



รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่องธรรมเนียมประชาชนคนอำนาจเจริญ กับการส่งเสริมการ
ปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

โดย ผศ.ดร.สถาพร เริงธรรม

มีนาคม พ.ศ.2559

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติประชาชนคนอำนาจเจริญกับการส่งเสริมการ ปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

ผู้วิจัย

ผศ.ดร.สถาพร เริงธรรม

สังกัด

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ชุดโครงการ การส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ

ประจำปี พ.ศ.2557

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณคณะบุคคลที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญในพื้นที่ที่ผู้วิจัยได้เข้าไปทำการศึกษาทุกท่าน ได้แก่ คุณชาดิวัฒน์ ร่วมสุข คุณวิรัตน์ สุขกุล ตลอดจนพี่น้องขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญทุกท่าน ที่กรุณากับผู้วิจัยในการทำการเก็บรวบรวมข้อมูล จนทำให้ผู้วิจัยได้รับข้อมูลและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการนำมาใช้ในการศึกษา มา ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อรองศาสตราจารย์ สุรัสวดี หุ่นพยนต์ หัวหน้าชุดโครงการวิจัยนี้ ที่ได้ให้โอกาสทางวิชาการอันมีคุณค่ายิ่งสำหรับตัวผู้วิจัย ในการจัดทำรายงานการวิจัยชิ้นนี้จนประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ คณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่รองศาสตราจารย์ ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ และรองศาสตราจารย์ ดร.ประกาศ ปิ่นตบแต่ง ที่ได้ให้ความกรุณาแก่ผู้วิจัยในการให้คำแนะนำ และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์เป็นอย่างยิ่งต่อการนำมาใช้ในการปรับปรุง และพัฒนางานวิจัยชิ้นนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นและคณะเจ้าหน้าที่ของศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน

อีกหน่วยงานหนึ่งที่ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ได้แก่ คณะผู้บริหาร คณาจารย์ และเจ้าหน้าที่ทุกท่าน ของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และคณะเจ้าหน้าที่ของศูนย์ประสานงานการวิจัยเพื่อส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นทุกท่าน ที่ได้ให้ความร่วมมือกับผู้วิจัยอย่างเต็มความสามารถ จนทำให้การศึกษานี้ประสบความสำเร็จ

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่กราบขอขอบพระคุณบิดา มารดาและครูบาอาจารย์ทุกท่าน ที่ได้ให้ความอุปถัมภ์ อบรมสั่งสอนผู้วิจัย ตลอดจนให้ข้อคิดสำคัญต่างๆ จนทำให้ผู้วิจัยสามารถจัดทำรายงานการวิจัยฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์ได้ในที่สุด

สถาพร เริงธรรม

ผู้วิจัย

สรุปสำหรับผู้บริหาร

(Executive Summary)

การศึกษาเรื่อง “ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญกับการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ (1) เพื่อศึกษาแนวทางการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของคนในชุมชนท้องถิ่น (2) เพื่อศึกษาผลของการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น และ (3) เพื่อศึกษาความสำเร็จในการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

สำหรับระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ได้แก่ โดยจะใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Data Collection) สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลมี 2 ประเภท ได้แก่ การสัมภาษณ์ (Interview) บุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group) โดยจะทำการศึกษารองการปกครองส่วนจังหวัด 1 แห่ง และทำการเจาะจงเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลในการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติที่แตกต่างกันใน 3 กลุ่มลักษณะ ได้แก่ กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ประสบความสำเร็จ และกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความชัดเจนของผลสำเร็จ โดยจะทำการคัดเลือกกลุ่มละ 1 แห่ง

ผลการศึกษาพบว่า ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ได้นำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติในแนวทางต่างๆ 3 แนวทาง ได้แก่ การทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการระดับจังหวัด การนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรชุมชนเอง และการนำไปใช้ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในภาพรวมแล้ว ขบวนการองค์กรชุมชนร่วมกับหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรชุมชนต่างๆ ในพื้นที่ในการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปใช้ในการเสริมสร้างการปกครองตนเองของประชาชนในพื้นที่ได้ดีพอสมควร กล่าวคือ สามารถนำมาใช้ในการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่สามารถปกครองตนเองได้เพิ่มมากขึ้นใน 4 ลักษณะด้วยกันคือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการ การนำมาใช้ในการสร้างศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนา การนำมาใช้ในการความเป็นหุ้นส่วนของประชาชนในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนา และการนำมาใช้ในการพัฒนาการทำงานของกลไกการทำงานขององค์กรชุมชน

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาได้นำมาทำการสังเคราะห์ข้อมูล แล้วมาจัดทำเป็น “ตัวแบบอำนาจเจริญ” หรือ “อำนาจเจริญ โมเดล” โดยแบ่งระยะการดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่

ระยะเริ่มต้น เป็นระยะของการพัฒนาความเข้มแข็งของขบวนการองค์กรชุมชน และสภาองค์กรชุมชนตำบล ซึ่งในระยะนี้ จะมีองค์ประกอบสำคัญของการดำเนินงานแบ่งออกเป็น 5 องค์ประกอบด้วยกัน ได้แก่ (1) การร่วมกันสรุปบทเรียน และความล้มเหลวของการพัฒนาที่ผ่านมา (2) การเสริมสร้างภาวะผู้นำ (3) การสร้างชุดทำงานทางวิชาการ และการระบุปัญหาและความต้องการของประชาชน (4) การพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม และ (5) สร้างความเชื่อมโยงกับกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่

ระยะดำเนินงาน เป็นระยะของการจัดทำ และการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ไปปฏิบัติโดยในขั้นตอนนี้ จะมีองค์ประกอบสำคัญของการดำเนินงานแบ่งออกเป็น 5 องค์ประกอบด้วยกัน ได้แก่ (1) การจัดทำข้อตกลงร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น (2) การแปลงธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญมาเป็นเป้าหมายของการพัฒนาร่วมกัน (3) การจัดทำแผนพัฒนาฯ ของประชาชน (4) การบูรณาการร่วมกับแผนพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นของหน่วยงานราชการ (5) การใช้แผนร่วมกันระหว่างประชาชน และหน่วยงานของรัฐ

ระยะขยายผล สำหรับการดำเนินงานในช่วงนี้ จะเป็นระยะสุดท้ายของการดำเนินงานตามตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญ โมเดล โดยในขั้นตอนนี้ จะมีองค์ประกอบสำคัญของการดำเนินงานแบ่งออกเป็น 2 องค์ประกอบด้วยกัน ได้แก่ (1) การทบทวนผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา ในรูปแบบของการร่วมกันถอดบทเรียนการดำเนินงาน และ (2) การเพิ่มเครือข่ายการดำเนินงาน

สำหรับข้อเสนอแนะที่จะช่วยให้สามารถนำเอาธรรมนูญประชาชนไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ควรจะต้องมีการออกแบบกลไกทั้งในเชิงโครงสร้างหน้าที่ และในเชิงสถาบัน หรือระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเสียใหม่ โดยจะต้องออกแบบกลไกทั้ง 2 กลไก ให้สามารถนำมาสนับสนุนให้องค์กรทั้ง 2 ฝ่ายสามารถที่จะ “เข้ามาร่วมกันในการทำงาน” (Organizational Engagement) ให้ได้มากที่สุด เพื่อที่จะทำให้กระบวนการทำงานทางด้านการร่วมมือในกันในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และการนำเอาแผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ สามารถเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญ โมเดลได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

ในขณะเดียวกัน การนำเอาธรรมนูญประชาชนไปประยุกต์ใช้จะต้องคำนึงถึงประเด็นต่างๆ ประกอบเพิ่มเติมด้วยดังนี้คือ

(1) ธรรมนูญประชาชนฯ เป็น “ข้อตกลงร่วมกัน” ของประชาชนในพื้นที่ ไม่ใช่เป็นเพียงแค่ แผนพัฒนา หรือแผนชุมชน ธรรมนูญประชาชนฯ จึงเปรียบเสมือนเป็นกรอบข้อตกลงร่วมกันของ

ประชาชน ที่จะนำไปใช้ในการสร้างแผนพัฒนา หรือแผนชุมชนขึ้นมา เพื่อนำไปใช้ให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่ธรรมนูญประชาชนฯ กำหนดไว้นั่นเอง

(2) ตัวแบบการดำเนินงานของจังหวัดอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญโมเดล มีความเหมาะสมที่จะถูกนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ขนาดที่มากกว่าพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น หรือควรจะเป็นพื้นที่ระดับจังหวัด หรือเป็นพื้นที่เชิงเครือข่าย

(3) การที่จะทำให้สามารถนำเอาตัวแบบอำนาจเจริญไปประยุกต์ใช้ให้เกิดผลดี จำเป็นที่จะต้องมีการเตรียมพื้นที่ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ให้มีความสำคัญกับเป้าหมายของการพัฒนาร่วมกันให้ได้เสียก่อน

(4) ตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญโมเดล เป็นตัวแบบที่เหมาะสมสำหรับการทำงานแบบ “ยุทธศาสตร์ระยะยาว” (Long-Range Strategy) แต่ไม่เหมาะสมสำหรับการทำงานแบบรายโครงการ (Project by Project)

กล่าวโดยสรุป ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการสร้าง “ความเป็นพลเมือง” (Citizenship) ที่ดีเครื่องมือหนึ่ง ที่จะช่วยจรรโลงระบอบประชาธิปไตย ที่มีหลักการสำคัญว่า เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชนให้เกิดขึ้นได้ ผ่านความพยายามที่จะสร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะมีคุณลักษณะพิเศษแตกต่างจากความเป็นประชาธิปไตยในระดับชาติ หรือนานาชาติ เพราะเป็นการสร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้น และดำรงอยู่ควบคู่ไปกับวิถีชีวิตของประชาชน หรืออาจจะเรียกได้ว่า “ประชาธิปไตยที่มีชีวิต” (Lively Democracy) นั่นเอง

ผู้วิจัย: ผศ.ดร.สถาพร เริงธรรม

โครงการวิจัย: ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญกับการส่งเสริมการปกครองตนเองของ
ประชาชนในท้องถิ่น

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ ต้องการที่จะนำเสนอองค์ความรู้ทางด้านการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น โดยนำเอาแนวคิดประชาธิปไตยชุมชนมาใช้ในการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นเจ้าของกิจการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง (Ownership) หรือการจัดการตนเอง ซึ่งจะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงแนวทางการพัฒนาการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่างๆ ได้มากยิ่งขึ้น โดยเป็นการวิจัยที่ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งสามารถนำเอาผลการศึกษามาทำการสังเคราะห์ข้อมูลจัดทำเป็น “ตัวแบบอำนาจเจริญ” หรือ “อำนาจเจริญ โมเดล” ที่แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะของการพัฒนาความเข้มแข็งของขบวนการองค์กรชุมชน และสภาองค์กรชุมชนตำบล ระยะของการจัดทำ และการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติ และระยะขยายผล

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาธิปไตยชุมชน ความเจ้าของกิจการสาธารณะ การจัดการตนเอง ตัวแบบอำนาจเจริญ ธรรมนูญประชาชน

Researcher: Asist. Prof. Sataporn Roengtam

Research Title: People Charter of Amnajcharoeng Province and Enhancing Local Self-Governance of Local People

Abstract

This study would like to propose knowledge on developing people and public engagement in local administration. The idea of community democracy is applied as the main concept for promoting ownership and self-governance. The expected result is to make understanding in development approaches on increase level of people engagement in working together with local government and public offices. It used qualitative research method for gathering and analyzing data. After synthesizing data, this study can develop a model called “Amnajcharoen Model”. This model can be applied for creating chances for people engagement. In this model, it can be divided into 3 phases. Firstly, it is the period of strengthening development of procession of community organization and local community councils. Secondly, it is the period of people charter making and implementation. Thirdly, it is the period of expansion the result.

Keywords: People and Public Engagement, Community Democracy, Ownership in Public Services, Self-Governance, Amnajcharoen Model, People Charter

สารบัญ

บทที่	เนื้อหา	หน้า
	สรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
	บทคัดย่อ	ง
	Abstract	จ
	กิตติกรรมประกาศ	ฉ
	สารบัญ	ช
	สารบัญตาราง	ฅ
	สารบัญแผนภูมิ	ญ
1	บทนำ	
	ความสำคัญของปัญหา	1
	คำถามการวิจัย	2
	วัตถุประสงค์การวิจัย	2
	วิธีดำเนินการวิจัย	3
	นิยามศัพท์เฉพาะ	7
2	วรรณกรรมปริทัศน์	
	แนวคิดประชาธิปไตยชุมชน	8
	แนวคิดธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ	15
	แนวคิดเกี่ยวกับการถอดบทเรียน	23
	กรอบแนวคิดในการวิจัย	29
3	แนวทางการนำธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติ	
	หลักคิดพื้นฐาน และกระบวนการจัดทำธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ	31
	ภาพรวมแนวทางของการนำเอาธรรมนูญไปปฏิบัติ	37
	การนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติ	41
	สรุป	71

สารบัญ

บทที่	เนื้อหา	หน้า
4	ผลสำเร็จในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น	
	การส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ หน่วยงานราชการ	76
	ศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดทำ และบริหาร แผนพัฒนา	81
	ความเป็นหุ้นส่วนของประชาชนในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนา	89
	กลไกการทำงานขององค์กรชุมชน	93
	สรุป	99
5	อำนาจเจริญโมเดล ข้อพึงระวัง และข้อเสนอแนะในการนำไป ประยุกต์ใช้	
	สรุปผลการศึกษา	102
	บทสังเคราะห์: อำนาจเจริญโมเดล	106
	ข้อเสนอในการนำเอาตัวแบบไปประยุกต์ใช้	115
	ข้อพึงระวังสำหรับการนำเอาตัวแบบอำนาจเจริญไปประยุกต์ใช้	120
	บทส่งท้าย	123
	ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป	127
	เอกสารอ้างอิง	128
	ภาคผนวก	

สารบัญตาราง

ตารางที่	ชื่อตาราง	หน้า
1	แสดงลักษณะของกลุ่ม และรายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ทำการศึกษา	3
2	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการนำธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด	54
3	แสดงการเปรียบเทียบลักษณะของพื้นที่ทำการศึกษา	55
4	แสดงผลการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก	56
5	แสดงผลการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลพระเหลา	62
6	แสดงการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติในรูปแบบอื่นๆ	70
7	แสดงการเปลี่ยนแปลงทางด้านศักยภาพของประชาชนภายหลังจากที่ได้มีการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญมาปฏิบัติ	87
8	แสดงถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชน จำแนกตามกลุ่มองค์กร	99
9	แสดงข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาระหว่างการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติ	106
10	แสดงแนวทางการดำเนินงานของ “ตัวแบบอำนาจเจริญ หรือ อำนาจเจริญ โมเดล”	114
11	แสดงข้อพึงระวังสำหรับการที่จะนำเอาตัวแบบอำนาจเจริญไปประยุกต์ใช้	123

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	ชื่อแผนภูมิ	หน้า
1	กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)	30
2	แสดงภาพรวมของขั้นตอนการนำเอาธรรมเนียมปฏิบัติประชาชนไปปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานราชการระดับจังหวัด	45
3	แสดงกรอบแนวคิดในการนำเอากระบวนการทำแผนพัฒนามาใช้ในการเสริมสร้างการปกครองตนเองของประชาชน	83
4	แสดงการเปลี่ยนแปลงทางด้านการตื่นตัวของประชาชนในการเข้าร่วมการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด	86
5	แสดงผลสำเร็จของการนำเอาธรรมเนียมปฏิบัติประชาชนมาใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชน	86
6	อำนาจเจริญโมเดล	107
7	แสดงกลไกการทำงานแบบแยกส่วนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	116
8	แสดงข้อเสนอแนวคิดการทำงานแบบ “เข้ามาร่วมกันในการทำงาน” ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	119

บทที่ 1

บทนำ

1.ความสำคัญของปัญหา

จังหวัดอำนาจเจริญเป็นจังหวัดหนึ่งที่ถูกคัดเลือกให้เป็น “จังหวัดจัดการตนเอง” นำร่องของสภาพพัฒนาการเมือง (สพม.) สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งจากการดำเนินงานของคณะทำงานขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเองของจังหวัดอำนาจเจริญในช่วงหลายปีที่ผ่านมาพบว่า ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี สามารถทำให้ประชาชนทั่วทั้งจังหวัดเกิดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเอง และเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานดังกล่าวจนสามารถจัดทำ “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2555” จนสำเร็จ โดยพบว่า ปัจจัยที่ทำให้จังหวัดอำนาจเจริญประสบความสำเร็จในการดำเนินงานคือ การใช้เวทีประชาชนในระดับชุมชน/หมู่บ้าน ในการทำความเข้าใจกับประชาชนทุกหมู่บ้านเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง

ภายหลังจากการประกาศใช้ “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1” ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญเป็นผู้แทนส่วนราชการในจังหวัด เพื่อรับมอบธรรมนูญประชาชนจากคณะทำงานขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเองแล้ว สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญฯ ที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้น ได้ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด นำร่องในการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักการสำคัญคือ ให้ยึดถือเอาข้อกำหนดต่างๆ ที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชน มาใช้เป็นกรอบในการจัดทำนโยบาย แผนงาน โครงการ และข้อบังคับทางงบประมาณต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า ภายหลังจากประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนแล้ว นโยบาย และแผนงาน/โครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่มีสาระสำคัญใดๆ ที่จะขัดต่อบทบัญญัติต่างๆ ของธรรมนูญประชาชนฯ ได้ ซึ่งจากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า ได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในทุกอำเภอที่นำเอาหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติ จนบังเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

จากความสำเร็จในการจัดทำและนำเอาธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญไปประยุกต์ใช้ จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะทำการศึกษาว่า กลไกในการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติในพื้นที่นำร่องทั้ง 2 พื้นที่ดังกล่าวมีรายละเอียดในการปฏิบัติอย่างไร และประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด โดยการวิจัยนี้ จะอยู่ภายใต้ประเด็นการวิจัยที่ต้องการจะศึกษารูปแบบ แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมชัดเจน อันจะเป็น

การส่งเสริมให้เกิดกระบวนการกระจายอำนาจทั้งในด้านแนวคิด และวัฒนธรรมการบริหารแบบกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีอีกแนวทางหนึ่ง

การวิจัยนี้ มุ่งหวังที่จะนำเสนอองค์ความรู้ที่ช่วยเติมเต็มช่องว่างในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะของการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นเจ้าของกิจการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง (Ownership) ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการต่างๆ ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการวิจัยนี้ จะเป็นการต่อยอดจากการศึกษาวิจัยทางด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผ่านมา ที่ส่วนใหญ่แล้วจะมุ่งศึกษาถึงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น (Co-Management) ซึ่งผู้วิจัยคาดว่า ผลที่จะได้รับจากการศึกษานี้ จะช่วยทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงแนวทางการพัฒนาการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งนับว่า มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่ 3 ของยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจของของศูนย์ส่งเสริม และประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น (สปวท.) ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนา อปท.ให้มีขีดความสามารถสูงขึ้น และประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงาน/ตรวจสอบการทำงานของ อปท.มากขึ้น โดยมีความสอดคล้องกับโจทย์วิจัยข้อที่ (1) ที่มุ่งศึกษาว่า การพัฒนาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรทำอย่างไร ให้เกิดการมีส่วนร่วมผ่านการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.คำถามการวิจัย

2.1 มีการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ไปใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของคนในชุมชนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

2.2 การนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติ มีส่วนในการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ อย่างไร และเพราะเหตุใด

2.3 การนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติ มีผลต่อความสำเร็จในส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองหรือไม่ และอย่างไร

3.วัตถุประสงค์การวิจัย

3.1 เพื่อศึกษาแนวทางการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของคนในชุมชนท้องถิ่น

3.2 เพื่อศึกษาผลของการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

3.3 เพื่อศึกษาความสำเร็จในการนำเอาธรรมนุญประชาชน คนอำนาจเจริญไปใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

4.วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methodology)

เพื่อให้สามารถได้รับคำตอบดังกล่าวข้างต้น การศึกษานี้จึงได้กำหนดแนวทางในการเก็บรวบรวม การวิเคราะห์ และการสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อจัดทำเป็นตัวอย่างในการพัฒนาแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Data Collection) สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลมี 2 ประเภท ได้แก่ การสัมภาษณ์ (Interview) บุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group) โดยมีรายละเอียดของการดำเนินการศึกษาดังนี้

4.1 พื้นที่ทำการศึกษา

จะทำการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง และทำการเจาะจงเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลในการนำเอาธรรมนุญประชาชนฯ ไปปฏิบัติที่แตกต่างกันใน 3 กลุ่มลักษณะ ได้แก่ กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ประสบความสำเร็จฯ และกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความชัดเจนของผลสำเร็จฯ โดยจะทำการคัดเลือกกลุ่มลักษณะละ 1 แห่ง และปรากฏผลของการคัดเลือกพื้นที่ทำการศึกษาดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงลักษณะของกลุ่ม และรายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ทำการศึกษา

ลักษณะของกลุ่ม	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อำเภอ
กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จ	เทศบาลตำบลนาจิก	เมือง
กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ประสบความสำเร็จฯ	องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยตะพาน	ห้วยตะพาน
กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความชัดเจนของผลสำเร็จฯ	เทศบาลตำบลพระเหลา	พนา

4.2 บุคคลสำคัญที่จะใช้ในการศึกษา (Key Informants)

การกำหนดกลุ่มบุคคลที่จะเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการศึกษานี้ จะทำการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยจะทำการคัดเลือกเฉพาะกลุ่มบุคคลที่มีประสบการณ์ตรงกับการทำงาน ทั้งทางด้านการจัดทำธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ และการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ตรงประเด็น เชื่อถือได้ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยนี้ โดยได้ทำการกำหนดกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่จะทำการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ กลุ่มบุคคลในองค์กรต่างๆ ภายในจังหวัดอำนาจเจริญ และในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป้าหมายของการศึกษานี้ โดยแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่

4.2.1 คณะกรรมการบริหารสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

4.2.2 คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2.3 คณะกรรมการสภาองค์กรชุมชน

4.2.4 คณะกรรมการสภากลางตำบล

4.2.5 ประชาชนทั่วไป

สำหรับจำนวนของผู้ให้ข้อมูลสำคัญนั้น การศึกษานี้ จะทำการคัดเลือกเฉพาะเจาะจงในกลุ่มบุคคลดังกล่าวข้างต้น โดยกำหนดให้ในแต่ละกลุ่มมีจำนวนบุคคลที่จะเป็น “ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ” (Key Informants) ที่จะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์ (Interview) และสนทนากลุ่ม (Focus Group) ของการศึกษานี้ ดังนี้

4.3.1 ผู้แทนคณะกรรมการบริหารสภากลางจังหวัด จำนวน 3 คน

4.3.2 คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

- องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 2 คน ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลแห่งละ 3 คน ได้แก่ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 9 คน

4.3.3 คณะกรรมการสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล แห่งละ 3 คน ได้แก่ ประธานสภา รองประธานสภา และเลขานุการสภาองค์กรชุมชน รวม 9 คน

4.3.4 คณะกรรมการสภากลางตำบลในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล แห่งละ 3 คน ได้แก่ ผู้แทนหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค องค์กรภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาชน รวม 9 คน

4.3.5 ประชาชนทั่วไปที่เคยเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล แห่งละ 5 คน รวม 15 คน

รวมจำนวนกลุ่มบุคคลที่จะถูกคัดเลือกมาเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการศึกษาค้างนี้ทั้งสิ้น 39 คน

4.3 ขอบเขตด้านเนื้อหาที่จะทำการศึกษา

การศึกษานี้จะทำการศึกษามีส่วนร่วมของประชาชน ในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางด้านการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านการบริหารแผนงาน/โครงการต่างๆ ในขอบเขตภาระงานด้านต่างๆ ที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ หมวดที่ 4 ด้านสังคม หมวดที่ 5 ด้านระบบเศรษฐกิจชุมชน และหมวดที่ 6 ด้านสุขภาพ

4.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

4.5.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ จะใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Interviewing) ในกลุ่มคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูลมาทำการวิเคราะห์ เพื่อแสดงให้เห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการนำเอาธรรมนูญประชาชน ไปใช้ในการกำหนดเป็นนโยบาย แผนงาน โครงการต่างๆ หรือไม่ และมีการดำเนินการอย่างไร

4.5.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในกลุ่มคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงาน ทั้งทางด้านการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามควบคุมกำกับ และการประเมินผลนโยบาย

4.5.3 การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในกลุ่มคณะกรรมการสภาองค์กรชุมชน และคณะกรรมการสภากลางตำบล เพื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทางด้านการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามควบคุมกำกับ และการประเมินผลนโยบาย

4.5.4 การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในกลุ่มประชาชนทั่วไป เพื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประสบการณ์ในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทางด้านการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามควบคุมกำกับ และการประเมินผลนโยบาย

4.5.5 การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสนทนากลุ่ม เพื่อทำการถอดบทเรียนของการนำเอา “ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ” ไปใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยจะทำการจัดทำเวทีสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยใช้วิธีการแบบ “เล่าเรื่อง” (Storytelling) และจะทำการเชิญกลุ่มตัวอย่างทุกกลุ่มในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง มาเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พื้นที่ละ 1 เวที รวม 7 เวที และจะ

จัดทำเวทีสนทนากลุ่มโดยเชิญผู้แทนคณะกรรมการบริหารสภากลางจังหวัด ร่วมกับคณะผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มเติมอีก 1 เวที รวมจะทำการสนทนากลุ่มทั้งสิ้น 8 เวที

สำหรับวิธีการดำเนินการสนทนากลุ่ม จะให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละคนเล่าเรื่องของ แต่ละคนว่า ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนแล้ว มีข้อสังเกต หรือมีข้อคิดเห็น ว่า ธรรมนูญฯ นี้ได้มีส่วนในการเสริมสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานร่วมกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

4.6 การวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูล

การศึกษานี้ จะมีวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ ข้อมูลสำคัญต่างๆ ดังนี้

4.6.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการนำเอา ธรรมนูญประชาชนฯ ไปใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบาย และแผนงาน/โครงการต่างๆ ของเทศบาล ๓ แห่ง จะทำการเปรียบเทียบข้อมูลผลการดำเนินงานของเทศบาลแต่ละแห่ง กับข้อบัญญัติต่างๆ ที่ กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชนฯ ทั้ง 3 ด้าน ดังที่ได้นำเสนอไว้ในขอบเขตการศึกษาด้านเนื้อหาแล้ว เพื่อสร้างคำอธิบายว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้มีการนำเอาธรรมนูญฯ ประชาชนไปใช้ ในการปฏิบัติงานอย่างไร

4.6.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการเข้าไปมีส่วนร่วม ในการทำงานร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทางด้านการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไป ปฏิบัติ การติดตามควบคุมกำกับ และการประเมินผลนโยบายตามข้อบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดไว้ใน ธรรมนูญประชาชนฯ ทั้ง 3 ด้าน โดยจะทำการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในกลุ่มคณะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มาทำการเปรียบเทียบกับ แนวคิดประชาธิปไตยชุมชน และแนวคิดอื่นๆที่เกี่ยวข้องจากนั้น จะนำเอาผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ มาตีความอธิบายว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมในการ ทำงานมากน้อยเพียงใด และเพราะเหตุใด

4.6.3 การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการเข้าไปมีส่วนร่วม ในการทำงานร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทางด้านการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไป ปฏิบัติ การติดตามควบคุมกำกับ และการประเมินผลนโยบายตามข้อบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดไว้ใน ธรรมนูญประชาชนฯ ทั้ง 3 ด้าน โดยจะทำการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ มาทำการ เปรียบเทียบกับแนวคิดประชาธิปไตยชุมชน และแนวคิดอื่นๆที่เกี่ยวข้องจากนั้น จะนำเอาผลการ วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตีความอธิบายว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้มีการส่งเสริมให้ ประชาชนเข้าร่วมในการทำงานมากน้อยเพียงใด และเพราะเหตุใด

4.6.4 การวิเคราะห์ข้อมูลจากการทำเวทีสนทนากลุ่ม เพื่อทำการถอดบทเรียนจากเวทีที่จัดขึ้นทั้ง 8 เวที เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปใช้ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามข้อบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชนฯ ทั้ง 3 ด้าน โดยจะทำการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้รับจากการสนทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในกลุ่มคณะกรรมการสภาองค์กรชุมชน คณะกรรมการสภากลางตำบล และกลุ่มประชาชนทั่วไป จากนั้น จะนำเอาผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตีความอธิบายว่า ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมากน้อยเพียงใด และเพราะเหตุใด

4.6.5 การสังเคราะห์ข้อมูล โดยจะนำเอาข้อมูลที่ได้ทำการวิเคราะห์ทั้งหมด มาสรุปพร้อมกับข้อมูลที่ได้รับจากการสนทนากลุ่มแบบถอดบทเรียนฯ เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่า การนำธรรมนูญประชาชนฯ ไปใช้นั้น สามารถส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด อย่างไร โดยจะพิจารณาจากปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงทางด้านความตื่นตัวของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม และความต่อเนื่องของการเข้าไปมีส่วนร่วมฯ จากนั้น จะนำเอาข้อมูลดังกล่าวมาสรุปรวบรวม และนำเสนอให้เห็นถึงผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการระดมธรรมนูญประชาชนฯ ไปใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้นต่อไป

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ หมายถึง ข้อตกลงสาธารณะที่ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญร่วมกันจัดทำขึ้น สำหรับใช้เป็นกรอบแนวทางในการนำไปใช้ร่วมกับหน่วยงานราชการทุกระดับ รวมถึงองค์กรประชาสังคมต่างๆ ทั้งใน และนอกพื้นที่ ในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาต่างๆ ในจังหวัด และในท้องถิ่นของจังหวัดอำนาจเจริญ

การปกครองตนเองของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนสามารถที่จะร่วมกับหน่วยงานราชการทุกระดับ รวมถึงองค์กรประชาสังคมต่างๆ ทั้งใน และนอกพื้นที่ จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่น และร่วมกับหน่วยงานเหล่านี้ในการป้องกันแก้ไขปัญหา และพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นได้

บทที่ 2

วรรณกรรมปริทัศน์

เพื่อให้การศึกษานี้ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญ นั่นคือ สามารถที่จะศึกษาเพื่อให้ทราบถึงแนวทางการนำเอาธรรมเนียมประชาชน คนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2555 ไปใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งผลของการศึกษาดังกล่าว จะนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ซึ่งเพื่อให้การศึกษานี้สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์การวิจัยดังกล่าวข้างต้นได้เป็นอย่างดี การศึกษานี้จะทำการทบทวนแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ที่จะนำมาใช้ในการสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดการวิจัย เพื่อที่จะนำไปใช้เป็นกรอบในการดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนดไว้ข้างต้น โดยจะทำการทบทวนแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ดังนี้

- 1.แนวคิดประชาธิปไตยชุมชน
- 2.แนวคิดธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ
- 3.แนวคิดการถอดบทเรียน

โดยจะเสนอผลการทบทวนวรรณกรรมทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าว ดังนี้

1.แนวคิดประชาธิปไตยชุมชน

1.1 ความหมายของประชาธิปไตยชุมชน

แนวคิดและความหมายประชาธิปไตยชุมชนนั้น มีนักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางสังคม แกนนำชาวบ้านหลายท่าน ได้ให้คำนิยามและคำจำกัดความเกี่ยวกับประชาธิปไตยชุมชนไว้ ดังนี้

สน รูปสูง¹ ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า ประชาธิปไตยชุมชน หมายถึง กระบวนการที่ให้ประชาชน คนจน คนรวย ทุกกลุ่มอาชีพ ทุกเพศ ทุกวัย มาใช้สิทธิร่วมกันในการบอกปัญหาความต้องการของตน เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและการวางแผนการพัฒนาชุมชนในทุกด้าน เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาชุมชน ที่มีความเป็นธรรม รวมทั้งคนร่วมกันปฏิบัติการตามแผน และติดตามตรวจสอบการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ท้องที่ และชุมชน

¹ ทศพล สมพงษ์, ประชาธิปไตยชุมชน จากแนวคิดสู่การจัดการ, กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด, 2555, น. 54.

นลินี กังสิริกุล และสำเภาว์ งานเชย คณะทำงานด้านวิชาการของคณะกรรมการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองประจำตะวันออกเฉียงเหนือ² ได้ประมวลแนวคิดของประชาธิปไตยชุมชนเอาไว้ว่า ประชาธิปไตยชุมชน คือ กระบวนการที่ชุมชนมีส่วนร่วมกับการปกครองเมือง องค์การรัฐ และส่วนราชการ ในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การตัดสินใจทางการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งระดับตำบล จังหวัด และระดับชาติ โดยให้รวมถึงชุมชนใช้สิทธิของตนเอง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิชุมชน และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชน การมีส่วนร่วมติดตามและประเมินผล การพัฒนาของภาคการเมือง องค์การรัฐ และส่วนราชการ การเสนอปัญหาและแนวทางการแก้ไข ปัญหาอันเกิดแต่การพัฒนานั้น โดยจะต้องดำเนินการด้วยชุมชน ต้องยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมมากที่สุด ให้ครอบคลุมทุกครัวเรือน ไม่ใช่กระบวนการเหมาทำแทน

เชียรชัย ณ นคร และคณะ³ ให้คำอธิบายว่า ประชาธิปไตยชุมชน หมายถึง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการตนเองในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชน โดยในการใช้สิทธิในฐานะพลเมืองนั้นจำเป็นต้องมีสำนึกความเป็นพลเมือง คือ มีความรับรู้ในสิทธิ หน้าที่ ของตนเองในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของสังคม และต้องการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของสังคม โดยมองที่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว เมื่อประชาชนมีสำนึกพลเมืองจะนำมาสู่การรวมตัวกันเพื่อจัดการปัญหาในประเด็นต่างๆ ที่เผชิญร่วมกัน

ทศพล สมพงษ์⁴ ให้คำอธิบายประชาธิปไตยชุมชนว่าหมายถึง กระบวนการที่พลเมืองในชุมชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตนได้โดยตรง เพื่อให้เข้าถึงสิทธิต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ เป็นการใช้อำนาจเพื่อร่วมกันตัดสินใจกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตชุมชนของตนเองโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชน และได้อธิบายเพิ่มเติมว่า อำนาจอธิปไตยของชนในชุมชนประกอบด้วยอำนาจ 3 ด้าน คือ ด้านแรก ได้แก่ อำนาจทางนิติบัญญัติ เป็นอำนาจในการที่จะกำหนดกฎกติกาเพื่อใช้ร่วมกันในชุมชน เช่น กติกาว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ กติกาว่าด้วยการจัดสวัสดิการ เป็นต้น ด้านที่สอง คือ อำนาจการบริหาร ได้แก่ อำนาจในการที่จะบริหารจัดการกิจการต่างๆ ของชุมชน เช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน การจัดการเงินและคลังของชุมชน เป็นต้น ด้านที่สาม คือ อำนาจทางตุลาการ ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาตัดสินคุณค่าต่างๆ ที่ประสพจะเกิดขึ้นในชุมชน เช่น การตัดสินใจในการพัฒนาชุมชน การตัดสินใจในทางเลือกที่จะดำเนินการ การตัดสินใจในการกำหนดแผนพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นต้น เมื่อพลเมืองตระหนักว่าตนเองมีประชาธิปไตยที่จะใช้ได้โดยตรง จึงขอใช้สิทธิอัน

² ทศพล สมพงษ์, เพ็ญอ้าง, น. 54 - 55.

³ ทศพล สมพงษ์, เพ็ญอ้าง, น. 55 - 56.

⁴ ทศพล สมพงษ์, เพ็ญอ้าง, น. 55 - 57.

พึงมีตามกฎหมาย เช่น สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการพัฒนาเศรษฐกิจและชุมชนของชุมชน สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น โดยการใช้สิทธิดังกล่าวดำเนินการไปเป็นกระบวนการในรูปแบบของการรวมตัวกันของพลเมืองที่หลากหลายทั้งในฐานะปัจเจกและกลุ่มองค์กรที่ร่วมมือกันดำเนินในรูปแบบประชาสังคมของชุมชน มาร่วมกันขับเคลื่อนใช้อำนาจอธิปไตยของชุมชนเพื่อมาจัดการชุมชนของตนเองให้พลเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

โดยสรุปแล้ว ทศพล สมพงษ์⁵ กล่าวว่าองค์ประกอบที่สำคัญของประชาธิปไตยชุมชนประกอบด้วยสาระสำคัญ 8 ประการ คือ

- 1) ประชาชนมีความเป็นพลเมือง เป็นผู้ริเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วม
- 2) เริ่มต้นจากการมีส่วนร่วมของชุมชนด้วยกันเอง ในการแก้ปัญหาพัฒนาด้วยการยึดหลักจัดการตนเองเป็นเบื้องต้น
- 3) พัฒนาขึ้นสู่การมีส่วนร่วมทุกระดับของประชาชนในชุมชนกับภาครัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาค
- 4) การจัดทำแผนพัฒนา ข้อเสนอ หรือนโยบายพัฒนาโดยชุมชน
- 5) การนำแผนพัฒนา ข้อเสนอ หรือ นโยบายการพัฒนาไปปฏิบัติ โดยการสนับสนุนของภาครัฐทั้งส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค
- 6) การร่วมปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนร่วมกันระหว่างชุมชนกับภาครัฐ
- 7) ร่วมติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการพัฒนาโดยชุมชน
- 8) การดำเนินการทั้งหมดนี้ต้องให้ชุมชนได้แสดงออกถึงการใช้อำนาจของชุมชนโดยตรง เพื่อเข้าถึงสิทธิในการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม รวมทั้งการบริหารกิจการของชุมชน การตัดสินใจ และการให้คุณค่าโดยชุมชน

1.2 พัฒนาการของแนวคิด

ทศพล สมพงษ์⁶ เสนอว่า แนวคิดประชาธิปไตยชุมชนเป็นผลมาจากการแพร่กระจายแนวความคิดว่าด้วย “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) ที่เป็นแนวความคิดที่มุ่งวิพากษ์ความล้มเหลวของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางอ้อม หรือ “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” (Representative Democracy) และเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทางการเมืองการปกครอง และการตัดสินใจต่างๆ มากยิ่งขึ้น ไม่ใช่เป็นเพียงแต่มีการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวแต่ให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องต่างๆ อาทิเช่น การตัดสินใจกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากร

⁵ ทศพล สมพงษ์, เพ็ญอ้าง, น. 57 - 58.

⁶ เพ็ญอ้าง, น.21-34.

ต่างๆ อันจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง เป็นต้น แนวคิดนี้มีหลักการสำคัญคือ มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง และการบริหารราชการแผ่นดิน มุ่งส่งเสริมความเท่าเทียมกันในด้านจิตใจ และการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ โดยคำนึงถึงการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake Holders) ทั้งในระดับชาติ และท้องถิ่น

การที่จะสามารถขับเคลื่อนให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมบรรลุตามเป้าประสงค์ จะต้องอาศัยปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง นั่นคือ การสร้างความเป็นพลเมือง (Citizenship) ให้บังเกิดขึ้นก่อน ทั้งนี้เพราะ การที่กระบวนการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้นั้น จะต้องอาศัยพลเมืองที่เป็นปัจเจกชนที่มีความตื่นรู้ในพลังอำนาจของตนเอง สามารถมีการรวมกลุ่มกันเพื่อร่วมกันในการกำหนดปัญหา และแนวทางในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน รวมทั้งความมีสำนึกร่วมกันที่จะร่วมรับผิดชอบต่ออนาคตของชุมชนท้องถิ่นของตนเองในรูปแบบของการสร้างขบวนการทางสังคมรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “องค์กรประชาสังคม” (Civil Society Organization) แล้วจึงร่วมมือกันในการออกแบบนโยบายสาธารณะในประเด็นต่างๆ ที่องค์กรประชาสังคมแต่ละแห่งให้ความสนใจ

อย่างไรก็ดี การขับเคลื่อนกระบวนการดังกล่าวนี้ กลับเกิดขึ้นได้ในวงจำกัด โดยส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในกลุ่มชนชั้นกลางในเขตชุมชนเมืองตามเมืองใหญ่ๆ ที่ประชาชนสามารถที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารร่วมกันอย่างทั่วถึง และเพียงพอที่จะก่อให้เกิดจิตสำนึกความเป็นพลเมืองที่จะทำงานขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะต่างๆ ที่ตนเองให้ความสนใจ หรือเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อตนเองโดยตรง และมักจะที่มีการดำเนินการเคลื่อนไหวในระดับชาติ และระดับจังหวัดเป็นสำคัญ แต่มักจะไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการดำเนินงานในเขตชนบท ทั้งนี้เพราะ ประชาชนส่วนใหญ่ ยังไม่สามารถมีจิตสำนึกความเป็นพลเมืองได้เท่ากับชนชั้นกลางในเมือง

ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวจึงได้มีผู้เสนอแนวคิดใหม่เพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขข้อจำกัดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเสนอว่า ควรจะต้องมีการพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองในเขตชุมชนชนบทขึ้นมาก่อน จากนั้นจึงค่อยๆ ปรับกระบวนการขับเคลื่อนให้ชุมชนเหล่านั้นได้เกิดการรวมตัวกันเป็นภาคประชาสังคมในระดับตำบลท้องถิ่นเพื่อร่วมกันในการขับเคลื่อนกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มุ่งให้ชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา และความต้องการ หรือข้อเสนอเชิงนโยบาย ที่จะสามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่น นำเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อรับไปกำหนดเป็นนโยบาย แผนงาน/โครงการเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ต่อไป ซึ่งโดยสรุปแล้วการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามข้อเสนอนี้ ได้ถูกเรียกว่า เป็นแนวคิด “ประชาธิปไตยชุมชน” (Community Democracy) ที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่พัฒนาขึ้นมาจากฐานล่าง หรือจากระดับชุมชนท้องถิ่น โดยเริ่มต้นจากการสร้างจิตสำนึกความเป็นพลเมืองให้ขึ้นในกลุ่มประชาชนในท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันในการใช้อำนาจของตนเองใน

การจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ หรือหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวนำไปกำหนดเป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ตามที่ถูกละเลยมา รวมไปถึงการเสริมพลังอำนาจให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่างๆ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือพัฒนาท้องถิ่นของตนเองภายใต้แนวคิดชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง (Community Self Governance) ที่แสดงออกถึงการแสดงถึงพลังพลเมืองของคนในชุมชนท้องถิ่น ที่สามารถใช้อำนาจของตนในการดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองเช่นเดียวกัน

1.3 แนวคิดพื้นฐาน

แนวคิดประชาธิปไตยชุมชนนั้น เติบโตมาจากความคิดเรื่องความเป็นพลเมือง ซึ่งความเป็นพลเมือง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐ โดยพลเมืองนั้นจะมีสิทธิและหน้าที่ โดยสิทธิในแง่ของพลเมือง หมายถึงการที่คนในบังคับจะได้รับความคุ้มครองให้พ้นจากอำนาจรัฐตามหลักกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองเมื่อเดินทางไปต่างประเทศ และสามารถกลับไปอยู่ภายใต้อาณาเขตประเทศตนได้เหมือนเดิม ในแง่การเมือง หมายถึงพลเมืองออกเสียงและรับตำแหน่งสาธารณะได้ ในแง่สังคม หมายถึงพลเมืองได้รับความคุ้มครองจากปัญหาเศรษฐกิจด้วยระบบสวัสดิการจากรัฐ สำหรับหน้าที่พลเมืองประกอบด้วยการเป็นทหาร การจ่ายภาษี และการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย คำว่าพลเมืองนั้นเป็นคำค่อนข้างใหม่ในสังคม ซึ่งมีความแตกต่างจากคำว่าประชาชน เนื่องจากคำว่าประชาชนคือคำอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐโดยที่ประชาชนอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าและมีบทบาทในฐานะเป็นผู้รับประโยชน์จากนโยบายที่ถูกกำหนดโดยรัฐเท่านั้น ความคิดเรื่องพลเมือง (Citizenship) ซึ่งย่ำว่าสมาชิกของระบอบประชาธิปไตย ต้องภาคภูมิใจในความเป็นพลเมือง (Citizens) ของตน พลเมืองคือผู้มีศักดิ์ศรี คือผู้ที่เท่าเทียมหรือค่อนข้างเท่าเทียมกับผู้อื่น พลเมืองคือผู้ที่ไม่ปรารถนาจะครอบงำใคร แต่ก็ไม่ต้องการให้ใครมาครอบงำหรืออุปถัมภ์ค้ำชูตน⁷

จากการที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนโดยฝ่ายการเมืองได้ จึงมีส่วนทำให้ประชาชนเริ่มรู้สึกและปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองจากผู้คอยรับประโยชน์จากนโยบายเท่านั้น ไปสู่การเป็นผู้มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ที่ผ่านมานโยบายสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนนั้นมักเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดมาโดยส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายสาธารณะที่เป็นไปเพื่อกำกับทิศทางในการพัฒนาประเทศ โดยที่การพัฒนานั้น ไม่ว่าอาจจะทำให้คนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากภาพรวมของการพัฒนาที่เกิดขึ้น แต่ใน

⁷ เทียร์นีย์ ฌ. นอร์, รัฐสิรินทร์ วัจนานนท์, ปราดนา ทองรักษ์, และ เรืองระวี สุวรรณปราโมทย์. (2553).

ขณะเดียวกัน การพัฒนาผลลัพธ์กระทบในทางลบกับคนอื่นจำนวนหนึ่ง โดยที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ มักจะไม่มีโอกาสในการใช้สิทธิในฐานะของพลเมือง เพื่อตัดสินใจต่อวิถีชีวิตของตนเอง หรือหากถูก จี้มาใช้สิทธิคัดค้านก็จะทำให้ถูกมองว่าเป็นพวกต่อต้านการพัฒนา หรือไม่ได้มองถึงประโยชน์ของ ส่วนรวม

ประชาธิปไตยชุมชนที่แท้จริงนั้น หมายถึง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการ ตนเองในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชน โดยในการใช้สิทธิในฐานะ พลเมืองนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนจะต้องมีสำนึกความเป็นพลเมือง คือมีความรับรู้ในสิทธิ หน้าที่ ของตนเองในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของสังคม และต้องการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของสังคม โดย มองที่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว เมื่อประชาชนมีสำนึกพลเมืองแล้ว จะนำมาสู่การ รวมตัวกันเพื่อจัดการปัญหาของชุมชน หรือปัญหาในประเด็นต่างๆ ที่เผชิญร่วมกัน

ประเวศ วะสี⁸ อธิบายว่าประชาธิปไตยชุมชนหรือชุมชนเข้มแข็งนั้นจะทำให้ ประชาธิปไตยระดับชาติดีขึ้น เพราะเมื่อชุมชนเข้มแข็ง ประชาชนจะหายจนและมีศักดิ์ศรี คนที่ไม่จน และมีศักดิ์ศรีจะถูกซื้อเสียงได้ยาก การซื้อเสียงนั้นอาศัยระบบหัวคะแนน ระบบหัวคะแนนทรงพลัง ยิ่งนักไม่มีอะไรเอาชนะได้ แต่เมื่อระบบชุมชนเข้มแข็งกว่าระบบหัวคะแนน หัวคะแนนจะอ่อนแอหรือ หดไปกลายเป็นส่วนหนึ่งของการทำสิ่งที่สร้างสรรค์ภายในบริบทของชุมชนเข้มแข็ง หากประชาชน ขาดการมีส่วนร่วมของการเมืองในกระบวนการนโยบายสาธารณะ จะก่อให้เกิดการขาดการมีส่วนร่วม ในการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่น ทั้งๆ ที่คนในพื้นที่ย่อมต้องได้รับผลกระทบ ไม่ทางตรงก็ทางอ้อมใน การตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร⁹

เชิรชัย ณ นคร และคณะ ได้กล่าวถึงรูปแบบของประชาธิปไตยชุมชนนั้นในแต่ละ พื้นที่อาจจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามบริบทของพื้นที่หรือประเด็นปัญหา แต่ทั้งนี้ตัวอย่างที่ถือได้ ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างประชาธิปไตยชุมชน¹⁰ ได้แก่

1) การกำหนดกติการ่วมกันของชุมชน ในบางชุมชนได้มีการรวมตัวกันของ สมาชิกเพื่อสร้างกติการ่วมกันเพื่อใช้บังคับกับคนในชุมชนโดยได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกชุมชน ซึ่งแม้กติกาชุมชนดังกล่าวจะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่สมาชิกทุกคนในชุมชนต่างยึดถือและ ประพฤติปฏิบัติร่วมกัน โดยมองถึงประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับร่วมกันจากการเคารพกติกาของชุมชน เช่น บ้านสามขา ตำบลหัวเสือ อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง ชุมชนได้มีการกำหนดกติการ่วมกันภายใน ชุมชนเพื่อรักษาป่า โดยกำหนดเขตพื้นที่ป่าที่ห้าม ตัดไม้ ทั้งนี้ผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกปรับในอัตราโทษสูง โดย

⁸ อ้างถึงในเชิรชัย ณ นคร และคณะ, เพ็ญอ้ง, น. 1.

⁹ อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2545). การเมืองของพลเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: คปฟ. น. 17 - 18.

¹⁰ เชิรชัย ณ นคร และคณะ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 7. น. 25 - 27.

สมาชิกทุกคนในชุมชนต่างร่วมกันวางแผนป่าและป้องกันมิให้มีการละเมิดกติกาที่กำหนดขึ้นเองในชุมชน เป็นต้น

2) การจัดทำแผนและผลักดันแผนชุมชนไปสู่การปฏิบัติ การมีส่วนร่วมกำหนดวิถีชีวิตของตนเองอย่างเป็นรูปธรรมประการหนึ่งของคนในชุมชนนั้นคือการมีส่วนร่วมเสนอความต้องการของชีวิตตนต่อฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอำนาจผ่านการจัดทำแผนชุมชน แผนชุมชนเป็นแผนที่สมาชิกในชุมชนร่วมกันกำหนดผ่านเวทีประชาคมในชุมชนเพื่อสะท้อนปัญหาและนำเสนอความต้องการ ทั้งนี้ชุมชนจะพยายามผลักดันเพื่อให้ข้อเสนอของชุมชนได้รับการผนวกเข้าเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นของผู้มีอำนาจการปกครอง ซึ่งแนวคิดในการให้ชุมชนมีส่วนในการจัดทำแผนเป็นแนวคิดที่มีมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ซึ่งที่ผ่านมาได้มีหน่วยงานหลายแห่งให้ความสำคัญและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชน เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นต้น

3) การรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นการรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อจัดการตนเองในลักษณะของการสร้างหลักประกันให้แก่คนในชุมชน โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้ให้ความหมาย “สวัสดิการชุมชน” ว่าหมายถึง “การสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคงของคนในชุมชน หมายถึง ทุกอย่างที่จะทำให้คนในชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งในรูปแบบสิ่งของ เงินทุน น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิด เจ็บ ตาย”¹¹ กองทุนสวัสดิการชุมชนแต่ละกองทุนมีรูปแบบที่ต่างกันแต่ก็เป็นตัวกำหนดเพื่อสร้างหลักประกันให้แก่สมาชิก เช่น สวัสดิการผู้สูงอายุ สวัสดิการเพื่อการรักษาพยาบาล สวัสดิการเพื่อการศึกษา สวัสดิการฌาปนกิจสงเคราะห์ ชุมชนที่เข้มแข็งส่วนหนึ่งเกิดจากระบบกองทุนสวัสดิการที่ดี ซึ่งจะลดปัญหาอื่นๆ ของชุมชน เช่น ภาระหนี้สิน ทำให้คนในชุมชนมีโอกาสในการมีส่วนร่วมใช้สิทธิในฐานะพลเมืองอย่างเต็มที่

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้แสดงปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “แปรถิ่นเปลี่ยนฐานสร้างการปกครองท้องถิ่น” ในการประชุมวิชาการฟื้นฟูพลังชุมชนท้องถิ่นสู่การอภีวัฒน์ประเทศไทย¹² เกี่ยวกับ

¹¹ ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชัย, สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข. น. 19.

¹² เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2554). “แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่น”. ปาฐกถาพิเศษ งานประชุมวิชาการฟื้นฟูพลังชุมชนท้องถิ่นสู่การอภีวัฒน์ประเทศไทย, วันที่ 1 มีนาคม 2554 ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค บางนา. มติชน. (ออนไลน์).

พรรคการเมืองประชาธิปไตยชุมชนนั้น มีส่วนช่วยในการสร้างสรรค์สังคมการเมืองระดับชาติ เพราะประเทศไทยมีคนจนมาก มีประชาชนมาก แต่ขาดความเป็นพลเมืองมากที่สุด ประชาธิปไตยระดับชุมชนจึงสำคัญที่สุด เป็นพื้นฐานที่สุดของประชาธิปไตยทั้งหมด เป็นโรงเรียนฝึกพลเมืองได้ดีที่สุด พลเมืองคือประชาชนที่กระตือรือร้น ไม่เป็นแค่เพียงผู้รับนโยบายหรือเป็นเพียงผู้หย่อนบัตร แต่ต้องเป็นคนที่น่าสนใจกับบ้านเมือง ไม่ฝากบ้านเมืองไว้กับผู้นำเท่านั้น ต้องเลิกความคิดว่าเป็นผู้น้อย เป็นผู้ไม่รู้ ยากไร้ ไม่เคยทำ เป็นผู้อ่อนหัด เราต้องมีความคิดใหม่ที่จะบอกตัวเองว่า ในทางเศรษฐกิจเราอาจจะยังยากจน ในทางการศึกษาเรายังศึกษาระดับพื้นฐานอยู่ แต่หัวใจของประชาธิปไตยคือต้องมีความเป็นพลเมือง

แนวทางในการปฏิรูปประชาธิปไตยของไทยนั้น ต้องเอาความสำคัญไปอยู่ที่ฐาน ซึ่งก็คือ “ชุมชน” ที่สำคัญรองลงมาคือ “ท้องถิ่น” แต่ก็ต้องใช้ประชาธิปไตยระดับชาติ ไม่ใช่เป็นปรปักษ์กับการเมืองระดับชาติ ขณะเดียวกันต้องเป็นตัวของตัวเองโดยไม่คล้อยตามหรือเลียนแบบ ต้องตระหนักว่า กำลังทำประชาธิปไตยระดับไหน แน่แน่นอนว่าประชาธิปไตยระดับชาติอาจจะไม่สามารถให้ชุมชนมีส่วนร่วม เพราะต้องเกี่ยวข้องกับคนส่วนมาก แต่ที่ชุมชนระดับท้องถิ่น เราสามารถทำประชาธิปไตยอีกแบบได้¹³

2 แนวคิดธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ¹⁴

2.1 ความเป็นมา

จุดเริ่มต้นของการที่ทำให้ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญได้ริเริ่มให้มีการจัดทำ “ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ” ขึ้นมาก็คือ การเกิดกระแสความตื่นตัวในแนวคิดสำคัญประการหนึ่งนั่นคือ แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง (Provincial Self Governance) ที่เป็นแนวคิดที่พัฒนาต่อยอดมาจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory) และแนวคิดประชาธิปไตยชุมชน (Community Democracy)

สมพันธ์ เตชะอธิก¹⁵ กล่าวว่า แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” หมายถึง การที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารจัดการจังหวัดของตนเองใน

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1298976040&grpid=01&catid=01. สืบค้นเมื่อวันที่ 16

กรกฎาคม 2556.

¹³ เพ็งอ้งในเชิงอรรถที่ 12.

¹⁴ สถาพร เริงธรรม, ความสำเร็จของการดำเนินงานจังหวัดจัดการตนเอง กรณีศึกษา: จังหวัดอำนาจเจริญ, มปป. มปป.

ทุกด้าน ทั้งด้านการเมืองเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาวะทางร่างกาย จิตใจ สังคมปัญญาที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและสังคม ก็สามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและเท่าทันกับสถานการณ์ปัญหา

หลักการสำคัญของแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองคือ เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดที่ลดการปกครองและบริหารจากส่วนกลางลงมารวมศูนย์กลางอำนาจอยู่ที่จังหวัด ที่เรียกว่า “จังหวัดจัดการตนเอง” เคลื่อนไหวภายใต้กรอบคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่ไม่ใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอันขัดต่อกฎหมาย แต่ดำเนินยุทธศาสตร์เคลื่อนไหวโดยวิธีการของภาคประชาชน ขับเคลื่อนโดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ การสร้างให้ประชาชนสำนึกต่อความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย เกิดการตื่นตัว ลูกขึ้นมาสนใจแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และร่วมกันขยายแนวความคิด ให้สามารถจัดการตนเองในเชิงรูปธรรมได้¹⁶

จรัส สุวรรณมาลา¹⁷ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาของนโยบายจากรัฐรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งก่อให้เกิดการไม่สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างชัดเจน ซึ่งพรรคการเมืองนั้นไม่เข้าใจหรือไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาเฉพาะพื้นที่ของแต่ละจังหวัด และพยายามเสนอนโยบายเพียงชุดเดียว เสมือนว่าทุกจังหวัดมีปัญหาเหมือนกัน ซึ่งมันไม่มีทางเป็นเช่นนั้น ความคิด ความเชื่อ หรือวัฒนธรรมการกำหนดนโยบายทางการเมืองระดับชาติ “นโยบายชุดเดียว แก้ปัญหาได้ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ” เป็นมาอย่างช้านาน ซึ่งสวนทางกับความเป็นจริงโดยสิ้นเชิง ก่อให้เกิดปัญหาในแต่ละพื้นที่ไม่ได้รับการแก้ไข หรือใส่ใจอย่างถูกต้อง นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องของการจัดเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม และไม่มีการกระจายรายได้อย่างเท่าเทียมกัน การค่อยพัฒนาของฐานภาษี และความไม่เสมอภาคของระบบภาษีในจังหวัดต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการพัฒนาพื้นที่อย่างไม่เท่าเทียมกัน และปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำรายได้ของประชาชน

ชุดความคิดนี้ความเชื่อว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้อย่างเข้มข้นที่ส่วนกลางนั้น เป็นบ่อเกิดของความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม อันกลายเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้ง และความรุนแรงต่างๆ ในสังคมปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะ วิธีการรวมศูนย์แบบนี้สร้างความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการของรัฐ ซึ่ง

¹⁵ สมพันธ์ เตชะอธิก, จังหวัดจัดการตนเอง, สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย (สกว.) (ออนไลน์), http://pr.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=84:2010-08-22-02-33-35&catid=38:2010-06-10-02-36-38&Itemid=56, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มิ.ย. 2555.

¹⁶ พลศักดิ์ ชัยศรี, “จังหวัดจัดการตนเอง” ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่สู่การปฏิรูปประเทศไทย, ประชาไท (ออนไลน์), <http://prachatai.com/journal/2012/02/39042>, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2555.

¹⁷ จรัส สุวรรณมาลา, ถ้าวข้ามกับดัก Hamilton Paradox: สู่จังหวัดจัดการตนเอง, สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (ออนไลน์), www.local.moi.go.th/2009/pdf/botkwam01.pdf, , สืบค้นเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2556.

ส่วนใหญ่แล้ว จะมีกลุ่มบุคคลกลุ่มน้อยในสังคมไทยที่มีความสามารถในการเข้าถึงศูนย์กลางอำนาจรัฐ ได้จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการรวมศูนย์อำนาจเช่นนี้ ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่สามารถกระทำได้ทั้งนี้เพราะขาดพลังอำนาจเพียงพอที่จะไปผลักดันรัฐให้ตอบสนองความต้องการของตนได้ ทำให้กลุ่มบุคคลส่วนใหญ่ของประเทศถูกเบียดขับออกจากการเข้าถึงการบริการของภาครัฐ หรือการได้รับประโยชน์จากการบริการของรัฐ ซึ่งปัญหาดังกล่าวถูกสะสมมานาน ดังนั้น แนวทางแก้ไขปัญหาแนวทางหนึ่งที่ถูกนำเสนอสู่สังคมคือ แนวคิดที่ว่าด้วย "การปรับโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย" เพื่อที่จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมที่เป็นคนที่อาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดอนาคตของตนเอง แทนที่จะต้องอาศัยพึ่งพาผู้แทนราษฎร หรือข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการให้¹⁸

ชุดความคิดนี้เชื่อว่า การปรับโครงสร้างอำนาจในสังคมด้วยการ “ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน” ดังกล่าว จะมีส่วนสร้างความไม่เสมอภาคในสังคมไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะจะทำให้อำนาจส่วนใหญ่ของประเทศถูกถ่ายเทจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเมื่อประชาชนมีโอกาสในการจัดการตนเองมากขึ้น ก็จะมีโอกาสในการได้รับผลลัพธ์ของการพัฒนามากยิ่งขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่ความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ในสังคมก็จะบรรเทาลง เพราะอำนาจ และผลประโยชน์ที่กระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางจะถูกถ่ายเทมาที่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ที่เคยรวมกัน แ่งชิงผลประโยชน์เฉพาะที่ในส่วนกลางแต่เพียงจุดเดียว จะกระจายตัวลงไปตามอำนาจ และผลประโยชน์ที่ถูกส่งถ่ายไปยังชุมชนท้องถิ่น อันมีผลทำให้การเผชิญหน้ากันจนเกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายประชาชนอย่างชัดเจนในปัจจุบัน จะลดความเข้มข้นลง อย่างไรก็ดี การกระจายตัวลงไปในชุมชนท้องถิ่นของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก็จะต้องได้รับการยอมรับจากคนในพื้นที่ที่เป็นเจ้าของอำนาจนั่นๆ ด้วย ซึ่งจะต้องเกิดกระบวนการปะทะสังสรรค์ร่วมกัน ระหว่างประชาชนในพื้นที่ กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เข้ามา อันจะก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของภาคประชาชนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการจัดการตนเองของประชาชน และองค์กรชุมชนในพื้นที่ได้อีกทางหนึ่ง¹⁹

โดยสรุปแล้ว แนวคิดนี้มุ่งส่งเสริมให้ท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการตัดสินใจ และการวางแผนพัฒนาซึ่งสามารถกำหนดได้ด้วยตนเองร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น รวมไปถึงการมีบทบาทและอำนาจร่วมกับชุมชน ภาคประชาสังคมในท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ ในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) และระดับต่ำกว่าจังหวัด (องค์การบริหารส่วนตำบล) ต้องมีบทบาทในการจัดการร่วมกับประชาชนในพื้นที่ของ

¹⁸ คณะกรรมการปฏิรูป, ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ, กรุงเทพฯ: ที คิว พี จำกัด, น. 13 - 18.

¹⁹ คณะกรรมการปฏิรูป, เพ็ญอ้าง.

ตนเอง โดยไม่ต้องรอคอยการตัดสินใจจากส่วนกลาง และมีการสนับสนุนให้มีการวางแผนแก้ไขปัญหา และการพัฒนาในด้านต่างๆ ตามความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้อย่างเป็นระบบ²⁰

จากแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองดังกล่าวข้างต้น ได้ก่อให้เกิดกระแสการตื่นตัวเป็น อย่างมากในกลุ่มแกนนำของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่ ตลอดจนองค์กรประชาสังคมกลุ่มต่างๆ ทั่วทั้ง จังหวัด ที่เริ่มตระหนักว่า น่าจะเป็นแนวคิดที่สามารถจะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความไม่มี ประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อปัญหาความเดือดร้อน และความต้องการของประชาชนของ หน่วยงานภาครัฐ ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จนนำมาสู่การสร้างเป็นข้อสรุปเบื้องต้นว่า ปัญหาดังกล่าวเกิดจาก “โครงสร้างอำนาจของรัฐ” (Power Structure of State) ที่กระจุกตัวอยู่ที่ ส่วนกลาง ทั้งนี้เพราะหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นต่างก็ประสบปัญหาการให้บริการแก่ ประชาชนในพื้นที่ทั้งนี้เนื่องจากต้องทำงานภายใต้การบังคับบัญชา และการกำกับดูแลจากราชการ บริหารส่วนกลางเป็นหลัก จึงทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง จากการศึกษาพบว่า ถึงแม้ภาคประชาชนจะมีการรวมตัวกัน เรียกร้อง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาต่างๆ กับภาครัฐฯ ตัวอย่างเช่น การจัดทำ เวทีประชาธิปไตยชุมชน เพื่อรับฟังปัญหา และเสนอข้อเรียกร้องไปยังหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องแต่ ส่วนใหญ่แล้ว ข้อเรียกร้องต่างๆ เหล่านั้น ก็ไม่ได้รับการดำเนินงานให้ตามที่ประชาชนร้องขอ ทั้งๆ ที่ เป็นปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนกับประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง²¹

ด้วยสาเหตุของปัญหาดังกล่าว สภาองค์กรชุมชนทั่วทั้งจังหวัดจึงได้ร่วมกับองค์กรประ ชาสังคมกลุ่มนักเคลื่อนไหวเพื่อการพัฒนาในด้านต่างๆ ในพื้นที่จำนวนหนึ่ง อาทิเช่น กลุ่มดูแล ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม กลุ่มพัฒนาสตรี กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ กลุ่มสำนักสงฆ์ กลุ่ม เยาวชน ฯลฯ ที่ได้ร่วมดำเนินการพัฒนากับประชาชนในพื้นที่มาอย่างยาวนานนับต่อเนื่องมาจาก เริ่มโครงการกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund: SIF) เมื่อ ปี พ.ศ. 2542 โครงการชีวิตสาธารณะท้องถิ่นน่าอยู่ ในปี พ.ศ. 2546 จึงได้ตัดสินใจที่จะทำการแสวงหาแนวทางการ แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมุ่งเน้นจุดยืนบนพื้นฐานของการพึ่งพาตนเองของคนในชุมชนท้องถิ่นจังหวัด อำนาจเจริญเป็นหลัก ผ่านกระบวนการสรุปทบทวน และถอดชุดความรู้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และ แนวทางการแก้ปัญหาภายใต้แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” โดยได้รับการสนับสนุนการดำเนินงาน จาก สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สำนักงานปฏิรูปประเทศไทย (สปร.) และสภา พัฒนาการเมือง (สพม.)

²⁰ คณะกรรมการปฏิรูป, เพ็ญอ้าง, น. 22 - 24.

²¹ สรุปความจากการสนทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ วันที่ 4 กรกฎาคม 2555 ณ ห้องประชุมศูนย์พัฒนาสังคม หน่วยที่ 75 จังหวัดอำนาจเจริญ

สำหรับ แนวทางการจัดการตนเองของจังหวัดอำนาจเจริญ สามารถแบ่งออกได้ 6 ประเด็นด้วยกันนั่นคือ ด้านการเมืองภาคพลเมือง ด้านสังคม ระบบเศรษฐกิจชุมชนด้านสุขภาพ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ด้านการรับรู้ข้อมูล การเข้าถึง และการกระจายข่าวสาร และได้ทำการประกาศยุทธศาสตร์จัดการตนเอง ภายใต้อำเภอ “ขอคืนพื้นที่จังหวัดจัดการตนเองเพื่อการพัฒนาประเทศไทย” ณ วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2553²² และได้นำเอาประเด็นแนวทางการจัดการตนเองฯ ทั้ง 6 ประเด็น เป็นสาระสำคัญในการขับเคลื่อนร่วมกับประชาชนในทุกหมู่บ้าน/ชุมชนเพื่อให้ได้มาซึ่ง “ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2555” ในที่สุด

2.2 โครงสร้างการดำเนินงาน

ในขั้นต้นนั้น จะกล่าวถึงโครงสร้างของคณะทำงานชุดต่างๆ ที่ได้ร่วมมือกันดำเนินงานนี้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีองค์กรต่างๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานแต่ละส่วนไปพร้อมๆ กัน จำนวน 3 องค์กรด้วยกัน ได้แก่

(1) คณะทำงานขับเคลื่อนจังหวัดอำนาจเจริญจัดการตนเอง

องค์กรนี้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นองค์กรแรก เมื่อปี พ.ศ. 2552 ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 30 คน ประกอบด้วยกลุ่มนักวิชาการภาคประชาชนที่สนใจแนวทางจังหวัดจัดการตนเอง และผู้แทนจากองค์กรภาคีเครือข่ายการพัฒนาที่มีความเข้มแข็งรับผิดชอบทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานขององค์กรภาคีเครือข่ายต่างๆ การจัดตั้งคณะทำงานวิทยากรพี่เลี้ยงระดับตำบล เพื่อให้ความรู้แก่สมาชิกสภาองค์กรชุมชนระดับตำบล การรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนทั้งจังหวัด การวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อยกร่าง “ธรรมนูญประชาชน” และทำการปรับปรุงแก้ไข “ร่างธรรมนูญประชาชน” จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จัดทำเป็น “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1” ดำเนินการประกาศใช้ “ธรรมนูญประชาชนฯ” นอกจากนี้ จะทำงานร่วมกับทีมวิทยากรพี่เลี้ยงระดับตำบล ประเด็นเครือข่ายหลัก และสภาองค์กรชุมชนตำบล ในการดำเนินงานสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน และทำกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การรับร่างธรรมนูญประชาชน และการทำเวทีประชาพิจารณ์ร่างธรรมนูญประชาชนนอกจากนี้ คณะกรรมการขับเคลื่อนฯ ยังมีหน้าที่ในการติดต่อประสานงานสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานราชการต่างๆ ทั้งภายใน และภายนอกจังหวัด เพื่อขอรับการสนับสนุน การสร้างการรับรู้ความเข้าใจ และการยอมรับในแนวทางการดำเนินงานจังหวัดจัดการตนเองอีกด้วย²³

²² สรุปความจากการสนทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ วันที่ 4 กรกฎาคม 2555, เพ็ญอ้อ.

²³ สรุปความจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2555.

(2) ทีมวิทยากรพี่เลี้ยงระดับตำบล

องค์กรนี้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยคณะทำงานขับเคลื่อนฯ โดยกำหนดให้ตัวแทนของคณะกรรมการขับเคลื่อนฯ 1 คน รับผิดชอบในการเป็นพี่เลี้ยงดูแลการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนจำนวน 3 ตำบล รวมทั้งสิ้น 21 คน สำหรับหน้าที่สำคัญขององค์กรนี้คือ การเป็นวิทยากรสร้างความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกสภาองค์กรชุมชนในเครือเกี่ยวกับแนวคิด และแนวทางการดำเนินงานจังหวัดจัดการตนเองตามที่คณะทำงานขับเคลื่อนฯ ได้กำหนดขึ้น และติดตามเป็นพี่เลี้ยงให้ข้อเสนอแนะให้คำปรึกษาแก่สภาองค์กรชุมชนตำบลในการดำเนินงานสร้างความเข้าใจตามแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง การทำเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระดับหมู่บ้าน และประชาคมตำบล การจัดทำเวทีรับร่างธรรมนูญฯ และการจัดทำเวทีประชาพิจารณ์ระดับตำบลเพื่อรับรองธรรมนูญประชาชนฯ ตลอดจนทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนในเครือข่าย และเป็นจุดติดต่อประสานงานกับคณะทำงานขับเคลื่อนฯ ระดับจังหวัด เพื่อสร้างการรับรู้และความเข้าใจในการทำงานให้ตรงกัน และกำกับติดตามดูแลการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนรายงานให้คณะกรรมการขับเคลื่อนฯ ทราบ ถึงความก้าวหน้า และปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน²⁴

(3) สภาองค์กรชุมชนตำบล 63 ตำบล และประเด็นเครือข่ายหลัก 6 เครือข่าย ประกอบด้วย เครือข่ายสุขภาพ เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เครือข่ายการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เครือข่ายเกษตรกร และเครือข่ายการเมืองภาคพลเมือง เครือข่ายประเด็นต่างๆ เหล่านี้ จะทำหน้าที่ร่วมกับเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนทุกตำบล ดำเนินการออกให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชน ทำเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทุกหมู่บ้าน ทำประชาคมตำบลรวบรวมข้อเสนอจากทุกหมู่บ้านจัดทำเป็นข้อเสนอตำบล ส่งต่อมายังคณะกรรมการขับเคลื่อนจัดทำเป็น "ร่างธรรมนูญประชาชนฯ" จากนั้นจะรับเอาร่างดังกล่าวมาทำ "เวทีรับร่างฯ" ในทุกหมู่บ้าน และทำเวทีประชาคมตำบลเพื่อทำประชาพิจารณ์ "ธรรมนูญประชาชนฯ" ที่คณะกรรมการขับเคลื่อนฯ จัดทำแล้วเสร็จ²⁵

(4) สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นภายหลังคณะทำงานขับเคลื่อนฯ ประกอบขึ้นจากการรวมตัวกันของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนที่มาจากการเป็นตัวแทนสภาองค์กรชุมชน จำนวน 63 ตำบลๆ ละ 3 คน ละตัวแทนภาคีพัฒนา 20 ภาคีๆ ละ 2 คน รวม 40 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 229 คน ทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการปฏิบัติงานในการดำเนินงาน ตลอดจนตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ที่ได้รับการเสนอจากสภากลางระดับพื้นที่ เพื่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจนสำหรับองค์กรภาคีภาคส่วนอื่นๆ ที่เข้าร่วมงานนี้ สามารถนำไปปฏิบัติงานต่อในระดับพื้นที่ชุมชน หมู่บ้าน และตำบลทั่วทั้งจังหวัดได้

²⁴ สรุปความจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2555.

²⁵ สรุปความจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2555.

2.3 กลไก และกระบวนการดำเนินงาน

จากการศึกษาพบว่า จุดเริ่มต้นของการขับเคลื่อนให้จังหวัดอำนาจเจริญสามารถจัดการตนเองได้นั้น เกิดขึ้นจากเวทีประชาชนในระดับชุมชน/หมู่บ้าน โดยเริ่มต้นจากการให้ประชาชนในหมู่บ้านๆ ละ 20 คน จัดตั้งสภาหมู่บ้านก่อน เพื่อเป็นองค์กรที่รับทราบถึงแนวคิด และวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานจังหวัดจัดการตนเองในระดับหมู่บ้าน จากนั้นจึงมอบหมายให้ทำหน้าที่ร่วมกับสภาองค์กรชุมชน เป็นคณะกรรมการประสานงาน จัดทำเวทีระดมความคิดเห็นจากประชาชนในประเด็นต่างๆ ทั้ง 6 ประเด็นว่า ประชาชนต้องการหรือไม่ และต้องการอะไรเพิ่มเติมอีกนอกเหนือจากประเด็นที่กำหนด และจัดให้ลงมติให้การรับรองข้อเสนอโดยประชาชนอย่างน้อยร้อยละ 60 ของหลังคาเรือนขึ้นไป ข้อเสนอแต่ละข้อจึงจะได้ถูกรวบรวมเป็นข้อเสนอของหมู่บ้าน จากนั้นสภาหมู่บ้านทุกหมู่บ้านจะร่วมกันรวบรวมข้อเสนอต่างๆ จัดทำเป็นข้อเสนอของตำบล ส่งต่อไปยังคณะทำงานขับเคลื่อนจังหวัดอำนาจเจริญจัดการตนเอง เพื่อรวบรวมวิเคราะห์ จัดหมวดหมู่ และจัดทำ “ร่างธรรมนูญประชาชน” เพื่อใช้ในการทำการบวนการ “เวทีรับร่างฯ” ในระดับหมู่บ้าน อย่างไรก็ดี เพื่อให้การดำเนินงานในระดับหมู่บ้าน และตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยตามแผนงานที่กำหนดขึ้น คณะทำงานขับเคลื่อนฯ ได้มอบหมายให้ทีมวิทยากรพี่เลี้ยงเครือข่ายตำบลทำหน้าที่ เข้าไปหนุนเสริมกระบวนการดำเนินงานของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนระดับหมู่บ้าน และตำบลให้ดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กำหนด จากนั้น จะประสานงานกับวิทยากรพี่เลี้ยงเครือข่ายตำบล และสภาองค์กรชุมชนทุกตำบลจัดทำเวที “รับร่าง” ธรรมนูญประชาชนฯ ในทุกตำบล โดยเชิญตัวแทนของหมู่บ้านทุกหมู่บ้านร่วมกันประมาณ 200 คนต่อตำบล ร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ นายกฯ และสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำทางการ และผู้นำตามธรรมชาติ ร่วมเป็นคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติม และปรับแก้ให้ตรงกับความต้องการของทุกตำบล เมื่อทุกตำบลดำเนินการทำเวทีรับร่างฯ เสร็จทั้งหมด ก็จะนำเสนอ “ร่างธรรมนูญประชาชนฯ” ที่ผ่านกระบวนการรับร่างนี้ กลับไปยังคณะทำงานขับเคลื่อนดำเนินการจัดทำเป็น “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1” เสนอไปยังตำบลต่างๆ ทุกตำบล เพื่อทำ “เวทีประชาพิจารณ์” ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญในทุกตำบล โดยจะเชิญผู้ร่วมประกอบด้วยตัวแทนประชาชนเข้าร่วมตำบลละ 200 คน และเชิญตัวแทนหน่วยงานราชการ และภาคีพัฒนาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเวที เพื่อรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากตัวแทนของประชาชนในทุกหมู่บ้านอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะนำเอาข้อสรุปต่างๆ ที่ได้รับจากการทำเวทีประชาพิจารณ์ มาปรับปรุงแก้ไข และจัดทำเป็นธรรมนูญประชาชนฯ ฉบับสมบูรณ์ เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการประกาศใช้อย่างเป็นทางการต่อไป²⁶

²⁶ สรุปความจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2555.

2.4 กรณีตัวอย่างการนำธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติ

ภายหลังจากการประกาศใช้ “ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1” ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเป็นผู้แทนส่วนราชการในจังหวัด เพื่อรับมอบธรรมนูญประชาชนจากคณะทำงานขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเองแล้ว สภาากลางจังหวัดอำนาจเจริญฯ ที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้น ได้ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด นำร่องในการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักการสำคัญคือ ให้ยึดถือเอาข้อกำหนดต่างๆ ที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชน มาใช้เป็นกรอบในการจัดทำนโยบาย แผนงาน โครงการ และข้อบังคับทางงบประมาณต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า ภายหลังจากการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนแล้ว นโยบาย และแผนงาน/โครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่มีสาระสำคัญใดๆ ที่จะขัดต่อทบัญญัติต่างๆ ของธรรมนูญประชาชนฯ ได้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่งที่นำเอาหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติ จนบังเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม โดยจะขอเสนอผลการศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 แห่ง ในรูปแบบกรณีศึกษาดังนี้

(1) กรณีศึกษา: เทศบาลตำบลเปือย อำเภอลืออำนาจ

ภายหลังจากการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนฯ เทศบาลตำบลเปือย ได้ร่วมกับสภาองค์กรชุมชนตำบล กำหนดให้ใช้ธรรมนูญประชาชนเป็นกรอบในการจัดทำข้อบัญญัติเทศบาล โดยกำหนดให้แผนงาน/โครงการต่างๆ ที่จะขอใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล ต้องถูกกำหนดภายใต้บทบัญญัติต่างๆ ของธรรมนูญประชาชน โดยจะต้องมีการนำเอาธรรมนูญไปใช้ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำเวทีประชาคม การกำหนดแผนงาน/โครงการ การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการพิจารณาตัดสินใจต่างๆ ของสภาเทศบาล ก่อนที่นายกเทศมนตรีจะนำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังได้มีการนำเอาบทบัญญัติต่างๆ ของธรรมนูญไปใช้ร่วมกับประชาชนในพื้นที่ ดำเนินการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของเทศบาลอีกด้วย²⁷

(2) กรณีศึกษา: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง

จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนฯ แล้ว สภาองค์กรชุมชน ได้ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้ง “สภากลางตำบล”²⁸ ครบทุกตำบล เพื่อทำหน้าที่ ในการเป็นเวทีให้ทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมกันจัดทำแผนงาน/โครงการเสนอต่อสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งรับไปพิจารณาดำเนินการต่อไป สำหรับการการจัดตั้งสภากลางตำบลนั้น จะดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเสนอรายชื่อบุคคลจากภาคส่วนต่างๆ ให้กับนายอำเภอเมืองเป็นผู้ลง

²⁷ สรุปความจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2555.

²⁸ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เครือข่ายขบวนการองค์กรชุมชน จังหวัดอำนาจเจริญ, เพ็ญอ้าง, หน้า 8 - 9

นามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสภากลางตำบล จากนั้น สภากลางตำบลจะรับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ที่มาจากการรวบรวมแผนงาน/โครงการต่างๆ ที่ถูกเสนอจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนจัดทำขึ้นเป็นแผนพัฒนาตำบล ซึ่งแผนงาน โครงการที่จะถูกบรรจุเป็นแผนพัฒนาตำบล จะต้องมีส่วนสำคัญที่สอดคล้องกับบทบัญญัติต่างๆ ของธรรมนูญประชาชนฯ เท่านั้น จึงจะได้รับรองบรรจุเข้าไว้ในแผนพัฒนาตำบล จากนั้น สภากลางตำบลจะเสนอแผนฯ เข้าสู่สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปพิจารณาอนุมัติ และส่งต่อไปให้คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการต่อไป ในขณะเดียวกัน สภากลางตำบลจะทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการที่ได้รับการอนุมัติแล้ว เพื่อรายงานให้กับหน่วยงานที่นำเสนอแผนงาน/โครงการรับทราบ²⁹

2.5 การประเมินผล

เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1 ได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ จึงได้กำหนดให้มีการดำเนินการทบทวน และปรับปรุงแก้ไขธรรมนูญประชาชนฯ ทุก 5 ปี โดยใช้กระบวนการจัดทำธรรมนูญประชาชนเป็นกลไกในการดำเนินการดังกล่าว โดยจะเริ่มต้นจากการประเมินประสิทธิผลของธรรมนูญฯ ทุกปี จากนั้น เมื่อครบ 5 ปี ก็จะมีการสรุปปัญหาอุปสรรคในการใช้ธรรมนูญประชาชนฯ และเริ่มต้นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทุกหมู่บ้าน เพื่อการจัดทำร่างข้อเสนอในการจัดทำธรรมนูญประชาชนฯ ฉบับที่ 2 ต่อไป³⁰

3. แนวคิดเกี่ยวกับการถอดบทเรียน

การจัดการความรู้ หรือจัดระบบระเบียบให้กับสิ่งที่เราจะได้จากการศึกษาอะไรบางอย่างและเห็นว่าจะนำไปสู่การสร้างต้นแบบที่มีความเป็นเลิศได้ นวัตกรรม (Innovation) ที่เกิดขึ้นเรามีความมุ่งหมายประยุกต์ใช้กับกรณีศึกษา หรือบริบทพื้นที่อื่นๆ ที่มีองค์ประกอบต่างๆ คล้ายคลึงกัน กระบวนการจัดการความรู้รูปแบบหนึ่งที่มีการใช้อย่างแพร่หลาย คือ กระบวนการถอดบทเรียน (Lesson-learned) ซึ่งเป็นขั้นตอน กระบวนการที่พยายามแสวงหาแนวทางในการจัดการปัญหาได้ดีที่สุด การชำระรักษาจุดแข็งและข้อได้เปรียบของปรากฏการณ์ไว้ เพื่อสร้างเสริมให้เกิดการนำแนวทางปฏิบัติที่ดีไปใช้ในอนาคต ลดความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้ หลีกเลี่ยงความเสียหายที่ไม่จำเป็น โดยการสังเกตจาก

²⁹ สรุปความจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เมื่อวันที่ 29 - 30 พฤษภาคม และ วันที่ 1 มิถุนายน 2555.

³⁰ สรุปความจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2555.

ประสบการณ์ในอดีต หรือในอีกนัยหนึ่ง เป็นการสร้างตัวแบบ(Model)ที่สะท้อนข้อเท็จจริงของการบริหารจัดการที่ตนเอง

การถอดบทเรียน ควรเกิดขึ้นต่อจากการสรุปบทเรียน คือ การถอดบทเรียนเป็นเสมือนการดึงเอาอะไรบางอย่างออกมาจากบทเรียนที่มีอยู่ สิ่งที่จะได้จากการถอดบทเรียนอาจจะได้งานหรือความสำเร็จที่มักจะนิยมเรียกว่า Best Practice รวมทั้งความล้มเหลวที่เกิดขึ้นด้วย (Bad Practice) หลักในการถอดบทเรียนจึงอยู่ที่กรอบคิดที่จะใช้ในการถอดบทเรียน อาจจะเปรียบได้กับตาข่ายดักจับประเด็น เช่น ต้องการถอดบทเรียนการพัฒนาองค์กร อาจจะเลือกเอาการทำ SWOT มาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อถอดบทเรียน เป็นต้น สิ่งสำคัญจึงอยู่ที่ทีมงานจะต้องช่วยกันกำหนดกรอบคิดเพื่อนำมาใช้ในการถอดบทเรียน³¹

ความรู้ที่มีคุณค่าต่อองค์กรนั้น เป็นความรู้ที่เป็นทั้งความรู้ในเชิงทฤษฎีที่สมบูรณ์ในอุดมคติ และผ่านประสบการณ์จากการทดลองใช้จริงในองค์กร เพื่อให้ทราบถึงจุดเด่นและข้อจำกัดขององค์ความรู้ ซึ่งมีความจำเพาะในแต่ละพื้นที่และช่วงเวลาภายในองค์กร ส่วนหนึ่งเป็นความรู้ที่มีอยู่ภายในปัจเจกบุคคล (Tacit knowledge) ภายในองค์กร เกิดจากการเรียนรู้สิ่งสมประสบการณ์แตกต่างกันไป บางครั้งเป็นสิ่งที่มิได้อยู่โดยทั่วไป แต่องค์ความรู้ที่สำคัญจะเป็นสิ่งที่เกิดจากประสบการณ์การทำงานที่ยาวนานของบุคลากร ซึ่งเป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในตัวบุคคล ฉะนั้นจึงเป็นประเด็นสำคัญที่เราจะต้องหาวิธีการในการนำดึง/สกัดองค์ความรู้เหล่านี้ออกมาจากแต่ละบุคคล ดึงเอาความรู้จากการทำงานให้ออกมาเป็นทุนในการบริหารจัดการในเรื่องที่ยากหรือซับซ้อนไปจากเดิม³² ให้กลายเป็นความรู้ภายนอกหรือความรู้ที่ชัดแจ้ง (Explicit knowledge) อยู่ในรูปของสื่อการเรียนรู้ต่างๆ เช่น หนังสือ ตำรา สื่อวีดิทัศน์ หรือกระบวนการเรียนรู้ในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนความรู้และการไหลเวียน ส่งต่อ ความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะอันพึงประสงค์ ตามวัตถุประสงค์หลักขององค์กรที่ในท้ายที่สุด จะเป็นกลไกหลักในการนำองค์กรไปสู่สัมฤทธิ์ผลสูงสุดทางการบริหารจัดการ

การถอดบทเรียน(Lesson distilled) คือ วิธีการจัดการความรู้รูปแบบหนึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อสืบค้นความรู้จากการปฏิบัติงาน โดยใช้วิธีการสกัดความรู้และประสบการณ์ที่ฝังลึกจากกลุ่มเป้าหมายที่ได้ร่วมปฏิบัติงาน และบันทึกขึ้นตอนรายละเอียดของการทำงาน ทั้งที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือ

³¹ ประชาสรรค์ แสนภักดี อ้างถึงใน พันธุ์จิตา โยคะนิตย์, (2553) การถอดบทเรียนการเรียนรู้สู่สภาพชุมชน ตำบลหนองสาหร่ายอำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี, วารสารศิลปการศึกษาศาสตร์วิจัย, ปีที่2 ฉบับที่1, กรกฎาคม – ธันวาคม.

³² สุภวัณย์ พลายน้อย, 2551การถอดบทเรียนการประยุกต์ AAR (After Action Review) ในการติดตามประเมินผลภายในโครงการวิจัยและพัฒนาชีวิตสาธารณะ-ท้องถิ่นน่าอยู่, กรุงเทพฯ: คณะสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

ความล้มเหลวจากการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และสามารถนำไปเผยแพร่ให้ผู้ที่สนใจศึกษาเรียนรู้ได้ (กุลประภัสสรร์ โกละกะ, 2550)

กุลประภัสสรร์ โกละกะ³³ได้แบ่งประเภทของการถอดบทเรียนทั่วไป เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

1) การถอดบทเรียนเฉพาะประเด็น เป็นการถอดบทเรียนที่เน้นเฉพาะกิจกรรมสำคัญของโครงการ และสามารถนำผลของการถอดบทเรียนกิจกรรมนั้นๆ ไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาโครงการให้ประสบความสำเร็จในอนาคต (Best practice)

2) การถอดบทเรียนทั้งโครงการ เป็นการถอดบทเรียนทั้งระบบ โดยเริ่มตั้งแต่ความเป็นมาของโครงการ กระบวนการดำเนินงาน และผลลัพธ์อันสิ้นสุดโครงการ

ซึ่งการถอดบทเรียนทั้งสองรูปแบบข้างต้น ต้องใช้การวิเคราะห์เชิงลึกไปด้วย เช่น การวิเคราะห์ประเด็นเนื้อหา (Content analysis) การวิเคราะห์ SWOT analysis เพื่อศึกษาถึงปัจจัยและเงื่อนไขที่นำไปสู่ผลของการดำเนินโครงการ

การถอดบทเรียนสามารถใช้วิธีที่หลากหลายแตกต่างกัน ซึ่งการเลือกใช้วิธีการใดนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการสร้างความรู้และนำไปสู่การใช้ประโยชน์จากความรู้นั้นได้มากน้อยเพียงใด สิ่งที่ควรตระหนัก คือ ความตรงในการสรุปบทเรียนได้ตรงกับความจริงที่เกิดขึ้นและสามารถอิงไปใช้ประโยชน์ โดยสามารถแบ่งวิธีการถอดบทเรียนได้เป็น 3 วิธี คือ

วิธีที่ 1 การถอดบทเรียนการดำเนินโครงการ เป็นการถอดบทเรียนจากโครงการที่เราดำเนินการอยู่เป็นการเติมช่องว่างในการพัฒนา โดยสามารถถอดบทเรียนได้ตลอดเวลาของช่วงการดำเนินงาน ซึ่งจำแนกตามลักษณะเวลา 3 แบบ คือ

1) การเรียนรู้เมื่อเริ่มโครงการ (Peer Assist: PA) เป็นการเรียนรู้จากเพื่อนก่อนทำกิจกรรม โดยคำว่า “เพื่อน” ในที่นี้อาจเป็นทีมจากหน่วยงานอื่นๆ หรือจากส่วนงานอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกัน

2) การเรียนรู้หลังโครงการ (After Action Review: AAR) เป็นการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นระหว่างดำเนินกิจกรรมในโครงการ เป็นการทบทวนความสำเร็จหรือล้มเหลว ภายหลังการดำเนินกิจกรรม เพื่อค้นหาว่าอะไรเกิดขึ้น ทำไมจึงเกิดขึ้น และจะดำรงจุดแข็ง ปรับปรุงจุดอ่อนของกิจกรรมได้อย่างไร เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์กรได้รับประโยชน์ทางการบริหารสูงสุด

ทั้งนี้ หัวใจของการดำเนิน AAR คือ การเปิดใจและความมุ่งมั่นที่จะเรียนรู้ร่วมกัน มากกว่าการวิพากษ์วิจารณ์ เพราะมิใช่การประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการปรับปรุงการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

³³ กุลประภัสสรร์ โกละกะ, (2550) คู่มือการถอดบทเรียนโครงการพัฒนาชุมชน, กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน.

3) การเรียนรู้หลังการดำเนินงาน (Retrospect) การเรียนรู้หลังการดำเนินงานมีรายละเอียดลึกซึ้งกว่าการเรียนรู้หลังปฏิบัติการ เพราะใช้ในกรณีการถอดบทเรียนทั้งโครงการที่ไม่ใช้กิจกรรมตามวัตถุประสงค์ในการเรียนรู้หลังการดำเนินงาน เพื่อสร้างความตระหนักในการเรียนรู้ นำบทเรียนเพื่อไปใช้ในโครงการต่อไป ตามปรัชญาการทำงานที่ว่า “ทุกครั้งที่เราทำอะไรซ้ำ เราควรทำได้ดีกว่าครั้งสุดท้าย” นอกจากนี้ความรู้ที่ได้จากการถอดบทเรียนยังเป็นการช่วยผู้อื่นให้ทำงานได้ดียิ่งขึ้นด้วย

วิธีที่ 2 การถอดบทเรียนแบบเล่าเรื่อง (Storytelling) เป็นการปลดปล่อยความรู้สึกฝังลึก (Tacit knowledge) ซึ่งยากแก่การอธิบายให้เป็นความรู้ที่ชัดเจน ด้วยวิธีการเล่าประสบการณ์ความสำเร็จในการทำงานของตนเองให้สมาชิกในกลุ่มฟัง ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้จากความสำเร็จของผู้อื่น

การถอดบทเรียนแบบเล่าเรื่องเป็นวิธีการอย่างง่าย ไม่ซับซ้อน สามารถใช้ได้กับทุกกลุ่มเป้าหมายเป็นการเล่าเรื่องของแต่ละคนว่าในแต่ละบริบทมีวิธีการทำงานอย่างไร จึงประสบความสำเร็จ จากนั้นให้สมาชิกทุกคนร่วมกันถอดบทเรียน หรือสกัดขุมความรู้จากเรื่องที่ได้ฟังว่ามีปัจจัยสำคัญอะไรบ้าง เพื่อนำขุมความรู้นั้นไปเป็นฐานหรือแนวทางในการทำงานให้ประสบความสำเร็จต่อไป โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ผู้มีความรู้ได้ปลดปล่อยตัวตนในบริบทที่เฉพาะเจาะจงทั้งเนื้อหา ประเด็น และผู้ที่เกี่ยวข้องที่ผลที่ได้จะมีความจำเพาะเจาะจงสูง ควรเป็นบทเรียนสำหรับการทำติดต่อกันมากกว่าทำซ้ำในทันที

วิธีที่ 3 การเรียนรู้จากบทเรียนที่ดีหรือวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice)

Best practice เป็นวิธีการทำงานที่ดีที่สุดในแต่ละเรื่อง ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้จากหลายหน่วยงานหลายช่องทาง ทั้งตัวผู้นำ เพื่อนร่วมงาน ผู้มีส่วนได้เสีย หรือภาวะปัญหาและการริเริ่มสร้างสรรค์พัฒนาที่มีขั้นตอน การพิจารณาว่าเป็น Best practice หรือไม่นั้น มีข้อคำนึง เช่น เป็นภารกิจที่แท้จริง สามารถลดเวลาและค่าใช้จ่ายได้ ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้น สามารถใช้เป็นฐานการปฏิบัติงาน และผู้รับบริการพึงพอใจ ดังนั้นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งขององค์กร คือ เพื่อให้คนในองค์กรมี Best practice ในการทำงานที่จะช่วยเพิ่มผลผลิตทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ

Best practice เป็นพลังที่จะช่วยยกระดับของความคิด มีมุมมองที่หลากหลาย ขอมรับความแตกต่างของตนเองได้ดียิ่งขึ้น มีประเด็นสำคัญการพิจารณา ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกิจโดยตรงของหน่วยงาน
- 2) สนองต่อนโยบายการแก้ไขปัญหา การพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงาน
- 3) ลดขั้นตอน ลดรอบระยะเวลาการทำงาน รวมถึงทรัพยากรและค่าใช้จ่ายต่างๆในการทางการบริหารจัดการ
- 4) การนำเทคโนโลยีมาใช้ประกอบการทำงาน เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงาน

5) วิธีการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่คิดขึ้นมาใหม่ หรือเกิดการประยุกต์ขึ้นมาใหม่ให้เข้ากับบริบท

6) สามารถสร้างแผนผังเชิงเปรียบเทียบวิธีการเก่าและใหม่ได้ และสิ่งที่เป็นวิธีการใหม่ให้ประโยชน์ตอบแทนที่ดีกว่าเดิม

7) อำนวยความสะดวกในการใช้งานได้ดีขึ้น วางระบบการให้บริการและมีช่องทางในการเข้าถึงการบริการที่หลากหลาย

8) เทียบเคียง/เปรียบเทียบการทำงานในประเด็นเดียวกันกับหน่วยงานอื่นๆที่มีสาระสำคัญเหมือนกันได้

9) ผลผลิต ผลิตภาพ และความสำเร็จที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเป็นรูปธรรม

10) ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ และภาคส่วนต่างๆที่เข้ามาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและในท้ายที่สุดสามารถวิเคราะห์ออกมาเพื่อสร้างมาตรฐานการให้บริการที่ดีเลิศได้อย่างยั่งยืนพอสมควร และมีการพัฒนาอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องกันไป

ผู้บริหารเป็นกลไกสำคัญ ที่จะต้องส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้เป็นวงจรที่ไม่สิ้นสุด และนำขุมความรู้ของ Best practice มาจัดทำเป็นเอกสารสาระความรู้ เพื่อเผยแพร่ภายในองค์กรตามเครือข่ายการเรียนรู้ต่างๆ ทั้ง Intranet และ Website ของหน่วยงาน เพื่ออำนวยความสะดวกให้คนในองค์กรได้แลกเปลี่ยนความรู้ จนเกิดเป็นนิสัยในการเรียนรู้ตลอดชีวิตและชุมชนนักปฏิบัติ (Community of Practice: CoP) การถอดบทเรียนที่ดีหรือวิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ มีขั้นตอนสำคัญ 6 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ค้นหาโจทย์ถอดบทเรียนวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ 2) กำหนดประเด็น 3) เขียนผลการถอดบทเรียนเบื้องต้น 4) การวิเคราะห์องค์ประกอบบทเรียน 5) การสังเคราะห์องค์ความรู้ในการถอดบทเรียน และ 6) การสรุปผลการถอดบทเรียน

ดังนั้นแล้วการถอดบทเรียนด้วยวิธีการนี้ จึงเป็นการตรวจทบทวนสิ่งที่ถูกต้องและพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง วิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศเป็นการเรียนรู้ของแนวคิดที่ก่อตัวจากทฤษฎีการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติ (Learning by Doing) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาองค์กรไปสู่ความสำเร็จ เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ช่วยกันตั้งเป้าหมายความสำเร็จที่ต้องการ (Benchmark) และช่วยให้หน่วยงานระบุวิธีการที่จะปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย รวมถึงการหาวิธีการใหม่เพื่อพัฒนางานและความสามารถในการเป็นแบบอย่างและการพึ่งพาตนเองขององค์กร

การถอดบทเรียนมีขั้นตอนที่สำคัญ³⁴ คือ

1) การสร้างบรรยากาศ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมการถอดบทเรียนมีความผ่อนคลายเป็นกันเอง
 2) การสร้างกติกาในการถอดบทเรียนอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดประเด็นสำคัญดังนี้
 คือ (1) เป้าหมายของการถอดบทเรียนคืออะไร (2) มีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร (3) วิธีการถอดบทเรียนใช้วิธีอะไร เช่น ใช้การระดมความคิดเห็น(Brain-storming) เน้นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น (Shared-opinion) (4) หน้าที่ของผู้ร่วมถอดบทเรียนเป็นอย่างไร เช่น ทุกคนให้ยอมรับความจริงและเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น (5) ข้อพึงระวังในการถอดบทเรียนควรเป็นอย่างไร เช่น ไม่ตำหนิ และไม่ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ร่วมถอดบทเรียน เป็นต้น

3) การเข้าสู่ประเด็นสำคัญของการถอดบทเรียน เป็นขั้นตอนสำคัญในการสกัดความรู้จากผู้ร่วมถอดบทเรียน โดยมีขั้นตอนดังนี้

- (1) การเล่าประสบการณ์จากวิธีการปฏิบัติงานของผู้ร่วมถอดบทเรียน
- (2) การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างวิธีการปฏิบัติงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติงานกับการปฏิบัติงานจริง
- (3) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานที่ทำได้เป็นอย่างดี
- (4) การให้ข้อเสนอแนะวิธีการปฏิบัติงานต่อไปให้ดีขึ้น
- (5) การวิเคราะห์อุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติงาน
- (6) การให้ข้อเสนอแนะวิธีการป้องกันไม่ให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงาน
- (7) ข้อเสนอแนะในสิ่งที่ควรทำเพิ่มเติมในการปฏิบัติงานที่ผ่านมา
- (8) การประเมินความพึงพอใจของการปฏิบัติงานที่ผ่านมา

³⁴ กุลประภัสสรร์ โกละกะ, (2550) เพิงอ้าง.

4.กรอบแนวคิดในการวิจัย

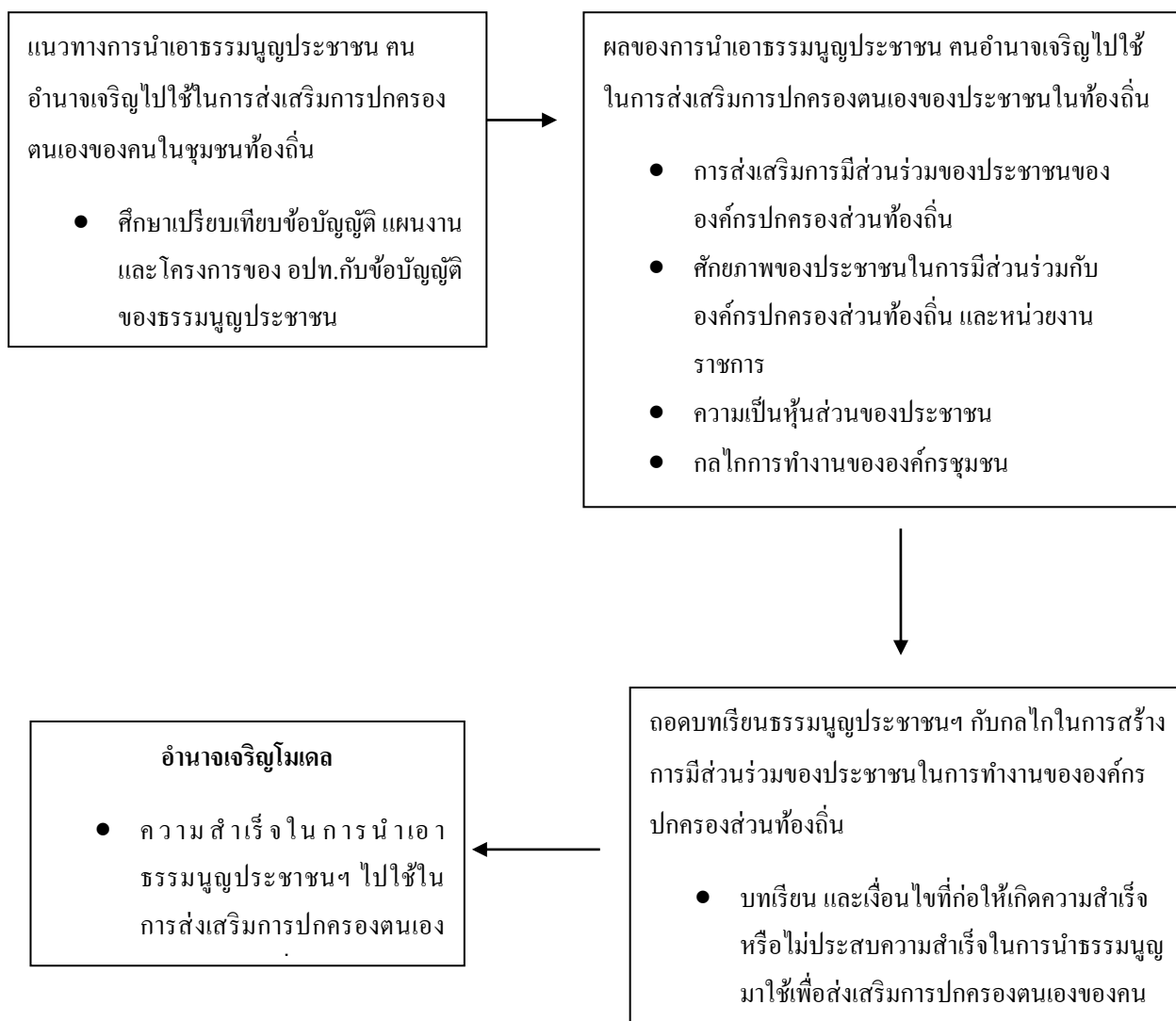
จากการทบทวนแนวคิด “ประชาธิปไตยชุมชน” (Community Democracy) และการทบทวนผลการศึกษาแนวคิด “ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ” ได้นำมาสู่การกำหนดเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยดังนี้

เพื่อให้การศึกษานี้สามารถตอบคำถามการวิจัยตามที่กำหนด ผู้วิจัยจะเริ่มต้นจากการนำเอาแนวคิดทั้งสองแนวคิด มาเป็นกรอบในการทำการศึกษว่า ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนฯ แล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบาย แผนงาน/โครงการต่างๆ หรือไม่ อย่างไร

จากนั้น จะนำเอาแนวคิดประชาธิปไตยชุมชนมาเป็นกรอบในการศึกษาว่า ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการนํานโยบายไปปฏิบัติ และมีส่วนร่วมในการติดตามควบคุมกำกับ และประเมินผลนโยบายต่างๆ เหล่านี้ได้อย่างไร

ในที่สุดแล้ว ผู้ศึกษาจะนำเอาแนวคิดประชาธิปไตยชุมชน มาเป็นกรอบในการสังเคราะห์เพื่อสร้างข้อสรุปว่า ธรรมนูญประชาชนฯ สามารถนำมาใช้เป็นกลไกในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ อย่างไร โดยจะทำการวิเคราะห์เพิ่มเติมว่า การดำเนินงานดังกล่าว มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร และมีปัจจัยในการส่งเสริมให้ประสบความสำเร็จจะอะไรบ้าง เพราะเหตุใด เพื่อจัดทำเป็น “ตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญโมเดล” เพื่อที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาองค์ความรู้ในการเสริมสร้างการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนนำไปประยุกต์ใช้ประโยชน์ในพื้นที่อื่นๆ ที่มีความสนใจที่จะผลักดันให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นในโอกาสต่อไป โดยสามารถแสดงกรอบแนวคิดการวิจัยได้ดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)



บทที่ 3

แนวทางการนำธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติ

การนำเสนอผลการศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการที่จะนำเสนอแนวทางการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ พ.ศ.2555 มาใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำไปปฏิบัติ และการติดตามควบคุมกำกับ และประเมินผลนโยบายสาธารณะท้องถิ่น และการนำมาใช้ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีขีดความสามารถในการจัดการตนเองในประเด็นสาธารณะต่างๆ โดยจะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 ส่วนด้วยกัน ได้แก่

ส่วนที่ 1 หลักคิดพื้นฐาน และกระบวนการจัดทำธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ

ส่วนที่ 2 ภาพรวมแนวทางของการนำเอาธรรมนูญไปปฏิบัติ

ส่วนที่ 3 การนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติกับหน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 4 สังเคราะห์กระบวนการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของจังหวัดอำนาจเจริญ

ส่วนที่ 5 สรุปผลการศึกษา

โดยสามารถแสดงรายละเอียดของผลการศึกษาในแต่ละส่วนได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 หลักคิดพื้นฐาน และกระบวนการจัดทำธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ

1.1 หลักคิดพื้นฐาน

จากการศึกษาพบว่า ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่จะใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางด้านผลของการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา โดยคณะทำงานสนับสนุนการขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร¹ (2556) ได้ทำการศึกษา และได้นำเสนอข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดอำนาจเจริญไว้อย่างน่าสนใจเอาไว้ว่า นับตั้งแต่จังหวัดอำนาจเจริญได้แยกการปกครองออกจากจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งนับได้มากกว่า 20 ปี แต่ยังคงพบว่าการพัฒนาด้านต่างๆ ของจังหวัดอำนาจเจริญยังล่าช้ากว่าจังหวัดอุบลราชธานี และ จังหวัดเพื่อน

¹คณะทำงานสนับสนุนการขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร, (2556), การขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ สู่เมืองธรรมเกษตร, พิมพ์ครั้งที่ 2, นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

บ้านอย่าง จังหวัดยโสธร และหากเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ของประเทศไทยแล้วพบว่า จังหวัดอำนาจเจริญจัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดที่ยากจนที่สุดในประเทศไทยมาโดยตลอด

หากพิจารณาฐานะทางเศรษฐกิจของจังหวัด จากผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดอำนาจเจริญปีพ.ศ.2553 (GPP) มีมูลค่า 14,348 ล้านบาท โดยขึ้นอยู่กับภาคการเกษตร ภาคการศึกษา และภาคการขนส่งขายปลีกเป็นสำคัญ และมีรายได้ต่อหัวประชากรเท่ากับ 35,986 บาท ต่อคนต่อปี คิดเป็นลำดับที่ 76 ของประเทศ

ในขณะที่ฐานะทางเศรษฐกิจของอำนาจเจริญขึ้นอยู่กับการผลิตในภาคเกษตรเป็นหลัก พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าวหอมมะลิ 105 พันธุ์ที่เพาะปลูกข้าวเหนียว มันสำปะหลังโรงงาน อ้อย และยางพารา พืชเศรษฐกิจเหล่านี้ส่วนใหญ่เพาะปลูกในระบบพืชเชิงเดี่ยว พึ่งพาน้ำฝนตามธรรมชาติเป็นหลัก หากปีใด ฝนฟ้าอากาศแปรปรวน ฝนแล้งหรือฝนทิ้งช่วงจะทำให้ผลผลิตเสียหาย ยิ่งทำให้รายได้ของชาวอำนาจเจริญลดลงไปอีก

เกษตรกรอำนาจเจริญส่วนใหญ่มีอาชีพทำนา ปลูกข้าวได้เพียงปีละ 1 ครั้ง หลังจากทำนาปีแล้ว ไม่ได้มีการทำการผลิตพืชอื่นๆ เพิ่มเติมเนื่องจากขาดแคลนน้ำ มีผลทำให้เกษตรกรบางส่วนอพยพไปทำงานรับจ้างที่ต่างจังหวัด ไปสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้จังหวัดอื่น ไม่ได้สร้างงานสร้างรายได้ในพื้นที่จังหวัดตนเองทำให้ผลผลิตมวลรวมของจังหวัดอำนาจเจริญมีมูลค่าน้อยและขึ้นอยู่กับพืชเศรษฐกิจเพียงไม่กี่ชนิด

นอกจากจะมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีแล้วครัวเรือนในจังหวัดอำนาจเจริญก็มีหนี้สินในสัดส่วนที่สูงมาก โดยเฉพาะเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ของประเทศ พบว่า สัดส่วนครัวเรือนที่มีหนี้สินของอำนาจเจริญ สูงเป็นอันดับ 2 ของประเทศ

ถึงแม้จังหวัดอำนาจเจริญ จะมีทุนทรัพยากรธรรมชาติอยู่มากมาย ลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่ของจังหวัดเป็นพื้นที่ราบสูงและที่ลุ่ม มีเนินเขาเตี้ยๆ จากการทอดตัวของทิวเขาภูพานที่บริเวณติดต่อระหว่าง 3 อำเภอ คือ อำเภอเสนางคนิคม อำเภอชานุมาน และอำเภอปทุมราชวงศา ในอดีตเป็นพื้นที่ป่าที่อุดมไปด้วยต้นไม้ขนาดใหญ่ มีสัตว์ป่าชุกชุม แต่ไม่มีการบริหารจัดการที่ดี มีผลทำให้ปัจจุบันป่าไม้ถูกทำลายจนเหลืออยู่ไม่ถึงร้อยละ 50 พื้นที่ และสัตว์ป่าได้สูญพันธุ์ไปหมดแล้ว

นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาการจัดการป่าไม้ที่ไม่ลงตัวระหว่างรัฐและชุมชนทำให้เกิดการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ป่านุรักษ์ของรัฐกับพื้นที่ทำกินของประชาชน ทำให้ประชาชนที่มีที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยในเขตป่าประสบปัญหาความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน ทั้งในด้านการผลิตและการดำรงชีพ กลายเป็นปัญหาที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ในปัจจุบัน

ในส่วนของสภาพปัญหาความไม่มั่นคงในที่ดินทำกิน พบว่า ถึงแม้จังหวัดอำนาจเจริญเป็นจังหวัดที่พึ่งพาการผลิตในภาคการเกษตรเป็นหลัก แต่เริ่มพบแนวโน้มที่สะท้อนให้เห็นว่าเกษตรกรเริ่มประสบปัญหาความไม่มั่นคงในที่ดินทำกิน จังหวัดอำนาจเจริญมีพื้นที่ถือครองด้านการเกษตรที่เป็นพื้นที่ถือครองของเกษตรกรเองจำนวน คิดเป็นร้อยละ 73 ของพื้นที่ถือครองทั้งหมด เป็นพื้นที่ของคนอื่นประมาณ

ร้อยละ 27 ของพื้นที่ถือครองการเกษตรทั้งหมด แต่ประเด็นที่น่าวิตกคือ ในจำนวนพื้นที่ถือครองของเกษตรกรทั้งหมด มีพื้นที่ถูกจำนองไว้กับผู้อื่นถึง ร้อยละ 48 ของพื้นที่ที่เกษตรกรถือครองเอง

หากรวมจำนวนพื้นที่ถูกจำนองไว้กับพื้นที่ทำกินที่เกษตรกรไม่ได้เป็นเจ้าของเองเข้าด้วยกัน จะพบว่า มีพื้นที่ทำกินของเกษตรกรอำนาจเจริญที่มีความเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงในการถือครองมีจำนวนถึง 757,617 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 62.5 ของพื้นที่ถือครองด้านการเกษตรทั้งหมด นั่นคือ พื้นที่ทำกินของเกษตรกรอำนาจเจริญ มีความไม่มั่นคงในการถือครองมากกว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่ถือครองการเกษตรทั้งหมด สะท้อนให้เห็นปัญหาความไม่มั่นคงในที่ดินทำกินที่ชัดเจนมากขึ้น

ในส่วนของระบบชลประทาน พบว่า จังหวัดอำนาจเจริญ มีแหล่งต้นน้ำอยู่ในเขตอำเภอชานุมาน ในอุทยานฯ ภูสระดอกบัว เป็นแหล่งต้นน้ำของลำห้วยทบ ห้วยแก้วเมง และห้วยคุ้มแคน เป็นลำน้ำที่สำคัญของอำเภอชานุมาน มีลำน้ำสายสำคัญ คือ ลำน้ำเซบกและลำน้ำเซบาย ที่ไหลลงสู่แม่น้ำมูลและแม่น้ำชี แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่เป็นแหล่งน้ำธรรมชาติขนาดเล็ก และแหล่งน้ำที่ประชาชนสร้างขึ้นเอง สำหรับแหล่งน้ำชลประทาน นั้นก็มีอยู่อย่างจำกัด ส่วนใหญ่เป็นแหล่งน้ำขนาดกลาง และโครงการขนาดเล็ก สามารถเก็บกักน้ำได้ประมาณ 43 ล้านลูกบาศก์เมตร มีพื้นที่ได้รับประโยชน์จากโครงการประมาณ 42,000 ไร่ ถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับพื้นที่การเกษตรทั้งหมดของจังหวัด

จากการทบทวนผลของการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญที่ผ่านมาตลอด 20 ปี คณะทำงานสนับสนุนการขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร² ได้ข้อสรุปว่า ปัญหาใหญ่ๆ ดังกล่าวข้างต้น ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าเดิม ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังปรากฏให้เห็นในภาพรวมของจังหวัดอำนาจเจริญ ปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมด้านรายได้ จังหวัดอำนาจเจริญ มีรายได้ต่อหัวประชากรจัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยสุดของประเทศ ทำให้ไม่สามารถมีรายได้เพียงพอต่อ

การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ทัดเทียมกับประชาชนในจังหวัดอื่นๆ การมีรายได้น้อยและได้ผลตอบแทนจากการผลิตในพื้นที่ต่ำ ทำให้ชาวอำนาจเจริญต้องอพยพแรงงานเข้าไปทำงานในเมืองหลวง ทำให้สภาพครอบครัวอยู่ในสภาพบ้านแตกสาแหรกขาด ในขณะที่รัฐส่งเสริมเกษตรกรรมสมัยใหม่เพื่อการค้าเกษตรกรต้องลงทุนในการเพาะปลูกสูง ต้องซื้อพันธุ์ ปุ๋ยและสารเคมีในการเพาะปลูกแต่ตลาดสินค้าเกษตรมีความผันผวนสูง บางครั้งถูกเอาเปรียบจากพ่อค้า เกษตรกรต้องประสบปัญหาทุน จนมีหนี้สินเรื้อรัง บางส่วนต้องสูญเสียที่ดินทำกินเกษตรกรกลายเป็นกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยต่อหัวต่ำที่สุด

ในขณะที่ระบบการศึกษาถูกกำหนดจากส่วนกลาง และมีระบบการเรียนการสอนเหมือนกันทั่วประเทศ ทำให้ขาดการเรียนรู้และสืบทอด ภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ประชาชนบางกลุ่มไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ทั้งที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเนื่องจากปัญหาการประกาศพื้นที่ป่านุรักษ์ทับซ้อนพื้นที่ทำกินของประชาชน

² เพิ่งอ้าง.

ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ที่มีไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ปัญหาแนวโน้มการเกิดโรคและการเจ็บป่วยชนิดใหม่ ที่คาดไม่ถึงเช่น โรคเอดส์ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โรคมะเร็งและโรคเครียด ก็พบแนวโน้มสูงมากขึ้น

ปัญหาการขาดแคลนและเข้าไม่ถึงระบบชลประทานที่เพียงพอต่อการเพาะปลูก ปัญหาสังคมเริ่มก่อตัวให้เห็นเพิ่มมากขึ้นทั้งปัญหาการหย่าร้างที่มีอัตราเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาเด็กและเยาวชนมีผลการเรียนตกต่ำและปัญหายาเสพติด เป็นต้น

ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ที่ผ่านมา ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญเจริญ ยังไม่มีโอกาสได้รับการแก้ไข โดยทิศทางการพัฒนาด้านต่างๆ ของจังหวัดอำนาจเจริญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการของรัฐและระบบราชการส่วนกลาง ที่มีศูนย์กลางอำนาจอยู่ที่กรุงเทพมหานครเช่นเดียวกันกับจังหวัดอื่นๆ ของประเทศไทย กลุ่มที่มีอำนาจอย่างเป็นทางการในการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัด คือ เครือข่ายของหน่วยงานราชการในจังหวัด ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำแต่เพียงกลุ่มเดียวโดยประชาชนในจังหวัดที่เป็นผู้อยู่กับปัญหาและได้รับผลกระทบจากปัญหาเหล่านั้น กลับไม่ได้รับโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะ แนวทางในการพัฒนาจังหวัดของหน่วยงานต่างๆ นั้น จะยึดโยงกับนโยบาย และโครงการต่างๆ ที่กำหนดมาจากราชการบริหารส่วนกลางทั้งหมด ดังนั้น โครงการพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่ ส่วนใหญ่แล้วจึงถูกกำหนดมาจากราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เป็นผู้รับนำเอามาปฏิบัติในพื้นที่ต่อไป ในขณะที่ประชาชนในพื้นที่ ก็เป็นได้เพียงแค่ผู้ที่คอยเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล และให้การรับรองต่อแผนการทำงานที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดขึ้นเท่านั้น หลังจากนั้น ก็ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ที่คอยรับการดำเนินการให้จากหน่วยงานของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ไม่ได้มีโอกาสในการร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการกำหนดแผน หรือแนวทางการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ แต่อย่างใด

ดังนั้น การพัฒนา หรือการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของจังหวัดอำนาจเจริญจึงอาจจะไม่สามารถที่จะนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะโครงการต่างๆ ที่นำมาปฏิบัติในพื้นที่อาจจะถูกกำหนดมา โดยไม่ได้ใช้ข้อมูลที่เป็นสาเหตุของปัญหาในพื้นที่อย่างแท้จริง แต่อาจเป็นข้อมูลของหน่วยงานราชการเอง ซึ่งในหลายๆ โครงการ มักจะไม่สามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ซึ่งสามารถพิสูจน์ได้จากผลลัพธ์ของการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ดังที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่อันเป็นผลมาจากการขาดอำนาจในการกำหนดอนาคต และทิศทางการพัฒนาจังหวัดของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญของตนเองตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา ทำให้เครือข่ายภาคประชาชนในท้องถิ่น ที่เคยมีประสบการณ์ทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง ได้รวมตัวกันค้นหาแนวทางและการปฏิบัติให้เกิดการปฏิรูปอำนาจในพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้คนอำนาจเจริญมีสิทธิมีเสียงในการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัด รวมถึงมีอำนาจในการจัดการและพัฒนาจังหวัด ให้เป็นไปตามความต้องการของคนอำนาจเจริญโดยส่วนรวมให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ผ่านกระบวนการ

ทำให้ประชาชนทั้งจังหวัดได้ร่วมกันออกแบบ และกำหนดทิศทางในการพัฒนาจังหวัดของตนเองขึ้นมา โดยไม่จำเป็นต้องรอให้หน่วยงานของรัฐจัดทำให้เหมือนเช่นเดิม

ภายหลังจากที่เครือข่ายประชาชน หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า ขบวนการองค์กรชุมชนได้ปรึกษาหารือถึงการนำเอาความต้องการดังกล่าวไปสู่การกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และสามารถสะท้อนถึงเจตนารมณ์ดังกล่าวได้อย่างแท้จริง จึงได้มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกันว่า จะต้องสร้างเครื่องมือหนึ่งขึ้นมา เพื่อใช้ในการสร้างความร่วมมือระหว่างกันในการพัฒนาจังหวัดของภาคประชาชนเอง และได้มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ควรจะมีการจัดทำ “ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ” ขึ้น เพื่อใช้ในการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ ดังกล่าว นั่นคือ ต้องการใช้ธรรมนูญประชาชนฯ เป็นเครื่องมือในการแสดงออกให้ภาคส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานราชการในจังหวัดเห็นว่า ประชาชนชาวจังหวัดอำนาจเจริญ ไม่สามารถที่จะรอรับความช่วยเหลือ หรือการพัฒนาต่างๆ ที่มักจะไม่มีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อปัญหา หรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อีกต่อไป แต่ต้องการที่จะจัดทำธรรมนูญประชาชนฯ เพื่อแสดงออกถึงความต้องการในการที่จะนำเสนอถึง แนวทางการปฏิบัติที่เครือข่ายภาคประชาชนในจังหวัด ร่วมกับประชาชนทั้งจังหวัดจัดทำขึ้นบนพื้นฐานของชุดข้อมูลที่สะท้อนถึงสภาพปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น โดยธรรมนูญประชาชนฯ ดังกล่าว ได้นำเอาฐานคิดเรื่อง “ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง” มาใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำ โดยฐานคิดดังกล่าวมีหลักการพื้นฐานดังนี้

(1) ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง เป็นการสร้างการเปลี่ยนแปลงสังคมจากชุมชนฐานราก ทั้งในเมืองและชนบทด้วยขบวนการองค์กรชุมชน โดยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะดำเนินการทุกเรื่อง ทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับชุมชน โดยการวางแผนแม่บทการพัฒนา ให้ชุมชนท้องถิ่นร่วมกันกำหนดอนาคตของตนเอง เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงทั้งเชิงกายภาพและจิตสำนึกของตนในชุมชนท้องถิ่น

(3) เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งภายในและภายนอกชุมชน สมาชิกในชุมชน และกลุ่มคนเจ้าของปัญหาลุกขึ้นมาขับเคลื่อนการพัฒนาและสร้างการเปลี่ยนแปลงด้วยตนเองโดยไม่รบกวนหน่วยงานหรือกลไกต่างๆ มาแก้ปัญหาให้

(4) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะไม่ใช้เพียงการทำกิจกรรมการแก้ปัญหาเท่านั้น แต่เป็นการขับเคลื่อนงานพัฒนาที่มุ่งสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชุมชนกับหน่วยงาน จากระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ

ภายใต้หลักการพื้นฐานสำคัญดังกล่าวธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ จึงถูกจัดทำขึ้นภายใต้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

(1) เป็นกติกา หรือข้อตกลงของคน และชุมชนใช้ร่วมกัน ในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ

(2) เพื่อนำไปสู่สังคมอยู่เย็นมีสุขของคนอำนาจเจริญที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยขั้นพื้นฐานของมนุษย์ มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม มีความสมดุล ระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง บนฐานหลักศาสนา วิถีภูมิปัญญา ขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมของคนอำนาจเจริญ และมีการพึ่งตนเองสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

(3) เพื่อการสร้างจิตสำนึก สร้างความตระหนักถึงสิทธิชุมชนร่วมกัน หลอมรวมดวงใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้ทุกคนมีคุณธรรมจริยธรรมร่วมถึงการเสียสละเพื่อส่วนรวมในการร่วมกันจัดการชุมชนท้องถิ่นตนเอง

(4) เพื่อการพัฒนาระบบการเมืองภาคพลเมืองของชุมชนไปสู่การจัดการตนเอง

1.2 ขั้นตอนการจัดทำธรรมนูญประชาชนฯ

จากการศึกษาพบว่า จุดเริ่มต้นของการจัดทำธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ เกิดขึ้นจากการจัดทำเวทีประชาชนในระดับชุมชน/หมู่บ้าน โดยสมาชิกสภาองค์กรชุมชนทุกตำบลที่ได้รับการเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับแนวคิด วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีดำเนินงานกระบวนการขับเคลื่อนฯ จะลงพื้นที่ทำความเข้าใจกับประชาชนทุกหมู่บ้านเกี่ยวกับ แนวทางการดำเนินงานภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง

จากนั้นเมื่อประชาชนมีความรู้ความเข้าใจดีเพียงพอแล้ว ก็จะทำการเปิดเวทีระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และแนวทางแก้ไขปัญหาก็จะทำให้หมู่บ้าน/ชุมชนของตนเองมีความน่าอยู่น่าอาศัยในประเด็นต่างๆ 6 ประเด็นคือ ประเด็นทางด้านการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การศึกษา การสาธารณสุข และการเมืองภาคประชาชน โดยคณะทำงานฯ กำหนดให้ประชาชนในหมู่บ้านต้องให้การรับรองข้อเสนอต่างๆ ของหมู่บ้าน ในแต่ละข้อที่จะนำเสนอเข้าสู่กระบวนการจัดทำธรรมนูญประชาชน ต้องลงมติให้การรับรองข้อเสนอโดยประชาชนอย่างน้อยร้อยละ 60 ของหลังคาเรือนขึ้นไป ข้อเสนอแต่ละข้อจึงจะได้ถูกรวบรวมเป็นข้อเสนอของหมู่บ้าน และนำเข้าสู่การจัดทำเป็นข้อเสนอของตำบล โดยคณะทำงานในระดับตำบลที่จัดตั้งขึ้นพิจารณาจัดทำเป็นข้อเสนอระดับตำบลต่อไป

เมื่อสภาองค์กรชุมชนตำบลได้จัดทำเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทุกหมู่บ้านเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะร่วมกับผู้แทนหมู่บ้านทุกหมู่บ้านๆ ละ 2 คน รวบรวมข้อคิดเห็นของแต่ละหมู่บ้านจัดทำเป็นข้อเสนอตำบล ส่งต่อไปยังคณะทำงานขับเคลื่อนจังหวัดอำนาจเจริญจัดการตนเอง เพื่อรวบรวมวิเคราะห์ จัดหมวดหมู่ และจัดทำ “ร่างธรรมนูญประชาชน” เพื่อใช้ในการทำการบวนการ “เวทีรับร่างฯ” ในระดับหมู่บ้าน อย่างไรก็ดี เพื่อให้การดำเนินงานในระดับหมู่บ้าน และตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยตามแผนงานที่ กำหนดขึ้น คณะทำงานขับเคลื่อนฯ ได้มอบหมายให้ทีมวิทยากรที่เลี้ยงเครือข่ายตำบลทำหน้าที่เข้าไปหนุนเสริมกระบวนการดำเนินงานของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนระดับหมู่บ้าน และตำบลให้ดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กำหนด

จากนั้น จะประสานงานกับวิทยากรพี่เลี้ยงเครือข่ายตำบล และสภาองค์กรชุมชนทุกตำบล จัดทำเวที "รับร่าง" ธรรมนูญประชาชนฯ ในทุกตำบล โดยเชิญตัวแทนของหมู่บ้านๆ ละ 2 คนร่วมกับ ผู้ทรงคุณวุฒิ นายกฯ และสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำที่เป็นทางการ และผู้นำตามธรรมชาติ ร่วมเป็นคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติม และปรับแก้ให้ตรงกับความต้องการของทุกตำบล เมื่อทุกตำบล ดำเนินการทำเวทีรับร่างฯ เสร็จทั้งหมด ก็จะนำเสนอ “ร่างธรรมนูญประชาชนฯ” ที่ผ่านกระบวนการรับร่าง นี้ กลับไปยังคณะทำงานขับเคลื่อนดำเนินการจัดทำเป็น “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1” เสนอไปยังตำบลต่างๆ ทุกตำบล เพื่อทำ “เวทีประชาพิจารณ์” ธรรมนูญประชาชนฯ ในทุกตำบล

โดยจะเชิญผู้ร่วมประกอบด้วยตัวแทนประชาชนเข้าร่วมตำบลละ 200 คน และเชิญตัวแทน หน่วยงานราชการ และภาคีพัฒนาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเวทีเพื่อรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจาก ตัวแทนของประชาชนในทุกหมู่บ้านอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะนำเอาข้อสรุปต่างๆ ที่ได้รับจากการทำเวทีประชา พิจารณ์ มาปรับปรุงแก้ไข และจัดทำเป็นธรรมนูญประชาชนฯ ฉบับสมบูรณ์ เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการ ประกาศใช้อย่างเป็นทางการต่อไป

ภายหลังจากการจัดทำธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญแล้วเสร็จ ขบวนการองค์กรชุมชนได้ จัดให้มีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนฯ ขึ้น ณ บริเวณหน้าศาลากลางจังหวัด ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2555 โดยมีตัวแทนเครือข่ายขบวนการองค์กรชุมชน และประชาชนในจังหวัดร่วมกันประกาศเจตนารมณ์ ในการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาใช้ในการพัฒนาจังหวัดร่วมกับหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้ง ในส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญ (ในขณะนั้น) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ในขณะนั้น) เป็นตัวแทนหัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถิ่นรับรองธรรมนูญประชาชนฯ จากผู้แทนเครือข่ายขบวนการองค์กรชุมชน และมีผู้แทนขององค์กรอื่นๆ อาทิเช่นสภาพัฒนาการเมือง สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนร่วม เป็นสักขีพยาน

ส่วนที่ 2 ภาพรวมแนวทางของการนำเอาธรรมนูญไปปฏิบัติ

ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญแล้ว ขบวนการองค์กรชุมชน ได้ ร่วมกับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีเครือข่ายต่างๆ ในการนำเอา ธรรมนูญประชาชนฯ ไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการ และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดทุกระดับ โดยมีหลักการสำคัญคือ ให้นำเอาข้อกำหนดต่างๆ ที่กำหนดไว้ในธรรมนูญ ประชาชน มาใช้เป็นกรอบในการจัดทำนโยบาย แผนงาน โครงการ และข้อบังคับทางงบประมาณต่างๆ ของ หน่วยงานเหล่านี้ เพื่อที่จะเป็นการรับรองได้ว่า ธรรมนูญประชาชนฯ ที่ถูกประกาศใช้นั้น จะถูกนำไปปฏิบัติ ให้บังเกิดผลตามเจตนารมณ์ของคณะผู้จัดทำ ได้แก่ ขบวนการองค์กรชุมชน และประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ อย่างจริงจัง ไม่ใช่เป็นเพียงแค่ “พิธีกรรม” รับข้อเสนอของประชาชนของหน่วยงานราชการดังเช่นที่เคย ปรากฏมาในอดีต

สำหรับ กระบวนการของการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัตินั้น จะประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ จำแนกออกได้ 10 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนแรก การใช้ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศเจตนารมณ์ที่จะใช้ธรรมนูญประชาชนฯ เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนงานให้ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญสามารถจัดการ หรือปกครองตนเองได้ ขบวนการองค์กรชุมชน และสภากลางระดับจังหวัดจึงได้นำเอาธรรมนูญฯ มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการจัดเวทีระดมสมองร่วมกัน เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาจังหวัดของภาคประชาชน ซึ่งได้ข้อสรุปว่า วิสัยทัศน์ของการพัฒนา คือ การพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญให้เป็น “เมืองธรรมเกษตร” ภายในระยะเวลา 20 ปีข้างหน้า

ขั้นตอนที่สอง การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในระดับหมู่บ้าน

ในขั้นตอนนี้ จะเริ่มต้นของกระบวนการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานขับเคลื่อนกระบวนการให้ประชาชนในจังหวัดสามารถจัดการกับปัญหาในชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรมเพิ่มมากขึ้น โดยจะเริ่มจากการที่สภากลางระดับตำบลตำบล หรือสภาองค์กรชุมชนในแต่ละตำบล จะดำเนินการจัดเวทีสาธารณะในหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน เพื่อชี้แจงให้ประชาชนรับทราบถึงวิสัยทัศน์ของการพัฒนาจังหวัด และให้เกิดความเข้าใจในข้อบัญญัติต่างๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชนฯ ซึ่งในบางหมู่บ้านอาจจะจัดทำเวทีในลักษณะนี้มากกว่า 1 ครั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่มีความเข้าใจในธรรมนูญประชาชนฯ อย่างเพียงพอที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และตำบลให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของการพัฒนาจังหวัดได้ ซึ่งในขั้นตอนนี้ วิทยากรที่เลี้ยงที่เป็นผู้รับผิดชอบในตำบลนั้นๆ อาจจะเข้ามาคอยช่วยเหลือแก่ สภากลาง หรือสภาองค์กรชุมชนระดับตำบล ทางด้านการช่วยให้คำอธิบายรายละเอียดของเนื้อหาสาระสำคัญของธรรมนูญประชาชนฯ ในบางประเด็นให้แก่ประชาชนเพิ่มเติม

ขั้นตอนที่สาม การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการยกร่างแผนพัฒนาตำบล

การดำเนินงานในลำดับถัดไป ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลของหมู่บ้านเพื่อนำมาวิเคราะห์ และจัดทำเป็นหมวดหมู่เพื่อที่จะนำมาประกอบใช้ในการตัดสินใจกำหนดแผนพัฒนาตำบล โดยในขั้นตอนนี้ ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญมีการพัฒนาการของกระบวนการจัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลของหมู่บ้านที่น่าสนใจ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงด้วยกัน ในช่วงแรก ขบวนการองค์กรชุมชนจะใช้วิธีการจัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลแบบการใช้เวทีรับฟังความคิดเห็นในแต่ละหมู่บ้าน จากนั้นจึงนำเอาความคิดเห็นที่ได้รับฟังมาประมวลจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบลในด้านต่างๆ แต่แนวทางการปฏิบัติดังกล่าวมักจะประสบกับปัญหาความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้รับ ซึ่งมีผลทำให้แผนพัฒนาตำบลที่ถูกกำหนดขึ้น มักจะถูกตั้งข้อสังเกตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมักจะประสบปัญหาการไม่ยอมรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ ต่อข้อเสนอแผนพัฒนาตำบลที่ถูกเสนอโดยสภาองค์กรชุมชน หรือสภากลางระดับตำบล

จากการประสบกับปัญหาดังกล่าว ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ จึงได้มีการปรับปรุงกระบวนการจัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลในระดับหมู่บ้านใหม่ โดยได้มีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน โดยได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรภายนอก ได้แก่ มูลนิธินโยบายสุขภาวะ มาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการเก็บรวบรวมข้อมูล และช่วยดำเนินงานที่ขบวนการองค์กรชุมชน ไม่สามารถดำเนินการได้เองในขณะนั้น ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูล และการประมวลผลข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ เพื่อนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยวิธีการดังกล่าวนี้ จะเริ่มต้นจากการนำเอาวิธีการทางระเบียบวิธีวิจัย มาใช้ควบคู่กับการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือ โดยเริ่มต้นจากการสุ่มตัวอย่างค้นหาครัวเรือนที่จะเป็นผู้ให้ข้อมูล จากนั้นจึงทำการจัดทำแบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งแบบสอบถามจะถูกสร้างขึ้นมาโดยนำเอาบทบัญญัติต่างๆ ของธรรมนูญประชาชน มาใช้เป็นกรอบในการสร้างข้อคำถามต่างๆ ภายในแบบสอบถาม จากนั้น จึงนำเอาแบบสอบถามที่ได้ทำการปรับปรุงแก้ไขจนมีเนื้อหาสาระที่สอดคล้องกับธรรมนูญประชาชน ไปใช้ในการจัดการอบรมให้กับกลุ่มเยาวชนในแต่ละตำบลที่จะเป็นผู้ดำเนินการนำแบบสอบถามนั้น ไปเก็บรวบรวมข้อมูลจากตัวแทนหลังคาเรือนที่ได้ถูกสุ่มตัวอย่างไว้ จากนั้น จะนำเอาข้อมูลที่กลุ่มเยาวชนจัดเก็บได้ มาทำการวิเคราะห์ และประมวลผลจัดหมวดหมู่ข้อมูลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลต่อไป ซึ่งผลของการปรับปรุงแนวทางการจัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว ทำให้ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญสามารถนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และจังหวัดได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ สามารถทำให้ได้ข้อมูลที่น่ามาใช้ในการจัดทำแผนที่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนที่สี่ การยกร่างแผนพัฒนาตำบล

ภายหลังจากที่สภากลาง หรือสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลได้รับข้อมูลที่ผ่านการประมวลแล้ว ก็นำเอาข้อมูลเหล่านั้น มาจัดเวทีประชาคมในตำบลเพื่อนำเสนอข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ และสร้างกระบวนการระดมความคิดเห็นจากประชาชนในหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน ถึงข้อเสนอต่างๆ ที่จะนำไปใช้ในการกำหนดแผนพัฒนาตำบล เมื่อทุกหมู่บ้านจัดทำข้อเสนอเสร็จเรียบร้อยแล้ว สภากลาง หรือสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลก็จะจัดทำประชาคมในระดับตำบล โดยเชิญผู้แทนของทุกหมู่บ้านอย่างน้อยหมู่บ้านละ 2 คน เข้าร่วม โดยในการประชาคมครั้งนี้ จะเป็นการนำเอาข้อเสนอทั้งหมดของทุกหมู่บ้านมาเสนอให้ที่ประชุมพิจารณารวบรวม วิเคราะห์ จัดหมวดหมู่ และจัดทำขึ้นเป็น (ร่าง) แผนพัฒนาตำบล

ขั้นตอนที่ห้า การทำประชาคมรับรองแผนพัฒนาตำบล

เมื่อทำการยกร่างแผนพัฒนาตำบลแล้วสภาองค์กรชุมชน หรือสภากลางตำบลจะนำเอาร่างดังกล่าวกลับไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน เพื่อให้เกิดการรับฟังข้อเสนอแนะที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุงแผนพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ให้มากที่สุด เมื่อได้ทำการรับฟังความคิดเห็นต่อแผนฯ แล้ว สภากลาง หรือสภาองค์กรชุมชนจะทำการปรับปรุงแผนฯ ให้เป็น (ร่าง) แผนพัฒนาตำบลฉบับประชาคม ที่จะนำเข้าสู่เวทีการประชุมระดับตำบลเพื่อให้มีการลงมติรับรอง หรือ

เห็นชอบต่อร่างของแผนพัฒนาตำบล ซึ่งภายหลังจากที่ได้มีการลงประชามติรับรองแผนพัฒนาตำบลแล้ว สภาองค์กรชุมชน หรือสภากลางตำบลจะนำเอาแผนฯ ดังกล่าวเสนอต่อสภากลางระดับจังหวัดนำไปใช้ในการยกร่างขึ้นเป็นแผนพัฒนาจังหวัดของภาคประชาชนต่อไป

ขั้นตอนที่หก การจัดทำแผนพัฒนาของเครือข่ายขบวนองค์กรชุมชน

ในขั้นตอนนี้ จะเป็นการดำเนินงานของเครือข่ายต่างๆ ที่เข้าร่วมกันเป็นขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ อาทิเช่น ประเด็นทางด้านสุขภาพ เกษตรอินทรีย์ สิ่งแวดล้อม เด็ก และเยาวชน และการศึกษา เป็นต้น ซึ่งในแต่ละเครือข่ายก็จะมีการจัดทำแผนพัฒนาในประเด็นต่างๆ ที่สนใจ และมีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของการพัฒนาจังหวัด เพื่อนำเสนอต่อสภากลางเพื่อนำไปรวบรวมจัดทำเป็นแผนพัฒนาจังหวัดของภาคประชาชนด้วยเช่นกัน

ขั้นตอนที่เจ็ด การยกร่างแผนพัฒนาจังหวัดของภาคประชาชน

เมื่อสภากลางระดับจังหวัดได้รับแผนพัฒนาตำบลจากทุกตำบล และแผนพัฒนาในเชิงประเด็นจากเครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนแล้ว สภากลางระดับจังหวัดจะทำการประมวลแผนพัฒนาตำบลของทุกแห่งจัดทำเป็น (ร่าง) แผนพัฒนาจังหวัด เพื่อเตรียมที่จะนำไปสู่การจัดทำเวทีประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในทุกหมู่บ้านทั่วทั้งจังหวัด เพื่อที่จะนำเอาผลของการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ในการปรับปรุงร่างแผนพัฒนาจังหวัดให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขั้นตอนที่แปด การทำประชามติรับรองแผนพัฒนาจังหวัด

ภายหลังจากเสร็จสิ้นการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกหมู่บ้านแล้ว สภากลางจังหวัดจะนำเอาข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่างๆ มาทำการปรับปรุงร่างแผนพัฒนาจังหวัดให้มีความสมบูรณ์ จากนั้นจะมอบหมายให้สภากลาง หรือสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลนำเอาแผนพัฒนาจังหวัดฉบับสมบูรณ์ไปทำประชามติในระดับตำบล โดยจะเชิญตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านมาเป็นตัวแทนทำหน้าที่ออกเสียงประชามติรับรองแผนฯ

ขั้นตอนที่เก้า การเสนอแผนต่อหน่วยงานราชการในจังหวัด

ภายหลังจากการที่แผนพัฒนาจังหวัดของภาคประชาชนได้รับประชามติรับรองแล้ว สภากลางระดับจังหวัดจะนำเอาแผนฯ ไปเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสภากลาง กับหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดเพื่อศึกษาถึงแนวทางที่เป็นไปได้ในการนำเอาแผนพัฒนาจังหวัดของภาคประชาชนมาบูรณาการเข้ากับแผนฯ ของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการปรับปรุงแผนพัฒนาฯ ของส่วนราชการต่างๆ ให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ของการเป็น “เมืองธรรมเกษตร” ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งภายหลังจากที่เสนอแผนฯ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ก็ได้มีการประชุมร่วมกันขึ้น และได้มีการปรึกษาหารือ ถึงความเป็นไปได้ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่เกิดขึ้นจากการบูรณาการแผนของทั้ง 2 ฝ่ายเข้าด้วยกัน จนเกิดเป็นแผนพัฒนาจังหวัดฉบับใหม่ภายใต้แนวคิด “1 จังหวัด 1 แผนพัฒนา” เพื่อการพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ที่กำหนด และนำไปประกาศใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัดในปีงบประมาณต่อไป

ขั้นตอนที่สิบ การเสนอแผนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนนี้ สภาากลางระดับจังหวัด และระดับตำบล หรือสภาองค์กรชุมชนตำบล จะดำเนินการนำเอาแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาตำบลไปเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยระดับจังหวัดจะให้นำเสนอต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่ระดับต่ำกว่าจังหวัดจะไปเสนอต่อเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เกิดการนำเอาแผนของภาคประชาชนไปใช้ในการกำหนดเป็นแผน หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะสามารถนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ของการพัฒนาจังหวัดของภาคประชาชนที่มุ่งพัฒนาให้จังหวัดอาจเจริญเป็น “เมืองธรรมเกษตร” ภายในอีก 20 ปีข้างหน้า

ส่วนที่ 3 การนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติ

จากภาพรวมของแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น พบว่า แนวทางหลักในการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติ ได้แก่ การนำไปปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานราชการระดับจังหวัด ซึ่งนับว่า เป็นแนวทางการนำไปปฏิบัติอีกแนวทางหนึ่ง ที่ได้มีการดำเนินการให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม และน่าสนใจที่จะทำการศึกษาถึงรายละเอียดของแนวทางการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติดังกล่าว เพื่อให้ได้ ตลอดจนข้อค้นพบต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นข้อเสนอในการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ต่อไป โดยสามารถแสดงรายละเอียดของผลการศึกษาได้ดังนี้

3.1 การนำไปปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานราชการระดับจังหวัด

3.1.1 ความเป็นมา

จากการศึกษาพบว่า ก่อนหน้าที่จะมีการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาปฏิบัติประชาชนทั่วไป แทบจะไม่มีโอกาสที่จะได้เข้าไปมีส่วนร่วมร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมากเท่าใดนักส่วนใหญ่แล้วการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการ และกลุ่มบุคคลต่างๆ ตามโครงสร้างที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น กล่าวคือ เป็นรูปแบบคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่กำหนดขึ้นตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้กำหนดไว้³ เท่านั้น

³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 ได้มีข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดไว้ในมาตรา 52 วรรคสาม มาตรา 53/1 และมาตรา 53/2 ไว้ดังนี้

มาตรา 52 วรรคสาม บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการบริหารแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดอื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

มาตรา 53/1 บัญญัติว่า “ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่า

ซึ่งด้วยจำกัดดังกล่าวมีผลทำให้ กระบวนการจัดทำแผนฯ ดำเนินไปภายใต้บทบาทการเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ในการจัดแผนฯ ของหน่วยงานราชการในจังหวัดเป็นหลัก ข้อมูลแทบจะทั้งหมดเป็นข้อมูลที่หน่วยงาน ต่างๆ ภายจังหวัดเป็นผู้จัดทำขึ้นทั้งสิ้น ในส่วนของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดก็ถูกกำหนดไว้ อย่างเป็นขั้นตอนตามที่ระบุไว้แล้ว⁴ นอกจากนี้ ในส่วนของบทบาทหน้าที่ของประชาชนทั้งในส่วนที่ถูก เลือกเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ และประชาชนทั่วไปนั้น ก็แทบจะไม่ได้มีส่วนสำคัญ ในการเข้าไปร่วมตัดสินใจในการกำหนดแผนพัฒนาฯ มากเท่าใดนัก อย่างมากก็เป็นเพียงแค่ผู้เข้าไปมีส่วน ร่วมในการให้ข้อมูลคำปรึกษาหารือ หรือข้อเสนอแนะประกอบการนำไปตัดสินใจกำหนดแผนฯ และเป็น เพียงผู้คอยให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบต่อแผนพัฒนาที่ถูกหน่วยงานราชการจัดทำขึ้นมาแล้ว และได้ ถูกนำมาเสนอในเวทีประชาคมที่หน่วยงานราชการเป็นผู้จัดทำขึ้นเท่านั้น

นอกจากปัจจัยภายในจังหวัดที่มีผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแล้ว ยังมีปัจจัย ภายนอกอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดทำแผนฯ ดังกล่าว นั่นคือ แนวนโยบาย แผนงาน และ โครงการต่างๆ ของหน่วยงานต้นสังกัดของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้ มี อิทธิพลในลักษณะของการเป็นตัวกำหนดกรอบแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของหน่วยงาน ราชการต่างๆ โดยจะถูกนำมากำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อให้ได้มาซึ่งแผนพัฒนาจังหวัดที่ สอดคล้องกับนโยบาย แผนงาน และโครงการต่างๆ ของหน่วยงานต้นสังกัดเป็นอันดับแรกๆ ซึ่งนับว่า มีผล อย่างยิ่งต่อการพิจารณาให้ความสำคัญกับการนำเอาข้อเสนอความต้องการ หรือปัญหาของประชาชนมา กำหนดเป็นแผนพัฒนาจังหวัดเป็นอันดับแรก

ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว จึงทำให้แผนพัฒนาจังหวัดฉบับต่างๆ ที่ผ่านมา จึงถูก กำหนดขึ้นโดยความต้องการของหน่วยงานราชการเป็นหลัก ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อปัญหา และความ ต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ได้มากเท่าใดนัก จึงมีผลของการพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมาจึงไม่ค่อย ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะเป็นแผนการพัฒนาที่ไม่ค่อยได้มีการยึดโยงกับสภาพความเป็นจริง ในพื้นที่ จึงทำให้เวลานานาแผนฯ ไปปฏิบัติมักจะไม่ค่อยก่อให้เกิดความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ เนื่องจาก

ราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดไม่ว่า จะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลางและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด รวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง จำนวนและวิธีการสรรหาผู้แทนภาคประชาสังคมและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาโปรดฯ คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด (พ.ศ. 2557 - 2560), หน้า 4, เข้าถึงได้ใน

http://www.opdc.go.th/uploads/files/toolkits_2010/book13/plan4.pdf

⁴โปรดดูรายละเอียดได้ใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและ แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด (พ.ศ. 2557 - 2560), หน้า 16-75, เข้าถึงได้ใน

http://www.opdc.go.th/uploads/files/toolkits_2010/book13/plan4.pdf

การที่ไม่มีความเหมาะสมสำหรับการนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา หรือก่อให้เกิดการพัฒนาได้อย่างแท้จริงในพื้นที่

3.1.2 แนวทางการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาปฏิบัติ

จากสภาพปัญหาการปฏิบัติงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าวข้างต้น แกนนนำ ขบวนการองค์กรชุมชนได้นำเสนอถึงกระบวนการในการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานราชการระดับจังหวัด เพื่อปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้เกิดประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น เอาไว้ว่า เริ่มต้นจากการที่ขบวนการองค์กรชุมชนได้ทำการแปลงธรรมนูญประชาชนฯ ไปสู่การปฏิบัติ โดยการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมของการสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขของจังหวัดอำนาจเจริญขึ้นมา นั่นคือเป้าหมายที่จะขับเคลื่อนให้จังหวัดอำนาจเจริญเป็น “เมืองธรรมเกษตร”⁵ โดยได้มีการจัดตั้งสภากลางระดับจังหวัดขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการแปลงธรรมนูญประชาชนฯ มาเป็นแผนการพัฒนาของภาคประชาชนเพื่อการขับเคลื่อนไปสู่การเมืองธรรมเกษตร ซึ่งได้จัดทำเป็นเอกสารฉบับสมบูรณ์แล้ว⁶ จากนั้น ได้นำเอาแผนพัฒนาดังกล่าว ไปใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดร่วมกับหน่วยงานราชการ โดยเริ่มต้นจากการจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัดร่วมกันระหว่างองค์กรชุมชน กับผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัด จนกระทั่งได้วิสัยทัศน์ในการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน ได้แก่ “เมืองธรรมเกษตร เขตเศรษฐกิจพอเพียง เส้นทางการค้าสู่สากล” โดยเป็นการผสมผสานวิสัยทัศน์ของทั้ง 2 ฝ่ายเข้าด้วยกัน ซึ่งขั้นตอนการดำเนินงานหลังจากนี้ ได้มีการกำหนดเอาไว้ว่า จะร่วมกันจัดทำยุทธศาสตร์การทำงานร่วมกันจนกระทั่งสามารถจัดทำเป็นแผนการพัฒนาจังหวัดร่วมกันออกมา 1 แผน หรือที่เรียกว่า “1 จังหวัด 1 แผนพัฒนา” โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้กล่าวสรุปถึงแนวทางการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวนี้ เอาไว้ว่า

“... จากที่เราเริ่มจากธรรมนูญ มันเป็นเพียงนามธรรม ที่นำไปสู่รูปธรรมได้ จากวันนั้นถึงวันนี้ ผมมั่นใจว่าสิ่งที่เราทำมันก้าวไปข้างหน้าได้ ตามที่เราตั้งไว้แน่นอน เพราะสิ่งที่เราทำมามันจะเป็นแนวทางที่เราโหยหาอยากได้ ในเมืองนี้ มันเห็นได้จากหนึ่ง เรามีธรรมนูญ เรามีเป้าหมายชัด คำว่าเมืองธรรมเกษตร มันก้าวไปอยู่ที่วิสัยทัศน์ของจังหวัด เมืองธรรมเกษตร เขตพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง เส้นทางการค้าสู่สากล มันเปลี่ยนหมดเลยครับ คำว่า เมืองธรรมเกษตรมันหมายถึงการลุกขึ้นมาจัดการของพี่น้อง เพียงแค่เราใช้คำอื่นไปแทน เมื่อมันก้าวไปสู่ตรงนั้น สิ่งต่อไปคือ เป็นนโยบาย ก็มีชัดเจนขึ้น แผนเรื่องนั้นเรื่องนี้

⁵ หมายถึง เมืองที่ประชาชนเป็นเจ้าของ และอยู่ร่วมกันด้วยความเสมอภาค เสมอธรรม ดำรงวิถีชีวิตเกษตรอินทรีย์ มีธรรมชาติที่สมบูรณ์ การศึกษาที่เอื้อหนุนบุญฮึดคอง นำชีวิตให้มันยืน โปรดดู ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ, (2558), ๒๑ ปีก้าวอย่าง ทางเดินของประชาชนคนอำนาจเจริญจากรายการ สู่พลเมือง, เอกสารอัดสำเนา.

⁶ โปรดดูรายละเอียดของเอกสารได้ในภาคผนวก

มีการแต่งตั้งเข้าไปดูในสี่ประเด็นว่า สิ่งที่เราเขียนไว้ในเล่มขาว เราก็ต้องเอาไปเชื่อมเป็นแผนนำไปสู่การปฏิบัติให้ได้...”⁷

สำหรับการปฏิบัติในขั้นตอนนี้ นับว่า ก่อนข้างจะได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานราชการในจังหวัดเป็นอย่างดี อันเป็นผลมาจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการทำงานของขบวนการองค์กรชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสู่เมืองธรรมเกษตร ซึ่งจะช่วยทำให้สามารถพัฒนาแผนพัฒนาจังหวัดให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งนับว่า เป็นความสำเร็จของขบวนการองค์กรชุมชน ที่สามารถชี้แจงถึงแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติของตนเองให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดความเข้าใจ และให้ความสำคัญ โดยพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้นำเอาแผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตรไปแจ้งให้ที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดรับทราบ และถือเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาของแต่ละหน่วยงาน โดยจะเริ่มในปีงบประมาณ 2559 เป็นต้นไป โดยจากการติดตามสังเกตการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ พบว่า เริ่มให้ความสำคัญกับการนำเอาธรรมนูญ ไปปฏิบัติเพิ่มมากขึ้นในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับอำเภอ จนถึงระดับจังหวัด ตัวอย่างเช่น นายอำเภอท่านหนึ่งได้กล่าวกับแกนนำคนหนึ่งของขบวนการองค์กรชุมชนเอาไว้ว่า ยินดีให้ความร่วมมือผลักดันอย่างเต็มที่ หรือในกรณีของหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดอีกหลายหน่วยงาน ที่มีความเข้าใจ และสนับสนุนแนวทางการผลักดันจังหวัดอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตรเพิ่มมากขึ้น ถึงขั้นที่สามารถอภิปรายโต้แย้งกับหัวหน้าหน่วยงานที่แสดงความคิดเห็นถึงความไม่แน่ใจในตัวแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าวในที่ประชุมได้ เป็นต้น

สำหรับแนวทางการปฏิบัติที่ทั้ง 2 ฝ่ายได้วางแผนไว้ร่วมกันในขั้นตอนต่อไป ได้แก่ การเปิดศภากลางระดับจังหวัด ที่ประกอบด้วยคณะผู้แทนจากทั้ง 2 ฝ่าย รวมถึงเครือข่ายอื่นๆ ในจังหวัด มาร่วมประชุมกันเพื่อกำหนดตัวชี้วัดตามแผนพัฒนาจังหวัดที่จะนำมาปฏิบัติในปีงบประมาณ 2559-2560 ที่เป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่าย ต่อจากนั้น จะทำการร่วมกันตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 2 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการกำกับติดตามการดำเนินงานตามแผนฯ และคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนฯ

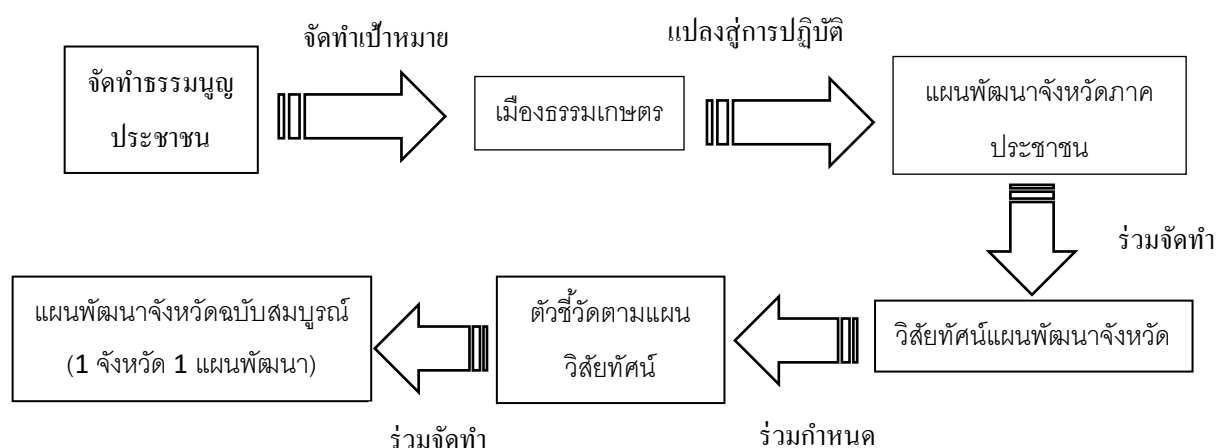
ซึ่งเมื่อสามารถดำเนินการทั้ง 3 ขั้นตอนข้างต้นนี้แล้วเสร็จ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้เสนอให้มีการเริ่มต้นการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด โดยจะเริ่มต้นจากการทำเวทีถ่วงถึงแนวทางการปฏิบัติงานตามแผนให้ประชาชนทั้งจังหวัดรับทราบ ซึ่งอาจจะทำการถ่ายทอดสดออกทางสื่อสารมวลชนรูปแบบต่างๆ เช่น โทรทัศน์ และวิทยุท้องถิ่น เป็นต้น ในเวทีดังกล่าว จะเปิดโอกาสให้ตัวแทนภาคประชาชน หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันประกาศแผนฯ และแนวทางในการนำเอาแผนฯ ไปปฏิบัติเพื่อให้สังคมรับรู้ และรับทราบต่อไป

ในขณะเดียวกัน ขบวนการองค์กรชุมชนก็จะมีการดำเนินงานเสริมสร้างความเป็นพลเมืองให้กับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ควบคู่กันไปด้วย โดยจะใช้วิธีการนำเอาแผนพัฒนาจังหวัด มาใช้ใน

⁷ สัมภาษณ์แกนนำขบวนการองค์กรชุมชนระดับจังหวัด เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2558 ณ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ.

การจัดทำ “ผังชีวิต” โดยจะเป็นกระบวนการที่จะให้ประชาชนทั้งจังหวัดได้เข้ามาร่วมกันในการจัดทำ และได้มีการกำหนดกรอบการจัดทำผังชีวิตเอาไว้แล้ว 6 ผังด้วยกัน ได้แก่ ผังชีวิตทางด้านชาติพันธุ์ ด้านการอยู่ร่วมกัน ด้านวัฒนธรรม ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และด้านการประกอบอาชีพ ซึ่งในขณะนี้ ได้เริ่มมีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านต่างๆ และเพื่อนำมาจัดทำเป็นระบบกำหนดตำแหน่งบนโลก (GPS) เพื่อใช้ประกอบการนำไปแสดงให้ประชาชนในจังหวัดรับทราบว่า วิถีชีวิตของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญทั้ง 6 ด้านนั้นเป็นอย่างไร ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการช่วยให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจถึงสถานะในปัจจุบันของจังหวัดทั้ง 6 ด้านดังกล่าว และมีความพร้อมเพิ่มมากขึ้นในการที่จะเข้าร่วมกับขบวนการองค์กรชุมชน หน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำเอาแผนพัฒนาจังหวัดไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยสามารถแสดงถึงภาพรวมของขั้นตอนการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานราชการระดับจังหวัด ได้ดังแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 แสดงภาพรวมของขั้นตอนการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานราชการระดับจังหวัด



3.2 การนำธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติโดยองค์กรชุมชนต่างๆ

จากการศึกษาพบว่า นอกเหนือจากการที่ขบวนการองค์กรชุมชนจะดำเนินการร่วมกับหน่วยงานราชการระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ แล้ว ยังมีองค์กรชุมชนบางองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งของขบวนการองค์กรชุมชนระดับจังหวัดอยู่ด้วย และมีการดำเนินงานของกลุ่มที่เข้มแข็งอยู่แล้ว ดัดสินใจที่จะไม่รอที่จะให้มีการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติโดยหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ตัดสินใจที่จะนำเอาแนวทางต่างๆ ที่กำหนดอยู่ในธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติด้วยตนเอง ซึ่งจะเกิดขึ้นคู่ขนานไปกับการเสนอแผนในระดับจังหวัดของสภากลางจังหวัด โดยองค์กรที่เป็นภาคีเครือข่ายที่เข้าร่วมเป็นขบวนการองค์กรชุมชน ที่ได้ร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขึ้น จะร่วมกับประชาชนในบางพื้นที่ นำเอาแผนงาน หรือโครงการต่างๆ ที่ถูกบรรจุไว้ในแผนฯ ไปดำเนินการเองในพื้นที่ โดยไม่รอแผนของส่วนราชการ โดยอาจจะได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานจากองค์กรต่างๆ ทั้ง

จากภายใน และภายนอกจังหวัดมาใช้ในการดำเนินงาน โดยร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่ดำเนินการดังกล่าวด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรอนงบประมาณของหน่วยงานราชการ หรือไม่ต้องรอให้หน่วยงานราชการจัดทำแผนมาดำเนินการให้อีกต่อไป

เพื่อให้เห็นภาพของกระบวนการนำเอาธรรมนุญประชาชนไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการส่งเสริมการจัดการตนเองของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญตามแนวทางนี้ จะขอนำเอากรณีศึกษาจำนวน 2 กรณี มานำเสนอเพื่อให้เกิดการรับรู้ และเข้าใจถึงแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวดังต่อไปนี้

กรณีศึกษาที่ 1 การจัดการตนเองขององค์กรเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์ จังหวัดอำนาจเจริญ

กรณีนี้ เริ่มต้นจากการที่องค์กรเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์ ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในขบวนการเกษตรกรชนจังหวัด นำเอาประเด็นเรื่องการพัฒนาการผลิต และธุรกิจเกษตรกรอินทรีย์ที่ได้ถูกกำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชนอยู่แล้ว มากำหนดเป็นแผนพัฒนาทางด้านการผลิตของจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการที่จะส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันของกลุ่มเครือข่ายเกษตรกร ที่มีความสนใจที่จะพัฒนาวิธีการผลิตข้าวแบบเกษตรอินทรีย์เพื่อร่วมกันแลกเปลี่ยนเรียนรู้วิธีการส่งเสริมการเพาะปลูกข้าว การควบคุมมาตรฐานข้าว และทำการตลาดเพื่อส่งเสริมธุรกิจข้าวที่เพาะปลูกแบบเกษตรอินทรีย์ โดยได้ให้องค์กรเกษตรกรที่อยู่ในเครือข่ายได้ลงไปทำเวทีประชุมเกษตรกร และประชาชนในทุกหมู่บ้าน เพื่อร่วมกันจัดทำเป็นแผนการพัฒนาการเพาะปลูกข้าวแบบเกษตรอินทรีย์ของจังหวัดอำนาจเจริญ โดยการทำเวทีดังกล่าวได้ดำเนินการควบคู่ไปกับการทำเวทีจัดทำแผนพัฒนาตำบลเรื่องอื่นๆ

ภายหลังจากการจัดทำแผนพัฒนาของกลุ่ม และได้มีการกำหนดเอาไว้ในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1 แล้ว เกษนนำกลุ่มเกษตรกรก็จะนำเอาแผนของกลุ่มฯ ไปทำเวทีประชุมในพื้นที่ต่างๆ ที่มีความสนใจที่เข้าร่วม โดยนำเสนอให้เห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการเพาะปลูกข้าวแบบเกษตรอินทรีย์ และแนวทางการปฏิบัติที่จะต้องร่วมมือกันดำเนินงานในอนาคตเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการดำเนินงานตามแนวทางการส่งเสริมการผลิต และธุรกิจข้าวเกษตรกรอินทรีย์ของจังหวัด โดยสามารถรวบรวมจำนวนเกษตรกรทั้งจังหวัดที่สนใจเข้าร่วมกลุ่มในช่วงแรกเป็นจำนวน 8 หมู่บ้าน 159 คน จากนั้น จึงทำเวทีการรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อร่วมกันสร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันโดยมีวิทยากรจากภายนอกมาเป็นผู้ช่วยให้ความรู้เพิ่มเติม เพื่อให้เกษตรกรที่เข้าร่วมเกิดความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของการผลิตข้าวแบบเกษตรอินทรีย์

ภายหลังจากที่ได้ทำการเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับแบบแผนวิธีการผลิตข้าวแบบเกษตรอินทรีย์แล้ว ทางกลุ่มจึงเริ่มดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาการผลิต และธุรกิจข้าวแบบเกษตรอินทรีย์ขึ้นของกลุ่มขึ้น โดยจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิกของกลุ่มถึงแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานการผลิตที่กลุ่มกำหนด

ขั้นตอนหลังจากได้มีการจัดทำแผนพัฒนาแล้ว กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ได้จัดทำเป็นเอกสารนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่มด้วยกัน

กลุ่มแรก ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้บรรจุเข้าไปในแผนพัฒนาตำบล หรือจัดทำเป็นข้อบังคับของท้องถิ่น โดยมอบหมายภารกิจให้สภาองค์กรชุมชน หรือสภากลางระดับตำบลเป็นผู้เสนอแนะ

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ การนำเสนอแผนต่อหน่วยงานราชการในจังหวัด ที่เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเกษตร และเสนอเป็นยุทธศาสตร์จังหวัดเพื่อให้สามารถบรรจุแผนพัฒนาจังหวัด จะนำเสนอต่อคือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลักๆ เกี่ยวกับการเกษตร อาทิเช่น เกษตรจังหวัด และสำนักงานพัฒนาที่ดินจังหวัด เป็นต้น เพื่อให้ถูกบรรจุไว้ในแผนของแต่ละหน่วยงาน

กลุ่มที่ 3 ได้แก่ การนำเสนอแผนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ผ่านการใช้ธรรมนูญประชาชนเป็นเครื่องมือ โดยให้มีการบรรจุสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ เข้าไปอยู่ในแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด และการนำเสนอเป็นยุทธศาสตร์จังหวัดผ่านการนำเสนอธรรมนูญประชาชน

สำหรับแนวทางการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญมาใช้ในการส่งเสริมการจัดการตนเองทางด้านการเพาะปลูกข้าว และทำการตลาดเกษตรอินทรีย์ของประชาชนนั้น เครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มเกษตรอินทรีย์ได้นำเอาเนื้อหาของธรรมนูญฯ หมวด 6 ว่าด้วยการส่งเสริมการทำเกษตรมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของกลุ่ม โดยจะใช้เป็นเครื่องมือในการชี้แจงสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนทั่วไป และกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ทั่วทั้งจังหวัด โดยมุ่งหวังจะทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ และเข้าร่วมกับกลุ่มๆ ในการขับเคลื่อนกิจกรรมการส่งเสริมการเพาะปลูกข้าวแบบเกษตรอินทรีย์ และการสร้างความยั่งยืนให้กับการทำงานของชุมชน

จากการศึกษาพบว่า ได้มีการนำเอาเนื้อหาของธรรมนูญประชาชนมาใช้ในการจัดกิจกรรม เพื่อสนับสนุนการจัดการตนเองของประชาชน ทางด้านการเพาะปลูกข้าวแบบเกษตรอินทรีย์ โดยภายหลังการประกาศธรรมนูญประชาชนฯ แล้ว แกนนำชาวบ้านองค์กรชุมชนจะลงไปหนุนเสริมไปช่วยกลุ่มเกษตรกรที่สนใจเข้าร่วมโครงการฯ ในลักษณะของการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปลงพื้นที่ไปสร้างความรู้ความเข้าใจถึงประโยชน์ และแนวทางการในการเพาะปลูกข้าวแบบเกษตรอินทรีย์แล้ว จากนั้น จึงเข้าไปดำเนินการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มเกษตรกรบางกลุ่มที่มีความสนใจจะเข้าร่วมดำเนินงานส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ ก็ได้มีการดำเนินการส่งเสริมความเข้มแข็งของกลุ่มเกษตรกรที่ได้มีการรวมตัวกันขึ้น ซึ่งในขณะนี้เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมกิจกรรมแล้ว มากกว่า 20 กลุ่มทั่วทั้งจังหวัด โดยสามารถแบ่งกิจกรรมออกได้ 2 กิจกรรมด้วยกันคือ

(1) กิจกรรมกระบวนการให้ความรู้แก่เยาวชน ประชาชน และเกษตรกร เพื่อขยายสมาชิกของกลุ่มทำกิจกรรมส่งเสริมการเพาะปลูกข้าวแบบเกษตรอินทรีย์ โดยเริ่มต้นจากการที่แกนนำของกลุ่มลงพื้นที่ไปสร้างความรู้ความเข้าใจในหมู่บ้านต่างๆ

(2) การจัดการตนเองทางด้านการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ของกลุ่มเครือข่ายเกษตรกร โดยพบว่า ภายหลังจากการรวมกลุ่มเกษตรกรจนกลายเป็นเครือข่ายเกษตรกรที่มีความสนใจที่จะเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตจากการเกษตรที่ใช้สารเคมี มาเป็นทำการเกษตรที่ไม่ใช้สารเคมี โดยเฉพาะการเพาะ

ปลูกข้าวแบบเกษตรอินทรีย์ของจังหวัดแล้ว กลุ่มเกษตรกรดังกล่าว ได้มีการจัดกิจกรรมในการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ในหลายรูปแบบด้วยตัวเองเป็นหลัก โดยอาจจะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐอยู่บ้าง แต่เป็นไปในลักษณะของการช่วยกลุ่มเกษตรกรทางด้านการส่งเสริมการขาย และกระจายสินค้าเท่านั้น โดยบทบาทหน้าที่หลักทั้งหมดของการผลิต และกระจายผลผลิตทางการเกษตรอินทรีย์ตั้งแต่การเพาะปลูก การตรวจสอบรับรองคุณภาพให้ได้มาตรฐาน และการจำหน่ายสินค้าจะเป็นหน้าที่รับผิดชอบของกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรเอง

จากการศึกษาเพิ่มเติมพบว่า ภายใต้แนวทางการปฏิบัติการจัดการตนเองของกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรฯ ได้ดำเนินการดังกล่าวข้างต้น แทบจะไม่พบบทบาทของหน่วยงานราชการที่เข้ามาแทรกแซงกระบวนการทำงานแต่อย่างใด หน่วยงานราชการต่างๆ เพียงแค่มาทำหน้าที่ในการช่วยให้การดำเนินงานทั้งหมดของกลุ่มเกษตรกรสามารถดำเนินไปได้ ตามแนวทางที่กลุ่มเครือข่ายเกษตรกรกำหนดไว้เท่านั้น

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า กลุ่มเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ของจังหวัดอำนาจเจริญ สามารถนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ในการส่งเสริมให้เกษตรกรที่เข้าร่วมกลุ่มสามารถจัดการตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งทางด้านการพึ่งพาตนเองทางด้านเมล็ดพันธุ์ข้าว การรับรองมาตรฐานคุณภาพข้าวของกลุ่ม ตลอดจน ทำการจำหน่ายสินค้าข้าวด้วยตนเองอย่างเป็นระบบครบวงจร โดยแทบจะไม่ต้องอาศัยหน่วยงานราชการมาช่วยดำเนินการให้ โดยพบว่า หน่วยงานราชการต่างๆ จะเข้ามามีบทบาทเพียงแค่เป็นผู้สนับสนุนการทำงานในด้านต่างๆ ตามที่กลุ่มเครือข่ายเกษตรกรร้องขอ หรือการร่วมสนับสนุนในการรับรองมาตรฐานข้าว และส่งเสริมการขายสินค้าข้าวของกลุ่มฯ เท่านั้น โดยกลุ่มเกษตรอินทรีย์ได้นำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาใช้ในการสร้างกระบวนการพบปะ และรวมกลุ่มกันของบรรดาเกษตรกรที่มีความสนใจทางด้านเกษตรอินทรีย์จนกลายเป็นเครือข่าย แล้วจึงใช้พลังของเครือข่ายไปติดต่อขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภายนอก หรือภายในจังหวัดนอกมาสนับสนุนการจัดกิจกรรมของเครือข่าย โดยบางกิจกรรมก็ไม่ได้ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการโดยตรง แต่ได้รับหนุนเสริมในบางกิจกรรมที่หน่วยงานนั้นๆ รับผิดชอบอยู่ ตัวอย่างเช่น เรื่องของการตลาด การทำแปรรูป หรือเครื่องจักรอุตสาหกรรม ทางเครือข่ายก็ร่วมตัวกันแล้ว ไปคุยกับหน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อจะขอให้เข้ามาช่วยในการที่จะพัฒนาเครือข่ายในกิจกรรมเกษตรอินทรีย์

กรณีศึกษาที่ 2 การจัดการตนเองด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของตำบลหนองข่า อำเภอปทุมราชวงศา

สำหรับการดำเนินงานในการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญมาใช้ในการส่งเสริมการจัดการ หรือการปกครองตนเองทางด้านทรัพยากรป่าไม้ของประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลหนองข่า นั้น จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานในประเด็นนี้เริ่มต้นจากการที่สภาองค์กรชุมชนตำบลหนองข่า ได้นำเอาธรรมนูญประชาชนไปชี้แจงในการประชุมประชาคมระดับตำบล โดยเฉพาะเนื้อหาสาระที่ระบุไว้ในหมวดที่ 7 เรื่องทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยพยายามอธิบายให้ประชาชนเห็นถึง

ความสำคัญของการลุกขึ้นมาจัดการตนเองในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่หมู่บ้านของตนเอง จากนั้นให้แต่ละหมู่บ้านเอาเนื้อหาที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชนฯ ไปประชุมปรึกษาหารือถึงแนวทางในการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปกำหนดกิจกรรม และแนวทางในการอนุรักษ์ป่าไม้ของแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในพื้นที่กรณีศึกษา ได้มีการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างจิตสำนึกของประชาชนทางด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นอันดับแรก

การดำเนินงานดังกล่าวเป็นผลมาจากความเข้มแข็งของชุมชนในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ป่าในพื้นที่ในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมาของชุมชน โดยจากการศึกษาพบว่า ได้มีการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชน เพื่อร่วมกันกำหนดประเด็นเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์จากป่าที่อยู่บริเวณใกล้เคียง โดยเริ่มต้นจากการสร้างกระบวนการเรียนรู้ถึงประโยชน์ที่ป่ามีต่อชุมชน และอันตรายของชุมชนถ้าหาก ป่าถูกชุมชนใช้ประโยชน์อย่างที่ไม่มีการสร้างกลไกควบคุมเอาไว้ และด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงนำไปสู่การสร้างกลไกข้อตกลงชุมชนเพื่อใช้ในการปกป้องผืนป่าของชุมชน โดยได้มีการเชิญผู้นำหมู่บ้านที่อยู่โดยรอบผืนป่ามารับทราบข้อตกลงดังกล่าว เพื่อขอความร่วมมือในการชี้แจงให้ประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ได้ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อตกลงชุมชนดังกล่าวด้วย

ภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินการสร้างจิตสำนึกของประชาชนในหมู่บ้านแล้ว สถานองค์กรชุมชนตำบลหนองข่า ได้นำเอาข้อเสนอว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของธรรมนูญประชาชนฯ ไปเป็นกรอบในการจัดกิจกรรมที่นำไปขอรับการสนับสนุนการดำเนินงานจากหน่วยงาน และองค์กรต่างๆ ภายนอกตำบล เพื่อขยายผลไปสู่การเตรียมความพร้อมของประชาชนในการจัดการป่าไม้โดยชุมชนเองใน หลายกิจกรรมด้วยกัน อาทิเช่น การขอรับการสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับเด็กและเยาวชนในพื้นที่ การขอรับการสนับสนุนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ในการดำเนินการเพื่อสามารถของสถานองค์กรชุมชนในการดำเนินการอนุรักษ์ป่า เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป จากการดำเนินงานของสถานองค์กรชุมชนตำบลหนองข่าดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ได้มีการนำเอาธรรมนูญประชาชนเป็นตัวสร้างข้อกำหนดในการดูแลตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม ผ่านการนำเอาธรรมนูญฯ ไปใช้ในการสร้างการรับรู้ และความเข้าใจในแนวทางการดำเนินการอนุรักษ์ป่าของชุมชนให้กับประชาชน และนำไปใช้ในการขยายผลการดำเนินงาน โดยนำไปใช้ในการจัดทำข้อเสนอขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกตำบล ในการมาช่วยให้การดำเนินงานของชุมชนเองมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น โดยกรณีศึกษานี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า นอกจากจะนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปกำหนดเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ยังสามารถนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการส่งเสริมการจัดการตนเอง หรือการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีอีกแนวทางหนึ่งเช่นกัน

3.3 การนำธรรมเนียมประชาชนไปปฏิบัติร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.3.1 ความเป็นมา

จากการศึกษาพบว่า ก่อนที่จะมีการนำเอาธรรมเนียมประชาชน คนอำนาจอธิปไตยมาปฏิบัติความสัมพันธระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับองค์กรชุมชน และประชาชนจะเป็นไปในลักษณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในกระบวนการจัดทำ และการบริหารแผนพัฒนา 3 ปี⁸ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงองค์กร และขั้นตอนดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง⁹ ซึ่งพบว่า ได้มอบอำนาจดังกล่าวให้กับคณะกรรมการ 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ถึงแม้ว่า จะมีตัวแทนของภาคประชาชนอยู่ในคณะกรรมการชุดดังกล่าว แต่ก็ทำหน้าที่ได้เพียงเป็นตัวแทนในการให้ความคิดเห็นร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ไม่สามารถทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ในการเสนอโครงการต่างๆ ให้บรรจุเข้าไปในแผนพัฒนา 3 ปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ โดยอำนาจดังกล่าว ถูกกำหนดให้เป็นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ในขณะที่ที่องค์กรชุมชน และประชาชนจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้เข้าไปมีส่วนร่วมได้เพียง 2 ช่องทางเท่านั้น ช่องทางแรก ได้แก่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น หรือความต้องการของตนในเวทีประชาคมต่างๆ และช่องทางที่สอง ได้แก่ การเข้าไปเรียนร้อง หรือยื่นข้อเสนอให้กับนักการเมืองท้องถิ่นดำเนินการบรรจุเข้าไปในแผนพัฒนา

ซึ่งมีผลทำให้แผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับข้อมูลที่จะใช้ประกอบการจัดทำแผนฯ ไม่ครบถ้วน และไม่ครอบคลุมถึงปัญหา และความต้องการต่างๆ ของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากการที่ประชาชนมีข้อจำกัดในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนฯ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเวลาที่จะเข้าร่วมเวทีประชาคม และโอกาสในการเข้าถึงนักการเมืองท้องถิ่น

⁸ แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการ อันมีลักษณะเป็นแผนการกำหนดรายละเอียด แผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่อง และเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี โปรดดู กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติการและ การติดตามประเมินผล เข้าถึงได้ใน [http://www.dla.go.th/work/คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น/คู่มือการจัดทำแผนท้องถิ่น\(ยุทธศาสตร์%20แผน3ปี\).pdf](http://www.dla.go.th/work/คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น/คู่มือการจัดทำแผนท้องถิ่น(ยุทธศาสตร์%20แผน3ปี).pdf)

⁹ โปรดดูรายละเอียดของกระบวนการจัดทำแผนดังกล่าวได้ใน กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546.

ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว จึงทำให้แผนพัฒนา 3 ปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผ่านมา ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ได้มากเท่าใดนัก เนื่องจากการที่ไม่สามารถเปิดโอกาส หรือช่องทางต่างๆ ให้ประชาชน และองค์กรชุมชนต่างๆ สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้มากเท่าใดนัก จึงมีผลสืบเนื่องทำให้ ผลของการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนา 3 ปี เกิดการกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มประชาชน และองค์กรชุมชนต่างๆ ที่มีศักยภาพในการเข้าถึงกระบวนการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนา 3 ปี ได้เท่านั้น แต่ไม่สามารถที่จะกระจายไปยังกลุ่มประชาชน องค์กรชุมชนอื่นๆ ที่ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการดังกล่าวได้มากเท่าที่ควร จึงส่งผลให้ผลของการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่ได้มากเท่าที่ควรจะเป็น

3.3.2 แนวทางการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาปฏิบัติ

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ได้นำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญมาใช้ในการแก้ไขปัญหา ดังกล่าว โดยนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มช่องทางให้กับประชาชน และองค์กรชุมชน ได้มีโอกาสในการเข้าไปร่วมในกระบวนการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เพิ่มมากขึ้น โดยพบว่า ขบวนการองค์กรชุมชนสามารถผลักดันให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด บรรจุเอาแนวทางการพัฒนาตามแนวทางธรรมนูญประชาชนฯ ไว้เป็นแนวทางการพัฒนาแนวทางหนึ่งในแผนพัฒนา 3 ปีได้อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชน โดยถึงแม้ว่า ในบางช่วงเวลาอาจจะมีการแสดงความไม่เห็นด้วยที่จะมีการบรรจุเอาแนวคิดนี้มากำหนดไว้ในแผนฯ จากสมาชิกสภาจังหวัดที่เป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาฯ เนื่องจากสมาชิกสภาจังหวัดบางคนมองว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรนำเอาแนวนโยบายของรัฐบาลกลางที่กำหนดขึ้น มาใช้ในการกำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาเป็นหลักมากกว่า เพราะเป็นแนวทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่เหมือนกับแนวทางที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชน ซึ่งยังไม่มีกฎหมายใดๆ รองรับเป็นการเฉพาะ เป็นแต่เพียงแนวทางที่ถูกกำหนดขึ้นภายใต้การอ้างถึงความชอบธรรมตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น

นอกจากนี้สมาชิกสภาจังหวัดบางคนยังอาจจะเกรงว่า การนำเอาธรรมนูญประชาชนมาบรรจุอยู่ในแผนพัฒนา 3 ปีนั้น อาจส่งผลให้พวกเขาไม่มีอิสระ หรือมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากอาจจะไม่สามารถจัดทำโครงการต่างๆตามที่ตนเองต้องการได้อีกต่อไป เนื่องจากในบางประเด็นไม่สามารถจัดทำโครงการได้ เพราะมีเนื้อหาของธรรมนูญประชาชนกำหนดถึงแนวทางในการจัดทำโครงการเอาไว้แล้ว ซึ่งอาจจะส่งผลให้พวกเขาต้องสูญเสียอำนาจ และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการที่ไม่สามารถจัดทำโครงการต่างเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตนเอง และประชาชนที่เป็นฐานคะแนนเสียงให้กับพวกเขาได้

แต่ด้วยความสามารถในการผลักดันของตัวแทนของขบวนการองค์กรชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าไปเป็นคณะกรรมการจัดทำ และคณะกรรมการบริหารแผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการได้รับการสนับสนุนจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเต็มที่ ทั้งนี้

เพราะ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง ก็ยังคงต้องการได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากขบวนการชุมนุมชนกลุ่มนี้ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก ซึ่งถ้าหากสามารถรักษาสถานะการสนับสนุนจากองค์กรเหล่านี้เอาไว้ได้ ก็จะมีผลต่อคะแนนนิยมของตนเองในการเลือกตั้งในสมัยต่อไปได้ ก็มีผลทำให้ถึงแม้ในบางปี จะได้รับการต่อต้านจากสมาชิกสภาจังหวัดในคณะกรรมการพัฒนาแผนพัฒนา 3 ปี จนไม่สามารถใช้คำว่าธรรมนูญประชาชน หรือการจัดการตนเองในแผนพัฒนาฯ ได้ แต่ด้วยความสามารถในการผลักดันตามจุดยืนของกลุ่ม ตลอดจนการได้รับการสนับสนุนจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงทำให้ทุกฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ว่า ให้นำเอาเป้าหมายของการใช้ธรรมนูญประชาชนฯ นั้นคือ การเป็น “เมืองธรรมเกษตร” มาใช้ในการกำหนดเป็นหนึ่งในแนวทางการพัฒนาภายในแผนพัฒนา 3 ปีแทน¹⁰

ในขั้นตอนต่อไปภายหลังจากที่สามารถที่จะผลักดันให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับเอาธรรมนูญประชาชนฯ เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา 3 ปีได้แล้ว ได้แก่ การกำหนดให้แนวทางการพัฒนาภายใต้แนวคิดธรรมนูญประชาชนฯ หรือเมืองธรรมเกษตรให้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยระบุให้เป็นแนวทางการพัฒนาฯ ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุน¹¹ ซึ่งทำให้ขบวนการชุมนุมชนสามารถใช้เป็นช่องทางในการจัดทำโครงการ หรือแผนงานต่างๆ เพื่อขอรับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้โดยตรง โดยไม่ต้องเสนอโครงการผ่านสมาชิกสภาจังหวัด หรือเสนอโครงการเข้ารับการบรรจุแผนตามปกติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เหมือนกับแผนงาน หรือโครงการที่อยู่ในแนวทางการพัฒนาด้านอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ให้ความเห็นชอบ และอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถใช้เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงานดังกล่าวได้

เมื่อธรรมนูญประชาชนถูกรับเข้าไปเป็นแนวทางหลักในการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงการที่สามารถกำหนดแนวทางในการสนับสนุนงบประมาณตามโครงการต่างๆ ที่ขบวนการชุมนุมชนเสนอมาโดยใช้หมวดเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือ โดยที่ไม่จำเป็นต้องผ่านระเบียบการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้กับโครงการต่างๆ ตามระเบียบการใช้จ่ายเงินเพื่อสนับสนุนโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปกติแล้ว โดยมีการการสนับสนุนคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการที่ถูกเสนอมาจากองค์ชุมนุมชน หรือมูลนิธิที่มีการจัดตั้งอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของโครงการต่อไป ซึ่งขบวนการชุมนุมชนจึงได้ใช้ช่องทางนี้ในการจัดทำโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการทำกิจกรรมการดำเนินงานใน 2 ประเภด้วยกัน ได้แก่

(1) โครงการเพื่อการพัฒนากระบวนการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติ และการนำเอาโครงการไปปฏิบัติภายใต้โดยได้มีการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ หมวดที่ 3 ด้านการเมืองภาค

¹⁰โดยจะพบคำว่า ธรรมนูญประชาชนฯ ปรากฏในแผนพัฒนา 3 ปี ในช่วงปีงบประมาณ 2556 แต่ในแผนพัฒนา 3 ปีในช่วงหลังจากนั้นคือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 ได้มีการเปลี่ยนเอาเป้าประสงค์ของธรรมนูญประชาชนฯ นั้นคือ เมืองธรรมเกษตรมาใช้กำหนดเป็นชื่อแนวทางการพัฒนาในแผนฯ แทน

¹¹ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 74 ลงวันที่ 8 มกราคม 2553

พลเมือง มาจัดทำโครงการเสนอเพื่อรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อนำไปในการจัดกิจกรรมสนับสนุนกระบวนการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติ 2 โครงการด้วยกัน ได้แก่

- โครงการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของภาคประชาชน ที่เสนอโดยมูลนิธิคนฮักถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของขบวนการองค์กรชุมชนโดยเป็นกิจกรรมที่ขบวนการองค์กรชุมชน ขอรับการสนับสนุนงบประมาณในปีงบประมาณ 2557 เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำฐานข้อมูลสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาฯ และใช้เพื่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญสู่เมื่อธรรมชาติ

- โครงการประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญสู่เมื่อธรรมชาติ ที่เสนอโดยมูลนิธิคนฮักถิ่น ซึ่งเป็นโครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุนงบประมาณในปี 2558 เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดทำกระบวนการประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดของขบวนการองค์กรชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการที่จะให้หน่วยงานราชการต่างๆ และประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญรับรู้ และรับทราบถึงความก้าวหน้าในการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติว่า ได้มีการแปลงธรรมนูญประชาชนฯ ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว และต้องการที่จะใช้เป็นเวทีในการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการนำเอาแผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญไปปฏิบัติร่วมกันต่อไป

(2) โครงการเพื่อการสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาตามแนวทางที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชนฯ โดยได้มีการเสนอโครงการเพื่อรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อนำไปในการจัดกิจกรรมการพัฒนาตามแนวทางที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชน จำนวน 2 โครงการด้วยกัน ได้แก่

- โครงการสนับสนุนการปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อการจัดการตนเอง ซึ่งเป็นโครงการที่เสนอโดยสถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม (สคส.) สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งสมาชิกของขบวนการองค์กรชุมชนที่ได้เป็นคณะกรรมการอยู่ในสถาบันดังกล่าว ได้นำเอาธรรมนูญประชาชนฯ หมวดที่ 3 ด้านการเมืองภาคพลเมือง มาจัดทำโครงการเสนอเพื่อรับการสนับสนุนงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในปีงบประมาณ 2559 โดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อต้องการที่จะพัฒนาระบวนการเรียนรู้เพื่อสร้างความเป็นพลเมืองของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญผ่านการปฏิรูปกระบวนการจัดการศึกษาในชั้นเรียน และนอกชั้นเรียน

- โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยกลุ่มองค์กรวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดอำนาจเจริญ ร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญได้ร่วมกันจัดทำโครงการดังกล่าวขึ้น โดยใช้งบประมาณในปี 2559 ซึ่งเป็นโครงการที่ได้นำเอาธรรมนูญประชาชน หมวดที่ 5 ระบบเศรษฐกิจชุมชน มาใช้ในการจัดทำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ต้องการที่จะสนับสนุนให้องค์กรวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดอำนาจเจริญได้จัดกิจกรรมส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจของประชาชนในตำบลและหมู่บ้าน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เปิดโอกาสให้วิสาหกิจชุมชนที่จดทะเบียนจัดตั้งอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีหลักฐานประกอบการขอรับการสนับสนุนครบตามหลักเกณฑ์ที่องค์การบริหารส่วน

จังหวัดกำหนด สามารถเสนอโครงการขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินโครงการได้ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำการสนับสนุนงบประมาณให้กับวิสาหกิจชุมชนแต่ละแห่งโดยตรง โดยสามารถแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการนำธรรมเนียมประชาชน คนอำนาจเจริญ ไปปฏิบัติร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการนำธรรมเนียมประชาชน คนอำนาจเจริญ ไปปฏิบัติร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ปีงบประมาณ	ประเภทโครงการ	ธรรมเนียมประชาชน	โครงการ
2557	โครงการเพื่อการพัฒนากระบวนการนำเอาธรรมเนียมประชาชนฯ ไปปฏิบัติ	หมวดที่ 3 ด้านการเมืองภาคพลเมือง	-โครงการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของภาคประชาชน
2558		หมวดที่ 3 ด้านการเมืองภาคพลเมือง	- โครงการประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร
2559	โครงการเพื่อการพัฒนาสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาดำเนินงานตามแนวทางที่กำหนดไว้ในธรรมเนียมประชาชนฯ	หมวดที่ 3 ด้านการเมืองภาคพลเมือง	- โครงการสนับสนุนการปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อการจัดการตนเอง
		หมวดที่ 5 ระบบเศรษฐกิจ	-โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน

3.4 การนำธรรมเนียมประชาชนไปปฏิบัติร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การนำเสนอผลการศึกษาในส่วนนี้ จะเป็นการนำเอาข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอำนาจเจริญ จำนวน 3 แห่ง มาทำการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อแสดงให้เห็นว่า เมื่อมีการนำเอาธรรมเนียมประชาชน คนอำนาจเจริญ ไปปฏิบัติในพื้นที่แล้วจะสามารถเสริมสร้างให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองได้หรือไม่ โดยพื้นที่ทำการศึกษทั้ง 3 แห่งนั้น จะมีลักษณะของการดำเนินงานที่แตกต่างกันไป โดยสามารถระบุถึงความแตกต่างของพื้นที่ทำการศึกษาดังกล่าวได้ดังตารางที่ 3 ดังนี้

ตารางที่ 3 แสดงการเปรียบเทียบลักษณะของพื้นที่ทำการศึกษา

องค์กร	ประเภท	ลักษณะ
องค์กรบริหารส่วนตำบลนาจิก	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จ	มีการนำเอาธรรมนุญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติทุกประเด็น หรือเกือบทุกประเด็น หรือไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80
เทศบาลตำบลพระเหลา	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก	มีการนำเอาธรรมนุญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติบางประเด็น
องค์กรบริหารส่วนตำบลหัวตะพาน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ประสบความสำเร็จ	ไม่มีการนำเอาธรรมนุญประชาชนไปปฏิบัติ

จากตารางที่ 2 สามารถแสดงผลของการเปรียบเทียบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะของการนำเอาธรรมนุญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน ทั้ง 3 แห่งได้ดังนี้

3.4.1 พื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการนำเอาธรรมนุญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติ: องค์กรบริหารส่วนตำบลนาจิก

3.4.1.1 ความเป็นมา

องค์กรบริหารส่วนตำบลนาจิก นับว่า เป็นพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับกระบวนการขับเคลื่อนให้เกิดมีการจัดทำธรรมนุญประชาชน คนอำนาจเจริญมาเป็นอย่างมาก กล่าวคือ คณะผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายกองค์กรบริหารส่วนตำบล ได้เข้าไปเป็นหนึ่งในแกนนำในการดำเนินงานให้เกิดมีการจัดทำธรรมนุญประชาชนฯ ตั้งแต่เริ่มต้น จนกระทั่งประสบความสำเร็จสามารถนำไปประกาศใช้ได้ในที่สุด

ถ้าหากพิจารณาจาก สภาพบริบททางด้านการบริหารการปกครองท้องถิ่นแล้ว พบว่า คณะผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนตำบล กับสภาองค์กรชุมชนตำบลมีการทำงานที่มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมาโดยตลอด กล่าวคือ ได้มีตัวแทนจากสภาองค์กรชุมชนตำบลเข้าไปเป็นสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลอยู่ทุกสมัย และในขณะเดียวกันการที่ประธานสภาองค์กรชุมชนตำบล (ในปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล) ซึ่งเป็นผู้ที่ได้ทำงานทางด้านการพัฒนาในพื้นที่ และจังหวัดอำนาจเจริญอย่างต่อเนื่องยาวนาน นับว่า เป็นบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานพัฒนาตามแนวทางของนักพัฒนาเอกชนเป็นอย่างดีคนหนึ่ง จนกระทั่งสามารถที่จะเป็นผู้ทำให้เกิดการสร้างความร่วมมือ และการสนับสนุนซึ่งกัน และกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบล กับองค์กรบริหารส่วนตำบล และหน่วยงานราชการต่างๆ ในพื้นที่ได้เป็นอย่างดีก็นับว่า เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ซึ่งการมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างองค์กรต่างๆ ดังที่กล่าวข้างต้น จึงมีผลทำให้การทำงานทางด้านการพัฒนา การจัดทำ และการบริหารแผนพัฒนาระดับตำบลร่วมกัน

สามารถเกิดขึ้นได้เป็นอย่างดีมาโดยตลอด และด้วยความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เอง จึงเป็นบรรทัดฐานให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก สามารถทำงานร่วมกับสภาองค์กรชุมชน หน่วยงานราชการต่างๆ ตลอดจนประชาชนในพื้นที่ในการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติได้เป็นอย่างดี

3.4.1.2 แนวทางการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก นับว่า เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถนำเอาข้อเสนอประชาชนในพื้นที่ ที่ถูกกำหนดขึ้นภายใต้แนวทางต่างๆ ที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชน และได้ถูกรวบรวมเสนอต่อเทศบาลฯ โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลไปบรรจุไว้ในเทศบัญญัติของเทศบาลฯ ในทุกโครงการที่อยู่ในแผนที่สภาองค์กรชุมชนเสนอไป โดยสามารถแสดงรายละเอียดของการนำเอาแผนงาน หรือ โครงการที่ประชาชนกำหนดขึ้น ไปใช้ในการกำหนดเป็นเทศบัญญัติต่างๆ ได้ดังตารางที่ 2 โดยสามารถแสดงให้เห็นถึง จำนวนโครงการที่เสนอโดยสภาองค์กรชุมชนที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาจิกให้การสนับสนุน เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโครงการทั้งหมดที่สภาองค์กรชุมชนตำบลนาจิก ได้เสนอให้เทศบาลฯ รับไปพิจารณากำหนดไว้ในเทศบาลบัญญัติประจำปีงบประมาณ 2557 ซึ่งจะสามารถแสดงให้เห็นถึงผลสำเร็จของการที่สามารถนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปใช้ในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชน และประชาชน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ได้ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงผลการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก

เนื้อหาในธรรมนูญประชาชน	ข้อบัญญัติ
หมวด 3 ด้านการเมืองภาคพลเมือง	โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนชุมชน
หมวด 4 ด้านสังคม	
1. ด้านการศึกษา	1. โครงการส่งเสริมด้านคุณธรรม จริยธรรมแก่เด็กและเยาวชน 2. โครงการวันเด็กแห่งชาติ
2. ด้านสตรี	โครงการพัฒนาสตรีและสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว
3. ด้านเด็กและเยาวชน	1. โครงการค่ายเยาวชนด้านยาเสพติด 2. โครงการแข่งขันกีฬาเด็กและเยาวชนด้านภัยยาเสพติด
4. ด้านผู้สูงอายุ	โครงการวันผู้สูงอายุ
5. ด้านผู้ด้อยโอกาส	โครงการวันผู้สูงอายุ สตรีและผู้ด้อยโอกาส

ตารางที่ 4 (ต่อ)

เนื้อหาในธรรมนูญประชาชน	ข้อบัญญัติ
6. ด้านศาสนา พิธีกรรม และความเชื่อของคนในหมู่บ้าน	1. โครงการส่งเสริมกิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา 2. โครงการงานบุญปลอดเหล้า
หมวด 5 ด้านระบบเศรษฐกิจชุมชน	1. โครงการพัฒนาศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการเกษตรประจำตำบล 2. โครงการอบรมการผลิตปุ๋ยอินทรีย์
หมวด 6 ด้านสุขภาพ	โครงการงานบุญปลอดเหล้า
หมวด 7 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	โครงการสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชน การจัดเวทีประชาคมเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับขั้นตอนของการนำเอาธรรมนูญประชาชน มาปฏิบัติของตำบลนาจิกนั้น มีขั้นตอนการปฏิบัติดังนี้

1. การนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ มาเป็นกรอบในการตั้งวงเล็กๆ คุยกันในเรื่องสิ่งดีๆ ในอดีตที่น่าภาคภูมิใจปัญหา และข้อห่วงใยต่ออนาคตของชุมชน
2. ขยายวงใหญ่คุยกันมากขึ้น นำข้อคิดที่ได้จากวงคุยแต่ละครั้งมาขยายผลช่วยกันกำหนดกรอบ กว้างว่าในแต่ละเรื่องแต่ละประเด็นต้องการให้เป็นอย่างไร
3. ประชุมแกนนำสภาองค์กรชุมชนแล้วแบ่งเป็นกลุ่มละ 4 ถึง 5 คนให้ช่วยกันเขียนความต้องการหรือสิ่งที่อยากให้มีอยากให้เกิดขึ้นกลุ่มละ 1 ประเด็น โดยยึดเอาความพอใจความสุขของประชาชนที่สอดคล้องกับกรอบแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติแต่ละกลุ่มนำผลงานมาอ่านเสนอต่อที่ประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นให้ความเห็นชอบร่วมกัน
4. เปิดประชุมสภาองค์กรชุมชนนำผลงานหรือข้อเสนอของกรรมการแต่ละประเด็นมาอ่านให้ที่ประชุมใหญ่ฟังแก้ไขเพิ่มเติมร่วมกันมีมติที่จะนำข้อเสนอนั้นมาขอมติจากประชาชนทั่วไป
5. จัดทำเอกสารแบบสอบถามความคิดเห็นประชาชนว่าในแต่ละข้อแต่ละประเด็นมีความคิดเห็นอย่างไรคิดว่าจะปฏิบัติได้หรือไม่
6. คณะกรรมการนำแบบสอบถามไปสอบถามประชาชนทุกครอบครัวในเขตตำบลแล้วนำกลับมาวิเคราะห์ร่วมกันว่า แต่ละหัวข้อประชาชนมีความเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีควรนำมาปฏิบัติได้มากน้อยเพียงไร

7. คณะกรรมการนำเนื้อหาสาระในแบบสอบถามที่ประชาชนคิดว่าเป็นสิ่งที่ควรนำไปปฏิบัติไปเรียบเรียงเขียนจัดทำเป็นร่างแผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชน ซึ่งประกอบด้วยโครงการต่างๆ ที่ประชาชนได้เสนอมา

8. เปิดประชุมสภาองค์กรชุมชนนำร่างแผนพัฒนาตำบลฯ มาพิจารณาร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเตรียมความพร้อมในการนำไปเสนอต่อเวทีสาธารณะต่อไป

9. เปิดเวทีสาธารณะเชิญประชาชนจากทุกหมู่บ้านตัวแทนจากท้องถิ่นท้องถิ่นที่เข้าร่วมประชุมใหญ่ เพื่อที่จะมีมติรับรองแผนพัฒนาตำบลฯ

10. จัดทำแผนพัฒนาตำบลฯ เป็นรูปเล่ม เพื่อนำเสนอต่อองค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก

11. องค์การบริหารส่วนตำบลนาจิกนำเอาโครงการต่างๆ ของแผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชนไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ

12. องค์การบริหารส่วนตำบลฯ นำเอาโครงการต่างๆ ที่อยู่ในแผนพัฒนาตำบลไปกำหนดเป็นเทศบัญญัติ เพื่อให้การสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ตามที่องค์กรชุมชนเสนอมา

13. องค์กรชุมชนนำเองงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ไปจัดกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในโครงการต่างๆ

14. องค์การบริหารส่วนตำบลฯ ติดตามกำกับดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชน

สำหรับสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้ตำบลนาจิก สามารถนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติอย่างได้ผลเป็นอย่างดีนั้น มีอยู่ 2 ประการดังนี้

(1) การที่ผู้นำ และคณะกรรมการสภาองค์กรชุมชนตำบล กับ คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันอย่างใกล้ชิด เป็นระยะเวลา ยาวนาน หรืออาจกล่าวได้ว่า แทบจะเป็นเนื้อเดียวกัน ทั้งนี้เพราะ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาจิกคน ปัจจุบัน อดีตเป็นประธานสภาองค์กรชุมชนตำบลมาก่อน นอกจากนี้คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ ต่างก็มีประสบการณ์ในการทำงานพัฒนาชุมชนในพื้นที่เป็นกลุ่มเดียวกันมาอย่างต่อเนื่อง มีผลทำให้ คณะผู้บริหารเทศบาลฯ มีความรู้ความเข้าใจ และเล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเป็นอย่างดี จึงเป็นเรื่องที่ไม่ยากนักสำหรับสภาองค์กรชุมชนที่จะนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติในพื้นที่ ร่วมกับเทศบาลฯ

(2) การที่สภากลางระดับตำบลสามารถทำงานได้อย่างเข้มแข็ง

โดยพบว่า ตำบลนาจิกสามารถใช้สภากลางระดับตำบล¹² เป็นกลไกในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นได้อย่างบูรณาการ โดยปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังความเข้มแข็งของสภากลางก็คือ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก เป็นผู้ที่มีความสามารถในการประสานความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ ตั้งแต่ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงพยาบาล เจ้าอาวาสวัด ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆ จนกระทั่งสามารถโน้มน้าวให้ทุกภาคส่วนดังกล่าวได้เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลมาตั้งแต่เริ่มต้นของการทำแผนฯ จนกระทั่งทำแผนฯ แล้วเสร็จ ซึ่งด้วยการที่ทำให้องค์กรต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานตั้งแต่ต้น จึงมีผลทำให้แผนพัฒนาตำบลของประชาชนตำบลนาจิก ได้รับการยอมรับ และได้รับการสนับสนุนทั้งในส่วนของการจัดทำ และการนำไปใช้ปฏิบัติงานของเทศบาลฯ และองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ที่ประกอบกันขึ้นเป็นสภากลางระดับตำบลได้เป็นอย่างดี

ด้วยสาเหตุสำคัญทั้ง 2 ประการดังกล่าว จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาจิกร่วมกับสภาองค์กรชุมชนตำบลนาจิก และองค์กรอื่นๆ ในพื้นที่ สามารถที่จะนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ มาใช้ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในดำเนินงานตามโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชนในตำบลได้เป็นอย่างดี ซึ่งทำให้เกิดความชัดเจนในการนำมาใช้ในการเสริมสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมในความสำเร็จในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านการแสดงให้เห็นถึงการที่สามารถนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติในพื้นที่ได้ ผ่านการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของสภาองค์กรชุมชน การนำเอาแผนฯ ดังกล่าวไปกำหนดเป็นเทศบัญญัติเพื่อใช้ในการสนับสนุนเงินงบประมาณให้กับประชาชน หรือองค์กรชุมชนได้นำไปใช้ในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้อย่างครอบคลุม และสนองตอบต่อปัญหาความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงกับประเด็นความต้องการของพวกเขา

กล่าวโดยสรุปองค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก เป็นพื้นที่ที่มีการขับเคลื่อนธรรมนูญฯ มาก เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ได้มีขบวนการองค์กรชุมชนเคลื่อนงานผ่านสภาองค์กรชุมชนตำบลนาจิกโดยได้รับความร่วมมือในการดำเนินงานจากคณะผู้บริหารของเทศบาลฯ เป็นอย่างดี เนื่องจากมีความรู้ความเข้าใจ และมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชน และองค์กรชุมชนในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังเป็นเทศบาลฯ ที่มีศักยภาพในการใช้กลไกในธรรมนูญฯ คือสภากลางตำบลนาจิกมาเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนกระบวนการสร้าง และบริหารแผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชน ตั้งแต่เริ่มต้น จนสำเร็จ ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน กับองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ในทุกขั้นตอน จึง

¹² เป็นกลไกการขับเคลื่อนงานพัฒนาของท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบจากภาคี 4 ฝ่าย คือ (1) สภาองค์กรชุมชนตำบล (2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) ภาคีพัฒนาในท้องถิ่น โปรดดู ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2555, เอกสารอัดสำเนา.

ส่งผลให้สามารถที่จะนำธรรมเนียมประชาชนฯ ไปสู่การปฏิบัติได้เป็นอย่างดีมากที่สุดตำบลหนึ่งของจังหวัดอำนาจเจริญ

3.4.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก: เทศบาลตำบลพระเหลา

3.4.2.1 ความเป็นมา

เทศบาลตำบลพระเหลา เป็นพื้นที่ที่มีความข้องเกี่ยวกับกระบวนการขับเคลื่อนให้เกิดมีการจัดทำธรรมนูญประชาชนไม่มากนัก กล่าวคือในช่วงระหว่างที่มีการจัดทำธรรมนูญประชาชนนั้น คณะผู้บริหารของเทศบาลไม่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการโดยตรง เพียงแต่ทำหน้าที่ในการคอยอำนวยความสะดวกให้กับกระบวนการจัดทำ อาทิเช่น การอำนวยความสะดวกด้านอาคารสถานที่ และอุปกรณ์ประกอบการจัดทำเวทีระดมความคิดเห็น และการจัดทำข้อเสนอระดับตำบลที่จะนำไปสู่การประมวลจัดทำเป็นธรรมนูญประชาชนฯ ระดับจังหวัด เป็นต้น

ถ้าหากพิจารณาจาก สภาพบริบททางด้านการบริหารการปกครองท้องถิ่นก่อนที่จะมีการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาปฏิบัติ พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับคณะผู้บริหารของเทศบาลฯ และหน่วยงานราชการ รวมถึงกลุ่มผู้นำต่างๆ ในพื้นที่ ก็มีการทำงานที่มีความสัมพันธ์ที่ไม่ค่อยใกล้ชิดกันมากเท่าใดนัก กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้ว เทศบาลจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มองค์กรชุมชนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับสภาองค์กรชุมชนตำบลแต่อย่างใด สถานภาพความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งสอง เป็นไปในลักษณะของความสัมพันธ์เฉพาะกลุ่มองค์กรชุมชนเท่านั้น โดยพบว่า ในส่วนของนายกเทศมนตรี เป็นผู้เคยมีประสบการณ์ทางด้านการเป็นนักพัฒนาอิสระ ก่อนที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง ซึ่งมีผลทำให้สามารถที่จะชักนำการบริหารของเทศบาลให้มาสนับสนุนการทำงานของภาคประชาชน และองค์กรชุมชนได้บ้างพอสมควร ทั้งนี้ จะขึ้นอยู่กับประเด็นที่นายกเทศมนตรีฯ ให้ความสำคัญเป็นประเด็นๆ ไป ไม่ได้ให้ความสำคัญทั้งหมดอย่างเช่นกรณีตัวอย่างขององค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก

ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลฯ กับสภาองค์กรชุมชนดังกล่าวข้างต้นจึงส่งผลให้เกิดรูปแบบความร่วมมือในการทำงานร่วมกันแบบเป็นกรณีๆ ไปเท่านั้น จึงมีผลทำให้ ที่ผ่านมาการทำงานทางด้านการพัฒนา การจัดทำ และการบริหารแผนพัฒนาระดับตำบลร่วมกัน ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เทศบาลฯ ยังคงเป็นผู้กำหนดแผนพัฒนาตำบล และแนวทางในการนำแผนฯ ไปปฏิบัติอยู่เช่นเดิม เพียงแต่อาจจะเลือกให้การสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรชุมชน บางองค์กรที่เทศบาลให้ความสำคัญเท่านั้น ไม่ได้เกิดรูปแบบการร่วมมือกันในแทบจะทุกเรื่องเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก ซึ่งนับว่าเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การนำเอาธรรมนูญประชาชนมาปฏิบัติในพื้นที่ ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร นั่นคือ ไม่สามารถที่จะนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของเทศบาลฯ ได้มากเท่าใดนัก

3.4.2.2 แนวทางการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาปฏิบัติ

เทศบาลตำบลพระเหลา เป็นพื้นที่ที่มีการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ในพื้นที่ได้บางประเด็นไม่สามารถนำมาใช้ได้ทั้งหมดเหมือนดังเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก ทั้งนี้เนื่องจาก แคนนำ หรือคณะทำงานสภากลางในระดับพื้นที่ ยังไม่สามารถที่จะสร้างการยอมรับในการเข้าร่วมการทำงานขององค์การภาคีเครือข่ายอื่นๆ ได้ทั้งหมด จากการศึกษาแล้วพบว่า การใช้กลไกสภากลางในการขับเคลื่อนการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติ ด้วยสภาองค์กรชุมชน ได้รับความร่วมมือจากเทศบาลตำบลพระเหลาเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะ การที่แคนนำในการขับเคลื่อนมีสมาชิกกลุ่มผู้หญิงที่ทำงานด้านอาชีพและด้านสิทธิสตรี ที่ได้รับการยอมรับจากชุมชนเป็นวงกว้าง สามารถในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดธรรมนูญฯ ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน แต่ในขณะที่กลุ่มของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่บางคนมีความไม่ชอบใจ เพราะถือว่าเป็นการทำงานข้ามหน้าตนเอง เนื่องจาก เห็นว่า งานพัฒนาในพื้นที่บางงาน เป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของตนเองอยู่แล้ว การที่แคนนำได้นำเอาธรรมนูญประชาชน มาใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ จึงอาจไม่ได้รับความร่วมมือในการจัดทำในการนำธรรมนูญฯ ไปใช้ ในบางหมวด บางประเด็น จึงส่งผลให้สามารถทำได้ในบางหมวดที่สามารถผลักดันให้เทศบาลฯ นำไปกำหนดเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นได้เลย แต่ในบางส่วนที่มีการต่อต้านจากกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ ก็ไม่สามารถจัดทำข้อเสนอเพื่อนำไปบรรจุในแผนพัฒนาตำบลได้

นอกจากนี้ ในส่วนของเทศบาลฯ เอง ก็ยังมีมุมมองต่อการนำธรรมนูญประชาชนมาปฏิบัติในพื้นที่ ในลักษณะของการที่มีความคิดเห็นว่า เนื้อหาในธรรมนูญฯ บางส่วน เป็นแนวนโยบายพื้นฐานที่เทศบาลฯ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาจากรัฐบาลกลางอยู่แล้ว จึงมีแผนงาน/โครงการของเทศบาลฯ ที่มีสาระสำคัญสอดคล้องกับธรรมนูญฯ อยู่เป็นส่วนใหญ่ จึงไม่ค่อยจะให้ความสำคัญกับการนำเอาข้อเสนอของประชาชนไปปฏิบัติแต่อย่างใด กล่าวคือ โดยทั่วไปเทศบาลฯ จะไม่ปฏิเสธที่จะนำเอาแผนของสภาองค์กรชุมชนไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบลของเทศบาลฯ เพียงแต่ว่า เมื่อถึงเวลาที่จะเลือกเอาโครงการต่างๆ ที่บรรจุอยู่ในแผนฯ ไปใช้ในการจัดทำเป็นเทศบัญญัติ โครงการต่างๆ ที่สภาองค์กรชุมชนเสนอไปมักจะไม่ได้รับการเลือก แต่ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นโครงการที่ผู้บริหารเทศบาลเป็นผู้ตัดสินใจบนพื้นฐานของผลประโยชน์ทางการเมือง และผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นๆ อาทิเช่น โครงการทางด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโครงการประเภทอื่นๆ ที่จะสามารถสร้างความนิยมในตัวคณะผู้บริหารของเทศบาลได้เท่านั้น ส่วนโครงการพัฒนาอื่นๆ ที่เสนอโดยสภาองค์กรชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการทางด้านการส่งเสริมอาชีพ และสวัสดิการ เป็นต้น มักจะถูกหยิบยกมาเป็นเทศบัญญัติก็ต่อเมื่อคณะผู้บริหารเทศบาลเล็งเห็นแล้วว่า เป็นโครงการที่จัดทำขึ้น แล้วมอบหมายให้องค์กรชุมชน หรือสภาองค์กรชุมชนนำไปปฏิบัติจะก่อให้เกิดผลดีต่อพวกเขา ทางด้านการสร้างความนิยมให้เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนสามารถรักษาเครือข่ายทางการเมืองในพื้นที่เอาไว้ได้เท่านั้น จึงจะตัดสินใจให้การนำเอาโครงการดังกล่าวมาจัดทำเป็นเทศบัญญัติ และมอบให้สภาองค์กรชุมชนนำไปปฏิบัติต่อไป

อย่างไรก็ดี ในภาพรวมแล้วจะพบว่า การดำเนินงานการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติในพื้นที่ ยังสามารถที่จะดำเนินการได้มากพอสมควร กล่าวคือ ยังสามารถที่จะนำไปใช้ในการจัดทำเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาของประชาชนได้ และยังสามารถที่จะนำเสนอต่อเทศบาลฯ ในการนำไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบลของเทศบาลฯ ได้อีกด้วย แต่ด้วยข้อจำกัดทางด้านความเห็นของบรรดาผู้บริหารเทศบาลฯ เอง ที่ยังคงพิจารณาถึงผลประโยชน์ทางการเมืองในพื้นที่เป็นหลัก จึงทำให้ไม่ค่อยจะเล็งเห็นถึงความสำคัญของการนำเอาข้อเสนอของประชาชนที่บรรจุไว้ในแผนดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติมากนัก ทำให้โครงการต่างๆ ที่เป็นข้อเสนอของประชาชน หรือสภาองค์กรชุมชนไม่สามารถที่จะนำไปปฏิบัติได้มากเท่าที่ควร ถึงแม้ว่า จะมีบางโครงการที่สภาองค์กรชุมชนเสนอไปได้รับการตอบสนองจากเทศบาลฯ ก็ตาม แต่โครงการเหล่านั้น มักจะถูกเล็งเห็นว่า สามารถสร้างผลประโยชน์ทางการเมืองสำหรับคณะผู้บริหารเทศบาลฯ เท่านั้น ซึ่งการสนับสนุนดังกล่าว จะเป็นการส่งมอบภารกิจให้กับองค์กรชุมชนเป็นรายองค์กร ที่คณะผู้บริหารเทศบาลฯ เล็งเห็นถึงศักยภาพในการดำเนินงาน และคาดหวังถึงผลสำเร็จทางการเมืองทั้งทางด้านการสร้างคะแนนนิยม และการรักษาเครือข่ายทางการเมืองในพื้นที่ของตนเองเป็นสำคัญ

โดยสามารถแสดงให้เห็นถึง จำนวนโครงการที่เสนอโดยสภาองค์กรชุมชนที่เทศบาลตำบลพระเหลาให้การสนับสนุน เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโครงการทั้งหมดที่สภาองค์กรชุมชนตำบลพระเหลา ได้เสนอให้เทศบาลฯ รับไปพิจารณากำหนดไว้ในเทศบาลบัญญัติประจำปีงบประมาณ 2557 ซึ่งจะสามารถแสดงให้เห็นถึงผลของการที่ยังไม่สามารถนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปใช้ในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชน และประชาชน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากเท่าไรนัก ได้ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงผลการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลพระเหลา

ธรรมนูญประชาชน	ข้อบัญญัติ
หมวด 4 ด้านสังคม	
2. ด้านสตรี	โครงการพัฒนาสตรีและสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว
3. ด้านเด็กและเยาวชน	1. โครงการค่ายเยาวชนด้านยาเสพติด 2. โครงการแข่งขันกีฬาเด็กและเยาวชนด้านกีฬาเสพติด
4. ด้านผู้สูงอายุ	โครงการวันผู้สูงอายุ
5. ด้านผู้ด้อยโอกาส	โครงการวันผู้สูงอายุ สตรีและผู้ด้อยโอกาส

3.4.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ประสบความสำเร็จ: เทศบาลตำบลห้วยตะพาน

เทศบาลตำบลห้วยตะพาน จะมีลักษณะ คล้ายคลึงกับเทศบาลตำบลพระเหลา นั่นคือ เป็นพื้นที่ที่มีความข้องเกี่ยวกับกระบวนการขับเคลื่อนให้เกิดมีการจัดทำธรรมนูญประชาชนไม่มากนัก แต่จะมีลักษณะพิเศษเฉพาะพื้นที่ที่แตกต่างออกไปคือ ลักษณะทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างคณะผู้บริหารเทศบาลฯ กับสภาองค์กรชุมชนตำบล กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาปฏิบัติ ทั้ง 2 องค์การไม่สามารถทำงานร่วมกันได้เลย มีการแยกส่วนกันทำงานอย่างชัดเจน นั่นคือ ฝ่ายเทศบาลฯ จะทำหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเอง โดยไม่ได้ยินยอมให้สภาองค์กรชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ แต่อย่างใด

ถ้าหากพิจารณาจาก สภาพบริบททางด้านการบริหารการปกครองท้องถิ่นแล้ว พบว่า สาเหตุหนึ่งที่มีผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์กรชุมชน กับคณะผู้บริหารของเทศบาลฯ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้คือ นายกเทศมนตรี และคณะผู้บริหารเทศบาลไม่เคยมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชนตำบล หรือองค์กรชุมชนใดๆ มาก่อนเลย โดยส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นนักธุรกิจในพื้นที่มาก่อนที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง ดังนั้น จึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกับสภาองค์กรชุมชนมากนัก แต่จะยึดเอาเทศบาลฯ เป็นหลักในการพัฒนาพื้นที่

ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลฯ กับสภาองค์กรชุมชนดังกล่าวข้างต้น จึงส่งผลให้ไม่สามารถก่อให้เกิดรูปแบบความร่วมมือในการทำงานร่วมกันได้แต่อย่างใด เพราะเทศบาลฯ จะมองว่า สภาองค์กรชุมชนตำบล เป็นเพียงองค์กรหนึ่งในพื้นที่ที่เทศบาลไม่ได้ให้ความสนใจจะทำงานด้วย นั่นคือ มองว่า ให้แต่ละองค์กรทำตามหน้าที่รับผิดชอบของตนเองไป ไม่ได้มาให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการทำงานของสภาองค์กรชุมชนตำบลแต่อย่างใด จึงมีผลทำให้ ที่ผ่านมามีการทำงานทางด้านการพัฒนา การจัดทำ และการบริหารแผนพัฒนาระดับตำบลร่วมกัน ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เทศบาลฯ ยังคงทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดแผนพัฒนาตำบล และแนวทางในการนำแผนฯ ไปปฏิบัติอยู่เช่นเดิม ไม่ได้เกิดรูปแบบการร่วมมือกันในแทบจะทุกเรื่องเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก หรือการให้การสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรชุมชนในบางเรื่องเช่นเดียวกับเทศบาลตำบลพระเหลา ซึ่งนับว่า เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การนำเอาธรรมนูญประชาชนมาปฏิบัติในพื้นที่ ไม่ประสบความสำเร็จแต่อย่างใด นั่นคือ ไม่สามารถที่จะนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของเทศบาลฯ ได้เลย

นอกจากนี้ สภาพปัญหาอีกประการหนึ่ง นั่นคือ ความเข้มแข็งของการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนตำบล ที่พบว่า ก่อนหน้าที่จะมีการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาปฏิบัติ ได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะทำงานบ่อยครั้ง จนมีผลทำให้การดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนขาดความต่อเนื่อง และทำให้ไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์กับเทศบาลฯ และหน่วยงานราชการต่างๆ ในพื้นที่ได้อีกด้วย

3.4.3.1 แนวทางการนำเอาธรรมเนียมประชาชนมาปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่า เทศบาลฯ แห่งนี้ เป็นพื้นที่ที่ไม่ได้มีการนำเอาธรรมเนียมประชาชนไปบัญญัติเป็นเทศบัญญัติแต่อย่างใด เพียงแต่อนุญาตให้สภาองค์กรชุมชนในพื้นที่สามารถนำเสนอแผนพัฒนาตำบลให้กับเทศบาลฯ และนำไปบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาตำบลของเทศบาลฯ เท่านั้น แต่เมื่อเทศบาลฯ รับเอาไปบรรจุแล้ว ก็ไม่ได้ให้ความสนใจในการนำเอามากำหนดเป็นเทศบัญญัติแต่อย่างใด หรืออาจจะกล่าวได้ว่า เทศบาลฯ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการนำเอาธรรมเนียมประชาชนมาปฏิบัติใช้ในพื้นที่แต่อย่างใด ซึ่งจากการศึกษาเพิ่มเติมพบว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้เทศบาลฯ ไม่ได้ให้ความสำคัญดังกล่าวมี 3 ประการด้วยกัน ได้แก่

1. การขาดความต่อเนื่องของแกนนำในการทำงาน ทั้งนี้เพราะ มีการเปลี่ยนคนเข้ามาทำงานเป็นแกนนำในพื้นที่อยู่บ่อยครั้ง มีผลทำให้ไม่สามารถประสานงาน หรือทำงานร่วมกับกลุ่มเครือข่ายขององค์กรชุมชน และประชาชนในพื้นที่ รวมถึง การทำงานร่วมกับคณะทำงานในระดับจังหวัดได้ดีเท่าที่ควร จึงมีผลทำให้ไม่สามารถที่จะสร้างให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระสำคัญของธรรมเนียมประชาชน ตลอดจนแนวทางการนำเอาธรรมเนียมประชาชนไปปฏิบัติให้กับประชาชน และองค์กรภาคีเครือข่ายต่างๆ ในพื้นที่ได้

2. การที่ไม่สามารถใช้สภากลางเข้ามาดำเนินงานได้ หมายความว่า ถึงแม้จะมีสภากลางระดับตำบล เป็นกลไกหลักในการปฏิบัติงาน แต่พื้นที่นี้ ไม่สามารถใช้กลไกสภากลางในการทำงานได้ ทั้งนี้เนื่องจาก ไม่สามารถที่จะนำเอาภาคีเครือข่ายต่างๆ ที่จะประกอบกันเป็นสภากลางมาทำงานร่วมกันได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่ได้รับความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นสภากลาง จนทำให้ไม่สามารถใช้เป็นกลไกในการทำงานเพื่อการผลักดันธรรมเนียมประชาชนไปสู่การปฏิบัติงานในพื้นที่นี้ได้ จึงมีผลทำให้ ขาดภาคีพัฒนาด้านอื่นๆ ในพื้นที่เข้าร่วมมือในการทำงานเพื่อการทำงานร่วมกับแกนนำ และประชาชน

ด้วยสาเหตุสำคัญ ทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้น จึงมีผลทำให้ ในพื้นที่นี้ จึงไม่สามารถที่จะสร้างแรงผลักดันที่มากเพียงพอที่จะทำให้เทศบาลตำบลห้วยตะพาน เห็นความสำคัญของการนำเอาธรรมเนียมประชาชน คนอำนาจเจริญ มาใช้เป็นแนวทางในการทำงานของเทศบาลได้ โดยพบว่า ไม่สามารถที่จะสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นกับกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในพื้นที่ได้มากนัก ทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้นำในท้องที่ นั่นคือ กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านกลุ่มผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นักการเมือง และข้าราชการในเทศบาลฯ และกลุ่มองค์กรชุมชนต่างๆ ในพื้นที่

โดยพบว่า เหตุผลที่แต่ละกลุ่มปฏิเสธที่จะเข้าร่วมกระบวนการขับเคลื่อนการนำเอาธรรมเนียมประชาชนฯ ไปปฏิบัติ มีคล้ายๆ กัน นั่นคือ มีความเห็นว่า เนื้อหาสาระที่บรรจุไว้ในธรรมเนียมประชาชน คนอำนาจเจริญฯ มีความ “ซ้ำซ้อน” กับภารกิจ หรืองานที่แต่ละกลุ่มรับผิดชอบปฏิบัติอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมกับกลุ่มแกนนำขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ หรือเข้าร่วมปฏิบัติงานในสภากลางในระดับพื้นที่แต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น ในกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็จะมองว่า ตนเองรับผิดชอบใน

การจัดทำแผนพัฒนาตำบล และพัฒนาหมู่บ้านของตนเองอยู่แล้ว ในขณะที่ กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็มองว่า ภารกิจต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญประชาชนส่วนใหญ่ ก็เป็นภารกิจหลักที่เทศบาลฯ ต้องทำหน้าที่เป็นประจำอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบรรจุเอาข้อเสนอในธรรมนูญประชาชนฯ เอาไว้ในแผนพัฒนาตำบลของเทศบาลแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะ ในแผนพัฒนาท้องถิ่นตามปกติทุกฉบับ ก็ได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้อง หรือใกล้เคียงกับแนวทางการปฏิบัติที่ธรรมนูญประชาชนกำหนดไว้อยู่แล้ว และในส่วนของกลุ่มองค์กรชุมชนต่างๆ ในพื้นที่เอง ต่างก็มีความเห็นว่า มีความซ้ำซ้อนกับงานปกติของแต่ละกลุ่มได้ดำเนินงานในพื้นที่อยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณี เป็นต้น ดังนั้นจึงมองว่า ธรรมนูญประชาชนจะเป็นการเป็นทำให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนกับภารกิจหน้าที่ของกลุ่มของตนเอง กลายเป็นกิจกรรมที่เป็นคู่แข่งกับภารกิจงานของกลุ่มของตน ดังนั้น จึงไม่มีความสนใจที่จะเข้าร่วมกับกลุ่มแกนนำในพื้นที่ในการขับเคลื่อนงานการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญมาปฏิบัติในพื้นที่อย่างจริงจังเท่าใด

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตเพิ่มเติมว่า นอกเหนือจากการมองว่า เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกันแล้ว ยังมีอีกเหตุผลหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจไม่ให้ความสนใจกับการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาปฏิบัติในพื้นที่ นั่นคือ เหตุผลทางด้านการเมืองในพื้นที่ และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นแกนนำของสภาองค์กรชุมชน กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นผลมาจากการที่แกนนำทั้งสองฝ่าย อาจจะเคยเป็นคู่แข่งกันทางการเมืองในการช่วงชิงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีกันมาก่อน ทำให้เกิดความหวาดระแวงว่า ถ้าหากเทศบาลฯ ให้การสนับสนุนการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนแล้ว จะทำให้ผู้นำของสภาองค์กรชุมชนได้รับคะแนนนิยมเพิ่มมากขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการเมืองในอนาคตของตนเอง และพรรคพวกได้ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้ นับว่า เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญต่อการนำเอาข้อเสนอของสภาองค์กรชุมชนไปปฏิบัติ โดยถึงแม้ว่า ผู้บริหารเทศบาลฯ จะรับรู้ว่าได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนฯ แล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วก็ยังเป็นเพียงแค่การรับรู้เท่านั้น แต่ไม่มีความต้องการที่จะรับมาปฏิบัติจริงในพื้นที่แต่อย่างใด โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้อธิบายถึงปัจจัยถึงปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่เป็นอุปสรรคสำคัญดังกล่าวนี้ เอาไว้ว่า

“...บางตำบลเขาแบบว่า เคยสมัครแข่งกันมาก่อน เขาก็ยังเอาเรื่องจิตใจอยู่ ลองคิดว่า ประธานสภาองค์กรเป็นคนนี้ แต่ก่อนเคยเป็นนั่นเป็นนี่มาก่อน สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านมาด้วยกัน สมัครกันนั้นแข่งกันมาแล้ว อะไรปานนี้ ก็จะทำให้งานมันไม่ดี กลัวว่าจะให้งานฝ่ายนี้ไปแล้วฝ่ายนี้จะได้คะแนน กลัวเสียเปรียบ ก็เลยไม่เอาดีกว่า เตะตัดขาดเลย...”¹³

¹³ สันทนา กลุ่มแกนนำขบวนองค์กรชุมชน จังหวัดอำนาจเจริญ ณ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ ณ วันที่ 3 ธันวาคม 2558.

3.5 การนำธรรมเนียมประชาชนไปปฏิบัติในรูปแบบอื่นๆ

อย่างไรก็ดี การศึกษานี้ยังค้นพบว่า นอกจากรูปแบบการนำเอาธรรมเนียมประชาชนไปปฏิบัติในแนวทางของการนำไปใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นแล้ว ยังมีการนำไปใช้ในรูปแบบอื่นๆ อีกด้วย ซึ่งอาจจะนำเสนอให้เห็นถึงรูปธรรมของความสำเร็จในการนำเอาธรรมเนียมประชาชน มาใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ที่มีความหลากหลายวิธีการ ผ่านการนำเสนอกรณีตัวอย่างต่างๆ ประกอบเพิ่มเติมด้วย เพื่อที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจถึงผลสำเร็จดังกล่าวได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยการศึกษาจะนำเสนอกรณีตัวอย่างความสำเร็จของการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรชุมชน และประชาชน กับหน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนำเอาธรรมเนียมประชาชนไปใช้ในการเสริมสร้างความสามารถในการปกครองตนเองของประชาชนได้ดังกรณีศึกษาต่างๆ ดังนี้

กรณีตัวอย่างที่ 1 การสนับสนุนขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ต่อองค์กรวิสาหกิจชุมชน ในปีงบประมาณ 2559

โครงการฯ นี้ เริ่มต้นจากการที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ ได้มีแนวคิดที่จะส่งเสริมให้องค์กรวิสาหกิจชุมชนทุกแห่งทั่วทั้งจังหวัด จัดทำโครงการขึ้นไปขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กร ซึ่งโครงการที่จะเสนอขอไปนั้น เป็นโครงการที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้กำหนดกรอบการทำงานอะไร แต่กระตุ้นให้องค์กรวิสาหกิจชุมชนแต่ละแห่งเป็นผู้คิดค้นแนวทางการดำเนินงานของตนเอง ภายใต้วงเงินงบประมาณที่กำหนดให้แต่ละไม่เกิน 1 แสนบาท โดยองค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะทำการสนับสนุนงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนมาไว้สำหรับการดำเนินโครงการตามที่วิสาหกิจชุมชนเสนอขอมา

ซึ่งรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะนี้ เป็นผลมาจากการที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้เกิดความเข้าใจถึงแนวทางในการดำเนินงานของธรรมเนียมประชาชน และได้มีความพยายามที่จะนำเอาธรรมเนียมประชาชนมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานขององค์กร จึงได้มีแนวคิดดังกล่าวขึ้น ซึ่งนับว่าสามารถช่วยทำให้องค์กรวิสาหกิจชุมชนสามารถที่จะกำหนดวิธีคิด และกระบวนการทำงานต่างๆ ออกมาเป็นแผนพัฒนาของตนเอง ไม่ใช่เป็นแผนพัฒนาฯ ที่หน่วยงานราชการเป็นผู้คิดขึ้น ในขณะที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเองจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนส่งเสริมให้ความคิด และความต้องการขององค์กรเหล่านั้นจัดทำขึ้นเป็นโครงการพัฒนาฯ ของตนเองนั้น ประสบความสำเร็จตามที่พวกเขาคาดหวังไว้เท่านั้น

การดำเนินงานในลักษณะนี้ จึงเป็นกระบวนการที่จะช่วยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการของประชาชนกับความสามารถในการให้ความช่วยเหลือของรัฐให้เกิดขึ้นได้จริง ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ ผ่านกลไกการทำงานร่วมกัน

ระหว่างหน่วยงานของรัฐ กับประชาชนในลักษณะที่ส่งเสริมให้ประชาชนเป็นคนคิด และปฏิบัติอย่างอิสระ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐติดตามให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ ทั้งนี้การดำเนินงานทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากกรณีตัวอย่างข้างต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการได้ เพราะว่า มีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจ่ายเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กับองค์กรชุมชนรองรับอยู่ จึงสามารถการดำเนินงานให้การสนับสนุนส่งเสริมกิจการขององค์กรวิสาหกิจชุมชนได้ ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าว จะช่วยให้สามารถยกระดับให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองทางด้านการจัดการกับสภาพปัญหา และความต้องการของตนเองได้เพิ่มมากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องรอคอย หรือพึ่งพาให้หน่วยงานของรัฐมาดำเนินการให้เหมือนเช่นในอดีต

กรณีตัวอย่างที่ 2 กรณีนำไปใช้ในการบริหารการศึกษาในพื้นที่

กรณีดังกล่าวนี้ เป็นการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปใช้ในการตัดสินใจเปิด-ปิดเรียนของโรงเรียนระดับประถมศึกษาในพื้นที่ โดยได้มีการนำเอาเนื้อหาในธรรมนูญประชาชนที่กำหนดไว้ว่า ให้มีการจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่¹⁴ มาใช้ในการดำเนินงานดังกล่าว โดยเริ่มต้นจากการที่คณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งนำโดยผู้ใหญ่บ้านได้นำเอาเนื้อหาในธรรมนูญประชาชนดังกล่าวเข้าที่ประชุมคณะกรรมการ เพื่อกำหนดออกมาเป็นประกาศในการหยุดเรียนในช่วงฤดูการทำนา ซึ่งนับว่า เป็นอาชีพหลักของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักเรียนได้มีเวลาในการช่วยผู้ปกครองทำนา ซึ่งนับว่าสอดคล้องกับวิถีการปฏิบัติของประชาชนในพื้นที่ โดยประกาศให้มีวันหยุดเรียนในช่วงเวลาทำนา 2 ช่วงด้วยกัน ได้แก่ ช่วงดำนา และช่วงเก็บเกี่ยวข้าว โดยในช่วงดำนาจะประกาศให้เป็นวันหยุดเรียน 1 สัปดาห์ และประกาศให้เป็นวันหยุดเรียนในช่วงเก็บเกี่ยวข้าวอีก 2 สัปดาห์ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาได้มีมติดังกล่าวแล้ว ก็จะแจ้งไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ประจำเขตการศึกษานั้นๆ รับทราบต่อไป โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้กล่าวถึงการดำเนินงานในลักษณะนี้ เอาไว้ว่า

“...อย่างเช่นตอนนี้เราแค่เขียนได้ว่าให้โรงเรียนปิดตามฤดูกาลผลิตทางการเกษตรของชาวบ้าน ก็เขียนไว้ลอยอย่างนี้ โรงเรียนไหนทำได้ก็ทำโรงเรียนไหนทำไม่ได้ก็ไม่ต้องทำใช้ไหม แต่ก็ยังมีหลายพื้นที่ ที่เขายังเอาตัวนั้นมาอ่านเขาก็ทำได้ อยู่อย่างเช่นที่ตำบลไถ่คำ เขาเอาเรื่องนี้เข้าไปในโรงเรียนโรงเรียนก็โอเค ผู้บริหารก็เห็นชอบว่าต้องปิดเรียนโดยไม่ต้องรอให้เขตพื้นที่เป็นคนสั่ง เขาก็ปิดเองได้ในฤดูทำนาก็ให้เด็กไปทำนาช่วยพ่อแม่ อย่างนี้เป็นต้น มันก็สับหลักได้อยู่ ทางเขตพื้นที่เขาก็ไม่ได้ว่า

¹⁴ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ข้อ ๑๔ กำหนดว่า สถานศึกษาต้องปิด – เปิด การเรียนการสอนให้ตรงกับฤดูทำนาของชุมชน โปรดดู เครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ, (2555), ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1, เอกสารอัดสำเนา.

อะไร ว่าทำไมคุณปิดก่อนเพื่อน เขาก็ไม่ได้ว่าอะไรเพียงแต่ว่าคนไม่กล้าตัดสินใจเฉยๆ ครูไม่กล้าตัดสินใจ มันกลัวจะไม่เหมือนเพื่อน เขาปิดก็ปิดตามเพื่อนถ้าเราไม่ทำตามเพื่อนเราก็ปิดเอง ก็ไม่ได้เห็นผิดอะไรก็ยิ่งดี ชาวบ้านก็ เออ ดีนะอย่างนี้ลูก คือชาวบ้านเขาอ้างว่าเขามีธรรมเนียมพอ ทำไมไม่ปิดตามธรรมเนียม ครูใหญ่ก็ เอาด้วยก็ปิด กรณีศึกษาเรื่องปิดเรียนอย่างนี้เป็นต้น ...”¹⁵

การดำเนินงานดังกล่าว นับว่า เป็นการนำเอาธรรมเนียมประชาชนฯ มาใช้ในการปกครองตนเองทางด้านการจัดการศึกษาในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพราะ เป็นการนำเอามาปฏิบัติโดยที่ไม่ต้องรอให้หน่วยงานที่เป็นผู้บังคับบัญชาสถานศึกษาเป็นผู้สั่งการแต่อย่างใด แต่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นผู้นำเอามาใช้เป็นกรอบในการสร้างข้อตกลงร่วมกันในการตัดสินใจ เปิด-ปิดสถานศึกษาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ด้วยตนเอง ซึ่งหากพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้วจะพบว่า คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจในการกำหนดวันเปิด-ปิดเรียนได้ ถ้าหากคณะกรรมการมีมติเห็นสมควร ซึ่งในปัจจุบันมีโรงเรียนประถมศึกษาต่างๆ จำนวน 20 โรงเรียน ได้นำเอาแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวไปใช้ในการประกาศการเปิด-ปิดเรียนตามฤดูกาลทำนาแล้ว

จากกรณีศึกษาดังกล่าวนี้นี้ จึงแสดงให้เห็นว่า เป็นช่องทางหนึ่งที่ภาคประชาชนในพื้นที่ได้นำเอาธรรมเนียมฯ ประชาชนมาใช้ในการดำเนินงานร่วมกับสถานการศึกษาในพื้นที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งนับว่า สามารถที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของการนำเอาธรรมเนียมประชาชนมาใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนฯ ได้อย่างชัดเจนในกรณีอื่นๆ นอกเหนือจากนำมาใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นอีกด้วย

กรณีตัวอย่างที่ 3 การนำไปใช้ในการจัดการสวัสดิการชุมชน

กรณีดังกล่าวนี้ เป็นการนำเอาข้อบัญญัติในธรรมนูญประชาชนฯ ที่กำหนดว่าพื้นที่ไหนมีความพร้อมควรจะให้มีการจัดงานบุญที่ปลอดสุรา หรือเว้นจากการจ่ายสุราให้กับแขกที่มาร่วมงาน¹⁶ ซึ่งก็มีหลายตำบลได้นำไปใช้ประกาศเป็นธรรมนูญตำบลแล้ว โดยการดำเนินงานดังกล่าวนี้จะเริ่มจากการที่นำเอาไปจัดทำประชาคมหมู่บ้านในทุกหมู่บ้าน โดยพยายามที่จะชี้แจงให้ประชาชนเห็นความผลเสียของการจัดงานบุญที่มีการแจกจ่ายสุรา ตัวอย่างเช่น การนำเอาข้อมูลของกลุ่มสวัสดิการชุมชนเก็บรวบรวม และวิเคราะห์ให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการแจกจ่ายสุรา เมื่อเปรียบเทียบกับงานที่ไม่มีการแจกจ่ายสุรา มาใช้ประกอบการทำประชาชน เป็นต้น เพื่อขอมติของประชาชนในการจัดทำเป็นธรรมนูญตำบลไม่แจกจ่ายสุราในงานบุญ โดยกรณีดังกล่าวนี้ จะมีการนำเอาสวัสดิการชุมชนมาประกอบดำเนินงาน

¹⁵ สัมภาษณ์แกนนำชาวบ้านองค์กรชุมชนระดับจังหวัด เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2558 ณ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ.

¹⁶ ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ข้อ ๕๑ กำหนดว่า ชุมชนมีประเพณีปลอดเหล้าอย่างน้อย ๒ งาน โปรดดูเครือข่ายชาวบ้านองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ, (2555), ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1, เอกสารอัดสำเนา.

ด้วย โดยพบว่า ในตำบลนาฝือ อำเภอเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งเป็นตำบลนำร่องในเรื่องนี้ได้มีการนำเอาสวัสดิการชุมชนมาใช้ในการสนับสนุนการจัดการตนเองทางด้านนี้ นั่นคือ ได้มีการกำหนดว่า ถ้าหากบ้านใดเป็นเจ้าภาพงานบุญแล้วไม่แจกจ่ายสุรา ก็จะนำเอากองทุนสวัสดิการชุมชนไปช่วยสมทบเป็นค่าทำบุญรายละเอียด 500 ถึง 1,000 บาท เป็นต้น ซึ่งสามารถทำงานประสบความสำเร็จเป็นตำบลต้นแบบทางด้านนี้ไป โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้กล่าวถึงการดำเนินงานในลักษณะนี้ เอาไว้ว่า

“... พื้นที่ไหนที่มีความพร้อมควรจะมีให้จัดงานบุญที่ปลอดสุราหรือเว้นจากการแจกจ่ายสุราได้เราเขียนไว้แบบนี้ ก็มีหลายตำบลที่หยิบเอาไปทำต่อ เอาไปทำเป็นนโยบายสาธารณะคือเอาไปจัดประชาคมชาวบ้านแล้วก็ประกาศเป็น ตำบลไม่แจกจ่ายสุราในงานบุญ อย่างนี้เป็น ก็อาศัยอ้างอิงจากธรรมนูญ อย่างเริ่มตำบลนาฝือ เขาทำก่อนเป็นตำบลนำร่อง ตำบลครูเพราะว่า เขาเอาสวัสดิการมาเป็นตัวนำ สวัสดิการเขาบอกว่า ถ้าบ้านไหนเจ้าภาพจัดงานบุญแล้วไม่แจกจ่ายสุรา เขาจะเอาเงินสวัสดิการไปสมทบช่วยหาร้อยบาท พันบาทอย่างนี้ ถ้าเจ้าภาพคนไหนกล้าตัดสินใจว่าไม่แจกเหล้าขึ้นป้ายเลยว่า ขอภัยงานนี้ไม่มีเหล้าสวัสดิการก็เอาเงินไปช่วย ประกาศต่อหน้างานเลยว่า สวัสดิการช่วยงานบุญเจ้าภาพที่ไม่แจกเหล้าสองพันบาท หรือพันบาทอย่างนี้ มันก็เกิดนโยบายสาธารณะขึ้นมาทางด้านสุขภาพอย่างนี้ เป็นต้น ...”¹⁷

จากผลการดำเนินงานดังกล่าวนี้ได้ว่า เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ในการส่งเสริมการดำเนินงานด้านสวัสดิการชุมชน ควบคู่ไปกับงานพัฒนาโดยองค์กรชุมชนในพื้นที่ ซึ่งนับว่าเป็นรูปแบบของการปกครองตนเองรูปแบบหนึ่งที่ดำเนินการโดยองค์กรชุมชน ร่วมกับประชาชนในพื้นที่เท่านั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการ โดยได้นำเอาธรรมนูญประชาชนมาเป็นกรอบในการทำงานร่วมกันในการคิดค้นปัญหา การค้นหาสาเหตุของปัญหา การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา และลงมือปฏิบัติด้วยตนเองจนประสบความสำเร็จในที่สุดซึ่งเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของรูปธรรมในการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชน

กรณีตัวอย่างที่ 4 การนำไปใช้ในการบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

กรณีดังกล่าวนี้ เป็นรูปแบบการปกครองตนเองที่แตกต่างไปจาก 3 แบบแรก กล่าวคือ เป็นการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ในการทำงานร่วมกับองค์กรภายนอกจังหวัดในการร่วมกัน

¹⁷ สัมภาษณ์แกนนำขบวนองค์กรชุมชนระดับจังหวัด เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2558 ณ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ.

ออกแบบวิธีการบริหารจัดการแหล่งน้ำสาธารณะในจังหวัดอำนาจเจริญ¹⁸ โดยองค์กรชุมชนที่ทำงานด้านการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ ได้ร่วมกับมูลนิธินโยบายสุขภาวะ ซึ่งเป็นองค์กรประชาสังคมที่ตั้งอยู่นอกพื้นที่และหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สำนักงานทรัพยากรน้ำ ภาค 11 จังหวัดอุบลราชธานี ในการมาใช้ในการกำหนดแผนการบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในจังหวัด โดยพบว่าได้ มีการเริ่มต้นจากการที่องค์กรชุมชนในพื้นที่ร่วมกับมูลนิธินโยบายสุขภาวะในการจัดเก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล และนำมากำหนดเป็นแผนบริหารจัดการน้ำของภาคประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ จากนั้น จึงนำเสนอแผนดังกล่าวให้กับสำนักงานทรัพยากรน้ำ ภาค 11 จนก่อให้เกิดกระบวนการทำงานร่วมกันในลำดับต่อไป นั่นคือ การร่วมกันกับสำนักงานทรัพยากรน้ำในการสำรวจพื้นที่ และจัดทำแผนที่เพื่อใช้ประกอบการจัดรูปที่ดินเพื่อการบริหารจัดการน้ำในจังหวัดทั้งหมด ซึ่งในขั้นตอนต่อไปคือ การนำแผนที่ดังกล่าวไปทำความเข้าใจ และทำข้อตกลงกับประชาชนในพื้นที่ โดยเลือกทำในพื้นที่นำร่องก่อน 1 ตำบล ได้แก่ ตำบลเปือย อำเภอสิโสมอำนาจ โดยตกลงกันว่า จะทำการจัดรูปที่ดินทั้งตำบลกันอย่างไร ถึงจะทำให้ที่ดินทุกแปลงในตำบลสามารถมีแหล่งน้ำใช้เพื่อการเกษตรเข้าถึงได้อย่างครอบคลุม โดยที่ดินของประชาชนแต่ละแปลงจะไม่สูญเสียไป เพราะการจัดรูปที่ดิน นั่นคือ มีความพยายามที่จะกำหนดแนวทางในการร่วมกันในการจัดรูปที่ดินของประชาชนในพื้นที่ไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนเจ้าของที่ดิน

โดยสามารถสรุปผลการศึกษา ของการนำเอารรรมนุญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติในรูปแบบอื่นๆ ดังที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น ได้ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 แสดงการนำเอารรรมนุญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติในรูปแบบอื่นๆ

กรณี	ประเภทของการนำไปใช้	วิธีการนำไปใช้
1.การสนับสนุน ขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัด ต่อองค์กรวิสาหกิจชุมชน	ขอรับการสนับสนุน	พัฒนากิจกรรมขององค์กรชุมชน
2.กรณี นำไปใช้ในการบริหารการศึกษาในพื้นที่	การปรับใช้ให้เข้ากับวิถีชีวิต	เปิด-ปิด โรงเรียนตามฤดูกาลทำนา
3.การนำไปใช้ในการจัดการสวัสดิการชุมชน	ส่งเสริมคุณภาพชีวิต	ทำกติกาสุมชน

¹⁸ ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ข้อ ๘๖ กำหนดว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติดิน แร่ธาตุ น้ำ ป่าไม้ ทรัพยากรชีวภาพ เป็นสิทธิของชุมชนในการตัดสินใจ และบริหารจัดการ โปรดดู เครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ, (2555), ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1, เอกสารอัดสำเนา.

ตารางที่ 6 (ต่อ)

กรณี	ประเภทของการนำไปใช้	วิธีการนำไปใช้
4.การนำไปใช้ในการบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร	การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ	สร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน

จะเห็นได้ว่า การดำเนินงานดังกล่าว เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ในพื้นที่ในรูปแบบที่แตกต่างออกไปอีก นั่นคือ เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆ หลายองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรนอกพื้นที่ ซึ่งเป็นความพยายามอีกแนวทางหนึ่งในการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ในการเสริมสร้างการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น โดยจะพบว่า สามารถนำเอาธรรมนูญประชาชนไปใช้ในการทำงานร่วมกับองค์กรต่างๆ นอกพื้นที่ และในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกรณีเกี่ยวกับการขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังสามารถนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ในการสร้างข้อตกลงของประชาชนพื้นที่ในการบริหารจัดการที่ดินชุมชน ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นที่มีความสลับซับซ้อนในการดำเนินงานค่อนข้างมากได้เป็นอย่างดีอีกด้วย ทั้งนี้เพราะ ต้องอาศัยกระบวนการทำงานที่ต้องใช้การมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนเจ้าของที่ดินเป็นอย่างมาก จึงจะสามารถสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างประชาชนเจ้าของที่ดินในพื้นที่ได้ด้วยตัวพวกเขาเอง ซึ่งนับว่าเป็นรูปธรรมความสำเร็จของการนำเอาธรรมนูญประชาชน มาใช้ส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น อีกกรณีหนึ่ง

ส่วนที่ 5 สรุป

จากการศึกษาถึงการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติในแนวทางต่างๆ ทั้ง 3 แนวทางดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ในภาพรวมขบวนการองค์กรชุมชนร่วมกับหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรชุมชนต่างๆ ในพื้นที่ในการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปใช้ในการเสริมสร้างการปกครองตนเองของประชาชนในพื้นที่ได้ดีพอสมควร กล่าวคือ สามารถนำเอาไปใช้ในการเสริมสร้างการดำเนินงานดังกล่าวใน 2 ลักษณะสำคัญคือ

- (1) การพัฒนาความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน
- (2) การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการทำงานขององค์กรชุมชน

โดยมีรายละเอียดดังนี้

- (1) การพัฒนาความสัมพันธ์ร่วมกันในการทำงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรภาคประชาชน และประชาชน

ผลของการศึกษาข้างต้นสามารถระบุให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อนข้างชัดเจนทางด้านการปรับเปลี่ยนแนวคิด และพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของทั้งฝ่ายหน่วยงานราชการ

และฝ่ายองค์กรชุมชน โดยจะพบว่า ทั้งฝ่ายสามารถใช้เป็นช่องทางในการทำงานร่วมกันเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ไม่ว่าจะเป็นระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น โดยจะเห็นได้จากผลของกระบวนการพัฒนา และจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัด และตำบลที่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนเพิ่มมากขึ้น โดยพบว่า ในหน่วยงานราชการระดับจังหวัดได้มีการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดร่วมกัน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าหน่วยงานราชการตั้งจังหวัดต่างๆ ได้ร่วมกับขบวนองค์กรชุมชนจังหวัด อำนาจเจริญในการร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด โดยยึดโยงกับการนำเอาเป้าหมายการพัฒนา จังหวัดของธรรมนูญประชาชนฯ นั่นคือ การมุ่งสู่การเป็น “เมืองธรรมเกษตร” มาเป็นส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์ ของแผนพัฒนาจังหวัด และได้เริ่มที่จะมีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมกัน โดยมีตัวแทนของทั้งสองฝ่ายในการ กำหนดตัวชี้วัด และแผนงานโครงการต่างๆ สำหรับใช้ในปีงบประมาณ 2560 เป็นต้นไป ซึ่งการดำเนินงาน ดังกล่าวนี้นี้ แทบจะไม่ปรากฏให้เห็นเลย ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมา โดยจะพบว่า จะมีการดำเนินงานเฉพาะฝ่ายหน่วยงานราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยอาจจะให้มีตัวแทนของประชาชน และองค์กรภาคส่วนอื่นๆ เข้าร่วมดำเนินการอยู่บ้าง แต่จะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้ข้อมูล และความคิดเห็น ประกอบการจัดทำแผนฯ เท่านั้น ไม่ได้มีโอกาสในการเข้าไปร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ของการพัฒนา และการ จัดทำแผนร่วมกับหน่วยงานราชการแต่อย่างใด

สำหรับปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จของการดำเนินงานดังกล่าวคือ การที่แกนนำ ของขบวนองค์กรชุมชน สามารถที่จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัดเกิด การรับรู้ และความเข้าใจในแนวทางการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาไปปฏิบัติได้เป็นอย่างดี โดยดำเนินการผ่านการเข้าพบเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ และแนวทางการดำเนินงาน รวมถึงการได้เข้าประชุม ร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการมาโดยตลอด จนสามารถทำให้เกิดการยอมรับได้ถึงเป้าหมายของการนำเอา ธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติของขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ นั่นคือ การมุ่งไปสู่การเป็น “เมือง ธรรมเกษตร” ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการร่วมมือกันพัฒนาการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ราชการในจังหวัด กับขบวนองค์กรชุมชน และประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญดังที่ได้นำเสนอไว้ใน การศึกษานี้

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นว่า ตั้งแต่องค์กรบริหารส่วน จังหวัด ลงมาจนถึงเทศบาล และองค์การส่วนตำบล ก็จะพบลักษณะของการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกัน แต่ อาจจะมีคามเข้มข้นของระดับความสำเร็จในการดำเนินงานแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ใน พื้นที่ แต่จากการศึกษาจะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่ทำการศึกษาไม่ได้ปิดกั้นโอกาสใน การนำเอาธรรมนูญประชาชนมาปฏิบัติในพื้นที่ โดยในส่วนขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ได้เปิดโอกาส ให้ขบวนองค์กรชุมชนระดับจังหวัด เข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาฯ ทุกคณะ จนทำให้ สามารถนำเอาธรรมนูญประชาชนมากำหนดเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการพัฒนาแนวทางหนึ่ง ใน แผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ที่เปิดช่องทางให้องค์กรชุมชนต่างๆ สามารถใช้ในการ เขียนโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณไปดำเนินการได้โดยตรง โดยองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

จะสนับสนุนในรูปแบบของเงินอุดหนุน ซึ่งเป็นอำนาจในการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านระบบการเสนอโครงการพัฒนาตามปกติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่จะต้องผ่านขั้นตอนการจัดทำ และเสนอโครงการผ่านสมาชิกสภาจังหวัด และหน่วยงานภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนถึงต้องผ่านระบบการจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ซึ่งทำให้เกิดความร่วมมือในการทำงานที่ใกล้ชิดกันมากขึ้นระหว่างองค์กรชุมชน ประชาชน และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลก็พบว่า มีลักษณะการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดยพบว่าสภาองค์กรชุมชน หรือสภากลางตำบลของแต่ละพื้นที่ ต่างก็สามารถที่จะนำเอาธรรมนูญประชาชนไปใช้ในการจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชนได้ทุกแห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ก็ได้มีการรับเอาแผนฯ ของภาคประชาชนไปบรรจุเอาไว้ในแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ซึ่งการดำเนินงานในลักษณะนี้แทบจะไม่เคยปรากฏมาก่อนที่จะมีธรรมนูญประชาชนฯ เลย เพราะที่เคยปฏิบัติมาส่วนมากจะเอาแผนฯ มาพิจารณา แล้วจะมาลงประชามติหมู่บ้าน โดยมีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมารับฟังความข้อเสนอของประชาชนว่า อยากได้อะไรบ้าง จากนั้น ก็จะรวบรวมจัดทำเป็นเล่มแผนพัฒนาตำบล และจัดทำเป็นเทศบัญญัติ หรือ ข้อบัญญัติของท้องถิ่นต่อไป ซึ่งการดำเนินงานจัดทำแผนพัฒนาตำบลดังกล่าวทั้งหมดทุกขั้นตอนนั้น จะดำเนินงานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองทั้งหมด โดยประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนในกระบวนการดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งสุดท้ายแล้วก็จะพบว่า ข้อเสนอของประชาชนมักจะไม่ได้ได้รับความสนใจหยิบยกขึ้นมากำหนดเป็นเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับท้องถิ่นมากเท่าใดนัก แต่โครงการส่วนใหญ่ จะเป็นโครงการของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ธรรมนูญประชาชนฯ จะมีประโยชน์อย่างมากทางด้านการช่วยให้ประชาชนสามารถที่จะเสนอแผนพัฒนาตำบลของตนเองได้ และสามารถถูกนำไปบรรจุเป็นแผนพัฒนาตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตาม แต่ก็ยังคงมีข้อจำกัดในในส่วนของ การนำเอาแผนไปปฏิบัติกำหนดเป็นเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับท้องถิ่นนั้น ในบางตำบลอาจมีการนำเอาโครงการต่างๆ ที่อยู่ในแผนของประชาชนไปกำหนดเป็นเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติของท้องถิ่นอย่างครบถ้วน หรือเกือบครบถ้วน บางตำบลอาจมีการนำไปบัญญัติบ้างในบางโครงการ หรือในบางตำบลอาจไม่ได้มีการนำไปบัญญัติเลย ซึ่งก็จะขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ที่สำคัญ ได้แก่ ปัจจัยทางด้านการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นแกนนำในพื้นที่เป็นหลัก ถ้าหากพื้นที่ใดกลุ่มบุคคลที่เป็นแกนนำในพื้นที่ทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประธานสภาองค์กรชุมชนมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ก็จะสามารถทำให้สามารถขยายผลของการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติให้ไปถึงขั้นที่ทำให้ประชาชน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่น นั่นคือ สามารถช่วยให้เทศบาลสามารถทำงานตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ในขณะที่ประชาชนก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นได้เช่นเดียวกัน แต่ถ้าหากว่าพื้นที่ใด แกนนำทั้งสองส่วนนี้ไม่มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน อันอาจจะเนื่องมาจาก

ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในพื้นที่ ก็จะส่งผลให้ไม่สามารถนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติให้เกิดผลได้มากนัก โดยทั้งนี้ จะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเป็นสำคัญ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้กล่าวสรุปถึงสภาพปัญหาดังกล่าวนี้เอาไว้ว่า

“...แต่ที่ทำได้ก็น่าจะเป็นเฉพาะพื้นที่ คือ แต่ละสภาองค์กรชุมชนนี้สามารถที่จะเชื่อมได้แค่ไหน มันขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่าง ว่าบางตำบลเชื่อมได้ บางตำบลเชื่อมไม่ได้ หรือบางตำบลไม่เชื่อมเลยก็มี แต่ที่เชื่อมได้ก็มีหลายขนาด ขนาดเบา ขนาดกลาง ขนาดหนัก คือ ขนาดหนักเป็นเนื้อเดียวกัน ถ้าขนาดกลางๆ ขนาดพอที่จะอนุมัติช่วยกันได้อย่างนี้ก็มี ถ้าแบบไม่ได้ช่วย แต่ว่าไม่ได้ขัดแย้งขัดขอย่างนี้ก็มี ส่วนมากก็จะเป็นลักษณะอย่างนั้นในพื้นที่ เพราะว่ามันเป็นส่วนย่อยท้องถิ่น ก็ยอมรับอยู่ว่า ท้องถิ่นบางท้องถิ่นเขามีวิสัยทัศน์ดี สามารถทำงานร่วมกันได้ บางท้องถิ่นก็คิดแต่เรื่องการเมืองอย่างเดียว คิดจะหารับเหมาอย่างเดียวไม่ได้สนใจของภาคประชาชนก็เลยเข้าไม่ได้ ...”¹⁹

(2) การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการทำงานขององค์กรชุมชน

จากผลการศึกษาข้างต้น จะเห็นว่า ธรรมนูญประชาชนสามารถทำให้เกิดการเชื่อมต่อกันขององค์กรชุมชนกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ และเกิดการขยายผลการดำเนินงานทางด้านใดด้านหนึ่งที่องค์กรชุมชนมีความสนใจที่จะทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี ซึ่งอาจจะเปรียบเทียบได้ก่อนที่จะมีธรรมนูญประชาชนฯ ที่องค์กรเหล่านี้ต่างก็ทำงานของตนเองในแต่ละพื้นที่ ทั้งๆ ที่ เป็นการทำงานภายใต้กิจกรรมและวัตถุประสงค์เช่นเดียวกัน แต่ไม่สามารถที่จะร่วมมือกันดำเนินงานในลักษณะของการเป็นเครือข่ายการพัฒนาได้ ซึ่งภายหลังจากที่ธรรมนูญประชาชนฯ ได้ประกาศใช้แล้ว ก็สามารถถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างเครือข่ายการทำงาน และขยายผลการทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี โดยจะพบจากตัวอย่างของการขยายผลการทำงานขององค์กรชุมชนเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ และเครือข่ายการจัดการป่าชุมชน ที่สามารถนำไปใช้ในการบริหารจัดการภายในกลุ่มเครือข่าย ตลอดจนการทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จนประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน

สำหรับประโยชน์ของการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ทางด้านนี้ คือ การนำมาใช้ในการสร้างเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มองค์กรต่างๆ ที่เข้าร่วมมือกันดำเนินงานเป็นเครือข่ายฯ โดยพบว่า ได้มีการนำเอาสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชนฯ มาจัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิกในกลุ่มเครือข่าย ซึ่งอาจจะไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายได้ แต่เป็นเงื่อนไขที่กำหนดให้องค์กรสมาชิกในเครือข่ายต้องปฏิบัติ ซึ่งกำหนดเป็นมาตรฐานการดำเนินงานที่สมาชิกทุกองค์กรจะต้องปฏิบัติตาม และใช้เป็นแนวทางในการติดตามให้ความช่วยเหลือให้สมาชิกในเครือข่ายสามารถพัฒนาตนเอง

¹⁹ สันทนา กลุ่มแกนนำขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ณ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ วันที่ 3 ธันวาคม 2558.

ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดได้อีกด้วย ซึ่งการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ในการดำเนินงานในลักษณะนี้ จะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ และความน่าเชื่อถือของการดำเนินงานกลุ่มองค์กร ถ้าหากสามารถร่วมมือกันทำงานภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งนับว่า เป็นกลไกในการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานขององค์กรชุมชนได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ ประโยชน์อีกประการหนึ่งของการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาปฏิบัติทางด้านนี้คือ การที่ช่วยทำให้องค์กรชุมชนสามารถนำไปใช้เป็นกรอบข้อเสนอในการขอรับการสนับสนุนการดำเนินงานจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายใน และภายนอกจังหวัดได้เป็นอย่างดี โดยจากผลการศึกษาข้างต้น จะพบว่า องค์กรชุมชนต่างๆ สามารถนำไปใช้ในการทำเป็นกรอบข้อตกลงในการขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างชัดเจน และทำให้หน่วยงานต่างๆ เกิดความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ และขอบเขตของการขอรับการสนับสนุนจากองค์กรชุมชนที่เป็นผู้เสนอได้เป็นอย่างดี จึงสามารถทำให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรทั้งสองฝ่าย โดยก่อให้เกิดประสิทธิผลของการดำเนินงานสอดคล้องกันทั้งทางด้านการใช้ขีดความสามารถของหน่วยงาน และการที่องค์กรชุมชนสามารถที่จะได้รับความช่วยเหลือ หรือการสนับสนุนจากหน่วยงานผู้ให้การสนับสนุนได้อย่างตรงกับความต้องการ

กล่าวโดยสรุป การนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญมาปฏิบัตินั้น ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นกับการดำเนินงานทางด้านการพัฒนาจังหวัดในทุกภาคส่วน โดยสามารถที่จะนำมาใช้ในการเสริมสร้างพันธะ หน้าที่ และความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการในจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ องค์กรชุมชน และประชาชนได้ดียิ่งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับ การดำเนินงานก่อนที่จะมีการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาปฏิบัติ โดยจะเห็นได้จาก การเปลี่ยนแปลงไปของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ กับองค์กรชุมชน และประชาชนที่มีพัฒนาการที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชน และประชาชนได้เข้าร่วมในการทำงานทางด้านการพัฒนาจังหวัด และชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้เพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่า ในบางพื้นที่ หรือในบางองค์กร ยังอาจจะเกิดผลดังกล่าวขึ้นได้ไม่เทียบเท่ากัน เนื่องมาจากสภาพบริบทที่แวดล้อม และปัจจัยอื่นๆ ที่มีความแตกต่างกันไปแต่น้อย ก็เป็นเครื่องมือ และวิธีการสำคัญที่จะทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีโอกาส และมีความเป็นไปได้ในการผลักดันให้ตนเองได้เป็นส่วนหนึ่งในการเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบ ในการกำหนดแนวทางและดำเนินการพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นของตนเอง ร่วมกับหน่วยงานราชการต่างๆ อย่างมีศักดิ์ศรี โดยไม่จำเป็นต้องจำยอมรอคอยการเสนอแนวทางการพัฒนาจากหน่วยงานของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว เช่นในอดีตที่ผ่านมา

บทที่ 4

ผลสำเร็จในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

การนำเสนอผลการศึกษาในส่วนนี้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงผลสำเร็จในการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติ ทางด้านการเสริมสร้างขีดความสามารถในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น โดยจะเป็นการนำเสนอผลที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติตามแนวทางต่างๆ ดังที่ได้นำเสนอรายละเอียดไว้ในรายงานการวิจัยบทที่ 3 แล้วว่า ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกิดขึ้น ทางด้านการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ที่ทำการศึกษามีความสามารถปกครองตนเองได้ โดยจะทำการศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดการวิจัยว่า ภายหลังจากที่มีการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติในพื้นที่แล้ว ธรรมนูญประชาชนฯ สามารถนำมาใช้ในการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่สามารถปกครองตนเองได้อย่างไร ซึ่งจะทำการศึกษาภายใต้ปัจจัยที่กำหนดไว้ในกรอบแนวคิดการวิจัย จำนวน 4 ปัจจัยด้วยกันคือ

- (1) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการ
- (2) ศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนา
- (3) ความเป็นหุ้นส่วนของประชาชนในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนา
- (4) กลไกการทำงานขององค์กรชุมชน

โดยสามารถนำเสนอถึงรายละเอียดของผลการศึกษาใน 4 ปัจจัยดังกล่าวได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการ

การนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ มาปฏิบัติ มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนาตำบล และจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการระดับจังหวัด ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นหลัก (Issue) ประเด็นหลักที่ใช้ในการขับเคลื่อนกระบวนการดังกล่าว นั่นคือ สามารถทำให้แผนพัฒนาของหน่วยงานดังกล่าว สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เพิ่มมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับแผนฯ ที่ผ่านมา โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะไม่ได้ให้ความสนใจกับแผนฯ หรือความต้องการของประชาชนที่เสนอไปมากเท่าใดนัก แผนพัฒนาฯ จึงมาจากความต้องการของคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนโยบายของหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานราชการระดับจังหวัดเป็นหลัก ไม่ได้ยึดโยงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากเท่าใดนัก อย่างมากก็อาจจะเป็นเพียงโครงการที่จัดทำให้ตอบสนองต่อความ

ต้องการของประชาชนบ้าง แต่ก็เพื่อหวังผลประโยชน์ทางด้านต่างๆ ในพื้นที่ที่สำคัญ แต่โครงการอื่นๆ ที่ประชาชนมีความต้องการ แต่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารหน่วยงานราชการระดับจังหวัดไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก

เมื่อมีการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง และหน่วยงานราชการระดับจังหวัดที่ทำการศึกษาค้นคว้า ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการนำเอาแผนพัฒนาฯ มาใช้ในการดำเนินงานไป กล่าวคือ ได้มีการให้ความสำคัญในการนำเอาแผน และโครงการที่ประชาชนนำเสนอมาไปปฏิบัติได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งนับว่า เป็นผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมอีกประการหนึ่งของการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติ เพราะสามารถทำให้ข้อเสนอและความต้องการของประชาชนได้ถูกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติเพิ่มมากขึ้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้คือ จะทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นเพิ่มมากขึ้น ในการเข้าไปร่วมทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่างๆ เพราะกระบวนการดังกล่าวนี้ จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นว่า ข้อเสนอของตนเองจะได้รับการตอบสนอง ถ้าหากตนเองได้มีโอกาสเสนอเข้าไป ดังนั้น จะก่อให้เกิดผลกระทบตามมาคือ จะทำให้ประชาชนมีความต้องการที่จะเสนอข้อเรียกร้องของตนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว ซึ่งความสำเร็จดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาใช้เป็นกรอบทิศทางในการดำเนินการเสริมสร้างความสามารถของประชาชนในการปกครองตนเองของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นอีกประการหนึ่ง

นับตั้งแต่ที่ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา มีผลทำให้องค์กรชุมชน และประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญ ได้มีช่องทางในการติดต่อประสานงาน และทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรเครือข่ายอื่นๆ ทั้งในจังหวัด และภายนอกจังหวัดได้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินงานทางด้านการจัดทำแผนพัฒนา และการนำเอาแผนพัฒนาฯ ไปปฏิบัติ โดยการศึกษาวิจัยนี้สามารถที่จะมีโอกาสดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ นี้ได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นถึงโอกาสของการทำงานร่วมกันเพิ่มมากขึ้นจำแนกตามหน่วยงาน หรือองค์กรต่างๆ ออกได้เป็น 2 กลุ่มด้วยกัน ดังนี้

กลุ่มที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้มีการใช้ธรรมนูญประชาชนฯ ในการสร้างช่องทางใหม่ในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรชุมชน และประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ ได้มีการสร้างแนวทางการพัฒนาจังหวัดสำหรับใช้ในการเปิดโอกาสให้โครงการต่างๆ ขององค์กรชุมชนสามารถถูกนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาให้การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ โดยได้มีการกำหนดให้เป็นแนวทางการพัฒนาแนวทางหนึ่งในแผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วน

จังหวัด นอกจากนี้ เพื่อให้การสนับสนุนการดำเนินโครงการขององค์กรชุมชนที่จะเสนอมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดยังได้กำหนดให้มีการใช้งบประมาณหมวดเงินสนับสนุนในการใช้จ่ายสำหรับโครงการพัฒนาขององค์กรชุมชนเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งเป็นการใช้จ่ายเงินสนับสนุนภายใต้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง โดยที่ไม่จำเป็นต้องเข้าสู่ระบบการใช้จ่ายงบประมาณสนับสนุนโครงการตามระบบปกติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรชุมชน กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างมาก เพราะว่า องค์กรชุมชนสามารถใช้ช่องทางนี้ในการเสนอโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณได้โดยตรง โดยส่งผ่านเข้ามาตามแนวทางการพัฒนาจังหวัดที่กำหนดไว้โดยเฉพาะสำหรับการทำงานร่วมกันภายใต้แนวทางที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชนฯ

ซึ่งการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในลักษณะดังกล่าวนี้ นับว่า เป็นช่องทางที่ไม่เคยมีการดำเนินงานมาก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนฯ เพราะโดยปกติแล้วการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยทั่วไปจะไม่ได้มีการเปิดช่องในการกำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาเป็นการเฉพาะสำหรับใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชน หรือประชาชนเป็นกรณีพิเศษเช่นนี้มาก่อน โดยทั่วไปแล้ว การเสนอแผน หรือโครงการขององค์กรชุมชนเพื่อขอรับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นการเสนอผ่านนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) เป็นหลัก หรือในบางกรณีก็อาจจะเสนอผ่านเวทีประชาคมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็นมา แล้วนำมาจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนาจังหวัด 3 ปี ตามระบบการจัดทำแผน และการจัดสรรงบประมาณตามระบบงบประมาณปกติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น

อย่างไรก็ดี การดำเนินงานตามช่องทางนี้ อาจมีปัญหาอุปสรรคอยู่บ้าง เนื่องจากมีสมาชิกสภาจังหวัดบางคน ยังไม่เห็นความสำคัญของการกำหนดให้มีแนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนา 3 ปี สำหรับการนำมาใช้สนับสนุนการทำงานตามแนวทางธรรมนูญประชาชนฯ โดยเฉพาะโดยเสนอให้มีการใช้ระบบการจัดทำแผน และระบบงบประมาณปกติทั้งหมดทุกแนวทางการพัฒนา เหตุผลสำคัญที่สมาชิกสภาจังหวัดเสนอคือ มีความกังวลว่า ธรรมนูญประชาชนฯ อาจจะมาครอบงำการทำงานของตนเอง นอกจากนี้ ยังมองว่า ธรรมนูญประชาชนฯ ยังไม่มีสถานะตามกฎหมาย หรือเป็นนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น จึงไม่ควรนำมาใช้เป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาจังหวัด อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวนี้ ก็ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงได้ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดให้แกนนำขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดได้เข้ามาเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดทุกคณะ ตั้งแต่ คณะกรรมการพัฒนาและคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา โดยเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายได้ปรึกษาหารือ

ถึงแนวทางออกร่วมกัน จนได้ข้อสรุปว่า จะใช้เป้าหมายของการพัฒนาตามแนวทางธรรมนูญประชาชน
๑ นั่นคือ เมืองธรรมเกษตร มาใช้กำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาภายในแผนพัฒนาจังหวัด 3 ปี

ดังนั้น ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนแล้ว จึงทำให้องค์กรชุมชน
และประชาชนได้มีโอกาสเพิ่มมากขึ้นในการทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ และ
สามารถใช้ช่องทางนี้ในการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ในการปกครองตนเอง ผ่านการจัดทำแผน
หรือโครงการพัฒนาเสนอขอรับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนับได้ว่า เป็นปัจจัย
หนึ่งที่ทำให้ธรรมนูญประชาชนฯ สามารถถูกนำมาใช้เป็นส่วนสำคัญของการเสริมสร้างให้เกิดการ
ปกครองตนเองของประชาชน

ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกกลุ่มหนึ่ง ได้แก่ กลุ่มองค์การบริหารส่วน
ตำบล และเทศบาลตำบล ก็ได้มีการดำเนินงานภายใต้

องค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก นับว่า เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ สามารถนำเอาข้อเสนอ
ประชาชนในพื้นที่ ที่ถูกกำหนดขึ้นภายใต้แนวทางต่างๆ ที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชน และได้ถูก
รวบรวมเสนอต่อเทศบาลฯ โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลไปบรรจุไว้ในเทศบัญญัติของเทศบาลฯ ในทุก
โครงการที่อยู่ในแผนที่สภาองค์กรชุมชนเสนอไป โดยสามารถแสดงรายละเอียดของการนำเอาแผนงาน
หรือโครงการที่ประชาชนกำหนดขึ้น ไปใช้ในการกำหนดเป็นเทศบัญญัติต่างๆ ได้ดังตารางที่ 2 โดย
สามารถแสดงให้เห็นถึง จำนวนโครงการที่เสนอโดยสภาองค์กรชุมชนที่องค์การบริหารส่วนตำบลนา
จิกให้การสนับสนุน เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวน โครงการทั้งหมดที่สภาองค์กรชุมชนตำบลนาจิก ได้
เสนอให้เทศบาลฯ รับไปพิจารณากำหนดไว้ในเทศบาลบัญญัติประจำปีงบประมาณ 2557

กลุ่มที่สอง หน่วยงานราชการระดับจังหวัด

สำหรับในกลุ่มของหน่วยงานราชการระดับจังหวัดนั้น ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้
ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ แล้ว ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงานร่วมกับองค์กรชุมชน
และประชาชนไปอย่างมากพอสมควร กล่าวคือ ได้มีความพยายามที่จะเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชน
และประชาชนภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพิ่มมากขึ้น
โดยจะพบได้จากการที่ได้เริ่มให้มีการสนับสนุนบทบาทของขบวนองค์กรชุมชนในการเข้ามามีส่วนใน
การกำหนดวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาจังหวัดร่วมกับหน่วยงานของรัฐในจังหวัด จนนำไปสู่มิติใหม่ของ
วิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัดที่ได้บรรจุเอาความต้องการของภาคประชาชนไปเป็นส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์
ดังกล่าว ร่วมกับวิสัยทัศน์การพัฒนาของหน่วยงานราชการในจังหวัด นอกจากนี้ ยังเริ่มที่จะร่วมกัน
นำเอาวิสัยทัศน์ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ โดยให้ทุกภาคส่วนได้ร่วมกันกำหนดตัวชี้วัดของวิสัยทัศน์ และ
เริ่มจะจัดให้มีการบูรณาการแผนร่วมกันระหว่างแผนพัฒนาฯ ของภาคประชาชน และแผนพัฒนาของ

หน่วยงานราชการในจังหวัด เพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดร่วมกันภายใต้แนวคิด “1 จังหวัด 1 แผนพัฒนา” โดยคาดการณ์กันว่าแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว จะสามารถนำมาใช้ได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2560 เป็นต้นไป ซึ่งหมายความว่า แผนพัฒนาจังหวัดในระยะต่อไป จะเป็นแผนที่เริ่มต้นจากการเข้าร่วมกันระหว่างองค์กรชุมชน ประชาชน และหน่วยงานราชการในจังหวัดในทุกๆ มิติ ตั้งแต่การจัดทำแผน การนำแผนไปปฏิบัติ และการติดตามกำกับดูแล และประเมินผลแผนการพัฒนา

ซึ่งการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวทั้งหมดข้างต้นนั้น นับว่า มีความแตกต่างการดำเนินงานตามปกติทั่วไปของหน่วยงานราชการระดับจังหวัด ทั้งนี้เพราะ โดยปกติแล้วการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการนำแผนฯ ไปปฏิบัติ นั้น จะเป็นหน้าที่หลักของหน่วยงานราชการเท่านั้น ซึ่งแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาฯ ก็มักจะถูกกำหนดมาโดยหน่วยงานในส่วนกลาง ได้แก่กระทรวง และกรมเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะ ต้องทำงานตามงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาจากหน่วยงานเหล่านั้นเท่านั้น ดังนั้น แผนงาน และโครงการต่างๆ ในแผนพัฒนาจังหวัดของแต่ละหน่วยงานในอดีตที่ผ่านมา จึงจำเป็นต้องยึดโยงกับนโยบาย หรือแผนงานต่างๆ ของหน่วยงานในส่วนกลางเป็นหลัก ไม่ค่อยได้ความสำคัญกับปัญหา และความต้องการของประชาชนในจังหวัดมากเท่าใดนัก อย่างมากก็ทำได้เพียงการรับฟังปัญหา และข้อเสนอแนะต่างๆ จากองค์กรชุมชน และประชาชนในพื้นที่บ้าง เพื่อประกอบการจัดทำแผนงาน และโครงการให้สามารถตอบสนองต่อนโยบาย หรือแผนงานต่างๆ ที่หน่วยงานในส่วนกลางกำหนดขึ้นมาเท่านั้น แต่ก็ไม่ได้นำมากำหนดเป็นแผนงาน และ โครงการต่างๆ เสนอขึ้นไปให้หน่วยงานส่วนกลางพิจารณาแต่อย่างใด

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญประชาชนฯ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงการทำงานในลักษณะนี้ไปมากพอสมควร กล่าวคือ สามารถทำให้หน่วยงานราชการในจังหวัดเริ่มมีการปรับเปลี่ยนท่าทีในการทำงานในลักษณะที่เอื้อให้องค์กรชุมชนต่างๆ ได้เข้าไปมีส่วนในการผลักดัน และจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดร่วมกันมากยิ่งขึ้น อย่างน้อยก็ทำให้แผนพัฒนาจังหวัดของหน่วยงานต่างๆ ไม่ได้เป็นเพียงแค่แผนที่ถูกกำหนดขึ้นโดยการคอยรับฟังนโยบายจากหน่วยงานส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว เหมือนเช่นที่ผ่านมา แต่จะต้องเป็นแผนงาน และโครงการที่ถูกจัดทำขึ้นจากการรับฟังความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ประกอบด้วย และจะต้องเป็นแผนงาน แลโครงการที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม ซึ่งมีตัวแทนของขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัด รวมเป็นคณะกรรมการอยู่อีกด้วย

ดังนั้น เมื่อกระบวนการทำงานได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึงส่งผลให้ประชาชนสามารถที่จะมีบทบาทสำคัญเพิ่มมากขึ้น ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ที่จะต้องรับฟังความเห็นของประชาชนเพิ่มมากขึ้นกว่าที่ผ่านมา ที่เสียง หรือความต้องการของ

ประชาชนจะเป็นเพียงส่วนประกอบหนึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาเท่านั้น แต่เมื่อได้มีการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ ก็สามารถที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงทางด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการอนุญาตให้องค์กรชุมชน และประชาชนได้เข้ามามีส่วนสำคัญในการกระบวนการคิด และตัดสินใจในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในฐานะที่ “เป็นหุ้นส่วน” (Partners) ในการจัดทำแผนพัฒนาเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้อย่างชัดเจน

สรุปได้ว่า เมื่อได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนแล้วนั้น มีผลทำให้บทบาทหน้าที่ขององค์กรชุมชนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ไม่ค่อยได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากนักในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด มาเป็นหุ้นส่วนที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งนับว่า เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่ง ในกระบวนการบริหารจัดการจังหวัดของตนเองอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งผลของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว นับได้ว่า เป็นผลสำเร็จที่เกิดขึ้นมาจากการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ในการปกครองตนเองของประชาชนในจังหวัด และท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

ส่วนที่ 2 ศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนา

จากการศึกษาพบว่า ความคาดหวังของการมี และใช้ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ก็คือความต้องการให้ประชาชนในจังหวัดรู้จักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองว่า ประชาชนสามารถทำอะไรได้มากกว่าที่เคยเป็นอยู่ นั่นคือ เป็นประชาชนที่ไม่ได้เป็นเพียงผู้รอคอยให้หน่วยงานราชการต่างๆ มาคอยดำเนินการทุกอย่างแทนให้แทบทุกเรื่อง แต่ต้องการส่งเสริมให้ประชาชนเป็นผู้ที่มีความสามารถในการจัดการกับปัญหา และความต้องการของตนเองได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องรอคอยพึ่งพาความช่วยเหลือจากหน่วยงานราชการแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งนี่ก็คือเป้าหมายสูงสุดของการปกครองตนเองของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ นั่นคือ ต้องการที่จะทำให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการลุกขึ้นมาจัดการกับปัญหาหรือความต้องการต่างๆ ด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัฒนธรรม สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม เพราะโดยทั่วไปแล้ว การดำเนินงานทางด้านต่างๆ เหล่านี้ จะถูกกำหนดเอาไว้ว่า มีเพียงหน่วยงานราชการเท่านั้นที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน ในขณะที่ประชาชนทั่วไปไม่สามารถที่จะดำเนินงานได้ ด้วยเพราะถูกจำกัดทั้งทางด้านทรัพยากรทางการบริหาร และกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย ดังนั้น เป้าหมายหลักของการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติ ก็เพื่อต้องการที่จะแสดงให้เห็นว่า ประชาชนต้องมีสิทธิในการบริหารงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งทางด้านการคิด และการตัดสินใจ ไม่ใช่เป็นเพียงองค์ประกอบในการทำงานองค์ประกอบหนึ่งของหน่วยงานราชการเท่านั้น

การนำธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติของจังหวัดอำนาจเจริญ จึงเป็นกระบวนการให้การศึกษาแก่ประชาชน ให้เกิดความตระหนักในสิทธิอำนาจของตนเองการเข้าไปมีส่วนร่วมพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นของตนเองซึ่งการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปใช้ในการให้ความรู้แก่ประชาชนในลักษณะดังกล่าว นั้น ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ได้ดำเนินการผ่านการนำไปใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาทุกระดับตั้งแต่ระดับจังหวัด จนถึงระดับตำบล โดยขบวนการองค์กรชุมชนได้เล็งเห็นว่าเป็นการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพในการให้การศึกษาแก่ประชาชนทางด้านการปกครองตนเองที่ดีที่สุด ทั้งนี้เพราะ เป็นกระบวนการดำเนินงานที่จะสามารถส่งเสริมให้ประชาชนที่เข้าร่วมเกิดการเรียนรู้ทางสังคม ในการจัดการจัดการ หรือปกครองตนเองในด้านต่างๆ โดยขบวนการองค์กรชุมชนได้พยายามที่จะนำเอาแนวทางการจัดการตนเองในมิติต่างๆ ใส่เข้าไปในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา ทั้งทางด้านเรื่องของการบริหารจัดการทั่วไปการจัดการแผนฯ การจัดการสวัสดิการชุมชน และการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นต้นเพื่อให้ประชาชนได้มีการพัฒนาทักษะของการปกครองตนเองในมิติอื่นๆ เพิ่มเติมอีกด้วย ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านหนึ่ง ได้กล่าวถึงความสำคัญของการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาปฏิบัติ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนทางด้านนี้ เอาไว้ว่า

“...พัฒนาประชาชนในด้านไหน ก็คิดว่าน่าจะช่วยพัฒนาให้เขา อย่างน้อยให้เขาคิดได้ว่าเรามีสิทธิที่จะคิดได้อยู่ นะ ไม่ใช่ว่าต้องให้คนอื่นเขียนเสมอไป เห็นไหมเราเขียนได้แล้ว เล่มนี้เราเขียนได้เล่มอื่นทำไมเราจะเขียนไม่ได้ จากที่ไม่มีเรายังมีได้ จากที่ไม่เคยมีไม่เคยเขียนเรายังเขียนได้ แล้วเล่มอื่นที่มันแข็งขึ้นทำไมจะทำไมได้ ก็ต้องทำให้มันแข็งขึ้นมันพัฒนาขึ้น ขยับทีละก้าว ถ้าเราย่ำอยู่กับที่แสดงว่าเราก็ไม่พัฒนาตัวเอง ฉบับที่สองก็ต้องคิดว่ามันจะต้องดีกว่าฉบับที่หนึ่ง เหมือนกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของเราใช้ไหมฉบับที่หนึ่งจนถึงที่ฉบับที่สิบเอ็ดที่สิบสอง มันก็มีพัฒนาการไปเรื่อยๆทำนองเดียวกับธรรมนูญของเรา ต้องแข็งขึ้นจัดการตัวเองให้ได้มากขึ้น ...”³⁵

โดยสามารถแสดงถึงกรอบแนวคิดการทำงานของขบวนการองค์กรชุมชนทางด้านนี้ได้ดังแผนภูมิที่ 3 ดังนี้

³⁵ สัมภาษณ์แกนนำขบวนการองค์กรชุมชนระดับจังหวัด เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2558 ณ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ.

แผนภูมิที่ 3 แสดงกรอบแนวคิดในการนำเอากระบวนการทำแผนพัฒนามาใช้ในการเสริมสร้างการปกครองตนเองของประชาชน



ผลของการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาปฏิบัติในพื้นที่ดำเนินงานตามแนวคิดดังกล่าวข้างต้น มีส่วนสำคัญต่อการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชน ให้มีความพร้อมที่จะทำการพัฒนาภายใต้ความเชื่อมโยงของปัจจัยต่างๆ ภายในชุมชน 3 ประการคือ คน ความรู้ ทรัพยากร โดยเชื่อว่า ถ้าหากสามารถโดยการเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยทั้งสามของชุมชน คือ การพัฒนาคนให้มีความรู้ ก็จะเกิดกระบวนการเรียนรู้ชุมชนขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อคนในชุมชนมีความรู้แล้ว ก็จะเกิดวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพได้เอง โดยไม่ต้องรอให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาดำเนินการให้เช่นเดิม ซึ่งเมื่อกระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ก็จะนำไปสู่การก่อให้เกิดประสบการณ์ในการพัฒนาชุมชนของตนเอง และนำไปสู่การเสริมสร้างประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ก็จะช่วยให้ประชาชน และองค์กรชุมชนสามารถที่จะมีความเข้มแข็งในการดูแลแก้ไขปัญหา หรือการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง หรือที่เรียกว่า สามารถปกครองตนเองได้เพิ่มมากขึ้น³⁶ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านหนึ่ง ได้กล่าวถึงเจตจำนงของการจัดทำ และใช้ธรรมนูญประชาชนฯ ในลักษณะดังกล่าวนี้เอาไว้ว่า

“...ความสำเร็จในการใช้ยุทธศาสตร์ธรรมนูญประชาชนก็คือ เรื่องของการเติมเต็มกับสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับประชาชน ผ่านกลไกการทำแผนชุมชน การใช้แผนร่วมกับท้องถิ่นและใช้แผนร่วมกับจังหวัด บริหารทำแผนร่วมกัน เรียนรู้การบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดของตัวเอง ให้พี่น้องประชาชนเข้าใจว่าเขาต้องลุกขึ้นมาทำงาน มาดำเนินกิจกรรมโครงการต่างๆ

³⁶Chaskin, R.J., (2001), ‘Building Community Capacity: A Definitional Framework and Case Studies from a Comprehensive Community Initiative’, *Urban Affairs Review*, Vol. 36, No. 3, pp. 291-323.

เขาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาบ้านเมืองหรือการแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองไม่ใช่คนที่ถูกกระทำเหมือนเมื่อก่อน การจัดการตนเองของคนอำนาจเจริญจึงหมายถึง การลุกขึ้นมาเป็นเจ้าของร่วมกันของคนอำนาจเจริญ ทั้งที่เป็นภาคท้องถิ่น ประชาชน ...”³⁷

รูปธรรมของการดำเนินงานดังกล่าวคือ การนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสู่เมืองธรรมเกษตร และแผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้กลไกสภาหมู่บ้าน สภากลางระดับตำบล และสภากลางระดับจังหวัดเป็นองค์กรในการทำงานเชื่อมโยงประสานงานกับหน่วยงานราชการต่างๆ ทั้งในระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น จนทำให้สามารถทำให้ประชาชนได้เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นของตนเองได้เพิ่มมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการดำเนินงานที่ผ่านมาซึ่งสอดคล้องกับเจตจำนงของการจัดทำธรรมนูญประชาชนฯ นั่นคือ สามารถนำมาใช้ในการสร้างจิตสำนึกของประชาชนเพื่อนำไปสู่การจัดการตนเอง (Self-Management) หรืออาจจะเรียกได้ว่าเป็นการพึ่งตนเอง (Self-Reliance) ในประเด็นต่างๆ ที่ตนเองกำลังประสบอยู่ได้ โดยใช้กระบวนการสร้างข้อตกลงร่วมกันของประชาชนในจังหวัด และในท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการสร้างสำนึกของประชาชนในการพึ่งตนเอง ซึ่งข้อตกลงร่วมกันดังกล่าวก็คือ ธรรมนูญประชาชนฯ นั่นเอง ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวนี้ เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นจากการที่ขบวนการองค์กรชุมชนระดับจังหวัด และระดับตำบล ได้ร่วมมือกันในการใช้เครือข่ายทางสังคมที่มีอยู่ในการขับเคลื่อนให้ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วทั้งจังหวัดให้เกิดการตื่นตัว และเข้าร่วมกับกระบวนการดำเนินงานดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง จนมีผลทำให้ประชาชนทั่วไปได้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำนึกของตนเองทางด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผน และบริหารแผนพัฒนาในทุกระดับเพิ่มมากขึ้น โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งได้กล่าวถึงกระบวนการทำงานของขบวนการองค์กรชุมชนระดับต่างๆ ที่มีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนได้เล็งเห็นถึงความสำคัญ และเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำและบริหารแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวข้างต้น เอาไว้ว่า

“... มันมีวัตถุประสงค์หลายระดับ ระดับแรกๆ ก็คือ มันเป็นวิธีทางเดียวตอนนี้ที่จะสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้ชาวบ้าน ได้เข้าถึงเหตุปัจจัยของปัญหาแล้วก็สิ่งที่เขาจะต้องลุกขึ้นมากระทำมัน ดำเนินการเอง มันต้องผ่านเรื่องราวเหล่านี้ เรื่อง เรื่องกิจกรรม โครงการ การทำแผน อันนี้ผมถือว่ามันเป็นกระบวนการเรียนรู้ของชาวบ้านแล้วก็เป็นกระบวนการที่มันมีทิศทางเรียนรู้ที่ชัดเจน มีการดำเนินการที่เป็นไปได้จริง และมีรูปธรรมในเชิงประจักษ์ มีเป้าหมายชัดเจน มียุทธศาสตร์ชัดเจน คราวนี้ก็คือว่า ความสำเร็จในการใช้ยุทธศาสตร์ธรรมนูญประชาชนก็คือ เรื่องของการเติมเต็มกับสร้าง

³⁷ สัมภาษณ์แกนนำขบวนการองค์กรชุมชนระดับจังหวัด เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2558 ณ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ.

กระบวนการเรียนรู้ให้กับประชาชนผ่านกลไกการทำแผนชุมชน การใช้แผนร่วมกับท้องถิ่นและใช้แผนร่วมกับจังหวัด บริหารทำแผนร่วมกัน เรียนรู้การบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดของตัวเอง ให้พี่น้องประชาชนเข้าใจว่าเขาต้องลุกขึ้นมาทำงาน มาดำเนินกิจกรรมโครงการต่างๆ เขาคือส่วนหนึ่งของการพัฒนาบ้านเมืองหรือการแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองไม่ใช่คนที่ถูกระงับเหมือนเมื่อก่อน การจัดการตนเองของคนอำนาจเจริญจึงหมายถึงการลุกขึ้นมาเป็นเจ้าของร่วมกันของคนอำนาจเจริญ ทั้งที่เป็นภาคท้องถิ่น ประชาชน ...”³⁸

การดำเนินงานในลักษณะนี้ มีส่วนในการเปลี่ยนแปลงประชาชนทางด้านการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดได้มากพอสมควร กล่าวคือ สามารถที่จะทำให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่ไม่เคยได้มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าว ได้เข้าร่วมเพิ่มมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับที่ผ่านมา โดยจะพบว่า ในอดีตกระบวนการทำแผนพัฒนาจังหวัดจะเป็นบทบาทหน้าที่หลักของหน่วยงานราชการต่างๆ โดยจะมีประชาชนบางกลุ่มเท่านั้น ที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูลประกอบการจัดทำแผน และการให้ความเห็นข้อต่อแผนที่หน่วยงานราชการจัดทำขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้ จำนวนประชาชนที่ได้รับเชิญเข้าร่วมก็จะมีจำนวนไม่มากนัก โดยเฉลี่ยแล้วจะประมาณครั้งละไม่เกิน 30 คน และส่วนมากจะเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่ค่อยมีความยึดโยงกับประชาชนในจังหวัดมากนัก โดยมักจะเป็นนักธุรกิจ ข้าราชการเกษียณอายุ และแกนนำประชาชนบางกลุ่มเท่านั้น

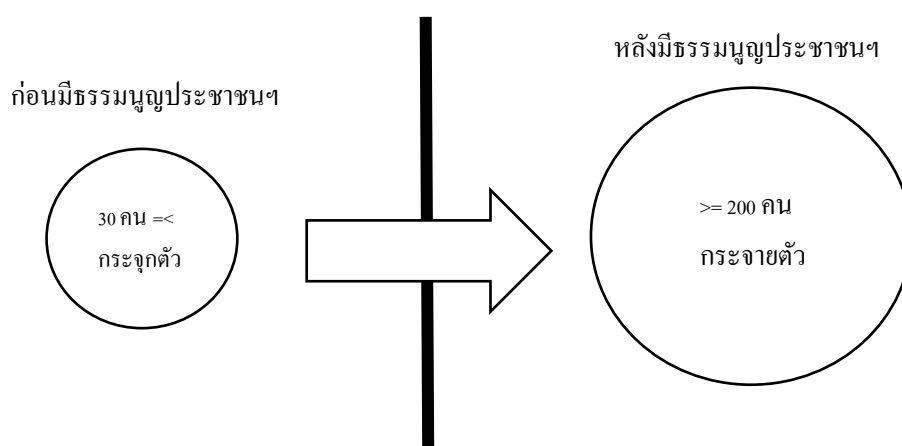
กล่าวอีกนัยหนึ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านมามักจะเป็นการดำเนินงานตามแบบแผนพิธีการที่ถูกกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่ในเชิงสาระสำคัญของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว กลับไม่พบว่า มีการดำเนินงานแต่อย่างใด³⁹

ในขณะที่ ภายหลังจากที่ได้มีการนำธรรมนูญประชาชนฯ มาปฏิบัติงานลักษณะนี้ พบว่าประชาชนมีความสนใจ และตื่นตัวที่จะเข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพิ่มมากขึ้น ทั้งในเชิงคุณลักษณะส่วนบุคคล และจำนวนประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการจัดทำแผนฯ โดยพบว่า มีจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมเพิ่มมากขึ้น อย่างน้อยครั้งละประมาณ 200 คน และเป็นประชาชนที่เข้าร่วมด้วยตนเอง ไม่ได้ถูกเชิญให้เข้าร่วมโดยหน่วยงานราชการแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังมีการกระจายตัวของกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่เข้าร่วมเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย โดยเป็นกลุ่มบุคคลที่มาจากองค์กรชุมชนต่างๆ ในจังหวัด

³⁹ Snider, J. H. (2010), ‘Deterring Fake Public Participation.’, *International Journal of Public Participation*, Vol.4, No.1.

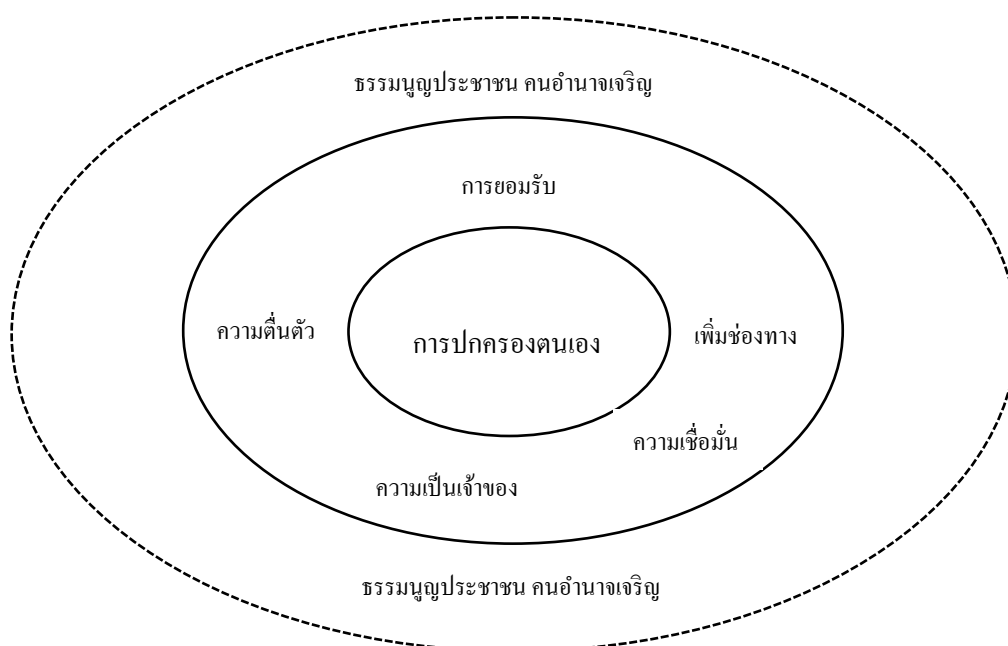
ที่มีความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะ รวมถึงความต้องการต่างๆ ที่ต้องการจะให้ถูกนำไปรวบรวมจัดทำเป็นแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป โดยแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านการตื่นตัวของประชาชนในการเข้าร่วมการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเปรียบเทียบก่อน และหลังที่มีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนฯ ได้ดังแผนภูมิที่ 4 ดังนี้

แผนภูมิที่ 4 แสดงการเปลี่ยนแปลงทางด้านการตื่นตัวของประชาชนในการเข้าร่วมการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด



โดยสรุป สามารถที่จะนำเสนอผลการศึกษาถึงความสำเร็จในการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนได้ดังแผนภูมิที่ 5

แผนภูมิที่ 5 แสดงผลสำเร็จของการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชน



จากแผนภูมิที่ 5 แสดงให้เห็นว่า การนำเอาธรรมนูญประชาชน มาปฏิบัติ มีผลทำให้ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญ มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มมากขึ้นทางด้านต่างๆ 5 ด้าน ได้แก่ ด้านความตื่นตัวที่จะเข้าร่วมกับหน่วยงานราชการในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนาฯ ด้านความเป็นเจ้าของชุมชนท้องถิ่น ด้านความเชื่อมั่นในการเข้าร่วมทำงานกับหน่วยงานราชการ ด้านการมีช่องทางในการทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการ และด้านการยอมรับในอำนาจของประชาชนของหน่วยงานราชการ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดทุกด้านนี้ จะส่งผลสำคัญต่อการเสริมสร้างให้ประชาชนสามารถใช้เพื่อการปกครองตนเองได้เพิ่มขึ้น

ดังนั้น สามารถสรุปผลการแสดงรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงทางด้านศักยภาพของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่างๆ ภายในจังหวัด ภายหลังจากที่ได้มีการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญมาปฏิบัติได้ดัง ตารางที่ 7

ตารางที่ 7 แสดงการเปลี่ยนแปลงทางด้านศักยภาพของประชาชนภายหลังจากที่ได้มีการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญมาปฏิบัติ

ประเด็นการเปลี่ยนแปลง	ลักษณะของการเปลี่ยนแปลง
1.การตื่นตัว	จำนวนผู้เข้าร่วมการจัดทำแผนฯ เพิ่มมากขึ้น และมีการกระจายตัวเพิ่มมากขึ้น
2.การยอมรับ	เป้าหมายการพัฒนาของประชาชน ได้ถูกบรรจุเอาไว้ในวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาจังหวัด (ได้เป็นครั้งแรก)
3.ความเชื่อมั่น	ประชาชนมีความกล้าที่จะเข้าไปร่วมกับหน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนาฯ เพิ่มมากขึ้น
4.ความเป็นเจ้าของ	การเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำ และนำแผนฯ ไปปฏิบัติด้วยตนเอง ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนเพิ่มมากขึ้น (<u>เปรียบเทียบกับพื้นที่ ที่ไม่ได้มีการนำเอาธรรมนูญไปปฏิบัติ</u>)
5.เพิ่มช่องทาง	ประชาชนเข้าร่วมทำงานกับหน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เพิ่มมากขึ้น (<u>เปรียบเทียบกับก่อนมีธรรมนูญประชาชน</u>)

ตารางที่ 7 แสดงให้เห็นว่า ภายหลังจากที่ได้มีการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาปฏิบัติแล้ว ประชาชนได้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงการพัฒนาศักยภาพของตนเอง ในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่างๆ ในจังหวัด ในการจัดทำ และบริหาร แผนพัฒนาตำบล และจังหวัดใน 5 ลักษณะสำคัญด้วยกันคือ

การพัฒนาศักยภาพทางด้านการตื่นตัวในการเข้าไปมีส่วนร่วม โดยพบว่า จำนวนประชาชนที่มีความตื่นตัวสนใจที่จะเข้าร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการกระจายตัวของคุณลักษณะของผู้เข้าร่วมในการจัดทำแผนฯ ที่มีความหลากหลายกลุ่มบุคคลมากกว่าเดิม ที่มักจะกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่มเท่านั้น

การพัฒนาศักยภาพทางด้านการสร้างการยอมรับจากหน่วยงานราชการ โดยพบว่า ภายหลังจากการจัดทำ และการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาปฏิบัติแล้ว สามารถทำให้หน่วยงานราชการระดับจังหวัดเกิดการยอมรับในการนำเอาความต้องการของประชาชน ไปกำหนดในแผนพัฒนาจังหวัดได้ เพิ่มขึ้น โดยพบได้จากการนำเอาวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัดของธรรมนูญประชาชนฯ ไปกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาจังหวัดของหน่วยงานราชการระดับจังหวัด

การพัฒนาศักยภาพทางด้านการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน ในการเข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนาตำบล และจังหวัด โดยพบว่า ประชาชนมีความกล้าที่จะเข้าไปร่วมกับหน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนาฯ เพิ่มขึ้น สืบเนื่องจาก การที่ประชาชนสามารถเสนอแผนพัฒนาตำบลที่ได้ร่วมกับสภาองค์กรชุมชนตำบล และขบวนองค์กรชุมชนระดับจังหวัดจัดทำขึ้น ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการระดับจังหวัดรับไปดำเนินงานต่อไป

การพัฒนาศักยภาพทางด้านการเป็นเจ้าของชุมชนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยพบว่า จากการที่ประชาชนได้รับโอกาสที่เป็นผู้ได้รับมอบภารกิจต่างๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาดำเนินการด้วยตนเองเพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยอมรับในการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาใช้ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ได้ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกได้ว่า ตนเองเป็นผู้มีความรับผิดชอบต่อผลของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นดังกล่าว จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของชุมชนท้องถิ่นของตนเองเพิ่มมากขึ้นไปด้วย

การพัฒนาศักยภาพทางด้านการเพิ่มช่องทางในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการ โดยพบว่า ธรรมนูญประชาชนฯ สามารถถูกนำมาใช้ในการสร้างเป็นช่องทางให้ประชาชนได้มีโอกาสในการเข้าไปร่วมทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการในระดับจังหวัดได้เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ที่มักจะเป็นเพียงช่องทางของการร่วมในเวทีประชาคมเท่านั้น มาเป็นการเพิ่มช่องทางให้กับประชาชนผ่านช่องทางของการจัดทำแผนพัฒนาของประชาชน และการ

บูรณาการแผนพัฒนาฯ ของประชาชน เข้ากับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัดของหน่วยงานราชการ

ส่วนที่ 3 ความเป็นหุ้นส่วนของประชาชนในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนา

จากการศึกษาพบว่า ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ เป็นเครื่องมือที่สามารถส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริหารสาธารณะในลักษณะของมีความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) อย่างครบวงจรในกระบวนการนโยบายสาธารณะในท้องถิ่น ผ่านการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนให้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มองค์กรอื่นๆ ในพื้นที่ ซึ่งเป็นการปฏิเสศทัศนคติ และวิธีคิดในการปฏิบัติตัวของประชาชนในท้องถิ่นแบบเดิมโดยสิ้นเชิง โดยมุ่งที่จะยกเลิกทัศนคติของของประชาชนที่เคยยึดติดอยู่กับความเชื่อว่า ตนเองไม่มีอำนาจในการตัดสินใจใดๆ ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในพื้นที่มาเป็นการส่งเสริมให้ประชาชน สามารถที่จะตัดสินใจในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง ประชาชนเป็นส่วนสำคัญของการทำงานในทุกๆ ด้าน และเล็งเห็นถึงความจำเป็น และความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะต้องมุ่งเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนให้มีความพร้อมที่จะเป็น “ผู้ดำเนินการพัฒนาชุมชนของตนเอง” มากกว่าจะถูกปล่อยให้เป็นเพียง “ผู้ที่ต้องคอยรับการพัฒนา” เหมือนเช่นที่ผ่านมาเดิม⁴⁰

การนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาปฏิบัติจึงเป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญได้มีโอกาสในการเข้าไปร่วมกับหน่วยงานราชการในการออกแบบแนวทางการพัฒนาจังหวัดในรูปแบบที่พึงปรารถนา ซึ่งจะเป็นกระบวนการที่จะทำให้ประชาชนเกิดการตื่นตัวทางด้านจิตสำนึกทางด้านความเป็นพลเมืองที่จะเข้าร่วมกับหน่วยงานราชการในการกำหนดอนาคตของตนเอง ซึ่งนับว่าเป็นรูปแบบของการจัดการตนเองในอีกรูปแบบหนึ่ง นั่นคือ การกำหนดอนาคตของตนเองได้ออกแบบของจังหวัด และท้องถิ่นของตนเองในอนาคตข้างหน้าได้โดยการให้ประชาชนร่วมมีบทบาทหน้าที่ในการสร้างเป้าหมายของการพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นร่วมกัน ซึ่งสำหรับกรณีจังหวัดอำนาจเจริญแล้ว นั่นคือ การเป็น “เมืองธรรมเกษตร” โดยใช้เครื่องมือสำคัญในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาดังกล่าว ได้แก่ แผนพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ กับประชาชนให้เกิดการบูรณาการกัน เพื่อให้เกิด

⁴⁰ Andrews, M. and Shah, A., (2003), ‘Citizen-Centered Governance: A New Approach to Public Sector Reform’, *Handbook on Public Sector Performance Reviews*. Vol. 3, Shah Anwar, editor, Washington D.C.: The World Bank.

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นที่เกิดจากการเข้าร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ใช่เป็นแผนที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแบบแผนพิธีกรรม ที่กำหนดโดยหน่วยงานของรัฐอย่างที่ผ่านมา โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้กล่าวถึงความมุ่งหมายของการดำเนินงานภายใต้แนวความคิดเช่นนี้ เอาไว้ว่า

“...มองแบบทั่วไป คืออยากให้เรารู้จักเราเอง ว่าเรามีอะไร เราทำอะไรได้บ้าง และให้รู้จักกับสิ่งที่เรามี มันจะได้แยกส่วนออกมา ที่ผ่านมา รัฐได้ทำอะไรสำเร็จให้บ้านเมืองเราได้ ราชการเค้าอยู่ยังไง ท้องถิ่นอยู่ยังไงทำอะไรบ้าง ให้พวกเค้าตื่นตัวมารู้จักกระบวนการงานอย่างนี้ ทำไมประชาชนถึงไม่ลุกขึ้นมา นี่แหละที่ผมหวัง อย่างแผ่นเล่มขาวเข้าไปอยู่ในตัวนั้น มันจะชัดเลย แค่นี้ให้ความคิดลงไปแผ่นเล่มขาว ก็ถือว่าเราสำเร็จแล้วนะในระดับหนึ่ง เมื่อเล่มขาวเข้าไปแทรกในราชการ ให้เค้ารู้ว่าประชาชนต้องการอย่างนี้นะ คุณอย่าเขียนเองขีดเองนะ นี่แหละครับตัวเบื่องตันที่ขบวนเราทำ ...”⁴¹

สำหรับการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปใช้ในการดำเนินการดังกล่าว จะเริ่มจากการที่ประชาชนจะรวมตัวกันในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ของตนเอง จากนั้นจะนำไปบูรณาการกับแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาท้องถิ่นของหน่วยงานราชการต่างๆ ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวอาจกระทำได้ใน 2 ลักษณะคือ

ลักษณะแรก เป็นการนำเอาแผนฯ ของทั้งสองฝ่ายมาทำการจัดทำวิสัยทัศน์ของการพัฒนาฯ ร่วมกัน ซึ่งจะพบในการดำเนินงานร่วมกันกับหน่วยงานราชการระดับจังหวัด โดยได้มีการประชุมเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน จนกระทั่งสามารถกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันได้ว่า “เมืองธรรมเกษตร เขตเศรษฐกิจพอเพียง เส้นทางการค้าสู่สากล” ซึ่งจะพบว่า วิสัยทัศน์ 2 ประการแรกจะเป็นวิสัยทัศน์การพัฒนาตามความต้องการของประชาชน ส่วนประการสุดท้ายจะเป็นของหน่วยงานราชการ ส่วนขั้นตอนหลังจากนี้คือ การประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดตัวชี้วัดของวิสัยทัศน์ ซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำแผนการพัฒนาจังหวัดร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการในจังหวัด กับประชาชน ที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปปฏิบัติร่วมกันภายใต้เป้าหมาย และตัวชี้วัดร่วมกันต่อไป

ลักษณะที่สอง เป็นการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษานั้น จะพบว่า ได้มีการดำเนินงาน 2 ขั้นตอนด้วยกัน นั่นคือ ขั้นตอนแรก เป็นการแปลงธรรมนูญประชาชนฯ เป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นของภาคประชาชน โดยการให้องค์กรชุมชนต่างๆ ในพื้นที่

⁴¹ สทนทนากลุ่มแกนนำขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ณ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2558.

ร่วมกันจัดทำโครงการต่างๆ ขึ้นมา และรวบรวมจัดทำเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นของภาคประชาชนจากนั้น จึงนำเอาแผนฯ ดังกล่าวเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบลของตน และในขั้นตอนที่สองคือ ขั้นตอนการสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนฯ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำเอาโครงการต่างๆ ไปบรรจุไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ขึ้นอยู่สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง และจะทำการสนับสนุนงบประมาณให้กับองค์กรชุมชนที่เป็นผู้เสนอโครงการต่างๆ ต่อไป

การดำเนินงานในลักษณะนี้ สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของประชาชนในการปกครองตนเองทางด้านการเป็นรับผิดชอบในการดำเนินการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง กล่าวคือ มีส่วนทำให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา และปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหารวมถึงสามารถรับรู้ถึงผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหานั้นได้อย่างครบวงจร ซึ่งจะเป็นการสร้างการเรียนรู้ในการปกครองตนเองของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยจะมีส่วนเสริมสร้างความรู้สึกรับรู้ของการเป็นเจ้าของชุมชนท้องถิ่นของตนเอง (Ownership) ให้เกิดขึ้นกับประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในพื้นที่ที่มีการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ฯ อย่างเต็มทีนั้น จะพบว่า สภาพองค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับการมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรชุมชน และประชาชน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะมุ่งเสริมสร้างให้เกิดความรู้สึกที่เป็นเจ้าของร่วมกันของประชาชน โดยมุ่งผลักดันให้เกิดกระบวนการสร้างการ สร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ได้แก่ การส่งเสริมให้ประชาชนร่วมใจ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมใช้ประโยชน์ และร่วมเป็นเจ้าของ กล่าวคือ การร่วมใจ หมายถึง การที่องค์กรชุมชน และประชาชน มีประเด็นที่ต้องการการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาร่วมกัน การร่วมคิด หมายถึง การที่ประชาชนได้มีส่วนร่วม เพื่อร่วมคิดพิจารณาหาทางเลือกในการดำเนินการ และมีการปรึกษาหารือ ตลอดจนการตัดสินใจเลือกแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมที่สุด จากนั้นจึงเป็นการร่วมทำ หลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารือและตัดสินใจในแนวทางการดำเนินการแล้ว หากมีปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงาน ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนจะต้องร่วมมือกันหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว จึงจะเป็นการร่วมใช้ประโยชน์ ที่ประชาชนมีสิทธิ และโอกาสที่จะใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน และขั้นตอนสุดท้ายคือ การร่วมเป็นเจ้าของร่วมกัน ที่จะทำให้เกิดความรู้สึกหวงแหนที่จะต้องรักษาสິงที่สร้างขึ้นเอาไว้ร่วมกัน⁴²

⁴² King, C.S., Feltey, K.M. and Susel, B. O'Neill, 'The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration', Public Administration Review, Vol. 58, No. 4, Jul. - Aug., 1998, pp. 317-326.

สำหรับสาเหตุที่ส่งผลให้สามารถนำธรรมเนียมปฏิบัติประชาชนมาปฏิบัติในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนจนประสบความสำเร็จดังกล่าวข้างต้นคือ ความสามารถของขบวนการองค์กรชุมชนในการทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็งเห็นถึงความสำคัญของการมี และใช้ธรรมเนียมปฏิบัติประชาชน เป็นเครื่องมือในการจัดทำแผนพัฒนาฯ รวมถึงการนำเอาแผนฯ ไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่ในประเด็นด้านต่างๆ โดยสามารถทำให้ทุกภาคส่วนเหล่านี้ได้รับรู้ และเข้าใจถึงความคาดหวังของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญในด้านต่างๆ แก่ ด้านชีวิตความเป็นอยู่ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา และด้านสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการสร้างความเข้าใจร่วมกันถึงเป้าหมายสำคัญของการนำเอาธรรมเนียมปฏิบัติประชาชนมาใช้ในพื้นที่ ได้แก่ การเป็นเมืองธรรมเกษตร ซึ่งขบวนการองค์กรชุมชนสามารถโน้มน้าวให้ทุกภาคส่วนให้การยอมรับที่จะดำเนินงานเพื่อให้สามารถบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวร่วมกันได้

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า การดำเนินการสร้างความเข้าใจ ยังคงข้อจำกัดอยู่บ้าง โดยพบว่าส่วนใหญ่แล้วจะประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในกลุ่มหัวหน้าส่วนราชการ แต่อาจจะยังไม่ค่อยสร้างความเข้าใจให้กระจายไปอย่างทั่วถึงในกลุ่มข้าราชการสายปฏิบัติการ และประชาชนทั่วไปบางกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้ประกอบการค้าขายในจังหวัด เป็นต้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ นับว่า เป็นเรื่องที่จะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานพอสมควร แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันพบว่า สามารถดำเนินการสร้างความเข้าใจในกลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้เพิ่มมากขึ้น โดยสังเกตได้จาก กิจกรรมการประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดสู่เมืองธรรมเกษตร ในปีที่ พ.ศ.2557 ที่ผ่านมา ซึ่งจะเห็นได้ว่า มีประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวประมาณ 2 หมื่นคน เพิ่มขึ้นมากกว่า การจัดกิจกรรมในครั้งแรก นั่นคือ การประกาศใช้ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญในปี พ.ศ. 2555 ซึ่งมีผู้เข้าร่วมกิจกรรมประมาณ 1.3 หมื่นคน จึงอาจจะนับได้ว่าเป็นตัวชี้วัดประการหนึ่งที่สามารถระบุให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านการรับรู้ถึงการมี และใช้ธรรมเนียมปฏิบัติประชาชน ของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญที่เพิ่มมากขึ้นได้

จากสาเหตุดังกล่าว จึงมีผลทำให้ขบวนการองค์กรชุมชนสามารถนำเอาธรรมเนียมปฏิบัติประชาชนไปปฏิบัติใช้ได้ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วทั้งจังหวัด ซึ่งจะพบว่าในบางพื้นที่ หรือบางองค์กรที่มีความเข้าใจถึงแนวทางการปฏิบัติ และรับทราบถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการมีธรรมเนียมปฏิบัติประชาชน ก็จะสามารถนำเอาไปใช้ทางด้านการหนุนเสริมให้ประชาชนได้จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ และสามารถที่จะนำเอาแผนฯ ของตนเองมาบูรณาการเข้ากับแผนพัฒนาฯ ของหน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งเมื่อเกิดกระบวนการเช่นนี้ขึ้น ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่า ตนเองมีความเป็นเจ้าของแผนพัฒนาฯ ด้วย ดังนั้น จึงจะต้องพยายามที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อผลักดันให้เกิด

แผนพัฒนาฯ ตามที่ตนเองคาดหวัง ซึ่งนับว่า เป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเป็นเจ้าของชุมชนให้เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี

ส่วนที่ 4 กลไกการทำงานขององค์กรชุมชน

จากการศึกษาพบว่า การที่ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนฯ มีผลทำให้เกิดความเข้มแข็งในการรวมตัวกันเพื่อทำงานในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นขององค์กรชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคมอย่างแน่นแฟ้นเพิ่มมากขึ้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นดังกล่าวมาจากการที่แต่ละองค์กรได้มีการพัฒนาความร่วมมือในการทำงานระหว่างกันในลักษณะของการเป็น “คณะกรรมการไขว้” นั่นคือ เป็นรูปแบบของการที่ แต่ละองค์กรได้ส่งคณะตัวแทนของตนเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการของอีกฝ่ายหนึ่งในลักษณะของการแลกเปลี่ยนกันเป็นคณะกรรมการ

ในปัจจุบันอาจแบ่งกลุ่มเครือข่ายขององค์กรชุมชน และองค์กรประชาสังคมในจังหวัดอำนาจเจริญ ออกได้เป็น 3 กลุ่มหลักคือ กลุ่มขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ กลุ่มองค์กรเชิงพื้นที่ ได้แก่ สภาองค์กรชุมชน ซึ่งได้มีการจัดตั้งครบทุกตำบลแล้ว จำนวน 63 ตำบล และองค์กรประชาสังคมอื่นๆ ที่ทำงานในเชิงประเด็นการพัฒนา ตัวอย่างเช่น ทางด้านเกษตรอินทรีย์ การศึกษา ด้านสุขภาพ ด้านแหล่งน้ำ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ด้านป่าชุมชน ด้านวัฒนธรรมชุมชน และด้านสวัสดิการ เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้ ต่างก็จะส่งตัวแทนของตนเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการในองค์กรอื่นๆ ที่ได้มีการข้อตกลงทำงานร่วมกัน ตัวอย่างเช่น กลุ่มขบวนองค์กรชุมชนจังหวัด ก็จะประกอบไปด้วยตัวแทนของทั้งกลุ่มสภาองค์กรชุมชน และกลุ่มองค์กรเชิงประเด็นการพัฒนา ในขณะที่ในองค์กรเชิงประเด็นต่างๆ ก็จะมีตัวแทนของสภาองค์กรชุมชนเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการ และในขณะเดียวกัน ในสภาองค์กรชุมชนต่างๆ ก็จะมีตัวแทนขององค์กรประชาสังคมอื่นๆ เข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการขององค์กรด้วย

การดำเนินงานในลักษณะนี้ได้ส่งผลดีต่อการทำงานทั้งในเชิงองค์กร และในภาพรวมของการพัฒนาจังหวัดตามแนวทางที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชนฯ กล่าวคือ จะสามารถทำให้แต่ละองค์กรได้รับประโยชน์จากการคำแนะนำในการปฏิบัติงานที่มีความหลากหลาย ที่มาจากมุมมองที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งจะส่งผลให้เกิดแนวทางในการปฏิบัติงานขององค์กรตนเองที่มีประสิทธิภาพตอบสนองปัจจัยแวดล้อม และเงื่อนไขในการปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันตัวแทนขององค์กรอื่นๆ ที่เข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการ ก็จะสามารถรับรู้ถึงความก้าวหน้าในการดำเนินงานขององค์กรที่ตนเองได้เข้าไปเป็นคณะกรรมการด้วยและก่อให้เกิดการเรียนรู้ และเข้าใจถึงมิติ หรือแนวคิดในการพัฒนาใหม่ๆ นอกเหนือจากภารกิจรับผิดชอบของตนเองไปพร้อมๆ กัน ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการนำมาใช้เพื่อเพิ่ม

ประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่ได้เป็นอย่างดี โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้กล่าวถึงลักษณะการทำงานแบบนี้เอาไว้ว่า

“... คำว่าขบวนนี้ในความคิดของผม ตอนนี้เรายังไม่ได้ทำกว้างก็ยังไม่ทำแค่วางการของสภาองค์กรชุมชนอยู่จริงๆ แล้วขบวนนี้ ขบวนองค์กรชุมชนความหมายกว้างๆ นี่ต้องยื่นมือไปหา กลุ่มอื่นด้วย มันมีหลายขบวนเพียงแต่ว่าขบวนองค์กรชุมชน มันมีพื้นที่แค่นั้นเอง มันมีพื้นที่ตำบล ไม่เยอะแต่ขบวนอื่น เขาไม่มีพื้นที่ตำบลแต่เขาทำในเชิงประเด็นอย่างเช่น ขบวนการศึกษา ขบวนเรื่อง เขาก็ทำของเขาอยู่แต่เขาไม่ได้ทำเป็นตำบล แต่ว่าถ้าเพื่อเขารวมกันสมาชิกเขาก็เยอะอยู่และมีศักยภาพที่จะทำ ตอนนี้คนอำนาจเจริญเรามันมีอยู่หลายเครือข่ายมีคนทำงาน ผมรู้ว่าคุณทำอะไร คุณก็รู้ว่าคุณทำอะไร เพียงแต่ว่าเรายังไม่ได้มาจัดขบวนทัพแค่นั้นเอง ถ้าขบวนทางภาคอุตสาหกรรม ขบวนการทางการศึกษา ขบวนทางสุขภาพ ขบวนทางเกษตรอินทรีย์ ขบวนโน้นขบวนนี้มาแล้วมาช่วยกันเดิม คล้ายๆ กับ ถ้าเป็นสมัยก่อนเขาก็เรียกว่าไปชิมอยู่ คือคล้ายๆ ไปทำงานประสาน ไขว้กัน คือเราไม่ใช่ว่าเราทำงานกับคนอื่นไม่ได้คนอื่นมาทำงานกับเราไม่ได้ คือเราต้องเปิดกว้าง อย่างผมก็ไปทำงานกับเครือข่ายการศึกษา ไปอยู่กับสภาการศึกษา คุณชาติวัฒน์ก็ไปด้วยอย่างน้อย 3 4 5 คน ไปอยู่ พอเราออกจากวงนั้นมาเราก็คุยกัน เราก็จะเห็นพัฒนาการว่าองค์กรศึกษาเขาขยับขึ้นมาแล้วนะ เราไปอยู่กับเขาเราก็ต้องรู้ว่าเขาจะมายั่วยุพวกเรายังไง เราไปอยู่กับสมัชชาสุขภาพเรารู้ว่า สมัชชาสุขภาพเขาทำไปในแนวนี้นะ นี่คือการไปแทรกซึมอยู่กับทุกที่เราก็เลยรู้พัฒนาทุกอย่างว่า ถ้าเมื่อไหร่เราพร้อมเราจะเรียกกัน ...”⁴³

ซึ่งแนวทางการปฏิบัติดังกล่าว จำไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากไม่มีความพยายามที่จะจัดทำ ธรรมนูญประชาชน และการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติ กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการจัดทำ ธรรมนูญประชาชน องค์กรต่างๆ เหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มสภาองค์กรชุมชน และองค์กร ประชาสังคมเชิงประเด็นการพัฒนา แทบจะไม่ได้มีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกันแต่อย่างใด โดยแต่ละ องค์กรต่างก็ยึดเอาวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีการดำเนินงานขององค์กรตนเองเป็นหลักเท่านั้น ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันในการทำงานมากนัก อย่างมากก็ทำเพียงแค่การประชุมเพื่อ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน หรือการขอรับความร่วมมือ หรือการสนับสนุนจากองค์กรต่างๆ

⁴³ สัมภาษณ์แกนนำขบวนองค์กรชุมชนระดับจังหวัด ณ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาลัยอำนาจเจริญ เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2558.

ในการทำกิจกรรมของแต่ละองค์กรเท่านั้น ไม่ได้มีการร่วมมือกันรูปแบบของการเป็นคณะกรรมการ ไขว้กันในลักษณะที่กล่าวถึงข้างต้นแต่อย่างใด

แต่ภายหลังจากที่ได้มีความพยายามในการจัดทำธรรมนูญประชาชนฯ ขึ้นมา จึงทำให้องค์กรต่างๆ เหล่านี้ เริ่มมีแนวคิดร่วมกันว่า จำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนา หรือยกระดับความร่วมมือในการทำงานร่วมกันให้เด่นชัด และสามารถปฏิบัติได้จริง จึงจะสามารถผลักดันให้เกิดกระบวนการจัดทำธรรมนูญประชาชนฯ ให้เกิดขึ้นได้ ดังนั้น องค์กรทั้ง 2 ฝ่ายจึงได้เข้าร่วมมือกันในการจัดตั้งขบวนการองค์กรชุมชนขึ้น เพื่อใช้เป็นองค์กรกลางในการรับผิดชอบหน้าที่ในการขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำธรรมนูญประชาชนให้ประสบความสำเร็จ และใช้องค์กรดังกล่าวในการวางแผน และขับเคลื่อนการทำงานในการผลักดันให้เกิดการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นได้จริงอีกด้วย

ซึ่งการเริ่มต้นในการเล็งเห็นถึงความจำเป็นรวมกันที่จะต้องมีการทำงานร่วมกัน เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้องค์กรต่างๆ เหล่านี้ เริ่มที่จะออกแบบวิธีการทำงานร่วมกัน ในลักษณะของการเป็นคณะกรรมการไขว้กันไปมาระหว่างสมาชิกขององค์กรต่างๆ ขึ้น เพื่อให้สามารถที่จะเกิดการร่วมเรียนรู้ และร่วมติดตามการทำงานซึ่งกัน และกัน เพื่อให้เกิดกระบวนการขับเคลื่อนงานการจัดทำธรรมนูญประชาชนฯ และการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ทุกองค์กรที่เข้าร่วมมือกันคาดหวัง โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งได้กล่าวถึงการออกแบบการทำงานในรูปแบบดังกล่าวนี้ เอาไว้ว่า

“...แต่ว่าขบวนการองค์กรชุมชนนี้คือสภาของชุมชนคือตัวแทนหลัก มีสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่เดิม 63 พื้นที่ แต่ขบวนการอื่นก็ยังมีขบวนการย่อยๆ แต่ว่าในขบวนการแต่ละขบวนการก็มีคนของสภาองค์กรเข้าไปเป็นกรรมการอยู่ คนของขบวนการอื่นก็เข้าไปเป็นกรรมการของสภาองค์กรชุมชนด้วย มีการไขว้กัน ...”⁴⁴

การร่วมเป็นคณะกรรมการในลักษณะดังกล่าว มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการทำงานในการขับเคลื่อนการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติทั้งในระดับจังหวัด และในระดับพื้นที่ ทั้งนี้เพราะสามารถส่งผลให้องค์กรทั้ง 3 กลุ่ม สามารถร่วมมือกันทำงานกันได้อย่างเป็นระบบ มีความสอดคล้องประสานงานในการทำภารกิจร่วมกันได้เป็นอย่างดี เนื่องจากทุกองค์กรต่างก็ได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติซึ่งกัน และกันมาโดยตลอด จึงมีผลทำให้เมื่อถึงเวลาที่จะต้องทำงานร่วมกัน จึงสามารถที่จะทำภารกิจร่วมกันได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างเช่น กรณีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชน ก็ได้อาศัยกลไกการทำงานในลักษณะนี้ในการทำประชาคมหมู่บ้าน และตำบลจน

⁴⁴ สัมภาษณ์แกนนำขบวนการองค์กรชุมชนระดับจังหวัด ณ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาลัยอำนาจเจริญ เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2558.

ประสบความสำเร็จ ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชน และนำเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจนเสร็จสมบูรณ์ ในขณะที่ระดับจังหวัดก็ได้ใช้กลไกนี้ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของภาคประชาชนจนแล้วเสร็จ และได้ใช้กลไกนี้ในการสร้างพลังความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เข้ามาร่วมกันเป็นขบวนการองค์กรชุมชนระดับจังหวัดในการผลักดันให้แผนพัฒนาฯ ดังกล่าว ถูกนำไปใช้ร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยงานราชการระดับจังหวัด จนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการจังหวัด และท้องถิ่นของตนเองดังรายละเอียดที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น

โดยสรุป การมี และใช้ธรรมนูญประชาชนฯ จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการทำงานในลักษณะนี้ให้มีความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น จากเดิมที่ไม่เคยมีการทบทวนในลักษณะนี้มาก่อน จนกระทั่งก่อให้เกิดการรวมตัวกันเป็นขบวนการองค์กรชุมชนระดับจังหวัด ที่มีโครงข่ายองค์กรที่เข้ามาร่วมมือกันในการดำเนินงานอย่างกว้างขวาง และมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ ซึ่งด้วยกลไกโครงข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรในลักษณะนี้ จึงส่งผลให้สามารถขับเคลื่อนกระบวนการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติ จนประสบความสำเร็จในการส่งเสริมให้ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญสามารถปกครองตนเองได้เพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน

กล่าวคือ สามารถทำให้ความต้องการของประชาชนได้ถูกนำไปปฏิบัติจริงโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ในขณะที่เดียวกัน ก็สามารถที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรชุมชน กับหน่วยงานราชการระดับพื้นที่ให้เพิ่มมากขึ้น อันมีผลทำให้ปัญหา หรือความต้องการของประชาชนที่บางครั้งไม่ได้รับการตอบสนองจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่ขอรับความช่วยเหลือในการดำเนินงานจากหน่วยงานเหล่านี้ได้ดียิ่งขึ้น

จากผลการศึกษาในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า การนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติในพื้นที่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินงานขององค์กรทั้งสองแห่งนี้ ไปอย่างค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่สามารถจัดตั้ง และมีการดำเนินการ “สภากลางระดับตำบล⁴⁵” อย่างเข้มแข็ง ทั้งนี้

⁴⁵ สภากลางระดับตำบล เป็นองค์กรที่ถูกกำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ข้อ ๑๖ โดยได้กำหนดให้ทุกตำบลต้องมีสภากลาง ประกอบด้วย

(๑) สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.)

(๒) สภาองค์กรชุมชนตำบล (สอ.ชต.)

(๓) ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) ภาคพัฒนาในท้องถิ่น เช่น วัด โรงเรียน และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.)

และในธรรมนูญประชาชนฯ ข้อที่ ๑๗, ๑๘ และ ๒๐ ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของสภากลางระดับตำบลเอาไว้ว่า ให้สภากลางของตำบล ทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาตำบล ๑ ตำบล ๑ แผนพัฒนา กำกับ

เพราะ การมีสภากลางๆ ที่เข้มแข็ง ก็จะส่งผลอย่างสำคัญต่อการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์การนำเอา
 ธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติให้เกิดผลดีขึ้นได้จริงในพื้นที่ โดยจะพบว่า ถ้าสภากลางระดับตำบลมี
 ความเข้มแข็ง ก็จะสามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆ ทุกภาคส่วนในพื้นที่ให้เข้า
 มาร่วมมือกันในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชน จนกระทั่งการนำแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว
 ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้เป็นอย่างดี เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่ไม่มีการดำเนินงานของสภา
 กลางๆ ที่มีความเข้มแข็งเพียงพอ

สำหรับรูปแบบวิธีการดำเนินงานของสภากลางระดับตำบลนั้น ได้ถูกกำหนดเอาไว้ในธรรมนูญ
 ประชาชน ซึ่งได้ระบุว่า เป็นกลไกในระดับพื้นที่ที่จะช่วยในการสร้างเสริมการนำเอาธรรมนูญ
 ประชาชนฯ ไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จ ซึ่งถ้าหากพื้นที่สามารถจัดตั้ง และมีการดำเนินงานดังกล่าวได้
 อย่างเข้มแข็งแล้ว ก็จะทำให้สามารถประสบความสำเร็จในการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติได้
 เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ สภากลางระดับตำบล ยังมีประโยชน์อีกประการหนึ่ง นั่นคือ เป็นพื้นที่สำหรับใช้ในการ
 การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติได้ประการหนึ่งด้วย กล่าวคือ
 สามารถใช้เป็นพื้นที่การร่วมกันแสวงหาทางออกในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามแนวทาง
 ที่ธรรมนูญประชาชนฯ กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะ
 นำเอาโครงการบางโครงการที่เสนอไว้ในแผนพัฒนาฯ ของภาคประชาชนไปปฏิบัติได้ สภาองค์กร
 ชุมชนก็สามารถนำเอาโครงการดังกล่าว มานำเสนอในสภากลางๆ ซึ่งนอกจากจะประกอบด้วยสภา
 องค์กรชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังประกอบด้วยหน่วยงานราชการอื่นๆ ในพื้นที่
 ตำบล อาทิเช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล โรงเรียน การศึกษานอกโรงเรียน เกษตรตำบล และ
 พัฒนาการตำบล เป็นต้น เพื่อปรึกษาหารือถึงแนวทางการนำโครงการที่ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติโดยองค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่น ไปขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการในพื้นที่ได้ ซึ่งการดำเนินงานใน
 ลักษณะนี้ นับว่า เป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติใน
 พื้นที่ให้มีโอกาสประสบความสำเร็จเพิ่มมากขึ้น โดยการนำเอาสภากลางมาใช้ในการเติมเต็ม
 กระบวนการทำงานของสภาองค์กรชุมชนให้สามารถนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติให้สมบูรณ์
 มากยิ่งขึ้น โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการใช้กลไกสภากลางในการ

ติดตามแผนพัฒนาระดับตำบล และกำกับติดตามผลการดำเนินงานของ อปท. และให้สภากลางระดับตำบล และสภา
 องค์กรชุมชนตำบลต้องประชุมร่วมกันอย่างน้อย ๒ เดือนต่อครั้ง โปรดดู ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ,
 ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2551, เอกสารอัดสำเนา.

สนับสนุนการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นในลักษณะดังกล่าวนี้ เอาไว้ว่า

“...ก็มีกลไกที่จะทำให้คุยได้ง่ายขึ้น กว้างขึ้น คือนอกจากจะคุย อบต. อย่างเดียว มันก็จะมีสภากลางตำบล นี่ซึ่งมันมีอยู่ในธรรมนูญก็เราก็พูดถึงสภากลางตำบล ถ้าตำบลไหนใช้สภากลางตำบลเป็นเวทีคุยกัน มันก็ทำให้เรื่องของภาคประชาชนไม่ได้อยู่แค่สภาองค์กรชุมชนกับสภาท้องถิ่น มันก็จะหลายส่วน ก็จะรับรู้ไปด้วย ถ้าท้องถิ่นไม่ทำแต่ถ้าราชการอื่นเขาทำ พวกผมก็ทำไปได้ คือบางที่ไม่ได้จ้อ ไม่ได้จ้อแต่ท้องถิ่นอย่างเดียว นายกไม่เวิร์ก แต่เขาก็มีหน่วยงานอื่นที่ในท้องถิ่นนั้นที่จะมาเล่นกับเราได้ สมมุติว่าผมอยากจะเคลื่อนไหวเรื่องสุขภาพอย่างนี้ ผมก็มีภาคีที่จะเล่นได้ก็คือ รพสต. ส่วนมากเขาเวิร์ก เขาเอาเงินชน เขาเอาพี่น้อง อสม. แล้วเขาทำงานเชิงรุกด้วย เขาไม่ได้นั่งอยู่เก้าอี้ เขาเข้าใจภาคทำงานภาคประชาชน เท่าที่ลง ผมไปลงเล่นหรือว่าพี่น้องภาคประชาชนไปลงเล่นกับหลายๆหน่วยงาน ...”⁴⁶

จากผลการศึกษา แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การดำเนินงานของสภากลาง นอกจากจะเป็นการทำงานภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชนฯ และการทำงานภายใต้ความร่วมมือระหว่างสภาองค์กรชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดั้งเดิมใจที่นำเสนอไว้ในรายงานการศึกษานี้แล้ว ยังมีอีกกลไกหนึ่งที่ได้ถูกนำมาสนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินงานของสภากลางอีกกลไกหนึ่งด้วย นั่นคือ การใช้กลไกการทำงานของหน่วยงานราชการในพื้นที่ มาใช้ในการสนับสนุนการทำงาน โดยพบว่าภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนฯ แล้ว สภาองค์กรชุมชนตำบล ได้ทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการอื่นๆ ในพื้นที่แบบคู่ขนานไปกับการทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพยายามที่จะสนับสนุนการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาใช้ในการเสริมสร้างประชาชนในพื้นที่ได้มีโอกาสทำงานทางด้านการปกครองตนเองได้เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น การที่ธรรมนูญประชาชนได้บัญญัติไว้ว่า ให้ทุกตำบลจัดตั้งสภากลางระดับตำบลขึ้นนั้น จึงเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ธรรมนูญประชาชนสามารถนำมาใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะ สามารถนำมาใช้ในการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีโอกาสเพิ่มมากขึ้นในการเรียนรู้การจัดทำแผนฯ และการนำแผนฯ ไปปฏิบัติด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นแนวทางที่สำคัญในการเสริมสร้างให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ถึงวิธีการปกครองตนเองที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดวิธีการหนึ่งนั่นเอง

⁴⁶ สันทนา กลุ่มแกนนำชาวบ้านองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ณ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2558.

สรุป

การนำเสนอถึงผลการศึกษาทั้งหมดข้างต้น สามารถนำเสนอให้เห็นภาพรวมของปัจจัยที่ส่งผลให้สามารถนำเอาธรรมนุญมาปฏิบัติ ในลักษณะของการนำมาใช้ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีช่องทางในการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ทั้ง 4 กลุ่ม ได้ดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 แสดงถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในการนำเอาธรรมนุญประชาชนมาใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชน จำแนกตามกลุ่มองค์กร

กลุ่มองค์กร	ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จ
การส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการ	การสร้างช่องทางใหม่ในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนา	การเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชน และประชาชนภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
ความเป็นหุ้นส่วนของประชาชน ในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนา	การใช้สภากลางระดับตำบล
กลไกการทำงานขององค์กรชุมชน	การพัฒนาความร่วมมือในการทำงานระหว่างกัน ในลักษณะของการเป็น “คณะกรรมการไขว้”

จึงสรุปได้ว่า ภายหลังจากที่มีการนำเอาธรรมนุญประชาชนไปปฏิบัติในพื้นที่แล้ว สามารถนำมาใช้ในการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่สามารถปกครองตนเองได้เพิ่มมากขึ้นใน 4 ลักษณะด้วยกันคือ (1) สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการ ด้วยการ ใช้เป็นเครื่องมือในการช่องทางใหม่ในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) สามารถสร้างศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนาฯ ด้วยการเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชน และประชาชนภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (3) สามารถที่จะสร้างความเป็นหุ้นส่วนของประชาชนในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนา โดยการการใช้สภากลางระดับตำบลเป็นกลไกในการดำเนินงานดังกล่าว และ (4) สามารถพัฒนากลไกการทำงานขององค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น โดยการ

พัฒนาความร่วมมือในการทำงานระหว่างกันในลักษณะของการเป็น “คณะกรรมการไขว้” ซึ่งนับว่าเป็นผลสำเร็จที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนที่การศึกษาครั้งนี้ได้ค้นพบ

ธรรมนูญประชาชนจึงนับว่า เป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะนำมาใช้ในการเสริมสร้างให้ประชาชนในท้องถิ่น มีศักยภาพในการปกครองตนเองได้เพิ่มมากขึ้น โดยจะเห็นได้ว่า สามารถทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความเข้มแข็งในการปกครองตนเองเพิ่มขึ้นโดยพิจารณาได้จาก การนำมาใช้ในการส่งเสริมให้ประชาชนได้เกิดกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเองทางด้านการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชน และการนำเอาแผนฯ ดังกล่าวไปนำเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการรับเอาโครงการที่ตนเองเป็นผู้เสนอไว้ในแผนพัฒนาฯ ไปปฏิบัติด้วยตนเอง ซึ่งเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่ครบวงจร จนกระทั่งทำให้ประชาชนที่ได้เข้าร่วมกระบวนการนี้ “เกิดความเชื่อมั่น” ว่าจะสามารถทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งนับว่า เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากสำหรับประชาชนที่เข้าร่วม ทั้งนี้เพราะ สิ่งเหล่านี้ไม่เคยปรากฏมาก่อน ประชาชนทั่วไปมักจะไม่มีความเชื่อมั่นในตนเองว่า จะสามารถทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ พวกเขาส่วนใหญ่เชื่อว่า การบริหารงานท้องถิ่น ต้องเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ประชาชนไม่ควรที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยว หรือถ้าหากจะเข้ามามีส่วนร่วม ก็ควรที่จะจำกัดสิทธิของตนเองเอาไว้เฉพาะในกรณีที่จะเป็นผู้ที่ได้รับเชิญจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในบางกิจกรรมที่กำหนดให้เท่านั้น อาทิเช่น การไปเป็นผู้ร่วมให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น และออกเสียงลงมติในเวทีประชาคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้น เป็นต้น

ความสำเร็จในการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอีกประการหนึ่งคือ การที่ช่วยทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้สึกถึง “ความเป็นเจ้าของ” ชุมชนท้องถิ่นของตนเองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนดังที่นำเสนอไว้ข้างต้น ทั้งนี้เป็นเพราะ การที่ประชาชนสามารถทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นได้นั้น จะมีผลทำให้ประชาชนมีความรู้สึกรับผิดชอบต่อการดำเนินงานของตนเอง ที่มีต่อท้องถิ่นของตนเองเพิ่มมากขึ้นไปด้วย เนื่องจาก การที่ประชาชนได้กลายเป็นผู้รับผิดชอบในการนำเอาโครงการต่างๆ ที่ตนเองเป็นผู้จัดทำขึ้น ดังนั้น ตนเองจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อชุมชนของตนเองเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เมื่อประชาชนมีความรู้สึกรับผิดชอบต่อชุมชนเพิ่มขึ้น ก็จะส่งผลให้พวกเขามีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของชุมชนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ซึ่งผลที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ นับว่า เป็นผลสำเร็จของการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาปฏิบัติด้วย เพราะว่า ความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนท้องถิ่นของตนเองนับว่า เป็นตัวชี้วัดที่สำคัญอย่างหนึ่ง ที่สะท้อนถึงการที่

ประชาชนมีความพร้อมที่จะเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการปกครองชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้เป็นอย่างดี

ผลที่เกิดขึ้นประการสุดท้าย ที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนคือ การที่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน และองค์กรชุมชน กับหน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ธรรมนูญประชาชนฯ สามารถที่จะทำให้ประชาชน และองค์กรชุมชนมีความสัมพันธ์ในการทำงานที่ใกล้ชิดกันเพิ่มมากขึ้น โดยสามารถทำให้เกิดช่องทางใหม่ๆ ที่ทำให้ประชาชน และองค์กรชุมชนสามารถนำมาใช้ในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งช่องทางเหล่านั้น ได้แก่ แนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การเป็นคณะกรรมการร่วมจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของหน่วยงานราชการ การเป็นคณะกรรมการไขว้กันระหว่างองค์กรภาคีเครือข่ายการพัฒนาภาคประชาชน และการใช้สภากลางระดับตำบลเป็นกลไกการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการระดับตำบล จนกระทั่งทำให้ข้อเสนอ หรือแผนพัฒนาฯ ต่างๆ ของภาคประชาชนสามารถเข้าไปแทรกอยู่ในแผนพัฒนาฯ ของหน่วยงานราชการระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นได้ทุกแห่ง ดังจะเห็นได้จาก การที่สามารถถูกนำไปกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาจังหวัด การถูกนำไปบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาฯ ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับจังหวัด ลงมาจนถึงระดับตำบล

ช่องทางแบบใหม่เหล่านี้ ถูกกำหนดขึ้นมาภายในกระบวนการทำงานในการจัดทำ และการนำธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติทั้งสิ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ สามารถที่จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการที่จะช่วยในการเสริมสร้างให้ประชาชนในจังหวัดให้มีความสามารถในการปกครองตนเองได้เพิ่มมากขึ้น

บทที่ 5

อำนาจเจริญโมเดล และข้อเสนอแนะในการนำไปประยุกต์ใช้

สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญกับการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น” ครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ เพื่อศึกษาแนวทางการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของคนในชุมชนท้องถิ่น และเพื่อศึกษาผลสำเร็จของการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น โดยเป็นการวิจัยที่ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data Collection and Analysis) โดยทำเก็บรวบรวมข้อมูลจากจากพื้นที่ทำการศึกษา จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล จำนวน 3 แห่ง และเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 39 คน โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) และการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group) เป็นวิธีการในการเก็บข้อมูล และใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนาความ ประกอบการอ้างอิงองค์ความรู้ทางวิชาการ

จากการศึกษาพบว่า ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ได้นำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติในแนวทางต่างๆ 3 แนวทาง ได้แก่ การทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการระดับจังหวัด การนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรชุมชนเอง และการนำไปใช้ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในภาพรวมแล้ว ขบวนการองค์กรชุมชนร่วมกับหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรชุมชนต่างๆ ในพื้นที่ในการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปใช้ในการเสริมสร้างการปกครองตนเองของประชาชนในพื้นที่ได้ดีพอสมควร กล่าวคือ สามารถนำเอาไปใช้ในการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่สามารถปกครองตนเองได้เพิ่มมากขึ้นใน 4 ลักษณะด้วยกันคือ สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการ ด้วยการ ใช้เป็นเครื่องมือในการช่องทางใหม่ในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสร้างศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนาฯ ด้วยการเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชน และประชาชนภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สามารถที่จะสร้างความเป็นหุ้นส่วนของประชาชนในการจัดทำ และบริหารแผนพัฒนา โดยการการใช้สภากลางระดับตำบลเป็นกลไกในการดำเนินงานดังกล่าว และ สามารถพัฒนากลไกการทำงานขององค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น โดยการพัฒนาความร่วมมือในการ

ทำงานระหว่างกันในลักษณะของการเป็น “คณะกรรมการไขว้” ซึ่งนับว่า เป็นผลสำเร็จที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนที่การศึกษาครั้งนี้ได้ค้นพบ

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่า ตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญโมเดล จะมีศักยภาพในการนำไปประยุกต์ใช้ในหลายประการดังที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น แต่จากการศึกษาในพบว่า ในองค์กรบางพื้นที่ก็ยังไม่สามารถนำเอาตัวแบบนี้ไปใช้ให้เกิดประสิทธิผลได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ ในบางพื้นที่ยังไม่สามารถที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำเอาแผนพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนไปปฏิบัติได้จริง โดยพบว่า บางแห่งก็เลือกที่จะเอาบางโครงการในแผนฯ ไปปฏิบัติ และบางแห่งก็ไม่ได้นำเอาแผนฯ ของประชาชนไปปฏิบัติเลย ซึ่งจากการศึกษาเพิ่มเติมพบว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้ยังอาจจะไม่สามารถนำเอาตัวแบบอำนาจเจริญไปปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จได้นั้น มีทั้งสิ้น 3 ประการ ดังนี้

(1) การไม่ให้ความร่วมมือของกลุ่มผู้นำในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการมีความสัมพันธ์ที่ไม่ดีระหว่างแกนนำของภาคประชาชนในระดับตำบล ได้แก่ ประธานสภาองค์กรชุมชน กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจจะเป็นผลมาจากการที่ทั้งคู่เคยเป็นคู่แข่งทางการเมืองในระดับตำบลกันมาก่อน จึงทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความหวาดระแวง และไม่ไว้วางใจ ดังนั้น จึงไม่ค่อยให้การสนับสนุนแผนพัฒนาตำบลภาคประชาชน ที่ผลักดันโดยสภาองค์กรชุมชนตำบลมากเท่าใดนัก ทั้งนี้ผู้บริหารฯ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทราบดีว่า ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนฯ แล้วก็ตาม แต่ด้วยเพราะเกรงว่า อดีตคู่แข่งทางการเมืองจะได้คะแนนนิยมเพิ่มมากขึ้น จึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการนำเอาแผนฯ ของการประชาชนไปปฏิบัติ หรือถ้าหากจะให้การสนับสนุนก็จะให้เฉพาะโครงการที่ตนเองมั่นใจว่า จะได้รับความนิยมนอกจากประชาชนในพื้นที่เท่านั้น จึงจะสนับสนุนงบประมาณในโครงการที่สภาองค์กรชุมชนตำบลเสนอมาในรูปแบบของแผนพัฒนาตำบลภาคประชาชน ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นระหว่างผู้นำองค์กรทั้งสองแห่งดังกล่าวนี้ ก็ส่งผลให้ไม่สามารถนำเอาตัวแบบไปใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ได้ นอกจากนี้ ด้วยผลของการที่ไม่สามารถนำเอาแผนพัฒนาฯ ของภาคประชาชนไปปฏิบัติได้ดังกล่าวข้างต้น ก็อาจจะส่งผลกระทบถึงความสำเร็จในการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนได้อีกด้วย

(2) ความอ่อนแอของสภาองค์กรชุมชนตำบล โดยองค์กรชุมชนตำบลที่มีประธานสภาฯ ที่ไม่เข้มแข็ง หรือไม่มีภาวะผู้นำเพียงพอ ก็จะส่งผลให้ไม่สามารถที่จะชักจูง โน้มน้าวให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่เข้ามาร่วมมือกันในการทำงานในสภากลางระดับตำบลได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะทำให้แผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชนที่สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นผู้รวบรวมจัดทำขึ้นนั้น ไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานทั้งสองแห่งนี้เพียงพอ ซึ่งจะส่งผลถึงการที่ไม่สามารถนำเอาแผนฯ ดังกล่าวไปส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติได้ นอกจากนี้ ยังอาจจะทำให้ไม่สามารถไปแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานราชการ

ต่างๆ ในพื้นที่อีกด้วย ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้ จะทำให้ไม่นำเอาตัวแบบอำนาจเจริญไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย

(3) ระบบการบริหารจัดการของขบวนการองค์กรชุมชนระดับจังหวัด จากการศึกษาพบว่าการติดตามสนับสนุนการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนตำบล และสภากลางระดับตำบลของขบวนการองค์กรชุมชนระดับจังหวัด นับได้ว่า เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะมีส่วนช่วยให้การดำเนินงานตามตัวแบบอำนาจเจริญสามารถเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหตุผลคือ การติดตามสนับสนุนดังกล่าวจะช่วยสร้างความเชื่อมั่น หรือภาวะผู้นำให้เกิดขึ้นกับคณะทำงานระดับตำบลดังกล่าวได้เป็นอย่างดี แต่ถ้าหากขบวนการองค์กรชุมชนระดับจังหวัด ไม่สามารถติดตามให้การสนับสนุนคณะทำงานระดับพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง ก็อาจจะส่งผลให้คณะทำงานระดับพื้นที่อาจจะไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะดำเนินงานสภากลางระดับตำบลได้ตามที่กำหนดไว้ ดังที่ได้แสดงปรากฏการณ์ของสภาพปัญหาดังกล่าวไว้ในข้อพึงระวังข้อที่ (2) แล้ว ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในพื้นที่ที่ไม่ประสบความสำเร็จในการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติจะเห็นปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นควบคู่กันไปด้วย นั่นคือ สภาองค์กรชุมชนตำบลในพื้นที่ดังกล่าว ขาดการติดตามเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานจากขบวนการองค์กรชุมชนระดับจังหวัด จนทำให้สภาองค์กรชุมชนตำบล และสภากลางระดับตำบลไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จนในท้ายที่สุด ก็ทำให้ไม่สามารถผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ให้นำเอาแผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชนไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริงตามที่กำหนดไว้ในตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญโมเดลได้

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น การศึกษานี้จึงเสนอว่าควรจะต้องมีการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังนี้

(1) ในกรณีที่เกิดปัญหาการที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากกลุ่มผู้นำในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชานสภาองค์กรชุมชนตำบลที่มีภาวะผู้นำมากเพียงพอที่จะดำเนินงานสภากลางระดับตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรที่จะใช้เวทีสภากลางฯ เป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ ควรใช้เวทีการประชุมสภากลางในการแสวงหาการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการอื่นๆ ในพื้นที่ ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับบางโครงการที่กำหนดไว้ในแผนฯ ของประชาชน รับไปพิจารณาสนับสนุนการดำเนินงานแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

นอกจากนี้ ขบวนการองค์กรชุมชนระดับจังหวัดควรลงพื้นที่ติดตามพบปะพูดคุยปรึกษาหารือกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่แสดงออกอย่างชัดเจนว่า ไม่มีความต้องการที่จะให้การสนับสนุนการนำเอาแผนพัฒนาของภาคประชาชนไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อช่วยสร้างความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่แท้จริงของกระบวนการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ

ไปปฏิบัติ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะบรรเทาความหวาดระแวง ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรเทาเบาบางลงไป

สุดท้าย ถ้าหากขบวนองค์กรชุมชนระดับจังหวัดสามารถที่ผลักดันให้ธรรมนูญประชาชนฯ ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ก็จะช่วยให้เกิดแรงผลักดันต่อคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการยอมรับในแผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชน และยินยอมที่จะนำเอาแผนฯ ดังกล่าวไปปฏิบัติตามแนวทางขั้นตอนที่กำหนดไว้ในตัวแบบอำนาจเจริญได้

(2) ในกรณีสภาองค์กรชุมชนตำบลบางแห่ง ไม่มีความเข้มแข็งในการดำเนินงานเพียงพอที่จะผลักดันให้สภากลางระดับตำบลทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะแก้ไขโดยองค์กรชุมชนจะต้องลงพื้นที่ไปติดตามเสริมสร้างภาวะผู้นำให้กับประธานสภาองค์กรชุมชนตำบล หรือสมาชิกสภาฯ คนอื่น ที่มีสถานะเป็นผู้นำองค์กรตามธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มาเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานดังกล่าวให้เกิดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ คณะทำงานทางวิชาการของขบวนองค์กรชุมชนระดับจังหวัด ควรที่จะต้องทำการผลิตชุดองค์ความรู้ต่างๆ เพื่อส่งต่อไปยังสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นระยะ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในด้านต่างๆ ที่มากเพียงพอจะนำไปใช้ในการพัฒนาตนเองให้มีภาวะผู้นำที่เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนมีความสามารถในการบริหารงานของสภากลางระดับตำบลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น อีกด้วย

(3) ในกรณีที่ปัญหาเกิดจากตัวขบวนองค์กรชุมชนระดับจังหวัดเอง เนื่องมาจากไม่สามารถที่จะลงพื้นที่ไปติดตามสนับสนุนการทำงานของสภาองค์กรชุมชนตำบล และสภากลางระดับตำบล รวมไปถึงลงไปพูดคุยปรึกษาหารือกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องได้ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการปฏิบัติงานการนำเอธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างการปกครองตนเองของประชาชนในพื้นที่ ตามแนวทางขั้นตอนที่กำหนดไว้ในตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญโมเดลได้นั้น ควรมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยควรมีการจัดทำตารางการลงพื้นที่ของตัวแทนขบวนองค์กรชุมชน และมอบหมายให้ตัวแทนแต่ละคนได้หมุนเวียนกันลงไปทำหน้าที่ดังกล่าวในพื้นที่ตามแผนที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องช่วงเวลาการดำเนินงานของตัวแทนขบวนองค์กรชุมชนระดับจังหวัดที่อาจจะไม่มีเวลาว่างเพียงพอที่จะลงพื้นที่ ก็จะสามารถมอบหมายให้ตัวแทนคนอื่นลงพื้นที่แทน และทำการหมุนเวียนสลับสับเปลี่ยนกันไปลงพื้นที่ ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ก็จะช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาการขาดความต่อเนื่องในการลงพื้นที่เพื่อหนุนเสริมการทำงานของสภาองค์กรชุมชนตำบล และสภากลางระดับตำบลลงได้ไม่มากนัก

โดยสามารถแสดงสรุปผลการศึกษาถึงสภาพปัญหาที่พบ และแนวทางการแก้ไขปัญหาได้ดังตารางที่ 9

ตารางที่ 9 แสดงข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาระหว่างการนำเอาธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติ

ประเด็น	แนวทางการพัฒนา
1.การไม่ให้ความร่วมมือ และการต่อต้าน การเปลี่ยนแปลงของกลุ่มผู้นำในพื้นที่	1.ใช้สภากลางระดับตำบลหาทางออก 2.การทำความเข้าใจกับนักการเมืองท้องถิ่นโดยบุคคลภายนอก (ขบวนองค์กรชุมชน) 3.ทำแผนพัฒนาจังหวัดเป็นกรอบในการทำงาน
2. ความอ่อนแอของสภาองค์กรชุมชน	1.ขบวนองค์กรชุมชนติดตามประเมินการทำงาน และ เสริมสร้างความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง 2.มีชุดทำงานทางวิชาการนำเสนอข้อมูลสนับสนุนการทำงาน
3. ระบบการจัดการของขบวนองค์กร ชุมชนระดับจังหวัด	การจัดระบบการหมุนเวียนกันลงพื้นที่ที่แกนนำของขบวน องค์กรชุมชน

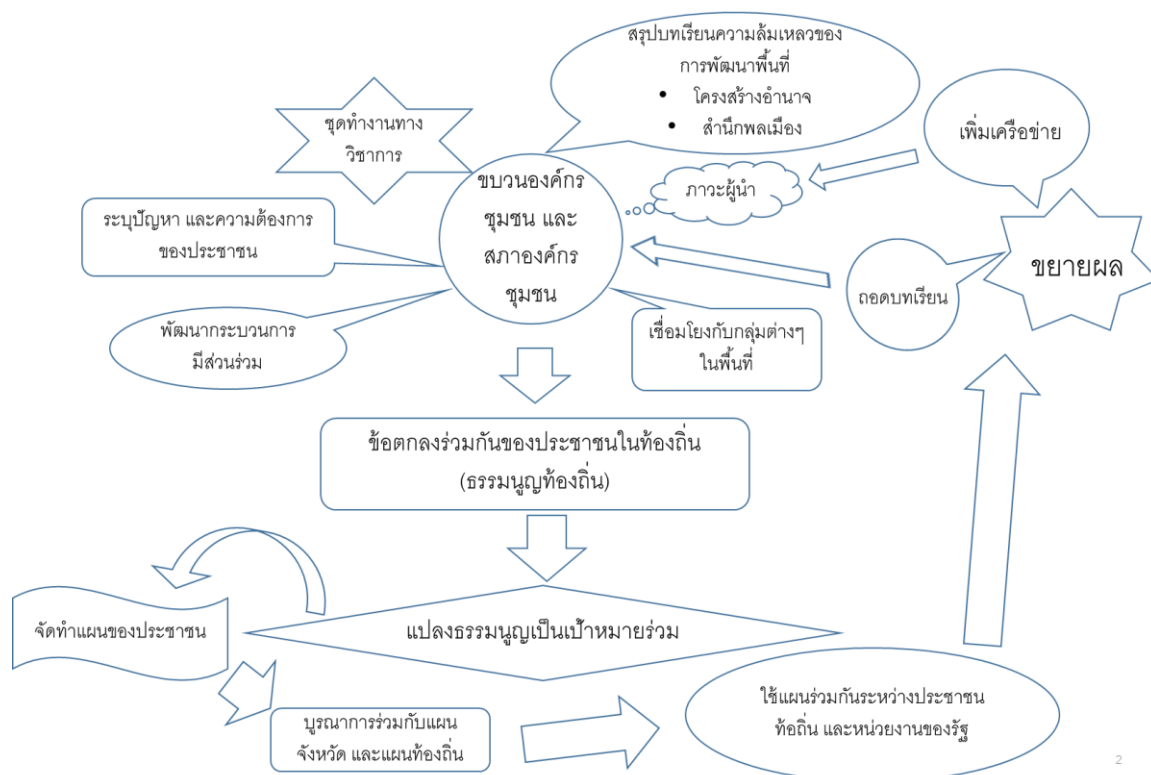
บทสังเคราะห์: อำนาจเจริญโมเดล

ตัวแบบอำนาจเจริญ

จากผลการศึกษา ทั้งทางด้านแนวทางการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญไปปฏิบัติ รวมถึงผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปใช้ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นดังที่ได้นำเสนอไว้ในบทต่างๆ ที่ผ่านมานั้น ผู้ศึกษาต้องการที่จะนำเสนอผลการสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับทั้งหมด แล้วมาจัดทำเป็น “ตัวแบบอำนาจเจริญ” หรือ “อำนาจเจริญโมเดล” เพื่อให้สามารถแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานทางด้านนี้ได้รับรู้ เข้าใจ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการทำงานในโอกาสต่อไปได้

เพื่อให้สามารถสังเคราะห์ข้อมูลจนจัดทำเป็นตัวแบบอำนาจเจริญ หรือ อำนาจเจริญโมเดลได้นั้น ผู้ศึกษาจะเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดที่ได้รับ และจำแนกเป็นองค์ประกอบต่างๆ ที่สำคัญ และเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้สามารถนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาปฏิบัติจนประสบความสำเร็จ จากนั้น จะนำเอาองค์ประกอบต่างๆ มาทำการเรียงลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงานตั้งแต่ขั้นตอนแรก จนถึงขั้นตอนสุดท้าย เพื่อให้สามารถแสดงผลการสังเคราะห์ข้อมูลให้สามารถสร้างความเข้าใจในตัวแบบที่จัดทำขึ้นให้เกิดขึ้นให้มากที่สุด โดยสามารถแสดงให้เห็นถึงตัวแบบอำนาจเจริญ หรือ อำนาจเจริญโมเดล ที่เป็นผลจากการสังเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว พร้อมคำอธิบายรายละเอียดของตัวแบบดังกล่าวได้ดังแผนภูมิที่ 6

แผนภูมิที่ 6 อำนาจเจริญโมเดล



โดยสามารถที่จะอธิบาย “ตัวแบบอำนาจเจริญ” หรือ “อำนาจเจริญโมเดล” ที่ได้แสดงไว้ดังแผนภูมิที่ 6 ได้ดังนี้

ตัวแบบอำนาจเจริญจะแบ่งระยะการดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะ โดยแบ่งออกเป็น

ระยะเริ่มต้น เป็นระยะของการพัฒนาความเข้มแข็งของขบวนองค์กรชุมชน และสภาองค์กรชุมชนซึ่งในระยะนี้ จะมีองค์ประกอบสำคัญของการดำเนินงานแบ่งออกเป็น 5 องค์ประกอบด้วยกัน ได้แก่

(1) การร่วมกันสรุปบทเรียน และความล้มเหลวของการพัฒนาที่ผ่านมา ในองค์ประกอบนี้ เป็นขั้นตอนลำดับแรกของการดำเนินงานของจังหวัดอำนาจเจริญ นั่นคือ ก่อนที่จะมีการจัดทำธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญนั้น ขบวนองค์กรชุมชนได้ร่วมกับสภาองค์กรชุมชน ทำการเชิญชวนองค์กรชุมชน และองค์กรประชาสังคมต่างๆ เข้ามาร่วมกันในการถอดบทเรียนการพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นที่ผ่านมาว่า ประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลวอย่างไร อะไรคือปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดขึ้น ซึ่งได้ข้อสรุปร่วมกันว่า การพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญที่ผ่านมาหลายทศวรรษไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ที่เป็นอุปสรรคสำคัญ นั่นคือ ปัจจัยทางด้านโครงสร้างอำนาจ และความเป็นพลเมืองในจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ และ

ความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นอย่างยาวนานและด้วยข้อสรุปดังกล่าวทำให้เกิดความคิดเห็นร่วมกันว่า ทุกองค์กรควรจะมาร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาความล้มเหลวในการพัฒนาอันเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญทั้ง 2 ประการนี้ร่วมกัน

จากการดำเนินงานของจังหวัดอำนาจเจริญดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ก่อนที่จะมีการดำเนินการใดๆ ตามแนวทางของตัวแบบอำนาจเจรียนั้น จะต้องมีการ “สร้างเป้าหมายร่วมกัน” ขององค์กรภาคีเครือข่ายต่างๆ เสียก่อน นั่นคือ ต้องให้ทุกฝ่ายทุกองค์กรได้มองเห็นปัญหาร่วมกัน และกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาร่วมกันให้ได้เสียก่อน จึงจะดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

(2) ภาวะผู้นำ เป็นขั้นตอนที่ดำเนินการภายหลังจากที่ทุกองค์กรได้มีการเห็นร่วมกันแล้วว่า จะต้องร่วมกันดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยขบวนองค์กรชุมชน จะร่วมกับสภาองค์กรชุมชน จัดการประชุมองค์กรภาคีเครือข่ายอย่างต่อเนื่องเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจถึงสภาพปัญหาสาเหตุของปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหา ซึ่งในกรณีจังหวัดอำนาจเจริญได้นำเอาแนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” (Provincial Self-Governance) มาใช้เป็นแนวคิดหลักในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จนกระทั่งทุกองค์กรที่เข้าร่วมเกิดความรู้ความเข้าใจอย่างแจ่มชัด จนกระทั่งเกิด “ความมั่นใจ” ที่จะนำเอาความรู้ที่ตนเองได้รับดังกล่าวไปขยายผลต่อกับสมาชิกในกลุ่มองค์กรของตน รวมถึงกลุ่มองค์กรอื่นๆ ที่ตนเองสามารถเข้าถึงได้ เพื่อที่จะสร้างความรู้ความเข้าใจถึงแนวคิด และแนวทางการดำเนินงานเพื่อการแก้ปัญหาดังกล่าวให้แพร่ขยายออกไปในสังคม

การดำเนินงานดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการที่จะสร้าง “ภาวะผู้นำ” (Leadership) ให้เกิดขึ้นกับแกนนำองค์กรชุมชน และองค์กรประชาสังคมที่เข้าร่วม โดยเล็งเห็นว่า การดำเนินงานตามแนวคิดนี้ให้ประสบผลสำเร็จ จะต้องมีการสร้างพลังความร่วมมือจากเครือข่ายองค์กรต่างๆ อย่างกว้างขวาง จึงจะสามารถขับเคลื่อนการทำงานให้เกิดขึ้นได้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการขยายเครือข่ายองค์กรอื่นๆ ให้เข้าร่วมกันเป็นภาคีดำเนินงานให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ซึ่งจะมีผลต่อความสำเร็จในการร่วมกันดำเนินงานตามตัวแบบนี้ในระยะยาว สำหรับการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่แกนนำองค์กรต่างๆ ที่เข้าร่วม จนเกิด “ความเชื่อมั่น” ในการที่จะนำเอาความรู้ที่ได้รับนั้น ไปถ่ายทอดต่อไปยังกลุ่มองค์กรอื่นๆ จึงเป็นการสร้าง “ภาวะผู้นำ” ให้เกิดขึ้นกับผู้นำองค์กรต่างๆ เหล่านั้นนั่นเอง

(3) ชุดทำงานทางวิชาการ และการระบุปัญหา และความต้องการของประชาชน ภายหลังจากที่ได้มีการสร้างแกนนำในการขยายความรู้ และแนวคิดของการดำเนินงานตามที่กำหนดได้แล้ว ขบวนองค์กรชุมชนได้ร่วมกับนักวิชาการทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับชาติในการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนจากประชาชนในท้องถิ่นทั่วทั้งจังหวัด เพื่อนำมาใช้ในการระบุปัญหา และความต้องการของประชาชน ซึ่งจะนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำธรรมนูญประชาชน

คนอำนาจเจริญต่อไปซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลนี้ จะใช้เครือข่ายสภาองค์กรชุมชน ร่วมกับองค์กรประชาสังคม และประชาชนในชุมชนต่างๆ เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลในระดับพื้นที่ และส่งกลับมาให้คณะทำงานทางวิชาการของขบวนการองค์กรชุมชน ดำเนินวิเคราะห์ แปรผล และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่จะระบุได้ถึงสภาพปัญหา และความต้องการ ในการแก้ไขปัญหา หรือความต้องการในการพัฒนาด้านต่างๆ ของประชาชนในจังหวัด และในท้องถิ่นต่างๆ ได้

การดำเนินงานในขั้นตอนนี้มีวัตถุประสงค์คือ เพื่อต้องการที่จะทำให้ทุกองค์กรได้เห็นข้อมูลร่วมกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความเข้าใจถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการนำไปสู่การออกแบบแนวทาง และกระบวนการแก้ไขปัญหาตามแนวคิดหลักที่นำมาใช้เป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน นั่นคือ “จังหวัดจัดการตนเอง” ต่อไป

(4) การพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากที่ทุกองค์กรได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ร่วมกันแล้ว ซึ่งในขั้นตอนนี้ จะเป็นการทุกองค์กรนำเอาข้อมูลที่ได้รับนำกลับลงไปยังพื้นที่ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน และตำบล เพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูล และร่วมกันในการเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา แนวทางการพัฒนาตามที่ปรากฏในข้อมูลที่น่าไปเสนอ เพื่อจัดทำเป็นชุดข้อเสนอระดับตำบล หรือธรรมนูญตำบล นำกลับมายังขบวนการองค์กรชุมชนระดับจังหวัด เพื่อร่วมกับคณะทำงานทางวิชาการในการสรุป และยกร่างเป็นข้อเสนอการพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นต่อไป

ในขั้นตอนนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้ประชาชนในทุกพื้นที่ได้เกิดการรับรู้ถึงสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน และตำบลของตนเอง เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนได้เข้าร่วมคิดถึงแนวทางแก้ไขปัญหา หรือการพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการเริ่มสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านขึ้นมาจนถึงระดับจังหวัด โดยที่มืองค์กรต่างๆ เป็นพี่เลี้ยงทำหน้าที่ในการกระตุ้นให้ประชาชนได้คิดค้นข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาด้วยตนเองและคอยเพิ่มเติมความรู้ความเข้าใจตามแนวคิดหลักของการดำเนินงานให้กับประชาชนเป็นระยะ

(5) สร้างความเชื่อมโยงกับกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ ในขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินงานในการนำเอาร่างข้อเสนอในการพัฒนาที่ได้เป็นผลมาจากการประมวลข้อเสนอในการพัฒนาจากระดับพื้นที่ไปใช้ในการสร้างการรับรู้กับองค์กรอื่นๆ นอกเครือข่าย และหน่วยงานราชการต่างๆ ตั้งแต่ระดับจนถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงสถานการณ์ และข้อเรียกร้องต่างๆ ของประชาชนทั่วทั้งจังหวัด ซึ่งจะนำไปสู่การเชิญชวนให้หน่วยงาน และองค์กรเหล่านั้นมาร่วมกันจัดตั้ง “สภากลางระดับจังหวัด” ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการร่วมกันออกแบบ และจัดทำกรรณร่าง “ธรรมนูญประชาชน

คนอำนาจเจริญ” ขึ้นมา เพื่อนำไปใช้ในการขยายผลการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการดำเนินงานแก้ไขปัญหา และพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญตามแนวทางที่กำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มต้นต่อไป

ซึ่งการดำเนินงานในขั้นตอนนี้ จะเป็นการเริ่มต้นของการก่อรูปกระบวนการทำงานที่เป็นทางการเพิ่มมากขึ้น โดยจะนำเอาหน่วยงานราชการ และองค์กรต่างๆ เช่น ภาครัฐกิจเอกชน องค์กรสาธารณะประโยชน์อื่นๆ เข้าร่วมกันจัดตั้ง “สภากลาง” ขึ้นมา เพื่อใช้เป็นพื้นที่กลางสำหรับให้ทุกภาคส่วนได้มาร่วมกันปรับปรุงร่างข้อเสนอการพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่น ที่ขบวนองค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรต่างๆ ได้จัดทำขึ้น เพื่อให้พร้อมที่จะนำไปสู่การระดมความคิดเห็นของประชาชนทั้งจังหวัดในการร่วมกันจัดทำเป็น “ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ” ฉบับสมบูรณ์ ที่มีความพร้อมที่จะนำมาประกาศใช้ต่อไป นอกจากนี้ ประโยชน์อีกประการหนึ่งของการจัดตั้งสภากลางขึ้นมาคือ การใช้เป็นพื้นที่กลางของทุกภาคส่วน ในการร่วมกันออกแบบกระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินงานต่างๆ ในขั้นตอนต่อไป อีกทั้ง ยังสามารถที่จะใช้เป็นพื้นที่กลางให้ทุกองค์กรได้เข้าร่วมกันปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่จะเป็นประโยชน์สำหรับการสนับสนุนขบวนองค์กรชุมชน และเครือข่ายให้สามารถดำเนินงานไปได้อย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพอีกด้วย

ระยะดำเนินงาน เป็นระยะของการจัดทำ และการนำเอาธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ไปปฏิบัติโดยในขั้นตอนนี้ จะมีองค์ประกอบสำคัญของการดำเนินงานแบ่งออกเป็น 5 องค์ประกอบด้วยกัน ดังนี้

(1) การจัดทำข้อตกลงร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น ในขั้นตอนนี้ เป็นขั้นของการนำเอาร่าง “ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ” ที่จัดทำขึ้น และได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยสภากลางแล้ว กลับลงไปในพื้นที่เพื่อทำประชาคมหมู่บ้าน ตำบลเพื่อให้ประชาชนทั้งจังหวัดได้รับทราบ และแสดงความคิดเห็น ตลอดจนได้ร่วมลงมติรับรองร่างธรรมนูญประชาชนฯ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ควรมีการดำเนินงานอย่างน้อย 2 รอบ นั่นคือ รอบรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไข และรอบการลงมติของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวจะสามารถทำให้ประชาชนทั้งจังหวัดสามารถทำข้อตกลงร่วมกันได้ ผ่านการร่วมกันจัดทำ “ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ” ขึ้น

การดำเนินงานในขั้นตอนนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การต้องการที่จะทำให้ประชาชนทั้งจังหวัดมาร่วมกับสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญในการ “สร้างเป้าหมายของการพัฒนา” ผ่านการร่วมกันจัดทำธรรมนูญประชาชนฯ ซึ่งจะทำให้ทุกภาคส่วนที่เข้าร่วมการทำงานเกิด “ความผูกพัน” (Commitment) ในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันให้สามารถเกิดการประกาศใช้ และการนำเอา

ธรรมนูญประชาชนไปปฏิบัติเพื่อที่จะสามารถทำให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาจังหวัดท้องถิ่น ตามที่คาดหวังไว้ได้ต่อไป

(2) การแปลงธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญมาเป็นเป้าหมายของการพัฒนา ร่วมกัน ในขั้นตอนนี้ จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนแล้ว ซึ่งนับว่าเป็น ขั้นตอนดำเนินงานที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่ง ทั้งนี้เพราะจะเป็นขั้นตอนที่ทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามา ร่วมกันในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาของธรรมนูญประชาชนร่วมกัน ซึ่งในกรณีจังหวัด อำนาจเจริญนั้น ได้กำหนดเอาไว้ว่า ต้องการมุ่งไปสู่การเป็น “เมืองธรรมเกษตร” เพื่อที่จะนำเอา เป้าหมายดังกล่าวนี้ไปเป็นกรอบในการจัดทำตัวชี้วัด แผนงาน และโครงการต่างๆ ที่จะดำเนินงานต่อไป ในอนาคต

สำหรับประโยชน์ของการดำเนินงานในขั้นตอนนี้คือ จะสามารถช่วยให้องค์กรต่างๆ รวมถึงประชาชนที่ร่วมกันประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนฯ สามารถที่จะมองเห็นจุดหมายปลายทาง หรือเป้าประสงค์ (Goal) ของการทำงานในการพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นของตนเอง ภายใต้ธรรมนูญ ประชาชนฯ อย่างชัดเจนร่วมกัน ซึ่งจะส่งผลดีต่อการออกแบบวิธีการทำงานทั้งในเชิงองค์กร และการ ทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆ ในอนาคต นอกจากนี้ การร่วมกันกำหนดเป้าหมายของการทำงาน ได้อย่างชัดเจน ก็จะเป็นประโยชน์ในอีกกรณีหนึ่งนั่นคือ จะช่วยให้องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถ นำไปใช้ในการสร้างความเข้าใจแก่กลุ่มบุคคลอื่นๆ หรือหน่วยงานอื่นๆ ให้มีความชัดเจนขึ้น ซึ่งจะทํา ให้สามารถนำไปใช้ในการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงาน หรือองค์กรอื่นๆ ได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

(3) การจัดทำแผนพัฒนาฯ ของประชาชน ในขั้นตอนนี้ เป็นการนำเอาเป้าหมายของ การพัฒนาฯ ที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันจัดทำขึ้นในการนำเอาไปใช้จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนา ตำบลของภาคประชาชน ซึ่งอาจใช้สภากลางระดับจังหวัด หรือขบวนการองค์กรชุมชนระดับจังหวัด สำหรับการทำแผนระดับจังหวัด และสภากลางระดับตำบล หรือสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลสำหรับการ จัดทำแผนระดับตำบล ซึ่งจะต้องผ่านเวทีการทำประชาคมเช่นเดียวกันกับขั้นตอนของการยกร่าง ธรรมนูญประชาชนฯ สำหรับในขั้นตอนนี้ จะขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำในพื้นที่ว่า จะมีภาวะผู้นำ ในการโน้มน้าว หรือชักชวนให้องค์กรต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ ภาคธุรกิจ รวมถึงประชาชนทั่วไปให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ นี้ได้มากน้อยเพียงใดด้วยเช่นกัน

สำหรับการดำเนินงานในขั้นตอนนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ต้องการที่แปลงเอา เป้าหมายร่วมของการพัฒนา มาสู่การนำไปใช้ปฏิบัติได้อย่างแท้จริง โดยการ นำเอามาจัดทำเป็น แผนพัฒนาจังหวัด หรือท้องถิ่นของประชาชน ซึ่งภายในจะบรรจุโครงการต่างๆ ที่ประชาชน รวมถึง องค์กรชุมชนในพื้นที่ได้นำเสนอไว้ ในฐานะที่เป็นการแสดงออกถึงความต้องการของตนเองที่มีต่อการ

พัฒนา หรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่น หรือจังหวัดของตนเอง สำหรับการดำเนินงานในขั้นตอนนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการแสดงให้เห็นหน่วยงานราชการต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่ได้รับทราบถึงความต้องการในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น หรือจังหวัดของตนเองอย่างแจ่มชัด

(4) การบูรณาการร่วมกับแผนพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นของหน่วยงานราชการ ในขั้นตอนนี้ เริ่มต้นจากการที่องค์กรที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดทำแผน จะทำการนำเสนอแผนพัฒนาฯ ของประชาชนให้กับหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นให้รับไปพิจารณาบรรจุเอาไว้ในแผนพัฒนาฯ ที่ตนเองเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งจะเป็นการแสดงเจตจำนงค์ให้หน่วยงานราชการได้รับทราบถึงความต้องการของประชาชน ในการที่เข้าร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งในขั้นตอนนี้ นับได้ว่า เป็นการประกาศเจตนารมย์ในการปกครองตนเองของประชาชนนั่นเอง

สำหรับการดำเนินงานในส่วนนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ต้องการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนสามารถแสดงออกถึงความพร้อมที่จะดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเองร่วมกับหน่วยงานราชการในพื้นที่ ผ่านการนำเสนอแผนพัฒนาฯ ที่ตนเองได้ร่วมกันกำหนดขึ้น และจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เพราะจะทำให้ทราบถึงความต้องการของประชาชนในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อที่จะนำไปใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ของหน่วยงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด

(5) การใช้แผนร่วมกันระหว่างประชาชน และหน่วยงานของรัฐภายหลังจากที่หน่วยงานราชการได้บูรณาการแผนพัฒนาฯ ของภาคประชาชนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาของหน่วยงานแล้ว ในขั้นตอนนี้ต่อไปคือ หน่วยงานราชการต่างๆ จะต้องนำเอาแผนฯ ของประชาชนไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ จะมีรูปแบบหรือขั้นตอนในการนำไปปฏิบัตินั้น ก็จะขึ้นอยู่กับระเบียบขั้นตอนการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน แต่หัวใจสำคัญของขั้นตอนนี้คือ หน่วยงานราชการ และประชาชนจะต้องร่วมมือกันในการนำเอาแผนของประชาชน ที่ถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ไปปฏิบัติในรูปแบบต่างๆ ทั้งนี้ตามเงื่อนไขของแต่ละองค์กรกำหนดขึ้น

การดำเนินงานในขั้นตอนนี้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงผลสำเร็จของการปกครองตนเองอย่างชัดเจนที่สุด ทั้งนี้เพราะ จะเป็นตัวชี้วัดว่า ปัญหา และความต้องการของประชาชนที่ได้แสดงออกมานั้น ได้รับการนำไปปฏิบัติแล้ว ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการที่เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเอง หรือเป็นผู้เข้าไปร่วมดำเนินงานกับหน่วยงานราชการก็ตาม แต่โดยนัยดังกล่าวนี้ จะสามารถแสดงให้เห็นได้ว่า การปกครองตนเองของประชาชนสามารถเกิดขึ้นได้จริง ทั้งนี้เพราะ เป็นการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การค้นหา

ปัญหา การดำเนินการแก้ไข จนถึงการรับทราบผลของการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ตนเองเป็นผู้นำเสนอ ไม่ใช่เป็นเพียง การเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น แล้วก็รอคอยให้หน่วยงานราชการ จะมาดำเนินการให้อย่างเช่นเคยเกิดขึ้นมาโดยตลอด

ระยะขยายผล สำหรับการดำเนินงานในช่วงนี้ จะเป็นระยะสุดท้ายของการดำเนินงานตามตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญโมเดล โดยในขั้นตอนนี้ จะมีองค์ประกอบสำคัญของการดำเนินงาน แบ่งออกเป็น 2 องค์ประกอบด้วยกัน ดังนี้คือ

(1) เป็นขั้นตอนที่ขบวนองค์กรชุมชนจะร่วมกับหน่วยงานราชการส่วนจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคีเครือข่ายต่างๆ ทำการทบทวนผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา ในรูปแบบของการร่วมกันถอดบทเรียนการดำเนินงาน เพื่อที่จะนำเอาผลการดำเนินงานมาใช้ในการปรับปรุง และพัฒนาในส่วนของเป้าประสงค์ หรือกระบวนการทำงานให้สามารถที่จะนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ในปีต่อไป ให้เกิดความสำเร็จเพิ่มมากขึ้น

วัตถุประสงค์สำคัญของขั้นตอนนี้คือ เพื่อที่จะช่วยสามารถรู้เท่าทันถึงผลของการดำเนินงานตามแนวทางที่ดำเนินงานมาทุกขั้นตอนก่อนหน้านี้ว่า ประสบความสำเร็จอย่างไรบ้าง มีปัญหาอุปสรรคอะไรหรือไม่ มีขั้นตอนใดที่ทำแล้วประสบความสำเร็จ จนสามารถนำมาปรับใช้ในกระบวนการทำงานในขั้นตอนอื่นๆ หรือไม่ และสิ่งที่ควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้นในปีต่อไป ควรจะมีอะไรบ้าง ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นกระบวนการประเมินผลการทำงานรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจะช่วยให้เกิดการปรับปรุง และพัฒนาการทำงานให้ดียิ่งขึ้น

(2) การเพิ่มเครือข่าย การดำเนินงาน ในขั้นตอนนี้ จะเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน ซึ่งในระหว่างนั้น อาจจะค้นพบองค์กรใหม่ๆ ที่มีความสนใจที่จะเข้าร่วมงานด้วย หรือเป็นองค์กรที่เข้าร่วมทำงานหลังจากการประกาศใช้ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญแล้ว จึงอาจมีผลให้องค์กรเหล่านี้ ยังไม่เข้าใจถึงเป้าประสงค์ของการมี และใช้ธรรมนูญประชาชนมากนัก จึงควรที่จะนำองค์กรเหล่านี้ มาร่วมเริ่มต้นทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดหลักของการดำเนินงาน นั่นคือ “จังหวัดจัดการตนเอง” ให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้

สำหรับขั้นตอนที่เหมาะสมที่จะทำให้เกิดความเข้าใจดังกล่าวได้ ก็คือ ในขั้นตอนของการสร้าง “ภาวะผู้นำ” ซึ่งจะเป็นขั้นตอนที่จะทำให้้องค์กรใหม่ต่างๆ สามารถเกิดความรู้ความเข้าใจถึงเป้าประสงค์ของการดำเนินงานอย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยให้้องค์กรเหล่านี้ สามารถเข้าร่วมกับกระบวนการทำงานได้อย่างกลมกลืน และมีเป้าหมายการดำเนินงานอย่างสอดคล้องร่วมกันกับ้องค์กรอื่นๆ ที่อยู่ในการบวนการดำเนินงานนี้ได้เป็นอย่างดี

โดยสามารถที่จะสรุปถึงแนวทางการดำเนินงานของ “ตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญ โมเดล” ได้ดังตารางที่ 10

ตารางที่ 10 แสดงแนวทางการดำเนินงานของ “ตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญ โมเดล”

ระยะ	ประเด็น	กิจกรรม
ระยะเริ่มต้น	การพัฒนาความเข้มแข็งของ ขบวนองค์กรชุมชน และสภา องค์กรชุมชน	1.การร่วมกันสรุปบทเรียน 2.พัฒนาภาวะผู้นำ 3.ทำงานทางวิชาการ และการ ระบุปัญหา และความต้องการ ของประชาชน 4. การพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม 5. สร้างความเชื่อมโยงกับกลุ่ม ต่างๆ ในพื้นที่
ระยะดำเนินงาน	การจัด ทำ และการ นำเอา ธรรมเนียม ประชาชน คน อำนาจเจริญ ไปปฏิบัติ	1. การจัดทำข้อตกลงร่วมกันของ ประชาชน ในท้องถิ่น 2. การแปลงธรรมเนียมประชาชน คนอำนาจเจริญ มาเป็นเป้าหมาย ของการพัฒนาร่วมกัน 3. การจัดทำแผนพัฒนาฯ ของ ประชาชน 4. การบูรณาการร่วมกับ แผนพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่น ของหน่วยงานราชการ 5. การใช้แผนร่วมกันระหว่าง ประชาชน และหน่วยงานของรัฐ
ระยะขยายผล	การพัฒนากระบวนการทำงาน	1.การทบทวนผลการดำเนินงาน ในรอบปีที่ผ่านมา 2. การเพิ่มเครือข่าย

ข้อเสนอในการนำเอาตัวแบบไปประยุกต์ใช้

จากสรุปผลการศึกษานำเสนอไว้ข้างต้น ได้สะท้อนถึงสภาพปัญหาอุปสรรคบางประการที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในระหว่างที่จะนำเอาตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญโมเดลไปปฏิบัติ ซึ่งอาจจะจำแนกออกได้เป็นสภาพปัญหาเชิงโครงสร้าง และเชิงสถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานในระดับตำบล กล่าวคือ ถ้าพิจารณาถึงสภาพปัญหาการที่สภาองค์กรชุมชนตำบล ไม่สามารถที่จะทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หรือถ้าหากทำงานร่วมกันได้บ้างเป็นบางครั้งเท่านั้นจะพบว่า สาเหตุของปัญหาดังกล่าวไม่ใช่เป็นเพียงแค่ปัญหาทางด้านความสามารถ และความรู้สึกส่วนบุคคลเท่านั้น แต่ยังเกิดจากสาเหตุของปัญหาเชิงกลไกการทำงานด้วย โดยจะพบว่า สาเหตุที่ทำให้ทั้งสององค์กรไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ดีเท่าที่ควร ในการนำเอาแผนพัฒนาท้องถิ่นของภาคประชาชนไปปฏิบัติ ก็คือ การทำงานของทั้งฝ่ายมีลักษณะของการทำงานแบบแยกส่วน (Fragmentation) มาตั้งแต่ต้น

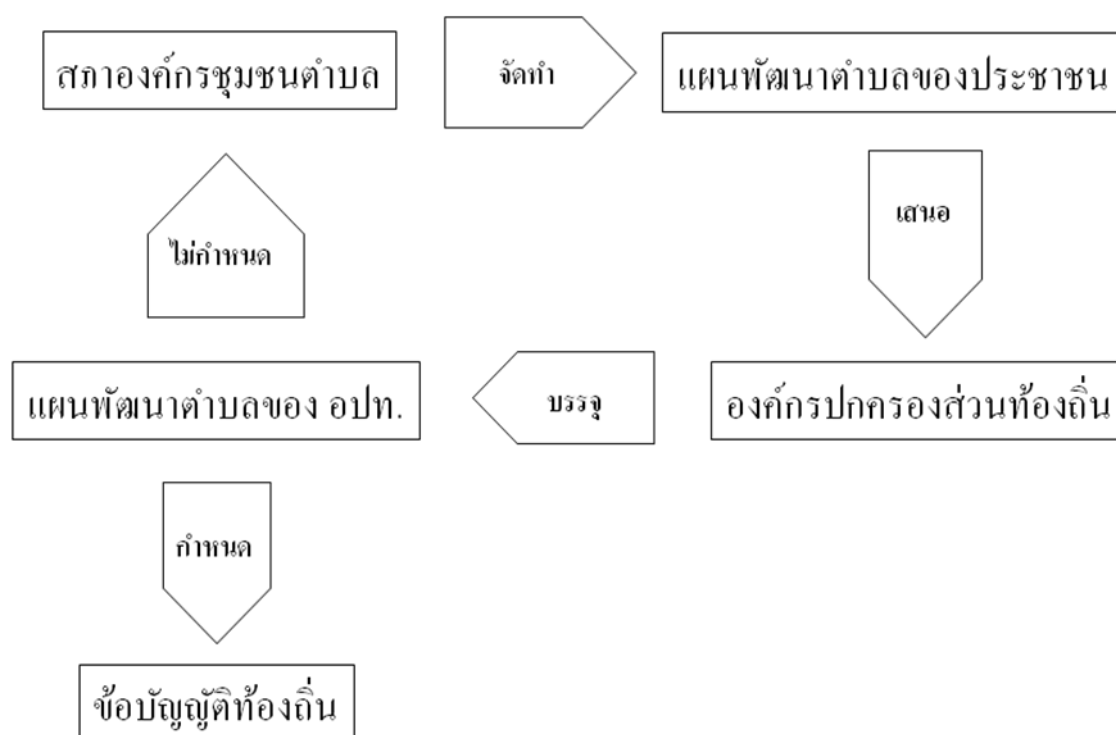
โดยจะเห็นได้จาก จุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ ของภาคประชาชน โดยเฉพาะในตำบลที่ไม่สามารถนำเอาแผนฯ ไปปฏิบัติ หรือนำเอาไปปฏิบัติได้อย่างจำกัด จะเป็นการเริ่มจากสภาองค์กรชุมชนตำบล เป็นผู้นำในกระบวนการจัดทำแผนฯ ทั้งหมด ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานดังกล่าวแต่อย่างใด หรือถ้าหากไปเข้าร่วมก็ไปเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการดำเนินงาน หรือก็เพียงแค่เข้าไปร่วมรับฟังการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น ไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนอย่างจริงจังเท่าใดนักซึ่งสาเหตุที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานดังกล่าว ก็อาจเป็นเพราะสาเหตุต่างๆ ดังที่ได้นำเสนอไว้ในข้อพึงระวังฯ ข้างต้นแล้ว

ต่อมา เมื่อสภาองค์กรชุมชนได้จัดทำแผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชนเสร็จสมบูรณ์แล้ว ก็จะดำเนินงานในขั้นตอนต่อไปคือ การส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับเอาไปบรรจุในแผนพัฒนาตำบลของท้องถิ่น ซึ่งในขั้นตอนนี้ก็ยังไม่พบความผิดปกติใดๆ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยินดีรับเอาไปดำเนินการดังกล่าวให้ แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ขัดข้องก็ตาม แต่เป็นการรับไปในฐานะของการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานราชการเท่านั้น นั่นคือ ก็จะรับแผนฯ จากสภาองค์กรชุมชนไปดำเนินการต่อไปให้ แต่ทั้งนี้ ขั้นตอนต่อไปนั่นคือ การพิจารณาจัดสรรโครงการต่างๆ ไปกำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น (ในรูปแบบต่างๆ ขึ้นอยู่กับสถานะขององค์กรเป็นสำคัญ) ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักจะพบว่า โครงการต่างๆ ของภาคประชาชน ที่ถูกบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาตำบลนั้น แทบจะไม่ได้ถูกคัดเลือกมากำหนดในข้อบัญญัติฯ เลย อาจจะมีบ้างแต่น้อยมาก เพียงปีละ 1-2 โครงการเท่านั้น โครงการที่ถูกนำมากำหนดเป็นข้อบัญญัติฯ ส่วนใหญ่จะเป็น โครงการที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกระบวนการจัดทำแผนฯ ขาดการบูรณาการการทำงานระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบล กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่ต้น ซึ่งถ้าหากสามารถทำให้เกิดการทำงานร่วมกันในลักษณะดังกล่าวได้ ก็จะช่วยป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี และจะเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันให้สามารถนำเอาตัวแบบอำนาจเจริญไปขับเคลื่อนกระบวนการนำเอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปปฏิบัติ ในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จเพิ่มมากขึ้นต่อไปได้

โดยสามารถที่จะแสดงให้เห็นถึงกลไกการทำงานแบบแยกส่วนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ดังแผนภูมิที่ 7

แผนภูมิที่ 7 แสดงกลไกการทำงานแบบแยกส่วนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น



จากสภาพปัญหาการทำงานแบบแยกส่วนดังที่นำเสนอข้างต้น การศึกษานี้ขอเสนอว่า ควรที่จะต้องมีการปรับปรุงกลไกการทำงานดังกล่าวให้ดียิ่งขึ้น โดยจะต้องมีการออกแบบกลไกทั้งในเชิงโครงสร้างหน้าที่ และในเชิงสถาบัน หรือระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเสียใหม่ โดยจะต้องออกแบบกลไกทั้ง 2 กลไก ให้สามารถนำมาสนับสนุนให้องค์กรทั้ง 2 ฝ่ายสามารถที่จะ “เข้ามาร่วมกันในการทำงาน” (Organizational Engagement) ให้ได้มากที่สุด เพื่อที่จะทำให้กระบวนการทำงานทางด้านการร่วมมือกันในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และการนำเอาแผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชน และ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ สามารถเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในตัวแบบอำนาจเจริญ หรือ อำนาจเจริญโมเดลได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น โดยมีรายละเอียดของข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกลไกการทำงานทั้ง 2 ส่วนดังนี้

(1) กลไกการทำงานเชิงโครงสร้างหน้าที่

การศึกษานี้เสนอว่า ควรจะต้องมีการออกแบบการทำงานเชิงโครงสร้างใหม่นั้นคือ ต้องกำหนดให้ทั้ง 2 องค์กรรวมถึงภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ต้องเข้าร่วม (Engagement) ในกระบวนการจัดทำแผนตั้งแต่เริ่มต้น นั่นคือ ตั้งแต่กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลในพื้นที่ จนกระทั่งถึง การจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในระหว่างการปฏิบัติงานนั้น อาจจะแบ่งหน้าที่กันทำ โดยอาจจะมอบให้สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเจ้าภาพในการดำเนินงานจัดทำแผน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เข้าไปร่วมตั้งแต่ขั้นตอนแรกในฐานะที่เป็นผู้นำเสนอข้อมูล และร่วมรับฟัง แลกเปลี่ยนข้อมูล และตัดสินใจร่วมกับบรรดาองค์กร หน่วยงานราชการต่างๆ และประชาชนในพื้นที่ ที่เข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลฯ จนกระทั่งถึงขั้นตอนสุดท้าย นั่นคือ ขั้นตอนในการร่วมกันจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบลฉบับสมบูรณ์เพียงฉบับเดียว หรืออาจจะเรียกได้ว่า “1 ตำบล 1 แผนพัฒนา” เพื่อส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบไปดำเนินการกำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ต่อไป

ข้อเสนอดังกล่าวหมายความว่า ต่อไปนี้ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ไม่ควรที่จะมีการทำงานแบบแยกส่วน หรือต่างฝ่ายต่างทำ เป็นแผนของหน่วยงานราชการ กับแผนฯ ของประชาชน แล้วจึงค่อยนำเอาแผนฯ ของทั้ง 2 ฝ่ายมาบูรณาการเข้าด้วยกันในขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งจะมีความเสี่ยงอย่างมากกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ยอมรับนำแผนฯ ไปปฏิบัติ เพราะตนเองไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนของภาคประชาชน ที่นำโดยสภาองค์กรชุมชนตำบลมาตั้งแต่ต้น แต่ถ้าหาก สามารถที่จะออกแบบกลไกเชิงโครงสร้างให้ทั้ง 2 ฝ่ายได้เข้ามาร่วมกับองค์กรอื่นๆ และประชาชนในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง และจริงจังแล้ว ก็จะช่วยให้ปัญหาการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความร่วมมือในการนำเอาแผนพัฒนาตำบลของภาคประชาชนไปปฏิบัติจะลดน้อยลงได้

ซึ่งแนวคิดการปรับปรุงเชิงโครงสร้างดังกล่าว สามารถยืนยันถึงผลสำเร็จดังกล่าวได้ โดยหากกลับไปดูผลการปฏิบัติงานทางด้านนี้ในพื้นที่ ที่ประสบความสำเร็จในการนำเอาแผนพัฒนาฯ ของภาคประชาชนไปปฏิบัติโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่า เป็นพื้นที่ ที่มีการดำเนินงานของสภากลางระดับตำบลอย่างเข้มแข็ง กล่าวคือ ได้มีการส่งตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมกับสภาองค์กรชุมชนตำบล หน่วยงานราชการ และประชาชนในพื้นที่ตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการจัดทำแผน ซึ่งมีผลทำให้เกิดการรับรู้ และเข้าใจถึงที่มา ความจำเป็น วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีการปฏิบัติของแผนฯ ตลอดจนโครงการต่างๆ ที่บรรจุอยู่ในแผนเป็นอย่างดีนั้น องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถดำเนินงานได้ดังตัวอย่างนี้ ก็มักจะยินดีที่จะรับเอาแผนฯ และโครงการต่างๆ ที่กำหนดโดยภาคประชาชนไปปฏิบัติ โดยจะถูกกำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งหมด

ดังนั้น การปรับปรุงเชิงโครงสร้างหน้าที่ในการทำงานร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับสภาองค์กรชุมชนตำบล และภาคส่วนอื่นๆ รวมถึงประชาชนในพื้นที่ ให้มีการทำงานร่วมกันภายใต้แนวคิด “1 ตำบล 1 แผนพัฒนา” จึงจะเป็นทางออกที่ดีสำหรับการนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการทำงานแบบแยกส่วน (Fragmentation) โดยให้หันมาให้ความสำคัญกับการ “ร่วมกันทำงาน” (Engagement) ที่จะนำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นกลไกหลักอีกกลไกหนึ่งที่จะช่วยปูทางไปสู่ความสำเร็จในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นในระยะยาวได้

(2) กลไกการทำงานเชิงสถาบัน

จากข้อเสนอการปรับปรุงกลไกเชิงโครงสร้างหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น นับว่าเป็นข้อเสนอเชิงแนวคิด ซึ่งถ้าหากไม่สามารถนำมากำหนดเป็นกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับที่จะทำให้องค์กรทั้ง 2 ฝ่ายสามารถที่จะทำงานร่วมกันได้แล้ว แนวคิดดังกล่าวก็แทบจะไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้เลย ทั้งนี้เพราะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักจะอ้างอยู่เสมอว่า ตนเองต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น ถ้าหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ ก็มักจะเป็นข้ออ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการหลีกเลี่ยงที่จะเข้าร่วมกับสภาองค์กรชุมชนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลได้

ในส่วนของสภาองค์กรชุมชนตำบลเอง ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายจัดตั้งองค์กร นั่นคือพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบล พ.ศ.2551 ที่กำหนดให้มีหน้าที่เพียงเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁷ และเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁸ เท่านั้น ซึ่งนับว่า เป็นข้อจำกัดของการปฏิบัติงานของสภาองค์กรชุมชนตำบลในการที่จะเข้าไปร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

ซึ่งด้วยข้อจำกัดของกลไกเชิงสถาบันของทั้ง 2 องค์กรดังกล่าวข้างต้น จึงส่งผลให้ไม่สามารถที่จะนำเอาแนวคิด “การเข้าร่วมกันขององค์กร” (Organizational Engagement) มาใช้เพื่อให้สามารถจัดทำแผนพัฒนาตำบลแบบ “1 ตำบล 1 แผนพัฒนา” ดังที่เสนอไว้ข้างต้นปรากฏขึ้นได้

ดังนั้น เพื่อให้สามารถที่จะปรับปรุง และพัฒนากลไกเชิงสถาบันให้สามารถนำมาใช้ในการสนับสนุนให้แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาตำบลแบบใหม่นี้ดังกล่าวได้ การศึกษานี้

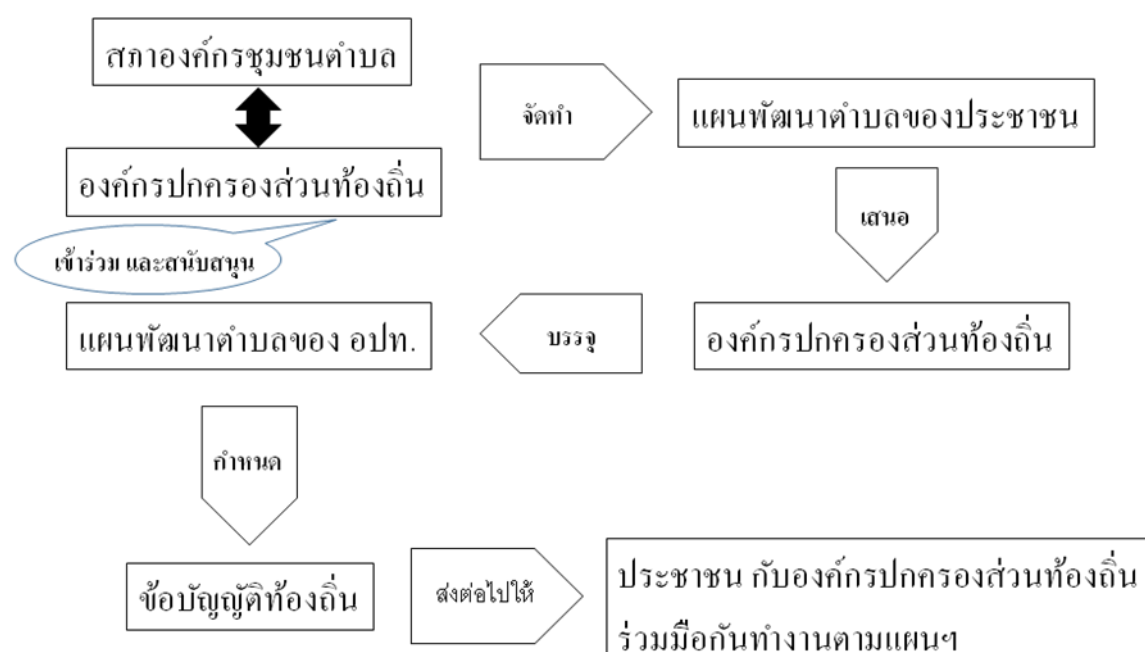
⁴⁷มาตรา 21 (4) ในพระราชบัญญัติดังกล่าว โปรดดู พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบล พ.ศ.2551 เข้าถึงได้ใน http://123.242.165.136/document_file/document/I0186.pdf สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2558

⁴⁸มาตรา 21 (5) ในพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเพ่งอ้าง.

ขอเสนอว่า ควรที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรของทั้ง 2 องค์กร โดยควรกำหนดให้มีมาตราที่ระบุถึงการที่จะเอื้อให้ทั้ง 2 ฝ่ายสามารถที่จะเข้ามาร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวทางที่เสนอไว้ในกลไกเชิงโครงสร้างหน้าที่ โดยอาจจะกำหนดไว้ในเนื้อหาส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของทั้ง 2 องค์กรว่า จะต้องมีการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างไร ตัวอย่างเช่น จากการศึกษาที่เสนอว่า อาจจะกำหนดให้สภาองค์กรชุมชนตำบลทำหน้าที่หลักในการจัดทำแผนฯ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เข้าร่วม และให้การสนับสนุนการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนตำบล ตั้งแต่ขั้นตอนแรก จนถึงขั้นตอนการจัดทำเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับสมบูรณ์ และเมื่อจัดทำแผนเสร็จแล้ว ก็ส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ และนำไปปฏิบัติต่อไป เป็นต้นซึ่งถ้าหากสามารถปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้งสองฉบับ หรือฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ก็จะทำให้ทั้งสององค์กรปราศจากอุปสรรคข้อขัดข้องทางกฎหมาย ในการที่จะเข้ามาร่วมกันในการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลให้เกิดขึ้นได้ตามข้อเสนอ “1 ตำบล 1 แผนพัฒนา” และสามารถที่จะจัดการยกเอาข้ออ้างทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ ในการที่จะปฏิเสธที่จะทำงานร่วมกับสภาองค์กรชุมชนตำบล และประชาชนในท้องถิ่นอย่างเช่นที่เคยเกิดขึ้นที่ผ่านมาได้ในที่สุด

โดยสามารถที่จะแสดงให้เห็นถึงข้อเสนอแนวคิดการทำงานแบบ “เข้ามาร่วมกันในการทำงาน” ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ได้ดัง แผนภูมิที่ 8

แผนภูมิที่ 8 แสดงข้อเสนอแนวคิดการทำงานแบบ “เข้ามาร่วมกันในการทำงาน” ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น



ข้อพึงระวังสำหรับการนำเอาตัวแบบอำนาจเจริญไปประยุกต์ใช้

(1) จากตัวแบบดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงหลักคิดสำคัญของตัวแบบนั้นคือ ความพยายามที่จะให้องค์กรชุมชน และประชาชน กับหน่วยงานราชการระดับจังหวัด และท้องถิ่นสามารถมาทำงานร่วมกันได้ โดยมุ่งสร้างโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองกลุ่มเสียใหม่ โดยได้ทำการออกแบบกระบวนการทำงานให้สามารถส่งเสริมบทบาทของประชาชน และองค์กรชุมชนที่แต่เดิมไม่ค่อยจะได้รับความสำคัญมากนักในการเข้าไปมีส่วนในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง ได้มีบทบาทหน้าที่เพิ่มมากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ดังนั้น หลักการสำคัญของตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญโมเดล ก็คือ การสร้างมิติในการทำงานร่วมกันในระดับพื้นที่ ที่มุ่งปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน กับหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่ต้องการให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง หรืออาจจะเรียกว่าเป็น “การปกครองตนเอง” (Self-Governance) ให้ได้มากที่สุด

สำหรับเครื่องมือสำคัญที่ตัวแบบนี้ นำมาใช้ในการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน กับหน่วยงานของรัฐได้แก่ “ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ” ซึ่งมีลักษณะสำคัญแตกต่างไปจาก “แผนพัฒนา” (Development Plan) โดยทั่วไป นั่นคือ ถึงแม้จะมีกระบวนการในการจัดทำที่คล้ายคลึงกัน เมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้แล้ว จะพบว่า มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ธรรมนูญประชาชนฯ จะถูกนำไปใช้ในลักษณะของการเปรียบเสมือนเป็น “กรอบในการกำหนดกิจกรรมและเป้าหมายของการพัฒนา” ที่จะนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาในรูปแบบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นตามมา ไม่ว่าจะเป็นแผนพัฒนาจังหวัดของหน่วยงานราชการระดับจังหวัด แผนพัฒนา 3 ปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือแผนพัฒนาตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่แผนพัฒนารูปแบบต่างๆ นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะนำไปใช้ในการกำหนดกิจกรรมการทำงานต่างๆ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ ที่จะนำไปสู่การบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ธรรมนูญประชาชนฯ ได้กำหนดไว้

ซึ่งหมายความว่า ธรรมนูญประชาชนฯ จึงเป็น “ข้อตกลงร่วมกัน” ของประชาชนในพื้นที่ว่าการพัฒนาจังหวัด หรือท้องถิ่นประสบความสำเร็จตามที่พึงประสงค์นั้น จะต้องประกอบไปด้วยการดำเนินกิจกรรมอะไรบ้าง สิ่งใดห้ามกระทำ สิ่งใดต้องกระทำ หรือสิ่งใดควรที่จะกระทำ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า แผนพัฒนา หรือแผนชุมชนนับว่า “เป็นส่วนหนึ่ง” ของธรรมนูญประชาชนฯ แผนพัฒนาฯ จึงถูกจัดทำขึ้นภายใต้กรอบแนวทางที่ธรรมนูญประชาชนฯ กำหนดเอาไว้นั่นเอง ดังนั้น จึงไม่อาจเปรียบเทียบได้ว่า แผนพัฒนา กับธรรมนูญประชาชนฯ สิ่งไหนดีกว่ากัน ทั้งนี้เพราะ ธรรมนูญประชาชนฯ เปรียบเสมือนเป็นกรอบข้อตกลงร่วมกันของประชาชน ที่จะนำไปใช้ในการสร้างแผนพัฒนา หรือแผนชุมชนขึ้นมา เพื่อนำไปใช้ให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่ธรรมนูญประชาชนฯ กำหนดไว้นั่นเอง

(2) ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาในเชิงกระบวนการดำเนินงานของตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญโมเดล อาจจะพบว่า มีความคล้ายคลึงกันกับการดำเนินงานพัฒนาในพื้นที่อื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างสูงเช่นเดียวกัน อาทิเช่น พื้นที่กลุ่มเครือข่ายป่าชุมชนบ้านแม่ทา อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ พื้นที่ชุมชนไม้เรียง อำเภอลวง จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่มีความโดดเด่นเรื่องการพัฒนาแผนชุมชน จนเป็นพื้นที่ต้นแบบในการพัฒนาแผนชุมชนระดับประเทศ และพื้นที่เครือข่ายอินแปง อำเภอกุดบาก จังหวัดจังหวัดสกลนคร นั่นคือ เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะการนำเอาวิธีดำเนินงานเชิงเครือข่าย (Networking) มาใช้ในการพัฒนาพื้นที่ในประเด็นต่างๆ จนประสบความสำเร็จ

อย่างไรก็ดี เป็นที่สังเกตได้ว่า ยังคงมีความแตกต่างกันระหว่างเครือข่ายการทำงานตามตัวแบบอำนาจเจริญ กับเครือข่ายพื้นที่ทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น ในลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ลักษณะทางด้านเป้าประสงค์ และลักษณะเชิงพื้นที่

ความแตกต่างทางด้านเป้าประสงค์จะพบว่าเมื่อเปรียบเทียบแล้วการดำเนินงานในพื้นที่ทั้ง 3 แห่ง มีเป้าประสงค์ของการพัฒนาที่เหมือนกัน นั่นคือ แต่ละพื้นที่จะมีเป้าประสงค์ในการพัฒนาเพียงด้านใดด้านหนึ่งเฉพาะ ได้แก่ ด้านป่าชุมชน ของอำเภอแม่อน ด้านแผนชุมชน ของอำเภอลวง และด้านการเรียนรู้ของชุมชนของอำเภอกุดบาก ในขณะที่ การดำเนินงานของจังหวัดอำนาจเจริญ มีเป้าประสงค์ในการทำงานที่ครอบคลุมด้านต่างๆ หลายด้าน ตั้งแต่ด้านการเมืองภาคพลเมือง สังคม ระบบเศรษฐกิจ ชุมชน ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ด้านการรับรู้ข้อมูล การเข้าถึง และการกระจายข่าวสาร

ความแตกต่างเชิงพื้นที่ จะพบว่า การดำเนินงานพัฒนาของพื้นที่เปรียบเทียบทั้ง 3 แห่ง จะมีอาณาบริเวณของการพัฒนาในพื้นที่เฉพาะแห่ง นั่นคือ บ้านแม่ทา อำเภอแม่อน ชุมชนไม้เรียง อำเภอลวง และ บ้านบัว อำเภอกุดบาก ซึ่งถึงแม้ว่า ต่อมาจะขยายเครือข่ายออกไป จนมีสมาชิกกระจายอยู่ถึง 80 หมู่บ้านใน 7 อำเภอ คือ กุดบาก ภูพาน นิคมน้ำออน พรรณานิคม และวาริชภูมิ จังหวัดสกลนคร, วังสามหมอ จังหวัดอุดรธานี และคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ ก็ตามที แต่ก็ยังคงเป็นการดำเนินงานเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินงานของขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ที่มีขอบเขตพื้นที่ไม่จำเพาะเจาะจงพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น แต่เป็นการดำเนินงานที่ครอบคลุมทั้ง 63 ตำบล ของจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ตัวแบบอำนาจเจริญ มีความเหมาะสมสำหรับการนำไปใช้งานในพื้นที่กว้างขวางกว่า หรือครอบคลุมหลายพื้นที่ไปพร้อมกันมากกว่าพื้นที่ศึกษาเปรียบเทียบทั้ง 3 แห่ง

ดังนั้น ตัวแบบการดำเนินงานของจังหวัดอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญโมเดล จึงมีความเหมือนกัน และมีความแตกต่างจากรูปแบบการดำเนินงานการพัฒนาในพื้นที่อื่นๆ เช่นเดียวกัน ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้สนใจเลือกที่จะนำไปใช้ประโยชน์ เพราะในเชิงการศึกษาเปรียบเทียบแล้ว ทั้ง 2 รูปแบบนี้ต่างก็มีประโยชน์ในการนำไปประยุกต์ใช้ด้วยกันทั้งสิ้น เพียงแต่ว่า หากจะเลือก

นำไปประยุกต์ในเชิงประเด็นใดประเด็นหนึ่ง และพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ก็ควรที่จะเลือกใช้แนวทางการดำเนินงานแบบพื้นที่ตัวอย่างทั้ง 3 พื้นที่ แต่ถ้าหากมีความสนใจที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ขนาดที่มากกว่าพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือระดับจังหวัด ก็ควรที่จะเลือกใช้ตัวแบบอำนาจเจริญน่าจะเหมาะสมกว่า

(3) ยังมีอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญสำหรับการตัดสินใจเลือกใช้ตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญโมเดล นั่นคือ ตัวแบบนี้จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสมสำหรับพื้นที่ “ที่มีศักยภาพ หรือมีความพร้อมในการสร้างเป้าหมายร่วมของคนในพื้นที่” ถ้าหากว่า พื้นที่ใดมีความสนใจจะนำไปใช้ แต่ยังไม่มีความพร้อมเพียงพอที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ ก็ไม่ควรที่จะนำเอาตัวแบบ หรือโมเดลนี้ไปประยุกต์ใช้ ทั้งนี้เพราะ จากผลการศึกษา ก่อนข้างจะยืนยันอย่างชัดเจนว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้หับวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ สามารถที่จะดำเนินงานจนสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ก็คือ การที่สามารถทำให้ทุกฝ่าย ทุกองค์กร และหน่วยงานต่างๆ ที่เข้าร่วมดำเนินงานนั้น มองเห็นถึง “เป้าหมายร่วมกัน” (Common Goal) นั่นคือ การเป็น “เมืองธรรมเกษตร” ซึ่งเป็นเป้าประสงค์สำคัญของการมี และใช้ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ซึ่งเมื่อหับวนองค์กรชุมชนจังหวัด สามารถทำให้ทุกฝ่ายให้ความสำคัญกับเป้าหมายของการพัฒนาร่วมกันได้แล้ว ก็เป็นจุดเริ่มต้นที่สามารถที่จะดำเนินงานในขั้นตอนต่อไปในตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญโมเดลได้นั่นเอง

(4) นอกจากนี้ การนำเอาตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญโมเดลไปประยุกต์ใช้ให้เกิดผลดีนั้น ยังต้องตระหนักอีกด้วยว่า เป็นตัวแบบที่เหมาะสมสำหรับการทำงานแบบ “ยุทธศาสตร์ระยะยาว” (Long-Range Strategy) นั่นคือ เป็นตัวแบบที่ไม่เหมาะสมสำหรับการทำงานแบบรายโครงการ (Project by Project) ทั้งนี้เพราะ เป็นตัวแบบที่ถูกออกแบบมาภายใต้สมมติฐานของความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นสะสมมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาการขาดแคลนแหล่งน้ำ ปัญหาทางด้านสุขภาพ ปัญหาทางการศึกษา เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาในการแก้ไข ดังนั้น จึงไม่เหมาะสมสำหรับการทำงานโดยหวังผลในระยะสั้น เพราะต้องใช้เวลาในการทำงานเชิงกระบวนการค่อนข้างมาก ซึ่งอาจจะไม่สามารถทำงานให้สำเร็จได้ทันระยะเวลาที่กำหนด หรือในระยะเวลาที่ต้องการได้

กล่าวโดยสรุป ธรรมนูญประชาชนฯ จึงไม่ได้เป็นแค่แผนพัฒนาเท่านั้น แต่สิ่งที่ครอบคลุมแผนพัฒนาทั้งหมด เพราะเป็น “ข้อตกลงร่วมกัน” ของประชาชนในพื้นที่ว่า การพัฒนาที่จะประสบความสำเร็จตามที่พึงประสงค์นั้น จะต้องประกอบไปด้วยการดำเนินกิจกรรมอะไรบ้าง สำหรับรูปแบบการดำเนินงานนั้น จะใช้วิธีการทำงานเชิงเครือข่าย (Networking) ที่มีเป้าประสงค์ในการทำงานที่ครอบคลุมด้านต่างๆ หลายด้าน และมีความเหมาะสมสำหรับการนำไปใช้งานในพื้นที่กว้างขวางกว่าหรือครอบคลุมหลายพื้นที่ไปพร้อมกันมากกว่าดำเนินงานใดพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้นเช่น ชุมชนหมู่บ้าน และตำบล เป็นต้น ซึ่งการที่จะนำเอาธรรมนูญประชาชนไปประยุกต์ใช้ได้นั้น จำเป็นจะต้องคำนึงการทำให้ทุกภาคส่วนที่เข้าร่วมได้สร้าง และมองเห็นถึง “เป้าหมายร่วมกัน” (Common Goal)

ให้ได้เสียก่อนที่จะดำเนินการขั้นตอนอื่นๆ และสุดท้ายคือ ตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญ โมเดล จะมีความเหมาะสมที่สุดสำหรับการทำงานแบบ “ยุทธศาสตร์ระยะยาว” (Long-Range Strategy)

โดยสามารถแสดงถึงผลสรุปของข้อเสนอแนะสำหรับการที่จะนำเอาตัวแบบอำนาจเจริญ หรืออำนาจเจริญโมเดลไปประยุกต์ใช้ได้ดังตารางที่ 11

ตารางที่ 11 แสดงข้อพึงระวังสำหรับการที่จะนำเอาตัวแบบอำนาจเจริญไปประยุกต์ใช้

หลักการ	การประยุกต์
“ไม่ใช่แผนชุมชน” แต่เป็น “ข้อตกลงร่วม” ในการระบุดึงเป้าประสงค์ของการพัฒนา	เป็นกรอบในการจัดทำแผนงาน และโครงการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์
ใช้ในพื้นที่ “ขนาดใหญ่” ไม่ใช่ “พื้นที่เฉพาะ”	เหมาะสำหรับการนำไปใช้ในการทำงานที่มีขนาดของการทำงานครอบคลุมหลายพื้นที่
ต้องสามารถสร้าง “เป้าหมายร่วม” ของในพื้นที่ได้	ต้องมีองค์กรชุมชน หรือขบวนการองค์กรชุมชนที่มีความสามารถในการดำเนินงาน
เป็นการทำงานแบบ “ยุทธศาสตร์ระยะยาว” ไม่ใช่การทำงานแบบ “รายโครงการ”	เป็นการทำงานที่มุ่งแก้ไขที่สาเหตุของปัญหาอย่างแท้จริง ซึ่งอาจต้องใช้เวลานาน ไม่มุ่งหวังผลในระยะสั้น หรือการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุ หรือการตามแก้ไขปัญหเป็นเรื่อยๆ ไป

บทส่งท้าย

จากผลการศึกษาทั้งหมดที่นำเสนอไว้ในรายงานวิจัยฉบับนี้ สามารถที่จะกล่าวโดยสรุปได้ว่า “ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ” นับได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญชิ้นหนึ่ง ที่ช่วยให้เกิดกระบวนการขับเคลื่อนทางสังคมโดยภาคประชาชนเอง ผ่านการใช้ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญเป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนงานดังกล่าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 จนประสบความสำเร็จขั้นที่ 1 คือ การจัดทำธรรมนูญประชาชนฯ แล้วเสร็จ และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2555 หลังจากนั้น ขบวนการองค์กรชุมชนก็ได้นำเอาธรรมนูญประชาชนฯ มาใช้ในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการในจังหวัด และท้องถิ่น ด้านการนำเอาไปพัฒนาเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนต่างๆ ที่เข้าร่วม และการนำไปใช้ในการทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการ และองค์กรประชาสังคมอื่นๆ นอกพื้นที่ ซึ่งก่อให้เกิดผลสำเร็จเกิดขึ้นมาอย่างค่อยเป็นค่อยไป และมีความต่อเนื่อง

จังหวัดแก้วที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นั่นคือ ในปี พ.ศ.2556 ขบวนการองค์กรชุมชนได้ทำการกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญตามแนวทางธรรมนูญประชาชนฯ เอาไว้ว่า จะมุ่งสู่

การเป็น “เมืองธรรมเกษตร” ในอีก 20 ปีข้างหน้าจากนั้นเป็นต้นมา ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดก็ได้ นำเอาเป้าหมายของการพัฒนาดังกล่าว ไปพัฒนากระบวนการทำงานต่อ ซึ่งได้รับการยอมรับจาก หน่วยงานราชการต่างทั้งในระดับจังหวัด และในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ จนในปี พ.ศ.2557 ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ได้มีโอกาสเข้าร่วมกับหน่วยงานราชการระดับจังหวัด นำ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตั้งแต่ระยะเริ่มต้น นั่นคือ การร่วมจัดทำวิสัยทัศน์ ของแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งนับว่า เป็นความสำเร็จก้าวสำคัญอีกก้าวหนึ่งของการดำเนินงานนี้ เพราะว่า สามารถที่จะได้รับการยอมรับจากหน่วยงานราชการว่า การดำเนินงานตามแนวทางของธรรมนูญ ประชาชนฯ และการมีเป้าหมายการพัฒนาที่มุ่งสู่การเป็น “เมืองธรรมเกษตร” นั้นเป็นสิ่งที่สามารถนำมา ปรับใช้ได้กับหน่วยงานราชการ

จากพัฒนาการของการดำเนินงานตามแนวทางธรรมนูญประชาชนฯ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ดังกล่าวข้างต้น จนนำมาสู่ข้อสรุปการจัดทำเป็น “ตัวแบบอำนาจเจริญ” หรือ “อำนาจเจริญโมเดล” ดังที่ นำเสนอในรายการวิจัยฉบับนี้นั้น สามารถนำเสนอเป็นประเด็นส่งท้ายของรายงานการวิจัยได้ 3 ประการดังนี้

(1) ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ถือได้ว่า เป็นเครื่องมือในการพัฒนาการสร้าง “ความเป็นพลเมือง” (Citizenship) ที่ดีเครื่องมือหนึ่ง ทั้งนี้เพราะ เป็นเครื่องมือที่สามารถสร้างบทเรียน ให้กับประชาชนในการที่จะร่วมกันเรียนรู้ถึงวิถีทางของการปกครองตนเอง ผ่านกระบวนการศึกษา เรียนรู้เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำ “แผนพัฒนา” ในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับจังหวัด ไปจนถึงระดับชุมชน และตำบล ร่วมกับองค์กรชุมชน องค์กรประชาสังคม หน่วยงานราชการระดับจังหวัด องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นๆ ภายนอกพื้นที่ ซึ่งกระบวนการเรียนรู้นี้ดังกล่าวทั้งหมดนั้น จะเป็น ต้นทุนทางสังคมที่สำคัญที่จะช่วยให้ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญ สามารถที่จะเข้าร่วมกับ หน่วยงานราชการในจังหวัด และองค์กรอื่นๆ ในพื้นที่ดำเนินการบริหารจัดการท้องถิ่น และจังหวัดของ ตนเองให้เพื่อให้ประโยชน์สูงสุดต่างๆ นั้น เกิดแก่ประชาชนในจังหวัดให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำ ได้หรือที่เรียกว่า ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญสามารถที่จะ “ปกครองตนเอง” (Self-Governance) ได้ต่อไปในอนาคต โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งได้กล่าวถึงประเด็นการใช้ธรรมนูญประชาชนฯ เป็น เครื่องมือในการปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับประชาชนในลักษณะนี้ เอาไว้ว่า

“...อีกส่วนหนึ่งในขบวนการของพี่น้องที่เล่ามา เขาตั้งลูกได้จากการที่เขาพร้อมกัน สามารถที่จะกำหนดตัวเองในแบบที่ตั้งหลักได้ กำหนดบอกว่ารัฐต้องสนับสนุนส่วนนี้ รัฐถ้าจะต้อง มาในส่วนที่เราอยากให้เรา เพราะว่าสิ่งที่เขาทำขึ้นมามันดีแล้ว มันเห็นพ้องต้องกันของคนแล้ว คุณจะทำ เหมือนก่อน ไม่ได้ เพราะว่าประชาชนมาชี้แล้วว่า เขาอยากกำหนดเขาอยากทำตนเอง เขาอยากดำเนิน วิถีชีวิตเขาเองในรูปแบบนี้ พี่น้องที่เป็นองค์กรภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเกษตรก็จริง เมื่อก่อนเขา

จะว่าพี่น้องไปทั่ว อยากได้คนกลุ่มไหนก็จะขึ้นมาเลย พี่น้องประชาชนก็ลอยหายไป ตอนนี้ไม่แล้ว พอเขารวมตัวกันได้แล้ว เขามีตัวที่กำหนดภายใต้ธรรมนูญประชาชนเขาว่าเขาจะขับเคลื่อนร่วมกัน ...”⁴⁹

(2) สืบเนื่องจากการที่ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ เป็นเครื่องมือที่มีศักยภาพในการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้เพิ่มมากขึ้นในอนาคต ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่า ธรรมนูญประชาชนฯ จึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยจรโลงระบอบประชาธิปไตย ที่มีหลักการสำคัญว่า เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชนให้เกิดขึ้นได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของการจัดทำธรรมนูญประชาชนฯ ขึ้นมา ก็คือ ต้องการให้เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเสริมสร้างอำนาจ และความรับผิดชอบของประชาชนในท้องถิ่น และจังหวัด ในการดูแลแก้ไขปัญหาของประชาชนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ นั่นหมายความว่า เป็นเครื่องมือที่ต้องการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการสาธารณะต่างๆ ในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเมื่อประชาชนสามารถที่จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้ที่สามารถรับผิดชอบ ต่อการดำเนินกิจการสาธารณะต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเองแล้วนั้น ก็จะทำให้มั่นใจได้ว่า จะสามารถสร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตยให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืน และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองอย่างแท้จริง โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งได้กล่าวถึงความสำเร็จในการนำเอาธรรมนูญประชาชนมาใช้ในลักษณะดังกล่าวนี้ เอาไว้ว่า

“...คิดว่าประชาชนใช้ธรรมนูญเป็นเครื่องมือได้ ธรรมนูญฯ ถูกใช้ในพื้นที่ในการสร้างการรวมกลุ่ม สร้างความชวนพี่น้องมาทำงานเป็นเครือข่าย เป็นกลุ่มที่มีศักยภาพเข้มแข็งมาก ธรรมนูญประชาชนเป็นวิถีชีวิตเขาเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันถึงวิถีชีวิตของพี่น้องประชาชน มันจึงไม่เป็นเรื่องที่ปัจเจกภายนอกเขาไปยุ่งเกี่ยวกับวิถีชีวิตเขา เพราะฉะนั้น การอยู่ร่วมกันระหว่างคนทรัพยากรธรรมชาติสิ่งต่างๆ โดยมีธรรมนูญที่เป็นตัวแบบตัวยึดรวมกัน จึงเป็นการขับเคลื่อนงานที่อยู่บนวิถีชีวิตของพี่น้องได้จริงๆ ...”⁵⁰

(3) นอกจากการที่ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตยดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์อีกประการหนึ่งที่น่าสนใจ นั่นคือ เนื่องจากธรรมนูญประชาชนฯ ได้ถูกออกแบบมาเพื่อใช้ในการส่งเสริม

⁴⁹ สทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นแกนนำประชาชนที่เข้าร่วมอยู่ในขบวนการชุมนุมจังหวัดอำนาจเจริญ ณ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ วันที่ 12 ธันวาคม 2558

⁵⁰ สทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นแกนนำประชาชนที่เข้าร่วมอยู่ในขบวนการชุมนุมจังหวัดอำนาจเจริญ ณ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ วันที่ 12 ธันวาคม 2558

ประชาธิปไตยชุมชน (Community Democracy) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ดังนั้น ธรรมนูญประชาชนจึงเหมาะสำหรับการนำไปใช้ในการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นประชาธิปไตยที่ใช้วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง เป็นประชาธิปไตยที่พยายามจะดึงเอาศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นขึ้นมา ใช้เป็นกรอบกติกาหลักในการปกครอง เป็นความพยายามที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ใช้ศักยภาพของตนเอง และชุมชนของตนในการดูแลจัดการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งการนำอาธรรมนูญประชาชนฯ ไปใช้ในลักษณะนี้ นับได้ว่าเป็นการพยายามที่จะสร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะมีคุณลักษณะพิเศษแตกต่างจากความเป็นประชาธิปไตยในระดับชาติ หรือนานาชาติ เพราะเป็นการสร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้น และดำรงอยู่ควบคู่ไปกับวิถีชีวิตของประชาชน หรืออาจจะเรียกได้ว่า “ประชาธิปไตยที่มีชีวิต” (Lively Democracy) นั่นเอง โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนหนึ่งได้กล่าวถึงความสำเร็จของการนำอาธรรมนูญประชาชนมาปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวนี้ เอาไว้ว่า

“... พ่ออยู่กับสายน้ำลำเขบาย เกิดอยู่กับสายน้ำเรียกว่า ทรัพยากรมันก็เข้ากับธรรมนูญเราการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ที่นี้เรื่องการจัดการน้ำ ลำเขบายเป็นลำน้ำที่ยาว ที่นี้ลำเขาใครก็อยู่ท่ามาหากินกับน้ำ ทำเกษตรกรรมบาง สืบน้ำบ้างท่ามานาน ที่นี้ก็เข้าข่ายกับเรื่องว่าอยู่อำนาจเจริญ เห็นว่า เขาทำเรื่องธรรมนูญจัดการตนเอง ก็เลยนึกได้ว่า เราอยู่กับน้ำมานี้ บางปีน้ำมันก็ท่วมพอถึงหน้ามัน พอมารับการจัดการตนเองก็เลยได้โอกาสคิดด้วยตัวเองว่า บริหารให้มันถูกหลักทำยังไงเราจะอยู่ดีกินดี อนาคตจะเป็นยังไง เพราะที่ผ่านมาไม่มีใครคิดให้ หน่วยงานภาครัฐก็ไม่ส่งเสริมเราก็ได้แต่คิดว่าตัวเอง ต้องพึ่งตนเอง ก็เลยคิดได้ว่า ควรจะจับกลุ่มกันเกิดเป็นเขตอนุรักษ์พันธุ์ปลาขึ้น มีต้องมีการตักเตือนมีการปรับ เพราะว่า ปลาในลำเขาไม่เหมือนเมื่อก่อน คนเยอะขึ้นพากันเข้าไปใช้ประโยชน์ จับปลาไม่นานก็จะหมด ก็เลยปักเขตอนุรักษ์ไว้ มีการปรึกษาหารือกันในข้อธรรมนูญ ได้ตั้งเป็นกฎกติกาไว้ ถ้าไม่ตั้งกฎก็ไม่ได้ เพราะถ้าเราอนุรักษ์ เราก็ต้องมีกฎ ผู้ใดฝ่าฝืนกฎจะถูกลงโทษ ที่แรกประมาณ 500 เมตร ก็ทำไปประมาณ 2-3 ปี รู้สึกว่าพันธุ์ปลาที่มันหายไปกลับคืนมาอีก แสดงว่า การที่มันจะอุดมสมบูรณ์มันอยู่ที่เราพัฒนา ...”⁵¹

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ดเพื่อให้เกิดการพัฒนาการวิจัยทางการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นให้ครอบคลุมประเด็นต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอประเด็นวิจัยที่การศึกษานี้ต้องการที่จะให้ผู้สนใจนำไปศึกษาวิจัยต่อไป เพื่อที่จะทำให้องค์ความรู้ทางการใช้ธรรมนูญประชาชน

⁵¹ สันทนา กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นแกนนำประชาชนที่เข้าร่วมอยู่ในขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ณ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ วันที่ 12 ธันวาคม 2558

คนอำนาจเจริญ เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นมีความครบถ้วนสมบูรณ์ และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการประยุกต์ใช้ในพื้นที่ต่างๆ ได้ต่อไป โดยผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นอื่นๆ ที่ยังไม่ได้ทำการศึกษาไว้ในครั้งนี้ และควรที่จะมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไปในอนาคตมีดังนี้

1.ควรมีการศึกษาโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีความเหมาะสมกับการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชน

2.ควรมีการศึกษาแนวทางการพัฒนาการทำงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบล กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่เหมาะสมกับการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในจังหวัด

3.ควรมีการศึกษาแนวทางในการพัฒนากฎหมาย และระเบียบข้อบังคับเพื่อใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อการเสริมสร้างการปกครองตนเองของประชาชน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กระทรวงมหาดไทย. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546. เอกสารอัดสำเนา.

กุลประภัสสร โกละกะ. (2550). คู่มือการถอดบทเรียนโครงการพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน.

ขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ. ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2555. เอกสารอัดสำเนา.

ขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ. (2558). ๒๑ ปีก้าวอย่าง ทางเดินของประชาชนคนอำนาจเจริญจากรายรฐสู่พลเมือง. เอกสารอัดสำเนา.

คณะกรรมการปฏิรูป. (2554). ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ. กรุงเทพฯ: ที คิว พี จำกัด.

คณะทำงานสนับสนุนการขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร. (2556). การขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ สู่เมืองธรรมเกษตร. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

ทศพล สมพงษ์. (2555) ประชาธิปไตยชุมชน จากแนวคิดสู่การจัดการ. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด.

เชียรชัย ณ นคร, รัฐสิรินทร์ วังกานนท์, ปราดนา ทองรักษ์และ เรืองระวี สุวรรณปราโมทย์. (2553) ประชาธิปไตยชุมชน: กลไกการขับเคลื่อนภาคพลเมืองเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า.

ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ. (2550) สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.

พัฒนจิตดา โยคะนิตย และนรินทร์ สังข์รักษา. (2553) การถอดบทเรียนการเรียนรู้สู่สภาพชุมชน ตำบลหนองสำหรับอำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี. วารสารศิลปการศึกษาศาสตร์วิจัย. ปีที่ 2 ฉบับที่ 1. กรกฎาคม – ธันวาคม.

พลศักดิ์ ชัยศรี. “จังหวัดจัดการตนเอง” ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ สู่การปฏิรูปประเทศไทย. ประชาไท (ออนไลน์). <http://prachatai.com/journal/2012/02/39042>. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2555.

ศุภวัธย์ พลายน้อย. (2551) การถอดบทเรียนการประยุกต์ AAR (After Action Review) ในการติดตามประเมินผลภายในโครงการวิจัยและพัฒนาชีวิตสาธารณะ-ท้องถิ่นน่าอยู่. กรุงเทพฯ: คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

สถาพร เริงธรรม, ความสำเร็จของการดำเนินงานจังหวัดจัดการตนเอง กรณีศึกษา: จังหวัดอำนาจเจริญ, มปป. มปป.

อนุก เหล่าธรรมทัศน์. (2545). การเมืองของพลเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

ภาษาอังกฤษ

Andrews, M. and Shah, A.. (2003). 'Citizen-Centered Governance: A New Approach to Public Sector Reform'. Handbook on Public Sector Performance Reviews. Vol. 3, Shah Anwar. Editor. Washington D.C.: The World Bank.

Chaskin, R.J.. (2001). 'Building Community Capacity: A Definitional Framework and Case Studies from a Comprehensive Community Initiative'. Urban Affairs Review. Vol. 36. No. 3.

King, C.S., Feltey, K.M. and Susel, B. O'Neill.(1998). 'The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration'. Public Administration Review. Vol. 58. No. 4. Jul. – Aug..

Snider, J. H.. (2010). 'Deterring Fake Public Participation.' International Journal of Public Participation. Vol.4. No.1.

จากเวิร์ด วาย เวป

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์ □ การพัฒนา
แผนพัฒนา

สามปี □ แผนปฏิบัติการและ การติดตามประเมินผล. เข้าถึงได้ใน [http://www.dla.go.th/work/คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น/คู่มือการจัดทำแผนท้องถิ่น\(ยุทธศาสตร์%20แผน3ปี\).pdf](http://www.dla.go.th/work/คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น/คู่มือการจัดทำแผนท้องถิ่น(ยุทธศาสตร์%20แผน3ปี).pdf). สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2559.

จรัส สุวรรณมาลา. ก้าวข้ามกับดัก Hamilton Paradox: ผู้จังหวัดจัดการตนเอง. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (ออนไลน์). www.local.moi.go.th/2009/pdf/botkwam01.pdf. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2556.

สมพันธ์ เตชะอธิก. จังหวัดจัดการตนเอง. สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย (สกว.) (ออนไลน์). http://pr.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=84:2010-08-22-02-33-35&catid=38:2010-06-10-02-36-38&Itemid=56, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มิ.ย. 2555.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด (พ.ศ. 2557 - 2560). http://www.opdc.go.th/uploads/files/toolkits_2010/book13/plan4.pdf. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2559.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2554). “แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่น”. ปาฐกถาพิเศษ งานประชุมวิชาการพื้นพลังชุมชนท้องถิ่นสู่การอภิวัฒน์ประเทศไทย, วันที่ 1 มีนาคม 2554 ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค บางนา. มติชน. (ออนไลน์)

http://www.maticchon.co.th/news_detail.php?newsid=1298976040&grpid=01&catid=01.

เข้าถึงเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2556.

<http://tumbonnajik.com/location.php>. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2558

http://www.phalao.go.th/center/website/management/website_dragdrop/index_menu.php?site=575&page_id=12692&control=. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2558

<https://www.facebook.com/huataphancity>. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2558

ภาคผนวก

ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ

ฉบับที่ 1

พ.ศ.2555

ภาคผนวก

แผนพัฒนาภาคประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ

สู่เมืองธรรมเกษตร

แผนพัฒนาภาคประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร

ได้กำหนด วิสัยทัศน์ “อำนาจเจริญเป็นเมืองธรรมเกษตร” และมีพันธกิจ คือ ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ จะร่วมมือกับหน่วยงาน ท้องที่ ท้องถิ่น และภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน ขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ ภายใต้แนวคิดและแนวทางที่กำหนดอยู่ในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2555 และแผนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อบูรณาการเป็นเมืองธรรมเกษตรและสังคมอยู่ดีมีสุขอย่างยั่งยืนภายในปี 2561 โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์และแนวทางสำคัญ 7 ด้าน คือ

1) ส่งเสริมการผลิตและการตลาดเกษตรอินทรีย์

เป้าหมาย/ผลลัพธ์

- 1) เกษตรกรในจังหวัดอำนาจเจริญปรับเปลี่ยนวิถีคิดและวิถีการผลิตเป็นแบบ “ธรรมเกษตร” ที่ดูแลห่วงใยธรรมชาติและรักษาความสมดุลของสิ่งแวดล้อม
- 2) ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญและประชาชนทั่วไป มีผลผลิตทางการเกษตรเพื่อการบริโภคอย่างปลอดภัยทั้งต่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม
- 3) เกษตรกรผู้ทำการผลิตเกษตรอินทรีย์มีตลาดรองรับผลผลิตที่แน่นอน และมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการทำการผลิตเกษตรอินทรีย์

ตัวชี้วัด

- 1) พื้นที่ทำการผลิตเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้นจาก 15,147 ไร่ เป็น 60,000 ไร่
- 2) มีสมาชิกผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์ หรือกลุ่มผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์ หรือศูนย์เรียนรู้ภูมิปัญญาการผลิตเกษตรอินทรีย์ ไม่น้อยกว่า 6,000 ครอบครัว มีศูนย์การเรียนรู้ ไม่น้อยกว่า 13 ศูนย์
- 3) มี ศูนย์พันธุ์ข้าวชุมชน ทั้งจังหวัด ไม่น้อยกว่า 56 ศูนย์
- 4) เกิดตลาดกลางรับซื้อผลผลิตเกษตรอินทรีย์ระดับอำเภอ/ จังหวัด อำเภอละ 1 แห่ง รวมทั้งจังหวัดไม่น้อยกว่า 7 แห่ง
- 5) เกษตรกรผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์มีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิม ปีละ 10 %
- 6) ผู้ผลิตมีการลดปัจจัยการผลิตลง ร้อยละ 50 และผลผลิตจะต้องมีความปลอดภัยต่อสุขภาพ อนามัย
- 7) มีเกษตรกรมีทำการเกษตรตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่และดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง อย่างน้อย 10,000 ครอบครัว
- 8) เกษตรกรสามารถจัดหาเมล็ดพันธุ์ได้เองไม่น้อยกว่า 60,000 ครอบครัว เช่น เมล็ดพันธุ์ ผักเสี้ยน ผักคั่วส้ม สะระแหน่ โหระพา ข้าวเหนียว ข้าวเจ้า เป็นต้น

9) มีกลุ่มวิสาหกิจชุมชนมีการแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรเป็นอาหารอย่างน้อย 3 ชนิด เช่น ข้าว ปลา เครื่องดื่มธัญญาพืช

กลยุทธ์/แนวทางสำคัญ

1) ส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านเกษตรอินทรีย์หรือศูนย์พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์เพื่อเป็นศูนย์ถ่ายทอดความรู้และแลกเปลี่ยนพันธุ์

2) พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและเทคโนโลยีที่เหมาะสม เช่น ดิน ปุ๋ยธรรมชาติ ฯลฯ สำหรับการทำการผลิตเกษตรอินทรีย์

3) จัดตั้งตลาดกลางเพื่อรับซื้อผลผลิตเกษตรอินทรีย์

4) ส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อแปรรูปผลผลิตเกษตรอินทรีย์

5) พัฒนาระบบการผลิตและการตลาด รวมถึงสร้างมาตรฐานข้าวหอมมะลิอินทรีย์ของจังหวัดอำนาจเจริญให้เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางมากขึ้น

6) จัดให้มีสถาบันจัดการความรู้ด้านการเกษตรแก่เยาวชน ประชาชน มีศูนย์การเรียนรู้ศูนย์ปราชญ์

7) ส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชนทำการเกษตรตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่และดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

8) จัดให้มีงานวันสำคัญ งานมหกรรมเมืองธรรมเกษตรเพื่อเชิดชูการทำเกษตรอินทรีย์ เช่น วันข้าวชาวอำนาจเจริญ

9) มีการเชื่อมโยงภาคีเครือข่ายด้านความรู้ การผลิต การแปรรูป และการตลาด

2) อนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

เป้าหมาย/ผลลัพธ์

1) ประชาชนผู้เดือดร้อนไม่มีที่ดินทำกิน รวมถึงขาดความมั่นคงในเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินที่เพียงพอต่อการทำการผลิตเพื่อบริโภค และสร้างรายได้ในครอบครัว

2) จังหวัดอำนาจเจริญมีระบบการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิตและการทำการผลิตที่เหมาะสมในแต่ละฤดูกาลผลิต

3) พลเมืองอำนาจเจริญมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการดูแล บริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพื่อให้มีความอุดมสมบูรณ์ สอดคล้องกับวิถีการดำรงชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ตัวชี้วัด

- 1) เกิดการดำเนินการร่วมระหว่างภาคประชาชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน และสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินอย่างเป็นรูปธรรมมีแผนการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการทั้งระบบ
- 2) คณะทำงานที่ตั้งขึ้นมีองค์ประกอบส่วนหนึ่งมาจากภาคชุมชนที่ได้รับมอบหมายจากขบวนการองค์กรชุมชน
- 3) มีจำนวนพื้นที่ป่าชุมชนที่ได้รับการอนุรักษ์และฟื้นฟู เพื่อเป็นแหล่งอาหารของคนในชุมชนเพิ่มขึ้นทั้ง 63 พื้นที่
- 4) รายจ่ายด้านอุปโภคบริโภคจากการซื้ออาหารของคนอำนาจเจริญลดลงจากปีที่ผ่านมา

กลยุทธ์/แนวทางสำคัญ

- 1) ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ที่ได้มีการสำรวจและจัดทำข้อมูลเรียบร้อยแล้ว โดย คณะกรรมการสภากลางระดับจังหวัดรวมถึงกลไกที่เกี่ยวข้องซึ่งคณะกรรมการได้จัดตั้งขึ้นหรือมอบหมายร่วมกันแก้ไขปัญหาคนที่ไม่มีที่ดินทำกิน รวมถึงจัดระบบสิทธิการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและที่ดินทำกินสู่รุ่นลูกหลาน
- 2) พัฒนาดินให้มีคุณภาพสามารถเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรได้อย่างพอเพียง
- 3) ส่งเสริมกิจกรรมการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมเพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวและแหล่งอาหารของชุมชน
- 4) ทำการศึกษาวิจัย เกี่ยวกับการรักษา พัฒนาดิน น้ำ ป่า
- 5) ให้มีการจัดทำข้อตกลงในการใช้วัสดุ บำรุงดิน และการเตรียมแปลง เพื่อทำเกษตรอินทรีย์

3) ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

เป้าหมาย/ผลลัพธ์

- 1) คนในชุมชนท้องถิ่นอยู่ดี กินดี สุขภาพแข็งแรงมีระบบสวัสดิการดูแลคนทุกเพศ ทุกวัย ทุกกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง
- 2) เด็กและเยาวชนในชุมชนท้องถิ่นเติบโตขึ้นอย่างมีคุณภาพ สามารถสืบสาน ประเพณี วัฒนธรรมอันดีงาม รวมถึงมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนสู่เมืองธรรม เกษตร
- 3) คนในชุมชนได้เรียนรู้การเลือกการรับประทานอาหารและยาที่มีความปลอดภัย ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

4) มีระบบฐานข้อมูลกลางกลุ่มเป้าหมายประชาชนกลุ่มผู้เดือดร้อนที่ถูกต้องและทันสมัย

5) ภาาีเครือข่ายประชาสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนอย่างสร้างสรรค์

ตัวชี้วัด

1) เกิดระบบการดูแลสุขภาพขั้นพื้นฐานโดยชุมชนท้องถิ่น เพื่อลดความเสี่ยงและอัตราการเสียชีวิตจากโรคติดต่อ และไม่ติดต่อ อย่างน้อย 5 เรื่อง

2) เกิดการจัดระบบสวัสดิการถ้วนหน้าหรือการจัดระบบสวัสดิการพื้นฐานให้แก่ทุกคนในชุมชนท้องถิ่น โดยกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงหน่วยงาน/ภาคีต่างๆ อย่างน้อย 5 แห่ง

3) เกิดเครือข่ายเด็กและเยาวชนหรือเกิดแกนนำเด็กและเยาวชนอย่างน้อยพื้นที่ อปท. ละ 1 กลุ่ม ที่เข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ ธรรมนูญประชาชนสู่เมืองธรรมเกษตรการรณรงค์เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับเด็กและเยาวชนการสืบสานประเพณีวัฒนธรรมอันดีงาม เป็นต้น

4) มีสถาบันการศึกษา จัดทำหลักสูตร การศึกษาอบรมด้านสุขภาพ อาหาร ยา แก่ประชาชน

5) ร้อยละความสำเร็จในการจัดทำฐานข้อมูลกลางกลุ่มเป้าหมายประชาชนที่ประสบความเดือดร้อน อย่างน้อย 5 กลุ่ม

6) ร้อยละของประชากรเป้าหมายที่เข้าถึงบริการและการคุ้มครองทางสังคม

7) เกิดแผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการลดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพที่ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม

8) ร้อยละของภาาีเครือข่ายประชาสังคมที่ได้รับการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน

กลยุทธ์/แนวทางสำคัญ

1) สนับสนุนกิจกรรมในการเสริมสร้างสุขภาวะชุมชน (ทุกมิติ) ตามความพร้อมและความต้องการของคนในชุมชนท้องถิ่น โดยการหนุนเสริมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น โรงพยาบาลสุขภาพตำบล (รพ.สต.) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ

2) เชื่อมโยงกองทุนสวัสดิการชุมชนกับระบบสวัสดิการถ้วนหน้า เพื่อให้ทุกคน ทุกเพศ ทุกวัย ในชุมชนท้องถิ่นได้รับสวัสดิการพื้นฐาน

3) ส่งเสริมการคิดค้นกิจกรรมเพื่อพัฒนาเด็กและเยาวชนตามความพร้อมและความสนใจ รวมถึงเปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนเข้าร่วมในกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

4) สถาบันการศึกษา มหาวิทยาลัย เปิดหลักสูตรการศึกษาวิจัยร่วมกับประชาชน ในเรื่องคุณภาพชีวิต ชุมชนเข้มแข็ง สังคมน่าอยู่

5) ส่งเสริมและพัฒนาภาคีเครือข่ายประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน

4) ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการบริหารจัดการจังหวัดจากทุกภาคส่วน

เป้าหมาย/ผลลัพธ์

1) หน่วยงาน ภาคีทุกภาคส่วนให้การสนับสนุนการขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนสู่เมืองธรรมเกษตรอย่างต่อเนื่อง และเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านกลไก คณะกรรมการสภากลาง ระดับจังหวัดรวมถึงกลไกอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสภากลางระดับจังหวัด

2) สร้างความเป็นพลเมืองเพื่อขับเคลื่อนจังหวัดอำนาจเจริญจัดการตนเองอย่างภาคภูมิใจ

3) พัฒนาองค์กรภาคประชาชน กลั่นกรองคัดเลือกตัวแทนเป็นสภาประชาชน ทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจ ส.ส. แทนวุฒิสภา โดยที่มาของสมาชิกสภาประชาชน มาจากผู้แทน 5 กลุ่ม คือ จากสภาองค์กรชุมชนตำบล จากเครือข่ายเชิงประเด็น จากกลุ่มการเมือง จากกลุ่มอาชีพ และจากกลุ่มข้าราชการ

4) ออกแบบรายละเอียดระบบการเมืองภาคประชาชน ให้เกิดความชัดเจนในขั้นตอนต่างๆ ที่จะได้มาซึ่งการยอมรับของประชาชนที่แท้จริง

5) พัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่น ทุกตำบลให้ได้ันักการเมืองที่เป็นคนดี มีความรู้ความสามารถ เสียสละ มีคุณธรรม มีความพร้อม

6) ส่งเสริมการให้ความรู้ด้านการเมือง การปกครองแก่ประชาชน ให้ทราบบทบาทหน้าที่และภารกิจที่ทุกคนต้องปฏิบัติ

7) ให้เกิดการส่งเสริม สนับสนุน การปฏิบัติที่มีคุณธรรม และต่อต้านการปฏิบัติที่ขัดต่อคุณธรรม จริยธรรม ไม่ให้เข้ามาใช้อำนาจ หรือมีบทบาทในสังคม

ตัวชี้วัด

1) เกิดการเชื่อมโยงและบูรณาการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ ภายใต้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร (พ.ศ.2558 – 2560) เข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ (พ.ศ.2557 – 2560) หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

2) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญฯ ได้รับการสนับสนุนให้เกิดการดำเนินการ โดยภาคประชาชนมีบทบาทสำคัญและหน่วยงาน ภาวคิที่เกี่ยวข้องให้การหนุนเสริม เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมอย่างน้อย 5 ยุทธศาสตร์/เรื่อง

3) คณะกรรมการสภากลางระดับจังหวัดรวมถึงกลไกอื่นที่จัดตั้งขึ้น มีการประชุมปรึกษาหารือกันอย่างต่อเนื่อง อย่างน้อย 3 เดือน/ครั้ง เพื่อร่วมกันดำเนินงานตามบทบาท แผนงานและภารกิจที่กำหนดร่วมกัน

4) มีสถาบันการเมืองภาคพลเมืองในท้องถิ่น สร้างแกนนำวิทยากรกระบวนการ โดยนักวิชาการและปราชญ์ท้องถิ่น

5) มีระบบคัดกรองนักรการเมืองภาคพลเมืองในทุกสถาบัน ทุกระดับ แทรกอยู่ในองค์กรที่เป็นเป้าหมาย

6) มีการกำหนดมาตรฐานและคุณสมบัติผู้ที่จะเป็นตัวแทนในระดับต่างๆ ให้ชัดเจน

7) มีพื้นที่ต้นแบบในการจัดการตนเองในการพัฒนาท้องถิ่น ให้เป็นแบบอย่างในการขยายผล ให้เกิดการตื่นตัวของประชาชน

8) มีสภาองค์กรชุมชนตำบลที่เข้มแข็ง ได้รับความร่วมมือและการส่งเสริมจากภาครัฐและภาคีเครือข่ายต่างๆ

กลยุทธ์/แนวทางสำคัญ

1) วิเคราะห์ความเชื่อมโยงสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์และแผนงานของหน่วยงานต่างๆ กับแผนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นฯ เพื่อหาแนวทางในการประสาน หนุนเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ลดความซ้ำซ้อน รวมถึงเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญอย่างแท้จริง

2) สนับสนุนการประชุมกลไกและการทำงานร่วมระหว่างหน่วยงาน ท้องถิ่น ท้องที่ ภาวคิ และภาคประชาชนในทุกระดับ

3) จัดระบบการกำกับ ติดตามความคืบหน้า ผลการดำเนินงานตามแผนงาน รวมถึงปัญหาอุปสรรค เพื่อร่วมกันหาแนวทางการแก้ไขทุก 3 เดือน โดยคณะกรรมการสภากลางระดับจังหวัด

4) กำหนดนโยบาย ปรับแก้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเอื้ออำนวยต่อการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ และการดำเนินการร่วมระหว่างประชาชนกับหน่วยงาน/ภาวคิในทุกระดับ

5) จัดเวทีเสวนา ปรึกษา หรือ เรื่องการสร้างจิตสำนึกภาคพลเมืองสนับสนุนให้มีสภากลางทุกระดับ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด

- 6) สร้างแกนนำ วิทยากรกระบวนการ นักวิชาการ หรือปราชญ์ชาวบ้าน
- 7) สร้างพื้นที่ต้นแบบการจัดการตนเอง เพื่อเป็นแบบอย่างในการขยายผลสู่ประชาชน

ต่อไป

5) ส่งเสริมและพัฒนาความรู้วิชาการและการสื่อสาร

เป้าหมาย/ผลลัพธ์

1) ความรู้จากประสบการณ์การขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนสู่เมืองธรรมเกษตรในด้านต่างๆ ได้รับการพัฒนาเป็นองค์ความรู้หรืองานวิชาการในรูปแบบต่างๆ เพื่อการเผยแพร่และสื่อสาร

2) สามารถนำความรู้และงานวิชาการต่างๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อยกระดับการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นได้อย่างสอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทของพื้นที่

ตัวชี้วัด

1) มีคณะกรรมการดำเนินงานพัฒนาวิชาการ วิธีชีวิตคนเมืองธรรมเกษตร อย่างน้อย 1 คณะ ประกอบด้วยตัวแทนทุกอำเภอ ๓-5 คนและนักวิชาการจากสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) มีการสร้างชุดความรู้ทางวิชาการ รายงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ไม่น้อยกว่า 100 ชุดเพื่อเผยแพร่

3) มีการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ความรู้ทางวิชาการ ที่ครอบคลุมประชากรทั่วทั้งจังหวัดและทั่วประเทศ เชื่อมต่อเครือข่ายทั่วโลกด้วยวิธีการที่หลากหลาย (เช่น ผ่านสถานีวิทยุ สัปดาห์ละ 1 ครั้ง โทรทัศน์ เว็บไซต์กลาง)

4) มีกลไกการทำงานด้านสื่อ/ประสานที่ชัดเจน

กลยุทธ์/แนวทางสำคัญ

1) กำหนดสาระสำคัญประเด็นงาน วิชาการที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อน สู่เมืองธรรมเกษตรทั้งปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์

2) ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาความรู้ ศึกษาวิจัย โดยเครือข่ายภูมิปัญญาท้องถิ่น และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ

3) เผยแพร่ขยายผล ความรู้ เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ยกระดับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

4) จัดให้มีการศึกษาอบรม การผลิตสื่อ ประเภทต่าง ๆ การสื่อสารโดยนำเอาองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัยไปเผยแพร่

5) ทำการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ครอบคลุมประชากร ทั่วทั้งจังหวัดและทั่วประเทศ เชื่อมต่อเครือข่ายการสื่อสาร ทั่วโลกด้วยวิธีการที่หลากหลาย

6) ส่งเสริมและพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและประเพณี

เป้าหมาย/ผลลัพธ์

1) จังหวัดอำนาจเจริญเป็นคนดีเป็นคนเก่งและมีความสุขมีความรู้เชิงวิชาการและสมรรถนะทางวิชาชีพ มีคุณธรรม จริยธรรม ใฝ่เรียนรู้ แสวงหาความรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต ดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

2) สังคมอำนาจเจริญเป็นสังคมแห่งคุณธรรม สังคมแห่งสติปัญญา และการเรียนรู้ สร้างนวัตกรรมเทคโนโลยี เชื่อมโยงการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม เศรษฐกิจสังคมการเมืองการปกครองนำไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ที่ยั่งยืน ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

3) จัดการศึกษาโดยยึดยุทธศาสตร์ 5 พลัง คือพลังชุมชน, พลังสังคม, พลังความรู้, พลังภูมิปัญญาท้องถิ่นและพลังสื่อ

4) สถาบันทางศาสนาได้รับการส่งเสริม สนับสนุน ทำนุบำรุงทั้งศาสนาธรรม ศาสนวัตถุ ประชาชนคนอำนาจเจริญ มีการศึกษา มีหลักธรรมในการดำเนินชีวิต

ตัวชี้วัด

1) คุณภาพการจัดการศึกษาเป็นไปตามเป้าหมาย ตามศักยภาพของแต่ละท้องถิ่น มีคุณภาพสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาชาติ ทุกสถาบันการศึกษา

2) สถาบันการศึกษาทุกระบบ ได้รับการตรวจสอบติดตามและรับรองมาตรฐานจากองค์กรชุมชนและ หน่วยงานที่รับผิดชอบตามมาตรฐานการศึกษา

3) ผู้เรียนทุกสถาบันการศึกษามีความรู้ความสามารถตามหลักสูตรท้องถิ่น ระดับชาติ และเป้าหมายยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาจังหวัด

4) ทุกสถาบันการศึกษาของจังหวัดอำนาจเจริญมีการบริหารจัดการ ให้เป็นไปตามเป้าหมายการจัดการศึกษาชาติ และท้องถิ่นมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างสถาบัน เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายและ ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาจังหวัดอำนาจเจริญ

5) ทุกสถาบันมีหลักสูตรท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนอำนาจเจริญ (อำนาจเจริญศึกษา) และยุทธศาสตร์การศึกษา มีจุดเน้นสู่ “เมืองธรรมเกษตร” อันเป็นการศึกษาเพื่อชีวิตและชุมชน และพัฒนาสู่มาตรฐานสากล

6) ทุกตำบล 63 ตำบลมีศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน เป็นแหล่งศึกษาค้นคว้า เพื่อสร้างองค์ความรู้แก่เด็กเยาวชน และประชาชน

7) มีเวทีองค์กรเครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันสม่ำเสมอ

8) ทุกตำบลมีเครือข่ายเด็กและเยาวชนอย่างน้อย 1 กลุ่ม เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้วิถีชีวิตชุมชน ฝึกการมีจิตอาสา จิตสาธารณะเตรียมความพร้อมด้านทักษะชีวิตสู่เมืองธรรมเกษตร

9) ประชาชนทุกหมู่บ้าน ปฏิบัติตามแนวศีล 5 ลด ละเลิกอบายมุข ภาวียเครือข่ายร่วมกันจัดกิจกรรมส่งเสริมศาสนา ในวันสำคัญต่าง ๆ ร่วมกิจกรรมทำนุบำรุงศาสนวัตถุ ศาสนสถาน การปฏิบัติศาสนพิธีอย่างถูกต้อง

กลยุทธ์/แนวทางสำคัญ

1) สรรหาคณะกรรมการ คณะทำงาน ประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาดำเนินการวางแผนเพื่อพัฒนาระดับมาตรฐานการศึกษาจังหวัด อำเภอ และตำบล จำนวน 63 ตำบล

2) แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบติดตามและรับรองจาก องค์กรชุมชนพัฒนาทุกด้านการประเมินจากหน่วยงานที่รับผิดชอบตามมาตรฐานการศึกษา

3) พัฒนาผู้เรียนทุกสถาบันการศึกษาที่มีความรู้ความสามารถตามหลักสูตรระดับชาติ และเป้าหมายยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาจังหวัด

4) ส่งเสริมทุกสถาบันการศึกษาของจังหวัดอำนาจเจริญมีการบริหารจัดการ ให้เป็นไปตามเป้าหมายการจัดการศึกษาชาติ และท้องถิ่นมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างสถาบัน เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายและ ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาจังหวัดอำนาจเจริญ

5) สนับสนุนทุกสถาบันมีหลักสูตรท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนอำนาจเจริญ และยุทธศาสตร์การศึกษา มีจุดเน้นสู่”เมืองธรรมะเกษตร”อันเป็นการศึกษาเพื่อชีวิตและชุมชน และพัฒนาสู่มาตรฐานสากล

6) พัฒนาให้ทุกตำบล มีศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน เป็นแหล่งศึกษาค้นคว้า เพื่อสร้างองค์ความรู้ แก่เด็กเยาวชน ประชาชน

7) จัดให้มีเวทีองค์กรเครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันสม่ำเสมอ

8) สนับสนุนประชาชนทุกตำบลปฏิบัติตามแนวศีล 5 ลด ละเลิกอบายมุข ภาวียเครือข่ายร่วมกันจัดกิจกรรมส่งเสริมพุทธศาสนา ในวันสำคัญต่าง ๆ ร่วมกิจกรรมทำนุบำรุงศาสนวัตถุ ศาสนสถาน การปฏิบัติศาสนพิธีอย่างถูกต้อง

7) การสร้างความเสมอภาคกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

เป้าหมาย/ผลลัพธ์

1) มีองค์กรประชาชน ประชาสังคมร่วมส่วนร่วมในการแก้ไข ปรับปรุงและออกกฎหมาย ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

2) มีกลไกส่งเสริมความรู้ประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมและสิทธิเสรีภาพที่พึงได้โดยชอบธรรมผ่านสื่อต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมาย ตามสิทธิหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญสามารถป้องกันการถูกเอาเปรียบ และปกป้องคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

3) มีการส่งเสริมให้ประชาชนได้รับรู้กลไกการมีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาท และจัดให้มีอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ มีเครือข่ายยุติธรรมชุมชนด้านระงับข้อพิพาท ทำงานประสานกับผู้นำชุมชน หรืออาจทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน เพื่อให้การจัดการความขัดแย้งในชุมชน ได้ข้อยุติโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

4) มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการกระทำของตำรวจ อัยการ ทนาย และตุลาการ เพื่อให้การทำงานขององค์กรต่างๆ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ ไม่รับใช้อำนาจทางการเมือง

ตัวชี้วัด

1) ประชาชนคนอำนาจเจริญ มีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ที่ครอบคลุมทั่วถึงทุกคนทั้งผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนผู้ไร้สิทธิ

2) ประชาชนคนอำนาจเจริญ รับรู้กฎหมายจากสื่อต่างๆ เข้าถึงกฎหมาย รู้สิทธิหน้าที่ป้องกันการถูกเอาเปรียบและปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของทุกคน

3) ประชาชนคนอำนาจเจริญ ได้รับรู้กลไกการมีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาท มีอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ มีเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ด้านการระงับข้อพิพาท ทำงานประสานกับผู้นำชุมชนหรืออาจทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน ทำให้การจัดการความขัดแย้งในชุมชน ได้ข้อยุติ โดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

4) ประชาชนคนอำนาจเจริญ มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจ อัยการ ทนายและตุลาการ เพื่อให้การทำงานขององค์กรต่างๆ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ ไม่รับใช้อำนาจทางการเมือง

5) มีองค์กรคณะบุคคลที่ประกอบด้วยปราชญ์ บุคคลที่ชาวบ้านให้ความเคารพนับถือ ผู้นำชุมชน มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน

กลยุทธ์/แนวทางสำคัญ

1) สนับสนุนให้ประชาชน กลุ่มประชาสังคม มีส่วนร่วมในการปรับปรุง แก้ไขและออกกฎหมาย ลดความเหลื่อมล้ำ 2) เสริมสร้างองค์ความรู้ประชาชน เกี่ยวกับกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและสิทธิเสรีภาพที่พึงได้ อย่างชอบธรรม โดยส่งเสริมให้ประชาชนสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาท มีเครือข่ายยุติธรรมชุมชน 3) ปรับปรุง แก้ไขและเสนอกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม 4) จัดให้มีช่องทางสื่อ ประชาสัมพันธ์งานด้านสร้างความเสมอภาคทางสังคม

ธรรมานุญประชาชน

คนอำนาจเจริญ



ฉบับที่ ๑

พุทธศักราช ๒๕๕๕

ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ

อ้างอิง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐

มาตรา ๖๖ บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิริเริ่มหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา ๗๘(๓) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา ๘๓ รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

(๔) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(๕) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

มาตรา ๑๖๓ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย

ดังนั้นเพื่อเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยจากล่างสู่บน จากระดับชุมชนสู่ระดับประเทศ โดยมีขั้นตอนในการจัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ดังนี้

๑. ลงเวทีหมู่บ้าน ระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางที่จะทำให้หมู่บ้าน/ชุมชนท้องถิ่น จังหวัด อยู่เย็นเป็นสุข

๒. ยกร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ โดยตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบล ๖๓ พื้นที่ๆละ ๓ คน ตัวแทนภาคีพัฒนา ๔๐ คน นำข้อมูลจากเวทีหมู่บ้านมากร่าง พร้อมความเห็นเพิ่มเติม

๓. นำกรอบแนวคิดร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ลงจัดเวทีในระดับตำบล โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ นายกฯ และสมาชิก อบต. ผู้นำทางการ และผู้นำธรรมชาติ มาแก้ไข เพิ่มเติม ปรับแก้ให้ตรงกับความต้องการ

๔. นำข้อมูลจากเวทีระดับตำบลมากร่าง จัดทำรูปแบบร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ

๕. นำร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ลงจัดเวทีประชาพิจารณ์ในระดับตำบลๆ ละ ๒๐๐ คน โดยหน่วยงานรัฐและภาคีพัฒนา ร่วมรับรองธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญนี้

โดยมีข้อตกลงร่วมกัน ดังนี้ จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปีของสภาประชาชนทุกระดับ เพื่อเป็นเวทีทบทวนแผนงาน ตรวจสอบการนำแผนไปปฏิบัติ และนำข้อเสนอของชุมชนท้องถิ่นเสนอต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นับเป็นธรรมนูญประชาชนระดับจังหวัดฉบับแรกของประเทศไทย

เครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ

หมวด ๑
หมวดทั่วไป

ข้อ ๑ ธรรมนูญนี้เรียกว่า “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ” ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๕

ข้อ ๒ ธรรมนูญนี้ให้มีผลตามมาตรา ๖๖ มาตรา ๘๘(๓) มาตรา ๘๙(๑)(๒)(๓)(๔) และ(๕)และวรรค
ท้าย และมาตรา ๑๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

นิยามศัพท์

ข้อ ๓ ในธรรมนูญนี้

“สภากลางตำบล” หมายความว่า กลไกการขับเคลื่อนงานพัฒนาของท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบจากภาคี ๔ ฝ่าย คือ (๑) สภาองค์กรชุมชนตำบล (๒) สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล (๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (๔) ภาคีพัฒนาในท้องถิ่น

“สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ” หมายความว่า กลไกการขับเคลื่อนงานพัฒนาของจังหวัดที่มีองค์ประกอบจากภาคี ๔ ฝ่าย คือ (๑) ภาคประชาชน (๒) ภาคธุรกิจเอกชน (๓) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และ (๔) ภาคราชการ

“ประชาธิปไตย” หมายความว่า ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคมเชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล

“การจัดการตนเอง” หมายความว่า การสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสำคัญในการจัดการตนเองในด้านการเมือง การปกครอง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้านแบบองค์รวม เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน

“ปัญญา” หมายความว่า ความรู้ทั่ว รู้เท่าทันและความเข้าใจอย่างแยกได้ในเหตุผลแห่งความดี ความชั่ว ความมีประโยชน์และความมีโทษ ซึ่งนำไปสู่ความมีจิตอันดีงามและเอื้อเพื่อแผ่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ องค์กรมหาชนและหน่วยงานอื่นของรัฐ

“คุณธรรม” หมายความว่า คุณงามความดี ที่วิญญูชนพึงสำนึกในจิตใจของตน ในเรื่องความจริง ความดี ความงาม และใช้เป็นหลักในการดำเนินชีวิต

“จริยธรรม” หมายความว่า แนวทางแห่งความประพฤติที่ยึดหลักคุณธรรม

“มนุษยธรรม” หมายความว่า ธรรมของคน ธรรมที่มนุษย์พึงมีต่อกัน มีเมตตากรุณา เป็นต้น

“เศรษฐกิจพอเพียง” หมายความว่า แนวการดำรงอยู่ และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียงหมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับให้มีจิตสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติปัญญา และความรอบคอบเพื่อให้สมดุล และพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้าน วัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

“ธรรมาภิบาล” หมายความว่า คุณลักษณะของการบริหารหรือการปกครองเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ มีคุณภาพและเกิดความคุ้มค่า ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก ตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล ต้องยึด

หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และตรวจสอบได้ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลและหลักนิติธรรม

“การสร้างเสริมประชาธิปไตยชุมชน” หมายความว่า การกระทำที่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมสร้างประชาธิปไตยชุมชน โดยสนับสนุนพฤติกรรมบุคคลและการจัดการชุมชน สภาพแวดล้อม เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน และสังคม

“นโยบายสาธารณะ” หมายความว่า ทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นว่า หรือเชื่อว่าควรจะดำเนินการไปในทิศทางนั้น รวมถึงนโยบายที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรที่กำหนดมาจากรัฐด้วย

“การมีส่วนร่วม” หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมติดตามประเมินผล

“ภูมิปัญญาท้องถิ่น” หมายความว่า องค์ความรู้ ความคิด ความเชื่อ และความชำนาญ โดยอาศัยความรู้ที่ได้สั่งสม ถ่ายทอด และพัฒนาสืบต่อกันมาในท้องถิ่น

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่มีเอกลักษณ์เฉพาะอันเนื่องจากการมีผลประโยชน์ หรือมีค่านิยมร่วมกัน หรือมีปัญหาาร่วมกัน หรืออาศัยอยู่ในอาณาเขตทางภูมิศาสตร์เดียวกัน หรือมีความสนใจ และมีกิจกรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกัน

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล

“การสร้างความรู้ด้านประชาธิปไตยชุมชน” หมายความว่า การสร้างความรู้จากการปฏิบัติการจัดการความรู้ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การสั่งสมความรู้และประสบการณ์ การศึกษาวิจัย การสังเคราะห์ความรู้และข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยชุมชน

“การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า การนำเสนอข้อมูล ที่หน่วยงานของรัฐและภาคส่วนต่างๆ จัดทำขึ้น เพื่อเผยแพร่และสื่อสารกับประชาชนด้วยรูปแบบและช่องทางต่างๆ

“ระบบการเงินการคลัง” หมายความว่า การจัดการทางการเงินการคลัง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนมีจิตประชาธิปไตยและหลักประกันการเข้าถึงอย่างถ้วนหน้า และอย่างมีประสิทธิภาพ

หมวด ๒

ปรัชญาและแนวคิดหลัก

ข้อ ๔ ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ จัดทำขึ้นเพื่อ

(๑) เป็นกติกา หรือข้อตกลงของคน และชุมชนใช้ร่วมกัน ในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ

(๒) เพื่อนำไปสู่สังคมอยู่เย็นมีสุขของคนอำนาจเจริญ ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยขั้นพื้นฐานของมนุษย์ มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม มีความสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง บนฐานหลักศาสนา วิถีภูมิปัญญา ขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมของคนอำนาจเจริญ และมีการพึ่งตนเองสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

(๓) เพื่อการสร้างจิตสำนึก สร้างความตระหนักถึงสิทธิชุมชนร่วมกัน หลอมรวมดวงใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้ทุกคนมีคุณธรรมจริยธรรมร่วมถึงการเสียสละเพื่อส่วนรวมในการร่วมกันจัดการชุมชนท้องถิ่นตนเอง

(๔) เพื่อการพัฒนาระบบการเมืองภาคพลเมืองของชุมชนไปสู่การจัดการตนเอง

หมวด ๓

ด้านการเมืองภาคพลเมือง

หลักการ

ข้อ ๕ การเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรง โดยการประสานความร่วมมือกับภาคีพรรคการเมือง ภาคเอกชน และภาครัฐ ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งยึดแนวคิดที่ว่า "การเมืองไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง" แต่เป็นการเมืองแนวราบ

ข้อ ๖ เป็นการเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของประชาชน เพื่อการจัดการตนเองในด้านการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน

ข้อ ๗ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน และองค์กรชุมชน ให้สามารถปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของตนเองได้

ข้อ ๘ การกำหนดคุณสมบัติ และควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และชาติ

ข้อ ๙ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะที่ให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิ และประโยชน์ของประชาชน

เป้าหมาย

ข้อ ๑๐ สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ตามแนวทางวิถีประชาธิปไตยชุมชน

ข้อ ๑๑ การสร้างเครือข่ายทางการเมืองภาคพลเมืองจังหวัดอำนาจเจริญ

มาตรการ

ข้อ ๑๒ ทุกหมู่บ้าน/ชุมชน ต้องมีคณะกรรมการหมู่บ้านหรือสภาหมู่บ้านซึ่งมีสมาชิกประกอบด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน, ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน, สมาชิก อบท., ผู้นำกลุ่มทุกกลุ่ม, ผู้ทรงคุณวุฒิ และที่ปรึกษาจำนวนหนึ่ง

ข้อ ๑๓ บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน หรือสภาหมู่บ้าน มีดังนี้

(๑) ร่วมกันวางแผนพัฒนาหมู่บ้านของตนเองให้น่าอยู่ตามเจตนารมณ์ของคนในหมู่บ้าน/ชุมชน

(๒) ร่วมกันกำหนดคุณสมบัติของผู้นำทุกประเภทที่จะเป็นตัวแทนชาวบ้านในระดับต่างๆ เช่น คุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน/ กำนัน/ สมาชิก อบท./ ผู้บริหาร อบท./ สมาชิกสภาจังหวัด (สจ.)/ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(สส.) เป็นต้น

(๓) กำกับติดตามแผนพัฒนาหมู่บ้านให้สามารถนำไปปฏิบัติได้

(๔) กำกับติดตามผลการดำเนินงานของผู้แทนตัวเองทุกระดับ

ข้อ ๑๔ คณะกรรมการหมู่บ้านหรือสภาหมู่บ้านต้องประชุมกันทุกเดือนเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร และติดตามผลงานพัฒนาตลอดจนวางแผนปฏิบัติการประจำปีร่วมกัน

ข้อ ๑๕ ทุกหมู่บ้านต้องประชุมประจำปีทุกเดือน และมีการประชุมใหญ่ประจำปีทุกปี และสมาชิกในชุมชนทุกคนมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอ

ข้อ ๑๖ ทุกตำบลต้องมีสภากลาง ประกอบด้วย

(๑) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

(๒) สภาองค์กรชุมชนตำบล (สอ.ชต.)

(๓) ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) ภาคพัฒนาในท้องถิ่น เช่น วัด โรงเรียน และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.)

ข้อ ๑๗ ให้สภากลางของตำบล ทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาตำบล ๑ ตำบล ๑ แผนพัฒนา

ข้อ ๑๘ ให้สภากลางของตำบล กำหนดคุณสมบัติของสมาชิก อบต. และผู้บริหาร อบต.

ข้อ ๑๙ ให้สภากลางของตำบล กำกับ ติดตามแผนพัฒนาระดับตำบล และกำกับติดตามผลการดำเนินงานของ อบต.

ข้อ ๒๐ สภากลางตามข้อ ๑๖ และสภาองค์กรชุมชนต้องประชุมร่วมกันอย่างน้อย ๒ เดือนต่อครั้ง

ข้อ ๒๑ ให้มีสภากลางของจังหวัดอำนาจเจริญ ที่มีสมาชิกประกอบด้วย ๔ ฝ่าย ดังนี้

(๑) ภาคประชาชน ประกอบด้วย

- สภาองค์กรชุมชนตำบลละ ๒ คน

- สภาเกษตรกร อำเภอละ ๑ คน

- ภาคประชาสังคมอื่นๆ เช่น สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ ภาคละ ๑ คน

(๒) ภาคธุรกิจเอกชน ประกอบด้วย

- สภาอุตสาหกรรม ๒ คน

- สภาหอการค้า ๒ คน

- สภาทนายความ ๒ คน

(๓) ภาคส่วนราชการ

(๔) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ข้อ ๒๒ บทบาทของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ มีดังนี้

(๑) ร่วมกันกำกับการทิศทางการพัฒนาของประชาชนให้บรรลุเป้าหมาย

(๒) นำเสนอแผนพัฒนาของประชาชนต่อภาคีที่เกี่ยวข้อง

(๓) ผู้บริหารจังหวัด ต้องนำแผนของประชาชนไปดำเนินการเป็นหลัก

(๔) ติดตาม กำกับแผนพัฒนาของประชาชน

(๕) ร่วมกันกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๖) ร่วมกันกำหนดรูปแบบการพัฒนาจังหวัดที่เหมาะสม

ข้อ ๒๓ ให้มีคณะกรรมการประสานงานพัฒนาจังหวัดคณะหนึ่ง ซึ่งมีสัดส่วนจากภาคประชาชนต่อภาคี เท่ากับ ๙๐ : ๑๐ ทำหน้าที่บูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

หมวด ๔

ด้านสังคม

หลักการ

ข้อ ๒๔ สังคมดีงาม อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน

เป้าหมาย

ข้อ ๒๕ ชุมชนเข้มแข็ง ผู้คนฮักแพงแบ่งปัน สานต่อวัฒนธรรมประเพณี

ข้อ ๒๖ สังคมอยู่ดีมีสุข ห่างไกลสิ่งเสพติด ไร้สารพิษและปลอดภัย

มาตรการ

๑. ด้านการศึกษา

ข้อ ๒๗ รัฐต้องจัดการศึกษาให้เยาวชนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ อย่างเสมอภาคและมีคุณภาพ

ข้อ ๒๘ สถานศึกษาต้องร่วมกับสภากลางของตำบล ในการจัดทำหลักสูตรการศึกษาที่ตอบสนองต่อบริบทของชุมชน

ข้อ ๒๙ สถานศึกษาต้องจัดการเรียนการสอนที่เน้นการปฏิบัติจริง นำไปใช้ในชีวิตได้

ข้อ ๓๐ สถานศึกษาต้องให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งการบริหารจัดการ และการประเมินคุณภาพ

ข้อ ๓๑ สถานศึกษาต้องนำศาสนา วัฒนธรรม ประเพณีมาสอนโดยพระสงฆ์ และครูภูมิปัญญาท้องถิ่น

ข้อ ๓๒ ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครอง พ่อ แม่ สามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้

ข้อ ๓๓ สถานศึกษาต้องปิด – เปิด การเรียนการสอนให้ตรงกับฤดูกาลทำนาของชุมชน

ข้อ ๓๔ รัฐต้องส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาภายในชุมชน หรือสังคมที่หลากหลายตามความเหมาะสมกับสังคม หรือชุมชนท้องถิ่น

๒. ด้านสตรี

ข้อ ๓๕ ชุมชนต้องให้ความสำคัญของหญิงชายในการเข้ามามีส่วนร่วมในพัฒนาชุมชนท้องถิ่นทุกด้าน

ข้อ ๓๖ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบังคับการใช้กฎหมายเกี่ยวกับความรุนแรงต่อสตรีอย่างเข้มงวด

ข้อ ๓๗ สตรี ที่เป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคม สภากลางของตำบล และสมาชิกในชุมชน หรือสังคมต้องให้การดูแล และเยียวยาอย่างเต็มความสามารถ

๓. ด้านเด็กและเยาวชน

ข้อ ๓๘ เด็กทุกคนต้องได้รับการพัฒนาตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดา โดยให้ความรู้มารดา และอาหารเสริมนม

ข้อ ๔๐ เด็กและเยาวชนต้องได้รับโอกาสในการร่วมงานในชุมชนท้องถิ่น เช่น งานบุญ งานพัฒนา
กรรมการชุมชน

ข้อ ๔๑ รัฐต้องควบคุมสื่ออินเทอร์เน็ต ให้มีเนื้อหาเหมาะสมกับเด็กและเยาวชน

ข้อ ๔๒ สภากลางของตำบลสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง “สภาเด็กและเยาวชน” และมีงบประมาณ
สนับสนุนทุกปี

ข้อ ๔๓ สถานศึกษาต้องร่วมมือกับ สภากลางของตำบล ในการระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเด็กและ
ส่งเสริมกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์แก่เด็กและเยาวชน เช่น ดนตรี, กีฬา, นันทนาการ, งานค่าย และอาชีพ

ข้อ ๔๔ ผู้ใหญ่ต้องเป็นตัวอย่างที่ดี และให้คำแนะนำ โดยเปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนได้แสดงความคิดเห็น ลงมือปฏิบัติ

ข้อ ๔๕ ชุมชนมีสิทธิในการระงับกิจการใดๆ ที่เป็นภัยคุกคามต่อเด็ก และเยาวชนของตนเอง ทั้งในด้าน
ร่างกาย จิตใจได้ตามบทบาทหน้าที่ของบิดา-มารดา ผู้ปกครอง และสมาชิกในชุมชน หรือสังคม “ตามหลักการ
ป้องกันไว้ก่อน”

ข้อ ๔๖ ครอบครัว และชุมชน หรือสังคม มีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเด็กในด้านต่างๆ

๔. ด้านผู้สูงอายุ

ข้อ ๔๗ สภากลางของตำบล ต้องร่วมกันจัดให้มีกิจกรรมที่มุ่งสร้างคุณค่าของผู้สูงอายุ

ข้อ ๔๘ สภากลางของตำบล ต้องร่วมกันจัดให้มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ

ข้อ ๔๙ สภากลางของตำบล และสถานศึกษา ต้องร่วมกันถอดองค์ความรู้ของชุมชนท้องถิ่น ตั้งแต่เกิด
ถึงตาย ที่ผู้สูงอายุมีความรู้ แล้วจัดทำเป็นหลักสูตรท้องถิ่น ให้ผู้สูงอายุเป็นครูสอน ทั้งในและนอกสถานศึกษา

ข้อ ๕๐ สภากลางของตำบล ต้องตระหนักร่วมกันว่า “ผู้สูงอายุ” คือ ทรัพยากรบุคคลอันทรงคุณค่าของ
สังคม ทั้งในด้านประสบการณ์ และความรู้ในด้านต่างๆ ที่สั่งสมมาชั่วอายุ

๕. ด้านผู้ด้อยโอกาส

ข้อ ๕๑ สภากลางของตำบล ต้องร่วมกันจัดสวัสดิการให้ผู้ด้อยโอกาสให้ครอบคลุมทุกๆ ด้าน

ข้อ ๕๒ สภากลางของตำบล ต้องร่วมกันจัดการศึกษาให้ผู้ด้อยโอกาสอย่างมีคุณภาพและเสมอภาค

ข้อ ๕๓ สภากลางของตำบล มีหน้าร่วมกันในการจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เป็นมูลเหตุของความ
ด้อยโอกาสของสมาชิกในสังคมให้หมดไป

๖. ด้านศาสนา พิธีกรรม และความเชื่อของคนในหมู่บ้าน

ข้อ ๕๔ วัดมีการบริหารจัดการ และการประเมินคุณภาพแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

ข้อ ๕๕ สถานศึกษา และสภากลางของตำบล ต้องร่วมกันจัดทำหลักสูตรวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิ
ปัญญาท้องถิ่นสู่การเรียนการสอนทั้งในและนอกสถานศึกษา

ข้อ ๕๖ สถานศึกษา และสภากลางของตำบล ต้องร่วมกันจัดกิจกรรมที่เกี่ยวกับประเพณี วัฒนธรรม
อย่างสม่ำเสมอ

ข้อ ๕๗ ชุมชนมีประเพณีปลอดเหล้าอย่างน้อย ๒ งาน

หมวด ๕ ระบบเศรษฐกิจชุมชน

หลักการ

ข้อ ๕๘ เศรษฐกิจชุมชน เป็นระบบความสัมพันธ์ของฐานทรัพยากร ระบบการผลิต ระบบการบริโภค ระบบการจัดการทุน โดยอาศัยกิจกรรมกลุ่มเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้

ข้อ ๕๙ พัฒนาศักยภาพ หรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม/คน/ครอบครัว/ชุมชนและอาชีพ

ข้อ ๖๐ ช่วยยกระดับการกินดีอยู่ดี และการทำมาค้าขายของชุมชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี

ข้อ ๖๑ การพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนที่จัดปัญหาความยากจน และความไม่เท่าเทียมทางด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคม

เป้าหมาย

ข้อ ๖๒ พัฒนาศักยภาพตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว และชุมชน โดยใช้กิจกรรมเศรษฐกิจสร้าง “กระบวนการเรียนรู้” ซึ่งจะทำให้ชุมชนพึ่งตนเองได้

ข้อ ๖๓ มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อนุรักษ์วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ

ข้อ ๖๔ ลดความเหลื่อมล้ำและช่องว่างทางเศรษฐกิจของประชาชนในชุมชนหรือสังคมลง และสร้างความเสมอภาคของประชาชนในชุมชน

มาตรการ

ข้อ ๖๕ ทุกครอบครัวต้องปลูกพืชผักสวนครัวให้พอเพียงสำหรับบริโภค และแบ่งปันเพื่อนบ้าน

ข้อ ๖๖ รัฐเป็นกลไกหนุนเสริม สภากลางของจังหวัด และตำบล ในการจัดตั้งกองทุนการผลิตที่มีดอกเบี้ยต่ำ โดยชุมชนสมทบและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

ข้อ ๖๗ ส่งเสริมการจัดทำบัญชีครัวเรือน ส่งเสริมการรู้จักตนเองอย่างแท้จริง

ข้อ ๖๘ ชุมชนต้องทำการเกษตรอินทรีย์ โดยรัฐส่งเสริมและประกันราคารับซื้อในราคาสูงกว่าเกษตรกรมี

ข้อ ๖๙ รัฐเป็นกลไกหนุนเสริมสภากลางของจังหวัด และตำบล ในการปกป้องคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร

ข้อ ๗๐ รัฐเป็นกลไกหนุนเสริมสภากลางจังหวัด และตำบล ในการปกป้องการคุกคามจากระบบการผลิตเชิงอุตสาหกรรมต่อระบบการผลิตดั้งเดิมของชุมชน

ข้อ ๗๑ รัฐเป็นกลไกหนุนเสริมสภากลางจังหวัด และตำบล ในการปกป้องคุ้มครองการคุกคามจากระบบทุนภายนอกที่มีผลกระทบต่อชุมชน ที่ดินจะต้องเป็นของเกษตรกรผู้ทำการผลิตในชุมชนเท่านั้น

หมวด ๖

ด้านสุขภาพ

หลักการ

ข้อ ๗๒ การพัฒนาสุขภาพหรือสภาวะที่สมบูรณ์ในทุกมิติของสุขภาพทั้งกาย จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณ ในระดับบุคคลหรือองค์กร บนพื้นฐานการพึ่งตนเองเป็นหลัก อย่างทางสายกลางพอประมาณ มีเหตุผล ด้วยหลักความรู้ รอบรู้ รอบคอบ ระมัดระวัง และมีคุณธรรม เป็นพื้นฐานของระบบ มีความซื่อสัตย์ เมตตา จิตอาสา เสียสละและแบ่งปัน ตามความเหมาะสมของชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นอยู่ เพื่อความสมดุล มั่นคง และยั่งยืน

เป้าหมาย

ข้อ ๗๓ มีการพัฒนานโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพอย่างมีส่วนร่วมและเป็นรูปธรรม

ข้อ ๗๔ มีการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพอย่างหลากหลายและเป็นรูปธรรม

ข้อ ๗๕ มีการสร้างเสริมสุขภาพของบุคคล ครอบครัว ชุมชน และสังคม อย่างสมดุลและเชื่อมโยงกัน ตามหลักการสร้างเสริมสุขภาพ

ข้อ ๗๖ มีชุมชนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งด้านสุขภาพครอบคลุมร้อยละ ๘๐ ของตำบลทั้งจังหวัด

มาตรการ

ข้อ ๗๗ สภาากลางของตำบล ต้องมีธรรมนูญสุขภาพที่มาจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

ข้อ ๗๘ รัฐต้องไม่อนุญาตให้นำเข้าสารเคมี และส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ด้วยภูมิปัญญาไทย

ข้อ ๗๙ สภาากลางของตำบล และรพ.สต. ต้องส่งเสริมการตรวจสุขภาพประชาชนทุกคนอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

ข้อ ๘๐ สภาากลางของตำบล และ รพ.สต. ต้องสร้างบุคลากรด้านบริการสุขภาพที่มีความรู้คุณธรรม มีจำนวนเพียงพอ

ข้อ ๘๑ สภาากลางของตำบล และ รพ.สต. ต้องสนับสนุนการออกกำลังกาย ทั้งองค์ความรู้ อุปกรณ์ สถานที่ อย่างต่อเนื่อง

ข้อ ๘๒ ประชาชนต้องลดพฤติกรรมเสี่ยงภัยสุขภาพ เช่น งดการสูบบุหรี่ งดการดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ดื่มน้ำสะอาดที่มีไขมัน ฯลฯ

ข้อ ๘๓ สภาากลางของตำบล และ รพ.สต. ต้องร่วมกันจัดกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพเป็นประจำ หลากหลาย และต่อเนื่อง

ข้อ ๘๔ รัฐเป็นกลไกหนุนเสริมสภาากลางของจังหวัด และตำบล ในการสนับสนุนบทบาทชุมชนในการส่งเสริม และดูแลสุขภาพของตนเองอย่างพอเพียง ในรูปแบบ และวิธีการที่หลากหลาย เช่น การแพทย์พื้นบ้าน

ข้อ ๘๕ ประชาชนในชุมชนมีสิทธิในการตัดสินใจเลือกวิธีการดูแลสุขภาพของตนเอง หรือผู้บริโภคมียุทธศาสตร์ในการตัดสินใจ ภายใต้ข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน รอบด้าน โปร่งใส และเป็นประโยชน์ต่อตนเอง

หมวด ๘
ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หลักการ

ข้อ ๘๖ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติดิน แร่ธาตุ น้ำ ป่าไม้ ทรัพยากรชีวภาพ เป็นสิทธิของชุมชนในการตัดสินใจ และบริหารจัดการ

ข้อ ๘๗ รัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุน และส่งเสริมชุมชน เท่านั้น

ข้อ ๘๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะต้องไม่มีขัดขวาง และละเมิดสิทธิของชุมชน หรือการจัดทำรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงถึงหลักการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับธรรมนูญชุมชน

เป้าหมาย

ข้อ ๘๙ ประชาชน และชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น

ข้อ ๙๐ ประชาชน และชุมชนเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นรากฐานชีวิตของท้องถิ่น

มาตรการ

ข้อ ๙๑ สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ข้อ ๙๒ ให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ข้อ ๙๓ แก่กฎหมายที่ขัดขวางการใช้สิทธิตามธรรมนูญของชาวบ้านและชุมชนในการจัดการทรัพยากร และหาประโยชน์จากทรัพยากร

ข้อ ๙๔ สภากลางจังหวัด และตำบล มีส่วนร่วมในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นที่ยั่งยืน และแบบองค์รวม

ข้อ ๙๕ รัฐและอปท. ไม่เป็นผู้มีสิทธิเด็ดขาดในการให้อนุญาตกระทำการใดๆ ในการใช้สอย และจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น นอกจากมีกระบวนการฟังความเห็นจากประชาชนในชุมชนที่กระทำอย่างโปร่งใส และรอบด้าน

ข้อ ๙๖ สภากลางของตำบล มีหน้าที่ส่งเสริม และสนับสนุนให้ความรู้แก่ชุมชนได้อย่างถูกต้องในการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน

ข้อ ๙๗ ประชาชนมีหน้าที่ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตนเองอย่างเสมอภาค

หมวด ๘

ด้านการรับรู้ข้อมูล การเข้าถึง และการกระจายข่าวสาร

หลักการ

ข้อ ๕๘ เสริมสร้างค่านิยมประชาธิปไตยที่รู้เท่าทัน ด้วยการปรับความคิดของประชาชนให้เป็น พลเมืองคุณภาพ ให้ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ โดยทำภารกิจให้ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ที่รอบด้าน หลากหลายกลุ่มสื่อ เชื่อมโยงและสมดุล

ข้อ ๕๙ เปิดโอกาสให้มีการโต้เถียงกันอย่างมีวุฒิภาวะจากทุกกลุ่มความคิด เพื่อให้ประชาชนมีข้อสรุปที่สมเหตุสมผลในการตัดสินใจ ไม่ตกเป็นเหยื่อของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่แสวงหาอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ

ข้อ ๑๐๐ เปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนที่ขาดโอกาสเคยถูกละเลย ให้ได้สิทธิ มีเสียงในฐานะพลเมืองที่เท่าเทียม

ข้อ ๑๐๑ ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะ โดยได้รับทรัพยากรอย่างพอเพียงและมั่นคง

เป้าหมาย

ข้อ ๑๐๒ สื่อแบบมีส่วนร่วม โดยประชาชนเข้าถึงสื่อ แสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนประสบการณ์ได้อย่างอิสระและเท่าเทียมกัน

ข้อ ๑๐๓ ประชาชนเป็นเจ้าของเวทีสาธารณะของสื่อ วางแผน บริหาร ตัดสินใจ และผลิตเนื้อหาสาระด้วยตนเอง โดยเนื้อหาสาระหลากหลาย มาจากหลายทิศทาง

มาตรการ

ข้อ ๑๐๔ สภากลางของตำบล ต้องสนับสนุนการตั้งสถานีวิทยุชุมชน ที่ปลอดจากการโฆษณา โดยชุมชนมีส่วนร่วม

ข้อ ๑๐๕ ชุมชนต้องมีคณะกรรมการบริหารจัดการหอกระจายข่าว ที่มาจากหลากหลายกลุ่มคน และทุกกลุ่มสามารถใช้บริการหอกระจายข่าวได้อย่างเสมอภาค

ข้อ ๑๐๖ สภากลางของตำบล และสถานศึกษาต้องสร้างกระบวนการเรียนรู้การรับสาร การสื่อสาร ที่ทันต่อสถานการณ์โลก

ข้อ ๑๐๗ สภากลางของตำบล ต้องสนับสนุนการจัดทำศูนย์ข้อมูลชุมชนที่ครบวงจรเป็นปัจจุบัน ที่ทุกคนเข้าถึงและสามารถนำไปใช้ได้

ข้อ ๑๐๘ ระบบการสื่อสารมวลชนของรัฐ และเอกชน ทั้งวิทยุ และโทรทัศน์ จะต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในด้านเนื้อหา และรูปแบบการจัดทำรายการได้ เช่น มีเนื้อหาสาระของชุมชนที่มีความหลากหลายทางด้านวัฒนธรรม และชาติพันธุ์

ข้อ ๑๐๙ รัฐจะต้องจัดสรรรายได้จากการให้สัมปทานระบบสื่อสารมวลชนของรัฐ ทั้งจากวิทยุ และโทรทัศน์ อุดหนุนแก่ชุมชนท้องถิ่นให้ทำระบบการสื่อสารของชุมชน

หมวด ๕
บทเฉพาะกาล

ข้อ ๑๑๐ บรรดาการใดๆ ที่รับรองไว้ในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ฉบับที่ ๑ พุทธศักราช ๒๕๕๕ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ มาตรา ๓๘(๑) และมาตรา ๘๓ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ไม่ว่าก่อนหรือหลังวันที่ ประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ให้ถือว่าการกระทำนั้นชอบด้วยธรรมนูญฉบับนี้

ข้อ ๑๑๑ กำหนดให้คณะกรรมการสภากลางของจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นคณะกรรมการดำรงไว้ซึ่งธรรมนูญฉบับนี้ มีวาระ ๔ ปี

ข้อ ๑๑๒ คณะกรรมการดำรงไว้ซึ่งธรรมนูญฉบับนี้ สามารถแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ตามความเหมาะสม และสามารถออกข้อบัญญัติประกอบธรรมนูญฉบับนี้ได้ พร้อมสรรหาผู้ปฏิบัติตามข้อบัญญัติดังกล่าว

ข้อ ๑๑๓ เนื้อหาในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญฉบับนี้ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยความเห็นชอบจากการประชุมใหญ่สามัญประจำปีของสภาประชาชนระดับจังหวัด ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ แต่ต้องไม่ขัดกับข้อบัญญัติเดิมที่มีอยู่ และกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมได้หลังจากวันที่ประกาศใช้ไปแล้วไม่น้อยกว่า ๑๘๐ วัน

ข้อ ๑๑๔ เหตุผลในการจัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เพื่อเป็นเครื่องมือในการวางกรอบระเบียบกติกาของชุมชน ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้อง สำหรับใช้เป็นมาตรการปฏิบัติเพื่อสร้างประชาธิปไตยชุมชน เป็นกรอบและแนวทางในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนพัฒนา และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งในอนาคตจะมีการยกธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เป็นพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเอง โดยจะให้ประชาชนมีบทบาทสำคัญกับพระราชบัญญัตินี้ ต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕