



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๓ ฉบับที่ ๗ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่องในฉบับ

- ☐ ผลกระทบที่เกิดจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน
๕ ตวงรัตน์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์
๕ นวรัตน์ นพคุณ
- ☐ “รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับการส่งเสริม
ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการเมือง
แนวใหม่”
๕ รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หันนิมพานิช
- ☐ สถาบันนิติบัญญัติเหนือชาติ
๕ อรณิชา เมธีวิบูลวุฒิ
- ☐ องค์การพัฒนาเอกชนกับสังคมไทย
๒๕ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และ
เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๔ อาคารนาคราทรไทย (ชั้น ๕ ค) ถนนพญาไท

แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๘ - ๒๒

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๔ อาคารนาคราทรไทย (ชั้น ๕ C) ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี

กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๘ - ๒๒

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนาม “ผู้จัดการรัฐสภาสาร” ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โดยส่งตัวแลกเงินหรือธนาคาณัติ ส่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

อัตราค่าบำรุง ปีละ ๑๕๐ บาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้
เป็นของผู้เขียนแต่ละท่านไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภา

ที่ปรึกษา

นายพิรุณ พุ่มหิรัญ
นายกัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางวนิดา มาสะวิสุทธิ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

เหรียญกษาปณ์

นางสาวสุพัตรา กบิลกาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นางสาวอาริษา เสาวรส

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรกิจชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางสาวอาภรณ์ เนืองเศรษฐ์
นางสาวลักขณ์ สานเศรษฐ์

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายสุภพงศ์ ขจรศิลป์



บทบรรณาธิการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์ที่จะทำให้ระบบการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองโดยตรง แต่หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาเกือบ ๘ ปี จึงพบว่าบางเรื่องที่ต้องแก้ไข นั่นก็คือในส่วนของ คณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. ที่เป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้เลือกคณะกรรมการสรรหาในส่วนของผู้แทนพรรคการเมือง จากแต่ละพรรคที่มี ส.ส. พรรคละหนึ่งคนและคัดให้เหลือ ๕ คน แต่พรรคการเมืองในปัจจุบันมีเพียง ๔ พรรคเท่านั้น จึงเป็นปัญหาซึ่งนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

รัฐสภาฉบับนี้จึงได้นำเสนอผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีต่อประชาชน ต่อองค์กรอิสระ และต่อรัฐบาล รวมทั้ง รัฐธรรมนูญได้ส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการเมืองแนวใหม่อย่างไร เพื่อนำไปสู่การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยมีประชาชนเป็นตัวแทนแสดงหลักตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและตามแนวคิดของการเมืองแนวใหม่ นอกจากนี้ ยังมีบทความที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

บรรณาธิการ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภา

ปีที่ ๕๓ ฉบับที่ ๗ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

สารบัญ

- ❑ ผลกระทบที่เกิดจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ๑
 ➤ ตวงรัตน์ เล่าหัตถพงษ์ภุรี
 ➤ นวรัตน์ นพคุณ
- ❑ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับการส่งเสริม
ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการเมืองแนวใหม่ ๕
 ➤ รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หันนิพานิช
- ❑ สถาบันนิติบัญญัติเหนือชาติ ๑๕
 ➤ อรณิชา เมธีวิบูลวุฒิ
- ❑ องค์การพัฒนาเอกชนกับสังคมไทย ๒๕
 ➤ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด

CONTENT



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



การถอดร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ดวงรัตน์ เล้าหัดทองษ์บุรี*

นพรัตน์ นพคุณ**

จากการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทั้ง ๙ คน ได้ลาออกจากตำแหน่งภายหลังจากถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาให้จำคุก ๒ ปี และรอการลงอาญา ๒ ปี ทำให้ต้องมีการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชุดใหม่ จะต้องมีการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ๑๕ คน ส่วนหนึ่งมาจากผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคเลือกกันเองเหลือ ๕ คน เป็นกรรมการสรรหา แต่ขณะนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรเพียง ๔ พรรคเท่านั้น จึงเกรงว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญจึงก้าวถึงทางตันไม่อาจเดินหน้าต่อไปได้ เนื่องจาก ส.ส.ร. ผู้ร่างรัฐธรรมนูญคาดไม่ถึงว่าหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันนี้เพียงกว่า ๗ ปี พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลดลงอย่างรวดเร็วถึงเพียงนี้ จึงได้มีการเสนอทางออกให้แก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตัด “ผู้แทนพรรคการเมือง” ออกจากคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระต่าง ๆ ซึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวอาจทำให้เกิดผลกระทบดังต่อไปนี้

* ผู้อำนวยการกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

** วิทยากร สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร





ต่อประชาชน ไม่มีผู้แทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ทั้งที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนี้ต้องการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอีกทั้งทำให้ขาดความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับองค์กรอิสระ โดยจากสวนดุสิตโพล มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ได้มีการสำรวจความคิดเห็นประชาชนที่สนใจในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยในประเด็นของการตัดสินส่วนผู้แทนพรรคการเมืองออกจากกรรมการสรรหา ประชาชนส่วนใหญ่เห็นควรให้ตัดออกเพื่อตัดปัญหาผลประโยชน์และเพื่อความโปร่งใสถึงร้อยละ ๔๓.๖๗ แต่บางส่วนเห็นว่าไม่ควรตัดออกเพื่อความยุติธรรม เพราะถือเป็นตัวแทนจากประชาชน ร้อยละ ๓๕.๘๘ และเห็นว่าตัดหรือไม่ตัดออกก็ได้โดยให้เป็นไปตามความสมดุลของระบบการเมืองไทยอีกร้อยละ ๒๐.๕๒ สำหรับการให้ประธานรัฐสภาและผู้นำฝ่ายค้านมาร่วมเป็นกรรมการสรรหา ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าควรให้ประธานรัฐสภามาเป็นกรรมการสรรหาเพราะคิดว่ามีหน้าที่ที่จะต้องทำตัวเป็นกลางและควรแยกหน้าที่ของแต่ละส่วนให้ชัดเจน ร้อยละ ๕๔.๑๙ โดยประชาชนคิดว่าควรแก้ไขรัฐธรรมนูญทุกประเด็นรวมถึงการแก้ไขภูมิของผู้สมัคร ส.ส. ด้วย ร้อยละ ๔๖.๗๔ เห็นว่าควรแก้ไขเกี่ยวกับองค์กรอิสระทั้ง ป.ป.ช. กกต. และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ร้อยละ ๓๑.๓๓ และเห็นว่าควรแก้ไขเฉพาะเรื่อง ป.ป.ช. เท่านั้น ร้อยละ ๑๙.๓๑

จึงเห็นได้ว่าจากผลของการสำรวจความเห็นของประชาชนดังกล่าวถึงแม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะเห็นว่าควรตัดสินส่วนผู้แทนพรรคการเมืองออกจากกรรมการสรรหาในองค์กรอิสระต่าง ๆ แต่ก็มีประชาชนบางส่วนที่ยังเห็นว่าพรรคการเมืองเป็นเสมือนตัวแทนของประชาชน ไม่ควรที่จะตัดสินส่วนนี้ออกไป

ต่อองค์กรอิสระ ทำให้ประชาชนมองว่าองค์กรอิสระส่วนใหญ่ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่โปร่งใส ถูกแทรกแซงการทำงาน ไม่มีความเป็นอิสระ โดยจากผลการสำรวจความเห็นคนกรุงเทพมหานครของสำนักวิจัยเอแบคโพลครั้งล่าสุด มีกลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ ๖๑ เชื่อว่าองค์กรอิสระไม่อิสระจริง บุคคลที่มาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระส่วนใหญ่เป็นคนของฝ่ายรัฐบาลจึงต้องมีการตัดผู้แทนพรรคการเมืองออกเพื่อตัดตอนการแทรกแซงการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ แม้ว่าจะไม่สามารถยับยั้งการแทรกแซงและครอบงำองค์กรอิสระได้อย่างเบ็ดเสร็จก็ตามอย่างน้อยก็ทำให้ภาพพจน์ขององค์กรอิสระโปร่งใสมากขึ้น เรียกครีธาความน่าเชื่อถือจากประชาชนคืนมาได้



สำนักวิจัยเอแบคโพลได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจำนวน ๑,๙๙๖ ตัวอย่างจากเขต กทม. และปริมณฑล ในหัวข้อ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในฝัน” ทำการสำรวจระหว่างวันที่ ๓-๔ มิถุนายน ผลการสำรวจพบว่าบุคคลที่ตัวอย่างระบุว่าต้องการให้เข้ามาเป็นหนึ่งในคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีดังนี้ ตัวอย่างร้อยละ ๔๒.๑ ระบุ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี, ร้อยละ ๓๖.๒ ระบุ ร.ต.อ.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, ร้อยละ ๒๙.๒ ระบุ นายอานันท์ ปันยารชุน, ร้อยละ ๒๕ ระบุ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตามลำดับ

เมื่อคณะผู้วิจัยถามถึงคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น พบว่าตัวอย่างร้อยละ ๕๔.๗ ระบุต้องเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริต รองลงมาคือ ร้อยละ ๑๓.๕ ต้องเป็นบุคคลที่มีความยุติธรรม ร้อยละ ๙ ต้องเป็นบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น และร้อยละ ๖.๗ ต้องเป็นบุคคลที่เสียสละทำงานด้วยความทุ่มเท ในคำถามถึงคดีการทุจริตที่ต้องการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุติใหม่เร่งตรวจสอบ/คลี่คลาย พบว่าร้อยละ ๕๖.๓ ระบุคดีทุจริตเครื่องตรวจวัดกระเบิด (ซีทีเอ็กซ์) ร้อยละ ๔๐.๒ ระบุคดีทุจริตในโครงการรับจำนำข้าว ร้อยละ ๓๔.๐ ระบุคดีทุจริตลำไย ร้อยละ ๓๒.๘ ระบุคดีทุจริตโครงการจัดการน้ำเสียคลองด่าน ร้อยละ ๒๗.๖๙ ระบุกรณี ล.ส. อมเงินวัด ตามลำดับ

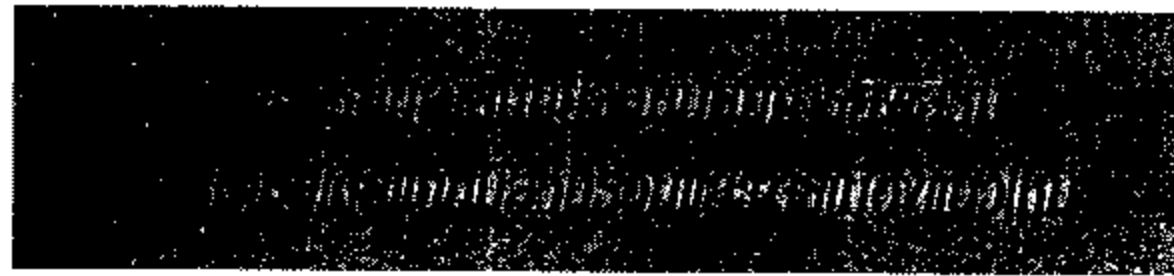
และเมื่อคณะผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นของตัวอย่างกรณีแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งพบว่าตัวอย่างร้อยละ ๕๑.๖ ระบุควรแก้ไขเรื่องการสรรหาและการแต่งตั้ง ร้อยละ ๔๑.๙ ระบุควรแก้ไขในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ร้อยละ ๓๕.๒ ระบุควรแก้ไขในเรื่องการถอดถอน และร้อยละ ๒๑.๐ ระบุควรแก้ไขในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามลำดับ

ต่อรัฐบาล แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาการแทรกแซงการทำงานขององค์กรอิสระ เพราะที่ผ่านมารัฐบาลถูกมองว่าเข้าไปแทรกแซงและครอบงำการทำงานขององค์กรอิสระ โดยการส่งตัวแทนเข้าไปในคณะกรรมการสรรหาขององค์กรอิสระเพื่อคัดเลือกคนของตนเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ ส่งผลให้ระบบตรวจสอบไม่สามารถทำงานได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จนต้องนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตัดผู้แทนพรรคการเมืองออกเพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซง ซึ่งอาจมองได้ว่าทำให้ได้บุคคลที่มีความเป็นกลางเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่าย

บริหารได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นตามความคาดหวังของประชาชนเพราะไม่มีผู้แทนจากพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนที่จะสนองตอบนโยบายของฝ่ายบริหารและพรรคที่ตนสังกัด ขณะเดียวกัน ภาพพจน์ของรัฐบาลก็จะดีขึ้นด้วยในสายตาของประชาชน

ซึ่งเมื่อผลการลงมติในการประชุมรัฐสภาเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๘ ก็เป็นไปตามความคาดหมาย กล่าวคือ เสียงส่วนใหญ่ ๕๐๙ เสียงจากสมาชิกรัฐสภา ๗๐๐ คนรับหลักการร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐบาลที่เสนอแก้ไขเพียงมาตราเดียว คือ ๒๙๗ โดยร่างของฝ่ายรัฐบาล มีสาระสำคัญ คือ ให้คณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. มีจำนวน ๑๕ คน โดยมี ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุดเหมือนเดิม ส่วนอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง แต่เลือกให้เหลือ ๖ คน และตัดสัดส่วนตัวแทนพรรคการเมืองและให้มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำเสียงข้างมากซึ่งเป็น ส.ส. และได้รับเสียงสนับสนุนมาจาก ส.ส. ที่ไม่มีลักษณะตามมาตรา ๑๒๐ พร้อมได้แก้ไขให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ที่เลือกกันเองให้เหลือ ๑ คนมาเป็นกรรมการสรรหา

ดังนั้น ในขณะนี้จึงอยู่ในช่วงเวลาของการรอคอยและตัดสินใจว่าในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้จะทำให้ประชาชนให้ความเชื่อถือในกรรมการองค์กรอิสระที่ได้รับการสรรหาตามรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขใหม่นี้เพียงใด และองค์กรอิสระโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ป.ป.ช. จะเรียกศรัทธาความน่าเชื่อถือคืนมาจากประชาชนได้หรือไม่



รองศาสตราจารย์ ดร.จุฬพล ทนันทนิช*

๑. การเมืองแนวใหม่และลักษณะสำคัญของการเมืองแนวใหม่

หากพิจารณาเจตนารมณ์ของการปฏิรูปทางการเมืองที่ผ่านมา และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปทางการเมืองและโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่จะทำให้ระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง

ทั้งนี้เพราะในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่เพียงให้ประชาชนใช้อำนาจผ่านตัวแทน (Representative Democracy) เท่านั้น หากแต่พยายามให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง^๑ (Participatory Democracy) มากขึ้น

การที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงมากขึ้น สืบเนื่องมาจาก “ประชาธิปไตยที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านตัวแทน” มีปัญหา ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่เฉพาะในกรณีของประเทศไทยหากแต่เกิดขึ้นกับประเทศที่ใช้ระบบการเมืองนี้ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งพากันประท้วงนักการเมือง เพราะพวกเขาเริ่มตระหนักว่านักการเมืองไม่สามารถแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนได้ นักการเมืองไม่ได้เป็นตัวแทนความทุกข์ยากของประชาชนอีกต่อไป

* ค.บ., สค.ม., ร.ม., ร.ด. ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

^๑ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ การเมืองของพลเมือง, โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๕๓ หน้า ๕๖-๖๗



LIRT



แต่ได้กลายเป็นกลุ่มที่มุ่งแสวงผลประโยชน์ส่วนตัว ดำเนินการเมืองเพื่อหา “เงิน” ซึ่งก็คือ “การคอร์รัปชันทางการเมือง”

ที่เป็นเช่นนั้นเพราะในทุกประเทศสิ่งที่เรียกว่า “ธุรกิจการเมือง” ได้เกิดขึ้น บริษัทข้ามชาติและบริษัทขนาดใหญ่ภายในชาติเริ่มหาประโยชน์โดยตรงจากรัฐและจากงบประมาณแผ่นดิน การลงทุนทางการเมืองจึงเกิดขึ้น กลุ่มทุนขนาดใหญ่เหล่านี้ได้ลงทุนซื้อนักการเมืองและพรรคการเมือง

หลังจากการเลือกตั้ง กลุ่มทุนเหล่านี้หากินกับรัฐโดยการนำเสนอโครงการขนาดใหญ่ (อภิมหาโครงการ) เพื่อให้รัฐลงทุนมากมาย โดยที่โครงการเหล่านี้จะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเลย ผลระยะยาวคือรัฐจะเริ่มมีหนี้สินมากขึ้นเรื่อย ๆ

เกี่ยวกับเรื่องนี้ในกรณีของประเทศโลกที่สาม การหาเสียงกลายเป็นการซื้อเสียง การเป็นผู้แทนจึงกลายเป็นการลงทุนแบบหนึ่ง พรรคการเมืองได้กลายเป็นที่รวมตัวของกลุ่มอิทธิพล และพวกมาเฟีย “รัฐ” และ “อำนาจรัฐ” กลายเป็นแหล่งหากำไรของบรรดานักการเมืองและนายทุนข้ามชาติ และนักปั่นหุ้น ซึ่งในประเด็นนี้กรณีของการเมืองไทยก็มีสภาพไม่แตกต่างกัน บรรดานักการเมืองต่างแสวงหาหรือร่วมกันแสวงหาประโยชน์เฉพาะตนเฉพาะกลุ่ม

ผลจึงทำให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ พยายามให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ตรงนี้จึงเป็นที่มาของ “การเมืองแนวใหม่” ที่มีฐานคิดที่ว่า อำนาจมาจากประชาชน ไม่ได้มาจากการช่วงชิงอำนาจรัฐของผู้แทน

ในแง่ดังกล่าว “การเมืองแนวใหม่” เป็นการเมืองที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม เข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจทางการเมืองเป็นอย่างมาก

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “การเมืองแนวใหม่” เป็นการเมืองที่ให้ความสนใจกับประชาชนในฐานะตัวแสดงหลัก ไม่ใช่ “การเมืองแนวเดิม” ที่มุ่งเน้นการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าหรืออำนาจในแง่ของการแย่งชิงและแข่งขันกันอีกต่อไป

สำหรับเหตุผลของการที่มี “การเมืองแนวใหม่” และลักษณะสำคัญของ “การเมืองแนวใหม่” มีดังนี้^๒

^๒ วรพิตย์ มีมาก, “แนวทางวิเคราะห์การเมืองหลังพหุวัฒนธรรมศาสตร์” ประมวลสาระชุดวิชาการวิเคราะห์การเมืองและระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐศาสตร์ บัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖ หน้า ๒๒๗-๒๒๘

(๑) ความเสื่อมสรีรภาพในระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนและระบบการเมืองแบบรัฐสภา ขณะที่สังคมกำลังเผชิญกับปัญหาต่างๆ อย่างมากมาย เช่น โรคเอดส์ ความยากจน สิทธิมนุษยชน การทำลายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ และความขัดแย้งในรูปแบบใหม่ซึ่งเปลี่ยนจากการเผชิญหน้าระหว่างประเทศมหาอำนาจ มาเป็นความขัดแย้งทางเชื้อชาติ เพศ ศาสนา วัฒนธรรม ฯลฯ

แต่ “การเมืองแนวเดิม” กลับเน้นการแข่งขันกันระหว่างพรรคการเมืองเพื่อเข้าไปเป็นรัฐบาลและเน้นการแก้ไขปัญหาและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาใช้กฎหมายเป็นหลัก ซึ่งการดำเนินภายใต้ความเชื่อเช่นนี้แทนที่จะทำให้ปัญหาและความขัดแย้งคลี่คลาย กลับทำให้สถานการณ์บานปลายออกไปและเพิ่มความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ “ระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน” และ “ระบบการเมืองแบบรัฐสภา” ยังเต็มไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการกระทำที่เอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง

จากพฤติกรรมดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า “การเมืองแนวเดิม” จะกีดกันประชาชนให้ออกไปเป็นเพียง “ผู้ดู” และ “ปฏิบัติตาม” สิ่งที “ผู้แทน” ซึ่งได้ “อำนาจรัฐ” เป็นผู้กำหนดขึ้นเท่านั้น

การเมืองแนวใหม่มีฐานคิดว่า

- อำนาจมาจากประชาชน ไม่ได้มาจากการช่วงชิงอำนาจรัฐของผู้แทน
- อำนาจของประชาชนจะกระจายออกไปในทุกองคาพยพของสังคม

ไม่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐหรือพรรคการเมือง

- ไม่กำหนดเขตแดนที่ชัดเจนระหว่างรัฐกับประชาชนหรือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

“การเมืองแนวใหม่” จึงมี “อาณาบริเวณ” ให้ประชาชนเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจทางการเมืองเป็นอย่างมาก แทนที่จะจำกัดอยู่แต่ในรัฐสภาดังเช่นการเมืองแนวเดิม

ดังนั้น รัฐและพรรคการเมืองจึงไม่ใช่เป็นสถาบันหลักในการตัดสินใจอีกต่อไป เมื่อเป็นดังนี้ ความหมายของ “การเมือง” จึงมิใช่เรื่องของผลประโยชน์หรือการจัดสรรคุณค่าหรืออำนาจในแง่ของการแย่งชิงและการแข่งขันอีกต่อไป



LIRT

หากแต่จะให้ความสนใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในฐานะที่เป็นตัวแสดงหลักแทน เช่น เพศ ภาษา วัฒนธรรม สิทธิ โอกาส ฯลฯ

(๒) “การเมืองแนวเดิม” ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ “กลไกตลาด” และการขึ้นนำของ “ระบบทุนนิยมเสรี” การตกอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบเศรษฐกิจแบบนี้จะเห็นได้จากการนำแนวคิดทันสมัยเข้ามาใช้ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น การแปรรูป โลกาภิวัตน์ ธรรมภิบาล การค้าเสรี ฯลฯ ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ ประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศได้นำมาใช้กับประเทศที่อ่อนแอกว่าโดยผ่านทางรัฐบาลและรัฐสภาในระบบการเมืองแนวเดิม เพื่อให้กระทำตามที่ประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศต้องการ

การกระทำแบบนี้ นอกจากจะทำให้อำนาจอธิปไตยของประเทศกำลังพัฒนาต้องสูญไปแล้วยังได้ส่งผลทำให้มีการผลาญทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไปอย่างมากมาย รวมทั้งทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง

“การเมืองแนวใหม่” เห็นว่า แนวคิดนี้ได้ส่งผลให้เกิดการรุกรานที่ขอบธรรมจากประเทศที่พัฒนามากว่า ซึ่งอาจไม่ยุติเพียงเฉพาะด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังอาจนำไปสู่การรุกรานทางทหารได้อีกด้วย

ดังนั้น “การเมืองแนวใหม่” จึงคัดค้านการใช้แนวคิดทางเศรษฐกิจมาเป็นตัวชี้นำทางการเมือง และเสนอให้มีการนำแนวคิดของ “การคิดระดับสากล และปฏิบัติระดับท้องถิ่น” เข้ามาใช้แทนที่

(๓) “การเมืองแนวเดิม” มีลำดับชั้นของอัตลักษณ์ (Identity) เช่น เพศ ผิว เชื้อชาติ ศาสนา เป็นต้น และเฉพาะอัตลักษณ์ใดอัตลักษณ์หนึ่งเท่านั้นที่จะมีความเหนือกว่าอัตลักษณ์อื่นๆ “การเมืองแนวเดิม” จะให้อภิสิทธิ์กับชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งเท่านั้น เช่น การเมืองแบบเสรีนิยมจะให้ความสำคัญต่อผู้ประกอบการ ขณะที่การเมืองแบบมาร์กซ์ จะให้ความสำคัญต่อชนชั้นกรรมกร เป็นต้น

ส่วน “การเมืองแนวใหม่” จะให้ความสำคัญกับความเสมอภาคของบุคคล โดยไม่นำเอาอัตลักษณ์เข้ามาเกี่ยวข้อง

(๔) “การเมืองแนวเดิม” ใช้วิธีการเจรจาต่อรองและการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ โดยปกติรัฐทั่วไปจะมองประชาชนผ่าน “แว่น” ของ “การเมืองแนวเดิม” โดยถือว่า



การเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของประชาชนเป็นการเคลื่อนไหวของ “คู่กรณี” ที่มีผลประโยชน์แอบแฝง

ด้วยเหตุนี้ ถ้าต้องการยุติการเคลื่อนไหวใด ๆ ที่เกิดขึ้นวิธีการที่นำมาใช้คือ การให้ “คู่กรณี” ตั้ง “ตัวแทน” ขึ้นมาเพื่อเจรจาดำเนินเรื่องผลประโยชน์ระหว่างกัน และสิ่งที่รัฐเรียกร้องจาก “คู่กรณี” เสมอคือ ขอให้ “คู่กรณี” เสียผลประโยชน์ของตนเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม

และขณะเดียวกันก็พยายามโฆษณาชวนเชื่อให้เห็นว่า การเรียกร้องของ “คู่กรณี” เป็นการกระทำที่ไม่รักชาติและสร้างความวุ่นวายให้แก่สังคม ซึ่งการกระทำของรัฐที่ไม่เข้าใจธรรมชาติของการเคลื่อนไหวของประชาชนเช่นนี้ ได้ทำให้สถานการณ์ต่าง ๆ บานปลายและยากต่อการแก้ไขมากยิ่งขึ้น

“การเมืองแนวใหม่” เห็นว่า ประชาชนไม่ใช่ “คู่กรณี” และการเคลื่อนไหวของประชาชนไม่ใช่ “การประท้วง” ดังนั้น การหาข้อยุติโดยใช้การเจรจาดำเนินเรื่องจึงไม่ตรงประเด็น ทั้งนี้เพราะประชาชนไม่มี “ผลประโยชน์” ที่จะไปเจรจาดำเนินเรื่องกับรัฐในลักษณะของ “คู่กรณี”

หากแต่การเคลื่อนไหวของประชาชนเป็นไปเพื่อต้องการชี้ให้รัฐเห็นถึงข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นในกระบวนการพัฒนาและให้รัฐได้ตระหนักถึงภัยที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามแนวทางที่รัฐกำหนด ซึ่งการกระทำเช่นนี้จะเป็นการสร้างความหมายในทางการเมืองให้เกิดขึ้น

๒. รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) กับการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการเมืองแนวใหม่

๒.๑ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กับการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ก่อนที่จะได้กล่าวถึงรายละเอียดโดยสังเขปว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) ได้ส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเช่นไร จะขอยกกล่าวถึงที่มา สาระสำคัญ หรือหลักการ และสมมติฐานของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้ รวมทั้งการเสนอทางออกเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องนี้ก่อน

๒.๑.๑ ที่มาของ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม”

“ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) ในแง่ของหลักการถือเป็นแนวคิด “ทฤษฎีใหม่ของประชาธิปไตย” ที่มีที่มาจากหรือที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๖๐ พร้อม ๆ



LIRT

กับแนวคิด ทฤษฎี สตรีนิยมศึกษา (Feminism) ทฤษฎีความเป็นพลเมือง (Citizenship Theories) เป็นต้น”

๒.๑.๒ สารสำคัญหรือหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

“ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ตามทฤษฎีของ C. Pateman C. Pateman เห็นว่า “ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” มีลักษณะท้าทายความคิดหรือความเชื่อที่ว่า มี “ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบคลาสสิก” อันได้แก่ ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม อยู่เพียงทฤษฎีเดียว

สำหรับสาระสำคัญหรือหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมก็คือ เป็นประชาธิปไตยที่มีการตัดสินใจอย่างไตร่ตรองรอบคอบ นั้นหมายความว่าตามหลักการของประชาธิปไตยแบบนี้ สมาชิกทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น รับฟัง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับสมาชิกคนอื่น ๆ ได้อย่างทั่วถึงก่อนที่จะมีการตัดสินใจร่วมกัน

นอกจากนี้ C. Pateman ยังเห็นว่า “แก่นของประชาธิปไตย” ไม่ใช่อยู่ที่ “ความเป็นตัวแทน” (Representation) หากแต่อยู่ที่ “การมีส่วนร่วม”^๕ (Participation)

๒.๑.๓ สมมติฐานของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ในแง่ของสมมติฐาน สมมติฐานของ “ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” อยู่ที่ทำให้ความสำคัญกับ “เสรีภาพ” (Freedom) และกิจกรรม รวมทั้งเชื่อเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการลงคะแนนเสียงที่จะต้องมิอยู่

การเลือกหรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ในตัวของมันเองไม่ได้เป็นหลักประกันการคงอยู่ของประชาธิปไตย

นอกจากนี้บรรดานักทฤษฎียังเห็นว่าประชาธิปไตยตามสมมติฐานนี้เกิดจากการพัฒนาความสัมพันธ์ที่ปัจเจกชนต่างมีความไว้วางใจระหว่างกัน และต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน

ในกรณีของยุโรป การเรียกร้อง “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” เกิดจากการเคลื่อนไหวของพวก “ฝ่ายซ้าย” (New Left) การเคลื่อนไหวของนักศึกษาในทศวรรษ ๑๙๖๐ และ

^๕ Jean Grugel: *Democratization : A Critical Introduction*, New York Palgrave, 2002 p.23

^๕ C. Pateman *Participation and Democratic Theory* Cambridge : Cambridge University Press,



๑๙๗๐ รวมทั้งการเคลื่อนไหวของขบวนการกลุ่มผู้หญิง ขบวนการรณรงค์เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการเคลื่อนไหวของบรรดาคนงาน^๕ ที่เห็นหรือที่วิจารณ์ว่า “ประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ในขณะนั้น เน้นหรือให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับรัฐ และผลกระทบของการผลิตทางเศรษฐกิจที่มีต่อพลเมือง

แนวคิดการมีส่วนร่วมในช่วงนั้นหรือในระบอบนั้น ได้รับการพิจารณาจากรัฐในแง่ที่มีความคลุมเครือ ผลทำให้บรรดาผู้ที่มีส่วนร่วมปฏิเสธแนวคิดของประชาธิปไตยตะวันตกในช่วงนั้นที่มีลักษณะดังกล่าว โดยเฉพาะการปฏิเสธลัทธิรัฐนิยม (Statism) ลัทธิสวัสดิการนิยม (Welfarism) รวมทั้งการปฏิเสธการแทรกแซงจากรัฐในทุกรูปแบบ

๒.๑.๔ การนำประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้

คำถามมีว่า หากมีการประยุกต์หรือมีการนำแนวคิด “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” มาใช้กับชุมชนขนาดใหญ่ อาทิ “รัฐชาติ” (Nation State) จะมีปัญหาไหม

คำตอบคือ จะมีปัญหาอย่างแน่นอน ประเด็นก็คือ จะทำอะไรจึงจะทำให้การนำแนวคิดเกี่ยวกับ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ดังกล่าวมาใช้กับชุมชนขนาดใหญ่ อาทิ รัฐชาติ ไม่มีปัญหา ก่อนจะตอบคำถามนี้ จะขอนำข้อคิดความเห็นของ C. B. Macpherson ที่ได้กล่าวถึงปัญหาของการนำแนวคิด “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” มาประยุกต์ใช้กับชุมชนขนาดใหญ่ อาทิ “รัฐชาติ” ก่อน ข้อคิดของ C. B. Macpherson มีดังนี้

การนำ “แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” มาใช้ ปัญหาไม่ได้อยู่ที่จะบริหารจัดการกับมันอย่างไร หากอยู่ที่จะทำให้มันบรรลุเป้าหมาย หรือสัมฤทธิ์ผลได้อย่างไร... ปัญหาอุปสรรคหรือสิ่งกีดกันอะไรที่จะต้องมีการขจัด... หรือจัดการกับมันก่อน จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องใดบ้าง นอกจากนั้นหลังจากขจัดปัญหาอุปสรรคออกไปแล้ว ในสังคมปัจจุบันของเรา และที่สำคัญอุดมการณ์ที่เด่น ๆ หรือที่มีอยู่ทั่วไป อุดมการณ์ใดเป็นเงื่อนไข (สิ่ง) ที่จำเป็นจะต้องมีหรือต้องทำก่อน อุดมการณ์ใดเป็นเงื่อนไขที่ต้องทำร่วมหรือพร้อม ๆ กันไป ในการที่จะทำให้ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” บรรลุ

^๕ C.B. Macpherson, The Life and Times of Liberal Democracy, Oxford : Oxford University Press, 1977, p.93

^๖ Ibid pp.93-100



เป้าหมายหรือสัมฤทธิ์ผล?... ซึ่งในบรรดาเงื่อนไขดังกล่าว เงื่อนไขที่ควรจะได้มีการจัดทำก่อน หรือจัดทำพร้อมๆ กันไป หนึ่งในนั้นก็คือ เรื่องของการเปลี่ยนแปลงใน “จิตสำนึก” (Consciousness) หรือ “จิตไร้สำนึก” (Unconsciousness) ที่เริ่มจากการเปลี่ยนแปลงการมองตัวเอง และปฏิบัติกับตัวเองในฐานะเป็นผู้บริโภค มาเป็นการมองตัวเองและปฏิบัติต่อตัวเองในฐานะผู้นำ มีการนำทักษะหรือศักยภาพของตัวเองออกมาใช้ ขณะเดียวกันมีการชื่นชมยินดีกับการใช้ รวมทั้งการพัฒนาทักษะหรือศักยภาพเหล่านั้น คำถามมีว่า เรื่องนี้เป็นสิ่งจำเป็นไหม คำตอบต่อคำถามดังกล่าวก็ต้องตอบว่า เรื่องนี้เป็นสิ่งจำเป็นหรือเป็นเรื่องจำเป็นที่ไม่เพียงต่อการเกิดขึ้นของ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” หากแต่เป็นสิ่งจำเป็นหรือเป็นเรื่องจำเป็นของการดำเนินการของระบอบการปกครองนี้ด้วย เช่นเดียวกันที่เรื่องนี้ทำให้ไปมีผลต่อภาพพจน์ที่นำไปสู่ความรู้สึกร่วมกันของชุมชน ที่เป็นเช่นนั้นเพราะ การดำเนินการของ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ต้องการความรู้สึกร่วมกันของชุมชนที่หนักแน่น อีกเงื่อนไขที่ควรจะได้มีการดำเนินการหรือทำก่อน นั่นก็คือ “การลด” (Reduction) ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและทางสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันลง เพราะความไม่เท่าเทียมกันดังกล่าว... ทำให้เป็นการยากที่ระบบการเมืองจะเป็นระบบที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ในแง่ดังกล่าว ถ้าความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมยังคงอยู่เป็น การยากที่จะทำให้ชุมชน สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการเมือง...”

๒.๑.๕ การเสนอทางออกเพื่อแก้ปัญหาคาการประยุกต์ใช้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

จากทฤษฎีหรือข้อคิดเห็นของ C. B. Macpherson เกี่ยวกับ “ปัญหาของการประยุกต์ใช้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ดังกล่าว คำถามมีว่า จะมีทางออกในการแก้ปัญหานี้เรื่องนี้อย่างไร

คำตอบสำหรับการแก้ไขปัญหานี้ ทำได้โดยจะต้องมีการ **ปรับเปลี่ยนรูป** (Transformation) อาทิ จะต้องมึวิธีการผลิตสินค้าและการแข่งขันสินค้าในสังคมทุนนิยมกันอย่างไร นอกเหนือไปจากนั้นจะต้องมีการทำความเข้าใจ “ประชาธิปไตย” ในแง่ที่ตัวมันเองก่อให้เกิด “ความเท่าเทียม” รวมทั้งจะต้องมีการค้น แสวงหา “สิ่งดีงามร่วมกัน” รวมทั้งจะต้องมีการให้ความสำคัญกับ “ความเป็นตัวแทน” ทัวทั้งสังคมเพิ่มขึ้น ตลอดจนจะต้องมีการกระจายอำนาจ การสร้างสรรค์





รูปแบบการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ที่ในที่สุดจะเป็นก้าวที่สำคัญที่จะนำไปสู่ระบบการมีส่วนร่วมในระดับชาติต่อไป^๓

ที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนั้นก็คือ ข้อเสนอหรือทางออกเพื่อแก้ปัญหาการประยุกต์ใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เสนอโดย C. B. Macpherson

๒.๑.๖ การส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐)

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ประชาธิปไตยของไทยที่นำมาใช้ตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบันก็คือ “ประชาธิปไตยชนิดที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านตัวแทน” (Representative Democracy) ที่ในระยะหลังเริ่มมีผู้เห็นว่าประชาธิปไตยดังกล่าวอย่างเดียวถึงแม้รัฐธรรมนูญจะแก้ไขให้ดีแค่ไหนก็ยังไม่ดีพอ

ผลจึงทำให้เป็นที่มาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้ “ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง” หรือส่งเสริมให้มี “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) ในรูปของการให้สิทธิกับประชาชนในการดำเนินการประชาพิจารณ์หรือเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองออกจากตำแหน่ง หรือให้ประชาชนริเริ่มกฎหมายเข้าสู่สภาได้โดยตรง เป็นต้น ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่เพียงแต่ให้ประชาชนใช้อำนาจตัวแทนเท่านั้น หากแต่มุ่งจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงด้วย^๔ จนทำให้มีการมองกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) เป็น “รัฐธรรมนูญแห่งการมีส่วนร่วม” ที่มีการกล่าวเช่นนั้น เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการวางแผนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเอาไว้ชัดเจนที่สุดเท่าที่ผ่านมา ดังที่จะได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในรายละเอียดในลำดับต่อไปว่า มีมาตราใดในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ นอกจากนี้ยังพยายามกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับท้องถิ่น เป็นต้น^๕

^๓ D. Judge, Representation Theory and Practice in Britain, London : Routledge, 1999

^๔ อเนก เหล่าธรรมทัศน์, op.cit., pp. ๕๒-๕๓

^๕ จันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว, “การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐” การประชุมทางวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๔ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ ถนนราชดำเนิน กรุงเทพฯ วันที่ ๔-๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ๕ ปี ของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญใหม่, ๒๕๔๖ หน้า ๒๗๒





จากที่กล่าวมาโดยสังเขป จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการส่งเสริม “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม”

๒.๒ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) กับการส่งเสริมการเมืองแนวใหม่

เกี่ยวกับเรื่องของแนวคิดเกี่ยวกับ “การเมืองแนวใหม่” กล่าวได้ว่าในกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ได้มีบทบัญญัตินอกจากให้ประชาชนใช้อำนาจผ่านตัวแทนแล้ว ยังมุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามแนวคิดของ “การเมืองแนวใหม่” นั่นก็คือ พยายามให้ประชาชนเป็นตัวแสดงหลักในรูปของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ดังที่ปรากฏใน หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๖ บัญญัติว่า

“รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

ในแง่ดังกล่าว ทำให้มีการย้ายอำนาจการตัดสินใจมาสู่ภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น นอกเหนือไปจากมีการปรับสัมพันธภาพทางอำนาจในแนวนอน (Horizontal) มีการสร้างกลไกในการตัดสินใจนโยบายบางอย่าง ประชาชนสามารถเสนอปัญหาและสร้าง “ประเด็นสาธารณะ” (Public Issues) ผ่านกลไกของรัฐธรรมนูญ เช่น องค์การอิสระ การอาศัยกลไก การเสนอกฎหมายโดยกระบวนการเข้าชื่อ ๕๐,๐๐๐ รายชื่อ และคณะกรรมการการรัฐสภาต่าง ๆ เป็นต้น

นอกจากนั้นยังมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้อีกหลายมาตราที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นรูปธรรมในฐานะที่เป็นตัวแสดงหลักอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ดังปรากฏดังนี้

การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๓๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น...”

➢ การรับรองเสรีภาพในการชุมนุม ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ...”



➤ การรับรองเสรีภาพในการรวมกัน ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น...”

➤ การรับรองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๔๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้...”

➤ การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมบำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของคน ย่อมได้รับความคุ้มครอง...”

➤ การรับรองสิทธิในการรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๕๘ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น...”

➤ การรับรองสิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งสิทธิในการแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๕๙ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของคนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”



- การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๖๐ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน...”
- การรับรองสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๖๑ บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร...”
- การรับรองสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๖๒ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง...”
- การกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๗๖ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”
- การกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๗๘ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน”
- การรับรองสิทธิในการเสนอกฎหมาย ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๗๐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้...”
- การเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๒๑๔ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึง

ประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้...”

➤ การรับรองสิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๒๘๖ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง...”

➤ การรับรองสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๒๘๗ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้...”

การรับรองสิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๓๐๓ ดังที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๓๐๔ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้...”

๓. บทสรุป

จากที่กล่าวมาข้างต้นประเด็นก็คือ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๐) ส่งเสริมทั้งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการเมืองแนวใหม่ คำถามมีว่า แล้วการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยในปัจจุบันและอนาคตจะเป็นเช่นไร

คำตอบก็คือ ถ้าการส่งเสริมดังกล่าวได้ผล คือ ทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตามหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยได้มีการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นรูปของการให้สิทธิกับประชาชนในการประชาพิจารณ์ การเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองออกจากตำแหน่ง หรือการให้ประชาชนริเริ่มกฎหมายเข้าสู่สภาโดยตรง เป็นต้น



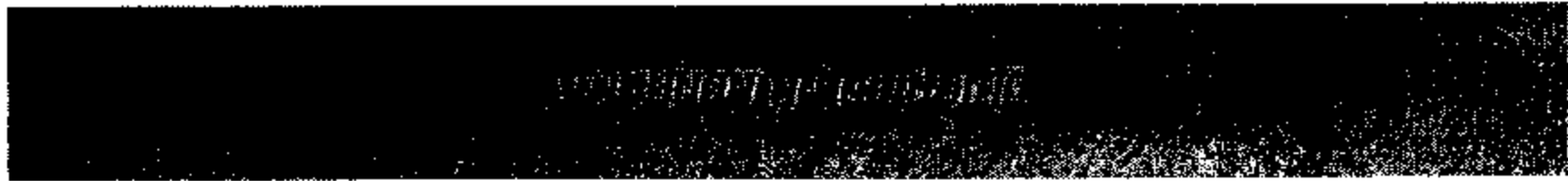
แน่นอนการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยในปัจจุบันและอนาคต จะต้องเป็น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงที่จะเป็นผลดีต่ออนาคตของการเมืองและพัฒนาการ ทางการเมืองไทยอย่างไม่ต้องสงสัย

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การให้สิทธิกับประชาชนข้างต้นที่ผ่านมาจะเป็น เพียงหลักการ เพราะยังไม่มีกฎหมายลูกออกมารองรับ ตรงนี้น่าจะทำให้การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยของไทยในปัจจุบันและอนาคตยังไม่น่าจะเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

อย่างไรก็ตาม อาจจะเป็นข่าวดีที่หัวหน้ารัฐบาล คือ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศหรือออกมายืนยันเกี่ยวกับสิทธิในเรื่องข้างต้นแล้วว่ารัฐบาลจะส่งเสริมสนับสนุนสิทธิเหล่านี้

ถ้าหัวหน้ารัฐบาลยืนยันในเจตนารมณ์ดังกล่าวจริง ก็น่าจะเป็นผลดีต่อการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย ที่ในท้ายที่สุดจะได้เป็นการเมืองการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยที่แท้จริง ที่มีประชาชนเป็นตัวแสดงหลักตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและ ตามแนวคิดของการเมืองใหม่





อรณิชา เมธีวิบูลวุฒิ*

“รัฐสภา” คือสถาบันนิติบัญญัติ ที่มีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปบังคับใช้ และอาจมีหน้าที่หลักอื่น ๆ ที่สำคัญอีก อย่างเช่น รัฐสภาไทย ก็จะมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของแผ่นดิน โดยทั่วไปแล้ว รัฐสภาของประเทศต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่จะแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบการเมืองการปกครองและประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศนั้น ๆ แต่ดูเหมือนว่ามีรัฐสภาแห่งหนึ่งที่มีความแตกต่างจากรัฐสภาแห่งอื่น ๆ รัฐสภาแห่งนี้เป็นสถาบันนิติบัญญัติเหนือชาติ มิใช่สถาบันภายในรัฐชาติเหมือนอย่างรัฐสภาทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ รัฐสภาภายในรัฐชาติคือสถาบันที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติภายในรัฐชาตินั้น สมาชิกรัฐสภาถือสัญชาติเดียวกันและมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนของรัฐชาตินั้น แต่รัฐสภาเหนือชาติเป็นสถาบันนิติบัญญัติของประเทศสมาชิกในสหภาพ จะทำหน้าที่ตรากฎหมายและควบคุมการบริหารกิจการในส่วนที่ประเทศสมาชิกสละให้เป็นเรื่องของสหภาพ ส่วนสมาชิกรัฐสภานั้นมีความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติและภาษา และมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนของประเทศสมาชิก รัฐสภาเหนือชาติที่กำลังกล่าวถึงอยู่นี้ คือ รัฐสภาแห่งสหภาพยุโรป หรือ “รัฐสภายุโรป” (European Parliament) นั่นเอง

* วิทยากร สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภายุโรป ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกในฐานะสมัชชาทั่วไป (Common Assembly) ของประชาคมถ่านหินและเหล็กยุโรป (European Coal and Steel Community) ต่อมาในปี ๑๙๕๘ ในยุโรปได้มีประชาคมเกิดขึ้นอีกสองแห่ง คือ ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC) และประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป (EURATOM) สมัชชาทั่วไปจึงกลายเป็นองค์กรร่วมของประชาคมทั้งสามแห่ง โดยเปลี่ยนชื่อเป็นสมัชชายุโรป (European Parliamentary Assembly) แล้วจึงพัฒนามาเป็นรัฐสภายุโรปในปี ๑๙๖๓

สมาชิกรัฐสภายุโรป

เริ่มแรก รัฐสภายุโรปมีสมาชิกเพียง ๑๔๒ คน^๑ แล้วค่อยขยายจำนวนให้มากขึ้นตามประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ปัจจุบัน รัฐสภายุโรปมีสมาชิก ๗๓๒ คน จากประเทศสมาชิกทั้งหมด ๒๕ ประเทศ (การเลือกตั้งครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๐๐๔) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี สำหรับประธานรัฐสภายุโรปคนปัจจุบันคือ นายโจเซฟ บอร์เรลล์ (Josep Borrell)

สมาชิกรัฐสภายุโรปมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (direct universal suffrage) จากประชาชนในสหภาพยุโรป โดยในปลายทศวรรษที่ ๑๙๕๐s มาตรา ๑๓๘ ของสนธิสัญญาโรม^๒ ได้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภายุโรปมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่การเลือกตั้งกลับมีขึ้นครั้งแรกในปี ๑๙๗๙ ทั้งนี้เพราะมีผู้ขัดขวางไม่ต้องการให้นำแนวทางประชาธิปไตยมาใช้ในรัฐสภายุโรป ด้วยเกรงว่า เมื่อสมาชิกรับเลือกมาแล้ว อำนาจและบทบาทของรัฐสภายุโรปก็จะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่ออำนาจของสถาบันอื่น ๆ ในสหภาพยุโรป และความเป็นไปได้ที่จะรวมประเทศยุโรปเข้าด้วยกันก็จะมีมากขึ้นด้วย

สมาชิกรัฐสภายุโรปสังกัดอยู่กับกลุ่มพรรคการเมืองในระดับยุโรปที่มีแนวคิดทางการเมืองสอดคล้องกับพรรคการเมืองในระดับประเทศที่ตนสังกัด ปัจจุบัน สมาชิกรัฐสภายุโรปมาจากกลุ่มพรรคการเมือง ๗ กลุ่ม และมีสมาชิกบางส่วนที่ไม่สังกัดกลุ่มพรรคการเมืองใด

^๑ อรณี นวลสุวรรณ, พัฒนาการของประชาคมยุโรปตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๔๐ สู่สหภาพยุโรป (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓). หน้า ๖๓.

^๒ อ้างแล้ว, หน้า ๖๔.





กลุ่มพรรคการเมืองทั้ง ๙ กลุ่ม ได้แก่*

PPE-DE : กลุ่มของพรรคประชาชนยุโรป (คริสเตียนเดโมแครต) และประชาธิปไตยยุโรป ซึ่งเป็นกลุ่มพรรคอนุรักษนิยม (Group of the European People's Party (Christian Democrats) and European Democrats) ปัจจุบันมีสมาชิกในรัฐสภายุโรปทั้งหมด ๒๖๘ คน

PSE : กลุ่มสังคมนิยมในรัฐสภายุโรป (Socialist Group in the European Parliament) ปัจจุบันมีสมาชิกในรัฐสภายุโรปทั้งหมด ๒๐๒ คน

ALDE : กลุ่มพันธมิตรระหว่างเสรีภาพและประชาธิปไตยยุโรป (Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe) ปัจจุบันมีสมาชิกในรัฐสภายุโรปทั้งหมด ๘๘ คน

Verts/ALE : กลุ่มกรีนหรือกลุ่มพันธมิตรสีเขียวยุโรป (Group of the Greens/European Free Alliance) ปัจจุบันมีสมาชิกในรัฐสภายุโรปทั้งหมด ๕๒ คน

GUE/NGL : กลุ่มพันธมิตรฝ่ายซ้าย (Confederal Group of the European United Left' Nordic Green Left) ปัจจุบันมีสมาชิกในรัฐสภายุโรปทั้งหมด ๔๑ คน

IND/DEM : กลุ่มอิสระภาพหรือกลุ่มประชาธิปไตย (Independence/Democracy Group) ปัจจุบันมีสมาชิกในรัฐสภายุโรปทั้งหมด ๓๖ คน

UEN : กลุ่มสมาคมยุโรปเพื่อชาติ (Union for Europe of the Nations Group) ปัจจุบันมีสมาชิกในรัฐสภายุโรปทั้งหมด ๒๗ คน

สำหรับสมาชิกที่ไม่สังกัดกลุ่มพรรคการเมืองมีทั้งหมด ๒๔ คน

* แปลและเรียบเรียงจาก *Members of the European Parliament* (www.db.europarl.eu.int?ep6/owa/p_meps2.repartition?ilg=EN)





อำนาจและหน้าที่ของรัฐสภายุโรป^๔

สมาชิกจะเข้าประชุมร่วมกันในทุก ๆ เดือน ยกเว้นเดือนสิงหาคม โดยประชุมกันเดือนละหนึ่งสัปดาห์ (วันจันทร์บ่าย - วันพฤหัสบดี) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงสตราสบูร์ก ประเทศฝรั่งเศส ส่วนการประชุมเพิ่มเติมอีกแต่ละ ๒ วัน จัดให้มีขึ้นที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม นอกจากนี้ ในระหว่างการประชุมประจำเดือนนั้นได้กำหนดให้เป็นการประชุมของคณะกรรมการธิการยุโรปสองสัปดาห์ ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงบรัสเซลส์ ส่วนอีกสองสัปดาห์ที่เหลือก็จะเป็นการประชุมของกลุ่มพรรคการเมือง สำหรับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภายุโรป ตั้งอยู่ที่กรุงลักเซมเบิร์ก ประเทศลักเซมเบิร์ก

รัฐสภายุโรปมีอำนาจหน้าที่หลักตามรัฐธรรมนูญแห่งยุโรป ๓ ประการ คือ

๑. อำนาจในการตรากฎหมาย โดยมีหน้าที่ร่วมกับคณะมนตรีสหภาพยุโรปในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันความชอบธรรมของกฎหมายที่บัญญัติขึ้น
๒. อำนาจในการจัดสรรงบประมาณ โดยมีหน้าที่ร่วมกับคณะมนตรีฯ
๓. อำนาจในการตรวจสอบการทำงานของสถาบันต่างๆ ในสหภาพยุโรปตามหลัก

ประชาธิปไตยและยังมีบทบาทในการรับรองและยับยั้งการเสนอชื่อเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการธิการยุโรปด้วย

นอกจากนี้ รัฐสภายุโรปยังมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในข้อตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญอีกด้วย เช่น การรับสมาชิกใหม่ ความตกลงด้านการค้า และการมีความสัมพันธ์เชิงรวมกลุ่มระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศที่สาม

อำนาจในการตรากฎหมาย

รัฐสภายุโรปจะทำงานร่วมกับคณะมนตรีฯ ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่นำเสนอโดยคณะกรรมการธิการยุโรป แต่รัฐสภายุโรปจะทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย และในอนาคตถ้าประเทศสมาชิกให้ความเห็นชอบต่อรัฐธรรมนูญแห่งยุโรปแล้ว รัฐสภายุโรปจะมีอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายเพิ่มขึ้นในส่วนที่เคยจำกัดไว้ให้แต่เฉพาะคณะมนตรีฯ ได้พิจารณา ซึ่งได้แก่ ร่างกฎหมายที่

^๔ แปลและเรียบเรียงจาก Organization of the European Parliament (www.europarl.eu.int/presentation/default_en.htm) และจาก Powers and Political Role of the European Parliament (www.europarl.eu.int/presentation/3_1_en.htm)





เกี่ยวกับเรื่องนโยบายการเกษตร นโยบายการวิจัย นโยบายการพัฒนาภูมิภาค และนโยบายทางสังคม เป็นต้น

ถึงแม้ว่าคณะกรรมการยุโรป (ประกอบด้วยคณะกรรมการสามัญ ๒๐ คณะ) จะมีสิทธิในการริเริ่มร่างกฎหมาย แต่คณะกรรมการยุโรปจะต้องส่งร่างกฎหมายให้รัฐสภายุโรปพิจารณา และรัฐสภายุโรปก็มีสิทธิที่จะเชิญคณะกรรมการยุโรปมาชี้แจงประเด็นและรายละเอียดของร่างกฎหมายนั้นได้ ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนดังนี้ คือ

๑. คณะกรรมการยุโรปเสนอเรื่อง (proposal) แก่รัฐสภายุโรปเพื่อขอให้มีการร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการสามัญที่รับผิดชอบต่อเรื่องนั้นจะทำหน้าที่ร่างกฎหมายเรื่องนั้นขึ้นมา ส่วนคณะกรรมการสามัญอื่น ๆ จะมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นเพื่อเป็นประโยชน์ในการร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว

๒. สมาชิกรัฐสภายุโรปและบรรดาคณะกรรมาธิการสามัญที่เสนอความเห็น มีสิทธิเสนอแก้ไขร่างกฎหมายฉบับนั้นได้

๓. ให้กลุ่มพรรคการเมืองได้พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นด้วย

๔. นำร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าที่ประชุมสภา เพื่อให้สมาชิกรัฐสภายุโรปได้ลงมติรับหรือไม่รับร่างกฎหมายฉบับนั้น

ส่วนการทำหน้าที่ร่วมกันระหว่างรัฐสภายุโรปกับคณะมนตรีฯ ในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น มีการพิจารณา ๓ ครั้ง ดังนี้ คือ

๑. คณะมนตรีฯ นำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณา

๒. ในการพิจารณาครั้งแรก (1st reading)

- ถ้ารัฐสภายุโรปเห็นชอบกับร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายนั้นเป็นอันผ่าน ถ้าไม่เห็นชอบ รัฐสภายุโรปก็จะเสนอขอแก้ไข

- หากคณะมนตรีฯ ให้ความเห็นชอบต่อการแก้ไขของรัฐสภายุโรป ร่างกฎหมายนั้นเป็นอันผ่าน ถ้าไม่เห็นชอบ ก็จะนำร่างกฎหมายดังกล่าวมาแก้ไขต่อไป ซึ่งจะเข้าสู่การพิจารณาครั้งที่ ๒

๓. ในการพิจารณาครั้งที่ ๒ (2nd reading)

- รัฐสภายุโรปจะทำการพิจารณา โดยส่งให้คณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้องกับ



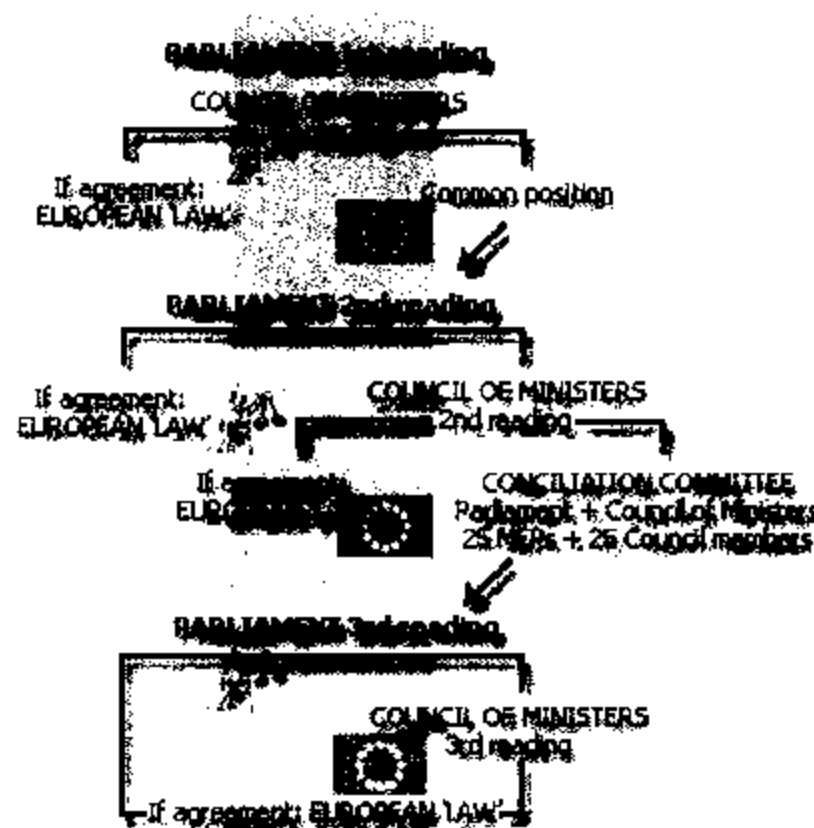


ร่างกฎหมายนั้นได้เสนอความเห็นต่อร่างดังกล่าว ถ้ารัฐสภายุโรปเห็นชอบร่างกฎหมายนั้นเป็นอันผ่าน
ถ้าไม่เห็นชอบหรือเห็นควรให้แก้ไขอีก (จะต้องไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเด็ดขาด หรือ ๓๖๗ คะแนน)
ต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปแก้ไขเพิ่มเติม

- หากคณะมนตรีฯ เห็นชอบกับการแก้ไขร่างกฎหมายของรัฐสภายุโรป ร่าง
กฎหมายนั้นเป็นอันผ่าน หากต้องการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้น จะต้องมีการขอความเห็นภายใน
คณะมนตรีฯ ว่าเห็นชอบให้แก้ไขหรือไม่ ทั้งนี้จะต้องไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์

- หากรัฐสภายุโรปและคณะมนตรีฯ ยังหาข้อสรุปเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นไม่ได้ก็
จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการหารือระหว่างสมาชิกในคณะมนตรีฯ กับผู้แทนจากรัฐสภายุโรป เพื่อ
พิจารณาร่างกฎหมายร่วมกันในเวลาไม่เกิน ๖ สัปดาห์ โดยปกติร่างกฎหมายต่าง ๆ จะผ่านภายใต้ขั้น
ตอนนี้ แต่ถ้ายังไม่ได้ดี ร่างกฎหมายนั้นจะเข้าสู่การพิจารณาครั้งที่ ๓

๔. ในการพิจารณาครั้งที่ ๓ (3rd reading) ทั้งรัฐสภายุโรปและคณะมนตรีฯ จะทำการ
พิจารณาร่างกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง ถ้ายังไม่เห็นชอบตรงกัน ร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไป



แผนภาพแสดงการพิจารณาร่างกฎหมายร่วมกันของรัฐสภายุโรปกับคณะมนตรีฯ



อำนาจในการจัดการงบประมาณ

รัฐสภายุโรปและคณะมนตรีฯ จะทำหน้าที่ร่วมกันในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปีของสหภาพยุโรป งบประมาณใหม่จะจัดทำขึ้นในเดือนธันวาคมของทุก ๆ ปี โดยรัฐสภายุโรปและคณะมนตรีฯ จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่คณะกรรมการการยุโรปเสนอ ซึ่งจะทำการพิจารณาสองครั้งเพื่อลงมติเห็นชอบ ทั้งนี้ รัฐสภายุโรปมีอำนาจที่จะปฏิเสธร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้ ถ้าเห็นว่าไม่ตรงกับความต้องการของสหภาพยุโรป

ในอนาคตรัฐธรรมนูญแห่งยุโรปได้รับความเห็นชอบแล้ว การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะเหลือเพียงครั้งเดียวเท่านั้น ส่วนงบประมาณส่วนใดที่รัฐสภายุโรปและคณะมนตรีฯ ไม่เห็นชอบตรงกัน งบประมาณส่วนนั้นเป็นอันตกไป ทั้งนี้ รัฐสภายุโรปและคณะมนตรีฯ มีสิทธิที่จะตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้เช่นเดียวกับการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายอื่น ๆ ที่รัฐสภายุโรปและคณะมนตรีฯ ไม่เห็นชอบตรงกันอย่างไรก็ตามในท้ายที่สุด รัฐสภายุโรปก็ยังเป็นผู้ชี้ขาดว่าจะเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับนั้นหรือไม่

นอกจากนี้ รัฐสภายุโรปยังมีหน้าที่ในการควบคุมการใช้งบประมาณ โดยผ่านคณะกรรมการการควบคุมการใช้งบประมาณ และตรวจสอบจากรายงานของศาลตรวจสอบบัญชีแห่งสหภาพยุโรป (European Court of Auditors) เพื่อดูแลการจัดการและการใช้งบประมาณของสหภาพยุโรปว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ และเพื่อป้องกันการจัดการงบประมาณผิดแบบ รวมทั้งการทุจริตด้วย

อำนาจในการตรวจสอบ

รัฐสภายุโรปทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของสถาบันต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปตามหลักประชาธิปไตย รัฐสภายุโรปอาจจะตั้งคณะกรรมการชั่วคราวเพื่อช่วยในการตรวจสอบได้ แต่ตามปกติ รัฐสภายุโรปจะใช้อำนาจในการตรวจสอบโดยการอ่านรายงานของคณะกรรมการการยุโรปในเรื่องการดำเนินการตามนโยบาย ข้อกฎหมาย และงบประมาณ

นอกจากนี้ รัฐสภายุโรปยังมีบทบาทหลักในการแต่งตั้งคณะกรรมการการยุโรป และมีสิทธิในการวิจารณ์การทำงานของคณะกรรมการการยุโรปอีกด้วย



ในการปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของรัฐสภายุโรปมีความเกี่ยวข้องกับ ๒ หน่วยงานคือ คณะมนตรีสหภาพยุโรปและคณะกรรมการยุโรป ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ดังนี้

คณะมนตรีสหภาพยุโรป

คณะมนตรีฯ เป็นสถาบันหลักที่ทำหน้าที่ในกระบวนการตัดสินใจของสหภาพยุโรป และเป็นที่ประชุมของประเทศสมาชิก โดยผู้แทนระดับรัฐมนตรีของแต่ละประเทศสมาชิกจะมาร่วมประชุมกันเป็นประจำ ตัวแทนประเทศสมาชิกที่จะมาร่วมการประชุมจะมาจากตำแหน่งที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเด็นของการประชุม คณะมนตรีฯ มีหน้าที่หลัก คือ

๑. ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติร่วมกับรัฐสภายุโรป
๒. ทำหน้าที่ในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของรัฐสมาชิก
๓. ทำหน้าที่ในการสรุปข้อตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับรัฐอื่น ๆ
๔. มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณร่วมกับรัฐสภายุโรป
๕. ทำหน้าที่ในการตัดสินใจที่จำเป็นต่อการกำหนดและนํานโยบายต่างประเทศและความมั่นคงไปปฏิบัติ

๖. ทำหน้าที่ในการประสานงานการดำเนินกิจกรรมของรัฐสมาชิก และดำเนินการเรื่องการสืบสวนและการพิพากษาคดีอาชญากรรม

คณะกรรมการยุโรป

คณะกรรมการยุโรปมีหน้าที่ในการดูแลรักษาสปอร์โชน์ของสหภาพยุโรป โดยประธานและสมาชิกของคณะกรรมการจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสมาชิกภายหลังการรับรองของสหภาพยุโรป หน้าที่หลักของคณะกรรมการยุโรป คือ

๑. มีสิทธิในการริเริ่มร่างกฎหมายและส่งผ่านร่างกฎหมายไปยังรัฐสภายุโรปและคณะมนตรีฯ
๒. ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรป คณะกรรมการยุโรปมีหน้าที่ในการนำกฎหมายการจัดสรรงบประมาณและนโยบายที่ออกโดยสภายุโรปและคณะมนตรีฯ ไปปฏิบัติ
๓. ทำหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาสันติสัญญาต่าง ๆ และทำงานร่วมกับศาลยุติธรรมของ





สหภาพยุโรป (Court of Justice) ในการดูแลให้นำกฎหมายไปใช้อย่างเหมาะสม

๔. เป็นตัวแทนของสหภาพยุโรปในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ และทำหน้าที่ในการเจรจาต่อรองข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการเจรจาในเรื่องการค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศ

ในอดีต รัฐสภายุโรปยังไม่มีบทบาทสำคัญมากนักต่อสหภาพยุโรป และนักวิชาการยังให้ความสนใจน้อยต่อการเขียนถึงรัฐสภาแห่งนี้ แต่ในปัจจุบัน อำนาจและบทบาทหน้าที่ของรัฐสภายุโรปมีความสำคัญมากขึ้นไม่น้อยไปกว่าสถาบันอื่นๆ ในสหภาพยุโรป และดูเหมือนว่าในอนาคต รัฐสภายุโรปอาจจะไม่ใช่รัฐสภาเหนือชาติแห่งเดียวในโลก หากประเทศในแถบเอเชียมีความพยายามที่จะรวมตัวกันเป็นสหภาพแล้ว ก็มีความเป็นไปได้ว่ารัฐสภาเหนือชาติอีกแห่งหนึ่งจะเกิดขึ้นตามมา

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงการต่างประเทศ. ๒๕๔๘ (เมษายน,๑๑). สหภาพยุโรป. [ออนไลน์].

ที่มา : <http://www.mfa.go.th/web/52.php>

วิมลวรรณ ภัทโรดม. สหภาพยุโรป. กรุงเทพมหานคร : ศักติโสภาคการพิมพ์, ๒๕๔๓.

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. ยุโรป : ทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพมหานคร :
นำอักษรการพิมพ์, ๒๕๓๘.

อรณี นวลสุวรรณ. พัฒนาการของประชาคมยุโรปตั้งแต่ ค.ศ.1980 สู่สหภาพยุโรป.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓.

ภาษาอังกฤษ

Europarl. 2004 (December,20). Organisation of the European Parliament. [Online].

URL : http://www.europarl.eu.int/presentation/default_en.htm.

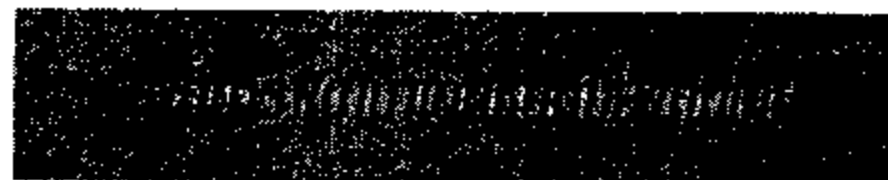
Europarl. 2005 (April,19). Members of the European Parliament. [Online].

URL: http://wwwdb.europarl.eu.int/ep6/owa/p_meps2.repartition?ilg=EN

Europarl. 2005 (April,19). Powers and Political Role of the European Parliament.

[Online]. URL : http://www.europarl.eu.int/presentation/3_1_en.htm

Michelle Cini. European Union Politics. New York : Oxford University Press Inc.,
2003.



พรอัมรินทร์ พรหมเกิด *

บทนำ

ในบทความขนาดยาวชิ้นนี้ ผู้เขียนมีความตั้งใจที่จะนำเสนอให้เห็นภาพและเรื่องราวขององค์การพัฒนาเอกชน ซึ่งเป็นองค์การประเภทไม่แสวงหากำไร (nonprofit sector) หรือตามที่มีนักวิชาการได้เรียกชื่อแตกต่างกัน เช่น องค์การภาคประชาสังคม (civil society sector) หรือองค์การภาคที่สาม (third sector) หรือภาคอิสระ (independent sector) หรือภาคอาสาสมัคร (voluntary sector) เนื่องจากเห็นว่ามึ้น้อยคนนักที่จะมีความเข้าใจอย่างแท้จริงถึงแนวความคิดและอุดมการณ์ กิจกรรมการดำเนินงาน และบทบาทที่มีต่อสังคมขององค์การเหล่านี้ อันมีผลทำให้องค์การประเภทนี้ถูกมองในแง่ลบ ทั้งจากสายตาของภาครัฐและประชาชนโดยทั่วไปในสังคมไทย

ขณะที่ในมุมมองของวิชาการ กลับเห็นว่าองค์การประเภทนี้เป็นสถาบันสำคัญในสังคมสมัยใหม่ แม้ว่าในตัวองค์การเหล่านี้ยังมีจุดอ่อนและข้อจำกัดอยู่หลายประการ ซึ่งต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกันต่อไป แต่หากไม่มีองค์การประเภทนี้อยู่แล้ว ย่อมส่งผลเสียต่อการเมืองในระบบเปิดเป็นอย่างมาก และผลประโยชน์สาธารณะบางส่วนของสังคมอาจสูญหายไป เพราะองค์การเหล่านี้มีบทบาทอย่างสำคัญในการคัดค้านกระแสโลกาภิวัตน์ และองค์การเหนือรัฐ ที่ดำเนินกิจกรรมอันมีผลกระทบในทาง

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น



ลบลดผู้คนในท้องถิ่นและในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งยังช่วยเปิดโปงพฤติกรรมที่ไม่ชอบมาพากล การเอา
รัดเอาเปรียบผู้บริโภค และการดำเนินธุรกิจที่ขาดความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคธุรกิจเอกชนบางราย
รวมทั้งการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอยู่ทุกหนทุกแห่ง นอกจากนั้นแล้ว
องค์การพัฒนาเอกชนบางองค์การยังทำหน้าที่เป็นตัวตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจในทางมิชอบ
ของภาคการเมือง และภาคราชการ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งยังช่วยกระตุ้น
ให้การบริหารงานภาคราชการมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และมีความสุจริต การให้การสนับสนุน
ช่วยเหลือเป็นการเฉพาะแก่คนยากจน และกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคมให้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่
ดีขึ้น อันเป็นอุดมคติขององค์การพัฒนาเอกชนโดยส่วนใหญ่ ที่อยู่ภายใต้ร่มธงของการมีพฤติกรรมที่
เห็นแก่ประโยชน์ของผู้อื่นเป็นที่ตั้ง (altruistic) รวมถึงการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบ
มีส่วนร่วมอันเป็นพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตย และยังเป็นตัวการกระตุ้นการเกิดขึ้นของ
ภาคประชาสังคม ซึ่งทั้งหมดนี้คือการกระทำหน้าที่ในฐานะการเมืองภาคพลเมือง หรือการเมือง
ภาคประชาชนในสังคมสมัยใหม่นั้นเอง

ในบทความชิ้นนี้ จะเริ่มต้นด้วยหัวข้อเหตุผลที่ว่าทำไมเราจึงต้องให้ความสำคัญ และให้
ความสนใจศึกษาบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนให้มากขึ้น ตามด้วยหัวข้อความหมายและคำที่ใช้
เรียกองค์การพัฒนาเอกชน ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับองค์การพัฒนาเอกชน ประวัติความเป็นมา
ขององค์การพัฒนาเอกชนในระดับสากล จุดมุ่งหมายขององค์การพัฒนาเอกชน ประเภทต่าง ๆ ของ
องค์การพัฒนาเอกชน ประวัติความเป็นมาขององค์การพัฒนาเอกชนไทย ปัญหาและอุปสรรคที่มีผล
ต่อการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชน ดังจะได้นำเสนอตามลำดับที่กล่าวมาต่อไป

ภาคที่หนึ่ง

ทำไมเราจึงต้องให้ความสำคัญ และให้ความสนใจศึกษาบทบาทขององค์การพัฒนา เอกชนให้มากขึ้น ?

การเกิดขึ้นขององค์การพัฒนาเอกชน เป็นเครื่องหมายที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงของ
ดุลอำนาจในสังคมที่ดำรงอยู่จากที่เมื่อก่อนรัฐเป็นผู้ครอบงำสาระสำคัญเกือบทั้งหมด ประชาชนต้อง
พึ่งพาเพื่อความอยู่รอด จนนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่เป็นหุ้นส่วนหรือภาคีกันระหว่างประชาชนกับรัฐมากขึ้น
และจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากระบบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ (totalitarianism) ไปสู่รูปแบบ





การปกครองประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล หรือมีระบบการบริหารจัดการที่ดี (governance) มากขึ้น (Palubinskas, ๒๐๐๓, p.๑๑) การเกิดขึ้นของปรากฏการณ์เช่นนี้มีนักวิชาการบางท่าน เช่น Gies, Ott & Shafritz (๑๙๙๐) Hunt (๑๙๙๓) ลีดา สอนศรี (๒๕๔๓) ประเวศ วะสี (๒๕๔๔) และ He (๒๐๐๒) ว่าเป็นอาการของประชาธิปไตยที่มีลักษณะเฉพาะ เพราะนอกจากองค์การพัฒนาเอกชนจะได้เข้ามาเป็นตัวกลางของการแข่งขันระหว่างองค์การของภาครัฐ และองค์การภาคธุรกิจเอกชนเพื่อการแสวงหาทางเลือกเชิงนโยบายแบบใหม่แล้ว องค์การพัฒนาเอกชนยังได้พยายามพิสูจน์ทดสอบให้เห็นถึงตัวแบบของการพัฒนาในประเทศโลกที่สาม ตามแนวทางความคิดความเชื่อของพวกเขาเองเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่ดีกว่า ด้วยการสนับสนุนให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม อันจะเป็นตัวกระตุ้นสำคัญที่ทำให้เกิดประชาสังคมที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นทั่วโลกอีกด้วย

การเติบโตและขยายตัวในแง่จำนวน และบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชน ทั้งในระดับชุมชนและระดับโลก นอกจากจะเป็นตัวชี้ถึงการเติบโตของภาคประชาสังคม (civil-society) แล้ว ยังเชื่อกันว่าจะนำไปสู่การพัฒนาประชาสังคมในความหมายของอารยสังคมอีกด้วย ทั้งนี้เพราะองค์การพัฒนาเอกชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจของสังคมร่วมกับรัฐ และองค์กรระดับโลก รวมทั้งการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจดังกล่าวเพื่อรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการผลักดันให้เกิดสภาพสังคมที่ดีขึ้นตามแนวคิดของตน บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ดูเหมือนจะเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มดังกล่าวได้เป็นอย่างดี (อนุสรณ์ ลีมมณี, ๒๕๔๒, หน้า ๑๖๐)

ถึงแม้จะไม่มีตัวเลขระบุจำนวนที่แน่นอน แต่ก็เป็นที่รับรู้กันว่าการขยายตัวทั้งในแง่ของปริมาณ บทบาท และอิทธิพลขององค์การพัฒนาเอกชนที่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาในแทบทุกสังคม (Hunt, ๑๙๙๓ ; Young, ๑๙๙๓ ; Hollister, ๑๙๙๓) หากจะมีข้อยกเว้นอยู่บ้างก็เฉพาะแต่ประเทศที่รัฐบาลเผด็จการ หรืออำนาจนิยมยังคงมีบทบาทในการควบคุมสังคมอยู่อย่างใกล้ชิดเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา Brainard & Siplon (๒๐๐๒) ยืนยันว่า องค์กรต่าง ๆ ของภาคที่สาม (third sector organizations) ได้มีความสำคัญมากขึ้นต่อการบริหารงานภาคสาธารณะหรือการบริหารรัฐกิจ (public administration) โดยแต่ละองค์กรจะกลายเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีลักษณะเด่นมากขึ้น และยังเป็นสถานที่ซึ่งมีนักศึกษาให้ความสนใจมากขึ้นในการเข้าสู่อาชีพการงาน การเติบโตของโครงการทางด้านการบริหารจัดการต่าง ๆ (management programs) ในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มเช่นนี้ได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นแล้ว การยอมรับถึงความสำคัญของภาคที่



ไม่แสวงหากำไรต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ต่อการกระตุ้นและสร้างแรงสั่นสะเทือนให้เกิดกับภาคประชาสังคม และต่อการนำนโยบายของภาครัฐไปปฏิบัติยังมีมากขึ้นในปัจจุบัน (Smith & Lipsky, ๑๙๙๓ ; Salamon, ๑๙๙๗ ; Weisbrod, ๑๙๙๘)

ขณะที่ในกระแสการเคลื่อนไหวทางวิชาการของสาขาการบริหารรัฐกิจยุคปัจจุบัน Holzer & Gabrielian (๑๙๙๗, pp.๓๓-๓๔) ได้ชี้ให้เห็นถึงว่า นับตั้งแต่ปี ๑๙๗๐ เป็นต้นมาได้มีกระแสของการเคลื่อนไหวเพื่อต้องการให้มีการวางรากฐานการศึกษาทางการบริหารรัฐกิจเสียใหม่ถึง ๖ สำนักคิดด้วยกัน และ ๑ ใน ๖ สำนักคิดทางการบริหารรัฐกิจนั้นคือพวกนิยมแนวทางเครื่องมือ (the tools approach) ซึ่งเป็นที่สนใจกันในยุคปัจจุบัน ที่การกล่าวถึงการแตกหน่ออ่อนของภาคที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit sector) ในการเข้ามามีบทบาทสำคัญในการให้บริการสาธารณะแก่สังคมอีกด้วย

มืองค์การพัฒนาเอกชนจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะองค์การระดับโลกซึ่งมีเป้าหมายและขอบข่ายในการดำเนินงานที่กว้างขวางมาก องค์การเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะเสนอแนวคิดใหม่ มีการผลักดันนโยบายสาธารณะ ประทับการดำเนินงานของรัฐ สามารถปลูกจิตสำนึกและระดมพลังสนับสนุนจากประชาชนในปัญหาด่าง ๆ เท่านั้น หากแต่ยังทำหน้าที่วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายทางเทคนิควิชาการ และนโยบายการให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชน ตลอดจนมีบทบาทในการร่วมเสนอปฏิบัติ ตรวจสอบ และดำเนินการบังคับให้มีการปฏิบัติตามพันธะผูกมัดในระดับประเทศ และระหว่างประเทศตามที่มีการตกลงกันได้

ในระดับชุมชน บทบาทหลักขององค์การพัฒนาเอกชนทั้งหลาย มักแสดงออกในด้านการช่วยเหลือกลุ่มคนยากจน คนด้อยโอกาส และการพัฒนาชุมชน องค์การเหล่านี้มีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพชุมชนท้องถิ่น พร้อมทั้งมีท่าทีรับฟังและสามารถทำงานร่วมกับคนยากจน และคนส่วนใหญ่ในชนบทได้ดีกว่ากลไกของรัฐ นอกจากนั้นแล้ว โดยทั่วไปเจ้าหน้าที่ขององค์การพัฒนาเอกชนยังมีความมุ่งมั่นในการทำงานสูง อุทิศตนให้กับการทำงานอย่างเต็มที่ และใช้งบประมาณในการดำเนินงานน้อยกว่าระบบราชการ โดยองค์การเหล่านี้มักมีเป้าหมายในการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กร เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการเรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์ของตน ให้รู้จักช่วยเหลือตนเอง และให้ประชาชนรู้จักการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน นิธิ เอียวศรีวงศ์ (๒๕๔๓, หน้า ๒๗๕) จึงเห็นว่าองค์การพัฒนาเอกชนเป็นรูปแบบการเคลื่อนไหวของสังคมอย่างหนึ่ง อันเป็นการจัดองค์กรของภาคประชาชนเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาชีวิต

ของตนเอง โดยไม่ปล่อยให้เป็นที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

ในหนังสือที่มีชื่อเสียงโด่งดังเล่มหนึ่งของ Peter F. Drucker ชื่อ Post - Capitalist Society ตีพิมพ์ปี ๑๙๙๓ Drucker กล่าวว่า ในช่วง ๔๐ ปีที่ผ่านมาการจัดการภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาของสังคมไม่อาจสำเร็จลงได้ แต่องค์กรอิสระที่ไม่แสวงหากำไรสามารถทำได้สำเร็จ ดังนั้น ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของภาครัฐ จำต้องส่งเสริมองค์กรในชุมชนให้มีความเป็นอิสระ และสามารถปกครองตนเองได้ อันถือได้ว่าเป็นก้าวสำคัญในการทำงานของรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง

ในสหรัฐอเมริกา องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอยู่เป็นจำนวนมาก และมากที่สุดในประเทศพัฒนาแล้ว ดังจะเห็นได้ว่าคิดเป็น ๑ ใน ๑๐ ของรายได้ประชาชาติที่ส่วนใหญ่ถูกผลักดันมาจากองค์กรอาสาสมัครทั้งหลาย คนเหล่านี้ก็ไม่ได้เป็นอะไรมากไปกว่าผู้ที่ให้ความช่วยเหลือ พวกเขาเป็นหุ้นส่วนที่ช่วยจัดการและดำเนินกิจกรรมขององค์กร

Drucker (๑๙๙๓) ยังกล่าวอีกว่า ประโยชน์ที่ได้ที่สำคัญที่สุดจากการให้อิสระแก่องค์กรชุมชนคือ ทำให้เกิดจุดศูนย์รวมของการให้ความหมายเกี่ยวกับการเป็นพลเมืองแบบใหม่ (as the new centre of meaning citizenship) ในขณะที่ระบบแบบบิรัฐ (megastate) ได้ทำลายความเป็นพลเมืองไปจนเกือบสิ้น เพื่อฟื้นฟูให้มันกลับคืนสู่สภาพดั้งเดิม ระบบการเมืองในสังคมยุคหลังทุนนิยมจึงต้องมีภาคที่สาม (third sector) อยู่ด้วย นอกจากมีสองภาคซึ่งเป็นที่รับรู้กันทั่วไปคือภาครัฐกิจ และภาคราชการแล้ว Drucker ย้ำว่ามันต้องมีภาคทางสังคม (social sector) ที่มีความเป็นอิสระอยู่ด้วย (p.๑๕๔)

ในบทนำของหนังสืออีกเล่มหนึ่งของ Peter F. Drucker ชื่อ Managing the Non - profit Organization : Principles and Practices (๑๙๙๒) เขาได้เสนอความเห็นว่ “ทุกวันนี้องค์กรไม่แสวงหากำไรถือเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางสังคม และมีความสำคัญยิ่งต่อชาวอเมริกัน ภาคไม่แสวงหากำไรกลายเป็น “ภาคประชาสังคม” ของชาวอเมริกัน มันช่วยตอบสนองความต้องการของชาวอเมริกันในเรื่องการตระหนักรู้ตนเอง เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตเป็นไปตามความฝัน ความเชื่อ และความคิดเห็นของตนเองได้อย่างดีที่สุด... ทุกคนจะได้เห็นสิ่งที่ตัวเองต้องการจะพบและควรจะได้พบ นั่นคือเราทุกคนที่มองตัวเองในกระจกทุกเช้า และพบใครคนหนึ่งที่เป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม และใครคนหนึ่งที่อยู่ใกล้ผู้อื่นเสมือนหนึ่งเขาเป็นเพื่อนบ้านของตน ในขณะที่รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติงานทางสังคมได้อย่างเต็มที่ องค์กรไม่แสวงหากำไร



กลับสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงได้มากกว่า ในสหรัฐอเมริกาทุก ๆ นาทีจะมีคนทำงานเป็นอาสาสมัครของภาคไม่แสวงหากำไรมากมาย อาสาสมัครพวกนี้จะเสียสละเวลาส่วนตัวอย่างน้อยอาทิตย์ละ ๓ ชั่วโมง และต้องถือว่าอาสาสมัครเหล่านี้เป็นพลเมืองตัวอย่าง เป็นผู้มีความรับผิดชอบต่อชุมชน และเป็นผู้ทำให้พันธกรณีพื้นฐานของชาวอเมริกันสมบูรณ์” เขายังย้ำว่าเวลานี้ชาวอเมริกันรู้สึกแล้วว่าองค์การไม่แสวงหากำไรเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้ชีวิตมีคุณภาพ เป็นหัวใจของการเป็นพลเมือง ช่วยสืบสานต่อคุณค่าของสังคมและธรรมเนียมปฏิบัติของชาวอเมริกัน

Drucker (๑๙๙๒) ยังเสนอต่อว่า เมื่อก่อนคนไม่ค่อยพูดถึงองค์การเหล่านี้ และสถาบันเหล่านี้ก็ถูกมองในแง่ลบ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะคนยังไม่เข้าใจการทำงานลักษณะนี้ แต่ทว่าผลงานขององค์การไม่แสวงหากำไรคือ “คนซึ่งถูกเปลี่ยนแปลง” องค์การไม่แสวงหากำไรจึงเป็นองค์การที่ทำให้คนเปลี่ยนไป ผลผลิตขององค์การเช่น คนไข้ที่ได้รับการเยียวยาให้หายจากโรค เด็กที่ขาดโอกาสได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียน ชาวนาที่ยากไร้มีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ชาวสลัมมีสิทธิในที่อยู่อาศัยคนสนใจการเมืองและมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยมากขึ้น คนมีจิตสำนึกเรื่องสาธารณะมากขึ้น คนหนุ่มสาวเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีความนับถือตนเอง ฯลฯ เหล่านี้เป็นการเปลี่ยนแปลงชีวิตคนด้วยประการทั้งปวง

ปัจจุบัน ชาวอเมริกันส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในเมืองใหญ่และแถบชานเมือง ถึงแม้จะโยกย้ายออกจากห้องดินชนบทแล้ว แต่ก็ยังต้องการชีวิตแบบชุมชนอยู่ การทำงานให้องค์การไม่แสวงหากำไรโดยไม่ได้รับค่าจ้างนั้น ทำให้คนเกิดความรู้สึกต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในชุมชน และมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในทิศทางเดียวกัน องค์การไม่แสวงหากำไรจึงเป็นชีวิตแบบชุมชนของชาวอเมริกันที่ทำให้คนสามารถปฏิบัติงานและบรรลุผลสำเร็จเพิ่มขึ้นได้เรื่อย ๆ ทั้งนี้เนื่องจากอาสาสมัครหรือผู้ปฏิบัติงาน ไม่ได้แสวงหาความพึงพอใจจากค่าจ้างที่ได้รับ แต่พวกเขาต้องการแสวงหาความพึงพอใจจากการได้มีส่วนร่วมสนับสนุนมากกว่า

Drucker (๑๙๙๒) กล่าวอีกว่า เราเคยได้ยินมามากถึงปัญหาการหย่าร้างในครอบครัว การขัดแย้งในชุมชน รวมทั้งปัญหาการสูญเสียค่านิยมของสังคมไป ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่มีความรุนแรงที่พวกเราควรให้ความสนใจด้วยการเข้ามาร่วมแก้ไข แต่องค์การไม่แสวงหากำไรกำลังพลิกผันสถานการณ์เหล่านี้ไปอย่างสิ้นเชิง องค์การไม่แสวงหากำไรกำลังผลักดันให้มีสายใยผูกพันเส้นใหม่ของชุมชน นั่นคือสายใยของความเป็นพลเมืองดีที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม และการร่วมกันสร้างค่า

นิยมที่ถูกต้องให้กับสังคม และสิ่งที่องค์การไม่แสวงหากำไรให้กับอาสาสมัครคือ “ความรู้สึกต้องการเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง” ในความเป็นจริงแล้ว กิจกรรมที่องค์การไม่แสวงหากำไรได้สร้างสรรค์ให้แก่ชุมชน ก็มีความสำคัญเทียบเท่ากับการบริการของรัฐทั่วไปเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับศาสนา การศึกษา หรือสวัสดิการสังคมก็ตาม

Drucker (๑๙๙๓, p.๑๕๕ - ๑๕๖) ได้เคยวิเคราะห์ให้เห็นว่า งานการให้บริการทางสังคมจะมีการเติบโตใน ๒ สาขา คือ หนึ่ง จะมีการเติบโตในงานแบบดั้งเดิมหรือที่เรียกว่า “งานด้านการกุศล” (charity) เช่น งานช่วยเหลือคนยากจน คนไร้ความสามารถ คนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ หรือคนที่ตกเป็นเหยื่อของการกระทำ สอง จะมีการเติบโตอย่างรวดเร็วในงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงชุมชนและการเปลี่ยนแปลงมนุษยชาติ (changing the community and at changing the human being) เขายังเห็นว่าในยุคของการเปลี่ยนผ่านจะมีจำนวนคนที่ต้องการความช่วยเหลือมากขึ้น เช่น จะมีจำนวนของผู้ลี้ภัยมากขึ้นทั่วโลก จะมีคนที่ตกเป็นเหยื่อของสงคราม เหยื่อทางสังคม เหยื่อของเชื้อชาติ เหยื่อทางการเมือง เหยื่อจากการก่อวินาศกรรมทางศาสนา และเหยื่อจากความโหดร้ายของรัฐบาล ทั้งหมดนี้จะมีมากขึ้น

ความพยายามของ “รัฐบาลพี่เลี้ยง” (the Nanny State) ในการสร้างความพึงพอใจด้วยการตอบสนองความต้องการโดยการให้บริการค่อนข้างล้มเหลว ข้อสรุปประการหนึ่งจากประสบการณ์ของรัฐบาลพี่เลี้ยงคือ รัฐบาลจำเป็นต้องยุติการทำตนเป็นผู้ปฏิบัติและเป็นคนจัดการเสียเอง (a doer and manager) ในเรื่องทางสังคมเสีย โดยควรจำกัดตัวเองเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายแทน นั่นหมายความว่าในเรื่องทางสังคมหรือปริณิณทลทางสังคม (the social sphere) ก็แยกเช่นเดียวกับในเรื่องปริณิณทลทางเศรษฐกิจ ที่จำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างหน่วยงานทางธุรกิจเสียใหม่ โดยใช้การจ้างหรือทำสัญญาให้หน่วยงานภายนอกเข้ามาเป็นหน่วยสนับสนุนในงานธุรการ งานบำรุงรักษา เมื่อเป็นดังนี้ หน่วยงานของรัฐบาลก็จำเป็นต้องปรับโครงสร้างใหม่ด้วย โดยควรทำสัญญาจ้างให้หน่วยงานเอกชนเข้ามาทำการแทนในภาคทางสังคม Drucker (๑๙๙๓) กล่าวว่า “ในรอบ ๔๐ ปีที่ผ่านมา ในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่เคยมีโครงการของรัฐบาลใด ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาสังคมจนเกิดผลเป็นที่น่าพอใจ แต่องค์การอิสระไม่แสวงหากำไรสามารถทำให้เกิดผลสำเร็จจนเป็นที่น่าพอใจได้”

จึงเป็นที่ชัดเจนว่าองค์การพัฒนาเอกชนได้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาการให้บริการสาธารณะ รวมทั้งการก่อให้เกิดภาคประชาสังคมโดยตรง และโดยอ้อมเท็จจริงแล้วการเกิดขึ้นของประชาสังคม

ก็เป็นผลมาจากการแสวงหารูปแบบของสังคมที่ดีงามหรือสังคมที่มีอารยธรรม โดยให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพและบทบาทของประชาชน ในการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม สมาคม เครือข่าย เพื่อร่วมมือกันหาทางแก้ไขปัญหาของสังคม และการผลักดันนโยบายรัฐ ดังนั้น ประชาสังคมจึงไม่ใช่สิ่งที่ดำรงอยู่ในทุกสังคม แต่เป็นสิ่งที่พัฒนาขึ้นในสังคมสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตย (อนุสรณ์ สัมมณี, ๒๕๔๒, หน้า ๑๖๑) มากกว่า

ภารกิจของการบริหารงานภาคสาธารณะหรือบริหารรัฐกิจ (public administration) ในศตวรรษหน้า จึงควรเป็นเรื่องการสร้างความร่วมมือร่วมใจของรัฐกับประชาสังคม โดยที่ประชาสังคมสามารถชี้นำและกำกับรัฐได้ ทั้งยังต้องชี้ให้ประชาชนที่เหนื่อยหน่ายกับระบบราชการที่ไร้ประสิทธิภาพและขาดความสุจริตได้ตระหนักว่า การปฏิรูประบบราชการที่สำคัญต้องไม่หมายถึงเพียงแค่การนำเอาภาคธุรกิจเอกชน และระบบตลาดมาแทนระบบราชการเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ทว่าการปฏิรูประบบราชการยังหมายถึงการนำเอาภาคประชาสังคมเข้ามาแทนระบบราชการ หรือทำงานร่วมกับรัฐได้อีกด้วย รัฐควรเปิดทางให้มีการนำเอางบประมาณของราชการไปหนุนช่วยการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนหรือกลุ่มประชาสังคมอื่น ๆ ได้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น (อนันต์ เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๔๕, หน้า ๔๒-๕๒) ในอนาคตเราคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ประชาสังคมเป็นทิศทางที่เหมาะสมกับสังคมไทยการสนับสนุนให้เกิดกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไม่ว่าในชนบทหรือเมือง เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสังคมไทยที่ต้องการกระจายอำนาจและเพื่อป้องกันการผูกขาดของคนบางกลุ่ม ประชาสังคมจะเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบอำนาจรัฐที่ถูกใช้ไปในทางมิชอบ แล้วประชาสังคมจะก่อให้เกิดประชาธิปไตยในทุกระดับ อันจะเป็นผลดีต่อการปกครองระดับประเทศในที่สุด (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ๒๕๔๒, หน้า ๒๒๖ ; He, ๒๐๐๒) ด้วยเหตุนี้เราจึงควรให้ความสำคัญและให้ความสนใจศึกษาบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนในด้านการทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะในสังคมไทยให้มากขึ้น

ในโลกทางวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลงานในสาขาการวิเคราะห์องค์การ ก็ได้แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มความสนใจมากขึ้นในการศึกษาเรื่องกลุ่ม (collective) หรือรูปแบบขององค์การอาสาสมัคร (voluntary organizational form) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะที่มันได้แสดงออกถึงการเป็นทางเลือก (นอกเหนือจากองค์การที่มีหน้าที่ให้บริการ เช่น หน่วยงานของราชการ หรือบริษัทธุรกิจเอกชนในโลกของธุรกิจการค้าแล้ว) ทั้งในเรื่องความมีประสิทธิภาพ และการประหยัดจากต้นทุนของการแลกเปลี่ยน (Williamson & Ouchi, ๑๙๘๑)

ในสาขาวิชานโยบายสังคมและรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งในอเมริกาเหนือและยุโรปตะวันตก พบว่ามีการให้ความสนใจมากขึ้นในการศึกษาบทบาทขององค์การอาสาสมัครในระบบเศรษฐกิจแบบผสม (mixed economy) การศึกษาเหล่านี้มักมีพื้นฐานไม่เห็นด้วยกับหน่วยงานของรัฐ ที่ทำหน้าที่ในการให้บริการทางด้านสวัสดิการ และสุขภาพอนามัย ผลการศึกษาแต่ละหัวข้อมักเสนอทางเลือกของการให้บริการ ด้วยให้องค์การอาสาสมัครมีบทบาทมากขึ้นทั้งในด้านสุขภาพอนามัย การศึกษา และการให้บริการสวัสดิการสังคม (Butler & Wilson, ๑๙๘๓) อย่างไรก็ตามถึงกระนั้นเราก็มีความรู้เกี่ยวกับลักษณะเด่น (prevailing characteristics) ขององค์การอาสาสมัคร กระบวนการที่พวกเขา กำหนดกลยุทธ์ และการมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมน้อยมาก การอ้างถึงการมีอยู่ขององค์การอาสาสมัครโดยทั่วไปก็มาจากทัศนภาพหรือมุมมองเชิงองค์การ ที่ค่อนข้างทางทฤษฎีมากกว่ามีฐานมาจากข้อมูลเชิงประจักษ์ (Ouchi, ๑๙๘๐)

ในทางกลับกัน งานวิจัยทางการบริหารและนโยบายสังคม แม้จะมีฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ในภาคอาสาสมัครพอสมควร แต่แนวโน้มมักเน้นที่รูปแบบการทำหน้าที่เฉพาะ (specific types) ขององค์การอาสาสมัคร เช่น การขยายเข้าไปทำหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นเรื่องคุณลักษณะส่วนตัวของบุคคลที่สนใจทำงานอาสาสมัครมากกว่า (Titmuss, ๑๙๗๐) แต่ยังไม่มีการศึกษาขององค์การอาสาสมัครที่มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม หรือภาพอื่น ๆ ออกมามากนัก

Robert M. Hollister (๑๙๙๓, p.๓๐๖) เห็นว่าเนื่องจากภาคที่ไม่แสวงหากำไร ถูกมองเสมือนหนึ่งเป็นแหล่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือเป็นตัวที่ทำหน้าที่ในด้านการกระตุ้น (as an instigator) หรือเป็นตัวการบ่มเพาะ (incubator) ให้เกิดแนวทางใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาคความป่วยไข้ของสังคมที่รักษาได้ยาก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องจัดให้มีการศึกษาริวิจัยให้มากขึ้น ในเรื่องบทบาทขององค์การไม่แสวงหากำไรที่ทำหน้าที่ทางด้านการผลักดัน (advocacy roles) และในด้านการดำเนินงานและการบริหารจัดการ นอกจากนั้นแล้ว เนื่องจากปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนในทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย Hollister (๑๙๙๓) เห็นว่าจำเป็นต้องมีภาคไม่แสวงหากำไร ที่มีใจจดจ่ออย่างมีพลังและมีความกระฉับกระเฉง (vigorous involvement) เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วย อันจะช่วยเป็นปากเป็นเสียงเรียกร้องความต้องการแทนกลุ่มคนที่ไม่มียศถิมีเสียง ขณะที่ Young (๑๙๙๓) ได้ย้ำว่า ในปัจจุบันถึงเวลาแล้วที่จะต้องหันมาให้ความสำคัญมากขึ้น กับการแสวงหาความรู้ในเรื่ององค์การไม่แสวงหากำไรที่มีขนาดเล็ก และโดยเฉพาะในองค์การไม่แสวงหากำไรที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสังคม

ภาคที่สอง

ความหมายและคำเฉพาะ (unique terminology) ที่ใช้เรียกชื่อองค์กร พัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นองค์กรประเภทไม่แสวงหากำไร และเกือบทั้งหมดเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นทางการ (formal organizations) กล่าวคือเกิดจากการรวมกลุ่มของประชาชนที่มีการจัดตั้งกันเองขึ้นเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม โดยมีวัตถุประสงค์ชัดเจนเพื่อการบรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง มีการสร้างกฎ และระเบียบขึ้นมา เพื่อควบคุมความสัมพันธ์ในบรรดาสมาชิกขององค์กรด้วยกัน และเพื่อกำหนดหน้าที่ของสมาชิกแต่ละคน เป้าหมายขององค์กรพัฒนาเอกชนอาจมีลักษณะตรงกันข้ามกับองค์กรอื่น ๆ แต่โดยทั่วไปมักเกี่ยวข้องกับปัญหาของการพัฒนานั้นคือเป็นปัญหาที่ครอบคลุมถึงด้านเศรษฐกิจ สังคม และระเบียบแบบแผนทางวัฒนธรรม (cultural order) ของประเทศหรือภูมิภาค องค์กรพัฒนาเอกชนมีความพยายามอย่างชัดเจนที่จะแยกตัวออกจากรัฐบาลขณะที่หน่วยงานของรัฐบาลก็มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และพลวัตทางวัฒนธรรมของประเทศ แต่กระนั้น ในการดำเนินงานก็มีความแตกต่างกันทั้งในด้านวัตถุประสงค์ รูปแบบการดำเนินงาน และผลของการปฏิบัติงาน (Frantz, ๑๙๘๗, p.๑๒๒)

คำว่า “องค์กรพัฒนาเอกชน” มาจากคำว่า “nongovernmental organizations” (NGOs) จากการศึกษาของผู้เขียนพบว่า คำนี้เป็นคำที่เพิ่งมีการใช้เรียกกันในภายหลังโดยบรรดานักปฏิบัติการทางสังคมและนักวิชาการบางท่าน และเพิ่งมีการรู้จักกันเป็นที่แพร่หลายในสังคมไทยเมื่อประมาณ ๓-๔ ทศวรรษที่ผ่านมาเอง จากการศึกษาของผู้เขียนยังพบว่า ในภาษาอังกฤษก่อนหน้านี้ยังมีการใช้คำที่มีความหมายใกล้เคียงกันอีกมาก ซึ่งบรรดานักปฏิบัติการทางสังคม นักวิชาการ และผู้ใช้เรียกชื่อแทนองค์กรประเภทนี้ในทำนองเดียวกันอื่น ๆ อีก ซึ่งแตกต่างกันไปตามสภาพของสังคมวัฒนธรรม และความสนใจของแต่ละสาขาวิชาในแต่ละประเทศ เช่น มีการเรียกกันว่า third sector organizations, private voluntary organizations (PVOs), private voluntary associations, voluntary associations, formal voluntary associations, formal voluntary organizations (FVOs), private organizations, private institution, voluntary sector development organizations, nonprofit organizations, nonprofit sector, independent sector, non-governmental development organizations (NGDOs) และ civil

society organizations เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าเมื่อชื่อเรียกมีความแตกต่างหลากหลายกันมาก ก็ทำให้มีข้อถกเถียงกันจนยากแก่การหาข้อสรุปที่ชัดเจนในเรื่องความหมายที่ดำรงอยู่ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะมันเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นทั่วโลก อันเกิดจากบริบทของสังคมที่แตกต่างกัน และ ประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ของการมารวมตัวที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ดี ได้มีนักวิชาการ นักปฏิบัติ และผู้รู้ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ได้พยายามให้ความหมายขององค์การพัฒนาเอกชนไว้เป็นจำนวนมาก มีทั้งความหมายที่แตกต่างกัน อย่างสิ้นเชิงและมีความหมายที่เป็นไปในทำนองเดียวกัน ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างเพียงบางความหมาย มานำเสนอให้เห็นพอเป็นตัวอย่างเท่านั้น เช่น

ในหนังสือ “ทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชน ๒๕๔๖” ที่จัดทำโดยคณะกรรมการ เผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา ได้ระบุถึงองค์การพัฒนาเอกชนที่ถูกบรรจุไว้ในทำเนียบว่า มีลักษณะ ดังนี้คือ เป็นองค์กรที่ดำเนินการโดยอิสระและอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการชุดหนึ่ง ซึ่งอาจจะไม่ได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิ หรือสมาคม มีวัตถุประสงค์และแนวทางการทำงานที่เน้นบทบาท การมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่แสวงหากำไร โดยมีทั้งที่ดำเนิน กิจกรรมเพื่อการพัฒนาเฉพาะเรื่อง การเผยแพร่ข้อมูล การรณรงค์ และการสนับสนุนขบวนการของ องค์การพัฒนาเอกชน (หน้า ๕)

Shinichi Shigetomi (๒๐๐๔, p๔-๕) เสนอความเห็นว่้องค์การพัฒนาเอกชนมี คุณลักษณะ ๖ ประการ ดังต่อไปนี้คือ ๑) เป็นองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐบาล (non-governmental) ๒) เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit-making) ๓) เป็นเรื่องของการทำงานโดยสมัครใจ (voluntary) ๔) มีรูปแบบของการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง (of a solid and continuing form) ๕) ยึดถือหลักการปฏิบัติที่เห็นแก่ประโยชน์ของผู้อื่นเป็นที่ตั้ง (altruistic) และ ๖) เป็นการดำเนิน กิจกรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีใจรักเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน หรือเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกุศล (Philanthropic)

แม้ว่าการให้ความหมายของ Shigetomi (๒๐๐๔) จะค่อนข้างครอบคลุมและตรงประเด็น และเป็นที่น่าสนใจอย่างมาก แต่ผู้เขียนเห็นว่าการให้นิยามความหมายของ Gintca T. Palubinskas (๒๐๐๓) ในช่วงหลังอย่างสิ้น ดูเหมือนจะให้ความหมายได้ครอบคลุม กระชับ และชัดเจนมากกว่าใน ทัศนะของเข้องค์การพัฒนาเอกชนมีลักษณะสำคัญ ๔ ประการคือ (๑) เป็นเรื่องของการทำงานโดย



สมัครใจ (voluntary) ๒) เป็นองค์การที่มีความเป็นอิสระจากรัฐ (independent) ๓) เป็นองค์การที่ไม่แสวงหากำไร (nonprofit) และ ๔) มีเป้าหมายเพื่อการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนผู้เสียเปรียบให้ดีขึ้น (aim to improve the circumstances of disadvantaged people) หรือต้องการนำปัญหาของสังคมมาเผยแพร่ เช่น ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นอกจากความหมายที่กล่าวมาแล้วข้างต้นในแง่ของกิจกรรมการดำเนินงาน Palubinskas (๒๐๐๓) ยังเห็นว่า องค์การพัฒนาเอกชนจะดำเนินงานอยู่บนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะเท่านั้นไม่ใช่นับผลประโยชน์ส่วนใดส่วนหนึ่งของบรรดาสมาชิกโดยเฉพาะ มีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือกลุ่มประชาชนที่เสียเปรียบ หรือต้องการเผยแพร่ปัญหาสังคมต่อสาธารณะ ในวงกว้างอันมีลักษณะตรงกันข้ามกับสหภาพแรงงาน หรือ สหกรณ์ ที่มุ่งให้บริการจำกัดขอบเขตเฉพาะสมาชิกเท่านั้น องค์การพัฒนาเอกชนถูกจัดอยู่ในองค์การภาคประชาสังคมประเภทหนึ่ง เช่นเดียวกับองค์การของประชาสังคมอื่น ๆ อันเป็นเรื่องของการทำงานโดยสมัครใจ และมีความเป็นอิสระจากรัฐบาล ขณะที่ประชาสังคมก็ไม่ได้หมายถึงองค์การพัฒนาเอกชนเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังหมายรวมถึงองค์กรของประชาชนอื่น ๆ (people's organizations) ที่มีการรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมอื่น ๆ อีกด้วย

โดยสรุปแล้ว ในบทความนี้เมื่อกล่าวถึงองค์การพัฒนาเอกชน ผู้เขียนจะขออาศัยตามแนวทางให้ความหมายของ Palubinskas (๒๐๐๓) ที่ได้ให้นิยามไว้เป็นกรอบของการศึกษา นั่นคือเมื่อกล่าวถึงความหมายขององค์การพัฒนาเอกชนจะต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (๑) เป็นองค์การที่มีลักษณะการทำงานโดยสมัครใจ (๒) เป็นองค์การที่มีความเป็นอิสระจากรัฐ (๓) เป็นองค์การที่ไม่แสวงหากำไร (๔) มีเป้าหมายการดำเนินงานอยู่บนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ และเพื่อต้องการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนผู้เสียเปรียบให้ดีขึ้น หรือต้องการนำปัญหาของสังคมมารณรงค์เผยแพร่ต่อสาธารณะ

ภาคที่สาม

ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับองค์การพัฒนาเอกชน

อุดมคติของสังคม ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการควบคุมตนเองให้อยู่ในวินัยของการดำรงชีวิตอย่างมีจิตสำนึกนั้น มีรากฐานทางประวัติศาสตร์ที่ลึกซึ้งอยู่ในขนบธรรมเนียมทั้งทางตะวันตก และ



ตะวันออก มันฝังแน่นอยู่ในวัฒนธรรมและปรัชญาของชาวจีนมานานหลายศตวรรษ ก่อนที่จะมีการฟื้นฟูและชุบชีวิตขึ้นใหม่อีกครั้งโดย ชงจื่อ (๔๙๙-๕๕๑ ปีก่อนคริสตกาล) ถึงแม้ว่าจะมีการตีความอย่างบิดเบือนโดยขุนนางสมัยใหม่ในเอเชีย และมีการรุกรานของลัทธิทุนนิยมตะวันตกก็ตาม แต่อุดมคติของการดำรงชีวิตแบบมีจิตสำนึกก็ยังคงดำเนินต่อเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้ ในฐานะอุดมคติทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่าอย่างลึกซึ้งในพื้นที่ส่วนใหญ่ของเอเชีย

ในสังคมตะวันตก อุดมคติเช่นนี้สามารถสืบทอดกลับไปได้อย่างน้อยก็ถึงนักปรัชญาชาวกรีกยุคต้น ผู้ซึ่งพยายามที่จะอธิบายถึงสิ่งที่จำแนกสังคมที่เที่ยงธรรมและสูงศักดิ์ ให้แตกต่างจากสภาพการณ์ของธรรมชาติที่ไร้กฎหมาย อริสโตเติล (๓๒๒-๓๔๔ ปีก่อนคริสตกาล) ได้ให้ความหมายที่ชัดเจนถึงสิ่งนี้ไว้ในบทสรุปความคิดของเขา เกี่ยวกับเรื่อง “politike koinonia” (สังคม/ชุมชนการเมือง) ซึ่งต่อมาได้แปลเป็นภาษาละตินว่า “societas civilis” หรือประชาสังคม

สำหรับ อริสโตเติล “ประชาสังคม” เป็นชุมชนทางการเมืองเชิงจริยธรรมของประชาชนที่เป็นอิสระ และมีความเท่าเทียมกัน ซึ่งตกลงยินยอมร่วมกันที่จะอาศัยอยู่ภายใต้ระบบของกฎหมายที่แสดงออกถึงบรรทัดฐานและระบบคุณค่าที่พวกเขามีอยู่ร่วมกัน ดังนั้น กฎหมายจึงกลายเป็นการประมวลระบบคุณค่าและการปฏิบัติของวัฒนธรรมร่วมอันเป็นการจัดระเบียบหรือกำหนดตนเอง (self - regulation) เป็นส่วนใหญ่

จากการที่สังคมประสบความสำเร็จขั้นพื้นฐาน ในด้านการสร้างความสอดคล้องกลมกลืนผ่านกระบวนการจัดระเบียบตนเอง ความจำเป็นที่จะต้องให้รัฐเข้าแทรกแซงบีบบังคับเพื่อรักษาระเบียบก็มีน้อยลง ซึ่งทำให้ปัจเจกบุคคลมีเสรีภาพมากขึ้น อันเป็นการตอบแทนการจัดระเบียบตนเองเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างสมัครใจ การมีส่วนร่วมของพลเมืองจึงไม่ได้เกิดจากแรงผลักดันของความพยายามที่จะเพิ่มผลประโยชน์ของปัจเจกชน แต่เป็นไปตามความปรารถนาที่จะเป็นผู้สนับสนุนที่รับผิดชอบต่อชีวิตของชุมชน เจกเช่นเดียวกับเซลล์ที่แข็งแกร่งพยายามที่จะเป็นผู้สนับสนุนและรับผิดชอบต่อการทำหน้าที่ได้ดีของร่างกาย

เห็นได้ชัดว่า คุณภาพของลักษณะนิสัยของประชาชน คือสิ่งที่ อริสโตเติล ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เขาเชื่อว่าคุณภาพนี้บางส่วนก่อขึ้นจากสภาพแวดล้อมทางสังคมของปัจเจกชน เขาชื่นชอบสังคมชนชั้นกลางเป็นอย่างยิ่ง ด้วยความเชื่อที่ว่า ความชั่วร้ายส่วนใหญ่ภายในสังคมนั้น เป็นผลมาจากภาวะสุดขั้วของความร่ำรวยและความยากจน ดังที่เขากล่าวว่า “ชนชั้นกลางนั้น น่าที่จะไม่ใช่



LIR



พวกที่ขลาดกลัวการปกครอง หรือมีความมั่งคั่งใหญ่โตเกินไปในทางปกครอง ซึ่งทั้งสองสิ่งล้วนส่งผลร้ายต่อรัฐ...ฉะนั้น จึงนับว่าเป็นโชคดีที่สุดของรัฐแล้ว ที่มีประชาชนซึ่งมีทรัพย์สินระดับปานกลางและพอเพียง”

สำหรับ อริสโตเติล แล้ว ชีวิตคือความเป็นจริงอันขัดแย้ง สิ่งที่มาในทัศนะของเขาคือ มนุษยชาติในฐานะที่ถูกสร้างขึ้นโดยสิ่งสูงส่ง ย่อมต้องมีศักยภาพของความดีงามและปัญญาแฝงฝังอยู่ภายใน เสรีภาพและการควบคุมตนเองจึงไม่เพียงแต่เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ หากยังเป็นหลักการอันเป็นหัวใจสำคัญอย่างชัดเจนของสังคมอารยะด้วย มองในแง่นี้แล้วเห็นได้ชัดเจนว่า อริสโตเติล ไม่ได้ขัดแย้งกับสิ่งที่มายั่วชวนชีวิต แต่เขามีสมมติฐานว่า มนุษย์มีศักยภาพที่จะบรรลุความสอดคล้องกลมกลืนทางสังคม โดยผ่านกระบวนการจัดระเบียบตนเอง ที่มีรากฐานมาจากความรับผิดชอบของปัจเจกชน (คอร์เทิน เดวิด ซี, ๒๕๔๕, หน้า ๑๖๕-๑๖๘)

หลังจากแนวคิดของ อริสโตเติล แล้ว กระแสความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในระยะหลัง อาจสรุปได้ว่าการไม่ยอมรับการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดของรัฐ หากได้พัฒนาเป็นกระแสแนวคิดแบบ “ประชาสังคม” ที่ชัดเจนมากขึ้น โดยเน้นบทบาทของกลุ่มคนในสังคมที่มีการแก้ไขปัญหาของตนเอง และคอยตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในเวลาเดียวกัน สังคมตามกระแสความคิดนี้ เป็นสังคมที่สามารถจัดระเบียบตนเองได้ (self - regulation) มีสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และไม่ต้องพึ่งพารัฐโดยตรง แนวคิดเช่นนี้เริ่มปรากฏชัดเจนในงานเขียนของนักคิดฝ่ายประชาธิปไตยของตะวันตก อย่างเช่น John Locke (๑๖๓๒-๑๗๐๔) Jean Jacques Rousseau (๑๗๑๒-๑๗๗๘) และ John Stuart Mills (๑๘๐๓-๑๘๗๓) ฯลฯ ที่แม้ว่าจะมีการเอ่ยอ้างถึงระบอบการปกครองในรูปแบบต่าง ๆ แต่ในคอนทักซ์ของความคิดทุกคนต่างก็ยืนยันเป็นเสียงเดียวกันถึงความสามารถของมนุษย์ในการดูแลตนเอง และกล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องลดบทบาทของอำนาจจากภายนอกที่คอยกำหนดวิถีชีวิตของพวกเขา ซึ่งแม้แต่ Karl Marx เอง (๑๘๑๘-๑๘๘๓) ก็มองว่ารัฐเป็นเพียงความจำเป็นอันชั่วร้าย และเป็นเพียงทางผ่านของประวัติศาสตร์ ซึ่งในบั้นปลายจะต้องไม่มีการใช้อำนาจการปกครอง (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, ๒๕๓๘, หน้า ๙๑-๙๒)

โดยเฉพาะในงานของ Alexis de Tocqueville นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสที่เขียนขึ้นระหว่างปี ๑๘๓๕-๑๘๔๐ สำหรับ Tocqueville นั้นเห็นว่า การเปิดโอกาสให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาก็บรรดานักธุรกิจอุตสาหกรรมสร้างขึ้นแก่สังคมนั้น จะทำให้เกิดระบบอำนาจเผด็จการโดยรัฐสมัยใหม่ขึ้น (modern





state depotism) โดยรัฐจะเข้ามาควบคุมสังคมจากการอาศัยข้ออ้างเรื่องสวัสดิการ และความเป็นธรรมทางสังคม แล้วใช้กระบวนการประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือ ผลที่ตามมาคือประชาชนจะกลายเป็นเพียงผู้อยู่ใต้การปกครองที่เฉยชา จะหมกมุ่นอยู่แต่เรื่องส่วนตัว ปล่อยให้ชะตากรรมตนเองขึ้นอยู่กับความเมตตาปราณีจากรัฐ Tocqueville จึงเสนอทางออกให้กับสังคมสมัยใหม่ว่า สังคมจะสามารถพัฒนาตนเองให้มีทั้งเสรีภาพ และความเสมอภาคได้ โดยไม่จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้รัฐเข้ามาควบคุม ทั้งนี้ไม่ใช่ด้วยการทำลายสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ หากแต่โดยใช้กลไกหลาย ๆ ด้านป้องกันไม่ให้เกิดอำนาจรัฐที่รวมศูนย์ อาทิเช่น การแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ การจัดให้มีการเลือกตั้งบ่อย ๆ และการมีฝ่ายตุลาการที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี Tocqueville เชื่อว่า กลไกทางสังคมที่สำคัญสำหรับใช้ควบคุมรัฐคือ กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในรูปแบบของกลุ่มสมาคมสมัครใจต่าง ๆ (voluntary associations) แล้วกลุ่มคนจำนวนมากเหล่านี้จะช่วยผลักดันให้เกิดเสรีภาพขึ้นในสังคม ชัดขวางการใช้อำนาจเผด็จการของรัฐ และร่วมมือกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยที่กลุ่มคนเหล่านี้ต่างก็ควบคุมซึ่งกันและกัน ดังนั้น สังคมที่ดีหรือเป็น “อารยะสังคม” ตามทัศนะของ Tocqueville จึงได้แก่สังคมที่มีลักษณะเป็นพหุนิยม (pluralistic) และมีความสามารถในการจัดระเบียบตนเองได้ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นสังคมที่สามารถดูแลตนเองและแยกออกจากรัฐได้อย่างชัดเจน (อนุสรณ์ สิมมณี, ๒๕๔๒, หน้า ๒๖-๒๗)

เมื่อครั้งที่ Tocqueville ได้มีโอกาสไปเยือนประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ๑๘๔๐ เขาได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการเกิดกลุ่มในสังคมอเมริกันไว้หลายข้อ ในตอนหนึ่งเขากล่าวว่า สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียวในโลก ที่ซึ่งคนได้ประโยชน์จากกลุ่มสมาคมมากที่สุด และเป็นที่ซึ่งได้มีการนำวิธีปฏิบัติอันมีอนุภาพนี้ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์มากมายหลายประการที่สุด กลุ่มสมาคมที่เขากล่าวถึงนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นกลุ่มสมาคมถาวรทั้งหลายที่กฎหมายตั้งขึ้นมา แต่อาจเป็นกลุ่มสมาคมอื่น ๆ จำนวนมาก ซึ่งถือกำเนิดและพัฒนามาจากเจตจำนงของคนหลาย ๆ คนมารวมกัน

Tocqueville ยังกล่าวอีกว่า พลเมืองของสหรัฐารู้ตั้งแต่เกิดว่า การที่จะต่อสู้กับสิ่งเลวร้ายและอุปสรรคนานาในชีวิตได้นั้นจะต้องมาจาก “การพึ่งตนเอง” และถ้าจะร้องขอความช่วยเหลือจากผู้มีอำนาจในสังคมนั้น ก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น สิ่งเหล่านี้สังเกตเห็นได้ตั้งแต่เมื่อเข้าโรงเรียน ในโรงเรียนเด็ก ๆ จะเคารพต่อกฎเกณฑ์ระเบียบที่พวกเขาสร้างมันขึ้นมาเอง การลงโทษการกระทำผิดก็มาจากการกำหนดกันเองร่วมกัน ความรู้สึกนึกคิดทำนองเดียวกันนี้ จะ





แทรกซึมอยู่ในการกระทำทุกอย่างในชีวิตทางสังคม ในสหรัฐฯคนจึงเข้าร่วมกลุ่มสมาคมเพื่อความปลอดภัยของประชาชน เพื่อการค้าและอุตสาหกรรม เพื่อศีลธรรม และศาสนา ดังนั้น จึงไม่มีสิ่งใดที่เจตจำนงของมนุษย์จะไม่สามารถไขว่คว้าได้ เมื่อบุคคลมารวมพลังกันทำงานด้วยความสมัครใจ และ Tocqueville ยังกล่าวว่า “ศิลปะของการรวมตัวกันจะเกิดขึ้นได้ ก็แต่ในหมู่ของคนที่มีอารยธรรมเท่านั้น”

คำว่า “กลุ่ม สมาคม” ในความหมายของเขาหมายถึง การที่บุคคลต่าง ๆ จำนวนหนึ่งมารวมตัวกันในฐานะประชาชน ตามความเชื่อและลัทธิของตน แล้วมีข้อตกลงกันว่าจะช่วยส่งเสริมให้คุณค่าแห่งลัทธิของตนเป็นที่ประจักษ์ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง Tocqueville ยังเห็นว่า การมีเสรีภาพโดยไม่ถูกจำกัดในการเข้าร่วมกลุ่มสมาคมทางการเมืองนั้น มิได้ก่อให้เกิดผลเสียหายในสหรัฐฯอย่างที่มีการคาดคิดกันในประเทศอื่น ๆ และโดยความเป็นจริงแล้ว สิทธิในการเข้าร่วมกับกลุ่มสมาคมนี้เป็นสิ่งที่นำเข้าจากประเทศอังกฤษ แต่ดำรงอยู่ในอเมริกาตลอดมา การใช้สิทธิเช่นนี้ในปัจจุบันกลายเป็นขนบธรรมเนียม และนิสัยความเคยชินไปเสียแล้ว และกลุ่มสมาคมต่าง ๆ เหล่านี้ช่วยป้องกันมิให้เกิดเผด็จการโดยพรรค หรือการใช้อำนาจโดยผลการของผู้มีอำนาจในสังคม รวมทั้งคอยหยุดยั้งการใช้อำนาจในทางที่ผิด เขายังเห็นเพิ่มเติมอีกว่า เสรีภาพเช่นนี้จะช่วยเป็นหลักประกันอีกประการหนึ่งคือ ในประเทศที่ซึ่งการก่อตั้งสมาคมเป็นไปอย่างเสรี สมาคมลับจะไม่เป็นที่รู้จัก เช่นในสหรัฐฯอาจมีผู้ก่อความวุ่นวาย แต่ไม่มีผู้คิดประทุษร้ายเลย (Tocqueville, Alexis De, ๒๕๒๒, หน้า ๒๒๕-๒๓๑)

โดยสรุปแล้ว ตามแนวคิดของ Tocqueville เขาเห็นว่า การมีกลุ่มสมาคมต่าง ๆ เป็นเครื่องหมายที่แสดงว่า สังคมนั้นมีอารยธรรมและมีความเป็นประชาธิปไตย สังคมที่มีลักษณะเป็นอารยะจึงได้แก่สังคมที่มีลักษณะเป็นพหุนิยม และมีความสามารถในการจัดระเบียบตนเองได้ โดยเฉพาะในสังคมที่มีความเสมอภาคมากขึ้น ยิ่งทำให้คนต้องมารวมตัวกันทำงานใหญ่เพื่อส่วนรวม การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่ม สมาคม จะมีได้ก็แต่สมาคมที่เป็นอันตราย แต่ถ้ามมีการจำกัดมากเกินไปก็จะเป็นอันตรายต่อการเป็นสังคมที่มีอารยธรรม การที่สังคมอเมริกันมีการจัดตั้งสมาคมต่าง ๆ มากมายก็เพราะคนอเมริกันได้เรียนรู้ และพัฒนาศิลปะการรวมตัวเป็นเครื่องมือของการต่อสู้โดยสันติวิธี และเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของเสียงส่วนน้อย ดังนั้น การมีกลุ่มสมาคมต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และก็ไม่ใช่ว่าคนทุกชาติจะมีวัฒนธรรมในการรวมกลุ่มเท่าเทียมกัน

ในบางสังคมโครงสร้างและอำนาจทางการเมืองอาจทำให้รัฐมีอำนาจและมีบทบาทมาก ขณะที่ภาคสังคมอาจมีบทบาทเพียงเล็กน้อย

ท่ามกลางกระแสการต่อสู้ทางความคิด และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองในช่วงสามร้อยปีที่ผ่านมา ไม่เพียงรัฐสมัยใหม่จะได้ปรากฏตัวขึ้นในสังคมตะวันตก และเริ่มแพร่กระจายไปสู่ส่วนอื่นของโลก ในขณะที่ยุทธศาสตร์ทุนนิยมอุตสาหกรรมก็ได้ลงหลักปักฐานในสังคมเหล่านี้เป็นส่วนใหญ่ และขยายอิทธิพลครอบงำไปทั่วโลกเท่านั้น ทว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม และบทบาทของประชาสังคมที่พบเห็นกันในปัจจุบันก็ได้พัฒนาขึ้นมาด้วยในเวลาเดียวกัน โดยผลจากการเติบโตของระบอบประชาธิปไตยในสังคมยุโรป และสหรัฐอเมริกาในปลายศตวรรษที่ ๑๙ จนถึงต้นศตวรรษที่ ๒๐ ที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยในขณะนี้รัฐในยุโรปจำนวนมากได้ขยายสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งไปสู่คนส่วนใหญ่ ซึ่งเห็นได้จากกรณีของ สวิตเซอร์แลนด์ สเปน เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และนอร์เวย์ ในช่วงระหว่างปี ๑๘๗๔-๑๘๙๘ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันกับระบบรัฐสภาและระบบพรรคการเมือง ก็ได้กลายเป็นกลไกหลักในการเอาข้อเรียกร้องของประชาชนมาเปลี่ยนเป็นนโยบาย แม้ในสังคมที่ค่อนข้างล้าหลังอย่างรัสเซีย ก็เริ่มให้อำนาจปกครองตนเองแก่สภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น

การค้ำประกัน และขยายสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนดังกล่าว ได้เกิดขึ้นในเวลาเดียวกันกับสังคมตะวันตกส่วนใหญ่ที่กำลังเผชิญกับปัญหานานัปการจากระบบทุนนิยมอุตสาหกรรม และการขยายตัวของแนวคิดสังคมนิยมที่เป็นปฏิกิริยาตามมา ในสภาพการณ์เช่นนี้เอง ที่บรรดาขบวนการปฏิรูปสังคมทั้งหลายได้ผลักดันนโยบายสังคมต่อรัฐจนประสบความสำเร็จในหลายสังคม พัฒนาการเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในรูปแบบใหม่ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีสิทธิและมีบทบาทตามกฎหมายในการผลักดันนโยบายของรัฐ และรัฐมีภารกิจที่จะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อรักษาความชอบธรรมในการครองอำนาจของตนภายในกรอบของกฎหมายนั้น ได้เริ่มเป็นจริงเป็นจังมาในสังคมตะวันตก และนับตั้งแต่ศตวรรษที่ ๒๐ เป็นต้นมา รูปแบบความสัมพันธ์เช่นนี้ค่อย ๆ แพร่หลายไปสู่สังคมอื่น ๆ

ทั้งนี้ การที่ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระจะเป็นผลให้ฝ่ายบริหารของรัฐมีข้อจำกัดในการใช้อำนาจมากขึ้น และบรรดาสภาตัวแทนของประชาชนระดับต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่เชื่อมโยงและแยกแยะบทบาทระหว่างรัฐกับสังคมในกระบวนการทางนโยบาย ก็จะกลายเป็น



โลกที่ได้รับความสนใจมากขึ้น ไม่ว่าลักษณะดังกล่าวจะเป็นจริงได้มากน้อยเพียงใดก็ตาม สิ่งที่เห็นได้ชัดในกรณีของรัฐสมัยใหม่ก็คือ อำนาจอธิปไตยมีแนวโน้มอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสังคมมากขึ้น แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าประชาสังคมได้มีการพัฒนาขึ้นมาในสังคมนั้น ๆ ด้วยหรือไม่ เพราะการเกิดขึ้นของประชาสังคมเป็นผลจากการพยายามแสวงหารูปแบบสังคมที่ดีงาม หรือสังคมที่มีอารยธรรม โดยให้ความสำคัญกับสิทธิและบทบาทของประชาชนในการรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือสมาคม เพื่อร่วมมือกันหาทางแก้ไขปัญหในสังคม และการผลักดันนโยบายของรัฐ ดังนั้น ประชาสังคมได้มีรูปแบบจึงไม่ใช่เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในทุกสังคม หากแต่เป็นสิ่งที่พัฒนาขึ้นในสังคมสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตย (อนุสรณ์ สัมมณี, ๒๕๔๒, หน้า ๒๗-๓๐) แล้วเท่านั้น และองค์การพัฒนาเอกชนก็เป็นรูปแบบหนึ่งของประชาสังคม หรือเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอีกรูปแบบหนึ่งที่ถือกำเนิดขึ้นในโลกตะวันตก โดยมีพัฒนาการอันยาวนานมาจากการยอมรับต่อแนวคิดเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม หรือสมาคมต่าง ๆ (freedom of associations) และแนวคิดประชาธิปไตยแบบดั้งเดิม จนพัฒนามาเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมใหม่ในโลกยุคทุนนิยมอุตสาหกรรม แม้ว่าองค์การเหล่านี้จะก่อตั้งขึ้นมาในบริบททางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลายกันออกไป แต่ก็มีลักษณะพื้นฐานร่วมกันในประการสำคัญคือ ต่างก็เป็นผลผลิตของปฏิกิริยาตอบโต้ต่อกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เพื่อแสวงหาทางเลือกของการพัฒนาอันผสมผสานสอดคล้องกับพื้นฐานทางสังคม วัฒนธรรมของแต่ละสังคม ด้วยการตั้งคำถามที่ท้าทายและรณรงค์ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาเสียใหม่ (เสนห์ จามริก, ๒๕๓๔, หน้า ๔-๕) และเสมือนหนึ่งเป็นการชดเชยความคับข้องใจ ในการแสดงออกทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นกลาง

ในผลงานวิชาการทางสังคมศาสตร์ ประเทรัฐขบเคี้ยวกับสังคม หรือรัฐกับสังคมที่เป็นสองขั้วอำนาจและมีการต่อสู้ขัดแย้งกัน มีอยู่มากมายในโลกวิชาการของตะวันตก สำหรับคนตะวันตกนั้นโดยทั่วไปเห็นว่า สังคมต้องนำรัฐ หรือสังคมต้องควบคุมรัฐ แนวคิดเช่นนี้สามารถสืบสาวไปได้ตั้งแต่ยุคกลาง ในกลุ่มของพวกแองโกล - แซกซอน (Anglo-Saxon) ที่สังคมและชุมชนของพวกเขา มีอำนาจและมีบทบาทเคียงคู่กับรัฐในการดูแลและแก้ไขปัญหาของส่วนรวม

แต่ในประเทศโลกที่สามรวมทั้งประเทศไทย อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๔๕, หน้า ๓-๑๒) ได้วิเคราะห์ว่า การที่รัฐมีความสำคัญและมีอิทธิพลอำนาจ สามารถขึ้นนำกำกับสังคมได้ ถือเป็นเรื่องปกติธรรมดา และเป็นความจริงในชีวิตประจำวันอยู่แล้ว เพราะเหตุนี้เองประชาธิปไตยที่แท้จริงจึงเกิด





ขึ้นได้ยากในสังคมไทย เพราะหลักคิดที่ให้คนพึ่งตนเอง เป็นอิสระจากรัฐ แล้วให้สังคมและชุมชนขึ้นนำกำกับรัฐ ไม่ใช่เรื่องที่จะเกิดขึ้นได้ง่ายในสังคมที่คนหวังพึ่งพิงรัฐ และถูกกำกับบงการโดยรัฐเสมอมา ข้อเท็จจริงคือว่า ยิ่งรัฐขยายบทบาทหน้าที่ออกไปมากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้ประชาสังคมอ่อนแอ เงือตยา และตกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์จากรัฐมากขึ้นเท่านั้น

สำหรับชาวบ้านไทยที่ต้องการพึ่งพาตนเอง หยิ่งทรนงในศักดิ์ศรี ต้องการให้คนอื่นปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันกับตนเองไม่ค่อยมีปรากฏ ตรงกันข้ามชาวบ้านไทยมักชอบให้คนอื่นมาอุปถัมภ์ มักชอบมีผู้ใหญ่ไว้พึ่งพิง ชาวบ้านไม่ลำบากใจที่จะอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์คำชูของผู้อื่น

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (๒๕๔๓) ได้เคยวิเคราะห์ว่า สังคมไทยดั้งเดิมมีลักษณะเป็น “รัฐล้อมสังคม” ไม่ใช่ “สังคมล้อมรัฐ” ซึ่งลักษณะเช่นนี้สังคมจะอ่อนแอมาก เพราะรัฐได้เข้าไปจัดกระบวนการบริหารการปกครองให้กับชุมชนและสังคมเอง อันมีผลต่อวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ เพราะประชาชนไม่มีโอกาสบริหารจัดการชุมชนของตนเอง ไม่มีโอกาสคิดปกครองตนเอง รอเพียงการบริหารจัดการจากภาครัฐเพียงลำพัง วัฒนธรรมการพึ่งพาอาศัยลักษณะนี้มีผลต่อความก้าวหน้าในเชิงความคิดด้านการเมืองในสังคมไทยเป็นอย่างมาก

ดังนั้น สิ่งที่น่าสนใจและน่าตื่นเต็นกว่าคือ การค้นพบ “ภาคสังคม” ในความหมายของภาคประชาชน หรือในองค์การภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ หรือที่เรียกกันรวม ๆ ว่า “ภาคประชาสังคม” นัยทางทฤษฎีของภาคประชาสังคม คือ

๑. ปฏิเสธแนวคิดแบบปัจเจกชนนิยม (individualism) แบบสุดขั้ว แต่ต้องการให้มนุษย์ร่วมแรงร่วมใจกัน คิดถึงส่วนรวม คิดถึงผู้อื่นให้มากขึ้น

๒. ปฏิเสธแนวคิดแบบรัฐนิยม (statism) กล่าวคือไม่ชอบให้รัฐมีบทบาทมากเกินไป แต่ต้องการให้ชุมชน ภาคเอกชน และกลุ่ม องค์การต่าง ๆ ในสังคม มีบทบาทในการช่วยตัวเอง และช่วยกันรับผิดชอบปัญหาส่วนรวมให้มากขึ้น แทนที่จะเป็นการอาศัยแต่รัฐฝ่ายเดียว ทั้งนี้ก็ด้วยความเชื่อที่ว่า รัฐและระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีประสิทธิผล แต่เชื่อว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับผิดชอบต่อกิจกรรมของส่วนรวม ของชุมชนเป็นเรื่องดี เป็นเรื่องของการมีเสรีภาพ ขณะเดียวกันก็เป็นการฝึกให้คนเป็นพลเมืองดีอีกด้วย (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๔๕, หน้า ๑๕)

Peter F. Drucker ปรมาจารย์ทางด้านการบริหารและการจัดการของโลก ได้กล่าวไว้ในหนังสือของเขาชื่อ “The New Realities” เมื่อปี ๑๙๘๙ ว่า โลกในยุคใหม่ที่สหรัฐอเมริกากำลัง



LIRT



เดินเข้าไปหา นั่น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องลดขนาดและบทบาทหน้าที่ลง แล้วปล่อยให้กลุ่มทางสังคมทั้งหลายได้เข้ามามีบทบาททางสาธารณะมากขึ้น Drucker (๑๙๘๙) ยังกล่าวอีกว่า การตั้งคำถามเรื่องข้อจำกัดของรัฐบาลนั้น ได้มีการหยิบยกขึ้นมาพูดถึงเป็นครั้งแรกในงานเขียนของ Adam Smith แต่ก็ไม่ค่อยได้รับการพิจารณาในสมัยนั้นมากนัก เนื่องจากเห็นว่ามันเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกัน หรือเป็นเรื่องไร้เหตุผล อย่างไรก็ตาม Drucker ก็ได้นำเรื่องข้อจำกัดของรัฐบาลขึ้นมาพูดถึงอีกครั้งหนึ่งในผลงานเขียนของเขาที่ชื่อ “The Age of Discontinuity” ในปี ๑๙๖๙ ในหนังสือเล่มนี้เขาได้สร้างคำใหม่ขึ้นคำหนึ่งคือ “การแปรรูปให้เป็นกิจการของเอกชน” (privatization) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการลด (divestiture) บริษัทและอุตสาหกรรมที่ดำเนินการโดยรัฐบาลลง แต่แนวคิดนี้ก็ถูกเย้ยหยันว่าเป็นเรื่องเหลวไหล ทำให้ไม่สามารถเกิดขึ้นเป็นจริงได้

หลังจากนั้นมาได้ประมาณ ๘ ปี เมื่อนาง Margaret Thatcher ได้เป็นนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ ก็ได้้นำแนวคิดเรื่องการแปรรูปให้เป็นกิจการของเอกชนมาใช้ทันที และเมื่อ Jacques Chirac ได้เป็นนายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศสในปี ๑๙๘๖ เขาก็ประกาศเดินหน้านำแนวคิดเรื่องการแปรรูปให้เป็นกิจการของเอกชนมาใช้ในกิจการด้านการให้บริการสาธารณะของรัฐ

Drucker (๑๙๘๙, pp.๖๑-๖๒) เสนอว่า มีเหตุผล ๓ ประการที่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้อีก ๑) เกิดความล้มเหลวในการดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา ๒) มีข้อจำกัดในเรื่องการจัดเก็บภาษี และการใช้จ่ายเงินภาษีเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ๓) รัฐบาลมีข้อจำกัดในเรื่องการหารายได้และงบประมาณ นอกจากนั้นแล้ว เขายังเห็นว่ามีกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการได้ดี แม้อาจดูเหมือนว่าจะมีเงื่อนไขต่าง ๆ อยู่พร้อมแล้วก็ตาม กล่าวคือรัฐบาลจะปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือไม่ถูกต้อง (malperform) ถ้ากิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งอยู่ภายใต้แรงกดดันที่จะต้องสร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้นกับผู้คนที่มีค่านิยมและความต้องการแตกต่างกัน รวมถึงการปฏิบัติงานที่จำเป็นต้องมีการรวมศูนย์เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายหนึ่งเดียว เพราะงานต่าง ๆ เหล่านี้ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง และต้องมีการยับยั้งและอดทนต่อมัน

ข้อสรุปของ Drucker (๑๙๘๙) ตอนหนึ่งเรื่องบทเรียนนับจากยุคสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการดำเนินงานของรัฐบาลคือ เขาเสนอว่าในงานที่องค์การพัฒนาเอกชนสามารถปฏิบัติได้ดีกว่า หรือสามารถปฏิบัติได้แล้ว งานเช่นนี้รัฐบาลไม่ควรดำเนินการอีกต่อไป ส่วน



ในเรื่องของกิจกรรมเชิงธุรกิจอันมีเป้าหมายอยู่ที่กำไรหรือใช้กำไรเป็นตัวชี้วัด เรื่องเช่นนี้ก็ไม่ควรให้รัฐบาลเป็นผู้จัดทำ การดำเนินการทางหนึ่งก็โดยการแปรรูปให้เป็นของเอกชน อีกวิธีหนึ่งก็โดยการสับเปลี่ยนจากการที่รัฐบาลอยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติ (as a doer) มาเป็นผู้จัดหาหนทางให้ (as the provider) หรือการทำงานในลักษณะการจ้างทำตามสัญญา โดยที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน

จากปี ๑๙๘๙ ถัดมาอีก ๔ ปี Drucker ได้ตีพิมพ์ผลงานที่มีชื่อเสียงของเขาอีกเล่มหนึ่งชื่อ Post - Capitalist Society ในปี ๑๙๙๓ Drucker โดยเขากล่าวว่า “ความเป็นพลเมือง” (citizenship) คือความปรารถนาที่จะทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติของตน เป็นความปรารถนาที่จะมีชีวิตอยู่เพื่อประเทศชาติของตน การฟื้นฟูความเป็นพลเมืองขึ้นมาใหม่ จึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างมากต่อระบบการเมืองในสังคมหลังทุนนิยม ส่วนความรักชาติ (patriotism) เป็นเรื่องความเต็มใจที่จะตายเพื่อประเทศชาติของตน อันเป็นเรื่องสากลทั่วไป ทว่าเรื่องความเป็นพลเมืองเป็นการคิดค้นขึ้นของชาวยุโรปที่มีลักษณะแตกต่างออกไป มันเป็นผลมานับตั้งแต่ยุคสมัยกรุงเอเธนส์และกรุงโรมอันรุ่งโรจน์ ถ้อยแถลงทางการเมืองที่ดีเลิศของชาวตะวันตกดั้งเดิมในเรื่องเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองคือคำปลุกเร้าที่ Thucydides บ่อนใส่ปากของผู้นำชาวเอเธนส์คือ Pericles

เขาเห็นว่า ความเป็นพลเมืองได้สูญหายไปพร้อมกับการล่มสลายของกรุงโรม ในยุโรปยุคกลางจึงไม่มีความเป็นพลเมืองเหลืออยู่เลย พวกศักดินาอาจมีคนใช้หรือผู้ติดตามในเมืองมีพวกเทศมนตรี (burghers) ในโบสถ์มีผู้เข้าร่วมพิธี แต่ไม่มีใครเป็นพลเมืองเลย ในญี่ปุ่นก่อนหน้าที่จะมีการฟื้นฟู “ราชวงศ์เมจิ” (meiji restoration) ขึ้นในปี ๑๘๖๗ ก็ยังไม่มีพลเมือง ทั้งพวก Daimyo พวกศักดินาที่มีคนใช้หรือผู้ติดตาม ในศูนย์กลางของเมืองที่มีสมาคมของพวกช่างฝีมือ พวกนิกายทางศาสนาที่มีคนมาเคารพบูชา พวกเขาทั้งหมดนี้ไม่ได้มีความเป็นพลเมืองแต่อย่างใด

รัฐชาติจำเป็นต้องสร้างความเป็นพลเมืองขึ้นมาใหม่ นั่นคือความเป็นพลเมืองในความหมายของการมีสิทธิ (rights) และหน้าที่ต่าง ๆ (obligations) อันเคยเป็นประเด็นสำคัญของทฤษฎีการเมือง และการปฏิบัติการทางการเมืองมาก่อน ความเป็นพลเมืองในแง่ทางการเมืองหมายถึงการมีความยึดมั่นอย่างแข็งแกร่ง หมายถึงการมีความรับผิดชอบ หมายถึงการทำให้ชุมชนของตน สังคมของตน และประเทศของตน มีความแตกต่างกันออกไป (p.๑๕๕)

ในระบบการเมืองแบบอภิรัฐ ความเป็นพลเมืองไม่สามารถดำรงอยู่และทำหน้าที่ของมันได้ แม้ว่าจะเป็นประเทศเล็ก ๆ ก็ตาม เรื่องของรัฐบาลหรือเรื่องของทางราชการ มันห่างไกลเกินกว่าที่



บุคคลจะสามารถทำให้เกิดความแตกต่างขึ้นได้ เมื่อไม่มีความเป็นพลเมืองระบบการเมืองก็กว้างเปล่า คนอาจมีความรู้สึกชาตินิยม (nationalism) แต่หากไม่มีความเป็นพลเมือง ความรักชาติ (patriotism) จะเกิดการเสื่อมถอย จนอาจนำไปสู่ความรู้สึกคลั่งชาติ (chauvinism) เกิดขึ้นได้ และถ้าไม่มีความเป็นพลเมืองก็จะไม่เกิดความรู้สึกยึดมั่นผูกพันอย่างรับผิดชอบ อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความเป็นพลเมืองขึ้น ซึ่งในการวิเคราะห์ขั้นสุดท้ายมันได้ยึดโยงเนื้อหาทางการเมืองเข้าด้วยกัน และถ้าไม่มีความเป็นพลเมือง หน่วยทางการเมือง (political unit) ไม่ว่าจะเป็นรัฐ หรือศาสนจักร ก็จะมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น อำนาจจึงเป็นสิ่งที่ถูกผูกโยงเข้าด้วยกัน แต่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเป็นอันตรายต่อโลกได้ ดังนั้น ระบบการเมืองในหลังสงครามนิยม จำเป็นต้องสร้างความเป็นพลเมืองขึ้นมาใหม่ด้วย (p.๑๕๖)

Drucker (๑๙๙๓) เชื่อว่า การที่จะทำให้คนมีความเป็นพลเมืองได้นั้น ก็ด้วยการให้เขาเป็น “อาสาสมัคร” (volunteers) ในประเทศที่พัฒนาแล้วอื่น ๆ ส่วนใหญ่การเป็นอาสาสมัครแบบดั้งเดิมถูกทำลายลงโดยรัฐสวัสดิการ ตัวอย่างเช่น ในญี่ปุ่น วัดต่าง ๆ และศาสนาชินโตอันศักดิ์สิทธิ์เคยเป็นศูนย์กลางของการให้บริการชุมชนที่แข่งขันเอาการเอางาน อันประกอบไปด้วยการเข้ามีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของอาสาสมัครในท้องถิ่น เมื่อมีการฟื้นฟูราชวงศ์เมจิให้เป็นแบบตะวันตกในปี ๑๘๖๗ โดยมีการจัดการให้ศาสนาอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาล ในที่สุดทั้งวัดและอาสาสมัครทั้งหลายที่เคยมีหน้าที่ให้บริการชุมชนก็พลอยหายสาบสูญไปด้วย

ในประเทศอังกฤษ ตลอดทั้งศตวรรษที่ ๑๙ งานด้านการกุศลถือเป็นกิจกรรมของชุมชน และถือว่าเป็นความรับผิดชอบของคนที่มีฐานะร่ำรวย แต่นับจากปี ๑๘๙๐ ที่มีความเชื่อกันว่า รัฐบาลควรเป็นผู้นำของสังคม ความเชื่อเช่นนี้ได้ทำให้ความเป็นอาสาสมัครหายไปเกือบหมดในประเทศฝรั่งเศสสมัยของนโปเลียน กิจกรรมของชุมชนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การจัดการและการควบคุมดูแลโดยรัฐบาล จะถูกตั้งข้อสงสัยว่าเป็นฝ่ายล้มล้างรัฐบาล

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การตั้งชื่อที่หลากหลายของโบสถ์ การเน้นความเป็นอิสระของรัฐท้องถิ่น ความเป็นอิสระของมลรัฐ (county) ความเป็นอิสระของเมืองและของชุมชนโดยแยกเขตแดนกัน ทำให้การรวมศูนย์กิจกรรมทางสังคมเกิดขึ้นได้ยาก ผลคือในปัจจุบัน มีหน่วยงานที่เป็นองค์การไม่แสวงกำไรที่เข้มแข็งเกือบ ๑ ล้านองค์การ อันแสดงให้เห็นถึงปริมาณสัดส่วน ๑ ใน ๑๐ ของรายได้ประชาชาติ (GNP) และ ๑ ใน ๔ ของรายได้ทั้งหมดมาจากการบริจาคของประชาชน



ที่เหลื่อมมาจากการจ่ายให้โดยรัฐบาลสำหรับกิจกรรมเฉพาะ และมาจากการเก็บค่าธรรมเนียมให้บริการขององค์กรเอง หรือมาจากร้านขายของศิลปะที่มีการจัดตั้งอยู่ตามพิพิธภัณฑ์ต่าง ๆ ทั่วประเทศ สหรัฐอเมริกา (p.๑๕๘-๑๕๙)

องค์กรไม่แสวงหากำไร จึงกลายเป็นผู้ว่าจ้างที่ใหญ่ที่สุดในประเทศสหรัฐอเมริกา มีชาวอเมริกันที่เป็นผู้ใหญ่อายุ ๕๐ ล้านคน ที่ทำงานอยู่ในองค์กรอาสาสมัครอย่างน้อย ๓ ชั่วโมงต่อ ๑ สัปดาห์ โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนในฐานะอาสาสมัครซึ่งทำงานอยู่ที่ โบสถ์ โรงพยาบาล หน่วยงานที่ให้การดูแลเรื่องสุขภาพ การให้บริการชุมชน เช่น สภากาชาด ลูกเสือ เนตรนารี หรือหน่วยงานที่ให้การฟื้นฟูบำบัด หรือเพื่อที่อยู่อาศัย หรือให้การศึกษาแก่เด็กผดุงครรภ์ในเขตเมือง คาดว่าในปี ๒๐๑๐ จำนวนของผู้ปฏิบัติงานที่ไม่ได้รับค่าจ้างจะมีสูงขึ้นถึง ๑๒๐ ล้านคน และจะมีจำนวนเฉลี่ยชั่วโมงทำงานถึง ๕ ชั่วโมงต่อ ๑ สัปดาห์

อาสาสมัครเหล่านี้ ไม่ได้อยู่ในฐานะของ “ผู้ให้การช่วยเหลือ” (helpers) อีกต่อไป ทว่าพวกเขาได้กลายเป็น “หุ้นส่วน” (partners) ขององค์กรไปแล้ว องค์กรไม่แสวงหากำไรในสหรัฐอเมริกา ได้เพิ่มการจ่ายค่าจ้างให้แก่ฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติงานเต็มเวลามากขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้เพิ่มจำนวนในส่วนของทีมงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการซึ่งเป็นอาสาสมัคร ยิ่งทำให้การทำงานในองค์กรมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

เหตุผลสำคัญของการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครในสหรัฐอเมริกานั้น ไม่ใช่เป็นความต้องการหรือความจำเป็นที่เพิ่มขึ้น แต่เป็นเรื่องของความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ต้องการมีความยึดมั่นผูกพัน (commitment) และเพื่อการได้ทำประโยชน์แก่ส่วนรวม อาสาสมัครรุ่นใหม่จำนวนมหาศาลจึงไม่ใช่คนที่เกษียณหรือออกจากงาน แต่พวกเขาอาจเป็นสามีหรือภรรยาในกลุ่มพวกวิชาชีพ (professional) ที่มีรายได้ทั้งสองคน อาจมีอายุราว ๓๐-๔๐ ปี มีการศึกษาดี มีฐานะมั่นคง มีภาระหน้าที่ของตนเอง พวกเขาอาจมีความสุขกับงานที่พวกเขาทำเลี้ยงชีพ แต่พวกเขารู้สึกว่า มีความจำเป็นที่จะต้องกระทำบางสิ่งบางอย่างที่มันมีความแตกต่างออกไป (we make a difference) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสอนสูตรคูณให้แก่เด็ก ๆ ผิดคำ หรือการไปเยี่ยมคนชราที่อยู่ตามโรงพยาบาล และการช่วยเหลือพวกเขาในการฟื้นฟูด้วยการออกกำลังกาย

อย่างไรก็ดี Drucker (๑๙๙๓) กล่าวว่าความเป็นพลเมืองในภาคสังคม ไม่ใช่เป็นยาสารพัดโรคในการรักษาอาการป่วยไข้ของสังคมหลังทุนนิยม แต่มันเป็นเงื่อนไขจำเป็นเบื้องต้นในการ

จัดการกับอาการป่วยไข้ และการช่วยฟื้นฟูความรับผิดชอบแบบพลเมือง รวมถึงความภาคภูมิใจแบบพลเมือง (civic pride) อันเป็นเครื่องหมายที่แสดงถึงความเป็นชุมชน (p.๑๕๘-๑๕๙)

Seymour M. Lipset (๑๙๘๖,๑๙๘๙) นักสังคมวิทยาการเมืองที่มีชื่อเสียงอีกท่านหนึ่งได้เคยวิเคราะห์ว่า สาเหตุที่ชาวอเมริกันมีลักษณะเป็น “ผู้เข้าร่วมในกลุ่มสมาคม” (joiners) เป็นเพราะระบบค่านิยมแบบประชาธิปไตยของชาวอเมริกันเองที่เติบโตและพัฒนาจากประสบการณ์ของการเคยเป็นชาติที่มีการปฏิวัติมาก่อนในอดีต ทำให้การมีส่วนร่วมของปัจเจกชนในองค์กรชุมชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในกิจกรรมระดับรากหญ้าอื่น ๆ มีระดับสูงโดยเปรียบเทียบ และจากประสบการณ์เช่นนี้ ทำให้ชาวอเมริกันนิยมเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมอาสาสมัครเพื่อการบรรลุเป้าหมายบางอย่างของแต่ละคน ขณะที่นักปราชญ์ชาวเยอรมันคือ Max Weber (๑๙๑๑) ก็ได้เคยบรรยายถึงประเทศสหรัฐอเมริกาว่าเสมือนเป็น “ดินแดนแห่งการเข้าร่วมกลุ่มสมาคมที่ยอดเยี่ยมที่สุด” (the association-land and par excellence)

โดยทั่วไป ประชาสังคมมีลักษณะเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ ที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจของประชาชน เพื่อวัตถุประสงค์ด้านใดด้านหนึ่ง อาทิเช่น รักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม การส่งเสริมกิจกรรมของกลุ่ม การทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ รวมทั้งการผลักดันเป้าหมายบางอย่าง เป็นต้น การรวมกันเป็นประชาสังคมอาจมีหลายรูปแบบ อย่างไรก็ตาม เครือข่ายความสัมพันธ์แบบประชาสังคมที่มีบทบาทสำคัญในสังคมสมัยใหม่ มักแสดงออกในรูปของกลุ่ม หรือสมาคมแบบใดแบบหนึ่ง เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน สหภาพแรงงาน กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมทั้งหลาย อันอาจมีบทบาทในการตรวจสอบและจำกัดการใช้อำนาจรัฐ รวมถึงการตรวจสอบพฤติกรรมของภาคธุรกิจเอกชน ที่ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม และมีลักษณะที่อ่อนล

มีข้อสังเกตว่า การดำรงอยู่และการพัฒนาตนเองทั้งของประชาสังคม และรัฐประชาธิปไตย มีความสัมพันธ์กันอยู่อย่างใกล้ชิด ดังจะเห็นได้ว่า กลุ่มประชาสังคมจะมีบทบาทได้อย่างกว้างขวางก็เฉพาะแต่ในสังคมที่มีรัฐประชาธิปไตยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะรัฐแบบนี้จะค้ำประกันสิทธิในการรวมตัวกัน และค้ำประกันเสรีภาพด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาสังคม รวมทั้งรัฐยังทำหน้าที่ในการตอบสนองข้อเรียกร้องของประชาสังคม บทบาทของกลุ่มประชาสังคมในฐานะตัวเชื่อมระหว่างรัฐกับปัจเจกชนไม่อาจดำรงอยู่ได้ หากรัฐไม่ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ และการที่รัฐจะยอมรับสถานะของกลุ่ม

ต่าง ๆ เหล่านี้ได้ ก็มีแต่รัฐประชาธิปไตยเท่านั้น นอกจากนั้น หากไม่มีอำนาจรัฐมาคอยควบคุม อาจทำให้บางกลุ่มมีการสะสมกำลังอำนาจและเอารัดเอาเปรียบกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมได้

ในอีกด้านหนึ่ง การดำรงอยู่ของรัฐประชาธิปไตย ก็ต้องอาศัยประชาสังคมด้วยเช่นกัน กล่าวคือกระบวนการประชาธิปไตยต่าง ๆ จะดำเนินไปได้ก็ด้วยผลจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติมักเกิดขึ้นจากเครือข่ายประชาสังคม นอกจากนั้น กลุ่มประชาสังคมยังมีบทบาทในการตรวจสอบว่า การใช้อำนาจรัฐนั้นดำเนินไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนหรือไม่เพียงใด ผู้ถือครองอำนาจรัฐนั้นใช้อำนาจอย่างไร มีการละเมิดสิทธิของประชาชนหรือไม่ หากไม่มีการตรวจสอบเช่นว่ามานี้ รัฐอาจใช้อำนาจในทางที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยก็ได้ (อนุสรณ์ สิมมณี, ๒๕๔๒, หน้า ๓๖-๓๗)

โดยสรุปแล้ว ทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมสมัยใหม่เห็นได้ชัดว่า มีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่สภาพการณ์ที่รัฐน่าจะมีบทบาทและมีอำนาจลดลง ขณะเดียวกันภาคประชาสังคมจะมีบทบาทและมีอำนาจในการต่อรองมากขึ้น สถานการณ์เช่นนี้ได้เกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศประชาธิปไตยตะวันตก นอกจากนั้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการโลกาภิวัตน์ ได้ทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์ของผู้คนในสังคมขยายตัวออกไปทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ในเชิงปริมาณคือ เครือข่ายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมือง ได้แพร่สะพัดข้ามพรมแดน อันเป็นผลมาจากความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร และการคมนาคมในระยะหลัง ที่ได้ขยายปริมาณพลของสังคมไปสู่ระดับโลก ในเชิงคุณภาพคือ แนวคิดประชาสังคมที่เจริญเติบโตขึ้นในแทบทุกสังคมได้กระตุ้นให้ผู้คนจำนวนมากเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไข ปัญหาของสังคม และมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ รวมทั้งได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับความเป็นไปของโลกมากขึ้น

การเติบโตของภาคประชาสังคมในยุคปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนจากการขยายตัวในแง่จำนวน และบทบาทของ “องค์การพัฒนาเอกชน” (nongovernmental organizations : NGOs) หรือองค์การอาสาสมัครเอกชน (private voluntary organizations) ทั้งในระดับชุมชนและระดับโลก การเติบโตขององค์การภาคประชาสังคมเหล่านี้ นอกจากจะเป็นตัวชี้ถึงการเติบโตของภาคประชาสังคมแล้ว ยังมีความเชื่อกันว่าจะนำไปสู่การเป็น “สังคมแห่งอารยะ” ด้วย ทั้งนี้เพราะองค์การพัฒนาเอกชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจของสังคมร่วมกับรัฐ และ



องค์การระดับโลก เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ และเพื่อรักษาสีทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการผลักดันให้เกิดสภาพสังคมที่ดีขึ้นตามแนวความคิดของตน ทั้งนี้บทบาทที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ดูเหมือนจะเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ดี บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนดังกล่าว ก็ยังไม่สามารถทดแทนบทบาทของรัฐได้อย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้เนื่องจากองค์การเหล่านี้ไม่ได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุม และจัดระเบียบสังคมโดยตรง แต่มีฐานะเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ในประชาสังคมที่มุ่งปกป้องสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งมุ่งตอบสนองความต้องการและช่วยแก้ไขปัญหาของชุมชนในด้านต่าง ๆ เท่านั้น นอกจากนี้แล้ว องค์การพัฒนาเอกชนยังมีจุดอ่อนในหลายด้าน จึงเป็นองค์การที่เข้ามาทำหน้าที่ในการช่วยเสริมงานของรัฐมากกว่าที่จะเข้ามาแทนที่รัฐ แม้ว่าองค์การดังกล่าวจะมีบทบาทในสังคมมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดก็ตามที (อนุสรณ์ สัมมณี, ๒๕๔๒, หน้า ๑๕๙ - ๑๖๑)

ภาคที่สี่

ประวัติความเป็นมาขององค์การพัฒนาเอกชนในระดับสากล

ในสังคมที่ซับซ้อนมีความหลากหลายและมีพลวัต กลุ่มหรือองค์การในสังคมอาจแยกออกได้เป็น ๓ ภาคใหญ่ ๆ คือ (๑) องค์การภาครัฐ (government sector) (๒) องค์การภาคธุรกิจเอกชน (private sector) และ (๓) องค์การภาคที่สามหรือภาคที่ไม่แสวงหากำไร (third sector or nonprofit sector) อันเป็นภาคที่ทั้งไม่ใช่รัฐและไม่ใช่ธุรกิจเอกชน ในแวดวงวิชาการยังไม่สามารถหาคำที่เหมาะสมสำหรับภาคนี้ได้ เนื่องจากมีความแตกต่างและความหลากหลายของกลุ่มองค์การต่าง ๆ ที่รวมกันอยู่ในภาคนี้เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ในสังคมสมัยใหม่ที่ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมมาก ภาคที่สามนี้จะมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการกำหนดทิศทางของสังคมและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ตลอดจนการตอบสนองความต้องการทางสังคม รัฐบาลที่ดีคือรัฐบาลที่สามารถผนวกพลังจากกลุ่มองค์การในภาคที่สามให้มาช่วยเสริมกลไกของรัฐในการทำงานภาคสาธารณะ เพื่อนำพาสังคมไปสู่สภาพที่ดีขึ้นกว่าเก่า (อมรา พงษาพิชญ, ๒๕๔๕, หน้า ๔๖) ขณะเดียวกัน ในประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงจะมองเห็นความแตกต่าง และความหลากหลายของกลุ่มองค์การเหล่านี้ได้อย่างชัดเจน และการรวมกลุ่มเป็นองค์การทางสังคมบนพื้นฐานของความหลากหลายก็จะเกิดตามมาเช่นเดียวกัน (Salamon & Anheier, ๑๙๙๗)

องค์การพัฒนาเอกชนเป็นองค์การที่ไม่แสวงหากำไรประเภทหนึ่ง กำเนิดขึ้นมาเพื่อนำความเปลี่ยนแปลงมาสู่บุคคลและสังคม (Drucker, ๑๙๙๒) ตลอด ๕๐ ปีที่ผ่านมา องค์การพัฒนาเอกชนปรากฏตัวขึ้นเสมือนเป็นจุดของการระดมพลที่สำคัญยิ่งจุดหนึ่ง (a major rallying point) และเป็นการวิ่งเต้น (lobby) เพื่อให้เกิดการพัฒนาและการทวงโยด้อย่างสังคม ทั้งในระดับภายในประเทศและระดับโลก และเพื่อการเป็นตัวแทนของประชาสังคมในเวทีหรือที่ประชุมสำหรับการอภิปรายต่าง ๆ (Palubinskas, ๒๐๐๓, p.๕๖๓)

องค์การพัฒนาเอกชนใหญ่ ๆ กำเนิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ และไม่ได้พึ่งพิงงบประมาณจากรัฐแต่อย่างใด องค์การพัฒนาเอกชนใหญ่ ๆ ในช่วงเริ่มต้นดำเนินงานทางด้านมนุษยธรรมและด้านสงเคราะห์เป็นส่วนใหญ่ เช่น Catholic Relief Services (CRS) ที่ถือกำเนิดขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ (ค.ศ. ๑๙๔๓) เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติจากสงคราม ตามด้วยองค์การ Church World Service (CWS) ที่กำเนิดขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกัน (ค.ศ. ๑๙๔๖) ด้วยวัตถุประสงค์เดียวกัน นอกจากนั้น ก็ยังมีองค์การ CARE ซึ่งเป็นองค์การกุศลที่ไม่ได้มาจากพระศาสนจักร (church) แต่ก็มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับ CRS และ CWS คือการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ประชาชนในยุโรปช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ (ค.ศ. ๑๙๔๕) ทั้งสามองค์การนี้ถือเป็นการกำเนิดขององค์การพัฒนาเอกชน หรือที่เรียกกันเป็นภาษาอังกฤษว่า “Non-Governmental Organizations” (NGOs)

ต่อมาองค์การประเภทนี้ได้เริ่มเกิดมากขึ้นทั้งในทวีปยุโรป และประเทศสหรัฐอเมริกา มีตั้งแต่ขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ มีทั้งประเภทที่เน้นกิจกรรมเฉพาะอย่างและกิจกรรมด้านสงเคราะห์ทั่วไป เช่น Techno Save ที่ก่อตั้งโดย Edward Bullard เมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมความรู้ด้านธุรกิจให้แก่ชาวชนบทที่ยากจน ส่วน Oxfam America ก็เป็นอีกองค์การหนึ่งที่เน้นเรื่องการเงินตนเองของคนยากจนในชนบท ขณะที่ World Vision และ Lutheran World Relief (LWR) ที่เกิดหลัง CRS แต่ก็มีวัตถุประสงค์ทางด้านสงเคราะห์ทั่วไปเช่นเดียวกับองค์การที่ดั่งขึ้นก่อนหน้านี้ นอกจากนั้นก็ยังมียุทธศาสตร์การพัฒนาเอกชนระดับสากลอีกเช่น Red Cross, Christian Aid, the World Wildlife Fund, International Service Club, Unicef และ Save the Children เป็นต้น อย่างไรก็ดี ในองค์การพัฒนาเอกชนขนาดใหญ่ นั้นมักจะมียุทธศาสตร์ดำเนินการมาก มีการจ้างคนทำงานมาก และได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากประเทศที่พัฒนาแล้ว พวกเขารู้สึกพอใจ

กับฐานะตำแหน่งของตน และองค์การประเภทนี้ก็ทำให้การสนับสนุนองค์การพัฒนาเอกชนในระดับประเทศที่มีกิจกรรมคล้ายกัน และมีการเชื่อมโยงกับองค์การพัฒนาเอกชนจากประเทศกำลังพัฒนา โดยผ่านการให้ทุนสนับสนุนมีการเชื่อมโยงกันในด้านวิธีการทำงาน การสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นหุ้นส่วนหรือภาคีกันในประเด็นปัญหาเฉพาะ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายร่วมกัน ขณะที่องค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานเฉพาะด้านมักจะมียุทธศาสตร์น้อยและจ้างคนทำงานน้อยเช่นกัน

ในยุคแรก ๆ ของการทำงานนั้น องค์การพัฒนาเอกชนมักทำงานอยู่ในยุโรปและอเมริกาเหนือ ต่อมาเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ เปิดกว้างมากขึ้น องค์การพัฒนาเอกชนเหล่านี้เห็นว่าประชาชนผู้ทุกข์ยากนั้นส่วนใหญ่อยู่ในประเทศด้อยพัฒนา องค์การเหล่านี้จึงได้เข้าไปดำเนินงานในประเทศด้อยพัฒนาต่าง ๆ ทุกรูปแบบ ในช่วงแรก ๆ องค์การเหล่านี้ก็ยังคงมีความเชื่อและทัศนคติแบบบิดาอุปถัมภ์ (paternalistic believe) กล่าวคือเชื่อว่า ต้องช่วยกันผลักดันให้ประเทศด้อยพัฒนาเหล่านี้มีความเจริญเติบโตเหมือนอย่างประเทศตะวันตก แล้วประชาชนจึงจะหลุดพ้นจากความทุกข์ยากได้ ดังนั้น วิธีการแก้ปัญหาต่าง ๆ ขององค์การพัฒนาเอกชนจึงลอกเลียนแบบมาจากประเทศอุตสาหกรรมทั้งสิ้น ทำให้การดำเนินงานพบกับอุปสรรคและไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะพื้นฐานการศึกษา วัฒนธรรม ความคิดความเชื่อของคนแตกต่างกัน สถานการณ์จึงกดดันให้องค์การพัฒนาเอกชนจากประเทศอุตสาหกรรมต้องรับฟังความคิดเห็นจากคนในท้องถิ่น ต้องทำความเข้าใจกับความเป็นจริงของแต่ละประเทศ และต้องอาศัยความร่วมมือจากคนในท้องถิ่นของแต่ละประเทศนั้นด้วย ทำให้การดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชนในประเทศอุตสาหกรรมต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการดำเนินงาน จากการเป็นผู้กระทำให้เองมาเป็นผู้สนับสนุนด้านเงินทุน แล้วสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์การพัฒนาเอกชนในท้องถิ่นขึ้น โดยตัวเองมีหน้าที่คอยควบคุมดูแลให้องค์การพัฒนาเอกชนท้องถิ่นดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

ต่อมาในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญกับองค์การพัฒนาเอกชน เนื่องจากเห็นว่า องค์การพัฒนาเอกชนสามารถเข้าถึงประชาชน สามารถรวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประชาชนได้อย่างถูกต้อง และสามารถพัฒนาการศึกษาแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เริ่มตั้งแต่ปี ๑๙๔๑ องค์การเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (United State Agency for International Development : USAID) จึงได้จัดสรรทุนให้กับองค์การพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานด้านการบรรเทาความหิวโหย และด้านการศึกษา ในช่วงตั้งแต่ปี ๑๙๔๒ - ๑๙๕๓ มี

องค์การพัฒนาเอกชนจำนวน ๘๘ องค์การที่ได้รับทุนจาก USAID ซึ่งโครงการนี้ได้รับการสนับสนุนจากชาวอเมริกัน กล่าวคือมีชาวอเมริกันประมาณ ๓๗ ล้านคน ได้สนับสนุนโครงการนี้อย่างเต็มที่ เพราะเห็นว่าเป็นการช่วยเหลือประเทศยากจน และเป็นการรักษามลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในประเทศโลกที่สาม (คำประกาศแห่งยุคสมัย, ๒๕๔๒, หน้า ๑๒-๑๙)

ในช่วงหลายปีมานี้ งานขององค์การพัฒนาเอกชนปรากฏให้เห็นเป็นรูปเป็นร่าง และมีการอ้างอิงมากขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่การดำรงอยู่ขององค์การพัฒนาเอกชนในบางส่วนของโลก เป็นปรากฏการณ์ที่มีประวัติศาสตร์ยาวนาน เช่น ในอินเดีย แต่ในอีกบางส่วนของโลก เช่น ในลาตินอเมริกา องค์การพัฒนาเอกชนเพิ่งเกิดขึ้นมาเมื่อไม่นานมานี้เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษ ๑๙๗๐ และ ๑๙๘๐

พร้อม ๆ กับการที่องค์การพัฒนาเอกชนได้ปรากฏตัวให้เห็นมากขึ้น ได้รับความสนใจมากขึ้น และมีผลกระทบต่อสังคมมากขึ้นนั้น ก็เกิดมีภาษาเฉพาะ มีกรอบแนวคิดในการปฏิบัติ มีแบบแผนในการทำงาน และมีทัศนะใหม่ ๆ เกิดขึ้นอีกด้วย คำว่า “องค์การพัฒนาเอกชน” แม้จะมีความเข้าใจค่อนข้างไปในทางลบ แต่มันก็ได้รวมเอาองค์การอาสาสมัครประเภทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานทางด้านการพัฒนาในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศยากจนเข้าไว้ด้วยกันอย่างกว้างขวาง ดังนั้น ตามนัยนี้ องค์การพัฒนาเอกชนจึงดูเหมือนจะหมายถึง องค์การที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาประเภทหนึ่งที่ก่อตั้งขึ้นอย่างสมัครใจจากประชาชน โดยมีมุ่งความสนใจไปยังงานพัฒนาอีกแง่มุมหนึ่งในบริบทเฉพาะ และองค์การเหล่านี้เป็นองค์การที่ไม่แสวงหากำไรอยู่นอกกรอบของกิจการเชิงพาณิชย์ พรรคการเมือง และกลไกหรือหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย (Tandon, ๑๙๘๙)

ใจ อึ้งภากรณ์ (๒๕๔๗, หน้า ๓) วิเคราะห์ว่า การขยายตัวอย่างรวดเร็วขององค์การพัฒนาเอกชนนั้น เกิดขึ้นอย่างจริงจังภายหลังการล่มสลายของขบวนการฝ่ายซ้ายทั่วโลก หลังจากความเสื่อมศรัทธาในแนวคิดแบบมาร์กซิสต์ ในทศวรรษที่ ๘๐ แล้ว แนวคิดเรื่องขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ กับแนวคิดเรื่องประชาสังคมได้มีความสำคัญมากขึ้นจนกลายเป็นกระแสหลักของนักกิจกรรมในองค์การพัฒนาเอกชน ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ถูกนิยามว่าต่างจากขบวนการแบบเก่า ตรงที่เป็นขบวนการก้าวหน้าแต่จำกัดตนเอง โดยละทิ้งแนวคิดเดิมในการปฏิวัติยึดอำนาจรัฐ มาเป็นการหาหนทางในการปฏิรูปปรับปรุงสภาพสังคมภายในกรอบที่ดำรงอยู่ พร้อมกันนั้นขบวนการแบบนี้จะมองปัญหาในแง่ของการจัดการกันเองในภาคของประชาชน แทนที่จะมุ่งแต่ในเรื่องการเรียกร้องจากรัฐ



ต่างจากปัจจัยที่นำไปสู่การเติบโตของประชาสังคมโดยทั่วไป การเติบโตขององค์การพัฒนาเอกชนเมื่อไม่นานมานี้ได้เกิดขึ้นพร้อมกับการเกิดของรัฐบาลที่ใหญ่โต (big-government) และความจำเป็นในการแสวงหาวิถีทางของการให้บริการสาธารณะที่เป็นทางเลือกใหม่ อันเนื่องมาจากการเติบโตที่กดดันคนอ่อนแอออกจากกระบวนการพัฒนา และกระบวนการทางการเมือง ปัจจัยเหล่านี้ได้ทำให้องค์การพัฒนาเอกชนมีความสำคัญมากขึ้นในหลายประเทศ อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีความคลงใจทางการเมืองเช่นกัน และในบางกรณีก็นำไปสู่การเป็นปฏิปักษ์ต่อกันในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนในสังคมระดับกว้าง ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะกิจกรรมการเคลื่อนไหวขององค์การพัฒนาเอกชนในบางกรณี แต่ความระแวงสงสัยนั้นยังเกี่ยวข้องกับการได้รับทุนสนับสนุนจากต่างประเทศ อันเนื่องจากเงินทุนในการดำเนินกิจกรรมขององค์การพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่มาจากต่างประเทศ ซึ่งอาจเป็นการให้ทุนจากรัฐบาลในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือการให้ทุนจากองค์การพัฒนาเอกชนระดับสากล หรือการให้ทุนผ่านองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่น ธนาคารโลก เป็นต้น และเรื่องความชอบธรรมในงานที่องค์การพัฒนาเอกชนรับผิดชอบอยู่ด้วย

ภาคขององค์การพัฒนาเอกชนในหลายประเทศได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ไม่เพียงแต่ในเรื่องของจำนวน แต่ยังเป็นเรื่องความหลากหลายและชนิดของกิจกรรมที่ดำเนินงาน ในยุโรปและในสหภาพโซเวียตอดีต จำนวนขององค์การพัฒนาเอกชนมีการเติบโตขึ้นอย่างน้อย ๓ เท่าตัวเมื่อเปรียบเทียบกับปี ๑๙๘๙ เฉพาะในประเทศอินเดียประเทศเดียว มีองค์การพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนมากกว่า ๑ ล้านองค์การ ในองค์การพัฒนาเอกชนขนาดใหญ่ในบังคลาเทศ สามารถจ้างคนทำงานได้มากกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ในสหรัฐอเมริกาเมืองการไม่แสวงหากำไรมากกว่า ๑ ล้านองค์การ ที่มีขนาดต่าง ๆ กระจายไปทั่วประเทศ โดยมีชาวอเมริกันที่เป็นผู้ใหญ่ได้อุทิศตนทำงานเป็นอาสาสมัครให้แก่องค์การต่าง ๆ เกือบ ๑๐๐ ล้านคน (Denhardt & Grubbs, p.๔๖-๔๗) ในประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ ค่าใช้จ่ายขององค์การพัฒนาเอกชนเกือบถึง ๔ เปอร์เซ็นต์ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) แต่โดยทั่วไปแล้ว ถ้ามีการเปรียบเทียบกันระหว่างองค์การพัฒนาเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือธุรกิจขนาดใหญ่ ยังถือว่าองค์การพัฒนาเอกชนเป็นองค์การที่มีขนาดเล็กมาก แต่จากการประสานความร่วมมือกันขององค์การพัฒนาเอกชน ทำให้มีสถานภาพและมีที่นั่งเป็นผู้สังเกตการณ์ในการประชุมของสหประชาชาติ (Hailey, ๑๙๙๙)





องค์การพัฒนาเอกชนในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ มักทำงานกับกลุ่มประชาชน ผู้ด้อยโอกาสหรือประชาชนระดับรากหญ้า โดยมีบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิทธิมนุษยชน และด้านสิ่งแวดล้อมทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม นักวิชาการบางท่านวิเคราะห์ว่า สาเหตุที่องค์การพัฒนาเอกชนในประเทศกำลังพัฒนาเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วนั้น เป็นเพราะรัฐไม่สามารถดำเนินงานเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ จึงเกิดกลุ่มคนเล็ก ๆ ขึ้นมาทำงานสนองตอบความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย แล้วก็นำไปสู่ความหลากหลายประเภทขององค์การพัฒนาเอกชนด้วยตนเอง โดยองค์การพัฒนาเอกชนเหล่านี้มักมีความสัมพันธ์กับองค์การพัฒนาเอกชนในประเทศอุตสาหกรรม เพราะต้องพึ่งพาเงินทุนจากประเทศเหล่านั้น เนื่องจากการระดมทุนขององค์การพัฒนาเอกชนจากประชาชนภายในประเทศของตนกระทำได้ในขอบเขตที่จำกัด จึงดูเหมือนว่า องค์การพัฒนาเอกชนในประเทศกำลังพัฒนามีความขัดแย้งในแนวทางของตนเอง นั่นคือด้านหนึ่งต้องการกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นพึ่งตนเอง รักษาสิทธิ และวัฒนธรรมของตนเอง แต่ในอีกด้านหนึ่ง องค์การพัฒนาเอกชนต้องพึ่งแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศ อย่างเช่น กรณีของประเทศไทย ร้อยละ ๙๐ ขององค์การพัฒนาเอกชนไทยต้องพึ่งเงินทุนจากต่างประเทศ (คำประกาศแห่งยุคสมัย, ๒๕๔๒, หน้า ๑๖-๑๘)

องค์การพัฒนาเอกชนทำงานครอบคลุมในทุกสาขาความต้องการของมนุษย์ ตั้งแต่ ประเด็นเรื่องการศึกษา สุขภาพอนามัย การพัฒนาชนบทและการพัฒนาเมือง สิ่งแวดล้อม ประชากร สวัสดิการสังคม การจ้างแรงงาน การฝึกอบรม ความเป็นเพศหญิงและชาย (gender) ภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ สิทธิของคนพื้นเมือง สันติภาพ และสิทธิมนุษยชน ฯลฯ กิจกรรมเหล่านี้มีตั้งแต่ การเอาใจใส่ดูแล การจัดสวัสดิการและการให้บริการ การระดมทรัพยากร การวิจัยและค้นคว้าสิ่งใหม่ การเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ การให้การสนับสนุนช่วยเหลือเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะให้แก่ประชาชน และการเคลื่อนไหวรณรงค์ผลักดันนโยบายของรัฐ (advocacy) เป็นต้น

ภาคที่ห้า

จุดมุ่งหมายขององค์การพัฒนาเอกชน

ราเจช แทนดอน (๒๕๓๔, หน้า ๙ -๑๑) กล่าวถึงจุดมุ่งหมายอย่างกว้างอันเป็นพื้นฐานของการก่อเกิดองค์การพัฒนาเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศยากจนต่าง ๆ นั้นมีหลายประการ



LIRT



และจุดมุ่งหมายเหล่านี้มักเป็นเหตุผลที่มารองรับการดำรงอยู่และการขยายตัวขององค์การพัฒนาเอกชน จนเกือบจะเป็นกรอบกำหนดรากฐานการทำงานในบริบทต่าง ๆ จุดมุ่งหมายที่ว่านี้คือ

ประการที่หนึ่ง : การทำให้คนยากจนและผู้ที่ยากลำบากในสังคมมีอำนาจขึ้นมา

จุดมุ่งหมายนี้มีฐานอยู่บนการวิเคราะห์สังคมที่พยายามระบุชี้ว่า ใครคือกลุ่มผู้เสียเปรียบ และปราศจากพลังอำนาจในสังคม เช่น คนยากจน ผู้ใช้แรงงาน ผู้หญิง ชนเผ่า ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ชาวสลัม เป็นต้น การทำให้ประชาชนเหล่านี้มีพลังอำนาจ เริ่มจากการให้พวกเขารู้จักการคิดวิเคราะห์ร่วมกันอย่างวิพากษ์ แล้วเสริมสร้างความรู้สึกร่วมกันและพลังของพวกเขา เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความเป็นจริงนี้ร่วมกันดูเหมือนว่าองค์การพัฒนาเอกชนจำนวนมากในประเทศยากจนต่าง ๆ จะตกอยู่ภายใต้การชี้นำของเจตนารมณ์ทั่วไปตามจุดมุ่งหมายนี้ ในอันที่จะทำให้กลุ่มคนผู้ไร้อำนาจ คนยากจน และคนเสียเปรียบมีอำนาจขึ้นมา

ประการที่สอง : การใช้ยุทธศาสตร์เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับองค์กรประชาชน

จุดมุ่งหมายประการที่สองมีความเชื่อมโยงกับจุดมุ่งหมายแรก ประชาชนในที่นี้หมายถึงสมาชิกของคนส่วนใหญ่ที่เป็นคนยากจน ผู้เสียเปรียบ ผู้ปราศจากอำนาจ ผู้ที่ไม่มีสิทธิไม่มีเสียง ผู้ที่มีความต้องการและแรงตลใจของพวกเขาไม่เป็นที่ประจักษ์ในเวทีสาธารณะทั้งในประเทศและต่างประเทศ หรืออาจเป็นกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบและถูกกีดกันจากนโยบายการพัฒนาของประเทศ จึงมีแต่การใช้ความพยายามในการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งองค์กรของคนเหล่านี้ขึ้นมาเท่านั้น ที่จะทำให้พวกเขาได้รับการสนใจมากขึ้น และมีการตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของพวกเขา การทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนที่ผ่านมามีการสนับสนุนการเกิดขึ้นและการสร้างความแข็งแกร่งให้กับองค์กรประชาชน ซึ่งรวมถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมบางประเภท แต่ไม่ใช่เป็นการนำขบวนการ หากแต่เป็นการช่วยชี้นำและช่วยสร้างความแข็งแกร่งให้กับผู้นำขบวนการ

ประการที่สาม : มุ่งคัดค้านการใช้อำนาจเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ

อันเป็นผลมาจากแนวโน้มในขอบข่ายทั่วโลกในปัจจุบัน ที่ดูเหมือนว่าพลังอำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จกำลังเติบโตขึ้นในทุกกระดับ ไม่ว่าจะเป็นในระดับสากล ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น หรือแม้แต่ในครอบครัว ในองค์กรและกิจการต่าง ๆ ที่มีแนวโน้มเกิดการรวมศูนย์อำนาจในการควบคุม และการกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีการปฏิบัติโดยคนกลุ่มน้อยมากขึ้น องค์การพัฒนาเอกชนในหลายส่วนของโลกกำลังทำงานมุ่งหน้าไปสู่การส่งเสริมกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตย อันได้แก่การเสริมสร้าง





สมรรถภาพของประชาชนในอันที่จะสร้างและทำให้องค์กรประชาธิปไตยเข้มแข็งขึ้น และพัฒนามุ่งหน้าไปสู่สิ่งที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ดังนั้น กรอบชี้นำปฏิบัติการขององค์การพัฒนาเอกชนจำนวนมากในหลายประเทศของโลกจึงเป็นปฏิบัติการเพื่อสร้างโครงสร้างและกระบวนการประชาธิปไตยให้เกิดเป็นจริงขึ้น ทั้งในระดับสังคม สถาบัน องค์กร ครอบครัว และวิถีการดำเนินชีวิต โดยไม่เน้นประชาธิปไตยในแง่รูปแบบหรือระบบการมีตัวแทนเท่านั้น หากแต่หมายถึงในกระบวนการทุกอย่างของชีวิตประจำวันด้วย เช่น การมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิทธิในการมีส่วนร่วมสิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการรวมกลุ่มสมาคม สิทธิในชุมชนท้องถิ่น ฯลฯ การมีสิทธิเหล่านี้ล้วนเป็นรากฐานของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และเป็นการเคลื่อนไหวต่อต้านแนวโน้มการเกิดประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ จุดมุ่งหมายในประการนี้โดยสรุปคือ การพยายามนำประชาธิปไตยมาสู่การปฏิบัติในชีวิตประจำวันของคนเรา ทั้งในครอบครัว สถาบันทางสังคม และในระบอบการปกครอง

จุดมุ่งหมายที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นตัวชี้นำการเกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของงานหลายอย่างที่องค์การพัฒนาเอกชนดำเนินการอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

ภาคที่หก

ประเภทขององค์การพัฒนาเอกชน

มีนักวิชาการ นักปฏิบัติ ทั้งของไทยและต่างประเทศหลายคน พยายามจำแนกประเภทขององค์การพัฒนาเอกชนไว้ แต่เกณฑ์ในการจำแนกของแต่ละคนมักไม่สอดคล้องกัน ทั้งนี้อาจขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความสนใจเป็นการเฉพาะตัวของท่านเหล่านั้น เช่น

โคทม อารียา (๒๕๔๒, หน้า ๓) ได้จำแนกชนิดขององค์การพัฒนาเอกชนตามเกณฑ์ความสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมายได้ ดังนี้คือ

๑. องค์กรที่ทำงานทางด้านสังคมสงเคราะห์ เป็นองค์กรที่มุ่งให้บริการ และให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเป้าหมาย
๒. องค์กรที่ทำงานทางด้านการพัฒนา เป็นองค์กรที่มุ่งให้ความรู้ และพัฒนาความสามารถในการพึ่งตนเองของกลุ่มเป้าหมาย
๓. กลุ่มพลัง เป็นองค์กรที่มุ่งให้กลุ่มเป้าหมายมีอำนาจในการต่อรอง หรือมีพลังในการเปลี่ยนแปลงสังคม



Frantz (๑๙๘๗, p.๑๒๒ - ๑๒๓) ได้จำแนกประเภทขององค์การพัฒนาเอกชน โดยแยกออกตามเกณฑ์ของการเป็นสมาชิกหรือความผูกพันยึดเหนี่ยวกับองค์การ (affiliation) วัตถุประสงค์ขององค์การ (objectives) วิธีการทำงาน (methods of action) และการจัดโครงสร้างภายในองค์การ (internal structure)

Palubinskaskas (๒๐๐๓, p.๕๖๓) จำแนกองค์การพัฒนาเอกชนออกตามเกณฑ์เรื่องอาณัติที่ได้รับมอบหมาย (mandate) ขนาดขององค์การ (size) จำนวนผู้ร่วมงาน (staff) ทรัพยากรที่มีอยู่ (resources) และชนิดของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำ (type of activities) บทบาทการดำเนินงานของแต่ละองค์การ (roles) และการมีความแตกต่างกันทางด้านแนวคิดของการทำงาน เป็นต้น

นอกจากงานของนักวิชาการที่ยกมาเป็นตัวอย่างดังกล่าวมาแล้ว ในบรรดาผลงานการจำแนกประเภทขององค์การพัฒนาเอกชนนั้น มีแนวคิดที่น่าสนใจได้อย่างชัดเจน น่าสนใจ และเป็นที่ยอมรับกันทั้งในบรรดานักวิชาการและนักกิจกรรมขององค์การพัฒนาเอกชน คืองานของราเจส แทนดอน (๒๕๓๔, หน้า ๑๑-๑๔) แทนดอน เสนอว่าในทุกประเทศ เราสามารถจำแนกชนิดขององค์การพัฒนาเอกชนออกได้เป็น ๔ ประเภทกว้าง ๆ แม้ว่าการปฏิบัติตามบทบาทเหล่านี้อาจแตกต่างกันไป และระดับของประสิทธิภาพกับขอบเขตในการทำงานอาจมีความแตกต่างหลากหลายกันบ้าง ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง : องค์การพัฒนาเอกชนซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ (Service providers NGOs)

องค์การประเภทนี้ได้แก่องค์การที่ทำหน้าที่ในการให้บริการ หรือทำงานทางด้านสังคมสงเคราะห์เป็นหลัก โดยมีแรงดลใจจาก “ความต้องการในการช่วยเหลือผู้อื่น” และมีความห่วงใยต่อสวัสดิการของคนในสังคม องค์การเหล่านี้ส่วนใหญ่จึงให้บริการกับคนยากจนและชุมชนที่อยู่ในภาวะเดือดร้อน พวกเขาเชื่อมั่นว่าการให้บริการเช่นนี้จะนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายบางประการ บริการเหล่านี้ส่วนมากเป็นบริการทางด้านสาธารณสุข โดยการจัดหาสถานอนามัยและการให้บริการทางด้านสุขภาพ หรือการให้บริการด้านการจัดหาน้ำดื่มและส้วม หรือการให้การสงเคราะห์แก่เด็กยากจนที่ขาดโอกาสหรือคนชราที่ถูกทอดทิ้ง หรือการให้บริการทางการศึกษาโดยผ่านการจัดหาโรงเรียน วิทยาลัย โครงการฝึกอบรม การศึกษานอกระบบ การทำให้ประชาชนสามารถอ่านออกเขียนได้ หรือบริการทางด้านเกษตรและชลประทาน หรือการจัดหาแหล่งพลังงานทางเลือก และการ



จัดหาเทคโนโลยีที่เหมาะสม เป็นต้น นอกจากนั้นแล้ว งานประเภทนี้อาจมีขึ้นในสถานการณ์ที่ต้องการบรรเทาทุกข์ การฟื้นฟูบูรณะ หรือการทำงานในสถานการณ์วิกฤติทั้งหลาย เช่น ภัยพิบัติ ภัย ความอดอยากขาดแคลน สงคราม การทำงานกับผู้ลี้ภัย เป็นต้น

แม้ว่าการแบ่งส่วนงาน หรือปัญหาที่เข้าไปดำเนินงานจะแตกต่างกันไป แต่องค์การเหล่านี้ก็พยายามจัดหาบริการให้แก่สมาชิกชุมชนตามที่สมาชิกเหล่านี้ต้องการเป็นสำคัญ พวกเขาจัดหาบริการเหล่านี้ให้ด้วยความเสียสละและอุทิศตนอย่างมาก ด้วยการทำงานที่มีความมุ่งมั่นและมีประสิทธิภาพสูง ในขณะที่มีค่าใช้จ่ายต่ำ มีลักษณะยืดหยุ่น ทำให้บริการของพวกเขาสามารถสนองตอบต่อความต้องการของชุมชนได้เป็นอย่างดีและมีรากฐานอยู่ในชุมชนท้องถิ่น มันจึงเป็นการเติมช่องว่างที่ดำรงอยู่ในส่วนที่เป็นความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำสุดของชุมชน ในบางกรณี องค์การที่ให้บริการเหล่านี้ปฏิบัติงานอยู่ในบริเวณที่ไม่มีโครงการ หรือการบริการใด ๆ ของรัฐบาล ดำรงอยู่เลย

มีข้อสังเกตว่า จุดมุ่งหมายของการทำงานในแนวด้านการให้บริการและด้านสังคมสงเคราะห์นั้น ไม่ค่อยมีขอบเขตจำกัดแต่อย่างใด จากประวัติศาสตร์พัฒนาการขององค์การพัฒนาเอกชนพบว่า องค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานทางด้านบริการและสังคมสงเคราะห์ มักเป็นพวกแรกที่ถือกำเนิดขึ้นมาก่อน ในหลายประเทศต้นกำเนิดขององค์การเหล่านี้อาจนับย้อนไปได้ถึงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ที่นำโดยการทำงานของพวกเขาที่มีชนนารี ผู้นำทางศาสนาและจิตวิญญาณ และผู้นำชาตินิยมที่ต่อสู้เพื่อเสรีภาพ ขณะที่จุดมุ่งหมายของการทำงานในแนวทางการให้บริการและสังคมสงเคราะห์ ก็ไม่ค่อยมีขอบเขตจำกัดหรือประสบปัญหากับรัฐมากนักเช่นกัน และองค์การพัฒนาเอกชนประเภทนี้โดยทั่วไปจะมีความมั่นคงถาวรมากกว่าองค์การประเภทอื่น ๆ

ประเภทที่สอง : องค์การพัฒนาเอกชนที่ทำหน้าที่ในการสร้างพลังอำนาจ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน (Empowerment NGOs)

องค์การประเภทนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ และในบางประเทศเป็นปรากฏการณ์ของทศวรรษที่ ๑๙๗๐ องค์การเหล่านี้สามารถเรียกได้อีกอย่างหนึ่งตามความเห็นของนักวิชาการบางท่าน เช่น Stone & Crittenden (๑๙๙๓) Menefee (๑๙๙๗) Palubinskas (๒๐๐๓) และ Brainard & Siplon (๒๐๐๒) ว่าเป็นองค์การพัฒนาเอกชนที่ “มุ่งเน้นเรื่องการ





รณรงค์ผลักดัน” (advocacy-oriented) เนื่องจากองค์การเหล่านี้สนใจการผลักดันและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม กิจกรรมของพวกเขาจึงมักเกี่ยวข้องกับเรื่องการใช้สิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะและงานด้านการพัฒนา พวกเขาจะอุทิศตนให้กับการทำงานด้านการระดมทางสังคม (social mobilization) การพึ่งพาตนเอง (self-help) การจัดระเบียบชุมชน (community organizing) องค์การประเภทนี้จึงทำงานโดยตรงทางด้านการจัดตั้ง และการเสริมสร้างอำนาจความเข้มแข็งให้กับประชาชน องค์การประเภทนี้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาวิธีการทำงานสร้างลรรค์จำนวนมาก ที่นำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ของประชาชนที่ยากจนและผู้สูญเสียโอกาส องค์การเหล่านี้มีวิธีการวางแผนและการดำเนินงานที่ยืดหยุ่น แต่มีผลกระทบสูง ผลก็คือในประเทศยากจนจำนวนมาก มีการพยายามนำแนวคิดที่เกิดจากการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนเหล่านี้มาใช้ในนโยบายระดับชาติ กรณีตัวอย่างสำคัญที่มักนำมาอ้างอิงเสมอคือ งานสาธารณสุขมูลฐาน และสาธารณสุขชุมชน ที่นำไปสู่งานการต่อสู้กับปัญหาสุขภาพไม่ดีทั้งหมด และก็ตรงนี้เองที่งานขององค์การพัฒนาเอกชนเหล่านี้ได้กลายมาเป็นฐานในการกำหนดนโยบายในโครงการระดับชาติ และระดับสากลในทางทางด้านสาธารณสุข นอกจากนั้นแล้ว องค์การเหล่านี้ยังได้นำแนวคิดเรื่องการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการแก้ไขปัญหาชุมชน การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ การส่งเสริมการเกษตรแบบยั่งยืน การนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ รวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืน เป็นต้น จากประสบการณ์หลายอย่างที่ปฏิบัติมายาวนาน จนได้รับการพิสูจน์ยืนยันค่อนข้างชัดเจนว่าเป็นเรื่องที่ปฏิบัติได้จริง (อัมพร แก้วหนู, ๒๕๔๒, หน้า ๑๓๓-๑๓๔)

องค์การพัฒนาเอกชนเหล่านี้ มีอยู่อย่างแพร่หลายทั้งในประเทศที่ยากจนและประเทศที่พัฒนาแล้ว พวกเขามักเริ่มต้นด้วยการเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานทางด้านการพัฒนา จากนั้นจึงสร้างยุทธศาสตร์ในการจัดตั้งองค์กรชาวบ้านและเครือข่าย และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนขึ้นมา บางองค์การเริ่มต้นด้วยการจัดให้ประชาชนที่มีความสนใจร่วมกันในประเด็นใดประเด็นหนึ่งได้มาพบปะรวมตัวกัน จากนั้นก็ยกระดับจัดสำนึกและการเสริมสร้างพลังความเข้มแข็งให้กับประชาชน โดยผ่านกระบวนการครุ่นคิด (reflection) และกระบวนการต่อสู้ แล้วก็เสริมด้วยการจัดตั้งเพื่อให้องค์กรของประชาชนสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน และสามารถสร้างพลังขึ้นมาใหม่ได้บนฐานการทำงานพัฒนาในเชิงสร้างสรรค์ จากนั้นอาจมีการณรงค์เผยแพร่เพื่อสร้างความเข้าใจกับสาธารณชน หรืออาจมีการกดดันรัฐบาลเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนโยบายอย่าง





ใดอย่างหนึ่ง (อัมพร แก้วหนู, ๒๕๔๒, หน้า ๑๒๔-๑๒๕) โดยทั่วไปองค์การพัฒนาเอกชนเหล่านี้ มีแนวโน้มที่จะสลายตัวไปหลังจากเป้าหมายเฉพาะสำเร็จแล้ว อย่างไรก็ตาม องค์การพัฒนาเอกชนบางองค์การสามารถเปลี่ยนแปลงบทบาทได้ เช่น จากกลุ่มที่มุ่งเน้นด้านการรณรงค์ผลักดัน (advocacy oriented) บางครั้งอาจเปลี่ยนรูปเป็นผู้ให้บริการ (service provider) ก็เป็นไปได้

ประเภทที่สาม : องค์การพัฒนาเอกชนที่ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน (Support NGOs)

องค์การพัฒนาเอกชนประเภทนี้ เป็นองค์การที่เพิ่งเกิดขึ้นในราวศตวรรษที่ ๑๙๘๐ แม้จะมีรากฐานมาจากช่วงสองทศวรรษก่อนหน้านี้แล้วก็ตาม และได้รับการยอมรับจากการปฏิบัติการกิจให้การสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ แก่องค์การที่ทำงานกับประชาชนระดับล่าง ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่องค์การพัฒนาเอกชนประเภทที่หนึ่งและสองดังกล่าวมาแล้ว งานการสนับสนุนมีหลากหลาย ขึ้นอยู่กับว่าเป็นการสนับสนุนงานพัฒนาทางด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ด้านสาธารณสุข หรือการศึกษา หรือเรื่องสิ่งแวดล้อม หรือเด็กและเยาวชน หรือไม่เช่นนั้นก็อาจเป็นการสนับสนุนงานพัฒนาทั่วไป การทำงานขององค์การที่ให้การสนับสนุนเหล่านี้ก็คือ การป้อนสิ่งต่าง ๆ ให้กับองค์การที่ทำงานกับประชาชนในระดับรากหญ้า อาจเป็นการเสริมสร้างสมรรถภาพในการทำงาน เพื่อให้้องค์การเหล่านี้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากขึ้น ดังนั้น การทำงานขององค์การที่ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนจึงประกอบด้วยกิจกรรมการประเมินผลโครงการ การวางแผนงาน เป็นต้น องค์การขนาดใหญ่บางประเทศในเอเชียได้ เช่น ศรีลังกา บังคลาเทศ ยังได้พัฒนาหน่วยย่อยของตนเองเพื่อทำงานประเภทผู้สนับสนุนองค์การขึ้นมาเช่นเดียวกัน

เนื่องจากความใหม่ขององค์การประเภทนี้ จึงเป็นการยากที่จะประเมินถึงงานของพวกเขา แต่ดูเหมือนว่าองค์การพัฒนาเอกชนเหล่านี้ จากการให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ได้ช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์การที่ทำงานอยู่กับประชาชนในระดับรากหญ้า รวมไปถึงองค์กรประชาชนและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอื่น ๆ ได้ ซึ่งถ้าหากไม่มีองค์การสนับสนุนเหล่านี้แล้วก็ไม่อาจหาจากที่ไหนได้ อาจกล่าวได้ว่าการสนับสนุนส่วนใหญ่ มักเป็นการสนับสนุนด้านการให้ความรู้และด้านการศึกษามากกว่า ไม่ใช่มุ่งเน้นด้านการเงิน แม้ว่าในบางครั้งการสนับสนุนทางการเงินอาจเป็นส่วนหนึ่งของการสนับสนุนทั้งหมดด้วยก็ตาม



ประเภทที่สี่ : องค์การพัฒนาเอกชนที่ทำหน้าที่แบบร่มหรือทำหน้าที่เป็นองค์กร สร้างเครือข่าย (Umbrella or network NGOs)

สิ่งที่น่าสนใจในทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ที่ผ่านมาก็คือ การเติบโตใหญ่ของเครือข่ายองค์การพัฒนาเอกชน หรือองค์การพัฒนาเอกชนที่ทำหน้าที่แบบร่ม หรือองค์การที่ทำหน้าที่สร้างเครือข่าย นับเป็นความพยายามที่จะเชื่อมโยงองค์การพัฒนาเอกชนเข้าด้วยกันอย่างเป็นทางการมากกว่าในอดีต ในประเทศยากจนหลายประเทศมีองค์การที่ปฏิบัติหน้าที่แบบนี้ทั้งในระดับชาติหรือระดับรัฐเกิดมากขึ้น เหตุผลสำคัญในการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ขององค์การเหล่านี้คือ ความต้องการที่จะนำเอาประสบการณ์ในระดับจุลภาคที่แตกต่างกันมารวมเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อต้องการนำเสนอประเด็นที่เป็นพลังร่วม และมุมมองที่กว้างขวางขึ้น ดังนั้น องค์การที่ทำหน้าที่แบบร่มนี้จำนวนมากได้เริ่มแสดงบทบาทสำคัญในการหยิบยกประเด็นปัญหามานำเสนอในการถกเถียง และในการพูดคุยทั้งในระดับชาติและระดับสากล จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาที่มีฐานอยู่บนประสบการณ์ขององค์การพัฒนาเอกชนซึ่งทำงานกับประชาชนในระดับรากหญ้าในท้องถิ่น

ในประเทศยากจนส่วนใหญ่แล้ว องค์การพัฒนาเอกชนประเภทที่สี่เป็นสิ่งที่ใหม่ กระบวนการทางประวัติศาสตร์นี้สะท้อนออกมาในลักษณะที่แตกต่างกันไปในทวีปต่าง ๆ ดูเหมือนรากฐานการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนจะยาวนานที่สุดในหลายประเทศแถบเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถบเอเชียใต้ แต่ทว่ารากฐานการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนในรูปแบบร่วมสมัย ในทวีปแอฟริกายังอ่อนแออยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพูดถึงองค์การพัฒนาเอกชนของคนในท้องถิ่นเอง ในแอฟริกา มีอยู่เพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้น ที่องค์การพัฒนาเอกชนของคนในท้องถิ่นปรากฏตัวให้เห็นได้ ส่วนที่มีอยู่บ้างก็มักเป็นองค์การประเภทที่หนึ่ง ตราบจนถึงในช่วงหลังนี้เอง ที่เริ่มมีองค์การประเภทที่สองและสามเกิดขึ้นในบางประเทศ เช่น เซเนกัล มาลี เคนยา และซิมบับเว ขณะที่สถานการณ์ในลาตินอเมริกาต่างออกไป โดยที่องค์การพัฒนาเอกชนเกือบทุกชนิดเพิ่งเกิดขึ้นมาในช่วง ๒๐ ปีหลังนี้เอง

ภาคที่เจ็ด

ประวัติความเป็นมาขององค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทย

ในการศึกษาประวัติความเป็นมาขององค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทยนี้ ผู้เขียนได้อาศัยงานการศึกษาของ สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และ สุรพล มุละดา (๒๕๔๔) กับงานของ เบญจมาศ



ศิริภัทร และ สุรพล มุละดา (๒๕๔๕) ที่ได้ศึกษาประวัติความเป็นมาขององค์การพัฒนาเอกชนไทย โดยใช้การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองที่สำคัญ ควบคู่กับการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากกิจกรรมการดำเนินงานภายในขององค์การพัฒนาเอกชนเอง มาเป็นกรอบในการแบ่งช่วงเวลาของพัฒนาการการก่อตัวและการก่อกำเนิด ขณะเดียวกัน ผู้วิจัยยังได้ดัดแปลงและได้วิเคราะห์เพิ่มเติมเพื่อให้มีความชัดเจนถูกต้องมากขึ้น ในประเด็นที่เห็นว่ายังไม่สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจนและมีความสมบูรณ์เพียงพอ ดังมีรายละเอียดของลำดับขั้นตอนความเป็นมาดังนี้

๑. องค์การพัฒนาเอกชนในยุคโบราณ (ก่อนปี พ.ศ.๒๔๗๕)

จากการศึกษาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทยโบราณพบว่า งานการพัฒนาชุมชนหรือการพัฒนาสังคมในประเทศไทยนั้น ในช่วงแรก ๆ เกิดขึ้นในหมู่ครอบครัวญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน ใกล้เคียง และคนที่อยู่ร่วมในชุมชนเดียวกัน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า หลักคำสอนทางพระพุทธศาสนาได้มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างวัฒนธรรมที่ดีงามให้แก่คนไทย ทำให้คนไทยมีความเมตตาเป็นพื้นฐานที่คอยเกื้อกูลกัน ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนตกเป็นภาระของประชาชนที่จะช่วยเหลือ และจัดเกหากัยให้แก่กันและกัน โดยมีได้พึ่งพาสถาบันหรือองค์การภายนอกชุมชนเท่าใดนัก

นอกจากครอบครัว ญาติพี่น้อง และคนที่อยู่ในชุมชนเดียวกันแล้ว ต่อมาคือวัดหรือสถาบันทางศาสนาที่ได้ทำหน้าที่ในด้านการให้บริการ และการพัฒนาสังคมมาช้านาน เช่น วัดเคยทำหน้าที่เป็นโรงเรียน เป็นแหล่งให้ความรู้ และให้บริการทางด้านการศึกษาแก่ชุมชน วัดทำหน้าที่เป็นสถานพยาบาลที่ช่วยรักษาโรคให้แก่ชาวบ้าน วัดทำหน้าที่เป็นศูนย์เยาวชนและศูนย์เด็กในด้านการออกกำลังกายและการกีฬา เช่น ลานวัดคือสนามเด็กเล่น เป็นต้น นอกจากนั้นแล้ว วัดยังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของชุมชนสำหรับการพบปะสังสรรค์ การทำบุญประกอบกิจกรรมทางศาสนา รวมทั้งเป็นสื่อกลางในการให้คำปรึกษาหารือในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนและหมู่บ้าน

อย่างไรก็ดี สภาพการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ได้ค่อย ๆ หายไปเมื่อรัฐมีบทบาทมากขึ้น จนกระทั่งเกิดลักษณะที่เด่นชัดประการหนึ่งในสังคมไทยคือ รัฐถือว่าการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎร และการพัฒนานั้นเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาล โดยผ่านทางสถาบันราชการอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่ความจริงได้ปรากฏให้เห็นจนเป็นที่ประจักษ์ชัดโดยทั่วไปว่า แม้รัฐบาลจะมีทรัพยากรมากมายเพียงใดก็ไม่อาจตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นของประชาชนได้อย่างเพียงพอ สถาบันและ



บุคคลภายนอกกระบวนราชการที่มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ สถาบันทางศาสนา และกลุ่มบุคคลที่ได้รับอิทธิพลจากคำสอนของศาสนาต่าง ๆ หรือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อต้องการประกอบกิจกรรมที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ จึงได้อาสาสมัครเข้ามาจัดทำทรัพยากรเพื่อทำหน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎรอีกแรงหนึ่ง

ถึงกระนั้น ก็ยังไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนนักว่า หน่วยงานเอกชนที่รวมตัวกันเป็นรูปองค์การที่ได้เข้ามาทำหน้าที่ด้านการพัฒนาสังคมเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อใด แต่จากเอกสารทางด้านงานสังคมสงเคราะห์ของเมืองไทย ค่อนข้างมีข้อสรุปคล่องจองกันว่า การก่อตั้งองค์การพัฒนามีลักษณะเป็นของเอกชนจริง ๆ น่าจะเริ่มต้นในยุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๔๒๘ สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชชนนี (พระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี) ได้ทรงสถาปนาหน่วยงานสงเคราะห์เอกชนขึ้นเรียกว่า “สภาอุณาโลมแดง” ซึ่งถือเป็นองค์การสมัยใหม่ โดยมีพระราชประสงค์เพื่อการกุศลในการช่วยเหลือทหารที่ได้รับบาดเจ็บจากสงคราม โดยมีบรรดาภรรยาข้าราชการและกุลสตรีสมัยนั้นสมัครเป็นอาสาสมัครออกปฏิบัติงาน ซึ่งกิจกรรมนี้ต่อมามีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น ภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็น “สภากาชาดไทย” (คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน, ๒๕๔๖, หน้า ๑๓) ถัดจากนั้นมาไม่นานในสมัยเดียวกัน (รัชกาลที่ ๕) พระวิมาดาเธอ กรมพระสุทธาสินีนาฏ ได้ทรงบริจาคทรัพย์สืบทอดพระองค์สร้างสถานสงเคราะห์เด็กกำพร้าขึ้นที่ตำบลสวนมะลิ ถนนบำรุงเมือง ในปี ๒๔๓๓ เพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่เด็ก โดยเฉพาะ (จอห์น อึ้งภากรณ์ และ ภูมิธรรม เวชยชัย, ๒๕๓๕, หน้า ๔๗๗-๔๗๘ ; คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน, ๒๕๔๖, หน้า ๑๓) ในเวลาต่อมาชาวตะวันตกที่เข้ามารับราชการและดำเนินธุรกิจในพื้นที่ดินสยาม ในช่วงปลายรัชสมัยของรัชกาลที่ ๕ ได้มีการประชุมกันในวันที่ ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๗ แล้วร่วมกันจัดตั้งเป็น “สยามสมาคมในพระราชูปถัมภ์” ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและรับราชการในตำแหน่งระดับสูงมีการดำเนินกิจกรรมที่สำคัญคือการจัดตั้งห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ การจัดพิมพ์เผยแพร่เอกสาร เป็นต้น (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และ สุรพล มุละดา, ๒๕๔๔, หน้า ๔๖-๕๐)

หลังจากนั้นก็มีการดำเนินกิจกรรมของคณะมิชชันนารีทั้งคาทอลิก และโปรเตสแตนต์ในการทำงานช่วยเหลือปัญหาสังคม โดยการให้บริการสังคมในรูปของการจัดตั้งโรงเรียนและโรงพยาบาล อันที่จริงแล้ว มิชชันนารีคาทอลิกได้เข้ามายังประเทศไทยตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว แต่ไม่ได้มีบทบาทต่อ





สังคมไทยมากนัก และก็ไม่สามารถเปลี่ยนให้คนไทยเข้ารีตได้ บทบาทของมิชชันนารีเริ่มเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด เมื่อมีมิชชันนารีโปรเตสแตนต์จากอังกฤษเข้ามาเผยแพร่ศาสนาในประเทศไทย ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ในปี พ.ศ. ๒๓๗๑ โดยสอนศาสนาให้กับกลุ่มคนจีนในกรุงเทพฯ มีการแปลตำราการรักษาพยาบาลเป็นภาษาจีน มีการจัดตั้งโรงเรียนกรุงเทพคริสเตียน โรงพยาบาลมิชชัน โรงพยาบาลคริสเตียน ต่อมากลุ่มคาทอลิกก็ได้จัดตั้งโรงเรียนอัสสัมชัญ โรงพยาบาลเซนต์หลุยส์ในลักษณะเดียวกัน

จะเห็นได้ว่าในยุคนั้น ขณะที่กลไกรัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางการศึกษา และการรักษาพยาบาลได้ดีพอ องค์การเอกชนในรูปขององค์การทางศาสนาได้เข้ามาทำหน้าที่แทนได้ และนับเป็นจุดเริ่มต้นของระบบการศึกษาและการรักษาพยาบาลแผนใหม่ก็ว่าได้ แม้กระทั่งในปัจจุบัน องค์การทางศาสนาคริสต์ ก็ยังเป็นแหล่งสนับสนุนทางการเงินในวงการพัฒนาภาคเอกชนอยู่ทั่วไป

นอกจากนั้นแล้ว กลุ่มชาติพันธุ์ที่สำคัญมากอีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มชาวจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ ได้มีกลุ่มอั้งยี่ที่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนเป็นครั้งคราว แต่หากมองจากทัศนะของคนจีนโพ้นทะเล ซึ่งเพิ่งเดินทางมาถึงประเทศไทยและต้องการที่พักแล้ว พวกเขาเหล่านี้มองว่าอั้งยี่เป็นเหมือนองค์กรกุศล เพราะสมาคมดังกล่าวได้ให้ความช่วยเหลือด้านที่พักพิง และให้ความคุ้มครองผู้ที่มาจากเมืองจีนในลักษณะเสียเงินหมอนไปได้ หลังการล่าอาณานิคมของยุโรป กิจกรรมของอั้งยี่ได้เงียบลง ต่อมา มีการก่อตั้งองค์การใหม่ในรูปสมาคมเพื่อให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือแก่คนจีนที่ยากจนเพื่อสร้างฐานะและปรับสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น อันเนื่องจากไม่สามารถพึ่งพากระบวนการสวัสดิการของรัฐบาลไทยได้ เช่น สมาคมแซ่ หรือสมาคมกลุ่มภาษาต่าง ๆ สมาคมจีนที่ก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกคือ สมาคมกวางตุ้ง ก่อตั้งเมื่อปี ๒๔๒๐ ตามด้วยสมาคมไทหนาน ในปี พ.ศ. ๒๔๕๓ และอีกสองปีถัดมาก็มีการก่อตั้งสมาคมฮกเกี้ยน และมีการก่อตั้งสมาคมแคะ พ.ศ. ๒๔๖๒ (อมรา พงศาพิชญ์, ๒๕๔๕, หน้า ๑๒๑-๑๒๒)

กล่าวโดยสรุป องค์การพัฒนาเอกชนในยุคโบราณของไทยได้มีวิวัฒนาการมาเป็นระยะเวลายาวนาน แต่ก็เป็นการดำเนินกิจกรรมในวงแคบ นับตั้งแต่การช่วยเหลือกันในชุมชนหมู่บ้านของราษฎรด้วยตนเอง ขณะเดียวกันบทบาทของวัดไทยได้ทำหน้าที่ในการบริการแก่ชุมชน และเป็นศูนย์กลางของชุมชน จนถึงในสมัยรัชกาลที่ ๕ ที่มีกิจกรรมการดำเนินงานทางด้านสังคมสงเคราะห์





ของบรรดาเชื้อพระวงศ์และเจ้านายชั้นสูง และจากประสบการณ์ของคณะมิชชันนารีจากตะวันตก และประสบการณ์การรวมตัวเป็นสมาคมในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของชาวจีนโพ้นทะเลในไทย นับเป็นจุดเริ่มแรกของการทำงานภาคเอกชนในยุคโบราณของสังคมไทย

๒. องค์การพัฒนาเอกชนในช่วงแรก : ยุคสังคมสงเคราะห์ (พ.ศ. ๒๔๗๔ - ๒๕๐๔)

ในช่วงนี้เป็นช่วงรอยต่อทางประวัติศาสตร์ หลังการปฏิวัติ ๒๔๗๕ มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้มีการต่อสู้แย่งชิงอำนาจจนมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง จนถึงช่วงที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๘๕ อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อควบคุมการจัดตั้งองค์การทางสังคมต่าง ๆ เนื่องจากในช่วงนั้นผู้นำรัฐบาลมีแนวคิดแบบอำนาจนิยม ชนเผ่าเดียวกัน ประเทศก็เผชิญกับปัญหาความมั่นคงและกลุ่มชาติพันธุ์ รัฐบาลจึงมีความต้องการควบคุมองค์การเอกชน และไม่อนุญาตให้มีกิจกรรมทางด้านการเมือง

ในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ ท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม ได้ริเริ่มก่อตั้งสโมสรวัฒนธรรมหญิงขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมในระหว่างสมาชิก ตลอดงานทางด้านสังคมสงเคราะห์ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ องค์การนี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสภาสตรีแห่งชาติ ในปี ๒๔๘๐ ได้มีการก่อตั้งมูลนิธิฮั่วเคียวปอเด็กเซียงตึ้ง หรือที่รู้จักกันดีในนาม “มูลนิธิปอเต็กตึ๊ง” ซึ่งยังคงดำเนินกิจกรรมมาจนถึงปัจจุบัน ถึงกระนั้นก็ดี การรวมตัวของกลุ่มคนจีนในรูปของสมาคมแม่ และสมาคมภาษาก็ยังถูกเฝ้ามองโดยรัฐบาลเป็นอย่างมาก แต่กลุ่มคนจีนก็สามารถรวมตัวกันในรูปของสมาคมการค้า และได้มีการก่อตั้งสภาการค้าขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ สมาคมเหล่านี้เป็นสมาคมไม่ค้ากำไร โดยมีสมาชิกคือคนที่มีอาชีพเดียวกัน และยังรวมตัวกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (อมรา พงศาพิชญ์, ๒๕๔๕, หน้า ๑๒๓) ในระหว่างพรรคพวกเดียวกันอีกด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อสังคมไทยเริ่มเปิดกว้างมากขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ ทางกลุ่มนิสิตเก่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก็ได้ร่วมกันก่อตั้ง “สมาคมสตรีอุดมศึกษาแห่งประเทศไทย” โดยได้ระดมบรรดาสตรีที่ได้รับการศึกษาสูงในยุคนั้นเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ความสามารถ และใช้ความรู้ดังกล่าวเพื่อทำประโยชน์ให้กับส่วนรวม หลังจากนั้นก็มีองค์การจากต่างประเทศเข้ามาจัดตั้งองค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทย คือ “The World Association of Girl Guides Girl Scouts” ที่เข้ามาสนับสนุน





สนับสนุนการจัดตั้ง “สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์แห่งประเทศไทยในพระราชนิพนธ์” ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ โดยมี คุณหญิงกนก สามเสนวิไล เป็นผู้ประสานงานหลัก

ภายใต้กระแสการพัฒนาประเทศแผนใหม่ รัฐบาลยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ผลักดันให้มีการจัดประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานสังเคราะห์ภาคเอกชนต่าง ๆ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ จนนำไปสู่การกำเนิด “สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย” ขึ้น โดยหวังให้เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานพัฒนาและสงเคราะห์ของเอกชนต่าง ๆ งานขององค์การพัฒนาเอกชนช่วงนี้เป็นการเน้นการให้ความรู้ การสงเคราะห์แก่กลุ่มคนผู้ด้อยโอกาส กลุ่มคนที่ขาดแคลน และกลุ่มคนที่ประสบปัญหาขั้นพื้นฐาน (คณะกรรมการประสานงานองค์การพัฒนาเอกชน, ๒๕๔๖, หน้า ๑๔) นอกจากนั้นแล้ว ในปี ๒๕๐๓ รัฐบาลยังได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีรูปแบบการดำเนินงานกิจกรรมอย่างของเอกชนขึ้น ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ คือ “สภาอุพุทธิกสมาคมแห่งชาติในพระราชนิพนธ์” เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่วัฒนธรรมพุทธศาสนาให้แก่เยาวชน

กล่าวโดยสรุป ในช่วงนี้เริ่มมีหน่วยงานที่สนใจให้ความช่วยเหลือแก่สังคมมากขึ้น ขณะเดียวกันรัฐบาลเริ่มมีการควบคุมการก่อตั้งองค์การเอกชนในสมัย จอมพล ป.พิบูลสงคราม องค์การเอกชนที่ได้รับการจดทะเบียนในช่วงนี้จึงมักเป็นกลุ่มหรือองค์การที่เน้นงานทางสังคม วัฒนธรรม และสงเคราะห์เป็นหลักซึ่งริเริ่มโดยชนชั้นสูง แต่ไม่อนุญาตให้มีกิจกรรมทางด้านการเมือง นอกจากนั้นแล้ว รัฐบาลยังมีการผลักดันเพื่อให้เกิดองค์การที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์การเอกชนด้วยกัน ตลอดจนผลักดันให้มีองค์การที่รักษาจารีตประเพณีและศาสนาของชาติขึ้น

๓. องค์การพัฒนาเอกชนช่วงสอง : ยุคเมล็ดพันธุ์ความคิดด้านการพัฒนา

(พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖)

ในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงรอยต่อของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ - ๓ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานของการพัฒนาชนบท โดยมีผู้นำกองทัพเป็นหัวหน้ารัฐบาล ทางด้านสถานการณ์ของโลกมีการต่อสู้กันทางลัทธิอุดมการณ์ ระหว่างขบวนการคอมมิวนิสต์สากล ที่มีประเทศรัสเซียและจีนเป็นแกนนำ กับประเทศเสรีนิยมที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำ ในประเทศไทยมีพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่ประกาศสงครามปฏิวัติตามแนวทางสังคมนิยมกับรัฐบาลไทย เพื่อเป็นการป้องกันการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้รัฐบาลมีการจำกัดสิทธิ





เสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก การจดทะเบียนมูลนิธิ สมาคมต่าง ๆ ต้องระบุว่า “จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง” รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติสมาคมการค้าและหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ เพื่อมุ่งหวังควบคุมสภาการค้า (ที่มีการก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๗) โดยกำหนดให้สมาคมการค้าจะต้องจดทะเบียนที่กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

รัฐบาลยังได้เฝ้ามองบทบาทของกลุ่มทางศาสนาเช่นเดียวกับกลุ่มคนจีน ในขณะนั้นมีองค์การทางศาสนาที่ทำงานกับกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่าง ๆ อยู่ด้วย เนื่องจากองค์การทางศาสนาสามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มชาวเขาต่าง ๆ ได้ดีกว่ารัฐบาล เพราะกลไกรัฐยังขยายตัวไปไม่ถึงกลุ่มย่อยต่าง ๆ รัฐบาลสมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้กำหนดนโยบายพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาใน พ.ศ. ๒๕๐๒ เพื่อมุ่งหวังควบคุมการค้าเนินงานของกลุ่มองค์การทางศาสนา และเป็นการช่วงชิงชาวเขาให้หันมาเป็นคนไทยด้วย (อมรา พงศาพิชญ์, ๒๕๔๕, หน้า ๑๒๓-๑๒๔)

องค์การพัฒนาเอกชนในช่วงนี้ก็ถูกควบคุมจากรัฐบาลอย่างแข็งขันเช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลไม่ไว้วางใจและมีทัศนคติต่อองค์การพัฒนาเอกชนว่า เป็นกลุ่มพวกหัวรุนแรงฝ่ายซ้าย แต่ก็มีองค์การพัฒนาเอกชนที่รัฐบาลยินยอมให้ดำเนินการได้เช่นกัน ซึ่งมักเป็นองค์การที่มีการดำเนินงานในแนวทางสังคมสงเคราะห์ และต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางด้านการเมือง (อนุชาติ พวงสำลี และคณะ, ๒๕๔๕, หน้า ๑๔๖)

แม้ว่าจะอยู่ในยุคของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มคนที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การพัฒนาเอกชนกลุ่มหนึ่ง เริ่มมองเห็นข้อจำกัดของแนวทางการให้บริการแบบสังคมสงเคราะห์ จึงได้เริ่มมีการศึกษาวิเคราะห์ชุมชนไปพร้อมกับการทำงานแก้ไขปัญห เศรษฐกิจและสังคมของชาวบ้าน ปี พ.ศ. ๒๕๐๙ มีการก่อตั้งสมาคมศูนย์กลางเทว ซึ่งมีกิจกรรมด้านสังคมสงเคราะห์เป็นหลัก ขณะเดียวกันก็เริ่มให้ความสำคัญกับเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ไขปัญหาของพวกเขาดังเช่นกัน

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ดร.ปวย อึ้งภากรณ์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการแห่ง ประเทศไทย และคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เล็งเห็นว่า ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ ที่ผ่านมา หากปล่อยให้ภาคชนบทเติบโตอย่างไรทิศทางจะไม่มีความเป็นธรรมทาง เศรษฐกิจ และจะนำมาซึ่งปัญหาในระยะยาว จึงได้ริเริ่มแนวคิดของการให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบท โดยได้ร่วมกับบุคคลในแวดวงข้าราชการและนักธุรกิจจำนวนหนึ่ง จัดทำโครงการบูรณะชนบท โครงการ





บัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โครงการพัฒนาลุ่มน้ำแม่กลอง และในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๐ ก็ได้ก่อตั้ง “มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์” มีพื้นที่ปฏิบัติงานที่จังหวัดชัยนาท โดยมีจุดประสงค์เพื่อทำงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท โดยมีคำขวัญที่ว่า “ไปสู่ อยู่ด้วย ช่วยคิด จัดประสาน” อันหมายถึงการไปหาชาวบ้านในชนบท อยู่กับชาวบ้าน ร่วมคิดและประสานให้เกิดโครงการพัฒนาในหมู่บ้านนั้น ๆ

ผลจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา ทำให้นักวิชาการและนักศึกษาจาก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่เข้าร่วมโครงการ ได้มีโอกาสศึกษาเรียนรู้ชนบทไทย และได้สั่งสมประสบการณ์ในการทำงานกับชุมชน การริเริ่มของ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และคณะ ถือเป็นความพยายามในการนำเสนอแนวคิดด้านการพัฒนาสังคมลงสู่ระดับรากหญ้า และเป็นความพยายามนำเสนอแนวคิดด้านการพัฒนาให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายได้รับทราบ ทำให้รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจกับบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชน (เบญจมาศ ศิริภัทร และ สุรพล มุละดา, ๒๕๔๕, หน้า ๑๘-๑๙) อาจเรียกได้ว่าเป็นก้าวแรกที่สำคัญในบทบาทการพัฒนาสังคมขององค์การพัฒนาเอกชน และอาจกล่าวได้ว่า มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย เป็นองค์การพัฒนาเอกชนที่ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาชนบทเป็นแห่งแรกของประเทศไทย และเปรียบเสมือนเป็นโรงเรียนแห่งแรกของนักพัฒนาภาคเอกชนอันเป็นพื้นฐานสำคัญของงานพัฒนาในช่วงต่อมา (ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, ๒๕๔๓, หน้า ๑๙ ; คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน, ๒๕๔๖, หน้า ๑๔)

ในระยะเวลาไล่เลี่ยกันนั้น ก็ได้เกิด “สภาทอติกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา” ขึ้น ซึ่งทำงานในลักษณะคล้ายกับมูลนิธิบูรณะชนบทฯ นอกจากนั้นแล้ว ในวันที่ ๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๔ “มูลนิธิโกมล คีมทอง” ได้ถือกำเนิดขึ้น โดยการผลักดันของนาย สลักพันธ์ ศิวรักษ์ ซึ่งมีผลต่อการสร้างจิตสำนึกและอุดมการณ์ในการรับใช้มวลชนแก่คนหนุ่มสาวเป็นจำนวนมาก อันเป็นทิศทางการพัฒนาที่มุ่งไปสู่การวางรากฐานให้กับสังคมได้อย่างแท้จริง (ชูชัย ศุภวงศ์, ๒๕๔๖, หน้า ๗)

โดยสรุปในช่วงนี้เป็นช่วงของสถานการณ์ที่มีการต่อสู้กันทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างฝ่ายคอมมิวนิสต์กับกลุ่มประเทศเสรีนิยม รัฐบาลพยายามป้องกันการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ จึงมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของประชาชนเป็นอย่างมาก แม้ว่าจะอยู่ในยุคของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ในหมู่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การพัฒนาเอกชนก็ได้เริ่มมองเห็นข้อจำกัดของการ



ทำงานเชิงสังคมสงเคราะห์ ด้วยการเปลี่ยนมาทำงานในแนวทางการพัฒนา ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาของพวกเขามากขึ้น อันอยู่ในช่วงเวลาเดียวกันกับ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ตระหนักถึงการแก้ไขปัญหาชนบท จึงได้ริเริ่มโครงการสำคัญหลายโครงการ จนในที่สุดมีการก่อตั้งมูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยฯ อันนับได้ว่าเป็นองค์การพัฒนาเอกชนที่ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาชนบทเป็นแห่งแรกของประเทศไทย และเปรียบเสมือนเป็นโรงเรียนแห่งแรกของนักพัฒนาภาคเอกชน

๔. องค์การพัฒนาเอกชนปวงที่สาม : ยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน (หลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ - ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙)

ภายหลังการโค่นล้มรัฐบาลทหาร โดยขบวนการนิสิตนักศึกษาและประชาชนเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างกว้างขวางในทุกระดับ และกระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวในหมู่ประชาชนผู้ยากไร้ ซึ่งเริ่มตระหนักถึงพลังของตัวเอง และจิตสำนึกของชนชั้นกลางก็ถูกยกระดับให้สูงขึ้น อันนำไปสู่การตั้งคำถามต่อสังคมไทยในแง่มุมต่าง ๆ เนื่องจากพื้นที่ทางการเมืองถูกเปิดกว้างมากขึ้น จนเกิดกลุ่มองค์การที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อสนับสนุนประชาธิปไตย รวมทั้งองค์การที่สนใจทำงานด้านการพัฒนาสังคมขึ้นมากมาย (ชูชัย ศุภวงศ์, ๒๕๔๖, หน้า ๗) ซึ่งมีทั้งที่จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียน (อมรา พงศาพิชญ์, ๒๕๔๕, หน้า ๑๒๔) อาจกล่าวได้ว่า หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เมื่อประชาชนมีการตื่นตัวเรื่องสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น ทำให้องค์พัฒนาเอกชนที่มีการจัดตั้งในช่วงนี้จึงมีกิจกรรมหลักที่เน้นไปด้านการเมืองมากกว่าอย่างอื่น (โคทม อารียา, ๒๕๓๔ หน้า ๓๖ : ประสิทธิ์ จำลองราชกูร์, ๒๕๔๖, หน้า ๙๒) และองค์การพัฒนาเอกชนของไทยที่มีลักษณะเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเช่นเดียวกับประเทศในตะวันตก เริ่มมีการก่อรูปอย่างเป็นจริงเป็นจังก็หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นี้เอง (จรัญ โฆษณานันท์, ๒๕๔๕, หน้า ๕๐๗)

องค์การพัฒนาเอกชนที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ ได้แก่ สหภาพเพื่อเสรีภาพของประชาชน โดยมีนักวิชาการ นักศึกษา และทนายความ ร่วมกันก่อตั้งอย่างเป็นทางการในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “สมาคมสิทธิและเสรีภาพเพื่อประชาชน (ส.ส.ส.)” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนในห้องถิ่นต่าง ๆ มีการตื่นตัวในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ปี ๒๕๑๗ สมาชิกของเกสส์สมาคมแห่งประเทศไทยที่



ประกอบวิชาชีพเปิดร้านขายยาได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็น “กลุ่มเภสัชชุมชน” เพื่อให้บริการทางวิชาชีพเภสัชกรรมและการสาธารณสุขแก่ประชาชนอย่างถูกต้องและเป็นธรรม ตลอดจนได้ร่วมมือและประสานกับองค์การสมาคมอื่นในการพัฒนาสังคมไทย ในปีเดียวกัน นายมีชัย วีระไวทยะ ได้ก่อตั้ง “สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน” มีกิจกรรมหลักด้านการวางแผนครอบครัวในระบบอาสาสมัคร โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย

นอกจากนั้นแล้ว ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ปีเดียวกันนี้เอง เป็นช่วงที่ประเทศไทยได้ให้ที่อยู่อาศัยแก่ผู้อพยพจากสงครามอินโดจีน จำนวน ๑๓ ค่ายอพยพตามชายแดนของประเทศ จึงได้มีองค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศเข้ามาให้การช่วยเหลือมากมาย เช่น องค์การ CRS จากสหรัฐอเมริกา องค์การ JVC จากประเทศญี่ปุ่น และมูลนิธิ “ศุภนิมิตรแห่งประเทศไทย” (World Vision) ก็ได้ถูกก่อตั้งขึ้นมาเพื่อกิจกรรมเดียวกัน (เบญจมาศ ศิริภัทร, ๒๕๔๕, หน้า ๒๐)

อาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์ทางการเมืองช่วงนี้ได้ส่งผลกระทบต่อองค์การพัฒนาเอกชนอย่างมีนัยสำคัญคือ เกิดกลุ่มบุคคลและองค์การพัฒนาเอกชนจำนวนมากที่ลงไปหาผู้ด้อยโอกาสในสังคมทั้งในเมืองและชนบท มีการแสวงหาแนวทางการพัฒนาจากงานสังคมสงเคราะห์สู่การสร้างพลังให้กับประชาชน ทำให้งานพัฒนาสังคมในช่วงนี้มีความหลากหลาย มีการแบ่งกลุ่มงานออกเป็นหลายสาย ได้แก่

งานพัฒนาชนบท มีคนหนุ่มสาวจำนวนมากออกสู่ชนบทโดยมุ่งหวังอุทิศตนเพื่อชาวชนบท งานพัฒนาชนบทสำคัญได้แก่ โครงการหมู่บ้านสหกรณ์แม่ตะมาน อ.กิตขันธ์ จ.เชียงใหม่ ซึ่งดำเนินการโดยกลุ่มหนุ่มสาวร่วมกับมูลนิธิโกมล คีมทอง มีเป้าหมายอยู่ที่การเพิ่มผลผลิต เพิ่มรายได้ให้กับชาวบ้าน โดยเน้นการทำงานแบบรวมกลุ่ม

งานพัฒนาในเมือง หลังเหตุการณ์ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้มีองค์การพัฒนาเอกชนเข้าไปทำงานพัฒนาสลัมมากขึ้น โดยมีสลัมคลองเตยเป็นพื้นที่ปฏิบัติงานหลักและเป็นตัวแทนของปัญหา

งานด้านแรงงาน เป็นการทำงานในลักษณะของการให้คำปรึกษาแก่ผู้ใช้แรงงานตามย่านโรงงานต่าง ๆ เพื่อให้รับรู้ถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน และสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน (คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน, ๒๕๔๖, หน้า ๑๕)

ต่อมาเกิดเหตุการณ์นองเลือด ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ จนนำไปสู่การรัฐประหาร ทำให้องค์การต่าง ๆ เหล่านี้ยุติการดำเนินกิจกรรม คนหนุ่มสาวในมหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งได้หลบหนีเข้าป่าเพื่อ



LIRT



เข้าร่วมต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) (ชูชัย ศุภวงศ์, ๒๕๔๖, หน้า ๗)

โดยสรุป หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ พื้นที่ทางการเมืองถูกเปิดกว้างมากขึ้นหลังจากที่ถูกปิดมายาวนาน ทำให้เกิดกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นมากมาย องค์การพัฒนาเอกชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นในช่วงนี้มักมีกิจกรรมเน้นหนักทางด้านการเมือง จนเกิดเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม นอกจากนั้นแล้ว องค์การพัฒนาเอกชนในช่วงนี้ยังได้ลงไปทำงานกับกลุ่มประชาชนผู้ด้อยโอกาสทั้งในเขตชนบท และเขตเมือง มีการแสวงหาแนวทางการทำงานจากที่เคยเน้นการสังคมสงเคราะห์ ได้เปลี่ยนมาสู่การมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างพลังให้กับประชาชน ทำให้งานพัฒนาขององค์การพัฒนาเอกชนในช่วงนี้มีความหลากหลายขึ้น

๕. องค์การพัฒนาเอกชนช่วงที่สี่ : ยุคหลังโศก (หลัง ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ – พฤษภาคม ๒๕๒๒)

หลังเหตุการณ์นองเลือด ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ สังคมไทยช่วงนี้อยู่ในภาวะความสับสนทางการเมือง สถานการณ์ความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ทางการเมืองนำไปสู่การใช้ความรุนแรง บรรยากาศทางการเมืองเต็มไปด้วยความหวาดระแวง (คณะกรรมการประสานงานองค์การพัฒนาเอกชน, ๒๕๔๖, หน้า ๑๕) มีการลอบสังหารผู้นำกรรมกร ช่างนา นักศึกษาและปัญญาชน อย่างแพร่หลาย มีผลทำให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การพัฒนาเอกชนต่างกลัวภัยอันตราย จำต้องยุติการปฏิบัติงานกันจำนวนมากอาจเรียกได้ว่าเป็นช่วงที่องค์การพัฒนาเอกชนแตกสลาย อันเนื่องมาจากการถูกคุกคามและถูกเพ่งเล็งจากอำนาจมืด ที่สำคัญคือการประกาศกฎอัยการศึกโดยให้อำนาจแก่ ทหาร ตำรวจ ในการจับกุมผู้ที่มีความคิดทางการเมืองแตกต่างกับรัฐบาล

อย่างไรก็ดี มูลนิธิ สมาคม ที่ดำเนินการโดยกลุ่มทหาร กลุ่มข้าราชการ และชนชั้นสูงที่ดำเนินกิจกรรมด้านสังคมสงเคราะห์เป็นหลักกลับไม่ได้รับผลกระทบแต่ประการใด ส่วนองค์การพัฒนาเอกชนที่มีกิจกรรมท้าทายอำนาจรัฐบาล หรือมีการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาล จะถูกเพ่งเล็งและถูกขู่กล่าวหา (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และสุรพล มุละดา, ๒๕๔๔, หน้า ๗๐)

ในสถานการณ์เช่นนี้ องค์การพัฒนาเอกชนที่จะสามารถก่อตั้งได้และไม่ถูกเพ่งเล็งต้องเกี่ยวข้องกับศาสนาเท่านั้น ปี ๒๕๒๐ “สภาเยาวชนคาทอลิกแห่งประเทศไทย” ได้มีการก่อตั้งขึ้น เพื่อส่งเสริมให้เยาวชนได้มีการพัฒนาตนเองทางด้านจิตใจ พร้อมทั้งมีสำนักและตระหนักถึง





หน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง ต่อพระศาสนจักร ต่อสังคมและประเทศชาติ อีกองค์การหนึ่งคือ “คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย” ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ๒๕๒๐ เช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นหน่วยงานของสภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา ที่นำเสนอแนวทางสันติวิธีในการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งในสังคมตามเจตนารมณ์ของสำนักวาติกัน รวมทั้งส่งเสริมให้ศาสนิกชนมีความตื่นตัว สนใจในปัญหาความยุติธรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสังคม ถัดมาปี ๒๕๒๒ มีการก่อตั้ง “คณะกรรมการศาสนาเพื่อการพัฒนา” โดยมีนายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ ร่วมกับผู้นำศาสนาอื่น ๆ เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศาสนา แต่มีความสนใจในการทำงานด้านพัฒนาร่วมกัน

โดยสรุป หลังเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ สังคมไทยเข้าสู่ยุคมืดดั้งเดิม สถานการณ์ทางการเมืองเต็มไปด้วยการใช้ความรุนแรง มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ในการจับกุมผู้ที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างจากรัฐผู้ปฏิบัติงานในองค์การพัฒนาเอกชนถูกเพ่งเล็ง และถูกตั้งข้อกล่าวหาต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่บ้านเมือง มีผลทำให้องค์การพัฒนาเอกชนจำนวนมากต้อง ยุติการปฏิบัติงานลง อาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นยุค “การแตกสลายขององค์การพัฒนาเอกชน”

๖. องค์การพัฒนาเอกชนช่วงที่ห้า : ยุคดอกไม้พัฒนาผลิบาน (พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๒๖)

เหตุที่นับ พ.ศ. ๒๕๒๓ เป็นช่วงที่ห้า เนื่องจากเป็นช่วงที่สถานการณ์ทางการเมืองได้ คลี่คลายลดความตึงเครียดลง และมีปัจจัยทางบวกอย่างน้อย ๓ ประการที่เป็นผลดีกับองค์การ พัฒนาเอกชน คือ

๑. รัฐบาลได้ประกาศนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ อันเป็นความชาญฉลาดของรัฐบาลไทย ที่เน้น การสร้างความเข้าใจ โดยประกาศนิรโทษกรรมและเปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยเข้าร่วมต่อสู้กับพรรค คอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ได้วางอาวุธ และกลับเข้าสู่เมืองโดยไม่เอาผิด พร้อมทั้งเปิด โอกาสให้นิสิตนักศึกษาได้กลับเข้ามาศึกษาต่อได้ตามปกติ จากนโยบายดังกล่าวทำให้ผู้ที่เข้าร่วมกับ พคท. จำนวนมากยอมวางอาวุธ และกลับคืนสู่เมืองในฐานะ “ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย” ทำให้พื้นที่ สาธารณะทางการเมืองและสังคมถูกเปิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

๒. ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นช่วงเวลาการเคลื่อนไหวของหน่วยงานและขบวนการ พัฒนาสังคมระหว่างประเทศ เพื่อทบทวนปัญหาและประสบการณ์ของการดำเนินงานพัฒนาประเทศ





ในโลกที่สาม เช่น การประชุมขององค์การระหว่างประเทศเรื่อง “การปฏิรูปสถาบันการเกษตรและพัฒนาชนบทของโลก” ที่กรุงโรม ประเทศอิตาลี ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่มีข้อสรุปว่า “ในการดำเนินงานพัฒนาสังคมหรือพัฒนาชนบทนั้น จะต้องยึดถือกลยุทธ์ที่ให้ประชาชนมีความสามารถในการก่อตั้ง หรือดำเนินการพัฒนาด้วยตนเอง และต้องพยายามสนับสนุนให้มีการสร้างสถาบันหรือองค์กรของประชาชน รวมทั้งองค์การอาสาสมัครต่าง ๆ ด้วย” การเคลื่อนไหวและผลักดันแนวคิดดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศโลกที่สามต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย

๓. หน่วยงานของราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เคลื่อนไหวและทบทวนแนวคิดการพัฒนาสังคมไทย แล้วเห็นว่าภาคเอกชนน่าจะมีบทบาทต่อการส่งเสริมและเกื้อกูลรัฐในการช่วยพัฒนาชนบทด้วย

ปัจจัยเชิงบวกทั้ง ๓ ประการที่กล่าวมา ได้ส่งผลให้องค์การพัฒนาเอกชนมีความตื่นตัว และมีการก่อตั้งเกิดขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ตัวเลขการจดทะเบียนมูลนิธิและสมาคมมีเพิ่มมากขึ้น ส่วนองค์การที่ไม่ได้จดทะเบียนก็มีเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน (อมรา พาศาพิชญ์, ๒๕๔๕, หน้า ๑๒๕) สถานการณ์ในช่วงนี้อาจเรียกได้ว่า เป็นช่วงฟื้นฟูประชาธิปไตยภายในองค์การพัฒนาเอกชน จนกระทั่งปลายปี ๒๕๒๖ ในบรรดาองค์การพัฒนาเอกชนทั้งหลายจากที่แต่ละองค์การต่างคนต่างทำ ได้เริ่มเกิดความคิดที่จะมีการประสานการทำงานร่วมกัน จนเกิดองค์การที่เป็นสมาชิกเครือข่าย องค์การที่ทำหน้าที่ประสานงาน และทำหน้าที่เป็นแม่ข่าย เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนในช่วงนี้ได้พัฒนามากขึ้น แตกต่างจากช่วงก่อน ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ไปอย่างมาก กล่าวคือนอกจากการต่อสู้เรียกร้องเพื่อประชาธิปไตยแล้ว ยังมีบทบาทในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค การเรียกร้องสิทธิของผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ อีกด้วย (ชูชัย ศุภวงศ์, ๒๕๔๖, หน้า ๗)

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๓ นี้เอง บรรดาองค์การพัฒนาเอกชนหลายองค์การ ได้มีการประชุมร่วมกันทั้งที่ทำงานในเขตชนบทและเขตเมือง การประชุมมีมาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเพื่อพิจารณาถึงประเด็นปัญหาการร่วมมือระหว่างกัน รวมทั้งเพื่อหาความร่วมมือต่อการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชน ในที่สุดจึงได้มีการก่อตั้ง “โครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม” ขึ้นเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๒๓ เพื่อเป็นหน่วยงานให้บริการฝึกอบรมอาสาสมัคร เมื่อฝึกอบรมเสร็จ





แล้วก็จะส่งไปปฏิบัติงานตามองค์การพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ที่ต้องการ นอกจากนั้นแล้ว ยังทำหน้าที่ในการส่งเสริมการประสานงานระหว่างองค์การพัฒนาเอกชนด้วยกันเองให้มากยิ่งขึ้น (เครือข่ายงานวิถียุทธ, ๒๕๔๔, หน้า ๑๙) ปัจจัยนี้ก็นับเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นเงื่อนไขสำคัญ ในการผลักดันให้ขบวนการองค์การพัฒนาเอกชนมีการขยายตัว และเติบโตมากขึ้นในระยะเวลาต่อมา

นอกจากนั้นแล้ว ยังมีก่อตั้ง “โครงการปฏิรูปการเกษตรและพัฒนาชุมชน” ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการสัมมนาร่วมกันระหว่างข้าราชการ นักพัฒนา นักวิชาการ เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับเกษตรกรรายย่อยและการสร้างเครือข่ายระหว่างพื้นที่ ทางด้านสาธารณสุขก็มีการจัดตั้ง “โครงการสมุนไพรเพื่อการพึ่งตนเอง” โดยเกิดจากกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่มีแนวคิดว่าการพึ่งการแพทย์แผนปัจจุบันอย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอ การใช้สมุนไพรเป็นการใช้ภูมิปัญญาดั้งเดิมของคนไทยในการดูแลสุขภาพได้ดี ทางด้านองค์การสตรีได้มีการก่อตั้ง “มูลนิธิเพื่อนหญิง” โดยมาจากแนวคิดที่ว่า หญิงชายย่อมมีความเสมอภาคกันในธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ และ “องค์กรอนุเคราะห์เด็ก” ซึ่งเป็นองค์การเอกชนในประเทศนอร์เวย์ที่มีชื่อเรียกว่า “REDD BARNA” ได้เข้ามาตั้งสาขาในประเทศไทย เพื่อดำเนินกิจกรรมที่เน้นเรื่องการสงเคราะห์เด็ก และการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างเด็กกับประชาคมโลก

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ อาจารย์บัณฑิต อ่อนดำ ซึ่งเป็นอดีตอาจารย์มหาวิทยาลัยและเป็นนักพัฒนาอาวุโส ได้ร่วมกับคณะผลักดันให้มีการก่อตั้ง “โครงการสื่อชาวบ้าน” เพื่อผลิตและเผยแพร่สื่อที่เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของชาวบ้าน ทางด้านกลุ่มศิลปวัฒนธรรมก็มีการก่อตั้ง “สถาบันศิลปวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนา” โดยกลุ่มละครเร่ที่ชื่อ “มายา” ที่เน้นการให้การศึกษาเรียนรู้โดยผ่านศิลปะและการแสดง ในช่วงเวลาเดียวกันที่ปัญหาเรื่องแม่และเด็กในกลุ่มคนชั้นล่างมีมากขึ้น จึงได้มีการก่อตั้ง “มูลนิธิเด็กอ่อนในสลัม ในพระอุปถัมภ์ของสมเด็จพระพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา” เพื่อต้องการช่วยเหลือแม่ที่ต้องออกไปทำงานนอกบ้านช่วยเหลือครอบครัว และต้องทิ้งให้เด็กอยู่ตามลำพัง ทางด้านสภาภาคไทยที่มีการก่อตั้งมานานแล้ว ก็เริ่มมีการขยายข่ายงานโดยการก่อตั้ง “มูลนิธิลงเคราะห์เด็กของสภาภาคไทย” ซึ่งเป็นพระดำริของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เพื่อทำหน้าที่สืบหาบิดา มารดา หรือญาติของเด็ก ตลอดจนให้การอุปการะเด็กที่ถูกทอดทิ้ง ขณะที่นายแพทย์ประเวศ วะสี และคณะแพทย์ได้ผลักดันให้เกิด “มูลนิธิหมอชาวบ้าน” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ทางด้านการรักษาพยาบาลที่ชาวบ้าน



สามารถทำความเข้าใจได้ง่าย และให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกเชื่อมั่นในการพึ่งตนเอง

นอกจากนั้นแล้ว ในปี ๒๕๒๔ นี้เอง ได้มีการประชุมสัมมนาเหล่าผู้บริหารองค์การ พัฒนาเอกชนระดับชาติ หลังจากนั้นได้มีการตั้งคณะกรรมการติดตามผลการสัมมนาองค์การ พัฒนาเอกชนในประเทศไทย ครั้งที่ ๑ ให้มีหน้าที่ในการผลักดันให้มีการปฏิบัติตามมติที่ประชุมอย่างต่อเนื่อง และในช่วงขณะนั้นยังได้เกิดการประชุมขององค์การพัฒนาเอกชนอีกหลายครั้ง จนมีการจัดตั้ง “ชมรม นักพัฒนา” ขึ้น โดยมีสมาชิกจากภูมิภาค ต่าง ๆ และมีการประสานงานระหว่างภูมิภาค ต่อมาในปี ๒๕๒๖ ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น “กลุ่มแลกเปลี่ยนเพื่อการพัฒนาชนบท” (Exchange Forum on Development) ซึ่งเรียกกันย่อ ๆ ว่า “EFORD” อันเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของ นักพัฒนาในการทำงานพัฒนาชนบทร่วมกัน อันจะช่วยให้เกิดการพัฒนากองความรู้ในหมู่คนทำงาน พัฒนาภาคเอกชนด้วยกัน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและการให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมชุมชน

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้มีการก่อตั้ง “สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม” โดย คณาจารย์และนิสิตคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับคณะวิศวกรอาชีพ อัน เป็นการดำเนินงานที่สืบเนื่องจากการทำงานของกลุ่มเทคโนโลยีเพื่อชาวบ้าน เพื่อวิจัยและพัฒนา เทคโนโลยีให้เหมาะสมกับสภาพของชุมชนไทย อันจะนำไปสู่ชุมชนที่พึ่งตนเองได้ และมีการก่อตั้ง “หน่วยงานพัฒนาและบรรเทาทุกข์” โดยองค์การต่างประเทศที่ทำงานด้านผู้ลี้ภัยสงคราม ภายใต้มูลนิธิ คริสตจักรวันเสาร์ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้กับผู้ประสบภัย และช่วยเหลือผู้ที่มีปัญหาขัดสนทางเศรษฐกิจ

ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ กลุ่มของนักพัฒนารุ่นแรก ๆ ที่ปฏิบัติงานกับมูลนิธิบูรณะชนบทแห่ง ประเทศไทย ได้ร่วมกันก่อตั้ง “ชมรมศิษย์เก่าบูรณะชนบทและเพื่อน” เพื่อเสริมสร้างและ พัฒนาบุคลากรที่สามารถดำเนินงานพัฒนาชนบทอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ทางด้านองค์การระหว่าง ประเทศก็ได้จัดตั้ง “มูลนิธิไทย-เยอรมันเพื่อการพัฒนา” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการช่วยเหลือ เงินทุนแก่โครงการเล็ก ๆ ที่ทำงานพัฒนาชนบท ถัดมานายแพทย์บุญส่ง เลขะกุล ซึ่งทำงานด้านการ อนุรักษ์สัตว์ป่ามาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ผลักดันให้มีการก่อตั้ง “มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและ พืชพันธุ์แห่งประเทศไทยในพระราชูปถัมภ์” เพื่อประสานให้เกิดดุลยภาพในการพัฒนา เศรษฐกิจกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ตลอดจนคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งสภาพตาม ธรรมชาติต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และสุพล มุละดา, ๒๕๔๔, หน้า ๗๔-๗๘)

นอกจากรายชื่อองค์การพัฒนาเอกชนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีองค์การพัฒนาเอกชนขนาดเล็กอีกเป็นจำนวนมาก ที่มีการก่อตั้งขึ้นในช่วงนี้ซึ่งส่วนใหญ่มักไม่ได้มีการจดทะเบียน แต่ได้ทำงานอย่างเงียบ ๆ กับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่พวกเขาสนใจ อันเนื่องจากการที่คนหนุ่มสาวได้ทยอยกลับออกมาจากป่าตามนโยบายของรัฐบาล ในบรรดากลุ่มคนที่ออกมาจากป่าทั้งหมดนี้ ส่วนหนึ่งพบกับความผิดหวังในแนวทางการปฏิบัติของ พคท. ในป่า และมองเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงสังคมเป็นไปได้ จึงละทิ้งอุดมการณ์เดิมแล้วหันไปใช้ชีวิตเยี่ยงอย่างคนทั่วไป ทว่ายังมีคนหนุ่มสาวอีกส่วนหนึ่งที่ยังมีความเชื่อมั่นในแนวทางการเปลี่ยนแปลงสังคมตามแนวทางที่พวกเขายึดถือ และยังมีจิตสำนึกและอุดมการณ์อันแน่วแน่ในการรับใช้มวลชน และยังมีความต้องการนำอุดมคติของตนมาสู่การปฏิบัติ พวกเขาจึงผันชีวิตตัวเองเข้าร่วมในขบวนการขององค์การพัฒนาเอกชน (โคทม อารียา, ๒๕๓๔, หน้า ๓๖) โดยการทำโครงการพัฒนาชนบทร่วมกับชาวบ้าน นี่จึงเป็นเหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้องค์การพัฒนาเอกชนซึ่งไม่ได้มีการจดทะเบียนในช่วงนี้มีจำนวนมากขึ้น ประมาณกันว่าองค์การพัฒนาเอกชนราว ๓๐๐ องค์การที่ก่อตั้งขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศในช่วงเวลานั้น (อนุชาติ พวงสำลี และคณะ, ๒๕๔๕, หน้า ๑๗)

โดยสรุป ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ สถานการณ์ทางการเมืองได้ลดความตึงเครียดลง ประกอบกับมีปัจจัยเชิงบวกหลายประการ ทำให้องค์การพัฒนาเอกชนมีความตื่นตัวและมีการก่อตั้งเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากอีกครั้งหนึ่ง องค์การพัฒนาเอกชนในช่วงนี้มีการพัฒนามากขึ้นกว่าช่วงก่อน ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ กล่าวคือนอกเหนือจากการต่อสู้เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยแล้ว ยังมีบทบาททางด้านปกป้องผลประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ อีกด้วย ในบรรดาองค์การพัฒนาเอกชนที่เกิดขึ้นใหม่นี้ มีองค์การขนาดเล็กที่ไม่ได้มีการจดทะเบียนเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งเป็นผลจากกลุ่มคนที่เคยเข้าร่วมต่อสู้กับ พคท. แต่ตอนหลังได้ผันชีวิตตัวเองมาเข้าร่วมในขบวนการขององค์การพัฒนาเอกชน

๗. องค์การพัฒนาเอกชนช่วงที่หก : ยุคถักทอกันเป็นเครือข่าย (พ.ศ. ๒๕๒๗ - ๒๕๓๓)

ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (๒๕๒๕ - ๒๕๓๔) สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยดีขึ้น รัฐก็ให้เสรีภาพแก่องค์การพัฒนาเอกชนมากขึ้น องค์การพัฒนาเอกชนที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ได้มุ่งเสนอแนวทางการทำงานเพื่อพัฒนาประเทศ องค์การที่เคยทำงานด้านสังคมสงเคราะห์เป็นหลักก็หันมาประเมินงานตัวเอง และปรับแนวทางการทำงานให้มีกิจกรรม



LIRT



ด้านการพัฒนาสังคมมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐกับองค์การพัฒนาเอกชนค่อย ๆ มีการปรับแนวคิดที่เคยมีความแตกต่างกันสองขั้ว มาเป็นการพยายามให้มีการประสานงานกันมากขึ้น ต่างฝ่ายต่างแสวงหารูปแบบให้สอดคล้องกับสังคมสมัยใหม่ ขณะที่นโยบายรัฐมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ องค์การพัฒนาเอกชนพยายามเสริมงานด้านการพัฒนาสวัสดิการสังคม ให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (อมรา พงศาพิชญ์, ๒๕๔๕, หน้า ๑๒๕)

องค์การพัฒนาเอกชนในช่วงนี้ได้มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ และเริ่มมี กิจกรรมเชิงประสานงานกันมากขึ้น อาจกล่าวได้ว่าช่วงนี้เป็นช่วงที่มีความเจริญสูงสุดขององค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทย กล่าวคือ ในปี ๒๕๒๗ คณะทำงานชุดหนึ่งได้ทำโครงการเล็ก ๆ ชื่อ “ศูนย์ ข่าวกู้หนิง” (ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นมูลนิธิผู้หนีภัยในปี พ.ศ. ๒๕๓๐) เพื่อให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้หนีภัย ที่เดินทางออกไปทำงานต่างประเทศ ต่อมาได้ขยายงานเป็นการช่วยเหลือผู้หนีภัยที่ตกยากและด้อย โอกาสทางสังคม ทางด้านการพัฒนาชนบท ก็มีการก่อตั้ง “มูลนิธิเพื่อนร่วมพัฒนา” (FIAM) ขึ้น เพื่อสนับสนุนงานพัฒนาชุมชน โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพึ่งตนเอง ทาง ด้านผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรม โดย ดร.ธงชัย พรรณสวัสดิ์ อาจารย์จากคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยได้ผลักดันและก่อตั้ง “สมาคมวิศวกรสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย” เพื่อเป็นศูนย์กลางใน การประสานงานทางวิชาการและการเผยแพร่ความรู้ด้านวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม และการเป็นตัวแทน ในการประสานงานทางวิชาการร่วมกับสถาบันอื่น ๆ ขณะที่คุณหญิงชดช้อย โสภณพานิช ก็ได้ริเริ่ม “โครงการดาวพิเศษ” เพื่อรณรงค์การทิ้งขยะ ต่อมาได้พัฒนาเป็น “มูลนิธิสร้างสรรค์ไทย” เน้น การรณรงค์ปลูกฝังให้ประชาชน หน่วยงานต่าง ๆ มีจิตสำนึกและตระหนักในความรับผิดชอบต่อ การรักษาความสะอาด และการรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีของบ้านเมือง

ในช่วงปลายปี ๒๕๒๘ องค์การพัฒนาเอกชนทั้งประเภทที่ทำงานด้านการพัฒนา และ แนวทางสงเคราะห์ ๑๓๙ องค์การ ได้มีการจัดประชุมร่วมกันและมีมติให้จัดตั้ง “คณะกรรมการ ประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท” (กป.อพช.) ระดับชาติขึ้น ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน” เพื่อเป็นกลไกขององค์การพัฒนาเอกชนใน การประสานงานกับภาครัฐ ขณะเดียวกันในแต่ละภูมิภาคก็ได้มีการรวมตัวกันเป็น กป.อพช. ระดับภาค เช่นเดียวกัน

การกำเนิดขึ้นของ กป.อพช. นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญขององค์การพัฒนาเอกชนไทย



ที่มีลักษณะเป็นขบวนการทางสังคมมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับ “งานด้านการพัฒนา” มากกว่างานสังคมสงเคราะห์ และมีจุดเปลี่ยนที่สำคัญดังนี้

๑. เปลี่ยนวิธีการทำงานแบบต่างคนต่างทำ มารวมพลังเป็นขบวนการมากขึ้น
๒. มีการเชื่อมโยงองค์การพัฒนาเอกชนด้านต่าง ๆ เช่น เด็ก สตรี การเกษตร สาธารณสุข ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ
๓. มีการยกระดับการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนชนบท จากจุดเล็ก ๆ เฉพาะที่ และเฉพาะปัญหา มาสู่ระดับวงกว้างมากขึ้น

ประเด็นเนื้อหาและกิจกรรมที่องค์การพัฒนาเอกชนได้ดำเนินการในช่วงนี้ มักเป็นการทำงานในแนวทางการพัฒนากับกลุ่มเป้าหมาย เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคิดค้นแนวทางหรือหาทางออกซึ่งทำให้สามารถค้นพบตัวผู้นำทางธรรมชาติที่แท้จริง จนเกิดคำว่า “ปราชญ์ชาวบ้าน” และ “ภูมิปัญญาท้องถิ่น” ที่ถูกกล่าวขานและมีการเผยแพร่ในปัจจุบัน รวมทั้งการสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ระหว่างชาวบ้านและขยายผลไปยังชุมชนอื่น ๆ เช่น แนวคิดเรื่องป่าชุมชน เกษตรกรรมทางเลือก เป็นต้น

ประสบการณ์หลักขององค์การพัฒนาเอกชน อยู่ที่การทำงานระดับชุมชนมาโดยตลอด และนี่เองเป็นสาเหตุทำให้องค์การพัฒนาเอกชนมีความกดดันในงานเล็กแต่ลึก (เบญจมาศ ศิริภัทร และสุรพล มุละดา (๒๕๔๕, หน้า ๑๔๖) จากฐานความเชื่อที่ว่า ถ้าองค์กรชุมชนเข้มแข็งแล้วปัญหาทุกอย่างจะสามารถแก้ไขได้ จึงมีการกล่าวขานกันในยุคนั้นว่าเป็นยุค “คำตอบอยู่ที่หมู่บ้าน” (คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน, ๒๕๔๖, หน้า ๑๗) และจากการปฏิบัติงานขององค์การพัฒนาเอกชนในช่วงแรกที่ภาคชนบท อันเป็นการลองผิดลองถูกและเรียนรู้จากชาวบ้าน จากการลองถูกลองผิดเกาะติดอยู่กับชาวบ้าน ทำให้องค์การพัฒนาเอกชนในช่วงต่อมาเริ่มค้นพบคำตอบหรือได้ข้อสรุปถึงการค้นพบทางออกในการแก้ไขปัญหของชาวบ้าน นั่นคือโดยวิธีการเสริมสร้างพลังให้แก่ชุมชน แต่ก็ยังมีความไม่ลงรอยกันทางความคิดในวิธีการแก้ไขปัญหชุมชน ความแตกต่างของแนวคิดดังกล่าวอาจแยกออกได้เป็น ๒ แนวทางหลัก คือ (๑) แนววัฒนธรรมชุมชน ที่เน้นการทำความเข้าใจกับระบบคุณค่า ความเชื่อ และสถาบันทางสังคม อันเป็นพลังทางสังคมวัฒนธรรมที่ยังไม่ถูกทำลายจากกระแสทุนนิยม ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจศักยภาพของชาวบ้านในการปรับตัวเพื่อเผชิญกับการเปลี่ยนแปลง ด้วยการฟื้นฟูสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้นมาเท่านั้นที่จะทำให้ชุมชนอยู่รอดได้



(๒) ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจในสังคม ที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและนำไปสู่ปัญหาความยากจน ตามความเชื่อในแนวทางนี้ จึงเน้นการทำงานกับกลุ่มชาวบ้านที่ยากจน เพื่อสร้างจิตสำนึกร่วมกันในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มชาวบ้าน และต้องพยายามขจัดโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เป็นธรรมเหล่านี้ให้หมดไป อันจะทำให้ปัญหาในชุมชนสามารถแก้ไขได้ (ชยันต์ วรรณะภูติ, ๒๕๔๓, หน้าคำนำ ; อนุชาติ พวงสำลี และคณะ, ๒๕๔๕, หน้า ๗๙)

ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ มีการก่อตั้ง “โครงการส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนไทย” เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการบริหารจัดการ การวางแผน รวมถึงสนับสนุนความร่วมมือและการประสานงานระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนด้วยกัน ทางด้านคุณหญิงอัมพร มีสุข ซึ่งดำเนินกิจกรรมการพัฒนามานานได้ผลักดันให้เกิด “มูลนิธิเพื่อการศึกษาตลอดชีวิต” ขึ้น เพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนทุกรูปแบบ ส่วน ดร.เสรี พงศ์พิศ นักวิชาการด้านการพัฒนาชนบท แนววัฒนธรรมชุมชน ก็ได้ผลักดันให้มีการจัดตั้ง “สถาบันพัฒนาชนบท” เพื่อส่งเสริมการพึ่งตนเองของชาวบ้านทางด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และการเมือง โดยมีกิจกรรมหลักคือด้านเกษตรทางเลือก ถัดมานายคมสัน หุตะแพทย์ ได้ก่อตั้ง “ศูนย์สื่อเพื่อการพัฒนา” เพื่อเป็นองค์กรผลิตและรวบรวมสื่อต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ๆ ได้นำไปใช้ในงานพัฒนา

ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ “สมาคมการศึกษาแห่งประเทศไทย” ได้ผลักดันให้มีการก่อตั้ง “ชมรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมการศึกษา” เพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในด้านการอนุรักษ์ และการพัฒนาที่คำนึงถึงผลกระทบ เพื่อนำไปสู่รูปแบบการพัฒนาที่ยั่งยืน

ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก ได้ร่วมกับศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี ก่อตั้ง “สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา” อันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่รัฐบาลแคนาดาและรัฐบาลไทยได้จัดตั้ง “กองทุนพัฒนาท้องถิ่นไทย” (Local Development Assistance Programme : LDAP) โดยได้มีการจัดสรรเงินราว ๑๐๐ ล้านบาท ไปยังโครงการต่าง ๆ ขององค์กรพัฒนาเอกชน ต่อมา ม.ร.ว.นริศรา จักรพงษ์ ได้ก่อตั้ง “มูลนิธิโลกสีเขียว ในพระอุปถัมภ์ของสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา” เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน ทางด้านบริษัทบางกอก มอเตอร์ เวิร์คส์ จำกัด ซึ่งอยู่ในเครือกลุ่มบริษัทสยามกลการ โดยนายพรเทพ พรประภา ได้ร่วมกันก่อตั้ง “สมาคมคิดห่วงใยในผืนโลก” (Think Earth) เพื่อรณรงค์ให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของสิ่ง



แวดล้อมบนโลกนี้ โดยเน้นไปที่การอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติ อันเป็นต้นกำเนิดของความอุดมสมบูรณ์ของสรรพสิ่งทั้งหลาย และเหตุการณ์วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๓ นายสิบ นาคะเสถียร ซึ่งเป็นหัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง จ.อุทัยธานี ได้ทำการอัดวินิบาตกรรม บรรดาญาติมิตรและประชาชนทั่วไปจึงได้ร่วมกันก่อตั้ง “มูลนิธิสิบ นาคะเสถียร” เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า ทรัพยากรธรรมชาติ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศตามอุดมการณ์ของนายสิบ นาคะเสถียร (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และ สุรพล มุละดา, ๒๕๔๔, หน้า ๘๒ - ๘๖)

โดยสรุป ในช่วงนี้ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์การพัฒนาเอกชนได้มีการปรับเปลี่ยนจากที่เคยมีความแตกต่างกันสองขั้ว มาเป็นการพยายามให้มีการประสานงานกันมากขึ้น ขณะที่รัฐมุ่งการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่องค์การพัฒนาเอกชนพยายามเสริมงานด้านการพัฒนาสวัสดิการสังคมให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส อาจกล่าวได้ว่าช่วงนี้เป็นช่วงที่มีความเจริญสูงสุดขององค์การพัฒนาเอกชนในสังคมไทย องค์การพัฒนาเอกชนที่เคยทำงานด้านสังคมสงเคราะห์เป็นหลัก ก็หันมาเปลี่ยนแปลงตัวเอง และมีแนวทางการทำงานที่เน้นกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ในช่วงปลายปี ๒๕๒๘ องค์การพัฒนาเอกชนจำนวน ๑๓๙ องค์การได้มีการจัดประชุมร่วมกัน จนมีมติให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท” ระดับชาติขึ้น ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน” เพื่อเป็นกลไกในการประสานงานกับภาครัฐ จากประสบการณ์การทำงานระดับชุมชนมานาน ทำให้สามารถค้นพบปราชญ์ชาวบ้าน ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งค้นพบคำตอบอยู่ที่หมู่บ้าน อันหมายถึงการทำให้หมู่บ้านชุมชนเข้มแข็งเพื่อเป็นเกราะป้องกันปัญหาให้กับชุมชน และทำให้ชุมชนหมู่บ้านสามารถดำรงตนอยู่ได้อย่างยั่งยืน

๔. องค์การพัฒนาเอกชนปวงเจ็ด : ยุคหลากหลายประเภท (พ.ศ. ๒๕๓๔-ปัจจุบัน)

ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ได้รวมกลุ่มกันทำงานในรูปแบบของเครือข่าย หลังจากนั้น คำว่า “เครือข่าย” ก็ถูกนำมาใช้ในหลายกิจกรรมการดำเนินงาน เช่น เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก เครือข่ายองค์กรประชาธิปไตย เครือข่ายผู้หญิง เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันแนวคิดเรื่องประชาสังคม (civil society) ที่เน้นการรวมกลุ่มคนที่มี “จิตสำนึกสาธารณะ” (public spirit) ก็ถูกใช้เป็นแนวทางในการทำงานพัฒนา จนเกิดประชาคมมากขึ้นทั้งในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ตลอดจนตามชุมชนหมู่บ้านต่าง ๆ



จุดเด่นด้านพัฒนาการขององค์การพัฒนาเอกชนในช่วงนี้คือ

๑. รัฐบาลได้ให้การยอมรับบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชน เช่น มีการกำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อเปิดทางให้องค์การพัฒนาเอกชนสามารถเขียนโครงการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้

๒. ในภาคธุรกิจเอกชนก็ได้หันมาก่อตั้งมูลนิธิ สมาคม อันเป็นการคืนกำไรและเป็นการช่วยเหลือสังคม

๓. มีการรับรองสิทธิเสรีภาพของการรวมตัวกันในรูปองค์การพัฒนาเอกชนไว้อย่างชัดเจน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแต่เดิมนั้นแม้รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ จะมีบัญญัติรับรองไว้แล้วก็ตาม แต่ในอดีตที่ผ่านมา ยังไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำว่า "หมู่คณะอื่น" นั้น มีการตีความว่าต้องเป็นหมู่คณะอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับ สมาคม สหภาพ สหพันธ์ หรือสหกรณ์ด้วย การตีความเช่นนี้จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันของประชาชนในรูปแบบอื่นที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงได้เพิ่มเติมคำว่า "องค์การเอกชน" เข้าไปในมาตรา ๔๕ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ๒๕๔๒, หน้า ๒๒๘) การได้การรับรองฐานะที่ชัดเจนเช่นนี้ส่วนหนึ่งก็มาจากการเคลื่อนไหวแรงผลักดันของบรรดาองค์การพัฒนาเอกชนด้วยกันเอง

นอกจากนั้นแล้ว จากประสบการณ์ของการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาสาธารณะ และการเกาะติดกับพื้นที่ องค์การพัฒนาเอกชนจึงเป็นชนกลุ่มแรก ๆ ที่ก่อให้เกิดแนวคิดสำคัญ และยังก่อให้เกิดวิสัยทัศน์ต่าง ๆ ที่มีส่วนช่วยในการพัฒนาสังคมไทย เช่น เรื่องการจัดตั้งองค์กรชุมชน การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ การจัดการเงินทุนหมุนเวียนในชุมชน การเกษตรแบบยั่งยืน ป่าชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยองค์กรชุมชน เมืองน่าอยู่ การพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาแบบองค์รวม การปฏิรูประบบสาธารณสุข เป็นต้น กิจกรรมทั้งหมดที่กล่าวมานี้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ ประสบการณ์บางอย่างได้รับการพิสูจน์ยืนยันค่อนข้างชัดเจนว่าเรื่องใดทำได้ และเรื่องใดที่ทำไม่ได้ ตัวอย่างเช่น กรณีที่มีการเสนอให้จัดตั้งธนาคารคนจน หรือการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนนั้น ถ้าหากไม่มีการส่งเสริมองค์กรชุมชนให้เข้มแข็งก่อน หากมุ่งแต่การสร้างกิจกรรมให้เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล อีกไม่นานก็จะประสบกับความล้มเหลว เป็นต้น (อัมพร แก้วหนู, ๒๕๔๒, หน้า ๑๓๓-๑๓๔)





ในส่วนขององค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับชุมชน นอกจากจะเสริมศักยภาพของชุมชนแล้ว ยังมีบทบาทในการช่วยให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างชุมชนต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ ระดับภูมิภาคเดียวกัน และระดับประเทศ เพื่อให้เกิดเครือข่ายของชาวบ้านที่กว้างกว่าระดับหมู่บ้าน แต่เป็นเครือข่ายที่ชาวบ้านประสบปัญหาแบบเดียวกัน เพื่อที่จะได้มาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และรวมพลังในระดับที่กว้างขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้เป็นพัฒนาการที่เห็นได้ชัดในส่วนขององค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานในภาคชนบท (จอห์น อึ้งภากรณ์, ๒๕๓๔, หน้า ๔๗) ขณะเดียวกัน กิจกรรมดังกล่าวก็ได้มีผลต่อการสร้างความตื่นตัวให้แก่ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองเป็นอย่างมาก และทำให้ประชาชนได้รับรู้ถึงสิทธิ อำนาจของตนเอง ซึ่งนับว่ามีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก

ชยันต์ วรรณะภูติ (๒๕๔๓, บทนำ) กล่าวว่า “องค์การพัฒนาทำให้เสียงของคนชายขอบดังมากกว่าเดิม นั่นคือองค์การพัฒนาเอกชนสามารถนำเสนอแนวความคิดใหม่ เพื่อปูทางให้ฝ่ายประชาชนได้มีโอกาสสร้างพลังต่อรอง และสร้างความเข้าใจต่อสาธารณะมากขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายพื้นที่การเมืองภาคประชาชน อันเป็นการเมืองแบบใหม่ ที่องค์การพัฒนาเอกชนพยายามส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักรักษาและปกป้องสิทธิของพลเมือง และสิทธิชุมชน ทำให้ประชาชนมีกระบวนการคิดที่เป็นของตนเอง อันจะทำให้การเมืองภาคประชาชนเกิดขึ้นจริงขึ้นมาได้”

บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนในช่วงนี้มีความชัดเจนมากขึ้น ไม่มีลักษณะของการแอบอยู่เบื้องหลัง หากแต่มีความมั่นใจในบทบาทของตนเอง และถือว่าเป็นองค์การที่มีศักดิ์ศรีทัดเทียมกับวิชาชีพอื่น ๆ มีการทำงานควบคู่กันทั้งงานในระดับชุมชน และงานระดับนโยบาย มีการศึกษาวิเคราะห์รวบรวมข้อมูลปัญหาที่มีผลกระทบมาจากนโยบายของรัฐ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอทางออกในการแก้ไขปัญหา ร่วมกับองค์กรชุมชน เพื่อนำปัญหาไปเผยแพร่ให้คนในสังคมร่วมรับรู้ และนำเสนอต่อผู้ที่มิหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบาย (ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, ๒๕๔๓, บทนำ) มีกิจกรรมในการเฝ้าระวังการทำงานของรัฐบาล มีการผลักดันระบอบประชาธิปไตย เช่น การเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ การเคลื่อนไหวร่วมกันจัดเวทีประชาชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ และ ๙ การนัดชุมนุมประท้วง การล่ารายชื่อประชาชน ๕๐,๐๐๐ คน ขององค์การพัฒนาเอกชนด้านสาธารณสุข เพื่อให้มีการสอบสวนกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์ของนักการเมืองและข้าราชการ เป็นต้น (เบญจมาศ ศิริภัทร และ สุรพล มุละดา, ๒๕๔๕, หน้า ๒๗-๒๘)





ปัจจุบัน คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ยังคงทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการประสานงานกับกลไกระหว่างภาคต่าง ๆ ขณะเดียวกันก็มีการเชื่อมโยงเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านต่าง ๆ ได้แก่ เครือข่ายสตรี เด็ก การศึกษาทางเลือก ชนเผ่า สิทธิมนุษยชน ชุมชนเมือง แรงงาน การเมืองภาคประชาชน สาธารณสุขและการคุ้มครองผู้บริโภค เอดส์ เกษตรกรรม ทางเลือก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการกิจร่วมกัน ดังนี้

๑. หนุนเสริมขบวนการคนจนในประเด็นต่าง ๆ
๒. นำเสนอทางเลือกและการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อภาคสาธารณะ พันธมิตร และสื่อต่าง ๆ
๓. สร้างความเข้มแข็งของขบวนการองค์กรพัฒนาเอกชน โดยเชื่อมโยงให้เกิดการเรียนรู้ และสังเคราะห์ข้ามเครือข่าย เพื่อให้รู้เท่าทันกระแสโลกาภิวัตน์
๔. พัฒนาศักยภาพและสร้างคนทำงานในการเคลื่อนไหวขบวนการองค์กรพัฒนาเอกชน (คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน, ๒๕๔๖, หน้า ๒๒)

ในหนังสือ “ทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชน ๒๕๔๐” ที่จัดทำโดยคณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา (ผสพ.) ระบุว่า มีองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งหมด ๔๖๑ องค์กร ต่อมาอีก ๖ ปีถัดมา มีการจัดทำหนังสือ “ทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชน ๒๕๔๖” อีกครั้ง โดยคณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนาเช่นเดียวกัน ระบุว่า มีองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวน ๕๖๔ องค์กร องค์กรเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นองค์กรขนาดเล็ก มีบุคลากรอยู่ระหว่าง ๕-๒๐ คน ขณะที่ข้อมูลของทางราชการ ปี ๒๕๓๒ ได้เคยระบุว่า มีจำนวนสมาคม มูลนิธิ ที่ขออนุญาตจดทะเบียนกับสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ (สวช.) สูงกว่า ๑๑,๓๗๕ องค์กร ส่วนในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รายงานของสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติระบุว่า มีสมาคม มูลนิธิ ที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งแล้วกว่า ๑๗,๐๐๐ แห่ง ตัวเลขข้อมูลเช่นนี้อาจมีปัญหาในการจัดเก็บ เพราะเมื่อสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจ องค์กรสาธารณประโยชน์ในประเทศไทยอีกครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ พบว่ามีจำนวนสมาคม มูลนิธิ ในฐานการสำรวจเพียง ๘,๔๐๖ องค์กรเท่านั้น (อมรา พงศาพิชญ์ และจันทิมา ไทรงาม, ๒๕๔๕, หน้า ๒๐)

อย่างไรก็ดี ถ้าเปรียบเทียบกับข้อมูลของทางราชการแล้วอาจดูว่าจำนวนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ ผสพ. ได้จัดทำขึ้นนั้นมีน้อยกว่ามาก ทั้งนี้เนื่องจากการเลือกกลุ่มองค์กรต่าง ๆ นั้น ผสพ. ได้เลือกองค์กรที่อยู่ในขอบข่ายตามนิยามความหมายดังนี้คือ “ต้องเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่



ดำเนินงานโดยอิสระ และอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการชุดหนึ่ง ซึ่งอาจจะไม่ได้จัดทะเบียนเป็นมูลนิธิ หรือสมาคม แต่มีวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานที่เน้นบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ไม่แสวงหากำไร โดยมีทั้งที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาเฉพาะเรื่อง การเผยแพร่ข้อมูลรณรงค์ และสนับสนุนขบวนการขององค์การพัฒนาเอกชน” (คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา, ๒๕๔๖, หน้า ๔๕)

โดยสรุป ในช่วงนี้องค์การพัฒนาเอกชนมีการรวมกลุ่มกันทำงานในรูปแบบของเครือข่ายที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามกลุ่มกิจกรรม และจากประสบการณ์ของการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชาวบ้าน ได้ก่อให้เกิดวิสัยทัศน์และแนวคิดใหม่ ๆ ขึ้น เช่น การจัดตั้งองค์กรชุมชน การจัดการเงินทุนหมุนเวียนในชุมชน การเกษตรแบบยั่งยืน ป่าชุมชน เมืองน่าอยู่ และการปฏิรูประบบสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากแนวคิดและวิสัยทัศน์เช่นนี้แล้ว องค์การพัฒนาเอกชนยังมีบทบาทในการเชื่อมโยงชุมชนและหมู่บ้านต่าง ๆ ทั้งในระดับพื้นที่ ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ เพื่อให้เกิดเครือข่ายของชาวบ้านที่ประสบกับปัญหาเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดพลังในการแก้ไขปัญหา และนับเป็นการสร้างความตื่นตัวให้เกิดขึ้นกับประชาชนเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง และทำให้ประชาชนได้รับรู้ถึงสิทธิและอำนาจของตนเอง อันนับว่ามีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก และทำให้เสียงของคนชายขอบดังขึ้นมากกว่าเดิม และเท่ากับเป็นการขยายพื้นที่การเมืองภาคประชาชนให้กว้างขวางขึ้น นอกจากนั้นแล้ว บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น เริ่มมีความมั่นใจในการดำเนินงานของตนเองมากขึ้น ลักษณะการปฏิบัติงานมีการดำเนินงานควบคู่กันไปทั้งงานในระดับชุมชน กับการรณรงค์เคลื่อนไหวผลักดันนโยบายรัฐบาล

ภาคที่แปด

ปัญหา/อุปสรรคที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชน ในประเทศไทย และแนวทางในการแก้ไข

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญ ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชนไทยมีหลายปัจจัยด้วยกัน ขณะเดียวกันปัจจัยเหล่านี้ก็อาจมีผลต่อความอยู่รอด หรือความล้มเหลว (survival or failure) ขององค์การพัฒนาเอกชนได้ด้วยเช่นกัน ซึ่งมีดังต่อไปนี้





๔.๑ การได้รับการปฏิเสธจากภาครัฐ

ภาครัฐในอดีตมององค์การพัฒนาเอกชนว่า เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การพัฒนาเอกชนที่มีกิจกรรมเรียกร้องทางการเมือง หรือกิจกรรมด้านการเคลื่อนไหว และรณรงค์ผลักดัน ที่มีขัดขวางโครงการพัฒนาบางโครงการของรัฐ ยิ่งทำให้ความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ระหว่างรัฐกับองค์การพัฒนาเอกชนยิ่งเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับการที่องค์การพัฒนาเอกชนจำนวนมาก ได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนจากต่างประเทศ ก็ยิ่งทำให้เกิดความระแวงสงสัยต่อการปฏิบัติงานขององค์การพัฒนาเอกชนมากขึ้นตามลำดับ แท้ที่จริงแล้วทัศนะของรัฐที่มีลักษณะปฏิเสธ และไม่ให้การยอมรับต่อองค์การพัฒนาเอกชนในหลายประเทศนั้น Rajesh Tandon (๒๐๐๒) ได้วิเคราะห์ไว้อย่างน่าสนใจว่า อาจเนื่องมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้

ประการแรก รัฐและหน่วยงานของรัฐเชื่อว่า การใช้อำนาจในสังคมเป็นสิทธิอำนาจที่ผูกขาดโดยรัฐเท่านั้น ขณะที่การปฏิบัติงานในทุกส่วนกิจกรรมขององค์การพัฒนาเอกชน มักมุ่งเน้นไปที่การกระจายอำนาจให้แก่กลุ่มคนในสังคม และการควบคุม ตรวจสอบ ต่อการใช้อำนาจอย่างมิชอบของรัฐ การดำเนินกิจกรรมเช่นนี้จึงถูกมองว่าเป็นการกระทำที่ท้าทายต่ออำนาจรัฐ อันนำไปสู่ความไม่พอใจแก่กลไกของรัฐในทุกระดับ

ประการที่สอง มาจากข้อเท็จจริงที่ว่าในหลายประเทศ ที่รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน รัฐและหน่วยงานของรัฐจึงเชื่อว่า “การพัฒนา” เป็นภาระหน้าที่ของรัฐเท่านั้น รัฐบาลจึงรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวมาตั้งแต่ต้น ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมงานพัฒนาของประเทศ และยังมีความเชื่อต่อไปอีกว่า บุคคลหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่สนใจงานพัฒนาจะต้องทำงานอยู่ภายในกรอบของการพัฒนาทั้งหมดที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ และในประเด็นนี้เองที่องค์การพัฒนาเอกชนพยายามตั้งคำถามต่อกรอบแนวคิดของการพัฒนา และต่อสมมติฐานที่เป็นรากฐานของการกำหนดยุทธศาสตร์ และโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐ

ตัวอย่างที่เป็นประเด็นถกเถียงกันเสมอมาคือ เรื่องการสร้างเขื่อน และการต่อสู้กับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น การก่อสร้างโรงไฟฟ้า การทำเหมืองแร่ขนาดใหญ่ ฯลฯ รัฐบาลส่วนมากเชื่อว่าสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ดีต่อประเทศชาติและประชาชน นี่คือสัญลักษณ์ของการพัฒนา แต่บรรดาองค์การพัฒนาเอกชนส่วนมากเชื่อว่า มันไม่ใช่การพัฒนา เพราะมันเป็นการใช้ทรัพยากรอย่าง





ฟุ่มเฟือย ทำลายสภาพแวดล้อม ทำลายที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตตามธรรมชาติ และผู้คนที่อยู่อาศัยดั้งเดิมได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ และการพัฒนาเช่นนี้ให้ประโยชน์อย่างมากกับคนส่วนน้อยของสังคมเท่านั้น โดยเฉพาะกับคนชั้นสูงและคนชั้นกลาง โดยที่คนยากจน กลุ่มชนเผ่า และผู้ด้อยโอกาสต้องเป็นผู้แบกรับภาระ ดังนั้น การโต้แย้งกันในเรื่องเงื่อนไข และโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ จึงเป็นเรื่องการโต้แย้งกันบนกรอบความคิด สมมติฐาน และอุดมการณ์ของการพัฒนาที่ต่างกัน แต่รัฐยังเชื่อต่อไปอีกว่า วิธีการ และกรอบความคิดของรัฐเท่านั้นที่ต้องเป็นแผนการระดับชาติ ดังนั้น หากมีองค์การพัฒนาเอกชนใดที่ตั้งคำถามต่อยุทธศาสตร์การพัฒนา และโครงการที่รัฐได้จัดเตรียมไว้ จึงเป็นสิ่งที่รัฐไม่สามารถยอมรับได้

อมรา พงศาพิชญ์ และจันทิมา ไทรนาม (๒๕๔๕, หน้า ๒๖) ได้เสนอว่า ในยุคของการเคลื่อนไหวทางสังคมข้ามชาตินี้ รัฐจะต้องตระหนักถึงบทบาทของตัวเองว่า จะต้องทำให้ลดน้อยลง ขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับบทบาทของภาคประชาสังคมที่เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย รัฐจะต้องเข้าใจประเด็นเป้าหมายของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และวิเคราะห์เหตุการณ์ให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน พร้อมกับพิจารณาว่าภาครัฐและภาคประชาสังคมจะสามารถร่วมงานกันได้อย่างไร

แนวคิดการปรับปรุงกลไกสนับสนุนองค์การพัฒนาเอกชน จึงควรตั้งอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า องค์การพัฒนาเอกชนสามารถสนับสนุนการทำงานของภาครัฐได้ กระบวนการโลกาภิวัตน์ทางสังคม และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมข้ามชาติที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ เป็นขบวนการทางสากลที่ดำรงอยู่ไม่สามารถยับยั้งได้ เปรียบเสมือนเดียวกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ รัฐจำเป็นต้องปรับนโยบายจากการมุ่ง “ควบคุม” สู่ “การสนับสนุน” และทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมอย่างจริงจัง แนวทางการดำเนินงานที่สามารถจัดทำได้ในการสร้างความร่วมมือ และความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างภาครัฐกับองค์การพัฒนาเอกชนไทย มีดังต่อไปนี้

- การจัดทำกฎหมายลูก เพื่อสนับสนุนรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ในเรื่องการมีส่วนร่วม และการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคม
- สนับสนุนเครือข่ายองค์การภาคประชาสังคม เพื่อให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมด้วยตนเอง เพื่อให้มีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างโปร่งใส



- ยกเลิกกฎระเบียบและมาตรการต่าง ๆ ที่ล้าสมัย อันมีผลต่อการขัดขวางการดำเนินกิจกรรมของภาคประชาสังคม
- สร้างแรงจูงใจให้กับประชาชน และภาคธุรกิจเอกชนด้วยมาตรการทางภาษี ในการบริจาคเงิน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชน
- เปิดโอกาสให้องค์การภาคประชาสังคมไทยสามารถเก็บค่าบริการได้ อันจะทำให้ องค์การสามารถหารายได้เพื่อมาทำงานที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ ทั้งนี้ค่าบริการ ต้องอยู่ในระดับต่ำ และไม่เป็นการแสวงหากำไร

เมื่อปรับกลไกให้มีลักษณะส่งเสริมการทำงานของภาคประชาสังคมแล้ว รัฐก็สามารถจัดตั้งหน่วยงานเพื่อติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์การในภาคประชาสังคมได้ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์การภาคประชาสังคม ซึ่งทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนรับรองความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือ (accreditization) โดยองค์การที่ผ่านการรับรองสามารถขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุน หรืออาจได้รับการสนับสนุนในเรื่องอื่น ๆ ได้

๔.๒ การขาดงบประมาณสนับสนุนการทำงานอย่างเพียงพอ

องค์การพัฒนาเอกชนไทย โดยส่วนใหญ่มักมีปัญหาด้านการขาดงบประมาณสนับสนุนการทำงานอย่างต่อเนื่อง อันมีผลต่อความต่อเนื่องของกิจกรรม/โครงการเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นแล้ว ยังมีผลต่อจำนวนบุคลากรที่ทำงานเต็มเวลาซึ่งมีอยู่ค่อนข้างจำกัด ส่วนใหญ่จึงเป็นบุคลากรที่เป็นอาสาสมัครมาช่วยงาน เพราะขาดงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ ปัญหาการขาดงบประมาณที่เพียงพอนอกจากทำให้การทำงานขาดความต่อเนื่องแล้ว ยังไม่สามารถทำให้งานขององค์การพัฒนาเอกชนกลายเป็นงานของมืออาชีพ (professional) ที่ต้องมีทักษะ และความชำนาญเฉพาะได้ เพราะขาดงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการฝึกอบรม หรือเป็นทุนเพื่อการศึกษาต่อให้กับผู้ปฏิบัติงาน อันส่งผลให้การพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การลดต่ำลงไปด้วย

จากการศึกษาของ อนุชาติ พวงสำลี และคณะ (๒๕๔๕, หน้า ๑๔๖) ในองค์การภาคประชาสังคมทั้งหมด ๓๐๗ องค์การทั่วประเทศพบว่า องค์การภาคประชาสังคมที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นองค์การที่มีขนาดเล็ก มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทั้งแบบประจำ ชั่วคราว และในรูปของอาสาสมัคร หลายองค์การทำงานในลักษณะเป็นแต่ละรายโครงการไป เนื่องจากได้รับการสนับสนุนงบประมาณในช่วง



เวลาที่จำกัด ผลที่ตามมาคือทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความมั่นคงในการทำงาน มักมีปัญหากการย้ายเข้า - ออก อยู่เสมอ และส่วนใหญ่ยังไม่สามารถยืดเอางานในองค์การภาคประชาสังคมเป็นงานเลี้ยงชีพได้อย่างถาวร การศึกษาของ อมรา พาศาพิชญ์ และจันทิมา ไทรงาม (๒๕๔๕, หน้า ๒๖) พบว่า ในหลายประเทศรัฐ ได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนภาคไม่แสวงหากำไรในสัดส่วนที่สูง และสัดส่วนรายได้จำนวนมากของ องค์การไม่แสวงหากำไร ก็ไม่ได้มาจากการบริจาคตั้งเป็นที่เข้าใจกัน ดังนั้น รัฐบาลไทยควรจะต้อง พิจารณานโยบายเรื่องการสนับสนุนงบประมาณให้กับองค์การภาคประชาสังคมให้ชัดเจน

จากการศึกษาเรื่อง "ระบบกลไกเพื่อการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา" โดย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๔๔) คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า รัฐบาลควรจัด ตั้งกองทุนในวงเงินประมาณ ๕,๐๐๐ - ๖,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานของ องค์การพัฒนาเอกชนมีความต่อเนื่อง และช่วยเสริมงานที่องค์กรของรัฐทำได้ไม่ดี สถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ ยังเสนอความเห็นอีกว่า การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อสนับสนุนให้ภาคประชาสังคม ได้ทำงานเสริมโครงการของรัฐนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้อย่างชอบธรรม เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินเป็น เงินภาษีที่เก็บจากประชาชน การนำเงินภาษีกลับมาใช้เพื่อการพัฒนาสังคมโดยองค์การพัฒนาเอกชน จึงเป็นเรื่องที่มีความชอบธรรมอย่างยิ่ง

ขณะที่มีการตั้งคำถามว่า องค์การพัฒนาเอกชนรับเงินจากไหน ถ้าเป็นการรับเงินจาก ต่างชาติจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่างชาติหรือไม่ถ้าไม่ต้องการให้องค์การพัฒนาเอกชนรับเงินจากต่างชาติ ก็จำเป็นที่รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณภายในประเทศให้ การได้รับการสนับสนุนด้วยงบประมาณแผ่นดิน จะช่วยให้องค์การเหล่านี้มีความรู้สึกผูกพัน และช่วยดำเนินการในกิจกรรมบางอย่างที่หน่วยงานของ รัฐมอบหมายให้ทำได้

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการ ปฏิบัติงานขององค์การพัฒนาเอกชน เพื่อให้้องค์การพัฒนาเอกชนได้ทำหน้าที่ให้บริการสังคมในส่วน ที่รัฐจัดทำให้ไม่ได้ เนื่องจากกลไกรัฐไม่เหมาะสม เช่น การให้บริการบุคคลเฉพาะกลุ่มที่ต้องการดูแล เป็นพิเศษ เพราะองค์การพัฒนาเอกชนมีกลไกและรูปแบบการทำงานที่เล็กและยืดหยุ่น สามารถเข้าถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้ดีกว่า

หลายประเทศในโลกนี้ ได้ใช้ประโยชน์จากพลังของประชาชน ด้วยการให้เงินสนับสนุน องค์การพัฒนาเอกชนเพื่อร่วมกับรัฐทำการรณรงค์ในประเด็นสาธารณะ เช่น ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม

โรคเอดส์ การละเมิดสิทธิมนุษยชน การรักษาคุณค่าดั้งเดิมที่ดีงามของชุมชน และสันติภาพ เป็นต้น

จากข้อมูลการศึกษาของ อมรา พงศาพิชญ์ และจันทิมา ไทรนาม (๒๕๔๕, หน้า ๓๐-๓๑) เกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการสนับสนุนองค์การไม่แสวงหากำไร ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลของประเทศมหาอำนาจและรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ได้ให้การสนับสนุนองค์การไม่แสวงหากำไรในสัดส่วนที่สูง ดังนั้น การคาดหวังให้องค์กรพัฒนาเอกชนทำงานภาคสาธารณะโดยไม่มีการสนับสนุนงบประมาณจึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ รัฐบาลไทยจำเป็นต้องปรับท่าทีในการทำงานร่วมกับองค์การพัฒนาเอกชน แทนที่จะกล่าวหาเรื่องการรับเงินทุนจากต่างประเทศ รัฐบาลไทยควรหันกลับมามองว่า ตัวเองได้มีบทบาทในการสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าทำงานในส่วนที่รัฐไม่ได้ทำ หรือทำไม่ได้ เพื่อลดภาระของหน่วยงานรัฐบางส่วนหรือยัง

สำหรับในประเด็นนี้ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี (๒๕๓๔, หน้า ๑๒) ได้เสนอว่า รัฐบาลควรส่งเสริมให้คนในสังคมได้เข้าใจเรื่ององค์การพัฒนาเอกชน และเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การพัฒนาเอกชนให้มากขึ้น โดยตั้งงบประมาณอุดหนุนแต่ไม่ควรควบคุมองค์การพัฒนาเอกชน เช่น รัฐบาลของแคนาดา เยอรมัน สหรัฐอเมริกา ฯลฯ ที่มีการให้งบประมาณสนับสนุนการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนอย่างมาก ขณะเดียวกัน องค์การพัฒนาเอกชนก็ต้องพยายามสร้างความเข้าใจจากภาครัฐบาล ผู้นำทางสังคม และภาคธุรกิจต่าง ๆ และจะต้องสร้างวัฒนธรรมขึ้นมาใหม่ โดยการให้คนที่มีความรู้มาส่งเสริมองค์การพัฒนาเอกชนให้มากขึ้น เพื่อเป็นการสนับสนุนงานพัฒนาสังคมต่าง ๆ แต่การที่จะได้เงินบริจาคภายในประเทศ ไม่ว่าจะมาจากกลุ่มคนที่มีฐานะดี หรือมาจากประชาชนทั่วไป จะต้องทำให้ประชาชนทั่วป้รู้จัก และเห็นคุณค่าผลงานขององค์การพัฒนาเอกชนได้อย่างชัดเจนเสียก่อน ทางออกเรื่องแหล่งทุนอีกทางหนึ่งคือ องค์กรทางศาสนาของไทยควรจะเข้ามามีบทบาท เพราะมีองค์การพัฒนาเอกชนของไทยไม่น้อย ที่ไปขอเงินบริจาคจากองค์กรศาสนาคริสต์ในต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่องค์กรศาสนาของไทยก็ได้รับเงินบริจาคมากเช่นเดียวกัน แต่มักนำไปสร้างถาวรวัตถุ ถ้านำเงินมาสนับสนุนองค์การพัฒนาเอกชนไทยก็ได้ประโยชน์มากขึ้น นอกจากนั้นแล้ว การที่องค์การพัฒนาเอกชนทำงานในการรักษามลประโยชน์ของชาวบ้านโดยตรง ก็อาจมีชาวบ้านบางคนมองเห็นคุณค่าของการปฏิบัติงาน ดังนั้น อาจเริ่มมองวิธีการทุนช่วยเหลือจากชาวบ้าน ประเด็นนี้ก็ควรนำมาวิเคราะห์ศึกษาต่อไป (จอห์น อึ้งภากรณ์, ๒๕๓๔, หน้า ๕๐)



๔.๓. การบดทักษะทางการบริหารจัดการ

ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี (๒๕๓๔, หน้า ๑๐) ได้เคยตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชนไทยไว้อย่างน่าสนใจว่า ในอนาคตองค์การพัฒนาเอกชนต้องทำงานด้วยความรู้มากขึ้น เหตุเนื่องเพราะงานต่าง ๆ ที่ทำมีความยุ่งยากมากขึ้น บุคลากรขององค์การพัฒนาเอกชนจึงต้องมีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น หมายถึงพัฒนาจนเป็นผู้เชี่ยวชาญ สามารถใช้ความรู้มาประยุกต์กับงานที่ทำได้ เมื่องานขององค์การพัฒนาเอกชนจะต้องพัฒนาให้เป็นมืออาชีพและมีการทำงานอย่างต่อเนื่อง ก็ต้องมีการวางแผนเรื่องการพัฒนาคนอย่างต่อเนื่อง แต่ท่านเห็นว่าองค์การพัฒนาเอกชนจำนวนมากมีปัญหาในการบริหารจัดการ ทำให้เป็นข้ออ่อนอย่างมาก บางคนถึงกับรังเกียจด้วยซ้ำไป เพราะคิดว่าการบริหารจัดการเป็นเรื่องของนายทุน อันนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ มากมาย

เช่นเดียวกับที่ สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และสุรพล มุละดา (๒๕๔๔, หน้า ๑๒๔-๑๓๖) ชี้ว่า ปัจจุบันองค์การพัฒนาเอกชนประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการขาดเป้าหมายชัดเจนในการทำงาน ความขัดแย้งในองค์การและระหว่างองค์การที่มีสูง นอกจากนั้นแล้ว ในบางองค์การผู้นำผูกขาดการตัดสินใจตามลำพังโดยปราศจากการรู้เห็นของสมาชิก ความสำเร็จของบางองค์การขึ้นอยู่กับความสามารถหรือบารมีของผู้นำเพียงคนเดียว ปัญหาดังกล่าวเกิดจากโครงสร้างและระบบการจัดการขององค์การพัฒนาเอกชนเอง องค์การพัฒนาเอกชนจำนวนมากไม่มีความชัดเจนในองค์ประกอบของคณะผู้บริหารว่ามีใครบ้าง มีกระบวนการเลือกสรรและแต่งตั้งอย่างไร ส่วนใหญ่ที่พบจะมีแต่แกนนำ ไม่มีโครงสร้างการบริหารในลักษณะที่เป็นองค์การและการจัดการที่แจ่มชัด การก่อตั้งหรือการเกิดขึ้นขององค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทยเป็นเรื่องง่าย โดยบุคคลบางกลุ่มสามารถจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การหรือโครงการแล้วเคลื่อนไหวในนามตัวแทนคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่อาจขาดสมาชิกสนับสนุน หรือมีสมาชิกเพียงจำนวนน้อย และยังขาดการตรวจสอบจากสังคม ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาขาดความน่าเชื่อถือและการขาดการยอมรับจากสังคม ทำให้ไม่สามารถแสดงผลอย่างมีน้ำหนักให้ปรากฏได้

C. Northcote Parkinson และ M.K. Rustomji (๑๙๘๒) ได้เคยกล่าวไว้ในหนังสือที่มีชื่อเสียงมากเล่มหนึ่ง ทางด้านการบริหารจัดการของพวกเขาคือ “Excellent in Management” (๑๙๘๒) ว่า มักมีความเข้าใจกันว่าในองค์การหรือหน่วยงานขนาดเล็ก มักไม่มีปัญหาทางด้านการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสื่อสารภายในองค์การ การจัดโครงสร้างการ



บริหาร หรือแม้แต่เรื่องขวัญกำลังใจของคนทำงาน แต่ Parkinson และ Austomji แย้งว่า ความคิดเช่นนี้ไม่ถูกต้องมากนัก เหตุเพราะว่าแท้ที่จริงแล้วองค์กรขนาดเล็กโดยทั่วไปมักมีปัญหที่แอบแฝงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการที่ไม่มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนระหว่างคนทำงาน และ ก็ไม่เป็นความจริงอีกเช่นกันที่ว่า องค์กรขนาดเล็กสามารถพัฒนาและปรับตัวเอง ในแง่ของการบริหารจัดการได้ดีกว่าองค์กรขนาดใหญ่ แต่เขาทั้งสองกลับเห็นว่า องค์กรขนาดใหญ่สามารถปรับตัวและพัฒนาตัวเองได้อย่างมีระบบมากกว่า นอกจากนั้นแล้ว องค์กรขนาดใหญ่สามารถจ้างคนหนุ่มสาวที่มีแววเด่นให้เข้ามาร่วมงาน และสามารถฝึกอบรมการทำงานได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากกว่า

ขณะที่ Peter F. drucker (๑๙๙๓, p.๓๘-๔๑) ได้เคยกล่าวถึงว่า เมื่อประมาณ ๒๐-๓๐ ปีที่แล้ว คำว่า “การบริหารจัดการ” (management) เป็นคำที่บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ องค์กรไม่แสวงหากำไรพากันรังเกียจ เพราะเห็นว่าการบริหารเป็นเรื่องในทางธุรกิจ ในขณะที่ องค์กรไม่แสวงหากำไรมีความภูมิใจอย่างมากที่องค์กรของพวกเขาไม่มีเรื่องการค้าขายเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ในยุคปัจจุบันองค์กรไม่แสวงหากำไรส่วนใหญ่เรียนรู้แล้วว่า จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการ และ อาจมีความต้องการมากกว่าองค์กรธุรกิจทั่วไปเสียด้วยซ้ำไป ทั้งนี้เนื่องจากในองค์กรประเภทนี้ไม่ได้ คิดถึงเรื่องกำไร - ขาดทุน เหมือนดังที่ภาคธุรกิจเอกชนได้กระทำ หรือไม่มีหลักเกณฑ์ต่ำสุดของการกระทำใด ๆ (they lack the discipline of the bottom line under which business stands) หรือไม่มีหลักเกณฑ์ต่ำสุดของการกระทำใด ๆ

ในการดำเนินงานภาคธุรกิจ จะมีรายได้เป็นผลลัพธ์ของงาน ถึงแม้ว่ากำไรและขาดทุน โดยตัวของมันเองนั้นจะนำมาใช้ประเมินการปฏิบัติงานไม่ได้ทั้งหมด แต่อย่างน้อยก็ยังเห็นเป็นรูปธรรม และไม่ว่านักบริหารธุรกิจระดับสูงจะชอบหรือไม่ก็ตาม เขาก็ต้องใช้กำไรเป็นตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของเขาอย่างแน่นอน แต่ในองค์กรพัฒนาเอกชนยังขาดการสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จของการปฏิบัติงาน

Drucker (๑๙๙๒,๑๙๙๓) เห็นว่าจุดเด่นที่สำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชนคือ คนทำงานในองค์กรไม่ได้ทำงานเพื่อหาเลี้ยงชีพอย่างเดียว แต่ทำเพื่ออุดมการณ์ด้วย (แม้จะไม่ใช่ทุกคน แต่ก็ เป็นจำนวนมาก) คนเหล่านี้ได้สร้างความรับผิดชอบให้เกิดขึ้นมากมายในองค์กรเพื่อให้ตนมีไฟ อยู่เสมอ โดยไม่ปล่อยให้งานที่ทำเป็นเพียงแค่ “งาน” เท่านั้น ความสำนึกต่อภาระหน้าที่นับเป็นจุด เด่นของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรพัฒนาเอกชน นอกจากนั้นแล้ว ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรประเภทนี้





ยังมีจิตใจของการเสียสละเพื่อสร้างสรรค์สิ่งดีงามให้กับสังคมอย่างเต็มเปี่ยม อย่างไรก็ตาม องค์กรเหล่านี้ต่างเริ่มตระหนักว่า ความตั้งใจในการกระทำสิ่งดีงามนั้น ไม่ใช่สิ่งที่จะมาทดแทนการดำรงอยู่ขององค์กร และความเป็นผู้นำในองค์กร รวมทั้งความรับผิดชอบ การดำเนินงาน และผลสำเร็จขององค์กร ทว่าการบริหารจัดการสามารถช่วยสร้างสรรค์สิ่งเหล่านี้ให้กับองค์กรไม่แสวงหากำไรได้ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ยอมรับว่า การบริหารจัดการไม่ได้จำกัดอยู่แค่เฉพาะในแวดวงธุรกิจ ปัจจุบันแนวคิดนี้ได้กลายเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในประเทศที่พัฒนาแล้ว

Drucker (๑๙๙๓) ยังกล่าวถึงว่า แม้เมื่อ ๕๐ ปีที่แล้วเขาได้เคยทำงานทางด้านบริหารจัดการในภาคธุรกิจมาก่อน แต่ไม่ช้าไม่นานเขาได้เรียนรู้ว่า การบริหารจัดการเป็นสิ่งจำเป็นในองค์กรสมัยใหม่ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรทางภาคธุรกิจ หรือไม่ใช่ทางภาคธุรกิจก็ตาม โดยข้อเท็จจริงแล้ว เขาได้เรียนรู้ว่ามันยังมีความจำเป็นมากขึ้นในองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร หรือที่เรียกว่าเป็นองค์กรใน “ภาคทางสังคม” (social sector) หรือแม้แต่ในองค์กรภาครัฐเอง องค์กรเหล่านี้ยังต้องการการบริหารจัดการที่ถูกต้องมากที่สุด เมื่อ ๒๐ ปีก่อน การใช้คำว่า “การบริหารจัดการ” ในองค์กรไม่แสวงหากำไรถือเป็นเรื่องผิด เพราะเข้าใจกันว่าการบริหารจัดการจะทำให้องค์กรถูกมองไปในเชิงธุรกิจ แต่งานขององค์กรไม่แสวงหากำไรไม่ใช่ธุรกิจ ยิ่งกว่านั้นคนส่วนใหญ่ยังเชื่อว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรไม่จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการ เพราะองค์กรเหล่านี้ทำงานกันแบบไม่มีเป้าหมาย

ในปัจจุบันองค์กรไม่แสวงหากำไรเหล่านี้ต่างรู้ตัวดีว่า องค์กรต้องการการบริหารจัดการมากกว่าสิ่งใดทั้งหมด ทั้งนี้เป็นเพราะองค์กรทั้งหลายต่างรู้ดีว่า องค์กรไม่เคยดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมาก่อน จึงตระหนักว่าจำเป็นต้องเรียนรู้เรื่อง “หลักการบริหาร” ที่จะนำมาใช้ได้อย่างไร มิฉะนั้นอาจทำให้องค์กรไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้อีกต่อไป รวมทั้งจะได้ใจจดจ่ออยู่กับภารกิจที่ดำเนินการอยู่ ดังนั้น การบริหารจัดการจึงเฟื่องฟูขึ้นในหมู่องค์กรไม่แสวงหากำไรไม่ว่าเล็กหรือใหญ่

จวบจนกระทั่งบัดนี้ วิชาความรู้เรื่องหลักการบริหารและภาวะผู้นำที่มีอยู่ ก็ได้มุ่งเน้นเพื่อตอบสนองความต้องการขององค์กรไม่แสวงหากำไรโดยเฉพาะ องค์ความรู้ส่วนใหญ่พัฒนาขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจเอกชน และภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ ส่วนลักษณะพิเศษขององค์กรไม่แสวงหากำไรกลับได้รับความสนใจน้อยมาก ทั้ง ๆ ที่ภาระหน้าที่ ผลลัพธ์ กลยุทธ์การดำเนินงาน การท้าทายเพื่อให้เกิดความคิดเห็นใหม่ ๆ และการเปลี่ยนแปลงในองค์กร การต้องพึ่งพาอาศัยผู้ปฏิบัติงาน





โดยบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถใช้อำนาจออกคำสั่งได้ การพัฒนาผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรและกับผู้ร่วมสนับสนุนต่าง ๆ การหาทุนและพัฒนาเงินทุน และปัญหาของคนทำงานหนักหรือมากเกินไปในองค์กร ฯลฯ เหล่านี้ก็นับว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่กำลังเผชิญหน้าและท้าทายแตกต่างออกไปจากเดิม (Drucker, ๑๙๙๒)

แต่ที่จริงแล้ว การบริหารจัดการ (management) เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว นับตั้งแต่เมื่อมนุษย์รู้จักการออกแบบและการก่อสร้างปิรามิดโดยชาวอียิปต์ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อประมาณ ๔,๐๐๐ ปีล่วงมาแล้ว แต่เรื่องการบริหารจัดการในฐานะที่เป็นลักษณะหรือรูปแบบเฉพาะของงานก็ยังไม่มีการค้นพบ จนกระทั่งถึงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ และก็เป็นการค้นพบโดยคนจำนวนน้อยเท่านั้น การบริหารจัดการในฐานะที่เป็นสาขาวิชาเพิ่งเกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เท่านั้นเอง โดยในปลายปี ๑๙๕๐ เมื่อธนาคารโลกเริ่มต้นให้เงินกู้ยืมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ คำว่า “การบริหารจัดการ” จึงไม่เป็นแต่เพียงเฉพาะกลุ่มคำศัพท์อีกต่อไป โดยข้อเท็จจริงแล้ว ขณะที่การบริหารจัดการได้ถูกประดิษฐ์สร้างสรรค์ขึ้น (invented) เมื่อหลายพันปีที่ผ่านมา แต่มันก็ยังไม่มีการค้นพบ จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ นี้เอง

เหตุผลของการค้นพบ ก็มาจากประสบการณ์ในเรื่องการทำสงครามโลกครั้งที่ ๒ และมาจากการปฏิบัติงานในโรงงานอุตสาหกรรมของคนอเมริกัน แต่ที่สำคัญคือการที่ชาวญี่ปุ่นได้ยอมรับแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการ แล้วได้นำมาใช้ในการประยุกต์ปฏิบัติงานนับตั้งแต่ปี ๑๙๕๐ ทำให้ญี่ปุ่นไม่เป็นประเทศด้อยพัฒนาอีกต่อไปหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ แม้ว่าโรงงานอุตสาหกรรมและระบบเศรษฐกิจจะถูกทำลายลงเกือบสิ้นเชิงจนแทบไม่มีเทคโนโลยีภายในประเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานได้ ญี่ปุ่นมีเพียงทรัพยากรสำคัญของชาติคือความตั้งใจ และความกระตือรือร้นในการรับเอา (adopt) แนวคิดการบริหารจัดการมาดัดแปลงเสียใหม่ (adapt) จากที่ชาวอเมริกันได้เคยพัฒนาไว้แล้วในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการผลิตแบบรวม ภายใน ๒๐ ปีนับจากปี ๑๙๕๐-๑๙๗๐ เมื่ออเมริกันได้ยุติการยึดครองญี่ปุ่นลง ญี่ปุ่นก็ได้กลายเป็นชาติผู้นำทางด้านเทคโนโลยี และชาติที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจขึ้นเป็นอันดับ ๒ ของโลก

เมื่อสงครามเกาหลีได้สิ้นสุดลงในต้นปี ๑๙๕๐ ประเทศเกาหลีใต้ก็ได้ถูกทำลายไม่แพ้ญี่ปุ่น ซึ่งถูกทำลายเมื่อ ๗ ปีก่อนหน้านั้น สภาพของเกาหลีใต้ไม่มีอะไรเลยนอกจากความเป็นประเทศที่ล้าหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อถูกญี่ปุ่นทำลายวิสาหกิจ และระบบการศึกษาระดับสูงของชาวเกาหลีในช่วงตลอด

๓๕ ปีของการยึดครอง แต่เมื่อชาวเกาหลีนำระบบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยของสหรัฐอเมริกามาใช้กับประชาชนคนวัยหนุ่มสาวของเขา และที่สำคัญคือการนำแนวคิดทางด้านการบริหารจัดการมาประยุกต์ใช้ ได้ทำให้เกาหลีได้กลายเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงขึ้นภายใน ๒๕ ปี

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ต้นปี ๑๙๕๐ เป็นต้นมา นิยามความหมายของการบริหารจัดการได้เปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบันความรู้ได้กลายเป็นทรัพยากรที่จำเป็นและสำคัญ เนื่องจากที่ดิน แรงงาน และทุน ถึงแม้จะมีความสำคัญแต่ก็มีข้อจำกัด ถ้าปราศจากซึ่งความรู้แล้วก็ไม่สามารถผลิตอะไรได้ ถ้าปราศจากซึ่งความรู้แล้ว การบริหารจัดการก็ไม่อาจกระทำได้เช่นกัน ในที่ซึ่งมีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ จะมีการประยุกต์ใช้ความรู้สู่ความรู้ แล้วทำให้เราได้ทรัพยากรอย่างอื่นตามมาเสมอ ความรู้เป็นทรัพยากรสำคัญทำให้เกิดสังคมลงทุนนิยม มันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับรากฐานของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแบบใหม่

Drucker (๑๙๙๓) ได้เสนอทฤษฎีทางด้านการบริหารจัดการของเขาว่า องค์กรต้องเป็นสถาบันที่มีเป้าหมายเฉพาะด้าน (specialized) หรือนัยหนึ่ง องค์กรต่าง ๆ จะมีประสิทธิผลได้ (effective) ก็ต่อเมื่อองค์กรนั้นได้ให้ความสำคัญกับงานด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือต้องมุ่งสู่ภาระหน้าที่หรืองานด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว (concentrate on one task) ยิ่งทำให้งานมีลักษณะชำนาญเป็นการเฉพาะด้านมากเท่าใด องค์กรก็จะยิ่งมีประสิทธิผลและมีความสำเร็จมากขึ้นเท่านั้น เช่น วงดนตรีซิมโฟนี ออเคสตร้ามีหน้าที่เล่นดนตรี ไม่ใช่การรักษาผู้ป่วย โรงเรียนมีหน้าที่สอนและให้การเรียนรู้ ธุรกิจมีหน้าที่ผลิตและขายสินค้าหรือบริการ โบสถ์มีหน้าที่เปลี่ยนแปลงคนที่ทำบาป และรักษาจิตวิญญาณของคน ศาสตราจารย์จัดการกับความขัดแย้ง เป็นต้น และนั่นก็เป็นเหตุผลที่ทำให้สมาคมโรคหัวใจของสหรัฐอเมริกา และสมาคมผู้ป่วยทางจิตของอเมริกาประสบความสำเร็จ แต่หากมีการกระจายงานออกเป็นหลายอย่างที่แตกต่างกัน จะทำให้ความสามารถในการปฏิบัติงานขององค์กรลดลง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรธุรกิจ โรงเรียน โบสถ์ หรือสหภาพแรงงานต่าง ๆ (p.๔๗)

Drucker (๑๙๘๖, ๑๙๙๓) ได้แย้งแนวคิดเรื่องการทำให้องค์กรมีความหลากหลาย เขาเชื่อว่าการทำให้องค์กรมีความหลากหลาย (diversification) จะทำให้องค์กรถูกแยกออกเป็นเศษชิ้นเล็กชิ้นน้อย (splintering) แล้วในที่สุดจะเป็นการทำลายความสามารถในการปฏิบัติงานขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคธุรกิจเอกชน สหภาพแรงงาน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล หรือองค์กรที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ชุมชน เป็นต้น เมื่อถือว่าองค์กรเป็นเครื่องมืออย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้ายังมี

ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งมาก ความสามารถในการปฏิบัติงานของมันก็จะยิ่งมีมากขึ้นในการปฏิบัติภาระหน้าที่ของมัน

เนื่องจากองค์การสมัยใหม่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจำนวนมากมาย ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนมักมีทักษะความชำนาญ และความรู้ความสามารถเฉพาะในสาขาของตนเอง ภาระหน้าที่ขององค์การจึงต้องมีความชัดเจน เพื่อให้สามารถเข้าใจตรงกันได้ทั้งองค์การ และเป้าหมายขององค์การก็จำเป็นต้องเน้นหนักไปในด้านใดด้านหนึ่ง เพื่อให้สมาชิกภายในองค์การเกิดความสับสน และภาระหน้าที่ที่จะสามารถยึดเหนี่ยวองค์การให้เป็นหนึ่งเดียว สามารถสร้างผลงานตามที่ต้องการได้ จะต้องมียุทธศาสตร์มุ่งเน้นด้านใดด้านหนึ่ง เพื่อให้สมาชิกในองค์การได้ยึดถือปฏิบัติร่วมกัน ไมเช่นนั้นแล้ว หากปราศจากซึ่งภาระหน้าที่ดังกล่าว องค์การนั้น ๆ ก็จะสามารถสูญเสียความน่าเชื่อถือภายในระยะเวลาอันสั้น ในทางกลับกันในองค์การที่มีภาระหน้าที่ดังกล่าว ก็จะสามารถดึงดูดบุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาร่วมกันทำงาน ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งใจไว้ได้

ภารกิจขององค์การก็ต้องมีความชัดเจน การขาดข้อกำหนดเฉพาะอย่าง อาจทำให้ผู้เชี่ยวชาญทำงานไปตามความถนัดของตนเอง มากกว่าการทำงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ และอาจมีการกำหนดผลลัพธ์ให้เป็นไปตามความเชี่ยวชาญของตน รวมทั้งอาจสร้างค่านิยมโดยมิชอบต่อองค์การ ในทางกลับกัน หากมีการกำหนดภารกิจที่ชัดเจน จะทำให้องค์การเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และสามารถทำให้เกิดผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ขององค์การได้ การปฏิบัติงานในองค์การไม่แสวงหากำไรจึงต้องมีการวางแผนงาน และต้องเริ่มต้นจากการมีภาระหน้าที่ องค์การไม่แสวงหากำไรจะปฏิบัติงานล้มเหลวหากไม่เริ่มต้นที่ภารกิจ เพราะภารกิจเป็นสิ่งที่กำหนดผลลัพธ์สุดท้ายของงาน การกำหนดภาระหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ยังช่วยผลักดันแนวคิดในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ และช่วยให้บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจถึงความสำคัญของการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ

ภาระหน้าที่ (task) ที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน ยังทำหน้าที่เสมือนเป็นเครื่องเตือนความทรงจำให้องค์การต้องหันไปมองภายนอกองค์การ ซึ่งไม่เพียงแต่มองเพื่อค้นหาผู้รับบริการเท่านั้น หากแต่ยังต้องมองเพื่อค้นหาเครื่องมือ หรือเกณฑ์ในการวัดความสำเร็จขององค์การอีกด้วย แรงผลักดันให้บุคคลรู้สึกพอใจกับ “ผลของการกระทำของตนเอง” อันจะนำไปสู่การทดแทนความตั้งใจที่จะทำสิ่งดีงาม ด้วยการสร้างผลที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำในสิ่งที่ดี สิ่งเหล่านี้มักเกิดขึ้นในองค์การไม่แสวงหากำไร ทั้งนี้เนื่องจากการที่องค์การไม่แสวงหากำไรที่ประสบความสำเร็จได้เรียนรู้ที่จะค้นหาว่า



การเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมภายนอกด้านใดบ้าง ที่จะก่อให้เกิดผลไปในทางที่ตั้งใจไว้ แล้วให้ความสำคัญกับสิ่งเหล่านั้น (Drucker, ๑๙๙๓, pp.๑๙๒-๑๙๗)

Drucker (๑๙๙๒) พบว่าในองค์การไม่แสวงหากำไรนั้น ถ้าจะบริหารจัดการให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (productivity) เพิ่มขึ้นนั้น ต้องมีการกำหนดภาระหน้าที่ให้มีความชัดเจน มีการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานกับองค์การด้วยความระมัดระวัง การให้การศึกษามากอบรวมเรียนรู้เรื่องต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง มีการบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ (management by objective) การสร้างโอกาสให้แก่บุคลากรให้สามารถควบคุมตนเองในการทำงานได้ การกำหนดความรับผิดชอบที่มีความสลับซับซ้อนแต่สอดคล้องกันให้แก่บุคลากร และการให้ความสำคัญกับการทำงานและผลงานของบุคลากร รวมทั้งควรมีการประเมินผลการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน โดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง (pp.๒๐๔-๒๐๙)

ในปัจจุบัน มีอาสาสมัครที่ได้รับการศึกษาสูงเข้ามาทำงานในตำแหน่งบริหาร และเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในองค์การไม่แสวงหากำไรมากขึ้น บางคนทำงานโดยเกษียณอายุตัวเองในวัย ๕๐ ปีเศษ หรือบางคนเป็นกลุ่มคนที่เกิดในช่วง ๒๐ ปีก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ (baby boomers) พวกเขาเป็นกลุ่มคนทำงานที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งสามารถหาเลี้ยงชีพตนเองได้จากการทำงาน และพวกเขาต้องการเป็นคนทำงานที่มีความรู้ความสามารถ ที่สามารถช่วยเหลือสังคมได้ และนี่เองจึงเป็นจุดเริ่มต้นให้พวกเขาเข้ามาทำงานเป็นอาสาสมัครให้กับ ชมรม มูลนิธิ สมาคมต่าง ๆ ถ้าชมรม มูลนิธิ สมาคมเหล่านั้น ต้องการดึงดูดใจให้พวกเขาทำงานกับองค์การไปเรื่อย ๆ ก็ต้องพยายามมอบหมายงานที่จะดึงเอาความรู้ ความสามารถของพวกเขาออกมาใช้งานให้มากที่สุด นั่นคือ หน่วยงาน มูลนิธิ สมาคม ต้องพยายามเสนอความสำเร็จในงานที่มีความหมายต่อชีวิตการทำงานของบรรดาอาสาสมัคร

องค์การไม่แสวงหากำไรบางแห่ง พยายามใช้ระบบการสรรหาบุคลากรเหล่านี้ให้มาทำงานกับตน โดยพยายามค้นหาบุคคลที่มีลักษณะเป็นผู้นำ ด้วยการชักชวนให้พวกเขาเหล่านั้นมาร่วมทำงานที่มีความแปลกใหม่ และเป็นงานที่ท้าทายความสามารถ (๑๙๙๒, ๑๙๙๓, pp.๒๐๔-๒๐๕) องค์การทุกแห่งในปัจจุบันมักพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า “ผู้ปฏิบัติงานคือสินทรัพย์ที่มีค่ามากที่สุดขององค์การ” แต่ในความเป็นจริงแล้ว มักมีองค์การเพียงไม่กี่แห่งที่กระทำตามที่ตนเองได้พูดไว้ ส่วนใหญ่ก็ยังคงมีความเชื่อเหมือน ๆ กับที่นายจ้างในศตวรรษที่ ๑๙ ที่เชื่อว่า ตลาดแรงงานยังคงเป็น





ตลาดของนายจ้าง ไม่ใช่ตลาดของลูกจ้าง และลูกจ้างต้องการนายจ้างมากกว่าที่นายจ้างต้องการ ลูกจ้างเสียอีก ทว่าในความเป็นจริงแล้ว ถ้าหากองค์กรต้องการการทำงานที่มีประสิทธิภาพ องค์กรจำเป็นต้องสร้างแรงดึงดูดใจผู้ปฏิบัติงาน ต้องสามารถรักษาผู้ปฏิบัติงานที่ดี ๆ เอาไว้ ต้องตระหนักถึงความดีของเขาแล้วมีการให้รางวัลตอบแทนเพื่อเป็นการจูงใจ ตลอดจนตอบสนองความต้องการ และการสร้างความพึงพอใจให้กับผู้ปฏิบัติงานของตน

ผู้ปฏิบัติงานในสังคมหลังทุนนิยมคือ บุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถ โดยที่ความรู้ความสามารถของพวกเขาเหล่านั้น จะสามารถก่อประโยชน์ให้กับองค์กรได้มากน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับ การให้พวกเขาได้เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรนั้น ๆ ได้มากน้อยเพียงใด

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร กับผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ (knowledge worker) นั้น มีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากเดิมเป็นอย่างมากในปัจจุบัน เช่นเดียวกับลักษณะความสัมพันธ์ระหว่าง องค์กรกับอาสาสมัคร ผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้เหล่านี้สามารถทำงานของตนให้สำเร็จลุล่วงไปได้ก็ เพราะองค์กร แต่ผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้ต้องการลักษณะทำงานที่มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวสูง โดยเป็นเจ้าของ “วิธีการผลิต” ของตนเอง ซึ่งในที่นี้คือวิชาความรู้เฉพาะด้านของผู้ปฏิบัติงาน แต่ละคนนั่นเอง ดังนั้น ผู้บริหารจึงไม่อาจสั่งการหรือควบคุมการทำงานได้อย่างเต็มที่ได้ และเมื่อ ลักษณะการจ้างงานได้เปลี่ยนแปลงไปรวดเร็วมาก จากงานที่ใช้แรงงานและธุรการ ไปสู่งานที่ต้อง อาศัยความรู้ประกอบการทำงาน แรงงานที่มีความรู้เหล่านี้มักต่อต้านการบริหารงานของธุรกิจที่สั่ง การและควบคุม ซึ่งดัดแปลงมาจากกองทัพเมื่อราวหนึ่งร้อยปีที่ผ่านมา (Drucker, ๑๙๙๓, pp. ๑๔๓-๑๔๔)

ผลสืบเนื่องตามมา จากความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นใหม่ระหว่างองค์กร กับผู้ปฏิบัติงานที่มี ความรู้เฉพาะด้าน อาจกลายมาเป็นความตึงเครียดแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในยุคหลังทุนนิยมคือ องค์กร จะไม่สามารถใช้ระบบการจ่ายค่าตอบแทน เพื่อสร้างความภักดีต่อองค์กรในหมู่ผู้ปฏิบัติงานได้อีกต่อไป หากแต่ความภักดีต่อองค์กรดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อ องค์กรได้พิสูจน์ให้พนักงานที่มีความรู้ เฉพาะด้านเหล่านั้นเห็นแล้วว่า องค์กรได้ให้โอกาสแก่พวกเขาอย่างเต็มที่ในการใช้วิชาความรู้ที่มีอยู่ ในการทำงานของพวกเขา เช่นเดียวกับในอดีตที่เราเคยได้ยินคำว่า “แรงงาน” แต่ในปัจจุบันเรา ได้ยินคำว่า “ทรัพยากรมนุษย์” (human resources) กันมากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ย้ำเตือนให้เราตระหนักว่า บุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ปฏิบัติงานที่มีทักษะความชำนาญ และความรู้ความ



สามารถ จะเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเองเป็นหลักว่า พวกเขาจะสามารถสร้างสรรค์ประโยชน์ให้กับองค์กรได้มากน้อยเพียงใด และผลประโยชน์ที่องค์กรจะได้รับจากการใช้ความรู้ความสามารถของพวกเขา จะมีมากน้อยเพียงใด

Drucker (๑๙๙๓, ๑๙๙๙) เห็นว่า วิธีที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการจูงใจ และรักษาบุคลากรขององค์กรที่มีประสบการณ์การทำงานมายาวนานคือ การตระหนักในความรู้ความชำนาญของพวกเขาเหล่านั้น และเชิญให้เขาเป็นวิทยากรฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ใหม่ ๆ พวกเขาคาดหวังว่าจะได้รับเชิญเป็นที่ปรึกษา และได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องที่จะส่งผลกระทบต่องานของพวกเขา และงานขององค์กรโดยส่วนรวม อีกทั้งพวกเขายังคาดหวังว่าจะได้รับโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ โอกาสที่จะได้รับมอบหมายงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น และโอกาสที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรองผลการทำงานของตนเองมากขึ้น และสิ่งเหล่านี้ก็เป็นเหตุผลที่ดีสำหรับองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ประสบความสำเร็จ ที่ได้นำเอาแนวทางการพัฒนาวิชาชีพ และการสร้างโอกาสก้าวหน้าในการทำงานมาใช้กับอาสาสมัครของตน (p.๒๐๗) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรสมัยใหม่นั้น องค์กรจะได้รับความภาคภูมิใจก็ต่อเมื่อได้พิสูจน์ให้ผู้ปฏิบัติงานเห็นว่า พวกเขาจะได้รับโอกาสเป็นพิเศษในการพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ ยิ่งงานของผู้บริหารในองค์กรที่ต้องอาศัยความรู้เป็นพื้นฐานแล้ว ก็ต้องยิ่งทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนงานให้มาก

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นส่วนหนึ่งของเรื่อง “หลักการบริหารจัดการ” ซึ่งในทุกระบบการปกครองจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรพัฒนาเอกชนไทย ควรให้ความสนใจให้มากขึ้นกับการนำแนวคิดการบริหารจัดการเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ นอกจากนั้นแล้วต้องมีบุคคลที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งจำเป็นต้องมีบุคคลที่ทำให้องค์การมุ่งสู่พันธกิจ และคอยควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ บุคคลเหล่านี้มีภาระหน้าที่สำคัญในการจูงใจให้สมาชิกทุกคนในองค์กรปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มความสามารถ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ (p.๑๘๔-๑๘๕)

ในหนังสือชื่อ “Management Challenges for the ๒๑st Century” ของ Drucker ซึ่งตีพิมพ์ในปี ๑๙๙๙ เขากล่าวว่า แท้จริงแล้ว ในแต่ละองค์กรมักมีจุดแข็งและจุดอ่อนเฉพาะตัวขององค์กรนั้น ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่า ในองค์กรใด ๆ ก็ตามไม่มีองค์กรใดที่สมบูรณ์แบบที่สุด หากแต่องค์กรเป็นเพียงเครื่องมือ (tool) ในการสร้างผลผลิตให้เพิ่มขึ้นจากการทำงานร่วมกัน



ของบุคคลากรในองค์กร ดังนั้น รูปแบบโครงสร้างองค์กรหนึ่ง ๆ จึงอาจมีความเหมาะสมภายใต้สถานการณ์ เงื่อนไขบางอย่าง และบางช่วงเวลาเท่านั้น การนำหลักการบริหารที่มีความเหมาะสมมาใช้เฉพาะกับองค์กรของตนถือเป็นเรื่องสำคัญ เขามีความเห็นแย้งต่อความเชื่อที่ว่า จะต้องมีการจัดโครงสร้างบริหารจัดการที่ถูกต้องเหมาะสมเพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น ถือว่าเป็นความเข้าใจที่ผิด เฉกเช่นเดียวกับที่เคยมีการเข้าใจผิดกันว่าการบริหารจัดการเป็นเรื่องของการบริหารธุรกิจเท่านั้น (ป.๑๘)

๔.๔ การขาดการยอมรับจากคนส่วนใหญ่ในสังคม

คนส่วนใหญ่ในสังคมที่มีการรับรู้ และเข้าใจต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตลอดจนกิจกรรมการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชนที่แท้จริงมีน้อยมาก ดังที่ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี (๒๕๓๔, หน้า ๙) ได้เคยกล่าวไว้ว่า “ที่ผ่านมาสังคมไทยยังไม่เข้าใจว่าองค์การพัฒนาเอกชน มีความสำคัญอย่างไร เพราะคนในสังคมคุ้นเคยกับการทำงานของระบบราชการมากกว่าในการให้บริการทางสังคม” ส่วน จอน อึ้งภากรณ์ (๒๕๓๔, หน้า ๔๙) เห็นว่า “ปัญหาขององค์การพัฒนาเอกชนคือ ยังไม่ได้ทำให้สังคมส่วนใหญ่หรือส่วนกว้างเห็นด้วยกับสิ่งที่องค์การพัฒนาเอกชนพยายามนำเสนอ ส่วนที่องค์การพัฒนาเอกชนได้นำเสนอยังโดดเดี่ยวเกินไปจากสังคม” ขณะที่ สรรพสิทธิ์ คุมประพันธ์ (๒๕๓๔, หน้า ๘๖) เห็นว่า “ผู้ปฏิบัติงานในองค์การพัฒนาเอกชนควรเปิดใจกว้าง เลิกปิดกั้นตัวเอง เพราะถ้ายิ่งแคบก็ยิ่งโดดเดี่ยว” ภาพขององค์การพัฒนาเอกชนในสายตาของสังคมมักถูกมองว่าเป็นพวกที่ ชอบต่อต้านโครงการต่าง ๆ ของรัฐ (อัมพร แก้วหนู, ๒๕๔๒, หน้า ๑๒๙) เดช พุ่มคชา (๒๕๔๔, หน้า ๖) เห็นว่า สังคมไทยส่วนหนึ่งมองว่าองค์การพัฒนาเอกชนเป็นตัวก่อความวุ่นวาย ขัดขวางการพัฒนาประเทศ

นิโคลาส ไฮโลเวย์ (๒๕๔๖, หน้า ๘๗) ได้วิเคราะห์ไว้อย่างน่าสนใจว่า องค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทยสามารถดำเนินกิจกรรมได้มากกว่า ๓๐ ปี แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จในการอธิบายถึงบทบาทของตนเองให้สังคมไทยได้เข้าใจ เขาเห็นว่าดูเหมือนคนไทยส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจ และยังขาดการตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญขององค์การพัฒนาเอกชนในการพัฒนาประเทศ เขาเสนอทางออกที่ควรกระทำเป็นอย่างยิ่งคือ ควรสร้างทัศนคติที่ดีให้เกิดขึ้นกับคนไทย ทำให้คนไทยมองเห็นประโยชน์ของการทำงานในลักษณะขององค์การพัฒนาเอกชนให้มากขึ้น และในปัจจุบันเนื่องจากแหล่งทุนจากต่างประเทศมองประเทศไทยว่า ควรพึ่งตนเองให้มากขึ้น และควรลดการพึ่งพาการรับ





การช่วยเหลือจากภายนอกให้น้อยลง ในสถานการณ์เช่นนี้องค์การพัฒนาเอกชนจึงต้องทำงานให้หนักขึ้น เพื่อให้รัฐบาลและสังคมยอมรับ แล้วหันมาสนับสนุนงานขององค์การพัฒนาเอกชน

การที่องค์การพัฒนาเอกชนต้องเผชิญกับคำถามจากสังคมว่ากิจกรรมที่ทำนั้นเพื่อใคร? เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือไม่? อมรา พงศาพิชญ์ และจันทิมา ไทรนาม (๒๕๔๕, หน้า ๙) วิเคราะห์ว่าคำถามเหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากคนไทยส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจเรื่อง “จิตสำนึกสาธารณะ” และยังไม่มีจิตสำนึกสาธารณะ “การให้” ของคนไทยยังเป็นการให้เพื่อทำบุญ มากกว่าเป็นการให้เพื่อหลักการของความถูกต้อง และความคิดเรื่อง “สิทธิ” ของคนไทยส่วนใหญ่ก็ยังไม่ชัดเจน องค์การที่ทำงานด้านสิทธิจึงถูกตั้งคำถามว่า “ทำเพื่อใคร” และทำไปโดยมีเป้าหมาย หรือมีผลประโยชน์ซ่อนเร้นหรือไม่ นี่ก็เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การระดมทุนจากคนภายในสังคมเป็นได้ค่อนข้างยาก

สุมิตร เทมสกล (๒๕๔๖, หน้า ๙๒) อดีตนักหนังสือพิมพ์อาวุโสของ Bangkok post เสนอความเห็นที่ องค์การพัฒนาเอกชนจะต้องแสดงตนอย่างเปิดเผยและโปร่งใส เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้อย่างกว้างขวางและต้องเห็นว่า องค์การของตนกำลังทำอะไร เพื่อใคร และอย่างไร อันจะเป็นการทำให้สังคมได้เรียนรู้บทบาทการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชน และไม่ควรทำงานอย่างลับ ๆ อีกต่อไป

๔.๕ ปัญหาการขัดแย้งในองค์การ

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง ที่เกิดขึ้นในองค์การต่าง ๆ โดยทั่วไปคือ สมาชิกมักขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การไม่แสวงหากำไร มีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือ มักมีความขัดแย้งโดยธรรมชาติมากกว่าในวงการธุรกิจ เพราะเหตุว่าทุกคนต่างก็มีพันธกรณีกับการทำความดี การมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน จึงไม่ใช่เป็นเรื่องเฉพาะความคิดเห็นที่ตรงกันข้ามระหว่างคู่กรณีเท่านั้น หากแต่เป็นเรื่องของความเชื่อ ความศรัทธาที่มีความแตกต่างกันด้วย ดังนั้นในองค์การเหล่านี้จึงควรต้องมีความระมัดระวังเป็นพิเศษ อย่าปล่อยให้เกิดความอหังการ และความไม่ไว้วางใจเป็นปัญหาค้างคา ควรต้องเปิดเผยความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันนั้นออกมา และควรถือว่าเป็นเรื่องจริงจัง และผู้นำต้องสร้างให้คนในองค์การรู้จักการไว้วางใจซึ่งกันและกัน

โดยกฎธรรมชาติแล้ว เมื่อคนมีการติดต่อสัมพันธ์กันก็ย่อมมีการกระทบกระทั่งกันเกิดขึ้น มารยาทจึงเป็นเสมือนน้ำหล่อเลี้ยงของสังคม การมีมารยาทดีจะเป็นการลดการกระทบกระทั่งกันอัน





อาจนำไปสู่ความแตกร้างได้ ซึ่งคนหนุ่มสาวทุกยุคทุกสมัยไม่ค่อยคำนึงถึง คนเราจึงควรเรียนรู้ที่จะเป็นคนที่มีการยาหดี สิ่งนี้จะทำให้คนที่แตกต่างกันและไม่ชอบกันสามารถทำงานด้วยกันได้ Drucker (๑๙๙๒, p.๑๑๔-๑๑๕) กล่าวไว้อย่างน่าฟังว่า “การทำควมดีใช้เป็นข้ออ้างของความไร้มารยาทไม่ได้ ความไร้มารยาทย่อมทำให้เกิดความเจ็บปวดและมักทิ้งแผลเป็นไว้ให้เห็น” ในองค์การที่มีความขัดแย้งดำรงอยู่อย่างมาจนไม่อาจแก้ไขได้ ย่อมเป็นด้วบ่งชี้ได้ว่าองค์การนั้นกำลังมีความเจ็บป่วยหรือมีสุขภาพไม่ดี ขณะที่ในความเป็นจริงแล้วความเจริญงอกงามของบุคคล จะเกิดขึ้นได้ก็เฉพาะแต่ในองค์การที่มีระบบการทำงานที่มีวุฒิภาวะ หรือองค์การที่มีสุขภาพดี (mature or healthy organization) เท่านั้น

ในแง่ของวิชาการทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ได้มีการยอมรับกันอย่างมากกว่า ระบบการฝึกอบรมและการพัฒนาคนที่สมบูรณ์ถูกต้อง สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างเช่น การจัดฝึกอบรมในเรื่องวิธีการจัดการกับความขัดแย้งเพื่อให้เป็นไปในทางสร้างสรรค์ และการจัดฝึกอบรมเพื่อฝึกฝนความมั่นคงทางด้านอารมณ์ (sensivity training) เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากการฝึกอบรมและการพัฒนานี้ จะทำให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีโลกทัศน์และมีทัศนคติที่ดีขึ้น นอกจากนั้นแล้วยังทำให้เขารู้สึกว่า ตัวเขาเองมีคุณค่า มีความหมาย และมีประโยชน์ต่อองค์การอย่างแท้จริง ดังนั้น การฝึกอบรมและการพัฒนาคนให้มีความเจริญงอกงามโดยมุ่งเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องและไม่หยุดยั้ง จึงมีความสำคัญต่อผลสำเร็จสูงสุดขององค์การในระยะยาวเป็นอย่างมาก





เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.). (๒๕๔๖). องค์กรพัฒนาเอกชนบนเส้นทาง
 ทางงานพัฒนา. ใน ทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชน ๒๕๔๖. กรุงเทพฯ : แชนโพร์ พรินติ้ง.
 โคทม อารียา. (๒๕๓๔). ทศวรรษองค์กรพัฒนาเอกชน แนวโน้มในอนาคต. เอ็ดดิสัน เพรสโปรดักส์.
 โคทม อารียา. (๒๕๔๒). บทบาททางการเมืองขององค์กรเอกชน. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ : สำนัก
 งานคณะกรรมการเลือกตั้ง
 “คำประกาศแห่งยุคสมัย.” ใน เศรษฐศาสตร์การเมือง ฉบับ (เอ็นจีโอ ๒๐๐๐). ฉบับที่ ๑๑ ตุลาคม
 ๒๕๔๒. หน้า ๑๑-๓๑.
 เครือข่ายงานวิถีไท. (๒๕๔๔). NGOs พลัสสร้าง...ทำลายการพัฒนา. อนุสรณ์ ไชยพาน (บก.) กรุงเทพฯ
 : โรงพิมพ์เครือข่ายเดือนตุลา.
 จอน อึ้งภากรณ์. (๒๕๓๔). ทศวรรษองค์กรพัฒนาเอกชน แนวโน้มในอนาคต. เอ็ดดิสัน เพรส โปรดักส์.
 จอน อึ้งภากรณ์. (๒๕๔๒). การปรับตัวของเอ็นจีโอไทยในช่วงรอยต่อแห่งยุคสมัย. ใน เศรษฐศาสตร์
 การเมือง ฉบับ (เอ็นจีโอ ๒๐๐๐). ฉบับที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒. หน้า ๘๗-๑๐๑.
 ใจ อึ้งภากรณ์. (๒๕๔๗). “ถึงเวลารื้อถอนการเมืองแบบเก่าของภาคประชาชน.” ใน ใจ อึ้งภากรณ์
 และนุมนวล ยัพราช (บก.) รื้อฟื้นการต่อสู้ชายเก่าสู่ชายใหม่ไทย. กรุงเทพฯ : ชมรม
 หนังสือประชาธิปไตยแรงงาน, หน้า ๕๓ - ๘๖.
 จริญญา โฆษณานันท์. (๒๕๔๕) สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน : ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทาง
 สังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
 ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (๒๕๔๒). ประชากรกับการเปลี่ยนแปลง. (พิมพ์ครั้งที่ ๒) กรุงเทพฯ : สถาบัน
 นโยบายศึกษา.
 ชูชัย คุวงวงศ์. (๒๕๔๖). ๓๐ ปี ๑๔ ตุลากับการอย่างก้าวของ CSOs ในอนาคต. มติชน ๑๔ ตุลาคม
 ๒๕๔๗. น.๗.
 ชัชวาล ทองดีเลิศ.บรรณาธิการ. (๒๕๔๓). บันทึกกลับ NGOs : กำเนิดและพัฒนากิจการขององค์กร
 พัฒนาเอกชนภาคเหนือ. เชียงใหม่ : กลางเวียงการพิมพ์.



- ชยันต์ วรรณะภูติ. (๒๕๔๓). บทนำ. ใน บันทึกกลับ NGOs : กำเนิดและพัฒนากิจการขององค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ. เชียงใหม่ : กลางเวียงการพิมพ์.
- เดชา ศิริภัทร. (๒๕๓๔). ทศวรรษองค์กรพัฒนาเอกชน แนวโน้มในอนาคต. เอติสัน เพรสโปรดักส์.
- เดช พุ่มคชา. (๒๕๔๔). เราคือเอ็นจีโอ. ใน NGOs พลังสร้าง...ทำลายการพัฒนา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เครือข่ายเด็อนดูลา.
- เบญจมาศ ศิริภัทร และ สุรพล มุละดา. (๒๕๔๕). เอ็นจีโอ นักพัฒนาระดับรากหญ้าพันธุ์ที่สังคมขาด (ไม่) ได้? กรุงเทพฯ : อาทิตยโปรดักส์.
- ประเวศ วะสี. (๒๕๔๔). "คำนำ" ใน สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และ สุรพล มุละดา. จาการากหญ้าถึงขอบฟ้า : อดีต ปัจจุบัน และอนาคตขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ประสิทธิ์ จำลองราษฎร์. (๒๕๔๖). ด้วยพลังแห่งศรัทธา. ใน ที่ระลึก ๒๕ ปี มูลนิธิดวงประทีป. กรุงเทพฯ : ศูนย์การศึกษาและเอเชีย (มูลนิธิศึกษาเอเชีย).
- ราเจส แทนดอน. (๒๕๓๔). ความสัมพันธ์รัฐ องค์กรเอกชน : จุดแห่งชีวิตหรือจุดมืดแห่งมรณะ. (กรีนชติมา, แปล) กรุงเทพฯ : เอติสัน เพรส โปรดักส์.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (๒๕๔๓). "บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในอนาคต." ใน บันทึกกลับ NGOs : กำเนิดและพัฒนากิจการขององค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ. เชียงใหม่ : กลางเวียงการพิมพ์.
- ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์. (๒๕๓๔). ทศวรรษองค์กรพัฒนาเอกชน แนวโน้มในอนาคต. เอติสัน เพรสโปรดักส์.
- สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และ สุรพล มุละดา. (๒๕๔๔). จาการากหญ้าถึงขอบฟ้า : อดีต ปัจจุบัน และอนาคตขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (๒๕๔๒). "ขบวนการประชาสังคมไทย : นัยยะเชิงกฎหมายและนโยบาย." ใน ขบวนการประชาสังคมไทย : ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง. หน้า ๒๑๑-๒๓๐. กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.
- สิตา สอนศรี. (๒๕๔๓). บทบาทของประชาสังคม (Civil Society) ในฟิลิปปินส์. กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๓.
- สนั่น ชูสกุล. (๒๕๔๐). อพช.อีสาน : ทศวรรษแห่งการรวมพลังเพื่อชุมชน. ใน ทำเนียบองค์กรพัฒนา





- เอกชน ๒๕๔๐. กรุงเทพฯ : โลกดูยภาพ.
- อนุสรณ์ ลีมนณี. (๒๕๔๒). รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (๒๕๔๕). การเมืองของพลเมือง : สู่สหัสวรรษที่สาม (พิมพ์ครั้งที่ ๓) กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- อัมพร แก้วหนู. (๒๕๔๒). องค์กรพัฒนาเอกชนได้ในปี ๒๐๐๐. เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ ๑๑ ตุลาคม. หน้า ๑๒๔-๑๓๙.
- อมรา พงศาพิชญ์. (๒๕๔๕). ความหลากหลายทางวัฒนธรรม : กระบวนทัศน์และบทบาทในประชาสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมรา พงศาพิชญ์ และ จันทิมา ไทรนาม.(๒๕๔๕). รายงานวิจัยโครงการองค์กรสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อนุชาติ พวงสำลี และคณะ. (๒๕๔๕). การตอบสนองต่อภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของภาคประชาสังคมไทย. ศุภวัธย์ พลายน้อย (บก.) กรุงเทพฯ : วศินการพิมพ์.
- โฮโลเวย์, นิโคลาส. (๒๕๔๖). NGOs ไทยและมูลนิธิวางประทับใจในมุมมองของผม. ใน ที่ระลึก ๒๕ ปี มูลนิธิวางประทับใจ. กรุงเทพฯ : ศูนย์การศึกษาและอาชีพ (มูลนิธิศึกษาเอเชีย).
- Brainard, Lori A., and Patricia D. Siipion. (2002). "Cyberspace Challenges to Mainstream Nonprofit Health Organizations." *Administration & Society*, 34, 141-175.
- Drucker, Peter F. (1977). *People and Performance : The Best of Peter Drucker on Management*. Oxford : Butterworth - Heinemann.
- (1986). *The Frontiers of Management*. Oxford : Butterworth - Heinemann.
- (1989). *The New Realities*. New York : Harper & Row.
- (1992). *Managing the Non - profit Organization : Principles and Practices*. New York : Harper & Row.
- (1993). *Post - Capitalist Society*. Oxford : Butterworth - Heinemann.
- (1999). *Management Challenges for the 21st Century*. New York : Harperbusiness.

- Frantz, Telmo. R. (1987). "The Role of NGOs in the Strengthening of Civil Society."
World Development. 15, 121 - 127.
- Gies, David L., Ott, J. Steven., & Shafritz Jay M. (1990) The Nonprofit Organization :
Essential Readings. California : Brooks/Cole Publishing.
- He, Baogang. (2002). "Civil Society and Democracy" in April Carter and Geoffrey
Stokes (eds.) Democratic Theory Today : Challenges for the 21st Century.
pp.203-223. Cambridge : Blackwell Publishers.
- Holzer, Marc and Vatche Gabrielian. (1997). "Five Great Ideas in American Public
Administration" in Jack Rabin, W. Bartly Hildreth, and Gerald J. Miller. (Eds.)
Handbook of Public Administration (2nd ed.) New York : Marcel Decker.
- Hollister, Robert M. (1993). Developing a Research Agenda for Nonprofit Management.
In D. R. Young, R. M. Hollister, V. A. Hodgkinson & Associates (Eds.)
Governing, Leading, and Managing Nonprofit Organizations : New Insights
from Research and Practice (pp. 306-323). San Francisco : Jossey - Bass.
- Hunt, Robert W. (1993). Voluntary Agencies and Global Development : Emergent
Strategies of Leadership and Management. In D. R. Young, R. M. Hollister,
V.A. Hodgkinson & Associates (Eds.) Governing, Leading, and Managing
Nonprofit Organizations : New Insights from Research and Practice
(pp. 215-233). San Francisco : Jossey - Bass.
- Lipset, Seymour Martin. (1986). Historical Traditions and National Characteristics : A
comparative Analysis of Canada and the United States. Canada Journal of
Sociology 11 : 113-155.
- Lipset, Seymour Martin. (1989). Voluntary Activity : More Canada-American
Comparisons...A Reply. Canada Journal of Sociology 14 : 377-382.
- Mason, D. E. (1984). Voluntary Nonprofit Enterprise Management. New York : Plenum.
- O' Neill, M., & Young, D. R. (1988). Educating Managers of Nonprofit Organizations.

- New York : Praeger.
- Ouchi, W. G. (1980). Markets, Bureaucracies and Clans. *Administrative Science Quarterly*, 25, 1, 129-141.
- Palubinskas, Ginta T. (2003). "Democratization : The Development of Nongovernmental Organizations (NGOs) in Central and Eastern Europe." Available from [http :// www.adb.org/documents/manuals/serve and preserve/ chapter 15.pdf](http://www.adb.org/documents/manuals/serve_and_preserve/chapter_15.pdf) ; Internet ; accessed May 18, 2004.
- Petras, James. (1999). NGOs in the Service of Imperialism. *Journal of Contemporary Asia*. 29(4), 429 -178.
- Parkinson, Northcote C. & Rustomji, M.K.(1982). *Excellent in Management*.....
- Salamon, L. M.(1997). *Holding the Center : America 's Nonprofit Sector at a Crossroads*. New York : The Nathan Cummings Foundation.
- Salamon, L.M. & Anheier, Helmut. (1997). *Defining the Nonprofit Sector : A Cross-National Analysis*. Manchester and New York : Manchester University Press.
- Smith, S. R. & Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for Hire*. Cambridge : Harvard University Press.
- Stone, Melissa M. & Critten, W. (1993). A Guide to Journal Articles on Strategic Management in Nonprofit Organizations, 1997 Trough 1992. *Nonprofit Management and Leadership* 4 (2), 193-213.
- Stone, Melissa M., Barbara B. and William C. (1999). Research on Strategic Management in Nonprofit Organizations. *Administration & Society*. 31,3, 378 - 423.
- Shigetomi, Shinichi. (2004). Introduction. In *The NGO Way : Perspectives and Experiences from Thailand*. Shigetomi, Shinichi ; Tejapira, Kasian and Thongyou, Apichart (Eds). Chiba : Institute of Developing Economies.
- Titmuss, Roger. M. (1970). *The Gift Relationship : From Human Blood to Social*

Policy. Harmondsworth : Penguin.

Tandon, Rajesh. (2002). Voluntary Action, Civil Society, and the State. New Delhi :
Mosaic Books.

Weisbrod, B. (1988). The Nonprofit Economy. Cambridge : Harvard University Press.

Weber, Max. (1911). Deutscher Sociologentag (German Sociology Today).
Verhandlungen 1 : 39-62.

Young, Dennis R. (1993). Emerging Themes in Nonprofit Leadership and Management.
In D. R. Young, R. M. Hollister, V. A. Hodgkinson & Associates (Eds.)
Governing, Leading, and Managing Nonprofit Organizations : New Insights
from Research and Practice (pp. 1-13). San Francisco : Jossey - Bass.



รับเป็นสมาชิกวารสารรายเดือน

ฐสภาสาร

ข้าพเจ้า

มีความประสงค์ขอรับเป็นสมาชิกวารสาร

- ☐ สมาชิกใหม่ มีกำหนด ปี เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ.
- ☐ ต่ออายุสมาชิก มีกำหนด ปี เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ.

ทั้งนี้ได้ส่งเงินจำนวน บาท

มาชำระให้พร้อมนี้แล้วโดย

- ☐ ธนาณัติ
- ☐ ตัวแลกเงินไปรษณีย์

โปรดจัดส่งวารสารไปที่ (เขียนตัวบรรจง)

ชื่อ

สถานที่อยู่ เลขที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย

ถนน ตำบล/แขวง

อำเภอ/เขต จังหวัด

รหัสไปรษณีย์ โทรศัพท์

หากสมาชิกเปลี่ยนที่อยู่ใหม่ โปรดแจ้งให้กลุ่มงานผลิตเอกสารทราบโดยด่วน



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th>



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand