

“  
ชุมชนท้องถิ่น  
จัดการตนเอง  
”



สู่การปฏิรูปประเทศ



จากฐานราก





## “ ยุทธศาสตร์ปฏิรูปประเทศจะต้องยึดเอาชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง และแนวทางที่เหมาะสมคือให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองให้มากที่สุด ”

### ชุมชนท้องถิ่นคือฐานรากของประเทศ

คนไทย 65 ล้านคนอยู่ในชุมชน ทั้งในชนบท และในเมือง ทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ขนาดเล็กคือ หมู่บ้าน หลายหมู่บ้านในอาณาบริเวณหนึ่งๆ รวมกันเป็น ท้องถิ่น หรือบางทีก็เรียกว่าชุมชนท้องถิ่น ซึ่งโดยมาก หมายถึงชุมชนระดับตำบล แต่ในบทความนี้จะใช้คำ “ชุมชน” และ “ชุมชนท้องถิ่น” ในความหมายเดียวกัน หรือแทนกันได้ ในบางที่ที่ต้องการหมายถึงทั้งชุมชน ระดับหมู่บ้านและเหนือระดับหมู่บ้านขึ้นไปจะใช้คำรวมๆ ว่า “ชุมชนท้องถิ่น”

ชุมชนท้องถิ่นในความหมายที่กล่าวมานี้ไม่ได้เป็น เพียงที่อยู่ของคนเท่านั้น แต่ยังเป็นแหล่งทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมสำคัญ ที่ก่อให้เกิดอาชีพ เป็นแหล่งงาน และเป็นวิถีชีวิต ที่สั่งสมสืบทอดเป็นวัฒนธรรม ปมเพาะ ผู้ร้อยผู้คนด้วยสายสัมพันธ์หลากหลาย ตั้งแต่ ความเกี่ยวพันกันทางเครือญาติ ไปจนถึงความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกันทางงานอาชีพและความเชื่อทางศาสนา จนเกิดเป็นสังคม

ประเทศไทยประกอบด้วยชุมชนท้องถิ่นเช่นนี้นับพันนับหมื่น จึงไม่ผิดถ้าจะบอกว่า ชุมชนท้องถิ่นทั้งหมดก็คือประเทศไทย และฐานรากของประเทศไทยก็คือชุมชนท้องถิ่น

ลองนึกดูว่า ถ้าชุมชนท้องถิ่นทั้งหมดจัดการปัญหาต่างๆ ในวิถีชีวิตของคนไม่ได้ คอยแต่จะรับความช่วยเหลือที่รัฐจะ หยิบยื่นให้ ขาดพลังที่จะเรียนรู้ แก้ปัญหาของตนเองไม่เป็น เช่นนั้นแล้วคนไทยทั้งประเทศจะมีชีวิตที่ขาดความผาสุก และ ประเทศชาติจะขาดความมั่นคงเพียงใด ในทางกลับกัน ถ้าชุมชน ท้องถิ่นทั้งหมดจัดการตนเองได้ มีศักยภาพในการเรียนรู้ ปรับตัว และจัดการปัญหาในเรื่องสำคัญๆ ของตนได้อย่างเหมาะสม โดย สามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลง ทั้งที่เกิดจากภายในและที่มาจากภายนอกได้ คนไทยและประเทศไทยจะมั่นคงผาสุกเพียงใด

บทความนี้เริ่มจากความจริงที่ว่า ชุมชนท้องถิ่นเป็นพื้นที่ ฐานรากสำคัญของประเทศ ดังนั้น การที่จะปฏิรูปประเทศให้มีความมั่นคงยั่งยืนในทุกๆ ด้านจำเป็นต้องปฏิรูปจากพื้นที่ฐานราก ยุทธศาสตร์ปฏิรูปประเทศจะต้องยึดเอาชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง แนวทางที่เหมาะสมคือให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองให้มากที่สุด

## ชุมชนท้องถิ่น

ตามความหมายที่ให้ไว้ใน พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 “ชุมชน” หมายถึงกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกัน โดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ ส่วน “ชุมชนท้องถิ่น” หมายถึงชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล

ในทางสังคมวิทยา ชุมชนคือกลุ่มคนที่มีวิถีชีวิต และมีการติดต่อสื่อสารหรือสัมพันธ์กันอย่างเป็นปกติต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากการมีถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน หรือมีความสนใจร่วมกัน เช่น มีอาชีพเดียวกัน ประกอบกิจการเดียวกัน มีวัฒนธรรม หรือความเชื่อร่วมกัน

ตามความหมายที่กล่าวข้างต้น ชุมชนอาจมีอาณาเขตที่สามารถกำหนดได้ชัดเจน ภายในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์แห่งใดแห่งหนึ่ง เช่น หมู่บ้านหรือตำบลในชนบท หรือชุมชนในเมือง แต่ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นเช่นนั้นเสมอไป เพราะชุมชนยังหมายรวมถึงกลุ่มคนที่มีการติดต่อสัมพันธ์เป็นปกติอย่างต่อเนื่องเพราะมีความสนใจ มีอาชีพ หรือมีผลประโยชน์ร่วมกันด้วย ในกรณีเช่นนั้นอาณาเขตเชิงพื้นที่อาจไม่ใช่สิ่งสำคัญ และสมาชิกของชุมชนเช่นนั้นไม่จำเป็นต้องอยู่ในพื้นที่แห่งเดียวกัน เช่น สมาชิกของสมาคมผู้ปลูกอ้อย สมาชิกสมาคมผู้ประกอบการขนส่ง รวมทั้งชุมชนที่เกิดขึ้นในเครือข่ายทางสังคมออนไลน์ (social networks) เป็นต้น


บทความนี้จะพูดถึงชุมชนประเภทที่มีขอบเขตกำหนดได้ชัดเจน คือชุมชนในชนบทและชุมชนในเมืองเท่านั้น ในชนบทนั้นชุมชนที่เล็กที่สุดคือหมู่บ้าน ถัดจากหมู่บ้านขึ้นไปคือ กลุ่มหมู่บ้านที่ใช้ทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ร่วมกัน เช่น ถนนหนทาง แหล่งน้ำ พลังงาน และบริการสาธารณสุข กลุ่มชุมชนหมู่บ้านเช่นนี้เรียกว่าท้องถิ่นท้องถิ่นขนาดเล็กคือตำบล ขณะที่ในเมืองนั้นมีชุมชนหลายระดับ ซึ่งมีการจัดตั้งตามกฎหมาย หรือระเบียบการปกครองรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น ชุมชนรายได้ต่ำหรือชุมชนแออัด และชุมชนบ้านจัดสรร หลายชุมชนในเมืองรวมกันภายใต้รูปแบบการปกครองที่เรียกว่าเทศบาล ซึ่งมีสามระดับ ได้แก่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยทั่วไปชุมชนในชนบทและในเมืองต่างกันทั้งในด้านรูปแบบ โครงสร้าง และความหลากหลายของผู้คน

### ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ

1. แบ่งตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น*	จำนวน
หมู่บ้าน	74,944
ตำบล/แขวง	7,409
อำเภอ/เขต	927
จังหวัด (ไม่รวม กทม.)	76
2. แบ่งตามประเภทองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น**	
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76
เทศบาลนคร	30
เทศบาลเมือง	172
เทศบาลตำบล	2,081
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต)	5,492
องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กทม. และเมืองพัทยา)	2

หมายเหตุ: \* ข้อมูลกรมการปกครอง ปี 2554 สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2557 จาก <http://www.agriinfo.doae.go.th/year54/general/village54.pdf>

\*\* ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นปี 2555 สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2557 จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>



## การพัฒนาในแนวทางที่รัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญนี้ แทนที่จะทำให้ชุมชนท้องถิ่นยืนอยู่บนขาของตัวเองได้อย่างมั่นคง กลับกลายเป็นถูกทำให้อ่อนแอ

### ชุมชนท้องถิ่นในกระแสการเปลี่ยนผ่าน

ในช่วงเวลาตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน พลวัตของนโยบายด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งกระแสโลก มีผลต่อชุมชนท้องถิ่น ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยเฉพาะกระบวนการพัฒนา ทั้งของรัฐและของหน่วยงานองค์กรอื่นๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมานั้น มีความเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าของชุมชนท้องถิ่นไทยอย่างแยกไม่ออก การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่ในปัจจุบัน ก็อาจนับได้ว่าเป็นคลื่นลูกล่าสุดในกระแสวิวัฒนาการนี้

การศึกษาเศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีตตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของ *ฉัตรทิพย์ นาถสุภา* ซึ่งให้เห็นว่า ชุมชนท้องถิ่นส่วนมากมีความเป็นอิสระและค่อนข้างเบ็ดเสร็จในตัวเอง โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ในด้านสังคม สุขภาพ ศาสนา และการปกครองดูแลตนเองด้วย แต่ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่าชุมชนท้องถิ่นในประวัติศาสตร์เป็นสังคมที่โดดเดี่ยวและเป็นอิสระจากอำนาจรัฐ แต่หมายความว่า ชุมชนท้องถิ่นในอดีตอยู่ห่างไกลจากอิทธิพลของอำนาจของรัฐ ทำให้อำนาจรัฐไม่มีผลโดยตรงต่อวิถีชีวิตของผู้คนมากนัก ชุมชนท้องถิ่นต้องพึ่งตนเอง

ในทุกด้าน ส่วนการติดต่อกับชุมชนท้องถิ่นอื่นนั้น เกิดขึ้นเป็นปกติธรรมดาอยู่แล้ว โดยเฉพาะการติดต่อแลกเปลี่ยนผลผลิตแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยและเป็นเครือข่ายกันในท้องถิ่น เงินและตลาดมีบทบาทน้อย หรือแทบไม่มีบทบาทเลย ระบบเศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่นในอดีตจึงเป็นแบบเบ็ดเสร็จ แม้ว่าในเวลาต่อมาทุนนิยมจะเริ่มคืบคลานเข้าไป แต่จนถึงช่วงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใน พ.ศ. 2475 และแม้ในช่วง 1-2 ทศวรรษหลังจากนั้น ชุมชนชนบทไทยส่วนใหญ่ก็ยังไม่ได้ถูกดึงเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมของโลกสมัยใหม่อย่างเต็มตัว

หลังสงครามโลกครั้งที่สองสถานการณ์เปลี่ยนไปในด้านหนึ่ง ความสูญเสียอันเกิดจากสงครามทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องฟื้นฟูประเทศ และในการฟื้นฟูนี้รัฐในฐานะเป็นองค์อธิปัตย์ก็อ้างความชอบธรรมที่จะเป็นผู้จัดการ อย่างน้อยก็ในด้านนโยบายและการสนับสนุนอื่นๆ ผ่านกลไกของรัฐในหลายระดับ อีกด้านหนึ่ง สถานการณ์สงครามเย็นที่ปรากฏชัดขึ้นในช่วงหลังสงคราม ทำให้ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้นำค่ายเสรีนิยม พยายามขยายอิทธิพลเข้าไปในภูมิภาคต่างๆ ของโลก รวมถึงภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ที่ไทยก็เป็นส่วนหนึ่งด้วย เพื่อยืนยันกับอิทธิพลของค่ายคอมมิวนิสต์ สิ่งที่สำคัญมากอย่างหนึ่งในยุคสงครามเย็นคือการช่วงชิงมวลชน เครื่องมือ

สำคัญของรัฐในเรื่องนี้คือการพัฒนา ดังนั้นนโยบายและโครงการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นชนบทจึงเกิดขึ้นจำนวนมาก และดำเนินต่อมาอย่างเข้มข้นตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา

การพัฒนาภายใต้อุดมการณ์ช่วงชิงมวลชนในยุคสงครามเย็นนี้ ส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มในการออกแบบและจัดการให้ โดยชุมชนท้องถิ่นเป็นฝ่ายรับ เพราะรัฐอ้างความชอบธรรมที่มีอำนาจเหนือชุมชนท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็เห็นว่าหากไม่ทำให้ชุมชนท้องถิ่นดีขึ้น รัฐก็จะสูญเสียความชอบธรรมและเปลืองเปล่าต่อฝ่ายตรงข้าม รูปธรรมของการพัฒนาในช่วงนี้สะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนจากการตั้งหน่วยงานระดับกรมขึ้นในกระทรวงมหาดไทย ในช่วงหลัง พ.ศ. 2500 เพื่อรองรับกิจการด้านนี้โดยเฉพาะ คือ กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (หน่วยงานหลังนี้ต่อมาได้ยกฐานะเป็นกรม ในกระทรวงมหาดไทย แต่ได้ถูกยุบรวมเข้ากับกรมอื่นไปแล้วในปัจจุบัน)

การพัฒนาในช่วงนี้มีฐานความคิดมาจากเรื่อง “ความทันสมัย” ซึ่งมองว่าการพัฒนาคือการทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีความทันสมัย (modernization) รัฐจึงต้องเร่งสร้างสิ่งบ่งชี้หรือสัญลักษณ์ของความทันสมัยต่างๆ ให้ชุมชนท้องถิ่น เช่น ถนน ไฟฟ้า สุขาภิบาล โรงเรียน สถานอนามัย โรงพยาบาล ฯลฯ ในด้านหนึ่ง โครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ทำให้การดำเนินชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นสะดวกสบายขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ได้เชื่อมโยงชุมชนท้องถิ่นเข้ากับโลกภายนอก ซึ่งในระยะยาวทำให้ทรัพยากรในชุมชน (รวมถึง

กำลังคนด้วย) ไหลออกไปข้างนอกมากขึ้น ขณะที่อำนาจและอิทธิพลจากภายนอกก็ไหลบ่าเข้าไปในชุมชนอย่างมากด้วยเช่นกัน จนชุมชนในชนบทส่วนมากตั้งรับไม่ทัน กลายเป็นสังคมที่ต้องพึ่งพิง

โดยรวมแล้ว การพัฒนาในแนวทางที่รัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญนี้ แทนที่จะทำให้ชุมชนท้องถิ่นยืนอยู่บนขาของตัวเองได้อย่างมั่นคง กลับกลายเป็นถูกทำให้อ่อนแอ และสูญเสียอัตลักษณ์ของตน รวมทั้งสูญเสียทุนทางสังคมและทรัพยากรธรรมชาติด้วย นับว่าเป็นข้อเสียที่สำคัญของการพัฒนาตามแนวทางนี้

ในช่วงเวลาต่อมาจึงเกิดกระแสแนวคิดที่ต้องการเปลี่ยนการพัฒนาจากการพึ่งพารัฐส่วนกลาง ไปสู่การพัฒนาที่ชุมชนท้องถิ่นพึ่งตนเอง ซึ่งเริ่มมาตั้งต่อก่อนทศวรรษ 2520 กระแสนี้เริ่มในประเทศแถบละตินอเมริกา ก่อนแล้วแพร่ไปยังประเทศกำลังพัฒนาในส่วนอื่นๆ ของโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วย แนวคิดนี้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่น เพราะเชื่อว่าชุมชนมีศักยภาพที่จะพึ่งตนเองได้ในเรื่องสำคัญๆ ทั้งในด้านทรัพยากรธรรมชาติ กำลังคน ภูมิปัญญา รวมถึงเรื่องสุขภาพด้วย ดังที่สะท้อนออกมาให้เห็นในการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐาน ซึ่งมุ่งทำให้ชุมชนพึ่งตนเองได้ทางสุขภาพ แนวคิดนี้เรียกร้องให้ใส่ใจในศักยภาพของชุมชนทั้งในด้านทรัพยากร ทุนทางสังคมและทุนทางวัฒนธรรม เพราะเชื่อว่าสิ่งเหล่านี้คือจุดแข็งหรือทุนที่มีอยู่ของทุกชุมชน ทำให้เกิดกระแสการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรม





“  
**โดยสาระสำคัญแล้ว**  
**สมาชิก ไม่ว่าจะอยู่ในระดับใดก็ตาม ก็คือ**  
**กระบวนการที่ประชาชนและชุมชนร่วมกัน**  
**กำหนดนโยบายและออกแบบการพัฒนา**  
**ที่พวกเขาสามารถจัดการตนเองได้**  
**ในทุกด้านและทุกระดับ**  
 ”

ท้องถิ่น ซึ่งก็ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีในกลุ่มองค์กรที่ทำงานด้านการพัฒนา ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน หรือเอ็นจีโอ (NGO)

การพัฒนาในสายวัฒนธรรมชุมชนนี้ ได้กลายเป็นกระแสหลักอันหนึ่งมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2520 ต่อมาได้ตกผลึกเป็นแนวคิดภูมิปัญญาชาวบ้าน (หรือภูมิปัญญาชุมชน, ภูมิปัญญาท้องถิ่น) ซึ่งนักพัฒนาในช่วงนั้นให้ความสำคัญกันมาก จนได้รับการยอมรับในวงการพัฒนาหลายด้าน โดยเฉพาะด้านสาธารณสุขและการเกษตร ซึ่งเกิดมีกระแสเกษตรทางเลือก เกษตรผสมผสาน หรือเกษตรพึ่งตนเอง ที่อิงอยู่กับการผลิตโดยใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน มีการฟื้นฟูวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นในช่วงนี้จึงถูกชี้้นำให้หันกลับไปหารากเดิมทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญา ซึ่งเชื่อว่าเป็นความเข้มแข็งของตน

แต่พอถึงช่วงต้นทศวรรษ 2530 ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญขึ้นในโลก นั่นคือการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นการสิ้นสุดยุคสงครามเย็น ทำให้ความจำเป็นที่จะช่วงชิงมวลชนหมดไป นโยบายของรัฐไทยในช่วงนี้จึงหันไปให้ความสำคัญกับการค้าขาย เพื่อสร้างรายได้เป็นหลัก ที่ชัดเจนก็คือนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531-2534) ในช่วงนี้งานด้านการพัฒนาชนบทในสาย

วัฒนธรรมและภูมิปัญญาชาวบ้านชบเซาลง และดูเหมือนบทบาทของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ก็ชบเซาลงไปไม่น้อยด้วย ชุมชนท้องถิ่นถูกดึงเข้าสู่ระบบทุนนิยมมากขึ้น และยิ่งมากขึ้นไปอีกในช่วงทศวรรษถัดมา

นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าอยู่ได้ชั่วเวลาอันสั้น ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นเองก็ได้เริ่มเกิดความเคลื่อนไหวอย่างใหม่ของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งอาจเรียกรวมๆ ว่า **ขบวนการชุมชน (community movement)** ขบวนการนี้เริ่มจากการที่ชุมชนจำนวนหนึ่ง ซึ่งได้ปมเพาะแนวคิดเรื่องสิทธิและการพึ่งตนเองมาบ้างตั้งแต่ในช่วงก่อนหน้า จากการได้ติดต่อกับกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชนเหล่านี้ได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาที่ตนเผชิญอยู่ และเริ่มเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายหลวมๆ มีการร่วมถกแถลงกันในเวทีต่างๆ รวมทั้งในวงวิชาการด้วย เพื่อหาทางออก ขณะเดียวกันก็มีชุมชนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งที่ลุกขึ้นมาเรียกร้องสิทธิต่างๆ จากรัฐเพื่อปกป้องทรัพยากรในท้องถิ่นของตน โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนช่วยประสาน การเกิดขบวนการชุมชนขึ้นเช่นนี้ที่จริงแล้วก็คือหน่ออ่อนอันหนึ่งของ **ประชาสังคม (civil society)** ซึ่งเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่สำหรับสังคมไทยในเวลานั้น

เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในปี 2540 คนไทยทั้งประเทศได้รับผลกระทบกันทั่วหน้า ในช่วงนี้ชุมชนท้องถิ่นได้รับความสนใจในฐานะเป็นภาคส่วนที่ดูดซับผลกระทบอันรุนแรงจากวิกฤตเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง ขณะเดียวกัน

ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญทางการเมืองอีกอย่างหนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ (และต่อเนื่องมาถึง รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550) ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระในการจัดการตนเองของท้องถิ่นมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา พร้อมกันนั้น แนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงให้ไว้ก่อนหน้านั้น ก็ได้รับความสนใจในฐานะเป็น “ยา” ขนานหนึ่ง ที่เชื่อว่าจะช่วยบรรเทาผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจได้ แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งเน้นหลักสำคัญ 3 ประการ คือ ความพอประมาณ การมีภูมิคุ้มกันที่เหมาะสม และความมีเหตุผล ได้รับการบรรจุเป็นหลักปรัชญาสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549) แต่ก็ดูเหมือนว่าชุมชนท้องถิ่นจะขาดรับแนวคิดนี้ในระดับหนึ่งเท่านั้น

ในช่วงทศวรรษ 2540 การขยายตัวของชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงยังอยู่ในวงจำกัด และยังไม่ีพลังมากพอที่จะต้านกระแสอันเชี่ยวกรากของทุนนิยม ก็พอดีมาประจวบเข้ากับนโยบายประชานิยมของรัฐบาลในช่วงนั้น นโยบายประชานิยมพุ่งเป้าไปที่คนในชุมชนชนบทเป็นหลัก ชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งเริ่มมีการขานรับที่นั่นบ้างที่นี้บ้าง จึงยังเป็นแค่ทางเลือกสำหรับชุมชนส่วนน้อย ขณะที่ชุมชนท้องถิ่นส่วนใหญ่ถูกดูดเข้าไปในกระแสการพัฒนาที่ขับเคลื่อนด้วยระบบทุนนิยม-ประชานิยมมากขึ้น

อีกด้านหนึ่ง ขบวนการชุมชนซึ่งได้เริ่มก่อตัวมาแล้ว ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2540 หรือก่อนหน้านั้น ดูเหมือนจะทำงานอยู่อย่างขมุกขมัวและต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็ในด้าน การปฏิรูปสุขภาพ การปกป้องทรัพยากร สิ่งแวดล้อม หรือ สิทธิชุมชนก็ตาม ตัวอย่างที่ชัดเจนจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนในชุมชนด้านสุขภาพ ซึ่งสามารถสืบย้อนไปได้ถึงต้นทศวรรษ 2530 ผลที่ตามมาอย่างหนึ่งของขบวนการชุมชนในแนวนี้คือการก่อตัวขึ้นของ “ขบวนการสมัชชา” เฉพาะอย่างยิ่ง “สมัชชาสุขภาพ” ซึ่งเป็นนวัตกรรมทางสังคมที่ออกแบบมาเพื่อขับเคลื่อนประเด็นเชิงนโยบาย ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับท้องถิ่น ขบวนการสมัชชาซึ่งเริ่มจากกลุ่มบุคคลและเครือข่ายผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการสุขภาพเป็นหลัก ได้พัฒนาต่อมาเป็นขบวนการสมัชชา

หลายรูปแบบและเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ทั้งในระดับ ชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ สมัชชาเฉพาะประเด็น สมัชชาเฉพาะพื้นที่ สมัชชาปฏิรูปประเทศไทย สมัชชาสภาองค์กรชุมชน ฯลฯ แต่โดยสาระสำคัญแล้ว สมัชชาไม่ว่าจะเป็นในระดับใดก็ตาม ก็คือกระบวนการที่ประชาชนและชุมชน ร่วมกันกำหนดนโยบายและออกแบบการพัฒนาที่พวกเขาสามารถจัดการตนเองได้ในทุกด้านและทุกระดับ อนึ่ง ควรจะกล่าวด้วยว่าสมัชชาสุขภาพซึ่งเริ่มทำกันอย่างเข้มข้นมาตั้งแต่ปี 2544 นั้น ได้เป็นพลังสำคัญมากอันหนึ่ง ในการขับเคลื่อนให้เกิด พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 (ดู ข้อความในกรอบ)

ปลายทศวรรษ 2540 อาจถือว่าเป็นช่วงเวลาที่ชุมชนท้องถิ่นได้รับความสนใจอย่างมาก ไม่เฉพาะในแง่ที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากระบบทุนนิยมเท่านั้น แต่ในทางกลับกัน ชุมชนท้องถิ่นถูกมองในแง่ที่เป็นความหวังในการพลิกฟื้นหรือปฏิรูปสังคมไทยจากฐานรากด้วย มีนิมิตหมายบางอย่างที่เริ่มส่งสัญญาณให้สังคมตระหนักว่า การให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองในการพัฒนาเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุด และไม่ใช่ว่าสิ่งที่จะปิดกั้นได้อีกต่อไปแล้ว

นิมิตหมายอันแรก คือการกระจายอำนาจซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และในกฎหมายลูก รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับ ในจำนวนนั้นรวมถึง พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ด้วย กฎหมายนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง “สามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ การสร้างระบอบประชาธิปไตย และระบบธรรมาภิบาล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรอง สิทธิชุมชนและประชาชน ให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรมและ ภูมิปัญญาของท้องถิ่น”

นิมิตหมายอย่างที่สอง คือการตื่นตัวของชุมชนท้องถิ่นในทุกภาคของประเทศ แม้ยังไม่ใช้ทั้งหมด แต่จำนวนก็เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน ชุมชนท้องถิ่นที่สามารถจัดการตนเองจนประสบความสำเร็จได้ก็มีเป็นจำนวนมาก ชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้เป็นตัวอย่างที่มีชีวิตและ

## จากสมัชชาสุขภาพ...สู่ขบวนการสมัชชาหลากหลาย

**สมัชชา** เป็นนวัตกรรมทางสังคม ที่เปิดพื้นที่สาธารณะให้กับทุกฝ่ายในสังคม ได้แก่ องค์กรประชาสังคม องค์กรภาคเอกชน องค์กรทางวิชาการและวิชาชีพ รวมทั้งภาคการเมืองและราชการ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ได้เข้ามาร่วมกันทำงานเชิงนโยบาย ตามวิถีทางประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน



ในประเทศไทย การจัดการประชุมในรูปของสมัชชามีขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2531 เมื่อคณะกรรมการระดับชาติได้ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุขและอีกหลายหน่วยงานจัดประชุม **สมัชชาสาธารณสุขแห่งชาติ** ขึ้น และมีการเสนอแนวคิดในการจัดตั้ง “สภาสาธารณสุข” เพื่อเป็นองค์กรประสานระหว่างสาขาและกระทรวงต่างๆ ให้มาร่วมกันทำงานพัฒนาสุขภาพ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ หลังจากนั้นไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานใดจัดสมัชชาเช่นนี้อีกเลย

จนกระทั่งปี 2543 เมื่อมี “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2543” ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพ (คปรส.) มีสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพ (สปรส.) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เป็นหน่วยเลขานุการ ทำหน้าที่ประสานงานกับทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อจัดทำร่าง พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ ภารกิจของ สปรส. ได้ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของทุกภาคส่วน จนเกิดเครื่องมือ “การพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Healthy Public Policy: PHPP) หรือที่เรียกในเวลาต่อมาว่า **สมัชชาสุขภาพ**

ในช่วงที่ดำเนินการจัดทำร่าง พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาตินั้น มีการจัดงาน “ตลาดนัด (ปฏิรูประบบ) สุขภาพ” ขึ้นในปี 2544 ในงานดังกล่าวมีการจัดประชุม “สาธิตสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ” ด้วย ในปีต่อมา (2545) มีการจัด “สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ว่าด้วย พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.....” จากนั้นมาก็ได้มีการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งหมด 6 ครั้ง และเมื่อมี พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เป็นทางการแล้ว จึงมีการจัด **สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ** อย่างเป็นทางการ โดยครั้งที่ 1 จัดขึ้นในปี 2551 ปัจจุบันมีการจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติที่เป็นทางการมาแล้ว 5 ครั้ง

นอกจากนี้ก็มีการสนับสนุนให้พื้นที่และเครือข่ายองค์กรภาคีที่สนใจจัด “สมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่” และ “สมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น” ที่หลากหลายควบคู่มาโดยตลอดด้วย

เนื่องจากเป็นกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะที่ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน แนวคิดของสมัชชาสุขภาพจึงได้รับความสนใจ ถูกนำไปปรับใช้อย่างกว้างขวางในหลายด้านและหลายระดับ ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น มีการจัดสมัชชาปฏิรูประดับชาติ 3 ครั้ง (พ.ศ. 2554-2556) โดยคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศ (คสป.) นอกจากนี้ยังมีการจัด “สมัชชาครอบครัว” “สมัชชาเด็กและเยาวชน” “สมัชชาผู้พิการ” “สมัชชาเครือข่ายองค์กรชุมชน” และสมัชชาระดับภาคและระดับท้องถิ่นอีกจำนวนมาก เหตุที่แนวคิดของสมัชชาซึ่งเป็นกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะได้รับความนิยมนั้นตามลำดับ นอกจากเป็นเพราะสมัชชาเป็นกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว ข้อตกลงหรือนโยบายสาธารณะที่ได้จากกระบวนการสมัชชา ยังเป็นข้อตกลงที่มีความผูกพันในเชิงการปฏิบัติสูง เนื่องจากสมาชิกจากทุกภาคส่วนได้ช่วยกันกำหนดขึ้นด้วยตนเอง (มีความเป็นเจ้าของ) และมีส่วนสำคัญในการผลักดันและขับเคลื่อนการปฏิบัติไปสู่ความสำเร็จร่วมกันด้วย

ที่มา: <http://www.samatcha.org/?q=ha-introduction> ; <http://www.reform.or.th/>

มีบทเรียนแบ่งปันให้ชุมชนท้องถิ่นอื่นๆ นำไปประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสมและศักยภาพของตน

การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นนั้นมีผลดีอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก ประชาชนสามารถออกแบบการพัฒนาให้ตรงกับความต้องการของตนเองได้มากที่สุด และการพัฒนาเช่นนั้นมีความยั่งยืนกว่าการพัฒนาที่หน่วยงานข้างนอกออกแบบและวางแผนมาให้ ประการที่สอง ชุมชนมีความเข้มแข็ง เพราะประชาชนได้ผ่านกระบวนการเรียนรู้และมีส่วนร่วมคิดร่วมทำกันอย่างกว้างขวาง

จากกระแสการเปลี่ยนผ่านที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า โฉมหน้าของชุมชนท้องถิ่นไทยเปลี่ยนแปลงไปตามกระบวนการทัศน์และนโยบายที่ชี้้นำการพัฒนาในแต่ละช่วงเวลาในยุคแรกๆ ของการพัฒนา ชุมชนท้องถิ่นอยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกกระทำโดยรัฐ เพื่อมุ่งจะให้มีความทันสมัย แต่ผลที่ตามมา กลายเป็น “ทันสมัยแต่ไม่พัฒนา” ดังที่ นอร์แมน เจคอบ (Norman Jacob) ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ในหนังสือของเขาเมื่อกว่า 40 ปี มาแล้ว นโยบายการพัฒนาแบบนี้ทำให้ชุมชนท้องถิ่นตกอยู่ในฐานะพึ่งพิงและอ่อนแอ นอกจากจะสูญเสียเอกลักษณ์ของตนแล้ว ยังสูญเสียทุนทางสังคม และทรัพยากรธรรมชาติด้วย

ในยุคต่อมาที่การพัฒนาชูแนวคิดการพึ่งตนเอง โดยหันไปหาวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้น ก็ไม่ได้ทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน แม้ว่าวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นจะเป็นรากเดิมที่เข้มแข็ง แต่การพัฒนาที่ขาดมิติสำคัญ คือการจัดการตนเองของชุมชน ก็ไม่ได้ทำสถานการณ์ของชุมชนดีขึ้นมากนัก ในแง่หนึ่งชุมชนท้องถิ่นกลับถูกมองเสมือนว่าเป็นสังคมอุดมคติท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงจากโลกาภิวัตน์ที่นับวันจะมากขึ้น สุดท้ายชุมชนท้องถิ่นก็ยังคงไม่เข้มแข็ง และในหลายกรณีกลับเปราะบางมากขึ้นเสียอีก โดยเฉพาะในเมื่อคนรุ่นใหม่หันไปชื่นชมกับความเปลี่ยนแปลงจากกระแสโลกาภิวัตน์มากขึ้น และการตัดสินใจอนาคตของชุมชนท้องถิ่นส่วนมากก็ยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางหรือองค์กรที่อยู่เหนือขึ้นไป

มาถึงยุคทุนนิยม-ประชานิยม ในช่วงทศวรรษ 2530 และ 2540 ชุมชนท้องถิ่นส่วนมากถูกดูดเข้าสู่กระแสทุนนิยม-

ประชานิยม แทบทุกอย่างในชุมชนท้องถิ่นมุ่งสนองความต้องการของตลาดเป็นหลัก ตั้งแต่การผลิตข้าวปลาอาหารผู้คน (แรงงาน) หรือแม้กระทั่งความงามของธรรมชาติรวมทั้งประเพณีและศิลปวัฒนธรรมก็ไม่เว้น แต่ขณะเดียวกันก็มี “ชุมชนก้าวหน้า” จำนวนหนึ่งที่ถูกทำให้ตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น ประชาชนในชุมชนเหล่านั้นเริ่มตระหนักในสิทธิที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรของตน จากการถูกกลุ่มทุนเข้าไปกอบโกย ทำให้เกิดการประท้วงและการชุมนุมเรียกร้องมากอย่างไม่เคยมีมาก่อน บางปีเกิดขึ้นนับร้อยๆ ครั้ง ชุมชนท้องถิ่นจึงเริ่มไม่ได้เป็นฝ่ายถูกกระทำอีกต่อไป ในช่วงนี้เองที่หน่ออ่อนของขบวนการประชาชนเริ่มผลิบายเป็นเครือข่ายกลุ่มพลเมืองที่รู้หนารัฐร้อนในปีปัญหาของตน ทั้งในชุมชนเมืองและชุมชนชนบท การเกิดขึ้นของ “สมัชชาสุขภาพ” ในระดับต่างๆ ก็อาจถือว่าเป็นรูปธรรมอันหนึ่งของขบวนการประชาชน ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่จัดการตนเอง และนับว่าเป็นแนวโน้มใหม่ในปัจจุบัน

## สู่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง

ถ้าวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงระดับมหภาคในช่วงเวลาประมาณ 20-30 ปีที่ผ่านมา สิ่งหนึ่งที่เห็นได้ชัด คือความหย่อนประสิทธิภาพของอำนาจรัฐในการจัดการปัญหาสำคัญ หลายประการ คงจะไม่ผิดถ้าจะกล่าวว่า ความหย่อนประสิทธิภาพของอำนาจรัฐนี้เองเป็นข้อมูลสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้พลเมืองที่รู้หนารัฐร้อนในชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งเริ่มลุกขึ้นมาจัดการปัญหาต่างๆ ด้วยตนเอง แทนที่จะรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐ หรือองค์กรอื่นจากภายนอก ตัวอย่างของความหย่อนประสิทธิภาพของรัฐดังกล่าวนี้จะได้เห็นได้ในเรื่องที่สำคัญ 3 เรื่องต่อไปนี้

**1. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**  
แทบไม่มีข้อสงสัยเลยว่า นโยบายเศรษฐกิจที่เน้นการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกเป็นหลัก ได้ทำให้ทรัพยากรในภาคเกษตร ซึ่งรองรับวิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นส่วนมาก ถูกนำไปใช้เพื่อสนับสนุนภาคอุตสาหกรรม และในบางกรณีถูกแย่งชิงไปโดยมีอำนาจรัฐอยู่เบื้องหลัง หรือไม่ก็มีโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เป็นธรรมค้ำจุนอยู่ ไม่ว่าจะ

# “ ในโลกปัจจุบัน อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอำนาจรัฐที่รวมศูนย์ เป็นจักรกลที่เล็กลงไปสำหรับปัญหาใหญ่ๆ ในชีวิตของผู้คน แต่ขณะเดียวกันมันก็ใหญ่เทอะทะเกินไป สำหรับปัญหาเล็กๆ ที่เกิดขึ้นกับผู้คน ”

ปัญหาเรื่องป่าไม้ แหล่งน้ำ แร่ธาตุ ที่ดิน หรือมลพิษอุตสาหกรรม ชุมชนท้องถิ่นคือฝ่ายที่สูญเสีย โดยที่อำนาจรัฐซึ่งแม้จะมีประสิทธิภาพอยู่บ้างในบางครั้ง แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะจัดการปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในระดับชุมชนท้องถิ่นได้ เพราะความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกอำนาจรัฐ รากเหง้าของปัญหาจึงยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

**2. การกระจายอำนาจ** แม้ว่าการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะเป็นข้อกำหนดที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550) และในกฎหมายลูก (organic laws) ตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ แต่รูปธรรมของการกระจายอำนาจก็ยังติดขัดอยู่มาก ทำให้อำนาจในการจัดการตนเองจริงๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนมีข้อจำกัด เช่น ในด้านงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงพึ่งรัฐเป็นส่วนใหญ่ ข้อกำหนดใน พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่เคยกำหนดให้รัฐส่วนกลางต้องจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ใน พ.ศ. 2549 ก็ไม่ดำเนินการให้บรรลุ และยังได้มีการแก้ไขกฎหมายนี้ใน พ.ศ. 2550 โดยยกเลิกกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย จนถึง พ.ศ. 2556 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดได้รับงบประมาณเพียงร้อยละ 27 ของรายได้ทั้งประเทศเท่านั้น ยิ่งห่างไกลจากตัวเลขร้อยละ 35 มาก ที่สำคัญงบประมาณที่รัฐส่วน

กลางจัดสรรมาให้ นั่น ส่วนหนึ่งยังเป็นงบประมาณที่ระบุงบรายการใช้จ่ายเฉพาะ (earmarked budget) เช่น ค่าอาหารกลางวันเด็กนักเรียน เงินอุดหนุนอาสาสมัครสาธารณสุข เป็นต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไม่สามารถนำไปใช้ทำอย่างอื่นได้เลย นอกจากนี้ในการใช้จ่ายงบประมาณยังมี “ล๊อค” ทางระเบียบและกฎหมายที่ไม่ส่งเสริมการกระจายอำนาจเท่าที่ควร รัฐส่วนกลางยังมีการควบคุมอยู่ค่อนข้างมาก ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนแม้จะมีโอกาสอยู่บ้าง แต่ความเคยชินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่ได้ตอบสนองเจตนารมณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง ดังนั้น ถ้าถือตามกติกาของรัฐที่มีอยู่ การกระจายอำนาจให้ประชาชนกำหนดการพัฒนาได้ด้วยตนเองก็ยังไม่ได้เกิดขึ้นจริงๆ

**3. การกระจายรายได้** นับตั้งแต่เริ่มยุคพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเมื่อ 50 ปีที่แล้ว รายได้ของชาติกระจุกตัวอยู่ในมือของคนส่วนน้อยตลอดมา คนที่รวยที่สุดร้อยละ 20 ของประเทศ (กลุ่มบนสุด) มีส่วนแบ่งรายได้มากกว่าร้อยละ 54 ของทั้งประเทศ (ตัวเลขปี 2554) ชนบทซึ่งเป็นที่อยู่ของคนส่วนใหญ่ มีส่วนแบ่งรายได้น้อยกว่าเมืองภาคการเกษตรซึ่งรองรับแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศมีส่วนแบ่งความมั่งคั่งของชาติเพียงแค่อ้อยละ 10 ของทั้งหมดครัวเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่มีหนี้สิน คนจนในสลัมเมืองมีชีวิตอยู่อย่างไรความหวัง ฯลฯ สถานการณ์ที่แย่นี้ดำรงอยู่ทั้งๆ ที่รัฐมีนโยบายลดช่องว่างทางรายได้มาตลอด ผลที่ปรากฏจึงฟ้องว่ารัฐยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในด้านนี้ ทั้งนี้มีข้อเสนอถึงถึงความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการ

ด้านต่างๆ เช่น การศึกษาและสุขภาพ อันเนื่องมาจากความหย่อนประสิทธิภาพของนโยบายกระจายรายได้เป็นสำคัญ

ความหย่อนประสิทธิภาพของรัฐนั้น ความจริงก็เป็นเรื่องที่น่าใจได้ เพราะในโลกปัจจุบันอำนาจรัฐ เฉพาะอย่างยิ่งอำนาจรัฐที่รวมศูนย์อย่างที่เป็นอยู่ของไทยในปัจจุบันนี้เป็น “จักรกลที่เล็กเกินไปสำหรับปัญหาใหญ่ๆ ในชีวิตของผู้คน แต่ขณะเดียวกันมันก็ใหญ่เทอะทะเกินไปสำหรับปัญหาเล็กๆ ที่เกิดขึ้นกับผู้คน” ดังที่ศาสตราจารย์แดเนียล เบลล์ (Daniel Bell, 1919-2011) ปัญญาชนอเมริกันยุคหลังสงคราม ตั้งข้อสังเกตเอาไว้เมื่อกว่า 20 ปีมาแล้ว ดังนั้นจึงไม่แปลกที่ผู้คนในชุมชนซึ่งตระหนักในปัญหาของตนและเห็นความหย่อนประสิทธิภาพของอำนาจรัฐจะลุกขึ้นมาจัดการปัญหาต่างๆ ด้วยมือของพวกเขาเอง

ต้องยอมรับว่าในชุมชนท้องถิ่นส่วนมากมีพลเมืองที่มีจิตสาธารณะอยู่แทบทั้งนั้น พลเมืองเหล่านี้อาจเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคน ทั้งที่เป็นผู้นำหรือไม่ใช่ผู้นำ รวมทั้งชนชั้นกลางที่มีการศึกษา เช่น กลุ่มข้าราชการที่เกษียณอายุในชนบท ซึ่งมีความตระหนักในปัญหาที่ชุมชนท้องถิ่นของเขาประสบอยู่ คนเหล่านี้คือพลังเบื้องต้นที่ปลุกให้พลังเจียบอื่นๆ ตระหนักว่าพวกเขามีความสามารถที่จะจัดการกับปัญหาต่างๆ ที่ชุมชนเผชิญอยู่ด้วยตนเอง แล้วยื่นมือเข้ามาประสานกัน จนเกิดพลังมากพอที่จะขับเคลื่อนการจัดการตนเองได้

## กระแสนิยมท้องถิ่นจัดการตนเอง

หลายคนที่สนใจความเคลื่อนไหวของสังคมในช่วงเวลา 20-30 ปีที่ผ่านมา คงจะสังเกตเห็นว่า มีความริเริ่มทำการบางอย่างร่วมกันในชุมชน ที่มุ่งให้เกิดผลด้านสวัสดิการสำหรับผู้คนในชุมชนชนบท ในช่วงแรกๆ ความริเริ่มนี้มาจากปัจเจกบุคคลที่เข้าใจปัญหาของคนในชุมชน ปัญหาสำคัญคือการที่คนใน

ชนบทส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงสวัสดิการที่รัฐจัด ตัวอย่างที่ควรกล่าวถึงในที่นี้คือ กลุ่มลัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท โดยการริเริ่มของ *ครูชบ ยอดแก้ว* แห่งจังหวัดสงขลาในปี 2523 และ *กลุ่มลัจจะสะสมทรัพย์* ซึ่งริเริ่มโดยพระสุบิน *ปณิโต* แห่งจังหวัดตราดในปี 2533 กลุ่มออมทรัพย์ทั้งสองนี้จัดว่าเป็นนวัตกรรมทางสังคมที่โดดเด่น และเป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นการจัดการตนเองเฉพาะประเด็น ของคนในชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นว่าปัญหาของคนในชุมชนท้องถิ่นสามารถแก้ได้ด้วยพลังของคนในชุมชนท้องถิ่นเอง อนึ่ง ควรจะกล่าวด้วยว่าการริเริ่มของทั้งสองท่านนี้เกิดขึ้นก่อนที่องค์กรภาครัฐและภาคเอกชนจะให้ความสนใจประเด็นการจัดการตนเองของชุมชนอย่างจริงจังเสียอีก

ปัจจุบันกลุ่มออมทรัพย์ในแนวที่ *ครูชบ ยอดแก้ว* และ *พระสุบิน ปณิโต* ริเริ่ม หรือในแนวอื่น ได้แพร่กระจายไปทั่วประเทศ ประมาณว่ามีจำนวนกว่า 40,000 กลุ่ม และมีเงินออมรวมกันนับหมื่นล้านบาท กลุ่มออมทรัพย์เหล่านี้เป็นเครื่องมือตอบสนองโดยตรงต่อการที่ผู้คนในชุมชนส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงสวัสดิการที่รัฐจัด และการขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ จุดประสงค์ก็เพื่อช่วยเหลือกันเองของคนในชุมชน เพื่อให้สามารถลดปัญหาด้านการเงินได้บ้าง เช่น ให้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือบางรายอาจไม่คิดดอกเบี้ยเลย เพื่อนำไปใช้หนี้ หรือเพื่อใช้จ่ายเมื่อจำเป็นเกี่ยวกับเรื่องการเกิด แก่ เจ็บ ตาย หรือการศึกษาของลูกหลาน ขณะเดียวกันก็ใช้กลุ่มออมทรัพย์เป็นกลไกอย่างหนึ่งในการพัฒนาคนด้านคุณธรรมจริยธรรมด้วย



ครูชบ ยอดแก้ว

ที่มา: <http://thaipublica.org/2013/05/chob-yodkaew/>



พระสุบิน ปณิโต

ที่มา: <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/07/พระอาจารย์.jpg>

ในระยะหลังๆ นี้ องค์กรด้านการพัฒนาหลายองค์กร เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นและหนุนเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองมากขึ้น ตัวอย่างเช่น สสส. มีโครงการ/แผนงานจำนวนมาก ซึ่งดำเนินการโดยสำนัก 3 และสำนักอื่นๆ ที่มุ่งสนับสนุนสุขภาพะของชุมชนด้วยพลังของคนในชุมชนเอง สช. มีกิจกรรมการจัดสมัชชา (สมัชชาเฉพาะพื้นที่) ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงการมีสุขภาพะที่ดีทั้ง 4 ด้าน พอช. มีพันธกิจในการสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชนให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ

ผลที่ตามมาทำให้ชุมชนที่รับเอาแนวทางการจัดการตนเองไปใช้ในการพัฒนามีจำนวนมากขึ้น หลายชุมชนมุ่งจัดการตนเองแบบเบ็ดเสร็จ บางชุมชนมีการกำหนดกติการ่วมกันในรูปของธรรมนูญชุมชน เพื่อเป็นแผนที่ทางเดิน (road map) สู่เป้าหมาย คือการมีสุขภาพะของคนในชุมชน และมีกลุ่มกิจกรรมหลากหลาย เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ กลุ่มสวัสดิการ กลุ่มเยาวชน กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มผู้หมัก กลุ่มเกษตรอินทรีย์ ฯลฯ ตัวอย่างเช่น ชุมชนตำบลหนองสาหร่าย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี (ดู กรณีตัวอย่างที่ 1 หน้า 103) ชุมชนตำบลเปือย อำเภอลืออำนาจ

จังหวัดอำนาจเจริญ ชุมชนตำบลบ้านช่อง อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ชุมชนสร้างสรรค่นครรังสิต (ดู กรณีตัวอย่างที่ 2 หน้า 108) แต่บางชุมชนก็มุ่งจัดการปัญหาสำคัญเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น เรื่องภัยพิบัติเรื่องความปลอดภัยทางถนน ทั้งหมดนี้ใช้แนวทางชุมชนจัดการปัญหาด้วยตนเองเป็นหลักในการขับเคลื่อนงาน

ความสำคัญของกระแสชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จะเห็นได้จากการนำเอาหัวข้อเรื่อง “ธรรมนูญเพื่อการจัดการตนเอง” เข้าเป็นประเด็นสำคัญเรื่องหนึ่งในการประชุม *สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 3* ระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม- 2 มิถุนายน 2556 ซึ่งที่ประชุมได้มีมติรับรองแล้ว ประเด็นดังกล่าวมีเจตจำนงที่จะส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นจัดทำ *ธรรมนูญ* หรือข้อตกลงที่อาจจะเรียกชื่ออย่างอื่น (เช่น *แผนแม่บทชุมชน*) เพื่อเป็นแผนที่ทางเดินสำหรับการจัดการตนเอง อันจะหนุนเสริมขบวนการชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยที่ตระหนักว่า ชุมชนท้องถิ่นเป็นพื้นที่ฐานรากที่สำคัญของประเทศ และในปัจจุบันชุมชนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ก็ได้แสดงให้เห็นว่ามีศักยภาพที่จะจัดการตนเองได้เป็นอย่างดี มติที่ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 3 จึงไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นความสำคัญของการปฏิรูปประเทศด้วยแนวทางให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองเท่านั้น แต่ยังเพิ่มความชอบธรรมให้แก่การปฏิรูปประเทศโดยใช้แนวทางนี้ด้วย



## ธรรมนูญสุขภาพตำบลเปือย

จากตัวจังหวัดอำนาจเจริญไปทางใต้บนถนนหมายเลข 212 ขับรถราว 20 นาที เลี้ยวซ้ายที่แยกอำเภอเอืออำนาจอไปอีก 3 กม. คือที่ตั้งตำบลเปือย ตำบลที่ได้นามตามชื่อไม้ยืนต้นที่มีอยู่มากในพื้นที่นี้ ที่นี้คือตำบลแรกในภาคอีสานที่มีธรรมนูญสุขภาพ ระดับตำบล คนที่นี้ทำสิ่งนี้ได้อย่างไร พวกเขาคาดหวังอะไรจากกติกาที่พวกเขาพร้อมกันสร้างขึ้น?

เบื้องหลังกระบวนการจัดทำธรรมนูญ คือความใฝ่ฝันที่อยากเห็นคนกว่า 7,200 ชีวิตในตำบลนี้มีความสุขทั้งทางกาย จิตใจ สังคม และปัญญา หรือถ้าจะกล่าวตามวิสัยทัศน์ในภาษาของคนถิ่นนี้ก็คือ อยากให้คนทั้งตำบล อยู่ดีมีแสง อีกแพงแบ่งปัน สร้างสรรค์เขียนอยู่ อยู่เย็นเป็นสุขทั่วหน้า ภายในปี 2559

กระบวนการทั้งหมดเริ่มด้วย “ขาขึ้น” ซึ่งเป็นการแสวงหาความรู้ ทั้งจากประสบการณ์ของท้องถิ่น และจากการเรียนรู้ปัญหาของตนเอง วิเคราะห์หาจุดแข็งจุดอ่อน ผ่านกระบวนการถกแถลงในเวทีประชาคม ที่พวกเขาเรียกติดปากว่า “ลานคิด ลานคุย” เวลาผ่านไปนานจนคนเริ่มมีความคิดความเห็นไปในทางเดียวกันว่า ถ้าสุขภาพก็คือสิ่งที่พวกเขาปรารถนา ทางเดียวที่จะได้มาคือพวกเขาจะต้องร่วมกันสร้างมันขึ้นมาด้วยตนเอง เมื่อชัดเจนและแน่วแน่เช่นนี้ก็เริ่มเข้าสู่งานขั้นที่สองซึ่งเป็น “ขาเคลื่อน” โดยคนในทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็น บ้าน วัด โรงเรียน ฝ่ายปกครอง และฝ่ายสาธารณสุข รวมถึงผู้แทนจากกลุ่ม/องค์กรทั้งหมดในชุมชน (ผู้สูงอายุ ผู้หญิง เยาวชน เด็ก) เริ่มถกแถลงกันถึงเนื้อหาและแนวทางที่ควรกำหนดไว้ในกติกาสังคมที่เรียกว่า “ธรรมนูญสุขภาพ” ของพวกเขา หลังจากขับเคลื่อนกันอย่างเข้มข้นอยู่ 6 เดือนก็ได้ร่างธรรมนูญที่ทุกคนในตำบลลงมติรับในปลายเดือนมีนาคม 2554

ธรรมนูญสุขภาพฉบับนี้ประกอบด้วย 10 หมวด มีทั้งหมด 41 ข้อ เนื้อหาสำคัญอยู่ที่ หมวดที่ 3--การจัดให้มีหลักประกัน และคุ้มครองผู้บริโภค การควบคุมโรคและปัจจัยคุกคามสุขภาพ หมวดที่ 4--การสร้างเสริมสุขภาพ หมวดที่ 5--การอนุรักษ์ และพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านสุขภาพ หมวดที่ 6--การสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านสุขภาพ และหมวดที่ 7--การสร้างและพัฒนาบุคลากรสาธารณสุข แม้ว่าเนื้อหาของธรรมนูญจะเน้นสุขภาพเป็นประเด็นหลัก แต่ก็มิใช่ข้อกำหนดที่เชื่อมโยงไปถึงประเด็นด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากร และการเรียนรู้ ของคนในชุมชนมากพอสมควร

มีความพยายามทำให้ธรรมนูญบังเกิดผลที่เป็นรูปธรรมแล้วในหลายเรื่อง เช่น ในหมวดที่ 4 การสร้างเสริมสุขภาพ ตำบลเปือยสามารถชักชวนให้คนส่วนมากงดเหล้าในช่วงเข้าพรรษาได้ ร้านค้าในชุมชนบางร้านให้ความร่วมมือโดยงดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในช่วงเข้าพรรษา งานศพ งานบวช และงานบุญต่างๆ ปลอดเหล้าร้อยเปอร์เซ็นต์ ทำให้เจ้าภาพลดรายจ่ายลงได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ในด้านสิ่งแวดล้อม ก็มีการจัดการที่ดี โดยเฉพาะการคัดแยกขยะ และการรักษาป่าชุมชน เยาวชนที่ทะเลาะวิวาทหรือก่อความรุนแรงลดลงเกือบหมด ปัญหายาเสพติดก็ลดลงแม้ว่าจะยังไม่หมดไปก็ตาม

ความสำเร็จ (เท่าที่เกิดขึ้นแล้ว) ในการสร้างธรรมนูญสุขภาพ และในการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดผลตามธรรมนูญของตำบลนี้ เป็นผลมาจากการมีแกนนำที่เข้มแข็ง และการมีส่วนร่วมของประชาชนบวกกับพื้นฐานที่ดีมาแต่เดิมของชุมชน แม้ว่าวันนี้อาจจะเร็วเกินไปที่จะประเมินความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ทั้งหมดของธรรมนูญสุขภาพตำบลเปือย แต่ความสำเร็จเบื้องต้นได้เกิดขึ้นแล้วจากการเป็นชุมชนที่ผู้คนร่วมกันจัดการตนเอง นี่เป็นนิมิตหมายที่พอจะบอกได้ว่า ในอนาคตความสำเร็จอื่นๆ จะตามมา



ที่มา: (1) ธรรมนูญสุขภาพตำบลเปือย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2554  
(2) สัมภาษณ์กลุ่มผู้นำตำบลเปือย 2 มกราคม 2557

## ธรรมนูญเพื่อการจัดการตนเอง

ในการประชุม สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม - 2 มิถุนายน พ.ศ. 2556 ที่ประชุมได้รับรองมติว่าด้วย “ธรรมนูญเพื่อการจัดการตนเอง” ซึ่งนับว่าเป็นก้าวสำคัญสู่การปฏิรูปประเทศจากฐานรากคือชุมชนท้องถิ่น สาระสำคัญของมตินี้สรุปได้ดังนี้



- สนับสนุนการดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้เกิดการขยายผลของกระบวนการพัฒนา และการจัดทำธรรมนูญเพื่อการจัดการตนเองให้เต็มพื้นที่ ทั้งในพื้นที่ที่เริ่มมีการทำธรรมนูญอยู่แล้ว และที่ยังไม่มีการริเริ่ม โดยให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและองค์กรชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งสถาบันทางวิชาการและภาคประชาชนให้การสนับสนุนทุกวิถีทาง
- ให้องค์กรชุมชนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมร่วมกันจัดทำคำประกาศเจตจำนงร่วม โดยการสังเคราะห์เจตจำนงร่วมธรรมนูญจากพื้นที่ต่างๆ เพื่อเป็น *ธรรมนูญภาคประชาชนในระดับชาติ*

- ให้มีการจัดตั้ง *เครือข่ายธรรมนูญภาคประชาชนเพื่อการปฏิรูปสังคม* เพื่อนำเอาสาระสำคัญตามคำประกาศเจตจำนงร่วมไปเสนอเรียกร้องหรือกดดันให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ ดำเนินการตามภารกิจ รวมถึงดำเนินการติดตามตรวจสอบให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปตามธรรมนูญ
  - ขอให้หน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาปนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า สถาปนากองค์กรชุมชน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ให้การสนับสนุนการดำเนินการให้เป็นไปตามธรรมนูญเพื่อการจัดการตนเอง
- มติที่ประชุมสมัชชาดังกล่าวข้างต้นเกิดจากความตระหนักในเรื่องสำคัญต่อไปนี้

- (1) ชุมชนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานรากของสังคม และเป็นหน่วยที่สำคัญในกระบวนการเปลี่ยนแปลงเพื่อปฏิรูปสังคม แต่ปัจจุบันชุมชนท้องถิ่นมีความอ่อนแอ เพราะถูกตัดโอกาส ขาดอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง ขณะที่ชุมชนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ได้แสดงให้เห็นว่ามีพลังและศักยภาพที่จะบริหารจัดการตนเองได้เป็นอย่างดี
- (2) การปฏิรูปและสร้างสังคมไทยให้เข้มแข็ง มีความสมดุลและยั่งยืนอย่างแท้จริง จำเป็นต้องริเริ่มที่ชุมชนท้องถิ่น โดยการส่งเสริมสนับสนุนให้โอกาสแก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการวางโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ
- (3) ธรรมนูญเพื่อการจัดการตนเองเป็นแนวทางในการใช้อำนาจของภาคประชาชน ที่จะแสดงออกถึงเจตจำนงร่วมของชุมชนท้องถิ่นในระดับต่างๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิรูประบอบประชาธิปไตย และการปฏิรูปทางสังคม อีกทั้งยังเป็นแนวทางสำคัญในการปรับโครงสร้างทางสังคม จากระดับล่างไปสู่ระดับบน และปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคพลเมือง ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น

ที่มา: สรุปจากเอกสารเผยแพร่ในเว็บไซต์ของ สำนักงานปฏิรูป--<http://www.reform.or.th/assembly-national-2556/> สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2557

## กรณีตัวอย่าง

เรื่องเล่าจาก 2 ชุมชนต่อไปนี้เป็นกรณีตัวอย่างของชุมชนจัดการตนเอง ซึ่งมีอยู่จำนวนมากในปัจจุบัน ชุมชนที่หนึ่งเป็นชุมชนชนบทที่จัดการตนเองแบบเบ็ดเสร็จ อีกชุมชนหนึ่งเป็นชุมชนแถบชานเมืองใกล้กรุงเทพมหานคร ทั้งสองชุมชนถูกเลือกมาเป็นตัวอย่าง เพราะเห็นว่าแต่ละชุมชนประสบความสำเร็จในแบบของตัวเอง จนได้รับการยอมรับในวงการที่เกี่ยวข้องด้วยการมอบรางวัลเชิดชูเกียรติให้ในโอกาสต่างๆ ชุมชนทั้งสองนี้ แม้จะต่างกันโดยพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ผู้คน เจือปนทางสังคมเศรษฐกิจ และมูลเหตุจูงใจในการเข้าสู่กระบวนการจัดการตนเอง แต่ก็มีสิ่งๆ เหมือนกันบางประการ ที่อาจนำมาเป็นบทเรียนสำหรับที่อื่นได้ ดังที่ได้ถอดบทเรียนไว้ในหัวข้อต่อไป

### กรณีที่ 1

#### หนองสาหร่าย : จัดการตนเองโดยเอาความสุขเป็นตัวตั้ง

หนองสาหร่ายตำบลขนาดกลางในอำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี เป็นตัวอย่างของชุมชนท้องถิ่นที่ผู้คนจัดการปัญหาของตนเองโดยยึดหลักการเอาความสุขของคนในชุมชนนำหน้าการพัฒนา

ปัจจุบันประชากรกว่า 3,000 คน ใน 900 กว่าครัวเรือน จาก 9 หมู่บ้านของชุมชนตำบลนี้มีอาชีพทำการเกษตร ปลูกข้าว อ้อย ข้าวโพด และมีบางส่วนเลี้ยงสัตว์ เช่นเดียวกับชุมชนอื่นในละแวกเดียวกัน หลังจากผ่าน

ช่วงเวลากว่า 20 ปี ที่ปัญหาต่างๆ เพิ่มขึ้นไม่หยุด อันเนื่องมาจากการถล่มเข้าไปในวงจรการเกษตรที่พึ่งปุ๋ย สารเคมี และเครื่องจักรเป็นหลัก จนทำให้เกิดผลกระทบหลายด้านและความสุขหายไป วันนี้หนองสาหร่ายได้เข้าสู่ช่วงเวลาใหม่ที่ผู้คนร่วมกันขับเคลื่อนการจัดการตนเอง เพื่อนำความสุขกลับมาให้ได้

ย้อนไปก่อนปี 2522 ตอนที่คลองชลประทานยังไม่มาถึง การทำนาต้องอาศัยน้ำฝนอย่างเดียวและทำได้เพียงปีละครั้งเท่านั้น ผู้คนมีรายได้น้อย แต่รายจ่ายก็ไม่มาก เพราะแทบไม่ต้องซื้ออาหาร ข้าวในนาปลาในหนองมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ และหามากินได้ง่าย ชนิดที่ว่า “ถ้าอยากกินปลาก็ก่อไฟตั้งหม้อไว้ได้เลย ถือแหไปทอดในหนองสักครึ่งสองครึ่ง ก็ได้ปลามาพอกินทั้งครอบครัวสบายๆ โดยไม่ต้องกลัวพิษจากสารเคมีเหมือนทุกวันนี้” การไถหว่านและเก็บเกี่ยวถ้าแรงงานของครัวเรือนไม่พอ ก็ลงแขกขอแรงเพื่อนบ้านโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ชีวิตไม่รีบร้อน เจ็บไข้ก็มีหมอยากกลางบ้านช่วยรักษา ไม่ต้องเสียเงิน การพึ่งหมอและพึ่งยาโรงพยาบาลมีน้อย

แต่หลังจากที่คลองชลประทานเข้ามาถึง ทุกอย่างเปลี่ยนไป เหมือนเป็นคนละชุมชน ชาวนาทำนาได้ปีละสองครั้ง ปุ๋ย สารเคมี และเครื่องจักรเป็นปัจจัยการผลิตที่ขาดไม่ได้ ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่รายจ่ายก็มากเป็นเงาตามตัว ทั้งรายจ่ายเพื่อการผลิต และรายจ่ายเพื่อกินเพื่อใช้ตามแรงกระตุ้นของทุนนิยม-บริโภคนิยม ถ้าปีไหนราคาผลผลิตดีก็พอมีกำไร ได้ใช้หนี้ค่าไถหว่าน ค่าปุ๋ยและยาฆ่าแมลง แต่ถ้าปีไหนราคาไม่ดี ก็ขาดทุน หลายครัวเรือนต้องเป็นหนี้ ในระยะยาวครัวเรือนส่วนมากมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ความสุขลดลง

#### เรียนรู้ ขบปัญหา และหาทางแก้ไข

สภาพเช่นนี้ไม่ได้ดำรงอยู่โดยไม่มีใครรู้หนาวรู้ร้อนนับแต่ปี 2535 เป็นต้นมา มีการริเริ่มที่จะหาทางออกโดยคนกลุ่มเล็กๆ แต่ก็ยังเป็นขั้นการเรียนรู้และการลองผิดลองถูกที่ยังไม่สัมฤทธิ์ผลเป็นชิ้นเป็นอันมากนัก สิ่งที่ได้ทำในช่วงนั้นคือการพยายามหาความรู้จากการเข้ารับการอบรมหรือการประชุมสัมมนาบ้าง จากประสบการณ์ของที่อื่นบ้าง โดยเฉพาะจากหลายชุมชนทางภาคใต้ ซึ่งได้ริเริ่มการพัฒนา



ตนเองมาก่อน และก่อนที่ทุกอย่างจะสูงงอมก็เข้าสู่ช่วง การค้นหาปัญหาและความต้องการ ของคนในชุมชนอย่าง จริงจัง ด้วยการ “ปิดชุมชน” คือไม่ทำโครงการพัฒนาใหม่ๆ อะไรเลยเป็นเวลา 3-4 ปี (2545-2548)

หนึ่งในงานสำคัญที่ทำในช่วงปิดตัวเองนี้ คือการสำรวจ ข้อมูลทุกครัวเรือนในตำบล เพื่อเรียนรู้ให้แน่ใจว่าปัญหา จริงๆ คืออะไร เกิดมาจากอะไร จะแก้ได้อย่างไร และคนใน ชุมชนต้องการอะไรกันจริงๆ การสำรวจได้รับความร่วมมือ จากอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) และจาก หน่วยงานในท้องถิ่น เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ธาราคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด วัตถุประสงค์ก็เพื่อจะรู้ความจริง จากทุกครัวเรือน เกี่ยวกับเรื่องรายได้ รายจ่าย หนี้สิน การออม อุปสรรค และความต้องการของชาวบ้าน ผลการสำรวจ ครั้งนั้น ได้ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย การออม และ หนี้สิน ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากครัวเรือนประมาณครึ่งหนึ่ง ไม่ตอบคำถามส่วนนี้ และที่ตอบมาส่วนหนึ่งก็ให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน แต่ถึงกระนั้นตัวเลขที่ได้มาก็พอทำให้เห็นว่า ปัญหาใหญ่ สำหรับชุมชนตำบลนี้คือหนี้สิน หลายครัวเรือนหนี้สินมากกว่า รายได้ และในแต่ละปีมีเงินไหลออกนอกชุมชนนับสิบล้าน

เมื่อข้อมูลชี้ให้เห็นว่าหนี้สินคือต้นตอสำคัญของ ปัญหาที่ทำให้คนหนองสาหร่ายเป็นทุกข์ ดังนั้นถ้าจะลด ความทุกข์ก็ต้องหาทางลดหนี้ให้ได้ แล้วหลายอย่างจะดีขึ้น และความทุกข์ก็จะกลับมา การลดหนี้หนี้ไม่มีใครที่โหมมาทำ ให้ได้ นอกจากชาวหนองสาหร่ายต้องทำด้วยมือของตนเอง ตระกาะที่ตรงไปตรงมานี้ก็นำไปสู่การตัดสินใจร่วมกันว่า หนองสาหร่ายต้องเป็นชุมชนท้องถิ่นที่ปลอดหนี้ โดยเฉพาะ หนี้นอกระบบที่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงๆ นั้นต้องจัดการ ก่อนเรื่องอื่น และต้องจัดการโดยคนหนองสาหร่ายเอง ไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากนี้

ก่อนจะเปิดชุมชนอีกครั้งในปี 2549 ได้มีการประชุม เชิงปฏิบัติการครั้งใหญ่ โดยเชิญแกนนำจากภาคส่วนต่างๆ ในชุมชนและนักวิชาการมาร่วมวิเคราะห์ปัญหาและถกเถียง ความคิดออกมาเป็นแนวทางพัฒนาต่อไป ข้อสรุปสำคัญที่ได้ คือ หนองสาหร่ายต้องเป็นชุมชนจัดการตนเองในทุกเรื่อง

ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ การศึกษา และคุณธรรม จริยธรรม ผู้นำคนหนึ่งบอกว่า “ตอนนั้นชาวหนองสาหร่าย ประกาศตัวเองว่า ต้องทำหนองสาหร่ายให้เป็นเหมือน ประเทศหนองสาหร่าย คือต้องพัฒนาหนองสาหร่ายให้เป็น ชุมชนเบ็ดเสร็จ”

## ลดรายจ่าย เพิ่มเงินออม ปลอดหนี้นอกระบบ

วิธีลดหนี้ทำหลายทาง ทางหนึ่งคือกระตุ้นให้คน ออมเงิน ตอนแรกก็คิดง่ายๆ ว่าถ้ามีกระปุกออมสินแล้วทุกคน จะออมเงิน จึงทำกระปุกออมสินแจกชาวบ้านไป 2,000 กว่า กระปุก เพื่อให้ออมเงินกันวันละ 3 บาท แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ชาวบ้านส่วนใหญ่อ้างว่าไม่มีเงินจะออม จึงหันมาชวนคนให้ “ออมจากรายจ่าย แทนที่จะออมจากรายได้” คือถ้าตัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลงบ้าง ก็จะมีเงินเหลือ ไว้ออมได้ ปรากฏว่าเริ่มได้ผล คนออมกันได้มากขึ้น พร้อมกันนั้นก็ตั้งกลุ่ม/องค์กรเพื่อกิจกรรมต่างๆ จำนวนมาก เพื่อทำงานประสานกันไป หนึ่งในนั้นคือ สถาบันการเงิน ชุมชน ซึ่งทำหน้าที่คล้ายสหกรณ์ออมทรัพย์ของชุมชน ให้สมาชิกทุกครัวเรือนในชุมชนส่งค่าสมาชิกปีละ 400 บาท โดยได้รับเงินปันผล และได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับการเกิด แก่ เจ็บ ตาย นอกจากนี้สถาบันการเงินชุมชนยังรับฝากเงินออม ของสมาชิกด้วย โดยให้ดอกเบี้ยสูงกว่าธนาคาร แต่ที่สำคัญ คือให้สมาชิกกู้เงินไปใช้หนี้นอกระบบที่คิดดอกเบี้ยแพง แล้ว มาผ่อนชำระกับสถาบันฯ วิธีนี้ทำให้สมาชิกที่มีหนี้นอกระบบ จำนวนมากปลดหนี้ได้ และสมาชิกยังสามารถกู้เงินไปลงทุน หรือทำสิ่งที่จำเป็น เช่น สร้างหรือซ่อมแซมบ้านได้ด้วย วันนี้สถาบันการเงินชุมชนหนองสาหร่ายเข้มแข็งขึ้น มีเงิน ในสถาบันฯ เกือบ 50 ล้านบาท

เนื่องจากผลการสำรวจชุมชนบอกว่า คนหนองสาหร่าย มีรายจ่ายค่าปุ๋ยและค่าน้ำดื่มปีละหลายล้านบาท เพื่อตัด รายจ่ายส่วนนี้ลงจึงตั้งโรงงานทำปุ๋ยอินทรีย์ และโรงงาน ทำน้ำดื่มขึ้น ขายให้สมาชิกในราคาที่ชาวบ้านเข้าถึงได้ โรงงานปุ๋ยนั้นช่วยลดค่าใช้จ่ายในการทำเกษตรและลด การใช้ปุ๋ยเคมีลงโดยตรง วันนี้เกษตรกรตำบลหนองสาหร่าย ใช้ปุ๋ยเคมีน้อยลงกว่าเดิมนาน 40-50% นโยบายของตำบล ตั้งเป้าจะลดปุ๋ยเคมีลงให้ได้ร้อยละ 10 ต่อปี นอกจากนี้



# เขตทำความดี

ธนาคารความดีตำบลหนองสาหร่าย

ความดี ๒๓ ข้อ ๖๔ ตัวชี้วัด

เพื่อความอยู่ดี มีสุข



ยังได้จัดตั้งตลาดกลางข้าวชั้นมารับซื้อข้าวจากสมาชิก ทำให้สมาชิกไม่ถูกโรงสีกดราคารับซื้อข้าวอีกต่อไป

## ยุทธศาสตร์สร้างคน สร้างความดี

การลดรายจ่าย การออม และการหลุดพ้นจากหนี้สิน ช่วยลดความทุกข์ของครัวเรือนลงได้บ้างก็จริง แต่ก็ใช่ว่าจะส่งผลให้ความสุขเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ การที่ความสุขจะเกิดขึ้นนั้นต้องสร้าง วิธีสร้างสุขต้องพัฒนาคน และกระบวนการพัฒนาคนจะต้องทำผ่านกลุ่มกิจกรรมต่างๆ ด้วยความเชื่อเช่นนี้จึงเกิดกลุ่มกิจกรรมขึ้นจำนวนมาก ปัจจุบันมีถึง 93 กลุ่ม ซึ่งสามารถจัดแบ่งได้เป็น 5 ประเภท ได้แก่ กลุ่มทางการเงิน กลุ่มกิจกรรมด้านสวัสดิการ กลุ่มกิจกรรมด้านสุขภาพ กลุ่มอาชีพ และกลุ่มกิจกรรมพัฒนาคนและสิ่งแวดล้อม ทั้งหมดนี้ทำงานประสานกัน โดยทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะทำกิจกรรมเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ก็ตาม) มีวัตถุประสงค์สำคัญเหมือนกันข้อหนึ่งคือให้สมาชิกออมเงินและทำบัญชีรายรับรายจ่ายของครัวเรือน

สิ่งที่ชุมชนให้ความสำคัญมากอย่างหนึ่งคือกิจกรรมสร้างความเข้มแข็งเด็กและเยาวชน (ภายใต้กลุ่มงานพัฒนาคนและสิ่งแวดล้อม) โดยเฉพาะด้านการศึกษา ชุมชนทำงานเชื่อมประสานกันระหว่างบ้าน วัด และโรงเรียน ทำการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น โดยการสนับสนุนด้านงบประมาณจาก อบต. จึงเกิดหลักสูตรวัฒนธรรมท้องถิ่นขึ้นในทุกโรงเรียนในตำบล

เพื่อจะพัฒนาคนในด้านคุณธรรมจริยธรรม ชุมชนหนองสาหร่ายได้กำหนดยุทธศาสตร์ชุมชนอยู่ดีมีสุข หรือ “ธรรมบุญชุมชน” ซึ่งได้กำหนดความดีด้านต่างๆ ไว้ พร้อมด้วยตัวชี้วัดที่ผู้ประเมินสามารถจะบอกได้ว่า ความดีที่แต่ละคนทำนั้นเป็นความดีจริงหรือไม่ ตอนแรกชุมชนได้กำหนดความดีที่พึงประสงค์ไว้ 9 ด้าน แต่ปัจจุบันขยายเป็น 23 ด้าน มีตัวชี้วัดรวม 64 ตัวชี้วัด (ดู ตารางที่ 1) และเพื่อจูงใจให้คนตั้งใจทำความดี ชุมชนได้กำหนดให้มีการ “สะสมความดี” ที่แต่ละคนทำไว้ใน “ธนาคารความดี” และเมื่อสะสมได้ครบตามเกณฑ์กำหนดแล้ว ความดีเหล่านั้นสามารถเอาไปใช้ประโยชน์ในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินชุมชนได้ (ถ้าต้องการ) เช่น ถ้าสะสมความดีได้ครบ 15 ด้าน สามารถกู้เงินได้ 10,000 บาท ความดี 18 ด้าน กู้ได้ 15,000 บาท และความดี 23 ด้าน กู้ได้ 20,000 บาท การกู้เงินในทุกกรณี ที่กล่าวนี้ไม่ต้องมีการค้ำประกันและไม่ต้องเสียดอกเบี้ย (ถ้าชำระคืนได้ภายในเวลา 1 ปี) จนถึงวันนี้มีครัวเรือนใช้สิทธิ์เอาความดีที่สะสมไว้มาขอกู้เงินแบบนี้แล้วประมาณ 300 ราย และไม่ปรากฏว่ามีรายไหนผิดนัดการชำระหนี้เลย นี่ถือว่าเป็น “ความดีที่กินได้”

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายหลักของโครงการธนาคารความดีไม่ได้อยู่ที่การให้กู้เงินโดยไม่มีมีการค้ำประกันหรือไม่เสียดอกเบี้ย แต่คือการส่งเสริมให้คนทำดี เพื่อเป็นความสุขสำหรับตัวเขา ครอบครัว และชุมชน เป็นสำคัญ นี่คือการจัดการชุมชนเพื่อสร้างคนและสร้างสุขที่แยบยล ที่สำคัญ

คือโครงการนี้ทำให้คนในชุมชนรู้จักกันดี โดยเฉพาะในทางรูปร่างหน้าตาเท่านั้น แต่รวมถึงการกระทำอันเป็นตัวตนจริงๆ ของแต่ละคนด้วย เป็นการสร้างกลไกการกำกับดูแลพฤติกรรมตนเองในชุมชน โดยใช้ “อำนาจทางสังคม” เป็นตัวตั้ง ผู้นำท่านหนึ่งอุปมาให้เห็นภาพการรู้จักกันดีของคนในชุมชนนี้ว่า “ถ้ามีใครสักคนผายลมออกมา คนที่นี้ก็แทบจะบอกได้ว่ากลิ่นผายลมนั้นเป็นของใคร”

## สิ่งที่สำเร็จและยังไม่สำเร็จ

ตั้งแต่เริ่มจัดการตนเองอย่างเข้มข้นมาเกือบ 10 ปี หนองสาหร่ายเริ่มเห็นความสำเร็จแล้วในหลายด้าน แต่ในบางด้านดูเหมือนจะต้องการเวลา ผู้นำหนองสาหร่ายมีความเห็นตรงกันว่า วันนี้ชาวหนองสาหร่ายอยู่ดีกินดีขึ้น เนื่องจากหนี้สินของครัวเรือนลดลง โดยเฉพาะหนี้นอกระบบนั้นไม่มีอีกแล้ว ทั้งนี้โดยอาศัยสถาบันการเงินชุมชนเข้ามาช่วยจัดการ (เมื่อตอนเริ่มการพัฒนาอย่างเข้มข้นใหม่ๆ หนี้นอกระบบมีจำนวนประมาณ 20 ล้านบาท ตามตัวเลขการสำรวจในตอนนั้น ซึ่งไม่ค่อยสมบูรณ์) หนี้สินที่มีอยู่ในวันนี้เป็นหนี้สินที่กู้จากสถาบันการเงิน เช่น ธกส. (เมื่อปี 2555 มีประมาณ 100 ล้านบาท) รายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้น เมื่อ 2 ปีที่แล้ว ทั้งชุมชนมีรายได้มากกว่า 200 ล้านบาท (ตัวเลขการสำรวจ ซึ่งไม่ค่อยสมบูรณ์) ปัจจุบันคนหนองสาหร่ายที่ยากจนที่สุดมีรายได้โดยเฉลี่ยปีละประมาณ 48,000 บาท สูงกว่าเส้นความยากจนสำหรับปี 2554 ซึ่งเท่ากับ 29,784 บาท/คน/ปี สำหรับประชากรนอกเขตเทศบาล ในภาคกลาง) ครัวเรือนยากจนก็มีสิทธิ์เข้าถึงแหล่งทุนจากสถาบันการเงินชุมชนได้ ถ้าเป็นคนดีคือทำความดีตามเกณฑ์ที่กำหนด

สังคมหนองสาหร่ายมีความสงบมากขึ้น คนในชุมชนไม่มีการลักขโมยของกัน (มีแต่คนที่อื่นมาลักขโมย) ทุกวันนี้ที่หนองสาหร่ายไม่มีปัญหาความรุนแรงและการแข่งรถมอเตอร์ไซด์ของกลุ่มวัยรุ่น ปัญหาเยาวชนตั้งครุฑไม่พึงประสงค์เคยเกิดขึ้นรายหนึ่งเมื่อ 2 ปีก่อนนี้ แต่ได้พยายามหาทางออกที่เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ผู้เสพยาเสพติดมีจำนวนลดลง ปี 2549 มีคนในชุมชนที่เสพยาเสพติดประมาณ 60 ราย ปัจจุบันมีไม่ถึง 20 ราย ปัญหาการพนัน (เล่นหวย) และการดื่มสุรายังมีอยู่ แต่ไม่รุนแรง มีคนสมาทานงดเหล้าในช่วงเข้าพรรษามากขึ้น

สุขภาพของคนโดยรวมดีขึ้น เช่น ด้านสุขภาพจิต เมื่อหลายปีก่อนเคยมีคนเครียดมากถึงขนาดพยายามฆ่าตัวตาย แต่ทุกวันนี้ไม่มี เมื่อประมาณ 10 ปีที่แล้ว ร้อยละ 80 ของเกษตรกรที่มาตรวจเลือดพบว่า มีสารพิษจากเคมีเกษตรที่เสี่ยงต่อสุขภาพระดับใดระดับหนึ่ง ปัจจุบันพบประมาณร้อยละ 20 และในจำนวนนี้ไม่มีใครมีสารพิษในเลือดถึงระดับที่เสี่ยงต่อสุขภาพ แต่พฤติกรรมบริโภคอาหารและการออกกำลังกายยังไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร จำนวนผู้ที่มีภาวะความดันโลหิตสูงมีประมาณ 300 คน เบาหวานมีประมาณ 100 คน และที่มีทั้งความดันและเบาหวานมีประมาณ 40 คน จากประชากรประมาณ 3,200 คน ผู้สูงอายุและเด็กเล็กได้รับการดูแลค่อนข้างดี ทั้งจากครอบครัวและจากชุมชน ผู้นำชุมชนท่านหนึ่งกล่าวว่า “ผู้สูงอายุนั้นที่อื่นอาจดูแลไม่เท่าเรา... เรามีกองทุนต่างๆ ที่ดูแลผู้สูงอายุ เราพยายามดูแลอย่างมากเลย”

**ตารางที่ 1:** ความดีและตัวชี้วัด ภายใต้ยุทธศาสตร์ชุมชนอยู่ดีมีสุข (ธรรมนูญชุมชน) ตำบลหนองสาหร่าย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี

ความดีในชุมชน	เกณฑ์/ตัวชี้วัด
1. ผู้นำดี/ผู้ตามดี - ผู้นำโดยตำแหน่ง - ผู้นำตามธรรมชาติ	1. คิดดีพูดดีทำดีเป็นประโยชน์โดยรวมต่อตนเอง ครอบครัว ชุมชน และประเทศชาติ (ได้รับการรับรองหรือเกียรติบัตร) 2. ซื่อสัตย์ มุ่งมั่นตั้งใจจริง ทำงานโปร่งใส 3. เสียสละกล้าคิดกล้าทำ กล้าตัดสินใจ รับผิดชอบ
2. สุขภาพดี	1. ร่างกายสมบูรณ์แข็งแรง (มีการป้องกันควบคุมโรค/เจ็บป่วยดูแลอย่างดี) 2. จิตใจผ่องใส ไม่เป็นโรคเครียด โรคซึมเศร้า (มีการดูแลสุขภาพร่างกายตามช่วงวัย) 3. ร่างกายไม่มีกลิ่นตัว 4. เครื่องแต่งกายสะอาด 5. บ้านเรือนสะอาดเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกบริเวณบ้าน ตามเกณฑ์บ้านนำอยู่ 6. ร่วมทำความสะอาดในหมู่บ้านอย่างน้อย 6 ครั้งต่อปี 7. บริโภคอาหารเหมาะสม นำหนักส่วนสูงตามเกณฑ์อายุ/วัย 8. ออกกำลังกายสม่ำเสมอ (ครั้งละ 30 นาทีหรือมากกว่า)

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

ความดีในชุมชน	เกณฑ์/ตัวชี้วัด
3. อาชีพดี	1. อาชีพสุจริต 2. มีรายได้พอเลี้ยงครอบครัว (ไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ จปฐ.) 3. ไม่มีคนว่างงาน (ประเมินโดยองค์กรการเงินชุมชนตำบลหนองสาหร่าย)
4. กลุ่มองค์กรดี	1. มีการรวมกลุ่มกันทำงาน และสามารถแก้ไขปัญหาได้ 2. มีโครงสร้างการบริหารและมีคณะกรรมการ 3. มีระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจน (ประเมินโดยสภาผู้นำองค์กรชุมชนตำบล) 4. ผ่านการยอมรับของชุมชน (ชุมชนรับรองสถานภาพ)
5. สวัสดิการดี	1. มีกองทุนสวัสดิการของชุมชน 2. จัดสวัสดิการโดยชุมชนเป็นแกนหลัก 3. ครอบคลุมทุกคน ครบวงจรชีวิต ตั้งแต่เกิดถึงตาย 4. เท่าเทียม/เสมอภาคกัน (ประเมินโดยกองทุนสวัสดิการ)
6. ครอบครัวดี (ครอบครัวอบอุ่น)	1. ไม่มีการทะเลาะ/เมียนตี 2. ทำกิจกรรมร่วมกันในครอบครัวอย่างน้อยอาทิตย์ละ 1 ครั้ง 3. รับประทานอาหารพร้อมกันอย่างน้อยอาทิตย์ละ 3 มื้อ 4. ช่วยกันทำงาน
7. สามัคคีดี	1. ไม่มีการทะเลาะวิวาทในชุมชน 2. ร่วมมือกันทำงานส่วนรวมเสร็จตามเวลาที่กำหนด
8. จิตใจดี	1. มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ (บริจาคให้วัด โรงเรียน ชุมชน สาธารณะ) 2. มีเมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา
9. มีสัจจะ	1. ซื่อตรง ยืมเงิน/กู้เงิน ชำระคืนตามกำหนดเวลา (ประเมินโดยแหล่งทุน และกองทุนต่างๆ)
10. เรียนรู้ดี	1. อายุ 7 ปีขึ้นไปร้อยละ 90 อ่านและเขียนภาษาไทยได้ (ประเมินโดยผู้นำ) 2. มีเรื่องเรียนรู้ในชุมชนอย่างน้อย 2 เรื่อง (ประเมินโดยชุมชนกลุ่มโรงเรียน) 3. มีการเพิ่มเติมหลักสูตรท้องถิ่นในโรงเรียนอย่างน้อย ร.ร. ละ 1 หลักสูตร
11. มีความกตัญญูดี	1. เลี้ยงดูเอาใจใส่พ่อแม่ (สอบถามคนข้างบ้านอย่างน้อย 2 บ้าน) 2. ดูแลเชื้อเพลิงเคารถพู่ยา ตายาย พี่ป้า น้าอา
12. ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย	1. ไม่ทำผิดกฎหมาย (ดูข้อมูลจากตำรวจ) 2. ปฏิบัติตามระเบียบของหมู่บ้าน/ตำบล (ดูข้อมูลจากหมู่บ้าน) 3. ระเบียบกลุ่มองค์กร (ดูข้อมูลจากกลุ่ม)
13. ประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมอันดี	1. รักษาศีล 5 ข้อ ในเวลา 1 เดือนละเมิดไม่เกิน 3 ข้อ 2. ตักบาตร/ทำบุญอย่างน้อย 12 ครั้ง/ปี
14. ประหยัด/อยู่แบบพอเพียง	1. ไม่ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย (จุดบันทึกรายจ่ายและลดการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยลงได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5) 2. ใช้น้ำไฟอย่างประหยัด (ค่าน้ำ-ค่าไฟฟ้าลดลง)
15. การเก็บออมดี	1. มีการออมเงินฝากไว้กับกลุ่มออมทรัพย์เป็นประจำอย่างน้อย 20 บาทต่อเดือนไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของครอบครัวในตำบลหนองสาหร่าย 2. มีการออมเงินฝากไว้กับสถาบันการเงินชุมชนเป็นประจำอย่างน้อย 100 บาทต่อเดือน (ประเมินโดยองค์กรการเงินชุมชนตำบลหนองสาหร่าย)
16. นิยมไทย ใจของไทย	1. ร้องเพลงชาติไทย ยืนตรงเมื่อได้ยินเพลงชาติไทย (ทุกครั้งยกเว้นมีการกิจ) 2. ใช้ผลิตภัณฑ์ของชุมชน 10% ของผลิตภัณฑ์ที่เคยใช้อย่างน้อย 50% ครึ่งเรือน
17. มีวิถีชีวิตตามหลักประชาธิปไตย	1. ยอมรับและปฏิบัติตามเสียงข้างมาก 2. เคารพและปฏิบัติตามมติที่ประชุม (ประเมินโดยประชาคม) 3. การใช้สิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งทุกระดับ
18. มีวินัยดี	1. ปฏิบัติตามลำดับก่อนหลัง (เข้าคิว) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 2. ปฏิบัติตามกฎหมายจราจร (คาดเข็มขัดนิรภัย-ใส่หมวกนิรภัย) ไม่เคยถูกจับกุม
19. ตรงเวลา	1. เข้าประชุมตรงเวลา (ลงเวลาที่ประชุม) 2. การมาทำงาน (ลงเวลาที่ทำงาน/โรงเรียน)
20. การละเว้นสิ่งเสพติดและอบายมุข	1. ไม่เสพยาเสพติด (ยาบ้า ยาเค ยาอี เฮโรอีน) 2. ไม่สูบบุหรี่ในที่สาธารณะ 3. ไม่ดื่มสุรา (ในเวลางานและขับรถ) 4. ไม่เล่นการพนัน (ไฟ ไฮโล กำถั่ว หวยเถื่อน)
21. มีมารยาทและวัฒนธรรมไทยที่ดี	1. การไหว้ 2. การเคารพผู้อาวุโส 3. การเข้าร่วมกิจกรรมประเพณีไทยในวันสำคัญต่างๆ อย่างน้อย 5 ครั้งต่อปี
22. การมีส่วนร่วมดี	1. เข้าร่วมประชุมหมู่บ้านอย่างน้อยปีละ 8 ครั้ง 2. เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนอย่างน้อยปีละ 12 ครั้ง
23. สิ่งแวดล้อมดี	1. ลดการใช้สารเคมี/ปุ๋ยเคมี 2. ปลูกพืชผักสวนครัวรั้วกินได้ 3. คัดแยกขยะ 4. ไม่เผาตอซังข้าว

หมายเหตุ: ความดีแต่ละด้านที่จะสามารถนำไปสะสมในธนาคารความดีได้ จะต้องผ่านการประเมินจากองค์กร กลุ่ม ชุมชน หรือ คณะบุคคลที่เกี่ยวข้อง การประเมินทำเป็นรายปี ทั้งนี้โดยใช้หลักฐาน หรือเอกสารที่มีอยู่ในเรื่องนั้นๆ ให้มากที่สุด เพื่อความโปร่งใส และเป็นธรรม

## กรณีที่ 2

### ชุมชนสร้างสรรค์นครรังสิต : ชุมชนเมืองจัดการตนเอง

ลึกเข้าไปในซอย 26/4 บนถนนสายรังสิต-นครนายก ห่างจากใจกลางกรุงเทพฯ ไปไม่มากนัก คือที่ตั้งของชุมชนสร้างสรรค์นครรังสิต ที่นี่เป็นชุมชนเกิดใหม่ จากการรวมตัวกันของประชาชนชาวสลัม 4 ชุมชนในละแวกรังสิตคลองหนึ่ง บ้านเรือนในชุมชนนี้เป็นบ้านแถว มีทั้งบ้านเดี่ยวและบ้านแฝด มองไกลๆ เหมือนหมู่บ้านจัดสรร นี่คือรังอันอบอุ่นของ 199 ครัวเรือน เรียงรายกันอยู่ใน 2 ซอยขนานลึกเข้าไปทางด้านหลัง ดูเป็นระเบียบ ผู้คนกว่า 1,200 ชีวิตในชุมชนนี้ส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างและค้าขาย ที่เหลือยังชีพด้วยการขับแท็กซี่ และเก็บของเก่าขาย

แต่ภาพชุมชนที่เห็นและเป็นอยู่ในวันนี้ไม่ใช่การเนรมิตของนายทุนบ้านจัดสรร หากเป็นผลการจัดการตนเองของคนในชุมชนนี้ล้วนๆ

### ก่อนจะเป็นวันนี้

ชุมชนแออัด หรือที่เรียกกันติดปากว่าสลัม ดูเหมือนจะเป็นของคู่กับเมืองใหญ่ๆ เกือบทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นกรุงเทพฯ

จาการ์ตา มะนิลา หรือแม้กระทั่งนิวยอร์ก ปัญหาของคนในสลัมนั้น ไม่ว่าจะที่ไหนๆ ก็ไม่ต่างกัน นอกจากสิ่งแวดล้อมและสังคมที่เสื่อมโทรมแล้ว บ้านเรือนยังมีสภาพแย่ คนส่วนมากไม่ได้เป็นเจ้าของทั้งบ้านและที่ดิน ชาวสลัมแถวรังสิตคลองหนึ่งก็ไม่ต่างจากนี้ ปัญหาใหญ่ของพวกเขาคือเรื่องบ้านและที่ดินที่พวกเขาอาศัยอยู่ ทั้งนี้ไม่รวมถึงการถูกรังเกียจหรือหมิ่นแคลน จากสายตาก็ไม่เข้าใจหัวอกคนสลัม ชีวิตจึงอยู่กับความเสี่ยงหลายด้าน

### ฝ่าความยากลำบาก

ประมาณ 10 ปีมาแล้ว ชาวสลัมจาก 4 ชุมชนในละแวกใกล้เคียงกันในเขตเทศบาลนครรังสิต เริ่มมองหาทางที่อาจจะทำให้ความฝันที่จะมีบ้านบนที่ดินของตนเองเป็นจริงสำหรับพวกเขาทางเลือกอย่างอื่นดูเหมือนจะไม่ต้องพูดถึง นอกจากต้องลุกขึ้นมาจัดการกับปัญหาที่เผชิญอยู่ด้วยตัวเอง แม้โอกาสที่จะสำเร็จอาจจะริบหรี่ แต่ก็ต้องทำ เพราะความหวังไม่เคยเดินมาหาใคร นอกจากคนที่อยากมีความหวังจะต้องเดินไปหามันเอง

ในพื้นที่เทศบาลนครรังสิตนั้น ทางเทศบาลจัดให้มีเวทีเครือข่ายชุมชนแออัดทุกเดือนอยู่แล้ว เวทีนี้เป็นโอกาสให้ชุมชนแออัด 4 ชุมชน ตกลงจับมือกันเดินไปสู่จุดหมาย



คือการมีบ้านในที่ดินที่ตัวเองเป็นเจ้าของ ซึ่งได้กลายมาเป็นชุมชนสร้างสรรคนครรังสิตในวันนี้

ด้วยคำชี้แนะจากทางเทศบาล ชุมชนทั้ง 4 เริ่มจับตาไปยัง *สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)* ซึ่งเป็นองค์การมหาชน ภายใต้การกำกับดูแลของ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แกนนำของชุมชนได้เรียนรู้ว่า พอช. มีหน้าที่สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในหลายด้าน รวมทั้งด้านที่อยู่อาศัยด้วย แต่ความช่วยเหลือจาก พอช. ก็เชื่อว่าจะได้มาง่ายๆ เนื่องจากมีเงื่อนไขว่าชุมชนต้องมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่เข้มแข็ง และต้องออมเงินให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของราคาที่ดินที่จะซื้อ ถ้าปราศจากเงื่อนไขนี้ พอช. ก็ไม่อาจยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือได้

สำหรับคนในชุมชนแออัด เงื่อนไขของ พอช. นี้ยากถึงสองชั้น ยากชั้นแรกคือการรวมคนจากชุมชนสลัมถึง 4 ชุมชนให้เป็นหนึ่งเดียว เรื่องนี้แค่คิดก็แทบจะมองไม่เห็นทางแล้ว เพราะคนในชุมชนทั้งสี่มาจากหลายทิศหลายทาง แกนนำคนหนึ่งบอกว่า เมื่อเริ่มรวมตัวกันใหม่ๆ สมาชิกที่แสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการมาจากจังหวัดต่างๆ ถึง 50 กว่าจังหวัด แต่ต่อมาหลายรายเปลี่ยนใจบ้าง ลาออกไปบ้าง เหลือสมาชิกเพียง 199 คน

20 จังหวัด ซึ่งก็นับว่าหลากหลายมาก ในสภาพเช่นนั้น ความผูกพันใกล้ชิดจริงๆ เกิดขึ้นได้ยาก นอกจากนี้ เนื่องจากส่วนมากเป็นครัวเรือนประเภทรายได้ต่ำ แต่ละคนแทบไม่มีเวลาให้ใคร เพราะลำพังทำมาหากินเลี้ยงครอบครัวตัวเองก็ไม่มีเวลาพอแล้ว แต่สิ่งที่ทำทนายอย่างยิ่งคือ แกนนำต้องรวมคนทั้งหมดให้เป็นกลุ่มก้อนเดียวกันให้ได้

ยากชั้นที่สอง ซึ่งยากมากกว่าอันแรกหลายเท่า คือการที่จะกระตุ้นให้ทุกครัวเรือนออมเงินกันอย่างสม่ำเสมอ แกนนำจึงต้องพยายามอย่างหนักในการโน้มน้าวให้สมาชิกทุกคนออมกันให้ตลอดและสม่ำเสมอ บางรายต้องแนะนำให้ลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลงบ้าง เช่น ค่าเหล้า ค่าบุหรี และการชื้อหวย ความยากอีกอย่างหนึ่งคือการสยบคำพูดที่จะบั่นทอนความมั่นใจของสมาชิกที่เข้าร่วมในโครงการ เช่น “คอยดูเถอะ เดี่ยวมันก็โกงกัน”

แต่ในวิกฤตย่อมมีโอกาส การที่ทุกคนมีปัญหากอดตันอยู่ในใจอย่างเดียวกัน คืออยากมีบ้านในที่ดินที่ตัวเองเป็นเจ้าของ และอยากมีที่อยู่ทีพอจะเรียกได้เต็มปากว่า “ชุมชน” เพื่อลูกหลานจะได้มีสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น ได้กลายเป็นแรงขับที่ทำให้สมาชิกเกิดความมุ่งมั่น ในที่สุดพวกเขาก็พลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสได้



## ก้าวสำคัญ

ก้าวสำคัญของการเคลื่อนไหวงานสร้างชุมชนเริ่มจากการสำรวจครัวเรือน เพื่อเป็นฐานข้อมูลให้รู้ว่าสมาชิกแต่ละครัวเรือนมีความสามารถที่จะออมได้มากน้อยแค่ไหน คนในชุมชนทำการสำรวจกันเอง โดยมีผู้นำชุมชนเป็นแกนหลัก รวบรวมข้อมูลทุกด้านเกี่ยวกับครัวเรือน ตั้งแต่ขนาดกว้างยาวของบ้าน จำนวนสมาชิก งานอาชีพ รายได้ รายจ่าย ไปจนถึงเงินออม หนี้สิน และความต้องการที่จะเข้าร่วมในโครงการ ผลการสำรวจถูกนำไปบอกเล่าชาวชุมชนโดยทั่วกัน ผ่านการ “จัดประชาคม” คือการประชุมถกแถลงกันอย่างสม่ำเสมอ ทุกเดือน กระบวนการนี้นอกจากทำให้รู้ว่าใครสมัครใจที่จะร่วมในโครงการแล้ว ยังทำให้รู้ถึงศักยภาพในการออมของแต่ละครัวเรือน และทำให้สมาชิกได้รู้จักลักษณะสมกันดีขึ้น ซึ่งช่วยส่งเสริมความเป็นหนึ่งเดียวกันของคนในชุมชน

การออมอย่างจริงจังเริ่มมาตั้งแต่ปี 2547 หลังจากออมเงินกันอยู่ 3-4 ปี ได้เงินออมนรวมกันประมาณ 5 ล้านบาท จึงเริ่มมองหาที่ดินที่พอจะซื้อได้ ในที่สุดก็ตัดสินใจซื้อที่ดินแปลงหนึ่ง เนื้อที่ 10 ไร่ ซึ่งเป็นที่ตั้งชุมชนในปัจจุบันนี้ ที่ดินแปลงนี้เจ้าของบอกขายในราคา 30 ล้าน ดังนั้นเงินที่ออมได้จำนวน 5 ล้านบาท น่าจะเพียงพอตามเงื่อนไขของ พอช. จึงเสนอโครงการขอความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้จาก พอช. ซึ่งก็ได้รับการอนุมัติ แต่ก็มีปัญหาที่ พอช. ไม่สามารถโอนเงินให้กลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนซึ่งไม่มีสถานะทางกฎหมายได้ ทำให้ต้องดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้น และได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายในปลายปี 2549 โดยสมาชิกชุมชน 199 ครัวเรือนเป็นสมาชิกสหกรณ์ทั้งหมด แต่ละครัวเรือนส่งค่าหุ้นเป็นรายเดือน ขึ้นต่ำรายละ 10 หุ้น ราคาหุ้นละ 10 บาท เมื่อทุกอย่างลงตัว พอช. ก็โอนเงินเข้าสหกรณ์ และดำเนินการซื้อที่ดิน 10 ไร่ ได้ตามที่ต้องการ โดยโอนโฉนดเป็นของสหกรณ์

สิ่งที่ต้องจัดการในเวลาต่อมา คือ จะแบ่งที่กันอย่างไร แต่ละครัวเรือนควรจะได้รับสัดส่วนที่ดินเท่ากันหรือแตกต่างกันอย่างไร ใครจะได้ที่อยู่ในส่วนไหนของที่ดินนี้ ฯลฯ หลังจาก “ทำประชาคมกัน” หลายครั้งก็หาข้อตกลงที่ทุกคน

ยอมรับได้ วิธีการคือ ชั้นแรก แบ่งที่ดินปลูกบ้านออกเป็น 2 ขนาด คือ 10 ตารางวาสำหรับปลูกบ้านแถว 2 ชั้น (คล้ายทาวน์เฮาส์) และ 15 ตารางวาสำหรับบ้านเดี่ยว ครัวเรือนที่มีความสามารถออมเงินรายเดือนได้มากมีสิทธิ์จะได้ที่ดินแปลงใหญ่ คือ 15 ตารางวา แต่ต้องค้ำประกันด้วยว่าครัวเรือนนั้นมีคนมากหรือน้อย เช่น ถ้ามีเพียง 2 คน แม้ส่งเงินรายเดือนได้มากก็อาจจะได้ที่แปลงเล็กคือ 10 ตารางวา (ครัวเรือนที่ส่งมากที่สุดส่งเดือนละ 2,400 บาท น้อยสุดเดือนละ 1,000 บาท) ตามเงื่อนไขในสัญญา กับ พอช. คนในชุมชนนี้จะต้องผ่อนส่งคืนเงินที่กู้จาก พอช. เป็นเวลา 15 ปี

ขั้นตอนมาคือการตัดสินใจว่าใครควรจะได้อยู่ส่วนไหนของชุมชน เรื่องนี้ประชาคมลงมติกันว่า เบื้องต้นให้สมาชิกจับกลุ่มกันเองก่อน ว่าใครอยากอยู่ใกล้กับใคร เช่น คนที่เป็นญาติพี่น้องกันและอยากอยู่ใกล้กัน ก็ให้จัดเป็นกลุ่มหนึ่ง หรือคนที่ชอบพอกันไม่ว่าจะก็ครัวเรือน ถ้าอยากอยู่ใกล้กัน ก็ให้จัดเป็นกลุ่มหนึ่ง เมื่อจัดกลุ่มกันลงตัวอย่างนี้แล้วจึงมาจับสลากกัน ว่ากลุ่มไหนจะได้อยู่ตรงส่วนไหนของที่ดิน วิธีนี้ทำให้การจัดวางตำแหน่งในที่ดินชุมชนเป็นไปตามที่สมาชิกต้องการ ตัดปัญหาที่อาจจะทำให้ชุมชนเคืองกันภายหลังได้ เมื่อทุกอย่างลงตัวก็พร้อมสำหรับการเข้าปลูกบ้าน โดยสมาชิกต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการปลูกบ้านด้วยงบประมาณส่วนตัว ณ วันนี้ สมาชิกส่วนใหญ่ปลูกบ้านเสร็จและย้ายเข้ามาอยู่ในชุมชนเกือบทั้งหมดแล้ว

## กำหนดบ้านให้เป็นชุมชน

การที่แต่ละครัวเรือนมีบ้านในที่ดินผืนเดียวกันนั้น อาจทำให้เกิดเป็นหมู่บ้าน แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่า จะเกิดเป็นชุมชนที่สมบูรณ์โดยอัตโนมัติ จนกว่าจะมีการจัดระเบียบด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองการดำรงชีวิตในชุมชน ที่สำคัญคือต้องมีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนน ระบบรักษาความสะอาด รวมถึงระบบการดูแลความปลอดภัย และสวัสดิการเบื้องต้น

ทุกครัวเรือนในชุมชนสร้างสรรค์นครรังสิตต่างได้ประจักษ์มาด้วยตนเองว่า การดำเนินการบางเรื่อง เช่น เรื่องไฟฟ้าและน้ำประปานั้น ต้องผ่านกระบวนการที่ยาวนาน ยากลำบาก ซึ่งทำให้ต้องอดทนและแบ่งปันกัน จึงสามารถ

# “ ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองเป็นชุมชน ที่ผู้คนตระหนักในปัญหาที่พวกเขาประสบอยู่ โดยที่เชื่อว่าปัญหาเหล่านั้นพวกเขาสามารถจัดการได้ด้วยตนเอง ด้วยการร่วมกันกำหนดแนวทางแก้ไข ผ่านกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วม...”

ฝ่าวิกฤตมาได้ ประสบการณ์เช่นนี้สอนให้คนเข้าใจและเห็นอกเห็นใจกัน เมื่อถึงเวลาจะระดมการมีส่วนร่วมในกิจการของชุมชน เช่น เรื่องการรักษาความปลอดภัย และการทำความสะอาดพื้นที่ส่วนกลางในชุมชน จิตอาสาของสมาชิกเกิดขึ้นเองโดยไม่มีการขอร้อง นอกจากนี้ชุมชนแห่งนี้ยังมีกองทุนสวัสดิการที่พวกเขาจัดการกันเองอีกด้วย

ความสำเร็จที่ผ่านมากล่าวได้ว่าเกิดขึ้นจากการเรียนรู้และการจัดการของคนในชุมชนเอง บนพื้นฐานของความผูกพัน และการมีส่วนร่วม ภายใต้กลุ่มแกนนำที่ทำงานด้วยความเสียสละ โปร่งใส และเป็นธรรม

ผู้คนในชุมชนซานเมืองเล็กๆ แห่งนี้อาจภูมิใจในสิ่งที่พวกเขาได้มา แต่พวกเขาก็รู้ว่าหากพวกเขาไม่ลุกขึ้นมาจัดการด้วยตนเอง ความฝันของพวกเขาก็ไม่อาจเป็นจริงได้ แกนนำคนหนึ่งของชุมชนนี้พูดด้วยความภาคภูมิใจว่า สำหรับพวกเขาแล้ว “อยากได้อะไรต้องทำเอง หากเหลือวิสัยค่อยไปเรียนรู้ หรือขอความช่วยเหลือจากคนอื่น.... ความสำเร็จที่ได้มานั้นถึงจะสำคัญ แต่ก็ไม่ใช่เพราะพวกเราเก่ง ความจริงชุมชนไหนๆ ก็ทำสำเร็จได้ ถ้าลงมือทำด้วยตนเอง”

## ถอดบทเรียนชุมชนจัดการตนเอง

จากประสบการณ์ของชุมชนที่ยกมาเป็นกรณีตัวอย่างข้างต้น เราอาจมองชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองว่าเป็นชุมชนที่ผู้คนตระหนักในปัญหาที่พวกเขาประสบอยู่ โดยที่เชื่อว่าปัญหาเหล่านั้นพวกเขาสามารถจัดการได้ด้วยตนเอง ด้วยการร่วมกันกำหนดแนวทางแก้ไข ผ่านกระบวนการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วม ขับเคลื่อนการแก้ปัญหาด้วยพลังสามัคคี

และดำเนินการด้วยแนวทางประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นหลัก

การจัดการตนเองของชุมชนตัวอย่างทั้งสองมีบางอย่างที่คล้ายกัน คือ :

1. ทั้งสองชุมชนจับประเด็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของผู้คนส่วนใหญ่ในชุมชน แล้วขับเคลื่อนไปสู่จุดหมายคือการแก้ปัญหาเหล่านั้น ได้ด้วยแนวทางของตนเอง หนองสาหร่ายจับประเด็นหนี้สินครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ที่รายได้จากการทำเกษตรของทุกครัวเรือนก็เพิ่มขึ้น จากนั้นจึงเริ่มโครงการเพื่อลดหนี้ด้วยการออม การลดรายจ่าย และการจัดตั้งสถาบันการเงินชุมชน แล้วขยายไปสู่โครงการส่งเสริมการทำมาหากินเพื่อเดินไปสู่เป้าหมายสุดท้ายคือความสุขของบุคคล ครอบครัว และชุมชน ส่วนชุมชนสร้างสรรค์นครรังสิต ซึ่งเดิมอยู่ในสลัมจับเรื่องที่อยู่อาศัยอันเป็นความเดือดร้อนร่วมกันของสมาชิกทุกครัวเรือนเป็นประเด็นหลัก แล้วใช้ประเด็นนี้ขับเคลื่อนชุมชนให้ทำการออมเพื่อหาที่อยู่ใหม่ จนได้รับอนุมัติความช่วยเหลือในรูปของเงินให้กู้จาก พอช. ซื่อที่ดินสร้างชุมชนใหม่ได้สำเร็จ

2. ผู้คนในชุมชนทั้งสองมีการพัฒนาจนเกิดความตระหนัก และรู้สึกว่าคุณอำนาจและมีความสามารถที่จะจัดการปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ข้อนี้นับว่าเป็นพลังภายในที่ทำให้คนในชุมชนลุกขึ้นมาร่วมมือกันในกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างต่อเนื่อง และไม่รู้สึกท้อแท้แม้จะยากลำบาก กระบวนการประชาคมคือเครื่องมือสำคัญที่สร้างความตระหนักและทำให้สมาชิกในชุมชนรู้สึกว่าคุณอำนาจที่จะจัดการกับปัญหาที่ประสบอยู่ได้ด้วยตนเอง

3. แนวทางขับเคลื่อนการดำเนินงานของชุมชน ทั้งสองสะท้อนให้เห็นหลายอย่างที่อาจถือว่าเป็นฐานของการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น ที่สำคัญคือ :

**1. การเรียนรู้:** การเรียนรู้เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุด เพราะการเรียนรู้จะนำไปสู่ความตระหนัก โดยเฉพาะในปัญหาที่ชุมชนท้องถิ่นประสบอยู่เท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่านั้นคือ ความตระหนักว่า ปัญหาเหล่านั้นสามารถแก้ไขได้ด้วยพลังของคนในชุมชนท้องถิ่นเอง ในแง่นี้ การเรียนรู้จึงเป็นการเพิ่มอำนาจ (empowerment) ให้แก่คนในชุมชนโดยตรง กระบวนการเรียนรู้ที่จำเป็นต้องเป็นทางการ แต่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างไม่เป็นทางการภายในชุมชน ผ่านเวทีพูดคุยอย่างเป็นกันเองของชาวบ้าน ก็มีความสำคัญมาก (ดูข้อ 2) การเรียนรู้ที่จะเกิดผลในการสร้างความตระหนักได้ต้องมาจากฐานข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน แต่ข้อมูลก็ไม่จำเป็นต้องมาจากนักวิจัยมืออาชีพ คนในชุมชนก็สามารถทำการสำรวจข้อมูลเองได้

ในกรณีชุมชนตัวอย่างทั้งสอง การเรียนรู้เกิดขึ้นทั้งในรูปแบบของการเข้ารับการอบรมอย่างเป็นทางการ การสำรวจชุมชน และการไปแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับแหล่งภายนอกที่หนองสาหร่ายนอกจากไปแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากแหล่งอื่นแล้ว ยังมีการเรียนรู้กันภายในชุมชนด้วยการปิดชุมชนถึง 3 ปี เพื่อ “มองด้านใน” ค้นหาปัญหาและความต้องการจริงๆ ของตน เมื่อชัดเจนว่าอะไรคือปัญหาแล้วจึงประชุมถกแถลงกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อถกเปลี่ยนความคิดออกมาเป็นแนวทางการทำงานที่จะจัดการปัญหา ชุมชนสร้างสรรค์นครังลิตก็สำรวจชุมชนทุกครัวเรือนอย่างละเอียด ตั้งแต่ตอนยังอยู่ในสลัม เพื่อทราบความสามารถในการออมของแต่ละครัวเรือน นอกจากนี้ แกนนำชุมชนยังได้เข้ารับการอบรมจากแหล่งต่างๆ ในหลายเรื่องและหลายโอกาส สิ่งเหล่านี้ทำให้กลุ่มแกนนำกลายเป็น “แหล่งความรู้ทุติยภูมิ” ที่ดีสำหรับสมาชิกอื่นในชุมชน

**2. เวทีประชาคม:** “ประชาคม” ดูเหมือนจะเป็นคำที่คนในชุมชนตัวอย่างเข้าใจกันทั่วไปว่า หมายถึงการมาประชุมเพื่อพูดคุยกันในประเด็นสาธารณะ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ความหมายที่ชาวบ้านเข้าใจนี้อาจ

ไม่ตรงกับนิยามทางวิชาการ แต่นั่นไม่สำคัญเท่ากับสิ่งที่ชาวบ้านทำกันในเวทีประชาคมของพวกเขา ในชุมชนตัวอย่างทั้งสอง “การทำประชาคม” (ตามคำที่ชาวบ้านพูดกัน) เป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการตัดสินใจ และกำหนดแนวทางแก้ปัญหา ดังนั้น ชุมชนจะมีการทำประชาคมกันอย่างสม่ำเสมอ เช่น เดือนละครั้ง หรือทุก 2 สัปดาห์ เพื่อการพูดคุยที่ไม่เป็นทางการ ทุกคนมีโอกาสดูและเสียงของทุกคนได้รับการรับฟัง ที่ชุมชนสร้างสรรค์นครังลิตเมื่อมีประเด็นอะไรเกิดขึ้นและถ้าชุมชนเห็นว่าอาจนำไปสู่การเข้าใจไม่ตรงกัน แม้เป็นเรื่องเล็กน้อย ชาวชุมชนก็จะ “จัดประชาคมพูดคุยกัน” เพื่อร่วมกันหาทางออก ส่วนที่ตำบลหนองสาหร่ายซึ่งประกอบด้วย 9 หมู่บ้าน มีตารางการประชุมเกิดขึ้นแทบทุกวัน ทำให้ในแต่ละเดือนแทบไม่มีวันที่ว่างเว้นจากการประชุม เพราะมีกลุ่มกิจกรรมต่างๆ มากถึง 93 กลุ่ม

ในเรื่องเวทีประชาคมนี้ ข้อมูลจากชุมชนอื่นก็คล้ายกับที่พบในชุมชนตัวอย่างทั้งสองนี้ เช่น ที่ตำบลเปือย อำเภอลืออำนาจ จังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งเป็นตำบลที่มีผลงานเด่นในด้านการขับเคลื่อนธรรมนูญสุขภาพ “ประชาคม” เป็นคำที่ชาวบ้านมักอ้างถึงเสมอเมื่อพูดถึงการประชุม เพื่อถกแถลงเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะ

**3. การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน:** การมีส่วนร่วมมีรากฐานสำคัญอยู่ที่การยอมรับว่า แต่ละคนในชุมชนมีสิ่งที่จะให้แก่ส่วนรวมได้ และสิ่งที่แต่ละคนให้นั้นมีความสำคัญต่อส่วนรวม หากกล่าวในมุมมองของปัจเจกชนแล้ว การที่เขามีส่วนร่วมก็เพราะตระหนักว่า เขามีสิ่งที่จะให้แก่ส่วนรวมได้เช่นเดียวกับคนอื่น ๆ ไม่ว่าสิ่งนั้นจะเล็กน้อย หรือสำคัญมากน้อยเพียงใดก็ตาม ไม่ใช่เพราะการชักชวนหรือขอร้องโดยปกติความตระหนักเช่นนี้เกิดจากการได้เรียนรู้จนเข้าใจปัญหาและเป้าหมายของชุมชน ทำให้อยากมีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหานั้นๆ แต่ไม่ว่าจะมีส่วนร่วมด้วยเหตุจูงใจใด ผลก็ไม่ต่างกันมากนัก เพราะการร่วมคิดร่วมทำย่อมเป็นผลดีต่อการจัดการตนเองของชุมชนเหมือนกัน

ที่หนองสาหร่าย สมาชิกส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในกิจกรรมกลุ่มหลายกิจกรรม ส่วนที่ชุมชนสร้างสรรค์นครังลิต สมาชิก



มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ กันค่อนข้างดี เช่น ในการประชุม ประชาคม การทำความสะอาดถนนและพื้นที่ส่วนกลางของ ชุมชน หรืองานส่วนรวมอื่นๆ

#### 4. พลังสามัคคีและความผูกพันกันของคนใน

**ชุมชน:** ความสามัคคีเกิดจากความสัมพันธ์ที่ดีของคนในชุมชน ในทุกชุมชนมีความสัมพันธ์หลักๆ อยู่ 2 แบบ คือความสัมพันธ์แนวตั้ง กับความสัมพันธ์แนวราบ โดยทั่วไปแล้ว ความสัมพันธ์แนวตั้งเป็นความสัมพันธ์บนฐานของความแตกต่างเชิงอำนาจ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ซึ่งจัดวางตำแหน่งความสัมพันธ์ของคนตามลำดับอาวุโสเป็นหลัก ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของความสัมพันธ์แนวตั้งด้วยเหมือนกัน ในสังคมไทย ความสัมพันธ์แบบนี้ยังมีบทบาทอยู่ค่อนข้างมาก แม้ว่าในปัจจุบันอาจจะลดความสำคัญไปบ้างก็ตาม ส่วนความสัมพันธ์แนวราบนั้น เป็นความสัมพันธ์บนฐานความเสมอภาค และถือเอาความสนใจหรือผลประโยชน์ร่วมกันเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว นักวิชาการส่วนมากเชื่อว่า ความสัมพันธ์แนวราบเอื้อต่อการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะมากกว่าความสัมพันธ์แนวตั้ง อย่างไรก็ตาม แม้จะมีลักษณะสำคัญที่ต่างกัน ความสัมพันธ์ทั้งสองแบบนี้ก็ไม่จำเป็นต้องขัดแย้งกัน

ในชุมชนตัวอย่างข้างต้น หนองสาหร่ายซึ่งเป็นชุมชนชนบทที่มีประวัติยาวนาน คนจำนวนมากมีความสัมพันธ์กัน

แบบเครือญาติ ไม่เฉพาะภายในหมู่บ้านเดียวกันเท่านั้น แต่ยังขยายวงข้ามเขตหมู่บ้านไปด้วย ในแง่นี้ผู้คนส่วนมากทั้งตำบลจึงอยู่ในวงญาติ ไม่วงใดก็วงหนึ่ง หรืออาจจะหลายวงในเวลาเดียวกัน ที่ชุมชนสร้างสรรคณ์ครรังสิต ผู้คนที่เป็ญาติกันมีน้อย เนื่องจากคนส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาจากหลายจังหวัด แต่สมาชิกชุมชนก็รวมกลุ่มกันค่อนข้างแน่น เพราะทุกคนมีความสนใจเดียวกัน คือเรื่องที่อยู่อาศัย (ความสัมพันธ์แนวราบ) ส่วนที่หนองสาหร่าย เป้าหมายรวมของชุมชนคือการมีชีวิตที่มีความสุข ซึ่งแปลออกมาเป็นเป้าหมายเชิงปฏิบัติที่ทุกคนเห็นประโยชน์ของการให้ความร่วมมือ เช่น เรื่องของการออมเงิน การลดหนี้สินด้วยมาตรการลดการใช้ปุ๋ยเคมี และการทำความดีที่สามารถเอาไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นแม้มีฐานของความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างต่างกัน ก็ไม่ปรากฏว่าคนในทั้งสองชุมชนประสบปัญหาในการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมต่างๆ

#### 5. ภาวะผู้นำ : ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่จำเป็นสำหรับ

การจัดการชุมชนท้องถิ่น เช่นเดียวกับการจัดการในระดับหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ผู้นำในชุมชนท้องถิ่นนั้นมีหลายระดับ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในทั้ง 2 ชุมชน ผู้นำมีบทบาทสูงมากในการขับเคลื่อนคนและงานไปสู่เป้าหมาย ด้วยการทำงานหนัก โปร่งใส มีวิสัยทัศน์ เป็นธรรม และมีความอดทนสูง

# “ ปัจจุบันมีชุมชนท้องถิ่นจำนวนมาก ที่ได้แสดงให้เห็นว่ามีพลังและศักยภาพ ที่จะบริหารจัดการตนเองได้เป็นอย่างดี ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลอะไรที่จะปิดกั้นพลังอันนี้ ”

ที่ชุมชนหนองสาหร่าย ก่อนหน้าจะเริ่มกระบวนการจัดการตนเองอย่างจริงจังนั้น ผู้นำฝ่ายท้องถิ่น (ผู้บริหาร อบต.) กับฝ่ายชุมชน (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ไม่ค่อยประสานกัน ดีเท่าที่ควร กว่าผู้นำทั้งสองฝ่ายจะรวมกันเป็นหนึ่งเดียวได้ ก็ใช้เวลานาน แกนนำคนหนึ่งบอกว่า “ปัจจัยเรื่องผู้นำสำคัญที่สุดเลย” ส่วนที่ชุมชนสร้างสรรคณ์ครรังสิต ผู้นำเป็นคนทำงานทุ่มเท มีความเสียสละ อดทน และยึดหลักทำงานอย่างโปร่งใส ทำให้สมาชิกในชุมชนให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี

## บทสรุป-สู่การปฏิรูปประเทศจากฐานราก

บทความนี้สนับสนุนยุทธศาสตร์การปฏิรูปประเทศที่เอาชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง เพราะชุมชนท้องถิ่นเป็นพื้นที่ฐานรากสำคัญของประเทศ แนวทางปฏิรูปที่เหมาะสมคือให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองในทุกด้านที่มีความพร้อม ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ความเสมอภาค ความเป็นธรรม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากร และวัฒนธรรม

การปฏิรูปที่ให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองเป็นการแก้ปัญหาที่ถูกต้องและตรงกับความต้องการของคนในชุมชนท้องถิ่น เพราะไม่มีใครรู้ปัญหาและความต้องการของคนในชุมชนท้องถิ่นได้ดีเท่ากับคนในชุมชนท้องถิ่นเอง ชุมชนท้องถิ่นที่จัดการตนเองจะเป็นชุมชนที่เข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ เนื่องจากในกระบวนการจัดการตนเองนั้นประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจะได้เรียนรู้จากการกระทำของตนเอง ความเข้มแข็งของผู้คนคือเกราะหรือภูมิคุ้มกันที่ดีที่สุดสำหรับทุกเรื่อง นอกจากนี้ การพัฒนาให้ที่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน เพราะคนส่วนมากจะอยู่ในชุมชน

ท้องถิ่นของพวกเขาตลอดไป ต่างจากการพัฒนาที่จัดการโดยหน่วยงานหรือคนจากภายนอก ซึ่งมักจะไม่มียั่งยืน ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นมาแล้วมากมาย ถ้าชุมชนท้องถิ่นทั้งหมดสามารถจัดการตนเองได้จะทำให้ประเทศไทยโดยรวมมีความเข้มแข็งและมั่นคงด้วย

ทั้งหมดนี้สอดคล้องกับมติของที่ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 3 ที่ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองในทุกๆ ด้านที่มีความพร้อม อีกทั้งยังสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่า ในปัจจุบันมีชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากที่ได้แสดงให้เห็นว่ามีพลังและศักยภาพที่จะบริหารจัดการตนเองได้เป็นอย่างดี ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลอะไรที่จะปิดกั้นพลังอันนี้

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก ในบางพื้นที่นอกจากจะขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นแล้ว ประชาชนยังไม่มีความพร้อมเพียงพอ ทั้งในด้านจิตสำนึกในการพึ่งตนเองและการตระหนักรู้ศักยภาพของตน สำหรับพื้นที่เช่นนั้น พลังขององค์กรชุมชนที่มีอยู่ในท้องถิ่นและท้องถิ่นอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ จำเป็นต้องได้รับการหนุนเสริมจากพลังภายนอก ซึ่งอาจรวมถึง สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชน แต่พลังจากภายนอกควรเข้าไปมีบทบาทในการหนุนเสริมให้เกิดการตระหนักรู้ให้คนในชุมชนท้องถิ่นรู้สึกว่าคุณมีอำนาจและมีศักยภาพที่จะจัดการสิ่งต่างๆ ด้วยตัวเองเป็นสำคัญ

**เพราะเป็นฐานสำคัญของประเทศ ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย จะมีพลังเข้มแข็งสามารถขับเคลื่อนการปฏิรูปสังคมจากฐานรากได้**



### สำหรับการอ้างอิงบทความ

โครงการสุขภาพคนไทย. 2557. ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง สู่การปฏิรูปประเทศจากฐานราก. *สุขภาพคนไทย 2557* (90-114).

นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

หมายเหตุ – รูปภาพประกอบบางส่วนในบทความนี้ได้รับความเอื้อเฟื้อจากสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และสำนัก 3 ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) ทีมผู้เขียนบทความขอขอบคุณหน่วยงานทั้งสองไว้ ณ ที่นี้