

ปัญหาเชิงการออกแบนโยบายของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

ว่าที่ร้อยตรีอนันต์ สิทธิพัฒนานนท์*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยอยู่ 2 ข้อ คือ 1) เพื่อศึกษาปัญหาเชิงการออกแบนโยบายของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และ 2) เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะในการแก้ไขและพัฒนาพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยการศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการการค้นคว้าผ่านเอกสาร การสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ และการสนทนากลุ่ม ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผลการศึกษา พบว่า

1) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นนโยบายสาธารณะที่มีปัญหาในเชิงของการออกแบนโยบาย อย่างชัดเจน 4 ประเด็น คือ (1) ปัญหาการขาดความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้กับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (2) ปัญหาการกำหนดโครงสร้างการบริหารนโยบายที่ไม่เหมาะสม (3) ปัญหาการกำหนดให้สภาองค์กรชุมชนพึงพึงทรัพยากรของหน่วยงานรัฐส่วนกลางเป็นหลัก และ (4) ปัญหาเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล ซึ่งปัญหาเชิงการออกแบนโยบายดังกล่าวส่วนใหญ่มีสาเหตุหลักมาจากการเมืองในการกำหนดนโยบายของพระราชบัญญัติฯ ที่เป็นเรื่องของการต่อสู้ และประนีประนอมระหว่างกลุ่มสนับสนุนกับกลุ่มต่อต้านกฎหมายสภาองค์กรชุมชน

2) ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขและพัฒนาพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ได้แก่ (1) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติฯ ให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้รางวัลการลงโทษ และกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติ เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฯ ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ให้มีมากขึ้น (2) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติฯ โดยบัญญัติให้หน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนตามพระราชบัญญัติฯ อย่างชัดเจน และบัญญัติให้มีคณะกรรมการบูรณาการการส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในระดับต่างๆ เพื่อลดปัญหาการบริหารนโยบายให้น้อยลง และ

*สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

(3) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติฯ โดยบัญญัติให้มีการสนับสนุนงบประมาณโดยตรงแก่สภาองค์กรชุมชนในระดับต่างๆ ให้มากที่สุด เพื่อเพิ่มความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง และการขับเคลื่อนงานพัฒนาของสภาองค์กรชุมชน

คำสำคัญ : พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 การออกแบบนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ

Policy Design Problems of the Community Organization Council Act, B.E. 2551

Acting Sub Lt. Anan Sittiwattananon*

Abstract

This article has two objectives: to identify policy design problems of the Community Organization Council Act, B.E. 2551 (COC Act, B.E. 2551), and to propose solutions in the form of amendments to the Act. The study employed documentary research, observational techniques, in-depth interviews, informal interviews, and focus group discussions.

Our findings reveal problems in four major areas: 1) lack of incentives to motivate public organizations and public officers to implement policies; 2) an inappropriate administrative structure; 3) resource dependency of Community Organization Councils (COCs) on central government agencies; 4) Council members' qualifications and incapacity to formulate policies. Almost all policy design problems stem from political conflict and compromise between two key groups, those supporting the COC Act, and those opposing the Act.

The following amendments to the COC Act are proposed: 1) the Act should specify rewards, punishments, and implementation time frames to motivate public organizations and public officers; 2) the Act should stipulate that agencies of the Ministry of Interior have clear authority to support COC activities, and that a coordinating committee should have responsibility for integrating support at different levels for COC activities, which should ease administration problems; 3) the Act should stipulate budget support or subsidy to COCs at all levels to increase independence in self-governance and to enable COCs to carry out their development activities.

Keywords: community organization council act, B.E. 2551, policy design, policy implementation

*B.A. Program in Public Administration, Suan Sunandha Rajabhat University.
e-mail: anan.nida@gmail.com

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยเหตุที่ว่า ชุมชน เป็นสังคมฐานรากที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และชุมชน มีการใช้ทุนทางสังคม วัฒนธรรม ภูมิปัญญา เพื่อการดำรงอยู่ ตลอดจนมีการร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นไปสู่ชุมชนเข้มแข็ง สามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และการสร้างระบบประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล จากแนวคิดดังกล่าว จึงนำไปสู่ความคิดของการมีนโยบายสาธารณะ หรือกฎหมายเพื่อรองรับการเกิดเวทีปรึกษาหารือของชุมชนที่มีสถานะที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย เป็นกฎหมายส่งเสริมไม่บังคับชุมชน สามารถดำเนินการ เมื่อเกิดความพร้อมและเห็นพ้องต้องกัน รวมทั้งการคงความเป็นอิสระ และความร่วมมือต่อการดำเนินงานในท้องถิ่น จนผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนขึ้น (Community Organizations Development Institute [Public Organization], 2009) โดยมีผลบังคับใช้เมื่อ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งและพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่รองรับบทบัญญัติ มาตรา 66 และมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งรับรองสิทธิของบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในอันที่จะอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติรับรู้และรับรองลักษณะของการที่บุคคลรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่น และสภาองค์กรชุมชนว่าผู้แทนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้านซึ่งได้จัดแจ้งการจัดตั้งไว้กับผู้ใหญ่บ้าน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลซึ่งได้จัดแจ้งการจัดตั้งไว้กับกำนันหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการเขตในกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณีอาจประชุมปรึกษากันจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขึ้นสภาหนึ่งในแต่ละตำบลและในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร (Bunyasopak, Charoenpanich, and Bunyasopak, 2009: 1) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 จึงมีบทบาทเป็นนโยบายสาธารณะ หรือเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการให้การรับรองกลุ่มองค์กรชุมชนในการจัดแจ้งเพื่อจัดตั้งเป็นสภาองค์กรชุมชนให้มีสถานะทางกฎหมายอย่างถูกต้องสมบูรณ์

โดยสภาองค์กรชุมชน มีภารกิจสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรชุมชนอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและชาติ คุ่มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐ ในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา หรือความต้องการของประชาชนเพื่อนำไปพิจารณาจัดทำแผนการพัฒนาจัดเวทีปรึกษาหารือเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการให้ข้อคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน รวมทั้งสนับสนุนให้สภาองค์กรชุมชนในตำบลเกิดความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน (Community Organizations Development Institute [Public Organization], 2010a)

ทั้งนี้ สภาองค์กรชุมชนมีโครงสร้างที่เชื่อมโยงและเกี่ยวเนื่องกัน 3 ระดับ คือ ระดับตำบล (รวมถึงพื้นที่เทศบาล และเขตในกรุงเทพมหานคร) ระดับจังหวัด และระดับชาติ โดยมีสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเวทีร่วมคิดร่วมตัดสินใจทุกเรื่องราวของชุมชนในระดับตำบล มีที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเวทีเสนอแนะแนวทางการพัฒนาจังหวัด เสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาจังหวัดและสร้างความเชื่อมโยงระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบล และมีที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเวทีกำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งและการพัฒนาสภาองค์กรชุมชนตำบล ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและกฎหมาย และบริการสาธารณะ และสรุปปัญหาที่ประชาชนในจังหวัดต่างๆประสบ และให้ข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ (National Assembly of Tambon Community Organization Councils, 2010: 1) ซึ่งจากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการดำเนินบทบาทภารกิจของสภาองค์กรชุมชนในระดับต่างๆ มีจุดมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และสร้างประชาธิปไตยชุมชนที่เป็นรากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตยระดับชาติ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสภาองค์กรชุมชน คือ เครื่องมือทางยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชนและประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ก็พบว่า การนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติในภาพรวมทั้งประเทศ ในช่วงที่ผ่านมา ได้ประสบกับปัญหาที่สำคัญในหลายๆ ประการ เช่น ปัญหาการขาดการยอมรับต่อพระราชบัญญัติฯ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาการขาดการประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Sittiwattananon, 2013) ปัญหากระบวนการทำงาน/การขับเคลื่อนงานของสภาองค์กรชุมชนที่ยังขาดความต่อเนื่อง ปัญหากลไกการทำงานของสภาองค์กรชุมชนตำบลยังขาดความเป็นอิสระ ปัญหาการขาดความรู้ในการบริหารงานสภาองค์กรชุมชนตำบล ปัญหาการ

สนับสนุนทางด้านงบประมาณขาดความต่อเนื่อง และค่อนข้างมีความล่าช้า ฯลฯ (Community Organizations Development Institute [Public Organization], 2010b) ซึ่งปัญหาต่างๆ ในข้างต้น ได้ส่งผลทำให้การนำพระราชบัญญัติฯ ไปปฏิบัติ ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังอาจพิจารณาตัวอย่างบางส่วนได้จากผลการประเมินที่ได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการ เมื่อวันที่ 8-9 มีนาคม พ.ศ. 2555 ที่จัดขึ้นโดยคณะกรรมการดำเนินงานสภาองค์กรชุมชนในระดับชาติ และคณะอนุกรรมการประสานงานสภาองค์กรชุมชนระดับภาคใน 5 ภูมิภาค ซึ่งเป็นกลไก การดำเนินงานตามมติของที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล ที่พบว่า 1) มีสภา องค์กรชุมชนตำบลเพียงประมาณร้อยละ 10 ของจำนวนสภาองค์กรชุมชนตำบลทั้งหมดใน ประเทศ ที่สามารถดำเนินการขับเคลื่อนบทบาทภารกิจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภา องค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้ 2) ที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลส่วนใหญ่ ไม่สามารถดำเนินการเสนอแนวทางการพัฒนาจังหวัด หรือเสนอแนะปัญหาต่อผู้ว่าราชการ จังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นบทบาทภารกิจสำคัญ ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้ และ 3) ผู้นำสภาองค์กรชุมชนที่เป็น ตัวแทนจากที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลที่มาเข้าร่วมการประชุมใน ระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบลไม่สามารถเรียนรู้สถานการณ์ และเรื่องราวต่างๆ ทาง ด้านนโยบายได้อย่างเท่าทัน และผู้นำสภาองค์กรชุมชนจากพื้นที่บางคนไม่สามารถรวบรวม ข้อมูลจากการประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบลมาถ่ายทอด และสื่อสารให้พื้นที่ ทั้งในระดับจังหวัด และตำบลรับทราบ และเรียนรู้ได้ทันต่อสถานการณ์ ซึ่งผลการประเมินดัง กล่าว สะท้อนให้เห็นได้เป็นอย่างดีว่า การนำพระราชบัญญัติฯ ไปปฏิบัติในช่วงที่ผ่านมา นั้น ยังไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ หรือเป้าหมายของพระราชบัญญัติฯ ได้เท่าที่ควร (National Assembly of Tambon Community Organization Councils, 2012)

และจากการที่ผู้เขียนได้มีโอกาสทำการศึกษาวิจัย เรื่องการนำพระราชบัญญัติสภาองค์กร ชุมชน พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผลงานวิทยานิพนธ์ใน ระดับปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ก็ทำให้ทราบว่าปัญหาในการนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติในภาพ รวมทั้งประเทศในข้างต้น ส่วนใหญ่แล้วเป็นปัญหาต่อเนื่องที่มีสาเหตุหลักมาจากตัวพระราช บัญญัติฯ ที่มีปัญหาในเชิงของเนื้อหา หรือการออกแบบนโยบายมาตั้งแต่ต้น

ดังนั้น บทความนี้จึงต้องการนำเสนอให้เห็นถึงปัญหาในเชิงของการออกแบบนโยบายของ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของปัญหาในการนำนโยบาย สภาองค์กรชุมชนไปปฏิบัติทั่วประเทศ และนำเสนอข้อเสนอแนะในการแก้ไข และพัฒนา

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เพื่อที่จะช่วยเอื้ออำนวยให้การนำพระราชบัญญัติฯ ไปปฏิบัติ สามารถบรรลุเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้นในที่สุด

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาปัญหาเชิงการออกแบบนโยบายของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

2.2 เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะในการแก้ไข และพัฒนาพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

3. ขอบเขตของการวิจัย

3.1 ด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาค้นคว้าปัญหาเชิงการออกแบบนโยบายของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และผลที่เกิดขึ้นตามมาจากปัญหาเชิงการออกแบบนโยบายของพระราชบัญญัติฯ

3.2 ด้านระยะเวลา ตั้งแต่เริ่มมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 จนถึงปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551–ธันวาคม พ.ศ. 2556)

4. ระเบียบวิธีวิจัย

4.1 วิธีวิจัย

วิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research)

4.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

4.2.1 การค้นคว้าผ่านเอกสาร (documentary study) โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในเชิงปฐมภูมิ (primary source) และทุติยภูมิ (secondary source) ซึ่งได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หนังสือราชการ หนังสือบทความ วารสาร รายงานผลการดำเนินงาน งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐ และของสภาองค์กรชุมชน

4.2.2 การสังเกตการณ์ (observation) ทั้งแบบมีส่วนร่วมและแบบไม่มีส่วนร่วมในการประชุมและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของสภาองค์กรชุมชน ทั้งในระดับเขต ระดับกลุ่มเขต ระดับพื้นที่กรุงเทพมหานคร ระดับภาค และระดับชาติ จำนวน 31 ครั้ง ครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2555–วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2556

4.2.3 การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ซึ่งได้แก่ แกนนำของสภาองค์กรชุมชนในระดับชาติ แกนนำของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ผู้จัดการสำนักงานภาคกรุงเทพฯ และปริมณฑล เจ้าหน้าที่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนที่รับผิดชอบและเคยรับผิดชอบงานส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตที่ทำงานร่วมกับสภาองค์กรชุมชนเขตที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย นักวิชาการ แกนนำขบวนองค์กรชุมชนประเด็นต่างๆ ฯลฯ รวมจำนวน 25 ท่าน

4.2.4 การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (informal interview) ใช้การซักถามพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแบบไม่เป็นทางการโดยพยายามให้ผู้ถูกสัมภาษณ์รู้สึกว่ามีบรรยากาศที่เป็นกันเอง ควบคู่ไปกับการสังเกตการณ์ในการเก็บรวบรวมจากแกนนำ สมาชิก ที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชน แกนนำองค์กรชุมชนในพื้นที่เขตที่ต้องการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนเขต แต่ยังไม่สามารถจัดตั้งได้ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนที่รับผิดชอบ และเคยรับผิดชอบงานส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แกนนำขบวนองค์กรชุมชนประเด็นงานพัฒนาต่างๆ ประชาชนที่อยู่ในบริเวณสถานที่ที่ใช้ในการประชุม หรือจัดกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร ฯลฯ

4.2.5 การสนทนากลุ่ม (focus group discussion) โดยใช้แนวคำถามการสนทนากลุ่มเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งได้แก่ ประธานและสมาชิก สภาองค์กรชุมชนเขตที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย และแกนนำ องค์กรชุมชนในพื้นที่เขตที่ต้องการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนเขตแต่ยังไม่สามารถจัดตั้งได้ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย รวมจำนวน 26 ท่าน

4.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative data analysis) โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)

5. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

5.1 การออกแบบนโยบาย

ออกแบบนโยบาย (policy design) หรือการศึกษาเนื้อหาสาระของนโยบาย (content of policy) เริ่มได้รับการยอมรับจากทฤษฎีการวิจัยว่ามีความสำคัญ อย่างน้อยก็ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1950 เป็นต้นมา โดย Dahl และ Lindblom เป็นคนกลุ่มแรกๆ ที่ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการออกแบบนโยบาย (Schneider and Sidney, 2009: 104)

ทั้งนี้ การออกแบบนโยบาย การสร้างนโยบาย หรือการกำหนดนโยบาย เป็นขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญของกระบวนการนโยบาย และเป็นขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลายาวนาน ครอบคลุมกิจกรรมทางนโยบายต่างๆ ทั้งการวิเคราะห์ปัญหา และทางเลือก การประนีประนอมเพื่อให้ได้แนวทางการปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับทางการเมือง และการตัดสินใจใช้อำนาจเพื่อการออกนโยบาย นอกจากนี้ การออกแบบนโยบาย ยังมีสถานะเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลกระทบของทางเลือกต่างๆ นั้นเป็นกระบวนการแบบวิทยาศาสตร์ (ศาสตร์) ส่วนการระบุ และการดำเนินการตามทางเลือกที่เป็นไปได้นั้นเป็นเรื่องของศิลปะในการบริหารจัดการ (ศิลป์) เป็นต้น (May, 2003)

5.1.1 ความหมายของการออกแบบนโยบาย

Dryzek (1983: 346 quoted in May, 2003: 224) ได้นิยามการออกแบบนโยบายว่า คือ กระบวนการในการสร้างสรรค์ พัฒนา และปรับแต่งแนวทางการปฏิบัติเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาบางประการ

Schneider และ Ingram (1997: 2) ได้กล่าวว่า การออกแบบนโยบาย หมายถึง เนื้อหา หรือสาระของนโยบายสาธารณะ ที่ปรากฏในรูปของพิมพ์เขียว สถาปัตยกรรม วาทกรรม และสุนทรียศาสตร์ของนโยบาย ทั้งที่อยู่ในรูปแบบของเครื่องมือ และสัญลักษณ์ และการออกแบบนโยบายก็เป็นปรากฏการณ์ที่สามารถพบเห็นได้ในกฎหมาย หลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร คำพิพากษาของศาล แผนงาน/โครงการ และขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง

จากความหมายของการออกแบบนโยบายในข้างต้น ทำให้พอสรุปในเบื้องต้นได้ว่าการออกแบบนโยบาย สามารถนิยามได้ทั้งในฐานะที่เป็นกระบวนการ (process) ซึ่งเป็นเรื่องของ การดำเนินการต่างๆ เพื่อให้มีนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหา ดังคำนิยามของ Dryzek และในฐานะที่เป็นผลผลิต (output) อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับลักษณะของตัวนโยบาย ดังคำนิยามของ Schneider และ Ingram

5.1.2 ลักษณะของการออกแบบนโยบาย

การออกแบบนโยบาย มีลักษณะคล้ายกับการออกแบบทางด้านสถาปัตยกรรม และการออกแบบทางด้านวิศวกรรมที่เป็นการออกแบบทางกายภาพ ตรงที่ต่างให้ความสำคัญกับการใส่คุณค่า หรือค่านิยม (values) เข้าไปในแบบโดยพิจารณาจุดมุ่งหมายของกิจกรรมที่เชื่อมโยงเฉพาะกับเวลา และพื้นที่ มีความไวกับบริบท หรือเงื่อนไขแวดล้อม (contextual sensitivity) และเน้นการใช้เครื่องมือ หรือสื่อ เพื่อให้คุณค่า หรือค่านิยมที่ต้องการได้รับการตอบสนองเหมือนกัน อย่างไรก็ตาม การออกแบบนโยบาย กับการออกแบบทางกายภาพ ก็มีลักษณะที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก ดังพิจารณาได้ในตารางที่ 1 (Kangsanon, 1992: 25)

ตารางที่ 1 ความแตกต่างระหว่างการออกแบบทางกายภาพกับการออกแบบนโยบาย

การออกแบบทางกายภาพ	การออกแบบนโยบาย
1. อยู่ภายใต้บริบทของสภาพแวดล้อมที่มีลักษณะตายตัว	1. อยู่ภายใต้บริบทของสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา
2. มีเป้าหมายง่าย ๆ และชัดเจน	2. เป้าหมายมีลักษณะซับซ้อน และไม่ค่อยชัดเจน
3. มีองค์ประกอบของแบบที่สามารถแบ่งแยกเป็นส่วนๆ ได้ชัด	3. มีองค์ประกอบของปัญหา หรือความจำเป็นที่ต้องตอบสนองที่ไม่สามารถแยกออกจากกัน และจัดการได้โดยเด็ดขาด
4. มีความขัดแย้งทางด้านค่านิยมน้อย	4. มีความขัดแย้งทางด้านค่านิยม และผลประโยชน์สูง
5. สามารถควบคุมสิ่งที่ถูกออกแบบได้สูง	5. การควบคุมมวลรวมทั้งหมดทำได้ยาก เนื่องจากเผชิญหน้ากับความไม่แน่นอนบ่อยครั้ง

ที่มา: ประยุกต์จาก Kangsanon, 1992: 25.

5.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ได้ริเริ่มขึ้นที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงทศวรรษ 1970 ซึ่งเป็นผลมาจากหนังสือชื่อ Implementation ของ Pressman และ Wildavsky ที่ตีพิมพ์เผยแพร่เมื่อปี ค.ศ. 1973 โดยผลงานดังกล่าวเป็นการศึกษานโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยที่เมืองโอ๊คแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย หลังจากนั้นก็มีผลงานอื่นๆ ตามมาอีกเป็นจำนวนมาก จนประกอบกันเป็นองค์ความรู้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Hogwood and Gunn, 1984: 196 quoted in Getsuwan, 2008: 1)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญของกระบวนการนโยบาย การประกาศนโยบายของรัฐบาล หรือสถาบันต่างๆ เป็นเพียงแค่การประกาศเจตนารมณ์ทางการเมือง และประเด็นปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ยังไม่ได้ยุติลง จนกว่าจะได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติจริง ดังนั้น หากไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับเจตนาที่กำหนดไว้ นโยบายก็ไม่มี ความหมายอะไร (Getsuwan, 2007: 333) และในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็จำเป็นต้องมีการ ทำการศึกษา ความหมาย รูปแบบ และวิธีการของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยว่า หากจะนำ นโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ จะต้องมีการดำเนินการอย่างไร และมีปัจจัยใดบ้างที่จะทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จ (Vinijaiyapak, 2011: 260) ทั้งนี้ เพื่อให้ทันนโยบายต่างๆ ที่กำหนดขึ้น ถูกนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพมากขึ้น

5.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

คำว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ได้มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้อย่างแตกต่างกันหลากหลาย ซึ่งอาจพิจารณาได้ ดังนี้

Pressman และ Wildavsky (1984 quoted in Thamrongthanyawong, 2009: 400) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง “เป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าประสงค์ และการปฏิบัติเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเกี่ยวข้องกับปัญหาของการประเมินความสำเร็จของผู้ปฏิบัติ และการตีความข้อปฏิบัติที่มีลักษณะทั่วไป ลงสู่การตัดสินใจเฉพาะด้านที่ต้องมีผู้เข้าร่วมมากมาย และมีมุมมองที่หลากหลาย”

Van Horn และ Van Meter (1975: 202 quoted in Getsuwan, 2008: 5) นิยามว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยกรกระทำโดยคน หรือกลุ่มคนของภาครัฐ และเอกชนที่มุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามการตัดสินใจของนโยบายก่อนหน้านั้น การกระทำนี้มีทั้งความพยายามครั้งเดียวที่จะแปลงการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติ และความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะทำให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ หรือที่เล็กลงตามที่กำหนดไว้ใน การตัดสินใจของนโยบาย”

Sabatier และ Mazmanian (1981 quoted in Yavaprabhas, 1995: 88) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า “เป็นกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไป มาดำเนินการให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาศาล คำสั่งของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีก็ได้”

จากความหมายในข้างต้น ทำให้พอสรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กระบวนการของการนำเอากฎหมาย คำพิพากษาศาล คำสั่งของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือแนวทางการดำเนินการอื่นๆ ไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน มีปัจจัยและผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก

5.2.2 กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Berman (1978 quoted in Chandarasorn, 2011: 32-42) ได้ทำการศึกษากระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro) ซึ่ง วรเดช จันทร์ศร (Chandarasorn, 2011: 32-42) ได้ประยุกต์ และอธิบายขยายความแนวคิดในเรื่องกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Berman ไว้ ดังนี้

1) ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (macro implementation) แบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ

(1) ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย คือ ขั้นตอนที่หน่วยงาน ส่วนราชการ หรือ องค์กรที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดำเนินการแปลงนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายบริหาร ออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการ

(2) ขั้นตอนของการยอมรับ เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานในระดับนโยบาย ดำเนินการให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือ ผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป

2) ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (micro implementation) แบ่งออกได้ เป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ

(1) ขั้นการระดมพลัง เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานในระดับล่าง จะดำเนินการใน 2 กิจกรรม กิจกรรมแรก คือ การพิจารณารับนโยบาย หมายถึง การที่หน่วยงานในระดับล่าง พิจารณาวานโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงาน และสามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่อย่างไร ซึ่งการพิจารณารับนโยบายของหน่วยงานในระดับล่างนี้มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ส่วนกิจกรรมที่สอง คือ การแสวงหาความสนับสนุน หมายถึง การที่หน่วยงานในระดับล่างดำเนินการแสวงหาความสนับสนุน ทั้งจากสมาชิกในหน่วยงาน บุคคลสำคัญและองค์กรอื่นๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการ สร้างความต่อเนื่อง และความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) ขั้นการปฏิบัติ เป็นขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างโดยตรง และเป็นเรื่องของกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้รับการยอมรับแล้วสู่การปฏิบัติจริง

(3) ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง ขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการเพื่อทำให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และการที่จะทำให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องได้ ก็จะต้องทำให้นโยบายนั้นถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ ซึ่งขั้นตอนนี้ มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะความสำเร็จของนโยบายใดๆ ก็ตาม จะเกิดขึ้นไม่ได้หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องโดยผู้ปฏิบัติ

5.3 อิทธิพลของการออกแบบนโยบายที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การออกแบบนโยบาย หรือการกำหนดนโยบายเป็นปัจจัย หรือตัวแปรที่มีอิทธิพลยิ่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังที่ May (2003) ได้แสดงความเห็นว่า ปัญหา หรือความยุ่งยากในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถบรรเทาลงได้บางส่วนผ่านการออกแบบนโยบายที่ดี ในทางกลับกันการออกแบบนโยบายที่ไม่ดี หรือไม่เหมาะสมนั้น ก็อาจทำให้เกิดปัญหา หรือความยุ่งยากในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

และเมื่อพิจารณาอิทธิพลของการออกแบบนโยบายที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยแนวคิดในเรื่องความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบาย ก็พบว่า การออกแบบนโยบายเป็นปัจจัย หรือตัวแปรที่มีอิทธิพลยิ่งต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบาย หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะโดยปกติแล้ว การที่นโยบายใดนโยบายหนึ่งจะประสบความสำเร็จได้ นโยบายนั้นจะต้องถูกออกแบบให้สามารถกระตุ้นให้เกิดกระบวนการเชิงสาเหตุ และผล (การนำนโยบายไปปฏิบัติตามกรอบ แนวทาง และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในนโยบาย – ผู้วิจัย) และนำไปสู่ผลลัพธ์ และผลกระทบที่พึงปรารถนาได้ ดังภาพที่ 1 (Piumsomboon, 1993: 52)



ภาพที่ 1 แบบจำลองของนโยบายที่ประสบความสำเร็จ

ที่มา: ประยุกต์จาก Piumsomboon, 1993: 52.

ในทางตรงกันข้าม หากนโยบายที่ออกแบบมาไม่สามารถก่อให้เกิดกระบวนการตามที่กล่าวมาในข้างต้น นโยบายนั้นก็จะประสบกับความล้มเหลว โดยความล้มเหลวดังกล่าว อาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ (Piumsomboon, 1993: 52-53)

1) ความล้มเหลวทางเทคนิค หมายถึง การที่นโยบายที่ออกแบบมา ไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดกระบวนการเชิงสาเหตุและผล ที่น่าจะนำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ และผลกระทบที่พึงปรารถนาได้ (ภาพที่ 2) ซึ่งความล้มเหลวทางเทคนิคนี้สามารถแก้ไขได้ไม่ยาก เพราะความล้มเหลวประเภทนี้ มีสาเหตุมาจากการขาดงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และเวลา เป็นต้น โดยความล้มเหลวของนโยบายประเภทนี้มักปรากฏในประเทศที่กำลังพัฒนา



ภาพที่ 2 แบบจำลองของนโยบายที่ประสบความล้มเหลวทางเทคนิค

ที่มา: ประยุกต์จาก Piumsomboon, 1993: 54.

2) ความล้มเหลวทางทฤษฎี หมายถึง การที่นโยบายที่ออกแบบมา สามารถกระตุ้นให้เกิดกระบวนการเชิงสาเหตุและผล แต่ไม่สามารถนำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ และผลกระทบที่พึงปรารถนาได้ หรืออาจนำไปสู่ผลลัพธ์ และผลกระทบที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับสิ่งที่มุ่งหวังโดยสิ้นเชิง (ภาพที่ 3) ซึ่งความล้มเหลวประเภทนี้แก้ไขยากกว่าความล้มเหลวทางเทคนิค และมักจะนำไปสู่การยกเลิกนโยบายทั้งหมด โดยความล้มเหลวของนโยบายประเภทนี้มักปรากฏในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่กลับไม่ค่อยปรากฏในประเทศที่กำลังพัฒนา



ภาพที่ 3 แบบจำลองของนโยบายที่ประสบความล้มเหลวทางทฤษฎี

ที่มา: ประยุกต์จาก Piomsomboon, 1993: 54.

ดังนั้น จากที่กล่าวมาในข้างต้น จะเห็นได้ว่า การออกแบบนโยบายเป็นปัจจัย หรือตัวแปรที่มีอิทธิพลยิ่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการออกแบบนโยบายเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก

6. ผลการวิจัย

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นนโยบายสาธารณะที่มีปัญหาในเชิงของการออกแบบนโยบาย (policy design problems) อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้การนำเอาพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปปฏิบัติมีปัญหาและอุปสรรคมาก และยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยปัญหาเชิงการออกแบบนโยบายของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มีอย่างน้อย 4 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1) ปัญหาการขาดความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้กับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กล่าวคือ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ขาดความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้กับหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการนำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้รางวัล (reward) เช่น ไม่มีการกำหนดสิ่งจูงใจ หรือผลประโยชน์แก่หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความร่วมมือและการสนับสนุนแก่สภาองค์กรชุมชน ฯลฯ และการลงโทษ (punishment) เช่น ไม่มีการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตาม

พระราชบัญญัติฯ เป็นต้น รวมถึงการกำหนดกรอบระยะเวลา (time frame) ในการปฏิบัติการตามบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัติฯ เช่น ไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการออกกฎหมายอนุบัญญัติต่างๆ (กฎหมายลูก) ตามพระราชบัญญัติฯ ว่าต้องมีการออกภายในระยะเวลาไคร่หลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ หรือ กรณี มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติฯ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐสนับสนุน และให้ความร่วมมือตลอดทั้งชี้แจงทำความเข้าใจแก่สภาองค์กรชุมชนตำบล และชุมชนทุกประเภทตามที่ร้องขอ นั้น ก็ไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาว่าต้องดำเนินการภายในระยะเวลาเท่าไร เป็นต้น

การขาดความสามารถในการสร้างแรงจูงใจของพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ได้ส่งผลทำให้ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในส่วนของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแรงจูงใจที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไม่ได้บัญญัติกำหนดให้หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภาระรับผิดชอบ (accountability) ในการปฏิบัติงานตามกฎหมายฉบับนี้นั่นเอง ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อ การนำพระราชบัญญัติฯ ไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งในระดับมหภาค (macro) และจุลภาค (micro) โดยเฉพาะในด้านของการยอมรับ และการให้ความร่วมมือในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฯ และมาตรการที่เกี่ยวข้องของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ

2) ปัญหาการกำหนดโครงสร้างการบริหารนโยบายที่ไม่เหมาะสม

กล่าวคือ การที่พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนซึ่งเป็นองค์กรมหาชนเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งและพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชน และประสานความร่วมมือกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมในการดำเนินตามพระราชบัญญัติฯ (มาตรา 35 [3]) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่กลไกหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฯ ส่วนใหญ่กลับอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการกำกับดูแลของทางกระทรวงมหาดไทย ตัวอย่างเช่น การรับจัดแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลนอกพื้นที่กรุงเทพมหานคร ก็อาศัยกำนันที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกรมการปกครองซึ่งเป็นส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย การออกหลักเกณฑ์ในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป แก่สภาองค์กรชุมชนก็อาศัยกรมส่งเสริมการ

ปกครองท้องถิ่น ที่เป็นส่วนราชการกระทรวงมหาดไทย การรับจัดแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่เขตเทศบาลเมือง และเทศบาลนครก็อาศัยผู้บริหารของเทศบาล ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ทั้งนี้ ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีการบัญญัติให้กรรมการปกครอง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนตามพระราชบัญญัติฯ อย่างชัดเจน รวมทั้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใดนั้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในเชิงของการออกแบบนโยบาย ที่ส่งผลต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติของพระราชบัญญัติฯ อย่างชัดเจน เพราะการกำหนดโครงสร้างการบริหารนโยบายดังกล่าว ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการสั่งการ การประสานงาน และการควบคุมการบริหารนโยบายตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนตามพระราชบัญญัติฯ ไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาและกำกับดูแลให้กลไกหรือหน่วยงานส่วนใหญ่ที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ปฏิบัติตามกฎหมายได้ แต่ทำได้เพียงแค่การประสานงานและขอความร่วมมือเท่านั้น ซึ่งเมื่อผนวกเข้ากับปัญหาการขาดความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้กับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของพระราชบัญญัติฯ แล้ว ก็ยิ่งทำให้ การดำเนินการกระตุ้นส่งเสริมเพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฯ ปฏิบัติตามกฎหมายมีความยากลำบากมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลต่อเนื่องทำให้หน่วยงานส่วนใหญ่ให้การยอมรับและความร่วมมือ ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ค่อนข้างน้อยไปด้วย

3) ปัญหาการกำหนดให้สภาองค์กรชุมชนพึงพึงทรัพยากรของหน่วยงานรัฐส่วนกลางเป็นหลัก

กล่าวคือ การที่พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้สภาองค์กรชุมชนระดับต่างๆ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณภายใต้การพิจารณาของหน่วยงานรัฐส่วนกลาง โดยเฉพาะจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นหลักนั้น ทำให้สภาองค์กรชุมชนขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง และการขับเคลื่อนงานพัฒนาอย่างเต็มที่ รวมทั้ง มีแนวโน้มที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างผลงานและความชอบธรรมให้กับหน่วยงานของรัฐ มากกว่าการแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ด้วย ดังที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (Laothamatas, 2010: 7) ได้เคยให้ทัศนะว่า

เนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับนี้ [พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551] ยังมีข้อจำกัดอยู่ คือ ยังเป็นการใช้อำนาจ ใช้ทรัพยากรของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคมาสนับสนุนให้เกิดประชาสังคมในท้องถิ่น อยู่ดี เกรงว่าจะกลายเป็นการสร้างชุมชนแห่งชาติไป มากกว่าการสร้างชุมชนโดยชุมชนเอง

ทั้งนี้ เนื่องจากงบประมาณ ซึ่งเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของสภาองค์กรชุมชน ส่วนใหญ่ล้วนอยู่ในการกำกับ ควบคุม และการใช้ดุลพินิจตัดสินใจของหน่วยงานรัฐส่วนกลางทั้งสิ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการณ์ของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมระหว่างภาครัฐ และภาคประชาชน ที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของการบริหารกิจการสาธารณะภายใต้แนวคิดการบริหารปกครอง (governance) ที่เน้นการบริหารกิจการสาธารณะภายใต้หลักการประชาธิปไตย และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (ภาคประชาชน) ในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนการพัฒนาที่เท่าเทียม (development partnership) ที่มีผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) เป็นหมายร่วมอย่างแท้จริง

4) ปัญหาเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล

กล่าวคือ การที่พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติกำหนดให้บุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลต้องไม่เคยเป็น หรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองในระยะเวลาหนึ่งปี ก่อนวันคัดเลือก (มาตรา 7 [2]) และต้องไม่เคยสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันคัดเลือก (มาตรา 7 [3]) นั้น แม้ว่าจะเป็นการช่วยป้องกัน หรือลด การครอบงำจากฝ่ายการเมืองต่อสภาองค์กรชุมชนก็ตาม แต่ในอีกทางหนึ่งก็เท่ากับเป็นการตัด หรือกีดกันทรัพยากรบุคคล ที่มีศักยภาพในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ออกไปด้วย ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวนี้มีส่วนทำให้สภาองค์กรชุมชนระดับต่างๆ ประสบปัญหาการขาดแคลนแกนนำและสมาชิกที่มีศักยภาพในการขับเคลื่อนงานพัฒนาด้วย

ทั้งนี้ ปัญหาของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ในเชิงของการออกแบนโยบาย ส่วนใหญ่ 3 ประเด็น ได้แก่ ประเด็น 1), 2) และ 3) มีสาเหตุหลักมาจากการประนีประนอม (compromise) ระหว่างกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ เป็นการประนีประนอมระหว่างฝ่ายสนับสนุนกฎหมายสภาองค์กรชุมชนที่ประกอบไป

ด้วย สมัชชาองค์กรชุมชนแห่งประเทศไทย (สอท.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กับฝ่ายต่อต้านกฎหมายสภาองค์กรชุมชน ที่ประกอบไปด้วย กระทรวงมหาดไทย สมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย และสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 สมาคม ซึ่งได้แก่ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย โดยในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย (policy formulation) หรือการบัญญัติกฎหมาย ฝ่ายสนับสนุนกฎหมายสภาองค์กรชุมชน ได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายสภาองค์กรชุมชนในลักษณะที่เป็นการ “ลดทอนอำนาจ และบทบาทของตัวสภาองค์กรชุมชน” และ “ลดการบังคับทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ตลอดจน “หลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับทางกระทรวงมหาดไทย” อยู่หลายครั้งมาก เพื่อพยายามลดกระแสต่อต้านการออกกฎหมายจากฝ่ายต่อต้าน และทำให้ร่างพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย ส่งผลทำให้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มีปัญหาในเชิงของเนื้อหาสาระ หรือการออกแบบนโยบายเป็นอย่างมาก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ปัญหาในเชิงของการออกแบบนโยบายของพระราชบัญญัติฯ ส่วนใหญ่มีสาเหตุหลักมาจากการเมืองในการกำหนดนโยบาย (politics of policy formulation) ของพระราชบัญญัติฯ ที่เป็นเรื่องของการต่อสู้ และประนีประนอมระหว่างกลุ่มสนับสนุนกับกลุ่มต่อต้านกฎหมายสภาองค์กรชุมชนนั่นเอง

7. อภิปรายผลการวิจัย

จากปัญหาเชิงการออกแบบนโยบายของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่ทำให้เกิดปัญหา และอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามมาเป็นอย่างมาก จนส่งผลต่อเนื้อทำให้เจตนาธรรมณ์ หรือเป้าหมายของพระราชบัญญัติฯ ยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ดังที่ได้กล่าวมานั้น (ในหัวข้อ 6. ผลการวิจัย) เมื่อนำเอามาวิเคราะห์ด้วยแนวคิดเรื่องอิทธิพลของการออกแบบนโยบายที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เฉพาะในส่วนของแนวคิด ในเรื่องความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ก็พบว่า สภาพการณ์ และผลกระทบของปัญหาเชิงการออกแบบนโยบายของพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว มีลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องความล้มเหลวของนโยบายทางเทคนิคที่เป็นเรื่องของการที่นโยบายที่ออกแบบมาไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดกระบวนการเชิงสาเหตุและผลที่น่าจะนำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ และผลกระทบที่พึงปรารถนาได้ กล่าวคือ การออกแบบนโยบายของพระราชบัญญัติฯ ที่มีปัญหาใน 4 ประเด็นใหญ่ ได้แก่ 1) ปัญหาการขาดความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้กับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) ปัญหาการกำหนดโครงสร้างการบริหารนโยบายที่ไม่เหมาะสม 3) ปัญหาการกำหนดให้สภาองค์กรชุมชนพึ่งพิงทรัพยากรของหน่วยงานรัฐส่วนกลางเป็นหลัก และ

4) ปัญหาเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล ได้ส่งผลทำให้ตัวพระราชบัญญัติฯ ซึ่งมีฐานะเป็นนโยบายสาธารณะ ไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดกระบวนการเชิงสาเหตุและผล หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกรอบ แนวทาง และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในนโยบายได้เท่าที่ควร ทำให้การนำพระราชบัญญัติฯ ไปปฏิบัติไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์หรือเป้าหมายของพระราชบัญญัติฯ ได้อย่างที่ควรจะเป็นในที่สุด หรือกล่าวให้เข้าใจโดยง่ายก็คือ เนื้อหาสาระ หรือลักษณะการออกแบบนโยบายของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นตัวอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้การนำพระราชบัญญัติฯ ไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งส่งผลต่อเนื่องทำให้การดำเนินการเพื่อบรรลุเจตนารมณ์ หรือเป้าหมายของพระราชบัญญัติฯ ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร นั่นเอง

ดังนั้น เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาคความล้มเหลวของนโยบายทางเทคนิคของพระราชบัญญัติฯ และเอื้ออำนวยให้การนำพระราชบัญญัติฯ ไปปฏิบัติ สามารถบรรลุเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ผู้วิจัยจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขและพัฒนาพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ขึ้น ดังอาจพิจารณารายละเอียดได้ในหัวข้อถัดไป

8. ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขและพัฒนาพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไข และพัฒนาพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 นี้ เป็นเรื่องที่มีความยาก ต้องอาศัยระยะเวลาในการผลักดันและการสนับสนุนทางการเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจพิจารณาได้ ดังนี้

1) ควรได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ให้เป็นกฎหมายที่มีความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้กับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อเป็นการเพิ่มภาระรับผิดชอบของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ต่อพระราชบัญญัติฯ ให้มีมากขึ้น โดยควรแก้ไขให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการให้รางวัล เช่น การกำหนดให้มีการมอบรางวัลเชิดชูเกียรติแก่หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความร่วมมือและการสนับสนุนแก่สภาองค์กรชุมชน ฯลฯ การลงโทษ เช่น การกำหนดให้มีบทลงโทษแก่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฯ โดยอาจจะระบุให้ชัดเจนว่ามีความผิดทางวินัย และอาญา เป็นต้น รวมไปถึงการกำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติตามบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัติฯ เช่น กำหนดให้มีกรอบระยะเวลาในการออกกฎหมายอนุบัญญัติต่างๆ (กฎหมายลูก) ตามพระราชบัญญัติฯ ว่าต้องมีการออกภายในระยะเวลาเท่าไรหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ หรือ กรณีมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติฯ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐสนับสนุนและให้ความร่วมมือ

ตลอดทั้งชี้แจงทำความเข้าใจแก่สภาองค์กรชุมชนตำบล และชุมชนทุกประเภทตามที่ร้องขอ นั้น ก็ควรแก้ไขเพิ่มเติมว่า ให้ดำเนินการภายในระยะเวลาเท่าไร เป็นต้น

2) ควรได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ในเรื่องโครงสร้างการบริหารนโยบายเพื่อลดปัญหาในการสั่งการ การประสานงาน และการควบคุมการบริหารนโยบายให้น้อยลง โดยควรบัญญัติให้กรมการปกครองและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนตามพระราชบัญญัติฯ อย่างชัดเจน เช่น กำหนดให้กรมการปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมบังคับบัญชา นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านให้ดำเนินการรับจดทะเบียน การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลตามพระราชบัญญัติฯ หรือ กำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติฯ ฯลฯ รวมถึงควรบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย เพื่อให้สามารถควบคุมบังคับบัญชากรมการปกครองและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น นอกจากนี้ยังควรได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการบูรณาการการส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในระดับต่างๆ ที่ประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (รวมถึงสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนด้วย) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสภาองค์กรชุมชนเพื่อทำหน้าที่ในการบูรณาการและติดตามประเมินผลการส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในระดับต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในทุกกระดับมีความเป็นเอกภาพและมีความชัดเจนมากขึ้น

3) ควรได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ในเรื่องการสนับสนุนงบประมาณแก่สภาองค์กรชุมชนให้เป็นไปในลักษณะที่สามารถเข้าถึงสภาองค์กรชุมชนในระดับต่างๆ ได้โดยตรงมากที่สุด ลดขั้นตอนการพิจารณาและการวางกรอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานรัฐให้เหลือเท่าที่จำเป็น แต่คงไว้ซึ่งระบบการตรวจสอบที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น อาจกำหนดให้สภาองค์กรชุมชนระดับต่างๆ เป็นผู้เสนอแผนงาน/โครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณต่อสำนักงบประมาณผ่านทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน โดยให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนทำหน้าที่ในการประสานงาน อำนวยความสะดวก และให้ความเห็น (ต่อทั้งสภาองค์กรชุมชน และสำนักงบประมาณ) ในการดำเนินการเสนอแผนงาน/โครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณดังกล่าว และให้สำนักงบประมาณดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้กับสภาองค์กรชุมชนในระดับต่างๆ โดยตรง โดยให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนทำหน้าที่ในการประสานงาน ติดตาม ส่งเสริม และสนับสนุนให้สภาองค์กรชุมชนระดับต่างๆ ดำเนิน

การตามแผนงาน/โครงการที่ได้เสนอไป เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดการกำกับและควบคุมของหน่วยงานรัฐต่อสภาองค์กรชุมชน และเพิ่มความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง และการขับเคลื่อนงานพัฒนาของสภาองค์กรชุมชน และเพื่อเป็นการสนับสนุนให้สภาองค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างให้เกิดการบริหารกิจการสาธารณะภายใต้แนวคิดการบริหารปกครองที่เน้นการบริหารกิจการสาธารณะภายใต้หลักการประชาธิปไตย และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสังคมและการพัฒนาประเทศระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (ภาคประชาชน) ในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนการพัฒนาที่เท่าเทียม โดยมีผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายร่วมอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ใน 3 ประเด็น ดังกล่าว ยังเป็นเพียงข้อเสนอแนะในเบื้องต้น ดังนั้น ก่อนที่จะดำเนินการผลักดันให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติฯ ตามประเด็นที่ได้นำเสนอในข้างต้น ควรได้มีการศึกษาวิจัยแนวทางการแก้ไขพระราชบัญญัติฯ ในประเด็นต่างๆดังกล่าวเพิ่มเติมในรายละเอียดก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขกฎหมายสภาองค์กรชุมชนมีความเหมาะสมและสามารถนำไปสู่การทำให้กฎหมายสภาองค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากมากขึ้นในที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- Bunyasopak, Prasan; Sriracha Charoenpanich & Puangpaka Bunyasopak. (2009). *Community Organization Council Act B.E. 2551 Study Report*. Bangkok: Community Organizations Development Institute (Public Organization).
- Chandarasorn, Voradej. (2011). *An Integrated Theory of Public Policy Implementation*. 5. Bangkok: Prikwan Graphic Co., Ltd.
- Community Organization Council Act B.E. 2551. Royal Thai Government Gazette. *Office of the Council of State Edition 125*, 31 ก(8 February): 26-28.
- Community Organizations Development Institute (Public Organization). (2009). *Background of Community Organization Council Act*. Retrieved November 10, 2013 from “<http://www.codi.or.th/sapa/>” http://www.codi.or.th/sapa/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=31
-
- _____. (2010a). *Handbook for Community Organization Council Establishment and Community Organization Council Affairs Development in Accordance with Community Organization Council Act B.E. 2551*. 3. Bangkok: Community Organizations Development Institute (Public Organization).
-
- _____. (2010b). *Progress Report on the establishment and Development of the Community Organization Council in Accordance with the 2008 Community Organization Council Act*. Bangkok: Community Organizations Development Institute (Public Organization).
- Getsuwan, Ruangvit. (2007). *Public Policy*. Bangkok: Bophit Printing.
- _____. (2008). *Policy Implementation*. Bangkok: Bophit Printing.
- Kangsanan, Kowit. (1992). *Basic Concept of Policy Analysis and Public Policy Design*. Bangkok: Research Center, National Institute of Development Administration.

- Laothamatas, Anek. (2010). *Community Democracy: Political Science for Community Organization Councils*. Bangkok: Community Organizations Development Institute (Public Organization).
- May, Peter J. (2003). "Policy Design and Implementation." Pp. 223-233 in *Handbook of Public Administration*, ed. Peters, B. Guy, and Jon Pierre. London: Sage.
- National Assembly of Tambon Community Organization Councils. (2010). *The First Strategic plan to drive Community Organization Councils (2010-2012)*. (Mimeographed).
- National Assembly of Tambon Community Organization Councils. (2012). "Proposal for Community Organization Council Act B.E. 2551 Amendment." in *Meeting Document for National Meeting of Tambon Community Organization Councils No. 1/ 2012*. (Mimeographed).
- Piumsomboon, Purachai. (1993). *Evaluation Research : Principles and Processes*. 2. Bangkok: Sahai Block & Printing.
- Schneider, Anne & Helen Ingram. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Schneider, Anne & Mara Sidney. (2009). "What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory?." *The Policy Studies Journal*. 37 (1): 103-119.
- Sittiwattananon, Anan. (2013). "*Community Organization Council Act B.E. 2551 Implementation : Case Study in Bangkok Area*". Master's thesis, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration.
- Thamrongthanyawong, Sombat. (2009). *Public Policy : concepts, analysis and processes*. 20. Bangkok: Sematham Press.
- Vinijaiyapak, Nattha. (2011). *Public Policy : Interdisciplinary Approach in Study*. Bangkok: Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration.
- Yavaprabhas, Supachai. (1995). *Public Policy*. 2. Bangkok: Chulalongkorn University.

ระบบการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้¹

ประเทือง ม่วงอ่อน*

อัชกรณ วังศรีปรีดี**

บทคัดย่อ

รายงานการวิจัย เรื่อง “ระบบการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต. (2) ระบบการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย และ (3) ปัญหาในการแก้ไขและป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต.

ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากเอกสารสำนวนคดีเรื่องที่เกิดคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดและเรื่องกล่าวหาที่อยู่ระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริงของ ป.ป.ช. และสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญรวมจำนวนทั้งสิ้น 63 คน ผลการวิจัย พบว่า

1) รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต. โดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับการจ้าง และการจัดสอบบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล

2) ระบบการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยมีลักษณะสำคัญ คือ (2.1) องค์กรตรวจสอบโดยส่วนใหญ่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นองค์กรหลักในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (2.2) องค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบบางองค์กรถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็น “เครื่องมือ” สร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล โดยเฉพาะรัฐบาลที่มาจาก การปฏิวัติรัฐประหารแล้วพยายามรณรงค์ “ระบบคุณธรรม” และ “ความเป็นคนดี” ของรัฐบาลและชนชั้นนำของประเทศ

* คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี อีเมลล์: na_chula@hotmail.com

** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) อีเมลล์: achakorn@gmail.com

3) ปัญหาในการแก้ไขและป้องกันปรามการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต. ที่สำคัญเกิดจากระบบการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มากเกินไป

คำสำคัญ : ระบบการตรวจสอบ, การทุจริตคอร์รัปชัน, องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)