

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

ความขัดแย้งทางการเมืองหลังจากการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ถือได้ว่าเป็นวิกฤติของสังคมไทย เนื่องจากเป็นความขัดแย้งที่ขยายตัวอย่างกว้างขวางจากเรื่องการเมืองไปสู่มิติทางสังคมและเกี่ยวพันเข้าไปในสถาบันครอบครัว รวมถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ ปัญหาวิกฤติดังกล่าวเป็นความขัดแย้งที่ยืดเยื้อเรื้อรังที่ปัจจุบันยังหาทางออกให้ยุติไปได้ รัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พยายามแก้ปัญหาวิกฤติของสังคมไทยดังกล่าวโดย ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย ภายใต้การนำของนายอานันท์ ปันยารชุน คณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย ได้นำเสนอการแก้ปัญหาวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศไทย โดยตั้งอยู่บนฐานคิดประการหนึ่งว่า การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างแท้จริง นั้น จำเป็นต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปจากชุมชนท้องถิ่นที่เรียกว่านโยบายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นเป็นฐานล่างของสังคมที่กระจายอยู่อย่างกว้างขวางและทั่วถึง ดังนั้นจึงควรส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ด้วยการเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในการบริหารจัดการและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง เพื่ออนาคตของชุมชนท้องถิ่นตามความหลากหลายของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชน

แนวนโยบายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ การสร้างพื้นที่ของการพูดคุย การทำงานร่วมกันอย่างกว้างขวางและหลากหลาย การสร้างแนวทางการปฏิรูปที่คนทุกคนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม เพื่อแก้ปัญหาความรู้สึกที่ไม่เป็นธรรมและสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของอย่างแท้จริง สร้างกระบวนการปฏิรูปในทุกระดับ ทั้งระดับตำบล จังหวัดและส่วนกลาง การใช้กระบวนการปฏิรูปสร้างให้เกิดการดำเนินการในบางเรื่องได้ทันที การเตรียมชุมชนในทุกพื้นที่ให้มีวาระการพัฒนาของตนเอง รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและคืนอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่น (เครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการปฏิรูป. ม.ป.ป. : 3)

เพื่อให้การขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปประเทศดังกล่าวให้ขยายไปอย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เครือข่ายองค์กรชุมชนทั่วประเทศจึงได้ร่วมกันจัดเวทีสมัชชาเครือข่ายองค์กรชุมชน เพื่อประมวลเนื้อหาประเด็นการปฏิรูปด้วยการสังเคราะห์จากเวทีระดับจังหวัดและระดับภาค เพื่อนำมากำหนดเป็นประเด็นร่วมในการขับเคลื่อนและปฏิบัติกระบวนการปฏิรูปทันที พร้อมจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย ข้อเสนอดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ สิ่งที่เป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนจะขับเคลื่อนทันทีเพื่อการจัดการตนเองควรประกอบด้วยปฏิบัติการสร้างพื้นที่รูปธรรมเกี่ยวกับ

การจัดการตนเอง ปฏิรูประบบการจัดการที่ดินที่ทำกินและที่ดินอยู่อาศัย การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น การปรับเปลี่ยนระบบเกษตรกรรมเพื่อความมั่นคงทางด้านอาหาร การบูรณาการกองทุนชุมชนและเศรษฐกิจชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สิน การพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนให้เป็นฐานระบบสวัสดิการสังคม (เครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการปฏิรูป. ม.ป.ป. : 5)

ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศในระดับจังหวัดนั้น จันทบุรีเป็นจังหวัดหนึ่งที่อยู่ในเครือข่ายการขับเคลื่อน โดยใช้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ที่เกิดจากภาวะโครงสร้างทางสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำกันรวมไปถึงการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม และชาวบ้านก็ยังเข้าไม่ถึงทั้งอำนาจและทรัพยากร แต่ขณะเดียวกันเราก็พบว่าในระดับชุมชนพื้นที่ต่างๆ ได้มีการจัดการตนเองที่หลากหลายรวมถึงการที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกด้าน เมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและสังคมก็สามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและรู้เท่าทันกับสถานการณ์ปัญหา สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าประชาชนสามารถจัดการตนเองได้ในระดับหนึ่ง หากยกระดับการเรียนรู้ไปสู่การจัดการในระดับที่ใหญ่กว่านั้นคือระดับจังหวัดที่เรียกว่าจังหวัดจัดการตนเองก็จะนำไปสู่การจัดการที่มีพลังมากขึ้นและจะนำไปสู่การพึ่งตนเอง นอกจากนี้การลดปัญหาที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานเรื่องการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมได้ การจัดการตนเอง เป็นการสร้างภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็ง และเปิดช่องนโยบายให้ประชาชนมีส่วนร่วม (จิรวรรณ ขวตะอ. ออนไลน์. 2554)

การที่จะทำให้โครงการจังหวัดจัดการตนเองเคลื่อนไปเป็นนโยบายสาธารณะนั้น จำเป็นที่จะต้องให้คณะรัฐมนตรีได้มีมติจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงาน ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมฯ กระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ องค์กรอิสระเช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนองค์กรมหาชน (พอช.) สำนักงานสนับสนุนกองทุนการวิจัย (สกว.) สภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า และผู้แทนชุมชนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะดังกล่าวมีการมอบหมายให้ สถาบันพัฒนาองค์กร ชุมชนองค์กรมหาชน (พอช.) เป็นเลขานุการคณะกรรมการชุดนี้โดยมีหน้าที่ในการจัดกลไกการทำงานร่วมกันทุกระดับ สนับสนุนทรัพยากรบุคคล องค์ความรู้และงบประมาณ ในการจัดทำแผนชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง สาระสำคัญของกลไกการทำงานก็คือให้ชุมชนท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับกลุ่มองค์กร เครือข่าย หมู่บ้านตำบล อำเภอ จังหวัด จัดทำแผนการจัดการตนเองได้อย่างอิสระและเชื่อมโยงแผนไปสู่การปฏิบัติทุกระดับ ตั้งแต่องค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคม

หมู่บ้าน คณะกรรมการชุมชน/หมู่บ้าน เชื่อมโยงแผนขององค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคม ตำบลเชื่อมโยงและประมวลแผนระดับหมู่บ้านมาเป็นแผนระดับตำบลและจังหวัด ประมวลแผนของทุกตำบล รวบรวมเป็นแผนจังหวัด นำเสนอในเวทีสมัชชาสภาองค์กรชุมชนและเวทีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด เพื่อพิจารณาและให้แก้ไขปรับปรุงเพื่อรับรองเป็นแผนการจัดการตนเองของจังหวัด

ในส่วนของการดำเนินนโยบายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองในจังหวัดจันทบุรีนั้น สมัชชาปฏิรูปจังหวัดจันทบุรี ร่วมกับ ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนภาคประชาชนจังหวัดจันทบุรี และสมัชชาสภาองค์กรชุมชนจังหวัดจันทบุรี จัดเวทีปฏิรูปประเทศไทย “เปลี่ยนจันทบุรี 10 ปี จะไปทางไหน?” เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2554 พบว่า ปัญหาต่างๆ ของพื้นที่ล้วนมีรากฐานมาจากความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งครอบคลุมทั้ง 14 ประเด็น ประกอบด้วย ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ค่าจ้างและคุณภาพชีวิตของแรงงาน ระบบสวัสดิการ การคุ้มครองทางสังคม ระบบการศึกษาหนี้สิน ระบบงบประมาณ การกระจายอำนาจและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างสำนึกร่วมของชุมชน ระบบราชการ ระบบยุติธรรม การจัดการน้ำ การสาธารณสุข อธิปไตยและระบบเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรม จากการสังเคราะห์ข้อมูลในแต่ละพื้นที่ทำให้เกิดการกระตุ้นและสร้างกระแสการตื่นตัวของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วม กำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจันทบุรี บนพื้นฐานการประสานความร่วมมือในการที่จะร่วมกันจัดการตนเอง โดยเริ่มต้นที่การรักษาพื้นที่จังหวัดจันทบุรี ให้เป็นพื้นที่แหล่งผลิตอาหาร ขยายผลนำไปสู่การร่วมกันจัดทำกรอบแนวทางแผนการขับเคลื่อนชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองด้วยความมั่นคงทางอาหาร

การขับเคลื่อนนโยบายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองให้บังเกิดผลในเขตจังหวัดจันทบุรี โดยหวังว่าจะนำผลการขับเคลื่อนมาเสนอเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป แต่ก่อนที่จะนำเสนอ นโยบายสาธารณะนั้น เห็นว่าควรมีการสรุปบทเรียนการขับเคลื่อนชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองในจังหวัดจันทบุรี ว่ากระบวนการขับเคลื่อนได้ผลอย่างไร อะไรเป็นปัจจัยเกื้อหนุนหรืออุปสรรคที่มีผลต่อการขับเคลื่อน ผลวิจัยจะนำไปสู่การผลักดันเป็นนโยบายสาธารณะที่เป็นทางการต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาประสิทธิผลของกระบวนการนำนโยบายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองมาปฏิบัติในจังหวัดจันทบุรี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองมาปฏิบัติในจังหวัดจันทบุรี

3. เพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการการนำนโยบายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ไปใช้ในการปฏิบัติที่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของจังหวัดจันทบุรี

ประโยชน์ของการวิจัย

คาดว่า การวิจัยจะนำความรู้ ความเข้าใจที่ได้ไปเป็นแนวทางการพัฒนา หนุนเสริมให้กับ หน่วยงาน องค์กร ชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้มีความสามารถในการนำนโยบายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองมาปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จและยกระดับเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตในด้านช่วงเวลาของการศึกษา

ขอบเขตช่วงเวลาการศึกษา เริ่มแต่มีการนำนโยบายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ไปปฏิบัติในจังหวัดจันทบุรี ตั้งแต่เดือน กันยายน 2555 จนถึง มีนาคม 2556

ขอบเขตในด้านพื้นที่ของการศึกษา

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตพื้นที่ดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนตำบล จังหวัดจันทบุรี จำนวน 51 สภาฯ ใน 10 อำเภอ ได้แก่

- | | |
|-----------------------|---------------|
| 1. อำเภอเมืองจันทบุรี | จำนวน 7 สภาฯ |
| 2. อำเภอขลุง | จำนวน 7 สภาฯ |
| 3. อำเภอแหลมสิงห์ | จำนวน 7 สภาฯ |
| 4. อำเภอมะขาม | จำนวน 3 สภาฯ |
| 5. อำเภอโป่งน้ำร้อน | จำนวน 2 สภาฯ |
| 6. อำเภอสอยดาว | จำนวน 4 สภาฯ |
| 7. อำเภอเขาคิชฌกูฏ | จำนวน 3 สภาฯ |
| 8. อำเภอท่าใหม่ | จำนวน 12 สภาฯ |
| 9. อำเภอแก่งหางแมว | จำนวน 3 สภาฯ |
| 10. อำเภอนายายอาม | จำนวน 3 สภาฯ |

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อเป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะกำหนดนิยามศัพท์เบื้องต้นไว้ดังนี้

นโยบายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง หมายถึง ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย ในการแก้ปัญหาวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศไทย โดยตั้งอยู่บนฐานคิด

ของการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างแท้จริง ต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปจากชุมชนท้องถิ่น

ประสิทธิภาพในการจัดประชุม หมายถึง การนำปัญหาของชุมชนจากสภาองค์กรชุมชนตำบล มาปรึกษาหารือแนวทางแก้ไขปัญหาและเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การนำข้อมูลปัญหา แผนพัฒนาภาคประชาชนเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และการรวบรวมปัญหาของชุมชนในจังหวัด และแนวทางการแก้ไขเสนอต่อที่ประชุมระดับชาติ

ความพอเพียงของงบประมาณในการดำเนินงาน หมายถึง งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงาน ต่างๆ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สภาพัฒนาการเมือง สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ รวมทั้งทุนชุมชน สถาบันการเงินชุมชน กองทุนของกลุ่มองค์กรต่างๆ เช่น กองหมู่บ้าน กองทุนสวัสดิการชุมชน สัจจะสะสมทรัพย์ ออมทรัพย์ เพื่อการผลิต ธนาคารตำบล กองทุนวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น และการใช้งบประมาณในการดำเนินงาน ที่คุ้มค่ามีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

การเสริมหนุนของเครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัด หมายถึง การประสานเชื่อมโยง ขบวนองค์กรชุมชน เครือข่ายงานพัฒนาด้านต่างๆ ในจังหวัด เพื่อวางแผนขับเคลื่อนงานร่วมกัน การหนุนช่วยการจัดตั้งและพัฒนาคุณภาพสภาองค์กรชุมชนตำบล การประสานเชื่อมโยงการทำงาน ของหน่วยงานภาคีพัฒนาที่เกี่ยวข้องให้ร่วมสนับสนุนงานพัฒนาตามแนวทางแผนงานของภาคชุมชน รวมทั้งการสื่อสาร สร้างความเข้าใจ รายงานผลการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนตำบลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและสาธารณะได้รับรู้

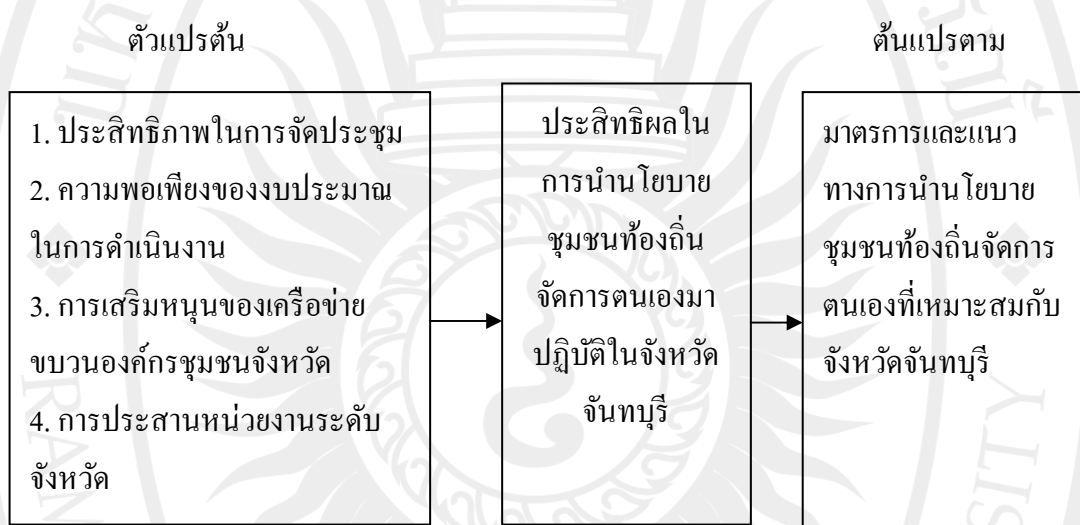
การประสานหน่วยงานระดับจังหวัด หมายถึง การประสานการทำงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด พัฒนาการจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เกษตรจังหวัด ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะ ความยากจนภาคประชาชนจังหวัดจันทบุรี คณะทำงานเครือข่ายประชาสังคมจังหวัดจันทบุรี ร่วมจัดทำข้อมูล พัฒนายุทธศาสตร์แผนงานของภาคประชาชนในจังหวัด และการส่งตัวแทนสภาองค์กร ชุมชนจังหวัดไปทำหน้าที่ในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดบูรณาการ

ประสิทธิผลของนโยบาย หมายถึง ความพึงพอใจการทำงานของสภาองค์กรชุมชนตำบล ที่เป็นเวทีกลางในการปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีการเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันของชุมชน ท้องถิ่น ท้องที่ สภาองค์กรชุมชนตำบล การเสนอแนะปัญหา และแนวทางแก้ไขของชุมชนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมให้กลุ่มจัดการดูแลฟื้นฟูภูมิปัญญาวัฒนธรรมท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การร่วมจัดทำข้อมูล วางแผน ประสานแผนการพัฒนาชุมชนตำบล การจัดเวทีให้คนในตำบล

มีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นต่อโครงการที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชน การสื่อสารสร้างความเข้าใจ รายงานผลการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนตำบลให้คนในตำบลได้รับรู้

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการสำรวจองค์ความรู้ทั้งทางด้านทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (2554 : ออนไลน์) และสภาพพัฒนาการเมือง (2555 : 1 - 6) ทำให้ผู้ศึกษาได้แนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดใช้ในการวิเคราะห์ เบื้องต้นได้ดังนี้



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมติฐานการวิจัย

จากแนวคิดหลักและงานวิจัยที่สามารถกำหนดสมมติฐานการวิจัยชั่วคราว (Working Hypothesis) ได้ดังต่อไปนี้

1. ประสิทธิภาพในการจัดประชุม มีผลต่อประสิทธิผลในการนำนโยบายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง มาปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดจันทบุรี
2. ความพอเพียงของงบประมาณในการดำเนินงาน มีผลต่อประสิทธิผลในการนำนโยบายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง มาปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดจันทบุรี
3. การเสริมหนุนของเครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัด มีผลต่อประสิทธิผลในการนำนโยบายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง มาปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดจันทบุรี
4. การประสานหน่วยงานระดับจังหวัด มีผลต่อประสิทธิผลในการนำนโยบายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง มาปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดจันทบุรี