

ประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วม

สรุปสาระสำคัญจากรายงานผลการศึกษา ปี พ.ศ. ๒๕๖๒/๒๕๖๓
ของคณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมฯ วุฒิสภา





ไฟล์ PDF หนังสือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

สรุปสาระสำคัญจากรายงานผลการศึกษา ปี พ.ศ. ๒๕๖๒/๒๕๖๓
ของคณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมฯ
วุฒิสภา

เรียบเรียง : นพ.พลเดช ปิ่นประทีป

รูปเล่ม : ปาลิต วรพงศ์พิบูลย์

สนับสนุนการจัดพิมพ์โดย : สถาบันพัฒนาประชาสังคม (CSDI)

โทรศัพท์ : 02-195-2191, www.CSDI.or.th

ปีที่พิมพ์ : สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

บทนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการพัฒนาการเมือง

คณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน มีมุมมองต่อบทบาทของประชาชนในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกอบด้วยประชาธิปไตยใน ๓ ระดับ ที่ต้องให้น้ำหนักความสำคัญอย่างสมดุล ได้แก่

- ๑) ประชาธิปไตยทางตรงในระดับชุมชนฐานล่าง หรือที่เรียกว่า ประชาธิปไตยชุมชน
- ๒) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อันหมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ
- ๓) ประชาธิปไตยระบบตัวแทน คือ การเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจรัฐ

ในการพิจารณาศึกษาในปีที่ ๑ คณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมมุ่งทำการรวบรวมข้อมูล องค์ความรู้ และสำรวจสถานการณ์ของงานส่งเสริมสนับสนุนประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อให้เห็นสถานการณ์และแนวโน้มในภาพรวม ดังที่ปรากฏในรายงาน ๖ เรื่อง ในหนังสือ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ฉบับนี้

ในรายงานเรื่องที่ ๑ เป็นการสำรวจสถานการณ์และแนวโน้มของประชาธิปไตยทางตรงที่ระดับฐานล่าง ผ่านขบวนการองค์กรชุมชนที่หลากหลายทั่วประเทศ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ส่วนรายงานเรื่องที่ ๒ ๓ และ ๔ เป็นการศึกษาตัวอย่างรูปธรรมของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ผ่านกรณีของสภาประชาสังคมไทย เครือข่ายสภาเด็กและเยาวชน และพัฒนาการของเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด ตามลำดับ

สำหรับรายงานเรื่องที่ ๕ และ ๖ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับร่างกฎหมายส่งเสริมภาคประชาสังคมและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน รวม ๔ ฉบับ อันถูก

ระบุไว้ในแผนปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ด้านสังคม ด้านกฎหมาย ด้าน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านพลังงาน

ส่วนแผนการดำเนินงานพิจารณาศึกษาในปีที่ ๒ คณะอนุกรรมการการการมี
ส่วนร่วมฯ มุ่งเน้นการสำรวจคุณภาพของงานสนับสนุนการมีส่วนร่วมของ
หน่วยงานรัฐและกิจกรรมความเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในสถานการณ์จริง
จากภาคสนาม

อย่างไรก็ตาม รายงานผลการพิจารณาศึกษาทั้ง ๖ ฉบับนี้ อยู่ในระหว่างรอ
การพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วม รวมทั้งการ
ให้ความเห็นเพิ่มเติมจากที่ประชุมวุฒิสภาอันเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการ
ปฏิบัติงาน ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาที่ค่อนข้างมากจนอาจทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์
ได้อย่างเท่าทันต่อสถานการณ์

อนึ่ง หนังสือประชาธิปไตยฉบับนี้มีส่วนร่วมฉบับนี้ เป็นเพียงสรุป
สาระสำคัญจากการศึกษา ท่านที่สนใจสามารถค้นหารายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก
E-book ที่เป็นรายงานฉบับเต็ม ทาง Website ของสถาบันพัฒนาประชาสังคม
www.CSDI.or.th รวมทั้งสามารถให้ความเห็นเสนอแนะเพื่อความสมบูรณ์ใน
เนื้อหาสาระและมุมมองที่เป็นประโยชน์ จักเป็นพระคุณอย่างยิ่ง

นายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป

ประธานอนุกรรมการการการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมฯ วุฒิสภา

สารบัญ

| | หน้า |
|---|------|
| บทนำ | ค |
| รายงานฉบับที่ ๑ เรื่อง องค์กรชุมชน : ความเข้มแข็งของระบบประชาธิปไตย ทางตรงในระดับฐานราก | ๑ |
| รายงานฉบับที่ ๒ เรื่อง กลไกการมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศ : กรณีสภาประชาสังคมไทย | ๑๔ |
| รายงานฉบับที่ ๓ เรื่อง วัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม : กรณีเครือข่ายสภาเด็กและเยาวชน | ๒๑ |
| รายงานฉบับที่ ๔ เรื่อง ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของประชาสังคมระดับ จังหวัด | ๓๑ |
| รายงานฉบับที่ ๕ เรื่อง ภาคประชาสังคมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศ : กรณี (ร่าง) พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. | ๓๙ |
| รายงานฉบับที่ ๖ เรื่อง กฎหมายการมีส่วนร่วมที่ค้างอยู่ในกระบวนการ ทางนิติบัญญัติ กรณีร่าง พ.ร.บ. สามฉบับ | ๕๐ |
| บทส่งท้าย แผนการดำเนินการพิจารณาศึกษา ในปี ที่ ๒ | ๕๖ |

รายงานฉบับที่ ๑

เรื่อง องค์กรชุมชน : ความเข้มแข็งของระบบประชาธิปไตย ทางตรงในระดับฐานราก

คณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน มีมุมมองต่อบทบาทของประชาชนในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกอบด้วย ๓ ระดับที่มีความสำคัญอย่างสมดุล ได้แก่

- ๑) ประชาธิปไตยทางตรงในระดับชุมชนฐานล่าง หรือที่เรียกว่า ประชาธิปไตยชุมชน
- ๒) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อันหมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ
- ๓) ประชาธิปไตยระบบตัวแทน คือ การเลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจอรัฐ

การศึกษานี้มุ่งพิจารณาเฉพาะในส่วนของประชาธิปไตยชุมชนอันเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรง ที่มีความเคลื่อนไหวอย่างเป็นพลวัตรและมีพัฒนาการอยู่ตลอดเวลา

วัตถุประสงค์ เพื่อสำรวจรวบรวมข้อมูลจำนวนองค์กรชุมชน ๒๔ ประเภท ประเมินภาพรวมของสถานการณ์กระบวนการประชาธิปไตยชุมชนในระดับฐานล่างของสังคมไทยทั่วประเทศ ศึกษาข้อมูลระดับคุณภาพขององค์กรชุมชน ๑๒ ประเภท ที่ได้รับการประเมินอย่างเป็นระบบ เพื่อเปรียบเทียบระดับพัฒนาการและความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนในฐานะหน่วยย่อยของระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ฐานล่าง

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงผสมผสาน (Mixed Method) โดยทบทวนเอกสารวิชาการและหนังสือรายงานประจำปีของหน่วยงานแม่ข่าย รวมทั้งหน่วยงานและสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้อง รวบรวมข้อมูลจำนวนองค์กรชุมชนจากระบบฐานข้อมูลขององค์กรแม่ข่าย ๑๔ แห่ง จำนวน ๒๔ ประเภท รวมทั้ง

ศึกษารายงานผลการประเมินคุณภาพองค์กรชุมชนในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖/๒๕๕๗ และ พ.ศ. ๒๕๖๑/๒๕๖๒ เฉพาะส่วนที่มีการดำเนินการจริงอย่างเป็นระบบและเป็นวิทยาศาสตร์จากหน่วยงานแม่ข่ายหลักระดับชาติ ๑๐ แห่ง จำนวน ๑๒ ประเภท

ผลการศึกษา พบว่า

๑. สถานการณ์องค์กรชุมชนในเชิงปริมาณ

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐/๒๕๖๑ มีองค์กรชุมชน รวม ๒๖๖,๑๕๕ องค์กร ซึ่งเพิ่มมากขึ้นจากเดิม ๒๕๐,๕๓๖ องค์กร ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖/๒๕๕๗

ประเภทขององค์กรชุมชนที่มีจำนวนมากที่สุด (ปี พ.ศ. ๒๕๖๐/๒๕๖๑) ได้แก่

- วิสาหกิจชุมชน ๗๘,๗๒๕ องค์กร (กรม พช.)
- กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ๗๘,๔๘๕ องค์กร (สทบ.)
- กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ๒๕,๙๓๖ องค์กร (กรม พช.)
- กลุ่มผู้ผลิตสินค้า OTOP ๑๙,๕๖๐ องค์กร (กรม พช.)
- ป่าชุมชน ๑๐,๓๘๒ องค์กร (กรมป่าไม้)

อัตราการความหนาแน่นของจำนวนองค์กรชุมชน (อชช.) ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในแต่ละจังหวัด เป็นตัวชี้วัดที่บ่งบอกกระแสความสนใจและความเคลื่อนไหวในการจัดการปัญหาด้วยตนเองของชุมชนในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งอาจใช้เป็นเครื่องมือวัดระดับความแข็งแกร่งของประชาธิปไตยชุมชนหรือประชาธิปไตยทางตรงในระดับฐานล่างได้ในระดับหนึ่ง

ในภาพรวมทั่วประเทศ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐/๒๕๖๑ มีจำนวนองค์กรชุมชน (อชช.) เฉลี่ย ๓,๗๓๙ องค์กรชุมชน/ ๑ จังหวัด หรือ ๓๒๘ องค์กรชุมชน/อำเภอ

จังหวัดที่มีความหนาแน่นขององค์กรชุมชน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อชช./อปท.) ในจำนวนที่สูงมาก ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (๕๖.๕๒) ร้อยเอ็ด (๕๕.๘๔) อำนาจเจริญ (๕๔.๙๘) หนองบัวลำภู (๕๑.๕๗) และมหาสารคาม (๕๔.๓๑)

ตาราง แสดงข้อมูลจำนวนองค์กรชุมชนทั่วประเทศ ๒๔ ประเภท ซึ่งสะท้อนระบบ
ประชาธิปไตยทางตรงในระดับชุมชนของสังคมไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ และ พ.ศ. ๒๕๖๑

| ลำดับ | ประเภทขององค์กรชุมชน | หน่วยงานแม่ข่าย/องค์กรที่รับผิดชอบ | ปี ๒๕๕๖/ ๒๕๕๗ (องค์กร) | ปี ๒๕๖๐/ ๒๕๖๑ (องค์กร) |
|-------|--|---|------------------------------|------------------------------|
| ๑ | องค์กรสาธารณประโยชน์ | กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ | ๓,๘๔๔ | ๕,๕๘๖ |
| ๒ | องค์กรสวัสดิการชุมชน | กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ | ๑,๒๒๖ | ๑๐๓ |
| ๓ | วิสาหกิจชุมชน | กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | ๗๓,๔๘๒ | ๗๘,๗๒๕ |
| ๔ | กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง | สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) สำนักนายกรัฐมนตรี | ๗๙,๒๕๕ | ๗๘,๔๘๕ |
| ๕ | ป่าชุมชน | กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | ๘,๒๕๖ | ๑๐,๓๘๒ |
| ๖ | ศูนย์อินเทอร์เน็ตชุมชน (USO NET) | สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) | ๔๑๙ | ๒,๖๒๑ |
| ๗ | เครือข่ายชุมชนลูกโลกสีเขียว | สถาบันลูกโลกสีเขียว บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) | ๑๑๕ | ๑๔๑ |
| ๘ | สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน | กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย | ๔๗๘ | ๙๔๔ |
| ๙ | หมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง | กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย | ๓๘,๐๒๓ | ๘,๗๘๐ |
| ๑๐ | ศูนย์เรียนรู้และขับเคลื่อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง | กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย | ๗๓๖ | ๑,๓๕๓ |
| ๑๑ | กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต | กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย | ๙,๒๗๕ | ๒๕,๙๓๖ |

| ลำดับ | ประเภทขององค์กร ชุมชน | หน่วยงานแม่ข่าย/องค์กร ที่รับผิดชอบ | ปี ๒๕๕๖/ ๒๕๕๗ (องค์กร) | ปี ๒๕๖๐/ ๒๕๖๑ (องค์กร) |
|-------|---|---|------------------------------|------------------------------|
| ๑๒ | กลุ่มผู้ผลิตสินค้า OTOP (๕ ดาว) | กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย | ๑๐,๐๙๐ | ๑๙,๕๖๐ |
| ๑๓ | กองทุนหลักประกัน สุขภาพตำบล | สำนักงานหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ (สปสช.) | ๗,๗๕๑ | ๗,๗๖๖ |
| ๑๔ | ตำบลจัดการตนเอง | สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) | ๓,๔๙๐ | ๓,๔๙๐ |
| ๑๕ | สภาองค์กรชุมชน | สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) | ๔,๑๙๔ | ๗,๗๘๒ |
| ๑๖ | กองทุนสวัสดิการชุมชน | สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) | ๕,๘๘๗ | ๖,๐๐๗ |
| ๑๗ | สหกรณ์เครดิตยูเนียน | ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียน แห่งประเทศไทย จำกัด | ๑,๒๘๕ | ๑,๑๘๑ |
| ๑๘ | ชุมชนเศรษฐกิจพอเพียง | ธนาคารการเกษตรเพื่อสหกรณ์ การเกษตร (ธ.ก.ส.) | ๒๙๑ | ๓,๐๐๑ |
| ๑๙ | สถาบันการเงินชุมชน | ธนาคารการเกษตรเพื่อสหกรณ์ การเกษตร (ธ.ก.ส.) | ๑,๐๘๓ | ๔๘๔ |
| ๒๐ | ตำบลสุขภาพะ | สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ สร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) | ๑,๒๐๑ | ๒,๓๘๘ |
| ๒๑ | กองทุนพัฒนาชุมชนรอบ โรงไฟฟ้า | สำนักงานคณะกรรมการกำกับ กิจการพลังงาน (สกพ.) | ๑๕๕ | ๔๐๙ |
| ๒๒ | กลไกคณะกรรมการ พัฒนาคุณภาพชีวิต ระดับอำเภอ (พชอ.) | กระทรวงสาธารณสุข, กระทรวงมหาดไทย, กระทรวง การพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์, กระทรวงศึกษาธิการ | - | ๘๗๘ |
| ๒๓ | เครือข่ายสภาเด็กและ เยาวชนระดับจังหวัด | กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) | - | ๗๗ |
| ๒๔ | กลไกศูนย์ประสานภาคี การพัฒนาจังหวัด (ศปจ.) | สำนักงานโครงการจิตอาสา ประชาธิรัฐเพื่อสังคมสุขภาพะ (สอปร.) | - | ๗๖ |
| | | รวม (องค์กร) | ๒๕๐,๕๓๖ | ๒๖๖,๑๕๕ |

[๔] ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

๒. สถานการณ์องค์กรชุมชนในเชิงคุณภาพ

องค์กรชุมชนในระดับหมู่บ้าน ๖ ประเภท จำนวนรวม ๒๓๒,๖๘๔ อชช. (องค์กรชุมชน) ซึ่งได้รับการประเมินคุณภาพรวม ๒๒๑,๘๖๘ อชช. พบว่ามีระดับคุณภาพเข้มแข็ง ร้อยละ ๓๑.๑๕ ระดับปานกลาง ร้อยละ ๓๙.๘๗ และระดับความเข้มแข็งน้อย ร้อยละ ๒๐.๗๐

องค์กรชุมชนประเภทกลุ่มผู้ผลิตสินค้า OTOP มีความเข้มแข็งสูง (ร้อยละ ๖๐.๑๒) รองลงไปคือ กลุ่มอมทรัพย์เพื่อการผลิต (ร้อยละ ๔๖.๒๒)

องค์กรชุมชนในระดับตำบล ๓ ประเภท จำนวนรวม ๑๕,๖๘๙ อชช. ซึ่งได้รับการประเมินคุณภาพรวม ๖,๔๗๒ อชช. พบว่ามีระดับคุณภาพเข้มแข็ง ร้อยละ ๕๖.๐๕, ระดับปานกลาง ร้อยละ ๒๘.๓๖ และระดับความเข้มแข็งน้อย ร้อยละ ๑๕.๕๗

องค์กรชุมชนในระดับอำเภอ-จังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกลไกกลางสำหรับการประสานงาน สนับสนุนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และเป็นจุดเชื่อมกันหน่วยงานรัฐในระดับโครงสร้างส่วนบน

องค์กรระดับอำเภอ-จังหวัด มี ๓ ประเภท รวม ๑,๐๓๑ องค์กร ได้รับการประเมินคุณภาพ ๑,๐๒๒ องค์กร ซึ่งพบว่า ส่วนใหญ่มีระดับความเข้มแข็งปานกลาง คือ ร้อยละ ๖๑.๒๕

**ตาราง แสดงระดับความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนในระดับหมู่บ้าน
จำนวน ๖ ประเภท ที่มีรับการประเมินคุณภาพอย่างเป็นระบบ
จากองค์กรแม่ข่าย/องค์กรที่รับผิดชอบ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๒**

Page ๓ จาก 9 หน้า 2555, 2556, 2558, 2559

| ประเภทขององค์กรชุมชน | หน่วยงานแม่ข่าย/องค์กรที่รับผิดชอบ | ผลการประเมินเชิงคุณภาพปี 2560-62 | | | | | | หมายเหตุ | | |
|-------------------------------|--|----------------------------------|-----------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--|
| | | จำนวนทั้งหมด | จำนวนที่ประเมิน | คุณภาพระดับ 1 | ร้อยละ | คุณภาพระดับ 2 | ร้อยละ | | คุณภาพระดับ 3 | ร้อยละ |
| ระดับหมู่บ้าน | | | | | | | | | | |
| 1 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง | สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทท.) สำนักงานบุรีรัมย์ | 79,598 | 78,485 | 23,093 | 29.42 | 35,057 | 44.67 | 20,335 | 25.91 | ระดับ 1 = A ระดับ 2 = B ระดับ 3 = C-D |
| 2 ป่าชุมชน | กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | 10,382 | 10,382 | 3,520 | 33.90 | 4,966 | 47.83 | 1,896 | 18.26 | ระดับ 1 = พัฒนามาก ระดับ 2 = พัฒปานกลาง ระดับ 3 = พัฒนาต่ำ |
| 3 กลุ่มผู้ผลิตสินค้า OTOP | กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย | 19,560 | 19,560 | 11,759 | 60.12 | 5,252 | 26.85 | 2,549 | 13.03 | ระดับ 1 = 4ดาว+5ดาว ระดับ 2 = 3ดาว ระดับ 3 = 1ดาว+2ดาว |
| 4 สภาท้องชุมชน | กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | 88,428 | 78,725 | 18,692 | 23.74 | 32,106 | 40.78 | 9,690 | 12.31 | ระดับ 1 = ระดับดี ระดับ 2 = ระดับปานกลาง ระดับ 3 = ระดับปรับปรุง |
| 5 หมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง | กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย | 8,780 | 8,780 | 81 | 0.92 | 1,524 | 17.36 | 7,101 | 80.88 | ระดับ 1 = ไม่มี ศีรษะ ระดับ 2 = อยู่ดี ใกล้เคียง ระดับ 3 = พออยู่ พอกิน |
| 6 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต | กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย | 25,936 | 25,936 | 11,988 | 46.22 | 9,556 | 36.84 | 4,367 | 16.84 | ระดับ 1 = กลุ่มที่มีผลงานดี ระดับ 2 = กลุ่มที่มีผลงานพอใช้ ระดับ 3 = กลุ่มที่มีผลงานต้องปรับปรุงและพัฒนา |
| รวม | | 232,684 | 221,868 | 69,133 | 31.16 | 88,461 | 39.87 | 45,938 | 20.71 | |

ตาราง แสดงระดับความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนระดับตำบล จำนวน ๓ ประเภท
 ที่มีการประเมินคุณภาพอย่างเป็นระบบจากองค์กรแม่ข่าย/องค์กรที่รับผิดชอบ
 ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๒

Figure ๓. Survey Results 2563, CSM

| ประเภทของชุมชน | หน่วยงานแม่ข่าย/องค์กรที่รับผิดชอบ | จำนวนทั้งหมด | จำนวนที่ประเมิน | ผลการประเมินเชิงคุณภาพปี 2560-62 | | | | | | หมายเหตุ |
|-----------------------------------|--|---------------|-----------------|----------------------------------|--------------|----------------|--------------|----------------|---|---|
| | | | | คุณภาพ ระดับ 1 | ร้อยละ | คุณภาพ ระดับ 2 | ร้อยละ | คุณภาพ ระดับ 3 | ร้อยละ | |
| ระดับตำบล | | | | | | | | | | |
| 7 เครือข่ายชุมชน สุกโลกสีเขียว | สถาบันสุกโลกสีเขียว บริษัท บตท. จำกัด (มหาชน) | 141 | 141 | 100.00 | - | - | - | - | - | - ระดับ 1 = คัดเลือกจากประชุมชนทั่วประเทศ |
| 8 สภาองค์กรชุมชน | สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) | 7,782 | 1,697 | 13.49 | 602 | 35.47 | 866 | 51.03 | ระดับ 1 = A ระดับ 2 = B ระดับ 3 = C | |
| 9 กองทุนหลักประกันสุขภาพ ตำบล | สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สสสช.) | 7,766 | 4,634 | 70.31 | 1,234 | 26.63 | 142 | 3.06 | ระดับ 1 = A+/A ระดับ 2 = B ระดับ 3 = C | |
| รวม | | 15,689 | 6,472 | 3,628 | 1,836 | 28.37 | 1,008 | 15.57 | | |

ตาราง แสดงระดับความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนระดับอำเภอ-จังหวัด จำนวน ๓ ประเภท
 ที่มีรับการประเมินคุณภาพอย่างเป็นระบบจากองค์กรแม่ข่าย/องค์กรที่รับผิดชอบ
 ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๒

ข้อมูล ณ วันที่ 9 ธันวาคม 2562, CS01

| ประเภทขององค์กรชุมชน ระดับอำเภอ/จังหวัด | หน่วยงานแม่ข่าย/องค์กรที่รับผิดชอบ | ผลการประเมินเชิงคุณภาพปี 2560-62 | | | | | | หมายเหตุ | |
|---|--|----------------------------------|-----------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------|---|--------------|
| | | จำนวนทั้งหมด | จำนวนที่ประเมิน | คุณภาพระดับ 1 ร้อยละ | คุณภาพระดับ 2 ร้อยละ | คุณภาพระดับ 3 ร้อยละ | รวม | | |
| 10 กลไกคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ | กระทรวงสาธารณสุข, กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์, กระทรวงศึกษาธิการ | 878 | 878 | - | 582 | 66.29 | 296 | 33.71 ข้อมูลปี 2562 ระดับ 1 = ไม่มี ระดับ 2 = กลุ่มที่ดำเนินการประเมิน ระดับ 3 = กลุ่มที่ไม่ดำเนินการประเมิน | |
| 11 เครือข่ายสมาชิกและเยาวชนระดับจังหวัด | กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ (พ.ม.) | 77 | 70 | 48 | 68.57 | 18 | 25.71 | 4 รายงานประเมินมาตรฐานสมาชิกและเยาวชน ในระดับจังหวัด ปี 2562 ระดับ 1 = A ระดับ 2 = B ระดับ 3 = C | |
| 12 กลไกศูนย์ประสานงานการพัฒนาจังหวัด (ศปจ.) | สำนักงานโครงการจิตอาสารัฐเพื่อ สังคมสุขภาวะ (สอ.ปจ.) | 76 | 74 | 32 | 43.24 | 26 | 35.14 | 16 ข้อมูลปี 2562 ระดับ 1 = A ระดับ 2 = B ระดับ 3 = C | |
| | รวม | 1,031 | 1,022 | 80 | 7.83 | 626 | 61.25 | 316 | 30.92 |

๓. วิเคราะห์

การพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ภารกิจในการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป้าหมายปลายทางอยู่ที่การเสริมสร้างวัฒนธรรมการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้เป็นระบอบการเมืองการปกครองที่มีคุณภาพ คุณธรรม

ปัจจัยสำคัญอยู่ที่คุณภาพของประชาชนพลเมือง ส่วนคุณภาพของผู้แทนราษฎรล้วนเป็นภาพสะท้อนจากคุณภาพของประชาชนพลเมืองผู้ที่เขาเลือก (Voter) ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา สังคมมักกล่าวหาผู้แทนราษฎรว่าไม่มีความรับผิดชอบ ไม่มีความซื่อสัตย์ซื่อตรง ไม่มีวุฒิภาวะ ฯลฯ โดยลืมไปว่า “ใครเล่าเป็นคนเลือกพวกเขาเหล่านั้นให้เข้าไปทำหน้าที่แทน” ดังนั้นจึงถึงเวลาที่จะต้องหันกลับมาตั้งคำถามว่า คุณภาพหรือคุณลักษณะของประชาชนผู้เป็นคนใช้สิทธิ์ลงคะแนนแบบไหน จึงจะทำให้ผู้แทนราษฎร (สส.) ที่มีคุณภาพตามที่สังคมอยากเห็น

วัฒนธรรมการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ ปัจจัยสำคัญที่สุด ประการหนึ่งอยู่ที่การมีประชาธิปไตยชุมชนในระดับฐานล่างที่แผ่กว้างที่สุด และมีคุณภาพเข้มแข็งที่สุด ซึ่งการส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตยทางตรงหรือกระบวนการชุมชนเข้มแข็งต้องเป็นมาตรการหลักที่ทุกหน่วยงาน ทุกระดับภาคี จะต้องสานพลังทำงานร่วมกันให้มีประสิทธิภาพประจักษ์ การรวมพลัง “แสงเลเซอร์”

ผลจากกระบวนการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งขององค์กรภาคี ในรอบ ๔๐ ปีที่ผ่านมา ปัจจุบัน ในด้านปริมาณ มีจำนวนองค์กรชุมชน ๒๔ ประเภท ๒๖๖,๑๕๕ องค์กร ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่ค่อนข้างมากและหลากหลายอย่างเพียงพอในปัจจุบัน แต่สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่าจำนวนองค์กรชุมชน คือ **การพัฒนาศักยภาพขององค์กรชุมชนที่มีอยู่เหล่านี้ทั้งหมดให้มีความเข้มแข็งในเชิงคุณภาพ** โดยผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการฝึกฝนทักษะการบริหารจัดการองค์กรอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ในระยะเวลาที่ไม่เร่งรัดจนเกินไป

ความเข้มแข็งในเชิงคุณภาพขององค์กรชุมชน

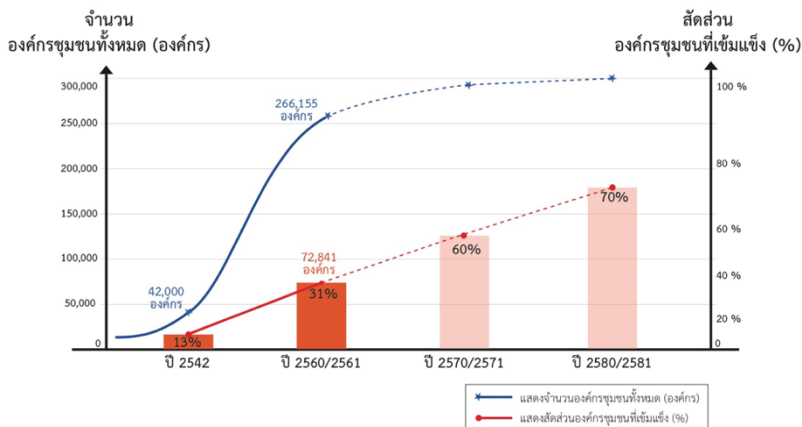
ตามมติของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๖ เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗ องค์กรภาคี ๓๓ หน่วยงาน ได้มีประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันว่า “ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๗) จะรวมพลังการพัฒนาศักยภาพขององค์กรชุมชนในส่วนของตนให้มีความเข้มแข็งในเชิงคุณภาพ อย่างน้อยร้อยละ ๖๐”

จากงานวิจัยเชิงสำรวจของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งทำการประเมินความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน จากฐานข้อมูลองค์กรชุมชน ๔๒,๐๐๐ องค์กร พบว่าจำนวนองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งในเชิงคุณภาพมีเพียงแค่ร้อยละ ๑๓ เท่านั้น

ในขณะที่ข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๖๐/๒๕๖๑ ในรายงานฉบับนี้ พบว่าจากจำนวนองค์กรชุมชนทั้งสิ้น ๒๔๙,๔๐๔ องค์กร มีสัดส่วนองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง ร้อยละ ๓๑.๗๖ ทำให้มองเห็นสถานการณ์แนวโน้มที่พัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นตามลำดับเวลา

ดังนั้น สิ่งที่ต้องการคือการเร่งการพัฒนาศักยภาพองค์กรชุมชนที่มีอยู่อย่างจริงจัง เพื่อให้ทันกับสถานการณ์ปัญหาของบ้านเมืองและการพัฒนาประเทศในยุคปัจจุบัน

๔. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย



บูรณาการชุมชนเข้มแข็งระดับตำบล

เป้าหมายการทำงานของเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นและประชาสังคมในทุกจังหวัด คือการทำทุกวิถีทางเพื่อให้องค์กรชุมชนในพื้นที่ตำบลของตน ทุกประเภททุกองค์กร มีพัฒนาการให้เกิดความเข้มแข็งในเชิงคุณภาพกันโดยถ้วนหน้า ภายในระยะเวลาที่รวดเร็วขึ้น เช่น อาจตั้งเป้าหมายว่า ร้อยละ ๖๐ ขององค์กรชุมชนในตำบลมีความเข้มแข็ง ภายในระยะเวลา ๕ ปี และเร่งดำเนินการให้บรรลุผลตามนั้น เป็นต้น

กลไกบูรณาการชุมชนเข้มแข็งระดับอำเภอ-จังหวัด

องค์กรชุมชนในระดับอำเภอ-จังหวัด โดยเฉพาะในส่วนที่มีความเข้มแข็งเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว อันได้แก่ กลไกคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พชอ.) เครือข่ายสภาเด็กและเยาวชนระดับจังหวัด ควรมีแผนงานโครงการในการสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและขับเคลื่อนองค์กรชุมชนเข้มแข็งในลักษณะเชิง

รุกติดต่อกันอย่างต่อเนื่อง อย่างน้อย ๕ ปี เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์กรชุมชนทุกประเภท ทุกระดับที่มีอยู่ในพื้นที่อำเภอและจังหวัดของตน จะมีความเข้มแข็งในเชิงคุณภาพไม่น้อยกว่าร้อยละ ๖๐ ตามเป้าหมาย

กลไกในระดับชาติที่มีภารกิจสนับสนุนชุมชนเข้มแข็งทั่วประเทศ

เนื่องจากชุมชนเข้มแข็งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่แทรกอยู่ในแผนแม่บทการปฏิรูปประเทศเกือบทุกแผน รวมทั้งยุทธศาสตร์ชาติที่มีเป้าหมายสร้างความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ทั้ง ๖ ด้าน ต่างก็เล็งเห็นบทบาทและความสำคัญขององค์กรชุมชนเข้มแข็ง

จึงมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานระดับชาติที่เป็นแม่ข่ายชุมชนเข้มแข็งทุกประเภท ควรบรรจุแผนงานโครงการประจำและจัดหางบประมาณสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพองค์กรชุมชนเข้มแข็งในส่วนที่ตนรับผิดชอบอย่างต่อเนื่องและหวังผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งจัดให้มีมาตรการเสริมด้วยการยกย่อง เชิดชูเกียรติ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้องค์กรชุมชนในเครือข่ายของตนทุกประเภท ทุกองค์กร มีความเข้มแข็งในเชิงคุณภาพอย่างน้อยร้อยละ ๖๐ ตามเป้าหมาย

ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล

ในมิติของการพัฒนาประเทศและการพัฒนาพื้นที่ องค์กรชุมชนเข้มแข็งเป็นทั้งเป้าหมายปลายทางและเป็นกลไกขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของสหประชาชาติและ SDG's

ในมิติของการพัฒนาประชาธิปไตย องค์กรชุมชนเข้มแข็งและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เป็นทั้งแนวทางและเป้าหมายการพัฒนาระบอบและวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่มีคุณภาพและคุณธรรม

ดังนั้น รัฐบาลจึงควรมีนโยบายส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมประชาธิปไตยชุมชนและการพัฒนาศักยภาพองค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็งเพื่อเป็นฐานรากของการพัฒนาประเทศและพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง แต่ในขณะเดียวกัน

รัฐบาลควรต้องระมัดระวังนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการชุมชนเข้มแข็งด้วย อาทิ นโยบายประชานิยมที่พร่ำเพรื่อ หรือการให้ความช่วยเหลือแบบประชาสงเคราะห์ที่ลดทอนศักดิ์ศรีและการพึ่งพาตนเอง รวมทั้งนโยบายการก่อสร้างโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมชุมชน ฯลฯ

ข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รัฐสภาในฐานะที่เป็นกลไกด้านนิติบัญญัติและองค์กรอิสระในฐานะที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการเข้าสู่อำนาจและการใช้อำนาจของนักการเมืองและพรรคการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน *ควรตระหนักว่า ประชาธิปไตยของประเทศ มิได้มีแต่ประชาธิปไตยของนักการเมืองระบบตัวแทนเท่านั้น ควรคำนึงถึงความสำคัญและบทบาทขององค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบการเมืองใหญ่ของประเทศ*

ดังนั้น การพิจารณาออกกฎหมายแต่ละฉบับ ควรจะเพิ่มมิติผลกระทบทางบวกต่อกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องระมัดระวังมิติที่เป็นผลกระทบทางลบให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ส่วนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับกติกานักการเมือง ควรส่งเสริมสนับสนุนองค์กรชุมชนเข้มแข็งและประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยร่วมตามศักยภาพไปพร้อมกับภารกิจขององค์กร.

รายงานฉบับที่ ๒

เรื่อง กลไกการมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศ : กรณีศึกษาประชาสังคมไทย

ในกระแสการพัฒนาที่ยั่งยืน บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและกระบวนการมีส่วนร่วมในเชิงคุณภาพเป็นที่คาดหวังจากองค์การสหประชาชาติ และทุกประเทศทั่วโลก ตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ เป้าหมายที่ ๑๗ (SDG-17)

แต่ประเทศไทยในปัจจุบัน บทบาทของภาคประชาสังคมยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างเป็นกิจลักษณะ สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะยังขาดการจัดตั้งร่วมตัวเป็นกลุ่มก้อนและไม่มียุทธศาสตร์ตัวแทนที่ได้รับการยอมรับและสามารถติดต่อประสานงานกับกลุ่มสมาชิกได้ ซึ่งผิดจากองค์กรตัวแทนของภาคธุรกิจ เช่น สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรมและสมาคมธนาคาร หรือตัวแทนองค์กรวิชาชีพ เช่น สภานายความ แพทยสภา สภาวิศวกร ฯลฯ

วัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบสภาวิชาชีพและกลุ่มอาชีพที่เป็นต้นแบบ และจัดทำข้อเสนอแนะการจัดกลไกที่เหมาะสมสำหรับรองรับการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนอิสระ (NGO) และองค์กรภาคประชาสังคม (CSO)

ขอบเขตและวิธีการ ประกอบด้วยการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการจัดตั้ง แนวคิด ประวัติความเป็นมา วัตถุประสงค์ กลไก องค์ประกอบที่สำคัญ การบริหารจัดการ พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ระเบียบข้อบังคับ และบทเรียนที่ผ่านมาของสภาวิชาชีพและกลุ่มอาชีพที่สำคัญ โดยการทบทวนเอกสาร จำนวน ๑๔ องค์กร ที่เลือกตามความน่าสนใจและความละเอียดถี่ถ้วน อันได้แก่

- ๑) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
- ๒) สภาองค์กรชุมชน
- ๓) สภาการเกษตรกรแห่งชาติ
- ๔) สภาประชาสังคมชายแดนใต้

- ๕) สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
- ๖) สภายาบาล
- ๗) ครูสภา
- ๘) สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ
- ๙) สหพันธ์แรงงาน
- ๑๐) สภาผู้สูงอายุแห่งชาติ
- ๑๑) แพทยสภา
- ๑๒) สภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์
- ๑๓) สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ
- ๑๔) สมาคมสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค

จากนั้นจึงนำข้อมูลมาวิเคราะห์ สังเคราะห์และออกแบบของ “สภาประชาสังคมไทย” โดยผ่านกระบวนการประชุมระดมสมองและรับฟังความคิดเห็นจากเวทีเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นและประชาสังคม ๔ ภูมิภาค และจัดทำรายงานผลการศึกษา นำเสนอรูปแบบการจัดกลไกที่เหมาะสมสำหรับสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมที่สอดคล้องกับสถานการณ์การพัฒนาประเทศ

ผลการศึกษา พบว่า

๑. วิเคราะห์เปรียบเทียบองค์กรสภาวิชาชีพและกลุ่มอาชีพ

ตัวอย่าง

ด้านสถานภาพขององค์กร

กรณีศึกษาทั้ง ๑๔ องค์กร พบว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมี พ.ร.บ. หรือกฎหมายเฉพาะรองรับจำนวน ๙ องค์กร ได้แก่ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาองค์กรชุมชน สภาเกษตรกรแห่งชาติ สภาการพยาบาล ครูสภา แพทยสภา สภานายความ สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ และสภาสมาคมผู้สูงอายุแห่งชาติ ส่วนที่เหลือ ๕ องค์กร เป็นการจัดตั้งรวมตัวกันขึ้นมาเอง เป็นการใช้สิทธิภายใต้กฎหมาย

ทั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่ สภาประชาสังคมชายแดนใต้ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค และสมาพันธ์แรงงาน

ด้านความเป็นนิติบุคคลและการสนับสนุนจากภาครัฐ

ในกลุ่มองค์กรสภาหรือสมาคมประเภทที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมี พ.ร.บ. หรือกฎหมายเฉพาะรองรับ นอกจากจะมีสถานะเป็นองค์กรนิติบุคคลด้วยตนเองแล้วยังมักจะได้รับ การสนับสนุนในด้านนโยบาย การบริหารจัดการและงบประมาณดำเนินงานอย่างเป็นระบบต่อเนื่องและมีความมั่นคง ส่วนองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเองซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรภาคประชาสังคมนั้น มักจะไม่ได้รับการสนับสนุนใดๆจากภาครัฐเลย นอกจากนั้นยังมีความเสี่ยงที่จะถูกมองด้วยทัศนคติเชิงลบว่าเป็นคู่แข่งกับภาครัฐหรือเป็นองค์กรที่ต้องการเข้ามาตรวจสอบการทำงาน จึงทำให้เกิดช่องว่างระหว่างกัน นับเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการทำงานแบบ **"พันธมิตรร่วมพัฒนา"** หรือ สิ่งที่เรียกว่า **"ความเป็นประชา-รัฐ"**

ด้านลักษณะเฉพาะขององค์กร

องค์กรสภาหรือสมาคมที่มีลักษณะกึ่งหรือคาบเกี่ยวกับภาครัฐและภาคเอกชน แบบ **"พันธมิตร"** หรือ **"พันธมิตรผสม"** (Hybrid) เช่น สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาพันธ์แรงงาน และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย มักจะมีระบบการสนับสนุนทางการเงินที่มั่นคงสำหรับการดำเนินการตามภารกิจ ส่วนองค์กรสภาหรือสมาคมที่มีลักษณะเป็นภาคประชาสังคมแบบ **"พันธมิตรแท้"** (Pure Line) เช่น สภาประชาสังคมชายแดนใต้ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ และสมาคมสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค ซึ่งมักจะทำงานแบบอิสระและโดดเดี่ยว รวมทั้งมีภาระต้องพึ่งตนเองในด้านการเงินและการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก ทำให้องค์กรมีศักยภาพและการแสดงบทบาทที่ค่อนข้างจำกัด

ด้านการทำงานแบบ "ความร่วมมือ"

ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐในระดับชาติหรือรัฐบาลมีความประสงค์จะสรรหาตัวแทนขององค์กรภาคประชาสังคมให้เข้าร่วมเป็นกรรมการขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาในด้านต่างๆ ตามหลักการ "Collaboration" องค์กรสภาหรือสมาคมที่มี พ.ร.บ. เฉพาะรองรับ หรือส่วนที่เป็นองค์กรภาคประชาสังคมแบบ "พันททาง" (Hybrid) มักจะได้รับโอกาสมากกว่าและมาก่อนกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมแบบ "พันธุ์แท้" (Pure Line) เสมอ

ด้านความเป็นตัวแทนขององค์กรภาคพัฒนาพื้นที่

ในกรณีหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดหรือหน่วยงานระดับพื้นที่ มีความประสงค์จะสรรหาตัวแทนภาคประชาสังคมเข้าไปร่วมเป็นกรรมการขับเคลื่อนภารกิจพัฒนาแบบ Collaboration มักจะนึกถึงหน่วยงานสาขาขององค์กรสภาหรือสมาคมที่มี พ.ร.บ. เฉพาะรองรับ รวมทั้งองค์กรภาคประชาสังคมแบบ "พันททาง" อีกเช่นกัน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะองค์กรภาคประชาสังคมแบบสายพันธุ์แท้ ยังไม่แข็งแรงมากพอที่จะมีกลไกหรือสาขาที่เป็นตัวแทนอยู่ในระดับจังหวัดหรือพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง

๒. สังเคราะห์รูปแบบกลไกสนับสนุนการมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศ : สภาประชาสังคมไทย

แนวทางการออกแบบสภาประชาสังคมไทย

จากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างองค์กรสภาและสมาคมที่เป็นต้นแบบกรณีศึกษาทั้ง ๑๔ องค์กร เมื่อประกอบเข้ากับลักษณะธรรมชาติและคุณสมบัติเฉพาะขององค์กรภาคประชาสังคม (CSO) ในประเทศไทยในปัจจุบัน คณะทำงานวิจัยเสนอให้ดึงเอาจุดเด่นจากองค์กรต้นแบบที่หลากหลายเพื่อนำมาพิจารณาออกแบบใหม่ (Re-design) สำหรับสภาประชาสังคมไทย ประกอบด้วย

- (๑) ลักษณะ “ความเป็นอิสระ” จากจุดเด่นของสมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย
- (๒) ลักษณะ “พันธมิตรการพัฒนา” จากจุดเด่นของสภาประชาสังคมชายแดนใต้

- (๓) ลักษณะ “การเป็นนิติบุคคล” จากจุดเด่นของสมาคม อบจ. แห่งประเทศไทย
- (๔) ลักษณะ “การเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพ” จากจุดเด่นของสภาองค์กรชุมชน
- (๕) ลักษณะ “กระบวนการทางปัญญา” จากจุดเด่นของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ
- (๖) ลักษณะ “พึ่งตนเองได้” จากจุดเด่นของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

๓. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล เรื่องกลไกสนับสนุนการมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศ : สภาประชาสังคมไทย

๑) สภาประชาสังคมไทยเป็นกลไกและพื้นที่กลางขององค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งเกิดขึ้นจากความพยายามในการรวมตัวกันและจัดตั้งตนเองขึ้นมาในลักษณะ "Self-Organizing" เพื่อทำหน้าที่เป็นพื้นที่ประสานงานกลางและเป็นสถาบันตัวแทนของภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมที่หลากหลาย จากทุกประเด็นงานและพื้นที่ทุกจังหวัดของประเทศ

จึงควรที่รัฐบาลจะเห็นคุณค่าและมีนโยบายสนับสนุนบทบาทของกลไกลักษณะเช่นนี้ ในการเป็นส่วนร่วมการพัฒนาประเทศและชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืนตามแนวทาง SDG-17 แห่งสหประชาชาติ (Partnership for the Goals)

๒) ด้วยลักษณะที่สภาประชาสังคมไทย เป็นองค์กรที่เกิดจากการจัดตั้งกันขึ้นมาเองขององค์กรเครือข่ายภาคประชาสังคมที่หลากหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในด้านจุดยืน ความคิดเห็นและการแสดงออก ภาครัฐจึงไม่ควรคาดหวังในการสั่งการโดยใช้อำนาจ หากต้องใช้วิธีการปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และโน้มน้าวใจซึ่งกันและกัน ด้วยท่าทีของความเป็นประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)

ส่วนอีกด้านหนึ่ง ด้วยความเป็นสถาบันที่มีความเป็นอิสระเช่นนี้ รัฐบาลควรจะมีวิสัยทัศน์และมุมมองที่กว้างออกไปและจัดให้มีระบบส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการทำงานขององค์กรตัวแทนของภาคประชาสังคมเช่นนี้เป็นอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง ทั้งในด้านนโยบาย กลไก และทรัพยากร เปิดโอกาส

ให้กับกลุ่มองค์กรที่มีความเห็นต่างจากภาครัฐได้เข้ามามีบทบาทในการร่วมพัฒนาอย่างกว้างขวางมากขึ้น แทนที่จะจำกัดวงอยู่เฉพาะในกลุ่มขององค์กรภาคประชาสังคมที่รัฐจัดตั้งหรือองค์กรภาคประชาสังคมแบบ "พันทาง" (Hybrid) เท่านั้น

๓) อุปสรรคในการส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานสาธารณะขององค์กรภาคประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคมประการหนึ่งคือ ระบบระเบียบของทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณในระบบปกติของส่วนราชการยังไม่มี ความยืดหยุ่นเพียงพอสำหรับการทำงานกับภาคประชาชน อย่างไรก็ตามยังมี กองทุนที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก เป็นกองทุนที่มีทั้งกฎหมาย มีทั้งเงินกองทุน มีทั้งคณะกรรมการดูแล แต่ไม่สามารถสนับสนุนการทำงานของ ภาคประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะยังคงบริหารงานแบบระบบราชการ โดยสำนักงานที่มีชื่อองค์กรมหาชน แต่เป็นหน่วยงานราชการและไม่ได้มีสถานะ ความเป็นนิติบุคคลด้วยตนเอง ดังนั้น **จึงควรที่รัฐบาลจะได้ออกแบบองค์กรและ กลไกสนับสนุนให้มีความเหมาะสมและมีศักยภาพแท้จริง**

ข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา เรื่องกลไกสนับสนุนการมีส่วนร่วม พัฒนาประเทศ : สภาประชาสังคมไทย

๑) หากมองอย่างลึกซึ้ง และเชื่อมโยงจะสามารถเห็นได้ว่า “ประชาธิปไตย” “ธรรมาภิบาล” และ “ประชาสังคม” เป็นทั้ง “ร่าง” และ “เงา” ของกันและกัน กล่าวคือเราไม่สามารถที่จะพูดเรื่องใดเรื่องหนึ่งแบบโดดๆ โดยไม่มีอีก ๒ ส่วนที่เหลือได้เลย เพราะสังคมหรือองค์กรใดไม่อาจเป็น ประชาธิปไตยได้ ถ้าขาดธรรมาภิบาลและประชาสังคม เช่นเดียวกับสังคมหรือ องค์กรใดไม่สามารถมีธรรมาภิบาลได้เลย หากขาดความเป็นประชาธิปไตยและ การมีส่วนร่วมแบบประชาสังคม รวมทั้งองค์กรหรือสังคมใดเป็นสังคมที่เข้มแข็ง หรือประชาสังคมไม่ได้เลย ถ้าปราศจากประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล

จึงควรที่รัฐสภาจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล และประชาสังคม ร่วมไปด้วยกันในทุกขั้นตอนและทุกกระบวนการใน งานทางนิติบัญญัติ

๒) เนื่องจากกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีความเป็นพลวัตที่สูงขึ้นยุคโลกาภิวัตน์ กรอบแนวคิดของการออกกฎหมาย ควรปรับเปลี่ยนให้ทันต่อเหตุการณ์ จากเดิมที่เน้น "กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐในการบังคับใช้กับประชาชน" มาสู่การเป็นกฎหมายในเชิงส่งเสริมสนับสนุนที่ว่า "กฎหมายเป็นเครื่องมือของสังคมในการสนับสนุนการจัดการปัญหาด้วยตนเอง" ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและบทบาทของภาคประชาสังคมได้มากกว่า

จึงควรที่รัฐสภาจะได้ให้ความสำคัญต่อกระแสแนวคิดดังกล่าวในการพิจารณากฎหมายทุกฉบับอย่างรอบคอบรอบด้านและให้มีลักษณะที่ก้าวหน้าสร้างสรรค์ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมและการออกกฎหมายใหม่ๆ ซึ่งกลไกภาคประชาสังคมโดยเฉพาะสภาประชาสังคมไทย น่าจะเป็นกลไกที่ใช้สามารถมีส่วนร่วมและใช้ประโยชน์ได้.

รายงานฉบับที่ ๓

เรื่อง วัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม : กรณีเครือข่ายสภาเด็กและเยาวชน

การศึกษาแนวทางการพัฒนาเครือข่ายสภาเด็กและเยาวชนระดับอำเภอ เป็นภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา (๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒) เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานของเครือข่ายสภาเด็กและเยาวชนทั่วประเทศ ในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและการปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดี

มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลสถานการณ์และนโยบายแนวทางการขับเคลื่อนงานของเครือข่ายเด็กและเยาวชนระดับอำเภอทั่วประเทศ พัฒนาข้อเสนอแนะแนวทางสำหรับกิจกรรมโครงการส่งเสริมพลเมืองรุ่นใหม่ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

รายงานชิ้นนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) ทบทวนจากเอกสารทางราชการ วารสาร บทความ หนังสืออ้างอิงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาเด็กและเยาวชน ฐานข้อมูลของสภาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) กับกลุ่มเจ้าหน้าที่และผู้ที่มีความเกี่ยวข้องในการพัฒนาเด็กและเยาวชนของสำนักงานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดแห่งหนึ่ง (เพชรบูรณ์) แบ่งเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และประธานสภาเด็กและเยาวชนระดับจังหวัด ระดับอำเภอและระดับตำบล

ผลการศึกษา พบดังนี้

๑. จุดเริ่มของสภาเด็กและเยาวชน

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ รัฐบาล โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ผลักดันกฎหมายฉบับหนึ่งเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนออกมาเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะวางแนวคิดเชิงทิศทางและนโยบายในเรื่องสิทธิเด็ก (Child Right) และการปกป้องคุ้มครองเด็ก (Child Protection) เป็นสำคัญ จึงเน้นในเรื่องการส่งเสริมสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนได้รับการปกป้องคุ้มครอง และได้การพัฒนาในทุกมิติอย่างบูรณาการ

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ฉบับที่ ๒ โดยได้เพิ่มเติมเรื่องสภาเด็กและเยาวชนเข้าไปเป็นมาตรการและรูปแบบองค์กรอย่างหนึ่งในการส่งเสริมและพัฒนาเด็กและเยาวชน ซึ่งปัจจุบันได้กลายเป็นภารกิจหลักประการหนึ่งที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ที่ดำเนินการในระดับพื้นที่

การเลือกใช้รูปแบบของ “สภาเด็กและเยาวชน” โดยกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนตายตัวเช่นนี้ ด้านหนึ่งเป็นการเน้นบทบาทของเด็กและเยาวชนในลักษณะทำกิจกรรมเชิงรุก แต่อีกด้านหนึ่ง คำว่า “สภา” ได้สร้างการสื่อสารต่อสังคมให้มี “ภาพจำ” ที่เกี่ยวพันกับการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ตัวแทนในระดับใดระดับหนึ่ง ดังที่มีพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองบางส่วนเริ่มเล็งเป้าหมายเพื่อกระทำการแล้ว

๒. พัฒนาการและแนวความคิดการจัดตั้งสภาเด็กและเยาวชน

สถานการณ์ด้านเด็กและเยาวชนของประเทศไทยได้รับความสนใจมาโดยตลอด เนื่องจากเด็กและเยาวชนในปัจจุบันอยู่ในสภาวะแวดล้อมและความเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมกดดันให้พ่อแม่ต้องทำงานจนไม่มีเวลาเลี้ยงดูลูกหรือเลี้ยงดูในรูปแบบที่ไม่เหมาะสม เป็นเหตุให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหายาเสพติด การพนัน ปัญหาอาชญากรรม

ปัญหาการมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร ปัญหาทะเลาะวิวาท ปัญหาการติดเกม ติดอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

ในสถานการณ์เช่นนี้ จึงได้มีความพยายามที่จะพัฒนาเด็กและเยาวชน โดยการจัดตั้ง “สภาเด็กและเยาวชน” และเมื่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดว่ารัฐต้องดำเนินการ ค้ำครองและพัฒนาเด็กและเยาวชนให้มีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในฐานะ พลเมืองไทย ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญยิ่งที่ต้องให้ความสำคัญต่องานพัฒนาเด็กและ เยาวชน เพื่อให้เด็กและเยาวชนมีศักยภาพในการจัดการตนเองและมีส่วนร่วมใน การจัดการปัญหาทางสังคมในฐานะพลเมืองไทย มีการพัฒนามาเป็นลำดับ ดังนี้

๑) ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะกรรมการจัดงานวันเยาวชนแห่งชาติ ได้มีมติ เห็นชอบให้จัดตั้งสภาเด็กและเยาวชนระดับจังหวัดนาร่อง ๔ จังหวัด (ภาคละ ๑ จังหวัด) คือ ภาคเหนือที่จังหวัดเชียงราย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จังหวัด สุรินทร์ ภาคกลางที่จังหวัดปราจีนบุรี และภาคใต้ที่จังหวัดสตูล

๒) ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชน แห่งชาติ (กยช.) มีมติเห็นชอบให้มีการจัดตั้งสภาเด็กและเยาวชนจังหวัด ภายใต้ หลักการ “เด็กนำ ผู้ใหญ่หนุน” และผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและกลุ่มเยาวชน ร่วมมือกันจัดตั้งสภาเด็กและเยาวชน จังหวัดให้ครบทุกจังหวัด รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดสภาเยาวชนแห่งชาติในโอกาส ต่าง ๆ

๓) ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชน แห่งชาติ (กยช.) มีมติให้ทุกจังหวัดจัดตั้งสภาเด็กและเยาวชน ให้เสร็จเรียบร้อย ภายในปีงบประมาณ ๒๕๔๙ และให้สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ (สท.) ในฐานะเจ้าของเรื่อง ประสาน กับสำนักงานงบประมาณขอรับการสนับสนุนงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานของ สภาเด็กและเยาวชนจังหวัด ทั้ง ๗๖ จังหวัด

๔) ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ระบุว่าสภาเด็กและเยาวชนเกิดจากการบุกเบิกนำร่องของกลุ่มเยาวชนเล็ก

ๆ ใน ๔ จังหวัด คือ ร้อยเอ็ด สุรินทร์ สตูล และปราจีนบุรี มุ่งหวังจะให้สภานี้เป็นเวทีสำหรับเยาวชน ได้คิดโครงการสร้างสรรค์หรือแก้ปัญหาของชุมชนตามวิถีทางที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น ๆ โดยแต่ละจังหวัดมีโครงการที่น่าสนใจหลายโครงการ จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐

สาระสำคัญในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระบุว่าให้มีการจัดตั้งสภาเด็กและเยาวชนในทุกอำเภอและทุกจังหวัด โดยให้เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ทั้งเรื่องวิชาการ ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น คุณธรรม จริยธรรมและประชาธิปไตย โดยให้เด็กคิดกิจกรรมและโครงการเอง หรือเป็นกิจกรรมที่สอดคล้องกับนโยบายเฉพาะกิจบางอย่างของรัฐก็ได้

ดังได้เห็นสภาเด็กและเยาวชนคิดกิจกรรมร่วมกับชุมชนหรือหมู่บ้าน สภาเด็กและเยาวชนจังหวัดสุราษฎร์ธานีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จัดเก็บข้อมูลผู้มาใช้สิทธิ์เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สภาเด็กและเยาวชนจังหวัดเชียงรายจัดค่ายฝึกอบรมคุณธรรมจริยธรรม หรือโครงการถนนเด็กเดินของสภาเด็กและเยาวชนจังหวัดชัยนาท

การให้เด็กได้ทำโครงการสร้างสรรค์ชุมชนของตนเองโดยที่มีผู้ใหญ่คอยสนับสนุน จึงเป็นก้าวแรกของการพัฒนาที่ตรงจุดมากกว่า

สภาเด็กและเยาวชนแห่งประเทศไทย กลายเป็นหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างรัฐกับเยาวชน โดยเป็นศูนย์กลางรับข้อมูลจากจังหวัดต่าง ๆ นำมาสะท้อนไปสู่ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในระดับนโยบายแล้วขยายผล นอกจากนี้สภาเด็กและเยาวชนยังสามารถทำงานร่วมกับองค์กรสนับสนุนอื่นที่หลากหลาย เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กรมอนามัย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือแม้แต่กระทั่งองค์กรพัฒนาเอกชนอิสระ (NGO)

๓. สถานการณ์สภาเด็กและเยาวชนในปัจจุบัน

๑) จำนวนสภาเด็กและเยาวชน จำแนกตามเขตการปกครอง เป็นสภาเด็กและเยาวชนตำบล/เทศบาล จำนวน ๗,๗๗๔ แห่ง สภาเด็กและเยาวชนอำเภอ จำนวน ๘๗๘ แห่ง สภาเด็กและเยาวชนเขต จำนวน ๕๐ แห่ง และสภาเด็กและเยาวชนจังหวัด ๗๗ แห่ง รวมทั้งสิ้น ๘,๗๗๙ แห่ง

๒) จำนวนสมาชิกสภาเด็กและเยาวชน เป็นชาย ๖๖,๓๐๐ คน (ร้อยละ ๔๑.๕) หญิง ๙๓,๒๕๗ คน (ร้อยละ ๕๘.๕) อายุระหว่าง ๐ - ๖ ปี ร้อยละ ๐.๗๖ ๖ - ๑๒ ปี ร้อยละ ๑.๔๑ ๑๒ - ๑๘ ปี ร้อยละ ๕๔.๐ ๑๘ - ๒๕ ปี ร้อยละ ๔๒.๘๖ และไม่ทราบอายุ ร้อยละ ๐.๙๐

๓) จำแนกตามสถานที่ทำงาน อยู่ระหว่างการศึกษา ๑๕๖,๐๔๑ คน (ร้อยละ ๙๗.๘) อยู่ระหว่างการศึกษาและทำงาน จำนวน ๑๐,๕๘๑ คน (ร้อยละ ๖.๖) สำเร็จการศึกษาและทำงาน จำนวน ๒,๐๑๒ คน (ร้อยละ ๑.๓) สำเร็จการศึกษาและว่างงาน จำนวน ๓,๑๐๔ คน (ร้อยละ ๑.๙)

๔) จำนวนสมาชิกผู้พิการ จำนวน ๒๔๘ คน (ร้อยละ ๐.๑)

๔. การขับเคลื่อนสภาเด็กและเยาวชนในภาคสนาม

จังหวัดเพชรบูรณ์มีประชากรเด็ก (๐-๑๗ ปี) ๑๙๘,๒๘๔ คน ประชากรเยาวชน (๑๘-๒๕ ปี) ๑๐๗,๗๙๗ คน มีสภาเด็กและเยาวชนเกิดขึ้นครบทุกระดับทุกพื้นที่ คือ สภาเด็กและเยาวชนระดับตำบลและเทศบาล ๑๒๗ คณะ ๒,๗๑๕ คน ระดับอำเภอ ๑๑ คณะ ๒๒๒ คน และระดับจังหวัด ๑ คณะ ๒๑ คน

มีสมาชิกสภาเด็กและเยาวชน รวมทั้งสิ้น ๒,๗๑๕ คน ประกอบด้วย เพศชายต่อเพศหญิง เป็น ๔๒ : ๕๘ มีช่วงวัยต่ำกว่า ๑๒ ปี ร้อยละ ๑.๘ ๑๒ - ๑๗ ปี ร้อยละ ๕๓.๖ และ ๑๘ - ๒๕ ปี ร้อยละ ๔๔.๖

กิจกรรมที่ดำเนินงานโดยส่วนใหญ่ เป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านลงมาทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) โดยกรมพัฒนาเด็กและเยาวชน ได้แก่ การรณรงค์ป้องกันการตั้งครรภ์วัยรุ่น (ร้อยละ

ละ ๔๒) การรณรงค์ยุติความรุนแรงทุกรูปแบบ (ร้อยละ ๒๖) การรณรงค์ป้องกัน
ทุจริตคอร์รัปชั่น (ร้อยละ ๑๘) และการรณรงค์ป้องกันยาเสพติด (ร้อยละ ๑๓)

จากรายงานของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด
เพชรบูรณ์ที่ได้นำเสนอเรื่องงานสภาเด็กและเยาวชน คณะทำงานศึกษาฯ ได้มี
ความเข้าใจและข้อสังเกตต่อสภาพความเป็นจริงในระดับพื้นที่ปฏิบัติการว่า แท้ที่
จริงแล้วสิ่งที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กับกลุ่มงานเด็ก
และเยาวชนดำเนินการอยู่นั้น มิได้มีกลิ่นอายของงานพัฒนาในมิติทางการเมือง
โดยตรงแต่ประการใด

นอกจากนั้น เมื่อได้รับฟังเรื่องราวการทำงานของผู้นำสภาเด็กและ
เยาวชน จากเทศบาลเมืองหล่มสัก อบต.บุงน้ำเต้า อบต.เข็กน้อย และสภา
นักเรียนโรงเรียนเทศบาลบ้านศรีมงคล คณะทำงานศึกษาฯ พบสิ่งที่น่าประทับใจ
เมื่อเห็นเด็กทำงานเพื่อสังคมกันอย่างแข็งขัน สนุกสนานและมีความคิดสร้างสรรค์
เด็กที่เข้าร่วมกระบวนการและทำกิจกรรมต่างได้รับการพัฒนาให้เป็นนักกิจกรรม
รุ่นใหม่ (Activist) ตามกรอบแนวคิด ภารกิจ และงบประมาณสนับสนุนที่ส่งผ่าน
ไปจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)

๕. บทวิเคราะห์ วัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม : กรณีเครือข่ายสภาเด็กและเยาวชน

จากการพิจารณาศึกษาสถานการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้นในการพัฒนา
ศักยภาพเครือข่ายสภาเด็กและเยาวชน มีข้อค้นพบที่สำคัญ ดังนี้

๑) สภาเด็กและเยาวชน (สद्य.) เป็นกลไกการส่งเสริมและพัฒนาเด็กและ
เยาวชน โดยผ่านกระบวนการทำกิจกรรมเพื่อสังคม เสริมสร้างสำนึกสาธารณะ
และค่านิยมการเป็นอาสาสมัคร เป็นประเด็นเรื่องสิทธิของเด็กที่ต้องได้รับการ
พัฒนา (Child right) ซึ่งเป็นภารกิจหลักของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ
มั่นคงของมนุษย์ ในขณะที่เดียวกันก็มีสิ่งที่ควรต้องตระหนักและดำเนินการควบคู่

กันไป คือการปกป้องคุ้มครองเด็กจากการถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ไม่ว่าจะจากฝ่ายใด (Child protection)

๒) เด็กและเยาวชนทุกคนมีสิทธิและหน้าที่ที่จะได้รับการศึกษาเรียนรู้ ในเจตนารมณ์และความหมายความสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มีความรอบรู้และเท่าทันการเมืองระบบตัวแทน รวมทั้งมีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกที่จะเชื่อถือแนวคิด ทศนคติ อุดมการณ์หรือสนับสนุนนโยบายของพรรคการเมืองแบบใดก็ได้ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหน่วยงาน องค์กรและภาคีที่เกี่ยวข้องควรต้องมีหลักการร่วมกันเช่นนี้ในการส่งเสริมเด็กและเยาวชน

๓) เครือข่ายสภาเด็กและเยาวชนทุกระดับ ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ควรได้รับการพัฒนาศักยภาพในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการพัฒนาด้านจิตสำนึกวิถีคิดเพื่อบ้านเมือง ภาวะผู้นำ ทักษะกระบวนการ และการบริหารจัดการเครือข่าย ฯลฯ

๔) กลไกสภาเด็กและเยาวชนในระดับอำเภอ จำนวน ๘๗๘ แห่ง กับ สภาเด็กและเยาวชนระดับเขตในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ๕๐ แห่ง รวมทั้งสิ้น ๙๒๘ แห่ง ถือเป็นกลไกสำคัญประเภทหนึ่งสำหรับการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เนื่องจากเป็นกลไกที่มีกฎหมายรองรับ มีโครงสร้างที่ชัดเจนในทุกระดับทั่วประเทศและมีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนอย่างเป็นระบบ จึงควรมีการจัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลสภาเด็กและเยาวชนอย่างครอบคลุมและเป็นปัจจุบัน ทั้งในระดับองค์กร ผู้นำเครือข่ายและมวลชนสมาชิก ตลอดจนองค์กรภาคีที่ร่วมสนับสนุน

๕) การพัฒนาเด็กและเยาวชนควรยึดแนวนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ครบถ้วนสำหรับโลกในศตวรรษที่ ๒๑ กล่าวคือ เน้นการพัฒนาให้มีทักษะในการดำรงอยู่ในยุคที่เทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และควรมีการปรับเปลี่ยน Mindset หรือการ “ปรับฐานความคิดความเข้าใจ” พัฒนาจิตอาสาเพื่อท้องถิ่น พัฒนาชุมชนของตน และ Mindset ที่จะส่งเสริมให้เกิดการสร้างองค์กรหรือเครือข่ายสภาเด็กและเยาวชนอย่างเป็นรูปธรรม และมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อให้สามารถบริหารจัดการตนเองได้

๖. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อให้ผลการศึกษาในครั้งนี้สามารถขยายไปได้กว้างขึ้น เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานด้านการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อใช้กับการดำเนินงานสนับสนุนการพัฒนาในด้านอื่นซึ่งมีความคล้ายคลึงกัน คณะทำงานศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนพันธกิจการพัฒนาเด็กและเยาวชนของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง *ควรมีการจัดทำโครงการพัฒนาศักยภาพและส่งเสริมบทบาทของเครือข่ายสภาเด็กและเยาวชนระดับอำเภอทั่วประเทศ*

๒) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุน “สภาเด็กและเยาวชน” ในฐานะกลไกการพัฒนาจิตสำนึกสาธารณะและความเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กและเยาวชน *ควรจัดให้มีโครงสร้างงบประมาณสำหรับการพัฒนาศักยภาพสภาเด็กและเยาวชน ในจำนวนพอเพียง หรืออย่างน้อย ร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณโครงการสำหรับกิจกรรมของสภาเด็กและเยาวชนในแต่ละปี ทั้งนี้เพื่อใช้สำหรับการพัฒนาศักยภาพองค์กรและผู้นำสภาเด็กและเยาวชนทั้งประเทศอย่างต่อเนื่อง*

๓) เพื่อสานพลังการสนับสนุนการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เกิดประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กและเยาวชน *ควรผนึกกำลังทำงานเป็น “พันธมิตร” ที่เข้มแข็งทั้งในระดับนโยบาย ระดับแผนงานโครงการ ระดับบริหารจัดการ และเครือข่ายปฏิบัติการ*

๔) ภารกิจในการพัฒนาเด็กและเยาวชนเป็นงานของหลายกระทรวงหลายหน่วยงาน จึงไม่ควรมองแบบแยกส่วน และไม่ควรผูกขาดการทำงานส่งเสริมและสนับสนุนเด็กและเยาวชนว่าเป็นของหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ในทางตรงกันข้าม [๒๘] ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ควรมองว่าเป็นภารกิจร่วมที่หนุนเสริมเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ซึ่งการทำงานแบบเป็นพันธมิตรและผนึกกำลังระหว่างหน่วยงานผู้สนับสนุนทั้งหลายเป็นสิ่งสำคัญอย่างที่ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดไว้ใน SDGs-17 ว่า **“Partnership for the Goals”**

๕) การดำเนินงานของสภาเด็กและเยาวชนยังอาจมีความเชื่อมโยงกับงานพัฒนาความเป็นพลเมืองและระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอื่นๆ ใน ๔ ระดับ ซึ่งควรจะได้รับบูรณาการกัน ได้แก่

ระดับที่ ๑ สถานักเรียน หน่วยงานรับผิดชอบหลัก คือ สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน(สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ ควรมุ่งเน้นการเรียนรู้และฝึกปฏิบัติการ **“วิถีชีวิตประชาธิปไตย”** ในชุมชนและโรงเรียน

ระดับที่ ๒ สภาเด็กและเยาวชน ในระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และระดับชาติ หน่วยงานรับผิดชอบหลัก คือ กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของผู้นำและเครือข่ายผู้นำ ในการทำประโยชน์ต่อสาธารณะส่วนรวมของชุมชน ท้องถิ่นและบ้านเมือง เป็นประชาธิปไตยที่ว่าด้วยการพัฒนาตนเอง พัฒนาชุมชน ท้องถิ่นและประเทศชาติ

ระดับที่ ๓ สภาองค์กรชุมชน หน่วยงานรับผิดชอบหลักคือ คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งควรเชื่อมโยงกับ**สภาองค์กรปกครองท้องถิ่น** และกลไกส่วนท้องถิ่น (*กรรมการหมู่บ้าน*) ที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้ง**สภาพลเมือง** ที่เกิดจากความริเริ่มของประชาชนในระดับจังหวัดและเทศบาลต่าง ๆ จึงควรที่จะพัฒนาความเชื่อมโยงและบูรณาการการทำงาน

ระดับที่ ๔ กลไกส่งเสริมบทบาทเด็กและเยาวชน ของหน่วยงานองค์กรพี่เลี้ยงหรือแม่ข่ายอื่นๆ ทั้งภาครัฐ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ เช่น สถาบันพระปกเกล้า คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ UNICEF มูลนิธิ สมาคม ฯลฯ

๖) การเฝ้าระวังผลกระทบเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ควรได้รับการเอาใจใส่ เพราะเด็กและเยาวชนเป็นช่วงวัยของการศึกษา เรียนรู้และพัฒนาบุคลิกภาพ มีความอ่อนไหวและเปราะบาง จึงควรมีความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่สังคมไทยยังอยู่ในภาวะแตกแยกทางการเมือง ซึ่งอาจมีพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองที่มุ่งหมายจะใช้เด็กและเยาวชนเป็นเครื่องมือ ดังนั้น ควรที่ผู้รับผิดชอบจะต้องเฝ้าระวังมิให้เกิดการแทรกแซงและหาผลประโยชน์จากความบริสุทธิ์หรืออ่อนประสบการณ์ของเด็กและเยาวชน ควรจัดภาวะแวดล้อมให้เด็กและเยาวชนได้มีพัฒนาการและเติบโตทางความคิดและอุดมการณ์ด้วยตนเอง.

รายงานฉบับที่ ๔

เรื่อง ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของประชาสังคม ระดับจังหวัด

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความรู้สึกนึกคิด แสดงออกถึงสิ่งที่เขาต้องการ แสดงออกถึงปัญหาที่กำลังเผชิญ แนวทางการแก้ไขปัญหา และการลงมือปฏิบัติ

ในสถานการณ์ปัจจุบัน ภาคประชาชนระดับจังหวัดในภูมิภาคต่างๆ ได้มีการรวมตัวกันในรูปแบบประชาสังคมที่หลากหลายและดำเนินกิจกรรมร่วมกัน เพื่อแสดงความคิดเห็นและเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและบริหารราชการให้มีความโปร่งใส สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งในหลายพื้นที่ภาคประชาสังคมเหล่านี้มีความเข้มแข็งอย่างมากในการทำงานเชิงพื้นที่ จึงควรมีการศึกษาถึงรูปแบบการรวมตัวกันเพื่อรวบรวมองค์ความรู้และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็ง สามารถขับเคลื่อนงานได้อย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นมา เป้าหมาย แนวคิด รูปแบบการรวมตัว พัฒนาการการมีส่วนร่วม และการดำเนินงานของภาคประชาชนในรูปแบบประชาสังคมระดับจังหวัด จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในรูปแบบประชาสังคมระดับจังหวัด

ขอบเขตและวิธีการศึกษา เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยใช้การศึกษาเอกสาร (Documentation) โดยเลือกพื้นที่กรณีศึกษาจากรยะเวลาการทำงานของภาคประชาสังคมในจังหวัดที่ดำเนินการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี มีข้อมูลการดำเนินงานที่เพียงพอต่อการวิเคราะห์ และกระจายตัวอยู่ตามภูมิภาค รวม ๑๐ พื้นที่

ได้แก่ จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดน่าน จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดเชียงราย จังหวัดตราด และจังหวัดขอนแก่น

โดยกำหนดกรอบของการศึกษาออกเป็น ๕ ประเด็นหลัก คือ (๑) ความเป็นมา ประวัติการก่อตัว (๒) แนวคิด เป้าหมาย (๓) องค์ประกอบ รูปแบบการรวมตัว กระบวนการมีส่วนร่วม (๔) กิจกรรมที่ดำเนินการ และ (๕) สภาพปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

ผลการศึกษา พบดังนี้

๑. ภาพรวมของภาคประชาสังคมจังหวัด ๑๐ กรณีศึกษา

การรวมกลุ่มของภาคประชาสังคมจังหวัดในกลุ่มที่ศึกษา เครือข่ายที่มีอายุยาวนานที่สุด ๓ อันดับแรก ได้แก่ เครือข่ายฮักเมืองน่าน จังหวัดน่าน โดยมีอายุกลุ่มเครือข่ายยาวนานที่สุด คือ ๓๐ ปี รองลงมาคือ กลุ่มเครือข่ายคนรักเมืองเพชร จังหวัดเพชรบุรี คือ ๒๔ ปี และ กลุ่มเครือข่ายคนฮักถิ่น จังหวัดอำนาจเจริญ ที่มีอายุเครือข่าย ๑๘ ปี

รูปแบบการรวมตัวมีจุดเริ่มและพัฒนาการที่มีความหลากหลาย สามารถแบ่งได้เป็น ๔ รูปแบบ คือ ๑) การรวมกลุ่มกันโดยเครือข่ายภาคประชาชน ประกอบด้วย จังหวัดน่าน จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัดมหาสารคาม และ จังหวัดเพชรบุรี ๒) การรวมกลุ่มกันโดยศูนย์การเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วย จังหวัดเชียงราย จังหวัดสุพรรณบุรี และ จังหวัดตราด ๓) การรวมกลุ่มกันโดยเครือข่ายภาคเอกชน คือ จังหวัดขอนแก่น และ ๔) การรวมกลุ่มกันโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ จังหวัดภูเก็ต

๒. ปัจจัยความสำเร็จ และปัญหาอุปสรรค

จากการศึกษาพบว่า มีปัจจัยแห่งความสำเร็จร่วมกัน ๒ ประการ ที่สามารถทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน คือ “การกำหนดจุดมุ่งหมาย/ประเด็นความสนใจร่วมกัน” และ “การมีบุคคลในพื้นที่ที่มี

ประสบการณ์หลากหลายมาร่วมมือกันทำงานด้วยความเสียสละ” ซึ่งสอดคล้องกับในอีกหลายพื้นที่จากการศึกษาครั้งนี้

สำหรับกรณีของเครือข่ายฮักเมืองน่าน และ กลุ่มเครือข่ายคนฮักถิ่น นั้น ยังมีปัจจัยสนับสนุน คือ **“การจัดการการทำงานของเครือข่ายให้เป็นระบบ”** ซึ่งมีทั้งการจัดทะเบียนในรูปแบบของมูลนิธิและการตั้งกองทุนขึ้นมาสนับสนุนการทำงานเป็นการเฉพาะ

ปัจจัยสำคัญประการต่อมา คือ **“มีการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ”** เพราะจากกรณีศึกษาจะพบว่าการรวมกลุ่มของประชาสังคมจากการที่มีบุคคลมาทำงานร่วมกันอย่างหลากหลายทั้งคุณวุฒิและวัยวุฒิ ดังนั้นความสำเร็จจะเกิดขึ้นได้จึงต้องมีการทำงานในลักษณะที่เปิดโอกาสให้ทุกคนทุกกลุ่มได้มีบทบาทตามความสามารถและความถนัดเพื่อดึงศักยภาพออกมาใช้ในการทำงานร่วมกัน

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการทำงานของภาคประชาสังคมให้ประสบความสำเร็จอีกเรื่องหนึ่ง ที่ต้องยอมรับว่า มีความสำคัญและความจำเป็นในการทำงาน คือ **“การมีเงินทุนสนับสนุนที่เพียงพอ”** จากการศึกษาพบว่า เครือข่ายที่ประสบความสำเร็จในการรวมตัวกันของภาคประชาสังคมเริ่มต้นทุนประเดิมในการทำงาน ในขณะที่หลายเครือข่ายแม้ว่าจะเริ่มต้นการทำงานด้วยใจที่เสียสละและมีเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่แต่การทำงานในระยะต่อมา ก็มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินทุนในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งปัจจัยนี้เองยังได้ส่งผล ให้เกิดอุปสรรคในการทำงานเพราะขาดงบประมาณที่เพียงพอ

ปัจจัยสนับสนุนที่มีส่วนช่วยในการรวมกลุ่มของประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง คือ **“การเริ่มต้นการทำงานอย่างเป็นวิชาการกับหน่วยวิชาการในพื้นที่”** ดังกรณีของกลุ่มคนรักเมืองเพชร ที่มีจุดเริ่มต้นจากการทำวิจัยร่วมกับอาจารย์และคณะนักวิจัยท้องถิ่นจากมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี และ กรณีสภาฮักแพงเบ็งแง คนมหาสารคาม ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

๓. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานและความสำเร็จในการรวมกลุ่ม

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานรวมกลุ่มและการความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมประกอบด้วย ๑) การขาดความไว้วางใจกันระหว่างกลุ่มเครือข่ายที่มาทำงานร่วมกัน ๒) การขาดงบประมาณที่เพียงพอ ๓) ขาดบุคคลากรเข้ามาสานต่อการทำงานในพื้นที่ให้เกิดความต่อเนื่อง เพราะต้องออกไปทำงานต่างถิ่น ๔) ประชาชนในพื้นที่ขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมของตนเองในสถานะของความเป็นพลเมือง ๕) การคุกคามของฝ่ายที่เสียประโยชน์จากการรวมกลุ่มในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของภาคประชาสังคม และ ๖) ขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการในพื้นที่ ขาดการปฏิบัติและการตอบสนองของหน่วยราชการในเรื่องของการมีส่วนร่วม

๔. ข้อเสนอแนะและข้อเสนอนแนะ

เพื่อให้ผลการศึกษาในครั้งนี้สามารถขยายไปได้กว้างขึ้น เป็นประโยชน์ในการดำเนินงานด้านการพัฒนาและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม เสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น และเพื่อใช้กับการดำเนินงานในด้านอื่นซึ่งมีความคล้ายคลึงกัน คณะทำงานมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑) ข้อเสนอแนะทั่วไปสำหรับภาคประชาสังคม

ในการสร้างและพัฒนากการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ควรมีการจัดเวทีสาธารณะ โดยเชิญคนที่มีศักยภาพในพื้นที่จากภาคส่วนที่มีความหลากหลายมาเข้าร่วมเวที และต้องนำข้อมูลจากเวทีสาธารณะที่ได้มาจากการหาประเด็นหรือปัญหาพร้อมของชุมชนและรวบรวมข้อมูลมาประกอบเพื่ออธิบายสถานการณ์ปัญหาให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้นำชุมชนได้พัฒนาทักษะความสามารถของตนเอง เกิดวงพูดคุยกันของผู้นำในแต่ละพื้นที่ จนได้ข้อสรุปและแนวทาง

จัดการปัญหาาร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละส่วนในการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ

ต้องมีการสร้างความไว้วางใจและความมั่นใจในการทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ โดยอาจใช้วิธีการหาคนกลางที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันมากที่สุดในการประสานงานระหว่างกลุ่มเครือข่าย

ต้องมีกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่คนในชุมชนในเรื่องบทบาทของตนในฐานะพลเมือง และทำให้คนในชุมชนตระหนักถึงศักยภาพของตนเองในการเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนได้ โดยในเวทีดังกล่าวควรเชิญหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการทำงานร่วมกับภาคประชาชนมาเข้าร่วมในกิจกรรม เพื่อเป็นการให้หน่วยงานราชการได้เกิดความเข้าใจถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน อันจะส่งผลให้เกิดความเข้าใจในการประสานงานร่วมกับเครือข่ายภาคประชาสังคมเมื่อต้องมีการติดต่อประสานงานขอความร่วมมือสนับสนุนการทำงาน ซึ่งอาจใช้วิธีการและเทคนิคการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมมาเป็นเครื่องมือ

๒) ข้อเสนอต่อภาครัฐ

ต้องมีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอในการสนับสนุนการทำงานของเครือข่ายประชาสังคม อาจจะผ่านงบประมาณไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐโดยตรง เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. หรือสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) หรือสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีการขับเคลื่อนศูนย์การเมืองภาคพลเมืองอยู่ในหลายจังหวัด เพื่อให้การทำงานของเครือข่ายภาคประชาสังคมเกิดความต่อเนื่องและสามารถขับเคลื่อนงานระดับพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม

สนับสนุนกระบวนการเรียนรู้และปรับเปลี่ยนวิถีคิดและความเคยชิน จากการ “พัฒนาโดยอาศัยปัจจัยสนับสนุนจากภาครัฐ” มาเป็น “การพัฒนาบนฐานคิดการพึ่งพาตนเอง” เพื่อลดภาระการพึ่งพิงภาครัฐสนับสนุนในองค์กรชุมชนที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายงานพัฒนา เป็นผู้ที่มีภาระหน้าที่หลักที่จะปรับเปลี่ยนวิถีคิด

และการแสดงบทบาทของตน ให้เป็นผู้ขับเคลื่อนงานการพัฒนาอย่างแท้จริง รวมกลุ่มและการแบ่งงานกันทำภายใต้สำนึกการพึ่งพาตนเอง

สนับสนุนให้ประชาชนซึ่งมีศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง สามารถรวมตัวกันทำงานพัฒนาท้องถิ่น ร่วมกันเป็นฝ่ายตัดสินใจ กำหนดปัญหา ความต้องการของตนเองได้ โดยมีสถานภาพและบทบาทที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ ให้ร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าเป็นฝ่ายรอรับการพัฒนา เป็นการพัฒนาที่เริ่มต้นจากเบื้องล่างคือที่ชุมชนท้องถิ่น (Bottom-up) โดยองค์กรชุมชนมีเป้าหมายลดภาระการพึ่งพิงภาครัฐ และสร้างเป้าหมายการต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นในประเด็นนโยบายสาธารณะระดับพื้นที่

ควรมีการสนับสนุนให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานเครือข่าย จากเครือข่ายในลักษณะที่แยกตามประเด็น มาเป็นเครือข่ายในลักษณะเชิงพื้นที่ ตำบล/ชุมชน เพื่อช่วยส่งเสริมบทบาทการทำงานให้กับสมาชิกรายใหม่ได้เข้ามาทำงาน

สนับสนุนให้องค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง เข้ามามีบทบาทความร่วมมือทำงานการพัฒนาพื้นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับการตัดสินใจร่วมกันในแผนพัฒนา โดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นปัจจัยช่วยหนุนเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินภารกิจ จัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะได้อย่างเป็นอิสระตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ ผนวกกับเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาของประชาชน

ให้มีการบูรณาการแผนชุมชนเข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการบูรณาการงบประมาณ ภายใต้การดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ฯลฯ

ควรกำหนดตัวชี้วัดหรือจัดทำมาตรฐานที่ครอบคลุมทุกขั้นตอนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นรูปธรรมและสูงกว่าที่บัญญัติไว้

เพื่อเป็นการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ จึงควรปรับแก้กฎหมายที่มีข้อติดขัด และส่งเสริมการใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทหลักในเชื่อมโยงการพัฒนาในพื้นที่

๓) ข้อเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรในระดับพื้นที่และมีความใกล้ชิดกับประชาชน และยังมีความเกี่ยวข้องกับการทำงานของเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่อย่างมาก ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อความเข้มแข็งและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเพื่อการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ดังนั้น จึงต้องมีการสร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองของท้องถิ่นจากฐานของท้องถิ่นเอง โดยมีข้อเสนอแนวทาง ได้แก่

- ปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อองค์กรชุมชน และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานขององค์กรชุมชนในความสัมพันธ์แบบเป็นหุ้นส่วนด้านการพัฒนาพื้นที่

- ปรับแนวคิดการพัฒนาท้องถิ่น ไม่ใช่การย่อส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติให้เล็กลงมาเป็นระดับท้องถิ่น แต่เป็นการพัฒนาระบบการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถสนองต่อความต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก และปรับบทบาทการจัดบริการสาธารณะให้เป็นเชิงตั้งรับได้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบัน

- จัดทำ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น” ที่สามารถเชื่อมโยงกันได้ในความสัมพันธ์ต่างระดับ พัฒนาให้เป็นยุทธศาสตร์เฉพาะพื้นที่โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคีงานพัฒนาได้มีช่องทางความร่วมมือในปฏิบัติการพัฒนาท้องถิ่นให้สำเร็จ เช่น เรื่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร การพัฒนาระบบเกษตร

อินทรีย์ในพื้นที่ การพัฒนาพื้นที่ให้เป็นแหล่งเรียนรู้ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การใช้พลังงานทางเลือก การสร้างตลาดหรือร้านค้าชุมชนการรับซื้อผลผลิตโดยตรงจากฟาร์มของเกษตรกร

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการแสวงหาความร่วมมือในลักษณะภาคีร่วมพัฒนา เพื่อเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นจากฐานงานพัฒนาเชิงประเด็นที่หลากหลายให้เกิดขึ้น

- ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมบนฐานธรรมาภิบาล ทั้งในเรื่อง การติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล ร่วมรับประโยชน์ โดยพัฒนาช่องทางการมีส่วนร่วมในรูปแบบใหม่ๆ เช่น การใช้เทคโนโลยีเข้ามาเป็นเครื่องมือ ตลอดจน ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพบุคลากรของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและจริงจัง โดยเฉพาะงานให้บริการประชาชน และมีการลงพื้นที่จริงเพื่อสำรวจปัญหาและรับทราบความต้องการของประชาชน โดยเน้นการทำงานเชิงรุก

รายงานฉบับที่ ๕

เรื่อง ภาคประชาสังคมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศ : กรณี (ร่าง) พ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ.

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา คำว่า “ประชาสังคม” ถูกใช้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ พ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ และ พ.ร.บ.สภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้แทนประชาสังคมไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในมิติที่ทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพแม่นยำ โปร่งใส จึงเกิดการดำเนินงานที่เป็นนวัตกรรมขึ้นมากมาย

รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินและปฏิรูปประเทศไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ซึ่งการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (SDGs) จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคมและในทุกระดับ ดังได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคมเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดกรอบนโยบาย ทิศทางการพัฒนา มุ่งพัฒนาศักยภาพองค์กรภาคประชาสังคมให้เป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมยังคงมีปัญหาความไม่ชัดเจน ไม่ต่อเนื่อง ต้องอาศัยทรัพยากรจากการสนับสนุนของหน่วยงานในลักษณะของโครงการพัฒนาช่วงเวลาสั้นๆ และไม่สม่ำเสมอ จึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก ไม่สามารถจัดระบบการทำงานให้ทันกับสถานการณ์ปัญหาและความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เอื้อต่อการพัฒนาบุคลากร จึงทำให้คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม (คสป.) ที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและกระทรวงพัฒนาสังคมและความ

มั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานเลขานุการ ต้องผลักดัน (ร่าง) พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ.

วัตถุประสงค์ของการพิจารณาศึกษา เพื่อประมวลสถานการณ์ความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคในการผลักดัน (ร่าง) พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. และจัดทำข้อเสนอแนะ

วิธีการและขอบเขตการพิจารณา เป็นการทบทวนเอกสารจากแผนงานโครงการ กฎหมาย ระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง รายงานการศึกษา การประชุมสัมมนา รวมทั้งแนวคิด ประสบการณ์ในต่างประเทศ และเวทีรับฟังข้อเสนอโดยตรงจากองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศไทย

ผลการพิจารณาศึกษา พบดังนี้

๑. ความสำคัญของภาคประชาสังคมในระดับโลก

ในเวทีของสหประชาชาติในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๙ ตัวแทนจากองค์กรภาคประชาสังคมกว่า ๘,๐๐๐ คน ประกาศที่กรุงเฮกในเวที Hague Appeal for Peace และในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๐ สหประชาชาติได้จัดเวทีการประชุมองค์กรพัฒนาเอกชนแห่งสหัสวรรษ (Millennium NGO Forum) โดยตกลงที่จะสร้างเวทีถาวรสำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมโลกในสหประชาชาติ

ในวิสัยทัศน์ของ The ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) Plan of Action ระบุไว้ว่า **“องค์กรภาคประชาสังคมต้องมีส่วนร่วมในการป้อนปัจจัยนำเข้า (Inputs) เพื่อเป็นตัวเลือกในการกำหนดนโยบายของประชาคม”** รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการสร้างประชาคมที่เอื้ออาทรซึ่งกันและกัน (Building a Community of Caring Societies) ข้อบัญญัติที่ ๓.๑.๔ กำหนดให้ **“พัฒนาสถาบันครอบครัว องค์กรภาคประชาสังคม และภาคเอกชนเพื่อการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาความยากจนและประเด็นทางสวัสดิการสังคม”**

๒. ความสำคัญของภาคประชาสังคมในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงมากยิ่งขึ้น กระตุ้นให้ "ประชาชน" (People) มีฐานะเป็น "พลเมือง" (Citizen) ที่มีความตื่นตัว และมีความพร้อมที่จะจัดการหรือดำเนินการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ บางอย่างด้วยตัวเองในนามกลุ่ม องค์กร ชุมชน สถาบันวิชาชีพ หรือจัดการร่วมกับรัฐในบางเรื่อง

ในแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔) มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการยกร่างแผนและวางเป้าหมายที่จะส่งเสริม "ประชาสังคมจังหวัด" ให้เกิดขึ้นทุกจังหวัดทั่วประเทศ ต่อมาคำว่า "ประชาสังคม" จึงถูกใช้ในกฎหมายหลายฉบับ โดยมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้แทนประชาสังคมไว้ด้วย

รัฐบาลในยุค คสช. ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งมีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม (คสป.) เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบาย กรอบทิศทาง ประสานงานและพัฒนาศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมในการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ริเริ่มนโยบายการทำงานแบบสานพลัง "ประชา-รัฐ" ซึ่งไปในแนวทางที่สอดคล้องกันอีกด้วย

๓. ความหมายคำว่า "องค์กรภาคประชาสังคม"

องค์กรภาคประชาสังคม หมายถึง องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาชน และพลังพลเมือง ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้ มีวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนาสังคมและไม่แสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน

องค์กรพัฒนาเอกชน เป็นการรวมตัวกันของบุคคลกลุ่มบุคคลเพื่อกิจการสาธารณะ ได้แก่ มูลนิธิ สมาคม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ องค์กรสาธารณประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม องค์กร

หรือสถานสาธารณกุศลที่ได้รับการประกาศเป็นองค์การการกุศลสาธารณะตามประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม เรื่อง กำหนดองค์การ องค์การสถานสาธารณกุศล สถานพยาบาล และสถานศึกษา ตามมาตรา ๔๗ (๗) (ข) แห่งประมวลรัษฎากรฯ ซึ่งไม่หมายรวมถึงสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือองค์การศาสนา และกลุ่ม ชมรม สภา สหภาพ สหพันธ์ สมาพันธ์คณะกรรมการ เครือข่าย ศูนย์ ศูนย์ประสานงาน หรือชื่ออื่นๆ

องค์กรภาคประชาชน เป็นการรวมตัวกันของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาตนเอง สมาชิก ในลักษณะการรวมตัวของกลุ่มเป้าหมาย การขับเคลื่อนงานเชิงประเด็นหรือพื้นที่ ซึ่งอาจจะเป็น องค์กรชุมชน ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สภาองค์กรชุมชน ตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชน องค์กรสวัสดิการชุมชน ตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กลุ่มเพื่อการพัฒนาชุมชน สังคม ตามที่ส่วนราชการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งหรือกลุ่ม ชมรม สภา สหภาพ สหพันธ์ สมาพันธ์ คณะกรรมการ เครือข่าย ศูนย์ ศูนย์ประสานงาน หรือชื่ออื่นๆ

พลังพลเมือง ได้แก่ กลุ่มบุคคลที่มีวิถีชีวิตหรือความสัมพันธ์กันทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือมีความสัมพันธ์กันในด้านอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อประโยชน์ของชุมชนหรือส่วนรวม ได้แก่กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันนอกเหนือจากการเป็นองค์การพัฒนาเอกชนและองค์กรภาคประชาชนที่รวมกลุ่มกัน โดยไม่มีโครงสร้างและการบริหารที่เป็นทางการ รวมตัวกันทำกิจกรรมเป็นครั้งคราวเช่น กลุ่มจิตอาสา กลุ่มพลังทางสังคมด้านต่างๆ

องค์กรภาคประชาสังคมต้องไม่มีคุณลักษณะ ดังนี้

- ๑) เป็นหน่วยงานของรัฐ
- ๒) เป็นนิติบุคคล องค์กรหรือคณะบุคคลที่จัดตั้งหรือดำเนินการโดยพรรคการเมือง หรือ ดำเนินกิจกรรมในลักษณะการแสวงหาอำนาจรัฐ หรือ เอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมือง

๓) องค์กรอื่นๆ ที่ไม่เข้าข่ายเป็นองค์กรภาคประชาสังคม เช่น องค์กรธุรกิจ องค์กรธุรกิจเพื่อสังคม องค์กรศาสนา (วัด/มัสยิด/โบสถ์) สถานศึกษาเอกชนตามกฎหมาย สถาบันการเงิน กลุ่มผู้ประกอบการ OTOP ฯลฯ

๔. ข้อมูลจำนวนองค์กรภาคประชาสังคม

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ มีองค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียน ๑๒,๐๐๐ องค์กร ร้อยละ ๔๔ เน้นการทำงานเพื่อการพัฒนาและการส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชน

จำนวนที่แท้จริงขององค์กรภาคประชาสังคมในประเทศไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีผู้ใดสามารถยืนยันได้ เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคมสามารถดำเนินการผ่านกลไกส่วนกลางซึ่งมีหลายรูปแบบ ในขณะที่เดียวกันองค์กรบางประเภทก็เกิดขึ้นและปิดตัวลงอย่างรวดเร็ว และยังไม่มีการเฉพาะในส่วนกลางที่กำหนดให้องค์กรภาคประชาสังคมต้องมาจดทะเบียนและจัดทำทะเบียน ณ จุดเดียว จึงไม่สามารถระบุจำนวนที่ชัดเจน

การคาดการณ์จากสถิติของหน่วยงานของรัฐที่รับจดทะเบียน/อนุญาตให้มีการจัดตั้งองค์กรหรือการรวมกลุ่มคนในหลากหลายรูปแบบ ประเมินว่าองค์กรภาคประชาสังคมมากกว่า ๑๓๐,๐๐๐ องค์กร

๕. สถานการณ์การผลักดันกฎหมายส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม

ปัจจุบันภายใน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังมีข้อจำกัดเรื่องอำนาจและขอบเขตการบังคับใช้ แม้มีกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมจำนวนมากตามกฎหมายฉบับต่างๆ แต่ยังคงทำงานตามภารกิจแบบแยกส่วน มิได้บูรณาการทำงานร่วมกัน ไม่มีกฎหมายเฉพาะฉบับใดที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการในภาพรวมระดับประเทศ

กลไกภาคประชาสังคมมีทรัพยากรในการทำงานที่จำกัด มีข้อจำกัดในการได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ระบบฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศยังขาดการรวบรวมอย่างเป็นระบบ ทั้งที่มีปริมาณมากแต่ไม่สามารถระบุจำนวนและคุณภาพขององค์กรที่มีอยู่ทั้งหมดได้

คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม จึงได้เตรียมการที่จะเสนอ ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งในขณะนี้ได้ทำการยกร่างกฎหมายและจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ เรียบร้อยแล้ว และอยู่ในขั้นรอบรรจุวาระที่จะนำเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม แม้การสนับสนุนจากรัฐและเอกชนจะยังไม่มั่นคงต่อเนื่อง แต่องค์กรภาคประชาสังคมจำนวนหนึ่งได้มีการรวมตัวที่เหนียวแน่น เป็นเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมที่มีการจัดระบบองค์กรชัดเจน ทั้งรูปแบบเครือข่ายรายประเด็น และเครือข่ายระดับพื้นที่ มีการผลักดันเชิงนโยบายในการพัฒนาประเทศที่สำคัญและได้รับการยอมรับมากขึ้น เช่น เครือข่ายของคณะกรรมการประสานองค์กรพัฒนาเอกชน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ศูนย์ประสานงานภาคีหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ การพัฒนาจังหวัด ฯลฯ

๖. ตัวอย่างกฎหมายและนโยบายรัฐที่น่าสนใจในต่างประเทศ

ประเทศสวีเดน มีองค์กรภาคประชาสังคมจำนวนมาก ประมาณ ๒๐,๐๐๐ องค์กร ส่วนใหญ่เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ปี ค.ศ. ๒๐๑๐ รัฐบาลสวีเดนได้ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายชื่อ “A policy for civil society” ซึ่งเป็นนโยบายที่มุ่งให้ความสำคัญกับองค์กรภาคประชาสังคมมากขึ้น มุ่งพัฒนาศักยภาพองค์กรภาคประชาสังคม โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณคิดเป็นร้อยละ ๒๙ ให้แก่ภาคประชาสังคมในสวีเดน ส่วนอีกร้อยละ ๖๒ เป็นเงินที่องค์กรภาคประชาสังคมหามาได้จากค่าธรรมเนียมสมาชิก เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ และอีกร้อยละ ๙ เป็นเงินบริจาค ซึ่งในปีงบประมาณ ค.ศ. ๒๐๑๑ รัฐบาลสวีเดนได้จัดสรรงบประมาณมากถึง ๕ พันล้านเหรียญโครเนอร์หรือราว [๔๔] ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

๗,๕๐๐-๗,๖๐๐ ล้านบาท เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคเอกชนภายในประเทศรวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนในกลุ่มประเทศยากจนและประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก

ประเทศสหราชอาณาจักร รัฐบาลมีนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคมมาเป็นเวลาที่ยาวนานจนกระทั่ง ปี ค.ศ. ๑๙๙๓ ในขณะที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจ ได้ออกกฎหมายว่าด้วยลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery Act) มีวัตถุประสงค์เพื่อนำร้อยละ ๒๘ ของเงินรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ มาใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์ผ่านการดำเนินงานของกองทุนชื่อ “กองทุนจัดสรรเงินรายได้จากลอตเตอรี่แห่งชาติ” (National Lottery Distribution Fund : NLDF) โดยในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ – ๒๐๑๓ กองทุนดังกล่าวได้จัดสรรงบประมาณร้อยละ ๙๒ ให้โครงการขององค์กรภาคประชาสังคม หรือ กลุ่มองค์กรสาธารณกุศล องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานด้านชุมชนและอาสาสมัคร จำนวนมากถึง ๑๒,๐๐๐ โครงการ คิดเป็นมูลค่าสูงถึง ๖๗๐ ล้านปอนด์ (๓๕,๙๐๐ ล้านบาท) เป็นโครงการสนับสนุนองค์กรสาธารณกุศล งานด้านเสริมสร้างสุขภาพ การศึกษา สิ่งแวดล้อม และพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน

ประเทศฮังการี ในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ รัฐบาลเห็นชอบยุทธศาสตร์ว่าด้วยภาคประชาสังคม รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนภาคประชาสังคม มีการเสนอกฎหมายสนับสนุนกิจกรรมอาสาสมัคร รวมถึงการเพิ่มสัดส่วนงบประมาณรัฐเพื่อสนับสนุนรายได้ของภาคประชาสังคม ผ่านหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานท้องถิ่น และในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ รัฐบาลได้จัดตั้ง “กองทุนภาคประชาสังคมแห่งชาติ” (National Civil Fund) มีวัตถุประสงค์ต้องการสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็งและสร้างกลไกสนับสนุนค่าใช้จ่ายการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเป็นการเฉพาะ

ประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายสนับสนุนภาคประชาสังคมชื่อว่า “กฎหมายว่าด้วยการสนับสนุนกิจกรรมที่ไม่แสวงหากำไร” (Law to Promote Specified

Nonprofit Activities) ปี ค.ศ. ๑๙๙๘ แก้ไขปรับปรุงปี ค.ศ. ๒๐๐๓ มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมการพัฒนากิจกรรมในลักษณะไม่แสวงหากำไร ในรูปแบบของงานอาสาสมัครและกิจกรรมอื่นๆ ที่ดำเนินการอย่างเสรีโดยพลเมืองชาวญี่ปุ่น เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม หลักการสำคัญของกฎหมาย มี ๒ ประการ คือ

- ๑) องค์กรไม่แสวงหากำไร ไม่ดำเนินการเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล
- ๒) ต้องไม่ถูกใช้โดยพรรคการเมือง

๗. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอต่อรัฐบาล

รัฐบาลควรมีนโยบายในการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและผลักดันร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ต่อไป

คณะอนุกรรมการฯ เสนอแนะว่า ในการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม ควรมีลักษณะที่มุ่งไปที่การทำให้องค์กรภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง เป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศและขับเคลื่อนสังคมให้เป็นธรรมและยั่งยืน

โดยดำเนินการ ดังนี้

(๑) สนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมให้มีศักยภาพ ความเข้มแข็งและธรรมาภิบาล มีบทบาทเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศ

(๒) พัฒนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรภาคประชาสังคม ในการพัฒนากฎหมาย มาตรการ กลไก และขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม ทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และจังหวัด

(๓) สื่อสารสังคม สร้างความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของบทบาทภาคประชาสังคมในการพัฒนาประเทศ

(๔) สนับสนุนให้มูลนิธิและหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือประเภทเงินให้เปล่า หรือเงินอุดหนุนโครงการพัฒนา ได้มีกองทุนที่มีขนาดใหญ่ขึ้น หรือมีศักยภาพที่จะให้การสนับสนุนทุนการพัฒนาด้านต่างๆ ได้อย่างต่อเนื่อง

(๕) เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมร่วมกัน โดยมีการปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อให้ภาครัฐสามารถสนับสนุนส่งเสริมพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคมได้อย่างต่อเนื่องมีประสิทธิภาพ ตลอดจนส่งเสริมการศึกษาวิจัย การพัฒนาศักยภาพคนทำงานขององค์กรภาคประชาสังคม

(๖) เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมดำเนินการในเรื่องที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะแทนหน่วยงานของรัฐ เช่น การดูแลผู้ด้อยโอกาส การดูแลผู้หญิงที่ถูกรังแก การดูแลผู้สูงอายุ การดูแลสถานสงเคราะห์ต่างๆ การจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ เช่น การพัฒนาชุมชน การรับฟังความคิดเห็น/ ประชาพิจารณ์ การจัดทำแผนระดับต่างๆ โดยรัฐเป็นผู้อุดหนุนงบประมาณและเอื้ออำนวยทางกฎระเบียบและสิ่งอำนวยความสะดวก

(๗) เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม แข่งขันกับภาครัฐกิจในการรับจ้างทำงานให้กับหน่วยงานภาครัฐ ในฐานะธุรกิจเพื่อสังคม

(๘) พัฒนาคความรู้และทักษะการจัดการ เทคโนโลยี ช่องทางการสื่อสาร ให้กับองค์กรภาคประชาสังคม ที่มีความเชี่ยวชาญกลุ่มลึกเฉพาะด้าน เช่น ด้านทรัพยากร ด้านเด็ก ด้านสตรี แต่ขาดทักษะข้างต้น

(๙) พัฒนาขีดความสามารถคนทำงานที่ต้องอาศัยความรู้ ทักษะ ความชำนาญที่มากขึ้น เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของภาคประชาสังคมมีเสถียรภาพในการขับเคลื่อนงาน เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อประชาชน ชุมชน สามารถสร้างผลกระทบในเชิงบวกต่อสังคมได้อย่างยั่งยืน

(๑๐) เพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนและภาคประชาสังคมในการจัดทำแผนพัฒนาในทุกๆระดับ

(๑๑) มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคม ในรูปของกองทุนสนับสนุนภาคประชาสังคม หรือแบ่งรายได้จากการขายสลากกินแบ่งส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นกองทุน เพื่อใช้ในกิจการสาธารณ-

ประโยชน์ หรือ มีการออกสลากกินแบ่งเพื่อนำรายได้มาเข้ากองทุนเพื่อให้ในกิจการสาธารณประโยชน์ ในลักษณะของกองทุนจัดสรรรายได้จากสลากกินแบ่ง โดยจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรภาคประชาสังคม หรือกลุ่มองค์กรสาธารณกุศล องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานด้านชุมชน และอาสาสมัครในลักษณะของโครงการด้านเสริมสร้างสุขภาพ การศึกษา สิ่งแวดล้อม และพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน

ข้อเสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เพื่อพัฒนาแผนปฏิบัติการสนับสนุนการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม ตามข้อเสนอของคณะกรรมการ คสป. ควรมีเป้าหมาย ดังนี้

(๑) องค์กรภาคประชาสังคมมีจำนวนและสมรรถนะเพิ่มขึ้น สามารถร่วมทำงานพัฒนาสังคมควบคู่ภาครัฐได้อย่างมีธรรมาภิบาล และลดข้อจำกัดด้านทรัพยากรของรัฐ

(๒) องค์กรภาคประชาสังคมได้รับการรับรองสถานะบทบาทความเป็นหุ้นส่วนพัฒนาประเทศ และได้รับการสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ทั้งทางวิชาการ บุคลากร และงบประมาณจากทุกภาคส่วน

(๓) ประเทศไทยมีกฎหมาย นโยบาย กลไกและหน่วยงานสนับสนุนการทำงานในการพัฒนาสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดผลเป็นรูปธรรม

(๔) หน่วยงานทุกภาคส่วนสนับสนุนการสร้างเสริมและจัดการความรู้ นวัตกรรม ฐานข้อมูล และระบบสารสนเทศ เกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพองค์กรภาคประชาสังคม

นอกจากนั้น สศช. ควรสนับสนุนการขับเคลื่อน ประเด็นยุทธศาสตร์ ๔ ประการ ตามแนวทางของ (ร่าง) พ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ พัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคม ให้มีความเข้มแข็งและมีธรรมาภิบาล

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒ พัฒนากฎหมาย นโยบาย กลไก มาตรการ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมองค์กรภาคประชาสังคม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ พัฒนางองค์ความรู้ การศึกษาวิจัย และระบบสารสนเทศเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาความเข้มแข็งองค์กรภาคประชาสังคม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๔ ส่งเสริม สนับสนุน องค์กรภาคประชาสังคม ให้เป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาประเทศ และเชื่อมโยงการทำงานในระดับภูมิภาคและประชาคมโลก

รายงานฉบับที่ ๖

เรื่อง กฎหมายการมีส่วนร่วมที่ค้างอยู่ในกระบวนการ ทางนิติบัญญัติ กรณีร่าง พ.ร.บ. สามฉบับ

การมีส่วนร่วมของประชาชนนับเป็นรากฐานที่สำคัญยิ่งของกระบวนการประชาธิปไตย และเป็นสิ่งที่สังคมมีความคาดหวังให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น ดังที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ในมาตรา ๗๘ ที่ระบุว่า “รัฐต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน”

การศึกษาทบทวน (ร่าง) พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องกับส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ค้างอยู่ในขั้นตอนและกระบวนการทางนิติบัญญัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทบทวนสถานะของ (ร่าง) พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ค้างอยู่ในขั้นตอนดังกล่าว จำนวน ๓ ฉบับ เพื่อนำมาติดตาม เสนอแนะและเร่งรัดพัฒนา ปรับปรุงแนวทางการผลักดันให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ขอบเขตการพิจารณา ประกอบด้วย

- ๑) ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ.
- ๒) ร่าง พ.ร.บ. เสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย พ.ศ.
- ๓) ร่างแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒

วิธีการศึกษา คณะทำงานทำการทบทวนเอกสารทางวิชาการ รวบรวมสถานการณ์ความก้าวหน้าของร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ระดมความคิดวิเคราะห์

เปรียบเทียบโอกาสและความเป็นไปได้ในการผลักดัน จัดทำร่างรายงานเสนอเข้าที่ประชุมคณะกรรมการและอนุกรรมการ รับฟังความคิดเห็นโดยเชิญหน่วยงานหลักและบุคคลที่เกี่ยวข้องฯ รับฟังแนวทางการคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างรายงาน

ผลการศึกษา พบดังนี้

๑. สถานการณ์ภาพรวมของกฎหมายส่งเสริมการมีส่วนร่วม ทั้ง ๓ ฉบับ

ร่าง พ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เป็นร่างกฎหมายที่มีการริเริ่มมาจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) โดยมีสถาบันพระปกเกล้าเป็นองค์กรหลักที่สนับสนุนทางด้านวิชาการ นอกจากนี้ยังได้ถูกระบุอ้างอิงเอาไว้ในแผนปฏิรูปประเทศในด้านพลังงาน และแผนปฏิรูปประเทศในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ร่าง พ.ร.บ.การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. ที่มีการริเริ่มมาจากกรมการเมืองการปฏิรูปการเมืองในสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) รวมทั้งยังเป็นส่วนประกอบสำคัญที่ระบุเอาไว้ในแผนปฏิรูปประเทศด้านการเมืองอีกด้วย

ส่วนร่างแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ เคยแก้ไขเพิ่มเติมมาครั้งหนึ่งแล้วในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เนื่องจากมีรัฐธรรมนูญใหม่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งในคราวนี้ก็อีกเช่นกัน จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

๒. ความก้าวหน้าและความเป็นไปได้ในกระบวนการนิติบัญญัติ

ในภาพรวม เมื่อเปรียบเทียบระดับความก้าวหน้าในกระบวนการและขั้นตอนการเสนอกฎหมาย พบว่า ร่างแก้ไข พ.ร.บ.เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ มีความก้าวหน้าไปได้มากที่สุด กล่าวคือ ขณะนี้ได้ผ่านความเห็นชอบจาก

คณะรัฐมนตรีให้นำเข้าสู่กระบวนการทางนิติบัญญัติแล้ว มีสถานะเป็นกฎหมายการปฏิรูป ซึ่งคาดว่าจะมีการพิจารณาร่วมกันของรัฐสภาในเร็ว ๆ นี้

ส่วนอีก ๒ ฉบับที่เหลือ พบว่า ยังมิได้มีการผลักดันกันอย่างเป็นทางการ สำหรับร่างกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะฯ ยังมีประเด็นว่าหน่วยงานกระทรวงใดจะเป็นผู้ริเริ่มเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นของรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) เพราะถูกระบุเอาไว้ในแผนปฏิรูปประเทศ ๒ แผน ซึ่งมีหน่วยงานรับผิดชอบต่างกระทรวงกัน

ส่วนร่างกฎหมายการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยฯ เนื่องจากหน่วยงานต้นเรื่อง คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ใช่ฝ่ายบริหาร จึงต้องติดตามกันว่าการริเริ่มเสนอกฎหมายนี้จะเกิดขึ้นเมื่อไร ด้วยเงื่อนไขสนับสนุนแบบไหน

๓. พระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ.

มีประเด็นซึ่งเป็นข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ดังนี้

สาระสำคัญของกฎหมาย มุ่งรับรองสิทธิของประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารโครงการพัฒนาที่จะมีผลกระทบต่อชุมชน และสิทธิในการมีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นในการพัฒนา ให้หน่วยงานมีหน้าที่สนับสนุน ถ้าหน่วยงานไม่ทำ ประชาชนมีสิทธิร้องต่อคณะกรรมการ รวมทั้งมีบทลงโทษ

ในร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ ระบุให้มีคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยให้เป็นหน่วยงานราชการภายในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และได้รับงบประมาณจากระบบปกติของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

น่าสังเกตว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมมาหลายรอบมากทีเดียว นับตั้งแต่สภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติได้ริเริ่ม

จัดทำและพัฒนารายละเอียด จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยมีการปรับแก้จากร่างเดิม และปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไข

มีข้อเสนอแนะให้เร่งรัดการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อแล้วเสร็จจะได้นำเข้าสู่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งก่อนที่จะส่งต่อให้สภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาดำเนินการเป็นขั้นตอนต่อไป

๔. ร่างพระราชบัญญัติการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย พ.ศ.

มีประเด็นซึ่งเป็นข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ดังนี้

สาระสำคัญของกฎหมาย มุ่งให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและสำนึกการเป็นพลเมือง มีส่วนร่วมในการพัฒนาโดยการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นต่อต้านทุจริต ใช้สิทธิทางการเมืองยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างและนักรการเมืองมีความซื่อสัตย์สุจริต

ระบุให้จัดตั้งสำนักงานเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย มีสถานะเป็นหน่วยราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จัดให้มีสถาบันการศึกษาทางการเมืองในรัฐสภาทำหน้าที่เป็นหน่วยอบรมให้ความรู้ มีภารกิจและกิจกรรมหลัก ได้แก่ การสร้างหลักสูตรประชาธิปไตยสร้างวิทยากรหลักระดับครู ก. ข. ค. อบรมนักรการเมือง ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิใช้เสียงและพัฒนาประเทศ ให้ ค.ร.ม. มีหน้าที่จัดงบประมาณสนับสนุนรวมทั้งให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการเสริมสร้างวัฒนธรรมการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยรับโอนทรัพย์สินจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตาม พ.ร.บ. สภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

อย่างไรก็ตาม ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ ยังมิได้มีการริเริ่มเสนอกฎหมายแต่อย่างใด แม้ในแผนปฏิรูปประเทศด้านการเมืองระบุไว้ว่าให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยรับผิดชอบ ยังน่าเป็นห่วงว่าจะมีความพร้อมเสนอกฎหมายฉบับนี้เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติได้เมื่อใด ทางด้านวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันก็ทำการติดตาม เสนอแนะและเร่งรัดได้อย่างจำกัด

ดังนั้น วิธีการกระตุ้นให้หน่วยงานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งรัฐบาลได้กลับมาให้ความสำคัญและเริ่มนำร่างกฎหมายฉบับนี้เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติอาจต้องอาศัยการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยภาคประชาชนเป็นฝ่ายรวบรวมรายชื่อเข้ามาอีกทางหนึ่ง

๕. ร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

มีประเด็นที่เป็นข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ดังนี้

น่าสังเกตว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นมา กฎหมายฉบับนี้มีพัฒนาการในเรื่องกลไกสนับสนุนมาตลอดระยะ โดยฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ กกต. เป็นกลไกสนับสนุน ต่อมาในฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้สภาพัฒนาการเมือง สำนักงานปฏิรูปกฎหมาย และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นกลไกสนับสนุน (๓ หน่วยงาน) อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และคำสั่ง คสช. ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้มีการยุบเลิกสภาพัฒนาการเมือง และสำนักงานปฏิรูปกฎหมาย คงเหลือเพียงสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพียงหน่วยเดียวเท่านั้นที่รับผิดชอบในเรื่องนี้

อีกประเด็นหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อพรบ.ฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ เนื่องจากได้ปรับเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ ถ้าเป็นกรณี พรบ.ทั่วไป ใช้จำนวนรายชื่อประชาชนสนับสนุน ๑๐,๐๐๐ คน ส่วนการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ใช้จำนวน ๕๐,๐๐๐ คน จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ต้องมีการเร่งรัดแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้

เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งควรที่จะต้องติดตามเร่งรัดและดูแลการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายฉบับนี้ให้สำเร็จสมบูรณ์และลุล่วงโดยเร็ววัน

๖. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในภาพรวม

ในเรื่องรูปแบบและกลไกสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรให้ความสำคัญต่อการมีกลไกในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นให้มากขึ้น

เนื่องจากมีบางเรื่องบางประเด็นประชาชนยังขาดความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของภาครัฐที่เข้ามาดำเนินการ ดังนั้นในเรื่องหน่วยธุรการที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จึงไม่ควรจำกัดให้เฉพาะภาครัฐเป็นหน่วยธุรการเท่านั้น ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนหรือภาคเอกชน หรือแม้แต่องค์กรมหาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นธุรการได้ในบางเรื่อง

ในเรื่องงบประมาณหรือกองทุนที่สนับสนุนการทำงานแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ควรเพิ่มอิสระในการบริหารกองทุน รวมทั้งควรมีการกระจายอำนาจให้กลไกคณะกรรมการในระดับจังหวัดหรือท้องถิ่นให้มาก

กฎหมายควรเพิ่มการบัญญัติหน้าที่ของท้องถิ่น ให้มีหน้าที่สนับสนุนงบประมาณเพื่อกิจกรรมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเรื่องการต้านโกง หรือป้องกันการทุจริต อันเป็นหัวใจและที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายรองรับที่จะตอบสนองในการร่างกฎหมายในลักษณะดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพราชการแผ่นดิน ควรบัญญัติสาระการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมายเฉพาะ หรือเป็นรูปแบบที่สอดแทรกอยู่ในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นอีกทางหนึ่งด้วย อาทิเช่น การจัดให้มีรูปแบบสภาพลเมืองในราชการท้องถิ่น เป็นต้น

บทส่งท้าย


แผนการดำเนินการพิจารณาศึกษา ในปีที่ ๒

เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ คณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมฯ ได้ทำการสรุปงานและบทเรียนรู้จากโครงการพิจารณาศึกษาในรอบปีที่ ๑ ทั้ง ๖ โครงการ

นอกจากนี้ ยังได้ร่วมกันกำหนดแผนการปฏิบัติงาน สำหรับปีที่ ๒ โดยมุ่งเน้นการสำรวจสถานการณ์การมีส่วนร่วมที่เป็นจริงในภาคสนาม ทั้งในส่วนของ การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานภาครัฐ และการขับเคลื่อน ขบวนการมีส่วนร่วมด้วยตนเองของภาคประชาชน ประกอบด้วย ๕ โครงการ ดังนี้

- ๑) โครงการศึกษาแนวคิดและรูปแบบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในหน่วยงานภาครัฐ
- ๒) โครงการศึกษาบทเรียนรู้จากกระบวนการเสนอกฎหมายโดยภาคประชาสังคม กรณี (ร่าง) พระราชบัญญัติการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พ.ศ.
- ๓) โครงการศึกษารวบรวมข้อเสนอแนะรูปแบบการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธีในสังคมการเมืองระดับชาติ
- ๔) โครงการเผยแพร่องค์ความรู้ด้านการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา
- ๕) โครงการพัฒนารูปแบบการสนับสนุนกิจกรรมโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน

(รายละเอียดสามารถดูเพิ่มเติมได้จาก Website
ของสถาบันพัฒนาประชาสังคม ที่ www.CSDI.or.th)



สนับสนุนการจัดพิมพ์โดย
สถาบันพัฒนาประชาสังคม (CSDI)