

# เศรษฐศาสตร์การเมือง ของการทำงานภาคประชาสังคม\* Political Economy of Civil Society

รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข\*\*

## บทคัดย่อ

การทำงานภาคประชาสังคม เป็นงานที่ประสบปัญหาอุปสรรคและมีข้อท้าทายในการทำงานอย่างมาก แม้แต่กับคณะทำงานเครือข่ายภาคประชาสังคมจังหวัด ซึ่งเป็นคณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย เสียสะท้อนจากคณะทำงานบ่งชี้ให้เห็นชัดเจนว่า ปัญหาทั้งระดับโครงสร้างและระดับปัจเจกบุคคลเป็นสิ่งที่บั่นทอนความเติบโต และความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ไม่ว่าจะระบบการเมือง ที่การเมืองไทยภายใต้การปกครองของทหารที่ไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม ความเข้าใจและสนับสนุนจากส่วนราชการและท้องถิ่น ทศนคติของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งโครงสร้างวัฒนธรรมไทยบางอย่าง ฉะนั้น หากปัญหาไม่ได้รับการพิจารณาเพื่อแก้ไขอย่างจริงจัง พลังประชาชนก็จะอ่อนแอลงเรื่อย ๆ จนไม่สามารถเป็นภาคส่วนที่ทัดทานและสนับสนุนการทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนได้

**คำสำคัญ :** ประชาสังคม, ปัญหาและอุปสรรค, ประชาธิปไตย

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “ความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยของผู้นำองค์กรภาคประชาสังคมจังหวัดชลบุรี” โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา (A assistant professor of Department of Political Science, Faculty of Political Science and Law, Burapha University)

## Abstract

Civil society is a very tough and very challenging task. Even with the provincial civil society network, the authorized legal working group. The reflection from the working group is clearly indicates that both structural and individual problems undermine the growth and the strength of civil society whether political system, Thai politics under the rule of the military neither understand nor see the importance of civil society movement, understanding and support from local and government agencies, attitude of officials and relevant officials, including some Thai cultural structures. Therefore, if all these problems have not been seriously resolved, people's power will gradually weak and finally it will not be able to be a power sector that can resist and supports the work of the public and private sectors.

**Keywords:** Civil Society, Problems and Obstacles, Democracy

## 1. บทนำ

การทำงานเพื่อชุมชน การทำงานภาคประชาสังคม ถือเป็นหนึ่งในการทำงานเพื่อส่วนรวม โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองเป็นที่ตั้ง จึงไม่ใช่เรื่องง่ายนักที่การทำงานภาคประชาสังคมจะสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ประสบความสำเร็จ โดยไม่มีอุปสรรค เช่นเดียวกับการทำงานของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมจังหวัด ที่เป็นกลุ่มตัวแทนจากภาคส่วนประชาสังคม ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคส่วนท้องที่ ภาคส่วนราชการ ภาคส่วนเอกชน และภาคส่วนสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามจำนวนสมาชิกในจังหวัด (สภาพัฒนาการเมือง, ม.ป.ป.) ทำให้คณะทำงานชุดนี้มีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันดำเนินการที่หลากหลาย แต่หากพิจารณาตามหลักการการทำงานภาคประชาสังคม กลุ่มคนที่ทำงานเป็นสังคมส่วนรวม ควรเกิดขึ้นจากการที่กลุ่มคนมีเป้าหมายเดียวกันในการ-

ทำงานเพื่อแก้ไขปัญหา สร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้เกิดขึ้น ไม่ใช่การจัดตั้งขึ้นมาตามกฎหมาย ซึ่งไม่ได้สะท้อนเจตจำนงร่วมกันของกลุ่มคนที่เข้ามาทำงานร่วมกัน และหากพิจารณาตามนิยามประชาสังคมแบบตะวันตก ที่มองว่าภาคประชาสังคมคือภาคส่วนที่ไม่ใช่ภาครัฐ ไม่ใช่ภาคเอกชน หากแต่เป็นภาคประชาชนที่มีจิตสำนึกสาธารณะ มาร่วมพูดคุยถกเถียงในเรื่องส่วนรวมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันในพื้นที่สาธารณะ ก็จะไม่พบว่าคุณลักษณะการชุดนี้ ไม่ได้มีลักษณะที่สะท้อนความเป็นประชาสังคมตามนิยามตะวันตกเลย

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติและจากการสัมภาษณ์พบว่า ด้วยเจตจำนงในการทำงานเพื่อสังคมส่วนรวม การที่สมาชิกในคณะกรรมการชุดนี้มีประสบการณ์ และการมีเป้าหมายกว้าง ๆ ร่วมกัน ทำให้ตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้ามาทำงานร่วมกันสามารถทำงานร่วมกันได้โดยสอดคล้องกับแนวทางการทำงานภาคประชาสังคม ทั้งนี้ก็ยังพบว่ายังมีอุปสรรคในการทำงานที่บั่นทอนกำลังใจในการทำงานอยู่มากพอสมควร

## 2. การขับเคลื่อนงานภาคประชาสังคม: ปัญหาและอุปสรรค

ในการขับเคลื่อนงานภาคประชาสังคมของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมจังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นคณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้งมา พบว่ามีหลากหลายปัญหา ทั้งปัญหาที่เป็นปัญหาระดับโครงสร้างและปัญหาระดับปัจเจกบุคคล ซึ่งปัญหาทั้งสองระดับ ได้นำไปสู่ปัญหามากมาย ขณะเดียวกันก็บั่นทอนประสิทธิภาพการทำงานรวมทั้งขวัญกำลังใจในการทำงานเป็นอย่างมาก เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นล้วนแต่เป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากมาก โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมและความคุ้นเคยของคนไทย ที่มักมีการอธิบายและเข้าใจว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาของคนไทยและความเป็นไทย ซึ่งทำให้ภาคประชาสังคมไทยไม่เข้มแข็งและเติบโต เพื่อเป็นพลังในการทานอำนาจรัฐและภาคเอกชนได้

ทั้งนี้อาจแบ่งสภาพปัญหาที่แตกกลายเป็นอุปสรรคในการทำงานของตัวแทนภาคประชาสังคม ที่เป็นตัวแทนเข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวมได้ ดังนี้

**2.1 ปัญหาระบบการเมือง** โดยปกติการทำงานที่ต้องเผชิญกับผู้คนที่มีทัศนคติที่ไม่สอดคล้องกับการขับเคลื่อนงานภาคประชาชนพลเมือง ทำให้การทำงานมี

ความยากลำบากอย่างมาก แต่การทำงานในสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวย ทำให้การทำงานมีความยากกว่าเดิมหลากหลายเท่า

*“[ในการทำงานมีปัญหาหรือไม่] ปัญหาที่มี คือ เรื่องของทหารที่ยุบหน่วยนั้นหน่วยนี้ เราก็ดูสูญเสียกำลังไปบ้าง รวมทั้งทุนทรัพย์ที่ต้องเอามาช่วยสังคม การที่เราอยู่ภายใต้การปกครองของทหาร มันถูกตัดงบจากทุกที่ มันเหมือนเราถูกตัดมือตัดขา...อันนี้ก็เป็นปัญหาเยอะ” (คุณออม, สัมภาษณ์, 9 มิถุนายน 2560)*

การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำงานภาคประชาสังคมถูกยุบ รวมถึงทำให้งบประมาณที่จะใช้จ่ายถูกตัดไปด้วยนั้น ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการทำงานของบุคลากรภาคประชาสังคม เพราะการทำงานภาคประชาสังคม มิใช่การทำงานแบบการจัดการสั่งการหรือที่เรียกว่า Top-Down หากแต่เป็นการทำงานแนวระนาบที่ต้องอาศัยความช่วยเหลือเกื้อกูล การทำงานร่วมกันและการประสานงานกันระหว่างคนที่ทำงานด้วยกัน และรวมทั้งกับภาครัฐราชการ

*“ประเทศจะพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยได้...ต้องมีการทำงานเป็นภาคีเครือข่ายกัน เราไม่สามารถทำงานคนเดียวเพื่อให้เป็นประชาธิปไตยได้” (คุณออม, สัมภาษณ์, 9 มิถุนายน 2560)*

ฉะนั้น ระบบการเมืองการปกครองที่ไม่ว่าจะเป็นการเมืองที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้ง โครงสร้างการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตย หรือการเมืองที่ผู้นำมาจากการรัฐประหาร หากกลุ่มผู้นำคือกลุ่มบุคคลที่ไม่มีความเข้าใจ หรือไม่พยายามจะเข้าใจในบทบาทและความสำคัญของภาคประชาสังคม สิ่งนี้ถือเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการเติบโต ผลิดอกออกใบของประชาชนชาวบ้าน ในการสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นกับตัวเอง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากความไม่เข้าใจนั้นได้กลายเป็นความพยายามในการทำให้ภาคประชาสังคมค่อย ๆ หายไปจากเวทีการมีส่วนร่วมและการมีบทบาทในการทำงานเพื่อประชาชน กลายเป็นรัฐคิด รัฐทำ สิ่งนี้ถือเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการเติบโตและเข้มแข็งของภาคประชาชน และการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น

**2.2 ปัญหาการทำงานกับส่วนราชการและส่วนท้องถิ่น** หน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่น ควรมีหน้าที่ในการช่วยเหลือและสนับสนุนการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งจะทำให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมสร้างความเป็นพลเมืองให้เกิดขึ้น อันจะเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยระดับรากหญ้าอีกด้วย แต่จากการสัมภาษณ์ก็พบว่า การขับเคลื่อนงานของคณะทำงานฯ ต้องประสบกับการไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ หรือหน่วยงานในท้องถิ่น ส่งผลให้ผู้ให้ข้อมูลหลักบางคน เลือกว่าจะขับเคลื่อนงานด้วยตนเอง และไม่พึ่งหน่วยงานภาครัฐ/ท้องถิ่น

ทั้งนี้ปัญหาที่พบ เป็นทั้งปัญหาด้านคน ระบบ โครงสร้าง และทัศนคติ ซึ่งทุกด้านล้วนแต่เป็นอุปสรรคบั่นทอนการเติบโตขององค์กรภาคประชาสังคม และความเป็นพลเมืองที่ต้องเติบโตจากรากหญ้าทั้งสิ้น

*“[ความสำคัญของความเป็นพลเมืองของคณะทำงาน] ต้องมองสองด้าน ความเป็นพลเมืองของประชาชนมีความสำคัญอยู่แล้ว เพราะมองเห็นถึงการมีส่วนร่วม ความรู้สึกเป็นเจ้าของ สังคม และประเทศ ประเด็นนี้มันจะเป็นจุดแข็งให้กับคนที่ทำหน้าที่แบบนี้ เพราะว่าเท่าที่สังเกต ความมีจิตสาธารณะของเขาสูง แต่อีกประเด็นที่เป็นสาระและเป็นอุปสรรค คือ ภาคราชการเอง ภาคราชการนี้ออกนโยบายมาสนับสนุน แต่ในทางปฏิบัติก็สนับสนุน แต่ในทางปฏิบัติอีกเช่นเดียวกัน ก็พยายามลดทอนไม่ให้องค์กรนี้มีความเข้มแข็ง ฉะนั้น ประเด็นนี้มีความสำคัญต่อการพัฒนาของคนที่ทำหน้าที่นี้พูดง่าย ๆ คือ คนที่อยู่ในวงราชการเองกลับไม่ยอมรับความหลากหลายเอง” (คุณพิน, สัมภาษณ์, 24 มิถุนายน 2560)*

*“เรารู้เลยว่าปัญหาอุปสรรคที่ขัดขวางมันกลับกลายเป็นระบบราชการเอง และโดยเฉพาะถ้าไปกระทบกับฐานทางการเมือง หรือไปกระทบอะไรกับกฎหมายที่มันเอื้อกับผู้มีตำแหน่งหน้าที่ เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง...สังคมเราพัฒนาไปในทางวัตถุซะมาก แต่ขาดการ-*

พัฒนาด้านจิตใจที่เป็นเรื่องของคุณธรรมศีลธรรม และความเข้าใจในหลักที่ว่า ทุกสิ่งจะต้องเปลี่ยนแปลง...พอยิ่งพัฒนาไป ความเป็นพลเมืองมันกลายเป็นจุดจำกัด...คือสนับสนุนเป็นเพียงฉากหน้า แต่ในทางปฏิบัติ การประสาน ติดต่อกัน เสนอแนะ มักจะถูกลดทอนการสร้างเชื่อมั่น เชื่อถือในหน่วยงานตรงนี้ และเป็นภัยกับระบบที่เขาสร้างขึ้นมา” (คุณพิน, สัมภาษณ์, 24 มิถุนายน 2560)

“[การขับเคลื่อนความเป็นพลเมืองในจังหวัดชลบุรี] ปัญหา คือ ส่วนราชการด้วยกันเอง แก่งแย่งผลงานกัน บางเรื่องก็ขัดแย้งขัดขวางกัน ขณะเดียวกันหน่วยงานระดับจังหวัดเอง ถ้าไม่สามารถประสานกับผู้ว่าได้ ก็ลำบาก ขณะเดียวกันในยุคนี้ ยุคของทหาร ก็ต้องทำความเข้าใจกับทหารพอสมควร เพราะมุมมองของทหารจะเป็นอีกมุมมองหนึ่ง ขณะเดียวกันที่เป็นอุปสรรคของภาคพลเมืองเอง ก็เป็นเรื่องวินัย ความรับผิดชอบของตัวเองด้วย คือ ต้องเข้าใจบทบาทและทำบทบาทนั้นให้ถูกต้อง เพราะถ้าใช้บทบาทไม่ถูกต้อง ก็อาจจะหลุดจากกรอบที่วางเอาไว้” (คุณพิน, สัมภาษณ์, 24 มิถุนายน 2560)

“มีข้อจำกัดจากโครงสร้างข้าราชการและการเมือง ที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดการปัญหาชุมชนท้องถิ่น...ปัญหาคือระบบราชการและการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่เข้าไปในชุมชนอย่างหนัก...” (คุณแดน, สัมภาษณ์, 14 กรกฎาคม 2560)

จากคำให้สัมภาษณ์ข้างต้น เห็นได้ชัดเจนว่า ภาคราชการเป็นอุปสรรคสำคัญหนึ่งของการทำงานภาคประชาสังคม ทั้งในเชิงโครงสร้าง และในเชิงปัจเจกบุคคล ภาคราชการในทางหนึ่งถือเป็นพี่เลี้ยงในการทำงาน และในอีกทางหนึ่งก็ถือเป็นเพื่อนร่วมงาน ที่ทำงานให้กับภาคประชาชนทั้งสิ้น แต่การมีตำแหน่งหน้าที่ที่บ่งบอก

สถานะ ทำให้ข้าราชการไม่เปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมเติบโตและมีบทบาทในการร่วมขับเคลื่อนงานเพื่อประชาชนส่วนรวม

นอกจากนี้ในส่วนท้องถิ่นเอง ก็พบว่า องค์กรภาคประชาสังคมต้องพบกับอุปสรรคจากส่วนท้องถิ่นเอง ทั้ง ๆ ที่เป็นหน่วย/องค์กรทางการเมืองที่เล็กที่สุด ที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันทำงานให้กับประชาชน ก็ยังมีน้อย ทั้งนี้ด้วยปัญหาและอุปสรรคที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบหรือความร่วมมือของคนทำงาน

“...และบางเรื่องท้องถิ่นเขาก็ไม่ค่อยยอมรับเรา เขาก็ว่าเขาก็มีงานของเขา ในส่วนที่เป็นระเบียบของการบังคับบัญชา...บางทีเขาก็ไม่ค่อยสนใจเราเท่าไร ปัญหาอุปสรรค คือ ความร่วมมือมันยังน้อย...แต่ช่วงหลังคงดีขึ้น ในรัฐบาลชุดนี้ ยังมีการสั่งการลงมาบ้าง...ดีกว่าเราที่เป็นภาคประชาชนไปพูดให้เขาฟังแล้วมันไม่มีน้ำหนัก” (คุณแดน, สัมภาษณ์, 14 กรกฎาคม 2560)

“ผมพูดชัดเจนเลยว่า ปัญหาต่าง ๆ คืออะไร ระเบียบกฎหมาย ก็มีผลกระทบต่อการทำงาน และต่อความร่วมมือ โดยเฉพาะประเด็นการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีส่วนอย่างมาก เพราะการเมืองในประเทศเรา มันเป็นการเมืองที่เป็นการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับทุกกลุ่ม มันกลายเป็นการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มตน ขณะเดียวกันก็ไปมองว่าทรัพยากรของราชการก็เป็นทรัพยากรของตัวเอง มีอำนาจก็ใช้ไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง” (คุณพิน, สัมภาษณ์, 24 มิถุนายน 2560)

งบประมาณ ถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมไม่ราบรื่น โดยเฉพาะปัญหาด้านกฎระเบียบและปัญหาด้านการปฏิบัติ

“มีข้อจำกัดคือ ในการขับเคลื่อนทุกอย่างมันต้องมีงบประมาณลงมา...ก็มีข้อจำกัดของมัน ก็ต้องทำตามแผน ทำตามวงจำกัด” (คุณฟาม, สัมภาษณ์, 28 พฤษภาคม 2560)

“ราชการและท้องถิ่น ท้องถิ่นควรจะต้องสนับสนุนและท้องถิ่นไม่เคยสนับสนุน เขากลับเรื่องของฐานเสียง เขามองเรื่องของฐานเสียงและงบประมาณ คือถ้าเขาจัดการงบประมาณได้ด้วยตัวเขาเอง คือ ถ้าพวกเขาไปจะต้องผ่านท้องถิ่น แล้วท้องถิ่นนั้น ๆ จะได้รับประโยชน์ แต่จะเอามาให้พวกเขาทำนั้น เขาไม่ให้ งบประมาณนั้นต้องเขียนแผนเสนอขึ้นไป เขาจะไม่เลย เขาเป็นเพียงองค์ประกอบที่ทำให้เขาเขียนแผนสำเร็จ...เท่านั้นเอง เราเคยมีเวทีแล้ว เขาก็ร้องขอในเรื่องของการให้สวัสดิการชุมชน...พูดมาจน...คือดูเหมือนเขาเปิดกว้าง พออยู่บนเวทีเขาประชาสัมพันธ์รูปแบบเขาออกมาดี แต่พอถึงเวลาเราเรียกร้องจริง ๆ ว่าเอางบลงมาให้พื้นที่เรา ไม่มีใครที่จะอนุมัติ จนแล้วจนรอด จนตอนนี้ไม่ขอแล้ว วิธีการทำงานก็เลยเปลี่ยนเป็นไม่ร้องขอต่อใคร จัดการกันเอง ทำกันเอง เพื่อให้เรามีสวัสดิการกันเอง ก็เป็นรูปแบบนี้ หวังฟังเขาไม่ได้เลย” (คุณฟู, สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม 2560)

จากที่กล่าวข้างต้น ความเป็นระบบราชการไม่ว่าจะเป็นความเป็นระบบราชการ กฎหมาย กฎระเบียบ งบประมาณ หรือแม้แต่การปฏิบัติของข้าราชการทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานภาคประชาสังคม ทั้งโครงสร้าง ระเบียบ งบประมาณ ทักษะคน ความคิดเห็น ได้นำไปสู่ความไม่สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่น การติดต่อประสานงานจะดำเนินไปได้ก็ด้วยความสนิทสนม การรู้จักเป็นการส่วนตัว ซึ่งไม่ได้ช่วยทำให้การทำงานภาคประชาสังคมส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย แม้จะมีข้าราชการที่เข้าใจการทำงานของภาคประชาสังคมและพร้อมช่วยเหลือ สนับสนุนการทำงาน และร่วมกันทำงานได้ด้วยกันเพื่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่น แต่ก็มีอยู่น้อยมาก



**2.3 สถานการณ์ในพื้นที่** ที่เป็นเรื่องของผู้มีอำนาจมีอิทธิพล หรือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ที่มีบทบาทอย่างมากในพื้นที่ ก็บั่นทอนการทำงานและการเติบโตของภาคประชาสังคมและการสร้างความเป็นพลเมืองให้กับประชาชนเช่นเดียวกัน

“[คณะทำงานกับการแสดงออกซึ่งความเป็นพลเมือง] ไม่ได้แสดงออก เพราะบางเวทีเขาไม่ได้เปิดกว้าง...ก็มีส่วนหนึ่งที่ปิดกันพวกเรา พอเราจะไปทำตัวที่มันโดดเด่นหน่อย เพราะในที่ที่มีคนที่มีอำนาจ ก้าวพลาด ก้าวแสดงออก คือ คิดแล้วพูดเลย” (คุณหมอก, สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2560)

“อิทธิพลในพื้นที่...เราจะสังเกตได้จากความเดือดร้อนของประชาชนมักจะเกิดจากการเอาใจเอาเปรียบของผู้มีอำนาจของนายทุน ถ้าเขาทำอะไรจะมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่า เขาไม่ค่อยคำนึงถึงความเดือดร้อนหรือผลกระทบที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชน คุณหมอก [ชื่อสมมติในงานวิจัย] ทำให้ประชาชนเห็นว่าเขาซ่อนอะไรอยู่ นายทุนเวลาลงทุนเขาซ่อนอะไรไว้ และเกิดผลอย่างไร” (คุณเลน, สัมภาษณ์, 16 มิถุนายน 2560)

“ปัญหาการขับเคลื่อนความเป็นพลเมืองในจังหวัดชลบุรีหนึ่ง การเมือง เพราะในพื้นที่ชลบุรีอย่างที่รู้ เวลาเราเคลื่อนไหวอะไรเราเคลื่อนไหวไม่ดี ต้องปรึกษากับฝ่ายการเมืองด้วย และเขาก็จะเข้ามาแทรกตลอด...ในพื้นที่เราก็ดูแลกัน แต่เราก็มีขอการทำงานที่ไม่ก้าวก่ายกัน ปัญหาไม่มาก สอง นโยบาย คือบางที่จากบนสู่ล่างชะเยอะ บางที่มันไม่ได้เกิดจากจังหวัด แต่เกิดจากข้างบนที่บอก ว่าต้องทำ 1 2 3 4 5 แล้วโยนลงมา...” (คุณดิน, สัมภาษณ์, 30 พฤษภาคม 2560)

อำนาจ อิทธิพล ผลประโยชน์ และเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในท้องถิ่นที่เป็นที่มาของการอุปถัมภ์ การเป็นพรรคพวก ได้ทำให้การทำงานภาคประชาสังคม ไม่-

สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้ ความเกรงกลัวอำนาจอิทธิพลในท้องถิ่น ความไม่มี ความยากจนในการดำเนินชีวิตประจำวัน หรือก็คือเรื่องปากท้อง กลายเป็นปัญหาหลักที่ไม่มีใครต้องการแก้ไขอย่างจริงจัง เพราะได้กลายเป็นสิ่งที่จะช่วยในการสร้างฐานคะแนนเสียงในทางการเมืองท้องถิ่นได้

**2.4 ทศนคติเชิงลบต่อภาคประชาสังคม** แม้ว่าภาคประชาสังคมในปัจจุบันอาจทำให้หลาย ๆ คนที่ได้ยินรู้สึกเกิดความเบื่อหน่าย เนื่องจากเห็นว่ามีการเคลื่อนไหว เรียกร้อง ที่อาจดูน่าเวลาย แต่ในความเป็นจริง หากบ้านเมืองเป็นปกติสุข ทุกคนมีความสุข ก็ไม่มีความจำเป็นต้องมีภาคประชาสังคม นั่นหมายความว่าหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐทำงานโดยตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วน แต่ในความเป็นจริง การขับเคลื่อนของภาคประชาสังคม คือสิ่งสะท้อนให้เห็นว่า มีหลายสิ่งหลายอย่างที่ประชาชนต้องการ แต่ภาครัฐอาจไม่รู้ หรือมีหลายสิ่งหลายอย่างที่ภาคประชาสังคมอยากมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ อีกทั้งยังแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย

การร่วมงานกับภาคประชาสังคมถือเป็นการร่วมงานกับประชาชน ที่ภาคราชการน่าจะเข้าใจและเปิดโอกาสเปิดพื้นที่สาธารณะอย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติก็พบปัญหาอุปสรรคอยู่พอสมควร

“...ยิ่งถ้าเป็นสมัยผู้ว่าฯ คนที่แล้ว ประกาศต่อหน้าเลยว่าไม่เอาภาคประชาสังคม ขอความร่วมมืออะไรก็ได้ วันนั้นเราเข้าไปถึง เข้าไปเรื่องของคณะกรรมการที่มีคณะกรรมการห้าฝ่าย ฝ่ายเราเป็นฝ่ายหนึ่งมาจากสภาองค์กรชุมชนในระดับจังหวัด พอเข้าไป เข้าไปนั่งคอยการประชุม ปรากฏว่าผู้ว่าฯ พุดออกมาเลยนะ ว่า ผมไม่ชอบประชาสังคม” (คุณฟู, สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม 2560)

ข้าราชการที่ทำงานเพื่อประชาชนแต่มีทัศนคติเชิงลบต่อภาคประชาสังคม สะท้อนปัญหาใหญ่เชิงโครงสร้าง ที่มองภาคประชาสังคมและอาจมองประชาชนใน

ฐานที่ด้อยกว่า แต่ตนเองเหนือกว่า การปรับแก้ปัญหานี้จำเป็นต้องพิจารณาทั้งเชิงปัจเจกบุคคลและเชิงโครงสร้างไปพร้อม ๆ กัน

**2.5 ประชาชน** เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนงานของภาคประชาสังคมและในการสร้างความเป็นพลเมืองให้เกิดขึ้น เนื่องจากอาจจะยังไม่เห็นความสำคัญของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบกับความคุ้นชินกับระบบอุปถัมภ์ เส้นสายที่ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิตและวัฒนธรรม

“ชาวบ้านอยากได้แต่เงิน ชาวบ้านให้ความสำคัญกับเงิน ชาวบ้านให้ความสำคัญกับตัวเงินมากกว่า จนลืมความยั่งยืนที่เขาจะได้ จะอยู่ได้ เขาคิดถึงเงินตรงหน้าที่เขาจะได้มา เขาทุ่มเทให้กับการทำงานโดยขาดการพิจารณาว่า ถ้าทำในเชิงคุณภาพได้ เขาก็จะรวยเหมือนกัน เขาก็จะมีเวลาว่างมาเรียนรู้และเข้าใจปัญหาของบ้านเมือง ซึ่งปัญหาเหล่านั้นแหละ ถ้าเราแก้ไขได้ มันสร้างบ้านเมืองเราให้มีคุณภาพได้...” (คุณฟู, สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม 2560)

“ตอนนั้นมีช่วงหนึ่ง ที่ทำงานในยุคสมาชิกปฏิรูปแห่งชาติ ได้ลงพื้นที่ไปแต่ละอำเภอ ที่ประมวลดู มันอยู่ที่ตัวพลเมืองเลย อยู่ที่คนแต่ละคนเลย ว่าเขารู้หน้าที่ และทำหน้าที่ของเขาได้ดีแค่ไหน บางคนรู้หน้าที่ แต่ไม่ทำหน้าที่ตรงนั้น แต่ไปทำตรงโน้น อยู่ที่ตัวบุคคลมากกว่า ตัวบุคคลถ้าไม่เปลี่ยนความคิด มันก็ไม่เปลี่ยนแปลง ถ้าทุกคนยังยึดติดกับความคิดของตัวเอง ไม่ยอมรับความคิดคนอื่น ไม่ยอมรับสิ่งที่เกิดขึ้น สิ่งที่เปลี่ยนแปลง มันก็ไม่มีอะไรจะพัฒนา” (คุณปิ่น, สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2560)

“เป็นปัญหาเรื่องเรื่องความเข้าใจของคน คือ ข้างล่างเขายังไม่ค่อยรู้ว่าสิทธิหน้าที่เขามีอะไรบ้าง ต้องใช้ยังไงบ้าง ถึงเวลาต้องใช้ ต้องใช้กับใคร ในหน้าที่ของคุณ ในสิทธิของคุณ คือ ข้างล่างเขาจะยังไม่ค่อยได้รับรู้เท่าไร ส่วนใหญ่เขาจะไปอิงกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

นายท.อบต. ซะมากกว่าสิทธิของตัวเอง คือ มีเรื่องเดือดร้อนในพื้นที่ของตัวเองจะไม่ค่อยรู้ เพราะมันยังมีหน่วยงานอื่นที่เขาช่วยได้ หน่วยงานอื่นที่ไปประสานได้ อย่างเรื่องสิ่งแวดล้อม ถ้าประสานกัน ผู้ใหญ่บ้าน เขาก็เอาเรื่องเข้าอำเภอ อำเภอมันไปช้า แต่ถ้าคุณรู้สิทธิหน้าที่ ความเป็นพลเมืองของคุณแล้ว อย่างมากคุณก็ไปที่สิ่งแวดล้อมจังหวัด ไปที่กระทรวง เรื่องบางเรื่องมันต้องแทงตรงไป อย่างนี้ แทงตรงด้วยตัวเอง ในสิทธิของความเป็นพลเมืองของตัวเอง ในการรวมตัว” (คุณฟาม, สัมภาษณ์, 28 พฤษภาคม 2560)

ระบบอุปถัมภ์ การช่วยเหลือเกื้อกูล ความเป็นญาติพี่น้อง ถือเป็นอีกหนึ่งเรื่องสำคัญเชิงโครงสร้าง ที่คนทำงานองค์กรภาคประชาสังคม สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจน

“มีเรื่องระบบอุปถัมภ์ บางคนก็กลัวพวกเรากันไปเอง โดยที่เราไม่ได้เป็นศัตรูกับเขา ฉะนั้น ต้องให้เขารู้เรื่องการเข้าเวที เรื่องข้อมูล ที่แท้จริง เราจะไม่เปิดเวทีกันตลอดเวลา...” (คุณหนึ่ง, สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2560)

“ในส่วนชลบุรี ยังอยู่ในระบบเส้นสายเกือบหมด [เน้นโดยผู้ให้สัมภาษณ์] เรายังเอื้อกันอยู่ เครือญาติเราตัดไม่ได้...การเคารพนับถือ นี่ยังคงอยู่เลยว่า เลือกตั้งมันก็จะเดิม ๆ ก็คิดว่ามันจะออกมาเดิม ๆ ...” (คุณหมอก, สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2560)

วัฒนธรรมการอุปถัมภ์ ช่วยเหลือพรรคพวก เพื่อนฝูง อันนำไปสู่ความเกรงกลัว เกรงใจ คือสิ่งที่อยู่ตรงกันข้ามกับความมีสำนึกในพลเมือง ที่ตระหนักในสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของความเป็นคน เป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นแล้ว การที่ประชาชนชาวบ้านไม่รู้สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ และความรับผิดชอบของตนเองในฐานะพลเมือง จึงอาจไม่ใช่ความผิดของประชาชนเสียทั้งหมด เพราะสภาพการณ์นี้เป็นสภาพของปัญหาทั้งระบบโครงสร้าง ที่ระบบการเมืองและระบบราชการไม่เอื้ออำนวย

การดำรงอยู่อย่างมีนัยสำคัญของวัฒนธรรมการอุปถัมภ์ และปัญหาของนักการเมืองที่ไม่สนับสนุนการเติบโตของภาคประชาสังคม ข้าราชการไม่ส่งเสริมการทำงานและเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม และประชาชนเองที่ติดกับดักระบบอุปถัมภ์และระบบเศรษฐกิจแบบบริโภคนิยม ที่นำไปสู่การมีหนี้สิน ทำให้ไม่พอใช้จ่าย ต้องพึ่งพาวัฒนธรรมการให้การรับจากนักการเมืองอยู่ต่อไป

### 3. บทสรุปและทางออก

การทำงานภาคประชาสังคมในประเทศไทย เป็นงานที่มีความยากลำบาก ในการดำเนินการ เนื่องจากการทำงานเป็นการตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หลักการความเป็นพลเมือง ที่ต้องการสร้างความเข้มแข็งให้กับตนเอง ชุมชน และประเทศชาติ โดยพึ่งพาภาครัฐและภาคเอกชนให้น้อยที่สุด หรือหากเป็นไปได้คือ ไม่พึ่งพา ทั้งนี้เพื่อให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งในการดูแลและจัดการกิจการงานต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองอย่างแท้จริง และเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปกครองตนเอง ด้วยตนเอง อันจะส่งเสริมความเข้มแข็งของประชาชนพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

แต่เนื่องจากวงจรกิจกรรมเมืองไทยที่หลีกเลี่ยงไม่พ้นวงจรอุปาทังทางการเมือง และยิ่งดูเหมือนว่านักการเมืองไทยบางกลุ่มก็จะสนับสนุนผู้ปกครองที่มาจากระบบเผด็จการ นั้นทำให้ทิศทางการเติบโตของภาคประชาสังคมและพลเมืองจะยิ่งลดน้อยลง เนื่องจากมุมมองของผู้ปกครองที่เป็นทหาร ต้องการความสงบ เรียบร้อย มีวินัย อยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่มีการเคลื่อนไหว การรวมตัว หรือการเรียกร้องใด ๆ ซึ่งเป็นการลดทอนศักยภาพของประชาชนและควมมีชีวิตชีวา ประกอบกับปัญหาของภาคการเมืองที่กำหนดทิศทาง กลยุทธ์ และนโยบาย โดยละทิ้งภาคประชาชนทั้งการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน ทำให้ภาคประชาชนต้องลุกขึ้นมาแก้ปัญหาด้วยตัวเอง ดังปรากฏชัดในบทความของ โอฟาร์ ถิ่นบางเตียว (2559: 134-135) ที่ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงปัญหาของการพัฒนาว่า ทิศทางของการพัฒนาที่ประเทศไทยเดินอยู่บนเส้นทางของทุนนิยมและการเป็นอุตสาหกรรม โดยเฉพาะภาคตะวันออกนั้น เป็นผลจากนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่รัฐบาล พล.อ.เปรม

ดินสูลานนท์ ที่กำหนดกลยุทธ์และทิศทางการพัฒนาโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ความไม่ยุติธรรมเกิดขึ้นทุกพื้นที่ พลังของภาคประชาชนจึงเป็นทางออกในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ตามแนวทางที่คนที่อยู่ในพื้นที่ที่ประสบปัญหา

ฉะนั้น ปัญหาและอุปสรรคของคณะกรรมการภาคประชาสังคมจังหวัดในการขับเคลื่อนงาน ที่หลาย ๆ คนอาจเห็นว่า มีความคืบหน้าช้า หรือมีผลงานน้อย จึงไม่ใช่สิ่งที่จะสามารถแก้ไขได้ง่าย ๆ เช่น การประชาสัมพันธ์ผลงาน เพราะปัญหาในการทำงานและขับเคลื่อนงานเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ที่ต้องแก้ไขด้วยการปรับโครงสร้างการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย การแก้ไขระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการรวมตัวรวมกลุ่มและเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม รวมทั้งทัศนคติของผู้มีอำนาจข้าราชการเจ้าหน้าที่ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และประชาชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องใช้ระยะเวลา และความเข้าใจจากหลากหลายกลุ่มคนและหน่วยงานในการทำให้เกิดขึ้นมาได้ ด้วยโครงสร้างของสังคมไทย การจะให้ภาคประชาสังคมเติบโตด้วยตนเองอย่างแท้จริงเพื่อขับเคลื่อนงานเพื่อประชาชนและสังคมส่วนรวม จึงเป็นเรื่องยากมาก รวมทั้งโครงสร้างเศรษฐกิจและโครงสร้างชนชั้นในประเทศไทยก็ยังไม่เอื้ออำนวยให้ผู้คนหันมาทำงานภาคประชาสังคมอย่างทุ่มเทเต็มที่ดังเช่นประเทศอื่น ๆ ดังที่คุณหมากเองได้สะท้อนทั้งปัญหาและทางออกที่น่าสนใจไว้ว่า

“...ที่สำคัญที่สุด ภาคประชาสังคมควรมีกฎหมายบัญญัติให้มีองค์กรของราชการสนับสนุนทุกรูปแบบ จึงจะทำงานขับเคลื่อนได้ อย่าคิดว่าจิตอาสาอย่างเดียว มันไม่ได้หรอก มันมีความรู้ มันทุ่มเท มันก็ได้อยู่หรอก แต่ถ้าจะต้องเอาเงินจากบ้านไปใช้อยู่เรื่อย ๆ ไม่รู้จักจบสิ้น...ครอบครัวต้องอยู่ได้ก่อน...ควรบัญญัติออกมาให้องค์กรราชการสนับสนุน เช่น จัดประชุม ประธานสามารถทำหนังสือไปขอ และพร้อมที่จะสนับสนุนได้... เราทุ่มเทได้ แต่ภาคประชาสังคมที่เป็นชาวบ้านจริง ๆ ตั้งไม่มีจะเติมน้ำมัน แล้วจะอย่างไร...” (คุณหมาก, สัมภาษณ์, 12 กรกฎาคม 2560)

## รายการอ้างอิง

### เอกสารภาษาไทย

สภาพพัฒนาการเมือง. (ม.ป.ป.). *องค์ประกอบคณะทำงานเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด (คปจ.)*. วันที่ค้นข้อมูล 14 มิถุนายน 2559, เข้าถึงได้จาก <http://www.pdc.go.th/network/>.

โอฬาร ถิ่นบางเตียว. (2559). “จากความอยุติธรรมในการพัฒนา ถึงการลุกขึ้นสู้ของชนภาคประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับยุทธศาสตร์ 3-4-5.” *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 4 (1): 131-156.

### ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

คุณดิน. (2560, 30 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.

คุณแดน. (2560, 14 กรกฎาคม). สัมภาษณ์.

คุณบัน. (2560, 22 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.

คุณฟู. (2560, 1 กรกฎาคม). สัมภาษณ์.

คุณฟาม. (2560, 28 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.

คุณฟิน. (2560, 24 มิถุนายน). สัมภาษณ์.

คุณเลน. (2560, 16 มิถุนายน). สัมภาษณ์.

คุณหนึ่ง. (2560, 5 กรกฎาคม). สัมภาษณ์.

คุณหมอก. (2560, 5 มิถุนายน). สัมภาษณ์.

คุณหมาก. (2560, 12 กรกฎาคม). สัมภาษณ์.

คุณหอม. (2560, 9 มิถุนายน). สัมภาษณ์.