

สมัชชาพลเมือง

กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย
และการมีส่วนร่วมของประชาชน



สมัชชาพลเมือง

กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย
และการมีส่วนร่วมของประชาชน



สมัชชาพลเมือง

กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย
และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่ปรึกษา

สมสุข บุญไชย
พรณทิพย์ เพชรมาก

กองบรรณาธิการ

ไพสิฐ พาณิชกุล
จินตนา เบญจทรัพย์
บุษยา คุณากรสวัสดิ์
ออมมาศ รัตยาอนันต์

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สารบัญ

สมัชชาพลเมือง คืออะไร และมีแนวทางอย่างไร?	5
1. สมัชชาพลเมืองที่บัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ	5
2. เหตุผล และความสำคัญของสมัชชาพลเมือง	6
3. สมัชชาพลเมืองมีวัตถุประสงค์อย่างไร	8
4. สมัชชาพลเมืองจัดตั้งในระดับหรือพื้นที่ใด	8
5. จะจัดตั้งสมัชชาพลเมืองได้อย่างไร	9
6. โครงสร้างการทำงานของสมัชชาพลเมือง	10
7. กลไกส่งเสริมการดำเนินงานสมัชชาพลเมืองระดับชาติและระดับจังหวัด	11
กรณีรูปธรรมการขับเคลื่อนและเชื่อมโยงสู่ “สมัชชาพลเมือง”	13
จากการเมืองสมานฉันท์สู่ สภาพลเมืองตำบลควนรู สมนึก หนูเงิน , สามารถ สุขบรรจง และอุดมศรี ศิริลักษณ์พร	15
เมืองนครสวรรค์ : การจัดการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมือง สู่เมืองจัดการตนเอง อร่ามศรี จันทร์สุขศรี และ ณรงค์ กฤติขจรกรกุล	19
สภาพลเมืองเทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ บุษยา คุณากรสวัสดิ์บุษยา คุณากรสวัสดิ์	22
จาก “ขอนแก่นทศวรรษหน้า” และ “สมัชชาปฏิรูปจังหวัดขอนแก่น” ทุนทางสังคมสู่การสร้าง “พลังพลเมือง” เจริญลักษณ์ เพ็ชรประดับ และ สุวิมล มีแสง	28
“สภาพลเมืองจังหวัดพังงา” พลังขับเคลื่อน “พังงาแห่งความสุข” ไมตรี จงไกรจักร และ อุดมศรี ศิริลักษณ์พร	36
ปฏิรูปด้วย “พลังพลเมือง” คนอำนาจเจริญ สุวิมล มีแสง	40
“สภาอภัย เบ่งแ่ง คนมหาสารคาม” จากเส้นทางการสร้างสุขภาวะสู่จังหวัดจัดการตนเอง สิริกร บุญสังข์	45
“สภาพลเมือง สมัชชาพลเมือง ในต่างประเทศ” เรียบเรียงจากงานวิจัยการศึกษารูปแบบสภาพลเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่มหานคร สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งชาติ (สกว.)	52
8 คำถาม – คำตอบ เรื่อง “สมัชชาพลเมือง”	63



สมัชชาพลเมือง

คืออะไรและมีแนวทางอย่างไร?

1. สมัชชาพลเมืองที่บัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญนี้ได้ให้ความสำคัญของพลเมืองอย่างมาก ด้วยการปกป้องสิทธิด้านต่างๆ รวมทั้งการสร้างโอกาสให้พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารท้องถิ่น ทั้งทางตรงและทางอ้อม การมีเนื้อหาส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง และการมีส่วนร่วมกับการเมืองโดยตรง เพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญปี 2540 และ 2550 โดยแนวทางนี้ “สมัชชาพลเมือง” จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากเรื่องหนึ่ง ที่จะช่วยสร้างพื้นที่และกลไกการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองที่กว้างขวาง เป็นที่ยอมรับ เป็นไปตามพลวัตรของภาคพลเมืองเอง มีความหลากหลายตามความแตกต่างของแต่ละภูมิสังคม และสามารถดำเนินการครอบคลุมทุกพื้นที่ เพื่อเป็นเวทีการเชื่อมโยงกลุ่มองค์กรและพลเมืองที่มีอยู่ในพื้นที่ ส่งเสริมการเรียนรู้และการทำงานร่วมกัน และสร้างความสมานฉันท์ของภาคพลเมืองกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ เพื่อทำให้เกิดความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คุณภาพของคน ชุมชน และท้องถิ่น ร่วมกับหน่วยงานที่มีอยู่ และเพื่อสร้างความเข้มแข็งของภาคพลเมืองเอง

ในวรรคที่สอง สาม และสี่ ในมาตราที่ 215 หมวดที่ 7 ของร่างรัฐธรรมนูญ เรื่องการกระจายอำนาจ และการบริหารท้องถิ่น ได้กำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสมัชชาพลเมืองดังนี้

“.... องค์กรบริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอย่างน้อยต้องเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร รายงาน ผลการดำเนินงาน และรายงานการเงินและสถานการณ์การคลังท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ ส่งเสริมสมัชชาพลเมือง รวมทั้งต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในการดำเนินงานที่มีผลกระทบ ต่อประชาชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ พลเมืองอาจรวมตัวกันเป็นสมัชชาพลเมือง ซึ่งประกอบ ด้วยสมาชิกที่มาจากองค์กรประกอบที่หลากหลายจากพลเมืองในท้องถิ่น และมีความเหมาะสมกับ ภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่ มีภารกิจในการร่วมกับองค์กรบริหารท้องถิ่นในการดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรานี้

องค์กรประกอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ที่มา วาระการดำรงตำแหน่ง ภารกิจของสมัชชาพลเมืองและการอื่นที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ....”

2. เหตุผล และความสำคัญของสมัชชาพลเมือง

“พลเมือง”และ “ความเป็นพลเมือง” เป็นความคิดและพัฒนาการที่มีพลวัตสูง ปรากฏในกระแสความเปลี่ยนแปลงในทุกๆ มิติของสังคม คู่ขนานไปกับกระแสการปฏิรูปทางสังคมและการเมือง ทำให้ **ความคิดว่าด้วยพลเมืองและความเป็นพลเมืองสะท้อนถึงพลังของความเป็นพลเมือง** ที่จะร่วมขบวนไปกับการปฏิรูปทั้งในระดับสังคมและในพื้นที่ทางการเมือง

พัฒนาการทางการเมืองที่ผ่านมา โดยเฉพาะในห้วงระยะเวลาเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา ประชาชนในฐานะที่เป็นภาคพลเมืองที่ตื่นรู้ เกิดสำนึกร่วม และแสดงออกถึงความต้องการและข้อเสนอต่างๆ ทั้งในเวทีทางการเมืองและในพื้นที่ทางสังคมอย่างมากมายหลากหลาย ทั้งในฐานะที่เป็นพลเมืองในเชิงปัจเจกและในลักษณะของกลุ่ม/เครือข่าย มีการขยายตัวอย่างมากและต่อเนื่อง โจทย์สำคัญของประเทศและสังคมไทย ในขณะนี้ที่จะส่งผลต่อไปในอนาคตภายหน้าคือ **จะแปรพลังของภาคประชาชนพลเมืองที่มีจิตอาสาให้เป็นพลังสำคัญในการปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างไร**

พลวัตและการขับเคลื่อนงานของภาคพลเมือง ทั้งที่อยู่ในสถานะที่เป็นทางการเมือง หรือไม่เป็นทางการเมือง ไม่มีกฎหมายรับรอง แต่เป็นไปโดยธรรมชาติตามวิถีวัฒนธรรมในแต่ละภูมิสังคม มีข้อสรุปซึ่งสังเคราะห์มาจากการศึกษามากมายที่ศึกษาบทบาทของภาคพลเมืองและความเป็นพลเมืองในสังคมไทย พบว่า

1. ที่จริงภาคพลเมืองที่เรียกภายใต้ชื่อต่างๆ มีบทบาทในการจัดการด้านต่างๆในระดับพื้นที่มาเป็นเวลานานแล้ว เพียงแต่เมื่อมีระบบการปกครองภายใต้แนวคิดรัฐราชการสมัยใหม่ ที่มีการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางมากขึ้น ภาคพลเมืองถูกแทรกแซงที่ด้วยระบบราชการและกำหนดให้ภาคพลเมืองเป็นผู้รับผล หรืออาจจะยอมรับให้เข้ามามีบทบาทบ้างในเฉพาะด้านที่ไม่เป็นปัญหาต่อระบบราชการการปกครอง โดยรัฐเป็นผู้มีอำนาจจัดการและตัดสินใจสำคัญ
2. การพัฒนาโดยรัฐเป็นผู้กำหนด ทำให้เกิดผลกระทบในด้านต่างๆมากมายต่อประชาชน ชุมชนท้องถิ่น นำไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองที่ทำให้ประชาชนวางเฉย รอหน่วยงานภาครัฐ ไร้พลังในการพัฒนาตนเอง เสพติดการพึ่งพาอำนาจรัฐ อำนาจเงิน แทนพึ่งพาภูมิปัญญาความรู้ความสามารถของตน อาจจะกล่าวโดยสรุปก็คือ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาด้วยปัจจัยเงื่อนไขทางการเมืองปกครอง การพัฒนาแบบพึ่งพา (ต่างประเทศ เมืองเล็กพึ่งพาเมืองใหญ่ ชนบทถูกดูดซับทรัพยากรในทุกๆมิติ) กลายเป็นการทำลาย “ความเป็นพลเมือง” ของผู้คนในทุกๆ ที่ เกิดภาวะการจำยอมต่อระบบการปกครองและการพัฒนา ให้กลายเป็นผู้ถูกปกครองที่ดี และเป็นประชาชนที่วางเฉย ในหลายๆ พื้นที่ทั้งในเขตเมือง ตั้งแต่เมืองเล็กๆ จนถึงเมืองขนาดใหญ่ ที่ประสบปัญหาทั้งที่มาจากข้อจำกัดของระบบราชการปกครองแบบรวมศูนย์ เกิดการพัฒนาแบบพึ่งพา เกิดความความเหลื่อมล้ำ การล่มสลายของชุมชน กิจกรรมท้องถิ่น เกิดความไม่เป็นธรรม ความ

ยากไร้ และการขาดโอกาส ทั้งในทางเศรษฐกิจ ทางการเมืองการปกครอง ทางกฎหมายกระบวนการยุติธรรม ทางการศึกษา และทางวัฒนธรรม

3. ในหลายพื้นที่ที่ยังคงมีสำนึกของความเป็นพลเมือง สำนึกของศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์และในภูมิปัญญา ศักยภาพของตน ได้ลุกขึ้นรวมตัวกันปฏิบัติการแก้ไขปัญหาจัดการตนเองร่วมกันในรูปแบบต่างๆ เกิดเวทีการทำงานร่วมกัน เกิดเครือข่ายภาคชุมชนและประชาสังคมมากมายที่เรียกได้ว่าเป็น “นวัตกรรมทางสังคม” ที่มีคุณค่า และความก้าวหน้ามากมาย ทั้งในลักษณะที่เป็นการดำเนินการกันเองในภาคชุมชน ภาคประชาสังคม และร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ บางหน่วยงาน ในท้องถิ่นและในหลายหน่วยงาน
4. ความร่วมมือและการรวมตัวของภาคประชาชนพลเมืองนี้จะเกิดขึ้นได้ดีทั้งหมดจะเกิดขึ้นได้หากภาครัฐ และหน่วยงานต่างๆ เปิดโอกาส ทำบทบาทเป็นผู้สนับสนุนสังคมเอื้อเพื่อเกื้อหนุน เพื่อให้ภาคประชาชนก้าวข้ามความกลัว ยุติวัฒนธรรม วางเฉย กล้าในการแสดงออก กล้าคิดค้น สร้างสรรค์ ช่วยกันยืนหยัดในความถูกต้องและความเป็นธรรมของทุกๆ ฝ่าย นำมาสู่การทำให้เกิดพลังการพัฒนามหาศาลของประชาชนเอง ร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่

จากกระแสความตื่นตัว และความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและประเทศที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา อีกทั้งยังมีความต่อเนื่องและขยายตัวอย่างกว้างขวาง เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการก่อเกิดสำนึก “ความเป็นพลเมือง” ที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว จนนำมาสู่การเชื่อมโยง และการรวมตัวของภาคประชาชน ทั้งในลักษณะเชิงปัจเจก และจัดตั้งเป็นกลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายที่หลากหลายรูปแบบ ทั้งในระดับตำบลและจังหวัด โดยอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน ตามความเห็นพ้องต้องกันของกลุ่มองค์กรที่เข้าร่วมและกฎหมายเกี่ยวข้อง เช่น สภาองค์กรชุมชน สภาพลเมือง สภาเมือง เป็นต้น แต่จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือมีการเชื่อมโยงกลุ่มองค์กรต่างๆในพื้นที่มาร่วมกันขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่น มีการจัดทำแผนพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่นั้น จัดระบบกลไกการพัฒนาเรื่องที่ทำงานอยู่หรือเห็นว่ามีสำคัญร่วมกัน และมีการทำงานร่วมกับท้องถิ่น/หน่วยงาน/ภาคีต่างๆ

สมัชชาพลเมืองจึงเป็น “เวที และกระบวนการที่จะพัฒนา และสร้างสรรค์พลังของภาคพลเมือง” ดังกล่าว

3. สมัชชาพลเมืองมีวัตถุประสงค์อย่างไร

- เชื่อมโยงกลุ่มองค์กร ผู้คนพลเมืองในพื้นที่ มาร่วมกันทำงาน ปรีกษาหารือ เรียนรู้ เท่าทันความเป็นไปและการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เป็นเวทีการทำงานและการเรียนรู้ร่วมกันของพลเมืองในพื้นที่
- มีส่วนร่วมกับการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมกับองค์กรท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการให้ความคิดเห็น ร่วมวางแผน ร่วมพัฒนา และร่วมติดตาม
- ร่วมปกป้องรักษา อนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม ในท้องถิ่น
- สร้างความเข้มแข็งให้กับพลเมือง ส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง ปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของพลเมือง สร้างพื้นที่ความรู้ สร้างการตื่นรู้ สร้างโอกาสให้พลเมืองเข้าถึงข้อมูล สิทธิประโยชน์และโอกาสการพัฒนาเพื่อเป็นพลเมืองที่เข้มแข็ง มีคุณภาพ มีจิตสาธารณะ เชื่อมโยงกันเป็นชุมชนที่เข้มแข็งและพึ่งตนเองได้
- เสริมสร้างการพัฒนาท้องถิ่นที่สมานฉันท์มีเป้าหมายที่พลเมืองในพื้นที่ สนับสนุน เชื่อมโยงกลุ่มคน องค์กร เครือข่าย หน่วยงาน สถาบัน องค์กรท้องถิ่น หน่วยงานท้องถิ่น ภาคเอกชน ราชการ ให้สามารถร่วมมือกันทำงาน ร่วมวางแผน ร่วมจัดการ ร่วมทุน ร่วมแบ่งปันความสำเร็จ โดยมุ่งผลสำเร็จที่คุณภาพของพลเมืองและความอุดมสมบูรณ์ เศรษฐกิจสังคมที่เข้มแข็งก้าวหน้าของพื้นที่
- การร่วมเฝ้าระวัง การดำเนินงานและการพัฒนาในพื้นที่ให้ ปราศจากปัญหาทุจริต การเฝ้าระวังและจัดการภัยพิบัติ สาธารณสุข โรคติดต่อ อาชญากรรม ส่งเสริมระบบการเมือง ที่สร้างสรรค์และการพัฒนาพื้นที่ที่ใสสะอาด ความเป็นธรรมและเกิดสุขภาวะของพลเมืองอย่างเท่าเทียมกัน

4. สมัชชาพลเมืองจัดตั้งในระดับหรือพื้นที่ใด

“สมัชชาพลเมือง” เป็นกลไกการทำงานของภาคประชาชนพลเมือง สามารถจัดตั้งในพื้นที่ 2 ระดับ คือ

- ระดับท้องถิ่นขนาดเล็กเช่นตำบล เทศบาล
- ระดับจังหวัด

“สมัชชาพลเมือง” พื้นที่อาจมีการเชื่อมโยงการทำงานในภูมิโนเวศน์เดียวกัน เช่น ลุ่มน้ำเดียวกัน หรือ ผืนป่าเดียวกัน หรือในประเด็นเดียวกัน

“สมัชชาพลเมือง” มีความสัมพันธ์และทำงานเชื่อมโยงกันแต่มีอิสระต่อกัน สมัชชาพลเมืองของพื้นที่ใดก็เป็นของกลุ่มองค์กรและประชาชนพลเมืองในพื้นที่นั้นๆ มิได้ขึ้นกับสมัชชาพลเมืองที่มีขนาดใหญ่กว่า เช่น สมัชชาพลเมืองตำบล ไม่ต้องขึ้นอยู่กับสมัชชาพลเมืองจังหวัด แต่มีตัวแทนมาทำงานร่วมกัน

5. จะจัดตั้งสมัชชาพลเมืองได้อย่างไร

อันที่จริงรูปแบบการทำงานของสมัชชาพลเมืองหรือสภาพลเมือง ที่มีการโยงกลุ่มองค์กรต่างๆ ในพื้นที่มาร่วมกันทำงาน สร้างแผน สร้างกลไกร่วม และการทำงานร่วมกับท้องถิ่น ได้เกิดขึ้นแล้วเป็นจำนวนมาก อย่างหลากหลายรูปแบบ ในพื้นที่ต่างๆ ทั้งระดับตำบลและระดับจังหวัด ทั้งที่เป็นทางการ เช่น สภาองค์กรชุมชนระดับตำบล ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ปัจจุบันมีการจัดตั้งแล้วกว่า 4,500 ตำบลทั่วประเทศ ตำบลอื่นที่แม้จะไม่มีสภาองค์กรชุมชนที่จัดตั้งอย่างเป็นทางการก็ได้มีการทำงานเชื่อมโยงกันหลากหลายรูปแบบ ทั้งสนับสนุนหรือจัดตั้งโดยองค์กรท้องถิ่นเอง หรือริเริ่มกันเอง อยู่อีกจำนวนไม่น้อย

ส่วนในระดับจังหวัด จากข้อมูลพบว่า มีการทำงานในรูปแบบสภาพลเมือง หรือสมัชชาพลเมืองอย่างไม่เป็นทางการหรือกึ่งทางการ (เนื่องจากได้รับการยอมรับและมีความร่วมมือในการทำงานกับหน่วยงานในระดับจังหวัด) มากถึงประมาณ 49 จังหวัด และจำนวนนี้มีจังหวัดที่มีการทำงานต่อเนื่องเข้มแข็งอยู่ถึงประมาณ 20 จังหวัด

จากข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพข้างต้น จึงทำให้การจัดตั้งสมัชชาพลเมืองที่จะเกิดขึ้นตามกฎหมาย ไม่ใช้การทำงานใหม่เสียทีเดียว แต่จะใช้ศักยภาพ ประสบการณ์และพลังที่เกิดขึ้นแล้วเหล่านี้เป็นพื้นฐานสร้างสมัชชาพลเมืองในแต่ละพื้นที่

สมัชชาพลเมืองจะต้องตั้งกระบวนการต่อยอดขึ้นจากพื้นฐานกลุ่ม องค์กร กระบวนการที่มีอยู่แล้วในพื้นที่ เพื่อสร้างเวทีและกระบวนการร่วมกัน ด้วยความพร้อมและมีส่วนร่วมของภาคชุมชน ประชาสังคม ท้องถิ่น ท้องที่ และหน่วยงานในพื้นที่เกี่ยวข้อง

การจัดตั้งสมัชชาพลเมือง สามารถดำเนินการดังนี้

- 1) ศึกษารวบรวมข้อมูลขององค์กร กลุ่ม ภาคส่วนที่มีการทำงานอยู่ในพื้นที่ รูปแบบสภาพลเมืองหรือกลไกการทำงานร่วมกัน เครือข่ายพื้นที่ที่มีการดำเนินการอยู่แล้ว คนที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานในการจัดตั้งสมัชชาพลเมือง
- 2) ตั้งคณะกรรมการหรือกรรมการร่วมในพื้นที่เพื่อริเริ่มจัดตั้งสมัชชาพลเมือง คณะกรรมการร่วมควรประกอบด้วยองค์กรสนับสนุนการพัฒนาที่ทำงานสนับสนุนภาคชุมชนและประชาสังคม องค์กรท้องถิ่น หน่วยงานพัฒนา ตัวแทนภาคชุมชนและประชาสังคมในพื้นที่ คณะกรรมการจัดตั้งดังกล่าวต้องศึกษาข้อมูลตาม 1)

- 3) การจัดตั้งสมัชชาพลเมืองต้องเชิญตัวแทนกลุ่มองค์กรในพื้นที่มาประชุมเพื่อร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อจัดตั้งจะต้องเชิญองค์กร หน่วยงาน กลุ่ม บุคคล ตามข้อมูล 1) มาหารือวิธีการร่วมกันจัดตั้งสมัชชาพลเมือง โดยให้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และตกลงตั้งกลไกประสานงานระหว่างกันขึ้นมาในระยะจัดตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดตั้ง
 - 4) ขั้นตอนการจัดตั้งสำคัญจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการจัดการประชุมใหญ่เพื่อจัดตั้งสมัชชาพลเมืองในพื้นที่ ตามแผนและข้อตกลง และกลุ่มองค์กรส่วนใหญ่ในพื้นที่เห็นด้วยกับการจัดตั้ง พร้อมกลไกประสานงาน โครงสร้าง และแผนการทำงานขั้นต้นที่เกิดขึ้น
- ทั้งนี้ คณะกรรมการร่วมที่ริเริ่มการจัดตั้งจะต้องเห็นชอบกับกระบวนการและผลสรุปที่เกิดขึ้น

6. โครงสร้างการทำงานของสมัชชาพลเมือง

- โครงสร้างสมัชชาพลเมืองอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ตามบริบทและภูมิสังคมที่แตกต่างกัน แต่จะต้องมีการประชุมและเห็นชอบร่วมกันในที่ประชุมใหญ่ระดับพื้นที่ ซึ่งมีส่วนร่วมจากกลุ่ม องค์กร กลไกสนับสนุนและหน่วยงานเกี่ยวข้อง
- สมัชชาพลเมืองจะมีกลไกคณะประสานงาน มีหน้าที่ประสานการทำงานทั่วไประหว่างทุกกลุ่มและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สร้างการมีส่วนร่วม เข้าถึงทุกกลุ่ม หรือทุกกลุ่มเข้าถึงได้ ดำเนินการตามแผนและมติของสมัชชาพลเมืองที่มีการตกลงกัน จัดกิจกรรมต่างๆ
- อาจให้มีคณะทำงานหรือคณะกรรมการตามความเหมาะสม ที่ประชุมอาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ช่วยตัดสินใจเรื่องต่างๆ ร่วมกัน หรือมีคณะทำงานเฉพาะกิจ เช่น เรื่องอนุรักษ์พัฒนาทรัพยากรสิ่งแวดล้อม พลังงานท้องถิ่น ข้อมูลและการสื่อสาร เรื่องพัฒนาเศรษฐกิจและอาชีพของคนท้องถิ่น เรื่องสวัสดิการ ศิลปวัฒนธรรมพื้นถิ่น เยาวชน การทำแผนชุมชนและการประสานแผนกับท้องถิ่น การทำกิจกรรมเฉพาะกิจ เฉพาะเรื่องที่สนใจร่วมกัน เช่น ชมรมจักรยาน ฯลฯ
- โครงสร้างสมัชชาพลเมืองอาจปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ ตามความเห็นชอบร่วมกัน ในการประชุมใหญ่ที่จัดขึ้น อาจมีกลุ่ม หรือคณะทำงานด้านต่างๆ ทำงานเฉพาะหน้าระยะสั้น หรือระยะยาว จากกลุ่มองค์กรหรือหน่วยเกี่ยวข้องในพื้นที่และผู้เชี่ยวชาญ และหน่วยวิชาการ เป็นโครงสร้างที่มีพลวัตรตามสถานการณ์และความสนใจของคนในพื้นที่ สามารถตั้งหรือยกเลิกปรับเปลี่ยนได้ง่าย เป็นโครงสร้างอาสาสมัครจากผู้สนใจหรือมีความรู้ มีกลไกการประสานงานที่ช่วยสนับสนุนการทำงาน
- คณะที่ปรึกษา หรือกรรมการที่ปรึกษา เพื่อให้สมัชชาพลเมืองสามารถมีส่วนร่วมจากทุกกลุ่มฝ่าย และมีความเป็นเจ้าของร่วมกันของคนในพื้นที่ สมัชชาพลเมืองอาจตั้งที่ปรึกษา หรือกรรมการที่ปรึกษาประกอบด้วยนายกองค์กรท้องถิ่น สถาบันการศึกษา ศาสนา สมาคมธุรกิจเอกชน ปราชญ์ชาวบ้าน ฯลฯ

- **อายุของสมาชิกพลเมือง** ระยะเวลาทำงานของแต่ละกลุ่มงาน หรือคณะประสานงาน ขึ้นกับข้อตกลงในที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกพลเมือง อาจมีคณะทำงานร่วมกันตามเรื่องที่สนใจทำงานร่วมกันเฉพาะกิจ หรือชุดที่อาจต้องทำงานต่อเนื่อง แต่ละชุดไม่ควรเกิน 2 ปี แต่อาจมีการเลือกกลับเข้ามาใหม่ได้
- **การหยุดทำงานของสมาชิกพลเมือง** เมื่อมีเหตุจำเป็นอันนำไปสู่ความขัดแย้งที่ไม่สามารถหาข้อสรุปที่เหมาะสมได้ และความขัดแย้งอาจขยายตัวไปสู่พลเมือง และหน่วยงาน คณะกรรมการสมาชิกพลเมืองระดับจังหวัด หรือคณะกรรมการสมาชิกพลเมืองระดับชาติ อาจมีความเห็นให้สมาชิกพลเมืองนั้นๆหยุดทำการเป็นระยะเวลาหนึ่ง จนเมื่อมีการแก้ปัญหาและมีความพร้อมจึงเริ่มต้นขึ้นใหม่ตามขั้นตอนเช่นเดียวกับการเริ่มต้น
- **งบประมาณการทำงาน** สมาชิกพลเมืองมีงบประมาณในการทำงานที่เป็นอิสระ ที่อาจได้มาจากกิจกรรมและเรื่องโครงการที่ดำเนินการจากองค์กรท้องถิ่น หน่วยงานพัฒนาจากการสมทบของชุมชน ประชาชน ภาคเอกชนในพื้นที่เอง หรือจากองค์กรสนับสนุนอื่นๆ

7. กลไกส่งเสริมการดำเนินงานสมาชิกพลเมืองระดับชาติและระดับจังหวัด

เพื่อส่งเสริมการจัดตั้งและการทำงานของสมาชิกพลเมืองในพื้นที่ให้มีกลไกสนับสนุนการดำเนินงานเรื่องสมาชิกพลเมืองทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ เพื่อช่วยสนับสนุนให้กระบวนการพลเมือง องค์กรทั้งรัฐและเอกชน ชุมชน ประชาสังคมในพื้นที่ สามารถจัดตั้งสมาชิกพลเมืองในแต่ละพื้นที่ได้ตามศักยภาพ บริบท และความเห็นพ้องของพลเมืองในพื้นที่

7.1 คณะกรรมการส่งเสริมสมาชิกพลเมืองจังหวัด ประกอบด้วย ตัวแทนส่วนราชการ ตัวแทนองค์กรท้องถิ่น ตัวแทนหน่วยงานที่สนับสนุนงานด้านชุมชนและประชาสังคม ตัวแทนสถาบันการศึกษา หน่วยงานพัฒนาต่างๆ ตัวแทนกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนสภาพัฒนาองค์กรชุมชน และประชาสังคมอื่น ให้สัดส่วนของภาคชุมชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ และภาคตัวแทนชุมชนและกลุ่มพลเมืองอื่นๆ รวมกันมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเพื่อสนับสนุนส่งเสริมการจัดตั้ง ขับเคลื่อน และพัฒนา สมาชิกพลเมืองในจังหวัด

7.2 คณะกรรมการส่งเสริมสมาชิกพลเมืองระดับชาติ สัดส่วน เช่นเดียวกับคณะกรรมการส่งเสริมระดับจังหวัด และควรเป็นตัวแทนจากสมาชิกพลเมืองจากพื้นที่ด้วยไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง (ในระยะแรกอาจเป็นกลไก หรือกรรมาธิการหนึ่งของคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปประเทศ)

7.3 กลไกประสานงานให้ใช้หน่วยงานเดิมที่มีอยู่แล้ว และใช้กลไกการทำงานร่วมในท้องถิ่นและในพื้นที่เองให้มากที่สุด



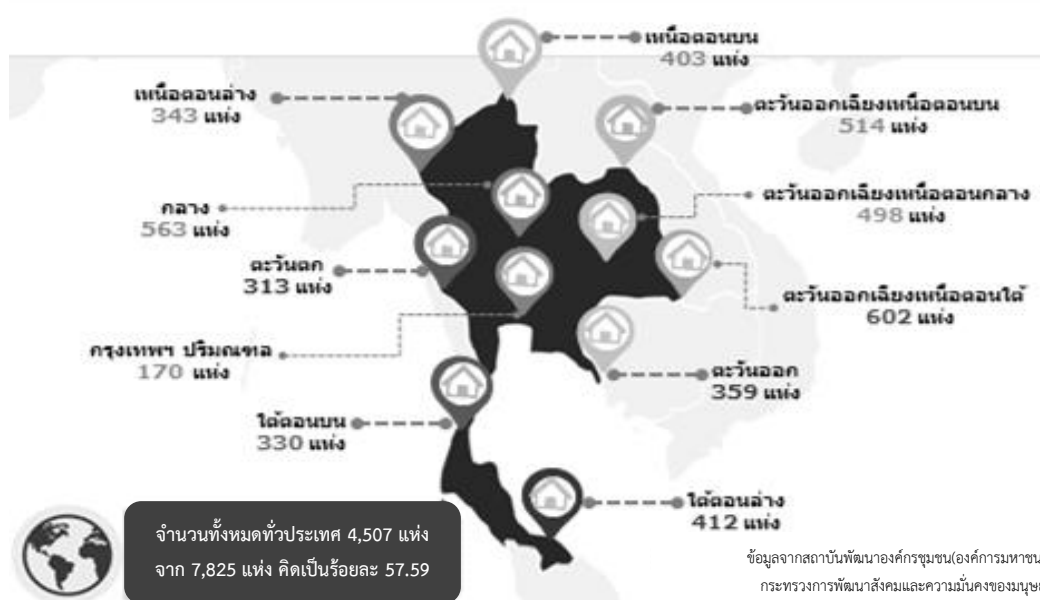
กรณีรูปธรรม

การขับเคลื่อนและเชื่อมโยงสู่ “สมัชชาพลเมือง”

จากกระแสความตื่นตัวและความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และประเทศที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา อีกทั้งยังมีความต่อเนื่องและขยายตัวอย่างกว้างขวาง เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการก่อเกิดสำนึก “ความเป็นพลเมือง” ที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว จนนำมาสู่การเชื่อมโยงและการรวมตัวของภาคประชาชน ทั้งในลักษณะเชิงปัจเจก และจัดตั้งเป็นกลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายที่หลากหลายรูปแบบ ทั้งในระดับตำบลและจังหวัด โดยอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่กลาง กลไกกลาง สมัชชาพลเมือง สภาพลเมือง หรืออื่นๆ ตามความเห็นพ้องต้องกันของกลุ่มองค์กรที่เข้าร่วม แต่จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันคือ มีการเชื่อมโยงกลุ่มองค์กรต่างๆ ในพื้นที่มาร่วมกันขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่น มีการจัดทำแผนพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่นั้น จัดระบบกลไกร่วม และมีการทำงานร่วมกับท้องถิ่น/หน่วยงาน/ภาคีต่างๆ

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงการเชื่อมโยงของกลุ่มองค์กรที่เป็นทางการ ดังเช่นสภาองค์กรชุมชนระดับตำบล ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ปัจจุบันมีการจัดตั้งแล้วกว่า 4,500 ตำบลทั่วประเทศ มีคณะกรรมการสภาองค์กรชุมชนตำบลกว่า 151,000 คน หรือโดยเฉลี่ย 34 คนต่อสภาองค์กรชุมชนตำบล (ดังแผนภาพ) มีกลุ่ม/องค์กรชุมชน/เครือข่ายที่จัดตั้งเป็นองค์กรสมาชิกประมาณ 107,000 องค์กร

จำนวนสภาองค์กรชุมชนตำบลที่จัดตั้งจัดตั้ง



ในระดับจังหวัด จากข้อมูลพบว่ามีการทำงานในรูปแบบสภาพเมือง หรือสมัชชาพลเมืองอย่างไม่เป็นทางการหรือกึ่งทางการได้รับการยอมรับและมีความร่วมมือในการทำงานกับหน่วยงานในระดับจังหวัด) จำนวน 49 จังหวัด ในจำนวนนี้มีจังหวัดที่ทำงานอย่างต่อเนื่องและเข้มแข็งประมาณ 20 จังหวัด (ดังตาราง) ดังนั้น หากมีกฎหมายรองรับ การจัดตั้งสมัชชาพลเมืองจึงไม่ใช่เรื่องยาก เนื่องจากสามารถใช้ทุนทางสังคมเดิม ทั้งจากกลุ่มองค์กร หน่วยงาน/ภาคีที่เชื่อมโยงและขับเคลื่อนงานร่วมกันอยู่แล้ว ใช้ศักยภาพ ประสบการณ์ และพลังที่เกิดขึ้นต่างๆ เหล่านี้ เป็นพื้นฐานสร้างสมัชชาพลเมืองในแต่ละพื้นที่ ให้มีประสิทธิภาพ มีความเข้มแข็ง เป็นพื้นที่กลาง/พื้นที่ร่วมของคนในพื้นที่ ให้ทุกคน/กลุ่มองค์กร สามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาในด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้

ข้อมูลศักยภาพจังหวัดที่มีความพร้อมในการเชื่อมโยงสู่สมัชชาพลเมืองจังหวัด

ภาค	สถานะจังหวัด(1)			จังหวัดที่มีการขับเคลื่อน/เชื่อมโยงเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง (2)
	ยังไม่มีการทำงานร่วมระหว่างชุมชนและหน่วยงาน/ภาคีในจังหวัด	มีเวทีปรึกษาหารือ/มีการทำงานร่วมระหว่างชุมชนหน่วยงาน/ภาคี แต่ยังขาดความต่อเนื่อง ขาดแผนและการปฏิบัติการร่วมกัน	ชุมชน หน่วยงาน/ภาคีมีการเชื่อมโยง/ทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง มีแผนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน มีรูปธรรมความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา/พัฒนาต่างๆ	
เหนือตอนบน		4	4	8
เหนือตอนล่าง		5	2	1
อีสานเหนือ	1	7		8
อีสานกลาง		4	2	6
อีสานใต้		3	3	6
กลาง		8	1	
ตะวันออก		6	2	2
ตะวันตก	1	4	2	
กทม. และปริมณฑล		3	1	1
ใต้บน	3	3	1	2
ใต้ล่าง	3	2	2	4
รวม	8	49	20	38

หมายเหตุ : ที่มาของข้อมูล (1) ข้อมูลจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

(2) ข้อมูลจากเครือข่ายจังหวัดจัดการตนเอง

เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับที่มา รูปแบบ วิธีการทำงานขององค์กร เครือข่ายต่างๆ ซึ่งอาจจะมีชื่อเรียกแตกต่างกัน และสามารถพัฒนาสู่ “สมัชชาพลเมือง” ได้ จึงจะมีการขอคำแนะนำอุปสรรคในบางกรณี ทั้งระดับตำบลและจังหวัด เป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการจัดตั้งสมัชชาพลเมืองหากมีกฎหมายรองรับ

จากการเมืองสมานฉันท์สู่ สภาพลเมืองตำบลควนรู

สมนึก หนูเงิน
สามารถ สุขบรรจง
อุดมศรี ศิริลักษณ์พร

ตำบลควนรู ตั้งอยู่ในอำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา มีทั้งหมด 12 หมู่บ้านมีประชากรจำนวน 6,072 คน 1,751 หลังคาเรือน มีเนื้อที่ประมาณ 24,394 ไร่หรือประมาณ 44.13 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม 15,266 ไร่ ที่อยู่อาศัย เลี้ยงโค สุกร ไก่ เป็ด เป็นต้น อาชีพหลักของประชากรคือ กรีดยาง และทำนา รายได้เฉลี่ยของประชากรคือประมาณ 45,000 บาท/คน/ปี

เริ่มต้นจากความขัดแย้งภายในพื้นที่

พื้นที่ตำบลควนรู มีการเลือกตั้งในทุกระดับตั้งแต่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน องค์การบริหารส่วนตำบล ไปจนถึงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก่อนปี 2544 เกิดความขัดแย้ง ตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน และตำบล เนื่องจากเมื่อมีการเลือกตั้ง จะมีการแข่งขันและมีการต่อสู้ทางการเมืองที่รุนแรง เกิดความแตกแยกของคนในชุมชน เช่นการเลือกตั้งปี 2531 และ 2533 การเลือกตั้งกำนัน มีการแข่งขันกันสูง ทั้งที่ต่างฝ่ายก็เป็นเครือญาติกัน เกิดการทะเลาะวิวาทกันอย่างรุนแรง ส่งผลให้ชาวบ้านเริ่มเบื่อหน่ายต่อระบบการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น มีการจับกลุ่มกันวิเคราะห์ถึงผลที่เกิดขึ้นซึ่งไม่เป็นผลดีต่อชุมชน นับเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเวลาต่อมา

เปลี่ยนความขัดแย้งสู่ความสมานฉันท์

จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นในปี 2544 หลังการสังสรรค์ความรู้ กระบวนการพัฒนาชุมชนในการสร้างความสมานฉันท์ มีวงเล็กๆสรุปบทเรียน จากนั้นจึงค่อยขยายวงกว้างออกไป เงื่อนไขสำคัญคือ มีผู้นำในชุมชนที่มีวิสัยทัศน์ ใจกว้าง เปิดโอกาสให้ชาวชุมชนร่วมแลกเปลี่ยนความคิด เมื่อมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นครั้งใหม่ชาวชุมชนควนรูจึงใช้กระบวนการคัดสรรผู้นำทางการ โดยพูดคุยแลกเปลี่ยนปรึกษาหารือของคนในชุมชน เมื่อได้ฉันทามติ จึงให้ผู้ที่ได้รับการเห็นชอบจากการหารือของชุมชนเป็นผู้ลงสมัครเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่เพียงผู้เดียว โดยที่ไม่มีการแข่งขัน จุดเปลี่ยนดังกล่าวเกิดขึ้นจากทุนทางสังคมของควนรู ที่มีผู้นำชุมชน ครู และชาวบ้านที่มีจิตสำนึกสาธารณะรักถิ่นฐาน จนก่อเป็นพลังหนุนไปสู่การสร้างร่วมมือระบบการปรึกษาหารือและมีฉันทามติในการเลือกผู้นำท้องถิ่น ท้องที่ แทนระบบการเลือกตั้งโดยปกติทั่วไปของประชาชนตำบลควนรู

นายถน จุลนวล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควนรู กล่าวว่า “การที่ตำบลควนรูสามารถสร้างเมืองในระบบเลือกตั้งในมิติใหม่ได้น่าจะมีเหตุผลอยู่ 3 ประการ อย่างแรกคือ **คนควนรูต่างเป็นญาติพี่น้องกัน** หากสืบสาวราวเรื่องแล้วมีอยู่เพียง 5-6 ตระกูลเท่านั้น ความผูกพันกันเหนียวแน่น ประการที่สอง **แกนนำในตำบลที่มีบทบาทอยู่ในขณะนี้ ล้วนเป็นผู้มีการศึกษาหรือเป็นลูกหลานของคนควนรูที่มีความรู้** เห็นโลกภายนอกมาพอสมควร ตระหนักถึงความเจ็บปวดที่ได้รับจากการเมืองระบบเลือกตั้ง ประการสุดท้ายน่าจะเป็นเหตุผลที่มีน้ำหนักมากที่สุด ก็คือการเมืองใหม่ที่ควนรูมี**ฐานที่เข้มแข็งของขบวนการชุมชน** ซึ่งใช้เวลาในการบ่มเพาะมาไม่น้อยกว่า 20 ปีเริ่มจากการมีกลุ่มออมทรัพย์ พัฒนาไปสู่การทำสวัสดิการ การฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมและกิจกรรมอื่นๆที่หลากหลาย ซึ่งในระยะต่อมากลุ่มองค์กรชุมชนที่หลากหลายเหล่านี้ ได้เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนควนรู พัฒนาไปสู่ศูนย์ประสานงานองค์การชุมชนตำบลควนรู และท้ายที่สุดได้จัดตั้งเป็นสภาองค์กรชุมชนตำบลควนรูตาม พ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน ปี 2551 ในที่สุดจึงพูดได้เต็มปากว่า การเมืองใหม่ที่ควนรู เกิดจากการมีฐานของการเมืองอันหมายถึงองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งนั่นเอง”

จากการเมืองสมานฉันท์สู่การบูรณาการสามขา และ “สภาประชาชน”

รูปแบบการเมืองการปกครองของตำบลควนรู เป็นแบบบูรณาการของสามขา ประกอบด้วยท้องถิ่นท้องที่ สภาองค์กรชุมชน เรียกว่า “**การเมืองปรองดอง**” หรือ “**การเมืองสมานฉันท์**” เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาตำบล โดยมีนายกและทีมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าใจเข้าถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน ควบคู่กับการบริหารด้วยหลัก “**หลักธรรมาภิบาล**” และความเป็น “**เครือข่าย**” ซึ่งทำให้บุคลากรทั้งของ อบต. และราชการส่วนอื่น เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีองค์กรเครือข่ายที่มีศักยภาพมากขึ้น เช่น มีศูนย์รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ที่ปฏิบัติการตลอด 24 ชั่วโมง มีผลให้ชุมชนชุมชนเกิดความรู้สึกอุ่นใจ เกิด แก่ เจ็บ ตาย อุบัติเหตุได้รับการดูแล มีการส่งเสริมสุขภาพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในชุมชน เพราะมีการดูแลแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในตำบล มีโรงเรียนส่งเสริมสุขภาพและโรงเรียน อสม. มีกลุ่มออมทรัพย์ระบบกองทุนหรือระบบเศรษฐกิจ มีระบบการสื่อสารคือสถานวิทยุชุมชนในตำบล มีระบบสวัสดิการชุมชน และมีการบริหารจัดการโดยชุมชนมีส่วนร่วมที่เรียกว่า “**สภาประชาชน**” การมีกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าว แสดงให้เห็นแนวคิดการสร้างการมีส่วนร่วม การพัฒนาตามวิถีประชาธิปไตยทางตรง และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การสร้างจิตสำนึก เข้าถึงอย่างลึกซึ้งในประวัติศาสตร์ของตำบล ทำให้บุคลากรปรับเปลี่ยนวิธีคิดในการทำงาน สู่การทำงานแบบ “**บูรณาการเชิงลึก**” โดย “**ยึดหลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง**”

ในกระบวนการทำงานร่วมกันนั้น จะใช้แผนแม่บทชุมชนเป็น ต่อมาจึงได้มีการพัฒนาเพื่อเสริมศักยภาพชุมชน ด้วยการเพิ่มกระบวนการสร้างพลังของผู้นำ สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน เปิดพื้นที่ความคิด และให้คนในชุมชนมีพื้นที่ในการทำกิจกรรมร่วมกันทางสังคมมากยิ่งขึ้นตามลำดับ รวมทั้งการส่งเสริมให้คนในชุมชน ได้เห็นถึงความสำคัญทางด้านประเพณีวัฒนธรรม เพื่อสืบสานวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นสืบทอดสู่คนรุ่นหลัง ด้วยการสร้างแหล่งเรียนรู้แก่ประชาชนทุกช่วงวัยเกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ภายใต้แนวทางหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ทั้งนี้ เพื่อที่จะนำพาสังคมควนรูไปสู่วิสัยทัศน์ที่ได้กำหนดร่วมกันว่าเราจะ “**ยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง เปิดกว้างทางความคิด สร้างเสริมเศรษฐกิจพอเพียง ร้อยเรียงภูมิปัญญา พัฒนาคุณธรรม**”

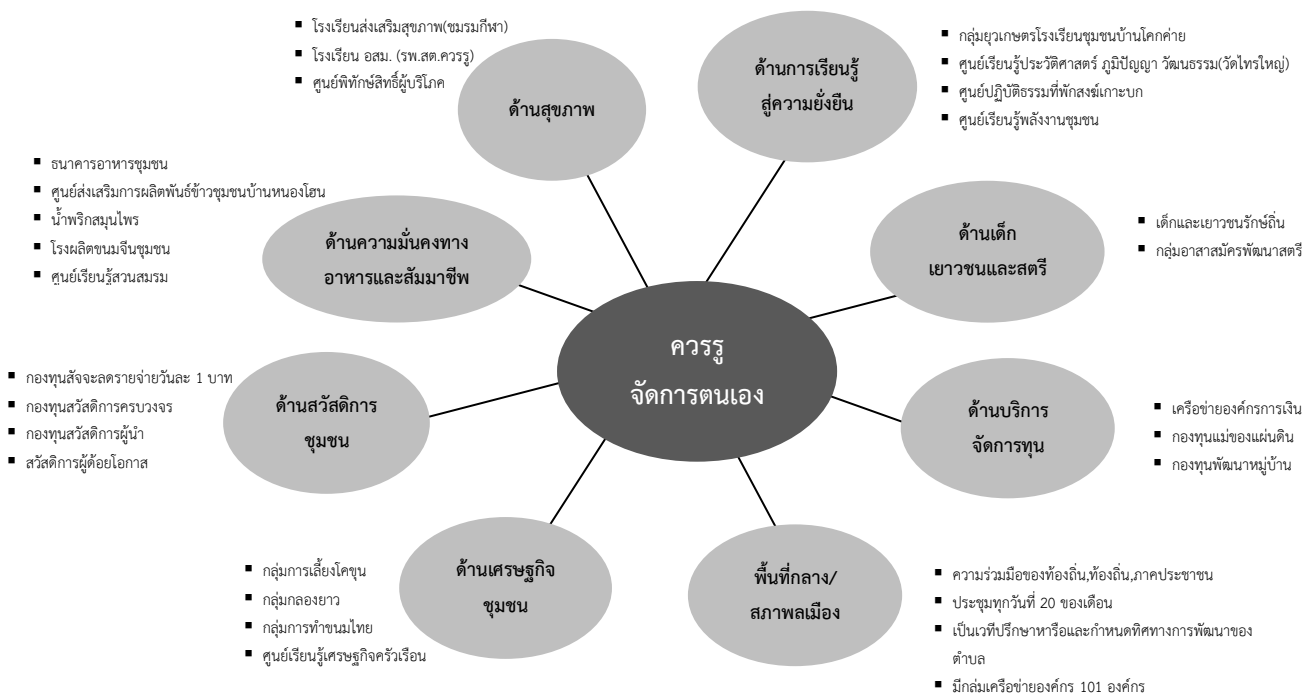
“สภาประชาชน” เวทีกลางสู่ “สมัชชาพลเมือง”

หลังจากการเลือกตั้งท้องถิ่นของตำบลควนรูในปี 2544 ขบวนการองค์กรชุมชนในตำบลควนรูเริ่มมีความคึกคัก เกิดการเชื่อมโยงกลุ่ม/องค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งจำนวน 11 องค์กร จัดตั้งเป็น “ศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชนระดับตำบล (ศอชต.)” สนับสนุนโดยกรมการพัฒนาชุมชน มีการประสานการทำงานและประชุมเป็นประจำทุกเดือนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ต่อมาในปี 2551 จึงได้มีการแจ้งจัดตั้ง “สภาองค์กรชุมชนตำบลควนรู” ตามพ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชนและสภาองค์กรชุมชน จึงทำหน้าที่เสมือน “สภาประชาชน” มีเวทีพูดคุยปรึกษาหารือ เรียนรู้ร่วมกันของผู้นำ กลุ่ม องค์กร โดยศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชนและสภาองค์กรชุมชน ร่วมกันวางกติกา ข้อตกลงในการดำเนินการของสภาประชาชน โดยใช้ประกาศกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2551 ว่าด้วยการดำเนินงานศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชน และพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 เป็นเครื่องมือในการพัฒนาความเข้มแข็งของ ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในการจัดการการบำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่รวมถึงทำหน้าที่เป็นแกนกลาง เชื่อมโยง ด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการศูนย์ มีการคัดเลือกคณะทำงานและการประชุมร่วมร่วมกันของทุกภาคส่วนทุกวันที่ 20 ของเดือน

ปัจจุบัน มีกลุ่ม/องค์กรชุมชน/เครือข่าย เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาตำบลและเป็นสมาชิกของสภาองค์กรชุมชนรวม 13 เครือข่าย 101 กลุ่ม/องค์กรมีการประสานการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายใต้อ 8 ระบบงานพัฒนาที่สำคัญ คืองานบริหารจัดการตำบล งานเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน งานความมั่นคงทางอาหารและสัมมาชีพ งานบริหารจัดการทุนในแนวทางพึ่งตนเอง งานเศรษฐกิจชุมชน งานสวัสดิการ งานด้านเด็กเยาวชน สตรี และงานดูแลสุขภาพ

จัดการตนเอง 8 ด้าน 30 รูปธรรม



การขับเคลื่อนงานของ “สภาประชาชนตำบลควนรู” ยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งช่วงสถานการณ์การปฏิรูป แขนงในตำบลควนรูทั้งองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องที่และภาคส่วนต่างๆ จึงได้มีการปรึกษาหารือถึงแนวทางการจัดตั้ง “สภาพลเมืองตำบลควนรู”

เหตุที่ต้องมี “สภาพลเมืองตำบลควนรู”

ถึงแม้จะเป็นตำบลควนรูจะมีสภาประชาชนและสภาองค์กรชุมชนเป็นฐานทุนเดิมในการขับเคลื่อนงานพัฒนาต่างๆ แต่ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น ศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชน สภาองค์กรชุมชน เป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน การดำเนินการยังต้องยึดกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของแต่ละองค์กรเป็นหลัก จึงจำเป็นต้องมีพื้นที่กลางหรือพื้นที่สาธารณะในการพูดคุยของทุกคนทุกกลุ่ม องค์กร เครือข่าย โดยการพัฒนายกระดับจากทุนเดิมคือ “สภาประชาชนตำบลควนรู” เป็น “สภาพลเมืองตำบลควนรู” เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2557 ที่ผ่านมา

“สภาพลเมืองตำบลควนรู” คืออะไร

จากการพูดคุยจนนำมาสู่การตกลึกทางความคิดร่วมกันว่า “สภาพลเมืองตำบลควนรู” หมายถึง “พื้นที่กลางหรือพื้นที่สาธารณะที่บุคคล แกนนำ ผู้นำ กลุ่ม องค์กร เครือข่ายที่มีความหลากหลาย มีจิตอาสาเห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน คิดได้ พูดเป็น ทำเป็น มาร่วมพูดคุย ปรึกษาหารือหรือแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันและตัดสินใจร่วมกัน บนพื้นฐานความรู้โดยใช้สติปัญญาเป็นฉันทามติร่วมกัน” ทั้งนี้ “สภาพลเมืองตำบลควนรู” จะมีความแตกต่างจาก “สภาประชาชนตำบลควนรู” กล่าวคือ คำว่า ประชาชนหมายถึงบุคคลทั่วไปใครก็ได้ แต่คำว่าพลเมืองคือพลังหรือกำลังสำคัญของบ้านเมืองที่ต้องคอยปกป้อง ดูแลรักษา รวมถึงมีความแตกต่างจาก “ศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชน” และ “สภาองค์กรชุมชน” ในเรื่องที่มาและโครงสร้าง เนื่องจากสภาพลเมืองตำบลควนรู จะมีโครงสร้างที่ยืดหยุ่น ไม่ตายตัว มีความหลากหลาย รวมถึงมีคณะทำงานสภาพลเมืองซึ่งมาจากตัวแทนของทุกคนทุกกลุ่ม องค์กร เครือข่ายทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชนที่มีอยู่ในหมู่บ้านและตำบล โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาพลเมืองว่าต้องเป็นบุคคล/แกนนำ/ผู้นำ กลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนมีจิตอาสา/อยากช่วยเหลือคิดเป็น พูดเป็น ทำเป็นรวมถึงคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

“สภาพลเมืองตำบลควนรู” ทำบทบาทหน้าที่อะไรบ้าง

สิ่งที่สภาพลเมืองตำบลควนรู คาดหวังที่จะดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนในตำบลควนรู คือ การทำหน้าที่ในการประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุนและแสวงหาความร่วมมือกับภาคีทุกภาคส่วน จัดกระบวนการและเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระดับต่างๆ แสดงความคิดเห็นและจัดทำข้อเสนอต่อการปฏิรูปในระดับตำบลอำเภอจังหวัด รวมถึงระดับชาติภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือร่วมดำเนินการและพัฒนาตำบลเป็นพื้นที่จัดการตนเอง

สภาพลเมืองตำบลควนรู จึงเป็นเวทีกลางเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ แสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของคนในตำบลเป็นพื้นที่สาธารณะ ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาตำบลในทุกๆ ด้านทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม การเมืองสุขภาพ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ อีกทั้งยังเป็นการการแสดงออกถึงการจัดการตนเองโดยคนในชุมชนเพื่อชุมชนดังประโยคที่ว่า “ไม่มีใครสร้างชุมชนเข้มแข็งได้นอกจากคนในชุมชนเอง”

เมืองนครสวรรค์ : การจัดการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมือง สู่เมืองจัดการตนเอง

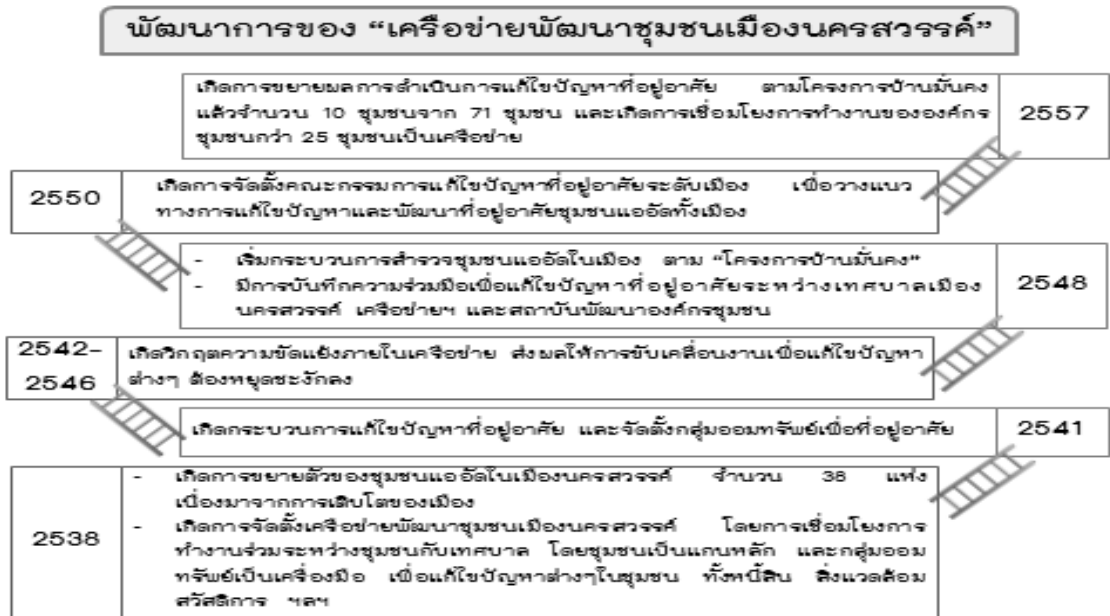
อร่ามศรี จันทรสุขศรี
ณรงค์ กฤติขจรกรกุล

เมืองนครสวรรค์ หรือ เทศบาลนครนครสวรรค์ เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์ มีเนื้อที่ 27.87 ตารางกิโลเมตร เมืองนครสวรรค์ เป็นเมืองหน้าด่านสำคัญด้านทิศเหนือ เป็นเมืองศูนย์กลางการเชื่อมต่อระหว่างภาคเหนือและภาคกลาง การผลของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองนครสวรรค์ ส่งผลให้ผู้คนหลั่งไหลเข้ามาในตัวเมืองมากขึ้น จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นเป็นปัจจัยที่สำคัญทำให้เกิดปัญหาด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และรวมไปถึงปัญหาที่อยู่อาศัยหรือชุมชนแออัดด้วย

จุดเริ่มจากปัญหาสู่การเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย

การรวมตัวของเครือข่ายภาคประชาชนเมืองนครสวรรค์ เกิดขึ้นจากคนกลุ่มต่างๆ ในเมืองนครสวรรค์ ที่มีปัญหาความเดือดร้อนร่วมกัน มาพบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจนรวมตัวกันเป็น “เครือข่ายพัฒนาชุมชนเมืองนครสวรรค์” ในปี 2538 เครือข่ายฯ ได้เริ่มกระบวนการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อรวมคนรวมความคิด และแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชน เช่น เรื่องหนี้สิน สิ่งแวดล้อม สวัสดิการชุมชน โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่ชุมชนเป็นแกนหลักในการดำเนินงาน โดยได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนอย่างดีจากหน่วยงานท้องถิ่น คือเทศบาลนครนครสวรรค์ และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

ปี 2541 เครือข่ายเมืองนครสวรรค์เริ่มต้นการออมทรัพย์เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ภายใต้โครงการบ้านมั่นคง เริ่มต้นจาก 5 ชุมชนนำร่อง จนกระทั่งในปี 2550 ได้มีการสำรวจข้อมูลพบข้อมูลชุมชนที่เดือดร้อนมีความไม่มั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัยทั้งสิ้น 38 ชุมชน มีการเชื่อมโยงชุมชนที่มีความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย มารวมกันทำงานเป็นเครือข่ายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดยภาคประชาชน โดยการเปิดพื้นที่กลางเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ปรึกษาหารือ และร่วมกันหาทางออกที่ทุกฝ่ายยอมรับและให้การสนับสนุนฝ่ายหน่วยงานท้องถิ่น ก็ให้การสนับสนุนการทำงานของเครือข่ายชุมชนเป็นอย่างดี จนกระทั่งปี 2550 ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการดังกล่าวได้ถูกยกระดับให้มีสถานะขึ้นเป็นคณะกรรมการเมือง ภายใต้ชื่อ “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยระดับเมือง” ซึ่งมีนายกเทศมนตรีนครสวรรค์เป็นผู้แต่งตั้ง



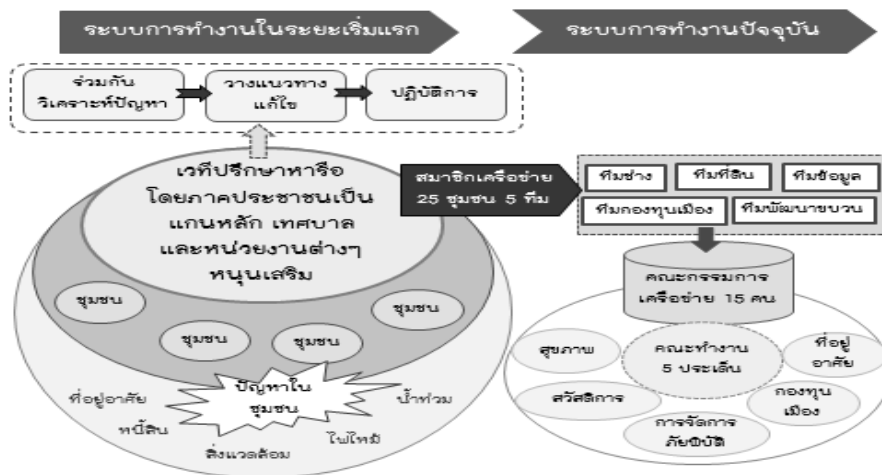
การจัดกลไกการทำงานฐานสำคัญสู่สมาชิกชาวพลเมือง

กลไกเชื่อมโยงการทำงานของเมืองนครสวรรค์ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ เครือข่ายพัฒนาชุมชนเมืองนครสวรรค์ และคณะกรรมการเมืองนครสวรรค์

เครือข่ายพัฒนาชุมชนเมืองนครสวรรค์ เกิดจากการเชื่อมโยงการทำงานชุมชนในเขตเทศบาลนคร นครสวรรค์ ปัจจุบันเครือข่ายพัฒนาชุมชนเมืองนครสวรรค์มีสมาชิกจำนวน 25 ชุมชน ประกอบด้วย คณะกรรมการเครือข่ายฯ จำนวน 15 คน เป็นตัวแทนชุมชนที่มาจากการคัดเลือกในที่ประชุมตามโครงสร้าง การทำงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ทีมช่าง ที่ดิน ข้อมูล กองทุนเมือง และทีมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น ในเครือข่ายจะมี การแบ่งโครงสร้างการทำงานออกเป็น 5 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่อยู่อาศัย สุขภาพ กองทุนเมือง การจัดการ ภัยพิบัติ และสวัสดิการชุมชน นอกจากนี้ยังมีแผนการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และการ ส่งเสริมด้านอาชีพ

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคืออยู่อาศัยระดับเมือง เป็นการทำงานร่วมระหว่างภาคประชาชน (เครือข่ายพัฒนาชุมชนเมืองนครสวรรค์) และหน่วยงานท้องถิ่น (เทศบาลนครนครสวรรค์) วัตถุประสงค์สำคัญ ของคณะกรรมการชุดนี้คือ การวางแผนทางการแก้ไขปัญหาคืออยู่อาศัยในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์ ทั้ง ส่งเสริมการขับเคลื่อนพัฒนาเครือข่ายการแก้ไขปัญหาคืออยู่อาศัย โดยมียนายกเทศมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ ชุดนี้ คณะกรรมการฯ ประกอบไปด้วย ผู้แทนเครือข่ายพัฒนาชุมชนเมืองนครสวรรค์ เทศบาลนครนครสวรรค์ ธารักษ์พื้นที่นครสวรรค์ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักส่งเสริม สหกรณ์จังหวัดนครสวรรค์ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคนครสวรรค์ สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ และ ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกองเลขของคณะทำงานชุดนี้จะป็นกองเลขาร่วมระหว่างเจ้าหน้าที่เทศบาลฯ และตัวแทน

ชุมชน นอกจากนี้ ยังมีคณะทำงานย่อย ซึ่งมีรองปลัดเทศบาลเป็นประธาน ทำงานควบคู่ไปกับเครือข่ายภาคประชาชน กรณีมีประเด็นปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ คณะทำงานย่อยชุดนี้จะทำหน้าที่ประสานงานและแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัว



กลไกร่วมสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างไรกับชุมชนและเมืองนครสวรรค์

จากการเชื่อมโยงการทำงานร่วมระหว่างภาคประชาชน กับหน่วยงาน/ภาคีต่างๆ ผ่านกลไก คณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยระดับเมืองดังกล่าว มีเวทีกลางในการเชื่อมโยงการพัฒนาไปสู่เรื่องอื่นๆ เวทีคณะกรรมการฯ ยังเป็นช่องทางในการเสนอแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยภาคประชาชน เป็นช่องทางในการบูรณาการงบประมาณเพื่อการพัฒนาทั้งจากชุมชน หน่วยงาน ภาคเอกชน ท้องถิ่น ภาคีการพัฒนาต่างๆ โดยท้องถิ่นจะนำข้อเสนอจากเครือข่ายฯ จัดทำเป็นแผนการพัฒนาของท้องถิ่น และส่งไปยังสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามขั้นตอน ยิ่งไปกว่านั้น เครือข่ายฯ ยังได้ใช้ช่องทางคณะกรรมการเมืองในการเสนอขอเปลี่ยนแปลงเทศบัญญัติท้องถิ่นบางประการที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของชุมชน นำไปสู่การปรับเปลี่ยนเทศบัญญัติท้องถิ่นที่เอื้อประโยชน์ต่อคนในชุมชนและการพัฒนาท้องถิ่น โดยคำนึงถึงประโยชน์และความต้องการของคนในพื้นที่เป็นหลัก



สภาพลเมืองเทศบาลนครเชียงใหม่

อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

บุษยา คุณากรสวัสดิ์

สภาพลเมือง เทศบาลนครเชียงใหม่เกิดขึ้นได้อย่างไร

ย้อนหลังไปเมื่อประมาณ ปี 2553 จากการที่ชาวเชียงใหม่ได้จุดประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตนเอง เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กำหนดทิศทางการพัฒนาตามความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นชุมชนตามเจตนารมณ์ในการจัดการตนเอง โดยการกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วน กลาง และ ราชการส่วนภูมิภาคมายังองค์กรปกครองส่วน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมกำหนดทิศทาง กับพัฒนาชุมชน สามารถตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ในท้องถิ่นชุมชน โดยมีกลไกของประชาชน ซึ่งเป็นที่ยอมรับของประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นที่มาของข้อเสนอการมี “สภาพลเมือง เชียงใหม่มหานคร”

สภาพลเมืองคืออะไร มีบทบาทหน้าที่อย่างไร

สภาพลเมืองซึ่งเป็นกลไกของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อ **พัฒนาความเข้มแข็งกลุ่มประชาชน** ที่ทำงานเพื่อพัฒนาสังคม/ชุมชนของตนเอง **การพัฒนานโยบายสาธารณะ การแก้ไขปัญหาต่างๆ** เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพ สวัสดิการ เกษตร การศึกษา ฯลฯ ทั้งนี้ การรวมกลุ่มของประชาชนดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นลอยๆ หรือเพิ่งเกิดขึ้นหลังแนวคิดการกระจายอำนาจ แต่มีมากกว่า 30 ปี ทั้งรูปแบบกลุ่ม/องค์กร อีกทั้งยังมีการประสานเชื่อมโยงการทำงานเป็นเครือข่าย เพื่อทำกิจกรรมต่างๆ ทั้งที่ทำได้ด้วยตนเอง และทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐ หน่วยงานธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นมาก่อนหน้านี้แล้วไม่น้อยกว่า 20 ปี

รูปแบบสภาพลเมือง เชียงใหม่มหานคร

จากการศึกษาวิจัยรูปแบบสภาพลเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่มหานคร ซึ่งได้ทำการศึกษา รูปแบบสภาพลเมือง (หรือที่มีชื่อเรียกที่ใกล้เคียง) จาก 3 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และอินโดนีเซีย รวมทั้งศึกษารูปแบบองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวน 4 องค์กร คือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมือง สภาเกษตรกรแห่งชาติ และสภาองค์กรชุมชน พบบทเรียนที่น่าสนใจ จนนำมาสู่การออกแบบสภาพลเมืองเชียงใหม่ ซึ่งได้ใช้ในพื้นที่เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยมีหลักการสำคัญคือ

1. เป็นสภาพที่พลเมืองทุกคนเป็นเจ้าของ สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์สภาพพลเมืองได้ และครอบคลุมการมีส่วนร่วมในทุกนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น ชุมชน ไม่มีข้อจำกัดเรื่องการเป็นสมาชิก หรือมีวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งจะทำให้คนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาสามารถเข้าร่วม ใช้ประโยชน์สภาพพลเมืองได้ สภาพพลเมืองจึงเน้นการทำงานเชิงกระบวนการ สอดคล้องกับความต้องการของพลเมือง และสถานการณ์มากกว่าการเป็นองค์กรแบบแข็งตัว มีตัวแทน มีวาระแน่นอน

2. ต้องสนับสนุนความเข้มแข็งภาคประชาชน ด้านความรู้ ข้อมูล งานวิชาการ และการสื่อสารทางสังคม การรณรงค์ โดยการสร้างเครือข่ายนักวิชาการ การใช้งานวิชาการ และความร่วมมือกับสื่อมวลชน ทำให้ประเด็นที่พลเมืองต้นตัวได้รับความสนใจ เนื่องจากที่ผ่านมาประชาชนขาดความเข้มแข็งในด้านนี้ ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ ขาดแรงสนับสนุนจากสังคมโดยรวม ขาดแนวร่วมในการเสนอนโยบายสาธารณะ ทำให้ไม่ได้รับความสนใจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. การทำกิจกรรม การเสนอทิศทาง และข้อเสนอนโยบายสาธารณะ ต้องเป็นความต้องการจากพลเมือง และพลเมืองต้องเป็นเจ้าของการเคลื่อนไหว ติดตามความก้าวหน้า การดำเนินงานกับหน่วยงานเป็นหลัก โดยมีกลไก มีกระบวนการ สนับสนุนต่อเนื่อง

4. มีกลไกการประสานงาน ในนามกองเลขาการ ที่เอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการเปิดสภาพพลเมืองและการประสานความร่วมมือกับพลังต่างๆในสังคม คือพลังทางปัญญา ด้านงานข้อมูลวิชาการ และงานด้านสื่อสารสาธารณะ (นับตั้งแต่การขอเปิดสภาพพลเมืองโดยพลเมือง การเตรียมข้อมูลเพื่อนำเสนอในการเปิดสภาพพลเมือง โดยทำงานวิชาการร่วมกันระหว่างพลเมือง นักวิชาการ กองเลขาการ การประชาสัมพันธ์ การเปิดสภาพพลเมืองโดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม การติดตามผลการเปิดสภาพพลเมือง) การพัฒนาประเด็นนโยบายสาธารณะ การขยายแนวร่วม เครือข่าย

การเปิดสภาพพลเมือง เทศบาลนครเชียงใหม่

เทศบาลนครเชียงใหม่ ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีขนาดพื้นที่ 40 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 175,000 คน ไม่รวมประชากรแฝง ซึ่งไม่ได้มีทะเบียนบ้านอยู่ในเขตเทศบาล แม้พื้นที่จะมีสถานะเป็นเพียงเทศบาล แต่กลับมีความสำคัญในแง่การเป็นศูนย์กลางการค้า เศรษฐกิจ สังคม เป็นแหล่งรวมของสถาบันการศึกษาของทั้งจังหวัดเชียงใหม่และภาคเหนือตอนบน ทำให้มีความพลุกพล่าน การขยายตัวของเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาจราจร ปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง สุขภาพ ความเป็นเมืองใหญ่ทำให้การแก้ไขปัญหาที่มีความยากลำบาก

นอกจากนี้ ในด้านการบริหารจัดการ การพัฒนาพื้นที่ยังมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องเดียวกัน หรือมีอำนาจในการจัดการปัญหาซ้ำซ้อนกัน เช่นเรื่องถนน และเรื่องจราจร มีทั้งราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เช่นแขวงทางหลวงของกรมทางหลวง ตำรวจจราจร จังหวัด เทศบาล (เกี่ยวข้องกับหลายเทศบาล) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ได้รับภาษีล้อเลื่อน ภาษีที่เก็บจากการขึ้นทะเบียนรถในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ จึงควรมีหน้าที่ในการบริหารจัดการปัญหาจราจร ถนนในพื้นที่) เรื่องการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะ สถาบันเทว ฯลฯ ทำให้การจัดการปัญหาที่มีความซับซ้อน ทิศทางการพัฒนาขาดความชัดเจน และขาดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ทั้งด้านการเสนอนโยบาย และการร่วมตัดสินใจการแก้ไขปัญหา

ขณะที่การรวมกลุ่มของประชาชนในพื้นที่ที่มีหลายลักษณะ มีทั้งการรวมกลุ่มทำกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมในเมือง ด้านสุขภาพ คุณภาพชีวิตเยาวชน ผู้สูงอายุ ที่มีการทำงานต่อเนื่อง บางกลุ่มมีการขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานต่างๆ และบางกลุ่มเป็นการรวมกลุ่มเพื่อติดตามประเด็นทางสังคมตามสถานการณ์ เช่น สถานการณ์เรื่องกระเช้าขึ้นดอยสุเทพ การขุดคลองแม่ข่า การใช้พื้นที่ช่วงหลวงเวียงแก้ว ฯลฯ ซึ่งการรวมกลุ่มทั้ง 2 แบบ มีลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ บางกลุ่มไม่มีการขึ้นทะเบียนกลุ่ม แต่มีลักษณะทำงานติดตามสถานการณ์ใกล้ชิด ต่อเนื่อง ทำให้การออกแบบสภาพพลเมืองต้องสามารถสนับสนุนความเข้มแข็งที่สอดคล้องกับธรรมชาติของกลุ่มประชาชน ที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ได้ และมีความยืดหยุ่น เพื่อให้ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์สภาพพลเมืองได้อย่างแท้จริง

จากการวิเคราะห์รูปแบบสภาพพลเมืองที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่เมือง เทศบาลนครเชียงใหม่ เพื่อให้พลเมืองทุกคนสามารถเป็นเจ้าของสภาพพลเมือง และเป็นจุดเชื่อมต่อให้พลเมืองได้ติดตาม แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูลในเรื่องต่างๆ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีงานข้อมูลจากนักวิชาการสนับสนุน และมีพลังทางสังคมร่วมผลักดัน จึงทำให้ลักษณะของสภาพพลเมือง ในพื้นที่เมืองเชียงใหม่ เป็นกระบวนการ แบบ เปิดสภาตามประเด็น เพื่อสร้างช่องทางการปรึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพลเมืองต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าของเรื่องนั้นๆ มีกระบวนการโดยสรุปดังนี้

1. การขอเปิดสภาพพลเมืองในประเด็นสาธารณะ โดยพลเมืองที่มีการเคลื่อนไหวในประเด็นนั้นๆ อยู่ก่อนแล้วเป็นผู้ขอเปิดสภา (และต้องติดตามประเด็นอย่างต่อเนื่อง หลังการเปิดสภา) และมีกองเลขานุการ ทำหน้าที่เอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการตั้งต่อก่อนเปิดสภา การเปิดสภา และติดตามผล

2. การเตรียมการเปิดสภา ซึ่งมีกองเลขานุการ ทำหน้าที่สนับสนุนการประสานงานกับนักวิชาการ ที่ทำงาน ศึกษาค้นคว้าในประเด็นนั้นๆ เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา ข้อมูล และนำเสนอทางออกเพื่อนำเสนอในการเปิดสภา มีการประชาสัมพันธ์ก่อนการเปิดสภา เพื่อให้ประชาชนที่สนใจในประเด็นดังกล่าว รวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้าร่วม โดยจะเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัย องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน สื่อท้องถิ่น เข้าร่วมการเปิดสภาพพลเมือง

3. การเปิดสภาพพลเมือง จะมีผู้ทำหน้าที่ประธานสภาพพลเมือง ทำหน้าที่เอื้ออำนวยในการคุย มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนั้นๆ ประชาชนที่สนใจเข้าร่วม การเปิดสภาพพลเมือง มีขั้นตอนคือ พลเมืองผู้ขอเปิดสภาพพลเมือง บอกเหตุผล ความสำคัญในการเปิดสภา ลำดับถัดมานักวิชาการนำเสนอข้อมูล ข้อเสนอทางออก จากนั้นเปิดให้อภิปราย รวมทั้งซักถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดอภิปรายโดยผู้เข้าร่วม และประมวลข้อเสนอ หามติร่วมกัน ในการเปิดสภาพพลเมืองจะมีการถ่ายทอดเสียงผ่านวิทยุชุมชน รวมทั้งการทำข่าวโทรทัศน์ด้วย

4. การติดตามผล มติ หรือข้อสรุปที่ได้จากการเปิดสภาพพลเมือง โดยพลเมืองผู้ขอเปิดสภาพพลเมือง และคณะทำงานที่เพิ่มเติมจากพลเมืองที่เห็นปัญหาร่วมกัน ซึ่งมีทั้งการผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำตามข้อเสนอของสภาพพลเมือง การผลักดันให้กลายเป็นนโยบายสาธารณะ และสามารถขอเปิดสภาพพลเมือง เมื่อมีความก้าวหน้า หรือต้องการติดตามผลการดำเนิน ข้อเสนอได้ด้วย

ทั้งนี้ ที่ผ่านมาสภาพพลเมือง เทศบาลนครเชียงใหม่ ได้มีการเปิดสภาพพลเมืองเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะใน 2 ประเด็น กล่าวคือ

ครั้งที่ 1 วาระขนส่งสาธารณะ จ.เชียงใหม่ วันที่ 27 มกราคม 2556 เวลา 13.00-17.00 น. ณ พุทธสถาน จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ขอเปิดสภาพพลเมือง คือ คุณนิรันดร์ โพธิกานนท์ ประธานชมรมจักรยานวันอาทิตย์ และ คุณชรรคจิต คุ่มสอน ชาวชุมชนนิมมานเหมินท์ ซึ่งแก้ปัญหาจราจรในย่านชุมชนนิมมานเหมินท์ โดยมีนักวิชาการผู้ให้ข้อมูล คือ ดร.ปุ่น เทียงบุรณธรรม อาจารย์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ ผู้วิจัยงานขนส่งมวลชน จ.เชียงใหม่ หน่วยงานที่เข้าร่วม ผู้แทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่(อบจ.) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลพื้นที่เมือง 3 เทศบาล/อบต. ผู้แทนแขวงการทางที่ 2 กรมทางหลวง มีพลเมืองผู้เข้าร่วมการเปิดสภา จำนวน 250 คน สื่อมวลชน 4 สื่อ ถ่ายทอดสดทางวิทยุชุมชน คลื่น 104.5 FM MHz วัดฝายหินและวิทยุออนไลน์ เว็บไซต์คนเมืองเรดิโอ มีการออกข่าวพลเมือง โทรทัศน์ ช่องไทยพีบีเอส

การเปิดสภาพพลเมืองครั้งที่ 2 วาระช่วงหลวงเวียงแก้ว วันที่ 17 กุมภาพันธ์ ณ พุทธสถาน อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ผู้ขอเปิดสภาพพลเมืองคือนายชำนาญ จันทรเรือง เครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น นางเสาวคนธ์ ศรีบุญเรือง เครือข่ายชุมชนเมืองรักเชียงใหม่และนางพรรณงาม สมณา เครือข่ายแม่ญิงเชียงใหม่ มีคณะทำงานวิชาการนำเสนอข้อมูล และข้อเสนอแก่สภาพพลเมือง ประกอบด้วย ดร.เพ็ญสุภา ภคตะ นักวิชาการด้านประวัติศาสตร์โบราณคดี คุณญุเดช แสนสา อาจารย์สาขาวิชาประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ คุณวรชาติ มีชูบท นักวิชาการผู้ศึกษาพื้นที่ประวัติศาสตร์ โดยมีผู้เข้าร่วมสภาพพลเมืองประกอบด้วยรองผู้ว่าราชการ นายอดิสร กำเนิดศิริ ผู้แทนผู้ว่าราชการเชียงใหม่ ผู้แทนทันตสถานหญิง ผู้แทนหอจดหมายเหตุแห่งชาติ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านสถาปัตยกรรม ผังเมือง นักรณรงค์สิ่งแวดล้อม สื่อมวลชน พลเมืองผู้สนใจในประเด็นช่วงหลวงเวียงแก้ว จำนวนกว่า 200 คน

การเปิดสภาพพลเมืองในแต่ละครั้ง จะมีการประชาสัมพันธ์ก่อนงานอย่างกว้างขวางทั้งทางโทรทัศน์ผ่านข่าวต่างๆเช่นข่าวพลเมือง ทางสื่อหนังสือพิมพ์เช่นกรุงเทพธุรกิจ ทางวิทยุ ทางรถประกาศ(วิ่งประชาสัมพันธ์รอบเมือง) รวมทั้งถ่ายทอดสดการเปิดสภาพพลเมืองทางวิทยุคลื่น 92.25 ทำให้ข้อเสนอมาจากประชาชนอย่างกว้างขวาง

การเปิดสภาพพลเมืองครั้งที่ 3 เพื่อติดตามมติวาระช่วงหลวงเวียงแก้ว วันที่ 3 พฤษภาคม 2558 ณ หอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่หลังอนุสาวรีย์ 3 กษัตริย์ โดยผู้ขอเปิดสภาพพลเมือง นางเสาวคนธ์ ศรีบุญเรือง กลุ่มชุมชนรักเชียงใหม่ และนายชำนาญ จันทรเรือง เครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น (ผู้เปิดสภาพพลเมือง วาระช่วงหลวงเวียงแก้ว ปี 2556) โดยมีนายวิรุฬ พรรณเทวี หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งได้นำเสนอความคืบหน้าการดำเนินงาน ตามกระบวนการซึ่งมีประชาชนร่วมอยู่ในกระบวนการเสนอความคิดเห็นด้วย มีการถ่ายทอดสดวิทยุชุมชน และวิทยุออนไลน์ สื่อมวลชนในท้องถิ่นนำเสนอข่าวการเปิดสภาพพลเมืองดังกล่าว

บทเรียนที่ได้จากกระบวนการสภาพพลเมือง และการเปิดสภาพพลเมือง

1. กระบวนการเปิดสภาพพลเมืองที่ให้ประชาชนทุกคนสามารถใช้กระบวนการและกลไกนี้ได้ พบว่าประชาชนให้ความสนใจ และกระตือรือร้นในการขอเปิดสภาพพลเมือง รวมทั้งการติดตามประเมินผล มติสภาพพลเมือง ดังคำกล่าวของคุณบุบผา อนันต์สุขชาติกุล กลุ่มอัยก่่างเคียน ผู้ขอเปิดสภาพพลเมืองว่า “อยากขอเปิดสภา เพราะมันทำให้คนสนใจเรื่องของเรามากขึ้น เรามีเพื่อนที่มาช่วยกันมากขึ้น ไม่เหมือนกับที่เราไปฟ้องศาลปกครอง หรือ DSI เพราะเรากลายเป็นแค่โจทย์ เรื่องกลายเป็นเรื่องของศาล ของ DSI เรื่องแคบลงเรื่อยๆ

คนรุ่นน้อย แล้วองค์กรเหล่านี้ก็มีคติมากมาย ทำให้เรื่องเรล่าช้า สภาพพลเมืองเป็นเหมือนฟันเฟือง ถ้ามีความเดือดร้อน แล้วเขารู้ว่าที่มีเกาะเกี่ยวตรงนี้ ตรงนี้เคลื่อนไปผลก็อีกส่วนเคลื่อน มันมีโอกาสเป็นไปได้ ” และคุณเสาวคนธ์ ศรีบุญเรือง กลุ่มชุมชนฮักเมืองเจียงใหม่ ผู้ขอเปิดสภาพพลเมือง ได้กล่าวว่า “การเป็นเจ้าของประเด็น ผู้ขอเปิดสภาพพลเมือง เป็นโอกาสที่เราจะเชิญคนนั้นมาคุยในเรื่องเดียวกันมันง่ายกว่า ถ้าเราคนธรรมดา อยู่ร้านเจียงใหม่ฮาร์ท จะเชิญนักวิชาการ คนนี้มาคุย หรือได้คุยกับหน่วยงานรัฐ เป็นเรื่องยาก เหมือนอาศัยสภาพพลเมืองเป็นเครื่องมือที่จะนัดคนนั้นมาคุยด้วยกัน เพราะฉะนั้นสภาพก็เป็นของทุกคน ถ้าเราสามารถดำเนินเรื่องไปจนบรรลุสิ่งที่เขาต้องการได้ เขาก็จะมีส่วนร่วม เขาถือว่าอันนี้เป็นของเขาถ้าสภาพพลเมืองเป็นรูปแบบตัวแทน บางเรื่องที่ชาวบ้านเดือดร้อน แต่ผู้นำไม่เดือดร้อน ผู้นำก็ไม่สนใจ เพราะฉะนั้นการที่ชาวบ้านรวมกลุ่ม และสามารถยื่นได้โดยตรงไม่ผ่านตัวแทนก็จะดีกว่า”

2. การมีกระบวนการทำงานด้านวิชาการ ข้อมูล ร่วมกับนักวิชาการ ผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญในประเด็นที่ขอเปิดสภาพพลเมือง ทั้งก่อน หลังการเปิดสภาพพลเมือง และการติดตามผล มีความจำเป็น เพราะทำให้ข้อเสนอมีเนื้อหาที่น่าเชื่อถือ และเป็นข้อเสนอจากข้อมูล สถิติ

3. การสื่อสารสาธารณะ การประชาสัมพันธ์ทั้งก่อนและระหว่างการเปิดสภาพพลเมือง การถ่ายทอดสดการเปิดสภาพพลเมือง และข่าวเนื้อหามติ ของสภาพพลเมือง มีผลต่อการดำเนินการของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง การปฏิบัติการที่เกี่ยวข้อง เช่นกรณีช่วงหลวงเวียงแก้ว เมื่อมีการเปิดสภาพพลเมืองแล้ว ทำให้สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ให้ความสำคัญกับการรับฟังความเห็นประชาชน โดยให้สำนักบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ศึกษา รับฟังความเห็นประชาชน นอกจากนี้ ในกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน มีแต่คนพูดถึงสภาพพลเมือง จนทำให้สำนักบริการวิชาการ เชิญผู้ขอเปิดสภาพพลเมือง วาระช่วงหลวงเวียงแก้ว เข้าพูดคุยเป็นกรณีเฉพาะ การประชาสัมพันธ์ และการถ่ายทอดเสียงการเปิดสภาพพลเมืองทำให้ประชาชนรับรู้ และอยากขอเปิดสภาพพลเมือง เพื่อการพัฒนานโยบายสาธารณะ และหาความร่วมมือพลเมืองในการแก้ปัญหาชุมชนร่วมกัน

4. ต้องมีกลไกและกระบวนการทำงาน สนับสนุนพลเมืองอย่างต่อเนื่อง คุณกรกฎ คงมาลัย ทีมวิชาการ ข้อมูล วาระจารจรขนส่ง/หน่วยวิจัยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและโครงสร้างพื้นฐาน สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ด้านเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า “สภาพพลเมืองจะขับเคลื่อนมติดียาก ถ้าไม่มีคนตามเรื่องต่อ จะหวังพลเมืองให้เคลื่อนลำพังก็ยาก ต้องมีคนะทำงานที่เอาประเด็นในมือไปส่งให้หน่วยงาน มีกลไกคนชงเรื่อง คนตามเรื่องทั้งก่อนและหลังการเปิดสภาพ ซึ่งติดตามใกล้ชิดกับหน่วยงานพอสมควร ให้เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกับคนในพื้นที่”

5. การรักษาบรรยากาศให้การแลกเปลี่ยนในการเปิดสภาพพลเมือง มีลักษณะเป็นความร่วมมือเป็นข้อตกลง ทิศทางการพัฒนา การแก้ไขปัญหาหารือร่วมกันกับหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการหลีกเลี่ยงท่าทีการหาผู้ผิด

6. การเปิดสภาพพลเมือง ต้องมีพัฒนาการและเป็นช่องทางการเปลี่ยนแปลงชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อไม่ให้เป็นแค่รูปแบบเสวนา หรือการฝากการแก้ไขปัญหาชุมชน ให้ผู้อื่นจัดการ ขั้นตอนการทำงานร่วมกันระหว่างพลเมืองผู้ขอเปิดสภาพ และกองเลขานุการ ทั้งก่อน และหลังการเปิดสภาพพลเมือง จึงมีความจำเป็นอย่างมาก เพราะเป็นกระบวนการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา ที่แท้จริง รวมทั้งเป็นบทพิสูจน์ความเอาใจจริงเอาใจของพลเมือง ในการพัฒนาชุมชนอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป รูปแบบสภาพลเมืองของเทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นกระบวนการทำงานร่วมกัน มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของพลเมือง รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน ประชาชน ในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการ ตามเจตนารมณ์ชุมชนจัดการตนเอง ทั้งนี้ ยังจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมือง และพัฒนาการการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อไป

จาก “ขอนแก่นทศวรรษหน้า” และ
“สมัชชาปฏิรูปจังหวัดขอนแก่น”
ทุนทางสังคมสู่การสร้าง **“พลังพลเมือง”**

เจริญลักษณ์ เพ็ชรประดับ
สุวิมล มีแสง

จังหวัดขอนแก่น ตั้งอยู่บริเวณตอนกลางของภาค มีพื้นที่ประมาณ 10.9 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 6.8 ล้านไร่ มีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 15 ของประเทศ แบ่งออกเป็น 26 อำเภอ 198 ตำบล 2,331 หมู่บ้าน และ 389 ชุมชน มีประชากรประมาณ 1.8 ล้านคน -ประชากรส่วนใหญ่ทำการเกษตรอาชีพเกษตรกรรมและผลผลิตทางการเกษตร

พัฒนาการและการเคลื่อนไหวขบวนการประชาชนจังหวัดขอนแก่น

ท่ามกลางความล้มเหลวในการแก้ปัญหาของรัฐ รวมทั้งข้อจำกัดในการพัฒนา ปัญหาความขัดแย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน ปัญหาภัยแล้ง และผู้คนโดยเฉพาะเด็กขาดสารอาหาร ชุมชนจึงร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนได้ดำเนินการก่อตัวการพัฒนากิจกรรมในรูปกลุ่มองค์กร เครือข่ายในระดับชุมชน ซึ่งเป็นช่วงการพัฒนา “คำตอบอยู่ในหมู่บ้าน” ในการพัฒนาพื้นที่ เช่น การส่งเสริมพัฒนาการพึ่งตนเองระบบการผลิตของเกษตรกร พัฒนาแกนนำสร้างเครือข่ายปราชญ์ชาวบ้าน การพัฒนาระบบสาธารณสุขมูลฐาน เป็นต้น ประมาณปี 2527 เกิดโครงการพัฒนาชนบท ส่งเสริมการพัฒนาระบบการผลิตเพื่อการพึ่งตนเอง เช่น การเลี้ยงปลาในนาข้าว เกษตรผสมผสาน โดยสมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม มีการสนับสนุนการจากองค์กรระหว่างประเทศ Redd Barna

ปลายปี 2538 -2539 กลุ่มเกษตรกรจังหวัดขอนแก่นร่วมกับสมัชชาคนจนเรียกร้องแนวทางการแก้ไขปัญหาและร่วมจัดชุมนุมใหญ่ที่ทำเนียบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีปัญหาในพื้นที่ภาคอีสาน เกิดการจัดตั้งสมัชชาเกษตรกรรายย่อย การรวมกลุ่มของประชาชนจังหวัดขอนแก่นมีการรวมกลุ่มกระทำการกิจกรรมอยู่ในชุมชนต่างๆ แต่เริ่มชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้นหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศ ปี 2540 เมื่อรัฐปรับทิศทางการพัฒนาประเทศใหม่เน้น “การพัฒนาคนชุมชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ขณะเดียวกันก็ได้มีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม” (Social Investment Fund: SIF) หรือ “กองทุนชุมชน”-ชุมชนได้รวมกลุ่มเขียนโครงการพัฒนา ซึ่งถือว่าโครงการเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่สร้างกระบวนการเรียนรู้ต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและเกิดแกนนำของพื้นที่ชุมชน จังหวัดขอนแก่น มีการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาที่ดินและหนี้สิน

ปี 2540 ได้เกิดการก่อตั้ง “สภาเมืองขอนแก่น” เป็นการรวมตัวขององค์กรเอกชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น สมาชิกสภาเมือง ประกอบด้วย สมาคม สโมสรต่างๆ รวมกว่า 135 องค์กร เพื่อเป็นเวทีกลางในการปรึกษาหารือการพัฒนาเมือง การจัดทำแผนพัฒนาเมืองอย่างมีส่วนร่วมโดยมุ่งให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดความต้องการและวางแผนพัฒนาชุมชนของตนเอง เช่น การปรับภูมิทัศน์เมืองขอนแก่นให้น่าอยู่ การอนุรักษ์

ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมทั้งการกำหนดกฎเกณฑ์ทางสังคมให้ชาวขอนแก่นสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาล เทศบาลเป็นเพียงผู้สนับสนุน หรือรับมาดำเนินการให้ เช่น ศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์โดยประชาชน ขณะนั้นก็เกิดการรวมตัวของกลุ่มปัญญามิตร ประกอบด้วย เทศบาลนครขอนแก่น อบจ.ขอนแก่น สภานายความ หอการค้าจังหวัดขอนแก่น สภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น ที่ได้ร่วมกันปลุกจิตสำนึกรักท้องถิ่น การจัดการภาษีรายได้ของท้องถิ่น การรณรงค์ให้ช่วยกันอุดหนุนสินค้าใกล้บ้าน โครงการพิพิธภัณฑ์เมืองเพื่อสืบค้นประวัติความเป็นมาของเมือง ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น ทำให้คนภูมิใจในความเป็นมาของตนและสนับสนุนปราชญ์ชาวบ้านมุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและอนุรักษ์ท้องถิ่น โดยให้ปราชญ์ชาวบ้านมาเป็นผู้ถ่ายทอดภูมิปัญญาให้กับลูกหลาน

ปี พ.ศ.2543 – 2546 เกิดการรวมตัวกันของขบวนการองค์กรชุมชนที่ชัดเจนมากขึ้นภายใต้ฐานประเด็นการพัฒนาที่หลากหลาย เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ลุ่มน้ำ เกษตรกรรมยั่งยืน กลุ่มออมทรัพย์ วิสาหกิจชุมชน ผู้ด้อยโอกาส สุขภาพ ฯลฯ การดำเนินดังกล่าวก่อให้เกิดการจัดโครงสร้างและกลไกของคณะทำงานระดับจังหวัดที่มาจากผู้แทนองค์กรชุมชน ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ โดยได้สนับสนุนโครงการต่างๆในระดับพื้นที่ เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญที่พัฒนากลไกในความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและการพัฒนาเชิงประเด็นอย่างเป็นรูปธรรม

ปี พ.ศ.2550 – 2553 เกิด พรบ.สุขภาพแห่งชาติ พรบ.สภาองค์กรชุมชน พรบ.สภาพัฒนาการเมือง เกิดขึ้น นับเป็นกลไกสำคัญที่จะยกระดับการขบวนการเคลื่อนไหวและการทำงานโดยมีกฎหมายรองรับ ที่สร้างความชอบธรรมแก่ขบวนการทำงานในระดับพื้นที่ และเกิดการเชื่อมโยงของขบวนการกลุ่มเครือข่ายปัญญาชนชั้นกลาง ชุมชนเมือง ร่วมกับขบวนการองค์กรชุมชนภาคชนบทโดยเฉพาะกลุ่มเครือข่ายสภาองค์กรชุมชน จนนำมาสู่การจัดงานสัมมนาเปิดสภาประชาชนหรือสมัชชาประชาชน เพื่อให้เครือข่ายภาคประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในข้อห่วงใยและการพัฒนาเมืองในอนาคต มีผู้เข้าร่วมประมาณ 1,000 คน เพื่อรวมถึงมีประกาศวาระ "ขอนแก่นทศวรรษหน้า" รวมถึงเกิดแนวคิดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ประชาชนจังหวัดขอนแก่น นอกจากการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนยังมี กลุ่มปัญญามิตร ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลนครขอนแก่น , อบจ.ขอนแก่น, สภานายความ, หอการค้าจังหวัดขอนแก่น, สภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น และ คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.อีสาน) มหาวิทยาลัยขอนแก่น สภาองค์กรชุมชน หนังสือพิมพ์อีสานบิซนิค ผลจากการจัดประชุม ได้มีการนำข้อมูลและข้อเสนอต่างๆมาสังเคราะห์เป็นวิสัยทัศน์ขอนแก่นทศวรรษหน้า ว่า “ขอนแก่นจะเป็นเมืองอยู่เย็นเป็นสุขและน่าอยู่ที่สุดในโลก” โดยมียุทธศาสตร์การขับเคลื่อน 5 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 1) เชี่ยวสอาด 2) สุขภาวะ สิ่งแวดล้อมดี และปลอดภัย 3) ทนสมัย สมดุล และยั่งยืน 4) ธรรมมาภิบาล และ 5) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่งได้ดำเนินการขับเคลื่อนโครงการอย่างต่อเนื่องเพื่อแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

ต่อมา เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2555 เครือข่ายสภาองค์กรชุมชนจังหวัดขอนแก่น ได้มีการจัดสมัชชาประกาศปฏิญญา “ขอนแก่นจัดการตนเอง” ว่าด้วย 8 ยุทธศาสตร์ ที่ โดยมีผู้เข้าร่วมมากกว่า 2 พันคน พร้อม กับเสนอทิศทางการพัฒนาด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านการเกษตรกรรม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์ ด้านการศึกษา ด้านสังคมวัฒนธรรมชุมชน ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสวัสดิการสังคม ด้านการเมืองภาคพลเมือง และด้านแก้ไขโครงสร้างการพัฒนาจากภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อ ชุมชน ซึ่งมีหลักคิดสำคัญ คือ ต้องการจะลดบทบาทของรัฐส่วนกลางลงและเพิ่มอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่น เป็นการ “ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน” และประชาชนสามารถบริหารจัดการท้องถิ่นนั้นๆ โดยมีองค์กรให้

การสนับสนุนต่อการขับเคลื่อน เช่น สภาพัฒนาการเมือง(สพม.) ร่วมกับหน่วยงานภาคี ประกอบด้วย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(พอช.) สำนักปฏิรูป(สปร.) สถาบันการจัดการทางสังคม(สจส.) และคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช.ภาคอีสาน)

กระบวนการก่อรูปการขับเคลื่อนสมัชชาปฏิรูปพื้นที่ระดับจังหวัด



ฐานคิดที่สำคัญของการขับเคลื่อนสมัชชาปฏิรูปจังหวัดขอนแก่น จึงถือว่าเป็นแนวคิด ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement) ที่สร้างกระแส “พื้นที่จัดการตนเอง” และ “จังหวัดที่จัดการตนเอง” ซึ่งเป็นรูปแบบความเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบหนึ่งซึ่งนำไปสู่การเชื่อมโยงกับการปฏิรูปประเทศไทย ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในรูปแบบเพื่อจะสนับสนุนให้ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกด้าน ทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาข้อเท็จจริงและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีสาระสำคัญให้ชุมชนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับกลุ่มองค์กร เครือข่าย หมู่บ้าน ชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด จัดทำแผนพัฒนาการจัดการตนเองได้อย่างอิสระ และเชื่อมโยงแผนไปสู่การปฏิบัติทุกระดับ เน้นการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นในจังหวัด

เชื่อมโยงรวบรวม “พลังผู้คนเครือข่าย” เพื่อการปฏิรูประดับพื้นที่

คณะทำงานขับเคลื่อนสมัชชาปฏิรูปจังหวัดขอนแก่น เป็นการผสมผสานจาก **คณะทำงานของขอนแก่นทศวรรษหน้า** กับเครือข่ายการทำงานร่วมกันอย่างกว้างขวางและหลากหลายมากยิ่งขึ้น โดยใช้ฐานคิด “สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา” ประกอบด้วยพลัง 3 ภาคส่วน ได้แก่ ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคราชการ ฝ่ายการเมือง



รูปแบบการทำงานจะเน้นแบบแนวราบ มีฝ่ายเลขานุการร่วมโดยแบ่งบทบาทหน้าที่กันทำงานแบบหลวมๆ และรูปแบบการประสานงานเพื่อปรึกษาหารือทั้งเป็นอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีการประสานงานเพื่อพัฒนากลไกการทำงานร่วมกัน ดังนี้

1. เพื่อปรึกษาหารือกำหนดแผนงานหรือโครงการเพื่อการขับเคลื่อนร่วมกันกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
2. ให้ทุกคน หรือทุกหน่วยเข้าใจแผนงานการดำเนินหรือโครงการทั้งหมด ให้ทราบว่าใครหรือหน่วยงานใดมีหน้าที่อะไร กำลังทำอะไรอยู่ ตลอดจนอนาคตจะทำอะไรต่อไป
3. ให้ทุกคนทุกองค์กรหน่วยงานมีความเต็มใจในการดำเนินงาน และตามที่ได้รับมอบหมายจริงๆ
4. การประสานงานกับแนวความคิดของในลักษณะแนวราบ

นอกจากนี้ ได้มีการตั้งศูนย์ประสานงาน ณ กองแผนงาน สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยขอนแก่น กลไกการขับเคลื่อนมีการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย โดยการทบทวนยุทธศาสตร์ “ขอนแก่นทศวรรษหน้า” ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันผ่านเวทีสมัชชาปฏิรูประดับจังหวัดขอนแก่น กระบวนการของขับเคลื่อนสมัชชาปฏิรูปจังหวัดขอนแก่น

1. การใช้แนวคิด “สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา” เป็นหลักคิดสำคัญในการทำงานที่ประกอบด้วยพลัง 3 ภาคส่วน ได้แก่ 1) ภาควิชาการ คือ การสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการที่ถูกต้อง 2) ภาคประชาสังคม คือ การเคลื่อนไหวทางสังคม และ 3) ภาคราชการ ฝ่ายการเมือง คือ การดึงฝ่ายการเมืองหรืออำนาจรัฐเข้ามามีส่วน

ร่วมในการผลักดัน ขณะเดียวกันการแบ่งบทบาทหน้าที่เน้นการขับเคลื่อนให้เจ้าของปัญหาที่แท้จริงและผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการต่อเรื่องนั้น

2. การสร้างจินตนาการภาพฝัน “ขอนแก่นทศวรรษหน้า” ร่วมกัน แล้วผลักดันเป็นยุทธศาสตร์การทำงานเพื่อการขับเคลื่อน ซึ่งในบางครั้งนโยบายและแผนการขับเคลื่อนมีความแตกต่างกัน เพื่อมีอิสระและความเป็นเอกภาพต่อการปฏิบัติ ได้มีการจัดรูปแบบกลไกการทำงานแบ่งบทบาทคณะทำงานตามภารกิจความรับผิดชอบในแต่ละยุทธศาสตร์ และสร้างระบบการรับรู้ การผลักดันร่วมกันต่อผู้เกี่ยวข้องทราบได้ว่า ใคร ทำอะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อไร เพื่อสะดวกแก่ทุกฝ่ายในการประสานงานและการเชื่อมโยงขบวนร่วมกัน

3. การจัดเวทีสาธารณะ การให้ข้อมูล และการจัดประชุมสังเคราะห์ตามหน่วยงานองค์กรภาคีเพื่อการขับเคลื่อน ได้แก่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, เทศบาลนครขอนแก่น, สปสช.เขต 7, สภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, สภาหอการค้าจังหวัดขอนแก่น, สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภาค 10, กป.อพช.ภาคอีสาน, มูลนิธิพัฒนาชุมชนเพื่อคุณภาพชีวิตดีจังหวัดขอนแก่น เป็นต้น ไม่เพียงเป็นการสร้างพื้นที่เรียนรู้ร่วมกัน แต่ยังเป็นความสัมพันธที่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ พร้อมกับการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นให้ข้อมูลสื่อสารเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

4. การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยมีผู้แทนองค์กรภาคีต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ เพื่อระดมความคิดเห็น และนำไปสู่การปฏิบัติการร่วมกัน เช่น การเวทีสมัชชาประชาชนจังหวัดขอนแก่น, จัดสมัชชาประกาศปฏิญญา “ขอนแก่นจัดการตนเอง” ทำให้เกิดการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น ประกอบกับเป็นการสื่อสารสร้างการเคลื่อนไหวทางสังคม

5. การวางแผนร่วมกัน และการตัดสินใจ การปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ และการวางแผนมีการเตรียมการมากยิ่งขึ้น ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก มีการใช้กลุ่มที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น รวมทั้งการสร้าง “พื้นที่กลาง” เพื่อจัดความสัมพันธ์ใหม่ของการทำงาน เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางนโยบาย ตลอดจนหลักคิดสำคัญการปฏิรูปเพื่อสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และนำไปสู่การกระจายอำนาจให้กับชุมชนท้องถิ่น

6. การสร้างสัมพันธภาพในการทำงานร่วมกันของทุกฝ่าย โดยอาศัยความเข้าใจหรือการตกลงร่วมกัน มีการรวบรวมกำลังความคิด วิธีการ เทคนิค และระดมทรัพยากรมาสนับสนุนงาน เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างมีพลังร่วมทุกภาคส่วน เห็นได้จากการสนับสนุนบุคลากร สถานที่ และการสังเคราะห์ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนทางวิชาการ จากมหาวิทยาลัยขอนแก่น สนับสนุนการขับเคลื่อนขององค์กรภาคียุทธศาสตร์ เช่น สปสช.เขต 7, พอช., สปร., สช. , เทศบาลนครขอนแก่น, สสส. ฯลฯ

ผลที่เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนสมัชชาปฏิรูปพื้นที่ระดับจังหวัดขอนแก่น

จากการถอดบทเรียนการดำเนินงานเพื่อให้ทราบถึงฐานคิด กระบวนการก่อรูป รูปแบบการขับเคลื่อน ตลอดจนปัจจัยผลที่เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนสมัชชาปฏิรูประดับจังหวัดขอนแก่นที่เป็นการต่อยอดเชื่อมโยงจากการขับเคลื่อนภายใต้ยุทธศาสตร์ “ขอนแก่นทศวรรษหน้า” ซึ่งพบว่าเป็นรูปแบบการขับเคลื่อนการจัดสมัชชาปฏิรูปดังนี้

1. การสร้างจินตนาการภาพฝันร่วม เพื่อให้เป็นจังหวัดอยู่เย็นเป็นสุขและน่าอยู่ที่สุดในโลกภายใต้ ยุทธศาสตร์ขอนแก่นทศวรรษหน้า จึงมีการประชุมใหญ่สมัชชาประชาชนจังหวัดขอนแก่น โดยมีการเปิดเวที สาธารณะจัดประชุมใหญ่สมัชชาประชาชนจังหวัดขอนแก่น ในวันที่ 23 พฤศจิกายน 2554 ณ ห้องประชุม มงกุฎเพชร โรงแรมโฆษะ มีผู้เข้าร่วมประมาณ 1,000 คน โดยมีผู้แทนองค์กร ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาชน เพื่อเป็นการทบทวนและพัฒนายุทธศาสตร์ขอนแก่นทศวรรษหน้าที่ได้จัดทำขึ้นเมื่อปี 2551-2552 ตลอดจนการพัฒนาเชื่อมโยงการจัดสมัชชาปฏิรูปจังหวัด ยังเป็นเวทีที่สะท้อนถึงสถานการณ์ ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการพัฒนาจังหวัดขอนแก่น พร้อมกับเป็นเวทีรับฟังความคิดเห็นต่อยุทธศาสตร์ ขอนแก่นทศวรรษหน้าในแต่ละยุทธศาสตร์ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 เชี่ยวและสะอาด ต้องมีการพัฒนาระบบผังเมืองทั้งระบบและการบังคับใช้ผังเมือง อย่างโปร่งใส โดยประชาชนต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนกระบวนการมีส่วนร่วมถึงทิศทางการพัฒนาระบบ ผังเมืองและการขยายเมือง ควบคุมการจัดการเพิ่มพื้นที่สีเขียวที่ผลักดันส่งเสริมการประกอบสัมมาอาชีพควบคู่ กับการปลูกต้นไม้ การจัดการองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้อง กับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 สุขภาวะ สิ่งแวดล้อมที่ดี ปลอดภัย โครงการพัฒนาต่างๆ ของจังหวัด เช่น การสร้าง พุทธมณฑล ควรมีให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างเปิดเผย รวมทั้งการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อกับสุขภาวะ ของประชาชนอย่างรอบด้าน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ธรรมาภิบาล ส่งเสริมหลักการมีธรรมาภิบาลต่อหน่วยงานงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ให้มีความสุจริต โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนการพัฒนาเครือข่ายขยายธรรมาภิบาล ให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยส่งเสริมให้ตระหนักถึงความสำคัญตามหลักการธรรมาภิบาล ตลอดจนการสร้าง กระบวนการรับรู้เรื่องกฎหมายระเบียบข้อบังคับกับการคุ้มครองสิทธิ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ทันสมัย สมดุล และยั่งยืน การพัฒนาโครงการต่างๆ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สุขภาพ ต่อการพัฒนาเมืองเพื่อเป็นศูนย์กลางและการขยายเมือง ต้องพิจารณาความสมดุลและความยั่งยืนที่จะเกิดขึ้น โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นต่อการพัฒนา

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แนวทางการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมชุมชน จะต้องสร้างการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกระดับตั้งแต่ ชุมชน ตำบล จังหวัด กลุ่มจังหวัด เสนอ แผนการพัฒนาของตนเอง รวมทั้งการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้พื้นที่หรือชุมชนท้องถิ่น จัดการตนเอง

2. การจัดความสัมพันธ์ใหม่ของการทำงาน ด้วยความที่จังหวัดขอนแก่นเป็นเมืองศูนย์กลางของภาค อีสานทั้งทางภูมิศาสตร์ แต่ยังเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในแต่ละด้าน เศรษฐกิจ การศึกษาและเทคโนโลยี ที่ ส่งผลให้จังหวัดขอนแก่นมีทุนทางสังคมและทรัพยากรบุคคล ที่มีความพร้อมในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนใน รูปแบบที่หลากหลาย ซึ่งมีกลุ่มองค์กรเครือข่ายและหน่วยงานต่างๆทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม การมีทุนทางสังคมและกลุ่มองค์กรผู้คนเครือข่ายที่เกิดขึ้นอย่างหลากหลายแต่การดำเนินที่ต่างคน ต่างทำ ดังนั้นการจัดสมัชชาปฏิรูปจังหวัดต้องอาศัยหลักการขับเคลื่อนให้เกิดการรวมตัว รวมคิด ร่วมทำ และนำไปสู่ การปฏิรูปกับภาคปฏิบัติพร้อมๆ กัน อาจทำได้ยากและต้องใช้ระยะเวลา

ดังนั้น การผนึกกำลังจากทุกภาคส่วนเข้ามาทำงานร่วมกัน จึงจำเป็นต้องมีกลไกการจัดการเพื่อสานพลังทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำ และนำไปสู่การจัดความสัมพันธ์ใหม่ในการทำงานร่วมกัน การจัดสมัชชาปฏิรูปจังหวัดขอนแก่นที่มีองค์ประกอบทั้ง 3 ภาคส่วน ได้แก่ ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคราชการ ฝ่ายการเมือง ที่เป็นกลไกเฉพาะกิจโดยเน้นการทำงานในลักษณะแนวราบ นอกจากการจัดความสัมพันธ์ใหม่ของการทำงานทั้งภายในและภายนอก เห็นการเชื่อมโยงขบวนของหน่วยงานสนับสนุนพื้นที่มากยิ่งขึ้นพบว่าเกิดการสนับสนุนเพื่อการทำงานการขับเคลื่อนดังกล่าว เช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเขต 7 ก็ได้สนับสนุนโครงการงบประมาณเพื่อสนับสนุนการให้เกิดเวทีกลางการปรึกษาหารือเตรียมความพร้อมในการผนึกกำลังและการเชื่อมโยงขบวนเพื่อการขับเคลื่อนสมัชชาปฏิรูปจังหวัดขอนแก่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนสนับสนุนการขับเคลื่อนเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการปฏิรูปในระดับพื้นที่ สภาพัฒนาการเมืองสนับสนุนการสร้างประชาธิปไตยชุมชนที่เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้การสร้างความจิตสำนึกที่ดีให้กับพลเมืองเพื่อนำไปสู่ทิศทางการจัดการตนเองของคนในท้องถิ่น พื้นที่จัดการตนเอง และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติสนับสนุนการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

ขณะเดียวกันเกิดการเชื่อมโยงขบวนกลุ่มองค์กรชุมชนระหว่างเมืองและชนบทมากยิ่งขึ้น เช่น กลุ่มสภาองค์กรชุมชน และยังพบว่าการมีผู้ประสานงานเป็นสื่อมวลชนท้องถิ่น จึงมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงขบวนผู้คนจากภาคส่วนต่างๆ ได้อย่างหลากหลาย

3. การสื่อสารสร้างขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม การเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนสมัชชาปฏิรูปจังหวัดขอนแก่น เกิดจากการก่อตัวและต่อยอดจากฐานงานเดิมอย่างที่ได้กล่าวในเนื้อหาข้างต้นแล้ว เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่ผ่านการจัดกิจกรรม เวทีสาธารณะ ตลอดจนการพัฒนาข้อเสนอของภาคประชาชน ที่มีความพยายามผลักดันการทำงานทั้ง 3 ภาคส่วน ทั้งภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาครัฐ โดยเฉพาะภาคการเมืองท้องถิ่น ที่เห็นผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน การลุกขึ้นมาแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นต่อการพัฒนาจังหวัดของตนเอง นำเสนอแนวทางและผลักดันเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนของภาคประชาชน เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูป การเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ในจังหวัดขอนแก่น ที่ต้องการให้เกิดสำนึกของความเป็นพลเมือง กำหนดอนาคต “ขอนแก่นทศวรรษหน้า” ที่ต้องการให้ประชาชนในทุกๆ ระดับในสังคม มีสำนึกพลเมืองในการแสดงความเป็นเจ้าของ “เป็นเจ้าของ” ท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

ทิศทางการขับเคลื่อนการจัดสมัชชาปฏิรูปพื้นที่ระดับจังหวัด

การขับเคลื่อนสมัชชาปฏิรูปจังหวัดขอนแก่น ตลอดจนการเคลื่อนไหวทางสังคม ประกอบกับการพัฒนาข้อเสนอทางนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาอนาคตขอนแก่นทศวรรษหน้า อาจไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนมากนักว่าต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงไปแค่ไหน อย่างไร และตัวชี้วัดของความก้าวหน้าเพื่อการเปลี่ยนแปลงของขอนแก่นทศวรรษหน้าจะเป็นอย่างไรในอนาคต แต่จากรูปธรรมของการขับเคลื่อนที่ผ่านมาพบว่า **1. การเคลื่อนไหวทางสังคม**ของประชาชนจังหวัดขอนแก่นที่ผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ที่มีการบ่มเพาะกว่า 3 ทศวรรษของการขับเคลื่อนเพื่อการพัฒนาในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง **2. การสร้างพลังทางปัญญาความรู้**ของชุมชนท้องถิ่นจากกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนต่างๆ ที่ผ่านการจัดการเชิงประเด็น เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เกษตรกรรมยั่งยืน 1 ไร่ 1 แสน ที่มีการนำความรู้ไปใช้สร้างสรรค์กับความรู้ใหม่ร่วมกับนักวิชาการ และ **3. การสนับสนุนพลังประชาชนหรือพลังทางสังคม**ที่มีอยู่แล้วต่อยอดยกระดับในการขับเคลื่อนสมัชชาปฏิรูปจังหวัดขอนแก่น

จากจุดเริ่มต้นจนถึงวันนี้สมาชิกปฎิรูปจังหวัดขอนแก่นบางเรื่องเป็นไปตามที่คาดหวังและบรรลุไปแล้ว บางเรื่องยังต้องสานต่อ ขยายผลอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เห็นผลที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในขณะที่บางเรื่องยังไม่ได้ดำเนินการ แต่บทเรียนและประสบการณ์ดังกล่าว จะนำไปสู่การขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเน้นการใช้พื้นที่เป็นฐานนำไปสู่การกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง รวมถึงนำไปสู่การเชื่อมโยง “พลังพลเมือง” ในจังหวัดขอนแก่น เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในอนาคต

“สภาพลเมืองจังหวัดพังงา” พลังขับเคลื่อน

“พังงาแห่งความสุข”

ไมตรี จงไกรจักร
อุดมศรี ศิริลักษณ์พร

พังงา จังหวัดเล็กๆ เมืองในหุบเขา มีพื้นที่การปกครอง 8 อำเภอ 51 พื้นที่ (13 เทศบาลตำบล/เมือง 38 องค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นจังหวัดที่ศูนย์เครือข่ายวิชาการเพื่อสังเกตการณ์และวิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ได้เปิดเผยผลวิจัยในปี 2556 เรื่อง “ผลการจัดอันดับจังหวัดแห่งความสุขของประเทศไทย”ว่า เป็นจังหวัดที่ประชาชนอยู่แล้วมีความสุขมากที่สุดเป็นอันดับสองของประเทศรองจากแม่ฮ่องสอน

เครือข่ายองค์กรชุมชนกับงานพัฒนาในจังหวัดพังงา

จากกระแสการปฏิรูปประเทศไทย เครือข่ายองค์กรชุมชนในทุกภูมิภาค ได้มีข้อเสนอให้มีการเพิ่มอำนาจของประชาชนให้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่ 4 เพิ่มจากอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ โดยมีรูปธรรมคือ “สมัชชาสภาพลเมืองตำบลและจังหวัด” และ “การปฏิรูปต้องกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น” สำหรับจังหวัดพังงาแล้ว รูปธรรมดังกล่าวอาจไม่ใช่เรื่องใหม่ เนื่องจากพังงามีกระบวนการพัฒนาของภาคประชาชนนานกว่า 20 ปี โดยเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นหลังจากเหตุการณ์สึนามิ เมื่อปี 2547 มีหน่วยงานและองค์กรภาคีต่างๆ เข้ามาสนับสนุนการทำงานพัฒนาของกลุ่ม/เครือข่ายองค์กรชุมชนในจังหวัดพังงาเป็นจำนวนมาก ทั้งภายในจังหวัดได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หอการค้า ท้องถิ่น ท้องที่ สื่อมวลชน รวมถึงหน่วยงานสนับสนุนจากส่วนกลางได้แก่ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สภาพัฒนาการเมือง (สพม.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) มูลนิธิชุมชนไท มูลนิธิเสถียรโกเศศ เป็นต้น โดยมีเป้าหมายคือการสร้างชุมชนเข้มแข็ง

จุดเริ่มต้นของพังงาแห่งความสุขสู่ธรรมนูญตำบลแห่งความสุข

ก่อนหน้าปี 2554 การขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดพังงา จะเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการประสานการทำงานและรวมมือกันทั้งระหว่างกลุ่ม/เครือข่ายองค์กรชุมชน ทุกภาคส่วนจึงมีความเห็นร่วมกันว่าควรมีการวางยุทธศาสตร์ของภาคประชาชนระดับจังหวัด โดยใช้ชื่อ “พังงาแห่งความสุข” ด้วยการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานพัฒนาทั้งภาครัฐ/เอกชน หอการค้า นักวิชาการ ภาคประชาสังคม หน่วยราชการต่างๆ ในจังหวัด และได้รับการสนับสนุนงบประมาณตาม “โครงการรัฐร่วมราษฎร์” ภายใต้แผนยุทธศาสตร์จังหวัดพังงา พ.ศ. 2556-2557 โครงการดังกล่าวนับเป็นเครื่องมือสำคัญของการขับเคลื่อนพังงาแห่งความสุข อีกทั้งยังเป็นการต่อยอดงานพัฒนาของภาคประชาชนซึ่งดำเนินการมากว่า 10 ปี ด้วยการสร้างความพื้นที่รูปธรรมให้เข้มแข็งในพื้นที่ 8 ตำบล 8 อำเภอ และรูปแบบบ้านแห่งความสุข 400 ครัวเรือน ต่อมา ในปี 2556 และในปี 2557 จึงได้ขยายพื้นที่รูปธรรมแห่งความสุขเพิ่มอีก 8 ตำบล

“สมาชิกฯ พังงาแห่งความสุข” สู่พื้นที่กลางและสภาพลเมือง

กลไกการเชื่อมโยง “พื้นที่กลางระดับจังหวัด”



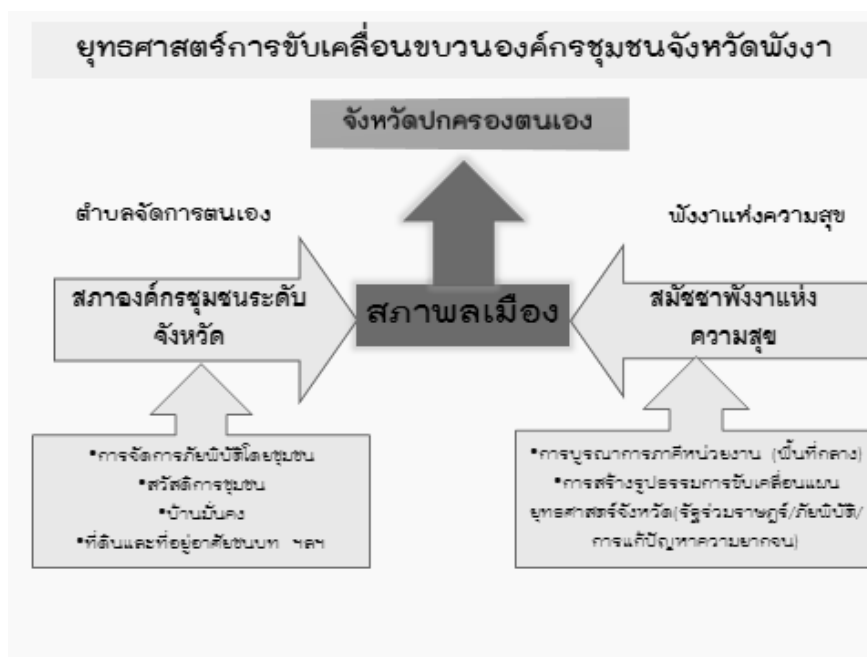
ยกระดับจาก “สมัชชาพังงาแห่งความสุข” สู่ “สภาพลเมืองพังงา”

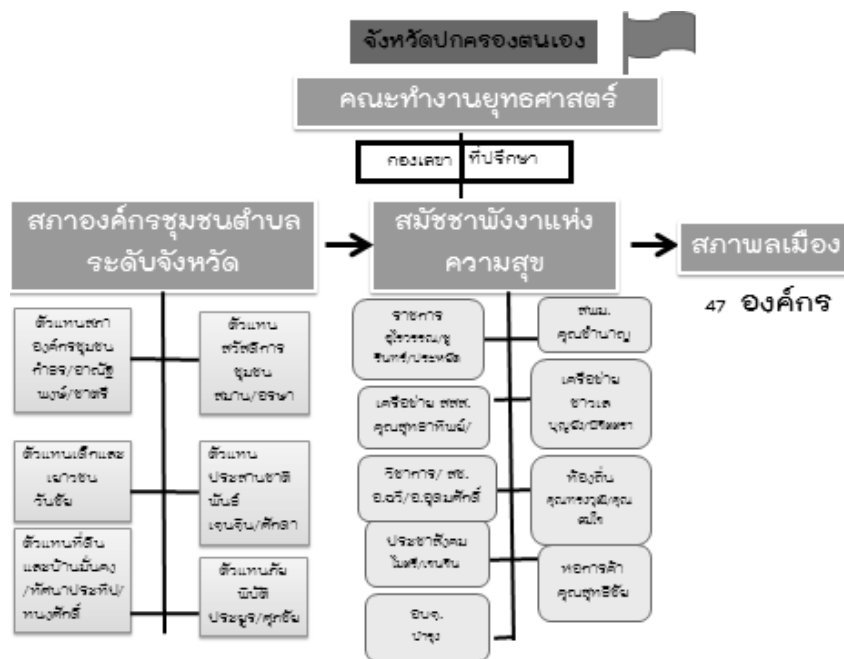
จากความสำเร็จในการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นผ่านกลไกและเวทีต่างๆ นำมาสู่การเชื่อมโยงเวทีสภาองค์กรชุมชน กับสมัชชาพังงาแห่งความสุขเข้าด้วยกัน โดยเพิ่มหน่วยงาน/ภาคีในจังหวัดอีก 47 องค์กรเข้าร่วม พร้อมทั้งจัดตั้งเป็น “สภาพลเมืองพังงา” เพื่อเป็นพื้นที่กลางของคนพังงา ในการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาหรือการพัฒนาต่างๆ ในจังหวัดที่สอดคล้องกับความต้องการของคนพังงา หากมีข้อสรุปหรือมีมติใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน สภาพลเมืองพังงาจะทำหนังสือไปถึงหน่วยงานนั้นๆ ให้ดำเนินการตามความเห็นของสภาพลเมือง

นอกจากนี้ “สภาพลเมืองพังงา” ยังพัฒนากระบวนการเรียนรู้ไปพร้อมกับการพัฒนาศักยภาพแกนนำในระดับตำบล เพื่อเข้าร่วมในเวทีกลางของจังหวัดในฐานะสมาชิกสภาพลเมืองพังงา รวมถึงสามารถลงปฏิบัติการในระดับพื้นที่อย่างเหมาะสม ต่อเนื่อง และมีทรัพยากรสนับสนุนอย่างเพียงพอในการขับเคลื่อนงาน

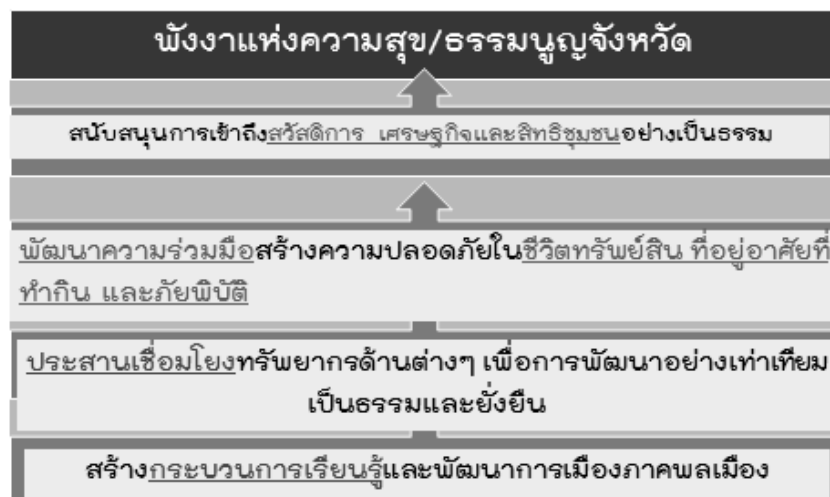
“แผนยุทธศาสตร์พังงาแห่งความสุข” เครื่องมือขับเคลื่อนสภาพลเมืองจังหวัดพังงา

คณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้วางแผนยุทธศาสตร์พังงาแห่งความสุข 3 ปี (พ.ศ.2556-พ.ศ. 2558) ภายใต้วิสัยทัศน์ “เครือข่ายร่วมใจ ใช้กลไกสภา เชื่อมโยงและพัฒนา จังหวัดพังงาแห่งความสุข” โดยมีสภาพลเมืองจังหวัดพังงา ประกอบเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนตำบล 40 สภา และภาคีเครือข่ายจำนวน 47 องค์กร เช่นจาก หน่วยราชการ ภาคประชาสังคม หอการค้า นักวิชาการ ท้องถิ่น ท้องที่ สื่อ และหน่วยงานพัฒนาที่เป็นภาคีสนับสนุน เป็นผู้ร่วมขับเคลื่อนงานและปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์พังงาแห่งความสุข





เป้าหมายและยุทธศาสตร์ 3 ปี



ปฏิรูปด้วย “พลังพลเมือง”

คนอำนาจเจริญ

สุวิมล มีแสง

จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นจังหวัดตอนล่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แยกตัวออกจากจังหวัดอุบลราชธานี เมื่อปี พ.ศ.2536 เป็นจังหวัดขนาดเล็กมีพื้นที่ทั้งสิ้น 1,975,780 ไร่ หรือ 3,161.248 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 372,137 คน มี 7 อำเภอ 63 ตำบล ลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่ของจังหวัดอำนาจเจริญเป็นพื้นที่ราบสูงและที่ลุ่ม

บริบทการพัฒนาและการเปลี่ยนผ่านของจังหวัดอำนาจเจริญ

แม้ว่าภาครัฐจะเปิดให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนส่วนการพัฒนาจังหวัดมากขึ้น แต่โครงสร้างอำนาจและทรัพยากรในการพัฒนาจังหวัดก็ยังขึ้นอยู่กับหน่วยงานรัฐและราชการเป็นสำคัญ แต่การกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดส่วนใหญ่ถูกกำหนดและตีกรอบมาจากส่วนกลาง เช่น การพยายามผลักดันให้อำนาจเจริญเป็นเมืองการค้าชายแดน การเปิดประตูนำอำนาจเจริญเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การส่งเสริมเกษตรเคมีเชิงเดี่ยว การส่งเสริมการปลูกพืชพลังงาน เป็นต้น การพัฒนาและความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมที่ผ่านมา ได้สะสมและก่อตัวเป็นปัญหาที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น เช่น ที่ปัญหาความเหลื่อมล้ำเรื่องรายได้ ปัญหาความยากจน ปัญหาหนี้สิน ปัญหาสุขภาพ ปัญหาสังคมที่เชื่อมโยงกับประเด็นครอบครัว เด็กเยาวชน และสตรี รวมถึงปัญหาสิทธิในการจัดการทรัพยากรน้ำและป่าไม้ ที่นับวันประชาชนจะมีส่วนร่วมน้อยลงเรื่อยๆ

การขับเคลื่อนการพัฒนาของเครือข่ายประชาชนคนอำนาจเจริญ

การก่อตัวขึ้นของกระบวนการขับเคลื่อนจังหวัดอำนาจเจริญ มีพัฒนาการและความเชื่อมโยงกับปัญหาความไม่เป็นธรรมและความไม่เท่าเทียมเชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีต คนอำนาจเจริญบางกลุ่มที่ได้พยายามทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ทั้งในการการพัฒนาความเป็นอยู่ การทำมาหากิน การศึกษา และการเข้าถึงทรัพยากรส่วนร่วมต่างๆในสังคม ด้วยการเชื่อมโยงกลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายต่างๆในพื้นที่เป็นขบวนองค์กรชุมชนอำนาจเจริญ ตั้งแต่ปี 2541 และได้มีการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง แต่เมื่องานพัฒนามีการขยายตัวมากขึ้น เกิดกลุ่มองค์กรเครือข่ายต่างๆ มากขึ้น เริ่มมีความขัดแย้งในการทำงาน เนื่องจากแต่ละกลุ่มต่างก็ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก เพื่อให้ทำงานตามเป้าหมายที่องค์กรเหล่านั้นต้องการ

จนเมื่อปี 2553 เครือข่ายได้ร่วมกันสรุปบทเรียนการทำงานที่ผ่านมา และนำมาสู่ข้อสรุปร่วมกันในการพัฒนาเชิงพื้นที่ เน้นการปฏิรูปจิตสำนึกของคนอำนาจเจริญบนฐานของประชาธิปไตยชุมชน และให้ความสำคัญกับแนวทาง “พื้นที่จัดการตนเอง” ตามความต้องการของชุมชน ต่อมาในปี 2555 จึงมีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 ฉบับที่ 1 เพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนาที่

สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนอำนาจเจริญ และดำเนินการขับเคลื่อนธรรมณูญสู่การปฏิบัติ โดยจัดทำแผนการนำธรรมณูญสู่ภาคปฏิบัติระดับพื้นที่

รูปภาพที่ 1 พัฒนาการขับเคลื่อนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ



ฐานคิดเรื่อง “ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง” ของเครือข่ายประชาชนคนอำนาจเจริญ มีดังนี้

- 1) ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง เป็นการสร้างการเปลี่ยนแปลงสังคมจากชุมชนฐานราก ทั้งในเมืองและชนบท ด้วยขบวนองค์กรชุมชน โดยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 2) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะดำเนินการทุกเรื่อง ทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับชุมชน โดยการวางแผนแม่บทการพัฒนา ให้ชุมชนท้องถิ่นร่วมกันกำหนดอนาคตของตนเอง เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงทั้งเชิงกายภาพและจิตสำนึกของตนในชุมชนท้องถิ่น
- 3) เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งภายในและภายนอกชุมชน สมาชิกในชุมชนและกลุ่มคนเจ้าของปัญหาลุกขึ้นมาขับเคลื่อนการพัฒนาและสร้างการเปลี่ยนแปลงด้วยตนเอง โดยไม่รอผู้นำ หน่วยงานหรือกลไกต่างๆ มาแก้ปัญหาให้
- 4) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ไม่ใช่เพียงการทำกิจกรรมการแก้ปัญหาเท่านั้น แต่เป็นการขับเคลื่อนงานพัฒนาที่มุ่งสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ระหว่างชุมชนกับหน่วยงาน จากระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ
- 5) กระบวนการทำงาน กิจกรรม โครงการ กลไก ฯลฯ ที่กำหนดขึ้น จะต้องนำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งและการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่นโดยรวม

การจัดกลไกการขับเคลื่อนและผลที่เกิดขึ้น

เพื่อให้การขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ของเครือข่ายเครือข่ายประชาชนคนอำนาจเจริญ เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดร่วมกัน เครือข่ายได้มีการจัดตั้งและพัฒนากลไก “สภากลางจังหวัด” ขึ้นมา ขับเคลื่อนงานพัฒนาของชุมชนท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับการทำงานสภากลางในระดับตำบล โดยมีระบบและกลไก เชื่อมโยงการทำงาน ดังภาพ



สภาากลางตำบลจะประกอบด้วย กลุ่ม/องค์กรชุมชนต่างๆในตำบล ทั้งที่เป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชน ตำบลและกลุ่ม/องค์กรชุมชนอื่น หน่วยงานภาครัฐ ผู้นำทั้งที่เป็นทางการ/ไม่เป็นทางการ/ผู้นำทางความคิด สถาบันการศึกษา ห้างถิ่น/ท้องที่ ภาคประชาสังคม/องค์กรเอกชน โดยสภาากลางในแต่ละตำบล จะมี องค์ประกอบ และบทบาทภารกิจที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับกำหนดร่วมกันของตำบลนั้น



ในส่วนของสภาากลางจังหวัด จะมีคณะกรรมการจำนวน 35 คน มาจากผู้แทนหน่วยงานต่างๆ อาทิ เช่น หน่วยงานราชการ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ภาคธุรกิจและเอกชน, ภาควิชาการ ฯลฯ โดยมีภาคประชาชนเข้าร่วมในสัดส่วน 70 : 30 มีประธานร่วมจำนวน 3 คน ประกอบด้วยประธานที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล สมาชิกสภาพัฒนาการเมือง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีเลขา ร่วมจำนวน 3 คน ประกอบด้วย ผู้แทนภาคประชาชน ผู้แทนสำนักงานจังหวัด และผู้แทนพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด มีบทบาทภารกิจในการร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาของจังหวัดอำนาจเจริญ บูรณาการแผนภาคประชาชนกับหน่วยงาน ติดตาม กำกับแผนพัฒนา เป็นต้น

สิ่งที่เกิดขึ้นระหว่างทางหลายประการที่น่าสนใจ โดยเฉพาะผลลัพธ์ด้านการเรียนรู้ที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับกลุ่มต่างๆ ในสังคมของจังหวัดอำนาจเจริญได้ ดังนี้

1) การประกาศธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ในฐานะที่เป็นกติกา หรือข้อตกลงของคนอำนาจเจริญที่จะใช้ร่วมกันในการจัดสรรทรัพยากร การพัฒนาด้านต่างๆ การสร้างจิตสำนึกและการพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองไปสู่การจัดการตนเอง การประกาศธรรมนูญฯ เพื่อให้จังหวัดอำนาจเจริญพัฒนาไปสู่ความเป็น “เมืองแห่งธรรมเกษตร” ถือเป็นก้าวหนึ่งที่สำคัญของการปฏิรูปอำนาจเจริญ ที่ภาคประชาชนสามารถร่วมกันนำเสนอทิศทางการปฏิรูปที่ตนเองต้องการสู่สังคม และจะใช้เป็นกรอบกำกับทิศทางการทำงาน ขับเคลื่อนสังคมของภาคประชาชนในพื้นที่ต่อไป

การประกาศธรรมนูญฯ ในที่นี้จึงไม่ได้เป็นเพียงแต่คำประกาศที่จบและเสร็จสิ้นไปตามวาระ แต่จะเป็นหลักการที่ภาคประชาชนอำนาจเจริญ ต้องยึดถือและนำไปปฏิบัติสำหรับการทำงานในปัจจุบันและอนาคต

2) การสร้างแผนพัฒนานโยบายสาธารณะระดับตำบล ที่สอดคล้องตามแนวทางของธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญระดับจังหวัด ถูกขับเคลื่อนลงไปถึงระดับพื้นที่ เพื่อให้ธรรมนูญฯ ที่ประกาศ ได้เดินทางไปสู่ความรู้สึกนึกคิดของคนในชุมชนท้องถิ่น แล้วสร้างสรรค์ เชื่อมโยงเข้ากับแผนพัฒนาตำบล ที่จะ เป็นเครื่องมือโน้มนำให้เกิดการปฏิบัติการจริงของธรรมนูญฯ ในระดับพื้นที่ และหลังจากนั้นจะนำบทเรียนนี้ เชื่อมโยงขึ้นมาสู่การพัฒนาแผนจังหวัดหรือนโยบายสาธารณะระดับจังหวัด

3) การจัดระเบียบความสัมพันธ์ในเครือข่ายประชาชนคนอำนาจเจริญใหม่ ที่ผ่านมาการทำงาน พัฒนาท้องถิ่นขององค์กรเครือข่ายต่างๆ ในจังหวัดอำนาจเจริญ มักจะดำเนินงานไปตามภารกิจที่ได้รับ มอบหมายหรือสัญญาไว้กับแหล่งทุนหรือภาคีเครือข่าย ไม่ค่อยได้คิดถึงการพัฒนาเชิงพื้นที่ในภาพรวม แต่เมื่อ มีการสรุปบทเรียนเพื่อขับเคลื่อนงานปฏิรูป องค์กรภาคีเครือข่ายในพื้นที่ และนอกพื้นที่ได้เห็นพ้องต้องกันว่า ต้องมีความร่วมมือในการทำงานปฏิรูปอย่างจริงจัง และต้องทำงานทั้งในเชิงภาพรวมระดับจังหวัด เชื่อมโยงกับ ภาพย่อยในระดับชุมชนท้องถิ่น ทางเครือข่ายจึงมีการจัดระเบียบองค์กรและจัดความสัมพันธ์ในเครือข่ายใหม่ โดยเน้นการทำงานร่วมมือกันของทุกองค์กร ภายใต้เครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ทำให้ องค์กรต่างๆ ในพื้นที่สามารถร่วมทำงานได้ เช่น สภาองค์กรชุมชน สมัชชาสุขภาพ อบต. เทศบาล อบจ. รวมถึงกลุ่มองค์กรชาวบ้านต่างๆ ถือได้ว่าเครือข่ายใหม่นี้เกิดขึ้นได้

การขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร



“สภาฮักแพง เบิ่งแงง คนมหาสารคาม”

จากเส้นทางการสร้างสุขภาวะสู่จังหวัดจัดการตนเอง

สิริกร บุญสังข์

“พุทธมณฑลอีสานถิ่นฐานอารยธรรมผ้าไหมล้ำเลิศค่าดักสิลานคร” เป็นคำขวัญที่กล่าวถึงจังหวัดมหาสารคาม ที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของจังหวัดในอดีตซึ่งเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาที่สำคัญแห่งหนึ่งของภาคตะวันออกเฉียงเหนือจนได้รับสมญานาม ดักสิลานคร ทั้งนี้เพราะมีสถานศึกษาที่หลากหลาย จังหวัดมหาสารคามตั้งอยู่บริเวณตอนกลางของภาคมีพื้นที่ 5,291.683 ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 13 อำเภอ อบต. 124 แห่ง เทศบาล 18 แห่ง หมู่บ้าน 1,944 แห่ง มีประชากรจำนวน 942,433 คน จำนวนครัวเรือนทั้งหมด 262,768 ครัวเรือน

ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นที่ราบ พื้นที่ตั้งของจังหวัดตั้งอยู่ในเขตลุ่มน้ำชีมูลโดยมีลำน้ำหลักที่สำคัญ ได้แก่ ลำน้ำชีและลำน้ำเสียวใช้ในการอุปโภค บริโภค และใช้เพื่อการเกษตร

บริบทการพัฒนาของขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดมหาสารคาม

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ได้เกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มองค์กรต่างๆ ของชาวจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลพวงมาจากการส่งเสริมและสนับสนุนจากหน่วยงานราชการต่างๆ ในจังหวัด อาทิเช่น สำนักงานพัฒนาชุมชน สำนักงานเกษตร สำนักงานประมง ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพต่างๆ อีกทั้งพื้นที่จังหวัดมหาสารคามเป็นพื้นที่เป้าหมายของการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ในบางพื้นที่ของจังหวัดจึงเกิดการรวมตัวกันของกลุ่มชาวบ้านเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มธนาคารข้าว เครือข่ายเด็กและเยาวชน จนกระทั่งช่วงประมาณปี พ.ศ. 2540 สำนักงานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) ได้ส่งเสริมให้กลุ่มต่างๆ ที่มีการรวมตัวกันอยู่ในชุมชนมีการฟื้นฟูและทำกิจกรรม เชื่อมโยงคนและเครือข่ายองค์กรต่างๆ และแกนนำชุมชนในจังหวัด และได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาระดับเครือข่ายองค์กรชุมชนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) มาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานนับทศวรรษ ผลจากการพัฒนาระดับกลุ่มส่งผลเกิดกระบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในจังหวัดมหาสารคาม เพื่อสร้างรูปธรรมทางเลือกในการแก้ไขปัญหาของคนในพื้นที่ และสร้างความยั่งยืนในการพัฒนาท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่ ส่งผลต่อชุมชนท้องถิ่น ทำให้เกิดการขยายงานของ

องค์กรชุมชนเกิดกิจกรรมที่มีความหลากหลายมากขึ้น และมีรูปธรรมการขับเคลื่อนงานพัฒนาประเด็นต่างๆ เช่น สวัสดิการชุมชน เกษตรกรรมและความมั่นคงทางอาหาร เด็กและเยาวชน สภาองค์กรชุมชน ป่าชุมชน เศรษฐกิจและทุนชุมชน เป็นต้น

ในช่วงปี พ.ศ. 2553 ได้มีการประชุมร่วมกันของกลุ่ม องค์กร หน่วยงาน ในจังหวัดมหาสารคาม ที่เคยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เพื่อหา แนวทางการบูรณาการงาน โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ให้เกิดพลังของการสร้างสุขภาวะในจังหวัดมหาสารคาม และในที่สุดได้เกิดเป็น “โครงการเสริมสร้างสุขภาพแบบบูรณาการสู่จังหวัดมหาสารคามน่าอยู่” หรือ “โครงการฮักแพง เบิ่งแถง คนสารคาม” โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก สสส. เป็นระยะเวลา 3 ปี เริ่มต้น ดำเนินงานในเดือนกันยายน พ.ศ. 2553 มีเนื้อหาการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่สังคมสุขภาวะใน 3 ประเด็น คือ การสร้างความปลอดภัยและความมั่นคงทางอาหารโดยแนวทางเกษตรกรรมทางเลือก การพัฒนาเด็กและเยาวชน และการนำภูมิปัญญามาใช้เป็นแนวทางในการเสริมสร้างสุขภาวะของคนมหาสารคาม การดำเนินงานตามโครงการฮักแพง เบิ่งแถงคนสารคามข้างต้น ก่อให้เกิดการรวมตัวของคนมหาสารคามใน ลักษณะของ “บูรณาการ” จากหลากหลายอาชีพ เช่น แพทย์ พยาบาล อาจารย์มหาวิทยาลัย นักพัฒนา เอกชน ข้าราชการบำนาญ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล พระสงฆ์ และข้าราชการสังกัดหน่วยงานในจังหวัด มหาสารคาม คนกลุ่มนี้มีเจตนารมณ์และมาทำงานร่วมกันเพื่อต้องการจะเห็นคนมหาสารคามมีความสุขกายสุข ใจ อยู่ร่วมกันในสังคมและสิ่งแวดล้อมที่มีสุขภาวะ และเรียกตนเองว่า “เครือข่ายฮักแพง เบิ่งแถง คนสาร คาม”

เครือข่ายฮักแพง เบิ่งแถง คนสารคาม พัฒนาระดับสู่สภาฮักแพง เบิ่งแถง คนมหาสารคาม จากเส้นทางการสร้างสุขภาวะในจังหวัดมหาสารคาม สู่กระบวนการจังหวัดจัดการตนเอง

ในปี พ.ศ. 2555 มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามในฐานะกลไกหลักในการจัดสมัชชาปฏิรูปประเทศ ไทยของจังหวัด ผลจากการร่วมมือดำเนินงานข้างต้น ได้ก่อให้เกิดกลไกการทำงานและผนึกกำลังในลักษณะ ของการบูรณาการของภาคประชาชนในจังหวัดมหาสารคามอย่างกว้างขวางขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดการสนับสนุน ช่วยเหลือ แบ่งปัน กันและกัน ผลักดันให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนไปสู่กระบวนการจังหวัดจัดการตนเอง ภายใต้อชื้อ “**สภาฮักแพงเบิ่งแถง คนมหาสารคาม**” ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ.2555 ประกอบด้วยภาคประชาชน ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ จำนวน 16 เครือข่าย มีเป้าหมายเพื่อ การพัฒนาและขยายเครือข่ายภาคประชาชน โดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เชื่อมโยงบทเรียนและประสบการณ์ ตามหลักการประชาธิปไตยท้องถิ่น และเสริมสร้างพลังท้องถิ่นมหาสารคามโดยการบูรณาการและผนึกกำลัง ในการทำงานพัฒนาจังหวัดมหาสารคามร่วมกันของทุกภาคส่วน อันจะนำไปสู่ความเข้มแข็งของภาคประชา สังคมจังหวัดมหาสารคาม รวมทั้งการพัฒนาและยกระดับขบวนการภาคประชาสังคมในการนำเสนอปัญหา และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน รณรงค์เผยแพร่องค์ความรู้ซึ่งจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเอง พึ่งพาซึ่งกันและกัน สามารถจัดการตนเองได้

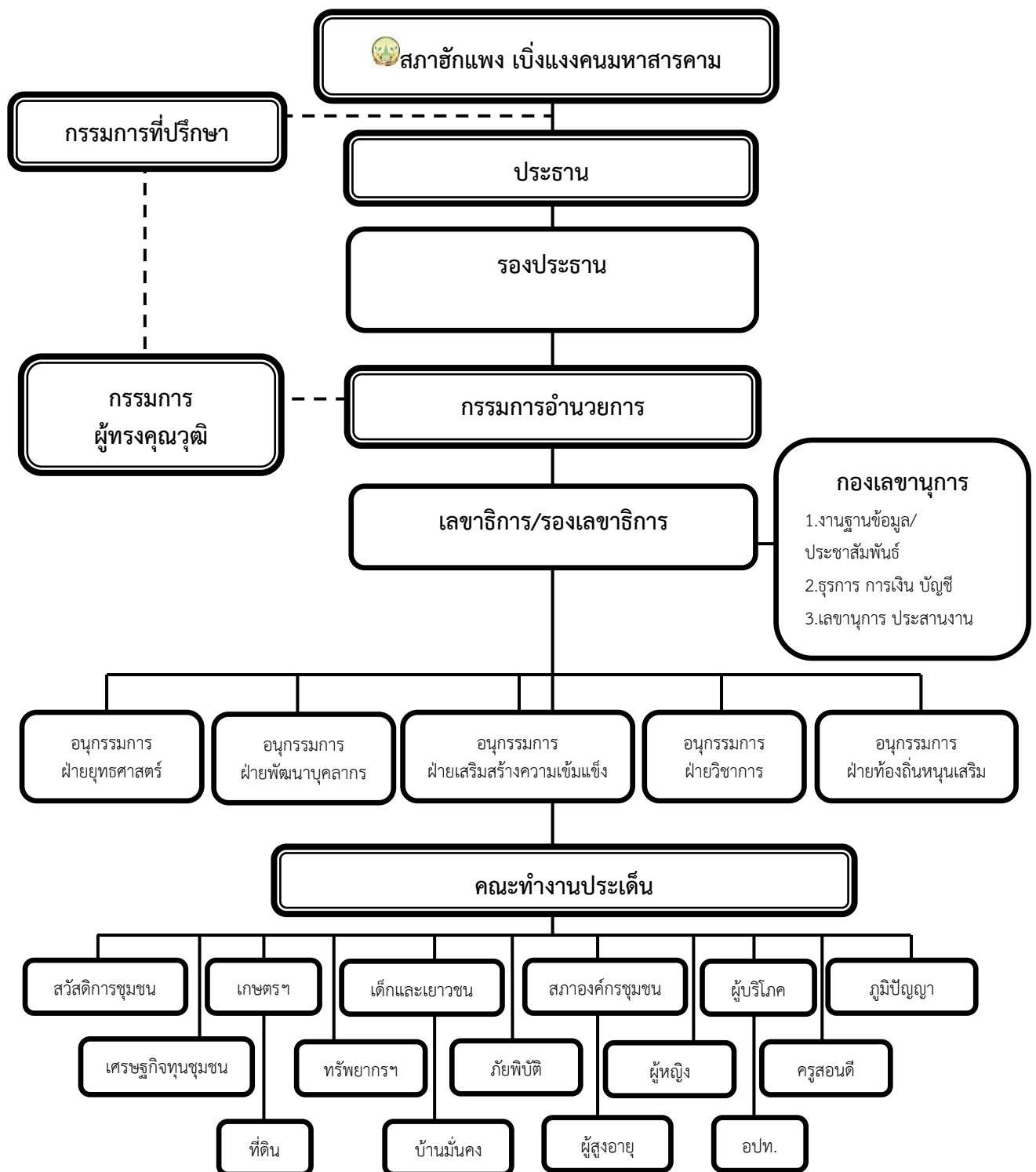
“สภาอักษะกแพง เบ็งแงงคณ
มหาสารคาม” มาจากการ
รวมตัวของ 16 เครือข่าย



1. เครือข่ายสวัสดิการชุมชน 121 กองทุน
2. เครือข่ายเกษตรยั่งยืน ๘ เครือข่าย 60 กลุ่มพื้นที่
3. เครือข่ายเด็กและเยาวชน 26 เครือข่าย
4. เครือข่ายสภาองค์กรชุมชน 70 ตำบล
5. เครือข่ายเศรษฐกิจและทุนชุมชน 30 ตำบล
6. เครือข่ายบ้านมั่นคง 5 ชุมชน 2 อำเภอ
7. เครือข่ายการจัดการที่ดิน 11 ตำบล
8. เครือข่ายปัญหาภัยพิบัติ 6 ตำบล 2 อำเภอ
9. เครือข่ายพิทักษ์สิทธิเพื่อผู้บริโภค 32 กลุ่ม
10. เครือข่ายป่าชุมชน 29 แห่ง
11. เครือข่ายผู้สูงอายุ
12. เครือข่ายภูมิปัญญา
13. เครือข่ายผู้หญิงไทย 7 อำเภอ 20 ตำบล
14. เครือข่ายครูสอนดี
15. เครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
16. เครือข่ายเฝ้าระวังยา

การจัดกลไกการขับเคลื่อนและผลที่เกิดขึ้น

การจัดตั้งและการพัฒนา “สภาอักษะกแพง เบ็งแงง คณมหาสารคาม” เพื่อให้เป็นกลไกการขับเคลื่อน
จังหวัดจัดการตนเองให้บรรลุสู่เป้าหมายมีจำนวนทั้งสิ้น 56 คน ประกอบด้วย 1) เครือข่ายองค์กรชุมชน
ประเด็นต่างๆ 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 4) มหาวิทยาลัยราชภัฏ
มหาสารคาม 5) โรงพยาบาลมหาสารคาม 6) สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค

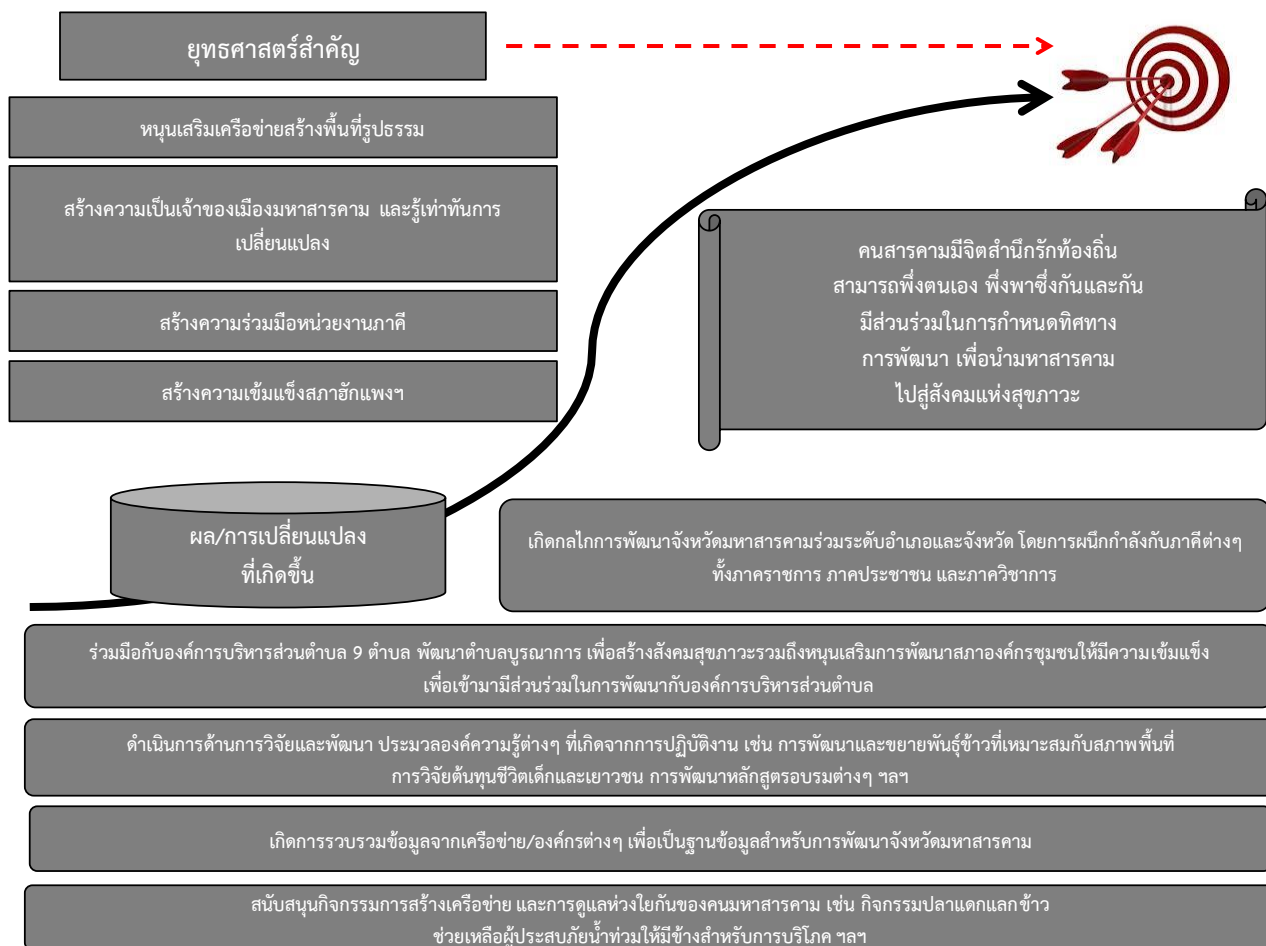


รูปธรรมความสำเร็จของสภาอภัยแห่ง เบ็งแกง คนมหาสารคาม

จากการที่สภาอภัยแห่ง เบ็งแกง คนมหาสารคาม ได้มีบทบาทในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2553 นำไปสู่ผลการพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

1. **การมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาในจังหวัด** โดยการสนับสนุนการจัดทำแผนอำเภอ การร่วมจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี และแผนพัฒนาประจำปี รวมถึงการส่งเสริมพัฒนาให้สภาองค์กรชุมชนตำบลมีความเข้มแข็ง เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนากับองค์การบริหารส่วนตำบล
2. **การพัฒนาเด็กและเยาวชนร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง** จัดทำโครงการพัฒนาเด็กและเยาวชน ในเรื่องต่าง ๆ เช่น ค่ายครอบครัว ค่ายเยาวชน เครือข่ายสภาเด็ก การป้องกันและแก้ไขปัญหาตั้งครรภ์ไม่พร้อม ฯลฯ การสืบสานภูมิปัญญาสู่เด็กและเยาวชน และร่วมพัฒนากลไกระดับอำเภอเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาเด็กและเยาวชน
3. **การพัฒนาคุณภาพชีวิต** มีการจัดให้มีตลาดทางเลือกสำหรับอาหารปลอดภัย (ตลาดเขียว) ทั้งระดับจังหวัดและอำเภอ เพื่อรณรงค์เรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร สนับสนุนโครงการจัดทำบัญชีครัวเรือนในพื้นที่นาร่อง การขับเคลื่อนสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนจังหวัด การสร้างเกษตรกรต้นแบบ การดูแลผู้สูงอายุ การใช้ประโยชน์จากพืชสมุนไพรและภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดกิจกรรมปลาแดกแลกข้าวเมื่อชุมชนประสบปัญหาน้ำท่วมไม่มีข้าวบริโภค ในปี พ.ศ.2553 การจัดกิจกรรมผ้าป่าข้าวเปลือกเมื่อเกิดภัยแล้งในปี พ.ศ.2555 การจัดกิจกรรมรณรงค์ในวาระต่างๆ งานบุญเบิกฟ้า การใช้วัดเป็นแหล่งในการถ่ายทอดภูมิปัญญา การปลูกป่า
4. **การวิจัยและพัฒนา** ประมวลองค์ความรู้ต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน เช่น ร่วมมือกับกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรเพื่อพัฒนาและขยายพันธุ์ข้าวพื้นบ้านที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ร่วมกับโรงเรียนในอำเภอต่าง ๆ เพื่อศึกษาวิจัยต้นทุนชีวิตเด็กและเยาวชน เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ปัญหา กำหนดแนวทางการพัฒนาเด็กและเยาวชนของจังหวัดมหาสารคาม ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับอันตรายอันเกิดจากการใช้สารเคมีในการเกษตร และอาหารที่ไม่ปลอดภัย จัดทำหลักสูตรและคู่มือ เพื่อใช้ในงานฝึกอบรมและพัฒนาต่างๆ เช่น หลักสูตรคู่มือการพัฒนาผู้นำเยาวชน หลักสูตรพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลง หลักสูตรและคู่มือการทำเกษตรอินทรีย์ หลักสูตรการฝึกอบรมเด็กและเยาวชนในวัด คู่มือการถอดบทเรียนกระบวนการเรียนรู้ ฯลฯ
5. **การพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัดมหาสารคาม** มีการรวบรวมข้อมูลเพื่อพัฒนาเป็นฐานข้อมูลสำหรับการพัฒนาจังหวัดมหาสารคาม เช่น ข้อมูลพื้นฐานของเครือข่ายสภาอภัยฯ ข้อมูลเครือข่ายเด็กและเยาวชน / ฐานข้อมูลกลุ่มองค์กร ที่ทำงานด้านเด็กและเยาวชน ข้อมูลภูมิปัญญาในตำบลต่างๆ ข้อมูลงานวิจัยด้านภูมิปัญญา ข้อมูลเพื่อการวางแผน

และตัดสินใจสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ และพันธุ์ข้าวพื้นบ้าน
ข้อมูลเกี่ยวกับสารเคมี / สารพิษต่าง ๆ



2. การตระหนักรู้ เห็นปัญหาร่วมกัน อยากแก้ไขปัญหา อยากพัฒนาชุมชน ในทุกชุมชนที่มีการรวมตัวเป็นสมัชชาพลเมือง (ในรูปแบบและชื่อต่างๆ) จำเป็นต้องมีสิ่งนี้ เพราะจะทำให้ทุกคนร่วมกันพูดคุยหาทางออก และลงมือกระทำอะไรบางอย่างโดยมีเป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหานั้นๆร่วมกัน ซึ่งมักเริ่มจากการเห็นปัญหา วิเคราะห์ปัญหาร่วมกัน ประเมินสถานการณ์ หาทางออก รวมถึงอาจมีข้อตกลงร่วมกัน เพื่อให้ชุมชนมีทิศทางในการพัฒนาชุมชนร่วมกัน ทั้งนี้ชุมชนนั้นๆมักมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ เพื่อช่วยในกระบวนการนี้

3. การประสานความร่วมมือ การทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานราชการ เช่น โรงเรียน สำนักงานป่าไม้ สำนักงานพัฒนาชุมชน สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานจังหวัด

สมัชชาพลเมือง (ในรูปแบบต่างๆ) มักไม่ทำงานเพียงลำพังในปากฝั่งประชาชน เพราะรู้ว่าหน่วยงานต่างๆ มีบทบาทหน้าที่ ศักยภาพในการสนับสนุนการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้เป็นอย่างดี อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบายภายในชุมชน จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ชุมชนต้องมีความเข้มแข็ง มีทิศทางที่ชัดเจน พอที่ทำความเข้าใจ สร้างความเชื่อมั่นให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ เมื่อมีความร่วมมือระหว่างกัน โอกาสในการเปลี่ยนแปลง ความเข้มแข็งในการทำงานร่วมกัน ก็จะสามารถพัฒนาชุมชนไปได้อย่างต่อเนื่อง

4. มีการทำงานอย่างต่อเนื่อง และพัฒนางาน ยกย่องให้ก้าวหน้า ขยายประเด็นการทำงานให้กว้างขวางขึ้น เนื่องจากเมื่อมีการทำงานอย่างต่อเนื่อง จะเห็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่กำลังทำอยู่เรื่อยๆ จะเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุ หรือเป็นผลของกันและกัน รวมทั้งสิ่งที่ต้องการพัฒนาชุมชน นี่เองจะทำให้เกิดการทำงานในเนื้อหาที่กว้างขวางมากขึ้น

“สภาพเมือง สมัชชาพลเมือง ในต่างประเทศ”

เรียบเรียงจากงานวิจัยการศึกษารูปแบบสภาพเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่
สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งชาติ (สกว.)

หากพิจารณาแบบสมัชชาพลเมือง สภาพเมือง ซึ่งเป็นประเด็นที่ประชาชนให้ความสนใจ มิได้มีเพียงประเทศไทยที่มีกระบวนการภาคพลเมืองดังกล่าว ในหลายประเทศมีกระบวนการภาคพลเมือง ที่มีพัฒนาการ มีความเข้มแข็ง มีจุดแข็ง จุดอ่อน และความสอดคล้องต่อวัฒนธรรม สภาพแวดล้อม รูปแบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในประเทศนั้นๆ

ในที่นี้จึงขอนำเสนอตัวอย่างรูปแบบสมัชชาพลเมือง/สภาพเมือง ในสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น อันจะเกิดประโยชน์ในการเรียนรู้ต่อการขับเคลื่อนเรื่องสภาพเมือง สมัชชาพลเมืองในประเทศไทยต่อไป

“สภาพเมือง สมัชชาพลเมือง” ในสหรัฐอเมริกา

สังคมไทยรู้จักประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศ “ต้นแบบ” ของการปกครองประชาธิปไตย (ร่วมกับ ฝรั่งเศส และ อังกฤษ) และยังได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีความโดดเด่นในเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งความคิดและความรู้ของสหรัฐยังมีอิทธิพลมากเหนือสังคมผ่านกลไกทางวัฒนธรรมต่างๆ ของสหรัฐฯ ด้วยเหตุนี้ในแง่ของการศึกษาเรื่องสภาพเมืองสมัชชาพลเมืองจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องศึกษาและพิจารณารูปแบบสภาพเมือง สมัชชาพลเมืองของสหรัฐฯ

สหรัฐอเมริกา (United States of America) เป็นสหพันธรัฐ ประกอบด้วยรัฐ 50 รัฐ มีประชากรราว 313 ล้านคน มากเป็นอันดับที่ 3 ของโลก มีพื้นที่ขนาดใหญ่เป็นอันดับ 3 หรือ 4 ของโลก เป็นประเทศซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายในเชื้อชาติและวัฒนธรรม ทั้งนี้การรวมตัวเป็นสหพันธรัฐ เกิดจากแต่ละรัฐซึ่งก่อตั้งในระยะเวลาที่ต่างกัน มีอำนาจการบริหารปกครอง รวมทั้งการออกกฎหมายของรัฐตนเอง ยินดีจะสละอำนาจบางส่วนเช่นอำนาจทางด้านความมั่นคงทางทหาร อำนาจการจัดความสัมพันธ์ต่างประเทศ ให้กับรัฐบาลกลาง เพื่อบริหารสหพันธรัฐโดยรวม ทำให้รูปแบบ ลักษณะการปกครองท้องถิ่น กฎหมายระดับรัฐ มีความแตกต่างกัน ในระหว่าง 50 รัฐ

1. รากฐานทางประวัติศาสตร์ของ “สภาพเมือง” ในสหรัฐอเมริกา

การค้นพบทวีปอเมริกาในตุลาคม ค.ศ.1492 นับเป็นดินแดนใหม่ที่มีผู้อพยพมาแสวงหาความมั่งคั่งและนักผจญภัย ดินแดนใหม่นี้ยังปราศจากอำนาจรัฐโดยสิ้นเชิง ผู้อพยพเหล่านี้จำเป็นต้องจัดระบบการดูแลซึ่งกันและกัน บนพื้นฐานว่าไม่มีเสรีชนคนใดด้อยกว่ากัน แต่ละคนมีอำนาจในการกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการเมืองได้ โดยที่เสียงของคนส่วนใหญ่จะเป็นการแต่งตั้งผู้บริหารเมือง ผ่านหน่วยการตัดสินใจ เรียกว่า

“การประชุมเมือง” (Francis J. Bremer, 1995: 60-62 อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2555: 225) ทั้งนี้ขออธิบายในส่วนของรัฐในโซนนิวอิงแลนด์ ซึ่งเป็นรัฐแรกๆที่เริ่มรวมตัวในการปกครองแบบสหพันธรัฐ

รูปแบบการปกครองของเมืองนี้ในยุคเริ่มต้น (ค.ศ. 1635) เป็นรูปแบบการบริหารชุมชนอันเก่าแก่ที่ผู้อพยพนำติดตัวมาจากยุโรป อย่างไรก็ตามต่อมาในปี ค.ศ. 1636 ศาลอาณานิคมอนุญาตให้แต่ละเมืองสามารถออกกฎหมายได้ตราบทที่ไม่ขัดกับกฎหมายของอาณานิคม และสามารถเลือกเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ของเมืองได้ ทั้งนี้ โดยผ่านสภาชาวเมือง

ขอยกกรณีท้องถิ่นที่ประชุมของเมือง Bristol ซึ่งมีบทบาทมากในการบริหารจัดการเมือง เช่น การสร้างและซ่อมถนน สะพาน โรงเรียน โรงพยาบาล ฯลฯ การจัดคณะกรรมการดูแลคนจน ตลอดจนการบริหารจัดการการคลังในระดับท้องถิ่น เพื่อตอบสนองปัญหาของตนเองด้วย เช่น การเพิ่มภาษีท้องถิ่นเพื่อบรรเทาสาธารณภัยด้วยตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาการช่วยเหลือจากรัฐส่วนกลาง ถึงแม้ว่าชาวเมือง Bristol จะสามารถดูแลตัวเองได้อย่างแข็งขันแต่พวกเขาก็ได้ละทิ้งรัฐส่วนกลาง กล่าวคือ หลังจากการก่อตั้งเมืองแล้ว เมือง Bristol มีการเลือกตั้งผู้แทนเป็นสมาชิกสภาแห่งรัฐ นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1787 อีกด้วย จึงเห็นได้ว่ากรณีของเมือง Bristol ความเข้มแข็งของท้องถิ่นเป็นพลังที่หนุนเสริมให้เกิดสำนึกพลเมืองในระดับประเทศด้วย (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2555: 231-232)

การรวมตัวในระยะแรกของสหรัฐฯ เป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ มีการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องการเป็นสหรัฐฯ (Federal states) เป็นความร่วมมือระหว่างกัน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงเท่านั้น บรรยาการเคลื่อนไหวของชาวอาณานิคมเกิดขึ้นแบบไม่เป็นทางการ โรงเรียนกลายเป็นสถานที่พบปะพูดคุย วิพากษ์วิจารณ์ กันในประเด็น โรงเรียนมีลักษณะเป็น “สภาพลเมือง หรือ สมัชชาพลเมือง” ในสภาพความเป็นจริง (De Facto) ที่ประชาชนทั่วไป ไม่จำกัดชนชั้นสามารถพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะได้ ไปจนถึงเกิดผลในทางปฏิบัติ กระบวนการจัดประชุม “สภาพลเมือง” นั้นเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกายาวนานบนเส้นทางประวัติศาสตร์ อีกทั้งกระบวนการดังกล่าวยังมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการอีกด้วย

หนึ่งในความพิเศษของระบบการปกครองท้องถิ่นสหรัฐฯ คือ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการปรับแต่งระบบการปกครองตนเอง และคงไว้ซึ่งประชาธิปไตยทางตรง (ในบางพื้นที่) ผ่านระบบ “สภาพลเมือง” (Town meeting) (หรือ การประชุมเมือง, การประชุมพลเมือง, สภาประชาชน, สมัชชาพลเมือง) สุดแล้วแต่จะแปลกันไปตามสำนวน)

2. ลักษณะและองค์ประกอบทั่วไปของทาวน์ มีตติ้ง (Town Meeting) ในสหรัฐฯ

การจัดให้มี Town meeting เป็นรูปแบบเฉพาะที่ปรากฏอยู่ในมลรัฐเก่าแก่ต่างๆ ได้แก่ นิวอิงแลนด์ (New England) เมน (Maine) แมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) โรดไอแลนด์ (Rhode Island) คอนเนทิคัต (Connecticut) นิวแฮมป์เชียร์ (New Hampshire) และ เวอร์มอนท์ (Vermont) ซึ่งยึดถือหลักการสำคัญ คือ การใช้ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 206) มักจำกัดเขตการปกครองอยู่บนพื้นที่เล็กๆ (มักมีประชากรไม่เกิน 12,000 บาท) ในด้านคุณภาพ การประชุม Town meeting

นั้นได้รับการยกย่องว่าเป็นกระบวนการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยอันเที่ยงแท้ที่สุด¹ ภายใต้ระบบนี้พลเมืองและชุมชนสามารถออกเสียงของพวกเขาได้อย่างมีความหมาย และรัฐบาลก็สามารถทำงานใกล้ชิดกับประชาชนได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในแต่ละเมืองมีรูปแบบการจัดประชุมแตกต่างกันออกไป โดยขึ้นอยู่กับกฎหมายและจารีตประเพณีในแต่ละท้องถิ่น

Town meeting เป็นองค์กฤษฎีกาของท้องถิ่น หรือเป็น “สภา” ซึ่งประชาชนธรรมดาสามารถร่วมกันออกกฎหมายในระดับท้องถิ่นได้ อนุมัติงบประมาณในระดับท้องถิ่นได้ ในช่วงประวัติศาสตร์ของ New England การประชุม Town meeting นั้นมีบทบาทหลัก คือ การให้กฎหมายออกโดยการประชุมของประชาชน

การประชุม Town meeting ต้องอาศัยความพร้อมและเงื่อนไขเฉพาะของพลเมืองในแต่ละท้องถิ่นด้วย ดังนั้นจึงไม่ใช่ทุกเมืองที่มีการจัดองค์กรการเมืองท้องถิ่นแบบ Town meeting ได้ หากพิจารณาในทางหลักการความแตกต่างระหว่าง “Town” และ “City” นั้น มีรายละเอียดและอำนาจหน้าที่ที่ต่างกันไป แต่ที่ชัดเจนที่สุด ได้แก่ จำนวนประชากร กล่าวคือ จำนวนประชากรขั้นต่ำของการเป็น City คือ 12,000 คน ดังนั้น ชุมชนใดมีจำนวนประชากรน้อยกว่านี้จะจัดการปกครองแบบ City ไม่ได้ และหากมีจำนวนประชากรมากกว่า 12,000 คน ก็ไม่ห้ามให้ใช้รูปแบบการปกครองแบบ Town กล่าวคือ การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นความสมัครใจของแต่ละท้องถิ่นเอง นอกจากนี้ในรัฐแต่ละรัฐยังมีการจัดการปกครองที่หลากหลาย เช่น เมสซาชูเซตส์ มีเมืองทั้งสิ้น 39 เมือง และมี Town ทั้งหมด 312 แห่ง ซึ่งสิ่งนี้สะท้อนให้เห็นความซับซ้อนของการจัดการปกครองลงไปอีก คือ ในจำนวน Town 312 แห่งนี้ 262 แห่ง ใช้การจัดประชุม Town meeting แบบเปิด (Open Town meeting) 42 แห่ง ใช้การประชุม Town meeting แบบจำกัด หรือแบบตัวแทน (Representative or Limited Town meeting) และ 5 แห่งใช้ระบบผู้จัดการทาว์น (Town Mayor) (Joseph F. Zimmerman, 1999: 27)

ความแตกต่างกันระหว่างรูปแบบต่างๆ ของการจัด Town meeting คือ ลักษณะการใช้อำนาจของประชาชนคนธรรมดา กล่าวคือ ใน Town meeting แบบเปิด ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมและลงคะแนนโหวตได้ ในขณะที่สภาพลเมืองแบบตัวแทนหรือแบบจำกัด ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะใช้อำนาจตัวแทน โดยการเลือกตั้งสมาชิก Town meeting โดยการพิจารณาว่าท้องถิ่นใดต้องใช้การประชุม Town meeting แบบเปิด หรือต้องใช้แบบจำกัดนั้น พิจารณาจากจำนวนประชากร โดยที่ท้องถิ่นใดมีจำนวนประชากรน้อยกว่า 6,000 คน ท้องถิ่นนั้นจะต้องใช้การประชุมแบบเปิด อย่างไรก็ตาม ไม่มีข้อบังคับว่าหากมีจำนวนประชากรมากกว่า 6,000 คนแล้วจะต้องใช้การประชุมแบบจำกัด ทั้งนี้ขึ้นกับความจำเป็นและความสามารถในการบริหารจัดการประชุมในแต่ละพื้นที่ ซึ่งท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรมากอาจดัดแปลงวิธีการหรือใช้วิธีการผสมผสานก็ได้ หรือใช้ระบบตัวแทนก็ได้ โดยจำนวนสมาชิกสภานั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายในแต่ละท้องถิ่นที่กำหนด อาจเริ่มจาก 45 คน ไปจนถึง 240 คน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วใช้วิธีการคำนวณเอาจากฐานจำนวนประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ²

ลักษณะของสมาชิก Town meeting ในระบบตัวแทนนั้น แต่ละตำแหน่งจะมีวาระไม่เท่ากัน โดยขึ้นอยู่กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกสมาชิกคนใดให้เข้ามาดำรงตำแหน่งวาระนาน

¹ “Citizen’s Guide to Town Meeting” [online], *Secretary of the Commonwealth of Massachusetts*, available at <http://www.sec.state.ma.us/cis/cistwn/twnidx.htm> (10 January 2013).

² Ibid.

กลไก Town meeting มีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างกว้างขวาง และจำนวนผู้เข้าร่วมก็เป็นจำนวนมาก การดำเนินการประชุมจึงมีรายละเอียดปลีกย่อยหลายประการ ที่ต้องการ “เจ้าภาพ” ในการรับผิดชอบ เช่น การประชุมจะจัดขึ้นเมื่อไหร่ การประชุมจะจัดขึ้นที่ไหน วาระการประชุมอย่างไร ลงคะแนนอย่างไร นับคะแนนอย่างไร กลไกในการดำเนินการตามมติเป็นอย่างไร หรือข้อจำกัดทางกฎหมายต่างๆ ที่สมาชิก หรือผู้เข้าร่วมประชุมทั่วไปอาจไม่ได้ตระหนัก โดยเฉพาะในการประชุมแบบเปิด กลไกที่ทำหน้าที่บริหารจัดการการประชุมจึงมีความสำคัญไม่แพ้ตัวสมาชิกและผู้เข้าร่วมการประชุม ดังนั้น นอกจากสมาชิก หรือผู้เข้าร่วมประชุม Town meeting แล้ว ในการจัดประชุมยังมีความจำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบอื่นๆ เพื่อประชุม³ ตำแหน่งเหล่านั้นได้แก่ พิธีกร (Moderator) ผู้ได้รับการเลือกตั้งแล้ว (Selectman) ปลัดท้องที่ (Town Clerk) ที่ปรึกษาท้องที่ (Town Council) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการโดยตำแหน่ง (Ex Officio) คณะกรรมการถาวร (Standing Committee)

สำหรับพิธีกรทำหน้าที่ดำเนินการประชุม Town meeting พิธีกรจะเป็นผู้ประกาศผลของการลงคะแนน อย่างไรก็ตาม บางเมืองใช้กฎหมายเพื่อกำหนดวิธีดำเนินการพิจารณาการประชุม

อย่างไรก็ตาม ก่อนจะมีการประชุม Town meeting นั้น จำเป็นต้องมีกลไกการคัดกรองประเด็นที่จะเข้าที่ประชุม Town meeting การอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการจัดประชุม เช่น การจัดหาสถานที่ประชุม การประชาสัมพันธ์ และการทำวาระการประชุม ซึ่งบทบาทดังกล่าว เป็นหน้าที่ของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง (Selectman) โดยผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้ง เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของท้องที่ (Town's executive officer) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง

ใน Town Meeting บุคคลเหล่านี้จะเข้าร่วมประชุมด้วย และแสดงข้อคิดเห็นแก่ที่ประชุมเพื่อประกอบการตัดสินใจ ตลอดจนทุกหัว มติที่มีปัญหาในทางปฏิบัติ โดยบุคคลเหล่านี้ ได้แก่

- 1) **ที่ปรึกษาเมือง (Town Council)** ทำหน้าที่หลัก ในการตอบปัญหา ข้อกฎหมายแก่ที่ประชุม ซึ่งอาจเป็นพนักงานประจำท้องถิ่น หรือเป็นนักกฎหมาย ที่จ้างจากภายนอกก็ได้
- 2) **ผู้บริหารท้องถิ่น** ได้แก่ผู้ได้รับการคัดเลือก จึงมีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดและชี้แจงข้อสงสัยต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายของท้องถิ่น ซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของ Town meeting เช่นกัน
- 3) **คณะกรรมการคัดเลือก (Selected Committee)** ทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง โดยให้ทำรายงานเกี่ยวกับการประชุมประเด็นต่างๆ เช่นการประชุมเกี่ยวกับเส้นทางการจราจร คณะกรรมการเลือกสรร อาจเป็น เจ้าพนักงานด้านจราจร เป็นต้น
- 4) **คณะกรรมการถาวร (Standing Committee)** เป็นคณะกรรมการ เฉพาะเรื่อง ทำหน้าที่ในประเด็นที่เป็นเรื่องสำคัญ หรือต้องการ ความต่อเนื่องในการทำงานสูง เช่น คณะกรรมการ ฝ่ายการเงิน และคณะกรรมการด้านผังเมือง เป็นต้น

ส่วนต่างๆ ข้างต้นเป็นกลไกการขับเคลื่อนการประชุม Town Meeting ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ การประชุม Town Meeting ซึ่งเป็นการประชุมนิติบัญญัตินั้น จึงมีหน้าที่อนุมัติงบประมาณ และกำหนด ค่าตอบแทน ผู้บริหารเมือง มี การประชุมทุกปีเพื่อจัดสรรงบประมาณ การประชุม

³ “Town Meeting Handbook” [Online], *Brookline Town Meeting Association and Town Moderator, Massachusetts 2012 edition*, available at www.brooklinema.gov/index.php? (20 December 2012).

ลักษณะนี้ เรียกว่า การประชุมประจำปี หรือการประชุมสามัญ นอกจากนี้ยังสามารถจัดในรูปแบบการประชุมวิสามัญ (Special Town meeting) ตามความจำเป็นของท้องถิ่น

การประชุมสามัญนั้น ประชาชนทั่วไปสามารถติดตามข่าวสาร ได้จากหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น และการสอบถาม จากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งตรงข้ามกับการประชุมวิสามัญ ที่ไม่สามารถคาดได้ว่า การประชุมจะจัดขึ้นในช่วงใดของปี การติดตามข่าวสารเกี่ยวกับ การประชุม วิสามัญจึงสำคัญมาก กล่าวคือ ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง จะต้องประชาสัมพันธ์การประชุม ให้กว้างขวางที่สุด ผ่านหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น การปิดป้ายประกาศตามพื้นที่สาธารณะ เว็บไซต์ วิทยุ และส่งจดหมายเชิญให้เข้าร่วมประชุมถึงบ้านด้วย

นอกเหนือจากการประชุมสามัญ ซึ่งเป็นการประชุมประจำปีแล้ว ยังมีการประชุมวิสามัญ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถขอเปิดประชุมสภาพลเมืองได้ด้วย โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 200 คน หรือร้อยละ 20 ของ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (กรณีที่ร้อยละ 20 ดังกล่าวมีจำนวนไม่ถึง 200 คน) ทำคำร้องเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อ และที่อยู่ ต่อผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง เพื่อขอให้มีการเปิดประชุมวิสามัญ และเมื่อผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง ได้รับคำร้องแล้วจะต้องเปิดประชุมวิสามัญ ภายใน 45 วัน⁴ ซึ่งประเด็นที่จะนำเข้าสู่ที่ประชุมจะเป็นประเด็นสาธารณะที่กว้างขวางพอสมควรในท้องถิ่น

แม้การประชาสัมพันธ์และการยืนยันผู้เข้าร่วมการประชุมวิสามัญจะยุ่งยาก แต่ผู้เข้าร่วมการประชุมมีจำนวนเท่าไรก็ได้ ใครก็สามารถเข้าร่วมประชุมได้ และสามารถแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุม ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถ ลงคะแนนสนับสนุนหรือคัดค้านข้อเสนอดังกล่าวที่ประชุมได้ การลงคะแนนเสียงจะถูกกำหนดไว้ในหมายและวาระการประชุม ให้ประชาชน ได้รับทราบก่อนจะเข้าร่วมการประชุม โดยทั่วไปการประชุมของ Town meeting ซึ่งเป็น องค์กรนิติบัญญัตินั้นจำเป็นต้องมีข้อสรุปบางประการเพื่อนำไปดำเนินการต่อ การประชุม ส่วนใหญ่จึงจบลงด้วยการลงคะแนนเสียง

ในการประชุมพิธีกรจะมีบทบาทหลักตั้งแต่การสรุปข้อบัญญัติ หรือเปลี่ยนแปลง กำหนดการตามความเหมาะสม โดยเฉพาะการพิจารณางบประมาณ ผู้ได้รับการคัดสรร หรือกรรมการด้านงบประมาณจะพิมพ์ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณเผยแพร่ ก่อนการประชุม ประจำปี ซึ่งแต่ละเมืองมีแนวทางต่างกันออกไป หลักๆ 3 แนวทาง

การลงคะแนนเสียง ที่ประชุมมีวิธีการลงคะแนนหลายแบบ อาจเป็นการลงคะแนนเสียงแบบปิด หรือการสอบถามรายบุคคล

3. ประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ: กรณีรัฐโอเรกอน⁵

นอกจากรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงของประชาชนในการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไก และระบบ Town Meeting แล้ว ใน 25 มลรัฐ ของสหรัฐอเมริกา ยังมีการรับรองการใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติของประชาชน ผ่านการลงประชามติเพื่อการรับรองการใช้กฎหมาย โดยไม่ต้องผ่านการลงคะแนนเสียงจากสภานิติบัญญัติด้วย

⁴ Ibid.

⁵ สัมภาษณ์ Mr.Tony Laccarino, Healthy Democracy , เมืองพอร์ตแลนด์ รัฐโอเรกอน ประเทศสหรัฐอเมริกา (วันที่ 21 สิงหาคม 2556)

กรณีของรัฐโอเรกอน (Oregon) มีกระบวนการที่ส่งเสริมการใช้อำนาจของประชาชนทั้งในแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) สืบเนื่องจากประวัติศาสตร์การเมืองของรัฐโอเรกอน เมื่อร้อยกว่าปีก่อน ซึ่งให้อำนาจ การตรากฎหมายแก่ผู้แทนประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งเพียงฝ่ายเดียว แต่เกิดปรากฏการณ์ที่ผู้แทนไม่ได้ทำหน้าที่ดังกล่าว ขณะที่ประชาชนคาดหวังให้ผู้แทนได้ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายต่างๆทั้งที่เสนอโดยผู้แทน และการเสนอกฎหมายที่ริเริ่มและเสนอโดยประชาชน ทำให้ประชาชนผลักดันระบบการพิจารณาและการลงประชามติเพื่อตรากฎหมายที่เสนอโดยประชาชนให้มีผลบังคับใช้ ซึ่งให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรง

สำหรับกระบวนการเสนอกฎหมายของภาคประชาชนได้แยกเป็นอิสระจากระบบตัวแทน ทั้งขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย ที่ริเริ่มโดยประชาชน การพิจารณาร่างกฎหมาย ใช้ขบวนการ Citizens Jury หรือคณะลูกขุนพลเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ขั้นตอนการลงประชามติ เพื่อให้กฎหมายผ่านความเห็นชอบของประชาชน ซึ่งการลงประชามตินี้อยู่ในกระบวนการเดียวกับการเลือกตั้งผู้แทนระดับรัฐ และระดับสหรัฐ (Federal) โดยประชาชนมีสิทธิลงคะแนน รับหรือไม่รับรองร่างกฎหมายต่างๆ ในใบลงคะแนนรับรองกฎหมาย (Ballot)

สำหรับรูปแบบ Citizens Jury หรือคณะลูกขุนพลเมือง เป็นรูปแบบที่คิด และพัฒนาขึ้นโดย Jefferson Center ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นไปตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ สำหรับรัฐโอเรกอน ซึ่งใช้รูปแบบคณะลูกขุนพลเมือง ในชื่อ The Citizens' Initiative Review (CIR) ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 และในปี พ.ศ. 2552 ได้กลายเป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองทางกฎหมายของรัฐโอเรกอน ให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ติดตาม ให้ข้อเสนอแนะ ให้ความคิดเห็นทั้งข้อดี ข้อเสียของร่างกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งเสนอโดยประชาชน โดยหลักการที่ว่า คนจำนวน 24 คนที่ได้มาจากกระบวนการคัดเลือก และการทำงานในขั้นตอนนี้ จะเป็นตัวแทนจากทุกกลุ่มคนโดยคำนวณจากสัดส่วนของประชาชนกลุ่มต่างๆในเมือง เพื่อทำหน้าที่ให้ความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ซึ่งคณะลูกขุนนี้มีที่มาและทำหน้าที่ ดังนี้

กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะลูกขุน มีขั้นตอนดังนี้

1. การสำรวจประชากรกลุ่มต่างๆ ในรัฐโอเรกอน เพื่อเก็บข้อมูลทั้งด้านเพศ อายุ อาชีพ เชื้อชาติ การศึกษา ศาสนา การสังกัดพรรคการเมือง การกระจายพื้นที่อยู่อาศัย
2. นำข้อมูลจากการสำรวจประชากรมาคำนวณหาสัดส่วน ซึ่งให้ความสำคัญกับความหลากหลาย การคละกลุ่มคนเพื่อให้ทุกกลุ่มคนมีส่วนร่วม และมีความเท่าเทียม ในการแสดงความคิดเห็นในสภาลูกขุน
3. จากนั้นสุ่มเลือกคนจำนวน 10,000 คน และติดต่อไปยังเขาเพื่อสอบถามความสนใจในการร่วมเป็นคณะลูกขุนพลเมือง โดยบอกบทบาทหน้าที่ ค่าตอบแทน
4. เมื่อคนตอบรับการเข้าร่วม จะนำข้อมูลของคนที่ได้รับ มาใส่ฐานข้อมูลและทำการประมวลผล เพื่อเลือกให้ได้ 24 คน ตรงตามคุณสมบัติ ตามสัดส่วนการกระจายกลุ่มคน

บทบาท หน้าที่ของคณะลูกขุน คือ

1. คณะลูกขุนพลเมือง จำนวน 24 คนจะเข้าร่วมกระบวนการสืบพยานและให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ซึ่งมีระยะเวลาในการทำงานตลอด 4 วัน
2. คณะลูกขุนพลเมืองจะขอฟังข้อมูลที่รอบด้าน และมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายจาก
 - 2.1 ฝ่ายเสนอร่างกฎหมาย และฝ่ายไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมาย จะมีการเสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้ให้ข้อมูล ฝ่ายละ 5 คน ซึ่งมักเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ ผลกระทบจากร่างกฎหมาย นักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ตัวผู้เสนอและผู้คัดค้านกฎหมายเอง รวมทั้งกองเลขาคณะลูกขุนพลเมืองสามารถเสนอรายชื่อเพิ่มเติมได้ 5 คน
 - 2.2 คณะลูกขุนพลเมืองพิจารณา และตัดสินใจเลือกฟังข้อมูลจากรายชื่อที่มีการเสนอมา
 - 2.3 คณะลูกขุนพลเมือง วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับ ถกเถียง แลกเปลี่ยน แสดงความคิดเห็นภายในคณะลูกขุนพลเมือง จนได้ข้อเสนอสอดคล้องข้อสนับสนุน และข้อคัดค้านของร่างกฎหมายดังกล่าว
 - 2.4 นำข้อคิดเห็นที่ได้เขียนเป็นรายงาน 1 แผ่นประกอบด้วยสาระสำคัญ ข้อสนับสนุน ข้อคัดค้าน ซึ่งรายงานดังกล่าว นำไปประกอบในเอกสารเพื่อการรณรงค์เลือกตั้งผู้แทน และการลงประชามติรับรองร่างกฎหมายในการเลือกตั้งครั้งนั้นๆ

การดำเนินการของ CIR เพื่อการให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายในรัฐโอเรกอนได้รับการประเมินจากหน่วยงานวิทยาศาสตร์ของรัฐบาล พบว่าผลการดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์ที่น่าเชื่อถือ โดยพิจารณาจาก

1. ประชาชนในรัฐโอเรกอนประมาณร้อยละ 50 ระบุว่ามีการระดมการนี้อยู่
2. ประชาชนในรัฐโอเรกอนร้อยละ 33 ใช้ใบรายงานผลของคณะลูกขุนพลเมือง ประกอบการตัดสินใจการลงมติรับรอง/ไม่รับรองกฎหมาย
3. ประชาชนได้รับความรู้มากขึ้นจากข้อมูลชุดนี้

ข้อดีของการใช้กระบวนการทำงานแบบคณะลูกขุนพลเมือง คือ

1. กระบวนการนี้ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการนำเสนอข้อคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย ผ่านรูปแบบโพล (การสำรวจความคิดเห็น)
2. กระบวนการนี้ให้ความรู้และสร้างความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อร่างกฎหมาย
3. สามารถใช้กระบวนการนี้ในการผลักดันวาระ หรือนโยบายสาธารณะของประชาชน
4. สามารถได้ข้อคิดเห็น จากผู้ที่ปราศจากอคติ และเป็นข้อคิดเห็นที่มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ และรอบด้าน

ข้อจำกัด

1. สื่อให้ความสนใจน้อย เพราะคณะลูกขุนพลเมืองมีจำนวนน้อย (สื่อสนใจเรื่องราวที่มีคนมากๆ) และระยะเวลาในการพิจารณา
2. กฎหมายที่ประชาชนเสนอมักมีความซับซ้อน

“สภาพเมือง สมัชชาพลเมือง” ในญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น มีเนื้อที่กว่า 377,930 ตารางกิโลเมตร นับเป็นอันดับที่ 61 ของโลก ประชากรของญี่ปุ่นนั้นมีมากเป็นอันดับที่ 10 ของโลก คือประมาณ 128 ล้าน วัฒนธรรมของคนญี่ปุ่นได้ชื่อว่ามีธรรมชาติของการอยู่รวมกลุ่ม เกาะกลุ่มทั้งในระดับชุมชน องค์กร และระดับประเทศ (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2553: 74-80) ด้วยเหตุนี้จึงเป็นอีกประเทศที่น่าสนใจเพื่ออธิบายสภาพเมือง สมัชชาพลเมือง

1. รากฐานทางประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น มีจุดเปลี่ยนสำคัญสามช่วง คือ ยุคศักดินาตอนปลาย ในสมัยของโตกุกาวะ ยุคปฏิรูปเมจิ และหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นโดยสหรัฐฯ

เริ่มจากยุคโตกุกาวะ เพราะถึงแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นจะมีกระบวนการยาวนานกว่านั้น แต่จุดเปลี่ยนที่สะท้อนให้เห็นภาพและมีอิทธิพลต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน คือ สมัยโตกุกาวะในสมัยของโตกุกาวะนั้นเรียกได้ว่าเป็นยุคศักดินา (Feudalism) คือ เจ้าผู้ครองแคว้นหรือไดเมียว มีอำนาจการปกครองท้องถิ่นของตนเองมาก นักรบและประชาชนในท้องถิ่นขึ้นตรงกับผู้ครองแคว้นในแต่ละท้องถิ่นด้วยระบบความจงรักภักดี (Royalty) อำนาจส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในการกำกับกิจการในท้องถิ่นน้อยมาก เพราะไม่มีอำนาจศูนย์กลางใด

ต่อมาเมื่อระบบศักดินาเริ่มเสื่อมลง เปลี่ยนไปสู่ชนชั้นพ่อค้า ซึ่งชนชั้นนี้ได้ขับเคลื่อนผ่านสถาบันจักรพรรดิ นำญี่ปุ่นเข้าสู่สังคมทันสมัย (Modernization) โดยมีองค์จักรพรรดิเป็นหัวหอก หรือเป็นที่รู้จักกันในชื่อของ “การปฏิรูปเมจิ” โดยแบ่งดินแดนออกเป็นมณฑลแล้วส่งผู้ว่าราชการจากส่วนกลางไปปกครอง รัฐบาลของจักรพรรดิเมจิได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติทั้งในการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สอง

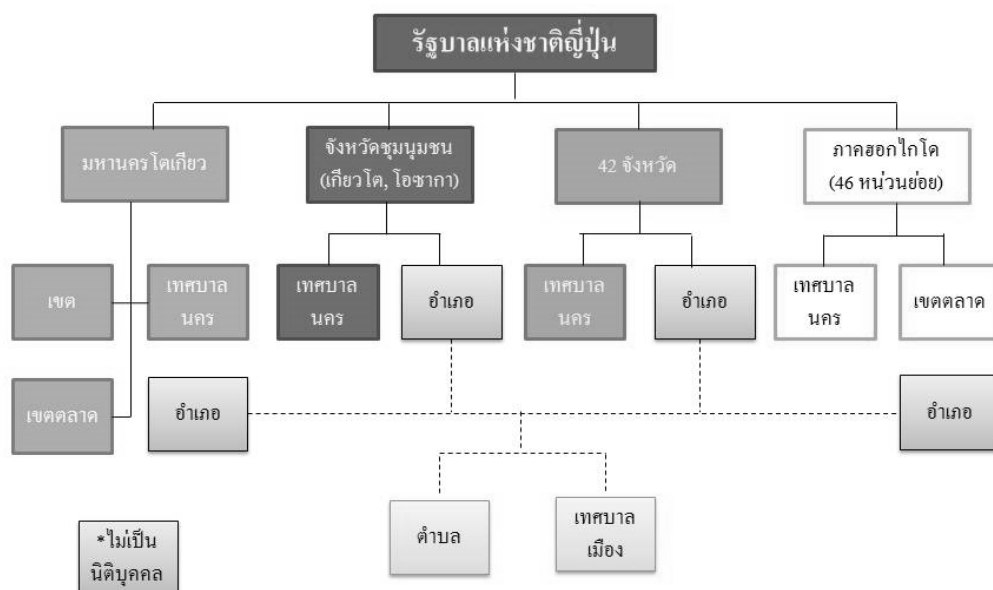
ความพ่ายแพ้นั้นส่งผลให้สหรัฐฯ เข้ามามีอำนาจเหนือญี่ปุ่น ตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญปกครองประเทศญี่ปุ่นเสียใหม่ โดยยึดหลักการจัดการปกครองแบบตะวันตก คือ การแบ่งแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการและในส่วนของการปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฉบับที่สหรัฐฯ ดำเนินการร่างให้ญี่ปุ่น ทำให้เกิดการกระจายอำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องรับผิดชอบงานท้องถิ่นด้วยตนเอง และมีสิทธิในการเลือกฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นนั้น ซึ่งฝ่ายบริหารของท้องถิ่นมีอำนาจมากเทียบเคียงได้กับฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และให้อำนาจแก่ประชาชนในการใช้ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เพื่อการเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) การทำประชามติ (Referendum) และเพิกถอนการใช้อำนาจรัฐ (Recall) (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 269)

2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นโดยพลเมืองในญี่ปุ่น

โดยภาพรวมการปกครองของญี่ปุ่นจะแบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลัก ได้แก่ การปกครองส่วนมหานคร โตเกียว (โตะ) ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศญี่ปุ่นและมีจำนวนประชากรในเมืองเดียวถึงประมาณ 30 ล้านคน ส่วนที่สอง คือ การปกครองในเมืองใหญ่ หรือจังหวัดชุมชน (ฟู) ได้แก่ เมืองโอซาก้า และเกียวโต ซึ่งทั้งสองนอกจากจะเป็นเมืองเก่าแก่แล้ว ยังเป็นเมืองใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนที่สาม คือ จังหวัดทั่วไป (กัน) และส่วนสุดท้าย คือ ฮอกไกโด ที่มีสถานะเป็นภาค (โด) (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 270)

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น



ภาพโครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น(ปรับปรุงจากชูศักดิ์ เทียงตรง,2520: 271)

ทั้งนี้ อำนาจและความอิสระในการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการสร้างความมั่นคง และพัฒนาคุณภาพชีวิตประจำวันของประชาชน ด้วยการจัดให้มีบริการสาธารณะในชีวิตประจำวันเป็นหลัก เช่น งานศพ งานแต่งงาน ทำความสะอาด ฯลฯ ในขณะที่องค์การปกครองในระดับจังหวัดและเทศบาลนคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นกันจะเน้นการให้บริการสาธารณะที่กว้างขวางกว่า ได้แก่ การศึกษา กิจกรรมสาธารณะ การบริการสุขภาพ การรักษาสีสิ่งแวดล้อม สวัสดิการสังคม ส่งเสริมการเกษตร การป่าไม้ การค้าและอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามท้องถิ่นญี่ปุ่นไม่ได้ทำหน้าที่เฉพาะการบริการเท่านั้น แต่รวมไปถึงการออกกฎหมายในระดับท้องถิ่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น สวัสดิภาพของท้องถิ่น การควบคุมมลพิษ รวมถึงการดูแลและควบคุมเยาวชนในท้องถิ่นด้วย

การออกกฎหมายระดับท้องถิ่นดังกล่าวมีหลายระดับขึ้นตามโครงสร้างการปกครอง ได้แก่ ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล ในระดับจังหวัด เรียกองค์กรนิติบัญญัติว่า “สภาจังหวัด” (Perfectural Assemblies) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ โดยแต่ละจังหวัดอาจมีจำนวนสมาชิกต่างกันไปตั้งแต่ 40 คน จนถึง 126 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร โดยแต่ละคนดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และไม่จำกัดจำนวนวาระที่อาจลงสมัคร ทั้งนี้ สมาชิกสภาในระดับท้องถิ่นจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาในระดับชาติอีก (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 277)

ส่วนหน้าที่ของสภาจังหวัดนั้น มีบทบาทหน้าที่ไม่แตกต่างจากสภาท้องถิ่นในประเทศตะวันตก คือสามารถออกกฎหมายในระดับจังหวัด ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร และการชักฟอกตั้งกระทู้ถามข้อข้องใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ตลอดจนการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารให้พ้นจากตำแหน่งได้ด้วย

ในทำนองเดียวกับองค์กรนิติบัญญัติของเทศบาลนคร เรียกว่า สภาเทศบาล (Municipal Assemblies) ก็ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาฯ แตกต่างไปตามขนาดของเทศบาลนั้นๆ ทั้งนี้ กฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่นได้กำหนดรายละเอียดไว้ เช่น เทศบาลนครที่มีจำนวนประชากร 300,000 คน จะมีสมาชิก 48 คน หลังจากนั้นให้เพิ่มสมาชิก 4 คน ต่อจำนวนประชากรหนึ่งแสนคนที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามในเทศบาลขนาดเล็กกฎหมายเปิดช่องให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถออกเสียงในสภาได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านการเลือกผู้แทนก็ได้ โดยผู้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลจะอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ 4 ปี (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 280)

นอกจากการมีส่วนร่วมผ่านระบบการเลือกตั้ง หรือผ่านการประชุมสภาท้องถิ่นโดยตรงแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นสามารถใช้วิธีการเรียกร้องโดยตรง (Direct Demand) ซึ่งกฎหมายกำหนดผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งในห้าสามารถยื่นข้อเสนอโดยตรง เพื่อเสนอร่างกฎหมาย (ยกเว้น กฎหมายเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น หรือ ค่าบริการและค่าธรรมเนียมต่างๆ) ตรวจสอบงบประมาณท้องถิ่น ตลอดจนการยุบสภาในระดับท้องถิ่นได้ หลังจากมีการยื่นคำร้องแล้ว ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการประชุมวิสามัญขึ้นภายใน 20 วัน อย่างไรก็ตาม มติสุดท้ายขึ้นอยู่กับที่ประชุมสภาซึ่งไม่มีหน้าที่ต้องทำตามข้อเสนอของประชาชนเหล่านั้น

ทั้งนี้จำเป็นต้องพิจารณาถึงบุคลิกร่วมและฐานวัฒนธรรมของคนญี่ปุ่น ซึ่งอยู่ในสังคมสภาพแวดล้อมที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติ เช่น แผ่นดินไหว อากาศหนาว สึนามิ ทำให้ทุกคนในชุมชนจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อความอยู่รอดร่วมกัน คนญี่ปุ่นจึงมีสำนึกสาธารณะอย่างสูง เห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน นอกเหนือจากนี้วัฒนธรรมการรวมกลุ่มต่างๆยังเป็นธรรมชาติของคนญี่ปุ่น เช่นการรวมกลุ่มผู้สูงอายุ แม่บ้าน กลุ่มอาชีพ กลุ่มชุมชน ทำให้พลเมืองมีความกระตือรือร้น มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง การจัดการชุมชน การรวมตัวแบบไม่เป็นทางการดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อการมีส่วนร่วมในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น การดำเนินงานด้านสาธารณะ การพัฒนาคุณภาพชีวิต รวมทั้งมาตรฐานทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่น ที่มีความละเอียดต่อการผิดจรรยาบรรณของการเป็นนักการเมืองอย่างสูง

การเกิดภาคประชาสังคมในญี่ปุ่น Hasegawa ได้เสนอว่าภาคพลเมืองของญี่ปุ่นก่อตัวขึ้นด้วยปัจจัยสำคัญห้าประการ (Koichi Hasegawa, 2004: 239-241)

ประการแรก การเกิดขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนอย่างกว้างขวางในทศวรรษที่ 1980 จนกฎหมายส่งเสริมกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร (Law Concerning the Promotion of Specific Non-Profit Organization Activities-NPO Law) จนก่อให้เกิดการขยายตัวอย่างกว้างขวางของนักกิจกรรม

ประการที่สอง การอาศัยกลไกของรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อเปิดเผยข้อมูลด้านการเงิน ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวภาคพลเมืองได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากท้องถิ่น

ประการที่สาม การเรียกร้องให้เกิดประชาคมติกลายเป็นกลยุทธ์ทั่วไปของการเคลื่อนไหวภาคพลเมือง ซึ่งในหลายพื้นที่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และในหลายกรณีที่สภาท้องถิ่นปฏิเสธไม่ให้มีการทำประชาคมติดังกล่าว จนเป็นเหตุให้ภาคพลเมืองเดินหน้าและรุกคืบเข้าไปในสภาท้องถิ่นด้วยตนเอง ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นกว้างขวางมากในช่วงทศวรรษที่ 1990

ประการที่สี่ การขยายตัวของภาคประชาชนเกิดขึ้นทั้งด้านการจัดขึ้นโต้แย้งกับรัฐบาลและการนำเสนอนโยบายทางเลือก และพัฒนาความสัมพันธ์กับผู้เชี่ยวชาญอิสระด้านต่างๆ กับนักการเมือง กับฝ่ายปกครอง และผู้ประกอบการภาคธุรกิจต่างๆ เพื่อขัดเคลื่อนนโยบายของตน ผล คือ ขบวนการภาคประชาชนที่แรกเริ่มมีแต่ขบวนการต้านรัฐและทุน เริ่มปรับตัวไปสู่การหาทางออกร่วมกันมากขึ้น ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวเหล่านั้นมีการสานต่อและไม่สลายไปพร้อมกับชัยชนะหลังจากการคัดค้านโครงการบางอย่างได้สำเร็จ

ประการสุดท้าย หลังจากประสบการณ์การเคลื่อนไหวภาคประชาชนมาระยะหนึ่ง กิจกรรมของภาคพลเมืองสามารถทำงานได้เป็นระบบระเบียบ และนำเสนอข้อมูลต่างๆ ได้ชัดเจนขึ้น ตลอดจนการพัฒนาเครือข่ายการทำงานให้เข้มแข็งทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ รวมถึงการพัฒนาของระบบสารสนเทศที่ทำให้ข้อมูลในระดับท้องถิ่นสามารถขยายออกไปและสร้างเครือข่ายข้ามชาติได้

ในมุมมองของ Hasegawa แล้ว ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้เกิด “**ประชาสังคม**” ที่คอยผลักดันการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและประเทศเสียยิ่งกว่ากลไกการมีส่วนร่วมเชิงโครงสร้างเสียอีก ดังนั้น มิติการศึกษา “**สภาพลเมือง**” ในญี่ปุ่นคงไม่ได้ศึกษาโครงสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างตายตัว แต่ควรศึกษาต่อไปในมุมที่กว้างขวางขึ้นและครอบคลุมการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นในระดับที่ไม่เป็นทางการ ในระดับชีวิตประจำวัน และพิจารณาโครงสร้างอื่นๆ ประกอบไปด้วย

8 คำถาม – คำตอบ

เรื่อง “สมัชชาพลเมือง”

1. สมัชชาพลเมืองคืออะไร ตั้งแต่เกิดประโยชน์อย่างไร?

“สมัชชาพลเมือง” เป็นคำที่สะท้อนแนวคิดที่ต้องการที่จะเชื่อมร้อยพลังของกลุ่มประชาชน เครือข่ายภาคพลเมืองที่มีอยู่จริงและกำลังทำหน้าที่ร่วมด้วยช่วยกันคนละไม้คนละมือในขณะนี้ ไม่ว่าจะเป็น ในทางด้านการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ การฟื้นฟูชุมชน การปกป้องฐานทรัพยากร การติดตามตรวจสอบ ตลอดจนการเข้าไปร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ประการด้วยความมีจิตอาสามากกว่าการหวังผลตอบแทนหรือการแสวงหาผลกำไร

ดังนั้น สมัชชาพลเมือง จึงหมายถึงกระบวนการของภาคประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่การรวมตัวเข้ากันในรูปแบบเป็นสมัชชาของกลุ่มประชาชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการหรือมีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น การพัฒนาระบบการศึกษา การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การแก้ไขการป้องกันปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในพื้นที่จังหวัดหรือพื้นที่ภูมิโนเวศน์ รวมตลอดถึงการพัฒนาระบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่และระบบนิเวศน์อย่างยั่งยืน

แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีสมัชชาพลเมือง หรือจะมีกฎหมายหลายฉบับที่เอื้อต่อการจัดตั้งสมัชชาพลเมือง แต่สมัชชาพลเมืองจะไม่เกิดประโยชน์อะไรเลยหาก สมัชชาพลเมืองเกิดจากกฎหมายบังคับให้เกิดให้เป็น หรือทางราชการสั่งให้เกิด ดังนั้น ความพร้อมและสำนึกของภาคประชาชนต่างหากที่เป็นหัวใจสำคัญ กระบวนการสมัชชาพลเมืองเป็นเวทีที่เสริมสร้างศักยภาพให้กับประชาชน เป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดการถักทอเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายความรู้ ความร่วมมือ

ประโยชน์เฉพาะหน้าที่สำคัญที่สุดในสถานการณ์วิกฤติ ณ เวลาคือ การทำให้ประชาชนเกิดการร่วมกลุ่มร่วมด้วยช่วยกันในการดูแลซึ่งกันและกัน ทำให้ภาคประชาชนรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

ในระยะยาวก็คือ พลังของภาคประชาชนในขบวนสมัชชาพลเมืองจะสามารถแปลงไปสู่การเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนในการออกแบบและกำหนดอนาคตของชุมชนท้องถิ่นร่วมกับภาคส่วนต่างๆ

2. สมัชชาพลเมือง ประกอบไปด้วยใครบ้าง?

เพื่อให้สมัชชาพลเมือง สามารถทำบทบาทหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในด้านต่างๆได้อย่างทั่วถึง ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย สอดคล้องกับความต้องการและบริบทในพื้นที่ สมัชชาพลเมือง จำเป็นต้องสร้างให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกกลุ่ม/องค์กร/หน่วยงาน/ภาคีที่หลากหลาย กว้างขวาง ทั่วถึง ดังนั้น องค์ประกอบของสมัชชาพลเมืองระดับตำบล จึงควรประกอบด้วย

1. **กลุ่ม/องค์กรต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่น**ที่มีการจัดตั้งและดำเนินการอยู่ในพื้นที่ เช่น กลุ่มเยาวชน กลุ่ม/กองทุนสวัสดิการชุมชน กลุ่มศิลปวัฒนธรรม กลุ่มทรัพยากร กลุ่มป่าชุมชน กลุ่มเกษตรอินทรีย์ กลุ่มปศุสัตว์อินทรีย์ กลุ่มพัฒนาสตรี เป็นต้น
2. **บุคคล/องค์กร/กลไก/สถาบันสำคัญในพื้นที่** เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน สมาคมการเกษตร ภาคประชาสังคม วัด/สถาบันทางศาสนา ฯลฯ
3. **หน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่** ทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน

ในขณะที่สมัชชาพลเมืองในระดับจังหวัด จะมีองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกับระดับตำบล คือมาจากกลุ่ม/องค์กรที่มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายระดับจังหวัด เช่น เครือข่ายเยาวชน เครือข่ายสวัสดิการชุมชน เครือข่ายทรัพยากร เครือข่ายสตรี เครือข่ายสภาองค์กรชุมชน เป็นต้น หน่วยงานภาครัฐ/ท้องถิ่นในระดับจังหวัด ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา เป็นต้น

3. ถ้าสนใจจะตั้งสมัชชาพลเมืองต้องทำอะไร

สมัชชาพลเมืองเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงควมมีสำนึกของประชาชนที่ต้องการจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะในด้านต่างๆ

ดังนั้น การจัดตั้งเป็นสมัชชาพลเมืองจึงมีกระบวนการที่ต้องดำเนินการสองสามประการดังต่อไปนี้

1. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทภาคประชาชนเอง **จะต้องมีการรวมกันเป็นกลุ่มตามความสนใจ** การรวมกลุ่มในลักษณะเช่นนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองที่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ การรวมกลุ่มของภาคประชาชนดังกล่าวนี้ จะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองดังเช่นพรรคการเมือง ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่จะทำอย่างไรที่จะทำให้การรวมกลุ่มของภาคประชาชนเป็นไปอย่างเข้มแข็ง เป็นเครือข่ายที่ขยายความร่วมมือเพื่อกิจการสาธารณะ เกิดความขัดแย้งกันน้อยที่สุด และที่สำคัญคือเป็นการรวมกลุ่มที่เกิดจากความร่วมแรงร่วมใจของภาคประชาชนที่มีความยั่งยืน และมีการดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์อย่างต่อเนื่อง
2. ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมาย ในขณะที่รอการมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดกระบวนการในการส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในรูปของสมัชชาพลเมือง ภาคประชาชนอาจจะใช้โอกาสในขณะที่รอกระบวนการตรากฎหมาย ดำเนินการต่างๆเท่าที่จำเป็นเพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งสมัชชาพลเมืองในระดับตำบลและในระดับจังหวัด ไปพลางๆก่อน

เช่น การจัดทำระบบฐานข้อมูล การทำการศึกษาในประเด็นต่างๆที่กลุ่มสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม

3. ทดลองจัดทำแบบฝึกหัดเกี่ยวกับการรวมกลุ่ม การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในระหว่างประชาชน การจัดทำระบบฐานข้อมูลที่สำคัญๆเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนเชิงประเด็นที่สนใจภายในจังหวัด และหากกลุ่มใดที่มีความพร้อมความเข้มแข็งอาจจะดำเนินการสร้างเครือข่ายระหว่างจังหวัด เพื่อเตรียมความพร้อมของภาคประชาชน

4. สมัชชาพลเมืองกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น จะมีบทบาทและความสัมพันธ์กันอย่างไร?

โดยสถานะทางกฎหมายแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 255.. กำหนดให้มี “ สมัชชาพลเมือง ” แต่ในความเป็นจริงภาคประชาชนที่มีความตื่นตัวทางการเมือง มีสำนึกพลเมืองที่ไม่ปล่อยหรือนิ่งดูดายปัญหาของบ้านเมือง ลุกขึ้นมารวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนองค์กรต่างๆและมีปฏิบัติการทางสังคมเพื่อจัดการกับปัญหาเหล่านั้น เป็นจุดเริ่มต้นของสมัชชาพลเมือง ดังนั้น หากมองในแง่นี้ สมัชชาพลเมืองเป็นกระบวนการของภาคประชาชนที่จะช่วยสะท้อนความต้องการของประชาชน ช่วยเสริมการทำงานขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น รวมถึงสามารถที่จะทำบทบาทเป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่น องค์กรภาครัฐ กับ ภาคประชาชน กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า สมัชชาพลเมือง เป็นเวทีสาธารณะกลางที่มีอยู่ในแต่ละจังหวัดที่ประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคมที่จะเข้ามาช่วยดำเนินการจัดทำข้อมูล ช่วยกันในการประมวลความคิด ความต้องการของประชาชน และแปลงไปสู่นโยบายสาธารณะในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ระดับจังหวัด หรือแม้กระทั่งในระดับภูมิภาค และระดับประเทศก็ได้หากสมัชชาพลเมืองในแต่ละจังหวัดสารความร่วมมือกัน

จากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองท้องถิ่นแทบจะสากล องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จสูงสุดเกิดจากการประสานความร่วมมือและบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับสมัชชาพลเมืองที่มีชื่อเรียกต่างๆ แทบทั้งสิ้น

5. สมัชชาพลเมืองระดับตำบลต้องขึ้นตรงต่อสมัชชาพลเมืองระดับจังหวัด/ชาติหรือไม่?

สมัชชาพลเมือง เป็นกลไกการทำงานของภาคประชาชนพลเมือง สามารถจัดตั้งในพื้นที่ 2 ระดับคือ

- ระดับท้องถิ่นขนาดเล็กเช่นตำบล เทศบาล
- ระดับจังหวัด

สมัชชาพลเมืองมีความสัมพันธ์และทำงานเชื่อมโยงกันแต่มีอิสระต่อกัน สมัชชาพลเมืองของพื้นที่ใดก็เป็นของกลุ่มองค์กรและประชาชนพลเมืองในพื้นที่นั้นๆ มิได้ขึ้นกับสมัชชาพลเมืองที่มีขนาดใหญ่กว่า เช่น สมัชชาพลเมืองตำบล ไม่ต้องขึ้นอยู่กับสมัชชาพลเมืองจังหวัด แต่มีการเป็นตัวแทน ทำงานร่วมกัน

6. สมัชชาพลเมืองกับสภาองค์กรชุมชน เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กันหรือไม่ อย่างไร?

สภาองค์กรชุมชน เกิดจากการเชื่อมโยงกลุ่ม/องค์กรชุมชน/เครือข่ายต่างๆในพื้นที่ ดังนั้น ตำบล/เทศบาลซึ่งมีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนแล้วกว่า 4,500 แห่ง รวมถึงที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลทั้ง 77 จังหวัด จึงสามารถทำหน้าที่ในการประสาน เชื่อมโยงกับหน่วยงาน/ภาคีต่างๆ เพื่อร่วมกันส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวจัดตั้งสมัชชาพลเมืองระดับตำบล/จังหวัด รวมถึงเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสมัชชาพลเมืองตำบล/จังหวัด เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนสมัชชาพลเมือง ดังภาพ



7. สมัชชาพลเมืองจำเป็นต้องมีโครงสร้าง/กลไกการทำงานหรือไม่ อย่างไร

จำเป็นต้องมีโครงสร้างและกลไกการทำงาน แต่จะมีโครงสร้างการทำงานอย่างไรนั้นให้ขึ้นอยู่กับบริบทหรือเงื่อนไขในพื้นที่ โดยมีหลักการร่วมกันคือ โครงสร้างการทำงานต้องเป็นโครงสร้างแนวราบที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและเป็นองค์ประกอบหลักในโครงสร้างต่างๆ ได้ โครงสร้างการทำงานต้องเอื้ออำนวยให้เกิดพื้นที่ร่วมของผู้คนในพื้นที่ เป็นพื้นที่กลางของความรับผิดชอบร่วมกัน อาจเรียกคณะประสานงาน กองเลขานุการ หรืออื่นๆที่เป็นตัวแทนจากกลุ่ม หรือองค์กรที่หลากหลาย ทำงานอย่างมีวาระ (สับเปลี่ยนหมุนเวียนกันตามระยะเวลาที่ตกลง) มีบทบาทหน้าที่ในการเอื้ออำนวยประสานผู้คน และกลไกต่างๆในพื้นที่ ให้ขับเคลื่อนไปสู่ทิศทางร่วมกัน

8. การมีสมัชชาพลเมืองจะช่วยสร้างความเข้มแข็ง และการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่นได้อย่างไร?

การมีสมัชชาพลเมืองเป็นการยกระดับการทำงานของภาคพลเมืองให้เข้มแข็งขึ้น ทั้งในเชิงของการ
รองรับทางกฎหมาย และการรองรับเชิงกระบวนการ กฎหมายเกี่ยวกับสมัชชาพลเมืองจะมารับรองการ
ทำงานของเครือข่ายภาคประชาชนให้มีสถานะที่เป็นทางการมากยิ่งขึ้น เพื่อสามารถขับเคลื่อนงานได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ สมัชชาพลเมืองจะเป็นพื้นที่กลางในการพูดคุยแลกเปลี่ยนร่วมกันหาแนวทางการ
พัฒนาของคนในพื้นที่ ซึ่งกระบวนการที่สร้างการมีส่วนร่วมของให้คนในพื้นที่ จะทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้ต้น
รู้ ตื่นตัว ได้มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมเป็นเจ้าของการพัฒนาต่างๆในพื้นที่ร่วมกับ
หน่วยงานท้องถิ่น การพัฒนาที่เกิดจากผู้คนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงจะสามารถสร้างความเข้มแข็งและการ
เปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนให้กับผู้คนในพื้นที่ได้ดีที่สุด

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2520. การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2555. การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น: อีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลก. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. 2553. Japanization. กรุงเทพฯ: openbook.

ภาษาอังกฤษ

Joseph F. Zimmerman. 1999. *The New England Town Meeting: Democracy in Action*. Westport: Praeger.

Koichi Hasegawa. 2004. *Constructing Civil Society in Japan: Voices of Environmental Movement*. Melbourne: Trans Pacific Press.

ระบบออนไลน์

“Citizen’s Guide to Town Meeting” [online], *Secretary of the Commonwealth of Massachusetts*, available at <http://www.sec.state.ma.us/cis/cistwn/twnidx.htm> (10 January 2013).

“Town Meeting Handbook” [Online], *Brookline Town Meeting Association and Town Moderator, Massachusetts 2012 edition*, available at www.brooklinema.gov/index.php? (20 December 2012).

สัมภาษณ์

Mr. Tony Laccarino, Healthy Democracy, เมืองพอร์ตแลนด์ รัฐโอเรกอน ประเทศสหรัฐอเมริกา (วันที่ 21 สิงหาคม 2556)

“

“สมัชชาพลเมือง” จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากเรื่องหนึ่ง
ที่จะช่วยสร้างพื้นที่และกลไกการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง
ที่กว้างขวาง เป็นที่จอมรับ

เป็นไปตามพลวัตรของภาคพลเมืองเอง

มีความหลากหลายตามความแตกต่างของแต่ละภูมิภาค

และสามารถดำเนินการครอบคลุมทุกพื้นที่

เพื่อเป็นเวทีการเชื่อมโยงกลุ่มองค์กรและ

พลเมืองที่มีอยู่ในพื้นที่

สู่การเรียนรู้และการทำงานร่วมกัน

”

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร