

สภาองค์กรชุมชน:  
วิถีประชาธิปไตยในสังคมไทย ?

The Community Organization Councils:  
Democratic Ways in Thailand?

มนีรัตน์ มิตรปราสาท<sup>1</sup>  
Maneerat Mitprasart

---

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตสงขลา

**สภาองค์กรชุมชน : วิถีประชาธิปไตย  
ในสังคมไทย ?**



## บทคัดย่อ

บทความเรื่องสภาองค์กรชุมชน : วิถีประชาธิปไตยในสังคมไทย? มีเป้าหมายเพื่อทบทวนการปรับตัวของภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในวิถีประชาธิปไตยบนฐานประสบการณ์และการรับรู้ของผู้เขียนนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ทั้งนี้เพื่อนำมาสู่การวิเคราะห์ปรากฏการณ์ของการใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนในฐานะที่เป็นกฎหมายที่เอื้อต่อการเสริมสร้างให้วิถีประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้อย่างเข้มแข็งในบริบทของสังคมไทย ว่าสามารถกระทำการได้จริงมากน้อยเพียงใด และมีประเด็นที่เป็นข้อจำกัดอย่างไร ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การปรับใช้ในโอกาสต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบล พ.ศ.2551 ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลขึ้นโดยมีเป้าหมายให้สภาองค์กรชุมชนเป็นเสมือนกลไกในการปฏิรูปการเมืองและสังคม ตลอดจนเป็นกลไกในการสร้างความรู้ความเข้าใจควบคู่ไปกับการพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองนั้น สามารถเสริมให้ภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นใช้ “สภาองค์กรชุมชน” เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ หรือปัญหาที่มีความซับซ้อนที่ต้องการการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายภายใต้วิถีประชาธิปไตยได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งองค์กรชุมชน และใช้องค์กรดังกล่าวเป็นกลไกหลักในการเคลื่อนไหวทางการเมืองมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน

ในขณะที่ชุมชนท้องถิ่นที่ขาดองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งก็ไม่สามารถใช้สภาองค์กรชุมชนในการขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างเป็นระบบ และในหลายกรณีก็คาดหวังให้สภาองค์กร

ชุมชน เป็นกลไกในการระดมทรัพยากรจากภายนอกเป็นสำคัญ อันส่งผลให้ชุมชนเกิดความขัดแย้ง และอาจนำไปสู่ความแตกแยกในระยะยาว พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนโดยนัยยะนี้ จึงเป็นเสมือนกับกับดักทางอำนาจที่ทำลายความเข้มแข็งของภาคประชาชนและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประชาธิปไตยในโอกาสต่อไปเช่นกัน

### คำสำคัญ :

สภาองค์กรชุมชน การเมืองภาคพลเมือง วิถีประชาธิปไตย

### Abstract

Based on the author's perception and experiences since 1997, the article aims to review the adaptation of people sector and local community in democratic way. In order to analyze how the implementation of Community Organization Council Act could strengthen democratic way and what were its limitations in Thai social context.

The findings were since the Community Organization Council Act 2008 acknowledged the registration of Community Organization Council at Sub-district level as a mechanism of political and social reform, learning and development of people politics, it could empower the people and local community to utilize the community council as the mechanism to resolve some significant or complex problems which required multi-stakeholder participation in some extent, especially in the local community where there had registered the community council and applied it as a major mechanism in political movement continually.

Reversely, in the communities where lacked of strong community organization, they could not utilize the community organization council to mobilize their local problems systematically. Many communities had expected the community organization council as a resource mobilization from outside that resulted in internal conflict and long-term defragmentation. Consequently, in some sense, the Community Organization Council Act seems the power trap which destroys the strength of the people and could be the obstacle of democratic development.



## Keyword:

Community Organization Council, People's Politics, Democratic way

## บทนำ

"ข้าพเจ้าเห็นว่ารัฐบาลและพวกพ้องใช้หลักการปกครองที่ไม่ถูกต้องตามหลักการของเสรีภาพในตัวบุคคล และหลักความยุติธรรมตามความเข้าใจและยึดถือของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าไม่ยินยอม ที่จะให้ผู้ใด คณะใด ใช้วิธีการปกครองอย่างนั้นในนามข้าพเจ้าต่อไปได้..."

บัดนี้ ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า ความประสงค์ของข้าพเจ้าที่จะให้ราษฎรมีสติหรือหลีกเลี่ยงในนโยบายของประเทศโดยแท้จริงไม่เป็นผลสำเร็จ และเมื่อข้าพเจ้ารู้สึกว่ บัดนี้เป็นหนวดหนทางที่ข้าพเจ้าจะช่วยเหลือให้ความคุ้มครองและประชาชนได้ต่อไปแล้ว ข้าพเจ้าจึงขอสละราชสมบัติ"...<sup>2</sup>

ความในพระราชหัตถเลขาสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ได้ตอกย้ำถึงหลักประชาธิปไตยที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยึดถือคือ หลักเสรีภาพในตัวบุคคล หลักความยุติธรรม และมีพระราชประสงค์ให้ประชาชนมีสติหรือหลีกเลี่ยงในนโยบายของประเทศ แต่สิ่งเหล่านี้ดูจะไม่ปรากฏในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 และแม้ว่าระบอบประชาธิปไตยจะถูกสถาปนาขึ้นในสังคมไทยมาเกือบ 80 ปีแล้วก็ตาม หลักประชาธิปไตยตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ไม่ได้รับการพัฒนาจากรัฐไทยอย่างเป็นทางการ ในทางกลับกันบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยกลับเป็นเงื่อนไขให้ภาคประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นใช้ในการเสริมสร้างให้ประชาชนมีความตระหนักในสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ความยุติธรรม และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประเทศบนฐานวัฒนธรรมและภูมิปัญญาของท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่รัฐไทยนอกจากจะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในระดับหนึ่งแล้ว ยังให้ความสำคัญกับการหนุนเสริมการเมืองภาคพลเมือง ผ่านพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนอีกด้วย

บทความนี้ จึงมีเป้าหมายในการทบทวนการปรับตัวของภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในวิถีประชาธิปไตยบนฐานประสบการณ์และการรับรู้ของผู้เขียนนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ทั้งนี้เพื่อนำมาสู่การวิเคราะห์ปรากฏการณ์ของการใช้พระราช

<sup>2</sup> ร.ศ.ม.ร.ว.พยุทธิสาธิต ชุมพล "พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบอบรัฐธรรมนูญ" ความเป็นมาและกิจกรรมระหว่างปี 2546-2550 ของมูลนิธิประชาธิปไตย-รำไพพรรณี น 22

บัญญัติสภาองค์กรชุมชน ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่เอื้อต่อการเสริมสร้างให้วิถีประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้อย่างเข้มแข็งในบริบทของสังคมไทย ว่าสามารถกระทำได้จริงมากน้อยเพียงใด และมีประเด็นที่เป็นข้อจำกัดอย่างไร ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การปรับใช้ต่อไป

## วิถีประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นไทย: เสียงสะท้อนจากประสบการณ์และการรับรู้

“...คนสลัมสมัยก่อน เวลาเจอเจ้านายที่ก็สั้น...พูดจาอะไรไม่รู้เรื่อง...นายบอกอะไรก็ฟัง แต่ถ้าเป็นไปได้อีกเขาก็ไม่อยากจะเข้าไปหาเจ้านายที่กั้นหนอก...พวกหมู่บ้านจัดสรรเวลาติดป้ายโฆษณาขายบ้าน ก็เขียนเลยว่า อยู่ห่างไกลสลัม...สลัมจึงเป็นที่ที่สังคมรังเกียจ...”

เสียงบอกเล่าของนักพัฒนารุ่นพี่ถึง “สลัม” ในอดีต (ประมาณปี พ.ศ.2528) นอกจากจะบ่งบอกว่าสลัมเป็นที่น่ารังเกียจของคนในสังคมเมืองแล้ว ยังบ่งบอกถึงการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างชาวสลัมกับข้าราชการและกับคนในสังคมเมือง ด้วยว่ามีความแตกต่างทางอำนาจและมีมิติของการยอมรับต่ออำนาจรัฐสูง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นสิ่งที่ไม่แตกต่างจากการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างอำนาจรัฐ อำนาจของคนในสังคมเมือง และอำนาจของคนในชนบทในช่วงเวลาเดียวกัน

ท่ามกลางการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมดังกล่าว ส่งผลให้ภาคประชาชนตระหนักในสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประเทศน้อยจนกระทั่งกระแสการพัฒนาที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน การกระจายอำนาจ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่อง การเสริมอำนาจประชาชน (People Empowerment) การปกครองตนเอง (Self Government) และเรื่องประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ตามลำดับ ชุมชนท้องถิ่นจึงมีการปรับตัวและมีวิถีชีวิตประชาธิปไตยมากขึ้นเรื่อยๆ โดยมีปรากฏการณ์ที่แสดงถึงสภาวะการณดังกล่าวดังนี้

### ก.องค์กรชาวบ้านและเครือข่ายองค์กรชุมชน (People Organizations and People Network)

ในที่นี้หมายถึงองค์กรชาวบ้านที่ตระหนักในสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนาของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่เกิดจากการหนุนเสริมขององค์กรพัฒนาเอกชนนับตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ทั้งในเขตเมืองและชนบท กล่าวคือ ในเขตเมืององค์กรพัฒนาเอกชนได้หนุนเสริมให้ชาวสลัม

ตระหนักในสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของตนเองในฐานะที่เป็นประชากรของรัฐ ที่ควรได้รับบริการขั้นพื้นฐานจากหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของมนุษย์ ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งการบริการของรัฐในเรื่องน้ำประปา ไฟฟ้า และสิทธิในการศึกษาของบุตร ตามลำดับ เกิดการจัดตั้งเป็นองค์กรชาวบ้านในระดับชุมชน และมีการประสานความร่วมมือเพื่อหนุนช่วยกันอย่างเป็นเครือข่ายครอบคลุมทุกภูมิภาคของประเทศ เช่น เครือข่ายสลัม 4 ภาค เครือข่ายคนได้สะพาน เครือข่ายชุมชนริมทางรถไฟ เครือข่ายสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง เป็นต้น จนกระทั่งปัจจุบันเครือข่ายองค์กรชุมชนต่างๆ สามารถผลักดันให้รัฐสนับสนุนการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยอย่างเป็นระบบ ภายใต้โครงการบ้านมั่นคง ที่องค์กรชาวบ้านในชุมชนแออัด มีสิทธิในการบริหารและจัดการโครงการได้อย่างยั่งยืน<sup>3</sup>

ในพื้นที่ชนบท การเสริมอำนาจประชาชนถูกพัฒนาขึ้นจากการกลับไปหา “วัฒนธรรมชุมชน” และ “ภูมิปัญญาท้องถิ่น” เพื่อค้นหาศักยภาพของชุมชนที่ดำรงอยู่ก่อนที่จะพัฒนาในไปสู่การจัดตั้งองค์กรชุมชน และเครือข่ายในการแก้ไขปัญหา และหรือกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ตัวอย่างเช่น เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก เป็นเครือข่ายที่พัฒนาขึ้นจากการค้นหาศักยภาพในการผลิตทางการเกษตรแบบพึ่งพาธรรมชาติ การใช้ปุ๋ยชีวภาพที่เกษตรกรสามารถผลิตได้เอง ไม่พึ่งพายุและสารเคมี เน้นการผลิตเพื่อบริโภคเหลือจึงขาย ก่อนที่จะพัฒนามาสู่การทำตลาดสีเขียวเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้และสามารถใช้ชีวิตในสังคมที่อิงอยู่กับระบบทุนได้อย่างเป็นปกติ

เครือข่ายป่าไม้ที่ดิน เป็นเครือข่ายที่เกิดจากการรวมตัวของชาวบ้านที่ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ป่า ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ประกาศว่าเป็นพื้นที่ป่าสงวน หรือเขตอนุรักษ์ ทับที่ทำกินของชาวบ้าน ส่งผลให้ชาวบ้านต้องรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นองค์กรและเครือข่ายเพื่อแก้ไขปัญหา ทั้งที่อยู่ในรูปของการพิสูจน์สิทธิ การพิสูจน์ให้เห็นว่าคนกับป่าอยู่ร่วมกันได้ในรูปของป่าชุมชน การเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันพระราชบัญญัติป่าชุมชน เป็นต้น

หรือการรวมตัวในรูปของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) หรือสหพันธ์เกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกยอ.) หรือเครือข่ายชุมชนประมงพื้นบ้านภาคใต้ กระทั่งเกิดการรวมตัวระหว่างเครือข่ายในรูปของ “สมัชชาคนจน” ซึ่งเป็นการรวมตัวของชาวบ้านที่ประสบปัญหาในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพในภาคการเกษตร เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาตนเอง รวมตลอดถึงการผลักดันรัฐบาลในการกำหนดนโยบายเพื่อ

<sup>3</sup> มณีวีรัตน์ มีตรปราชสท.2545 “ขบวนการเคลื่อนไหวของชาวสลัม” ในผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ. วิธีชีวิตวิถีสู้ : ขบวนการประชาชนร่วมสมัย กรุงเทพมหานคร:สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

แก้ไขปัญหให้กับเกษตรกร

การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในเขตเมืองและชนบท เพื่อเสริมให้ประชาชนตระหนักในสิทธิเสรีภาพ และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐ ตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว เสมือนมีความซับซ้อน และมีเป้าหมายเพื่อต่อรองกับอำนาจรัฐ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นเรื่องที่ยืดหยุ่นและเป็นการสร้างอริปไตยของชุมชนที่เป็นธรรม<sup>4</sup> กล่าวคือ องค์กรพัฒนาเอกชนให้ความสำคัญกับการประชุมชาวบ้านเพื่อวิเคราะห์ ปัญหา และกำหนดแนวทางในการแก้ไข โดยปัญหาใดที่สามารถแก้ไขได้ด้วยการลงมือปฏิบัติ เช่น การพัฒนาสภาพแวดล้อมในชุมชน การทำกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพึ่งตนเองในทางเศรษฐกิจ การทำปุ๋ยชีวภาพ การปลูกพืชแบบผสมผสาน การฟื้นฟูและอนุรักษ์พื้นที่ป่า การใช้เครื่องมือประมงพื้นบ้าน เป็นต้น ชาวบ้านก็ช่วยกันทำเอง ส่วนปัญหาใดที่เป็นเรื่องระดับนโยบายก็เสนอปัญหาดังกล่าวสู่กระบวนการแก้ไขโดยรัฐ ซึ่งแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าว ชาวบ้านต่างตระหนักกว่าเป็นปัญหาของตนเอง ชาวบ้านจึงต้องพึ่งตนเองในการแก้ไข กระบวนการดังกล่าวจึงไม่ใช่เรื่องที่มีความซับซ้อนแต่อย่างใด ซึ่งตลอดระยะเวลากว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา กระบวนการดังกล่าวสามารถเสริมให้เกิดองค์กรชาวบ้านและเครือข่ายที่เข้มแข็ง (สามารถแก้ไขปัญหาและกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเองได้) และองค์กรชุมชนและเครือข่ายที่อ่อนแอได้ในขณะเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาปรากฏการณ์ขององค์กรชาวบ้านและเครือข่ายในฐานะที่เป็นวิถีชีวิตของชุมชนทั้งในเขตเมืองและชนบทแล้ว สามารถกล่าวได้ว่ากระบวนการเสริมสร้างและการดำรงอยู่ขององค์กรชาวบ้านและเครือข่าย มีนัยยะที่สะท้อนถึงความ เป็นประชาธิปไตยในวิถีชีวิต (Democracy as a way of Life)<sup>5</sup> หลายประการดังนี้

1. ความมีใจกว้างที่จะพิจารณาปัญหาต่างๆ ด้วยวิจรรณญาณ ถือเป็นลักษณะเฉพาะประการหนึ่งของชาวชุมชน ในการพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้าน มีการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างจากตน และร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง และตั้งอยู่บนหลักของเหตุผล

2. เคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของผู้ยากไร้ด้วย ก็นเอง จะมีการพูดคุยบนฐานของความเคารพในความเสมอภาค และเคารพในสิทธิ

<sup>4</sup> เป็นสาระหลักของแนวคิดเรื่องชุมชนอริปไตย ที่พิทยา ว่องกุล ได้เสนอไว้ใน "ชุมชนอริปไตย : ประชาธิปไตยทางรอดและการพัฒนายั่งยืน" ใน จุดจิบรัฐชาติสู่...ชุมชนอริปไตย, กรุงเทพฯ : โครงการวิจัยพรรค. 2540 น.119 - 148

<sup>5</sup> ชัยอนันต์ สมุทรวณิชย์ ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต



เสรีภาพของผู้อื่น ทั้งในระดับของการแสดงความคิดเห็น และการปฏิบัติ

3. เป็นคนที่มองโลกในแง่ดีเสมอ

4. มีความคิดเป็นของตนเองและมีความรับผิดชอบ

แต่ประเด็นที่ยังคงเป็นปัญหาหรือเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตยในชุมชนไทยคือ การเชื่อและไว้วางใจในอำนาจ หรือผู้มีอำนาจในท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นนัยยะในเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองประการหนึ่งของคนไทยที่สืบเนื่องมาจากระบบอุปถัมภ์ และแม้ว่าในกระบวนการทำงานร่วมกันขององค์กรพัฒนาเอกชน และชาวบ้านจะมีการวิเคราะห์ปัญหาตลอดจนการเชื่อมโยงประเด็นปัญหาสู่ระดับความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียม แต่ยังไม่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงอุดมการณ์ได้อย่างลึกซึ้ง และถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งของการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชาวบ้านและเครือข่ายด้วย

นอกจากนี้ ยังพบว่า ความเชื่อมั่นต่ออำนาจรัฐดังกล่าวส่งผลให้ประเด็นปัญหาในเชิงนโยบายที่องค์กรชุมชนและเครือข่ายสามารถผลักดันจนได้รับการยอมรับจากรัฐและมีการกำหนดนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหา กลับไม่ได้รับการดำเนินการจริงจังในทางปฏิบัติ และในหลายกรณีกลับกลายเป็นการลดทอนอำนาจของประชาชนในระยะยาว ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรฯ ซึ่งเกิดจากการผลักดันของเกษตรกรทุกภาคของประเทศ กลับถูกรัฐบ่อนไซและเข้าครอบงำด้วยการลดทอนบทบาทของกองทุนให้เหลือแค่งานด้านการจัดตั้งศูนย์สาธิตการเกษตร ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐมากมายทำหน้าที่ด้านนี้อยู่<sup>6</sup> หรือกรณีการเคลื่อนไหวของคนจนเมืองในการผลักดันเพื่อจัดตั้งกองทุนในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย จนมีการตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองขึ้นในการเคหะแห่งชาติ เพื่อดำเนินการบริหารกองทุนโดยให้ชาวบ้านมีส่วนร่วม แต่สุดท้ายกองทุนดังกล่าวก็ถูกทำให้เป็นกองทุนที่ชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปบริหารจัดการได้โดยตรง รวมตลอดถึงโครงการบ้านมั่นคงที่อยู่ระหว่างการดำเนินการในปัจจุบันด้วย เป็นต้น

## ข. การกระจายอำนาจ (Decentralization) และการปกครองตนเอง (Self Government)

การกระจายอำนาจ เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 โดยรัฐได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหาร

<sup>6</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง 2551 "แปรรูปการเมือง" ใน ก่อนภาคประชาชนล่มสลาย. Way of book กรุงเทพฯ. 15

ราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ต่อมาจึงมีการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ทำหน้าที่ในการปกครองตนเองได้อย่างอิสระมากขึ้นในปี พ.ศ.2540 (หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540) ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตามหลัก "การปกครองตนเอง" (Local-self Government) ชัดเจนยิ่งขึ้น

การถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่นดูแลตนเองทั้งด้านงบประมาณและการบริหารงาน โดยหวังว่าจะส่งผลให้ท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาของตนเองได้รวดเร็วและมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นนี้ ในด้านหนึ่งได้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานของรัฐอีกหลายหน่วยงานที่ต้องคอยรับคำสั่งให้ดำเนินการกับชุมชน ระบบงบประมาณทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้กรอบการทำงานของระบบราชการจนทำให้สมาชิกสภาและผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจว่าตนเองคือฝ่ายราชการ<sup>7</sup> ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์หลัก

แต่ในอีกด้านหนึ่งการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าว ได้ส่งผลให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการ และสามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างเป็นระบบ เช่น การพัฒนาบุคลากรเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวเงิน อำเภอ น้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ที่ อบต.ตระหนักในปัญหาเรื่องโรคในช่องปากของคนในตำบล แต่โรงพยาบาลน้ำพองขาดบุคลากรที่ชำนาญในเรื่องดังกล่าว อบต.บัวเงินจึงใช้กระบวนการคัดเลือกเยาวชนในท้องถิ่นที่มีศักยภาพ มีความสำนึก และมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นส่งไปศึกษาด้านทันตกรรม โดยให้ทุนการศึกษาและให้กลับมาทำงานในตำบลต่อไป<sup>8</sup> หรือกรณีขององค์กรปกครองท้องถิ่นในภาคใต้หลายแห่งที่พยายามใช้อำนาจของตนในฐานะที่เป็นองค์กรของท้องถิ่นในการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาและแก้ปัญหาของชุมชน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลพรุพี อ.นาสาร จ.สุราษฎร์ธานี มีการจัดระบบการท่องเที่ยวโดยชุมชน, องค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา อ.ท่าศาลา และองค์การบริหารส่วนตำบลท้องเนียน อ.ขนอม จ.นครศรีธรรมราช ใช้อำนาจตาม ม.290 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการส่งเสริม

<sup>7</sup> ศยามล ไกยูรวงศ์. 2550 ร่างกฎหมายองค์กรชุมชน : หัวใจของภาคประชาชน ใน <http://www.prachatai.com/journal//2007/06/23544>

<sup>8</sup> มณีนรีดี มิตรปราสาท.2547 "บุคลากรชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำพองและบัวเงิน : พัฒนาคณะเพื่อท้องถิ่น" ใน สมบัติ เหล็กกุล. องค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรภาคประชาชน เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร.

และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างอวนรุนอวนลาก กับชาวประมงพื้นบ้าน หรือเทศบาลเมืองท่าข้าม อ.พุนพิน จ.สุราษฎร์ธานี ทำหน้าที่ในการจัดระบบการศึกษาของตนเอง เป็นต้น<sup>9</sup> ปัจจุบัน การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้รับการพัฒนาไปสู่การทำงานเรื่อง “ตำบลสุภาพะ” โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการทำงานพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง

ปรากฏการณ์ของการกระจายอำนาจในลักษณะที่เป็นการโอนอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังกล่าว ในระดับที่กว้างที่สุดสามารถกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจสามารถสร้างการเรียนรู้เรื่องระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือการเมืองในระบบของการเลือกตั้งให้แก่ชุมชนได้ในระดับหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ชาวบ้านเรียนรู้เรื่องระบบการซื้อเสียง ระบบหัวคะแนน และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางอำนาจได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น ในหลายพื้นที่ระบบการซื้อเสียงถูกกระทำผ่านระบบเครือข่าย ระบบพรรคพวก หรือระบบความสัมพันธ์ทางสังคม นอกจากนี้ในหลายพื้นที่ชาวบ้านเริ่มเห็นว่าระบบการซื้อเสียงมีผลกระทบต่อการพัฒนาในพื้นที่และ/หรือชุมชนของตนอย่างมีนัยยะสำคัญ เป็นต้น

ในระดับของการสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม นักการเมืองท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาและการพัฒนาในท้องถิ่นโดยชุมชนมีส่วนร่วม ต่างเรียนรู้ว่าการให้ความสำคัญกับงานพัฒนาและแก้ปัญหาเรื่องคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนมีความสำคัญและเอื้อต่อความสามารถในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้อย่างมั่นคงกว่าการเน้นเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและคอยหาประโยชน์จากโครงการดังกล่าว ตัวอย่างเช่น นายกองดีการบริหารส่วนตำบลชะแล้ อ.สิงหนคร จ.สงขลา ให้ความสำคัญกับการทำงานเรื่องสุภาพะชุมชน โดยมีการศึกษาประเด็นปัญหาของชาวบ้าน และเปิดให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จนนำไปสู่การสร้าง “ธรรมนูญสุภาพะ” ขึ้นใช้ในชุมชน ส่งผลให้ชาวบ้านนิยมชมชอบจนคู่ต่อสู้ทางการเมืองไม่สามารถแย่งชิงพื้นที่ทางการเมืองของตนเองได้ กระทั่งเมื่อต้นปีที่ผ่านมา (ประมาณเดือนมีนาคม 2553) นายก อบต.ชะแล้ท่านนั้นก็ถูกลอบยิงเสียชีวิต ปัจจุบันบุคคลที่ได้รับเลือกเป็นนายก อบต.สืบต่อจากท่านที่แล้ว คือบุคคลในทีมงานเดิม

<sup>9</sup> มณีรัตน์ มิตรปราสาท 2552 “ท้องถิ่นกับการสร้างเสริมสุขภาพ” สุขภาพะคนใต้ สถานการณ์และข้อเสนอเพื่อการสร้างสุข. เอกสารประกอบการสัมมนาในงานสร้างสุขภาพใต้ พ.ศ.2551-2552 ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จ.สุราษฎร์ธานี น.50-56

ซึ่งสืบทอดเจตนารมณ์ของนายกท่านที่แล้วในการดำเนินงานนั่นเอง นอกจากนี้ ยังมีนายก  
ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายแห่งที่เรียนรู้ และเข้าใจวิธีการทำงานตามแนวทาง  
ดังกล่าว ตลอดจนมีการทำงานกับชุมชนมากขึ้น เช่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล  
นากระตาม จ. ชุมพร ใช้ ส.อบต. ทำหน้าที่เป็นทีมงานในการติดตามปัญหาและพัฒนา  
ชุมชนในเขตพื้นที่ของตนเอง เสมือนเป็นนักพัฒนาในหมู่บ้าน มากกว่าการทำหน้าที่ใน  
ฐานะที่เป็นสมาชิกสภาตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

#### ค. ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

การที่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ของไทย ระบุให้ประชาชนมีส่วนร่วมทาง  
การเมืองกว้างขวางมากขึ้นทั้งที่อยู่ในรูปของการทำประชามติ การเสนอร่างกฎหมาย  
การส่งผลให้ภาคประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยปรากฏการณ์  
เห็นได้อย่างชัดเจนได้แก่ การเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน และการเสนอร่าง  
พระราชบัญญัติชุมชนแออัด ซึ่งภาคประชาชนได้ริเริ่มนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 และมีการ  
เสนอเข้าสู่การพิจารณาอย่างจริงจังนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ซึ่งแม้ปัจจุบัน  
กฎหมายทั้ง 2 ฉบับจะยังไม่มียกบังคับใช้ แต่ในด้านหนึ่งได้สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชน  
มีความตื่นตัวและเริ่มเข้าใจบทบาทของตนเองในเวทีทางการเมืองภายใต้ระบอบ  
ประชาธิปไตยได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ความพยายามในการเคลื่อนไหวของชาวบ้านในอำเภอจะนะเพื่อ  
คัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย และมีการเสนอให้มีการทำประชามติ ตลอด  
จนได้คัดค้านกระบวนการทำประชามติของรัฐที่กระทำอย่างไม่ถูกต้อง (ในสายตา  
ของชาวบ้าน) นั้น ก็เป็นอีกปรากฏการณ์หนึ่งที่สะท้อนถึงความเข้าใจของประชาชนต่อ  
กระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยทางตรงด้วยเช่นกัน

หากพิจารณาการปรับตัวและการมีวิถีชีวิตประชาธิปไตยของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ  
ในสังคมไทยที่เริ่มปรากฏให้เห็นมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งที่อยู่ในรูปขององค์กรชุมชนและ  
เครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนผ่านช่อง  
ทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยทางตรงแล้ว ย่อมสะท้อนให้  
เห็นว่า ปัจจุบันชุมชนท้องถิ่นไทยในหลายแห่งมีความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนมีความ  
ตระหนักในสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และหลายแห่งได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ  
กำหนดนโยบายของรัฐทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่เป็นข้อจำกัดสำคัญได้แก่ การเชื่อและไว้วางใจในอำนาจ  
ของคนในชุมชน หรือกระบวนการในการทำให้กลไกของภาคประชาชนกลายเป็น  
เครื่องมือของรัฐทั้งที่อยู่ในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการทำให้การเสนอ



กฎหมายของประชาชนมีความยุ่งยากในระดับของการปฏิบัติ หรือการปิดกระบวนการ ประชาพิจารณ์ให้เอื้อต่อประโยชน์ของภาครัฐ เป็นต้น ก็ยังคงเป็นประเด็นที่เป็นอุปสรรค ในการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทยในระยะยาวต่อไป

## สภาองค์กรชุมชนกับวิถีประชาธิปไตยไทย

ท่ามกลางข้อจำกัดทางความคิดเรื่องอำนาจของประชาชน และการถูกทำให้เป็น กลไกของรัฐดังกล่าว ตลอดจนข้อจำกัดทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยทาง อ้อม รวมถึงปัญหาในการขาดกลไกการตรวจสอบ และขัดขวางการคอร์รัปชันในสังคม ไทย แนวคิดเรื่อง "สภาองค์กรชุมชน" จึงถูกริเริ่มขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างต้นทุน พื้นฐานให้กับสังคม และนำไปสู่การพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง โดยมียุทธศาสตร์ใหญ่ คือ การสร้างเวทีสมัชชาชุมชนและสร้างอำนาจค้ำจ้ำง (leverage power) ต่อกลไก การเมืองที่เป็นทางการในระบบ เช่น ให้ข้อเสนอแนะในการทำแผน อบต. เป็นต้น กรอบความคิดเรื่องสภาองค์กรชุมชนจึงเป็นเรื่องของเครือข่ายประชาธิปไตยที่ทำหน้าที่ เป็นสถาบันเรียนรู้ทางการเมืองโดยตรงของประชาชน และพัฒนากระบวนการตรวจสอบ ทางการเมืองด้วยพลังของประชาชนในท้องถิ่น<sup>10</sup> ซึ่งถือเป็นการยกระดับการทำงาน พัฒนาในขบวนการทำงานของภาคประชาชนอีกครั้งหนึ่ง

"สภาองค์กรชุมชน" จึงถูกยกย่องเป็นกฎหมายโดยสมัชชาองค์กรชุมชนแห่งประเทศไทย (สอท.) ในปี พ.ศ.2550 และเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ปัจจุบันกฎหมายฉบับนี้ผ่านการอนุมัติ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 เป็นต้นมา ท่ามกลางกระแสของการสนับสนุนและ การคัดค้านอย่างหลากหลาย โดยฝ่ายที่มีบทบาทในการคัดค้านหลักคือกระทรวงมหาดไทย สมาคมนายกอบจ.แห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคม อบต.แห่งประเทศไทย และสมาคมกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย โดยเห็นว่าหาก กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อใด จะสร้างความแตกแยกให้สังคมไทยในท้องถิ่น<sup>11</sup> และเห็นว่าการที่ชาวบ้านจะเข้มแข็งหรือไม่นั้น เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หาได้เกิดจาก การมีกฎหมายไปครอบงำไม่ ดังนั้นหากการมีสภาองค์กรชุมชนที่มีกฎหมายรับรองแล้วจะ

<sup>10</sup> เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ มติชนรายวัน ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ อ้างใน ยศวดี บุญเกียรติ การเมืองภาค ประชาชน เมื่อ กม.สภาองค์กรชุมชนแห่ง. เว็บไซต์ สถาบันนโยบายศึกษา <http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1190493846.news>

<sup>11</sup> อ้างแล้ว

ทำให้เกิดความแตกแยกในชุมชน ก็คงจะทำให้ประชาชนเกิดความเสียหายจนยากที่จะเยียวยา<sup>12</sup>

ด้วยความเห็นและวิธีคิดที่แตกต่าง ประกอบกับจากประสบการณ์ในการพัฒนาประชาธิปไตยในชุมชนที่มีข้อจำกัด (ดังที่กล่าวมาข้างต้น) ผู้เขียนจึงสนใจว่า การนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้จะส่งผลอย่างไร มีข้อจำกัดหรือปัจจัยที่เป็นอุปสรรค อย่างไร และสามารถแก้ไขข้อจำกัดทางการเมืองที่ขบวนการภาคประชาชนเผชิญ ตลอดระยะเวลากว่า 3 ทศวรรษได้หรือไม่ อย่างไร โดยในการเรียบเรียงนี้ให้ความสำคัญกับประสบการณ์ภาคสนามในจังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นสำคัญ<sup>13</sup>

### ก. ความเป็นมาและภารกิจของสภาองค์กรชุมชน

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบล พ.ศ.2551<sup>14</sup> เป็นพระราชบัญญัติที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าจะให้มีการปฏิรูปสังคมโดยการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น และประชาสังคม ส่งผลให้สมาชิกของสภาองค์กรชุมชนแห่งประเทศไทยทำการยกร่าง พรบ. ฉบับนี้ขึ้นโดยหนึ่งในที่มาของแนวคิดเรื่องสภาองค์กรชุมชนเกิดจากการสัมมนาเรื่อง “การปฏิรูปการเมืองภาคประชาชนกับข้อเสนอต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ที่จัดโดยสำนักงานบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2550 มีความเห็นที่เป็นข้อสรุปว่า ควรสร้างประชาธิปไตยที่ลดทอนอำนาจรัฐส่วนกลาง และเพิ่มอำนาจชุมชนท้องถิ่น โดยให้มีสภาองค์กรท้องถิ่นเป็นกลไกในการสนับสนุนให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาและนโยบาย และสนับสนุนประชาชนในการตรวจสอบ ถอดถอนข้าราชการ และนักการเมืองท้องถิ่น

ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการหยิบยกมาพูดคุย และมีการนำเข้าสู่การอภิปรายในเวทีสัมมนาที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในหัวข้อ “สภาองค์กรชุมชน: ประชาธิปไตยชุมชนรากหญ้า” ในเดือนมิถุนายน 2550 โดยที่ประชุมต่างเห็นร่วมกันว่า กฎหมายฉบับนี้จะเป็นกลไกสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในระดับพื้นฐานของสังคมการเมืองไทย โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมใน

<sup>12</sup> ไทวิชย์ พวงงาม อ่างในยศวดี บุญเกียรติ อ่างแก้ว

<sup>13</sup> ปัจจุบัน ผู้เขียนอยู่ระหว่างการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อติดตามผลการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชน ศึกษากรณีสภาองค์กรชุมชนจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งแกนนำชาวบ้านเลือกและเสนอให้ศึกษาใน 3 พื้นที่คือ สภาองค์กรชุมชนตำบลท่าดี สภาองค์กรชุมชนตำบลร่อนพิบูลย์ และสภาองค์กรชุมชนตำบลบ้านเพิง ตามลำดับ

<sup>14</sup> มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 โดยมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(พอช.) มีหน้าที่ส่งเสริม และสนับสนุนสภาองค์กรชุมชนตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว



การพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรม และภูมิปัญญาที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่น โดยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นและสังคมโดยรวม และเสริมสร้างกระบวนการทำงานเชื่อมโยงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรทางสังคมให้หนุนเสริมซึ่งกันและกัน<sup>15</sup>

จากฐานที่มาทางความคิดดังกล่าว สภาองค์กรชุมชนจึงเป็นเสมือนกลไกในการปฏิรูประบบการเมืองและสังคม เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจควบคู่ไปกับการทำงานพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองจากฐานราก โดยร่าง พ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชนฉบับแรก มีหลักการสำคัญคือ ให้มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนใน 3 ระดับคือ ระดับตำบล ระดับจังหวัด และระดับชาติ โดยสมาชิกสภาระดับตำบลมาจากการเลือกตั้งกันเองของตัวแทนชุมชนในหมู่บ้านและผู้ที่ชาวบ้านเคารพนับถือ สมาชิกสภาระดับจังหวัดมาจากการสมาชิกสภาตำบล ตำบลละ 2 คน ส่วนสมาชิกสภาระดับชาติ มาจากการสมาชิกสภาระดับจังหวัด จังหวัดละ 2 คน โดยสภาองค์กรชุมชนท้องถิ่นระดับตำบลมีอำนาจดังนี้

1. จัดทำแผนแม่บทชุมชน
2. ให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนปฏิบัติการและข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ
3. ยับยั้งและยกเลิกแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจังหวัดที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นระดับชุมชนและจังหวัด

แต่ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ถูกทักท้วงจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่าอำนาจของสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลมีมากและไปทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายปกครอง อีกทั้งการจัดตั้งสำนักงานสภาองค์กรชุมชน จะทำให้สูญเสียบประมาณเป็นจำนวนมาก ทำให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต้องถอนร่างกฎหมายดังกล่าวออกมาปรับปรุงใหม่<sup>16</sup> ปัจจุบันสภาองค์กรชุมชนตำบลประกอบด้วยผู้แทนชุมชนท้องถิ่นหมู่บ้านละ 4 คน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลชุมชนละ 2 คน (ม.5) และกำหนดให้มีสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล (ม.6 (2)) ตลอดจน กำหนดมีภารกิจของสภาองค์กรชุมชนตำบลไว้ดังต่อไปนี้ (ม.21)

<sup>15</sup> เก็บความจาก ยศวัตติ บุญยเกียรติ การเมืองภาคประชาชน เมื่อ กม.สภาองค์กรชุมชนแห่งชาติ เว็บไซต์ สถาบันนโยบายศึกษา

<sup>16</sup> เพิ่งอ้าง

1. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ

2. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชน และประเทศชาติอย่างยั่งยืน

3. เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชน รวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

4. เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนา ต่อบริการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. เสนอแนะปัญหา หรือแนวทางแก้ไข หรือ ความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. จัดให้มีเวทีปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน ที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการ หรือผู้ให้อนุญาต ให้ภาคเอกชนดำเนินการ ต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

7. ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนในตำบลเกิดความเข้มแข็งและสมาชิกองค์กรชุมชนรวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไปในตำบลสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

8. ประสานและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตำบลอื่น

9. รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในตำบลอันเนื่องจากการดำเนินงานใดๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยรายงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

10. วางกติกาในการดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล

11. จัดทำรายงานประจำปีของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมถึงสถานการณ์ด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบ

12. เสนอรายชื่อผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อไปร่วมประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลจำนวน 2 คน

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ที่ประชุมระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนดำเนินการ



ในเรื่องต่างๆ (ม.37) ได้แก่ (1) เสนอแนวทางการพัฒนาจังหวัดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และอบจ. เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (2) เสนอแนะต่อผู้ว่าราชการจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ และการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (3) ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน (4) เสนอข้อคิดเห็นในเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ อบจ. ปรึกษา (5) เสนอรายชื่อผู้แทนระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล 2 คน เพื่อไปร่วมประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลในระดับชาติ และกำหนดให้ที่ประชุมในระดับชาติของสภาฯ ดำเนินการในเรื่องต่างๆ (ม.32) ได้แก่ (1) กำหนดมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสภาองค์กรชุมชนในระดับตำบลให้มีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ เพื่อเสนอให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (ในฐานะกองเลขานุการ) ใช้เป็นแนวปฏิบัติ (2) ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและกฎหมาย รวมทั้งการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีผลต่อพื้นที่มากกว่า 1 จังหวัด ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม และ (3) สรุปปัญหาที่ประชาชนในจังหวัดต่างๆ ประสบ และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ

จากอำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏใน พรบ. สภาองค์กรชุมชนที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงอาจสรุปได้ว่า สภาองค์กรชุมชนมีอำนาจหน้าที่และมีบทบาทในการดำเนินงานจำกัด เฉพาะเป็นเวทีในการปรึกษาหารือเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน, ส่งเสริมองค์กรชุมชนในตำบลให้เข้มแข็งและพึ่งตนเองได้, ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำหน้าที่ประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมตลอดถึงการพัฒนาสภาองค์กรชุมชนในระดับตำบลให้มีความเข้มแข็ง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่แบบกว้างๆ มีลักษณะทั่วไป และสามารถใช้เป็นกลไกในการสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองผ่านการทำงาน/ กิจกรรมที่ต้องประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ/หรือส่วนราชการต่างๆ แต่ไม่เอื้อต่อการทำหน้าที่เป็นจุดคานงัดต่อกลไกการเมืองที่เป็นทางการในระบบ อันเป็นเจตนาเบื้องต้นของสภาฯ แต่อย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่า ในระดับของการจัดทำ พรบ. สภาองค์กรชุมชน ภาคประชาชนได้ถูกทำให้กลายเป็นกลไกที่ไร้อำนาจในการถ่วงดุล และตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐอย่างแท้จริง

## ข.สภาองค์กรชุมชน : สิ่งที่เห็นและเป็นอยู่

การศึกษาการก่อตัวของสภาองค์กรชุมชนในจังหวัดนครศรีธรรมราชในเบื้องต้นพบว่า สภาองค์กรชุมชนได้ก่อเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2551 มีความคล้ายคลึงกับสภาองค์กรชุมชนในจังหวัดอื่นๆ คือ การจัดให้มีคณะทำงานสภาองค์กรชุมชนขึ้นในทีมงานของคณะประสานงานเครือข่ายองค์กรชุมชนหรือที่เรียกกันติดปากว่า “กลไกจังหวัด” ซึ่งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้สนับสนุนอยู่ จากนั้นคณะทำงานสภาองค์กรชุมชน จะประสานไปยังเครือข่ายองค์กรชุมชนต่างๆ ทั้งที่เป็นสมาชิกของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และองค์กรที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายอื่นๆ เพื่อทำความเข้าใจ และหนุนเสริมให้เกิดสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลขึ้น โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนในปีแรกรวม 270,000 บาท แบ่งเป็นงบประมาณของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน 220,000 บาท และงบจากสถาบันพระปกเกล้าผ่านสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน 50,000 บาท โดยจัดสรรงบประมาณผ่านกลไกจังหวัด ตลอดจนได้จัดให้ มีคณะทำงานขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนตำบลในระดับจังหวัดขึ้น

การดำเนินการดังกล่าวสามารถหนุนเสริมให้เกิดการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลได้จนกระทั่งแกนนำในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน ต้องลดบทบาทของตนเองเนื่องจากไปรับตำแหน่งบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล และได้ตั้งบุคคลที่อยู่ในทีมขับเคลื่อนขึ้นมาทำหน้าที่แทน ผลที่ตามมาคือ ขบวนการองค์กรชุมชนในจังหวัดนครศรีธรรมราชถูกแยกออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายสภาองค์กรชุมชน และกลไกจังหวัด ซึ่งไม่ลงรอยกันและมีผลกระทบต่อการพัฒนาสภาองค์กรชุมชนในระยะต่อๆ มา<sup>17</sup> กล่าวคือ งบประมาณของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนในการสนับสนุนสภาองค์กรชุมชนผ่านกลไกจังหวัด ก็ไม่สามารถส่งต่อมาถึงสภาองค์กรชุมชนในระดับตำบลและระดับจังหวัดได้ ส่งผลให้สภาองค์กรชุมชนไม่สามารถนัดประชุมหรือวางแนวทางในการพัฒนาและ/หรือให้ความรู้กับสมาชิกได้ เนื่องจากขาดงบประมาณดำเนินการการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลและระดับจังหวัดจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของแกนนำในการประสานทรัพยากรมาใช้ในการประชุม ตัวอย่างเช่น การประชุมสภาองค์กรชุมชนระดับจังหวัดจังหวัดในเดือนกรกฎาคม 2552 แกนนำขอใช้สถานที่ที่วัดป่ายาง และขออาหารและอาหารว่างจากทางวัดให้กับสมาชิกที่มาร่วมประชุม หรือการประชุมสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลที่ตำบลท่าดี วันที่ 19 สิงหาคม 2552 ต้องของบประมาณสนับสนุนเป็นค่ากาแฟจาก

<sup>17</sup> สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ พอช. วันที่ 26 สิงหาคม 2552



สมาชิก อบต. หรือการประชุมสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลที่ตำบลร่อนพิบูลย์ เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2552 แกนนำต้องขอของประมาณสนับสนุนเป็นค่าอาหารกลางวันจากสมาชิก อบต. ขอให้บ้านของสมาชิกในเครือข่ายวิฑูเป็นที่พักประชุม เป็นต้น ซึ่งทำให้การพัฒนาองค์กรมีอุปสรรคเป็นอย่างมาก

ปัญหาความไม่ลงรอยระหว่างกลไกจังหวัด และคณะทำงานสภาองค์กรชุมชนดังกล่าว แม้ว่าจะมีความพยายามในการค้นหาแนวทางแก้ไขด้วยการจัดให้มีการประชุมร่วมระหว่างคณะทำงานทั้ง 2 ชุด แต่ปัญหาดังกล่าวก็ไม่สามารถคลี่คลายได้ จึงถือเป็นอุปสรรคประการหนึ่งที่ส่งผลให้สภาองค์กรชุมชนจังหวัดนครศรีธรรมราชไม่สามารถขับเคลื่อนได้ และต้องเร่งแก้ไข

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันจังหวัดนครศรีธรรมราชมีตำบลที่มาจดแจ้งและจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนแล้วรวม 17 แห่ง ดังนี้

ลำดับที่	ชื่อสภาองค์กรชุมชน	จำนวนสมาชิก			จำนวนที่ปรึกษา	จำนวนหมู่บ้าน		จำนวน(กลุ่ม)ที่จดแจ้ง
		ผู้แทนชุมชน	ผู้ทรงคุณวุฒิ	รวม		ทั้งหมด	ที่ร่วมจัดตั้ง	
1	ต.บ้านเพิง อ.ปากพนัง	30	6	36	2		7	32
2	ต.บางพระ อ.ปากพนัง	20	4	24	3		4	21
3	ต.บางตะพอง อ.ปากพนัง	14	2	16	5		3	11
4	ต.แหลมตะลุมพุก อ.ปากพนัง	14	2	16	1		3	14
5	ต.ปากพนังฝั่งตก	25	5	30	4		4	14
6	ต.บางนพ อ.หัวไทร	24	6	30	2		8	34
7	ต.โมคคาน อ.ท่าศาลา	48	10	58	1		13	21
8	ต.สวนขัน อ.ช้างกลาง	24	5	29	0		8	13
8	ต.สวนขัน อ.ช้างกลาง	24	5	29	0		8	13
9	ต.กะปาง อ.ทุ่งสง	30	2	32	5		6	30
10	ต.นาสาร อ.พระพรหม	16	3	19	5		4	16
11	ต.ท่าเรือ อ.เมือง	32	2	38	1		8	25
12	ต.กำแพงเขา อ.เมือง	18	3	21	2		4	8
13	ต.ท่าดี อ.ลานสกา	30	6	36	1		6	18
14	ต.ท่าซัก อ.เมือง	36	7	43	5		8	14
15	ต.ไชยมนตรี อ.เมือง	17	3	20	1		4	11
16	ต.บางขัน อ.บางขัน	36	4	40	2		9	9
17	ต.ร่อนพิบูลย์ อ.ร่อนพิบูลย์	41	4	45	10		10	14

นอกจากนี้สภาองค์กรชุมชนในจังหวัดนครศรีธรรมราชยังได้มีการเลือกคณะทำงานในระดับจังหวัด ผู้เป็นกรรมการในระดับภาค และผู้แทนระดับชาติ ดังนี้<sup>18</sup>

ระดับจังหวัด	นายอุสาห์	ดวงจันทร์	ประธาน
	นายบุญธรรม	เมืองสีนุ่น	รองประธาน
	นางโสภิตา	ยอดสุรางค์	รองประธาน
	นางสัมพันธ์	สุจิต	รองประธาน
	นางอาภรณ์	ชิดวงค์	เลขานุการ
กรรมการระดับภาค	นายชวน	ยอดวิจารณ์	
ผู้แทนระดับชาติ	นายชวน	ยอดวิจารณ์	
	นายบุญธรรม	เมืองสีนุ่น	

ปัจจุบันสภาองค์กรชุมชนจังหวัดนครศรีธรรมราช มีการประชุมมาแล้ว 3 ครั้ง โดยล่าสุดได้มีการประชุมเพื่อจากการกระตุ้นให้สมาชิกจัดทำแผนเพื่อเสนอต่อสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนในวันที่ 24 สิงหาคม 2552 ด้วยกรณีสมาชิกมาทำความเข้าใจเรื่องการทำแผน ปรากฏว่าสมาชิกส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือมารวมประชุมจะมีเฉพาะสภาองค์กรชุมชนในอำเภอปากพะนึ่ง จำนวน 5 ตำบลที่ไม่เข้าร่วม คณะทำงานจึงประสานให้ตำบลดังกล่าวเร่งจัดทำแผนเสนอต่อคณะทำงาน เพื่อเสนอต่อสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนใน วันที่ 7 กันยายน 2552 ต่อไป<sup>19</sup>

### ค. ข้อค้นพบเบื้องต้น

1. สภาองค์กรชุมชนระดับตำบล เป็นกลไกที่เกิดจากเวทีพบปะพูดคุยของแกนนำที่มีความกระตือรือร้นระดับตำบล ซึ่งมีอยู่โดยธรรมชาติอยู่แล้ว เมื่อ พบ. สภาองค์กรชุมชนได้รับการรับรองและมีการนำประเด็นดังกล่าวมาขับเคลื่อนจัดตั้งเรื่อง พบ. สภาองค์กรชุมชน จึงถูกหยิบยกเข้ามาหารือในเวทีพูดคุยของแกนนำในหมู่บ้าน ดังจะเห็นได้จากคำบอกเล่าของแกนนำในตำบลท่าดี<sup>20</sup> ความว่า

<sup>18</sup> บันทึกรายงานการประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลท่าดี ครั้งที่ 3/2552 วันเสาร์ที่ 13 มิถุนายน 2552 ณ ห้องประชุม ม.1 ต.ท่าดี อ.ลานสกา จ.นครศรีธรรมราช

<sup>19</sup> สัมภาษณ์นายชวน ยอดวิจารณ์ วันที่ 1 กันยายน 2552

<sup>20</sup> ประชุมกรรมการสภาองค์กรชุมชนตำบลท่าดี 19 สิงหาคม 2552 เวลา 13.00 - 16.00 น.



“...แต่ก่อนการทำงานของเราใช้เวทีพูดคุยตามธรรมชาติ คือเราจะส่งแกนนำ จากแต่ละหมู่บ้านมานั่งปรึกษาหารือหมู่บ้านละ 1-2 คน เมื่อหารือเสร็จแกนนำเหล่านี้ก็กลับไปทำที่หมู่บ้านของตนเอง...ตอนนี้คนที่อยู่ในวงพูดคุยนั้นก็เป็นผู้ใหญ่บ้านบ้าง เป็นอบต.บ้าง พวกเราจึงคิดค้นกันหมด...อย่างรองนายก อบต. ก็เคยเป็นที่ทำงาน กับพวกเรา เมื่อเขาไปเป็นรองนายกเราก็ประสานงานกันได้...”

หรือจากกรณีของตำบลร่อนพิบูลย์<sup>21</sup> ก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ

“...แกนนำที่มาร่วมมีการทำงานร่วมกันมากกว่า 10 ปีแล้ว โดยมีคนต่อกันหลายช่วง ในการทำงาน ข้อดีของเราคือทำงานเป็นกระบวนการไม่ได้มาจากการจัดตั้งของภาครัฐ... กระบวนการก่อเกิดของสภาองค์กรชุมชน เราเกิดจากกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ กลุ่มกิจกรรมทางสังคมมารวมตัวกัน เริ่มต้นมาจากการรวมตัวเป็นสมาพันธ์ เกษตรกรระดับอำเภอ รวบรวมข้อมูลเบื้องต้นของแต่ละกลุ่มมาทำแผน ช่วงแรกเราทำแผนแม่บทชุมชน ทำให้เห็นกลุ่มองค์กรชุมชนในพื้นที่ ทำให้เห็นปัญหาของกลุ่มต่างๆ และคิดว่าเราควรมีองค์กรกลางๆ มาทำเรื่องการแก้ปัญหาระดับกลุ่ม ต่อมาเกิดปัญหาภัยแล้ง เราก็หยิบเรื่องทรัพยากรมาคุย แกนนำกลุ่มต่างๆ จึงมาคุยกัน โดยใช้เงื่อนไขของการวิจัยควบคู่กับการท่องเที่ยวโดยท้องถิ่นมาดำเนินการ มีการประสานกับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์...ต่อมามีการวิจัยเรื่องป่าต้นน้ำ...”

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้กลุ่มแกนนำในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน “ไว” ต่อการหยิบยกสถานการณ์สภาองค์กรชุมชนมาขับเคลื่อนในตำบลของตนเอง

2. สมาชิกสภาองค์กรชุมชนในจังหวัดนครศรีธรรมราชมีความเข้าใจเรื่องสภาฯ เป็น 2 ระดับ กล่าวคือ ในระดับแกนนำ (อาจเป็นประธานสภาหรือไม่ก็ได้ แต่เป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนระดับตำบล) เข้าใจสภาองค์กรชุมชนในฐานะที่เป็น “องค์กรการทำงาน” ที่มีการจัดโครงสร้างการทำงานโดยมี ประธาน รองประธาน กรรมการ และเลขานุการ ซึ่งต้องทำงานเพื่อสนับสนุนองค์กรสมาชิกให้มีความเข้มแข็ง ทำให้ต้องมีการบริหารจัดการในองค์กร และมีกิจกรรมหรือโครงการที่ชัดเจน ส่วนกรรมการที่เป็นสมาชิกทั่วไป ส่วนใหญ่เป็นตัวแทนจากกลุ่มองค์กรที่มาจัดตั้งและร่วมเป็นสมาชิกยังไม่เข้าใจในบทบาทของสภาองค์กรชุมชนมากนัก โดยในส่วนของตำบลท่าดี กรรมการส่วนใหญ่เข้าร่วมในสภาองค์กรชุมชนโดยหวังว่าสภาฯ จะเข้าไปช่วยเหลือกลุ่มของตนเอง ในขณะที่ตำบลร่อนพิบูลย์ก็มีความคาดหวังคล้ายๆ กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคาดหวังให้สภาองค์กร

<sup>21</sup> ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลร่อนพิบูลย์ วันที่ 23 สิงหาคม 2552 เวลา 10.00 – 17.00 น.

ชุมชนเข้าไปเสริมกระบวนการกลุ่ม/องค์กรสมาชิกให้มีการบริหารจัดการที่เข้มแข็งมากขึ้น

3. การจัดความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์กรชุมชนระดับจังหวัดกับสถาบันต่างๆ ในโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง ตลอดจนโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรภาคประชาชนด้วยกันเอง ยังไม่มีความชัดเจน

4. บทบาทสนับสนุนของพอช.ภาค ในฐานะกองเลขาของสภาองค์กรชุมชนใน สายตาของประชาชนไม่มีการทำงานที่ชัดเจน

5. งานงบประมาณสนับสนุนสภาองค์กรชุมชนของ พอช. มีความล่าช้ามาก

## บทส่งท้ายวิถีประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นไทยปัจจุบัน

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาพัฒนาการของการเมืองไทยนับแต่มีการเปลี่ยนแปลง พ.ศ.2475 จนกระทั่งปัจจุบันแล้ว สามารถกล่าวได้ว่า บริบททางสังคมการเมืองที่ก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยได้ส่งผลให้ภาคประชาชนเกิดการเรียนรู้ทางการเมือง เกิดความตระหนักในสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐ ตลอดจนเข้าใจวิถีชีวิตทางการเมืองตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง แม้ว่าในหลายครั้งภาคประชาชนจะต้องเผชิญกับกับดักทางอำนาจ ทั้งที่อยู่ในรูปของกับดักทางอุดมการณ์ทางการเมืองของตนเอง และกับดักที่เกิดจากการกระทำของรัฐก็ตาม แต่การเรียนรู้ท่ามกลางสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลง และการปฏิบัติการทางการเมืองเพื่อแก้ปัญหาเรื่องปากท้องของประชาชนเอง ได้ส่งผลให้เกิดแกนนำชาวบ้าน เกิดกลุ่มองค์กร และเกิดเครือข่ายภาคประชาชนที่หลากหลาย และมีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกันในหลายลักษณะ

การเกิดขึ้นของ “สภาองค์กรชุมชน” ในบริบททางสังคมการเมืองตลอดระยะเวลาเกือบ 2 ปีที่ผ่านมา จึงเป็นช่วงของการก่อรูปองค์กรท่ามกลางความสัมพันธ์ทางอำนาจและการดำรงอยู่ของสถาบันทางการเมืองที่หลากหลาย และจากกรณีศึกษา สภาองค์กรชุมชนในจังหวัดนครศรีธรรมราชจะพบได้อย่างชัดเจนถึงปัญหาในการจัดความสัมพันธ์กับโครงสร้างหรือสถาบันที่ดำรงอยู่เดิม เกิดปรากฏการณ์ของการชงชิงบทบาททางสังคมและทรัพยากร และองค์กรชุมชนที่เป็นสมาชิกสภาฯ ส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของสภาองค์กรชุมชน การเข้าร่วมจัดตั้งเป็นไปเพื่อหวังจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณ หรือสนับสนุนให้องค์กรได้รับการพัฒนาให้เข้มแข็งทำให้ “สภาองค์กรชุมชน” มีฐานะเสมือนหนึ่งเครือข่ายองค์กรชุมชนต่างๆ ไปที่ต้องเสริมหนุนเรื่องการพัฒนาอุดมการณ์ทางการเมืองต่อไป

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาไปที่สภาองค์กรชุมชนที่เกิดจากการจัดตั้งของ



องค์กรสมาชิกที่มีความรู้ความเข้าใจ หรือเป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็ง ผ่านการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ประชาชนในตำบลนั้นก็สามารถใช้ “สภาองค์กรชุมชน” เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญๆ หรือปัญหาที่มีความซับซ้อนที่ต้องการการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายในการแก้ไขได้ เช่น สภาองค์กรชุมชนตำบลคูหาใต้ อ.รัตภูมิ จ.สงขลา ใช้ สภาฯ เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเพื่อแก้ปัญหาการทำเหมืองหิน ซึ่งเป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบต่อชุมชนมายาวนานกว่า 20 ปี และมีการประท้วงของชาวบ้านเกิดขึ้นเป็นระยะๆ ตั้งแต่การสร้างความเสี่ยงต่ออาคารบ้านเรือน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีผลกระทบต่อสุขภาพกาย สภาพจิตใจ สังคม และจิตวิญญาณ รวมถึงผลกระทบต่อการทำมาหากินและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยที่ชาวบ้านไม่เคยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องการอนุมัติสัมปทานเหมืองหินแต่อย่างใด<sup>22</sup> หรือกรณีสภาองค์กรชุมชนตำบลทุ่งหวัง ใช้เวทีสภาองค์กรชุมชนในการหารือเรื่องการปรับปรุงตลาดกึ่งโค้งในชุมชน เพื่อให้เป็นตลาดที่ถูกสุขภาวะและสอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชน เป็นต้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า สภาองค์กรชุมชนตำบลไม่ใช่สูตรสำเร็จที่ภาคประชาชนสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหา เพื่อเรียกร้องสิทธิ หรือเพื่อสร้างคุณอำนาจทางการเมืองให้กับภาคประชาชนได้โดยสมบูรณ์ แต่สภาองค์กรชุมชน มีศักยภาพในการใช้เพื่อเป็นเงื่อนไขในการสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองให้กับประชาชน ในท้องถิ่น และเอื้อต่อการสร้างอุดมการณ์และค่านิยมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ด้วยการเสริมองค์กรสมาชิกให้มีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักในสิทธิ เสรีภาพ ของตนเอง ตลอดจนมีปฏิบัติการทางสังคมที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาท้องถิ่น ในประเด็นที่เป็นเรื่องสาธารณะ รวมถึงมีกระบวนการในการพัฒนาสภาองค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็งตามช่องทางที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยแกนนำชุมชนต้องเป็นหลักในการขับเคลื่อนและตระหนักถึงความสำคัญของการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ

22 ปาฎิหารีย์ บุญรัตน์ อ่างโน กรแก้ว ฤทธิไพโรจน์ “สภาองค์กรชุมชนตำบลคูหาใต้ จับมือทุกภาคส่วนเปิดเวทีถกต่อสัญญาระเบิดหิน” ไม่ระบุ