

บทบาทในการทำงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชน  
กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ROLE IN COLLABORATIVE WORK PERFORMANCE BETWEEN COMMUNITY  
ORGANIZATION COUNCILS AND LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION

ไททัต มาลา<sup>1</sup> อัครกรณ์ วงศ์ปรีดี<sup>1</sup> อุดม ทุมโฆสิต<sup>1</sup> และนภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ<sup>2</sup>  
Titus Mala<sup>1</sup>, Achakorn Wongpreedee<sup>1</sup>, Udom Thumkosit<sup>1</sup>, and Nopraenu S. Dhirathiti<sup>2</sup>

<sup>1</sup>หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร

<sup>2</sup>อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล จังหวัดนครปฐม

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาที่สำคัญสามประการด้วยกัน คือ ประการแรก เพื่อศึกษาแนวคิดของการนำไปสู่การมีสภาองค์กรชุมชน ประการที่สอง เพื่อศึกษาถึงการประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประการที่สาม เพื่อศึกษาแนวทางในการประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลจากการศึกษาพบว่า สาเหตุที่นำไปสู่การผลักดันแนวคิดของการมีสภาองค์กรชุมชนขึ้นนั้น คือ ประการแรกการที่ชุมชนแสวงหาเครื่องมือเพื่อต่อสู้กับความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคม ประการที่สองกฎหมายให้การรองรับต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น ประการที่สามความบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประการที่สี่ข้อจำกัดของหน่วยงานราชการโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดจนขาดความยืดหยุ่นในการบริการสาธารณะ และประการสุดท้ายบทเรียนจากการเติบโตของภาคประชาสังคมในการเข้ามามีบทบาทต่อการเสริมสร้างกระบวนการทางการเมืองภาคพลเมือง ในขณะที่ผลจากการศึกษาเกี่ยวกับการประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่า สภาองค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่มีลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างทำซึ่งยังไม่ส่งผลต่อการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กร การขาดความร่วมมือและขาดความเข้าใจอันดีต่อกัน การที่ผู้นำของทั้งสององค์กรมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกัน ได้ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาศักยภาพของสภาองค์กรชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้การประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เกิดความไว้วางใจต่อกันและเป็นเหตุให้เกิดการหวาดระแวงต่อกัน ผลกระทบทั้งหมดจึงตกไปอยู่ที่ทิศทางของการพัฒนาในชุมชนท้องถิ่นที่ยังขาดมิติของแผนการพัฒนาในเชิงบูรณาการ

ABSTRACT

The objectives of this research were (1) to root down to the stem of ideas leading to the establishment of Community Organization Councils (COCs); (2) to find

the characteristics of collaboration between the two organizations, COCs and Local Government Organizations (LGOs); and (3) to understand the collaboration between COCs and LGOs.

This research finding at least five key factors leading to the furtherance of the establishment of COCs. *First*, the community was in search a means to encounter the inequality in the society. *Second*, the law increasingly guarantee the people participation. *Third*, the representative democracy system proved failed. *Fourth*, the agencies in LGOs were bounded by law not flexible. *Finally*, the growth of civil society in nurturing the civil politics system turned into lesson for community.

The collaboration between the two organizations was founded to be segregated. There were lacks of cooperation and understanding. The leaders of the organizations had negative attitudes toward each other, resulting in a feedback to the development of potentiality of COC unavoidably and leading to the poor coordination between the COCs and the LGOs or other government agencies. Especially, the distrustfulness of the organizations brought about the suspicion toward each other, which the final impact would lastly be delivered to the segregated development directions of the local development plans.

### คำสำคัญ

สภาองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น

### ความสำคัญของปัญหา

ด้วยความที่สภาองค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังมีความเติบโตควบคู่กันอย่างรวดเร็ว ตลอดจนการมีบทบาทภารกิจภายใต้พื้นที่การดำเนินงานและลักษณะของกิจกรรมการบริการสาธารณะที่มีต่อประชาชนซึ่งอาจมีเป้าหมายในทำนองเดียวกัน จนก่อให้เกิดความขัดแย้งและความหวาดระแวงไม่เข้าใจกันต่อกระบวนการประสานงานระหว่างองค์กร หรือแม้แต่มิติทางการเมืองในพื้นที่ที่มีนัยสำคัญจนอาจลุกลามบานปลายเป็นความรุนแรงที่สร้างความบอบช้ำให้แก่ชุมชนท้องถิ่น จนยากต่อการตามเยียวยาในภายหลัง ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงได้ตระหนักถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวโดยถือเป็นเหตุผลสำคัญในการกำหนดที่มาและความสำคัญของการศึกษาในครั้งนี้เพื่อศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลในการแสวงหาแนวทางที่เหมาะสม อันจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่นในเชิงสันติวิธีต่อไป

### โจทย์วิจัย/ปัญหาวิจัย

1. ที่มาของแนวคิดที่นำไปสู่การมีสภาองค์กรชุมชนเกิดขึ้นมาได้อย่างไร
2. การประสานความร่วมมือกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดของการนำไปสู่การมีสภาองค์กรชุมชน
2. เพื่อศึกษาการประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### วิธีดำเนินการวิจัย

1. การค้นคว้าผ่านเอกสาร (Documentary Study) โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมทั้งเอกสารต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ทั้งข้อมูลในเชิงปฐมภูมิ (Primary Source) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) ในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการศึกษา

2. การสังเกตการณ์ (Observation) ทั้งแบบมีส่วนร่วมและแบบไม่มีส่วนร่วมเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชน ทั้งในระดับตำบล ระดับจังหวัด และระดับชาติ การจัดทำประชาคมตำบล ตลอดจนการเข้าร่วมกิจกรรมการประชุม/ สัมมนาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

3. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล จากบุคคลในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant Interview) คือ ประธาน/ สมาชิกสภาองค์กรชุมชน ผู้บริหาร/ สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้อคิดเห็นจากแกนนำของสภาองค์กรชุมชนในระดับจังหวัด/ ระดับชาติ นักวิชาการ และประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ยังได้อาศัยการประชุมกลุ่มย่อยในบางกรณี

สำหรับหลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลในการศึกษานั้น สิ่งแรกผู้เขียนได้นำเกณฑ์การจำแนกพื้นที่เป็นรายภาคตามที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ที่ได้จัดแบ่งไว้ก่อนหน้าแล้ว โดยแบ่งออกเป็น 5 ภาค ประกอบด้วย (1) ภาคเหนือ (2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (3) ภาคกลางตอนบนและตะวันตก (4) ภาคกรุงเทพมหานครปริมณฑลและตะวันออก และ (5) ภาคใต้ โดยการพิจารณาจากลักษณะของความร่วมมือกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากข้อมูลการแนะนำของแกนนำองค์กรชุมชน จากบุคคลที่คลุกคลีกับประเด็นและจากการทบทวนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งพื้นที่ที่ได้รับการคัดเลือกในการศึกษาคั้งนี้เป็นดังตารางที่ 1

## ตารางที่ 1 พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา

ภาค	พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา
1. ภาคเหนือ (เลือก จ.พิษณุโลก)	สภาองค์กรชุมชนตำบลชมพู อ.เนินมะปราง องค์การบริหารส่วนตำบลชมพู อ.เนินมะปราง สภาองค์กรชุมชนตำบลวังยาง อ.เนินมะปราง องค์การบริหารส่วนตำบลวังยาง อ.เนินมะปราง
2. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (เลือก จ.สุรินทร์)	สภาองค์กรชุมชนตำบลบ้านไทร อ.ปราสาท องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร อ.ปราสาท สภาองค์กรชุมชนตำบลทมอ อ.ปราสาท องค์การบริหารส่วนตำบลทมอ อ.ปราสาท
3. ภาคกลางตอนบนและตะวันตก (เลือก จ.ลพบุรี)	สภาองค์กรชุมชนตำบลโพธิ์ไก่ตัน อ.เมือง องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ไก่ตัน อ.เมือง สภาองค์กรชุมชนตำบลบางขันหมาก อ.เมือง องค์การบริหารส่วนตำบลบางขันหมาก อ.เมือง
4. ภาคใต้ (เลือก จ.ระนอง)	สภาองค์กรชุมชนตำบลละอุ่นเหนือ อ.ละอุ่น องค์การบริหารส่วนตำบลละอุ่นเหนือ อ.ละอุ่น สภาองค์กรชุมชนตำบลลำเลียง อ.กระบุรี เทศบาลตำบลลำเลียง อ.กระบุรี
5. ภาคกรุงเทพฯปริมณฑลและตะวันออก (เลือก จ.กรุงเทพมหานคร)	สภาองค์กรชุมชนเขตพญาไท เขตพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร สภาองค์กรชุมชนเขตมีนบุรี เขตมีนบุรี เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ผ่านการผนวกรวมข้อมูลโดยการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction) โดยการสร้างข้อสรุปทั่วไปที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างตัวแปรโดยใช้กรณีหรือแหล่งข้อมูลเฉพาะจำนวนหนึ่งเป็นหลักแล้วกล่าวอ้างความจริงทั่วไปขึ้นจากความจริงเฉพาะของข้อมูลชุดดังกล่าว (สุภางค์ จันทวานิช, 2552) เพื่อเชื่อมโยงกับแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมผ่านทางเอกสารและผลการวิจัยต่าง ๆ

## ผลการวิจัย

ตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน ผลการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากข้อมูลที่ได้รวบรวมจำนวนของสภาองค์กรชุมชนจำนวนองค์กรชุมชนที่จัดตั้ง และจำนวนสมาชิกสภาองค์กรชุมชน ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 จำนวนสภาองค์กรชุมชน/ องค์กรชุมชนที่จัดแจ้ง/ สมาชิกสภาองค์กรชุมชน

ภาค	จำนวน อปท.	สภาองค์กรชุมชนที่จัดตั้ง					กลุ่ม/ องค์กร ที่จัดแจ้ง	สมาชิก สภาองค์กร ชุมชน
		2551	2552	2553	2554	รวม		
1. ตอ.เฉียงเหนือ	2,968	324	169	224	91	808	12,284	22,265
2. กลาง / ตะวันตก	1,456	223	136	169	42	528	7,905	11,621
3. ไต้	1,264	190	99	127	37	416	5,760	9,060
4. เหนือ	1,474	198	18	114	76	330	9,300	9,218
5. กทม.ปริมณฑล /	814	140	71	54	62	265	6,303	7,850
<b>รวม</b>	<b>7,976</b>	<b>1,075</b>	<b>493</b>	<b>688</b>	<b>308</b>	<b>2,564</b>	<b>41,552</b>	<b>60,014</b>

ที่มา: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน, 2554)

สภาองค์กรชุมชน “เป็นพื้นที่ของกลุ่มองค์กรชุมชนในการขับเคลื่อนเจตจำนงร่วมกัน” ซึ่งการรวมกลุ่มที่มีลักษณะของการเป็นพื้นที่ของกลุ่มองค์กรชุมชนในการขับเคลื่อนเจตจำนงร่วมกันดังกล่าวนี้ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคมไทย เพราะการรวมกลุ่มกันดังกล่าวเกิดขึ้นจากความเข้มแข็งของกลุ่มองค์กรชุมชนที่มีการรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการมาก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนอยู่แล้วในลักษณะของสภาชาวบ้าน ซึ่งจากบทเรียนที่เข้มแข็งของชุมชนเหล่านี้จึงเป็นต้นแบบของการที่คนในชุมชนลุกขึ้นมาบริหารจัดการกันเอง และเรียนรู้ที่จะกำหนดแผนทิศทางการพัฒนาของชุมชนที่สอดคล้องกับความต้องการของคนในชุมชนและเกิดการแก้ไขปัญหาอย่างตรงประเด็นโดยไม่จำเป็นต้องรออนุญาตของหน่วยงานของรัฐเพียงอย่างเดียว ในขณะที่พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 นับว่าเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่ให้การรับรองกลุ่มองค์กรชุมชนในการจัดแจ้งเพื่อจัดตั้งเป็นสภาองค์กรชุมชนให้มีสถานะทางกฎหมาย โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้สภาองค์กรชุมชนเป็นพื้นที่ของกลุ่มองค์กรชุมชนในการขับเคลื่อนเจตจำนงร่วมกัน มีการเปิดโอกาสให้พูดคุยแลกเปลี่ยนและการปรึกษาหารือร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการ โดยการวางแผนของการพัฒนาชุมชนร่วมกันและสร้างประเด็นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน อันจะนำไปสู่การผลักดันเจตจำนงร่วมกันเข้าสู่แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเชื่อมโยงสู่กระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ

ผลจากการศึกษานี้ผู้เขียนพยายามชี้ให้เห็นถึงแรงผลักดันที่ทำให้เกิดพลังของแนวคิดที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของสภาองค์กรชุมชนในสังคมไทย ทั้งนี้ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์แล้วสรุปว่ามีสาเหตุที่สำคัญอย่างน้อย 5 ประการด้วยกันที่เป็นเหตุปัจจัยให้นำไปสู่การผลักดันแนวคิดของการมีสภาองค์กรชุมชนขึ้นอันได้แก่เหตุผลดังต่อไปนี้

1. ชุมชนแสวงหาเครื่องมือเพื่อต่อสู้กับความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยเฉพาะด้านโครงสร้างของอำนาจ โครงสร้างของรายได้ โครงสร้างของระบบภาษีและการกระจายการถือครองที่ดิน เป็นปัญหาความลึกลับที่ใน

ระบบโครงสร้างของสังคมไทยและสะสมเรื้อรังมาอย่างยาวนานควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ส่งผลให้วิถีชีวิตและคุณค่าที่มีอยู่ในชุมชนได้รับการบั่นทอนและสูญเสียอำนาจในการจัดการทรัพยากรที่เคยมีอยู่ในชุมชน ทำให้วาทกรรมของ “ชุมชนเข้มแข็ง” เป็นเพียงมายาคติที่ถูกกดทับจากอำนาจรัฐและอำนาจทุนในเชิงโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและในทางกฎหมาย ภายใต้วาทกรรมของ “การพัฒนา” กระแสหลัก ซึ่งจากความขัดแย้งเชิงโครงสร้างที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นผลให้ชาวบ้านเกิดความพยายามในพัฒนาวาทกรรมของความเป็นชุมชนขึ้นมาใหม่ภายใต้รูปแบบของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มหรือองค์กรชุมชนต่าง ๆ โดยชี้ให้เห็นถึงพลังและความพร้อมที่จะแสดงทั้งวาทกรรมและควมมีตัวตนลักษณะใหม่ ๆ ในพื้นที่ทางสังคมและการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประชาสังคมมากยิ่งขึ้น

2. กฎหมายให้การรองรับต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในช่วงหลังปี 2535 เป็นต้นมา พลวัตของการมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มมีความตื่นตัวในการปฏิรูประบบสังคมและการเมืองไทย โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการทำงานหน่วยงานราชการ ประกอบการสร้างแนวคิดในเรื่องของธรรมาภิบาลและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้เป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลถึงการศึกษาวิจัยในแวดวงวิชาการและยึดโยงจนนำไปสู่กระบวนการทางกฎหมายมีการกำหนดถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น จนเกิดเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนขึ้นเมื่อปี 2540 ส่งผลให้มืองค์กรอิสระต่าง ๆ และการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่รองรับถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรวมถึงการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นการต่อยอดแนวคิดเกี่ยวกับการกระบวนกรทางกฎหมายของไทยที่สังคมเริ่มให้ความสำคัญกับการร่างกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ต่างจากเดิมที่แนวคิดในการร่างกฎหมายนั้นมีขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือให้กับอำนาจรัฐในการบังคับใช้แก่ประชาชนและเพื่อสร้างความชอบธรรมในการครอบงำสังคมสู่ความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่

นอกจากการที่กฎหมายให้การรองรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านทางช่องทางต่าง ๆ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญปี 2550 โดยเฉพาะในมาตรา 66 และ 67 ได้ให้การรับรองถึงสิทธิของชุมชนในการรวมกลุ่มกันของชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนการรับรองถึงสิทธิของชุมชนในการเรียกร้องเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานราชการได้อย่างถูกต้องและชอบธรรม ดังนั้นแล้วภายใต้บริบทของสังคมที่กฎหมายเอื้อต่อการเข้ามามีบทบาทของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อกระบวนการรวมกลุ่มกันของประชาชนอย่างตื่นตัวเพื่อที่จะแสดงออกถึงความรู้สึกถึงเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองตนเองผ่านทางพื้นที่ทางการเมืองภายใต้บรรยากาศที่สังคมเปิดกว้างให้ หลังจากสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากที่เคยถูกกดทับมาโดยตลอดให้นำมาสู่การได้รับการผ่อนคลายให้มีโอกาสที่จะใกล้ชิดและเข้าถึงอำนาจทางการเมืองได้มากกว่าเดิม

3. ความบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 นับเป็นเวลาผ่านมารวม 80 ปี มีการทำรัฐประหารมาแล้ว 12 ครั้ง โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 18 ฉบับ และมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมถึง 10 ฉบับแล้ว ทว่าผลของการนำพาประเทศที่มีทิศทางมุ่งเน้นไปสู่การพัฒนากระแสหลักทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่ผ่านมานั้นก่อให้เกิดความขัดแย้งของ

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มพลังหลักในสังคมโดยเฉพาะกลุ่มทหาร กลุ่มทุน กลุ่มนักการเมือง และข้าราชการ อันเป็นการบ่งชี้ถึงจุดอ่อนที่สำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมไทยที่มีลักษณะอำนาจนิยมพึ่งพาระบอบอุปถัมภ์และการปกครองที่มีลักษณะแบบรวมศูนย์อำนาจได้อย่างชัดเจน ดังนั้นการเติบโตของขบวนการชุมนุมชนในประเทศไทยโดยเฉพาะพัฒนาการขององค์กรชุมชนในสถานะของ “สภาองค์กรชุมชน” จึงแสดงถึงการที่ระบบประชาธิปไตยต้องนำมาทบทวนสู่การขยายพื้นที่ทางการเมืองให้มากกว่าการเลือกตั้งตัวแทนในแบบที่เป็นอยู่เดิมและสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนฝากความหวังไว้กับผู้แทน

4. ข้อจำกัดของหน่วยงานราชการโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ปัญหาของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยที่สำคัญ นั่นคือ อำนาจที่ถูกกระจายไปมักกระจุกตัวอยู่ที่ตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอยู่ในมือของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่และยังไม่ตกถึงมือของประชาชนหรือตัวชุมชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ท้องถิ่นเองก็ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางการคลังที่ต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจากผลการศึกษาคั้งนี้ผู้เขียนพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นทางการสูงและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่รัดกุมในข้อจำกัดของกฎระเบียบ อีกทั้งกำลังถูกรอบง้ออย่างเนบเนียนจากหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับสภาพของท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจและไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ จึงทำให้แผนพัฒนาของท้องถิ่นมักถูกกำหนดจากตัวผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมแค่เพียงในเชิงรูปแบบเท่านั้นโดยเฉพาะแผนพัฒนาที่พบมักเป็นแผนพัฒนาที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขั้นพื้นฐานเป็นสำคัญ

5. บทเรียนจากการเติบโตของภาคประชาสังคมในการเข้ามามีบทบาทต่อการเสริมสร้างกระบวนการทางการเมืองภาคพลเมือง กล่าวคือ บทเรียนจากการที่ประชาชนประสบปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตที่บีบรัดให้ประชาชนต้องลุกขึ้นมาต่อสู้ด้วยตัวของประชาชนเองโดยไม่ต้องรอหน่วยงานรัฐและนักการเมือง ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมและการรับรองเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนในการดูแลตนเอง ตลอดจนสถานะทางการเมืองและสังคมที่เปิดทางให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการปฏิรูปประเทศ เหล่านี้จึงเป็นเหตุจำเป็นที่ประชาชนจะรื้อฟื้นคืนอำนาจจากที่เคยผูกขาดจากภาครัฐมาโดยตลอด ทั้งนี้ได้อาศัยพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ในฐานะที่เป็นกฎหมายรองรับบทบัญญัติในมาตรา 66 และ 67 ของรัฐธรรมนูญปี 2550 มาเป็นเครื่องมือในการรื้อฟื้นคืนอำนาจในการบริหารจัดการตนเองโดยมีเจตนาให้ชาวบ้านมีการรวมกลุ่มกันในชุมชนแล้วสามารถใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับอำนาจที่ไม่ชอบธรรม เพื่อลดการพึ่งพาจากภายนอกแล้วหันกลับมาบริหารจัดการตนเองเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังมีขบวนการชุมนุมอีกจำนวนมากที่เป็นฐานในการขับเคลื่อนการดำเนินงานและการผลักดันแนวคิดของสภาองค์กรชุมชน เช่น เครือข่ายป่าชุมชน สภาผู้นำชุมชน แผนแม่บทชุมชนสี่ภาค เกษตรผสมผสาน กลุ่มอาชีพ และองค์กรสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) นักวิชาการ สถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ องค์กรสื่อ รวมถึงองค์กรภาคเอกชนได้มีบทบาทสำคัญในการนำเอาประเด็นปัญหาสู่การอภิปรายในเวทีสาธารณะ

โดยเฉพาะในด้านของการประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนได้ออกแบบแนวทางในการวิเคราะห์ออกเป็น 2 แนวทาง

ด้วยกัน คือ **แนวทางแรก** เป็นการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงโครงสร้างหรือในเชิงตัวบทกฎหมาย โดยการเปรียบเทียบบทบาทภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วน **แนวทางที่สอง** เป็นการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงปฏิบัติ ซึ่งผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลในภาคสนาม จากวิธีการสัมภาษณ์และการเข้าร่วมสังเกตการณ์ในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งแบบมีส่วนร่วมและแบบไม่มีส่วนร่วม ตลอดจนการเก็บรายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ จากการเข้าร่วมประชุมสัมมนาในประเด็นหรือหัวข้อที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลจากการศึกษาปรากฏว่า

1. การประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงโครงสร้างนั้น พบว่า หากศึกษาบทบาทภารกิจของสภาองค์กรชุมชนในเนื้อหาของตัวบทกฎหมายแล้วไม่ได้ทำให้เกิดการทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ทั้งนี้ภารกิจในปัจจุบันก็ไม่ได้ทำให้บทบาทภารกิจของสภาองค์กรชุมชนเกิดความขัดแย้งหรือทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด อีกทั้งกฎหมายก็ไม่ได้ระบุให้สภาองค์กรชุมชนมีอำนาจเพียงพอที่จะตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางกลับกันสภาองค์กรชุมชนมีบทบาทเป็น “เครื่องมือ” ในการริเริ่มขยายพื้นที่ทางการเมืองของประชาชนและการสนับสนุนภาระงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสะท้อนปัญหา รวมถึงความต้องการของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ

2. การประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงปฏิบัตินั้น จากผลการศึกษาพบว่า

- ยังขาดความร่วมมือและขาดการทำความเข้าใจระหว่างกันเกี่ยวกับบทบาทภารกิจของสภาองค์กรชุมชนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบ

- บรรยากาศทางการเมืองภายในท้องถิ่นที่มีทั้งนักการเมืองในระดับท้องถิ่นและนักการเมืองในระดับชาติที่กำลังเล็งเห็นถึงการรักษาสถานะเสียงของตนโดยพยายามเข้ามามีบทบาทและเข้ามาคลุกคลีกับกิจกรรมและแกนนำของสภาองค์กรชุมชน

- ทศนคติที่เกิดจากการที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่าสภาองค์กรชุมชนจะมาตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น จะเข้ามามีส่วนแบ่งในการจัดสรรงบประมาณ การเกรงว่าจะมีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน มองว่ายังขาดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของตนเอง การดำเนินกิจกรรมของสภาองค์กรยังไม่มีความมั่นคงเป็นที่ยอมรับ มองว่าเป็นการรวมกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมาโดยไม่เป็นธรรมชาติ การเป็นแหล่งพักของผู้สมัครที่ออกห่างจากการเลือกตั้ง ท้องถิ่นคิดว่าท้องถิ่นเองก็ทำงานดีอยู่แล้ว การเกรงว่าจะเป็นเครื่องมือของนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ และมองว่าสภาองค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือของคู่แข่งทางการเมืองที่จะมาแย่งฐานคะแนนเสียงไปจากตน

- ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในบทบาทภารกิจและหน้าที่ของทั้งสององค์กรและขาดความเข้าใจถึงรายละเอียดและเป้าหมายที่แท้จริงของสภาองค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนเกิดความเบื่อหน่ายและไม่อยากเข้าไปมีส่วนร่วม

- การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นทางการสูงซึ่งยังยึดโยงอยู่กับกฎระเบียบและข้อบังคับของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลหลายส่วนจนทำให้ไม่สามารถเข้าถึงปัญหาของชาวบ้าน และชุมชนได้ เป็นเหตุให้ยังเป็นการตอกย้ำปัญหาต่าง ๆ ในชุมชนให้มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น



แนวทางในการประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น จากการที่ทั้งสององค์กรมีบทบาทสำคัญในการแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชนที่มีผลต่อการ กำหนดทิศทางของแผนพัฒนาฯร่วมกันในพื้นที่ ดังนั้นการคัดกรองและการบูรณาการแผนในชุมชน ท้องถิ่นนั้นจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ทั้งสององค์กรต้องประสานงานร่วมกัน โดยเฉพาะองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องลดความเป็นราชการ ของหน่วยงานลง เพื่อให้เข้าถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนและหันมามีบทบาทในการเป็น องค์กรทางสังคมที่เน้นการดำเนินงานโดยอาศัยความร่วมมือจากประชาชน สภาองค์กรชุมชน กลุ่ม องค์กรชุมชน และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งจากผลการศึกษาในครั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าการนำแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนไปปฏิบัติในกระบวนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งนั้น มักที่ จะเน้นและเข้าใจกันเพียงแค่การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่มักจะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมเหล่านั้นกลายเป็นการมีส่วนร่วมเฉพาะในเชิง รูปแบบเท่านั้นทำให้ประชาชนมองว่าเป็นกิจกรรมที่อยู่ไกลตัวและเป็นกิจกรรมที่จำเป็นต้องให้ความ ร่วมมือ ไม่ว่าจะเป็นการทำประชาคมหรือกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ซึ่งจากบทสรุปตรงนี้ผู้เขียนมองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแม้กระทั่งหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการ ทักษะและทัศนคติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนเสียใหม่ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นฝ่ายที่เข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจกรรมของชุมชนท้องถิ่น สภาองค์กรชุมชนและเครือข่ายภาค ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น แทนที่จะเน้นเพียงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว

ส่วนประเด็นในเรื่องงบประมาณของสภาองค์กรชุมชนนั้น สืบเนื่องจากสภาองค์กรชุมชนได้รับ งบประมาณสนับสนุนตามหลักการผ่านทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จึงทำให้ สภาองค์กรชุมชนไม่มีงบประมาณเป็นของตนเองโดยตรง อันเป็นปัญหาในการดำเนินงานของสภา องค์กรชุมชนหลายแห่ง และหากขาดการประสานงานที่ดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่แล้วก็ มักไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแต่อย่างใด เพราะจากการศึกษาพบว่าแม้กฎหมายจะระบุให้ ท้องถิ่นอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนแล้วก็ตาม ทว่าในทาง ปฏิบัตินั้นท้องถิ่นส่วนมากไม่กล้าที่จะตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้แก่สภาองค์กร ชุมชนแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะข้อจำกัดด้านการคลังและเกรงว่าจะผิดต่อระเบียบหรือกฎเกณฑ์จาก หน่วยงานที่กำกับดูแลจึงปฏิเสธที่จะให้งบประมาณสนับสนุนแก่สภาองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นการมองข้าม โครงการหรือกิจกรรมที่ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไปอย่างน่าเสียดาย ดังกล่าวนี้นำไปสู่การเรียนรู้แก่สภาองค์กรชุมชนหลายแห่งที่พยายามแสวงหาช่องทางความร่วมมือและขอรับ การสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรอื่น ๆ นอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือกองทุน สนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) องค์กร พัฒนาเอกชน (NGOs) สภาพัฒนาการเมือง (สพม.) ภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐ หรือแม้แต่การ พยายามระดมทุนกันขึ้นมาเองผ่านการเรียไ้เงินและกิจกรรมรับบริจาคต่าง ๆ

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับการประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการศึกษาเกี่ยวกับบริบทโดยทั่วไปของพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาและจากผล

การศึกษาที่เกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่สำคัญในการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนในแต่ละพื้นที่ที่ผู้เขียนเข้าไปทำการศึกษาในครั้งนี้ ทำให้สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ภาพรวมของสภาองค์กรชุมชนในแต่ละแห่งโดยสรุปผลดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 สรุปผลการวิเคราะห์ภาพรวมของสภาองค์กรชุมชนที่ใช้ในการศึกษา

สภาองค์กรชุมชน	ความร่วมมือกับอปท.	ศักยภาพของแกนนำ	ศักยภาพขององค์กรชุมชน	การมีส่วนร่วมของประชาชน	การเมืองเข้ามาแทรกแซง	การขับเคลื่อนสภา
1) ชมพู	✓	✓	✓	✓	-	✓
2) วังยาง	-	-	✓	-	✓	-
3) ทมอ	-	-	✓	-	✓	-
4) บ้านไทร	✓	-	-	-	✓	-
5) โพธิ์เก้าต้น	-	✓	-	-	✓	-
6) ลำเลียง	-	✓	✓	-	-	✓
7) ละอูนเหนือ	-	-	-	-	✓	✓
8) บางขันหมาก	-	✓	-	✓	-	-
9) พญาไท	✓	✓	-	-	-	✓
10) มินบุรี	-	✓	✓	-	✓	✓

จากตารางที่ 3 จะพบว่า ลักษณะเด่นที่สำคัญของสภาองค์กรชุมชนนั้น มี 3 ประการด้วยกันคือ **ประการแรก** สภาองค์กรชุมชนมีแกนนำที่มีศักยภาพ ทั้งนี้เนื่องจากแกนนำของสภาองค์กรชุมชนได้มีการถอดบทเรียนจากประสบการณ์ทำงานในพื้นที่และการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้กับกลุ่มเครือข่ายนอกพื้นที่อย่างต่อเนื่อง **ประการที่สอง** ศักยภาพขององค์กรชุมชน โดยเฉพาะพื้นที่ที่เกิดจากฐานของชาวบ้านร่วมกันจัดตั้งขึ้นมาเองเพื่อต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน **และประการที่สาม** แนวทางในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนที่ยังขาดทิศทางการที่แน่นอน

ส่วนจุดอ่อนที่สำคัญของสภาองค์กรชุมชนในภาพรวมนั้น ผลจากการวิเคราะห์สามารถสรุปได้ว่า ประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ 3 ประการด้วยกันคือ **ประการแรก** สภาองค์กรชุมชนยังขาดการประสานความร่วมมือกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ **ประการที่สอง** สภาองค์กรชุมชนยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ **และประการที่สาม** สภาองค์กรชุมชนกำลังเป็นเป้าหมายของการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติเข้ามาแทรกแซงในรูปแบบที่หลากหลาย

นอกจากนี้ หากนำรูปแบบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนกับคุณภาพและการยอมรับการตัดสินใจจากสาธารณชนมาวิเคราะห์ (อรรถัย ก๊กผล, 2553) สามารถอธิบายได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แสดงต่อสภาองค์กรชุมชนในภาพรวมนั้น ยังไม่อยู่ในระดับที่อำนาจของภาคประชาชนมีความเข้มข้นในการตัดสินใจอย่างเพียงพอและยังไม่เป็นหลักประกันที่ทำให้เกิดความไว้วางใจต่อสาธารณะอย่างเท่าที่ควร กล่าวคือ ประชาชนยังอยู่ในระดับ

ของการเป็นผู้ให้ข้อมูล (Inform) และการปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นในเบื้องต้นเท่านั้น (Consult) ทั้งนี้มีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการด้วยกัน คือ

**ประการแรก** การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางสภาองค์กรชุมชนยังไม่ได้มีการเชื่อมโยงระหว่างการเสริมพลังอำนาจของประชาชน (Empowerment) ให้สอดคล้องไปกับการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง (Involvement) เนื่องจากอิทธิพลของการเสริมพลังอำนาจประชาชนยังไม่สามารถผลักดันให้ประชาชนหรือชาวบ้านในพื้นที่ ได้มีโอกาสเข้ามาร่วมรับผิดชอบและร่วมจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานในการบริการสาธารณะได้

**ประการที่สอง** กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่มีเชื่อมโยงระหว่างการปรึกษาหารือ (Consultation) กับการเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง (Involvement) เพราะไม่มีบทบาทเพียงพอที่จะผลักดันแผนพัฒนาของสภาองค์กรชุมชนเข้าสู่แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ประการที่สาม** ความเชื่อมโยงระหว่างการปรึกษาหารือ (Consultation) กับการร่วมมือ (Collaboration) ในรูปคณะกรรมการที่มีภาคประชาชนเป็นองค์ประกอบยังไม่ส่งผลที่เพียงพอต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติได้อย่างแท้จริง

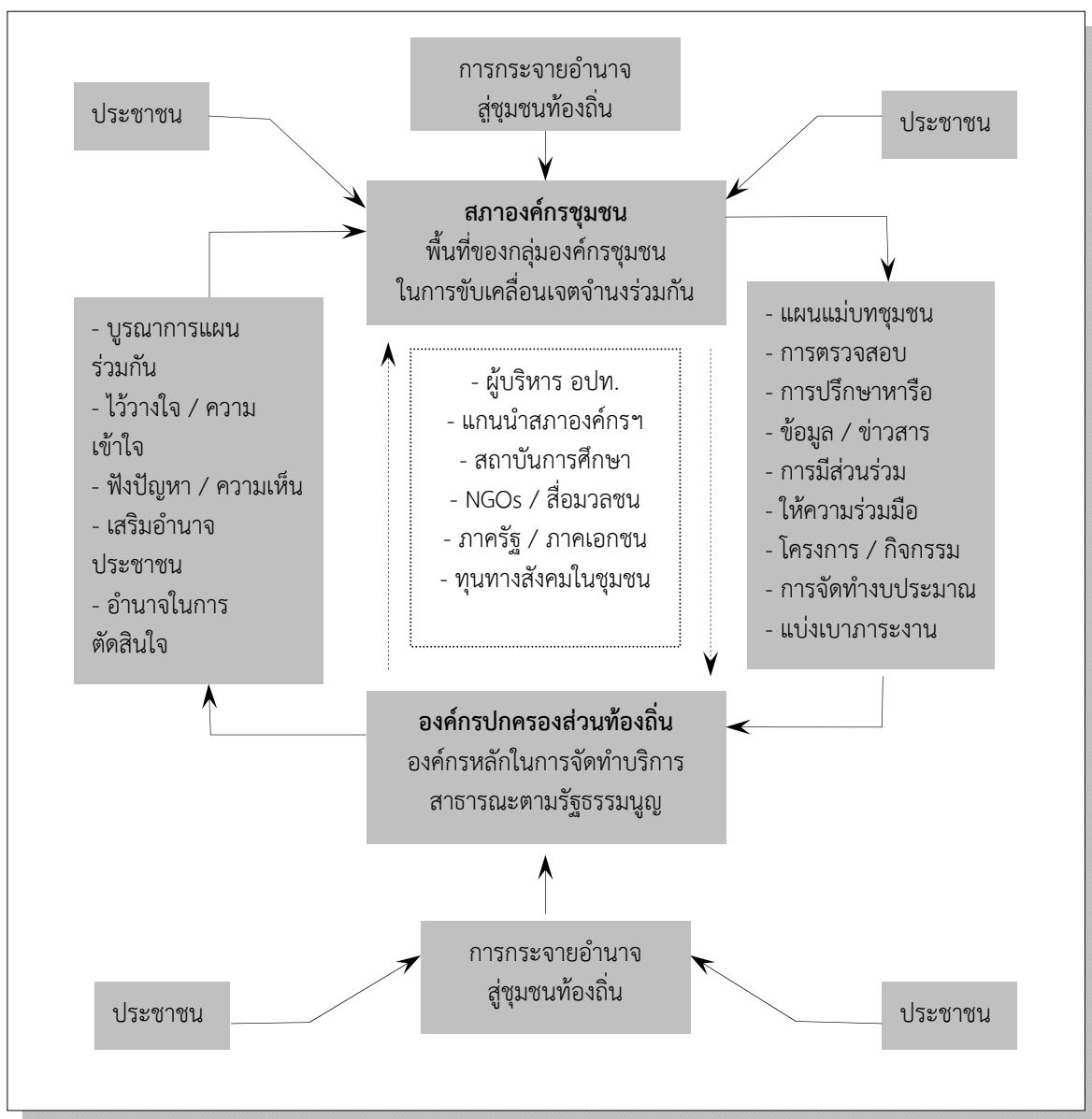
**ประการที่สี่** การมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่เกิดความเชื่อมโยงระหว่างความร่วมมือ (Collaboration) กับการเสริมอำนาจประชาชน (Empowerment) เพราะยังไม่เกื้อหนุนให้เกิดความไว้วางใจต่อสาธารณะ (Public Trust) ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงยังไม่เข้าสู่ระดับของการร่วมกันกำหนดนโยบายและการจัดทำบริการสาธารณะที่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจอย่างแท้จริง

ดังนั้น หากเป็นการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตามกฎหมายเพียงอย่างเดียวจึงไม่ใช่หลักประกันของการเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งแต่อย่างใด หากแต่เป็นเพียง “เครื่องมือ” ให้กับกลุ่มองค์กรชุมชนต่าง ๆ ได้มีพื้นที่ในการร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาตามความต้องการและแนวทางการแก้ไขปัญหาของแต่ละพื้นที่ การเกิดขึ้นของสภาองค์กรชุมชนจึงยังไม่ใช่หลักประกันของการพัฒนาไปสู่ความเป็นชุมชนที่เข้มแข็งอย่างเข้มข้นภายใต้แนวคิดการปกครองตนเองของประชาชน ทั้งนี้สภาองค์กรชุมชนเป็นลักษณะของการรวมกลุ่มองค์กรชุมชนที่มีความหลากหลายที่ยังมีความเงื่อนงำของเงื่อนไขความขัดแย้งทางชนชั้นและที่สำคัญคือสภาองค์กรชุมชนเกิดขึ้นมาภายใต้เบื้องหลังของแรงสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐและกลุ่มชนชั้นนำทางความคิดในสังคมบางกลุ่ม อย่างไรก็ตามอย่างน้อยสภาองค์กรชุมชนก็ยังถือเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่พยายามผลักดันและเปิดพื้นที่ให้ประเด็นปัญหาได้เข้ามาสู่กระบวนการแก้ไขและการแสดงออกบนพื้นที่ของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนผ่านการรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่าย ซึ่งบ่งชี้ให้เห็นถึงการปรับตัวของบรรยากาศทางกระบวนการต่อสู้ในเชิงโครงสร้างในรูปแบบใหม่ภายใต้พื้นที่และโอกาสทางการเมืองโดยเน้นการสร้างจุดร่วมกับองค์กรที่หลากหลายจากภายนอกเพื่อพยายามหาทางออกของความขัดแย้งมากกว่าการมุ่งถอนรากถอนโคนโดยขบวนการเคลื่อนไหวที่ใช้ร่างกาย แรงใจ และระยะเวลาในการต่อรองเพื่อกดดันกับรัฐในรูปแบบมือบหรือการเรียกร้องบนท้องถนน ดังนั้น สภาองค์กรชุมชนจึงเป็นทางเลือกหนึ่งของภาคประชาชนและการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น และสามารถสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางสภาองค์กรชุมชนในปัจจุบันนั้นยังมีระยะห่างจากแนวคิดของความเป็นประชาธิปไตยทางตรง

ผลจากการศึกษาครั้งนี้ ยังพบอีกว่าสถานะของสภาองค์กรชุมชนถูกลดทอนจากกระทรวงมหาดไทยที่ได้ออกระเบียบว่าด้วยการดำเนินงานศูนย์ประสานงานองค์การชุมชน พ.ศ. 2551 ระบุ ให้มีศูนย์

ประสานงานองค์การชุมชน (ศอช.) ซึ่งมีทั้งระดับตำบล (ศอช.ต.) ระดับอำเภอ (ศอช.อ.) และระดับจังหวัด (ศอช.จ.) โดยมีภารกิจในรูปแบบเดียวกันกับสภาองค์กรชุมชน ทั้งนี้มีคณะกรรมการกลางโดยตำแหน่งประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนใหญ่โดยมีความพยายามในการรักษาฐานของมวลชนในระดับกลุ่มองค์กรชุมชนและในระดับหมู่บ้านไว้

ทั้งนี้ ในการศึกษาถึงแนวทางในการประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์และรวบรวมแนวทางในการเสริมสร้างความร่วมมือกัน รวมถึงหลักการที่ควรจะเป็นในทางปฏิบัติ ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 การประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากภาพที่ 1 จะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาองค์กรชุมชนต่างเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการรองรับหลักการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ ซึ่งแนวทางในการประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในบริบทของสังคมควรมีบทบาทสำคัญในการนำเอาประเด็นปัญหาสู่การอภิปรายในเวทีสาธารณะและการขับเคลื่อนในสังคม ภายใต้แนวคิดในการสร้างยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนเรื่องยาก ๆ ในสังคมให้สำเร็จลุล่วงตามแนวคิดสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา (ประเวศ วะสี) โดยอาศัยความร่วมมือระหว่าง (1) การสร้างความรู้ (2) การเคลื่อนไหวทางสังคม และ (3) การเมืองหรืออำนาจรัฐ ซึ่งทั้งสามส่วนนี้ต้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กันและควรมีบทบาทที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

- **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ควรมีบทบาทที่สำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนสภาองค์กรชุมชนในด้าน งบประมาณ สถานที่ บุคลากร เครื่องมืออุปกรณ์ ข้อมูล/ ข่าวสาร การสร้างความไว้วางใจ/ ความเข้าใจ การรับฟังปัญหา/ ความคิดเห็น การเสริมอำนาจประชาชน การให้อำนาจในการตัดสินใจ ตลอดจนการบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นกับสภาองค์กรชุมชนร่วมกัน

- **สภาองค์กรชุมชน** ควรมีบทบาทที่สำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเสนอแผนแม่บทชุมชน การร่วมตรวจสอบการดำเนินงาน การปรึกษาหารือ การสนับสนุนข้อมูล/ ข่าวสาร การเข้าไปมีส่วนร่วม/ ให้ความร่วมมือ การเสนอโครงการ/ กิจกรรม การร่วมจัดทำงบประมาณ รวมถึงแบ่งเบาภาระงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

- **หน่วยงานอื่น ๆ** ได้แก่ สถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) องค์กรสื่อสารมวลชน องค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชนต่าง ๆ ควรมีบทบาทในการเป็นตัวกลางในการประสานความร่วมมือและส่งเสริมสนับสนุน โดยการศึกษาวิจัย การส่งเสริมการรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่าย การจัดเวทีเสวนารับฟังความคิดเห็นและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ทั้งนี้ต้นทุนทางสังคม คือ การเป็นเครือญาติกัน ความรู้สึกเป็นเพื่อนบ้าน การมีประวัติศาสตร์ร่วมกัน ความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้นำชุมชน การมีวัฒนธรรมความเชื่อหรือแม้แต่การประกอบอาชีพที่คล้ายกัน มีบทบาทสำคัญในการประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากนี้สิ่งที่ควรพิจารณาอย่างยิ่งคือการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อสภาองค์กรชุมชนนั้นจะมีนัยที่สำคัญที่เป็นการแสดงออกถึงการควบคุมทิศทางการพัฒนา การถูกกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด การอยู่ในภาวะของการพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐและยังจะเป็นการเพิ่มปัญหาและความขัดแย้งต่อชุมชนท้องถิ่นเหมือนกับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังประสบอยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน ดังนั้นการพัฒนาศักยภาพของสภาองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งจึงขึ้นอยู่กับที่สภาองค์กรชุมชนมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองและการส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรชุมชนสามารถปกครองตนเองได้เป็นสำคัญ

## อภิปรายผล

สภาองค์กรชุมชน “เป็นพื้นที่ของกลุ่มองค์กรชุมชนในการขับเคลื่อนเจตจำนงร่วมกัน” และเป็นลักษณะการรวมกลุ่มที่รองรับการรื้อฟื้นอำนาจของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการตนเองผ่านมิติของ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ส่วนพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 นับเป็นกลไกที่มีบทบาทในการรองรับกับการรวมกลุ่มขององค์กรชุมชนต่าง ๆ ให้มีสถานะตามกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนขบวนการสภาองค์กรชุมชนทั้งในระดับพื้นที่และในระดับเครือข่าย

การประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่โดยภาพรวมนั้น นับว่ายังมีลักษณะของการที่ต่างคนต่างทำซึ่งยังไม่ส่งผลต่อการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กร การขาดความร่วมมือและขาดความเข้าใจอันดีต่อกัน ผู้นำมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกัน จึงส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาศักยภาพของสภาองค์กรชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทำให้การประสานงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เกิดความไว้วางใจต่อกันและเป็นเหตุให้เกิดการหวาดระแวงต่อกัน ผลกระทบทั้งหมดจึงตกไปอยู่ที่ทิศทางของการพัฒนาในชุมชนท้องถิ่นที่ยังขาดมิติของแผนการพัฒนาในเชิงบูรณาการนั่นเอง ซึ่งโดยสรุปแล้วจะเห็นว่า การพัฒนาการเมืองภาคประชาชนโดยใช้สภาองค์กรชุมชนเป็นฐานของการขับเคลื่อนนั้นภายใต้การขับเคลื่อนของตัวขบวนการองค์กรชุมชนต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่จะผลักดันให้อำนาจของประชาชนได้เข้าใกล้แนวคิดประชาธิปไตยทางตรงมากยิ่งขึ้นในตัว แต่ในภาพรวมนั้นด้วยรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ที่ส่งผลถึงโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยทำให้การเข้าใกล้ประชาธิปไตยแบบทางตรงในสังคมไทยโดยภาพรวมกลับเป็นเรื่องที่ลำบากยิ่ง ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผ่านทางสภาองค์กรชุมชนจึงยังมีระยะห่างจากแนวคิดของประชาธิปไตยทางตรง

อย่างไรก็ตาม สภาองค์กรชุมชนก็ยังถือเป็นทางเลือกหนึ่งของกระบวนการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นในสังคมไทย เพราะหากสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่มีการประสานความร่วมมือที่ดีต่อกัน โดยเฉพาะการบูรณาการแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแผนแม่บทชุมชนของสภาองค์กรชุมชนร่วมกันแล้วนั้น นอกจากจะทำให้เป็นการลดช่องว่างระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังถือเป็นช่องทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าความต้องการของประชาชนให้นำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ด้วยความที่ขบวนการสภาองค์กรชุมชนกำลังอยู่ในช่วงของการปรับทิศทางการขับเคลื่อนให้สอดคล้องกับฐานของขบวนการชุมชนที่มีอยู่ จึงจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาของการเรียนรู้ทั้งในเชิงทฤษฎี และในเชิงการปฏิบัติ โดยเฉพาะการจัดระบบความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ในการประสานความร่วมมือระหว่างกัน ตลอดจนองค์ความรู้ทางวิชาการและพลังทางสังคมที่ต้องเข้ามาหนุนเสริมในการกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนขบวนการสภาองค์กรชุมชน ต่อไป

### ข้อเสนอแนะ

1. สภาองค์กรชุมชนควรมีบทบาทสำคัญในการร่วมกำหนดแผนพัฒนาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นและควรมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการอื่น ๆ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเน้นบทบาทในการเป็นองค์กรภาคสังคมที่ทำงานร่วมกับกลุ่มองค์กรชุมชนและภาคประชาชนต่าง ๆ ในลักษณะของภาคีความร่วมมือ

2. การจัดระบบความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการประสานความร่วมมือหรือ การขอรับงบประมาณอุดหนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งจากองค์กรของรัฐและองค์กรภาคเอกชนนั้น สภาองค์กรชุมชนควรวางระยะห่างของความสัมพันธ์ดังกล่าวโดยพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการ จัดตั้งสภาองค์กรชุมชนและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

3. สภาองค์กรชุมชนในพื้นที่ไม่ควรเน้นเพียงการทำกิจกรรมแบบเดิมในพื้นที่มากจนเกินไป เพราะอาจทำให้สภาองค์กรชุมชนเป็นเพียงองค์กรที่ตอบสนองต่อนโยบายของหน่วยงานในระดับบน มากจนเกินไป แต่ควรสร้างประเด็นใหม่ ๆ โดยดึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่อย่างครอบคลุมและสามารถเชื่อมโยงความร่วมมือกับขบวนการเครือข่ายอื่น ๆ อีกด้วย

4. สภาองค์กรชุมชนควรคงไว้ซึ่งการเป็นพื้นที่ในการปรึกษาหารือและการพูดคุยกันในประเด็น ต่าง ๆ ของประชาชนอย่างไม่เป็นทางการเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงประเด็นปัญหาที่แท้จริงตลอดจนการ เป็นพื้นที่ที่สามารถส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเข้มข้น

5. สถาบันการศึกษาควรมีบทบาทในการเชื่อมโยงองค์ความรู้สู่ชุมชนท้องถิ่นผ่านกระบวนการ ศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสนับสนุนด้านงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ แก่สภาองค์กรชุมชน นอกจากนี้สภาองค์กรชุมชนยังต้อง ทำงานเป็นเครือข่ายกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง

6. การส่งเสริมเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนควรเป็นไปตามความพร้อมของแต่ละพื้นที่ โดยที่ไม่ควร รีบเร่งเพื่อจัดตั้งเพียงเพื่อให้ครอบคลุมทุกพื้นที่เท่านั้น ซึ่งการส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดตั้งควร ดำเนินไปพร้อมกับการให้ความรู้ความเข้าใจแก่กลุ่มองค์กรชุมชนและประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งยังต้อง ทำความเข้าใจกับผู้นำท้องที่/ ท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น บ้าน วัด โรงเรียน และสถานีนามัย เป็นต้น

7. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนกิจกรรมของสภาองค์กร ชุมชน และควรเกิดขึ้นจากการที่ได้เล็งเห็นถึงบทบาทและความสำคัญของสภาองค์กรชุมชน แต่ไม่ควร ใช้กฎหมายบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอุดหนุนค่าใช้จ่ายแก่สภาองค์กรชุมชน เพราะจะ ยิ่งเป็นมูลเหตุที่เพิ่มความขัดแย้งระหว่างกัน อีกทั้งยังมีนัยที่สำคัญที่แสดงออกถึงการพึ่งพาองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจนทำให้สภาองค์กรชุมชนอาจกลายเป็นเพียงองค์กรที่ตอบสนองต่อนโยบายของ หน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

#### บรรณานุกรม

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). (2554). **สภาองค์กรชุมชน**. สืบค้นจาก

[http://www.codi.or.th/codi\\_sapa/pages/Login.aspx](http://www.codi.or.th/codi_sapa/pages/Login.aspx)

สุภางค์ จันทวานิช. (2552). **การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ**. กรุงเทพฯ:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อรทัย ก๊กผล. (2553). **การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหารรัฐกิจ**

**ในศตวรรษที่ 21**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.