

# ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น : มุมมองด้านการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น<sup>1</sup>

“Local Governance : The Perspective on  
People Participation in Local Government  
Administration”

นันทิดา จันทร์ศิริ

Nantida Jansiri

## บทคัดย่อ

บทความทางวิชาการนี้เป็นบทสำรวจองค์ความรู้ที่ว่าด้วยธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ 1) เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น 2) เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในบริบทสำคัญที่ส่งผลต่อแนวคิดธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น และ 3) เพื่อสำรวจองค์ความรู้ด้านแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดทางการจัดการปกครองโดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการหรือการปกครอง โดยในศตวรรษที่ 21 เป็นแนวคิดที่มีการรับรู้ในวงกว้าง มีการตีความ และนำไปใช้หลายแนวทาง รวมถึงระดับท้องถิ่น อันมีจุดเริ่มต้นสำคัญ มาจากการนำเสนอนโยบายของธนาคารโลก ในปี ค.ศ. 1989 เพื่อแก้ปัญหาวิกฤต

---

<sup>1</sup>ผู้เขียนได้นำเสนอผลงานวิชาการในประเด็นนี้ในงานสัมมนาวิชาการนานาชาติ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ด้านเอเชียศึกษา ครั้งที่ 2 “the Second Walailak University International Conference on Asian Studies” เรื่อง “ASIAN STUDIES TODAY : THE REVIVAL OF ASIA” (เอเชียศึกษาวันนี้ : การผงาดขึ้นของเอเชีย) เมื่อวันที่ 18 - 19 กุมภาพันธ์ 2556 ณ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ นำเสนอในห้วงสัมมนาอำนาจและการเมืองในเอเชีย (สัมมนาเป็นภาษาไทย)

ทางเศรษฐกิจให้กับบางประเทศกำลังพัฒนา และส่งผลสำคัญต่อการบริหารจัดการในทุกระดับรวมถึงระดับท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวคิดหนึ่งที่สำคัญในบริบทการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในหลายภาคส่วนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการตามความต้องการของสังคม

บริบทด้านกระแสโลกาภิวัตน์ แนวคิดประชาธิปไตย และแนวคิดการกระจายอำนาจ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น ซึ่งปรากฏอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น โดยมีความสัมพันธ์กับรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการบริหารในการบริหารจัดการท้องถิ่น

**คำสำคัญ :** ธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน

### Abstract

This article investigates bodies of knowledge on concepts of people participation in local government administration. The aims of the article are 1) to understand the meaning of local governance; 2) to understand the emergent contexts of people participation in local government administration; and 3) to review the concept of people participation in local government administration.

Governance is actually the concept having the common aim to improve the governing. In the twenty - first century, the using of governance concept have been well known widely and interpreted in many ways. It had emerged from World Bank in 1989 in its attempt to resolve the economic crisis in some developing countries. Since then, the governance concept has widely influenced on directions of administration in every level, including local level in particular. According to the concept, the governing process in local governance is taken part by diverse actors of stakeholders in response to their social needs.

In globalization context, the promotion of democratization and decentralization have affected on the increasing opportunities for citizens in participating in local decision-making process and implementation. The concept of people participation has been widely used in the discourses of democratic governance that is related to political and administrative participation in local government administration.

**Keywords :** Governance, Local Governance, People Participation

## บทนำ

ธรรมาภิบาล (Governance) เป็นแนวคิดที่รู้จักกันดีในวงกว้าง นับสู่ยุคศตวรรษที่ 21 ได้รับการกล่าวขานทั้งในเชิงหลักการ คุณค่า และการนำไปปฏิบัติ ที่สร้างการเปลี่ยนแปลงที่ดีในเกือบทั้งหมดทุกมุมโลก ทั้งประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ในแถบแอฟริกา ยุโรป และเอเชีย รวมทั้งไทย ความแพร่หลายของแนวคิดธรรมาภิบาลมาจากจุดเริ่มต้นอันนับว่ามีคุณูปการของธนาคารโลก (World Bank) ที่เสนอหลักการการบริหารและการปกครองที่ดีเพื่อการแก้ปัญหาของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา โดยปรากฏอย่างเป็นทางการครั้งแรกในรายงานเรื่อง Sub Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth ที่ธนาคารโลกได้พยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐ ในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ (World Bank, 2013) อย่างไรก็ตาม การนำเสนอแนวทางอย่างกว้าง ๆ ของธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปตีความเพื่อการนำไปใช้ในวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แตกต่างกันในเชิงความหมาย แนวคิด กระบวนการ และกลไกการสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งปรากฏการณ์นำไปใช้ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล องค์กร สถาบัน ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น การศึกษาธรรมาภิบาลจึงสร้างความท้าทายต่อการศึกษาที่จำเป็นต้องย้อนมองถึงรากฐานความเป็นมาทางทฤษฎีและการปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเด็นทางด้านการบริหารจัดการที่ผู้เขียนให้ความสนใจศึกษา โดยเฉพาะการบริหารจัดการที่ดีในระดับท้องถิ่น หรือเรียกอีกอย่างคือ ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น (Local Governance)

เป็นแนวคิดการบริหารจัดการในภาคส่วนย่อยของรัฐ (Sub - National Level) ที่เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจของรัฐสู่สังคมในระดับท้องถิ่นโดยเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ของรัฐกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยในบทความนี้จะนำเสนอในประเด็นสำคัญสามส่วน ประกอบด้วย **ส่วนที่หนึ่ง** คือการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น **ส่วนที่สอง** บริบทที่สำคัญที่ส่งผลต่อแนวคิดธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น และ **ส่วนที่สาม** การสำรวจองค์ความรู้ด้านแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น

### ส่วนที่หนึ่ง : การทำความเข้าใจความหมายของธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น

ธรรมาภิบาลในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นเป็นองค์ความรู้ในเชิงหลักการในชุดเดียวกัน แต่มีความแตกต่างกันในบริบททางด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ภารกิจ และความรับผิดชอบ โดยความเป็นตัวตนของธรรมาภิบาลเองมีการตีความในคุณลักษณะที่หลากหลาย เนื่องจากการนำเสนอแนวคิดที่กว้าง จึงไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่าตัวตนแท้จริงของธรรมาภิบาลเป็นเช่นไร ธรรมาภิบาลจึงถูกตีความเพื่อประโยชน์ของการนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วก็จะเห็นคุณูปการของแนวคิดธรรมาภิบาลว่าเป็นแนวทางการบริหารจัดการที่ดี สร้างการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีที่สังคมให้การยอมรับ และอาจจะเป็นหนทางเดียวในการแก้ปัญหายาก ๆ ได้ ดังที่ นายโคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ (Secretary General of United Nation : UN) ได้กล่าวไว้ในขณะที่เป็นเลขาธิการสหประชาชาติว่า **“ธรรมาภิบาลอาจจะเป็นหนทางเดียวที่สำคัญที่สุดในการขจัดความยากจนและส่งเสริมการพัฒนา”** (UNDP, 2002) ในการตีความเช่นนี้ ธรรมาภิบาลมีคุณค่าต่อการนำไปใช้ประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาทางสังคม จึงไม่เพียงแต่ถูกนำไปใช้เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจเท่านั้นดังในช่วงแรกของการเผยแพร่แนวคิดนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ธนาคารโลกในฐานะผู้นำเสนอแนวคิดนี้ก็ไม่ได้นิยามธรรมาภิบาลว่าเป็นการบริหารจัดการเพื่อแก้ปัญหาด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเช่นเดียวกัน แต่เป็นการเสนอหลักการกว้าง ๆ ที่แสดงถึงสิทธิและการยอมรับการใช้อำนาจในการปกครอง นั่นคือ **“ธรรมาภิบาล เป็นกระบวนการที่ผู้ปกครองหรือชนชั้นปกครองได้มาซึ่งสิทธิในการปกครอง และกระบวนการสร้างการยอมรับ การใช้ และการบังคับใช้**

ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น : มุมมองด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น

*หรือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และสถาบันสาธารณะ ต่างๆ”* (World Bank, 2012) อย่างไรก็ตาม การให้ความหมายในแง่ของธรรมาภิบาล ดังที่ธนาคารโลกได้สร้างกรอบแนวคิดเอาไว้ นั้น ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีผู้ปกครองได้รับการยอมรับอำนาจในการปกครองในการจัดระเบียบในการปกครอง โดยผ่านกระบวนการสร้างการยอมรับจากสังคมในการกำหนดนโยบาย แนวทาง ทิศทางการปกครอง และการบริหารประเทศ เพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข โดยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบกลไกต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมมากขึ้น สอดคล้องกับ Bevir ที่เสนอการใช้ธรรมาภิบาลในรูปแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) (Bevir, 2010) ที่สร้างกระบวนการการยอมรับโดยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมองว่าประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) เป็นระบบที่มีปัญหาบางประการ และนำไปสู่วิกฤตศรัทธาแห่งรัฐ เนื่องจากประชาชนขาดความมั่นใจในการปกครองของตัวแทน และเขาเห็นว่าธรรมาภิบาลต้องมีลักษณะของการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจากประชาชนในกระบวนการของการตัดสินใจ เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการปกครองมากขึ้นและพัฒนาการจัดการปกครองที่ดีได้

ในมุมมองระดับท้องถิ่น ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น (Local Governance) เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ การจัดสรรงบประมาณ การให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น โดยเกี่ยวข้องกับผู้กระทำในหลายส่วน ทั้งผู้บริหารท้องถิ่น (Mayors) สภาท้องถิ่น (Local Councils) องค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐ (NGOs) องค์กรธุรกิจ (Business Association) ทั้งสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การดูแลด้านสุขภาพขั้นพื้นฐาน การจดทะเบียนธุรกิจ การบริหารราชการระดับท้องถิ่น และอื่น ๆ องค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation of Development Programme : UNDP) (UNDP, 2012) ได้ขยายความเกี่ยวกับธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่นเพิ่มเติมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจถึงธรรมาภิบาลที่จะสร้างความเป็นสถาบันการปกครองระดับท้องถิ่นที่ดี และการสร้างธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic Local Governance) โดยนโยบายที่นำไปใช้จะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

อย่างแท้จริง โดยเฉพาะความพยายามขององค์การพัฒนาสหประชาชาติ ในการที่จะจัดบริการสาธารณะให้กับภาคส่วนที่แทบจะไม่มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจนโยบาย เช่น กลุ่มคนยากจน กลุ่มคนชายขอบ และกลุ่มคนด้อยโอกาสทางสังคม (UNDP, 2012) ตามความหมายของธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่นขององค์การพัฒนาสหประชาชาติ จึงหมายถึง สถาบัน กลไก และกระบวนการที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับผลประโยชน์และความต้องการของภาคส่วนประชาชนและกลุ่มประชาชน อันเป็นสื่อกลางที่บ่งบอกสิทธิและความผูกพันในระดับท้องถิ่น ดังเช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การเป็นหุ้นส่วนหนึ่งท่ามกลางผู้มีส่วนร่วมต่าง ๆ ที่หลากหลายในระดับท้องถิ่น ศักยภาพหรือความสามารถของท้องถิ่นกับผู้มีส่วนร่วมในภาคส่วนต่าง ๆ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความรับผิดชอบของสถาบันต่าง ๆ และเน้นที่กลุ่มคนยากจน

ในมิติความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นกับธรรมาภิบาล ก็มีรูปแบบความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน นั้นหมายความว่า หากไม่มีการกระจายอำนาจก็ไม่มีธรรมาภิบาล ถ้าไม่มีการกระจายอำนาจ และงบประมาณลงมาที่ระดับท้องถิ่น ก็ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่นได้ ขณะเดียวกันถ้ามีการกระจายอำนาจ แต่ไม่มีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ก็จะมีความเสี่ยงต่อการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนได้ “จึงควรมีการใช้ประโยชน์จากการกระจายอำนาจควบคู่กับธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น การบริหารจัดการท้องถิ่นจึงจะประสบความสำเร็จได้” (UNDP, 2012) ฉะนั้น เงื่อนไขของความสำเร็จของธรรมาภิบาลจึงอยู่ที่มีทั้งสองหลักการ คือการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลดำเนินไปด้วยกัน เพื่อที่จะนำไปสู่ผลประโยชน์ทางการบริหารต่อประชาชน และต่อสังคมโดยรวม ในขณะที่การกระจายอำนาจเป็นจุดเริ่มต้นของการเพิ่มความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการพัฒนาที่มีทิศทางที่มุ่งไปสู่ผลประโยชน์ของประชาชนมากขึ้น และจากหลักการของธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่ต้องการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีโอกาสในการตัดสินใจในการปกครองตนเองอันเป็นการลดบทบาทของรัฐสูง ซึ่งมีนัยสำคัญต่อการ ผ่อนคลายกฎของการผูกขาดอำนาจโดยรัฐ และอาจจะมีส่วนสำคัญในการช่วยลดปัญหาการคอร์รัปชันลงได้ เพราะด้วยเป้าหมายของธรรมาภิบาลแล้วต้องการที่จะเข้ามาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นลำดับต้น ๆ

ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น : มุมมองด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น

ดังนั้น ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น ในแง่ของความสัมพันธ์ของรัฐกับสังคมหรือประชาชน จึงเป็นการสร้างกรอบอุดมการณ์ความคิดใหม่ให้ทั้งสองส่วนได้คำนึงถึงอรรถประโยชน์ซึ่งกันและกันอันเกิดจากการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจ เพื่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นการสร้างความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในกระบวนการจัดการภายในองค์กรรัฐ การให้บริการสาธารณะ และการสร้างกลไกเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น

หากกล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่าการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น จึงอยู่ที่การทำความเข้าใจในบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม ทั้งในบทบาทของรัฐ และบทบาทของตัวกระทำหลายภาคส่วนที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจบริหารจัดการท้องถิ่นโดยสร้างกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันที่กระทำผ่านสถาบัน กลไก เพื่อเชื่อมโยงประสานกับผลประโยชน์ระหว่างรัฐและสังคม โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นลักษณะการปฏิบัติการของรัฐร่วมกับภาคสังคมในการจัดการการปกครองร่วมกัน โดยรัฐมีบทบาทสำคัญต่อการวิเคราะห์ปัญหา สถานการณ์ แนวทางแก้ปัญหา ส่งเสริมแนวคิดทิศทางการพัฒนาร่วมกันกับภาคสังคมเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสาธารณะมากที่สุด โดยภาคส่วนสังคมเองก็ควรที่จะต้องมีบทบาทในเชิงรุกต่อกระบวนการคิดและการพัฒนาเพื่อการบริหารจัดการท้องถิ่นก็ได้ โดยที่ภาครัฐให้การสนับสนุนและร่วมพิจารณาเพื่อให้เกิดความคิดวิพากษ์ที่รอบด้าน

อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่น (Local Government) มีความแตกต่างกับธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น หรือการจัดการปกครองระดับท้องถิ่น (Local Governance) (Shah, 2006 : 1 - 2) กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นมีการกำหนดสถาบันขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อให้มีการใช้อำนาจอันชอบธรรมจากสถาบันระดับชาติในส่วนกลางของรัฐที่มีอำนาจนิติบัญญัติโดยกำหนดให้สถาบันในระดับท้องถิ่นมีการจัดบริการสาธารณะที่กำหนดไว้โดยเฉพาะให้กับพื้นที่ในระดับย่อยของประเทศ ดังเช่น ประเทศบราซิล เดนมาร์ก ฝรั่งเศส อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสวีเดน เป็นต้น ส่วนธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่นหรือการจัดการปกครองระดับท้องถิ่น มีความหมายที่กว้าง

กว่านั้นคือ การใช้อำนาจทั้งทางด้าน นิติบัญญัติและบริหารในการจัดการบริการสาธารณะร่วมกันของรัฐและประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งบทบาทที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กล่าวคือ เป็นการสร้างความสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐกับประชาชนในท้องถิ่น การสร้างความสัมพันธ์ของประชาชนกับประชาชน หรือประชาชนกับองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน โดยการจัดการบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน บริหารจัดการการปกครองโดยการให้คุณค่ากับวัฒนธรรม ปทัสถานของสังคมเพื่อสร้างสิ่งต่าง ๆ ให้สังคม ผ่านบริบทของกลุ่มทางสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างหลากหลายรูปแบบและวิธีการ ซึ่งจะนำไปสู่ผลประโยชน์ที่ตกอยู่ที่กลุ่มต่าง ๆ ของสังคมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าการใช้คำว่าธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Local Governance) พยายามที่จะทำให้การปกครองในระดับท้องถิ่นมีการจัดการร่วมกันในระดับที่หลากหลายโดยเฉพาะการจัดการโดยประชาชนเพื่อให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแทนที่จะเป็นการจัดการโดยรัฐ หรือ Government

นอกจากนี้ สิ่งสำคัญของการพิจารณาความหมายของธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น ควรศึกษาที่มาที่ไปโดยการย้อนมองทฤษฎีของธรรมาภิบาล ซึ่งผู้เขียนได้นำทฤษฎีของธรรมาภิบาลที่ศึกษาโดย Chhotray และ Stoker (Chhotray & Stoker, 2009) ที่ได้นำเสนอทฤษฎีของธรรมาภิบาล และให้ความสำคัญในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. ทฤษฎีการจัดการเครือข่าย (Network Management Theory) เป็นแนวคิดของการบริหารจัดการของภาครัฐโดยร่วมมือกันปฏิบัติงานของเครือข่ายที่มีหลายฝ่าย (Actors) และหลายหน่วยงาน (Organizations) เข้ามาเกี่ยวข้องภายใต้เครือข่ายของนโยบาย (Policy Network) โดยรัฐจะทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับ (Steer) ทิศทางการบริหารงานของเครือข่าย โดยมีกลยุทธ์ในการจัดการเครือข่าย 2 ประเด็น คือ การจัดการเครือข่าย (Game Management) และการจัดโครงสร้างเครือข่าย (Structuring Network) ในประเด็นการจัดการเครือข่าย เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ต่าง ๆ ภายในเครือข่ายต่อการสร้างเงื่อนไขในการตัดสินใจร่วมกัน (Collective Decision Making) และประเด็นที่สองในการจัดโครงสร้างเครือข่าย ที่อาจจะต้องมีการปรับโครงสร้างใหม่ หรือการปรับเปลี่ยนผู้มีส่วนร่วมในเครือข่าย เปลี่ยนความ



ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น : มุมมองด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น

สัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเครือข่าย เปลี่ยนรูปแบบการกระจายทรัพยากร หรือ การหาผู้สนับสนุนใหม่ตามทิศทางนโยบายของเครือข่ายได้ เป็นต้น ตามทฤษฎีการจัดการ เครือข่ายนี้ มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นมากในแง่ของการแสวงหาความร่วมมือขององค์กรอื่นๆ ที่มีศักยภาพแตกต่างกันในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ทฤษฎีการมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Theory of Delegation) ทฤษฎีนี้พยายามสร้างแนวทางใหม่ในการแก้ปัญหาการมอบอำนาจความรับผิดชอบ ให้กับผู้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในสถานการณ์ที่ระบบการบริหารมีความซับซ้อน โดยมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามอำนาจหน้าที่หรือ ตามกฎระเบียบขององค์กร (Institutional Rules) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดแรงจูงใจ (Incentives) ในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยการตัดสินใจนั้นจะสอดคล้องกับ ทิศทางและนโยบายของผู้บริหาร ตามทฤษฎีนี้มีประโยชน์ต่อการปกครองท้องถิ่นในด้านการปฏิบัติงานของพนักงานที่มีอิสระในการปฏิบัติงานมากขึ้น เพื่อสามารถสร้างสรรค์ผลงานให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการมีความพร้อมในการแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน ภายในท้องถิ่นในการจัดการปัญหาท้องถิ่นร่วมกัน

3. ทฤษฎีการตีความทางสังคม (Social Interpretive Theory) ทฤษฎีนี้มีพื้นฐานความเชื่อที่ว่ามนุษย์มีการตีความสังคมแตกต่างกัน การสื่อสารทาง สังคมและการเมืองจึงไม่ได้มองไปในทิศทางเดียวกันเสมอ ความคิดที่ต่างกั นนี้จึงเป็นประเด็นที่ทำนายต่อการบริหารจัดการ การตีความสังคมเพื่อการบริหาร จึงควรให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเชื่อ (Beliefs) ความต้องการ (Desires) ของคนในสังคม รวมทั้งการสร้างความสัมพันธ์ทางการสื่อสาร (Communicative Relationship) โดยสร้างกระบวนการเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันในรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน (State and Citizen) หรือระหว่างประชาชน (Between Citizens) ด้วยกันเอง เพื่อให้เกิดรูปแบบใหม่ในการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่น (Flexible) และสามารถ ต่อรองได้ (Negotiable) การบริหารตามแนวทฤษฎีการตีความทางสังคมจึงเป็นแนวคิด ที่ต้องอาศัยการสร้างความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การเจรจาต่อรอง การพูดคุยถกเถียง

ร่วมกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อการปกครองตนเองได้ และมีคุณค่าสำหรับประชาชน ในท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างดี

4. ทฤษฎีของสำนักคิดด้านเหตุผลนิยมที่มีขอบเขตจำกัด (The Bounded Rationality School) แนวคิดนี้มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการของรัฐ ทั้งนี้ Herbert Simon เป็นผู้สนับสนุนแนวคิดนี้โดยมีความเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีเหตุผลในการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ดีเหตุผลของมนุษย์นั้นก็มียุ่อย่างจำกัด ทฤษฎีนี้มาจากแนวคิดจิตวิทยาการรับรู้ (Cognitive Psychology) ของมนุษย์ แนวคิดเหตุผลนิยมที่มีอยู่อย่างจำกัดจึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice Theory) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับมนุษย์ในการเลือกทางเลือก โดยมนุษย์จะเลือกทางเลือกที่มีประโยชน์กับตนเองมากที่สุด ในทางการบริหาร จึงจำเป็นต้องเข้าใจปัญหา สถานการณ์ ความต้องการ หรือเป้าหมายของประชาชน เพื่อสามารถนำเสนอสิ่งที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ตามทฤษฎีนี้จึงเป็นการเคารพต่อการตัดสินใจของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการวิถีชีวิตของตนเองให้สอดคล้องกับความต้องการตามเหตุผลที่เห็นว่ามีความประโยชน์มากที่สุด

5. ทฤษฎีสถาบันทางวัฒนธรรม (Cultural Institutional Theory) มีพื้นฐานความเชื่อเช่นเดียวกับทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice Theories) ที่มีผลต่อการตัดสินใจของปัจเจกชน และให้ความสำคัญกับประเด็นความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Relation) ที่เป็นวิถีชีวิตหรือวัฒนธรรมของมนุษย์เป็นสิ่งที่มอิทธิพลต่อการตัดสินใจของมนุษย์สูงเช่นเดียวกัน ตามทฤษฎีนี้จะเห็นความสอดคล้องของการตัดสินใจของประชาชนในท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับวัฒนธรรมเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น

จากทฤษฎีเกี่ยวกับบรรณาภิบาลดังกล่าวข้างต้น จึงสะท้อนให้เห็นการบริหารจัดการที่เชื่อมั่นในการบริหารจัดการที่ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งการบริหารจัดการเครือข่ายที่ช่วยให้การจัดการของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น การเห็นความสำคัญของอิสระในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น ซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับคนในท้องถิ่นได้ และการสร้างความเชื่อมั่นต่อการตัดสินใจของประชาชนในการจัดการ

ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น : มุมมองด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น

ปกครองตนเอง เพราะมนุษย์ย่อมเลือกสิ่งที่เป็นอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับตนเอง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะโดยรวม

## ส่วนที่ 2 บริบทสำคัญที่ส่งผลต่อแนวคิดธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น

การขยายบทบาทของธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นมีที่มาหลายประการ ดังที่องค์กรเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้ชี้ให้เห็นว่า ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก (Global Change) ที่สำคัญ มีอยู่ 3 ประการ ได้แก่ 1) การเรียกร้องการมีรัฐบาลประชาธิปไตยที่มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) และเป็นรัฐบาลที่มุ่งตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ 2) การที่ระบบตลาดเสรี (Neo-liberalism) ได้เข้ามาแทนที่ระบบอำนาจนิยม (Authoritarianism) รวมทั้งการใช้กลไกตลาดในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ และ 3) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม (Civil Society) ให้เข้ามามีบทบาทในฐานะหุ้นส่วนของภาครัฐภายใต้บริบทดังกล่าวองค์กรเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ธนาคารโลก องค์กรเพื่อความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) จึงต่างเผยแพร่แนวคิดธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นการปรับโครงสร้างทางอำนาจให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน (รัฐบาลกลางและท้องถิ่น) ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยคุณลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี คือ การกระจายอำนาจ และการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) (ดำรงค์ วัฒนา, 2556) ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตถึงบริบทสำคัญที่ส่งผลต่อแนวคิดนี้ที่สอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก อันประกอบด้วย กระแสโลกาภิวัตน์ การทำให้เป็นประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจ ดังนี้

### กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)

กระแสโลกาภิวัตน์ถือว่าเป็นสิ่งที่ได้ก้าวข้ามการพัฒนาเฉพาะด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่เป็นสิ่งที่เข้ามาแทรกซึมในทุกพื้นที่และทุกมิติของสังคม ทั้งด้านสังคม

วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงของประเทศ เช่น การก่อการร้าย รวมทั้งประเด็นทางด้านการเมืองผ่านการเผยแพร่และรับรู้แนวคิดเกี่ยวกับหลักการประชาธิปไตยและอิสรภาพ (democratic principles and freedom) ดังเช่น จากการสำรวจขององค์กรพัฒนาระหว่างประเทศของอังกฤษ (the British Department for International Development) ได้นำเสนอข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลจากระแสโลกาภิวัตน์ที่มีต่อสัดส่วนของประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตยว่ามีอัตราเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 28 ในปี ค.ศ. 1974 เป็นร้อยละ 61 ในปี 1998 นอกจากนี้ การสื่อสารที่รวดเร็วเอื้ออำนวยความสะดวกต่อการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการสนับสนุนแนวคิดความเป็นประชาธิปไตยที่มีอิสรภาพและยึดหลักสิทธิมนุษยชน (human rights) โดยรัฐบาลต่าง ๆ จำเป็นต้องมีบทบาทหน้าที่ในการอธิบายถึงการกระทำและการไม่กระทำให้สังคมโลกได้รับทราบ (UNDP, 2002) ในท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อนถึงความรู้หลากหลายที่ไหลไปมาอย่างไร้ขอบเขต จึงเกิดการแลกเปลี่ยน ปรับปรุง ประยุกต์ใช้รูปแบบการบริหารจัดการในหลากหลายมิติ ผ่านการเรียนรู้ในช่องทางไร้พรมแดน ธรรมชาติจากระดับท้องถิ่นเป็นองค์ความรู้ชุดหนึ่งที่ถ่ายทอดแนวคิดการเป็นรูปแบบการบริหารจัดการและการปกครองที่ดีผ่านกระแสโลกาภิวัตน์ ในลักษณะของแนวทางการจัดการที่สามารถดำรงอยู่ได้ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ การบริหารจัดการท้องถิ่นจึงต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทให้สอดคล้องกับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์เอง โดยการให้ความสำคัญกับพลเมืองควบคู่กับการบริหารจัดการที่ดี

### การสร้าง (การทำให้เป็น) ประชาธิปไตย (Democratization)

เมื่อโลกาภิวัตน์ได้กลายเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้ชาวโลกได้เรียนรู้ประชาธิปไตย แนวคิดนี้จึงมีการแพร่หลาย พร้อมกับมีการเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยอย่างหลากหลายรูปแบบในหลายประเทศ โดยประเทศต่างๆ ที่กำลังพัฒนามีทิศทางของการยอมรับการทำให้เป็นสังคมประชาธิปไตยเพื่อสร้างพื้นที่ให้เกิดการยอมรับจากนานาประเทศมากขึ้น ว่าด้วยสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ตั้งจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของปัจจัยที่สำคัญ 3 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจการตลาด (Market Economy) ด้านสถาบันของรัฐที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic Public Institutions) และองค์กรที่ไม่ใช่

ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น : มุมมองด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น

ของรัฐ (NGOs) โดยที่ความสำเร็จของรัฐอยู่ที่คุณภาพของการให้บริการและความร่วมมือของทั้งสามภาคส่วน นั้นหมายความว่า การพัฒนาประชาธิปไตยต้องดำเนินไปด้วยกัน มีการบูรณาการร่วมกัน ในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยเป็นแนวคิดสำคัญของธรรมาภิบาลที่ต้องการสร้างกระบวนการต่าง ๆ ตามแนวทางเดินของประชาธิปไตย ทั้งในแง่ของการเสริมอำนาจในการตัดสินใจประชาชน (Empowerment) การสร้างเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างฉันทามติในการบริหารจัดการท้องถิ่น และการมีความรับผิดชอบของรัฐที่มีต่อประชาชน (Accountability) แนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตยจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อแนวคิดธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น และมีอิทธิพลต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่นอีกประการหนึ่ง

### แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ในอดีตรัฐมีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะให้กับสังคม ดังเช่นแนวคิดรัฐสวัสดิการที่ดูแลทุกอย่างของประชาชนภายในรัฐ ดังเช่นสำนวนเด่นที่เข้าใจได้ง่ายของ Pierson และ Castles ที่ว่ารัฐดูแลสวัสดิการของประชาชนโดยเริ่มดูแลตั้งแต่เปลถึงโลงศพ “From the cradle to the grave” (Saito, 2008) หรือหมายถึงดูแลตั้งแต่เกิดจนตาย อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามแนวคิดแบบนี้แล้ว สิ่งที่รัฐจัดการให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันนั้น อาจจะไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในลักษณะที่มีความต้องการเฉพาะด้านที่มีความแตกต่างจากผู้อื่นด้วยความแตกต่างด้านพื้นที่ วัฒนธรรม วิถีชีวิต อัตลักษณ์เฉพาะ ความจำเป็นของการกระจายอำนาจตามแบบประชาธิปไตย (Democratic Decentralization) เป็นประชาธิปไตยแบบเชิงลึกในการเปิดพื้นที่การกระทำของภาคส่วนสาธารณะและประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะในประเด็นด้านการวางแผน (Saito, 2008) เพราะการวางแผนอย่างไร การดำเนินการและผลที่ได้รับก็จะเป็นไปตามการตัดสินใจ การวางแผนอันเป็นกระบวนการแรกเริ่มของการพัฒนาประชาธิปไตย สำหรับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Development) การกระจายอำนาจยังเป็นแนวทางการลดปัญหาความยากจน โดยจัดทำบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่มีการปฏิรูปด้านการกระจายอำนาจ

(Decentralization Reforms) ที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่เรียกกันว่าธรรมาภิบาล (Governance)

อันที่จริงแล้วการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่ต้องการให้รัฐมีทั้งความเป็นประชาธิปไตย (Democratic) และมีการพัฒนา (Developmental) เพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตย ในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยก็มีการกระจายอำนาจที่เป็นกลไกหนึ่งของการนำไปสู่เป้าหมายนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับท้องถิ่น

โดยสรุป ทั้ง 3 แนวคิดข้างต้นจึงต่างมีบริบทที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยเชื่อมโยงไปสู่การสร้างธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น ทั้งจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมสู่สังคมโลกาภิวัตน์ที่มีความซับซ้อนที่ต้องการความร่วมมือในกระบวนการของการวางแผนและปฏิบัติการร่วมกัน ซึ่งต้องอาศัยบทบาทสำคัญจากประชาชนในการร่วมกันแก้ปัญหาและพัฒนาโดยอาศัยกระบวนการกระจายอำนาจที่จะทำให้ประชาชนได้เข้าสู่การมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจเพื่อร่วมสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการบริหารจัดการท้องถิ่น ซึ่งจะนำเสนอให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างการเปลี่ยนแปลงเพื่อการบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างไร

### ส่วนที่ 3 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) เป็นแนวคิดหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตย โดยในช่วงศตวรรษที่ 20 (ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา) เป็นช่วงเวลาการเติบโตของแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในลักษณะของการกระจายอำนาจที่เน้นการมีส่วนร่วม (Participatory Decentralization) เมื่อสถาบันส่วนใหญ่ทั้งภาคส่วนรัฐ และ NGOs เชื่อมั่นว่าวิธีการวางแผนที่ดีและเป็นแนวทางที่สร้างสมดุลระหว่างรัฐและประชาชนควรมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อแทนที่การวางแผนที่ขาดการวิพากษ์ (Uncritical Approach) ตัวอย่าง ในประเทศอินเดีย พบว่าการกระจายอำนาจแบบที่เน้นการมีส่วนร่วมไม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างสอดคล้องกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) หรือ โครงสร้าง

การตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized Structure of Decision Making) โดยผู้เขียนเห็นว่านั่นเป็นนัยหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนและโครงสร้างการตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจมีปัญหาบางประการต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ทั้งประชาธิปไตยและประสิทธิภาพของการบริหารจัดการควรมีทั้ง 2 ส่วนควบคู่กัน คือ การมีส่วนร่วม (Participation) และการมีตัวแทน (Representative) ด้านหนึ่งและการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจอีกด้านหนึ่งที่มีการกระจายอำนาจ (Distribution of powers) และความรับผิดชอบ (Responsibilities) และการใช้ทรัพยากรที่แตกต่างกันระหว่าง 2 ระดับเพื่อให้กลไกประชาธิปไตยทำงานได้เต็มศักยภาพมากที่สุด ขอยกตัวอย่างสำหรับในประเทศไทยเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมในการวางแผน ซึ่งถือว่าเป็นงานด้านการกำหนดวิสัยทัศน์และนโยบายที่ท้องถิ่นจะกำหนดอย่างไร โดยมีขั้นตอนซึ่งอาจปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา โดยมีขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้ 1) ระบุปัญหาหรือความต้องการการพัฒนาของประชาชนในท้องถิ่นโดยการแสดงความคิดเห็น (Village Assemblies) 2) ผู้ที่มีส่วนร่วมใน Village Assemblies ควรมีครอบคลุมทั้งผู้หญิง ผู้มีส่วนร่วมทางสังคม และผู้มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ หรือการวางแผนพัฒนาโครงการ ต้องการการมีส่วนร่วมจากหลากหลายรูปแบบ (Technical Input) เช่น การอภิปราย เริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การคาดการณ์ความเป็นไปได้ การนำไปปฏิบัติ การวัดผล

Creighton (2005) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ว่าหมายถึงกระบวนการที่ความกังวล ความต้องการ และคุณค่าของประชาชน ได้รับการบูรณาการในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ผ่าน กระบวนการสื่อสารและการสร้างปฏิสัมพันธ์ โดยมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน” (Creighton, 2005) แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการมีส่วนร่วมของกลุ่มประชาชนที่เผชิญปัญหาคล้าย ๆ กัน ตระหนักรู้ถึงปัญหา และร่วมมือกันแก้ปัญหา เป็นบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะที่เป็น “พลเมือง” มากกว่าบทบาทอย่างเป็นทางการ จึงมีความแตกต่างจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งหมายความรวมถึงตั้งแต่ผู้ให้นโยบาย ผู้ดำเนินนโยบาย และผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งอาจจะเป็นทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง

และโดยอ้อม และมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ต้องกระทำตามบทบาทอย่างเป็นทางการ โดยมีกระบวนการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่าเป็นใครหรือกลุ่มคนใดบ้าง แต่จะแตกต่างกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (People) ตรงที่การเข้ามามีส่วนร่วม นั้นหมายความว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ก็ได้ (หากได้รับการวิเคราะห์ว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ อย่างไรก็ตามเมื่อประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ เมื่อเกิดความตระหนักและต้องการร่วมมือกันเพื่อตัดสินใจกระทำบางสิ่งบางอย่างกับประเด็นนั้น ๆ ก็จะพัฒนาบทบาทของตนเองเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ในการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจึงอาจจะมาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้วก็ได้ โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและสภาพแวดล้อมที่แวดล้อมที่มีต่อการมีส่วนร่วมในธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น (Graham, Amos, & Plumptre, 2012) คือการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคส่วนที่เป็นรัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม ภายใต้บริบทสภาพแวดล้อมทางด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และเทคโนโลยี ด้วยเหตุนี้ ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่นในด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความแตกต่างกันได้ท่ามกลางบริบทที่แตกต่างกัน ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารจัดการท้องถิ่นต่างกัน ตัวอย่างเช่น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ภายใต้สังคมท้องถิ่นที่ประชาชนมีการตื่นตัวด้านเทคโนโลยี การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงกระทำได้หลากหลายผ่านสื่อทางเทคโนโลยี เช่น การแสดงความคิดเห็นของประชาชนผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์ เป็นต้น ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทเช่นนี้ย่อมที่จะมีกระบวนการการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกับบริบทที่แตกต่างกันได้ ทั้งนี้อาจจะขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์หลักๆ เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นดังนี้แล้วจึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีระดับที่ต่างกัน ซึ่งต้องทำความเข้าใจถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อที่จะสร้างจุดเริ่มต้นและพัฒนาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ต่อไป

### ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Spectrum of Public Participation)

บทบาทการบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นบทบาทหลักของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งบางคนมองอาจมองว่าไม่ใช่หน้าที่ของประชาชน



ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น : มุมมองด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น

แต่เป็นหน้าที่ของพนักงานของท้องถิ่น จึงทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ทั้งนี้อาจจะเกิดขึ้นด้วยหลากหลายปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมแตกต่างกัน แต่ผู้เขียนจะขอเสนอให้เห็นภาพของระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยไม่ได้พิจารณาว่าจะมีปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนบ้าง โดยนำเสนอตามแนวทางข้อเสนอของสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association for Public Participation : IAP2) ซึ่งได้เสนอระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้จำนวน 5 ชั้น (International Association for public participation, 2012) ปรากฏดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	เป้าหมายของการมีส่วนร่วม	ข้อผูกพันต่อประชาชน	ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วม
ให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform)	เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและสร้างความเข้าใจประเด็นปัญหาทางเลือกและทางเลือก	การยึดมั่นในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน	- เว็บไซต์ - เอกสารสิ่งพิมพ์ - การจัดวันเยี่ยมชมสถาบัน เป็นต้น
รับฟังความคิดเห็น (Consult)	เพื่อได้รับข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อวิเคราะห์ทางเลือกและการตัดสินใจ	การรักษาการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนพร้อมกับรับฟังความคิดเห็น ข้อกังวล ความต้องการ และจะนำข้อมูลไปใช้ประกอบการตัดสินใจ	- การรับฟังความคิดเห็น - การสำรวจความคิดเห็น - การจัดเวทีสาธารณะ
เข้ามามีบทบาท (Collaboration)	เพื่อร่วมทำงานโดยตรงกับประชาชนเพื่อสร้างความมั่นใจกับประชาชนว่าความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะได้รับการพิจารณา	การร่วมทำงานกับประชาชนโดยตรงเพื่อสร้างความมั่นใจต่อข้อเสนอ ข้อกังวล ความต้องการ และจะนำข้อมูลไปใช้ประกอบการตัดสินใจ	- การประชุมเชิงปฏิบัติการ - การประชาพิจารณ์

ระดับการมีส่วนร่วม ของประชาชน	เป้าหมายของ การมีส่วนร่วม	ข้อผูกพันต่อประชาชน	ตัวอย่างเทคนิคการ มีส่วนร่วม
สร้างความร่วมมือ (Collaboration)	เพื่อเป็นหุ้นส่วนกับ ประชาชนในทุกชั้น ตอนของการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือกและ แนวทางแก้ไข	การนำข้อเสนอของ ประชาชนที่มีต่อการ กำหนดทางเลือกให้มาก ที่สุดไปสู่การตัดสินใจ	- คณะกรรมการ ที่มีฝ่ายประชาชน มีส่วนร่วม - การสร้างฉันทามติ - การตัดสินใจแบบ มีส่วนร่วม
เสริมพลังอำนาจ (Empowerment)	เพื่อมอบอำนาจสูงสุด ให้ประชาชนเป็นผู้ ตัดสินใจ	การนำผลการตัดสินใจ ของประชาชนไปสู่การ ปฏิบัติ	- คณะกรรมการการ ตัดสินใจโดยประชาชน - การมอบอำนาจการ ตัดสินใจแก่ประชาชน

**หมายเหตุ** ปรับการนำเสนอจากสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน  
(International Association for Public Participation : IAP2)

จากตารางที่ 1 ที่แสดงให้เห็นถึงระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ได้แสดงไว้ 5 ชั้น ที่เป็นกระบวนการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยการ  
มีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ จะต้องเริ่มจากชั้นพื้นฐานก่อน คือ ชั้นที่ 1 ชั้น  
ให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งประชาชนจะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐเพื่อที่จะรับทราบ  
ข้อมูล ข้อเท็จจริง ปัญหา และแนวทางการดำเนินนโยบาย เป็นต้น เมื่อประชาชน  
มีส่วนร่วมในชั้นนี้แล้ว จึงเป็นบันไดที่จะนำไปสู่การตัดสินใจว่าจะเข้าสู่ในกระบวนการต่อ  
ไปหรือไม่ คือ ชั้นรับฟังความคิดเห็น ชั้นเข้ามามีบทบาท ชั้นการสร้างความร่วมมือ  
และชั้นการเสริมพลังอำนาจซึ่งเป็นชั้นสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ทั้งนี้ ระดับชั้นการมีส่วนร่วมจะมีความแปรผันกับจำนวนผู้เข้ามามีส่วนร่วมหรือประชาชน  
หมายความว่า ระดับชั้นการมีส่วนร่วมในระดับต่ำ จำนวนผู้เข้ามามีส่วนร่วมจะมีจำนวนสูง  
ในขณะที่ระดับชั้นการมีส่วนร่วมในระดับสูง จำนวนผู้เข้ามามีส่วนร่วมจะต่ำ

แต่ทุกระดับชั้นก็มีความสำคัญและปัจจัยการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย โดย Creighton, (2005) ได้กล่าวว่าปัจจัยสำคัญหนึ่งที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพ นั้น ได้แก่ การได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกและผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจตามมาเพื่อประกอบการตัดสินใจได้ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายครอบคลุมมากกว่ากระบวนการให้ความรู้ ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ต่อสาธารณชนเพียงด้านเดียว แต่ประเด็นสำคัญคือ เป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการให้ข้อมูล ข่าวสารที่ครอบคลุมต่อสาธารณชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบาย กิจกรรม และโครงการพัฒนา สามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา นำไปสู่กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building) เพื่อหาแนวทางในการจัดการกับปัญหาและสร้างการยอมรับจากทุกฝ่าย ซึ่งประชาชนจะมีส่วนร่วมในระดับใด มากน้อยเพียงใดนั้น ต้องพิจารณาที่กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยรัฐนั้นว่ามีแนวทางที่เหมาะสมหรือไม่ ซึ่งกระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการการตัดสินใจของรัฐเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของรัฐมีเป้าหมาย โครงสร้าง และกระบวนการที่ชัดเจน

### กระบวนการสร้างมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จ ไม่เพียงแต่เข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อสร้างกระบวนการความชอบธรรมให้กับการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น แต่การเข้าไปมีส่วนร่วมจะต้องแสดงให้เห็นถึงการได้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจ ก่อนที่ผู้ดำเนินกระบวนการจะชักชวนใคร หรือหน่วยงานใดให้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจใด ๆ นั้นจำเป็นที่จะต้องสร้างความมั่นใจว่าบุคคลเหล่านั้นได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็น การโต้แย้งและการอภิปรายอย่างมีคุณค่าโดยที่ผลของการมีส่วนร่วมของพวกเขาต้องมีประโยชน์มีอิทธิพลและต้องถูกบูรณาการในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอย่างเหมาะสม โดย Creighton ได้เสนอแนวทางในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ชั้น (Creighton, 2005) ได้แก่

ขั้นที่ 1 การวิเคราะห์การตัดสินใจ (Decision Analysis) ขั้นตอนนี้สำคัญโดยเฉพาะการตัดสินใจว่าใครจำเป็นที่จะอยู่ในคณะทำงานด้านการวางแผน ขั้นตอนนี้ประกอบด้วยวิเคราะห์องค์ประกอบ สภาพแวดล้อมของการตัดสินใจใด ๆ ที่กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นจะถูกจัดทำขึ้น เงื่อนไขในการตัดสินใจที่จะดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การตัดสินใจนั้นมีผลกระทบต่อสาธารณชนในวงกว้างเพียงใด การตัดสินใจนั้นส่งผลกระทบต่อในวงกว้างและรุนแรงหรือไม่ ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์บางคนหรือกลุ่มคนที่อยู่เดิม การตัดสินใจนั้นมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีความขัดแย้งอยู่ก่อนแล้ว และความจำเป็นเพื่อให้มีการสนับสนุนต่อผลการตัดสินใจอย่างไร

ขั้นที่ 2 การวางแผนกระบวนการ (Process Planning) ขั้นตอนนี้เกี่ยวกับการกำหนดกิจกรรม และเทคนิคการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ ค้นหา เทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมที่สุดในการประยุกต์ใช้ในการแต่ละขั้นของกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมการมีส่วนร่วมกับขั้นตอนการตัดสินใจ รวมถึงการกำหนดผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ได้รับผลกระทบจาก การตัดสินใจนั้น ๆ สถานที่ในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ

ขั้นที่ 3 การปฏิบัติตามแผน (Implementation Planning) ขั้นตอนนี้เป็นการนำแผนการที่กำหนดไว้ทั้งหมด หรือกิจกรรมการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ไปปฏิบัติจริง และประเมินผล ตลอดจนการนำข้อมูลที่ได้จากการมีส่วนร่วมนั้นไปใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงต้องอาศัยการวางแผนเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการที่ดีในกระบวนการแรก เพื่อให้กระบวนการที่สองและสามสามารถดำเนินการได้สอดคล้องกันและบรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้ Satio ได้รวบรวมข้อสังเกตการมีส่วนร่วมโดยทั่วไปว่าการมีส่วนร่วมจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับภูมิภาคต่างๆ บางพื้นที่มีส่วนร่วมน้อย บางพื้นที่มีส่วนร่วมมาก ซึ่งโดยทั่วไปการมีส่วนร่วมจะมีน้อยในพื้นที่เมือง (Urban Area) ขึ้นอยู่กับภารกิจและขั้นตอนของกระบวนการวางแผน การมีส่วนร่วมจะมีมากที่สุด ในกระบวนการเลือก หรือกำหนดนโยบาย แต่จะมีน้อยในกระบวนการนำไปปฏิบัติ และการติดตามตรวจสอบ นอกจากนี้ แนวทางของกระบวนการมีส่วนร่วมทางด้านสังคม และเศรษฐกิจของกลุ่มคนชายขอบมักจะถูกกลืนเลย รวมทั้งกลุ่มผู้หญิง กลุ่มชนเผ่าต่าง ๆ

ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น : มุมมองด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น

แม้ว่าจะมีการกำหนดการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการก็ตาม ซึ่งประเด็นหลังนี้ควรมีการพัฒนา รูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนเหล่านี้ให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น (Saito, 2008)

## บทสรุป

บทความวิชาการ เรื่อง ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น : มุมมองด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอข้อมูลในเชิงสำรวจเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น บริบทสำคัญบางประการที่ส่งผลต่อแนวคิดธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น และองค์ความรู้ด้านแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่สามารถนำไปต่อยอดองค์ความรู้เพิ่มเติมได้ แต่ยังคงมีประเด็นที่มีความน่าสนใจและมีความท้าทายทั้งต่อภาครัฐและภาคประชาชนในการสร้างธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่นท่ามกลางสังคมแห่งการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นที่มีพื้นฐานการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่กระทำผ่านกลไกสถาบันและกระบวนการต่าง ๆ อันสอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตยการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นทั้งนี้ผู้เขียนมีความคาดหวังว่าธรรมาภิบาลท้องถิ่นจะถูกบูรณาการไปเป็นส่วนสำคัญหนึ่งในการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น แม้ว่าย่างคงต้องมีการขยายองค์ความรู้ แนวคิด แนวทาง กระบวนการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย เพื่อสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ซึ่งเป็นเป้าหมายย่อย ๆ ต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม

## เอกสารอ้างอิง

- ดำรงค์ วัฒนา. (2556). ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการ  
มาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (ออนไลน์) สืบค้นได้จาก[http://  
www.local.moi.go.th/webst/Article.pdf](http://www.local.moi.go.th/webst/Article.pdf) เมื่อ 3 มกราคม 2556.
- Bevir, M. (2010). **Democratic governance**. USA. : Princeton University Press.

- Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practise : A Cross-Disciplinary Approach*. UK : Palgrave macmillion.
- Creighton. (2005). *The public participation Handbook : Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. USA : Jossey – Bass.
- Graham, J., Amos, B., & Plumpre, T. (2012). *Principle of Good Governance in the 21 Century*. [online] Retrieved 18 December, 2012, from [http://www.ops-oms.org.pa/drupal/SCMDSS/2%20WCSDH%20Discussion%20Paper%20resources/1%20Governance/IOG\\_Principle\\_for\\_good\\_governance\\_UNDP\\_PolicyBrief15\\_2003.pdf](http://www.ops-oms.org.pa/drupal/SCMDSS/2%20WCSDH%20Discussion%20Paper%20resources/1%20Governance/IOG_Principle_for_good_governance_UNDP_PolicyBrief15_2003.pdf)
- International Association for public participation. (2012). *IPA2 spectrum of public participation*. [online] Retrieved 25 December 2012, from [http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum\\_vertical.pdf](http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf)
- Satio, Fumihiko. (2008). *Foundations for Local Governance Decentralization in Comparative Perspective*. Japan : Physica-Verlag Heidelberg.
- Shah, Anwar. (2006). *Local Governance in Developing Countries*. Washington, DC. : World Bank.
- UNDP. (2002). *Overview of Decentralization Worldwide : A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development Paper presented at the International Conference on Decentralisation Federalism : The Future of Decentralizing States?* Manila, Philippines.
- UNDP. (2012). *Local Governance, Human Rights Based Approach and Gender Mainstreaming in the Context of Europe and the CIS*. Retrieved 19 December, 2012, from <http://hrba.undp.sk/index.php/introduction/local-governance-human-right-based-approach-and-gender-mainstreaming-in-thecontext-of-europe-and->

ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น : มุมมองด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น

the-cis/182-local-governance-

World Bank. (2012). **Governance**. Retrieved 20 December, 2012, from <http://www.worldbank.org/>

World Bank. (2013). **Sub - Saharan Africa – from Crisis to Sustainable Growth : A long term Perspective study**. Retrieve January 5, 2013, Along term Perspective study. Retrieve January 5, 2013, from [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830\\_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf)

