

เรื่อง

เหลี่ยมหลังแลหน้า: ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย

กลุ่มที่ 1

การเปลี่ยนแปลงของคนไทยและสภาพแวดล้อม

1.2 การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางสังคม

นวัตกรรมทางสังคมกับความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น
Social Innovations and the Strength of Local Communities

โดย

ดร. จรัส สุวรรณมาลา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

การเมืองท้องถิ่นยุคดั้งเดิม: การปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยองค์กรชุมชน	2
การเมืองท้องถิ่นยุคกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	2
การล่มสลาย และการผลัดใบ-เปลี่ยนรากลขององค์การชุมชน	3
การเมืองท้องถิ่นยุคประชาธิปไตยตัวแทน และการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น.....	4
จากการเมืองแบบตัวแทน สู่การเมืองแบบสมาคม	5
การเมืองท้องถิ่นแบบสมาคมทำให้ท้องถิ่นมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น ริเริ่มกิจกรรมใหม่ๆ ได้อย่างกว้างขวาง..	6
เวทีชุมชน.....	6
องค์กรชุมชน/อาสาสมัครชุมชน	7
มาตรการควบคุมเชิงสังคม	7
ความร่วมมือกับส่วนราชการและหน่วยงานภายนอกชุมชน.....	7
ตัวอย่างกรณีการใช้กระบวนการทางการเมืองแบบสมาคมในการริเริ่มบริการสาธารณะด้านต่างๆ	7
1. การป้องกันยาเสพติดในชุมชน	7
2. การป้องกันโรคติดต่อและการส่งเสริมสุขภาพ.....	11
3. การจัดการป่าชุมชน	13
4. การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง	15
ปัจจัยที่มีผลกระทบส่งเสริมการพัฒนาสู่ระบบการเมืองท้องถิ่นแบบสมาคม	18
เอกสารอ้างอิง-ที่มาของข้อมูล	20

นวัตกรรมทางสังคมกับความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น

ดร. จรัส สุวรรณมาลา

สรุปประเด็น (Executive Summary)

การเมืองท้องถิ่นกำลังเคลื่อนตัวจากแบบประชาธิปไตยตัวแทน (Representative democracy) ตามด้วยทฤษฎีหมาย ไปสู่การเมืองแบบสมาคม/หรือการเมืองภาคพลเมือง (Club/civic democracy) พัฒนาการทางการเมืองท้องถิ่นสู่รูปแบบใหม่สร้างพลังให้เกิดการริเริ่มในเรื่องต่างๆ ได้เป็นจำนวนมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง สามารถก้าวข้ามข้อจำกัดทั้งในด้านกฎหมาย ทรัพยากร และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นข้อจำกัดขององค์กรและระบบปฏิบัติการแบบดั้งเดิมได้

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน (2547) ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงจำนวนน้อยที่ได้เคลื่อนตัวเข้าสู่ระบบการเมืองแบบใหม่ (เทศบาลประมาณร้อยละ 10 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประมาณร้อยละ 6 และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ประมาณร้อยละ 4) แต่ก็เป็นเรื่องที่น่ายินดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากเริ่มให้ความสนใจ เรียนรู้จากกันและกัน และมีการเริ่มต้นกันอย่างกว้างขวาง หากได้มีการจัดการเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ในเรื่องนี้อย่างแพร่หลายกว้างออกไป ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมืองท้องถิ่น และการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าเป็นอย่างยิ่ง

ผลการวิจัยเรื่อง "นวัตกรรมท้องถิ่นไทย (2547)¹ พบการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับท้องถิ่น กล่าวคือการเมืองท้องถิ่นกำลังเคลื่อนตัวจากแบบประชาธิปไตยตัวแทน (Representative democracy) ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นทางการตามด้วยทฤษฎีหมาย ไปสู่การเมืองแบบสมาคม (Club/civic democracy) ซึ่งเป็นรูปแบบความร่วมมือและการพึ่งพา-แลกเปลี่ยนถ่ายโอน (Transactions) อำนาจบทบาท และทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกลุ่ม/องค์กรประชาชนในชุมชนและส่วนราชการ/หน่วยงานภายนอกชุมชน ผลการวิจัยดังกล่าวพบว่าการเมืองท้องถิ่นแบบสมาคมสามารถสร้างพลังให้เกิดการริเริ่มในเรื่องต่างๆ ได้เป็นจำนวนมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน ส่วน

¹ โครงการ "วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย" ดำเนินการวิจัยโดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (จรัส สุวรรณมาลา และคณะ) โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ราชการ และองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ต่างมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น จนสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดทั้งในด้านกฎหมาย ทรัพยากร และเทคโนโลยี ซึ่งเคยเป็นข้อจำกัดขององค์กรและระบบปฏิบัติการแบบดั้งเดิมได้อย่างกว้างขวาง จึงถือได้ว่าการเมืองท้องถิ่นแบบสมาคมเป็นนวัตกรรมทางสังคมก้าวสำคัญของชุมชนในช่วง 10 ปีนี้

การเมืองท้องถิ่นยุคดั้งเดิม: การปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยองค์กรชุมชน

ก่อนที่จะมีกฎหมายบ้านเมืองจัดระบบการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นนั้น ชุมชนต่างๆ มีองค์กรชุมชนทำหน้าที่เป็นบูรณาการกิจกรรมสาธารณะในด้านต่างๆ ของชุมชน จึงนับได้ว่าองค์กรชุมชนเป็นรูปแบบการปกครองตนเองประเภทแรกๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติในท้องถิ่นต่างๆ

องค์กรชุมชนเป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในชุมชน เช่น กลุ่มทำนาทำไร่ กลุ่มเหมืองฝาย กรรมการวัด/มัสยิด กลุ่มประมงพื้นบ้าน กรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน ฯลฯ เป็นต้น กลุ่มหรือองค์การเหล่านี้มีบุคคลหรือคณะบุคคลทำหน้าที่เป็นแกนนำ และเป็นอาสาสมัครปฏิบัติงาน ในชุมชนหนึ่งๆ อาจมีองค์กรชุมชนจำนวนหลายองค์กร แต่ละองค์กรมีหน้าที่ดูแลกิจการสาธารณะเฉพาะด้านของตนเอง องค์กรเหล่านี้ไม่มีสถานะทางกฎหมาย การดำเนินกิจการสาธารณะของกลุ่มจึงต้องอาศัยกระบวนการทางสังคม ความไว้วางใจ ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ และระดมทรัพยากรจากสมาชิกกลุ่มด้วยการบริจาค สมทบทุน การ “ทำบุญ” และการเป็นอาสาสมัครร่วมทำกิจกรรม ฯลฯ เป็นต้น

การจัดทำกิจกรรมสาธารณะร่วมกันของคนในชุมชนเป็นวิธีการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าการอยู่แบบตัวใครตัวมัน เช่น กลุ่มประมงจัดทำทำเรือ ประภาคารร่วมกัน ย่อมประหยัดกว่าการให้แต่ละครอบครัวสร้างทำเรือและประภาคารของตนเอง กลุ่มชาวนาร่วมกันสร้างเหมืองฝายและคลองส่งน้ำเพื่อท่อน้ำและส่งน้ำเข้าสู่ไร่นา รวมทั้งระบายน้ำออกจากนาของทุกๆ คนย่อมประหยัดและได้ผลดีกว่าการให้แต่ละครอบครัวสร้างทำนบ ขุดเหมืองส่งน้ำของตนเอง (ซึ่งเป็นไปไม่ได้) ฯลฯ ดังนั้นเป็นต้น นับเป็นความฉลาดของผู้คนในชุมชนที่รู้จักเงื่อนไข-สภาวะของการอยู่ร่วมกันให้เป็นประโยชน์ต่อทั้งส่วนตัวและส่วนรวมไปพร้อมๆ กัน

การเมืองท้องถิ่นยุคกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน

กำหนดผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันการเมืองที่เป็นทางการ (ตามกฎหมายบ้านเมือง) ประเภทแรกที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นในชุมชน เพื่อให้ทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างรัฐบาลกับชุมชนระดับล่างสุด อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกนั้นรัฐบาลยังมิได้ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะในชุมชนมากนัก การจัดบริการสาธารณะในชุมชนก็ยังคงขับเคลื่อนโดยองค์กรชุมชนเป็นหลักอยู่เช่นเดิม กำหนดผู้ใหญ่บ้านก็ไม่สามารถทำหน้าที่ “จัดบริการสาธารณะ” ในชุมชนแทนองค์กรชุมชนได้ เนื่องจากไม่มีการจัดองค์กรระดับปฏิบัติการหรือแม้กระทั่ง

สำนักงานใดๆ แต่กำหนดผู้ใหญ่บ้านก็มีบทบาทโดดเด่นในการทำหน้าที่เป็นแกนกลางประสานกิจกรรมขององค์กรชุมชนด้านต่างๆ เข้าด้วยกัน พร้อมทั้งเชื่อมต่อกิจกรรมของรัฐบาลลงไปในพื้นที่ชุมชนอีกทางหนึ่ง

การจัดตั้งกำหนดผู้ใหญ่บ้านขึ้นในชุมชนได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนต่างๆ ขึ้นในเวลาต่อมา กล่าวคือสถาบันกำหนดผู้ใหญ่บ้านได้กลายเป็นศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองในชุมชน และทำให้เกิดโครงสร้างอำนาจทางการเมือง “แนวตั้ง” ขึ้นในชุมชน คู่ขนานไปกับโครงสร้างอำนาจทางการเมือง “แนวราบ” ที่มีอยู่เดิม การเพิ่มบทบาทด้านการจัดบริการสาธารณะในชุมชนของรัฐบาลในช่วง 50 ปีมานี้ทำให้กำหนดผู้ใหญ่บ้านเป็นศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองในชุมชนเหนือองค์กรชุมชนมากขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่องค์กรชุมชนก็ลดบทบาททางการเมืองและการจัดบริการสาธารณะในชุมชนลงไปเป็นลำดับ

การล่มสลาย และการผลัดใบ-เปลี่ยนรากขององค์กรชุมชน

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมมีผลต่อการสลายตัวขององค์กรชุมชนแบบดั้งเดิม การผลิตในระบบโรงงานสมัยใหม่ทำลายวัฒนธรรมการจัดการรวมหมู่ของชุมชนเกษตรดั้งเดิม การเลือกตั้งและการแข่งขันเพื่อแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ในกิจกรรมทางการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นมีผลให้ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในชุมชนอ่อนตัวลง และทำลายความไว้วางใจระหว่างประชาชนในชุมชนลงไประดับหนึ่ง การย้ายถิ่นของประชากรวัยหนุ่มสาวจากชุมชนชนบทไปศึกษาและหางานทำนอกชุมชนรวมทั้งระบบการศึกษาในโรงเรียนที่ไม่สัมพันธ์กับวิถีชีวิตของชุมชนก็มีส่วนทำให้ห่วงโซ่แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างคนรุ่นเก่ากับคนรุ่นใหม่ ระหว่างเครือญาติ ระหว่างกลุ่มอาชีพ ฯลฯ ขาดตอนลง ทำให้องค์กรชุมชนค่อยๆ สลายตัวไปตามกาลเวลา

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ส่งเสริมการรวมกลุ่มขององค์กรชุมชน อาทิ กรมการพัฒนาชุมชน ฯลฯ เป็นต้น ได้ใช้ความพยายามเข้าไปประทับประคองกลุ่มองค์กรชุมชนที่เหลืออยู่ไว้ได้จำนวนหนึ่ง พร้อมทั้งจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นใหม่ตามเงื่อนไขของสังคมเศรษฐกิจยุคใหม่อย่างต่อเนื่อง อาทิ การส่งเสริมกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มสตรี/เยาวชน กลุ่มอาชีพ และกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้านต่างๆ รวมทั้งนโยบายส่งเสริมสินค้าและผลิตภัณฑ์พื้นบ้าน (OTOP) และนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในยุครัฐบาลปัจจุบัน ก็มีบางส่วนช่วยให้องค์กรชุมชนเริ่มกลับมามีชีวิตอีกครั้งหนึ่ง

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าสถานะขององค์กรชุมชนในยุคนี้เปลี่ยนไปจากเดิม จากการเป็นองค์กรอิสระและพึ่งตนเอง ก็กลายเป็นองค์กร “ลูกข่าย” หรือ “ลูกค้า” ของส่วนราชการที่เข้าไปจัดตั้ง และมีความสัมพันธ์กับส่วนราชการในเชิงพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน คือส่วนราชการได้ประโยชน์จากองค์กรชุมชนที่เข้าไปจัดตั้ง เพราะได้มี “ลูกค้า/ลูกข่าย/กลุ่มเป้าหมาย/กลุ่มผู้รับประโยชน์” ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่กลุ่ม/องค์กรชุมชนก็สามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากร (ได้รับการสนับสนุนเงินงบประมาณและทรัพยากรจากส่วนราชการต่างๆ) แหล่งข้อมูล และมีโอกาสได้เรียนรู้กว้างขวางมากขึ้น

การเมืองท้องถิ่นยุคประชาธิปไตยตัวแทน และการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นตามกฎหมายบ้านเมืองยุคใหม่นั้น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้านๆ ในชุมชนเพียงหน่วยงานเดียว อีกทั้งมีอำนาจระดมทรัพยากรจากประชาชนในท้องถิ่นโดยวิธีการบังคับ (เก็บภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ฯลฯ เป็นต้น) และมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับประชาชนเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะให้บรรลุเป้าหมายได้อีกด้วย

ในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กฎหมายบ้านเมืองได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากเลือกตั้ง และมีวาระทางการเมืองที่แน่นอนและมีระบบการเลือกตั้ง และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นทางการ

ในด้านการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดโครงสร้างองค์กรการบริหารตามยุคสมัยใหม่ มีระบบพนักงาน/ข้าราชการท้องถิ่นตามระบบมาตรฐานข้าราชการ/พนักงานของรัฐที่เป็นสากล มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นได้ทำให้เกิดระบบการเมืองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยตัวแทนที่เป็นทางการขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ และเมื่อรัฐบาลถ่ายโอนรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา พร้อมกับการถ่ายโอนภารกิจใหม่ ๆ จากรัฐบาลลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ก็ได้ส่งผลให้การเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความตื่นตัวมากขึ้นอย่างรวดเร็ว และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคลื่อนเข้าสู่การเป็น "ศูนย์กลาง" ของระบบการเมืองท้องถิ่นในระดับที่เข้มข้นมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้อยู่โดยลำพัง ทั้งนี้เพราะในท้องถิ่นหนึ่งยังมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน องค์กรชุมชน และส่วนราชการในพื้นที่ องค์กรเหล่านี้ยังมีบทบาทในการเมืองและการจัดกิจกรรมสาธารณะในท้องถิ่นคู่ขนานไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ยังคงทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการประสานงานระหว่างส่วนราชการและองค์กรชุมชน (ซึ่งได้กลายเป็น "ลูกข่าย" ของส่วนราชการไปแล้ว)

เมื่อองค์กรทางการเมืองเหล่านี้ยังคงมีอยู่ในชุมชน ก็เกิดสภาวะการซ้อนทับกันของอำนาจทางการเมืองและหน้าที่ในการจัดกิจกรรมสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่ฝ่ายหนึ่ง และกำนันผู้ใหญ่บ้าน ส่วนราชการ และองค์กรชุมชนที่มีอยู่เดิมอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นหากพิจารณาจากมิติของอำนาจ ก็จะเห็นสภาวะการแย่งชิงอำนาจการนำหรือสภาวะการเป็นผู้นำในชุมชนขึ้นระหว่างขั้วอำนาจทั้งสองฝ่ายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เข้าทำนองมีเสือหลายตัวอยู่ในถ้ำเดียวกัน

การต่อสู้แย่งชิงการนำระหว่างสถาบันทางการเมืองในท้องถิ่นทำให้แต่ละฝ่ายต่างก็พบจุดอ่อนของตนเองและคู่แข่ง ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้จะมีความได้เปรียบในเชิงสถาบันและทรัพยากรเหนือองค์กรชุมชน กำนันผู้ใหญ่บ้าน และส่วนราชการในพื้นที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มี

ข้อต่อโดยตรงที่เป็นองค์กรที่แข่งกระด้างในเชิงบทบาท อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน เพราะเน้นความทางการและเป็น "ราชการ" สูง ทำให้ไม่สามารถใช้กลไกการบริหารงานแก้ปัญหาของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่องค์กรชุมชนและกำหนดผู้ใหญ่บ้านมีจุดแข็งในด้านความคล่องตัว ความไม่เป็นทางการ และกลมกลืนไปกับวิถีชีวิตของชุมชน สามารถระดมความร่วมมือจากประชาชนและกลุ่มอาชีพต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง และสามารถใช้กลไกเชิงสังคมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะในชุมชนได้อย่างไม่มีขีดจำกัด แต่ก็มีจุดอ่อนตรงที่ขาดทรัพยากร (เงินงบประมาณ) และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

จากการเมืองแบบตัวแทน สู่การเมืองแบบสมาคม

การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะ Co-optation คือปรับเปลี่ยนสภาวะการแข่งขันแย่งกันระหว่างองค์กร ไปเป็นการร่วมมือสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะแข่งกระด้างเพราะเป็นองค์กรที่จัดตั้งและดำเนินการโดยใช้หลักกฎหมาย ได้ปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพชุมชนโดยการเข้าไปร่วมมือ/ส่งเสริมสนับสนุนงบประมาณ /วิชาการให้องค์กรชุมชนที่มีอยู่แล้ว ให้มีขีดความสามารถในการดำเนินกิจการสาธารณะของตนเองได้มากขึ้น พร้อมกันนั้นก็เข้าไปจัดเวทีชุมชน/จัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ดำเนินกิจการสาธารณะด้านหนึ่งด้านใด อันเป็นหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้กลไกอาสาสมัคร และกลไกการควบคุมเชิงสังคม ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้

นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้สร้างความร่วมมือกับกำหนดผู้ใหญ่บ้าน ส่วนราชการในชุมชน และส่วนราชการและหน่วยงานภายนอกชุมชนในการจัดกิจกรรมสาธารณะร่วมกันอย่างกว้างขวาง กำหนดผู้ใหญ่บ้านซึ่งเคยมีบทบาทเป็นแกนนำองค์กรชุมชน และเชื่อมต่อประสานงานกับส่วนราชการภายนอกก็ได้รับการสนับสนุนให้สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้ร่วมมือและสนับสนุนให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะหรือมีบทบาทเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรชุมชนในท้องถิ่นให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างกว้างขวางและได้ผลมากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป การเมืองท้องถิ่นในระบบสมาคมมีคุณสมบัติพื้นฐาน 3 ประการคือ

1. เป็นระบบการเมืองที่กระจาย ถ่ายโอน-แลกเปลี่ยนอำนาจ บทบาท และทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชนและส่วนราชการภายใน/นอกชุมชน
2. เป็นระบบการเมืองที่ไม่มีการรวมศูนย์อำนาจทางเมืองไว้ที่สถาบันทางการเมืองใดๆ เพียงแห่งเดียว ในระบบการเมืองแบบนี้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของระบบการเมืองท้องถิ่น ไม่ใช่ "ศูนย์กลาง" อำนาจทางการเมืองของชุมชน
3. เป็นระบบการเมืองท้องถิ่นที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการประกอบกันอย่างสมดุล ในส่วนของระบบการเมืองที่เป็นทางการนั้น ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมี

ความเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ และมีโครงสร้างองค์กรตามกฎหมายมหาชน โครงสร้างทางการเมืองที่เป็นทางการนั้น มีทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการตรากฎหมาย จัดเวทีประชาคมให้ความเห็นชอบการจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนองค์กรชุมชนและ ส่วนราชการให้ทำหน้าที่จัดกิจกรรมสาธารณะ รวมทั้งรับผิดชอบการจัดการบริการ สาธารณะที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ในส่วนที่ไม่เป็นทางการซึ่งประกอบด้วยเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน เวทีประชาคม ส่วนราชการ และหน่วยงานภายนอกอื่นๆ รวมทั้งระบบปฏิบัติการที่ใช้ กลไกเชิงสังคมและอาสาสมัครต่างๆ นั้น ทำหน้าที่จัดกิจกรรมสาธารณะในส่วนที่ต้องใช้การจัดเวที ประชาคม การปฏิบัติการที่ต้องใช้กลไกเชิงสังคมและอาสาสมัคร ซึ่งเป็นข้อจำกัดของรูปแบบการเมืองที่ เป็นทางการ

การเมืองท้องถิ่นแบบสมาคมทำให้ท้องถิ่นมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น ริเริ่มกิจกรรมใหม่ ๆ ได้ อย่างกว้างขวาง

จากการศึกษาวิจัยพบว่าการเมืองท้องถิ่นแบบสมาคมมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน ส่วนราชการ และองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ มีขีดความสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดขององค์กรได้ อย่างกว้างขวาง โดยใช้รูปแบบการเมืองหลักๆ 4 ประการคือ

1. การจัดเวทีชุมชนเพื่อริเริ่มประเด็นนโยบายสาธารณะ
2. การใช้องค์กรชุมชนเป็นกลไกในการจัดกิจกรรมสาธารณะ
3. การใช้มาตรการควบคุมเชิงสังคมในการดำเนินนโยบายสาธารณะ และ
4. การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ-สนับสนุนการปฏิบัติการกับส่วนราชการและหน่วยงาน ภายนอกชุมชน

เวทีชุมชน

เวทีชุมชนเป็นปรากฏการณ์สังคมของมนุษย์ เมื่อบุคคลหรือปัจเจกชนมารวมกันคิด ซึ่งทำให้เกิด การเปลี่ยนจุดยืนและมติการมองปัญหา-วิธีแก้ปัญหาจากจุดยืน/มติการมองของบุคคล/ปัจเจกชน/ครัวเรือน (Individualism) ไปเป็นจุดยืน/มติการมองปัญหา-วิธีแก้ปัญหา-วิธีแก้ปัญหาร่วมกันของคนชุมชน (Collectivism) ใช้วิธี คิดค้นหาวิธีการแก้ปัญหาโดยกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างคน/ครัวเรือนในชุมชน สรุปรบทเรียน จากประสบการณ์ในอดีต (เช่นจากความล้มเหลวของวิธีแก้ปัญหาที่ผ่านมา เป็นต้น) ทำให้ได้วิธีการทำงาน หลายมิติ และมีความเป็นไปได้สูง (มีทรัพยากร ทุกฝ่ายเห็นด้วย/ยอมรับร่วมกัน แต่ละฝ่ายสามารถปฏิบัติ ได้จริง) เช่น เรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

องค์กรชุมชน/อาสาสมัครชุมชน

องค์กรชุมชน เป็นแกนนำในการจัดเวทีชุมชน ทำหน้าที่ระดมความร่วมมือจากประชาชน และกลุ่มอาชีพต่าง ๆ มาปฏิบัติหน้าที่เป็นอาสาสมัครปฏิบัติงานที่ต้องใช้กำลังคนจำนวนมาก และเป็นหน่วยปฏิบัติการในกระบวนการจัดกิจกรรมสาธารณะด้านต่าง ๆ รวมทั้งการบังคับใช้กฎระเบียบของชุมชน และการใช้กลไกการควบคุมเชิงสังคมได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดด้านกำลังคน และการปฏิบัติการในบางลักษณะได้

มาตรการควบคุมเชิงสังคม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีและใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน ลักษณะการใช้อำนาจเชิงบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีขอบเขตจำกัด ยิ่งในช่วงที่รัฐบาลยังมีได้ถ่ายโอนมอบอำนาจหน้าที่เชิงปฏิบัติการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ ก็ยิ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายค่อนข้างมาก การสนับสนุนให้องค์กรชุมชนทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการจัดกิจกรรมสาธารณะ และให้องค์กรชุมชนกำหนดและบังคับใช้กฎระเบียบของชุมชน และใช้มาตรการควบคุม-แทรกแซงในเชิงสังคม จึงเป็นทางออกที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี

ความร่วมมือกับส่วนราชการและหน่วยงานภายนอกชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชนต่างก็มีข้อจำกัดด้านความรู้ เครื่องมืออุปกรณ์ และอำนาจหน้าที่การปฏิบัติตามกฎหมาย ในขณะที่ส่วนราชการและหน่วยงานภายนอก (เช่น NGOs เป็นต้น) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย หน่วยปฏิบัติการที่ขีดความสามารถ มีความรู้ ประสบการณ์ และเครื่องมืออุปกรณ์การปฏิบัติงานพร้อมมากกว่า ดังนั้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชนร่วมมือกับหน่วยงานเหล่านี้ ก็จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดขององค์กรไปได้เช่นเดียวกัน

ตัวอย่างกรณีการใช้กระบวนการทางการเมืองแบบสมาคมในการริเริ่มบริการสาธารณะ ด้านต่าง ๆ

1. การป้องกันยาเสพติดในชุมชน

ในช่วงที่สังคมเริ่มเผชิญกับปัญหายาเสพติดนับตั้งแต่ช่วงปี 2535-40 เป็นต้นมานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งร่วมกับองค์กรชุมชนได้ริเริ่มกิจกรรมป้องกันยาเสพติดในชุมชน โดยใช้มาตรการควบคุมทางสังคมเป็นแนวทางการดำเนินงาน ผลสำเร็จของการริเริ่มของท้องถิ่นดังกล่าวนี้ได้จุดประกายความคิดเรื่องการใช้หลัก “ชุมชนเข้มแข็ง” เป็นมาตรการหลักของการป้องกันและแก้ปัญหาเสพติดในช่วงหลังปี 2540 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักถึงปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในชุมชน แต่มีข้อจำกัดในด้านอำนาจหน้าที่ งบประมาณและบุคลากร² ในขณะเดียวกัน ต้นตอของปัญหา ยาเสพติดส่วนหนึ่ง (ส่วนใหญ่) มาจากปัจจัยภายนอกชุมชน ท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่สามารถจัดการกับต้นตอของปัญหาได้โดยลำพัง แม้กระทั่งปัจจัยสาเหตุของปัญหา ยาเสพติดที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยเกี่ยวกับผู้เสพและผู้ขายรายย่อย ก็อาจเป็นเรื่องใหญ่เกินความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยลำพัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดในเรื่องดังกล่าวนี้ได้โดยการร่วมมือกับองค์กรชุมชน และส่วนราชการภายนอก

จาก “เวทีชุมชน” สู่องค์กรชุมชน

ความรุนแรงของปัญหา ยาเสพติดผลักดันให้เกิดเวทีชุมชนขึ้น ดังเช่นกรณีของการริเริ่มกิจกรรมป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติดของเทศบาลเมืองน่าน (2539) เนื่องจากปัญหานี้มิได้เกิดจากตัวบุคคล-ครัวเรือนโดยลำพัง แต่ละบุคคล-ครัวเรือนจึงไม่สามารถป้องกันและแก้ไขด้วยตนเองโดยลำพังได้ บุคคล-ครัวเรือนจึงต้องมาพูดคุยปรึกษาหารือและต้องหาวิธีป้องกันและควบคุมต้นเหตุของปัญหาร่วมกัน และเกิดเวทีการสนทนาของกลุ่มบุคคล-ครัวเรือนขึ้น มีบุคคล/คณะบุคคลในชุมชนทำหน้าที่เป็นแกนนำ มีการจัดตั้งกลุ่ม ระดมอาสาสมัครมาร่วมคิดร่วมทำกิจกรรม มีการขยายผลออกไปสู่ครัวเรือนในระดับกว้างขึ้นเป็นลำดับ ความร่วมมือระดับบุคคล-ครัวเรือนนี้เกิดจากความใกล้ชิด ความไว้วางใจ ความเอื้ออาทรระหว่างกัน และกันของสมาชิก (ครัวเรือนต่าง ๆ) ครัวเรือนฯ พบว่าการแก้ปัญหาร่วมกันช่วยให้แต่ละคน-ครัวเรือนก้าวข้ามข้อจำกัดของตนเองได้ สามารถแก้สาเหตุปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติดที่มาจากสังคมภายนอกครัวเรือนได้

ก้าวข้ามข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย: ใช้กลไกการควบคุมเชิงสังคม แทนการใช้กลไกการควบคุมโดยใช้อำนาจรัฐและกฎหมายที่เป็นทางการ

รูปแบบการป้องกันอาชญากรรมและยาเสพติดที่ริเริ่มขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเด่นตรงที่ใช้กลไกการควบคุมทางสังคมในชุมชนเป็นเครื่องมือในการริเริ่มและดำเนินนโยบาย³ (แทนที่จะใช้กลไกการควบคุมภาครัฐหรือกฎหมาย) และใช้เงินงบประมาณเพียงเล็กน้อย เช่นในกรณีของเทศบาลเมืองน่านเมื่อปี 2539 มาจากการริเริ่มขององค์กรชุมชนในชุมชนแห่งหนึ่งในเขตเทศบาลเมืองน่าน เทศบาลเมืองน่านเข้าไปสนับสนุนและเป็น “เจ้าภาพ” ขยายผลออกไปสู่ชุมชนอื่นๆ ในเวลาต่อมา รูปแบบการดำเนินงานที่ใช้ในกรณีของเทศบาลเมืองน่านเป็นการจัดเวทีชุมชนเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเห็น

² ก่อนปี 3544 รัฐบาลยังมีได้มอบอำนาจด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด

³ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช้มาตรการทางกฎหมายในการรักษาความปลอดภัยและป้องกันอาชญากรรมได้ เนื่องจากรัฐบาลยังไม่ถ่ายโอนหรือมอบอำนาจให้ท้องถิ่นใช้มาตรการตามกฎหมายได้ (อำนาจยังอยู่ที่ตำรวจทั้งหมด) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องทำหน้าที่ดังกล่าวโดยใช้มาตรการทางสังคมเป็นหลัก

ความสำคัญของปัญหา ทำความเข้าใจกับปัญหา และแก้ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด ตั้งแต่ระดับตัวบุคคล (เยาวชน พ่อแม่ ครู ฯลฯ เป็นต้น) และระดับสถาบันในท้องถิ่น (ครอบครัว โรงเรียน วัด และ อบต.) และจัดตั้งกลุ่มแกนนำในชุมชนย่อย ทำหน้าที่เฝ้าระวังติดตามปัญหา จัดเวทีชุมชนเพื่อร่วมกันหาวิธีแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ใช้มาตรการบังคับใดๆ

ก้าวข้ามข้อจำกัดด้านกำลังคนและทรัพยากร: ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกลุ่ม/องค์กรชุมชน อาสาสมัครในชุมชน และส่วนราชการภายนอก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านกำลังคน ไม่สามารถจัดกิจกรรมด้านการป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกัน และปราบปรามยาเสพติดในชุมชนได้ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมมือกับกลุ่ม/องค์กรชุมชนที่มีอยู่แล้ว หรือสามารถริเริ่มจัดเวทีชุมชนเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิด-ร่วมกันทำกิจกรรมของครัวเรือนฯ และนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนับสนุนเงินทุน เครื่องมือ ทรัพยากรแก่องค์กรชุมชน เพื่อให้สามารถทำกิจกรรมด้านการรณรงค์ ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้ว่าจากกรณีการริเริ่มกิจกรรมด้านการป้องกันอาชญากรรมและยาเสพติดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงหลังปี 2541 ซึ่งได้พัฒนาไปสู่การใช้กลไกการควบคุมทางสังคมในระดับที่เข้มข้นมากขึ้น โดยดำเนินการผ่านกลุ่ม/องค์กรชุมชนเป็นหลัก ดังเช่นในกรณีของ อบต. นาแสง จ. ลำปาง (ในปี 2541) มีการจัดประชุมแกนนำผู้นำชุมชนระดับตำบล เก็บข้อมูล วิเคราะห์ และหาทางแก้ปัญหา จากนั้นที่ประชุมมอบหมายให้มีคณะทำงานยกร่างข้อตกลงว่าด้วยการจัดการกับผู้เกี่ยวข้องกับยา ในชุมชน (เน้นการควบคุม ลงโทษผู้ทำผิดกฎของชุมชน) นำร่างข้อตกลงไปทำประชาพิจารณ์ระดับชุมชนต่างๆ เปิดโอกาสให้ชุมชนแก้ไขปรับปรุงจนยอมรับร่วมกันได้ เมื่อผ่านแล้วก็เริ่มบังคับใช้ โดยจัดพิมพ์เผยแพร่ ชี้แจงให้คณะกรรมการชุมชนเฝ้าระวัง ให้ทุกครัวเรือนปฏิบัติตาม ครัวเรือน/บุคคลที่ละเมิดจะถูกลงโทษโดย ว่ากล่าวตักเตือน ถ้าทำผิดซ้ำ จะลงโทษโดยไม่ให้เข้าร่วมในกิจกรรมของชุมชน เช่น ตัดออกจากสมาชิกทำศพ ไม่ให้เป็นสมาชิกงานกองทุนในชุมชน ฯลฯ เป็นต้น ถ้าไม่แน่ใจจะส่งให้ตำรวจสืบสวน ถ้าทำผิดซ้ำๆ จะส่งตัวให้ตำรวจดำเนินคดี

ในช่วงปี 2545-46 รัฐบาลประกาศใช้มาตรการสร้างชุมชนเข้มแข็งเพื่อต่อต้านยาเสพติด และสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดร่วมกับส่วนราชการในส่วนกลางและภูมิภาคอย่างเป็นทางการ จากการศึกษาครั้งนี้พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนมากได้นำนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของรัฐบาลไปดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงยึดวิธีการใช้กลไกการควบคุม/แทรกแซงทางสังคมในระดับเข้มข้นเช่นเดิม พร้อมกันนั้น ก็มีสวนราชการอื่นๆ นอกเหนือไปจากสำนักงาน ป.ป.ส. เช่น อำเภอ จังหวัด พัฒนาการอำเภอ ปศุสัตว์ ประมง และหน่วยกำลังทหารตำรวจในพื้นที่ ฯลฯ เป็นต้น เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการมากขึ้น ดังเช่น กรณีของ อบต. ท่าข้าม จ. ชลบุรี ซึ่งมีการแพร่ระบาดของยาเสพติดมาจากพื้นที่ข้างเคียงในช่วงต้นปี 2546 เมื่อได้รับคำสั่งจากอำเภอให้รับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ก็ได้เริ่มต้นด้วยการเลือกผู้นำ

ชุมชนจากทุกชุมชน/หมู่บ้านจำนวน 14 คนเป็นกรรมการ เป็นหัวหน้ากลุ่มเฝ้าระวัง สอดส่องดูแลปัญหา ยาเสพติดในชุมชน มีการรับสมัครอาสาสมัครชุมชน 280 คนจากทุกชุมชนมาทำหน้าที่เป็นหน่วยกำลัง ปฏิบัติการเฝ้าระวังในชุมชน มีการทำประชาคมหมู่บ้าน กำหนดเป้าหมายการเฝ้าระวังโดยให้ประชาคมหมู่บ้านเขียนระบุชื่อผู้ติด-ค้ายาในชุมชน-บันทึกไว้แล้วเผาทำลายลายมือที่เขียนทิ้งต่อหน้าประชาคมทันที ได้รายชื่อแล้วส่งให้อาสาสมัครฯ ในชุมชนร่วมกับตำรวจเฝ้าระวัง ตรวจจับผู้ทำความผิด ตรวจบัสสาวะ/สุขภาพ จัดกิจกรรมฝึกอบรมให้ชุมชนมีความรู้-เฝ้าระวังในระดับครัวเรือน-ชุมชนย่อย ส่งผู้เสพยาไปบำบัด (เข้าค่าย) ที่ค่ายนวมินช มอบธงขาวให้ครัวเรือนที่ปลอดภัย เมื่อครบทุกครัวเรือนแล้วก็จะประกาศเป็นชุมชนปลอดภัย ซึ่งพบว่าได้ผลดี สังเกตได้ว่าคดีอาชญากรรมลดลง จำนวนผู้ถูกจับกุม เฝ้าระวังลดลง จำนวนครัวเรือนที่ได้รับแจกธงขาวเพิ่มขึ้นตามลำดับ

กรณีที่มีลักษณะคล้ายกับ อบต. ท่าข้ามมีจำนวนมาก อาทิ กรณีของ อบต.หนองไผ่ จ. อุทัยธานี กรณีเทศบาลตำบลชำสูง จ. ขอนแก่น กรณีเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ และกรณี อบต. กระทุ่มแบน จ. สมุทรสาคร ฯลฯ เป็นต้น

ก้าวข้ามข้อจำกัดด้านพื้นที่ปฏิบัติการ: ความร่วมมือกับส่วนราชการในพื้นที่

กรณีการริเริ่มกิจกรรมด้านการป้องกันอาชญากรรมและยาเสพติดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดช่วงหลังปี 2541 เป็นต้นมา ได้รับแนวความคิดและการสนับสนุนด้านงบประมาณจากสำนักงานปปส. มากขึ้น และในช่วงหลังปี 2545 หน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในพื้นที่ที่มีส่วนกระตุ้นและให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการริเริ่มนวัตกรรมด้านการป้องกันอาชญากรรมและยาเสพติดอย่างเข้มข้น ซึ่งทำให้การริเริ่มกิจกรรมในด้านนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกันมากขึ้น อาทิ มีการจัดองค์กรชุมชนขึ้น เพื่อให้ชุมชนมีผู้นำที่ชัดเจน มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครชุมชนให้ทำหน้าที่เฝ้าระวัง สอดส่องพฤติกรรมของครัวเรือนฯ บุคคลในชุมชน และใช้วิธีการบังคับและลงโทษผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ฯลฯ เป็นต้น

การริเริ่มกิจกรรมด้านการป้องกันและแก้ปัญหา ยาเสพติดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นว่าการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และพัฒนาความรู้ใหม่ๆ ขึ้น โดยหน่วยราชการ (ในกรณีนี้ก็คือสำนักงานปปส.) สามารถถอดบทเรียนจากประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่ง และพัฒนาความรู้ใหม่ที่ก้าวหน้า-พัฒนามากกว่าเดิม และนำไปถ่ายทอดสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรอบต่อไป ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดการกับปัญหาได้อย่างเป็นระบบและได้ผลมากขึ้น และเร็วขึ้นกว่าเดิม

2. การป้องกันโรคติดต่อและการส่งเสริมสุขภาพ

แม้ว่าในปัจจุบันนี้รัฐบาลจะยังไม่ได้ถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขให้แก่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งก็ได้ริเริ่มจัดบริการสาธารณสุขด้านสาธารณสุขในชุมชนไปก่อนแล้ว โดยท้องถิ่นส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับเรื่องของการป้องกันโรคและการส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นลำดับแรก

การริเริ่มกิจกรรมด้านการป้องกันโรคและการส่งเสริมสุขภาพของท้องถิ่นมีลักษณะแตกต่างกันไป อาทิ การรณรงค์ให้ประชาชนร่วมกันทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ยุง จัดตั้งหน่วยปฏิบัติการอาสาสมัคร ตรวจและทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ยุง กำจัดยุง/แมลงวัน จัดทะเบียนสุนัขและแมว จัดตั้งกองทุนวัคซีนพิษสุนัขบ้า จัดตั้งหน่วยปฏิบัติการฉีดวัคซีนสัตว์เลี้ยงและพิษสุนัขบ้าฝึกอบรมประชาชน/เยาวชนเรื่องการดูแลสุขภาพ การส่งเสริมและควบคุมคุณภาพอาหารในโรงเรียนและชุมชน ฝึกอบรมผู้ประกอบการอาหารในโรงเรียน ให้รางวัล/มอบป้ายรับประกันคุณภาพอาหารถูกสุขอนามัย จัดตั้งหน่วยอาสาสมัครจัดกิจกรรมการออกกำลังกายในชุมชน จัดหน่วยสาธารณสุขเคลื่อนที่ออกเยี่ยมแม่และเด็กหลังคลอด จัดกิจกรรมตรวจสุขภาพประจำปีแก่ประชาชนปีละ 1-2 ครั้ง จัดบริการรักษาพยาบาลด้วยแพทย์แผนไทย จัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ให้บริการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนในชุมชน การให้บริการรักษาพยาบาลนอกเวลา จัดตั้งศูนย์บริการสาธารณสุขเพื่อให้บริการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนให้ครอบคลุมพื้นที่และประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึง จัดทุนการศึกษาด้านพยาบาลศาสตร์และทันตภิบาลในชุมชน ฯลฯ เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในชนบทห่างไกลที่ริเริ่มจัดกิจกรรมด้านการป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในการจัดบริการด้านสาธารณสุขหลายประการ อาทิ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านสาธารณสุข งบประมาณไม่เพียงพอ และยังไม่ชัดเจนในเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและอำนาจหน้าที่ในด้านสาธารณสุขของท้องถิ่น 4 ในขณะที่ชุมชนมีความต้องการบริการประเภทนี้อย่างเร่งด่วน และส่วนราชการอื่นๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบก็มีข้อจำกัดเช่นเดียวกัน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องเลือกวิธีการร่วมมือกับส่วนราชการและหน่วยงานภายนอก และกับประชาชนและองค์กรชุมชนภายในชุมชนตัวเอง เพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดด้านต่างๆ และพบว่าการพัฒนาระบบบริการฯ โดยการร่วมมือกันกับหน่วยอื่นๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดบริการฯ เพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง

ก้าวข้ามขีดจำกัดด้านบุคลากร: อาสาสมัครสาธารณสุข

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ริเริ่มกิจกรรมฯ ส่วนใหญ่เป็นชุมชนชนบทขนาดเล็กมีประชากรประมาณ 5,000 คน มีขีดความสามารถด้านการเงินการคลังจำกัด ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้ด้วยวิธีการจัดซื้อหรือจ้างบุคคลด้านสาธารณสุขจำนวนมากมาปฏิบัติงานประจำได้ แต่ชุมชนก็สามารถก้าวข้าม

⁴ เนื่องจากในปัจจุบันรัฐบาลไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง

ข้อจำกัดนี้ไปได้ด้วยความร่วมมือจากอาสาสมัครชุมชน จากการศึกษาพบว่าท้องถิ่นได้ระดมอาสาสมัครเข้ามาปฏิบัติงานในด้านนี้ได้เป็นจำนวนมาก ดังแสดงในตารางที่ 1

ด้วยวิธีการดังกล่าวข้างต้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถจัดบริการสาธารณสุขได้โดยใช้เงินงบประมาณเพียงจำนวนน้อย (ประมาณ 4 - 6 หมื่นบาท/ปี สำหรับดำเนินกิจกรรมด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนในท้องถิ่นประมาณ 5,000 คน หรือประมาณ 10 บาท/คน/ปี)

ตารางที่ 1: ขนาดของชุมชนและจำนวนอาสาสมัครที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณสุขเชิงป้องกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ท้องถิ่น/ขนาดประชากร	จำนวนอาสาสมัคร	กิจกรรมที่ริเริ่ม
อบต.บางไทร จ.พิจิตร ประชากร 4,755 คน	อาสาสมัคร 2 คนให้บริการฉีดวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้า	การป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า
อบต.วังสามหมอ จ.อุดรธานี ประชากร 5,124 คน	อาสาสมัคร 50 คนออกทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ยุง	การจัดทำหมู่บ้านปลอดยุงลายและลูกน้ำ
อบต.หันทราย จ.สระแก้ว ประชากร 5,429 คน	อาสาสมัคร 40 คนออกตรวจและทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ยุง	การควบคุมพาหะโรคมาลาเรีย
อบต.อุทัยสวรรค์ จ.หนองบัวลำภู ประชากร 6,250 คน	อาสาสมัคร 20 คนออกตรวจและออกทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ยุง	การป้องกันโรคไข้เลือดออก
อบต.บ้านอิฐ จ.อ่างทอง ประชากร 6,652 คน	อาสาสมัคร 66 คนออกตรวจและออกทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ยุง	การควบคุมไข้เลือดออก
อบต.บ้านพระ จ.ปราจีนบุรี ประชากร 15,351 คน	อาสาสมัคร 50 คนฉีดพ่นสารเคมีและกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์แมลงวัน	การควบคุมประชากรแมลงวัน
เทศบาลเมืองชัยนาท จ.ชัยนาท ประชากร 16,228 คน	อาสาสมัครสาธารณสุข 15 คนให้บริการฉีดวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้า	การฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า

ก้าวข้ามข้อจำกัดด้านรายได้: กองทุนสาธารณสุข

นอกจากนั้น บางท้องถิ่นยังสามารถระดมเงินทุนจากประชาชนโดยตรงมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมด้านนี้ เช่น อบต.บางไทร จ.พิจิตร จัดตั้งกองทุนวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าขึ้น โดย อบต. จัดสรรเงินงบประมาณจัดตั้งกองทุนจำนวน 2,000 บาท จัดซื้อวัคซีนมาให้บริการแก่ประชาชน ผู้เลี้ยงสุนัขและแมวในชุมชนที่มารับบริการก็ช่วยกันจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฯ ซึ่งจะนำไปจ่ายเป็นค่าวัคซีนและค่าตอบแทนอาสาสมัครที่ได้ดำเนินการดังกล่าวได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

ก้าวข้ามข้อจำกัดด้านการบังคับใช้กฎหมาย: มาตรการควบคุมเชิงสังคม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งหลีกเลี่ยงที่จะใช้วิธีการบังคับใช้กฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารงานด้านสาธารณสุข ด้วยเหตุผลในเรื่องการมีบุคลากรจำนวนจำกัดประการหนึ่ง และด้วยเหตุจากการมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในกรอบที่จำกัดอีกประการหนึ่ง ดังนั้นท้องถิ่นส่วนใหญ่จึง

เลือกใช้มาตรการควบคุมเชิงสังคมแทน โดยมีทั้งมาตรการจูงใจ (เชิงบวก) และมาตรการควบคุม (เชิงลบ) ประกอบกันไป เช่น การให้รางวัลครอบครัวที่ดำเนินการป้องกัน-กำจัดลูกน้ำยุงลายได้ตามเกณฑ์มาตรฐานสาธารณสุข และการออกไปรับรองคุณภาพมาตรฐานสุขอนามัย แก่ร้านจำหน่ายอาหาร เป็นต้น⁵

ส่วนการใช้มาตรการเชิงลบคือการใช้อาสาสมัครเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในชุมชน เช่น การจัดให้มีอาสาสมัครเฝ้าระวัง ตรวจสอบผลการป้องกัน-กำจัดยุงลายของครัวเรือน เมื่อพบพฤติกรรมเสี่ยงก็จะเตือนและแนะนำให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง การใช้นักเรียนและประชาชนผู้บริโภครวบรวมเฝ้าระวังการรักษาสุขอนามัยอาหารของร้านจำหน่ายอาหารในโรงเรียนและในชุมชน นอกจากนี้อาสาสมัครกลุ่มนี้จะทำหน้าที่ให้คำแนะนำประเมินคุณภาพร้านอาหารเพื่อออกไปรับรองมาตรฐานสุขอนามัยแก่ร้านอาหารแล้ว ยังทำหน้าที่เตือนและให้คำแนะนำแก่ผู้ประกอบการในเรื่องสุขอนามัยอาหารอีกด้วย

3. การจัดการป่าชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในด้านการฟื้นฟู อนุรักษ์และจัดการป่าชุมชนและป่าชายเลนมากขึ้นโดยลำดับ จากการสำรวจกรณีนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนี้พบว่า มีท้องถิ่นที่ริเริ่มการจัดการทรัพยากรป่านับตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา (กรณีของ อบต. คลองโคน จ. สมุทรสาคร ริเริ่มกิจกรรมฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าชายเลน ปี 2539) และพบกรณีนวัตกรรมในพื้นที่อื่นๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

การริเริ่มด้านการจัดการป่าไม้ (ป่าชุมชนและป่าชายเลน) ของท้องถิ่นมีลักษณะหลากหลาย อาทิ การรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักและให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าของชุมชน โดยผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ ป้ายโฆษณา และการจัดฝึกอบรมเยาวชนและประชาชนทั่วไป และจัดหลักสูตรการเรียนการสอนเรื่องป่าชุมชนในโรงเรียน การทำแนวเขตป่าชุมชน การสำรวจ ออกเอกสารสิทธิ์ ก่อสร้างรั้ว แนวถนนรอบพื้นที่ป่า เจริญกับผู้บุกรุกให้หรือถอนสิ่งก่อสร้างที่รุกล้ำพื้นที่ป่า ป้องกันไฟป่าและการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า โดย สร้างแนวกันไฟ จัดหน่วยปฏิบัติการอาสาของชุมชนทำหน้าที่ลาดตระเวน เฝ้าระวังไฟป่า และการบุกรุกตัดไม้ในเขตป่าชุมชน ปลูกป่าทดแทนและบำรุงรักษากำไม้ให้แข็งแรง เติบโต และการบังคับใช้กฎหมายชุมชนเกี่ยวกับการดูแลและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ริเริ่มกิจกรรมด้านการจัดการป่าไม้ส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล มีขีดความสามารถด้านการทรัพยากรและการจัดการที่จำกัดเป็นอย่างยิ่ง แต่ก็ตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดูแลรักษาและฟื้นฟูคุณภาพป่าในชุมชนที่ถูกบุกรุกทำลายไปอย่างรวดเร็ว จึงต้องค้นหาวิธีการจัดการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

⁵ อบต. บางแห่งมีการบังคับใช้กฎหมาย/ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติตามมาตรการสาธารณสุขของชุมชนอย่างเคร่งครัด เช่น กรณีของ อบต.บ้านพระ ในการควบคุมประชากรแมลงวัน จะใช้การออกข้อบังคับเพื่อควบคุมรถขนส่งมูลสัตว์เข้าในพื้นที่ตำบลจะต้องพ่นยาฆ่าแมลงวันให้เรียบร้อยก่อน อีกทั้งมีการเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอีกด้วย เป็นต้น

เวทีชุมชน เปิดประตูความคิดสู่วิธีการจัดการป่าไม้ของชุมชน

จุดเริ่มต้นของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องป่าไม้มักจะเกิดจากเวทีชุมชน ผู้ริเริ่มจัดเวทีชุมชนเรื่องป่าไม้อาจเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกลุ่มประชาชน/องค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในเวทีชุมชนเกี่ยวกับปัญหาป่าไม้ ทำให้ผู้คนในชุมชนรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักว่าป่าไม้ในชุมชนเป็นแหล่งทรัพยากรที่มีคุณค่าสำหรับทุกคนในชุมชน เป็นทรัพย์สินสมบัติของชุมชน การปล่อยให้ป่าชุมชนเสื่อมโทรมหรือถูกบุกรุกทำลายย่อมส่งผลกระทบต่อทุกครอบครัว และตระหนักว่าการฟื้นฟู อนุรักษ์ และจัดระบบการใช้ประโยชน์จากป่าในชุมชนเป็นเรื่องใหญ่ ไม่มีใครหรือหน่วยงานใดสามารถทำได้โดยลำพัง ประชาชนและองค์กรทุกประเภทในชุมชนต้องร่วมกันแก้ปัญหา และถ้าหากทุกหน่วยงานและผู้คนในชุมชนร่วมกันทำก็พอจะมองเห็นช่องทางที่จะจัดการเรื่องนี้ได้

ข้อสรุปของเวทีชุมชนมักจะเป็นวิธีการจัดการปัญหาป่าชุมชน อาทิ แนวทางการจัดกิจกรรม การจัดตั้งกลุ่ม/องค์กรอาสาสมัคร/หน่วยปฏิบัติการ การกำหนดบทบาทของหน่วยงานและบุคคลแกนนำ และการระดมทรัพยากรมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ฯลฯ เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดขึ้นมักจะมี “เจ้าภาพ” ร่วมกันหลายฝ่าย อาทิ

1. อบต. สนับสนุนงบประมาณ เครื่องมืออุปกรณ์ จัดประชุมประสานงาน จัดฝึกอบรมอาสาสมัคร ฯลฯ เป็นต้น
2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มอาสาสมัครในชุมชน ระดมประชาชนมาร่วมปลูกป่า ร่วมเป็นหน่วยเฝ้าระวังป้องกันไฟป่า บังคับใช้กฎระเบียบของชุมชนว่าด้วยการจัดการป่าชุมชน ฯลฯ เป็นต้น
3. กลุ่มอาชีพในชุมชน จัดกิจกรรมด้านการใช้ประโยชน์จากป่า เช่น การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การเก็บของป่า ฯลฯ เป็นต้น
4. โรงเรียน จัดหลักสูตร การเรียนการสอนเรื่องป่าชุมชนแก่นักเรียนและเยาวชน
5. ส่วนราชการ-กรมป่าไม้ (สนับสนุนกล้าไม้ วิทยากรฝึกอบรม และสนับสนุนหน่วยปฏิบัติการควบคุมไฟป่า/จับกุมผู้บุกรุกทำลายป่าแก่หน่วยอาสาสมัครชุมชน ฯลฯ เป็นต้น)

กล่าวโดยสรุป เวทีชุมชนทำให้เกิดการเปลี่ยนวิธีการมองปัญหาและแก้ปัญหาจากฐานความคิดของบุคคล/ปัจเจกชนแต่ละคนไปเป็นฐานความคิดของสาธารณะ (หลาย ๆ คนร่วมกัน) ซึ่งมีขีดความสามารถที่จะคิดและทำได้มากกว่าฐานความคิดของปัจเจกชนหลายเท่า ทำให้สามารถก้าวข้ามข้อจำกัดเดิม ๆ

อาสาสมัครป่าไม้ /กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชน

กิจกรรมการจัดการป่าชุมชนล้วนต้องใช้คนจำนวนมากและต่อเนื่องยาวนาน อบต. ขนาดเล็กมีบุคลากรเพียง 5-10 คน ไม่สามารถดำเนินการเองได้โดยลำพัง ข้อจำกัดนี้สามารถก้าวข้ามไปได้โดยใช้อาสาสมัครชุมชน

อบต. อาจร่วมมือกับกลุ่มอาสาสมัครชุมชนที่มีอยู่แล้ว หากยังไม่มีก็จัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครภาพขึ้น กิจกรรมที่กลุ่มฯ สามารถรับเป็น “เจ้าภาพ” ได้มีหลายประเภท เช่น ปลูกป่าทดแทน รณรงค์ให้ประชาชนในชุมชนมีจิตสำนึกในการดูแลรักษาป่าชุมชน ออกลาดตระเวนเฝ้าระวังการบุกรุกทำลายป่า การกระทำผิดกฎหมายและกฎระเบียบชุมชน กลุ่มอาสาสมัครผู้ไฟฟ้า หากพบการกระทำผิดกฎหมาย/ระเบียบชุมชนก็รายงานหน่วยปฏิบัติการของกรมป่าไม้ หรือนำเรื่องเข้าแจ้งที่ประชุมชนของชุมชน เพื่อปรับหรือลงโทษ

บังคับใช้กฎชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการออกและบังคับใช้ข้อบังคับเพื่อบริหารจัดการป่าชุมชน ข้อจำกัดนี้สามารถก้าวข้ามได้ด้วยการให้กำนันองค์กรชุมชน ผู้ใหญ่บ้านและองค์กรชุมชนออกกฎบ้าน/กฎชุมชนว่าด้วยการฟื้นฟู อนุรักษ์ และจัดการป่าชุมชน และให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและองค์กรอาสาสมัครในชุมชนเป็นผู้บังคับใช้กฎชุมชนฯ ใช้กลไกสังคมในการควบคุมและบังคับใช้กฎชุมชนที่ว่ามีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ร่วมมือกับกรมป่าไม้ สถาบันการศึกษา และเครือข่ายป่าชุมชนในพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชนมีข้อจำกัดด้านความรู้ กล้าไม้ เครื่องมืออุปกรณ์ และอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย ข้อจำกัดนี้สามารถก้าวข้ามไปได้ด้วยการร่วมมือกับกรมป่าไม้ จากการวิจัยพบว่ากรมป่าไม้มีส่วนอย่างสำคัญต่อการริเริ่มนวัตกรรมด้านการจัดการป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยปฏิบัติงานในสังกัดกรมป่าไม้ให้การสนับสนุนทางวิชาการ เครื่องมืออุปกรณ์ กล้าไม้แก่ท้องถิ่น และมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรป่าชุมชน ซึ่งทำให้การฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าในเขตชุมชนประสบผลสำเร็จสูง ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่า เพราะใช้หน่วยอาสาสมัครชุมชนและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง แทนการจ้างคนซื้อบริการแบบเดิมๆ

4. การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง

ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรน้ำ การบุกรุกพื้นที่แหล่งน้ำ และความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรชายฝั่งในชุมชนประมงต่าง ๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรชายฝั่งเพิ่มมากขึ้นโดยลำดับ จากการวิจัยในโครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าในช่วงปี 2539-46 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการริเริ่มกิจกรรมด้านการฟื้นฟูและอนุรักษ์แหล่งน้ำจืดประเภทแม่น้ำลำคลอง บึง ห้วย และการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งทะเลจำนวนไม่น้อยกว่า 14 กรณี

กล่าวเฉพาะการริเริ่มจัดกิจกรรมด้านการทรัพยากรประมงชายฝั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีการศึกษาจำนวน 7 กรณีคือ อบต. บางขุนไทร จ. เพชรบุรี (กรณีอนุรักษ์แหล่งหอยแครง 2540) อบต. กลาย จ. นครศรีธรรมราช (กรณีฟื้นฟู-จัดการแหล่งประมงชายฝั่ง 2540) อบต. กะลุวอเหนือ

จ. บัดดาณี (กรณีฟื้นฟู-จัดการแหล่งประมงชายฝั่ง 2543) อบต. บ้านฉาง จ. ระยอง (กรณีฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่ง 2544) และเทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวน จ. ชุมพร อบต. และตำบลสวี จ. ชุมพร กิจกรรมที่ท้องถิ่นดำเนิน มีหลายลักษณะ อาทิ รณรงค์ให้ประชาชนไม่ทิ้งขยะลงในแหล่งน้ำชายฝั่ง รณรงค์ชาวประมงใช้เครื่องมือประมงที่ถูกกฎหมาย เลิกใช้วิธีระเบิดปลา อวนลาก อวนรุน ให้ช่วยกันเฝ้าระวังการจับปลาผิดกฎหมาย กำหนดเขตห้ามล่าอนุรักษ์ทรัพยากรประมงชายฝั่ง จัดตั้งหน่วยอาสาสมัครชุมชนเฝ้าระวังการทำประมงชายฝั่งผิดกฎหมาย และการเพาะ-ขยายพันธุ์สัตว์น้ำชายฝั่ง

การฟื้นฟู อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรน้ำเป็นเรื่องใหญ่เกิดขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หรือส่วนราชการ/หน่วยงานใด ๆ) ที่จะดำเนินการโดยลำพัง อย่างไรก็ตาม เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานจากแบบรวมศูนย์การทำงานกิจกรรมแบบเบ็ดเสร็จไว้ที่หน่วยงานเพียงที่เดียว ไปเป็นการทำงานแบบ "สมาคม" โดยร่วมมือกับองค์กรชุมชน ส่วนราชการและหน่วยงานภายนอกก็สามารถก้าวข้ามจำกัดดังกล่าวนี้ได้

จัดระเบียบการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงชายฝั่งโดยพลเมืองและองค์กรชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับชาวประมงพื้นบ้านและกลุ่มประมงพื้นบ้านจัดกิจกรรมรณรงค์ให้ชาวประมงในชุมชนใช้เครื่องมือประมงที่ถูกกฎหมาย เลิกใช้วิธีระเบิดปลา อวนลาก อวนรุน ให้ช่วยกันเฝ้าระวังการจับปลาผิดกฎหมาย สนับสนุนให้กลุ่มประมงพื้นบ้านจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนการจัดการจำหน่ายเครื่องมือประมงที่ถูกกฎหมาย/กฎของชุมชน ให้แก่ชาวประมงในราคาต่ำกว่าตลาด เพื่อจูงใจให้ชาวประมงใช้เครื่องมือจับปลาที่ถูกกฎหมาย ฯลฯ เป็นต้น

จัดเวทีชุมชน-กำหนดแนวเขตอนุรักษ์สัตว์น้ำชายฝั่ง ออกกฎระเบียบชุมชนว่าด้วยการทำประมงชายฝั่ง และจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครชุมชนเฝ้าระวังการทำประมงชายฝั่งผิดกฎหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งจัดเวทีชุมชนชาวประมงเรื่องปัญหา-แนวทางแก้ไขเรือประมงพาณิชย์เข้ามาจับปลาในเขตชายฝั่ง กำหนดแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์สัตว์น้ำ ออกกฎระเบียบชุมชนว่าด้วยการทำประมงชายฝั่ง และจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครชุมชนทำหน้าที่จัดเวรยามออกตรวจเฝ้าระวังการรุกล้ำของเรือประมงพาณิชย์จากภายนอกอย่างต่อเนื่อง เช่น กรณีอบต. บางขุนไทร จ. เพชรบุรี กรณีอนุรักษ์แหล่งหอยแครง (2540) กรณี อบต. กลาย จ. นครศรีธรรมราช กรณีฟื้นฟู-จัดการแหล่งประมงชายฝั่ง (2540) อบต. กะลุวอเหนือ จ. บัตตาณี กรณีฟื้นฟู-จัดการแหล่งประมงชายฝั่ง (2543) และ อบต. บ้านฉาง จ. ระยอง กรณีฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่ง (2544) ฯลฯ เป็นต้น

จัดกิจกรรมเพาะ-ขยายพันธุ์สัตว์น้ำชายฝั่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับกลุ่ม/องค์กรชุมชน (กลุ่มประมงพื้นบ้าน) และกรมประมง/สถานีประมงชายฝั่ง จัดกิจกรรมเพาะ-ขยายพันธุ์สัตว์น้ำปลา ปู เต่า กุ้งกุลาดำมาปล่อยในเขตอนุรักษ์ฯ

โดยก่อสร้างขึ้น แนวปะการังเทียมชายฝั่ง และกระชังผลุงครรภปลา และติดตามผลการขยายพันธุ์สัตว์น้ำ โดยการสำรวจปริมาณสัตว์น้ำชายฝั่งเป็นประจำทุกปี จากการสำรวจพบว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายแห่งที่ริเริ่มกิจกรรมประเภทนี้ เช่น กรณี อบต.กลาย จ. นครศรีธรรมราช กรณีฟื้นฟู-จัดการแหล่ง ประมงชายฝั่ง 2540 อบต. กะลุวเหนือ จ. ปัตตานี กรณีฟื้นฟู-จัดการแหล่งประมงชายฝั่ง 2543 และ อบต. บ้านฉาง จ. ระยอง กรณีฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่ง 2544 เป็นต้น

ก้าวข้ามข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และ ความรู้ และทรัพยากร: ร่วมมือกับหน่วยงาน/ส่วนราชการ ภายนอกชุมชน

ผลสำเร็จของการริเริ่มกิจกรรมด้านการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากการสนับสนุนและความร่วมมือขององค์กรภายนอกหลายองค์กร อาทิ กรมประมง (สนับสนุนพันธุ์สัตว์น้ำ ร่วมกับท้องถิ่นกำหนดแนวเขตอนุรักษ์ฯ และมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นร่วมกับองค์กรชุมชนทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง สนับสนุนกลุ่ม/องค์กรชุมชน ในการปฏิบัติการลาดตระเวนเฝ้าระวังการทำประมงชายฝั่งผิดกฎหมาย) สถานีประมง (สนับสนุนทาง วิชาการและพันธุ์สัตว์น้ำ) สถานีตำรวจอำเภอ/ตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียง (สนับสนุน กลุ่มอาสาสมัครฯ ด้านการจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมาย) และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (เช่น สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยให้การสนับสนุนทางวิชาการแก่กลุ่มประมงพื้นบ้านและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดของตนเองไปได้ในที่สุด

ส่งท้าย: การเปลี่ยนผ่านสู่การเมืองแบบสมาคมต้องออกแรงผลักดัน จากน้อยไปมาก และต่อเนื่อง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (และตัวแสดงอื่นๆ ในชุมชน) เห็นช่องทางและประโยชน์ของการเมือง แบบสมาคม จึงริเริ่มผลักดันให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองโดยวิธีการต่างๆ อาทิ

1. กระตุ้นให้ประชาชนทั่วไปสนใจและเข้าร่วมในกิจกรรมของ อปท.
2. จัดเวทีการปรึกษาหารือ/ขอความคิดเห็นจากประชาชน/องค์กรชุมชนให้ประชาชน/ องค์กรชุมชนริเริ่มนโยบายสาธารณะ
3. ให้ประชาชน/องค์กรชุมชนร่วมเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือกฎหมายหมู่บ้าน/ชุมชน
4. สนับสนุนให้องค์กรชุมชน/หน่วยอาสาสมัครฯ จัดกิจกรรม/บริการสาธารณะร่วมกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ให้ตัวแทนของประชาชน องค์กรชุมชนร่วมตรวจสอบการบริหารงบประมาณของ อปท. ฯลฯ เป็นต้น

ปัจจัยที่มีผลกระทบ/ส่งเสริมการพัฒนาสู่ระบบการเมืองท้องถิ่นแบบสมาคม

ผู้บริหารท้องถิ่นต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ตื่นตัวในทางการเมือง ยิ่งไปกว่านั้นประชาชนในท้องถิ่นอาจไม่เข้าใจ/ไม่ไว้วางใจ/ไม่เชื่อถือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง และไม่ต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปัญหา “การไม่ตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน” โดยลำพังไม่สามารถผลักดันให้เกิดนวัตกรรมฯ ขึ้นได้ นอกจากผู้บริหารท้องถิ่น เช่น นายก อบต. นายกเทศมนตรี ฯลฯ เป็นต้น ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว และริเริ่มนวัตกรรมฯ ขึ้น

การแข่งขันทางการเมืองในท้องถิ่น

จากการวิจัยพบว่าลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีการแข่งขันรุนแรง (การเลือกผู้บริหารมีการแข่งขันทางการเมืองสูง และในสภาท้องถิ่นมีสัดส่วน “ฝ่ายค้าน” ที่สูง) มีแนวโน้มที่จะผลักดันให้ผู้บริหารใช้วิธีการริเริ่มนโยบายฯ โดยผ่านการจัดเวทีประชาคมเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความนิยมและความชอบธรรมทางการเมืองของฝ่ายบริหาร จากการศึกษาพบว่ามีกรณีเช่นนี้ประมาณ 8 กรณีหรือประมาณร้อยละ 2 ของกรณีนวัตกรรมด้านการเมือง

มีองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง

ท้องถิ่นที่มีองค์กรชุมชน/กลุ่มอาชีพ ฯลฯ จำนวนมาก และมีระดับการตื่นตัวทางการเมืองสูง และมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชนโดดเด่น องค์กรชุมชนมักจะมีบทบาทโดดเด่นในการเสนอปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาสาธารณะของชุมชนโดยผ่านเวทีชุมชน และผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเวทีชุมชนเพื่อปรึกษาหารือ ร่วมคิดร่วมแก้ปัญหา นอกจากนั้น องค์กรชุมชนยังสามารถเข้าไปมีบทบาทในชั้นการปฏิบัติงาน อาทิ การจัดหน่วยอาสาสมัครฯ การออกกฎระเบียบและการบังคับใช้ระเบียบปฏิบัติของกลุ่มฯ เพื่อสนับสนุนนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาฯ และการบริหารงบประมาณ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบล และระเบียบฯ ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นปัจจัยผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มจัดเวทีประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เสนอปัญหาและความต้องการของชุมชน (หมู่บ้าน) และผ่านเข้าสู่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ ของ อบต. ในที่สุด ในทำนองเดียวกัน ระเบียบฯ ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างก็ได้กระตุ้นให้ อบต. แต่งตั้งตัวแทนของประชาชนร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างและกรรมการตรวจการจ้าง ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

ลักษณะชุมชนแบบเครือญาติ ชุมชนเกษตร เมืองค์กรชุมชนดั้งเดิมที่เข้มแข็ง

จากการศึกษาพบว่านวัตกรรมด้านการเมืองส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่ของ อบต. ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชุมชนชนบทที่มีรากฐานการผลิตด้านการเกษตรและมีครัวเรือนที่เป็นญาติพี่น้องกัน มีอาชีพหลักคล้ายๆ กัน และมีองค์กรชุมชน/กลุ่มอาชีพระดับหมู่บ้านที่เข้มแข็ง และมีระบบการเมืองแบบสมาคม จึงอาจตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่าชุมชนชนบทมีโอกาสที่จะเกิดนวัตกรรมด้านนี้ได้ค่อนข้างสูง (เมื่อเปรียบเทียบกับชุมชนเมือง/กิ่งเมือง)

เอกสารอ้างอิง-ที่มาของข้อมูล

บทความนี้เขียนขึ้นโดยอาศัยข้อมูลจากโครงการวิจัยเรื่อง "วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (2546-47) ดำเนินการวิจัยโดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาในส่วนภูมิภาคจำนวน 11 สถาบัน โดยได้รับการสนับสนุนทุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดกรณีนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อ้างถึงในบทความนี้เพิ่มเติมใน จรัส สุวรรณมาลา และคณะ นิตยสารนวัตกรรมท้องถิ่นไทย ประจำปี 2547 โรงพิมพ์คุรุสภา กทม. 2547 และดูรายละเอียดของกรณีนวัตกรรมเรื่องต่างๆ ในแผ่น CD-ROM ในปกหลังหนังสือดังกล่าว