Management # 37

การมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาองค์กร*

ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์**

ปีเตอร์ เซงเก้ (Peter M. Senge) ได้กล่าวไว้ในบทความ “การนำองค์กรแห่งการเรียนรู้” (Leading Learning Organizations) ว่า เรามักจะได้ยินคำพูดที่คุ้นเคยต่อไปนี้เสมอๆ ว่า “การเปลี่ยนแปลงจะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้เลย ถ้าไม่เกิดจากแรงผลักดันจากเบื้องบน” หรือ “เรายังไม่ควรจะเริ่มถ้ากรรมการผู้จัดการใหญ่ หรือ ท่านผู้ใหญ่ยังไม่ลงมาร่วมด้วย” หรือ “ไม่มีทางหรอก*ที่จะเกิดขึ้น ถ้าผู้บริหารระดับสูงไม่สนใจ” แต่ปีเตอร์ เซ็งเก้ ได้เสนอว่า อาจจะมีหลักฐานยืนยันของคำกล่าวดังกล่าว แต่ ปีเตอร์ก็ท้าทายว่า “เราต้องปรับเปลี่ยนองค์กรของเราจากระบบราชการ (Bureaucratic system) ที่อุ้ยอ้ายไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ ปีเตอร์ เซ็งเก้ ยังท้าทายต่อไปว่า เราลองมาพิจารณามุมมองที่ต่างไปดูสิว่า “การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นได้น้อยมากถ้ามันเกิดจากแรงผลักดันจากข้างบน” เซ็งเก้ได้อ้างถึงผู้บริหารระดับสูงหลายคน เช่น ฟิล คาร์รอล (Phil Carrol) แห่งบริษัท น้ำมันเชลล์ออยล์ ที่พูดว่า “เมื่อผมได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ ทุกคนคิดว่า ‘ฟิลล์ จะบอกเราว่าเขาต้องการให้เราทำอะไร’ แต่เชื่อไหมผมยังไม่ได้รู้เลย และถ้าผมรู้มาก่อนมันอาจจะนำไปสู่ความหายนะก็ได้” ส่วนผู้บริหารระดับสูงอีกคน คือ ริช เทียร์ลิงค์ (Rich Tearlink) กรรมการผู้จัดการใหญ่ของบริษัท ฮาร์ลี่-เดวิดสัน ได้พูดว่า “ใครก็ตามที่คิดว่ากรรมการผู้จัดการหรือผู้บริหารระดับสูงจะสามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ คงจะคิดผิดพลาดไปแล้ว” ผู้บริหารอีกท่านหนึ่ง คือ บิล โอ ไบรอัน (Bill O’Brian) แห่งบริษัทประกัน แฮงค์โอเวอร์ อินชัวรันซ์ ได้กล่าวถึง บรรยากาศแห่งการทำงานภายในองค์กรว่า “....เราไม่ได้ต้องการพฤติกรรมใหม่ๆ แต่เราต้องการพฤติกรรมใหม่ที่มีเหตุมีผลที่ถูกต้อง เพราะว่าคนเราเชื่อใน “ความเปิดเผย” “คุณธรรม” และระบบคุณค่าอื่นๆ ที่นำไปสู่บรรยากาศของการทำงานที่อบอุ่นสร้างสรรค์ คุณค่าเหล่านี้จะมีคุณค่าจริงเมื่อเรามีส่วนร่วมในการเลือกโดยสมัครใจ” ซึ่งตรงนี้ ปีเตอร์ เซ็งเก้ ได้เน้นให้เห็นถึงความแตกต่างๆระหว่าง “การยอมยอมตาม” (compliance) และ “การยอมรับ” (Commitment) และพบว่าหากจะให้เกิดการยอมรับแล้วล่ะก็ การใช้อำนาจตามระบบแบบราชการ (Hierarchical authority) มีปัญหา ปีเตอร์ เซ็งเก้ยังบอกถึงอีกสาเหตุหนึ่งของการใช้การบริหารจากบนลงล่าง ก็

---

* บรรยายในการสัมมนานายจ้างและลูกจ้างภาครัฐวิสาหกิจ เรื่อง “ระบบทวิภาคีกับการแก้ปัญหาแรงงานในรัฐวิสาหกิจ วันที่ 6-8 มีนาคม 2546 โรงแรมพัทยา เซนเตอร์ เมืองพัทยา ชลบุรี จัดโดย กองรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

** ผู้อำนวยการศูนย์สันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

คือมักจะก่อให้เกิดปัญหาแรงต้านทำให้องค์กรเดินถอยหลังมากกว่าเดินหน้าไป โดยสรุปจะเห็นว่าแนวคิดสองทางที่สวนทางกันอยู่ ต้องหาทางมาปรับเพื่อให้องค์กรเดินหน้าพัฒนาไป

ในยุคของการเปลี่ยนแปลงจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ที่กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมที่อยู่ในหลายๆ มาตรา จำเป็นต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของการทำงาน จากเดิมที่ผู้ที่มีอำนาจจะโดยการแต่งตั้งหรือได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนให้ไปทำการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับประเทศหรือในองค์กรต่างๆ ซึ่งแต่เดิมถือว่าได้รับฉันทานุมัติหรือโอนอำนาจไปให้ตัดสินอะไรก็ได้โดยเชื่อว่าจะสามารถตัดสินได้อย่างถูกต้องชอบธรรม ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยกระบวนการที่จะตัดสินอะไรก็แล้วแต่ หากมีผลกระทบต่อประชาชนต่อสิ่งแวดล้อม ต่อสิทธิของบุคคล ของชุมชน จะต้องคำนึงถึงและจะต้องปรึกษาหารือก่อน กระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาไม่ว่าจะพัฒนาองค์กร พัฒนาท้องถิ่น หรือพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นจะต้องเข้าใจหลักของการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน

หลักของการมีส่วนร่วมในความหมายของการบริหารจัดการจะมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับ “การตัดสินใจ” นั่นคือ การมีส่วนร่วมนั้นๆ ได้นำไปสู่การตัดสินใจใดๆ อย่างมีคุณค่าและอย่างชอบธรรมหรือไม่ ซึ่งในภาษาอังกฤษจะใช้คำว่า “Meaningful Participations” คือ การมีส่วนร่วมนั้นๆ ทำขึ้นหรือวางระบบขึ้น ไม่ใช่เพียงเพื่อว่าได้จัดทำให้มีแล้วเท่านั้น แต่การมีส่วนร่วมนั้นๆ ได้นำไปสู่การพิจารณา ตัดสินใจ หากสมเหตุสมผล ต้องมีความชอบธรรมก็นำไปปฏิบัติ หากผู้มีอำนาจ คิดว่าไม่เหมาะสมก็จะต้องอธิบายได้โดยมีมาตรฐานแห่งความชอบธรรม (Legitimacy) ในการตัดสินใจนั้นๆ ที่สังคมส่วนใหญ่ยอมรับได้ ที่อาจจะขัดกับผลของการมีส่วนร่วม

หากจะดูแผนภูมิของการมีส่วนร่วม (ดูแผนภูมิการมีส่วนร่วม : Participation continuum) จะเห็นว่ามีตั้งแต่น้อยที่สุดของการมีส่วนร่วม คือ “แจ้งเพื่อทราบ” นั่นคือ ตัดสินใจแล้วมาแจ้งให้ทราบ เช่น ตัดสินใจว่าทาสีตึกที่ทำงานใหม่ ก็มาแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่ทำงานอยู่ทราบ กรณีการตัดสินใจแล้วแจ้งเพื่อทราบโดยไม่มีปัญหา แต่กรณีที่มีการตัดสินใจแล้วมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็ควรจะต้องมี “การปรึกษาหารือ” ก็ถือว่าการมีส่วนร่วมสูงขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง คือรับฟังความคิดเห็นก่อนตัดสินใจ วิธีการที่ได้ยินบ่อยๆ ในกระบวนการนี้ก็คือ “การทำประชาพิจารณ์” หรือ “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนี้ ควรจะต้องทำตั้งแต่เริ่มคิด เริ่มตระหนักในปัญหาด้วยซ้ำไป เช่น ตระหนักว่ามีปัญหาเรื่องจำนวนขยะที่เพิ่มขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องหาที่ทิ้งขยะ ให้มามีส่วนร่วมในการมาคิดหาวิธีการแก้ปัญหาร่วมกัน กระบวนการและเครื่องมือที่จะมาใช้แก้ปัญหานี้ ก็มีตั้งแต่ จัดเวทีคุยกันในกลุ่มเล็ก เคาะประตูบ้าน ใช้แบบสอบถาม แล้วประมวลแลกเปลี่ยนข้อมูลนำเสนอผู้มีอำนาจเพื่อตัดสินใจ การตัดสินใจก็ต้องฟังประเด็นต่างๆ และตอบทุกประเด็น พิจารณาทุกประเด็น การตัดสินใจก็ต้องมีคุณธรรมและเป็นที่ยอมรับได้ หากไม่ทำกระบวนการมีส่วนร่วมเหล่านี้ แต่มาทำ

เพียงวิธีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการครั้งเดียวหรือสองครั้ง ก็จะเกิดเป็นปัญหา เพราะกลายเป็นเวทีที่แต่ละฝ่าย คือ ฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้านมาแสดงจุดยืน ตอกย้ำความเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย มายืนยันว่าฉันถูก เธอผิด เวทีนี้จึงมักจะไม่ใช่เวทีแห่งการมาพูดคุยกัน

เวทีที่น่าจะเหมาะสมกว่าของการมีส่วนร่วม หากมีข้อขัดแย้งกัน มาก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความประสงค์ที่จะมีส่วนร่วมมากๆ กรณีดังกล่าวนี้ จะใช้เพียงการปรึกษาหารือ หรือการรับฟังความคิดเห็น เฉยๆ จะไม่เหมาะสม จำเป็นต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมที่ระดับสูงกว่า คือ การร่วมเจรจาหาข้อยุติ (Negotiation) หรือ เจรจาโดยมีคนกลางกำกับกระบวนการ (Mediation) คนกลางที่มากำกับกระบวนการไม่มี อำนาจและหน้าที่ในการตัดสินใจ ผู้ที่จะตัดสินใจคือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย หรือคู่เจรจา โดยกระบวนเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดที่ทุกๆ ฝ่ายพอใจ ส่วนกระบวนการมีส่วนร่วมระดับสูงสุด คือ การลงประชามติ นั้นแม้จะดูดีที่แต่ละคนสามารถลงมติ แต่ละคนทีละคนได้ แต่การลงมติลงได้เพียง “ใช่” หรือ “ไม่ใช่” หรือ “เอา” หรือ “ไม่เอา” ซึ่งอาจจะยิ่งก่อให้เกิดความขัดแย้ง ความแตกแยกขึ้นอีก ถ้าสังคมยังไม่เข้าใจกระบวนการประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

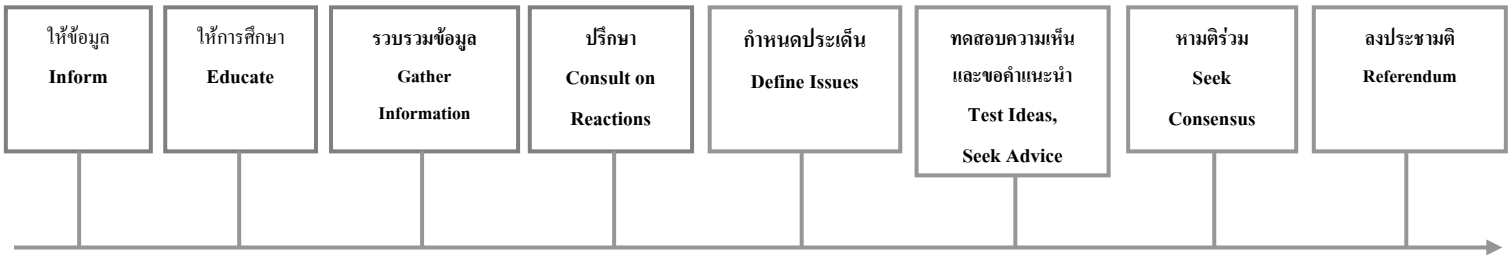
“กระบวนการมีส่วนร่วม” เป็นกระบวนการที่จะกระจายอำนาจจากผู้มีอำนาจที่แต่เดิมมักจะใช้<u>อำนาจเหนือ</u> (Power over หรือ Power against) ตามทฤษฎี ผู้มีอำนาจจะชอบที่จะใช้อำนาจเหนือ เช่น แม่ซึ่งมีอำนาจมากกว่าลูก ก็มักจะใช้อำนาจเหนือลูก สั่งให้ลูกกลับบ้านก่อนค่ำ มาถึงวันหนึ่งลูกซึ่งโตขึ้นมาเป็นหนุ่มเป็นสาวแล้ว ก็จะขอกลับบ้านดึก เพราะจะไปงานวันเกิดเพื่อน แม่ก็ยังใช้อำนาจเหนือให้กลับบ้านภายในหกโมงเย็น ถามว่าลูกสาวจะยังเชื่อและปฏิบัติตามไหม ตามทฤษฎีแล้ว หากผู้มีอำนาจยิ่งใช้อิทธิพลเหนือไปเรื่อยๆ อำนาจนั้นๆ ก็จะใช้ไม่ได้ เพราะอำนาจที่มีหรือไม่มีนั้น ไม่ใช่ว่าเรา “มี” หรือ “ไม่มี” “อำนาจ” อย่างเดียว แต่อยู่ที่คนอื่นๆ ที่อยู่รอบข้างหรือที่เราใช้อำนาจเหนือเขานั้น เขามองว่าเราเหมาะสมที่จะมีอำนาจเหนือหรือไม่ ซึ่งบางครั้งสำคัญกว่าด้วยซ้ำไป ฉะนั้นแทนที่แม่จะใช้อำนาจเหนือ หันมาใช้<u>อำนาจร่วมกับ</u> (Power with) ลงมาพูดคุยกับลูก หาทางออกที่ดีกว่าแทนการสั่งอย่างเดียว ลูกก็จะยินดีปฏิบัติและเชื่อฟังแม่ต่อไป

การทำงานแบบมีส่วนร่วมนั้นไม่ว่าจะเป็นระดับครอบครัว ระดับโรงเรียน ระดับชุมชน ระดับองค์กร หรือระดับประเทศนั้นว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนทัศน์ปัจจุบัน เพราะจะช่วยให้ผู้มีส่วนร่วมเกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของ (Ownership) และจะทำให้ผู้มีส่วนร่วมหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้น ยินยอมปฏิบัติตาม (Compliance) และรวมถึงตกลงยอมรับ (Commitment) ได้อย่างสมัครใจ เต็มใจ และสบายใจ ได้มีการดำเนินการแก้ปัญหาความไม่เรียบร้อยในห้องเรียนโดยกระบวนการมีส่วนร่วม หลังจากพยายามด้วยวิธีการใช้ไม้เรียว ใช้กฎกติกาที่ครูอาจารย์ออกกฎหรือวางระเบียบให้นักเรียนปฏิบัติ แต่การยอมรับก็ยังไม่ได้ผลดีนัก ครูประจำชั้นได้ชวนนักเรียนในห้องให้ร่วมกัน “ตระหนัก” ถึงปัญหาในห้องเรียน เช่น ความสกปรก การแต่งกายนักเรียน การไม่มีระเบียบในห้องเรียน ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมที่จะวางกติกากันเอง จนในที่สุดได้ระเบียบปฏิบัติ

ประจำห้องที่ครูรับ เอามาจัดพิมพ์ติดไว้ในห้อง ปรากฏว่าได้รับการยอมรับและการปฏิบัติตามอย่างดีกว่ากฎกติกาที่ครูกำหนดกติกานั้น ตัวอย่างเช่นนี้ เป็นตัวอย่างที่สามารถจะนำไปใช้ในองค์การหรือรัฐวิสาหกิจที่จะสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่จะเป็นเครื่องมือของการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพต่อไป

<u>กระบวนการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง</u>

การให้ข้อมูล Information → การปรึกษาหารือ Consultation → การเจรจาไกล่เกลี่ย Negotiation



เสนอโครงการ Position Papers

รายงานสรุป Written Briefs

สำรวจความเห็น Opinion Surveys

เปิดเวทีอภิปราย Discussion Forums

ประชาพิจารณ์ Public Hearing

ประชุมปฏิบัติการ Workshop

ใช้กลุ่มงาน Task Groups

คณะกรรมการที่ปรึกษา Advisory Committees

กระบวนการมีส่วนร่วม Joint Processes

เพิ่มความคาดหวัง

เพิ่มการยอมรับ