



สถาบันพระปกเกล้า

บทบาทของภาคประชาสังคม ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม และการพัฒนาประชาธิปไตย

The Role of Civil Society in Strengthening
Societal Security and Democracy Development

ดร.เลิฟพร อุดมพงษ์



บทบาทของภาคประชาสังคมในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย

The Role of Civil Society in Strengthening Societal Security and Democracy Development

โดย ดร.เลิศพร อุดมพงษ์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

เลิศพร อุดมพงษ์.

บทบาทของภาคประชาสังคม ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย = The Role of Civil Society in Strengthening Societal Security and Democracy Development . -- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2568.

164 หน้า.

1. การพัฒนาประชาธิปไตย. 2. การมีส่วนร่วมของประชาชน. I. ชื่อเรื่อง.

303.484

ISBN 978-616-476-443-9

รหัสสิ่งพิมพ์

สวพ.68-21-00.0 (ebook)

เผยแพร่

มีนาคม 2568

จัดทำโดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 <http://www.kpi.ac.th>

โทรศัพท์ 0-2141-9600 โทรสาร 0-2143-8181

คำนำสถาบันพระปกเกล้า

“ภาคประชาสังคม” ถือเป็นภาคส่วนหนึ่งของสังคมที่มีความสำคัญ และได้เข้ามามีส่วนช่วยพัฒนาสังคมไทยให้มีความมั่นคงมากขึ้น รวมทั้งมีบทบาทในการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะการสร้างการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนผ่านกระบวนการและกิจกรรมต่างๆ ตลอดเวลากว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา หนึ่งในบทบาทที่เห็นได้ชัดเจนอย่างต่อเนื่องของภาคประชาสังคมในประเทศไทยนั้น คือ การดำเนินงานด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล ซึ่งมีหลายองค์กรที่ได้พยายามขับเคลื่อนให้ทุกภาคส่วนในสังคมเกิดความตระหนักถึงพิษภัยของปัญหาการทุจริต สร้างภูมิคุ้มกันให้คนในสังคมมีความรู้และหันมาสนใจในการมีส่วนร่วมในเรื่องนี้ ตลอดจน ความพยายามในการมีบทบาทเชิงรุกในการต่อต้านการทุจริต ดังนั้น การศึกษาบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล จึงจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อถอดบทเรียนการดำเนินงานเพื่อให้เข้าใจปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มก่อตัว

การดำเนินงานในปัจจุบัน ปัจจัยแห่งความสำเร็จทั้งภายในและภายนอก จนถึงความยั่งยืนของการดำเนินงานขององค์กรในอนาคต

สถาบันพระปกเกล้า ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมกรณีศึกษาทั้งสามแห่งในครั้งนี้ ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการให้ข้อมูล จนทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะทางที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาบทบาทและการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมกรณีศึกษา รวมทั้ง องค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ ที่มีบริบทใกล้เคียงกัน ตลอดจน ช่วยยังประโยชน์ในเชิงวิชาการต่อภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไป



นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนและนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการดำเนินงานและบทบาทของภาคประชาสังคมในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย กรณีองค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย (1) การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) กลุ่มเป้าหมายการวิจัย คือ ผู้นำและผู้เกี่ยวข้องหลักที่ทำงานในภาคประชาสังคมด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล รวมผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึก 14 คน และผู้ที่เข้าร่วมหรือได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของภาคประชาสังคมด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล รวมผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่ม 17 คน องค์กรกรณีศึกษา ใช้การเลือกแบบเฉพาะเจาะจง ซึ่งมีเกณฑ์ในการคัดเลือกคือ เป็นองค์กรที่มีภารกิจด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลที่เป็นทางการไม่น้อยกว่า 10 ปี จำนวน 3 องค์กร ประกอบด้วย มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด, เครือข่าย

ประชาชนด้านคอร์รัปชัน และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) และ (2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย งานวิชาการ ข้อมูลเชิงสถิติต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการตีความเชิงพรรณนาข้อมูล การวิเคราะห์เนื้อหา และการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย

ผลการศึกษา สรุปได้ดังนี้

(1) จากการถอดบทเรียนการทำงานของทั้งสามองค์กร พบว่าในขั้นเริ่มก่อตัว (Formation) ทุกองค์กรมีจุดเริ่มที่คล้ายคลึงกัน คือ การเล็งเห็นถึงปัญหาและพิษภัยที่เกิดขึ้นจากภัยคอร์รัปชัน จึงมีเจตจำนงที่ต้องการลุกขึ้นมาร่วมกันทำการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม และได้รับความร่วมมือในการผนึกกำลังก่อรูปเป็นองค์กรที่เป็นเครือข่ายการทำงานที่เข้มแข็ง ในขั้นการดำรงอยู่ (Maintenance) ทุกองค์กรได้ยึดมั่นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่องค์กรตนเองกำหนดไว้อย่างชัดเจน พยายามทำงานอยู่บนภารกิจที่สอดคล้องตามเป้าหมายองค์กร และพยายามดูแลรักษามาตรฐานขององค์กร โดยขับเคลื่อนการทำงานตามทรัพยากรที่มีและตามบริบทในแต่ละช่วงเวลา เพื่อคงไว้ซึ่งความต่อเนื่อง และในขั้นเข้าสู่ความยั่งยืน (Institutionalization) ซึ่งทุกองค์กรมีปัจจัยที่เป็นจุดแข็งร่วมกัน คือ การรักษาบทบาทขององค์กรมิให้ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองและรักษาความเป็นกลางในการทำหน้าที่โดยยึดมั่นตามภารกิจขององค์กร, คุณภาพในการคัดเลือกบุคคลมาเป็นผู้นำและคณะกรรมการขององค์กร, การรักษาความโปร่งใสในการทำงานขององค์กรเพื่อเป็นแบบอย่าง และการทำงานเพื่อขยายเครือข่ายความร่วมมืออย่างต่อเนื่อง ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญ คือ การที่ประชาชน

ทั่วไปยังไม่ตระหนักเพียงพอและยังไม่เข้าใจว่า การทุจริตคอร์รัปชัน สาธารณสมบัติเท่ากับการที่แต่ละคนได้รับผลกระทบด้วยโดยตรง จึงทำให้ละเลยและให้ความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วม และการมี ทรัพยากรที่จำกัด โดยเฉพาะด้านบุคลากรที่มีความพร้อมในการเข้ามา ร่วมทำงาน มีเจตจำนงแน่วแน่ พร้อมทั้งจะเสียสละ และทุ่มเทในการ ดำเนินงานเพื่อต่อต้านการทุจริต

(2) ข้อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการดำเนินงาน และบทบาทขององค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคม ธรรมาภิบาล ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนา ประชาธิปไตยที่สำคัญ ได้แก่ การทำงานจะต้องกำหนดเป็นเจตจำนง สำคัญร่วมกันว่า ต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับฝ่ายการเมือง, จำเป็นต้องอาศัย การมีนโยบายของรัฐบาลที่มีความชัดเจนและต่อเนื่อง เพื่อเป็นกลไก สนับสนุน, ควรมีการออกใบรับรองสถานะการเป็นเครือข่ายให้แก่ องค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลโดย หน่วยงานรัฐ, ควรต้องมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน โดยมีรูปแบบที่เป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง และควรมีการวิจัยและพัฒนา อย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้เกิด ความมั่นคงและยั่งยืน

คำสำคัญ: ประชาสังคม; ความมั่นคงทางสังคม; ประชาธิปไตย; ต่อต้านการทุจริต; ธรรมาภิบาล

Abstract

8

The purpose of this research is to extract lessons learned and propose appropriate guidelines to develop the role and operation of civil society in enhancing societal Security and democratic development of organizations in the field of anti-corruption and promoting social good governance. The case study organization was purposive selection consisted of 3 organizations with missions on anti-corruption and promoting social good governance that were formal for at least 10 years, consisting of Foundation for a Clean and Transparent Thailand, People Network Against Corruption and Anti-Corruption Organization of Thailand. Data were collected by using qualitative research methods, (1) in-depth interview, 14 leaders and key stakeholders working in the case study organization; (2) a group discussion of 17 people who participated in or benefited from the implementation of the case study organization, and

(3) documented studies. Analyze the data with descriptive interpretations, content analysis and analytic induction.

The results of the study found that (1) at the formation stage; every organization has a similar starting point, recognizing the problems and dangers of corruption. Therefore, the intention is to stand up and come together to fight against corruption seriously and concretely and to receive cooperation in joining forces to form an organization that is a strong working network. At the maintenance stage; every organization has adhered to the implementation of the objectives clearly set by their own organizations, try to work on a mission that is consistent with the organization's goals and try to maintain the standards of the organization by driving work on the resources available to maintain continuity. At the Institutionalization stage; which have common strength factors, namely maintaining the role and neutrality of the organization from political interference, quality in recruiting people to lead and the board of the organization, maintaining transparency in the work of the organization as a role model and working to continuously expand the network of engagement. The main obstacle is the general people's lack of awareness and understanding corruption in the public domain equal to that each person is directly affected Therefore, neglect and give importance to participation and limited resources, especially the personnel who are ready to join the work have a strong will ready to sacrifice and dedication to work against corruption. (2) Appropriate guidelines

for development of roles and operations, such as work must be defined as a common intention that must not to interfere in politics, requires a clear and continuous government policy as a support mechanism, a certificate of network status should be issued to anti-corruption and social governance organizations by government agencies, a form of budgetary support that is independent from the politics and there should be continuous research and development to develop and improve work efficiency for stability and sustainability.

Keywords: civil society; societal security; democracy; anti-corruption; good governance

สารบัญ

	หน้า
คำนำสถาบันพระปกเกล้า	3
บทคัดย่อไทย	5
Abstract	8
สารบัญ	11
บทที่ 1 บทนำ	15
1.1 ที่มาและความสำคัญ	15
1.2 วัตถุประสงค์	19
1.3 คำถามวิจัย	20
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	20

	หน้า
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ	21
1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ	21
1.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา	22
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	25
2.1 แนวคิดและความหมายของประชาสังคม	26
2.2 รูปแบบของภาคประชาสังคมและการขยายตัวของแนวคิดประชาสังคมในประเทศไทย	31
2.3 แนวคิดและความหมายของการมีส่วนร่วม	39
2.4 ความสำคัญและระดับขั้นของการมีส่วนร่วม	45
2.5 ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม	53
2.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	58
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	67
3.1 วิธีดำเนินการวิจัย	68
3.2 ผู้ให้ข้อมูลขององค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลกรณีศึกษา	69
3.3 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล	73

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษา	75
4.1 มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด (Foundation for a Clean and Transparent Thailand)	75
4.2 เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (คปต.) (People Network Against Corruption: PNAC)	90
4.3 องค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (Anti-Corruption Organization of Thailand)	111
4.4 แนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการดำเนินงาน และบทบาทขององค์กรด้านการต่อต้านการทุจริต และส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย จากกรณีศึกษา	138
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา อภิปราย และข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	145
5.1 สรุปผลการศึกษา	145
5.2 อภิปราย	148
5.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	153
บรรณานุกรม	155



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

แนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคมถูกนำเข้ามาในประเทศไทยเป็นเวลากว่าสี่ทศวรรษ เป็นแนวคิดใหม่ในการมุ่งแก้ปัญหาทางการเมืองและสังคม และได้รับความสนใจมากขึ้นโดยลำดับ จากการประมวลแนวคิดและมุมมองของนักวิชาการต่างๆ อาทิ ประเวศ วะสี, ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ธีรยุทธ บุญมี, เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และชูชัย ศุภวงศ์ (ณัฐฐีวัณน์ สุทธิโยธิน, 2556, ออนไลน์) สรุปได้ว่า ประชาสังคม คือ ประชาชนในสังคมที่มีจิตสำนึกร่วมกัน โดยมีการร่วมมือผ่านองค์กรที่หลากหลาย และมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายเพื่อทำการแลกเปลี่ยนข้อมูลมีความคิดเพื่อสร้างเอกลักษณ์มีความผูกพันและความเชื่อร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการมีอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐหรือเพื่อให้รัฐมีความสำนึกผิดชอบต่อสาธารณะ ซึ่งการจะเกิดประชาสังคมได้นั้น ก็ต่อเมื่อประชาชนมีการรวมตัวกันโดยไม่มีรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในการรวมกลุ่ม

หากแต่อาจมีการสนับสนุนเพื่อให้ชุมชนได้ทำกิจกรรมเองเท่านั้น โดยมีความเชื่อและจิตสำนึกร่วมกันในการรับผลประโยชน์จากรัฐหรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย แต่มีใช้การยึดกุมอำนาจรัฐ ประชาสังคม จึงเป็น ภาพสะท้อนสังคมที่มีความหลากหลาย ซึ่งประชาชนแต่ละกลุ่มมีอิสระที่จะคิดและตัดสินใจในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ยิ่งประชาชนรวมกลุ่มกันในรูปแบบและเนื้อหาที่หลากหลายมากเท่าใด ก็จะทำให้สังคมเกิดการถ่วงดุลและไม่ถูกชักนำไปเป็นเครื่องมือของกลุ่มอำนาจใด อำนาจหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชาสังคม คือ การส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ แสดงออก และเข้าถึงการทำงานสาธารณะ ซึ่งเป็นรากฐานของการสร้างวัฒนธรรมและพลเมืองประชาธิปไตย (democratic citizenship) (Diamond, 1994, pp.5-15; Bernhard, Tzelgov, Jung, Coppedge & Lindberg, 2015, pp. 200-205) ดังนั้น การรวมกลุ่มของประชาสังคมจึงต้องอิสระ ต้องได้รับการยอมรับตามกฎหมาย และปลอดจากการควบคุมของรัฐตามกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนสำคัญในการพัฒนาสังคมให้มีความมั่นคงมากขึ้น รวมทั้ง มีบทบาทในการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยให้กับประชาชน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมผ่านกระบวนการและกิจกรรมต่างๆ

แนวคิด “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) ให้ความสำคัญกับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงทั้งทางการเมืองและการบริหารราชการ ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในเนื้อหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ที่ให้สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยในหลาย ๆ มาตรา ส่งผลให้เกิดกระแสการตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการเข้ามามีส่วนร่วมเรื่องต่างๆ และสนับสนุนการรวมตัวเป็นกลุ่มประชาสังคม ดังปรากฏในมาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 257 (3)

ที่ได้บัญญัติเรื่องการรวมตัวกันเป็นองค์กรภาคประชาสังคม โดยการเปิดโอกาสให้บุคคล ชุมชน ประชาชน องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศร่วมกับภาครัฐ (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2560, น. 12-78) สะท้อนให้เห็นถึงการสนับสนุนบทบาทและความสำคัญขององค์กรภาคประชาสังคมในการพัฒนาประเทศ โดยบทบาทที่จะเห็นได้ชัดเจนอย่างต่อเนื่องขององค์กรภาคประชาสังคมในประเทศไทยนั้นจะเป็นเรื่องของ การส่งเสริมและการรณรงค์เพื่อการคุ้มครองสิทธิพลเมือง สิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมสังคมที่มีธรรมาภิบาล เช่น ภาคประชาสังคมด้านการเลือกตั้ง ด้านการส่งเสริมความเสมอภาคทางสังคม ด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชน และด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล เป็นต้น ซึ่งได้รับผลกระทบอย่างมากจากกระบวนการแผ่ขยายของทุนนิยมภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ (กฤษฎา บุญชัย, วีรบูรณ์ วิสารทสกุล และจตุรงค์ บุญยรัตนสุคนธ์ 2556, น. 9-11; เดช พุ่มคชา, 2542, น. 65-76) อาจกล่าวได้ว่า ความชัดเจนนี้ เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2534-2535 ที่แนวคิดประชาสังคม หรือ “civil society” ได้ถูกนำมาใช้ในชื่อต่างๆ ในการอธิบายความร่วมมือในภาคประชาชนเพื่อสร้างประชาธิปไตยในสังคมไทย โดยที่ก่อนหน้านี้แทบจะไม่มีการใช้แนวคิดนี้ อย่างแพร่หลายแต่อย่างใด ซึ่งจะเห็นว่า แนวคิดประชาสังคม เป็นสิ่งที่นำมาใช้หรือสรรค์สร้างขึ้น เมื่อได้มีปรากฏการณ์ทางการเมืองเคลื่อนไหวของประชาชนข้ามชนชั้นนอกภาครัฐและโดยสันติวิธีเป็นด้านหลักเกิดขึ้นแล้ว ไม่ใช่ว่าแนวคิดเป็นตัวนำปรากฏการณ์ และเป็นส่วนประกอบสำคัญของระบบที่สร้างความเท่าเทียมและมีเสรีภาพ ซึ่งเป้าหมายคือสร้างสังคมประชาธิปไตย การรวมตัวกันจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะทำให้ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการและการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง การรับประกันสิทธิพื้นฐานของการรวมตัวกันนี้ จึงเป็น

หลักประกันของการสร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิ์ มีเสียงและมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Jensen, 2006, p. 43)

การศึกษาถึงการก่อตัวขององค์กรภาคประชาสังคม ปัจจัยแห่งความสำเร็จทั้งภายในและภายนอก จำเป็นที่จะต้องมีการถอดบทเรียน การดำเนินงานเพื่อให้เข้าใจปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้น การดำเนินงานในปัจจุบัน จนถึงความยั่งยืนของการดำเนินงานในอนาคต ซึ่งแนวคิดหนึ่งที่มีความน่าสนใจในการนำมาอธิบายวิวัฒนาการและขั้นตอน ในการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กร คือ ทฤษฎีการกระทำร่วมกันของชุมชน (Community Coalition Action Theory: CCAT) ของ Butterfoss และ Kegler (2008 อ้างถึงใน เกตุนิ ประทุมสุวรรณ และพิรพัฒน์ พันศิริ, 2563, น. 143-147) ซึ่งมีหลักสำคัญที่อธิบายพัฒนาการของการรวมตัวกัน ของกลุ่มคนหรือชุมชนเพื่อขับเคลื่อนงานใน 3 ขั้นตอนหลัก คือ (1) ขั้นเริ่มก่อตัว (Formation) เปรียบได้กับ “การตั้งไข่” เป็นขั้นที่สมาชิก ของชุมชนร่วมกันกำหนดบทบาทหน้าที่และประเพณีทรัพยากรของสมาชิก แต่ละหน่วยที่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินงาน รวมทั้งประเมินปัญหา และสถานการณ์รอบด้านเพื่อหาตัวช่วยในการทำงาน (2) ขั้นการดำรงอยู่ (Maintenance) เปรียบได้กับ “การยืนอย่างมั่นคง” เป็นขั้นที่สมาชิกภายใน ชุมชนร่วมกันพัฒนากลไกการดำเนินงานที่มีองค์ประกอบต่าง ๆ เพียงพอ ที่จะทำให้สมาชิกมีบทบาทและสามารถดำเนินงานตามเป้าหมายและ ยุทธศาสตร์ที่กำหนดร่วมกันได้ โดยกลไกที่ถูกพัฒนาขึ้นนั้นจะเป็นเงื่อนไข สำคัญในการรวมกันของสมาชิกที่ส่งผลให้ชุมชนสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลง ให้เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายหรือแก้ไขปัญหามาของชุมชนได้อย่างเป็นระบบ และ (3) ขั้นเข้าสู่ความยั่งยืน (Institutionalization) เปรียบได้กับ “การก้าวเดิน” เป็นขั้นที่แสดงให้เห็นการรวมตัวของสมาชิกที่ปฏิบัติตามกลไกที่กำหนด

ร่วมกันได้อย่างเข้มแข็ง ต่อเนื่องและเกิดผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง หรือ กล่าวได้ว่า กลไกที่ถูกพัฒนาขึ้นมานั้นเป็นตัวแทนของการบูรณาการฐานคิด เป้าประสงค์และวัฒนธรรมที่ถูกหล่อหลอมให้สมาชิกร่วมกันทำงานภายใต้ กลไกและเป้าหมายเดียวกันในที่สุด

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวคิดประชาสังคมถูกนำมาใช้เพื่อเป็นร่วม หรือกรอบในการอธิบายและในการหล่อหลอมยุทธศาสตร์ในการเคลื่อนไหว เพื่อเปลี่ยนแปลงสังคม ซึ่งมีกลุ่มที่แตกต่างกันมากมายหลายกลุ่ม เข้าร่วมเป็นเครือข่าย ดังนั้น ด้วยระยะเวลาและประสบการณ์การทำงาน ขององค์กรภาคประชาสังคมด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริม สังคมธรรมาภิบาลในประเทศไทยที่ผ่านมาที่มีอยู่หลายองค์กร มีจุดกำเนิด และมีวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งที่ต่างกัน ทั้งมุ่งทำงานเชิงรุกและมุ่งส่งเสริม สนับสนุนให้สังคมเกิดความตระหนักถึงภัยของการทุจริตคอร์รัปชัน ที่มีต่อสังคมไทย จึงควรมีการศึกษาถอดบทเรียนของการดำเนินงาน และบทบาทขององค์กรดังกล่าว เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาท และการดำเนินงานที่เหมาะสมของภาคประชาสังคมในการเสริมสร้างความ มั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อถอดบทเรียนการดำเนินงานและบทบาทของ ภาคประชาสังคมในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนา ประชาธิปไตย กรณีองค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคม ธรรมาภิบาล

1.2.2 เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทและการดำเนินงานที่เหมาะสมของภาคประชาสังคมในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย กรณีองค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล

1.3 คำถามวิจัย

1.3.1 การดำเนินงานและบทบาทของภาคประชาสังคม กรณีองค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นอย่างไร

— 20

1.3.2 แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานและบทบาทของภาคประชาสังคม กรณีองค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตยที่เหมาะสม ควรเป็นอย่างไร

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย: การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก ใช้การเลือกแบบเฉพาะเจาะจง จากผู้นำและผู้เกี่ยวข้องหลักที่ทำงานในองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศไทย ที่ดำเนินงานด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล จำนวน 3 องค์กร ไม่น้อยกว่าองค์กรละ 3 คน และผู้ที่เข้าร่วมหรือได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมดังกล่าวไม่น้อยกว่าองค์กรละ 5 คน

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

1) องค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล หมายถึง ภาควิชาสังคมที่มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานในด้านการป้องกันและต่อต้านการทุจริต โดยเป็นองค์กรที่มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย และมีการดำเนินงานมาไม่น้อยกว่า 10 ปี

2) ความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย หมายถึง การที่สังคมไทยมีธรรมาภิบาลและเป็นสังคมที่สุจริต อันเกิดจากการได้รับการเสริมสร้างความตระหนัก ปลุกจิตสำนึก และเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ผ่านการดำเนินงานในรูปแบบต่างๆ โดยองค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล

21 —

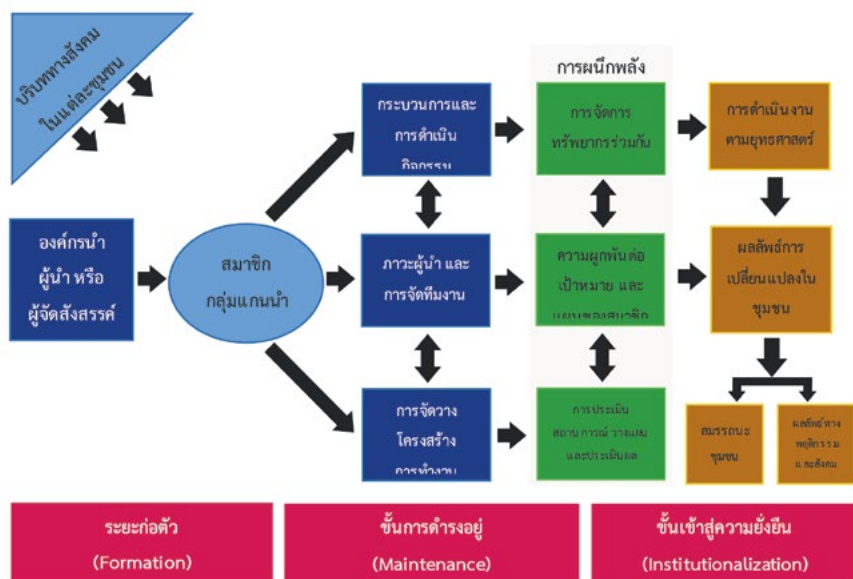
1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ

1) ได้ทราบผลการดำเนินงานและบทบาทของภาคประชาสังคมด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย

2) ได้แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานและบทบาทที่เหมาะสมของภาคประชาสังคม ด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย

1.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษาแนวคิด การก่อตัวขององค์กรภาคประชาสังคม ผลการดำเนินงาน ปัจจัยแห่งความสำเร็จทั้งภายในและภายนอก ผู้วิจัยได้ประยุกต์แนวคิดการถอดบทเรียนในการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมในการสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตยตามทฤษฎีทฤษฎีการกระทำร่วมกันของชุมชน (Community Coalition Action Theory: CCAT) ของ Butterfoss และ Kegler (2008 อ้างถึงใน เกตินี ประทุมสุวรรณ และพีรพัฒน์ พันศิริ, 2563) สรุปกรอบแนวคิดการศึกษา ดังภาพ 1-1



ภาพ 1-1: กรอบแนวคิดในการศึกษา



บทที่ 2

บททวนวรรณกรรม

25

การศึกษาบทบาทของภาคประชาสังคม ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย: กรณีองค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อถอดบทเรียนและนำเสนอแนวทางพัฒนาการดำเนินงานและบทบาทของภาคประชาสังคมในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย กรณีศึกษา องค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลที่เหมาะสม โดยผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็นหัวข้อต่างๆ ดังนี้

2.1 แนวคิดและความหมายของประชาสังคม

2.2 รูปแบบของภาคประชาสังคมและการขยายตัวของแนวคิดประชาสังคมในประเทศไทย

2.3 แนวคิดและความหมายของการมีส่วนร่วม

2.4 ความสำคัญและระดับขั้นของการมีส่วนร่วม

2.5 ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม

2.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดและความหมายของภาคประชาสังคม

คำว่า “**ประชาสังคม**” ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในทวีปยุโรปราวศตวรรษที่ 17 โดยนิยามดังกล่าวอ้างถึงคำอธิบายของเฮเกล ในจดหมายที่ส่งถึงมาร์ก (Marx) ในวันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 1852 ว่าประชาสังคม หมายถึง ระบบของความสัมพันธ์ทางสังคมที่อยู่บนพื้นฐานของการรวมกันของประชาชนโดยอิสระจากรัฐและครอบครัว โดยมีคุณลักษณะสำคัญ คือ มีการลงแรง “ฟรี” และมีการตลาดของสินค้าที่มีระบบของการบังคับใช้กฎหมาย ระบบของการรวมตัวด้วยความสมัครใจ ซึ่งนับถึงปัจจุบัน การให้คำจำกัดความของประชาสังคมมีความเป็นพลวัตไปตามยุคสมัย ทั้งในแง่ของมุมมองและการเพิ่มเติมประเด็นต่างๆ หากแบ่งลักษณะพลวัตของคำจำกัดความหรือการให้นิยามของประชาสังคมในช่วงเวลาต่างๆ โดยพิจารณาพร้อมกับบริบทที่เกี่ยวข้องตามช่วงศตวรรษแล้ว สามารถสรุปได้ดังตาราง 2-1

ตาราง 2-1 แสดงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการให้คำจำกัดความของ
ประชาสังคม จำแนกตามช่วงศตวรรษ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2552)

ช่วงเวลา ประเด็น	ศตวรรษที่ 17-18	ศตวรรษที่ 18-19	ศตวรรษที่ 20	ศตวรรษที่ 21
รูปแบบ ของอำนาจ ทางการเมือง	ระบบรัฐและ รัฐที่ทันสมัย ยุคแรก	คำสั่งของ จักรวรรดินิยม และรัฐชาติ	รัฐสวัสดิการ	การปกครอง สังคมโลกรวม รัฐข้างเคียง
ประเภท ของสิทธิ	พลเรือน	การเมือง	เศรษฐกิจ และสังคม	การขยาย เรื่องของสิทธิ
รูปแบบของ การบังคับ ในระดับโลก	สงคราม	สงครามและ จักรวรรดินิยม	สงคราม และ สงครามเย็น	การบังคับใช้ กฎหมาย นานาชาติ
คำจำกัดความ ของ ประชาสังคม	รวมกับรัฐ ตรงข้ามกับ อนาธิปไตย (พวกที่ต้องการ ล้มรัฐบาล)	ต่างจากรัฐ รวมเรื่อง ของเศรษฐกิจ แต่ไม่รวมเรื่อง ครอบครัว	ต่างจากรัฐ และเรื่องทุน	การรวมตัวกัน และสถาบัน ที่เป็นอิสระ ระหว่างชาติ

27 —

แนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคมได้ถูกนำเข้ามาในประเทศไทย
เป็นเวลากว่าสามทศวรรษ เป็นแนวคิดใหม่ในการมุ่งแก้ปัญหาทาง
การเมืองและสังคมในขณะนั้น และได้รับความสนใจมากขึ้นโดยลำดับ
ซึ่งมีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับประชาสังคมที่สำคัญ ดังนี้ (ณัฐจิววัฒน์
สุทธิโยธิน, 2556)

ประเภท ๖ เสโนแนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคมในลักษณะที่เป็นการเกื้อหนุนให้ภาคสังคมหรือภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง และเกิดคุณภาพทางสังคม ที่เรียกว่า “สังคมคุณภาพ” ซึ่งต้องมีการพัฒนาให้เกิดความเข้มแข็งที่ชุมชน โดย “ชุมชน” ในที่นี้หมายถึง “การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือมีความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกัน ในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่าง และมีระบบการจัดการในระดับกลุ่ม” ทั้งนี้ การที่จะทำให้ชุมชนเข้มแข็งได้จะต้องเกิดจากความร่วมมือและการทำงานร่วมกันของภาคสังคมต่าง ๆ ซึ่งหมายรวมภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนด้วย “สังคมคุณภาพ” ซึ่งเกิดได้ด้วยกระบวนการถักทอความรักของคนในสังคม ของคนในชุมชน ถักทอทั้งในแนวดิ่ง อันหมายถึงโครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการ และแนวนอน ซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพันธมิตร - เพื่อน - เครือข่าย

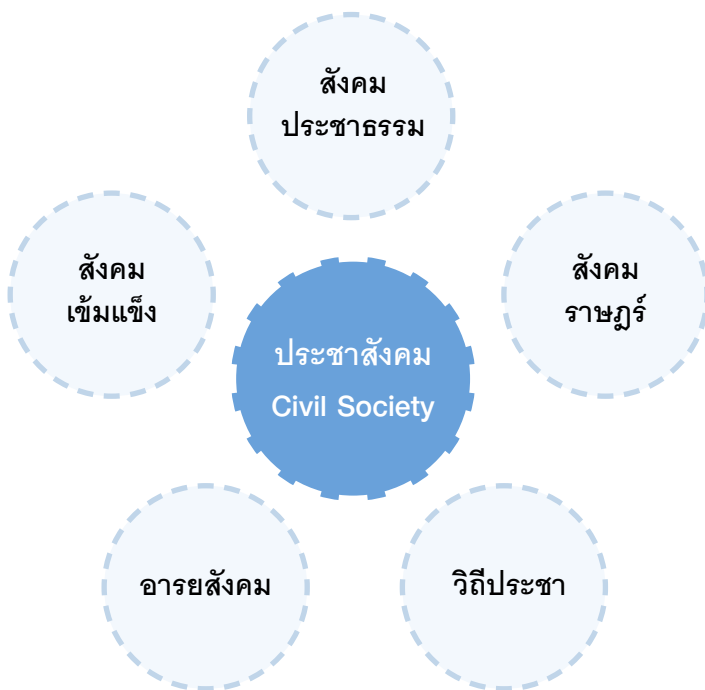
ชัยอนันต์ สมุทวณิช เห็นว่า “ประชาสังคม” หมายถึง ทุกๆ ส่วนของสังคม โดยรวมถึงภาครัฐ ภาคประชาชนด้วย โดยนัยยะนี้ให้ความสำคัญกับ Civic movement หรือ “วิถีประชา” ที่เป็นการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มองค์กรต่างๆ โดยไม่มีการจัดตั้ง แต่เอาตัวกิจกรรมเป็นศูนย์กลาง

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้ให้ความหมายของ “ประชาสังคม” หรือ “อารยสังคม” ที่ครอบคลุมทุกชนชั้นของสังคม และเน้นเรื่องความสมานฉันท์ ความกลมเกลียว ความกลมกลืนในภาคประชาสังคม แต่ให้ความสนใจเป็นพิเศษกับประเด็น “ชนชั้นกลาง” “การมีส่วนร่วม”

“ความผูกพัน” และ “สำนึกของความเป็นพลเมือง” กล่าวคือ ประชาสังคม โดยนัยยะนี้มีได้หมายถึงความเป็นชุมชนของสังคมชนบทเท่านั้น แต่หมายรวมถึง คนชั้นกลางภาคเมือง ที่ไม่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด เป็นเครือญาติ หรือไม่มีความคุ้นหน้า (face to face relation) แต่เป็น ความผูกพันที่ผู้คนหลากหลายมีต่อกัน บนพื้นฐานของความร่วมมือและ การแสวงหาความมีส่วนร่วม และด้วยสำนึกที่มีต่อความเป็นพลเมือง (Citizenship)

ชูชัย ศุภวงศ์ ให้ความหมายของ “ประชาสังคม” ที่กว้างขวาง และกลมกลืนกับบริบทของสังคมไทย กล่าวคือ ประชาสังคม หมายถึง เมื่อเกิดวิกฤติการณ์หรือสภาพปัญหาในสังคมที่สลับซับซ้อนยากแก่ การแก้ไข ผู้คนในสังคมมาร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งนำไปสู่ การก่อจิตสำนึก (Civic consciousness) ร่วมกัน มารวมตัวกันเป็นกลุ่ม หรือองค์กร (Civic group) ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือ ภาคสังคม (ประชาชน) ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน (Partnership) เพื่อร่วมกันแก้ปัญหา หรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบ การจัดการโดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย (Civic network)

จากที่กล่าวมานี้ สรุปศัพท์คำว่า “Civil society” ที่ได้มีการแปล และใช้คำในภาษาไทยอยู่หลายคำ พอสรุปได้ดังภาพ 2-1



ภาพ 2-1: สรุปคำแปลภาษาไทยของศัพท์คำว่า Civil society

จากการประมวลแนวคิดและมุมมองของนักวิชาการต่างๆ สรุปได้ว่า ประชาสังคม คือ ประชาชนในสังคมมีจิตสำนึกร่วมกัน มีการร่วมมือผ่านองค์กรที่หลากหลาย และมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายเพื่อทำการแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นเพื่อสร้างเอกลักษณ์มีความผูกพันและความเชื่อร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการมีอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐหรือเพื่อให้รัฐมีความสำนึกผิดชอบต่อสาธารณะ และการจะเกิดประชาสังคมได้นั้น ก็ต่อเมื่อประชาชนมีการรวมตัวกันโดยไม่มีรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในการรวมตัวนั้น หากแต่อาจมีการสนับสนุนเพื่อให้ชุมชนได้ทำกิจกรรมเองเท่านั้น โดยมีความเชื่อและจิตสำนึกร่วมกัน

ในการรับผลประโยชน์จากรัฐหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายแต่มีใช้การยึดกุมอำนาจรัฐ การรวมกลุ่มนี้มาจากความต้องการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและการเรียกร้องผลประโยชน์ซึ่งอาศัยการรวมตัวผ่านนักการเมืองท้องถิ่น ดังนั้น การรวมกลุ่มจึงต้องอิสระ ได้รับการยอมรับตามกฎหมายและปลอดจากการควบคุมของรัฐตามกฎหมาย

2.2 รูปแบบของภาคประชาสังคมและการขยายตัวของแนวคิดประชาสังคมในประเทศไทย

ประชาสังคม มีลักษณะเป็นหน่วยและองค์รวมของสังคมที่ประกอบกันขึ้นมาจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่ง Solomon และคณะ (2003:7 อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล, 2552) เสนอแนวทางการพิจารณาว่า องค์การที่มีลักษณะของการเป็นองค์กรประชาสังคม (civil society organization) หรือภาคประชาสังคม (civil society sector) ที่มีใช้องค์กรภาคธุรกิจนั้น ควรประกอบด้วย 5 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ (1) มีความสมัครใจ (2) มีโครงสร้างองค์กร (3) เป็นเรื่องส่วนบุคคล ที่ไม่เป็นส่วนของรัฐ (4) ไม่แบ่งสรรกำไร และ (5) ปกครองตนเอง

Larry Diamond (2537) นักรัฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงด้านการพัฒนาประชาธิปไตย ให้ทัศนะต่อประชาสังคมว่า เป็นเวทีทางสังคมที่มีความเป็นอิสระจากรัฐและการเมือง ซึ่งมีตัวแสดงและกลุ่มผู้กระทำการทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่หลากหลายมาร่วมกันแสดงตน เพื่อเสนอความคิดเห็น แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน เพื่อสร้างความผูกพันและอัตลักษณ์ร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องและสร้างผลประโยชน์อันจะนำไปสู่การบรรลุจุดหมายร่วมกัน ซึ่งสามารถแบ่งรูปแบบของภาคประชาสังคมออกเป็น 5 รูปแบบ ดังนี้

(1) องค์กรอาสาสมัคร (Voluntary organizations) จะเน้นให้สมาชิกเข้าร่วมกลุ่มด้วยความสมัครใจ โดยที่ตัวองค์กรมีความเป็นอิสระจากรัฐ ประกอบไปด้วยรูปแบบย่อยได้เป็น

- องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-governmental organization) ด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน การศึกษา และการพัฒนาชุมชน เป็นต้น ทุกกลุ่มล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ มุ่งกระทำการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของส่วนรวมเช่นเดียวกัน
- องค์กรของผู้ผลิต (Producer organization) มักจะเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น นักธุรกิจ สมาคมธุรกิจ สหภาพแรงงาน เป็นต้น
- องค์กรศาสนา ชาติพันธุ์ และวัฒนธรรม (Religious, Cultural and Ethnic organization)

(2) สื่อมวลชนที่อิสระจากรัฐ

(3) ชุมปัญญาที่มีความเป็นอิสระ (Think-tanks) อาทิ สถาบันการศึกษา, มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยต่าง ๆ

(4) การแสดงออกทางวัฒนธรรมที่เป็นอิสระรูปแบบต่าง ๆ (Autonomous forms of cultural expression) รวมทั้งกรณีที่อาจเป็นการแสดงออกของตัวแสดงที่เป็นรายบุคคล

(5) มูลนิธิเอกชน (Private foundations) เป็นองค์กรที่ให้ทุนสนับสนุนการทำงานของประชาสังคม

เดวิด แมทธิวส์ (จิรวุฒิ เสนาคำ, 2540: 5-13) ได้สรุปผลการศึกษาของ กริชแฮม (Vaughn Grisham) และโรเบิร์ต พัทนัม (Robert Putnam) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาสังคม ได้สรุปและชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญของประชาคม และสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดความเข้มแข็งของประชาสังคมในบริบทของสังคมตะวันตกได้จากองค์ประกอบ 6 ประการ คือ

(1) โครงสร้างพื้นฐานสาธารณะและช่องทางการสื่อสาร:

ประชาสังคมต้องการพื้นที่สาธารณะและโอกาสที่จะพบปะ ซึ่งสถานที่ดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการก่อเกิดเจตจำนงทางการเมือง (Political will) เพื่อที่จะสร้างความเป็น “พลเมือง” ให้กับประชาชน ประชาสังคมจะเข้มแข็งหรือไม่ สามารถตรวจสอบได้จากพื้นที่สาธารณะ (public space) และองค์รวมของพื้นที่สาธารณะก็คือ โครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ (civic infrastructure) ของชุมชน โดยแยกโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะได้เป็น 3 ระดับ คือ

- ระดับพื้นฐานล่าง คือ การพบปะกันของผู้คนเป็นครั้งคราว (Ad hoc associations) การพบปะนี้อาจเป็นการพบปะกันในสภาพพัฒนาท้องถิ่นหรือเพื่อนบ้าน
- ระดับกลาง คือ การรวมกันเป็นกลุ่มเพื่อเน้นงานด้านใดด้านหนึ่งหรือเป็นองค์กร
- ระดับสูงสุด คือ “องค์กรร่ม” (Umbrella Organizations) ที่เชื่อมองค์กรสมาชิกและสมาชิกเข้าหากัน การพบปะหรือองค์กรเหล่านี้คือ ช่องทางการสื่อสาร (Channels of communication)

(2) กระบวนการสำคัญของชุมชน: ชีวิตสาธารณะของชุมชนหนึ่ง สามารถที่จะวัดได้ด้วยกระบวนการตัดสินใจภายในชุมชนในเรื่องสาธารณะ สิ่งหนึ่งที่จะต้องเกิดก่อนการตัดสินใจสาธารณะ คือ “กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน” เพื่อให้คนในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในการตัดสินใจ เนื่องจากในอดีตผู้นำเท่านั้นที่ เป็นผู้ตัดสินใจ หรือเป็นผู้ชักนำคนในชุมชนให้เห็นคล้อยตามความคิดของตน ด้วยการแสวงหาหลักฐานข้อมูลต่าง ๆ มาโน้มน้าวให้คนตัดสินใจตามมากกว่าเป็น การตัดสินใจของคนในชุมชนเอง ดังนั้น การเรียนรู้ของชุมชนจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาชุมชนในวิถีทางที่ทำให้ชุมชนรู้สึกเป็น “เจ้าของ” ชุมชน การสร้างความเป็นชุมชนจึงเป็นหนึ่งเดียวกับการกระตุ้นให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ชุมชน

— 34

(3) ภาวะการนำและผู้นำชุมชน: ชุมชนที่เข้มแข็งจะอยู่ในวิถีทางที่ผู้นำสัมพันธ์กับคนอื่น นอกไปจากความเป็นผู้นำที่โดดเด่นหรือผู้กระทำคนสำคัญของชุมชน ชุมชนที่เข้มแข็งจะต้องมีสมาชิกที่มีความสามารถที่จะคิดริเริ่มสร้างสรรค์ อย่างที่ กริสแฮม ได้อ้างคำพูดของผู้นำคนหนึ่งของเมืองทูเปโลว่า “หากคุณต้องการชุมชนที่ดี คุณต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำด้วยตัวคุณเอง” ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีผู้นำที่หลากหลาย และตัวผู้นำจะต้องไม่แตกต่างจากชาวบ้านคนอื่น ๆ

(4) กรอบแนวคิดหรือภาพที่อยู่ในหัวของคนในชุมชน: โดยเฉพาะกรอบแนวคิดในการแก้ปัญหาและการมองความเป็นไปของสรรพสิ่ง กริสแฮม เรียกกรอบแนวคิดนี้ว่า “หลักนํ้าการปฏิบัติ” (guiding principles) จะต้องเป็นกรอบแนวคิดที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคสาธารณะและการทำงานเพื่อส่วนรวม ดังหลักนํ้าการปฏิบัติของชาวทูเปโลที่ว่า “อย่าเบียดเบียนของชุมชนไปให้คนอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับชุมชน” หรือ

“สร้างทีมงานยึดแนวทางของทีมงาน” และ “จงถือว่ามนุษย์ทุกคน คือ ทรัพยากรที่ล้ำค่า” เป็นต้น และต้องมองอำนาจว่าเป็นสิ่งที่มีอยู่ในตัวคน ซึ่งอำนาจที่แท้จริงต้องมาจากประชาชน และทำให้เกิดความมั่นใจว่า “ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่สามารถแก้ปัญหาท้องถิ่น” นั่นคือ คนในชุมชน ทุกคนจะต้องรับผิดชอบต่อปัญหาของชุมชน

(5) ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสถาบัน: พัทนัม สรุปไว้ว่า ความสัมพันธ์กันในแนวระนาบ (เท่าเทียม) นำไปสู่เมืองที่มีระบบ การปกครองที่ดีและเศรษฐกิจมั่นคง ความสัมพันธ์ในแนวตั้งก่อให้เกิด การปกครองแบบมาเฟีย และทำให้เศรษฐกิจของเมืองล้าหลัง สถาบัน และคนจะต้องมีความสัมพันธ์กันทุกกลุ่ม ทั้งกลุ่มธุรกิจ กลุ่มองค์กร ประชาชน โรงเรียน องค์กรชุมชน ฯลฯ

(6) สำนึกความเป็นชุมชนและชนบทแห่งการแบ่งปัน: ความเป็น ชุมชนไม่ได้เริ่มด้วยธรรมเนียมแห่งความร่วมมือไม่ร่วมมือ ในทางตรงกันข้าม ธรรมเนียมแห่งความร่วมมือไม่ร่วมมือเป็นสิ่งที่ก่อรูปขึ้นทีละน้อยจาก กระบวนการทำงานร่วมกันของคนในชุมชน

จะเห็นได้ว่า เมื่อประชาชนมารวมกลุ่มกันเป็นประชาสังคม ก็มักจะมีการจัดตั้งเป็นกลุ่มหรือมีลักษณะที่เป็นองค์กรขึ้นมา หรือเรียกว่า เป็น “องค์กรภาคประชาสังคม” (Civil Society Organization: CSO) ซึ่งหากพิจารณาความหมายขององค์กรภาคประชาสังคมของไทยที่เป็นทางการตามบริบทของกฎหมาย 2 ฉบับ คือ ระเบียบสำนักงาน สภาพัฒนาการเมืองว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งการจัดตั้ง องค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ.2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. 2558 จะพบการให้นิยามไว้ ดังนี้

(1) **กลุ่มประชาชนซึ่งรวมตัวกันโดยสมัครใจ** มีระบบบริหารจัดการ และการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ มีวัตถุประสงค์ การดำเนินกิจกรรม และคุณลักษณะตามที่กำหนด และได้จัดแจ้งการจัดตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด แต่ไม่มีให้หมายรวมถึงชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งรวมกันเป็นสภาองค์กรชุมชนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชน

(2) **องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ** ไม่ว่าจะเป็นสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ด้านพัฒนาสังคมและ ไม่แสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน เช่น องค์กรหรือสถานสาธารณกุศล ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาชน องค์กรสาธารณประโยชน์ และพลังพลเมือง แต่ไม่รวมถึงนิติบุคคล องค์กร หรือคณะบุคคลที่จัดตั้ง หรือดำเนินการโดยพรรคการเมือง หรือ ดำเนินกิจกรรมในลักษณะการแสวงหาอำนาจรัฐ หรือ เชื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมือง

แม้แนวคิดประชาสังคมจะถูกนำมาเข้ามาจากตะวันตก แต่ในระยะเริ่มแรก (ปี 2523-2524) การต่อสู้เพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมไทย ให้เป็นสังคมนิยมโดยใช้ทฤษฎีความขัดแย้ง-ต่อสู้ทางชนชั้นและการปฏิวัติ ด้วยกำลังอาวุธยังลี้มเหลว แต่ความต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมที่เอื้อประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ที่ยากจน ยังมีอยู่ในหมู่นักเคลื่อนไหว แนวคิดประชาสังคมถูกนำมาเสนอว่า เป็นแนวทางที่สันติกว่าและจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมที่ยั่งยืนกว่า เพราะอาศัยการช่วงชิงการนำทางอุดมการณ์-วัฒนธรรม แม้ว่าจะมีความยืดเยื้อยาวนานก็ตาม

สำหรับประเทศไทย แนวคิดประชาสังคมได้ค่อย ๆ ถูกสร้างสรรค์สร้างขึ้น ทั้งจากการนำเข้าและการสร้างสรรค์เองของนักคิด นักเคลื่อนไหว

นักพัฒนาในองค์กรพัฒนาเอกชนของไทย เพื่อใช้เป็นเสมือนร่มหรือโครงกรอบของการจัดสิ่งทีคิดและปฏิบัติอยู่ให้เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวม เพื่อประโยชน์ในการอธิบายปรากฏการณ์ในการเปลี่ยนแปลงสังคมและในการสร้างจินตนาการถึงสังคมในอุดมคติของแต่ละกลุ่ม การเคลื่อนไหว 2 อย่าง ซึ่งทำให้เกิดความต้องการแนวคิดที่เป็นลักษณะโครงกรอบ จาก การเติบโตขององค์กรพัฒนาชุมชน ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ช่วงด้วยกัน (วรวิภา จ้างอนาค, 2552) คือ

ช่วงแรก คือ ปี พ.ศ. 2523-2528 เป็นช่วงขยายตัว เพิ่มจำนวน และปรับแนวทางการทำงานพัฒนาชนบทสู่การให้ชาวบ้านเป็นศูนย์กลาง มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ชุมชนมีวิถีชีวิตของตนเองซึ่งสามารถเป็นฐานของการพัฒนาได้ เป็นที่มาของแนวคิด “วัฒนธรรมชุมชน” จากนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนได้สร้างเครือข่ายพัฒนาระดับชาติด้วย

ช่วงที่สอง คือ ปี พ.ศ. 2529-2539 เป็นช่วงของการนำแนวคิด สิ่งแวดล้อมนิยม (environmentalism) มาใช้กับการทำงานพัฒนา เน้นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการวิพากษ์แนวทางการพัฒนากระแสหลักที่รัฐใช้อยู่ ซึ่งเน้นความเจริญทางวัตถุ การพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งออก ซึ่งส่งผลต่อความเสื่อมโทรมของธรรมชาติ ความล่มสลายของชุมชน ไม่เอื้อต่อการพึ่งตนเอง จากนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนจึงได้พัฒนาตนเองเป็นผู้ผลักดันนโยบายการพัฒนาโดยเน้น ประโยชน์แก่คนชนบทและผู้ยากไร้ในฐานะทางเลือกนโยบาย เท่ากับว่าองค์กรพัฒนาเอกชนเห็นว่าการนอกเหนือจากการทำงานในพื้นที่แล้ว การมีบทบาทในการหาทางเปิดช่องทางการผลักดันทางการเมืองก็มีความจำเป็น และมีการเชื่อมต่อเป็นพันธมิตรกับคนเมือง ในการผลักดันในเรื่องเฉพาะตัว ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

การเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย ซึ่งคึกคักและมีความเป็นกลุ่มเป็นก้อนขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2529-2530 เป็นต้นมา เป็นการผลักดันในมิติของการเมืองโดยตรง ให้ประเทศเปลี่ยนผ่านสู่การที่นักการเมืองจากการเลือกตั้งมีบทบาทสูงสุด ในการบริหารประเทศ การเคลื่อนไหวนี้มีฐานอยู่ที่ชนชั้นกลางบางส่วน ปัญญาชน นักวิชาชีพและผู้ใช้แรงงานบางส่วน คือ อยู่ในเมืองเป็นหลัก ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลให้มีรัฐบาลชาติชายมาจากการเลือกตั้ง แต่องค์กรพัฒนาเอกชนในเมืองเหล่านี้ ก็เห็นปัญหาของการที่การเมืองตกอยู่ในทางสองแพร่ง ระหว่างอิทธิพลของทหาร-ข้าราชการ กับอิทธิพลของพรรคการเมือง-นักธุรกิจ หรือการร่วมมือกันระหว่างสองกลุ่มเหล่านี้ โดยประชาชนโดยเฉพาะชนชั้นกลางไม่มีส่วนร่วมมากนัก การสร้างพลังที่สามของภาคประชาชนจึงเป็นแนวทางในการแก้ปัญหานี้ ในช่วงปีพ.ศ. 2534-2535 นี้เองที่แนวคิดประชาสังคมหรือ civil society ได้ถูกนำมาใช้ในชื่อต่างๆ ในการอธิบายความร่วมมือในภาคประชาชนเพื่อสร้างประชาธิปไตยในสังคมไทย โดยที่ก่อนหน้านี้แทบจะไม่มีการใช้แนวคิดนี้ อย่างแพร่หลายแต่อย่างใด เห็นได้ว่า แนวคิดประชาสังคม เป็นสิ่งที่นำมาใช้หรือสรรค์สร้างขึ้นเมื่อได้มีปรากฏการณ์ทางการเคลื่อนไหวของประชาชนข้ามชนชั้นนอกภาครัฐและโดยสันติวิธีเป็นด้านหลักเกิดขึ้นแล้ว ไม่ใช่ว่าแนวคิดเป็นตัวนำปรากฏการณ์ สรุปได้ว่า แนวคิดประชาสังคม ถูกนำมาใช้เพื่อเป็นร่มหรือโครงกรอบในการอธิบายและในการหล่อหลอม ยุทธศาสตร์ในการเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคม ซึ่งมีกลุ่มที่แตกต่างกันมากมายหลายกลุ่มเข้าร่วมเป็นเครือข่าย

2.3 แนวคิดและความหมายของการมีส่วนร่วม

การนำแนวคิดของการมีส่วนร่วมมาใช้ในประเทศไทยนั้น ได้ปรากฏอย่างชัดเจนเริ่มต้นจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา และรัฐได้ใช้การมีส่วนร่วมนี้เป็น เครื่องมือให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการของรัฐ โดยที่คำจำกัดความ ของการมีส่วนร่วมมีจำนวนมากแต่ก็ไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งในแง่ การเมืองการปกครองที่เห็นว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) เป็นรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและ ทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ ประชาชนและวิธีการที่ประชาชนเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มี ผลกระทบต่อตน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึง การที่อำนาจ ในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับ การจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพล ต่อกิจกรรมส่วนรวม (Young, 2002: 1-15) ดังนั้น การเข้ามามีส่วนร่วม ของชาชนบท จึงเป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย และ ยังอาจเป็นการปูพื้นฐานมั่นคงสำหรับวิวัฒนาการไปสู่การปกครองตนเอง ของท้องถิ่นได้ในบั้นปลาย และได้กล่าวถึง จุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วม ของประชาชนว่า เริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่แต่ละคนมีผลประโยชน์ เกี่ยวข้องและสนใจเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น การสร้างแหล่งกักเก็บน้ำฝน การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ข้อสำคัญกิจกรรมเหล่านี้จะต้อง สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของชาวบ้าน

การมีส่วนร่วมยังอธิบายได้ในหลายมิติ ทั้งในแง่ของมิติความลึก ทั้งในเชิงกว้าง

1) การมีส่วนร่วมในความหมายที่แคบ คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจโดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่างๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติ แต่ไม่ได้หวังว่าจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการ หรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ

2) การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น

— 40

3) ในเรื่องของการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินผลโครงการนั้นๆ ด้วย

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจเข้าใจอย่างกว้างๆ ได้ว่า คือ การที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา

5) การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิและหน้าที่ ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่างๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น

6) การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน ซึ่งหมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้นได้เป็นผู้มีความริเริ่ม

และได้มุ่งใช้ความพยายาม ตลอดจนความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความริเริ่มนั้น

7) การมีส่วนร่วม คือ การที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่าง ๆ ในสภาพสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้โดยกลุ่มที่ดำเนินการ และความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่าง ๆ

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันมีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมที่ทำให้เข้าใจง่ายขึ้นคือ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน (Creighton, วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล, 2543, น.19) การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน โดยเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ คือ

1) ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

2) ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใด จะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ

3) ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ มิเช่นนั้น ต้องเสริมสร้างความสามารถของประชาชนให้มีความสามารถเข้าร่วมได้

ส่วนองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมมี 3 ด้าน คือ

1) ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายชัดเจน การให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่ง ๆ จะต้องมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจดีกว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

2) ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่ามีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

3) ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมจะต้องระบุกลุ่มเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปกลุ่มบุคคลเป้าหมายมักถูกจำกัดโดยกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอยู่แล้วโดยพื้นฐาน

ทั้งนี้ มักพิจารณาผู้เข้าร่วมจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้อาจได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและลบเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ตลอดจนผู้สนใจอีกด้วย

โดยแท้จริงนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะไม่สามารถกระทำได้ในทุก ๆ ประเด็น ดังนั้น จึงมีแนวทางทั่ว ๆ ไป บางประการเกี่ยวกับประเด็นที่ควรใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล, 2543, น.43-45) ได้แก่

- 1) การตัดสินใจและผลกระทบที่สำคัญ
- 2) การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อบางคนมากกว่าคนอื่น
- 3) การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบางคน หรือกลุ่มคนที่มีอยู่เดิม
- 4) การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีความขัดแย้งอยู่ก่อนแล้ว
- 5) ความจำเป็นเพื่อให้มีการสนับสนุนต่อผลการตัดสินใจ

43 —

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณา แต่มีเงื่อนไขพื้นฐานในการมีส่วนร่วมว่าประชาชนต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาค และความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย และต้องมีกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) จึงเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ

ประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรร ข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่ย่ำแย่ที่สุด” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือ และความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชน และค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้ง เป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญ และความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน (วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล, 2543, น.25-28)

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

2.4 ความสำคัญและระดับขั้นของการมีส่วนร่วม

2.4.1 ความสำคัญของการมีส่วนร่วม

หลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (สถาบันพระปกเกล้า, 2545) คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม มีการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กระบวนการทางนโยบาย และกระบวนการยุติธรรมได้

เนื่องจากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญโดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วม

ของประชาชน เป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่าย และการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่น่ากลัวที่สุด” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน (เครติน, 2556)

2.4.2 ระดับขั้นของการมีส่วนร่วม

46 การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้นเท่านั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือเป็นการป้องกันมิให้นักการเมืองกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับสังคมนั้นๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็น โดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน

เครย์ตัน (2556) ได้อธิบายถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า จะมีส่วนช่วยให้ 1) คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น 2) ใช้ต้นทุนน้อยและความล่าช้าลดลง 3) เกิดฉันทามติ 4) การนำไปปฏิบัติง่ายขึ้น 5) หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่เลวร้าย 6) คงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม 7) สามารถคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชนได้ 8) เกิดการพัฒนาภาคประชาสังคม

โดยความเป็นจริงแล้ว กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะไม่สามารถทำได้ในทุกๆ ประเด็น ดังนั้น จึงมีแนวทางทั่วๆ ไปบางประการเกี่ยวกับประเด็นที่ควรใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเด็นต่างๆ ที่ต้องการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การตัดสินใจและมีผลกระทบที่สำคัญ การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อบางคนมากกว่าคนอื่น การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบางคนหรือกลุ่มคนที่มีอยู่เดิม การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีความขัดแย้งอยู่ก่อนแล้ว ความจำเป็นเพื่อให้มีการสนับสนุนต่อผลการตัดสินใจ ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณา แต่ก็มีเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมว่าประชาชนต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาค และมีความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย และต้องมีกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชน

และของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

Arnstein (1969) แบ่งระดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน ออกเป็น 8 ระดับ จำแนกตามวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีความชัดเจนในเชิง ความคิดรวบยอด ประกอบด้วย

1) การครอบงำและบังคับความคิด (manipulation): เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนกลายเป็นเพียงตรายางในคณะกรรมการต่าง ๆ และกลายเป็นผู้ที่ถูก “ให้การศึกษา” และ “ถูกชี้ทาง” โดยผู้ที่มีอำนาจ ดังนั้น การมีส่วนร่วมในแบบนี้จึงถูกมองว่าเป็นการมีส่วนร่วมแบบที่ไม่มีส่วนร่วมในเนื้อแท้ อีกทั้งโครงการต่าง ๆ ที่พวกเขาเข้าไปเป็นกรรมกรนั้น ยังไม่ค่อยมีความสำคัญจริง ๆ ต่อความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการของพวกเขา

2) การบำบัด (therapy): เป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ไม่จริงจังและมีลักษณะยกตนข่มท่าน โดยผู้ที่มีอำนาจนั้นมองว่าคนที่ไม่มีอำนาจมีลักษณะที่เจ็บป่วยทางจิต ดังนั้นในกระบวนการมีส่วนร่วมจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบำบัดปัญหาของคนที่ไม่มีความสามารถ แทนที่จะมองว่าปัญหาจริง ๆ นั้นเกิดจากโครงสร้างอคติ หรือการที่พวกเขาเหล่านั้นตกเป็นเหยื่อของอคติ หรือปลอบประโลมผู้ที่ได้รับความเสียหายจากนโยบายว่าเหตุการณ์ร้าย ๆ จะไม่เกิดขึ้นอีก

3) การแจ้งเพื่อทราบ (informing): การแจ้งให้ประชาชนทราบว่าพวกเขามีสิทธิ ความรับผิดชอบ และทางเลือกนั้นเป็นการตั้งต้นที่ดี ในกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่บ่อยครั้งการแจ้งให้

ประชาชนทราบว่าเขามีอำนาจและสิทธิอะไรนั้นเป็นเพียง “การแจ้งเพื่อทราบ” กล่าวคือ เป็นการส่งข้อมูลข่าวสารทางเดียวจากข้าราชการสู่ประชาชน โดยไม่มีช่องทางให้ประชาชน สามารถสะท้อนความคิดเห็นของเขาขึ้นมา และประชาชนไม่มีอำนาจในการต่อรอง เครื่องมือที่สำคัญในกระบวนการแจ้งเพื่อทราบนี้ประกอบไปด้วย สื่อมวลชน ใบปลิว โปสเตอร์และการตอบคำถาม นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีการประชุมประชาชน แต่การประชุมก็เต็มไปด้วยการให้ข้อมูลที่ไม่ลึกซึ้ง อีกทั้งประชาชนยิ่งเข้ามาประชุมก็ยิ่งทำให้ประชาชนไม่อยากจะมาประชุม เพราะมีการให้คำตอบที่ไร้สาระหรือเต็มไปด้วยภาษาทางเทคนิคที่ชาวบ้านไม่เข้าใจ ซึ่งทำให้ประชาชนจำต้องยอมรับข้อมูลเหล่านั้นและปล่อยให้เกิดการตัดสินใจทางการเมืองของผู้มีอำนาจและกลไกรัฐต่อไป

4) การปรึกษาหารือ (consultation): การปรึกษาหารือกับประชาชนนั้นแม้ว่าจะเป็นจุดตั้งต้นที่ดีของการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ถ้ามองการปรึกษาหารือนั้นมองแค่ประกอบที่ไม่ครบถ้วน ก็อาจเป็นเพียงการมีส่วนร่วมที่ไม่ให้หลักประกันว่าความกังวลและความคิดเห็นของพวกเขาจะได้รับการนำไปใช้ในการตัดสินใจ ด้วยว่าการปรึกษาหารือที่ไม่ได้นำความคิดเห็นของประชาชนไปใช้ในการตัดสินใจนั้นเป็นเสมือนการแต่งหน้าทาปากกระบวนการมีส่วนร่วมให้ดูดีขึ้นเท่านั้นเอง ทั้งที่จริงในการปรึกษาดังกล่าวประชาชนนั้นกลายเป็นเพียงสถิติที่มีลักษณะนามธรรม และการวัดว่าการมีส่วนร่วมนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ก็อยู่แค่เรื่องว่ามีคนเข้ามาประชุมเท่าไร มีใครหยิบเอาเอกสารประกอบการประชุมกลับไปบ้าง และมีกี่คนที่ตอบแบบสอบถาม และในรายละเอียดนั้นแบบสอบถามที่ว่าด้วยเรื่องทัศนคตินั้นเป็นแบบสอบถามยอตนิยมในการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนี้ โดยเฉพาะการมาสอบถามทัศนคติ

โดยที่ผู้ที่ตอบแบบสอบถามนั้นไม่ได้เห็นว่าจะเกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นหลังจากนั้นแม้แต่น้อย รวมไปถึงว่าการตอบแบบสอบถามต่าง ๆ นั้นประชาชนไม่ได้มีความเข้าใจว่าพวกเขามีทางเลือกใด ๆ บ้าง

5) การปลอบโยน-ปิดปาก (placation): เป็นกระทำโดยการจงใจคัดเลือกประชาชนบางคนเข้ามาอยู่ในคณะกรรมการโดยที่ประชาชนที่ถูกเลือกเข้าไบนั้นไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับชุมชนของเขาในแง่ที่จะต้องรับผิดชอบ (accountable) ต่อประชาชนในพื้นที่ อาทิ เขาไม่ได้มาจากการคัดเลือกของประชาชนในพื้นที่ หรือมีผู้มีอำนาจยินยอมให้มีการแต่งตั้งคนเหล่านั้นเข้ามาอย่างน้อยแค่ไหน และมีบทบาทได้มากน้อยแค่ไหน นอกจากนี้ ประชาชนยังรู้สึกว่ายิ่งเข้าไปมีส่วนร่วมก็ยิ่งรู้ว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะมีผลสะท้อนต่อการวางแผนและดำเนินนโยบายด้วยข้อจำกัดเชิงเทคนิคที่ตนเองไม่มีเมื่อเทียบกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะในขั้นตอนของการนำนโยบายออกไปปฏิบัติ

6) การเป็นหุ้นส่วน (partnership): การเป็นหุ้นส่วนนั้นสะท้อนให้เห็นการแบ่งปันอำนาจกันระหว่างผู้ที่มีอำนาจกับประชาชนในการตัดสินใจ ซึ่งการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้คือการที่เมื่อทั้งสองฝ่ายมีข้อตกลงร่วมกันในหลักการของการตัดสินใจแล้ว การเปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากฝ่ายเดียว การจะเป็นหุ้นส่วนทางอำนาจที่ประสบความสำเร็จได้นั้น ชุมชนจะต้องมีการรวมตัวกันในลักษณะที่ผู้นำของเขาจะต้องพร้อมรับผิดชอบต่อชุมชนของเขาได้ กล่าวคือ ประชาชนต้องสามารถทวงถาม ตรวจสอบ และเรียกร้องต่อผู้นำชุมชนของเขาได้ และตัวผู้นำก็ต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากชุมชนของเขาที่ทำให้เขาทำงานนี้ได้เต็มเวลา รวมทั้งในองค์กรชุมชนนั้นจะต้องมี

ผู้ที่มีความรู้ในระดับปฏิบัติการ ผู้มีความรู้ทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ในการบริหารจัดการรวบรวม ข้อเรียกร้องของชุมชน ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้จะทำให้ประชาชนมีอำนาจในการต่อรองที่แท้จริง

7) การมอบหมายอำนาจของประชาชน (delegated power):

ในแบบนี้ประชาชนนั้นมีอำนาจครอบงำในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งทำให้พวกเขาสามารถกำหนด ทวงถาม ตรวจสอบ และปรับเปลี่ยน-ยกเลิกนโยบายต่างๆ ได้ โดยในทางรูปธรรมประชาชนสามารถมอบหมายงานให้หน่วยงานภายใต้กำกับของพวกเขาไปจัดทำแผนและนโยบายต่างๆ ในการพัฒนาได้ ดังนั้น หากหน่วยงานรัฐต้องการจะเข้ามาพัฒนาหรือตัดสินใจใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชน หน่วยงานเหล่านั้นก็ต้องเข้ามาเจรจา พัฒนาชุมชนโดยการต่อรองกับเจ้าของพื้นที่

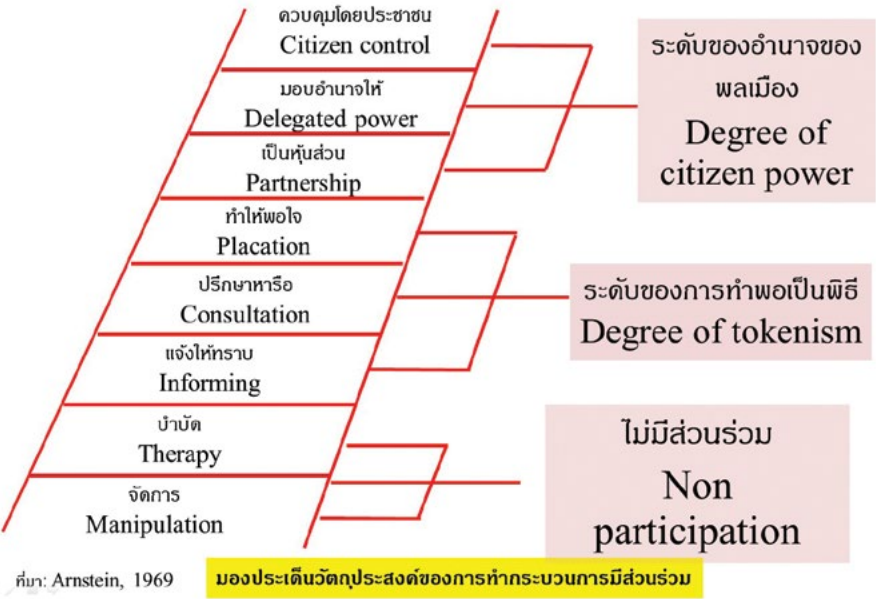
51

8) การควบคุมโดยประชาชน (citizen control): หมายความว่า

ประชาชนในพื้นที่สามารถปกครองดูแลตนเองได้ โดยที่ไม่ต้องมีหน่วยงานอื่นใดมาดูแล อาทิเขาอาจจะมีองค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับละแวกบ้าน ทั้งนี้แม้ว่าในหลายกรณีเขาจะได้รับความสนับสนุนจากองค์กรภายนอกก็ตาม แต่หัวใจสำคัญก็คือ เมื่อพูดถึงการควบคุมโดยประชาชนในฐานะการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นประชาชน จะต้องสามารถวางแผนอนาคตของเขาได้เอง และจัดทำโครงการต่างๆ ของเขาเองขึ้นมาพร้อมทั้งติดตามตรวจสอบโครงการเหล่านั้นได้

สามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังภาพที่ 2-2

ระดับชั้นของการมีส่วนร่วมของพลเมือง จำแนกตามวัตถุประสงค์



ภาพ 2-2: ระดับชั้นของการมีส่วนร่วม (Arnstein, 1969)

2.5 ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม

จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ในระยะ 90 ปีที่ผ่านมาพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่มาก ถึงแม้ช่วงหลังจะดีขึ้นบ้างด้วยการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 แล้วก็ตาม แต่ปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงมีอยู่ เพราะยังมีข้อจำกัดในการแปลงการมีส่วนร่วมจากนามธรรมให้เป็นรูปธรรม และโอกาสช่องทางต่าง ๆ ยังแคบมากสำหรับประชาชนทั่วไป มีเพียงชนชั้นผู้นำที่สามารถใช้ประโยชน์จากการหาช่องว่างของกฎระเบียบและอำนาจที่มีพร้อมระบบอุปถัมภ์ เข้าหาผลประโยชน์บนความทุกข์ของประชาชนและประเทศชาติโดยรวม นำมาสู่ความขัดแย้งต่าง ๆ และจากการที่ประชาชนไม่ค่อยได้มีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายของรัฐ

53 —

ด้วยอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีมากมายทำให้ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหาต่าง ๆ ที่มีการศึกษามาก่อนแล้วโดยสถาบันพระปกเกล้า (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2545) และจากกรณีการมีส่วนร่วมต่าง ๆ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2547; 2552; 2555) พอสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาด้านการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐและความเชื่อดั้งเดิมที่คิดว่า ข้าราชการคือนายของประชาชน ประชาชนไม่มีความรู้ความสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจใด ๆ ได้ ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้จึงมีจำกัด นอกจากนี้ แม้ในปัจจุบันประชาชนจะมีความตื่นตัวเรื่อง ประชาธิปไตย

มีความต้องการมีส่วนร่วมมากขึ้น มีการทำประชาพิจารณ์ ซึ่งหลายคนเชื่อว่าเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นมาตรฐานของประเทศ แต่ผลที่เกิดขึ้นหลายครั้งก่อให้เกิดความขัดแย้งของประชาชนหลายฝ่าย หรือระหว่างประชาชนกับรัฐเอง การไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงการมีส่วนร่วมทำให้รัฐบาลมีการตัดสินใจลงไปโดยปราศจากการจัดให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจทางนโยบายจึงต้องลุกขึ้นต่อสู้เรียกร้องสิทธิ เมื่อพวกเขาพบว่า พวกเขากำลังสูญเสียเงินทองไม่ได้อีกต่อไป ทั้งนี้เพราะคนไทยเป็นคนที่อดทน ยินยอมง่าย ไม่อยากมีความขัดแย้ง และการเคยชินกับวิธีการปกครองแบบเดิมๆ ที่รัฐเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมดทำให้ประชาชนไม่ต้องคิดอะไร เพียงแต่รอรับผลจากการตัดสินใจนั้นทั้งผลลบและผลบวก

2) ปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบายที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากช่องทางเข้าถึงกระบวนการต่างๆ เป็นไปโดยยาก และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะช่วยเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมเหล่านี้ยังไม่ออกมาใช้ ทำให้ความเข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมไม่ชัดเจน และตีความต่างๆ กันไปในหลาย ๆ ฝ่าย จนประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมตามปกติได้ กฎหมายต่างๆ ที่ควรจะมีออกมาโดยเร็วแต่มีได้ออกมา อาทิ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (ซึ่งมีไว้เพียงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นประชาชนเท่านั้น) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน กฎหมายเกี่ยวกับสื่อ ที่จะให้การรับรองสื่อของชุมชนหรือไม่ กฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชน ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนจะได้ดูแลรักษาป่าไม้ และใช้ประโยชน์จากป่าโดยไม่ทำลายป่าในชุมชนของตน เป็นต้น นอกจากนี้ ในการปรับโครงสร้างกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อที่จะให้

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงในกระบวนการดังกล่าว
ยังเป็นไปได้ยาก และการยกเลิกกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิของประชาชน
หรือกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
ยังห่างจากความเป็นจริงอยู่มาก

3) ปัญหาการใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากความรู้ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ
ต่าง ๆ และประชาชนไม่เท่ากัน ประกอบกับเทคนิคของการมีส่วนร่วม
มิได้มีการเรียนการสอนกันมาก่อน การมีเพียงเครื่องมือไม่กี่ประเภท
ที่มักใช้กันเพื่อเป็นเครื่องแสดงถึงการทำให้มีการมีส่วนร่วมแล้วจึงก่อให้เกิด
ปัญหาตามมา ดังที่กล่าวมาแล้ว ทั้งที่จริงแล้ว เครื่องมือในการมีส่วนร่วม
มีมากมายและสามารถเลือกใช้ให้เหมาะกับบริบทของสังคมนั้น ๆ และ
สถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างง่ายดาย ประกอบกับประเทศไทยยังขาดแคลน
ผู้มีทักษะในการนำกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง (meaningful public
participation) ที่เพียงพอโดยเฉพาะในวงการราชการ เพราะในอดีต
ประชาชนเป็นเพียงผู้รับฟัง และเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับฟังประชาชน
แต่เป็นผู้สั่งการ จึงแทบไม่มีการสื่อสารสองทาง ช่องว่างระหว่างสองกลุ่มนี้
จึงห่างกัน เมื่อเครื่องมือในการมีส่วนร่วมมีจำกัดและไม่ทราบว่าจะทำ
อย่างไร โอกาสก็มีจำกัด หากการพยายามสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน
โดยสันติเกิดขึ้นแล้วแต่ไม่มีใครรับฟัง อาทิการยื่นหนังสือเรียกร้องสิทธิ
ของตน การรวมตัวกันเพื่อสร้างพลังกลุ่มในการต่อรองจึงเกิดขึ้น และ
เมื่อชุมนุมโดยสันติแล้วไม่มีใครรับฟัง การประท้วง การสร้างสถานการณ์
เพื่อให้มีการฟังอย่างตั้งใจจึงเกิดขึ้น

4) ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองและความพร้อม ของประชาชน นับแต่อดีตมีการใช้วัฒนธรรมเชิงอำนาจ ที่เห็นการใช้

อำนาจเหนือ (power over) ประชาชนเป็นเรื่องปกติ เมื่อประชาชนเกิดรู้สึกสิทธิของตนในการมีส่วนร่วมและเรียกร้องสิทธินั้นบ้าง ก็จะถูกผู้เคยชินกับวัฒนธรรมแบบเดิม ๆ ที่เน้นการใช้อำนาจเข้าจัดการ และนำไปสู่ความรุนแรงหลายครั้งหลายครา ดังเช่นในอดีตและในที่สุดนำไปสู่การสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน และไม่มีใครชนะเลยแม้แต่ฝ่ายเดียว เพราะถึงแม้จะมีผู้ชนะแต่เป็นชัยชนะเพียงชั่วคราวเพราะผู้แพ้ก็จะเอาคืน และได้กลับในที่สุดตามหลักธรรมชาติของมนุษย์ที่ไม่พยายามก้าวข้ามวัฒนธรรมเชิงอำนาจและธรรมชาติของความไม่เป็นมนุษย์ที่ความอดทนมีจำกัด เมื่อถูกกระทำจนถึงจุดหนึ่ง ก็จะได้กลับ และเกิดความรุนแรงในที่สุด นอกจากนี้ในเรื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนชาวไทยที่ไม่ค่อยสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากนักเพราะเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว ทำให้เป็นโอกาสของผู้ต้องการแสวงหาอำนาจเข้ามาได้โดยง่ายและแสวงหาประโยชน์เพื่อตนและพวกพ้อง รวมทั้งยังไม่มีการเตรียมความพร้อมให้ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมและปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจเท่าที่ควร ทำให้ไม่เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

5) ปัญหาด้านความพร้อมของภาครัฐ โดยเฉพาะความเคยชินของข้าราชการที่คอยรับฟังคำสั่งตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา ไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ การสนับสนุนด้านงบประมาณที่มาจากภาครัฐทำให้ข้าราชการตอบสนองต่อฝ่ายบริหารเสียส่วนมาก นอกจากนี้ในการเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐเป็นไปไม่ง่าย ทั้งที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนยังยึดติดกับรูปแบบการทำงานแบบเดิม ๆ ทำให้เข้าใจว่า “ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น” ทำให้ข้อมูลที่ประชาชนควรรับรู้มีจำกัด ตัวอย่างของการตัดสินใจทางนโยบาย

ที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชน แต่ในกระบวนการตัดสินใจหรือในขั้นตอนก่อนหน้าตั้งแต่การเสาะหาข้อมูล ก็ได้เปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้อย่างทั่วถึง ทันการณ์ เข้าใจง่าย ๆ อาทิ เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา เป็นต้น ส่วนใหญ่เป็นโครงการพัฒนาที่ได้คำนึงถึงรูปแบบของการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากเท่าไรนัก และส่วนใหญ่มักจะนำมาหรืออาจนำมาซึ่งความเดือดร้อนจากผลกระทบทางลบ

6) ปัญหาเกี่ยวกับตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน
ทั้งในด้านการเมืองและมีใช้ด้านการเมือง เนื่องจากไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนที่จะบอกให้ทราบว่าประชาชนมีส่วนร่วมแล้วหรือยัง หรือหน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถทำงานให้ดีขึ้นได้ เพราะไม่มีมาตรฐานในการทำงานที่ชัดเจน

7) ปัญหาความขัดแย้งอันเป็นผลมาจากความไม่เข้าใจกันระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในพื้นที่ที่ต้องการมีส่วนร่วม
ในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีหลายกรณีที่ประชาชนมีความรู้สึกว่า หากการตัดสินใจของรัฐมีผลเมื่อใด พวกเขาก็จะเดือดร้อนด้วยผลกระทบทางลบหลายด้าน แม้แต่ในประเทศประชาธิปไตยที่มั่นคงอำนาจก็มีให้ใช้เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่เหนือผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยที่ต่อต้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนที่ต่อต้านการพัฒนาด้วยเหตุผลเฉพาะถิ่นของตน ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปการเมืองไปสู่การมีระบอบประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าและยั่งยืนควรเริ่มต้นที่การทำให้ประชาชนชาวไทยมีความกระตือรือร้น มีความสามารถ และมีพลังอำนาจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ยศกร วรณวิจิตร (2555) ศึกษาบทบาทของประชาสังคม ในการร่วมผลักดันมาตรการใช้สิทธิ ตามสิทธิบัตรยาโดยรัฐ โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของประชาสังคมในการร่วมผลักดัน มาตรการใช้สิทธิโดยรัฐต่อยาที่มีสิทธิบัตรใน 3 ชั้น ได้แก่ ชั้นกำหนดปัญหา และวาระนโยบาย (Problem Identification and Agenda Setting) ชั้นก่อรูปนโยบาย (Policy Formulation) และชั้นกำหนดนโยบาย (Policy Adoption) ช่วงเวลาในการศึกษา เริ่มตั้งแต่การเริ่มต้นเรียกร้องให้มีการประกาศนโยบายการใช้สิทธิโดยรัฐต่อยาที่มีสิทธิบัตร นำโดย ภาคประชาสังคม ในปี พ.ศ. 2542 จนถึง เดือนมกราคม พ.ศ. 2550 ที่มีการประกาศนโยบาย การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา วิเคราะห์ (Analytical Description) ผ่านแหล่งข้อมูล 3 ประเภท คือ เอกสารชั้นปฐมภูมิ เอกสารชั้นทุติยภูมิ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ แบบเจาะลึก จากการศึกษาพบว่า การรวมตัวกันของภาคประชาสังคม เป็นการรวมกลุ่มแบบไม่เป็นทางการ มีความสัมพันธ์แบบหลวม ไม่มีสายบังคับบัญชาที่ชัดเจน ทุกคนคือเพื่อนกัน มีอุดมการณ์ร่วมกัน เข้ามาทำงานเพื่อจุดหมายเดียวกัน คือ การเข้าถึงยาของผู้ติดเชื้อเอชไอวี โดยภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในชั้นกำหนดปัญหาและวาระนโยบาย เป็นผู้ให้รัฐเห็นถึงปัญหาราคาแพง และการเข้าไม่ถึงยาของผู้ป่วย ในชั้นกำหนดปัญหาและวาระนโยบายนี้ กิจกรรมการเคลื่อนไหวหลัก ของเครือข่ายภาคประชาสังคมคือการยื่นหนังสือและเข้าพบผู้มีอำนาจ ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย การพึ่งศาลยุติธรรม การจัดชุมนุมประท้วง บริษัทฯ และการสื่อสารกับสาธารณะให้ตระหนักถึงปัญหาในชั้นของ การก่อรูปและพัฒนานโยบาย จะพบว่ารัฐโดยกระทรวงสาธารณสุข จะเป็นแกนกลางในการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการบังคับใช้สิทธิ

แต่ก็ยังเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วม เพื่อพัฒนาข้อเสนอนโยบาย และหาทางแก้ปัญหาร่วมกัน แนวทางแรกที่กระทรวงสาธารณสุขใช้แก้ปัญหา คือ การเจรจาเพื่อขอลดราคากับบริษัทยา ในขั้นกำหนดนโยบาย เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการพิจารณาตัดสินใจ สิ่งที่ภาคประชาสังคมทำได้ คือ การโน้มน้าวฝ่ายบริหารด้วยข้อมูลทางวิชาการให้เห็นด้วยกับข้อเรียกร้องของตน กล่าวโดยสรุป การบังคับใช้สิทธิต่อยาที่มีสิทธิบัตร มีบุคคลที่เกี่ยวข้องจาก 3 ภาคส่วน คือ ภาคประชาสังคม นักวิชาการจากมหาวิทยาลัย และผู้มีอำนาจจากภาครัฐ โดยภาคประชาสังคม ขับเคลื่อนรณรงค์โดยอาศัยฐานความรู้ที่เกิดจากการศึกษาวิจัยของนักวิชาการด้านเภสัชศาสตร์และความรู้ด้านกฎหมายจากนักวิชาการด้านกฎหมาย นอกจากนั้น บุคลากรในกระทรวงสาธารณสุข ทั้งฝ่ายข้าราชการ และฝ่ายการเมือง คือ กลไกสำคัญในการผลักดันให้มีการบังคับใช้สิทธิ การขับเคลื่อนพร้อมกันของทั้ง 3 ภาคส่วน จึงน่าจะเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ปัญหายาราคาแพงได้รับการแก้ไขในรูปแบบของการบังคับใช้สิทธิโดยรัฐในที่สุด โดยข้อเสนอแนะจากการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ 1) รัฐควรส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายระหว่างประชาชน เพื่อเป็นอีกกลไกหนึ่งที่จะเข้ามาร่วมมือกับรัฐและภาคส่วนอื่นในการกำหนดนโยบายสาธารณะ 2) รัฐควรสนับสนุนงบประมาณเพื่อสร้างชุมชนนโยบายที่เป็นอิสระ (think tank) ที่ปลอดจากอำนาจทุน มีอิสระในการดำเนินงาน ปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐ 3) รัฐ ควรสนับสนุนให้มีการพัฒนาและวิจัยผลิตภัณฑ์ยาภายในประเทศ เพื่อลดการนำเข้า และการบังคับใช้สิทธิ นอกจากนั้นควรมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางในการควบคุมราคายา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม 4) เมื่อประชาชนเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภาแล้ว ควรระบุวิธีปฏิบัติและกรอบเวลาในการดำเนินการ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติ

จากภาคประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ 5) รัฐควร
จัดให้มีเวทีสาธารณะที่เปิดโอกาสให้ประชาชน เอ็นจีโอ นักวิชาการ
และตัวแทนภาครัฐ พบปะกันเพื่ออภิปรายปัญหาสังคม สรุปแนวทาง
แก้ปัญหาเพื่อเสนอต่อรัฐบาลในลำดับต่อไป

บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา (2557) ศึกษา เรื่อง การสร้างจิตสำนึก
ของความเป็นไทย ค่านิยม เพื่อการต่อต้านป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน
พบว่า สาเหตุหนึ่งของปัญหาสังคมไทยในปัจจุบันคือการบริหารราชการ
แผ่นดินที่ผิดพลาดและการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเกิดจากการที่ข้าราชการ
ประจำและข้าราชการการเมืองส่วนใหญ่ ยังขาดความรับผิดชอบและ
ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ
ได้อย่างทั่วถึง กล่าวคือ ไม่สามารถทำให้เป็นไปตามความหมายที่ว่า
“การเมืองและการบริหารราชการ เป็นกระบวนการการจัดสรรแบ่งปัน
ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้กับทุกคนในสังคมได้อย่างเท่าเทียม
และเป็นธรรม” เนื่องจากปัญหาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตรวจสอบพบมากที่สุด คือ การทุจริตคอร์รัปชัน
รูปแบบใหม่ เช่น การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย และผลประโยชน์ทับซ้อน
ดังนั้น การแก้ไขปัญหาก็ควรถูกปรับเปลี่ยนมาเป็นการสร้างค่านิยมแบบ
ใหม่ให้กับประชาชน โดยการสร้างจิตสำนึกของความเป็นไทย ค่านิยม
เพื่อการต่อต้านป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และร่วมตรวจสอบบทบาท
หน้าที่ของข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมืองให้เข้มข้นยิ่งขึ้น รวมถึง
ต้องสามารถจูงใจให้คนดีมีคุณธรรม จริยธรรมและความรู้ความสามารถ
เป็นที่ยอมรับของสังคมเข้าสู่ระบบราชการและระบบการเมืองอันเป็น
ปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว

ไพศาล ลิ้มสถิตย์ (2561) ได้ศึกษาการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมจาก ประสบการณ์ต่างประเทศและศึกษาพัฒนาการของไทย โดยมีข้อเสนอสำคัญว่า ภาครัฐควรมีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมที่เป็นรูปธรรมและหลากหลายเหมือนองค์กรเอกชนที่เป็นภาคธุรกิจเช่นการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคม การสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลุ่มองค์กรหรือเครือข่ายภาคประชาสังคมใหม่ ๆ เหมือนกับการส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการรายใหม่ (startup) การให้กู้ยืมเงินแก่องค์กรที่ต้องการประกอบกิจการในลักษณะวิสาหกิจเพื่อสังคมแต่นำผลกำไรในกิจการเพื่อสาธารณะประโยชน์มิใช่เพื่อประโยชน์ของสมาชิกหรือหุ้นส่วนหรือการแก้ไขระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อให้สิทธิแก่องค์กรภาคประชาสังคมรับงานของหน่วยงานก่อนผู้ประกอบการทั่วไป รวมทั้ง ควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของภาคประชาสังคม และควรมีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคมและสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคมตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ.

วสุกิจจ์ เหล่าอินทร์ (2563) ศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา เปรียบเทียบ และเสนอแนะการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรการบริหารส่วนตำบลหนองเต่า อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครสวรรค์ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยแบบผสมผสานวิธี (Mixed Methods Research) การวิจัยเชิงปริมาณ

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยได้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งในตำบลหนองเต่า ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย เก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม จำนวน 400 ชุด และตรวจสอบคุณภาพโดยผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 คน มีค่าดัชนีความสอดคล้อง เท่ากับ 1.00 มีค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับ เท่ากับ 0.85 จากนั้นนำมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ การวิจัยเชิงคุณภาพเลือกสัมภาษณ์แบบเจาะจง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วยนักวิชาการ ผู้นำชุมชน ผู้บริหารท้องถิ่น พระสงฆ์ ปราชญ์ชาวบ้าน จำนวน 21 คน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการอภิปรายผลตามหลักวิชาการ ผลการวิจัยพบว่า 1) บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นนั้น มีการวางแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่เกิดการไหลบ่าทางวัฒนธรรมและโรคอุบัติใหม่ ส่งผลทำให้คนในชุมชนมีวิถีชีวิตที่ชุมชนเมืองมาก จึงเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นระดับน้อย 2) เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นพบว่าประชาชน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับประโยชน์ และร่วมประเมินผลระดับปานกลาง แต่พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารงานในระดับดี 3) ข้อเสนอแนะภาคประชาสังคมต้องเร่งยกระดับเข้ามามีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหาร เพื่อจัดทำแผนงาน โครงการ ใช้พัฒนาชุมชนได้ตรงกับความต้องการของคนในชุมชน เพื่อจะได้ยกระดับวิถีชุมชนให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

ไพรัตน์ จิมหัด และคณะ (2563) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การเมืองภาคพลเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมไทย พบว่า การเมืองภาคพลเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นสถานการณ์ที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนสามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเองโดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยเนื้อหาจะกล่าวถึงกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐที่อาจเกิดผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วม และประชาชนสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมืองได้ด้วยตนเอง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีเจตนารมณ์สำคัญในการเปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองเป็นการเมืองของพลเมืองโดยส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองพลเมืองที่ควบคู่ไปกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อีกทั้งการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองให้มีประสิทธิผล ต้องมีการสนับสนุนการติดตามและตรวจสอบกระบวนการปฏิรูปการเมือง การเกิดองค์กรประชาชน การรณรงค์เพื่อการเรียนรู้ประชาธิปไตยของประชาชน การสร้างสำนักพลเมือง เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ ต้องมีการสนับสนุนที่เป็นรูปธรรม เช่น กฎหมายที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือการเมืองภาคพลเมือง เพื่อให้ประชาชนสามารถทำกิจกรรมการเมืองภาคพลเมืองได้อย่างเต็มที่เข้มแข็ง ต่อเนื่อง อิสระ มีต้นทุนต่ำ และไม่เป็นภาระแก่ตนเองมากเกินไป ซึ่งสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล และเป็นกระบวนการชีวิตพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย

ของแต่ละประเทศ ดังนั้น ประเทศที่พัฒนาการเมืองการปกครอง
ในระบอบประชาธิปไตยอยู่ในระดับที่ดีแล้ว มักจะกำหนดให้ประชาชน
ทุกระดับ มีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามกฎหมาย และมีผล
ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

— 64

ธัญญาภรณ์ จันทรเวช และโกวิท พวงงาม (2564) ได้ศึกษา
โครงสร้าง บทบาท และความเข้มแข็งคณะทำงานเครือข่ายภาคประชาสังคม
จังหวัด ในฐานะกลไกการเมืองภาคพลเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา
โครงสร้าง บทบาท และความเข้มแข็งของเครือข่ายภาคประชาสังคมจังหวัด
(คปจ.) ในช่วงปี พ.ศ. 2557 ซึ่งยังดำเนินงานอยู่ขณะนั้น การศึกษาใช้วิธีการ
เชิงคุณภาพในการสังเกตการประชุมและจัดกิจกรรม การจัดสนทนากลุ่ม
และการสัมภาษณ์ภายใต้แนวคิดภาคประชาสังคม แนวคิดเครือข่าย
ทางสังคม และแนวคิดทุนทางสังคม โดยเก็บข้อมูลจาก คปจ.
ทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด 6 กลุ่มจังหวัดและในระดับจังหวัด 15 จังหวัด
ระหว่าง พ.ศ. - ธ.ค. 2557 การประมวลผลครั้งนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา
ผ่านการทำความเข้าใจและตีความจากกลไกและการทำงานในพื้นที่
เปรียบเทียบกับแนวคิดที่ใช้ จากการศึกษา สรุปได้ว่า โครงสร้าง บทบาท
และการดำเนินงานของ คปจ. สามารถเป็นกลไกทางการเมืองภาคพลเมือง
ในทางปฏิบัติได้ ด้วยรูปแบบโครงสร้างที่ผสมการทำงานแบบภาคีเครือข่าย
ซึ่งมีลักษณะไม่เป็นทางการเข้ากับโครงสร้างแบบทางการที่ถูกกำหนดจาก
ส่วนกลางตามนิยามแบบประชาธิปไตย คปจ. ทำบทบาทหน้าที่เป็นองค์กร
ร่วมให้ แต่ละภาคส่วนในจังหวัดได้ออกแบบสมดุลการทำงานร่วมกัน
บนฐานทุนและลักษณะเฉพาะในบริบทพื้นที่ของตนในลักษณะเครือข่าย

โดยความเข้มแข็งของทุนในพื้นที่และการบริหารด้วยรูปแบบเครือข่ายได้ทำให้เกิดพลังในการสร้างสรรค์พื้นที่ทางการเมืองในนิยามแบบเฉพาะของตนเองขึ้นอีกด้วย ข้อเสนอแนะจากการศึกษา คือ จำเป็นต้องพัฒนาระบบโครงสร้างให้เกิดกลไกการเมืองภาคพลเมืองในระดับปฏิบัติขึ้น เช่น ประยุต์แนวคิดการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองให้เข้ากับยุคสมัยปัจจุบัน กำหนดให้มีโครงสร้างเชิงนโยบายของการพัฒนากลไกการเมืองภาคพลเมืองในระดับปฏิบัติการอย่างจริงจัง สามารถเรียนรู้การออกแบบกลไกโดยใช้โครงสร้างแบบผสมความเป็นทางการกับรูปแบบการทำงานแบบภาคีเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ โดยดึงความเข้มแข็งของทุนทางสังคมในพื้นที่มาเป็นฐานได้ การพัฒนากลไกการเมืองภาคพลเมืองให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติได้ จำเป็นต้องมีกลไกระดับชาติและกลไกสนับสนุนจากพื้นที่ ดังองค์กรร่วมและมีการรวมกลุ่มจากพื้นที่ทำงานเชื่อมประสานกันได้ และควรสนับสนุนการศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจต่อการเมืองภาคพลเมืองในรูปแบบใหม่ๆ เช่น การรวมกลุ่มเพื่อสาธารณะประโยชน์ในสังคมออนไลน์ ซึ่งเป็นพื้นที่ทางสังคมที่มีบทบาทขึ้นมากในปัจจุบัน



บทที่ 3

วิธีการศึกษา

67 —

การศึกษาบทบาทของภาคประชาสังคม ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย: องค์การด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อถอดบทเรียนและนำเสนอแนวทางพัฒนาการดำเนินงานและบทบาทของภาคประชาสังคมในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย กรณีศึกษา องค์การด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลที่เหมาะสม โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ มีขั้นตอนและวิธีการศึกษา ดังนี้

3.1 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการเชิงคุณภาพ แบ่งชุดข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

(1) การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) กลุ่มเป้าหมายการวิจัย คือ ผู้นำและผู้เกี่ยวข้องหลักที่ทำงานในภาคประชาสังคมด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล รวมผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึก 14 คน และผู้ที่เข้าร่วมหรือได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของภาคประชาสังคมด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล รวมผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่ม 17 คน องค์การกรณีศึกษา ใช้การเลือกแบบเฉพาะเจาะจง ซึ่งมีเกณฑ์ในการคัดเลือก คือ เป็นองค์กรที่มีภารกิจด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลที่เป็นทางการไม่น้อยกว่า 10 ปี จำนวน 3 องค์กร ประกอบด้วย มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด (Foundation for a Clean and Transparent Thailand), เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (คปต.) (People Network Against Corruption: PNAC) และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (Anti-Corruption Organization of Thailand)

(2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย งานวิชาการ ข้อมูลเชิงสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม

3.2 ผู้ให้ข้อมูลขององค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลกรณีศึกษา

3.2.1 มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด (Foundation for a Clean and Transparent Thailand)

(1) รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ความอนุเคราะห์สัมภาษณ์เชิงลึก

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง
1. คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์	ประธานกรรมการมูลนิธิ
2. นายพุทธทรัพย์ มณีศรี	กรรมการมูลนิธิ
3. นายต่อภัสร์ ยมนาค	กรรมการมูลนิธิ
4. นางชุติมา หาญเผชิญ	กรรมการและเลขาธิการมูลนิธิ

(2) รายชื่อเครือข่ายที่เข้าร่วมหรือได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของมูลนิธิ ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการสนทนากลุ่มจำนวน 7 คน

- ผู้แทนกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว
- ผู้แทนหน่วยงานด้านการศึกษา อาทิ สพฐ. (ร่วมมือในโครงการลูกของแผ่นดิน รวมพลังสร้างสังคมไทยใสสะอาด)

3.2.2 องค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (Anti-Corruption Organization of Thailand)

(1) รายนามผู้ทรงคุณวุฒิให้ความอนุเคราะห์สัมภาษณ์เชิงลึก

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง
1. นายประมนต์ สุธีวงศ์	ประธานมูลนิธิองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)
2. นายวิเชียร พงศธร	ประธานองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)
3. นายเทพ วงษ์วานิช	กรรมการมูลนิธิองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)
4. ดร.มานะ นิมิตรมงคล	เลขาธิการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

(2) รายชื่อเครือข่ายที่เข้าร่วมหรือได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของมูลนิธิ ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการสนทนากลุ่ม จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

3.2.3 เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (คปต.) (People Network Against Corruption: PNAC)

(1) รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ให้ความอนุเคราะห์สัมภาษณ์เชิงลึก

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง
1. นายสมเจตน์ กิตติพนนท์ชัย	กรรมการ คปต.
2. นายจุฬา สุขบวรศักดิ์	กรรมการ คปต.
3. นายदनัย อนันติโย	กรรมการ คปต.
4. นายสิทธิชัย มานะเสถียร	กรรมการ คปต.
5. นายกฤษณ์ ขำทวี	กรรมการ คปต.
6. นายวีระ สมความคิด	เลขาธิการ คปต.

71 —

(2) รายชื่อเครือข่ายที่เข้าร่วมหรือได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของ คปต. ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการสนทนากลุ่ม เป็นกลุ่มผู้เคยมายื่นเรื่องร้องเรียนกับ คปต. และเป็นเครือข่ายช่วยเป็นหูเป็นตาหรือเป็นตัวแทนในพื้นที่ จำนวน 7 คน

3.3 วิวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย 1) ข้อมูลเอกสาร ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการตีความเชิงพรรณนาข้อมูล เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการวิจัยภาคสนาม และ 2) ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยถอดเทปบันทึกการสนทนาตามที่กล่าวไว้ในตอนต้น จากนั้นนำข้อมูลจากการถอดเทปมาวิเคราะห์เนื้อหา ด้วยวิธีการของ Glaser และ Strauss (1967 อ้างถึงใน ขจรศักดิ์ บัวระพันธ์, 2554) ที่เรียกว่า “Constant Comparative Method” ซึ่งเป็นวิธีวิเคราะห์ข้อมูลที่กระทำพร้อม ๆ กับขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลสรุปเป็น 3 กระบวนการย่อย คือ 1) เปรียบเทียบข้อมูลที่ได้ โดยใช้หลักความเหมือนหรือความคล้าย แล้วจัดเป็นหมวดหมู่ต่าง ๆ 2) เมื่อได้รับข้อมูลใหม่ ข้อมูลดังกล่าวจะถูกเปรียบเทียบกับข้อมูลที่มีอยู่ในหมวดหมู่เดิมแล้วจัดลงในหมวดหมู่ต่าง ๆ หากมีข้อมูลส่วนที่ไม่สามารถจัดเข้ากับหมวดหมู่ใดได้ ก็จะสร้างหมวดหมู่ขึ้นใหม่ เพื่อรองรับข้อมูลนั้น ๆ และ 3) พิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ของข้อมูลในหมวดหมู่ต่าง ๆ เพื่อสร้างเป็นคำอธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษา สำหรับวิธีการสร้างข้อสรุป ใช้วิธีการแบบอุปนัย (Analytic induction) โดยเป็นการนำข้อมูลเชิงรูปธรรมย่อยตั้งแต่ 2 ชุดขึ้นไป มาพิจารณาและวิเคราะห์ลักษณะร่วมกันของข้อมูลเพื่อสร้างข้อสรุปเป็นเชิงนามธรรมซึ่งครอบคลุมข้อเท็จจริงส่วนย่อยมากขึ้น (สุภางค์ จันทวานิช, 2542 และรัตนะ บัวสนธิ์, 2556)



บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาบทบาทของภาคประชาสังคมในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย: กรณีองค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนและนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการดำเนินงานและบทบาทของภาคประชาสังคมในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย กรณีศึกษา องค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล โดยสรุปผลการศึกษา ดังนี้

75 —

4.1 มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด (Foundation for a Clean and Transparent Thailand)

4.1.1 ขึ้นเริ่มก่อตัว (Formation)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับประวัติความเป็นมาและจุดเริ่มต้น ซึ่งถือเป็นการถอดบทเรียน

ในขั้นเริ่มก่อตั้งนี้ สรุปได้ว่า มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2544 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปลูกจิตสำนึกให้คนไทย มีจริยธรรม มีคุณธรรม รังเกียจการทุจริต ถือประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ และเพื่อสร้างแนวร่วมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทย สืบเนื่องมาจากในปี พ.ศ. 2542 สำนักงาน ก.พ. ได้ดำเนินโครงการ “ประเทศไทยใสสะอาด” ขึ้นเพื่อปลูกจิตสำนึกให้คนไทยทุกคนทั้งนักการเมือง ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจ และประชาชนทั่วไป มีจริยธรรม มีคุณธรรม ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน และถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ และเพื่อสร้างแนวร่วมในการหยุดยั้งการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ เลขาธิการ ก.พ. และ นายพุทธทรัพย์ มณีศรี ที่ปรึกษาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ. ในขณะนั้น ได้เข้าพบ ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ เพื่อขอรับคำปรึกษา การดำเนินการโครงการประเทศไทยใสสะอาด ซึ่ง ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แนะนำให้ขอคำปรึกษาจากนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งได้รับคำแนะนำว่าควรจัดตั้งเป็นมูลนิธิ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของโครงการประเทศไทยใสสะอาด ดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งบุคคล หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ จะได้สามารถให้การสนับสนุนและร่วมดำเนินการได้อย่างเต็มที่ และสะดวกยิ่งขึ้น จากนั้นก็มีการดำเนินการต่าง ๆ จนกระทั่งได้ยื่นจดทะเบียนตั้งมูลนิธิ ต่อสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2544 โดยให้ชื่อมูลนิธินี้ว่า “มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด” หรือชื่อย่อว่า “ม.ทสส.” ซึ่งคำว่า “ประเทศไทย” นั้นหมายถึงคนไทย “ใส” มาจากคำว่า โปร่งใส หมายถึง การมองเห็นได้ทั้งหมด และ “สะอาด” หมายถึง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการมีความโปร่งใส คือมองเห็นความสะอาด และมีชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “Foundation for a Clean and Transparent Thailand” หรือชื่อย่อว่า “FaCT” และ

ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 โดยมีท่านผู้หญิงนิรมล สุริยสัตย์ เป็นประธานกรรมการคนแรก และฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นประธานกิตติมศักดิ์ และได้มีการกำหนดสัญลักษณ์เป็นเครื่องหมายของมูลนิธิ เป็นรูปคน 4 คน ถือนธงไทย แทนความหมายของการจับมือรวมพลังของคนไทยทุกคน ทั้ง 4 ภาค วงกลมสีส้มด้านหลังดุจดั่งพระอาทิตย์ขึ้น แทนความหมายของการจุดประกายความหวังและพลังให้กับสังคมไทยให้ลุกขึ้นมาร่วมสู้ เพื่อให้ประเทศไทยใสสะอาด ด้านล่างมีตัวอักษร ประเทศไทยใสสะอาด ปราศจากคอร์รัปชัน เครื่องหมายของมูลนิธิ ดังภาพ 4-1



ภาพ 4-1: เครื่องหมายของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด (ม.ทสส.)
ที่มา: มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด (2565)

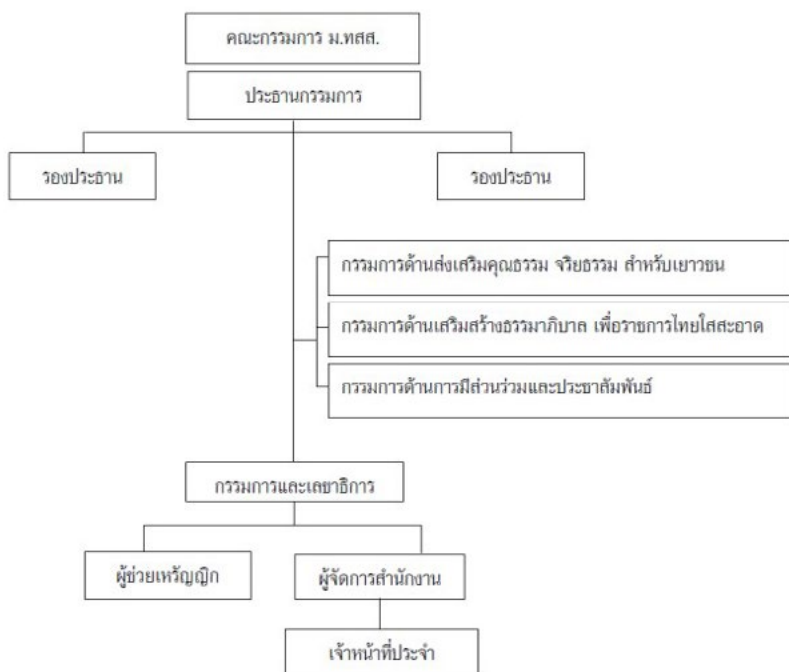
ในข้อบังคับมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดได้กำหนดถึงวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานต่าง ๆ ของมูลนิธิ ประกอบด้วย

- (1) เพื่อปลูกจิตสำนึกให้คนไทยมีจริยธรรม มีคุณธรรม รังเกียจการทุจริต ถือประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งประกาศเกียรติคุณบุคคลและองค์กรที่มีความใสสะอาด

- (2) เพื่อสร้างแนวร่วมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทย
- (3) ให้ความช่วยเหลือในการให้คำปรึกษา แนะนำ การจัดฝึกอบรม การดูงาน ผลิตรายการ เผยแพร่เรื่องเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทย
- (4) จัดให้มีการศึกษา วิจัยและสัมมนาเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทย
- (5) ร่วมมือกับสถาบันและองค์กรทั้งในและต่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกัน
- (6) ดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น รวมทั้งให้ร่วมมือกับองค์การการกุศลอื่นๆ

เป้าหมายสำคัญในการดำเนินงานของมูลนิธิ คือ (1) สร้างอุดมการณ์ร่วมกัน โดยหาแนวร่วมจากเครือข่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และสื่อมวลชน ทั้งในด้านร่วมดำเนินกิจกรรมและร่วมสนับสนุนเงินทุนโดยระดมทุนให้ได้เพียงพอที่จะสามารถดำเนินกิจกรรมมูลนิธิได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป (2) เผยแพร่ขยายผลโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท จากการดำเนินงานในภาครัฐเป็นเป้าหมายหลักในช่วงที่ผ่านมา มาเป็นการร่วมมือดำเนินการกับทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน สภาลูกเสือแห่งชาติ สถาบันการศึกษา และสื่อมวลชน เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เพื่อร่วมสร้างพลังแผ่นดินให้ประเทศไทยใสสะอาดอย่างต่อเนื่องตลอดไป (3) เผยแพร่รณรงค์กิจกรรมและเสริมสร้างประเทศไทยใสสะอาด ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน

ภาคประชาชน สถาบันการศึกษา และสื่อมวลชน รวมทั้งเสนอแนะ
รัฐบาล เกี่ยวกับแนวทางการป้องกันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน
อย่างต่อเนื่องตลอดไป และ (4) เป็นองค์กรศูนย์กลางในการส่งเสริม
สนับสนุน และเร่งรัดการดำเนินการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท
เสริมสร้างจริยธรรม รวมพลังสร้างชุมชนเข้มแข็ง ป้องกันการทุจริต
คอร์รัปชัน สร้างสังคมไทยให้มุ่งสู่การเป็นประเทศไทยใสสะอาด
โดยมีโครงสร้างการบริหารงานมูลนิธิ ดังภาพ 4-2



ภาพ 4-2: โครงสร้างการบริหารมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด (ม.ทสส.)
ที่มา: มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด (2563)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบกับข้อมูล รายงานประจำปี สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ปัจจัยสนับสนุนในช่วงก่อตั้งนั้น เกิดจากกระแสในระดับสากลของสหประชาชาติ เรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่มีมาตั้งแต่ช่วง ปี พ.ศ.2535 ทำให้มีการดำเนินการ แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ ช่วงเวลาเดียวกันกับการก่อตั้งมูลนิธิ ทางสำนักงาน ก.พ. ได้รับมอบหมาย จากสำนักนายกรัฐมนตรี ให้จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้ง กระแสของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมาก ส่งผลให้เกิดการขับเคลื่อนเรื่องการต่อต้านการทุจริตได้อย่างเป็นรูปธรรม และเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลให้ความสนใจซึ่งถือเป็นปัจจัยสนับสนุน อีกประการหนึ่ง เนื่องจากการมีนโยบายจากฝ่ายการเมืองในช่วงเริ่มก่อตั้ง ที่ให้ความสำคัญ รัฐบาลในเวลานั้นมีนโยบายการทำสงคราม กับการทุจริต ทำให้เกิดการส่งเสริมโดยมีการสนับสนุนงบประมาณ ในช่วงแรกเริ่ม จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมทั้ง เงินสนับสนุน จากหน่วยงานเอกชนภายนอก ซึ่งจะเป็นลักษณะที่มูลนิธิจะเขียนโครงการ เข้าไปขอรับงบประมาณสนับสนุนเพื่อดำเนินโครงการ

4.1.2 บัณฑิตดำรงอยู่ (Maintenance)

ภายหลังที่มีการตั้งเป็นมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดแล้ว ได้มีการกำหนดกลไกและมีการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปของคณะกรรมการ มีคณะกรรมการย่อยที่เป็นหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมส่วนต่างๆ ของมูลนิธิ 3 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการด้านส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม สำหรับเยาวชน, คณะกรรมการด้านเสริมสร้างธรรมาภิบาล เพื่อราชการไทย

ใสสะอาด และคณะกรรมการด้านการมีส่วนร่วมและประชาสัมพันธ์ โดยมีการทำงานในโครงการสำคัญต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

(1) โครงการ “ลูกสาวของแผ่นดิน รวมพลังสร้างสังคมไทยใสสะอาด”

เป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเยาวชนรุ่นใหม่โดยเน้นที่ยุวสตรีให้เติบโตเป็นคนไทยผู้มีจิตอาสาเพื่อมีส่วนร่วม มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีความกตัญญูรู้คุณต่อแผ่นดินไทย มีความประพฤติดีมีคุณธรรม ยึดมั่นในความถูกต้องและดำเนินชีวิตด้วยความพอเพียงตลอดไป โดยน้อมนำแนวพระจริยวัตรของสมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้ากรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เป็นเข็มทิศส่องทางในการดำเนินชีวิต โดยมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดร่วมกับกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดำเนินการจัดโครงการลูกสาวของแผ่นดิน รวมพลังสร้างสังคมไทยใสสะอาด เพื่อสร้างเครือข่ายคนดีของแผ่นดิน และร่วมกันเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ระหว่างปี พ.ศ. 2558-2564 จำนวน 7 รุ่น ใน 5 ภูมิภาค

ในระยะต่อมา ได้มีการจัดโครงการติดตามความก้าวหน้าผลการดำเนินงานโครงการลูกสาวของแผ่นดิน รวมพลังสร้างสังคมไทยใสสะอาด ซึ่งเป็นการดำเนินงานโครงการลูกสาวของแผ่นดิน รวมพลังสร้างสังคมไทยใสสะอาด ในช่วงที่ 2 โดยมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด ร่วมกับกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวได้ดำเนินการจัดขึ้น มีวัตถุประสงค์ เพื่อติดตามความก้าวหน้าผลการดำเนินงานโครงการลูกสาวของแผ่นดินของโรงเรียนจำนวน 40 โรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการฯ รับฟังปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ตลอดจนให้โรงเรียนที่เข้าร่วม

โครงการได้นำเสนอผลการดำเนินงานของโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการ ลูกสาวของแผ่นดินฯ เพื่อมอบเกียรติบัตรให้แก่โรงเรียนที่มีผลงาน การขับเคลื่อนโครงการลูกสาวของแผ่นดินฯชนะเลิศในแต่ละภูมิภาค ตัวอย่างของกิจกรรมในโครงการ ดังภาพ 4-3



ภาพ 4-3: ตัวอย่างกิจกรรมในโครงการ
“ลูกสาวของแผ่นดิน รวมพลังสร้างสังคมไทยใสสะอาด”
ที่มา: มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด (2563)

(2) โครงการการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท

มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด ได้จัดดำเนินการโครงการการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้นักเรียนได้ตระหนักและเรียนรู้เกี่ยวกับพระปณิธาน และพระจริยวัตรในการทรงงาน เพื่อประชาชนชาวไทยของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพล

อดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร รัชกาลที่ 9 และบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีต่อประเทศชาติ รวมทั้ง ผนึกกำลังทางการศึกษา เพื่อส่งเสริมและพัฒนาคนไทยให้มีคุณธรรม และเป้าหมายร่วมกันในการพัฒนาสังคมไทยให้มีคุณธรรม และเสริมสร้างพลังทางสังคม คนรุ่นใหม่ในการสร้างสังคมไทย มีจิตสาธารณะ ปราศจากการประพฤติดมิชอบในวงการต่าง ๆ ส่งผลให้ประเทศไทยใสสะอาด และได้จัดดำเนินการ โดยได้รับความร่วมมือจากวิทยาลัยอาชีวศึกษา ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) และโรงเรียนมัธยมศึกษา ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 และในปีที่ผ่านมา ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ได้ปรับรูปแบบการดำเนินโครงการทั้งในรูปแบบออนไลน์ และออนไลน์ ผ่านทางระบบซูมด้วย ตัวอย่างของกิจกรรมในโครงการ ดังภาพ 4-4



ภาพ 4-4: ตัวอย่างกิจกรรมในโครงการ “การเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท”
ที่มา: มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด (2563; 2564)

(3) โครงการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม เพื่อจังหวัด และประเทศไทยใสสะอาด

เป็นโครงการที่มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด ได้ร่วมกับศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ. และภาคีเครือข่าย ดำเนินการโครงการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม เพื่อจังหวัด และประเทศไทยใสสะอาด หรือ ชื่อโครงการอื่นที่มีแนวทาง วิธีการ และวัตถุประสงค์เดียวกันมาแต่ พ.ศ. 2545 โดยการทดลองนำร่อง และได้ขยายผลการดำเนินงานในจังหวัดต่าง ๆ อาทิ ขอนแก่น ภูเก็ต ชัยนาท ลพบุรี เชียงใหม่ สุราษฎร์ธานี แพร่ เป็นต้น รูปแบบโครงการ เป็นการประชุมสัมมนาภาคีทั้งผู้แทนภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัด และจัดทบทวนในจังหวัดขยายผลใช้เวลา 1 วัน โดยเป้าหมายผู้เข้าประชุมเป็นคนดีตามที่ประชาคมขององค์กร หน่วยงาน หมู่บ้าน หรือชุมชนคัดเลือก และเป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่มีภาระและหน้าที่ในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งการป้องกันปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ มีกรอบแนวคิดดังภาพ 4-5



ภาพ 4-5: กรอบแนวคิด “โครงการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม เพื่อจังหวัดและประเทศไทยใสสะอาด”

ที่มา: มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด (2563)

จากวิสัยทัศน์ และเป้าหมาย ของมูลนิธิฯ ตลอดจนสภาพ ปัญหาปัจจุบัน และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ การดำเนินงานของมูลนิธิฯ ในระยะที่ผ่านมา จึงได้มีการปรับกระบวนการ ดำเนินงาน โดยการนำของคุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ ประธานกรรมการ มูลนิธิฯ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานของมูลนิธิประเทศไทย ใสสะอาด ปี พ.ศ. 2564–2566 ไว้ 4 ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ที่ 1 ปลุกจิตสำนึกคนไทยเพื่อประเทศไทยใสสะอาด, ยุทธศาสตร์ที่ 2 สร้างและพัฒนาเครือข่ายเพื่อประเทศไทยใสสะอาด, ยุทธศาสตร์ที่ 3 รณรงค์และเสริมสร้างในการขับเคลื่อนประเทศไทยใสสะอาด และ ยุทธศาสตร์ที่ 4 สร้างความเข้มแข็งมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด สรุปลดงภาพ 4-6

ยุทธศาสตร์การดำเนินงานมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด พ.ศ. ๒๕๖๔ – ๒๕๖๖

วิสัยทัศน์มูลนิธิ	มุ่งสร้างสังคมไทยสู่การเป็นประเทศไทยใสสะอาด			
เป้าหมายสูงสุด	สังคมไทยใสสะอาด			
เป้าหมาย	๑. สร้างอุดมการณ์ร่วมกัน โดยหาแนวร่วมจากเครือข่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และสื่อมวลชน ๒. เผยแพร่ขยายผลโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาททั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน เพื่อร่วมสร้างพลังแผ่นดินให้ประเทศไทยใสสะอาดอย่างต่อเนื่องตลอดไป ๓. รณรงค์และเสริมสร้างประเทศไทยใสสะอาด ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ๔. เป็นองค์กรศูนย์กลางในการส่งเสริม สนับสนุน และเร่งเร้าในการสร้างสังคมไทยสู่การเป็นประเทศไทยใสสะอาด			
ยุทธศาสตร์	๑. ปลุกจิตสำนึกคนไทยเพื่อประเทศไทยใสสะอาด	๒. สร้างและพัฒนาเครือข่ายเพื่อประเทศไทยใสสะอาด	๓. รณรงค์และเสริมสร้างในการขับเคลื่อนประเทศไทยใสสะอาด	๔. สร้างความเข้มแข็งมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด
แผนดำเนินงาน	๑.๑ โครงการลูกสาวของแผ่นดินรวมพลังสร้างสังคมไทยใสสะอาด รุ่น ๖,๗ ๑.๒ โครงการลูกของแผ่นดิน รวมพลังสร้างสังคมไทยใสสะอาด ๑.๓ โครงการลูกของแผ่นดิน รวมพลังสร้างสังคมไทยใสสะอาด ๑.๔ โครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท ๑.๕ โครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อประเทศไทยใสสะอาด	๒.๑ โครงการขยายผล "ลูกสาวของแผ่นดิน รวมพลังสร้างสังคมไทยใสสะอาด" ๒.๒ แผนส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการสร้างและพัฒนาเครือข่ายการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม ต่อด้านการทุจริต และ ประพฤติมิชอบในสังคมไทย เพื่อประเทศไทยใสสะอาด ในหน่วยงานสังกัดรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๔-๒๕๖๖ (๖ โครงการ)	๓.๑ โครงการคนไทยมีดี ๓.๒ โครงการพัฒนากรอบแนวคิดและแนวทางการใช้ประโยชน์จากสื่อออนไลน์ในการปลูกจิตสำนึกให้ประเทศไทยใสสะอาด ๓.๓ สนับสนุนหน่วยงานภายนอก/องค์กรเครือข่าย	๔.๑ พัฒนา Website มูลนิธิฯ ให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ ๔.๒ การจัดหาเครื่องมือและบุคลากรเพื่อขับเคลื่อนประเทศไทยใสสะอาด ๔.๓ การบริหารจัดการสำนักงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๑๒

ภาพ 4-6: ยุทธศาสตร์และแผนการดำเนินงานของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด พ.ศ.2564-2566

ที่มา: มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด (2565)

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่า การดำเนินงานของมูลนิธิมีจุดเน้น คือ การมุ่งเป็นองค์กรที่เน้นการให้การศึกษา อบรม สัมมนา กับกลุ่มข้าราชการและกลุ่มเยาวชน มูลนิธิเปรียบเสมือนการเป็นแขนที่ทำหน้าที่ในการยื่นออกไป (Extended Arm) จะทำงานในลักษณะการเข้าไปร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ จับมือกับกระทรวงใหญ่ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น และมีหลักการทำงานสำคัญที่ไม่มุ่งเน้นการไปกล่าวหาหรือชี้ว่าใครคนใดว่าเป็นคนทุจริต แต่จะใช้หลักการว่า “เอาความสว่างไปไปฉายความมืด” ทำให้มากขึ้นต้องการทำให้คนตระหนักรู้เป็นวงกว้าง กระจายความคิดออกไป เพราะบางคนก็ยังไม่เคยมีโอกาสดูไปกระทำทุจริต แต่หากต่อไปเขาเติบโตขึ้น หรือมีหน้าที่การงาน เขาจะได้เกิดการถูกคิดขึ้นมาได้ว่า การทุจริตเป็นสิ่งที่ไม่ดี มูลนิธิฯ พยายามเป็นเทียนเล่มแรกที่จุดขึ้นกลางความมืด เพื่อให้เกิดการจุดเทียนเล่มต่อไป หากคนอื่น ๆ มาร่วมมือ เพื่อให้เกิดความสว่างมากขึ้น เหมือนกับการชวนคนมาช่วยกันจุดเทียน โดยต้องการทำให้เห็นว่าการทุจริตเป็นสิ่งที่ไม่ดีไม่ถูกต้อง

“สิ่งที่ทำเหมือนเป็นการขับเคลื่อนการจุดประกายความคิดเรื่องต่อต้านการทุจริตในพื้นที่ต่าง ๆ สร้างอุดมการณ์ร่วม สร้างตัวคุณ มีเครือข่ายกับหน่วยงานต่าง ๆ และมีโครงการเสริมสร้างการต่อต้านการทุจริตไปทุกส่วนของสังคม เช่น โครงการพ่อค้าแม่ค้าใสสะอาด เป็นโครงการส่งเสริมพ่อค้าแม่ค้าและเจ้าของตลาด มาประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันเรื่องจะไม่มีมีการโกงในตลาด หรือการขับเคลื่อนจังหวัดใสสะอาด เป็นต้น”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 1

สภานันพรปกเกล้า

4.1.3 ขั้นเข้าสู่ความยั่งยืน (Institutionalization)

เมื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นจุดแข็งของการดำเนินงานจากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้าร่วมโครงการกับทางมูลนิธิ พบว่า ความเห็นส่วนใหญ่สอดคล้องกัน โดยความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ระบุว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จเกิดจาก (1) มูลนิธิมีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง (2) มีเจ้าหน้าที่ประจำในการทำงาน (3) ทีมมาของการก่อตั้งมูลนิธิ และกระบวนการส่งต่อการทำงานของกรรมการมูลนิธิแต่ละชุด (4) การวางสถานะขององค์กรไม่ให้อยู่เกี่ยวกับการเมือง (5) กระบวนการคัดเลือกกรรมการและคุณภาพของกรรมการ ซึ่งกรรมการส่วนมากเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงใน ก.พ. และหน่วยงานภาครัฐอื่น จึงมีส่วนทำให้การขอความร่วมมือในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระบุว่า จุดแข็งในการดำเนินงานของมูลนิธิ ได้แก่ (1) เจตนารมณ์ในการดำเนินการมีความชัดเจน (2) การทำกิจกรรมมีความต่อเนื่อง (3) องค์กรมีความน่าเชื่อถือ/เป็นต้นแบบ (4) วิสัยทัศน์ในการทำงานแบบมีส่วนร่วมกับส่วนงานที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมาย (5) มีการรับฟังความคิดเห็นกับหน่วยงานที่ร่วมมือในการปรับปรุงกิจกรรมให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย (ยึดกลุ่มเป้าหมายเป็นตัวตั้ง) และ (6) การทำงานมีความยืดหยุ่น อย่างไรก็ตาม ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้สะท้อนความเห็นถึงอุปสรรคและข้อสังเกตของการดำเนินงานเพื่อต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลว่า (1) ปัญหาอยู่ที่ mindset ของคนที่เข้าร่วมโครงการบางกลุ่มบางคนที่ไม่มองว่า การทุจริตไม่ใช่ปัญหา จึงไม่สนใจ ไม่อยากรับฟังในการกระตุ้นส่งเสริมความตระหนัก หรือ ไม่เห็นความสำคัญ ทำให้การขับเคลื่อนงานนี้เดินต่อไปได้ยาก ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง คือ สังคม ที่เป็นระบบนิเวศที่แวดล้อม หากสังคมไม่ตระหนัก ยังคงมีการทุจริต และไม่สนใจอย่างต่อเนื่อง

การทุจริตก็จะกลับมาได้อีก (2) การเชื่อมโยงอยู่กับสำนักงาน ก.พ. ไปตลอด บางครั้งอาจเป็นข้อจำกัดทำให้การทำงานในประเด็นที่เข้มมาก ๆ ถูกตีวงให้ไม่สามารถทำได้ สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้สะท้อนมุมมอง และข้อสังเกตที่เป็นข้อจำกัดในการดำเนินงาน ได้แก่ (1) บุคลากรของ มูลนิธิเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและวัยวุฒิค่อนข้างมาก จำเป็นต้องหาคนรุ่นต่อไป มารับช่วงต่อในการดำเนินงาน (2) การมีงบประมาณจำกัด ส่งผล ในการขยายผลการดำเนินงานให้ออกไปเป็นวงกว้าง และ (3) จำนวนภาคี เครือข่ายมีวงจำกัดที่เน้นในภาครัฐ ควรแสวงหาเครือข่ายที่ไม่ใช่แต่เพียง ภาครัฐ

จากที่กล่าวมา มีความเห็นที่สะท้อนทั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถึง ปัจจัยที่จะทำให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินงาน ของมูลนิธิ ประกอบด้วย

(1) การมีแกนนำ องค์การต้องมีผู้ที่เป็นตัวหลักที่จะดำเนินการ เช่น แกนนำของมูลนิธิ คือ สำนักงาน ก.พ.

(2) การมีทรัพยากรในการดำเนินงาน เช่น มีสถานที่ตั้ง มีเจ้าหน้าที่ประจำที่จะช่วยปฏิบัติงาน

(3) ในระดับผู้นำองค์กรต้องมีพันธะสัญญา/ยึดมั่นต่อ วัตถุประสงค์ขององค์กร เมื่อพ้นจากวาระ ก็ให้ดึงมาช่วยงานในตำแหน่ง อื่นขององค์กรได้ เช่น เป็นที่ปรึกษา เพื่อร่วมมือกันทำงาน แล้วดึงคนใหม่ เข้ามาเป็นแกนนำองค์กรและมีการส่งต่อเจตนารมณ์ เป็นวงจรต่อเนื่อง เช่นนี้

(4) ควรวางกรอบการทำงานให้มุ่งพัฒนาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับทรัพยากรขององค์กร เพื่อทำให้ ผลงานที่ดำเนินการบรรลุผลสำเร็จและเห็นผลได้อย่างชัดเจน

(5) ควรมีการติดตามผลและต่อยอดในโครงการอื่นๆ อีก เพื่อเพิ่มศักยภาพให้นักเรียนอย่างต่อเนื่อง และยังได้เป็นการเกิดการเรียนรู้จากการดำเนินงานของโรงเรียนอื่นๆ ด้วย

“น่าจะเป็นเรื่องของการติดตามขยายผลของมูลนิธิทางเราหวังว่า น่าจะมีการติดตามผลหรือมีโครงการต่อยอดให้กับทางโรงเรียนอีก เพื่อพัฒนาศักยภาพให้กับโรงเรียนและนักเรียน และยินดีที่จะเข้าร่วม ... อยากให้มีการเปิดเวทีในการติดตาม นำเสนอผลงานของนักเรียน เพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจ ได้มีโอกาสไปเล่าประสบการณ์ จะทำให้นักเรียนมีกำลังใจ ได้ฝึกทักษะการนำเสนอ และได้รับฟังผลงานจากเพื่อนนักเรียนของโรงเรียนอื่นด้วย รวมทั้ง อาจพิจารณามอบรางวัลเพื่อสร้างขวัญกำลังใจแก่เด็ก ๆ”

ความเห็นจากการสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

4.2 เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (คปต.) (People Network Against Corruption: PNAC)

4.2.1 ขึ้นเริ่มก่อตัว (Formation)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับประวัติความเป็นมาและจุดเริ่มต้น ซึ่งถือเป็นการถอดบทเรียนในขั้นเริ่มก่อตัวนี้ สรุปได้ว่า เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน หรือเรียกชื่อย่อ

ว่า คปต. (People Network Against Corruption: PNAC) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปลายปี พ.ศ. 2543 ตามมติของที่ประชุมเครือข่ายประชาสังคมไทย เป็นองค์กรภาคประชาชนที่ดำเนินงานโดยไม่หวังผลกำไร (Non-profitable organization) มีจุดหมายร่วมกันในการผนึกกำลังของประชาชนเพื่อช่วยกันเฝ้าระวังและแก้ปัญหาการทุจริตในวงราชการ ซึ่งเป็นปัญหาวิกฤตของชาติ คปต. มีลักษณะเป็นสถาบันนอกระบบราชการ เป็นองค์กรที่รวมตัวกันขึ้นจากหลากหลายกลุ่มวิชาชีพ กลุ่มผู้สนใจ หรือกลุ่มที่มีเป้าหมายร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อที่จะดำเนินบทบาทในการช่วยเหลือและช่วยคลี่คลายปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย โดยเริ่มต้นจากเวทีการประชุมข่ายประชาสังคมไทย ภายใต้แนวคิดการพัฒนาประเทศด้วยกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม สืบเนื่องจากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่เปลี่ยนแปลงจากการให้ความสำคัญของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมาเป็นการพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

91 —

ต่อมาในการประชุมข่ายประชาสังคมประจำเดือนมกราคม พ.ศ.2544 เรื่องปัญหาคอร์รัปชันในสังคมไทย ณ อาคารรัฐสภา ได้ผลสรุปของที่ประชุม โดยมีการเสนอให้รวมกลุ่มของผู้สนใจในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในสังคมไทยเพื่อเตรียมการก่อตั้งเป็นเครือข่ายภาคประชาชนที่จะดำเนินการต้านคอร์รัปชัน และจากมติของที่ประชุมข่ายประชาสังคมไทย ข้างต้น จึงได้มีการจัดตั้งเครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (คปต.) ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางสังคมเป็นผู้ร่วมก่อตั้ง จำนวน 101 ท่าน ตลอดจน องค์กรร่วมก่อตั้งจากภาคส่วนต่างๆ จำนวน 114 องค์กร และได้มีการเปิดตัวองค์กรอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 ณ ศูนย์ประชุมไบเทค บางนา โดยมีผู้เข้าร่วมการประชุมกว่าพันคน กลุ่มบุคคลและองค์กรผู้ริเริ่มก่อตั้ง คปต. บางส่วน ได้แก่ ที่ประชุมข่ายประชาสังคม, องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, สถาบันพระปกเกล้า,

กลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน, มูลนิธิวีรชนประชาธิปไตย, สมาพันธ์ประชาธิปไตย, กลุ่มพลังเจียบมหาชน, มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด, มูลนิธิสื่อสร้างสรรค์, สำนักข่าว INN และเครือข่ายร่วมด้วยช่วยกัน, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, สมาทนายความ, คณะกรรมการการเลือกตั้ง, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), ศ.น.พ. เสม พริ้งพวงแก้ว, พล.ต. จำลอง ศรีเมือง, ไสภณ สุภาพงษ์, สัก กอแสงเรือง, ประทีป อึ้งทรงธรรม ฮาตะ, ดร. ณรงค์ โชควัฒนา, วีระ สมความคิด, พลเอก กิตติศักดิ์ รัฐประเสริฐ, น.พ. เหวง โตจิราการ ฯลฯ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ คปต. ได้พิจารณาเชิญผู้ที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ประจักษ์ในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตและทำคุณประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมมาเป็นที่ปรึกษาในการสนับสนุนการดำเนินงานด้านต่างๆ ซึ่ง ศ.น.พ. เสม พริ้งพวงแก้ว ได้รับเป็นที่ปรึกษากิตติมศักดิ์เป็นคนแรกของ คปต. โดยงานวันนั้น ในพิธีเปิดการประชุม นายทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นให้เกียรติเป็นประธานในการสถาปนาองค์กร และมีถ้อยแถลงในวันนั้น ความตอนหนึ่งว่า

“ถึงเวลาที่เราต้องประกาศสงครามกับคอร์รัปชัน ความยากจนและยาเสพติด การประกาศสงครามก็คือว่า การต้องเรียกหาอาสาสมัครเพื่อจัดกำลังคนออกสู้รบ เพราะฉะนั้นการประกาศสงครามกับเชื้อโรคสามตัวแล้ว ถือว่าเป็นศัตรูของชาติ ถือว่าเป็นศัตรูของลูกหลานเรา ถ้าวันนี้ใครไม่มาร่วมกันทำสงคราม ภาษานักรบ ภาษาสงครามของทางทหาร เขาเรียกว่าเป็นพวกทรยศ... ผมเชื่อว่าการขับเคลื่อนเพื่อขจัดคอร์รัปชันให้หมดไปจากประเทศไทยได้เริ่มขึ้นแล้ว แต่พลังนี้ต้องอย่าให้หมด

อย่าให้แพ้ เราต้องทำกันไป แล้วต้องมีปฏิสัมพันธ์
ต่อกัน ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ถ้าเมื่อใดเราคิด
จะทำงานด้วยความระแวงซึ่งกันและกันก็ไม่เกิดอีก
สังคมไทยเป็นสังคมขี้ระแวง เพราะฉะนั้น ถ้าระแวงเกินไป
เราจะทำไม่ได้แม้กระทั่งกับคนที่ไกลบางทีต้องคุยด้วย
เพื่อจะได้รู้วิธีคิดของคนซึ่งไกลว่าเป็นอย่างไร จะจับเสือ
ไม่เข้าถ้ำเสือ ก็จับเสือไม่ได้ เพราะฉะนั้น วันนี้อยากให้
การปฏิสัมพันธ์เหล่านี้เกิดขึ้น ระหว่างภาครัฐ ภาคการเมือง
ภาคราชการ ภาคประชาชน ให้มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและ
กันและมีการพบกันคุยกันและออกนโยบายออกแนวทาง
ร่วมกันในการปฏิบัติร่วมกันและจริงใจต่อกันในการทำงาน”

93 —



ภาพ 4-7: นายทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี

กล่าวเปิดงานวันสถาปนา คปต. 27 กรกฎาคม 2544

ที่มา: เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (2544)

เจตนารมณ์และจุดเน้นของ คปต. คือ “การต้านภัย” ของปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน เพราะคปต. เข้าใจดีว่า ปัญหาดังกล่าวไม่สามารถจัดการให้หมดไปได้ แต่ต้องสร้างเครือข่ายให้เกิดขึ้นมาก ๆ เพื่อช่วยกันจำกัดวงของปัญหาไม่ให้ลุกลามใหญ่โต

“เราจะมีคำของเราที่เราพูดกัน ก็คือ เราเป็นองค์กรภาคประชาชน ช่วยราชการต้านภัยคอร์รัปชัน ทำไมเราถึงใช้คำนี้ ที่เราใช้คำว่า ต้านภัยคอร์รัปชัน เพราะเราเข้าใจความจริงของชีวิต มันไม่มีมนุษย์คนใดของโลกนี้ที่จะทำให้คอร์รัปชันหมดไปจากสังคมได้ มันไม่มี เหมือนเชื้อโรคเหมือนเชื้อไวรัสที่มันก็จะกลายพันธุ์ไปได้เรื่อย ๆ ไม่มีวัคซีนอะไรที่จะไปป้องกันไปรักษามันได้ทั้งหมด ทุกคนก็มีความโลภ มีความเห็นแก่ตัว ต้องเอาตัวรอด เวลาที่มีโอกาส ก็เอาเปรียบกัน เพราะฉะนั้น เราทำได้แค่ต้านแค่ชะลอ แค่ทำให้มันมีน้อยที่สุด จนอยู่ในวงจำกัดที่จะไม่ทำให้สังคมเกิดความเสียหาย แค่นั้นก็พอแล้ว”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 2

แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับความหมายของเครื่องหมายของ คปต. ที่เป็นรูปวาดภาพคนโผนพุ่งจากปลายข้าวหัวเหินืออักษรย่อ คปต. โดยใช้ลักษณะสีแดงและดำ สื่อถึงการรวมตัวของประชาชนพลเมืองด้วยหัวใจมุ่งมั่นเสียสละ นำมาซึ่งพลังทางสังคมที่เข้มแข็งในการเอาชนะวิกฤตคอร์รัปชัน ดังภาพ 4-8



ภาพ 4-8: สัญลักษณ์ของเครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน
ที่มา: เพจเฟซบุ๊ก เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน

วัตถุประสงค์หลักของ คปต. คือ การสร้างพลังประชาชนให้เข้มแข็งในการต่อต้านคอร์รัปชัน สร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้ทั้งในภาครัฐและเอกชน และสร้างวัฒนธรรมการบริโภคที่เหมาะสมในสังคมไทย โดยมีวิสัยทัศน์จะทำให้สังคมไทย มีสำนึกรังเกียจและรู้เท่าทันรูปแบบการคอร์รัปชันที่มีความหลากหลาย มีค่านิยมการใช้อำนาจอย่างมีคุณธรรม ยกย่องคนดี และมีบรรยากาศและปัจจัยที่เอื้อต่อการคอร์รัปชันน้อยลง หลักการดำเนินงานที่สำคัญของ คปต. คือ ต้องเป็นอิสระจากอำนาจรัฐและผลประโยชน์ต่างๆ ด้วยการทำงานอย่างโปร่งใส ดำเนินงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก และยึดถือหลักการมีส่วนร่วมคิดร่วมทำ บนพื้นฐานของความสมัครใจ และยอมรับความหลากหลาย โดยกำหนดยุทธศาสตร์ในการทำงานประกอบด้วย

(1) รวมศูนย์กำลังภาคพลเมือง ติดตามการปฏิบัติงานของ
รัฐบาลและองค์กรอิสระในการป้องกันและแก้ปัญหาคอร์รัปชัน

(2) ประสานข่าวยางานประชาสังคม จัดทำแผนที่คอร์รัปชันและ
จัดลำดับความรุนแรงในทุกจังหวัดและทุกกระทรวง

(3) สนับสนุนสื่อมวลชนทำการวิจัยสอบสวนสืบสวนกรณี
คอร์รัปชัน

(4) รวบรวมอาสาสมัครต่อต้านคอร์รัปชันให้เป็นกระบวนการ
เคลื่อนไหวทางสังคม

(5) จัดตั้งกองทุนสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาชน

(6) สร้างสรรค์รูปแบบการใช้มาตรการเชิงสังคมต่อผู้ทุจริต
คอร์รัปชัน

(7) ส่งเสริมค่านิยมยกย่องคนดีการไม่สยบยอมต่อการใช้อำนาจ
โดยมิชอบและส่งเสริมค่านิยมการบริโภคแบบพอเพียง

(8) สร้างแบบอย่างการทำงานที่โปร่งใสภายในเครือข่ายและ
องค์กรสมาชิกเครือข่าย

โดยกิจกรรมหลักของ คปต. คือ การให้ความรู้และประสาน
กำลังของภาคประชาชน ในการติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาล
หน่วยงานราชการ และองค์กรอิสระในการป้องกันและแก้ปัญหาคอร์รัปชัน
การลงพื้นที่หาข้อมูลการทุจริตและสนับสนุนสื่อมวลชนในการสืบสวน
สร้างองค์ความรู้และความร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ สร้างกระบวนการ
เคลื่อนไหวทางสังคม ลงโทษทางสังคมต่อผู้ทุจริต ยกย่องและปกป้อง
คนดี ส่งเสริมค่านิยมการบริโภคแบบพอเพียง และสร้างแบบอย่าง
การทำงานที่โปร่งใสภายในเครือข่ายและองค์กรสมาชิกเครือข่าย

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การก่อตั้ง คปต. เกิดจากความตื่นตัวของกระแสสังคมในการมีส่วนร่วมของบุคคลและองค์กรภาคประชาชนที่มีความรู้ ความสามารถ และเป็นภาคีเครือข่ายต่างๆ ที่มีความเข้มแข็งในสังคมในช่วงเวลานั้น และมีเป้าหมายเดียวกันที่ต้องการเห็นสังคมไทยปลอดจากการทุจริต จึงเป็นจุดเชื่อมในการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายในลักษณะความสัมพันธ์แนวราบ ซึ่งได้ปัจจัยหนุนเสริมจากการเปิดโอกาสของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และความสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวที่ต้องการทำสงครามกับคอร์รัปชันอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเข้ามา ทำให้ช่วงการก่อตั้งองค์กรมีความเหนียวแน่นแข็งแกร่งของการรวมตัวจากเครือข่ายต่างๆ

97 —

“อย่างน้อยในสิ่งที่เราทำมันก็เป็นสิ่งที่ประจักษ์แก่สังคม และเราก็เชื่อมั่นว่า ด้วยวิสัยทัศน์ของเราตั้งแต่ต้นที่เรามาคุยกัน คิดร่วมกัน แล้วก็ระดมสมอง และเราก็หาจุดที่เหมาะสม ที่ดีที่สุด ที่เราจะดำเนินนโยบายแบบนี้ทำอย่างนี้ เพื่อให้องค์กรเราอยู่รอดได้ และเป็นที่พึ่งของสังคมไทยได้ ต้องเริ่มจากตัวเราทุกคนว่าเราจะต้องทำตนเองให้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์แก่สังคมให้ได้เสียก่อน ถ้าเรายังทำตัวพวกเราไม่ได้ เราจะเข้ามาช่วยตรงนี้ไม่ได้ เพราะ เราไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐ มันทำลายเพราะพอเราไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ใช่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจน เราไม่ได้รับการยอมรับ เราจึงต้องสร้างสิ่งเหล่านี้ขึ้นมา โดยทำผลงานให้เป็นที่ยอมรับแก่สังคม”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 2

สภานันพรปกเกล้า

4.2.2 ขั้นตอนการดำรงอยู่ (Maintenance)

ภายหลังการก่อตัว คปต. ได้มีการวางโครงสร้างการทำงานในรูปของคณะกรรมการและคณะทำงานฝ่ายต่างๆ ประกอบด้วย

คณะกรรมการ จำนวน 2 คณะ ได้แก่

- (1) คณะกรรมการเครือข่าย คปต. (PNAC board committee)
จำนวนไม่เกิน 27 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี
- (2) คณะกรรมการอำนวยการ (PNAC executive committee)
จำนวนไม่เกิน 5 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

คณะทำงานกิจกรรม (Activity task force) มีจำนวน 4 คณะย่อย โดยคณะทำงานชุดนี้ทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินกิจกรรมต่างๆ ซึ่งแต่ละคณะสามารถเชิญบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมดำเนินการภายในคณะทำงานได้ คณะทำงานแต่ละคณะจะมีการประชุมกันเองโดยหัวหน้าคณะทำงานมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกประชุมคณะทำงานของตนเอง เพื่อสรุปผลการดำเนินงานที่ผ่านมา วางแผนการดำเนินกิจกรรม และนำผลสรุปแผนการดำเนินงานภายในคณะทำงานแต่ละคณะแล้วเสนอมายังคณะกรรมการ คปต. ผ่านคณะกรรมการอำนวยการ เพื่อรับรองและมีมติให้ดำเนินการได้ ทั้งนี้ คณะทำงานทั้งสี่ชุดสามารถจะดำเนินกิจกรรมเองเฉพาะคณะหรือจะจัดให้สัมพันธ์กันทั้งสี่คณะก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจกรรม คณะทำงานย่อย ประกอบด้วย

- (1) คณะทำงานด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (คณะทำงานด้านกฎหมาย) มีหน้าที่ดำเนินการด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องและทำหน้าที่ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อมูลทุจริตในกรณีเร่งด่วน รวมทั้ง การรณรงค์เพื่อค่านิยมที่ดีงามตามที่คณะกรรมการ

มอบหมาย เพื่อให้งานของ คปต. บรรลุตามวัตถุประสงค์ เช่น การรับเรื่องร้องเรียน การกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน การพิจารณาข้อกฎหมายต่างๆ เป็นต้น โดยคณะทำงาน ด้านกฎหมาย มีคณะทำงานที่เรียกว่า “คณะทำงานเฉพาะกิจ ลงพื้นที่ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน” เพื่อทำหน้าที่ลงพื้นที่ ตรวจสอบการทุจริตในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศด้วย

- (2) คณะทำงานด้านสื่อและประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่ ดำเนินการด้านสื่อและการระดมทุนของ คปต. ให้บรรลุตาม วัตถุประสงค์ เช่น การจัดทำจุลสารภัยคอร์รัปชันการจัดทำ เว็บไซต์การจะทำการทางสถานีโทรทัศน์เพื่อเปิดโปง การคอร์รัปชัน อาทิ รายการ “ค้น คน โกง” การจัดรายการ ทางวิทยุชุมชนตลอดจนการประชาสัมพันธ์และการจัดทำ แผนงานระดมทุนต่างๆ
- (3) คณะทำงานด้านพัฒนาเครือข่าย มีหน้าที่ดำเนินการพัฒนา เครือข่ายภาคประชาชนเพื่อด้านคอร์รัปชันให้บรรลุตาม วัตถุประสงค์ เช่น การจัดกิจกรรม คปต. สัญจร เพื่อเสริมสร้าง ความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายภาคประชาชนในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน ในขณะเดียวกันก็เพื่อติดตาม ประสานการเครือข่ายและสมาชิกด้วย
- (4) คณะทำงานด้านวิชาการและงานวิจัย มีหน้าที่ดำเนินการ ด้านวิชาการและงานวิจัยเพื่อพัฒนาศักยภาพขององค์กร และบุคลากร ตลอดจนเผยแพร่องค์ความรู้ของเครือข่าย ประชาชนด้านคอร์รัปชันให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง คปต.

จากข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ พบว่า การทำงาน โดยเฉพาะในช่วง 10 ปี แรกของ คปต. มีความโดดเด่น และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะการรณรงค์ให้ความรู้ การลงพื้นที่จริงเพื่อหาข้อมูลการทุจริต และการพัฒนาเครือข่าย โดยมีผลงานที่สำคัญ ได้แก่

(1) กิจกรรมสัมมนาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ในการต่อต้านคอร์รัปชัน: เป็นกิจกรรมสัญจรไปในภูมิภาคต่างๆ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องต่อสังคม ทั้งในเรื่อง คปต. และเผยแพร่การทำงาน รวมทั้ง เป็นการหาแนวร่วมใหม่ เพื่อมาร่วมกันต้านภัยคอร์รัปชัน และกำหนดยุทธศาสตร์ให้มีการประสานงานอย่างต่อเนื่องกับแกนนำในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการทำงานต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ ยังได้ประสานความร่วมมือในการทำงานร่วมกับหน่วยงาน ราชการและองค์กรอิสระต่างๆ อาทิ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, ป.ป.ช., สตง., กกต, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และโดยเฉพาะวุฒิสภา ได้มีการสนับสนุนให้มีการสัมมนา กรณีเกี่ยวกับเรื่องทุจริตคอร์รัปชันต่างๆ ทุกวันจันทร์ที่สองของเดือน ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2543 – พ.ศ. 2546 ในสมัยที่ พล.ต.มณูญกฤต รูปขจร เป็นประธานวุฒิสภา เพื่อเป็นเวทีในการเพิ่มพูนความรู้ แลกเปลี่ยน ประสบการณ์ และยังเป็นการร่วมผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาทุจริต คอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพ ดังภาพ 4-9



ภาพ 4-9: กิจกรรมสัมมนาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง
ในการต่อต้านคอร์รัปชัน

ที่มา: เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (2544)

(2) การเผยแพร่ความรู้ผ่านสื่อมวลชนต่างๆ : เป็นกิจกรรม
เสริมสร้างความรู้และสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนให้กว้างขวางขึ้น
ผ่านรายการโทรทัศน์ เช่น รายการ “ค้น คน โกง” รายการ “ปกบ้าน
ป้องเมือง” และรายการวิทยุ “สายตรง คปต.” ทางคลื่นเอเอ็ม 1107
สถานีวิทยุ ม.ก. ตัวอย่างดังภาพ 4-10

101 —



ภาพ 4-10: การเผยแพร่ความรู้ผ่านสื่อมวลชนต่างๆ

ที่มา: เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (2544) และoknation (2551)

(3) การลงพื้นที่เพื่อหาข้อมูลกรณีทุจริตต่างๆ : การตรวจสอบเรื่องทุจริตถือเป็นบทบาทสำคัญในการทำงาน โดยเห็นว่า ปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนเรื้อรังมาเป็นเวลานานและนับวันจะยิ่งเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีสาเหตุมาจากผู้ทำการทุจริตไม่เกรงกลัวความผิดและที่ผ่านมามีไม่ค่อยปรากฏว่าจะมีผู้ใดกล้าตรวจสอบอย่างจริงจัง ผู้ที่จะให้ข้อมูลก็ไม่มั่นใจในความปลอดภัย รวมถึงผลกระทบที่ออกมาจากการเปิดเผยข้อมูล ดังนั้น การรวมตัวอันเป็นพลังที่เข้มแข็งของภาคประชาชนเท่านั้นจึงจะสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ โดย คปต.ได้ประสานงานกับเครือข่ายทั่วประเทศเพื่อขอรับข้อมูลเบาะแสการทุจริตต่างๆ เพื่อช่วยกันปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม และหาวิธีเข้าดำเนินการจัดการกับปัญหาอย่างจริงจังโดยมีการตรวจสอบข้อมูลเป็นอย่างดีก่อนทุกเรื่อง เพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งหรือตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ของคนบางกลุ่ม ทั้งนี้จะมีการทำงานขยายเครือข่ายควบคู่กันไปด้วย ซึ่งกิจกรรมนี้ ถือเป็นจุดเด่นที่สุดในการทำงานของ คปต. เพราะเป็นการทำงานเชิงรุก และกระบวนการปกป้องผู้แจ้งเบาะแสให้ข้อมูลที่ทำได้อย่างเป็นความลับ ทำให้เกิดความไว้วางใจและเชื่อมั่น สะท้อนและยืนยันได้จากข้อมูลการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

“ทุกคนที่มาร้องเรียน จะต้องมีความลับ เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีสิทธิรู้ว่าใครมาร้องเรียน เด็กที่จะเข้ามาทำงานก็มีการคัดกรอง ไม่ใช่จะรับใครมาทำงานก็ได้ และถ้ารับมาแล้วเห็นว่า ไม่น่าไว้วางใจก็จะเปลี่ยนออก... เรามีนโยบายว่า ถ้ามีเรื่องทุจริตจะต้องส่งตรงมาที่ส่วนกลางเท่านั้น ถ้าผู้ร้องจะร้องก็ต้องถือเรื่องมา

ด้วยตนเอง ห้ามฝากสมาชิก คปต. มา เพราะเรารู้ว่า
เดี๋ยวมันจะมีปัญหา ดังนั้น ใครจะร้องเรียนให้มาที่ คปต.
เองเลย หรือ ส่งไปรษณีย์ลงทะเลเบียน ห้ามกรรมการ
ห้ามสมาชิกถือเรื่องเข้ามา เพราะมันมีเรื่องของความลับ
ไม่ต้องการให้คนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงานล่วงรู้
ทั้งกรรมการและสมาชิกที่ไม่เกี่ยวข้อง ก็ไม่มีสิทธิ์ที่จะ
ไปรู้ว่าใครร้องใคร เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ใครไปดกกล
เรียกรับผลประโยชน์...อีกเรื่อง คือ เราไม่ให้คนที่เข้ามา
ทำงานกับ คปต. หวังจะมาเอาประโยชน์ในทางใด
คนที่จะเข้ามาทำงานกับ คปต. ต้องเสียสละเป็นหลัก
ค่าตอบแทนแทบจะไม่ได้เลย”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 2

103 —

ผลของกระบวนการและกิจกรรมนี้ได้สร้างผลงานอย่างเป็น
ที่ประจักษ์ ในหลาย ๆ กรณี ทำให้สามารถจัดการหรือเป็นส่วนสำคัญ
ในการยับยั้งคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งยังคงมีการดำเนินการ
มาตั้งแต่ก่อตั้งองค์กร จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ตัวอย่างกิจกรรมการลงพื้นที่
ดังภาพ 4-11



ภาพ 4-11: การลงพื้นที่เพื่อหาข้อมูลกรณีทุจริตต่างๆ
ที่มา: เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (2544), ผู้จัดการออนไลน์ (2562) และ 77kaoded (2565)

“ก่อนหน้านี้ไม่เคยรู้จักกับ คปต. แล้ว จริงๆ ก็ไม่ได้คาดคิดว่าจะได้มาทำงานร่วมกัน แต่หลังจากได้เข้ามาเห็นแล้วก็ต้องบอกว่า มันเกินคาดเพราะว่าสิ่งที่ คปต. ทำเป็นงานที่เสียสละมาก เป็นงานที่เสี่ยงชีวิตเพราะต้องเข้าไปพัวพัน ไปตรวจสอบคนที่กำลังคดโกงอย่างมหาศาล มันเป็นเรื่องที่มีความเสี่ยงสูง การลงพื้นที่เพื่อไปตรวจสอบมันมีความเสี่ยงทั้งการที่จะต้องไปเจอกับฝ่ายตรงข้าม

ฝ่ายที่จะเข้ามาทำร้าย มีหมด หากเกิดเหตุการณ์ที่มีความเสี่ยง เขาก็จะปกป้องทุกคน หากที่ไหนเห็นว่ามีความเสี่ยงบางที่เขาก็จะไปคนเดียวหรือไม่บางที่ก็ปลอมตัวไป”

ความเห็นจากการสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

4.2.3 ขึ้นเข้าสู่ความยั่งยืน (Institutionalization)

เมื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นจุดแข็งของการดำเนินงานจากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เคยร่วมงานกับ คปต. พบว่า ความเห็นส่วนใหญ่สอดคล้องกัน โดยระบุว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จเกิดจาก

(1) การทำงานของ คปต. ไม่เกรงกลัวต่อผู้มีอิทธิพล ถือเป็นจุดแข็งซึ่งทำให้สังคมมีความมั่นคงมากขึ้น หากไม่มี คปต.เกิดขึ้น ผู้มีอิทธิพลที่ทำการทุจริตก็จะไม่ถูกจัดการ หรือไม่ถูกดำเนินการเอาผิด คนที่จะกระทำผิดก็จะไม่มีความเกรงกลัวกับการตรวจสอบโดยภาคประชาชน ผลงานของ คปต. ที่สามารถจัดการผู้กระทำผิดในคดีใหญ่ๆ ได้ยังมีส่วนทำให้สังคมตื่นรู้และมีความกล้ามากขึ้นที่จะไม่ทนต่อการทุจริตและมองว่า คปต. สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนในการจัดการกับปัญหาการทุจริตได้

(2) กรณีที่ คปต. เข้าไปแก้ปัญหาเรื่องใดก็ตามที่พบว่าส่อทุจริตจะไม่ยินยอมให้ผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องมาขอไกล่เกลี่ยให้ไม่ดำเนินการและไม่แสวงหาประโยชน์จากการดำเนินงาน

(3) คุณภาพของบุคลากร คปต. เป็นส่วนสำคัญ โดยเฉพาะ
แกนนำขององค์กร ถือว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญมากในการสร้าง
ความน่าเชื่อถือให้กับสังคม

(4) ผลงานมีความโดดเด่นในการแก้ปัญหาการทุจริตได้
และมีผลงานอย่างต่อเนื่อง

(5) องค์กรมีความโปร่งใสเป็นที่ประจักษ์ สามารถตรวจสอบได้
ไม่มีเรื่องราวเสียหาย

(6) เครือข่ายมีความยึดมั่นและความซื่อสัตย์ของเครือข่าย

“พวกเรายืนยันกันเสมอว่า ในขณะที่พวกเรามุ่งจะไป
ตรวจสอบการคอร์รัปชันของหน่วยงานอื่น หน่วยงานเรา
ต้องปลอดคอร์รัปชันร้อยเปอร์เซ็นต์ การซื้อกระดาศ
การซื้อแม็ก (ลวดเย็บกระดาศ) สักกล่องหนึ่งอะไรก็ตาม
มีใบเสร็จทั้งหมด”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 1

“จุดแข็งของ คปต. พี่ว่าอยู่ที่การไม่ล้มเลิกความตั้งใจ
ที่จะสร้างสังคมที่ดี ที่ปราศจากคอร์รัปชัน ถึงจะรู้ว่าเป็นไป
ไม่ได้ เพราะว่ามันสวนทางกับกิเลสของมนุษย์ แต่ก็พยายาม
ที่จะทำให้ลดน้อยที่สุด ที่ควรมียุทธศาสตร์ในการกล่อมเกลา
ตั้งแต่เด็ก และผู้ใหญ่ต้องเป็นแบบอย่าง เริ่มตั้งแต่ใน
ครัวเรือน ในครอบครัว ต้องสร้างแบบอย่างที่ดีให้เด็กเห็น

ดินสอสักแท่งก็อย่าเอากลับจากที่ทำงานมา คือต้องตั้ง
จิตวิญญานของความเสียสละเพื่อส่วนรวม... อีกอย่างหนึ่ง
คือ ทำทึของรัฐบาล และทำทึของผู้มีอำนาจต้องเป็นแบบอย่าง
ให้ได้ มันต้องมีปัจจัยเกื้อหนุนที่จะให้สังคมไม่ทำการ
คอร์รัปชัน ไม่ใช่จะปล่อยให้ คปต. หรือองค์กรตรวจสอบ
เท่านั้นที่มาทำ ทำลำพังไม่ได้ ต้องมาช่วยกันทำ”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 5

“ประสบการณ์ที่เห็นเขาทำงาน สิ่งที่ผมชื่นชมเขา
อยู่อย่างหนึ่ง คือ เขาเป็นคนที่ไม่ยอม ถูกกดขี่อยู่ภาย
ใต้อำนาจที่มันไม่ชอบ หรือไม่ยุติธรรม แต่วิธีการทำงาน
ของเขา คือ เขาจะค้นหาความจริงจากทั้งสองฝ่าย
ไม่ได้ยึดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง กลายเป็นว่า เขาเป็นไอดอลเลย
ที่เขาเป็นผู้นำองค์กรหนึ่งที่รับฟังทั้งเหตุและผลจาก
ทั้งสองฝ่าย ไม่ได้ตัด ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั่นคือจุดเด่นและ
จุดหลักของเขา ที่ทำให้คนอย่างผมยอมรับ”

ความเห็นจากการสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

“ได้เห็นการทำงาน ที่เสมอต้นเสมอปลายตรงไปตรงมา
และมีจิตวิญญานของนักตรวจสอบ การทุจริตโดยที่ไม่มี
วาระซ่อนเร้น... การได้ทำในสิ่งนี้ก็บุญกับตัวเอง
แม้ว่าการทำงานเรื่องนี้จะได้รับแรงกดดันและเจอกับปัญหา
สารพัน เพราะว่าการตรวจสอบทุจริตในประเทศไทย

ซึ่งเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ก็ไม่ได้เป็นเรื่องที่จะอยู่ได้อย่างสะดวกสบายเหมือนกับประเทศที่พัฒนาแล้ว และการที่จะให้หน่วยงานตรวจสอบไปติดตามประเด็น แล้วนำไปขยายผลต่อเพื่อที่จะหาผู้กระทำความผิด มันเกิดขึ้นน้อยมาก เพราะฉะนั้น การที่เขายังอยู่ตรงนี้ก็เป็นที่พึงพิงของสังคมไทยได้”

ความเห็นจากการสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

อย่างไรก็ตาม การทำงานของ คปต. ก็มีปัญหาลุप्तรรคหลายประการ โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2554-2557 ที่นายวิระ สมความคิด เลขาธิการ คปต. ถูกดำเนินคดีอยู่ที่ประเทศกัมพูชานั้น เป็นช่วงที่บทบาทของ คปต. ลดลงมาก แต่ภายหลังที่นายวิระ กลับมาแล้ว คปต. ก็เริ่มกลับมามีบทบาทอีกครั้ง แต่จากการสัมภาษณ์ทั้งผู้ทรงคุณวุฒิและการสนทนากลุ่ม สามารถสรุปปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของ คปต. ให้เกิดความยั่งยืน ได้แก่

(1) การสนับสนุนทุนดำเนินการทำได้ยากขึ้น คนที่อยากสนับสนุน มีจำนวนลดลง และไม่ต้องการเป็นฝ่ายตรงข้ามกับภาครัฐ การขอรับการสนับสนุนจากภายนอกเป็นไปโดยยากลำบาก การดำเนินงานในปัจจุบันจึงขาดงบประมาณที่เพียงพอต่อการทำงานให้เป็นไปอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องจำนวนกรณีที่จะรับไปดำเนินการทำได้ลดลง เน้นการทำงานในพื้นที่ใกล้กรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีจำกัด

(2) กฎหมายควบคุม NGOs ทำให้เป็นอุปสรรคในการหาความร่วมมือจากผู้ที่ต้องการร่วมสนับสนุนการทำงานของ คปต. เนื่องจากจะต้องมีการตรวจสอบบัญชี ทำให้ทราบเส้นทางการเงินที่สนับสนุนภาคประชาสังคม ทำให้เกิดความกังวลใจในด้านข้อมูลที่ต้องมีการเปิดเผยชื่อของผู้ที่มาสนับสนุน ซึ่งบางคนไม่พร้อมที่จะให้สาธารณะทราบ เนื่องจากกังวลต่ออันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตที่ถูกตรวจสอบโดย คปต.

(3) การขาดทรัพยากร ขาดบุคลากรที่มีความพร้อมในชีวิตมาทำงานด้านนี้ เพื่อเสียสละมาทำงานอย่างทุ่มเทให้กับ คปต. และขาดบุคลากรฝ่ายสนับสนุนและช่วยในการปฏิบัติงาน

(4) ความยากที่จะได้คนที่มีเจตจำนงแน่วแน่ตามอุดมการณ์ และเจตนารมณ์ของ คปต. โดยไม่หันเหเปลี่ยนแปลงไป เมื่อมีสิ่งจูงใจอื่นเข้ามา

(5) ความยากในการทำงานเปลี่ยนไปจากอดีต โดยเฉพาะการไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐ มีการแจ้งคดีต่อ คปต. เพื่อสกัดกั้นให้ คปต. ทำงานยากขึ้น รวมไปถึง การไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้แจ้งเบาะแส เนื่องจากมีความเกรงกลัวผู้มีอิทธิพล ซึ่งหากเข้ามาเกี่ยวข้อง อาจได้รับความเดือดร้อน

(6) หน่วยงานด้านการต่อต้านการทุจริต มีความไม่เป็นอิสระในการทำหน้าที่ เนื่องจากที่มามีความเกี่ยวข้องกับผู้การเมือง และจะต้องไปดำเนินการตรวจสอบหน่วยงานรัฐด้วยกัน

“เราต้องมีความร่วมมือจากสังคม ต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรที่มีพาวเวอร์ จากองค์กรที่เป็นที่น่าเชื่อถือ ก็ต้องมาสนับสนุน แต่ก่อนเรื่องนี้เป็นจุดแข็งที่เราได้รับการสนับสนุนจากหลายองค์กร”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 5

“ประเด็นที่เป็นปัญหาอุปสรรค ก็คือ เรื่องของเงินทุน ที่ต้องใช้ในการทำงาน เพราะว่าในการทำงานหรือในการลงพื้นที่อะไรต่าง ๆ ก็จำเป็นต้องใช้งบประมาณ การทำงานของ คปต. ต้องใช้เงินทุนส่วนตัวกันเป็นส่วนใหญ่ นาน ๆ ทีถึงจะได้รับเงินสนับสนุนจากคนที่เขาเห็นถึงความตั้งใจจริงในการทำงานอยู่บ้าง และอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรค คือ การไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาทุกขณัตนั้น ๆ คือ ในช่วงแรกอาจจะยินดีมาให้ข้อมูลแต่พอเริ่มจะได้รับผลกระทบหรือมองเห็นว่าจะเกิดความเดือดร้อนก็ถอยห่างออกไปไม่กลับมาให้ความร่วมมืออีก ซึ่งหลายเรื่องเป็นแบบนี้ ทำให้มีเรื่องค้างอยู่ส่วนหนึ่งที่ไม่นำไปสู่การดำเนินการ ต่อจนประสบความสำเร็จได้”

ความเห็นจากการสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

“ตรงนี้ถึงแม้จะมีความจริงใจอย่างไร แต่ผมก็มองว่า สองหัวดีกว่าหัวเดียว ซึ่งแน่นอนเขาก็อาจจะมีทีมงาน บางท่านอยู่ แต่เนื่องจากว่าหลายคนที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้ เข้าไป เมื่อเขาทำด้วยตัวเองเป็นส่วนใหญ่แล้ว เวลาที่จะจัดสรรไปในเรื่องของ การต่อต้านทุจริตก็น้อยลง เพราะงานมันมีเยอะมาก เพราะฉะนั้น แนวทางแก้ไข ก็คือ ควรจะมีการตั้งคณะทำงานเป็นภาคขึ้นมา เหมือน เป็น คปต.ระดับภาค ก็ต้องไปสรรหาว่าใครควรจะเป็น คนทำหน้าที่เป็นตัวแทน ก็จะได้ขึ้น”

ความเห็นจากการสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

4.3 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (Anti-Corruption Organization of Thailand)

4.3.1 ขึ้นเริ่มก่อตั้ง (Formation)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง กับประวัติความเป็นมาและจุดเริ่มต้น ซึ่งถือเป็นการถอดบทเรียน ในขั้นเริ่มก่อตั้งนี้ สรุปได้ว่า องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) หรือ ACT ได้เริ่มภารกิจครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ.2554 โดยใช้ชื่อว่า “ภาคี เครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชัน” จากความคิดริเริ่มของ นายดุสิต นนทะนาคร ประธานหอการค้าไทย ณ ขณะนั้น ที่เล็งเห็นว่าประเทศชาติต้องสูญเสีย ผลประโยชน์ไปมหาศาลกับการคอร์รัปชันในโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ ซึ่งนับวันจะมีวิธีการที่ซับซ้อนและมีมูลค่าความเสียหายมากขึ้นเรื่อย ๆ

“ตอนนั้นก็มีการคิดกันว่า บ้านเรานี้มันโง่กันจริง ๆ ก็ไม่รู้จะทำยังไง จึงได้มีการไปดูโมเดลการต่อต้านทุจริตของฮ่องกงและเกาหลีใต้ ถ้าเราจะพึงรัฐบาลอย่างเดียวก็คงไม่ได้ คือ การปราบคอร์รัปชันให้หมดประเทศมันขึ้นอยู่กับผู้นำ แต่ที่นี้เราในฐานะภาคเอกชน ก็มาคุยกันว่าทำไมเราไม่ช่วยเหลือตัวเองกันบ้าง ในส่วนของจริยธรรมและอีกส่วนหนึ่งคือการสอนคนมาให้โง่ ทำไมเราไม่ทำในส่วนนี้ ในขณะที่รัฐบาลก็มีหน้าที่ปราบปรามก็ให้เขาทำไป เราก็มาทำในสิ่งที่เอกชนทำได้ ก็เลยไปนึกถึงหอการค้าก่อน เพราะมีเครือข่ายตรงนี้ก็เลยเป็นจุดเริ่มต้น”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 1

“ความตั้งใจของเราตั้งแต่แรก ก็คือ ถ้าจะสู้เรื่องนี้ เราจะต้องสู้อย่างยืนหยัดในระยะยาวได้และจะต้องมีพลังมากพอให้พวกเขาหันมาฟัง จะต้องมีความชอบธรรมให้ประชาชนสนับสนุนเรา เพราะฉะนั้น ตั้งแต่แรกเราจึงพยายามรวบรวมองค์กรขนาดใหญ่ สมาคมต่าง ๆ เข้ามาเป็นสมาชิกของเรา คือ เรามีวัตถุประสงค์ว่า จำนวนสมาชิกไม่ต้องมากแต่ต้องมีความเข้มแข็ง”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 2

โดยในยุคก่อตั้งได้มีการระดมความเห็นต่อการค้นหา “แนวทางความร่วมมือในการต่อต้านคอร์รัปชันจากทุกภาคส่วน” นับเป็นความพยายามครั้งแรกของภาคเอกชนที่ต้องการแก้ไขปัญหา คอร์รัปชันที่บั่นทอนการพัฒนาประเทศมาอย่างยาวนาน มีองค์กร จากภาคเอกชน ภาครัฐ ภาคการศึกษา และองค์กรระหว่างประเทศ เข้าร่วม 23 แห่ง โดยได้จัดงานสัมมนา “ต่อต้านคอร์รัปชัน : จุดเปลี่ยน ประเทศไทย” ขึ้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2554 ณ โรงแรมพลาซ่าแอทธินี ต่อมาภายหลังการเสียชีวิตของนายดุสิต นนทะนาคร ได้มีการเลือก ประธานภาคีคนใหม่ฯ คือ นายประมนต์ สุธีวงศ์ โดยในปี พ.ศ. 2555 ได้เปลี่ยนชื่อภาคีฯ เป็น “องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)” ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวและสนับสนุนโดยภาคธุรกิจ ซึ่งไม่เป็น องค์กรภาคประชาชน และไม่เป็นองค์กรตามแบบ NGOs และได้จดทะเบียน เป็นมูลนิธิในปี พ.ศ. 2557 ปัจจุบันมีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 54 องค์กร ประกอบด้วย

1. หอการค้าไทย
2. สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
3. หอการค้าต่างประเทศ
4. สมาคมธนาคารไทย
5. สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
6. ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
7. สมาคมบริษัทจดทะเบียนไทย
8. สมาคมธุรกิจตลาดทุนไทย
9. มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
10. สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย

11. สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย
12. มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด
13. สภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชินูปถัมภ์
14. สภาเด็กและเยาวชนแห่งประเทศไทย
15. ภาควิชาเครื่องสำอางต่อการท่องเที่ยวและการท่องเที่ยวของชาติ
16. โครงการทูตความดีแห่งประเทศไทย
17. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)
18. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
19. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
20. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
21. สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ
22. สมาคมคณะกงสุลกิตติมศักดิ์แห่งประเทศไทย
23. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
24. สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
25. สมาคมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศไทย
26. สมาคมพืชสวนแห่งประเทศไทย
27. หอการค้านานาชาติแห่งประเทศไทย
28. สมาคมผู้วิจัยและผลิตเภสัชภัณฑ์
29. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
30. กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ

31. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.)
32. องค์การเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย
33. สมาคมบริษัทจัดการลงทุน
34. มูลนิธิ “เพื่อคนไทย”
35. คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศ
36. สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย
37. สมาคมผู้ผลิตน้ำตาลและชีวพลังงานไทย
38. สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ
(องค์การมหาชน)
39. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
40. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
41. โครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ
42. มหาวิทยาลัย รังสิต
43. สภาการเหมืองแร่
44. มูลนิธิเครือข่ายธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม
45. สภาองค์การพัฒนาเด็กและเยาวชนในพระราชูปถัมภ์
สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (สอ.ยด.)
46. สถาบันพระจอมเกล้า ธนบุรี
47. สมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทย
48. สมาคมผู้ประกอบการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ไทย
49. สมาคมอุตสาหกรรมไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ และโทรคมนาคมไทย
50. มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (มสท.)

51. สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย
52. กระทรวงพาณิชย์
53. สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์
54. มูลนิธิส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ตามข้อบังคับมูลนิธิได้กำหนดวัตถุประสงค์ของ ACT ประกอบด้วย

(1) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงาน ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ในด้านวิชาการ การบริหาร และกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อการต่อต้านคอร์รัปชัน

(2) จัดหาทุน เพื่อการดำเนินงาน หรือเพื่อการพัฒนาองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

(3) ส่งเสริมการศึกษา และการวิจัยค้นคว้า ให้ นักศึกษามีคุณธรรม จริยธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริตและต่อต้านการคอร์รัปชัน รวมทั้งสนับสนุนกิจการ

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนด้านศิลปะและเอกลักษณ์วัฒนธรรมไทย บ่มเพาะ ทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรม อันจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ

(5) สนับสนุนการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

(6) ดำเนินงานเพื่อสาธารณประโยชน์ และร่วมมือกับองค์กรการกุศลอื่นๆ เพื่อกิจกรรมอันเป็นสาธารณะประโยชน์ และ

(7) ไม่ดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง

โดย ACT ใช้สัญลักษณ์รูปมือ ประสานไขว้กันซึ่งหมายถึง การต่อต้านการทุจริต การให้สินบนทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เป็นสัญลักษณ์ขององค์กร ดังภาพ 4-12



ภาพ 4-12: สัญลักษณ์ขององค์กรต่อต้านคอรัปชัน (ประเทศไทย)
ที่มา: เว็บไซต์ ACT

117 —

ในการก่อตัวขององค์กร ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ว่า ACT จะ “เป็นพลังสังคมที่ขับเคลื่อนให้คนไทยและสังคมไทยไม่ยอมรับ และออกมาร่วมต่อต้านคอรัปชัน” โดยได้มีการกำหนดพันธกิจที่สำคัญ แบ่งเป็น 4 เรื่อง ได้แก่

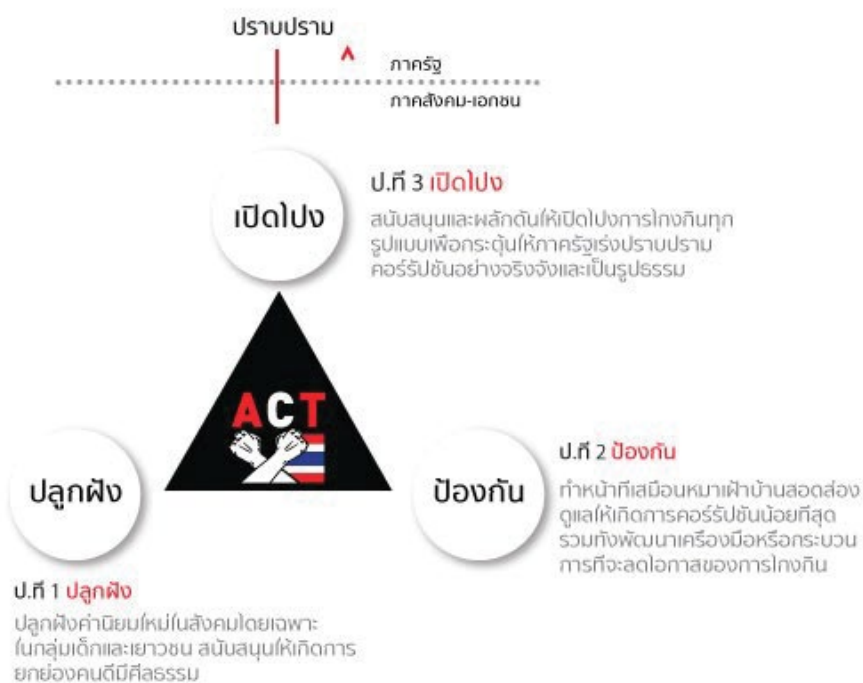
(1) สร้างความน่าเชื่อถือ ให้องค์กรเป็นที่ยอมรับในฐานะ “ศูนย์กลางการขับเคลื่อนพลังสังคมเพื่อต่อต้านคอรัปชัน” ที่มีศักยภาพที่สุด

(2) สร้างเครือข่ายการทำงาน ทั้งในระดับประเทศและระดับสากล ผ่านการกระจายงาน การพัฒนาเครื่องมือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ ให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สูงสุด สร้างแนวร่วมการทำงาน

(3) สนับสนุน ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบาย ทั้งใน ภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้แนวทางการต่อต้านคอร์รัปชัน ดำเนินไป อย่างเป็นรูปธรรมและบังเกิดผลอย่างรวดเร็ว

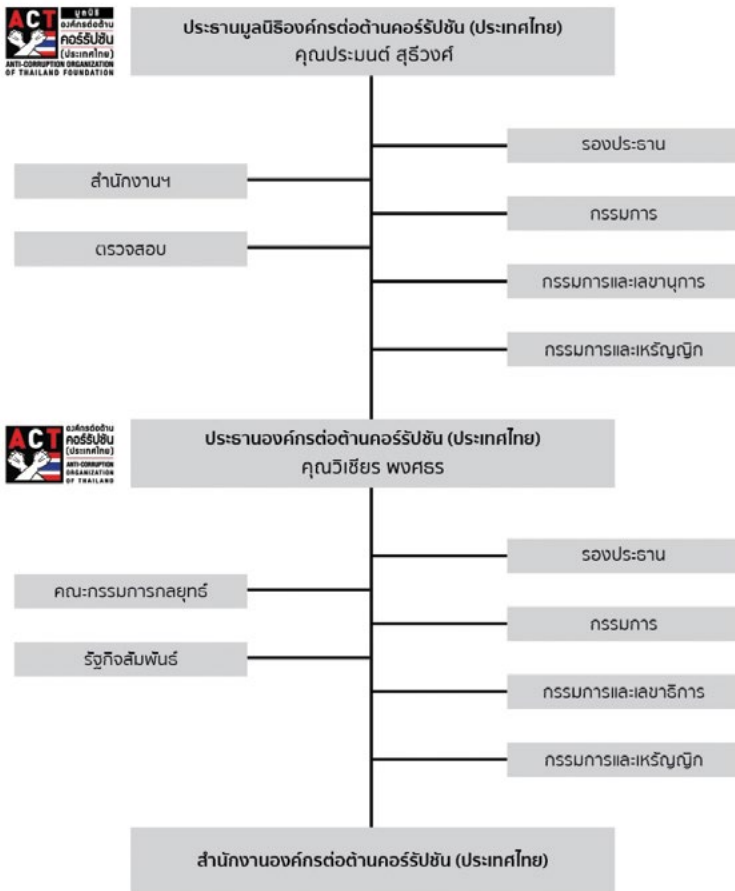
(4) ส่งเสริม การสร้าง ต้นแบบที่ดีในสังคม ทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล เน้นการทำงานติดตามตรวจสอบโครงการภาครัฐ

ภายใต้วิสัยทัศน์ขององค์กรดังที่กล่าวมา ACT ได้มุ่งมั่นที่จะ ขับเคลื่อนพันธกิจด้วย การใช้ยุทธศาสตร์ 3 ป. คือ การปลูกฝัง ป้องกัน และเปิดโปง สรุปดังภาพ 4-13



ภาพ 4-13: ยุทธศาสตร์ 3 ปี. ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)
ที่มา: เว็บไซต์ ACT

เพื่อให้การดำเนินงานของ ACT สามารถขับเคลื่อนไปได้
อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปเพื่อบรรลุได้ตามวัตถุประสงค์ จึงได้มีการ
กำหนดโครงสร้างการบริหารองค์กรในรูปคณะกรรมการ สรุปลโครงสร้าง
การบริหาร ACT ในปัจจุบัน ดังภาพ 4-14



ภาพ 4-14: ผังโครงสร้างองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)
ที่มา: เว็บไซต์ ACT

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบกับข้อมูลเอกสาร สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ปัจจัยสนับสนุนในช่วงก่อตั้งนั้น เกิดจากสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในช่วงเวลานั้นมีความรุนแรง และกระทบต่อทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการเรียกรับผลประโยชน์ในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ จนนำมาสู่การต้องผนึกกำลังร่วมกันของภาคเอกชน โดยสภาหอการค้าเป็นแกนหลักในการแสวงหาความร่วมมือ ภาคเอกชนเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงการทำงาน of ทุกภาคส่วน ซึ่งต่อมาก็ได้มีองค์กรของภาครัฐเข้ามาเป็นภาคีเครือข่าย เพื่อทำงานร่วมกัน นอกจากนี้ ยังพบว่า เจตจำนงขององค์กรที่ตั้งมานี้ มีความชัดเจนว่า ต้องการปลุกกระแสสังคมให้ตื่นรู้และเกิดความตระหนักถึงพิษภัยของปัญหาการคอร์รัปชัน กระตุ้นให้สังคมตื่นตัว ดำเนินงานโดยไม่เลือกปฏิบัติ ไปรุ่งใส และที่สำคัญ คือความเป็นกลางทางการเมือง ทั้งหมดที่กล่าวมาเป็นหมุดหมายสำคัญเริ่มต้นในการวางรากฐานการทำงาน of ACT ที่มีความชัดเจน

4.3.2 ขบวนการดำรงอยู่ (Maintenance)

ภายหลังที่ก่อตั้ง ACT แล้ว ก็ได้เริ่มดำเนินงานในด้านต่างๆ โดยกิจกรรมในระยะแรก จะเน้นที่การรณรงค์เรื่องการต่อต้านการทุจริต ในภาพกว้าง และแสวงหาความร่วมมือในการดำเนินการให้ขยายผล การร่วมมือของเครือข่ายต่างๆ โดยตั้งแต่ปี พ.ศ.2554 ช่วงที่ยังเป็นภาคี เครือข่ายต่อต้าน คอรัปชัน องค์การเครือข่ายได้ร่วมกันจัดกิจกรรมต่อต้าน คอรัปชัน เพื่อกระตุ้นให้ทุกภาคส่วนของสังคมเกิดความตื่นตัว และ ลูกขึ้นมาร่วมใจกันต่อต้านคอรัปชันอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งงานครั้งแรก จัดขึ้นในวันอาทิตย์ที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2554 ณ ลานพระบรมรูป รัชกาลที่ 6 สวนลุมพินี ภายใต้หัวข้อ “จุดเปลี่ยนประเทศไทย” และได้ กำหนดให้วันที่ 6 กันยายนของทุกปีเป็น “วันต่อต้านคอรัปชันแห่งชาติ” เพื่อเป็นการรำลึกถึง คุณดุสิต นนทะนาคร ผู้ก่อตั้งภาคีฯ และเป็นผู้นำ การต่อต้านการคอรัปชันเข้าสู่แผนปฏิรูปประเทศไทยภายใต้แผนปรองดอง ของหอการค้าไทย ซึ่งได้เสียชีวิตไปเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2554 และ กิจกรรมนี้ได้กลายเป็นกิจกรรมที่จุดประกายการต่อต้านการคอรัปชัน ที่เป็รู้จักอย่างแพร่หลาย โดยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ทั่วประเทศ ที่มาร่วมกันแสดงจุดยืนถึงการไม่ยอมรับการทุจริต และยังคง ดำเนินการจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้มีการพัฒนา รูปแบบการดำเนินงานให้มีทั้งส่วนการรณรงค์และการสัมมนาทางวิชาการ ควบคู่ไปด้วย ตัวอย่างกิจกรรม ดังภาพ 4-15



ภาพ 4-15: ตัวอย่างกิจกรรมการรณรงค์ในวันต่อต้านคอร์รัปชัน
ที่มา: เว็บไซต์ ACT

นอกจากกิจกรรมนี้แล้ว ACT ได้มีกิจกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ตามแนวทางยุทธศาสตร์ 3 ปี. และมีความพยายามในการขับเคลื่อนงานทั้งในเชิงการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบายและการขับเคลื่อนในภาคปฏิบัติการกับสังคม จากการศึกษาข้อมูล พบว่า ACT ได้พยายามพัฒนารูปแบบกิจกรรมให้มีความน่าสนใจ และพยายามเจาะกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ

โดยเฉพาะการเข้าถึงถึงคนรุ่นใหม่มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับบริบทปัจจุบันที่มีเทคโนโลยีและสื่อสังคมออนไลน์แพลตฟอร์มใหม่ๆ ทำให้ ACT ใช้เป็นทั้งช่องทางในการรณรงค์ให้ความรู้ เป็นสื่อกลางในการสร้างการมีส่วนร่วม และยังใช้ในการพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งถือว่า ACT เป็นผู้นำและริเริ่มนวัตกรรมการต่อต้านการทุจริตใหม่ๆ ให้กับสังคมไทย สรุปกิจกรรมสำคัญของ ACT ได้แก่ ปี 2555 “รวมพลังเปลี่ยนประเทศไทย”, ปี 2556 “ACT NOW ร่วมกันสู้ กอบกู้อนาคต”, ปี 2557 “HAND IN HAND ปฏิรูปการต่อสู้เพื่อชัยชนะอย่างยั่งยืน”, ปี 2558 “ACTIVE CITIZEN ปลุกสำนึกไทย ต้านภัยคอร์รัปชัน”, ปี 2560 อาทิ โครงการรื้อพลังต่อต้านคอร์รัปชัน (ACTIVE CITIZEN), งาน Good Society Expo เทศกาลทำดีหวังผล, กิจกรรม คูยเรื่องโก่งผ่านหนัง, กิจกรรม “ติดตามนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์”, โครงการค่ายเยาวชนไทย ไร้คอร์รัปชัน YOUTH 2020, โครงการสร้างความร่วมมือต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันภาคประชาชน, โครงการสร้างความโปร่งใสในการก่อสร้างขนาดใหญ่ภาครัฐ, โครงการข้อตกลงคุณธรรม เป็นต้น

ในระยะหลังครึ่งทศวรรษของการก่อตั้ง ACT ได้มีการดำเนินกิจกรรมสู่สาธารณะมากขึ้น และกิจกรรมต่างๆ จะใช้ช่องทางออนไลน์ในการดำเนินการเป็นหลัก ทำให้ ACT เป็นที่รู้จักเป็นวงกว้าง และได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ พิจารณาได้จากยอดการติดตามเพจเฟซบุ๊กขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่ปัจจุบันมีผู้ติดตามมากกว่า 6.4 แสนคน รวมถึงเพจที่เกี่ยวข้อง เช่น เพจเฟซบุ๊กหมาเฝ้าบ้าน ซึ่งเป็นแผนงานด้านป้องกันขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สร้างสังคมแห่งการตรวจสอบ จับตา เฝ้าระวังคอร์รัปชัน แล้วร่วมกัน “เท่า-กั๊ด” คนโกง ปัจจุบันมีผู้ติดตามกว่าแปดแสนคน หรือ เพจ ACT AI

ซึ่งสะท้อนว่า การดำเนินงานของ ACT เป็นที่รู้จักของคนในสังคมและได้ทำให้คนหันมาสนใจติดตามปัญหาการทุจริตกันมากขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลในการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม



ภาพ 4-16: เฟซบุ๊กเพสบัญชีหมาเฝ้าบ้าน และ ACT AI
ที่มา: เฟสบุ๊กปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน และเพจ actai.co



ภาพ 4-17: รศ.ดร.ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เข้าพบประธานและคณะกรรมการ ACT เพื่อสร้างความร่วมมือ ในการต่อต้านการทุจริต เมื่อเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่ง
ที่มา: innnews (2565)

“ถ้าลองไปมองดูทีวีลัพท์ทัศน์ขององค์กรก็จะพบว่า เราไม่ได้เข้ามาปราบคอร์รัปชัน แต่เราจะทำให้สังคม เกิดพลังในการไม่ยอมรับและออกมาต่อต้านคอร์รัปชัน ซึ่งเรื่องนี้เราเห็นมากขึ้นเรื่อย ๆ ถ้าถามว่ามีอะไรเป็นตัววัด ตัวชี้วัดตัวหนึ่งเราจะเห็นงานวิจัยในช่วงหลังว่า การยอมรับได้ ซึ่งคอร์รัปชันในสังคมลดลง ความคิดของประชาชน

ที่บอกว่า โกงก็ได้ถ้ามีผลงาน หรือโกงก็ได้ถ้าฉันได้ด้วยความคิดแบบนี้มีน้อยลง และทันทีที่ใครสักคนถูกชี้เป้าเรื่องคอร์รัปชัน สังคมก็จะมีปฏิกิริยารุนแรงขึ้น”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 2

“ถ้าถามว่าในช่วง 10 ปีที่เราดำเนินการ เรามีส่วนร่วมในการปลุกการตื่นตัวของประชาชนทั่วไปและปลุกให้มีกระแสนี้มาตรวจสอบการทำงานของภาครัฐมากขึ้นอย่างไร ตรงนี้ถือว่าดีมากพอสมควร เพราะว่าตรงนี้ต้องเข้าใจว่าการทำงานขององค์กรประเภทนี้ เราไม่ได้มีอำนาจรัฐ ดังนั้น ในการที่จะทำอะไรบางเรื่องที่เราอยากจะทำให้ความเปลี่ยนแปลงเราก็ต้องเข้าไปทำงานกับภาครัฐ... อย่างกรณี พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้าง ที่เกิดขึ้นเมื่อปี 2560 ส่วนหนึ่งก็เป็นผลจากการผลักดันขององค์กรที่เสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้แล้วก็กำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบในการจัดซื้อจัดจ้างขนาดใหญ่ ซึ่งก็คืออยู่ในข้อตกลงคุณธรรมซึ่งก็ทำให้มีภาคเอกชนเข้าไปเป็นตัวแทนร่วมอยู่ในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐตั้งแต่เริ่มต้นเพื่อตรวจสอบการว่าไม่มีการทุจริตคอร์รัปชัน อันนี้ถือเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ประสบความสำเร็จ”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 3

“ก็คงจะเป็นเรื่องการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการ
จัดซื้อจัดจ้าง การมีส่วนร่วมในการปรับกระบวนการ
ยุติธรรมในการที่จะลงโทษผู้กระทำความผิด อย่างตัวอย่าง
เรื่องศาลทุจริด ซึ่งสมัยก่อนไม่มี เพิ่งมาเกิดขึ้นเมื่อ 4-5 ปี
ที่แล้ว ก็เกิดการผลักดันให้เห็นว่าคดีทุจริดในอดีต ถ้าไป
ศาลธรรมดาก็จะใช้เวลายาวนานและผู้ที่กระทำทุจริด
ก็ไม่ค่อยกลัวเกรง กว่าที่จะตัดสินคดีก็เป็น 20 ถึง 30 ปี
ด้วยซ้ำไป เมื่อมีศาลทุจริดเกิดขึ้นก็ทำให้การพิจารณา
รวดเร็วขึ้น...แต่ส่วนที่คิดว่า เห็นเป็นประโยชน์สูงสุดนั้น
ก็คือขณะนี้การสร้างจิตสำนึก ให้กับประชาชนทั่ว ๆ ไป
โดยเฉพาะพวกเยาวชนได้สำนึกถึงความสำคัญในการที่จะ
รณรงค์เรื่องนี้มีมากขึ้น ซึ่งเรามีหลายโครงการ อย่างเช่น
โครงการหมาเฝ้าบ้าน เปิดโอกาสให้กับชุมชนหรือคนที่อยู่
ในต่างจังหวัดมีส่วนร่วมที่จะเข้าไปตรวจสอบหรือเข้าไป
รายงานการทุจริดมีส่วนช่วยในการเป็นหูเป็นตาให้ เรามี
ส่วนร่วมในการทำให้มีการรณรงค์ในโรงเรียน เพื่อที่จะสร้าง
จิตสำนึกต่าง ๆ ในเรื่องนี้ เพราะฉะนั้น เรื่องจิตสำนึกที่เรา
สร้างมาในระยะ 10 ปีนี้ น่าจะสูงขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา
และการยอมรับได้เรื่องทุจริดก็น่าจะน้อยลง”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 3

“ดูการทำงานของเข และจากการที่ได้มีการทำงานร่วมกัน เขาก็จะมีเป้าหมายในการทำงานขององค์กรไว้ว่า เขาจะปลูกกระแสการต่อต้านการทุจริตผ่านช่องทางต่าง ๆ จะทำให้ให้มีการหยุดยั้งความเสียหายที่เกิดจากการทุจริต และมีการนำเครือข่ายของ ACT มาร่วมงานด้วย และ เขาก็มีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างต่าง ๆ ด้วย”

ความเห็นจากการสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

“เนื่องจากวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของเขา ในการก่อตั้งก็ชัดเจนในเรื่องของการป้องกันและต่อต้านการทุจริต ซึ่งการดำเนินงานที่ผ่านมาเขาก็ได้มีการขับเคลื่อนในหลายมิติ ทั้งในระดับนโยบาย ซึ่งบางนโยบายก็เสนอไปถึงรัฐบาล หรือรัฐมนตรี เช่น no gift policy ที่ได้เข้าไปประสานกับรัฐบาลให้เป็นนโยบายกับหน่วยงานภาครัฐว่า ไม่ให้รับของขวัญของกำนัลต่าง ๆ รวมถึงในเรื่องของนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ที่ทาง ACT ก็ได้มีการขับเคลื่อน ทั้งในระดับนโยบายและระดับการปฏิบัติด้วย อย่างในเรื่องศูนย์ปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน รวมถึงการจัดทำเครื่องมือกลไกต่าง ๆ ที่จะทำให้ประชาชนมาร่วมแจ้งเบาะแส ร้องเรียนต่าง ๆ เช่น ACT AI หรือที่เคยจัดแฮกคาทอน หรือในการทำงานแบบบูรณาการกับภาคี

เครือข่ายทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคมและในปัจจุบัน เขายังได้เน้นเรื่องของเด็กและเยาวชน ซึ่งเขามองว่าเป็นคนรุ่นใหม่ที่มีพลังและความกล้าในการคิดและกล้าแสดงออกที่จะมาต่อต้านการทุจริต ซึ่งเขาก็ทำได้ดี และทำมาอย่างต่อเนื่อง”

ความเห็นจากการสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

“ในสิ่งที่จับต้องได้ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ถ้าลองนำมาได้เรียงดูกัน เราจะเห็นว่า มีเครือข่ายภาคประชาชนที่เคลื่อนไหวเรื่องคอร์รัปชันในบริบทของทรัพยากรของเขาเองเพิ่มมากขึ้น อันที่สองคือการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของภาครัฐ เราก็จะเห็นว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่เป็นรูปธรรมหลายอย่าง เช่น เรื่องของกฎหมาย พ.ร.บ. อำนวยความสะดวก เรื่องศาลคอร์รัปชัน การปรับปรุง พ.ร.บ. ป.ป.ช. สดง. พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้าง เหล่านี้มีความชัดเจน เราได้เห็นความพยายามในการปฏิรูประบบราชการเราได้เห็นเรื่อง ที่ระบบราชการจะต้องลดขั้นตอนลง ลดการใช้เอกสาร ทำให้มันง่ายขึ้นพวกนี้ถึงแม้จะยังไม่เห็นผล 100% แต่ก็มีการเริ่มต้นที่ชัดเจนบวกกับที่การที่เทคโนโลยีมันมา การเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ 20-30% มันเกิดขึ้นชัดเจน”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 2

4.3.3 ขั้นเข้าสู่ความยั่งยืน (Institutionalization)

เมื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นจุดแข็งที่นำไปสู่การดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จจากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ร่วมงานกับ ACT พบว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จได้แก่

(1) การมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน ที่เข้ามาด้วยความตั้งใจ ไม่แสวงหาประโยชน์

“ปัจจัยหรือเงื่อนไขสำคัญคือการทำงานร่วมกันแบบ *collective action* เป็นเงื่อนไขสำคัญมีใครคนหนึ่งไม่ใช่ประธาน ไม่ใช่เลขาธิการ ไม่ใช่ท่านเหล่านี้เท่านั้น แต่เป็นการที่เราทำงานร่วมกันภายในของ ACT ที่มีทั้งอาสาสมัครและเจ้าหน้าที่ และในขณะเดียวกันทางอาสาสมัครและเจ้าหน้าที่ก็ต้องให้ความสำคัญว่าเราเองก็ต้องไปร่วมงานกับคนอื่นต้องไปสร้าง *collaboration* (ความร่วมมือรวมพลัง) ให้มากขึ้นด้วย เราเน้นให้ความสำคัญกับเรื่องนี้อยู่เสมอ”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 4

“มีการขับเคลื่อน การบูรณาการการเชื่อมโยงกับภาคีเครือข่ายในทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ทำให้การทำงานของเขาก่อเกิด *Impact* (ผลกระทบ) ทั้งต่อสาธารณชนเองและสังคมในปัจจุบัน

ที่ต่างก็ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ จะเห็นได้จากงาน
วันต่อต้านคอร์รัปชันซึ่ง ACT จัดงานเป็นประจำทุกปี
ตรงนี้เป็นจุดสำคัญที่จะเห็นว่าประชาชนและสังคมให้การ
ยอมรับ ACT ในระดับหนึ่ง และอีกอันหนึ่งที่เป็นจุดเด่น
เนื่องจากเป็นองค์กรจากภาคเอกชนก็ทำให้กันทำงาน
มีความรวดเร็ว ตรงไปตรงมา”

ความเห็นจากการสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(2) การรวมกลุ่มกันของภาคเอกชน ในนาม ACTs
ซึ่งเป็นภาคส่วนที่เข้มแข็งของสังคม ทำให้เกิดอำนาจต่อรอง
ในเสียงเรียกร้องเรื่องต่างๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องหันมาฟัง

131 —

“จุดแข็งของเขา เริ่มตั้งแต่ชื่อองค์กรเลยเป็นอันดับแรก
เพราะบอกว่าองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันแห่งประเทศไทย
ทำให้เขาสามารถวิงวอนใครก็ได้และเราเองก็ต้องวิงวอนเขา
สอดคล้องกับภารกิจของเขาด้วย”

ความเห็นจากการสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(3) การวางสถานะและบทบาทขององค์กรมิให้ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง และการไม่ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐโดยตรง
มาเข้าส่วนกลาง หรือการรับการสนับสนุนจากต่างชาติ

“เราไม่อยากจะยึดกับการเมืองเป็นหลักสำคัญ คือไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลไหนมา เราก็พยายามบอกเขาว่า เรื่องนี้มันเป็นปัญหาของสังคม เป็นปัญหาของประเทศชาติ มันไม่ได้เป็นปัญหาของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งเท่านั้น ถ้าหากว่าเห็นด้วยในข้อเสนอแนะของเรา และสามารถผลักดันให้ออกมาเป็นมาตรการต่าง ๆ ได้ก็เป็นประโยชน์ส่วนไหนที่ทำได้เราก็ต้องยอมรับว่า มันก็มีข้อขัดข้องเพราะฉะนั้น ก็จะเห็นว่าข้อเสนอของเราหรือแถลงการณ์ของเราแต่ละครั้งที่ออกมา จะมีน้ำหนักในลักษณะที่ว่า คนที่เกี่ยวข้องจะรับฟังและมีการตอบสนองอาจจะบวกบ้าง ลบบ้าง ก็เป็นธรรมดา”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 3

“เราไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง มีความเป็นกลาง และจริง ๆ แล้ววิสัยทัศน์ของเรา ก็คือ เราจะเป็นตัวกระตุ้นสังคมให้ไม่ยอมรับการโกง ไม่ได้หมายความว่าเราจะไปปราบโกง ดังนั้น หน้าที่เราก็คือการกระตุ้นให้สังคมไม่ยอมรับการโกง...อีกส่วนก็มีส่วนมากเลย คือ ประชานและกรรมการ คือ เป็นคนที่ภาคเอกชน นักธุรกิจ และสมาคมส่วนใหญ่ให้การยอมรับ และต้องเป็นคนที่รัฐบาลให้ความเคารพพอสมควร”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 1

“น่าจะมีสักสองปัจจัยสำคัญ เรื่องแรกก็คือว่า ปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นนี้สังคมเสียประโยชน์แต่มีคนจำนวนน้อยจำนวนหนึ่งที่เป็นคนไม่ดีเขาได้ประโยชน์ และอยู่ในหลายภาคส่วนไม่ใช่แต่เพียงข้าราชการการเมืองเท่านั้น ภาคธุรกิจก็ด้วยเช่นกัน และประโยชน์ที่เสียจำนวนหนึ่งนี่ก็เป็นมูลค่ามหาศาล เพราะฉะนั้นประโยชน์ที่ได้เสียมันสูงมากนัก งานที่เราทำก็จะไปบั่นทอนผลประโยชน์ที่เคยได้ ฉะนั้นก็จะมีคนที่ขัดข้องขัดขืนไม่ได้โอเคกับสิ่งที่เราทำ เพราะฉะนั้นเวลาเราทำอะไรก็จะติดอุปสรรคเรื่องนั้นเรื่องนี้พอสมควร ตรงนี้ก็จะเป็นเรื่องที่เราต้องเจอเป็นอุปสรรคอยู่ตลอดเวลา... อีกเรื่องหนึ่งก็คือกระบวนการสร้างความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน กับคนที่อาจจะไม่ได้เป็นลูกน้องเราแต่ว่าเป็นคนที่ทำงานอยู่คนละองค์กรแต่ต้องมาทำงานด้วยกัน ตอนนี้เป็นอุปสรรคอยู่แต่ก็เชื่อว่าเป็นสิ่งที่เป็นกระบวนการที่เรียนรู้ได้”

133 —

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 4

(4) ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ ناองค์กร (ทั้งประธาน กรรมการ และเลขาธิการฯ) มีคุณสมบัติเป็นบุคคลที่สังคมยอมรับ และมีความน่าเชื่อถือ

“ปัจจัยหลัก ก็คือ ทุกคนร่วมด้วยช่วยกันหลายคน ที่มาร่วมกันตรงนี้ก็มาด้วยใจแล้วมีความตั้งใจจริงไม่ได้มาหวังผลประโยชน์ประการที่สองก็คือ ภาคเอกชน

มีความแข็งแรง โดยมีสภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้า สมาคมธนาคารฯ สมาคม กสท. สมาคมท่องเที่ยว อะไรต่าง ๆ เมื่อเรามีความเข้มแข็งเวลารัฐบาลจะทำอะไร ก็ต้องฟังเรา เพราะฉะนั้นนี่จึงเป็นเหตุว่า ทำไมรัฐบาล ถึงต้องฟังองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน เราถึงสามารถไปยื่น ขอแก้ไขในหลายเรื่องได้ เพราะว่าเราต้องฟังเราในระดับ หนึ่ง”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 1

“ปัจจัยแห่งความสำเร็จ เกิดจากการกำหนด วิสัยทัศน์ที่ชัดเจนว่า เราจะทำแค่ไหนแล้วเราก็กำกับ ตัวเราเองไม่ให้ไปล้ำเส้นการทำงาน ตรงนี้ก็ทำให้เกิด ความน่าเชื่อถือ อีกอันหนึ่งก็คือว่า เราไม่เน้นสู้ด้วย ตัวเราเองแต่เราพยายามที่จะเรียกพวกมาช่วย คือการ เคลื่อนไหวมวลชนในเชิงวาระ ซึ่งอันนี้เป็นเรื่องสำคัญ เงินทุนที่เราใช้อยู่นี้เป็นเงินบริจาคจากประชาชน เพราะฉะนั้นหากไม่ได้รับการยอมรับความเชื่อถือเงิน สนับสนุนพวกนี้ก็จะหมดและเรายังไม่เห็นปฏิกิริยาเชิงลบ จากต่างชาติ หรือการต่อต้านจากหน่วยราชการ ตรงนี้ เราก็ยังไม่เคยเจอ”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 2

“ACT เอง ต้องเป็นตัวอย่างที่ดี ทำงานกันก็ต้อง มีอุดมการณ์แบบนี้โดยเฉพาะ แล้วยังต้องเสียสละเวลา ส่วนตัวและในช่วงเริ่มต้นหนึ่งต้องเสียสละทุนทรัพย์ บางส่วนด้วยซ้ำไป เพราะฉะนั้นคิดว่าคนที่มาช่วยงานกัน ตอนนี้มีวัตถุประสงค์อันเดียวกันก็คือ อยากเห็นสังคมเรา ดีขึ้น ไม่ได้มีนอกมีใน และไม่ได้มีวาระซ่อนเร้นที่จะปรับต้น ให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัว และหวังว่าสังคมเองจะมองเห็น เช่นนั้นเหมือนกัน”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 3

“เมื่อถามว่า mission (พันธกิจ) ของเรานั้นทำ อะไรบ้าง ประการแรกเลย เราจะต้องยึดถือปฏิบัติต้อง ทำตัวเราเองให้เป็นองค์กรที่มีความโปร่งใส มีความ น่าเชื่อถือ ต้องได้รับความไว้วางใจจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายบริหารของประเทศ รวมถึงประชาชนทั่วไป และ เราต้องวางตนให้เกิดความน่าเชื่อถืออยู่โดยตลอด ซึ่งเราก็ทำได้ระดับหนึ่งเมื่อเราได้ยึดถือตามแนวทางนี้ แล้วเราก็ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงความร่วมมือ ในการที่จะร่วมกันขับเคลื่อน เรื่องต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การบูรณาการความร่วมมือ ในมิติต่าง ๆ เป็นเรื่องที่สำคัญมาก”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 4

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคที่พบในการทำงานของ ACT ซึ่งประมวลจากข้อมูลการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม มีดังนี้

- (1) นักการเมืองและข้าราชการบางกลุ่มที่เคยได้รับประโยชน์ที่กำลังจะเริ่มเสียประโยชน์ จะพยายามเข้ามาขัดขวางการทำงานของ ACT และพยายามเข้ามาเปลี่ยนแปลงกฎกติกา
- (2) ความรวดเร็วในการจัดการปัญหาคอร์รัปชันของหน่วยงานตรวจสอบและกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือและยังเป็นการไม่ส่งเสริมให้คนอยากเข้ามามีส่วนร่วม
- (3) ความไม่เข้าใจโดยทั่วไปว่า การทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณสมบัตินั้น เป็นการที่แต่ละคนก็ได้รับผลกระทบด้วย จึงทำให้คนเพิกเฉย ละเลย ไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร

“จริง ๆ มันก็เป็นเรื่องทั่ว ๆ ไปที่ไม่ใช่เฉพาะประเทศไทย เป็นเรื่องความเข้าใจของคนไทย บวกด้วยการรับรู้ว่าผลประโยชน์ส่วนรวมมันก็ขึ้นเป็นประโยชน์ของตัวเอง ตรงนี้คนไทยยังไม่ค่อยเข้าใจ มันเลยทำให้คนรู้สึกว่อก็อยวอน ๆ กันไปซึ่งมัน”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 2

“จะมีหน่วยงานของรัฐและข้าราชการซึ่งก็เป็นคนดี
ส่วนใหญ่แล้วก็เห็นประโยชน์ เขาก็จะพยายามให้การ
สนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่แน่นอนก็มีหน่วยงาน
ของรัฐบางอันที่ไม่เห็นพ้องที่อาจจะจะมีเรื่องนอกกลุ่มนอกทาง
อยู่บ้างก็อาจจะมีอุปสรรคบ้าง”

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 3

ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาการทำงานของ ACT ได้แก่

- (1) ควรมีการดึงคนรุ่นใหม่ให้เข้ามาทำงาน เพื่อทำให้เกิด
การสื่อสารที่ใช้ภาษาที่ตรงกับยุคสมัยปัจจุบัน และคนรุ่นเก่า
จะต้องขยับถอยลงไปเป็นที่ปรึกษา คอยช่วยเหลือ หรือ
ให้คำแนะนำ
- (2) การให้คนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น จำเป็นต้องมีการพัฒนา
เครื่องมือต่าง ๆ ให้ประชาชนใช้ และจะต้องทำให้เครื่องมือนี้
เป็นพื้นที่ปลอดภัยในการเข้ามามีส่วนร่วม
- (3) ควรดำเนินการในการต่อต้านการทุจริตในมิติต่าง ๆ อย่าง
สมดุล เพื่อช่วยในการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การคอร์รัปชัน
(CPI) ของไทยให้ดีขึ้น

4.4 แนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการดำเนินงานและบทบาทขององค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตยจากกรณีศึกษา

ผลจากการถอดบทเรียนการดำเนินงานของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และมีข้อเสนอต่อแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานและบทบาทขององค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตยที่เหมาะสม ดังนี้

1. เพื่อให้เกิดความเชื่อถือศรัทธาจากสังคมและคงไว้ซึ่งบทบาทที่เป็นความหวังของสังคม การทำงานขององค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่จะก่อตัวขึ้นใหม่จะต้องกำหนดเป็นข้อตกลงที่เป็นเจตจำนงสำคัญร่วมกันว่า ต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับฝ่ายการเมือง เพื่อไม่ให้องค์กรถูกมองว่า เป็นเครื่องมือให้กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

2. ในเชิงนโยบาย การส่งเสริมองค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลเพื่อทำหน้าที่เสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องอาศัยการมีนโยบายของรัฐบาลที่มีความชัดเจนและต่อเนื่อง เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนการขับเคลื่อนดำเนินงานและทำให้เกิดความร่วมมือมากขึ้นจากที่ทุก ๆ ส่วนในสังคม โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ

3. หน่วยงานของรัฐด้านการต่อต้านการทุจริต ควรมีการออกไปรับรองสถานะการเป็นเครือข่ายให้แก่องค์กรด้านการต่อต้านการทุจริต และส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล เพื่อที่เมื่อเวลาองค์กรเหล่านี้ลงไปในพื้นที่ หรือขอความช่วยเหลือ หรือขอความร่วมมือในด้านต่าง ๆ กับหน่วยงาน หรือประชาชน การมีสถานะที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานรัฐ จะช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือให้แก่องค์กรภาคประชาสังคม และทำให้มีเครือข่ายมากขึ้น อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อต่อต้านการทุจริต และส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ อาจมีการกำหนดวงรอบของการรับรองที่เหมาะสม เช่น 3-5 ปี เป็นต้น

4. จากภาพสะท้อนปัญหาด้านบุคลากรประจำที่ไม่เพียงพอในการทำงานและยังส่งผลต่อการขยายการทำงานในวงกว้างได้มากเท่าที่ควร ดังนั้น ภาครัฐ รวมถึงภาคการศึกษา โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษา ควรมีการส่งเสริมสาขาวิชาเรียนเฉพาะ ที่จะมาประกอบสายอาชีพทางด้านนี้ให้ชัดเจน เพื่อทำให้เกิดการสร้างบุคลากรที่มีความสนใจ และสามารถไปทำงานในองค์กรด้านการต่อต้านการทุจริต และส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลได้มากขึ้น และทำให้การดำเนินงานขององค์กรเกิดความต่อเนื่อง

5. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนและสาธารณชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและประเมินผลโครงการ และเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะ เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ขององค์กร เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อสังคมและทำให้องค์กรดำเนินการอย่างมั่นคงยั่งยืน

6. การแบ่งปันทรัพยากรเรื่องต่างๆ รวมถึงการแบ่งปันองค์ความรู้ระหว่างองค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล มีส่วนสำคัญในการพัฒนาต่อยอดแต่ละองค์กรให้มีความเข้มแข็ง และช่วยลดข้อจำกัดด้านงบประมาณได้อีกทางหนึ่ง

7. ควรต้องมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล โดยมีรูปแบบที่เป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง และมีคณะกรรมการบริหารกองทุนที่มาจากหลากหลายภาคส่วน เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาการทำงานให้สะดวกและมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยอาจทบทวนรูปแบบการจัดตั้งกองทุนลักษณะเช่นนี้ในอดีต เช่น กองทุนเครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน ที่เคยตั้งอยู่ในมูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนาเพื่อเป็นกลไกในการสนับสนุน เป็นต้น

8. ในแง่ของการปลูกฝังจิตสำนึกและสร้างตระหนักรู้ด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล ควรให้ความสำคัญกับการวัดและประเมินผลโครงการในเชิงลึก โดยอาจจะให้หน่วยงานภายนอกมาทำวิจัยเชิงประเมินผลการทำงานขององค์กร เพื่อให้เห็นทิศทางการดำเนินงานที่ชัดเจนและสามารถปรับกลยุทธ์เพื่อวางทิศทางการทำงานในอนาคตได้อย่างชัดเจนมากขึ้น รวมทั้ง ควรมีกระบวนการติดตามกลุ่มเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง เพื่อศึกษาถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่กลุ่มเป้าหมายมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติในเรื่องการต่อต้านการทุจริต และการนำสิ่งที่ได้จากการปลูกฝังไปประยุกต์ใช้ในการดำรงชีวิตหรือไปทำกิจกรรมเพื่อรณรงค์เรื่องนี้ต่อไปในระดับโรงเรียนหรือชุมชน เพื่อให้เห็นผลยืนยันในเชิงประจักษ์ได้ชัดเจนขึ้น ทั้งนี้ อาจมีการพิจารณาการให้ทุนสนับสนุนการดำเนินการกับผู้สนใจและมีแรงบันดาลใจ

ที่จะไปทำกิจกรรมต่อในระดับพื้นที่ และอาจมีการมอบรางวัลยกย่องเชิดชู เพื่อเป็นการเสริมแรงเชิงบวกที่จะทำให้สังคมตั้งแต่ระดับเล็กเกิดความมั่นคง และยังเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอีกทางหนึ่งด้วย

9. หากการดำเนินโครงการขององค์กรด้านการต่อต้านการทุจริต และส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล มีความสอดคล้องกับกิจกรรมในโรงเรียน ก็จะทำให้การขับเคลื่อนเรื่องการต่อต้านการทุจริต สามารถมีเครือข่ายเข้าร่วมได้กว้างขวางขึ้น

10. การดำเนินงานเพื่อต่อต้านการทุจริตจะทำโดยองค์กรใด องค์กรหนึ่ง หรือภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่งจะไม่มีทางประสบความสำเร็จ เพราะพลังในการขับเคลื่อนมีน้อย แต่ต้องมีการประสานการทำงานกัน ในแนวราบ เปรียบเสมือนการที่ทุกองค์กรเกี่ยวแขนกันทำงาน ทำงานแบบเป็นมิตรที่จริงใจต่อกัน จึงจะทำให้การต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

11. การพัฒนาระบบและกลไกเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลทางช่องทางออนไลน์ จะเป็นช่องทางหลักและเป็นรูปแบบที่จำเป็นทั้งในยุคปัจจุบันและอนาคต ซึ่งองค์กรภาคประชาสังคมจะต้องมีการพัฒนาบุคลากรในองค์กรให้มีทักษะในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT/Digital Literacy) ที่ถูกต้องและรู้เท่าทัน ตลอดจน พัฒนารูปการการปลูกจิตสำนึก/สร้างความตระหนักที่มีการอัปเดตให้ทันสมัยกับคนทุกช่วงวัยอยู่เสมอ รวมทั้งหากเป็นช่องทางการแจ้งเบาะแส ก็ต้องเพิ่มเรื่องของการเป็นพื้นที่ปลอดภัยในการเข้ามามีส่วนร่วม

12. องค์การภาคประชาสังคม ด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมมาภิบาล ต้องแสวงหาความร่วมมือกับเครือข่ายด้านสื่อมวลชน เพื่อช่วยในการประชาสัมพันธ์และมีบทบาทร่วมกันในการสร้างความตระหนักรู้เรื่องคอร์รัปชัน รวมทั้ง ต้องคิดหาวิธีการในการรักษาระยะและรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างเครือข่ายที่ทำงานกับองค์กรอยู่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันมีความแน่นแฟ้น เป็นปึกแผ่น และมีพลังในการร่วมกันต่อต้านปัญหาการทุจริต



บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะในการวิจัย ครั้งต่อไป

145 —

5.1 สรุปผลการศึกษา

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนและนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการดำเนินงานและบทบาทของภาคประชาสังคมในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย กรณีศึกษาองค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย (1) การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) กลุ่มเป้าหมายการวิจัย คือ ผู้นำและผู้เกี่ยวข้องหลักที่ทำงานในภาคประชาสังคมด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล รวมผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึก 14 คน และผู้ที่เข้าร่วมหรือได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของภาคประชาสังคมด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล รวมผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่ม 17 คน องค์กรกรณีศึกษา ใช้การเลือกแบบ

เฉพาะเจาะจง ซึ่งมีเกณฑ์ในการคัดเลือก คือ เป็นองค์กรที่มีภารกิจด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลที่เป็นทางการ ไม่น้อยกว่า 10 ปี จำนวน 3 องค์กร ประกอบด้วย มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด, เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) และ (2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ดำเนินการเก็บข้อมูล โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย งานวิชาการ ข้อมูลเชิงสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการตีความเชิงพรรณนาข้อมูล การวิเคราะห์เนื้อหา และการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย

ผลการศึกษา สรุปได้ดังนี้

— 146

(1) จากการถอดบทเรียนการทำงานของทั้งสามองค์กร พบว่า ในขั้นเริ่มก่อตัว (Formation) ทุกองค์กรมีจุดเริ่มที่คล้ายคลึงกัน คือ การเล็งเห็นถึงปัญหาและพิษภัยที่เกิดขึ้นจากภัยคอร์รัปชัน จึงมีเจตจำนงที่ต้องการลุกขึ้นมาร่วมกันทำการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม และได้รับความร่วมมือในการผนึกกำลังก่อรูปเป็นองค์กรที่เป็นเครือข่ายการทำงานที่เข้มแข็ง ในขั้นการดำรงอยู่ (Maintenance) ทุกองค์กรได้ยึดมั่นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่องค์กรตนเองกำหนดไว้อย่างชัดเจน พยายามทำงานอยู่บนภารกิจที่สอดคล้องตามเป้าหมายองค์กร และพยายามดูแลและรักษามาตรฐานขององค์กร โดยขับเคลื่อนการทำงานตามทรัพยากรที่มีและตามบริบทในแต่ละช่วงเวลา เพื่อคงไว้ซึ่งความต่อเนื่อง และในขั้นเข้าสู่ความยั่งยืน (Institutionalization) ซึ่งผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นจุดแข็งร่วมกัน คือ การรักษาบทบาทขององค์กรมิให้ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองและรักษาความเป็นกลางในการทำหน้าที่

โดยยึดมั่นตามภารกิจขององค์กร, คุณภาพในการคัดเลือกบุคคลมาเป็นผู้นำและคณะกรรมการขององค์กร การรักษาความโปร่งใสในการทำงานขององค์กรเพื่อเป็นแบบอย่าง และการทำงานเพื่อขยายเครือข่ายความร่วมมืออย่างต่อเนื่อง ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญ คือ การที่ประชาชนทั่วไปยังไม่ตระหนักเพียงพอและยังไม่เข้าใจว่า การทุจริตคอร์รัปชันสาธารณะสมบัติ เท่ากับการที่แต่ละคนได้รับผลกระทบด้วยโดยตรง จึงทำให้ละเลยและให้ความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วม และการมีทรัพยากรที่จำกัด โดยเฉพาะด้านบุคลากรที่มีความพร้อมในการเข้าร่วมทำงาน มีเจตจำนงแน่วแน่ พร้อมที่จะเสียสละ และทุ่มเทในการดำเนินงานเพื่อต่อต้านการทุจริต

(2) ข้อเสนอแนะทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการดำเนินงานและบทบาทขององค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตยที่สำคัญ ได้แก่ การทำงานจะต้องกำหนดเป็นเจตจำนงสำคัญร่วมกันว่า ต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับฝ่ายการเมือง, จำเป็นต้องอาศัยการมีนโยบายของรัฐบาลที่มีความชัดเจนและต่อเนื่อง เพื่อเป็นกลไกสนับสนุน, ควรมีการออกใบรับรองสถานะการเป็นเครือข่ายให้แก่องค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาลโดยหน่วยงานรัฐ, ควรต้องมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน โดยมีรูปแบบที่เป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง และควรมีการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืน

5.2 อภิปรายผล

(1) จากผลการศึกษา ที่พบว่า การก่อตัวของทุกองค์กรจากกรณีศึกษา มีจุดเริ่มที่คล้ายคลึงกัน คือ การเล็งเห็นถึงปัญหาและพิษภัยที่เกิดขึ้นจากภัยคอร์รัปชัน จึงมีเจตจำนงที่ต้องการลุกขึ้นมาาร่วมกันทำการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม และได้รับความร่วมมือในการผนึกกำลังก่อรูปเป็นองค์กรที่เป็นเครือข่ายการทำงานที่เข้มแข็งนั้น มีความสอดคล้องตามหลักการและแนวคิดประชาสังคมในการที่ผู้คนในสังคมมีจิตสำนึกร่วมกันแล้วเกิดการมารวมตัวกันในลักษณะที่เป็น การผนึกกำลังอย่างเป็นหุ้นส่วนโดยมีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายและมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน และสอดคล้องกับความหมายของของ ประเวศ วะสี และชูชัย ศุภวงศ์ (อ้างถึงใน ณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน, 2556) ที่ว่าประชาสังคมมีลักษณะเป็นการเกื้อหนุนให้ภาคสังคมหรือภาคประชาชน มีความเข้มแข็ง และเกิดดุลภาพทางสังคม ที่เรียกว่า “สังคมานุภาพ” การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือมีความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่าง และมีระบบการจัดการในระดับกลุ่ม อีกนัยหนึ่ง หมายความว่า เมื่อเกิดวิกฤติการณ์หรือสภาพปัญหาในสังคมที่สลับซับซ้อนยากแก่การแก้ไข ผู้คนในสังคมมารวมกัน กำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งนำไปสู่การก่อจิตสำนึก (Civic consciousness) ร่วมกัน มารวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กร (Civic group) ไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคสังคม (ประชาชน) ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน (Partnership) เพื่อร่วมกันแก้ปัญหา หรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการโดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย (Civic network)

นอกจากนี้ องค์การภาคประชาสังคมทั้งสามองค์กรที่เป็นกรณีศึกษาครั้งนี้ ยังมีการรวมตัวตามรูปแบบขององค์กรอาสาสมัคร (Voluntary organizations) จะเน้นให้สมาชิกเข้าร่วมกลุ่มด้วยความสมัครใจ โดยที่ตัวองค์กรมีความเป็นอิสระจากรัฐและการเมือง ตามแนวคิดของ Larry Diamond (2537) อีกด้วย และรูปแบบการก่อตัวยังคล้ายคลึงกับการเกิดขึ้นขององค์กรประชาสังคมในลักษณะอื่นด้วย ดังเช่นงานของยศกร วรรณวิจิตร (2555) ที่ศึกษาบทบาทของประชาสังคมในการร่วมผลักดันมาตรการใช้สิทธิ ตามสิทธิบัตรยาโดยรัฐ ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของภาคประชาสังคม ที่เริ่มจากเป็นการรวมกลุ่มแบบไม่เป็นทางการ มีความสัมพันธ์แบบหลวมๆ ไม่มีสายบังคับบัญชาที่ชัดเจนก่อน โดยทุกคนคือเพื่อนกัน มีอุดมการณ์ร่วมกันเข้ามาทำงานเพื่อจุดหมายเดียวกัน คือ การเข้าถึงยาของผู้ติดเชื้อ เอชไอวี โดยภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในขั้นกำหนดปัญหาและวาระนโยบาย เป็นผู้ให้รัฐเห็นถึงปัญหายาราคาแพง และการเข้าถึงยาของผู้ป่วย เป็นต้น

(2) จากผลการศึกษา พบว่า บทบาทของภาคประชาสังคมในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตยของทุกองค์กร มุ่งเน้นแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นการบวนการสำคัญของประชาธิปไตย แบ่งได้เป็น 2 กระบวนการที่สำคัญ นั่นคือ การปลูกจิตสำนึก/สร้างความตระหนักรู้ และการพัฒนารูปแบบและช่องทางการมีส่วนร่วมบนฐานเทคโนโลยี เพื่อนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดพลังสังคมที่เข้มแข็งในการต่อต้านการทุจริตและเสริมสร้างสังคมธรรมาภิบาล ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (สถาบันพระปกเกล้า, 2545) คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน

อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม มีการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กระบวนการทางนโยบาย และกระบวนการยุติธรรมได้ และข้อเสนอของ บงกช สุทัศน ฌ อยู่ธยา (2557) ที่เสนอว่า การแก้ไขปัญหาการสร้างจิตสำนึกของความเป็นไทย ค่านิยม เพื่อการต่อต้าน ป้องกัน การทุจริตคอร์รัปชัน ควรถูกปรับเปลี่ยนมาเป็นการสร้างค่านิยมแบบใหม่ให้กับประชาชน โดยการสร้างจิตสำนึกของความเป็นไทย ค่านิยมเพื่อการต่อต้านป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และร่วม ตรวจสอบบทบาท หน้าที่ของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองให้เข้มข้นยิ่งขึ้น รวมถึงต้องสามารถจูงใจให้คนดีมีคุณธรรม จริยธรรมและความรู้ความสามารถ เป็นที่ยอมรับของสังคมเข้าสู่ระบบราชการและระบบการเมืองอันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งบทบาทดังกล่าวของภาคประชาสังคมนี้ ยังมีส่วนสำคัญให้ประชาชนปฏิบัติตามหน้าที่พลเมืองตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (10) ที่กำหนดว่าบุคคลมีหน้าที่ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบด้วย ซึ่งสอดคล้องกับ ไพรัตน์ ฉิมหาด และคณะ (2563) ที่ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การเมืองภาคพลเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมไทย พบว่าการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองให้มีประสิทธิผล ต้องมีการสนับสนุน การติดตามและตรวจสอบกระบวนการปฏิรูปการเมือง การเกิดองค์กรประชาชน การรณรงค์เพื่อการเรียนรู้ประชาธิปไตยของประชาชน การสร้างสำนึกพลเมือง เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย การให้ประชาชน

มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง และการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ
ทั้งนี้ ต้องมีการสนับสนุนที่เป็นรูปธรรมเช่น กฎหมายที่ส่งเสริมและสนับสนุน
การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือการเมืองภาคพลเมือง
เพื่อให้ประชาชนสามารถทำกิจกรรมการเมืองภาคพลเมืองได้อย่างเต็มที่
เข้มแข็ง ต่อเนื่อง อิสระ มีต้นทุนต่ำ และไม่เป็นภาระแก่ตนเองมากเกินไป
ซึ่งสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล
และเป็นกระบวนการที่พัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย
ของแต่ละประเทศ ดังนั้น ประเทศที่พัฒนาการเมืองการปกครอง
ในระบบประชาธิปไตยอยู่ในระดับที่ดีแล้ว มักจะกำหนดให้ประชาชน
ทุกระดับ มีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามกฎหมาย และมีผล
ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

(3) จากผลการศึกษาที่พบปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญ คือ
การที่ประชาชนทั่วไปยังไม่ตระหนักเพียงพอและยังไม่เข้าใจว่า
การทุจริตคอร์รัปชันสาธารณะสมบัติ เท่ากับการที่แต่ละคนได้รับผลกระทบ
ด้วยโดยตรง จึงทำให้ละเลยและให้ความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วม
และการมีทรัพยากรที่จำกัด โดยเฉพาะด้านบุคลากรที่มีความพร้อม
ในการเข้ามาทำงาน มีเจตจำนงแน่วแน่ พร้อมที่จะเสียสละและทุ่มเท
ในการดำเนินงานเพื่อต่อต้านการทุจริตนั้น สะท้อนให้เห็นสภาพจริง
ของการพัฒนาว่า เรื่องดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาที่ดำรงอยู่ แม้ปัจจุบัน
จะมีปัจจัยสนับสนุนในเรื่องการเข้ามามีบทบาทของเทคโนโลยีสารสนเทศ
ผ่านทางออนไลน์อย่างหลากหลายรูปแบบ ที่ทำให้เกิดความสะดวก
ในการเรียนรู้และเข้าถึงสื่อ รวมถึงช่องทางการมีส่วนร่วมต่างๆ มากขึ้น
แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้สาธารณชนสนใจที่จะเข้าไปศึกษาเรียนรู้
สื่อต่างๆ ได้ สอดคล้องกับสภาพปัญหาการมีส่วนร่วมจากงานวิจัยของ

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545) และถวิลวดี บุรีกุล (2547; 2552; 2555) ที่พบว่า ปัญหาหนึ่งที่สำคัญ คือ ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมือง และความพร้อมของประชาชนที่ไม่ค่อยสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากนักเพราะเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว ทำให้เป็นโอกาสของผู้ต้องการแสวงหาอำนาจเข้ามาได้โดยง่ายและแสวงหาประโยชน์เพื่อตนและพวกพ้อง รวมทั้ง ยังไม่มีการเตรียมความพร้อมให้ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมและปกครองตนเองตามหลักการการกระจายอำนาจเท่าที่ควร ทำให้ไม่เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งปัญหาอุปสรรคนี้ภาครัฐจะต้องลงมาช่วยแก้ไขปัญหา เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐด้วย ตามมาตรา 53 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริต และประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้ง กลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึง ความตามหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 78 ซึ่งระบุว่า รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

5.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

(1) ควรมีศึกษาวิจัยสำรวจความเชื่อมั่นและความคาดหวังของสาธารณชนต่อองค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล

(2) ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบการสนับสนุนงบประมาณที่เหมาะสมและเป็นอิสระในการอุดหนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล

(3) ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำนโยบายด้านการพัฒนาและยกระดับรูปแบบการทำงานแบบมีส่วนร่วมขององค์กรด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล ทั้งส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย



บรรณานุกรม

- กฤษฎา บุญชัย, วีรบุรณ วิสารทสกุล และจตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร. (2556). รายงานการศึกษา บทบาทของ ภาคประชาสังคม ในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- ขจรศักดิ์ บัวระพันธ์. (2554). **วิจัยเชิงคุณภาพไม่ยากอย่างที่คิด**. นครปฐม: สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, ถวิลวดี บุรีกุล, ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพัฒพงษ์, พัทรี สีโรรส, พิสิฐ ศุภரியพงศ์, และโสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2545). แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน. (2544). “ฟื้นศักดิ์ศรีคนไทย ร่วมต้านภัยคอร์รัปชัน”. (อัดสำเนา)
- เจมส์ แอล เครตัน. (2556). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน. ขอนแก่น: ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท.

ณัฐวิวัฒน์ สุทธิโยธิน (2556). ประชาสังคม: นิยาม ความหมาย และ
ลักษณะของความเป็นประชาสังคม สืบค้นจาก [http://nattawatt.
blogspot.com/2013/10/blog-post_3674.html](http://nattawatt.blogspot.com/2013/10/blog-post_3674.html)

จิรวุฒิ เสนาคำ. (2540). จากปัจเจกสู่สาธารณะ: กระบวนการเสริมสร้าง
ชุมชนให้เข้มแข็ง ในหนังสือชุดประชาสังคม ลำดับที่ 17. กรุงเทพฯ:
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2547). การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการ.
กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2549). “การมีส่วนร่วมของประชาชน 2489-2549”
ใน การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครอง
สิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, นรนิติ เศรษฐ
บุตร (บรรณาธิการ). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

ถวิลวดี บุรีกุล, พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ และสตีธร ธนานิธิโชติ. (2555).
เพิ่มพลังพลเมือง เพื่อขับเคลื่อนประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร:
เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). ประมวลสาระชุดวิชา ประชาสังคมและชุมชน
ท้องถิ่น หน่วยที่ 1-5. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ธัญญาภรณ์ จันทระ และโกวิทย์ พวงงาม. (2564). โครงสร้าง บทบาท
และความเข้มแข็งคณะทำงานเครือข่ายภาคประชาสังคมจังหวัด
ในฐานะกลไกการเมืองภาคพลเมือง. **วารสารสังคมสงเคราะห์
ศาสตร์**. 29 (1), มกราคม-มิถุนายน.

บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา. (2557). การสร้างจิตสำนึกของความเป็นไทย
ค่านิยม เพื่อการต่อต้านป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน. **วารสาร
ศรีนครินทรวิโรฒวิจัยและพัฒนา (สาขามนุษยศาสตร์และ
สังคมศาสตร์)**. 6(11), มกราคม-มิถุนายน 2557.

- ไพรัตน์ จิมหาด, บัญญัติ แพรกปาน และสามิตร อ่อนคง. (2563). การเมืองภาคพลเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมไทย. **วารสารมหาวิทยาลัยนครพนม**. 7(5), พฤษภาคม 2563.
- ไพศาล ลิ้มสถิตย์. (2561). **การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม: ประสบการณ์ต่างประเทศและพัฒนาการของไทย**. กรุงเทพฯ; โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด. (2564). รายงานประจำปีมูลนิธิ ประจำปี 2561-2563. สืบค้นจาก https://drive.google.com/file/d/1MvtpQuhCrQQQ_fMH0eK8vr-YWwUdmOa2/view
- มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด. (2565). สรุปผลการดำเนินงานและงบประมาณ ค่าใช้จ่าย มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (1 ตุลาคม 2563 – 30 กันยายน 2564). สืบค้นจาก <https://drive.google.com/file/d/1lxKafWsdAyk7txoBN5-XxtGOkl1S9t1/view>
- ยศกร วรรณวิจิตร. (2555). **บทบาทของประชาสังคมในการร่วมผลักดันมาตรการใช้สิทธิ ตามสิทธิบัตรยาโดยรัฐ**. ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. 2558
- รัตนะ บัวสนธ์. (2556). **วิจัยเชิงคุณภาพทางการศึกษา (พิมพ์ครั้งที่ 4)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รุ่งโรจน์ เพชรบุญณิน. (2546). **เครือข่ายภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน: กรณีศึกษา เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (คปต.)**. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์/ กรุงเทพฯ.

วรวิทย์ จำลองนาค. (2552). แนวความคิดประชาสังคมในประเทศไทย
สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2565 จาก [www.freewebs.com/
worrawoot/CD3.ppt](http://www.freewebs.com/worrawoot/CD3.ppt)

วสุกิจจ์ เหล่าอินทร์. (2563). การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเพื่อ
กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น. **วารสารสังคมศาสตร์
และมานุษยวิทยาเชิงพุทธ**. 5(9), กันยายน 2563.

โสภิตา ศรีนุ่น (2558) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผน
พัฒนาเทศบาลเมืองเบตง อำเภอเบตง จังหวัดยะลา. สงขลา:
สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการภาครัฐ
และเอกชน มหาวิทยาลัยหาดใหญ่.

สถาบันพระปกเกล้า. (2553). การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ
นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และ
การพิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการบริหารระบบราชการ. การบริหารงานภาครัฐ
แบบมีส่วนร่วม. สืบค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2564 จาก [https://
www.opdc.go.th/content/Mjc4Nw_](https://www.opdc.go.th/content/Mjc4Nw_)

สุภางค์ จันทวานิช. (2542). **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ**. กรุงเทพมหานคร:
โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อรรถัย พระทัด. (2558). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา
ชุมชนในพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ กรณีศึกษา ชุมชนป้อมมหากาฬ.
กรุงเทพฯ. การค้นคว้าอิสระการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตร
มหาบัณฑิต (การบริหารจัดการสาธารณะ) สาขาวิชาการบริหาร
จัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์

- Larry Diamond. (2537). ประชาสังคมกับประชาธิปไตย. วารสาร
สังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 29(1). 3-6.
- Arnstein, S.R. (1969). A leader of citizen participation. Journal of
the American Planning Association, 35(4). 216-224.
- Scott, J. (1990). A matter of record: Documentary sources in social
research. Polity press: Cambridge.



ภาคผนวก

161 —

1. ชุดคำถามสำหรับกลุ่มผู้นำและผู้เกี่ยวข้องหลักที่ทำงานในองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศไทย ที่ดำเนินงานด้านการเลือกตั้งด้านการส่งเสริมความเสมอภาคทางสังคม ด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชน และด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมสังคมธรรมาภิบาล

- 1.1 ขอให้ท่านเล่าถึงที่มาและจุดกำเนิดของการก่อตัวขององค์กรของท่าน
- 1.2 ขอให้ท่านเล่าประสบการณ์จากวิธีการทำงานของท่านในการดำเนินงานขององค์กร
- 1.3 ผลงาน/สิ่งที่เกิดขึ้นจากการทำงานจริงกับสิ่งที่ตั้งเป้าหมายไว้เป็นอย่างไร (ขอให้ระบุผลลัพธ์ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ)
- 1.4 องค์กรของท่านได้มีส่วนในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไรบ้าง
- 1.5 ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินงานขององค์กรท่านที่เป็นส่วนสำคัญของการดำรงอยู่ขององค์กรในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนาสังคม มีอะไรบ้าง
- 1.6 ระบุอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน และสาเหตุที่ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จ มีอะไรบ้าง โดยเฉพาะในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย
- 1.7 แนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานให้เกิดความยั่งยืนและบทบาทที่เหมาะสมขององค์กรของท่าน ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตยควรเป็นอย่างไร

2. ชุดคำถามสำหรับกลุ่มผู้ที่เข้าร่วมหรือได้รับประโยชน์ จากการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม

- 2.1 ขอให้ท่านเล่าถึงที่มาและจุดกำเนิดของการรู้จักและการมาเข้าร่วมในองค์กรนี้ของท่าน
- 2.2 ขอให้ท่านเล่าประสบการณ์ที่ได้เห็นวิธีการทำงานของผู้นำองค์กรและการดำเนินงานขององค์กร
- 2.3 ผลงาน/สิ่งที่เกิดขึ้นจากการทำงานขององค์กรตรงกับสิ่งที่ท่านตั้งเป้าหมายไว้มากน้อยเพียงใดอย่างไร (ขอให้ระบุผลลัพธ์ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ)
- 2.4 ท่านเห็นว่า การดำเนินงานองค์กรได้มีส่วนในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไรบ้าง
- 2.5 ท่านเห็นว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินงานขององค์กร เกิดจากอะไรบ้าง
- 2.6 ท่านเห็นว่า การดำเนินงานขององค์กรมีอุปสรรคอะไรบ้าง และสาเหตุที่ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จนั้น เกิดจากอะไร โดยเฉพาะในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตย
- 2.7 ท่านเห็นว่า แนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานและบทบาทที่เหมาะสมขององค์กร ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาประชาธิปไตยควรเป็นอย่างไร

