

กลไกและกระบวนการการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการปกครองตนเองของท้องถิ่น:
กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในเขตพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก*

Mechanism and Process of People
Participation in Local Self - Government:
A Case Study of Local Government
Organization in Eastern Seaboard Province

โอฬาร ถิ่นบางเตียว**

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง กลไกและกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพลวัตทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกที่นำไปสู่การก่อรูปธุรกิจการเมืองและโครงสร้างอำนาจ ผลลัพธ์ และอุปสรรคในการนำนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในฐานะที่เป็นกลไกและกระบวนการ มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชน

* งานวิจัยได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

** อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ไปปฏิบัติตลอดจนถึงข้อเสนอในเชิงนโยบายสาธารณะที่ช่วยสร้างกลไกและกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของท้องถิ่น วิถีวิทยาในการวิจัยนี้จะใช้การวิจัยเชิงคุณภาพแนวประวัติศาสตร์ (Historical Qualitative Research) โดยการวิเคราะห์ภาพรวมเชิงโครงสร้าง (Structural Approach) และวิถีวิทยาแนวกรณีศึกษา (Case Study Approach) ส่วนวิธีการวิจัยจะใช้ 4 วิธีร่วมกันคือ การวิจัยเอกสาร การศึกษาประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า การสัมภาษณ์เจาะลึก และการเสวนากลุ่ม ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวมีข้อค้นพบดังนี้คือ

1. การก่อรูปธุรกิจการเมืองและโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกนั้นเกิดขึ้นภายใต้บริบททางการเมืองหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ผ่านกระบวนการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองในอดีต อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของธุรกิจการเมืองบางแห่งก็ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากการดำรงอยู่ของพลังในการปกครองตนเองของชุมชน

2. ผลลัพธ์ (Result) ที่ได้จากการนำนโยบายกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนท้องถิ่นไปปฏิบัติในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกพบว่าการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ก็ยังไม่สามารถทำให้บรรลุการกระจายอำนาจที่แท้จริงได้ (Decentralization) เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการทางสังคมที่มีบทบาทของกลุ่มและชนชั้นต่างๆ ในความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ผลลัพธ์ของกระบวนการกระจายอำนาจในปัจจุบันจึงเป็นเพียงแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) ระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองด้วยกัน

3. การขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายการปกครองตนเองของประชาชนท้องถิ่นนั้นพบว่า มีอุปสรรคหลักในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกก็คือ โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่มีลักษณะผูกขาดอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่เป็นอุปสรรคดังกล่าวมี 3 รูปแบบใหญ่ๆ คือ โครงสร้าง

อำนาจท้องถิ่นแบบชั่วคราวเดียว โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบสองชั่วคราวอำนาจ และโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบสามชั่วคราวอำนาจ โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นดังกล่าวเป็นอุปสรรคขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนให้อยู่ภายใต้เครือข่ายอุปถัมภ์ของชนชั้นนำ นอกจากนี้ ผลลัพธ์ที่ตามมาจากการดำรงอยู่ของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นก็คือ การเกิดภาวะทับซ้อนเชิงผลประโยชน์ในท้องถิ่น (Local Conflict of Interest) และการสร้างความไม่เป็นธรรมในเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่น

4. ข้อเสนอในเชิงนโยบายที่ช่วยสร้างกลไกและกระบวนการรูปแบบใหม่ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้นควรมีรูปแบบลักษณะท้องถิ่นบริหารจัดการปกครองตนเอง (Local Self - Government) ก็คือ สภาองค์กรชุมชนตำบลในฐานะกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประชาธิปไตยจากฐานราก (Grassroot Democracy) การพัฒนาองค์กรประชาสังคมท้องถิ่นควบคู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูปการเลือกตั้งให้เป็นกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง

คำสำคัญ: การปกครองตนเอง, กลไกและกระบวนการมีส่วนร่วม, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น, ธุรกิจการเมือง

Abstract

The research on Mechanism and Process of People Participation in Local Self-Government: A Case Study of Local Government Organization in Eastern Seaboard Province Area was aimed to study historical dynamic of Eastern Seaboard Area toward business politics and local power structure formation, results and obstacles to decentralization policy to local government organization as mechanism and process of people participation in local self-government according to constitution 2540 B.E. include. Policy proposals to build up mechanism and process of people participation in local self-government.

This research used historical qualitative research methodology through structural approach and case study approach. Research method was integrated with four methods were that documentary research, oral history, in-depth interview and focus-group discussion. The results according to the objectives were found as follow.

1. The business and local power structure in Eastern Seaboard area were formed by election process as former people participation mechanism in self-government. However the expansion of business politics in some area was limited by existing force of community self-government.

2. The results from decentralization policy implementation to local government organization as mechanism and process of people participation in local self-government were the policy implementation according to constitution 2540 B.E. and 2550 B.E. did not achieved true decentralization because of the policy implementation being social process under power unequal context among groups and classes. Therefore the present results have been only deconcentration among political elites.

3. The main obstacle of the driven decentralization policy in Eastern Seaboard area was that the local power structure monopolized of local elites. The structural obstacles had three types : monopolar local power structure, bipolar local power structure and tripolar local power structure. The structural obstacles hindered people participation through incorporating the participation in elitist patronage network. The subsequent impacts of the structural obstacle were that local conflict of interest and structural justice concerning local resource allocation.

4. The policy proposals to build up new mechanism and process of people participation in local self-government is based on local self-governance principles were that Tambon Organization council toward grassroot democracy , local civil society organization development

coupled with local government organization, and election reform as mechanism and process in governmental people participation.

Keywords: Self-Government, Participatory Process and Mechanism, Local Government Organization, Local Power Structure, Business Politics

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) ตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2475 การเลือกตั้งได้พัฒนามาเป็นกลไกเชิงสถาบันและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองอย่างเด่นชัดหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เนื่องจากหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นอกจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองจากเผด็จการทหารจากระบอบอำมาตยาธิปไตยไปสู่ประชาธิปไตยรัฐสภาของนายทุน (Anderson, 1990, p.3 อ้างถึงในชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2549) แล้วยังมีการยกระดับการพัฒนาทุนนิยมไทยในอีกขั้นหนึ่งก็คือ การผสมผสานระหว่างทุนกับประชาธิปไตยเข้าด้วยกัน ดังนั้น กลไกการเลือกตั้งจึงก่อให้เกิดระบบรัฐสภาซึ่งเปิดทางแก่อำนาจทางการเมืองแก่นายทุนท้องถิ่นในต่างจังหวัดได้มีบทบาทในฐานะที่เป็นฐานของการจัดตั้งรัฐบาลระดับชาติ (Anderson, 1990, p. 15-16 อ้างถึงในชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2549; Mcvey, 2000, p. 3-10)

กระบวนการเลือกตั้งดังกล่าวมีผลให้พื้นที่ทางการเมืองไทยได้ขยายจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค เกิดเวทีทางการเมืองในต่างจังหวัดขึ้น และเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจจากเดิมที่ตั้งอยู่บนชนชั้นนำ โดยจำกัดเฉพาะกลุ่มข้าราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวไปสู่โครงสร้างอำนาจที่ผนวกรับธุรกิจการเมืองเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นนำ โดยการเข้ามามีบทบาทของนายทุนท้องถิ่นได้สร้างกระบวนการเลือกตั้งที่มีฐานอยู่บนการซื้อสิทธิขายเสียง (Money Politics) ภายใต้พรรคธุรกิจการเมือง (Business Party) ในที่สุดได้ก่อให้เกิดโครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำในท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ตัวอย่างเช่น ในภาคตะวันออกจะพบว่า จังหวัดชลบุรีและจังหวัดสระแก้วมีลักษณะของโครงสร้างอำนาจแบบ

ชั่วคราว ในขณะที่จังหวัดฉะเชิงเทรามีลักษณะสองชั่วอำนาจ ส่วนจังหวัดระยอง และปราจีนบุรีจะมีลักษณะโครงสร้างอำนาจสามชั่วอำนาจ เป็นต้น (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2554)

ต่อมาเมื่อเริ่มมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงปัจจุบัน องค์การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นดังกล่าวถือว่ามีเจตนารมณ์ให้เป็นกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนท้องถิ่น

จากปรากฏการณ์ต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าพื้นที่ทางการเมืองไทย กำลังจะขยับขยายจากระดับจังหวัดลงไปสู่การเมืองในระดับท้องถิ่น กระแสการเติบโตของพื้นที่ทางการเมืองในท้องถิ่นสอดคล้องกับนโยบายกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ภายใต้เจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดการปกครองตนเอง จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พบว่า งานวิจัยที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์นโยบายกระจายอำนาจจากตัวเอกสารที่เป็นเนื้อหาสาระนโยบาย (Policy Content) มากกว่าการวิเคราะห์ผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น งานวิจัยของอภิชาติ สถิตนิรามัย (2555) ดังนั้น ในปัจจุบันจึงยังมิได้มีการประเมินผลในเชิงวิชาการว่าผลการดำเนินงานตามนโยบายกระจายอำนาจ (Policy Implementation) นั้นนำไปสู่การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ได้จริงหรือไม่ และผลการดำเนินงานอยู่ในระดับใด ถ้าเช่นนั้นแล้วมีอุปสรรคอะไรที่เป็นตัวขัดขวางการปกครองตนเองในท้องถิ่น และควรมีแนวทางหรือมาตรการอย่างไรที่จะช่วยขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้ไปสู่การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ ข้อเสนอเชิงนโยบายที่จะสร้างกลไกและกระบวนการรูปแบบใหม่ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพลวัตทางประวัติศาสตร์ที่นำไปสู่จุดเปลี่ยน (Turning Point) ของกระบวนการกระจายอำนาจของรัฐไทย ซึ่งกระทบต่อการจัดการตนเอง

ของชุมชนและการขยายตัวของระบบธุรกิจการเมือง รวมถึงการก่อรูปโครงสร้างอำนาจในชุมชนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียง

2. เพื่อศึกษาผลลัพธ์ที่ได้จากการนำนโยบายกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ไปปฏิบัติในเขตพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออกเฉียง

3. เพื่อศึกษาอุปสรรคการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่การปกครองตนเองของประชาชนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออกเฉียง

4. เพื่อศึกษาข้อเสนอในเชิงนโยบายสาธารณะที่ช่วยสร้างกลไกและกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออกเฉียง

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในงานวิจัยนี้จะใช้วิธีวิทยา 2 รูปแบบผสมผสานกันคือ การศึกษาในเชิงโครงสร้าง (Structural Approach) และวิธีวิทยากรณีศึกษา (Case Study Methodology) กล่าวคือ ในการศึกษาพื้นที่ทั้งภาคตะวันออกเฉียงในภาพรวมจะอาศัยการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์แนวโครงสร้าง (Historical-Structural Approach) เพื่อสามารถสะท้อนผลลัพธ์และอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจไปสู่การปกครองตนเองของประชาชน นอกจากนี้ การวิจัยครั้งนี้ยังใช้กรณีศึกษาจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในเขตพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออกเฉียงโดยใช้วิธีวิทยากรณีศึกษาเชิงคุณภาพคือ

1. พื้นที่จังหวัดระยอง จังหวัดระยองเป็นกรณีศึกษาที่ชี้ให้เห็นถึงการก่อรูปธุรกิจการเมืองและโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ได้เป็นอย่างดีเนื่องจากได้พัฒนาเลือกตั้งหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521 แล้วจังหวัดระยองได้มีการขยายตัวของธุรกิจ

การเมืองในกระบวนการเลือกตั้งและมีการก่อรูปโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในเวลาต่อมาเป็น 3 ชั่วอำนาจ

2. พื้นที่จังหวัดชลบุรี จังหวัดชลบุรีเป็นกรณีศึกษาที่มุ่งตอบสนองวัตถุประสงค์วิจัยข้อที่ 2 และ ข้อที่ 3 โดยชี้ให้เห็นถึงผลลัพธ์และอุปสรรคในการนำนโยบายกระจายอำนาจเพื่อสร้างกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ได้อย่างชัดเจน เนื่องจากก่อนกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 นั้นชลบุรีได้พัฒนาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่รวมศูนย์อยู่ที่ครอบครัวคุณปลื้มอย่างลงตัวแล้ว ดังนั้น จึงวิเคราะห์ให้เห็นถึงโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมกับการกระจายอำนาจตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ได้

3. เทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี เป็นเทศบาลดั้งเดิมจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 เป็นพื้นที่ชายหาดท่องเที่ยว และได้เข้าสู่กระบวนการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เทศบาลแสนสุขเป็นกรณีศึกษาในระดับเทศบาลที่มุ่งตอบสนองวัตถุประสงค์วิจัยข้อที่ 1 โดยชี้ให้เห็นถึงการก่อรูปธุรกิจการเมืองซึ่งเป็นผลมาจากทฤษฎายตัวของธุรกิจการเมืองจากส่วนกลางโดยผ่านพรรคกิจสังคมที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517

4. เทศบาลตำบลเนินฆ้อ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง เป็นเทศบาลที่ยกระดับมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และเป็นเทศบาลที่พยายามใช้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลตำบลเนินฆ้อจึงเป็นกรณีศึกษาที่มุ่งตอบวัตถุประสงค์วิจัยข้อที่ 3 ซึ่งชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของการก่อรูปธุรกิจการเมืองที่เป็นผลมาจากกลไกการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมจากวัฒนธรรมชุมชนซึ่งคลี่คลายมาในประวัติศาสตร์ของท้องถิ่น ปฏิสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจการเมืองและกลไกการปกครองตนเองดังกล่าวของตำบลเนินฆ้อทำให้การขยายตัวของธุรกิจการเมืองเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป นอกจากนี้ กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเนินฆ้อจึงเป็นพื้นที่ตัวอย่างที่จะช่วยเป็นพื้นฐานในการพัฒนากลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของท้องถิ่นในอนาคตตามวัตถุประสงค์วิจัยข้อที่ 4

5. องค์การบริหารส่วนตำบลกระแสน อำเภอแก่ง จังหวัดระยอง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งขึ้นมาในปี พ.ศ. 2539 จึงถือว่าเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับผลจากกระแสนโยบายกระจายอำนาจในปี พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลกระแสนเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของชุมชนที่เก่าแก่ตั้งแต่หลังการเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรณีศึกษาที่มุ่งตอบวัตถุประสงค์วิจัยข้อที่ 1 โดยชี้ให้เห็นว่า การก่อรูปของธุรกิจการเมืองในระดับท้องถิ่น อบต. นั้น เป็นผลมาจากการขยายตัวของธุรกิจการเมืองในระดับจังหวัดโดยผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521

6. องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งอยู่บนชุมชนแบบคนตราด คือ มีทั้งพื้นที่เนินเขา พื้นที่ลุ่ม และพื้นที่ชายทะเล องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ที่จัดตั้งขึ้นมาในปี พ.ศ. 2546 องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่เป็นกรณีศึกษาตอบวัตถุประสงค์วิจัยข้อที่ 2 ที่ชี้ให้เห็นถึงผลลัพธ์ของการนำนโยบายกระจายอำนาจในระดับตำบลและการก่อรูปกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบใหม่นอกเหนือจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ สภาองค์กรชุมชนตำบลอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนในปี พ.ศ. 2551

กรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้นเป็นการเลือกตัวอย่างในเชิงคุณภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกโดยหวังว่า แต่ละกรณีศึกษาจะช่วยสะท้อนให้เห็นภาพใหญ่ได้อย่างชัดเจน ดังนั้น ในแต่ละกรณีศึกษาจะใช้วิธีการวิจัย 4 วิธีดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)
2. การสัมภาษณ์ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า (Oral History)
3. การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview)
4. การเสวนากลุ่ม (Focus-group Discussion)

1. การวิจัยเอกสาร เอกสารที่จะใช้ในการวิจัยนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. เอกสารชั้นต้น (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์ข้อมูล เช่น เอกสารการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ข. เอกสารชั้นรอง (Secondary Data) เป็นเอกสารที่มีการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบต่างๆ เช่น รายงานการประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การสัมภาษณ์ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการหรือไม่มีโครงสร้าง (Informal or Unstructured Interview) คือ มีเพียงคำถามวิจัยเป็นแนวสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์ในที่นี้จะกำหนดผู้ให้ข้อมูลหลัก เช่น ผู้อาวุโสของชุมชน เป็นต้น

3. การสัมภาษณ์เจาะลึก เป็นการใช้นิเวศสัมภาษณ์เจาะลึกโดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ (Key-Informants) เช่น ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน นายก อบต. ประธานสภา อบต. นายกหรือประธานสภาเทศบาล ประธานสภาองค์กรชุมชนตำบล กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาค เป็นต้น

4. การอภิปรายเฉพาะกลุ่ม เป็นการอภิปรายโดยอาศัยผู้ให้ข้อมูลที่มีสถานภาพเดียวกัน เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันตามแนวอภิปรายกลุ่ม เช่น กลุ่มชาวบ้านพื้นฐานของชุมชน กลุ่มสมาชิกสภาองค์กรชุมชน เป็นต้น

5. การตรวจสอบข้อมูล ในการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อให้ข้อมูลมีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ การตรวจสอบข้อมูลเชิงคุณภาพผู้วิจัยจะใช้หลักการสามเส้า (Triangulation) โดยใช้วิธีการดังนี้

5.1 การตรวจสอบจากผู้ให้ข้อมูลที่มีจุดยืนต่างกัน ในการวิจัยนี้จะใช้ผู้ให้ข้อมูลที่มีจุดยืนหลากหลาย ได้แก่ ผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีจุดยืนทั้งในกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจนถึงกลุ่มนอกโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นเช่น นายทุนท้องถิ่นอื่น นายทุนชาติ นายทุนข้ามชาติ ข้าราชการภูมิภาค ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักการเมืองและผู้นำภาคประชาชน เป็นต้น

5.2 การตรวจสอบจากแหล่งข้อมูลที่ต่างกัน ในการวิจัยครั้งนี้จะใช้แหล่งข้อมูลจากเอกสาร จากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์มาเปรียบเทียบเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

5.3 การตรวจสอบโดยการเก็บข้อมูลเดียวกันในช่วงเวลาที่ต่างกัน เช่น การสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อาจจะไปสัมภาษณ์ 2 ครั้งในช่วงเวลาห่างกัน 2 สัปดาห์ หรือหนึ่งเดือน แล้วนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เหล่านั้นมาเปรียบเทียบกัน เพื่อตรวจสอบความคงเส้นคงวา

5.4 การตรวจสอบโดยการเก็บข้อมูลเดียวกันในสถานที่ต่างกัน เช่น การสัมภาษณ์เกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของชนชั้นนำท้องถิ่นจะสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนเดียวกันในสถานที่สัมภาษณ์แตกต่างกัน เช่น สัมภาษณ์ที่ร้านอาหาร งานเลี้ยง สัมภาษณ์ที่บ้านของผู้ให้ข้อมูลหลัก แล้วนำมาพิจารณาว่าข้อมูลมีความคงเส้นคงวาหรือความขัดแย้งกันของข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยฉบับนี้ จะเป็นการตีความปรากฏการณ์ทางสังคมโดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ของกรอบแนวคิดจากฐานคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมือง วิธีการศึกษาที่จะใช้ในการศึกษานี้ คือ วิธีศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์แบบวิภาษวิธี (Dialectic) ที่จะใช้เพื่อช่วยตอบวัตถุประสงค์การวิจัยจะมีรูปแบบ ดังนี้

1. การตีความเพื่อจัดกลุ่มข้อมูล จะสรุปสิ่งที่ได้สัมภาษณ์โดยจัดข้อมูลเป็นหมวดหมู่ เพื่อง่ายต่อการค้นหา ตามวัตถุประสงค์ประเด็นต่างๆ
2. การตีความในเชิงเหตุและผลในลักษณะแบบแผน หมายถึง การวิเคราะห์พฤติกรรมของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นที่เกิดขึ้นซ้ำๆ เป็นประจำ
3. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางสังคม คือ การจำแนกและอธิบายว่ากลุ่มคนต่างๆ ในสังคมมีความสัมพันธ์กันอย่างไร มีรูปแบบความสัมพันธ์อะไรบ้าง และแต่ละรูปแบบเกิดขึ้นในบริบทเช่นใด เครื่องมือในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางสังคมที่ผู้วิจัยจะใช้วิเคราะห์ในงานวิจัยนี้ประกอบไปด้วย

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า เกิดการก่อรูปธุรกิจการเมือง และโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกภายใต้บริบททาง

การเมืองหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ผ่านกระบวนการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองในอดีต ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาจังหวัดระยองได้ชี้ให้เห็นถึงการก่อรูปธุรกิจการเมืองและโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่พัฒนาขึ้นมาในกระบวนการเลือกตั้งหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521 จนมีลักษณะเป็นโครงสร้าง 3 ชั้น อำนาจระหว่างกลุ่มน้ำเค็มของอรุณเวสเสศรัฐ กลุ่มน้ำจืดของตระกูลปิตุเตชะ และกลุ่มน้ำกร่อยของนักการเมืองในเขตอำเภอแกลง

อย่างไรก็ดี การขยายตัวของธุรกิจการเมืองบางแห่งก็ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากการดำรงอยู่ของพลังในการปกครองตนเองของชุมชน ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเนินฆ้อ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง พบว่า เทศบาลตำบลเนินฆ้อเป็นเทศบาลที่พยายามใช้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การก่อรูปธุรกิจการเมืองจึงมีข้อจำกัดเนื่องจากเกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลไกการปกครองตนเองของชุมชนที่มีอยู่เดิมจากวัฒนธรรมชุมชนซึ่งคลี่คลายมาในประวัติศาสตร์ของท้องถิ่น กับการขยายตัวเข้ามาของธุรกิจการเมืองในระดับจังหวัดทำให้การขยายตัวของธุรกิจการเมืองเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป นอกจากนี้กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเนินฆ้อจึงเป็นพื้นที่ตัวอย่างที่จะช่วยเป็นพื้นฐานในการพัฒนากลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของท้องถิ่นในอนาคต

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เกี่ยวกับผลลัพธ์ (Result) ที่ได้จากการนำนโยบายกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนท้องถิ่นไปปฏิบัติในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกพบว่า การดำเนินนโยบายกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ก็ยังไม่สามารถทำให้บรรลุการกระจายอำนาจที่แท้จริงได้ (Decentralization) เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการทางสังคมที่มีบทบาทของกลุ่มและชนชั้นต่างๆ ในความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ผลลัพธ์ของกระบวนการกระจายอำนาจในปัจจุบันจึงเป็นเพียงแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) ระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองด้วยกัน กรณีตัวอย่างสะท้อนภาพดังกล่าวได้อย่างชัดเจนก็คือ กรณีจังหวัดชลบุรี

พบว่า ชลบุรีนั้นได้พัฒนาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่รวมศูนย์อยู่ที่ครอบครัวคุณปลื้มอย่างลงตัวมาแล้วก่อนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ดังนั้น เมื่อมีการนำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติ ชนชั้นนำในท้องถิ่นจึงสามารถผนวกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอำนาจของครอบครัวคุณปลื้มได้

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 การขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายการปกครองตนเองของประชาชนท้องถิ่นนั้นพบว่า มีอุปสรรคหลักในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกก็คือ โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่มีลักษณะผูกขาดอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่เป็นอุปสรรคดังกล่าวมี 3 รูปแบบใหญ่ๆ คือ โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบหัวอำนาจเดียว โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบสองหัวอำนาจ และโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบสามหัวอำนาจ โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นดังกล่าวเป็นอุปสรรคขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการจัดตั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนให้อยู่ภายใต้เครือข่ายอุปถัมภ์ของชนชั้นนำ นอกจากนี้ ผลลัพธ์ที่ตามมาจากการดำรงอยู่ของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นก็คือ การเกิดภาวะทับซ้อนเชิงผลประโยชน์ในท้องถิ่น (Local Conflict of Interest) และการสร้างความไม่เป็นธรรมในเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรีได้สะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคการกระจายอำนาจและการดำรงอยู่ของโครงสร้างอำนาจหัวเดียวของครอบครัวคุณปลื้ม เป็นต้น

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 เกี่ยวกับข้อเสนอในเชิงนโยบายที่ช่วยสร้างกลไกและกระบวนการรูปแบบใหม่ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้นจากฐานการวิจัยพบว่า กลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมในรูปแบบใหม่ควรมีลักษณะชุมชนบริหารจัดการตนเอง (Community Self-Governance) ก็คือ สภาองค์กรชุมชนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เช่น กรณีศึกษาการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ จังหวัดตราด เป็นต้น เราพบว่า สภาองค์กรชุมชนตำบลสามารถเป็นกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

ประชาธิปไตยจากฐานราก (Grassroot Democracy) นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงและพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบอื่นๆ คือ การพัฒนาองค์กรประชาสังคมท้องถิ่นควบคู่กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูปการเลือกตั้งให้เป็นกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองอย่างแท้จริง

ในบริบทของภาคตะวันออกนั้นจากการวิเคราะห์ที่ผ่านมาเราพบว่า ปัจจัยหลักที่เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่มีลักษณะผูกขาดในรูปแบบสำคัญ 3 รูปแบบคือ โครงสร้างอำนาจแบบขั้วเดียว โครงสร้างอำนาจแบบสองขั้ว และโครงสร้างอำนาจแบบสามขั้ว ดังนั้น ในการผลักดันนโยบายกระจายอำนาจให้ประชาชนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงและสร้างกลไกและกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญดังนี้

1. สภาองค์กรชุมชนตำบลในฐานะกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประชาธิปไตยจากฐานราก (Grassroot Democracy) การพัฒนาประชาธิปไตยแบบฐานรากเป็นกระบวนการพัฒนาที่เริ่มต้นจากกลุ่มประชาชนในระดับชุมชนตำบลหมู่บ้านไปสู่ระดับประเทศ ดังนั้น จึงเป็นการปฏิรูปการเมืองไทยจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Process) การพัฒนาประชาธิปไตยจากฐานรากเป็นการขับเคลื่อนจากพื้นฐานประชาธิปไตยชุมชนของไทยที่เคยมีมาในอดีตของสังคมไทยและคงปรากฏร่องรอยของวิถีดังกล่าวให้เห็นอยู่ในปัจจุบันอัน ได้แก่ กระบวนการปรึกษาหารือของชุมชนในรูปแบบต่างๆ เช่น การประชุมเสวนา สภากาแฟ หรือการจับเข้าคุยกันในกลุ่มชุมชน เป็นต้น ตัวอย่างเช่น จากผลการศึกษาชุมชนของเทศบาลตำบลเนินซ้อ อ.แก่ง จ.ระยอง พบว่า ชุมชนเนินซ้อยังสามารถนำวัฒนธรรมชุมชนในอดีตมาเป็นทุนทางสังคมในการพัฒนาประชาธิปไตยของท้องถิ่นมิให้อยู่ภายใต้การครอบงำของธุรกิจการเมืองในปัจจุบัน

กล่าวโดยทั่วไปแล้วกลไกและกระบวนการที่มีอยู่ในปัจจุบันที่จะช่วยในการพัฒนาประชาธิปไตยจากฐานรากก็คือ สภาองค์กรชุมชนตำบล ดังนั้น จึงควร

มีการขับเคลื่อนนโยบายการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อเป็นกลไกและกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของประชาชน

การพัฒนาประชาธิปไตยฐานรากโดยสภาองค์กรชุมชนตำบล เกิดขึ้นได้จากการเชื่อมประชาธิปไตยโดยตรงเข้ากับประชาธิปไตยตัวแทน ตั้งแต่ระดับตำบลไปจนถึงระดับชาติเนื่องจากสภาองค์กรชุมชนตำบลนั้นเป็นเสมือนผู้รวบรวมปัญหา/ ความเดือดร้อน/ ความต้องการของประชาชนในระดับฐานรากผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ (ประชาธิปไตยทางตรง) และนำเสนอปัญหา/ ความเดือดร้อน/ ความต้องการของประชาชนดังกล่าวขึ้นไปสู่องค์กรและผู้มีตำแหน่งอำนาจในระบบเลือกตั้ง (ประชาธิปไตยแบบตัวแทน) เพื่อให้กลไกของระบบตัวแทนสามารถกำหนดแนวทาง/ มาตรการในการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่

อย่างไรก็ดี สภาองค์กรชุมชนตำบลเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่พบว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ผ่านมา เป็นการขับเคลื่อนโดยกลไกราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหลักตั้งแต่การบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยอาศัยกลไกราชการดังกล่าวส่งผลที่เด่นชัดคือ การขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล เพิ่มจำนวนกว่า 6,000 แห่ง ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอิสระในการดำเนินการด้วยตัวเอง (Autonomy) และยังคงระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นไม่ว่าจะเป็นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในการดำเนินการเช่นเดียวด้วย

อย่างไรก็ดี กระบวนการกระจายอำนาจดังกล่าว ต้องเผชิญกับอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการนำนโยบายกระจายอำนาจไปปฏิบัติ ซึ่งทำให้เกิดปรากฏการณ์การแตกแยกระหว่างผู้นำในชุมชนท้องถิ่นที่เรียกว่า “การแตกกลุ่มทางสังคม” (Social Differentiation) อีกทั้งการบูรณาการทางสังคม (Social Integrate) ยังทำให้เกิดกระบวนการแบ่งช่วงชั้นทางสังคม (Social Stratification) ในชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น นโยบายกระจายอำนาจที่ผ่านมาแทนที่จะนำไปสู่การจัดการ

ตนเองของท้องถิ่น แต่กลับก่อให้เกิดผลที่ไม่พึงปรารถนา ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) เกิดการผูกขาดและรวมศูนย์อำนาจในแต่ละท้องถิ่น โดยกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นเพียงไม่กี่กลุ่มที่ผลัดเปลี่ยนกันเป็นผู้ใช้อำนาจในท้องถิ่น

2) การผูกขาดและกระบวนการผลัดเปลี่ยนอำนาจของกลุ่มคนต่างๆ ในท้องถิ่นเหล่านี้ นำไปสู่การสร้างความขัดแย้งและแตกแยกภายในชุมชนท้องถิ่น กล่าวโดยสรุปแล้ว กระบวนการกระจายอำนาจ โดยอาศัยกลไกการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา โดยทั่วไปยังไม่สามารถแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างอำนาจของสังคมไทย ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจเช่นนี้ ได้เกิดสภาองค์กรชุมชนขึ้น จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนใน พ.ศ. 2551 เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551

สภาองค์กรชุมชนตำบลสามารถเป็นกลไกและกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นได้เนื่องจากสภาองค์กรชุมชนตำบลมีจุดเด่นในทางยุทธศาสตร์ คือ เป็นกลไกภาคประชาสังคมหรือ ภาคพลเมืองของชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับการรับรองทางกฎหมายจากพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ดังนั้น ในสถานการณ์ที่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงเป็นโอกาสที่เปิดให้สภาองค์กรชุมชนมีฐานะเป็นกลไกภาคประชาสังคมที่ช่วยการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจจากล่างขึ้นบนซึ่งจะเป็นการทำงานเสริมควบคู่ไปกับกระบวนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นโดยกลไกภาครัฐราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กร พ.ศ. 2551 จะพบว่า สภาองค์กรชุมชนได้รับการจัดตั้งให้เป็นกลไกสำคัญที่จะเชื่อมวิถีประชาธิปไตยทางตรงในรูปแบบการปรึกษาหารือของชุมชนเข้ากับกระบวนการประชาธิปไตยตัวแทน โดยอาศัยการทำงานขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะตั้งแต่ระดับตำบล จังหวัด ไปจนถึงระดับประเทศ อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงปฏิรูปประเทศต่อไปในอนาคต (ชัชยนต์ ประดิษฐศิลป์ และคณะ, 2556, หน้า 42)

ในการสร้างความเข้มแข็งให้กับสภาองค์กรชุมชนตำบลนั้นจำเป็นจะต้องมีการสนับสนุนการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนปี

พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติเกิดประสิทธิผลโดยมียุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การขยายจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนให้ครบทุกตำบล เนื่องจากเงื่อนไขเบื้องต้นในการขับเคลื่อนงานพัฒนาของภาคประชาชนและกระบวนการนโยบายบนฐานราก คือ การจัดตั้งให้มีสภาองค์กรชุมชนตำบลในแต่ละตำบลให้ครอบคลุมทุกตำบล

พบว่า การดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนตำบลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 หลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2551 จนกระทั่งถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556 พบว่า มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลรวมทั้งสิ้น 3,710 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 49.91 ของจำนวนตำบล/ เทศบาล/ เขตทั่วประเทศ (ชัยยงค์ ประดิษฐศิลป์ และคณะ, 2556, หน้า 1)

2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบล นอกจากการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนให้ครอบคลุมทุกตำบลในประเทศแล้ว จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ในการพัฒนาคุณภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบลให้มีความพร้อมสำหรับการขับเคลื่อนด้วยเพื่อพัฒนาศักยภาพสภาองค์กรชุมชนตำบลจึงมุ่งที่จะพัฒนาแกนนำและองค์กรขับเคลื่อนให้มีความพร้อมในการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนหลังจากการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนอย่างเป็นทางการ

3) ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองเนื่องจากในการขับเคลื่อนขบวนการสภาองค์กรชุมชน ให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างโดยตรงนั้น สภาองค์กรชุมชนตำบลจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนำนโยบายกระจายอำนาจจากส่วนกลางและภูมิภาคสู่ท้องถิ่น การดำเนินการให้เกิดประสิทธิผลของสภาองค์กรชุมชนตำบลต้องควบคู่ไปกับองค์ประกอบของท้องถิ่นที่มุ่งให้ชุมชนปกครองตนเอง (Community Self - Government) แต่ในฐานที่สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นกลไกของภาคประชาสังคม การมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจของสภาองค์กรชุมชนตำบลจึงมีลักษณะที่เรียกว่าชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง (Community Self - Governance) ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจึงกระบวนการปฏิรูปความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของประเทศที่เริ่มจากชุมชนท้องถิ่นระดับล่าง

4) ยุทธศาสตร์การประสานภาคีเครือข่ายของสภาองค์กรชุมชน เนื่องจากสภาองค์กรชุมชนเป็นกลไกใหม่ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งยังไม่เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง ดังนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนงานปฏิรูปเชิงโครงสร้างโดยสภาองค์กรชุมชนบรรลุตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้นั้น สภาองค์กรชุมชนจำเป็นต้องทำงานประสานเครือข่ายที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการตั้งแต่ระดับตำบลระดับจังหวัด ไปจนถึงระดับประเทศ

5) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสื่อสารสาธารณะเนื่องจากในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างได้นั้น สภาองค์กรชุมชนต้องได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ของสังคมไทยไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคสังคม ยุทธศาสตร์การสื่อสารสาธารณะได้รับการกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการให้สาธารณะชนในทุกภาคส่วนของสังคมประเทศ ได้ตระหนักถึงเจตนารมณ์และภาระหน้าที่ (Function) ของสภาองค์กรทั้งในระดับ ตำบล ระดับจังหวัดและระดับชาติ นอกจากนี้ยุทธศาสตร์การสื่อสารสาธารณะดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือในการสะท้อนถึงอัตลักษณ์และเอกลักษณ์ของสภาองค์กรชุมชนให้แก่สาธารณะชนได้รับทราบเป็นอย่างดี

2. การพัฒนาองค์กรประชาสังคมท้องถิ่นควบคู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในสังคมไทยของคณะกรรมการปฏิรูปมุ่งกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นโดยเสนอให้ยุบเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและทดแทนด้วยการให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองด้วยกลไกหลัก 2 กลไก คือ กลไกประชาสังคมท้องถิ่นและกลไกการปกครองท้องถิ่น การทำงานของกลไกทั้งสองจะมีลักษณะเป็นการปรึกษาหารือและต่อประสานร่วมกันในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่นและคุณภาพชีวิต (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2556, หน้า 1)

ในแง่ความพร้อมของการขับเคลื่อนเพื่อการปฏิรูปนั้นคณะกรรมการปฏิรูปประเทศได้ประเมินให้เห็นว่ากลไกการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นกลไกที่เป็นนิติบุคคลอยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์กรบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ ยังสรุปอีกว่ากลไกประชาสังคมท้องถิ่นซึ่ง

ประกอบด้วยองค์กรชุมชน องค์กรด้านอาชีพ และองค์กรศาสนาถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ นิติบุคคลทั้งหมด แต่ก็เป็นสิ่ง “ที่มีอยู่แต่ดั้งเดิมและหลากหลายในแต่ละพื้นที่” อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์การวิจัยของผู้เสนอโครงการพบว่า เมื่อพิจารณา ถึงองค์กรประชาสังคมท้องถิ่นดังกล่าวนั้นองค์กรที่มีอยู่ดั้งเดิมไม่ได้ดำรงอยู่อย่าง หยุดนิ่ง แต่มีการเปลี่ยนแปลงในกระแสของประวัติศาสตร์ดังจะเห็นได้จากกรณี ขององค์กรชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงใต้โดยทั่วไปนั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงมาตาม ลำดับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน จากยุคชุมชนพึ่งตนเองไปสู่ชุมชน ที่เริ่มเปลี่ยนแปลงการผลิตเพื่อขายในตลาดและการขยายตัวของเศรษฐกิจเงิน ตรา ต่อมาชุมชนยังเปลี่ยนแปลงไปสู่ยุคการพึ่งพิงจากภายนอกและในปัจจุบัน ชุมชนในภาพรวมพบว่า ชุมชนแตกตัวและขัดแย้งซึ่งกันและกัน (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2556, หน้า 1-2) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้ง ชุมชนท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ก็คือ การจัดตั้งประชาสังคมท้องถิ่นในรูปแบบชมรม สมาคม มูลนิธิ และเครือข่ายต่างๆ ตัวอย่างเช่น การพัฒนาของกลุ่มสังคมนัก สหพันธ์ วัดไร่ลือม จังหวัดตราด เป็นต้น

3. การปฏิรูปการเลือกตั้งให้เป็นกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการปกครอง การเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองรูปแบบหลักของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชน ใช้อำนาจอธิปไตยในการเลือกตั้งตัวแทนเป็นรัฐบาล (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และ ชัยณรงค์ เครือนวน, 2555, หน้า 256-257) แต่จากผลการวิจัยในการศึกษาคั้งนี้ พบว่า การเลือกตั้งของไทยในปัจจุบันยังมีลักษณะของธุรกิจการเมือง รวมถึงการ ททุจริตโครงการเลือกตั้งในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงใต้เพื่อให้การเลือกตั้งได้ พัฒนามาเป็นรูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ผู้วิจัย จึงมีข้อเสนอแนะว่าควรมีนโยบายปฏิรูปการเลือกตั้งในปัจจุบันโดยให้ประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมตามกลไกและกระบวนการเลือกตั้งดังนี้

3.1 การสร้างกลไกควบคุมธุรกิจการเมืองในกระบวนการเลือกตั้ง บนฐานของเครือข่ายอุปถัมภ์ทางการเมืองระหว่างนักการเมืองกับประชาชนที่ไม่ สามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้ หลักการควบคุมธุรกิจการเมืองก็คือ การเพิ่ม ต้นทุนสำหรับผู้ลงทุนทางการเมืองในขณะที่ลดโอกาสในการได้รับผลประโยชน์ ในการถอนทุน

3.2 การให้องค์กรประชาสังคมอิสระเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งโดยตรงเพื่อช่วยรณรงค์การเลือกตั้งตลอดจนถึงควบคุมกลไกและการทุจริตในกระบวนการเลือกตั้งทุกระดับ ตั้งแต่ระดับกรรมการในหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดและส่วนกลาง ตลอดจนถึงกระบวนการยุติธรรมที่มีอำนาจในการตัดสินผลการเลือกตั้ง

3.3 การแก้ไขกฎหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 วาระติดต่อกัน โดยต้องมีการเว้นวรรคเพื่อป้องกันปัญหาการผูกขาดอำนาจในท้องถิ่นและยังไม่ได้แสดงบทบาทเป็นตัวแทนที่ดีของประชาชนโดยทั่วไป

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University

รายการอ้างอิง

- กำธร อ่อนอินทร์. (2554). พุทธศาสนากับความสำเร็จในการบริหารกลุ่ม
สังคมจะผสมทรัพย์: กรณีศึกษาเฉพาะอำเภอเมือง จังหวัดตราด. ปัญหา
พิเศษรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขานโยบายสาธารณะ บัณฑิต
วิทยาลัย, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2542). เศรษฐศาสตร์การเมืองของการปฏิวัติขนาด
ครอบครัวในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัย
เกริก.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2556). การก่อรูปองค์กรประชาสังคมท้องถิ่นในจังหวัด
ตราดเพื่อการปฏิรูปประเทศ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และคณะ. (2556). แผนยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนสภา
องค์กรชุมชนตำบลพ.ศ. 2558-2562. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กร
ชุมชน.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน. (2555). โครงสร้างอำนาจและ
การระดมทุนในจังหวัดชลบุรี. เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อเสนอ
ผลการวิจัยเรื่อง "สู่สังคมไทยเสมอหน้า: การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง
และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป". วันที่ 15-16 สิงหาคม 2555 ณ ห้อง
ประชุมสภานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และไอฟาร์ ถิ่นบางเตียว. (2549). บทบาททางการเมือง
ของเจ้าพ่อท้องถิ่นในกระแสโลกาภิวัตน์: กรณีศึกษาจังหวัดหนึ่งทาง
ภาคตะวันออก. การวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของชุดงานวิจัยภายใต้โครงการ
เมธีวิจัยอาวุโส สกว. ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร เรื่องโครงสร้างและพลวัต
ของทุนไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ วันที่ 28-29 มิถุนายน 2549.
- _____. (2550). โครงสร้างอำนาจในจังหวัดชลบุรีกับนัยในการขับเคลื่อน
โครงการทางสังคม. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนานโยบาย.

- สิตางค์ เจริญวงศ์. (2554). *การก่อรูปองค์กรของภาคประชาชนในจังหวัดตราด*.
วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาไทยศึกษา, คณะ
มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2555). *รัฐธรรมนูญการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน*. เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะ
ที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว. (2554). *พัฒนาการของโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นในภาค
ตะวันออก: วิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง*. ดุสิตนิพนธ์ปริชญา
ดุสิตบัณฑิต, สาขารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Anderson, B. (1990). Murder and Progress in Modern Siam. *New Left
Review*, 181(May-June).
- Brenner, R. (1978). Doff on the Transition from Feodalism to Capital.
Cambridge Journal of Economics, 2(2).
- Ruth, M. (2000). *Money & Power in Provincial Thailand*. Nordic:
Institution of Asia Studies.