

# การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการประชาสังคม \*

ดร. พิรพล ไตรทศาวีร์ \*\*

## 1. ความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในยุคโลกาภิวัตน์

ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง คือ ระบบการเมืองการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและดำเนินกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ สามารถแสดงและใช้สิทธิของตนเองอย่างมีความรับผิดชอบ ตลอดจนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อมได้คิดด้วย แต่การที่ประชาชนจะสามารถก้าวไปถึงขั้น (stage) ดังกล่าวได้ย่อมมีไว้ด้วยการก้าวกระโดด หรือเป็นการคาดหวังให้เขา รู้จักจริงก่อนหัดเดิน ดังนั้นการพัฒนาประชาธิปไตยโดยยึดที่มุ่งกระตุ้นให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้ง การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง สหประชาภาพทางการเมืองต่าง ๆ เป็นต้น จึงมักจะไม่ได้อผล เนื่องจากสิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องไกลตัว ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะจูงใจให้ชาวบ้านมาสนใจและมีส่วนร่วมได้อย่างยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ การกระตุ้นที่จะให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมอย่างได้ผลจึงต้องมาจากกิจกรรมการแก้ปัญหาและการพัฒนาที่ใกล้ตัวชาวบ้านก่อน ให้เขาได้เข้าร่วมถกแถลงถึงปัญหาและการพัฒนาสิ่งที่ใกล้ตัว เช่น โจรผู้ร้ายลักขโมยทรัพย์สินในหมู่บ้าน การขาดน้ำอุปโภคบริโภค การนำเงินอุดหนุนของรัฐบาล เช่น งบกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ (มียาชวรา) ไปพัฒนาหมู่บ้าน เป็นต้น โดยให้เริ่มต้นด้วยเสียงส่วนใหญ่ในปัญหาต่าง ๆ และยอมรับในแนวทางแก้ไขที่เป็นมตินั้น หากได้ฝึก

ปฏิบัติเช่นนี้อย่างสม่ำเสมอ ก็จะเป็นการฝึกให้ชาวบ้านเรียนรู้ประชาธิปไตยในทางปฏิบัตินั่นเอง

ความจำเป็นในการเร่งกระตุ้นให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาต่าง ๆ ได้ถูกกำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาโดยที่นายธีร "คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา" พร้อมทั้งเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นการบูรณาการแบบองค์รวม โดยมีกระบวนการพัฒนาที่เชื่อมโยงกันในทุกเรื่อง และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคมทุกระดับทั้งในชนบทและเมือง จะยังเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาในทุกด้าน ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เข้าสู่แผนพัฒนาฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 -2549)

ความจำเป็นในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนยังมีความเร่งด่วนขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลาย ๆ ด้าน อาทิเช่น

1.1 ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น (ม.58) มีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต

\* เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง "การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประชาสังคม" ในโครงการสัมมนาเรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชน : ศาสนาแห่งสันของประชาชาติ" จัดโดย สถาบันพระปกเกล้า ระหว่างวันที่ 2-4 มีนาคม 2543 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์วิซี จอมเทียน พัทยา

\*\* รองอธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ (ม.59)

1.2 ด้านการพิจารณาการปฏิบัติราชการทางปกครอง สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (ม.60)

1.3 ด้านการกำหนดนโยบาย รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (ม. 76)

1.4 ด้านการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ฯลฯ (ม. 79)

1.5 ด้านการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นเดิมมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (ม. 285 วรรค 2)

1.6 ด้านการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงาน ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ (ม. 286)

1.7 ด้านการออกกฎหมาย ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (ม. 287)

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีเจตนารมณ์มุ่งส่งเสริมการสร้าง

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น นำตั้งแต่การส่งเสริมแสดงความพอใจหรือไม่พอใจต่อโครงการของรัฐที่จะไปปฏิบัติจัดทำในพื้นที่ การขอทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ การทำข้อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น จนถึงการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งการที่ประชาชนจะสามารถแสดงบทบาทเหล่านี้ได้อย่างเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ย่อมจะต้องมีเงื่อนไขสำคัญอย่างน้อย 3 ประการด้วยกันคือ

- ก) มีความตื่นตัวพอที่จะเข้ามาแสดงบทบาทดังกล่าว
- ข) มีความรู้ความเข้าใจพอสมควรในเรื่องราวต่าง ๆ รอบตัว
- ค) มีการรวมตัวพอสมควรในการทำกิจกรรมเพื่อส่วนรวมอยู่บ้างแล้ว

หากปราศจากซึ่งเงื่อนไขอย่างน้อยสามประการดังกล่าว การแสดงบทบาทของชาวบ้านอาจจะถูกบิดเบือน หรือหายไปเป็นเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อต่อรองผลประโยชน์หรือต่อรองทางการเมือง หรือทำลายผู้บริหารที่ดี ๆ ที่ขวางทางผู้มีอิทธิพล ดังนั้นหลังประชาชนแทนที่จะถูกใช้เป็นพลังสร้างสรรค์ท้องถิ่น สร้างสรรค์ชาติ จะกลับกลายเป็นพลังที่ถูกใช้มาทำลายล้างซึ่งกันและกันดังเช่นที่ปรากฏให้เห็นอยู่ไม่น้อยในปัจจุบัน

## 2. ธรรมชาติในการรวมตัวของชาวบ้าน

การมีส่วนร่วมของชาวบ้านที่เกิดขึ้นในรูปของกลุ่มต่าง ๆ นั้นมีมานานแล้ว แต่ยังมีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรและพื้นที่ การเกิดของกลุ่มเหล่านี้มักเกิดจากการกระตุ้นหรือริเริ่มโดยบุคคลดังต่อไปนี้

2.1 ผู้นำชาวบ้าน คือ พระ ตำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำโดยธรรมชาติในหมู่บ้าน เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน เป็นต้น

2.2 ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในตำบล หมู่บ้าน ที่ถือเป็นข้าราชการเลือด มีจิตวิญญาณของนักพัฒนา และได้อุทิศตนในการทำงานกับชาวบ้าน ซึ่งถึงแม้ข้าราชการเหล่านี้จะมีจำนวนไม่มากนัก แต่ด้วยการทำงานแบบปิดทองหลังพระของบุคคลเหล่านี้ ไม่ว่า

จะเป็นนายอำเภอ สาธารณสุขตำบล พัฒนาการตำบล  
ครู เกษตรตำบล ล้วนแล้วแต่เป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้  
เกิดการรวมตัวของหลาย ๆ กลุ่มจนถึงขั้นที่เข้มแข็ง  
ในวันนี้

2.3 องค์การเอกชน ซึ่งเข้าไปดำเนินการในเขต  
เพื่อลดแทนจุดอ่อนของระบบราชการ และเข้าไป  
ดำเนินการเป็นรายพื้นที่ ด้วยเหตุผลของข้อจำกัดของ  
งบประมาณ และกำลังคน องค์การเอกชนเหล่านี้จึง  
สามารถทำงานได้ในพื้นที่จำกัด ไม่สามารถขยายผล  
ไปได้ทั่วประเทศ

จากข้อจำกัดในการขยายตัวของการรวมกลุ่ม  
ดังกล่าว ในขณะที่เรามีความจำเป็น ที่จะเร่งเตรียม  
ความพร้อมของชาวบ้าน เพื่อให้เข้ามาจับบทบาท  
ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประกอบกับ  
ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจของบ้านเมือง จึงจำเป็นต้องหัน  
มาแก้ปัญหาสังคมที่ฝังรากลึกที่มีอยู่ ทั้งภาคราชการ  
และประชาชนทั่วถ้วนหน้าในขั้นที่ ช่วยกันไปกระตุ้น  
ชาวบ้านอย่างเป็นระบบ โดยมีสิ่งจูงใจชาวบ้านใน  
การรวมกลุ่มทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งผู้เขียนได้  
ทดลองดำเนินการเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการ  
จังหวัดนครนายก (ม.ย. 2541 - ก.ย. 2542) ในฐานะ  
ที่เป็นจังหวัดนำร่องของรัฐบาลในการเสริมสร้าง  
ความเข้มแข็งของชุมชน โดยใช้ชื่อโครงการว่า  
โครงการรวมพลังสร้างนครนายก ซึ่งจะได้กล่าวใน  
รายละเอียดต่อไป

### 3. การสร้างระบบการมีส่วนร่วมของ ชาวบ้าน : กรณีศึกษาของจังหวัด นครนายก (พ.ศ. 2542)

ในปัจจุบัน หมู่บ้าน ตำบลต่าง ๆ จะมีกลุ่มที่ทาง  
ราชการไปกระตุ้น หรือจัดตั้งเป็นกลุ่มย่อย ๆ อยู่แล้ว  
หลายกลุ่ม อาทิเช่น กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.)  
กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งแต่ละกลุ่มก็  
มีความเข้มแข็งในระดับที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นกับแกนนำ  
ชาวบ้าน ข้าราชการที่ไปกระตุ้น และสิ่งจูงใจที่ให้กับ  
แต่ละกลุ่ม อย่างไรก็ตาม กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วย  
กันคิด และแก้ปัญหาเฉพาะในกิจการของกลุ่มเท่านั้น  
ไม่สามารถที่จะตัดสินใจแทนทั้งหมู่บ้านในการแก้ไข  
ปัญหาสำคัญ ๆ ของพื้นที่นั้นได้ เช่น ปัญหายาเสพติด

ปัญหาโจรสลัด ปัญหาภัยธรรมชาติในพื้นที่ ปัญหา  
ปากท้องของชาวบ้านโดยรวม ฯลฯ

ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีช่องทางที่เกิดโอกาสให้  
ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำในเรื่องใหญ่ ๆ  
ที่เป็นเรื่องของหมู่บ้านโดยรวม ในรูปของประชาคม ซึ่ง  
จะเป็นเวทีกลางที่เป็นทั้งจุดเริ่ม และจุดกระตุ้น และ  
อำนวยความสะดวกให้ชาวบ้านได้มีโอกาสมาพบปะ  
กัน เพื่อร่วมกันเสนอปัญหา และความต้องการ  
ตลยจนแนวทางแก้ไข ซึ่งบางส่วนอาจร่วมมือกัน  
ช่วยตัวเองได้ ที่เกินกำลังความสามารถก็เสนอให้  
ส่วนราชการหรือองค์กรบริหารส่วนตำบลไปช่วย  
ดำเนินการต่อไป

#### 3.1 แนวคิดการก่อรูปของประชาคมกลางนี้มี องค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. มีเวทีกลาง ที่ชาวบ้านจะมาพบปะกัน  
สถานที่และเวลาแล้วแต่ที่ประชุมจะกำหนดเอง

2. ผู้ที่มาพบปะกัน ให้มาจากผู้แทนจาก  
หลากหลายกลุ่มในหมู่บ้าน เพื่อให้มีลักษณะคล้ายกับ  
สภาหมู่บ้าน และสามารถพูดแทนชาวบ้านได้

3. มีจำนวนสมาชิกพอสมควร เพื่อให้มี  
น้ำหนักในการส่งเสียงเรียกร้องการแก้ปัญหา  
ตลอดจนการให้แก้ไขในสิ่งที่ไม่ถูกต้องในหมู่บ้าน

ประชาคมหรือเวทีกลางนี้ ตามแนวความคิดนี้  
แม้จะถูกมองว่าไม่ได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่ถ้  
เวทีนี้สามารถกำหนดผู้เข้าร่วมให้ตรงกับกลุ่มที่มี  
บทบาทในหมู่บ้านแล้ว เวทีนี้ในขั้นต้นจะเป็นเวทีที่เรา  
สามารถกำหนดให้ส่วนราชการไปรับฟังความคิดเห็น  
ปัญหาและความต้องการของชาวบ้าน ก่อนที่จะมีการ  
ปฏิบัติจัดทำโครงการ ซึ่งย่อมดีกว่าระบบปัจจุบันที่ยัง  
ไม่ค่อยมีการรับฟังชาวบ้านอย่างจริงจังนัก ซึ่งได้ก่อให้เกิดผลคือ  
“การถาไม่ถูกที่คัน” เสียเป็นส่วนใหญ่ และ  
ยิ่งถ้าเราสามารถกระตุ้นประคองการดำเนินงานของ  
ประชาคมนี้ให้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ ด้วยยุทธวิธีและ  
ขั้นตอนที่จะได้กล่าวต่อไป เวทีนี้ก็จะมีความยั่งยืน  
และนำไปสู่ความเข้มแข็ง เช่นเดียวกับทหารเติบโตของ  
กลุ่มธรรมชาติทั้งหลาย

### 3.2 ยุทธวิธีการกระตุ้นชุมชนโดยภาครัฐ

#### ก. ยุทธวิธีการกระตุ้นชุมชน

สามารถดำเนินการได้สามลำดับ ดังนี้

1. กระตุ้นให้เกิดการรวมตัวกันของผู้แทนประชาชนจากกลุ่มต่าง ๆ

2. ให้ร่วมคิด ร่วมทำเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหาใกล้ตัวและแนวทางการพัฒนาที่ไม่ยากนักในพื้นที่นั้นก่อน

3. หากกิจกรรมที่ให้ร่วมคิด ร่วมทำ ในกาแก้ไขปัญหา เช่น ปัญหาขยะสด การรณรงค์การเลิกสูบบุหรี่ การจัดทำแผนชุมชน ฯลฯ ไปอย่างต่อเนื่อง

4. ตลอดระยะเวลาจาก 1 - 3 เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสร้างบรรยากาศให้เปิดรับฟังปัญหาชาวบ้านและในบางกรณีที่กำลังชาวบ้านไม่สามารถแก้ไขให้เป็นรูปธรรมได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะ ชี้แนะเท่าที่จำเป็น แต่ไม่ชักนำโดยเด็ดขาด

5. จากการร่วมคิด ร่วมทำในกิจกรรมจากง่ายไปยากทีละน้อย ๆ ประสบความสำเร็จ จะนำไปสู่การเรียนรู้ ความสนใจและชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืนในอนาคต

#### ข. สิ่งจูงใจประกอบการกระตุ้น

สิ่งที่ได้กล่าวข้างต้นมาว่า การกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวของชาวบ้าน หากจะให้ได้ผลเร็วจำเป็นต้องมีสิ่งจูงใจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทั้งนี้เพราะชาวบ้านเปรียบเสมือนคนใช้ที่รับยามาหลายขนาน ตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน จากส่วนราชการต่าง ๆ จากนโยบายของรัฐบาลบางยุคบางสมัย ซึ่งสร้างกึ่งอันตรายต่าง ๆ ให้ จนปัจจุบันชาวบ้านส่วนใหญ่เกิดอาการคือยา การที่จะลุกขึ้นมาทำอะไรเองโดยไม่ มีสิ่งจูงใจที่มองเห็นได้ จะจะเป็นการยาก ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้อาศัยช่วงจังหวะในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2542 เป็นจุดเริ่มต้นดำเนินการ โดยอาศัยสิ่งจูงใจ ดังนี้

1. ระยะสั้น ได้อาศัยโครงการกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจหรือโครงการมีอาสาชวาว ซึ่งจัดสรรงบประมาณให้หมู่บ้านละหนึ่งแสนบาทในการจัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยให้ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้น ได้อาศัยโครงการพัฒนาตำบล ซึ่งกำหนดให้ตำบลละงบประมาณสองแสนถึงสี่แสนบาท เป็นสิ่งจูงใจในการให้ชาวบ้านมาร่วมตัวในรูปแบบประชาคม

โดยมีนโยบายตั้งแต่เริ่มต้นว่าหากประชาคมได้ประชุมเสนอปัญหาความต้องการ และได้จัดลำดับความสำคัญแล้ว ห้ามคณะกรรมการหมู่บ้านและองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขโครงการของชาวบ้านโดยเด็ดขาด โดยให้แยกอำเภอกำกับ ดูแลให้เป็นไปตามนโยบายนี้โดยเคร่งครัด ทั้งนี้เพราะผู้เขียนได้พิจารณาแล้วว่า หากเราสามารถกระตุ้นให้ชาวบ้านรวมตัวกันแล้ว ต้องให้ชาวบ้านเห็นคุณค่าของการรวมตัวกัน การรวมตัวกันก็จะเกิดความยั่งยืน ซึ่งนโยบายของจังหวัดนี้ ต่อมาระยะหลังส่วนราชการเจ้าของนโยบายในส่วนกลางก็ได้สั่งการแก้ไขให้เป็นไปในแนวทางนี้เช่นกัน

2. ระยะกลางและระยะยาว เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา "การเผาไม่ถูกที่คืน" ของภาคราชการ ผู้เขียนจึงได้กำหนดนโยบายอีก 3 ส่วน คือ

ก) ปัญหาและความต้องการของชาวบ้าน ส่วนใดก็ตามที่ส่วนราชการสามารถแก้ไขได้เลย ให้รีบไปดำเนินการ โดยให้อำเภอกำกับดูแลติดตามผล และในการประชุมประชาคมทุกครั้งให้ส่วนราชการแจ้งผลให้สมาชิกประชาคมทราบว่าอะไรได้แก้ไขให้แล้ว อะไรต้องรองบประมาณอีกยกานเท่าใด เพื่อให้ชาวบ้านเห็นประโยชน์ของการมาพบปะกันทุกเดือน

ข) ปัญหาและความต้องการของชาวบ้านส่วนที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้นำมารวบรวมจัดทำเป็นแผนพัฒนาอำเภอ โดยชี้แจงให้ชาวบ้านเข้าใจว่าที่มารวมตัวกันนี้ เพื่อจะนำปัญหาและความต้องการของเขามาจัดทำโครงการในอนาคต ซึ่งหากเราสามารถสะท้อนปัญหาของชาวบ้านถูกต้องมาตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน แผนพัฒนาอำเภอนี้ก็จะเป็นแผนที่อยู่บนความต้องการของประชาชนและน่าจะช่วยให้ส่วนราชการ "เผาถูกที่คืน" ได้เป็นส่วนใหญ่ ส่วนกระบวนการทำงานกับชาวบ้านจนรวมรวมเป็นแผนพัฒนาอำเภอได้ให้เป็นที่ไปตามขั้นตอน ดังนี้

- ให้ชาวบ้านถกเถียงกันถึงปัญหา และความต้องการที่เสนอมา โดยให้หลักเกณฑ์ง่าย ๆ คือ ดูความเสียหายว่ากระทบประชาชนกี่ครอบครัว กระทบพื้นที่ไร่หรือให้มีการถกเถียงกันด้วยเหตุผล มีใช้พวกมากลากไป และสรุปด้วยการจัดลำดับปัญหา

และความต้องการของหมู่บ้านนั้น และปัญหาใดแก้ไขได้เอง แก้ไขได้เองบางส่วนหรือเกินกำลังความสามารถ

- ทำบัญชีปัญหา ความต้องการของหมู่บ้านต่าง ๆ มาจัดลำดับอีกครั้งในประชาคมตำบล โดยยึดหลักเกณฑ์จำนวนครัวเรือนและพื้นที่ที่ประสบความเสียหาย ตลอดจนความรุนแรงของปัญหานั้นประกอบด้วย

- นำลำดับปัญหา ความต้องการมาพิจารณาจัดลำดับอีกครั้งในประชาคมอำเภอ ซึ่งจะมีส่วนราชการระดับอำเภอเข้าร่วมด้วย เพื่อให้เป็นการวางแผนแบบล่างขึ้นบน (Bottom up) คือจากชาวบ้านขึ้นมาพบกับแบบบนลงล่าง (Top down) คือจากส่วนราชการลงไป เพราะเราต้องยอมรับว่า ปัญหาความต้องการของชาวบ้านมักเป็นเรื่องใกล้ตัว เช่น ขาดน้ำ ขาดไฟ ขาดรถจักรยานยนต์ ขาดไฟฟ้า ฯลฯ แต่ปัญหาในเรื่องการศึกษา วัฒนธรรม ประเพณี ปัญหาเยาวชน และปัญหาสังคมอื่น ๆ ชาวบ้านจะยังไม่พูดถึง ซึ่งเป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่ถือว่ามีการศึกษาสูงกว่า จะช่วยเสริมเติมบางส่วนลงไปให้ครบถ้วน

- เมื่อได้ลำดับปัญหาและความต้องการในระดับตำบลแล้วให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างประชาคม ส่วนราชการและผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนตำบล เพื่อรับปัญหาดังกล่าวไปพิจารณาจัดสรรงบประมาณมาพัฒนาต่อไป

- ใช้แผนพัฒนาอำเภอเป็นแผนแม่บทในการกำกับการจัดทำโครงการและงบประมาณของส่วนราชการ โดยให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอเป็นหลักในการตรวจสอบให้ทุกส่วนราชการยึดการจัดทำโครงการจากบัญชีปัญหาของชาวบ้านที่จัดลำดับความสำคัญไว้จากสูงไปทาลำ โดยถ้าเป็นงบประมาณภายใต้ระบบการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค (กนบ.) ควรจะยึดปฏิบัติตามแนวทางนี้ ส่วนงบประมาณของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม อาจต้องใช้ระบบของความร่วมมือจากส่วนราชการ เพราะส่วนราชการ ต่าง ๆ มีอิสระที่จะใช้งบประมาณของตนเอง ซึ่งบ่อยครั้งที่พบว่า นโยบายหน่วยต้นสังกัดสั่งให้พัฒนาในสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และความต้องการของชาวบ้านแต่อย่างใด

- ได้นำชุดแบบฟอร์ม การวางแผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งผู้เขียนเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งหัวหน้าภาควิชาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม วิทยาลัยการปกครอง (พ.ศ.2525) และคณะวิทยากรได้ร่วมกันคิดขึ้นมาเป็นคู่มืออบรมวิทยากรจังหวัดและอำเภอแทนที่จะปล่อยให้วิทยากรต่างคนต่างคิดอย่างไร้ทิศทาง

ค) ให้ประชาคมมีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินการของโครงการขยายวง และโครงการพัฒนาตำบล ตลอดจนการตรวจสอบพฤติกรรมของข้าราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และหากพบสิ่งที่ไม่ชอบมาพากลให้แจ้งนายอำเภอหรือไม่ก็แจ้งตรงมายังผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ ปณ.ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามแต่ชาวบ้านจะสะดวก

### 3.3 องค์ประกอบของประชาคม

เพื่อให้ประชาคมซึ่งเสมือนเวทีกลางนี้มีน้ำหนัก และเป็นเสมือนสภาหมู่บ้าน จึงกำหนดองค์ประกอบให้ครอบคลุมทุกฝ่าย พร้อมด้วยบทบาทหน้าที่ ดังนี้

#### ประชาคมหมู่บ้าน

##### องค์ประกอบประชาคมหมู่บ้าน

1. ตัวแทนฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต. ในหมู่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน 3 คน
2. ตัวแทนฝ่ายกลุ่มประชาชน ผู้แทนกลุ่มอาชีพทุกกลุ่ม ผู้แทนกลุ่มเกษตรกร/กลุ่มธุรกิจการค้าหน้าปราชญ์หมู่บ้าน ผู้แทนกลุ่มแม่บ้าน พระหรือผู้นำทางศาสนาที่ชาวบ้านศรัทธา ครูโรงเรียนในหมู่บ้าน 1 คน อสม. อาสาพัฒนาชุมชน อาสาสมัครประชาชนส่งเสริมสุขภาพ สมาชิกอปท. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ที่มีที่อยู่อาศัยในหมู่บ้าน) ผู้แทนธุรกิจเอกชนที่อยู่ในหมู่บ้าน องค์การพัฒนาเอกชน ฯลฯ

กรณีองค์ประกอบของประชาคมหมู่บ้านมีน้อย ให้เลือกตัวแทนจากกลุ่มบ้านในหมู่บ้านแทน เช่น คัดเลือกตัวแทนคุ้มในหมู่บ้าน ฯลฯ

จำนวนสมาชิกประชาคม ควรจะมีประมาณ 5-10 % ของจำนวนประชากร

## ประชาคมตำบล

### องค์ประกอบประชาคมตำบล

- ตัวแทนของประชาคมหมู่บ้าน ๆ ละ 10% แต่ไม่น้อยกว่า 7 คน ได้แก่
  - ผู้ใหญ่บ้าน (จำนวน 1 คน)
  - สมาชิก อบต. (ประชาคมหมู่บ้านละ 2 คน)
  - ผู้แทนฝ่ายกลุ่มประชาชนที่ประชาคมหมู่บ้านคัดเลือก (อย่างน้อยประชาคมหมู่บ้านละ 4 คน)
- ประธาน อบต.

ฯลฯ

### ประธานและเลขานุการ (หมู่บ้าน/ ตำบล)

เลือกจากที่ประชุมประชาคม

### บทบาทประชาคมหมู่บ้าน ตำบล

- ทำหน้าที่ตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน
- ว่ามีปัญหาในหมู่บ้าน ตำบลไปหาหรือในที่ประชุม และรายงานให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ตรวจสอบเพื่อให้แก้ไขได้ทันที่
- เป็นองค์กรตรวจสอบการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ และรายงานอำเภอทราบ
- เป็นเวทีให้ความเห็น และหาแนวทางแก้ไข กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสำคัญ ๆ เช่น นาทุ่ง ยาเสพติด การตลาดของผลผลิตการเกษตร การท่องเที่ยวในพื้นที่ เป็นต้น
- ให้ประชาคมมีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ ในระยะต้นประมาณ 1-2 เดือนต่อครั้ง
- คัดเลือกผู้แทนประชาคมไปร่วมเป็นประชาคมในระดับเหนือขึ้นไป

## ประชาคมอำเภอ

### องค์ประกอบของประชาคมอำเภอ

- ประธาน อบต.
- กำนัน
- ผู้ที่ประชาคมตำบลคัดเลือก
  - ผู้แทนสมาชิก อบต. ตำบลละ 2 คน
  - ผู้แทนกลุ่มประชาชน ตำบลละ 6 คน
- ตัวแทนของเทศบาลทุกเทศบาลในเขตพื้นที่อำเภอ

- ผู้ทรงคุณวุฒิในเขตชุมชนเมือง 3 คน จำนวนสมาชิก อาจปรับให้น้อยลงได้ในกรณีอำเภอที่มีขนาดใหญ่

มักมีการตั้งคำถามต่อผู้เขียน โดยเฉพาะนักพัฒนาขององค์กรเอกชนว่า เหตุใดจึงต้องมีการกำหนดองค์ประกอบไว้ชัดเจนเช่นนี้ ปมอยู่ที่ยึดหยุ่นได้หรือไม่ ซึ่งคำตอบก็คือการทำงานพร้อมกันในพื้นที่จำนวนมากและประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องที่มีทั้งคุณภาพและความใส่ใจแตกต่างกัน จำเป็นต้องมีความชัดเจนในระดับหนึ่ง เพื่อไม่ให้ไปคนละทิศคนละทาง ซึ่งต่างจากการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งทำในพื้นที่ที่จำกัด ตัวบุคลากรก็ค่อนข้างชัดเจนแล้วทั้งความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน และการทุ่มเทการทำงาน ดังนั้น จึงสมควรปล่อยให้กำหนดแนวทางเองได้ คำตอบอีกประการหนึ่งก็คือ หากพิจารณาจากองค์ประกอบต่าง ๆ ที่กำหนดไว้แล้ว ล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มหลัก ๆ ในหมู่บ้าน และมีการหมุนตัวให้พื้นที่ใช้ดุลยพินิจได้โดยตลอด เช่น กลุ่มเกษตรกรสามารถเลือกกลุ่มใดก็ได้ที่เป็นกลุ่มหลัก ๆ ในพื้นที่ หรือผู้แทนธุรกิจเอกชนก็เช่นกัน สามารถเลือกให้ตรงกับผู้ที่มีความสนใจเพื่อส่วนรวมได้

การกำหนดกรอบกว้าง ๆ ไว้นี้ เจตนานของผู้เขียนก็เพื่อไม่ให้เกิดลักษณะของประชาคมที่มาจากบางพวกบางกลุ่มเท่านั้น เพราะในระยะยาวจะไม่สามารถเป็นองค์กรตัวแทนชาวบ้านได้ ซึ่งจะล้าถ่วงในต่อไป

### 3.4 การเตรียมความพร้อมของแกนนำ

การเตรียมความพร้อมของข้าราชการและประชาชนหัวก้าวหน้าที่จะเป็นวิทยากรหรือผู้ประสานงาน ถือเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จ และถือเป็นส่วนที่เหนื่อยยากที่สุด เพราะในระยะเวลาที่จำกัดที่จะก่อรูปประชาคม เพื่อให้ทันกับโครงการมีชาชวข้าราชการจากส่วนราชการต่าง ๆ ตระหนักดีว่าจะต้องเหน็ดเหนื่อยลงพื้นที่ประสานงานกับชาวบ้านสามขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่ให้ชาวบ้านกำหนดตัวผู้แทนกลุ่มประชุมระดับหมู่บ้าน จนถึงการจัดทำแผนพัฒนาเสร็จในระดับอำเภอ ผู้เขียนจึงต้องหังปลุกจิตสำนึกของการบ้านมืดทุกข์ บ้านงูสุข ลงมือร่วมปฏิบัติกับคณะ

วิทยากรจนถึงการชู้ตาคโหลยผู้ที่จะเลขไม่บองปฏิบัติ การเตรียมคนจึงเป็นเรื่องที่ยาก แต่เป็นเรื่องที่สำคัญ ที่สุด โดยได้ดำเนินการตามลำดับขั้นตอนดังนี้

1. ทำความเข้าใจกับหัวหน้าส่วน ราชการต่าง ๆ เกี่ยวกับ

1.1 เป้าหมาย วิธีการและบทบาท ของทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีแกนหลักคือ สำนักงำนจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด ปศุสงรงจังหวัด พัฒนาการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงำน การประดมศึกษาจังหวัด เป็นแกนกลางในการ ดำเนินงำน

1.2 รูปแบบของประชาคม องศ์ ประกอบ และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกประชาคม

1.3 คัดเลือกข้าราชการที่มีคุณภาพ ของแต่ละส่วนราชการเป็นวิทยากรหรือผู้ประสาน งำนประชาคม และเป็นผู้ประสานงำนในเนำงส่วน ราชการนั้นด้วย

1.4 ระดับอำเภอกำหนดคัดเลือกผู้ที่จะ มาเป็นวิทยากรหรือผู้ประสานงำนประชาคม ทั้งที่ เป็นข้าราชการและชาวบ้านหัวก้าวหน้า ในกรณี ข้าราชการ ให้ศึกษาราชการที่สัมพันธ์ในการท่งงำนกับ ชาวบ้านเป็นหลัก

2. อบรมผู้ประสานงำนประชาคมโหลย ละเยียด ถึงวิธีการท่งงำนตาม 1.2 และเทคนิคการ ท่งงำนกับชาวบ้าน โดยใช้ข้าราชการที่ชาวบ้านรัก เข้าร่วมเป็นวิทยากร ซึ่งในการอบรมนี้ได้จัดไว้เป็น 3 ระยะ คือ

2.1 อบรมผู้ประสานงำนประชาคม ทั้งจังหวัดจำนวนประมาณ 1,000 คน เพื่อสร้าง จิตสำนึกในการร่วมท่งงำนในโครงการนี้ รวมทั้งสร้าง ความเข้าใจถึงเป้าหมายวิธีการดำเนินงานตาม 1.2 อย่างคร่ำว ๆ เพื่อสร้างกระแสความร่วมมือทั้งจังหวัด

2.2 อบรมผู้ประสานงำนรายอำเภอก ถึงวิธีการโดยละเยียดตาม 1.2 ซึ่งเน้นหนักถึงความ หลากหลายของกลุ่ม การให้แต่ละกลุ่มเลือกผู้แทนเอง วิธีการจัดนำด้วยปัญหาความต้องกำงในระดับหมู่บ้าน ตลอดจนบทบาทของการเป็นผู้ประสานงำนกลุ่ม ซึ่ง กำหนดให้เป็น 3 ระยะ คือระยะในช่วงก่อตัวของ ประชาคม ผู้ประสานงำนจะต้องชี้แจงทำความเข้าใจ

เกี่ยวกับประโยชน์ของการรวมตัว และเข้าช่วยเหลือ ประชำนประชาคม และเลขานุการค่อนข้างมาก และ เมื่อมีการประชุมประชำนไปด้ลักระยะหนึ่งก็เข้าสู่ ระยะกลาง คือ ค่อย ๆ ปลดปล่อยเขาปฏิบัติหน้าที่ โดย เราช่วยอยู่บ้าง และระยะสุดท้ายคือ เขาสามารถนัด ประชุมและดำเนินการประชุมด้ทั้งหมด โดย ข้าราชการเพียงแต่เป็นผู้เข้าร่วมประชุมเท่านั้น

2.3 เมื่อถึงขั้นที่ได้ปัญหาความ ต้องกำงในระดับหมู่บ้านแล้วก็ทำการอบรมราย อำเภอกถึงวิธีการจัดนำด้วยปัญหาความต้องกำงระดับ ตำบล และอำเภอก

3. ให้อำเภอกจัดทีมผู้ประสานงำน ประชาคม โดยให้มีคนหัวก้าวหน้า ปานกลาง และ ล้ำหลังคละเสียดกันไปในทุกทีม เพื่อให้มีคนหัว ก้าวหน้าไว้เป็นหลักประกันคุณภาพ

4. ทุกทีมลงพื้นที่ไปประสานกับกลุ่ม หลัก ๆ ให้ส่งผู้แทนมาเป็นประชำนหมู่บ้าน หากได้ ไม่มากพอที่อาจเลือกผู้แทนจากแต่ละคุ้มมาเสริมได้

5. ต้องตรวจสอบให้มั่นใจได้ว่ ได้กลุ่ม หลักและได้ผู้แทนด้วจริง ซึ่งเป็นการทดสอบว่ ข้าราชการที่เป็นผู้ประสานงำน รวมตลอดถึง ผู้บังคับบัญชารู้จักกลุ่ม และด้บุคคลในพื้นที่ที่เพียงใด ซึ่งในข้อเท็จจริงก็พบว่า แม้จะด้มีการกำหนด องค์ประกอบของประชำนหลายหมู่บ้านใหม่ เพราะ ข้าราชการอยากท่งงำนให้ไว ให้เสร็จเร็ว ไม่อยาก เหนื่อยลงพื้นที่มาก ก็ยอมมอบให้แทนของชาวบ้านบ้าง ผู้ใหญ่บ้านบ้าง ไปหาสมาชิกประชำนมาให้แทน เมื่อเวลาเสนอปัญหาความต้องกำงมาทำโครงการ มิยารชาวก็เกิดการประห้วงว่เป็นความต้องกำง ของพวกโคนบ้างของพวกนี้บ้าง ไม่ใช่ความเห็นของ คนส่วนใหญ่ในหมู่บ้าน จึงต้องมีการรื้อประชำน หลายแห่งกว่าเรื่องจะเรียบร้อยด้

6. เลินหน้าด้วยยุทธวิธีการกระตุ่น 5 ประการด้งกล่าวข้างต้น

7. ตั้งให้หัวหน้าส่วนราชการ ข้าราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่แยกย้ายกันออกด้ตามการ

ดำเนินการในสิ่งที่กำหนดไว้รับผิดชอบในทุกขั้นตอนของการทำงาน และนำปัญหามาประชุม ประเมินที่จังหวัด เพื่อกำหนดปัญหาและบทบาทการปฏิบัติได้อย่างทันท่วงที

8. เมื่อดำเนินการไปให้ระยะหนึ่งแล้ว ให้จัดประชุมหมู่บ้านออกตามระดับความเข้มแข็ง เป็นระดับก้าวหน้า ปานกลาง และเข้มแข็งน้อย เพื่อให้ประชาชนก้าวหน้าเป็นศูนย์กลางเรียนรู้และเป็นพี่เลี้ยงให้ประชาชนเข้มแข็งน้อย

#### 4. ผลของการดำเนินโครงการรวม หลังสร้างนครนายก

โครงการรวมพลังสร้างนครนายกนี้ ผู้เขียนได้ ดำเนินการมาในช่วงระยะเวลาเพียง 6 เดือน (มีนาคม-กันยายน 2542) ก่อนจะโยกย้ายเข้ามาสู่ส่วนกลาง ซึ่งน่าจะเป็ยระยะเวลาที่สั้นเกินกว่าที่จะหวังผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนได้ อย่างไรก็ตาม มีผลงานประการที่เกิดขึ้น ซึ่งพอจะชี้ให้เห็นได้ดังนี้

4.1 จากการศึกษาเพื่อประเมินโครงการ มีชาชาวทั่วประเทศ โดยสำนักงบประมาณ ซึ่งส่วนหนึ่งดำเนินการโดยสถาบันราชภัฏสวนดุสิต พบว่าในการประเมินความพอใจของชาวบ้านที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมเสนอโครงการ และการเข้ามีส่วนร่วมดูแลในรับการจัดทำโครงการ จังหวัดนครนายกได้รับการจัดให้เป็นจังหวัดตัวอย่างในการบริหารโครงการ มีชาชาวับความต้องการของชาวบ้าน ซึ่งผลประการนี้ น่าจะมาจากทำให้ชาวบ้านเข้ามามีบทบาทในรูปประชาคมและการกำหนดนโยบายที่คำนึงให้มีมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงความต้องการของชาวบ้านตามขั้นตอนที่กล่าวข้างต้นนั่นเอง

4.2 มีประชาชนที่เริ่มมีการประชุมปรึกษาหารือ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาและพัฒนาหมู่บ้านของตนเองอย่างสม่ำเสมอหนึ่งในสามของทั้งหมด และมีที่ผลงานเด่นอยู่หลายแห่ง เช่น วนรงศ์ไม้ให้มีการซื้อเสียงในหมู่บ้านในการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้สำเร็จ ณ บ้านหนองกะพ้อ ม. 2 คลองระคว อ.เมือง ส่วนในประชาคมหมู่บ้าน 6 บ้าน บานเก่า ศ.ศรีจุฬา อ.เมือง มีการสร้างกระแสดักจับผู้ค้ายาป่ามิให้ขายในหมู่บ้านได้สำเร็จ สำหรับ

ประชาคมบ้านชาตบัว ม.4 ต.คอนข่อ อ.เมือง มีผลงานเด่นด้านการพัฒนาอาชีพแก่ชาวบ้าน ฯลฯ

4.3 มีประชาชนและเลขานุการหลายประชาคมที่เริ่มดำเนินการประชุมและจรรยาบรรณการประชุมเอง โดยมีผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และข้าราชการระดับตำบลเข้าร่วมประชุมด้วยอย่างพร้อมเพรียง เพื่อรับมือปัญหาความต้องการชาวบ้าน พร้อมทั้งขอความร่วมมือจากชาวบ้านผ่านประชาคมด้วย

4.4 ข้าราชการทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค และข้าราชการส่วนท้องถิ่น เริ่มระรังตัวในการปฏิบัติงาน เพราะเกรงจะถูกประชาคมตรวจสอบและร้องเรียน เพราะผู้เขียนได้กำหนดภารกิจนี้ให้กับประชาคม เพื่อเป็นกระจุกสะท้อนคุณภาพของข้าราชการในระดับตำบลและอำเภอ และได้กำหนดคำถามให้ประชาชนตอบว่า ข้าราชการผู้ใดที่ชาวบ้านรักและศรัทธา ผู้ใดที่ชาวบ้านรู้สึกเกลียด และผู้ใดที่ชาวบ้านไม่ค่อยชอบหน้าหรือไม่อยากให้อยู่ในตำบลเลย ซึ่งข้อมูลส่วนนี้ทำให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ต้องเสนอความชอบพิเศษแก่ข้าราชการระดับตำบลให้ตรงกับข้อมูลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับจากประชาชน โดยมีการตรวจสอบจากอำเภอประกอบด้วย ซึ่งจะช่วยให้ข้าราชการดี ๆ ในพื้นที่มีกำลังใจปฏิบัติงานเหนือทุกข์สุขของประชาชนอย่างมั่นคงต่อไป

4.5 การแก้ปัญหาใหญ่ ๆ ในหมู่บ้านที่มีบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มอยู่เบื้องหลัง เมื่อมีประชาชนที่มาจากถาวรณณนำของลุ่มต่าง ๆ จำนวนร้อยละ 5 หรือร้อยละ 10 ของจำนวนประชากรในหมู่บ้าน ส่งเสียงประท้วงขึ้นมา ผู้เกี่ยวข้องต้องหยุด มิฉะนั้นพลังประชาคมจะจัดการเอง เช่น ปัญหาการเลี้ยงนากุ้งในน้ำจืด ซึ่งผู้เขียนได้กำหนดนโยบายโดยเร่งรัดให้เลิก แต่มีบางพื้นที่ที่ยังดื้อแพ่ง โดยในพื้นที่หนึ่งมีผู้ใหญ่บ้านอยู่เบื้องหลังผู้เลี้ยง เมื่อชาวบ้านประท้วงถึง 2 ครั้ง และผู้เขียนได้เตือนถึงสองครั้งแล้วยังไม่เลิก จึงให้ชาวบ้านหมู่หนึ่งเข้าชื่อกันร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง และผู้เขียนได้ส่งไม่ให้นายอำเภอกำหนดวันลงคะแนนเสียง ผลปรากฏว่าผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจาก



ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไป ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพลังประชาชนว่า อะไรก็ตามไม่อยู่ พลังเดียวกันนี้ย่อมสามารถใช้ตรวจสอบผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

4.6 การรวมตัวของชาวบ้านในรูปประชาคมช่วยให้การปราบปรามยาบ้า การป้องกันและการบำบัดฟื้นฟู ทำได้ผลเร็วขึ้น เพราะสามารถให้ข่าวเกี่ยวกับผู้ค้า ผู้เสพในหมู่บ้าน สร้างกระแสต่อต้าน (Sanction) ทรมอนครัวผู้ค้าให้อยู่ลำบาก และครอบครัวผู้เสพยาอมให้ผู้เสพยาอมมาสู่กระบวนการบำบัดฟื้นฟูได้เร็วขึ้น นอกจากนี้ยังสามารถร่วมกันจัดชุดตรวจร่วมจากทุกฝ่ายในหมู่บ้านในยามค่ำคืนเพื่อปราบปรามการส่งยา และตรวจการมีกาไว้เพื่อเสพอย่างได้ผลอีกด้วย

ผลสรุปประการหนึ่งที่พอจะกล่าวได้ก็คือ ด้วยการผนึกกำลังกันทำงานประชาคมอย่างจริงจังทั้งจังหวัด ด้วยความเข้าใจในแนวคิด ด้วยวิธีการ และการจัดระบบที่ถูกต้อง และกระทำอย่างต่อเนื่อง ภาคราชการสามารถกระตุ้นให้เกิดประชาคมที่ยั่งยืนได้ผลบางประการที่ได้เกิดขึ้นจากการดำเนินการด้านประชาคม เพียงระยะเวลา 6 เดือน ย่อมเป็นเครื่องพิสูจน์ได้เป็นอย่างดี เพียงแต่เราจะต้องวางระบบการทำงานเข้าใจ การติดตามการทำงาน การประเมินผลการทำงาน และระบบการให้ทุนให้โทษให้สัมพันธ์กับผลการทำงานด้วยก็จะช่วยให้ได้ผลสัมฤทธิ์ไวขึ้น

## 5. การขยายผล “โครงการรวมพลังสร้างนครนายก”

เมื่อผู้เขียนได้รับการโยกย้ายเข้ามาสู่ส่วนกลางในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย (ตุลาคม 2542) และต่อมาในตำแหน่งรองอธิบดีกรมการปกครอง (มีนาคม 2543) โดยได้รับมอบหมายให้ดูแลการวางแผนพัฒนาอำเภอ และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไปของคณะอนุกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อเผชิญปัญหาวิกฤติของรัฐบาล ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้กำหนดให้มีการเตรียมความพร้อมไว้แล้ว 3 มาตรการด้วยกัน คือ

**มาตรการที่ 1 การปรับวิถีคิด วิถีทำงาน** ของบุคลากรภาครัฐทุกระดับให้รองรับบทบาทของภาคประชาชนที่จะเข้ามาร่วมคิดร่วมทำร่วมกับผลิตผลร่วมดูแลผลประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งในด้านนี้ กรมการปกครองได้ร่วมกับคณะอนุกรรมการฯ ดำเนินการไว้แล้วดังนี้

ก) การประชุมโต๊ะกลม ในระดับปัดกระหวาง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อปรับวิถีคิด วิถีทำงาน การวางแผน ภายใต้ระดมการทำงานที่ยึด “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนา

ข) การสัมมนาปัดจังหวัด และนายอำเภอทั่วประเทศ ในแนวทางเดียวกัน

ค) อบรมข้าราชการจากส่วนราชการต่าง ๆ เช่น สาธารณสุข ปลัดอำเภอ พัฒนาการอำเภอ จำนวน 2,550 คน จาก 35 จังหวัด ให้ทราบวิถีในการหาปัญหาจากชาวบ้านและการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาในอนาคตด้วยเทคนิค AIC และ FSC และใช้แนวคิดดังกล่าวกลับไปขยายผลในการทำงานกับชาวบ้านต่อไป

จากรากฐานที่กรมการปกครองได้วางไว้ดังกล่าว ประกอบกันเป็นช่วงระยะของการจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่ 9 ที่ทุกอำเภอจะต้องจัดทำแผนพัฒนาระยะ 5 ปี โดยกำหนดให้แล้วเสร็จในเดือนกรกฎาคม 2543 ซึ่งพอมีระยะเวลาประมาณ 4 เดือนในการจัดทำแผน ผู้เขียนจึงได้หารือคณะอนุกรรมการฯ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อขอนำรูปแบบของ “โครงการรวมพลังสร้างนครนายก” มาขยายผลเพื่อให้มีแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี บนความต้องการของชาวบ้าน โดยดำเนินการในขั้นตอนใกล้เคียงกัน ดังนี้

ก) ร่วมกับคณะอนุกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเตรียมความพร้อมของวิทยากร ซึ่งประกอบด้วย ปลัดอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ พัฒนาการอำเภอ เกษตรอำเภอ และครูจากทุกอำเภอ รวมประมาณเกือบ 5,000 คน โดยดำเนินการเป็น 4 ภาค เพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องต่อไปนี้คือ-

- การไปเป็นวิทยากรหรือผู้ประสานงานประชาคม เพื่อสร้างความเข้าใจกับชาวบ้านและกระตุ้นให้มาร่วมตัวกันเป็นประชาคม โดยมีองค์ประกอบและวิธีการคล้ายคลึงกับแนวทางและขั้นตอนที่ได้กล่าวข้างต้นโดยพื้นที่ใดที่มีวิทยากรที่ได้รับมอบหมายไว้เต็มแล้ว ให้มีวิทยากรเติมเป็นหลักในการทำงาน

- เพื่อให้เข้าใจในชุดแบบฟอร์มการวางแผนจากระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ สามารถแนะนำชาวบ้านให้จัดลำดับปัญหาจากระดับหมู่บ้านถึงระดับอำเภอ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในแบบฟอร์มได้

- ให้ทราบข้อจำกัดและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการปฏิบัติจริงโดยนำประสบการณ์จากจังหวัดนครนายกมาถ่ายทอดให้

- กำหนดตารางการทำงานตั้งแต่ขั้นตอนการกระตุ้นชาวบ้านมาร่วมตัวเป็นประชาคม การประชุมเสนอปัญหา และความต้องการ จากระดับหมู่บ้านถึงระดับอำเภอ โดยใช้เวลาประมาณ 4 เดือน (มี.ค.- ก.ค.2543) ซึ่งถือเป็นกรอบเวลาที่ค่อนข้างเร่งรัด เพื่อให้ทันกับตารางการจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 9

เหตุที่ต้องใช้โอกาสการจัดทำแผนพัฒนา 5 ปี เป็นจุดเริ่มขยายผลทั่วประเทศก็ด้วยเจตนาที่จะลดปัญหาการ "เกาะไม่ถูกที่ต้น" ในระดับประเทศ ลงบ้างถึงแม้จะทราบดีว่า ด้วยข้อจำกัดด้านเวลา ด้านวิทยากร ด้านความก้าวหน้าของประชาชน และด้านความใส่ใจของผู้มีระดับปัญหาทุกระดับ เราอาจจะต้องทำใจด้านคุณภาพของประชาคม และคุณภาพของแผนพัฒนาอำเภอไว้บ้าง อย่างไรก็ตามถึงแม้จะได้คุณภาพของแผนโดยเฉลี่ยเพียงครึ่งหนึ่งของที่คาดหวังไว้แต่ก็ยังคงดีกว่าระบบเดิม ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามักจะคิดและเขียนแผนประชาชนเสียเป็นส่วนใหญ่

ข) อบรมผู้ตรวจราชการกรมการปกครองและผู้ช่วยผู้ตรวจฯ เพื่อให้สามารถเป็นที่พึ่งแก่ทุกอำเภอในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และให้รายงานปัญหาที่พบจากการตรวจให้ทราบในทันที

ค) ร่วมถ่ายทอดประสบการณ์ในหลักสูตรสร้างวิทยากรด้านชุมชนเข้มแข็งของสำนักงานสภา

สถาปนาราชการ ซึ่งได้รับมอบภารกิจจากคณะกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้เป็นที่ยั่งยืนแก่จังหวัดนำร่อง จำนวน 13 จังหวัด

มาตรการที่ 2 การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ให้มีความสามารถในการเรียนรู้ ในการคิด ในการตัดสินใจ ในการร่วมรักษาผลประโยชน์ของตนเอง และส่วนรวม ซึ่งได้เน้นหนักให้มีการรวมตัวในรูปประชาคม และเมื่อรวมตัวแล้วก็ให้มีกิจกรรมให้ประชาคมได้ร่วมกันฝึกปฏิบัติจนเกิดเป็นนิสัยในการร่วมกันทำงานเพื่อส่วนรวม กิจกรรมที่ได้ให้ประชาคมร่วมกันคิดและทำในปัจจุบันและอนาคตพอสรุปได้ดังนี้-

1. การเสนอปัญหาและความต้องการของชาวบ้านเพื่อไปจัดทำเป็นแผนพัฒนาอำเภอตั้งกล่าวข้างต้น

2. การประชุมกันโดยสม่ำเสมอทุก 1-2 เดือน เพื่อให้ชาวบ้านได้ช่วยกันพิจารณาแก้ไขปัญหาระดับที่เป็นปัญหาที่ช่วยกันแก้ไขได้เองจนถึงปัญหาที่ต้องเสนอต่อส่วนราชการ โดยเน้นหนักให้อำเภอประสานทุกส่วนราชการให้แก่ปัญหาแบบทันที และทันเหตุการณ์ ซึ่งจะช่วยจรรโลงความรู้สึกที่ควรมาร่วมกันของชาวบ้านไว้ให้ยาวนาน

3. ให้ประชาคมช่วยกันแก้ไขปัญหายาเสพติดโดยเฉพาะยาบ้า ทั้งในกระบวนการให้ข่าว การฟ้องกัน การสร้างกระแสต่อต้าน และการฟื้นฟูผู้เสพยา ตั้งได้กล่าวแล้วข้างต้น

4. ให้ประชาคมเป็นแกนหลักในการรณรงค์การเลือกตั้งภายใต้ "โครงการชูธงเพื่อประชาธิปไตย" และโครงการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้ประชาคม ประสานกับชาวบ้านในพื้นที่ตอนต่าง ๆ เช่น

ก) ตรวจสอบว่าผู้ใดในหมู่บ้านไม่มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และให้สมาชิกประชาคมแจ้งให้ผู้นั้นไปเพิ่มชื่อให้ทันตามกำหนด

ข) หากมีข้อใดที่ปรากฏในบัญชี แต่ไม่ใช่คนที่อยู่ในหมู่บ้าน ให้ตามเจ้าบ้านที่มีชื่อผู้นั้นอยู่ไปแจ้งขอลบชื่อออกเสีย

ค) ร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและองค์กรเอกชนจัดให้มีการเชิญผู้สมัครรับเลือกตั้งมาถกสนทนโยบายและตอบคำถาม

ชาวบ้าน

ง) สมาชิกประชาคมร่วมกันชักชวนชาวบ้านให้ไปลงคะแนนเสียงให้มากที่สุด และสร้างกระแสต่อต้านและเผิระวังการที่อเสียงไปพร้อมกันด้วย

5. ให้ประชาคมที่ค่อนข้างเข้มแข็งเป็นองค์กรในการร่วมพิจารณาและร่วมเสนอและกลั่นกรองโครงการเงินกู้แก่ชุมชน โดยสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม เพื่อเป็นหลักประกันว่าโครงการตรงกับความต้องการของชาวบ้านจริง ๆ

6. ในอนาคตสมาชิกประชาคมหมู่บ้านตำบล มีแนวโน้มว่า จะเป็นกลไกที่ได้รับมอบภารกิจในการสอดส่องเผิระวังการทุจริตในระดับพื้นที่จากคณะกรรมการ ปท.

7. ในอนาคตงบประมาณใด ๆ ที่รัฐบาลจัดสรรอุดหนุนแก่หมู่บ้าน ตำบล ไม่ว่าจะเงินสงเคราะห์คนชรา โครงการ กศจ. (เงินกู้เพื่อประกอบอาชีพ) โครงการพัฒนาตำบล โครงการเงินอุดหนุนในลักษณะของมียาชวา ฯลฯ ควรให้ผ่านความเห็นชอบจากประชาคม เพราะผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ ที่รวมกันถึงประมาณ 5% - 10% ของจำนวนประชากรในหมู่บ้าน ย่อมรู้ดีว่าคนชราคนใดควรได้รับการสงเคราะห์ คนชรารายใดยังมีบุตรหลานดูแลอยู่ คนชกจนคนใด มีพฤติกรรมและสถานะที่สมควรจะได้รับเงินกู้ไปประกอบอาชีพตามโครงการ กศจ. ผู้ใดไม่สมควรได้รับ โครงการในหมู่บ้านใดที่มีความเร่งด่วน ควรได้งบประมาณโครงการพัฒนาตำบลไปแก้ปัญหา เป็นต้น

8. ในด้านการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ด้านอาหารเสริมและนม ให้แก่ท้องถิ่นนั้น กวมการปกครองได้ร่วมกับสำนักงานงบประมาณในการวางระบบให้ประชาคม เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดลำดับความจำเป็นก่อนหลังของกลุ่มเป้าหมายร่วมกับส่วนราชการที่ได้ถ่ายโอนไปและร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่นั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าการถ่ายโอนจะเป็นไปอย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเกิดความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณนั้น นอกจากนี้ส่วนราชการที่ถ่าย

โอนให้ก็จะได้ช่วยวางหลักเกณฑ์ในการจัดสรรอาหารเสริม (นม) ให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาการด้วย อย่างไรก็ตามการจะดำเนินการให้ได้ตามระบบนี้จำเป็นต้องมีการวางระบบ กลไก และเงื่อนไขในการถ่ายโอนงบประมาณอีกด้วย

มาตรการที่ 3 การปรับกลไกภาครัฐ การปรับกลไกภาครัฐ เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการเข้มีส่วนร่วมของประชาคมหรือกลุ่มต่าง ๆ ถือเป็นสิ่งที่จะช่วยให้ประชาคมเข้มแข็งเร็วขึ้น ซึ่งในส่วนของกรมการปกครองก็ได้ปรับกลไกดังนี้

1. การขยายผลรูปของประชาคมเข้ามาสู่เขตเมือง คือ เขตเทศบาล เพื่อให้ชาวบ้าน ในเขตเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อคิดเห็นเพื่อพัฒนาบ้านเมืองของตนเอง ซึ่งการเกิดของประชาคมในเขตเมืองนั้น จะเกิดขึ้นในรูปแบบใด จะมีองค์ประกอบหลากหลายเพียงพอ ที่จะเป็นตัวแทนชาวบ้านได้หรือไม่ ย่อมขึ้นกับวิสัยทัศน์และความใจกว้างของผู้บริหารท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ ซึ่งบางแห่งก็มีการรวมชุมชนแบบเปิดกว้าง แต่บางแห่งก็มีกรรมการชุมชนเฉพาะที่เป็นลูกเมืองของตน ผู้เขียนเคยได้กินการันจกพนักงานท้องถิ่นว่า การเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่นบางครั้ง นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกรรมการชุมชนด้วย ซึ่งดูจะไม่เหมาะสมสอดคล้องกับความหมายของประชาคมในฐานะเวทีกลางของทุกฝ่ายที่เราหมายถึง

2. การแก้ไขระเบียบพัสดุเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ให้มีผู้แทนของประชาคมทั้งในเขตเมืองและชนบท จำนวน 2 คน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง และตรวจรับงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทของประชาคมในการเข้าร่วมรับทราบในการบริหารงานท้องถิ่น และร่วมดูแลให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานนั้น สำหรับในระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการแก้ไขแล้วให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 16 มีนาคม 2543 ส่วนในระดับอื่น ๆ อยู่ในระหว่างดำเนินการ

3. การสร้างสวามะเข้าใจกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการดำเนินงานด้านประชาคม ซึ่งในระยะต้นรองการดำเนินงาน กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ที่เพิ่งได้รับผลกระทบทางด้านสถานภาพจากการกระจายอำนาจ

ในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล ออกจะรู้สึกไม่เข้าใจว่าเหตุใดจึงต้องมีประชาคมในเมื่อมีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้แทนชาวบ้านแล้ว นอกจากนี้เมื่อมีการมารวมตัวในรูปประชาคมแล้ว เหตุใดจึงมิให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานโดยตำแหน่ง เช่นเดียวกับกรณีของคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งเป็นองค์กรที่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งผู้เขียนได้มีโอกาสที่แจ้งทำความเข้าใจในการประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ ดังนี้-

ก) ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐอรรถนุญฉบับปัจจุบัน องค์กรหรือผู้ที่ใช้อำนาจจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยไม่มีข้อยกเว้น ยิ่งมีการกระจายอำนาจสู่องค์กรท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ การตรวจสอบโดยประชาชนยิ่งมีความสำคัญ ดังนั้นการรวมตัวในรูปประชาคมจึงมีความจำเป็น

ข) การมีประชาคมถือเป็นองค์กรของประชาชน ไม่ใช่ของภาคราชการ ซึ่งจะให้มีภาระแต่งตั้งประธานโดยตำแหน่งไม่ได้และเมื่อเป็นองค์กรของประชาชน ประธานจึงต้องมาจากการเลือกตั้ง

ค) ในระยะเริ่มต้นก่อรูปประชาคมด้วยความเกรงว่าข้าราชการจะเคยชินกับระบบการมอบให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไปดำเนินการเรื่องประชาคมแทน เพราะเห็นเป็นการสะดวก และไม่ต้องเหน็ดเหนื่อยลงไปหาผู้แทนจากกลุ่มต่าง ๆ กรรมการปกครองจึงได้กำหนดให้เชิญกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นสมาชิกประชาคมโดยตำแหน่งอยู่แล้ว ให้เป็นที่ปรึกษาประชาคมด้วย ส่วนประธานให้เลือกจากสมาชิกฝ่ายประชาชนทั่วไป เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการให้เป็นองค์กรประชาชน ของคณะอนุกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและขององค์กรพัฒนาเอกชน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวนไม่น้อยที่ยังเป็นที่ศรัทธาของชาวบ้าน และหากปล่อยให้เลือกตั้งตามปรกติแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เหล่านี้ จะได้รับการเลือกจากสมาชิกโดยอัตโนมัติ ด้วยเหตุนี้ กรมการปกครอง จึงได้ปรับแนวทางผ่อนคลายเป็นให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธานประชาคมได้ หลังจากประชาคมได้เริ่มดำเนินการได้ประมาณ 5 เดือน ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่า มีประชาคมเพียงส่วนหนึ่ง

เท่านั้นที่หันกลับไม่เลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธานแทน และยังพบจากการสอบถามกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่วนใหญ่ว่า ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของประชาคมแต่อย่างใด เพราะถือเป็นเรื่องเดียวกัน ประชาคมมักจะมีปัญหาในหมู่บ้านที่มีการร่วมชิงการนำจากสองฝ่ายอย่างไม่ยอมถอยเท่านั้น ซึ่งหากสามารถจัดประชาคมให้สมาชิกมาจากทุกกลุ่มได้ ก็จะทำให้มีฉันทนจากฝ่ายเป็นกลางช่วยเจรจาให้การพัฒนาหมู่บ้านเป็นไปได้ แทนที่จะปล่อยให้มีการชิง 2 ฝ่าย ตบต้านกันในทุกเรื่องอยู่ตลอดเวลา

ง) กรมการปกครองได้ชี้แนะแนวทางบางประการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะสามารถทำงานร่วมกับประชาคมได้ดังต่อไปนี้

- การเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระตุ้นสนับสนุนให้ประชาชนเกิดการรวมตัวกันเป็นประชาคมที่มีองค์ประกอบของประชาชนจากตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ อย่างหลากหลายอาชีพ เพื่อการมีส่วนร่วมต่อการแก้ไขปัญหาระดับชุมชน หมู่บ้าน

- การเป็นสมาชิกประชาคม โดยตำแหน่งในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ มีส่วนร่วมต่อการแสดงความคิดเห็นในเวทีประชาคม ซึ่งถือว่าเป็นเวทีกลางในการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของชุมชนหมู่บ้าน ตลอดจนการพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาระดับชุมชน หมู่บ้าน

- กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาจได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกประชาคมในระดับต่าง ๆ ให้ดำรงตำแหน่งประธานและเลขานุการ ในประชาคมหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เพื่อแสดงบทบาทความเป็นผู้นำต่อการแก้ไขปัญหาระดับชุมชน หมู่บ้าน ในลักษณะการทำงานแบบมีส่วนร่วมจากบุคคลหลายฝ่าย

- กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะสมาชิกที่มาจากฝ่ายบริหารสามารถนำปัญหาและความต้องการของชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ที่ประชาคมไม่สามารถดำเนินการแก้ไขด้วยตนเองโดยประสานขอความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาดำเนินการให้ซึ่งจะช่วยให้สามารถช่วยบำบัดทุกข์ประชาชนให้รวดเร็วขึ้น และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็จะได้คะแนนนิยมเพิ่มขึ้นด้วย

## 6. การกำหนักร่วมระหว่างภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน

ในอดีตที่ผ่านมา ภาคราชการมักจะมีบริหารงาน โครงการ หรือแก้ปัญหาชาวบ้านแต่ฝ่ายเดียว ถึงแม้ ในระยะหลังจะมีนโยบายชัดเจนของการดำเนินการ แบบพหุภาคี แต่ก็มักจะหมายถึงการประชุมร่วม ระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชนที่เกี่ยวข้องใน บางเรื่องเท่านั้น แต่การทำงานในลักษณะที่ร่วมกัน อย่างเป็นระบบระหว่างภาครัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ยังไม่ปรากฏชัดเจน ทั้งนี้ในข้อเท็จจริงแล้วทั้ง ภาครัฐและเอกชนต่างก็มีจุดแข็ง จุดอ่อนที่จำเป็นต้อง ได้รับการแก้ไขด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย คือ

### ภาคราชการ

มีข้าราชการที่เป็นวิทยากรหรือช่วยจำนวนไม่ น้อยที่ทำหน้าที่เป็นผู้กระตุกประชาชนเช่นเดียวกับ องค์กรพัฒนาเอกชน มีการสัมผัสใกล้ชิดกับประชาชน สนับสนุน ส่งเสริมกลุ่มให้มีความแข็งแรง และ เติบโตจนถึงทุกวันนี้เหมือนการปิดทองหลังพระ เนื่องจากไม่มีการประชาสัมพันธ์ผลงาน แต่เมื่อเทียบกับจำนวนข้าราชการทั้งหมด ข้าราชการเหล่านี้ยังเป็น สักส่วนที่น้อยอยู่ นอกจากนี้ก็มีจุดอ่อนในระบบ คือมีขั้นตอนการทำงานมาก ไม่ยืดหยุ่น คุณภาพของ บุคลากร ก็ไม่ค่อยน่าพอใจนัก การไม่ใส่ใจทำงาน ร่วมกับประชาชน โดยเน้นการทำงานเพียงให้ บรรลุเป้าหมายหรือทำงานให้แล้วเสร็จเท่านั้น และมี ระบบคุณธรรมที่มีปัญหาด้านขวัญกำลังใจของ ข้าราชการในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีจุดอ่อนมาก แต่ระบบราชการก็มีจุดแข็งอยู่พอสมควรคือ มีงบประมาณ มีโครงการรองรับ มีบุคลากรเป็น จำนวนมาก ซึ่งสามารถที่จะปฏิบัติงานในพื้นที่ทั่ว ประเทศในเวลาเดียวกันได้

### องค์กรพัฒนาเอกชน

ในด้านขององค์กรพัฒนาเอกชน จะพบว่ามีการ ดำเนินงานพัฒนาชุมชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่องยาวนาน แต่มักมีการตั้งแง่กับภาคราชการ โดยไม่ยอมรับซึ่งกัน และกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าองค์กรพัฒนาเอกชนมีจุด แข็งอยู่หลายประการ ได้แก่ มีความยืดหยุ่นตัวในการทำงาน มีความถนัดในการลงพื้นที่ทำงานร่วมกับ ประชาชน การมีเวลาทุ่มเทเฉพาะพื้นที่ มีวิสัยทัศน์

เรื่องการพัฒนา แต่ในขณะเดียวกันก็มีจุดอ่อนด้าน งบประมาณ บุคลากร การขยายผลการดำเนินงาน และความจำเป็นที่จะต้องสร้างชื่อเสียงจากผลการ ดำเนินงานเพื่อหาการสนับสนุน

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าจุดอ่อนของภาค ราชการจะเป็นจุดแข็งขององค์กรพัฒนาเอกชน ใน ทางกลับกัน จุดอ่อนขององค์กรพัฒนาเอกชนจะเป็น จุดแข็งของภาคราชการ ดังนั้น หากทั้ง 2 ฝ่ายสามารถ ประสานจุดแข็งเข้าด้วยกัน ก็จะทำให้ลดจุดอ่อนของ การพัฒนาคน และนำไปสู่การแก้ไขปัญหา รวมทั้งจัด ทำแนวทางการพัฒนาบนพื้นฐานความต้องการของ ประชาชนอย่างแท้จริงได้ แต่ในทางปฏิบัติทั้ง 2 ฝ่าย จำเป็นต้องปรับและหันหน้าเข้าหากันอย่างน้อยใน ด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้

### ภาคราชการ

- จะต้องมีความยืดหยุ่นตัวมากขึ้น
- การตีความระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ

ต้องไม่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน

- ลดความเป็นนาย หรือการเป็นผู้สั่งการ ลงไป

- ลดสินใจรวดเร็ว
- สามารถเข้าพบได้ง่าย
- ปรับวิธีทัศนให้กว้างไกล และมีความ

ได้รู้ใฝ่ศึกษาด้านการพัฒนามากขึ้น

- มีการวางระบบและจัดทีมงานที่ดี
- ให้อิสระและมอบอำนาจการตัดสินใจไว้

กับผู้ที่บังคับบัญชาเพิ่มมากขึ้น

- การติดตามผลการดำเนินงานในพื้นที่ และทบทวนการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

### องค์กรพัฒนาเอกชน

- ปรับทัศนคติในการทำงาน โดยมีการ ปรึกษาหารือกันระหว่างองค์กรการพัฒนาดัง ๆ มิใช่ดำเนินการเชิงองค์การเดียวเหมือนแต่เดิม

- ต้องยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่า การทำงาน

ใหญ่ที่มีขอบข่ายทั่วประเทศจะต้องมีบางส่วนที่มีปัญหา และไม่ประสบผลสำเร็จบ้าง ไม่เหมือนกับการทำงาน ในพื้นที่เดียวกัน หรือไม่ก็แหล่ง ซึ่งสามารถทุ่มเททำให้ สำเร็จได้ทั้งหมด

ในปัจจุบันได้เริ่มมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาคราชการ สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม และเครือข่ายองค์กรชุมชนต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนกำลังของทั้งสองฝ่าย ในการพัฒนาวิสาหกรร พัฒนาแกนนำชาวบ้าน และพัฒนาองค์กรประชาชนต่าง ๆ ให้มีกระบวนการคิดแก้ปัญหาที่เป็นระบบโดยคำนึงถึงทุนทางสังคมที่ชุมชนมีอยู่และโอกาสของการก้าวไปสู่อนาคต ซึ่งหากทั้ง 2 ฝ่าย สามารถปรับการทำงานเข้าหากันได้ มีการวางแผน จัดบุคคลที่เหมาะสมทั้ง 2 ฝ่าย ให้ร่วมมือกันทำงาน ผู้บริหารคิดตามผลการดำเนินงานและช่วยแก้ไขปัญหาย่างฉับไวแล้ว การเสริมสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนก็จะสามารถสัมฤทธิ์ผลได้เร็วขึ้น โดยสิ้นเปลืองงบประมาณน้อยลงด้วย

## 7. ผลการดำเนินงานทั่วประเทศ

การดำเนินงานด้านชุมชนเข้มแข็งในรูปแบบประชาคม ตามองค์ประกอบและขั้นตอนที่ได้กล่าวข้างต้น เริ่มต้นในเดือนเมษายน พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบันนับเป็นเวลาได้เกือบ 10 เดือนเท่านั้น ผลที่พอจะนำมาอภิปรายได้ มีดังนี้

### 1. แผนพัฒนาอำเภอบนความต้องการของประชาชน

นับว่าเป็นครั้งแรกที่มีการวางแผนในระดับอำเภอทั่วประเทศ โดยฟังจากประชาชน ทั้งระดับหมู่บ้านขึ้นมา ซึ่งเป็นการวางแผนจากล่างขึ้นบน (Bottom Up) ภายหลังจากการวางแผนแบบบนลงล่าง อันได้แก่การคิดเสริมเติมแต่ง โดยส่วนราชการ (Top down) ซึ่งถือเป็นสูตรการวางแผนที่มักวางแผนปรารถนาจะเห็น ถึงแม้ในแง่คุณภาพอาจจะต่างระดับกันไปตามคุณภาพของข้าราชการระดับอำเภอเป็นส่วนใหญ่ แต่สิ่งที่เป็นประโยชน์ชัดเจนคือ การมีบัญชีปัญหาความต้องการของชาวบ้านรายหมู่บ้าน ตำบล ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญพื้นฐานในการพัฒนาสำหรับส่วนราชการระดับตำบล อำเภอ จังหวัด ภูมิภาคผู้แทนราษฎร องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูป และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ประสงค์เข้าทำงานในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบลนั้น ๆ

### 2. ทำเนียบสมาชิกประชาคมระดับต่าง ๆ

ทำเนียบสมาชิกนี้จะมีรายละเอียดของประธานและสมาชิกมาจากกลุ่มใด ติดต่อดีที่ใด ซึ่งจะช่วยในการประสานงานของหน่วยงานราชการและเอกชนต่าง ๆ ที่จะเข้าไปในพื้นที่

### 3. เกิดประชาคมระดับก้าวหน้าที่จะเป็นศูนย์การเรียนรู้

จากการดำเนินการมาเป็นระยะเวลาประมาณ 10 เดือนในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ กรมการปกครองได้แจ้งให้จังหวัดต่าง ๆ จัดระดับความเข้มแข็งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับก้าวหน้า ปานกลาง และระดับต้องปรับปรุง โดยยึดตัวชี้วัด 5 ประการ คือ-

**ตัวชี้วัดที่ 1** มีส่วนร่วมการจัดเวทีชาวบ้าน หรือประชุมแสดงความคิดเห็น ในการแก้ไขปัญหากลางใน หมู่บ้าน/ตำบล/อำเภอและทำงานร่วมกัน ตามห้วงเวลาที่เหมาะสมอย่างน้อย 1 - 2 เดือนต่อครั้ง

**ตัวชี้วัดที่ 2** มีส่วนร่วมในการนำปัญหาของ หมู่บ้าน/ตำบล/อำเภอมาร่วมพิจารณาแก้ไขปัญหาคือ เสนอแนะทางออก

**ตัวชี้วัดที่ 3** มีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ภายในหมู่บ้าน/ตำบล/อำเภอ

**ตัวชี้วัดที่ 4** มีการระดมความร่วมมือและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ภายในประชาคม

**ตัวชี้วัดที่ 5** มีการศึกษาดูงาน มีกิจกรรม และแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ระหว่างประชาคม ตลอดจนมีการรวมตัวเป็นเครือข่ายประชาคม

จากการประมวลผลการประเมินจาก 45 จังหวัด (513 อำเภอ) พบว่าจากประชาคมหมู่บ้าน จำนวน 39,977 แห่ง มีประชาคมหมู่บ้านใน

ระดับก้าวหน้า จำนวน 10,754 แห่ง (28.32%)

ระดับปานกลาง จำนวน 23,132 แห่ง (60.91%)

ระดับต้องปรับปรุง 4,091 แห่ง (10.77%)

สำหรับประชาคมระดับก้าวหน้านี้ ในช่วง

เดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม พ.ศ. 2544 กรมการปกครองได้ร่วมกับสำนักงานกองทุนเพื่อสังคมจัดการอบรมประธานประชาคมที่ค่อนข้างเข้มแข็งอำเภอละ 1 แห่ง ทั่วประเทศ เพื่อเสริมทักษะในกระบวนการคิด แก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ และเทคนิคในการบริหารงานประชาคม เพื่อจะได้ไปดำเนินงานประชาคมให้ได้ผลยิ่งขึ้นพร้อมกับสามารถถ่ายทอดประสบการณ์ให้กับประชาคมปานกลาง และประชาคมไม่เข้มแข็งด้วย

#### 4. สร้างผู้นำในชุมชนเพิ่มขึ้น

การบริหารระบบสังคมใด ๆ ก็ตาม หากจะให้มีการพัฒนาสิ่งใหม่ ๆ เกิดขึ้นจะต้องไม่ปล่อยให้มีการสูญหายในด้านผู้นำ เช่นเดียวกับการไม่ปล่อยให้เอกชนผูกขาดในการผลิตสินค้าแต่ผู้เดียว ในชนบทระดับหมู่บ้าน ตำบล ถ้าไม่มีการจัดระบบให้เอื้ออำนวยต่อการเกิดของผู้นำใหม่ๆ ก็จะทำให้ภาวะวิกฤติผู้นำตลอดไป ดังนั้น การให้มีประธานประชาคมมาจากทางเมืองตั้ง และมีโอกาสพิสูจน์ฝีมือในการทำงานประชาคมอย่างสม่ำเสมอ ย่อมเป็นการปูทางไปสู่การเป็นผู้นำชาวบ้านที่มีคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในที่สุดจะพบว่าชาติบ้านเมืองก็จะได้รับบริหารท้องถิ่นที่มีคุณภาพสูงขึ้นเรื่อย ๆ และจะมีผลกระทบไปถึงนักการเมืองในระดับที่สูงขึ้นมาตามลำดับด้วย

### 8. ข้อจำกัดและเงื่อนไขสู่ความสำเร็จ

การดำเนินการด้านประชาคมทั้งในกรณีของจังหวัดลพบุรี และกรณีของจังหวัดทั่วประเทศนั้น หากจะดำเนินการตามลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ข้างต้นให้แล้วเสร็จเพียงอย่างเดียวตามระบบราชการทั่วไปดูจะไม่ยาก แต่สัมฤทธิ์ผลจะเกิดขึ้นหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ระดับความตื่นตัวของประชาชน ส่วนใหญ่ในหมู่บ้าน ซึ่งหากพื้นฐานเป็นผู้ที่มีหัวก้าวหน้าเกินส่วนใหญ่อะไรก็ทำให้การทำงานประชาคมสำเร็จได้ง่ายกว่า ใช้เวลาน้อยกว่า ปัจจุบันพบว่าภาคที่มีการรวมตัวของประชาชนเป็นกลุ่มค่อนข้างสูง คือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งอาจสืบเนื่องมาจากเป็นภาคที่มีการสู้รบทางการเมืองระหว่างคนไทยด้วยกันเอง

ในอดีตสูงมาก ประกอบกับปัญหาความยากจนจึงนำไปสู่การรวมตัวกันมาก ในขณะที่ภาคกลาง การมีส่วนร่วมและการรวมตัวค่อนข้างน้อย ซึ่งอาจจะมาจากการเป็นจังหวัดท่ามาท่าสวนและไม่ค่อยยากจนนัก จึงค่อนข้างทำงานยากในการกระตุ้นให้มารวมตัวกัน

2. ความใส่ใจและอุทิศตนของข้าราชการระดับทีมงาน ซึ่งในต่างจังหวัด เราคงคาดหวังประเภทที่ก้าวหน้าและอุทิศตนได้ไม่เกิน 4 คน ในทุก 10 คน ประเภทปานกลางคือ อาจจะทำงานให้เสร็จแบบเรื่อย ๆ สัก 3 คน ส่วนอีก 3 คนน่าจะเข้าช่วยไม่มีคุณภาพ ยกเว้นในหน่วยงานส่วนกลางบางแห่ง เท่านั้นที่จะมีข้าราชการคุณภาพในสัดส่วนที่สูงกว่านี้ ด้วยเหตุนี้ในการเริ่มทำประชาคมในปีแรก หากมีประชาคมสักร้อยละ 30 เริ่มจะรวมตัวกันคิดช่วยแก้ปัญหาตนเองได้บ้าง และส่งเสียงขอความช่วยเหลือจากภายนอกได้อย่างมีน้ำหนัก ก็น่าจะพอใจแล้ว เพราะเท่าที่ผู้เขียนตรวจสอบจากปราชญ์ชาวบ้านหลาย ๆ แห่ง ล้วนแล้วแต่ทำงานกันมา 5 ปี ขึ้นไปทั้งสิ้น

3. การให้ความสนใจและสนับสนุนอย่างจริงจังของผู้บังคับบัญชาทุกระดับ ตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ นายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดสรุปแล้วต้องทำพร้อมกันทั้งจังหวัดจึงจะสัมฤทธิ์ผลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเอาใจจริงเอาใจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเงื่อนไขแรกของความสำเร็จ การที่ผู้เขียนจัดให้มีการอบรมเป็นระยะ ๆ ในแต่ละชั้นตอนของการทำงาน นอกจากจะเป็นการให้เทคนิคให้เหมาะสมกับช่วงเวลาของผู้ปฏิบัติควรจะได้รับแล้ว ยังเป็นการให้กำลังใจและรับฟังปัญหาจากผู้ปฏิบัติเพื่อจะนำไปแก้ไขให้ทันทั่วทั้งอีกด้วย

4. การนำปัญหาและความต้องการของชาวบ้านที่เกินกำลังชาวบ้านมาร่วมกันพิจารณาในคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และค่อย ๆ ท้าทางแก้ไขไปตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเร่งด่วนของชาวบ้านที่ส่วนราชการสามารถแก้ไขหรือบรรเทาให้ได้ยิ่งเร็วเท่าใด ก็ยิ่งจะช่วยให้ชาวบ้านเห็นคุณค่าของการรวมตัวในรูปของประชาคมมากขึ้นเท่านั้น

5. การสร้างบรรยากาศเปิด เช่น เข้าพบง่าย

อดทนในการรับฟังปัญหาของชาวบ้าน มีอริยาถ้อยดี และจริงจังต่อการแก้ไขปัญหาและต้องแก้ไขปัญหาลงมือทำจริง ไม่ใช่ทำแบบไฟไหม้ฟาง หรือทำเฉพาะตอนนายมหาดรพระราชทานเท่านั้น

6. การกระตุ้นให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านทุก 1 - 2 เดือน และให้ส่วนราชการที่มีข้อราชการได้พบปะรับฟังปัญหาและขอความร่วมมือจากชาวบ้านในโครงการของส่วนราชการพร้อมกันไป ด้วย ดังเช่น การประชุมตำบล ผู้ใหญ่บ้านประจำเดือน เพื่อหลีกเลี่ยงการรบกวนชาวบ้านจากการที่ส่วนราชการต่าง ๆ มาขอประชุมร่วมกับประชาคมกันคนละเวลา

7. การกำหนดโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ควรให้มีลักษณะเปิดกว้าง เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น สามารถเลือกดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ และให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้

8. ถึงแม้ว่าส่วนราชการต่าง ๆ จะต่างคนต่างสิ่งในแง่รูปแบบและยุทธวิธีของการทำงานกับประชาชน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องหาวิธีบูรณาการรูปแบบและยุทธวิธีต่าง ๆ เหล่านี้ให้สนับสนุนซึ่งกันและกัน และนำไปสู่ชุมชนที่เข้มแข็งอย่างเป็นระบบให้ได้

9. ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของกากระจายอำนาจ ซึ่งจะต้องมีการประเมินความพร้อมของท้องถิ่น ในการรับการกิจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปว่า จะมีขีดความสามารถทั้งในเชิงบริหารและวิชาการในการรับงานประเภทใดได้บ้าง และในห้วงเวลาเร็วหรือช้าเพียงใดในอนาคต ควรหรือไม่ที่จะลงจ้างระบบความยืดหยุ่นของงบประมาณที่จะลงไปสู่ภูมิภาคในรูปของงบประมาณลงสู่จังหวัดไปพร้อมกัน เพื่อให้สามารถปรับการใช้งานงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของชาวบ้านที่ประมวลผ่านประชาคมขึ้นมา ในรูปของแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัดด้วย

## 9. บทสรุป

การกระตุ้นให้เกิดเวทีประชาคมของภาครัฐ ไม่ใช่เรื่องใหม่ถ้าจะพูดกันในแง่ของมวลชน เพราะข้าราชการหลายท่านที่ประสบความสำเร็จในหน้าที่ราชการปัจจุบัน ในอดีตก็เคยดำเนินการในแง่ดังกล่าว

เอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมาแล้ว ไม่ว่า จะอยู่ในตำแหน่งนายอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ ผู้อำนวยการโรงพยาบาล เกษตรจังหวัด หรือผู้อำนวยการโรงเรียน และข้าราชการอีกจำนวนหนึ่ง ที่แม้จะไม่มีโอกาสประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน แต่ก็ได้ทำงานแบบปิดทองหลังพระยื่นหยัดอยู่กับประชาชนมาโดยตลอด และบางท่านก็ยังคงอยู่เบื้องหลังกลุ่มเข้มแข็งหลายกลุ่มในปัจจุบัน แต่สิ่งนี้เป็นความร่วมมือเพียงชั่วคราว เมื่อบุคคลเหล่านี้โยกย้ายไป การรวมตัวเหล่านี้ก็หายไปเสีย จึงที่เราจะต้องทำให้เกิดคือการรวมตัวที่ยั่งยืนตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จนถึงระดับจังหวัด เพื่อให้เกิดคุณภาพในการพัฒนาพื้นที่ ทั้งในส่วนที่เป็นความต้องการของชาวบ้านของข้าราชการและของฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการการเสวนาปัญหาและความต้องการให้ภาครัฐนำไปดำเนินการนั้นยังเป็นการแก้ปัญหาการแกไม่ถูกที่ต้นที่มีมาแต่อดีตอีกด้วย

ที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนมองว่าการทำให้ชุมชนเข้มแข็งเป็นการขอมนำพระบรมราโชวาทที่ว่า "ในบ้านเมืองนั้นมีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้คนทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปรกติสุข เรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดีให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้" มาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม เพราะบ้านเมืองจะสงบสุขได้ ต้องเกิดจากคนดีอย่างน้อย 2 กลุ่มด้วยกัน คือ ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ หากเราสามารถทำให้ชุมชนรวมตัวกัน มีปากมีเสียง วิพากษ์วิจารณ์ รู้สึกเป็นเจ้าของหมู่บ้าน ตำบลของตัวเอง นานวันเข้า นักการเมืองตั้งแต่สายท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติจะต้องคำนึงถึงปัญหาความต้องการของประชาชนมากขึ้น และกระบวนการตัดสินใจของบุคคลเข้าสู่การเมืองจะเริ่มเข้มงวดขึ้น ตั้งแต่ระดับองค์การบริหารส่วนตำบล จนถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเทศชาติก็จะได้ผู้บริหารที่มีคุณภาพในสัดส่วนที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ

สำหรับในส่วนของการข้าราชการนั้น ชุมชนเข้มแข็งจะช่วยเป็นกระบอกส่งต่อคุณภาพของ



ข้าราชการในระดับตำบลและอำเภอได้เป็นอย่างดี ซึ่ง  
หากเราสามารถให้ความช่วยเหลือแก่ข้าราชการดี ๆ  
ที่ชาวบ้านสะท้อนมาได้ ข้าราชการเหล่านั้นซึ่งทำงาน  
แบบเปิดทองหลังพระมาโดยตลอด ย่อมมีกำลังใจ  
ทุ่มเททำงานเพื่อชาวบ้านต่อไป หมู่บ้าน ตำบล ก็จะไม่  
ถูกทอดทิ้ง และข้าราชการดี ๆ เหล่านี้จะได้เติบโต

ขึ้นมาบริหารหน่วยงานและให้ความเป็นธรรมแก่  
ข้าราชการรุ่นต่อไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งหากผู้  
บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ สามารถปฏิบัติได้ดังนี้ ก็จะเป็น  
การเจริญรอยตามเบื้องพระยุคลบาท ในส่วนของ  
การปกครองแผ่นดินโดยธรรม อีกโศกหนึ่งด้วย