

-คู่มือ-

**บทบาทและแนวทาง**

**ภาคประชาสังคม**

ในการพัฒนาและขับเคลื่อน

นโยบายสาธารณะ

.....

**ระดับจังหวัด**

กุมภาพันธ์ 2566

## บทบาทและแนวทางภาคประชาสังคม ในการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ระดับจังหวัด

ผู้เขียน	กฤษฎา บุญชัย สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
จำนวนพิมพ์	300 เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ 1	พฤษภาคม 2566
จำนวนหน้า	56 หน้า
จัดทำโดย	สถาบันส่งเสริมประชาธิปไตยเพื่อการต่างประเทศ ห้อง 10A/2 ชั้น 10 อาคารปิยะพลหลังสวน 29/1 ซอยหลังสวน ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทร. 66 2 015 6661-2 แฟกซ์ 66 2 015 6660



ออกแบบและพิมพ์ที่ บริษัท ภาพพิมพ์ จำกัด  
ISBN: 978-616-91780-3-3

ลิขสิทธิ์ของสถาบันส่งเสริมประชาธิปไตยเพื่อการต่างประเทศ (NDI) ปี 2023 สงวนลิขสิทธิ์ อนุญาตให้นำส่วนหนึ่งส่วนใดของเอกสารเล่มนี้ไปจัดทำ และ/หรือแปลได้ในกรณีที่ไม่วัตถุประสงค์เพื่อการพาณิชย์ โดยต้องระบุชื่อ NDI ในฐานะที่มาของแหล่งข้อมูล รวมทั้งสงวนการแปลให้ NDI ไว้เพื่อเป็นหลักฐาน เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นด้วยการสนับสนุนจาก National Endowment for Democracy ความคิดเห็นที่ปรากฏอยู่ในเอกสารฉบับนี้เป็นทัศนะส่วนตัวของผู้เขียน ไม่ได้เป็นการสะท้อนความคิดเห็นของ NED หรือรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

Copyright © National Democratic Institute for International Affairs (NDI) 2023. All rights reserved. Portions of this work may be reproduced and/or translated for noncommercial purposes provided NDI is acknowledged as the source of the material and is sent copies of any translation.

This guide is made possible by the generous support of the National Endowment for Democracy. The opinions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the NED or the United States Government.

## คำนำ

คู่มือฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนภาคประชาสังคมกลุ่มต่างๆ ที่พยายามมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านนโยบายของผู้มีอำนาจหน้าที่ในจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด (อบจ.) แม้ว่าคู่มือฉบับนี้จะอิงหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการรณรงค์ขับเคลื่อนที่ประสบความสำเร็จในระดับสากล แต่ยังคงรวบรวมข้อมูลมาจากการทำงานของสถาบัน NDI กับภาคพลเมืองในจังหวัดกาญจนบุรีและจังหวัดนครศรีธรรมราชไว้ด้วย สถาบัน NDI หวังว่าคู่มือฉบับนี้จะเป็นประโยชน์กับองค์กรระดับท้องถิ่นทั้งหลาย เนื่องจากนำประสบการณ์ของบริบทประเทศไทยมาเป็นพื้นฐาน

คู่มือฉบับนี้กล่าวถึงบทบาทสำคัญขององค์กรภาคประชาสังคมในการปรับสร้างนโยบายระดับจังหวัด รวมทั้งเน้นถึงองค์ประกอบหลักของกระบวนการขับเคลื่อนนโยบาย ได้แก่ เป้าหมายและยุทธศาสตร์การขับเคลื่อน การสร้างเครือข่ายและภาคีในการโน้มน้าวนโยบาย การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกำหนดกิจกรรมที่มุ่งสู่สาธารณะ การสร้างข้อความสื่อสาร และวิธีการสื่อสารกับผู้ฟังอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ สถาบัน NDI หวังว่าคู่มือฉบับนี้จะเป็นแนวทางอย่างดีที่สุดสำหรับพลเมืองทุกกลุ่มที่ประสงค์จะขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายในระดับจังหวัด

ในท้ายสุด สถาบัน NDI ขอขอบคุณ ดร. กฤษฎา บุญชัย เลขาธิการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา เป็นอย่างสูงสำหรับความช่วยเหลือในการจัดทำคู่มือฉบับนี้

เอดี เอเฟนดิยา (Edi Efendija)  
ผู้อำนวยการสถาบัน NDI ประจำประเทศไทย

# สารบัญ

1

บทนำ

หน้า 5-9

กรอบคู่มือ

หน้า 6

2

ความสำคัญและบทบาท  
ประชาสังคม  
ในการพัฒนาและ  
ขับเคลื่อนนโยบาย  
ระดับจังหวัด

หน้า 11-38

แนวทางของประชาสังคม  
ในการสร้างและขับเคลื่อน  
นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น

หน้า 16

3

การขับเคลื่อน  
นโยบายสาธารณะ  
โดยประชาสังคม  
กรณีศึกษาจังหวัด  
กาญจนบุรี และ  
นครศรีธรรมราช

หน้า 39-51

กรณีศึกษา: การพัฒนาและขับเคลื่อน  
นโยบายสาธารณะจัดการขยะ  
อย่างยั่งยืนในจังหวัดกาญจนบุรี

หน้า 41

กรณีศึกษา: การพัฒนาและขับเคลื่อน  
นโยบายสาธารณะเพื่อกลุ่มเปราะบาง  
จังหวัดนครศรีธรรมราช

หน้า 46

4

ข้อเสนอแนะแนวทาง  
พัฒนาและขับเคลื่อน  
นโยบายสาธารณะโดย  
ประชาสังคม

หน้า 53-56

1

บทนำ



# 1

## บทนำ

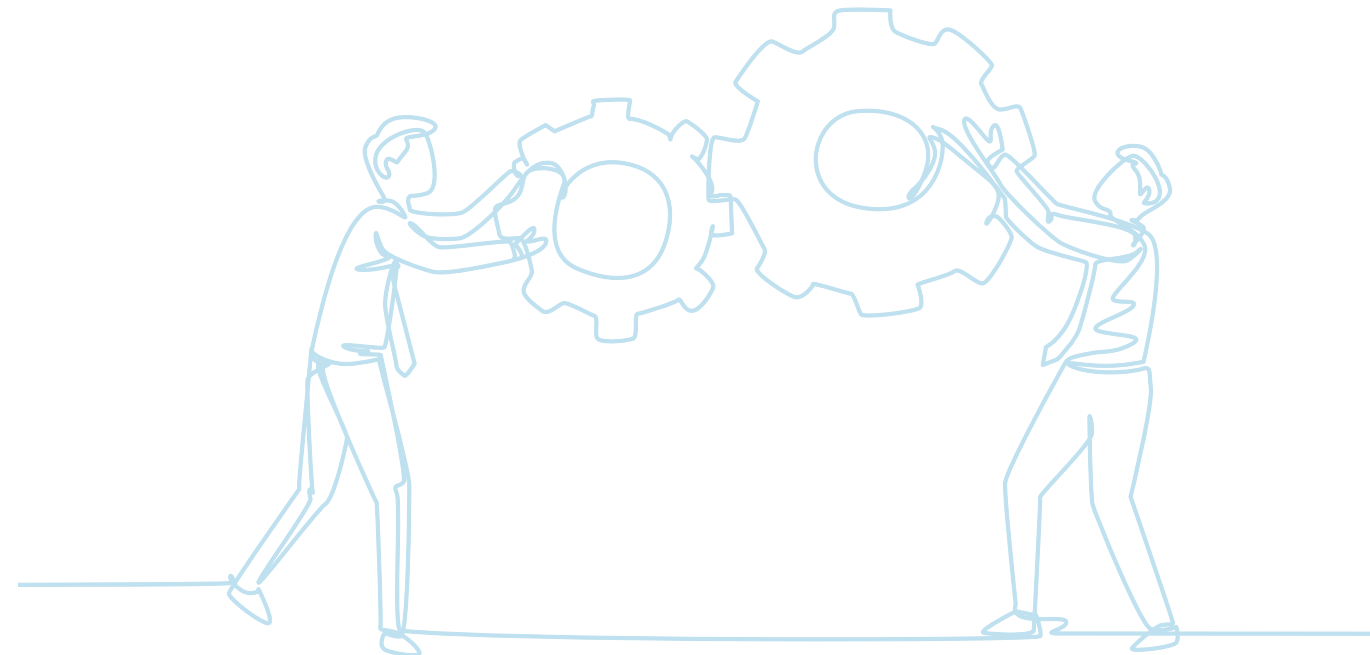
### กรอบคู่มือ

ผู้เขียนได้จัดทำคู่มือการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะระดับจังหวัด โดยมีเป้าหมายดังนี้

1. การสร้างจุดเน้นทิศทางและระดับของนโยบายสาธารณะใหม่ จากเดิมที่รัฐและสังคมส่วนมากมองนโยบายสาธารณะโดยมีรัฐเป็นศูนย์กลาง เนื่องจากรัฐมักเป็นผู้กำหนดนโยบายฝ่ายเดียว หรือใช้นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตสาธารณะของชุมชนและสังคม จนกลายเป็นว่านโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีรัฐเป็นศูนย์กลางของนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดวิชาบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมที่มองว่ารัฐเป็นกลไกเดียวที่จัดการ “งานสาธารณะ” ถึงแม้จะมีแนวคิดใหม่ที่ให้น้ำหนักภาคเอกชนที่ก้าวข้ามเส้นแบ่งจากปัจเจกมาสู่สาธารณะ แต่แวดวงวิชาการก็ยังไม่ขยายความเป็นสาธารณะมาสู่ภาคประชาสังคมเท่าที่ควร ภาคประชาสังคมภายใต้โครงสร้างรัฐไทย และวิชาการบริหารรัฐกิจ จึงมีบทบาทเพียงผู้ได้รับผลประโยชน์ หรือแค่เข้าไป “มีส่วนร่วม” ที่รัฐจะเข้ามารับฟังความคิดเห็น ปรีกษาหารือ แม้จะเป็นผู้ริเริ่มออกแบบ เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้เป็นกลไกที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้โดยตรง เพราะในระบบคิดของรัฐและวิชาการ ประชาสังคมยังเป็นส่วนขยายหรือส่วนเสริม ไม่ได้เป็นศูนย์กลางของนโยบายสาธารณะ

2. การให้ความสำคัญต่อบริษัทสาธารณะระดับท้องถิ่น ด้วยระบบโครงสร้างนโยบายที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐ ทำให้การขับเคลื่อนของประชาสังคม ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมต่างๆ พุ่งเป้าไปที่การตรวจสอบ เสนอแนะ หรือกำหนดนโยบายรัฐที่ส่วนกลาง แต่ด้วยโครงสร้างอำนาจที่คงอยู่จนถึงปัจจุบัน นโยบายตามที่ประชาสังคมเสนอยังเกิดขึ้นได้น้อยมาก ยิ่งไม่นับถึงว่าแทบจะไม่ได้มีบทบาทขับเคลื่อนในฐานะกลไกนโยบายโดยตรง

แต่กระนั้นในโครงสร้างทางนโยบายก็ยังมีช่องว่าง หรือพื้นที่ที่ประชาสังคมสามารถมีบทบาทนำในการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะได้อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งไม่เพียงแต่จัดทำข้อเสนอทางนโยบาย แต่ยังมีบทบาทในการตั้งสังคมส่วนต่างๆ โดยเฉพาะคนชายขอบเข้ามาเป็นกลไกร่วมในการขับเคลื่อนตรวจสอบ และพัฒนานโยบายสาธารณะร่วมกับภาครัฐได้ (ประชาสังคมยังไม่มีทรัพยากร และอำนาจทางสังคมเพียงพอที่จะเป็นกลไกนโยบายสาธารณะได้ด้วยตัวเอง)



ดังนั้น ในความเป็นจังหวัด ท้องถิ่นจึงเป็นพื้นที่กลไกพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายที่สำคัญที่ประชาสังคมจะสามารถมีบทบาทนำ ไม่เพียงแต่เสนอแนะและขับเคลื่อนนโยบายจากฐานล่าง แต่ยังเป็นพื้นที่และกระบวนการในการตรวจสอบ ปรับปรุง และนำนโยบายรัฐที่แม้จะออกแบบมาจากระบบรวมศูนย์มาแปรเปลี่ยนเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะจากประชาชนในท้องถิ่นได้ โดยไม่ต้องรอการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากส่วนกลาง ไม่เพียงเท่านั้น การสร้างรูปธรรมทั้งในเชิงเนื้อหา กระบวนการ กลไก ความสำเร็จในระดับท้องถิ่นยังจะเป็นฐานสำคัญของการเปลี่ยนนโยบายสาธารณะระดับชาติได้



คู่มือเล่มนี้จึงเริ่มต้นปูพื้นที่มายังปัญหา เหตุผล และความสำคัญของประชาสังคมในการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น แนวทางการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายทั้งในระดับแนวคิดและแนวทางปฏิบัติ เทคนิคแนวทาง โดยส่วนหนึ่งประมวลจากประสบการณ์ของผู้เขียนที่ได้มีส่วนร่วมของเครือข่ายประชาสังคม เช่น เครือข่ายป่าชุมชน เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก และอื่นๆ และสังเคราะห์จากแนววิชาการด้านนโยบายสาธารณะ ภายใต้วิชาการบริหารรัฐกิจ แต่รูปธรรมที่สำคัญมาจากการศึกษาจากกรณีต้นแบบของกลุ่มประชาสังคมที่ก้าวหน้า และในระดับเริ่มก่อการ โดยมีองค์ประกอบดังนี้

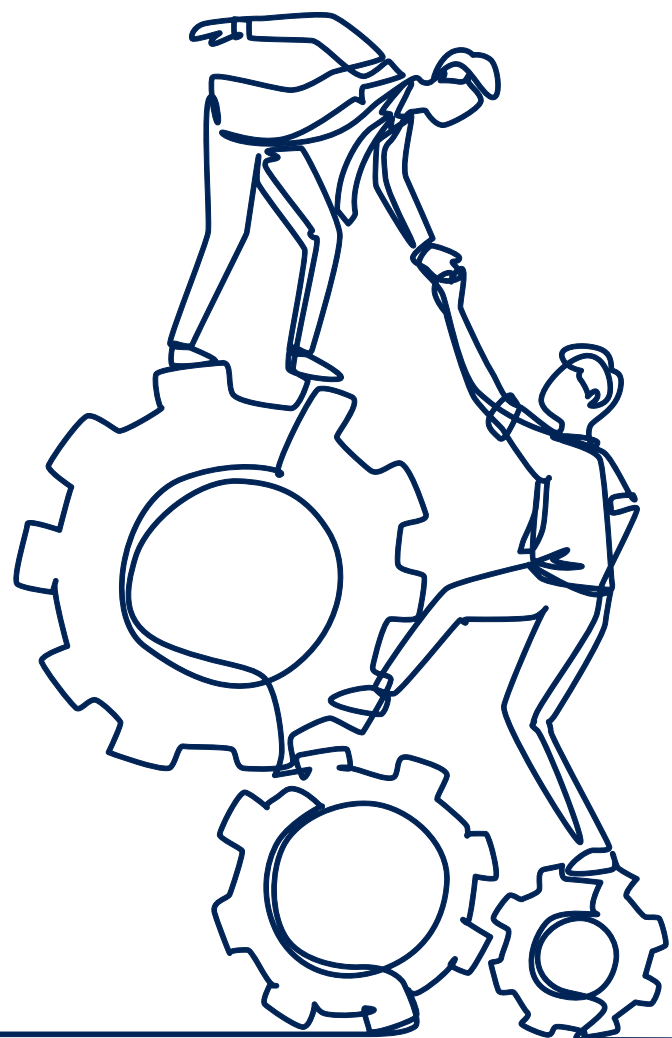
1. กลุ่มประชาสังคมก้าวหน้า ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการระดับจังหวัด  
โดยสัมภาษณ์ผู้นำกลุ่มประชาสังคม ได้แก่
  - คุณชัชวาลย์ ทองดีเลิศ กรณีการขับเคลื่อนสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่
  - คุณสุเมธ ปานจำลอง การขับเคลื่อนนโยบายเกษตรและอาหารในจังหวัดมหาสารคาม
  - คุณไมตรี จงไกรจักร์ กรณีพิงาเมืองแห่งความสุข

ซึ่งประชาสังคมทั้งกลุ่มจะเป็นบทเรียนความสำเร็จ (Best Practices) ที่เป็นต้นแบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะจังหวัดโดยประชาสังคม

## 2. กลุ่มประชาสังคมที่เริ่มก่อการ

จากการเผชิญปัญหาและต้องการออกแบบ ขับเคลื่อนนโยบายระดับจังหวัด โดยมีกรณีศึกษาที่ผู้เขียนได้ไปจัดกระบวนการวิเคราะห์และฝึกอบรมในเชิงปฏิบัติการการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะระดับจังหวัดโดยประชาสังคม คือ

- กลุ่มประชาสังคมกาญจนบุรี กรณีการจัดการขยะในจังหวัด
- กลุ่มประชาสังคมนครศรีธรรมราช กรณีการช่วยเหลือและสร้างความเข้มแข็งกลุ่มเปราะบาง (ผู้สูงอายุ แม่เลี้ยงเดี่ยว และกลุ่มเปราะบางอื่นๆ) โดยกลุ่มประชาสังคมทั้งสองจังหวัดนี้จะเป็นตัวอย่างกรณีศึกษาของระยะเริ่มต้นในการพัฒนาเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในระดับจังหวัดต่อไป



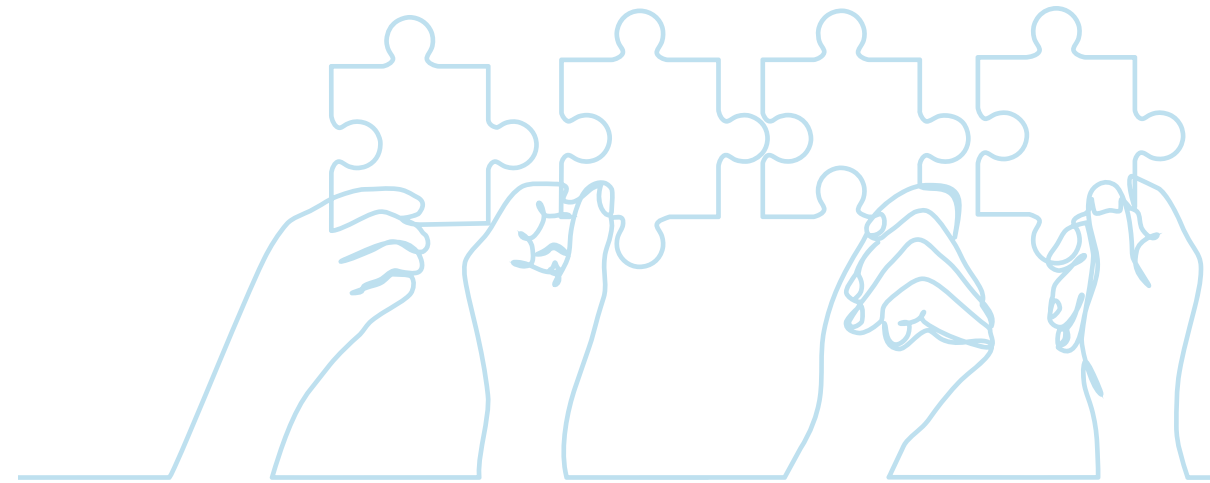
**ความสำคัญ  
และบทบาท  
ประชาสังคม  
ในการพัฒนาและ  
ขับเคลื่อนนโยบาย  
ระดับจังหวัด**

# 2

## ความสำคัญและบทบาท ประชาสังคมในการพัฒนา และขับเคลื่อนนโยบาย ระดับจังหวัด

องค์กรประชาสังคมโดยมากคือ องค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งแม้จะเป็นองค์กรที่คนในท้องถิ่นทำงาน แต่ก็มักจะทำงานเชิงประเด็น และมีพื้นที่หรือ “มวลชน” ของตนที่เชื่อมโยงกับประเด็นการขับเคลื่อนร่วมกันอย่างชัดเจน และมีความเชื่อมโยงกับการเคลื่อนไหวนโยบายระดับชาติ อาจได้เหตุผลว่า การทำงานเชิงประเด็นสามารถสร้างตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมในฐานะผู้เชี่ยวชาญ และเป็นศูนย์กลางการขับเคลื่อนในประเด็นนั้นๆ สามารถสร้างมวลชนเชิงประเด็นเพื่ออำนาจต่อรองได้มากกว่าการทำงานเชิงกระบวนการ หรือทำงานบูรณาการกับพื้นที่ที่จะมีบทบาทอยู่เบื้องหลัง และไม่ได้มีอำนาจต่อรองขับเคลื่อนมากนัก

ยิ่งกว่านั้น เมื่อเจอกับปัญหาการทำงานของหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่ทำงานแบบรวมศูนย์ แยกส่วน ครอบงำ และเน้นการบรรลุกรอบงานโดยไม่ได้เอาทุกข์สุขของประชาชนเป็นตัวตั้ง ตัวชี้วัดที่กำหนดจากระดับบนจึงทำให้งานพัฒนาของรัฐไม่เพียงแต่ไม่สำเร็จ เพราะขาดประสิทธิภาพจากความไม่รู้ แต่ยังสร้างปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนในหลายกรณี โดยเฉพาะกรณีที่มีนโยบายหรือโครงการที่กระทบต่อฐานชีวิตของชุมชน เช่น ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และทรัพยากรที่ชุมชนพึ่งพา หรือการปล่อยปละผลกระทบจากฝ่ายต่างๆ ที่เกิดกับชุมชน



ปัญหาความไม่พอใจของชุมชนที่มีต่อนโยบายหรือโครงการของรัฐจึงสะสมมากขึ้น แต่ด้วยโครงสร้างอำนาจรัฐที่กำกับ และวัฒนธรรมการเมืองที่ประชาชนไม่ยอมถูกมองว่า “กระด้างกระเดื่อง” ต่อบริษัท ทำให้ความไม่พอใจนี้ลงเอยด้วยการที่ประชาชนที่ทนไม่ได้ใช้วิธีหลีกเลี่ยง ถอยห่าง หรือหนีปัญหาไปอย่างซิงชา

จนเมื่อองค์กรพัฒนาเอกชน (ซึ่งแม้หลายคนจะเป็นคนท้องถิ่น) ซึ่งมีวัฒนธรรมการเมืองที่อิสระจากการชี้นำของรัฐ ได้เห็นปัญหาและชวนชุมชนวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องปากท้อง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ ความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ฯลฯ เมื่อสาวไปให้ถึงที่สุดจะไปถึงระบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐ และการเปิดเสรีให้กับทุนตลาดเข้ามาสร้างผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน (แม้ประชาชนจะได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาของรัฐ และใช้ตลาดในการสร้างเศรษฐกิจในหลายด้าน แต่กลับต้องแลกด้วยการถูกจำกัดเสรีภาพในการดำรงชีพตามวิถีวัฒนธรรม ต้องพึ่งพานโยบายรัฐและทรัพยากรของทุน และขาดอำนาจต่อรอง) ด้วยเหตุนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนจึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากภาวะเปราะบาง ไร้อำนาจ ต้องพึ่งพา เผชิญความเสี่ยง ถูกเอารัดเอาเปรียบ ไปสู่การมีสำนึกอิสระ สร้างความสามารถพึ่งตนเอง รวมกลุ่มจัดการปัญหา กำหนดแนวทางการพัฒนา และการต่อรองและมีส่วนร่วมกับนโยบายรัฐอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ปมปัญหาสำคัญของเป้าหมายการเปลี่ยนผ่านสู่ภาวะชุมชนเข้มแข็งอยู่ที่ระดับของพื้นที่ทางอำนาจ ซึ่งบทเรียนการต่อสู้นโยบายพบว่า ภายใต้ระบบโครงสร้างที่รวมศูนย์อำนาจ การต้อรองนโยบายระดับจังหวัดมักไม่ค่อยประสบผล เพราะกลไกราชการส่วนท้องถิ่นและท้องที่ไม่มีอำนาจจัดการพื้นที่ แต่ขณะเดียวกัน การพุ่งเป้าไปที่การต้อรองนโยบายระดับชาติก็ใหญ่เกินกว่าที่ขบวนการชุมชนจะสามารถมีอำนาจต้อรองเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ง่าย แม้จะมีการรวมตัวเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมขนาดใหญ่ เช่น สมัชชาคนจน ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม และอื่นๆ ในอีกด้านหนึ่ง การผลักดันนโยบายผ่านพรรคการเมืองก็ยิ่งเป็นที่คาดหวังได้ยาก หากประเด็นปัญหานั้นๆ ไม่เป็นประเด็นสาธารณะที่มีมวลชนมากพอในการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ ได้ และที่สำคัญรัฐบาลมักจะฟังพาหรือเดินตามกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการ ทำให้การพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจากประชาชนยังทำได้ยาก แม้จะมีช่องทางอยู่บ้าง เช่น การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

จากปัญหาข้อจำกัดการขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติ ทำให้เห็นว่า ยังมีโอกาสของประชาชนในการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น เช่น จังหวัดหรือตำบล โดยเฉพาะหากข้อเสนอของประชาชนไม่ขัดแย้งไปจากนโยบายระดับชาติ แต่มีลักษณะเอาหลักการทางนโยบายระดับชาติซึ่งมักเป็นแนวทางกว้างๆ มาพัฒนาและขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรมจึงจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้สูง



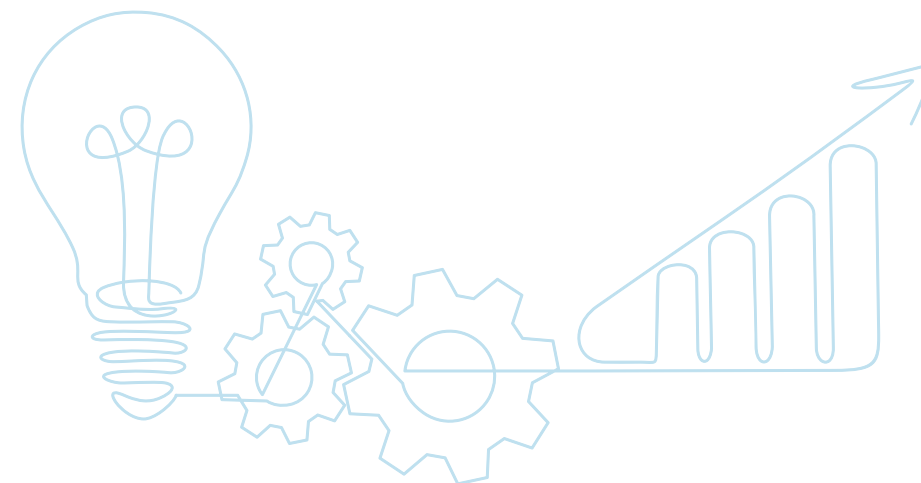
การสร้างนโยบายและกลไกนโยบายอย่างมีส่วนร่วมในระดับจังหวัดจะเป็นโอกาสอันดีหลายประการ ได้แก่

- 1) เป็นการแก้ปัญหา ออกแบบการพัฒนา และขับเคลื่อนให้เกิดผลลัพธ์ในระดับท้องถิ่นได้เลย โดยไม่ต้องรอนโยบายระดับชาติ เพราะปัญหาหลายเรื่องเป็นปัญหาที่แก้ได้ในระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการอาหาร จัดการสิ่งแวดล้อม การศึกษา และอื่นๆ ซึ่งรัฐเองก็ได้กระจายอำนาจการจัดการสู่ท้องถิ่นในเรื่องเหล่านี้อยู่แล้ว ยกเว้นแต่กรณีปัญหาเหล่านั้นเกิดจากนโยบายระดับชาติ หรือต้องอาศัยนโยบายระดับชาติในการแก้ปัญหา เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน เศรษฐกิจ และอื่นๆ เป็นต้น
- 2) เป็นฐานรูปธรรมทางนโยบายในการพัฒนาและขับเคลื่อนสู่นโยบายระดับชาติ เพราะขณะที่รัฐขาดนวัตกรรมในการสร้างสรรค์นโยบายสาธารณะที่เหมาะสม แต่นวัตกรรมสำคัญมักจะมีมาจากประสบการณ์จัดการปัญหา และการขับเคลื่อนให้เป็นต้นแบบในระดับพื้นที่ ดังนั้น การสร้างและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้เกิดมรรคผลในระดับท้องถิ่นจะกลายเป็นพื้นที่ต้นแบบนำร่อง หรือเป็นพื้นที่ทดลอง (sand box) ในการออกแบบนโยบายระดับชาติ





3) เป็นการนำนโยบายระดับชาติมาสู่การปฏิบัติที่ประชาชนมีส่วนร่วมและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน เพราะแม้นโยบายจะมีข้อกำหนดที่ดี แต่ในทางปฏิบัติมักจะมีปัญหา โดยเฉพาะจากหน่วยงานราชการที่มักทำงานแยกส่วนและเน้นบรรลุเป้าหมายตัวชี้วัดโครงการมากกว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงต่อประชาชน และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นการสร้างและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น จึงเป็นการแปลงหลักการทางนโยบายมาสู่การปฏิบัติที่เหมาะสม ตอบโจทย์ปัญหาความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นกระบวนการติดตาม ตรวจสอบ และเสนอแนะต่อนโยบายระดับชาติให้มีการปรับปรุงให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นด้วย



องค์กรพัฒนาเอกชนหรือประชาสังคมกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะทำงานในเชิงสงเคราะห์พัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง หรือทำงานเชิงประเด็นนโยบายทั้งระดับพื้นที่หรือประเทศ ล้วนมีประสบการณ์ตรงกันว่า ปัญหาทางสังคมหรือการพัฒนาชุมชนและสังคมนั้น ลำพังกลุ่มหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่สามารถทำสำเร็จได้ เพราะชุมชนหรือกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ ประเด็นที่ขับเคลื่อนล้วนเกี่ยวข้องกับโครงสร้าง กลไก เครือข่ายทางสังคมที่สลับซับซ้อนและเชื่อมโยงกว้างขวางกว่าในระดับท้องถิ่น เช่นเดียวกัน ภาครัฐเองแม้จะมีอำนาจ ทรัพยากร บุคลากร โดยลำพังก็ไม่สามารถแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืนและเป็นธรรมได้

ดังนั้น เมื่อไม่มีภาคส่วนไหนทำงานขับเคลื่อนโดยลำพังไม่ว่าจะเป็นการพัฒนา กระแสหลัก กระแสทางเลือก หรือกระแสวิพากษ์ สิ่งที่ต้องมีบทสรุปร่วมกันคือ ต้องทำงานร่วมกัน เป็นหุ้นส่วนการพัฒนาที่เท่าเทียมและทั่วถึง แต่เนื่องจากกลไกรัฐเป็นโครงสร้างแนวดิ่ง ขาดความยืดหยุ่น และไม่มีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันอย่างเสมอภาค ภาคประชาสังคมซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสังคม คนยากไร้ชัดเจนกว่า และคล่องตัวกว่า จึงสามารถเป็นจุดเริ่มต้นได้ด้วยการปรับแนวคิดว่าการพัฒนาสังคม การพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะต้องเป็นเป้าหมายและภารกิจร่วมกันของทุกฝ่าย เกิดความตระหนักว่าทุกฝ่ายต้องมาร่วมกันขับเคลื่อน ต้องอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกัน แม้จะมีความแตกต่างในเชิงแนวทางการทำงานก็ตาม

## แนวทางของประชาสังคมในการสร้างและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น

### 1. การพัฒนาแนวคิด

1.1 การปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการขับเคลื่อนสังคมจากแยกส่วน สู่หุ้นส่วนการพัฒนา

“การทำงานเอ็นจีโอดำเนินมาถึงสร้างความร่วมมือกับฝ่ายอื่น เพราะหลายปัจจัย

1) ปัญหาชุมชนใหญ่ขึ้น 2) หน่วยงานรัฐมีข้อจำกัด ต้องอาศัยคนที่มีความรู้ประสบการณ์ในการแก้ปัญหา 3) ความเป็นองค์กรของรัฐที่มีงบบุคลากรโดยตรง แต่ถ้าจะทำการมากกว่าการรับนโยบายจะทำอย่างไร รัฐก็ต้องการหาเพื่อนเช่นกัน” (สุเมธ ปานจำลอง, สภาอัยกแพงเบ็งแงงคนสารคาม)

การทำให้ประเด็นปัญหาเป็นประเด็นร่วมของคนทั้งจังหวัดจึงเป็นสิ่งสำคัญ ดังที่เครือข่ายร่วมภาคประชาสังคมเพื่อพัฒนาจังหวัดกาญจนบุรีได้สร้างแนวคิด “ทุกคนเป็นเจ้าของขยะ” เพื่อก้าวข้ามการแยกส่วน ตัดตอนปัญหา ผลักภาระ และทำให้เห็นว่าทุกคนซึ่งล้วนเป็นสาเหตุของปัญหาขยะจะต้องร่วมรับผิดชอบทั้งในการจัดการปัญหารวมไปถึงการได้ประโยชน์ร่วมในการจัดการขยะ เช่น สามารถแปลงขยะเป็นรายได้หรือจัดการเมือง สถานที่ท่องเที่ยวให้น่าอยู่ สิ่งแวดล้อมดี

## 1.2 ใช้แนวคิดบนฐานพื้นที่และเชื่อมร้อยประเด็น

การทำงานเชิงประเด็น แม้จะลุ่มลึกแต่แยกส่วนและเป็นแนวคิดเพราะต้องต่อสู้กับนโยบาย กลุ่มกระทำการในประเด็นนั้นๆ และช่วยเหลือปกป้องสิทธิของกลุ่มที่เผชิญปัญหาเฉพาะประเด็นนั้นๆ จนทำให้คนทำงานพัฒนาหรือนโยบายมักจะมองข้ามความสำคัญและการเชื่อมโยงกับสังคมส่วนอื่นๆ ผลที่ตามมาคือ แม้การต่อสู้ในประเด็นเหล่านั้นจะยกระดับในเชิงความรู้และการเคลื่อนไหว แต่ฐานสังคมที่จะเข้าใจและร่วมขับเคลื่อนด้วยมีน้อย

จริงอยู่ที่พื้นที่และฐานมวลชนในการขับเคลื่อนเชิงนโยบายไม่ได้จำกัดอยู่ในพื้นที่จังหวัดหรือท้องถิ่น แต่มีการเชื่อมโยงตัดข้ามพื้นที่ที่มีกลุ่มเป้าหมายซึ่งได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน จึงเกิดเป็นเครือข่ายหรือขบวนการเชิงประเด็นต่างๆ เช่น ขบวนการป่าไม้ที่ดิน ขบวนการด้านเกษตรและอาหาร ขบวนการด้านสวัสดิการ ฯลฯ แต่ประสบการณ์หลายพื้นที่พบว่า การไม่มีพื้นที่ หรือมวลชน หรือสังคมในบริบทพื้นที่หรือท้องถิ่นร่วมกันจะทำให้ขบวนการต่อสู้เป็นไปอย่างโดดเดี่ยว แยกส่วนกลุ่มเคลื่อนไหวประเด็นนั้นๆ ออกจากบริบทพื้นที่และสังคมที่เชื่อมโยงพวกเขา ซึ่งมีความสำคัญมากต่อการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเป้าหมาย เพราะชีวิตของชุมชนไม่ได้เผชิญปัญหาด้านเดียวที่กำลังต่อสู้แต่มีปัญหาอื่นๆ ด้วย การให้ความสำคัญต่อพื้นที่และเครือข่ายทางสังคมในจังหวัดหรือท้องถิ่นจึงเป็นการเพิ่มมิติการขับเคลื่อนให้นักขับเคลื่อนเชิงประเด็นเป็นพลเมืองของท้องถิ่น โดยใช้ประเด็นที่ขับเคลื่อนเป็นทั้งเป้าหมายและวิธีการสร้างความเข้มแข็งให้พลเมืองไปพร้อมกัน

แต่ในทางกลับกัน การทำงานเชิงพื้นที่เน้นภาพรวมๆ ที่เป็นนามธรรม เน้นกระบวนการ แต่ไม่มีประเด็นปัญหา หรือมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมในการขับเคลื่อน ก็ไม่สามารถสร้างความตื่นตัวของผู้ที่เข้ามาร่วมในการขับเคลื่อนได้ เพราะจะไม่มีเป้าหมายทางนโยบายร่วมกัน

ด้วยเหตุนี้ การสร้างกระบวนการนโยบายในระดับจังหวัดของภาคประชาสังคม จึงควรผสมผสานการใช้แนวคิดเชิงพื้นที่ กำหนดเป้าหมายร่วมที่ดึงพลังทุกกลุ่ม พร้อมไปกับการเชื่อมร้อยการขับเคลื่อนเชิงประเด็นให้เข้ามาสู่การตอบโจทย์พื้นที่ของท้องถิ่นร่วมกัน ดังที่คุณสุเมธ เสนอไว้ว่า

*“เราใช้แนวคิดเชิงพื้นที่ ทำเครือข่ายจังหวัด และไปเชื่อมกับคนที่ทำงานเชิงประเด็น คนเหล่านี้แม้มีประเด็นเฉพาะ แต่ก็ต้องการเพื่อน และมีความคิด ความเข้าใจปัญหาาร่วมของพื้นที่”*



“นโยบายสาธารณะไม่จำเป็นต้องเป็นนโยบายของรัฐเท่านั้น แต่  
นโยบายสาธารณะสามารถเกิดจากภาคประชาชน ภาคเอกชน ชุมชน  
และสังคมด้วย นโยบายสาธารณะจึงหมายถึงทิศทางหรือแนวทาง  
ที่สังคมโดยรวมเห็นว่า หรือเชื่อว่าควรจะทำในทิศทางนั้น  
หัวใจสำคัญของนโยบายสาธารณะไม่ได้อยู่ที่คำประกาศ หรือข้อเขียน  
ที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นทางการ แต่อยู่ที่กระบวนการที่ต้อง  
เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นั่นคือ นโยบายสาธารณะ  
ที่ดีต้องเป็นนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม”

### 1.3 ขยายมุมมอง อะไรคือ “นโยบายสาธารณะ”

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ในความหมายดั้งเดิมคือ แนวทาง กิจกรรม  
ที่รัฐบาลเลือกจะทำหรือไม่ทำต่อเรื่องสาธารณะ ทั้งเพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนาสังคม  
ในด้านต่างๆ แต่ความหมายดังกล่าวล้าสมัยไปแล้ว เพราะมองแต่เพียงว่า รัฐบาลคือองค์กร  
สาธารณะเดียวที่มีหน้าที่เพื่อสาธารณะ แต่ผลจากการเคลื่อนไหวทางสังคมของประชาชน  
เพื่อมีส่วนร่วมในนโยบายได้ทำให้เกิดการขยายขอบข่ายของนโยบายว่า

“นโยบายสาธารณะไม่จำเป็นต้องเป็นนโยบายของรัฐเท่านั้น แต่นโยบายสาธารณะ  
สามารถเกิดจากภาคประชาชน ภาคเอกชน ชุมชนและสังคมด้วย นโยบายสาธารณะ  
จึงหมายถึงทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นว่า หรือเชื่อว่าควรจะทำใน  
ทิศทางนั้น หัวใจสำคัญของนโยบายสาธารณะไม่ได้อยู่ที่คำประกาศ หรือข้อเขียน  
ที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นทางการ แต่อยู่ที่กระบวนการที่ต้องเกิดจากการ  
มีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นั่นคือ นโยบายสาธารณะที่ดีต้องเป็นนโยบายสาธารณะ  
แบบมีส่วนร่วม”

<sup>1</sup> ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม,  
<https://infocenter.nationalhealth.or.th/node/119>

จากแนวคิดใหม่ว่าด้วยนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ทำให้เห็นว่า จุดเริ่มต้น  
ของนโยบาย ผู้เป็นเจ้าของนโยบาย และผู้ขับเคลื่อนนโยบายไม่จำเป็นต้องเป็นรัฐบาล  
ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือท้องถิ่น แต่นโยบายเกิดขึ้นได้จากภาคสังคม สร้างให้เป็นวาระ  
ทางสังคม ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง สภาวะของนโยบายจึงปรากฏ  
ทั้งในตัวอักษรในประกาศนโยบาย อยู่ในความคิดและปฏิบัติการร่วมกันของสังคม  
โดยมีภาครัฐเป็นส่วนสำคัญ (แต่ไม่ใช่ศูนย์กลางเดียวของกลไกนโยบาย)

ดังนั้น การสร้างและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมโดยเฉพาะ  
ในระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น ก็คือ กระบวนการสร้างข้อตกลงร่วมของสังคมส่วนต่างๆ ที่  
เกี่ยวข้องต่อการแก้ปัญหาต่างๆ โดยดึงหน่วยงานรัฐ เช่น อบจ. อบต. เทศบาล เข้ามาร่วม  
ในกระบวนการสร้างและขับเคลื่อนนโยบาย สถานะของนโยบายจึงได้เริ่มเกิดขึ้นจากฐาน  
สังคมทั้งโดยตัวเองและร่วมกับรัฐ การมีอยู่ของนโยบายไม่ได้เกิดขึ้นเพียงแค่หน่วยงานรัฐ  
ออกหรือกำหนดนโยบายนั้นๆ แต่เพียงอย่างเดียว

ด้วยแนวคิดดังกล่าว การสร้างและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะท้องถิ่นของ  
ประชาสังคมจึงต้องมีฐานสังคมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและประโยชน์จากนโยบายนั้นๆ  
เป็นพื้นฐาน ประชาสังคมจึงควรมุ่งสร้างกระบวนการเรียนรู้และการขับเคลื่อนของสังคม  
ในการกำหนดปัญหา กำหนดวาระทางสังคม และแปลงเป็นข้อเสนอแนะนโยบาย และเมื่อ  
ฐานคิดและปฏิบัติการทางนโยบายของสังคมแข็งแรง ความเชื่อมโยงกับภาครัฐให้แปลง  
นโยบายสังคมเป็นนโยบายรัฐจึงจะเกิดเป็นนโยบายสาธารณะอย่างสมบูรณ์



## 2. การพัฒนาทุนทางสังคมของประชาสังคม

ทุนทางสังคม มีความหมายกว้างหลายประการ

**ประการแรก** คือ ทรัพยากรทางสังคมที่มี เช่น ผู้นำและบุคคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความรู้ความเชี่ยวชาญในการทำงานจนเกิดผลเป็นที่ยอมรับ และการมีเครือข่ายทางสังคมที่กว้างขวางหลากหลาย

**ประการที่สอง** คือ ความไว้วางใจ การยอมรับ อันเกิดจากการมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ การทำงานที่มีธรรมาภิบาล การสื่อสารทางสังคมให้เป็นที่รับรู้ มีการช่วยเหลือภาคีและสาธารณะจนเกิดเป็นความไว้วางใจ และการยอมรับในการเป็นสถาบันทางสังคมที่สังคมรู้จัก และยอมรับในคุณค่าทางสังคม

ทุนทางสังคมจึงเป็นพลังพื้นฐานที่ทำให้กลุ่มประชาสังคมมีศักยภาพในการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อบทบาทของประชาสังคมคือการส่งเสริม สร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเป้าหมาย เช่น กลุ่มเปราะบาง ชุมชนท้องถิ่น เกษตรกร ผู้บริโภค ฯลฯ ดังนั้น ทุนทางสังคมแรกที่ประชาสังคมต้องทำให้เป็นที่ประจักษ์คือ ผลงานการสร้างเสริมความเข้มแข็งแก่กลุ่มเป้าหมาย เกิดรูปธรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เช่น การจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน การจัดการสุขภาวะ การสร้างเศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็ง ระบบสวัสดิการคนจน และอื่นๆ เป็นต้น

เมื่อมีผลงานรูปธรรมด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน จะเป็นพื้นฐานขยายทุนทางสังคมไปสู่การสร้างคน ความรู้ เครือข่ายให้เข้มแข็ง และสร้างความไว้วางใจ การยอมรับทางสังคม และจะทำให้การพัฒนานโยบายสาธารณะมาจากการสังเคราะห์บทเรียนการทำงานในพื้นที่ ทั้งในแง่มุมมองของการวิเคราะห์ปัญหาและการสร้างต้นแบบทางนโยบาย ดังที่เราได้เห็นการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของประชาสังคมที่โดดเด่น เช่น

นโยบายสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ก็มาจากปฏิบัติการป่าชุมชน กลุ่มน้ำปกป้องทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละประเด็นมายาวนาน นโยบายเรื่องความมั่นคงของอาหารก็เป็นการผสมผสานระหว่างรูปธรรมการทำงานเกษตรกรรมยั่งยืน การสร้างตลาดสีเขียว การขับเคลื่อนปัญหาผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืช และอื่นๆ

สิ่งที่ควรตระหนักคือ ทุนทางสังคม เป็นสิ่งที่ต้องสร้างเสริมอย่างต่อเนื่อง เพราะหากหยุดนิ่งจะทำให้การพัฒนานโยบายสาธารณะจากทุนเก่าเป็นสิ่งที่ล้าสมัย ไม่ได้สร้างเครือข่ายทางสังคมใหม่ๆ ทำให้การสร้างการยอมรับและมีส่วนร่วมกับภาคีใหม่ๆ ทำได้ยาก

ด้วยเหตุนี้ ในการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของประชาสังคม พลังพื้นฐานคือ การสร้างทุนทางสังคมเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย หากประชาสังคมขาดทุนทางสังคมโดยเฉพาะผลงานรูปธรรมในพื้นที่ที่เกิดผลสะท้อน ประชาสังคมจะทำได้แค่งานวิชาการ งานสื่อสาร งานรณรงค์นโยบาย ซึ่งขาดพลังในการขับเคลื่อน



### 3. การปฏิบัติการพัฒนาเครือข่ายนโยบายจากฐานประชาสังคม

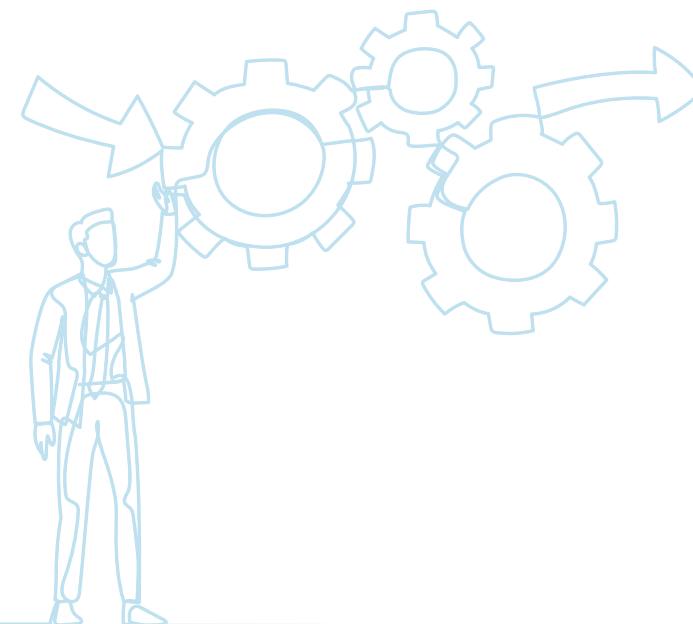
#### 3.1 การสร้างเอกภาพเครือข่ายประชาสังคม

“การเชื่อมโยงพลังประชาสังคมก่อน ที่ผ่านมามีส่วนใหญ่อำนาจคนต่างทำ ที่สำคัญที่สุดคือ มันเป็นสถานการณ์วิกฤติก่อให้เกิดวาระร่วม ทุกคนรู้สึกว่าจะต้องร่วมกันทำขับเคลื่อน” (ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ ประธานสภาลมหายใจเชียงใหม่)

“ผมเสนอควรนำร่องปฏิรูประดับจังหวัด เสนอพังงา ตอนนั้นปี 54 มีแนวมาว่า ควรคุยกับประชาสังคมในจังหวัดให้ได้ก่อน ถ้าคุยไม่ได้ ไม่สามารถปฏิรูปได้” (ไมตรี จงไกรจักร์, พังงาแห่งความสุข)

ก่อนที่จะสร้างกระบวนการทำงานร่วมกับภาคีที่หลากหลายและแตกต่างกันในทางแนวคิด ยุทธศาสตร์ ขั้นแรกต้องสร้างเอกภาพขึ้นในกลุ่มประชาสังคมในท้องถิ่นและจังหวัดเสียก่อน กลุ่มประชาสังคมต่างๆ ในจังหวัด มักจะเกิดขึ้นตามสถานการณ์ปัญหาที่แตกต่างกันไป ทำให้การทำงานประชาสังคมยึดเอาประเด็นหรือพื้นที่เฉพาะเป็นตัวตั้ง จึงมักจะทำงานต่างคนต่างทำ แม้หลายกรณีจะมีประเด็นงานร่วมกัน หรือมีสายสัมพันธ์ ทูตทางสังคมร่วมกันมาก่อน (อัตลักษณ์ ความสัมพันธ์ วัฒนธรรม) แต่ต่างพื้นที่ ต่างกลุ่มเป้าหมายก็ทำงานแยกส่วนกัน ในภาวะแบบนี้ทำให้ขาดพลังร่วมในการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบาย

ดังนั้น จุดเริ่มต้นคือการก้าวข้ามภาวะงาน พื้นที่ ชุมชน ประเด็นใครประเด็นมัน มาสร้างความเป็นเครือข่ายที่มีเอกภาพในเป้าหมายร่วมกัน ด้วยการเอาเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดหรือท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืนและเป็นธรรมเป็นตัวตั้ง ใช้กระบวนการเรียนรู้ เช่น การศึกษา การสนทนา เพื่อกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์การทำงานร่วมกัน มีกลไกการหนุนเสริมซึ่งกัน (พัฒนาคน ความรู้ ทรัพยากร เครือข่าย) และอาจมีพื้นที่ปฏิบัติการร่วมกัน สร้างรูปธรรมความสำเร็จร่วมกัน



การสร้างเอกภาพร่วมกันของประชาสังคมมีความสำคัญมาก ไม่ใช่เพียงการผนึกกำลัง แบ่งปันทรัพยากร สร้างอำนาจต่อรองที่จะสร้างผลสะท้อนทางสังคมให้มากขึ้น ยังเป็นการสร้างองค์ความรู้ เป้าหมาย ทิศทาง แผนการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนตัวตนร่วมของภาคประชาสังคมที่เป็นเอกภาพให้เป็นที่รู้จัก เข้าใจ และยอมรับจากภาคีอื่นๆ เช่น หน่วยงานรัฐ เอกชน และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ และจะได้ไม่เกิดปัญหาการถูกเลือกปฏิบัติจากหน่วยงานรัฐ ที่อาจทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้

#### 3.2 การเชื่อมโยงภาคีสังคมเกิดเป็นเครือข่ายขับเคลื่อนนโยบาย

คุณชัชวาลย์ ทองดีเลิศ เล่าประสบการณ์ว่า เมื่อภาคประชาสังคมเป็นเอกภาพ เครือข่ายประชาสังคมควรออกไปสร้างภาคีร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ ที่หลากหลาย ก่อนที่จะไปขับเคลื่อนนโยบายกับหน่วยงานรัฐโดยตรง โดยเล่าว่า “ภาคีที่เราไปเชื่อม เป็นภาคีนอกเหนือจากกลุ่มเดิมที่เราเคยประสานด้วย เช่น กลุ่มภาคธุรกิจ หอการค้า สภาอุตสาหกรรมฯ เขาเป็นผู้ได้รับผลกระทบสูงมาก แต่การทำงานของเรายังไม่ไปเชื่อมโยงกับเขา พอเกิดฤดูฝุ่นควัน เชียงใหม่ไม่มีคนมาเที่ยว ความเสียหายหลายหมื่นล้าน”



สิ่งที่คุณชัชวาลย์เสนอคือ เอาปัญหาาร่วมของคนในจังหวัดเป็นตัวตั้ง แล้วประชาสังคมเข้าหากลุ่มต่างๆ ทั้งภาคธุรกิจเอกชน ประชาชน นักวิชาการ หน่วยงานรัฐ โดยสร้างกระบวนการเพื่อดึงเอาภาคีเหล่านี้เข้ามาร่วมในกระบวนการกำหนดเป้าหมาย

สอดรับการทำงานที่มหาสารคาม ที่คุณสุเมธได้เสนอแนะว่า ให้มองหาคนที่ใจอยากขับเคลื่อนสังคมด้วยกันว่า “หาว่าเพื่อนเราอยู่ตรงไหน ถ้าเป็นหน่วยงานก็จะได้เป็นบางคนในบางหน่วยงาน เราก็เริ่มต้นทำงานกับคนไปก่อน ไม่ใช่หน่วยงานก็ได้ บางคนก็อึดอัดหน่วยงานตัวเอง แต่เขามีข้อจำกัดออกมาช่วย อีกรุ่นที่อยากทำงานคือ ข้าราชการ เกษียณยังมีไฟอยู่ รับเงินเดือนแต่ไม่มีงานทำ เราก็เริ่มจากคนที่มีความเชื่อใจกัน” (สุเมธ ปานจำลอง, สภากัญญาเบ็งแงงสารคาม)

สิ่งที่สำคัญมากในการก่อรูปสร้างเครือข่าย คือ การแสวงหาคนที่มีความเปลี่ยนแปลงในภาคส่วนต่างๆ ดังที่คุณสุเมธได้สะท้อนไว้แล้วว่า มีคนที่มีความเปลี่ยนแปลงสังคมมากมาย แต่หลายคนติดอยู่ในระบบโครงสร้างที่มีข้อจำกัด ไม่มีอิสระ ไม่มีพื้นที่แสดงออก หรือไม่มีทรัพยากร ดังนั้น การแสวงหาผู้สร้างการเปลี่ยนแปลงโดยไม่ยึดติดว่าอยู่สังกัดไหน ภารกิจอะไร จึงมีความสำคัญในการก่อรูปเป็นเครือข่ายทางสังคมขับเคลื่อนนโยบาย

การก่อรูปเกิดขึ้นได้ด้วยการสร้างกระบวนการกำหนดเป้าหมายร่วมของท้องถิ่น โดยมองไปถึงอนาคตของท้องถิ่นที่จะน่าอยู่ เช่น คุณไมตรีได้เสนอแนวคิดเรื่องพึ่งพาเมืองแห่งความสุขเพื่อเป็นเป้าหมายร่วมที่ร้อยพลังทางสังคมในพังงามาร่วมกัน หรือคุณสุเมธที่ได้ก่อตั้งสภาอภัยฯ ก็ได้ชูเรื่องการสร้างมหาสารคามให้น่าอยู่ หรือกรณีเชิงประเด็นอย่างสภามหาใจเชียงใหม่ ที่ขับเคลื่อนเรื่องปัญหาฝุ่นควันไฟป่า ก็ใช้เรื่องสิทธิในอากาศบริสุทธิ์ของคนทั้งเชียงใหม่ โดยไม่แบ่งแยกเป็นคนชนบทหรือเมือง มาเป็นโจทย์ขับเคลื่อนร่วมกัน

จากเป้าหมายร่วมที่เชื่อมโยงภาคีต่างๆ เข้าหากัน (โดยการประสานงานของประชาสังคม) ได้ทำให้เกิดเป็นเครือข่ายขับเคลื่อนนโยบายและพัฒนาร่วมกัน เช่น การก่อเกิดเป็นสภามหาใจเชียงใหม่ ที่มีทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ ชุมชนท้องถิ่น นักพัฒนา นักวิชาการ คนเมือง นักธุรกิจ ข้าราชการ เช่นเดียวกับสภาอภัยฯ หรือเครือข่ายพังงาแห่งความสุข โดยมีพื้นที่ (platform) ที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมเข้าถึงเรียนรู้ขับเคลื่อนได้อย่างอิสระภายใต้เป้าหมายที่เชื่อมโยงกัน

### 3.3 การสร้างจุดเชื่อมโยงภาคี

การจะดึงภาคส่วนที่หลากหลาย ซึ่งยังมีช่องว่าง ไม่รู้จัก ไม่ยอมรับกันมากนัก ให้มาร่วม ต้องอาศัยจุดเชื่อมโยง คุณไมตรี จงไกรจักร์ได้แนะนำจากบทเรียนว่า “ผมเสนอให้หาผู้ใหญ่ในจังหวัดให้ทุกวงมาคุยกันได้ และใช้กระบวนการเครื่องมือปฏิรูป ผมได้ผู้ใหญ่สองคนคือ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด และอดีตสาธารณสุขจังหวัด ผมชวนคนทุกวงในพังงามาร่วมกำหนด ให้ผู้ใหญ่สองคนเป็นประธาน ผมเป็นเลขานุการ ได้คนทุกกลุ่ม ทั้งหอการค้า ประชาสังคมมาร่วม” เช่นเดียวกับเชียงใหม่ และมหาสารคาม ที่ได้ผู้ที่ได้รับการยอมรับทางสังคมเข้ามาเป็นบทบาทเชื่อมโยงภาคี บทเรียนเหล่านี้บ่งบอกว่า ในสังคมไทยการมีผู้นำที่มีบารมีในทางสังคม ก็มีความสำคัญที่จะเชื่อมโยงคนหลายฝ่ายมาร่วมกัน เพราะจะทำให้ภาคส่วนต่างๆ เกิดความไว้วางใจ และไม่มองว่ามีเป้าหมายทางการเมืองเฉพาะตนเฉพาะกลุ่ม

ชุดเชื่อมโยงอาจไม่ได้มีแค่บุคคล แต่อาจเป็นคุณค่า หรือเป้าหมายที่ฝ่ายต่างๆ ในสังคมให้ความสำคัญร่วมกัน โดยมากมักจะเรื่องความสุข ความยั่งยืน ความเป็นธรรม ที่มีฐานจากปัญหาพร้อม ประวัติศาสตร์ร่วม หรืออัตลักษณ์ร่วม ไม่ว่าจะเป็นสภาพอีกแพงๆ ที่ชูเรื่องวิถีสุขภาวะของเมืองมหาสารคาม สภาลมหายใจเชียงใหม่ ที่เชื่อมร้อยว่าคน ในสังคมมีลมหายใจร่วมกันและควรมีสื่อธิในอากาศที่ดีร่วมกัน หรือฟังก์ก็ใช้ความสุข ที่คนฟังก์ควรร่วมกันค้นหา

การใช้เป้าหมายร่วม หรือจุดเชื่อมโยงทางสังคมต่างๆ ไม่ได้เป็นการไปลดทอน การขับเคลื่อนประเด็นปัญหาเฉพาะที่ประชาสังคมกลุ่มต่างๆ ขับเคลื่อน เช่น การเกษตร สุขภาพ ชยะ สิ่งแวดล้อม ป่าไม้ที่ดิน ความยากจน คนไร้สัญชาติ ผู้หญิง คนพิการ ฯลฯ แต่เป็นการเชื่อมโยงการขับเคลื่อนประเด็นเหล่านี้ที่เคยทำเฉพาะกลุ่ม เฉพาะเรื่องให้กับ สาธารณะในจังหวัด ภายใต้กรอบโครงเรื่องความสุข ความยั่งยืน ความเป็นธรรมของ จังหวัดเป็นฐาน นั่นจะทำให้การขับเคลื่อนประเด็นเฉพาะต่างๆ มีความพลังและแนวร่วม ทางสังคมมากขึ้นไปด้วย พร้อมกับได้เกิดการเรียนรู้ข้ามภาคีที่ทำงานต่างพื้นที่ ต่างประเด็น



## 4. การสร้างข้อเสนอโยบาย

### 4.1 การสร้างพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้และการจัดการความรู้ร่วม

ในกระบวนการก่อรูปฟังก์แห่งความสุข คุณไมตรีและคณะได้ใช้กระบวนการ พูดคุยแลกเปลี่ยนของภาคี โดยสร้าง “พื้นที่กลาง” ที่เป็นพื้นที่ของทุกฝ่ายเข้าร่วมคิด ร่วมออกแบบได้อย่างกว้างขวาง โดยใช้กระบวนการค้นพบในพื้นที่ จากอะไร เรื่อง อะไร ให้ทุกกลุ่มไปค้นหาแล้วมาถกกัน เอาข้อสรุปมาคุยในวงใหญ่ เช่นเดียวกับ สภาลมหายใจเชียงใหม่ และสภาพอีกแพงๆ ที่ใช้กระบวนการสนทนา (dialogue) เป็น พื้นที่กลางของภาคีต่างๆ อย่างหลากหลายและต่อเนื่อง โดยมีวงสนทนาทั้งในระดับ คณะทำงานขับเคลื่อน วงเสวนากับภาคีที่ร่วมขับเคลื่อนในประเด็นต่างๆ ที่เฉพาะเจาะจง หรือวงเสวนาสถาธรรณะที่เปิดให้ประชาชนในวงกว้างเข้าร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้

การสร้างพื้นที่กลางและกระบวนการเสวนาได้เป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์ ปัญหา กำหนดเป้าหมาย ออกแบบยุทธศาสตร์ พัฒนาข้อเสนอโยบาย ติดตามขับเคลื่อน โยบาย และอื่นๆ โดยตลอด โดยความสำคัญอยู่ที่การเป็น “พื้นที่กลาง” ที่ฝ่ายต่างๆ มี ส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย ประเด็น และกระบวนการได้ และยังเป็น “พื้นที่อิสระ” ที่ทำให้เกิดการคิดนอกกรอบ นอกสังกัด และนำไปเป็นกระบวนการสร้างการเรียนรู้ ยอมรับ ร่วมมือของภาคีและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ดังที่คุณสุเมธ เล่าว่า “ลูกบอล ที่เราเล่นด้วยกันคือ ทำให้เกิดการคุยกันเรื่อยๆ คุยในเรื่องของเขาแล้วเราไปช่วยเขา พวกเราก็มีข้อดีคือ คนอื่นอาจคิดแต่ไม่สามารถทำเอง เราไปอาสาช่วย เราไปทำงานเรื่อง ชยะทั้งจังหวัด เราอาสาตัวเองเข้าไปช่วย ทั้งๆ ที่เราไม่มีความรู้จัดการชยะ เราคุยกันว่า ชยะแค่ลูกบอล การทำงานชยะเราจะไปเจอ หาเพื่อนจากประเด็นนี้ เราไม่ได้ไปเป็น ผู้เชี่ยวชาญ แต่จะไปช่วยจัดตั้งองค์กรของเพื่อน”

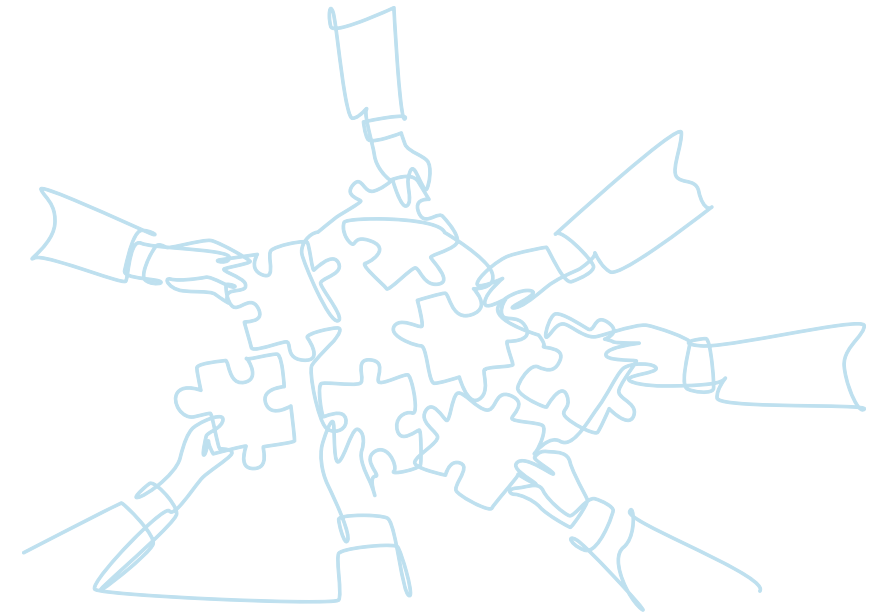
#### 4.2 การสร้างฐานข้อมูลและระบบจัดการความรู้ร่วม

ปัจจัยเรื่องข้อมูลร่วมมีความสำคัญมากต่อกระบวนการกำหนดเป้าหมาย สร้างนโยบายและแผนขับเคลื่อนร่วมกัน โดยใช้ข้อมูลในเรื่องต่างๆ จากข้อมูลทางวิชาการ งานวิจัยจากภาครัฐ เอกชน สถาบันวิชาการ หรือข้อมูลที่ชุมชนศึกษามาประมวล จัดระบบ จนเกิดเป็นฐานข้อมูลพื้นฐานสำหรับวิเคราะห์ปัญหาและออกแบบนโยบาย เช่น ข้อมูลเรื่องเศรษฐกิจของคนจน ข้อมูลระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ ข้อมูลเรื่องปริมาณและชนิดขยะ ฯลฯ โดยในปัญหาหนึ่งๆ อาจจะใช้ข้อมูลหลากหลายด้านมาวิเคราะห์ร่วมกัน อันจะทำให้มองปัญหาเชิงระบบโดยไม่แยกส่วน

สิ่งที่ควรพิจารณาคือ สังคมมักจะเชื่อในข้อมูลราชการโดยไม่ตั้งคำถาม แม้จะใช้เทคโนโลยีในการเก็บและประมวลข้อมูล ทั้งที่หลายกรณีข้อมูลจากทางราชการค่อนข้างกว้าง ไม่ทันสถานการณ์ และมีปัญหาในการเก็บข้อมูล ทำให้คลาดเคลื่อน ต่ำกว่าความเป็นจริงมาก เช่น ข้อมูลเรื่องปริมาณฝุ่น ข้อมูลจุดร้อน (hot spot) ไฟป่า ที่หน่วยงานรัฐตั้งระบบตรวจวัดเพียงไม่กี่จุด และประมวลเป็นข้อมูลระดับภาคมากกว่าเจาะจงพื้นที่ หรือข้อมูลชนิดสารเคมี ปริมาณสารเคมีการเกษตร การปนเปื้อนในระบบนิเวศ อาหาร ผลกระทบต่อสุขภาพ เมื่อข้อมูลพื้นฐานของรัฐมีข้อจำกัด ประชาสังคมและหน่วยงานวิชาการต่างๆ จึงควรมีการศึกษาเก็บข้อมูลอย่างเจาะจง และที่สำคัญคือ ข้อมูลและการวิเคราะห์จากชุมชนเอง โดยส่งเสริมให้ชุมชนทำวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อเก็บข้อมูลสำคัญที่กระทบต่อชุมชน

ในการประมวลข้อมูลเหล่านี้ อาจใช้ระบบ platform สาธารณะที่เป็นฐานข้อมูล หรือนำข้อมูลเข้าสู่ระบบแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อศึกษาปัญหาร่วมกันในวงย่อยๆ แล้วจึงร้อยเรียงมาสู่วงใหญ่

และใช้จัดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันต่อสภาพปัญหา สาเหตุปัญหา ทิศทางการแก้ไขปัญหา และข้อเสนอทางนโยบายร่วม จะช่วยคลี่คลายปัญหาความแตกต่าง ขัดแย้งของฝ่ายต่างๆ ที่ข้อมูลต่างกัน อันทำให้เกิดมุมมอง ความเข้าใจ การกำหนดเป้าหมาย ที่อาจขัดแย้งกันได้



#### 4.3 การสร้างวาระทางนโยบายร่วมกัน

วาระทางนโยบายคือ การแปลงการวิเคราะห์ปัญหาให้ออกมาเป็นแนวทางนโยบายที่ถูกเลือกสรรที่จะจัดการปัญหานั้นๆ เมื่อได้วาระทางนโยบายแล้วจึงแปลงเป็นข้อเสนอ นโยบาย การกำหนดวาระนโยบายจะสัมพันธ์กับการวิเคราะห์ปัญหา เช่น ปัญหาชาวนาชาวไร่ขาดแคลนที่ดินทำกิน หากกรอบวิเคราะห์ปัญหาเป็นแค่เรื่องชาวนาชาวไร่ไร้ทักษะ ขาดการจัดการทางเศรษฐกิจ วาระทางนโยบายจึงเป็นเรื่องการสร้างเสริมทักษะความรู้ ความสามารถเป็นวาระหลักในการแก้ปัญหาให้ชาวนา แต่หากกรอบวิเคราะห์มองว่าเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของการกระจุกที่ดินและกลไกตลาดที่เอื้อให้ทุนผูกขาด วาระทางนโยบายจะเป็นเรื่องการกระจายการถือครองที่ดิน

ปัญหาการกำหนดวาระทางนโยบายที่ผ่านมา คือ ภาครัฐจะมีกรอบวิเคราะห์ปัญหาที่มองว่าประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดความตระหนักในหน้าที่ ขาดเทคโนโลยี และทรัพยากร จึงมุ่งจัดสรรเติมเต็มให้ แต่ในสถานการณ์เดียวกัน ประชาสังคมจะมองปัญหาเชิงโครงสร้างที่กระทบต่อสิทธิและความเป็นธรรมของประชาชน ซึ่งรัฐคือส่วนสำคัญในโครงสร้างปัญหา



ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาสำคัญของการกำหนดวาระทางนโยบายไม่ใช่อยู่แค่ การเลือกสรรแนวทาง วิธีการ แต่อยู่ที่ความขัดแย้งในกรอบวิเคราะห์ปัญหา ด้วยเหตุนี้ การกำหนดวาระทางนโยบายจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมักไม่เป็นที่ยอมรับจากอีกฝ่าย ภาคประชาสังคมมีบทเรียนไม่น้อย ดังที่คุณสุเมธ ปานจำลองสรุปบทเรียนว่า ไม่ได้ผล ที่ภาคประชาชนจะทำข้อเสนอที่คิดมาเสร็จแล้วไปยื่นให้หน่วยราชการรับไปปฏิบัติ เพราะ เขาจะไม่รับเนื่องจากไม่ได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น ดังนั้น การจะก้าวข้ามปัญหานี้ได้ก็ด้วยการสร้างกระบวนการกำหนดวาระทางนโยบายร่วมกัน

กระบวนการกำหนดวาระทางนโยบายร่วมกัน ด้วยการให้การสร้างกระบวนการ สนทนาพร้อม (ข้อ 6) มีฐานข้อมูลอย่างรอบด้าน (ข้อ 7) โดยกระบวนการดังกล่าวอาจเริ่ม จากวงสนทนาในภาพใหญ่ทั้งระบบ และมีวงสนทนาย่อยๆ ในเชิงประเด็นที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงมาสรุปเป็นวาระนโยบายภาพรวม



## 5. การสร้างและบริหารจัดการกลไกนโยบายร่วมกัน

จากเป้าหมายร่วมที่เชื่อมโยงภาคีต่างๆ เข้าหากัน (โดยการประสานงานของ ประชาสังคม) ได้ทำให้เกิดเป็นเครือข่ายขับเคลื่อนนโยบายและพัฒนาร่วมกัน เช่น การก่อเกิด เป็นสภามหาใจเชียงใหม่ ที่มีทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ ชุมชนท้องถิ่น นักพัฒนา นักวิชาการ คนเมือง นักธุรกิจ ข้าราชการ เช่นเดียวกับสภาฮักแพงฯ หรือเครือข่ายพังงาแห่งความสุข โดยมีพื้นที่ที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมเข้าถึงเรียนรู้ขับเคลื่อนได้อย่างอิสระภายใต้เป้าหมาย ที่เชื่อมโยงกัน

การมีกลไกนโยบายร่วม ไม่ได้มีประโยชน์เพียงแค่พื้นที่ที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้ แต่ ใช้เป็นกลไกจัดการนโยบายตลอดวงจร ตั้งแต่ การนิยามปัญหา การกำหนดวาระทางสังคม การสร้างข้อเสนอ การขับเคลื่อน และการประเมินผลทางนโยบาย

เพื่อให้กลไกนโยบายร่วมมีความเป็นอิสระ ยืดหยุ่น สร้างการมีส่วนร่วม และ ทำงานเชิงรุกได้ดี กลุ่มประชาสังคมควรมีบทบาทเป็นแกนกลางในการประสานงาน ขับเคลื่อน เพราะหน่วยงานภาครัฐจะมีความแข็งตัวกับการยึดติดกับกรอบนโยบายจาก ส่วนกลาง ขณะที่ภาคเอกชนไม่ได้มีจุดแข็งในการประสานงาน และเข้าถึงประชาสังคม ชุมชนที่หลากหลาย เราจึงเห็นทั้งสภามหาใจเชียงใหม่ สภาฮักแพงฯ หรือเครือข่ายพังงา เมืองแห่งความสุข มีกลุ่มประชาสังคมเป็นแกนกลางของการขับเคลื่อน

การสร้างกลไกนโยบายร่วม ประชาสังคมอาจจะสร้างขึ้นใหม่ อย่างเช่น สภามหาใจเชียงใหม่ หรือสภาฮักแพงฯ หรือจะใช้โอกาสทางนโยบายที่มีอยู่ ดังเช่น กลุ่มพังงา ใช้กรอบเรื่องสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่ที่ขับเคลื่อนโดยสำนักงาน คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เป็นฐานตั้งต้นในการเชื่อมโยงภาคีต่างๆ มาพัฒนา กลไกนโยบายร่วมกัน

การจัดโครงสร้างที่สอดคล้องกับภารกิจและภาคีที่หลากหลายมีความสำคัญ โดยหลักๆ แล้ว ควรแบ่งออกเป็นระดับชั้นต่างๆ ได้แก่

- 1) กลไกขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์อยู่วงในสุด โดยมีแกนนำของภาคีต่างๆ มาร่วมศึกษา วิเคราะห์ ออกแบบ และติดตามการขับเคลื่อนนโยบาย
- 2) กลไกเชิงปฏิบัติการเฉพาะด้าน เฉพาะกลุ่ม โดยเป็นความร่วมมือกับภาคีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนั้นๆ มาร่วมกันขับเคลื่อนเฉพาะประเด็นปัญหา หรือ เฉพาะกลุ่ม เช่น วงผู้นำชุมชน เพื่อให้ชุมชนได้มีกระบวนการจัดตั้งอย่างเข้มแข็ง สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายกับภาคีอื่นๆ ได้อย่างเสมอภาค
- 3) กลไกรัฐระดับจังหวัด โดยเป็นกลไกทางการที่รัฐอาจจะโดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ อบจ. แต่งตั้งขึ้น โดยเปิดให้กลุ่มประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วม เช่น สภามหาใจเชียงใหม่ ผลักดันให้จังหวัดจัดตั้ง “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาผู้ควั่นแบบบูรณาการโดยมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน” ที่ประชาสังคมมีส่วนร่วม หรือ สภากักแพงฯ ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกลไกรัฐที่มีอยู่คือ **คณะกรรมาการพัฒนาคูณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พชอ.)** เป็นต้น กลไกเหล่านี้จะทำหน้าที่กำหนดและปฏิบัติการนโยบายของรัฐในจังหวัด และเมื่อประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมจะได้มีส่วนช่วยพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายให้ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น
- 4) วงสาธารณะเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในวงกว้าง โดยอาจเป็นเวทีสาธารณะ พื้นที่สาธารณะทางออนไลน์ หรือเป็นสมัชชาระดับจังหวัด เพื่อระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตาม พัฒนา และร่วมขับเคลื่อนนโยบายอย่างกว้างขวาง



## 6. กลยุทธ์ในการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบาย

1. การให้เครดิตกับภาคี ในการทำงานร่วมกับภาคีที่หลากหลาย ซึ่งแต่ละภาคีก็จะมีเป้าหมาย กรอบแนวทาง ตัวชี้วัดของตนเอง โดยเฉพาะหน่วยราชการ จากบทเรียนของพื้นที่ต่างๆ เช่น สภากักแพงฯ คุณสุเมธสะท้อนว่า ในการขับเคลื่อนงานร่วม ควรจะต้องให้ภาคีได้ประโยชน์ เช่น บรรลุตัวชี้วัดของเขา ผู้หลักผู้ใหญ่ของหน่วยงานรับรู้ให้การยอมรับ

2. การสร้างความสัมพันธ์และการหาวิธีแบบไม่ทางการ คุณชัชวาลย์ได้เล่าถึง การสร้างความร่วมมือของสภามหาใจเชียงใหม่ว่า การพูดคุยกับภาคี หน่วยงานรัฐ อย่างไม่เป็นทางการ เช่น การคุยวงเล็กๆ มีความสำคัญมาก ทำให้พัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดีและยกระดับการทำงานแบบทางการ ข้าราชการบางคนมีปัญหาเกี่ยวกับหัวหน้าเราก็ทำเรื่องถึงส่วนกลางช่วยผลักดัน หรือบางครั้งเราคุยกับฝ่ายป่าไม้ยาก ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดคุย จากบทเรียนดังกล่าว ประชาสังคมควรสร้างกระบวนการหารือและมีส่วนร่วมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยกระบวนการที่ไม่ทางการจะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจ การยอมรับ ทำให้การขับเคลื่อนกระบวนการทางการเป็นไปราบรื่นมากขึ้น

3. การขยายภาคีใหม่ แม้ในการขับเคลื่อนประเด็นต่างๆ จะมีหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบเป็นหลัก เช่น ปัญหาไฟป่าจะมีหน่วยงานป่าไม้ ปัญหาเรื่องอาหารและเกษตรจะมีทั้งหน่วยงานด้านเกษตรและสาธารณสุข แต่ในความเป็นจริงประเด็นปัญหาแต่ละเรื่องเชื่อมโยงกับประเด็นอื่นๆ และภาคีอื่นๆ อีกมากมาย การจำกัดวงเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางตรงอาจทำให้การขับเคลื่อนนโยบายของประชาสังคมลำบาก เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางตรงจะมีกรอบนโยบายในเรื่องนั้นที่คับแคบ และมีอำนาจทางกฎหมายนโยบายในการกำกับทิศทาง ดังนั้น หากประชาสังคมต้องการสร้างสาระและกระบวนการนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไป และมีผู้คนในสังคมต่างๆ มาร่วมขับเคลื่อนการตั้งภาคีใหม่ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นนโยบายเหล่านั้น จะทำให้เกิดการเพิ่มแนวคิดมุมมอง ขยายปฏิบัติการ และการถ่วงดุลกับหน่วยงานนโยบายเดิม เช่น การทำให้เรื่องป่าไม้ไม่ใช่เฉพาะเรื่องการจัดการป่า แต่เชื่อมโยงกับความมั่นคงอาหาร สุขภาพ เศรษฐกิจท้องถิ่น วัฒนธรรม ทำให้ภาคีในแต่ละด้านเข้ามาเชื่อมโยงกับนโยบายป่าไม้มากขึ้น หรือการขยายเรื่องเกษตรที่ไม่ใช่เพียงปัญหาของเกษตรกรกับผู้บริโภค แต่เชื่อมโยงเรื่องการท่องเที่ยว วัฒนธรรม การศึกษา และสาธารณสุข จะทำให้มิติเกษตรและอาหารเข้าถึงผู้คนได้อีกหลายด้าน



#### 4. การสื่อสารสาธารณะ หัวใจของการสื่อสารอยู่ที่

1. การกำหนดกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจนว่า เราต้องการสื่อสารถึงกลุ่มเป้าหมายไหน
2. กำหนดเป้าหมายให้ชัดว่าสื่อสารเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไร เช่น เปลี่ยนแปลงการรับรู้ เปลี่ยนพฤติกรรม ต้นตัวแสดงบทบาท เข้ามามีส่วนร่วม หรือมีบทบาทสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบาย ฯลฯ
3. คาดหวังการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาหรือในสถานการณ์ไหน
4. กำหนดใช้สารหรือประเด็นอะไร และช่องทางให้เหมาะสม กระบวนการสื่อสารกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย และระดับของการเปลี่ยนแปลงก็จะต้องใช้วิธีการที่ต่างกัน เช่น หากสื่อสารถึงกลุ่มชาวบ้านในเรื่องพัฒนาการทำเกษตรไม่ใช่สารเคมี ประเด็นสื่อสารที่เกษตรกรสนใจคือเรื่องผลทางเศรษฐกิจและสุขภาพ ด้วยวิธีการสื่อสารทางตรงด้วยการพูดคุยและมีตัวอย่างรูปธรรมจากบุคคลที่น่าเชื่อถือ หรือหากสื่อสารเรื่องผลกระทบจากฝุ่น pm 2.5 กับคนชั้นกลาง การใช้ข้อมูลผลกระทบทางสุขภาพ การบ่งชี้แหล่งมลพิษก่อฝุ่น ตัวอย่างผู้ที่เจ็บป่วย สื่อสารผ่านสื่อออนไลน์ จะทำให้เข้าถึงและและสร้างการรับรู้ได้มาก หรือหากต้องการสื่อสารถึงหน่วยงานรัฐ ก็ควรใช้กรอบนโยบาย ตัวชี้วัดที่หน่วยงานรัฐต้องมีหน้าที่ปฏิบัติ ใช้กระบวนการหรือทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ แสดงถึงรูปธรรมทั้งผลกระทบและต้นแบบที่ชัดเจนในพื้นที่ และใช้สื่อสารสาธารณะให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อติดตามตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

5. การใช้เครือข่ายสื่อมวลชน การสื่อสารที่มีพลังต้องลงทุนและต้องอาศัยทุนทางสังคม ซึ่งกลุ่มประชาสังคมเล็ก หรือขาดทรัพยากรอาจไม่มีปัจจัยพร้อมในการสื่อสารด้วยตนเองเพียงลำพัง การอาศัยสื่อมวลชนทั้งในระดับท้องถิ่น และประเทศช่วยสื่อสารจะทำให้เกิดพลังได้มาก แต่เดิมสื่อมวลชนอาจจำกัดเพียงแค่สื่อมวลชนที่เป็นสถาบัน เช่น สถานีโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ แต่ปัจจุบันในโลกสื่อออนไลน์ เกิดสื่อใหม่ๆ เช่น สื่อออนไลน์ หรือกระทิงบุคคล กลุ่มที่มีบทบาทสังคมอย่างกว้างขวาง ก็สามารถปฏิบัติการสื่อสารได้ แต่อย่างไรก็ตาม ประชาสังคมควรมีความชัดเจนในเป้าหมาย กลุ่มเป้าหมายของการสื่อสาร และมีบทบาทในการกำหนดประเด็นเนื้อหาทั้งในเชิงการวิเคราะห์ปัญหา และการเสนอทางออก เพื่อให้การสื่อสารของสื่อมวลชนตอบโจทย์ที่ประชาสังคมต้องการขับเคลื่อนได้อย่างแท้จริง



สื่อในจังหวัดกาญจนบุรีร่วมหารือความร่วมมือกับเครือข่ายประชาสังคม

# การขับเคลื่อน นโยบายสาธารณะ โดยประชาสังคม กรณีศึกษาจังหวัด กาญจนบุรี และ นครศรีธรรมราช

# 3

## การขับเคลื่อนนโยบาย สาธารณะโดยประชาสังคม กรณีศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี และนครศรีธรรมราช

กลุ่มประชาสังคมจังหวัดกาญจนบุรีที่ขับเคลื่อนเรื่องจัดการขยะ และกลุ่มประชาสังคมจังหวัดนครศรีธรรมราชที่ขับเคลื่อนเรื่องกลุ่มคนเปราะบาง ล้วนเผชิญปัญหาสาธารณะที่หน่วยงานราชการ ทั้งจังหวัด อบจ. จัดการโดยลำพังไม่ได้ เพราะด้วยระบบราชการที่แข็งตัว จำกัดบทบาทเฉพาะหน้าที่และพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะประชาชนที่เผชิญปัญหาโดยตรง ด้วยเหตุนี้ ประชาสังคมในแต่ละจังหวัดจึงเริ่มสานเครือข่ายร่วมมือกัน สร้างกระบวนการวิเคราะห์ปัญหา ออกแบบข้อเสนอนโยบาย และแนวทางการขับเคลื่อน ในนามเครือข่ายร่วมภาคประชาสังคมเพื่อพัฒนาจังหวัดกาญจนบุรี และเครือข่ายประชาสังคมจังหวัดนครศรีธรรมราช

แม้เครือข่ายประชาสังคมทั้งสองจังหวัดจะเพิก่อก่อรูปรวมตัวขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนของสถาบันส่งเสริมประชาธิปไตย (National Democratic Institute-NDI) และยังไม่สามารถจัดการปัญหาและผลักดันให้เกิดนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมกับ อบจ. ได้ทันทีในเวลานี้ แต่พลังที่เริ่มก่อตัว โดยเรียนรู้ทั้งบริบทภายในจังหวัดตนเอง และบทเรียนจากการขับเคลื่อนของประชาสังคมจังหวัดที่เข้มแข็ง เช่น เชียงใหม่ มหาสารคาม พังงา หรืออื่นๆ ก็จะเป็นก้าวต่อไปของการสร้างนโยบายสาธารณะโดยประชาสังคมให้เกิดขึ้น และส่งผลสร้างความน่าอยู่ ความยั่งยืน และความเป็นธรรมให้แก่ทั้งสองจังหวัดได้ในไม่ช้า

## กรณีศึกษา: การพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ จัดการขยะอย่างยั่งยืนในจังหวัดกาญจนบุรี

จังหวัดกาญจนบุรีประสบปัญหาขยะเรื้อรังในปริมาณมากเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศ ปัญหามลพิษจากขยะไม่ว่าจะเป็นน้ำเน่าหรือกลิ่นเหม็นต่างล้วนส่งผลกระทบต่อสุขภาพและชีวิตของชุมชนและท้องถิ่น ต้นเหตุจากการที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นไม่ได้มีการจัดการขยะตนเอง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีพื้นที่จัดการขยะ มีแต่ที่ อบต. แก่งเสี้ยน ที่ทำเรื่องขอใช้พื้นที่กองพลที่ 1 รักษาพระองค์มาเป็นที่ทิ้งขยะชั่วคราว บริเวณเชิงเขาทอง โดยเป็นสัญญาาระหว่างปี 2560-2565 ทำให้ทุก อบต. ทำสัญญากับ อบต. แก่งเสี้ยน ให้นำขยะในทุกพื้นที่มากองไว้ที่พื้นที่ดังกล่าว โดยจ่ายงบประมาณให้กับ อบต. แก่งเสี้ยน แต่นั่นก็ทำให้พื้นที่เชิงเขาทองล้นสมขยะมากมาย กลายเป็นมลภาวะรุนแรง

หน่วยงานจังหวัดมีความพยายามหาทางจัดการปัญหา เช่น ริเริ่มโครงการโรงไฟฟ้าขยะ แต่ประชาชนในพื้นที่คัดค้านเพราะจะยิ่งสร้างมลภาวะเพิ่มขึ้น เมื่อไม่มีทางออก ในที่สุดสัญญาขอใช้พื้นที่กำลังจะหมดลง อีกทั้งกองพลที่ 1ฯ ก็ได้ยกพื้นที่ดังกล่าวให้กับกองพลทหารราบที่ 9 ทำให้เกิดภาวะวิกฤติไม่มีพื้นที่รองรับขยะอีกต่อไป จนบัดนี้ก็ยังไม่มีทางออก

เพื่อหาทางแก้ปัญหาที่เรื้อรัง สถาบันส่งเสริมประชาธิปไตย (NDI) จึงสนับสนุนให้เครือข่ายร่วมภาคประชาสังคมเพื่อพัฒนาจังหวัดกาญจนบุรีซึ่งมีทั้งนักพัฒนาเอกชน ผู้นำชุมชน สื่อมวลชนท้องถิ่น นักวิชาการในจังหวัด และหน่วยงานภาครัฐ มาร่วมกันวิเคราะห์ปัญหา และออกแบบข้อเสนอนโยบายสาธารณะการจัดการขยะครบวงจรสู่ความยั่งยืนเพื่อเสนอต่อ อบจ. กาญจนบุรี โดยใช้แนวคิดกระบวนการนโยบาย ประกอบด้วย การนิยามปัญหา การออกแบบแนวทางแก้ปัญหา และการวางแผนขับเคลื่อน

## การนิยามปัญหา

ประชาชนและหน่วยงานรัฐในกาญจนบุรีทราบดีอยู่แล้วว่า ปัญหาขยะได้ส่งผลกระทบต่อมลภาวะสิ่งแวดล้อมทั้งน้ำ กลิ่น เสียง สารเคมี และอื่นๆ อีกมากมาย แต่รากของปัญหาอยู่ตรงไหน เครือข่ายร่วมภาคประชาสังคมเพื่อพัฒนาจังหวัดกาญจนบุรีจึงได้ร่วมกันนิยามปัญหาดังนี้

1. จากคน/ ผู้ผลิต/ ผู้ประกอบการ
  - 1.1 ความมักง่าย ขาดจิตสำนึก ขาดความรับผิดชอบของคน
  - 1.2 พฤติกรรมกรบิโรคแบบเกินพอดี
  - 1.3 พฤติกรรมทิ้งขยะแบบรวม ไม่ได้แยกขยะ ไม่ได้ประโยชน์จากการแยกขยะ
2. จากระบบ (รัฐ)
  - 2.1 รัฐขาดความจริงจังในการดำเนินการ
  - 2.2 ขาดการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมจากต้นทาง/ ปลายทาง
  - 2.3 บริหารจัดการไม่ถูกวิธี
  - 2.4 การแก้ปัญหาที่ขาดวิสัยทัศน์แบบองค์รวม ทำงานเป็นโครงการๆ ไป ไม่สนใจผลในระยะยาว
  - 2.5. การทำงานขาดความต่อเนื่อง เพราะขึ้นอยู่กับงบประมาณที่ได้มา เช่น มีโรงเรียนได้งบประมาณมาเพื่อจัดการขยะ ผู้อำนวยการคนเดิมก็จะดำเนินการเสร็จสรรพ แต่เมื่อเปลี่ยนผู้อำนวยการก็เลยไม่มีการดำเนินการขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติ หรือถ้ามีหน่วยงานของรัฐมาลงพื้นที่ก็จะมาครั้งเดียวแล้วลี้ม แต่เราอยากให้เห็นต่อเนื่องในทุกๆ วันจนกว่าขยะจะหมดไป
  - 2.6 ขาดการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด

## 3. อื่นๆ

- 3.1 ประชาชนที่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงเกรงว่าจะเกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมในกระบวนการจัดการขยะ

## แนวทางแก้ปัญหาขยะ

- 1) โดยหน่วยงานของรัฐ
  - 1.1 แต่งตั้งให้ อบจ. เป็นผู้นำ และขอความร่วมมือจาก อบต. เทศบาล และผู้ใหญ่บ้าน
  - 1.2 ขอความร่วมมือจากองค์กรหลักบริหารจัดการขยะ
  - 1.3 ขอความร่วมมือจากองค์กรท้องถิ่นและท้องที่ที่รับผิดชอบมาแก้ปัญหา
  - 1.4 ให้นำหน่วยงานหลักคือ อบจ. มาแก้ไขปัญหาโดยองค์รวม
- 2) โดยการใช้อำนาจและนโยบาย
  - 2.1 ต้องมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการ การบังคับใช้กฎหมาย ให้ความรู้ความเข้าใจและปลูกจิตสำนึก ทั้งระดับจังหวัด ท้องถิ่น และชุมชน
  - 2.2 ผลักดันให้ผู้นำนโยบายสาธารณะ เช่น ตำบลหนองบัวเป็นตำบลหนึ่งเริ่มขับเคลื่อนด้วยตนเองก่อน ถ้าขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะได้สำเร็จ อบจ. ควรนำไปคิดถึงวงกลมรอบนอก ตามแผนงานที่เสนอไปทั้งหมด เก็บครอบคลุมแล้วเหลือแค่ภาคปฏิบัติจริงร่วมกับหน่วยงานส่วนตำบลของตนเองเพื่อจัดการขยะตั้งแต่ต้นทาง เช่นการจัดการตั้งแต่ตนเอง บ้าน และชุมชน ตามลำดับ หลายคนจัดการแยกขยะตั้งแต่ตนเองแต่ไม่รู้จะดำเนินการอย่างไรต่อ เสนอแนะให้ผู้จัดการโครงการต้องจัดซื้อถังขยะเพิ่มด้วย
  - 2.3 แก้ไขที่นโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดการขยะในแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้น ชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย (จากล่างขึ้นบน) ดังที่เครือข่ายร่วมภาคประชาสังคมเพื่อพัฒนาจังหวัดกาญจนบุรีได้ลงพื้นที่ 6 อำเภอ เพื่อปรึกษาหารือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ เรื่องการจัดทำแผนนโยบายจัดการขยะของแต่ละพื้นที่ที่มีบริบทต่างกัน

2.4 ออกกฎหมาย/ บังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวด เรามักมีกฎหมายครบแล้ว แต่ขาดการบังคับใช้

3) โดยการเสนอโครงการพัฒนา

- 3.1 ของบประมาณสร้างโรงเผาขยะ
- 3.2 พัฒนาจุดท่องเที่ยวในบริเวณใกล้เคียงกับบ่อขยะเพื่อให้เกิดสำนึกรักบ้านเกิดร่วมกัน
- 3.3 ตั้งธนาคารขยะชุมชน เพื่อการรีไซเคิลและเพิ่มมูลค่าขยะ เช่นกลุ่มกาญจนบุรีที่มีการแยกและแปรรูปขยะ โดยแยกตั้งแต่ผู้บริโภคที่ทำให้เกิดขยะออกมา เช่น พลาสติก โลหะ แก้ว ไม้ ส่วนเศษอาหารก็ใช้ทำปุ๋ยหมักปุ๋ยอินทรีย์ได้ใหม่ ส่วนธนาคารขยะก็ทำหน้าที่รีไซเคิล

4) โดยปัจเจกบุคคล

- 4.1 ใช้การรณรงค์สร้างจิตสำนึก สร้างการเปลี่ยนแปลงในสังคมให้ทุกคนเป็นเจ้าของขยะ เพราะเราทุกคนคือผู้บริโภคขยะ ไม่ใช่แค่มอบหมายให้อำเภอแก่งเลี่ยนเป็นผู้จัดการ โดยแค่จ่ายเงินค่าขยะแล้วจบ เพราะเพียงแค่การจ่ายเงินค่าเก็บขยะไม่สามารถปัญหาได้
- 4.2 แก้ไขที่ตัวเองก่อน แล้วจึงแก้ที่ครอบครัว เพื่อน คนรู้จัก ขยายผลออกไปตามลำดับ ในอดีตเราแก้ปัญหาแบบปลายเหตุมาตลอด ทั่วๆ ที่พวกเรานั้นเป็นผู้ที่สร้างขยะขึ้นมา ดังนั้น ภาคประชาชนต้องคำนึงถึงหน้าที่ก่อนสิทธิและทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วม ถ้ามีเพียงหนึ่งชุมชนที่ไม่ให้ความร่วมมือ ปัญหาก็คจะไม่สิ้นสุด



แผนภาพยุทธศาสตร์จัดการขยะของประชาสังคมกาญจนบุรี



ตัวอย่างเวทีหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับตำบลเพื่อจัดทำแผนจัดการขยะเสนอต่อ อบจ.

## กรณีศึกษา: การพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ เพื่อกลุ่มเปราะบางจังหวัดนครศรีธรรมราช

ภายใต้การสนับสนุนของสถาบันส่งเสริมประชาธิปไตย (NDI) ประชาสังคมจังหวัดนครศรีธรรมราชซึ่งสมาชิกมีที่มาหลากหลาย และรวมตัวกันเป็นกลุ่มในประเด็นของตนเอง ได้สานเป็นเครือข่ายประชาสังคมจังหวัดนครศรีธรรมราชเพื่อขับเคลื่อนประเด็นปัญหา ร่วมกัน โดยเริ่มจากคุณภาพชีวิตของกลุ่มเปราะบางและเน้นผู้สูงวัยกับแม่เลี้ยงเดี่ยว

ด้วยสถานการณ์แต่ละกลุ่มเปราะบางแตกต่างกันไป ทำให้การขับเคลื่อนไม่สามารถ ชูเป้าหมายทางนโยบายในเชิงประเด็นเดียวได้ดังเช่นเครือข่ายร่วมภาคประชาสังคมจังหวัด กาญจนบุรี เครือข่ายประชาสังคมจังหวัดนครศรีธรรมราชจึงมุ่งใช้ยุทธศาสตร์ชูเป้าหมาย ปัญหาและความสำคัญของกลุ่มคนเปราะบางที่ต้องการระบบสวัสดิการสังคมที่เอื้อสำหรับ คนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน สถานการณ์แต่ละกลุ่มมีดังต่อไปนี้

**กลุ่มผู้สูงวัย** ปัจจุบันจังหวัดนครศรีธรรมราชมีผู้สูงอายุ 257,000 คน คิดเป็น ร้อยละ 16-17 ของประชากรทั้งจังหวัด ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากสวัสดิการของรัฐบาล ประมาณ 230,000 คน มีผู้สูงอายุมากกว่า 100 ปี จำนวน 189 คน จะเห็นได้ว่าจังหวัด นครศรีธรรมราชเป็นสังคมผู้สูงวัยเต็มตัว (เกณฑ์คือร้อยละ 10) และผู้สูงวัยส่วนใหญ่ ประสบปัญหาความยากจน ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ขณะที่ลูกหลานก็มักไม่ได้อยู่ดูแล หรือไม่กี่ขาดความพร้อมในการดูแล

**กลุ่มแม่เลี้ยงเดี่ยว** เป็นกลุ่มเปราะบางกลุ่มหนึ่งที่มีจำนวนมากขึ้น แม่เลี้ยงเดี่ยว ต้องเผชิญปัญหาทางเศรษฐกิจในการแบกภาระดูแลลูกและพ่อแม่ตนเอง ปัญหาทางสังคม ที่ต้องเผชิญแรงกดดัน โดยเฉพาะกลุ่มวัยรุ่นที่หลายคนต้องออกจากสถาบันการศึกษา และปัญหาด้านสุขภาพทั้งกายและใจจากความเครียดและเศรษฐกิจ การช่วยเหลือ สร้าง ความเข้มแข็งและสร้างระบบสวัสดิการรองรับกลุ่มแม่เลี้ยงเดี่ยว ไม่เพียงแต่จะเป็นการช่วย แม่เลี้ยงเดี่ยว ยังเป็นการสร้างอนาคตแก่เด็กๆ ที่เกิดขึ้นมาให้ดำรงชีพอย่างมีคุณภาพ

กลุ่มเปราะบางอื่นๆ เช่น กลุ่มคนจนในชนบท กลุ่มคนจนในเมือง แรงงาน นอกระบบ และอื่นๆ ที่เผชิญวิกฤติเชิงโครงสร้าง ไม่สามารถพึ่งตนเอง จากการไม่สามารถ เข้าถึงทรัพยากร และสวัสดิการของรัฐได้เพียงพอ และยังคงถูกกีดกันจากสังคม แม้หน่วยงาน รัฐจำนวนมากจะมีโครงการช่วยเหลือแต่ก็มักเป็นโครงการที่คนเปราะบางเข้าไม่ถึง และมีความแข็งตัวของระบบราชการ และช่วยเหลือแบบสงเคราะห์มากกว่าจะสร้าง ความเข้มแข็งในการพึ่งตนเอง

เครือข่ายประชาสังคมจังหวัดนครศรีธรรมราช เล็งเห็นความสำคัญในการสร้างเสริม คุณภาพชีวิตของกลุ่มเปราะบางทุกกลุ่ม ไม่เพียงแต่เป็นการช่วยเหลือคนทุกข์ยาก แต่ตามความเป็นจริงแล้ว กลุ่มคนเหล่านี้มีบทบาทเสริมสร้างสังคมทั้งทางเศรษฐกิจ และอื่นๆ โดยที่คนส่วนใหญ่คาดไม่ถึง การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางจึงเป็นการพัฒนา จังหวัดให้น่าอยู่และเป็นธรรมไปพร้อมกัน

เครือข่ายประชาสังคมจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมีกลุ่มต่างๆ ทั้งที่เป็นกลุ่มคน เปราะบางเองและกลุ่มช่วยเหลือสนับสนุน ตลอดจนหน่วยงานรัฐก็ได้มาร่วมวิเคราะห์ ปัญหา ออกแบบนโยบาย และวางแผนยุทธศาสตร์ขับเคลื่อน

### เป้าหมายร่วม

1. สร้างกระบวนการการช่วยเหลือและสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเปราะบาง ทุกกลุ่ม
2. ส่งเสริมการรวมกลุ่มและเครือข่ายทั้งภายในกลุ่มปัญหาเดียวกันและข้ามกลุ่ม ให้เข้มแข็งในการพึ่งตนเองและช่วยเหลือซึ่งกัน
3. สร้างการรับรู้ถึงสภาพชีวิตและและยอมรับคุณค่าของกลุ่มคนเปราะบาง และ การสนับสนุนจากสังคม
4. ผลักดันให้เกิดนโยบายสวัสดิการอย่างมีส่วนร่วมแก่กลุ่มเปราะบางที่มั่นคง ยั่งยืน และเท่าเทียมกัน



## ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

1. กลุ่มจะต้องมีความเข้มแข็ง กล่าวคือ สามารถพึ่งพาตนเองได้ทางเศรษฐกิจ กลุ่มไม่แตกแม้ว่าจะขาดงบประมาณ มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นที่ทำงานอยู่ สมาชิกในกลุ่มรับรู้ข้อเสนอร่วมกัน และก้าวข้ามข้อจำกัดอื่นๆ กลุ่มที่มีความเข้มแข็งมากจะทำให้ไม่ต้องพยายามสื่อสารมาก แต่สื่อมวลชนจะวิ่งเข้าหาเอง ดังนั้นเราจะสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มเช่นนี้ได้อย่างไร?
2. การสื่อสารสังคม การผลักดันนโยบายให้เป็นผลสำเร็จได้บางครั้งต้องอาศัยพลังจากมวลชนร่วมสร้างแรงผลักดัน สร้างฐานมวลชนให้มีส่วนร่วม ดังนั้น กลุ่มจะสื่อสารประเด็นสู่สังคมให้เกิดพลังมวลชน ตัวอย่างเช่น การจัดอีเวนต์ การนำหน่วยงานราชการมาดูงานในพื้นที่ และขยายผลให้เป็นประเด็นสาธารณะ เช่น ทำให้เป็นข่าว โดยต้องเข้าถึงสื่อในระดับจังหวัด ได้แก่ วิทยุชุมชน เคเบิลท้องถิ่น และระดับประเทศ เช่น โซเชียลมีเดีย เคเบิลทีวี และอื่นๆ ที่เป็นทั้งสื่อภูมิภาคและประเทศ
3. การผลักดันข้อเสนอนโยบายเข้าสู่ อบจ. อย่างไรจึงจะเกิดแรงต้านน้อยที่สุด



การทำ ความเข้าใจกับอาสาสมัครก่อนลงพื้นที่เก็บข้อมูลและปัญหาของกลุ่มเปราะบาง

## แนวทางขับเคลื่อน

กลุ่มที่ 1: กลุ่มจิตอาสาจากโครงการของพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด (พมจ.) ที่ทำงานด้านปัญหาความเปราะบางทั่วไป เช่น การว่างงาน ไม่มีที่อยู่อาศัย เป็นต้น

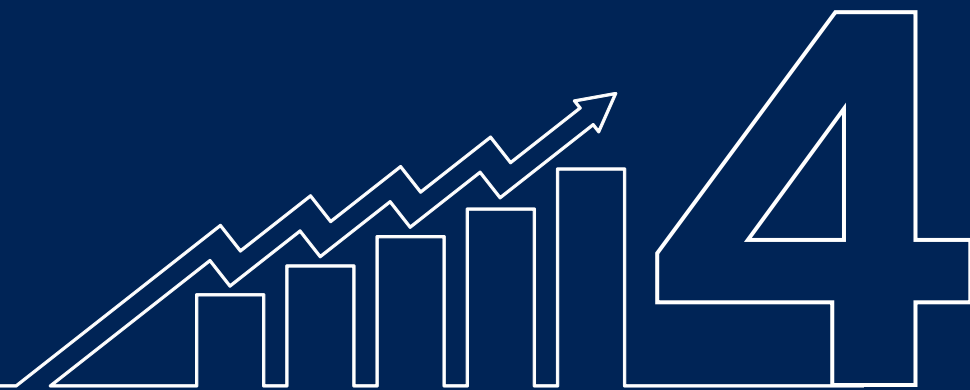
1. การรวมกลุ่มระหว่างจิตอาสาและกลุ่มเจ้าของปัญหา
  - 1.1 รับสมัคร คัดเลือกผู้ที่มีความตั้งใจจริง และอบรมผู้นำอาสา 33 อำเภอ
  - 1.2 จัดทำแผนเชิงปฏิบัติการร่วมกันเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงาน และควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผน รวมถึงการประเมินผล และปรับปรุงแผน
  - 1.3 มีการประชุมพบปะอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความคุ้นเคยและความต่อเนื่อง และศึกษาปัญหาของคนเปราะบางและช่วยแก้ปัญหาในเบื้องต้นเพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจและอารมณ์รู้สึกร่วม
2. การสื่อสารสังคม
  - 2.1 สื่อสารช่องทางที่เป็นทางการ ได้แก่ วิทยุชุมชน เสียงตามสาย แผ่นพับ และเวทีประชุมกับหน่วยงานราชการและภาคเอกชนต่างๆ สู่กลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนรุ่นเก่า
  - 2.2 สื่อสารช่องทางที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ โซเชียลมีเดีย เช่น เฟซบุ๊ก ไลน์ ดิจิตอล รับความคิดเห็น สู่กลุ่มเป้าหมายที่เป็นสังคมในวงกว้าง โดยให้คนรุ่นใหม่มารับหน้าที่
3. การผลักดันข้อเสนอนโยบายเข้าสู่ อบจ.
  - 3.1 รวบรวมประเด็นปัญหาแล้วจัดลำดับความสำคัญ
  - 3.2 จัดทำข้อเสนอโครงการ ซึ่งรวมถึงแผนงานและวิธีการ

## กลุ่มที่ 2: กลุ่มผู้สูงอายุ

1. การสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลุ่ม
  - 1.1 ระดมสมาชิก
  - 1.2 ประชุมอบรมเพื่อสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่
  - 1.3 จัดตั้งองค์กรที่ประกอบด้วย คณะกรรมการ ระเบียบข้อบังคับ วัตถุประสงค์ และจดทะเบียนเพื่อยกระดับองค์กรทางกฎหมายและสังคม
  - 1.4 จัดตั้งกองทุนสำหรับผู้สูงอายุ
  - 1.5 ฝึกอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุ เช่น การสานตะกร้า เลี้ยงปลา เป็นต้น
  - 1.6 สร้างการพึ่งพา ความรักความผูกพันในกลุ่ม
2. การสื่อสารสังคม
  - 2.1 สื่อสารผ่านการพบปะสมาชิก
  - 2.2 สื่อสารช่องทางยุคเก่า ได้แก่ วิทยุชุมชน โทรทัศน์ สื่อกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนรุ่นเก่า
  - 2.3 สื่อสารช่องทางที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ โซเชียลมีเดีย สื่อกลุ่มเป้าหมายที่เป็นสังคมในวงกว้าง
    - 2.3.1 ประเด็นที่จะสื่อสาร ได้แก่ การสร้างอาชีพ การเข้าถึงสิทธิประโยชน์ และสวัสดิการ เช่น เบี้ยหวัด ประกันสุขภาพ และครุภัณฑ์ อำนวยความสะดวก
3. การผลักดันข้อเสนอนโยบายเข้าสู่ อบจ.
  - 3.1 จัดทำข้อเสนอโครงการ ซึ่งรวมถึงแผนงานเพื่อเสนอ อบจ.
  - 3.2 ตั้งคณะทำงานติดตามผลอย่างใกล้ชิด
  - 3.3 ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานให้สังคมรับรู้

## กลุ่มที่ 3: กลุ่มแม่เลี้ยงเดี่ยวอายุน้อย

1. การสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลุ่ม
  - 1.1 จัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนประสบการณ์ความคิดเห็นระหว่างครอบครัว เช่น การแก้ปัญหารายได้ไม่สมดุลรายจ่าย และปัญหาความรุนแรงในครอบครัว
  - 1.2 รวมกลุ่มจัดกิจกรรมร่วมกันเพื่อสร้างความอบอุ่น ความเข้าใจ และให้กำลังใจกัน
  - 1.3 รวมกลุ่มจัดอบรมทักษะ เพื่อสร้างอาชีพเสริมและวิธีการเลี้ยงดูลูกสำหรับคุณแม่มือใหม่
2. การสื่อสารสังคม
  - 2.1 สื่อสารช่องทางยุคเก่า ได้แก่ วิทยุชุมชน โทรทัศน์ สื่อกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนรุ่นเก่า
  - 2.2 สื่อสารช่องทางที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ โซเชียลมีเดีย เช่น เฟซบุ๊ก ไลน์ ดิกต็อก สื่อกลุ่มเป้าหมายที่เป็นสังคมในวงกว้าง
  - 2.3 ประเด็นที่จะสื่อสาร ได้แก่ ปัญหาและความต้องการของแม่เลี้ยงเดี่ยวอายุน้อย
  - 2.4 การผลักดันข้อเสนอนโยบายเข้าสู่ อบจ. โดยสื่อสารสู่ อบจ. โดยการเสนอโครงการผ่านทาง พมจ. ขอให้ส่งเสริมอาชีพ รายได้ พูน และโควตาการศึกษาบุตร



**ข้อเสนอแนะ  
แนวทางพัฒนา  
และขับเคลื่อน  
นโยบายสาธารณะ  
โดยประชาสังคม**

# 4

## ข้อเสนอแนะแนวทาง พัฒนาและขับเคลื่อน นโยบายสาธารณะ โดยประชาสังคม

### การปรับแนวคิด

- ก้าวข้ามการมองปัญหาเชิงประเด็นไปสู่การเมืองความผาสุกโดยรวมของประชาชนในท้องถิ่น
- ไม่ยึดติดกับอดีตและปัจจุบัน แต่มองไปข้างหน้า ถึงอนาคตของชุมชนและสังคม
- เข้าใจว่า พลังของส่วนใดส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะลำพังประชาสังคม ไม่สามารถสร้างความสำเร็จได้
- เข้าใจเจตนารมณ์ บทบาทหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐ และเอกชน และเห็นว่าแม้แนวคิด แนวปฏิบัติหลายอย่างของรัฐหรือเอกชนมีปัญหา (ขาดข้อมูล ความไม่รู้ อคติ ทำตามกรอบนโยบาย) แต่ก็เห็นว่าฝ่ายเหล่านี้เป็นภาคีหุ้นส่วนที่สำคัญที่จะร่วมสร้างท้องถิ่นน่าอยู่ ไม่ใช่ศัตรู คู่ขัดแย้ง
- เห็นว่า ปัญหาเชิงโครงสร้างไม่สามารถแก้ได้ด้วยการผลักดันนโยบาย กฎหมายเชิงประเด็นในระดับชาติเพียงลำพัง
- เห็นว่า พื้นที่การเมืองที่เป็นไปได้ที่ประชาชนจะสร้างนโยบายสาธารณะอยู่ที่ท้องถิ่น

### ปฏิบัติการสร้างทุนทางสังคมร่วมกัน

- ก้าวข้ามกรอบคิดเชิงประเด็นและเชิงพื้นที่ของตนเอง โดยเปลี่ยนจาก “ผู้เชี่ยวชาญ” เป็น “พลเมือง” ของท้องถิ่น ที่แม้จะรู้จักและขับเคลื่อนประเด็นที่ถนัด แต่ก็ไม่ละเลยประเด็นอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อทุกส่วนของประชาชนในพื้นที่
- รวมกลุ่มประชาสังคมเชิงประเด็น เชิงพื้นที่ต่างๆ ให้ได้ และมีจุดประสานงานที่ชัดเจน
- สร้างรูปธรรมในพื้นที่ให้เด่นชัดในความก้าวหน้าหรือความสำเร็จ มีผู้นำเครือข่ายชุมชนที่เอาจริงเอาจัง มีข้อมูลที่ยืนยันชัดเจน เพื่อจะเป็นฐานในการขับเคลื่อนนโยบาย
- ไม่ใช่วิธีทำข้อเสนอ และไปยื่นหน่วยงานรัฐ และไปเรียกร้องกดดัน แต่ให้ใช้วิธีชวนฝ่ายต่างๆ มาร่วมกันสร้าง ออกแบบอนาคตที่น่าอยู่ของท้องถิ่น โดยประชาสังคมซึ่งมีอิสระกว่าฝ่ายอื่นสามารถมีบทบาทเชิงรุกเชิญชวน สร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ โดยเอาอนาคตที่น่าอยู่ของท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง
- มองหาผู้มีแนวคิดก้าวหน้า มีพลังการเปลี่ยนแปลงในทุกภาคส่วนอย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ราชการ ราชการเกษียณ ผู้ประกอบการ เอกชน นักวิชาการ โดยไม่ยึดกับองค์กรหรือสถาบันซึ่งมีกรอบที่ชัดเจนและแข็งตัว
- สร้างกระบวนการเรียนรู้ ปรัชญาหรือจากรูปธรรมปัญหาที่ฝ่ายต่างๆ สนใจ และระดมพลังกันแก้ปัญหาและพัฒนา
- ทำหรือสร้างฐานข้อมูลเพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อปัญหา และวิเคราะห์ร่วมกัน เพราะความขัดแย้งหลายกรณีมาจากข้อมูลต่างกัน โดยทำจากเรื่องที่เป็นปัญหาหรือสนใจพัฒนาเป็นเรื่องๆ แต่มีข้อมูลรอบด้าน และเป็นกระบวนการทำข้อมูลแบบมีส่วนร่วม
- พัฒนางานโดยเอาชุมชนเป็นตัวตั้ง แต่ก็ต้องให้ตอบใจത്യของฝ่ายต่างๆ ที่ไม่ขัดแย้งกับเป้าหมาย เช่น ตอบใจത്യตัวชี้วัด ภารกิจของหน่วยงานรัฐหรือเอกชนด้วย

- สร้างวัฒนธรรมเพื่อนช่วยเพื่อน ไปช่วยคลี่คลายปัญหาที่ภาคีกำลังขับเคลื่อน เพื่อให้เกิดพลังทวีคูณ และในทางกลับกันภาคีก็จะมาช่วยต่อสู้ปัญหาของเรา
- พัฒนากลไกหารือและขับเคลื่อนร่วมกับภาคีต่างๆ ในทางสังคม (ไม่เป็นทางการ) โดยจะเป็นกลไกทางยุทธศาสตร์สำคัญที่ทำงานหนุนเสริม ถ่วงดุลไป กับกลไกปกติของรัฐ โดยมีแกนกลางอยู่ที่คณะขับเคลื่อนทางยุทธศาสตร์ มีที่ปรึกษาที่เป็นที่ยอมรับนับถือของทุกฝ่ายในท้องถิ่น และมีลูกข่ายที่ดำเนินการอย่างอิสระ แต่เชื่อมโยงกันด้วยเป้าหมาย โดยมีระบบสนับสนุนลูกข่าย
- ใช้หรือสร้างกลไกร่วมกับภาครัฐและภาคีต่างๆ อย่างเป็นระบบ หากมีกลไกรัฐที่เปิดการมีส่วนร่วมของประชาสังคมอยู่แล้ว ซึ่งมักจะเป็นกลไกที่เป็นทางการ มีกรอบหน้าที่ มีงบประมาณ ประชาสังคมสามารถเข้าไปขับเคลื่อนกลไกเหล่านี้
- ในกรณีที่ไม่มีการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ ประชาสังคมสามารถผลักดันให้เกิดกลไกหารือและขับเคลื่อนร่วมกัน

การก่อรูปนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้หลายทาง

- 1) หน่วยงานพัฒนาของรัฐมีนโยบายหรือแผนอยู่แล้ว ประชาสังคมเข้าไปช่วย เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อประชาชน
- 2) หน่วยงานรัฐมีเป้าหมายแต่ยังไม่มีแผนงานชัดเจน ประชาสังคมเข้าไปช่วย ในการออกแบบ และร่วมขับเคลื่อน
- 3) ประชาสังคมผลักดันโดยดึงหน่วยงานรัฐมาร่วมเรียนรู้เข้าใจปัญหาร่วมกัน และแปลงให้เป็นเป้าหมาย และข้อเสนอทางนโยบาย ซึ่งโดยมากหน่วยงานรัฐ มักจะมีกรอบนโยบายกว้างๆ ที่ครอบคลุมอยู่แล้ว
- 4) กรณีที่นโยบาย โครงการรัฐที่มีปัญหา ประชาสังคมที่ได้สั่งสมทุนทางสังคม กับรัฐ สามารถมีบทบาทในการตรวจสอบ ชี้แนะข้อเสนอ นโยบาย มาตรการแก้ไข โดยใช้กลไกร่วม