



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

บทบาทองค์กรภาคประชาชนในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น
กรณีศึกษา เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

โดย นางสาวนพรัตน์ พาทีทิน และคณะ

กุมภาพันธ์ 2561

บทสรุปผู้บริหาร

เป้าหมายการปกครองแบบกระจายอำนาจที่ประเทศได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจมาแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ต้องยอมรับยังห่างไกลจากเป้าหมายที่ควรจะเป็น ทั้งในเชิงคุณภาพ เชิงปริมาณและในเชิงการมีอำนาจที่แท้จริงในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ข้ำยังส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นตกอยู่ในสภาวะไม่สมดุลของกระบวนการพัฒนา เพราะการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่มีความล่าช้า การพัฒนาไม่สอดคล้องความต้องการที่จริง ที่สำคัญคือ กลไกองค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่สามารถทำให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการวิถีชีวิตของตนเอง หรือมีศักยภาพเพียงพอในการรับมือหรือรับมือกับปัญหาตนเองก่อนพึ่งพารัฐ ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงของภายในชุมชนท้องถิ่นได้เกิดขึ้นอย่างมากมาย ส่วนหนึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ชนบทถูกลดความสำคัญลง ในมิติของความเป็นชุมชนเชิงพื้นที่ นั่นคือ ได้ละเลยการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมกับส่วนราชการและองค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการดูแลและชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองให้ดีขึ้น ทั้งที่ในภาคปฏิบัติแล้ว ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคประชาชนสามารถสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนท้องถิ่นได้พึ่งตนเองเพื่อการพัฒนาที่สมดุลยั่งยืนได้อย่างดี บนความสัมพันธ์แบบเชื่อมโยงกันระหว่างการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม และการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยที่กฎหมายรัฐธรรมนูญเองก็ได้ให้หลักประกันความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งย่อมเป็นโอกาสให้ชุมชนและท้องถิ่นที่จะสามารถปกครองตนเองได้

กรณีเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ มองเห็นความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว ที่ส่งผลต่อการปกครองตนเองของท้องถิ่นและผลประโยชน์ร่วมกันของคนในจังหวัดงานวิจัยนี้ จึงใช้วิธีการศึกษาแบบถอดบทเรียนตามแบบวิถีวิจัยเชิงคุณภาพ ในกระบวนการทำงานพัฒนาแบบพึ่งตนเองของเครือข่าย เพื่อแสดงบทบาทความสัมพันธ์ที่เอื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษา อธิบายผ่านการทำงานพัฒนาของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ผลการศึกษาพบว่า บทบาทของเครือข่ายเป็นผลของปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากความเป็นเครือข่ายเกษตรกรพึ่งตนเอง และเครือข่ายงานพัฒนาเชิงประเด็น 6 ฐานงาน ความโดดเด่นคือความสามารถจัดกลไกโครงสร้างเครือข่ายที่เหมาะสมในการทำงานพัฒนาท้องถิ่นแบบหลวมๆ แต่มีพลัง ในลักษณะเกิดการขยายผลเป็นเครือข่ายย่อยในเครือข่ายใหญ่ด้วยรูปแบบการทำงานเชิงประเด็นกิจกรรม (issue network) และการทำงานเชิงพื้นที่ (area network) ควบคู่กัน

ผลงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) เกิดการพึ่งพาตนเองของประชาชนที่รวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชน บนฐานการทำงานพัฒนาเชิงประเด็น 6 ฐานงาน โดยไม่ต้องรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ และ 2) เกิดโอกาสการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเครือข่ายมีความพยายามผลักดันให้รัฐธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 และแผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตร (พ.ศ. 2559-2561) นำไปบูรณาการทิศทางสู่แผนพัฒนาของจังหวัดเพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นเกิดความสมดุลทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ผลคือ เกิดการมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์จังหวัดระหว่างส่วนราชการและภาคประชาชน เกิดการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์

จังหวัดกับยุทธศาสตร์ภาคประชาชน (การประสานแผนพัฒนาจังหวัดกับแผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตร (พ.ศ. 2559- 2561)) นอกจากนั้นยังเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่ม/องค์กรชุมชน เข้ามามีบทบาท และเกี่ยวข้องกับการจัดการบริหารสาธารณะกว้างขวางขึ้นกว่าเดิม ไม่จำกัดอยู่เฉพาะการแสดงความคิดเห็น แต่ได้เพิ่มบทบาทเสนอความต้องการและเป็นผู้ร่วมดำเนินการ

สำหรับกรณีรูปธรรมเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ พบว่า บทบาทสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ฯ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเชื่อมโยงกันของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดด้านการเกษตรกับแนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของเครือข่าย ส่งผลให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการดำเนินงานในอำนาจหน้าที่ตามนโยบายการบริหารงานจังหวัด จึงเปิดโอกาสของการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคประชาชนในงานพัฒนาท้องถิ่นต่อมา และเมื่อพิจารณาบนความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคประชาชนในการจัดการบริหารสาธารณะ ฐานคิดการกระจายอำนาจ และการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยมีนัยยะของการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาพื้นที่และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน จึงนำมาสู่ข้อเสนอแนะ 1) การกระจายอำนาจการจัดการบริหารสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองของท้องถิ่นจากฐานของท้องถิ่นเอง และ 2) การปรับปรุงให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตัดสินใจนโยบาย และวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

บทคัดย่อ

การศึกษาบทบาทขององค์กรภาคประชาชนในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น กรณีศึกษา เครือข่ายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียน การสร้างเครือข่ายองค์กรชุมชนและกระบวนการขับเคลื่อนงานพัฒนาแบบพึ่งตนเองขององค์กรชุมชน ซึ่งมีสถานภาพและบทบาทเป็นที่ยอมรับแก่ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วม ในขั้นร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น งานศึกษาประกอบด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจาก เอกสาร จัดสนทนากลุ่ม และสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ร่วมด้วยการใช้เทคนิคถอดบทเรียนและการ สังเกตแบบมีส่วนร่วม ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ไปตามกรอบแนวคิดทฤษฎี ที่นำมาใช้ในการศึกษา

ผลการศึกษา พบว่า ความสำคัญในการพึ่งพาตนเองและบทเรียนการประสบการณ์ทำงาน พัฒนาตามแนวทางภาครัฐไม่ช่วยให้เกิดการพัฒนายั่งยืน เป็นฐานคิดที่ผลักดันไปสู่การรวมตัวกัน เป็นเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง โดยได้จัดโครงสร้างความร่วมมือทำงานพัฒนาชุมชน ในรูปแบบเครือข่ายเชิงประเด็น (issue network) และเชิงพื้นที่ (area network) เกิดการแลกเปลี่ยน เรียนรู้กันร่วมกันในกลุ่มเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง บทบาทการพึ่งตนเองและศักยภาพของเครือข่าย จึงเป็นที่ยอมรับแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่งผลให้เกิดการเชื่อมโยงประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาของประชาชน ที่แสดงถึงความต้องการเป็นฝ่ายตัดสินใจหรือกำหนด ปัญหาและมีบทบาทร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าเป็น ฝ่ายรอรับการพัฒนภายใต้อาณัติความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจที่เข้มแข็งเพื่อให้ประชาชนสามารถ พึ่งพาตนเองได้ นำมาสู่ข้อเสนอการกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเพื่อสร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองของท้องถิ่นจากฐานของท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้องค์กร ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตัดสินใจ นโยบายและวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

Abstract

Roles of People's Organization in Empowering Local Self-Government: A Case Study of People's Organization Network in Ammnat Charoen Province aimed to disseminate the lessons of organization network in the community and the driving processes of self-reliance development of the local self-government which was able to reach the status and role acceptable to the government agencies and local administrations in taking part in deciding the direction for the area development. This qualitative research studied the data from primary and secondary sources, and conducted a focus group discussion together with in-depth interviews, utilizing techniques on lessons dissemination, and participatory observation in order to analyze the data. Descriptive analysis was performed based on conceptual framework as a principle of study.

Findings indicated that awareness on self-reliance and lessons on working experiences developed according to the guidelines of the Government, which have not affected sustainable development, could be the foundation of thinking that pushed towards integration into the local community network. The network designed its parallel working mechanism for issue network and area network, resulting in knowledge sharing among the groups in the network continuously. The role of self-reliance and potential of the network were accepted by the Governor of Ammnat Charoen Province, establishing the link between the provincial strategic development issues and strategic issues on the development of people, which needed a decision or definition the problematic issue in the local community area. Local people could also play a role in the preparation of joint public services to local governments, not to wait for the development from the Government. Therefore, this led to the proposal of decentralized public service for local government to create the potential for local self-reliance from a local base. By the opportunity, the organization and people could participate in the administration of local governments in policy decision-making and local development planning.

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ก
บทคัดย่อ	ค
Abstract	ง
สารบัญ	จ
สารบัญภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	8
1.3 ประเด็นการศึกษา	8
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	8
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	13
1.6 นิยามศัพท์	13
1.7 ความเป็นมาและบริบทการพัฒนาของจังหวัดอำนาจเจริญ	14
บทที่ 2 แนวคิดและเอกสารที่เกี่ยวข้อง	22
2.1. แนวคิดของการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น และการปกครองตนเองของท้องถิ่น	22
2.2 แนวคิดการจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น	29
2.3 แนวคิดการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาของประชาชน	40
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรภาคประชาชนและเครือข่าย	47
2.5 กรอบแนวคิดการศึกษา	57
บทที่ 3 พัฒนาการของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ:	
การจัดรูปแบบเครือข่าย กระบวนการทำงานร่วมกันและผลงานของเครือข่าย	59
3.1 พัฒนาการของกลุ่ม/องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในจังหวัดอำนาจเจริญ	59
3.2 เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ:	
การจัดรูปแบบเครือข่าย กระบวนการทำงานร่วมกัน และผลงานของเครือข่าย	75
3.3 ความเกี่ยวพันกันในกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง	81

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 บทบาทองค์กรภาคประชาชนในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น:	96
กรณีรูปธรรมเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ	
4.1 สถานการณ์ข้าวหอมมะลิของจังหวัดอำนาจเจริญ	96
4.2 ภาพรวมของการรวมกลุ่มเกษตรกรในจังหวัดอำนาจเจริญ	99
4.3 ความเป็นมาของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ในเครือข่ายองค์กรชุมชนจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญ	100
4.4 กระบวนการจัดการตนเองของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ แนวคิดของการรวมกลุ่มสู่ความเป็นเครือข่าย	104
4.5 ผลงานของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ	109
4.6 บทบาทของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น	116
 บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	 120
5.1 สรุป	120
5.2 อภิปรายผล	136
5.3 ข้อเสนอแนะ	143
 บรรณานุกรม	 152
ภาคผนวก	158
สรุปสาระสำคัญธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555	160

สารบัญภาพ

		หน้า
ภาพที่ 1	ที่ตั้งจังหวัดอำนาจเจริญและอาณาเขตติดต่อของจังหวัดอำนาจเจริญ	17
ภาพที่ 2	บันไดการมีส่วนร่วมของประชาชน 8 ขั้นของ Arnstein (1969)	46
ภาพที่ 3	กรอบแนวคิดในการศึกษา	57
ภาพที่ 4	แสดงประเด็นมาตรการปฏิบัติที่เกี่ยวกับข้อบกพร่องชุมชนท้องถิ่นในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555	74
ภาพที่ 5	แสดงเป้าหมายของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญภายใต้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555	75
ภาพที่ 6	แสดงจำนวนกลุ่ม/องค์กรชุมชนในพื้นที่อำเภอจังหวัดอำนาจเจริญที่ได้รับการรับรองสถานภาพ	77
ภาพที่ 7	แสดงฐานการทำงานพัฒนาท้องถิ่น 6 ประเด็นงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ	79
ภาพที่ 8	แสดงการเชื่อมโยงกลุ่ม/องค์กรชุมชนเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนในระดับพื้นที่ตำบล โดยใช้สภาองค์กรชุมชนตำบลหรือสภากลางตำบล เชื่อมโยงการทำงานร่วมกัน	81
ภาพที่ 9	แสดงความสัมพันธ์ของกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็น 6 ฐานงาน (เครือข่ายระดับตำบล) ที่เชื่อมโยงเข้าสู่ศูนย์กลางเครือข่าย	81
ภาพที่ 10	แสดงการเชื่อมโยงของแกนประสานงานประเด็นต่อการขยายผลเครือข่าย	82
ภาพที่ 11	รูปแบบกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นที่ติดต่อกันเองระหว่างกลุ่มเครือข่าย (ทั้งในพื้นที่และข้ามพื้นที่) โดยมีผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน (แกนประสานงานประเด็น)	83
ภาพที่ 12	แสดงกลไกของคณะทำงานศูนย์ประสานงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ	85
ภาพที่ 13	แสดงการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญ ผ่านกลไกสภากลางจังหวัด	88
ภาพที่ 14	แสดงพื้นที่ผลิตข้าวหอมมะลิ ปี 2557 จังหวัดอำนาจเจริญ	97
ภาพที่ 15	ผังสมาชิกกลุ่มเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ (เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ)	101
ภาพที่ 16	โครงสร้างคณะทำงานเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ (เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ)	106

สารบัญภาพ (ต่อ)

	หน้า
ภาพที่ 17 ผังเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ (เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ)	109
ภาพที่ 18 การเชื่อมโยงราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคีในพื้นที่จัดการตนเองระดับตำบลของเครือข่าย องค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ	126

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

กระแสการกระจายอำนาจรวมทั้งการปกครองท้องถิ่นของไทยในห้วงสมัยปัจจุบันนี้มีพัฒนาการและมีพลวัตรที่สูงมาก¹ ไม่ว่าจะพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบกับการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยในอดีต หรือไม่ว่าจะพิจารณาจากลักษณะ ความหมาย และคุณค่าของการปกครองท้องถิ่นของประชาชน (Local-self-government) ทำให้ปัจจุบันกระแสของการกระจายอำนาจจึงต้องแก้ไขบรรเทาสภาพปัญหาสภาวะการรวมศูนย์ของอำนาจ และกระจายการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและครอบคลุม รวมถึงกระจายอำนาจการบริหารและตัดสินใจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทต่อหลักการตัดสินใจในการปกครองตนเองเพื่อสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นขึ้นมา เพราะถือว่าการกระจายอำนาจเป็นมิติและรูปแบบของการบริหารและพัฒนาประเทศที่เปิดโอกาสให้องค์กรซึ่งเป็นกลไกที่เป็นทางการในการบริหารอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่ไม่เป็นทางการอย่างชุมชน หรือภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทนำเสนอนโยบาย ตรวจสอบ และบริหารจัดการ/พัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวไม่เป็นเพียงการเพิ่มอำนาจให้กับท้องถิ่น แต่มีผลต่อการพัฒนาของประชาธิปไตยในประเทศไทยด้วยเช่นกัน²

ดังเห็นได้จาก นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา บทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก โดยมีเพียงจะมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังขยายบทบาทหน้าที่ออกไปรวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาคมท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร และการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น นับเป็นการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน และความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง ซึ่งยุคหลังรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้ประกาศใช้ ก็ได้เกิดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนอกจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยในการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ซึ่งเป็นแผนระดับชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัดในระดับจังหวัด

¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552). หน้า 47.

² วุฒิสาร ตันไชย. บทบาทของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555). หน้า 1.

อย่างไรก็ตาม เมื่อหันมาพิจารณาบริบททางสังคม (Social Context) ของการเกิดขึ้นของ กระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ธเนศวร์ เจริญเมือง (2542) เห็นว่ามีปัจจัย สำคัญสามประการ **ปัจจัยประการแรก** ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ-สังคม-การเมืองขยายตัวอย่างมาก ซึ่งเป็นพื้นฐานของการเกิด **ปัจจัยประการที่สอง** คือปัจจัยทางวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่เพิ่มขึ้นในเวลาต่อมา และทำให้คนจำนวนหนึ่งอย่างนักการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชน นักธุรกิจ ข้าราชการ ประชาชนทั่วไป เห็นว่าระบบการรวมศูนย์อำนาจที่ดำรงอยู่ตลอดมานั้นได้ก่อให้เกิดปัญหา หลายด้านเช่น ปัญหาผังเมือง ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ปัญหามลพิษ ปัญหาศิลปวัฒนธรรม ท้องถิ่นถูกทำลาย ปัญหาความเจริญกระจุกตัวอยู่แต่ในอำเภอเมืองส่วนใหญ่ ในชนบทกลับขาดการ พัฒนาอย่างจริงจัง ฯลฯ ปรากฏการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นต่อเนื่องยาวนานจนเป็น “ภาวะสังคมที่เสื่อมลง” และได้กลายมาเป็น **ปัจจัยประการที่สาม** ที่ทำให้คนเป็นจำนวนมากเริ่มมองเห็นถึงบทบาทด้านลบ ของข้าราชการในระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่ส่งไปบริหารงานในแต่ละจังหวัด ซึ่งนอกจากจะ ไม่สนใจเสนอแนวทางใหม่ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นแล้ว (เพราะอีกไม่กี่ปีก็ย้ายไปรับตำแหน่ง ที่สูงกว่า) ยังเป็นเหตุสำคัญทำให้เกิดปัญหาต่างๆ อีกมากมาย เช่น การอนุญาตให้ผู้มีอิทธิพลเข้าไป หาประโยชน์ ขณะเดียวกันคนในท้องถิ่นก็ไม่มีบทบาทอะไรมากนัก แม้ว่าอยากจะทำอะไรให้ท้องถิ่น ของตนพัฒนาขึ้น ทั้งนี้ ก็เพราะระบบการบริหารที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ได้มีบทบาทแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง³ เช่นเดียวกับจรัส สุวรรณมาลา (2545) ที่เห็นว่า (1) รัฐรวมศูนย์ล้มเหลวในการแก้ปัญหาหรือความแตกต่างทางเศรษฐกิจสังคมแนวตั้งระหว่างพื้นที่ จังหวัดต่างๆ (2) รัฐรวมศูนย์ไม่สามารถจัดการกับปัญหาความแตกต่างหรือช่องว่างแนวนอนระหว่าง จังหวัดต่างๆ ได้ เพราะแต่ละจังหวัดมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน อีกทั้งการเมืองและ รัฐบาลระดับชาติเข้าไม่ถึงปัญหาของพื้นที่ และ (3) รัฐรวมศูนย์เพาะเชื้อ Hamilton's Paradox ซึ่ง กำลังทำลายฐานภาษีในพื้นที่ ซึ่งหมายถึงปรากฏการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องกระตือรือร้นในการ จัดเก็บหรือพัฒนาฐานภาษีในจังหวัด แต่จะใช้เวลาพยายามในการดึงงบประมาณจากรัฐบาล ระดับชาติไปลงจังหวัดของตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้⁴

สถานการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นตกอยู่ในสภาวะไม่สมดุลของกระบวนการพัฒนา การตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่มีความล่าช้า การพัฒนาไม่สอดคล้อง กลไกองค์กร ปกครองท้องถิ่นไม่สามารถทำให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการวิถีชีวิตของตนเองได้ หรือไม่สามารถ รับมือกับวิกฤตการณ์ปัญหาได้อย่างเท่าทันกับความรุนแรงที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกัน หากเปรียบเทียบกับเป้าหมายการปกครองแบบกระจายอำนาจที่ประเทศได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจมาแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ต้องยอมรับว่าการกระจายอำนาจของประเทศไทย ยังห่างไกลจากเป้าหมายที่ควรจะเป็น ทั้งในเชิงคุณภาพ เชิงปริมาณและในเชิงการมีอำนาจที่แท้จริง

³ ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: คบไฟ. 2542). หน้า 291-295.

⁴ จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น และภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย (ม.ป.ท., 2554). หน้า 1-24.

ในการจัดการตนเองของท้องถิ่น⁵ แม้ว่าภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้ระบุถึงการกระจายอำนาจไว้ในมาตรา 78 และมาตรา 79 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำให้เกิดการขับเคลื่อนเพื่อให้การดำเนินงานปรากฏผลเป็นรูปธรรม แต่การให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวยังอยู่ในระดับน้อย ทั้งที่หากกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว หลักการสำคัญคือ การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และหัวใจสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ⁶

จึงอาจกล่าวได้ว่า วิกฤตที่เกิดจากระบบการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์ เหตุสำคัญเหตุหนึ่งก็คือการขาดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นที่นับเป็นโครงสร้างทางสังคมขั้นพื้นฐานและเป็นถิ่นฐานอันเป็นที่อยู่อาศัยของคนส่วนใหญ่ของประเทศถูกกระทำให้อ่อนแอลง และตกอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาของตนเองได้จากการพัฒนาประเทศที่ขาดความสมดุล โดยเฉพาะการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยวิธีกำหนดนโยบายจากส่วนกลางที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่สลับซับซ้อนขึ้น ได้นำไปสู่การสร้างความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม ที่สำคัญคือทำให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นกลายเป็นผู้คอยรับการบริการจากรัฐ ไม่สามารถจัดการตนเองได้ในรูปแบบที่หลากหลายตามบริบทชุมชนท้องถิ่น ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองยังไม่เอื้ออำนวยให้ชุมชนและประชาชนให้เข้ามามีบทบาทโดยตรงในการบริหารจัดการตนเองในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ประชาชนผู้มีอำนาจโดยตรงได้ตัดสินใจใช้งบประมาณที่สอดคล้องกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลแต่ละชุดที่เข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันล้วนให้ความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ (Area Based) โดยปรากฏเป็นนโยบายที่ชัดเจนมาตั้งแต่สมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเรียกกันว่าเป็นการพัฒนาชนบทในระบบคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) โดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2525 และได้มีการปรับเปลี่ยนกฎหมายและรูปแบบการพัฒนาพื้นที่เรื่อยมาจนกระทั่งถึงรัฐบาลปัจจุบัน (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานของการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ โดยให้มีการพัฒนาจังหวัดอย่างบูรณาการและให้ภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง วิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ และยุทธศาสตร์ในการพัฒนามากขึ้น แต่โครงสร้างอำนาจและทรัพยากรในการพัฒนาจังหวัดก็ยังขึ้นอยู่กับหน่วยงานรัฐและราชการเป็นสำคัญ

ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีความสำคัญในฐานะเป็นกรอบแนวทางหรือทิศทางในการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงระยะเวลา ซึ่งรัฐบาลรวมทั้งหน่วยงาน กระทรวง ทบวง

⁵ สมชัย ฤชุพันธุ์. คำกล่าวรายงานในการประชุมสัมมนา เรื่อง องค์กรปกครองท้องถิ่นกับภาคประชาชน. ในเอกสารประชุมสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2554 สถาบันพัฒนาสวท. หน้า 16. 23 มิถุนายน 2555 ณ อิมแพ็คเมืองทองธานี.

⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. หน้า 85.

กรมต่างๆ จะใช้เป็นแนวทางในการบริหารราชการ โดยกำหนดทิศทางการพัฒนาของแต่ละหน่วยงาน ตามภารกิจหน้าที่ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับซึ่งมีรูปแบบการดำเนินนโยบายและ วัตถุประสงค์ต่างกันไปตามปัญหาที่เกิดขึ้นตามช่วงเวลา (เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1-3 เน้น การพัฒนาเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ส่วนฉบับที่ 4 เป็นต้นมาเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 เน้นการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและตั้งแต่ฉบับที่ 8 เป็นต้นมานั้นคนเป็นศูนย์กลางการ พัฒนา เป็นต้น)

กระนั้นก็ตาม ได้เกิดบทเรียนการกำหนดนโยบายทางการเมืองเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงชุมชนท้องถิ่นอย่างมากมาย ดังเช่นในช่วงปี พ.ศ. 2543-2548 รัฐบาล มีนโยบายมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจที่ต้องการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค จึงมุ่งเน้นการส่งเสริมการ ลงทุน มีการขยายเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเป็นผลทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลง ชุมชนมีการเปลี่ยนแปลง การใช้ที่ดินเกิดขึ้น การทำให้ชุมชนและท้องถิ่นเปลี่ยนไปสู่ความเป็นเมืองมากขึ้น ส่วนหนึ่งทำให้ชุมชน ในชนบทล่มสลายในมิติของความเป็นชุมชน และชุมชนเชิงพื้นที่ถูกลดความสำคัญลง อันเนื่องมาจาก แนวทางการพัฒนาพื้นที่ที่ผ่านมามีกรอบจำกัดด้วยอุดมการณ์ของรัฐที่ทำงานไม่ประสานกันทำให้เกิด การพัฒนาที่ยั่งยืน ก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมามากมาย ข้อค้นพบในเวลาต่อมาที่จะทำให้เกิดการ พัฒนาที่ยั่งยืนก็คือ การสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนพึ่งตนเอง ดังนั้น การพัฒนาประเทศที่เน้นการ เติบโตทางเศรษฐกิจ จึงได้เริ่มหันมาสนใจชุมชนท้องถิ่น ยอมรับว่าชุมชนเป็นปัจจัยองค์ประกอบ ที่สำคัญของการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนและหันกลับมาให้ความสำคัญกับการสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง กระทั่งถึงในปัจจุบัน

พัฒนาการของปรากฏการณ์นี้ เห็นได้จากในช่วงทศวรรษ พ.ศ. 2540-2550 ชุมชนท้องถิ่น ได้รับความนิยมนอย่างมากประการหนึ่ง เพราะการประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้รับรองสถานะสิทธิชุมชนทำให้ กระแสท้องถิ่นได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากภาครัฐ และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือ ชุมชนนั้นๆ สามารถเข้าไปมีบทบาท อำนาจตัดสินใจ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนา ตำบลหรือชุมชน เนื่องจากแผนพัฒนาจะเป็นเครื่องมือชี้ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นและเป็นสิ่งที่กำหนด แนวทางการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยประชาชนสามารถร่วมเสนอปัญหาความต้องการ และร่วมเสนอโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ เพื่อ การพัฒนาในรูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาเกี่ยวกับทิศทางการ พัฒนาของท้องถิ่นของตนเองตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอย่างเป็นรูปธรรมก็คือ การออกพระราชบัญญัติ ป่าชุมชน พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน เป็นต้น ดังปรากฏในเหตุผลประกอบท้ายพระราชบัญญัติ ไว้ดังนี้

“ด้วยชุมชนเป็นสังคมฐานรากที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ มีวิถีชีวิตวัฒนธรรม แตกต่างหลากหลายตามภูมิโนเศ การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งทาง สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ชุมชนอ่อนแอประสบปัญหาความยากจน เกิดปัญหาสังคมมากขึ้น ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนถูกทำลายจนเสื่อมโทรม เพื่อให้ชุมชน มีความเข้มแข็ง สามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศการ สร้างระบอบประชาธิปไตยและระบบธรรมาภิบาลซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติ

รับรองสิทธิชุมชนและประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรม และภูมิปัญญาของท้องถิ่น จึงเห็นสมควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” (พ.ร.บ.พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พุทธศักราช 2551)⁷

ที่กล่าวข้างต้น เป็นความน่าสนใจที่สอดคล้องกันกับฐานคิดอีกประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ให้ความสำคัญกับศักยภาพการพึ่งพาตัวเองของชุมชน และบทบาทของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น นั่นคือ “ประชาธิปไตยสามารถเกิดขึ้นได้พร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมที่ยั่งยืน โดยกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนองค์กรชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองให้ดีขึ้น เพื่อการพัฒนาที่สมดุลยั่งยืนซึ่งมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นเส้นตรงระหว่างการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม และการพัฒนาที่ยั่งยืน”⁸

ดังนั้นเอง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงนับว่าเป็นการเปลี่ยนยุทธศาสตร์ใหม่ในการพัฒนาที่ใช้ฐานของชุมชนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในการพัฒนามากขึ้น การเปลี่ยนแปลงชุมชนภายใต้กระแสการกระจายอำนาจจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการพัฒนาจากการสั่งการจากเบื้องบน (Top Down Approach) มาสู่การพัฒนาจากฐานของชุมชนท้องถิ่นโดยเริ่มต้นที่ชุมชนท้องถิ่น (Bottom up Approach) ด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมในการทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นจริงสำหรับประชาชนในระดับฐานราก โดยเฉพาะในระดับผู้นำชุมชน กลุ่มองค์กรชุมชนและเครือข่ายเพื่อเป็นพลังในการพัฒนาสู่ชุมชนเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน ประกอบกับภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ชุมชนท้องถิ่นได้มีการปรับตัว มีการรวมกันเป็นเครือข่ายทางสังคมมากขึ้น เกิดการประยุกต์ใช้ความรู้ในการจัดการ การขับเคลื่อนพลังทางสังคมและเรียกร้องสิทธิและอำนาจในการจัดการทรัพยากรในชุมชนมากขึ้น และหากพิจารณาถึงมิติความเป็นชุมชนท้องถิ่นแล้วจะพบว่า เป็นพัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของความเป็นชุมชนที่ยึดหลักการมีส่วนร่วมและการแสวงหาเป้าหมายในการดำเนินการ

ขณะเดียวกัน บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ในฐานะหน่วยปกครองในการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนตามแนวคิดการบริหารการปกครอง (Governance) ซึ่งจะต้องสะท้อนบทบาท (จากกระบวนการหรือกิจกรรมของการบริหารจัดการท้องถิ่น) บนฐานคิดจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ (ที่เป็นไปเพื่อความต้องการให้ท้องถิ่นเป็นอิสระและสามารถใช้อำนาจในพัฒนาตนเอง) ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ สร้างความเจริญเติบโตทั้งทางการเมืองท้องถิ่น สังคม และเศรษฐกิจ โดยยึดประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับกลุ่ม องค์กร เครือข่ายในชุมชนท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการเข้ามามี

⁷ ปรับปรุงจากโกวิท พวงงาม. การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2552). หน้า 123-278 และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552). หน้า 90-91]

⁸ ชาติชาย ณ เชียงใหม่. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. (กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส, 2545). หน้า 349

บทบาทหรือเกี่ยวพันกับการบริหารหรือเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่สลับซับซ้อน นอกจากการปรับเปลี่ยนบทบาทดังกล่าว องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบริหารการปกครองแบบเน้นความร่วมมือ ประนีประนอม มีความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายในความสัมพันธ์สาธารณะมากกว่าการออกคำสั่ง หรือยึดหลักปฏิบัติที่ตายตัวขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความเป็นทางการ หรือความเป็นสถาบันทางการเมือง⁹ เช่นเดียวกัน ยังจำเป็นต้องปรับสภาพของเศรษฐกิจและสังคมเพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความเป็นอยู่ดีขึ้นด้วย

“อำนาจเจริญ” เป็นหนึ่งในจังหวัดทางภาคอีสานของประเทศไทยที่ยังคงมีปัญหาพื้นฐานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เรื้อรังมายาวนานตั้งแต่จัดตั้งขึ้นเป็นจังหวัดและยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าเดิม สะท้อนจากรายได้ต่อหัวของประชากรจัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้ต่ำของประเทศ ปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมด้านรายได้จากผลตอบแทนจากการผลิตในพื้นที่ต่ำนับเป็นปัญหาหลักของประชากรส่วนใหญ่ของจังหวัดที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม การพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมที่โครงสร้างการผลิตสำคัญอยู่ที่ภาคเกษตร จึงส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการพัฒนาสังคมของจังหวัด ทั้งปัญหาครอบครัว การศึกษา สุขภาพและสาธารณสุข และปัญหายาเสพติดจากสภาพที่เกิดขึ้นสะท้อนการบริหารราชการของจังหวัดที่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์ได้

ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างสังคมไทยทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ส่งผลให้วิถีชีวิตของผู้นคนในจังหวัดอำนาจเจริญเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือเริ่มมีความเข้าใจถึงผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของการกระจายอำนาจ และการจัดการทุนทางสังคมที่ส่งผลต่อความยากจนของประชาชนที่รุนแรงขึ้นในภาพรวมของประเทศ รวมถึงความไม่เท่าเทียมกันในการพัฒนาพื้นที่โดยเฉพาะเรื่องบริการพื้นฐานซึ่งเห็นว่าเป็นผลกระทบต่อวิถีประชาธิปไตย และเห็นว่าสาเหตุของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่แท้จริงนั้นเกิดจากการที่ประชาชนขาดอำนาจในการกำหนดอนาคตและทิศทางการพัฒนาจังหวัดของตนเอง แม้ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐจะมีการกำหนดทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ระดับจังหวัด โดยให้มีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ รวมถึงภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ส่วนราชการ ภาคธุรกิจ ประชาชนและประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาจังหวัดมากขึ้น แต่โครงสร้างอำนาจและทรัพยากรในการพัฒนาจังหวัดก็ยังขึ้นอยู่กับหน่วยงานรัฐและราชการเป็นสำคัญ

สถานการณ์ดังกล่าว ทำให้เครือข่ายภาคประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญที่เคยมีประสบการณ์ทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมักเป็นการรวมกลุ่มองค์กรที่มีอยู่ก่อนแล้วในลักษณะทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อช่วยเหลือตัวเอง มีความเข้มแข็งและประสบความสำเร็จในอดีต เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มสวัสดิการชุมชน) มารวมตัวกันเป็นเครือข่ายการทำงานพัฒนาตามประเด็นที่สนใจระหว่างกลุ่ม องค์กรที่กว้างขวางขึ้น และมีความร่วมมือกับหน่วยงาน (ทั้งภาครัฐ และไม่ใช่รัฐ) ปฏิบัติกรงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นครอบคลุมพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัดในชื่อ **“เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ”**

⁹ ปรับปรุงจาก โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2552). หน้า 352.

การทำงานของเครือข่ายดำเนินไปอย่างเป็นกระบวนการ ด้วยการจัดกลไกการทำงาน พัฒนาเชิงประเด็นที่หลากหลายครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 63 ตำบล ใน 7 อำเภอ และได้ร่วมกันจัดทำ “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ” ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2555 เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาพื้นที่ ชุมชนท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ ประกอบด้วยการวางแนวคิดหลัก และข้อตกลงร่วมกันของสมาชิกเครือข่ายและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นกติกาทำงาน พัฒนาหลากหลายประเด็นร่วมกัน ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 เครือข่ายได้ร่วมกันกำหนด “แผนการ พัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตร (พ.ศ. 2559-2561)” ขึ้น ด้วยคาดหวังการเชื่อมโยงไปสู่การมีส่วนร่วมใน การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับพื้นที่ร่วมกับส่วนราชการบนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ส่วนใหญ่ในจังหวัดและศักยภาพการพึ่งพาตนเอง

ในการศึกษาครั้งนี้ มองเห็นประเด็นปัญหาที่สำคัญของแนวคิดการส่งเสริมการปกครอง ตนเองของท้องถิ่น โดยใช้บทเรียนของจังหวัดอำนาจเจริญที่ประชาชนในจังหวัดที่ได้ลุกขึ้นมาบริหารจัดการตนเอง โดยได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายร่วมกันทำงานพัฒนาพื้นที่ จนเกิดการเชื่อมโยงและเกิด พื้นที่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในแนวราบขนาดใหญ่นำไปสู่การสร้างพลังต่อรอง ผลักดันให้ส่วนจังหวัดาร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กำหนดนโยบายหรือจัดทำบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการ ของประชาชนและเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่นได้จริงทั้งในระดับตำบล จังหวัด และภูมิภาค

พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้กลุ่ม/ องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชนของประชาชนในพื้นที่ ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่ โดยที่ผ่านมาเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการ ตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ได้ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการและมีองค์ประกอบของเงื่อนไขปัจจัยใน การทำงานการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ปฏิสัมพันธ์ของ องค์กรภาคประชาชน องค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคีที่เกี่ยวข้องกัน ได้ก่อให้เกิดลักษณะที่เอื้อหนุน ต่อการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น สามารถผลิตเป็นองค์ความรู้ด้าน ปฏิบัติการของพื้นที่ที่สามารถเป็นต้นแบบ อันเป็นประโยชน์ในการใช้องค์ความรู้ให้เกิดการขยายผล ด้านการทำงานร่วมกันขององค์กรภาคประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ไปสู่พื้นที่อื่นๆ เพื่อ พัฒนาและขับเคลื่อนงานการกระจายอำนาจของประเทศให้เป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรภาคประชาชนในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น ด้วยการถอดบทเรียนการสร้างเครือข่ายองค์กรชุมชน และกระบวนการขับเคลื่อนงานพัฒนาแบบ พึ่งตนเองของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

1.3 ประเด็นการศึกษา

ผลของการพัฒนาที่ไม่สมดุลและผูกขาดการตัดสินใจทำให้กลุ่ม/องค์กรชุมชนในพื้นที่ตำบล ทั่วทั้งจังหวัดอำนาจเจริญที่มีการรวมตัวกันทำกิจกรรมพัฒนาชุมชนอยู่แล้วได้ติดต่อเชื่อมโยงกันเป็น เครือข่ายองค์กรชุมชนขนาดใหญ่ ร่วมมือกันทำงานพัฒนาตามประเด็นงานภายใต้แนวคิดการพึ่งพา ตนเอง โดยไม่ต้องรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ และใช้ความเป็นองค์กรภาคประชาชนที่มีพลัง

แสดงบทบาทการมีส่วนร่วมในด้านการพัฒนาพื้นที่ บทบาทความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะที่เอื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่น จึงกำหนดประเด็นการศึกษา ดังนี้

- 1) ฐานความคิด หรืออุดมการณ์ของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญที่ผลักดันไปสู่แนวคิดการพัฒนาแบบพึ่งตนเองหรือแนวคิดชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง มีที่มาอย่างไร
- 2) ภายใต้แนวคิดการพัฒนาแบบพึ่งตนเองหรือแนวคิดชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง การจัดองค์กรของภาคประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญในรูปแบบ “เครือข่ายองค์กรชุมชน” มีโครงสร้างความร่วมมือหรือเกิดการทำงานร่วมกันอย่างไร และการทำงานอย่างต่อเนื่องจนเกิดผลสำเร็จได้นั้น มีอย่างไร
- 3) กระบวนการขับเคลื่อนงานพัฒนาท้องถิ่นของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญ มีแบบแผนหรือวิธีการอันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายอย่างไร และโอกาสการมีส่วนร่วมกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น มีอย่างไร
- 4) ผลของปฏิสัมพันธ์ที่เป็นการรับรู้และรับรองสถานภาพ และบทบาทขององค์กรภาคประชาชน เพื่อการมีส่วนร่วมในงานพัฒนาท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะความสัมพันธ์ที่เอื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่น เป็นอย่างไร

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

ตามหลักการดำเนินการวิจัย งานศึกษานี้เป็นงานวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการได้มาซึ่งข้อมูลในงานศึกษานี้ ยังคงประกอบด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้จากการศึกษาวิจัยจากเอกสารโดยรวบรวมข้อมูลทั้งจากเอกสารขั้นต้น และเอกสารชั้นรอง รวมทั้งลงพื้นที่ศึกษาทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In- depth Interviews) การจัดอภิปรายกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (Focus Group) และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participative Observation) เพื่อสร้างความเข้าใจรูปแบบกิจกรรมงานพัฒนาของเครือข่ายองค์กรชุมชน และได้ผนวกการใช้เครื่องมือและเทคนิค “ถอดบทเรียน” (distilled /Lessons Learned) ที่ช่วยให้คณะผู้ศึกษาได้ข้อมูลบทเรียนการพัฒนาวิธีการทำงานขององค์กรชุมชนในความเป็นเครือข่ายสังคม ได้แก่ เทคนิคการทบทวนหลังการปฏิบัติงาน (After Action Review/AAR) และเรื่องเล่าเร้าพลัง (Story telling) โดยมีเป้าหมายสะท้อนผลลัพธ์การทำงานของเครือข่าย อันเป็นผลของปฏิสัมพันธ์การมีส่วนร่วมในงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากมุมมองของสมาชิกและแกนนำเครือข่าย

ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ไปตามกรอบแนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้เป็นหลักในการศึกษา ได้แก่ แนวคิดของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น และการปกครองตนเองของท้องถิ่น แนวคิดการจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น แนวคิดการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาของประชาชน และแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรภาคประชาชนและเครือข่าย

1.4.1 วิธีดำเนินการศึกษา

1) ศึกษาเอกสาร (Documentary Research) 2 ประเภท ได้แก่ เอกสารขั้นต้น หมายถึง เอกสารที่จัดทำโดยเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ เช่น สรุปรสาระสำคัญจากเวทีปรึกษาหารือในประเด็นงานต่างๆ เอกสารสรุปบทเรียนการทำงานของเครือข่าย เอกสารประกอบการประชุมของเครือข่าย/สรุปการประชุม และเอกสารเผยแพร่อื่นๆ ของเครือข่าย

เท่าที่จะรวบรวมได้ ส่วนเอกสารชั้นรอง หมายถึง เอกสารตำรา หนังสือ รายงานของหน่วยงานราชการ รวมถึงรายงานการศึกษาของหน่วยงาน/ภาคีองค์กรพัฒนาอื่นที่ให้การสนับสนุนการทำงาน of เครือข่าย ทั้งนี้ เพื่อทำความเข้าใจบริบทของสถานการณ์ สังเคราะห์คำถามการศึกษาและออกแบบวิธีการวิจัย รวมถึง สร้างเครื่องมือแบบสัมภาษณ์และกำหนดกรอบโครงการถอดบทเรียน

2) สังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participative Observation) ในเวทีการประชุมของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองระดับจังหวัด (area network) และพื้นที่ดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายในเชิงประเด็น (issue network) เพื่อทราบสถานการณ์ปัจจุบันของเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ศึกษา พร้อมทั้งเพื่อกำหนดเครือข่ายย่อยเชิงประเด็นซึ่งมีการขับเคลื่อนงานพัฒนาที่ดีเพื่อทำการศึกษาเป็นกรณีตัวอย่าง

3) สัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interviews) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นกลุ่มแกนนำกลุ่ม/องค์กร แกนนำผู้ประสานหลักของเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ กลุ่มผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) จัดสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อทำความเข้าใจรูปแบบการขับเคลื่อนงานพัฒนาขององค์กรชุมชนที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายย่อยเชิงประเด็นซึ่งสามารถสร้างความร่วมมือหรือเกิดการ ทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการใช้เทคนิคถอดบทเรียน ได้แก่ การทบทวนหลังการปฏิบัติงาน (After Action Review/AAR) และเรื่องเล่าเร้าพลัง (Story telling)

5) ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมทุกแหล่งนำมาจัดเรียงให้เป็นระบบ จากนั้นทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์เนื้อหาโดยทำความเข้าใจและเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษา ค้นหาข้อถกเถียงการสร้างเครือข่ายองค์กรชุมชนของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญและ กระบวนการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนในงานพัฒนาเชิงประเด็นตามที่มีปฏิบัติการรุดรรม เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ กระทั่งนำไปสู่การเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมทำงานพัฒนาท้องถิ่นกับส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นที่เลือกศึกษาเป็นกรณีรูปธรรม

ในงานศึกษานี้ ได้ทำการคัดเลือกกลุ่มเครือข่ายงานพัฒนาเชิงประเด็น ประเด็นหนึ่งเพื่อแสดงให้เห็นรูปธรรมขับเคลื่อนการทำงาน of เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ในพื้นที่ปฏิบัติการระดับตำบล ได้แก่ “เครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ” นับเป็นกลุ่มเครือข่ายที่มีปฏิบัติการเข้มข้น และมีส่วนหนุนเสริมให้แผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของเครือข่ายองค์กรชุมชนจัดการตนเองที่ได้รวมตัวกันจัดทำขึ้นนำไปสู่การปฏิบัติได้สำเร็จ โดยเสนอเป็นแผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด กระทั่งสามารถผลักดันสู่การเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคการเกษตรของจังหวัด และได้แปลงไปสู่การปฏิบัติในระดับหน่วยงานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์ที่สอดคล้องเหมาะสมกับเกษตรกรในระบบเกษตรอินทรีย์ของจังหวัด รวมถึงการส่งเสริมการตลาด

1.4.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

1) ในขั้นแรกเป็นการศึกษาเอกสาร เพื่อทำความเข้าใจข้อมูลทั่วไป และบริบทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดพื้นที่ศึกษา (จังหวัดอำนาจเจริญ) อีกทั้งเพื่อเกิดความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับพัฒนาการ และการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญโดยได้มีการสืบค้นและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่จัดทำโดยเครือข่าย ประกอบด้วย เนื้อหาสาระสำคัญจากเวทีปรึกษาหารือในประเด็นงานต่างๆ เอกสารสรุปบทเรียนการทำงานของเครือข่าย เอกสารประกอบการประชุมของเครือข่าย สรุปการประชุม และเอกสารเผยแพร่อื่นๆ เกี่ยวกับการทำงานของเครือข่าย เเท่าที่เครือข่ายได้มีการบันทึกหรือจัดทำไว้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) รวมทั้งได้ศึกษาสำรวจจากเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เอกสารตำรา หนังสือ รายงานของหน่วยงานราชการ รวมถึงรายงานการศึกษาของหน่วยงาน/ภาคีองค์กรพัฒนาอื่นที่ให้การสนับสนุนการทำงานของเครือข่าย เพื่อนำมาศึกษา อภิปรายและสนับสนุนการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และจากการจัดอภิปรายกลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่ใช้ร่วมกับเทคนิคการถอดบทเรียน

2) ในขั้นต่อมาเป็นการรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลจากแกนนำกลุ่ม องค์กร เครือข่ายองค์กรชุมชนของจังหวัดอำนาจเจริญ และผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ลงพื้นที่ 4 ครั้ง สามารถแบ่งการดำเนินการวิจัยภาคสนามออกเป็น 2 ช่วง ดังนี้ คือ

ช่วงที่ 1 คณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ศึกษาในครั้งแรกเป็นการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participative Observation) โดยเข้าร่วมในการประชุมของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญที่จัดขึ้นตามวาระ และสังเกตการณ์การทำกิจกรรมการพัฒนาเชิงประเด็นของเครือข่ายในพื้นที่ปฏิบัติการระดับตำบล ทั้งนี้ เพื่อสร้างความคุ้นเคยกับแกนนำกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชน รวมถึงสมาชิกเครือข่าย อีกทั้งเพื่อทราบข้อมูลเชิงลึกของเครือข่ายที่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่ม องค์กรชุมชนของประชาชนในจังหวัด ข้อมูลพัฒนาการของการทำงานร่วมกันในประเด็นงานพัฒนาที่หลากหลาย ข้อมูลสถานการณ์ด้านการพัฒนาของจังหวัดในภาพรวม รวมถึงเพื่อค้นหาผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พร้อมทั้งกำหนดเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองเชิงพื้นที่ (area network) ระดับตำบลที่มีการขับเคลื่อนงานพัฒนาเป็นเครือข่ายย่อยเชิงประเด็นที่ดี (issue network) ทำการศึกษาเป็นกรณีตัวอย่าง

โดยในการลงพื้นที่ศึกษารั้งที่ 2 และ 3 ได้ทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 2 กลุ่ม ใช้เวลาในการสัมภาษณ์ไม่ต่ำกว่า 1 ชั่วโมงต่อคน เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์ คือแบบสัมภาษณ์ซึ่งจะแตกต่างกัน ได้แก่

(1) กลุ่มแกนนำกลุ่ม/องค์กรชุมชน แกนนำผู้ประสานหลักเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อเก็บข้อมูลองค์กรภาคประชาชนในประเด็นพัฒนาการของกลุ่ม องค์กรชุมชนสู่การสร้างเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งจังหวัด รวมถึงการจัดโครงสร้างกลไกการทำงานของเครือข่าย การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นกับส่วนราชการหรือภาคีงานพัฒนาอื่นๆ โดยสัมภาษณ์เจาะลึกแบบรายบุคคลรวม 6 คน ประกอบด้วย

- ที่ปรึกษาเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ
- ประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ
- แกนประสานหลักเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ
- ทีมวิชาการและยุทธศาสตร์เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ
- แกนนำเครือข่ายสื่อชุมชน (เครือข่ายย่อยเชิงประเด็น)
- ประธานเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ (เครือข่ายเชิงประเด็น)

(2) **กลุ่มผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไร่ จังหวัดอำนาจเจริญ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไร่ จังหวัดอำนาจเจริญ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไร่ จังหวัดอำนาจเจริญ รวมทั้งสิ้น 5 คน ซึ่งในงานศึกษานี้ได้ใช้กรณีรูปธรรมตัวอย่างการทำงานของกลุ่มเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ ซึ่งมีพื้นที่ปฏิบัติการ ณ ตำบลห้วยไร่ จังหวัดอำนาจเจริญ ประกอบด้วยประเด็นสัมภาษณ์ ดังนี้

- การดำเนินงานด้านการพัฒนาพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในแผนงานพัฒนาหรือมีปฏิบัติการเพื่อพัฒนาชุมชนท้องถิ่น
- ความคิดเห็นหรือทัศนคติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาและตัดสินใจของประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชน
- ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกับประชาชน กลุ่ม/องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชน

ช่วงที่ 2 คณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ศึกษาครั้งที่ 4 จัดสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อทำความเข้าใจกระบวนการขับเคลื่อนงานพัฒนาของเครือข่ายองค์กรชุมชน โดยเลือกกลุ่มเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นกรณีตัวอย่างรูปธรรม สนทนากลุ่มในลักษณะ ถอดบทเรียน ด้วยการใช้เทคนิคการทบทวนหลังการปฏิบัติงาน (After Action Review/AAR) และเรื่องเล่าเร้าพลัง (Story telling) ประกอบด้วยประเด็นสนทนากลุ่ม ดังนี้

- พัฒนาการของกลุ่มเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ
- การออกแบบการทำงานของกลุ่มเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ
- ระบบบริหารจัดการที่ดีของกลุ่มเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ
- ผลสัมฤทธิ์ของความเป็นกลุ่มเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ต่อการผลักดันเชิงนโยบาย
- การนำบทเรียนไปใช้ในการปรับปรุง/พัฒนากิจกรรมของกลุ่มเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ที่แสดงออกถึงบทบาทการปกครองตนเองของท้องถิ่น ด้วยวิธีการหรือปฏิบัติการของเครือข่าย

ผู้เข้าร่วมอภิปรายกลุ่มและถอดบทเรียน ได้แก่ ประธานเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ รองประธานเครือข่าย ประชาสัมพันธ์เครือข่าย กรรมการเครือข่าย คณะกรรมการ และสมาชิกเครือข่าย รวมทั้งสิ้น 6 คน

1.4.3 การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล

คณะผู้วิจัยได้แยกการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้ คือ

1) **การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร จากการสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม** เป็นการนำข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมดมาจัดเป็นหมวดหมู่ เรียบเรียงแต่ละประเด็น นำมาสู่ข้อสรุปเบื้องต้นเพื่อตอบประเด็นที่กำหนดไว้ในการศึกษา ตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์โครงสร้างของเครือข่ายเชิงพื้นที่ (area network) ที่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่ม/องค์กรชุมชนที่หลากหลาย เป็นกลุ่มเครือข่ายทำงานเชิงประเด็นกิจกรรมย่อย (issue network) โดยในงานศึกษานี้ใช้กลุ่มเครือข่ายเกษตรอินทรีย์เป็นรูปธรรมในการอธิบายปรากฏการณ์ การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนนี้

- (1) เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้เริ่มทำไปพร้อมกับการเก็บข้อมูลในช่วงที่ 2 และหลังการเก็บข้อมูลเสร็จเรียบร้อยแล้วทั้งสองช่วง
- (2) ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมได้จากการอธิบายปรากฏการณ์แบบคนใน (inside) จึงได้ขอความร่วมมือจากแกนนำผู้ประสานงานหลักของเครือข่ายได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลหลังจากเสร็จสิ้นการวิเคราะห์ข้อมูลขั้นต้น

2) **การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสร้างบทสรุป** ในส่วนนี้เป็นการนำข้อสรุปเบื้องต้นที่ได้จากข้อมูลนั้นมาสังเคราะห์ในรายละเอียดของกระบวนการและเงื่อนไขต่างๆ ในปรากฏการณ์เพื่อเปรียบเทียบความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีที่ได้เลือกมาใช้เป็นกรอบพิจารณา จากนั้นจึงวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสร้างบทสรุปและอภิปรายผลตามข้อค้นพบ ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสร้างบทสรุปแม้ว่าได้เลือกใช้ทฤษฎีมากำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาเพื่อสามารถมองปรากฏการณ์ได้หลายมิติหรือหลายแง่มุม แต่มิได้ใช้ทฤษฎีเหล่านั้นมาเป็นตัวพิจารณาปรากฏการณ์ หากแต่ได้ยึดหลักการพิจารณาข้อมูลจากมุมมองของกลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เป็นหลัก ซึ่งก็คือคนในพื้นที่ที่มีความเข้าใจหรือมีทัศนคติการมองปรากฏการณ์มากที่สุด โดยคณะผู้วิจัยนำตัวเองเข้าสัมผัสปรากฏการณ์จึงเกิดการรับรู้มุมมองและปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอย่างเชื่อมโยงกันนำไปสู่การตีความหมายเพื่อเกิดความเข้าใจ กระทั่งสามารถสรุปแนวคิดของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อสรุปอีกครั้ง ทั้งการตรวจสอบแหล่งข้อมูล การตรวจสอบอคติของตัวผู้วิจัยเอง รวมถึงการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าเพื่อให้เกิดความแน่ชัดและมีความน่าเชื่อถือ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) องค์ความรู้จากพื้นที่ที่ประชาชนดูแลจัดการตนเองในความสัมพันธ์ที่เอื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่น

2) ข้อเสนอแนะการกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.6 นิยามศัพท์

องค์กรภาคประชาชน หมายถึง ผู้คนที่มาจับกลุ่มความร่วมมือกันเพื่อร่วมกันทำงานพัฒนาชุมชนในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นองค์กรระดับฐานล่างที่ชาวบ้านในพื้นที่ร่วมกันจัดตั้งขึ้นเองจากความสนใจทำงานร่วมกันในประเด็นงานการพัฒนาที่หลากหลาย เป็นการรวมตัวกันในระดับกลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนที่มุ่งเน้นเรื่องความเข้มแข็งของชุมชนเกี่ยวข้องกับกระบวนการเรียนรู้การทำงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง และการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วม

บทบาท หมายถึง กิจกรรมหรือปฏิบัติการในงานพัฒนาชุมชนของกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชนของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ ที่ผลของการกระทำหรือปฏิบัติการของกลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน ทำให้เกิดพลังในการผลักดันความเปลี่ยนแปลงในทางสังคมที่แสดงออกทางความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายหรือการบริการสาธารณะในสถานะซึ่งประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา

การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง

1) เป้าหมายของการกระจายอำนาจที่ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ ได้จัดตั้งองค์กรของประชาชนด้วยการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชน ร่วมมือกันทำงานการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นกระทั่งเกิดรูปธรรมการพัฒนาที่สำเร็จ เป็นแรงผลักดันให้แสดงออกถึงความต้องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ด้วยการจัดทำข้อเสนอแผนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของประชาชนเสนอต่อราชการส่วนภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และเศรษฐกิจสังคมของจังหวัด/ชุมชนท้องถิ่น

2) เป้าหมายความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับตัวไปสู่ความเปลี่ยนแปลงเป็นองค์กรนำในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเองในการพัฒนาเชิงพื้นที่ด้านต่างๆ ด้วยการทำงานร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น สามารถมีทางเลือกในจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์มากที่สุด เน้นการเปลี่ยนแปลงชุมชนท้องถิ่นจากระบบพึ่งพารัฐเป็นพึ่งพาตนเอง

การสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง การเพิ่มความสามารถในการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วยการเชื่อมโยง ประสานการทำงานร่วมกับองค์กรภาคประชาชนที่มีศักยภาพให้หนุนเสริมกันไปสู่เป้าหมายร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้นด้วยการพัฒนาเชิงพื้นที่ด้านเศรษฐกิจ

เครือข่ายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง หมายถึง เครือข่ายใหญ่ของการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายทางสังคมทั้งในระดับกลุ่ม/องค์กรชุมชนโดยไม่ยึดติดระดับพื้นที่ (ชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ) แต่อยู่ในอาณาบริเวณจังหวัดอำนาจเจริญ ประกอบด้วยกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็น โดยใช้ฐาน

1.7 ความเป็นมา และบริบทการพัฒนาของจังหวัดอำนาจเจริญ

ส่วนบริเวณจังหวัดอำนาจเจริญมีพื้นที่อยู่ชายขอบชนาบข้างด้วยศูนย์รวมกลุ่มชนชาติพันธุ์ต่างๆ 2 ด้านคือ **ด้านเหนือ**มีพระธาตุพนมเป็นศูนย์กลางสิ่งศักดิ์สิทธิ์มาตั้งแต่หลัง พ.ศ. 1000 และ **ด้านใต้**มีปราสาทวัดภูจัมปาสักเป็นศูนย์กลางสิ่งศักดิ์สิทธิ์มาตั้งแต่หลัง พ.ศ. 1500 และใกล้เคียงเป็นเขตต่อเนื่องระหว่างแม่น้ำโขงกับลำน้ำเซบาย-เซบก เคยเป็นแหล่งพักอาศัยของคนหลายชาติพันธุ์ที่ยังชีพด้วยการหาของป่า แลกเปลี่ยนสิ่งของมีค่ากับท้องถิ่นอื่นๆ หลังกรุงศรีอยุธยาแตกเมื่อ พ.ศ. 2310 อำนาจของพม่าแผ่เข้าไปถึงล้านช้าง-เวียงจันทน์ ทำให้เกิดความขัดแย้งภายในราชสำนักลาวกันเอง จนลุกลามถึงภายนอกกับกรุงธนบุรีต่อเนื่องกรุงรัตนโกสินทร์ บรรดาลาวและข้าต่างหาหลักแหล่งใหม่ที่ห่างไกลความขัดแย้งเหล่านั้น จนเกิดกลุ่มชนตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่

14

ยโสธร กลุ่มดังกล่าวได้แก่ ชาวลาว ชาวไทโย้ย ชาวไทแสก ชาวไทญอ และชาวผู้ไท ซึ่งอยู่ติดกับแดนญวน ซึ่งเรียกว่า หัวเมืองพวน ได้อพยพจากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง เข้ามาตั้งบ้านเรือนทั่วภาคอีสานของไทย (วิกิพีเดีย, 2559: ออนไลน์)

เมื่อครั้งเริ่มสถาปนากรุงเทพมหานคร พระเจ้าแผ่นดินในราชวงศ์จักรีโดยเฉพาะรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 (พ.ศ. 2352-2367) ได้ทรงให้ความสำคัญต่อดินแดนอีสาน ด้วยการสถาปนาให้อีสานเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทย ทั้งสนับสนุนให้ตั้งเป็นชุมชนและเมืองขึ้น โดยมีทั้งประชาชนลาวที่ถูกกวาดต้อนบ้าง และที่อพยพหลบหนีเข้ามาตั้งบ้านเรือนเอง อันเป็นผลของสงครามในสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรีที่ยกทัพไปตีเมืองเวียงจันทน์ได้สำเร็จเมื่อ พ.ศ. 2321 จนถึงสมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2367-2394) จึงเริ่มกำเนิดเมืองอำนาจเจริญอย่างจริงจัง ซึ่งแต่ก่อนเป็นหมู่บ้านในป่าดง เรียก บ้านค้อ รัชกาลที่ 3 ยกบ้านเป็น เมืองค้อ ขึ้นกับเมืองใหญ่กว่าที่อยู่ใกล้ๆ คือ เมืองเขมราฐ เมืองอุบล จนถึงรัชกาลที่ 4 จึงยกเมืองค้อด้วยชื่อใหม่ว่าเมือง “อำนาจเจริญ” ชื่ออำนาจเจริญจึงเป็นชื่อแรกที่มีขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2410 และโปรดเกล้าฯ ให้ท้าวจันทบรม (เสือ) เป็นเจ้าเมืองคนแรกมียศเป็นพระอมรอำนาจ ซึ่งเป็นบุตรชายของพระเทพวงศา เจ้าเมืองเขมราฐ เป็นหลานเจ้าพระยาวอ เจ้าเมืองอุบลราชธานี

หลังเหตุการณ์ขัดแย้งกับเจ้าอนุวงศ์เวียงจันทน์ (พ.ศ. 2369-2370) กองทัพจากกรุงเทพฯ ยกไปปราบเวียงจันทน์ยิ่งทำให้มีประชากรลาวเข้ามาอยู่ในอีสานมากขึ้น บรรดาผู้คนหลายชาติพันธุ์ในเมืองพวนพากันย้ายครัวเรือนจากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง (ในลาว) ข้ามไปอยู่ฝั่งขวาที่ปัจจุบันเป็นเขตจังหวัดอำนาจเจริญ นครพนม สกลนคร กระจายเข้าไปถึงจังหวัดใกล้เคียงด้วย ทางกรุงเทพฯ จึงต้องจัดระเบียบใหม่ เช่น ยุบเมืองเก่าตั้งเมืองใหม่ หรือยกฐานะเขตปกครองจากบ้าน ให้เป็นเมือง เป็นต้น

ต่อมา ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ได้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง พ.ศ. 2437 ปฏิรูปการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาล ได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ รศ. 116 ขึ้นโดยให้รวมกลุ่มจังหวัดชั้นนอกเข้าเป็นมณฑล แบ่งบริเวณมณฑลออกเป็นห้าส่วนคือ มณฑล จังหวัด อำเภอบ้าน และหมู่บ้าน โดยการปฏิรูปการปกครองให้เข้าสู่ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบยุโรปตามแบบสากลเป็นเทศาภิบาลโดยยกเลิกการปกครองแบบเดิมที่ให้มีเจ้าเมือง จัดให้ข้าราชการจากราชสำนัก ในกรุงเทพฯ มาปกครอง เปลี่ยนชื่อตำแหน่งผู้ปกครองจากเจ้าเมือง มาเป็น ผู้ว่าราชการเมือง และปรับปรุงการปกครองหัวเมืองมณฑลอีสาน จึงยุบเมืองเล็กเมืองน้อย รวมเป็นเมืองใหญ่ ยุบเมืองเป็นอำเภอ เช่น เมืองเขมราฐธานี เมืองยศ (ยโสธร) เมืองฟ้าหยาด (มหาชนะชัย) เมืองลุมพุก (คำเขื่อนแก้ว) เมืองขุหลุ (ตระการพืชผล) เมืองอำนาจเจริญ ไปขึ้นการปกครองกับจังหวัดอุบลราชธานี ตั้งแต่บัดนั้น เป็นต้นมา อำเภอมณฑลอำนาจเจริญจึงได้แต่งตั้งนายอำเภอปกครอง¹⁰

นายอำเภอคนแรก คือ รองอำมาตย์โทหลวงเอนกอำนาจ (เปี้ย สุวรรณภู) พ.ศ. 2455-2459 โดยในปี พ.ศ. 2459 ได้ย้ายจากที่ตั้งเดิมมาตั้ง ณ ตำบลบึง (ซึ่งเป็นที่ตั้งเมืองในปัจจุบัน) ตามคำแนะนำของพระยาสุทรพิพิธ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเลขาธิการมณฑลอีสาน มีความเห็นว่าหากย้ายอำเภอมายังใหม่ที่บ้านบึงซึ่งเป็นชุมชนและชุมทางสี่แยก ระหว่างเมืองอุบล-มุกดาหาร และเมืองเขมราฐ-

¹⁰ สุจิตต์ วงษ์เทศ. ชื่อบ้านนามเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2549). หน้า 10-11, 69-101.

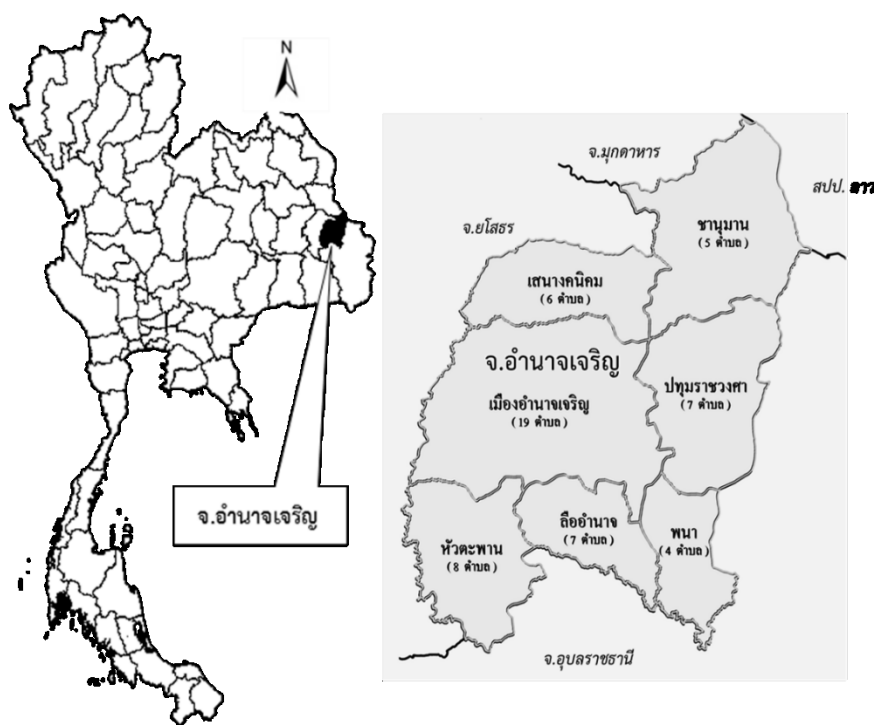
เมืองยศ (ยโสธร) คาดว่าจะมีความเจริญยิ่งๆ ขึ้นไปในอนาคต โดยชื่อว่า อำเภอบุ่ง (เสนอแนะให้ย้ายพร้อมกับอำเภอเดชอุดม ซึ่งย้ายจากเมืองชูนันท์ จังหวัดศรีสะเกษ) มาขึ้นกับจังหวัดอุบลราชธานี และยุบเมืองอำนาจเจริญเป็นตำบล ชื่อว่าตำบลอำนาจ ต่อมาในปี พ.ศ. 2482 จึงเปลี่ยนชื่อจากอำเภอบุ่งเป็นอำเภออำนาจเจริญ ขึ้นการปกครองกับจังหวัดอุบลราชธานี

เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2508 - 2521 ในพื้นที่รอยต่อระหว่างอำเภอเสนางคนิคม อำเภอขามเฒ่า อำเภอเขมราฐ อำเภอดอนตาล และอำเภอเลิงนกทา ได้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองเป็นพื้นที่สี่มุม ศูนย์กลางขบวนการอยู่ภายในเขตภูสระดอกบัว มีการจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธ เพื่อต่อสู้กับทางราชการ หมู่บ้านที่มีการจัดตั้งกองกำลังมากที่สุดคือ บ้านโพธิ์ทอง บ้านโป่งหิน บ้านหนองโน บ้านสามโคก บ้านน้อยดอกหญ้า บ้านนาไร่ใหญ่ และบ้านนาสะอาด ทั้งหมดอยู่ในเขตอำเภอเสนางคนิคม กองกำลังติดอาวุธอาศัยอยู่ในป่าภูโพธิ์ทอง ภูสระดอกบัว ภารกิจหลักของกองกำลังติดอาวุธคือการหามวลชน เพิ่มการยึดพื้นที่เพื่อแสดงอำนาจ และขยายอาณาเขตการทำงาน โดยจัดกำลังเข้าปะทะกับกองกำลังของทางราชการด้วยอาวุธสงครามความขัดแย้งและการต่อสู้ค่อยๆ ลดลง และยุติการต่อสู้ เมื่อปี พ.ศ. 2522 เหตุผลที่ยุติคือ ทางราชการได้กระจายความเจริญเข้าสู่พื้นที่ ทราบความต้องการและเข้าใจปัญหาของประชาชน ให้ความช่วยเหลือกลุ่มที่เคยต่อสู้กับทางราชการ โดยการจัดหาที่ทำกินให้ และลดเงื่อนไขแห่งความขัดแย้งต่างๆ ลง นอกจากนั้นสัญญาที่พรรคคอมมิวนิสต์เคยให้ไว้แก่ประชาชนที่เข้าร่วมขบวนการว่า พรรคจะให้เงิน รถไถนา และรถแทรกเตอร์ ตลอดทั้งยศ ตำแหน่งต่างๆ เป็นเพียงโฆษณาชวนเชื่อทำให้กลุ่มผู้หลงผิดไม่เชื่อถือ และกลับใจให้ความร่วมมือกับทางราชการตั้งแต่นั้นมา¹¹

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดอำนาจเจริญ พุทธศักราช 2536 ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2536 ตรงกับวันพุธ แรม 3 ค่ำ เดือน 12 ปีระกา ยกฐานะอำเภออำนาจเจริญเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ โดยให้แยกอำเภออำนาจเจริญ อำเภอขามเฒ่า อำเภอปทุมราชวงศา อำเภอพนม อำเภอหัวตะพาน อำเภอเสนางคนิคม และกิ่งอำเภอลืออำนาจ (ปัจจุบันอำเภอลืออำนาจ) รวม 7 อำเภอ โดยแยกออกจากการปกครองจังหวัดอุบลราชธานีรวมกันขึ้นเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2536 พร้อมกับจังหวัดหนองบัวลำภูและจังหวัดสระแก้ว คำว่าอำนาจเจริญเป็นภาษาเขมร มีความหมายตามตัว คือ อำนาจเจริญ เมืองที่มีสมญานามว่า “เมืองข้าวหอมโอชา ถิ่นเสมาพันปี”¹²

¹¹ สถาบันศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ข้อมูล 77 จังหวัดไทย. จังหวัดอำนาจเจริญ. <http://www.apecthai.org/index.php/>

¹² คณะทำงานพัฒนาปรับปรุงวัฒนธรรมองค์การ จังหวัดอำนาจเจริญ. แผนพัฒนาปรับปรุงวัฒนธรรม องค์การจังหวัดอำนาจเจริญ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556. หน้า 1-5.



ภาพที่ 1 ที่ตั้งจังหวัดอำนาจเจริญ และอาณาเขตติดต่อของจังหวัดอำนาจเจริญ

ปัจจุบันอำนาจเจริญ เป็นจังหวัดในตอนใต้ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จัดตั้งเป็นจังหวัดที่ 75 ของประเทศไทย อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร 568 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งสิ้น 1,975,780 ไร่ หรือ 3,161.248 ตารางกิโลเมตร มีประชากร (ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2556) 374,698 คน แยกเป็นชาย 187,734 คน หญิง 184,734 คน ประกอบด้วย 104,743 ครัวเรือน แบ่งการปกครองออกเป็น 7 อำเภอ คือ อำเภอเมืองอำนาจเจริญ อำเภอห้วยตะพาน อำเภอชานุมาน อำเภอปทุมราชวงศา อำเภอพนา อำเภอเสนางคนิคม และอำเภอลืออำนาจ มี 56 ตำบล 607 หมู่บ้าน 30 ชุมชน เมืองครุฑปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 64 แห่ง แยกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ 1 แห่ง เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 23 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 39 แห่ง มีอาณาเขตทิศเหนือ: ติดเขตจังหวัดยโสธรที่อำเภอเลิงนกทาและจังหวัดมุกดาหาร ทิศตะวันออก: ติดเขตประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตามแนวฝั่งแม่น้ำโขงด้านอำเภอชานุมานเป็นระยะทาง 38 กิโลเมตรและจังหวัดอุบลราชธานี ทิศตะวันตก: ติดเขตจังหวัดยโสธรที่อำเภอป่าติ้ว และอำเภอเลิงนกทา และทิศใต้: ติดเขตจังหวัดอุบลราชธานี¹³

บริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมของจังหวัดอำนาจเจริญ

แม้จังหวัดอำนาจเจริญจะได้แยกการปกครองออกจากจังหวัดอุบลราชธานีมาเป็นเวลากว่า 20 ปี หากแต่การเติบโตทางด้านต่างๆ ที่เป็นผลของการพัฒนาจังหวัดยังคงล่าช้ากว่าจังหวัดอุบลราชธานี

¹³ สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ. แผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ. 2557-2560 ฉบับทบทวนใหม่. หน้า 3-4.

และจังหวัดใกล้เคียงอย่างโยธยา นอกจากนั้น จังหวัดอำนาจเจริญยังจัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดที่ยากจนที่สุดในประเทศไทยมาโดยตลอด จากมูลค่ารวมผลิตภัณฑ์จังหวัด (GPP) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2553 มีมูลค่าน้อยที่สุดเป็นอันดับ 2 รองจากแม่ฮ่องสอน และในปี 2556 จากผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) มีมูลค่าทั้งสิ้น 12,910,038 ล้านบาท โดยจังหวัดอำนาจเจริญมี มูลค่ารวมผลิตภัณฑ์จังหวัด (GPP) อยู่ที่ 17,567 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ย GPP ของทุกจังหวัดทั่วประเทศ (167,633 ล้านบาท) และต่ำกว่าค่าเฉลี่ย GPP ที่ไม่รวมกรุงเทพฯ (117,563 ล้านบาท) อยู่ลำดับที่ 36 ของประเทศ

แม้ว่ารายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญในปี 2556 จะเพิ่มขึ้นเป็น 64,524 บาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 27) ขยับเป็นอันดับที่ 70 ของประเทศ แต่ความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีระหว่างจังหวัดอำนาจเจริญกับจังหวัดระยองซึ่งเป็นจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวมากที่สุดของประเทศ ก็มีช่องว่างถึง 17 เท่า แต่จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปีเดียวกัน พบว่า ครัวเรือนในจังหวัดอำนาจเจริญ ร้อยละ 75.2 มีหนี้สิน ซึ่งมีสัดส่วนสูงเป็นอันดับที่ 4 ของประเทศ ครัวเรือนอำนาจเจริญมีหนี้สินเฉลี่ย 134,560 บาท ต่อครัวเรือน สูงเป็นอันดับที่ 44 ของประเทศ¹⁴ ซึ่งจำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน ของประชาชนในจังหวัดยังคงมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง¹⁵

ไม่เพียงแต่ข้อมูลปัจจุบันข้างต้นที่สะท้อนสถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดอำนาจเจริญเท่านั้น หากเปรียบเทียบข้อมูลการสำรวจที่ผ่านมาก่อนหน้านี้ ปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำ และความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของจังหวัด โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของผู้คนในสังคมเกษตรกรรม จากข้อมูลการสำรวจภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนจังหวัดอำนาจเจริญ ในปี พ.ศ. 2554 พบว่าประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญส่วนใหญ่ ร้อยละ 58.7 ยึดอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่สร้างรายได้ให้กับจังหวัดเพียงร้อยละ 25.66 และคนอำนาจเจริญเกือบร้อยละ 40 มีรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่าย เมื่อมีการจำแนกตามกลุ่มอาชีพ พบว่า กลุ่มอาชีพเกษตรกรรมมีรายได้ติดลบ ขณะที่กลุ่มอาชีพอื่นๆ เช่น ค้าขาย ข้าราชการ พนักงาน เป็นต้น จะเป็นกลุ่มที่มีรายได้มากกว่า

การมีรายได้น้อยและได้ผลตอบแทนจากการผลิตในพื้นที่ต่ำ จึงเกิดการอพยพแรงงานเข้าสู่เมืองหลวงเป็นจำนวนมาก ทำให้ประชากรในวัยแรงงานภายในจังหวัดลดลง ข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะปี พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2553 รวมถึงโครงสร้างประชากรจังหวัดอำนาจเจริญในกลุ่มเด็กและเยาวชน และวัยแรงงานจะลดลง ขณะที่สัดส่วนผู้สูงอายุอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปจะเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงประชากรของจังหวัดอำนาจเจริญที่ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จะกลาย

¹⁴ สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. ข้อมูลรายได้และความยากจน [ออนไลน์], 8 กรกฎาคม 2559. แหล่งที่มา <http://service.nso.go.th>

¹⁵ คณะทำงานสนับสนุนการขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร. การขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร (กรุงเทพฯ: สหมิตรพรีนติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2556). หน้า 8.

เป็นปัญหาและความท้าทายด้านการจัดการแรงงานของจังหวัด โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตรที่เป็นฐานการผลิตที่สำคัญของจังหวัด¹⁶

สถานการณ์ที่เป็นพื้นฐานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสังคมของจังหวัดตามมา นั่นคือ ครอบครัวที่มีการอพยพแยกย้ายไปทำงานต่างถิ่น สมาชิกมักอยู่ในสภาพบ้านแตกสาแหรกขาด จากการวัดผลทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐานหรือ O-NET พบว่า นักเรียนจังหวัดอำนาจเจริญที่จบการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษาตอนปลาย และชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นมีระดับคะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยระดับประเทศมาก อีกทั้งปัญหา**ยาเสพติด** เป็นปัญหาสังคมของจังหวัดที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อระบบเศรษฐกิจของจังหวัด ซึ่งสถานการณ์ปัญหา**ยาเสพติด** ของจังหวัดอำนาจเจริญอยู่ในระดับรุนแรง และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งจำนวนคดีและจำนวนผู้ต้องหา ส่วนการแพร่ระบาดของ**ยาเสพติด**ในหมู่บ้าน/ชุมชนในปี 2557 พบว่า หมู่บ้าน/ชุมชนที่ไม่มีปัญหาเรื่อง**ยาเสพติด**เลยมีร้อยละ 38.4 นอกนั้นจะเป็นหมู่บ้านชุมชนที่มีปัญหาเรื่อง**ยาเสพติด** ขณะที่ด้าน**สุขภาพและสาธารณสุข** พบว่า สัดส่วนของบุคลากรทางการแพทย์ของจังหวัดอำนาจเจริญยังถือว่าไม่เพียงพอต่อการให้บริการแก่ประชาชน จำนวนผู้เจ็บป่วยที่ได้รับการเข้ารับรักษาตัวที่โรงพยาบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552-2556 ต่อประชากรทั้งหมด ยังถือว่าอยู่ในเกณฑ์สูง นอกจากนั้น ยังมีปัญหามลพิษพื้นที่ป่าซึ่งเหลืออยู่เพียงร้อยละ 27.07 ของพื้นที่จังหวัด¹⁷

นับตั้งแต่ก่อตั้งเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ การเติบโตของเศรษฐกิจของจังหวัดอยู่ในสภาวะการณ์ที่ไม่สู้ดีนักมาตลอดนำมาสู่ความต้องการแก้ปัญหาพื้นฐานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในท้องถิ่นจังหวัดที่ยังคงมีอยู่ต่อเนื่อง โดยที่ปัญหาพื้นฐานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดอำนาจเจริญซึ่งยังไม่ได้รับการแก้ไข และยังคงปรากฏให้เห็นในภาพรวมของจังหวัด ได้แก่ ปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมด้านรายได้ ดังที่กล่าวมาแล้วว่าจังหวัดอำนาจเจริญมีรายได้ต่อหัวประชากรจัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยของประเทศจึงทำให้ไม่สามารถมีรายได้เพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ทัดเทียมกับประชาชนในจังหวัดอื่นๆ

เมื่อหันมาพิจารณาโครงสร้างพื้นฐานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดอำนาจเจริญพบว่า โครงสร้างเศรษฐกิจโดยรวมของจังหวัดขึ้นอยู่กับภาคเกษตร โดยมีพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าวหอมมะลิ พืชไร่ (มันสำปะหลัง อ้อย) และยางพารา¹⁸ ซึ่งทางจังหวัดได้ให้ความสำคัญและสนับสนุนให้เกษตรกรเพิ่มพื้นที่ปลูกมากขึ้น จากข้อมูลด้านการเกษตรของจังหวัดอำนาจเจริญ มีครัวเรือนเกษตรกร 65,598 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 56.28 ของครัวเรือนทั้งหมด และมีพื้นที่ทำนามากที่สุดร้อยละ 89 ของพื้นที่ถือครอง โดยเฉพาะการปลูกข้าวหอมมะลิ คิดเป็นร้อยละ 81.27 ของ

¹⁶ สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ. แผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ. 2557-2560 ฉบับทบทวนใหม่. หน้า 20.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 37-38.

¹⁸ สำนักงานเกษตรจังหวัดอำนาจเจริญ. ข้อมูลด้านการเกษตรของจังหวัดอำนาจเจริญ ปี 2558 (ม.ป.ป.). หน้า 15.

พื้นที่ปลูกทั้งหมด และเป็นอาชีพที่สร้างรายได้ให้กับจังหวัดอำนาจเจริญมากเป็นอันดับ 1 โดยเฉพาะ ข้าวหอมมะลิ ได้รับรางวัลชนะเลิศระดับประเทศ¹⁹

อย่างไรก็ตาม พืชเศรษฐกิจเหล่านี้เพาะปลูกในระบบเชิงเดี่ยวอาศัยน้ำจากธรรมชาติตามฤดูกาลเป็นหลัก เนื่องจากแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่ เป็นแหล่งน้ำธรรมชาติขนาดเล็กและแหล่งน้ำที่ชาวบ้านสร้างขึ้นเองซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดกักเก็บน้ำได้ไม่เพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่การเกษตรทั้งหมดของจังหวัดจึงทำให้เกษตรกรทำนาได้เพียงปีละครั้ง ผลผลิตมวลรวมของจังหวัดอำนาจเจริญจึงมีมูลค่าน้อยและขึ้นอยู่กับพืชเศรษฐกิจเพียงไม่กี่ชนิด²⁰

เมื่อพิจารณา “ข้อมูลน้ำ” ที่เกี่ยวกับการเกษตร ซึ่งน้ำเป็นปัจจัยหลักในการผลิต จังหวัดอำนาจเจริญมีแหล่งน้ำผิวดินที่สำคัญคือ ลำเซบก ลำเซบาย ห้วยพระเหลา อ่างเก็บน้ำขนาดกลาง 5 แห่ง และขนาดเล็ก 37 แห่ง บ่อน้ำลึก 63 แห่ง บ่อน้ำตื้น 451 แห่ง อย่างไรก็ตาม จากผลของการประเมินสถานการณ์คุณภาพน้ำแหล่งน้ำผิวดินในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ พบว่า คุณภาพน้ำเริ่มเสื่อมโทรม โดยมีค่าต่ำกว่ามาตรฐาน โดยเฉพาะลำเซบายและห้วยปลาแดก บริเวณที่ไหลผ่านแหล่งชุมชนซึ่งมีการประกอบกิจกรรมต่างๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการนำมาใช้ประโยชน์ (ซึ่งสาเหตุหลักที่ทำให้คุณภาพน้ำ แหล่งน้ำผิวดินเสื่อมโทรมนั้น ส่วนใหญ่มาจากน้ำเสียชุมชนที่มีองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นอินทรีย์สารเมื่อระบายลงสู่แหล่งน้ำโดยไม่ได้ผ่านการบำบัดจะทำให้ปริมาณออกซิเจนในน้ำลดลง มีความสกปรกในรูปอินทรีย์สารและมีแบคทีเรียเพิ่มขึ้น)²¹ ประกอบกับปริมาณน้ำฝนในแต่ละปีมีจำนวนแตกต่างกันไป ทำให้มีปัญหาในการวางแผนการผลิต ส่วนปริมาณน้ำจากอ่างเก็บน้ำชลประทานหรือในไร่นายังมีปริมาณน้อยมาก คิดเป็นร้อยละ 4 ของพื้นที่การเกษตรและไม่ครอบคลุม การทำนาทำปีละครั้ง จึงทำให้รายได้เกษตรกรยังต่ำและยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความยากจนได้ (ซึ่งหากจะแก้ปัญหาด้านการเกษตรต้องสนับสนุนงบประมาณเพื่อสร้างระบบชลประทาน แหล่งน้ำขนาดเล็กในไร่นาเพิ่มขึ้นอย่างน้อย ร้อยละ 5 ของพื้นที่ต่อเนื่องทุกปีจึงจะครอบคลุมพื้นที่การเกษตรได้)²²

จากสถานการณ์ของจังหวัดที่กล่าวมาได้สะสมและก่อตัวเป็นปัญหาที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น (ทั้งปัญหาความเหลื่อมล้ำเรื่องรายได้ ปัญหาความยากจน ปัญหาหนี้สิน ปัญหาสุขภาพ ปัญหาสังคมที่เชื่อมโยงกับประเด็นครอบครัว เด็กเยาวชน และสตรี รวมถึงปัญหาสิทธิในการจัดการทรัพยากรน้ำและป่าไม้) ประชาชนก็ดูเหมือนจะมีส่วนร่วมน้อยลงเรื่อยๆ ดังกรณี “โครงการขุดลอกลำเซบาย” ซึ่งมีหน่วยงานระดับจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบโครงการภายใต้นโยบายการบริหารจัดการน้ำเมื่อปี พ.ศ. 2551 เพื่อคาดหวังจะแก้ไขปัญหาแม่น้ำต้นเขินและน้ำแล้งในพื้นที่ ก่อนเริ่มจัดทำโครงการดังกล่าว ส่วนราชการผู้รับผิดชอบไม่ได้สอบถามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือศึกษาถึงผลกระทบตามธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นตามมาหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ ปรากฏว่าพื้นที่ริมน้ำ เคาะ แก่งที่เคยเป็นที่ปลูกผัก

¹⁹ สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ. แผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ. 2557-2560 ฉบับทบทวนใหม่. หน้า 47-48.

²⁰ คณะทำงานสนับสนุนการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร. การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร. หน้า 6-9.

²¹ สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ. แผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ. 2557-2560 ฉบับทบทวนใหม่. หน้า 19-20.

²² เรื่องเดียวกัน. หน้า 16.

เลี้ยงสัตว์ ปลูกต้นกก ตลอดจนน้ำซบยาได้ถูกกระแสน้ำพัดทำลาย อันเนื่องมาจากทางเดินของน้ำได้เปลี่ยนทิศทางไปจากธรรมชาติ และส่งผลกระทบต่อกลายเป็นความเดือดร้อนต่อวิถีชีวิตของชาวบ้านที่เคยอาศัยพื้นที่ริมน้ำใช้ประโยชน์ ทั้งสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในลำน้ำต้องปรับตัวเพื่อยู่รอดให้ได้ในลำน้ำที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติที่ได้เปลี่ยนแปลงไป

จากสถานการณ์นี้ ทำให้ประชาชนในพื้นที่เข้าใจถึงปัญหาในการบริหารจัดการทางปกครองที่ราชการส่วนท้องถิ่นตัดสินใจเลือกโครงการพัฒนาของท้องถิ่นของตนเองไม่ได้ โครงการพัฒนาพื้นที่ส่วนใหญ่ได้ถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของคนในพื้นที่ ปัญหาลักษณะนี้ ยังคงมีอยู่ในการจัดทำโครงการต่างๆ ตามนโยบายการพัฒนาของจังหวัด ยกตัวอย่างเช่น นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดอำนาจเจริญ ที่เน้นจุดเด่นด้านศิลปวัฒนธรรม โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำไปแปลงสู่การปฏิบัติเป็นโครงการต่างๆ ในพื้นที่จังหวัด แต่ประชาชนส่วนหนึ่งเห็นว่ายังไม่เป็นการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมที่แท้จริง

บริบทสถานการณ์ดังกล่าวมาทั้งหมด นับเป็นแรงผลักดันให้ภาคประชาชนในท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญที่เคยมีประสบการณ์ทำงานพัฒนาชุมชนมาอย่างต่อเนื่องอยู่ก่อนแล้ว ได้รวมตัวกันพยายามค้นหาแนวทางเพื่อช่วยเหลือและพึ่งพากันเองภายในกลุ่ม ซึ่งพวกเขาเชื่อว่าแนวทางการพัฒนาของรัฐส่วนกลางส่งผลกระทบให้ชุมชนอ่อนแอ ต้องอาศัยการพึ่งพิงจากรัฐจึงต้องการกำหนดทางเลือกในการพัฒนาท้องถิ่น และร่วมกันมีปฏิบัติการที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อสร้างศักยภาพของประชาชนให้ส่วนราชการยอมรับ และให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัด ผ่านการนำเสนอข้อเสนอนโยบายสาธารณะต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นั่นคือ การแสดงเจตจำนงที่จะวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ด้วยตนเอง

ขณะที่ปัจจุบันโครงการและแผนงานต่างๆ ของจังหวัดจำเป็นต้องจัดให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางของการพัฒนากลุ่มจังหวัด ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 เพื่อการบริหารแบบบูรณาการในลักษณะยึดพื้นที่ (Area Base Approach) เป็นหลักในการพัฒนาเพื่อกระจายการพัฒนาและลดความเหลื่อมล้ำของการเจริญเติบโตในระดับพื้นที่ โดยกำหนดทิศทางการพัฒนาจะต้องสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นจังหวัด จึงนำมาสู่ความคาดหวังของผู้คนในจังหวัดอำนาจเจริญ ที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเพิ่มโอกาสของการมีส่วนร่วมให้ภาคประชาชนมีบทบาทในบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กลุ่ม/องค์กรชุมชน ที่มีการทำงานพัฒนาชุมชนอย่างเข้มแข็ง จึงได้เชื่อมโยงกันเองเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนของประชาชน มีข้อเสนอให้ส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างเสริมศักยภาพแก่ชุมชนท้องถิ่นและท้องถิ่นให้สามารถแก้ปัญหาหรือมีการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะด้านรายได้ โดยใช้ความเป็นเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้มแข็งสามารถพึ่งพาตัวเองได้ แสดงออกถึงความต้องการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่เป็นไปตามความต้องการของผู้คนในจังหวัดโดยรวม

บทที่ 2

แนวคิดและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “บทบาทองค์กรภาคประชาชนในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น กรณีศึกษาเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ” ได้อาศัยแนวคิดหลายแนวคิดมาสนับสนุนการอธิบายการทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในรูปแบบกระบวนการของเครือข่ายทางสังคมรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีส่วนเอื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นในความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนา ประกอบด้วย 1) แนวคิดของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นและการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพื่อเริ่มต้นทำความเข้าใจหลักคิดของการกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นและความหมายที่แท้จริงของคำว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น 2) แนวคิดการจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น ทำให้ทราบการกำหนดความสัมพันธ์ใหม่ of ชุมชนท้องถิ่นที่มีการตอบสนองต่อปัญหาและปรับเปลี่ยนวิธีคิด ตัดสินใจในแบบมีส่วนร่วมในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3) แนวคิดการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาของประชาชนเป็นแนวคิดการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างขวางขึ้นในลักษณะที่ประชาชนรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองให้มีความยั่งยืนบนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง พร้อมทั้งระดมทรัพยากรจากทั้งภายในและภายนอกชุมชนมาสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ได้ และ 4) แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรภาคประชาชนและเครือข่ายเพื่อทำความเข้าใจกระบวนการทางสังคมรูปแบบหนึ่ง

2.1 แนวคิดของการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น และการปกครองตนเองของท้องถิ่น

2.1.1 การกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น

เหตุผลหลักประการหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังกระแสการผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ ที่ปรากฏทั่วโลกก็คือ ความล้มเหลวของการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลางเป็นหลัก และการพัฒนาประเทศแบบสั่งการในทิศทางจากบนลงล่าง ซึ่งไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ (Economic failure) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้มเหลวในการลดระดับความยากจนของประชาชนในระดับล่าง กระแสความไม่พอใจที่มีต่อความล้มเหลวในการดำเนินโครงการพัฒนาชนบทที่ริเริ่มและกำหนดจากรัฐบาลในส่วนกลางโดยมิได้สะท้อนความต้องการและตอบสนองต่อสภาพปัญหาของชุมชนในระดับท้องถิ่น จึงเริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนมากขึ้น และนำไปสู่การผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศแถบยุโรปกลางและตะวันออกในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 เช่นเดียวกับกระแสการเสื่อมความเชื่อมั่นในรัฐแบบรวมศูนย์ (Declining credibility of the centralized state) ซึ่งนำไปสู่การผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศแถบลาตินอเมริกาในช่วงนับตั้งแต่ ค.ศ. 1983 เป็นต้นมา¹

¹ Shahid Javed Burki, Guillermo E.Perry, William R.Dillinger, U Beyond The Center : Decentralizing The State U (Washington, D.C. : The World Bank, 1999). pp. 1-7. อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552). หน้า 11.

ไม่ต่างจากการกระจายอำนาจในบริบทของประเทศไทย มีเหตุผลพื้นฐานมาจากการเรียกร้อง ผลักดันให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นของรัฐสมัยใหม่ คือ การรวม ศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารปกครองไว้ที่รัฐบาลส่วนกลางอย่างเข้มข้นก่อให้เกิด ผลกระทบในทางลบต่อกระบวนการบริหารงานภาคสาธารณะและการพัฒนาประเทศในภาพรวม อย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** การบริหารงานภาคสาธารณะโดยระบบราชการที่มี โครงสร้างรวมศูนย์ที่ส่วนกลางก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจ (Bureaucratic red tape) ส่งผลให้การขับเคลื่อนภารกิจต่างๆ ได้ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างล่าช้าและ ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน **ประการที่สอง** การรวมศูนย์อำนาจการจัดสรรทรัพยากรทางการ บริหารไว้ที่ส่วนกลางก่อให้เกิดปัญหาความไม่ทั่วถึง การขาดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการ จัดทำบริการสาธารณะในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น **ประการที่สาม** การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ กำหนดนโยบายที่ส่วนกลางส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะไม่สอดคล้องกับปัญหา และความต้องการ ของแต่ละชุมชนท้องถิ่น **ประการที่สี่** โครงสร้างระบบการเมืองและการปกครองแบบรวมศูนย์เป็นการ ปิดโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียนรู้ ฝึกฝน และมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง (Self-government) โดยเฉพาะในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อ การเจริญเติบโตของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตย²

ทำให้ปัจจุบันกระแสของการกระจายอำนาจจึงต้องการแก้ไขบรรเทาสภาพปัญหาที่กล่าวไว้ ข้างต้น เพื่อลดสถานะการรวมศูนย์ของอำนาจ และกระจายการจัดบริหารสาธารณะให้ทั่วถึงและ ครอบคลุม รวมถึงการกระจายอำนาจการบริการและตัดสินใจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลักต่อการตัดสินใจในการปกครองตนเอง เพื่อสร้างประชาธิปไตย ท้องถิ่นขึ้นมาเพราะถือว่าการกระจายอำนาจเป็นมิติ และรูปแบบของการบริหารการพัฒนาประเทศ ที่เปิดโอกาสให้องค์กรซึ่งเป็นกลไกที่เป็นทางการในการบริหารอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ที่ไม่เป็นทางการอย่างชุมชนหรือภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทนำเสนอแนะนโยบายตรวจสอบ และ/หรือ บริหารจัดการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน³

กลายเป็นกระแสการปรับตัวของโครงการการบริหารภาคสาธารณะในทิศทางการ กระจาย อำนาจที่ดำเนินมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะกระแสผลักดันของกลุ่มนักพัฒนาและนักเคลื่อนไหว ผู้คัดค้านการพัฒนาแบบศูนย์กลางนิยม (Centralism) ที่ไม่พอใจต่อความล้มเหลวในการดำเนิน โครงการและแก้ปัญหาความยากจนของระบบรัฐรวมศูนย์ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและ สังคมระหว่างเมืองกับชนบท ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาและการจัดการทรัพยากร โดย ให้ความสำคัญกับ “การกระจายอำนาจ” ในฐานะทางเลือกที่นำไปสู่การพัฒนาแบบร่วมมือ (Cooperative development) โดยชาวบ้านในระดับท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดัน กำหนดทิศทางการพัฒนาด้วยตนเองเป็นหลักและภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนหรืออำนวยความสะดวก⁴

² เรื่องเดียวกัน. หน้า 15-16.

³ วุฒิสสาร ตันไชย. บทบาทของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนา ประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555). หน้า 1.

⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 15-17.

ขณะที่ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับลักษณะของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระ สะท้อนทิศทางการกระจายอำนาจในภาพรวมของประเทศไทย กล่าวคือ ภารกิจหน้าที่จะเป็นตัวสะท้อนถึงระดับความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยว่ามีความสำคัญต่อสังคมโดยรวมมากน้อยเพียงใด หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดทำภารกิจที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อสังคม และเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาสถาบันทางการเมืองการปกครองของประเทศ⁵ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรทางการเมืองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ โดยรัฐบาลเพียงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เท่าที่จำเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยความเป็นองค์กรทางการเมือง

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความเป็นองค์กรชุมชนโดยหลักการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การเปิดให้ชุมชนดูแลปัญหาของชุมชนเอง รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากภาษีอากรของคนในชุมชนนั้น ผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ถอดถอน ก็ต้องเป็นสมาชิกของชุมชนต้องสะท้อนลักษณะเฉพาะของชุมชนนั้น รักษาอัตลักษณ์ชุมชน และพัฒนาบรรพบุรุษของท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมทั้งการสร้างเสริมความใกล้ชิดระหว่างสมาชิกชุมชนและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นองค์กรชุมชนสะท้อนให้การบริหารพื้นที่และเป็นเรื่องรวม ในมิตินี้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรหาคำตอบในการพัฒนาจากชุมชน รวมทั้งยึดชุมชนและสมาชิกของชุมชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา

2.1.2 การปกครองท้องถิ่นตามหลักกระจายอำนาจ

ได้มีผู้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้มากมาย อาทิ อุทัย หิรัญโต (2525: 2) วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) (1951: 101-103) โจน เจ. คลาร์ก (John J. Clarke) (1957: 574) อีเมลล์ เจ. ซัดดี (Email J. Sady) (2523:4) แต่โดยสาระสำคัญต่างอธิบายในนัยสำคัญว่า หมายถึง การปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และการเกิดขึ้นขององค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการปกครองตนเอง (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2525:7) เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง⁶

โดยหลักแล้ว การศึกษาการปกครองท้องถิ่นก็คือ การศึกษาการจัดองค์การ และการใช้อำนาจการเมือง หรือกล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาวิธีการวางระเบียบสังคมภายในขอบเขตของดินแดนที่กำหนด (Wit, 1967:1) นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นยังเป็นฐานสำคัญของการปกครองในระบบ

⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. หน้า 26-27.

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, นคร เสรีรักษ์ และ ภรณ์ ติราชวรวิเศษ. ท้องถิ่นโปร่งใส การพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินประสิทธิภาพในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สามลดา, 2556). หน้า 14.

ประชาธิปไตยของระดับชาติ นักทฤษฎีประชาธิปไตย เช่น จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) อเล็กซิส เดอ ท็อกเกววิลล์ (Alexis de Tocqueville) และเจมส์ ไบรซ์ (James Bryce) เห็นความเชื่อมโยงของการปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งถ้าไม่เป็นเนื้อหา ก็เป็นวิธีการที่เป็นประโยชน์ต่อการรับรู้ถึงหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น หลักเสรีภาพ ความเสมอภาคทางการเมือง และสวัสดิการของมนุษย์ เป็นต้น⁷

กล่าวให้ถึงที่สุด การปกครองท้องถิ่นก็คือ ระบบการบริหารและจัดการกิจการสาธารณะและทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่นที่หนึ่งในภายในรัฐหนึ่ง เป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตชัดเจน (defined boundaries) ภายในรัฐนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล (legal entity) มีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไปและ/หรือกฎหมายพิเศษ⁸ ซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีใช้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในทางการบริหาร หรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีองค์การนิติบุคคลที่มีองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น อันเป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอิสระการปกครองตนเองไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส เรียกการควบคุมดังกล่าวว่า “La tutelle administrative” แปลได้ว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง”⁹

โดยที่กระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วยกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญ 2 กลไก คือ

1) **กลไกความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง** (Intergovernmental Relations) เป็นกลไกที่ประกอบด้วยทั้งหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นการกระจายอำนาจโดยเฉพาะอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรจากภาครัฐไปยังภาคส่วนต่างๆ ในสังคม (Schneider, 2003; Falletti 2005)

2) **กลไกความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน** (State-Society Relations) เป็นความสัมพันธ์ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในทั้งระดับประเทศและระดับชุมชนท้องถิ่นจาก “ผู้ปกครอง” เป็น “ผู้บริหาร” นั่นคือภาครัฐจำเป็นต้องมีการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายและการบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านต่างๆ (Cheema and Rondinelli, 2006)

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลไกความสัมพันธ์ทั้งสองมีเป้าประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อให้ทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นภาคปกครองหรือภาคประชาชนมีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการทรัพยากรและกิจการสาธารณะในเขตพื้นที่ชุมชนของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และ

⁷ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2555). หน้า 2.

⁸ ธเนศวร์ เจริญเมือง. การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลก ภาคแรก: จากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก. (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. 2555). หน้า 27.

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547). หน้า 18.

คุณภาพ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับกรอบนโยบายและขั้นตอนการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และทรัพยากรจากส่วนกลางไปยังชุมชนท้องถิ่น (Falleti, 2005)

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวทั้งในทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงย่อมมีความเกี่ยวพันกันกับการกระจายอำนาจทางกฎหมายและการบริหาร¹⁰ ที่ผ่านมามีบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำกัดมากทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ทรัพยากรและความเป็นอิสระจนยากที่จะเรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self- Government) แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ คือ บทบาทและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น ซึ่งความสำคัญดังกล่าวสะท้อนจากเงินงบประมาณจำนวนมาก รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีการถ่ายโอนจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากสภาพเช่นนี้จึงทำให้เกิด “กระแสการตื่นตัวเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ไปทุกวงการ¹¹

ปัจจุบัน นิยามความหมายใหม่ของบทบาทการปกครองท้องถิ่นในความสัมพันธ์สาธารณะจึงเกิดขึ้นนั่นคือ แนวคิดการปกครองท้องถิ่น (local government) กำลังเคลื่อนตัวไปสู่กระบวนการจัดการปกครองท้องถิ่น (local governance) โดยการจัดการปกครองจะเน้นเรื่องประชาชนเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง เพราะถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจทางการปกครอง และพยายามแสวงหาโอกาส หรือวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศให้มากขึ้น รวมถึงยอมรับการแสดงออกทางการปกครองของประชาชนในหลายรูปแบบ นอกจากนั้น ยังเน้นไปที่ระบบเศรษฐกิจ สังคม ในการจัดสรรผลประโยชน์มากขึ้นด้วยการพยายามใช้กลไกตลาด กลไกประชาสังคม กลไกท้องถิ่น ด้วยกลไกการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) ให้เข้ามามีบทบาททำให้มีลักษณะเป็นพหุนิยมอย่างแท้จริง ผลประโยชน์สาธารณะจึงกระจายไปในคนทุกกลุ่มในสังคมอย่างเป็นธรรมมาก เกิดความร่วมมือ ประนีประนอม และเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย มากกว่าการออกคำสั่งและหลักปฏิบัติที่ตายตัวของสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ¹²

ปัจจัยสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนจากการปกครองส่วนท้องถิ่นไปเป็นการจัดการปกครองความคิดหลักๆ มาจากองค์กรทางเศรษฐกิจหลายหน่วยซึ่งเดิมอยู่ภายใต้รัฐชาติได้แยกตัวออกจากรัฐชาติเข้าแข่งขันในตลาดโลก นโยบายทุกประเทศต้องสนับสนุนตลาดและปรับตัวเข้าสู่ตลาดระหว่างประเทศ และท้องถิ่นต้องปรับนโยบายให้เหมาะสมกับการแข่งขันในระดับโลก การปรับตัวของท้องถิ่นนี้บางคนเรียกว่า “ท้องถิ่นนิยมแนวใหม่” (new localism)¹³ สำหรับประเทศไทย ตามความหมายใหม่ดังที่กล่าวมา ถือเป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) ของภาคประชาชน ซึ่งการมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง ภายใต้กลไกความสัมพันธ์

¹⁰ วุฒิสาร ตันไชย. บทบาทของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย. หน้า 6.

¹¹ อรรถ กักพล และสุมาลย์ ขาวนา. ถอดรหัส ร่างวัลพระปกเกล้า ' 50. วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์, 2551). คำนำ.

¹² อุดม ทุมโฆสิต. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552). หน้า 206-208.

¹³ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 104.

ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าวมาแล้วอย่างสมดุล ย่อมเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับชุมชนของตนเอง และหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นและประชาชนได้ตรงเป้าหมาย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นกลยุทธ์สำคัญในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ธนาคารโลกและองค์กรการเงินระหว่างประเทศต่างๆ ชี้แนะให้นำไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา

2.1.3 แนวความคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่น

“ปรัชญาการกระจายอำนาจนิยม (decentralizationism)” เป็นลัทธิความเชื่อที่ยึดถือในหลักคิดที่ว่า การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นจัดการปกครองตนเองนั้นเป็นหลักการที่ถูกต้องชอบธรรมมากกว่าให้ส่วนกลางไปจัดการปกครองท้องถิ่น¹⁴ สะท้อนฐานคิดที่มาของอุดมการณ์ของการกระจายอำนาจ ว่าเป็นไปเพื่อต้องการให้ท้องถิ่นเป็นอิสระและสามารถใช้อำนาจในการพัฒนาตนเองภายใต้กรอบความร่วมมือหลายระดับอย่างมีเอกภาพ สร้างความเจริญเติบโตทั้งทางการเมืองท้องถิ่น สังคม และเศรษฐกิจ ให้เข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ **โดยยึดประชาชนในชุมชนเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ** ที่ซับซ้อนและยุ่งยากในทางปฏิบัติของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพสามารถทำให้เกิดผลประโยชน์ สนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนในชุมชนโดยรวม¹⁵ นอกจากนี้ หัวใจของการปกครองท้องถิ่นในทุกระดับ เมื่อกระจายอำนาจไปแล้วก็ต้องเกิดความเป็นปึกแผ่น (solidarity) ให้แก่ชุมชนและท้องถิ่นให้ได้ รวมถึงต้องสร้างความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (subsidiary) ของสังคมในท้องถิ่นให้สำเร็จด้วย¹⁶

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากทฤษฎีและแนวปรัชญาในการกระจายอำนาจยังขาดความชัดเจนในภาคปฏิบัติอยู่อีกเป็นจำนวนมากจึงยังมีปัญหาในทางปฏิบัติให้พบเห็นได้เป็นประจำเสมอ ทำให้เกิดข้อถกเถียงกันในหมู่นักวิชาการและนักปฏิบัติโดยทั่วไปว่า เป้าหมายและวิธีการที่ดีของการกระจายอำนาจนั้นควรเป็นอย่างไร บทบาทของรัฐบาลรวมทั้งบทบาทของส่วนกลางในฐานะผู้โอนอำนาจ บทบาทของท้องถิ่นที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร¹⁷ และด้วยเหตุที่การปกครองตนเองของท้องถิ่นมีความสำคัญในฐานะเป็นหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจที่มุ่งให้ประชาชนได้ “ปกครองตนเองอย่างอิสระ” โดยกำหนดเป็นเป้าหมายวิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นนั้นเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีข้อควรพิจารณาตามนัยแห่งการปกครองแบบประชาธิปไตย (democratic principle) ที่สมควรนำมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นด้วยเช่นกัน กล่าวคือ หากมองว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการปกครองของประเทศ ประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเจ้าของสิทธิในการเลือกผู้ปกครอง ก็ควรจะสามารถใช้สิทธิในทางการเมืองของตนเองผ่านกระบวนการปกครองท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ (เช่นเดียวกับการเลือกตั้งในระดับชาติ)

¹⁴ อุดม ทุมโฆษิต. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. หน้า 169.

¹⁵ พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติจักร. แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในยุคโลกาภิวัตน์ (กรุงเทพฯ: ปัญญาชน, 2552). หน้า 12.

¹⁶ อุดม ทุมโฆษิต. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. หน้า 170.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 170.

ดังนั้นเอง การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นการใช้**อำนาจทั้งทางการปกครอง (local government) และอำนาจทางการบริหาร (local administration)** ควบคู่กันไป จึงควร**ยึดชุมชนเป็นฐาน (community based governance)** มุ่งให้ความสำคัญแก่สมาชิกของชุมชนเป็นสำคัญว่าสมาชิกของชุมชนจะต้องได้รับการพัฒนา เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจ และสามารถ**ใช้สิทธิทางการปกครองตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ** โดยการบริหารควรจะเน้นเป้าหมายไปที่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานเป็นหลัก ส่วนเป้าหมายทางการปกครองก็ควรมุ่งเน้นไปที่ความร่มเย็นเป็นสุขของประชาชนและชุมชนเป็นสำคัญ (Frid, 1974; Haris, 1948; Moddcox, 1989)¹⁸ อย่างไรก็ตาม จะต้องไม่ลืมว่า **แนวคิดการปกครองตนเอง** เป็นพื้นฐานของการยอมรับการตัดสินใจตามเจตนารมณ์ของประชาชนในกิจการที่เกี่ยวกับประโยชน์ของท้องถิ่นนั้น โดยประชาชนเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในท้องถิ่น รวมถึงสามารถถอดถอนและเปลี่ยนแปลงผู้แทนของตนเองได้ แสดงถึงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย อันเป็นแนวคิดที่มาของนักปรัชญาเมธีคนสำคัญคือ จอห์น ล็อก (John Locke, ค.ศ. 1632-1704) ที่เรียกการที่มวลสมาชิกที่มารวมตัวกันเป็นสังคม ยินยอมสละสิทธิที่มีตามกฎหมายธรรมชาติให้แก่ผู้ปกครองที่มีหน้าที่ในการปกป้องดูแลประชาชนในสังคมนั้นว่า **“สัญญาประชาคม”**¹⁹

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แนวคิดการปกครองตนเองในแบบที่ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในสถานะหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ซึ่งได้รับอำนาจมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล และเป็นองค์กรตัวแทนประชาชนแบบเดิมในระบอบประชาธิปไตย) นั้น ปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงไปจากขอบเขตประเด็นการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ขยายไปยังภาคประชาชนในท้องถิ่นเป็น **“แนวคิดการปกครองตนเองของประชาชน”** ในรูปของ **“ประชาสังคม” (civil society)** อีกด้วย ซึ่งจำเป็นต้องให้ความสำคัญควบคู่กันไปกับหน่วยงาน/องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ต่อประเด็นความหมายของคำว่า **“การปกครองตนเองของท้องถิ่น”** ตามหลักการกระจายอำนาจจึงสรุปได้ว่า หมายถึง การแบ่งสรรอำนาจอธิปไตยที่แต่เดิมรวมศูนย์อยู่ส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจเอง เมื่อกระจายอำนาจแล้วอำนาจอธิปไตยโดยรวมเหนือประชาชนต้องไม่เพิ่มขึ้น การใช้อำนาจอธิปไตยท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ อำนวยประโยชน์สุขด้านสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยมีอิสระตามสมควร รัฐบาลโดยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ควบคุมดูแล

ขณะที่ ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองและบริหารจัดการกิจการสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง รวมทั้งมีการจัดหาเงินทุนสำหรับใช้จ่ายเพื่อกิจการสาธารณะจากแหล่งภายในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ เป็นการกระทำผ่านระบบตัวแทนโดยการเลือกตั้ง ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นมีส่วนรับผิดชอบในเชิงนโยบายเป็นหลัก และรับผิดชอบในเชิงกฎหมาย ประชาชนใน

¹⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 171-172.

¹⁹ ปธาน สุวรรณมงคล. การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. (กรุงเทพฯ: แอคทีฟพริ้นท์, 2554). หน้า 34-35.

ท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหาสำคัญๆ ของท้องถิ่นมีความรับรู้ระดับสูง และต้องมีการพัฒนาจัดตั้งองค์กรประชาชนเพื่อพิทักษ์สิทธิของตน²⁰

2.2 แนวคิดการจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น

2.2.1 ความหมายของ “ชุมชน” และ “ท้องถิ่น”

โกวิท พวงงาม (2549 : 262-267) ได้สรุปความหมายของคำว่า “ชุมชน” และ “ท้องถิ่น” ที่นักวิชาการให้ไว้หลายคน อาทิ ปาริชาติ วลัยเสถียร (2546) จิตติ มงคลชัยอรัญญา (2546) ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2549) นอร์ตัน (Norton) (1994) เดวิส คิงสลีย์ (David Kongly) โดยสรุปว่าเป็นการให้ความหมาย “ชุมชน” ในลักษณะใกล้เคียงกันโดยเฉพาะประเด็น กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกัน กลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์ทั้งความเชื่อ ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม และมีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน รวมทั้งประเด็นอาณาบริเวณของท้องถิ่นหนึ่งๆ ขณะที่ M.Gottdiener and Leslie Budd (2009) ให้ความหมายที่เหมือนและแตกต่างออกไปว่า “ชุมชน” คือกลุ่มคนที่เชื่อว่าพวกตนมีพันธะแข็งแกร่งและยั่งยืนผูกพันต่อกัน ลักษณะนี้เป็นการพิจารณาความเป็นชุมชนจากความผูกพันของสมาชิกในชุมชนต่อสถานที่ตั้งของชุมชน และความรู้สึกมีส่วนร่วมในชุมชน นอกจากนั้นแนวคิดคำว่า “ชุมชน” เมื่อไปติดกับขอบเขตที่รัฐบาลกำหนด ชุมชนก็กลายเป็น “เมือง” “ปริมณฑล” หรือ “ชนบท” ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายของ “ชุมชน” ในแง่มุมต่างๆ แล้วพบว่า ความหมายของชุมชนมีลักษณะใกล้เคียงกันในแต่ละแนวคิดเพียงแต่มีจุดเน้นที่แตกต่างกัน เช่น แนวคิดมานุษยวิทยา เน้นความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชน โดยไม่จำเป็นต้องมีพื้นที่หรืออาณาบริเวณที่อาศัยร่วมกัน ส่วนแนวคิดสังคมวิทยา มองชุมชนเป็นหน่วยทางภูมิศาสตร์ และเน้นชุมชนเป็นเสมือนระบบย่อยของสังคม

ส่วนความหมายของคำว่า “ท้องถิ่น” มีคำอธิบายถึงความหมายที่หลากหลายกว่า โดยความหมายที่คนทั่วไปเข้าใจคือ “หน่วยปกครองท้องถิ่น” ส่วนความหมายอื่นๆ เช่น ชุมชนและท้องถิ่น กลุ่ม หรือองค์กรทางสังคม อุดมการณ์หรือแม่กระทั่งวัฒนธรรม หรือเป็นท้องถิ่นในความหมายดั้งเดิมที่คนส่วนใหญ่รับรู้อย่างกว้างขวางมาก่อน เช่น บาง คຸ່ງນ້ຳ ຄຸ້ມບ້ານ ສູ່ບ້ານ ຕຳບອ ອຳເຄ ຈັງຫວັດ ພາກ ເປັນຕົ້ນ

นอกจากนั้น “ท้องถิ่น” ยังมีอีกความหมายหนึ่ง ในลักษณะที่ถูกใช้เรียกอย่างสั้นๆ ว่าเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หน่วยของการปกครองท้องถิ่น) หรือ การปกครองท้องถิ่น

ดังนั้นเอง จึงเห็นว่ามีมีการใช้คำว่า “ท้องถิ่น” กับ “ชุมชน” ทดแทนกัน แต่ในแง่ความหมายแล้วทั้งสองคำนี้มีความหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คำว่า ชุมชน จะเน้นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน ในขณะที่ ท้องถิ่น เน้นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสภาพแวดล้อมในพื้นที่

สำหรับความหมายของชุมชนและท้องถิ่น ที่ใช้ในงานศึกษานี้ได้ใช้นิยามความหมายของคำ “ชุมชน” และ “ท้องถิ่น” หรือ “ชุมชนท้องถิ่น” ร่วมกันซึ่งทั้งหมดมีนิยามความหมายในลักษณะเฉพาะ และลักษณะบางอย่างร่วมกัน เช่น ผลประโยชน์ ความสนใจ และอยู่ภายใต้หน่วยการปกครองท้องถิ่น

²⁰ สถาบันพัฒนาสยาม. การกระจายอำนาจและการเสริมสร้างการปกครองตนเองของท้องถิ่น. เอกสารประชุมสัมมนาปลายปี โครงการศูนย์ส่งเสริมและประสานงานวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น (สพวท.). หน้า 197. 13 พฤศจิกายน 2553 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน พัทยา ชลบุรี.

เดียวกัน เช่น ตำบลเดียวกัน จังหวัดเดียวกัน หรือคนในชุมชนหรือท้องถิ่นเดียวกัน โดยที่คน/กลุ่ม/องค์กร/หน่วยงานในพื้นที่ต่างมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน และมีความสัมพันธ์เป็นระบบต่างๆ

คณะผู้ศึกษาเห็นว่า แม้คำว่า “ชุมชนและท้องถิ่น” ทั้งสองคำจะมีความหมายและลักษณะที่แตกต่างกันอยู่บางประการแต่ในการปกครองท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน จำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นชุมชนและท้องถิ่นควบคู่กันไปโดยที่หลักการ “การปกครองตัวเองของชุมชน” และ “การปกครองตัวเองของท้องถิ่น” นับเป็นหลักการที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน

2.2.2. ชุมชนท้องถิ่นไทยในสภาวะการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัว

ด้วยเหตุที่ชุมชนและท้องถิ่นมีลักษณะที่เป็นพลวัต (Dynamic) ประกอบกับธรรมชาติของสภาพแวดล้อมมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายที่เกิดขึ้นจึงต่างก็เป็นเหตุปัจจัยเชื่อมโยงระหว่างกันทั้งปัจจัยภายนอกและภายในชุมชน และส่งผลกระทบไปถึงด้านอื่นๆ ด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ วิฤตติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2540 จึงส่งผลกระทบโดยตรงต่อชุมชน เกิดเป็นความเปลี่ยนแปลงในชุมชนท้องถิ่นที่มีจุดเน้นแตกต่างกันไป ทั้งในเรื่องบทบาทความสัมพันธ์ของผู้คน กลุ่ม องค์กร และอิทธิพลทางความคิด รวมถึงชุมชนท้องถิ่นเองเกิดการปรับเปลี่ยนตัวเองเพื่อความมั่นคงปลอดภัย โกวิทย์ พวงงาม มีความเห็นว่า (2547: 285-29;

1) ในสังคมยุคโลกาภิวัตน์ที่ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเจริญก้าวหน้าทำให้ความผูกพันของคนในชุมชนท้องถิ่นกับ “พื้นที่” ลดน้อยลง และเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างคนในพื้นที่จากเดิมที่ยึดกับเรื่องพื้นที่มาเป็นความสัมพันธ์แบบไม่จำเป็นต้องยึดกับเรื่องพื้นที่เสมอไป

2) วิฤตติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เกิด “กระแสชุมชนท้องถิ่นนิยม”²¹ ต่อต้านโลกาภิวัตน์ขึ้นออกมาในลักษณะต่างๆ มีการปรับเปลี่ยนตัวเองเพื่อความมั่นคงปลอดภัยจากโลกาภิวัตน์ เช่น เกิดกลุ่ม องค์กร เครือข่ายเพื่อปกป้องทรัพยากรสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และส่วนหนึ่งเป็นผลจากการเข้ามาขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ในต่างประเทศ ที่ได้ส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจในบทบาทและภารกิจหน้าที่ของชุมชน จนมีการสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนและท้องถิ่นไทย

3) ขณะเดียวกัน การพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นจากบทบาทของกลุ่มและองค์กรพัฒนาต่างๆ รวมถึงหน่วยงานภาครัฐ ด้านหนึ่งส่งผลร้ายให้กับชุมชนที่ไม่มีกระบวนการในการพัฒนาความสามารถของชุมชนท้องถิ่นได้เอง ทำให้ต้องพึ่งพาการช่วยเหลือจากภายนอกโดยตลอด

²¹ ประเทศไทยมีเหตุการณ์หลายอย่างที่ทำให้เกิดกระแสรักท้องถิ่น เช่น กระบวนการปฏิรูปการเมืองที่ทำให้เปิดโอกาสให้ชุมชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น มีกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ความสนใจของสื่อมวลชนต่อการกระจายอำนาจ ซึ่งกลุ่มนักวิชาการและกลุ่มองค์กรเอกชนต่างๆ มักหยิบยกประเด็นเรื่องรักท้องถิ่นและท้องถิ่นนิยมขึ้นมาพูดกันในแวดวงวิชาการอย่างแพร่หลาย ภาครัฐเริ่มตระหนักและเข้าใจความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น เช่น ข้อเสนอกรอบแนวคิดเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ที่ชูประเด็นพลังชุมชนท้องถิ่น และความต้องการของรัฐบาลที่ต้องการจะบูรณาการแผนพัฒนาต่างๆ ให้เป็นแผนพัฒนาจังหวัด หรือความพยายามของสมาคมหรือสมาพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่พยายามรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐบาล เป็นต้น

4) อิทธิพลในเรื่องแนวความคิดประชาธิปไตยและการประชาสังคมได้เข้าไปแทรกซึมเข้าไปในระดับชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น โดยถูกผนวกเข้ากับกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ฐานความคิดความเป็นประชาธิปไตยและเน้นหลักประชาสังคม เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2544: 2-4) เห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมา แม้ว่าส่วนหนึ่งได้ก่อประโยชน์แก่สังคมไทยหลายด้าน แต่อีกส่วนหนึ่งกลับส่งผลกระทบให้ชุมชนอ่อนแอ และขาดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเมืองและการพัฒนาชนบท ความอ่อนแอของชุมชนทั้งในเมืองและในชนบท ทำให้หลายมิติของการพัฒนาประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น และยังส่งผลกระทบที่ทำให้คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนตกต่ำกว่าที่พึงจะเป็นอีกด้วยซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ความอ่อนแอที่เกิดขึ้นกับชุมชนมีต้นตอสำคัญมาจากการขาดความสมดุลและความรอบคอบของปรัชญาการพัฒนาประเทศของภาครัฐ²² สภาวการณ์ดังกล่าว นำมาสู่การเกิดขึ้นของ “ขบวนการเพื่อพลิกฟื้นวัฒนธรรมและศักยภาพของชุมชนท้องถิ่น” ทั้งของภาครัฐและชุมชนท้องถิ่น เมื่อภาครัฐมีนโยบายให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงปี พ.ศ. 2540-2542 ที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ชาวชนบทจำนวนมากที่เป็นแรงงานในภาคบริการและอุตสาหกรรมในเมืองต้องกลับถิ่นฐาน และรัฐบาลจัดเงินกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund: SIF) สนับสนุนการทำงานของกลุ่ม องค์กรของชาวบ้าน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรภาคประชาชน จึงมีการจัดตั้งองค์กรชุมชนต่างๆ เป็นจำนวนมากในพื้นที่ชนบททั่วประเทศ เกิดการทำงานที่เป็นขบวนการของชาวบ้าน โดยส่วนใหญ่คือการติดตามสนับสนุนทุนสำหรับองค์กรชุมชนด้านจัดการตลาดและธุรกิจชุมชน และองค์กรการเงินของชุมชน กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผ่านกลไกองค์กรชาวบ้านจึงเริ่มเติบโตขึ้น โดยหน่วยงานรัฐมุ่งเน้นจะให้การสนับสนุนสำหรับองค์กรชาวบ้านที่เข้มแข็ง

และด้วยแนวคิด “เน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา” ภาครัฐจึงเริ่มสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) และต่อเนื่องฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) โดยภาครัฐได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความเห็น ข้อเสนอแนะไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนา คุณภาพชีวิต การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การแก้ไขปัญหาความยากจน หรือแม้แต่การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมตามนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ทำให้กระบวนการเครือข่ายขององค์กรชุมชน ประชาสังคม ประชารัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนได้เริ่มขยายตัวและเติบโตขึ้น ประกอบกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจกระตุ้นให้มีการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างเครือข่ายพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน เพื่อให้เกิดความเท่าทันกระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้เกิดการเข้ามาทำงานในขบวนการมากขึ้น เกิดการเชื่อมโยงของกลุ่มต่างๆ ตามกระบวนการเรียนรู้ทั้งบนสถานการณ์ปัญหาหรือการรณรงค์ตามแนวทางการความต้องการ (สถานการณ์เย็น) ทำให้เกิดการเชื่อมโยงทั้งระดับบุคคล การพัฒนากลุ่ม/องค์กร ระดับหมู่บ้าน ชุมชน ควบคู่กับการทำงานแก้ไขปัญหาทางโครงสร้างหรือการแก้ไขปัญหาทางนโยบายสาธารณะ

²² เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. ชุมชนนิยม : ฝ่าวิกฤติชุมชนล่มสลาย (กรุงเทพฯ: ชัดเชส มีเดีย, 2544).

ที่กล่าวมาข้างต้น คือความเปลี่ยนแปลงในภาพรวมของชุมชนท้องถิ่นในกระแสโลกาภิวัตน์ และกระแสกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหลายประการ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายของการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านแนวคิด ยุทธศาสตร์ และกระบวนการพัฒนาที่เชื่อมโยงกับกลไกทางการเมือง ระบบ เศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ในสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งพระมหาสุทิตย์ อาภากร (อบอุ้น) (2556: 2-51-2-52) ได้ประมวลประเด็นความเปลี่ยนแปลงของชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับมิติต่างๆ ดังกล่าวไว้อย่าง น่าสนใจ ดังนี้

1) มิติด้านความเคลื่อนไหว

พบว่า พลวัตการปรับตัวของชุมชนท้องถิ่น เกิดจากการที่ภาคประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีบทเรียนประสบการณ์ที่เกิดจากการ ทำงานเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มองค์กรภาคประชาชนในพื้นที่ชุมชนต่างๆ รวมทั้งที่ร่วมกันภาคี ที่เข้ามาหนุนเสริมไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน หรือแม้แต่การปรับบทบาทของรัฐ ในการเข้ามาทำงานร่วมกับภาคประชาชน เป็นต้น การเรียนรู้และปรับตัวตามความเปลี่ยนแปลง เกิดขึ้นมาโดยตลอด จนระยะหลังนำไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “คุณภาพใหม่” ทั้งในระดับปัจเจก ระดับชุมชน ท้องถิ่นและสังคมโดยเฉพาะด้านแนวคิดและการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน²³ อีกทั้ง ยังได้มีความ ร่วมมือกับภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดการทรัพยากรชุมชนในลักษณะเชิงซ้อน โดยมี กิจกรรมการพัฒนาที่สำคัญ เช่น เศรษฐกิจชุมชน เครือข่ายการพัฒนา ฯลฯ ขณะที่องค์กรท้องถิ่น อย่างเป็นทางการ เช่น อบต. อบจ. ก็มีการปรับตัวเพื่อให้เข้ากับกระแสการเปลี่ยนแปลงจนกลายเป็น นวัตกรรมท้องถิ่นไทยที่มีความสามารถในการจัดการตนเอง

และจากการศึกษาโครงการประสานความร่วมมือของเครือข่ายภาคประชาชนกับสภา ที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช²⁴ พบว่า ชุมชนท้องถิ่นในสังคมไทยนั้น ได้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะ ในชุมชนชนบทจะเป็นการรวมตัวของกลุ่มคน องค์กรชุมชน และเครือข่ายในด้านต่างๆ จนกลายเป็น องค์กรภาคประชาชนที่มีความผูกพันใกล้ชิดและมีประเด็นกิจกรรมร่วมกัน เช่น เครือข่ายป่าชุมชน ในภาคเหนือ เครือข่ายประมงพื้นบ้านในภาคใต้เครือข่ายองค์กรการเงิน เครือข่ายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเหล่านั้น ได้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของความเป็น “ชุมชนที่ ไร้พรมแดน” โดยมีการยึดโยงด้วยประเด็นกิจกรรมการทำงาน การมีส่วนร่วมในการเสนอทางออก ให้กับสังคมมากขึ้น

2) วิธีคิดและองค์ความรู้ท้องถิ่น

ภาคประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ได้มีการปรับตัวค่อนข้างมากในหลายๆ เรื่อง ทั้งในเรื่อง ของกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันที่มาจากการปฏิบัติการจริงซึ่งนำไปสู่การปรับวิธีคิด การจัดระบบ ความรู้/ภูมิปัญญาที่เน้นการนำความรู้ที่มีอยู่ในชุมชนมาประยุกต์ใช้ และแสวงหาความรู้จากภายนอก มาพัฒนากิจกรรมในชุมชน และภายใต้พลวัตการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่ต้องการวิธีคิดใหม่

²³ ดูรายละเอียดใน อารณ จันทรสมวงศ์. บรรณาธิการ. พลวัตชุมชนไทยในสมัยโลกาภิวัตน์, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2544). หน้า 15-18.

²⁴ ดูรายละเอียดใน สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สภาที่ปรึกษาฯ ในความคาดหวัง ของสังคมไทย รายงานวิจัย เสนอต่อ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2547, หน้า 48.

รวมถึงการจัดระบบความรู้/ภูมิปัญญาท้องถิ่นและการจัดการเรียนรู้ จึงเกิดการลงมือทำ โดยเฉพาะการปรับแนวคิดในเรื่องทุนทางสังคม และแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง นอกจากนี้ องค์ความรู้ของชุมชนท้องถิ่นเองก็มีความสำคัญกับการจัดการตนเองและจัดการกับความสัมพันธ์ที่เข้ามาจากภายนอก

3) กระบวนการจัดความสัมพันธ์ใหม่

ชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ได้มีการปรับพื้นที่ของความสัมพันธ์ใหม่ซึ่งไม่ได้ขึ้นอยู่กับความเป็นทางการเพียงอย่างเดียว มีการเปิดเวทีสาธารณะ การจัดการพื้นที่ทางสังคม เพื่อให้คนตัวเล็กตัวน้อยในสังคมได้มีที่ยืนและขับเคลื่อนพลังเหล่านั้นไปสู่การจัดการในระดับต่างๆ ทั้งในระดับชุมชนท้องถิ่นและระดับนโยบาย โดยมีการประสานงานผ่านกลุ่มองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เน้นคุณค่าของการดำรงอยู่ภายใต้ชะตากรรมและความสงบสุขร่วมกันโดยวิธิตัด ความรู้ และระบบการจัดการแนวใหม่ ของชุมชนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันทั้งในแนวนราบและแนวดิ่งที่เชื่อมโยงกระบวนการทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

4) การจัดการแบบมีส่วนร่วม

แต่เดิมนั้นองค์กรทางสังคมและเครือข่ายความสัมพันธ์มีลักษณะของการรวมตัว รวมหมู่ที่มองเห็นได้โดยผ่านบทบาทของผู้นำชาวบ้านและองค์กรในท้องถิ่น แต่ในระยะหลังองค์กรทางสังคมเหล่านี้ค่อยๆ ลดบทบาทลง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐเข้าไปจัดการแทนทำให้ชาวบ้านหรือชุมชนท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันท้องถิ่นมีการปรับตัวมาก มีการเรียกร้องสิทธิของชุมชน ขอโอกาสในการจัดการแบบมีส่วนร่วมในหลายๆ เรื่องรวมทั้งได้เริ่มจัดรูปสถาบันชุมชนท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อร่วมกันจัดการปัญหา เช่น

(1) ด้านเศรษฐกิจ มีการพัฒนาระบบการเงินชุมชน เช่น องค์กรการเงินชุมชน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มเศรษฐกิจชุมชน ฯลฯ

(2) ด้านสังคม มีการจัดระบบสวัสดิการชุมชน ที่จะช่วยเหลือคนจน คนด้อยโอกาส ให้มีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง

(3) ด้านทรัพยากร มีการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า อย่างชัดเจน มีเครือข่ายป่าชุมชน และเครือข่ายลุ่มน้ำอย่างมากมาย ซึ่งมีความสัมพันธ์หลายรูปแบบ และมีขอบเขตกว้างขวางกว่าชุมชนหมู่บ้าน

นอกจากนี้ ชุมชนยังมีการจัดการในเรื่องใหม่ๆ เช่น แผนแม่บทชุมชน กองทุนชุมชน สื่อภาคประชาชน ซึ่งหลายเรื่องเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้างนโยบายที่ลงมีผลกระทบต่อชุมชนและต้องการการทดลองปฏิบัติ (excise) ของชุมชนและภาคประชาชน

5) ด้านกระบวนการทำงานของชุมชนท้องถิ่น

กระบวนการทำงานของชุมชนท้องถิ่นและเครือข่ายนั้น อาจจำแนกเป็น 2 ระดับใหญ่ๆ คือ ระดับแรกเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นในการปรับเปลี่ยนเรียนรู้ และการจัดการตนเองของชุมชนระดับที่สองเป็นการสร้างโอกาส สร้างศักยภาพของเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นและขยายกลุ่มองค์กรชุมชน ไปยังเครือข่ายอื่นๆ จนถึงระดับนโยบายหรือข้ามพรมแดนนอกเขตการปกครองที่ยั่งยืนอย่างทั่วถึง

การรวมตัวของภาคประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้ ช่วยให้เกิดการพึ่งพาตนเองและพัฒนาสังคม โดยมีเป้าหมายหลักคือ การเรียนรู้ การสืบทอดภูมิปัญญา การปรับตัวของชุมชน การจัดการทรัพยากรชุมชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและการพัฒนาประเทศ

โดยเครือข่ายภาคประชาชนจะมีการกำหนดความเป็นเครือข่ายผ่านกิจกรรม ฐานอาชีพ และกระบวนการเชื่อมโยง เช่น เครือข่ายป่าชุมชน เครือข่ายกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ เครือข่ายวิทย์ชุมชน เป็นต้น การปรับเปลี่ยนตนเองก็เพื่อชุมชนท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่ได้ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง ขณะเดียวกัน ก็เป็นไปเพื่อการพึ่งพาตนเองและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี การปรับตัวของชุมชนท้องถิ่นนั้น ก็ได้มีการเชื่อมโยงกับวิถีคิดและการจัดการขององค์กรภาครัฐ ซึ่งภาครัฐเองก็มีการสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นเกิดกิจกรรมที่เสริมสร้างพลังและความสามารถในการพึ่งพาตนเองมากขึ้น ภายใต้นโยบายการกระจายและยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ได้เริ่มต้นขึ้น

2.2.3 การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น

การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น หรือ “การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น” หรือ “ชุมชน ท้องถิ่นจัดการตนเอง” เป็นแนวคิดของการพัฒนาที่ใช้ชุมชนเป็นฐานการพัฒนา (Community-Based Development Approach) ด้วยการส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชนในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็น เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเน้นการอยู่ร่วมกันอย่างประสานกลมกลืนให้เป็นไปอย่างสมดุลกัน และเน้นการอยู่รอดได้ด้วยตนเอง และมีความสุขร่วมกันทั้งในระดับชุมชน สังคม ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นความยั่งยืนของคนและสังคมชุมชน

เดเคอร์ (Deker อ้างถึงใน ชินินท์ วัฒนินท์, 2549: 41) ให้ความหมายของการจัดการตนเองว่า การจัดการตนเองต้องไม่ได้เกิดขึ้นจากการถูกควบคุมจากกฎ ข้อบังคับที่ถูกกำหนดจากบนลงล่าง (Top - Down Rules) โดยภาครัฐแต่ให้ความสำคัญกับการกระทำของสังคมที่เป็นชุมชน ท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคม ที่นำไปสู่ระบบการสรรค์สร้างรูปแบบและโครงสร้างที่จัดระเบียบขึ้นภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่เป็นพลวัต

ขณะเดียวกัน โฟร์สเตอร์ (Foerster อ้างถึงใน ชินินท์ วัฒนินท์, 2549: 41) ยังได้ให้ความสำคัญกับการจัดการตนเองว่า มีความเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ การจัดลำดับชั้น มีลักษณะเป็นโครงข่ายความสัมพันธ์ไม่ใช่การบริหารแบบสั่งการ การให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่น และการปรับตัว (Flexibility and Adaptation) รวมถึงเป็นระบบที่มีการควบคุมจำกัด การจัดการตนเองขึ้นอยู่กับองค์ความรู้ (Knowledge) ที่มีอยู่ภายในองค์กร นอกจากนี้ในการจัดการตนเองนั้น บุคคลที่มีบทบาทในฐานะเสมือนผู้จัดการจะดำรงตนอยู่ในฐานะผู้กระตุ้น (Catalytic Agent) หรือ ผู้ส่งเสริม (Cultivators) ไม่ใช่ในฐานะผู้กระทำ (Doers) หรือผู้สั่งการ (Commanders) เพื่อให้ระบบการจัดการตนเองมีพัฒนาการที่สอดคล้องกับบริบท (Commanders) เพื่อให้ระบบการจัดการตนเองมีพัฒนาการที่สอดคล้องกับบริบท (Context) ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงมีการย้อนโต้ตอบกลับ (Feed Back) หรือการกลับไป-กลับมา (Recursion) เพื่อแสวงหาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม

โกวิท พวงงาม (2552: 52,381) อธิบายการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นว่า คือ การที่ชุมชนท้องถิ่นมีความสามารถจัดการปัญหา และสามารถจัดการความสัมพันธ์ของชุมชน หรือจัดการกับสิ่งต่างๆ ที่เกิดในชุมชน ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความอิสระทั้งด้านความคิดการแสดงออก และมืองค์ความรู้ (Knowledge) ที่อาจจะถูกถ่ายทอดมาในรูปแบบของภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือเกิดขึ้นจากการสั่งสมประสบการณ์ของชุมชนท้องถิ่นเอง ซึ่งอาจแสดงออกมาในรูปแบบองค์กรชุมชน สถาบันชุมชน หรือสภาองค์กรชุมชน การวางกฎระเบียบชุมชนเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนของคนในชุมชนท้องถิ่น โดยคนในชุมชนท้องถิ่น และเพื่อคนในชุมชนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาค เป็นธรรม สิทธิมนุษยชน และอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นเอง

แนวคิดการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น นับเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อปลดปล่อย (Liberation) ที่ให้อิสระกับประชาชนในการจัดการตนเองของชุมชนมากกว่าแนวคิดการพัฒนาอื่นๆ โดยเน้นให้ประชาชนได้คิดตัดสินใจในทรัพยากรของชุมชน เหตุเพราะจากการพัฒนาในระดับมหภาค ในรูปแบบส่งเสริมกระบวนการชุมชนเข้มแข็งในช่วงที่ผ่านมา ชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถช่วยเหลือตนเอง หรือพึ่งพาตนเองได้²⁵ ต้องอาศัยการช่วยเหลือจากภายนอกเป็นส่วนใหญ่ หรืออีกนัยหนึ่ง การพัฒนาที่ผ่านมา มีลักษณะเป็นกระบวนการจัดการที่กำหนดขึ้นจากภาครัฐภายนอก โดยละเลยสิทธิชุมชนที่มีอยู่ ซึ่งชุมชนท้องถิ่นเองมีการจัดการตนเองอยู่แล้วตามธรรมชาติ เช่น การจัดการป่า

จิม โอฟี (Life อ้างถึงใน สายันต์ ไพรัชญจักร์, 2548: 40) ได้เสนอถึงหลักการเป็นอิสระจากรัฐว่ามิได้หมายถึงการปฏิเสธความสัมพันธ์หรือการสนับสนุนจากรัฐ เพราะยังจะทำให้ภาครัฐสับสนข้อง ในการตั้งงบประมาณโดยยึดถือว่าชุมชนสามารถดำเนินงานได้ด้วยตนเอง นอกเหนือจากนี้ ไม่ว่าจะพิจารณาด้วยเหตุผลทางสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมือง การปกครอง ชุมชนก็ยังคงมีความสัมพันธ์กับรัฐ ความเป็นอิสระของชุมชนคือ ความสามารถในการคิดและตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยไม่ผูกขาด รวมทั้งสามารถวิจารณ์และเสนอข้อคิดเห็นต่อรัฐได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าการให้นิยามความหมายของการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น จึงมีนัยของรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดการทรัพยากรที่ถูกกำหนดขึ้นโดยชุมชนท้องถิ่นเองไม่ได้ถูกกำหนดจากภาครัฐภายนอก การจัดการชุมชนท้องถิ่นบนฐานทางวัฒนธรรมของตนเองด้วยการเชื่อมโยงเศรษฐกิจ จิตใจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมให้เป็นเรื่องเดียวกัน และเมื่อเกิดการเชื่อมโยงบูรณาการองค์ประกอบเหล่านี้ในทางสังคมของชุมชนท้องถิ่น ก็จะเกิดความสมดุลหรือสังคมที่ยั่งยืนได้ในที่สุด

ย้อนกลับไปพิจารณาบริบทของประเทศไทย ภายใต้กระบวนการพัฒนาของภาครัฐ ที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางตามหลักปรัชญาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 8 เป็นต้นมาได้แสดงให้เห็นถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อมกับการสั่งสมประสบการณ์ ความรู้ และทฤษฎีหลายด้านในงานพัฒนาชุมชนของผู้คนในชุมชนท้องถิ่นที่ถูกกำหนด

²⁵ คำว่า การช่วยเหลือตนเอง ซึ่งภายหลังปรับเปลี่ยนมาเป็น การพึ่งตนเอง (Self-Reliance) จึงควรเป็นเป้าหมายและกระบวนการทำงานแบบหุ้นส่วน ที่ภาครัฐและภาคต่างๆ มีส่วนร่วมสนับสนุนการตัดสินใจและการดำเนินงานของชุมชน โดยการให้คุณค่าแก่ความรู้ ภูมิปัญญา วัฒนธรรม ทรัพยากรและกระบวนการชุมชน รวมทั้งให้การสนับสนุนที่สอดคล้องกับจังหวะการพัฒนาดังกล่าวของชุมชน โดยชุมชนสามารถคงความเป็นอิสระ (Autonomy) ของตนได้

ขึ้นโดยภาครัฐที่ยาวนาน ได้นำมาสู่การค้นพบศักยภาพการพึ่งตัวเองในการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่น เกิดมุมมองแบบวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาต่างๆ ของชุมชนที่ยังมีอยู่หรือเกิดขึ้นเนื่องจากต้องพึ่งพา ต่อภายนอก อีกทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาของภาครัฐที่ทำงานไม่ประสานต่อเนื่องกันทำให้เกิดการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน จึงก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมามากมาย และหนทางที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนก็คือการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้ชุมชนพึ่งตนเองเพื่อประโยชน์ของชุมชนทั้งในการแก้ไขปัญหา และในด้านการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน

ความรู้เหล่านี้ได้เกิดการสังเคราะห์ร่วมกันและได้ผนวกรวมเข้ากับแนวคิดประชาธิปไตยแบบ ประชาชนปกครองดูแลตัวเอง²⁶ ตกผลึกเป็น “**แนวคิดการจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น**” ที่มุ่งสู่การพัฒนาแบบยั่งยืนโดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา การจัดการตนเองของชุมชนและ ท้องถิ่น มีลักษณะของชุมชนเข้มแข็งที่เกิดจากการเชื่อมประสานของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่เป็น องค์ประกอบสำคัญ ทั้งประชาชนในพื้นที่ ท้องถิ่น ท้องที่ หน่วยงานภาครัฐ จะเป็นกลไกสำคัญในการ วางแผนพัฒนาตำบล โดยมี “**สภาองค์กรชุมชน**” เป็นกลไกสำคัญนำไปสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่นทั้งที่ดินทำกิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ มีระบบเศรษฐกิจชุมชนเป็นรากฐาน สำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจของประชาชน ใช้องค์ความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่น และ ใช้หลักการทางวัฒนธรรมชุมชนของสังคมไทยคือ ความมีน้ำใจช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เป็นเครื่อง ค้ำประกันและสนับสนุนให้เกิดการพึ่งพาตนเอง

²⁶ ในช่วง พ.ศ. 2553-2556 เป็นช่วงที่การปฏิรูปประเทศไทยกลายเป็นกระแสหลัก โดยประเด็นสำคัญ ประการหนึ่งในการปฏิรูปคือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่รวมถึงการปฏิรูปกฎหมายด้านการกระจายอำนาจและ การมีส่วนร่วมของประชาชน แนวความคิด “ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง” ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย ต่อการปฏิรูปประเทศ โดยสมัชชาเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของกลุ่ม องค์กร เครือข่ายองค์กรชุมชนและประชาสังคมทั่วประเทศได้จัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปประเทศตามแนวความคิดชุมชน ท้องถิ่นจัดการตนเอง ประกอบไปด้วยเรื่องทุกประเด็นการพัฒนามามากมาย แต่ที่สำคัญคือ การคืนอำนาจจัดการ ตนเองให้ชุมชนท้องถิ่นที่ประชาชนในชุมชนสามารถตัดสินใจ กำหนดทิศทางการพัฒนา บริหารจัดการชุมชนตนเอง ร่วมกับหน่วยงานและภาคอื่นๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้ ภาครัฐปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อลดอำนาจหน้าที่หน่วยงานส่วนกลาง พร้อมกับกำหนดแนวทางการกระจาย อำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น ด้วยการจัดกระบวนการบริหารงานพัฒนาเชิงพื้นที่แบบมีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกัน เครือข่ายเครือข่ายองค์กรชุมชนและประชาสังคมทั่วประเทศ ก็ได้เสนอให้มีกลไกและ กระบวนการทำงานหลักใน 2 ระดับ คือ

1) ระดับหมู่บ้านและตำบล หรือ “ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง” โดยใช้สภาองค์กรชุมชนเป็นกลไกสำคัญ ในการเชื่อมโยงทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน คิดค้น วางแผนแก้ไขปัญหาให้กับคนในตำบลร่วมกันโดยอาศัยข้อมูล วิถีวัฒนธรรม ภูมิปัญญาที่แตกต่างหลากหลายของแต่ละท้องถิ่น

2) ระดับจังหวัด หรือ “จังหวัดจัดการตนเอง” โดยให้มีการสร้าง “เวทีกลาง” ที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็น องค์กรชุมชน ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ฯลฯ นำปัญหาของคนในจังหวัดมาพูดคุยปรึกษาหารือ และวางแผนแนวทางแก้ไขร่วมกัน โดยอาจเริ่มจากเรื่องที่คนส่วนใหญ่ถือเป็นปัญหาร่วมกัน หรือมาจากการประมวล ปัญหาาร่วมในระดับตำบล (เอกสารเผยแพร่ ชุมชนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูป, เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นและ ประชาสังคมเพื่อการปฏิรูป, ม.ป.ป.)

แนวทางการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม (2552: 409-412) อธิบายแนวทางการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นเป็นผลมาจากการสังเคราะห์กระบวนการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นนั้น สามารถจำแนกได้หลายแนวทาง ซึ่งแต่ละแนวทางมีลักษณะแตกต่างกันในมิติต่างๆ สรุปได้ 5 ด้าน ดังนี้

1) *การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นด้านแผนชุมชน*: เป็นการสร้างอำนาจชุมชนท้องถิ่นขึ้นเพื่อช่วยในการดูแลตัวเองโดยใช้ “แผนชุมชน” หรือบางพื้นที่เรียกว่า “แผนแม่บทชุมชน” เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น โดยตัวอย่างชุมชนที่สามารถสร้างแผนชุมชนขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับปัญหา จนนำไปสู่การสร้างโอกาสให้กับคนในชุมชน ซึ่งสามารถนำมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาสังคมให้กับชุมชนและประเทศชาติ อย่างชุมชนไม้เรียง อำเภอฉวาง จังหวัดนครศรีธรรมราช ชุมชนบ้านหนองกลางดง อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

2) *การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นด้านการเกษตร*: เป็นการสร้างอำนาจจากฐานของวิถีชีวิตผ่านการประกอบอาชีพแบบดั้งเดิมของชุมชนท้องถิ่นเอง เพราะอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักของสังคมไทยมาโดยตลอด ดังนั้นเกษตรกรรมจึงเป็นอาชีพหลักที่สำคัญ การรวมกลุ่มองค์กรชุมชนจนสามารถพัฒนาเป็น “ภาคประชาสังคม” ของเกษตรกรซึ่งผ่านกระบวนการ การเรียนรู้ การจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น การได้มาซึ่งสิทธิต่างๆ บางส่วนที่รัฐยอมให้ล้วนเกิดขึ้นจากกระบวนการต่อสู้ของภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนแนวคิดจากการมอง “มูลค่า” เป็น “คุณค่า” หรือการปรับเปลี่ยนฐานคิดเพื่อต่อสู้กับระบบทุนนิยม

3) *การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*: อันเนื่องมาจากผลของการพัฒนาที่มีส่วนทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นส่วนหนึ่งก่อให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรง จึงทำให้เกิดการรวมกลุ่มของภาคประชาชนขึ้นเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้อยู่กับชุมชนท้องถิ่นนานที่สุด ซึ่งการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงสะท้อนออกมาในรูปการรวมกลุ่มและผนึกกำลังความร่วมมือในรูปเครือข่ายภาคประชาชนในหลายลักษณะ อาทิเช่น กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง กลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ กลุ่มอนุรักษ์แม่น้ำบ้านปู เครือข่ายป่าชุมชนภาคตะวันออก เครือข่ายลุ่มน้ำต่างๆ เป็นต้น

4) *การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นด้านการเงินชุมชน*: อันเนื่องมาจากความยากจนและการเข้าถึงแหล่งทุนของชุมชนท้องถิ่นส่วนหนึ่งส่งผลให้เกิดวงจรที่เรียกว่า “จนซ้ำซาก” เมื่อภาครัฐไม่ได้เข้ามาดูแล ซ้ำร้ายพยายามผลักดันให้เป็นกลุ่มเถื่อน เพราะไม่เชื่อฟังรัฐจากการให้ความช่วยเหลือกันเองด้วยการพยายามระดมทุนเงินเพื่อสร้างแหล่งเงินให้เกิดขึ้นในชุมชนช่วยเหลือกันเองในชุมชนจนพัฒนาไปสู่ความกินดีอยู่ดีและมีศักดิ์ศรี ซึ่งการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจนั้นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากที่สุดในชุมชนท้องถิ่นไทย ในรูปแบบองค์กรการเงินชุมชนต่างๆ เช่น สหกรณ์เครดิตยูเนียน กลุ่มธนาคารหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ กลุ่มกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น

5) *การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นด้านเศรษฐกิจพอเพียง*: วรวิทย์ โรมรัตนพันธ์ (2552) ได้สะท้อนให้เห็นว่าเศรษฐกิจระบบทุนนิยมได้สร้างมายาคติให้คนหันมานับถือกันที่วัตถุมากขึ้น ทำให้เกิดความเข้าใจไม่ถูกต้องหลายคน หลายชุมชนถูกเบียดขับให้กลายเป็น “คนจน” ให้กลายเป็นชุมชน

ที่ยากจนสืบเนื่องมาจาก “ค่านิยมในระบบทุนนิยม” ทำให้เรื่องของความยากจนกลายเป็นเรื่องเดียวกันและมีความผูกโยงกับเรื่องของ “ความขาดแคลนเงินทุน” อย่างแยกกันไม่ออก²⁷

แนวทางการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นทั้ง 5 มิติ²⁷ ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพื้นที่ และความเป็นตัวตนของชุมชนแต่ละแห่ง ซึ่งจะสะท้อนความสัมพันธ์ของการรวมตัวกันของบุคคล กลุ่ม องค์กรและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น โดยอาศัยพลังจากกระบวนการกลุ่มในการผลักดันจนพัฒนาไปสู่ความเป็น “*เครือข่ายองค์กรภาคประชาชน*” ซึ่งที่ผ่านมาได้เกิดกระบวนการเรียนรู้ กระบวนการมีส่วนร่วมในการพึ่งพาตนเอง ก่อให้เกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

ความสัมพันธ์ของการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดผลกระทบทางการเมืองการปกครองในท่ามกลางกระแสกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหลายประการ เช่น

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีหลักการในการบริหารงานขององค์กรที่ดี (Good Governance) อันเนื่องมาจากการกำหนดกฎหมายที่มีสาระสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และแก้ไขกฎหมายด้านบริหารจัดการปกครองหลายฉบับรวมไปถึงการให้มีคณะกรรมการเพื่อจัดทำแผนนโยบายการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ ยังเพิ่มช่องทางให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

2) เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นฉบับที่ให้หลักประกันความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเอาไว้ และได้เปิดโอกาสให้ชุมชนและท้องถิ่นที่จะสามารถปกครองตนเองได้ ซึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำอย่างจำเป็น จึงเกิดการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารชุมชนและท้องถิ่นอย่างมาก เพื่อมิให้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเอง และเพื่อให้ชุมชนและท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการชุมชนและท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

ผลของการปรับตัวต่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเกิดปรากฏการณ์ที่สำคัญอีกหลายประการต่อมา ประการหนึ่งคือ มีการสร้างเครือข่ายชุมชนและท้องถิ่น หรือเครือข่ายประชาสังคมอย่างไม่เป็นทางการขึ้น และมีการขยายตัวเชื่อมโยงระหว่างชุมชนจนเกิดเป็น*เครือข่ายชุมชนในระดับชาติ* อาทิ เครือข่ายปราชญ์ชาวบ้าน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เครือข่ายวิทย์เพื่อประชาสังคม กลุ่มสตรีแม่บ้าน เป็นต้น เนื่องจากการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับครัวเรือนของภาครัฐโดยใช้ทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งชุมชนท้องถิ่นได้กลายมาเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศจากระดับจุลภาค²⁸

²⁷ โกวิท พวงงาม. การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นและท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2552). หน้า 409-412.

²⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 315-318.

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเสาหลักของการปกครองท้องถิ่น ถึงแม้จะเป็นหน่วยงานภาครัฐประเภทหนึ่ง หากแต่การปกครองท้องถิ่นซึ่งมาจากหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self-Government) มีความแตกต่างจากหน่วยราชการอื่นๆ ส่งผลให้ลักษณะการบริหารจัดการบริการสาธารณะ วัฒนธรรม และบุคลิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน แต่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญ และขาดไม่ได้ของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นทั้งการพัฒนาคนหรือทุนมนุษย์ในชุมชน พัฒนาจิตสาธารณะ และความรักท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงาน อาทิเช่น การบริหารงานสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ตรงจุด แก้ปัญหาได้รวดเร็ว เป็นการตรวจสอบ ถ่วงดุลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโปร่งใส นอกจากนี้ ยังเป็นการระดมข้อมูลและทรัพยากรอีกด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงนับเป็นวิธีการเดียวที่เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ความเป็นเจ้าของชุมชน และเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น²⁹

การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมความเป็นปึกแผ่นของชุมชนในลักษณะการสร้าง ความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งถือเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาของสังคมไทย โดยเฉพาะในช่วง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และช่วงที่มีวิกฤติเศรษฐกิจของสังคมไทยเห็นว่าทุกคนของสังคมได้รณรงค์ให้กลุ่ม องค์กร ชุมชนรวมพลังกันสร้างสรรค์ชุมชน เพื่อ ค้นหาศักยภาพของชุมชนโดยเชื่อว่าพลังสร้างสรรค์ชุมชนก็คือ พลังทุนทางสังคม เป็นต้น³⁰

ที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความพยายามจะส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมี “แผนแม่บทชุมชน” เป็นเครื่องมือในกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่ม องค์กรชุมชนในการจัดทำแผนแม่บทชุมชน และนำเสนอให้เป็นส่วนหนึ่งในการบูรณาการเข้ากับ แผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น โครงการและกิจกรรมที่เกิดขึ้นมากมายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดขึ้นจากการสร้างการมีส่วนร่วมให้กลุ่ม องค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินงาน เพื่อให้กลุ่ม องค์กรชุมชน รู้สึกรู้ว่าเขาได้เป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนหนึ่ง³¹

กลุ่ม องค์กรประชาชนที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นไทย ซึ่งมีอยู่หลายประเภท มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การจัดการชุมชนของตนเอง ดังเช่น กลุ่มในการพัฒนา โดยทั่วไปจะมีอยู่ 2 ประเภท กล่าวคือ (1) กลุ่มที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ได้แก่ กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน กลุ่มอาชีพ กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น (2) กลุ่มที่เกิดขึ้นโดยการส่งเสริมของส่วนราชการและองค์กรที่ทำงานกับชุมชน เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มอาสาสมัครเพื่อป้องกันตนเอง (อพปร.) กลุ่มอาสาสมัครดูแลสุขภาพหมู่บ้าน (อสม.) รวมทั้งองค์กรชุมชน ที่จัดตั้งขึ้นเป็นทางการโดยมีระเบียบ กฎหมายรองรับ และมีการจัดโครงสร้างที่เป็นทางการเพื่อ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนโดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการ หมู่บ้าน สภาตำบล คณะกรรมการชุมชนในเขต เทศบาล คณะกรรมการอาสาพัฒนาหมู่บ้านในรูปแบบต่างๆ

²⁹ อรทัย ก๊กผล และสุมาลย์ ชาวนา. ถอดรหัส ร่างวิไลพระปกเกล้า' 50 (กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การ พิมพ์, 2551). หน้า 6-8.

³⁰ โกวิท พวงงาม. การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น. หน้า 113-114.

³¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 113.

กลุ่มและองค์กรชุมชนเหล่านี้ถือว่าเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองท้องถิ่นและประชาธิปไตยท้องถิ่น เพราะจะทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง และการจัดทำภารกิจดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทั้งหลาย จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่ม องค์กรชุมชนด้วย

และนับตั้งแต่เกิดสถานการณ์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เพื่อรองรับภารกิจและการทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะให้กับชุมชนท้องถิ่นจากการเปลี่ยนแปลงฐานอำนาจในการพัฒนาชุมชนและการจัดระเบียบชุมชนประชาชน ดังนั้น กลุ่ม/ องค์กรชุมชนมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น จึงนับว่า **เป็นความสัมพันธ์ร่วมกันในเชิงบูรณาการระหว่างประชาชน กลุ่มองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจจะเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ประชาคมท้องถิ่น” ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น**

อนึ่ง การกระจายอำนาจสู่องค์กรชุมชนท้องถิ่นถือเป็นการพัฒนาชุมชนในยุคแห่งการปลดปล่อย (Liberating) ซึ่ง พัฒน์ บุญรัตพันธ์ (2549, อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม, 2552: 102) เห็นว่า จุดมุ่งหมายของการพัฒนาชุมชนจะไปเสริมสร้างสถาบันการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง และมีผลบวกต่อการปกครองท้องถิ่น ส่วนการพัฒนาชุมชนเป็นการส่งเสริมการปฏิรูปอำนาจการปกครองจากรัฐ เพื่อให้ประชาชนรู้จักสิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมืองเพื่อพัฒนาตนเองของชุมชน และในที่สุดแล้วการใช้อำนาจปกครองหรือสั่งการ หรือบังคับก็จะหมดความจำเป็นในที่สุด

แต่อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนยุคเดิม (Conventional) นั้น อำนาจรัฐมีความเข้มแข็งทำงานพัฒนาเป็นไปในแนวทางสั่งการและควบคุมจากเบื้องบน (Top Down Approach) การพัฒนาตามนโยบายของรัฐ และตามแผนพัฒนาฯ มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงชุมชนโดยที่ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจในการกระทำตามโครงการและกิจกรรมต่างๆ

ขณะที่ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับว่าเป็นการเปลี่ยนยุทธศาสตร์ใหม่ในการพัฒนาที่ใช้ฐานของชุมชนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในการพัฒนามากขึ้น ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงชุมชนภายใต้กระแสการกระจายอำนาจ จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการพัฒนาจากการสั่งการจากเบื้องบน (Top Down Approach) มาสู่การพัฒนาจากฐานของชุมชนท้องถิ่นโดยเริ่มต้นที่ชุมชนท้องถิ่น (Bottom up Approach)

2.3 แนวคิดการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาของประชาชน

2.3.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมที่มากกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมืองในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักหมายถึง **การมีส่วนร่วมทางการเมือง** ซึ่งให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากแต่ในปัจจุบันสังคมให้ความสำคัญกับ “ประชาธิปไตย

ทางตรงและประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง” ส่งผลให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น³²

ถวิลวดี บุรีกุล (2551: 5) อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในมิติเชิงลึกและเชิงกว้าง ไว้ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมในความหมายที่แคบ คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจ โดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่างๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติแต่ไม่ได้หวังจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการ หรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ

2) การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัว เพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น

3) ในเรื่องของการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินผลโครงการนั้นๆ ด้วย

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจเข้าใจอย่างกว้างๆ ได้ว่า คือ การที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา

5) การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้ง สิทธิ และหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่างๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น

6) การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน ซึ่งหมายถึงว่า บุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้นได้เป็นผู้มีความริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายามตลอดจน ความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความริเริ่มนั้น

7) การมีส่วนร่วม คือ การที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่างๆ ในสภาพสังคมนั้นๆ ทั้งนี้ โดยกลุ่มที่ดำเนินการ และความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่างๆ

ส่วนชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2545: 358) เห็นว่าจากบริบททางการเมืองและวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2540 การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นควรมีความหมายที่กว้างกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้กรอบสถาบันการเมืองที่เป็นทางการ เช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียง และการร่วมทำประชาพิจารณ์ โดยควรหมายรวมไปถึงสถานการณ์ที่คนส่วนหนึ่งมารวมตัวกันด้วยความสมัครใจด้วยการมีสำนึกร่วมกัน มีอัตลักษณ์อย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันเพื่อแสดงความคิดเห็น ความห่วงใย ความสนใจ และกระทำการต่างๆ เพื่อสนับสนุน กัดดัน เรียกร้องและตรวจสอบ ให้ภาครัฐและภาคธุรกิจทำงานด้วยความโปร่งใส เปิดเผยรวมทั้งมีประสิทธิภาพและเพื่อร่วมกันจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชนให้เกิดความสมดุลพอดี เพื่อการอยู่ดีมีสุข การพัฒนาที่ยั่งยืน และการมีอิสรภาพ

³² อรทัย ก๊กผล. คู่มือ คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์, 2551). หน้า 17.

ที่แท้จริงของความเป็นมนุษย์ และกล่าวโดยสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นกรอบกฎหมายสูงสุดฉบับแรกที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนใน 3 ด้านสำคัญ คือ

- 1) ให้ความสำคัญแก่แนวความคิด “ชุมชน” การดำรงอยู่และความเป็นตัวตนของชุมชน การมีพื้นที่ทางการเมืองของชุมชนหรือประชาสังคม หรือภาคพลเมือง โดยรับรองสิทธิชุมชนไว้อย่างชัดเจน ถือได้เป็นเรื่องใหม่ในประวัติศาสตร์การมีรัฐธรรมนูญของประเทศ เพราะรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา มักให้การรับรองสิทธิของปัจเจกบุคคลเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะการรับรองสิทธิของชุมชนในการปฏิบัติตามจารีตประเพณีหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น สิทธิในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ
- 2) ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และมักทำการตรวจสอบการใช้อำนาจ รวมทั้งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง
- 3) การกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นทำการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นต้นมา ซึ่งรัฐได้ใช้การมีส่วนร่วมนี้เป็นเครื่องมือให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการของรัฐโดยที่คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมมีจำนวนมากแต่ก็ไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งในแง่การเมือง การปกครองที่เห็นว่า การเข้ามามีมีส่วนร่วมของชาวชนบท เป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย และยังอาจเป็นการปูพื้นฐานมั่นคงสำหรับวิวัฒนาการไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ในบั้นปลาย และได้กล่าวถึง จุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่แต่ละคนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและสนใจเป็นเรื่องๆ ไป เช่น การสร้างแหล่งกักเก็บน้ำฝน การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ข้อสำคัญกิจกรรมเหล่านี้ จะต้องสัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของชาวบ้าน³³

ดังนั้น ในบริบทของการมีส่วนร่วมที่กล่าวมา มีความหมายคือ เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดี และการได้รับการสนับสนุนจากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการแสดงทัศนะ ความคิดเห็น การแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อการแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจร่วมกันในการกำหนดนโยบายหรือแผนพัฒนาทุกระดับ และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเพื่อทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกๆ คนรวมถึงเพื่อพัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเองของประชาชนด้วยการกำหนดอนาคตหรือวิถีชีวิตของตนเอง³⁴

2.3.2 การมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาของภาคประชาชน

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ปรากฏเป็นบทบัญญัติชัดเจนในเรื่องแนวคิด “การมีส่วนร่วมของประชาชน” (อันเป็นต้นแบบให้กับรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตามนโยบายของรัฐบาล) ทำให้เกิดการ**ทบทวน**แนวทางการพัฒนาโดยภาครัฐได้กำหนดยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นมาใช้ในการ

³³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 5.

³⁴ ปรับจาก Creighton. วันชัย วัฒนศัพท์. ผู้แปล. 2543. น.19 อ้างใน คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน. แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์. พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544). หน้า 19.

เปลี่ยนแปลงกระบวนการในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา รัฐไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือกำหนด ทิศทางการพัฒนาในระดับต่างๆ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ถึงการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารชุมชนและ ท้องถิ่น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ ของชุมชนอย่างมาก ทั้งนี้ ประเด็นเรื่อง “ชุมชนเข้มแข็ง” นับเป็น “ทางเลือก” ของการพัฒนาที่ ทุกภาคส่วนใช้เรียกกันอย่างแพร่หลายในรอบ 10 กว่าปีที่ผ่านมา ดังนั้น รัฐจึงได้เสริมสร้างความ เข้มแข็งของชุมชนบนฐานของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยในแต่ละชุมชนจะมีการ พัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนในมิติต่างๆ เช่น มิติทางเศรษฐกิจ มิติทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ มิติทางสังคมวัฒนธรรมแตกต่างกันไปในแต่ละชุมชน โดยกิจกรรมหลักที่ดำเนินการ ได้แก่

- 1) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ด้วยการพัฒนาศักยภาพให้คนในชุมชนรวมกลุ่มกัน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมรักษาผลประโยชน์ชุมชนด้วยตนเอง รวมทั้งให้ความสำคัญกับ การปรับวิถีคิดและวิธีการทำงานของบุคลากรภาครัฐ จากการเป็นผู้สั่งการมาเป็นผู้สนับสนุนในการ จัดการและแก้ไขปัญหาของชุมชนเอง

- 2) ส่งเสริมกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในลักษณะ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วม เรียนรู้” ด้วยการสนับสนุนและส่งเสริมให้ชุมชนได้มีการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์เพื่อการ พัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน การอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การค้นหา ศักยภาพและพัฒนาภูมิปัญญาตลอดจนการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน รวมทั้งการสร้าง “ประชาคม” ภายในชุมชนและสร้างเครือข่ายของชุมชน³⁵

และด้วยแนวคิด “เน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา” ภาครัฐจึงเริ่มสร้างการมีส่วนร่วม ของประชาชนในกระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540- 2544) และต่อเนื่องฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) โดยวิธีการจัดเวทีให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ระดมความคิดเห็นกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศทั่วพื้นที่ทั้งประเทศ และกำหนดกระบวนการ ขึ้นตอนให้ทุกภาคส่วนของสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความเห็น ข้อเสนอแนะ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนา คุณภาพชีวิต การสร้างความเข้มแข็งของ ชุมชน การแก้ไขปัญหาความยากจน หรือแม้แต่การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมตามนโยบาย เกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ทำให้กระบวนการเครือข่ายขององค์กรชุมชน ประชาสังคม ประชารัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนได้เริ่มขยายตัวและเติบโตขึ้น ประกอบกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ กระตุ้นชุมชน

³⁵ ภาครัฐมีนโยบายยื้อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของ ประชาชน ในช่วงปี 2540-2542 ที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ชาวชนบทจำนวนมากที่เป็นแรงงาน ในภาคบริการ และอุตสาหกรรมในเมืองต้องกลับถิ่นฐาน และรัฐบาลจัดเงินกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund: SIF) สนับสนุนการทำงานของกลุ่ม องค์กรของชาวบ้าน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับ องค์กรภาคประชาชน จึงมีการจัดตั้งองค์กรชุมชนต่างๆ เป็นจำนวนมากในพื้นที่ชนบททั่วประเทศ เกิดการทำงาน ที่เป็นขบวนการของชาวบ้าน โดยส่วนใหญ่คือการติดตามสนับสนุนทุนสำหรับองค์กรชุมชนด้านจัดการตลาดและ ธุรกิจชุมชน และองค์กรการเงินของชุมชน กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผ่านกลไกองค์กรชาวบ้าน จึงเริ่มเติบโตขึ้น โดยหน่วยงานรัฐมุ่งเน้นจะให้การสนับสนุนสำหรับองค์กรชาวบ้านที่เข้มแข็ง

ท้องถิ่นให้มีการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างเครือข่ายพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน เพื่อให้เกิดความเท่าทันกระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้เกิดการเข้ามาทำงานในขบวนการมากขึ้น เกิดการเชื่อมร้อยของกลุ่มต่างๆ ตามกระบวนการเรียนรู้ ทั้งบนสถานการณ์ปัญหาร้อน หรือการรณรงค์ตามแนวทางความต้องการ (สถานการณ์เย็น) ทำให้เกิดการเชื่อมโยงทั้งระดับบุคคล การพัฒนากลุ่ม/องค์กร ระดับหมู่บ้าน ชุมชน ควบคู่กับการทำงานแก้ไขปัญหาทงโครงสร้างหรือการแก้ไขปัญหาทงนโยบายสาธารณะ

การจัดกระบวนการเรียนรู้ ได้แก่ การจัดเวที วิเคราะห์สถานการณ์เพื่อเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นต่างๆ การจัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกลุ่มองค์กร การจัดทัศนศึกษาดูงาน การจัดอบรม การถอดประสบการณ์และการสรุปบทเรียน สามารถสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนได้เป็นอย่างดี

เมื่อประมวลภาพรวมของแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมา พบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาของภาคประชาชน พบว่ามีกระบวนการมีส่วนร่วมโดยทั่วไป แบ่งออกเป็น

- 1) การมีส่วนร่วมในการศึกษา เก็บข้อมูล วิเคราะห์ชุมชน เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนร่วมกันเรียนรู้กระบวนการคิดอย่างเป็นระบบ เรียนรู้สภาพชุมชน การดำเนินชีวิต สภาพปัญหาและศักยภาพของชุมชน ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

- 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยจะมีการรวมกลุ่มอภิปรายและแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทาง การดำเนินการและทรัพยากรที่ต้องใช้

- 3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา โดยการสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ แรงงาน เงินทุน หรือการได้ร่วมบริหารงานการใช้ทรัพยากร การประสานงาน และการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

- 4) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา โดยอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของบุคคลและสังคม

- 5) การมีส่วนร่วมในการติดตามและการประเมินผลการพัฒนาโดยลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาจะมีลักษณะที่สำคัญที่เป็นรูปธรรม คือ การเป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการในตำแหน่งต่างๆ การมีส่วนร่วมในการประชุม การร่วมแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการระดมทุน ทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เงิน แรงงาน ทรัพยากรต่างๆ ทั้งนี้ ลักษณะที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาในขณะนั้น ขบวนการองค์กรภาคประชาชน เกิดการขบคิดในวิธีการพัฒนา 2 รูปแบบคือ แนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืนบนพื้นฐานของการพึ่งพิงตนเองเป็นหลัก และแนวความคิดการพัฒนา แบบอิงอาศัยปัจจัยการสนับสนุนจากภายนอก³⁶

ปรากฏการณ์ของการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาของภาคประชาชนในกรณีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 ดังกล่าว อาจนับได้ว่าเป็นการเกิดขึ้นของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ที่นอกจากจะพยายามลดบทบาทการแทรกแซง และจำกัดขนาดของรัฐบาล และระบบราชการลงแล้วยังพยายามกระจายอำนาจไปยังระดับท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ก็มุ่งส่งเสริม

³⁶ สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การมีส่วนร่วมพื้นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน. เอกสารประกอบการสัมมนาการสังเคราะห์ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ประจำปีงบประมาณ 2547 (ม.ป.ท.). หน้า 58, 61-63, 107-108.

บทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการชุมชนของตนเองมากขึ้น

ปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของประชาชน ได้พัฒนามาเป็นส่วนหนึ่งของปรับระบบการบริหารราชการให้เป็นประชาธิปไตย ซึ่งเรียกว่าการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) หน่วยงานราชการจึงต้องการเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาระบบราชการจากแบบบนลงล่าง (top-down approach) มาสู่แนวทางการพัฒนาระบบราชการจากล่างขึ้นบน (bottom-up approach) ภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มากยิ่งขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง การบริหารและการดำเนินกิจกรรมของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งกรอบแนวคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับในการบริหารราชการ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า มีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายกลางที่บังคับหน่วยงานราชการต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีอยู่มาก เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณรายจ่าย การประชุมสภาท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดด้วยช่องทางและวิธีการอย่างไรขึ้นอยู่กับแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะให้ความสำคัญกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทที่แตกต่างกัน

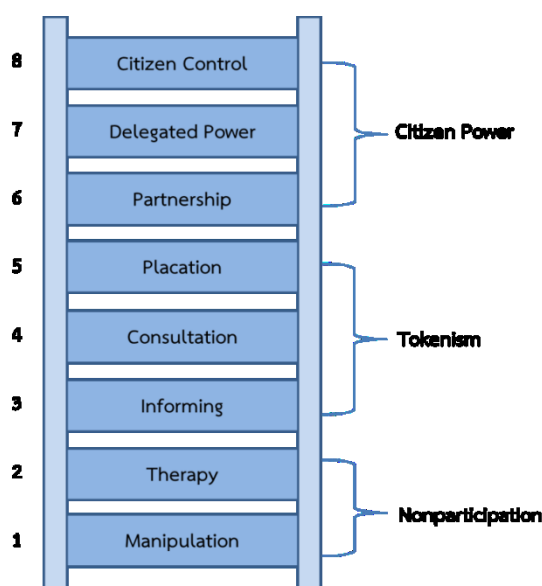
2.3.3 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจาก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางครอบคลุมการมีส่วนร่วมของประชาชนหลากหลายระดับ ดังนั้น เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนและสามารถพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ในอนาคต รวมถึงการนำการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่การปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องเข้าใจในเรื่องระดับการมีส่วนร่วม ซึ่งถ้าวิเคราะห์ตามกรอบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ *International Association for Public Participation (IAP 2)* มีการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมเป็น 5 ขั้น³⁷ โดยแต่ละขั้นจะเรียงลำดับจากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดไปถึงระดับน้อยที่สุด ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจกับประชาชน (2) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (3) การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท (4) การมีส่วนร่วมในระดับหารือ และ (5) การมีส่วนร่วมในระดับข้อมูลข่าวสาร

³⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552). หน้า 83

การมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกนำมาใช้เป็นแกนหลักสำคัญในการดำเนินงานทุกโครงการแนวคิดของ Sherry Arnstein (1969) แสดงให้เห็นขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 8 ขั้นตอน และมี 3 ระดับ ได้แก่ ระดับที่ไม่ถือเป็นการมีส่วนร่วม (Non -Participation) ระดับของสัญลักษณ์เท่านั้น (Tokenism) และระดับสูงสุด คือ อำนาจเป็นของประชาชน (Citizen Power) ดังต่อไปนี้³⁸

- 1) ขั้นการควบคุม (Manipulation)
- 2) ขั้นการรักษา (Therapy)
- 3) ขั้นการให้ข้อมูล (Informing)
- 4) ขั้นการรับฟังความคิดเห็น (Consultation)
- 5) ขั้นการปลุกใจหรือ (Placation)
- 6) ขั้นการเป็นหุ้นส่วน (Partnership)
- 7) ขั้นมอบหมายอำนาจ (Delegated Power) และ
- 8) ขั้นอำนาจพลเมือง (Citizen Control)



ภาพที่ 2 บันไดการมีส่วนร่วมของประชาชน 8 ขั้นของ Arnstein (1969)

การมีส่วนร่วมเทียมหรือไม่มีส่วนร่วมเลย เรียกขั้นถูกกระทำ (Manipulation) และการชี้แจง (Therapy) คือ **ขั้นบันไดที่ 1 และ 2** ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นระดับของการมีส่วนร่วมที่น้อยที่สุด เป็นขั้นที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กรณีนี้เป็นบุคคลกลุ่มน้อยที่มีอำนาจในการตัดสินใจ โดยไม่มีการพูดถึงเนื้อหา วิธีการของการตัดสินใจ หรือตำแหน่งอำนาจหน้าที่ของผู้ที่มีอำนาจการตัดสินใจ สร้างขึ้นเพื่อทดแทนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

³⁸ Sherry R. Arnstein. "A Ladder of Citizen Participation" Journal of the American Planning Association 35 (July, 1969) : 216-24.

การมีส่วนร่วมในระดับพิธีการหรือการมีส่วนร่วมบางส่วน (Tokenism) คือ บันไดขั้นที่ 3, 4 และ 5 ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสาร (Information) การปรึกษาหารือ (Consultation) การให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น (Placation) ผู้มีอำนาจทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสาร มีกระบวนการปรึกษาหารือ หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น โดยความคิดเห็นที่ได้รับฟังจากประชาชนนั้นไม่มีหลักประกันว่าความคิดเห็นดังกล่าวจะได้รับการเอาใจใส่ หรือนำเอาไปเป็นเงื่อนไขสำคัญในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ จึงไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอ ข้อเรียกร้องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้

การมีส่วนร่วมระดับอำนาจเป็นของประชาชน (Citizen power) คือ บันไดขั้นที่ 6, 7 และ 8 ได้แก่ ขึ้นเป็นหุ้นส่วน (Partnership) การใช้อำนาจผ่านตัวแทน (Delegated power) ขึ้นการควบคุมโดยประชาชน (Citizen control) ขั้นนี้ คือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและสามารถเจรจาเพื่อผลประโยชน์กับผู้มีอำนาจ การมีส่วนร่วมในระดับสูงสุดของภาคประชาชนคือการใช้อำนาจตัดสินใจของประชาชนผ่านตัวแทนหรือประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจเอง³⁹

จากระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ International Association for Public Participation (IAP 2) และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ Arnstein เป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเมินว่าตนเองมีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับใด ซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม อาจต้องพิจารณาบริบทสำคัญของการกระจายอำนาจในมิติของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมด้วย ซึ่งปัจจุบันมี 2 มิติ มิติแรก คือ มิติของการมีส่วนร่วมอันเกิดจากผลของกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ หนังสือเวียน และหนังสือสั่งการ โดยภาครัฐโดยมีความมุ่งหวังที่จะกระตุ้น และการส่งเสริมเพื่อสร้างเสริมบรรยากาศของการเรียนรู้เรื่องการเมืองการมีส่วนร่วมของประชาชน มิติที่สอง คือ มิติของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยตรงที่เกิดขึ้นจากจิตสำนึกสาธารณะของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในมิตินี้ยังเกิดขึ้นในวงจำกัดมากเนื่องจากต้องอาศัยเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญที่จะต้องประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ ต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาค และความสามารถ⁴⁰

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรภาคประชาชนและเครือข่าย

2.4.1 ความหมาย ขอบเขตความหมาย ขององค์กรภาคประชาชน และเครือข่ายภาคประชาชน

องค์กรภาคประชาชน หรือ People's Organization (P.O) ก็คือ การจัดกลุ่มความร่วมมือกันทุกรูปแบบของมนุษย์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันโดยการประสานงานระหว่างบุคคลและภาระหน้าที่ทั้งภายในหน่วยงานเดียวกัน หรือระหว่างหน่วยงาน

³⁹ ปรับปรุงจาก สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การมีส่วนร่วมพื้นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน. หน้า 37-38.

⁴⁰ ดูเพิ่มเติมใน ถวิลวดี บุรีกุล. การมีส่วนร่วม: แนวคิดและกระบวนการ. เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของคณะกรรมการธิการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา. หน้า 6.

หากพิจารณาองค์กรของกลุ่มคนที่เกิดขึ้นอยู่เสมอในสังคม ในด้านที่เกี่ยวข้องกับรัฐ (State) สามารถจัดแยกองค์กรได้ 2 ลักษณะคือ *องค์กรทางการ* และ *องค์กรที่ไม่เป็นทางการ* องค์กรทางการ ก็คือองค์กรของภาครัฐหรือหน่วยงานราชการต่างๆ เป็นสำคัญ ซึ่งมักมีการกำหนดกฎหมายมารองรับ ในการจัดองค์กรและการกำหนดบทบาทหน้าที่ รวมถึงบทบาทหน้าที่ในการใช้อำนาจของภาครัฐด้วย ขณะที่องค์กรที่ไม่เป็นทางการต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ของภาครัฐ แต่ก็สามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งขึ้นได้ตามปกติและเปิดเผย

ส่วนคำว่า “ภาคประชาชน” ก็คือ Social sectors หรือส่วนที่อยู่ในภาคสังคมหรือนอกเหนือขอบเขตของภาครัฐไม่มีอำนาจทางการเมืองในการออกกฎหมายและกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ ได้ ซึ่งภาคประชาชนมีอยู่หลายมิติหรือหลายระดับ ตั้งแต่ บุคคล กลุ่มคน ครอบครัว ชุมชน สังคม รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มกดดันในสังคม

ในมิติทั่วไปองค์กรภาคประชาชน หรือองค์กรประชาชน จึงหมายถึง บุคคลหรือประชาชน มักมีการรวมกลุ่มหรือจัดองค์กรร่วมกันโดยธรรมชาติอยู่แล้ว เหตุนี้ ความหมายขององค์กรภาคประชาชนในมิติทั่วไป จึงหมายถึงกลุ่มของประชาชนที่อยู่ในภาคสังคมที่รวมตัวกันตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งและมีการจัดโครงสร้าง กฎระเบียบ การกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้เข้าร่วมหรือสมาชิกแต่ละคนแต่ละส่วนไว้ ทั้งที่อยู่ในกรอบของกฎหมายของภาครัฐและที่เป็นไปตามวัฒนธรรมหรือประเพณีของแต่ละองค์กร

ในความหมายที่มีมิติกว้างกว่า มีจุดเน้นที่สำคัญ คือ 1) เป็นกลุ่มของประชาชนที่รวมตัวกัน 2) มีการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน 3) กิจกรรมที่อาจตอบสนองวัตถุประสงค์ของกลุ่ม ของชุมชน ของทางราชการหรือแม้แต่หน่วยงานอื่นที่ให้การสนับสนุน 4) จัดตั้งอย่างเป็นทางการหรือมีกฎหมายรองรับหรือไม่ และ 5) อาจเป็นได้ทั้งนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล

ส่วนขอบเขตความหมายขององค์กรภาคประชาชนครอบคลุมตั้งแต่องค์กรระดับพื้นฐานที่อยู่กับอาณาบริเวณหรือพื้นที่หนึ่งอย่างต่อเนื่องยาวนาน เช่น ชุมชน หมู่บ้าน ตำบล หรือแม้แต่คนในชุมชนมาร่วมทำกิจกรรมเฉพาะบางอย่างตามความสนใจของกลุ่ม เช่น กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน กลุ่มออมทรัพย์ และกลุ่มอนุรักษ์ต้นน้ำลำธาร เป็นต้น⁴¹ ซึ่งต่อมาอาจมีกระบวนการเชื่อมโยงการทำกิจกรรมต่างๆ บนฐานความสนใจร่วมกันที่ขยายวงกว้างขึ้น จนพัฒนาความเป็นเครือข่ายเกิดขึ้น

เครือข่ายภาคประชาชน

เครือข่ายภาคประชาชน เป็นการรวมตัวของภาคประชาชนในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะในชุมชนชนบท เป็นการรวมของปัจเจกบุคคล กลุ่มคน และเครือข่าย โดยเครือข่ายภาคประชาชนมีการก่อตัวที่หลากหลายทั้ง **เครือข่ายที่เกิดขึ้นด้วยการจัดตั้งและการสนับสนุนของภาคส่วนต่างๆ เครือข่ายที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และเครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยสถานการณ์เป็นตัวกำหนด**

การกำหนดความเป็นเครือข่าย จะกระทำผ่านกิจกรรม ฐานอาชีพ และกระบวนการเชื่อมโยง เช่น เครือข่ายป่าชุมชน เครือข่ายกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ เครือข่ายประมงพื้นบ้าน เครือข่าย

⁴¹ ประมวลจาก เสนีย์ คำสุข. “องค์กรภาคประชาชนกับบริการสาธารณะ” ประมวลสาระชุดวิชาประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น, สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 11-15. (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 4 2556). หน้า 11-5 -11-17.

อุตสาหกรรมชุมชน เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ฯลฯ มีกิจกรรมและความต่อเนื่องบนพื้นฐานของการพึ่งพาตนเองและพัฒนาธรรมชุมชนสามารถจำแนกกิจกรรมได้เป็น 2 ระดับใหญ่ๆ คือ **ระดับแรก** เป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการปรับเปลี่ยนเรียนรู้ และการจัดการตัวเองของชุมชน และ **ระดับที่ 2** เป็นการสร้างโอกาส สร้างศักยภาพของเครือข่ายและขยายกลุ่มองค์กรชุมชนไปยังเครือข่ายอื่นๆ จนถึงระดับจังหวัดและระดับประเทศหรือข้ามพรมแดนนอกเขตการปกครองที่ยั่งยืนอย่างทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม กระบวนการทำงานส่วนใหญ่จึงเป็นไปเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน การจัดสรรทรัพยากรในชุมชน และการทำงานร่วมกับภาครัฐ ซึ่งเป็นรากฐานให้เกิดแนวร่วมในระดับที่สูงขึ้นไป เช่น การเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนหมู่บ้าน กลุ่มอาชีพในระดับตำบล และการเข้าร่วมเป็นภาคประชาสังคมในระดับจังหวัด การรวมตัวของภาคประชาชนเหล่านี้มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเพราะเป็นพลังของแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก โดยมีเป้าหมายหลักคือการเรียนรู้ การสืบทอดภูมิปัญญา และการปรับตัวของชุมชน เป็นพลังที่ช่วยเสริมให้เกิดการพึ่งพาตนเอง รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและการพัฒนาประเทศ⁴²

จากความหมายและขอบเขตความหมายดังกล่าว คำว่า “กลุ่ม องค์กร เครือข่ายของภาคประชาชน” จึงนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของคำว่า “ประชาสังคมแบบชุมชนนิยม”^{*} ที่พัฒนามาจากแนวคิด “ชุมชนเข้มแข็ง” ด้วย กล่าวคือ เป็นการขยายความชุมชนออกไปในวงกว้างในสังคมหนึ่งๆ สามารถมีชุมชนหลายแบบ เน้นที่ความร่วมมือเอื้ออาทร นำไปสู่ความเข้มแข็งของภาคประชาชน เป็นการก่อตัวของชุมชน โดยละเลยโครงสร้างของรัฐแต่ไม่ได้ปฏิเสธรัฐโดยตรง รัฐยังคงเป็นแกนกลางที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชน⁴³

* นักวิชาการที่กล่าวถึงแนวคิดประชาสังคมในไทยนั้น ส่วนใหญ่เป็นแนวคิดประชาสังคมที่มุ่งสร้างกระบวนการประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง ขณะเดียวกันแนวคิดประชาสังคมที่เกิดขึ้นในบริบทของสังคมไทย มีความหลากหลายและแตกต่างกันในประเด็นปลีกย่อย ซึ่ง พงศฐาน ชุมพล (2543) ได้จำแนกกลุ่มแนวคิดประชาสังคมไทยได้ 3 แบบ คือ (1) แนวคิดประชาสังคมแบบชุมชนเข้มแข็ง (2) แนวคิดประชาสังคมแบบเสรีนิยมและการเมืองของพลเมือง (3) แนวคิดประชาสังคมแบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (ดูละเอียดใน พงศฐาน ชุมพล “แนวคิดเรื่องประชาสังคมในประเทศไทย” ในรายงานวิจัยเรื่องมาตรฐานทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในประเทศไทย. ศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมประเทศไทย, 2543, หน้า 16-24)

การนิยาม “ประชาสังคมแบบชุมชนนิยม” ยังหมายรวมถึง ประชาสังคมแบบเบญจภาคีที่มองว่า กิจกรรมประชาสังคมก็คือ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐหรือราชการ ภาคธุรกิจ ภาคการเมือง สื่อมวลชน และประชาชน โดยมีนักคิดคนสำคัญคือ นพ.ประเวศ วสี (ดูรายละเอียดใน ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาคาการณ์ไกล บรรณาธิการ, 2541) รวมทั้งแนว “ประชาคม” “ประชารัฐ” ซึ่งเน้นความร่วมมือของภาครัฐและประชาชน ดูงานเขียนของ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2541) “ประชารัฐกับการเปลี่ยนแปลง” ไพฑูรย์ วัฒนศิริธรรม (2541) เรื่อง “ประชาคมตำบล” ส่วนปฏิบัติการหนุนเสริมแนวนี้นี้คือการทำงานของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) และงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) (อ้างถึงใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง. การเมืองภาคประชาชน ขบวนการประชาสังคมในสังคมไทยและ

⁴² พระมหาสุทิตย์ อาภากร (อบอู่). เครือข่าย: ธรรมชาติ ความรู้และการจัดการ (กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.), 2547). หน้า 76 -77, 108-110.

⁴³ บุญาค ตีวกุล. ชนบทไทย: การพัฒนาสู่ประชาสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 2. (ม.ป.ท, 2544). หน้า 73.

บทบาทต่อสังคมการเมืองไทย. เอกสารประกอบเวทีสัมมนาสังเคราะห์ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนภาคประชาสังคม ในอนาคต. วันที่ 15-17 ตุลาคม 2558 ณ อิงธารรีสอร์ท จังหวัดนครนายก)

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2544) เห็นว่า “ชุมชนนิยม” เน้นพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจระดับชุมชนเท่านั้น การพึ่งตนเองที่ปรากฏในแนวคิดชุมชนนิยม นอกจากจะมุ่งแก้ปัญหาต่างๆ ด้วยตนเองแล้ว ยังเปิดโอกาสให้ชุมชน ที่มีศักยภาพที่เหมาะสมในการ “พึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจ” ด้วย แต่มีลักษณะของการพึ่งพาตนเองตามแนวคิด เศรษฐกิจกระแสกลาง” หรือ “เศรษฐกิจเสรีบนฐานเศรษฐกิจพึ่งตนเอง” โดยไม่ได้พึ่งชุมชนทั้งหมด...แนวคิด เศรษฐกิจกระแสกลางที่ปรากฏอยู่ในแนวคิดชุมชนนิยม ต่างจากแนวคิดเศรษฐกิจกระแสรอง ที่ปรากฏอยู่ในแนวคิด สำนักพัฒนาชุมชน ซึ่งมุ่งเน้นการเลี้ยงตนเองได้เฉพาะภายในชุมชนของตนเท่านั้น หรือที่เรียกว่าเศรษฐกิจพึ่งตนเอง ระดับชุมชนโดยไม่พึ่งพาระดับชาติ แต่เศรษฐกิจพึ่งตนเองของแนวคิดชุมชนนิยม ต้องเป็นเศรษฐกิจกระแสกลาง ที่ไม่ได้มุ่งเน้นให้ชุมชนพึ่งตนเองแบบปิดล้อมตนเองจากการพึ่งพาสังคมภายนอก แต่จะยึดโยงทั้งในระดับชาติและ ระดับนานาชาติในเรื่องที่ชุมชนจะไม่เสียเปรียบ” (ดูรายละเอียดใน เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, (2544). ชุมชนนิยม: ฝ่าวิกฤติชุมชนล่มสลาย. กรุงเทพฯ: ชัคเชส มีเดีย. หน้า 72-74).

2.4.2 แนวคิดเครือข่ายทางสังคม (Social Network)

ความหมาย ความเข้าใจเรื่องของ “เครือข่าย” และ “เครือข่ายสังคม”

ปัจจุบันมีการกล่าวถึงเครือข่าย (Network) กันอย่างกว้างขวาง ซึ่งไม่อาจอธิบายในลักษณะ ที่ตายตัวได้จึงมีการจำแนกประเภทของเครือข่ายออกเป็นหลายประเภท⁴⁴ โดยถูกนำมาอธิบาย บนแนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการของศาสตร์สาขาต่างๆ ทั้งฟิสิกส์ ชีววิทยา สังคมวิทยา รวมถึง จิตวิทยาโดย “เครือข่ายสังคม” (social network) เป็นแนวคิดของเครือข่ายประเภทหนึ่ง ที่เป็น ระบบทางสังคมที่เชื่อมโยงกันด้วยความสัมพันธ์ คำว่า “เครือข่ายสังคม” (social network) จึงมี ผู้ที่ให้ความหมายไว้อย่างมากมาย และแตกต่างกันไปตามแต่ละมุมมองหรือฐานคิดของบุคคล ที่กำหนดขึ้น

ตามนิยามความหมาย “เครือข่ายสังคม” (social network) ของพระมหาสุทิตย์ อาภากร (2547) ที่ได้ประมวลความหมายของคำว่าเครือข่าย และเครือข่ายสังคม จากมุมมองความคิดเห็นของ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ทำงานด้านเครือข่าย จำแนกความหมายของเครือข่ายโดยนัยต่างๆ ไว้ 3 กลุ่ม ได้แก่

- 1) เครือข่าย: ในความหมายที่เน้นมิติคุณค่าของความสัมพันธ์
- 2) เครือข่าย: ในความหมายที่เน้นมิติของการประสานความร่วมมือ
- 3) เครือข่าย: ในความหมายที่เน้นภารกิจและกระบวนการ

⁴⁴ เช่น Dijk (2006) ได้แยกเครือข่ายออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ 1) เครือข่ายทางกายภาพ (Physical networks) เป็นระบบทางธรรมชาติที่ซับซ้อน เช่น ระบบนิเวศ ถนน แม่น้ำ และเส้นทางต่างๆ 2) เครือข่ายระบบเส้น (Organic networks) เป็นกลไกในร่างกาย เช่น ระบบประสาทของร่างกายมนุษย์สื่อสารกันเองผ่านสมองซึ่งเป็น ตัวควบคุมการทำงาน 3) เครือข่ายประสาทเทียม (Neuronal networks) เป็นระบบความคิดการเชื่อมโยงของจิต และแผนผังความคิด 4) เครือข่ายสังคม (Social networks) เป็นระบบทางสังคมที่เชื่อมโยงกันด้วยความสัมพันธ์ 5) เครือข่ายทางเทคนิคหรือเครือข่ายเทคโนโลยี (Technical networks) ประกอบด้วย ถนน เครือข่ายการส่งของการโทรคมนาคม และเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และ 6) เครือข่ายของสื่อ (Media networks) เป็นการเชื่อมโยง ระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสารโดยมีสัญลักษณ์และสารสนเทศ

จากการจำแนกกลุ่มนิยามความหมายของ “เครือข่ายสังคม” ทั้ง 3 มิติดังกล่าว⁴⁵ คณะผู้ศึกษาได้ศึกษามุมมอง ความคิดเห็นของนักวิชาการด้านเครือข่ายซึ่งสอดคล้องกับนิยามความหมายเหล่านี้เพิ่มเติม และได้อาศัยเป็นฐานคิดเพื่อทำความเข้าใจเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของกระบวนการทางสังคมรูปแบบหนึ่งในงานศึกษานี้ ซึ่งมุ่งเน้นเรื่องของระบบความสัมพันธ์ในสังคมชุมชนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาและการมีส่วนร่วมของกลุ่ม/องค์กรภาคประชาชนและองค์กรภาครัฐ

ส่วนคำอธิบายของท่านอื่นๆ ที่สอดคล้องกันในมุมมองนี้ เช่น โรบิน ชาร์ป (2533: 5) ชนิษฐา กาญจนรังสสินท์ (2543:5) เสรี พงศ์พิศ (2546) มองว่า “เครือข่าย” (network) คือ รูปแบบหนึ่งของการประสานของบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรที่สมัครใจและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร หรือทำกิจกรรมร่วมกันอย่างมีระยะเวลายาวนานพอสมควรที่จะสามารถช่วยเหลือกันในยามที่มีปัญหา โดยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรเครือข่ายไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระหรือความเป็นตัวของตัวเองของคนหรือองค์กรนั้น⁴⁶

สำหรับแนวคิดเรื่องเครือข่ายทางสังคม (Social Network Perspective) ยุพาผล สะน้อย และคณะ (ม.ป.ป. : 11-14) ได้รวบรวมคำอธิบายของนักวิชาการที่ให้ภาพการมองเครือข่ายทางสังคมไว้หลายท่าน อาทิ Mitchell (1969) อธิบายว่า เครือข่ายทางสังคมเปรียบเสมือนกระบวนการแนวคิดที่ใช้ศึกษาหาความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในสังคม อันนำไปสู่ความเข้าใจในเรื่องกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (Informal Group) องค์กรทางสังคม (Social Organization) และโครงสร้างทางสังคม (Social Structure)

อคิน รพีพัฒน์ (2544: 128) ให้ภาพรวมการมองสังคมตามแนวทางนี้ว่า สังคมมีลักษณะเป็นเครือข่ายใยแมงมุม คือ บุคคลหนึ่งย่อมมีความสัมพันธ์กับอีกคนเป็นจำนวนมากในหลายรูปลักษณะ และหลายสถานการณ์ (Situation) และบุคคลที่เป็นจุดรวมของสายสัมพันธ์จำนวนมากอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดรวม (Node) ของความสัมพันธ์ในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นได้

อีกทั้ง ยังมีคำอธิบายเพิ่มเติมว่าการศึกษากการเปลี่ยนแปลงและเครือข่าย (Networks) ต้องอาศัยแนวคิดเรื่องเวที (Arena) และสนาม (Field) ประกอบด้วย ทั้งเวทีและสนามเป็นขอบเขตที่ยึดเหนี่ยวได้ตามเวลาและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เราต้องศึกษาส่วนสนาม เป็นเรื่องของขอบเขตพื้นที่ที่ผู้แสดงบนเวทีมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ ซึ่งความสัมพันธ์ของทั้งสองประการนี้มีผลกระทบต่อผู้แสดงบนเวทีและปรากฏการณ์บนเวที ซึ่งต้องพิจารณาสถานการณ์ (Situation) ที่เปลี่ยนแปลงสำคัญๆ ในชุมชนและผู้แสดงที่สำคัญอีกด้วย

แนวคิดของ Stanley Wasserman และ Joseph Galakiewicz (1994) เสนอว่าเครือข่ายทางสังคมก่อให้เกิดข้อเห็นพ้องต้องกัน (Assumption) ต่างๆ ที่ใช้อธิบายเกี่ยวกับผู้กระทำทางสังคม ความสัมพันธ์ทางสังคมและโครงสร้างทางสังคม

นอกจากนั้น ยังมีทัศนะสำคัญของ Mark S. Granovetter (1977) Peter V. Marsden and Na Lin (1982) และ George Ritzer (1992) ที่แสดงไว้เพิ่มเติมว่า ในการศึกษาเครือข่ายทางสังคม

⁴⁵ คุรยละเอียดใน พระมหาสุทิตย์ อาภากรโร (อบอู่). เครือข่าย: ธรรมชาติ ความรู้และการจัดการ. หน้า 36-44.

⁴⁶ ยุพาผล สะน้อย และคณะ. จะเพิ่มพลังอาสาสมัครสร้างเครือข่ายสังคมที่เข้มแข็ง. ชุดเอกสารประเด็นสังคมเพื่อการเสวนาสาธารณะ (กรุงเทพฯ: เทพเพ็ญวานิชย์, ม.ป.ป.). หน้า 9-11.

ควรให้ความสนใจกับสายสัมพันธ์แบบหลวมๆ (weak ties) เช่น ความเชื่อมโยงระหว่างบุคคลกับสมาชิกในครอบครัว เครือญาติ เพื่อนสนิท เป็นต้น โดยส่วนใหญ่ นักสังคมวิทยามีแนวโน้มที่จะให้ความสนใจกับความเชื่อมโยง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสายสัมพันธ์ที่แน่นหนา (strong ties) ของสมาชิกภายในกลุ่มทางสังคมต่างๆ (Social Groups) และมองว่าสายสัมพันธ์ที่แน่นหนา (strong ties) เป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากบุคคลที่อยู่ในกลุ่มที่มีความสัมพันธ์แบบแน่นหนาส่ง มักมีแรงจูงใจมากกว่าในการให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือสมาชิกคนอื่นๆ ในเครือข่ายตน ส่วนความสัมพันธ์แบบหลวมๆ (weak ties) ก็มีส่วนสำคัญต่อการดำรงชีวิตทางสังคมของปัจเจกหรือกลุ่ม⁴⁷

องค์ประกอบ และการทำงานของเครือข่าย

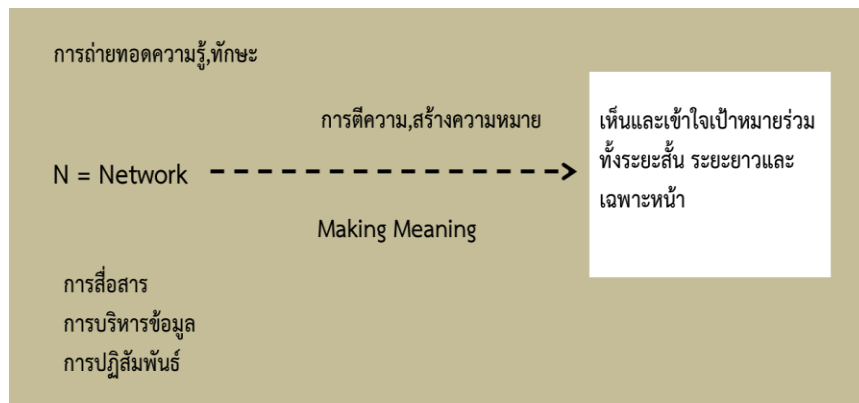
จากนิยามความหมายและแนวคิดของเครือข่ายทางสังคมนำมาสู่การกล่าวถึงองค์ประกอบต่างๆ ในความสัมพันธ์ทางสังคมของเครือข่าย ซึ่งแต่ละองค์ประกอบมีความสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างของเครือข่าย และมีความแตกต่างหลากหลายในคำอธิบาย สำหรับงานศึกษานี้จะได้เสนอตามมุมมองของพระมหาสุทิตย์ อาภากร (2547) เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543) และปาริชาติ สถาปิตานนท์ และชัยวัฒน์ ธีระพันธุ์ (2546)⁴⁸ โดยสรุปสาระสำคัญขององค์ประกอบที่สำคัญของความเป็นเครือข่าย ได้ดังนี้

เริ่มจากองค์ประกอบเบื้องต้นของความเป็นเครือข่ายคือ (1) “หน่วยชีวิตหรือสมาชิก” ที่สร้างระบบปฏิสัมพันธ์ของการอยู่ร่วมกัน โดยมี (2) “การร่วมกันอย่างมีจุดมุ่งหมาย” เพื่อทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งบนวัตถุประสงค์และกระบวนการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และด้วย (3) “การทำหน้าที่อย่างมีจิตสำนึก” ของหน่วยสมาชิกเครือข่ายย่อมเป็นแรงผลักดันไปสู่การสร้างพลังของเครือข่ายที่เป็นอำนาจต่อรองหรือการเรียนรู้ระหว่างกัน ขณะที่ (4) “การมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยน” จะเป็นกลไกผลักดันให้ความเป็นเครือข่ายดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจากการที่เครือข่ายยึดหลักการของ (5) “ความสัมพันธ์และการสื่อสารระหว่างกันอย่างเป็นระบบ”

อีกนัยหนึ่ง องค์ประกอบของเครือข่ายที่สำคัญ ได้แก่ การรับรู้มุมมองร่วมกัน การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน การมีผลประโยชน์และความสนใจร่วมกัน การมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายอย่างกว้างขวาง มีกระบวนการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน มีการพึ่งอิงร่วมกัน และมีปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน ขณะเดียวกันก็มีการกล่าวถึง “สมการที่เกี่ยวกับองค์ประกอบที่สำคัญต่อการเสริมสร้างเครือข่าย” ไว้ด้วย นั่นคือการถ่ายทอดความรู้ ทักษะ การสื่อสาร การบริหารข้อมูลข่าวสาร และการปฏิสัมพันธ์เพื่อนำไปสู่การตีความหมายหรือการสร้างความหมายร่วม และสุดท้ายคือการเห็นและเข้าใจในเป้าหมายร่วม

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 11-16.

⁴⁸ พระมหาสุทิตย์ อาภากร (อบอวน). เครือข่าย: ธรรมชาติ ความรู้และการจัดการ. หน้า 47-55.



จากแผนภาพเห็นได้ว่า N = Network เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่สมาชิกทุกฝ่ายเห็นและเข้าใจเป้าหมายร่วมกัน ทั้งเป้าหมายในระยะสั้น ระยะยาว และเป้าหมายเฉพาะหน้า ในขณะที่เครือข่ายจะมีกลไกการจัดระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อถ่ายทอดความรู้ หรือทักษะต่างๆ ตลอดจนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน โดยที่แต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะมีการรับรู้ และตีความหมายของข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกันไป และภายในเครือข่ายนั้นจะต้องประกอบด้วยสมาชิกที่หลากหลายที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกันหรือมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา มีการสั่นไหวของข้อมูลข่าวสารที่สื่อถึงกัน มีพื้นที่รูปธรรมในการทำงาน มีชุมทาง (hub) มีโหนด (node) หรือ “ศูนย์ประสานงานย่อย” ที่หลากหลายและกระจายอยู่ในพื้นที่ต่างๆ และที่สำคัญมีผู้จัดการเครือข่ายในการติดต่อประสานงานระหว่างกัน โดยมีการเชื่อมโยงเครือข่ายทั้งในระดับชุมทางและโหนดย่อยในพื้นที่ เพื่อให้เครือข่ายนั้นมีกิจกรรมและความเคลื่อนไหวตลอดเวลา ซึ่งในบางครั้งกิจกรรมย่อยในระดับโหนด/ศูนย์ประสานงานก็มีความหมายและสามารถสร้างเป็นพลังเครือข่ายได้

ขณะที่กระบวนการทำงานของเครือข่ายต่างๆ จะมีลักษณะร่วมกันใน 4 ประเด็น⁴⁹

1) **กระบวนการที่เชื่อมประสานจากจุดเล็กและขยายไปสู่หน่วยใหญ่:** ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายระดับใดหรือประเภทใดจะมีการดำเนินงานในลักษณะนี้คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เป็นกระบวนการทำงานที่ต่อยอดจากฐานงานเดิมที่กลุ่ม เครือข่ายนั้นมีอยู่ และเป็นการแสวงหาแนวร่วมความร่วมมือใหม่ที่จะช่วยให้เครือข่ายนั้นได้มีความรู้ ประสบการณ์ และอำนาจในการต่อรองจากการเชื่อมประสานการทำงานของเครือข่าย ทั้งการทำงานในระดับพื้นที่และระดับนโยบายควบคู่กันไป ด้วยการใช้วิธีการที่หลากหลาย เช่น การใช้พื้นที่เป็นสถานที่ดำเนินการ การใช้ประเด็นปัญหาเป็นกิจกรรมขับเคลื่อนเครือข่าย การใช้ศูนย์ประสานงานเป็นที่รวบรวมข้อมูล

2) **การรักษาสัมพันธภาพที่สร้างความรู้ ความหมาย และโลกทัศน์ร่วมกัน:** คือการสร้างความรู้ และความหมายในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันในการพัฒนาเครือข่ายให้เข้มแข็ง และเป็นการขยายกระบวนการแนวคิดให้กว้างขวางออกไปโดยการสื่อสารจะเป็นช่องทางที่นำไปสู่การสร้างพันธกรณีและการประสานประโยชน์ร่วมกัน การสื่อสารทั้งทางตรงและทางอ้อมของปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กร จะทำให้เครือข่ายมองเห็นภาพความเคลื่อนไหว และการสร้างความรู้ใหม่อย่างต่อเนื่อง

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 97-105.

3) **การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และปรับตัว:** เมื่อเครือข่ายมีการทำงาน และมีสัมพันธภาพที่สร้างความรู้ และสื่อความหมายร่วมกันแล้วการเรียนรู้และการปรับบทบาทเข้าหากันเป็นกระบวนการทำงานของเครือข่ายทางสังคมได้ทำต่อมา ซึ่งการปรับบทบาทเข้าหากันเป็นทั้งแนวคิดและวิธีปฏิบัติเพื่อเกิดการสร้างความรู้ในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งเกิดการยอมรับในกระบวนการทำงานที่หลากหลาย เช่น การพึ่งพาอาศัยด้านทุน ความรู้ ประสบการณ์ และที่สำคัญคือความร่วมมือ

4) **การพัฒนากิจกรรมและความเคลื่อนไหวเพื่อสร้างกระบวนการทางนวัตกรรมและวาทกรรมในการพัฒนา:** ข้อนี้เน้นการใช้เทคโนโลยีในการติดต่อสื่อสารที่เหมาะสมในการสร้างวาทกรรมใหม่ๆ เพื่อนำไปสู่การสร้างความรู้ ความเข้าใจในสิ่งใหม่ สร้างภาคีร่วม ซึ่งรวมถึงการจัดการที่มีประสิทธิภาพขององค์กรเครือข่ายหรือการเลือกใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม

สำหรับการทำงานของเครือข่ายอาจพิจารณาได้ 2 รูปแบบ ⁵⁰

1) **เครือข่ายเชิงพื้นที่ (area network)** หมายถึง การรวมตัวของกลุ่ม องค์กร เครือข่ายที่อาศัยพื้นที่ดำเนินการเป็นปัจจัยหลักในการทำงานร่วมกันเป็นกระบวนการพัฒนาที่อาศัยกิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป็นเป้าหมายนำทางและเป็นการพัฒนาแบบบูรณาการที่ไม่แยกส่วนต่างๆ ออกจากกัน โดยยึดเอาพื้นที่เป็นที่ยึดเหนี่ยวความสำเร็จในการทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายลักษณะและโครงสร้างของเครือข่ายเชิงพื้นที่ สามารถจัดได้หลายระดับตามพื้นที่และกิจกรรมที่เกิดขึ้น อาทิ การแบ่งเครือข่ายตามระบบการปกครองของภาครัฐ เช่น เครือข่ายระดับหมู่บ้าน ตำบลและอำเภอ เครือข่ายระดับจังหวัด เครือข่ายระดับภูมิภาค เครือข่ายระดับประเทศ และเครือข่ายองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น และการแบ่งพื้นที่ตามความสำคัญของทรัพยากร ธรรมชาติ เช่น เครือข่ายลุ่มแม่น้ำ ฯลฯ

2) **เครือข่ายเชิงประเด็นกิจกรรม (issue network)** หมายถึง เครือข่ายที่ใช้ประเด็นกิจกรรม หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปัจจัยหลักในการรวมกลุ่มองค์กร โดยมองข้ามมิติในเชิงพื้นที่ มุ่งเน้นการจัดการในประเด็นกิจกรรมนั้นๆ อย่างจริงจัง และพัฒนาให้เกิดความร่วมมือกับภาคีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องลักษณะและโครงสร้างของเครือข่ายเชิงประเด็นกิจกรรม สามารถแบ่งได้อย่างมากมายตามประเด็นกิจกรรมและความสนใจที่เกิดขึ้นของฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน โดยไม่ยึดติดกับพื้นที่ดำเนินการแต่ใช้หลักของกิจกรรมที่เกิดขึ้นเป็นตัวกำหนดความเป็นเครือข่าย เช่น เครือข่ายป่าชุมชน เครือข่ายภูมิปัญญาชาวบ้าน เครือข่ายธนาคารหมู่บ้าน เครือข่ายผู้สูงอายุ เครือข่ายด้านคุ้มครองผู้บริโภค เครือข่ายสิ่งแวดล้อม เครือข่ายปฏิรูปการศึกษา เครือข่ายสิทธิมนุษยชน เครือข่ายสุขภาพ ฯลฯ

ทั้งนี้ มีการแบ่งภารกิจในการทำงานที่หลากหลาย เริ่มตั้งแต่

- 1) ทีมทำ คือ คนทำงานในพื้นที่ ที่จะต้องมีความรู้ในพื้นที่และเรื่องที่ทำเป็นอย่างดี
- 2) ทีมนำ คือ กลุ่มคนที่ทำงานในพื้นที่ที่หลากหลาย มีลักษณะเป็นข่ายงาน กลุ่มคนเหล่านี้จะต้องสามารถชี้แนะให้ทีมทำ และทีมหนุนได้เข้าใจสภาพที่เกิดขึ้นในพื้นที่ให้ชัดเจน

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 84-93.

3) ทีมหนุน คือ การประสานงานกับกลุ่ม องค์กร และสถาบันต่างๆ ในสังคมที่เป็นการดำเนินการในเชิงนโยบาย เช่น รัฐบาล จะต้องให้ความสำคัญกับการทำงานในเชิงรุกและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในทุกพื้นที่

ผลสัมฤทธิ์ของความเป็นเครือข่าย

ในกระบวนการของเครือข่ายนั้น สิ่งหนึ่งที่ได้รับนอกจากผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ คือ ความร่วมมือและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ในที่นี้จะกล่าวถึง ผลสัมฤทธิ์ของความเป็นเครือข่ายที่ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาที่ต่อเนื่องดังนี้⁵¹

1) **เกิดกระบวนการเรียนรู้** ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคลและผู้ที่เข้ามาดำเนินงานร่วมกับเครือข่าย สิ่งหนึ่งที่ถือว่าเป็นกระบวนการเรียนรู้เป็นทุนภายในตัวเอง คือทุกคนมีความรู้ ความสามารถและมีประสบการณ์มากขึ้น หลังจากที่ได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และมีการทำงานร่วมกัน โดยกระบวนการเรียนรู้นั้นจะช่วยให้บุคคลและองค์กรได้มีการปรับตัวในการแสวงหาความรู้ใหม่ วิธีการใหม่ และแนวร่วมใหม่อย่างต่อเนื่อง

2) **การเพิ่มโอกาสในการแก้ปัญหา** กลุ่มเครือข่ายจำนวนไม่น้อยเช่นกันที่พยายามผลักดันในการแก้ไขปัญหาภายในกลุ่มองค์กรของตนเอง การรวมกลุ่ม และการประสานงานกับภาคที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นการเพิ่มโอกาสในการแก้ไขปัญหา เพราะเป็นการระดมความคิดเห็น และความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งถ้าไม่มีการรวมตัวเป็นเครือข่ายแล้ว โอกาสในการแก้ไขปัญหาอาจไม่ได้รับการตอบสนองเพราะขาดแนวร่วมในการดำเนินงาน

3) **เกิดการพึ่งพาตนเอง** เมื่อเครือข่ายมีกระบวนการทำงานที่เข้มแข็งและสามารถแก้ไขปัญหาของเครือข่ายได้แล้ว เครือข่ายและสมาชิกในเครือข่ายก็สามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้ โดยในการพึ่งพาตนเองนั้นเป็นทั้งการพึ่งพาในเรื่องของทุน ทรัพยากร ความรู้ และการจัดการ ที่จะนำไปสู่การพัฒนาสังคมและการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายที่ต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น กลุ่มเกษตรกรที่ทำงานด้านเกษตรกรรมทางเลือกและเกษตรอินทรีย์ที่ร่วมกันผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปลอดสารเคมีให้แก่ผู้บริโภค และพัฒนากลุ่มตนเองเป็นเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกที่สามารถพึ่งตนเองได้ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

4) **การจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น** ในสังคมไทยเครือข่ายที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่นั้น มักจะเป็นเครือข่ายในเชิงพื้นที่ที่ภาคประชาชนได้ร่วมกันก่อตัวขึ้น โดยมองเห็นความสำคัญในการแก้ไขปัญหาระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็น ดิน น้ำ ป่า ลุ่มน้ำ ซึ่งถ้าหากไม่มีการรวมตัวกัน กระบวนการดังกล่าวอาจไม่เกิดขึ้น และสุดท้ายก็กลายเป็นปัญหาที่ยากต่อการแก้ไข การรวมกลุ่มกันเป็นเครือข่ายทำให้มีพลังขับเคลื่อนในหลายๆ พื้นที่ เช่น เครือข่ายสิ่งแวดล้อมใน อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง เครือข่ายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของชาวบ้านหินกรูด และบ้านบ่อนอก จ.ประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น

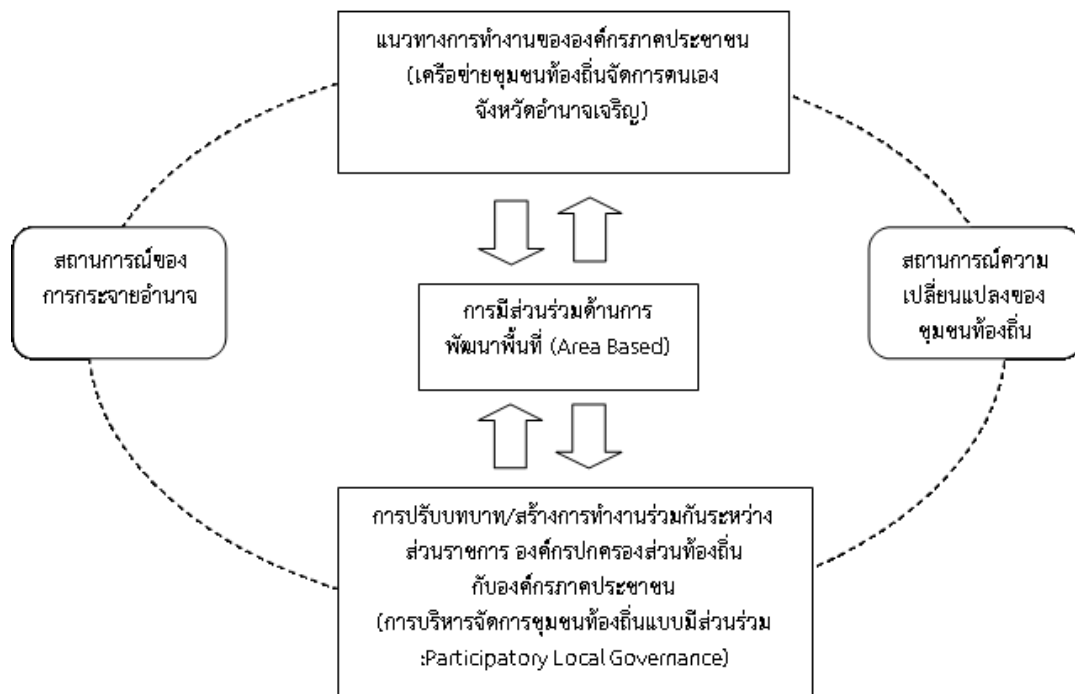
⁵¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 106-108.

5) **เกิดกระบวนการผลักดันเชิงนโยบาย** ปัญหาบางปัญหานั้นมีความเกี่ยวข้องกันหลายฝ่าย ซึ่งบางครั้งไม่สามารถที่จะแก้ไขด้วยพลังของเครือข่ายและชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น การเชื่อมประสานกับ เครือข่ายและภาคอื่นๆ จะทำให้เครือข่ายมีอำนาจในการต่อรองที่สูงขึ้น ตัวอย่างเช่น การรวมตัว กลุ่ม องค์กร เครือข่ายที่ทำงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่พยายามผลักดัน พ.ร.บ. ป่าชุมชนฉบับประชาชน และการจัดทำมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ เป็นต้น ปัจจุบัน ประเด็นปัญหาสาธารณะจำนวนมากน้อยที่เกิดขึ้นและสามารถนำไปสู่ข้อยุติด้วยพลังของเครือข่ายและการจัดการในเชิงนโยบาย

6) **เกิดอำนาจหรือพลัง** อำนาจที่แฝงอยู่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มองค์กร และ เครือข่าย อำนาจหรือการต่อรองนี้จะไม่มีการเกิดขึ้นได้หากไม่มีการรวมกลุ่มองค์กรต่างๆ เข้าด้วยกัน พลังอำนาจของการรวมกลุ่มนี้บางครั้งอาจไม่ส่งผลที่เป็นรูปธรรมโดยตรงแต่เป็นพลังหรือประโยชน์ ในทางอ้อมที่บรรดา กลุ่มหรือเครือข่ายอื่นๆ ให้ความสนใจและสามารถนำมาเป็นการต่อรองในด้าน เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองได้

อนึ่ง องค์กรภาคประชาชนเป็นการรวมกลุ่มทางสังคม (Social group) เป็นองค์กรที่ปรับเปลี่ยน ไปตามเป้าหมาย วิธีการ เจื่อนไข แนวโน้ม รวมถึงบริบทของสถานการณ์ที่สำคัญคือมีการพัฒนาไปสู่ ความเป็น “เครือข่าย” ที่สร้างพลังอำนาจในการมีส่วนร่วมและต่อรองโดยกระบวนการปฏิบัติงานของ ภาคประชาชนเอง ด้านหนึ่งเกิดผลที่ตามมาคือ การขยายตัวของกลุ่ม องค์กร เพื่อดำเนินกิจกรรม ต่างๆ ทั้งที่เกิดจากการจัดตั้งโดยภาครัฐและตามความสนใจของแต่ละกลุ่มคนที่รวมกลุ่มกันอย่าง แพร่หลายจนถึงปัจจุบัน เกิดเป็นขบวนการขององค์กรภาคประชาชนกระจายออกไปสู่ประเด็นปัญหา ต่างๆ ของสังคมภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเป็นชุมชนนิยม ได้มีการนำเสนอปัญหาด้าน สำคัญๆ ของสังคม และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา กระทั่งมีปฏิบัติการที่กดดันฝ่ายการเมือง ให้หันมาสนใจและนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมได้มากขึ้น ขณะเดียวกันในระยะ ต่อมาภาครัฐเองก็ได้มีการปรับตัว/ปฏิรูปกระบวนการทำงาน โดยสนับสนุนการทำงานแบบมีส่วนร่วม มากขึ้น โดยผ่านช่องทางด้านกฎหมายและกระบวนการทำงาน ด้วยกระบวนการส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของภาคประชาชนในการพัฒนาภาครัฐจะมีการดำเนินงานในลักษณะของงานด้านการพัฒนา ชุมชนที่ภาครัฐเป็นผู้ให้แนวคิดในกระบวนการทำงาน

2.5 กรอบแนวคิดการศึกษา



ภาพที่ 3 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากกรอบแนวคิดของการศึกษา เรื่องบทบาทองค์กรภาคประชาชนในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นกรณีศึกษา เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ (1) ได้กำหนดจากแนวคิดหลายแนวคิดมาสนับสนุนการ อธิบายการทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นกระบวนการของเครือข่ายทางสังคมรูปแบบหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมเอื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นในความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนา ประกอบด้วย แนวคิดของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น และการปกครองตนเองของท้องถิ่น แนวคิดการจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น แนวคิดการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาของประชาชน และแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรภาคประชาชนและเครือข่าย โดย (2) ได้ใช้มุมมองของแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นมาพิจารณาประกอบกับข้อมูลเบื้องต้น เปรียบเทียบในบริบทของปรากฏการณ์และมองเห็นประเด็นย่อยอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน

เริ่มจากสถานการณ์ของการกระจายอำนาจ ที่ต้องการศึกษาให้เห็นถึงสาเหตุและข้อถกเถียงเกี่ยวกับนิยามความหมายของการกระจายอำนาจ รวมถึงการปกครองท้องถิ่นตามหลักกระจายอำนาจ เพื่อทำความเข้าใจแนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่นซึ่งเป็นเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่แท้จริงจากแนวคิดของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น และการปกครองตนเองของท้องถิ่น ขณะที่สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของชุมชนท้องถิ่นในกระแสโลกาภิวัตน์มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามสภาพแวดล้อม ทั้งสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองที่มี

ความสัมพันธ์กับแนวทางเรื่องชุมชนเข้มแข็งในงานพัฒนาชนบทและกระแสการกระจายอำนาจ และได้พัฒนามาสู่แนวคิด/แนวทางการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นของผู้คนในชุมชนท้องถิ่นไทย ส่งผลไปถึงการจัดระบบความสัมพันธ์อันเกิดกระบวนการทำงานขององค์กรชุมชน ภาคประชาชน ที่ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน หันมามีความร่วมมือกับภาครัฐและภาคอื่นในการบริหารจัดการพื้นที่ ที่เรียกการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาพื้นที่ (Area Based) ในความหมายของการมีส่วนร่วม ที่กว้างขวางกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง

อีกด้านหนึ่ง ในบริบทการกระจายอำนาจและการพัฒนาที่ยั่งยืน การนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริงจะต้องทำความเข้าใจก่อนว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางครอบคลุมการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายระดับ อีกทั้งในทางปฏิบัติ พบว่ามีหลายขั้นตอน เช่น การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาตลอดจนแนวทางแก้ไข การตัดสินใจ เลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนา เป็นต้น และเมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม (Participatory Local Governance) ด้านหนึ่งจำเป็นต้องมีการปรับบทบาท สร้างการทำงานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชน เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานพัฒนาให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ซึ่งการมีส่วนร่วมในงานพัฒนาชุมชนจะไปส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นในลักษณะช่วยปรับบทบาทของรัฐที่มีการทำงานพัฒนาพื้นที่เป็นไปแนวสั่งการ ให้เปลี่ยนเป็นการตัดสินใจที่มาจากประชาชนมีส่วนร่วมโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง ขณะที่ องค์กรชุมชนเองก็มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ด้วยการปรับตัวให้เข้ากับกระแสการเปลี่ยนแปลงกลายเป็นความสามารถในการพึ่งพาตนเองมากขึ้น

สรุป

การศึกษานี้ มุ่งเน้นการรวบรวมองค์ความรู้จากพื้นที่ซึ่งประชาชนดูแลจัดการตนเองในความสัมพันธ์ที่เอื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่น บนฐานคิดการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นที่ถูกกำหนดขึ้นโดยชุมชนเอง นั่นคือการกำหนดความสัมพันธ์ของชุมชนในแบบใหม่โดยอาศัยแนวคิดการพัฒนาที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน และมุ่งเน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา ผสมกับแนวคิดของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาแบบยั่งยืนบนพื้นฐานของการพึ่งตนเองและพัฒนาความสามารถในการระดมทรัพยากร หรือมีการเชื่อมประสานการทำงานร่วมกันกับภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ นับเป็นการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาพื้นที่ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ขณะที่แนวคิดเรื่องเครือข่ายทำให้เข้าใจกระบวนการทางสังคมรูปแบบหนึ่งซึ่งในที่นี้คือเครือข่ายองค์กรชุมชน กระบวนการขับเคลื่อนงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญที่กลุ่ม องค์กรทั้งในระดับชุมชน/หมู่บ้าน ตำบล ได้รวมตัวกันและเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายระดับจังหวัด มีปฏิบัติการต่างๆ ในงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกันอย่างเป็นขบวนการ จึงเป็นบทเรียนที่ทำให้เกิดข้อค้นพบความสัมพันธ์ใหม่ซึ่งเป็นผลจากการรับรู้และรับรองสถานภาพบทบาทขององค์กรภาคประชาชนเพื่อการมีพื้นที่ในการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากพื้นที่รูปธรรม

บทที่ 3

พัฒนาการของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ: การจัดรูปแบบเครือข่าย กระบวนการทำงานร่วมกัน และผลงานของเครือข่าย

ผลการศึกษา เริ่มต้นอธิบายถึงภาพรวมการเกิดขึ้นของกลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อนำไปสู่การชี้เฉพาะไปที่เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ด้วยการพรรณนารายละเอียดของการจัดรูปองค์กร และกลไกโครงสร้างการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ พร้อมกับสร้างโอกาสของการเข้าไปมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาท้องถิ่นกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยความพยายามพึ่งพาตัวเองก่อน โดยให้ตัวอย่างการทำงานพัฒนาชุมชนอย่างเป็นเครือข่ายร่วมกันของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งเป็นกลุ่มเครือข่ายย่อยเชิงประเด็นประเด็นหนึ่งในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อเห็นบทบาทของเครือข่ายองค์กรภาคประชาชนที่มีส่วนสร้างเสริมบรรยากาศของการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรม

ด้วยเหตุที่งานศึกษานี้มีรายละเอียดของกระบวนการจัดการตนเองของเครือข่าย และเงื่อนไขต่างๆ ในปรากฏการณ์ จึงนำเสนอเนื้อหาเป็นลำดับ ดังนี้

3.1 พัฒนาการของกลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนในจังหวัดอำนาจเจริญ

3.2 เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ: การจัดรูปแบบเครือข่าย กระบวนการทำงานร่วมกัน และผลงานของเครือข่าย

3.3 ความเกี่ยวพันกันในกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง

3.1 พัฒนาการของกลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนในจังหวัดอำนาจเจริญ

จากบริบทสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ดังกล่าวมาแล้วในส่วนที่ 1 หากพิจารณาปัจจัยที่เป็นมูลเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นนั้น ย่อมเกิดจากหลายปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันในแง่ของการพัฒนาที่ถูกกำหนดผ่านนโยบายของรัฐโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เรียกว่า และสภาพที่เรียกว่าเป็น วิธีการพัฒนาแบบสั่งการจากส่วนกลาง (top-down) ต่อเนื่องมาถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศอยู่ในโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการพัฒนาประเทศ หันมาเน้นคนให้เป็นศูนย์กลางในการพัฒนา ทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ในการรวมกลุ่มกันทำงานเพื่อพัฒนาชุมชนอย่างเป็นกระบวนการ ให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเอง ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความยากจนจากผลกระทบโครงสร้างพื้นฐานด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมของจังหวัดที่ไม่สมดุลซึ่งได้เกิดขึ้นมาก่อนแล้วอย่างต่อเนื่องยาวนาน ผสมผสานกับแนวความคิดงานพัฒนาชุมชนจากการเรียนรู้ในแนวทางของคอมมิวนิสต์ ซึ่งในอดีตกลุ่มคนที่ออกจากป่าและได้กลายมาเป็นผู้ริเริ่มทำงานพัฒนาชุมชนได้นำมาปรับใช้ทำงานพัฒนาในปัจจุบัน กลายเป็น

แรงผลักดันให้ผู้คนที่มีความรู้พื้นฐานการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง พัฒนาสู่ความเป็นเครือข่าย องค์กรชุมชนที่ต้องการตอบสนองต่อบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด สามารถมีการตัดสินใจ ลงมือแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่นด้วยกำลังของตนเองก่อน เพื่อหวังมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยไม่รอ การพึ่งพาจากรัฐ

ทั้งนี้ เครือข่ายองค์กรชุมชนในจังหวัดอำนาจเจริญ ได้อาศัยกรอบแนวคิดจากกฎหมาย รัฐธรรมนูญกับเจตนารมณ์การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ร่วมกันจัดทำ “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555” สำหรับใช้เป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางการทำงานของเครือข่าย และผลักดันเป็นข้อเสนอ ทิศทางการพัฒนาจังหวัดขององค์กรภาคประชาชน เพื่อเป้าหมายให้เกิดการเชื่อมโยงสู่แผนพัฒนา จังหวัดหรือนำไปปฏิบัติเป็นนโยบายสาธารณะระดับพื้นที่ ดังมีรายละเอียด

3.1.1 บริบททางสังคมการเมือง และเศรษฐกิจที่นำไปสู่การรวมกลุ่มของประชาชนในจังหวัด อำนาจเจริญ

3.1.2 ขั้นแรกเริ่มก่อเกิดกลุ่ม/องค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ (พ.ศ. 2540-2546)

3.1.3 พัฒนาสู่การสร้างเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ (พ.ศ. 2547-2551)

3.1.4 ตั้งเป้าหมายเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญสู่ “ชุมชนท้องถิ่นจัดการ ตนเอง” (พ.ศ.2553- ปัจจุบัน)

3.1.1 บริบททางสังคมการเมือง และเศรษฐกิจที่นำไปสู่การรวมกลุ่ม/องค์กรชุมชน ของ ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญ¹

“ผลพวงจากอดีตที่รัฐมักใช้แม่บทยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุลและเป็นธรรม ทั้งการจัดสรรที่ดินทำกิน และการกำหนดนโยบายมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจที่ต้องการกระจายความเจริญ ไปสู่ภูมิภาค แต่กลับส่งผลเป็นปัญหาการกระจุกตัวของการใช้ที่ดิน ทั้งปัญหานี้สืบเนื่องของเกษตรกร จากความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมในการพัฒนาพื้นที่ รวมถึงบริการขั้นพื้นฐาน เหล่านี้ เป็นแรงผลักดัน ให้ผู้คนกลุ่มหนึ่งในจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มคนที่เคยสมัครใจเข้าเป็นแนวร่วมพรรค คอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) หันมาเป็นแกนนำชักชวนผู้คนในท้องถิ่นจังหวัด มารวมกลุ่มกัน พัฒนาอาชีพและร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชน

ประกอบกับความเคลื่อนไหวของสังคมไทยในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง กระบวนการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศใหม่ รัฐบาลจึงต้องยึดโยงให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และการมีส่วนร่วมของตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. 2540) จึงเอื้อต่อการรวมตัวของประชาชน และองค์กรชุมชนเพื่อ

¹ เนื้อหาส่วนนี้ ได้จากการประมวลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบคำสัมภาษณ์แกนประสานหลักเครือข่าย องค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญและผู้นำเครือข่ายย่อยเชิงประเด็นหลายคน สัมภาษณ์ต่างวัน- ต่างวาระกัน โดยมีนาย สดพร ศรีสุวรรณ แกนประสานเครือข่ายสื่อชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (สัมภาษณ์ 4 ธันวาคม 2559) ช่วงเวลาที่ระบุจากคำให้สัมภาษณ์เป็นช่วงเวลาโดยประมาณ อย่างไรก็ตาม ได้อ้างอิง สถานการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นในคำสัมภาษณ์ดังกล่าว จากรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการตรวจสอบความ ถูกต้องของช่วงเวลาที่เกิดของสถานการณ์ด้วยแล้ว

คุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่น มีการถ่ายทอดวิธีคิด วิธีการทำงาน ขยายผลต่อมายังคนรุ่นหลังที่มีจิตสำนึกสาธารณะ พัฒนาสู่ความเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนที่มุ่งทำงานพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง มาจนถึงปัจจุบัน”

สภาพภูมิประเทศจังหวัดอำนาจเจริญมีแม่น้ำและลำน้ำสายสำคัญ 3 สายคือ แม่น้ำโขง ลำเซบก และลำเซบาย ในอดีตอำนาจเจริญมีพื้นที่ป่าดงดิบที่สมบูรณ์ ประกอบด้วย ป่าไม้เบญจพรรณนานาชนิดเป็นที่อาศัยของสัตว์ป่านานาพันธุ์ ปัจจุบันถูกกำหนดให้เป็นวนอุทยานชื่อ “ดอนเจ้าปู่” ตั้งอยู่ในเขตอำเภอพนา จังหวัดอำนาจเจริญ และวนอุทยานแห่งชาติ “ภูสระดอกบัว” บนรอยต่อของ 3 จังหวัด คือ อำเภอลืออำนาจ จังหวัดยโสธร อำเภอดอนตาล จังหวัดมุกดาหาร อำเภอเสนางคนิคม และอำเภอชานุมาน จังหวัดอำนาจเจริญ ลักษณะพื้นที่เป็นภูเขาสลับซับซ้อนประกอบด้วยป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ บางแห่งเป็นลานหินขาวท้องถิ่นเรียกว่า “ดาน” กระจายอยู่บนภูเขา ในอดีตพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) จึงได้ใช้เป็นฐานที่มั่นเคลื่อนไหวในพื้นที่อีสาน เรียกเขตงาน 444 (อุบลเหนือ)

ในอดีตจังหวัดอำนาจเจริญนับว่าเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ทั้งทรัพยากรน้ำ และป่าผืนใหญ่ กว้างใหญ่ เป็นแหล่งอาหารสำคัญของผู้คนในท้องถิ่นจึงมีผู้คนย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น สามารถจับจองที่ดินทำกินได้อย่างเสรี การทำมาหากินของชาวบ้านอาศัยธรรมชาติเป็นหลักและยังคงมีวิถีเพาะปลูกแบบธรรมชาติ โดยเฉพาะการปลูก “ข้าวไร่” เล่ากันว่า ความกว้างขวางและอุดมสมบูรณ์ของผืนป่าในบริเวณพื้นที่จังหวัดขณะนั้น ยังคงมีเพียงพอสำหรับชาวบ้านได้จับจองเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวไร่ไปเรื่อย ๆ เพื่อให้เพียงพอกับสมาชิกในครอบครัวที่มีเพิ่มขึ้น กระทั่งรัฐบาลมีนโยบายปฏิรูปการใช้ที่ดิน โดยได้บัญญัติกฎหมายที่ดินปี พ.ศ. 2498 ขอเวนคืนที่ดินเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และปล่อยทิ้งร้างเกิน 10 ปี ให้สามารถนำมากระจายให้เกิดประโยชน์ และต่อมารัฐได้ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าทุกรูปแบบที่เกิดขึ้นทั่วประเทศทำให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายนี้ จึงเริ่มก่อตัวกันเรียกร้องสิทธิในที่ดินซึ่งตนเองได้ใช้ประโยชน์ทำกินมาก่อนเป็นเวลานาน ต่อมารัฐจึงออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปี พ.ศ. 2518 ให้อำนาจรัฐในการซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาจัดสรรให้เกษตรกร

กรณีพิพาทเรื่องที่ดินทำกินระหว่างภาครัฐและคนจน ได้เกิดขึ้นทั่วประเทศในเวลาต่อมา เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขณะที่รัฐเข้มงวดกับการใช้กฎหมายพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้คนจนถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้บุกรุกการใช้พื้นที่ของรัฐ ช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2517-2519 จึงเกิดขบวนการต่อสู้เพื่อที่ดินทำกินของประชาชนในหลายพื้นที่ของประเทศไทย นำโดย “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” โดยเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาการปฏิรูปที่ดินให้คนจน การประกันราคาข้าวและการแก้ไขปัญหานี้สินของชาวนา²

² รายละเอียดของสถานการณ์ปัญหาการจัดการที่ดินในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน เพิ่มเติมใน ยุทธนา ทองหล่อ และเหมราช. การจัดการที่ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. ใน วิเชียร แสงโสมติ บรรณาธิการ, นโยบายการพัฒนาภาคอีสาน ฉบับประชาชน 2555. (ขอนแก่น: ขอนแก่นการพิมพ์, 2554). หน้า 30-53.

สถานการณ์นี้ซ้อนทับกับเรื่องราวความเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ที่เข้ามาแสวงหาผู้คนเป็นกำลังแนวร่วมในภาคอีสานด้วยการโฆษณาชวนเชื่อ ปลุกระดมทางความคิดและอุดมการณ์ของผู้คนอันเป็นผลเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายและการปฏิบัติของรัฐต่อประชาชนในประเทศซึ่งใช้อำนาจอยู่เหนือเหตุผล แนวความคิดดังกล่าวได้รับการตอกย้ำในกลุ่มประชาชนกลุ่มใหญ่ของประเทศอันนั้นคือคนจนในชนบท ซึ่งเป็นชนชั้นฐานล่าง ได้แก่ พวกเกษตรกรชาวไร่ชาวนาเป็นฐานกำลังหลัก โดยมีพวกกรรมาชีพและและปัญญาชนคนรักชาติในเมืองเป็นแนวร่วมหนุน หวังผลให้เกิดปฏิบัติการลุกขึ้นสู้กับอำนาจรัฐที่เอารัดเอาเปรียบและริดรอนสิทธิเสรีภาพของพี่น้องประชาชน ด้วยการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมประเทศที่เปรียบเป็นโครงสร้างของเจดีย์ที่คนกลุ่มใหญ่อยู่ส่วนฐานล่างคือประชาชน เกษตรกรชาวไร่ชาวนาผู้ยากจน มักเป็นฝ่ายถูกควบคุมจากรัฐและถูกเอารัดเอาเปรียบจากพวกคนรวยที่เป็นคนกลุ่มน้อยอยู่ส่วนยอด

“ความจริง เรื่องของขบวนการต่อสู้ของคนอีสาน จะเริ่มประมาณปี 2508 ช่วงนั้น มันเป็นช่วงที่เริ่มใช้หลังแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ พ.ศ. 2504 แล้วคือถ้าย้อนเวลาก่อนปี พ.ศ.2504 ถึงช่วงปี พ.ศ. 2510 พื้นที่ป่ามีความอุดมสมบูรณ์มาก อย่างพื้นที่ตำบลลูกดปลาตุก ที่ผมอยู่ที่นี่ จะมีผืนป่าที่เรียกว่า ป่าดงบังอี ป่าดงห้วยกอ ป่าดงปอ ในป่ามีทั้งสัตว์ป่า พืชพรรณนานาชนิด ผู้คนที่มาอยู่อาศัยก็ยังมีจำนวนน้อย นับเป็นแหล่งอาหารที่มีความสมบูรณ์มาก ชาวบ้านหากินตามประสาในพื้นที่แห่งนั้น แต่หลังจากปี พ.ศ. 2508 ที่รัฐประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทำให้พื้นที่ที่ประชาชนเคยใช้ทำกิน ต้องถูกกำหนดให้ขึ้นทะเบียน สค 1, นส 3 (รัฐบาล) เขามีประกาศมาแต่ด้วยว่าสมัยก่อนผู้ใหญ่บ้าน-กำนัน ก็ไม่ค่อยจะรู้เรื่องจากทางการดีสักเท่าไร และได้สื่อสารให้พี่น้องรับรู้ทั่วถึง ก็ทำให้ชาวบ้านเสียผลประโยชน์ (ในการใช้ที่ดินทำกิน) ต่อมาราวปี 2517 ป่าดงบังอี รวมถึงป่าทั้งหมดก็โล่งเตียน เพราะชาวบ้านไปถางป่าทำไร่ อันนี้เป็นเรื่องที่ชาวบ้านบางครั้งก็ไม่เข้าใจ บางครั้งก็เข้าใจ หรือก็แล้วแต่ เพราะที่ผ่านมา... “ก็แล้วแต่นาย” คืออย่างที่เราเล่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ เป็นต้นมา ชาวบ้านไม่รู้เรื่องอะไรเลย ชาวบ้านไม่รู้หลักการพัฒนาของรัฐ” (สัมภาษณ์ สตพร ศรีสุวรรณ. แกนประสานเครือข่ายสื่อชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ. 5 ธันวาคม 2560)

ความซับซ้อนของปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน และการบริหารประเทศที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่รัฐใช้เป็นแม่บทการพัฒนา ได้พัฒนามาเป็นปัญหาที่ดินทำกินและหนี้สินของชาวนาทั่วพื้นที่ภาคอีสานรวมถึงจังหวัดอำนาจเจริญ บริบทของสถานการณ์เหล่านี้ ได้หล่อหลอมเป็นความนึกคิด และหยั่งรากลงเป็นความรู้สึกกดดันของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญบางกลุ่ม ต่อการครอบงำแนวทางการพัฒนาพื้นที่โดยรัฐส่วนกลาง ที่ปฏิบัติการผ่านการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม “กลุ่มครูและกลุ่มชาวบ้านที่มีหัวก้าวหน้า” จึงมารวมตัวเพื่อปรึกษาหารือร่วมกันหาทางออกในท่ามกลางสถานการณ์ของสังคม

จังหวัดและอิทธิพลของกระแสสังคมประเทศ ที่สุด บางส่วนจึงตัดสินใจเข้าป่าเป็นแนวร่วมขบวนการตามแนวทางของ พคท. เพื่อต่อสู้กับอำนาจรัฐ³

อย่างไรก็ตาม เรื่องราวของ พคท. จบลงด้วยการที่รัฐบาลประกาศนโยบาย 66/2523 รัฐบาลไทยหันกลับมาใช้วิธีบริหารประเทศแบบ “การเมืองนำการทหาร” รัฐเปิดให้ผู้ที่เคยเข้าป่าไปเป็น “แนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์” กลับคืนสู่บ้านสู่เมืองมาเป็น “ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย” พร้อมจัดสรรที่ดินทำกินให้เพื่อเป็นการเริ่มต้นชีวิตใหม่ พื้นที่ป่าบริเวณวนอุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัวซึ่งเคยเป็นฐานที่มั่น พคท. มีผู้คนออกจากป่ามาเป็นจำนวนนับพันคน โดยเฉพาะบริเวณรอยต่อของอำเภอคอนสาร จังหวัดมุกดาหาร อำเภอเสนางนคร และอำเภอขามเฒ่า จังหวัดอำนาจเจริญ กลุ่มคนที่ออกจากป่าได้รับเอาแนวความคิดงานพัฒนาชุมชนจากการเรียนรู้กับ พคท. มาปรับใช้ในการดำเนินชีวิต ชักชวนชาวบ้านตั้งกลุ่ม/องค์กร ร่วมกันทำกิจกรรมทางอาชีพ มีการช่วยเหลือกันเรื่องความเป็นอยู่และพัฒนาชุมชนท้องถิ่น พื้นฟูถิ่นฐาน นับเป็นช่วงเวลาที่ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญเริ่มมีการเรียนรู้การตั้งกลุ่มกิจกรรม/ องค์กรชาวบ้านที่หลากหลาย และขยายตัวผ่านกองทุนต่างๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ลงมายังพื้นที่ในโครงการส่งเสริมฟื้นฟูเศรษฐกิจในชนบท โดยกลุ่มครูและชาวบ้านที่ออกจากป่าได้รวมตัวกันในชื่อ “กลุ่มพัฒนาบ้านเฮา” เป็นแกนนำทำโครงการพัฒนาชนบทร่วมกันชาวบ้าน

ขณะเดียวกัน เหตุการณ์ความเคลื่อนไหวของสังคมไทยในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจที่สำคัญได้เกิดขึ้นต่อเนื่องมา นั่นคือ การเรียกร้องประชาธิปไตยที่แท้จริงจากรัฐบาลและรัฐธรรมนูญใหม่ที่จะต้องปกป้องสิทธิของประชาชนโดยเฉพาะเรื่องของ สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสังคม รวมถึงยังมีการเคลื่อนไหวนอกระบบการเมืองที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่การเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุน “ชุมชนเข้มแข็ง” อันเนื่องมาจากความศรัทธาที่น้อยลงต่อรัฐบาลในเรื่องการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้เสนอให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้ที่ต้องออกจากงานเดินทางกลับคืนสู่ท้องถิ่นบ้านเกิดในต่างจังหวัด ช่วงเวลาดังกล่าว จึงนับเป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในการพัฒนาประเทศ ด้วยการ “เน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา โดยรัฐหันมาให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาที่จะทำให้ประชาชนแสดง

³ การต่อต้านรัฐบาลกลางในบริบทเดิมอดีตของสังคมชาวบ้าน ในบริบทอดีตจะอยู่บนฐานความเชื่อเรื่องอำนาจศักดิ์สิทธิ์และผู้วิเศษ เช่น ชาวอีสานได้เกิดขบวนการลุกขึ้นสู้ของ “ผู้มีบุญ” ระหว่าง พ.ศ. 2370-2450 และการต่อสู้ในบริบทใหม่บนฐานความคิดใหม่ก็ได้เกิดขึ้นต่อมาคือฐานความเชื่อเรื่องการปฏิบัติทางชนชั้น อันเนื่องมาจากการขยายตัวของลัทธิ Marxism โดยพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้ชักชวนชาวบ้านเข้าเป็นแนวร่วมจับอาวุธต่อสู้กับรัฐบาลไทยครั้งหนึ่งเมื่อปี 2503 เพื่อปลดปล่อยตนเองจากกบฏขี่มเหศวรและการเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน แต่อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ทางอุดมการณ์ดังกล่าวได้สิ้นสุดลงเมื่อปี 2523 เนื่องจากรัฐประสบความสำเร็จในการประนีประนอมภายใต้นโยบายที่เรียกว่า “การเมืองนำการทหาร” บรรดาชาวบ้านที่เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้พร้อมใจกันวางอาวุธและหันมาทำมาหากินตามปกติ ซึ่งรัฐบาลเรียกคนกลุ่มนี้ว่า “ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย” (ไพฑูริย์, ความเป็นมาคนอีสาน (กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2554). หน้า 175 และ โสภส ศิริไสย์. บนเส้นทางสู่ความเป็นประชาสังคมของชาวบ้าน: กรณีศึกษาสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกย.อ.) และ สมัชชาคนจน. โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. หน้า 5 [ออนไลน์], สิงหาคม 2559. แหล่งที่มา <http://elibrary.trf.or.th/>)

ความสามารถในการคิด การบริหารจัดการตนเองให้สามารถทำกิจกรรมร่วมกับภาคีทุกภาคส่วน ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย และช่วยหาหนทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องยึดโยงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ เรื่องสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. 2540) การเปลี่ยนแปลงกระบวนการในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ จึงเริ่มชัดเจนขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ที่เน้นเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา มีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนใน กระบวนการวางแผน โดยจัดให้มีเวทีที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นกำหนดทิศทางการ พัฒนาประเทศ ที่สำคัญประการหนึ่งคือในปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลได้นำเงินกู้จากธนาคารโลก ตั้งเป็น “กองทุนทางสังคม (Social Investment Fund: SIF)”⁴ มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งของ ชุมชน ด้วยการให้การสนับสนุนงบประมาณแก่กิจกรรมหรือโครงการที่เสนอโดยองค์กรท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน สถาบันในชุมชน คณะกรรมการในหมู่บ้าน องค์การ บริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล เทศบาล เป็นต้น ยังสนับสนุนการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกับประชาสังคม อีกด้วยเป็นการปรับแนวคิดการพัฒนา จากบนลงล่างมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการ กำหนดตนเองมากขึ้น⁵

ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 เมื่อมีการจัดตั้ง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช.⁶ ซึ่งเป็นหน่วยงานของภาครัฐ แต่มีแนวคิดในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆ และมีแนวคิดให้ชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนาตั้งแต่ระดับชุมชนไปจนถึงระดับนโยบาย ซึ่งทำให้เกิด การเชื่อมโยงองค์กร เครือข่ายภาคประชาชนที่หลากหลาย

⁴ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) หรือซิฟ ได้สร้างปรากฏการณ์การเรียนรู้และการรวมพลังให้กับกลุ่ม องค์กร เครือข่ายภาคประชาชน และประชาสังคมอย่างมาก โดยกองทุนดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนทั้งในเมืองและชนบท เพื่อการฟื้นฟูวิถีชีวิตเศรษฐกิจ ไปสู่การพึ่งตนเองในระยะยาว ตลอดระยะเวลาของการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ได้มีกระบวนการปรับเปลี่ยนการทำงานมีความยืดหยุ่น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเปิดโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ในทุกระดับ (ดูในเพิ่มเติมใน อนนกนาคะบุตร. *ทุนทางสังคมและประชาสังคมในเมืองไทย* (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุน เพื่อสังคม, 2545). หน้า 12)

⁵ ศุภวัธย์ พลายน้อย. บรรณาธิการ. *การตอบสนองต่อภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของภาคประชาสังคมไทย* (กรุงเทพฯ: วศินการพิมพ์, 2545). หน้า 30.

⁶ การจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ในปี พ.ศ. 2543 ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีการกิจและบทบาทที่สำคัญคือ การสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน และสนับสนุนการช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่เครือข่ายองค์กรชุมชนในรูปแบบ สินเชื่อโดยมีแนวทางการทำงานที่สำคัญคือ หลักการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ในการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้ เครือข่ายองค์กรชุมชน และประชาสังคมให้ร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาตนเอง มีกระบวนการที่มุ่งให้เกิด กลไกความร่วมมือระดับท้องถิ่น เพื่อทำให้เกิดการประสานงานเกาะเกี่ยวหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน สถาบันการศึกษา นักวิชาการและเครือข่ายองค์กรชุมชน ทำให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อเป็นกลไกสำคัญที่จะเชื่อมโยง สนับสนุนการพัฒนาที่มีองค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา (คณะทำงานสังเคราะห์ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547: 69)

นอกจากนั้น ยังมีอีกแนวทางหนึ่งที่สำคัญ คือการปฏิรูประบบราชการ ในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งถือเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญในการใช้อำนาจของรัฐกับประชาชนในการพัฒนาประชาชนในประเทศให้มีคุณภาพชีวิต มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น กล่าวคือ รัฐได้ทำการปฏิรูประบบราชการส่วนกลางมีผลทำให้กระทรวงเพิ่มขึ้นในขณะเดียวกัน การปฏิรูประบบราชการส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคเพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากการบริหารของรัฐ ป้องกันและแก้ไข ปัญหาในพื้นที่อย่างชัดเจน แนวคิดนี้จึงนำไปสู่การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ⁷ ในปีเดียวกันนี้เองรัฐบาลได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาความยากจนในระยะยาวเพื่อให้คนได้มีโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จึงได้จัดตั้ง ศูนย์ประสานงานสนับสนุนการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนภาคประชาชน (ศตจ.ปชช.)⁸ ขณะที่กิจกรรมอีกประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นเด่นชัดในกลุ่มประชาคมในเมือง คือการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน “ชีวิตสาธารณะที่เข้มแข็ง” แนวคิดนี้ส่งเสริมความเป็นพลเมืองที่เข้มแข็ง ให้ประชาชนตื่นรู้ มีจิตสำนึก มีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ ซึ่งรวมถึงการวางแผน การตัดสินใจ และการติดตามผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาชุมชนต่างๆ⁹ เชื่อว่าจะเป็นเครื่องป้องกันปัญหาสังคมและการเมืองในรูปแบบเดิมๆ ได้

กล่าวได้ว่า นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เป็นต้นมา กระแสท้องถิ่นในลักษณะชุมชนเข้มแข็ง ชุมชนพึ่งตนเองมีความสัมพันธ์กับการส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นทำการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นทั้งสิ้น ขณะเดียวกัน ฐานคิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็เป็นจุดเริ่มต้นที่ต้องการให้บทบาทหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน มีขอบเขตที่เล็กลง และให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น จากที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ได้กำหนดเพิ่มเติมให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้เทศบาล องค์การบริหาร

⁷ คณะทำงานสังเคราะห์ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2547. การมีส่วนร่วม พื้นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน (เอกสารประกอบการสัมมนา) ในประเด็นเรื่อง การพัฒนาการมีส่วนร่วม. หน้า 77-79.

⁸ ศตจ.ปชช. เป็นกลไกกลางภาคประชาชน ประชาสังคมและองค์กรนอกภาครัฐ ในการขับเคลื่อนและประสานงานกับภาครัฐในการขับเคลื่อนและประสานงานกับภาครัฐ ในการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนและการพัฒนาที่ยั่งยืน สนับสนุนให้ชุมชนหมู่บ้านมีกระบวนการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ แนวทางแก้ไขอย่างเป็นระบบมีกลไก แผนงาน การจัดการ และการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายที่ตื่นตัวและมีพลัง ทั้งนี้ ศตจ.ปชช. มีองค์ประกอบหลักคือ เครือข่ายองค์กรชุมชน และเครือข่ายประชาสังคม มีองค์กรสนับสนุน ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทพ.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานกองทุนฟื้นฟูบูรณะ (กฟบ.) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นต้น โดยศตจ. ปชช. จะมีการจัดโครงสร้าง แผนงาน บุคลากร และงบประมาณในการดำเนินงานทั้งในระดับชาติ กลุ่มจังหวัด จังหวัดและท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับโครงสร้างของ ศตจ. ชาติและภาครัฐ (คณะทำงานสังเคราะห์ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547, หน้า 83-84).

⁹ สุภาวีย์ พลายน้อย. บรรณธิการ. การตอบสนองต่อภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของภาคประชาสังคมไทย. หน้า 30.

ส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนเอง โดยนำฐานคิดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เรื่องการมีส่วนร่วม เน้นเรื่องสิทธิเป็นกลไกพื้นฐานของประชาชนมาใช้ร่วมกับแนวความคิดการพัฒนาที่เป็นองค์รวมโดยมีคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาด้วย กระบวนการบริหารงานพัฒนาเชิงพื้นที่แบบมีส่วนร่วมนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

3.1.2 ชั้นแรกเริ่มก่อร่างสร้างกลุ่ม/องค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ (พ.ศ. 2540-2546)

“แผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองและโครงการชีวิตสาธารณะนับเป็นกลไกหลักในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งจากการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund: ISF) หรือ ซีพี และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) ได้ก่อให้เกิดกระบวนการสร้างการเรียนรู้ ทำให้กลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งส่วนใหญ่ มีการก่อตัวอยู่ก่อนแล้ว เกิดความเข้มแข็งขึ้นและนับเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกับกลุ่มหรือองค์กรของชาวบ้านที่เกิดขึ้นครั้งแรกในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ”

จากบริบทสถานการณ์ในระดับมหภาคหรือภาพรวมกระแสนโยบายการพัฒนาของประเทศ จากหัวข้อที่กล่าวมาข้างต้น แสดงถึงเงื่อนไขความเปลี่ยนแปลงสำคัญในการผลักดันให้เกิดพัฒนาการของการรวมกลุ่ม/องค์กรของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญที่ชัดเจนขึ้นเป็นลำดับในเวลาต่อมา ซึ่งเดิมชาวบ้านตามชุมชนต่างๆ จะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม องค์กรต่างๆ ในชุมชนเพื่อทำกิจกรรมทางอาชีพ กิจกรรมทางการเงิน หรือกิจกรรมทางสังคมร่วมกันอยู่ก่อนแล้ว (เช่น กลุ่มปลูกผัก กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสวัสดิการ กลุ่มฌาปนกิจ กลุ่มแม่บ้าน สตรี ฯลฯ) รวมถึงกลุ่มที่รวมตัวกันเนื่องจากความเดือดร้อนจากปัญหาภัยแล้ง/น้ำท่วม (ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) กลุ่ม/องค์กรชุมชนเหล่านี้ เดิมมีลักษณะต่างคนต่างทำกิจกรรมของตนเอง กระจัดกระจายไปแต่ละพื้นที่ชุมชน

“แกนนำรุ่นแรกๆ เลยนั่น เขาเริ่มต้นจากขบวนการประชาชนกลุ่มเล็กๆ ที่เริ่มต้นมาจากกลุ่มเพื่อนหญิงที่เป็นการรวมตัวกันประมาณ 10 คน ช่วงนั้นประมาณปี พ.ศ. 2526 ผู้หญิงถูกละเมิดสิทธิหลายด้าน ...กลุ่มเพื่อนหญิงทำกิจกรรมสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาสิทธิผู้หญิง ซึ่งเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงปัญหาสังคมเรื่องอื่นๆ ด้วย ทั้งปัญหาเด็กและเยาวชน ปัญหาครอบครัว ปัญหาค่าประเพณี... มีการเคลื่อนไหวร่วมกับองค์กรอื่นๆ ทั้งองค์กรที่ทำงานด้านสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก...คนอื่นๆ มองไม่เข้าใจในการทำงานของกลุ่ม กระทั่ง พ.ศ. 2529 เกิดวงคุยที่นำเอาเรื่องนี้มาคุยกันอย่างจริงจังมากขึ้น เกิดความเข้าใจและสนใจ เริ่มมีหลายคนเข้ามารวมทำงานกับกลุ่ม จนเกิดกิจกรรมความเคลื่อนไหวในด้านต่างๆ เช่น การผลักดันนโยบายรจนเกิดพระราชบัญญัติตำบล พ.ศ. 2537 และการเคลื่อนไหวกับเครือข่ายผู้หญิงสี่ภาค”

(รัตนา สระคุณ. แกนประสานขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ อ้างใน สถาบันการจัดการทางสังคม ภาคอีสาน, 2554: 5)

ภายใต้ประเด็นการสนับสนุนของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม หรือ ซิฟ ที่เข้ามาพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นชนบททั่วประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ได้เน้นการขับเคลื่อนเรื่องเศรษฐกิจชุมชน การจัดการสวัสดิการกับผู้ด้อยโอกาส ร้านค้าชุมชน โรงสีชุมชน กองทุนหมู่บ้าน การอนุรักษ์ป่าและแหล่งน้ำ ทำให้ประชาชนที่มารวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชนได้เกิดการเรียนรู้ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาด้วยตนเอง และยังนำมาสู่การริเริ่มจัดตั้งกลไกการทำงานพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้แนวทางการจัดทำแผนชุมชนพึ่งตนเองของประชาชน จัดทำภารกิจส่งเสริมศักยภาพของกลุ่ม/องค์กรชุมชน ในงานการพัฒนาพื้นที่ เน้นเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้แก่แกนนำตำบลเพื่อไปขยายผลต่อในระดับหมู่บ้าน เกิดเป็น “เครือข่ายแผนแม่บทชุมชน” ^{10 11}

ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ มีแนวปฏิบัติในการสนับสนุนงบประมาณการศึกษาฐาน และการฝึกอบรมพี่เลี้ยงในเรื่องการจัดทำแผนชุมชน นำไปสู่การเกิดองค์ประกอบของคณะกรรมการกลไกระดับจังหวัดที่มาจากผู้แทนจากพื้นที่ตำบลในแต่ละประเด็นงาน ช่วงเวลาเดียวกันนี้เองหน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่น เช่น พัฒนาชุมชนจังหวัด การศึกษานอกโรงเรียน ฯลฯ ได้เริ่มเข้ามาสนับสนุนงานพัฒนาของภาคประชาชนภายในจังหวัดของตนเองด้วย แม้ในปี พ.ศ. 2547 การสนับสนุนของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม หรือ ซิฟ SIF ได้สิ้นสุดลง พร้อมกับการยุบเลิกกลุ่ม/องค์กรชุมชนหลายกลุ่ม แต่สำหรับบางกลุ่มหรือองค์กร ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่ยังคงยึดถืออุดมการณ์คล้ายกันหรือมีเป้าหมายการทำงานร่วมกันบางอย่าง ยังคงมีความสัมพันธ์กับแบบหลวมๆ โดยเป็นไปตามความสมัครใจ เป็นลักษณะมารวมตัวกันตามความสนใจหรือความถนัดของงานที่จะทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษนี้ ก็นับได้ว่าเป็นช่วงที่เริ่มต้นบทบาทการทำงานขององค์กรภาคประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญชัดเจนขึ้นร่วมกับส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กร/หน่วยงานทั้งภายในภายนอก โดยมีรูปธรรมการทำงานพัฒนาเชิงประเด็นของแต่ละกลุ่ม/องค์กรชุมชนเกิดขึ้นทั่วพื้นที่ต่างๆ ซึ่งต่อมาได้มารวมพลังเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชน ภายใต้เป้าหมายร่วมกันคือเพื่อแก้ไขปัญหาของจังหวัดที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในจังหวัด ทั้งนี้ ก่อนการสนับสนุนของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม หรือ ซิฟ SIF จะสิ้นสุด ในช่วง

¹⁰ เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง 4 ภาค เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ในปี พ.ศ. 2542 ในช่วงแรกเกิดจากการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับการสนับสนุนจาก UNDP ในการพัฒนาเกษตรกร มีเป้าหมายสำคัญคือ กระตุ้นให้เกษตรกรมีการจัดทำแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาตนเอง แผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองเริ่มมีการขยายแนวคิดและรูปธรรมอย่างกว้างขวางในช่วงปี พ.ศ. 2545 โดยสำนักงานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) ได้ค้นพบชุมชนไม้เรียง จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นศูนย์การเรียนรู้และเป็นต้นแบบการจัดทำแผนแม่บทชุมชน โดยเป้าหมายของการขับเคลื่อนงานแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง 4 ภาคคือการขยายพื้นที่ให้มีการจัดทำแผนแม่บทชุมชนให้เกิดขึ้นกระจายตัวในพื้นที่ทั้ง 4 ภูมิภาคของประเทศ

¹¹ จังหวัดอำนาจเจริญ มีพื้นที่ตำบลเปือย อำเภอสิรินธร เป็น 1 ใน 13 พื้นที่ที่ถูกคัดเลือกให้เป็นต้นแบบในการจัดทำแผนแม่บทชุมชนภาคอีสาน โดยมีนายวิเชียร อุตสาหวงศ์ เป็นตัวแทนเครือข่ายระดับภาคทำหน้าที่ประสานแนวทางการทำงานกับส่วนกลางและคณะประสานงานแผนแม่บทชุมชนสี่ภาค

ปี พ.ศ. 2546-2547 รัฐได้สนับสนุนงบประมาณสนับสนุนผ่านสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) เพื่อจัดทำโครงการต่อเนื่องภายใต้ชื่อ “แผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูชีวิตชุมชนท้องถิ่น”

ภายใต้แผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูชีวิตชุมชนท้องถิ่นมีพื้นที่เป้าหมาย 222 ตำบล โดยมีประเด็นกิจกรรมต่างๆ อาทิ ชุมชน/วิสาหกิจชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรมชุมชน เกษตรกรรมพึ่งตนเอง ออมทรัพย์และสินเชื่อ สวัสดิการชุมชน วิทย์ชุมชน/สื่อชุมชน โดยเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายทั่วประเทศ แผนงานนี้ได้ใช้ต้นทุนที่มีในเรื่องกลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนที่ทำงานพัฒนาหลากหลายประเด็นงาน ซึ่งกระจายตัวในพื้นที่ตำบลทั่วทั้งจังหวัด มาจัดรูปเป็น “โครงสร้างองค์กรภาคประชาชนระดับจังหวัด” อาศัยกระบวนการทำงานพัฒนาเชิงประเด็นซึ่งมีปฏิบัติการเป็นรูปธรรมในระดับพื้นที่ตำบลอยู่แล้ว เชื่อมโยงความสัมพันธ์ในแนวราบด้วยการประสานความร่วมมือกันทำงาน ทั้งแลกเปลี่ยนทรัพยากร และข้อมูลข่าวสาร สถานการณ์ในพื้นที่ตำบล/จังหวัด โดยมีความสนใจในประเด็นปัญหาเดียวกันหรือมีความต้องการพัฒนางานในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

“พอปิดกองทุนซีพี พวกเราที่เคยทำงานพัฒนา ก็ได้ร้อยเรียงเป็นเครือข่ายกัน, ช่วงนี้ได้เกิดโครงการสำคัญ โครงการหนึ่ง คือ “โครงการแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง” อันนี้เอง เป็นโครงการที่ทำให้เราพวกเราได้เกาะเกี่ยวกันมากขึ้น, ตอนแรกเลย เขาให้เงินมาทำกันในกลุ่ม แค่งกลุ่มเดียว, แต่เราไปเรียนรู้จากเครือข่ายพื้นที่อื่นๆ ด้วยในตำบล อำเภอ ถึงระดับจังหวัด (รวมเป็นเครือข่ายใหญ่ทั่วประเทศ) เราก็ไปแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันจากที่ไปดู ไปเรียนรู้มา ก็นำมาขับเคลื่อนในกลุ่มของตัวเอง อย่างขบวนองค์กรชุมชนอำนาจเจริญเราก็มีแกนหลักๆ ที่เป็นหัวขบวน อย่าง (ประเด็น) สวัสดิการชุมชน (ประเด็น) ทรัพยากร (ประเด็น) เกษตรอินทรีย์ (ประเด็น) สตรี เป็นหัวขบวนอยู่ที่จังหวัด...พวกแกน (ประสานงาน) ขบวน ต่างๆ เหล่านี้ ก็จะไปพูดคุยกันในทุกเรื่อง นัดประชุมกันที่จังหวัด, อย่างถ้าคุยเรื่องสวัสดิการ ก็ให้คุณวิรัตน์พูด พอพูดจบก็ลงมาให้คนอื่นพูดต่อ คือในเวทีไม่มีประธาน, อย่างผม พูดเรื่องเกษตรอินทรีย์ พอพูดจบ, ก็ลงมาด้านสตรี ก็แม่รัตน, เรื่องทรัพยากร ก็พ่อวิชัย, นั่นคือ ขบวนจังหวัดเราทำลักษณะนี้ ไม่มีประธาน, แต่ทุกคนเป็นหัวขบวนที่มาพูดเรื่องของตัวเอง หมายความว่าการประชุมในวันนั้น เราก็ได้รู้เรื่องหมดทุกเรื่อง (ในพื้นที่ตำบลของจังหวัด) ไปพร้อมกัน” (วันนา บุญกลม ประธานเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ. สัมภาษณ์ 9 กุมภาพันธ์ 2560)

3.1.3 พัฒนาสู่การสร้างเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ (พ.ศ. 2547-2551)

“จากบทเรียนประสบการณ์การจัดทำแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาตนเองที่ได้เข้าร่วมโครงการแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง ประกอบกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 และการเกิดขึ้นของ พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่สนับสนุนและรับรองสิทธิของประชาชนในการจัดการตนเองมากขึ้น ทำให้กลุ่ม/องค์กรชุมชนของประชาชนที่ทำงานพัฒนาอย่างเข้มแข็ง ซึ่งกระจายตัวอยู่ทั่วพื้นที่จังหวัดได้รับการสนับสนุนในกิจกรรม/โครงการตามเป้าหมายของการรวมกลุ่ม/องค์กรชุมชน จากทั้งหน่วยงานภายในและภายนอกจังหวัด เกิดการขยายผลของกิจกรรมการพัฒนาสู่ความ

เป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งจังหวัด มีการจัดโครงสร้างเครือข่าย และกลไกร่วมกันทำงานอย่างกว้างขวาง ทำให้สถานภาพของเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญได้รับการยอมรับจากหน่วยงานผู้ให้การสนับสนุน ส่งผลต่อมาให้เครือข่ายมีบทบาทสร้างการมีส่วนร่วมกับส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานการพัฒนาพื้นที่”

ช่วงเวลาขณะนั้น กลุ่ม/องค์กรชุมชนภายในจังหวัดเริ่มมีกลไกการทำงานที่ชัดเจนมากขึ้นกว่าในอดีตอันเป็นผลจากเงื่อนไขการบริหารงานกองทุนฯ ที่กำหนดให้ในพิจารณาโครงการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการระดับจังหวัด ซึ่งมาจากผู้แทนองค์กรชุมชน หน่วยงานราชการในพื้นที่ ผู้แทนองค์กรชุมชนจึงได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการอันเป็นกลไกการพัฒนาของภาครัฐโดยมีบทบาทสำคัญ เช่น เป็นคณะกรรมการฝ่ายกลั่นกรองโครงการ คณะทำงานฝ่ายพัฒนาศักยภาพโครงการ คณะทำงานฝ่ายประเมินผลโครงการ นอกจากนั้น ยังมีโครงสร้างการพิจารณาโครงการระดับภาคที่เปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนต่างๆ มีประสบการณ์ตรงในการทำงาน ทั้งระหว่างองค์กรชุมชนจากชุมชนต่างๆ ร่วมกันเองและกับหน่วยงานภาครัฐภายในจังหวัด

อนึ่ง ประเด็นงานพัฒนาต่างๆ ในเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ แรกเริ่มมีการจัดฐานประเด็นการทำงานไว้ 3 ประเด็นงาน เพื่อใช้สื่อสารการพัฒนาและการทำงานร่วมกันขององค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนในจังหวัด มี 3 ประเภท

1) **องค์กรชุมชนที่ขับเคลื่อนงานพัฒนาประเด็นเศรษฐกิจชุมชน** ประกอบด้วย วิสาหกิจชุมชน ร้านค้าชุมชน โรงสีชุมชน กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ และกองทุนสวัสดิการชุมชน ซึ่งกองทุนสวัสดิการชุมชนในพื้นที่ตำบลของจังหวัดอำนาจเจริญมีความชัดเจนมาก มีการขยายผลในทุกพื้นที่ตำบลในเวลาต่อมา โดยในระยะเริ่มแรกมีพื้นที่ปฏิบัติการต้นแบบ 3 พื้นที่ ได้แก่ ตำบลเสนางคนิคม อำเภอเสนางคนิคม ตำบลเปือย อำเภอลืออำนาจ ตำบลนาผือ อำเภอเมือง เป็นต้น

2) **องค์กรชุมชนที่ขับเคลื่อนงานพัฒนาประเด็นสร้างเสริมสุขภาพ** ได้แก่ องค์กรชุมชนที่มุ่งประเด็นด้านสุขภาพทุกเรื่อง เช่น แก้ไขปัญหายาเสพติด สร้างช่องทางในการดูแลสุขภาพโดยการส่งเสริมให้มีแพทย์ทางเลือก ดูแลสุขภาพของผู้คนโดยเริ่มจากอาหารการกิน และความปลอดภัยจากสารเคมีที่ปนเปื้อนในอาหารโดยจัดทำโครงการเกษตรอินทรีย์และตลาดนัดสีเขียว โดยฐานงานนี้รวมตัวกันชูประเด็นร่วม คือการทำเกษตรอินทรีย์และตลาดนัดสีเขียว มีพื้นที่ปฏิบัติการต้นแบบอยู่ที่ตำบลห้วยไร่ ตำบลไค้คำ อำเภอเมือง ตำบลนาเวียง อำเภอเสนางคนิคม และตำบลโพธิ์เมืองน้อย อำเภอหัวตะพาน

3) **องค์กรชุมชนที่ขับเคลื่อนงานพัฒนาประเด็นทรัพยากร** ได้แก่ ฐานชุมชนที่ทำงานด้านการอนุรักษ์ป่า อนุรักษ์น้ำ ที่รวมเป็นเครือข่ายการจัดการทรัพยากร โดยมีพื้นที่ปฏิบัติการต้นแบบที่ตำบลคำโพธิ์ อำเภอปทุมราชวงศา ตำบลคำพระ อำเภอหัวตะพาน¹²

¹² ในช่วงปี พ.ศ. 2550 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้สนับสนุนงบประมาณภายใต้ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูชีวิตชุมชนท้องถิ่น มีเป้าหมายให้ชุมชนเรียนรู้ในการจัดการตนเองหรือพึ่งพาตนเอง เน้นกระบวนการใช้ทุนทางสังคมที่มีอยู่ ทั้งทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรธรรมชาติ ระบบการผลิต ระบบความสัมพันธ์แบบที่ช่วยน้อง มีการร่วมมือกันทำงาน และจัดให้มีการขยายผลจากพื้นที่ต้นแบบ (จากเครือข่ายงานพัฒนาในพื้นที่ระดับตำบลของจังหวัด) นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการทำงานประเด็นเชิงสังคมเพิ่มขึ้นมาจากครั้งเป็นเครือข่าย

“แผนแม่บทชุมชนทำให้ชุมชนได้เรียนรู้กระบวนการทำงานเข้าถึงความรู้ ทำให้คนทำงานอย่างเป็นระบบ คิดวิเคราะห์มากขึ้น มีความเป็นวิชาการ และสร้างความภูมิใจให้ทีมทำงานเป็นขั้นเป็นตอน มีระบบ และผลที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ พบว่า มีหลายพื้นที่ที่สามารถขับเคลื่อนแผนแม่บทไปสู่ปฏิบัติการจริง พื้นที่ที่สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานภาคีในการที่จะดำเนินการแผน โดยอาจจะไม่มีผลต่อระดับหมู่บ้าน ชาวบ้านจริงๆ แต่มีผลต่อคนทำงาน แกนนำที่เกิดความรู้ เห็นทิศทางที่จะเดิน รวมทั้งเห็นลักษณะการแก้ไขปัญหาของชุมชน ซึ่งนับว่าเป็นประสบการณ์ยิ่งใหญ่สำหรับทีมอำนาจเจริญ”¹³
(ชาติวัฒน์ ร่วมสุข, แกนนำขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ)¹³

ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 -2552 เป็นช่วงเวลาที่เราอาจเรียกว่า ยุคทองขององค์ภาคประชาชน ในจังหวัดอำนาจเจริญ (หมายถึงการรวมกลุ่ม/องค์กรชุมชนที่หลากหลาย) เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าว มีการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนจนนำไปสู่การบัญญัติ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ทำให้มีการจัดตั้งจัดตั้งกลุ่ม องค์กรชุมชนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย นับเป็นครั้งแรกที่สถานภาพและบทบาทของกลุ่ม/องค์กรชุมชนทั่วประเทศได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ ส่งผลต่องานพัฒนาโดยชุมชนเป็นแกนหลักที่ดำเนินงานมายาวนานก่อนหน้านี้ ขบวนองค์กรชุมชนในพื้นที่ภาคอีสานเกิดการตื่นตัวในการจัดทำแผนงานการพัฒนาต่างๆ แบบมีส่วนร่วม ตั้งแต่ระดับตำบล จังหวัด ภาค ไปสู่เวทีในระดับชาติ มีการประสานงานกับหน่วยงานภาคีหลายฝ่าย เพื่อวางแผนงานและบริหารจัดการงบประมาณร่วมกันภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์แนวราบและความเสมอภาคในกลุ่ม องค์กรโดยอาศัยมติของที่ประชุมในการตัดสินใจดำเนินงานขับเคลื่อนประเด็นงานการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นของตนเอง

ผลจากการเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ทำให้เครือข่ายองค์กรชุมชนในจังหวัดอำนาจเจริญมีความตื่นตัวอย่างมากต่อกฎหมายฉบับนี้เห็นได้จากความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลครอบคลุมพื้นที่ตำบลทั้งจังหวัดรวมทั้งสิ้น 63 แห่งในเวลาต่อมา

แผนแม่บท โดยมีการจัดตั้งกลุ่ม/องค์กรชุมชนที่ขับเคลื่อนงานด้านสตรี เด็กและเยาวชน รวมถึงด้านศาสนา ประเพณี และวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนท้องถิ่น และนับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้ประกาศใช้ การรวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชนประเภทต่างๆ ของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญเพื่อทำกิจกรรม/โครงการ ก็มีความหลากหลายมากขึ้น (ที่มา: ประมวลจากขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ. เอ็ดจิงใต้ จังใต้ ธรรมนูญ คนอำนาจ (ม.ป.ท, 2555). หน้า 19-50. และประมวลจากจากคำสัมภาษณ์ วาณิชย์ บุตรี ที่ปรึกษาเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ, 4 มิถุนายน 2559).

¹³ อินทรา วิทสมบุญ, คนอำนาจเจริญจัดการตนเอง (กรุงเทพฯ: สถาบันการจัดการทางสังคม, 2554).

“คำว่า ขบวน ของเราก็คือ ประเด็นงาน, คณะคนทำงาน อย่างเช่น ขบวนผู้หญิง ก็จะมี คนทำงานที่เก่งเรื่องผู้หญิง แก้ไขปัญหาเรื่องผู้หญิง เกี่ยวกับสิทธิสตรี ก็จะมีทีมทำงานอย่างแมริตนา แก่ทำเรื่องของผู้หญิง-สิทธิสตรี มาจนกระทั่งขึ้นเวทีระดับประเทศมาแล้ว แก่ก็มีความสามารถ ในการจัดการเชิงพื้นที่ตำบลของแกในเรื่องสตรี เป็นพื้นที่ปลอดความรุนแรง ลดปัจจัยเสี่ยงของสตรีต่อการถูกทำร้าย ทำนองนี้ ส่วนขบวนเรื่องน้ำ, พวกเขาก็จะรู้เรื่องน้ำในอำนาจเจริญทั้งหมดว่าทำไมถึงเก็บน้ำไม่ได้ ทำไมน้ำจึงแห้งแล้ง, รู้ว่า ทำไมหน่วยงานที่เอางบประมาณหลายหมื่นล้านลงมาแก้ปัญหาเรื่องน้ำ แต่แก้ปัญหาน้ำไม่ได้, พ่อวิชัย ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่น้ำท่วมซ้ำซาก ก็จะมีข้อมูลและเป็นคนปฏิบัติการกับพรรคพวกแก้ไขปัญหา อยู่ในพื้นที่, ส่วนเรื่องทรัพยากร เราก็มียุทธศาสตร์คนทำงานเรื่องป่า ซึ่งเขาก็ทำมานานมากแล้ว ตั้งแต่ยังไม่มี พ.ร.บ. ป่า ตั้งแต่ที่ทำงานเป็นป่าชุมชน โดยร่วมมือกับพระสงฆ์บ้าง ชาวบ้านบ้าง เช่น ถือเอาเขตสำนักสงฆ์เป็นเขตอุทยาน เป็นป่าชุมชน..อย่างขบวนเรื่องเกษตรอินทรีย์ ก็ต้องไปถาม พ่อบุญงค์, ถามพ่อวันนา บุญกลม เป็นปราชญ์ทำเรื่องนี้ พูดเรื่องนี้มานาน มีเครือข่ายชาวอินทรีย์ ขบวนนี้เขาก็มีองค์ความรู้เรื่องการจัดการนา จัดการข้าว..”

(วานิชย์ บุตรี, ที่ปรึกษาขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ, สัมภาษณ์ 24 มิถุนายน 2559)

3.1.4 ตั้งเป้าหมายเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญสู่ “ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง” (พ.ศ. 2553- ปัจจุบัน)

“การทำงานพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรชุมชนอย่างเป็นเครือข่ายกันทั่วทั้งจังหวัด แต่ขาด เป้าหมายร่วมกัน ต่างกลุ่ม/องค์กร ต่างทำงานในประเด็นที่ถนัดอยู่เพื่อสนองต่อการมีส่วนร่วม กับ ส่วนราชการในฐานะผู้ให้การสนับสนุน และกำหนดทิศทางการพัฒนา ทำให้เครือข่ายองค์กรชุมชน ในจังหวัดอำนาจเจริญเริ่มตระหนักถึงการพึ่งพิงภาครัฐและเห็นว่าไม่ใช่ว่าการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ประกอบกับกระแสการเมืองเรื่องการปฏิรูปประเทศ ภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง มีอิทธิพลต่อ มุมมองความเจริญเติบโตที่ไม่เท่าเทียมกันจากการพัฒนาที่ถูกสั่งการจากราชการส่วนกลาง หลายกิจกรรม/โครงการพัฒนากลับกลายเป็นผลกระทบต่อนักในพื้นที่ เครือข่ายองค์กรชุมชนในจังหวัด อำนาจเจริญ จึงปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงานร่วมกันของเครือข่ายองค์กรชุมชนเสียใหม่ ด้วยการ ตั้งเป้าหมายสู่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง โดยร่วมกันจัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 เป็นกติกาในการทำงานร่วมกัน โดยได้รับการหนุนเสริมในฐานะจังหวัดต้นแบบจัดทำธรรมนูญ ประชาชนจากขบวนการปฏิรูปประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2553-2556”

แม้ว่าภาคประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญจะมีความต่อเนื่องในการรวมตัวกันขับเคลื่อนงาน พัฒนาชุมชนท้องถิ่น เป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนครอบคลุมทั้งพื้นที่จังหวัด ภายใต้การสนับสนุน งบประมาณจากหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐและกึ่งรัฐหลายหน่วยงาน เกิดกลุ่ม/องค์กรชุมชน/เครือข่าย องค์กรชุมชนต่างๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่หากงานประเด็นงานพัฒนาขยายตัวเพิ่มมากขึ้นนั้น กลับเป็นผลทำให้เกิดปัญหาอันเนื่องมาจากการแยกกันทำงานแบบต่างกลุ่ม/ต่างองค์กรชุมชน ต่างทำงานเพื่อตอบสนองแผนงานหรือนโยบายของหน่วยงาน/องค์กรที่ให้การสนับสนุน ด้วยเหตุนี้ กลุ่มผู้นำในเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ จึงเห็นเป็นทางออกในเรื่องนี้ร่วมกัน

ด้วยการเปลี่ยนวิธีคิดของผู้คนในจังหวัดให้หันมาเน้นการพึ่งพาตนเอง และชักชวนกันมาทบทวนเป้าหมายการทำงานร่วมกันในงานพัฒนาสังคมท้องถิ่นที่ผ่านมาของเครือข่าย ทำการสื่อสารความเข้าใจกันภายในเครือข่ายเพื่อรับรู้มุมมอง และเพื่อกำหนดเป้าหมายของการทำงานร่วมกันของเครือข่ายให้ชัดเจนขึ้น

ที่มาของการสร้างสำนึกใหม่ในแนวคิดพึ่งพาตนเองของเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ เกิดขึ้นจากการร่วมกันได้ทบทวนบทเรียนการทำงานที่ผ่านมาขององค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนทั่วทั้งจังหวัด ได้ข้อสรุปสำคัญ 3 ประการ

ประการแรก เห็นว่าการดำเนินงานขององค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชน ที่ได้รับการสนับสนุนประมาณค่าเงินจากแหล่งทุน ทั้งจากส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาคีอื่นที่มักเป็นผู้กำหนดประเด็นการพัฒนา เป็นเหตุให้ขาดการทำงานบนความร่วมมือกันระหว่างองค์กร/เครือข่ายองค์กรชุมชนอย่างแท้จริง แต่เป็นการทำงานเพื่อตอบสนองแผนงานโครงการของหน่วยงานแหล่งทุนที่ให้การสนับสนุนในทางเดียวกัน เมื่อสิ้นสุดการสนับสนุนจากแหล่งทุนเหล่านั้น เริ่มปรากฏว่าหลายองค์กร/เครือข่ายองค์กรชุมชน ขาดความเข้มแข็งในการรวมตัวกันทำงานพัฒนาพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง เห็นว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และชุมชนท้องถิ่น ยังคงรวมศูนย์อำนาจไว้ ส่งผลทำให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถจัดการตนเอง หรือพึ่งพาตนเองได้ ชุมชนไม่มีความเข้มแข็งอย่างแท้จริง กล่าวคือ ประชาชนยังคงต้องรอรับการช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐอยู่ตลอดเวลา

ประการที่สาม เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่มีความหลากหลายได้ (เห็นได้จากโครงการพัฒนาที่ถูกกำหนดมาจากรัฐส่วนกลางไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนในพื้นที่ ดังกรณีของโครงการขุดลอกลำเซบายดังกล่าวมาแล้วในส่วนที่ 1) บางโครงการเกิดผลกระทบหลายอย่าง ทั้งขัดแย้งกับวิถีชีวิตวัฒนธรรม และสังคมชุมชนโดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ของจังหวัดที่ดำเนินการผ่านมา เช่น การสร้างนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดอำนาจเจริญ นโยบายการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ปัญหาความยากจน ปัญหาหนี้สิน สวัสดิการสังคมที่ยังไม่ทั่วถึงและครอบคลุม ทั้งนี้ เครือข่ายองค์กรชุมชนในจังหวัดอำนาจเจริญ เห็นว่าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทในกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายกิจกรรม/โครงการพัฒนาที่ถูกสั่งการจากราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคกลับกลายเป็นผลกระทบต่อคนในพื้นที่

จากข้อสรุปดังกล่าว เป็นเหตุผลการให้จึงเริ่มตระหนักที่จะปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงานให้ชุมชนเป็นผู้มีบทบาทเป็นผู้ขับเคลื่อนงานอย่างแท้จริง (ซึ่งหมายถึงอำนาจในการตัดสินใจที่จะกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตของชุมชนของตนเอง) โดยอาศัย

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่ได้เปิดโอกาสในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน อันเป็นสิทธิของประชาชนที่จะใช้อำนาจที่ระบุไว้ในกฎหมายสูงสุดนี้ในการจัดการตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชน

2) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายอีกฉบับที่มีสาระสำคัญในการสนับสนุนสิทธิของชุมชน ช่วยยกระดับเวทีประชุมปรึกษาหารือร่วมกันของชาวบ้าน และองค์กรชุมชนในพื้นที่ระดับตำบลให้เป็นกลไกสำคัญ และเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะประสานความร่วมมือกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้ง ยังเป็นการรับรองสถานะการทำงานของภาคประชาชนในทางกฎหมาย เพื่อเกิดความชอบธรรมแก่เครือข่ายองค์กรชุมชนอีกด้วย

อนึ่ง ในช่วง พ.ศ. 2553-2556 การปฏิรูปประเทศไทยกลายเป็นกระแสหลัก โดยประเด็นสำคัญประการหนึ่งในการปฏิรูปคือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่รวมถึงการปฏิรูปกฎหมายด้านการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน **แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง** ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายต่อการปฏิรูปประเทศ โดยการใช้พื้นที่ระดับตำบลเป็นฐานการการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดจัดการตนเอง มีสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นกลไกหลักในการเชื่อมโยงผู้คนเรียกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่นี้ว่า **พื้นที่จัดการตนเอง** หรือ **ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง** (ดังกล่าวรายละเอียดของแนวคิดนี้แล้วในบทที่ 2) นอกเหนือจากนั้น ยังได้จัดให้มี “สมัชชาเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง” เป็นเครือข่ายระดับชาติที่มีภารกิจขับเคลื่อนให้เกิดการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลทั่วประเทศ ซึ่งจังหวัดอำนาจเจริญสามารถดำเนินการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลได้เต็มพื้นที่ 63 ตำบล ทั้งนี้ ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญมีประสบการณ์การรวมตัวกันมาก่อนหน้านั้นแล้วในชื่อ “เครือข่ายแผนแม่บทชุมชน”

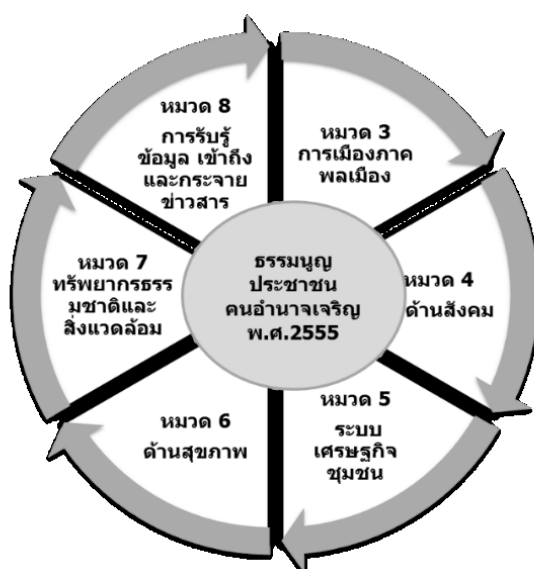
จากเหตุปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้น การรวมตัวกันของปัจเจกบุคคล กลุ่ม และองค์กรชุมชนในจังหวัดอำนาจเจริญครั้งนี้ จึงเกิดการเชื่อมต่อความสัมพันธ์กันเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนทั่วทั้งจังหวัดอีกครั้ง โดยมีจุดร่วมทางความคิดที่จะพึ่งพาตนเอง และความตระหนักที่จะเป็นฝ่ายมีบทบาทในการตัดสินใจกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง ด้วยการสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมตามสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและชุมชน แสดงเจตจำนงที่จะวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ด้วยตนเอง โดยเรียกชื่อการมารวมตัวกันเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนของประชาชนภายในพื้นที่จังหวัดครั้งนี้ว่า **เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ**

ทั้งนี้ เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของเครือข่ายไว้ว่า **“อำนาจเจริญเป็นเมืองธรรมเกษตรและสังคมอยู่ดีมีสุขอย่างยั่งยืนภายในปี 2576”** มีพันธกิจสำคัญคือ **เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ต้องร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่น ท้องที่ และภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญภายใต้แนวคิดและแนวทางที่กำหนดอยู่ในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 และแผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตร (พ.ศ. 2559-2561) โดยร่วมกันผลักดันให้มีการนำไปปฏิบัติในนโยบายสาธารณะระดับพื้นที่ เพื่อสามารถบรรลุวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัดในอีก 20 ปีข้างหน้า**

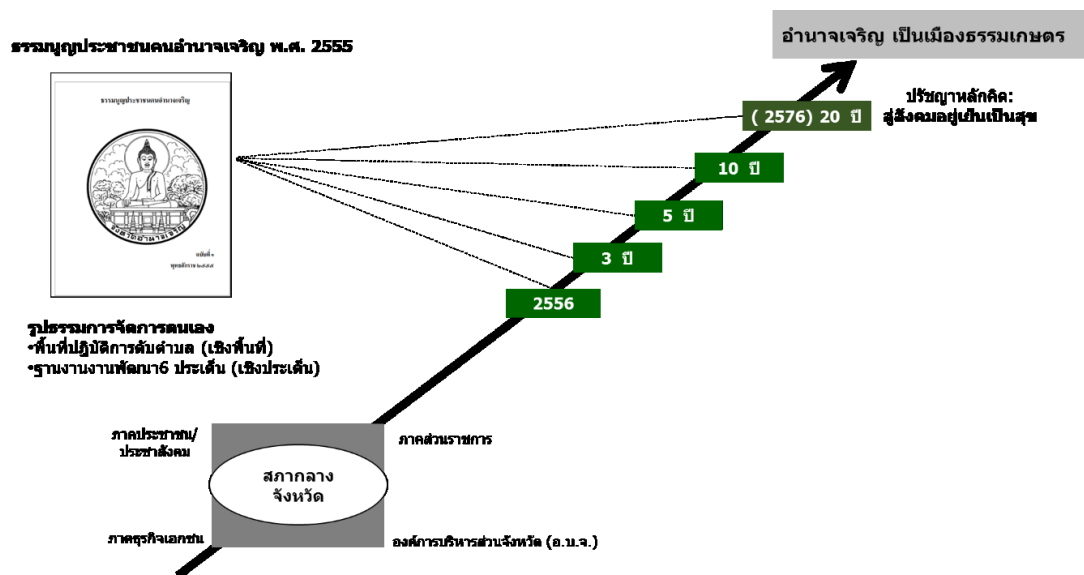
ในการทำงานอย่างเป็นเครือข่ายกัน ได้อาศัยพื้นที่การทำงานพัฒนาชุมชนเชิงประเด็นที่ได้เกิดขึ้นทั่วทั้งจังหวัด (เรียก พื้นที่รูปธรรม) และแนวคิดชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองมาเป็นแนวทางการร่วมกันจัดทำ **“ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555”** โดยระบุวัตถุประสงค์ของธรรมนูญว่า **“มุ่งหมายให้ธรรมนูญนี้เป็นกติกาที่คนในชุมชนท้องถิ่นต้องการให้มีการจัดการทรัพยากร และปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพที่เป็นธรรม เพื่อสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจและ**

สังคมด้วยแนวคิดการบูรณาการงานเชิงพื้นที่ จากความร่วมมือของส่วนราชการ ประชาชน และเอกชนในจังหวัด” (รายละเอียดดูในภาคผนวก)

ภายใต้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 นี้ ประกอบด้วยประเด็นสำคัญในการขับเคลื่อนงานพัฒนา 6 ด้านคือ 1) ด้านการเมืองภาคพลเมือง 2) ด้านสังคม 3) ด้านเศรษฐกิจชุมชน 4) ด้านสุขภาพ 5) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านการรับรู้ข้อมูล การเข้าถึง และการกระจายข่าวสาร ทั้งหมดปรากฏเป็นเนื้อหาที่แบ่งหมวดมาตรการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นไว้ในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 ในภาพรวมถือเป็นการสร้างกรอบการกำหนดนโยบายสาธารณะเชิงประเด็นเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่จังหวัดให้เป็นไปในแนวทางธรรมนูญประชาชน มี “สภากลางตำบล และ สภากลางจังหวัด” เป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ให้เกิดพื้นที่การทำงานร่วมกัน กระทั่งสามารถเชื่อมต่อเป็นกลไกความร่วมมือของทั้งองค์กรภาคประชาชน/ประชาสังคม ภาคธุรกิจ เอกชน ส่วนราชการและองค์กรครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้ในระดับนโยบาย



ภาพที่ 4 แสดงประเด็นมาตรการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่น
ในธรรมนูญคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555



ภาพที่ 5 แสดงเป้าหมายของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญภายใต้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555

กล่าวได้ว่า เป็นความเปลี่ยนแปลงของแนวคิดการรวมตัวกันของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญที่เกิดขึ้นชัดเจนในช่วงนี้ จากเดิมองค์กรชุมชนในจังหวัดจำนวนไม่น้อย เกิดขึ้นจากหน่วยงานภาครัฐ สนับสนุนให้มีการรวมตัวและจัดตั้งขึ้นเพื่อทำตามแผนงานหรือโครงการที่หน่วยงานให้การสนับสนุนในพื้นที่ของตัวเอง เปลี่ยนมาเป็นการรวมตัวที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจ และความต้องการร่วมมือกันทำงานเพื่อให้ตนเองและชุมชนเกิดการพึ่งพาตนเองได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐฝ่ายเดียว แต่จะเป็นความกระตือรือร้นของผู้คนในจังหวัดที่จะช่วยเหลือตัวเองก่อน เปลี่ยนจากการทำงานในชีวิตประจำวันแบบต่างคนต่างทำ มาเป็นเน้นการทำงานร่วมกันในเชิงประเด็นงาน (issue base) แต่ยังคงใช้พื้นที่ชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง (area base) โดยมี “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555” เป็นกติกาหรือข้อตกลงร่วมในพื้นที่ เพื่อสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมกับภาครัฐ ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นบนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก มากกว่ารอการพัฒนาที่ภาครัฐมักเป็นผู้กำหนด

3.2 เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ: การจัดรูปแบบเครือข่ายกระบวนการทำงานร่วมกัน และผลงานของเครือข่าย

ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงรายละเอียดของการสร้างเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ซึ่งมีพัฒนาการมาจากการรวมกลุ่ม/องค์กรชุมชนของประชาชนในจังหวัด โดยภาครัฐให้การส่งเสริมเพื่อเพิ่มโอกาสในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของครัวเรือนในยุคฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ จากนั้นได้พัฒนามาสู่การรวมตัวกันเอง ในลักษณะถักทอเข้าหากันเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนขนาดใหญ่ที่ประกอบไปด้วยกลุ่มเครือข่ายขององค์กรชุมชนเครือข่ายย่อยหลากหลายประเด็น กิจกรรม/งานพัฒนา จากการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ออกไปเป็นกระบวนการจัดการตนเองด้วย

การทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เกิดความร่วมมือกันของเครือข่ายองค์กรชุมชนที่กระจายตัวอยู่ทั้งจังหวัดภายใต้เป้าหมายเดียวกัน คือผลักดันข้อเสนอนโยบายสาธารณะของเครือข่ายให้เกิดการเชื่อมประสานในระดับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รายละเอียดเสนอเป็นลำดับ ดังนี้

3.2.1 สถานการณ์กลุ่ม/องค์กรชุมชนในจังหวัดอำนาจเจริญปัจจุบัน

3.2.2 รูปแบบของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

3.2.3 ลักษณะความสัมพันธ์ของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

3.2.4 กระบวนการทำงานร่วมกันของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

3.2.5 ผลงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

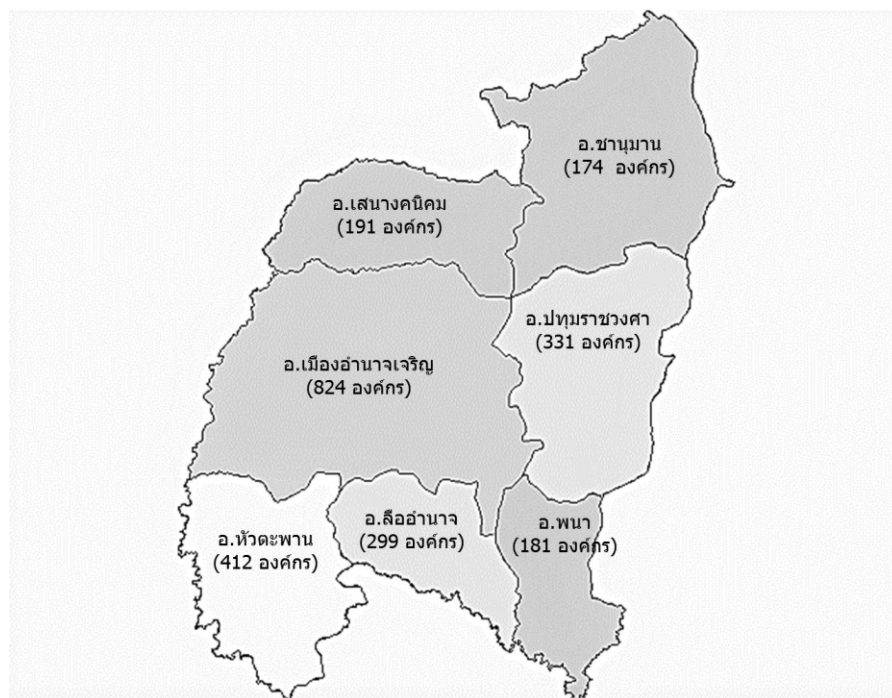
3.2.1 สถานการณ์กลุ่ม/องค์กรชุมชนในจังหวัดอำนาจเจริญปัจจุบัน

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยเฉพาะผลกระทบทางลบต่อเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2541 เป็นตัวเร่งให้เกิดการรวมกลุ่มประชาชนในพื้นที่ชนบททั่วประเทศ โดยภาครัฐมีแนวทางนโยบายส่งเสริมการรวมกลุ่ม/องค์กรชุมชนต่างๆ เช่น กลุ่ม/องค์กรด้านเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มเกษตรกร ทำนา ทำสวน เลี้ยงสัตว์ กลุ่มอาชีพต่างๆ กลุ่ม องค์กรด้านสังคม เช่น การพัฒนาเด็กและเยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ การพัฒนาศิลปวัฒนธรรมและศาสนา การศึกษา ฯลฯ กลุ่ม องค์กรด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การอนุรักษ์ป่าไม้ แหล่งน้ำ สิ่งแวดล้อม ซึ่งเชื่อว่าการพัฒนาในแนวทางนี้จะมีความเหมาะสมและพอรองรับประชาชนที่ภาครัฐมุ่งใจให้เดินทางกลับสู่ภูมิลำเนาได้ ทั้งนี้ ก่อนหน้านั้นในพื้นที่ชนบทได้มีกลุ่ม/องค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของคนในชุมชนชนท้องถิ่นเพื่อพึ่งพาอาศัยกันตามวิถีวัฒนธรรม หรือรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาในชุมชนโดยธรรมชาติอยู่แล้ว และเมื่อภาครัฐได้ให้สนับสนุนการจัดตั้งกลุ่ม/องค์กรชุมชน จึงเป็นการเพิ่มโอกาสในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของครัวเรือนและชุมชน

เช่นเดียวกันกับพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญที่กลุ่ม/องค์กรชุมชนในพื้นที่ มีลักษณะของการรวมตัวกันในลักษณะดังกล่าว คือเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นทั้งใหม่-เก่า และมีความหลากหลาย แต่แม้จะมีกลุ่ม/องค์กรชุมชนที่ได้รับการสนับสนุนการจัดตั้งจากหน่วยงานได้จัดกลไกในการทำงานและการใช้เงินทุน ตลอดจนวิธีการทำงานตามรูปแบบเป้าหมาย (ที่เป็นเงื่อนไขตามที่หน่วยงานกำหนด) แต่การเติบโตขยายกิจกรรมก็มีทั้งที่เกิดผลการพัฒนาที่ชัดเจน เติบโตต่อเนื่องและที่หยุดนิ่ง จึงต้องยุบเลิกไป กระทั่งภาครัฐได้ประกาศให้มี “การรับรองสถานภาพการเป็นและเครือข่ายองค์กรชุมชน” เพื่อการสร้างคุณภาพและพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนอย่างเป็นทางการ โดยให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. มีภารกิจเรื่องการรับรองสถานภาพการเป็นองค์กรชุมชน พร้อมกับมีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551” และ “พระราชบัญญัติสภาการเมือง พ.ศ. 2551” จึงทำให้กลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชน ที่เกิด

จากการรวมตัวของประชาชนในทุกพื้นที่ทั่วประเทศมีกฎหมายรองรับ และมีความเป็นทางการมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการรวมตัวของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ

ปัจจุบันจังหวัดอำนาจเจริญมีกลุ่ม/องค์กรชุมชนที่รวมตัวกันและมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาหรือทำงานพัฒนาในชุมชนท้องถิ่นด้วยกิจกรรมที่หลากหลาย อาทิ กลุ่ม/องค์กรการเงิน กลุ่ม/องค์กรธุรกิจชุมชน/อาชีพกลุ่ม/องค์กรสวัสดิการชุมชน กลุ่ม/องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร ที่อยู่อาศัย กลุ่ม/องค์กรด้านสังคม กลุ่ม/องค์กรวัฒนธรรมท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น กลุ่ม/องค์กรด้านสื่อชุมชน ทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ โดยได้รับการรับรองสถานภาพความเป็นองค์กรชุมชน **รวมทั้งสิ้น 2,412 องค์กร** (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2559.) ทั้งนี้ อาจจำแนกกลุ่ม/องค์กรชุมชนเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ 1) กลุ่ม/องค์กรการเงิน 2) กลุ่ม/องค์กรอาชีพต่างๆ และ 3) กลุ่ม/องค์กรชุมชนอื่นๆ ที่มีลักษณะลักษณะดำเนินกิจกรรมทางสังคม



ภาพที่ 6 แสดงจำนวนกลุ่ม/องค์กรชุมชนในพื้นที่อำเภอ จังหวัดอำนาจเจริญ ที่ได้รับการรับรองสถานภาพ¹⁴

¹⁴ เนื่องจากปัจจุบันกลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนซึ่งเกิดจากการรวมตัวของคนในชุมชนหมู่บ้าน ตำบล มีเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เกิดขึ้นโดยชุมชนเองที่ต้องการรวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาหรือทำงานพัฒนาที่ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นของชุมชน และที่เกิดขึ้นจากการส่งเสริมจัดตั้งโดยหน่วยงาน ซึ่งมีทั้งกลุ่มที่มีการเจริญเติบโตขยายกิจกรรมไปได้ต่อเนื่อง เกิดรูปธรรมการพัฒนาที่ชัดเจน และกลุ่ม/องค์กรที่ต้องยุบเลิกไปเนื่องจากไม่มีการเคลื่อนไหวกิจกรรมการพัฒนา การรับรองสถานภาพการเป็นองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในชนบท จึงเกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่การยอมรับและรับรองตนเองขององค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชน โดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งและดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคีพัฒนาในพื้นที่จัดกลไกการรับรองสถานภาพร่วมกัน ซึ่งคุณสมบัติขององค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนที่

3.2.2 รูปแบบของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

กล่าวได้ว่า รูปแบบของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นความเกี่ยวพันของปรากฏการณ์การรวมกลุ่ม/องค์กรชุมชนของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญ ที่ได้เกิดการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ออกไปเป็นความสนใจของสมาชิกกลุ่ม/องค์กรชุมชน ทั่วทั้งจังหวัด ซึ่งได้รวมตัวกันเองในลักษณะชักชวนเข้าหากันเป็น **เครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นขนาดใหญ่** โดยพัฒนาจากระดับกลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนระดับตำบลสู่การเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายในเรื่องผลประโยชน์ของคนทั้งจังหวัดเป็นหลัก บนฐานงาน 6 ประเด็นหลัก ถือเป็น “ประเด็นร่วม” ที่ทำให้เกิดการทำงานร่วมกัน หรือการมารวมตัวกัน พร้อมกันนั้นได้ประกาศใช้ **“ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555”** สำหรับใช้เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาจังหวัด และใช้เป็นแนวทางการทำงานของเครือข่ายร่วมกัน (รายละเอียดกล่าวแล้วในส่วนที่ 2)

เรียกได้ว่าการชักชวนเชื่อมโยงเข้าหากันเป็นลักษณะเด่นของเครือข่าย ซึ่งได้ขยายผลอย่างกว้างขวาง เป็นอิสระและหลากหลายทั้งในเชิงพื้นที่ (area) และเชิงความสนใจร่วมกันทำงานเชิงประเด็นกิจกรรม (issue) ถือเป็นกระบวนการจัดการตนเองบนพื้นฐานการทำงานพัฒนาชุมชนขององค์กรชุมชนขนาดใหญ่ สร้างโอกาสความร่วมมือผลักดันการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จากกรณีที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการได้ล่าช้าหรือเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่

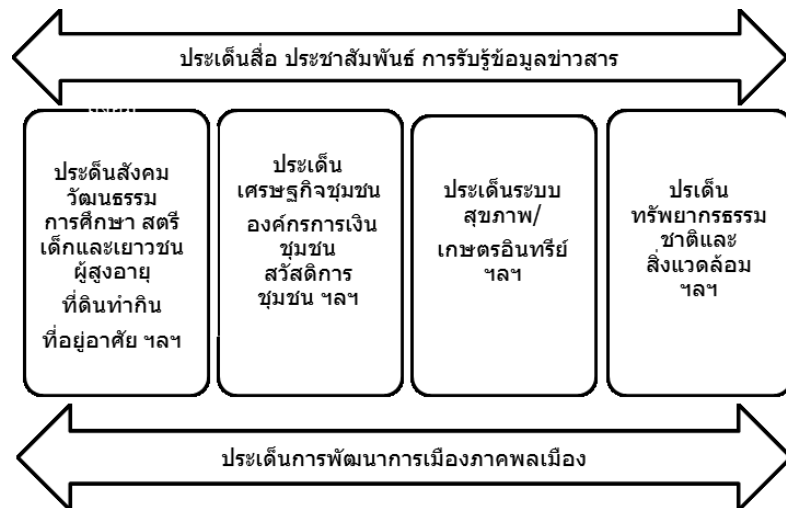
ปัจจุบันเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ได้มีการจัดฐานการทำงานพัฒนาท้องถิ่นไว้ 6 ฐานประเด็นงาน โดยออกแบบให้มีความสอดคล้องกับมาตรการ ปฏิบัติ ในธรรมนูญคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 ได้แก่¹⁵

- 1) เครือข่ายประเด็นเศรษฐกิจชุมชน เช่น กลุ่มองค์กรการเงินชุมชน กลุ่มอาชีพ กลุ่มสวัสดิการชุมชน ฯลฯ
- 2) เครือข่ายประเด็นระบบสุขภาพ เช่น กลุ่มเกษตรอินทรีย์ กลุ่มผักปลอดสารพิษ กลุ่มธรรมนูญสุขภาพ ฯลฯ
- 3) เครือข่ายประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กลุ่มอนุรักษ์ป่าไม้ แหล่งน้ำ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ
- 4) เครือข่ายประเด็นสังคมและวัฒนธรรม เช่น กลุ่มทางวัฒนธรรม กลุ่มทางศาสนา การศึกษา สตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ งานพัฒนาที่ดินทำกินที่อยู่อาศัย ฯลฯ
- 5) เครือข่ายประเด็นการพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง เช่น สมาผู้นำ สมาองค์กรชุมชน ฯลฯ

จะได้รับการรับรองสถานภาพ จะต้องเป็นองค์กรที่มีการก่อตั้งโดยการมีส่วนร่วมของสมาชิกที่ชัดเจน มีเป้าหมายการรวมตัวเพื่อการพัฒนา มีกติกาและระบบการบริหารจัดการองค์กรที่เปิดเผย โปร่งใส มีแผนงานการดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนา เป็นต้น ทั้งนี้ มีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ทำหน้าที่เป็นผู้อนุมัติ ติดตาม สนับสนุนในกระบวนการรับรอง เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องและสาธารณะยอมรับสถานะความเป็นองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน อันเป็นกระบวนการจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). คู่มือการรับรองสถานภาพการเป็นองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). หน้า 8-10)

¹⁵ ในงานศึกษานี้ได้กำหนดชื่อเรียกเครือข่ายย่อยเชิงประเด็นที่สื่อความหมายของการทำงานของกลุ่ม/องค์กรชุมชนตามกิจกรรมงานพัฒนา

6) เครือข่ายสื่อชุมชน (การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และประชาสัมพันธ์) เช่น สื่อมวลชนท้องถิ่น วิทยุชุมชน ฯลฯ



ภาพที่ 7 แสดงฐานการทำงานพัฒนาท้องถิ่น 6 ประเด็นงาน
ของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์แบบเครือข่ายองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ มีรูปแบบเป็นทั้งเครือข่ายเชิงพื้นที่ (area network) และเครือข่ายเชิงประเด็นกิจกรรม (issue network) กล่าวคือ ได้ใช้พื้นที่ระดับตำบล เป็นฐานปฏิบัติการงานพัฒนา และมีศูนย์กลางของเครือข่ายที่ระดับจังหวัด ขณะเดียวกัน ได้ใช้ฐานประเด็นกิจกรรม/ประเด็นการพัฒนาเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์แบบเป็นเครือข่ายย่อยในเครือข่ายใหญ่

รูปแบบเครือข่ายเชิงพื้นที่ (area network) เกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่ม/องค์กรเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนที่อยู่ใน “พื้นที่รูปธรรม” (พื้นที่ที่มีการทำงานร่วมกันและมีผลการพัฒนาเป็นรูปธรรมชัดเจน) ซึ่งในที่นี้หมายถึงพื้นที่ระดับตำบล ที่ใช้เป็นฐานปฏิบัติการและจะเชื่อมโยงกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายย่อยให้เข้ามามีส่วนร่วมกันทำงาน ร่วมปรึกษาหารือหรือหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตำบลร่วมกัน โดยมีการบริหารจัดการเครือข่ายย่อยตามประเด็นกิจกรรม/งานพัฒนาเข้าสู่ส่วนกลางในระดับพื้นที่ขนาดใหญ่กว่าคือ **ระดับจังหวัด** เพื่อให้เกิดการสื่อสารความเคลื่อนไหว การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์งานการพัฒนาตามประเด็น

ขณะที่ปัจจัยหลักในการรวมตัวของผู้คนเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชนในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้าน ในจังหวัดอำนาจเจริญ เกิดขึ้นจาก**ความสนใจร่วมกันทำงาน**ในประเด็นกิจกรรม/งานพัฒนา ความสนใจที่เกิดขึ้นร่วมกันนี้ได้สร้างความสัมพันธ์ ในรูปแบบเครือข่ายงานพัฒนาเชิง**ประเด็นกิจกรรม (issue network)** เป็นความร่วมมือระหว่างกันในหมู่สมาชิก จากระดับกลุ่มสู่การเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย สร้างความร่วมมือเพื่อทำงานร่วมกันกับภาคีอื่นที่เกี่ยวข้องในประเด็นงานนั้นๆ โดยใช้ “**สภาองค์กรชุมชนตำบล**” หรือ “**สภากลางตำบล**” เป็นพื้นที่กลางหรือเวทีสาธารณะในการ

แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น ปรัชญาหรือ และประสานการทำงาน¹⁶ กล่าวคือ เครือข่ายได้ใช้ฐานงานประเด็นกิจกรรม/งานพัฒนาเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์แบบเป็นเครือข่ายกัน โดยมีพื้นที่รูปธรรมเป็นฐานปฏิบัติการที่เชื่อมโยงให้เกิดความร่วมมือแบบเป็นเครือข่ายระดับพื้นที่ ระดับเล็กสู่ระดับที่กว้างขวางกว่า

3.2.3 ลักษณะความสัมพันธ์ในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

ด้วยลักษณะของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ มีความเด่นชัดในกิจกรรมการขับเคลื่อนงานพัฒนาเชิงประเด็น จึงส่งผลให้โครงสร้างความสัมพันธ์ในเครือข่ายมีลักษณะเป็น **ความสัมพันธ์แบบแนวนราบ** เนื่องจากในแต่ละเครือข่ายย่อย (หมายถึงกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็น 6 ฐานงาน) ในพื้นที่ปฏิบัติการระดับตำบล มีความเป็นอิสระในการดำเนินการกับประเด็นนั้นๆ ภายใต้ศักยภาพของตนเอง และมีปัจเจกบุคคล กลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายย่อย ในเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นที่มารวมตัวกันอีกชั้นหนึ่ง (ในพื้นที่ตำบล) จากความสนใจในประเด็นปัญหาเดียวกัน

ความสัมพันธ์ในแนวนราบ จะเน้นประสานการทำงานภายในเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นต่างๆ (ในพื้นที่ตำบล) ให้เกิดการทำงานตามภารกิจของตน โดยมี **แกนประสานงานประเด็น** สามารถเชื่อมโยงต่อกับบุคคล องค์กร และเครือข่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้การทำงานในประเด็นนั้น ได้อย่างอิสระตามศักยภาพ โดยแต่ละเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็น อาจมีการเชื่อมโยงกันเองโดยตรง หรือนำเข้าสู่ที่ประชุม “สภาองค์กรชุมชนตำบล” หรือ “สภากลางตำบล” เป็นพื้นที่กลางหรือเวทีสาธารณะในการประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น ปรัชญาหรือร่วมกันคล้ายเป็นศูนย์ประสานงานขนาดเล็กในพื้นที่ตำบล

ขณะเดียวกัน ก็มีการรวมศูนย์ประเด็นกิจกรรม/งานพัฒนาเข้าสู่ส่วนกลางของเครือข่ายในระดับจังหวัด ซึ่งมีบทบาทเป็นเสมือนแม่ข่ายทำหน้าที่สื่อสารความเคลื่อนไหว และประสานความร่วมมือกันทำงานระหว่างเครือข่ายย่อยเชิงประเด็นทั้งหมด และทำให้เกิดการเชื่อมต่อ/ขยายผลของประเด็นกิจกรรม/งานพัฒนาในระดับตำบลไปสู่พื้นที่ปฏิบัติการขนาดใหญ่กว่าคือระดับจังหวัดนั่นเอง

¹⁶ “สภาองค์กรชุมชนตำบล” เป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงกลุ่ม/องค์กร หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ถึงระดับตำบลให้มาร่วมในปฏิบัติการพัฒนาในระดับพื้นที่ ส่วน “สภากลางตำบล” เป็นเสมือนพื้นที่กลางเพื่อให้สมาชิกในชุมชนและภาคีพัฒนาได้เข้าร่วมประชุม ปรัชญาหรือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาตำบล สภากลางตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สภาองค์กรชุมชนตำบล (สอ.ชต.) ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีพัฒนาในท้องถิ่น เช่น วัด โรงเรียน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.)

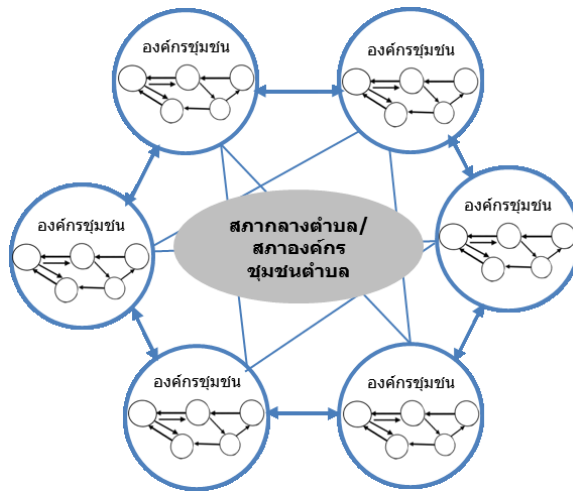
หน้าที่ของสภากลางตำบล ได้แก่

(1) ร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาตำบล (1 ตำบล 1 แผนพัฒนา)

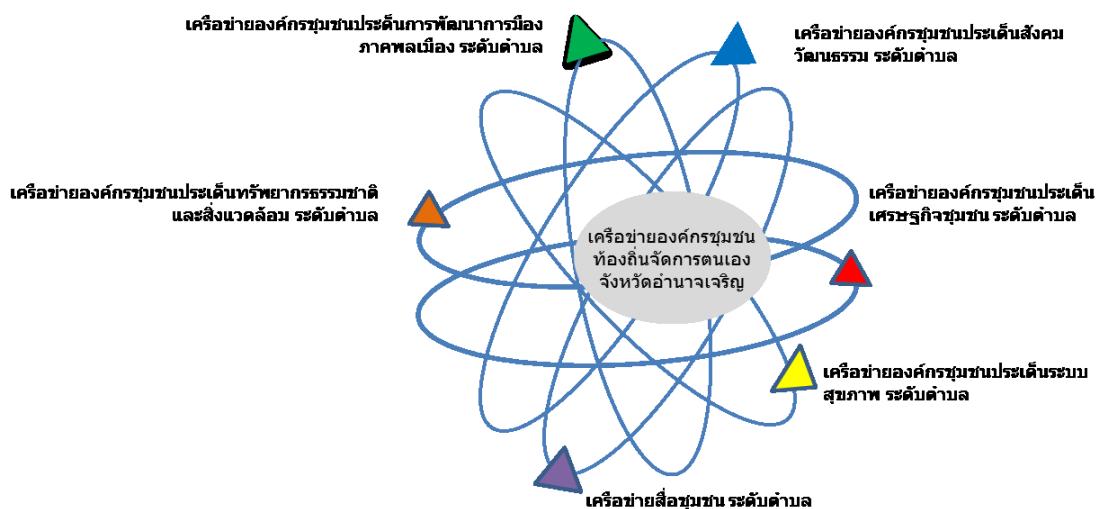
(2) ร่วมกันกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ร่วมกันกำกับ ติดตามแผนพัฒนาระดับตำบล และกำกับ ติดตามผลการดำเนินงานของ อบต.

(ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555, หน้า 8)



ภาพที่ 8 แสดงการเชื่อมโยงกลุ่ม/องค์กรชุมชนเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนในระดับพื้นที่ตำบล โดยใช้สภาองค์กรชุมชนตำบล หรือสภากลางตำบล เชื่อมโยงการทำงานร่วมกัน



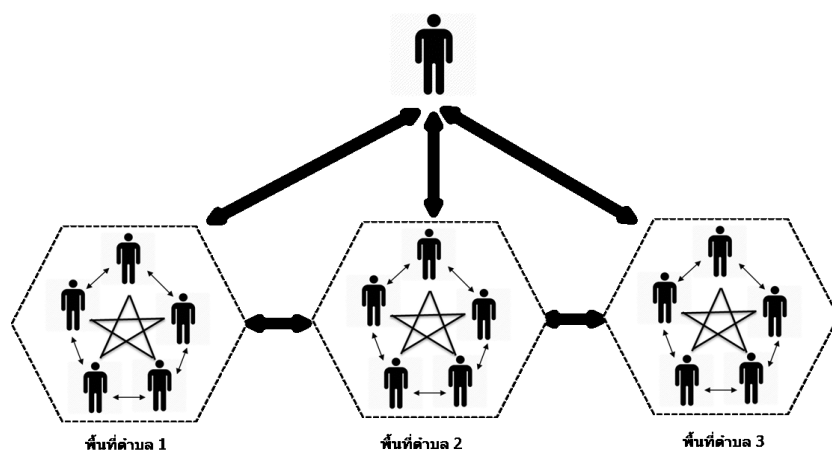
ภาพที่ 9 แสดงความสัมพันธ์ของกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็น 6 ฐานงาน (เครือข่ายระดับตำบล) ที่เชื่อมโยงเข้าสู่ศูนย์กลางเครือข่าย

3.3 ความเกี่ยวพันกันในกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง

1) ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นกิจกรรม/งานพัฒนาทั้ง 6 ฐานเรียก “แกนประสานงานประเด็น” มีบทบาทเป็นผู้ประสานกิจกรรมของสมาชิกภายในกลุ่ม เครือข่ายของตนเองให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ตำบล ขณะเดียวกัน ยังประสานการทำงานร่วมระหว่างเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นอื่นๆ ให้เกิดขึ้นตามโอกาส บทบาทที่โดดเด่นของแกนประสานงานประเด็น คือ การเป็นผู้นำทางความคิด สร้างความตระหนักในปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ที่ผู้คนในชุมชนท้องถิ่นเผชิญอยู่ เพื่อเกิดการปรับตัวเป็นการสร้างความร่วมมือกัน หาทิศทางออกของ

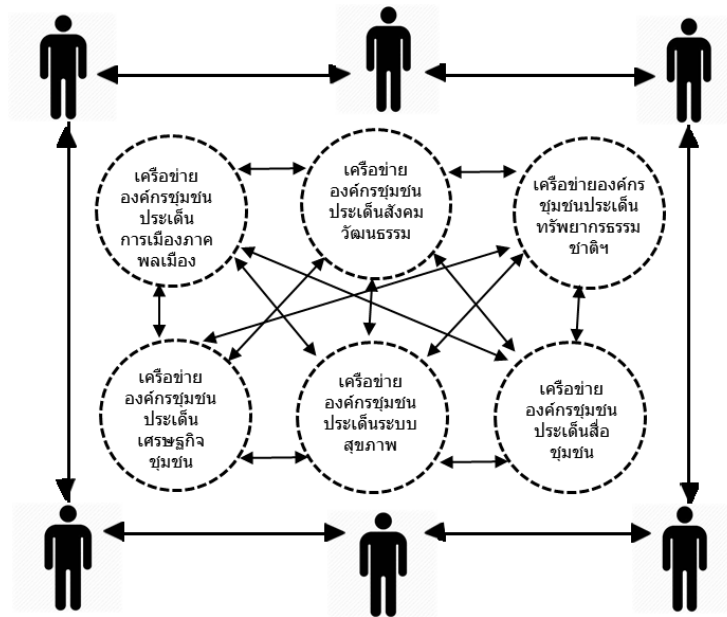
ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการทำงานตามความถนัดของตนเอง มุ่งให้การรวมตัวของสมาชิก เครือข่ายขยายวงกว้างออกไปในพื้นที่ตำบลใกล้เคียงอื่นๆ ที่สำคัญคือแกนประสานงานประเด็นจะต้อง สร้าง “จุดร่วมของผลประโยชน์” ในกิจกรรมหรือประเด็นงานการพัฒนาอื่นๆ ให้กับผู้ที่เข้ามา เป็น แนวร่วมสมาชิกของเครือข่ายให้ได้

2) หลักการสร้างแนวร่วมสมาชิกเครือข่าย ของแกนประสานงานประเด็นแต่ประเด็นงาน มี ขอบเขตความรับผิดชอบเชิงพื้นที่เพื่อขยายภารกิจของเครือข่ายใน 3 ตำบล และค้นหาผู้นำหรือ แกนนำที่ดีในแต่ละตำบลให้ได้จำนวน 5 คน เพื่อทำหน้าที่รวบรวมผู้คนที่มีความสนใจในประเด็นงาน นั้นๆ ให้เกิดการรวมตัวทำงานเป็นกลุ่มย่อยลงไปอีกชั้นหนึ่ง (พื้นที่หมู่บ้าน/ชุมชน) เป็นการขยายฐาน สมาชิกกลุ่มเครือข่ายย่อย ภายใต้เครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นให้ครอบคลุมทั่วพื้นที่ตำบลนั่นเอง



ภาพที่ 10 แสดงการเชื่อมโยงของแกนประสานงานประเด็นต่อการขยายผลเครือข่าย

3) แกนประสานงานประเด็นในพื้นที่ปฏิบัติการระดับตำบล สามารถเชื่อมโยงการทำงาน ร่วมกับปัจเจกบุคคล องค์กร/ เครือข่ายอื่น รวมถึงหน่วยงานทั้งที่เป็นหน่วยงานในและภายนอกพื้นที่ จังหวัด ซึ่งยินดีให้การสนับสนุนกิจกรรมการดำเนินงานของเครือข่ายเชิงประเด็นนั้นๆ อาทิ หอการค้า จังหวัด องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักเขตพื้นที่ การศึกษาจังหวัด สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สภาพัฒนาการเมือง (สพม.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และสถาบันการศึกษาต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ แกน ประสานงานประเด็นสามารถเชื่อมโยงการทำงานในลักษณะพหุภาคีงานพัฒนาภายใต้ประเด็นงานที่ ตนเองรับผิดชอบได้อย่างอิสระ ตามศักยภาพของเครือข่ายเอง ซึ่งทำให้เกิดพื้นที่รูปธรรมงานพัฒนา ในประเด็นหลากหลายที่สามารถขยายผลได้ในหลายพื้นที่ตำบล



ภาพที่ 11 แสดงรูปแบบกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นที่ติดต่อกันเองระหว่างกลุ่มเครือข่าย (ทั้งในพื้นที่และข้ามพื้นที่) โดยมีผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน (แกนประสานงานประเด็น)

4) ด้วยลักษณะโครงสร้างความสัมพันธ์ของกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชน ที่เข้ามาร่วมกันทำงานในพื้นที่ตำบลอย่างหลากหลาย ทำให้ต้องมีการจัดกลไกการทำงานที่เป็นระบบภายใต้หลักบูรณาการการจัดการเชิงพื้นที่ ที่มุ่งเน้นให้เกิดการประสานการทำงานให้ทุกกลุ่ม/องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นในระดับตำบล อีกทั้ง เพื่อถ่ายทอดหน่วยงาน/องค์กรผู้สนับสนุนงานพัฒนาทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมหรือส่งเสริมในลักษณะพหุภาคี โดยใช้ประเด็นกิจกรรมใดๆ ในการประสานการทำงานร่วมกันกับประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ จึงสร้างกลไกซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเครือข่าย เรียกชื่อ “**ศูนย์ประสานงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ**” (ศอช.) และได้จัดตั้ง “**สมาคมคนอีกถิ่น**” ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกประสานความร่วมมือและบริหารจัดการงบประมาณจากองค์กร/หน่วยงานภาคีที่สนับสนุนการทำงานของเครือข่าย

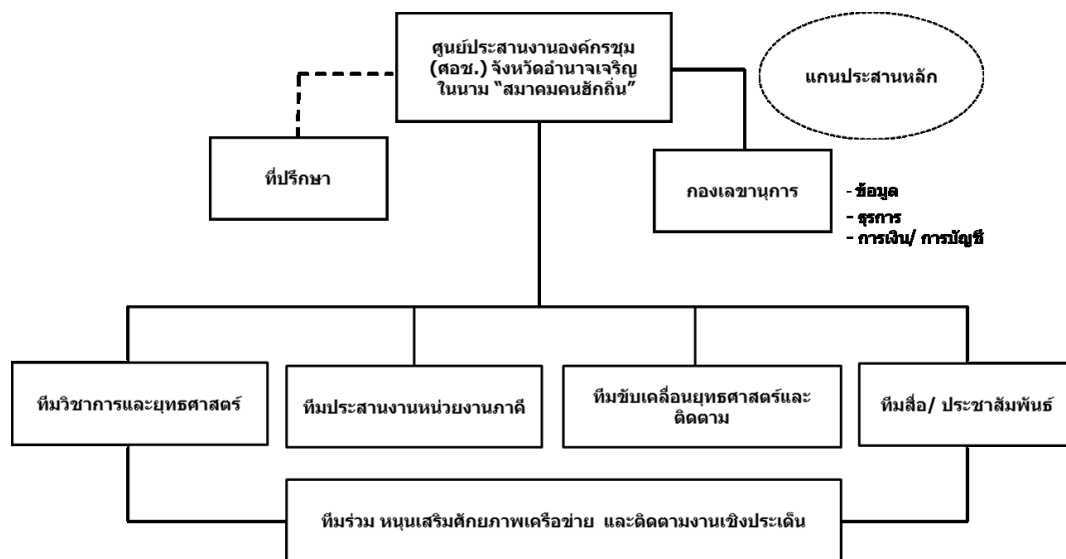
5) ศูนย์ประสานงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นเสมือนแม่ข่ายของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ มีบทบาทเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นในระดับพื้นที่ตำบลทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง (ระดับจังหวัด) โดยจะเชื่อมโยงต่อกันภายในกลุ่มเครือข่ายสมาชิกด้วยข้อมูล ข่าวสารและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานจากการที่ผู้นำเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นหรือแกนประสานงานประเด็น จะนำเรื่องราวสถานการณ์ความเคลื่อนไหวของการทำงานพัฒนาตามประเด็นงานของตนมาแลกเปลี่ยนกันในวงประชุมของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ณ ศูนย์ประสานงานฯ เป็นประจำเดือนทุกเดือน

6) จากการที่ผู้นำเชิงประเด็นหรือแกนประสานงานประเด็น นำเรื่องราวสถานการณ์ความเคลื่อนไหวของการทำงานพัฒนาตามประเด็นงานของตนมาแลกเปลี่ยนกันในวงประชุมของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ณ ศูนย์ประสานงานฯ เป็นประจำเดือนทุกเดือน ทำให้เครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นทั้ง 6 ฐานงาน เกิดการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน โดยมีศูนย์ประสานงานฯ เป็นจุดศูนย์กลางข้อมูลข่าวสารของเครือข่ายฯ จึงเกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ประสบการณ์ สถานการณ์ร่วมกันในทุกประเด็น และมักนำไปสู่การปรึกษาหารือการทำงาน วางแผนการทำงานร่วมกันในประเด็นที่มีความสำคัญที่ โดยเฉพาะที่มีความเกี่ยวข้องกับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะในการพัฒนาพื้นที่ เรียก “ประเด็นร่วม” ความสัมพันธ์ภายในของเครือข่าย ลักษณะนี้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยที่กลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นได้เข้ามามีส่วนร่วมในระยะเวลาและสถานการณ์ที่เหมาะสม ขณะเดียวกันแต่ละเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นก็ทำหน้าที่ตามจุดมุ่งหมายของตนไปพร้อมกัน โดยมีลักษณะของการเชื่อมโยงกันเองภายในกลุ่มย่อยของแต่ละประเด็นเครือข่าย ในลักษณะความสัมพันธ์แนวราบที่เกิดจากการเรียนรู้ร่วมกันและพึ่งพาอาศัยกันภายใต้วัฒนธรรมชุมชนเดียวกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

7) นอกเหนือจากบทบาทเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นในระดับพื้นที่ตำบลทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลางแล้ว ศูนย์ประสานงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ยังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง รวมทั้งทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือกับส่วนราชการ และหน่วยงานภาคีอื่น (ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม) เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โดยมีส่วนร่วมไปกับเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองในการแก้ปัญหาผลกระทบจากนโยบายสาธารณะระดับพื้นที่ตามประเด็นที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น

8) บุคคลที่เป็นผู้นำสำคัญ ของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ เรียกว่า **“แกนประสานหลัก”** (มีหลายคน) บทบาทหลักของแกนประสานหลักที่สำคัญ คือ การประสานงานเพื่อให้เกิดกิจกรรมความเคลื่อนไหวการทำงานของเครือข่าย และทำหน้าที่เสมือนศูนย์กลางผู้ควบคุมข้อมูลข่าวสาร นอกจากนั้น ยังมี **“คณะทำงานของเครือข่าย”** ที่ประกอบด้วย **4 ทีมหลัก** ได้แก่ (1) ทีมวิชาการและยุทธศาสตร์ (2) ทีมประสานงานหน่วยงานภาคี (3) ทีมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และติดตามและ (4) ทีมสื่อและประชาสัมพันธ์ อีกทีมหนึ่ง จัดตั้งขึ้นจากการกำหนดให้มีบทบาทเป็นผู้ติดตามความเคลื่อนไหวการทำงานของกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นลูกข่าย มีลักษณะการติดตามเพื่อเสริมสร้างศักยภาพ (ซึ่งไม่ใช่การควบคุมสั่งการจากศูนย์กลาง) โดยคัดเลือกผู้ที่ทำหน้าที่ใน 4 ทีมหลักข้างต้นเพื่อทำหน้าที่ในบทบาทนี้ร่วมกันเป็น **ทีมร่วม**

ทีมทำงานหรือคณะทำงานเหล่านี้มีกว่า 20 คน โดยบุคคลที่อยู่ในศูนย์กลางเครือข่ายเหล่านี้ จะออกแบบการทำงานร่วมระดับจังหวัด ซึ่งเกิดจากการแลกเปลี่ยนสถานการณ์และเรียนรู้ประสบการณ์การทำงานพัฒนาตามประเด็นที่ตนกุมอยู่ในแต่ละพื้นที่ตำบล มาสู่การออกแบบการทำงานร่วมกันของเครือข่ายในระดับจังหวัดนั่นเอง



ภาพที่ 12 แสดงกลไกของคณะทำงานศูนย์ประสานงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ

9) ความเหนียวแน่นของความสัมพันธ์ของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นความสัมพันธ์ซึ่งเกิดจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร แบ่งปันสารสนเทศ และการพึ่งพาอาศัยระหว่างกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นด้วยการแบ่งปันทรัพยากรและ **ความรู้** ร่วมกันปรึกษาหารือในการดำเนินกิจกรรมหรือแก้ปัญหา โดยมี **“ที่ปรึกษา”** เป็นผู้ให้คำแนะนำ แนวคิดเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ รวมถึงผลักดันคนในเครือข่ายให้เกิดการร่วมแรงร่วมใจกันทำงานพัฒนาท้องถิ่นของเครือข่ายให้ขับเคลื่อนไปได้ ที่ปรึกษาจึงเป็นบุคคลที่แกนนำกลุ่ม/แกนประสานเครือข่ายให้ความเคารพนับถือ นอกจากนั้น ยังมี **“แกนประสานหลัก”** เป็นบุคคลสำคัญฐานะเป็นผู้กุมข้อมูลข่าวสาร (นำเข้า-ส่งออก) ทั้งข้อมูลของเครือข่ายและข้อมูลด้านนโยบายสาธารณะในพื้นที่จังหวัด โดยแกนประสานหลักมีบทบาทหลักในการประสานการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนทั่วทั้งจังหวัด (เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง) ร่วมกับส่วนราชการ ระดับจังหวัด และองค์กร/ภาคีหน่วยงานพัฒนาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการดำเนินงานต่างๆ เครือข่าย

กล่าวอีกนัยหนึ่ง แกนประสานหลักก็คือ แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ผู้ซึ่งมีอิทธิพลในการโน้มน้าวทิศทางการทำงานของเครือข่ายที่เป็นรูปธรรมเพื่อควบคุมสถานการณ์ของเครือข่ายให้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม ความเข้มแข็งของความสัมพันธ์ภายในเครือข่าย ไม่ได้เกิดจากการออกแบบจากศูนย์กลางควบคุมหรือเกิดจากบุคคลสำคัญของเครือข่ายคือที่ปรึกษาหรือแกนประสานหลักของเครือข่ายแต่อย่างใด แต่เป็นที่ยอมรับตรงกันว่า **“ที่ปรึกษา”** มีบทบาทให้ข้อคิดเห็นตามกิจกรรมและประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ส่วน **“แกนประสานหลัก”** เป็นตัวแทนของเครือข่ายที่มีบทบาทในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานหรือบุคคล ทั้งส่วนราชการและที่ไม่ใช่ส่วนราชการ (ทั้งภายในและภายนอกพื้นที่จังหวัด) ซึ่งมีความเฉพาะตัว จึงสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากการ

ติดต่อทั้งแบบทางตรงและทางอ้อม ผ่านแกนประสานงานประเด็นและสามารถสร้างความสัมพันธ์ ต่อปัจเจกบุคคลองค์กร/หน่วยงาน หรือเครือข่ายอื่นที่เกี่ยวข้องได้

ทั้งนี้ แกนประสานงานประเด็นในเครือข่ายย่อยเชิงประเด็น (มีพื้นที่ปฏิบัติการอยู่ในระดับตำบล) สามารถดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับแกนประสานหลักของเครือข่ายได้ตามศักยภาพเฉพาะบุคคล ด้วยเหตุนี้ บทบาทของกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จึงมีระดับการมีส่วนร่วม และมีบทบาทในการทำงานที่แตกต่างกัน แต่มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันภายใต้กรอบกติกาและแนวทางการทำงานร่วมกันของความเป็นเครือข่าย ตามธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 เพื่อไปสู่เป้าหมายสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

ดังนั้น ในความเป็นแม่ข่าย (ศูนย์ประสานงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ) จึงมีบทบาทเป็นเพียงจุดเชื่อมการพบปะและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และพื้นที่ปรึกษาหารือร่วมกัน ระหว่างกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นในพื้นที่ตำบลต่างๆ เท่านั้น บุคคลที่เป็นศูนย์กลางของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ จึงไม่มีอย่างเด่นชัด อีกทั้ง กลไกโครงสร้างของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ก็ถูกออกแบบมาเฉพาะเพื่อใช้เป็นกลไกการประสานงานในระดับจังหวัด โดยเฉพาะกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

3.2.4 กระบวนการทำงานร่วมกันของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ในกระบวนการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ จากที่กล่าวมา เห็นได้ว่ามีโครงสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบการทำงานเชิงประเด็น กิจกรรม (issue base) ซึ่งอยู่บนฐานการทำงานเชิงพื้นที่ (area base) เป็นกระบวนการทำงานของเครือข่ายที่มีลักษณะเชื่อมประสานจากจุดเล็กและขยายไปสู่หน่วยใหญ่ ซึ่งอาจจำแนกกระบวนการทำงานร่วมกันของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญออกเป็น 3 ระดับ

1) ระดับการทำงานกิจกรรม/ประเด็นงาน ได้แก่ การที่เครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นเน้นกระบวนการทำงานภายในกลุ่ม/ องค์กรชุมชน และเครือข่ายย่อยในประเด็นปัญหานั้นๆ และเน้นการทำงานที่มีลักษณะพึ่งพาอาศัยกันในพื้นที่ เช่น เครือข่ายเกษตรอินทรีย์ จะดำเนินกิจกรรมส่งเสริมพัฒนาให้กลุ่มเกษตรกรสมาชิกของเครือข่ายมีการพัฒนาผลผลิตเกษตรอินทรีย์ให้ได้มาตรฐาน และพึ่งพาอาศัยกันในเรื่องปัจจัยการผลิต เป็นต้น

2) ระดับการทำงานประสานความร่วมมือ ได้แก่ ลักษณะหนึ่ง คือการที่แต่ละเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นได้ติดต่อเชื่อมโยงกันเองโดยตรง หรือนำเข้าสู่การใช้พื้นที่ของ “สภาองค์กรชุมชนตำบล” หรือ “สภากลางตำบล” ร่วมกันออกแบบการทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกันในพื้นที่ตำบล อีกลักษณะหนึ่งคือ การทำงานร่วมกันของเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นที่ครอบคลุมในระดับจังหวัด ซึ่งมีจุดเชื่อมต่อกันระหว่างกลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นทั้งหมดที่ “ศูนย์กลางเครือข่าย” คือ ศูนย์ประสานงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ (ศอช.) หรือ สมาคมคนฮักถิ่น ดังที่กล่าวมาแล้ว โดยเน้นการทำงานในลักษณะเชื่อมโยงประสานการทำงาน (ในกิจกรรมหรือประเด็นงาน

พัฒนานั้นๆ) ร่วมกับปัจเจกบุคคล องค์กร/ เครือข่ายอื่น รวมถึงหน่วยงานทั้งที่เป็นหน่วยงานภายใน และภายนอกพื้นที่จังหวัด

3) ระดับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการบริหารจัดการจังหวัด ได้แก่ การที่เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ร่วมมือกับหน่วยงานราชการทั้งส่วนจังหวัด ท้องที่ ท้องถิ่น ภาควิชาการ และภาคธุรกิจเอกชน รวมถึงภาคประชาสังคม ทำงานการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ ภายใต้แนวคิดและแนวทางที่กำหนดอยู่ใน **ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 และ แผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตรภายใต้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ (พ.ศ. 2559-2561)** ได้รับการเชื่อมโยงเข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและ/ หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ และ/หรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไข ปัญหาหรือพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม โดยองค์กรภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ

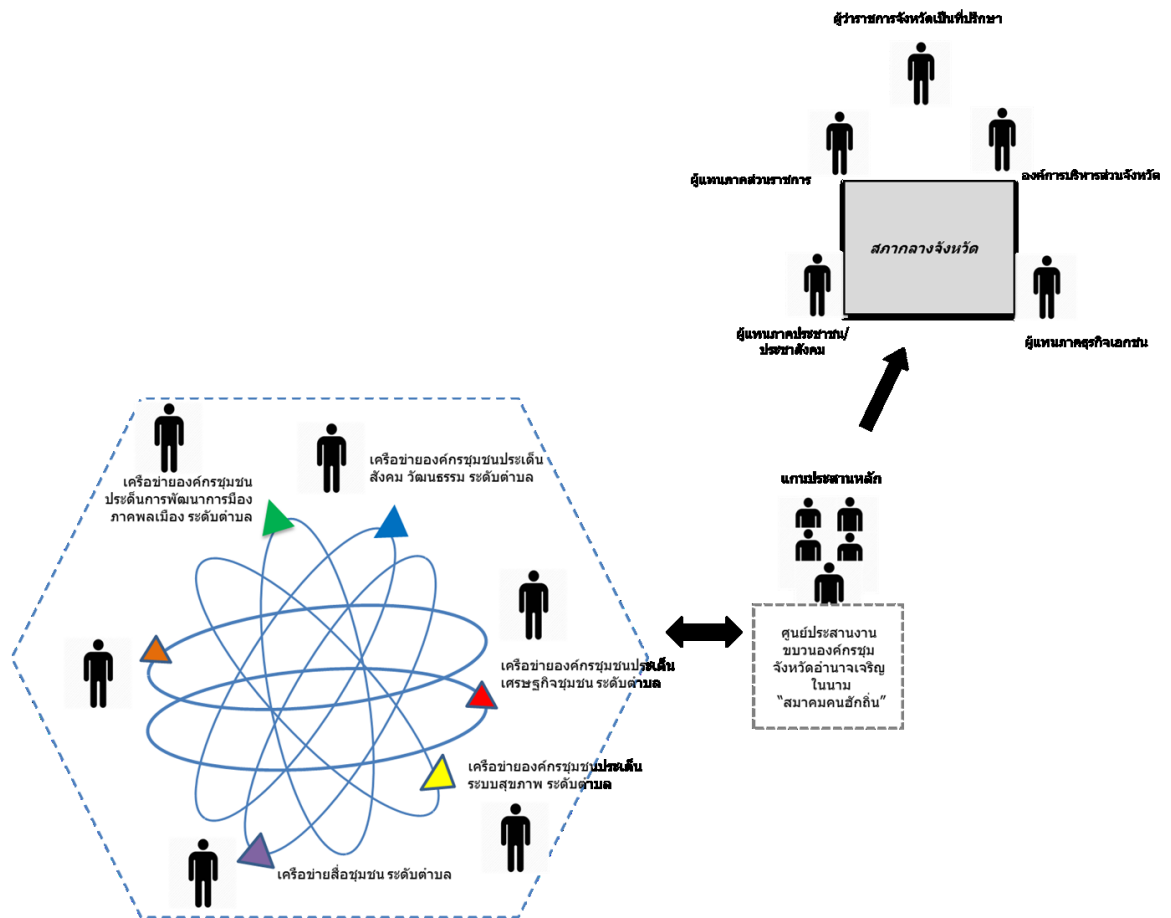
ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการสนับสนุนระบบการบริหารจัดการจังหวัด โดยให้องค์กรภาคประชาชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญเป็นรูปธรรม เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญจึงได้ออกแบบกลไก “**สภากลางจังหวัด**”¹⁷ อันประกอบไปด้วย คณะกรรมการสภากลาง มาจากผู้แทน 4 ภาคส่วน คือ ผู้แทนภาคส่วนราชการ ภาคประชาชน/ประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยจัดโครงสร้างแบบให้มีประธานร่วม 3 คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ ประธานที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนระดับจังหวัด และสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง และให้มีคณะกรรมการประสานงานพัฒนาจังหวัด มาจากผู้แทนหน่วยงานในจังหวัด (ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค, อปท., ภาคเอกชน, ภาควิชาการ) โดยมีสัดส่วนจากภาคประชาชนต่อภาคี 70:30 และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญเป็นที่ปรึกษา โดยบทบาทของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ได้แก่

- (1) ร่วมกันกำกับทิศทางแผนพัฒนาของประชาชนให้บรรลุเป้าหมายจังหวัดจัดการตนเอง
- (2) นำเสนอแผนพัฒนาของประชาชนต่อภาคีที่เกี่ยวข้อง
- (3) ผู้บริหารจังหวัด ต้องนำแผนของประชาชนไปพิจารณาดำเนินการเป็นหลัก
- (4) ติดตาม กำกับแผนพัฒนาของประชาชน
- (5) ร่วมกันกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (6) ร่วมกันกำหนดรูปแบบการพัฒนาจังหวัดที่เหมาะสม

กลไกสภากลางจังหวัดดังกล่าว นับเป็นการสร้างกลไกที่ริเริ่มโดยเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อหวังให้เป็นเวทีกลางในการปรึกษาหารือการทำงานร่วม และบูรณาการความร่วมมือระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานภาคีผู้ให้สนับสนุนการขับเคลื่อนงานจัดการตนเองขององค์กรภาคประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญ รวมถึงใช้สภากลางยังเป็นเวทีสำหรับติดตามความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาจากส่วนราชการตามที่เคยตกลงกันได้

¹⁷ “สภากลางตำบล” และ “สภากลางจังหวัด” เป็นแนวทางปฏิบัติที่ระบุในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2551 หมวดที่ 3 ข้อ 16 และข้อ 21

อนึ่ง แม้สภากลางจะเป็นกลไกที่เครือข่ายสร้างขึ้น ซึ่งไม่มีสถานภาพทางกฎหมายและ
 ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการใช้อำนาจตัดสินใจนโยบายสาธารณะใดๆ ของจังหวัด แต่ด้วยบทบาท
 ของเครือข่ายในการขับเคลื่อนงานการพัฒนาท้องถิ่น ที่ประชาชนในจังหวัดเข้าร่วมในเครือข่ายอย่าง
 กว้างขวาง สามารถค่อยๆ พัฒนาศักยภาพในการจัดการทรัพยากรเพื่อการพึ่งพาตนเองได้ จึงมี
 อิทธิพลโดยอ้อมต่อการตัดสินใจใช้อำนาจตัดสินใจนโยบายสาธารณะใดๆ ของจังหวัดหรือขององค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นต่อมา



ภาพที่ 13 แสดงการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง
 จังหวัดอำนาจเจริญ ผ่านกลไกสภากลางจังหวัด

กระบวนการทำงานร่วมกันอย่างเป็นกระบวนการเครือข่ายของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่น
 จัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ในระดับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการบริหารจัดการจังหวัด
 ดังกล่าวนี้นับเป็นเป้าหมายสำคัญของการทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกันของเครือข่าย และ
 มีความพยายามใช้บทเรียนประสบการณ์การทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองในช่วงเวลาที่ผ่านมา
 สร้างปฏิบัติการร่วมกันเพื่อสามารถพัฒนาไปสู่การเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมกับส่วนจังหวัด และองค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปัจจุบันเน้นขับเคลื่อนงานการพัฒนาตามแผนการพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตร

ภายใต้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ (พ.ศ. 2559-2561) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นที่เครือข่ายองค์กรชุมชน ในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญได้ร่วมกันจัดทำขึ้น อย่างเป็นกระบวนการ และมุ่งผลักดันให้ประเด็นงานต่างๆ ในแผนการพัฒนานั้น นำไปสู่การปฏิบัติ เป็นนโยบายสาธารณะระดับพื้นที่ ตามเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ภาครัฐยึดประชาชนในพื้นที่เป็นตัวตั้ง ในการพัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

3.2.5 ผลงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

การรับรู้ถึงผลงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจากกระบวนการทำงาน ของเครือข่ายนั้น อาจพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ

1) เป็นผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของเครือข่ายที่ตั้งไว้ คือความสามารถในการพึ่งพาตนเอง จากความร่วมมือกันทำงานตามความสนใจหรือความถนัดในระบบเครือข่ายทำให้ประชาชนที่ มารวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายย่อยเชิงประเด็นต่างๆ เกิดความสัมพันธ์กันภายใน เครือข่าย มีการพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการทำงานตามวิถีชีวิต โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาให้ศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง หรือหาทาง ออกเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนของตนเองได้โดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐฝ่ายเดียว ทั้งยังเป็น การพัฒนาองค์ความรู้ด้านงานพัฒนาในประเด็นที่หลากหลายจากการได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ ทำงานซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ การพึ่งพาตนเองและช่วยเหลือเกื้อกูลกันในด้านเศรษฐกิจและสังคมในระบบ เครือข่าย ได้เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ในจังหวัดอำนาจเจริญซึ่งเครือข่ายเรียกว่า **“พื้นที่รูปธรรมจัดการ ตนเอง”**¹⁸ อาทิ

(1) เกิดการจัดตั้งกองทุนหรือกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล เพื่อจัดระบบสวัสดิการ ในการดูแลช่วยเหลือคนในชุมชนท้องถิ่นตั้งแต่เกิดจนตาย ครอบคลุมทั้ง 63 พื้นที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอำนาจเจริญ (เครือข่ายสวัสดิการชุมชนตำบล) ซึ่งต่อมากองทุนหรือกองทุน สวัสดิการชุมชนในระดับตำบลหลายแห่งได้มีบทบาทสำคัญในการรณรงค์ และขับเคลื่อนนโยบาย สาธารณะของจังหวัด เช่น ในเรื่องงานบุญประเพณีปลอดเหล้า อบายมุข

ปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) เกิดเครือข่ายพื้นที่รูปธรรมการจัดตั้งกองทุนหรือกองทุน สวัสดิการชุมชนตำบลที่มีความเข้มแข็งในการดำเนินการกองทุน โดยมีจำนวนสมาชิกตั้งแต่ 2,000 คน ขึ้นไปและมีการบริหารจัดการกองทุนที่ดี สามารถยกระดับเป็นพื้นที่ตำบลต้นแบบในประเด็นงาน ระบบสวัสดิการชุมชนได้ 10 พื้นที่/กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล

(2) เกิดการทำงานร่วมกันในประเด็นปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย โดยกลุ่ม/ องค์กรชุมชนประสานงานร่วมกับสำนักงานที่ดินจังหวัด แก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้กับผู้ไม่มีที่ดินทำกิน หรือประสบปัญหาความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดิน โดยมีพื้นที่นำร่องจำนวน 14 ตำบล เป็น ต้นแบบสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและที่ดินทำกิน (เครือข่ายที่ดิน)

¹⁸ ประมวลจาก คณะทำงานสนับสนุนการขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชน. ก้าวอย่างทางเดินชีวิตของคน อำนาจเจริญ (กรุงเทพฯ: สหมิตรพริ้นตัง แอนด์ พับลิชชิ่ง, พิมพ์ครั้งแรก กุมภาพันธ์ 2558). หน้า 31-32. และสรุป จากคำสัมภาษณ์ วิรัตน์ สุขกุล แกนประสานหลักเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ, 25 มีนาคม 2560.

(3) ด้านการพัฒนาระบบการผลิตและการเกษตร มีการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ 16 ตำบล (เครือข่ายเกษตรอินทรีย์) กระทั่งสามารถพัฒนาระบบการผลิตในแบบเกษตรอินทรีย์ให้เป็นที่ยอมรับ ยกระดับตลาดเกษตรอินทรีย์ รวมถึงได้พัฒนาข้อเสนอแนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ให้เป็นนโยบายระดับจังหวัด (ประเด็นนี้จะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ประกอบไปด้วยเครือข่ายย่อยเชิงประเด็นงานพัฒนาที่หลากหลาย ซึ่งได้เกิดขึ้นแบบกระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าการพึ่งพาตนเองขององค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนหลากหลายประเด็นงานเหล่านี้ ย่อมมีความเข้มแข็งของปฏิบัติการจัดการตนเองที่แตกต่างกันไป ปัจจัยความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของเครือข่ายที่มารวมตัวกันทำงาน นอกจากฐานความคิด อุดมการณ์ที่สมาชิกเครือข่ายมีเป็นพื้นฐานแล้ว ยังมีเรื่องของศักยภาพในการบริหารจัดการเครือข่ายของแกนนำกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรที่จะสามารถบริหารผลประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับได้อย่างเหมาะสม รวมถึงลักษณะของการสื่อสาร จัดองค์กรการทำงาน ออกแบบวิธีการทำงานร่วมกัน และการติดต่อสัมพันธ์กับศูนย์กลางเครือข่าย

2) เป็นลักษณะของการทำให้เป้าหมายของเครือข่ายที่กำหนดไว้บรรลุผล (ตามเจตจำนงร่วมที่จะวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเอง) เกิดเป็นกระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะระดับพื้นที่ กล่าวคือ หลังจากที่เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเององค์กรชุมชนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ ได้ร่วมกันจัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 และได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2556 ซึ่งเครือข่ายมีความพยายามเชื่อมต่อกับส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พิจารณานำกรอบแนวทางที่ระบุในธรรมนูญไปปฏิบัติหรือนำไปบูรณาการทิศทางสู่แผนพัฒนาของจังหวัด เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นเกิดความสมดุลทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งที่ผ่านมาพบว่า ได้เกิดผลเป็นความเปลี่ยนแปลงในภาพรวม คือ

(1) เกิดการมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์จังหวัด

(2) เกิดการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์จังหวัดกับยุทธศาสตร์ภาคประชาชน (การประสานแผนพัฒนาจังหวัด กับแผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตรภายใต้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ)

(3) เกิดข้อเสนอทางเลือกในการดำเนินกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัด (เรียกข้อเสนอนี้ว่า แผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตรภายใต้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2559-2561))

(4) เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่ม/องค์กรชุมชน เข้ามามีบทบาทและเกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะกว้างขวางขึ้นกว่าเดิม ไม่จำกัดอยู่เฉพาะการแสดงความคิดเห็น แต่ได้เพิ่มบทบาทเสนอความต้องการและเป็นผู้ร่วมดำเนินการ

จากผลความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มีรายละเอียดตามลำดับของเหตุการณ์ ดังนี้

ก. จากการที่เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ได้ร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตรภายใต้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ (พ.ศ. 2559-2561)¹⁹ อันมีลักษณะเป็นแผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในช่วงสามปี เนื้อหาสาระเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติงานพัฒนาตามประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาของภาคประชาชน และรายละเอียดตัวชี้วัดตามแต่ละประเด็น **คล้ายเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เสนอโดยองค์กรภาคประชาชนในจังหวัด** จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแผนคู่ขนานกับแผนการพัฒนาของส่วนราชการ ในขั้นตอนการจัดทำมีลักษณะพิเศษคือ อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนจัดการตนเองทั่วทั้งพื้นที่จังหวัด

สาระสำคัญในแผนการสู่เมืองธรรมเกษตรภายใต้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ (พ.ศ. 2559-2561) ฉบับนี้ ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงหลายประเด็นนำไปสู่ข้อเสนอการยกระดับความร่วมมือ บูรณาการแผนงานระหว่างส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับเครือข่ายองค์กรชุมชนทั่วทั้งจังหวัด เพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหาของประชาชนหรือการพัฒนาพื้นที่เป็นความต้องการที่แท้จริงของประชาชน โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ **“อำนาจเจริญเป็นเมืองธรรมเกษตรและสังคมอยู่ดีมีสุขอย่างยั่งยืนภายในปี 2576”**²⁰

¹⁹ แผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตรภายใต้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ (พ.ศ. 2559-2561) ถือได้ว่าเป็นแผนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ โดยใช้กระบวนการเครือข่ายในการสำรวจข้อมูลสำคัญ 3 ชุด เพื่อนำมาวิเคราะห์ ค้นหาปัญหาและความต้องการของประชาชนในจังหวัดที่แท้จริง เพื่อนำมาประกอบการจัดทำแผนได้แก่ 1) ข้อมูลจากการสำรวจสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมรายครัวเรือน และข้อเสนอต่อการพัฒนาจังหวัด 2) ข้อมูลผลการดำเนินงานตามประเด็นงานพัฒนา และบทเรียนจากการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของเครือข่ายประชาชนอำนาจเจริญทั่วทั้งจังหวัดในช่วงเวลาที่ผ่านมาก่อนหน้านี้ และ 3) ข้อมูลจากยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ และยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ

การดำเนินการดังกล่าว เกิดขึ้นในปี 2557 เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองฯ (ในนามสมาคมคนคนอีกถิ่น) ได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อสำรวจข้อมูลโดยคนในชุมชนท้องถิ่นทั่วทั้งจังหวัดด้วยตนเอง ครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 63 ตำบล/เทศบาล กลุ่มตัวอย่างกว่า 16,000 คน ทั้งนี้ มีภาควิชาการ อาทิ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ มูลนิธินโยบายสาธารณะ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ฯลฯ ให้การสนับสนุนในการพัฒนาเครื่องมือ และประมวล/วิเคราะห์ผลจากการสำรวจข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูลด้านสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ (ประมวลจาก คณะทำงานสนับสนุนการขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชน ก้าวอย่างทางเดินชีวิตของคนอำนาจเจริญ. กรุงเทพฯ: สหมิตรพริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, พิมพ์ครั้งแรก กุมภาพันธ์ 2558). หน้า 31-42)

²⁰ เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญให้ความหมาย “เมืองธรรมเกษตร” ในเชิงผลลัพธ์ของสถานะสังคมจังหวัดที่เกิดความอยู่เย็นเป็นสุขทั้งหมด อันเป็นผลจากการจัดสรรทรัพยากรด้านการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมระหว่างภาคราชการ กับภาคประชาชน/ประชาสังคมจังหวัดอำนาจเจริญ เมืองธรรมเกษตรมีคุณลักษณะเด่น 7 ประการ ได้แก่ 1) ความเป็นธรรมชาติ 2) ผู้คนไม่เบียดเบียนกัน 3) อาศัยพึ่งพาและแบ่งปันกัน 4) มีความเสมอภาค 5) มีจิตสำนึกสาธารณะ 6) มีความพอเพียง และ 7) มีวัฒนธรรมที่ดีงาม อีกนัยหนึ่ง ที่ปรากฏตามสื่อประชาสัมพันธ์ของราชการส่วนจังหวัด มักให้ความหมาย เมืองธรรมเกษตรว่า เป็นเมืองที่ประกอบด้วย 5 ธรรม ได้แก่ 1) ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ 2) ธรรมเกษตร 4) ธรรมชาติ และ 5) เสมอธรรม

มีพันธกิจสำคัญคือ เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ต้องร่วมกันผลักดันให้มีการนำไปปฏิบัติในนโยบายสาธารณะระดับพื้นที่ เพื่อสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ การพัฒนาจังหวัดในอีก 20 ปีข้างหน้า ประกอบไปด้วยข้อเสนอต่อการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญตาม กรอบนโยบายสาธารณะเชิงประเด็น ครอบคลุมประเด็นสำคัญในงานพัฒนา 6 ด้านตามธรรมนูญ ประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 (ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว) มีประเด็นยุทธศาสตร์และแนวทางสำคัญ 7 ด้าน/ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

- 1) ส่งเสริมการผลิตและการตลาดเกษตรอินทรีย์
- 2) อนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ
- 3) ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต
- 4) ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการบริหารจัดการจังหวัดจากทุกภาคส่วน
- 5) ส่งเสริมและพัฒนาความรู้วิชาการและการสื่อสาร
- 6) ส่งเสริมและพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและประเพณี
- 7) การสร้างความเสมอภาคกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายอย่าง

เสมอภาคและเท่าเทียม

ทั้งนี้ เครือข่ายได้จัดให้มีเวทีการประกาศแผนการพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตรฯ ฉบับนี้ต่อ สาธารณะ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2558 โดยเครือข่ายได้รับการสนับสนุนจาก สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ, องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ, มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ, สำนักงาน คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.), มูลนิธินโยบายสุขภาวะ (มนส.), สำนักงานหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ (สปสช.), สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.), สภาพัฒนาการเมือง (สพม.) และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) มีตัวแทนองค์กรชุมชนจาก 19 จังหวัดภาคอีสาน หน่วยงาน ท้องถิ่น ท้องที่ และภาคีพัฒนาเข้าร่วมงานกว่า 300 คน และประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญเข้าร่วม กว่า 20,000 คน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญ (ในขณะนั้น) เป็นประธานในพิธี และรับมอบ แผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตรฯ ฉบับนี้ ร่วมกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ นอกจากนี้ ยังมีบุคคลสำคัญ เช่น รองคณะกรรมการสิทธิการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย (สปช.) สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ เข้าร่วมในวาระนี้ด้วย²¹

ข. หลังจากการประกาศแผนการพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตรภายใต้ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ (พ.ศ. 2559-2561) ในปีเดียวกัน (พ.ศ. 2558) ผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญ (ในขณะนั้น) เห็นชอบให้มีการจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัดใหม่ โดยปรับเปลี่ยนให้มีถ้อยคำ สำคัญอันเกิดจากเจตนารมณ์ของภาคประชาชนในจังหวัดรวมอยู่ด้วย คือ **“เมืองธรรมเกษตร เขตพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง เส้นทางการค้าสู่สากล”** และยังได้พิจารณาให้มีการทบทวน แผนพัฒนาจังหวัด พ.ศ. 2557-2560 เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคประชาชน/

²¹ “แผนพัฒนาอำนาจเจริญ 2560 ประชาชนขอกำหนดอนาคตตนเอง” ข่าวความเคลื่อนไหวงานพัฒนา สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (5 มีนาคม 2558) [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา <http://www.codi.or.th/index.php/news/documentary-communities-news/42-2009-09-22-05-47-57/4151-2015-03-06-17-06-02> [10 มีนาคม 2558]

ประชาสังคม และศักยภาพของพื้นที่ ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการบริหารงานแบบบูรณาการจังหวัดอำนาจเจริญ (ก.บ.จ.)²² มีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการของจังหวัด ประจำปีงบประมาณ 2560 ประกอบไปด้วยโครงการและงบประมาณดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดตามประเด็นยุทธศาสตร์ 4 ด้าน/ยุทธศาสตร์ คือ

- 1) พัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิและสินค้าเกษตรปลอดภัย
- 2) ส่งเสริมและยกระดับการค้าชายแดน การค้าอุตสาหกรรม การลงทุน การท่องเที่ยว และการบริการสู่สากล
- 3) พัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนและเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ และ
- 4) อนุรักษ์ฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืนโดยมีข้อเสนอประเด็นยุทธศาสตร์ “พัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิและสินค้าเกษตรปลอดภัย” ที่สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด และจังหวัดอำนาจเจริญได้กำหนดให้เป็นตำแหน่งการพัฒนา (Posititoning) โดยเป็นข้อเสนอของเครือข่ายที่สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์จังหวัด “ส่งเสริมการผลิตและการตลาดเกษตรอินทรีย์” (ข้อเสนอนี้เป็น 1 จากทั้งหมด 7 ยุทธศาสตร์) ภายใต้แผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตรฯ ที่เครือข่ายได้เสนอต่อส่วนราชการ)

สภาพการณ์เหล่านี้ เป็นเหตุผลให้ประเด็นยุทธศาสตร์ที่เป็นข้อเสนอนโยบายสำคัญซึ่งกำหนดโดยองค์กรภาคประชาชน (เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ) ได้รับการพิจารณาให้เชื่อมประสานในระดับยุทธศาสตร์ของจังหวัด เพื่อเกิดการพัฒนาการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาคประชาชนในจังหวัด กับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²³

ค. เพื่อเป็นการที่ฝ่ายราชการจะได้แสดงเจตนารมณ์พัฒนาจังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัด พ.ศ. 2557-2560 ฉบับทบทวนใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญในขณะนั้น รวมทั้งส่วน

²² “ก.บ.จ.อำนาจเจริญ ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดในปีงบประมาณ 2560 ตามวิสัยทัศน์ เมืองธรรมเกษตร เขตพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง เส้นทางการค้าสู่สากล” ข่าวสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดอำนาจเจริญ (14 ตุลาคม 2558) [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา http://pr.prd.go.th/amnatcharoen/ewt_news.php?nid=2217&filename=index [20 ตุลาคม 2558].

²³ แผนพัฒนาจังหวัด กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์พัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิ และสินค้าเกษตรปลอดภัย โดยจังหวัดอำนาจเจริญเป็น “แหล่งผลิตข้าวหอมมะลิชั้นยอด” ตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา และได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดข้าวหอมมะลิของประเทศอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันมีพื้นที่ปลูก 798,801 ไร่ และมีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่อยู่ระหว่าง 400-525 กิโลกรัมต่อไร่ ส่วนราชการจึงกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการผลิตข้าวหอมมะลิคุณภาพดี รวมถึงส่งเสริมและพัฒนาสินค้าเกษตรสู่มาตรฐาน เป็นต้น (สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ. แผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ. 2557-2560 ฉบับทบทวนใหม่, หน้า 37) ขณะที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตรภายใต้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ที่จัดทำโดยเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง มีเป้าหมายสำคัญคือมุ่งสู่การเป็นเมืองธรรมเกษตร และได้กำหนดยุทธศาสตร์ส่งเสริมการผลิตและการตลาดเกษตรอินทรีย์ เป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดการขับเคลื่อนงานสำหรับประเด็นนี้ไว้ชัดเจน อาทิ การเพิ่มพื้นที่ทำการเกษตรอินทรีย์จาก 15,147 ไร่ เป็น 60,000 ไร่ การจัดตั้งศูนย์พันธุ์ข้าวชุมชนทั้งจังหวัด การจัดตั้งตลาดกลางรับซื้อผลผลิตเกษตรอินทรีย์ระดับอำเภอ จังหวัด เป็นต้น (ขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ. แผนการพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตรภายใต้ธรรมนูญคนอำนาจเจริญ (พ.ศ. 2559-2561), หน้า 29)

ราชการ ภาคประชาชน/ประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชนจึงร่วมกันจัดให้มีการประกาศเริ่มต้นขับเคลื่อน “ยุทธศาสตร์อำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร” อย่างเป็นทางการ พร้อมกับวางแผนทำงานร่วมกัน โดยเปิดประชุม “สภากลางจังหวัด” เพื่อทุกฝ่ายได้ร่วมปรึกษาหารือการทำงานและจัดทำตัวชี้วัดตามแผนพัฒนาจังหวัด สำหรับนำมาเป็นแนวทางปฏิบัติในปีงบประมาณ 2559-2560 พร้อมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานขึ้นมา 2 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการกำกับติดตามการดำเนินงานตามแผน และคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติตามแผน อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดคนใหม่ได้เข้ามารับตำแหน่งเมื่อปลายปี 2558 จึงเริ่มมีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตรอย่างเป็นทางการ

ง. เมื่อย้อนไปพิจารณาการขยายตัวของการรวมกลุ่ม/องค์กรชุมชนต่างๆ ของประชาชนในระดับตำบลเพื่อจัดตั้งเป็น “สภาองค์กรชุมชนตำบล” ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 จังหวัดอำนาจเจริญสามารถจัดตั้ง และจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลได้ครอบคลุมครบทั้ง 63 พื้นที่ตำบล/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เครือข่ายสภาองค์กรชุมชนตำบล) เกิดการพลิกฟื้น “สภาหมู่บ้าน” กว่า 343 แห่ง สำหรับในพื้นที่ตำบลที่มีความพร้อมได้จัดตั้ง “สภากลางตำบล” ขึ้นด้วย (โดยมีองค์ประกอบจากภาคี 3 ฝ่าย ได้แก่ ผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และภาคีการพัฒนาในพื้นที่) ทั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล และสภากลางตำบล คล้ายเป็นเวทีปรึกษาหารือการทำงาน เป็นกลไกหนึ่งในการขับเคลื่อนงานพัฒนาท้องถิ่น ในการประสานการทำงานพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างกลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่งผลให้ปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) แผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่จัดทำขึ้นโดย “เครือข่ายสภาองค์กรชุมชน” ซึ่งกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ตำบลทั้งหมดของจังหวัดอำนาจเจริญ มีสถานะภาพที่ได้รับการยอมรับ สามารถเชื่อมโยงกิจกรรม/ข้อเสนอทางเลือกในการดำเนินกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะที่หลากหลายภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัด ให้เข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ไม่น้อยกว่า 30 พื้นที่ตำบล²⁴ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นไปตามความสัมพันธ์ระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินการของส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

²⁴ เครือข่ายสภาองค์กรชุมชนตำบลจังหวัดอำนาจเจริญ สามารถเชื่อมโยง/ประสานแผนการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จำนวน 30 ตำบล 6 อำเภอ ได้แก่ 1. อำเภอเมือง ตำบลนาจิก (1) ตำบลคึมใหญ่ (2) ตำบลห้วยไร่ (3) ตำบลหนองมะแซว (4) ตำบลไผ่คำ (5) ตำบลน้ำปลีก (6) ตำบลนาหวัง (7) ตำบลกุดปลาทุก (8) เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ (9) ตำบลโนนหนามแท่ง (10) ตำบลนาหมอม้า (11) ตำบลนาผือ (12) ตำบลสร้างนพทา (13) 2. อำเภอหัวตะพาน ตำบลหัวตะพาน (14) ตำบลสร้างถ่อน้อย (15) ตำบลคำพระ (16) 3. อำเภอเสนางคนิคม ตำบลนาเวียง (17) ตำบลหนองสามสี (18) ตำบลเสนางคนิคม (19) เทศบาลตำบลเสนางคนิคม (20) ตำบลโพนทอง (21) 4. อำเภอปทุมราชวงศา ตำบลลือ (22) ตำบลคำโพน (23) ตำบลหนองข่า (24) 5. อำเภอพนา ตำบลไม้กลอน (25) ตำบลพนา (26) ตำบลพระเหลา (27) 6. อำเภอลืออำนาจ ตำบลเปือย (28) ตำบลดงบัง (29) ตำบลไร่สี (30) (สัมภาษณ์วิรัตน์ สุขกุล แกนประสานหลักเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ, 25 มีนาคม 2560).

ดังนั้นเอง องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนแต่ละประเด็นงานพัฒนาในเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ จึงรับเอาแบบแผนของการจัดทำ “แผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่น” มาจัดทำเฉพาะเชิงประเด็นของตนเอง ประกอบด้วยเนื้อหากิจกรรม/โครงการที่เป็นความต้องการหรือตอบสนองต่อการแก้ปัญหาในชุมชนท้องถิ่น เพื่อเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านสภาองค์กรชุมชนตำบลหรือสภากลางตำบล ซึ่งโอกาสของการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่ม/องค์กรชุมชนที่จะได้เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงกว้างขวางขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ ไม่จำกัดอยู่เฉพาะการแสดงความคิดเห็น แต่ได้เพิ่มบทบาทเสนอความต้องการ ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้หลากหลายประเภทตามศักยภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงเรื่องการมีส่วนร่วม โดยประชาชนสามารถเป็นผู้ร่วมดำเนินการในแผนงาน/โครงการที่บรรลุผลสำเร็จ และประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์สูงสุด

บทที่ 4

บทบาทองค์กรภาคประชาชนในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น: กรณีรูปธรรมเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ

ในงานศึกษานี้ ได้ทำการคัดเลือกเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นประเด็นหนึ่ง ซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มเครือข่ายย่อยในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อแสดงให้เห็นรูปธรรมการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ได้แก่ “เครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ” นับเป็นเครือข่ายที่มีการบริหารจัดการเครือข่ายที่ดีและมีบทบาทสำคัญต่อการผลักดันนโยบายและการส่งเสริมด้านการเกษตรของจังหวัด มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์แก่เกษตรกรในจังหวัดและถ่ายทอดแนวนโยบายลงสู่ระดับพื้นที่ โดยมีกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรเป็นผู้กำหนดความต้องการ รวมทั้งเป็นผู้ดำเนินการหลัก ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 สถานการณ์ข้าวหอมมะลิของจังหวัดอำนาจเจริญ

4.2 ภาพรวมของการรวมกลุ่มเกษตรกรในจังหวัดอำนาจเจริญ

4.3 ความเป็นมาของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ ในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

4.4 กระบวนการจัดการตนเองของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ แนวคิดของการรวมกลุ่มสู่ความเป็นเครือข่าย

4.5 ผลงานของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ

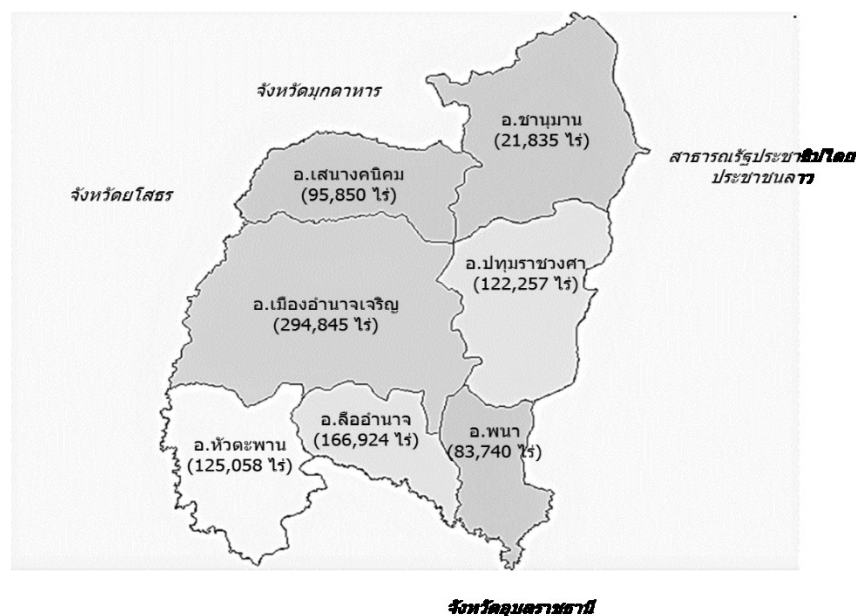
4.6 บทบาทของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น

4.1 สถานการณ์ข้าวหอมมะลิของจังหวัดอำนาจเจริญ

แหล่งผลิตข้าวหอมมะลิที่มีคุณภาพดีที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทยมีแหล่งเพาะปลูกอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้ง 20 จังหวัด และภาคเหนืออีก 3 จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย และพะเยา มีพื้นที่เพาะปลูกครอบคลุมกว่า 19 ล้านไร่ ทั่วประเทศ ในปี 2556/2557 จังหวัดที่มีผลผลิตสูง 5 ลำดับ คือ ศรีสะเกษ ร้อยเอ็ด บุรีรัมย์ นครราชสีมา และสุรินทร์ ตามลำดับ สำหรับจังหวัดอำนาจเจริญสามารถผลิตข้าวหอมมะลิได้เป็นลำดับที่ 15 ของประเทศ และราคาข้าวเปลือก จังหวัดอำนาจเจริญ ข้าวเปลือกหอมมะลิจะมีราคาสูงกว่าข้าวเปลือกเหนียวมาก และมีแนวโน้มราคาขายเพิ่มขึ้นทุกปี ตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาจังหวัดอำนาจเจริญได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดข้าวหอมมะลิของประเทศอย่างต่อเนื่อง ด้วยสภาพภูมิประเทศเป็นที่ราบเนินเขา ดินร่วนปนทราย อากาศร้อนในตอนกลางวันและเย็นขึ้นในตอนกลางคืน จึงส่งผลให้ข้าวหอมมะลิอำนาจเจริญมีความนุ่มและมีกลิ่นหอมตามธรรมชาติ จึงถือได้ว่าจังหวัดอำนาจเจริญเป็นแหล่งผลิตข้าวหอมมะลิคุณภาพอีกแหล่งหนึ่งของประเทศ (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดอำนาจเจริญ, 2557) ซึ่งในปี 2557 ผลผลิตข้าวนาปีทั้งหมดของจังหวัดอำนาจเจริญ มีมูลค่าถึง 5,501.52 ล้านบาท รองลงมาได้แก่ ยางพารา มันสำปะหลัง อ้อย และปาล์ม โดยเฉพาะการปลูกข้าวหอมมะลิ มีแหล่งผลิตข้าวหอมมะลิ

ชั้นยอดกระจายไปทั่วพื้นที่จังหวัด ในปี 2557 มีเกษตรกรที่ปลูกข้าวหอมมะลิ 60,301 ราย มีพื้นที่ปลูกข้าวหอมมะลิรวม 852,824 ไร่ ที่อำเภอเมืองอำนาจเจริญ มีพื้นที่เพาะปลูกมากที่สุด 294,845 ไร่ และที่อำเภอเสนางคนิคมมีผลผลิตต่อไร่สูงสุด 442 กิโลกรัมต่อไร่ (สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ, 2559ก: 18,47- 48) ทั้งนี้ จังหวัดอำนาจเจริญมีพื้นที่ทำนาทั้งหมด 1,143,209 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 86.22 ของพื้นที่ถือครองการเกษตร (สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ, 2559ข: 17)

ปัจจุบันสถานการณ์ส่งออกข้าวหอมมะลิของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จังหวัดอำนาจเจริญจึงกำหนดให้ข้าวหอมมะลิเป็นพืชยุทธศาสตร์ของจังหวัดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการผลิตและคุณภาพให้ได้มาตรฐานสากล เป็นที่ยอมรับของตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ เพื่อสร้างรายได้แก่เกษตรกร และจากการกำหนดประเด็นพัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิและสินค้าเกษตรปลอดภัยให้เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ในปี พ.ศ. 2557 และยังคงดำเนินการอยู่ถึงปัจจุบัน มีการสนับสนุนให้เกษตรกรเพิ่มพื้นที่ปลูกมากขึ้น โดยเริ่มพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการผลิตข้าวผลิตข้าวหอมมะลิคุณภาพดี เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวหอมมะลิให้เป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัด



ภาพที่ 14 แสดงพื้นที่ผลิตข้าวหอมมะลิ ปี 2557 จังหวัดอำนาจเจริญ

ที่มา: แผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ. 2557-2560 ฉบับทบทวนใหม่, 2559: 48

สืบเนื่องจากรูปแบบการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ที่แบ่งพื้นที่ของประเทศและจัดเป็นกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัดในนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารประเทศของรัฐบาลปัจจุบันได้กำหนดให้แผนพัฒนาท้องถิ่นมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด มีความเหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญจัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดที่ 14 ประกอบด้วย 4 จังหวัด

ได้แก่ อุบลราชธานี ศรีสะเกษ อำนาจเจริญ และยโสธร¹ ซึ่งประชากรของทั้ง 4 จังหวัด ส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม อาชีพหลักได้แก่ การทำนาปลูกข้าวหอมมะลิ ข้าวเหนียว ข้าวเจ้า และทำไร่ เช่น มันสำปะหลัง ยางพารา สวนผลไม้ และด้วยศักยภาพด้านการเกษตรของกลุ่มจังหวัดนี้มีเพิ่มขึ้น สามารถพัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิให้มีคุณภาพสูง โดยเน้นการผลิตแบบปลอดภัย การทำไม่ผล ไม่ย่นต้น การผลิตและแปรรูปไปสู่ครัวเรือนอาหารแปรรูป

กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 จึงกำหนดทิศทางการพัฒนาร่วมกันประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือ การพัฒนาการเกษตรโดยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ และการป้องกันน้ำท่วม และเน้นเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตโดยเฉพาะข้าวหอมมะลิ พร้อมกับพัฒนาระบบมาตรฐาน GAP และพัฒนาเศรษฐกิจฐานของจังหวัดเพื่อเป้าหมายแก้ไขปัญหาคาความยากจนของประชากรในพื้นที่ (สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2, ม.ป.ป.: 42-43)

ในแผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญจึงมุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพการผลิตข้าวหอมมะลิและสินค้าเกษตรปลอดภัย เพื่อให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจของจังหวัดต่อเนื่อง ประชาชนมีอาชีพและรายได้ที่มั่นคง ประเด็นการพัฒนาข้าวหอมมะลิและสินค้าเกษตรปลอดภัยจัดเป็นตำแหน่งการพัฒนา (Positioning) และได้รับความสำคัญในระดับจังหวัดมากขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้ง เป็นความสอดคล้องของประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กับยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคกลุ่มจังหวัดเพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาลภายใต้วิสัยทัศน์ “เมืองธรรมเกษตร เขตพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง เส้นทางการค้าสู่สากล” ซึ่งวิสัยทัศน์นี้ เกิดการบูรณาการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของภาคประชาชนและส่วนราชการเข้าด้วยกันดังได้กล่าวมาแล้ว

ทุกภาคส่วนทั้งส่วนราชการ รัฐสาหกิจ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมของจังหวัดอำนาจเจริญ ที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ และยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัด ต่างมีความเห็นร่วมกันในการจะพัฒนาจังหวัดให้เป็นแหล่งผลิตข้าวหอมมะลิคุณภาพดี มีจุดเน้นใน 3 เรื่อง คือ ข้าว คน และการค้า โดยเฉพาะในด้านการเกษตร การทำนา (สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ, 2559 ข: 12,17)

¹ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 เป็นกลุ่มจังหวัดที่ 14 ประกอบด้วย 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอำนาจเจริญ และจังหวัดยโสธร ได้จัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด 4 ปี พ.ศ. 2553-2556 มีวิสัยทัศน์คือ “ข้าวหอมมะลิเป็นเลิศ ยกระดับการท่องเที่ยวและการค้าชายแดน” ปัจจุบันกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 ยังคงดำเนินการภายใต้วิสัยดังกล่าวในแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด 4 ปี พ.ศ. 2557-2560 ดังกล่าว (สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2. แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 (พ.ศ. 2557-2560) [Online] <http://www.osmnortheast-s2.moi.go.th> หน้า 21-22, 51)

4.2 ภาพรวมของการรวมกลุ่มเกษตรกรในจังหวัดอำนาจเจริญ

สืบเนื่องจากสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2540-2542 ได้มีองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยและเกษตรกรบางกลุ่มรวมตัวกันเป็น “เครือข่ายเกษตรกรรวมทางเลือก” (การทำเกษตรแบบผสมผสานที่ให้ความสำคัญต่อสายใยความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนและเกื้อกูลกันระหว่างคน สัตว์ พืช ระบบการเกษตร และระบบนิเวศ) เครือข่ายดังกล่าวได้นำเสนอรูปแบบของการทำเกษตรกรรมแบบทางเลือกเพื่อการพึ่งตนเอง โดยการทำการเกษตรแบบผสมผสานทำให้แนวคิดเรื่องเกษตรกรรมทางเลือกได้กระจายไปทั่วประเทศ รวมถึงภูมิภาคอีสานปฏิบัติการของขบวนการเกษตรกรรมยั่งยืนได้เป็นที่รู้จักต่อสาธารณะ รวมถึงสามารถผลักดันให้ภาครัฐสนับสนุนการทำเกษตรกรรมยั่งยืนในระดับนโยบาย² โดยเฉพาะการปรับแผนพัฒนาการเกษตรแห่งชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ให้ส่งเสริมเกษตรกรรมยั่งยืนมากขึ้น (เนาวรัตน์ พลายน้อย, 2552: 42-43)

ขณะเดียวกันนั้นเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับการเกิดขึ้นของ “แผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง” โดยในช่วงแรก (ปี 2542) ของการขยายแนวคิดแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองเกิดจากการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับการสนับสนุนจาก UNDP ในการพัฒนาเกษตรกร มีเป้าหมายที่สำคัญคือการกระตุ้นให้เกษตรกรมีการจัดทำแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาตนเอง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้จัดทำโครงการความร่วมมือกับมูลนิธิหมู่บ้านและเครือข่ายภูมิปัญญาไทย ส่งเสริมให้เกษตรกรจัดทำแผนแม่บทชุมชนเพื่อการพัฒนาชีวิตและพัฒนาท้องถิ่น (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, ม.ป.ป.:8)

จากทั้งสองสถานการณ์ก่อให้เกิดประสบการณ์การรวมกลุ่ม องค์กรชุมชนของประชาชนในพื้นที่ชนบท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรเพื่อทำแผนแม่บทชุมชนจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำข้อมูลอย่างเป็นระบบ เกิดการค้นพบตัวเอง โดยที่ต่อมารัฐบาลได้มีกฎหมายรองรับและเปิดโอกาสในการยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรด้วยการออกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 แต่การรวมกลุ่ม องค์กรของเกษตรกรในชุมชนท้องถิ่นในระยะนั้นส่วนใหญ่แล้วยังคงอยู่ภายใต้การสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนและจากหน่วยงานราชการ

เช่นเดียวกับกลุ่มเกษตรกรในจังหวัดอำนาจเจริญที่ได้เริ่มมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอาชีพเกษตรกรเล็กๆ ทั่วทั้งจังหวัดในปี 2542 เกษตรกรรายย่อยที่มาจับกลุ่มรวมตัวกัน มักเป็นผู้มีความชำนาญในอาชีพคล้ายกัน เช่น กลุ่มปลูกผัก กลุ่มปลูกพืชสมุนไพร กลุ่มเลี้ยงหมู กลุ่มปลูกข้าว เป็นต้น เหตุจูงใจในการรวมกลุ่มก็เพื่อแลกเปลี่ยนปัจจัยการผลิต เรียนรู้เทคนิควิธีการเพาะปลูก รวมทั้งเพื่อรับการส่งเสริมจากหน่วยงานราชการหรือองค์กรพัฒนาเอกชนขณะนั้น

² รัฐบาลประกาศนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์เมื่อปี 2544 นับเป็นจุดเริ่มต้นถึงความชัดเจนในด้านนโยบายทางการค้าด้านเกษตรเพื่อเกษตรกรและประชาชน และดำเนินงานต่อเนื่องจนทำให้แนวโน้มของเกษตรอินทรีย์มีความสดใสเติบโตขึ้นมาก ต่อจากนั้น ในปี 2547 จึงกำหนดให้เกษตรอินทรีย์เป็นวาระแห่งชาติ เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหารทำให้แนวโน้มของผลผลิตจากการเกษตรอินทรีย์เริ่มมีบทบาทสู่ตลาดในประเทศและต่างประเทศมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์เพื่อให้เกิดผลหลายด้าน คือ มีอาหารปลอดภัยต่อผู้บริโภคภายในประเทศ รวมทั้งส่งออก ประหยัดค่าใช้จ่ายในการนำเข้าปุ๋ยเคมี สารกำจัดวัชพืช และแมลงศัตรูพืช และฟื้นฟูระบบนิเวศ รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้ผลิตเกิดสำนึกต่อผู้บริโภค (วิริยะ คล้ายแดง, 2549 หน้า 1)

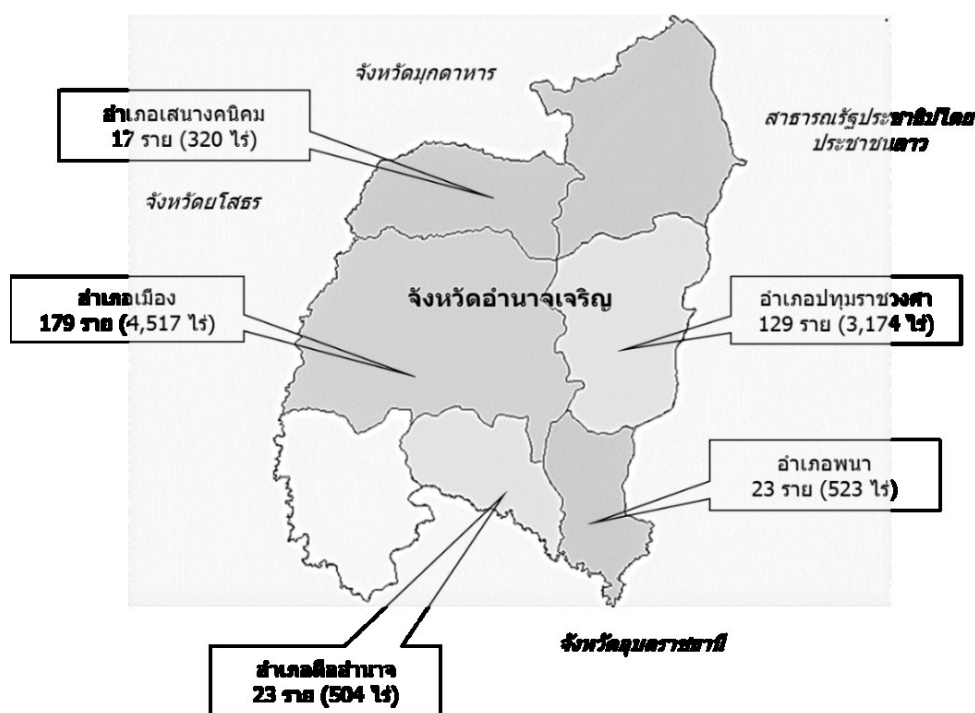
ปัจจุบันสถานการณ์ตลาดสินค้าเกษตรของไทยมีแนวโน้มขยายตัวมากขึ้นจากการเปิดเขตการค้าเสรีอาเซียนและความต้องการของประเทศคู่ค้าในการนำเข้าสินค้าเกษตรเพิ่มมากขึ้น เพื่อเพิ่มปริมาณสต็อกสินค้าและสร้างความมั่นคงทางอาหาร ส่งผลให้ตลาดไทยมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มมากขึ้น กลุ่มเครือข่ายผู้ผลิตสินค้าเกษตรอำนาจเจริญจำเป็นต้องเร่งพัฒนาเพื่อยกระดับการผลิตสินค้าเกษตรคุณภาพ เพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันให้กับสินค้าเกษตร เพื่อยกระดับการผลิตสินค้าเกษตรครบวงจร ตามมาตรฐานหลักการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีหรือมาตรฐานจีเอพี (GAP) ทั้งยังมุ่งพัฒนาไปสู่**เกษตรอินทรีย์** (สภาเกษตรจังหวัดอำนาจเจริญ, 2558: 31) ประกอบกับ การสนับสนุนการผลิตในระบบเกษตรอินทรีย์เป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่จะต้องขับเคลื่อนในปี 2559 เนื่องด้วยภาวะปัจจุบันราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ จึงควรผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและตรงกับความต้องการของตลาด โดยเฉพาะปัจจุบันนี้ผู้บริโภคส่วนใหญ่มีความใส่ใจสุขภาพมากขึ้น สินค้าเกษตรอินทรีย์ที่มีความปลอดภัยและผ่านการรับรองคุณภาพจึงเป็นที่ต้องการมากขึ้น

จากข้อมูลของสำนักงานเกษตรจังหวัดอำนาจเจริญระบุจำนวนกลุ่มสถาบันเกษตรกรจังหวัดอำนาจเจริญ ปี 2551 มีจำนวน 296 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร กลุ่มส่งเสริมอาชีพ และกลุ่มยุวเกษตรกร ซึ่งกลุ่มเกษตรกรเหล่านี้เป็นกลุ่มเกษตรกรรายย่อยที่มีสมาชิกจำนวนหนึ่งทำการผลิตพืชอินทรีย์อยู่ในบริเวณท้องถิ่นเดียวกัน (เช่น หมู่บ้าน ตำบล) รวมกลุ่มกัน (สำนักงานเกษตรจังหวัดอำนาจเจริญ, 2560) ซึ่งปัจจุบันการรวมกลุ่มของเกษตรกรในเขตจังหวัดอำนาจเจริญ เริ่มหันมารวมกลุ่มและขยายเป็นเครือข่ายเกษตรกรเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมฝึกอบรมการผลิต**ข้าวอินทรีย์** ที่จัดโดยหน่วยงานราชการและเอกชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าจังหวัดอำนาจเจริญเป็นจังหวัดที่มีนโยบายในการสนับสนุนการผลิตข้าวอินทรีย์เป็นอย่างมาก และกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด จึงมีการจัดฝึกอบรม ทุนงาน ให้ความรู้การสนับสนุนปัจจัยการผลิตและการตรวจเยี่ยมแปลงอย่างต่อเนื่อง โดยหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญคือสำนักงานเกษตรจังหวัด นอกจากนั้น ยังมีโครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์ในลักษณะบูรณาการกับหน่วยงานอื่น คือ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดและอุตสาหกรรมจังหวัด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3 ความเป็นมาของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ ในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญ

เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญที่จะได้ยกเป็นกรณีรูปธรรมเพื่อแสดงให้เห็นบทบาทการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนกับส่วนราชการในงานการพัฒนาพื้นที่ กรณีนี้เป็นกลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นประเด็นหนึ่งในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญ ในชื่อ **“เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ”** ซึ่งกิจกรรมของกลุ่มเครือข่ายภายใต้แนวคิดเรื่อง “ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง” มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดในภาคเกษตรอย่างมาก โดยเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มเกษตรกรรายย่อยกลุ่มใหญ่ที่สุดในจังหวัด มีวิสาหกิจชุมชนที่เป็นเกษตรกรในระบบเกษตรอินทรีย์กลุ่มย่อย 16 กลุ่ม ในพื้นที่ 5 อำเภอ (จากทั้งหมด 7 อำเภอ) ใน 16 ตำบล 36 หมู่บ้าน ประกอบด้วย อำเภอเมืองอำนาจเจริญ, อำเภอพนา, อำเภอเสนางคนิคม, อำเภอปทุมราชวงศา และอำเภอลืออำนาจ จำนวนสมาชิกปีปัจจุบัน (2559) มี 425 ราย นับเป็นการรวมกลุ่มการผลิตของเกษตรกรผู้ผลิต

ข้าวหอมมะลิอินทรีย์อย่างเป็นเครือข่ายกว้างขวาง สามารถผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์ที่มีคุณภาพได้รับการรับรองมาตรฐานสากล มีจุดเด่นของเครือข่ายคือเน้นการพึ่งพาตนเองทั้งการผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์ และการจัดการทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการตรวจรับรองมาตรฐาน ตลอดจนการทำตลาดในรูปแบบของกลุ่มเครือข่าย ซึ่งผลผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์จากเกษตรกรสมาชิกในเครือข่ายสามารถยกระดับการจำหน่ายออกไปยังต่างประเทศเกือบทั้งหมด สร้างรายได้ให้แก่กลุ่มเกษตรกรสมาชิกและสร้างมูลค่าสินค้าภาคเกษตรของจังหวัดได้มาก



ภาพที่ 15 ผังสมาชิกกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ
(เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ)

ที่มา: เครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ, 2559. ข้อมูล ณ ธันวาคม 2559

ความเป็นมาของเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ (ซึ่งต่อไปในรายงานจะเรียก “เครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ”) เริ่มจากการรวมตัวกันของชาวบ้านเป็นกลุ่มอาชีพเกษตรกลุ่มเล็กๆ ที่เกิดขึ้นทั่วไปในพื้นที่จังหวัด เมื่อปี 2542 ที่ตำบลห้วยไร่ อำเภอเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ ชาวบ้านแทบทุกครัวเรือนในตำบลมีความชำนาญในการปลูกพืชผักชนิดต่างๆ ไว้เพื่อบริโภคเองเป็นการลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ส่วนที่เหลือได้รวมกลุ่มกันขาย “กลุ่มปลูกผักตำบลห้วยไร่” มีหลายกลุ่มแต่ละกลุ่มประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 15 คน รวมตัวกันเพื่อรับการส่งเสริมจากหน่วยงานราชการ ซึ่งต่อมาสำนักงานเกษตรจังหวัดอำนาจเจริญได้ส่งเสริมให้ปลูกผักแบบปลอดสารพิษ

โดยเกษตรกรกลุ่มปลูกผักปลอดสารพิษในโครงการได้รับแจกถุงครอบผัก จึงเป็นที่มาของชื่อเรียก “ผักกางมุ้ง”

กลุ่มปลูกผักตำบลห้วยไร่ได้รับการส่งเสริมให้ปลูกผักปลอดสารพิษหรือผักกางมุ้ง ต่อเนื่องมาจนถึงปี 2547 สำนักงานเกษตรจังหวัดหันมาส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกข้าวคุณภาพ หรือข้าว GAP3 เพื่อผลิตข้าวที่มีคุณภาพดีตรงตามมาตรฐานที่กำหนดได้ผลผลิตสูง โดยให้เข้าเรียนในหลักสูตรการผลิตข้าวคุณภาพในโรงเรียนชาวนา⁴ เพื่อให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต ผลการดำเนินโครงการผลิตข้าวคุณภาพของรัฐบาลในครั้งนั้นทำให้กลุ่มนักเรียนเกษตรกรได้ใช้ความรู้ที่ได้จากการเรียนการสอนมาใช้ในการแปลงนาของตนเอง ทั้งยังเกิดการขยายผลไปยังเกษตรกรตำบลอื่นๆ ทั่วทั้งจังหวัด นับเป็นการปรับประยุกต์ความเชี่ยวชาญของกลุ่มปลูกผักตำบลห้วยไร่ไปใช้กับการปลูกข้าวคุณภาพได้ดี เริ่มลดการใช้สารเคมีที่ไม่จำเป็น ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการขายข้าวคุณภาพในโครงการของรัฐบาล (ข้าว GAP)

ในช่วงเวลานั้น (ปี 2547) แกนนำกลุ่มในโครงการส่งเสริมการปลูกข้าวคุณภาพของรัฐบาลหลายคนที่ได้สัมผัสประสบการณ์เรียนรู้หลักสูตรพื้นฐานเรื่องการทำเกษตรอินทรีย์จากโรงเรียนชาวนา ทั้งจากการศึกษาดูงานและการทำงานกลุ่มร่วมกันทำให้เกิดการเรียนรู้สังคมภายนอกมากขึ้น แกนนำกลุ่ม บางคนได้เข้าร่วมในโครงการ “สวนสร้างฝัน” ของชุมชนสันตือโศก จึงรับเอาฐานคิดการทำเกษตรกรรม แบบยั่งยืนจากการทำกิจกรรมการเกษตรปลอดสารพิษและเกษตรอินทรีย์มาถ่ายทอดแนวคิดและสร้างความตระหนักให้แก่คนในชุมชน แกนนำกลุ่มเหล่านี้กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ตำบลต่างๆ ในจังหวัดอำนาจเจริญจึงได้ชักชวนกันมารวมตัวทำการเกษตรในระบบเกษตรอินทรีย์ และได้ชักนำสมาชิกกลุ่มปลูกผักเดิมภายในกลุ่มของตัวเองภายในพื้นที่ตำบลและตำบลใกล้เคียงที่มีความสนใจในการทำเกษตรแบบอินทรีย์ให้ปรับเปลี่ยนวิธีการปลูกข้าวในแปลงเป็นข้าวอินทรีย์ และเรียกชื่อกลุ่มของตนว่า “กลุ่มผู้ปลูกข้าวอินทรีย์”

³ การปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีและเหมาะสม (Good Agriculture Practices เรียกว่า GAP) หมายถึงแนวทางในการทำการเกษตรเพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพดีตรงตามมาตรฐานที่กำหนด ได้ผลผลิตสูงคุ้มค่าการลงทุน และขบวนการผลิตจะต้องปลอดภัยต่อเกษตรกรและผู้บริโภค มีการใช้ทรัพยากรที่เกิดประโยชน์สูงสุดเกิดความยั่งยืนทางการเกษตรและไม่ทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม โดยหลักการนี้ได้รับการกำหนดโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) มาประยุกต์ใช้ในปัจจุบัน สำหรับประเทศไทยกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการตรวจรับรองระบบการจัดการคุณภาพการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีสำหรับพืชตามหลักสากล เพื่อใช้เป็นมาตรฐานการผลิตพืชในระดับฟาร์มของประเทศ (กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2555)

⁴ โรงเรียนชาวนา เป็นทางเลือกประการหนึ่งของชาวนาไทยที่ต้องการสร้างการเรียนรู้ให้แก่ชาวนาให้สามารถปรับเปลี่ยนวิธีคิดเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ให้เกิดสุขภาวะของชาวนา โดยโรงเรียนชาวนาที่ดำเนินการอยู่ในประเทศไทยมีหลายลักษณะ ทั้งที่เป็นการศึกษาอบรมในระบบโรงเรียนและการศึกษาที่ไม่เป็นทางการ และมีการดำเนินการตามหลักการที่เข้มข้นแตกต่างกันออกไป แต่ยังคงหลักการสำคัญคือ การเสริมสร้างพลังและสร้างศักยภาพของชาวนา โดยอาศัยทฤษฎีการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ เน้นกระบวนการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง และให้ความสำคัญกับกระบวนการกลุ่มในการเรียนรู้มากกว่าการเรียนรู้เชิงปัจเจก สำหรับการดำเนินการโรงเรียนชาวนาในไทยจะมีลักษณะเป็นการจัดการเรียนรู้เป็นประจำอย่างต่อเนื่องทุกสัปดาห์ ตลอดฤดูกาลเพาะปลูกเป็นระยะเวลาประมาณ 4 เดือน โดยเน้นการทดลองปฏิบัติจริงในแปลงนาร่วมของโรงเรียนและนำไปทดลองปฏิบัติในแปลงนาของตนเอง นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินการเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายเกษตรอินทรีย์ (ชลดา ทองทวี, 2552: 87-88)

ในปี 2548 แกนนำกลุ่มผู้ปลูกข้าวอินทรีย์ได้ชักชวนกันเดินทางไปศึกษาดูงานของกลุ่มผลิตข้าวอินทรีย์ตำบลน้ำอ้อม จังหวัดยโสธร ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการเรียนรู้การทำเกษตรอินทรีย์แบบครบวงจรในระดับตำบลที่มีชื่อเสียงของภาคอีสานในขณะนั้น โดยความสำเร็จของการรวมกลุ่มกันผลิตข้าวอินทรีย์ตำบลน้ำอ้อม (จังหวัดยโสธร) สามารถทำสัญญาความร่วมมือกับบริษัทเอกชน และขอรับการตรวจรับรองข้าวอินทรีย์มาตรฐานต่างประเทศได้หลายมาตรฐาน มีการแปรรูปข้าวส่งขายยังต่างประเทศ มีโรงปุ๋ยอินทรีย์ที่สามารถสร้างผลกำไรให้กับเกษตรกรในพื้นที่ และมีเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตข้าวอินทรีย์ทั้งในพื้นที่และจังหวัดใกล้เคียง สามารถยกระดับสู่การเป็นธุรกิจขานนาในรูปแบบเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์ได้

กลุ่มผู้ปลูกข้าวอินทรีย์ มีความชัดเจนของการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งในปี 2556 และได้จดทะเบียนวิสาหกิจชุมชน (เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ) เพื่อให้สามารถทำนิติกรรมทางธุรกิจการเกษตรกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ ได้ พร้อมกับพัฒนาระบบเครือข่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมส่งเสริมพัฒนาให้กลุ่มเกษตรกรสมาชิกของเครือข่ายฯ มีการพัฒนาผลผลิตเกษตรอินทรีย์ให้ได้มาตรฐานตามความต้องการของตลาดอย่างต่อเนื่อง

ด้วยศักยภาพของกลุ่มเกษตรกรสมาชิกในการทำการผลิตและกระบวนการจัดการทุกขั้นตอน⁵ ทำให้ผลผลิตข้าวจากแปลงนาของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ประเทศไทย และมาตรฐานเกษตรอินทรีย์สากล⁶ ผลผลิตข้าวทั้งหมดที่เป็นของเกษตรกรสมาชิกที่เข้าร่วมกลุ่มกันได้ส่งออกหน่วยไปยังต่างประเทศ เมื่อความต้องการสินค้าเกษตรอินทรีย์ในตลาดยังคงมีอยู่ต่อเนื่องทำให้จำนวนเกษตรกรสมาชิกที่เข้าร่วมกับกลุ่มมีจำนวนเพิ่มขึ้นพร้อมกับพื้นที่เพาะปลูกข้าวแบบเกษตรอินทรีย์

⁵ กระบวนการจัดการทุกขั้นตอนในระบบเกษตรอินทรีย์ หมายถึง กลไกการตรวจสอบและให้การรับรองแก่ฟาร์มเกษตรอินทรีย์ หรือกิจการแปรรูปผลผลิตจากเกษตรอินทรีย์ เป็นการรับรองตลอดทั้งระบบการผลิต การตรวจสอบจะครอบคลุมตั้งแต่เริ่มปลูก ดูแลรักษา จนกระทั่งเก็บเกี่ยว และเมื่อนำผลผลิตมาสู่ขั้นตอนการแปรรูป การตรวจสอบจะเริ่มตั้งแต่การได้มาและการจัดการวัตถุดิบ กรรมวิธีการแปรรูป (นำไปสี) การบรรจุ และการขนส่ง จนกระทั่งถึงมือผู้บริโภค

⁶ การรับรองระบบและกระบวนการผลิตมาตรฐานเกษตรอินทรีย์สากล มี 3 มาตรฐาน

- IFOAM (International Federation of Organic Movement) มาตรฐานเกษตรอินทรีย์นานาชาติ
- EU regulation No. 2092/91 (plants) และ No. 1804/1999 (animals) มาตรฐานเกษตรอินทรีย์แห่งกลุ่มประเทศยุโรป
- FAO/WHO Code Alimentarius มาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารจากความร่วมมือขององค์การอาหารและเกษตรและองค์การอนามัยโลก

ส่วนมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ระดับประเทศ ได้แก่ NOP (National Organic Program) สหรัฐอเมริกา, KRAV สวีเดน, Soil Association อังกฤษ, JAS ญี่ปุ่น, มกษ. 9000 เล่ม 1 (G)-2557 และ Organic Thailand ประเทศไทย (พันธ์จิตต์ สีเหนียง. เกษตรอินทรีย์, กรุงเทพฯ: โอ เอส พริ้นติ้ง เฮ้าส์, 2559: 33)

4.4 กระบวนการจัดการตนเองของเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ แนวคิดของการรวมกลุ่มสู่ความเป็นเครือข่าย

การรวมกลุ่มของเกษตรกรสมาชิกกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์ ในระยะเริ่มต้นเป็นการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอาชีพเกษตรกลุ่มเล็กๆ ที่เกิดขึ้นทั่วไปในพื้นที่จังหวัด เมื่อปี 2542 เพื่อแก้ไขปัญหาของตัวเองในเรื่องราคาข้าว และหวังที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น และคิดว่าการรวมกลุ่มกันจะมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเองภายในกลุ่ม เป็นการพึ่งอาศัยกันในระบบการผลิต มุ่งเศรษฐกิจปากท้องโดยให้มืออาหารบริโภคภายในครัวเรือนหรือที่เรียก “เฮ็ดอยู่เฮ็ดกิน” นอกจากนั้น ยังได้รับเอาฐานคิดการทำเกษตรกรรมเพื่อการพึ่งตนเองจากการสนับสนุนโครงการจากภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในสมัยนั้น มาผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่น เรียกว่าการทำเกษตรกรรมแบบยั่งยืนหรือพุทธเกษตร โดยแกนนำที่มีทักษะประสบการณ์ในการทำงานพัฒนาท้องถิ่นมาก่อน ในโครงการแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง จากการสนับสนุนของสถาบันพัฒนาท้องถิ่น (LDI) หรือเคยเข้าร่วมในโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจนของรัฐบาลมาก่อน เป็นผู้ถ่ายทอดวิธีคิดเพื่อปลูกจิตสำนึกของคนในชุมชนให้พึ่งพาตนเองและชักชวนกันมารวมกลุ่มทำเกษตรแบบอินทรีย์ โดยให้ความสำคัญการรักษาสมดุลระหว่างคน สัตว์ พืช และระบบนิเวศ

แนวคิดเน้นความสมดุลของชีวิตและการพัฒนาแบบองค์รวมจากการทำเกษตรปลอดสารพิษ และเกษตรกรอินทรีย์เป็นประสบการณ์รวมกลุ่มของเกษตรกรในจังหวัดอำนาจเจริญที่ได้รับการถ่ายทอดแนวคิดและสร้างความตระหนักมาสู่คนในชุมชนท้องถิ่นรุ่นต่อรุ่น จึงได้รวมตัวกันอีกครั้งในปี 2547 โดยกลุ่มแกนนำในโครงการส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาลหลายคนที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ตำบลต่างๆ ในจังหวัดอำนาจเจริญได้ชักชวนกันมารวมตัวทำการเกษตรในระบบเกษตรอินทรีย์ และได้ชักนำสมาชิกกลุ่มปลูกผักเดิมเข้ามารวมกลุ่มกันเอง โดยในช่วงระยะเริ่มต้นการรวมกลุ่มเกษตรกรสมาชิกเพื่อปลูกข้าวแบบอินทรีย์ต้องอาศัยการให้กำลังใจซึ่งกันและกันอย่างมาก เนื่องจากการผลิตข้าวอินทรีย์มีความแตกต่างจากการผลิตข้าวทั่วไปอยู่หลายประการ โดยสิ่งสำคัญในระบบเกษตรอินทรีย์คือการไม่ใช้ปุ๋ยหรือสารเคมีในกระบวนการผลิตทุกขั้นตอนสมาชิกกลุ่มทำแปลงข้าวแบบเกษตรอินทรีย์ในลักษณะลองผิดลองถูกกันเฉพาะภายในกลุ่ม โดยได้ติดต่อทดลองเพาะปลูกข้าวอินทรีย์ในพื้นที่ 1 ไร่ ของสวนสำผืน (กลุ่มสันตือโคก) และนำผลการทดลองมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่ม จึงได้สร้างความมั่นใจให้แก่เกษตรกรสมาชิกที่เลื้อมุ่งมากขึ้น กล่าวได้ว่าในระยะก่อตั้งกลุ่มแรกเริ่มนั้น แนวทางการทำเกษตรอินทรีย์ยังเป็นแบบพึ่งพาตนเอง หรือแบบพื้นบ้านที่ไม่มีการรับรองมาตรฐานจากหน่วยงาน

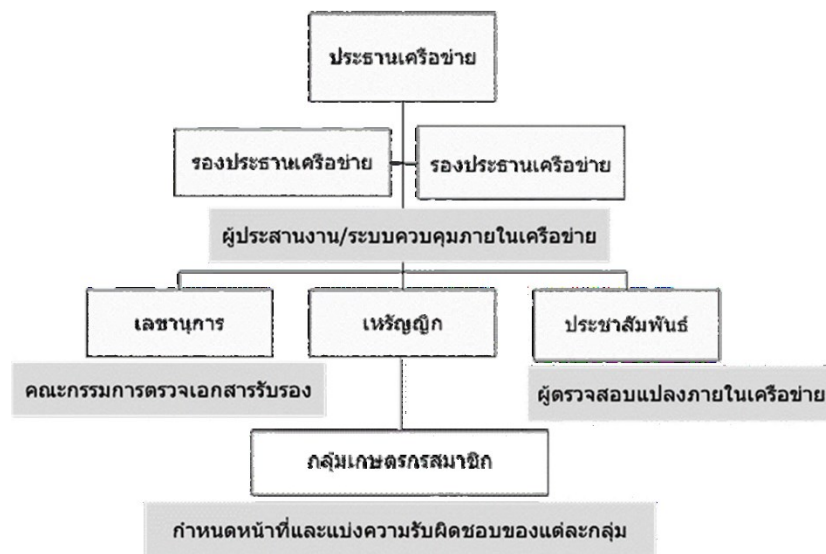
กระทั่งสำนักงานเกษตรจังหวัดหันมาส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกข้าวคุณภาพหรือข้าว GAP และกลุ่มปลูกข้าวอินทรีย์ได้ดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง ขณะนั้นมีจำนวนสมาชิก 30 กว่าราย การทำเกษตรอินทรีย์ได้รับการส่งเสริมและตรวจรับรองคุณภาพจากกรมวิชาการเกษตรเป็นระยะเวลาหนึ่ง (ปี 2547-2549) แต่เมื่อสิ้นสุดการส่งเสริมจากทางราชการสมาชิกบางส่วนได้ออกจากกลุ่ม เนื่องจากเหตุผลการควบคุมคุณภาพในกระบวนการที่ต้องอาศัยความอดทนและความเข้าใจในระบบการผลิตพืชอินทรีย์ที่เพียงพอ ส่วนสมาชิกที่ยังทำกิจกรรมเพาะปลูกร่วมกันต่อมาได้ยกระดับคุณภาพการผลิตด้วยตนเองปรับเปลี่ยนจากระบบการผลิตจาก GAP มาสู่ระบบเกษตรอินทรีย์ที่มีการรับรองมาตรฐานสากล สามารถทำการผลิตข้าวอินทรีย์และส่งไปจำหน่ายในสหภาพยุโรปและอเมริกา

เกิดความชัดเจนของการรวมกลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตข้าวอินทรีย์จากพื้นที่ต่างๆ ทั่วทั้งจังหวัด พัฒนาสู่ความเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งในปี 2556 จึงได้จดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนในชื่อเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญดังกล่าว

การออกแบบการทำงานของเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ

เพราะต้องอาศัยการรับรองมาตรฐานเกษตรกรอินทรีย์ที่ผลผลิตสามารถจำหน่ายยังต่างประเทศได้ กลุ่มสมาชิกเกษตรกรของเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนการผลิต และกระบวนการจัดการทุกขั้นตอนจากคณะทำงาน เพื่อให้ผลผลิตอินทรีย์ (ข้าวหอมมะลิอินทรีย์) ผ่านการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้า ซึ่งหมายความว่าต้องมีการ**ควบคุมระบบการผลิตแบบครบวงจร** โดยการตรวจสอบจะครอบคลุมตั้งแต่เริ่มปลูก ดูแลรักษา จนกระทั่งเก็บเกี่ยวและเมื่อนำผลผลิตมาสู่ขั้นการแปรรูปหรือบรรจุภัณฑ์ การตรวจสอบจะเริ่มตั้งแต่การได้มาและการจัดการวัตถุดิบ กรรมวิธีการแปรรูป และการขนส่ง กระทั่งถึงมือผู้บริโภค การจัดการและบุคลากรดำเนินงานของเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ จึงนับเป็นการสร้างกลไกในระบบการผลิตภายใต้การจัดการระบบควบคุมภายในของเครือข่ายที่กลุ่มเกษตรกรและเกษตรกรสมาชิกต้องถือเป็นข้อปฏิบัติอย่างเข้มข้น⁷

⁷ ในช่วงเริ่มต้นดำเนินงานของเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญมี “สหกรณ์เกษตรกรอินทรีย์กองทุนข้าวสุรินทร์” เป็นต้นแบบแนวทางการทำงาน และได้เข้าร่วมกับสหกรณ์เกษตรกรอินทรีย์กองทุนข้าวสุรินทร์ เพื่อนำข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกรสมาชิกไปสี (ที่โรงสีที่สีเฉพาะข้าวอินทรีย์รู้จักทั่วไปในชื่อ โรงสีป่าหอม) และฝากขายส่งออกตลาดต่างประเทศในเครือข่ายของ FAIRTARD และผู้ค้าข้าวอื่นๆ โดยสหกรณ์การเกษตรอินทรีย์กองทุนสุรินทร์ จำกัด จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2546 มีสมาชิกชาวนากระจายอยู่แทบทุกอำเภอในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ ทำการปลูกข้าวหอมมะลิอินทรีย์ตามหลักวิชาการเกษตรกรอินทรีย์ได้รับใบรับรองมาตรฐานจากประเทศไทยและมาตรฐานสากลเป็นองค์กรชาวบ้านที่เป็นนิติบุคคลทางกฎหมาย สามารถทำนิติกรรมทางธุรกิจกับองค์กรอื่นๆ สามารถส่งข้าวมะลิอินทรีย์ของกลุ่มเกษตรกรสมาชิกไปขายยังต่างประเทศ เช่น เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ ฯลฯ โดยโรงสีข้าวเกษตรกรอินทรีย์กองทุนข้าวสุรินทร์ จะขายข้าวให้สหกรณ์กรีนเนท จำกัด ซึ่งเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ ทำให้สามารถช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรสมาชิกผู้ปลูกข้าวหอมมะลิอินทรีย์ได้ และมีช่องทางในการขายข้าวเปลือกหอมมะลิคุณภาพกว้างขวาง มีราคาขายสูงกว่าท้องตลาดและยังมีเงินส่วนแบ่งจากการขายข้าวให้กับสมาชิก นอกจากนั้นยังได้จัดตั้งโรงสีเกษตรกรอินทรีย์ เพื่อรับซื้อเมล็ดข้าวหอมมะลิอินทรีย์จากกลุ่มเกษตรกรสมาชิกภายในจังหวัดและจังหวัดใกล้เคียง (ประมวลจากการสัมภาษณ์ ประธานเครือข่ายและคณะกรรมการเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ, 10 กุมภาพันธ์ 2560)



ภาพที่ 16 โครงสร้างคณะกรรมการเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ
(เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ)

เครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญได้จัดตั้งคณะกรรมการประกอบไปด้วย ประธานเครือข่ายฯ รองประธานเครือข่ายฯ เหรียญญิก ประชาสัมพันธ์ เลขานุการ และกรรมการ รวม 13 คน คณะทำงานทั้งหมดมีบทบาทหน้าที่หลักในการสนับสนุนการผลิตในระบบเกษตรอินทรีย์ตลอดสาย โดยเฉพาะการออกแบบและควบคุมระบบควบคุมภายใน ระหว่างกลุ่มเกษตรกรสมาชิกของเครือข่ายที่เป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในระบบเกษตรอินทรีย์ ซึ่งการผลิตข้าวอินทรีย์มีความแตกต่างจากการผลิตข้าวทั่วไปอยู่หลายประการ ประเด็นสำคัญในระบบอินทรีย์ที่ทำให้เกิดความแตกต่างและเคร่งครัดคือการไม่ใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีในกระบวนการผลิต ตลอดจนความเข้มข้นในการปฏิบัติงานในแปลงเพาะปลูกแบบอินทรีย์

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญมีอยู่ 3 ด้านหลัก ได้แก่

- 1) ส่งเสริมให้กลุ่มเกษตรกรสมาชิกปฏิบัติตามระบบคุณภาพภายในของเครือข่ายที่ได้สร้างขึ้น โดยการฝึกอบรมเกษตรกรสมาชิกเครือข่ายให้ได้รับความรู้เกี่ยวกับเงื่อนไขการรับรองมาตรฐานการปลูกพืชในระบบเกษตรอินทรีย์ เทคนิคการเกษตรอินทรีย์ (เช่น การปลูกพืชหลังนาเพื่อสร้างวงจรเกษตรในแปลงเกษตรอินทรีย์) รวมถึงหลักเกณฑ์ข้อปฏิบัติต่างๆ ของเครือข่าย ทั้งยังเป็นผู้มีบทบาทประสานงาน/จัดการการตลาด และการสื่อสารข้อมูลการตลาดแก่กลุ่มเกษตรกรสมาชิก คณะทำงานเครือข่ายผู้ที่ทำหน้าที่ในบทบาทนี้เรียกว่า “ทีมส่งเสริม”

- 2) ควบคุมคุณภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของเครือข่ายโดยการตรวจและรับรองแปลงเพาะปลูกของเกษตรกรสมาชิกซึ่งได้จัดบันทึกการปฏิบัติงานในแปลงไว้แล้วทุกขั้นตอน เช่น ปริมาณการใช้ปัจจัยการผลิต การดูแลรักษา การป้องกันกำจัดศัตรูพืช เป็นต้น ข้อมูลเหล่านี้เกษตรกรสมาชิกต้องการทำการบันทึกในเอกสาร แบบฟอร์มอย่างเป็นระบบ จากนั้นคณะกรรมการของเครือข่ายจะลง

พื้นที่ตรวจติดตามเพื่อยืนยันการเตรียมความพร้อมของเกษตรกรสมาชิกเข้าสู่ระบบการตรวจรับรองมาตรฐานในกระบวนการผลิตพืชอินทรีย์ เรียกผู้ที่ทำหน้าที่ในบทบาทนี้ว่า “ทีมเก็บแปลง” (ทีมตรวจแปลง) โดยผู้ตรวจแปลงคือกลุ่มเกษตรกรสมาชิกของเครือข่ายที่ได้รับการอบรมให้ความรู้เงื่อนไขการรับรองตามแต่ละมาตรฐานสากลจากบริษัทผู้รับซื้อ

3) ให้การรับรองแก่เกษตรกรสมาชิกโดย “ทีมรับรอง” (คณะกรรมการรับรอง) ซึ่งจะอ้างอิงจากเอกสารต่างๆ ที่กลุ่มเกษตรกรสมาชิกได้จัดทำและมีการปฏิบัติในแปลงเพาะปลูกตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์มาตรฐานสากลแต่ละมาตรฐานที่กำหนด ก่อนที่จะมีเจ้าหน้าที่จากบริษัทผู้รับซื้อผลผลิตมาสุ่มตรวจในแปลงของกลุ่มเกษตรกรสมาชิกเครือข่ายในแต่ละรอบการรับรอง

การแบ่งงานกันทำในกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรสมาชิก

เครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ประกอบไปด้วย กลุ่มเกษตรกรสมาชิกที่มีศักยภาพเฉพาะตัวของแต่ละกลุ่ม ตัวอย่างเช่น กลุ่มเกษตรกรสมาชิกตำบลเสนางคนิคมมีศักยภาพในการผลิตและคัดแยกเมล็ดพันธุ์ข้าวอินทรีย์ไว้ใช้กันภายในกลุ่มเครือข่ายและสามารถจำหน่ายในตลาดรับซื้อ การดำเนินการของกลุ่มมีความเข้มแข็ง สามารถดำเนินการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากเทศบาลตำบลเสนางคนิคมเพื่อจัดซื้อเครื่องแปะเมล็ดพันธุ์แยกสิ่งเจือปน (เครื่องคัดเมล็ดพันธุ์ข้าว)⁸ ที่ทันสมัยมาใช้ประโยชน์ร่วมกันภายในชุมชนและภายในกลุ่มเครือข่ายได้

ชนิดของข้าวอินทรีย์ที่ทางเครือข่ายฯ ผลิต ปัจจุบันมี 7 ชนิด ได้แก่ 1) ข้าวหอมมะลิ 105 2) ข้าวหอมมะลิแดง 3) ข้าวเหนียวแดง 4) ข้าวหอมมะลินิล (สุรินทร์) 5) ข้าวเหนียว กข 6 6) ข้าว 57 และ 7) ข้าวหอมแดง (ข้าวพันธุ์พื้นเมือง)

สำหรับบางกลุ่มมีความถนัดในการผลิตปุ๋ยหมักอินทรีย์ชีวภาพ สามารถผลิตใช้กันเองภายในเครือข่าย ช่วยลดต้นทุนให้แก่เกษตรกรสมาชิกได้มาก การผลิตปุ๋ยหมักอินทรีย์ชีวภาพเป็นกิจกรรมที่ต้องการแรงงานสูงใช้เวลาในการจัดหาวัตถุดิบ การผสมปุ๋ย การบรรจุถุง และการขนส่งเก็บรักษา โดยจะเน้นหนักในช่วงฤดูก่อนปลูก (มี.ค.-เม.ย.) มีการใช้สูตรน้ำหมักชีวภาพที่ได้จากแหล่งข้อมูลของราชการและเอกชน (เทคโนโลยีน้ำหมักชีวภาพในการทำปุ๋ยและการควบคุมโรค-แมลงศัตรูข้าว) ซึ่งเกษตรกรสมาชิกที่ได้รับการฝึกอบรมได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์และรวมกลุ่มกันผลิตเพื่อใช้ภายในกลุ่มเครือข่าย ลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดการพึ่งพากันในระบบการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ได้ตลอดสายในระหว่างกลุ่มเกษตรกรเครือข่ายด้วยกันซึ่งมีสมาชิกครอบคลุมแทบทั่วทั้งจังหวัดอำนาจเจริญ

⁸ การคัดเมล็ดพันธุ์ข้าวสำหรับไว้ใช้เป็นพันธุ์ข้าวถือเป็นขั้นตอนสำคัญแรกในการปลูกข้าว แม้ในการเพาะปลูกแบบทั่วไปโดยจะต้องเลือกคัดคุณภาพของเมล็ดพันธุ์ให้ได้ขนาดเมล็ดตามที่ต้องการ แยกเมล็ดข้าวลีบหรือเมล็ดข้าวที่ไม่สมบูรณ์ออกรวมถึงเมล็ดของต้นหญ้า เศษก้อนดินก้อนหินและสิ่งเจือปนต่างๆ ออกจากเมล็ดพันธุ์ ดังนั้นเอง “เครื่องคัดเมล็ดพันธุ์ข้าว” จึงเป็นอุปกรณ์ที่จะทำให้การคัดแยกทำได้สะดวกรวดเร็วขึ้น แต่ชาวบ้านโดยทั่วไปไม่สามารถจัดหามาใช้เองได้เพราะมีราคาแพงเกินกว่าที่จะลงทุนเอง วิธีที่ดีที่สุดจึงมักจับกลุ่มกันในชุมชน อาจจะอยู่ในรูปของสหกรณ์เพื่อสร้างพลังและร่วมกันปรึกษาหารือกับหน่วยงานราชการให้เข้ามาช่วยเหลือในการจัดซื้อสำหรับเมล็ดพันธุ์พืชอินทรีย์นั้นหาได้ยากและมีราคาแพงกว่าเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ปลูกวิธีปกติ ดังนั้น จึงเป็นที่มาของการของบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานราชการหรือที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

ในภาพรวมแล้วกิจกรรมและกระบวนการในการผลิตข้าวอินทรีย์ในเขตจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นลักษณะเดียวกับการปลูกข้าวทั่วไป คืออาศัยการปลูกตามฤดูกาลเป็นหลัก โดยมีการเพาะปลูก ปีละ 1 ครั้ง เริ่มทำการหว่านเมล็ดในแปลงเพาะกล้า ช่วงเดือน พฤษภาคม-มิถุนายน ย้ายต้นอ่อนจาก แปลงเพาะกล้าไปยังแปลงนา (ดำนา) ในช่วงเดือน มิ.ย. -สค. และเก็บเกี่ยวในช่วงเดือน พ.ย.-ธ.ค. ต่อจากนั้นคือการไถกลบตอซึ่งโดยจะทำการไถกลบหลังเก็บเกี่ยวแล้ว ในช่วงเดือน ธ.ค.-ม.ค. (เกษตรกรในระบบเกษตรอินทรีย์จะละเว้นการเผาตอซึ่งอย่างเด็ดขาด) และด้วยเหตุที่ข้อกำหนดหนึ่งใน ระบบเกษตรอินทรีย์หลังเก็บเกี่ยวผลผลิตข้าวในรอบการผลิตเสร็จสิ้นแล้วไม่สามารถใช้เพาะปลูก พืชชนิดอื่นได้นอกจากพืชอินทรีย์ด้วยกัน ทางเครือข่ายจึงรณรงค์ให้สมาชิกเลี้ยงโค กระบือในรายที่มี พื้นที่เหมาะสมและความพร้อมและสนับสนุนพันธุ์หญ้า อาหารสัตว์แก่สมาชิกนับเป็นการพัฒนาอาชีพ ที่เป็นวงจรของการผลิตในแปลงนาอินทรีย์เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่กลุ่มเกษตรกรสมาชิกทั้งเป็นการฟื้นฟู บำรุงดินในขณะเดียวกัน

กล่าวได้ว่าการรวมกลุ่มกันทำงานของเกษตรกรจากพื้นที่อำเภอต่างๆ แทบทั่วทั้งจังหวัด อำนาจเจริญเป็นเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ นอกจากเกษตรกรสมาชิกผู้ทำนาอินทรีย์จะต้องทำงาน ในแปลงนาเฉพาะของตนเองในแบบที่ถูกต้องตามมาตรฐานแล้ว ยังเกิดการทำงานในลักษณะรวมกลุ่ม แล้วแบ่งงานกันทำอย่างเป็นระบบ ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือกิจกรรมการเตรียมปัจจัยการผลิตในกระบวนการ ผลิตแบบเกษตรอินทรีย์นั่นเอง

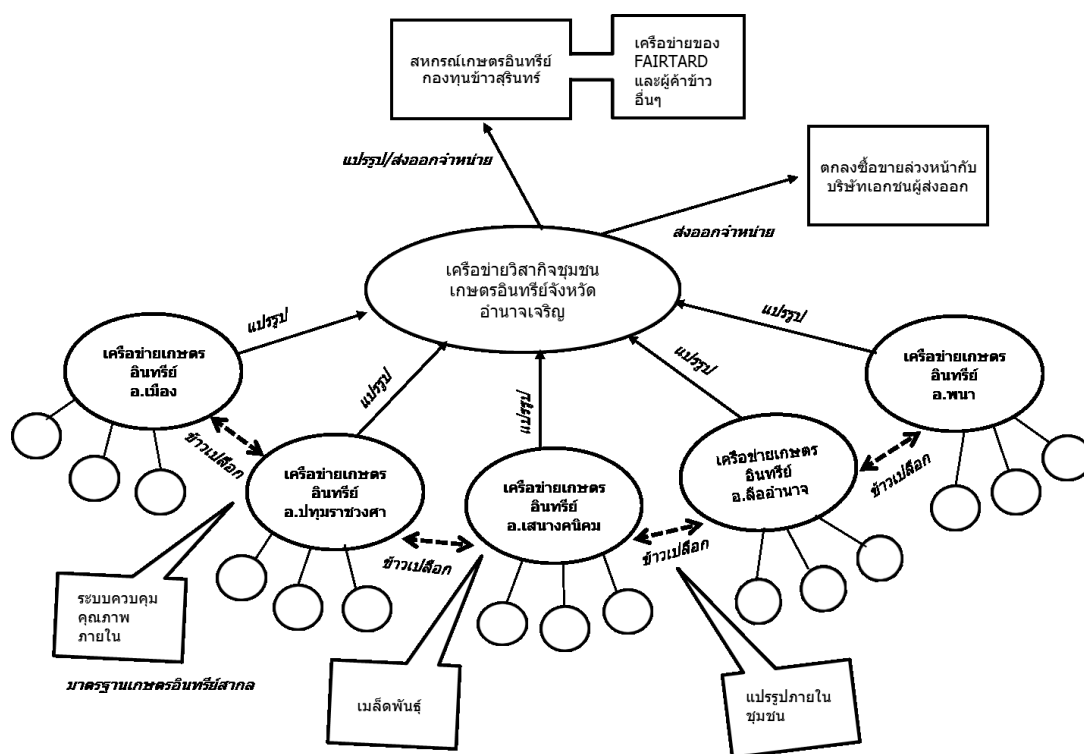
เส้นทางการตลาดข้าวหอมมะลิอินทรีย์ของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ

สำหรับการผลิตข้าวอินทรีย์ของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ เมื่อได้ข้าวเปลือก อินทรีย์จากกลุ่มเกษตรกรสมาชิกแล้ว ทางคณะกรรมการฯ จะรวบรวมส่งข้าวเปลือกอินทรีย์ไปยังโรงสี 2 แห่ง ซึ่งเป็นโรงสีเฉพาะข้าวอินทรีย์ ได้แก่ โรงสีของสหกรณ์เกษตรอินทรีย์กองทุนข้าวสุรินทร์ ตั้งอยู่ที่ จังหวัดสุรินทร์ และโรงสีที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัดอำนาจเจริญ (ชื่อโรงสีสัญญาะรุ่งเรือง)

ปัจจุบัน เครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญยังไม่ได้เป็นผู้รับซื้อผลผลิต (ข้าวเปลือก หอมมะลิอินทรีย์) จากกลุ่มเกษตรกรสมาชิกเครือข่ายโดยตรง เนื่องจากยังไม่มีโรงสีข้าวที่มีกำลังผลิต เพียงพอต่อการสีข้าวเปลือกของเครือข่าย เพื่อให้ทันเวลาส่งขายตามความต้องการของบริษัทเอกชน ผู้รับซื้อ ดังนั้นในขั้นตอนสีข้าวเปลือกและบรรจุภัณฑ์ คณะกรรมการฯ จึงมีบทบาทประสานงาน การตลาดดังที่กล่าวมา อย่างไรก็ตาม เมื่อข้าวเปลือกหอมมะลิอินทรีย์ที่ได้ผ่านขั้นตอนการสี และบรรจุ เรียบร้อยแล้ว เครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ (ในนามเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตร อินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ) จะเป็นผู้ค้าข้าวสารหอมมะลิอินทรีย์กับบริษัทเอกชนผู้รับซื้อซึ่งเป็น ผู้จัดจำหน่ายในประเทศ/และหรือผู้ส่งออกต่างประเทศ เป็นแบบการตกลงซื้อขายล่วงหน้ากับ บริษัทเอกชนผู้ส่งออกตลาดข้าวหอมมะลิอินทรีย์ 4 บริษัท ณ ระดับฟาร์มของกลุ่มเครือข่ายฯ เป็นแบบ มีสัญญาผูกมัด (contract farming) และได้ราคาพรีเมียม (PREMIUM)⁹ โดยได้ทำตลาดร่วมกับสหกรณ์ การเกษตรอินทรีย์กองทุนข้าวสุรินทร์ จำกัด

⁹ ค่าพรีเมียม (PREMIUM) คือ งบประมาณจากบริษัทผู้รับซื้อผลผลิตในระบบเกษตรอินทรีย์ ที่ให้กับกลุ่ม เกษตรกรผู้ผลิตในระบบอินทรีย์ นอกเหนือจากการให้ราคาพิเศษอื่นๆ โดยค่า PREMIUM มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการ พัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่มและสาธารณะประโยชน์

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า กลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญเป็นการรวมกลุ่มการผลิตของเกษตรกรชาวนาอย่างเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ของจังหวัดอำนาจเจริญ กลุ่มเกษตรกรสมาชิกเครือข่ายมีการช่วยเหลือกันและกันในการผลิตและการตลาดในระหว่างกลุ่มย่อยทั้ง 16 กลุ่ม กระทั่งเกิดสายโซ่การผลิตแบบอินทรีย์ที่มีการตกลงการทำงานร่วมกัน ในกระบวนการจัดการทุกขั้นตอนของระบบเกษตรอินทรีย์อย่างเป็นระบบเครือข่ายเกษตรกรชาวนา โดยมีวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ มีบทบาทเป็นแม่ข่ายของกลุ่มเกษตรกรสมาชิก เครือข่ายย่อยทำหน้าที่ในการถ่ายทอดกระบวนการผลิตลงสู่ระดับสมาชิกรายคนและรายกลุ่ม ควบคุมคุณภาพในแปลงเพาะปลูกแบบอินทรีย์ และกำกับการทำงานร่วมกันของเครือข่าย



ภาพที่ 17 ผังเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ
(เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ)

4.5 ผลงานของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ

จากความชัดเจนของการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งในปี 2556 เป็นต้นมา เครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ มีสถานภาพทางทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชนเครือข่าย ที่สามารถดำเนินกิจกรรมส่งเสริมในกลุ่มเกษตรกรสมาชิก เน้นการลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า มุ่งสร้างมูลค่าของผลผลิตข้าวสู่ระบบการค้าที่เป็นอินทรีย์ของสมาชิกในกลุ่ม มีการขยายได้มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญได้พัฒนาการ

ควบคุมคุณภาพของกลุ่มเกษตรกรสมาชิกในระบบเกษตรอินทรีย์อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะข้าวอินทรีย์ของเครือข่ายที่ยังเป็นที่ต้องการของตลาดกลุ่มประเทศยุโรป (สวิสเซอร์แลนด์ อิตาลี และเยอรมนี) และสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันเครือข่ายจึงมีความพยายามพัฒนาคุณภาพการผลิตในระบบเกษตรอินทรีย์ของกลุ่มเกษตรกรสมาชิกในเครือข่ายให้ได้รับการรับรองมาตรฐานสากลต่างๆ¹⁰ เพื่อเป็นไปตามความต้องการของตลาดดังกล่าว

ปัจจุบัน (2560) เครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญในชื่อเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ มีสมาชิกจำนวน 425 ราย จาก 5 อำเภอ (อำเภอเมืองอำนาจเจริญ อำเภอพนา อำเภอเสนางคนิคม อำเภอปทุมราชวงศา และอำเภอลืออำนาจ) ครอบคลุม 16 ตำบล 36 หมู่บ้าน มีพื้นที่ทำการเกษตร (ปลูกข้าว) อินทรีย์ 9,050 ไร่ และได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์สากล EU และ NOP ของสหรัฐอเมริกา รวมถึงเป็นสมาชิกองค์กรการค้าที่เป็นธรรมของยุโรป หรือแฟร์เทรด (FAIRTRADE)¹¹ ตั้งแต่ปี 2556 จนถึงปัจจุบัน ณ รอบปีผลิต 2558/2559 สามารถทำการผลิตข้าวอินทรีย์และส่งไปจำหน่ายในสหภาพยุโรปและอเมริกา ได้จำนวน 300 ตัน มูลค่า 11,700,000 บาท¹²

เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญนับเป็นกลุ่มสถาบันเกษตรกรที่ใหญ่ที่สุดของจังหวัดอำนาจเจริญ ที่ทำให้ตลาดข้าวอินทรีย์ของจังหวัดอำนาจเจริญเกิดผลเป็นรูปธรรม ซึ่งกลุ่มเกษตรกรสมาชิกที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายที่มีศักยภาพในการผลิตข้าวอินทรีย์แปรรูปและจำหน่าย ได้รับการรับรองมาตรฐานสากลและก้าวสู่ตลาด AEC และตลาดโลก ปัจจุบันเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญเน้นการเพาะปลูกข้าวหอมมะลิอินทรีย์เนื่องจากเป็นพืชชนิดหลักที่สำคัญของจังหวัด อีกทั้งเป็นความถนัดของกลุ่ม/เครือข่ายที่ได้สั่งสมประสบการณ์ปลูกข้าวในระบบเกษตรอินทรีย์มาตั้งแต่ต้น

¹⁰ เกษตรกรสมาชิกที่สมัครขอรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์จะใช้เวลา 3 ปี ในการปรับเปลี่ยนแปลงเพาะปลูกหากประเมินผ่านได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์แล้ว จึงจะขายข้าวอินทรีย์ได้ โดย 2 ปีแรกเป็นระยะปรับเปลี่ยนจะยังไม่รับซื้อจนกว่าจะได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ทั้งนี้ การตรวจรับรองการผลิตในระบบเกษตรอินทรีย์นั้นจะต้องเป็นแหล่งผลิตที่ผ่านการรับรองการปฏิบัติการทางการเกษตรที่ดี (GAP) มาก่อน จึงมีการเปลี่ยนระบบการผลิตจาก GAP มาสู่ระบบเกษตรอินทรีย์ตามมาตรฐานได้

¹¹ แฟร์เทรด (Fair Trade) คือตราสัญลักษณ์การค้าที่เป็นธรรมที่คิดค้นขึ้นโดยองค์กรอิสระ FAIRTRADE International ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานหลักไว้ 3 ด้าน ได้แก่ มาตรฐานสิ่งแวดล้อม มาตรฐานเรื่องการค้า และมาตรฐานเรื่องสังคม ปัจจุบันตราสัญลักษณ์ FAIRTRADE ได้รับการยอมรับอย่างมากมายจากผู้บริโภค และนักธุรกิจในกลุ่มต่างประเทศพัฒนาแล้วทั่วโลก ในแง่การทำการค้าที่โปร่งใส สามารถเชื่อมั่นได้ถึงคุณภาพสินค้า และการตั้งราคาจำหน่ายที่เป็นธรรม ทั้งยังสร้างข้อได้เปรียบให้แก่ผู้ส่งออกไทยที่ได้รับตราสัญลักษณ์ ในการขยายตลาดการค้าไปสู่สหภาพยุโรป จนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล (สำนักงานสภาเกษตรจังหวัดอำนาจเจริญ, 2559)

¹² สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดอำนาจเจริญ [Online] <http://pr.prd.go.th/amnatcharoen> 14 มีค. 59 และสัมภาษณ์ นายวันนา บุญกลม ประธานเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ, 10 ก.พ. 2560.

ผลการดำเนินงานของเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์ภายใต้เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

เมื่อย้อนกลับไปกล่าวถึง เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ที่ได้จัดทำและประกาศใช้ “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555” และ “แผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตรภายใต้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ (พ.ศ. 2559-2561)” เพื่อให้เครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นที่กระจายอยู่ทั่วทั้งจังหวัดอำนาจเจริญ ได้ใช้เป็นแนวทางขับเคลื่อนงานพัฒนาตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาฉบับนี้ รวมถึงใช้เป็นข้อเสนอแก่ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงและบูรณาการแผนการพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งในแผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตรภายใต้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ (พ.ศ. 2559-2561) ได้ระบุประเด็นยุทธศาสตร์และแนวทางสำคัญที่จะไปถึงเป้าหมายร่วมกัน คือ การเป็นเมืองธรรมเกษตรและสังคมอยู่ดีมีสุขอย่างยั่งยืนภายในปี 2576 ด้วยแนวทาง 7 ยุทธศาสตร์ ดังกล่าวมาแล้วนั้น

มีประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญประเด็นหนึ่งได้ระบุเนื้อหาสาระของ “การส่งเสริมการผลิตและการตลาดเกษตรอินทรีย์” กลุ่มเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์ (ซึ่งเป็นกลุ่มเครือข่ายย่อยในเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ) จึงรับเอาแนวคิดและแนวทางกลยุทธ์ในประเด็นยุทธศาสตร์นี้ มาปฏิบัติโดยเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์มีเป้าหมาย/ผลลัพธ์ในแง่นี้ คือ

- 1) เกษตรกรในจังหวัดอำนาจเจริญปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีการผลิตเป็นแบบธรรมเกษตรที่ดูแลห่วงใยธรรมชาติและรักษาสมดุลของสิ่งแวดล้อม
- 2) ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญและประชาชนทั่วไปมีผลผลิตทางการเกษตรเพื่อการบริโภคอย่างปลอดภัยทั้งต่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม
- 3) เกษตรกรผู้ทำการผลิตเกษตรอินทรีย์มีตลาดรองรับผลผลิตที่แน่นอน และมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการทำการผลิตเกษตรอินทรีย์

นอกจากเป้าหมาย/ผลลัพธ์ ดังกล่าวแล้วยุทธศาสตร์ส่งเสริมการผลิตและการตลาดเกษตรอินทรีย์ในแผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตรภายใต้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ (พ.ศ. 2559-2561) ยังได้กำหนดรายละเอียดตัวชี้วัดและแนวทางสำคัญในภาคปฏิบัติ อาทิ ส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อแปรรูปผลผลิตเกษตรอินทรีย์ การพัฒนาบรรจุผลิตภัณฑ์การตลาด สร้างมาตรฐานข้าวหอมมะลิอินทรีย์ของจังหวัดอำนาจเจริญให้เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางมากขึ้น เป็นต้น โดยยุทธศาสตร์แต่ละด้านจะดำเนินการภายใต้พันธกิจสำคัญ คือ สร้างความร่วมมือกับส่วนราชการทั้งท้องถิ่น ท้องถิ่น รวมถึงองค์กรภาคีงานพัฒนาทุกภาคส่วนเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ

ประกอบกับช่วงปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา กระแสความนิยมอาหารเกษตรอินทรีย์ในตลาดต่างประเทศเกิดขึ้นอย่างมาก มีการค้นหาแหล่งผลิตจากบริษัทเอกชนผู้ส่งออกเพื่อให้การรับรองมาตรฐานการผลิตจากแหล่งผลิตสำหรับจัดจำหน่ายยังตลาดต่างประเทศได้โดยตรง เครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญจึงพยายามพัฒนาคุณภาพในระบบการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ในแปลงของกลุ่มเกษตรกรสมาชิกเพื่อให้ได้รับการรับรองมาตรฐาน จึงได้กำหนดเรื่อง “การพัฒนาการผลิต และธุรกิจเกษตรอินทรีย์” เป็นประเด็นนำในการขยายเครือข่ายให้เกิดการรวมตัวของบุคคล กลุ่ม/เครือข่ายเกษตรกรในจังหวัดอำนาจเจริญที่มีความสนใจจะพัฒนาวิธีการผลิตข้าวแบบ

เกษตรกรอินทรีย์เพื่อร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้วิธีการปลูกข้าวแบบอินทรีย์ และการควบคุมมาตรฐาน รวมถึงการทำตลาดข้าวอินทรีย์ โดยที่ได้ดำเนินการผ่านมาก็คือ

1) เครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญร่วมกันจัดทำแผนการพัฒนาการเพาะปลูกข้าวแบบเกษตรกรอินทรีย์เพื่อใช้สื่อสารแนวทางการพัฒนาเครือข่าย โดยแกนนำกลุ่มเครือข่ายย่อยทำการสื่อสารต่อไปยังเกษตรกรสมาชิก และขยายผลให้เกิดการรวมกลุ่ม/เครือข่ายย่อยอีกชั้นหนึ่งในพื้นที่

2) จัดเวทีเพื่อพบปะบุคคล กลุ่ม/เครือข่ายเกษตรกรสมาชิกจากพื้นที่ตำบลต่างๆ เป็นการสร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน เพื่อให้เกษตรกรสมาชิกที่เข้าร่วมกับเครือข่ายเกิดความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักถึงความสำคัญเกี่ยวกับแบบแผนวิถีการผลิตข้าวแบบอินทรีย์

3) กลุ่มเครือข่ายเกษตรกรสมาชิกจากทุกพื้นที่ร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาการผลิตและธุรกิจข้าวแบบเกษตรกรอินทรีย์ขึ้น เพื่อใช้เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มเกษตรกรสมาชิก รวมถึงแนวปฏิบัติในไร่นาเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานการผลิตที่ทางเครือข่ายฯ กำหนด

4) ถ่ายทอดแนวคิดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเพื่อส่งเสริมให้กลุ่มเครือข่ายเกษตรกรสมาชิกในพื้นที่ตำบลร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่ประกอบด้วย กิจกรรม/แผนโครงการที่เกี่ยวข้องด้านการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์เพื่อเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้บรรจุเป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาตำบล หรือจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยเสนอผ่านสภาองค์กรชุมชนตำบลหรือสภากลางระดับตำบลในพื้นที่ของตน

5) แกนประสานเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์ได้เสนอแผนการพัฒนาการผลิตและธุรกิจเกษตรอินทรีย์ต่อราชการส่วนจังหวัดที่มีหน้าที่เกี่ยวกับด้านการส่งเสริมการเกษตร เช่น สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานพัฒนาที่ดินจังหวัด รวมถึงภาคธุรกิจเอกชน ได้แก่ หอการค้าจังหวัด ทั้งยังเสนอให้ประเด็นการพัฒนาการผลิต และธุรกิจเกษตรอินทรีย์ได้รับการพิจารณาเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการพัฒนาจังหวัด

จากการทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการผลิตและการตลาดเกษตรอินทรีย์ที่ผ่านมดังกล่าว แสดงออกถึงความพยายามในการจัดการตนเองด้านการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ของเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์ ทั้งด้านการผลิตตั้งแต่การเตรียมแปลงเพาะปลูก การจัดหาเมล็ดพันธุ์ การตรวจรับรองคุณภาพให้ได้มาตรฐาน การแปรรูป รวมถึงการกระจายผลผลิตออกจำหน่าย ล้วนเป็นการจัดการด้วยตนเองของกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรสมาชิกตลอดกระบวนการ

กระบวนการพึ่งตนเองของเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญมีความชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ ตลอดทั้งกระบวนการในระบบการผลิตแบบเกษตรกรอินทรีย์ กระทั่งสามารถทำการเชื่อมโยงไปสู่การตลาดต่างประเทศด้วยตนเองภายในระยะเวลา 3 ปี (พ.ศ. 2557-ปัจจุบัน พ.ศ. 2560) มีผลการดำเนินงานโดดเด่นปรากฏในด้านการบริหารจัดการกลุ่มเครือข่าย และการเข้าถึงระบบตลาดเกษตรอินทรีย์ต่างประเทศ โดยเกือบ 100% ของผลผลิตที่กลุ่มเกษตรกรสมาชิกผลิตได้ส่งขายยังตลาดต่างประเทศ จึงเป็นเหตุผลให้มีกลุ่มเกษตรกรสมาชิกเข้าร่วมกับเครือข่ายฯ เพิ่มขึ้นครอบคลุมหลายพื้นที่ตำบลภายในจังหวัดอำนาจเจริญ โดยกลุ่มเกษตรกรสมาชิกมีแรงจูงใจสำคัญคือ ความสามารถในการลดต้นทุนการผลิตเมื่อเปรียบเทียบกับ การเพาะปลูกในแบบทั่วไปที่ใช้สารเคมี และผลผลิต

ข้าวเปลือกขายได้ที่สูงกว่าในท้องตลาด อีกทั้งเพื่อสุขภาพที่ดีของตนเองและคนในครอบครัวที่ได้บริโภคผลผลิตปลอดภัย

ผลของปฏิสัมพันธ์จากบทบาทของเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญต่อการผลักดันนโยบายและการส่งเสริมด้านการเกษตรของจังหวัด

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า จังหวัดอำนาจเจริญได้จัดทำยุทธศาสตร์แผนพัฒนาจังหวัดและกำหนดวิสัยทัศน์ว่า “เมืองธรรมเกษตร เขตพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง เส้นทางการค้าสู่สากล” วิสัยทัศน์นี้ทุกภาคส่วนทั้งส่วนราชการ รัฐสภากิจ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมของจังหวัดได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ และยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัด ซึ่งต่างมีความเห็นร่วมกันในการจะพัฒนาจังหวัดให้เป็นแหล่งผลิตข้าวหอมมะลิคุณภาพดี โดยในแผนพัฒนาจังหวัดได้กำหนดเป้าหมายในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ข้าวหอมมะลิซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจของจังหวัด ส่งเสริมและพัฒนาสินค้าเกษตรสู่ระดับมาตรฐาน เช่น GAP, GSP และอินทรีย์ ส่งเสริมเกษตรกรสถาบันเกษตรกร และผู้ประกอบการเพื่อการผลิต การแปรรูป และสร้างนวัตกรรมสินค้าเกษตรด้วยกลยุทธ์เพิ่มประสิทธิภาพข้าวหอมมะลิ และการผลิตสินค้าเกษตรปลอดภัย ขยายตลาดสินค้าเกษตร และสินค้าเกษตรแปรรูปทั้งในและต่างประเทศ มีการจัดทำโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาภาคเกษตรกรรมในจังหวัด รวมถึงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูก ขยายพื้นที่ชลประทานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร ซึ่งในทางปฏิบัติเริ่มมีความชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา¹³

จากการมุ่งเน้นการพัฒนาในด้านการเกษตรของส่วนราชการทำให้ในปี 2557 สามารถเพิ่มพื้นที่ชลประทานและพื้นที่รับน้ำได้ภายในจังหวัด จำนวน 6 แห่ง (4,000 ไร่) และตามแผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญประจำปีงบประมาณ 2560 จะมีพื้นที่ในการปลูกข้าว ประมาณ 1,100,000 ไร่ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ปลูกข้าวหอมมะลิ และอยู่ในเขตนํ้าฝนเกือบทั้งหมด มีเกษตรกรที่มีโอกาสเข้าร่วมอบรมเตรียมความพร้อม (ตามโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวหอมมะลิคุณภาพดีและข้าวหอมมะลิอินทรีย์ตามแผนพัฒนาจังหวัด) ในปี 2557 และ 2558 ดำเนินการโดยสำนักงานเกษตรจังหวัดอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกร ให้ความรู้ความเข้าใจถึงขั้นตอน องค์ความรู้ใหม่ๆ และเทคโนโลยีต่างๆ ให้เกษตรกรได้นำไปประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสมและศักยภาพของแต่ละคน กล่าวได้ว่าเกษตรกรเป้าหมายส่วนใหญ่ที่ส่วนราชการให้การสนับสนุนจะอยู่ได้รูปแบบฐานองค์ความรู้ต่างๆ รวมถึงการส่งเสริมให้เกิดศูนย์เรียนรู้เพื่อให้เกิดการทดลองทำในแปลงนาสาธิต (สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ,

¹³ จากข้อมูลสรุปผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ตามแผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ โดยภาพรวมการเบิกจ่ายงบประมาณ ในส่วนงบประมาณ พ.ศ. 2557-2558 ด้านการบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ มีการใช้จ่ายมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารยุทธศาสตร์ ด้านสังคม และด้านบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยพบว่า จังหวัดอำนาจเจริญให้ความสำคัญกับการจัดทำโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวหอมมะลิ และพัฒนาการผลิตสินค้าเกษตรปลอดภัยหลายโครงการ ทั้งการเพิ่มขีดความสามารถการแปรรูปข้าวหอมมะลิ การเปิดตลาดและขยายตลาดข้าวหอมมะลิทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงโครงการเก็บกักน้ำและกระจายน้ำเพื่อการเกษตร (สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ, 2559 ข: 34-43)

2559ข: 12) ทั้งนี้ รูปแบบการดำเนินนโยบายและส่งเสริมเกษตรอินทรีย์/เกษตรปลอดภัยของจังหวัดดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตข้าวหอมมะลิคุณภาพดีและข้าวมะลิอินทรีย์ตามแผนพัฒนาจังหวัดที่กำหนดไว้เป็นหลัก

อีกด้านหนึ่งสำหรับเกษตรกรที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ผลิตข้าวหอมมะลียุ่เดิมภายในจังหวัดอำนาจเจริญ มีอย่างน้อย 15 กลุ่ม ซึ่งกลุ่มเกษตรกรเหล่านี้ มีศักยภาพในการจัดด้านการผลิตและการตลาดด้วยตนเองกระทั่งสามารถมีแปลงนาที่ได้รับการตรวจประเมินแปลงเพื่อเข้ารับการรับรองมาตรฐานข้าวหอมมะลิอินทรีย์จากองค์กร/หน่วยงานรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์สากล โดยกลุ่มเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็งในการทำกิจกรรมระบบเกษตรอินทรีย์มายาวนาน สามารถรวมกลุ่มเกษตรกรสมาชิกครอบคลุมกว้างขวางในหลายอำเภอ และพัฒนาเป็นเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ระดับจังหวัด มีการทำงานภายใต้ระบบเกษตรอินทรีย์ที่ออกแบบด้วยตัวเอง ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์สากล รวมถึงมีเส้นทางการตลาดที่ทางเครือข่ายเกษตรอินทรีย์สามารถเข้าถึงได้เอง ก่อให้เกิดรายได้และสถานภาพของความเป็นเครือข่ายที่มีการยอมรับในระดับกลุ่มจังหวัด ส่วนราชการเกิดการยอมรับบทบาทของเกษตรกรที่มีการรวมกลุ่มและมีความเข้มแข็งในระดับหนึ่ง

ด้วยเหตุนี้ส่วนราชการในจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเริ่มหันมาให้การสนับสนุนในกิจกรรมต่างๆ ที่ดำเนินการโดยกลุ่มเกษตรกรมากขึ้น ด้วยการสนับสนุนด้านปัจจัยการผลิต อาทิ อุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ โดยในปี 2557 เริ่มมีการจัดซื้อเครื่องซังดีจิตอล เครื่องสีข้าวขนาดเล็ก มอบให้แก่กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิอินทรีย์ได้ยืมใช้ประโยชน์ในกิจการของกลุ่มในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน และให้บริการแก่เกษตรกรรายอื่นรวมถึงส่งเสริมให้โรงสีชุมชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์จากสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) เพื่อจำหน่ายได้

ในภาพรวมผลประโยชน์ที่กลุ่มเกษตรกรเป้าหมายที่ส่วนราชการให้การสนับสนุนภายใต้การดำเนินนโยบายและส่งเสริมเกษตรอินทรีย์/เกษตรปลอดภัยของจังหวัด ได้ทำให้เกิดความคล่องตัวในกิจการของกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการไร่นาของตนเอง สามารถปลูกพืชอินทรีย์นอกฤดูกาลทำนาต่างๆ อาทิ ข้าวโพด ถั่วฝักยาว และแตงโม ได้เป็นรายได้เสริมอีกด้วย เป็นต้น ขณะที่หน่วยงานราชการอื่นในจังหวัดเกิดความร่วมมือในการทำกิจกรรม/โครงการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานพาณิชย์จังหวัดอำนาจเจริญจัดประกวดข้าวหอมมะลิเพื่อส่งเสริมการเพาะปลูกข้าวหอมมะลิไทยได้กว้างขวางยิ่งขึ้น สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดอำนาจเจริญเริ่มหาแนวทางการพัฒนาต่อยอดผลิตภัณฑ์จากข้าวหอมมะลิอินทรีย์ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามนโยบายการส่งเสริมเกษตรของจังหวัดจะสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรผู้ผลิตได้ดีย่อมขึ้นอยู่กับภาวะด้านตลาดเป็นสำคัญ ซึ่งปัจจุบันส่วนราชการยังไม่ได้มีแนวทางส่งเสริมให้เกิดช่องทางการจัดจำหน่ายอย่างเป็นรูปธรรมประกอบกับเป้าหมายของการส่งเสริมด้านเกษตรของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้านการเกษตรภายในจังหวัดอำนาจเจริญ ยังคงมีความแตกต่างกัน มีกิจกรรมและโครงการต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย แต่ยังไม่สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกรที่เป็นประชากรส่วนใหญ่ของจังหวัดให้ดีขึ้นได้ เกษตรกรส่วนใหญ่ภายในจังหวัดยังคงอาศัยการจำหน่ายข้าวอินทรีย์ในประเทศผ่านกลุ่มเกษตรกรที่มีศักยภาพในการเป็นผู้จัดจำหน่ายข้าวคุณภาพภายในจังหวัดที่พอมืออยู่ และบางกลุ่ม/เครือข่ายสามารถทำการตลาดส่งผลผลิตออกขายยังต่างประเทศได้เอง

ดังกรณีเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญภายใต้ปฏิบัติการจัดการตนเองด้วยแนวทาง **การตลาดนำการผลิต** ประกอบกับคุณภาพผลผลิตที่ได้รับการรับรองมาตรฐานสากล จึงสามารถนำพา กลุ่มเกษตรกรสมาชิกเข้าสู่ตลาดข้าวอินทรีย์ที่เป็นรูปธรรมในระดับที่น่าพอใจ ซึ่งโดยรวมแล้วเป็นกลุ่ม เครือข่ายที่มีศักยภาพในการผลิต แปรรูป และจำหน่ายข้าวอินทรีย์ที่ได้มาตรฐานสากล ผลคือได้ช่วยแก้ไข ปัญหาการตลาดให้กับกลุ่มเกษตรกรสมาชิกอย่างมาก ทำให้ส่วนราชการยอมรับในบทบาทสถานภาพของ เครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ (ในนามเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรกรอินทรีย์จังหวัด อำนาจเจริญ) จึงเกิดความร่วมมือและความสัมพันธ์ในการมีส่วนร่วมในงานพัฒนาทั้งในระดับเครือข่าย และกลุ่มเครือข่ายย่อยในพื้นที่ ตัวอย่างความร่วมมือ **ในระดับเครือข่าย** อาทิ

1) เครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ (ในนามของเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรกร อินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ) ได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดซื้อเครื่องคัดแยกเมล็ดพันธุ์ข้าวเปลือก และ เครื่องผลิตปุ๋ยชีวภาพไปยังสำนักงานเกษตรจังหวัด ผลคือได้รับพิจารณาให้การสนับสนุน

2) เครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ (ในนามของเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรกร อินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ) สามารถยื่นข้อเสนอโครงการจัดตั้งโรงสีข้าวอินทรีย์เพื่อแปรรูปข้าว อินทรีย์¹⁴ ได้สำเร็จเป็นต้นแบบของการยกระดับเกษตรกรเป็นผู้ประกอบการ

3) เกิดการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดอำนาจเจริญ กับเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ในการพัฒนาแกนนำกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ในพื้นที่ต่างๆ ของจังหวัดอำนาจเจริญเพื่อพัฒนาผลผลิตข้าวอินทรีย์ให้ได้รับการรับรองมาตรฐานสากล ยกระดับ สินค้าเพื่อการส่งออกสู่ตลาดต่างประเทศ

ส่วน**ในระดับกลุ่มเครือข่ายย่อยในพื้นที่** ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มเกษตรกรสมาชิกเครือข่าย เกษตรอินทรีย์ในอำเภอเสนางคนิคมได้จัดทำแผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเสนอขอยังเทศบาลตำบล เสนางคนิคมเพื่อจัดซื้อเครื่องคัดแยกเมล็ดพันธุ์ข้าวเปลือกสำหรับใช้ภายในชุมชน ผลคือได้รับการ บรรจุเป็นโครงการพัฒนาในแผนพัฒนา 3 ปี ของเทศบาลตำบลเสนางคนิคม เป็นต้น

จากความร่วมมือและการได้รับการสนับสนุนปัจจัยการผลิตในระบบเกษตรกรอินทรีย์จาก ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้กลุ่มเกษตรกรสมาชิกเครือข่ายเกิดความ คล่องตัวในการทำกิจกรรมต่างๆ มากยิ่งขึ้น เกิดการพึ่งพาซึ่งกันและกันในกลุ่มสมาชิก สามารถ ลดต้นทุนในการผลิตและสร้างรายได้จากการนำออกจำหน่ายยังตลาดต่างประเทศได้ มีความมั่นใจ ต่ออาชีพเกษตรกรในระบบเกษตรกรอินทรีย์

¹⁴ โครงการจัดตั้งโรงสีข้าวอินทรีย์ สำหรับแปรรูปข้าวหอมมะลิอินทรีย์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานการค้า แฟร์เทรด (FAIRTRADE) มีขนาดกำลังผลิตไม่เกิน 20 ตันต่อวัน พร้อมก่อสร้างโกดังโรงสีเพื่อเก็บข้าวเปลือกและ เป็นโรงบรรจุภัณฑ์ ร่วมกับการทำลานตากข้าว การขยายไฟฟ้าแรงสูง และการติดตั้งเครื่องจักรครบทุกขนาดไม่เกิน 50 ตัน นับเป็นโรงสีข้าวอินทรีย์แห่งแรกของจังหวัดอำนาจเจริญ โดยความร่วมมือระหว่าง จังหวัดอำนาจเจริญ อุตสาหกรรมจังหวัดและสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด สนับสนุนงบประมาณจัดสร้าง 5,950,000 บาท นับเป็นการ ยกระดับกลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตข้าวในระบบเกษตรกรอินทรีย์ให้เป็นเจ้าของโรงสีข้าวอินทรีย์ โดยกลุ่มเกษตรกรผู้ผลิต ข้าวอินทรีย์ผลิตข้าวเปลือกส่งเข้าโรงสีเพื่อสีเป็นข้าวกล้อง ข้าวขาว แล้วนำไปแปรรูปบรรจุภัณฑ์ ตัดฉลาก/ ตรายี่ห้อของตนเอง ซึ่งจำเป็นต้องมีเครื่องจักรที่ทันสมัย

ผลจากการเป็นเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์ที่มีความเข้มแข็งในการทำกิจกรรมระบบเกษตรกรอินทรีย์ และมีกลุ่มเกษตรกรสมาชิกที่ครอบคลุมแทบทุกพื้นที่ตำบล เครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ จึงได้เสนอ “**แนวทางการพัฒนาเกษตรกรอินทรีย์อำเภอต้นแบบเกษตรอุตสาหกรรม เมืองธรรมเกษตร ปี พ.ศ. 2560-2564**” ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญ และส่วนราชการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้พิจารณาบรรจุประเด็นแนวทางการพัฒนาเกษตรกรอินทรีย์ไว้ในแผนปฏิบัติราชการจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ประกอบด้วยโครงการที่สำคัญ อาทิ การจัดตั้งโรงสีข้าวอินทรีย์ การจัดตั้งหน่วยงานตรวจวิเคราะห์สารเคมีในข้าวเพื่อการส่งออก การพัฒนาตลาดผักเกษตรกรอินทรีย์มาตรฐาน IFOAM แบบครบวงจร การพัฒนาระบบสูบน้ำพลังแสงอาทิตย์ และการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมการเกษตร เป็นต้น **โดยเป็นข้อเสนอให้ส่วนราชการสนับสนุนการจัดการตนเองด้านเกษตรกรอินทรีย์ของกลุ่มเกษตรกร พร้อมกับสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งท้องที่ รวมถึงองค์กรภาคีงานพัฒนาทำงานร่วมกันในรูปแบบต่างๆ** อาทิ การขับเคลื่อนตลาดสีเขียวในชุมชนหมู่บ้าน การพัฒนาศักยภาพเกษตรกรผู้ประกอบการ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อพัฒนาผลผลิตเกษตรกรอินทรีย์ให้ได้มาตรฐานตามความต้องการของตลาด เป็นต้น

ความเป็นไปได้ของข้อเสนอแนวทางดังกล่าวในระดับปฏิบัติ ได้เกิดพื้นที่รูปธรรมเกษตรกรอินทรีย์ เชื่อมโยงแนวคิด อุดมการณ์การพึ่งพาตนเองหรือจัดการตนเองในกิจกรรมและกระบวนการผลิตข้าวอินทรีย์ทุกขั้นตอนอยู่ก่อนแล้ว โดยเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญสามารถพัฒนาผลผลิตเกษตรกรอินทรีย์ให้ได้มาตรฐานตามความต้องการของตลาด และย่อมส่งผลสำคัญเป็นการรักษาเสถียรภาพราคาผลผลิตทางการเกษตรของจังหวัดได้อย่างยั่งยืนได้ต่อไป

กล่าวได้ว่าการจัดการตนเองของเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ภายใต้แนวคิดชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ได้เริ่มจากภาคปฏิบัติการพึ่งพาตนเองของเครือข่ายที่เข้มแข็งเป็นรูปธรรมนำไปสู่การสร้างข้อเสนอเพื่อผลักดันการส่งเสริมการผลิตและการตลาดเกษตรกรอินทรีย์ในระดับนโยบาย และถ่ายทอดลงสู่ระดับพื้นที่ เพื่อยืนยันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาระบบเกษตรกรอินทรีย์แก่เกษตรกรในจังหวัด โดยมีกลุ่มเกษตรกรเป็นทั้งผู้กำหนดความต้องการและผู้ดำเนินการหลักนั่นเอง

4.6 บทบาทของเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น

จากการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาเรื่องปากท้องและการใช้ประโยชน์จากความเป็นเกษตรกรอินทรีย์ทำการผลิตพืชคุณภาพ ทำให้กลุ่มเกษตรกรสมาชิกเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญเห็นว่าประชาชนในจังหวัดส่วนใหญ่ซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และระบบเกษตรกรอินทรีย์จะสามารถเป็นทางเลือกเพื่อทำให้สภาพเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นให้ดีขึ้นได้ จึงต้องการให้เกิดการแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการสนับสนุนด้านการผลิตในระบบเกษตรกรอินทรีย์ นำมาสู่บทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาการเกษตรของจังหวัด และส่งผลต่อมาให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัดต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปตามแนวนโยบายนั้น รวมถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ได้เกิดการเชื่อมโยงกันของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดกับยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน (แผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตรภายใต้ธรรมนูญคนอำนาจเจริญ (พ.ศ. 2559- 2561) ในประเด็นการพัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิ และสินค้าเกษตรปลอดภัยของจังหวัด เป็นผลให้สภาพการณ์ปัจจุบันที่ประชาชนได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มเกษตรกรในจังหวัดอำนาจเจริญ ได้รับงบประมาณจากหน่วยงานของส่วนราชการสนับสนุนการผลิตข้าวหอมมะลินทรีย์ โดยกลุ่มเกษตรกรสมาชิกเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ (ในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง) ที่มีการรวมตัวกระจายตัวอยู่ในพื้นที่อำเภอต่างๆ เกือบทั่วทั้งจังหวัดอยู่แล้ว ได้เข้ามามีส่วนร่วมหรือเป็นผู้ดำเนินการในแผนงานกิจกรรม/โครงการด้านการส่งเสริมการเกษตรของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดในประเด็นดังกล่าว

จากการพึ่งพาตนเองเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ที่กล่าวมา แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายด้านการเกษตรของจังหวัด และได้ถ่ายทอดสู่ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากผลงานของเครือข่ายที่เป็นความสำเร็จ 1) ด้านการพึ่งพาตนเองของประชาชนในพื้นที่จังหวัดโดยเฉพาะการผลิตข้าวหอมมะลินทรีย์ มีแนวโน้มเป็นอาชีพทางเลือกที่มีศักยภาพในยกระดับคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจของครอบครัว ผลที่เกิดขึ้นมาด้านองค์กรภาคประชาชนอีกด้านหนึ่งคือ 2) การขยายตัวของกลุ่ม/องค์กร/สถาบันเกษตรกรภายในจังหวัดอำนาจเจริญที่ได้มาร่วมกันทำกิจกรรมทางการเกษตรในแบบเกษตรกรอินทรีย์ เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้มากขึ้น โดยมีเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญเป็นต้นแบบแก่เกษตรกรทั่วทั้งจังหวัด

ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่สืบเนื่องมาจากผลงานของเครือข่ายเช่นนี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจและเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะให้กับชุมชนท้องถิ่นอยู่แล้ว สามารถสร้างฐานอำนาจในการพัฒนาชุมชนได้จากการความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันในเชิงบูรณาการระหว่างประชาชน กลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ ให้เป็นผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและการจัดการปัญหาของตนเอง ขณะเดียวกัน กลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่เอง ได้มีความพยายามสร้างโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่น นำเสนอประเด็นกิจกรรมทางการเกษตรให้เป็นส่วนหนึ่งในการบูรณาการเข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเปลี่ยนแปลงของการมีส่วนร่วมในระดับเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องและมีบทบาทในการตัดสินใจในการจัดทำภารกิจดำเนินกิจกรรมทั้งหลายขององค์กรภาคประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดขึ้น **กลายเป็นความสัมพันธ์ของการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นด้านการเกษตรที่ส่งผลต่อการปรับตัวต่อการบริหารจัดการบริการสาธารณะ**

บทบาทของเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญในแง่การสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น หากพิจารณาหลักคิดที่ว่า การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นก็เพื่อให้ท้องถิ่นจัดการปกครองตนเองได้นั้น ต่อประเด็นความหมาย “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” ตามหลักคิดนี้จะให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นองค์กรของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ซึ่งได้รับการกระจายอำนาจมาจากรัฐบาลและเป็นองค์กรตัวแทนประชาชนในระดับอบประชาธิปไตย

ขณะเดียวกัน “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” ก็นับเป็นพื้นฐานของการยอมรับการตัดสินใจตามความต้องการของประชาชน มุ่งความสำคัญแก่ประชาชนในท้องถิ่นว่าต้องได้รับการพัฒนา

กล่าวได้ว่า ลักษณะความสัมพันธ์ที่เอื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่น กรณีเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ในเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ เกิดขึ้นภายใต้กรอบความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจที่เข้มแข็งเพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการกิจการสาธารณะด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้วยการประสานการทำงานร่วมกับองค์กรภาคประชาชนที่มีศักยภาพให้หนุนเสริมกันไปสู่เป้าหมายร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในลักษณะหุ้นส่วนงานพัฒนา

กรณีของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญผลของปฏิสัมพันธ์จากบทบาทของเครือข่ายส่งผลต่อการผลักดันนโยบายและการส่งเสริมด้านการเกษตรของจังหวัดโดยทางอ้อม และส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการกระบวนการขับเคลื่อนงานการพัฒนาท้องถิ่นของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิสัยทัศน์การพัฒนาของจังหวัดที่ประชาชนมีส่วนร่วม ทั้งนี้ นโยบายด้านเศรษฐกิจการเกษตรของจังหวัดได้มีการถ่ายทอดลงสู่ยุทธศาสตร์การพัฒนาของส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสามารถผลักดันการส่งเสริมการผลิตผลผลิตทางการเกษตรและการตลาด เช่น การมีตลาดข้าวหอมมะลินิเวศน์เพิ่มขึ้นกระจายอยู่ในพื้นที่ตำบล หรือการส่งเสริมเกษตรกรให้ขยายผลรับสมาชิกผลิตข้าวหอมมะลินิเวศน์เพิ่มมากขึ้นในระดับกลุ่ม/เครือข่าย

ขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญเอง ก็มีทางเลือกของการทำกิจการใดๆ หรือปรับปรุงบริการสาธารณะให้ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ได้รับประโยชน์และสอดคล้องกับความต้องการมากที่สุด โดยมีอิสระตามสมควร และยังเป็นโอกาสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะพัฒนาบทบาทความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชนให้สามารถการแก้ไขปัญหาต่างๆ ภายใต้กรอบความร่วมมือด้านเศรษฐกิจการเกษตรให้เข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ และให้รู้สึกว่าเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ถึงอย่างไรก็ดี เมื่อวิเคราะห์ถึงบริบทและประเด็นปัญหาสำคัญของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ในมิติความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคประชาชนในการจัดบริหารสาธารณะ ในบางกรณี คณะผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นความไม่สอดคล้องต้องกันระหว่างหลักการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (local self-government) ซึ่งอย่างน้อยปรากฏในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 อีกทั้งกฎหมาย กฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งมีอยู่ในปัจจุบัน ทำให้การบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการตัดสินใจจัดให้มีบริการสาธารณะในประเภทต่างๆ ที่เป็นการต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง รวมถึงความต้องการพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบที่นอกเหนือ ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นโครงการขนาดเล็ก ใช้ทรัพยากรหลักในท้องถิ่น เป็นการบริการทางด้านกายภาพ (physical series) ที่จับต้องได้และเป็นสาธารณะประโยชน์ เช่น การสร้างถนนหนทาง ขุดลอก คู คลอง สร้างสนามกีฬา เป็นต้น นอกจากนั้นยังพบความไม่เอื้อต่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจ ในแง่สร้างเสริมให้เกิดการจัดความสัมพันธ์

ระหว่างรัฐส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาในการสร้างความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระของท้องถิ่น (autonomy) (อันเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น) กับการควบคุมท้องถิ่น (control)

สรุปได้ว่า ในแง่บทบาทของเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นผลของปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากความเป็นเครือข่ายเกษตรกรพึ่งตนเอง ซึ่งมีพลังในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือเป็นโอกาสของการพัฒนาไปสู่เป้าหมายเพิ่มความสามารถในการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดย 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถมีทางเลือกในการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจสังคมและวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น สอดคล้องกับความต้องการเพื่อให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้มีอิสระในการจัดการกับปัญหาของตนเองตามสมควร (Autonomy) และ 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการเชื่อมโยงความร่วมมือ ค้นหา พัฒนาศักยภาพของกลุ่ม องค์กรชุมชน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ก่อให้เกิดความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในสังคมในท้องถิ่น (Subsidiary) และเกิดความเป็นปึกแผ่น (Solidarity) ในชุมชนท้องถิ่นเพื่อเปลี่ยนจากระบบพึ่งพารัฐเป็นพึ่งพาตนเอง เป็นการเพิ่มความสามารถในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

งานศึกษาเรื่องนี้ มุ่งเน้นการถอดบทเรียนการสร้างเครือข่ายองค์กรชุมชนของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ และกระบวนการขับเคลื่อนงานการพัฒนาท้องถิ่นในแบบพึ่งตนเองที่กลุ่ม/องค์กรชุมชนต่างๆ ในจังหวัดมาร่วมตัวกันเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ในชื่อ “เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง” โดยให้ความสำคัญกับประเด็นบทบาทขององค์กรภาคประชาชนในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น สะท้อนจากความสัมพันธ์ของเครือข่ายในฐานะเป็นองค์กรภาคประชาชนองค์กรหนึ่งกับส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดอำนาจเจริญ ในลักษณะที่เครือข่ายองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางพัฒนาจังหวัดและเป็นผู้ดำเนินการสำคัญร่วมกับส่วนราชการในการนำนโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาการเกษตรของจังหวัดไปปฏิบัติ โดยเฉพาะความสามารถในการพึ่งพาตนเองของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ซึ่งเป็นหนึ่งในเครือข่ายย่อยในเครือข่ายใหญ่ ที่ได้แสดงออกให้เห็นรูปธรรมการทำงานของเครือข่ายแบบพึ่งตนเองด้านการเกษตร ส่งผลเป็นผลเป็นความเชื่อมโยงต่อการตัดสินใจในระดับยุทธศาสตร์จังหวัด อันเกิดจากการยอมรับสถานการณ์ และบทบาทขององค์กรภาคประชาชนแก่ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยเหตุที่งานศึกษานี้ มีรายละเอียดของกระบวนการจัดการตนเองและเงื่อนไขต่างๆ ในปรากฏการณ์การนำเสนอในบทนี้ จึงได้นำข้อมูลที่สังเคราะห์ในรายละเอียดจากบทก่อนหน้านี้ มาสรุปและอภิปรายผลตามข้อค้นพบ โดยในขั้นการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสร้างบทสรุป และแม้ว่างานศึกษานี้ได้เลือกใช้ทฤษฎีหลายทฤษฎีมากำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา แต่เพื่อสามารถมองปรากฏการณ์ได้ในหลายมิติซึ่งมิได้ใช้ทฤษฎีเหล่านั้นมาเป็นตัวพิจารณาปรากฏการณ์ทั้งหมด หากแต่ได้ยึดหลักการพิจารณาข้อมูลจากมุมมองของผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นผู้อยู่ในปรากฏการณ์เป็นหลัก (Inside-Out) ขณะที่การสรุปแนวคิดของปรากฏการณ์นี้ ถือว่าเป็นมุมมองของคนนอก (Outside-In) อันเป็นการรับรู้มุมมองปรากฏการณ์ และนำไปสู่การสร้างความหมายเพื่อทำความเข้าใจปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอย่างเชื่อมโยงกันระหว่างองค์กรภาคประชาชนกับส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทบาทสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น

5.1 สรุป

5.1.1 โครงสร้างพื้นฐานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด กับการเกิดกลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนในจังหวัดอำนาจเจริญ

5.1.2 เครือข่ายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ: ฐานความคิดและอุดมการณ์เป้าหมาย การจัดรูปแบบ เครือข่าย และกระบวนการทำงานของเครือข่าย

5.1.3 ผลงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

5.1.4 บทบาทองค์กรภาคประชาชนในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น: กรณีรูปธรรมเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ

5.1.5 ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จต่อความสำเร็จของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญ

5.1.1 โครงสร้างพื้นฐานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดกับการเกิดกลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนในจังหวัดอำนาจเจริญ

จังหวัดอำนาจเจริญได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นจังหวัด เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2536 เป็นจังหวัดที่ 75 ของประเทศไทย แบ่งการปกครองออกเป็น 7 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองอำนาจเจริญ อำเภอหัวตะพาน อำเภอชานุมาน อำเภอปทุมราชวงศา อำเภอพนา อำเภอเสนางคนิคม และอำเภอสิรินธร มี 56 ตำบล 607 หมู่บ้าน 30 ชุมชน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 64 แห่ง อดีตเคยเป็นถิ่นฐานของมนุษย์ยุคสมัยต่างๆ ตั้งแต่ยุคก่อนประวัติศาสตร์มาจน มีวัฒนธรรมของบ้านเมืองที่เป็นศิลปะเนื่องในพระพุทธศาสนาโดยแพร่เข้ามาในอีสานผ่านเทือกเขาตองพญาเย็นและเทือกเขาเพชรบูรณ์เข้าสู่ต้นลำน้ำมูล-ชี (แถบจังหวัดอุดรธานี ขอนแก่น และกาฬสินธุ์ในปัจจุบัน) ปรากฏหลักฐานกลุ่มชนไทย - ลาว อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานหลายกลุ่ม ครั้นเมื่อรัชกาลที่ 1 สถาปนากรุงเทพมหานคร จึงได้สถาปนาให้อีสานเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยด้วย กระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 3 จึงเริ่มตั้งเมืองอำนาจเจริญอย่างจริงจัง และเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 เมืองอำนาจเจริญไปขึ้นการปกครองกับจังหวัดอุบลราชธานี ก่อนแยกออกจากการปกครองจังหวัดอุบลราชธานี ในช่วงเวลาที่มีการเคลื่อนไหวของขบวนการคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จังหวัดอำนาจเจริญได้เคยถูกใช้พื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัวจัดตั้งกองกำลังของภาคอีสาน อันเป็นพื้นที่รอยต่อระหว่างอำเภอเสนางคนิคม อำเภอชานุมาน อำเภอเขมราฐ อำเภอดอนตาล และอำเภอเลิงนกทาในปัจจุบัน

โครงสร้างพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดอำนาจเจริญขึ้นอยู่กับภาคการเกษตร โดยมีพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าวหอมมะลิ พืชไร่ เช่น มันสำปะหลัง อ้อย และยางพารา โดยเฉพาะการปลูกข้าวหอมมะลิจจะมีมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่การเกษตรทั้งหมดของจังหวัด แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่อาศัยน้ำจากธรรมชาติตามฤดูกาลเป็นหลัก ทำให้มักเกิดปัญหาขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร ส่งผลให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดอำนาจเจริญเติบโตช้า และยังคงจัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดที่ยากจนที่สุดในประเทศ ทั้งนี้ จากการเปรียบเทียบข้อมูลการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดที่ได้แยกการปกครองออกจากจังหวัดอุบลราชธานีมาเป็นเวลากว่า 20 ปี ยังคงสะท้อนสถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดอำนาจเจริญที่ยังไม่ดีขึ้น ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และความยากจนเป็นปัญหาสำคัญของของผู้คนในสังคมเกษตรกรรม ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสังคมของจังหวัดตามมา ทั้งปัญหาย้วยแรงงานการอพยพโยกย้ายไปทำงานต่างถิ่น ปัญหาทางการศึกษา ปัญหา ยาเสพติด ปัญหาด้านสุขภาพและสาธารณสุข เป็นต้น

จากผลกระทบความเดือดร้อนของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ ด้วยสาเหตุปัญหาโครงสร้างพื้นฐานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดที่สั่งสมมาเป็นเวลาหลายปี ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีลักษณะเปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ได้เป็นแรงผลักดันให้ประชาชนในจังหวัดที่เคยมี

ประสบการณ์ร่วมกันเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชน ทำงานในโครงการฟื้นฟูชุมชนที่เคยได้รับการสนับสนุนจากรัฐในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศได้มารวมตัวกันอีกครั้งในเวลาต่อมาเพื่อค้นหาทางออกของปัญหาร่วมกัน ด้วยการทำงานพัฒนาชุมชนเน้นการพึ่งพาตัวเองและช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกัน กระทั่งพัฒนาสู่ความเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนทั่วทั้งจังหวัด และใช้ความเป็นองค์กรภาคประชาชนที่มีพลังแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่เป็นไปตามความต้องการของผู้คนในจังหวัดโดยส่วนรวม

การรวมกันเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชนของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญ มีขอบเขตของการรวมตัวแตกต่างกันตามบริบทสถานการณ์ โดยในระยะแรก เกิดขึ้นก่อนวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ราวปี พ.ศ. 2523-2533 รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้ผู้เคยเข้าเป็นแนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์ได้ออกจากป่ากลับสู่บ้านเรือน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มครูและพวกชาวบ้านหัวก้าวหน้า มีแนวคิดร่วมกันทำงานพัฒนาท้องถิ่นบ้านเกิด โดยเป็นแกนนำชักชวนชาวบ้านให้มารวมกลุ่มกันทำกิจกรรมทางอาชีพเกษตร ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในเรื่องปัจจัยการผลิต ในระยะแรกนี้แม้จะได้รับการส่งเสริมจากรัฐในโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจในชนบท แต่ลักษณะการรวมตัวของชาวบ้านส่วนใหญ่มักจัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มอาชีพต่างๆ และเป็นไปโดยความสมัครใจเฉพาะกลุ่มคน ซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ลงมาทำงานในพื้นที่ด้วย

ระยะที่สอง คือช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ที่ภาครัฐดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) และภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในช่วงแรก การรวมตัวกันของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญเกิดขึ้นทั่วทั้งจังหวัดพร้อมกับปรากฏการณ์รวมตัวของประชาชนเป็นกลุ่ม/องค์กรประชาชนเกิดขึ้นทั่วประเทศเพื่อการฟื้นฟูวิกฤติเศรษฐกิจไปสู่การพึ่งตนเอง โดยรัฐจัดตั้งกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) สนับสนุนงบประมาณแก่กิจกรรม/โครงการที่เสนอโดยกลุ่ม/องค์กรองค์กรชุมชนกลายเป็นกระแสชุมชนเข้มแข็ง ขณะเดียวกันฐานคิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เป็จุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เกิดขึ้นพร้อมกันส่งผลทำให้ประชาชนตื่นตัวที่จะพัฒนาตัวเอง สัมพันธ์กับการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นทำการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่น และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้นในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนเองด้วยกระบวนการบริหารงานพัฒนาแบบมีส่วนร่วม การรวมตัวของผู้คนในระยะนี้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากหน่วยงานรัฐให้การสนับสนุนและจัดตั้งขึ้นจึงขยายตัวเกิดขึ้นทั่วพื้นที่จังหวัด ทั้งนี้ ได้เกิดการเชื่อมโยงรวมเอากลุ่ม/องค์กรเดิมที่รวมตัวกันอยู่แล้วร่วมกันเป็นเครือข่ายกว้างขวางขึ้น โดยมีการจัดกลไกบริหารจัดการตามแนวทางส่งเสริมของรัฐโดยกองทุน SIF เน้นการทำงานพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันอย่างเป็นเครือข่ายภายในจังหวัดและข้ามจังหวัด เชื่อมโยงจนถึงเครือข่ายระดับชาติ ภายใต้ฐานงานเชิงประเด็นที่กองทุน SIF กำหนดบนพื้นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ระยะที่สาม นับเป็นช่วงเวลาที่ประชาชนอำนาจเจริญใช้ประสบการณ์การทำงานโครงการพัฒนาและความผิดพลาดจากรวมกลุ่ม/องค์กรชุมชนเพื่อรองรับแผนการพัฒนาจากรัฐมาเป็นบทเรียน กล่าวคือเมื่อภาครัฐสิ้นสุดการสนับสนุนโครงการพัฒนาต่างๆ ลงในปลายปี 2547 ทำให้กลุ่ม/องค์กรชุมชนต่างๆ ที่ส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการสนับสนุนวัตถุประสงค์ของรัฐต้องยุบเลิกกลุ่มตามไป

กระทั่งในปี 2550 โอกาสของการรวมตัวเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อได้รับการสนับสนุนโครงการฟื้นฟูชีวิตชุมชนท้องถิ่นโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ดังนั้น การรวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชนของผู้คนในจังหวัดในระยะนี้ จึงเกิดขึ้นจากสมัครใจของคนที่มีความคล้ายคลึงกัน ในความคิดอุดมการณ์ ร่วมกันทำกิจกรรมของกลุ่มอย่างต่อเนื่องโดยเป็นไปตามความถนัดและศักยภาพของแต่ละบุคคลที่มารวมกลุ่มกันเพื่อทำให้กลุ่มดำเนินงานไปสู่เป้าหมายที่กำหนดร่วมกันได้ และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติสภาพลเมือง พ.ศ. 2551 ทำให้สภาพและบทบาทของกลุ่ม/องค์กรชุมชนทั่วประเทศรวมทั้งจังหวัดอำนาจเจริญได้รับการยอมรับหรือรับรองอย่างเป็นทางการจากส่วนราชการและหน่วยงานภายนอก จากศักยภาพในการพึ่งพาตนเองของกลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนทั่วทั้งจังหวัด ทำให้เกิดการประสานการทำงานร่วมกัน และได้รับการสนับสนุนทรัพยากรดำเนินกิจกรรมจากหน่วยงานภายนอก จึงเป็นที่มาของการขยายขอบเขตความสนใจหรือผลประโยชน์ของการรวมกลุ่ม/องค์กรชุมชนไปสู่ประเด็นงานการพัฒนาที่มีความหลากหลายครอบคลุมมากขึ้น

5.1.2 เครือข่ายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ: ฐานความคิดและอุดมการณ์ เป้าหมาย การจัดรูปแบบ เครือข่าย และกระบวนการทำงานของเครือข่าย

การเกิดขึ้นของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ อาจสรุปได้ว่าประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ 1) ความสำนึกในการพึ่งพาตนเองและกระบวนการเรียนรู้ในการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชน เพื่อนำพาให้ชุมชนเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ 2) ประสบการณ์เรียนรู้ในเป้าหมายของการรวมกลุ่ม/องค์กรชุมชน ที่เดิมมุ่งเน้นการตอบวัตถุประสงค์เฉพาะของภาครัฐหรือหน่วยงานที่สนับสนุนทำให้การรวมกลุ่ม/องค์กรชุมชนของประชาชนล้มเหลว จึงนำบทเรียนดังกล่าวมาวางแผนการทำงานอย่างมีส่วนร่วมกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานผู้สนับสนุนทั้งภายในและภายนอกจังหวัด มีการออกแบบกลไกการทำงานร่วมกันของเครือข่าย มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันระหว่างกันในกลุ่มเครือข่ายทำให้เกิดการขยายผลเกิดกลุ่ม/องค์กรชุมชนทำงานพัฒนาเชิงประเด็นขึ้นทั่วพื้นที่จังหวัด และมีการเชื่อมโยงการทำงานอย่างเป็นเครือข่ายกัน เรียกชื่อ “เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ”

แนวคิด “ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง” ซึ่งเกิดเป็นกระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในช่วงปฏิรูปประเทศ (พ.ศ. 2553-2556) โดยที่รัฐบาลได้นำมาใช้ในจัดทำโครงการพัฒนาชนบททั่วประเทศ ในช่วงก่อนหน้านั้น คือ แนวคิดชุมชนพึ่งตนเอง แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง นั้น แต่ในที่สุดไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แท้จริง ประชาชนไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ อย่างไรก็ดี ส่วนหนึ่งถูกนำมาหล่อหลอมเข้ากับอุดมการณ์การต่อสู้ทางความคิดในทางการเมืองของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญเมื่อครั้งเกิดสถานการณ์ความเคลื่อนไหวของขบวนการคอมมิวนิสต์ในพื้นที่จังหวัดภาคอีสาน มีผู้นำกลุ่มองค์กรชุมชนต่างๆ รับเอาอิทธิพลทางความคิด วิธีการทำงานมาปรับใช้ในระบอบแรกเริ่มสร้างการรวมกลุ่ม/องค์กรชาวบ้าน ฐานความคิดและอุดมการณ์จึงหล่อหลอมรวมกันในความหมายแบบ “แนวคิดชุมชนนิยม (พึ่งตนเอง)” ผลักดันให้เกิดการรวมตัวเพื่อทำงานพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน ขณะเดียวกัน ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ามีประเด็นทางเศรษฐกิจเป็นความสนใจพื้นฐานของผู้คนในชุมชน เพราะเกี่ยวข้องกับปากท้อง และการพึ่งพาซึ่งกันและกันในวิถีชีวิตบนฐานเกษตรกรรมซึ่งขึ้นอยู่กับ

กับสภาพดินฟ้าอากาศที่ไม่มีความแน่นอน แต่ในแบบเฉพาะของเครือข่ายองค์กรท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญ การรวมตัวกันเป็นกลุ่ม/ องค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญมีเป้าหมายรวมตัวกัน เพื่อพัฒนาท้องถิ่นและแก้ปัญหาของท้องถิ่น ลดภาระการพึ่งพิงภาครัฐ เน้นการพัฒนาและถ่ายทอดวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการทำการเกษตรและการหาเลี้ยงชีพ

อีกด้านหนึ่ง คือเป้าหมายการต่อรองสำคัญที่มีต่อส่วนราชการหรือองค์กร/หน่วยงานอื่นๆ เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น และของกลุ่มเครือข่ายสมาชิกในแต่ละประเด็น เครือข่ายย่อย โดยที่พลังของการรวมกลุ่มจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการเจรจา ต่อรองเมื่อมีการประสานการทำงานร่วมกันในความเป็นเครือข่ายใหญ่ระดับจังหวัด โดยเฉพาะการ ต่อรองกับภาครัฐในประเด็นการจัดการนโยบายสาธารณะในระดับพื้นที่ ขณะเดียวกัน พลังนี้ก็เป็น พลังที่ช่วยให้เกิดการพึ่งพาตนเองไปพร้อมด้วย ดังนี้ เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจึงได้ ให้นิยามความหมายของ “การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น” หรือ “ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง” ที่แตกต่างจากการพัฒนาชุมชนทั่วไป นั่นคือการทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นกระบวนการ ของเครือข่ายองค์กรชุมชน และหาโอกาสความร่วมมือกับส่วนราชการและองค์กรปกครองท้องถิ่น ฐานความคิดและอุดมการณ์เหล่านี้ ได้ถูกสื่อสารความหมายและการรับรู้ร่วมกันในเรื่อง “จิตสำนึก สาธารณะ” ระหว่างกลุ่ม/องค์กรชุมชน สมาชิกเครือข่าย สร้างความรู้สึก “รับอย่างมีศักดิ์ศรี” เกิดความตระหนักถึงศักยภาพของประชาชนที่ต้องการให้ภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้ ศักยภาพที่มีอยู่ให้มากที่สุด กลายเป็นความมุ่งหมายของเครือข่ายที่จะสร้างพลังชุมชนเพื่อพัฒนา ชุมชนโดยมีส่วนร่วมราชการในพื้นที่ให้ความช่วยเหลืออยู่เบื้องหลังและช่วยเหลือในส่วนที่เกิน ความสามารถ ทั้งนี้ เครือข่ายได้สร้าง ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 เป็นเครื่องมือ กำหนดแนวทางหรือกติกาในการทำงานร่วมกันของเครือข่าย และใช้สภาองค์กรชุมชนตำบล ตาม พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงการทำงานร่วมกัน ให้เกิดการพึ่งพาตนเองก่อน

เป้าหมายการทำงานของการทำงานในระดับกลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายย่อย ในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญเน้นการทำกิจกรรมเฉพาะตาม ความสนใจ ความต้องการร่วมมือกันทำงานเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในวิถีชีวิตสังคมเกษตรกรรม หรือมีปัญหาสังคมต่างๆ หรือแม้แต่การปกป้องสิทธิ เพื่อทำให้ตนเองและชุมชนที่อาศัยอยู่มีการ เปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาในทุกด้านทั้งเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงเกิดความ ร่วมมือที่ดีกับหน่วยงานภายนอกเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชน ส่วนเป้าหมายใน **ระดับ เครือข่าย** คือ โอกาสของการมีส่วนร่วมที่ประชาชนจะเป็นฝ่ายตัดสินใจ หรือกำหนดปัญหาความ ต้องการของตนเองอย่างแท้จริง มีสถานภาพและบทบาทที่จะได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ ให้เป็นภาคีหุ้นส่วนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าเป็น ฝ่ายรอรับการพัฒนา

สำหรับการจัดรูปเครือข่าย ประกอบไปด้วย กลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็น 6 กลุ่มเครือข่าย โดยกำหนดจากฐานประเด็นงานพัฒนาท้องถิ่นในรูปเครือข่ายเชิงประเด็น ได้แก่ เครือข่ายประเด็นเศรษฐกิจและทุนชุมชน เครือข่ายประเด็นระบบสุขภาพ เครือข่ายประเด็นทรัพยากร

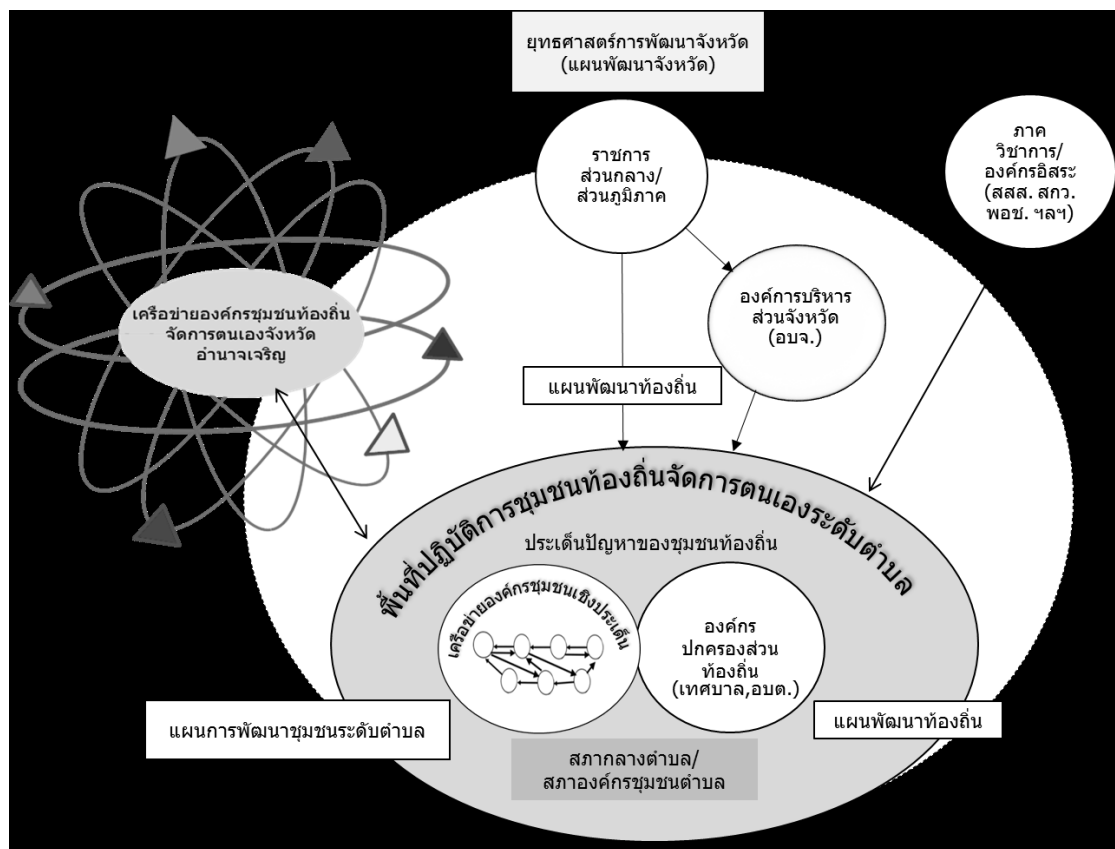
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เครือข่ายประเด็นสังคมและวัฒนธรรม เครือข่ายประเด็นการพัฒนา
การเมืองภาคพลเมือง และเครือข่ายสื่อชุมชน

ในแต่ละกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นทั้ง 6 กลุ่มฐานงาน (มีพื้นที่ปฏิบัติการ
อยู่ในระดับตำบล) ประกอบไปด้วยกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายย่อยอีกชั้นหนึ่ง ลักษณะดังกล่าว
จึงเป็นการจัดเครือข่ายให้มีโครงสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายย่อย
ในเครือข่ายใหญ่ด้วยรูปแบบการทำงานเชิงประเด็นกิจกรรม (issue network) และการทำงาน
เชิงพื้นที่ (area network) ควบคู่กัน

ด้วยลักษณะของข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ มีความ
เด่นชัดในกิจกรรมการขับเคลื่อนงานพัฒนาเชิงประเด็น การทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่น
จังหวัดอำนาจเจริญจึงใช้ฐานประเด็นกิจกรรมทั้ง 6 ฐานงาน เป็นตัวเชื่อมโยงการทำงานภายใน
เครือข่าย เกิดความร่วมมือระหว่างกันในกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นทั้ง 6 กลุ่มฐานงาน
ลักษณะเป็นแนวร่วมการพัฒนา การปรึกษาหารือเพื่อหาทางออกของปัญหาตามประเด็นที่เกิดขึ้น
ในพื้นที่ตำบล รูปแบบการเชื่อมโยงเกิดขึ้นทั้งในแบบเชื่อมโยงกันเองในกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชน
เชิงประเด็นโดยตรง หรือนำเข้าสู่ศูนย์ประสานงานพื้นที่ระดับตำบล คือ **สภาองค์กรชุมชนตำบล** และ
สภากลางตำบล เป็นพื้นที่กลางในการประสานงานร่วมกัน โดยมีแกนประสานงานประเด็น ทำหน้าที่
เชื่อมต่อกับบุคคล องค์กร/หน่วยงาน และเครือข่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้ตามศักยภาพภายใต้การ
ทำงานพัฒนาในประเด็นนั้นๆ ส่วนการจัดการภายในกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็น มีความ
เป็นอิสระต่อกัน เป็นความสัมพันธ์แนวราบในลักษณะที่ต่างกลุ่มเครือข่าย ต่างทำงานในกิจกรรม/
ภารกิจของตนเอง

ขณะเดียวกัน ก็มีการรวมศูนย์กิจกรรมงานพัฒนาเชิงประเด็นทั้ง 6 กลุ่มฐานงาน เข้าสู่
ส่วนกลางของเครือข่าย (หมายถึงเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ)
ในระดับจังหวัด เรียกว่า **ศูนย์ประสานงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ (ศอช.)** ประกอบด้วย
แกนประสานหลักเครือข่าย แกนประสานเชิงประเด็น และคณะทำงานเครือข่าย ประกอบด้วย
ที่ปรึกษา ทีมวิชาการและยุทธศาสตร์ ทีมประสานงานหน่วยงานภาคี ทีมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และ
ติดตาม ทีมสื่อและประชาสัมพันธ์ โดยภาพรวมทั้งหมดทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน ผลักดัน ให้เกิด
ความร่วมมือระหว่างส่วนราชการในจังหวัด ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคงานพัฒนาอื่น
ภายใต้กิจกรรมงานพัฒนาท้องถิ่นในประเด็นทั้ง 6 กลุ่มฐานงาน

ทั้งนี้ เครือข่ายได้สร้างกลไกสำคัญหนึ่งคือ **สภากลางจังหวัด** คล้ายเป็นเวทีกลางในการ
ปรึกษาหารือความร่วมมือ ประกอบด้วย คณะกรรมการสี่ฝ่าย ได้แก่ ภาคราชการ ภาคประชาชน/
ประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา
ซึ่งที่ผ่านมาการเปิดเวทีสภากลางมักเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบ
ต่อประโยชน์ของประชาชน หรือเป็นเวทีสำหรับติดตามความร่วมมือระหว่างส่วนราชการและองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดที่ได้ตกลงกันไว้กับองค์กรภาคประชาชน ซึ่งมีเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการ
ตนเองเป็นตัวแทน



ภาพที่ 18 การเชื่อมโยงราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีงานพัฒนาในพื้นที่จัดการตนเองระดับตำบล ของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

5.1.3 ผลงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

1) เกิดการพึ่งพาตนเองของประชาชนที่รวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชน

จากแนวคิดหลักของเครือข่าย คือสำนึกการพึ่งพาตนเอง เน้นความสมดุลของชีวิต มีระบบเศรษฐกิจและทุนชุมชนเป็นฐานสำคัญ กลุ่มคนในท้องถิ่นที่เคยมีประสบการณ์ทำงานพัฒนา ชุมชนท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง จึงตั้งเป้าหมายยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเองในด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้นบนฐานการทำงานพัฒนาเชิงประเด็น 6 ฐานงาน กระทั่งเกิดความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ที่เรียกว่า “พื้นที่รูปธรรมจัดการตนเอง” อาทิ เกิดการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล และกองทุนสวัสดิการชุมชนขึ้นในพื้นที่ 63 ตำบลทั่วทั้งจังหวัด เกิดกลุ่มเกษตรกรที่เข้มแข็งสามารถพัฒนาระบบการผลิต และเกษตรอินทรีย์ให้มีคุณภาพในพื้นที่หลายตำบล เป็นที่ยอมรับในตลาด และสามารถสร้างมูลค่าตลาดสินค้าเกษตรของจังหวัดได้มาก เป็นต้น โดยไม่ต้องรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐซึ่งต้องอาศัยงบประมาณดำเนินการตามแผนงาน และส่วนใหญ่ภาครัฐมักเป็นผู้กำหนดแผนงานการพัฒนาเองเป็นหลัก

2) เกิดโอกาสการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

เมื่อเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ได้จัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 และแผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตร (พ.ศ. 2559- 2561) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของเครือข่าย เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมภายใต้กรอบการประเด็นงานพัฒนาที่หลากหลายถือเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการมีส่วนร่วมกันระหว่างส่วนราชการกับองค์กรภาคประชาชนในการพัฒนาจังหวัด โดยต่อมาได้เกิดการบูรณาการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของภาคประชาชนและส่วนราชการเข้าด้วยกัน เริ่มต้นจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ในขณะนั้น) เห็นชอบให้มีการจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัดใหม่ โดยปรับเปลี่ยนให้มีถ้อยคำสำคัญอันเกิดจากเจตนารมณ์ของภาคประชาชนในจังหวัดรวมอยู่ด้วย นั่นคือ “เมืองธรรมเกษตร เขตพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง เส้นทางการค้าสู่สากล” และยังได้พิจารณาให้มีการทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด พ.ศ. 2557-2560 เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคประชาชน/ประชาสังคม และศักยภาพของพื้นที่ โดยที่ประชุมคณะกรรมการบริหารงานแบบบูรณาการจังหวัดอำนาจเจริญ (ก.บ.จ.) มีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการของจังหวัด ประจำปีงบประมาณ 2560 ที่ประกอบไปด้วยโครงการและงบประมาณดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดตามประเด็นยุทธศาสตร์ 4 ด้าน/ยุทธศาสตร์ หนึ่งในนั้นคือ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิและสินค้าเกษตรปลอดภัย” โดยมีเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นหนึ่งในกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็น ในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ซึ่งสถานภาพและบทบาทการทำงานของเครือข่ายมีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรของจังหวัดในภาพรวม

ทั้งนี้ เครือข่ายได้อาศัยการขับเคลื่อนงานพัฒนาภายใต้ “กระบวนการจัดทำแผนพัฒนา” (เป็นแนวคิดที่ขยายต่อมาจากแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง ในช่วงปี 2542 ที่รัฐบาลส่งเสริมให้เกษตรกรจัดทำแผนแม่บทชุมชนเพื่อการพัฒนาชีวิตและพัฒนาท้องถิ่น) โดยได้จัดทำขึ้นทั้งในระดับเครือข่ายและระดับกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นทั้ง 6 ฐานงานพัฒนา จึงเป็นโอกาสของการที่แผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของประชาชนได้เชื่อมโยงเข้ากับแผนพัฒนาของส่วนราชการและแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น นับเป็นการยกระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับเข้าไปมีบทบาท หรือขึ้นเป็นหุ้นส่วนงานพัฒนาได้มากกว่าในอดีต

5.1.4 บทบาทขององค์กรภาคประชาชนในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น: กรณีรูปธรรมเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ

เครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นหนึ่งในกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองที่ได้รับเอาแนวคิด อุดมการณ์พึ่งพาตนเองหรือจัดการปัญหาของตนเองในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัวิถีชีวิตมาปฏิบัติในลักษณะร่วมมือกันเองภายในกลุ่มเครือข่าย โดยไม่ต้องรอรับความช่วยเหลือจากส่วนราชการ ซึ่งทำให้สถานภาพและบทบาทการทำงานของเครือข่ายมีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรของจังหวัดในภาพรวม ทั้งนี้ เครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญได้นำประเด็นการพัฒนาการผลิตและธุรกิจเกษตรอินทรีย์ตามที่กำหนดไว้

ในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 ในหมวด 5 ที่ว่าด้วยระบบเศรษฐกิจชุมชน มีหลักการว่า “การพัฒนา ระบบเศรษฐกิจชุมชนที่จัดปัญหาความยากจน และความไม่เท่าเทียมกันด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคมมีมาตรการ เช่น ชุมชนต้องทำเกษตรอินทรีย์ โดยรัฐส่งเสริมและประกันราคาซื้อในราคาที่สูงกว่าเกษตรกร” และได้นำประเด็นยุทธศาสตร์ส่งเสริมการผลิตและการตลาดเกษตรอินทรีย์ ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตร (พ.ศ. 2559-2561) โดยมีเป้าหมายให้เกษตรกรผู้ทำการผลิตและการตลาดเกษตรอินทรีย์มีตลาดรับรองผลผลิตที่แน่นอน และมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการทำการผลิตเกษตรอินทรีย์ มาเป็นกรอบแนวทางในการทำงานของเครือข่าย

จากกรอบแนวทางในการทำงานข้างต้นเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ใช้ประสบการณ์ทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม/องค์กรอาชีพเกษตรซึ่งกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ตำบล ทำงานเพาะปลูกในระบบเกษตรอินทรีย์ร่วมกันอย่างเป็นเครือข่าย นำไปสู่การตัดสินใจลงมือแก้ไขปัญหาด้วยตนเองก่อน โดยการเรียนรู้ร่วมกันพัฒนากิจกรรมในกระบวนการเพาะปลูกตั้งแต่การผลิตจนถึงการจัดการตลาด มุ่งเพิ่มผลผลิตและยกระดับคุณภาพผลผลิต มีการทำงานอย่างต่อเนื่อง กระทั่งเกิดรูปธรรมของการรวมกลุ่มเกษตรกรสมาชิกที่ขยายวงกว้างออกไปในระดับอำเภอ สามารถทำการเพาะปลูกในระบบเกษตรอินทรีย์ที่ได้มาตรฐาน เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันภายในกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรสมาชิกด้วยกันเอง ที่สำคัญคือมีเส้นทางการตลาดซึ่งทางเครือข่ายสามารถเข้าถึงได้เอง ก่อให้เกิดรายได้ที่ดีแก่เกษตรกรสมาชิก ทำให้สถานภาพของความเป็นเครือข่ายมีการยอมรับในระดับกลุ่มจังหวัดด้วยวิธีการตลาดนำการผลิต

ด้วยเป็นกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรขนาดใหญ่ มีเกษตรกรสมาชิกครอบคลุมแทบทุกพื้นที่อำเภอ มีศักยภาพทั้งในการผลิต แปรรูป และจัดจำหน่ายข้าวหอมมะลิอินทรีย์ที่ได้มาตรฐานสากล ช่วยแก้ไขปัญหาลาดตลาดให้กับกลุ่มเกษตรกรสมาชิกอย่างมาก และยังส่งผลสำคัญเป็นการรักษาเสถียรภาพราคาผลผลิตทางการเกษตรของจังหวัดไว้ได้ ส่วนราชการจึงยอมรับบทบาทของเกษตรกรที่มีการรวมกลุ่มและมีศักยภาพ ดังนั้น เครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ จึงเรียกร้องพร้อมจัดทำข้อเสนอหรือแผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในประเด็นส่งเสริมการผลิตและการตลาดเกษตรอินทรีย์ โดยได้จัดทำ **“แนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์อำเภอต้นแบบเกษตรอุตสาหกรรม เมืองธรรมเกษตร ปี พ.ศ. 2560-2564”** เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่มุ่งผลในทางการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรเพื่อแก้ไขปัญหาด้านรายได้น้อยของเกษตรกรและพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรในจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบนโยบายในการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อพัฒนากลุ่มเกษตรอินทรีย์ของจังหวัด ตามวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนใหม่ เพื่อให้มีถ้อยคำสำคัญอันเกิดจากเจตนารมณ์ของภาคประชาชนในจังหวัดรวมอยู่ด้วย นั่นคือ **“เมืองธรรมเกษตร เขตพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง เส้นทางการค้าสู่สากล”** ประกอบกับให้มีการทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด พ.ศ. 2557-2560 เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคประชาชน/ประชาสังคม และศักยภาพของพื้นที่ โดยเห็นชอบแผนปฏิบัติการของจังหวัด ประจำปีงบประมาณ 2560 ที่ประกอบไปด้วยโครงการและงบประมาณดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดตามประเด็น **“ยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการผลิข้าวหอมมะลิและสินค้าเกษตรปลอดภัย”**

อีกนัยหนึ่ง สืบเนื่องจากรูปแบบการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ที่แบ่งพื้นที่ประเทศและจัดเป็นกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด ในนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารประเทศของรัฐบาลปัจจุบัน โดยจังหวัดอำนาจเจริญจัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 ซึ่งได้กำหนดทิศทางการพัฒนาร่วมกันประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือการพัฒนาการเกษตร ด้านหนึ่งได้ให้ความสำคัญกับการเน้นเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตโดยเฉพาะข้าวหอมมะลิพร้อมกับพัฒนาระบบมาตรฐาน GAP และพัฒนาเศรษฐกิจฐานของจังหวัดเพื่อเป้าหมายแก้ไขปัญหาความยากจนของประชากรในพื้นที่ โดยกำหนดให้แผนพัฒนาท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับและเชื่อมโยงกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด มีความเหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง

ดังนั้น นโยบายและการส่งเสริมด้านการเกษตรของจังหวัดอำนาจเจริญ จึงได้กำหนดประเด็นการพัฒนาข้าวหอมมะลิและสินค้าเกษตรปลอดภัยเป็นตำแหน่งการพัฒนา (Positioning) ของจังหวัด ข้าวหอมมะลิจึงเป็นพืชที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการในจังหวัดดีกว่าพืชชนิดอื่นๆ ประกอบกับจังหวัดอำนาจเจริญเป็นแหล่งผลิตข้าวหอมมะลิคุณภาพอีกแหล่งหนึ่งของประเทศ และสถานการณ์ส่งออกข้าวหอมมะลิของประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในแผนพัฒนาจังหวัด จึงมุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพการผลิตข้าวหอมมะลิและพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์ของจังหวัด เพื่อให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจของจังหวัดต่อเนื่อง

ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้เครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง มีสถานภาพและบทบาทการทำงานของเครือข่ายมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรของจังหวัดในภาพรวม

จากสาระสำคัญข้างต้น แสดงถึงบทบาทของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ส่งผลเป็นการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น ตามความหมายของงานศึกษานี้พิจารณาได้ 2 ลักษณะ

1) บทบาทช่วยหนุนเสริมความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่น

บทบาทนี้ พิจารณามโนทัศน์ความสัมพันธ์ในการบริหารจัดการท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญให้หลักประกันความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้มี กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในแผนการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้รัฐถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของรัฐในการบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการแทน ซึ่งตามหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ แต่การกำกับดูแลนั้นก็ต้องไม่ขัดต่อหลักแห่งการปกครองตนเองฯ ดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติคณะผู้ศึกษาเห็นว่าปัญหาและอุปสรรคสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันยังคงมีอุปสรรคปัญหาอยู่หลายประการ

ในแง่นี้ ต่อบทบาทสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ เกิดขึ้นในลักษณะประชาชนซึ่งเป็นเกษตรกรสมาชิกเครือข่าย ได้รับสนับสนุนจาก

หน่วยราชการทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือเป็นความร่วมมือกันระหว่างส่วนราชการทำงานกับเครือข่ายเกษตรกรผู้ผลิตในระบบอินทรีย์ (ซึ่งเป็นกลุ่มเครือข่ายขนาดใหญ่ของจังหวัด) โดยเครือข่ายเกษตรกรมีความเป็นอิสระในการกำหนดความต้องการการพัฒนา หรือเข้าร่วมดำเนินการตามแนวทางนโยบายด้านเศรษฐกิจการเกษตรของจังหวัด ภายใต้ **ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิและสินค้าเกษตรปลอดภัย** ซึ่งขอบเขตของความเป็นอิสระในที่นี้ ก็คือรูปแบบการพัฒนากิจกรรม/โครงการภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าว โดยมีกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาคือเครือข่ายเกษตรกรที่กระจายตัวอยู่ในชุมชนท้องถิ่น (พื้นที่ตำบล/อำเภอ) ได้มีความเป็นตัวของตัวเอง เป็นลักษณะยึดกลุ่มเกษตรกรซึ่งก็คือประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่เป็นศูนย์กลาง ด้วยการพัฒนารูปแบบความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคประชาชน (กลุ่มเกษตรกรสมาชิกในเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ) ภายใต้สภาพการณ์ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะส่วนราชการหนึ่งของรัฐที่ต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

กรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ สามารถพัฒนาทางเลือกในการออกแบบการทำงานร่วมกับส่วนราชการหรือประชาชนในพื้นที่ (ซึ่งก็คือกลุ่มเกษตรกรสมาชิกเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์ในพื้นที่ตำบล) ดังกรณีของโรงสีข้าวอินทรีย์ของจังหวัดอำนาจเจริญแห่งแรก ที่เป็นการบูรณาการความร่วมมือกันระหว่างจังหวัดอำนาจเจริญ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด เป็น **หน่วยงานราชการที่ให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยืดโยง ความร่วมมือกับกลุ่มเกษตรกรสมาชิกเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์ในการออกแบบการทำงานร่วมกันในแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมอื่นๆ เพื่อส่งเสริมการเกษตรตามมา** เป็นลักษณะที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาความเชื่อมโยงกับประชาชนและชุมชนอย่างเป็นธรรมชาติโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถ**การจัดการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องตามนโยบายด้านเศรษฐกิจการเกษตรของจังหวัดในแผนพัฒนาจังหวัด และตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่** ทั้งยังเป็นการเพิ่มประเภทการให้บริการสาธารณะเพื่อพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากที่โดยมากมักจะเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ด้วยตนเอง ผ่านการใช้ทรัพยากรทางการบริหารภายในองค์กรของตนเองเป็นหลัก เปลี่ยนไปเป็นการแสวงหาความร่วมมือในลักษณะภาคีร่วมพัฒนา เพื่อเป้าหมายพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นจากฐานการพัฒนาด้านการเกษตรให้เกิดขึ้น ซึ่งถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนนโยบายหรือจัดทำภารกิจยุทธศาสตร์ของจังหวัดให้บรรลุเป้าหมาย นัยหนึ่งคือความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาของประชาชนต่อภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) บทบาทเสริมอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่นจากศักยภาพขององค์กรชุมชน

บทบาทนี้พิจารณาจากความสัมพันธ์ของ**เป้าหมายการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่น ที่มีจุดเริ่มต้นเกี่ยวข้องกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน** กรณีของเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญในเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ

เริ่มจากการรวมกลุ่ม/องค์กรของเกษตรกรซึ่งเป็นอาชีพหลักของประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดที่มีความคิดจัดการปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมชุมชนโดยไม่รอพึ่งพารัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่เห็นว่าการพึ่งพาตนเองจะเป็นทางออกที่ดีที่สุดจึงรวมกลุ่มกันและหาแนวทางปฏิบัติร่วมกัน มีพัฒนาการสู่การเป็นเครือข่ายเกษตรกรขนาดใหญ่ระดับจังหวัด และมีจุดเด่นที่การขับเคลื่อนงานการพัฒนาด้านเกษตรอินทรีย์เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบด้วยตนเอง นับตั้งแต่การผลิต การควบคุมคุณภาพตามมาตรฐานเกษตรอินทรีย์สากล และนำผลผลิตจำหน่ายสู่ตลาดต่างประเทศซึ่งหน่วยงานภาครัฐไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้สร้างความมั่นคงในอาชีพด้วยการใช้ระบบเกษตรอินทรีย์เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความยากจนได้ด้วยตนเองระดับหนึ่ง

จากศักยภาพของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญที่กล่าวข้างต้น ส่งผลต่อมาให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการผลักดันนโยบายและการแก้ไขปัญหาการพัฒนาที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ในสังคมชุมชนแบบเกษตรกรรม โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มาร่วมกันเป็นกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชนอันเกิดจากความต้องการร่วมมือกันทำให้คุณภาพชีวิตของตนเองมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความสามารถในการจัดการปัญหาด้วยตนเอง และเป็นความเชื่อมโยงของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในระดับจังหวัด และได้ถ่ายทอดลงสู่ระดับท้องถิ่น โดยที่ผ่านมาประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมักถูกผูกขาดการตัดสินใจและมีบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนกิจกรรมของส่วนราชการหรือรองรับบริการสาธารณะต่างๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ที่ถูกกำหนดจากระบบการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง) มาเป็นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วยบทบาทที่มีศักยภาพของเครือข่าย ในสถานภาพขององค์กรภาคประชาชนที่ได้รับการยอมรับจากส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่รอการพึ่งพาจากหน่วยงานภาครัฐฝ่ายเดียว แต่เห็นว่าการพึ่งพาตนเองจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด

ขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาท้องถิ่นได้เกิดเป็นในกำหนดนโยบายสาธารณะกรณีเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ก็สอดคล้องกับทิศทางและแนวปฏิบัติของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ที่จังหวัดเองก็มีเป้าหมายต้องการบรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจรากฐานของจังหวัดด้วยการให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมดำเนินการ การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ จึงกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบที่เรียกกันว่าการพัฒนาจากเบื้องล่าง (bottom up)

ในทางเดียวกันข้อเสนอนโยบายส่งเสริมการเกษตรของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ ทำให้เกิดนโยบายการพัฒนาความเข้มแข็งแก่เกษตรกรในจังหวัด ด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อทำกิจกรรมทางการเกษตรมีความชัดเจนขึ้น กิจกรรม/โครงการความร่วมมือระหว่างส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคประชาชน มีแนวโน้มเกิดขึ้นเพื่อยกระดับเกษตรกรของจังหวัดเป็นผู้ประกอบการ รวมถึงมีการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้กลุ่มเกษตรกรสมาชิกเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ ที่กระจายตัวอยู่แทบทุกอำเภอในพื้นที่จังหวัด มีการจัดทำแผนการพัฒนาหรือข้อเสนอการพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์เสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านสภาองค์กรชุมชนตำบล เพื่อนำไปพิจารณาบรรจุเป็นแผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และให้การสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาของกลุ่มเกษตรกรสมาชิกตามข้อเสนอแนะขององค์กรชุมชน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

5.1.5 ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จต่อความสำเร็จของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญ

หากพิจารณาเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ในความเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนแบบที่มีพลังทางสังคมสูง มีการทำงานของเครือข่ายอย่างเป็นกระบวนการ ซึ่งไม่ได้จัดตั้งขึ้นตามโครงสร้าง เช่น สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มฌาปนกิจ ฯลฯ แต่มีหลักการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดความร่วมมือในการทำงานโดยสมัครใจบนเป้าหมายของเครือข่ายที่ชัดเจน สามารถสร้างความเป็นภาคีต่อกันระหว่างกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นต่างๆ ที่กระจายอยู่ทั่วทั้งจังหวัดไว้ได้ กระทั่งเกิดสัมพันธภาพระหว่างกันนำไปสู่การเรียนรู้และการสร้างกระบวนการความเคลื่อนไหวในสังคมชุมชนท้องถิ่นนั้นแล้ว ในกรณีนี้ความสำเร็จของเครือข่ายก็คือ **“การสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** ซึ่งนับเป็นการสร้างตัวตนของเครือข่ายให้ปรากฏขึ้น

คณะผู้ศึกษาจึงมองว่าปัจจัยความสำเร็จ นอกจาก 1) เครือข่ายมีการแกนนำที่เรียก “แกนประสานงานประเด็น” และ “แกนประสานหลัก” เป็นผู้นำทางความคิดที่สามารถสร้างความตระหนักให้แก่สมาชิกได้มีความเข้าใจบริบททางสังคม เกี่ยวกับปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของผู้คนในชุมชนท้องถิ่นที่เผชิญอยู่ ทั้งเป็นผู้มีบทบาทโดดเด่นในการประสานความร่วมมือระหว่างสมาชิก และประสานการทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็นอื่นๆ ในพื้นที่ได้ดี และ 2) เงื่อนไขปัจจัยด้านกายภาพ โครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ และระบบบริหารราชการของจังหวัดอำนาจเจริญ ที่ได้ส่งผลต่อปัญหาประเด็นการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่เสนอไปแล้วนั้นยังมีปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญอื่นๆ ที่พิจารณาได้จากการทำงานของเครือข่าย นั่นคือ **“กระบวนการทำงานของเครือข่าย”** ซึ่งเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองมุ่งเน้นการเชื่อมโยง/สานต่อกับปัจเจกบุคคล กลุ่ม/องค์กรและเครือข่ายย่อยอื่นๆ เพื่อสร้างความร่วมมือให้ยังคงอยู่ รวมถึงส่วนราชการ/หน่วยงาน องค์กรภาคีอื่น ที่เครือข่ายมีปฏิสัมพันธ์เพื่อสร้างการยอมรับที่เป็นการระดมทรัพยากร รวมถึงความพยายามจัดการสิ่งต่างๆ หรือปัจจัยภายใต้บริบทที่มีอยู่ของเครือข่าย ได้แก่

1) เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ มีการออกแบบกระบวนการทำงานที่ควบคู่กันไปทั้งการทำงานในระดับพื้นที่ และการสานต่อไปในระดับนโยบาย

การออกแบบการทำงานระดับพื้นที่ เป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับกลุ่ม/องค์กรชุมชน และเครือข่ายย่อยเชิงประเด็น ด้วยการพัฒนางานในพื้นที่ร่วมกันระหว่างสมาชิกของกลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นอาศัยพื้นที่รูปธรรมหรือพื้นที่ปฏิบัติการระดับตำบลในการทำงานเชิงประเด็นที่ชัดเจน มีกลไกการทำงาน และมีแกนนำที่เข้มแข็ง มีความร่วมมือระหว่างขบวนองค์กรชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆ โดยมี “ตำบลต้นแบบ” งานพัฒนาเชิงประเด็นนั้นๆ ทำหน้าที่ประสานการทำงาน/กิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดการขยายผลต่อไปยังตำบลข้างเคียง การทำงานร่วมกันของเครือข่ายยึดแนวทางที่กำหนดในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 ซึ่งเครือข่ายได้ร่วมกันสร้างขึ้นใช้เป็นทั้งเครื่องมือและเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาหรือการพึ่งพาตนเองของชุมชนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น กลุ่มเกษตรกรในเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ที่ร่วมกันผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์

และพัฒนากลุ่มตนเองเป็นเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก ทำให้กลุ่มเกษตรกรในเครือข่ายเกษตรอินทรีย์สามารถพึ่งตนเองได้ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

การออกแบบการทำงานระดับนโยบาย เป็นการออกแบบเพื่อสร้างโอกาสและพัฒนาศักยภาพของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง โดยใช้ประเด็นงานพัฒนาที่เข้มแข็งสานต่อไปในระดับนโยบายด้วยการสนับสนุนให้องค์กรชุมชน/เครือข่ายย่อยเชิงประเด็นที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ระดับตำบลจัดทำแผนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น คล้ายข้อเสนอแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นโดยประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมตัดสินใจ เช่น แผนพัฒนาระบบการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ (น้ำท่วม/น้ำแล้ง) แผนการส่งเสริมการตลาดเกษตรอินทรีย์ ฯลฯ พร้อมทั้งผลักดันให้เกิดกลไกการทำงานร่วมระหว่างประชาชน หน่วยงาน ท้องที่ ท้องถิ่น และภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง กระทั่งนำไปสู่การบูรณาการแผนงานการพัฒนาท้องถิ่น หรือมีการยกร่างทิศทางนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาระดับจังหวัดได้

2) ภายใต้กระบวนการที่ใช้ฐานการขับเคลื่อนประเด็นงานพัฒนาที่หลากหลาย (6 ประเด็นงาน) เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญมีการสร้างกระบวนการเรียนรู้ สร้างความหมายในการติดต่อสื่อสาร และมีการปรับตัว

(1) เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ มีความพยายามค้นหาผู้รู้และแสวงหาความร่วมมือกับนักวิชาการ หรือสถาบันการศึกษาทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ เพื่อสนับสนุนงานด้านจัดทำระบบข้อมูลสำหรับใช้ประโยชน์ในการทำงานของเครือข่าย โดยเฉพาะการจัดทำแผนการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อเป็นทิศทางนโยบายสาธารณะเสนอแก่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางจัดทำแผนงานและโครงการการพัฒนา รวมถึงการจัดทำแผนงานการท้องถิ่นเชิงประเด็นงานต่างๆ การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเครือข่ายองค์กรชุมชนและเครือข่าย การทำงานร่วมกันขององค์กรภาคประชาชน/ประชาสังคมภายในจังหวัด และภาคีงานพัฒนาอื่นด้วยการเชื่อมโยงข้อมูล เหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยการจัดทำข้อมูลหรือค้นหาข้อมูลจากแหล่งอ้างอิงที่เชื่อถือได้ ข้อมูลดังกล่าวมีทั้งที่เครือข่ายได้จัดทำหรือทำการสำรวจเอง และได้จากการค้นหาจากความรู้จากแหล่งอื่นๆ อาทิ ข้อมูลการใช้ที่ดิน และทรัพยากรป่าไม้ แหล่งน้ำ มรดกด้านเศรษฐกิจ ข้อมูลเรื่องการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น การวางแผนจัดการกับแหล่งแร่ธาตุในจังหวัด ข้อมูลเกี่ยวกับเส้นทางการพัฒนาของจังหวัด เป็นต้น

อนึ่ง การใช้ข้อมูลเป็นฐาน มักเป็นกิจกรรมสำคัญนำไปสู่การยกร่างทิศทางนโยบายสาธารณะระดับพื้นที่เพื่อมุ่งขับเคลื่อนจังหวัดอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตรใช้ “ศูนย์ประสานงานขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ (คอช.)” เป็นที่รวบรวมข้อมูล ฯลฯ ซึ่งกระบวนการทั้งหมดเน้นการใช้ความรู้ ประสบการณ์ที่มีอยู่ของคณะทำงาน ที่ปรึกษา แกนประสานหลัก และแกนประสานงานประเด็น มาร่วมคิดร่วมทำโดยมีการปรับเปลี่ยนวิธีการไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ที่ผ่านมา มีนักวิชาการ หน่วยงาน และสถาบันการศึกษาจากหลายแห่งเข้ามามีส่วนสนับสนุนด้านวิชาการให้แก่เครือข่ายองค์กรภาคประชาชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญมีผลการศึกษาในหลายประเด็นงาน อาทิ การบริหารจัดการน้ำโดยชุมชน การพัฒนาระบบการผลิตและการเกษตร การส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ การวิจัยไต่บ้าน การพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ (น้ำท่วม/น้ำแล้ง) เพื่อ

พัฒนาระบบการผลิตอย่างยั่งยืน การสร้างความมั่นคงทางอาหาร การส่งเสริมการตลาดข้าวอินทรีย์ ฯลฯ โดยเป็นความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (ส.ส.ส) มูลนิธินโยบายสุขภาวะ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เป็นต้น

นอกจากนั้น ในปี 2557 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ ได้สนับสนุนโครงการ และงบประมาณแก่เครือข่ายผ่านสมาคมคนชักจูง เพื่อใช้ทำการสำรวจข้อมูลสถานะทางเศรษฐกิจ และสังคมของประชากรในจังหวัดอำนาจเจริญ นำข้อมูลมาประกอบการจัดทำแผนการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญของภาคประชาชน ครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 63 ตำบล/เทศบาล จำนวนกลุ่มตัวอย่างกว่า 16,000 คน มีภาควิชาการให้การสนับสนุนในการพัฒนาเครื่องมือ ประมวลและวิเคราะห์ผล คือ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตอำนาจเจริญ มูลนิธินโยบายสุขภาวะ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ผลการสำรวจมีประเด็นที่น่าสนใจและมีความท้าทายต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญในหลายประเด็น

(2) เนื่องจากเป็นเครือข่ายภาคประชาชนขนาดใหญ่ จึงมีการสร้างหลักการเพื่อกำหนด ทิศทางในกระบวนการทำของเครือข่าย และเป็นกรอบแนวทางการขับเคลื่อนงานพัฒนาท้องถิ่น จังหวัด นั้นคือ “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555” ซึ่งมีการประกาศเป้าหมายการ พัฒนาจังหวัดสู่ความเป็นเมืองธรรมเกษตรภายใต้ธรรมนูญประชาชน ซึ่งปัจจุบันได้เกิดการรวมกลุ่ม/ องค์กรชุมชนต่างๆ ในระดับตำบลเพิ่มขึ้น และมีการจัดตั้งกลุ่ม/องค์กรชุมชน ทั้งนี้ เครือข่าย องค์กรชุมชนที่มารวมตัวกันอย่างสมัครใจได้จดทะเบียนจัดตั้งเป็น “สภาองค์กรชุมชนตำบล” ตาม พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ครอบคลุมทั้งหมด 63 พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอำนาจเจริญ เครือข่ายองค์กรชุมชนที่มารวมตัวกันดังกล่าว ส่วนใหญ่คือกลุ่มเครือข่าย องค์กรชุมชนเชิงประเด็น ในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ที่กระจายตัวอยู่ทั่วพื้นที่ตำบลอย่างกว้างขวาง มีการขับเคลื่อนประเด็นงานพัฒนาต่างๆ ผ่านกลไกของ สภาองค์กรชุมชนตำบล เพื่อเชื่อมโยงไปสู่การประสานการทำงานพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันระหว่าง สภาองค์กรชุมชนตำบลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงาน/ภาคีอื่น ด้วยการบูรณาการ แผนงานและทำงานด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ร่วมกัน

ด้วยเหตุนี้ เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ จึงออกแบบ กลยุทธ์การสื่อสารเพื่อรักษา “ความสัมพันธ์ในแบบเครือข่าย” ที่มีเป้าหมายต้องการเปลี่ยนโครงสร้าง การพัฒนาท้องถิ่นโดยให้ประชาชนลุกขึ้นมาจัดการตนเองไว้ให้ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือความจำเป็นต้อง มีการรักษาพันธกรณี ความสัมพันธ์ และการสื่อสารที่เป็นระบบ เพื่อให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวและ เพื่อให้เครือข่ายยังมีความเชื่อมโยงกันไว้ ปัจจุบันมีการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีการสื่อสารช่วย สนับสนุนการสร้างความสัมพันธ์ในเครือข่ายได้มากขึ้น เช่น การสื่อสารในกลุ่มไลน์ หรือการใช้เฟสบุ๊ค

สำหรับกลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นซึ่งเป็นเครือข่ายย่อยจะมีการเพิ่มเติมความรู้ การถอดบทเรียน หรือการประเมินตนเองอยู่เป็นระยะๆ “แกนประสานงานประเด็น” จะต้องค้นหา แกนนำหรือแนวร่วมผู้มีจิตสาธารณะ และคิดหารูปแบบการสื่อสารที่เหมาะสมในการสื่อสาร การ ทำงานในประเด็นกิจกรรมของตน เพื่อให้เกิดการทำงานพัฒนาพื้นที่ร่วมกันหรือขยายผลไปยังพื้นที่

ตำบลใกล้เคียง รวมถึงมีการจัดระบบกลุ่ม/องค์กรชุมชนของตนเอง เพื่อให้กระบวนการเครือข่ายเชิงประเด็นนั้นๆ ก่อตัวและมีการขับเคลื่อนงานได้ต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ

(3) เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ สร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยด้วยการจัดให้มีวาระของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญคือการสร้างกลไกที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของเครือข่าย เรียกชื่อ “ศูนย์ประสานงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ (คอช.)” เป็นพื้นที่ปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนเชิงประเด็น แยกนำเชิงประเด็นทุกพื้นที่ตำบลจะมารวมตัวกัน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รับฟังความคิดเห็นและข้อคิดต่างๆ ระหว่างกัน มีโอกาสเรียนรู้ ความคิด ความรู้สึก ตลอดจนการพัฒนาความร่วมมือกันทำงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยสมาชิกในเครือข่ายจะมีโอกาสรับรู้ เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารต่างๆ ผ่าน “แกนประสานงานประเด็น” ซึ่งแกนประสานงานประเด็นของแต่ละกลุ่มเครือข่ายย่อยจะทำหน้าที่สื่อสารความหมายแก่สมาชิกเครือข่ายได้รับรู้ต่อไป

ประกอบกับการสื่อสารที่ถูกออกแบบอย่างเป็นระบบทำให้กลุ่มสมาชิกเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองทั้งหมดได้รับรู้ถึงข่าวสารความเคลื่อนไหว ประเด็นงานพัฒนาต่างๆ ครอบคลุมทุกพื้นที่ตำบล/เทศบาลในจังหวัดอำนาจเจริญแล้ว ยังเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างปัจเจกบุคคล กลุ่ม/องค์กรเครือข่าย ที่มีความรู้ มีการสะสมประสบการณ์ และมีการปรับบทบาทในการสร้างความสัมพันธ์และการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ มีการยอมรับซึ่งกันและกันในกระบวนการทำงานที่แตกต่าง หลากหลายของแต่ละเครือข่ายย่อยเชิงประเด็น เช่น การศึกษาดูงาน/ปฏิบัติการเชิงทดลอง การพัฒนาศักยภาพผู้นำ และมีการถอดบทเรียนการขับเคลื่อนงานเพื่อเรียนรู้ร่วมกันภายในเครือข่าย

(4) ด้วยความเป็นเครือข่ายภาคประชาชนขนาดใหญ่ ในกระบวนการทำงานของเครือข่ายในแบบร่วมมือกันทำงานทั้งหมดขององค์กรเครือข่าย จะเน้นการประสานความร่วมมือและการช่วยเหลือพึ่งพาในคราวเมื่อมีปัญหาผลกระทบจากนโยบายสาธารณะหรือโครงการขนาดใหญ่ของรัฐต่อประชาชน หรือต่อสังคมชุมชนท้องถิ่น ในเวลาปกติ กลุ่มเครือข่ายย่อยเชิงประเด็นจะต่างทำงานพัฒนาในพื้นที่ของตนเอง แต่มีหลักยึดในเป้าหมายร่วมกันคือธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 ทั้งนี้ ทุกกลุ่มเครือข่ายย่อยเชิงประเด็นจะมาร่วมมือกัน มีปฏิบัติการเพื่อแสดงออกถึงการเคลื่อนไหวทางสังคมหรือการจัดกิจกรรมขนาดใหญ่

การประสานความร่วมมือระหว่างเครือข่ายยังรวมไปถึงการระดมทรัพยากรร่วมกัน ทั้งในเรื่องของข้อมูล ทุน การจัดการ และแนวร่วมที่หลากหลาย เพื่อให้การทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญนั้นมีความต่อเนื่องและคงสภาพของเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้มแข็งไว้ได้ที่ได้เห็นได้ชัดคือ การจัดเวทีคำประกาศตามวาระของเครือข่ายที่กำหนดขึ้น (เป็นวาระของประชาชนในจังหวัด) หรือการจัดเวทีสัมมนาเชิงปฏิบัติการต่างๆ (ตามประเด็นงานเฉพาะหรือประเด็นร่วม) เพื่อให้จังหวัด/ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และภาคีงานพัฒนาอื่น ได้ให้การสนับสนุนหรือเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในปฏิบัติการขับเคลื่อนงานการพัฒนาท้องถิ่นโดยภาคประชาชนตามธรรมนูญประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเป้าหมายนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการติดตามสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ และให้เข้าร่วมเป็นคณะทำงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกด้านหนึ่งคือ แกนประสานงานประเด็น (หลายคน) และ

แกนประสานหลักของเครือข่าย เป็นบุคคลที่มีศักยภาพในการสื่อสารสร้างความร่วมมือ ได้รับการยอมรับ ให้ได้รับการสนับสนุนทรัพยากร และทำให้จำนวนภาคีความร่วมมือเพิ่มขึ้น ทั้งจากภายในและภายนอกพื้นที่ได้เช่นกัน

5.2 อภิปรายผล

ปรากฏการณ์ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่พูดถึงกันมานานกว่า 20 ปี เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนเกี่ยวเนื่องกันทั้งระบบและมีความเกี่ยวข้องกันหลายด้านไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ระบบการศึกษา การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ เหล่านี้ล้วนเป็นผลมาจากทิศทางการพัฒนาของรัฐ ที่ยังคงมีวิธีจัดการแบบรวมศูนย์ทั้งเชิงอำนาจและงบประมาณ ทำให้ประชาชนไม่สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทของตนเอง ไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรเพื่อการจัดการปัญหาในพื้นที่ของตนเอง ขณะที่แนวคิดการกระจายอำนาจมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสายการบังคับบัญชาที่ใหญ่โต ผูกขาด และรวมศูนย์ เน้นแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา และสร้างการพัฒนาแบบร่วมมือโดยมี “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นความหวังว่าจะเป็นองค์กรของประชาชนที่จัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ เป็นไปตามหลักรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังต้องยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย

นับตั้งแต่จังหวัดอำนาจเจริญได้รับการยกฐานะทางปกครองขึ้นเป็นจังหวัดจนถึงปัจจุบัน ทิศทางการพัฒนาด้านต่างๆ ของจังหวัด ยังคงใช้เกณฑ์การบริหารจัดการท้องถิ่นที่อ้างอิงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่ในทางปฏิบัติ รัฐยังคงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง ทั้งการกำกับดูแลส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ผ่านกลไกราชการ ส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ โดยรับแนวทางการพัฒนาจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มาปฏิบัติ ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความเหลื่อมล้ำอันเนื่องมาจากการครอบงำการพัฒนาจากรัฐส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค จึงเกิดขึ้นในหลายมิติและทั่วทั้งพื้นที่จังหวัด โดยเฉพาะปัญหาพื้นฐานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดที่เกิดขึ้นตั้งแต่ก่อตั้งจังหวัดอำนาจเจริญผ่านมา 20 กว่าปี ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าเดิม นั่นคือความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ความยากจน และหนี้สินจากการลงทุนทำการเกษตรของเกษตรกร ซึ่งเป็นอาชีพหลักของคนส่วนใหญ่ในจังหวัด ขณะเดียวกันภารกิจการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ในจังหวัดก็ยังคงจำกัดอยู่เฉพาะงานโครงสร้างพื้นฐาน และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตในบางกิจกรรม อาทิ การก่อสร้าง/บำรุงซ่อมแซมถนน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โครงการเบี้ยผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งการจัดบริการสาธารณะเหล่านี้ ยังไม่สามารถทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนท้องถิ่นดีขึ้นได้

เพื่อตอบสนองบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดดังกล่าวจึงเกิดการรวมตัวกันของประชาชนในระดับกลุ่ม/องค์กรชุมชน และพัฒนาสู่ความเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนระดับจังหวัด ในชื่อ “เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ” มีจุดยึดโยงภายในเครือข่ายร่วมกันคือประเด็นงานพัฒนาที่หลากหลาย ทำงานร่วมกันผ่านสภาองค์กรชุมชนตำบล และ/หรือสภากลางตำบล โดยมีธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2551 และแผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตร (พ.ศ. 2559 - 2561) เป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางการทำงาน และยุทธศาสตร์การทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของเครือข่าย โดยมุ่งหวังผลลัพธ์คือการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์พัฒนาชุมชนท้องถิ่นของประชาชนเข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพื่อสามารถถ่ายทอดไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องตามประเด็นงานพัฒนาท้องถิ่นที่เครือข่ายกำหนด

ผลของการศึกษา บทบาทองค์กรภาคประชาชนในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น กรณีศึกษาเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ สะท้อนการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาคประชาชนต่อความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค (ที่มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ) ซึ่งส่งผลต่อชุมชนเป็นการพัฒนาที่ไม่สมดุล และผูกขาดการตัดสินใจในการดำเนินงาน โดยภาคประชาชนเป็นเพียงผู้สนับสนุนกิจกรรม/โครงการของส่วนราชการ และรองรับบริการสาธารณะต่างๆ ที่ถูกกำหนดจากระบบบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลมาเป็นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยบทบาทการพึ่งพาตนเอง และช่วยเหลือเกื้อกูลกันในสังคมชุมชนแบบเกษตรกรรม ผู้คนที่ต้องการร่วมมือกันทำให้คุณภาพชีวิตของตนเองมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จึงได้มารวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชน และพัฒนาสู่ความเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนขนาดใหญ่ครอบคลุมพื้นที่จังหวัด มีศักยภาพในการจัดการปัญหาด้วยตนเอง และเกิดเป็นความเชื่อมโยงของการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายในระดับจังหวัดซึ่งได้ถ่ายทอดลงสู่ระดับท้องถิ่น

1) บริบทที่เปลี่ยนแปลงของการกระจายอำนาจในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ผลักดันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมเต็มพื้นที่ทั่วประเทศ มีการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง และการเงินการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประชาชนในระดับพื้นที่ ตั้งแต่ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม การดูแลสุขภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น ซึ่งความคาดหวังต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดดังกล่าว ล้วนวางอยู่บนเงื่อนไขสำคัญคือ “กฎหมายและแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” อันเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถดำเนินกิจกรรมหรือการให้บริการสาธารณะต่างๆ มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารจัดการเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการ และความเหมาะสมของท้องถิ่น โดยที่ส่วนกลางจะเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมกำกับดูแลเพียงเพื่อให้เป็นไปโดยชอบธรรมตามกฎหมายเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติที่ผ่านมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การผลักดันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประชาชนในระดับพื้นที่ ทั้งปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม สาธารณสุข การศึกษา การดูแลสุขภาพการธรรมชาติ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่น มีงานศึกษาหลายชิ้นที่ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานที่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน มีปัญหาด้านธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง อาทิ งานศึกษาของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552) และ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2557)¹

กระนั้นก็ตาม การผลักดันกระจายอำนาจในปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงไปจากการที่ประเทศได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคม และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นเหตุทำให้ต้นทุนการพัฒนาของประเทศ รวมถึงกระแสความกดดันจากภายนอกประเทศ โดยเฉพาะเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน (Comparativeness) และสร้างอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีแนวคิดของการบริหารราชการสมัยใหม่โดยยึดหลักการจัดการที่ดี (Governance) และยึดพื้นที่ (Area-based Approach) ในการพัฒนากำหนดตำแหน่งการพัฒนา (Positioning) ที่ชัดเจนบนพื้นฐานของศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน เพื่อการกระจาย (Distribution) การพัฒนา และลดความเหลื่อมล้ำความเจริญเติบโตระหว่างพื้นที่ต่างๆ เพื่อให้มีการบริหารจัดการตนเองในเชิงพื้นที่ในลักษณะที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น อีกทั้ง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการ และปัญหาของประชาชนในระดับท้องถิ่นได้โดยแท้จริง โดยเน้นการปรับบทบาทภาครัฐให้มีบทบาทหน้าที่ชัดเจนขึ้น มีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพสูง ยึดประชาชนในพื้นที่เป็นศูนย์กลางการพัฒนา (Citizen Center) ด้วยการเชื่อมโยงในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ เกิดการประสานการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Collaboration/ Joined-Up Government)

รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่เหล่านี้ พิจารณาได้จาก (1) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 (3) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 (4) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และ (5) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

¹ ดูรายละเอียดเรื่องนี้ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552). หน้า 40-41. และวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเพื่อนำเสนอผลการวิจัยขั้นสุดท้ายโครงการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจของไทย ระยะ 15 ปี. หน้า 3-6. 1 สิงหาคม 2557 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับ สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2557

ความคาดหวังต่อบทบาทหน้าที่จัดบริการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท่ามกลาง การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจดังกล่าวยังคงมีอยู่และย่อมเป็นไปตามกฎหมาย ที่บัญญัติหรือเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำได้หากท้องถิ่นมีความพร้อม และ มีศักยภาพเพียงพอ โดยมีจำนวนภารกิจที่ท้องถิ่นดำเนินการได้ เป็นตัวสะท้อนถึงระดับของการ กระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเรื่องความร่วมมือของ ภาคประชาชนกับการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นพื้นฐานของการนำไปสู่การปกครองตนเองของ ท้องถิ่นได้ในท้ายที่สุด

กล่าวคือ ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับลักษณะ ของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระ ในลักษณะที่รัฐธรรมนูญให้หลักประกันความเป็นอิสระ แก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ ชุมชนและท้องถิ่นที่จะสามารถปกครองตนเองได้เพื่อให้ชุมชนและท้องถิ่น และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการชุมชนและท้องถิ่นของตนมากขึ้น ทั้งนี้ มีกฎหมายกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นตัวกำหนดขอบเขตภารกิจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้จัดทำ และจัดหาบริการสาธารณะสำหรับชุมชนท้องถิ่น จะมีมากหรือน้อย หรือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่อ สังคม/ต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่มากน้อยเพียงใด ก็ย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบการจัด ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันท้องถิ่นได้กลายเป็นฐานในการ พัฒนาประเทศที่มีความสำคัญมาก

ปัจจุบันการจัดความสัมพันธ์ระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและ ส่วน ท้องถิ่นให้ตอบสนองต่อระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ เน้นให้จังหวัดต้องทำหน้าที่เป็น เจ้าภาพการบริหารจัดการจัดการงานราชการที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยจะเป็นหน่วยที่เชื่อมโยง ความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ตามนโยบายรัฐบาล/กระทรวง กับความต้องการของท้องถิ่นและ ประชาชน พัฒนาให้เกิดเป็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ เป็นทิศทางเดียวกับส่วนกลางและ นำแผนงานมาปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม รวมทั้งสนับสนุนให้ความช่วยเหลือและกำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัดต้องปฏิบัติให้สอดคล้อง และเป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัด โดยให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทาง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นจังหวัด โดยให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำ การอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนกลางและผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดรวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน จากนั้นเมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้วการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นและการดำเนินกิจการของส่วนราชการ และหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่ จังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว²

อาจกล่าวได้ว่า บริบทของการกระจายอำนาจยังคงรวมศูนย์อำนาจโดยกลไกการพัฒนาของชาติตามแผนพัฒนาระดับต่างๆ สะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบบริหารราชการแผ่นดินระหว่างรัฐและการปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น ที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่งให้ประชาชนไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระในขอบเขตการมีส่วนร่วม (รวมถึงให้ภาคีทุกภาคส่วนในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วม) เป็นลักษณะนำปัญหาความต้องการของประชาชนมาวิเคราะห์และพิจารณากำหนดแนวทางการพัฒนา โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการบูรณาการเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

กรณีเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ มองเห็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ส่งผลต่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น และผลประโยชน์ร่วมกันของคนในจังหวัดอำนาจเจริญ จึงแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างคุณภาพของความคิดเห็น ประกอบกับพื้นฐานของประสบการณ์การทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชนในเพื่อพึ่งพาตนเองหรือจัดการปัญหาในการดำรงชีวิตของตนเองในพื้นที่ชุมชน มีความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น จึงทำให้เครือข่ายมีสถานภาพและบทบาทเรียกร้องและจัดทำข้อเสนอที่ต้องการต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัด โดยมีความพยายามที่จะสร้างข้อเสนอการมีส่วนร่วมกับราชการจากการใช้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 และแผนพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตร (พ.ศ. 2559 -2561) เป็นเครื่องมือในกระบวนการมีส่วนร่วมของเครือข่าย และเสนอให้เป็นส่วนหนึ่งในการบูรณาการเข้ากับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพร้อมกับสร้างกลไก “สภากลางตำบล” และ “สภากลางจังหวัด” เพื่อให้เกิดการสนับสนุนการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนในระบบบริหารจัดการจังหวัด โดยคาดหวังการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หรือการจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

2) การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น: สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของชุมชนท้องถิ่น

จากบริบทที่เปลี่ยนแปลงของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน และจากกระแสของการใช้ท้องถิ่นเป็นฐานในการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะการจัดรูปแบบองค์กรของประชาชน มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายของประชาชน มีการทำงานร่วมกันหรือแบ่งงานกันทำในลักษณะการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน เกิดเป็นความร่วมมือของคนในชุมชน

² สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย. ยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้านของกระทรวงมหาดไทย 10 ปี ด้านการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2557 หน้า 8-9).

เน้นการพึ่งตนเองโดยอาศัยศักยภาพของการรวมกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายเพื่อร่วมกันจัดการทรัพยากรชุมชน อาศัยกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันในการทำงานพัฒนาด้านต่างๆ รวมถึงการมีผู้นำที่ดี มีความคิดริเริ่ม เป็นตัวกลางในการติดต่อสื่อสารและประสานผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายได้ดี เหล่านี้ทำให้ภาคประชาชนได้กลายเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศจากฐานล่าง

กล่าวคือองค์กรภาคประชาชนมีบทบาทที่สำคัญในการผลักดันนโยบายสาธารณะในรูปแบบของ “กลุ่ม/องค์กรชุมชน” ในลักษณะที่องค์กรชุมชน เป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มชาวบ้านในชุมชน เพื่อทำงานแก้ไขปัญหาของชาวบ้านในชุมชนของตนเอง ซึ่งกลุ่ม/องค์กรชุมชนจะดึงคนในชุมชนมาร่วมกันทำงานเป็นเครื่องมือของชุมชนที่ใช้ในการต่อรองกับภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน (พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551, 2551) เห็นได้จากปัจจุบันมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับพื้นที่จังหวัดที่ประสบความสำเร็จ ส่งผลให้เกิดการยอมรับในสถานะและบทบาทขององค์กรชุมชนต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบกับประสบการณ์มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาต่างๆ ตามกระบวนการนโยบายของรัฐ รวมถึงเรื่องของสิทธิชุมชนจึงเป็นที่มาของความต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น

ดังนั้น องค์กรภาคประชาชนจึงเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการนำเสนอนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนในพื้นที่ที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจึงทำให้เกิดข้อเรียกร้อง หรือจัดทำข้อเสนอที่ต้องการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย

หากพิจารณาการเกิดขึ้นของกลุ่มเครือข่ายย่อยเชิงประเด็นในเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ อาจจัดเป็น “กลุ่มผลประโยชน์ในงานพัฒนา” ของภาคประชาชนที่ได้ก่อตัวขึ้นในพื้นที่ระดับตำบล โดยภาพรวมเป็นการรวมกลุ่มเครือข่ายย่อยที่นำโดยแกนนำผู้มีประสบการณ์งานพัฒนาชุมชนในอดีต และได้ขยายผลแนวคิดการพึ่งพาตนเองในประเด็นที่หลากหลายไปยังชาวบ้านที่สนใจมารวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กรย่อยในระดับพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล เข้าร่วมทำงานเพื่อพัฒนาชุมชนและพัฒนาคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ก็เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญในระดับพื้นที่เป็นหลัก

ทั้งนี้ การพึ่งตนเองไม่ใช่การตัดขาดการรับความช่วยเหลือจากภายนอกแต่เป็นการพัฒนาโดยการรับความช่วยเหลือในทางที่จะสนับสนุนให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ชุมชนพัฒนาภายใต้ความเป็นตัวของตัวเองมากที่สุด (Kim and Isma, 2013: 586) แนวทางของการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเอง คือการที่ชุมชนจะถูกช่วยให้เป็นเจ้าของทรัพยากร ทักษะและความรู้ของท้องถิ่น หันกลับมาพิจารณาถึงแนวทางที่จะไปให้พ้นจากความยากจน ลดระดับการพึ่งพาจากภายนอกลง โดยเฉพาะทรัพยากรจากภาครัฐ ขจัดปัญหาหนี้สิน ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้เกิดพลังความสามารถ (empowerment) ภายใต้ฐานระบบนิเวศน์ของชุมชนและหลักการพัฒนาแบบยั่งยืน (Gooneratene and Mbilinyi,1992)

แม้ว่าเครือข่ายจะได้รับการสนับสนุนทรัพยากรดำเนินจากหน่วยงานภาคีพัฒนาภายนอก อาทิ สำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) จะให้การสนับสนุนกิจกรรม/โครงการด้านส่งเสริมสุขภาพ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย จะให้การสนับสนุนด้านการวิจัย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

(องค์การมหาชน) ให้การสนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาศักยภาพองค์กรชุมชนด้วยการจัดทำกิจกรรม/โครงการพัฒนาด้านต่างๆ ในพื้นที่ เป็นต้น แต่ภายใต้เจตนารมณ์ร่วมและกระบวนการของเครือข่ายที่ได้ออกแบบการทำงานร่วมกัน โดยมีธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 เป็นเครื่องกำหนดทิศทางการทำงานร่วมกันของเครือข่าย ทำให้ความเหนียวแน่นของความสัมพันธ์ (tie strength) ในเครือข่ายยังคงมีอยู่บนผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะการพึ่งพาอาศัยกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกันเพื่อเป้าหมายการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับพื้นที่และวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

3) การเปิดโอกาสให้กับองค์กรภาคประชาชนมีส่วนร่วมบริหารจัดการท้องถิ่น ในบทบาทเป็นหุ้นส่วนงานพัฒนา

ความเปลี่ยนแปลงของบริบทการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น และศักยภาพการจัดการปัญหาตนเองประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ได้ทำให้ภาคประชาชนกลายเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศจากฐานล่าง กระแสของการพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบันจึงมีอาจหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ เพราะกลุ่ม/องค์กรชุมชน ถือเป็นส่วนประกอบสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในการทำภารกิจดำเนินกิจกรรมการพัฒนาพื้นที่ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่ม/องค์กรชุมชน หรือองค์กรภาคประชาชน โดยการมีส่วนร่วมจะเปิดโอกาสให้แสดงบทบาทที่จะร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนา หรือผลักดัน เปลี่ยนแปลงนโยบายที่จะมีผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายระดับ ตั้งแต่การร่วมตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นผู้ร่วมดำเนินการร่วมมือกันทำงานพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

อีกนัยหนึ่ง เป็นแสดงออกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงการยอมรับในสถานะและบทบาทขององค์กรชุมชนในระดับนโยบายสาธารณะ ด้วยการสร้างความร่วมมือในการทำงานพัฒนาพื้นที่ร่วมกับประชาชนในการดำเนินงานสาธารณะมากขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ยกตัวอย่างเช่น ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความพยายามจะส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีแผนชุมชนเป็นเครื่องมือในกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่ม/องค์กรชุมชนในการจัดทำและนำเสนอให้เป็นส่วนหนึ่งในการบูรณาการเข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งกิจกรรมนี้ช่วยสร้างความรู้สึกรู้สึกถึงความเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่คนในพื้นที่ และสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า คนในชุมชนท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาของตัวเองได้ดีกว่าคนภายนอก

เกี่ยวกับเรื่องนี้ วุฒิสาร ตันไชย (2552) เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกุญแจดอกสำคัญที่สุดที่จะทำให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กร และทรัพยากรในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการปกครองท้องถิ่นของเรามีรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่มากพอสมควร ไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องการทำประชาคม การทำแผนชุมชน สิ่งเหล่านี้เป็นกรอบโครงสร้างที่มีการพยายามสร้างขึ้น แต่ในความเป็นจริงประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มใจและเข้ามาแสดงความคิดเห็นอย่างกัลยาณมิตรร่วมกันไม่ได้ใช้เรื่องของการมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมืออย่างแท้จริง ดังนั้น เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จึงยังต้องการการผลักดันอีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการกระจายอำนาจเป็นหัวใจสำคัญที่จะสร้างความเป็นเจ้าของ (Ownership) และที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญของการพัฒนาประชาชนเอง ซึ่งหากพิจารณาในแวดวงนักพัฒนามักจะเรียกการมีส่วนร่วมว่าเป็นทั้งเป้าหมายและวิธีการ ซึ่งหมายความว่าถ้าให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีรูปแบบวิธีการต่างๆ ที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเป้าหมายสุดท้ายคือการที่ประชาชนจะพึ่งตนเองได้อีกประการหนึ่ง³

ในทางเดียวกัน ภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง/ราชการส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โดยที่ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่นกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด จนบางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระที่จะดำเนินการหรือจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่) ด้วยลักษณะความสัมพันธ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยึดโยงความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาชนในชุมชนท้องถิ่นไว้ได้นั้น ย่อมทำให้ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่นยินยอมที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นได้อย่างอิสระ (Autonomy) รวมทั้งมีแนวทางที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ ด้วยการบริการสาธารณะที่มีความแตกต่างหลากหลายเหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวิถีวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ สอดคล้องตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่ ขอบความสามารถในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีความเป็นอิสระตามขอบเขตของกฎหมาย

5.3 ข้อเสนอแนะ

ลักษณะความสัมพันธ์ขององค์กรภาคประชาชนที่เอื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นผลของปฏิสัมพันธ์จากการรับรู้และรับรองสถานภาพและบทบาทขององค์กรภาคประชาชนที่ได้พัฒนาศักยภาพในการพึ่งตนเอง อันเกิดจากปัญหาความเหลื่อมล้ำและข้อจำกัดความไม่เท่าเทียมในการพัฒนาของประเทศ และพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น ซึ่งได้กลายมาเป็นปัญหาและความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบัน ในงานศึกษานี้จึงได้พัฒนาไปสู่ข้อเสนอแนะโดยพิจารณาบนความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ และฐานคิดการกระจายอำนาจ และการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยมีนัยยะของการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนใน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่

- 1) ข้อเสนอแนะวาทกรรมการกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองของท้องถิ่นจากฐานของท้องถิ่น
- 2) การปรับปรุงให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตัดสินใจนโยบายและวางแผนพัฒนา

³ วุฒิสาร ตันไชย. วิพากษ์พระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์พิมพ์, 2552) หน้า 9.

1) ข้อเสนอแนวคิดการกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองของท้องถิ่นจากฐานของท้องถิ่น

ในทางกฎหมายแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจสำคัญที่ต้องกระทำประการหนึ่งคือ การบริการสาธารณะ เพราะสามารถกระทำได้ดีกว่าหน่วยงานอื่น อีกทั้งหลักการกระจายอำนาจก็มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะประเภทต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดๆ ให้เป็นไปตามหน้าที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นแล้ว การพิจารณาการจัดบริการสาธารณะและจัดกิจการมสาธารณะ ที่สามารถเป็นอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่งได้ก็คือ การกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองของท้องถิ่นจากฐานของท้องถิ่น ประกอบด้วยแนวทางดังนี้

1.1) ปรับแนวคิดการพัฒนาท้องถิ่นว่าไม่ใช่การย่อส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติให้เล็กลงมาเป็นระดับท้องถิ่น แต่เป็นการพัฒนาระบบการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

โดยทั่วไปความหมายของ “การพัฒนาท้องถิ่น” เป็นการพัฒนาสังคม และเน้นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับเรื่องความสามารถสนองตอบต่อความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่อยู่ด้วย เช่น การประกอบอาชีพ การผลิตสินค้าเกษตร การส่งเสริมการตลาด และแม้ว่าการพัฒนาท้องถิ่นจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางเป็นสำคัญแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จึงต้องมีข้อมูลรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาปัญหาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งต้องพิจารณาทบทวนปัญหาตามสภาพข้อเท็จจริงหรือสภาพแวดล้อม

ดังนั้น การพัฒนาท้องถิ่นจึงไม่ใช่การย่อส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติมาเป็นระดับท้องถิ่น หากแต่เป็นการพัฒนาระบบการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นส่วนเสริมในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่นและคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น อีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นกลไกเสริมสร้างสวัสดิการสังคม เสริมความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมระดับพื้นที่ได้

ข้อเสนอแนะในส่วนนี้ต้องอาศัย

(1) การใช้ประโยชน์จากต้นทุนทางสังคมของชุมชนท้องถิ่น และผลลัพธ์ความสำเร็จมากกว่ายึดติดรูปแบบการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยออกแบบให้เข้ากับสภาพพื้นที่ และคำนึงผลประโยชน์ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ หรือเป็นโครงการที่มุ่งแก้ไขปัญหที่ประชาชนกำลังเผชิญอยู่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมสนับสนุนกิจกรรมของ

สถาบันการเงินชุมชน กองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีอยู่แล้วให้มีความเข้มแข็ง การสร้างงาน ส่งเสริมการตลาดแก่กลุ่มอาชีพที่เกิดขึ้นในชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงโครงการที่มีความต่อเนื่องในการดำเนินการ สามารถพัฒนาต่อยอดการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้

(2) มีความจำเป็นในการปรับปรุงมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมตามภารกิจ หน้าที่และอำนาจที่มีอยู่ให้เป็นปัจจุบันและให้ดีขึ้นก่อน ทั้งนี้ เพื่อสร้างความพร้อมในการจัดบริการสาธารณะให้เป็นเชิงตั้งรับได้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในชุมชนท้องถิ่นปัจจุบัน

(3) จัดระบบสวัสดิการต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชนในรูปแบบกองทุนหลายระบบ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนสวัสดิการเกษตรกร กลุ่มสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ชุมชน ฅาปนกิจสงเคราะห์ ฯลฯ ให้เชื่อมโยงกับสวัสดิการชุมชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินงานและการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมร่วมกับประชาชนในพื้นที่

(4) ปรับรูปแบบและวิธีการทำงานตามภารกิจของการปกครองท้องถิ่นผ่านการประสานเชิงนโยบายร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สถาบันการศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้มีความร่วมมือระหว่างรัฐในเป้าหมายร่วมเสริมสร้างคุณภาพชีวิตแก่ประชาชนในพื้นที่ ทั้งการสร้างที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน การจัดระบบสวัสดิการชุมชนที่ครอบคลุมตั้งแต่เกิดจนเสียชีวิต การสร้างงาน สร้างอาชีพ การแก้ไขปัญหาหนี้สิน การให้ความรู้ในการจัดการทรัพยากรน้ำและป่าไม้ การให้ความรู้ด้านการเกษตร ความรู้ด้านการบริหารจัดการน้ำ เป็นต้น

(5) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดการเกิดปัญหาการตีความขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากหน่วยงานตรวจสอบ โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ด.) ทำความตกลงร่วมกันระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานตรวจสอบเพื่อกำหนดรายละเอียดกิจกรรมการบริการสาธารณะที่ประชาชนต้องการให้มี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ให้มีความชัดเจน

1.2) ปรับบทบาทการบริการตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นเชิงรุก เพื่อสร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองของท้องถิ่นด้วยรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือ

การดำเนินการกระจายอำนาจให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. 2560) ได้บัญญัติหลักการและบริบทเกี่ยวกับการกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการเดิมเป็นอันมากภายใต้หน้าที่และอำนาจการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าว ย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปรับบทบาทเป็นกลไกเชิงพื้นที่ในการประสานความร่วมมือทุกภาคส่วนในฐานะเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะในพื้นที่ โดยร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ประชาชน กลุ่ม/เครือข่ายองค์กรชุมชน และประชาสังคมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะที่ค้ำค้ำในการบริหารการใช้ทรัพยากร ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักบริหารทรัพยากรในท้องถิ่นได้ไม่คุ้มค่า เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กไม่รองรับศักยภาพในการดูแลประชาชนได้

ข้อเสนอในส่วนนี้ประกอบด้วยแนวทาง เช่น

(1) ปฏิรูปการจัดทำแผนพัฒนาระดับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับชุมชนถึงระดับจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม พร้อมกับพัฒนาระบบการจัดทำนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นอย่างจริงจัง ในส่วนนี้เน้นการบูรณาการทรัพยากรร่วมกับจังหวัด ส่วนราชการ เอกชน สถาบันการศึกษา และองค์กรภาคีเครือข่าย สร้างกระบวนการความร่วมมือในการสนับสนุนชุมชนบนฐานความหลากหลายทางทรัพยากร และวัฒนธรรมในระดับท้องถิ่น เพื่อเป้าหมายสร้างความอุดมสมบูรณ์ พัฒนาหรือรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ รวมถึงการพัฒนาโครงการที่เข้าถึงความต้องการเร่งด่วนสำคัญของพื้นที่ อาจจัดทำเป็น “ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น” และแนวทางปฏิบัติ เพื่อกำหนดให้ภาคีงานพัฒนาได้หนุนเสริมการพัฒนาท้องถิ่นให้สำเร็จ เช่น เรื่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร การพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ การพัฒนาพื้นที่ให้เป็นแหล่งเรียนรู้ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การใช้พลังงานทางเลือก การสร้างตลาดหรือร้านค้าชุมชน การรับซื้อผลผลิตโดยตรงจากฟาร์มของเกษตรกร เป็นต้น

(2) ค้นหาแนวทางการอุดหนุนเงินงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบริบทที่แตกต่างกันไปแต่ละพื้นที่ เพื่อปรับปรุงกระบวนการงบประมาณและสร้างกลไกการติดตามด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนวคิดการกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองของท้องถิ่นจากฐานของท้องถิ่น ที่กล่าวมานี้ นับเป็นความท้าทายสำคัญสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นการสร้างแนวร่วมที่สำคัญเชิงพื้นที่ ในการหนุนเสริมการพัฒนาของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในท้องถิ่นเพื่อลดปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำในระดับพื้นที่หรืออาจมอบหมายให้ประชาชน กลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชนจัดการตนเองในบางเรื่องซึ่งส่วนหนึ่งจะมีผลโดยตรงต่อรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น ทั้งยังเป็นข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่มีความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาการตีความขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยตรวจสอบ อีกทั้ง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ยังไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งปรากฏว่ามีหน่วยงานของรัฐยังไม่ดำเนินการตามที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้มีความชัดเจนในเรื่องขอบเขตอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามข้อเสนอที่ยกมา

ทั้งนี้ หน่วยงานซึ่งมีบทบาทหลักด้านกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาระบบการกระจายอำนาจและพัฒนากิจการบริการจัดการการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการจัดทำ แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ได้แก่ คณะกรรมการการกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) สำหรับหน่วยงานที่มีบทบาทส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมการพัฒนาชุมชน กรมการปกครอง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นต้น

2) การปรับปรุงให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตัดสินใจนโยบาย และวางแผนพัฒนา

กรณีศึกษาเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่มีผลกระทบกับตนเอง นั่นคือนโยบายส่งเสริมการเกษตรของจังหวัด ซึ่งนอกจากการพึ่งพาตนเองที่เครือข่ายฯ ได้มีปฏิบัติการอย่างเป็นกระบวนการมาอย่างต่อเนื่องแล้ว การจัดทำข้อเสนอแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยประชาชนที่เสนอไปยังส่วนจังหวัดยังสะท้อนถึง “ความต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายและวางแผนพัฒนา” ก่อนการดำเนินนโยบายหรือโครงการของรัฐในฐานะ “ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ” และเมื่อภาครัฐคือส่วนจังหวัดมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาให้สอดคล้องกับข้อเสนอความต้องการดังกล่าว จึงเริ่มมีการเชื่อมโยงแผนพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนเข้ากับแผนพัฒนาของหน่วยงาน รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับกลุ่ม/องค์กร เครือข่ายองค์กรชุมชนในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่นชุมชน ด้วยการพัฒนาอาชีพด้านเกษตรกรรมแก่ประชาชนในท้องถิ่น

อาศัยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นปัจจัยช่วยหนุนเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริการสาธารณะได้อย่างเกิดผลดี นั่นคือการให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น ขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีการดำเนินงานที่น่าเชื่อถือศรัทธา จากการปฏิบัติการกิจที่ครอบคลุมตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองซึ่งแตกต่างจากแนวปฏิบัติแบบเดิมๆ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะชนในพื้นที่

อย่างไรก็ดี เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่ากฎหมายในปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ยังไม่รองรับการดำเนินการภารกิจบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นจะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติ และระเบียบ คำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ในรูปแบบวิธีการต่างๆ อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปิดช่องทางรับฟังความคิดเห็น รวมถึงการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการ หรือคณะทำงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังคงมีปัญหาสำคัญที่ปรากฏให้เห็น 2 ประการ คือ 1) กลไกการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วม

ของประชาชนในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีประสิทธิภาพ และ 2) โครงสร้างของกฎหมาย ยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเพียงพอ

สิ่งที่ได้เรียนรู้จากการศึกษาครั้งนี้ จึงนำมาสู่ข้อเสนอการปรับปรุงให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตัดสินใจนโยบายและวางแผนพัฒนา ดังมีแนวทางต่อไปนี้

2.1) สนับสนุนให้เกิดกลไกขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) จากการดำเนินการในรูปแบบวิธีการ “จัดทำแผนชุมชน” และมีการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการอยู่แล้ว จำเป็นต้องมีการ **“พัฒนาคุณภาพของแผนชุมชน”** ให้ไปสู่การปฏิบัติได้จริง ซึ่งเมื่อแผนชุมชนเป็นแผนที่ได้รับการพัฒนาให้มีความเหมาะสมแล้ว จึงนำแผนชุมชนไปสู่การพิจารณาการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทยวางระเบียบ หรือวิธีการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยภาพรวม คือการพัฒนาให้เกิด **“ระบบการวางแผนพัฒนาและการจัดหางบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น”** โดยการบูรณาการแผนชุมชนกับแผนพัฒนาท้องถิ่นสู่การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการจัดทำเป็นโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ตามความต้องการของประชาชนที่ได้จัดทำเป็นแผนชุมชน

ทั้งนี้ ตลอดกระบวนการของการจัดทำแผนชุมชนที่มีคุณภาพ การบูรณาการแผน และการบูรณาการแผนชุมชนกับแผนพัฒนาท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.อ.) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ฯลฯ ควรกำหนดตัวชี้วัดหรือจัดทำมาตรฐานที่ครอบคลุมทุกขั้นตอนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นสูงกว่าที่บัญญัติใน (ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.และ (ร่าง) พระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ...ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) อยู่ในขั้นตอนการพิจารณา โดยคาดว่าจะกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท และเป็นหลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนได้

คณะผู้ศึกษามีความเห็นว่ ประเด็นการจัดให้มีวิธีการ รูปแบบ และขั้นตอนการดำเนินงานที่จะสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะสามารถนำไปใช้เป็นตัวอย่างการดำเนินงานได้นั้นยังไม่ปรากฏชัดในแนวทางที่หลากหลาย ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นอาจจัดทำ **“แนวทางบูรณาการแผนชุมชนสู่งบประมาณท้องถิ่น”** อันประกอบไปด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจเป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นทางการ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือสภาองค์กรชุมชน หรือเป็นลักษณะของการรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการ เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มพัฒนางาน ประเด็นทางสังคมต่างๆ ในการสนับสนุนบทบาทภาคประชาชนและองค์กรชุมชนให้เห็นความสำคัญ และเข้าร่วมดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้พบว่ายังมีประเด็นที่ประชาชนส่วนใหญ่ ยังไม่ให้ความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วม จากสาเหตุหลายประการ เช่น การไม่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร

ความไม่เข้าใจถึงความสำคัญในบทบาทของตนเองต่อการพัฒนาท้องถิ่น เจื่อนใจจำกัดด้านเวลาที่ต้องทำมาหากิน หากแต่ยังมีกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชนต่างๆ ที่ปรากฏในพื้นที่ โดยได้ก่อตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจ และมีการแสดงออกถึงวัตถุประสงค์ความต้องการหรือผลประโยชน์สาธารณะ อันมีความสัมพันธ์กับบริการสาธารณะ และจากสถานะที่เข้มแข็งในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชนเหล่านี้ ได้รับการยอมรับจากสังคมชุมชน ทั้งจากหน่วยงานภายในและภายนอกพื้นที่ที่มากพอสมควร หลายครั้งได้ส่งต่อฝ่ายกำหนดนโยบายหรือฝ่ายให้บริการสาธารณะ มีการปรับเปลี่ยนนโยบายและการบริการสาธารณะระดับพื้นที่ เพราะมีข้อมูลหรือข้อเสนอที่สอดคล้องหรือตรงกับความต้องการของประชาชนที่ผ่านกระบวนการสร้างการยอมรับร่วมกันในลำดับขั้นที่รับรู้กันในสังคมชุมชนท้องถิ่น

ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนาการมีส่วนร่วมในรูปแบบการรวมตัวกันของบุคคล กลุ่ม องค์กร/เครือข่ายองค์กรชุมชนรวมถึงภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ ในระดับพื้นที่ มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ หรือเกิดการขยายผลกิจกรรมของกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชนที่มีคุณลักษณะเฉพาะในบริบทด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และวัฒนธรรมท้องถิ่น ถือเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับเปลี่ยนนโยบาย และการบริการสาธารณะให้สอดคล้องหรือตรงกับความต้องการของสังคมชุมชนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย อาจวางระเบียบ หรือวิธีการงบประมาณเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในรูปแบบการรวมตัวกันของบุคคล กลุ่ม องค์กร/เครือข่ายองค์กรชุมชน เพื่อมีโอกาสแลกเปลี่ยน ข้อมูลความคิดเห็น แสดงทัศนะ หรือวิธีการที่เป็นทางเลือกปฏิบัติในการจัดบริการสาธารณะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การตัดสินใจที่เหมาะสมในนโยบายและวางแผนพัฒนา รวมตลอดถึงการเข้าร่วมดำเนินงานในโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ซึ่งหมายถึงกระบวนการเข้ามามี ส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ขั้นพื้นฐาน ถึงระดับสูงสุดที่สามารถเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นเจ้าของร่วมกัน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2) เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นด้วยการปรับแก้กฎหมาย และบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นหนึ่งในกฎหมายที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งร่วมกันจัดการ แก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ที่ผ่านมามีการรวมกลุ่มกันของผู้คนในชุมชนท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันเป็นกลุ่ม/องค์กรเล็กๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มสตรี-แม่บ้าน กลุ่มจัดการน้ำ-ป่าชุมชน เป็นต้น โดยมีเป้าหมายเพื่อ “การพึ่งตนเอง” ในขอบเขตระดับชุมชน/หมู่บ้าน ซึ่งต่อมาได้มีการสั่งสมประสบการณ์ เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนระดับตำบล และได้ยกระดับการพัฒนาจากการทำกิจกรรมเพื่อพึ่งตนเอง ไปสู่การแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของแต่ละประเด็นภายใต้แนวคิด “ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง” และปัจจุบันได้ใช้สภาองค์กรชุมชนตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นกลไกเชื่อมโยงองค์กรชุมชน และภาคีต่างๆ ในท้องถิ่นทั้งภาครัฐ เอกชน สถาบันการศึกษา

มาทำงานแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นร่วมกันโดยกำหนดพันธกิจ “ขับเคลื่อนงานพัฒนาของภาคประชาชนและกระบวนการนโยบายสาธารณะจากฐานราก”⁴

ทั้งนี้ กฎหมายให้การรับรองการจัดเวทีปรึกษาหารือของชุมชนมีสถานะที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม สภาองค์กรชุมชนมีภารกิจแต่ไม่มีอำนาจ เป็นเพียงกฎหมายในลักษณะส่งเสริมไม่มีการบังคับใช้ ด้วยเหตุนี้ สภาองค์กรชุมชนจึงเกิดขึ้นตามความพร้อมและเห็นพ้องต้องกันของคนในชุมชน ปัจจุบันมีการจดทะเบียนจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนรวมทั้งสิ้น 6,490 แห่ง (ข้อมูลสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ณ 12 กันยายน 2560)

จากบทเรียนการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการใช้ “สภาองค์กรชุมชนตำบล” เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของกลุ่ม/องค์กร เครือข่ายองค์กรชุมชนในระดับพื้นที่ตำบลที่ได้ร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาชุมชน/หมู่บ้าน และสามารถเชื่อมโยงแผนพัฒนาชุมชนของประชาชนสู่แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านเวทีสภาองค์กรชุมชน ได้สำเร็จในหลายพื้นที่ ประกอบกับเมื่อพิจารณาสาระสำคัญของกฎหมายในส่วนที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน (ตามความหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้) จึงมีข้อเสนอต่อบทบัญญัติกฎหมายเพื่อเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นด้วยการปรับแก้กฎหมาย และบังคับใช้พระราชบัญญัติองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ดังนี้

(1) ตามที่พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้แทนองค์กรชุมชนในแต่ละเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถรวมตัวกันจัดตั้ง จัดตั้งสภาองค์กรชุมชนเพื่อดำเนินการตามภารกิจในการส่งเสริม สนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนทำหน้าที่ในการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง และเสนอแนะปัญหา แนวทางการแก้ไข และพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้้องการปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุนและให้ความร่วมมือสภาองค์กรชุมชน โดย้องการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนอยู่ในเขตอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนได้ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดภายใต้การหารือร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) นั้น

ควรปรับปรุงกฎหมายให้ข้อความดังกล่าวมีสภาพบังคับ โดยให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ แผนหรือแนวทางการพัฒนาที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ทั้งที่มีบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันและที่กำลังอยู่ในขั้นตอนกระบวนการพิจารณา โดยเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการสนับสนุนการดำเนินงาน และพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชนไว้ในหลายมาตรา (มาตรา 21, มาตรา 22, มาตรา 29, มาตรา 34 และมาตรา 35) โดยปรากฏชื่อบุคคลสถาบันหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ้องการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) รวมถึงราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เนื้อหา

⁴ พันธกิจของสภาองค์กรชุมชนดังกล่าว มีรายละเอียดภารกิจตามบทบัญญัติ พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 21 มาตรา 27 และมาตรา 32

สาระตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีการบังคับใช้ เป็นเพียงลักษณะส่งเสริมที่เป็นการขอความร่วมมือให้บุคคลหรือหน่วยงานรับไปปฏิบัติ

(2) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทบทวนกฎหมาย ระเบียบ หรือแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงบประมาณให้สภาองค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนเป็นองค์กรอิสระ มีกองทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ตาม “ข้อเสนอแนวทางจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น” ภายใต้บริบทด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกระบวนการนโยบายสาธารณะหรือการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่โดยให้มีการจัดสรรงบประมาณไปยังสภาองค์กรชุมชน หรือเครือข่ายองค์กรชุมชนที่มีความพร้อมในการดำเนินงานตามข้อเสนอ นั้นโดยตรง

บรรณานุกรม

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. ชุมชนนิยม: ฝ่าวิกฤติชุมชนล่มสลาย. กรุงเทพฯ: ชัคเชส มีเดีย, 2544.
- โกวิท พวงงาม. ความหมายและความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น. ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทางการเมืองและสังคม สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 8-15.
นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549.
- _____. การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2552.
- _____. ชุมชนและท้องถิ่นสมัยใหม่ภายใต้ยุคโลกาภิวัตน์. ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทางการเมืองและสังคม สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 1-7.
นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2550.
- _____. แนวคิดเกี่ยวกับท้องถิ่นและชุมชน. ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทางการเมืองและสังคม มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547.
- คณะกรรมการพัฒนาปรับปรุงวัฒนธรรมองค์กร จังหวัดอำนาจเจริญ. แผนพัฒนาปรับปรุงวัฒนธรรมองค์กรจังหวัดอำนาจเจริญ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556. (ม.ป.ป.).
- คณะกรรมการสนับสนุนการขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร.
การขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร. กรุงเทพฯ: สหมิตร
พริ้นต์แอนด์พับลิชชิง, 2556.
- คณะกรรมการสังเคราะห์ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
การมีส่วนร่วมพื้นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน. เอกสารประกอบการสัมมนาในประเด็นเรื่องการพัฒนาการมีส่วนร่วมปีงบประมาณ 2547.
- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. บทสังเคราะห์นวัตกรรมท้องถิ่นไทย ประจำปี พ.ศ. 2547, เอกสาร
ประกอบการประชุมทางวิชาการเรื่องนวัตกรรมท้องถิ่นไทยครั้งที่ 1 ณ ศูนย์การประชุมและ
นิทรรศการไบเทค กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 13-14 ตุลาคม 2547.
- จรัส สุวรรณมาลา. ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. ศูนย์ส่งเสริม
นวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่นและภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ม.ป.ท., 2554.
- ชลลดา ทองทวี. การเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์การพัฒนาและกระบวนทัศน์เกษตรกรรมยั่งยืน.
เนาวรัตน์ พลายน้อย (บรรณาธิการ), การเรียนรู้และกระบวนการจัดการความรู้ของชาวนาใน
ระบบเกษตรกรรมยั่งยืน. 42-43. กรุงเทพฯ: พี เอ ลีฟวิ่ง, 2552.
- ชนินทร์ วรรณันท์. การจัดการสวัสดิการของเครือข่ายของอินแปง: กลไก กระบวนการจัดการตนเอง.
วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- ชลิต สละ. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: วีพริ้นท์,
2556.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. วิทยาลัย
พัฒนาการปกครองท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส, 2545.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ถวิลวดี บุรีกุล. การมีส่วนร่วม: แนวคิดและกระบวนการ. เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของ
คณะกรรมการธิการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา. วันอังคารที่
17 มิถุนายน 2551. หน้า 5.
- ธนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: คบไฟ,
2542.
- _____. การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลก ภาคแรก: จาก
ยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2555.
- นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจใน
ประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2552.
- บุญนาค ตีวงกุล. ชนบทไทย: การพัฒนาสู่ประชาสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 2. (ม.ป.ท, 2544). หน้า 73.
- ปธาน สุวรรณมงคล. การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพฯ: แอคทีฟ พรินท์, 2554.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. การเมืองภาคประชาชน ขบวนการประชาสังคมในสังคมไทยและบทบาทต่อ
สังคมการเมืองไทย. เอกสารประกอบเวทีสัมมนาสังเคราะห์ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนภาค
ประชาสังคมในอนาคต. วันที่ 15-17 ตุลาคม 2558 ณ อิงธารรีสอร์ท จังหวัดนครนายก.
- ไพฑู ธูธา. ความเป็นมาคนอีสาน. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2554.
- พฤทธิสาน ชุมพล. “แนวคิดเรื่องประชาสังคมในประเทศไทย” ใน รายงานวิจัยเรื่องมาตรฐานทาง
กฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในประเทศไทย. ศูนย์กฎหมาย
สิ่งแวดล้อมประเทศไทย. ม.ป.ท., 2543.
- พระมหาสุทิตย์ อาภากร (อบอ่น). แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น. ประมวลสาระชุดวิชา
ประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่
1-5. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556
- พระมหาสุทิตย์ อาภากร (อบอ่น). เครือข่าย: ธรรมชาติ ความรู้และการจัดการ. กรุงเทพฯ: โครงการ
เสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.), 2547.
- พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติขจร. แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(อปท.) ในยุคโลกาภิวัตน์. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน, 2552.
- พันธ์จิตต์ สี่เหนียง. เกษตรอินทรีย์. กรุงเทพฯ: โอ เอส พริ้นติ้ง เฮาส์, 2559.
- ยุพผล สมน้อย และคณะ. จะเพิ่มพลังอาสาสมัครสร้างเครือข่ายสังคมที่เข้มแข็ง. ชุดเอกสารประเด็น
สังคมเพื่อการเสวนาสาธารณะ. กรุงเทพฯ: เทพเพ็ญวานิชย์. ม.ป.ป.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2555.
- วิกิพีเดีย. จังหวัดอำนาจเจริญ. [ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา: [https://th.wikipedia.org/wiki/](https://th.wikipedia.org/wiki/จังหวัดอำนาจเจริญ)
จังหวัดอำนาจเจริญ [6 เมษายน 2559].

บรรณานุกรม (ต่อ)

- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเพื่อนำเสนอผลการวิจัยขั้นสุดท้าย
โครงการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจของไทย ระยะ 15 ปี, คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2557.
- วุฒิสาร ตันไชย. บทบาทของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนา
ประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- _____. วิพากษ์พระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์พิมพ์, 2552) หน้า 9.
- วิริยะ คล้ายแดง. เกษตรอินทรีย์ นโยบายรัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,
2549.
- ศุภวัตร พลายน้อย,บรรณาธิการ. การตอบสนองต่อภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของภาคประชาสังคมไทย.
กรุงเทพฯ: วศินการพิมพ์, 2545.
- สตพร ศรีสุวรรณ. เครือข่ายสื่อชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ. สัมภาษณ์ 4 ธันวาคม 2559.
- สภาเกษตรกรจังหวัดอำนาจเจริญ. รายงานประจำปี 2558. [ออนไลน์], 2559. แหล่งที่มา:
<http://www.nfc-amnat.com>
- สถาบันพัฒนาสยาม. การกระจายอำนาจและการเสริมสร้างการปกครองตนเองของท้องถิ่น. เอกสาร
ประชุมสัมมนาปลายปี โครงการศูนย์ส่งเสริมและประสานงานวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของ
ท้องถิ่น (สปวท.). 13 พฤศจิกายน 2553 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ จิตต์ จอมเทียนพัทยา ชลบุรี.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, นคร เสรีรักษ์ และ ภรณ์ ติรราชวรวิเศษ. ท้องถิ่นโปร่งใส การพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อ
ประเมินประสิทธิภาพในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ:
สามลดา, 2556.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์.กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและ
ราชกิจจานุเบกษา, 2547.
- สมชัย ฤชุพันธุ์. คำกล่าวรายงานในการประชุมสัมมนา เรื่อง องค์กรปกครองท้องถิ่นกับภาคประชาชน.
ในเอกสารประชุมสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2554 สถาบันพัฒนาสยาม. หน้า 16.
23 มิถุนายน 2555 ณ อิมแพ็ค เมืองทองธานี.
- สายันต์ ไพรัชญกิจ. กระบวนการโบราณคดีชุมชน: การวิจัยเชิงปฏิบัติการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมเพื่อ
เสริมสร้างความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรวัฒนธรรมในจังหวัดน่าน.
กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- สุจิตต์ วงษ์เทศ. ชื่อบ้านนามเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2549.
- สำนักงานเกษตรจังหวัดอำนาจเจริญ. ข้อมูลด้านการเกษตรของจังหวัดอำนาจเจริญ ปี 2558. ม.ป.ท.
สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ. แผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ. 2557-2560 ฉบับทบทวนใหม่.
[ออนไลน์], 2559ก. แหล่งที่มา: <http://amnat.info/index.php>

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ. แผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ 4 ปี (พ.ศ. 2561-2564). [ออนไลน์], 2559. แหล่งที่มา: <http://amnat.info/index.php>
- สำนักงานสถิติจังหวัดอำนาจเจริญ. รายงานวิเคราะห์สถานการณ์จังหวัดอำนาจเจริญ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557. สถานการณ์ข้าวหอมมะลิ. [ออนไลน์], 2559. แหล่งที่มา: http://amnatchr.nso.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=228&Itemid=544
- สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2. แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 (พ.ศ. 2557-2560). [ออนไลน์], 2559. แหล่งที่มา: <http://www.osmnortheast-s2.moi.go.th>
- สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย. ยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้านของกระทรวงมหาดไทย 10 ปี ด้านการจัดระเบียบราชการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2557 หน้า 8-9).
- สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. ข้อมูลรายได้และความยากจน. [ออนไลน์], 2559. แหล่งที่มา: <http://service.nso.go.th> [8 กรกฎาคม 2559].
- เสนีย์ คำสุข. องค์กรภาคประชาชนกับบริการสาธารณะ. ประมวลสาระชุดวิชาประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 11-15. พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556.
- โสพล ศิริไสย. บนเส้นทางสู่ความเป็นประชาสังคมของชาวบ้าน: กรณีศึกษาสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สยก.อ.) และ สมัชชาคนจน. โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. หน้า 5 [ออนไลน์], สิงหาคม 2559. แหล่งที่มา <http://elibrary.trf.or.th/>
- อนง นาเคบุตร. กอบบ้าน กู้เมืองด้วยพลังแผ่นดิน. ม.ป.ท, 2545.
- _____. ทุนทางสังคมและประชาสังคมในเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม, 2545.
- อรรถ กักพล และสุมาลย์ ขาวนา. ถอดรหัสสร้างวัดพระปกเกล้า' 50. กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์, 2551.
- อรรถ กักพล. คู่คิด คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์, 2551.
- อินทรา วิทยสมบุญ. คนอำนาจเจริญจัดการตนเอง. กรุงเทพฯ: สถาบันการจัดการทางสังคม, 2554.
- อุดม ทุมไชจิต. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552.
- Cheema S., & Rondielli D., Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington. DC: Brooking Institute Press, 2007.
- Dijk J. V.. The network society. London: SAGE Publications, 2006.
- Falleti T., A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. American Political Science Review. 99(3), 2005.

บรรณานุกรม (ต่อ)

Gooneratne W., Mbilinyi M. J., & for Regional Development. U.N.C. (1992). Reviving Local Self-reliance: People's Responses to the Economic Crisis in Eastern and Southern Africa. Nagoy: United Nations Center for Regional Development.

Retrieved from <http://books.google.co.th/book?id=9RQGwAACAAJ>

Schneider A., Decentralization: Conceptualization and Measurement. Studies in Comparative International Development, 2003.

Shery R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation" Journal of the American Planning Association 35. July, 1969

สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

เกษมสันต์ แสงสิงแก้ว. แกนประสานสื่อมวลชน. สัมภาษณ์ 29 สิงหาคม 2559.

คณิศ ดาโรจน์. ทีมวิชาการและยุทธศาสตร์เครือข่าย. สัมภาษณ์ 9 กุมภาพันธ์ 2559.

คำไพล ทานะสิน. แกนประสานเครือข่ายเกษตรอินทรีย์. สัมภาษณ์ 4 กรกฎาคม 2559.

ชาติวัฒน์ ร่วมสุข. แกนประสานหลักเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ. สัมภาษณ์ 29 กุมภาพันธ์ 2560.

น้อย บุญธรรม. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไร่ จังหวัดอำนาจเจริญ. สัมภาษณ์ 3 กรกฎาคม 2560.

วันดา คุณมี. นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ อบต.ห้วยไร่ จังหวัดอำนาจเจริญ. สัมภาษณ์ 3 กรกฎาคม 2560.

วันนา บุญกลม. ประธานเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ. สัมภาษณ์ 4 กรกฎาคม 2559.

วานิชย์ บุตรี. ที่ปรึกษาเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ. สัมภาษณ์ 24 มิถุนายน 2559.

วิชัย ธารธรรม. แกนประสานเครือข่ายลุ่มน้ำเซบาย. สัมภาษณ์วันที่ 4 กรกฎาคม 2559.

วิรัตน์ สุขกุล. แกนประสานหลักเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ.

สัมภาษณ์ 25 มีนาคม 2559, 24 มิถุนายน 2559, 24, 3 กรกฎาคม 2559,

ศักดิ์ชัย ตั้งตระกูลวงศ์. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ. สัมภาษณ์ 29 กุมภาพันธ์ 2559.

สตพร ศรีสุวรรณ. แกนประสานเครือข่ายสื่อชุมชน. สัมภาษณ์ 5 ธันวาคม 2559.

เสนีน พงษ์จ่าย. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไร่ จังหวัดอำนาจเจริญ. สัมภาษณ์ 3 กรกฎาคม 2560.

หนูเอี่ยม เจริญรัตน์. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไร่ จังหวัดอำนาจเจริญ. สัมภาษณ์ 3 กรกฎาคม 2560.

บรรณานุกรม (ต่อ)

สนทนากลุ่มเครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ

จันทร์ พันดี. รองประธานเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ.

สนทนากลุ่ม 9 กุมภาพันธ์ 2560.

วิเชียร อดุทธวงษ์. รองประธานเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ.

สนทนากลุ่ม 9 กุมภาพันธ์ 2560.

วันนา บุญกลม. ประธานเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ. สนทนากลุ่ม 9

กุมภาพันธ์ 2560.

สมพาน สารสิงห์. กรรมการเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ. สนทนากลุ่ม

9 กุมภาพันธ์ 2560.

สิริศักดิ์ ทองแก้ว. ประชาสัมพันธ์เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ.

สนทนากลุ่ม 9 กุมภาพันธ์ 2560.

ภาคผนวก

ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ



ฉบับที่ ๑

พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประกาศใช้เมื่อ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555

สรุปสาระสำคัญของธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1 พุทธศักราช 2555

ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนนำ และส่วนเนื้อหาข้อตกลงร่วม (ข้อเสนอ) ของประชาชนอำนาจเจริญรวมหมวด 9 หมวด รวมทั้งหมด 114 ข้อ ได้แก่

หมวด 1	หมวดทั่วไป
หมวด 2	ปรัชญาและแนวคิดหลัก
หมวด 3	ด้านการเมืองภาคพลเมือง
หมวด 4	ด้านสังคม
หมวด 5	ระบบเศรษฐกิจชุมชน
หมวด 6	ด้านสุขภาพ
หมวด 7	ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
หมวด 8	ด้านการรับรู้ข้อมูล การเข้าถึงและการกระจายข่าวสาร
หมวด 9	บทเฉพาะกาล

	สาระสำคัญ
ส่วนนำ	อ้างอิง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 มาตรา 78(3) มาตรา 87 มาตรา 163 และ มาตรา 281 ที่ว่าด้วยสิทธิความเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ การที่รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงรัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ใดที่จะมีลักษณะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น เพื่อเป็นไปตามการพัฒนาประชาธิปไตยจากล่างสู่บน จากระดับชุมชนสู่ระดับประเทศ ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญจึงร่วมกันจัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญขึ้น โดยมีขั้นตอนดังนี้ 1) ลงเวทีหมู่บ้านระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางที่จะทำให้หมู่บ้าน/ชุมชน ท้องถิ่น จังหวัด อยู่เย็นเป็นสุข 2) ยกร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ โดยตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบล 63 ตำบล พื้นที่ๆ ละ 3 คน ตัวแทนภาคีพัฒนา 40 คน นำข้อมูลจากเวทีหมู่บ้านมายกร่าง พร้อมความเห็นเพิ่มเติม

	สาระสำคัญ
	3) นำกรอบแนวคิดร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ลงจัดเวทีในระดับตำบล โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ นายก อบต. และสมาชิก อบต. ผู้นำทางการและผู้นำธรรมชาติ มาแก้ไขเพิ่มเติม ปรับแก้ให้ตรงกับความต้องการ 4) นำข้อมูลจากเวทีระดับตำบลมายกร่าง จัดทำรูปเล่มร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ 5) นำร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ลงจัดเวทีประชาพิจารณ์ในระดับตำบลๆ ละ 200 คน โดยหน่วยงานรัฐและภาคีพัฒนา ร่วมรับรองธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญนี้ โดยมีข้อตกลงร่วมกัน ให้จัดการประชุมใหญ่สามัญประจำปีของสภาประชาชนทุกระดับ เพื่อเป็นเวทีทบทวนแผนงาน ตรวจสอบการนำไปปฏิบัติ และนำเสนอข้อเสนอของชุมชนท้องถิ่นเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นับเป็นธรรมนูญประชาชนฉบับแรกของประเทศไทย
หมวด 1 หมวดทั่วไป	หมวดนี้ประกอบด้วยข้อตกลง/ข้อเสนอ 3 ข้อ (ข้อ 1,2, และ3) เน้นการให้นิยามศัพท์สำคัญที่ปรากฏในธรรมนูญฉบับนี้ อาทิ “สภากลางตำบล” หมายความว่า กลไกการขับเคลื่อนงานพัฒนาของท้องถิ่น ที่มีองค์ประกอบจากภาคี 4 ฝ่าย คือ (1) สภาองค์กรชุมชนตำบล (2) สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล (3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) ภาคีพัฒนาในท้องถิ่น “สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ” หมายความว่า กลไกการขับเคลื่อนงานพัฒนาของจังหวัดที่มีองค์ประกอบจากภาคี 4 ฝ่าย คือ (1) ภาคประชาชน (2) ภาคธุรกิจเอกชน (3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ (4) ภาคราชการ “การจัดการตนเอง” หมายความว่า การสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสำคัญในการจัดการตนเองในด้านการเมือง การปกครอง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้านแบบองค์รวม เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน “ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบลฯลฯ” โดยให้ ธรรมนูญฉบับนี้มีผลตามมาตรา 66 มาตรา 78(3) มาตรา 87(1) (2) (3) (4) และ (5) และวรรคท้าย และมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

	สาระสำคัญ
หมวด 2 ปรัชญาและ แนวคิดหลัก	หมวดนี้ มี 1 ข้อ (ข้อ 4) กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการจัดทำธรรมนูญฉบับนี้ขึ้น เพื่อ 1) เป็นกติกาหรือข้อตกลงของคนและชุมชนใช้ร่วมกันในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ 2) เพื่อนำไปสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขของคนอำนาจเจริญที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยขั้นพื้นฐานของมนุษย์ มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม มีความสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง บนฐานหลักศาสนา วิถีภูมิปัญญา ขนบธรรมเนียม ประเพณีวัฒนธรรมของคนอำนาจเจริญ และมีการพึ่งตนเองสอดคล้องกันแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง 3) เพื่อการสร้างจิตสำนึก สร้างความตระหนักถึงสิทธิชุมชนร่วมกัน หลอมรวมดวงใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้ทุกคนมีคุณธรรมจริยธรรมรวมถึงการเสียสละเพื่อส่วนรวม ในการร่วมกันจัดการชุมชนท้องถิ่นตนเอง และ (4) เพื่อการพัฒนาระบบการเมืองภาคพลเมืองของชุมชนไปสู่การจัดการตนเอง
หมวด 3 ด้านการเมือง ภาคพลเมือง	ในหมวดนี้มี 19 ข้อ แบ่งเป็นข้อตกลง/ข้อเสนอที่เป็นหลักการเป้าหมาย และมาตรการด้านการเมืองการพลเมือง โดยหลักการที่ระบุ (ข้อ 5 ถึงข้อ 9) ได้ย้าแนวคิดที่ว่า “การเมืองไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง แต่เป็นการเมืองแนวราบ” ที่เป็นการเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกของประชาชน เพื่อจัดการตนเองในด้านการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน เป็นต้น สำหรับเป้าหมาย ได้กำหนดไว้ 2 ประการ (ข้อ 10 ถึงข้อ 11) ได้แก่ การสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ตามแนวทางวิถีประชาธิปไตยชุมชน และการสร้างเครือข่ายทางการเมืองภาคพลเมืองจังหวัดอำนาจเจริญ โดยกำหนดเป็นมาตรการปฏิบัติไว้ (ข้อ 12 ถึงข้อ 21) เกี่ยวกับการให้มี “คณะกรรมการหมู่บ้านหรือสภาหมู่บ้าน” ให้มี “สภากลางของตำบล” และให้มี “สภากลางของจังหวัดอำนาจเจริญ” ทั้งนี้ ได้ระบุส่วนประกอบ และ/หรือคุณสมบัติที่จะเป็นคณะทำงานของทั้ง 3 สภาดังกล่าว และแบบแผนการปฏิบัติรวมถึงบทบาทหน้าที่ พร้อมทั้งกับให้มี “คณะกรรมการประสานงานพัฒนาจังหวัด” ซึ่งมีสัดส่วนจากภาคประชาชนต่อภาคี เท่ากับ 70:30 ทำหน้าที่บูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน กล่าวได้ว่า ในหมวดนี้ เป็นการออกแบบกลไกการขับเคลื่อนงานจัดการตนเองในด้านการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติการในด้านต่างๆ ที่ระบุกรอบแนวทางในการปฏิบัติตามรายละเอียดในหมวดที่ 4, 5, 6, 7 และ 8 ต่อไป

	สาระสำคัญ
หมวด 4 ด้านสังคม	ในหมวดนี้มี 33 ข้อ วางหลักการ และเป้าหมายด้านสังคม (ข้อ 24 ถึง ข้อ 26) ไว้ว่า “สังคมดีงาม อยู่เย็นเป็นสุข” ด้วยชุมชนเข้มแข็ง ผู้คนมีการแบ่งปัน สานต่อวัฒนธรรมประเพณี ห่วงไกลยาเสพติด และปลอดภัยจากยาเสพติด โดยได้ระบุมาตรการ (ตั้งแต่ข้อ 27 ถึงข้อ 57) ที่เป็นข้อตกลง/ข้อเสนอด้านสังคม ไว้ 6 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านการศึกษา 2. ด้านสตรี 3. ด้านเด็กและเยาวชน 4. ด้านผู้สูงอายุ 5. ด้านผู้ด้อยโอกาส และ 6. ด้านศาสนา พิธีกรรม และความเชื่อของคนในหมู่บ้านไว้ เป็นเสมือนระเบียบหรือกติการ่วมกัน ทั้งยังเป็นกรอบแนวทางเพื่อให้เสนอให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐดำเนินการตามมาตรการด้านสังคมที่ประชาชนในจังหวัดต้องการ
หมวด 5 ด้านระบบเศรษฐกิจชุมชน	ในหมวดนี้มี 14 ข้อ เริ่มจากวางหลักการเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจชุมชน ไว้โดยสรุปว่า (ข้อ 58-61) ระบบเศรษฐกิจชุมชนเป็นระบบความสัมพันธ์ของฐานทรัพยากร ระบบการผลิต ระบบการบริโภค ระบบการจัดการทุน โดยอาศัยกิจกรรมกลุ่มสร้างกระบวนการเรียนรู้ การพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนที่จัดปัญหาความยากจน และความไม่เทียมทางด้านโครงสร้างเศรษฐกิจของสังคม และกำหนดเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจชุมชนไว้ (ข้อ 62 ถึงข้อ 64) ในเรื่อง การพัฒนาศักยภาพตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว โดยใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะทำให้ชุมชนพึ่งตนเองได้ และลดความเหลื่อมล้ำ ช่องว่างทางเศรษฐกิจของประชาชนในชุมชนหรือสังคม และสร้างความเสมอภาคของประชาชนในชุมชน ด้วยมาตรการระบบเศรษฐกิจชุมชน (ข้อ 65 ถึง 71) ที่เน้นบทบาทของรัฐเป็นกลไกหนุนเสริมการสร้างระบบเศรษฐกิจชุมชน
หมวด 6 ด้านสุขภาพ	ในหมวดนี้มี 14 ข้อ กล่าวถึงหลักการด้านสุขภาพ (ข้อ 72) ไว้ว่าเป็นสุขภาพที่สมบูรณ์ในทุกมิติทั้งกาย จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณ ในระดับบุคคลหรือองค์กรบนพื้นฐานการพึ่งตนเองเป็นหลัก โดยกำหนดเป้าหมายด้านสุขภาพ (ข้อ 73 ถึงข้อ 76) ไว้ว่า ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งด้านสุขภาพครอบครัวร้อยละ 80 ของตำบลทั้งจังหวัด โดยภาครัฐมีการพัฒนานโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพอย่างมีส่วนร่วมและเป็นรูปธรรม เป็นต้น สำหรับมาตรการด้านสุขภาพ ได้เสนอเป็นกติกาข้อตกลง (ข้อ 77 ถึงข้อ 85) ในภาพรวมให้สภากลางตำบล ร่วมกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลมีบทบาทในการเสริมสร้างสุขภาพของคนในตำบลในรูปแบบต่างๆ ขณะเดียวกัน ประชาชนต้องลดพฤติกรรมเสี่ยงด้านสุขภาพ โดยรัฐต้องเป็นกลไกหนุนเสริมสภากลางของตำบลในกิจกรรมด้านสุขภาพ ทั้งนี้ ประชาชนในชุมชนมีสิทธิในการตัดสินใจเลือกวิถีดูแลสุขภาพของตนเอง

	สาระสำคัญ
หมวด 7 ด้านทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	ในหมวดนี้มี 12 ข้อ ได้อ้างหลักการของหมวดนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (ดิน แร่ธาตุ น้ำ ป่าไม้ ทรัพยากรชีวภาพ) ว่าเป็นสิทธิของชุมชน และการบริหารจัดการ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุนและส่งเสริมชุมชน ไม่กีดขวางและลิดรอนสิทธิของชุมชน (ข้อ 86 ถึงข้อ 88) จึงกำหนดเป้าหมายของหมวดนี้ไว้ว่า (ข้อ 89 ถึงข้อ 90) ไว้ว่า ประชาชนและชุมชน เป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นรากฐานชีวิตของท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร-ธรรมชาติของท้องถิ่น โดยออกแบบมาตรการ (ข้อ 91 ถึงข้อ 97) ให้ สภาากลางจังหวัด และตำบลมีส่วนร่วมในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
หมวด 8 ด้านการรับรู้ข้อมูล การเข้าถึงและการ กระจายข่าวสาร	ในหมวดนี้มี 12 ข้อ กล่าวถึงหลักการ 4 ประการ (ข้อ 98-101) ที่เกี่ยวข้องด้านการรับรู้ข้อมูล การเข้าถึงและการกระจายข่าวสารที่สำคัญคือ ค่านิยมประชาธิปไตยที่รู้เท่าทัน ด้วยการปรับความคิดของประชาชนให้เป็นพลเมืองคุณภาพ การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เหตุผลในการตัดสินใจ และการเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชน รวมถึงการได้รับการสนับสนุนทรัพยากรอย่างเพียงพอและมั่นคง สำหรับเป้าหมายด้านการรับรู้ข้อมูล การเข้าถึงและการกระจายข่าวสาร (ข้อ 102 ถึงข้อ 103) ที่วางไว้ ได้แก่ ประชาชนสามารถเข้าถึงสื่อและแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ ทั้งสามารถเป็นเจ้าของเวทีสาธารณะของสื่อ วางแผน ตัดสินใจและผลิตเนื้อหาสาระด้วยตนเอง เป็นสื่อแบบมีส่วนร่วม โดยได้กำหนดมาตรการที่สำคัญ (ข้อ 104 ถึงข้อ 109) คือให้สภาากลางตำบล สนับสนุนการจัดตั้งสถานีวิทย์ชุมชน สนับสนุนการจัดทำศูนย์ข้อมูลชุมชน เช่น เนื้อหาสาระของชุมชนที่มีความหลากหลายด้านวัฒนธรรมชาติพันธุ์ สร้างกระบวนการเรียนรู้ในการสื่อสาร และภาครัฐต้องให้การอุดหนุนแก่ชุมชนท้องถิ่น ให้เกิดระบบการสื่อสารของชุมชนเป็นต้น
หมวด 9 บทเฉพาะกาล	ในบทนี้ได้ระบุรายละเอียดปลีกย่อยของธรรมนูญ ฉบับนี้ (ตั้งแต่ข้อ 110 ถึงข้อ 113) อาทิ - การกำหนดให้คณะกรรมการสภากลางของจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นคณะกรรมการมีวาระ 4 ปี

	สาระสำคัญ
	- การแก้ไขเนื้อหาในธรรมนูญฉบับนี้ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยความเห็นชอบจากการประชุมใหญ่สามัญประจำปีของสภาประชาชนระดับจังหวัด ไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ฯลฯ ส่วนในข้อสุดท้าย (ข้อ 114) ได้กล่าวถึง เหตุผลในการจัดทำธรรมนูญฉบับนี้ ไว้ว่า “เหตุผลในการจัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เพื่อเป็นเครื่องมือในการวางกรอบระเบียบกติกาของชุมชน ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้อง สำหรับใช้เป็นมาตรการปฏิบัติเพื่อสร้างประชาธิปไตยชุมชน เป็นกรอบและแนวทางในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งในอนาคตจะมีการยกธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เป็นพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเอง โดยจะให้ประชาชนมีบทบาทสำคัญกับพระราชบัญญัตินี้ต่อไป