

การปฏิรูปการเมืองภาคพลเมือง ในการเมืองการบริหารท้องถิ่นไทย*

The Reform of Civic Politics in Thai Local Politics and Administration

ประธาน สุวรรณมงคล**

บทคัดย่อ

การศึกษาการปฏิรูปการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาบทบาทการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นนับแต่ปี 2540 - 2558 (2) ศึกษาปัญหาสำคัญของการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นนับแต่ปี 2540 - 2558 (3) เสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการเมืองภาคพลเมืองให้มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการเมืองการบริหารท้องถิ่น ระเบียบวิธีการศึกษาได้แก่ การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก และการวิจัยเชิงปริมาณเป็นส่วนเสริม กลุ่มตัวอย่างได้แก่ สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล และสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง และใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา และสถิติร้อยละ

ผลการวิจัยพบว่า การเมืองภาคพลเมืองยังมีบทบาทจำกัดในการเมืองการบริหารท้องถิ่นเนื่องจากปัญหาสำคัญของการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นเป็นปัญหาทั้งเชิงนโยบายและปัญหาเชิงปฏิบัติอันเกิดจากปัจจัยทั้งภายนอกและภายในการเมืองภาคพลเมือง อาทิ การขาดนโยบายรัฐบาลที่ชัดเจนด้านการเมืองภาคพลเมือง การขาดทักษะการจัดการ การขาดผู้นำที่เข้มแข็ง เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะการปฏิรูปเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในการส่งเสริม สนับสนุนให้การเมืองภาคพลเมืองมีบทบาทในการเมืองการบริหารท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น อาทิ การให้รัฐบาลเสนอกฎหมายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนด

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง การปฏิรูปการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นไทย ได้รับทุนสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ประจำปี 2559

** รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (ดร.)

นโยบายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การเสนอจัดตั้ง “สภาพลเมือง” ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา เสนอแนะและติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรบริหารท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ การส่งเสริมให้ภาคพลเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณขององค์กรบริหารท้องถิ่น เป็นต้น

คำสำคัญ การปฏิรูป การเมืองภาคพลเมือง การเมืองการบริหารท้องถิ่นไทย

Abstract

The Reform of Civic Politics in Thai Local Politics and Administration has three objectives: (1) to study the role of civic politics in local politics and administration; (2) to study the main problems of civic politics in local politics and administration since 1997 to the present (2015); and (3) to recommend ways to promote a greater role for civic politics in local politics and administration. This research was primarily qualitative with the support of quantitative research. The sample population consisted of members of sub-district organization councils and political development councils. Descriptive analysis and percentage were used to analyze the data.

The study found that the main problems of civic politics in Thai local politics and administration were both policy problems and practical problems that resulted from external and internal factors of civic politics. Examples of problems included lack of clear public policy on civic politics, lack of management skill, and lack of strong leadership. The researcher proposed both policy and practical recommendations to enhance strong civic politics in local politics and administration. The government should propose laws to promote people's participation in public policy at national and local level, a “civic council” should be created to provide counseling and monitor local authorities' and public agencies' performance of their duties, and participatory budgeting in local authorities should be promoted.

Key words: Reform, Civic Politics, Thai Local Politics and Administration

กรอบแนวคิด

การเมืองภาคพลเมืองในที่นี้ หมายถึง การที่ประชาชนที่มีความตื่นรู้ ได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าในชุมชนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรบริหารท้องถิ่น โดยการร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงาน ร่วมตัดสินใจ และร่วมกำกับตรวจสอบ

การที่การเมืองภาคพลเมืองจะมีบทบาทดังกล่าวข้างต้นได้ จำเป็นต้องมีปัจจัยเกื้อหนุนทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในการเมืองภาคพลเมือง โดยปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยด้านนโยบายรัฐ (Gopakumar K Thampi & Dr. Suresh Balakrishnan: 2002) ด้านกฎหมาย (Richard Fries) ด้านจัดสรรงบประมาณ (Warren Krafchik: 1996) และด้านการสนับสนุนจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ส่วนปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัจจัยด้านความเดือดร้อนในชุมชน ด้านผู้นำ ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านการบริหารจัดการ ด้านการสื่อสาร และด้านจิตสาธารณะและความเชื่อมั่นในพลังอำนาจของตนเอง (Craig J. Jenkins: 1983)

เมื่อปัจจัยทั้งภายนอกและภายในดังกล่าวมาบรรจบกัน ก็จะก่อให้เกิดพลังของการเมืองภาคพลเมืองที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมในการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าในชุมชนท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า การเมืองภาคพลเมืองมีบทบาทด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสิ่งมีคุณค่าในชุมชนชนบทและเป็นประเด็นความเดือดร้อนของชุมชน แต่ยังมีบทบาทจำกัดในการเมืองการบริหารท้องถิ่นกับองค์กรบริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรการเมืองภาคตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยส่วนใหญ่การเมืองภาคพลเมืองในรูปของ

ปัจเจกบุคคล กลุ่ม หรือสภาองค์กรชุมชนตำบล (ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ อาทิ กลุ่มอาชีพ กลุ่มตามประเด็นปัญหาที่มีอยู่ในตำบล) มีบทบาทเพียงการรับรู้ ข้อมูลข่าวสาร การเสนอปัญหา ความต้องการต่อองค์กรบริหารท้องถิ่นผ่านการทำประชาคม ซึ่งก็มักเป็นเพียงพิธีกรรมมากกว่าการเป็นสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง หรือดำเนินการโดยแยกส่วนจากองค์กรบริหารท้องถิ่น และเข้าร่วมการปฏิบัติบางส่วนกับองค์กรบริหารท้องถิ่นเท่านั้น แต่การเมืองภาคพลเมืองยังมีบทบาทที่จำกัดในด้านการร่วมตัดสินใจ และการกำกับตรวจสอบการเมืองภาคตัวแทนในองค์กรบริหารท้องถิ่น เนื่องจากปัญหาสำคัญหลายประการ ได้แก่

1) **ปัญหาด้านนโยบายของรัฐบาล** จากการศึกษา นโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองภาคพลเมืองย้อนหลังไปถึงปี 2540 พบว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับการเสริมพลังอำนาจให้แก่ภาคพลเมืองน้อยกว่าการกระจายอำนาจสู่องค์กรบริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเมืองภาคตัวแทนในท้องถิ่น โดยรัฐบาลเกือบทุกรัฐบาลต่างก็มีนโยบายเกี่ยวกับองค์กรบริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ส่งผลให้มีกฎหมาย และแผนการกระจายอำนาจสู่องค์กรบริหารท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงมีการถ่ายโอนภารกิจรายได้และบุคลากรให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรบริหารท้องถิ่นมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นนับแต่นั้นมา สำหรับในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองภาคพลเมือง แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 จะมีบทบัญญัติส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และรัฐบาลบางรัฐบาลมีนโยบายในเรื่องนี้แต่ก็ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง เช่น รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 พบว่า มีกำหนดไว้ในนโยบายการเมือง การปกครองและการบริหารราชการ โดยบัญญัติไว้ดังนี้ “1.1.4 ส่งเสริมการมี

ส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องสำคัญ การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ...”

แม้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะอยู่ในตำแหน่งถึงประมาณ 3 ปีเศษแต่ก็เป็นช่วงเวลาประเทศไทยเผชิญกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจมาตั้งแต่ปลายปี 2539 ทำให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเป็นลำดับแรกๆ และยังคงดำเนินการตามภาระผูกพันกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ประเทศไทยไปขอรับความช่วยเหลือมาอีกด้วย ส่งผลให้การเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับการเมืองภาคพลเมืองไม่ปรากฏเป็นรูปธรรม

ในรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 – 2549) ได้แถลงนโยบายต่อรัฐบาลเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 โดยมีนโยบายเสริมสร้างสังคมเข้มแข็งที่ให้ความสำคัญกับทางด้านต่างๆ อาทิ ด้านสาธารณสุขและสุขภาพ ด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ด้านครอบครัว เด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ และด้านการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส แต่กลับไม่มีนโยบายส่งเสริมบทบาททางการเมืองภาคพลเมืองที่ชัดเจนแต่อย่างใด โดยนโยบายของรัฐบาลที่ลงสู่ประชาชนในท้องถิ่นส่วนมากเป็นนโยบายประชานิยมและมุ่งหวังให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในระยะสั้น เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ ละ 1 ล้านบาท เป็นต้น ซึ่งเป็นนโยบายที่เป็นการสงเคราะห์หรือการให้มากกว่าการส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในระยะยาว

ดังนั้น แม้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณฯ จะเป็นรัฐบาลพลเรือนชุดแรกที่อยู่ครบวาระดำรงตำแหน่งสี่ปี และเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพทางการเมืองมาก แต่กลับไม่ได้มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้การเมืองภาคพลเมืองหรือชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ การเมืองภาคพลเมืองในยุครัฐบาลนี้

จึงเป็นเพียงส่วนประกอบย่อยทางการเมืองในระบบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ไม่สามารถมีบทบาททางการเมืองได้มากนักเนื่องจากการเมืองภาคตัวแทนหรือรัฐบาลมีความแข็งแกร่งกว่าและมีได้สนับสนุนหรือให้ความสำคัญกับการเมืองภาคพลเมืองอย่างจริงจัง

ภายหลังการรัฐประหารในปี 2549 รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (พ.ศ. 2549 – 2551) เข้ามาบริหารประเทศและได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2549 ในส่วนของนโยบายการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารได้มุ่งส่งเสริมบทบาทองค์กรภาคประชาชนให้มีบทบาทควบคู่กับองค์กรภาครัฐ และมุ่งสร้างความเข้มแข็งของทุกชุมชนท้องถิ่นและประชาคมให้สามารถจัดการตนเองเกี่ยวกับความเป็นอยู่ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การปกครองและการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติตลอดจนสิทธิชุมชน

เห็นได้ว่า รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ ซึ่งมีที่มาจาก การรัฐประหารกลับปรากฏว่า เป็นรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการเมืองภาคพลเมืองมากที่สุดนับแต่ปี 2540 เป็นต้นมา รูปธรรมที่เห็นชัดเจนก็คือ การก่อกำเนิดของ “สภาองค์กรชุมชน” ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ส่งผลให้เกิดองค์กรสภาชุมชนในระดับตำบลขึ้นหลังจากนั้น และการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมือง ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551

แต่หลังจากรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์แล้ว กลับไม่ปรากฏว่า มีรัฐบาลพลเรือนใดที่สนับสนุนสภาองค์กรชุมชนดังกล่าวนี้มากนักทั้งในเชิงนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ ส่งผลกระทบต่อการดำเนินบทบาทของสภาองค์กรชุมชนตำบลซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นองค์กรหนึ่งของการเมืองภาคพลเมือง เนื่องจากประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ ที่เคลื่อนไหวอยู่ในพื้นที่ตำบล

การที่รัฐบาลไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองทำให้การดำเนินกิจกรรมของเมืองภาคพลเมืองในพื้นที่ประสบปัญหา ดังเช่น กรณีของสภาองค์กรชุมชนตำบลซึ่งจากการศึกษาพบว่าประสบปัญหาในการรับรู้หรือการยอมรับต่อการดำรงอยู่และการมีบทบาทของสภาองค์กรชุมชนตำบลจากองค์กรบริหารท้องถิ่นและหน่วยราชการในพื้นที่ แม้ว่าจะมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ให้องค์กรบริหารท้องถิ่นและหน่วยงานราชการสามารถสนับสนุนการทำงานของสภาองค์กรชุมชนตำบลก็ตาม แต่เมื่อไม่มีนโยบายการส่งเสริมบทบาทสภาองค์กรชุมชนตำบลที่ชัดเจนจากรัฐบาลทำให้องค์กรบริหารท้องถิ่นและหน่วยงานราชการไม่กล้าที่จะสนับสนุนงบประมาณให้กับสภาองค์กรชุมชนตำบล เนื่องจากเกรงจะถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินท้วงติงและเรียกเงินคืน

ในส่วนของสภาพัฒนาการเมือง ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และมีพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 จัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการเมือง ส่งเสริมการพัฒนาคูณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง โดยสภาพัฒนาการเมืองประกอบด้วยสมาชิกจำนวนประมาณ 120 คน และกว่าครึ่งหนึ่งมาจากตัวแทนภาคประชาชนในระดับจังหวัดๆ ละ 1 คน และมีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองการเมืองภาคพลเมืองขึ้นในสถาบันเพื่อช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ ให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ แต่ในความเป็นจริงแล้ว พบว่า การดำเนินการของสภาพัฒนาการเมืองไม่ค่อยได้รับความสำคัญเชิงนโยบายจากรัฐบาลชุดต่างๆ หลังปี 2551 ดังจะเห็นได้จากงบประมาณของสภาพัฒนาการเมืองที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลในแต่ละปี

มีไม่มาก เมื่อเทียบกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายที่มีความสำคัญต่อระบอบการเมืองการปกครองของประเทศ ซึ่งจากการประเมินผลงานสภาพพัฒนาการเมืองเมื่อปี 2555 ได้ชี้ให้เห็นว่า “...งบประมาณที่ทางสภาพพัฒนาการเมืองและสำนักงานได้รับค่อนข้างน้อยมากหรืออาจกล่าวได้ว่าเมื่อประเมินในภาพรวมของผลงานของสภาพัฒนาการเมือง โดยการเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ได้รับถือว่าสอบผ่านหรือเกินครึ่งเล็กน้อย...” (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ และยุทธพร อิสรชัย: 2555) รวมถึงการนำไปสู่การปฏิบัติซึ่งปรากฏว่าแผนพัฒนาการเมืองที่สภาพัฒนาการเมืองจัดทำขึ้นและส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาดำเนินการมักไม่ได้รับการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง

2) ปัญหาการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ปัญหาที่ต่อเนื่องจากปัญหาเชิงนโยบายคือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ นโยบายของรัฐบาลแม้จะเขียนไว้อย่างดี แต่หากไม่ถูกนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังก็เป็นนโยบายที่ไม่มีผลความหมาย ซึ่งก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งของรัฐบาลไทย โดยแม้ว่า รัฐบาลหลายรัฐบาลมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ก็ตาม แต่รูปธรรมของการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายกลับไม่ปรากฏชัดเจนหรือเห็นผลเป็นรูปธรรมในการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ซึ่งจากงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะได้ชี้ให้เห็นว่า “...แม้ว่ากระแส “ปฏิรูปการเมือง” จะทำให้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับที่ถูกเรียกขานกันโดยทั่วไปว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บังคับใช้มาเป็นเวลาเกือบ 10 ปี แต่ในความเป็นจริงแล้วเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งต้องการส่งเสริมและ

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น ยังมีได้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ” (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ: 2552) สะท้อนให้เห็นปัญหาทั้งเชิงนโยบายที่กล่าวมาข้างต้นและการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

3) ปัญหาด้านกฎหมาย หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปรากฏว่ามีกฎหมายที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีบทบาทในการบริหารกิจการท้องถิ่น อาทิ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับได้ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถยื่นเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้ซึ่งโดยหลักการแล้วนับว่าเป็นสิ่งที่ดีมาก

แต่ในความเป็นจริงแล้ว การยื่นเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นกลับเกิดขึ้นน้อยมากสืบเนื่องจากปัญหาสำคัญหลายประการ อาทิ ปัญหาขั้นตอนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับว่า สภาท้องถิ่นจะพิจารณารับหลักการในวาระที่หนึ่งหรือไม่ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนในการรวมกลุ่มกันเพื่อนำเสนอร่างข้อบัญญัติที่ตนร่วมกันจัดทำขึ้นมา ปัญหาของจำนวนประชากรในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นจำนวนที่สูงเกินไปที่จะทำการรวบรวมรายชื่อของประชาชนในท้องถิ่น ปัญหาความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (พิศณุ พูนเพชรพันธ์ และกมลวรรณ อยู่วัฒนะ: 2554) และโดยข้อเท็จจริงแล้ว จากการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยพบว่า ในเขตชนบทที่ไม่ง่ายนักที่จะสามารถหาผู้มีความรู้ทางด้านกฎหมาย

เพียงพอที่จะยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อยื่นต่อสภาท้องถิ่นได้

นอกจากนี้ การใช้สิทธิยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นก็มีความยากลำบาก เนื่องจากปัญหาด้านกฎหมายไม่เอื้อต่อการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น โดยมีความซับซ้อนหลายขั้นตอนและมีเงื่อนไขที่ยากต่อการถอดถอน ประกอบกับความใกล้ชิดกันเชิงอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับประชาชนทำให้การยื่นถอดถอนกระทำได้ไม่ถนัดนัก (ยงยุทธ สิงห์ธวัช: 2551, มาลี ปานม่วง: 2554)

4) ปัญหาการขาดการบริหารจัดการที่เป็นระบบ เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งขององค์การการเมืองภาคพลเมือง หากจะกล่าวไปแล้ว จากประสบการณ์ภาคสนามที่ผู้วิจัยได้มีโอกาสสัมภาษณ์ประธานสภาองค์การชุมชนตำบล สมาชิกสภาองค์การชุมชนตำบลในหลายพื้นที่ พบว่า ผู้ขับเคลื่อนการเมืองภาคพลเมืองในพื้นที่ชนบทและพื้นที่เมืองส่วนมากเป็นผู้ที่ขับเคลื่อนด้วยจิตสาธารณะเป็นหลัก แต่ยังขาดความรู้และทักษะทางการบริหารจัดการที่เป็นระบบทำให้ไม่สามารถกำหนดยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ได้

5) ปัญหาระดับการศึกษาทางการเมือง การศึกษาทางการเมือง (political education) ในที่นี้มีได้หมายถึงการศึกษาในระบบการศึกษาปกติเท่านั้น แต่เป็นการศึกษาที่เกิดจากความรู้และประสบการณ์ทางการเมือง ที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้จากผู้รู้ จากสื่อและหรือจากประสบการณ์ทางการเมืองตรง การศึกษาทางการเมืองทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคในการเมืองในระบบประชาธิปไตย และส่งผลให้เกิดความตระหนักรู้และเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในชุมชนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า มีประชาชนจำนวนหนึ่งที่ได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอจากสื่อต่างๆ และสามารถที่จะนำเอาข้อมูลข่าวสารมาใช้ประโยชน์ในการสร้างให้เกิดพลังความร่วมมือของคนในชุมชน หรือในกลุ่มคนที่มีปัญหาาร่วมกันได้จนสามารถเป็นแกนนำกลุ่มได้เช่น กรณีของปัญหาที่ดินทำกินที่จะมีผู้นำกลุ่มซึ่งมีข้อมูลข่าวสารและประสานกับเครือข่ายภายนอกในการสร้างพลังเพื่อนำปัญหาของตนไปสู่การเป็นประเด็นสาธารณะได้

อย่างไรก็ดี ยังกล่าวได้ว่า ปัญหาระดับการศึกษาทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นยังเป็นปัญหาสำคัญที่เผชิญหน้าการเมืองภาคพลเมืองในขณะนี้ กล่าวให้ชัดเจนก็คือ ระดับการศึกษาทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นยังอยู่ในขั้นของการรับฟังข้อมูลข่าวสารจากผู้บริหารท้องถิ่นเป็นส่วนมาก หรือในขั้นของการแสดงความคิดเห็นซึ่งก็มีไม่มากนัก แต่ในภาพรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ยังไม่ถึงระดับที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจกำหนดชะตาชีวิตของตนในชุมชนท้องถิ่นนั้นได้ หรือสร้างความมั่นใจ หรือความเชื่อมั่นในพลังของตนเองเพื่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นได้ด้วยตนเอง และก้าวเข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างเป็นทางการในท้องถิ่น การที่ประชาชนในท้องถิ่นมีระดับการศึกษาทางการเมืองที่ไม่สูงมากพอ ทำให้บทบาทของการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองท้องถิ่นอยู่ในขอบเขตจำกัด โดยไม่ต้องไปกล่าวถึงการกำกับตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่สำคัญแต่ประชาชนในท้องถิ่น ยังมีข้อจำกัดในการร่วมในการกำกับตรวจสอบ เนื่องจากความใกล้ชิดกันระหว่างประชาชนกับนักการเมืองท้องถิ่น การอยู่ในระบบอุปถัมภ์ของนักการเมืองท้องถิ่น และขาดข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ

6) ปัญหาข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งที่มีความสำคัญดังคำกล่าวที่ว่า “ข้อมูลคืออำนาจ” ซึ่งเป็นเรื่องจริง เพราะการมีข้อมูลข่าวสารมีความจำเป็นสำหรับ

การริเริ่มดำเนินการและการตัดสินใจ ในความเป็นจริงประชาชนในชุมชนท้องถิ่นแม้เป็นผู้รับข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่างๆ จำนวนมากในขณะนี้ แต่ข้อมูลข่าวสารในเรื่องหรือประเด็นที่จำเป็นเกี่ยวข้องกับปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นอาจเป็นสิ่งที่หาได้ไม่มากนัก ซึ่ง ดร.อุษา เทียนทอง ประธานสภาองค์กรชุมชนตำบลคลองเขิน จังหวัดสมุทรสงคราม ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องของข้อมูลเป็นอันดับแรก โดยการสอนให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลรู้จักวิธีการหาข้อมูลและการคัดแยกข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์และขับเคลื่อนประเด็นต่างๆ ของสภาองค์กรชุมชนตำบล และการมีข้อมูลที่จำเป็นทำให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลมีความมั่นใจในตัวเองมากขึ้น เมื่อต้องนำเสนอเรื่องหรือหารือในสภาองค์กรชุมชนตำบล และเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่อีกหลายๆ สภาองค์กรชุมชนตำบลยังขาดข้อมูลที่จะใช้ในการขับเคลื่อนประเด็นความเดือดร้อน และขาดความมั่นใจในการนำเสนอประเด็นต่อหน่วยงานภาครัฐ

7) ปัญหาด้านเศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทที่เข้ามามีบทบาทในกลุ่มต่างๆ ที่รวมกันอยู่ภายในองค์กรการเมืองภาคพลเมือง เช่น กลุ่มต่างๆ ในสภาองค์กรชุมชนตำบล ต่างก็มีภาระในการหาเลี้ยงชีพประจำวัน ทำให้ไม่สามารถมาร่วมกิจกรรมที่จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนได้บ่อยครั้ง เช่น การจัดประชุมประชาคมขององค์กรบริหารท้องถิ่น การจัดทำแผนชุมชน การจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารท้องถิ่น เป็นต้น ประกอบกับบางครั้งประชาชนจำเป็นต้องเดินทางไปยังที่นัดหมายโดยต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางเองอีกด้วย เช่น การเดินทางไปประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลซึ่งในปี 2558 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (สพช.) ได้จัดสรรงบประมาณให้สภาองค์กรชุมชนตำบลสำหรับการประชุม 4 ครั้งต่อปี ละ 10,000 บาท (ในอดีต เคยจัดสรรให้สูงสุดถึง 70,000

บาทต่อสภาองค์กรชุมชนตำบล) ซึ่งไม่เพียงพอเนื่องจาก สภาองค์กรชุมชนตำบลส่วนมากมีจำนวนกลุ่มในสภา องค์กรชุมชนจำนวนกว่าสิบกลุ่ม ทำให้บางครั้งผู้เข้า ประชุมต้องรับภาระด้านการเดินทางเอง

ทั้งนี้ แน่ใจว่า จิตสาธารณะโดยไม่หวังผลตอบแทนเป็นอุดมคติที่เป็นที่ต้องการของสังคม แต่ใน โลกแห่งความเป็นจริงแล้ว ในบางครั้งจิตสาธารณะก็อาจ จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนเพื่อให้จิตสาธารณะที่มีได้ ดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8) ปัญหาทางสังคม วัฒนธรรมท้องถิ่น เป็น ประเด็นปัญหาใหญ่ที่อยู่ภายในชุมชนท้องถิ่นทั้งในชนบท และเมือง กล่าวคือ ในสังคมชุมชนท้องถิ่นที่คนในชุมชน อยู่กันอย่างใกล้ชิด และมีความสัมพันธ์ในเชิงของ ญาติพี่น้องและคนรู้จักกัน อันเนื่องจากอยู่ในชุมชน เดียวกันมานานจนเป็นความสัมพันธ์ที่แยกกันไม่ออก ระหว่างบทบาทในฐานะคนใกล้ชิดสนิทสนมกับ บทบาทในฐานะภาคพลเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการมี บทบาทร่วมกำกับตรวจสอบการเมืองภาคตัวแทนอันเป็น บทบาทที่อ่อนแอของภาคพลเมือง ซึ่งประธานสภา องค์กรชุมชนตำบลหลายแห่งให้ความเห็นที่สอดคล้องกัน ในลักษณะดังกล่าวนี้

ในขณะที่ระบบอุปถัมภ์ในชุมชนท้องถิ่นก็เป็นสิ่งที่มี อยู่และมีอิทธิพลสูงต่อคนในชุมชน เป็นความสัมพันธ์ แบบพึ่งพิงกันระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับประชาชน ในชุมชนท้องถิ่นในลักษณะที่นักการเมืองเป็นผู้ให้การ ดูแลทุกข์สุข ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ กล่าวคือ ในรูปแบบที่เป็นทางการ ได้แก่ การเข้ามา รับฟังปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของคน ในชุมชนและจัดหางบประมาณมาดำเนินการให้ ใน รูปแบบที่ไม่เป็นทางการ อาทิการจัดหารถรับส่งไป สถานพยาบาลโดยไม่มีค่าใช้จ่าย การรับฝากเด็กเข้า โรงเรียน หรือการฝากงาน การช่วยเหลืองานศพ งานบุญ ต่างๆ เป็นต้น ในทางกลับกัน ประชาชนที่ได้รับการ

อุปถัมภ์จะตอบแทนในช่วงของการเลือกตั้งท้องถิ่น พร้อมๆ กับการรับค่าตอบแทนในการลงคะแนนเสียง ด้วยพร้อมกัน รวมถึงค่านิยมของคนในชุมชนท้องถิ่น ชนบทที่ยังยอมรับผู้มีอำนาจ ผู้มีฐานะสูงทางสังคมและ เศรษฐกิจ

กล่าวให้ชัดก็คือ ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติและ ระบบอุปถัมภ์และค่านิยมในการยอมรับผู้มีอำนาจ มีส่วน ทำให้การเมืองภาคพลเมืองไม่เข้มแข็ง และประชาชน มีบทบาทเพียงการ “ถูกเชิญ” เข้าร่วมประชุมประชาคม เพื่อฟังข้อมูลข่าวสารที่ผู้บริหารท้องถิ่นแจ้งให้ฟัง เช่น การทำประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่น เป็นต้น โดยที่ประชาชนมีส่วนร่วมไม่มากนักในการแสดง ความคิดเห็น หรืออย่างมากก็เป็นเพียงการแสดงออกถึง ความต้องการของตนเองที่ต้องการให้ผู้บริหารท้องถิ่น รับรู้ แต่ไม่สามารถไปร่วมตัดสินใจได้ว่า ข้อเสนอของตน หรือชุมชนท้องถิ่นตนจะได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนา ขององค์กรบริหารท้องถิ่น หรือได้รับการจัดสรร งบประมาณหรือไม่ เพราะกลายเป็นเรื่องของผู้บริหาร ท้องถิ่นเท่านั้นที่จะตัดสินใจบรรจุเข้าไปไว้หรือไม่ และ สภาท้องถิ่นจะให้ความเห็นชอบตามที่ได้ออกไว้ในแผนฯ หรือไม่อีกด้วย

9) ปัญหาระดับความสำนึกพลเมืองในชุมชน ท้องถิ่น เราได้เห็นความเคลื่อนไหวของการเมือง ภาคพลเมืองในหลายๆ พื้นที่ของประเทศไทยในรอบกว่า สิบปีที่ผ่านมา นับเป็นนิมิตหมายที่ดีของการปฏิรูป การเมืองไทย แต่อย่างไรก็ดี เมื่อเราศึกษาลึกเข้าไปถึง ชุมชน เราก็พบว่า ประชาชนทั่วไปยังมีระดับความสำนึก พลเมืองไม่มากนัก ยกเว้นในชุมชนเข้มแข็งที่สามารถ ฟังตนเองได้ด้วยตนเอง โดยประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ส่วนมากยังไม่ตระหนักรู้และมีจิตสาธารณะที่จะร่วมมือ กันในการแก้ไขปัญหาของชุมชน

การมีระดับความสำนึกพลเมืองที่ไม่มากดังกล่าว ทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน

ด้วยตนเองจึงมีความยากลำบาก เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ขาดผู้นำที่เข้มแข็งในชุมชน และประชาชนในชุมชนท้องถิ่นยังไม่มีความรู้สึกร่วมกันในปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ทำให้ไม่มีการรวมกลุ่มกันในการขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ในชุมชนนั้น ต่างไปจากชุมชนที่มีการเคลื่อนไหวของภาคพลเมืองอันเกิดจากรู้สึกร่วมกันในปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่

นอกจากนี้ พบว่า ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นยังไม่มี ความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนเองว่า จะสามารถเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ที่ประสบอยู่ให้ดีขึ้นได้ด้วยตนเอง ประกอบกับที่ผ่านมา ก็มีกรอคอยความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐมากกว่าที่จะหาทางแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง จนกลายเป็นความเคยชินที่ส่งผลให้ประชาชนไม่มีความตื่นตัวในการช่วยตนเองและร่วมมือกันหาทางแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

การที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีควมสำนึกพลเมืองมากพอ ทำให้ไม่เข้าไปทำหน้าที่ในฐานะภาคพลเมือง เช่น การร่วมประชุมประชาคมและแสดงความคิดเห็น หรือการเข้าร่วมประชุมสภา เพื่อกำกับตรวจสอบการดำเนินงานของการเมืองภาคตัวแทนในองค์กรบริหารท้องถิ่น เป็นต้น และปล่อยให้เป็นที่ของการเมืองภาคตัวแทนหลังจากที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว ส่งผลให้เกิดปัญหาธรรมาภิบาลขึ้นในการบริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะการทุจริตในการบริหารงานท้องถิ่น

10) ปัญหาการขาดผู้นำเข้มแข็ง ปัญหาผู้นำเป็นปัญหาร่วมประการหนึ่งในการขับเคลื่อนองค์กรหรือกลุ่มโดยทั่วไป เช่นเดียวกับการเมืองภาคพลเมืองในท้องถิ่นส่วนมากที่ขาดผู้นำที่เข้มแข็ง ทำให้ไม่สามารถรวมกลุ่มและสร้างพลังให้เกิดขึ้นได้ โดยคนส่วนใหญ่ในชุมชนท้องถิ่นมีความคุ้นชินกับวัฒนธรรมแบบ “ผู้ตาม” และการยอมรับอำนาจของรัฐมาช้านาน ทำให้ไม่ปรารถนาจะเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีความเกรงกลัวที่จะร้องเรียนกับเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ จากการสังเกตการณ์

ของผู้วิจัยระหว่างการสัมภาษณ์ประธานสภาองค์กรชุมชนตำบล และสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองซึ่งมีประสบการณ์การเมืองภาคพลเมืองมานาน พบว่า ผู้นำชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็งต้องมีภาวะผู้นำ มีความรู้ มีข้อมูลและความสามารถหรือความเข้าใจในประเด็นสาธารณะที่ชุมชนท้องถิ่นเผชิญอยู่ และเสียสละเวลาให้กับกลุ่ม จึงจะสามารถขับเคลื่อนพลังของการเมืองภาคพลเมืองได้

11) ปัญหาการเมืองท้องถิ่นและความไม่ใส่ใจของผู้บริหารท้องถิ่น การเมืองท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง การแข่งขันทางการเมืองเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งในหลายท้องถิ่นมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นโดยมีกลุ่มคนในชุมชนท้องถิ่นให้การสนับสนุน ซึ่งผู้สมัครในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นที่พ่ายแพ้การเลือกตั้ง ก็อาจเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรหรือกลุ่มที่เคลื่อนไหวในพื้นที่ เช่น สภาองค์กรชุมชนตำบล ที่มีกฎหมายกำหนดไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเคยดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาเป็นสมาชิกของสภาองค์กรชุมชนตำบล เพื่อให้ปลอดจากการเมือง แต่ก็เปิดช่องให้สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งในสภาองค์กรชุมชนตำบลได้หลังจากพ้นตำแหน่งทางการเมืองมาระยะหนึ่งแต่ก็มีผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่ชนะการเลือกตั้งมองสภาองค์กรชุมชนตำบลในแง่ลบว่า เป็นองค์กรที่มุ่งขัดขวางหรือมีเจตนาแอบแฝงทางการเมืองที่ต้องการจ้องจะล้มผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้การประสานการทำงานระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบลกับองค์กรบริหารท้องถิ่นไม่ราบรื่น ประกอบกับในบางแห่ง ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสนใจกับสภาองค์กรชุมชนโดยมุ่งบริหารองค์กรบริหารท้องถิ่นของตนเท่านั้น ทำให้สภาองค์กรชุมชนตำบลไม่สามารถประสานการดำเนินงานกับองค์กรบริหารท้องถิ่นในพื้นที่ได้ กรณีสภาองค์กรชุมชนตำบลจึงเป็นกรณีตัวอย่างขององค์กรภาคพลเมืองที่ไม่สามารถดำเนินงานทางการเมืองได้ตามที่คาดหวัง

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแยกออกเป็นข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะการปฏิรูปเชิงนโยบาย

1.1 ให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองที่เป็นรูปธรรมชัดเจน เช่น การเสนอร่างกฎหมายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การจัดตั้ง “สภาพลเมือง” การเสนอปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และกฎหมายการยื่นเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน เป็นต้น

1.2 ให้รัฐบาลจัดทำแผนยุทธศาสตร์การเมืองภาคพลเมืองเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาลโดยมีเป้าหมายและมาตรการสนับสนุนส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองที่ชัดเจน

1.3 ให้รัฐบาลกำหนดนโยบายและแนวทางให้ส่วนราชการให้การช่วยเหลือและสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรการเมืองภาคพลเมือง เช่น สภาองค์กรชุมชนตำบลในจังหวัดและให้คำแนะนำต่อองค์กรบริหารท้องถิ่นในการจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชนตำบล ในเขตขององค์กรบริหารท้องถิ่นนั้น

1.4 รัฐควรมีนโยบายให้องค์กรบริหารท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณขององค์กรบริหารท้องถิ่น และให้องค์กรบริหารท้องถิ่นสนับสนุนโครงการ/กิจกรรมที่อยู่ในแผนชุมชนตามข้อเสนอของสภาองค์กรชุมชนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรภาคพลเมืองในท้องถิ่น ไปประกอบการพิจารณาบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วย

1.5 สนับสนุนให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป ประกาศนโยบายส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองให้ชัดเจนในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับรู้และเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจใช้สิทธิเลือกตั้ง

1.6 ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น ประกาศนโยบายการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองในการบริหารท้องถิ่นให้ชัดเจนในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนได้ทราบล่วงหน้า

1.7 ให้นายกองค์กรบริหารท้องถิ่นแถลงนโยบายการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองในการบริหารท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่นให้รับทราบโดยทั่วกัน

2. ข้อเสนอแนะการปฏิรูปเชิงปฏิบัติ

2.1 รัฐบาลควรพิจารณาจัดตั้ง “สภาพลเมือง” ในระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และระดับชาติ โดยสมาชิกสภาพลเมืองในระดับตำบลเลือกมาจากตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบล และผู้ทรงคุณวุฒิในตำบล สภาพลเมืองอำเภอเลือกมาจากตัวแทนสภาพลเมืองตำบล และสภาพลเมืองจังหวัดเลือกมาจากสภาพลเมืองอำเภอตามจำนวนที่กำหนด และให้สภาพลเมืองจังหวัดส่งตัวแทนสภาพลเมืองจังหวัด จังหวัดละ 2 คน เป็นสมาชิกสภาพลเมืองแห่งประเทศไทย โดยสภาพลเมืองตำบล อำเภอ และจังหวัดทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรบริหารท้องถิ่นในพื้นที่ตำบล อำเภอ และจังหวัดตามลำดับ และเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทราบและพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง และรายงานต่อสภาพลเมืองแห่งประเทศไทยทุกปี ส่วนสภาพลเมืองแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และรายงานผลการติดตามผลการปฏิบัติงานหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรบริหารท้องถิ่นต่อรัฐสภา รัฐบาล

องค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งสภาพพลเมืองถือเป็นกลไกสำคัญของภาคพลเมือง ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

2.2 ส่งเสริมให้ภาคพลเมืองได้มีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณขององค์กรบริหารท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นออกระเบียบให้องค์กรบริหารท้องถิ่น ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณขององค์กรบริหารท้องถิ่นให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้รับรู้ และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปีขององค์กรบริหารท้องถิ่น และให้ตัวแทนภาคพลเมืองในชุมชนท้องถิ่นในรูปองค์กรหรือกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเป็นทางการ เช่น สภาองค์กรชุมชนตำบลซึ่งมีตัวแทนกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ตำบล ได้ร่วมใน “คณะกรรมการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” และ “คณะกรรมการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี” ขององค์กรบริหารท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น การให้ภาคพลเมืองได้มีส่วนร่วมรับรู้และร่วมตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณขององค์กรบริหารท้องถิ่น นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเป็นทางการเมืองภาคพลเมือง ในการเมืองการบริหารท้องถิ่น เพราะการจัดสรรงบประมาณถือเป็นสิ่งมีคุณค่าในท้องถิ่น ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชนท้องถิ่น และเป็นการทำให้ผู้บริหาร

ท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเมืองภาคพลเมืองที่ต้องร่วมมือกันอย่างเป็น “หุ้นส่วน” เพื่อประโยชน์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น

2.3 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนควรทำข้อตกลงร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในภูมิภาคเช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏ เป็นต้น ในการให้การอบรมให้ความรู้แก่สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองภาคพลเมืองเนื่องจากเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ที่ดำเนินกิจกรรมสาธารณะหลากหลายในพื้นที่ เพื่อให้มีสมรรถนะในการขับเคลื่อนกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชนตำบลและกลุ่ม โดยให้ความสำคัญกับการนำปราชญ์ชาวบ้านหรือผู้ทรงภูมิปัญญาท้องถิ่นมาเป็นวิทยากรเพื่อนำประสบการณ์มาถ่ายทอดร่วมกับนักวิชาการในสาระเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชน วิธีการบริหารจัดการ กฎหมายที่จำเป็น เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคนิคการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล การบริหารงาน ภาวะผู้นำ การจัดทำแผนชุมชน การเขียนโครงการ โดยดำเนินการให้ครอบคลุมและต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนควรเน้นบทบาทการ “หนุนเสริม” หรือ “ชี้แนะ” มากกว่า “ชี้นำ” ให้สภาองค์กรชุมชนตำบลต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้สภาองค์กรชุมชนตำบลมีอิสระมากขึ้นในการบริหารงานด้วยตนเอง.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- คปไฟ อนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อาชาวนิจกุล (บก.) (2542). **ขบวนการประชาสังคมไทย: การเคลื่อนไหวภาคพลเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (ส.ก.ว.).
- จารุวรรณ แก้วมะโน. (2555). **รายงานผลการศึกษาคู่ขนานการถอดบทเรียนชุมชนเข้มแข็ง**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ทิฆัมพร รอดขันเมือง. (2557). **ขบวนการเคลื่อนไหวภาคพลเมืองด้านสิ่งแวดล้อม: บ้านกรูด**. กรุงเทพฯ: ส. เจริญการพิมพ์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). **การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (2552). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). **การเมืองท้องถิ่น การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร**. นนทบุรี: จตุพรดีไซน์ _____ . **การกระจายอำนาจแนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเวศ วะสี. **การบรรยายพิเศษ เรื่อง “ปฏิรูปประเทศไทยจากรากฐาน” งานผู้นำ-นำการเปลี่ยนแปลง**. จัดโดยมูลนิธิสัมพันธ์ร่วมกับเครือข่ายระหว่างวันที่ 31 กรกฎาคม – 5 กันยายน 2553 ณ ห้องประชุมอาคารข่าวสด.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2551). **ก่อนภาคประชาชนล่มสลาย**. กรุงเทพฯ: Way of Book. _____ . (ม.ป.พ.). **การเมืองภาคประชาชน ขบวนการประชาสังคมในสังคมไทย และบทบาทต่อสังคมการเมืองไทย**. สืบค้นจาก tu101.org/wp-content/uploads/2016/02/2-01.pdf
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2555). **การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสร้างเสริมสุขภาพ.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ และยุทธพร อิศรชัย. (2555). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การประเมินผลงานของสภาพัฒนาการเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- พิศณุ พูนเพชรพันธุ์ และกมลวรรณ อยู่วัฒน์. (2554). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 286 กรณีศึกษาชุมชนองค์กรบริหารส่วนตำบลบางระกา ตำบลศาลายา ตำบลคลองโยง จังหวัดนครปฐม**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- พัชราวดี ตรีชัย. (2552). **การวิเคราะห์ความเป็นชุมชนเข้มแข็งของหมู่บ้านหนองกลางดง ตำบลศิลาลอย อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**. *วารสารร่มพญักษ์*. 27 (1) 1.

มาลี ปานม่วง. (2554). เปรียบเทียบการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยประชาชน กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ กับองค์การบริหารส่วนตำบล ห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช นนทบุรี.

มาพร ห่านรุ่งชโรทร. (2551). การเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชน. วารสารพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. 2 (ฉบับพิเศษ).

ยงยุทธ สิงห์ธวัช. (2551). การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วน ตำบลห้วยโก๋น จังหวัดน่าน. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นนทบุรี.

สุนทรชัย ขอบยศ และรจนา คำดีเกิด. (2556). “การเมืองภาคพลเมือง: การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จ” รัฐสภาสาร. 61 (5).

สุวัสดิ โภชนพันธุ์. (2543). เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476 – 2500. วิทยานิพนธ์ปริญญา อักษรศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2557). บทบาทของการเมืองภาคประชาชนในการพัฒนาระดับท้องถิ่น กรุงเทพฯ: สำนักงานสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

_____. (2557). บทบาทการเมืองภาคประชาชนในการพัฒนาประชาธิปไตย. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิชาษา.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รวมปาฐกถาจากการสัมมนา “สานพลัง ปฏิรูปสังคม ให้ชุมชนเข้มแข็ง” จัดโดยคณะกรรมการด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สำนักงาน การพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

_____. (2554). การเมืองภาคประชาชนในระบบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร.

สำนักแผนพัฒนาการเมือง. (2554). รายงานวิจัย สำนักพลเมือง เอกสารวิชาการลำดับที่ 54-01. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

อนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อาชวนิจกุล (บก.). (2542). ขบวนการประชาสังคมไทย: การเคลื่อนไหวภาค พลเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (ส.ก.ว.).

อุมาพร ห่านรุ่งชโรทร. (2551). “การเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชน” วารสารพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. 2 (ฉบับพิเศษ).

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2556). การเมืองของพลเมือง: สู่สหสวรรค์ใหม่. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

ภาษาอังกฤษ

Dalton, J. Russell (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies* Oxford University Press.

- Department of Environment, Community and Local Government (2012). **Putting People First Action Programme for Effective Local Government**. Dublin: Stationary Office.
- Fries, Richard The Legal Environment of Civil Society Retrieved from www.gcsknowledgebase.org/wp-content/uploads/2003Chapter9.pdf December 20, 2015.
- Green, Duncan (2010). Active Citizens and Effective States: Definitions and Interactions: a Critical Review paper submitted in partial fulfilment of the requirements of Oxford Brookes University for the degree of Doctor of Philosophy on the basis of published work.
- J. Craig Jenkins Resources (1983). **Mobilization Theory and the Study of Social Movements**. Annual Review Social.
- Janoski, Thomas and Gran, Brain (2002). **Political Citizenship : Foundations of Rights in Handbook of Citizenship Studies**. Edited by Engin F. Isin and Bryan S. Turner London: SA.
- K Thampi, Gopakumar & Balakrishnan, **Public Policy & Civil Society: Ambiguities and Possibilities**. Public Affairs Centre, Bangalore.
- Krafchik, Warren Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work International Budget Project Retrieved from www.internationalbudget.org/.../Can-Civil-Society-Add-Value-to-Budge. December 20, 2015.
- Smith, Graham (2009). **Democratic Innovations Designing Institutions for Citizen Participation**. Cambridge: Cambridge University Press.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558, 7 ธันวาคม) สืบค้นจาก www.dla.go.th
- การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย. (2558, 30 ธันวาคม) สืบค้นจาก www.oknation.net
- การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา. (2559, 4 มกราคม) สืบค้นจาก library2.parliament.go.th
- ชวน หลีกภัย. (20 พฤศจิกายน 2540) สืบค้นจาก www.thaigov.go.th > index.php > item สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2558.
- นิจจารีย์ ภาคินปริพรรรท์. (2558, 11 ธันวาคม). ปัญหากฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น. สืบค้นจาก www.pub-law.net
- ภิญญพันธ์ พจนะลาวัลย์. (2559, 26 มกราคม). 79 ปี พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พิสูจน์ว่า คณะราษฎร คือผู้ทำลอบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง. สืบค้นจาก blogazine.pub.> blogs > cityatmouth> post
- ไมตรี อินทุสุต. (2558, 27 พฤศจิกายน). 7 ก แห่งการสร้างชุมชนเข้มแข็ง. สืบค้นจาก www.phuket.go.th/webpk/file_data /matter/love/004.doc

- วิทยา จันทรแดง และจ่านอง อติวัฒน์สิทธิ์. (2558). การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์. (27 พฤศจิกายน 2558). สืบค้นจาก research.kpru.ac.th/Journal_HSS/images/TGT/2555/pats2/3.pdf
- ศรัณยู หมั่นทรัพย์. (2550). การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง: รากฐานของการเมืองภาคพลเมือง. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. (8 พฤศจิกายน 2558). สืบค้นจาก www.kpi.ac.th
- เสรี พงศ์พิศ. (2558). หรือชุมชนเข้มแข็งได้โดยไม่ต้องใช้อำนาจรัฐ. (27 พฤศจิกายน 2558). สืบค้นจาก <http://www.phongphit.com/2013/index.php/2012-12-06-11-51-50/item/159-หรือชุมชนเข้มแข็งได้โดยไม่ต้องใช้อำนาจรัฐ>
- สถาบันพระปกเกล้า. (2558). แนวคิดการเมืองภาคพลเมือง. (14 พฤษภาคม 2558). สืบค้นจาก ppdkpi.ac.th/index.php?name=content&main_id=12
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). การเมืองภาคพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย. (14 พฤษภาคม 2558). สืบค้นจาก www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt.../artical_20110615111440.pdf
- สารานุกรมปรัชญาออนไลน์ฉบับสังเขป. (2559). สิทธิ Rights. (4 มกราคม 2559). สืบค้นจาก www.philosopedia.net
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2559, 4 มกราคม). ตารางสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สืบค้นจาก www.odloc.go.th
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2554). จิตสาธารณะ. (9 มกราคม 2554) สืบค้นจาก www.royin.go.th
- องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่เป็นตัวอย่างที่ดีที่ได้รับรางวัลมากมายจากการบริหารท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม ดู www.donkaewlocal.go.th
- อัจรา สโรบล. (2558). ชุมชนกับการพัฒนา. เอกสารประกอบการบรรยาย. (26 พฤศจิกายน 2558). สืบค้นจาก <http://22human.com.ac.th/ebook>
- โอฬาร อ่องพะ. (ม.ป.พ.). (2558). การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น กรณีเปรียบเทียบประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์. (11 ธันวาคม 2558). สืบค้นจาก www.recoftc.org/.../การบริหารจัดการท้องถิ่นเปรียบเทียบ ไทย-ฟิลิปปินส์
- Abers, Rebecca. Porto Alegre and The Participatory Budget : Civic Education, Politics and the Possibilities for Replication from fimforum.org > library > Porto_Alegre Retrieved Jan. 24, 2016 Austrian Ministry of the Environment Participatory Budgeting in Porto Alegre from www.partizipation.at Retrieved Jan. 24, 2016
- DATA.GOV.UK Local Government Service List – esd_standards Retrieved from data.gov.uk Jan. 24, 2016

- Department of the Environment Community and Local Government (2012) Putting People First
Elisheva Sadan Empowerment and community planning จาก www.mpow.org >
elisheva_sedan_empowerment สืบค้นเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2558
- Dollery, E. Brian and Robotti, Lorenzo (2008) edited The Theory and Practice of Local Government
Reform Massachusetts Edward Elgar Publishing Inc. Retrieved on Oct.23 2014 from [http://
www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentReform/](http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentReform/))
- J. Jenkins, Craig (1983) Resource Mobilization Theory and Social Movements Annual Review 1983
Retrieved from [courses.arch.vt.edu/courses/
wdunaway/gia5274/jenkins83.pdf](http://courses.arch.vt.edu/courses/wdunaway/gia5274/jenkins83.pdf) December
6, 2016
- www.direct-democracy.geschichte-schweiz.ch สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2558
- www.thaipublica.org>2014/09> statistics-local สืบค้นเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2558
- Who is a citizen according to Plato? Yahoo Answers Retrieved from [https://answers.yahoo.com/
question/index?quid](https://answers.yahoo.com/question/index?quid) สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2558