

ธรรมนูญชุมชน: เครื่องมือของการพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน
กรณีศึกษาจังหวัดพิษณุโลก

THE LOCAL CONSTITUTION: THE TOOL OF COMMUNITY
DEMOCRACY DEVELOPMENT; CASE STUDIES
OF PHITSANULOK PROVINCE

ชญณณ์ภัทร์ เจริญพานิช^{1*} และเพ็ญพร ตั้งปฏิการ²
Thannapat Jarernpanit^{1*} and Penporn Tangpatikan²

บทคัดย่อ

บทความนี้ได้ทำการศึกษาการพัฒนาธรรมนูญชุมชนใน 13 ชุมชนของจังหวัดพิษณุโลก ตั้งแต่การก่อรูปหรือขาขึ้นของธรรมนูญชุมชนถึงการยกร่างธรรมนูญชุมชน เพื่อศึกษาลักษณะของการพัฒนาธรรมนูญชุมชนตามศักยภาพของชุมชน และปัจจัยผลักดันที่ก่อให้เกิดธรรมนูญในชุมชนต่างๆ โดยใช้วิธีการวิจัยแบบปฏิบัติการมีส่วนร่วม ผลการวิจัยค้นพบว่าการก่อร่างหรือขาขึ้นของธรรมนูญชุมชนนั้นเกิดจากการให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้นำท้องถิ่น ท้องที่ และแกนนำภาคประชาสังคม และการตระหนักในปัญหาของชุมชนเป็นปัจจัยหลักสำคัญ ส่วนลักษณะของธรรมนูญชุมชนส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากปัญหาและความต้องการในชุมชนเป็นหลัก โดยเฉพาะด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม และสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ: ธรรมนูญชุมชน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ประชาธิปไตยชุมชน

Abstract

The article studies the 13 communities in Phitsanulok province from the formation of local constitution to local constitution drafting. The research aims to study the local constitution development with the capacity of each community. In addition, the research also focuses on the factors that contributes to the local constitution

¹วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

¹College of Local Management and Development, Pibulsongkram Rajabhat University, Muang District, Phitsanulok Province 65000

²สมาคมสุขภาพปัญญา อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก

²Sukkapanya Society, Muang District, Phitsanulok Province 65000

*corresponding author e-mail: Fugith@hotmail.com

Received: 17 August 2019; Revised: 20 November 2019; Accepted: 21 November 2019

in communities. The research method applied the participatory action research. It found that the formation of local constitution occurred from the cooperation and participation of the local leaders, community leaders, the leaders of civil society and communities. Another factor is the awareness in communities' problems. Meanwhile, the major characteristic of local constitution came from the issues and demands of people in communities especially health, economic, environment and social issues. Also, the contents of local constitution should be in accordance with the operational approaches of local administrative.

Keywords: Local constitution, Participatory democracy, Community democracy

บทนำ

นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2540 และ 2550 ได้กลายเป็นแรงผลักดันสำคัญของการเกิดแนวคิดประชาธิปไตยชุมชนที่มาจากกรณีที่รัฐผลักดันการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการต่างๆ ในได้เองมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ส่งเสริมและสนับสนุนให้สิทธิแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองในด้านต่างๆ และสนับสนุนให้มีกลไกในการบริหารจัดการตนเอง เช่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและสภาท้องถิ่น เป็นต้น (Constitution of the Kingdom of Thailand BE, 1997)

ในขณะที่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องของสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจนในส่วนที่ 10 และ 12 ของรัฐธรรมนูญ โดยให้สิทธิในการรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่น การจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนดำเนินโครงการใดๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อชุมชนสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน นอกจากนี้ยังส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการบริการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น การส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายเพื่อช่วยเหลือดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชนและสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ได้ (The constitutional court of Kingdom of Thailand, 2007)

ผลจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 และ 2550 ทำให้เกิดการเติบโตขึ้นของภาคประชาสังคม (civil society) ในสังคมไทยและการเกิดแนวคิดชุมชนพึ่งตนเองและจัดการตนเองขึ้นในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ผ่านการรวมกลุ่มและเครือข่ายทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อย่างเช่น สภาพลเมืองและสภาองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มและจัดตั้งองค์การแบบทางการที่เกิดขึ้น โดยการสนับสนุน

ของรัฐและองค์การมหาชน โดยการจัดทำธรรมนูญตำบลได้ถูกคิดค้นขึ้นให้เป็นนวัตกรรมหนึ่งของการจัดการตนเองของชุมชน เพื่อนำไปสู่การสร้างและพัฒนาแกนนำ การค้นหาและวิเคราะห์ปัญหาที่เป็นความต้องการของชุมชน การพัฒนาแผน โครงการและการดำเนินการพัฒนา และสร้างข้อตกลงร่วมกันผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อพัฒนาชุมชนและเสริมสร้างประชาธิปไตยชุมชน โดยใช้สภาองค์กรชุมชนเป็นกลไกสำคัญ ทั้งนี้ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้นิยามความหมายของธรรมนูญชุมชนไว้ว่า คือ ธรรมนูญที่เกิดขึ้นในระดับชุมชน คนในชุมชนร่วมกันออกแบบ และกำหนดข้อตกลงและปฏิบัติการใช้ โดยการยอมรับร่วมกันของคนในชุมชน คนในพื้นที่นั้นๆ เช่น ระเบียบข้อบังคับการใช้ที่ดินและทรัพยากรหมู่บ้าน (Community Organizations Development Institute (Public Organization), 2016)

นอกจากนี้ยังมีองค์กรภาครัฐต่างๆ เข้ามาสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจัดทำธรรมนูญของตนเองเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเข้มแข็งในการจัดการตนเองของชุมชน และเป็นการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตย เช่น สภาปฏิรูป สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นต้น ซึ่งนำไปสู่การขับเคลื่อนโครงการพัฒนาธรรมนูญตำบลหรือธรรมนูญชุมชนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศไทย ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ต่างมองว่าธรรมนูญชุมชนนั้นเป็นเสมือนกับเครื่องมือหนึ่งในการทำให้ชุมชนสามารถสร้างกติกาชุมชนร่วมกัน และสร้างนโยบายสาธารณะที่เป็นการรวมตัวของคนในชุมชน ทุกองค์กร เครือข่าย ภาครัฐ ท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ ประชุมพูดคุย และพัฒนาร่วมกันได้ โดยคำนึงถึงชุมชนเป็นตัวสำคัญ รวมถึงผลกระทบที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนเป็นหลัก โดยกฎหรือข้อตกลงร่วมกันนั้นเป็นสิ่งที่ชุมชนเป็นคนตั้งกฎเกณฑ์ขึ้นเอง ด้วยความสมัครใจและเต็มใจร่วมกัน (Lekwiwat, 2018)

หลักสำคัญของการพัฒนาธรรมนูญชุมชน คือ “การมีส่วนร่วม” ที่ต้องเปิดกว้างทุกคนและทุกฝ่ายในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำ ร่วมติดตาม ร่วมได้ประโยชน์ ในการพัฒนาและขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชน ในฐานะหุ้นส่วนของการขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนในพื้นที่ ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นจากธรรมนูญชุมชน คือ การนำไปสู่การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นในชุมชนต่อไป โดยการยกย่องธรรมนูญชุมชนนั้นต้องมีความสอดคล้องกับบริบทชุมชนที่มีความแตกต่างกัน เฉกเช่นเดียวกับในกรณีของการศึกษาครั้งนี้การพัฒนาธรรมนูญชุมชนใน 13 ชุมชนของจังหวัดพิษณุโลกนั้น มีประเด็นของธรรมนูญที่มีความแตกต่างกันไปตามบริบทของพื้นที่ โดยการพัฒนาโครงการธรรมนูญชุมชนในจังหวัดพิษณุโลกเกิดจากการสนับสนุนขององค์การภาครัฐ อย่างสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาธิปไตยชุมชน (Office of the National Economic and Social Development Council, 2018)

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีบทบาทสำคัญในฐานะฝ่ายวิชาการ ที่เลี้ยงชุมชนและผู้ประสานงานโครงการพัฒนาธรรมนูญชุมชนในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก จึงได้ทำการศึกษารวบรวมข้อมูลและถอดบทเรียน

การพัฒนาธรรมนุญชุมชนในพื้นที่ต่างๆ ของจังหวัดพิษณุโลก จำนวน 13 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนจอมทอง ชุมชนพลาญชุมพล ชุมชนห้วยรอ อำเภอมะนัง ชุมชนเนินเพิ่มและชุมชนนครชุม อำเภอนครไทย ชุมชนบ้านดง อำเภอลำดวน ชุมชนบ้านม่วง อำเภอนิคมพัฒนา ชุมชนสนามคลี อำเภอบางกระทุ่ม ชุมชนวังนและ ชุมชนศรีภิรมย์ อำเภอยางชุมน้อย ชุมชนท้อแท้ และชุมชนบ้านยาง อำเภอบึงสามพัน และชุมชนชัยนาม อำเภอบึงสามพัน เพื่อนำเสนอลักษณะของการพัฒนาธรรมนุญชุมชน และปัจจัยผลักดันการเกิดขึ้นของ ธรรมนุญในชุมชนต่างๆ

ดังนั้น เนื้อหาของบทความนี้จึงมาจากการถอดบทเรียนการพัฒนาธรรมนุญชุมชนในจังหวัด พิษณุโลก จากการเริ่มก่อตัวของธรรมนุญชุมชนหรืออาชีพขึ้นธรรมนุญไปจนกระทั่งถึงการยกย่องธรรมนุญ ชุมชน เพื่อแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาหรือผลักดันธรรมนุญในชุมชนต่างๆ และลักษณะ รูปแบบของการพัฒนาธรรมนุญชุมชนในพื้นที่ และเพื่อเป็นแนวทางของการประยุกต์ใช้ธรรมนุญชุมชนใน ฐานะเครื่องมือของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและประชาธิปไตยชุมชนที่เข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาและพัฒนาธรรมนุญชุมชนเป็นการศึกษาในระเบียบวิธีวิจัยแบบปฏิบัติการมีส่วนร่วม (participatory action research) โดยเริ่มตั้งแต่

1. การจัดตั้งทีมวิชาการและผู้ประสานในพื้นที่ที่ร่วมกับแกนนำพลเมืองอาสาและสภาองค์กร ชุมชนในพื้นที่ 9 อำเภอของจังหวัดพิษณุโลก
2. การลงพื้นที่ 9 อำเภอของจังหวัดพิษณุโลก เพื่อสำรวจและศึกษาศักยภาพชุมชนที่มีความ สนใจและมีศักยภาพเพียงพอต่อการพัฒนาธรรมนุญชุมชนในพื้นที่ เช่น สมรรถนะของผู้นำชุมชน สภาพสังคมของชุมชนในพื้นที่ ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นและท้องที่ ผ่านการประสานงานกับแกนนำ พลเมืองอาสาและสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่ โดยคัดเลือกชุมชนที่มีความพร้อมและมีศักยภาพ เช่น มีการ เปิดรับของพื้นที่ บทบาทและสมรรถนะของผู้นำท้องถิ่น ท้องที่และชุมชน เป็นต้น จำนวน 13 พื้นที่ ได้แก่ ตำบลจอมทอง ตำบลพลาญชุมพล ตำบลห้วยรอ อำเภอมะนัง ตำบลเนินเพิ่มและตำบลนครชุม อำเภอนครไทย ตำบลบ้านดง อำเภอลำดวน ตำบลนิคมพัฒนา ตำบลสนามคลี อำเภอบางกระทุ่ม ตำบลวังนและตำบลศรีภิรมย์ อำเภอยางชุมน้อย ตำบลท้อแท้ และตำบลบ้านยาง อำเภอบึงสามพัน และตำบลชัยนาม อำเภอบึงสามพัน จังหวัดพิษณุโลก
3. การสื่อสารทำความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาธรรมนุญชุมชนในพื้นที่ โดยทีมวิชาการลง พื้นที่และประสานทำความเข้าใจ ผ่านรูปแบบทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ กล่าวคือ การนำเสนอ เนื้อหาสาระของธรรมนุญชุมชนในการประชุมระดับตำบลหรือระดับหมู่บ้าน และการนัดพบปะพูดคุย ร่วมกับแกนนำชุมชน และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่
4. การเตรียมยกย่องธรรมนุญชุมชน โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการยกย่อง ธรรมนุญชุมชนพื้นที่ หรือในบางพื้นที่ก็ใช้วิธีการทำประชาคมยกย่องธรรมนุญฯ ก่อน โดยทีมวิชาการทำ

หน้าที่เป็นพี่เลี้ยงช่วยในการยกร่างธรรมนูญชุมชน ทั้งนี้ ทีมวิชาการมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้กับพื้นที่ เพื่อพัฒนาศักยภาพของแกนนำชุมชนให้มีทักษะและความสามารถมากยิ่งขึ้นในการพัฒนาชุมชนและขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาความต้องการของชุมชน

5. การจัดทำเวทีประชาคมตียกร่างธรรมนูญชุมชนในทุกตำบล โดยเปิดโอกาสให้มีการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนในชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รพ.สต. สภามอบการชุมชน อสม. โรงเรียน วัด ฯลฯ จำนวน 60 คนขึ้นไป โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าร่วม ได้แก่ 1) หัวหน้า/ผู้นำชุมชน/ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงาน/กลุ่ม/โรงเรียนและวัด เช่น นายก อบต. ปลัดตำบล ผู้อำนวยการ รพ.สต. ประธานสภาองค์กรชุมชน ประธาน อสม. และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน เป็นต้น 2) ผู้แทนประชาชน จากกลุ่ม/ชมรม/คณะกรรมการหมู่บ้าน ในสัดส่วนแต่ละหมู่บ้านเท่าๆ กัน เช่น ชมรมผู้สูงอายุ ชมรมสตรี กลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

6. แก้ไขร่างธรรมนูญชุมชน และสรุปทเรียน คั้นข้อมูลให้ชุมชน เพื่อให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ทำการประกาศใช้และขับเคลื่อนในพื้นที่ต่อไป

7. ถอดบทเรียนและสรุปรายงานผลการดำเนินงานพัฒนาธรรมนูญชุมชนทั้ง 13 ชุมชน

ผลการศึกษา

จากการศึกษาถอดบทเรียนในพื้นที่ชุมชนและการทดลองพัฒนาธรรมนูญชุมชน จำนวน 13 ชุมชน พบว่า การพัฒนาหรือขาขึ้นของธรรมนูญชุมชนในกรณีของจังหวัดพิษณุโลกนั้น เกิดจากการให้ความร่วมมือและมีมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้นำท้องถิ่น ท้องที่ และการตระหนักในปัญหาของชุมชนเป็นสำคัญ ส่วนประเด็นของธรรมนูญชุมชนมักมาจากประเด็นปัญหาและความต้องการในชุมชนเป็นหลัก โดยเฉพาะด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสังคม เป็นประเด็นที่ชุมชนจะนำมาเป็นแนวทางของธรรมนูญชุมชน โดยการกำหนดและขับเคลื่อนนั้นอาจมาจากประเด็นใกล้ตัวสำคัญก่อนของชุมชน และชุมชนมีความเห็นร่วมกันว่าเป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้ในการจัดการและแก้ไขปัญหาหรือพัฒนา รวมทั้งมีแหล่งงบประมาณและทรัพยากรสนับสนุนจากท้องถิ่น และหน่วยงานองค์กรต่างๆ เช่น ประเด็นผู้สูงอายุ สุขภาพ สิ่งแวดล้อม (การจัดการขยะ) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รพ.สต. และกองทุนหลักประกันสุขภาพ สามารถเข้ามาสนับสนุนประเด็นเหล่านี้ ตลอดจนการของงบประมาณสนับสนุนจากโครงการของ สสส. ในการสร้างเสริมสุขภาพและการจัดการชุมชนสุขภาวะ

ทั้งนี้ ลักษณะของธรรมนูญชุมชนที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะแบบการมีส่วนร่วมระหว่างท้องถิ่น (เทศบาลหรืออบต.) ท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ชุมชน และกลุ่มองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ เช่น รพ.สต. วัด โรงเรียน และกลุ่มในชุมชนต่าง ๆ อย่างกลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่ม อสม. เป็นต้น โดยปัจจัยผลักดันสำคัญที่สุด คือ ความเข้มแข็งและสามัคคีของผู้นำท้องถิ่น ท้องที่และชุมชน และการให้การสนับสนุนและเห็นความสำคัญของผู้นำท้องถิ่น ในขณะที่บางส่วน การมีแกนนำอาสาชุมชนในพื้นที่ได้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาธรรมนูญชุมชน อย่างเช่น กรณีของชุมชนจอมทอง ชุมชนชยันนาม ชุมชน

เงินเพิ่มและนครชุม อย่างไรก็ตาม การให้การสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่นที่ยังคงเป็นปัจจัยผลักดันสำคัญในการพัฒนาธรรมนุญชุมชน

ทั้งนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอลักษณะของการพัฒนาธรรมนุญชุมชนและปัจจัยผลักดันของการเกิดขึ้นของธรรมนุญชุมชนในแต่ละชุมชน ดังรายละเอียดสรุปโดยสังเขปจากการถอดบทเรียนในแต่ละชุมชน ดังนี้

1. ชุมชนจอมทอง ชุมชนเกษตรกรรมในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดพิษณุโลก ลักษณะของการพัฒนาและขับเคลื่อนธรรมนุญชุมชนเริ่มจากการพัฒนาชมรมผู้สูงอายุของตำบลโดยอบต. จอมทอง สนับสนุน ร่วมกับการพัฒนาแกนนำพลเมืองอาสาในพื้นที่ และการสนับสนุนกระบวนการธรรมนุญชุมชนโดยภาคประชาสังคมและภาครัฐ โดยมีการส่งตัวแทนชุมชนเข้าร่วมโครงการพัฒนาธรรมนุญสุขภาพตำบลร่วมกับชุมชนต่างๆ ซึ่งนำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน และมีการจัดเวทีประชาคมแบบมีส่วนร่วมในการคิดค้นอัตลักษณ์ร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในชุมชน ในการพัฒนาธรรมนุญ โดยเน้นไปที่ประเด็นของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ ดังนั้นปัจจัยผลักดันสำคัญของการเกิดธรรมนุญชุมชนผู้สูงอายุในพื้นที่ คือ ความเข้มแข็งของผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่และชุมชน และการมีแกนนำพลเมืองอาสาในชุมชนที่ช่วยสนับสนุนกระบวนการพัฒนาธรรมนุญชุมชน (Sukkapunya Society, unpublished, 2019a)

2. ชุมชนพลาญชุมพล ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท ลักษณะของการพัฒนาธรรมนุญชุมชนเกิดขึ้นจากการให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมระหว่างประชาชน ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ โรงเรียน วัด และ รพ.สต. ในชุมชน การส่งตัวแทนเข้าร่วมโครงการพัฒนาธรรมนุญสุขภาพตำบล และมีการนำเสนอเรื่องของการพัฒนาธรรมนุญชุมชนในวาระการประชุมของผู้นำท้องถิ่นและท้องที่ทุกส่วน และทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อสร้างภูมิจิตใจของชุมชน โดยชุมชนมีส่วนร่วม ดังนั้นประเด็นของธรรมนุญจึงครอบคลุมทั้งเรื่องเศรษฐกิจ สุขภาพ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยปัจจัยผลักดันสำคัญของการพัฒนาธรรมนุญชุมชน คือ ความเข้มแข็งและสามัคคีของผู้นำท้องถิ่น ท้องที่และชุมชน (Sukkapunya Society, unpublished, 2019b)

3. ชุมชนหัวรอ เป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทเช่นเดียวกับชุมชนพลาญชุมพล ในเขตอำเภอเมืองพิษณุโลก ลักษณะของการพัฒนาธรรมนุญชุมชนเกิดจากการให้ความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลตำบล ผู้นำท้องที่ และมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงครามในการศึกษาทำความเข้าใจประเด็นปัญหาในพื้นที่และความต้องการของชุมชนทั้งตำบล จำนวน 12 หมู่บ้าน การส่งตัวแทนเข้าร่วมโครงการพัฒนาธรรมนุญสุขภาพตำบล และการสังเคราะห์ประเด็นปัญหาและแนวทางข้อเสนอร่วมกันในรูปแบบของประชาคมแบบมีส่วนร่วม และจัดทำแผนการพัฒนาชุมชนที่เน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะ คือ ด้านการจัดการขยะส่วนประเด็นของธรรมนุญชุมชนนั้นครอบคลุมการพัฒนาเรื่องของการสร้างพื้นฐาน (น้ำ ไฟ ถนน) การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (การจัดการขยะ/ปรับภูมิทัศน์ในชุมชน) ประเด็นทางสังคม (ศูนย์ขจรจัด/ความปลอดภัยในชุมชน) และการพัฒนาคุณภาพชีวิต (ระบบสุขภาพ/อาชีพ) ทั้งนี้ปัจจัยผลักดันของการพัฒนาธรรมนุญชุมชน คือ ความเข้มแข็งของผู้นำท้องถิ่นและท้องที่ และการให้

ความสนใจในการจัดการแก้ไขปัญหาในชุมชนของสถาบันการศึกษาและนักวิชาการในพื้นที่ (Sukkapunya Society, unpublished, 2019c)

4. ชุมชนเนินเพิ่ม อำเภอนครไทย เป็นชุมชนเกษตรกรรมแบบชนบท ลักษณะของการพัฒนา ธรรมชาติชุมชนเริ่มจากการผลักดันร่วมกันระหว่างภาคประชาสังคมและแกนนำพลเมืองอาสาในพื้นที่ ร่วมมือกับผู้นำท้องถิ่น (อบต.เนินเพิ่ม) ในการนำเสนอประเด็นเรื่องของการพัฒนาธรรมชาติชุมชนใน วาระการประชุมผู้นำท้องถิ่นท้องถิ่น และพัฒนาศักยภาพตัวแทนในชุมชนผ่านโครงการพัฒนาธรรมชาติ สุขภาพตำบล โดยประเด็นของธรรมชาติครอบคลุมเรื่องสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม ประเพณี ตามลักษณะของชุมชนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ในพื้นที่ ทั้งนี้ ปัจจัย ผลักดันสำคัญ คือการตระหนักให้มีความสำคัญและมีจิตอาสาของแกนนำพลเมืองอาสาในชุมชนและ การให้ความร่วมมือของผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่น (Sukkapunya Society, unpublished, 2019d)

5. ชุมชนนครชุม ตั้งอยู่ในเขตอำเภอนครไทย เช่นเดียวกับชุมชนเนินเพิ่ม มีลักษณะเป็น ชุมชนเกษตรกรรมแบบชนบทบนภูเขา ลักษณะของการพัฒนาธรรมชาติชุมชนเกิดจากการมีส่วนร่วม ระหว่างแกนนำชุมชนในพื้นที่และผู้นำท้องถิ่นที่ต้องการแก้ไขปัญหาในด้านต่างๆ ของชุมชน เช่น อุบัติเหตุ และขยะ และการเกษตร ทำให้ประเด็นของธรรมชาติชุมชนเป็นเรื่องของสุขภาพและสังคม การเกษตร และเศรษฐกิจ โดยปัจจัยผลักดันสำคัญของการพัฒนาธรรมชาติ คือ การสนับสนุนและให้ความร่วมมือของ แกนนำพลเมืองอาสา อาสาสมัครชุมชน ผู้นำท้องถิ่น และประชาชนในชุมชน (Sukkapunya Society, unpublished, 2019e)

6. ชุมชนบ้านดง อำเภอชาติตระการ เป็นชุมชนเกษตรกรรมแบบชนบท ลักษณะของการ พัฒนาธรรมชาติชุมชนเริ่มจากการผลักดันและเห็นความสำคัญในเรื่องของปัญหาขยะขององค์การบริหาร ส่วนตำบลบ้านดง ผู้นำท้องถิ่น และผู้นำท้องถิ่น โดยเริ่มจากการออกร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วน ตำบลบ้านดง เรื่องหลักเกณฑ์การคัดแยกมูลฝอย พ.ศ. 2562 เพื่อนำมาบังคับใช้และแก้ไขปัญหา ดังกล่าว อีกทั้งยังได้มีการเสนอโครงการเพื่อขอรับทุนของโครงการ สสส. ในประเด็นเรื่องการจัดการ ขยะ เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการจัดการขยะอย่างจริงจังในพื้นที่ ทำให้ประเด็นของธรรมชาติชุมชนเน้นเรื่อง การจัดการขยะ โดยปัจจัยผลักดันสำคัญ คือ การตระหนักเห็นความสำคัญของปัญหาและการให้ความ ร่วมมือของแกนนำพลเมืองอาสา แกนนำชุมชน ผู้รับผิดชอบโครงการ สสส. ผู้นำท้องถิ่น และประชาชน ในชุมชน และการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง เรื่อง หลักเกณฑ์การคัดแยกมูล ฝอย พ.ศ. 2562 ในชุมชนอย่างจริงจัง (Sukkapunya Society, unpublished, 2019f)

7. ชุมชนบ้านมุง อำเภอเนินมะปราง ชุมชนเกษตรกรรมแบบชนบทที่ปัจจุบันได้รับความนิยมจาก การกลายเป็นเมืองท่องเที่ยวแห่งหนึ่งที่สำคัญของจังหวัดพิษณุโลก การพัฒนาธรรมชาติชุมชนจึงเกิดจาก การตระหนักในปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการขยายตัวของท่องเที่ยวและการรักษาอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ ผ่านการประสานงานร่วมกันระหว่างมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ผู้นำท้องถิ่น ท้องที่ ผู้นำชุมชน และ รพ.สต. และการส่งตัวแทนชุมชนร่วมพัฒนาศักยภาพโครงการพัฒนาธรรมชาติสุขภาพตำบล

ทำให้ประเด็นของธรรมนูญครอบคลุมเรื่องของประเด็นด้านสังคม สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ปัจจัยผลักดันสำคัญของการพัฒนาธรรมนูญชุมชน คือ การสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน รพ.สต. และ อสม. และการที่ชุมชนมีต้นทุนทางทรัพยากรธรรมชาติที่ดี มีแหล่งท่องเที่ยวสำคัญทางธรรมชาติ และมีงบประมาณทางการท่องเที่ยวสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก (Sukkapunya Society, unpublished, 2019g)

8. ชุมชนสนามคลี อำเภอบางกระทุ่ม ชุมชนเกษตรกรรมแบบชนบท ลักษณะของการพัฒนาธรรมนูญชุมชนเริ่มจากการให้ความร่วมมือและตระหนักในความสำคัญของปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ร่วมกันระหว่างผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ และผู้นำชุมชน โดยเฉพาะด้านน้ำ ส่งผลให้ประเด็นของธรรมนูญเน้นด้านสิ่งแวดล้อม (การจัดการแม่น้ำ ลำคลอง ให้สะอาด ปลอดภัย) โดยปัจจัยผลักดันหลักสำคัญ คือ การสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่น และผู้นำชุมชน และต้นทุนของชุมชนด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นและท้องที่ และการมีทรัพยากรที่ดีและมีรากฐานเศรษฐกิจที่ดีของชุมชน (Sukkapunya Society, unpublished, 2019h)

9. ชุมชนวังวน อำเภอพรหมพิราม ชุมชนเกษตรกรรมแบบชนบท ลักษณะของการพัฒนาธรรมนูญชุมชนเริ่มจากแกนนำพลเมืองอาสาในพื้นที่ประสานกับส่วนท้องถิ่นและท้องที่ในการพัฒนาประเด็นธรรมนูญชุมชนด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรม สุขภาพและเศรษฐกิจ ผ่านการมีส่วนร่วมระหว่างผู้นำท้องถิ่น ท้องที่ และชุมชน โดยปัจจัยผลักดันสำคัญ คือ การมีส่วนร่วมระหว่างผู้นำท้องถิ่น ท้องที่และชุมชน (Sukkapunya Society, unpublished, 2019i)

10. ชุมชนศรีภิรมย์ อำเภอพรหมพิราม ชุมชนเกษตรกรรมแบบชนบท ที่มีจุดเน้นในเรื่องของการท่องเที่ยวแบบ OTOP นวัตกรรม และการเป็นชุมชนต้นแบบปลูกผักกินเอง การพัฒนาธรรมนูญชุมชนจึงเกิดจากทีมประสานงานตำบลศรีภิรมย์ อำเภอพรหมพิรามของสมาคมสุขปัญญาซึ่งเป็นผู้ประกอบการทางสังคม ได้เข้าไปพูดคุยประสานงานกับผู้นำชุมชน ผู้นำท้องที่และผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่ และได้มีการส่งตัวแทนของเข้าร่วมการอบรมเชิงปฏิบัติการพัฒนาโครงการธรรมนูญสุขภาพตำบล และนำไปสู่การพัฒนาประเด็นธรรมนูญสุขภาพของคนในพื้นที่ ได้แก่ ประเด็นด้านสุขภาวะชุมชน สังคมและวัฒนธรรม และเศรษฐกิจผ่านการมีส่วนร่วมระหว่างผู้นำท้องถิ่น ท้องที่ และชุมชน โดยปัจจัยผลักดันสำคัญ คือ ความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน ชุมชนและท้องถิ่นท้องที่ และการสนับสนุนโครงการชุมชนน่าอยู่ของ สสส. และโครงการอื่นๆ ด้านสุขภาวะของ สสส. ในพื้นที่ ซึ่งเป็นต้นทุนทางสังคมที่สำคัญของชุมชนอย่างหนึ่ง (Sukkapunya Society, unpublished, 2019j)

11. ชุมชนท้อแท้ อำเภอวัดโบสถ์ ชุมชนเกษตรกรรมแบบชนบท การพัฒนาธรรมนูญชุมชนเกิดจากความตั้งใจในการผลักดันการแก้ไขปัญหาในชุมชนของ รพ.สต. ท้อแท้ อ.วัดโบสถ์ โดยเฉพาะในเรื่องของสารเคมีในการเกษตรและสารตกค้างในร่างกายของเกษตรกร และประเด็นเรื่องของการใช้เลือดออกทำให้ประเด็นธรรมนูญชุมชนครอบคลุมเรื่องของด้านสุขภาพ สิ่งแวดล้อมทุนและการเกษตร สังคมและวัฒนธรรม ผ่านการประชาคมแบบมีส่วนร่วมระหว่างผู้นำท้องที่ ท้องถิ่น รพ.สต. ตัวแทน

ชุมชน วัด โรงเรียน และสำนักงานเกษตร โดยปัจจัยผลักดันสำคัญ คือ ความเข้มแข็งของ รพ.สต. และการให้ความร่วมมือของชุมชน และผู้นำท้องถิ่น (Sukkapunya Society, unpublished, 2019k)

12. ชุมชนบ้านยาง ชุมชนเกษตรกรรมแบบชนบท ลักษณะของการพัฒนาธรรมนุญชุมชนเริ่มจากการผลักดันในเรื่องของประเด็นอุบัติเหตุบนท้องถนนของนายอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางและผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยการกำหนดให้ตำบลบ้านยางเป็นพื้นที่นำร่องเรื่องการจัดการความปลอดภัยบนท้องถนน ประกอบกับการได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินโครงการจาก สสส. และใช้กลไกของธรรมนุญชุมชนในการขับเคลื่อนประเด็นจุดเสี่ยงบนท้องถนนในระดับตำบลและหมู่บ้านจนนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมชุมชนด้านความปลอดภัยบนท้องถนน และมหารมมความปลอดภัยทางถนน ทั้งนี้ ปัจจัยผลักดันสำคัญ คือ ความสามัคคีของชุมชน ความร่วมมือกันระหว่างผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่น และการผลักดันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้การสนับสนุนขององค์การภาครัฐ เช่น อำเภอและโรงพยาบาลวัดโบสถ์ (Sukkapunya Society, unpublished, 2019l)

13. ชุมชนชัยนาม อำเภอวังทอง เป็นชุมชนเกษตรกรรมแบบชนบทที่ยังคงต้องการได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะในเรื่องของน้ำสำหรับอุปโภคบริโภคและการเกษตรกรรม ลักษณะของการเกิดขึ้นของธรรมนุญชุมชนจึงเริ่มจากการผลักดันของแกนนำพลเมืองอาสาในพื้นที่ทำการประสานกับผู้นำท้องถิ่นและชุมชนในการพัฒนาประเด็นธรรมนุญชุมชนด้านสุขภาพและคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมและด้านการท่องเที่ยว ซึ่งการท่องเที่ยวนั้นเป็นสิ่งที่คนในชุมชนมองเห็นร่วมกันว่าจะสามารถนำไปสู่การพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิตขึ้นมาได้จากการมีโอกาสเพิ่มขึ้นในการได้รับงบประมาณสนับสนุนจากภายนอกและการสร้างรายได้และพัฒนาชุมชนไปพร้อมๆ กัน ดังนั้น ปัจจัยผลักดันสำคัญของการพัฒนาธรรมนุญชุมชนจึงมากจากการเห็นความสำคัญในปัญหาชุมชนของแกนนำชุมชน ผู้นำท้องถิ่นและชุมชน และการให้ความร่วมมือของชุมชนในการแก้ไขปัญหา (Sukkapunya Society, unpublished, 2019m)

โดยสรุป ปัจจัยสำคัญของการพัฒนาหรือผลักดันธรรมนุญชุมชนทั้ง 13 พื้นที่ มีองค์ประกอบสำคัญร่วมกันหลายอย่าง ได้แก่ ความสามัคคีร่วมมือกันระหว่างผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ภาคประชาสังคมและ รพ.สต. การมีบทบาทของผู้นำชุมชนท้องถิ่น การตระหนักในปัญหาของชุมชนร่วมกัน และการได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. หรือ เทศบาล

ทั้งนี้ การพัฒนาธรรมนุญชุมชนในพื้นที่ชุมชนเมือง กึ่งเมืองกึ่งชนบท หรือชนบท มีความแตกต่างกันบนฐานของวัฒนธรรมชุมชนและการเมืองท้องถิ่น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะของพื้นที่และระยะทางเป็นสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่น บทบาทของผู้นำในชุมชนท้องถิ่นและท้องถิ่น ความหลากหลายของกลุ่มคนในพื้นที่ และการได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาสังคมในชุมชน เช่น อสม. แกนนำพลเมืองอาสา และหน่วยงานภาครัฐ เช่น มหาวิทยาลัยและ รพ.สต. โดยปัญหาและอุปสรรคที่ค้นพบ คือ ความร่วมมือของประชาชนในชุมชนบางแห่งที่ยังไม่เห็นความสำคัญของปัญหาที่แท้จริง การรับรู้และความคิดของคนในชุมชนที่ยังมองว่าปัญหาบางอย่างต้องให้รัฐ องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานราชการอื่นๆ เข้ามาแก้ไขปัญหให้ตนเองมากกว่าพยายามแก้ไขปัญหาร่วมกัน อย่างเช่น ปัญหาเรื่องขยะ ซึ่งพื้นฐานต้องมาจากจิตสำนึกในการคัดแยกขยะของคนทุกคน ในชุมชนก่อน ไม่ใช่เป็นหน้าที่แค่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาทำการคัดแยกขยะให้ และจัดหาถังขยะให้เพียงพอกับปริมาณขยะของชุมชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาธรรมาภิบาลชุมชนตั้งแต่กระบวนการก่อร่างจนถึงร่างนั้นจำเป็นที่ต้องมีการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกันของคนในชุมชนผ่านการเปิดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อทำความเข้าใจเรื่องธรรมาภิบาลชุมชน การวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของชุมชนร่วมกัน ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของการมีส่วนร่วมนั่นเอง และจุดนี้เอง คือ รากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน จากการพัฒนาคนในชุมชนให้เป็นพลเมืองที่มีความตื่นรู้ (active citizen) ในปัญหาและความต้องการพัฒนาชุมชนของตนเอง การเกิดจิตสำนึกของการเป็นเจ้าของชุมชนร่วมกัน และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ แสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ร่วมกัน ซึ่งถือเป็นบรรยากาศและวัฒนธรรมสำคัญของการจรรโลงระบบประชาธิปไตยในชุมชนและสังคมภาคใหญ่

อภิปรายและสรุปผล

จากการพัฒนาธรรมาภิบาลชุมชนใน 13 ชุมชนของจังหวัดพิษณุโลกนั้น พบว่าปัจจัยสำคัญหลักของการพัฒนาธรรมาภิบาล คือ ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่น ท้องที่และชุมชน และบทบาทของผู้นำชุมชนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Keatwatcharachai et al. (2019) ที่กล่าวถึงปัจจัยความสำเร็จของจัดทำธรรมาภิบาลเมืองของชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืนของหมู่บ้านสันติสุข 9 ตี จังหวัดบุรีรัมย์ว่า ปัจจัยด้านผู้นำและปัจจัยด้านคณะกรรมการหมู่บ้าน มีบทบาทสำคัญมากที่สุด

นอกจากนี้ กระบวนการพัฒนาธรรมาภิบาลยังนำไปสู่การเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอความคิดเห็น ร่วมรับฟังและร่วมกันแก้ไขปัญหของชุมชนไม่ว่าจะเป็นการจัดทำประชาคม การประชุมทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การสร้างกลุ่มและเครือข่ายในชุมชน โดยใช้ธรรมาภิบาลชุมชนเป็นเครื่องมือสื่อสารและสร้างข้อตกลงที่เป็นกติกาหรือกฎเกณฑ์ของชุมชนที่สามารถนำไปสู่แนวทางแก้ไขประเด็นปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการต่างๆ ของคนในชุมชนได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Dararut (2018) ที่ศึกษาวิธีการจัดการความขัดแย้งของหมู่บ้านชนบทไทย ในกรณีศึกษาของหมู่บ้านป่าจี้ หมู่ที่ 1 ตำบล พุงสะโตก อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ และพบว่าธรรมาภิบาลชุมชนเป็นเครื่องมือสำคัญของการจัดการความขัดแย้งในชุมชนและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากกว่ากฎหมายของรัฐ เนื่องจากเป็นกฎเกณฑ์ที่คนในชุมชนยอมรับร่วมกันบนพื้นฐานของการมองเห็นปัญหาร่วมกัน (law of the commons) เป็นเจ้าของร่วมกัน และยังเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยที่เกิดจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของชุมชนร่วมกัน

ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าธรรมาภิบาลชุมชนเป็นทั้งเครื่องมือและรากฐานสำคัญที่ก่อให้เกิดสัญญาประชาคม (social contract) ที่มาจากเจตจำนงและความต้องการร่วมกัน (general will) ของคนในชุมชน

และเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ในชุมชน/ท้องถิ่น หรืออาจกล่าวได้ว่าก็คือ กระบวนการของประชาธิปไตยชุมชน (community democracy) ที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการนำเสนอแนวคิดการจัดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นตนเอง ตลอดจนการนำเสนอประเด็นที่เป็นประเด็นเชิงนโยบายสาธารณะ การวางแผน การตัดสินใจและการตรวจสอบอำนาจการดำเนินงานของท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและภาคราชการ (Laothamatas, 2009) ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง พัฒนาชุมชนท้องถิ่นในด้านต่างๆ อย่างยั่งยืน โดยชุมชนจัดการตนเองและพึ่งตนเองเป็นฐานเพื่อยังประโยชน์ของชุมชนเอง สอดคล้องกับที่สภาองค์กรชุมชนได้ศึกษารวบรวมการจัดทำธรรมนูญตำบลในหลายพื้นที่ทั่วประเทศไทย และพบว่า ธรรมนูญตำบล คือ เครื่องมือที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงแก่ชุมชนท้องถิ่นด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานของประชาธิปไตยท้องถิ่นและการจัดการตนเองของท้องถิ่น (Community Organizations Development Institute (Public Organization), 2019)

ทั้งนี้ การออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพสามารถนำไปสู่การสร้างต้นทุนทางสังคม (social capital) และการเสริมพลัง (empowerment) ของชุมชนที่เพิ่มขึ้น เช่น การเกิดกลุ่มองค์กรและเครือข่ายชุมชน ที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนและการเกิดประชาธิปไตยชุมชนตามมา อย่างงานวิจัยของ Rotprasood & Boonsri (2018) ที่ศึกษาประชาธิปไตยชุมชนในฐานะกระบวนการขับเคลื่อนชุมชนและสังคม และพบว่าทุนทางสังคม (social capital) มีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจวัฒนธรรมทางการเมืองและความเป็นประชาธิปไตยชุมชน เช่น ความสัมพันธ์ในแบบเครือญาติ วัฒนธรรมประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ทรัพยากรในชุมชน และกลุ่มในชุมชนทั้งรูปแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยแต่ละชุมชนต่างมีต้นทุนทางสังคมเหล่านี้แตกต่างกัน บทความนี้จึงเห็นว่าจะต้องมีการสร้างกระบวนการในการหนุนเสริมพลังของชุมชนและการมีส่วนร่วมบนหลักการของประชาธิปไตยชุมชนขึ้นมา โดยเฉพาะในกระบวนการขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชน โดยมีทิววิชาการที่อาจเป็นผู้นำในชุมชนท้องถิ่นหรือองค์กรภายนอก เช่น สถาบันการศึกษา ทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงให้คำปรึกษาและออกแบบกระบวนการร่วมกับชุมชนในลักษณะของการวิจัยเชิงปฏิบัติการในชุมชน (community-based research) โดยใช้ธรรมนูญชุมชนเป็นเครื่องมือ และใช้กลไกอื่นๆ ควบคู่กัน เช่น สภาองค์กรชุมชนและสภาผู้นำชุมชน สอดคล้องกับข้อเสนอในงานของ Krunnung & Charenwong (2013) ที่ศึกษาการสร้างประชาธิปไตยชุมชนในจังหวัดสระแก้ว และพบว่ากลไกหนึ่งที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน คือ “สภาองค์กรชุมชน” ที่เป็นองค์กรที่มีสถานภาพทางกฎหมาย และ “สภาภาพ” ที่เป็นการรวมกลุ่มแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งมีสมาชิกที่หลากหลายทำให้เกิดการต่อรอง การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การสื่อสารข้อมูล รวมถึงการวางบทบาทในพื้นที่ที่ไม่ได้มีจุดประสงค์ในเชิงอำนาจทางการเมือง และสามารถนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการชุมชน การฝึกฝนเรียนรู้และสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เราพึงให้ความสำคัญต่อการปรับกระบวนการคิด จิตสำนึก ความเข้าใจ และวัฒนธรรมที่เป็นวิถีปฏิบัติของคนในชุมชนท้องถิ่นสู่การสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองท้องถิ่น (local citizen) ด้วย ซึ่งต้องอาศัยเวลาในการปรับเปลี่ยนควบคู่กับการพัฒนาต้นแบบหรือตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม และการสร้างองค์ความรู้และความคิดใหม่ในการเผยแพร่ให้แก่คนในชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างวัฒนธรรมของความเป็นพลเมืองที่คนในชุมชนและผู้นำชุมชนและท้องถิ่นมีจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อชุมชนและสังคมที่ตนอยู่ มองเห็นปัญหาของตนเองเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ของส่วนรวมได้ และสามารถพัฒนาชุมชนของตนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐราชการหรือแม้แต่ภาคเอกชนได้ ในลักษณะของการสานพลังทางสังคม (social empowerment) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการขับเคลื่อนประเด็นต่างๆ ในธรรมนูญชุมชนภายใต้กระบวนการพัฒนาชุมชนแบบจัดการและพึ่งตนเองที่คนในชุมชนท้องถิ่นมีความเป็นพลเมือง (citizen) อย่างแท้จริง

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณ นายสมภาคสุขปัญญา ดร.สุเนตร ทองคำพงษ์ และทีมงานโครงการพัฒนาธรรมนูญสุขภาพตำบลของจังหวัดพิษณุโลก คุณบัวหลวง ดีใจ คุณชาติรัฐ เครือหงส์ และคุณกาญจนา บุญมาก สำหรับการสนับสนุนและให้กำลังใจกันตลอดมา และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ที่ให้การสนับสนุนโครงการ

References

- Community Organizations Development Institute (Public Organization). *The handbook of organizing the rural constitution to self-management*, 2016. Available at: <https://www.codi.or.th/attachments/article/14956/book-KNOW-180859.pdf>. Accessed November 3, 2019.
- Constitution of the Kingdom of Thailand BE, 1997. Bangkok: Pattana Laksut Publishing.
- Dararut B. *Changing in the Thai Rural Community: the conflict management*, in proceeding of the National Conference 2018 of Law, Chiang Mai University, 2018, 64-81.
- Keatwatcharachai K, Prateep C, Sansaneewittayakul I. Development of the Rural Constitution for Sustainable Strength Community: A Case Study of The Rural Constitution 9D of Buriram Province. *Journal of Politics, Administration and Law*. 2019; 11 (1): 139-162.
- Krunnung C, Charenwong S. *The Development of Local Democracy in Sakaew Province: The Foundation of Local Administrative Development Based on People Sector*. The full research report, The Thailand Research Fund, Bangkok. 2013.
- Laothamatas A. *The Changing of Local Administrative to the Foundation of Democracy*. Bangkok: Thammasat Printing House. 2009.

- Lekkiwat S. *Healthy Constitution: The Creation of Communities' Participation in Implementation of Public Policies*, 2018. Available at: <https://www.samatcha.org/areahpp2/archives/3587>. Accessed November 8, 2019.
- Office of the National Economic and Social Development Council. *National Strategy (2018-2037)*, 2018. Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Council.
- Rotprasoe P, Boonsri W. Community Democracy: A Society-Driven Process. *Journal of Humanities and Social Sciences Mahasarakham University*. 2018; 37 (2): 166-173.
- Sukkapunya Society. *Report of Local Constitution of Jomtom Community*, 2019a. Unpublished Document.
- Sukkapunya Society. *Report of Local Constitution of Praichumpol Community*, 2019b. Unpublished Document.
- Sukkapunya Society. *Report of Local Constitution of Hua Ro Community*, 2019c. Unpublished Document.
- Sukkapunya Society. *Report of Local Constitution of Nenphem Community*, 2019d. Unpublished Document.
- Sukkapunya Society. *Report of Local Constitution of Nakornchum Community*, 2019e. Unpublished Document.
- Sukkapunya Society. *Report of Local Constitution of Bangdong Community*, 2019f. Unpublished Document.
- Sukkapunya Society. *Report of Local Constitution of Bangmung Community*, 2019g. Unpublished Document.
- Sukkapunya Society. *Report of Local Constitution of Sanhamkri Community*, 2019h. Unpublished Document.
- Sukkapunya Society. *Report of Local Constitution of Wangwong Community*, 2019i. Unpublished Document.
- Sukkapunya Society. *Report of Local Constitution of Sripilom Community*, 2019j. Unpublished Document.
- Sukkapunya Society. *Report of Local Constitution of Tortae Community*, 2019k. Unpublished Document.
- Sukkapunya Society. *Report of Local Constitution of Bangyang Community*, 2019l. Unpublished Document.
- Sukkapunya Society. *Report of Local Constitution of Chainam Community*, 2019m. Unpublished Document.
- The Constitutional Court of Kingdom of Thailand. *Constitution of the Kingdom of Thailand BE, 2007*. Bangkok: Ministry and Ratchakitcha Publishing, 2007.