

บทเรียนการจัดการตนเองของเครือข่ายองค์กรชุมชน จังหวัดอำนาจเจริญในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น*

Lesson Learned through Self-Management of
Amnat Charoen Province's Community Organization Network
in Empowering Local Self-Government

นพรัตน์ พาทีทิน**

บทคัดย่อ

งานศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทเรียนการทำงานการพัฒนาอย่างเป็นเครือข่ายกันขององค์กรชุมชนในจังหวัดอำนาจเจริญที่มาร่วมตัวกันในชื่อ “เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ” โดยเป็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างการกระจายอำนาจ การพัฒนา และการปกครองตนเองของท้องถิ่นในแบบที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่เป็นศูนย์กลาง และยึดชุมชนเป็นฐานการพัฒนา งานศึกษาที่ใช้วิธีถอดบทเรียนตามแบบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ พรรณนาวิเคราะห์ข้อมูลจากการรับรู้มุมมองปรากฏการณ์ในบริบทพื้นที่ศึกษา ผ่านกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่น และแนวคิดการจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่นเป็นหลัก

ผลการศึกษาพบว่า เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญเป็นเครือข่ายประชาชนขนาดใหญ่ มีจุดเด่นของเครือข่ายคือความสามารถในการจัดโครงสร้างเครือข่ายในรูปแบบกลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นงานพัฒนา (issue network) และมีฐานการทำงานที่พื้นที่ระดับตำบลครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัด (area network) ทั้งยังสามารถจัดกลไกประสานงานนโยบายระดับจังหวัดไปพร้อมด้วยหลายประเด็น งานพัฒนาของกลุ่มเครือข่ายเกิดผลเป็นรูปธรรมในการพึ่งพาตนเอง ทำให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยอมรับในสถานภาพและ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง บทบาทองค์กรภาคประชาชนในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น กรณีศึกษาเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ได้รับการสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ปี 2558 ความเห็นของผู้เขียนไม่ใช่เป็นความเห็นของหน่วยงานที่ผู้เขียนสังกัด

** เจ้าหน้าที่พัฒนาองค์ความรู้ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

บทบาท จึงเปิดพื้นที่ให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างเป็นทางการมากขึ้น ลักษณะนี้ได้สร้างเสริมให้เกิดความเป็นปึกแผ่นในชุมชนท้องถิ่นจากประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ข้อเสนอแนะได้เน้นการปรับบทบาทการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้หันมามุ่งสร้างศักยภาพการพึ่งตนเองของท้องถิ่นจากฐานของท้องถิ่นเอง เพื่อเปลี่ยนจากระบบพึ่งพารัฐเป็นพึ่งพาตนเอง โดยเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายที่เข้มแข็งเข้ามามีบทบาทบริหารจัดการตนเองเชิงพื้นที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับตัดสินใจวางแผนพัฒนา

คำสำคัญ การปกครองตนเองของท้องถิ่น การจัดการตนเองของชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน

Abstract

The objective of this research is to study the development lessons learned by Amnat Charoen Province's community group network called "**The Local Self-Governing Community Organizations of Amnat Charoen Province**". This is a network of civil society organizations with a role based on the concept of citizen-centered, community-based decentralization, development and local self-government. Using qualitative research methods and descriptive analysis, the study explores the concepts of decentralization, local self-government, and local self-governing community.

It is found that the local self-governing community organizations of Amnat Charoen Province's network is a large network of civil society organizations. The network has parallel working mechanisms for development issues network alongside an area-based network throughout the province, with a cooperation policy along with. The result was that development for several issues among the groups of networks facilitated expansion in all areas of the province all areas, then the role of self-reliance and potential of the network were accepted by the governor of Amnat Charoen Province. The people's organization had opportunities to participate in local administration as an extension of network collaboration. Along with the relationship between decentralization and local self-governing, the network helped promote local solidarity through collaboration among people's organizations. Therefore, the study suggests that local governments should adjust their role in order to create the potential for local self-reliance from a local base, which may lead to increasing the potential for people's organizations and networks to participate in policy decision-making and local development planning.

Keywords: Local Self-Government, Self-Governing Community, Community Organization Network

บทนำ

เหตุผลหลักประการหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังกระแสการผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ ที่ปรากฏทั่วโลกก็คือ ความล้มเหลวของการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลางเป็นหลัก และการพัฒนาประเทศแบบสั่งการในทิศทางจากบนลงล่าง ซึ่งไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ (Economic failure) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้มเหลวในการลดระดับความยากจนของประชาชนในระดับล่าง กระแสความไม่พอใจที่มีต่อความล้มเหลวในการดำเนินโครงการพัฒนาชนบทที่ริเริ่มและกำหนดจากรัฐบาลในส่วนกลางโดยมิได้สะท้อนความต้องการและตอบสนองต่อสภาพปัญหาของชุมชนในระดับท้องถิ่น จึงเริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนมากขึ้น และนำไปสู่การผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศแถบยุโรปกลางและตะวันออกในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 เช่นเดียวการผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศแถบลาตินอเมริกาในช่วงนับตั้งแต่ ค.ศ. 1983 เป็นต้นมา (Shahid J.B., Guillermo E.P., William R.D., 1999 อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. 2552, น. 11)

สำหรับประเทศไทย กระแสการกระจายอำนาจรวมทั้งการปกครองท้องถิ่นของไทยในห้วงสมัยปัจจุบันนี้มีพัฒนาการและมีพลวัตที่สูงมาก (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. 2552, น. 47) ไม่ว่าจะพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบกับการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยในอดีต หรือไม่ว่าจะพิจารณาจากลักษณะความหมาย และคุณค่าของการปกครองท้องถิ่นของประชาชน (Local-self-government) ทำให้ปัจจุบันกระแสของการกระจายอำนาจจึงต้องแก้ไขบรรเทาสภาพปัญหาสถานะการรวมศูนย์ของอำนาจ และกระจายการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและครอบคลุมรวมถึงกระจายอำนาจการบริหารและตัดสินใจให้กับ

การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทต่อหลักการตัดสินใจในการปกครองตนเองเพื่อสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นขึ้นมา เพราะถือว่าการกระจายอำนาจเป็นมิติและรูปแบบของการบริหารและพัฒนาประเทศที่เปิดโอกาสให้องค์กรซึ่งเป็นกลไกที่เป็นทางการในการบริหารอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ไม่เป็นทางการอย่างชุมชน หรือภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทนำเสนอนโยบาย ตรวจสอบและบริหารจัดการ/พัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวไม่เป็นเพียงการเพิ่มอำนาจให้กับท้องถิ่น แต่มีผลต่อการพัฒนาของประชาธิปไตยในประเทศไทยด้วยเช่นกัน (วุฒิสาร ตันไชย, 2555, น. 1)

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมามหาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดมากทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ ทรัพยากรและความเป็นอิสระจนยากที่จะเรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ประกอบกับบริบทสถานการณ์การกระจายอำนาจและความเปลี่ยนแปลงของชุมชนท้องถิ่น ทำให้การปกครองตนเองของท้องถิ่นมีรูปแบบที่แตกต่างกันในเชิงแนวคิดและวิธีการปฏิบัติในพื้นที่ แบบแรก คือแนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสถานะหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ซึ่งได้รับอำนาจมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลและเป็นองค์กรตัวแทนประชาชนในระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องปรับบทบาทการปกครองท้องถิ่นในความสัมพันธ์สาธารณะโดยหันมาเน้นเรื่องประชาชนในพื้นที่เป็นศูนย์กลาง (Citizen Center) และยึดชุมชนเป็นฐาน (Community based) ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ยุ่งยากซับซ้อนขึ้น แบบที่สอง คือแนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่ อันเป็นผลจากการขยายขอบเขตความสัมพันธ์ของความหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยที่ภาคประชาชนได้เชื่อมโยงเรื่องชุมชน

เข้มแข็งในงานพัฒนาชนบท เข้ากับประเด็นการกระจายอำนาจ พัฒนามาสู่แนวความคิดการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น ที่ประชาชนในท้องถิ่นทำการบริหารจัดการกิจการ อันเป็นเรื่องสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ในสถานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องยอมรับการตัดสินใจตามเจตนารมณ์ของประชาชนในกิจการที่เกี่ยวกับประโยชน์ของท้องถิ่น

ผู้เขียนมองเห็นประเด็นการปกครองตนเองของท้องถิ่นในบริบทความหมายทั้งสองแบบ ซึ่งเกิดเป็นรูปธรรมในพื้นที่ศึกษาจังหวัดอำนาจเจริญ ที่ผู้คนในจังหวัดได้มารวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กรระดับตำบล และได้ขยายสู่ความเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนระดับจังหวัด ในชื่อ “เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ” จุดเด่นของเครือข่ายคือมีปฏิบัติการทำงานพัฒนาพื้นที่ร่วมกันในลักษณะแนวราบขนาดใหญ่ ประกอบด้วยหลายประเด็นงาน (issue network) แสดงออกถึงการพึ่งพาตัวเองโดยไม่ต้องรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐฝ่ายเดียว ผลงานของเครือข่ายทำให้ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยอมรับและรับรองสถานภาพบทบาท จึงนำมาสู่การเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนที่เข้มแข็งเข้ามามีส่วนร่วมด้านการพัฒนาพื้นที่ (area based) ในระดับตัดสินใจและวางแผนพัฒนา งานศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการทำงานอย่างเป็นเครือข่ายกันขององค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งบทเรียนการจัดการตนเองในภาคปฏิบัติจะสะท้อนผลของปฏิสัมพันธ์จากการรับรู้และรับรองสถานภาพบทบาทของเครือข่ายองค์กรชุมชนว่าจะมีส่วนเกื้อหนุนต่อการปกครองตนเองของท้องถิ่นในลักษณะใด

1. บริบทที่เปลี่ยนแปลงของการกระจายอำนาจ และการปกครองตนเองของท้องถิ่น

หากมองกระแสการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นผ่านกรณีสังคมไทยในช่วงปี 2540-2544 กล่าวได้ว่า เป็นยุคทองของการกระจายอำนาจ ที่กระแสปฏิรูปการเมืองการปกครองเริ่มต้นขึ้นจากประชาชนกลุ่มนักพัฒนาและนักเคลื่อนไหวต้องการให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นของรัฐสมัยใหม่ เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารการปกครองไว้ที่รัฐบาลส่วนกลางอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ส่วนกลาง ส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชนท้องถิ่น หรือก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน ทั้งยังปิดโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียนรู้ฝึกฝนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับท้องถิ่นที่ล้มเหลวอย่างมากคือการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนที่กลับกลายเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมืองและชนบท

เหล่านี้ ได้กลายเป็นกระแสผลักดันให้ภาครัฐกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจยุคใหม่ที่ให้การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการปกครองตนเอง และกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจและการเงินการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประชาชนในระดับพื้นที่ พร้อมทั้งทบทวนแนวทางการพัฒนาโดยภาครัฐได้กำหนดยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นมาใช้ การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารชุมชนและท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นครั้งแรกหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงการนำแนวคิดเน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนามาใช้ในกระบวนการวางแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ต่อเนื่องฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เป็นต้นมา

กระนั้นก็ตาม เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบบริหารราชการแผ่นดิน การผลักดันกระจายอำนาจในทางปฏิบัติจึงมีความเปลี่ยนแปลงจากเหตุที่ประเทศมีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการ และปัญหาของประชาชนในระดับท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยเน้นการปรับบทบาทภาครัฐให้มีบทบาทหน้าที่ชัดเจนขึ้น มีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพสูง ยึดประชาชนในพื้นที่เป็นศูนย์กลางการพัฒนา (citizen center) เน้นเชื่อมโยงในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ และประสานการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Collaboration/ Joined-Up Government) ซึ่งรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่เหล่านี้พิจารณาได้จาก (1) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (2) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 (3) ทิศทางการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) และ (4) แนวทางปฏิรูปประเทศโดยคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศ ส่งผลให้บทบาทในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารและการดำเนินกิจกรรมของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม หันมายึดหลักการจัดการที่ดี (governance) ยึดพื้นที่ (area-based approach) กำหนดตำแหน่ง

การพัฒนา (Positioning) ที่ชัดเจนบนพื้นฐานของศักยภาพของพื้นที่ และยึดความต้องการของประชาชนเพื่อการกระจาย (distribution) การพัฒนา และลดความเหลื่อมล้ำความเจริญเติบโตระหว่างพื้นที่ต่างๆ เพื่อให้มีการบริหารจัดการตนเองในเชิงพื้นที่ในลักษณะที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัตินับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การผลักดันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประชาชนในระดับพื้นที่ ทั้งปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม สาธารณสุข การศึกษา การดูแลสุขภาพ ธรรมชาติฯ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่น มีงานศึกษาหลายชิ้นที่ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานที่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน มีปัญหาด้านธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง อาทิ งานศึกษาของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552) และวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2557)¹

ความคาดหวังต่อบทบาทหน้าที่จัดบริการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจดังกล่าว ยังคงมีอยู่และย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำได้หากท้องถิ่นมีความพร้อม และมีศักยภาพเพียงพอ โดยมีกฎหมาย (1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 (2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 (3)

¹ ดูรายละเอียดเรื่องนี้ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. และ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจของไทย. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และ (4) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เป็นตัวกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญได้นิยามบทบาทการปกครองท้องถิ่นในความสัมพันธ์สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับตัว โดยเน้นเรื่องประชาชนเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง เพราะถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจทางการเมืองการปกครอง (local government) ขณะที่การใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ควรยึดชุมชนเป็นฐาน (community based governance) และควรพยายามหาโอกาสหรือวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในงานพัฒนาพื้นที่มากขึ้น ด้วยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญในฐานะเป็นหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจที่มุ่งให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานะหน่วยงานการปกครองของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ซึ่งได้รับอำนาจมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล และเป็นองค์กรตัวแทนประชาชนในระบอบประชาธิปไตย การใช้อำนาจบริหารควรเน้นเป้าหมายการดำเนินงานที่บรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นหลัก

ความสัมพันธ์ตามความหมายใหม่ของบทบาทการปกครองท้องถิ่นในความสัมพันธ์สาธารณะที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นขอบเขตประเด็นการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ขยายไปยังภาคประชาชนในท้องถิ่นจากการตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชนและเครือข่ายในรูปแบบของประชาสังคม (civil society) ที่ได้กลายเป็นแนวคิด “การจัดการตนเองของประชาชน” และจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง ภายใต

กลไกความสัมพันธ์ของการกระจายอำนาจทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าว (อำนาจทางปกครองและอำนาจทางการเมืองการปกครอง) ย่อมเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับชุมชนของตนเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่น และประชาชนได้ตรงเป้าหมายด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยมีรูปแบบหรือจำนวนภารกิจที่ท้องถิ่นดำเนินการได้เป็นตัวสะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับลักษณะการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระ ในลักษณะที่รัฐธรรมนูญให้หลักประกันความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนและท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้

อย่างไรก็ดี อำนาจในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกฎหมายเป็นตัวกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่หรือบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้จัดทำและจัดทําบริการสาธารณะสำหรับชุมชนท้องถิ่น ขณะเดียวกัน การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทําบริการสาธารณะทั้งในทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงย่อมมีความเกี่ยวพันกันกับการกระจายอำนาจทางกฎหมายและการบริหาร จะมีมากหรือน้อย หรือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่อสังคม/ต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่เล็กน้อยเพียงใด ก็ย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น (วุฒิสภา ต้นไชย, 2555, น. 6)

ปัจจุบัน ท้องถิ่นได้กลายเป็นฐานในการพัฒนาประเทศที่มีความสำคัญมาก การจัดการความสัมพันธ์

ระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและ ส่วนท้องถิ่นโดยรัฐจึงมีลักษณะเพื่อให้ตอบสนองต่อ ระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ ซึ่งจังหวัดต้องจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ให้สอดคล้องกับ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นจังหวัด นั่นคือ ให้จังหวัดต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพการบริหารจัดการ งานราชการที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยเป็นหน่วยที่เชื่อมโยง ความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ตามนโยบายรัฐบาล/ กระทรวงกับความต้องการของท้องถิ่นและผู้แทน ภาคประชาสังคมและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ประชาชน พัฒนาให้เกิดเป็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้วการจัดทำแผน พัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ การดำเนินกิจการของส่วนราชการ และหน่วยงานอื่น ของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกับ แผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว (สำนักปลัดกระทรวง มหาดไทย, 2557, น. 8-9)

2. การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น: ความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ชุมชน

ผลของการปรับตัวต่อการบริหารขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในท่ามกลางกระแสกระจายอำนาจสู่ ท้องถิ่นภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การเกิดปรากฏการณ์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ มีการสร้าง เครือข่ายชุมชนและท้องถิ่น หรือเครือข่ายประชาสังคม อย่างไม่เป็นทางการขึ้น และมีการขยายตัวเชื่อมโยง ระหว่างชุมชนจนเกิดเป็นเครือข่ายชุมชนในระดับชาติ อาทิ เครือข่ายปราชญ์ชาวบ้าน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มสตรีแม่บ้าน เป็นต้น เนื่องจากการส่งเสริมและ สนับสนุนให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับครัวเรือน

ของภาครัฐโดยการใช้ทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งชุมชนท้องถิ่นได้กลายมาเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนา ประเทศจากระดับจุลภาค (โกวิทย์ พวงงาม, 2555, น. 315-318) และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริม ความเป็นปึกแผ่นของชุมชนในลักษณะการสร้าง ความเข้มแข็งของชุมชน โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540- 2544) ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจของสังคมไทย และรัฐได้ใช้ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาสังคมไทย โดยรณรงค์ให้กลุ่ม/องค์กรชุมชนรวมพลังกันสร้างสรรค์ ชุมชนเพื่อค้นหาศักยภาพของชุมชน โดยเชื่อว่า พลังสร้างสรรค์ชุมชนก็คือ พลังทุนทางสังคม (โกวิทย์ พวงงาม, 2555, น. 313-314)

อย่างไรก็ดี เนื่องจากต้องพึ่งพาต่อภายนอก ประกอบกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของภาครัฐที่ทำงาน ไม่ประสานต่อเนื่องกันทำให้เกิดการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน ชุมชนท้องถิ่นเองจึงพยายามค้นหาหนทางที่จะทำให้เกิด การพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อประโยชน์ของชุมชนทั้งในการ แก้ไขปัญหาและพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน ดังนี้เอง ภายใต้อแนวคิดการพัฒนาของภาครัฐที่เน้นคนเป็น ศูนย์กลางก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อมกับการส่งเสริมประสบการณ์ ความรู้ และทฤษฎีหลายด้านในงานพัฒนาชุมชนของ ผู้คนในชุมชนท้องถิ่นที่ถูกกำหนดขึ้นโดยภาครัฐ ที่ยาวนาน ภาคประชาชนได้กำหนดความเป็นเครือข่าย ผ่านกิจกรรมฐานอาชีพ เช่น เครือข่ายป่าชุมชน เครือข่ายกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ นำมาสู่การค้นพบ ศักยภาพการพึ่งตัวเองในการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่น เกิดมุมมองแบบวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาของชุมชน ที่เกิดขึ้นหรือที่ยังคงมีอยู่ จากความรู้เหล่านี้ได้เกิด การสังเคราะห์ร่วมกัน ที่สุดจึงตกผลึกเป็น “แนวคิด การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น”² และได้ผนวก

² ดุรายละเอียดแนวความคิดชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ในเอกสารเผยแพร่ชุมชนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปเครือข่ายองค์กรชุมชน ท้องถิ่นและประชาสังคมเพื่อการปฏิรูป, ม.ป.ป.

รวมเข้ากับแนวคิดประชาธิปไตยแบบประชาชนปกครองดูแลตัวเอง ภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจและยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เริ่มต้นขึ้นด้วย

ความสัมพันธ์ของการจัดการตนเองของชุมชนกับการกระจายอำนาจ

จากบริบทที่เปลี่ยนแปลงของการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดการระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน และจากการใช้กระแสของท้องถิ่นเป็นฐานในการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้องค์กรชุมชนต่างๆ ในชนบทที่มีศักยภาพการพึ่งตัวเองได้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนร่วมกันทำกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ของตนเองซึ่งมาจากหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ในลักษณะที่องค์กรชุมชนเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มชาวบ้านในชุมชนเพื่อทำงานแก้ไขปัญหาหรือจัดการปัญหาของตนเองในชุมชน การดึงคนในชุมชนมาร่วมกันทำงานจึงเป็นเครื่องมือของชุมชนที่ใช้ในการต่อรองกับภาครัฐกิจเอกชน (พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551, 2551) ดังนี้ องค์กรชุมชนจึงเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการนำเสนอนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ ที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองรวมถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายระดับพื้นที่ตามข้อเสนอของประชาชนที่ต้องการ

ขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจสู่องค์กรชุมชนท้องถิ่น ถือเป็นการพัฒนาชุมชนในยุคแห่งการปลดปล่อย (Liberating) ในแง่ที่ว่า จุดมุ่งหมายของการพัฒนาชุมชนจะไปเสริมสร้างสถาบันการปกครองตนเองของท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง และมีผลบวกต่อการปกครองท้องถิ่น ส่วนการพัฒนาชุมชนเป็นการส่งเสริมการปฏิรูปอำนาจการปกครองจากรัฐเพื่อให้ประชาชนรู้จักสิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมือง

(พัฒน์ บุญรัตน์, 2549 อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม, 2552, น.102) ด้วยเหตุนี้ การอาศัยการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญและขาดมิได้ของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความพยายามจะส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยมี “แผนแม่บทชุมชน” เป็นเครื่องมือในกระบวนการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในการจัดทำแผนแม่บทชุมชนและนำเสนอให้เป็นส่วนหนึ่งในการบูรณาการเข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่น ขณะที่องค์กรของประชาชนได้จัดตั้ง “สภาองค์กรชุมชน” ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นกลไกสำคัญนำไปสู่การสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมทำงานพัฒนาเชิงประเด็นหรือการผลักดันนโยบายสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ เพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็งอันเกิดจากการเชื่อมประสานการทำงานพัฒนาระหว่างภาคส่วนต่างๆ ร่วมกับกลุ่มของชาวบ้านได้ก่อตัวขึ้นในพื้นที่ระดับตำบลในลักษณะเป็นองค์กรชุมชนที่หลากหลาย

ดังนั้น ความสัมพันธ์ของการจัดการตนเองของชุมชนกับการกระจายอำนาจ จึงเกิดขึ้นบนฐานคิดจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ ที่เป็นไปเพื่อความต้องการให้ท้องถิ่นเป็นอิสระและสามารถใช้อำนาจในการพัฒนาตนเอง ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้โดยยึดประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ซึ่งจะเกี่ยวกับกลุ่ม องค์กร และเครือข่ายในชุมชนท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการเข้ามามีบทบาทหรือเกี่ยวพันกับการบริหารหรือเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่สลบซับซ้อน

อย่างไรก็ตาม เมื่อย้อนกลับไปพิจารณานโยบายการกระจายอำนาจของไทย ในยุคที่ให้การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการปกครองตนเองและกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต้องหยุดชะงัก เพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับอำนาจของรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาคที่เข้มแข็งมากขึ้นจากการประกาศใช้นโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ (CEO) ในช่วง พ.ศ. 2545-2549 พบว่า ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปฏิรูประบบราชการ ด้วยการแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ขณะเดียวกัน ชุมชนท้องถิ่นก็ได้รับความนิยมน้อยมากจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในยุคแรกเริ่มยังไม่ได้แสดงบทบาทที่ชัดเจน และเมื่อบ้านเมืองประสบปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2549-2556 ทำให้รัฐบาลไม่มีเวลาที่จะผลักดันการกระจายอำนาจได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าต่อมาจะมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มแรงหนุนต่อการกระจายอำนาจให้มากขึ้นแล้วก็ตาม แต่ในภาพรวมประเทศไทยยังขาดการกำหนดทิศทางและการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจที่มีเอกภาพชัดเจน และส่งผลให้ส่วนราชการหลายแห่งเริ่มมีแนวทางชัดเจนว่าจะยังคงรวมศูนย์อำนาจต่อไป ด้วยการสร้างระบบอุปถัมภ์และประโยชน์ตอบแทนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทวีคูณเพิ่มขึ้น แม้ในเวลาต่อมา (พ.ศ. 2556-2557) ได้เริ่มเกิดกระแสผลักดันจากภาคประชาชนและกลุ่มเคลื่อนไหวผลักดันเพื่อการปฏิรูปอีกครั้งที่เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจขนาดใหญ่ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557, น. 4-6) อย่างไรก็ตาม กระแสการผลักดันจากฐานรากดังกล่าว ยังไม่สามารถสร้างแรงขับที่มีพลังและความต่อเนื่องในระดับนโยบายให้เกิดขึ้นได้ ข้ำพัฒนาการต้องมาหยุดลงเมื่อรัฐบาลโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้เข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2557 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2561)

3. บทเรียนการจัดการตนเองของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญในความสัมพันธ์ สาธารณะ

อำนาจเจริญ เป็นหนึ่งในจังหวัดทางภาคอีสานของประเทศไทยที่ยังคงมีปัญหาพื้นฐานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เรื้อรังมายาวนาน รายได้ต่อหัวของประชากรเคยจัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยของประเทศ ความยากจนและและความเป็นธรรมด้านรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำเป็นปัญหาหลักของประชาชนส่วนใหญ่ของจังหวัดที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม การพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมที่โครงสร้างการผลิตสำคัญอยู่ที่ภาคเกษตรจึงส่งผล กลายเป็นปัญหาการพัฒนาสังคมของจังหวัดที่เกิดเป็นผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อมา ทั้งปัญหาครอบครัว การศึกษา สุขภาพและสาธารณสุข ปัญหายาเสพติดในพื้นที่ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ยังคงฝังรากอยู่ในพื้นที่มาตั้งแต่เริ่มจัดตั้งขึ้นเป็นจังหวัดและยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าเดิม

ขณะเดียวกัน เครือข่ายของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญที่มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชน ผ่านการทำกิจกรรมทางอาชีพ กิจกรรมทางการเงิน หรือกิจกรรมทางสังคมร่วมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่น กลุ่มปลูกผัก กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มสวัสดิการชุมชน เป็นต้น ได้เกิดขึ้นทั่วทั้งจังหวัด อยู่ก่อนแล้วดังที่กล่าวมา โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศอยู่ในโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจและรัฐบาลได้หันมาเน้นคนให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาประเทศ เป็นผลพลอยทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้การรวมกลุ่มกันทำงาน เพื่อพัฒนาอาชีพและความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นอย่างเป็นกระบวนการ และเมื่อโครงสร้างทางสังคมไทยทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองได้เปลี่ยนแปลง บริบทไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ กลุ่ม/องค์กรชุมชนต่างๆ ที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ตำบลได้มารวมตัวกัน

อีกครั้ง มีการจัดโครงสร้างองค์กรเป็นโครงข่ายประชาชนระดับจังหวัดในชื่อ “เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ” เพื่อร่วมกันทบทวนปัญหาและบทเรียนการทำงานพัฒนา ตั้งเป้าหมายชุมชนเข้มแข็งที่แท้จริงด้วยการหันมาเน้นการพึ่งพาตนเอง โดยไม่ต้องรอคอยความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐอยู่ตลอดเวลา

ผลจากการรับรู้มุมมองแบบเน้นการพึ่งตนเองนี้เกิดขึ้นจากความเข้าใจถึงผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของการกระจายอำนาจและการจัดการทุนทางสังคม รวมถึงความไม่เท่าเทียมกันในการพัฒนาพื้นที่ ที่ส่งผลต่อความยากจนของประชาชนที่รุนแรงขึ้นในภาพรวมของประเทศ นำมาสู่การวิเคราะห์ถึงสาเหตุของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัด อีกทั้งเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่มีความหลากหลายได้ ประกอบกับ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดตัวอย่างหลายกิจกรรม/โครงการพัฒนาที่ถูกสั่งการจากราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคลงมาจังหวัด กลับกลายเป็นส่งผลกระทบต่อคนในพื้นที่ เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการพัฒนาพื้นที่ แม้ในปัจจุบันหน่วยงานรัฐจะมีการกำหนดทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ระดับจังหวัด โดยให้มีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน รวมถึงภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดมากขึ้นก็ตาม แต่โครงสร้างและทรัพยากรการพัฒนายังขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของหน่วยงานรัฐและราชการเป็นหลัก ที่สำคัญคือไม่ได้เกิดจากการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง เนื่องจากประชาชนขาดอำนาจในการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดของตนเอง

จากแนวคิดหลัก ที่เน้นการพึ่งพาตนเองและเป้าหมายยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเองในด้าน

เศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้นของเครือข่ายได้นำมาสู่ภาคปฏิบัติการทำงานพัฒนาอย่างเป็นกระบวนการเครือข่ายทั่วทั้งจังหวัดซึ่งเชื่อมโยงกันใน 2 ระดับ นั่นคือ

1) **ระดับกิจกรรม** เน้นการทำงานร่วมกันของเครือข่ายผ่านประเด็นกิจกรรม 6 ฐานงาน ประกอบด้วย ประเด็นเศรษฐกิจทุนชุมชน ประเด็นระบบสุขภาพ ประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นสังคมและวัฒนธรรม ประเด็นการเมืองภาคพลเมือง และประเด็นสื่อชุมชน โดยออกแบบกระบวนการเครือข่ายให้เชื่อมโยงการทำงานภายในกลุ่มเครือข่ายย่อยที่มีอยู่อย่างหลากหลายประเด็นงาน (issue network) ในลักษณะกระจายตัวตามพื้นที่ซึ่งผู้คนได้ชักชวนกันมาทำงานที่สนใจร่วมกันในระดับตำบล (area network) โดยใช้ **สภาองค์กรชุมชนตำบล** เป็นพื้นที่การทำงานเชิงประเด็นนั้นๆ ภายในพื้นที่ตำบลร่วมกันและสามารถเชื่อมโยงสู่ระดับจังหวัดในลักษณะประสานการทำงานร่วมกันผลักดันประเด็นนโยบายสาธารณะ

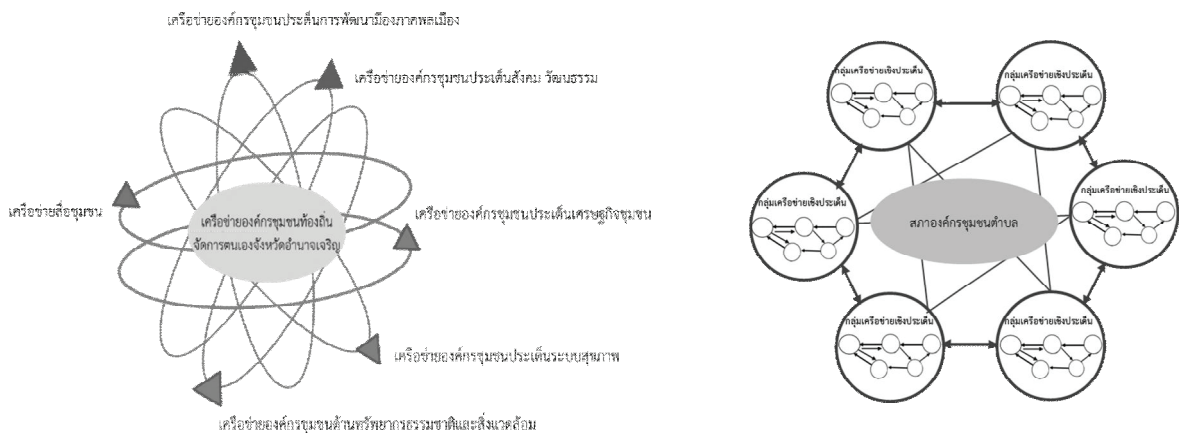
ผลงานเชิงประจักษ์ของเครือข่ายองค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นในระดับนี้ ได้แก่ การจัดตั้ง**กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล** เพื่อช่วยเหลือคนในชุมชนท้องถิ่นตั้งแต่เกิดจนตาย (กลุ่มเครือข่ายสวัสดิการชุมชนตำบล) และจัดตั้ง**สภาองค์กรชุมชนตำบล** ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้ครอบคลุม 63 พื้นที่ตำบล/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กลุ่มเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนตำบล) โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลถือเป็นกลไกสำคัญในการประสานการทำงานพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างองค์กรชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อนึ่ง การทำงานของเครือข่ายในระดับกิจกรรมนี้ เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญได้ใช้**กระบวนการจัดทำแผนพัฒนา** เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการทำงาน ทั้งในระดับเครือข่ายใหญ่ และระดับกลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นกิจกรรม (issue base) โดยอยู่บนฐานการทำงานของแต่ละพื้นที่ตำบล

(area base) กล่าวคือ แผนพัฒนาของแต่ละกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนในเครือข่ายเชิงประเด็นในแต่ละพื้นที่ ที่ได้จัดทำขึ้นจะเป็นไปในแนวทางตาม**ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555³** ซึ่งเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญได้ร่วมกันกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือการทำงานอย่างเป็นเครือข่ายกัน โดยมุ่งเน้นให้เกิดการพึ่งพาตนเองในเครือข่ายก่อน จากนั้นจึงเป็นโอกาสที่แผนพัฒนาของประชาชน (แผนพัฒนาของแต่ละกลุ่มเครือข่ายองค์กร

ชุมชนในเครือข่ายเชิงประเด็นในแต่ละพื้นที่) ได้เชื่อมโยงหรือบูรณาการเข้ากับแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น จากการยอมรับสถานภาพและบทบาทของกลุ่มเครือข่าย อีกนัยหนึ่ง คือการทำให้เจตจำนงร่วมของเครือข่ายที่จะพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เข้มแข็งบนฐานคิดชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองบรรลุผล ด้วยการสร้างโอกาสบูรณาการความร่วมมือกับส่วนราชการเพื่อการจัดการทรัพยากรที่เป็นธรรม

ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ 6 ฐานงาน และการเชื่อมโยงกลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นในพื้นที่ตำบล



³ ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 จัดทำขึ้นโดยอ้างอิงถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่าด้วยสิทธิความเป็นชุมชนท้องถิ่น ที่รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงรัฐต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา ผนวกกับการนำแนวคิดชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองมาเป็นแนวทางจัดทำธรรมนูญ เครือข่ายมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ธรรมนูญนี้เป็นกติกากำหนดการทำงานพัฒนาพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นให้มีการจัดการทรัพยากรที่เป็นธรรม ด้วยการบูรณาการงานเชิงพื้นที่จากความร่วมมือของส่วนราชการ ประชาชน และเอกชนในจังหวัด ประกอบด้วยแนวทางงานพัฒนา 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการเมืองภาคพลเมือง 2) ด้านสังคม 3) ด้านเศรษฐกิจชุมชน 4) ด้านสุขภาพ 5) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูล นับเป็นธรรมนูญประชาชนฉบับแรกของประเทศไทยที่สะท้อนถึงเจตจำนงร่วมกันของประชาชนในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญที่ต้องการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเอง ภายใต้แนวคิดชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง

2) **ระดับประสานความร่วมมือ** ความสัมพันธ์ในกระบวนการทำงานการพัฒนาพื้นที่ของเครือข่ายในระดับนี้ มีลักษณะเชื่อมประสานการทำงานจากหน่วยเล็กขยายไปสู่หน่วยใหญ่ กล่าวคือ กลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นทั้งหมดในฐานะการทำงานของแต่ละพื้นที่ที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดได้เชื่อมต่อความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มเครือข่ายด้วยกันเอง ปัจเจบุคคล รวมถึงหน่วยงานภาคีพัฒนาอื่น ที่ศูนย์กลางเครือข่ายในชื่อ **“ศูนย์ประสานงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ”** ด้านหนึ่งที่สำคัญของเป้าหมายการทำงานในระดับนี้คือ เพื่อผลักดันการสนับสนุนระบบการบริหารจัดการจังหวัดให้เป็นตามธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาท้องถิ่นที่ประชาชนต้องการกลายเป็นข้อเสนอการทำงานการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างภาคประชาชนกับส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เครือข่ายจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดผ่านกลไก **สภากลางจังหวัด** ที่เครือข่ายได้ออกแบบให้เป็นเวทีปรึกษาหารือความร่วมมือระหว่างสี่ฝ่ายคือ ภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและภาคประชาชน (เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา

จากภาคปฏิบัติการงานพัฒนาที่เชื่อมโยงกันทั้ง 2 ระดับอย่างเป็นกระบวนการเครือข่าย ที่กล่าวมาอาจสรุปถึงสถานะและบทบาทของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญได้ว่า สังคมชุมชนและส่วนราชการในจังหวัดให้การยอมรับในศักยภาพการพึ่งพาตนเองพอสมควรจากอุปสรรคของพื้นที่ทำงานที่เกิดขึ้นในระดับตำบลและระดับจังหวัด การประสานความร่วมมือผ่านกลไกสภาองค์กรชุมชนและสภากลางจังหวัด รวมถึงการจัดทำธรรมนูญประชาชน ซึ่งในภาพรวมถือเป็นการสร้างกรอบนโยบาย

สาธารณะเชิงประเด็นที่เครือข่ายใช้เป็นเครื่องมือกำหนดแนวทางการพัฒนาจังหวัดตามเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัด

สถานะและบทบาทของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญที่เข้มแข็ง ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนระดับพื้นที่ตำบลต่างๆ เกิดการเชื่อมโยงในการทำงานร่วมกันเป็นโครงข่ายทางสังคมขนาดใหญ่ กระทั่งนำมาสู่การเชื่อมต่อความร่วมมือ สร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรภาคประชาชนกับราชการส่วนจังหวัด และได้ถ่ายทอดสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นโอกาสให้แผนพัฒนาของประชาชนที่ได้จัดทำขึ้นสามารถเชื่อมโยงเข้ากับแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาพื้นที่มากกว่าในอดีต

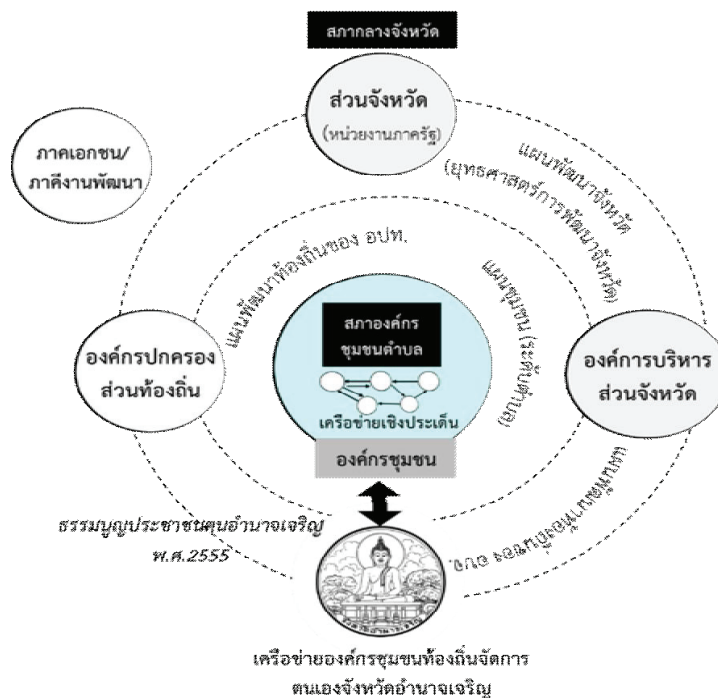
ดังกรณีรูปธรรมความสำเร็จของ **กลุ่มเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์** ซึ่งเป็นกลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นหนึ่งในเครือข่ายใหญ่ มีเป้าหมายการรวมตัวเพื่อให้ส่วนราชการมีการจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะที่มุ่งผลในทางการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตร และเพื่อแก้ไขปัญหาด้านรายได้น้อยของเกษตรกร รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรในจังหวัดให้ดีขึ้น จุดเด่นของกลุ่มเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ประกอบด้วยกลุ่มเกษตรกรที่เอาจริงเอาจัง มารวมตัวกันทำงานด้านพัฒนากิจกรรมการเพาะปลูกในระบบเกษตรอินทรีย์โดยมุ่งให้ได้การรับรองมาตรฐานตลอดทั้งกระบวนการผลิต แปรรูปและจัดจำหน่าย กระทั่งเกิดการขยายเครือข่ายสมาชิกครอบคลุมพื้นที่ 16 ตำบล การทำงานอย่างเป็นเครือข่ายกันช่วยแก้ไขปัญหาการตลาดให้กับเกษตรกรสมาชิกอย่างมาก ทั้งยังส่งผลสำคัญเป็นการรักษาเสถียรภาพราคาผลผลิตทางการเกษตรของจังหวัดไว้ได้ ส่วนราชการจึงยอมรับบทบาทของเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน

เกษตรอินทรีย์ และรับรองให้เป็นต้นแบบการรวมกลุ่มของเกษตรกรที่สามารถพัฒนาศักยภาพได้

ผลของการรับรู้และรับรองสถานภาพบทบาทการพึ่งพาตนเองของกลุ่มเครือข่ายข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์ นำมาซึ่งความร่วมมือกันของกลุ่มเกษตรกรสมาชิกในการจัดทำ “แผนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์อำเภอต้นแบบเกษตรอุตสาหกรรม เมืองธรรมเกษตร ปี พ.ศ. 2560-2564” เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญซึ่งในขณะนั้นได้เห็นชอบ จึงกำหนดประเด็นการพัฒนาข้าวหอมมะลิและสินค้าเกษตรปลอดภัยเป็นตำแหน่งการพัฒนา (Positioning) ของจังหวัด และให้การมีส่งเสริมการผลิตและการตลาดเกษตรอินทรีย์ให้เป็นประเด็นหนึ่งของ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยรับเอาหลักการแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรที่มาจากประชาชนบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด และได้ถ่ายทอดลงสู่ระดับท้องถิ่นผ่านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อมา

บทเรียนการทำงานพัฒนาพื้นที่ของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญที่กล่าวมานับเป็นความแตกต่างจากการทำงานพัฒนาทั่วไปนั้นคือ เป็นการทำงานพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นกระบวนการเครือข่ายของภาคประชาชน และมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาโอกาสสร้างความร่วมมือกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายจึงมุ่งพัฒนาศักยภาพของกลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นงานพัฒนาที่หลากหลายในพื้นที่ ปฏิบัติการระดับตำบลให้สามารถพึ่งพาตนเองให้ได้ก่อน เพื่อสร้างการยอมรับจากสังคมชุมชนและส่วนราชการ ขณะเดียวกัน ได้ประสานความร่วมมือเพื่อสร้างพื้นที่การทำงานร่วมกันกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการใช้ประเด็นงานพัฒนาที่เข้มแข็งเชื่อมโยงไปสู่ระดับนโยบาย ผลักดันให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สร้างกลไกการทำงานร่วมกัน รวมถึงให้มีการสนับสนุนและช่วยเหลือองค์กรชุมชนในส่วนที่เกินความสามารถ

ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ในการประสานความร่วมมือทำงานด้านการพัฒนาพื้นที่ผ่านแผนพัฒนา



4. บทบาทสร้างเสริมการปกครองตนเอง ของท้องถิ่นของเครือข่ายองค์กร ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญ

ภายใต้สภาพการณ์ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะส่วนราชการหนึ่งของรัฐที่ต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบ บูรณาการ ได้กลายเป็นความเชื่อมโยงของการมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายในระดับพื้นที่ระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหา การพัฒนาที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ในสังคมชุมชน แบบเกษตรกรรม โดยประชาชนในพื้นที่มารวมตัวกัน เป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชนและเครือข่ายเพื่อพยายาม หาหนทางจัดการปัญหาด้วยตนเองก่อน โดยไม่รอ การพึ่งพาจากหน่วยงานภาครัฐฝ่ายเดียว และเห็นว่า การพึ่งพาตนเองจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด

บทบาทความสัมพันธ์ขององค์กรชุมชนท้องถิ่น จัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญต่อการส่งเสริม การปกครองตนเองของท้องถิ่นในงานศึกษานี้ก็คือ ปฏิสัมพันธ์ที่เป็นการรับรู้และรับรองสถานภาพของ กลุ่มเครือข่ายองค์กรของประชาชนที่มารวมตัวเป็น เครือข่ายประชาชนขนาดใหญ่ และร่วมกันทำงานพัฒนา ในลักษณะกิจกรรมทางอาชีพ กิจกรรมทางการเงิน และ กิจกรรมทางสังคมเพื่อช่วยเหลือซึ่งกัน ศักยภาพของ การรวมกลุ่มทำให้สามารถจัดการปัญหาด้วยตนเอง พร้อมกับพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองให้มีความเป็นอยู่ ที่ดีขึ้น กระทั่งสามารถเชื่อมโยงการมีส่วนร่วมกับ ส่วนราชการเพื่อผลักดันนโยบายสาธารณะระดับจังหวัด และได้ถ่ายทอดสู่ระดับพื้นที่

ในทางปฏิบัติของการพัฒนาการปกครองตนเองของ ท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรมในแต่ละ

พื้นที่ ด้านหนึ่งสะท้อนจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ในชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ เกื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจทั้งด้านแนวคิด วัฒนธรรมการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ รวมถึง การสร้างความเข้มแข็งที่สามารถพึ่งตนเองได้ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ จำเป็นต้องอาศัยการมี ส่วนร่วมขององค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน เป็นองค์ประกอบสำคัญในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนา พื้นที่และผลักดันประเด็นนโยบายสาธารณะระดับพื้นที่ ที่เหมาะสม เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพการพึ่งตนเองของ ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเปลี่ยนจากระบบพึ่งพารัฐ เป็นพึ่งพาตนเอง

กรณีบทเรียนขององค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญ สะท้อนความหมายใหม่ของบทบาท การปกครองท้องถิ่น ที่ขอบเขตประเด็นการปกครอง ตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ขยายไปยัง ภาคประชาชนในท้องถิ่นจากการตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชนในรูปแบบของประชาสังคม (civil society) ได้กลายเป็นแนวคิด “การจัดการตนเอง ของประชาชน” และเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น ในแบบที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่เป็น ศูนย์กลาง (citizen Center) และยึดชุมชนเป็นฐาน (community based)

ทั้งนี้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยืดโยง ความร่วมมือกับองค์กรของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ไว้ได้นั้น ย่อมส่งผลทำให้ราชการส่วนกลาง และราชการ ส่วนท้องถิ่นยินยอมหรือให้การสนับสนุนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดบริการ สาธารณะ หรือ จัดกิจกรรมสาธารณะของท้องถิ่นได้อย่างอิสระ รวมถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดแนวทาง พึ่งพาตนเองได้ ตามความเหมาะสมกับบริบททาง เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวิถีวัฒนธรรมของแต่ละ พื้นที่บนความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่ นั่นก็คือความสามารถในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างอิสระในด้านอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรทรัพยากรตามขอบเขตของกฎหมายโดยมีรูปแบบหรือจำนวนภารกิจที่ท้องถิ่นดำเนินการได้สำเร็จเป็นตัวสะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

5. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะได้พิจารณาบนความสัมพันธ์สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและขององค์กรชุมชนในขอบเขตประเด็นความหมายของการปกครองตนเองของท้องถิ่น ที่มีนัยยะของการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาพื้นที่โดยยึดชุมชนเป็นฐานเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ได้มารวมตัวกันเป็นกลุ่มองค์กรชุมชนที่มีศักยภาพการพึ่งพาตนเองและได้อาศัยฐานคิดการกระจายอำนาจหันมาสร้างความร่วมมือกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ได้เกิดผลบวกต่อการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในงานศึกษานี้สะท้อนจากบทเรียนการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ที่เดิมมุ่งเน้นการตอบสนองวัตถุประสงค์เฉพาะของภาครัฐหรือหน่วยงานที่ให้การสนับสนุน แต่กลับทำให้การรวมกลุ่ม/องค์กรชุมชนของประชาชนล้มเหลว ไม่ความเข้มแข็งแท้จริง ประชาชนยังคงต้องรอความช่วยเหลือจากภาครัฐ เครือข่ายจึงนำบทเรียนดังกล่าวมาปรับเปลี่ยนวิธีคิดและเป้าหมายการทำงานร่วมกันของเครือข่ายเสียใหม่ ข้อเสนอแนะในส่วนนี้จึงเน้นการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อองค์กรชุมชน และการปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีการทำงานขององค์กรชุมชนในความสัมพันธ์แบบเป็นหุ้นส่วนด้านการพัฒนาพื้นที่

1) สร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองของท้องถิ่นจากรฐานของท้องถิ่นเอง

เริ่มจากการปรับแนวคิดการพัฒนาท้องถิ่นว่าไม่ใช่การย่อส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติให้เล็กลงมาเป็นระดับท้องถิ่น แต่เป็นการพัฒนาระบบการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถสนองต่อความต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ และปรับบทบาทการจัดบริการสาธารณะให้เป็นเชิงตั้งรับได้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบัน

กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปรับรูปแบบ และวิธีการทำงานตามภารกิจของการปกครองท้องถิ่นผ่านการประสานเชิงนโยบายเสริมสร้างคุณภาพชีวิตแก่ประชาชนในพื้นที่ ร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สถาบันการศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้มีความร่วมมือระหว่างรัฐในเป้าหมายร่วม เช่น ปฏิรูปการจัดทำแผนพัฒนาระดับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับชุมชนถึงระดับจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม พร้อมกับพัฒนาระบบการจัดทำนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นอย่างจริงจัง ในส่วนนี้เน้นการบูรณาการทรัพยากรร่วมกับจังหวัด ส่วนราชการ เอกชน สถาบันการศึกษา และองค์กรภาคีเครือข่ายสร้างความร่วมมือในการสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นบนฐานความหลากหลายทางทรัพยากรและวัฒนธรรม

นอกจากนั้น อาจจัดทำเป็น “ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น” ที่สามารถเชื่อมโยงกันได้ในความสัมพันธ์ต่างระดับ พัฒนาให้เป็นยุทธศาสตร์เฉพาะพื้นที่โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคีงานพัฒนาได้มีช่องทางความร่วมมือในปฏิบัติการพัฒนาท้องถิ่นให้สำเร็จ เช่น เรื่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร การพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ การพัฒนาพื้นที่ให้เป็น

แหล่งเรียนรู้ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การใช้พลังงานทางเลือก การสร้างตลาดหรือร้านค้าชุมชน การรับซื้อผลผลิตโดยตรงจากฟาร์มของเกษตรกร เป็นต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อาจให้การสนับสนุนองค์กรชุมชนในส่วนที่เกินความสามารถและส่วนราชการให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งลักษณะนี้มีความแตกต่างจากเดิมที่โดยมากมักเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการด้วยตนเอง ผ่านการใช้ทรัพยากรทางการบริหารภายในองค์กรของตนเองเป็นหลักเปลี่ยนไปเป็นการแสวงหาความร่วมมือในลักษณะภาคีร่วมพัฒนา เพื่อเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นจากฐานงานพัฒนาเชิงประเด็นที่หลากหลายให้เกิดขึ้น

อนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการให้มีความชัดเจนด้านการตีความขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากหน่วยงานตรวจสอบคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ด้วยการทำความเข้าใจร่วมกันในรายละเอียดกิจกรรมการบริการสาธารณะที่ประชาชนต้องการให้มี ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานตรวจสอบได้

2) ปรับปรุงให้องค์กรชุมชนที่เข้มแข็งเข้ามามีบทบาทความร่วมมือทำงานการพัฒนาพื้นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับตัดสินใจร่วมกันในแผนพัฒนา

อาศัยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นปัจจัยช่วยหนุนเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกิจจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะได้อย่างเป็นอิสระตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ ผนวกกับเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น จึงควรสนับสนุนให้เกิดกลไกการมี

ส่วนร่วมของประชาชนด้วยรูปแบบ “การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเชื่อมโยงแผนพัฒนาของประชาชนเข้าไว้ด้วยกัน” เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนที่เข้มแข็งเข้ามามีบทบาทความร่วมมือทำงานการพัฒนาพื้นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับตัดสินใจในแผนพัฒนาที่นำไปสู่การปฏิบัติได้จริง สามารถทำได้โดย

(1) ให้มีการบูรณาการแผนชุมชนเข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยรายละเอียดสภาพปัญหา ข้อเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงแนวทางการบูรณาการงบประมาณ ภายใต้การดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ฯลฯ

(2) ควรกำหนดตัวชี้วัดหรือจัดทำมาตรฐานที่ครอบคลุมทุกขั้นตอนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นสูงกว่าที่บัญญัติใน (ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.และ (ร่าง) พระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ...ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาโดยคาดว่าจะกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ซึ่งคาดว่าจะเป็นหลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนได้

(3) เพื่อเป็นการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ จึงควรปรับแก้กฎหมายและบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งตามความหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้ พบว่ามีเนื้อหาสาระสำคัญในส่วนที่

แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน ในแนวทางการพัฒนาที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ทั้งที่มีบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันและที่กำลังอยู่ในขั้นตอนกระบวนการพิจารณา โดยเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการสนับสนุนการดำเนินงาน และพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชน มาตรา 21, มาตรา 22, มาตรา 29, มาตรา 34 และมาตรา 35 โดยปรากฏชื่อบุคคล สถาบันหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) รวมถึงราชการส่วนกลางและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) ยังไม่มีกฎหมายได้รับการดำเนินการภารกิจการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเป็นทางการ อีกทั้งเนื้อหาสาระตามบทบัญญัติดังกล่าวปัจจุบันยังไม่มีมีการบังคับใช้ เป็นเพียงลักษณะส่งเสริมที่เป็นการขอความร่วมมือให้บุคคลหรือหน่วยงานรับไปปฏิบัติเท่านั้น

3) เปลี่ยนวิธีคิดจากการพัฒนาแบบอาศัยปัจจัยสนับสนุนจากภาครัฐ มาเป็นการพัฒนาบนฐานคิดการพึ่งพาตนเองเพื่อลดภาระการพึ่งพิงภาครัฐ

องค์กรชุมชนที่มารวมตัวกันเป็นเครือข่ายทำงานพัฒนา ควรเริ่มตระหนักที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ขับเคลื่อนงานการพัฒนาอย่างแท้จริง โดยที่พลังของการรวมกลุ่มและการแบ่งงานกันทำภายใต้สำนึกการพึ่งพาตนเองจะส่งผลดีต่อการเกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายสาธารณะหรือแก้ไขปัญหาการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งนับเป็นการให้นิยามความหมายใหม่ของการทำงานพัฒนาชุมชนทั่วไป

ที่ไม่ใช่เพื่อตอบสนองต่อแผนงานโครงการของหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนองค์กรชุมชน แต่เป็นลักษณะที่ประชาชนซึ่งมีศักยภาพพึ่งพาตนเองรวมตัวกันทำงานพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันเป็นฝ่ายตัดสินใจกำหนดปัญหาความต้องการของตนเองได้ มีสถานภาพและบทบาทที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการให้ร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าเป็นฝ่ายรอรับการพัฒนา เป็นการพัฒนาที่เริ่มต้นจากเบื้องล่างคือที่ชุมชนท้องถิ่น (Bottom-up) โดยองค์กรชุมชนมีเป้าหมายลดภาระการพึ่งพิงภาครัฐ และสร้างเป้าหมายการต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นในประเด็นนโยบายสาธารณะระดับพื้นที่

6. สรุป

การพัฒนาให้การปกครองตนเองของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้เป็นจริงได้ จำเป็นต้องอาศัยกลไกความสัมพันธ์สองระดับ 1) คือ ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรจากภาครัฐไปยังภาคส่วนต่างๆ ภายใต้รูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่มีการกำกับดูแลเฉพาะที่จำเป็นและเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยส่วนรวม และเป็นการกำกับดูแลเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อนำมาสู่ระดับที่ 2) คือ การปรับเปลี่ยนบทบาทความสัมพันธ์ของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้มีการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายระดับพื้นที่และการจัดสรรทรัพยากรสำหรับบริหารจัดการตนเองเชิงพื้นที่ อย่างเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะหรือ

จัดกิจกรรมสาธารณะได้ตามสมควร (Autonomy) ตามขอบเขตของกฎหมาย ขณะเดียวกัน จากพื้นฐานที่ผู้คนในชุมชนนั้นมีความพร้อมและตื่นตัวต่อการแก้ไขปัญหาอยู่เสมอ การรวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในวิถีชีวิตแบบสังคมเกษตรกรรมได้แสดงถึงศักยภาพการพึ่งพาตนเอง สามารถนำไปสู่การประสานความร่วมมือสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้นในชุมชนได้ (Subsidiary) ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา

และพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ประกอบกับ เมื่อภาครัฐได้เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ที่ระดับตัดสินใจหรือวางแผนการพัฒนา ย่อมทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน และเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน เกิดความเป็นปึกแผ่น (Solidarity) ในชุมชนท้องถิ่น โดยเปลี่ยนจากระบบพึ่งพารัฐเป็นพึ่งพาตนเอง ลักษณะเช่นนี้ย่อมเอื้อต่อการพัฒนาให้การปกครองตนเองของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเป็นจริงได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- โกวิทย์ พวงงาม. (2555). การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- คณะทำงานสนับสนุนการขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร. (2556). การขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรีนติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. (2554). ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่นและภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชลลดา ทองทวี. (2552). การเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์การพัฒนาและกระบวนทัศน์เกษตรกรรมยั่งยืน. เนวารัตน์พลายน้อย (บรรณาธิการ), การเรียนรู้และกระบวนการจัดการความรู้ของชาวนาในระบบเกษตรกรรมยั่งยืน. หน้า 42-43. กรุงเทพฯ: พี เอ ลีฟวิ่ง.
- ชวลิต สละ. (2556). ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: วีพรีนทร์.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. (2545). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2555). การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลก ภาคแรก: จากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2555). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพฯ: แอคทีฟพรีนทร์.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2525). ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (ตุลาคม 2558). การเมืองภาคประชาชน ขบวนการประชาสังคมในสังคมไทยและบทบาทต่อสังคมการเมืองไทย. ใน การสัมมนาสังเคราะห์ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนภาคประชาสังคมในอนาคต, หน้า 11-13. ณ อิงธารีรีสอร์ท จังหวัดนครนายก.
- พฤติสาด ชุมพล. (2543). แนวคิดเรื่องประชาสังคมในประเทศไทย. ใน รายงานวิจัยเรื่อง มาตรฐานทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในประเทศไทย. ศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมประเทศไทย. ม.ป.ท.
- พระมหาสุทิตย์ อาภากร (อบอูน). (2547). เครือข่าย: ธรรมชาติ ความรู้และการจัดการ. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.).
- พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติ์ขจร. (2552). แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในยุคโลกาภิวัตน์. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน.

- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2555). **แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557) **โครงการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจของไทย ระยะ 15 ปี**. ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเพื่อนำเสนอผลการวิจัยขั้นสุดท้าย, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2555). **บทบาทของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิริยะ คล้ายแดง.(2549). **เกษตรอินทรีย์ นโยบายรัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ศุภวัลย์ พลายน้อย,บรรณาธิการ. (2545). **การตอบสนองต่อภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของภาคประชาสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: วศินการพิมพ์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. นคร เสรีรักษ์ และ ภรณี ดีราชภัฏวิเศษ. (2556). **ท้องถิ่นโปร่งใส การพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินประสิทธิภาพในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สามลดตา.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา.
- สมชัย ฤชุพันธุ์. (มิถุนายน 2555). **องค์กรปกครองท้องถิ่นกับภาคประชาชน**. คำกล่าวรายงานในการประชุมสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2554 สถาบันพัฒนาสยาม. หน้า 16. ณ อิมแพ็ค เมืองทองธานี.
- สุจิตต์ วงษ์เทศ. (2549). **ชื่อบ้านนามเมืองจังหวัดอำนาจเจริญ**. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ. (2559,กุมภาพันธ์). **แผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ. 2557-2560 ฉบับทบทวนใหม่**. [ออนไลน์]. สืบค้นจาก <http://amnat.info/index.php>
- สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2. (2556, ตุลาคม). **แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 (พ.ศ. 2557-2560)**. [ออนไลน์]. สืบค้นใน <http://www.osmnortheast-s2.moi.go.th>
- สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2557). **ยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้านของกระทรวงมหาดไทย 10 ปี ด้านการจัดระเบียบราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- เอนก นาคะบุตร. (2545). **กอบบ้าน กู้เมืองด้วยพลังแผ่นดิน**. ม.ป.ท.
- อรทัย ก๊กผล และสุมาลย์ ชาวนา. (2551). **ถอดรหัสรางวัลพระปกเกล้า' 50**. กรุงเทพฯ: จริยสุนิทางค์การพิมพ์.
- อุดม ทุมโฆษิต. (2552). **การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Cheema S. & Rondielli D. (2007). **Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices**. Washington, DC: Brooking Institute Press.
- Dijk J. V.. (2006). **The network society**. London: SAGE Publications.

Falleti T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99(3).

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>

Schmeider A. (2003). **Decentralization: Conceptualization and Measurement.** Studies in Comparative International Development.

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

การสัมภาษณ์

จันทร์ พันดี. รองประธานเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ. (9 กุมภาพันธ์ 2560). สัมภาษณ์

ชาติวัฒน์ ร่วมสุข. แกนประสานหลักเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ. (29 กุมภาพันธ์ 2560). สัมภาษณ์

วันนา บุญกลม. ประธานเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ. (4 กรกฎาคม 2559). สัมภาษณ์

วานิชย์ บุตรี. ที่ปรึกษาเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ. (24 มิถุนายน 2559). สัมภาษณ์

วิเชียร อุตสาหะวงษ์. รองประธานเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ. (9 กุมภาพันธ์ 2560). สัมภาษณ์

วิรัตน์ สุขกุล. แกนประสานหลักเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ. (25 มีนาคม 2559, 24 มิถุนายน 2559, 24, 3 กรกฎาคม 2559). สัมภาษณ์

ศักดิ์ชัย ตั้งตระกูลวงศ์. นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ. (29 กุมภาพันธ์ 2559). สัมภาษณ์

สตพร ศรีสุวรรณ. แกนประสานเครือข่ายสื่อชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ. (5 ธันวาคม 2559). สัมภาษณ์