

**การนำแนวความคิดด้านการตลาดมาปรับใช้กับโครงการพัฒนาชุมชน
และการมีส่วนร่วมของประชาชน**
**Applying Marketing Concept into Community Development
and Citizen Participation Program**

เฉลิมพล ไทยางกูร*

Chalermpol Waitayangkoon, Ph.D.

บทคัดย่อ

แนวความคิดในเรื่องการสร้างพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาชุมชนของรัฐหรือที่รัฐเป็นผู้ริเริ่ม ได้มีการศึกษากันในหลายบริบท ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นที่พฤติกรรมการมีส่วนร่วมเป็นหลัก บทความนี้ได้เสนอแนวทางใหม่ โดยเน้นที่สาระสำคัญสองประการ ประการแรก จะเน้นถึงการเข้าถึงความต้องการประชาชนก่อนจะเริ่มโครงการ นั่นคือขั้นตอนก่อนที่จะรณรงค์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และประการที่สอง ได้เสนอให้ใช้วิธีการที่ประยุกต์มาจากแนวคิดเรื่องการตลาด (Marketing Concept) ของภาคธุรกิจในช่วงต้นเช่นว่านี้ นั่นคือโครงการของรัฐจะไม่เริ่มต้นลงมือดำเนินการตามความต้องการของรัฐ และส่งมอบให้ประชาชนตามข้อสรุปของหน่วยงานรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่จะเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชนก่อน โดยแสวงหาความต้องการที่แท้จริง หรือความพึงพอใจที่ประชาชนในพื้นที่ก่อนเริ่มต้นโครงการ ซึ่งเชื่อว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐมีการดำเนินเช่นว่านี้ก่อนเริ่มโครงการ ปัญหาความขัดแย้งกับชุมชนและอุปสรรคในการดำเนินโครงการจะลดน้อยลงอย่างมาก

*ผู้อำนวยการศูนย์วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวิจัย บริษัท เฉลิมพล แอนด์ แอสโซซิเอทส์ จำกัด

Abstract

The citizen participation has been considered as the critical method that lead to the success of the community development or the public program. Among the strategies to be introduced for the citizen participation, marketing strategies is one of them. The application of marketing concept, which has been widely used in business sector, is found as the significant and useful strategy to campaign for the support of the project being created by the public agency. The delivery of the program without citizen participation may cause some difficulty to the success. To encourage for the participation of the people in the community, the marketing strategy is an option that can help the delivery of the public program achieve its goal.

คำนำ

ปรากฏการณ์หนึ่งในหลายปีที่ผ่านมาที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า คือ ความขัดแย้งระหว่างความต้องการของประชาชนกับโครงการของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงการวางท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย จากแหล่งท่อก๊าซ JDA ที่จังหวัดสงขลา โครงการสร้างโรงไฟฟ้า ที่ตำบลบ่อนอกและตำบลหินกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โครงการเขื่อนปากมูล โครงการเขื่อนราษีไศล โครงการบ่อป่าบัตน้ำเสียมคลองด่าน และโครงการอื่น ๆ ซึ่งมีทั้งโครงการในอดีตที่จบไปแล้ว โครงการที่เกิดขึ้นแล้วแต่ยังมีปัญหาต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน และโครงการที่รัฐกำลังดำเนินการ

ความไม่เห็นพ้องต้องกันระหว่างรัฐผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนที่เป็นเจ้าของพื้นที่และมีส่วนได้เสียโดยตรงจากผลกระทบอันเกิดจากโครงการเหล่านั้น เป็นหัวข้อเรื่องที่มีผู้ศึกษาและแสดงความคิดเห็นมากมาย ส่วนใหญ่จะเน้นในเรื่องผลดีผลเสียของโครงการและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก

บทความนี้ใคร่ขอเสนอแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในรูปแบบใหม่นั้นคือการดำเนินการสร้างความรู้สึกที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน หรือสร้างความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นก่อนการเริ่มโครงการ เพราะมีความเห็นว่า ถ้าโครงการเกิดขึ้นแล้ว หรือมีการตัดสินใจจากภาครัฐเกิดขึ้นแล้ว โอกาสที่จะสร้างรู้สึกของการมีส่วนร่วมของประชาชนจะลดน้อยลงไปมาก กลุ่มที่ได้รับประโยชน์จะรับเอาโครงการนั้น ขณะเดียวกันกลุ่มที่เสียประโยชน์ก็จะคัดค้านโครงการเช่นนั้น สิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาก็คือการเผชิญหน้า และผลก็จะเป็นดังเช่นที่เราเห็นกันอยู่ในขณะนี้

บทความนี้มุ่งเน้นให้ภาครัฐ หรือหน่วยงานที่ต้องการจะพัฒนาชุมชน หรือสร้างโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อสาธารณะได้พิจารณาถึงหลักการและแนวคิดทางด้านการตลาด (Marketing Concept) ซึ่งใช้ในภาคธุรกิจมาอย่างแพร่หลายมาปรับใช้กับการจัดการโครงการภาครัฐ ซึ่งในทางธุรกิจเป็นที่ทราบดีว่าเรื่องของการตลาด (Marketing) แตกต่างจากการขาย (Sale) การขายเป็นการนำเอาสินค้าที่ผลิตออกมาแล้วนำเสนอสู่ผู้บริโภคโดยผ่านช่องทางการจัดจำหน่ายต่าง ๆ ในขณะที่เดียวกันการตลาด เป็นการดำเนินการตั้งแต่ก่อนการขาย เป็นการค้นหาความต้องการของผู้บริโภคก่อนที่จะเริ่มการผลิตสินค้าหรือให้บริการที่เป็นไปตามความต้องการของผู้บริโภค ฉะนั้น ณ จุดนี้จะได้เห็นได้โดยง่ายว่าการดำเนินการในโครงการ

ต่าง ๆ ของภาครัฐที่มีปัญหาและเกิดความขัดแย้งกับชุมชนนั้นรัฐใช้หลักการขาย (Sale) ไม่ได้ใช้หลักการตลาด (Marketing) เลย เพราะรัฐจัดทำโครงการต่าง ๆ โดยไม่ได้ถามความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภค แต่พยายามยึดเยียดโครงการ ซึ่งก็คือสินค้าหรือบริการ โดยอาศัยช่องทางจัดจำหน่าย คืออำนาจ และกลไกต่าง ๆ ของรัฐเป็นเครื่องมือ

ในระยะเวลาที่ประชาชนผู้บริโภคไม่มีทางเลือกมากนักหรือไม่สามารถเปรียบเทียบความแตกต่างของโครงการได้ การดำเนินการของรัฐอาจมีผลสำเร็จค่อนข้างสูง แต่เมื่อประชาชนได้รับทราบข้อมูลมากขึ้น มองการณ์ไกลมากขึ้น และมีโอกาสพิจารณาทางเลือกอื่น ๆ มากขึ้น การยึดเยียดโครงการจากรัฐให้กับประชาชนย่อมก่อให้เกิดปฏิกิริยาตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเมื่อถึงเวลานั้นการสร้างควมมีส่วนร่วมจะเป็นเรื่องที่ยากยิ่งเพราะได้มีการแบ่งฝ่ายระหว่างกลุ่มที่ได้ประโยชน์และกลุ่มเสียประโยชน์ชัดเจนแล้ว

วิธีการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นไม่อาจเกิดขึ้นโดยปราศจากแผนงานการสร้างควมมีส่วนร่วม ถ้าเราพิจารณาจากภาพรวมจะพบว่าในทุกชุมชนไม่มีทางที่ทุกคน หรือ 100% ของชุมชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ และระดับการเข้ามามีส่วนร่วมก็แตกต่างกัน นั่นคือ จะมีกลุ่มหนึ่งเพิกเฉยและไม่สนใจในสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน อีกกลุ่มหนึ่งจะให้ความสนใจในลักษณะของการมีส่วนร่วมบ้าง อาจแสดงออกซึ่งความคิดเห็นบ้างเป็นครั้งคราว และกลุ่มสุดท้ายจะแสดงออกอย่างชัดเจนถึงความสนใจในโครงการต่าง ๆ ที่จะเกิดผลกระทบกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน กลุ่มที่สามนี้จะมีบทบาทแสดงออกอย่างเปิดเผย หรือดำเนินกิจการอย่างจริงจัง ซึ่งในสังคมของไทยเรานั้นกลุ่มใหญ่ที่สุด มักจะเป็นกลุ่มที่หนึ่งและสอง ส่วนกลุ่มที่สามจะไม่มีขนาดที่ใหญ่มาก แต่มีข้อน่าสังเกตว่า ประชาชนในกลุ่มที่สามมักจะแสดงบทบาทอย่างต่อเนื่อง ดังที่จะเคยได้ยินบ่อย ๆ ว่า บุคคลที่ออกมาแสดงความคิดเห็นมักจะเป็นคนเดิม ๆ ส่วนคนที่ไม่แสดงความคิดเห็นก็จะยังไม่แสดงความคิดเห็น และไม่เข้ามามีส่วนร่วม

กระบวนการสร้างควมมีส่วนร่วมของประชาชนในภาครัฐได้รับการศึกษาอย่างเป็นระบบ นักการศึกษาชาติตะวันตก อาทิ ฟอนทิลและฟอนทิล (Von Til & Von Til) ได้อธิบายถึงการวางแผนและดำเนินการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างเป็นขั้นตอน

และต่อเนื่อง นับตั้งแต่การรับฟังเสียงจากประชาชน การสร้างความรู้สึกต้องการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นกับมวลชน การให้ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด และการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับรากหญ้า ซึ่งในการบริหารการมีส่วนร่วมเช่นนี้สามารถทำได้ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความรู้ความเข้าใจ การเปลี่ยนพฤติกรรมทั้งระดับปัจเจกและระดับกลุ่มในชุมชน การขอรับการส่งเสริมสนับสนุนจากประชาชนที่เป็นที่ยอมรับนับถือในชุมชนนั้น การสร้างความเป็นกลางให้กับผู้เข้ามามีส่วนร่วม การสร้างอำนาจใหม่ขึ้นมาในชุมชน ให้เป็นอำนาจหลักและเป็นที่ยอมรับเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมของชุมชน เช่นนี้เป็นต้น

แนวความคิดที่จะใช้แนวคิดทางการตลาดของภาคธุรกิจมาปรับใช้กับงานของรัฐนี้ได้ถูกริเริ่มโดย กลุ่มองค์กรเพื่อการพัฒนาภาคเอกชน ที่เรียกกันว่า องค์กรประเภทที่ไม่แสวงหากำไร (Nonprofit Organization) และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในการปรับนำไปใช้กับสถาบันต่าง ๆ เช่น สถาบันทางการศึกษา ในการระดมเงินช่วยเหลือสนับสนุนสถาบันจากศิษย์เก่าและนักธุรกิจทั้งหลาย การสร้างและพัฒนาความเป็นสมาชิกของสถาบัน การให้บริการด้านสุขอนามัย ด้านศาสนา ด้านศิลปะ และแม้กระทั่งการบริหารจัดการเขตเมือง (Urban Planning) เป็นต้น

การตลาดเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่สามารถนำมาใช้สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่การที่จะใช้กลยุทธ์ด้านการตลาดได้อย่างเหมาะสมนั้น จะต้องพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมเสียก่อน ความชัดเจนของความจำเป็นที่ต้องมีการมีส่วนร่วมจะทำให้ทราบเส้นแบ่งระหว่างจุดที่ต้องใช้กลยุทธ์ทางด้านการตลาดและจุดที่ไม่เกี่ยวข้องกัน นอกจากนี้ระดับของการมีส่วนร่วมยังหลากหลาย ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในเชิงบวกเพื่อที่จะให้เกิดผล และการมีส่วนร่วมในเชิงลบที่ไม่ต้องการให้เกิดผล และที่สำคัญก็คือ การมีส่วนร่วมไม่ใช่ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ แต่เป็นเพียงวิธีการที่จะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ (Means to An End) นั่นเอง ซึ่งเมื่อมีความชัดเจนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสาระสำคัญในช่วงไหนของโครงการแล้ว การนำแนวคิดทางการตลาดมาปรับใช้จะได้ประโยชน์โดยตรง

แนวความคิดในด้านการตลาดนั้น เป็นแนวความคิดที่เป็นที่ยอมรับในวงการนักธุรกิจมานานแล้ว และขอบเขตความหมายของคำว่า การตลาด ก็ขยายออกไปค่อนข้างกว้างขวาง ปีเตอร์ ดรักเกอร์ (Peter Drucker) เองได้กล่าวถึงเรื่องของการตลาดไว้ชัดเจนว่า จุดมุ่งหมายของการตลาด คือ การได้รับรู้และเข้าใจอย่างดีว่าสินค้าและบริการแบบใดที่ลูกค้าต้องการมากที่สุด หรือเหมาะสมกับลูกค้ามากที่สุด ซึ่งจากคำกล่าวของ ปีเตอร์ ดรักเกอร์ ก็สามารถประมาณได้ว่า ในการขายสินค้าหรือบริการ ผู้ผลิตจะต้องนึกถึงผู้บริโภคเป็นหลัก อุปสงค์จะเป็นตัวชี้ให้เห็นความต้องการ ความเป็นจริง และค่านิยมของผู้บริโภคอย่างแท้จริง ฉะนั้น ธุรกิจจะต้องปรับตัวให้เป็นไปตามความพึงพอใจของผู้บริโภค หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือสนองตอบสิ่งที่ผู้บริโภคต้องการ

ในทางธุรกิจนั้น หลักการของการตลาดมักจะเน้นที่สามส่วนสำคัญ คือ ความเข้าใจที่ชัดเจนและความต้องการของผู้บริโภค การผลิตสินค้าหรือบริการที่ผู้บริโภคปรารถนาและเป็นประโยชน์ และการใช้อุปสงค์ของผู้บริโภคเป็นมาตรวัด อย่างไรก็ตามแนวความคิดในเชิงธุรกิจอาจไม่สามารถใช้กับภาคสาธารณะได้ทั้งหมดและโดยตรง เพราะในวิสาหกิจของรัฐจะเน้นความพึงพอใจของผู้ใช้บริการเป็นเป้าหมายสูงสุด ซึ่งความพอใจเช่นนี้อาจจะไม่สามารถวัดจากเพียงจำนวนประชาชนที่เข้ามาร่วมในประชาพิจารณ์ ทั้งนี้เพราะการที่ประชาชนเข้าร่วมประชาพิจารณ์จำนวนมาก อาจเป็นการสร้างฉากของหน่วยงาน เป็นกลยุทธ์ทางการเมือง หรืออาจไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบที่ไกลตัว เช่น สิ่งแวดล้อม หรือสังคม หรือแม้กระทั่งบางโครงการนั้นมีเจตนาที่จะให้บริการเฉพาะคนบางกลุ่มในชุมชนนั้นเท่านั้น

ในการทำตลาด วิธีการที่จะเสนอสินค้าหรือบริการให้กับลูกค้าสามารถมุ่งเน้นได้หลายลักษณะ อาทิ การเน้นที่ตัวสินค้า (Product-Orientation) นั่นคือเมื่อฝ่ายบริหารตัดสินใจที่จะเปิดโครงการใดก็จะรณรงค์ขายและส่งเสริมการขายโครงการนั้นให้กับกลุ่มเป้าหมาย วิธีที่สองคือ การเน้นการขาย (Selling-Orientation) ฝ่ายบริหารจะไม่สนใจกลุ่มเป้าหมายว่าจะสนใจในตัวสินค้าหรือไม่ แต่เป้าหมายจะอยู่ที่การเร่งเร้าให้ประชาชนทั่วไปสนใจในตัวสินค้าหรือบริการเป็นหลัก วิธีการที่สามคือ เน้นการตลาด (Marketing-Orientation) โดยจะพิจารณากำหนดความต้องการของกลุ่มเป้าหมายก่อน แล้วจึงจะให้บริการตามความต้องการ

ของกลุ่มนั้น และวิธีการสุดท้าย เรียกว่า การตลาดเพื่อสังคม (Societal Marketing-Orientation) ซึ่งนอกจากจะเน้นความต้องการของกลุ่มเป้าหมายแล้วยังเน้นประโยชน์ระยะยาวของชุมชน นั่นก็คือ ความต้องการของกลุ่มเป้าหมายจะต้องเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ที่มีสิทธิและมีส่วนได้เสียในชุมชนนั้นด้วย แต่ไม่ว่าจะเน้นในลักษณะใดก็ตาม ถ้ายึดหลักการตลาดแล้ว ก็จะต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้บริโภคเป็นสำคัญ

การประยุกต์ใช้แนวความคิดด้านการตลาดให้เข้ากับโครงการของรัฐจะต้องดำเนินการอย่างมีขั้นตอน กล่าวคือในขั้นแรกจะต้องเน้นความต้องการ หรือความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมาย จากนั้นเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ทราบความต้องการ หรือปัจจัยที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจแล้ว ก็จะต้องพิจารณา และให้บริการที่มีประสิทธิภาพ เป็นที่พอใจของกลุ่มเป้าหมาย ในขณะเดียวกันหน่วยงานรัฐจะต้องพิจารณาสภาวะแวดล้อมโดยรอบที่ไม่ใช่เฉพาะเรื่องของการตลาดควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะความเป็นไปได้ของความต้องการขั้นต่อไปของกลุ่มเป้าหมาย และสัมฤทธิ์ผลจะวัดกันที่ระดับความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีแนวคิดในเชิงบูรณาการและมองการณ์ไกล จะต้องมีความสามารถในการประสานกิจกรรมเชิงการตลาดเข้าด้วยกัน เพื่อให้บริการตามความต้องการของประชาชน กลุ่มเป้าหมาย และสิ่งที่ภาครัฐจะได้ก็คือ การสนับสนุนที่มาจากความพึงพอใจของประชาชน ฟิลิป คอทเลอร์ (Philip Kotler) ได้กล่าวเพิ่มเติมว่าการนำแนวความคิดด้านการตลาดมาใช้ในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ ต้องเป็นเรื่องของความสมัครใจ นั่นคือ ประชาชนได้ยินยอมให้รัฐดำเนินการโครงการด้วยความสมัครใจ ซึ่งการสร้าง ความสมัครใจนี้จะขึ้นอยู่กับความพอเพียงของทรัพยากรที่มีอยู่ในโครงการ การนำเอาทรัพยากรที่มีมาใช้ในโครงการ และนำประโยชน์ที่ได้จากโครงการนี้กลับไปสู่ผู้บริโภค คือประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

แนวความคิดในการประยุกต์ใช้วิธีการทางการตลาดอาจมีความแตกต่างในรายละเอียดของกลยุทธ์อยู่บ้าง แต่สิ่งหนึ่งที่เหมือนกันก็คือ จะต้องตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า ต้องเป็นไปตามความต้องการ หรือความพึงพอใจของประชาชนในชุมชนนั้น ฉะนั้นแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะเห็นว่าสิ่งที่กำลังดำเนินการอยู่นั้นเป็นไป

ตามความต้องการในเชิงกายภาพ แต่เท่านี้ยังไม่พอ หน่วยงานภาครัฐจะต้องคำนึงถึงค่านิยมของชุมชนด้วย เพราะประชาชนในชุมชนจะนึกว่าจากค่านิยมของเขา เขาได้อะไรจากโครงการบ้าง และจะทำให้เขามีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นอย่างไร ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องผิวเผิน แต่หน่วยงานภาครัฐจะต้องมองทะลุไปในสายตาของกลุ่มเป้าหมายว่าจริง ๆ แล้ว เขาต้องการอะไร และกำหนดออกมาให้ได้ นอกจากนี้ในกรณีที่มีหลายโครงการ หน่วยงานภาครัฐจะต้องไม่คำนึงเฉพาะโครงการใดโดยเฉพาะ เพราะนั่นหมายความว่าอาจจะพลาดโอกาสที่จะสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนส่วนใหญ่ของชุมชน ฉะนั้นแทนที่จะทุ่มเทในโครงการหนึ่งโครงการใด หน่วยงานจะต้องทำความเข้าใจกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายเสียก่อน ถ้ากลุ่มเป้าหมายมีความต้องการที่หลากหลาย ซึ่งก็มักจะเป็นเช่นนั้น หน่วยงานภาครัฐจะต้องเสนอบริการที่ยืดหยุ่นสามารถให้บริการกับประชาชนส่วนใหญ่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นบริการหลายอย่างไม่ใช่เพียงอย่างหนึ่งอย่างเดียว

หน่วยงานภาครัฐอาจจะรู้สึกยุ่งยากอยู่บ้างที่จะต้องพิจารณาความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย เพราะส่วนใหญ่จะคิดเอาเองว่ารู้อยู่แล้ว และมักทำตัวเป็นผู้เชี่ยวชาญกำหนดทุกสิ่งทุกอย่างตามที่คิด ซึ่งความคิดเช่นนี้ถือเป็นเรื่องที่ผิดพลาดอย่างมาก เพราะใครจะรู้ดีเท่าประชาชนคนชุมชนนั่นเอง ประชาชนไม่ได้ต้องการอยากได้ตัวโครงการหรือบริการที่หน่วยงานภาครัฐยกมาให้ แต่ประชาชนจะคาดหวังประโยชน์ที่ได้จากโครงการหรือบริการเช่นนั้นมากกว่า ตัวโครงการไม่สามารถเอามาทำตลาดได้ สิ่งที่จะเอามาทำตลาดได้ก็คือประโยชน์หรือคุณค่าที่ได้จากโครงการ หรือบริการ ตัวโครงการหรือบริการ เป็นเพียงกลไกขับเคลื่อนประโยชน์มาสู่ประชาชนเท่านั้น และเมื่อเป็นที่ยอมรับว่า ประชาชนมีความต้องการที่แตกต่างกัน จึงเป็นธรรมดาที่ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการเดียวกันจะคิดถึงประโยชน์ที่แตกต่างกัน และมีความพึงพอใจในโครงการที่แตกต่างกันอีกด้วย เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าหน้าที่หน่วยงานของรัฐสร้างโครงการหนึ่งโครงการใดขึ้นมา นั้น อาจไม่ใช่ประเด็นสำคัญ แต่ประเด็นจะอยู่ที่ว่าโครงสร้างของโครงการนั้นได้ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมกับประชาชนที่มีความต้องการหลากหลายนั้นหรือไม่

รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเป้าหมาย โครงการ หรือบริการ และการส่งเสริมสนับสนุนของภาครัฐ มักจะมีผลต่อเนื่องกันเป็นวงกลม เพราะ

หน่วยงานของรัฐจะต้องเริ่มต้นโครงการที่เป็นความต้องการของกลุ่มเป้าหมายเสมอ จากนั้นโครงการหรือบริการจึงจะเกิด เมื่อโครงการหรือบริการเกิดแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องมีการส่งเสริมสนับสนุน ทั้งนี้การส่งเสริมสนับสนุนก็เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ทัศนคติที่มีต่อแนวความคิดทางการตลาด หรือการเน้นเรื่องการตลาดเป็นหลัก นั่นคือ หน่วยงานของรัฐที่เห็นความสำคัญของการตลาดจะต้องคิดอยู่เสมอว่าโครงการหรือบริการที่ประชาชนต้องการนั้นทำอย่างไรถึงจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งสิ่งนี้จะตรงกันข้ามกับหน่วยงานที่มุ่งเน้นตัวโครงการเป็นหลักที่คิดและสรุปเองว่า โครงการที่ทำออกไปนั้นเหมาะสมดีแล้ว ฉะนั้นการที่จะประสบผลสำเร็จ หน่วยงานภาครัฐจะต้องมุ่งเน้นว่าการตลาดไม่เพียงแต่เป็นการรวมเอากิจกรรมหลายกิจกรรมมารวมกัน แต่เป็นการสร้างทัศนคติเกี่ยวกับประชาชนและเป้าหมายใหม่ด้วย

ทัศนคติของหน่วยงานรัฐคงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายนัก เพราะนอกเหนือจากวัฒนธรรมของผู้ใช้อำนาจที่เป็นผู้ถือกฎระเบียบเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมแล้ว กฎหมายทั้งหลายก็ยังไม่เปิดช่องให้ประชาชนสามารถใช้ช่องทางได้เต็มที่ ยิ่งไปกว่านั้น แม้จะประชาชนจะพอมองเห็นช่องทางอยู่บ้าง ก็มักจะไม่เป็นที่พึงปรารถนาของหน่วยงานของรัฐที่คิดว่ารัฐเป็นผู้ให้และประชาชนเป็นผู้รับเท่านั้น การเปลี่ยนทัศนคติจะต้องเกิดจากการผสมผสานเชิงบูรณาการระหว่าง การไม่ยึดติดกับบทสรุปของหน่วยงานเป็นหลัก กับความร่วมมืออย่างเต็มใจระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชนที่ต้องการพัฒนา หรือที่จะมีโครงการเกิดขึ้น ทัศนคติเช่นว่านี้ในทางธุรกิจจะเรียกว่า การมุ่งเน้นที่ลูกค้า หรือลูกค้าเป็นหลัก ซึ่งในภาครัฐย่อมหมายถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก และยิ่งไปกว่านี้ ทัศนคติเช่นว่านี้จะเปลี่ยนได้ก็ต่อเมื่อผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานยอมรับและสนับสนุนให้ข้าราชการในหน่วยงานยอมรับเช่นเดียวกัน

ในขณะปัจจุบัน รัฐบาลได้มีความพยายามที่จะนำแนวความคิดเช่นว่านี้มาใช้กับหลาย ๆ โครงการที่รัฐเป็นผู้ริเริ่ม อาทิ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ที่รัฐจะเข้าไปกระตุ้นความต้องการของชาวชุมชน เพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจากอาชีพเสริมจากภูมิปัญญาของชุมชนนั้น ๆ หรือโครงการศิลปาชีพในสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ซึ่งได้ดำเนินการมานานหลายปี ก็เป็นตัวอย่งที่ดีถึงการ

เข้าถึงจิตใจของประชาชน ให้ชาวชุมชนได้เห็นประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการ แม้ว่าโครงการเหล่านี้มิได้ประกาศอย่างเป็นทางการว่าใช้กลยุทธ์ทางการตลาดในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน หรือในการพัฒนาชุมชน ในทางปฏิบัติสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการปรับใช้แนวคิดทางการตลาดอย่างแยบยล และได้รับความร่วมมือจากชุมชนเป็นอย่างดี ซึ่งต่างกับหลาย ๆ โครงการที่รัฐดำเนินการโดยไม่ได้รับการสนับสนุนจากชุมชน และเป็นบ่อเกิดแห่งความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนดังที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่บ่อย ๆ ตามที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนี้

กรณีศึกษาโครงการท่อส่งก๊าซไทรน้อย โรงไฟฟ้าพระนครเหนือ/ใต้

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่ของการผลิตและการบริการ บางโครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรแห่งนี้ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่ ดังที่กล่าวถึงข้างต้น อาทิ โครงการวางท่อก๊าซธรรมชาติไทย-พม่า จากแหล่งยาดานา (สหภาพพม่า) ในภาคตะวันตกของประเทศ และโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย จากแหล่ง JDA ที่ภาคใต้ของประเทศไทย

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ดำเนินโครงการ คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กับประชาชนในพื้นที่ ทำให้เกิดแนวคิดในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อนเริ่มต้นก่อสร้างโครงการใหม่ ๆ ที่จะกำลังจะเกิดขึ้น และหนึ่งในโครงการเช่นว่านี้ คือ โครงการท่อส่งก๊าซไทรน้อย-โรงไฟฟ้าพระนครเหนือ/ใต้

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้ดำเนินการและปฏิบัติการวางท่อก๊าซ ได้นำแนวคิดที่คล้ายคลึงอย่างมากกับแนวคิดในเชิงการตลาดของภาคธุรกิจมาปรับใช้ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนในเขตชุมชนที่อยู่ในแนวท่อก๊าซธรรมชาติ เริ่มตั้งแต่ปี 2544 ก่อนที่จะมีการปฏิบัติการวางท่อก๊าซในปลายปี 2547 โดยสรุปดังนี้

1. ปตท. ยอมรับว่าความขัดแย้งไม่ใช่เพียงในด้านกฎหมายเท่านั้น แต่รวมถึงความขัดแย้งอันเกิดจากความไม่เข้าใจของประชาชนในชุมชนที่มีต่อโครงการ
2. ปตท. ไม่ต้องการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นหลังการก่อสร้างโครงการ แต่ต้องการป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนลงมือก่อสร้าง จึงเน้นใน

เรื่องของการบวนการสร้างความรู้ให้แก่ชุมชน ให้ประชาชนเข้าใจการใช้ทรัพยากร เพื่อประโยชน์ของชุมชนอย่างยั่งยืนในอนาคต

3. ปตท. ปฏิรูปกรอบความคิดเดิมที่ยึดความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ แต่เพียงประการเดียว โดยให้ความสำคัญกับความพึงพอใจสูงสุดของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการ

4. ปตท. ได้แสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมในการให้ความสำคัญกับความพึงพอใจของประชาชน อาทิ กำหนดแนวทางเลือกวางท่อก๊าซเอาไว้หลายแนว แต่ละแนวสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับปฏิกิริยาของชุมชนได้ ก่อนการตัดสินใจกำหนดแนวท่อเพื่อก่อสร้าง มีการชี้แจงทำความเข้าใจ และเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่ในรัศมีแนวท่อ ขณะที่ปัจจัยด้านวิศวกรรมและความคุ้มค่าของการลงทุนถูกลดระดับลงมาเป็นปัจจัยรอง และ

5. ปตท. ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับสิ่งที่เรียกว่า จันทานุมัติ หรือความเห็นพ้องต้องกันของประชาชนในชุมชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียว่ามีความพอใจและมีการยอมรับในเหตุผลความจำเป็นของโครงการ ก่อนลงมือดำเนินการก่อสร้าง หากยังไม่ได้รับจันทานุมัติจะยังไม่มีการลงมือก่อสร้างโดยเด็ดขาด

ในการดำเนินการสร้างการมีส่วนร่วม ปตท. เน้นการทำความเข้าใจโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนซักถามแสดงความคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในแบบของกิจกรรมที่ ปตท. เข้าดำเนินการเอง หรือร่วมดำเนินการกับสถาบันที่เป็นกลาง เช่น มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในห้องที่ และในโอกาสต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2544 จนถึงปี 2547 กว่า 100 ครั้ง และเปิดช่องทางอื่นให้ประชาชนผู้ไม่มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมได้ แสดงความคิดเห็นทั้งโดยตรงและผ่านสื่อ ทั้งแบบปกติและแบบใหม่ที่อาศัยเทคโนโลยีสื่อสารสมัยใหม่

นอกจากนี้ ปตท. ได้พัฒนาความรู้สึกไว้วางใจ เพื่อให้เป็นฐานของความสัมพันธ์ที่ดี โดยพยายามทำความเข้าใจกับประชาชนทุกระดับ ทุกฐานะ โดยวิเคราะห์จากสถานะ ชีวิตความเป็นอยู่ ระดับการศึกษา อาชีพการงาน สถานะในสังคม ตลอดจนค่านิยมของประชาชนในชุมชนที่มีความแตกต่างกันตลอดแนวท่อส่งก๊าซจากไทรน้อยถึงโรงไฟฟ้าพระนครเหนือ/ใต้ ซึ่งมีระยะทางกว่า 50 กิโลเมตร

โดยสรุป จากตารางข้างต้นนี้พบว่า จากทั้งหมด 23 ประเด็นย่อย ใน 3 กลุ่มประเด็นใหญ่ คือ ประเด็นการสร้างการมีส่วนร่วม ประเด็นการบริหารการมีส่วนร่วม และประเด็นกลยุทธ์การดำเนินการสร้างการมีส่วนร่วม ปตท. ได้ดำเนินการรวม 19 ประเด็น หรือ 82.60% ซึ่งถือว่า ปตท. ได้ดำเนินการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สอดคล้องกับแนวคิดด้านการตลาดของภาคธุรกิจ

กิจกรรมการสร้างการมีส่วนร่วมโครงการท่อส่งก๊าซไทรน้อย-โรงไฟฟ้าพระนครเหนือ/ใต้ ระหว่างปี 2544 ถึง 2547 ของ ปตท. พิจารณาจากการเทียบเคียงกับแนวคิดด้านการตลาดในภาคธุรกิจ

	มี	ไม่มี
ประเด็นการสร้างการมีส่วนร่วม		
1. การรับฟังเสียงจากชุมชน	/	-
2. การสร้างความรู้สึกต้องการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นกับมวลชน	/	-
3. การให้ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด	/	-
4. การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับรากหญ้า	/	-
ประเด็นการบริหารการมีส่วนร่วม		
1. การให้ความรู้ความเข้าใจ	/	-
2. การเปลี่ยนพฤติกรรมในชุมชนทั้งระดับปัจเจกและกลุ่ม	/	-
3. การขอการสนับสนุนส่งเสริมจากบุคคลที่ประชาชนยอมรับนับถือ	/	-
4. การสร้างความเป็นกลางให้กับผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม	-	/
5. การสร้างสถาบันใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมของชุมชน (สร้างกลุ่มชุมชนให้มีการรวมตัวกัน)	/	-
ประเด็นกลยุทธ์การดำเนินการสร้างการมีส่วนร่วม		
ขั้นตอน 1 การพิจารณาความจำเป็นว่าควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนใดบ้าง		
1. มีการแบ่งขั้นตอนการดำเนินการการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน	/	-
2. มีการพิจารณาลักษณะการมีส่วนร่วมทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ	/	-

กิจกรรมการสร้างการมีส่วนร่วมโครงการท่อส่งก๊าซทรานส์-โรงไฟฟ้าพระนครเหนือ/ใต้ ระหว่างปี 2544 ถึง 2547 ของ ปตท. พิจารณาจากการเทียบกับแนวคิดด้านการตลาดในภาคธุรกิจ (ต่อ)

	มี	ไม่มี
ขั้นตอน 2 การปฏิบัติการสร้างการมีส่วนร่วม		
1. สร้างความเข้าใจทัศนคติ และความต้องการของประชาชน	/	-
2. ผลិតสินค้าที่ประชาชนต้องการ	/	-
3. การวัดอุปสงค์ของประชาชน	-	/
4. การวัดความพึงพอใจของประชาชน	/	-
5. พิจารณาสภาวะแวดล้อมอื่นที่มีใช้เรื่องการตลาด	/	-
6. การคำนึงถึงค่านิยมของชุมชน (บางชุมชนที่มีวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน)	/	-
ขั้นตอน 3 วิธีการทำตลาด		
1. เน้นที่ตัวโครงการ (Product-Oriented) รณรงค์ขาย	-	/
2. เน้นที่การขายโครงการ (Selling-Oriented) เร่งเร้าให้สนใจ	-	/
3. เน้นการตลาด (Marketing-Oriented) กำหนดความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย	/	-
4. เน้นการตลาดเพื่อสังคม (Societal Marketing-Oriented) เน้นประโยชน์ของสังคมระยะยาว	/	-
5. การประสานกิจกรรมเชิงการตลาดเข้าด้วยกัน	/	-
6. การคำนึงถึงค่านิยมของชุมชน	/	-

ผู้ให้ข้อมูล ส่วนปฏิบัติการมวลชนสัมพันธ์ ฝ่ายสนับสนุนโครงการ กลุ่มธุรกิจก๊าซธรรมชาติ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

โครงการท่อส่งก๊าซทรานส์-โรงไฟฟ้าพระนครเหนือ/ใต้ แม้มิได้ประกาศไว้อย่างชัดเจนว่านำแนวคิดด้านการตลาดจากภาคธุรกิจมาใช้ในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่จากวิธีดำเนินการเช่นว่านี้ อยู่ในรูปแบบการปรับใช้แนวคิดทางการตลาดอย่างชัดเจน ซึ่งถือว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ของหน่วยงานภาครัฐที่

เริ่มเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน เพื่อทราบความต้องการของประชาชนก่อนที่จะลงมือดำเนินการ คำหนึ่งถึงความพึงพอใจ และผลระยะยาว ซึ่งเป็นหลักการทางการตลาดที่ภาคธุรกิจนำมาใช้เพื่อผลิตสินค้าและ/หรือให้บริการที่ตรงตามความต้องการกับผู้บริโภค และเพื่อให้ลูกค้าผู้บริโภคมีความพึงพอใจที่จะใช้สินค้าหรือบริการนั้นเป็นระยะยาว และถึงแม้ว่าโครงการในกรณีศึกษายังไม่สำเร็จบริบูรณ์ เพราะการวางท่อก๊าซยังไม่ได้เริ่มต้นจนกระทั่งกลางปี 2547 แต่จากปรากฏการณ์ที่นำแนวความคิดนี้มาสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้โครงการประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง นั่นคือจนถึงปัจจุบันไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างชุมชนที่ท่อก๊าซจะถูกวางผ่านกับ ปตท. ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการวางท่อก๊าซธรรมชาติเลย และถือเป็นกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในแนวทางใหม่ที่สอดคล้องอย่างยิ่งกับแนวทางของการตลาดทางภาคธุรกิจกรณีหนึ่ง