

แนวทางในการแก้ปัญหา : บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน
(NON GOVERNMENT ORGANIZATION)

อรรถจักร สัตยานุรักษ์

มนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เป็นเรื่องที่ยากลำบากอย่างมากทีเดียวที่จะกล่าวถึงการพัฒนาแนวคิดและขบวนการขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) อย่างละเอียด เพราะในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา องค์กรพัฒนาเอกชนหรือเราอาจจะเรียกได้ว่าเป็นขบวนการเคลื่อนไหวสังคมแนวใหม่ (new social movement) ที่ไม่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการนั้น ขยายตัวออกอย่างกว้างขวางลึกซึ้งและหลากหลายมากขึ้นกว่าเดิมมากและมีบทบาทมากขึ้นทั้งในระดับสังคม รัฐ และระดับโลก ดังนั้นการบรรยายในครั้งนี้จึงจะเป็นเพียงการเสนอลักษณะร่วมกว้าง ๆ ของแนวความคิดและการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มนี้และยกตัวอย่างของกลุ่มที่สำคัญ ๆ มาประกอบเท่านั้น

เงื่อนไขสถานการณ์ที่ยังผลให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ขึ้นมาในโลก ก็คือสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นในโลกสมัยใหม่ทั้งหลายที่ได้กล่าวมาแล้วในช่วงก่อนหน้านี้ อันได้แก่ การกระจายทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกัน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเกินขอบเขต และการใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาได้ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงในหลาย ๆ รูปแบบในโลกสมัยใหม่

รูปธรรมที่เป็นผลมาจากปัญหาทั้งสามดังกล่าวเราสามารถเห็นได้โดยทั่วไป การกระจายทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันปรากฏให้เห็นอย่างชัดของจำนวนคนยากจนที่ขยายตัวมากขึ้นทั้งที่อยู่ในประเทศยากจนและอยู่ในประเทศร่ำรวยเอง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เกินขอบเขตก็ทำให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจกที่ทุกคนในโลกล้วนแล้วแต่กังวลต่อผลกระทบที่จะมีต่อสังคมมนุษย์รวมถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มากมาย การใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาก็เป็นเรื่องที่สังคมโลกกำลังกังวลกันอยู่เพราะเป็นทั้งในระดับของโครงสร้างและระดับปรากฏการณ์ทีเดียว

ปัญหาที่รุมเร้าสังคมโลกสมัยใหม่เป็นปัญหาที่ใหญ่หลวงเกินกว่าที่จะใช้การแก้ปัญหาแบบเดิม ๆ คือใช้กลไกอำนาจรัฐระบบราชการได้อีกต่อไป ด้วยเหตุผลคือ

1. ปัญหาใหญ่โตเกินกว่าที่รัฐและระบบราชการจะแก้ไขได้เพราะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเชื่อมโยงกันเป็นระบบโลกแล้ว เช่น ความยากจนที่เกิดขึ้นในรัฐ ๆ หนึ่งเป็นผลมาจากการค้าในระบบโลกทั้งหมด รัฐและระบบราชการไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือทำอะไรได้มากมายนัก รวมไปถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ณ ที่แห่งหนึ่ง เช่น การตัดต้นไม้ทำลายป่าที่ลุ่มแม่น้ำอเมซอนก็แยกไม่ออกจากความต้องการไม้ของประเทศที่

รำรอยแล้ว การตัดไม้ในพม่าก็เกิดมากขึ้น เพราะญี่ปุ่นต้องการไม้เป็นต้น ดังนั้น การหวังใช้รัฐเองเป็นผู้คิด และแก้ปัญหาเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เลย

2. ในหลายกรณี รัฐก็ใหญ่โตเทอะทะเกินไปกว่าที่จะแก้ปัญหาได้ เช่น ปัญหาขยะสันเมืองที่เป็นปัญหาของเมืองในโลกสมัยใหม่ ที่รัฐและระบบราชการไม่มีทางแก้ไขได้ เพราะไม่มีทางที่จะตามเก็บและขนัดได้ทัน หากภาคประชาชนไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มแก้ไขด้วยกลไกของประชาชนเอง

3. ปัญหารูปธรรมจำนวนมากกว่ามากนั้นเกิดขึ้นมาจากรัฐและระบบราชการเอง ที่เห็นเด่นชัดก็คือ กระบวนการ “พัฒนาเศรษฐกิจ” ที่เกิดขึ้นในโลกที่สามหลังสงครามโลกครั้งที่สองแล้วแต่เกิดขึ้นมาจากความต้องการของรัฐที่จะเข้ามาวิ่งแข่งขัน (CATCHING UP) ในระบบเศรษฐกิจโลก ด้วยแนวคิดที่มุ่งเน้นการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมที่เป็นความคิดกระแสหลักครอบงำเกือบทุกรัฐในโลกสมัยใหม่เองเป็นตัวสร้างปัญหาให้เกิดแก่ประชากรของรัฐในโลกสมัยใหม่

ด้วยปัญหาที่ปรากฏอยู่เมื่อประกอบกับการพัฒนาทางด้านโทรคมนาคมได้ทำให้เกิดปัญญาชนของประชาชนขึ้นมาและสามารถสร้าง CONCERN CITIZEN ขึ้นมาได้และได้ขยายตัวจัดตั้งเป็นองค์กรเอกชนขึ้นมามากมาย องค์กรเหล่านี้ก็มีเป้าหมายของเนื้อหาขององค์กรที่แตกต่างกันไป เราอาจจะสรุปลักษณะร่วมทางด้านแนวคิดและการเคลื่อนไหวทางสังคมของขบวนการนี้ได้คร่าว ๆ ดังนี้

1. ให้ความสำคัญอยู่ที่ “มนุษย์” ท่ามกลางกระแสการ “พัฒนาเศรษฐกิจที่ไหลเชี่ยวกรากท่วมรัฐทุกรัฐทั่วโลก ที่เป็นกระแสความคิดที่มองเศรษฐกิจอยู่ที่ตัวเลขความเจริญเติบโตของผลผลิตมวลรวมประชาชาติ รายได้ประชาชาติมองไม่เห็น “มนุษย์” องค์กรเอกชนจะมีแนวคิดร่วมกันอยู่ที่การเน้นว่ามนุษย์จะมีความสุขแท้จริงที่ไหน

2. ให้ความสำคัญแก่ “การดำรงชีวิตแบบยั่งยืนและมั่นคง” SUSTAINABLE LIVELIHOOD SECURITY โดยพยายามมองหาแนวทางที่ไม่ทำลายทั้งสิ่งแวดล้อมและมนุษย์

3. ให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

4. ให้ความสำคัญแก่การพิจารณาสรรพสิ่งอย่างเป็นองค์รวม (HOLISTIC) ไม่มองปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งแยกออกจากกัน

การเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ขององค์กรเอกชนนี้ มีลักษณะเด่นอยู่ที่มีความหลากหลายและล้วนแล้วแต่อยู่นอกบรรทัดฐานราชการ ลักษณะของกิจกรรมที่ดำเนินมานั้น อาจจะพิจารณาได้ คือ

1. เริ่มต้นจากการมองเห็นปัญหาร่วมกันของกลุ่มคนแล้วร่วมศึกษาหาความรู้

2. เผยแพร่ชุดความรู้ที่กลุ่มตนเองได้ศึกษาค้นคว้ามา (เป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุด และมีผลต่อ

สังคมโลกมากที่สุดด้วยเช่นกัน) ซึ่งโดยมากแล้วจะเป็นชุดความรู้ที่ยึดแย้งกับความรู้กระแสหลักของโลกสมัยใหม่ เพราะเน้นที่การพิจารณาองค์รวมและเน้นที่มนุษย์

3. มีกิจกรรมซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นการรณรงค์ให้คนเข้ามามีส่วนร่วมที่ดำเนินไปตามชุดองค์ความรู้ที่ตนเองศึกษามา รวมไปถึงการสร้างเครือข่ายการดำเนินกิจกรรมและการเผยแพร่องค์ความรู้ไปในระดับต่าง ๆ ของโลกสมัยใหม่

4. สร้างแรงกดดันแก่รัฐและองค์กรนานาชาติ เช่น สหประชาชาติให้ตระหนักและมองเห็นปัญหา รวมไปถึงผลักดันให้รัฐและองค์กรนานาชาตินั้นมีดำเนินกิจกรรมไปในแนวทางที่แก้ปัญหา ซึ่งน่าจะถือได้ว่าเป็นความสำเร็จที่สำคัญมากขององค์กรเอกชน

5. การสะสมทุนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เป็นการรณรงค์บริจาคคนในสังคมในกรณีที่เป็นประเทศที่เจริญแล้ว รวมไปถึงว่าในหลายประเทศองค์กรเอกชนสามารถเข้าไปมีบทบาทในการใช้ทรัพยากรกลางคืองบประมาณของประเทศได้ด้วย เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย อเมริกา เป็นต้น ในประเทศด้วยพัฒนาที่ไม่สามารถระดมทุนจากภายในประเทศก็มักจะต้องรับความช่วยเหลือทางด้านการเงินจากองค์กรเอกชน ประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่สามารถระดมทุนจากภายในประเทศก็มักจะต้องรับความช่วยเหลือทางด้านการเงินจากองค์กรเอกชนประเทศที่เจริญแล้ว (ทำให้รัฐบาลประเทศพยายามใช้เป็นข้อโจมตีในบางเรื่องว่าเป็นการเคลื่อนไหวโดยได้รับทุนช่วยจากต่างชาติ เช่น รัฐบาลอินโดนีเซีย รัฐบาลไทย เป็นต้น)

ตัวอย่างขององค์กรเอกชนที่เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในโลกสมัยใหม่ในที่นี้จะยกมาเพียงสามกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มทางด้านเศรษฐศาสตร์ กลุ่มทางด้านสิ่งแวดล้อม และกลุ่มทางด้านสิทธิมนุษยชน แต่อย่างไรก็ตามทั้งสามกลุ่มนี้ไม่ได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด เพียงแต่แบ่งเพื่อความเข้าใจง่ายขึ้นเท่านั้น

กลุ่มทางด้านเศรษฐศาสตร์ [TOES] THE OTHER ECONOMIC SUMMIT เป็นกลุ่มอิสระในระดับนานาชาติที่มารวมตัวกันเพื่อแสวงหาระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ที่มีลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิม โดยได้กำหนดเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ไว้ว่า จะต้องมุ่งที่การพัฒนาบุคคล สร้างสรรค์ความยุติธรรมในสังคม ตอบสนองความต้องการทุก ๆ ด้านของมนุษย์ และมุ่งที่การใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนยาวนานพร้อม ๆ กับคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ (กาญจนา แก้วเทพ “ การพัฒนา : ทางเลือกใหม่ “ วิทยาลัยศึกษาศังคมไทย วิถีใหม่แก่การพัฒนา)

กลุ่มนี้ได้เสนอแนวความคิดเรื่อง “การพัฒนาอีกแบบหนึ่ง” ANOTHER DEVELOPMENT โดยมีลักษณะองค์ประกอบแนวความคิดที่สำคัญคือ 1. เป็นการพัฒนาที่ตอบสนองมนุษย์ด้านอื่น ๆ ด้วย มิใช่เฉพาะด้านวัตถุ 2. เป็นการพัฒนาจากเนื้อในของสังคมนั้น ๆ 3. เป็นการพัฒนาที่มีลักษณะพึ่งตนเอง (เป็น collective) 4. เป็นการพัฒนาที่คำนึงถึงผลกระทบและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

แนวความคิดทำนองนี้มีปรากฏอยู่ทั่วไปในกลุ่มองค์กรเอกชนซึ่งขยายตัวไปทั่วโลก มีจุดเน้นอยู่ที่ให้โอกาสชาวบ้านเป็นผู้คิดค้นกิจกรรมของตนเองให้สอดคล้องไปกับเป้าหมาย

กลุ่มสิ่งแวดล้อมเดิมนั้น (ราวทศวรรษ 1960) เมื่อเริ่มมีวิกฤตเรื่องสิ่งแวดล้อมและเริ่มตระหนักถึงข้อจำกัดทางนิเวศ ก็ได้มีการจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมขึ้นมาแต่กลุ่มนี้ในระยะแรก ๆ จะพิจารณาปัญหาทางสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียว เช่น มุ่งรณรงค์รักษาป่าโดยไม่ได้มองว่าการตัดไม้ที่นั่นสัมพันธ์อยู่กับระบบเศรษฐกิจโลกอย่างไร หรือไม่มองว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจของท้องถิ่นนั้นอย่างไร ซึ่งทำให้กิจกรรมของกลุ่มนี้ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร องค์กรเอกชนที่ตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อมในระยะหลัง ๆ ได้พัฒนาแนวการพิจารณาปัญหาออกกว้างขวางมากขึ้น จนเรียกชื่อกันว่า DEEP ECOLOGY ซึ่งมีแนวความคิดหลัก ๆ ดังนี้ คือ

1. สิ่งแวดล้อมของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย ย่อมมีค่าในตัวเอง เราไม่อาจจะวัดได้ด้วยหลักเกณฑ์ของธุรกิจและค่าทางเศรษฐกิจอย่างหยาบ ๆ ธรรมชาติต่าง ๆ ไม่ควรถูกทำลายเพราะผลประโยชน์อันคับแคบเฉพาะหน้าของมนุษย์
2. ความหลากหลายทางชีวภาพมีความหมายและความสำคัญต่อมวลชีวิตในโลกมนุษย์ไม่มีสิทธิไปทำลายความหลากหลายนี้ ยกเว้นเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นเท่านั้น
3. ปัจจุบันนี้มนุษย์ทำลายอาณาจักรของธรรมชาติมากไปแล้ว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหยุดวิถีการดำรงชีวิตแบบทำลายล้าง การที่จะหยุดได้ก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อธรรมชาติเสีย (เปลี่ยนอุดมการณ์การพัฒนา เปลี่ยนวิถีชีวิต เป็นต้น)

กลุ่มนี้เริ่มเข้าไปใกล้ชิดกับกลุ่มแรกมากขึ้น กลุ่มนี้มีอิทธิพลมากขึ้น ๆ จนกระทั่งสามารถที่จะเข้าไปมีอิทธิพลในองค์กรนานาชาติ เช่น สหประชาชาติได้ THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT สหประชาชาติก็ได้เสนอรายงาน OUR COMMON FUTURE ที่วิเคราะห์ให้เห็นถึงความยากจนไว้อย่างเป็นระบบ และเสนอว่าถ้าจะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ต้องแก้ปัญหาคความยากจนไปพร้อม ๆ กัน และในรายงานฉบับนี้ก็ได้เสนอความคิดเรื่อง การพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นมา และในรายงานฉบับนี้ก็ได้เสนอความคิดเรื่อง การพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นมา [SUSTAINABLE DEVELOPMENT] (แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ แผน 8 ของไทย ก็ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดนี้มากที่สุดทีเดียว)

พลังทางสังคมของสองกลุ่มนี้ยังสามารถบีบให้องค์กรการเงินนานาชาติ คือ ธนาคารโลกต้องเพิ่มหน่วยงานประเมินค่าสิ่งแวดล้อมในการกู้เงินสร้างเขื่อนหรือโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ และใช้เป็นปัจจัยหนึ่งในการตัดสินใจให้กู้หรือไม่ (เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนปากมูล เป็นต้น) หรือองค์กรเอกชนในอเมริกาเองก็สามารถที่จะกดดันรัฐบาลของตนให้งดทำการค้ากับประเทศที่ผลิตสินค้าจากการทำลายชีวิตของธรรมชาติ เป็นต้น

กลุ่มทางด้านสิทธิมนุษยชน กลุ่มที่มีชื่อเสียงมาก ให้แก่องค์กรนิรโทษกรรมสากล ที่เป็นการรวมตัวของปัญญาชนอังกฤษจำนวนหนึ่ง ได้เสนอแนวความคิดคุ้มครองแก่ผู้ที่ถูกรัฐวิบัติสิทธิมนุษยชนไป โดยกลุ่มนี้จะยึดตามแนวทางที่สหประชาชาติกำหนดไว้ในหลักอุดมการณ์ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (1948) ที่เขียนไว้ว่ามนุษย์ทั้งหมดเกิดมาเสรีและเสมอภาคเท่าเทียมกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิเท่าเทียมกัน (โปรดอ่านภาคผนวก 1 ของอาจารย์เฉลิมเกียรติ ผิวนวล เรื่อง ปรัชญาสิทธิมนุษยชน...) กลุ่มนี้สามารถสร้างรากกตต้นประเทศต่าง ๆ ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น ใช้แรงงานเด็ก กุมขังนักโทษทางความคิด (โปรดอ่าน THE POLITICS OF CONSENT ของ FRANCIS PYM) ด้วยมาตรฐานทางสังคมในประเทศคู่ค้าของประเทศนั้น ๆ หรือสามารถสร้างการรับรู้ร่วมกันต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นในสังคมโลก เป็นต้น

องค์กรพัฒนาเอกชนที่กล่าวข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่างของกลุ่มที่ทำงานตามลักษณะของงานเท่านั้น หากแต่ในความเป็นจริงแล้วกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนยังพัฒนาสามารถสร้างเครือข่ายของตนออกไปทั่วโลก และสามารถขยายจำนวนสมาชิกมากมายที่ร่วมปฏิบัติการในเรื่องต่าง ๆ โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องพรมแดนของรัฐ กลุ่มเรื่องสิ่งแวดล้อมในอเมริกา เช่น THE NATIONAL WILDLIFE FEDERATION [NWF], THE WILDERNESS SOCIETY จากเดิมที่มีสมาชิกจำนวนเรือนร้อยในปี ค.ศ.1960 ก็สามารถที่จะมีผู้ร่วมเป็นสมาชิกและร่วมปฏิบัติการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ๆ ในปี ค.ศ.1981 มีประมาณ 4 ล้านคน ปี ค.ศ. 1988 มีประมาณ 8 ล้าน ในปี ค.ศ.1990 ประมาณ 11 ล้านคน เป็นต้น หรือขบวนการสิ่งแวดล้อมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วในอเมริกา คือ GREENPEACE ที่มีคนเข้าร่วมโดยเฉลี่ยในปี ค.ศ.1989 เดือนละห้าหมื่นคน และมีเครือข่ายร่วมกันในยี่สิบประเทศมียอดสมาชิกร่วมสามล้านสามแสนคน องค์กร WORLD WILD FUND FOR NATURE [WORLD WILDLIFE FUND] มีสมาชิกองค์กรระดับประเทศทั้งหมดยี่สิบสามประเทศ สมาชิกร่วมสามล้านคน เป็นต้น (โปรดอ่าน THE INTERNATIONAL POLITICS OF THE ENVIRONMENT : ED : HURRELL) (รวมถึงการเสนอให้ “คิดระดับโลก ปฏิบัติการระดับท้องถิ่น” ที่หมายความว่าให้คิดโยงใยถึงความสัมพันธ์ของนิเวศวิทยาและคนทั่วโลก แต่ให้มีปฏิบัติการระดับท้องถิ่น)

ขบวนการทางสังคมขบวนการใหม่นี้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางและได้สร้างผลสะท้อนต่อมนุษย์ในโลกสมัยใหม่ที่ประสบปัญหานานาประการ แต่อย่างไรก็ตามโดยแนวคิดหลักของกลุ่มนี้ เป็นหลักของการทวนกระแสหลัก เช่น การเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืนยอมขัดแย้งกับกระแสหลักของความคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เน้นเฉพาะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นผลที่จะเห็นว่าเป็นปฏิบัติการที่ได้ผลร้อยละเปอร์เซ็นต์เต็มจึงยังไม่เกิดขึ้น เช่น การต่อต้านการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ของฝรั่งเศส ขบวนการทางสังคมนี้ก็ยังคงต้องเคลื่อนไหวต่อไป และสิ่งที่สำคัญที่สุดที่ได้สร้างให้แก่ประชาชนของโลก ก็คือ ได้สร้างพลังความหวังไว้ว่าประชาชนสามัญชนจะมีส่วนในการกำหนดความเป็นไปของตัวเองได้มากขึ้นกว่าเดิมนั่นเอง

