

## บทที่ 7

### สรุปผลการศึกษา การวิเคราะห์ตามแนวคิดทฤษฎี ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

การศึกษา เรื่อง กลไกทางกฎหมายและช่องทางที่ประชาชนในตำบลสุเทพ ตำบลป่าบง และ ตำบลท่าทุ่งหลวงเลือกใช้ในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อจะศึกษาว่าประชาชนมีความเข้าใจในประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร โดยอาศัยรูปแบบการร้องเรียนปัญหาของประชาชนมาเป็นเครื่องมือในการทดสอบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยการร้องเรียนปัญหาไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จัดว่าเป็นการสะท้อนการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างหนึ่ง โดยการสอบถามถึงความต้องการในการร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่กฎหมายให้การรับรอง และการใช้ช่องทางที่กฎหมายกำหนดเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอบถามทัศนคติของประชาชนว่าถ้าหากเปลี่ยนปัญหาจากความเดือดร้อนที่ตนเองได้รับ ไปสู่ปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งค่อนข้างจะเป็นเรื่องที่ไกลตัวของประชาชนถ้าหากมองแต่เพียงผิวเผินภายนอก เพราะการทุจริตไม่ได้ทำให้ประชาชนแต่ละคนได้รับความเสียหายโดยตรง แต่ก็เป็นการทำลายประโยชน์ที่ประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่นควรจะได้รับอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ว่าถ้าหากมีการทุจริตเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหาเหล่านี้ยังมีแนวคิดที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่หรือไม่

โดยในการศึกษาค้างนี้ ได้แทนกลุ่มประชาชนในเขตตำบลสุเทพ เป็นตัวแทนของประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหาในเขตพื้นที่เมือง แทนกลุ่มประชาชนในเขตตำบลป่าบงเป็นตัวแทนของประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหาในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท และแทนกลุ่มประชาชนในเขตตำบลท่าทุ่งหลวงเป็นตัวแทนของประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหาในพื้นที่ชนบท ซึ่งลักษณะพิเศษเฉพาะของประชาชนของทั้ง 3 พื้นที่ที่ได้นำมาศึกษานั้นได้นำเสนอไปแล้วในบทที่ 1 โดยนำมาเปรียบเทียบกับแนวคิดนิตินานิก แนวคิดการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง แนวคิดการเคลื่อนไหวทางสังคมและประชาสังคม และแนวคิดว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

#### 7.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษา พบว่า ประชาชนในทุกพื้นที่ คือ พื้นที่เมือง พื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท และพื้นที่ชนบท มีความตระหนักถึงสิทธิที่ตนเองควรจะได้รับการบริการของหน่วยงานองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น โดยคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งขึ้นมาเพื่อเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน เพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เพราะฉะนั้นประชาชนจากทั้ง 3 พื้นที่จึงเลือกที่จะร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของตน โดยจากการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความไว้วางใจในการร้องเรียนปัญหาไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากว่ามีตัวแทนที่ตนเองเลือกเข้าไปทำงานอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น จึงทำให้ประชาชนมีความไว้วางใจและกล้าที่จะนำปัญหาความเดือดร้อนของตนเองเข้าร้องเรียนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหมือนกับการที่ประชาชนที่ได้รับการเดือดร้อนในจังหวัดต่างๆ มักจะนำปัญหาความเดือดร้อนเข้าร้องเรียนต่อ ส.ส. ในพื้นที่ของตนเอง เพื่อให้ ส.ส. ได้เป็นตัวกลางสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนไปสู่รัฐบาลและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่จังหวัดนั้นๆ และจากการที่ตัวระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงทำให้ภาพลักษณ์ความเป็นตัวแทนประชาชนมีความเด่นชัดกว่าหน่วยงานทางกฎหมายอื่นๆ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มาจากการแต่งตั้งในระดับชาติหรือส่วนกลาง เช่น คณะกรรมการป.ป.ช. ศาลปกครอง หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่มีความเป็นระบบราชการมากกว่า และผู้ที่ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนก็มาจากการแต่งตั้งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงทำให้ความรู้สึกผูกพันไว้วางใจของประชาชนในท้องถิ่นมีน้อย ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างความสัมพันธ์ขององค์กรผู้รับเรื่องร้องเรียนกับประชาชน ฉะนั้น การที่ประชาชนให้ความสำคัญต่อการร้องเรียนปัญหาไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด จึงมาจากการวางระบบที่มาของตัวแทน และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและการร้องเรียนปัญหาผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทำได้ง่ายและสะดวกกว่าการร้องเรียนไปที่หน่วยงานอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานที่เป็นคำตอบสำหรับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยปัจจัยที่นำไปสู่การร้องเรียนปัญหาของประชาชนมากที่สุด คือ เรื่องที่มีผลกระทบต่อสภาพวิถีการดำรงชีวิตตามปกติของประชาชน เรื่องใดก็ตามที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต เรื่องนั้นจะเป็นเรื่องที่ประชาชนร้องเรียนมากที่สุด และหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ หน่วยงานหลักที่ประชาชนใช้ร้องเรียนปัญหา เนื่องจาก ประชาชนมีความคุ้นเคยและเข้าใจว่าปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ไปนั้น สามารถร้องเรียนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และบางส่วนก็มีความเข้าใจถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทราบว่าเรื่องใดบ้างที่จะต้องร้องเรียนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานแรก เพราะถ้าหากมีการ

ร้องเรียนที่ข้ามชั้นตอนหรือข้ามหน่วยงาน สุดท้ายเรื่องก็จะถูกส่งกลับมาที่หน่วยงานท้องถิ่น เพื่อให้ดำเนินการเบื้องต้นก่อนเป็นลำดับแรก

แต่เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบการร้องเรียนปัญหาแล้ว พบว่า ประชาชนในเขตพื้นที่เมือง คือ ตำบลสุเทพ มีลักษณะการร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนทั่วไปแบบร้องเรียนเดียว ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าลักษณะความสัมพันธ์ของคนในชุมชนมีลักษณะที่หลวม และด้วยการที่มีความรู้และการศึกษา ทำให้ประชาชนในพื้นที่เมืองมีความเข้าใจขอบข่ายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทราบว่าเรื่องใดเป็นหน้าที่ ๆ ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้ามาจัดการ จึงทำให้เกิดความมั่นใจในการร้องเรียนปัญหา และยังเป็นผู้ที่มีความรู้มีการศึกษามาก วิธีการ กระบวนการในการร้องเรียนก็จะมีการทำที่เป็นหลักฐาน มีขั้นตอนของการร้องเรียน กล่าวที่จะเผชิญกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ในบางครั้งก็ปฏิบัติงานไปในลักษณะที่มองว่าประชาชนไม่มีทางเลือกจึงต้องมาร้องเรียนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข ประชาชนในเขตพื้นที่เมืองก็มีแนวโน้มที่จะร้องเรียนไปที่หน่วยงานอื่น เพื่อให้เข้ามาดำเนินการแก้ไขแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าประชาชนกลุ่มนี้อยู่ใกล้แหล่งข้อมูล และหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนของตนเอง สามารถไปร้องเรียนได้ง่าย เช่น กรณีการร้องเรียนให้หอพักพฤษภาคมเพลสหยุดใช้น้ำ เนื่องจากน้ำเสียได้ไหลเข้ามาที่บ่อน้ำบ้านของคุณต้อย ที่ผู้ร้องเรียนได้ดำเนินการร้องเรียนไปยังเทศบาลตำบลสุเทพ อยู่เป็นระยะๆ และมีขั้นตอนที่เป็นระบบในการร้องเรียน โดยมีการเก็บรายละเอียดของน้ำเสียที่ไหลเข้ามา มีการให้ผู้เห็นเหตุการณ์เซ็นชื่อเป็นพยานไว้เกือบทุกวัน มีการนำเรื่องไปฟ้องตำรวจและลงบันทึกประจำวัน ตลอดจนร้องเรียนไปที่สำนักงานสิ่งแวดล้อมจังหวัด เพื่อกดดันให้ทางเทศบาลตำบลสุเทพ เข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหา แสดงให้เห็นว่า ถ้าหากผู้ร้องเรียนมีความรู้ และเรื่องที่ร้องเรียนเป็นสิ่งที่เกิดจากผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของผู้ร้องเรียน จะทำให้การร้องเรียนมีการดำเนินอย่างต่อเนื่อง จนกว่าปัญหาจะได้รับการแก้ไขจากทางท้องถิ่น และการอยู่ใกล้กับหน่วยงานราชการที่สำคัญก็ทำให้ผู้ร้องเลือกที่จะร้องเรียนต่อ เพราะรู้ว่ายังมีอีกหลายหน่วยงานที่ตนเองสามารถร้องเรียนได้

ในขณะที่ประชาชนในเขตพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบทอย่างตำบลป่าบาง มีลักษณะการร้องเรียนทั้งแบบเดียวและร้องเรียนเป็นกลุ่มผสมผสานกัน เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบทนั้น ประชาชนมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกันในระหว่างชุมชน เช่นเดียวกับประชาชนในชนบท แต่ขณะเดียวกันก็อยู่ใกล้กับแหล่งข้อมูล และสถานที่ราชการต่าง ๆ เช่นเดียวกับประชาชนในพื้นที่เมือง จึงทำให้ประชาชนกลุ่มนี้ทราบว่าเรื่องไหนที่สามารถร้องเรียนเพียงลำพังได้ และเรื่องไหนต้องร้องเรียนเป็นกลุ่ม เรื่องความเดือดร้อนทั่วไปก็จะร้องเรียนแบบเดียว แต่ถ้าเป็นเรื่องสำคัญก็จะ

รื่องเรียนแบบกลุ่ม เพื่อให้การรื่องเรียนปัญหามีน้ำหนัก โดยอาศัยจำนวนผู้รื่องเรียนที่มากเป็น เครื่องมือ แต่ในขณะที่เดียวกัน การที่ประชาชนในเขตพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท เป็นกลุ่มที่ให้ ความสำคัญกับผู้นำชุมชน การที่จะรวมตัวกันเพื่อกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เช่น การชุมนุมก็ทำได้ง่ายถ้า หากมีกลุ่มผู้นำชุมชนเป็นแกนนำ เช่น การประท้วงขับไล่นายกอบต. ที่เห็นได้ว่ากลุ่มแกนนำส่วน ใหญ่ คือ กลุ่มผู้นำชุมชนในตำบลป่าบาง ที่ขึ้นปราศรัยจนทำให้มีประชาชนมาร่วมประท้วงเป็น จำนวนมาก ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้สามารถทำได้ในสังคมที่เน้นผู้นำชุมชนอย่างสังคมชนบท ซึ่ง วิธีการเช่นนี้สังคมในแบบชุมชนเมืองจะทำได้ลำบากกว่า เนื่องจากสภาพวิถีชีวิตที่ค่อนข้างเป็น ปิงเจกอยู่กันแบบครอบครัวเดียว

ส่วนประชาชนในเขตพื้นที่ชนบทอย่างตำบลทาทุ่งหลวง จะใช้รูปแบบการรื่องเรียนแบบ กลุ่มในทุกปัญหาที่รื่องเรียนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ ค่อยจะมีระดับความรู้ที่สูงส่วนมากจะมีระดับความรู้อยู่ในชั้นประถมศึกษา จึงเกิดความไม่มั่นใจที่ จะรื่องเรียนปัญหาเพียงลำพัง และด้วยความเป็นสังคมที่เน้นความเห็นของคนในสังคมส่วนใหญ่ เป็นหลัก คือ ความเป็นประชาสังคมที่มีมากในชนบท จึงทำให้ประชาชนในชนบทอย่างตำบลทา ทุ่งหลวงใช้วิธีเข้าชื่อเพื่อรื่องเรียนปัญหา และการใช้วิธีดังกล่าวทำให้ทุกปัญหาที่รื่องเรียนไปนั้น เป็นปัญหาในระดับชุมชน ไม่ใช่ปัญหาส่วนตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และมีแนวโน้มที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ความสำคัญในการลงมาตรวจสอบสภาพปัญหา และแก้ไขปัญหาความ เดือดร้อนให้กับประชาชนอย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม ประชาชนผู้รื่องเรียนปัญหาส่วนใหญ่ มีความเห็นว่าถ้าเป็นไปได้ในการ รื่องเรียนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หนทางของการประนีประนอม เป็นทางออกที่ อยากจะให้เกิดขึ้นมากที่สุด เพราะไม่มีใครอยากจะมีปัญหากับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของ ท้องถิ่น ซึ่งเป็นบุคคลที่ตนเองต้องเข้าไปเกี่ยวข้องเมื่อ ไปติดต่อราชการ และคิดว่าในสังคมของการ อยู่ร่วมกันนั้น การอะลุ่มอะล่วยและความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน เป็นสิ่งที่ควรจะมีและควร เกิดขึ้น ทางที่ดีจึงไม่ควรที่จะมีความขัดแย้งซึ่งกันและกัน เพราะอย่างไรเสียไม่ว่าฝ่ายเจ้าหน้าที่หรือ ฝ่ายผู้รื่องเรียน ก็คือผู้ที่อยู่ในสังคมเดียวกัน

## 7.2 การวิเคราะห์ตามแนวคิดทฤษฎี

ในขั้นตอนนี้จะได้นำแนวคิดทฤษฎีที่ได้ตั้งไว้ในบทที่ 2 มาวิเคราะห์กับแนวคิดในการมีส่วนร่วม ในการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนผู้รื่องเรียนปัญหาผ่านองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามแนวคิดนิตินานีก แนวคิดการกระจายอำนาจ สู่การปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แนวคิดการ

เคลื่อนไหวทางสังคมและประชาสังคม และแนวคิดว่าการทุจริตคอร์รัปชัน ตามที่จะได้อธิบายดังต่อไปนี้

### 7.2.1 แนวคิดนิติสำนึกกับการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชน

จากผลการศึกษา พบว่า กลุ่มประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหาไปที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รู้ว่าความเดือดร้อนแบบใดที่ตนเองควรจะไปร้องเรียนได้ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เข้ามาจัดการดำเนินการแก้ไขปัญหามาเป็นของตนเองอย่างไร และถึงแม้กลุ่มประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหาจะไม่ทราบว่ามีหน้าที่ตนเองร้องเรียนนั้น ทำผิดกฎหมายอะไร คือ ไม่รู้จักชื่อของกฎหมาย แต่ก็รู้ว่าการกระทำเช่นนี้เป็นการละเมิดต่อกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่ตนเองสามารถมีสิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแก้ไขให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นลักษณะของการรับรู้กฎหมายโดยอ้อม คือ เป็นการรับรู้กฎหมายผ่านประสบการณ์ของประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหา ซึ่งตามแนวคิดของ Frank Munger (2007: Online) และของ Susan Silbey (2008: Online) การรับรู้กฎหมายไม่ใช่การรับรู้ของปัจเจกบุคคลที่มีต่อกฎหมาย แต่เป็นการสะท้อนรูปแบบการปฏิบัติและโครงสร้างของสังคมที่มีต่อกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนไม่จำเป็นต้องรู้เนื้อหาตัวบทของกฎหมายว่ากฎหมายกล่าวถึงเรื่องนั้นๆ ว่าอย่างไร แต่รู้ว่าสิ่งนี้เป็นกฎหมายหรือเกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือไม่ ก็เป็นการแสดงถึงนิติสำนึก (Legal consciousness) แล้ว นอกจากนี้จากผลของการศึกษายังพบว่า ปัจจัยด้านความรู้และการศึกษาของผู้ร้องเรียนปัญหาอาจจะมีผลต่อการร้องเรียนปัญหาไปที่หน่วยงานอื่นๆ นอกเหนือไปจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการที่ผู้ร้องเรียนมีความรู้และการศึกษาที่สูงก็จะทราบช่องทางในการร้องเรียนมาก และจะไม่รอให้ปัญหาได้รับการแก้ไขจากหน่วยงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยงานเดียว และถ้าหากปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขก็มีแนวโน้มที่จะร้องเรียนอย่างต่อเนื่อง และจากการศึกษาถึงหน่วยงานต่างๆ ที่ประชาชนต้องการร้องเรียนมากที่สุด ถ้าหากปัญหาความเดือดร้อนไม่ได้รับการแก้ไขจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าศาลปกครอง คือ หน่วยงานตามกฎหมายที่ประชาชนเลือกที่จะร้องเรียนมากที่สุด เนื่องจากว่าศาลปกครองเป็นศาลที่ใช้สำหรับตัดสินประเด็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน และประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่มีการศึกษาในระดับสูงส่วนใหญ่จะทราบว่า ถ้าหากประชาชนได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถไปฟ้องศาลปกครองได้ ซึ่งกลุ่มประชาชนที่นิยมฟ้องศาลปกครองคือ ประชาชนในเขตพื้นที่เมืองและเขตพื้นที่กิ่งเมือง กิ่งชนบท โดยสังเกตได้จากการร้องเรียนปัญหาของประชาชนในตำบลสุเทพ ที่มีแนวคิดที่จะนำเรื่องขึ้นฟ้องศาลปกครองถ้าหากปัญหาที่ตนเองร้องเรียนไปไม่ได้รับการแก้ไข และบางส่วนก็ได้

ดำเนินฟ้องศาลปกครองมาแล้ว และในพื้นที่ตำบลบางก็ได้อำเภอฟ้องศาลปกครองเช่นเดียวกัน แต่ศาลปกครองไม่รับคดีเพราะผู้ฟ้องไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรง เหตุผลที่อธิบายว่าปัจจัยด้านความรู้และการศึกษาของผู้ร้องเรียนปัญหา น่าจะมีผลให้มีการร้องเรียนปัญหาไปที่หน่วยงานอื่น ๆ นอกเหนือไปจากการร้องเรียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เนื่องจากว่ากลุ่มประชาชนที่มีความเห็นว่าจะนำเรื่อง ไปฟ้องศาลปกครองนั้น ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มประชาชนที่มีความรู้อยู่ในระดับปริญญาตรี แต่สำหรับกลุ่มประชาชนในตำบลท่าทุ่งหลวงที่อยู่ในเขตชนบทซึ่งไม่ค่อยจะรู้จักบทบาทของศาลปกครอง จึงไม่คิดจะนำเรื่องขึ้นฟ้องต่อศาลปกครอง แต่มักจะใช้วิธีการเจรจากันภายในชุมชนเป็นหลักนั้น ไม่ได้หมายความว่า ประชาชนในตำบลท่าทุ่งหลวงจะมีความรู้ที่ต่ำกว่าพื้นที่อื่น จึงทำไม่กล้าร้องเรียนเพียงลำพัง และไม่นำปัญหาขึ้นร้องเรียนหน่วยงานอื่น นอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะถึงแม้ว่าประชาชนในตำบลท่าทุ่งหลวงส่วนใหญ่ จะมีความรู้ในระดับที่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี แต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็มีความสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และตระหนักถึงสิทธิของตนเองเช่นเดียวกัน แต่เหตุผลที่ประชาชนในตำบลท่าทุ่งหลวงใช้วิธีการร้องเรียนเป็นกลุ่ม ก็เนื่องมาจากความใกล้ชิดและความสัมพันธ์ของคนในชุมชนที่มีการรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่น และค่านิยมของคนในชุมชนที่มองว่า ปัญหาความเดือดร้อนของชุมชนก็คือความเดือดร้อนของตนเองที่ไม่ควรละเลย จึงไม่ได้หมายความว่าเพราะ การที่ประชาชนในตำบลท่าทุ่งหลวงมีระดับการศึกษาไม่สูง หรือไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย จึงทำให้ไม่กล้าร้องเรียนปัญหาเพียงลำพังหรือไม่ร้องเรียน ไปที่หน่วยงานอื่น แล้วหันมาใช้วิธีการร้องเรียนแบบรวมกลุ่มและ लेकरเรียนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อเคลียร์ความสงสัยให้กับตัวของผู้เดือดร้อนที่ต้องการร้องเรียนปัญหา แต่ทั้งนี้แล้ว ปัจจัยทางด้านการศึกษานั้นอาจจะ มีผลทำให้ผู้ร้องเรียนปัญหาสามารถแสวงหาความรู้ เข้าถึงแหล่งข้อมูลเพื่อประกอบการร้องเรียนได้ ง่ายขึ้น แต่ไม่ได้มีผลต่อการร้องเรียนเป็นกลุ่มแต่อย่างใด

นอกจากนี้ จากข้อมูลการศึกษาพบว่าถ้าหากปัญหาที่ร้องเรียนนั้นเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนผู้ร้องเรียนในระดับรุนแรง คือ ได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก กลุ่มผู้ร้องเรียนปัญหา มักจะมีการร้องเรียนปัญหาไปที่หน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้ร่วมเข้ามาแก้ไขปัญหา และยังได้รับความเดือดร้อนมาก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหา ผู้ร้องเรียนก็จะช่วยตนเองด้วยการหาข้อมูลทางกฎหมาย เพื่อให้ทราบว่าสิ่งที่เกิดขึ้นนี้เป็นการ ละเมิดต่อกฎหมายอย่างไร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อย่างไร และหน่วยงานไหนบ้างที่สามารถเข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ได้ และจาก การศึกษาความรู้สึกรักของประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหาไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้

ร้องเรียนปัญหา มีปฏิกริยาและความรู้สึกต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) เกิดความรู้สึกไม่ประทับใจและไม่อยากไปใช้บริการอีก

เมื่อประชาชนไปร้องเรียนปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วได้รับคำตอบหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นที่ประทับใจ คือ ได้รับการเพิกเฉยในการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาจากเจ้าหน้าที่ ทำให้กลุ่มผู้ร้องเรียนปัญหาเกิดความรู้สึกไม่ประทับใจ และไม่อยากจะไปร้องเรียนอีก เพราะคิดว่า ถึงไปร้องเรียนก็คงได้รับคำตอบหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นที่ต้องการเช่นเดิม และมีแนวโน้มที่ประชาชนกลุ่มนี้จะหันไปร้องเรียนหน่วยงานอื่นแทน เช่น ฟ้องศาลปกครอง ร้องเรียนไปที่คณะกรรมการป.ป.ช. ไปร้องเรียนที่ผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานโยธาธิการจังหวัด หรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น ยิ่งถ้ามีข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานที่สามารถรับเรื่องร้องเรียนอื่นๆ มาก ก็จะทำให้เกิดอคติต่อการร้องเรียนปัญหาไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะคิดว่าอย่างไรปัญหาของตนก็ไม่ได้รับการแก้ไขจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก่อนที่จะร้องเรียนไปที่หน่วยงานอื่น ประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหา ก็จะเริ่มการร้องเรียนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานแรกก่อน เพื่อไม่ให้เรื่องร้องเรียนของตนเองถูกตีกลับ

2) เกิดความพึงพอใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

ถ้าหากปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนผู้ร้องเรียน ได้รับการดูแล หรือมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นรวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ได้เพิกเฉยต่อปัญหาที่ร้องเรียนนั้น เช่น การออกไปตรวจสอบพื้นที่ด้วยตนเอง หรือการส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าไปสอบถามปัญหากับผู้ที่ร้องเรียนนั้น จะทำให้ประชาชนเกิดความประทับใจ และไว้วางใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถึงแม้ว่าปัญหาที่ตนเองร้องเรียนไปนั้นจะยังไม่ได้รับการแก้ไข กลุ่มผู้ร้องเรียนปัญหาก็มักจะไม่คิดที่จะร้องเรียนไปที่หน่วยงานอื่น แต่จะรอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาจัดการแก้ไขให้ภายหลัง และยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับประชาชนในท้องถิ่นของตนเองมาก ก็จะทำให้ความสงสัย หรือความไม่พอใจที่ประชาชนมีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นน้อย และเรื่องที่ร้องเรียนนั้นมักจะได้รับการแก้ไขหรือจบลงที่ในชุมชนท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ค่อยจะมีการร้องเรียนที่เกินเลยไปถึงหน่วยงานอื่นเพื่อให้เข้ามาช่วยจัดการปัญหา

ซึ่งปฏิกริยาความรู้สึกของประชาชนต่อการตอบสนองของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของ Kelly Eitzen Smith (2003: 10-12) ที่ได้จำแนกการรับรู้กฎหมายของประชาชนออกเป็น 3 ลักษณะ คือ การเชื่อว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย กฎหมายมีความเที่ยงธรรมและไม่เอินเอียง ประชาชนทุกคนได้รับการปฏิบัติจากกฎหมายใน

รูปแบบเดียวกัน (Before the law) การเชื่อว่าแท้จริงแล้วกฎหมายก็เป็นเหมือนเกมอย่างหนึ่งที่มีบางสิ่งบางอย่างในกระบวนการสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ทำให้ผลในทางปฏิบัติมีความแตกต่างออกไป เมื่อมีการนำกฎหมายไปใช้ (With the law) และการต่อต้านกฎหมาย ซึ่งเป็นความรู้สึกของผู้ที่ขาดอำนาจต่อรองทางกฎหมาย ชีวิตได้รับการถูกทำให้เปลี่ยนแปลงจากกฎหมายอยู่ตลอด ทำให้รู้สึกว่าตนเองได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และถูกระทำอย่างลำเอียงตลอดเวลา จึงคิดว่ากฎหมายไม่ได้อำนวยความยุติธรรมให้กับตนเอง (Up against the law) โดยปฏิกริยาความรู้สึกของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ขึ้นอยู่กับว่าตนเองได้รับการปฏิบัติที่ดีหรือไม่จากเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น ถ้าหากได้รับการปฏิบัติดีหรือได้รับการตอบสนองแก้ไขปัญหาที่รวดเร็ว ก็ทำให้คิดว่ากฎหมายมีความเท่าเทียมกัน ตนเองไม่ได้รับการเลือกปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาจากเจ้าหน้าที่ ดังเช่นประชาชนในตำบลทาทุ่งหลวงที่มีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายการกระจายอำนาจกำหนด และมีความพอใจต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ แต่ถ้าหากได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ไม่เป็นไปตามที่ต้องการหรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยไม่มีคำอธิบายจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะทำให้ประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหาคิดว่าเจ้าหน้าที่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้กฎหมายไม่เป็นกฎหมาย ตนเองไม่ได้รับความยุติธรรม ดังเช่นกรณีการร้องเรียนเรื่องปัญหาควันจากการเผาอิฐของประชาชนในพื้นที่ตำบลสุเทพ เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหา บางครั้งก็ไม่ได้หมายความว่าจะไม่ดำเนินการแก้ไข แต่ด้วยความเป็นข้าราชการที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบราชการอย่างใดอย่างหนึ่ง จึงทำให้เกิดความล่าช้าหรือเกรงว่าจะเป็นการกระทำผิดต่อกฎหมาย จึงไม่ได้มีการปฏิบัติตามข้อร้องเรียนของประชาชน ซึ่งทำให้ผู้ร้องเรียนคิดว่าเจ้าหน้าที่ไม่สนใจในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน เนื่องจาก การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ยึดติดอยู่กับกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือระเบียบราชการที่ต้องมีความชัดเจนในการตีความเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่ตรงตามเนื้อหาของกฎหมายกำหนด การปฏิบัติที่เบี่ยงเบนไปจากข้อความที่กฎหมายกำหนด นั้นหมายความว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกำลังปฏิบัติหน้าที่อย่างผิดกฎหมายเช่นเดียวกัน ดังเช่นที่ McCann และ March (อ้างถึงใน Suchat Wongsinnak, 2009: 62-63) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า กฎหมาย (Law) ว่าเป็นกฎที่ขาดความต่อเนื่อง และขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ และมีวิธีการทำความเข้าใจได้หลายรูปแบบ หรือเป็นแบบแผนเฉพาะทางวัฒนธรรม มีความเป็นเหตุเป็นผล มีความเป็นพิธีการ เป็นสัญลักษณ์ ต้องมีการใช้ทักษะในการปฏิบัติ การให้ความหมายของการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหา เพราะคิดว่า เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตาม



กฎหมายในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน กับการปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายใน  
ความหมายของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นไปในลักษณะที่สวนทางกันและมีการ  
เข้าใจในคนละมุมมอง เป็นเหมือนสภาพของการอยู่คนละขั้วของคำว่า “กฎหมาย” (Legal & Law)  
ถ้าหากไม่มีการทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย ก็จะทำให้เกิดความไม่เข้าใจและม  
ีความขัดแย้งเกิดขึ้นได้เสมอ และทำให้มองได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งขึ้นมาแล้วไม่  
ตอบสนองต่อประ โยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น เป็นเพียงหน่วยงานที่รับนโยบายมาจาก  
ส่วนกลาง และใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นในการตอบสนองต่อนโยบายของส่วนกลางเท่านั้น

ในส่วนของการระบวนการนิเทศ์กับลักษณะการร้องเรียนปัญหาของประชาชนแต่ละพื้นที่  
นั้น พบว่า ประชาชนในชุมชนพื้นที่เมือง เช่นในพื้นที่ตำบลสุเทพซึ่งมีประชาชนจำนวนมากทั้ง  
ประชาชนที่เป็นคนในท้องถิ่นซึ่งอยู่มาแต่เดิมและประชาชนที่มาจากพื้นที่อื่น เนื่องจาก ตำบลสุ  
เทพ เป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ซึ่งมีนักศึกษาจำนวนมาก มีหอพักจำนวนมาก และยังเป็น  
แหล่งที่พักอาศัยของประชาชนในพื้นที่อื่นๆ ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในเมืองเชียงใหม่ และตำบลสุเทพก็  
เป็นที่นิยมในการเข้ามาพักอาศัย เนื่องจาก อยู่ใกล้กับตัวเมือง การคมนาคมสะดวก บรรยากาศดี  
เพราะอยู่ใกล้บริเวณอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย จากการที่ประชาชนจากหลายแหล่งหลาย  
วัฒนธรรมมาอาศัยรวมอยู่ในชุมชนพื้นที่เดียวกันเช่นนี้ จึงไม่ค่อยมีความคุ้นเคยกันและอยู่กันแบบ  
ปัจเจกเป็นส่วนใหญ่ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้นำชุมชนท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่ห่างเหิน  
หรือไม่ใกล้ชิดกันมากนัก เมื่อประสบปัญหาความเดือดร้อนผู้ที่ร้องเรียนปัญหาต้องมีการศึกษาหา  
ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของตนเองต้องการจะร้องเรียน รวมไปถึงศึกษาถึงหน่วยงานและ  
ช่องทางกฎหมายที่จะสามารถนำมาใช้ในการร้องเรียนปัญหา เนื่องจาก ผู้ร้องเรียนรู้ดีว่าตนเอง  
ต้องต่อสู้เพียงลำพังต้องช่วยเหลือตนเองให้มากที่สุด นอกจากนี้ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่  
ตั้งอยู่ในพื้นที่เมืองความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชนจะเป็นไปในลักษณะที่เป็นทางการ  
เพราะผู้ร้องเรียนบางคนก็มาจากที่อื่นไม่ใช่คนในพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใน  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นข้าราชการจากที่อื่น อาจจะไม่ใช่ลูกหลานของคนในพื้นที่  
เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความเหินห่างกับประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหา การดำเนินการเพื่อแก้ไข  
ปัญหาของเจ้าหน้าที่จะอยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมาย และกฎระเบียบของราชการ บางครั้ง  
เจ้าหน้าที่ก็ไม่ได้เห็นว่าความเดือดร้อนที่ประชาชนร้องเรียนไปนั้น เป็นปัญหาที่ต้องเร่งเข้ามา  
จัดการดำเนินการแก้ไข แต่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งบางครั้งอาจจะมีการแก้ไขที่  
ล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของผู้ร้องเรียนปัญหา จึงทำให้ผู้ร้องเรียนนำเรื่องไปร้องเรียนต่อ  
หน่วยงานอื่น ที่ตัวผู้ร้องเรียนปัญหาเห็นว่าจะสามารถเข้ามาแก้ไขความเดือดร้อนให้กับตนเองได้  
เช่นเดียวกันกับการแก้ปัญหโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการนิตินำในการร้องเรียนปัญหาของประชาชนในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท เช่นที่ ตำบลป่าบาง พบว่าประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวมีความสัมพันธ์ในชุมชนที่แน่นแฟ้น แต่มีช่องทางการรับข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้มาก เนื่องจากอยู่ใกล้แหล่งข้อมูลต่างๆ การติดต่อสื่อสารทำได้ง่าย ทำให้ประชาชนในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบทมีช่องทางการร้องเรียนปัญหาได้หลายช่องทาง การร้องเรียนปัญหาจึงมีทั้งการร้องเรียนเพียงลำพัง และการร้องเรียนเป็นกลุ่ม ซึ่งการร้องเรียนเป็นกลุ่มนั้นจะมีกลุ่มผู้นำชุมชนเป็นแกนนำ โดยผู้ร้องเรียนปัญหาจะเป็นผู้กำหนดว่าปัญหาใดตนเองควรจะร้องเรียนเพียงลำพัง และปัญหาใดควรจะรวมกลุ่มกันร้องเรียน

กระบวนการนิตินำของประชาชนในพื้นที่ชนบท เช่นตำบลท่าทุ่งหลวงที่ประชาชนในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์และวัฒนธรรมการรวมกลุ่มที่แน่นแฟ้น และมีช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน การร้องเรียนปัญหาไปที่องค์กรอื่นโดยเฉพาะองค์กรในระดับชาติจะไม่ใช่ทางเลือกของประชาชน เนื่องจาก ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น จะมีการใช้ช่องทางของการเจรจามาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ดังจะเห็นได้จากชุมชนในตำบลท่าทุ่งหลวงที่เน้นการเจรจากันในชุมชนเพื่อระงับปัญหาต่างๆ โดยผ่านทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทางอบต.ท่าทุ่งหลวงได้สร้างช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับประชาชน ด้วยการให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาอบต. รวมไปถึงการส่งตัวแทนของหมู่บ้านและประชาชนผู้ที่สนใจเข้ารับฟังการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมีความเข้าใจในบทบาทการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อีกประการหนึ่ง การที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เลือกที่จะร้องเรียนให้มีการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านองค์กรระดับชาติ ก็เนื่องมาจากมีความทับซ้อนของบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละองค์กร โดยจากการศึกษาพบว่าองค์กรในระดับชาติ เช่น คณะกรรมการป.ป.ช. คณะกรรมการป.ป.ท. ผู้ตรวจการแผ่นดิน และศาลปกครอง เป็นต้น ต่างก็มีอำนาจในการเข้ามาตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนจะเลือกร้องเรียนไปที่หน่วยงานใด เมื่อหน่วยงานนั้นได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วก็สามารถที่จะเข้ามาตรวจสอบได้ จึงทำให้เกิดการทับซ้อนกันของอำนาจในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นความเหลื่อมซ้อนของอำนาจตามกฎหมายขององค์กรในระดับชาติ เป็นความพละมั่วของช่องทางในการร้องเรียน ที่ไม่มีการจำกัดเรื่องเขตอำนาจในการตรวจสอบ ซึ่งต่างจากระบบศาลยุติธรรมที่มีเรื่องเขตอำนาจศาลเข้ามากำกับในการรับคดีไว้พิจารณา ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนว่าปัญหาประเภทใด ควรจะร้องเรียนไปที่หน่วยงานใด หรือองค์กรใดมีอำนาจในการเข้ามาตรวจสอบปัญหาความเดือดร้อน และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้อีก

ที่มีอำนาจตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ ยังไม่ได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาก็กับประชาชนจนเป็นที่ประจักษ์อย่างเป็นรูปธรรม เช่น กรณีการฟ้องศาลปกครองที่แม้ผู้ร้องเรียนปัญหาจะชนะคดี แต่ปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขเพราะขาดการบังคับคดีปกครองที่เป็นรูปธรรม เช่น กรณีการฟ้องเทศบาลตำบลสุเทพเรื่องไม่แก้ไขปัญหาค้นหาจากการเผาอิฐ เป็นต้น หรือการร้องเรียนต่อคณะกรรมการป.ป.ช. หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีการร้องเรียนการทุจริตซื้อที่ดินของอบต.ป่าบาง ที่หน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียนแจ้งกลับมามีว่าจะดำเนินการตรวจสอบให้ แต่ไม่ได้มีการดำเนินการตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้ร้องเรียนปัญหาไม่ทราบว่าปัญหาที่ตนเองร้องเรียนไปนั้นได้รับการแก้ไขหรือปฏิบัติอย่างไร

จากการลงพื้นที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนิติสำนึกในการร้องเรียนปัญหาของประชาชนในพื้นที่ตำบลสุเทพ ตำบลป่าบาง และตำบลทาทุ่งหลวง พบว่าทั้ง 3 พื้นที่มีลักษณะความโดดเด่นในกระบวนการนิติสำนึกของการร้องเรียนปัญหาที่แตกต่างกัน ดังนี้

ประชาชนในตำบลสุเทพ ซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่เมือง ผู้ร้องเรียนปัญหาส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการป้องกันสิทธิในความเป็นอยู่และการอยู่อาศัยของตนเอง โดยถ้าหากว่าสิทธินั้นถูกลิดรอน ผู้ร้องเรียนปัญหาพร้อมที่จะดำเนินการทุกวิถีทางตามช่องทางของกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิในความเป็นอยู่อย่างปกติสุขของตนเอง และด้วยลักษณะของพื้นที่ชุมชนที่ประชาชนมีความหลากหลายและมีความเป็นปัจเจกสูง ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนเป็นไปอย่างหลวมๆ การร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนจะเป็นลักษณะของการร้องเรียนเดี่ยวเป็นหลัก และใช้การร้องเรียนแบบ “คู่ขนาน” เพื่อให้หน่วยงานอื่นๆ เข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของตนเอง นอกเหนือจากการร้องเรียนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และในช่วงของการร้องเรียนปัญหานั้น ผู้ร้องเรียนปัญหาจะมีการแสวงหาข้อมูลทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ตนร้องเรียน เพื่อให้เกิดความเข้าใจว่า ปัญหาความเดือดร้อนของตนเองเกี่ยวข้องกับองค์กรทางกฎหมายใดบ้าง เพื่อความถูกต้องในการร้องเรียนปัญหา และทำให้ปัญหาได้รับการแก้ไขจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง แต่ประชาชนในตำบลสุเทพไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการใช้สิทธิในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเห็นว่าตราบไคที่สิทธิในการอยู่อาศัยของตนเองยังไม่ถูกรบกวน ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปข้องเกี่ยวกับการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประชาชนในตำบลป่าบาง ซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท ผู้ร้องเรียนปัญหาส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญในการป้องกันสิทธิในการอยู่อาศัยของตน และพร้อมที่จะดำเนินการร้องเรียนถ้าหากมีการกระทำที่กระทบต่อสิทธิในการอยู่อาศัยของตนเอง แต่ในขณะเดียวกันประชาชนในตำบลป่าบาง ก็ให้ความสำคัญกับการรักษาผลประโยชน์ของชุมชนเช่นเดียวกัน จึงให้

ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากลักษณะความสัมพันธ์ของคนในชุมชนเป็นความสัมพันธ์ในเชิงเครือญาติและให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้นำในชุมชน ในการดำเนินการเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในตำบลบาง จึงมีผู้นำในชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน เป็นแกนนำในการดำเนินการ เพื่อให้กลุ่มประชาชนในพื้นที่เข้าร่วม และประชาชนในตำบลบางมีความเห็นว่า การแสดงออกทางการเมือง ถ้าหากเป็นการกระทำที่ไม่กระทบต่อสิทธิชุมชน หรือทำให้คนส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อนก็เป็นสิ่งที่ประชาชนพึงกระทำ เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของสังคมชุมชนโดยรวม

ประชาชนในตำบลท่าทุ่งหลวง ซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่ชนบท ลักษณะความสัมพันธ์ของคนในชุมชนมีความเหนียวแน่น และมีการรวมกลุ่มในการร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชนที่ชัดเจน ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน เป็นเพียงเรื่องความเดือดร้อนของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่มองว่าเป็นปัญหาของทั้งชุมชนที่ต้องร่วมกันแก้ไข และประชาชนในตำบลท่าทุ่งหลวงนิยมการใช้วิถีทางขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น โดยยึดหลักของการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหา จึงไม่ค่อยเห็นด้วยกับการใช้กลไกและช่องทางกฎหมายที่เป็นทางการ เพื่อการร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ประชาชนในตำบลท่าทุ่งหลวงยังให้ความสำคัญกับผู้นำชุมชนท้องถิ่น เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเห็นว่าเป็นผู้ที่ตนเองเลือกเข้ามาบริหารท้องถิ่นซึ่งต้องให้เกียรติในฐานะตัวแทนประชาชน ไม่ควรกระทำการในลักษณะที่เป็นลักษณะที่หักหาญน้ำใจ หรือทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกิดการ “เสียหน้า” แต่ควรใช้วิธีการเจรจaprะณีประนอม เพื่อให้ปัญหาความเดือดร้อนได้รับการแก้ไขหรือระงับในขั้นตอนของท้องถิ่นหรือในพื้นที่ชุมชน ไม่ควรที่จะขยายปัญหาไปสู่องค์กรนอกพื้นที่ ซึ่งมีแต่จะทำให้ปัญหาขยายตัวและนำความขัดแย้งมาสู่คนในชุมชน

จากการศึกษาถึงกระบวนการนิตินำในการร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ได้ข้อสรุปว่า เมื่อใดก็ตามที่ประชาชนในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ที่ดี มีการรวมกันเป็นปึกแผ่น และมีช่องทางในการติดต่อสื่อสารที่ดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ การร้องเรียนปัญหาไปที่หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจในการตรวจสอบตามกฎหมายมักจะไม่ค่อยเป็นที่นิยม การร้องเรียนต่อหน่วยงานองค์กรในระดับชาติ จึงไม่ใช่คำตอบในการแก้ไขปัญหาของประชาชน แต่การเจรจากันเองระหว่างประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนทางที่ดีที่สุดใน การแก้ไขปัญหาของคนในชุมชน โดยคนในชุมชน ซึ่งเป็นผู้ที่เข้าใจถึงปัญหาและรู้วิธีในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้มากที่สุด

## 7.2.2 การตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น

ความตอนหนึ่งของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 ที่กำหนดว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่งและร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนการกระทำ และต้องรายงานการดำเนินการต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณการใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับการบริหารจัดการ ....” (ราชกิจจานุเบกษา, 2551: 2) และในข้อ 6.5 แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน/ภาคประชาสังคมและการตรวจสอบติดตามประเมินผล ที่มีหลักการว่าประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกรูปแบบ มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและคุ้มค่า มีการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีการประเมินผลการทำงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยใน (4) ของข้อ 6.5 ที่มีเนื้อความว่า ส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน ภาคประชาสังคมในพื้นที่เข้าใจและรับรู้ถึงสิทธิของประชาชนตามกฎหมาย เช่น มีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น(ข้อบังคับ)ท้องถิ่น การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครอง และการใช้สิทธิร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเมื่อมีการละเมิดสิทธิโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น(ราชกิจจานุเบกษา, 2551: 22-23)

จากข้อความที่นำมาเสนอในเบื้องต้นนั้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับผลจากการศึกษา โดยการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเคยมีส่วนร่วมทั้งการร้องเรียนปัญหาไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้ปฏิบัติตามเนื้อหาที่ระบุไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ 2 พ.ศ.2551 เลย ส่วนใหญ่จะไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น มีการปกปิดข้อมูลการบริหารงานไม่ให้ประชาชนรับทราบ มีการกระทำหรือออกกฎข้อบังคับท้องถิ่น โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วม หรือ ไม่มีการบังคับใช้กฎข้อบังคับท้องถิ่นที่ออกมาแล้วให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมน้อยมาก ในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกรูปแบบ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ให้ความรู้แก่ประชาชนในการให้ประชาชนรับรู้ถึงสิทธิตามกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายลอคดอนนักรเมืองท้องถิ่น โดยผู้บริหารและฝ่ายปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะรู้ดีกว่าการรู้กฎหมายของประชาชน เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การปฏิบัติตามแผนนโยบายของท้องถิ่นทำได้ยาก เพราะประชาชนมักจะไม่เห็นด้วยกับนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายที่สร้างผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม แต่ที่จริงการกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สร้างคุณค่าต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไว้ 2 ประการ ตามความเห็นของประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์ (อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2536: 212) คือ ประการที่หนึ่ง เป็นหลักประกันเสรีภาพของท้องถิ่น ป้องกันการครอบงำจากส่วนกลาง เปิดโอกาสให้ชนกลุ่มน้อยได้มีสิทธิมีเสียงมากขึ้น ส่งเสริมจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง และประการที่สอง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้พลเมืองในท้องถิ่นตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตน รู้จักรับผิดชอบในชะตากรรมของท้องถิ่น และทำให้เกิดการยอมรับกันเองระหว่างคนในท้องถิ่นอันจะเป็นเครื่องสร้างภราดรภาพ ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดไว้อย่างจริงจัง และด้วยการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็จะทำให้ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยพัฒนาอย่างยิ่ง และจะทำให้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศไทย มีความก้าวหน้า ยากที่จะเกิดความคิดสนับสนุนต่อการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตย เช่น การยอมรับการทำรัฐประหารเพื่อเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่กลุ่มผู้มีอำนาจบางกลุ่มเห็นว่าไม่สมควรจะอยู่ดำรงตำแหน่งต่อไป หรือ การยอมรับว่าการทุจริตเป็นสิ่งที่สังคมยอมรับได้ ถ้าการทุจริตนั้นได้แผ่แผ่ผลประโยชน์มาสู่คนรากหญ้า เพราะเหตุว่าประชาชนทราบว่าตนเองเป็นเจ้าของอำนาจ และต้องใช้อำนาจนั้นให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่

### 7.2.3 การมีส่วนร่วมทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนผู้ร้องเรียน ปัญหา

จากผลการศึกษา พบว่า กลุ่มประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะให้ความสำคัญเฉพาะการลงมาดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ตนเองร้องเรียนไปเท่านั้น และเมื่อเปลี่ยนลักษณะของการมีส่วนร่วมไปเป็นการตรวจสอบด้านอื่นๆ โดยเฉพาะการทุจริตซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เชื่อว่า น่าจะมีการทุจริตเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจริง แต่ไม่คิดจะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือยุ่งเกี่ยวในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริต โดยมองว่าเป็นเรื่องที่ตนเองไม่ควรจะเข้าไปข้องเกี่ยว ขอเพียงแต่ปัญหาของตนเองได้รับการแก้ไข และตนเองไม่เดือดร้อนก็เพียงพอแล้ว การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องไกลตัว และเกิดความเสี่ยงถ้าหากเข้าไปยุ่งเกี่ยว เนื่องจากอาจจะเป็นการกระทำที่ขัดขวางผลประโยชน์ของนักการเมืองได้ และการเมืองในปัจจุบันยังไม่ค่อยเปิดช่องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเต็มที่ นอกจากนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ยังเห็นว่าตนเองไม่มีเวลามากพอในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะต้องทำมาหากินจึงไม่สะดวกที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมตรวจสอบการดำเนินงานใดๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูเหมือนกับประชาชนเหล่านี้จะมองการเมืองแยกออกไปจากวิถีชีวิต ทั้งๆ ที่ตนเองเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการเมือง เพราะถ้าประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมก็จะทำให้นักการเมืองท้องถิ่นดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์ ไม่กล้าที่จะทำอะไรนอกกลุ่มนอกทาง แต่เมื่อใดก็ตามที่ประชาชนเห็นว่าตนเองควรจะอยู่นอกของการเมือง เป็นลักษณะของผู้ชมแต่ไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง เมื่อนั้นการทุจริตฉ้อฉลต่างๆ เช่น การทุจริตเชิงนโยบาย รวมทั้ง การออกกฎระเบียบท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อประชาชนย่อมจะเกิดขึ้น เพราะไม่มีการตรวจสอบจากประชาสังคมในท้องถิ่น ซึ่งตามแนวคิดของสุจิต บุญบงการ(2537: 37) การมีส่วนร่วมทางการเมือง(Political participation)นั้น ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางใดทางหนึ่งในเรื่องการเมือง เช่น การแสดงความคิดเห็น การเรียกร้อง ฯลฯ เพราะเห็นว่าการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต แต่ไม่ได้เข้ามายุ่งเกี่ยวการเมืองเป็นอาชีพ ส่วนการเกี่ยวข้องทางการเมืองของผู้ที่มีอาชีพนักการเมืองนั้น เรียกว่า “บทบาททางการเมือง” หรือ “Political role” ซึ่งเมื่อขึ้นชื่อว่าเป็นอาชีพก็ย่อมจะมีการแสวงหาผลประโยชน์และรายได้จากอาชีพ เพราะฉะนั้น ในฐานะของประชาชน จึงไม่ควรจะให้นักการเมืองอาชีพผูกฉวยผลประโยชน์และกำไรจากการมาบริหารงานท้องถิ่น จนทำให้ประชาชนเดือดร้อน การพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็น จะมองว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัวไม่ได้ ยกเว้นกรณีการเข้ามาตรวจสอบการทุจริตการซื้อที่ดินของอบต.ป่าบาง ที่มีประชาชนเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก เมื่อศึกษา

เข้าไปจะพบว่า กลุ่มแกนนำที่นำประชาชนมาประท้วงปิดถนนนั้น คือ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งอยู่คนละฝ่ายกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเคยตั้งทีมมาสักครั้นตำแหน่งนายก อบต.แข่งกับนายกฯ คนปัจจุบันด้วย ฉะนั้น การออกมาประท้วงครั้งนี้ จึงทำให้สามารถมองเจตนาของผู้ชุมนุมได้เป็น 2 นัยยะ คือ นัยยะที่ 1 การประท้วงในครั้งนี้เป็นการออกมาของกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ในการเมืองท้องถิ่น และนัยยะที่ 2 เป็นการออกมาประท้วงของกลุ่มแกนนำประชาชนที่เห็นว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจริง และบุคคลเหล่านี้ได้ออกมาเคลื่อนไหวในฐานะของผู้ที่ทนเห็นความไม่ถูกต้องชอบธรรมเกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเองไม่ได้ และในฐานะของผู้ที่มีความรู้และอยู่ในแวดวงการปกครองส่วนท้องถิ่นตำบลบ้าง จึงต้องการจะนำเสนอข้อเท็จจริงให้ประชาชนทราบ ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของสุจิต บุญบงการ(2537: 37) ที่ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเรื่องของการแสดงออกที่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล รวมไปถึงผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงแสดงออกได้ทั้งในทางที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย สันติหรือรุนแรง ซึ่งความประสงค์ในการผลักดันให้เกิดการตัดสินใจของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารนั้น อาจเกิดจากการริเริ่มของตัวผู้มีส่วนร่วมเองหรือการถูกชี้นำก็ได้

#### 7.2.4 กระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และแนวคิดประชาสังคมของประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหา

จากการศึกษา พบว่า กลุ่มประชาชนในท้องที่ตำบลท่าทุ่งหลวง อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน นั้นมีความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมมาก ประชาชนให้ความร่วมมือกันในกลุ่มชน โดยจะสังเกตได้จากการร้องเรียนปัญหาต่าง ๆ ซึ่งจะมีการเข้าชื่อกันร้องเรียน โดยที่บางคนที่ลงชื่ออาจจะไม่ใช่ผู้ได้รับผลกระทบ แต่คิดว่าตนเองในฐานะของผู้ที่อยู่ร่วมในกลุ่มชนเดียวกันก็ควรจะให้ความร่วมมือและช่วยเหลือกัน และด้วยความเข้มแข็งของภาคประชาชนในท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานด้วยความเข้มแข็ง และตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนเป็นอย่างดี ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของ ชูชัย สุภวงส์ และยุวดี คาคการณ์ไกล(2540: 165) ที่มองว่าในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถสร้างประชาสังคมขึ้นมาได้ ด้วยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมข้าราชการประจำ นักปกครอง และนักการเมืองท้องถิ่นต้องใกล้ชิดประชาชนให้มาก ในขณะที่ประชาชนเองก็ต้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของการปกครองท้องถิ่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่นที่เกิดขึ้น ประชาชนจะต้องลงคะแนนด้วยความรู้สึกว่าเป็นพลเมือง (Citizen) ผู้มีศักดิ์ศรี คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะไม่ใช่การเลือกตั้งแบบไพร่(Client) ที่หาผู้มาปกครองตนเอง โดยหลังจากเลือกตั้งแล้วไม่สามารถจะกำหนดวิถีทางในท้องถิ่นอะไรได้เลย และประชาชนในท้องที่ตำบลท่าทุ่งหลวงยังมีแนวคิดในการประนีประนอมระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น โดยไม่เห็นด้วยกับการใช้วิธีการชุมนุมประท้วงเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการตามข้อเรียกร้องอย่างใดอย่างหนึ่งของประชาชน แต่เห็นว่าควรใช้เวทีการประชุมประชาคมหมู่บ้านเป็นเครื่องมือและช่องทางในการเจรจา เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ อบต. ทาทุ่งหลวงก็ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ด้วยการให้ประชาชนสามารถเข้ารับฟังการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ จึงทำให้ประชาชนทราบและเข้าใจแนวทางการดำเนินนโยบาย และเป็นการแสดงถึงความโปร่งใสในการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากการศึกษายังพบว่า ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมนั้น มีปัจจัยด้านพื้นที่และความเป็นเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเปรียบเทียบจากการร้องเรียนปัญหาของประชาชนในตำบลสุเทพ ซึ่งจะใช้ลักษณะการร้องเรียนเดียว เนื่องจาก ตำบลสุเทพ อยู่ในเขตพื้นที่เมือง การเป็นอยู่ของประชาชนเป็นลักษณะครอบครัวเดียวเป็นปัจเจก ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนเป็นไปแบบหลวมๆ การดำเนินการต่าง ๆ ในการร้องเรียนจะดำเนินการด้วยตนเอง และไม่ค่อยจะมีแนวร่วมในการร้องเรียนปัญหา แต่ในการร้องเรียนปัญหาของประชาชนในตำบลป่าบาง จะมีทั้งการร้องเรียนแบบเดี่ยวและร้องเรียนเป็นกลุ่มผสมผสานกัน ในขณะที่การร้องเรียนปัญหาของตำบลทาทุ่งหลวง จะใช้การร้องเรียนแบบเป็นกลุ่มทั้งหมด เพราะต้องการให้เกิดอำนาจต่อรองและทำให้ปัญหาที่ร้องเรียนมีน้ำหนัก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับปัญหาและรีบเข้ามาดำเนินการแก้ไขให้

#### 7.2.5 กระบวนการการทุจริตกับหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ น้อย มีแนวโน้มที่จะถูกกล่าวหาหรือตั้งข้อสงสัยว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นภายในค่อนข้างสูง และประชาชนมักจะมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะภาพที่เป็นสีเทา มีความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองท้องถิ่นกับผลประโยชน์ของประชาชนและงบประมาณในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ด้วยช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบมีน้อย และประชาชนเห็นว่าการตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นสำหรับตนเอง จึงทำให้ภาพของการทุจริตเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่แพงเกินจริง การรับค่าหัวคิว หรือ ค่านายหน้า การชกเปอร์เซ็นต์จากการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างของนักการเมือง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และฝ่ายปฏิบัติหรือข้าราชการท้องถิ่นก็ไม่กล้าที่จะดำเนินการขัดแย้งกับความเห็นของนักการเมืองที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีขั้นตอน และถูกต้องตามกระบวนการทางกฎหมาย ทำให้การตรวจสอบทำได้ยาก ถ้าหากไม่มีการออกมา

เปิดเผยข้อเท็จจริง โดยผู้ที่เกี่ยวข้องก็ไม่มีทางที่ผู้ที่อยู่ภายนอกจะล่วงรู้ได้ ว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นในขั้นตอนกระบวนการไหน หรือเกิดขึ้นได้อย่างไร ซึ่งเป็นไปตามที่ Matias Warsta (2004: 4-12) ได้ศึกษาปฐมหลังทางประวัติศาสตร์ของไทย ที่ได้สะท้อนการทุจริตการทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ว่ามีปัจจัยสนับสนุนอยู่หลายประการ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเงินเดือนน้อย ประชาชนมีระดับการศึกษาต่ำ ความขาดเสถียรภาพทางการเมือง การขาดความเป็นประชาธิปไตย การขาดเสรีภาพในการพูด เป็นต้น และการทุจริตของนักการเมืองส่วนท้องถิ่น ยังมีนักการเมืองในระดับชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง ในลักษณะของการอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน เห็นได้จากการที่มีกรรมาธิการรายชื่อบท.บ้าง เรื่องทุจริตการซื้อที่ดิน และมีการสอบสวนโดยทางอำเภอสารภี แล้วมีความเห็นให้นายกอบต.บ้าง ลาออก และได้มีการส่งเรื่องมาให้ทางจังหวัดดำเนินการ แต่มีการแทรกแซงจากนักการเมืองในระดับชาติ ทำให้กระบวนการสอบสวนล่าช้า มีการย้ายข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน และปล่อยให้เรื่องเงียบหายไป โดยที่ตัวแทนภาคประชาชนไม่ได้มีส่วนเข้ามาดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ในการดำเนินการสอบสวนใดๆ เลย ซึ่งในกรณีนี้ เป็นการดำเนินการโดยภาครัฐทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นทั้งสิ้น ภาคประชาชนถูกกันออกไปจากกระบวนการเสาะหาข้อเท็จจริงของการทุจริต เพราะภาคราชการไม่ได้ให้ความสำคัญต่อภาคประชาชนอย่างแท้จริง โดยยังมองว่าประชาชนเป็นผู้ได้ปกครองการตัดสินใจเรื่องการทุจริตและการดำเนินการตามกฎหมายเป็นเรื่องระหว่างราชการกับนักการเมือง หรือระหว่างราชการกับราชการ ประชาชนไม่จำเป็นต้องมาเกี่ยวข้อง ซึ่งแนวคิดเช่นนี้ส่วนหนึ่งมาจากแนวคิดวัฒนธรรมเจ้าปกครองไพร่ (Patron-Client) หรือวัฒนธรรมการกินเมือง ตามที่ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์(อ้างถึงใน Matias Warsta, 2004: 4-12) ได้ศึกษาไว้

### 7.3 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นความสำคัญของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และไม่มีความต้องการที่จะตรวจสอบหรือร้องเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการใช้กลไกทางกฎหมายและช่องทางต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรในระดับชาติ ตามที่ได้ตั้งประเด็นในการศึกษาไว้ ถ้าหากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจริงใจในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตามที่ได้ร้องเรียนไป และประชาชนส่วนใหญ่ก็เห็นด้วยกับวิธีการประนีประนอมและการใช้ช่องทางการเจรจากันเองภายในท้องถิ่นเพื่อระงับปัญหามากกว่า ดังนั้น ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางการในแก้ปัญหการร้องเรียนของประชาชนในท้องถิ่น คือ ต้องมีการพัฒนาการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น และ

ต้องมีตัวแทนภาคประชาชนในท้องถิ่นเข้ามากำกับตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานด้วยความโปร่งใส และให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาให้กับประชาชน และมีสิทธิ์ที่จะประเมินการทำงานของฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบว่าประชาชนคิดอย่างไรกับการบริหารงานของตนเอง และให้ผู้บริหารท้องถิ่นนำความคิดเห็นนั้นไปปรับปรุงการแก้ไขปัญหา เพื่อไม่ให้ปัญหามานพลาญลุกลามไปสู่การร้องเรียนหน่วยงานอื่นๆ และให้ตัวแทนภาคประชาชนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นนี้เป็นกลุ่มอิสระที่กฎหมายรับรอง แต่ไม่ใช่พนักงานการเมืองท้องถิ่น สามารถที่จะนำผลการประเมินผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำงานไม่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชน ขึ้นเสนอชื่อเพื่อให้ประชาชนถอดถอนผู้บริหารเหล่านั้นออกจากตำแหน่งได้ เพราะที่ผ่านมาประชาชนมีความรู้เรื่องการถอดถอนนักการเมืองและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยมาก และการถอดถอนไม่ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบนักการเมืองท้องถิ่นเลย ถ้าหากประชาชนมีสิทธิ์เสนอความเห็นเพื่อนำไปสู่การถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นว่าไม่สมควรจะดำรงตำแหน่งได้ ก็จะทำให้พนักงานการเมืองและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งใจทำงานเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการตอบสนองต่อแนวทางการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นที่พึ่งให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ ซึ่งจะเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ปกครองโดยประชาชน และเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในส่วนของ การร้องเรียนไปที่หน่วยงานองค์กรในระดับชาตินั้น พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าองค์กรในระดับชาติไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของตนเองโดยตรง และประชาชนรู้สึกว่าการร้องเรียนองค์กรระดับชาติเป็นเรื่องที่ทำได้ยากกว่าการใช้ช่องทางการร้องเรียนในระดับท้องถิ่น ถึงแม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะรู้จักองค์กรระดับชาติเหล่านั้นเป็นอย่างดีโดยผ่านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ แต่ก็มีความสับสนถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรับเรื่องร้องเรียนขององค์กรในระดับชาติ เช่น หน่วยงานป.ป.ช. หน่วยงานป.ป.ท. ศาลปกครอง และผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ที่มีความทับซ้อนในบทบาทการแก้ไขปัญหาและการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เนื่องจาก ประชาชนไม่แน่ใจว่าจะนำปัญหาขึ้นร้องเรียนที่หน่วยงานใด ฉะนั้น แนวทางในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานหรือการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การทำให้ประชาชนทราบว่า มีหน่วยงานใดบ้างที่มีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบ อาจจะยังไม่เพียงพอจากนี้ การที่มีการให้อำนาจในการตรวจสอบเป็นอำนาจของหน่วยงานในระดับส่วนกลางเข้ามาควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะเป็นการดำเนินนโยบายที่สวนทางกับ

นโยบายการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะถึงแม้จะมีการให้อำนาจแก่องค์กรในระดับชาติในการตรวจสอบที่เข้มข้นเพียงใด แต่ถ้าหากขาดการสร้างสำนึกในการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนเสียแล้ว การตั้งองค์กรในระดับชาติขึ้นมาก็คงไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการร้องเรียนปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น รวมไปถึงการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น การที่จะกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดนิตีสำนึกในการร้องเรียนปัญหา และเห็นความสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานและการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ผลนั้น จึงควรจะมีการณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนให้ตระหนักถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมและการร้องเรียน ว่ามีวิธีการใดบ้าง เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และสามารถที่จะทำการร้องเรียนและตรวจสอบได้อย่างถูกต้อง และไม่เกิดความผิดพลาดในขั้นตอนของกระบวนการยื่นเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบ ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องสามารถทำได้ไม่ยากจนเกินไป และเป็นหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วม เพราะถ้าหากประชาชนในท้องถิ่นตระหนักถึงสิทธิในการมีส่วนร่วม ก็ย่อมจะทำให้เกิดการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือการทุจริต และประโยชน์ก็จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นสำคัญ