

ทุนทางสังคม กับ กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม : เครื่องมือในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น Social Capital and Participatory Public Policy Process: Tools for The Development of Local Communities.

ธวัชชัย เคหะบาล*

Tawatchai Kahaban

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ เสนอแนวทางในการนำแนวคิดทุนทางสังคม และกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า ทั้ง 2 แนวคิด มีเป้าหมายการพัฒนาเหมือนกัน คือ “การจัดการตนเอง” หมายถึง มีความสามารถในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และแก้ไขปัญหา ชุมชนด้วยตนเอง ได้อย่างยั่งยืน และแนวทางในการบูรณาการ ทั้ง 2 แนวคิด เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น มี 8 แนวทาง ได้แก่ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลทุนทางสังคมของพื้นที่แบบบูรณาการ มีการคัดเลือกประเด็นนโยบายบนฐานทุนทางสังคม มีกระบวนการจัดทำนโยบายที่สอดคล้องกับวิถีชุมชนท้องถิ่น จัดเวทีประชาคมแบบเป็นระบบและมีส่วนร่วม ผลักดันนโยบายสู่การปฏิบัติในหลายช่องทาง การสร้างการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการประเมินผลนโยบายที่เน้นการพัฒนาทุนทางสังคม และมีการสื่อสารสาธารณะโดยใช้สื่อท้องถิ่น

คำสำคัญ: ทุนทางสังคม, กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม, ชุมชนท้องถิ่น

* อาจารย์ประจำหลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

Abstract

The objective of this article is to present the concept of social capital and participatory public policy processes in the development of the local community. The results showed that the two concepts have the goal to develop is “self-management” refers to have the ability to determine the direction of development and problems community self to sustainable. And guidelines for the integration of the two concepts to be tools in the development of local communities have 8 approaches include the development of social capital of the area integrated. Selection social policy issues based on social capital. Prepares policy is consistent with the local community. Organizer and communities are participation. These drives are deployed in a variety of channels.. Creating engaging in policy implementation. Policies Evaluate aimed at developing social capital. And public communication by the local media.

keywords: social capital, participatory public policy process, local communities.

บทนำ

ท่ามกลางกระแสการพัฒนาที่เริ่มอย่างเห็นได้ชัดเมื่อประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ตั้งแต่ปี 2504 จากนั้นมาได้เกิดความขัดแย้งทางแนวคิดการพัฒนา โดยแบ่งแยกออกเป็น 2 กระแส กระแสแรกมองตามแนวเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก มองว่าการพัฒนาเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่ความทันสมัย ขจัดความยากจนให้หมดไป กระแสที่สองมองว่า การพัฒนาจะเกิดการทำลายทรัพยากร สิ่งแวดล้อม นำพาความเสื่อมล้ำไม่เป็นธรรมมาสู่สังคม ความขัดแย้งดังกล่าวได้ถูกถกเถียง และได้รับการคลี่คลายจากปรากฏการณ์ปัญหาสังคมด้านต่างๆมาแล้วเมื่อทศวรรษที่ผ่านมา จนกระทั่งมาเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงเมื่อปี 2540 ประชาชนจำนวนมากได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะผู้อยู่ในกระแสเศรษฐกิจแบบทุนนิยม หรือเกี่ยวโยงอยู่กับกลไกตลาด ที่เห็นได้ชัดเจน คือ กลุ่มแรงงาน และพนักงานบริษัทเอกชน เกิดการว่างงานจำนวนมาก จนอัตราคนยากจน

กลับเพิ่มขึ้นอีกครั้งในรอบสิบกว่าปี แต่อย่างไรก็ตามการมีวิกฤตเหมือนกับเป็นการสร้างให้เห็นโอกาส ถึงแม้ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจจะรุนแรงปานใด แต่สำหรับสังคมไทยกลับมีสถาบันครอบครัวและชุมชนคอยเป็นรากฐานสำคัญ เป็นเสมือนตาข่ายในการโอบอุ้มให้ฝ่าฟันกับวิกฤตดังกล่าว ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2547) ได้เสนอไว้ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยแบ่งเป็น 2 ระบบ คือ ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม และชุมชน อันหลังเป็นระบบที่มีจำนวนมากที่สุด และเป็นรากฐานสำคัญในการค้าทุนสังคมไทย โดยเฉพาะในสังคมชนบทที่สามารถยืนหยัดอยู่ได้ด้วยวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นสิ่งที่สังคมไทยมีมานานและยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน คือ “ทุนทางสังคม” ซึ่งในเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมาได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาและการวิจัยอย่างขวาง โดย เฉพาะทุนทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่น เป็นฐานรากของการพัฒนาประเทศ

ช่วงคาบเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ในส่วนการเมืองเริ่มแบ่งบานไปด้วยบรรยากาศประชาธิปไตย จากที่เคยถูกปกครองแบบเผด็จการรวมศูนย์มา สู่การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค ผลพวงจากการกระจายอำนาจ ตั้งแต่ พ.ศ. 2537 ได้เกิด พรบ.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากแนวคิดการกระจายอำนาจ ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่รัฐบาลมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยมีการกระจายอำนาจจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้น จนถึงในปัจจุบันมี อบต. ประมาณเกือบ 8,000 แห่ง โดยภาครัฐมีการถ่ายโอนภารกิจต่างๆและงบประมาณลงไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นหน่วยงานของภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จึงมีบทบาทสำคัญในการประสานองค์กร ภาคี เครือข่ายในพื้นที่ของตนหรือภายนอกมาพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน โดยผ่านนโยบายสาธารณะ

“นโยบายสาธารณะ” มีความสำคัญต่อสังคมในทุกยุคสมัย เพียงแต่ว่าเนื้อหา นโยบายย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมแต่ช่วงเวลา ในอดีตที่ชุมชน ท้องถิ่นยังได้รับอิทธิพลจากการปกครองของภาครัฐน้อย มีกฎกติกา เพื่อจัดการความสัมพันธ์เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ที่ไม่ได้อยู่ในรูปแบบลายลักษณ์อักษร แต่ฝังลึกอยู่ในวิถีชีวิตของผู้คน ต่อมาเมื่อรัฐเข้ามามีบทบาทในการปกครองมากขึ้น จึงเกิดการรวมอำนาจไว้ที่ผู้มีอำนาจ เพื่อจัดการความสัมพันธ์คนให้เป็นไปตามแนวทางของรัฐ คนทั่วไปยังเข้าใจว่า การจัดทำนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของรัฐบาล ของพรรคการเมือง หรือ หน่วยงานราชการ เท่านั้น คือเข้าใจในลักษณะของรูปคำสั่ง การสั่งการจากบนลงล่าง (Top-Down) และที่

ผ่านมาก็พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า นโยบายสาธารณะในรูปแบบดังกล่าวหลายนโยบายได้ส่งผลกระทบต่อภาคส่วนมากกว่าด้านบวก เนื่องจากในกระบวนการสร้างนโยบายไม่ได้เกิดจากการมีส่วนร่วม จึงทำให้นโยบายนั้นไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ แต่ในปัจจุบัน ความเข้าใจต่อนโยบายสาธารณะเริ่มมีมากขึ้น การกระจายอำนาจก็เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถสร้างนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมกับท้องถิ่นได้ และให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น เรียกว่า กระบวนการจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up)

จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ชุมชนท้องถิ่นนั้นมีทุนทางสังคมค่อนข้างมากกว่าภาคส่วนอื่นๆ ที่สะสมอยู่ และมีการแปลงเพื่อใช้ในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ในขณะเดียวกันนโยบายสาธารณะท้องถิ่นก็ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเช่นกัน โจทย์คำถามหลัก คือ ทุนทางสังคมในท้องถิ่นส่วนใดที่สามารถนำไปใช้สร้างนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมกับท้องถิ่น และทำอย่างไรจะแปลงทุนทางสังคมไปใช้ในการสร้างนโยบายสาธารณะท้องถิ่นที่เหมาะสมได้ ยังคงต้องได้รับการศึกษาค้นคว้า และวิเคราะห์อย่างจริงจังดังได้เสนอไว้ในบทความฉบับนี้ ที่รวบรวมเอาแต่แนวความคิดบางอย่างจากงานที่หลากหลาย และผู้เขียนก็ยังไม่ตกผลึกทีเดียวนัก เนื้อหาในบทความจะแบ่งเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกจะกล่าวถึง แนวคิดทุนทางสังคม ส่วนที่สอง กล่าวถึง แนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ส่วนที่สาม กล่าวถึง ทุนทางสังคม และกระบวนการนโยบายสาธารณะท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมในฐานะเครื่องมือในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

แนวคิดทุนทางสังคม

1. ความหมายและความสำคัญของทุนทางสังคม

คำว่าทุนทางสังคม หรือ ในภาษาอังกฤษ “Social Capital” เป็นแนวคิดที่มาจากต่างประเทศเหมือนแนวคิดการพัฒนาอื่นๆ ที่ยังคงมีการถกเถียงในทางวิชาการ และแนวปฏิบัติ ซึ่งไม่ได้ถกเถียงในแง่ทุนทางสังคมก็ไม่ใช้กับดักทางการพัฒนา หากแต่อยู่ที่การนำแนวคิดนี้ไปใช้ และใช้อย่างไรจะเกิดประโยชน์ต่อสังคม อย่างไรก็ตามนับว่า แนวคิดเรื่องทุนทางสังคมมีคุณูปการต่อแวดวงวิชาการ และการพัฒนาสังคมจนถึงปัจจุบันนี้ และมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวคิดนี้ให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ บัณฑิต พรหมพักพิง และคณะ (2552) ได้ทำการศึกษา วิจัยเรื่องทุนทางสังคมในแง่มุมทางสังคมวิทยา และการประยุกต์ใช้ในงานพัฒนา ได้จำแนกแนวคิดนี้ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) ทุนทางสังคมตามแนวคิดนักวิชาการตะวันตก 2) ทุนทางสังคมตามแนวคิดนักวิชาการไทย

ทุนทางสังคมตามแนวคิดนักวิชาการตะวันตก Douglas North เป็นนักคิดที่สำคัญคนหนึ่งในกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ มองว่า สิ่งที่สำคัญในการกำหนดความเจริญเติบโต ก็คือต้นทุนในการโอนย้ายทรัพยากร ซึ่งมีต้นทุนเป็นจำนวนมาก ต้นทุนที่มีความสำคัญอย่างหนึ่งคือ ต้นทุนสำหรับการแสวงหาข้อมูลที่จะนำไปสู่การตัดสินใจของผู้กระทำการทางเศรษฐกิจ โดยนอร์ธ มองว่า สถาบัน ที่ดำรงอยู่ในสังคม มีส่วนช่วยลดต้นทุนการโอนถ่ายทรัพยากร (Transaction Cost) (บัวพันธ์ พรหมพักพิง, 2551) ในส่วนของ World Bank ได้กล่าวถึงทุนทางสังคม โดยแสดงหลักฐานที่ชี้ให้เห็นว่าการเพิ่มขึ้นของความยึดเหนี่ยวกันในสังคม สามารถนำไปพัฒนาเศรษฐกิจและก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (วรวิทย์ โรมรัตนพันธ์, 2548)

ในทางสังคมวิทยา นักคิดหลักกลุ่มนี้คือ Coleman (1988) ให้ความหมายทุนทางสังคมว่า ตามหน้าที่แล้วทุนทางสังคมประกอบด้วยสิ่งต่างๆ ที่มีแรงจูงใจโครงสร้างที่สามารถช่วยมนุษย์ให้กระทำการกิจกรรมบางอย่างได้โดยทุนทางสังคมก็เหมือนกับทุนอื่นๆ ที่ก่อให้เกิดการผลิตได้และทุนทางสังคมต่างจากทุนอื่นๆ ตรงที่ฝังตัวอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างคนกับงาน องค์กรกับองค์กร (เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลในวงการธุรกิจ) โดยทุนทางสังคมจะดำรงอยู่ภายใต้ 1) ความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น กล่าวคือ มีพันธะผูกพัน ความคาดหวัง ไว้นื้อเชื่อใจกันมีช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร บรรทัดฐานของสังคม และการลงโทษที่ได้ผล 2) โครงสร้างทางสังคม ที่มีความใกล้ชิดของเครือข่ายและเมืองครกภายใต้โครงสร้างสังคมที่เหมาะสม

Pierre Bourdieu (อ้างถึงใน ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ, 2547) นักสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศส ได้อธิบาย ทุนทางสังคม ว่าเป็นทรัพยากรที่มีอยู่จริงและมีศักยภาพที่เชื่อมโยงกับการมีเครือข่ายที่ถาวรซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์ที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ในกรณีที่มีมากน้อยแตกต่างกันนั้นขึ้นอยู่กับความคุ้นเคยหรือการยอมรับกัน หรืออีกนัยหนึ่ง ทุนทางสังคมเป็นพลังทางสังคมที่เชื่อมโยงกับการเป็นสมาชิกกลุ่ม ทำให้สมาชิกแต่ละคนมีการสะสมทุนที่มาจากลักษณะร่วมของการเป็นหมู่คณะ หรือเปรียบเทียบกับ “หนังสือรับรอง” ที่สร้างความน่าเชื่อถือให้กับสมาชิกนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ยังมีทุนทางสังคมในทัศนะนักรัฐศาสตร์ที่เรารู้จักกันในนามของ Putnam (1993) มองว่า ทุนทางสังคมก็คือลักษณะสำคัญ 3 ด้านของชีวิตทางสังคม คือ เครือข่าย บรรทัดฐานทางสังคม และความไว้วางใจซึ่งกันและกัน จึงทำให้สมาชิกของกลุ่มสามารถปฏิบัติร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์บางอย่างได้

ขณะที่ Mayer (อ้างถึงใน ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ, อ้างแล้ว) ได้อธิบายว่าแนวคิดทุนทางสังคมมาจากการดัดแปลงแนวคิดเรื่อง “ทุน” มาสู่เรื่อง “สังคม” เป็นลักษณะของการรวมตัวทางแนวคิดที่พยายามล้มล้างแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่ล้มเหลวโดยการนับเอาตัวแปรที่เป็นพฤติกรรมของมนุษย์มารวมเข้าด้วยกัน การให้คำนิยามของแนวคิดมีความเด่นชัดในเรื่องการฝังตรึงตัวแปรทางเศรษฐกิจและการเมืองในโครงสร้างทางสังคมที่เป็นสื่อกลางในการสร้างแนวคิด เช่น เครือญาติ สมาคม โบสถ์ และองค์กรชุมชน เป็นต้น จึงเป็นการเหมารวมในเรื่องการนำเอาทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมมารวมกัน ภายใต้วัฒนธรรมความเชื่อที่เติบโตมาตั้งแต่ประวัติศาสตร์

ส่วนในวงวิชาการไทยนั้น การศึกษาและแนวคิดที่อยู่ในแนวเดียวกับทุนทางสังคมของนักวิชาการตะวันตกมีมานานแล้วเพียงแต่อาจจะไม่ได้ใช้คำว่า “ทุนทางสังคม” โดยตรง อาทิเช่น แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน เป็นแนวคิดที่มุ่งให้ความสำคัญกับชุมชนและหมู่บ้าน ทั้งวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของชุมชนนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้ชุมชนดำรงอยู่ได้ แนวคิดพุทธเศรษฐศาสตร์ เป็นการประยุกต์หลักธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้าที่ว่าด้วยกฎธรรมชาติ และธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ ซึ่งพุทธศาสนาสอนให้มนุษย์แสวงหาการลดกิเลส ตัณหา การบริโภค นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2541 อ้างถึงใน ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ, 2547) เสนอว่า ถ้าจะให้ได้ประโยชน์อย่างแท้จริง ต้องเริ่มจากสมมติฐานที่ว่า “สังคมไทยมีทุนทางสังคมอยู่มาก เพียงแต่ไม่มีโอกาสได้พัฒนาปรับเปลี่ยนให้ก้าวหน้า ตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น” ดังนั้น การศึกษาเรื่องทุนทางสังคมนั้นต้องเริ่มจากการมองหาทุนทางสังคมที่มีอยู่แล้ว และหาทางพัฒนาให้เข้มแข็งขึ้น โดยกล่าวถึงทุนทางสังคมของสังคมไทยที่มีความสำคัญมากและไม่ควรมองข้าม คือ ความสัมพันธ์ในครอบครัวและเครือญาติ

นอกจากนี้ อมรา พงศาพิชญ์ (2543) มองว่าเรื่องทุนทางสังคมนั้น คือ ความสัมพันธ์ทางสังคมในแนวราบและแนวตั้งระหว่างบุคคล สถาบันและหรือองค์กร ทั้งในรูปปัจเจกชน กลุ่ม และรูปเครือข่าย ทั้งนี้รวมถึงค่านิยมบรรทัดฐานที่สังคมยึดถือ ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ที่มีผลต่อการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆด้วย เช่นเดียวกันกับ อัมรา สยามวาลา (2544) กล่าวถึงทุนทางสังคมว่า กล่าวถึงทุนทางสังคมว่า “เป็นการทรัพยากรของชุมชนในการแก้ไขปัญหา ทรัพยากรที่สำคัญ คือ สติปัญญาและความเอื้ออาทรต่อกัน สิ่งเหล่านี้คือ ทุนทางสังคม” โดยนัยนี้ ทุนทางสังคมก็นับเป็นมิติในรูปแบบของทรัพยากรของชุมชนอันประกอบด้วย เรื่องของค่านิยม ความเอื้ออาทรต่อกัน รวมทั้งเรื่องของสติ

ปัญหาที่มีอยู่ในชุมชนที่สมควรนำออกมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาสังคม ในส่วน อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2541) กล่าวถึงทุนทางสังคม คือ วิถีคิด และระบบความรู้ในการจัดการวิถี ความเป็นชุมชน เช่น การจัดการทรัพยากรการจัดระบบความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกัน ในสังคมชุมชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยวิถีคิดเชิงซ้อน และเกี่ยวข้องกับเรื่องระบบความรู้ ภูมิปัญญา ที่ต้องอาศัยกฎเกณฑ์มากำกับการใช้ความรู้ นั้น ซึ่งอาจเป็นในรูปของจารีต กฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ทางสังคม พร้อมกันนั้นก็ต้องมียุทธศาสตร์ที่เข้ามาทำหน้าที่จัดการ เรื่องนั้นๆ

จากแนวคิดที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทุนทางสังคม มีอยู่ในหลายรูปแบบ ทั้งในรูปของสถาบันหรือโครงสร้างทางสังคม ในรูปแบบของค่านิยม ความเชื่อที่ยึดโยง ผู้คนให้อยู่ร่วมกัน ซึ่งเกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างมนุษย์ ซึ่งอาจมีทั้งด้านดีและไม่ดี มีมูลค่าเช่นเดียวกับทุนทางกายภาพ ซึ่งทุนทางสังคมสามารถทำให้เกิดความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคมของทางด้านตะวันตกจะมีจุดเน้นไปที่ปัจจัยสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ของนักวิชาการไทย นั้นได้ให้ความสำคัญกับปัญหาทางจริยธรรม ที่ได้รับผลมาจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

แนวคิดทุนทางสังคมได้ถูกนำมากล่าวถึงอย่างจริงจัง เริ่มขึ้นเมื่อปี 2540 โดยมีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม (SIF) (วรวุฒิ โรมรัตนพันธ์, อ้างแล้ว) โครงการ ของกองทุนดังกล่าวพยายามและทำให้สังคมไทยได้หันกลับไปมองคุณค่าที่เคยมีอยู่ เป็นทุน เดิมแต่อาจถูกมองข้ามไป รวมทั้งสิ่งที่มีอยู่ในบุคคล เช่น ความมีน้ำใจ ความเอื้ออาทร การ ช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้พิจารณาสิ่งที่ได้รับการถ่ายทอดจากบรรพชน เช่น ภูมิปัญญา ประเพณี ความเชื่อและวัฒนธรรมที่มีอยู่ในชุมชน รวมทั้งสิ่งที่ป็นศักยภาพ ในการพัฒนาของชุมชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ได้เกิดการฟื้นฟูทุนทางสังคมที่มีอยู่และ เริ่มสูญหายไปให้มีการนำกลับมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาในระดับชุมชน และหลังจากนั้น คำว่า ทุนทางสังคม ในประเทศไทยก็ได้ถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่อง

จากการทบทวนแนวคิดทุนทางสังคมทั้งที่มาจากนักวิชาการในประเทศไทย และนักวิชาการตะวันตก ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ทุนทางสังคม เป็นทรัพยากรที่สะสมและใช้อยู่ ในชุมชน ที่อยู่ในรูปแบบ ความสัมพันธ์ของคนในชุมชน วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น เครือข่ายทางสังคม กลุ่มองค์กรในชุมชน และผู้นำ ซึ่งชุมชนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ในการ พัฒนาชุมชนท้องถิ่นได้

2. ทุนทางสังคมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

สภาพสังคมไทยหลังปี พ.ศ.2540 เมื่อประเทศต้องประสบภาวะวิกฤตทางการเงินและภาคอสังหาริมทรัพย์ล้มละลายการส่งออกชะลอตัว แรงงานในเมืองต้องคืนกลับสู่ชนบท ขณะที่ภาคเกษตรเองยังจมอยู่กับปัญหานี้สิ้นสภาพดินเสื่อมโทรมขาดแคลนแหล่งน้ำและสภาพดินฟ้าอากาศไม่เอื้ออำนวย และ ในปี พ.ศ. 2552 เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจทั่วโลก จากศูนย์กลางสหรัฐอเมริกา กอปรกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศไทย จนกลายเป็นวิกฤตการณ์ซ้ำซ้อนยากที่จะแก้ปัญหาต่างๆได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นล้วนเกิดจากกระแสการพัฒนา ที่เน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ยากที่จะต้านทานถึงเวลาที่ต้องกลับมาทบทวนหาทางเลือกใหม่ ทุนทางสังคม เป็นแนวคิดหนึ่งที่มีการพิสูจน์และทดลองใช้ในสังคมไทยมาช่วงระยะเวลาหนึ่ง จากที่กล่าวมาแล้วในบทนำว่า “ทุนทางสังคม” ในชุมชนท้องถิ่นยังมีอยู่มาก และสะสมอยู่ทั้งในรูปแบบต่างๆ การนำทุนทางสังคมมาใช้ในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น มีแนวทางต่างๆ ดังนี้

นราธิป แก้วทอง (2550) ศึกษาเรื่อง กระบวนการเสริมสร้างทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาชุมชน : ศึกษากรณีชุมชนบ้านใหม่คุณธรรม อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า 1. กระบวนการเสริมสร้างทุนทางสังคมมีการดำเนินไปเป็นขั้นตอนตั้งแต่การสร้างความตระหนักถึงปัญหา และสำรวจความต้องการจากคนในชุมชน ใช้การเรียนรู้จากการมีส่วนร่วมจากสถาบันทางสังคม สร้างให้เห็นค่าต่อทรัพยากรภายในท้องถิ่น และเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการพัฒนาท้องถิ่น 2. วิธีการนำทุนทางสังคมมาใช้ในการพัฒนาชุมชน ประกอบด้วย การเข้าร่วมกิจกรรม และกระตุ้นผ่านกติกากองการใช้กลไกทางจารีตประเพณี กลไกสังคม และกลไกสมัยใหม่ และ 3. เปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนเข้าถึงกิจกรรมของชุมชนให้มากขึ้น ทั้งในด้านการมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน ปฏิบัติ ตรวจสอบ และร่วมรับผลประโยชน์ เพื่อปลูกฝังให้เด็กและเยาวชนเกิดจิตสำนึกและเล็งเห็นถึงความสำคัญในงานพัฒนาชุมชน

บัวพันธ์ พรหมพักพิง และคณะ (2552) ได้จัดทำโครงการวิจัยการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ อบต.4 แห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและพัฒนาเทคนิควิธีการขององค์กรชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนำเอาทุนทางสังคมมาใช้สำหรับแก้ไขปัญหาความยากจน ตลอดจนพัฒนาสต็อคทุนทางสังคมให้มากขึ้น โดย

ใช้วิธีการและเครื่องมือ 5 อย่าง ได้แก่ 1) โสเหล่เสวนา 2) แผนที่คนดี 3) แผนที่กายภาพ 4) วงขอบของกลุ่มองค์กรและสถาบัน และ 5) ตะกร้าร้ว ผลการศึกษาพบว่า การนำเครื่องมือทั้ง 5 อย่างมาค้นหาศักยภาพของชุมชน มีผลการศึกษาและข้อเสนอแนะว่า 1) ทุนทางสังคมในชนบทยังมีอยู่หลากหลายรูปแบบและสามารถนำมาใช้ในการพัฒนาได้ 2.การสร้างและนำเอาเครื่องมือไปใช้จะต้องเริ่มจากการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของบุคลากร โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่จากอบต. ดังนั้น จำเป็นต้องมีการฝึกอบรมเพื่อเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากการมองปัญหาและความต้องการมาสู่การมองศักยภาพ 3. การนำเอาเครื่องมือเหล่านี้มาใช้ จะต้องบูรณาการหรือปรับให้เข้ากับเงื่อนไขสภาพแวดล้อมหรือวิธีการอื่นๆ ที่มีอยู่ก่อน นิตยา ปุระโกทก (2555) ได้ศึกษาทุนทางสังคมกับการสร้างเสริมสุขภาวะชุมชนคนในชุมชน กรณีศึกษาชุมชนแห่งหนึ่งในจังหวัดขอนแก่น พบว่า มีวิธีการนำทุนทางสังคมมาใช้ในการสร้างเสริมสุขภาวะชุมชน คือ กิจกรรมสร้างความสัมพันธ์ การกระตุ้นผ่านกติกาทางสังคม สร้างตัวแบบวัฒนธรรมที่ดี การขัดเกลาผ่านกลไกจารีตประเพณี สร้างการมีส่วนร่วม สร้างกระบวนการเรียนรู้ ปรับวิธีคิด การเป็นต้นแบบและเป็นผู้ดำเนินการขับเคลื่อน สักพัก แสงฉาย (2557) ได้ศึกษาวิจัยทุนทางสังคมกับการพัฒนาชุมชนบางนางลี่ อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดสมุทรสงคราม ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการพัฒนาทุนทางสังคมที่เหมาะสมสอดคล้องและช่วยทำให้ทุนทางสังคมอยู่ในท้องถิ่นต่อไป พบว่า ผู้นำในตำบล จะต้องประสานความร่วมมือกันผลักดันให้ทุนบุคคลมีบทบาทเพิ่มขึ้น และมีการจัดการให้ประชาชนทุกหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนโดยใช้ทุนทางสังคมเป็นตัวเชื่อมประชาชนกับกิจกรรม การพัฒนาต่างๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ เกิดความร่วมมือร่วมใจ ตระหนักถึงความสำคัญของ ทุนทางสังคมในท้องถิ่น เกิดเป็นพลังขับเคลื่อนชุมชน ส่งเสริมและพัฒนากระบวนการภูมิคุ้มกันทางสังคมทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง อันจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนต่อไป

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า แนวทางการนำทุนทางสังคมมาใช้ในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ประกอบด้วย 3 ข้อสำคัญคือ 1) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาให้แก่ผู้นำจากการมองปัญหาและความต้องการมาสู่การมองศักยภาพ 2) สร้างกระบวนการเรียนรู้การพัฒนาโดยใช้ทุนทางสังคม (การค้นหา วิเคราะห์ วางแผน ปฏิบัติการ ติดตามประเมินผล และสรุปบทเรียน) 3) การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาชุมชนโดยใช้ทุนทางสังคม (โดยต้องดึงเด็กและเยาวชนมามีส่วนร่วมด้วย)

กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

1. ความเข้าใจนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

วิถีการดำรงชีวิตของประชาชนในสังคมล้วนได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะของรัฐบาลทั้งสิ้น โดยทั่วไปนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมือง และสังคมอย่างกว้างขวาง เพราะนโยบายสาธารณะมาจากรากฐานสภาพปัญหาต่างๆ ที่พบในสังคม แต่ผู้คนในสังคมจำนวนมากยังไม่เข้าใจถึงความเป็นมาของนโยบายสาธารณะ และคุ้นเคยกับการประกาศและการดำเนินนโยบายของรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว และสรุปว่า “นโยบายสาธารณะ” คือ คำประกาศที่เป็นทางการของรัฐบาลและใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ใช้นำเสนอต่อรัฐสภาหรือใช้ในการปฏิบัติราชการแผ่นดิน จึงเป็นนโยบายที่กำหนดให้สาธารณะต้องเดินตาม หรือ “นโยบายที่มีผลต่อสาธารณะ” (เดชรัตน์ สุขกำเนิด, 2547) ความเข้าใจดังกล่าวมอง เกิดจากฐานคติรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลัก ที่มองว่า นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นและดำรงอยู่เฉพาะแต่พื้นที่การเมืองปกติ และในกระบวนการตัดสินใจนั้นหากนักเทคนิคสามารถวิเคราะห์และหาทางเลือกที่ดีที่สุดก็จะนำไปสู่ชีวิตสาธารณะที่ดีของผู้คนในสังคม ฐานคิดดังกล่าวนี้ถูกวิพากษ์ว่าเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นแบบเส้นตรงจากบนลงล่าง ผู้คนเข้ามามีส่วนร่วมน้อย (ประภาส ปิ่นตบแต่ง และกฤษฎา บุญชัย, 2550)

นอกจากนี้ พัฒนาการของสังคมไทยยังทำให้เราเห็นว่า แท้จริงแล้วฝ่ายต่างๆ ในสังคมได้มีบทบาทที่สำคัญในกระบวนการนโยบายในหลายประเด็น ทั้งในแง่การพัฒนา การสร้างสรรค์ การสนับสนุนและการเคลื่อนไหวกดดันรัฐบาลในการพัฒนานโยบายสาธารณะ มาจากความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม (สุรศักดิ์ บุญเทียน, 2549) พัฒนาการในอีกด้านหนึ่งมีความพยายามนำเสนอภาพ นโยบายสาธารณะ ในความหมายของ “ทิศทางที่สังคมต้องการและความมุ่งหวังของสังคมที่จะดำเนินการไปในทิศทางนั้น และเป็นทิศทางหรือแนวทาง ขั้นตอน กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่างๆ เพื่อสร้างข่ายความสัมพันธ์ในการตัดสินใจของภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ชุมชนและสังคม” ความพยายามดังกล่าวถือเป็นการกลับทิศความเข้าใจจากรอบความคิดที่เน้นรัฐ มาเป็นกรอบคิดที่เน้นสังคม โดยมีรัฐเป็นองค์ประกอบหนึ่งในสังคม (เดชรัตน์ สุขกำเนิด, 2547) และสะท้อนความต้องการของสังคมออกมาทางนโยบาย เป็นการให้ความหมายของนโยบายสาธารณะบนฐานความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ในกระแสทางเลือกของสังคมไทย

ในบริบทของสังคมโลกาภิวัตน์ โดยที่รัฐสมัยใหม่มีสภาพไร้พรมแดน และสังคมมีความซับซ้อน หลากหลาย ทำให้บทบาทของภาครัฐในการจัดการชีวิตของผู้คนในสังคมลดความสำคัญลง ระบบการเมืองแบบดั้งเดิมที่กระบวนการนโยบายสาธารณะมีจุดเน้นอยู่ที่รัฐและสถาบัน บนการตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจ บนการวิเคราะห์หาทางเลือกนโยบายที่ดี รวมทั้งการประเมินผลลัพธ์ของนโยบายโดยผู้รู้ นักเทคนิควิเคราะห์นโยบาย จึงไม่เพียงพอที่จะจัดการชีวิตสาธารณะของผู้คนที่เปลี่ยนแปลงและซับซ้อนมากขึ้นอย่างในสังคมไทยปัจจุบัน (ประภาส ปิ่นตบแต่ง และกฤษณา บุญชัย, อ้างแล้ว) ฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์ทางเลือกนี้ จึงเน้นเรื่องการสร้างทางเลือกและการจัดการชีวิตสาธารณะในระดับท้องถิ่นชุมชน ที่ผู้คนมุ่งสร้างชีวิตสาธารณะที่ดีขึ้นด้วยการจัดการชีวิตตัวเองในบางด้าน ให้รัฐหันมารับรองวิถีชีวิต ทิศทางของชีวิตสาธารณะที่ผู้คนในสังคมจัดการกันเองเหล่านั้น บริบททางเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป นำมาสู่การตั้งคำถาม และเรียกร้องให้บทวนแนวทางการวิเคราะห์นโยบายแบบเส้นตรงหรือบนลงล่างที่แข็งตัว และการวิเคราะห์นโยบายในพื้นที่นอกเหนือระบบกลไกของภาครัฐ และระบบการเมืองปกติที่เป็นทางการ ถือได้ว่าเป็นการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะที่เสนอให้เป็นทางเลือกใหม่กับสังคมไทยในการเรียนรู้และพัฒนายกระดับให้เกิด “นโยบายของสาธารณะ” ที่แท้จริง

2. กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

ประเวศ วะสี (2552) ระบุไว้ว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดี ควรประกอบด้วยยุค 3 ประการ คือ เป็นกระบวนการทางปัญญา ใช้หลักฐานข้อเท็จจริงที่ผ่านการวิเคราะห์สังเคราะห์มาอย่างดี จนเป็น “ความรู้” ที่เรียกว่าเป็นการสร้างนโยบายที่อยู่บนฐานของความรู้ (Knowledge-Based Policy Formulation) เป็นกระบวนการทางสังคม นโยบายกระทบสังคมทั้งหมดอย่างรุนแรง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือ สังคมควรเข้ามา มีบทบาทร่วมเรียนรู้ร่วมกันกำหนดนโยบาย เป็นกระบวนการเปิดเผยโปร่งใส และกระบวนการทางศีลธรรม กระบวนการนโยบายสาธารณะควรมีอุดมคติเพื่อความถูกต้อง ดีงามและประโยชน์สุขของคนทั้งหมดไม่แบ่งแยกเพื่อประโยชน์เฉพาะตนเฉพาะกลุ่ม

กระบวนการหรือ ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ มีหลายแนวทางในการดำเนินการ ด้านนโยบาย ขั้นตอนนโยบายได้ถูกเสนอจากนักวิชาการหลายคน สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2548) กล่าวว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะ ประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ การ

ก่อรูปนโยบาย การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย นโยบายใดๆ จะเป็นนโยบายที่ดีหรือถูกต้องหรือไม่ ขึ้นอยู่กับนโยบายดังกล่าวมาจากกระบวนการตัดสินใจที่ถูกต้องเหมาะสม Lasswell (1965) ได้เสนอตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดี ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นการรวบรวมข้อมูล (Intelligence) ขั้นการเสนอแนะนโยบาย (Recommending or Promoting) ขั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Prescribing) ขั้นปรับกลไกและสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Invoking) ขั้นการนำไปปฏิบัติ (Implementation) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำนโยบายไปปฏิบัติ การปฏิบัติตามนโยบายจะออกมาในรูปแบบต่างๆ เช่น การบังคับใช้กฎระเบียบ การบังคับใช้กฎหมาย หรือการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ขั้นการประเมินผลและปรับเปลี่ยนนโยบาย (Evaluation and Adjustment) Dror (1986) ได้แบ่งขั้นตอนนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นการกำหนดนโยบายต้นแบบ ขั้นการกำหนดนโยบายเฉพาะด้าน ขั้นการดำเนินการหลังกำหนดนโยบายแล้ว

จากการทบทวน สรุปว่าขั้นตอนกระบวนการนโยบาย (Policy Process) ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบ ที่สำคัญในการพัฒนานโยบายสาธารณะ เป็นขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอน คือ ขั้นการกำหนดนโยบาย (Public Policy Decision Making) ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ ขั้นการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

ในขณะเดียวกันในกระบวนการนโยบายสาธารณะจะมีฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากในแต่ละประเด็นนโยบาย อาจมีทั้งฝ่ายสนับสนุน ฝ่ายคัดค้านและฝ่ายอื่น ๆ มาร่วมมือหรือรวมตัวเป็นเครือข่ายชุมชนนโยบาย โดยที่จุดยืนของฝ่ายต่าง ๆ อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขของสถานการณ์ต่างๆ ในเรื่องดังกล่าวนี้ ประเวศ วะสี (อ้างถึงใน วิพุธ พูลเจริญ, 2543) ได้เสนอแนวคิด “สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา” แสดงให้เห็นบทบาทและพลังของกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ดังนี้

1. พลังทางการเมือง เป็นพลังในระบบประชาธิปไตยที่มีตัวแทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารกลไกของรัฐ มีข้าราชการเป็นผู้บริหารจัดการให้เป็นไปตามนโยบาย จึงเป็นพลังที่สำคัญในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางนโยบายงบประมาณ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนในสภาพการกระจายอำนาจทางการเมืองในปัจจุบัน กลไกการเมืองท้องถิ่นกำลังพัฒนาองค์กรขึ้นมาเป็นพลังทางการเมืองแยกย่อยรับภาระอันเชื่อมโยงกับระบบสุขภาพในแต่ละท้องถิ่น

2. พลังประชาสังคม เป็นพลังพลเมืองที่เริ่มมีความเข้มแข็งและเข้ามามีส่วนร่วมในส่วนการริเริ่มผลักดันให้เกิดปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติอย่างกว้างขวาง รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 กลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเพิ่มและขยายศักยภาพของประชาสังคมให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น กลุ่มประชาสังคมนี้ประกอบไปด้วย กลุ่มสนใจ กลุ่มผลประโยชน์ และองค์กรวิชาชีพ ตลอดจนกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ต่างก็พัฒนาประสบการณ์และขยายเครือข่ายเชื่อมโยงเป็นแนวร่วมในประเด็นปัญหาาร่วมกันได้ดีขึ้น พลังประชาสังคมจึงสามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการทางด้านสุขภาพได้อย่างชัดเจนและเข้มแข็งขึ้นเรื่อย ๆ

3. พลังวิชาการ เป็นพลังสำคัญอันหนึ่งจะช่วยประสานความเข้าใจระหว่างกลุ่มพลังการเมืองและพลังประชาสังคม ให้สามารถสร้างเจตนารมณ์ร่วมที่ชัดเจน สามารถช่วยให้เกิดการรวบรวมประสบการณ์และความรู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกมาใช้ประกอบใน การตัดสินใจ การฝึกกำลังของกลุ่มวิชาการจากหลาย ๆ สาขาที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยวิเคราะห์ข้อมูลทางวิชาการเพื่อการย่อยข้อมูลและนำเสนอต่อสาธารณชนเข้าใจและเรียนรู้ได้อย่างแจ่มแจ้งรวมทั้งทำการสังเคราะห์ความรู้ร่วมกับกลุ่มการเมืองและกลุ่มประชาสังคมให้เกิดเป็นปัญญาของสังคมไทย นับได้ว่าเป็นพลังที่สำคัญยิ่ง

อำพล จินดาวัฒนะ (อ้างถึงใน สุรศักดิ์ บุญเทียน, 2551) กล่าวถึงการประสานความร่วมมือทั้งสามพลังในกระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ มีหลักการสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วม การทำงานเชื่อมโยงกันทั้ง 3 ฝ่าย ทั้งฝ่ายการเมือง รัฐบาล/ราชการ ฝ่ายวิชาชีพ/วิชาการ และฝ่ายประชาชน/ประชาสังคม เป็นการเปิดช่องทางการสร้างนโยบายสาธารณะแบบเปิดที่เชื่อมโยงกัน ผลักดันให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง โดยอาจจะเริ่มต้นจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก่อนก็ได้อาจเริ่มต้นจาก องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาลหรือหน่วยงานราชการ หรือเริ่มต้นจากภาคประชาชนกลุ่มประชาคมในชุมชนท้องถิ่น หรือเริ่มต้นจากฝ่ายนักวิชาการ นักวิชาชีพต่าง ๆ ก็ได้

โดยสรุปกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในการกำหนดทิศทางที่สังคมต้องการและความมุ่งหวังของสังคมตนเอง

3. กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม กับ การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

กระบวนการนโยบายสาธารณะท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายจากพื้นที่ มีลักษณะการผลักดันนโยบายจากล่างสู่บน เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนกับระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในชุมชนท้องถิ่นที่มี อบท.เป็น “ตัวกลาง” ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ตัวกลางในฐานะ “ผู้กระทำการ”(Agency) คือ ตัวกลางที่ทำหน้าที่ในการต่อรอง เจริญกับภาครัฐในเชิงนโยบาย ให้สามารถเชื่อมต่อความจำเป็น หรือสอดคล้องกับการพัฒนาในบริบทของพื้นที่ตนเองได้ ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนได้ เน้นในฐานะผู้กระทำการแทนประชาชนในตำบล มากกว่าตัวแทนของรัฐ แต่ที่ผ่านมาบทบาทของอบท.ในลักษณะดังกล่าวค่อนข้างน้อย แต่ส่วนใหญ่ที่พบ คือ อบท.ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรัฐเสียเอง รับคำสั่งจากส่วนกลางมาปฏิบัติกับประชาชน หรือ อบท.กลับกลายเป็นพื้นที่ต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มคนบางกลุ่ม การทำหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวเกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่น้อยมาก

อบท. นั้นมีเครื่องมือที่สำคัญในการทำงาน คือ นโยบายสาธารณะ ซึ่งกำหนดให้อยู่ในรูปข้อบัญญัติ เพื่อให้นโยบายเกิดการปฏิบัติ สิ่งที่น่าสนใจมากกว่าข้อความนโยบาย คือ ที่มาของนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางระเบียบมีการออกแบบกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะของ อบท. เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจน แต่ที่ผ่านมากกระบวนการดังกล่าวเป็นเพียงรูปแบบ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีเพียงบางส่วน ส่วนนโยบายสาธารณะที่ประกาศและจัดทำก็ไม่สามารถแก้ปัญหาของชุมชนได้ บางอย่างยิ่งเพิ่มปัญหาให้กับชุมชนมากขึ้นในทางตรงกันข้าม ชุมชนท้องถิ่นที่มีองค์กรชุมชน และภาคประชาชนที่เข้มแข็ง มีกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนที่เน้นแนวความคิดการพึ่งตนเอง พึ่งกันเองในชุมชนและเครือข่าย กลับสามารถขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทพื้นที่ของตนเอง สามารถแก้ปัญหาของชุมชนได้จริงและขยายไปสู่นโยบายรัฐในระดับต่างๆได้

มีงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นเกี่ยวกับผลของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม เช่น พงษ์ภัทร์ รัตนสุวรรณ (2550) ศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขุนยวม อำเภอขุนยวมจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

ในระดับท้องถิ่นของเทศบาลตำบลขุนยวม ได้ก่อให้เกิดความเข้าใจและเกิดการเรียนรู้ในชุมชน โดยทางชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมงานด้านสุขภาพที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและความต้องการของคนในชุมชน ตลอดจนการให้ความร่วมมือในการจัดกิจกรรม ส่วนทางเทศบาลได้มีส่วนร่วมกับชุมชนในการร่วมกันสร้างและพัฒนานโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมงานด้านสุขภาพต่างๆ ตามกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ และได้ปรับปรุงพัฒนาให้เป็นแนวทางของเทศบาลและของชุมชนเองมากขึ้นผลการเรียนรู้ที่ได้ทำให้เทศบาลและชุมชนได้ร่วมกันที่จะหาแนวทางในการพัฒนาการพึ่งตนเองด้านสุขภาพของชุมชน โดยการพัฒนาหรือสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพของคนในท้องถิ่นที่ส่งผลในเชิงบวกต่อสุขภาพของประชาชนและเป็นการพัฒนานำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีต่อไป

เช่นเดียวกับ เชษฐชัย ศรีสุชาติ (2541) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบายสาธารณะกรณีศึกษา การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้ชาวชุมชนแออัด ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ชาวชุมชนแออัดเป็นผู้มีบทบาทสำคัญมากกว่าหน่วยงานรัฐในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ ทั้งในด้านการริเริ่มโครงการ การแนะนำสมาชิกในชุมชนให้เข้าร่วมโครงการ การคัดเลือกรวมการโครงการ การดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆของโครงการ และการเลือกพื้นที่อยู่อาศัยใหม่ ส่วนหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้สนับสนุนให้การดำเนินงานต่างๆ ของโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจนประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ ยังพบว่า ชาวชุมชนแออัดที่มีสถานภาพสูงทางเศรษฐกิจสังคม และเป็นกรรมการโครงการ มีส่วนร่วมสำคัญขั้นตอนของกระบวนการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่มากกว่าชาวชุมชนแออัดทั่วไป

ดังปรากฏการณ์รูปธรรม ที่แสดงให้เห็นว่าความร่วมมือระหว่างภาคประชาชน ท้องถิ่น และท้องที่ที่ใช้กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งและสามารถที่จะพัฒนาภาคีภาคีเพื่อมาสนับสนุนการทำงานของชุมชนท้องถิ่น อาทิ เช่น ชุมชนบ้านใหม่ อ.หนองบุญมาก จ.นครราชสีมา ที่จัดการปัญหานี้สิน ด้วยองค์ความรู้และทุนทางสังคมของชุมชน ก่อให้เกิดกลุ่มอาชีพที่หลากหลายและเชื่อมโยงความรู้สู่กลุ่มต่างๆทั้งชุมชน ชุมชนน้ำเกียน อ.ภูเพียง จ.น่าน เริ่มจากชุมชนเผชิญวิกฤติเรื่องยาเสพติด และการทะเลาะวิวาทของคนในชุมชน แกนนนำและชาวบ้านบางส่วนจึงได้ค้นหาแนวทางเพื่อจัดการกับปัญหาเสพติด และยกระดับการแก้ไขปัญหายุ่งเรื่องอื่นๆ ในตำบลได้อย่างครอบคลุมและเป็นระบบ ชุมชนควนรู อ.รัตภูมิ จ.สงขลา ได้ลุกขึ้นมา

จัดการกับปัญหาความขัดแย้งของผู้นำด้วยกระบวนการทางการเมืองแบบสมานฉันท์ และพัฒนาไปสู่การจัดการชุมชนทั้งระบบ และปัจจุบันกำลังระดมทุนเพื่อการพัฒนาชุมชนของตนเอง เนื่องจากงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2553) การจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของพื้นที่ อบต.แม่ทา อ.แม่ทา จ. เชียงใหม่ และในปัจจุบันกำลังมีการขยายไปยังพื้นที่ใกล้เคียง และไปยัง อบต.ต่างๆ ที่มีความตระหนักและมีพร้อมการจัดทำในรูปแบบ “ธรรมนูญ” ในระดับระบบนิเวศ อาทิเช่น ธรรมนูญลุ่มน้ำภูมิ ของพื้นที่ลุ่มน้ำซึ่งครอบคลุมในพื้นที่สี่ อำเภอ ของจังหวัดสงขลา การจัดทำในรูปแบบ “ธรรมนูญ” ของประชาชนที่มีต่อทิศทางในอนาคตที่จะร่วมกันในการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลง ซึ่งได้แก่ “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ” การจัดทำในรูปแบบ “ธรรมนูญ” ที่ว่าด้วยการจัดระบบสวัสดิการของชุมชนซึ่งได้แก่ “ธรรมนูญกองทุนกลางตำบลพิจิตร” อำเภอนาหม่อม จังหวัดสงขลา (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556)

กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ได้ส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โดยสรุป คือ

1. การก่อตั้งเป็นกลุ่มต่างๆ ที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น หรือประเด็นที่ตนเองสนใจหรือให้ความสำคัญซึ่งในปัจจุบันมีการเกิดขึ้นของกลุ่มต่างๆ มากมาย
2. การมีเวทีในการแลกเปลี่ยน การระดมความคิดเห็น การติดตามสถานการณ์ รวมถึงการพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่ม อย่างต่อเนื่อง
3. การจัดองค์กรภายในชุมชนท้องถิ่น หรือภายในกลุ่ม และการจัดระบบการดำเนินการเพื่อดำเนินกิจกรรมหรือปฏิบัติการต่างๆ ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจจะเป็นการรวมกลุ่มจากสมาชิกภายในชุมชนท้องถิ่นหรืออาจจะเป็นการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งของภาครัฐและจากองค์กรเอกชน หรืออาจจะเป็นการดำเนินการโดยใช้เครือข่ายทั้งภายในและภาคนอกชุมชนหรือกลุ่มมารวมกันดำเนินการ
4. การร่วมกันพัฒนา “กฎกติกา” เพื่อนำไปสู่การยกระดับของการดำเนินการจากการปฏิบัติไปสู่หลักการในการทำงาน ทำให้เกิดความชัดเจนสามารถสื่อสารติดตามตรวจสอบได้ การดำเนินการที่อยู่ในลักษณะของวิถีปฏิบัติซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม เกิดความรูปธรรมที่สามารถจับต้อง สามารถสื่อสารสร้างความเข้าใจร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายในชุมชนท้องถิ่นและระหว่างสมาชิกด้วยกัน

ทุนทางสังคม กับ กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม: เครื่องมือพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

1. เป้าหมายการพัฒนา

ทุนทางสังคม และกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมดังที่กล่าวไปแล้ว ทั้ง 2 แนวคิดต่างเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะพัฒนาท้องถิ่น จากความเป็นมาของทั้ง 2 แนวคิดที่มีจุดกำเนิดที่คล้ายกัน คือ เกิดจากผลพวงการพัฒนาแบบกระแสหลักที่เน้นการพัฒนาสู่ความทันสมัย ทุนทางสังคม เป็นข้อเสนอแนวทางการพัฒนาแบบใหม่ที่หักล้างแนวทางการพัฒนาแบบเดิมที่พึ่งพาทายนอก พึ่งพาระบบโลก มาสู่การพัฒนาที่พึ่งพาตนเองเป็นหลัก กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ก็มีพัฒนาการมาจากการสร้างความเป็นรัฐชาติ รัฐต้องเข้าปกครองประชาชน เพื่อต่อสู้กับอิทธิพลของลัทธิล่าอาณานิคม จนเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย ที่สังคมให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะจากล่างขึ้นบน (Bottom up) จนในปัจจุบันทั้ง 2 แนวคิดกลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาประเทศในฐานะกระแสนโยบายการพัฒนาทางเลือก

กระแสการพัฒนาทางเลือกทั้ง 2 กระแสต่างทำหน้าที่ในตัวของมันเอง แนวคิดทุนทางสังคมในประเทศไทย มีการใช้มานานในหมู่นักพัฒนาองค์กรเอกชน และนักวิชาการสายพัฒนาชุมชน คือ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน ที่เน้นการพัฒนาที่สอดคล้องกับฐานบริบทวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น เป็นหลัก จนพัฒนามาสู่การพัฒนาตามแนวคิดทุนทางสังคมอย่างจริงจังในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ.2540 ส่วนแนวคิด “นโยบายสาธารณะ” ที่เห็นได้ชัด คือ การพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพสุขภาพแบบมีส่วนร่วม ที่มาจากกลุ่มหมอเพื่อสังคม ผ่านการปฏิรูประบบสุขภาพ จนเกิดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วมขึ้นหลายนโยบาย

เป้าหมายการพัฒนาภายใต้แนวคิดทุนทางสังคม ได้สะท้อนผ่านมุมมองนักวิชาการ เช่น อานันท์ กาญจนพันธุ์ (อ้างแล้ว) มองทุนทางสังคมว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาสังคมในปัจจุบัน ทั้งในด้านการสงเคราะห์ การเพิ่มโอกาส การพิทักษ์สิทธิ ซึ่งจะไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น อัมมาร สยามวาลา (2542 อ้างถึงใน ชูวิธ ฤกษ์ศิริสุข, 2543) มองว่าทุนทางสังคม ทำให้เกิดความไว้วางใจและกลไกที่เป็นบรรทัดฐานการอยู่ร่วมกัน อเนก นาคะบุตร (2545) กล่าวถึงทุนทางสังคม คือ พลังที่จะขับเคลื่อนชุมชนต่างๆ ให้มีความสามารถในการเพิ่มมูลค่าและทุนทางสังคมให้กับชุมชนตนเองมากขึ้น มีความเท่า

ทันต่อปัญหาและมีความสามารถในการจัดการกับปัญหาได้มากขึ้น และท้ายที่สุดสามารถพึ่งพาตนเองได้จริงในระยะยาว โดยสรุปเป้าหมายการพัฒนาภายใต้แนวคิดทุนทางสังคม คือ “การสร้างพลังชุมชนในการจัดการตนเองของชุมชน อย่างยั่งยืน” เป้าหมายของการพัฒนาภายใต้กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม คือ การปรับเปลี่ยนนิยามความหมายของนโยบายสาธารณะจากที่เป็น “ประกาศของรัฐ” มาสู่ทิศทางและความมุ่งหวังของชุมชน/สังคม เกิดจากการกำหนดแนวทางแห่งชีวิตสาธารณะของผู้คนในสังคมเอง นโยบายสาธารณะจึงขยายจากพื้นที่ทางการเมืองมาสู่พื้นที่ทางสังคม และในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการสนทนาปรึกษาหารือหรือถกเถียงของผู้คนในชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องราวในชีวิตของตนเอง ภายใต้ความมุ่งหวังต้องการแสวงหาสังคมและชีวิตที่ดี ภายใต้เหตุผลที่ว่าเพื่อชีวิตสาธารณะที่ดีของผู้คนในสังคม (ประภาส ปิ่นตบแต่ง และกฤษฎา บุญชัย, อ้างแล้ว) เป้าหมายการพัฒนาภายใต้แนวคิดทุนทางสังคม และ กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม มีจุดร่วมกันที่สำคัญ คือ “การจัดการตนเอง” อันหมายถึง มีความสามารถในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และแก้ไขปัญหาชุมชนด้วยตนเอง ได้อย่างยั่งยืน

2. เครื่องมือในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นอีกความหวังหนึ่ง ของชุมชนท้องถิ่น ที่ทำให้กระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่เปิด และมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชน ทั้งนี้จากเจตจำนงของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่การโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากยังหมายรวมถึง การเปิดโอกาส ให้แก่ กลุ่มองค์กร ทั้งภาครัฐ การเมือง ภาควิชาการและภาคประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็น ที่มีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของท้องถิ่นตนเองมากขึ้น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกกลางในการสร้างการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น ทุนทางสังคม กับกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม มีเป้าหมายในการพัฒนาที่สอดคล้องกัน ในเชิงเครื่องมือการพัฒนา หมายถึงแนวทาง และวิธีการสำคัญที่จะบูรณาการแนวคิดทุนทางสังคม กับกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ไปใช้ร่วมกันในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ซึ่งได้วิเคราะห์จากกรณีศึกษา โครงการพัฒนาและวิจัยสุขภาวะชุมชนเพื่อความอยู่ดีสุข (บัวพันธ์ พรหมพักพิง และ

คณะ, 2552), (บัวพันธ์ พรหมพักพิง และคณะ, 2553) และ (ธวัชชัย เคหะบาล, 2555) ยังไม่ตกลงผลึกมามากนักจึงเสนอเพื่อเป็นข้อถกเถียงและแลกเปลี่ยนทางวิชาการ มี 8 แนวทางการพัฒนา ดังนี้

2.1 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลทุนทางสังคมของพื้นที่แบบบูรณาการ มีขั้นตอนดังนี้

2.1.1 รวบรวมข้อมูล จากหน่วยงานในตำบล ที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลในทุกปี เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เก็บรวบรวมข้อมูล กชช.2ค. และข้อมูล กลุ่มองค์กรในตำบล โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เก็บรวบรวมข้อมูลด้านการเจ็บป่วย และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) ข้อมูลการศึกษา และภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่ปัญหาสำคัญคือข้อมูลยังแยกส่วน ไม่ได้นำมาบูรณาการ หรือทำตัวชี้วัดร่วม และไม่ได้ถูกนำมาวิเคราะห์และใช้ในการจัดทำนโยบาย และแผนงานโครงการเพื่อแก้ปัญหาแบบองค์รวม ดังนั้นจึงควรมีการประชุมบูรณาการข้อมูลเพื่อให้เห็นภาพรวมของทุนทางสังคม และจัดทำตัวชี้วัดร่วมจากฐานข้อมูลที่มีอยู่เดิม และใช้เวทีประชาคมในการพัฒนาตัวชี้วัดร่วมด้วย จัดทำฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบ นำข้อมูลมาจัดเก็บอย่างเป็นระบบ อาจทำในรูปแบบของแผนที่สุขภาพหรือ ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ แต่ต้องเข้าถึงใช้งานได้ง่าย และสามารถปรับปรุงข้อมูลให้ทันการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ได้อยู่เสมอ

2.1.2 รวบรวมทุนทางสังคมดี ๆ ของพื้นที่ โดยรวบรวมนอกเหนือจากที่มีอยู่ โดยเน้นทุนทางสังคม ที่สามารถใช้เป็นฐานสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมของพื้นที่ ข้อมูลเหล่านี้ต้องมีการจัดเก็บ และเผยแพร่ ซึ่งในตำบล มี กศน. ที่มีบทบาทในการรวบรวมองค์ความรู้เหล่านี้อยู่แล้ว โดยใช้กลไกผู้เรียนที่เป็นคนในตำบลไปศึกษา ทั้งนี้แต่ต้องมีวิธีการให้เกิดการถ่ายทอดเผยแพร่ ซึ่งหลายเรื่องอาจยกระดับเป็นประเด็นนโยบายสาธารณะพื้นที่ได้

2.2 มีวิธีการคัดเลือกประเด็นนโยบายบนฐานทุนทางสังคม จากข้อจำกัดในการคัดเลือกประเด็นนโยบายใช้เพียงวิธีการเดียวคือการเลือกจากกรณีปัญหา จึงทำให้ข้อมูลด้านศักยภาพไม่ถูกนำมากำหนดเป็นประเด็นนโยบาย ดังนั้นและกระบวนการคัดเลือกประเด็น ควรเน้นที่ การเลือกประเด็นจากศักยภาพ/ทุนทางสังคมของพื้นที่

2.3 มีกระบวนการจัดทำนโยบายที่สอดคล้องกับวิถีชุมชนท้องถิ่น การจัดทำนโยบายที่ผ่านมาประชาชนทั่วไป ยังเข้าไม่ถึงเนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจ ไม่เห็นความ

สำคัญ จึงไม่เข้ามามีส่วนร่วม หากปรับวิธีการให้สอดคล้องกับวิถีชุมชนข้อจำกัดเหล่านี้จะลดลง

2.4 จัดเวทีประชาคมแบบเป็นระบบและมีส่วนร่วม ก่อนการจัดเวทีประชาคม จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย หรือโครงการที่จะดำเนินการ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึงปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กร หรือชุมชนที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและลบจากการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ซึ่งพิจารณาจากความสัมพันธ์ในเชิงพื้นที่ หรือเชิงประเด็น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยอ้อม การค้นหาที่ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย อาจหาได้จากแหล่งข้อมูล ได้แก่ข้อมูลหตุยภูมิ จาก องค์กรบริหารส่วนตำบล โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล สถานีตำรวจ กชน. เป็นต้น ส่วนข้อมูลปฐมภูมิ อาจได้จากการสอบถามผู้นำในชุมชน หรือ อสม. เป็นต้น และส่วนหนึ่งอาจจะประกาศเชิญชวนจากผู้สนใจโดยทั่วไปที่แสดงเจตจำนงในการเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้การจัดประชาคมเพื่อให้เกิดการการมีส่วนร่วม จึงต้องให้ความสำคัญกับการสร้างบรรยากาศแห่งการมีส่วนร่วม เป็นมิตร และมีเป้าหมายในการประชุมที่ชัดเจนว่ามีเป้าหมายอะไร และผู้นำการประชุมจึงต้องมีเทคนิคในการสร้างการมีส่วนร่วมที่ดี

2.5 ผลักดันนโยบายสู่การปฏิบัติในหลายช่องทาง บทเรียนสำคัญในการผลักดันนโยบายสู่ระบบ และกลไกของท้องถิ่น คือ การผลักดันผ่านหลายๆช่องทาง ดังนั้นการหาช่องทางหรือกลไกในที่หลากหลายในการผลักดันข้อเสนอสู่การปฏิบัติ เช่น การผลักดันผ่านข้อบัญญัติของ องค์การบริหารส่วนตำบล ผลักดันเข้าแผนกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น และ การประสานแผนกับ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และอีกช่องทางหนึ่งคือ การผลักดันให้กลุ่มเครือข่ายที่เข้มแข็งเป็นแกนในการปฏิบัติการตามนโยบาย จะทำให้ นโยบายถูกนำไปสู่การปฏิบัติได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.6 การสร้างการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจด้วย ส่วนหน่วยงานอื่นๆที่มาร่วมดำเนินการต้องมีการจัดทำแผนร่วมในการดำเนินงาน เพื่อให้กิจกรรมที่แต่ละหน่วยงานมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

2.7 มีการประเมินผลนโยบายที่เน้นการพัฒนาทุนทางสังคม การประเมินควรเน้นการพัฒนาการเรียนรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ช่วยพัฒนาศักยภาพของคนทำงาน

ให้สามารถนำบทเรียนที่ค้นพบมาพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีวิธีการประเมินให้ครอบคลุมผู้ที่ได้รับผลกระทบ เช่น การประเมินผลกระทบของนโยบายต่อวิถีชีวิตประชาชนซึ่งวิธีการนี้มีความเป็นวิชาการจึงจำเป็นต้องมีสถาบันวิชาการจากภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามามีส่วนร่วม

2.8 มีการสื่อสารสาธารณะโดยใช้สื่อในท้องถิ่น ที่หลากหลายและเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่น ต้องมีการสื่อสารทางสังคม หลากหลายรูปแบบทั้งการประชุม การประชาสัมพันธ์ผ่านหอกระจายข่าว วิทยุชุมชน ป้ายประชาสัมพันธ์ และ การจัดกิจกรรมต่างๆในชุมชน เช่น งานบุญประเพณี

สรุป

กระแสการพัฒนาปัจจุบันให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ การพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องสำคัญ จากแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากการตามกระแสการพัฒนาจากภายนอก จนเกิดความล่มสลายของชุมชน หลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ทำให้เห็นศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นที่มีอยู่นั้นคือ “ทุนทางสังคม” ที่เป็นเสมือนชุมพลังงานภายในที่คอยค้ำจุน หล่อเลี้ยงสังคมไว้ และได้กลายเป็นทิศทางในการพัฒนางานถึงปัจจุบันในท้องถิ่น โดยเฉพาะ อปท.ที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่น ที่ควรทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการนำทุนทางสังคมในด้านที่ดี มาใช้ในกระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะ เพื่อให้นโยบายสาธารณะสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น ซึ่งการที่จะให้ อปท.ทำหน้าที่ได้ จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากสถาบันวิชาการ ที่จะพัฒนาศักยภาพ ปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์ให้อปท.สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกกลางที่เอื้ออำนวย ในการพัฒนาชุมชน ท้องถิ่น ไปสู่ทิศทางที่เหมาะสมกับศักยภาพของตนเอง

เอกสารอ้างอิง

- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2547). **วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชูวิศ ฤกษ์ศิริสุข. (2543). รายงานพิเศษ ดร.อัมรา สยามวาลา สวมเสื้อ “มารกซิสต์” เสนอ 4 กลไกสังคมไทย. **เนชั่นสุดสัปดาห์** 8, 396 (3-9 มกราคม 2543): 16-17.
- เชษฐชัย ศรีสุชาติ. (2541). **ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะกรณีศึกษาการจัดการที่อยู่อาศัยใหม่ให้ชาวชุมชนแออัด ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เดชรัตน์ สุขกำเนิด. (2547). **นโยบายสาธารณะกับสุขภาพคนไทย**. กรุงเทพฯ: อูษาการพิมพ์.
- ธวัชชัย เคหะบาล. (2556). **เครือข่ายทางสังคมกับการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับตำบล**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- นพนันท์ วรรณเทพสกุล. (2550). **นโยบายสาธารณะท้องถิ่นจากแนวคิดสู่การปฏิบัติ บทวิเคราะห์นโยบายด้านสุขภาพ จ.สงขลา**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- นราธิป แก้วทอง. (2550). **กระบวนการเสริมสร้างทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาชุมชน: ศึกษากรณีชุมชนบ้านใหม่คุณธรรม อำเภอเมืองจัตุมะ จังหวัดขอนแก่น**. วิทยานิพนธ์ปริญญา ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- นิตยา ปุรุกระโทก. (2555). **ทุนทางสังคมกับการสร้างเสริมสุขภาวะชุมชน**. วิทยานิพนธ์ปริญญา ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- บัวพันธ์ พรหมพักพิง และ สุวิทย์ อิศาศวัต บรรณธิการ. (2546). **สรุปผลการสัมมนา เรื่อง “ทุนทางสังคม : มรดกเก่าจะนำเราไปรอดจริงหรือ”**. ขอนแก่น: ภาควิชาพัฒนาสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- บัวพันธ์ พรหมพักพิง. (2551). **แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนา**. ขอนแก่น: ภาควิชาพัฒนาสังคมคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- บัวพันธ์ พรหมพักพิง และคณะ. (2552). กขค การระดมศักยภาพชุมชนเพื่อการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชน. ขอนแก่น: หจก.ขอนแก่นการพิมพ์.
- บัวพันธ์ พรหมพักพิง และคณะ. (2553). รายงานความก้าวหน้าโครงการพัฒนาและวิจัยสุขภาวะชุมชนเพื่อความอยู่ดีมีสุขตำบลหนองแปน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น. ขอนแก่น: กลุ่มวิจัยความอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- _____. (2554). รายงานความก้าวหน้า งวดที่ 4 โครงการพัฒนาและวิจัยสุขภาวะชุมชนเพื่อความอยู่ดีมีสุขตำบลหนองแปน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น. ขอนแก่น: กลุ่มวิจัยความอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ประภาส ปันตบแต่ง และกฤษฎา บุญชัย. (2550). แนวทางการจัดสมัชชาสุขภาพในระดับพื้นที่. กรุงเทพฯ: มูลนิธินโยบายสุขภาวะ แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบประเมินผลกระทบทางสุขภาพ
- ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ. (2547). วาทกรรมทุนทางสังคม: กระบวนการสร้างแนวคิดและปฏิบัติการในบริบทการพัฒนาของไทย (พ.ศ. 2540-2546). วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมวิทยามหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคมวิทยา ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเวศ วะสี. (2541). มองย้อนอดีตและอนาคต “ทุนทางสังคม” รากฐานที่แท้จริงของการพัฒนา. ฐานเศรษฐกิจ 18, 1291 (28 มิถุนายน-1 กรกฎาคม 2541): 9.
- ประเวศ วะสี. (2552). กระบวนการนโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.
- พงษ์ภัทร รัตนสุวรรณ. (2550). ศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขุนยวม อำเภอขุนยวมจังหวัดแม่ฮ่องสอน. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการส่งเสริมสุขภาพบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วรวิทย์ โรมรัตนพันธ์. (2548). ทุนทางสังคม. กรุงเทพฯ : โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.

สมบัติ ชำรงฉัตรวงศ์. (2548). **นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สมพันธ์ เตชะอธิก. และคณะ (2553). การพัฒนาสุขภาวะแบบมีส่วนร่วมบนฐานสวัสดิการชุมชน. ในบทความวิชาการ เรื่อง สังคมสวัสดิการ คน ครอบครัว ชุมชน **สู่ความอยู่ดีมีสุข**, หน้า 113-137. กลุ่มวิจัยความอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป. (2556). **เอกสารหลักและมติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 3 พ.ศ.2556**. สำนักงานปฏิรูปเพื่อสังคมไทยที่เป็นธรรม.

สัคพศ แสงฉาย. (2557). ทุนทางสังคมกับการพัฒนาชุมชนบางนางลี่ อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดมหาสารคาม. **วารสารวิจัยเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่**. 6(3), 79-92.

สุรศักดิ์ บุญเทียน. (2549). ถอดรหัสสมัชชาสุขภาพสู่การพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพอย่างมีส่วนร่วม. **เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ปี 2549**. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ.

สุรศักดิ์ บุญเทียน. (2551). **การพัฒนารูปแบบการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม ของสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร.

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (2553). **เอกสารหลัก ระเบียบวาระที่ 2.7 เรื่องนโยบายสนับสนุนพื้นที่จัดการตนเองเพื่อสังคมสุขภาวะ ในงานสมัชชาสุขภาพแห่งชาติครั้งที่ 3**. สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.

อมรา พงศาพิชญ์. (2543). ทุนทางสังคมในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในสังคมไทย. **วารสารวิจัยสังคม**. 23(1), 34-50.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2541). **“สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร : สถานภาพการศึกษาเกี่ยวข้องกับวิถีคิด”**,โครงการวิจัยชุมชนกับการจัดการทรัพยากร. คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เอนก นาเคบุตร. (2545). **ทุนทางสังคมและประชาสังคมในเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : 21 เซ็นจูรี่.

- Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. **The American Journal of Sociology** 94, S95-S120.
- Dror. Y. (1986). **Policy Making Under Adversity** Transaction Books. New Jersey: [n.p.].
- Robert D. Putnam, Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti. (1993). **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton University Press.
- Thomas E. Lasswell. (1965). **Life in sociology Reading in Sociology**. Chicago: Scott Foresman.