

# การสร้างพลังอำนาจด้วยประชาธิปไตยชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## Empowerment with Community Democracy of

## Local Administrative Organization

พระเมธาวินัยรส\*, สาลินี รักษิตัญญู\*\*

Phramedhavinaiyars\*, Salinee Raggatanyoo\*\*

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

Mahamakut Buddhist University

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการสร้างพลังอำนาจด้วยประชาธิปไตยชุมชนเป็นกระบวนการสร้างประชาธิปไตยโดยการนำบทบาทของประชาธิปไตยชุมชนมาใช้เพื่อเพิ่มศักยภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาธิปไตยชุมชน คือ การจัดการตนเองของประชาชน ประชาธิปไตยรูปแบบนี้มีบทบาทสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ การจัดการปกครอง และเป็นพื้นที่สำหรับการเรียนรู้ในการสร้างพลเมืองประชาธิปไตย การนำประชาธิปไตยชุมชนมาเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การอาศัยกลไกของสภาองค์กรชุมชนซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับแนวคิดของประชาธิปไตยที่เป็นแบบปรึกษาหารือ ประชาธิปไตยรูปแบบนี้เป็นเสมือนเวทีสาธารณะและเครื่องมือในการสร้างพลังอำนาจการบริหารจัดการการบริการสาธารณะ รวมทั้งยังเป็นการสร้างภาคีเครือข่ายระหว่างผู้นำในตำบลอีกด้วย สำหรับกลไกของการนำประชาธิปไตยชุมชนมาเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทอย่างนี้ เมื่อกล่าวโดยสรุป คือ การสร้างหุ้นส่วนในการจัดการการบริการสาธารณะนั่นเอง

**คำสำคัญ :** การสร้างพลังอำนาจ, ประชาธิปไตยชุมชน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### Abstract

This academic article aims to promote the empowerment with community democracy is the process of creating democracy by applying the role of community democracy to increase potential of work of the local government organization. Community democracy is the self-management of the people. This form of democracy played an important role in strengthening the economy, governance and is a space for learning to build citizens for democracy. Bringing community democracy to enhance the capacity of

local government organizations, is relying on the mechanism of the community organization council in accordance with the democratic concept of consultation. This form of democracy is like a public forum. And it is a tool for empowerment of public service management. As well as it is the creating a network of partners between leaders in the district. For the mechanism of bringing community democracy to enhance the capacity of local government organizations in this context, in short, creating partners in managing public services.

**Keywords:** Community democracy, Empowerment, and Local Administrative Organization

## บทนำ

ผลของการดำเนินการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองที่ลงลึกสู่พื้นที่ระดับท้องถิ่นที่จัดทำขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 นั้น ทำให้พื้นที่ทางการเมืองระดับท้องถิ่นขยายวงกว้างออกไปจากระดับจังหวัดลงลึกไปสู่ระดับตำบลด้วยซึ่งเป็นส่วนพื้นที่ระดับท้องถิ่นมากขึ้นอย่างแท้จริง การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ปัจจุบันใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2560) (รัฐสภา, 2560) ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญและมีเจตนารมณ์มุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในหมวดที่ 9 ว่าด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 282-290 จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ (รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีข้อบัญญัติอันว่าด้วยการกระจายอำนาจการปกครองลงสู่ท้องถิ่นเพราะต้องการให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง สมาชิกสภาท้องถิ่นจึงต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (มาตรา 285) เช่นกัน และรัฐธรรมนูญต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นโดยให้ประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 286) และให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณาได้เช่นเดียวกัน (มาตรา 287) รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นภายในขอบเขตที่ไม่ขัดแย้งกับการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 283 วรรค 2)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (รัฐสภา, 2560) (มาตรา 78) ได้เพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 284) ได้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องโดยบัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจที่เป็น

ไทรภาคีคณะหนึ่งเพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (Appleby, P.H., 1949) ถึงจะอย่างไรก็ตามแต่การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองนี้ถือเป็นกระบวนการทางสังคม (Social Process) ที่มีขั้นตอนซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนหลากหลาย ดังนั้น การกระจายอำนาจที่ผ่านมาจึงเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการทำให้อำนาจที่แท้จริงเป็นของประชาชน เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในบางพื้นที่ของประเทศไทยซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประชาชนมีสถานะทางเศรษฐกิจไม่ดีก็มักจะพบว่า การกระจายอำนาจมักจะอยู่ภายใต้บริบทของปรากฏการณ์ คือ ความแตกต่างระหว่างกลุ่มสังคมและบุคคลบนพื้นฐานของปัจจัยทางชีววิทยา สรีรวิทยา และสังคมวัฒนธรรม เช่น เพศ อายุ หรือเชื้อชาติ ส่งผลให้มีการมอบหมายบทบาทและสถานะภายในสังคมปรากฏการณ์นี้เรียกว่า “การแตกตัวทางสังคม (Social Differentiation)” (Chis, and Tony Lawson, 2006) ซึ่งกระบวนการดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดกลุ่มชนชั้นนำและประชาชนในท้องถิ่นขึ้น ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำให้อำนาจที่ถูกกระจายจากส่วนกลางลงไปถึงประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เนื่องจากติดกับดักของโครงสร้างอำนาจแบบชนชั้นนำ สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับข้อจำกัดในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง

ดังนั้น ทางออกที่จะทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นสัมฤทธิ์ผลที่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งการกระจายอำนาจการปกครองเพื่อให้ถึงประชาชนอย่างแท้จริงจึงจำเป็นที่จะต้องมีการประสานกันระหว่างกระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นโดยรัฐบาลกลางกับการปฏิบัติการทางสังคมของภาคประชาสังคมในรูปแบบการขับเคลื่อนประชาธิปไตยชุมชนเข้าด้วยกัน ประเด็นดังกล่าวนี้เป็นประเด็นที่น่าสนใจและควรศึกษาว่า ประชาธิปไตยชุมชนในท้องถิ่นถูกสร้างขึ้นอย่างไร ประชาธิปไตยชุมชนที่ถูกสร้างขึ้นนั้นมีบทบาทอย่างไร และมีกลไกใดบ้างที่จะช่วยประสานประชาธิปไตยชุมชนกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

บทความวิชาการนี้จะทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการสร้างพลังอำนาจด้วยประชาธิปไตยชุมชนเพื่อเพิ่มศักยภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านแนวคิดแบบประชาธิปไตยของเดวิด เฮลด์ (David Held) ซึ่งแบ่งรูปแบบเชิงปฏิบัติการในสังคมที่ตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยออกเป็น 2 ลักษณะ (David Held, 2009) ดังนี้

1. *ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Liberal or Representative Democracy)* ที่มีฐานทางความคิดว่า "อำนาจประชาธิปไตยเป็นของปวงชน" แต่ประชาชนทุกคนไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตนเองได้โดยตรง จึงต้องมีการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านการเลือกตั้งโดยหลังการเลือกตั้งแล้วอำนาจของประชาชนก็จะถูกส่งมอบให้แก่ผู้ปกครองหรือรัฐบาลในฐานะผู้ตัดสินใจและดำเนินการแทนประชาชน ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นองค์ประกอบหลักของประชาธิปไตยแบบตัวแทน

2. *ประชาธิปไตยทางตรงหรือมีส่วนร่วม (Direct or Participatory Democracy)* ประชาธิปไตยแบบนี้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองโดยเฉพาะการเปิด

โอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐบาล การแสดงความคิดเห็นอันเป็นกระบวนการปรึกษาหารือ การตรวจสอบที่ประชาชนกระทำต่อรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ประชาธิปไตยทางตรงหรือมีส่วนร่วม จึงเป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้เพื่อปิดช่องว่างของประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ประชาธิปไตยชุมชนมักจะเกิดขึ้นผ่านปฏิบัติการในลักษณะ “การจัดการตนเองของประชาชน” (Self-governance) (การจัดการตนเองของชุมชน หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนมาใช้ใน การจัดการชุมชนในทุกมิติทุกด้าน โดยใช้กระบวนการศึกษา เรียนรู้ อย่างเป็นระบบ ให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง แต่ยังคงรักษาประเพณีวัฒนธรรมอันดีงามของชุมชนไว้ รวมถึงสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่ในชุมชนไว้ด้วย) (Michael E. Bratman, 2004) อันสะท้อนให้เห็นได้จากการจัดและปรับความสัมพันธ์ทางสังคมในชุมชนเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งในรูปการจัดและการปรับองค์กรทางการเมืองและองค์กรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในชุมชนเพื่อสร้างประสิทธิภาพการจัดการปกครอง และประชาธิปไตยชุมชนยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ผู้คนในชุมชนโดยมีหน่วยงานของราชการเป็นผู้สนับสนุนนวัตกรรมท้องถิ่นที่เครือข่ายภาคประชาชนเป็นผู้ออกแบบ อนึ่ง เป้าหมายของปฏิบัติการดังกล่าวคือการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์รวมทั้งการเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ แก่ประชาชนโดยมีรายละเอียดของปฏิบัติการทั้งหมดที่สามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

## 1. เงื่อนไขเชิงโครงสร้างและกระบวนการสร้างประชาธิปไตยชุมชน

ประชาธิปไตยชุมชนมักจะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีผู้นำทาง “อุดมการณ์” ได้เผชิญกับเงื่อนไขที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างสำคัญ 3 ประการ (ละอองดาว สีลาน้ำเที่ยง, 2563) ดังนี้

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการที่มีผู้คนในท้องถิ่นไม่สามารถต้านทานกับระบบตลาดที่อาศัยกลไกตลาดมากตราคาสินค้าเกษตรให้ต่ำลงแต่ขายสินค้าทุนในราคาที่สูง ประกอบกับภัยธรรมชาติและวัฒนธรรมแบบบริโภคนิยมก็เป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาหนี้สินและการสูญเสียที่ดินทำกินได้เช่นกัน สถานการณ์เช่นนี้กลายเป็นเงื่อนไขทำให้ผู้นำทาง “อุดมการณ์” ของชุมชนเริ่มหันมาทบทวนสาเหตุของปัญหาและแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น

1.2 ประสบการณ์การทำงานกับส่วนราชการ ได้กลักลายเป็นเงื่อนไขให้ผู้นำทาง “อุดมการณ์” มีความเห็นว่า การทำงานกับส่วนราชการจำเป็นต้องมีข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ เช่น สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ วิถีชีวิตความเป็นอยู่ สภาพปัญหาทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น ข้อมูลเหล่านี้เปรียบเสมือนหลักฐานเชิงประจักษ์ที่จะเป็นข้อมูลยืนยันถึงความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนเพื่อที่จะขอรับงบประมาณหรือโครงการพัฒนาจากหน่วยงานของทางราชการได้โดยเหมาะสม

1.3 ข้อจำกัดในการให้บริการสาธารณะของกลไกรัฐด้านการปกครองโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมี

ประสิทธิภาพเท่าที่ควรขณะที่กลไกการปกครองท้องถิ่นที่ไม่สามารถแสดงบทบาททางด้านการพัฒนาได้เต็มที่

บริบทเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านเช่นนี้ต่อมาถูกประสานเข้ากับประสบการณ์จากการศึกษาดูงานในชุมชนต้นแบบแห่งหนึ่งทางภาคเหนือของประเทศ กระทั่งเกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นใหม่ จากเดิมที่เน้นการทำตามหรือรับคำสั่งจากภายนอก เป็นการพัฒนาจากภายในโดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นผสมผสานกับองค์ความรู้สมัยใหม่และเน้นการแก้ปัญหาโดยตัวชุมชนผ่านการวางบทบาทให้หน่วยงานภายนอกเป็นผู้สนับสนุนทรัพยากรการบริหาร

ความคิดเช่นนี้นำไปสู่ความพยายามจัดการตนเองโดยเริ่มจากการจัดตั้ง “ศูนย์ข้อมูลของหมู่บ้าน” เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลที่จำเป็นในการแก้ไขปัญหา เช่น บริบทพื้นฐานของหมู่บ้าน กลุ่มองค์กรภายในหมู่บ้าน สภาพปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพอนามัย ภูมิปัญญา และองค์ความรู้ที่มีอยู่ในหมู่บ้าน เป็นต้น ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายหลังจากหมู่บ้านมีฐานข้อมูล คือ เกิดการประยุกต์ใช้ข้อมูลเพื่อบริหารจัดการในมิติต่าง ๆ ดังสะท้อนให้เห็นจากนวัตกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม ต่อไปนี้ (นวลจันทร์ สมชัย, 2563)

ก. การจัดโครงสร้างการปกครองหมู่บ้านบนฐานอัตลักษณ์ โดยแบ่งพื้นที่ในหมู่บ้านออกเป็น “คุ้ม” ตามตำแหน่งที่ตั้งของบ้านเรือนภายในหมู่บ้านหรือถิ่นฐานดั้งเดิมก่อนการอพยพเข้ามาอาศัยในหมู่บ้าน เพื่อให้สร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในแต่ละ “คุ้ม” จะมีหัวหน้าคุ้มที่คัดเลือกจากผู้อาวุโสหรือประชาชนที่ได้รับการยอมรับเป็นผู้นำที่ไม่เป็นทางการ

ข. การจัดตั้งสภาผู้นำเพื่อสร้างพื้นที่การทำงานและแสวงหาข้อตกลงร่วมในการพัฒนาระหว่างผู้นำที่เป็นทางการกับผู้นำตามธรรมชาติ เช่น หัวหน้าคุ้ม ผู้นำทางจิตวิญญาณ ปราชญ์ชาวบ้าน เป็นต้น

ค. การจัดตั้งสถาบันการเงินผ่านการบูรณาการกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในหมู่บ้านเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพให้กับกองทุนในหมู่บ้าน และลดปัญหาการ “หมุนหนี้” ระหว่างกองทุนต่าง ๆ ของประชาชน รวมทั้งใช้กองทุนเป็นเครื่องมือในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้คนในหมู่บ้านชุมชน

ง. การจัดตั้งกองทุนที่ดิน โดยระดมทุนจากประชาชนที่มีปัญหาในเรื่องที่ดินทำกินและขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานราชการเพื่อใช้กองทุนที่ดินเป็นกลไกในการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

จ. การจัดตั้งกองทุนที่อยู่อาศัย โดยระดมทุนจากประชาชนที่มีปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยและขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานราชการและกองทุนดังกล่าวเป็นกลไกในการช่วยเหลือครัวเรือนที่ไม่มีศักยภาพในการสร้างหรือซ่อมแซมบ้าน

ฉ. ความพยายามจัดตั้งสหกรณ์ปฏิรูปการเกษตรเพื่อพัฒนาชนบทเพื่อรับซื้อผลผลิตทางการเกษตรในหมู่บ้าน และแก้ไขปัญหาพ่อค้าคนกลาง รวมทั้งเป็นศูนย์กลางในการจำหน่ายปัจจัยการผลิตและสินค้าเพื่อการอุปโภค บริโภคในราคาถูก

ปฏิบัติการจัดการตนเองของประชาชนโดยการสร้างนวัตกรรมจากรากหญ้าในลักษณะเช่นนี้ นำไปสู่การแก้ไขปัญหาให้กับผู้คนในหลายมิติ เช่น การจัดซื้อที่ดินทำกินและจัดสรรให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง การจัดสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐาน การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ การสร้างความสมัคสมานสามัคคีในหมู่บ้าน เป็นต้น

## 2. บทบาทของประชาธิปไตยชุมชน

ประชาธิปไตยชุมชนที่เกิดขึ้นจากปฏิบัติการในลักษณะ "ประชาชนจัดการตนเอง" มีบทบาทที่สำคัญ (ริสนา แสงทอง, 2563) ดังนี้

2.1 การเป็นกลไกในการสร้างประสิทธิภาพและศักยภาพทางเศรษฐกิจของชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้เศรษฐกิจชุมชนสามารถแข่งขันกับตลาดภายใต้ระบบทุนนิยมได้รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนและตัดวงจรพ่อค้าคนกลางทั้งในกระบวนการผลิตและกระบวนการกระจายสินค้าในระบบตลาด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความพยายามที่จะทำให้ผู้คน “ระดับรากหญ้า” มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ กลไกลักษณะเช่นนี้เห็นได้จากความพยายามจัดตั้งสหกรณ์ปฏิรูปการเกษตรเพื่อพัฒนาชนบทขึ้นในหมู่บ้าน

2.2 การเป็นกลไกเพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน กล่าวได้ว่า องค์กรต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากปฏิบัติการของเครือข่ายภาคประชาชนในหมู่บ้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงิน กองทุนที่ดิน กองทุนที่อยู่อาศัย ล้วนแล้วแต่มีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี และทำให้ผู้คนในหมู่บ้านอยู่ดีมีสุข (Well-being) ท่ามกลางสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กลไกในลักษณะนี้เปรียบเสมือนความพยายามสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านการส่งเสริมให้ประชาชนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

2.3 การเป็นกลไกในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการชุมชนดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งสภาผู้นำเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้นำทุกประเภทในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะในลักษณะการแสวงหาข้อตกลงร่วมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาหรือแก้ไขปัญหา รวมทั้งเป็นกลไกกำกับติดตามตรวจสอบการดำเนินการของผู้เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามข้อเสนอของประชาชนในหมู่บ้าน

2.4 การเป็นกลไกในการฝึกฝน เรียนรู้ และสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย ผลผลิตจากความพยายามในการจัดการตนเองสะท้อนให้เห็นถึงการเกิดจิตสำนึกทางการเมืองและความกระตือรือร้นในการกำหนดชะตาชีวิตด้วยตนเอง ปฏิบัติการเช่นนี้จึงเปรียบเสมือน “การลุกขึ้น” ของผู้คนชายขอบที่ครั้งหนึ่งถูกมองว่าเป็นผู้เฉื่อยชาทางการเมือง (Passive) อันเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดการตระหนักถึงสิทธิ บทบาท และหน้าที่ในสังคม ด้วยเหตุนี้กระบวนการจัดการปัญหาของชุมชนโดยผู้คนในชุมชนจึงเปรียบเสมือนหนทางหนึ่งที่จะนำไปสู่การเป็นพลเมืองที่ตื่นรู้ (Active Citizen) ในสังคมประชาธิปไตย

### 3. กลไกในการประสานประชาธิปไตยชุมชนเข้ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับกลไกที่จะประสานประชาธิปไตยชุมชนในรูปแบบการจัดการตนเองของประชาชนเข้ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการทำงานและทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานจากภาคประชาชนก็คือการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรของภาคประชาชนโดยอาศัยกลไก “สภาองค์กรชุมชน” ในฐานะองค์กรภาคประชาสังคมที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐและมีสถานะทางกฎหมายเนื่องจากจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และมีการระบุให้สภาองค์กรชุมชนตำบลมีภารกิจที่สำคัญ คือ เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหารวมทั้งการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณา (ราชกิจจานุเบกษา, 2551) เป็นต้น ประกอบกับสภาองค์กรชุมชนตำบลในพื้นที่แห่งนี้ มีลักษณะพิเศษหลายประการ

3.1 การเป็นองค์กรที่มีบทบาทนำทางการเมือง เนื่องจากสามารถผนวกกองทุนสวัสดิการตำบลเข้ามาเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสภาองค์กรชุมชน ทำให้สภาองค์กรชุมชนมีสมาชิกเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือเป็นฐานเสียงทางการเมืองที่สำคัญด้วยเหตุนี้สภาองค์กรชุมชนตำบลจึงมีอำนาจต่อรองกับนักการเมืองท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง

3.2 การจัดวางบทบาทของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่สาธารณะเนื่องจากสภาองค์กรชุมชนแห่งนี้เกิดขึ้นจากเจตจำนงร่วมของประชาชน โดยมุ่งหวังให้สภาองค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือในการทำงานกับกลไกรัฐระดับต่าง ๆ ดังนั้นภารกิจหลักจึงมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหา และยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้นับในท้องถิ่นให้ดีขึ้นซึ่งภารกิจดังกล่าวสอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผลให้สภาองค์กรชุมชนกลายเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการจัดการสาธารณะชนะเดียวกันผู้นำในสภาองค์กรชุมชนก็ประกาศต่อสาธารณะว่าไม่มีเจตจำนง ที่จะใช้สภาองค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือช่วงชิงตำแหน่งทางการเมืองทำให้เกิดความไว้วางใจจากนักการเมืองในท้องถิ่น

3.3 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นประโยชน์ในกิจกรรมที่สภาองค์กรชุมชนดำเนินการ เช่น การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของสภาองค์กรชุมชนโดยใช้กระบวนการ “จัดทำผังชีวิตชุมชน” ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ดินทับซ้อนภายในตำบล และระหว่างตำบล ทำให้ที่ผ่านมาเกิดความร่วมมือระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในปฏิบัติการจัดทำผังชีวิตชุมชน เป็นต้น

ปฏิบัติการทางสังคมผ่านการขับเคลื่อนประชาธิปไตยชุมชนทั้งในรูปแบบการจัดการตนเองของชุมชนหรือการสร้างกลไกเพื่อปรึกษาหารือในท้องถิ่นเปรียบเสมือนนวัตกรรมทางการเมืองที่ถูกสร้างขึ้นโดยเครือข่ายภาคประชาสังคมที่อยู่นอกสถาบันหลักทางการปกครองของรัฐ ปรากฏการณ์เช่นนี้สะท้อนนัยยะ

เชิงทฤษฎีภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยของเดวิด เฮลด์ (David Held, 2009) ว่า การกระจายอำนาจการปกครองสู่ประชาชนในท้องถิ่น (Decentralization) เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งมีอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal Democracy) เป็นรากฐานทางอุดมการณ์ ในบริบทของการปกครองท้องถิ่นไทยประชาธิปไตยแบบตัวแทนและการเลือกตั้ง แม้จะเป็นองค์ประกอบที่จำเป็น (Necessary Conditions) ในการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่น (Democratization) แต่ยังไม่ใช่เงื่อนไขเพียงพอ (Sufficient Conditions) สำหรับการสร้างหลักประกันเพื่อชีวิตที่ดีในสังคมประชาธิปไตย ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนและการเลือกตั้งท้องถิ่นที่ยังคงติดกับดักของเครือข่ายอุปถัมภ์และความพร้อมในการจัดบริการสาธารณะของสถาบันทางการเมืองในท้องถิ่นเช่นเดียวกับการบวกรวมของประชาชนก็ถูกออกแบบให้เป็นการมีส่วนร่วมภายใต้ระบอบตัวแทนเป็นหลัก เช่น การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ผลิตของกฎหมาย ประกาศ หรือระเบียบ มากกว่าการเกิดจากจิตสำนึกสาธารณะของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

จากข้อจำกัดและความไม่สมบูรณ์ของประชาธิปไตยแบบตัวแทนภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นกลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ที่มีอุดมการณ์ชุมชนนิยม (Communitarianism) อยู่เบื้องหลัง อนึ่ง เป้าหมายของปฏิบัติการทางสังคมจากเครือข่ายภาคประชาสังคมก็คือการทำให้ประชาธิปไตยแบบตัวแทนเกิดความชอบธรรม (Legitimacy) ทางการเมืองมากขึ้น การเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ในการให้บริการสาธารณะแก่สถาบันทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน และการสร้างประชาธิปไตยในทางการเมืองให้เกิดขึ้นพร้อมกับประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ (Economic Democracy) ดังนั้น จึงมีข้อสรุปเชิงทฤษฎีภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยของเดวิด เฮลด์ (David Held, 2009) ว่า ความเป็นประชาธิปไตยอันสมบูรณ์นั้นจำเป็นต้องสร้างความสมดุล หรือสามารถประสานประชาธิปไตยแบบตัวแทนเข้ากับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรูปแบบของการสร้างความร่วมมือในการจัดการปกครอง (Co-governance) ระหว่างรัฐและภาคประชาสังคมในท้องถิ่น (The State and Civil Society)

สำหรับข้อค้นพบของบทความนี้ คือ เกิดปฏิบัติการรื้อถอนและสร้าง (Reconstruction) นิยามใหม่ของการมีส่วนร่วมจากเดิมที่เป็นการเรียกร้องให้รัฐเปิดพื้นที่แก่ภาคประชาชนเพื่อให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือ (Consultation) การตัดสินใจ (Decision Making) และการแสวงหาฉันทามติ (Consensus Building) ร่วมกัน ดังนั้น การมีส่วนร่วมในบริบทนี้จึงมี “รัฐเป็นตัวตั้ง” สถานะของภาคประชาชนเป็นเพียงผู้ต่อรอง รัฐเป็นผู้กำหนด “เกม” และ “ทิศทาง” ของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ หากภาคประชาชนอ่อนแอรัฐก็จะเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมเท่าที่จำเป็นตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น

เมื่อเป็นเช่นนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียง “พิธีกรรม” ในเชิงสัญลักษณ์หรือเป็นเทคโนโลยีทางอำนาจ (Technology of Power) ที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้การขับเคลื่อนกิจกรรมหรือโครงการของรัฐ นิยามใหม่ของการมีส่วนร่วมนี้ คือ การมีส่วนร่วมเป็นปฏิบัติการที่

มี “ภาคประชาสังคมเป็นตัวตั้ง” และเปิดพื้นที่ให้รัฐเข้าร่วมในกิจกรรมที่ภาคประชาสังคมเป็นผู้ออกแบบ ด้วยเหตุนี้ภาคประชาสังคมจึงสามารถกำหนดทิศทางและสร้างเงื่อนไขในกระบวนการมีส่วนร่วมได้ ด้วยเหตุฉะนี้บทบาทของการมีส่วนร่วมจึงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เป็นเป้าหมาย (Goal) กลายเป็นวิธีการ (Means) การทำงานของภาคประชาคม

### สรุป

เพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรในระดับฐานรากของภาคประชาชนอย่างแท้จริง จึงขอเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจต้องก่อให้เกิดสมดุลระหว่างการใช้อำนาจที่ถ่ายโอนจากรัฐบาลลงมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการรับรองสิทธิชุมชน รวมทั้งอำนาจที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีที่ดำรงอยู่ในท้องถิ่น
2. การกระจายอำนาจต้องก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจที่ถ่ายโอนจากรัฐบาลลงมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ประชาชนโดยการเพิ่มความสามารถขององค์กรภาคประชาชนในการต่อรองกับกลไกของรัฐท้องถิ่น หรือการสร้างคามเข้มแข็งให้กับองค์กรประชาชน
3. การเปิดพื้นที่และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ในการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งสร้างเงื่อนไขหรือกลไกภาคประชาชน สามารถใช้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา

### เอกสารอ้างอิง

- นวลจันทร์ สมชัย. ผู้จัดการธนาคารชุมชนตำบลคลองหินปูน. สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563.
- พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน. (2551). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนที่ 31 ก., 2551: 32-33.
- รัฐสภา. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับสมุดไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- รัสนา แสงทอง. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสะลง อ.สะลง จ.เชียงใหม่. สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2563.
- ละอองดาว สีลาน้ำเตียง. ประธานคณะกรรมการแก้ปัญหาที่ดินตำบลคลองหินปูน. สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2563.
- Appleby, P.H. **Policy and Administration**. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1949.

Chris, and Tony Lawson. (2006). **Stratification and Differentiation**. [Online]. A2 Sociology for AQA. Retrieved October 16, 2022. From <https://pediaa.com/what-is-the-difference-between-social-stratification-and-social-differentiation/>

David Held. (2009). **Model of Democracy**. 3<sup>rd</sup> edition. Malden: Ma Polity Press.

Michael E. Bratman. (2004). **Tree Theories of Self-Governance**. [Online]. Retrieved October 16, 2022, from <https://www.jstor.org/stable/43154427>.