สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง
ศึกษากรณี จังหวัดอำนาจเจริญ

อัญชนา แสงแก้ว

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (นโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ)
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล
พ.ศ. 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยมหิดล

วิทยานิพนธ์

เรื่อง

สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง

ศึกษากรณีจังหวัดอำนาจเจริญ

.....

นางสาวอัญชนา แสงแก้ว

ผู้วิจัย

.....

อาจารย์รัฐศิรินทร์ วังกานนท์,

Ph.D. (Public Administration)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

.....

อาจารย์กฤษณ์ รักชาติเจริญ,

Ph.D. (Public Administration)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

.....

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์,

Ph.D. (Social Administration)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

.....

ศาสตราจารย์พัชรีย์ เลิศฤทธิ์,

พ.บ., Ph.D. (Biochemistry)

คณบดี

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล

.....

อาจารย์โชคชัย สุทธาเวศ,

Ph.D. (Industrial Sociology)

ประธานคณะกรรมการบริหารหลักสูตร

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

วิทยานิพนธ์

เรื่อง

สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง

ศึกษากรณีจังหวัดอำนาจเจริญ

ได้รับการพิจารณาให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (นโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ)

วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2559

.....	.....
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์,	นางสาวอัญชนา แสงแก้ว
Ph.D. (Social Administration)	ผู้วิจัย
กรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	.....
อาจารย์กฤษณ์ รักชาติเจริญ,	อาจารย์บุรัสกร โตรัตน์, Ph.D.
Ph.D. (Public Administration)	(Regional Rural Development and Planning)
กรรมการสอบวิทยานิพนธ์	ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์
.....	.....
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สถาพร เริงธรรม,	อาจารย์รัฐศิรินทร์ วังกานนท์,
Ph.D. (Integrated Sciences)	Ph.D. (Public Administration)
กรรมการสอบวิทยานิพนธ์	กรรมการสอบวิทยานิพนธ์
.....	.....
ศาสตราจารย์พัชรีย์ เลิศฤทธิ์,	รองศาสตราจารย์วริยา ชินวรรโณ,
พ.บ., Ph.D. (Biochemistry)	Ph.D. (American studies)
คณบดี	คณบดี
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล	คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
	มหาวิทยาลัยมหิดล

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ ด้วยความกรุณาและความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจาก อาจารย์รัฐศิรินทร์ วังกานนท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ที่ได้สละเวลาเพื่อช่วยตรวจสอบ ให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นในการปรับปรุง แก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมศักดิ์ อมรศิริพงศ์ และอาจารย์กฤษณ์ รักชาติเจริญ ที่ได้ให้เกียรติเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วมและคอยให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งคำแนะนำแก่ผู้วิจัยในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์บุรัสกร โตรัตน์ ที่ได้ให้เกียรติเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำแก่ผู้วิจัย ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณ คุณชาติวัตร ร่วมสุข และคณะทำงานจังหวัดอำนาจเจริญ ทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือผู้วิจัยและกรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อมูลแก่ผู้วิจัยในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณ โกเล็ก โกใหญ่ และครอบครัว ที่ให้การสนับสนุน โอกาสในการศึกษา รวมทั้งความรัก และกำลังใจแก่ผู้วิจัย จนทำให้ผู้วิจัยประสบความสำเร็จในการศึกษาครั้งนี้

ขอขอบคุณ เพื่อนนักศึกษา รป.ม. ภาคปกติ รุ่นที่ 17 คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล โดยเฉพาะ นางสาวกาญจนา บุญจง และนางสาววิมล นำสวรรค์ ที่คอยให้คำปรึกษาและช่วยเหลือผู้วิจัยมาโดยตลอด และทุกคนที่คอยให้ความช่วยเหลือ เป็นกำลังใจ และร่วมทุกข์ ร่วมสุขด้วยกันตลอดมาตลอดระยะเวลาการศึกษา รวมทั้งนางสาวฉิชกานต์ บรรพต รป.ม. ภาคปกติ รุ่นที่ 18 (สิงห์มอดินแดง 7) ที่คอยให้ความช่วยเหลือผู้วิจัยในการดำเนินการต่างๆ ในช่วงที่ผู้วิจัยไม่อยู่ในพื้นที่ศาลายา

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณกลุ่มตัวอย่างทุกท่าน ที่เสียสละเวลาอันมีค่ามาเข้าร่วมในการวิจัย จนทำให้การวิจัยประสบความสำเร็จออกมาเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

อัญชนา แสงแก้ว

สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ศึกษากรณี จังหวัดอำนาจเจริญ
CENTRAL PROVINCIAL COUNCIL AND PROVINCIAL SELF – GOVERNANCE ENHANCEMENT A STUDY OF AMNAT CHAROEN PROVINCE

อัญชนา แสงแก้ว 5737861 SHPP/M

รป.ม. (นโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ)

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ : รัฐศิรินทร์ วังกานนท์, Ph.D., สมศักดิ์ อมรศิริพงศ์, Ph.D., กฤษณ์ รักชาติเจริญ , Ph.D.,

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งใช้วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative methods) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสมาชิกสภากลาง ซึ่งประกอบไปด้วย 4 ภาคส่วนคือ ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน รวมทั้งหมด 12 คน

ผลการวิจัยพบว่า (1) สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเกิดขึ้นมาจากธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ โดยพบว่าปัญหาที่ทำให้การทำงานไม่ประสบผลสำเร็จมาจาก 2 ปัจจัยหลัก คือ 1. ปัญหาจากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่เป็นแบบรวมศูนย์ 2. ทัศนคติของประชาชนที่มองตนเป็นผู้รับบริการ จากบทเรียนนั้นจึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะเคลื่อนสังคมแบบใหม่เรียกว่า “การเคลื่อนสังคมแบบบูรณาการ” จึงเกิดการทำธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญขึ้น และ ได้มีการระบุถึงสภากลางที่มีเป้าหมายเพื่อเป็นเวทีที่สร้างการเรียนรู้การเมืองของประชาชน และเพื่อทำให้การทำงานภายในจังหวัดเกิดการค้นหาปัญหาจากระดับที่เป็นหน่วยเล็กที่สุดในสังคม เชื่อมโยงมาถึงระดับจังหวัด ปัจจุบันมีการประชุมสภากลางระดับจังหวัดมาแล้ว 3 ครั้ง โดยที่ผ่านมาพบปัญหาและอุปสรรคในการทำงานคือ 1. การจัดทำข้อมูลของสภากลางฯ 2. ปัญหาเกี่ยวกับวัฒนธรรมของระบบราชการ 3. ปัญหาความสอดคล้องของประเด็นที่ประชุมในสภากลางกับนโยบายรัฐ 4. ปัญหาการรับรู้การทำงานของสภากลางกับประชาชน 5. การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงาน (2) โครงสร้างของสภากลาง ประกอบด้วย ประธานจำนวน 3 คน รองประธาน จำนวน 3 คน เลขานุการ จำนวน 3 คน และสมาชิกสภากลางจังหวัดฯ จำนวน 35 คน มีการทำงานแบบเครือข่ายและการทำงานในลักษณะความสัมพันธ์แบบแนวราบ โดยการทำงานของสภากลางเป็นเชิงประเด็น คือ การประชุมสภากลางจะมีการเลือกประเด็นเพียง 1 ประเด็น ซึ่งจะเลือกจากปัญหาที่กระทบต่อประชาชนและมีการศึกษาข้อมูลมาอย่างเพียงพอแล้วเพื่อร่วมกันคิดหาแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป และ (3) ปัจจัยที่ทำให้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญประสบความสำเร็จในการก่อรูปองค์กร และความแตกต่างในการดำเนินงานของจังหวัดอำนาจเจริญกับจังหวัดอื่นๆ คือ 1.ความเข้มแข็งของแกนนำและทีมงานในการขับเคลื่อนงาน 2. ความต่อเนื่องของการทำงาน 3.โครงสร้างขององค์กรที่มีความยืดหยุ่น 4. สถานการณ์ภายในจังหวัดไม่มีกลุ่มการเมืองที่ชัดเจน 5. ความแตกต่างทางด้านโครงสร้างทางสังคม ขนาด และลักษณะการทำงานของจังหวัด

คำสำคัญ : สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ / ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ / การเคลื่อนสังคมแบบบูรณาการ

167 หน้า

CENTRAL PROVINCIAL COUNCIL AND PROVINCIAL SELF – GOVERNANCE ENHANCEMENT A STUDY OF AMNAT CHAROEN PROVINCE

ANCHANA SAENGKAEW 5737861 SHPP/M

M.P.A. (PUBLIC POLICY AND PUBLIC MANAGEMENT)

THESIS ADVISORY COMMITTEE : RATTHASIRIN WANGKANOND, Ph.D., SOMSAK AMORNSIRIPHONG, Ph.D., KRISH RAKCHADCHAROEN, Ph.D.,

ABSTRACT

This research aimed to study the background, current status, implementation structure and forms, guidelines on work management, and success of Amnat Charoen's Provincial Central Council. The qualitative methods was used for this research. In-depth interviews and non-participatory observation were used for collecting data from 12 Central Council Members in four sectors: government sector, private sector, local administrative organization, and general population.

The research results were as follows: (1) Amnat Charoen Provincial Central Council stemmed from Amnat Charoen's People Statute. Two factors causing unsuccessful work were 1) the problem of centralization, and 2) attitudes of people who were service receivers. This brought about the concept of "Integrated Social Mobilization" and provisions of Amnat Charoen's People Statute. The Central Council was stipulated to be the forum for creation of people's political learning and solving the social and provincial problems. The meeting of the Central Council held three times found the work problems to be as follows: 1) the problem of information gathering of the Central Council, 2) the cultural problem of the public sector, 3) the problem of consistency in the meeting issues and public policy, 4) the problem of perception of the work of the Central Council and people, 5) the problem of the appointment of the Work Examination Committee. (2) The structure of the Central Council consisted of three chairmen, three vice-chairmen, three secretaries, and 35 members. These people worked in a network and horizontal relationship. In the meeting, the Central Council selected only one issue which was the problem affecting people and was sufficiently studied to jointly seek a solution to the problem. (3) The factors making Amnat Charoen's Provincial Central Council achieve success in organizational establishment were due to the different implementation from other provinces as follows: 1) the efficient mobilization of the leaders and work team, 2) the work continuity, 3) the flexible structure of the organization, 4) lack of clear political groups in the province, and 5) the difference in social structure, size, and work characteristics of the province.

KEY WORDS : AMNAT CHAROEN PROVINCIAL CENTRAL COUNCIL/ AMNAT CHAROEN PEOPLE STATUTE / INTEGRATED SOCIAL MOBILIZATION

167 pages

สารบัญ

		หน้า
กิตติกรรมประกาศ		**ค**
บทคัดย่อภาษาไทย		**ง**
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ		**จ**
สารบัญตาราง		**ฌ**
สารบัญรูปภาพ		**ญ**
บทที่ 1	**บทนำ**	**1**
	1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	1.2 คำถามการวิจัย	5
	1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย	5
	1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
	1.5 ขอบเขตของการวิจัย	5
	1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ	6
	1.7 กรอบแนวคิดการวิจัย	8
บทที่ 2	**การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง**	**9**
	2.1 แนวคิดทฤษฎีองค์การ	9
	2.2 แนวคิดประชาสังคม	21
	2.3 แนวคิดประชาธิปไตยชุมชน	31
	2.4 แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง	38
	2.5 แนวคิดการกระจายอำนาจ	43
	2.6 ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่	47
	2.7 ข้อมูลพื้นฐานสภากลาง จังหวัดอำนาจเจริญ	49
	2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	51
	2.9 กรอบแนวคิดในการศึกษา	58

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
บทที่ 3	**วิธีดำเนินวิจัย**	**61**
	3.1 ระเบียบวิธีการวิจัย	61
	3.2 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)	62
	3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	62
	3.4 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ	63
	3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล	64
	3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล	64
	3.7 การตรวจสอบข้อมูล	65
บทที่ 4	**ผลการวิจัย**	**66**
	4.1 ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ	66
	4.2 โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ	76
	4.3 แนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัด	82
บทที่ 5	**อภิปรายผลการวิจัย**	**100**
	5.1 ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ	100
	5.2 โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ	104
	5.3 แนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัด	108
บทที่ 6	**สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ**	**113**
	6.1 สรุปผลการวิจัย	113
	6.2 ข้อเสนอแนะ	121
บทสรุปแบบสมบูรณ์ภาษาไทย		**124**
บทสรุปแบบสมบูรณ์ภาษาอังกฤษ		**137**
บรรณานุกรม		**150**

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก	**154**
ภาคผนวก ก เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	155
ภาคผนวก ข เอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมวิจัย	161
ภาคผนวก ค การรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน	165
ประวัติผู้วิจัย	**166**

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
2.1	เปรียบเทียบองค์การแบบเดิมและองค์การแบบเครือข่าย	20
4.1	ตารางแสดงวาระการประชุมของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ	80

สารบัญรูปภาพ

รูปภาพ		หน้า
1.1	กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)	8
2.1	กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)	60
4.1	ภาพแสดงธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ	69
4.2	ภาพแสดงโครงสร้างการทำงานสภาประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ	77
4.3	ภาพแสดงลักษณะการตรวจสอบการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ	81
4.4	ภาพแสดงภาพรวมของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ	90
4.5	ภาพแสดงโครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ	93

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเริ่มมีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นตั้งแต่ในช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) แต่การดำเนินการยังไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร จนกระทั่งมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้มีความสำคัญ และเกิดการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเห็นได้ชัดจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะมาตรา 334 ที่ได้บังคับให้รัฐบาลดำเนินการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่น โดยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถึงแม้ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักการให้การสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้สู่ท้องถิ่น กำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารท้องถิ่นของตนเองก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมกระบวนการให้ชุมชนเกิดการจัดการตนเอง เพื่อตอบสนองปัญหาและความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน แต่ปัจจุบันในกระบวนการทำงานของประเทศไทยยังคงอยู่ในลักษณะรวมศูนย์อำนาจการปกครอง คือ การจัดโครงสร้างอำนาจ จัดระบบความสัมพันธ์ของอำนาจ เป็นรูปแบบที่สถาบันทางการเมืองของรัฐจะเป็นศูนย์กลางใหญ่ในการสร้างความเป็นเอกภาพ สร้างความเป็นปึกแผ่นทางการเมืองภายในรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนการใช้อำนาจทางการเมือง ดังนั้นการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง จึงเป็นการรวมศูนย์อำนาจทุกๆ อย่างในรัฐนั้น ทั้งอำนาจทางการเมือง อำนาจทางการบริหาร อำนาจในการทำบริการสาธารณะ (ตระกูล มีชัย : 2553) และภายใต้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนแต่ถูกแทรกแซงจากหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะการดำเนินการในการกำหนดนโยบาย แผนงาน/โครงการ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ นอกจากนี้ยังส่งผลให้เกิดความรุนแรงต่างๆในสังคมไทยเกือบ 1 ทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ การกระจุกตัวของอำนาจ และงบประมาณที่อยู่ในราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เหล่านั้นมุ่งเข้าสู่อำนาจรัฐส่วนกลางเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง มีผลทำให้เกิดการปะทะกันทางความคิด และ

ทำให้เกิดความรุนแรงนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนในสังคม ลุกลามไปจนเกิดเหตุการณ์รัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 และเหตุการณ์ความรุนแรงต่อมาอย่างน้อย 2 ครั้ง ในช่วงปี 2552 และ 2553 อันก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐจำนวนมาก (สถาพร เริงธรรม : 2555) นอกจากนี้ ประเวศ วะสี (2557) ยังได้กล่าวถึงปัญหาการรวบอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางของประเทศไทยการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจเป็นต้นทางของปัญหาเกือบทุกชนิดในประเทศไทย กล่าวคือ “การรวมศูนย์อำนาจส่งผลให้เกิดประเด็นปัญหาอย่างน้อย 6 เรื่องด้วยกัน คือ 1.ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอ เพราะรวมศูนย์ไว้ส่วนกลางจนอ่อนแอทำให้นำไปสู่ความรุนแรง 2.เกิดความขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรมท้องถิ่นกับอำนาจที่รวมศูนย์ เพราะวัฒนธรรมแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน แต่อำนาจที่รวมศูนย์ต้องการให้เหมือนกัน จะเกิดความขัดแย้ง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 3. ระบบราชการอ่อนแอ แต่ละกรมจะใช้อำนาจลงไปทุกตารางนิ้วของประเทศไทย เมื่อใช้อำนาจไปจะไม่ใช้ปัญญา เมื่อไม่มีปัญญาก็อ่อนแอ 4. คอร์รัปชันสูง 5. เกิดการแย่งอำนาจทางการเมือง พยายามแข่งขันใช้ทุกอย่าง ทั้งกลเม็ด เงิน เพื่อให้ได้อำนาจ การแข่งขันเลยรุนแรง ทำให้กลายเป็นคณาธิปไตย นำไปสู่ปัญหาต่างๆ และ 6. เกิดรัฐประหารง่าย เพราะเป็นการรวมศูนย์ ใช้ทหารไม่กี่คนก็ทำได้ แต่ถ้าอำนาจกระจายไปสู่ท้องถิ่นจะทำยาก เพราะไม่รู้จะไปยึดตรงไหน “ และ ตระกูล มีชัย (2553) ยังได้กล่าวถึงระบบการรวมศูนย์จะทำให้เกิดผลกระทบต่อการภาคบริหารสาธารณะหลายอย่าง เช่น 1. ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจในภารกิจต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันต่อความต้องการของประชาชนเนื่องจากต้องรออำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลาง 2. จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น แต่ทรัพยากรที่จะใช้ในการบริโภค และใช้ในการต่างๆ ลดน้อยลง ทำให้เกิดปัญหาความไม่ทั่วถึง เนื่องจากต้องรอการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารจากหน่วยงานในส่วนกลาง 3. การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ กำหนดนโยบายที่ส่วนกลาง ส่งผลให้แนวทางการจัดบริการสาธารณะไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ย่อมมีลักษณะของสภาพปัญหา ความจำเป็น และความต้องการเฉพาะที่หลากหลาย 4. โครงสร้างระบบการเมืองและการปกครองแบบรวมศูนย์ เป็นการปิดโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียนรู้ ฝึกฝน และมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการเจริญเติบโตของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตย เมื่อปัญหาของประชาชนถูกละเลย คนตัดสินใจแก้ไขปัญหาอยู่ห่างไกลกับสภาพความเป็นจริง จะก่อให้เกิดความขัดแย้งตามมา ระบบการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจจึงไม่มีประสิทธิภาพที่จะบริหารได้ดีพอ

ด้วยผลกระทบและวิกฤติการณ์ต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดการตั้งข้อสงสัยต่อโครงสร้างอำนาจในสังคมไทยในปัจจุบันว่า เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้าง ความไม่เสมอภาคทาง

สังคม และส่งผลให้เริ่มเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการทบทวนการจัดโครงสร้างอำนาจที่มีอยู่ในปัจจุบัน เรียกว่า การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ (Power Structure Reform) โดยมีวัตถุประสงค์ต้องการจะปรับรูปแบบการกระจายอำนาจใหม่ เพื่อให้อำนาจส่วนใหญ่ถูกกระจายลงมายังพื้นที่ชุมชน / ท้องถิ่นมากกว่าที่จะรวมอยู่ที่ส่วนกลางเหมือนเดิม โดยเชื่อว่าเมื่อเกิดการกระจายอำนาจ และประชาชนมีโอกาสในการจัดการตนเองมากขึ้น ก็จะทำให้เกิดการพัฒนามากยิ่งขึ้นไปยัง นอกจากนี้ความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ในสังคมก็จะบรรเทาลงเพราะกลุ่มผลประโยชน์ที่เคยแย่งชิงผลประโยชน์เฉพาะที่ในส่วนกลางกระจายตัวลงไปตามอำนาจไปด้วยและการกระจายตัวลงไปในชุมชนท้องถิ่นของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะทำให้เกิดกระบวนการปะทะสังสรรค์ร่วมกัน ระหว่างประชาชนในพื้นที่ กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เข้ามา อันจะก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของภาคประชาชนด้วย (สถาพร เริงธรรม : 2555)

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้มีการนำเอาแนวคิด การปรับโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย ไปปรับใช้ในพื้นที่นำร่องของการดำเนินการตามแนวทาง “ จังหวัดจัดการตนเอง ” (Provincial Self-Governance) โดยได้มีการกำหนดให้จังหวัดอำนาจเจริญเป็นจังหวัดนำร่องของประเทศไทยซึ่งได้รับการสนับสนุนการดำเนินการจาก สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย (สปร.) และสภาพัฒนาการเมือง (สพม.) สถาบันพระปกเกล้า ด้วยเพราะพื้นที่ในจังหวัดอำนาจเจริญ มีต้นทุนในเรื่องคนอำนาจเจริญที่ตื่นตัวเรื่องการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลที่เกิดจากกระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2516 – 2519 และต่อมาจึงทำให้เกิดกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของคนอำนาจเจริญในการแก้ไขปัญหาสังคมที่เริ่มต้นจากปัญหาสตรีและขยายประเด็นไปสู่เรื่องอื่นๆ (แผนการพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตร 2559 – 2561 ภายใต้ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1 / 2555) จึงสามารถกล่าวได้ว่าเหตุที่ทำให้จังหวัดอำนาจเจริญได้เป็นจังหวัดนำร่องในการปรับโครงสร้างอำนาจในสังคมไทยมาจากเพราะแกนนำประชาชนของจังหวัดอำนาจเจริญนั้นมีความเข้มแข็งและมีเป้าหมายที่ต้องการทำงานให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

ปัจจุบันจังหวัดอำนาจเจริญสามารถดำเนินการตามวิสัยทัศน์ที่ต้องการให้อำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร ภายใน 20 ปี โดยคนในจังหวัดอำนาจเจริญร่วมประกาศ “ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ” ตุ้มโฮมคน ภูมิปัญญา หงายสุ่มปลดปล่อยอิสระ มุ่งสู่ความอยู่ดีมีสุข ชี้ปฏิรูปอำนาจเจริญด้วยพลังพลเมือง ฟื้นสภาหมู่บ้าน จัดตั้งสภากลางตำบล และสภากลางจังหวัด เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 พร้อมปฏิญาณตนมุ่งสร้างความอยู่ดีมีสุขด้วยการจัดการตนเอง โดยมีภาคีพัฒนาร่วมงานประกอบด้วย สภาพัฒนาการเมือง สำนักงานปฏิรูป องค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาองค์กรชุมชน 63 ตำบล ภาคีพัฒนาภาคประชาชน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ซึ่งธรรมนูญนี้มีจุดเริ่มต้นของการขับเคลื่อนจนสามารถจัดทำธรรมนูญประชาชนตน

อำนาจเจริญได้นั้นมีขั้นตอน ดังนี้ 1. ลงเวทีหมู่บ้าน ระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางที่จะทำให้หมู่บ้าน/ชุมชน จังหวัด น่าอยู่ 2. ยกร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ โดยตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบล 63 พื้นที่ ๆ ละ 3 คน ตัวแทนภาคีพัฒนา 40 คน นำเอาข้อมูลจากเวทีหมู่บ้านมายกร่าง พร้อมความเห็นเพิ่มเติม 3. นำกรอบแนวคิดร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ลงเวทีระดับตำบล โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ นายกฯ และสมาชิก อปท. ผู้นำทางการ และผู้นำธรรมชาติ มาแก้ไขเพิ่มเติม ปรับแก้ ให้ตรงกับความต้องการ 4. นำข้อมูลจากเวทีระดับตำบลมายกร่าง จัดทำรูปเล่ม และ 5. นำร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ลงเวทีประชาพิจารณ์ระดับตำบลๆ ละ ๒๐๐ คน โดยหน่วยงานรัฐและภาคีพัฒนามาร่วมรับรองธรรมนูญนี้ โดยในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญได้มีการพูดถึง สภากลาง ซึ่งสภากลางจะมีทั้งระดับสภากลางตำบล และสภากลางจังหวัด ซึ่งตามธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญหมวดที่ 3 ข้อ 22 ได้มีกำหนดบทบาทของสภากลางอำนาจเจริญไว้ดังต่อไปนี้ 1) ร่วมกันกำกับทิศทางแผนพัฒนาของประชาชนให้บรรลุเป้าหมาย 2) นำเสนอแผนพัฒนาของประชาชนต่อภาคีที่เกี่ยวข้อง 3) ผู้บริหารจังหวัด ต้องนำแผนของประชาชนไปดำเนินการเป็นหลัก 4) ติดตาม กำกับแผนพัฒนาของประชาชน 5) ร่วมกันกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด 6) ร่วมกันกำหนดรูปแบบการพัฒนาจังหวัดที่เหมาะสม กล่าวโดยสรุปบทบาทหลักของสภากลาง คือ ทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ และหาแนวทางการปฏิบัติงานตลอดจนตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ที่ได้รับการเสนอจากสภากลางระดับท้องที่ เพื่อให้เกิดเป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจนสำหรับองค์กรภาคีภาคส่วนอื่นๆ สามารถที่จะนำไปปฏิบัติงานต่อได้ทั้งพื้นที่ในระดับชุมชน หมู่บ้านและตำบลทั่วทั้งจังหวัด และยังรวมไปถึงหน้าที่ในการกำกับและติดตามการทำงานด้วยในปัจจุบัน สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญก็ได้มีการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นที่ที่ประชาชน และภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัด สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการตนเองในด้านการเมือง การปกครอง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้านแบบองค์รวม เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งยั่งยืนได้ ซึ่งจากผลงานที่ผ่านมาสภากลางก็ได้มีการประชุมกำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการปฏิบัติงานมาอย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดการเรื่องข้าวของจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น ดังนั้น จากการที่จังหวัดอำนาจเจริญสามารถตั้งสภากลางฯ ขึ้นมาจนทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ได้นั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงที่มา ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และศึกษาแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ และเพื่อเป็นประโยชน์แก่พื้นที่จังหวัดอื่นๆ ที่สนใจในเรื่องการขับเคลื่อนจังหวัดสู่การเป็นจังหวัดจัดการตนเองและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อไป

1.2 คำถามการวิจัย

1. สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญมีความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเป็นอย่างไร

2. สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญมีรูปแบบและโครงสร้างการดำเนินการเป็นอย่างไร

3. สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญมีแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเป็นอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

2. เพื่อศึกษาโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

3. เพื่อศึกษาแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทราบถึงความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

2. ทราบโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

3. ทราบแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

1.5 ขอบเขตการวิจัย

1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาข้อมูลทางเอกสารต่างๆ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยศึกษาจากสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจากทุกๆ ภาคส่วน เอกสาร “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ” และเอกสารประกอบอื่นๆ ในเรื่องของความเป็นมาและสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ จากนั้นศึกษาเรื่องของรูปแบบและโครงสร้างการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

ภายใต้กรอบ 3 ด้าน คือ 1. ลักษณะโครงสร้างองค์กร 2. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร และ 3. ลักษณะการทำงานขององค์กร และสุดท้ายนำมาวิเคราะห์ถึงแนวทางในการทำงานและผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งประกอบด้วย 2 ด้าน คือ 1. จะศึกษาถึงความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญในการก่อรูปขึ้นมาจนเกิดมาเป็นสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และ 2. ศึกษาถึงความสำเร็จของการสร้างการมีส่วนร่วมภายในกลุ่มสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

1.5.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

กลุ่มประชากรในการศึกษาครั้งนี้คือ สมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจากทุกภาคส่วน ประกอบไปด้วย 1) ภาคประชาชน 2) ภาคธุรกิจเอกชน 3) ภาคองค์กรบริหารส่วนจังหวัด 4) ภาคราชการ

1.5.3 ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ใช้ทำการวิจัย

ช่วงเดือนกันยายน พ.ศ.2558 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2559

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สภากลางตำบล หมายถึง กลไกการขับเคลื่อนงานพัฒนาของท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบจากภาคี 4 ฝ่าย คือ 1) สภาองค์กรชุมชนตำบล 2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล 3) องค์กรปกครองส่วนท้องที่ และ 4) ภาคีพัฒนาในท้องถิ่น

2. สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ หมายถึง กลไกการขับเคลื่อนงานพัฒนาของจังหวัดที่มีองค์ประกอบจากภาคี 4 ฝ่าย คือ 1) ภาคประชาชน 2) ภาคธุรกิจเอกชน 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ 4) ภาคราชการ

3. ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ข้อตกลงสาธารณะที่ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญร่วมกันจัดทำขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำไปบริหารจัดการงานต่างๆ ภายในจังหวัดร่วมกับหน่วยงานราชการอื่นๆภายในจังหวัด และองค์กรประชาสังคมต่างๆ

4. เมืองธรรมเกษตร หมายถึง เมืองที่ประชาชนปกครองตนเองด้วยความเสมอภาค เสมอธรรม ดำรงวิถีเกษตรอินทรีย์ การศึกษาที่เกื้อหนุน

5. จังหวัดจัดการตนเอง หมายถึง จังหวัดที่คนในจังหวัดสามารถที่จะจัดการกับทรัพยากรในพื้นที่ของตนเองได้ เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

สูงสุดและเป็นประโยชน์สูงสุดแกจังหวัดตนเอง โดยการจัดการตนเองจะมีลักษณะเป็นอิสระเชิงพลวัตตามบริบทที่เกิดขึ้นภายในจังหวัดตนเอง

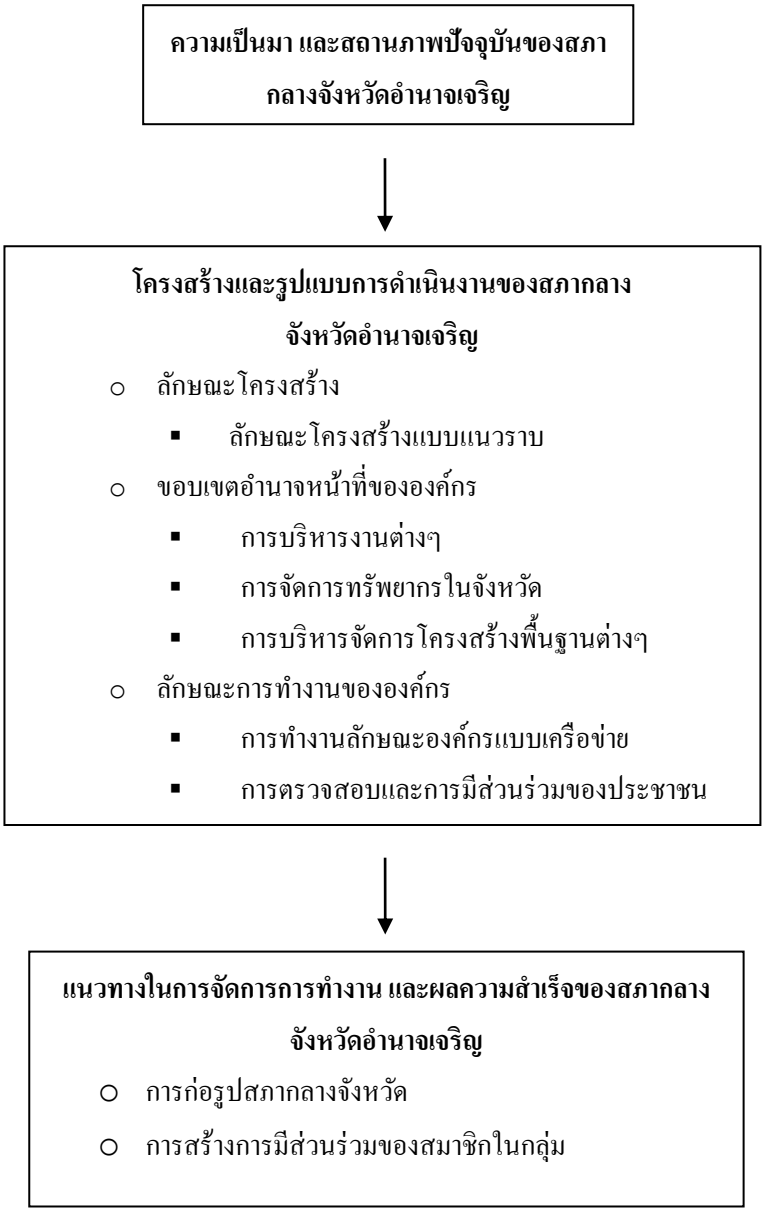
6. การกระจายอำนาจ หมายถึง การแบ่งสรรอำนาจ โดยรัฐบาลกลางได้ใช้กระบวนการถ่ายโอนอำนาจ จากส่วนกลางมาสู่ ท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้หมายถึงเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หมายรวมไปถึง ประชาชน ประชาสังคม และอื่นๆ โดยอำนาจที่ถูกส่งมานั้นเป็นอำนาจในการจัดการในพื้นที่ของตน เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

7. ขอบเขตหน้าที่ หมายถึง อำนาจหน้าที่ของสภากลางในการจัดการพื้นที่ของจังหวัดอำนาจเจริญ ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาเมือง และโครงสร้างพื้นฐาน สวัสดิการสังคม ความปลอดภัย และการจัดทรัพยากรธรรมชาติ

8. การบริหารงาน หมายถึง การบริหารจัดการงานด้านต่างๆภายในจังหวัด ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาเมือง และโครงสร้างพื้นฐาน สวัสดิการสังคม ความปลอดภัย และการจัดทรัพยากรธรรมชาติ

9. รูปแบบการดำเนินการ หมายถึง ลักษณะการทำงานและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

1.7 กรอบแนวคิดการวิจัย



รูปภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

บทที่ 2
การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ศึกษากรณีจังหวัดอำนาจเจริญ ครั้งนี้เป็นการวิจัยถึงการทำงานและลักษณะโครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ผู้วิจัยจึงได้มีการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรทั้งของลักษณะองค์กรทั่วไป และลักษณะองค์กรของภาคประชาชน ซึ่งจะทำให้เห็นถึงการทำงานและโครงสร้างของสภากลางได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับลักษณะการกระจายอำนาจและการจัดการตนเอง และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา และเป็นประโยชน์ในการกำหนดกรอบแนวคิดซึ่งประกอบด้วยแนวคิดและทฤษฎีดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎีองค์การ

2.2 แนวคิดประชาสังคม

2.3 แนวคิดประชาธิปไตยชุมชน

2.4 แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง

2.5 แนวคิดการกระจายอำนาจ

2.6 ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่

2.7 ข้อมูลพื้นฐานสภากลาง จังหวัดอำนาจเจริญ

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.9 กรอบแนวคิดในการศึกษา

2.1 แนวคิดทฤษฎีองค์การ

องค์การเป็นที่ๆ รวมกลุ่มของหลายๆ บุคคลเข้าด้วยกันเพื่อจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยคนเหล่านั้นจะมีการรวมงานและรับผิดชอบสิ่งที่ต่างๆร่วมกัน โดยเป็นการกระทำอย่างมีแบบแผน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า องค์กรเป็นสิ่งที่ทำให้มนุษย์สามารถมาประกอบกิจกรรมต่างๆ ในสังคมเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย

2.1.1 ความหมายขององค์การ

วิเชียร วิทยอุดม (2548 : 6) ให้ความหมายขององค์การไว้ว่า องค์การเป็นกระบวนการในการจัดระเบียบการทำงานร่วมกันของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่กำหนดไว้ และตอบสนองความต้องการของสมาชิกในองค์การด้วย แต่ทั้งนี้กระบวนการวิธีปฏิบัติในองค์การจะต้องมีการจัดระเบียบแบบแผนการปฏิบัติไว้

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 5) กล่าวว่า องค์การคือ กลุ่มของบุคคลที่ซึ่งได้มีการรวมกันและทำกิจกรรมด้วยกัน โดยกิจกรรมเหล่านั้นได้มีการจัดประสานให้เข้ากันอย่างดี เพื่อที่จะสามารถทำงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ร่วมอันเดียวกันหรือหลายๆ วัตถุประสงค์พร้อมกันได้

Chester I. Barnard (1970 : 73) องค์การเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้มนุษย์สามารถเอาชนะอุปสรรค ซึ่งเกินกว่ากำลังความสามารถของแต่ละคนได้ ดังนั้น องค์การจึงเป็นสื่อที่สำคัญที่จะช่วยให้คนสามารถตอบสนองความต้องการต่างๆ ของคนได้

Stephen P. Robbins (1983: 5-6) แสดงความเห็นว่า องค์การ หมายถึง การทำงานร่วมกัน (Collective activities) ระหว่างคนสองคนขึ้นไป เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันบางประการที่ได้มีการวางแผนการประสานงานไว้ล่วงหน้าแล้ว การทำงานของกลุ่มคนดำเนินการไปอย่างสม่ำเสมอติดต่อกันโดยอาศัยหลักการแบ่งแยกงานและหลักลำดับชั้นของอำนาจ

พิทยา บวรวัฒนา (2556 : 2) กล่าวว่า องค์การ หมายถึง การรวมตัวกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อมาร่วมมือ (หรือประสานงาน) ทำงานบางอย่างให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

จากที่นักวิชาการต่างๆ ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับองค์การจึงสามารถกล่าวได้ว่า องค์การ หมายถึง เป็นการร่วมกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อทำกิจกรรมหนึ่งๆ ในรูปแบบการประสานงานระหว่างกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยภายในจะมีการจัดระเบียบการทำงานร่วมกันเป็นรูปแบบของกฎ กติกาเพื่อทำการทำงานเป็นไปอย่างเรียบร้อย

เมื่อพิจารณาจากความหมายต่างๆ ข้างต้น จึงสามารถกล่าวถึงส่วนประกอบที่สำคัญขององค์การได้ดังนี้ (วรนารถ แสงมณี 2553 : 1-2)

1. มีลักษณะเป็นหน่วยทางสังคม (Social entities)

องค์การจะต้องประกอบไปด้วยคนหรือกลุ่มคน การกำเนิดขององค์การก็เพื่อตอบสนองต่อความต้องการทางด้านสังคมของมนุษย์ เพราะองค์การเป็นแหล่งที่สามารถสร้างประโยชน์และสร้างความพึงพอใจได้ตามแต่วัตถุประสงค์ของกลุ่มจะตั้งไว้ นอกจากนี้องค์กรยังเป็นเรื่องของบุคคลที่อยู่ภายในองค์กร คือต้องมีการติดต่อสื่อสารและมีกิจกรรมร่วมกัน ดังนั้น การพยายามลดความขัดแย้ง หรือทำความเข้าใจปัญหาต่างๆ และประสานงานร่วมกันของบุคคลแต่ละฝ่ายที่ทำงานในองค์การก็จะทำให้การทำงานขององค์การมีความราบรื่นและเข้าใจกันและกันมากขึ้น

2. การมีเป้าหมายที่ชัดเจน (Goal - directed)

องค์กรกำเนิดขึ้นก็เพื่อตอบสนองเป้าหมายของกลุ่มคน ซึ่งมีความพยายามที่จะดำเนินการให้ประสบความสำเร็จตามที่มุ่งหวังไว้ แม้ว่าสมาชิกกลุ่มจะมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน หรือแม้กระทั่งองค์การเองก็อาจมีเป้าหมายหลายอย่าง แต่องค์การก็ยังต้องมุ่งเพื่อเป้าหมายที่สำคัญและชัดเจนที่สุดอย่างหนึ่งเสมอ และถือเป็นเป้าหมายหลักที่สมาชิกทุกคนในองค์การต่างยอมรับและยึดมั่นร่วมกัน โดยเอาวัตถุประสงค์ที่ตนเองต้องการมาเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายหลักนั้นในที่สุด

3. การมีระบบโครงสร้างของกิจกรรมที่แบ่งแยกอย่างรอบคอบและชัดเจน (deliberately structured activity systems)

ในองค์การหนึ่งๆ สมาชิกจะมีกิจกรรมหรือหน้าที่ตามความถนัด และเหมาะสม ซึ่งงานขององค์การจะถูกแบ่งแยกย่อยไปตามแผนกงานต่างๆ โครงสร้างดังกล่าวจะถูกใช้เพื่อการทำงานร่วมกันและประสานงาน เพื่อให้งานที่แตกต่างกันนั้นเป็นไปด้วยความราบรื่น

4. มีลักษณะของขอบเขตที่สามารถถูกแทรกซึมและเชื่อมโยงกันได้ (permeable boundary)

องค์การทุกองค์การล้วนมีขอบเขตและความเป็นเอกเทศของตนเองแยกไปจากองค์กรอื่นๆ รวมไปถึงการแสดงออกถึงสัญลักษณ์และสิ่งที่สามารถบ่งบอกได้ในความเป็นสมาชิกขององค์กรนั้นๆ

5. การมีความผูกพันที่ต่อเนื่อง (Continuing bond)

ความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องในที่นี้หมายถึง การที่องค์การจะสามารถคงอยู่และดำเนินกิจการต่อไปได้เรื่อยๆ โดยมีสมาชิกเข้าและออกอยู่ภายในองค์การตลอดเวลา แต่ขณะเดียวกันลักษณะพิเศษก็คือ องค์การจะยังคงมีสมาชิกที่คงอยู่เป็นประจำกับองค์การจำนวนหนึ่งเสมอ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีกลุ่มบุคคลขององค์การที่ซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกที่มีการเข้าและออกอยู่อย่างสม่ำเสมอในช่วงเวลาที่มีการตั้งอยู่ขององค์การด้วย โดยมีบุคคลกลุ่มใหญ่เป็นกลุ่มหลักที่จะปฏิบัติงานอยู่เป็นประจำกับองค์การ

2.1.2 ลักษณะขององค์การ

Stephen P. Robbins (1983 : 5-6) ได้อธิบายคุณลักษณะขององค์การว่ามี ดังนี้

1. การวางแผน การประสานงาน เป็นหลักประกันว่าสมาชิกขององค์การจะทำงานร่วมกันอย่างกลมกลืน และไม่เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนขึ้น

2. สมาชิกขององค์การมีกิจวัตรการทำงานของตนเองอย่างสม่ำเสมอ

3. โครงสร้างอย่างเป็นทางการ องค์การมีการแบ่งงานและมอบหมายงานให้แก่สมาชิกองค์การทำ การมีลำดับชั้น

4. เป้าหมายบางสิ่งบางอย่าง เป้าหมายขององค์การมักเป็นเป้าหมายที่คนๆ เดียวไม่สามารถทำได้ จึงต้องจำเป็นทำร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว

นอกจากนี้ยังมี สมคิด บางโม (2550 : 5-6) กล่าวว่า นักวิชาการได้ศึกษาวิเคราะห์องค์การในแง่มุมต่างๆ และสามารถนำมาสรุปเป็นลักษณะองค์กรได้ ดังนี้

1. องค์การเป็นโครงสร้างของความสัมพันธ์ แนวคิดนี้มององค์การในลักษณะหน่วยงานย่อยต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน มีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานย่อย

2. องค์การเป็นกลุ่มของบุคคล แนวคิดนี้มององค์การว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่มีเป้าหมายร่วมกัน บุคคลจะแสวงหาความร่วมมือจากบุคคลอื่นๆ เสมอ ทำงานร่วมกับบุคคลอื่นก็เพื่อสนองความต้องการของตน

3. องค์การเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการ แนวคิดนี้มององค์กรเป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้บริหารที่จะต้องทำการจัดการเพื่อนำปัจจัยต่างๆ ขององค์การมาใช้ คือ คน เงิน วัสดุ และอุปกรณ์ต่างๆ

4. องค์การเป็นกระบวนการ แนวคิดนี้มององค์การเป็นกระบวนการจัดกลุ่มงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันมารวมกันไว้ มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัดและร่วมมือกันทำงาน

5. องค์การเป็นระบบอย่างหนึ่ง แนวคิดนี้มององค์การเป็นระบบเปิดประกอบด้วยระบบย่อยโดยมีปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต (output) ข้อมูลย้อนกลับ (feed-back) และสิ่งแวดล้อม (environment)

2.1.3 การออกแบบและโครงสร้างขององค์การ

รูปแบบและโครงสร้างขององค์การ แต่ละแห่งย่อมมีความแตกต่างกันตามแต่ความเหมาะสมของบุคคลากรและวัฒนธรรมองค์การนั้นๆ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การที่จะนำโครงสร้างในลักษณะหนึ่งไปใช้กับองค์กรทั้งหมด อาจไม่เกิดผลสำเร็จและบางครั้งถึงกับล้มเหลวเลยก็ได้ เนื่องจากแต่ละองค์การย่อมมีโครงสร้างที่เป็นของตนเองเฉพาะตัว ไม่มีรูปแบบโครงสร้างองค์การใดที่จะดีเลิศที่สุดสำหรับองค์การอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนประกอบหลักของทุกๆ องค์กรก็ยังคงประกอบไปด้วย ความเป็นระเบียบแบบแผน ความซับซ้อน หน้าที่ของส่วนงานต่างๆ สิ่งเหล่านี้ก็ยังคงเป็นสิ่งที่องค์การหลายแห่งยังมีโครงสร้างคล้ายคลึงกันอยู่ (วรนารถ แสงมณี 2544 : 5-6)

องค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ ประกอบด้วยสิ่งสำคัญดังต่อไปนี้ (วิเชียร วิทย

อุดม 2548 : 108-112) การรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ หมายถึง ความมากน้อยของการมีอำนาจในการตัดสินใจ (Decision - making)ในเรื่องต่างๆว่ามีมากน้อยแค่ไหนโดยพิจารณาถึงระดับที่ทำการตัดสินใจ ถ้าระดับที่อยู่ในตำแหน่งสูงสุดขององค์การแล้วรวมอำนาจในการตัดสินใจ โดยสั่งลงมาตามลำดับชั้นการบัญชา ไม่ให้อิสระการตัดสินใจแก่ระดับล่างผู้ใต้บังคับบัญชามีหน้าที่ปฏิบัติอย่างเดียว เรียกว่าเป็นองค์การแบบรวมอำนาจ (Centralization) แต่แบบการกระจายอำนาจนั้นจะเป็นรูปแบบกระจายอำนาจการตัดสินใจไปตามขั้นของการบังคับให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับล่างๆ ลงมา ผู้บังคับบัญชาจะฟังความคิดเห็นและให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ไปตามโครงสร้างขององค์การ

ความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) หมายถึง การจัดให้มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Division of work) เพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มคนที่ทำงานอยู่ในองค์การได้ทำงานในหน้าที่ที่ตนถนัดตามลักษณะของงาน รูปแบบความชำนาญเฉพาะอย่างอาจสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ ความชำนาญเฉพาะอย่างตามหน้าที่ (Function Specialization) เชี่ยวชาญในงานที่ต้องปฏิบัติเป็นประจำ ซึ่งได้แก่งานประจำวัน (Routine)

ลำดับสายของการบังคับบัญชา (Hierarchy of scalar chain or Chain of command) หมายถึง ลำดับขั้นของการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันไปตามลำดับจากตำแหน่งที่สูงสุดจนถึงตำแหน่งที่ต่ำสุด และเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความซับซ้อนขององค์การ กล่าวคือ ถ้าจำนวนลำดับขั้นของการบังคับบัญชามีมากองค์การก็มีความซับซ้อนมาก ในทางตรงกันข้ามถ้าจำนวนลำดับชั้นของการบังคับบัญชามีน้อย องค์การก็มีความซับซ้อนน้อย

ช่องกว้างของการบังคับบัญชา (Span of control) หมายถึง ขนาดของจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาชั้นใดชั้นหนึ่งมีผู้ใต้บังคับบัญชามาก ก็เรียกว่าช่วงกว้างของการบังคับบัญชา แต่ถ้ามีผู้ใต้บังคับบัญชาน้อยก็เรียกว่าช่วงกว้างของการบังคับบัญชาแคบ ช่องกว้างของการบังคับบัญชานั้นจะมีความสำคัญต่อลักษณะงานที่แตกต่างกันออกไป อย่างช่องกว้างของการบังคับบัญชากว้างนั้นเหมาะกับลักษณะงานในวิชาชีพ และช่องกว้างของการบังคับบัญชาแคบนั้นเหมาะกับงานลักษณะงานประจำ

ขนาดขององค์การ (Organization Size) หมายถึง ขนาดของกลุ่มคน ปริมาณงาน และทรัพยากรในการบริหารภายในองค์การหนึ่งๆ หากหน่วยงานใดมีขนาดของกลุ่มคน ปริมาณงานมากและทรัพยากรกรบริหารมีมาก องค์การนั้นก็จะมีขนาดใหญ่ ในทางตรงกันข้ามถ้าองค์กรมีขนาดของกลุ่มคน ปริมาณงาน และทรัพยากรในการบริหารมีน้อย องค์การนั้นก็จะมีขนาดเล็ก โดยขนาดของ

องค์การนั้นจะมีความสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจ กล่าวคือ องค์การมีขนาดใหญ่มากเท่าใด การกระจายอำนาจย่อมมีมากขึ้นตามไปเท่านั้น

ขนาดของหน่วยทำงาน (Work Unit Size) หรือการแบ่งงานออกตามแผนก (Depart mentation) คือการแบ่งงานออกเป็นกลุ่มต่างๆ โดยนำกลุ่มกิจกรรมเหล่านั้นมาร่วมกันเป็นแผนกหนึ่งที่ใหญ่ เป็นการรวมกิจกรรมที่มีลักษณะอย่างเดียวกันเข้าไว้ในกลุ่มเดียวกัน โดยใช้หลักการแบ่งงานกันทำ (Division of work) ถือได้ว่าเป็นการแบ่งงานออกตามแผนกงาน

ความเป็นทางการ (Formalization) หมายถึง ความมากน้อยของการที่กิจกรรมในการทำงานของพนักงานถูกกำหนดอย่างจำเพาะเจาะจง หรือถูกควบคุมโดยกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นทางการ องค์การที่มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือควบคุมพฤติกรรมพนักงานมากเท่าใด องค์การนั้นก็ถือว่าเป็นองค์การที่มีลักษณะทางการมากขึ้นเท่านั้น

2.1.4 ประเภทขององค์การ

วิเชียร วิทยอุดม (2548 : 112 - 115) ได้แบ่งประเภทขององค์การได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

1.องค์การแบบปฐมและองค์การแบบมัธยม

1.1 องค์การแบบปฐม (Primary Organization) หมายถึง องค์การที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ สมาชิกมีความสัมพันธ์ที่คุ้นเคยกัน ลักษณะความสัมพันธ์แบบปฐมนั้น จะเป็นรูปแบบการติดต่อกันแบบส่วนตัว ไม่มีพิธีรีตอง และไม่มีวัตถุประสงค์อะไรเป็นสำคัญ เช่น ครอบครัว เพื่อน เป็นต้น

1.2 องค์การแบบมัธยม (Secondary Organization) หมายถึง องค์การที่สมาชิกมีความสัมพันธ์กันอย่างมีเหตุผล ความสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์การเป็นผลเนื่องมาจากบทบาทและหน้าที่ที่เกิดขึ้นภายในองค์การ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์การจึงไม่เป็นส่วนตัว วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การแบบมัธยมตั้งขึ้น เพื่อสนองความต้องการของสมาชิกและบุคคลภายนอกองค์การ

2. องค์การที่มีรูปแบบ และองค์การที่ไม่มีรูปแบบ

2.1 องค์การที่มีรูปแบบ (Formal Organization) หรือองค์การที่เป็นทางการ คือองค์การที่มีโครงสร้างอย่างมีรูปแบบ ได้วางกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในระเบียบแบบแผน มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและระหว่างหน่วยงานอย่างชัดเจน มีสายการบังคับบัญชา มีการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการ และมีการแบ่งงานกันตามความสามารถของผู้ปฏิบัติ องค์การที่มีรูปแบบมีลักษณะ ดังนี้

2.1.1 มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.1.2 มีการกำหนดในเรื่องหน่วยงาน หน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละแห่ง และแต่ละบุคคลที่เข้ามาร่วมงาน

2.1.3 มีการกำหนดในเรื่อง อำนาจในการบังคับบัญชา และวินิจฉัยสั่งงานโดยลดหลั่นกันไปตามสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับ และเป็นระเบียบที่แน่นอน

2.1.4 มีการกำหนดความสัมพันธ์ และการติดต่อหน่วยงาน และบุคคลในหน่วยงานไว้อย่างมีระเบียบ

2.1.5 มีแผนภูมิองค์การแสดงให้ปรากฏ

2.2 องค์การไร้รูปแบบ (Informal Organization) หรือองค์การนอกรูปแบบ หรือองค์การที่ไม่เป็นทางการ องค์การประเภทนี้เป็นองค์การที่ไม่มีโครงสร้าง ไม่มีระเบียบและกำหนดกฎเกณฑ์ที่แน่นอน ไม่มีการกำหนดหน้าทีของหน่วยงานและของบุคคล วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การขึ้นอยู่กับความพึงพอใจ และความสมัครใจของกลุ่มบุคคลที่รวมกันอย่างไม่มีกฎเกณฑ์และระเบียบในการทำงาน แต่ละบุคคลจะมีอิสระในการแสดงออกในด้านต่างๆ และจะนิยมใช้การติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ องค์การที่ไม่มีรูปแบบมีลักษณะ ดังนี้

2.2.1 รูปแบบของความสัมพันธ์ซึ่งได้พัฒนามาจากกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการของพนักงาน

2.2.2 เกิดขึ้นตามธรรมชาติและเป็นความสัมพันธ์ทางสังคม

2.2.3 ไม่มีกำหนดความสัมพันธ์ ในโครงสร้างที่เป็นลายลักษณ์อักษร ไม่มีกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับ แก่สมาชิกเป็นที่แน่นอน ไม่มีกำหนดโครงสร้างการวินิจฉัยสั่งการและการติดต่อสื่อสารของหน่วยงานและบุคคลในหน่วยงานไว้

2.2.4 ไม่มีกำหนดแผนภูมิองค์การแสดงให้เห็นปรากฏชัด

สมคิด บางโม (2550 : 17 - 18) จำแนกประเภทองค์การต่างๆ ได้ดังนี้

1. การจำแนกโดยยึดวัตถุประสงค์ขององค์การ แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1.1 องค์การเพื่อประโยชน์ของสมาชิก ได้แก่ องค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ของสมาชิกโดยตรง เช่น พรรคการเมือง สหกรณ์ สโมสร เป็นต้น

1.2 องค์การทางธุรกิจ ได้แก่ องค์การที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์หรือกำไร เช่น ห้างร้าน บริษัท ธนาคาร เป็นต้น

1.3 องค์การเพื่อบริการ ได้แก่ องค์การที่มุ่งสร้างประโยชน์แก่สาธารณะชนทั่วไป โรงพยาบาล โรงเรียน เป็นต้น

1.4 องค์การเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน ได้แก่ องค์การที่ตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เช่น กระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น

2. การจำแนกองค์การโดยยึดโครงสร้าง แบ่งออกเป็น 2 แบบ ดังนี้

2.1 องค์การแบบทางการ (formal organization) เป็นองค์การที่มีการจัดโครงสร้างอย่างเป็นระเบียบแบบแผนแน่นอน การจัดตั้งมีกฎหมายรองรับ หรือเรียกว่า องค์การรูปนัย

2.2 องค์การแบบไม่เป็นทางการ (informal organization) เป็นองค์การที่ร่วมกันหรือจัดตั้งขึ้นด้วยความพึงพอใจและมีความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัว ไม่มีการจัดระเบียบโครงสร้างภายใน มีการรวมกันอย่างง่ายๆ และเลิกล้มได้ง่าย องค์การแบบนี้เรียกว่า องค์การอรูปนัย หรือองค์การนอกแบบ

3. การจำแนกองค์การโดยยึดการกำเนิด แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

3.1 องค์การแบบปฐม (primary organization) หมายถึงองค์การที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ สมาชิกทุกคนต้องเกี่ยวข้องกันมาแต่กำเนิด มีกิจกรรมเฉพาะกลุ่ม มีการติดต่อสัมพันธ์กันเป็นการส่วนตัว ถือหลักความมุ่งหวังและผลประโยชน์อย่างเดียวกันมากกว่าระเบียบข้อบังคับที่กำหนดขึ้น เช่น ครอบครัว ศาสนา หมู่บ้าน เป็นต้น

3.2 องค์การแบบมัธยม (secondary organization) หมายถึง องค์การที่มนุษย์จัดตั้งขึ้น สมาชิกมีความสัมพันธ์กันด้วยเหตุผลและความรู้สึกสำนึกอย่างเป็นทางการตามข้อผูกพันที่กำหนดขึ้นในองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์การจึงไม่เป็นแบบส่วนตัว วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การแบบนี้มักจัดตั้งขึ้นเพื่อ สนองความต้องการของสมาชิกและบุคคลภายนอกองค์การไปพร้อมๆ กัน เช่น หน่วยงานราชการต่างๆ ห้างหุ้นส่วน บริษัท โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น

พิทยา บวรวัฒนา (2556 : 6 -7) ได้มีการแบ่งประเภทองค์การออกเป็น 3 ประเภท ตามลักษณะของนโยบายที่รับผิดชอบ

1. องค์การสาธารณะที่ทำหน้าที่ให้บริการต่อประชาชนโดยตรง (distributive public organization) เช่น กระทรวงสาธารณสุขให้บริการด้านสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการให้บริการด้านการศึกษา เป็นต้น

2. องค์การสาธารณะที่ทำหน้าที่ดูแลและควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนในสังคม (regulative public organization) การควบคุมธุรกิจการค้าต่างๆ ที่ดำเนินการโดยเอกชน การควบคุมความประพฤติของประชาชน โดยทั่วไปแล้ว รัฐจะมีการออกกฎหมาย ระเบียบแบบแผนมากมายเพื่อดูแลควบคุมประชาชน เช่น ในประเทศไทยเรามีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ

ประมวลกฎหมายอาญาเป็นหลักในการควบคุมความประพฤติของประชาชน การจัดบริการสินค้าต่างๆ โดยเอกชนเพื่อนำมาเสนอขายต่อประชาชนนั้น ก็ถูกหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบควบคุมดูแลกำกับให้บริษัทเอกชนเหล่านั้นปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ได้วางไว้ เนื่องจากว่ากิจกรรมของประชาชนในสังคมมีมากมาย ดังนั้น รัฐจึงออกกฎเกณฑ์ไว้อย่างกว้างขวางและมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐต่างๆ มากมายรับผิดชอบ

3. องค์กรสาธารณะที่ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรของบุคคลและกลุ่มบุคคลในสังคมเสียใหม่ (redistributive public organization) บางครั้งการดำเนินงานขององค์การสาธารณะมีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมของประเทศ เช่น ในประเทศที่มีคนยากจนจำนวนมาก รัฐอาจมีนโยบายเก็บภาษีรายได้ ที่ดิน ทรัพย์สินต่างๆ จากคนรวยในอัตราที่สูงเพื่อนำเงินที่เก็บได้มากระจายให้กับคนยากจน ในประเทศไทย ตัวอย่างองค์การสาธารณะในลักษณะนี้ได้แก่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินทำหน้าที่จัดหาที่ดินเพื่อจัดสรรให้กับเกษตรกรที่ยากจน เป็นต้น

2.1.5 รูปแบบของโครงสร้างองค์การ

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2546 : 76-81) ได้แบ่งโครงสร้างองค์การออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ โครงสร้างแบบเครื่องจักร และโครงสร้างองค์การแบบสิ่งมีชีวิต โดยแต่ละประเภทจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันตามระดับของความยืดหยุ่น ดังนี้

1. โครงสร้างแบบราชการของเวเบอร์ เป็นโครงสร้างแบบปิรามิดแบบดั่งเดิม ซึ่งการควบคุมขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาเพียงอย่างเดียว โครงสร้างสายการบังคับบัญชาเป็นแบบตายตัว องค์การพยายามทำมาตรฐานการทำงาน สิ่งแวดล้อมของโครงสร้างองค์กรแบบนี้เหมาะกับสิ่งแวดล้อมที่มีเสถียรภาพสูง

2. โครงสร้างแบบราชการซึ่งบริหารโดยกลุ่มผู้บริหารระดับสูง ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น จึงทำให้เป็นเรื่องยากที่จะกำหนดมาตรฐานการทำงาน ผู้บังคับบัญชาสูงสุดจึงสร้างทีมบริหารซึ่งประกอบไปด้วยตนเองและหัวหน้าของหน่วยงานหลักๆ โดยทีมผู้บริหารจะทำหน้าที่ในการตัดสินใจระดับนโยบาย และแก้ปัญหาใดๆ ที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยหน่วยงานปกติ รูปแบบการบริหารขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของผู้บริหาร ทำให้อาจจะเป็นแบบรวมศูนย์หรือแบบมีส่วนร่วมก็ได้

3. โครงสร้างแบบราชการซึ่งบริหารโดยกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก องค์การที่มีความจำเป็นในการนำความรู้ความเชี่ยวชาญจากบุคคลภายนอกมาช่วยในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสม ในกรณีสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงมากหรือมีการแข่งขันสูง หรือในกรณีที่องค์การมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ หรือกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศ ซึ่งจะเป็นการเสี่ยงมากหากให้การ

บริหารตกอยู่กับบุคคลเดียว องค์กรจึงต้องจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาช่วยในการกำหนดนโยบายขององค์การ โดยผู้บริหารขององค์การจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการเพื่อจะนำมติของคณะกรรมการไปปฏิบัติ และผู้บริหารขององค์การจะเป็นผู้ดูแลการปฏิบัติงานประจำขององค์การให้เป็นไปด้วยดี องค์การในภาครัฐหลายแห่งมีการจัดโครงสร้างในลักษณะเช่นนี้ เช่น สำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

4. โครงสร้างแบบราชการซึ่งมีทีมงานข้ามหน่วยงาน ในกรณีที่องค์การพบว่ากลุ่มผู้บริหารระดับสูงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทุกเรื่องโดยเฉพาะเรื่องที่ต้องมีการประสานกับหน่วยงานภานในต่างๆ องค์การจึงสร้างทีมงานซึ่งประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง อย่างไรก็ตามเนื่องจากโครงสร้างสายการบังคับบัญชาขององค์กรจะมีความเข้มแข็งมาก ทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่เข้ามาร่วมในทีมงานมักทำหน้าที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานตนเองมากกว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติงานของทีมอย่างแท้จริง ผู้ที่เป็นหัวหน้าทีมงานจะรู้สึกว่าตนเองมีอำนาจน้อย ไม่สามารถสร้างพันธะผูกพันของทีมงานขึ้นมาได้ และผู้ที่อยู่ในทีมงานมักจะรายงานต่อผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานตนเอง

5. โครงสร้างแบบแมทริกซ์ เป็นโครงสร้างที่ใช้การจำแนกผลิตภัณฑ์ หรือสินค้าบริการและตามหน้าที่ ภายใต้โครงสร้างการทำงานแบบแมทริกซ์ทำให้ทีมงานสามารถนำความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค และทรัพยากรมาใช้อย่างเต็มที่

6. โครงสร้างแบบทีมงาน องค์การแบบนี้จะเน้นการทำงานแบบเป็นทีมงานของโครงการ เนื่องจากสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงสูง และองค์การจะต้องผลิตสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะสร้างสรรค์มากขึ้น องค์การจะให้อิสระกับทีม โดยผู้บริหารอาวุโสจะเป็นผู้กำหนดทิศทางกลยุทธ์ขององค์การแต่ละทีมจะทำงานอย่างเต็มทีและมีชีวิตชีวา การประสานงานเป็นแบบไม่เป็นทางการ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลข่าวสารระหว่างทีม โดยเฉพาะผู้นำทีมและกลุ่มผู้บริหารระดับอาวุโส องค์การจะส่งเสริมการเรียนรู้ขององค์การและจะพยายามในการสร้างสิ่งใหม่ๆ รวมทั้งนำความคิดและระบบที่จะช่วยให้องค์การประสบความสำเร็จมาใช้

7. โครงสร้างแบบเครือข่าย เกิดเมื่อองค์การตัดสินใจในการจ้างเหมารับช่วง (Sub - contracting) ให้องค์การอื่นทำงานแทนที่องค์การจะจ้างคนจำนวนมากเพื่อดำเนินการเอง ดังนั้นองค์การจะมีกลุ่มคนไม่กี่คนทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ และให้การสนับสนุนกับองค์การในเครือข่ายตามความจำเป็น โครงสร้างองค์การแบบนี้จึงมีลักษณะเป็นระบบขององค์การซึ่งอยู่ในระบบเปิดที่มีการเปลี่ยนแปลงสูง

2.1.6 โครงสร้างองค์กรแบบเครือข่าย

โครงสร้างองค์กรแบบเครือข่าย (Network Organization) มีลักษณะที่สำคัญคือ ไม่มีชั้นการบังคับบัญชา มีความยืดหยุ่นสูง ควบคุมโดยกลไกทางการตลาดมากกว่ากระบวนการทางการบริหาร โครงสร้างแบบเครือข่ายจะอยู่บนพื้นฐานของการใช้ความสามารถหลัก (Core competencies) ขององค์การ และจะได้รับทรัพยากรมาจากพันธมิตรภายนอกและมีการจ้างเหมาบุคคลภายนอกในการทำงาน โครงสร้างแบบเครือข่ายจะมีรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ ในลักษณะที่ไม่หยุดนิ่ง โดยเกิดจากความต้องการในช่วงเวลานั้นมากกว่าการวางแผนล่วงหน้า ปฏิสัมพันธ์นี้บางครั้งก็เกิดขึ้นอย่างช้าๆ บางครั้งก็เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และเมื่อไหร่ที่ปฏิสัมพันธ์เกิดขึ้นการติดต่อจะเป็นแบบตัวต่อตัว หรือระหว่างบุคคล หรือกลุ่มที่ต้องการทำงานไม่จำเป็นต้องผ่านสายการบังคับบัญชา ดังนั้นค่านิยมขององค์การแบบเครือข่ายจึงมีลักษณะการแลกเปลี่ยนและร่วมมือมากกว่าการเป็นเจ้าของ มีความไว้วางใจมากกว่าการระแวงสงสัย อำนาจมาจากความรู้มากกว่าตำแหน่งหน้าที่ในการทำงาน องค์การแบบเครือข่ายจะสามารถจัดการกับปัญหาและโอกาสได้อย่างรวดเร็ว และไม่ว่าการดำเนินงานจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว องค์การจะมีการเรียนรู้เพิ่มขึ้น องค์การแบบเครือข่ายจะเริ่มจากหน่วยงานขนาดเล็กซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายของแต่ละหน่วยโดยมีความสามารถที่จะทำให้กระบวนการทำงานเสร็จสิ้นได้ มีการออกแบบซึ่งเริ่มจากภายในก่อน มีฝ่ายบริหารให้น้อยที่สุด และจะเน้นที่การออกแบบกระบวนการการทำงานไม่ใช่โครงสร้างองค์การ โดยนำเทคโนโลยีมาใช้ในการทำงานแบบอัตโนมัติ มีการใช้ทีมงานเป็นพื้นฐานในการทำงาน

องค์การแบบเครือข่ายเหมาะสมสำหรับองค์การที่ต้องการความยืดหยุ่นสูง และต้องตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจจำเป็นต้องมีการจ้างเหมารับช่วงในการทำงาน ซึ่งจะทำให้การควบคุมการทำงานอย่างใกล้ชิดทำได้ไม่ง่ายนัก (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ : 2546 . 81 - 82)

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบองค์การแบบเดิมและองค์การแบบเครือข่าย

ลักษณะ	องค์การแบบเดิม	องค์การแบบเครือข่าย
โครงสร้าง	สายการบังคับบัญชา	เครือข่าย
ขอบเขต	เน้นปัจจัยภายใน / องค์การแบบปิด	คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมภายนอก / องค์กรแบบเปิด
ทรัพยากรที่สำคัญ	เงินทุน	คน / ข้อมูลข่าวสาร
บุคคลที่มีความสำคัญ	ผู้บริหาร	มืออาชีพ (Professional)
สถานะ	คงที่ / ไม่เปลี่ยนแปลง	เคลื่อนไหว / เปลี่ยนแปลง
กลไกที่สำคัญ	การให้รางวัลและการลงโทษ	พันธะผูกพัน (Commitment)
พื้นฐานการปฏิบัติงาน	การควบคุม	การมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงาน
ทิศทางขององค์การ	ตามคำสั่งผู้บริหาร	การบริหารตนเอง
แรงจูงใจของบุคคล	การสร้างความพอใจให้ผู้บริหาร	การบรรลุวัตถุประสงค์ของทีม
การเรียนรู้	ทักษะความชำนาญเฉพาะด้าน	ความสามารถรอบด้าน
การให้ผลตอบแทน	ตามตำแหน่งสายการบังคับบัญชา	การบรรลุผลสำเร็จ
ความสัมพันธ์	แข่งขัน	ร่วมมือ
ทัศนของผู้ปฏิบัติงาน	ผูกติดกับงานเฉพาะที่ตนเองทำ	ยึดมั่นกับองค์กรโดยรวม
เงื่อนไขสำคัญ	การบริหารที่ดี	ภาวะผู้นำ

ที่มา: Tapcott Don & Art Caston. (1993). Paradigm Shift. New York : McGraw-Hill (p. 11)

2.2 แนวคิดประชาสังคม

2.2.1 ความหมายประชาสังคม

คำว่า “ประชาสังคม (Civil Society) “ ถูกตีความให้เข้าใจไปในทางที่แตกต่างกัน จึงควรมีการทำความเข้าใจให้กระจ่างก่อนว่าประชาสังคมคืออะไร มีพัฒนาการมาอย่างไรบ้าง และมีความสำคัญอย่างไร

ประชาสังคม เป็นแนวคิดในปรัชญาการเมืองที่มีนักปรัชญาการเมืองกล่าวถึงมานานแล้วตั้งแต่สมัยกรีกและโรมัน ซึ่งประชาสังคมที่เราเข้าใจกันในปัจจุบันเป็นประชาสังคมตามแนวคิดยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกเปลี่ยนแปลงแนวคิดมาแล้วถึง 2 ครั้ง จากแนวคิดดั่งเดิมในสมัยกรีกและโรมันที่เข้าใจว่าประชาสังคมมีความหมายอันเดียวกับกับคำว่าสังคมการเมือง ประชาสังคมกับรัฐจึงแยกกันไม่ออก ต่อมาเมื่อมีการฏิวัติอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมความเข้าใจประชาสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ว่า ประชาสังคมกับการเมืองหรือรัฐเป็นคนละส่วนกัน ส่วนปัจจุบันแนวคิดประชาสังคมเริ่มต้นหลังจากการล้มสลายของคอมมูนิสต์ในยุโรปกลางและตะวันออก โดยเข้าใจกันว่า ประชาสังคมคือการเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชนและเป็นภาคส่วนที่สามในพื้นที่ปริมณฑลสาธารณะ โดยมีภาคส่วนที่หนึ่งคือภาครัฐ และภาคส่วนที่สองคือภาคทุน (ทศพล สมพงษ์ : 2556)

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการจะศึกษาประชาสังคมนั่น มิเพียงจะศึกษาแค่นิยามความหมายเท่านั้น เพราะนิยามความหมายของประชาสังคมก็มีผู้นิยามเอาไว้แตกต่างกันตามจุดเน้นและความสนใจของผู้นั้น จึงทำให้ประชาสังคมไม่มีนิยามที่สมบูรณ์เพียงพอ ด้วยเหตุนี้การจะศึกษาประชาสังคม เราควรจะศึกษาตั้งแต่พัฒนาการของคำว่าประชาสังคมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบันถึงจะทำให้เข้าใจคำว่าประชาสังคมมากยิ่งขึ้น

2.2.2 พัฒนาการของประชาสังคม

มีนักวิชาการได้เขียนเสนอเกี่ยวกับพัฒนาการของประชาสังคมตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันรวมทั้งความหมายของประชาสังคมในยุคต่างๆ ไว้ ดังนี้

ทศพล สมพงษ์ (2556 : 15-74) ได้กล่าวว่าแนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคมจากจุดเริ่มต้นได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดของคำว่าประชาสังคมมาแล้ว 2 ครั้ง จากเดิมเป็นแนวคิดในยุคโบราณโดยถูกเปลี่ยนแปลงครั้งแรกในช่วงหลังจากการปฏิวัติในฝรั่งเศส (ประมาณปลายศตวรรษที่ 17) และมาถูกเปลี่ยนแปลงอีกครั้งในช่วงหลังจากการล้มสลายของคอมมูนิสต์ในยุโรป จึงทำให้สามารถแบ่งพัฒนาการของประชาสังคมได้เป็น 4 ช่วง ดังนี้

1. แนวคิดประชาสังคมในยุโรปยุคโบราณ

ยุคโบราณนี้หมายถึง ปรัชญาการเมืองในยุคกรีกและโรมัน หรือเรียกอีกอย่าว่ายุคคลาสสิค (Classical Tradition) ในยุคนี้เข้าใจคำว่าประชาสังคมในความหมายที่ว่าเป็น “สมาคมทางการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมแก้ปัญหาความขัดแย้งของสังคมโดยการออกกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อยับยั้งไม่ให้พลเมืองต้องทำร้ายซึ่งกันและกัน” โดยในยุคนี้แนวคิดประชาสังคมใช้ในความหมายเดียวกันกับคำว่า “ สังคมที่ดี (Good Society) “ และมองว่าประชาสังคมไม่สามารถแยกให้เห็นความแตกต่างไปจากคำว่ารัฐ โดยมีนักปรัชญาในยุคนี้ได้แก่ โสเครติส (Socrates มีชีวิตอยู่ในช่วง 469 – 399 ก่อนคริสต์ศักราช) ได้เผยแพร่คำสอนว่า “ความขัดแย้งทั้งหลายที่เกิดขึ้นในสังคมควรจะได้รับการแก้ไขโดยผ่านกระบวนการถกเถียงสาธารณะโดยอาศัยหลักเหตุผล เพื่อค้นหาความจริง” นอกจากนี้ยังมี เพลโต (Plato มีชีวิตอยู่ในช่วงระหว่าง 427 – 347 ก่อนคริสต์ศักราช) ได้เสนอแนวคิดรัฐในอุดมคติว่าเป็นสังคมที่อยู่กันอย่างมีทำนองคลองธรรมเป็นสังคมที่ประชาชนได้อุทิศตนให้กับความดีร่วมของคนทั้งมวล ประพฤติปฏิบัติตนด้วยความมีศีลธรรม ผู้เป็นราชาจะต้องเป็นผู้ที่ปราชญ์เปรื่อง มีหน้าที่ปกป้องดูแลการดำเนินกิจกรรมของประชาชน นักปรัชญาต่อมาที่กล่าวถึงประชาสังคม คือ อริสโตเติล (Aristotle มีชีวิตอยู่ในช่วง 384 – 322 ปีก่อนคริสต์ศักราช) กล่าวว่าประชาคมทางการเมืองเกิดขึ้นเมื่อผู้คนมาอยู่รวมกันจนเป็นเมืองหรือนครซึ่งอริสโตเติลใช้คำว่า Polis ซึ่งในความหมายของอริสโตเติล หมายถึง สมาคมแห่งสมาคมทั้งหลาย (association of association) ที่พลเมืองมาแลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับการงานด้านการเมืองและการปกครองอย่างมีคุณธรรม ต่อมาในสมัยโรมันปรัชญาเมธีชื่อ ชิเซโร (Cicero มีชีวิตอยู่ในช่วง 106 – 43 ปีก่อนคริสต์ศักราช) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับสังคมของพลเมือง (Societas civilis) เป็นวาทกรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับการอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ชิเซโรให้ความสำคัญกับสังคมของพลเมืองว่าเป็นสังคมที่ดี (good society) จะเห็นได้ว่านักปรัชฐาเมธีในยุคคลาสิคที่กล่าวมาทั้งหมดไม่ได้แยกสภาพความเป็นรัฐกับความเป็นสังคมออกจากกัน แต่มีความเห็นว่ารัฐเป็นรูปแบบสังคมของชาวประชา จึงสามารถกล่าวได้ว่านักคิดทางการเมืองในยุคคลาสสิคได้เป็นผู้ริเริ่มนำเสนอแนวคิดว่าด้วยประชาสังคม เป็นแนวคิดเริ่มต้นที่เข้าใจว่าประชาสังคม “คือสังคมของพลเมืองที่มีความหมายในลักษณะเป็นสมาคมทางการเมืองของพลเมือง ตามแนวคิดในยุคโบราณนี้ ประชาสังคมกับรัฐเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกความแตกต่างออกจากกันได้”

ต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุคกลาง (Middle Ages) ประเด็นความสนใจของนักปรัชญาการเมืองได้เปลี่ยนไป อันเนื่องมาจากสภาพสังคมของยุโรปมีการจัดการปกครองในระบอบศักดินา (Feudalism) แนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคมในยุคคลาสสิคได้หายไปจากกระแสความสนใจ ประเด็นที่นักปรัชญา

ยุคนี้สนใจคือ ปัญหาของสงคราม เป็นประเด็นกระแสหลักที่ถกเถียงกันจนกระทั่งสิ้นสุดยุคฟื้นฟูศิลปวิทยา (Renaissance)

2. แนวคิดประชาสังคมในยุคก่อนสมัยใหม่ (Pre-modern history)

ยุคก่อนสมัยใหม่เป็นช่วงตอนปลายของยุคกลางไปจนถึงยุคเริ่มเข้าสู่สมัยใหม่ ปลายศตวรรษที่ 17 ถึง ศตวรรษที่ 18 ซึ่งในช่วงนี้เป็นช่วงรุ่งเรืองสูงสุดของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของรัฐได้กลายมาเป็นประเด็นขบคิดทางการเมืองในหมู่นักปรัชญาในยุครุ่งเรืองทางปัญญา (Enlightenment) .ในเรื่อง อะไรคือความชอบธรรมในการปกครอง หรือ ทำไมมนุษย์บางคนจึงมีสิทธิขั้นพื้นฐานเหนือกว่าคนอื่นๆ ในช่วงปลายศตวรรษที 17 ต่อเนื่องมาถึงศตวรรษที่ 18 ปรัชญาการเมืองตะวันตกมีอิทธิพลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงความคิดทางการเมืองเกี่ยวกับอำนาจรัฐ ส่งผลต่อการตื้นตัวทางการเมืองและการเติบโตขององค์การภาคประชาสังคม จนพัฒนาไปสู่การเป็นรากฐานการปฏิวัติประชาธิปไตยในยุโรปอิทธพลทางความคิดของนักปรัชญาการเมืองในยุคนี้ที่สำคัญ ได้แก่ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อค (John Locke) และ ฌ็อง ฌ๊ากส์ รุสโซ (Jean-Jacques Rousseau) ความคิดของนักปรัชญาทั้งสามคนนี้จัดอยู่ในกลุ่มความคิดที่เรียกว่าทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract Theory) เป็นการนำเสนอความคิดที่อธิบายความชอบธรรมใหม่เกี่ยวกับที่มาของอำนาจรัฐโดยอำนาจรัฐตามแนวคิดของนักปรัชญากลุ่มสัญญาประชาคมเสนอขึ้นมาใหม่ อ้างที่มาของอำนาจรัฐว่าเกิดจาการยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ในสังคมมาตกลงจัดระเบียบการอยู่ร่วมกันด้วยการมอบอำนาจให้ผู้นำทำหน้าที่แทนตนในนามของส่วนรวม ซึ่งนักทฤษฎีทั้งสามคนมีคำอธิบายที่อ้างถึงพื้นฐานธรรมชาติของมนุษย์ในแง่มุมที่แตกต่างกัน แต่ที่มีทัศนะเหมือนกันคือธรรมชาติของมนุษย์เป็นเหตุแห่งการทำข้อตกลงยินยอมในการจัดตั้งและมอบอำนาจให้ผู้นำ

โทมัส ฮอบส์ (มีชีวิตอยู่ในช่วง ค.ศ. 1588 - 1679) ฮอบส์เห็นว่าธรรมชาติของมนุษย์เป็นสัตว์ที่เห็นแก่ตัว พยายามใช้เหตุผลที่จะทำทุกอย่างเพื่อความอยู่รอดและความมั่นคงของตนเอง ดังนั้นความกลัวตาย ความปรารถนา และความหวังได้โน้มนำมนุษย์ไปสู่สันติสุขโดยชี้นำให้มีกฎสำหรับใช้ชีวิตร่วมกันอย่างสันติ มนุษย์จึงมุ่งสร้างเงื่อนไขให้เกิดสันติภาพมนุษย์แต่ละคนควรจะเต็มใจสละสิทธิของตนที่มีต่อสิ่งทั้งปวงการยินยอมสละสิทธิร่วมกันนี้เรียกว่า สัญญาประชาคม (Social Contract) ประชาสังคมเกิดขึ้นโดยสัญญาประชาคม

จอห์น ล็อค (มีชีวิตอยู่ในช่วง ค.ศ. 1632 - 1704) ล็อคเชื่อว่ามนุษย์มีเหตุผลและจิตสำนึกที่จะแยกความถูกผิดได้ ภาวะธรรมชาติของมนุษย์มีความสมบูรณ์และมีเสรีภาพเต็มที่ที่จะจัดการกับชีวิตของตนเองตามแนวทางที่เห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีที่สุด ดังนั้นภาวะตามธรรมชาติในความหมายของล็อคจึงไม่ใช้ภาวะสงความเหมือนความเห็นของฮอบส์ แต่ล็อคเห็นว่ามันก็สามารถ

พัฒนาไปสู่การเกิดสงครามได้ ด้วยเหตุนี้เพื่อสันติภาพมนุษย์จึงต้องสละภาวะธรรมชาติออกไป โดยมาทำสัญญาประชาคมร่วมกันเพื่อสร้างรัฐบาลของชาวประชา (Civil government) ซึ่งจากการทำสัญญาร่วมกันมนุษย์จะได้รับสามสิ่งที่ไม่มีในภาวะธรรมชาติ คือ อำนาจทางกฎหมาย (นิติบัญญัติ) อำนาจการพิจารณาโทษผู้กระทำผิด (ตุลาการ) และอำนาจในการนำกฎหมายไปบังคับใช้ (บริหาร) มนุษย์แต่ละคนจึงยอมมอบตนเองให้กับอำนาจทั้งสามนี้เพื่อปกป้องตนเองและลงโทษผู้ละเมิดกฎแห่งธรรมชาติ และยอมมอบอำนาจนี้ให้กับรัฐบาลที่ได้สร้างขึ้นมาโดยผ่านการทำข้อตกลง

ฌ็อง ฌ้ากส์ รุสโซ (มีชีวิตอยู่ระหว่าง ค.ศ. 1712 - 1778) เชื่อว่าการทำสัญญาเกิดจากมนุษย์แสดงเจตนารมณ์ต้องการให้สร้างรัฐบาลขึ้นมาเพื่อปกป้องทรัพย์สินของปัจเจกชนสังคมจึงตกลงกันจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาโดยการทำสัญญา เป็นการสร้างรัฐบาลขึ้นมาโดยการทำสัญญาประชาคม รุสโซยืนยันว่าสามารถทำได้โดย การทำให้เจตจำนงเฉพาะตนเป็นเจตจำนงร่วม (general will)

สรุปพัฒนาสังคมในยุคนี้แนวคิดตามปรัชญาการเมืองว่าด้วยสัญญาประชาคมของปรัชญาเมธีทั้งสามมีอิทธิพลทางความคิดต่อคนยุโรปในช่วงปลายศตวรรษที่ 17 ถึงต้นศตวรรษที่ 18 ความเชื่อในเรื่องเทวสิทธิมีน้อยลง แต่หันมามีความเชื่อว่า รัฐมาจากการร่วมมือของประชาสังคมในการร่วมตกลงสร้างกฎ กติกา เพื่อจัดระเบียบทางสังคมและยินยอมมอบอำนาจให้แก่ผู้ปกครองทำหน้าที่ในองค์อธิปัตย์

3. แนวคิดประชาสังคมในยุคสมัยใหม่ (Modern history)

ยุคนี้เป็นยุคเข้าสู่สังคมพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมในยุคนี้มีปรัชญาเมธีทางการเมืองหลายคนที่มีแนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคม โดยแต่ละคนมีแนวคิดและความเข้าใจเกี่ยวกับประชาสังคมแตกต่างกัน และยังมีแนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคมแตกต่างไปจากแนวคิดในยุคโบราณและยุคก่อนสมัยใหม่นักปรัชญาการเมืองที่มีแนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคมที่กล่าวถึงในยุคนี้ได้แก่

อดัม เฟอร์กูสัน เชื่อว่าความก้าวหน้าทางการค้าและพฤติกรรมที่ได้รับการขัดเกลาปรุงแต่งแล้วของพลเมืองเป็นลักษณะสำคัญที่นำไปสู่พัฒนาการของประชาสังคม แต่การพัฒนาไปสู่การเป็นประชาสังคมนั้นยังมีเงื่อนไขอื่นๆอีก คือการแข่งขันทางการค้าระหว่างชาติและภาวะตึงเครียดจากการถูกรุกรานและสงคราม สถานการณ์เหล่านี้เรียกร้องให้คนในชาติมีใจเป็นหนึ่งเดียวเพื่อปกป้องสาธารณะนำไปสู่การปรับปรุงส่วนราชการต่างๆ ขึ้นมารองรับโดยต้องใช้คนที่มีความสามารถทางปัญญาและความประเสริฐทางศีลธรรม ความรู้สึกผูกพันทางอารมณ์และความเป็นมิตรของคนในชาติประกอบกับความรู้สึกเป็นปรปักษ์อย่างรุนแรงกับศัตรู ทำให้พลเมืองมีความกระตือรือร้นและความเข้มแข็งพร้อมที่จะมาเป็นผู้พิทักษ์สังคม แนวคิดประชาสังคมของเฟอร์กูสันอาจจะดูล้าสมัยสำหรับยุคปัจจุบัน แต่มีประเด็นสำคัญหลายประการที่นักคิดและนักปฏิบัติปัจจุบันได้แรงบันดาลใจในการบุกเบิกงานด้านประชาสังคม สาระสำคัญที่เฟอร์กูสันเน้นเกี่ยวกับประชา

สังคมคือเป็นเรื่องพลเมืองในอุดมคติ คือ ความเป็นพลเมืองผู้กระตือรือร้น การสร้างความดีสาธารณะและสำนึกรักมาตุภูมิ

อดัม สมิธ เป็นนักปรัชญาซึ่งสนใจปรัชญาทางศีลธรรมเช่นเดียวกับเฟอร์กูสัน และได้รับอิทธิพลทางความคิดจากปรัชญาการเมืองของอริสโตเติลที่เชื่อว่า มนุษย์โดยพื้นฐานแล้วก็คือพลเมือง ข้อเสนอของสมิธเป็นเป้าหมายสูงสุดทางการเมือง เป็นเรื่องของการนำปรัชญาทางศีลธรรมมาเป็นกฎทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความยุติธรรมถือว่าเป็นคุณธรรมอันดับแรกที่ต้องมีในสังคมพาณิชยกรรมและสังคมแห่งเสรีชน ดังนั้นแก่นของปรัชญาที่สมิธเสนอคือ มีความเป็นไปได้ที่จะเชื่อมระหว่างความยุติธรรมกับความปรารถนาที่จะประกอบความดีเพื่อให้พลเมืองผู้พอใจในเสรีนิยมมีวามรู้สึกตระหนักในคุณธรรม และสมิธเห็นว่ามนุษย์จะนำตัวเข้าสู่ประชาสังคมด้วยหลัก 2 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือ หลักแห่งอรรถประโยชน์ (principle of utility) ประการที่สองคือ หลักแห่งอำนาจหน้าที่ (principle of authority)

อิมมานูเอล ค้านท์ แนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคมในปรัชญาการเมืองของคานท์ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากทฤษฎีสัญญาประชาคมของรุสโซ ค้านท์เห็นว่าสัญญาประชาคมทั้งหลายเป็นที่รวมของปัจเจกชนที่มาผูกพันกัน เพื่อเป้าหมายร่วมบางประการโดยมีการแลกเปลี่ยนทางความคิด ถือว่าเป็นหน้าที่เบื้องต้นของระบบความสัมพันธ์ของมนุษย์ การรวมตัวนี้เปรียบเสมือนเป็นประชาคมทางการเมืองที่ปรากฏให้เห็นในสังคมที่มีการสถาปนารัฐของชาวประชาขึ้น สัญญาประชาคมได้สถาปนาเป็นประชาสังคมขึ้น เป็นสังคมทางการเมืองที่มีเจตจำนงร่วมที่ปัจเจกชนมาร่วมแลกเปลี่ยนกัน การแสดงเจตจำนงร่วมในประชาคมทำให้ภาวะความมีสิทธิของพลเมืองเกิดขึ้น และมีเสรีภาพที่จะกำหนดกฎเกณฑ์มาใช้ในหมู่ประชาสังคมด้วยกันเอง ซึ่งค้านท์มองว่าประชาสังคมมีความจำเป็นในฐานะเป็นสังคมทางการเมืองที่มีความจำเป็นเพราะว่าความยุติธรรมจะเกิดขึ้นมาได้ ก็โดยสร้างระบอบกฎหมายมหาชนขึ้นมา ค้านท์เห็นว่ามนุษย์ทุกคนจะต้องเข้าสู่ประชาสังคม จุดมุ่งหมายของประชาสังคมคือ บังคับให้มนุษย์ต้องเคารพสิทธิของคนอื่น แต่การเพิ่มเสรีภาพให้พลเมืองยังไม่เพียงพอต้องเพิ่มเสรีภาพทางการเมืองด้วย รวมทั้งต้องมีรูปแบบรัฐบาลแบบสาธารณรัฐ ค้านท์มีทัศนะว่าประชาสังคมไม่สามารถเกิดขึ้นมาได้โดยปราศจากรัฐ ซึ่งค้านท์ไม่ได้แยกความแตกต่างชัดเจนระหว่างคำว่า “ประชาสังคม” และ “รัฐ” บางครั้งก็ใช้สองคำนี้ในความหมายเดียวกัน มีหลายครั้งค้านท์ใช้คำว่า ประชาสังคม ในความหมายว่าคือรัฐที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาสภาพความเป็นสังคมของพลเมืองและเพื่อเป็นหลักประกันเสรีภาพและศีลธรรมของปัจเจกบุคคล ทฤษฎีประชาสังคมของคานท์มีประเด็นที่แปลกต่างไปจากล็อค สมิธ และเฟอร์กูสัน คือเขากล่าวว่า ประชาสังคมไม่ได้อยู่ในระดับท้องถิ่นหรือในระดับรัฐเท่านั้น แต่ยังมีประชาสังคมขึ้นท่ามกลางรัฐต่างๆ เป็นชุมชนการเมืองระหว่างประเทศอีก

ด้วย และอีกประเด็นที่เป็นทัศนะแปลกใหม่ในปรัชญาการเมืองของค้านท์คือ ได้เสนอเรื่อง กฎหมายสากลหรือกฎหมายครอบอาณาจักรวาล (cosmopolitan law) และเรื่องสันติภาพนิรันดรในหมู่ประชาคมนานาชาติ ปรากฏการณ์ความเป็นประชาสังคมสากลในช่วงที่ค้านท์มีชีวิตอยู่ยังไม่เกิดขึ้น แต่หลังจากนั้นมา หลายประเทศได้มีระบบการเมืองการปกครองแบบสมาพันธรัฐ แนวคิดประชาสังคมสากลจึงเริ่มชัดเจนขึ้น มีหลายประเทศที่มีธรรมนูญหรือสัญญาประชาคมร่วมกัน เช่น สหภาพยุโรป ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เป็นต้น ในส่วนการเคลื่อนไหวของประชาสังคมที่ดำเนินกิจกรรมของภาคพลเมืองก็ได้มีการสถาปนาประชาสังคมโลกขึ้นมา เคลื่อนไหวในเรื่องต่างๆ เช่น การรณรงค์ลดภาวะโลกร้อน ต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมไปถึงการจัดสมัชชาประชาสังคมโลกของสหประชาชนในต้นทศวรรษ 2000 เป็นต้น

จอร์จ วิสเฮล์ม เฟร็ดดริค เฮเกล และ คาร์ล มาร์ค ปรัชญาการเมืองของเฮเกลไม่ได้มีฐานคิดเกี่ยวกับธรรมชาติหรือสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ แต่เป็นปรัชญาที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของมนุษย์ เฮเกลเชื่อว่าประวัติศาสตร์ของสังคมคือวิวัฒนาการความก้าวหน้าของจิตวิญญาณ (Spirit) ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วนคือ จิตวิญญาณอัตวิสัย (Subjective spirit) จิตวิญญาณวัตถุวิสัย (objective spirit) และจิตวิญญาณสัมบูรณ์ (absolute spirit) เฮเกลมีทัศนะว่า การที่มนุษย์สร้างสรรค์ประชาสังคมขึ้นมาถือว่าเป็นความสำเร็จของโลกสมัยใหม่ซึ่งเป็นสิ่งที่สังคมมนุษย์สมควรได้รับ เฮเกลมีความคิดเห็นเหมือนกับเฟอร์กูสันที่มองประชาสังคมว่าเป็นผลสำเร็จของสังคมสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นจากการมุ่งแสวงหาประโยชน์ด้วยความชอบธรรม และเป็นการปลดปล่อยตนเองให้เป็นอิสระจากความเชื่อทางศาสนา เฮเกลเปรียบประชาสังคมเหมือนดั่งการสร้างตัวตนของความอัตตาสากล (universal egoism) หมายถึงมนุษย์โดยส่วนตัวมีอัตตาเป็นของตนเองแต่เพื่อมนุษย์มาปฏิสัมพันธ์กันเป็นประชาสังคมก็ยกระดับจากการเป็นอัตตาส่วนตัวเป็นอัตตาสากล หรืออีกนัยหนึ่งก็คืออัตตาของสังคมร่วม ภาษาปัจจุบันคือ อัตลักษณ์ของสังคม ในทัศนะของเฮเกลประชาสังคมพัฒนาขึ้นจาก 3 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นที่มีระบบความต้องการ 2) ขั้นบริหารงานยุติธรรม และ 3) ขั้นมีอำนาจสาธารณะและการแข่งขันช่วงชิง ดังนั้นเฮเกลจึงนิยามประชาสังคมว่าเป็นเรื่องของ “ชาวประชา” ซึ่งมีลักษณะตรงกันข้ามกับสังคมทางการเมือง ในสังคมของชาวประชานี้แบ่งออกเป็นหลายชนชั้นและหลายฐานันดรคือ ชนชั้นชาวไร่ชาวนา ชนชั้นพ่อค้านายทุน และชนชั้นสากล คือพวกที่ทำงานรับใช้รัฐ ชนชั้นทั้งสามนี้จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างสังคมตามธรรมชาติคือสังคมครอบครัวและสังคมรัฐ ซึ่งเป็นสังคมที่มีเหตุผลที่เป็นนามธรรม เฮเกลเห็นว่าการร่วมมือเป็นสิ่งจำเป็นต่อโครงสร้างของเสรีภาพสมัยใหม่คือเสรีภาพที่จะสมาคมต่อกัน กล่าวคือเป็นการสมาคมที่จะตั้งองค์การขึ้นมาอย่างอิสระเป็นความร่วมมือที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนได้จัดการตนเองตามสาขาวิชาชีพประเภทการค้า และประโยชน์ที่ตนดำเนินอยู่ เฮเกลเป็นนักคิดคนแรกที่แยกระหว่างรัฐกับประชาสังคมออกจากกัน ซึ่ง

เป็นแนวคิดที่หักมุมจากนักปรัชญาคนอื่น เช่น ฮอบส์ ล็อค และค้านท์ที่ใช้คำว่าสังคมการเมืองกับประชาสังคมในความหมายอันเดียวกัน เฮเกลเน้นว่าอย่าไปสับสนระหว่างรัฐกับประชาสังคม มันเป็นสภาพคนละอย่างกัน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกเป็นเรื่องของการปลูกจิตสำนึกไปสู่ความเป็นสากล ซึ่งจิตสำนึกของปัจเจกชนที่มีต่อรัฐนั้นเป็นพัฒนาการของจิตวิญญาณระดับสูงสุด ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนกับประชาสังคมนั้นอยู่บนพื้นฐานของความต้องการของปัจเจกชนที่สมัครใจเข้าร่วมสมาคม อย่างไรก็ตามเฮเกลเห็นว่าประชาสังคมไม่ได้อยู่นอกเหนือขอบเขตรัฐ คือ ประชาสังคมไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาความยากจนได้ต้องอาศัยอำนาจรัฐเช่นกัน เฮเกลมีความคิดเช่นเดียวกับเฟอร์กูสันในประเด็นที่ว่าทั้งสองปฏิเสธแนวคิดสัญญาประชาคม เฮเกลเตือนว่าเราไม่สามารถมองว่ารัฐเป็นสัญญาสรุปเฮเกลมีความคิดที่หักมุมจากนักปรัชญาที่เสนอแนวคิดเรื่องประชาสังคมมาก่อนในยุคโบราณที่เชื่อกันว่าประชาสังคมกับรัฐก็มีความหมายคล้ายกันในแง่ที่ว่าเป็นสังคมทางการเมืองโดยไม่นับรวมเอาเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่เฮเกลเสนอว่าการขยายตัวของพลังงานทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงทางความคิดของปัจเจกชนและประชาสังคม เฮเกลจึงถือเอาว่าวิถีทางเศรษฐกิจเป็นส่วนหนึ่งของประชาสังคม ส่วนภาครัฐแยกออกไปต่างหากจัดเป็นพื้นที่ปริมณฑลสาธารณะทางการเมือง

นักคิดคนต่อมาคือ คาร์ล มาร์ค เขาใช้คำว่าประชาสังคมตามแนวคิดของเฮเกล มาร์คเห็นว่าประชาสังคมเป็นฐานกำลังการผลิตของสังคมและเป็นที่ซึ่งเกิดความสัมพันธ์ทางสังคมขึ้น ส่วนสังคมการเมืองนั้นเป็นโครงสร้างเบื้องบน (superstructure) มาร์คเห็นว่าทุนนิยมกับประชาสังคมมีความเชื่อมโยงกัน ประชาสังคมถือว่าเป็นตัวแทนของชนชั้นกลาง ดังนั้น รัฐในฐานะโครงสร้างเบื้องบนจึงเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชนชั้นที่ครอบงำสังคมซึ่งก็คือชนชั้นกลางที่กุมอำนาจ ด้วยเหตุนี้จึงปฏิเสธบทบาทในทางบวกของรัฐ ขณะที่เฮเกลมองว่ารัฐมีบทบาททางบวกต่อสังคม มาร์คมีความเห็นที่ขัดแย้งกับนักทฤษฎีประชาสังคมในยุคศตวรรษที่ 18 เขามองว่าปัญหาที่ถกเถียงเกี่ยวกับประชาสังคมไม่ใช่เรื่องที่จะมาถกกันว่าจะแยกประชาสังคมออกจากรัฐ แต่มาร์คเสนออนาคตของสังคมว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน ต้องทำการปฏิวัติล้มล้างสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันให้สิ้นซากแล้วสร้างสังคมแบบใหม่ขึ้นมาในอนาคตมนุษย์จะต้องมีความเป็นเอกภาพ การจะมีเสรีภาพได้นั้นไม่ต้องไปพูดถึงการแยกประชาสังคมและรัฐ ตามความเห็นของมาร์คเมื่อโลกก้าวเข้าสู่สังคมพาณิชยกรรมสิ่งที่ตามมาคือการปฏิวัติทางการเมืองเพื่อปลดปล่อยมนุษย์ให้เป็นอิสระ

4. แนวคิดประชาสังคมในยุคหลังความทันสมัย (Post-modern history)

ในยุคหลังความทันสมัยนักคิดที่นำแนวคิดประชาสังคมมาบุกเบิกอีกครั้งหนึ่งคือ แอนโตนิโอ กรัมชี่ (Antonio Gramsci) กรัมชี่ไม่ได้มองว่าประชาสังคมเป็นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม

ให้แก่รัฐเหมือนที่มาร์คคิดแต่กรัมชี่จัดให้ประชาสังคมเป็นโครงสร้างเบื้องบน กรัมชี่มองว่าประชาสังคมมีฐานะเปรียบเสมือนพาหนะของชนชั้นกลางที่มีอำนาจ มีบทบาทสำคัญในการนำเสนออุดมการณ์และวัฒนธรรมของทุนนิยมเข้าสู่สังคมเพื่อรักษาความอยู่รอดในการเป็นใหญ่ของลัทธิทุนนิยม แต่กรัมชี่มองว่าประชาสังคมคือสามารถแก้ปัญหาสังคมได้ แนวคิดของกรัมชี่มีอิทธิพลต่อกลุ่มเคลื่อนไหวซ้ายใหม่ และนักคิดเสรีนิยมใหม่เช่นกัน ในยุโรปปัจจุบันคำว่าประชาสังคมมีความเชื่อมโยงกับการล่มสลายของลัทธิคอมมูนิสต์ในยุโรปกลางและตะวันออก ในช่วงทศวรรษ 1980 คำว่าประชาสังคมมีความหมายที่เจาะจงมากขึ้นโดยกลุ่มหรือสถาบันที่มีการจัดระบบกันเอง (Self-organized) เป็นการจัดตั้งหรือสถาปนาขึ้นมาเพื่อปกป้องปริมณฑลสาธารณะ (Public sphere) และเพื่อเป็นหลักประกันปัจเจกชนได้ใช้เสรีภาพของตน รวมไปถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นับตั้งแต่การล่มสลายของคอมมูนิสต์ ในวงการที่กล่าวถึงเรื่องการเมืองมีการใช้แนวคิดของประชาสังคมมาแทนคำว่าสังคมทางการเมืองมากขึ้น ในยุคหลังความทันสมัยแนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคมได้ถูกตีความออกเป็นสองแนวคือ 1) ประชาสังคมคือ สังคมทางการเมืองของชาวประชา 2) เข้าใจประชาสังคมว่าคือภาคส่วนที่สามที่ครองพื้นที่สาธารณะ ในความหมายนี้พื้นที่ปริมณฑลสาธารณะประกอบด้วย 3 ภาคส่วนคือ ภาครัฐ ภาคทุน และภาคประชาสังคม บทบาทของภาคประชาสังคมคือจะต้องมีพลังในการถ่วงดุลระหว่างภาครัฐและภาคทุน คือ จะต้องตรวจสอบให้รัฐทำหน้าที่ในการปกป้องเสรีภาพและส่งเสริมสิทธิของพลเมือง ส่วนภาคทุนจะต้องทำหน้าที่ในระบบเศรษฐกิจการตลาดแบบเหมาะสมไม่ทำให้พลเมืองเดือดร้อน

จากพัฒนาการและแนวคิดที่ได้จากนักปรัชญาในแต่ละยุคจะเห็นว่ามีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามสังคมที่ถูกเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ ในลักษณะของความเป็นพลวัตรจนมาถึงในปัจจุบันประชาสังคมก็มีลักษณะที่ถูกตีความและเปลี่ยนแปลงไปจากยุคเริ่มต้นอย่างมาก

2.2.3 ลักษณะสำคัญของประชาสังคมในยุคปัจจุบัน

ปัจจุบันมองว่าประชาสังคมไม่ใช่กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมรักษาผลประโยชน์หรือให้ได้ซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตน เช่น สมาคมวิชาชีพ สมาคมการเกษตร หรือธุรกิจอื่นๆ ที่มีเวทีเรียกร้องหรือปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองและให้รัฐเข้ามาจัดการแก้ไข อย่างไรเสีย ประชาสังคมก็มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แต่เป็นผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก จึงร่วมมือกันแก้ไขหรือดำเนินการให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์นั้นๆ การเคลื่อนไหวของประชาสังคมจึงทำให้ผลประโยชน์ส่วนตนกลายเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม ถึงแม้ว่าพลเมืองผู้นั้นมิได้เสียผลประโยชน์อันใดหรือได้ผลประโยชน์อันใด แต่เต็มใจที่จะเข้าร่วมขบวนการภาคประชาสังคม เพราะมองเห็นผลประโยชน์ของชาติและ

สังคมเป็นสังคม จึงสมัครใจที่จะร่วมเป็นส่วนหนึ่งของภาคประชาสังคมเพื่อปลดปล่อยศักยภาพของความเป็นมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรี เข้ามามีส่วนร่วมในพื้นที่สังคมการเมือง โดยอยู่นอกเหนือการกำกับของอำนาจทางการเมืองอย่างเป็นทางการของรัฐเป็นการใช้ชีวิตสาธารณะโดยคิดว่ามีอำนาจทางสังคมที่เป็นอำนาจอย่างไม่เป็นทางการ ภาคประชาสังคมจึงอยู่นอกกลไกหรือขอบเขตของอำนาจรัฐแต่เป็นอิสระจากการใช้อำนาจบังคับของรัฐ การเคลื่อนไหวที่ผ่านมาของภาคประชาสังคมทั้งในยุโรปและในประเทศไทยในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา สามารถสรุปให้เห็นลักษณะสำคัญของประชาสังคมยุคใหม่ได้ ทศพล สมพงษ์ (2556 : 96-104) ดังนี้

1. ประชาสังคมมีความเป็นชุมชนอิสระจากอำนาจรัฐ

การรวมตัวกันของปัจเจกชนผู้มีสำนึกสาธารณะทำการสื่อสารทางความคิดระหว่างกัน ทำให้เกิดความเป็นชุมชนขึ้น หมายถึงการที่คนกลุ่มหนึ่งมาสร้างพื้นที่ทางความคิดขึ้นแล้วใช้พื้นที่นี้เป็นพื้นที่สื่อสารแลกเปลี่ยนทางความคิดที่เป็นประเด็นสาธารณะ พื้นที่ทางความคิดนี้อาจเป็นพื้นที่ทางกายภาพที่มองเห็นเป็นรูปธรรม หรืออาจเป็นพื้นที่นามธรรมที่ผู้คนพบปะสื่อสารกันทางความคิดโดยไม่จำเป็นต้องเห็นตัวตนก็ได้ ดังนั้น ประชาสังคมในลักษณะนี้ก็คือ การที่ประชาสังคมมีอิสระและเสรีภาพทางความคิดและอุดมคติ ไม่ถูกบังคับหรือควบคุมด้วยอำนาจทางการเมืองของภาครัฐ เป็นการคบหาสมาคมกันโดยอิสระภาพและความสมัครใจ ปลอดจากการข่มขู่บังคับด้วยอำนาจ การรวมตัวกันเป็นชุมชนทางความคิดเป็นการแสดงออกถึงสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอันเป็นพื้นฐานสำคัญของกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นในสังคมประชาธิปไตย

2. ประชาสังคมมีความเป็นชุมชนที่เป็นอิสระจากอำนาจทุน

นอกจากมีความเป็นอิสระ (ในระดับหนึ่ง) จากอำนาจรัฐ ประชาสังคมในความหมายยุคหลังความทันสมัยเป็นชุมชนที่เป็นอิสระจากอำนาจทุนหรือกลไกตลาด หมายความว่าการแสดงออกทางความคิดและการร่วมกิจกรรมสาธารณะไม่ตกอยู่ใต้อำนาจทุนที่คอยกำกับการแสดงของประชาสังคมให้ดำเนินกิจกรรมตามที่กลุ่มทุนต้องการ อย่างไรก็ตามชุมชนของประชาสังคมมิใช่จะมีความสัมพันธ์กับอำนาจทุนในแบบขัดแย้งเป็นปฏิปักษ์ หรือเผชิญหน้าเพื่อทำลายล้างอำนาจรัฐหรืออำนาจทุน แต่ลักษณะของประชาสังคมประชาธิปไตยที่ดี สังคมจะต้องมีดุลยภาพระหว่างรัฐ ตลาดทุน และประชาสังคม

3. ประชาสังคมเริ่มจากปัจเจกพลเมืองในการทำประโยชน์ต่อส่วนรวม

วัฒนธรรมประชาสังคมที่แข็งแกร่งมาจากการริเริ่มของปัจเจกพลเมืองผู้มีสำนึกสาธารณะ เป็นพลเมืองผู้กระตือรือร้นและใส่ใจต่อบ้านเมือง ที่มุ่งคิดและทำงานอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ บุคคลที่มีลักษณะแบบนี้มารวมตัวกันด้วยการริเริ่มส่วนบุคคลสื่อสารเข้าใจกันด้วย

ความเชื่อถือไว้วางใจกัน ดำเนินกิจกรรมทางสังคมรวมกัน ทำให้ปัจเจกพลเมืองมีชีวิตที่มีความหมายมากขึ้นและมีประสิทธิภาพทางสังคมมากขึ้น

4. ความสัมพันธ์ของประชาสังคมเป็นแบบแนวราบ

ความสัมพันธ์ทั้งภายในองค์กรภาคประชาสังคมและในส่วนที่ภาคประชาสังคมไปทาบเกี่ยวกับภาครัฐและภาคธุรกิจเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ หมายความว่าการสื่อสารสัมพันธ์ไม่มีใครมีอำนาจเหนือใคร หรือภาคส่วนใดต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่ง แต่เป็นความสัมพันธ์ที่มีความเท่าเทียมกัน การสื่อสารในภาคประชาสังคมเป็นการพบปะสมาคมกันด้วยความสมัครใจ เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดจากความไว้วางใจกัน ความเท่าเทียมกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลและร่วมมือกันเป็นทุนทางสังคม (Social capital) ที่ช่วยเสริมความเข้มแข็งให้แก่ภาคสังคม การรวมตัวกันของพลเมืองผู้มีสำนึกสาธารณะไม่ได้มีจุดมุ่งหมายมาปกป้องหรือรักษาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นการรวมตัวกันของภาคประชาสังคมที่มุ่งเน้นประโยชน์ส่วนร่วม

2.2.4 ประชาสังคมในประเทศไทย

ในช่วงสมัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในสมัยของจอมพลสฤษฎ์ ธนะรัชน์ เป็นช่วงเวลาที่รัฐต้องการเป็นผู้นำการพัฒนาอย่างเบ็ดเสร็จ ทำให้รัฐไม่ยินยอมเปิดพื้นที่ให้มีการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันในสังคม และในช่วงนั้นรัฐให้ความสำคัญต่อการรักษาความสงบมั่นคงภายในประเทศ และไม่สนับสนุนให้มีการชุมนุมหรือเรียกร้องใดๆ ทั้งสิ้น การทำงานของ NGO ในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งยังมีอยู่น้อยองค์การเน้น การพัฒนา / ให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสมากกว่าจะเป็นเผชิญหน้ากับรัฐ

อย่างไรก็ตามพัฒนาการทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง อย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดกลุ่มคนรุ่นใหม่และความคิดใหม่ๆ สื่อสารมวลชนก็นับว่ามีบทบาทสำคัญเพิ่มขึ้นในการเป็นสื่อกลางทางความคิด รวมทั้งการนำเสนอข้อมูลข่าวสารทั้งในทางกว้างและทางลึกเพิ่มขึ้น เข้าถึงกลุ่มคนจำนวนมากซึ่งกระจายตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และพื้นที่ทางสังคม

หลังจากถูกปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นมาเป็นเวลานานกลุ่มคนรุ่นใหม่โดยเฉพาะนักศึกษาจึงเริ่มออกมาแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะเป็นครั้งแรกๆ ในปี พ.ศ. 2514 ด้วยการรณรงค์ให้ใช้สินค้าไทย และสืบเนื่องไปถึงการเรียกร้องประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ระหว่างเหตุการณ์ไม่สงบ 2 ครั้งในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 และเดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 สังคมไทยได้เริ่มเห็นการเคลื่อนไหวในที่สาธารณะจากกลุ่มคนที่หลากหลายมากขึ้น เช่น ชาวนา ในรูปของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่และการเคลื่อนไหวของสหพันธ์กรรมกรกลุ่มต่างๆ ซึ่ง

นอกเหนือจากการเรียกร้องประชาธิปไตยแล้วการเรียกร้องเหล่านี้เป็นการเรียกร้องเชิงเศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหาเรื่องปากท้อง เช่น ปัญหาที่ดินทำกิน ค่าเช่า พืชผลราคาตกต่ำ และค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการ

ต่อมาในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แม้จะถูกกล่าวว่าเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ แต่ก็มีบรรยากาศของการประนีประนอมและรับฟังความคิดเห็นสาธารณะมากขึ้น ในเวลาเดียวกันองค์กรพัฒนาเอกชนก็เริ่มเติบโตและแตกตัวเพิ่มมากขึ้น

ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ยุคความมั่งคั่งมากขึ้น จากปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมาสะท้อนให้เห็นจากตัวเลข GDP และอัตตาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการขยายตัวของสื่อสารมวลชน ในขณะเดียวกันปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นการลดลงของพื้นที่ป่า การลดลงของทรัพยากรในทะเล ความเสื่อมโทรมของสภาวะในเมือง และมลภาวะต่างๆ ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 ได้มีการเคลื่อนไหวจากกลุ่มคนที่สนใจปัญหาสภาพแวดล้อมให้มีการพิจารณาทบทวนการสร้างเขื่อนน้ำโจน การเคลื่อนไหวนี้ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งสนใจสภาพแวดล้อม ในช่วงเวลาต่อมา ก็ได้มีกลุ่มคนในพื้นที่อีกหลายแห่งรวมตัวกันจัดเป็นเวทีสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน เกิดเป็น ชมรม หรือกลุ่มคน อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต่างๆ จึงทำให้เริ่มมีลักษณะเป็นการรวมตัวกันในความสนใจร่วมกันมีลักษณะเป็นประชาสังคม มากขึ้น (จามะรี เชียงทอง 2543 : 40-45)

2.3 แนวคิดประชาธิปไตยชุมชน

ประชาธิปไตยชุมชนเป็นแนวคิดที่เติบโตมาจาก เรื่องความเป็นพลเมือง และเรื่องการมีส่วนร่วม เป็นแนวคิดที่ต้องการให้ประชาชนเกิดการเป็นพลเมืองคือ เกิดการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการดำเนินการนโยบายหรือแผนต่างๆ โดยเริ่มต้นจากการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ปัญหาด้วยการยึดหลักจัดการตนเองเป็นเบื้องต้น ดังนั้นการจะกล่าวถึงประชาธิปไตยชุมชนจึงควรจะมีการกล่าวถึงความเป็นพลเมืองและหลักของการมีส่วนร่วมก่อน

2.3.1 ความหมายของความเป็นพลเมือง

คำว่า พลเมือง มาจากภาษาลาตินว่า Cives (พลเมือง) ผู้เขียนส่วนใหญ่เชื่อว่าคำนี้มาจากผู้นำทางการเมืองชาวเอเธนส์และนักปฏิรูปที่ชื่อ โซลอน (ประมาณ 630 – 560 ปีก่อนคริสต์ศักราช) คำจำกัดความของความเป็นพลเมืองขึ้นอยู่กับสังคมที่พูดถึง อย่างไรก็ตามคำดังกล่าวเชื่อมโยงกับระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น ความเป็นพลเมือง (Citizenship) จึงถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างมาก เพราะความเป็นพลเมืองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตย เริ่มแรกคำว่าความเป็นพลเมืองใช้ในโรมและกรีกโบราณเพื่อกำหนดหน้าที่พิเศษแก่ชนชั้นอภิสิทธิ์ แต่คำนี้ก็เลิกใช้ไปในยุคกลางของยุโรป และกลับมาอีกครั้งในยุคแห่งการรู้แจ้งและการปฏิวัติในอเมริกาและฝรั่งเศษในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 แล้วจึงกลายเป็นคำพูดที่เชื่อมโยงกับความหมายของรัฐชาติที่เน้นไปที่ความเท่าเทียมกันทางการเมืองและสิทธิทางการเมือง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันปัจจุบันคำว่าความเป็นพลเมืองก็ยังคงไม่มีความหมายที่เฉพาะเจาะจง โดยมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของความเป็นพลเมืองไว้แตกต่างกัน ดังนี้

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2548 : 4-6) ได้มีการแบ่งประเด็นความหมายของคำว่า พลเมือง ไว้อีก 4 ประเด็น ดังนี้

1. พลเมืองเป็นคำที่ใช้คู่กับการเมือง ที่ใดก็ตามที่มนุษย์มาอยู่รวมกัน มีการใช้อำนาจจัดการบริหารกิจกรรมต่างๆ ภายในชุมชนนั้น นั้นก็คือชุมชนการเมือง ดังนั้นความเป็นพลเมืองคือการเข้าร่วมส่วนในชุมชนการเมือง (Citizenship is participation in the affairs of a polis)

2. ว่าด้วยการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ ในสมัยกรีกยุคที่ประชาธิปไตยรุ่งเรืองลเมืองมีสิทธิ และภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบ ทำให้เห็นว่าการใช้สิทธิและการปฏิบัติภาระหน้าที่ต่างๆ ให้แก่ชุมชนการเมือง ก็คือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ

3. พลเมืองในทัศนะของเพลโต้ จะต้องมีคุณธรรม นั่นคือ มีความปรารถนาที่จะเป็นพลเมืองที่สมบูรณ์ (having a keen desire to become a perfect citizen)

4. การเป็นพลเมืองที่รู้ทั้งวิธีการเป็นผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครอง

จากความหมายของพลเมืองที่นักวิชาการหลายท่านได้แสดงความคิดเห็นจึงสามารถสรุปได้ว่า ความเป็นพลเมืองคือ การที่สมาชิกในสังคมเกิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประชาชนคิดถึงผลประโยชน์ส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญ กระทำสิ่งต่างๆ บนพื้นฐานของความมีจริยธรรม เช่น จริยธรรมทางการเมือง

การเป็นพลเมืองมีหลายมิติ ซึ่งการเป็นพลเมืองนั้นจะต้องมีองค์ประกอบต่างๆ (Abowitz & Harnish, อ้างถึงในสถาบันพระปกเกล้า, 2555) ดังนี้

1. มีเอกลักษณ์ที่มาจากความเป็นสมาชิกของชุมชนทางการเมือง
2. ยึดถือค่านิยมเฉพาะและอุดมคติ
3. มีสิทธิและหน้าที่
4. มีส่วนร่วมทางการเมือง
5. มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง

2.3.2 การมีส่วนร่วม นิยามความหมาย

การมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจุบันถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญและจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย โดยสิ่งที่แสดงถึงการมีส่วนร่วม ส่วนหนึ่งมาจาก กฎหมาย หรือรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกติกาสูงสุดของประเทศจึงทำให้เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน

ในส่วนของประเทศไทยอย่างที่กล่าวไว้ในส่วนบทนำว่า ประเทศไทยมีการกำหนดหน้าที่ของภาครัฐในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมามีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเชนมาตั้งแต่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประชาชนในประเทศไทยเริ่มเข้ามาสนใจในส่วนของการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการดำเนินการนโยบาย แผนงานหรือโครงการต่างๆ ตลอดจนร่วมติดตามและตรวจสอบการทำงานด้วย

มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายถึงการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

อรทัย ก๊กผล (อ้างถึงใน พัชรี สิโรรส 2546 : 1-4) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ

นอกจากนี้ ถวิลวดี บุรีกุล (2551 : 5-6) ยังได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมอธิบายได้หลายมิติ คือ

การมีส่วนร่วมในความหมายที่แคบ คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนช่วยเหลือโดยสมัครใจโดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่างๆ

และ การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา

จากความหมายของการมีส่วนร่วมที่นักวิชาการต่างๆ ได้แสดงความคิดเห็นมาจึงสามารถกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมคือ การที่ชุมชนหรือประชาชนไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคน ได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชนบท เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของบุคคลแก้ไขปัญหาร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุน และการเข้าร่วมต้องเป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค มิใช่มีส่วนร่วมอย่างผิวเผินแต่เข้าร่วมด้วยอย่างแท้จริง โดยการเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

2.3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ก่อนบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นอกเหนือจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ประชาชนก็ไม่มีช่องทางในการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นเลย แต่หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประชาชนเริ่มมีช่องทางการมีส่วนร่วมมากขึ้น (อภิชาติ สถิตนิรามัย 2555 : 10-11) เช่น ตามมาตรา 286 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติและมาตรา 287 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ จะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เริ่มมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มมีการให้อำนาจประชาชนในการที่จะคอยตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและคณะทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และเมื่อมีการรัฐประหารทำให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก้ได้มีการเพิ่มอำนาจการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนให้มากขึ้น เห็นได้จาก 1) มีการกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเป็นหลัก (มาตรา 282 วรรค 2) 2) กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร หรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ พร้อมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินงานในรอบปีให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 287) 3) ไม่ได้กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเพียงแต่กำหนดเป็นหลักการกว้างๆไว้ว่า จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 285 , 286) และ 4) กำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 290) ตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะเห็นว่ามีทิศทางที่ต้องการสร้างความโปร่งใสและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับที่ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมจะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยในระยะแรกการมีส่วนร่วมของประชาชนจะอยู่ในลักษณะของการให้ประชาชนคอยตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ โดยประชาชนในพื้นที่สามารถรวมตัวกันเสนอชื่อเพื่อถอดถอนบุคคลที่เห็นว่าไม่เหมาะสมในการทำงานได้ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจากเดิมประชาชนจะมีอำนาจในการตรวจสอบและเสนอชื่อถอดถอนเพิ่มมาเป็นประชาชนสามารถที่จะทราบถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งที่รัฐจะทำและมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นเรียกร้องต่อรัฐได้หากการกระทำของรัฐนั้นส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ชุมชนของตน และรัฐก็ต้องเปิดเวทีแสดงความคิดเห็นหรือทำประชามติเพื่อให้เกิดการตัดสินใจด้วย จะเห็นได้ว่าประเทศไทยเริ่มเกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้นจากเป็นเพียงผู้เลือกตั้ง มาเป็นผู้มีสิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งหากเห็นว่าเป็นบุคคลที่ไม่สมควรจนปัจจุบันประชาชนแสดงที่จะแสดงความคิดเห็นในการกระทำของรัฐที่จะส่งผลกระทบของชีวิตของตนได้และรัฐก็ต้องรับฟังด้วย

2.3.4 แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตยชุมชน

ประชาธิปไตยชุมชนนั้นเป็นแนวคิดที่ถูกพัฒนามาจากเรื่องความเป็นพลเมือง คือจากการที่รัฐ (ฝ่ายการเมือง) ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ จึงทำให้ประชาชนรู้สึกและเริ่มปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองจากผู้ที่คอยรับประโยชน์จากนโยบาย ไปสู่การเป็นผู้มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายของภาครัฐ

ที่ผ่านมานโยบายสาธารณะจะส่งผลต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจะเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดมาโดยส่วนกลาง โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะที่เป็นไปเพื่อกำกับทิศทางในการพัฒนาประเทศ เพราะถึงแม้คนส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากภาพรวมของการพัฒนาที่เกิดขึ้น แต่ขณะเดียวกันการพัฒนานั้นก็ส่งผลกระทบในทางลบกับคนอีกจำนวนหนึ่ง โดยคนกลุ่มที่ได้รับผลกระทบนั้นจะเป็นกลุ่มที่ไม่มีโอกาสในการใช้สิทธิในฐานะของพลเมือง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประชาธิปไตยชุมชนจึงสำคัญเพราะเป็นพื้นฐานของประชาธิปไตยทั้งหมด เพราะถือว่าเป็นโรงเรียนฝึกพลเมือง และแนวทางในการปฏิรูปประชาธิปไตยของไทยนั้นต้องให้ความสำคัญไปอยู่ที่ฐาน ซึ่งก็คือ “ชุมชน” ที่สำคัญรองลงมาคือ “ท้องถิ่น” แต่ต้องใช้ประชาธิปไตยระดับชาติไม่ใช่เป็นปรปักษ์กับการเมืองระดับชาติ คือท้องถิ่นต้องเป็นตัวของตัวเองโดยไม่คล้อยตามหรือเลียบแบบ

มากจนเกินไป ต้องตระหนักว่าตนกำลังทำประชาธิปไตยระดับไหน และแน่นอนว่าประชาธิปไตยระดับชาติไม่สามารถให้ชุมชนมีส่วนร่วมได้มากเพราะงานส่วนมากเป็นเรื่องที่ต้องเกี่ยวข้องกับคนส่วนมาก แต่ที่ชุมชนระดับท้องถิ่นเราก็สามารถทำประชาธิปไตยอีกแบบได้

2.3.5 พัฒนาการของประชาธิปไตยชุมชน

ทศพล สมพงษ์ (2555 : 54-55) กล่าวว่าแนวคิดประชาธิปไตยชุมชนเป็นผลมาจากแนวคิด “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)” ซึ่งเป็นสิ่งที่เสนอแนวทางในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง และการตัดสินใจต่างๆ มากยิ่งขึ้น เช่น การตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย หรือ การตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรต่างๆ เป็นต้น โดยในช่วงแรกของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้นจะเป็นไปในรูปแบบที่พลเมืองที่เป็นปัจเจกชน เข้ามาร่วมกลุ่มกันในการกำหนดปัญหา และแนวทางในการแก้ไขปัญหาร่วมกันและร่วมสำนึกที่จะรับผิดชอบต่ออนาคตของชุมชนท้องถิ่นของตนเองในรูปแบบ “ องค์กรประชาสังคม (Civil Society Organization) แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการรูปแบบนี้ก็พบปัญหาว่าเป็นเพียงการดำเนินการเฉพาะกลุ่มคือกลุ่มชนชั้นกลางในเขตชุมชนเมืองตามเมืองใหญ่ๆ เท่านั้น จึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถตอบสนองหรือแก้ปัญหาได้ จึงมีผู้เสนอแนวคิดใหม่เพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขข้อจำกัดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยเสนอให้ ควรจะมีการพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองในเขตชุมชนชนบทก่อน จากนั้นค่อยปรับกระบวนการขับเคลื่อนให้เกิดการรวมตัวกันเป็นภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นเพื่อร่วมกันในการขับเคลื่อนกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มุ่งให้ชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการ หรือข้อเสนอเชิงนโยบาย ที่จะสามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่น และนำเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อรับไปกำหนดเป็นนโยบาย แผนงาน โครงการเพื่อพัฒนาชุมชนต่อไป ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดการเรียกแนวคิดนี้ว่า “ประชาธิปไตยชุมชน (Community Democracy)”

2.3.6 ความหมายประชาธิปไตยชุมชน

ประชาธิปไตยชุมชนนั้นมีนักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางสังคม ได้ให้คำนิยามและคำจำกัดความเกี่ยวกับประชาธิปไตยชุมชนไว้ต่างๆ ดังนี้

สน รูปสูง (อ้างถึงใน ทศพล สมพงษ์ : 2555. 54) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยชุมชนไว้ว่า ปะชาธิปไตยชุมชน หมายถึง กระบวนการที่ให้ประชาชน ทุกกลุ่มอาชีพ ทุกเพศ ทุกวัย มาใช้สิทธิร่วมกันในการบอกปัญหาความต้องการของตน เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและการ

วางแผนการพัฒนาชุมชนในทุกด้าน เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาชุมชน รวมทั้งร่วมกันปฏิบัติการตามแผนและติดตามตรวจสอบการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ท้องที่ และชุมชน

นลินี กังศิริกุล และสำเภาว์ งานเชย (อ้างถึงใน ทศพล สมพงษ์ 2555 : 54 - 55) ได้แสดงแนวคิดของประชาธิปไตยชุมชนไว้ว่า ประชาธิปไตยชุมชน คือ กระบวนการที่ชุมชนมีส่วนร่วมกับภาคการเมือง องค์กรรัฐ และส่วนราชการในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ ทั้งระดับตำบล จังหวัด จนกระทั่งระดับชาติ โดยชุมชนใช้สิทธิตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิชุมชนและบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวกับสิทธิของประชาชน โดยการดำเนินการต้องดำเนินการด้วยชุมชน ต้องยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมมากที่สุด ไม่ใช่กระบวนการเหมาทำแทน

เธียรชัย ณ นคร และคณะ (อ้างถึงใน ทศพล สมพงษ์ 2555 : 55 - 56) อธิบายว่า ประชาธิปไตยชุมชน หมายถึง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการตนเองในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชน โดยในการใช้สิทธิในฐานะพลเมืองนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนจะต้องสำนึกความเป็นพลเมือง

ทศพล สมพงษ์ (2555 : 55 -57) กล่าวถึงประชาธิปไตยชุมชนว่าหมายถึง กระบวนการที่พลเมืองในชุมชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตนได้โดยตรง เพื่อให้เข้าถึงสิทธิต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ เป็นการใช้อำนาจเพื่อร่วมกันตัดสินใจกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตชุมชนของตนเองโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชน

จากความหมายที่นักวิชาการและ นักเคลื่อนไหวทางสังคมต่างๆ ได้แสดงความคิดเห็นไว้ จึงสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยชุมชนนั้นหมายถึง แนวคิดที่ต้องการให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนกับภาครัฐ กล่าวคือ ประชาธิปไตยชุมชนต้องการที่จะเข้ามาแก้ปัญหาเรื่องนโยบายที่ถูกสั่งการลงมาในพื้นที่ โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยในพื้นที่ ส่งผลให้การดำเนินการนั้นๆ ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง นอกจากไม่สามารถแก้ปัญหาได้แล้ว ยังเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรด้วย แนวคิดประชาธิปไตยชุมชนจึงเกิดขึ้นเพื่อที่จะทำให้ประชาชนเกิดกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่กระบวนการค้นหาปัญหา จัดทำแผนงาน โครงการ ตลอดจนร่วมกำกับติดตามการทำงานต่างๆ โดยดำเนินการโดยใช้ฐานของยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชน โดยหลักการที่สำคัญในการนำแนวคิดของประชาธิปไตยชุมชนมาใช้คือ ประชาชนต้องมีความเป็นพลเมือง คือ ประชาชนต้องตระหนักถึงความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อจะแก้ปัญหาในชุมชนของตนเอง นอกจากนี้ ทศพล สมพงษ์ (อ้างถึงใน สถาพร เริงธรรม, มปพ.) ยังได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญของประชาธิปไตยชุมชน ประกอบไปด้วยสาระสำคัญ 8 ประการ คือ

1. ประชาชนต้องมีความเป็นพลเมือง เป็นผู้ริเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วม

2. เริ่มต้นจากการมีส่วนร่วมของชุมชนด้วยกันเอง ในการแก้ปัญหาด้วยการยึดหลักจัดการตนเองเป็นเบื้องต้น

3. พัฒนาขึ้นสู่การมีส่วนร่วมทุกระดับของประชาชนในชุมชนกับภาครัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาค

4. การจัดทำแผนพัฒนา ข้อเสนอ หรือนโยบายพัฒนาโดยชุมชน

5. การนำแผนพัฒนา ข้อเสนอ หรือนโยบายการพัฒนาไปปฏิบัติ โดยการสนับสนุนของภาครัฐทั้งส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค

6. การร่วมปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนร่วมกันระหว่างชุมชนกับภาครัฐ

7. ร่วมติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการพัฒนาโดยชุมชน

8. การดำเนินการทั้งหมดนี้ต้องให้ชุมชนได้แสดงออกถึงการใช้อำนาจของชุมชนโดยตรง เพื่อเข้าถึงสิทธิในการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม รวมทั้งการบริหารกิจการของชุมชน การตัดสินใจ และการให้คุณค่าโดยชุมชน

2.4 แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง

ปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองในรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจซึ่งปกครองในลักษณะนี้มานาน ถึงแม้ว่าจะเริ่มมีการกระจายอำนาจโดยการแบ่งจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วน ประกอบไปด้วย 1) การบริหารราชการแผนดินส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง และกรมต่างๆ 2) การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ และส่วนที่ 3) การบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร , พัทยา) แต่ประเทศไทยก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งเรื่องกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ ส่วนแบ่งรายได้และการบริหารเงินงบประมาณ ตลอดจนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับจากรัฐส่วนกลาง และปัญหาในการใช้อำนาจกำกับดูแลที่ขัดต่อหลักวิชา ส่วนเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย : 2558) การกระจายอำนาจจึงเป็นหนทางอันนำไปสู่การสร้างระบอบประชาธิปไตยของประเทศ ดังนั้นประชาชนจึงต้องแสดงเจตจำนงของตนเองในการมีส่วนร่วมในการปกครองในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย

จากกระแสการเรียกร้องการมีส่วนร่วมจึงทำให้เกิดปรากฏการณ์ทางสังคมในรูปแบบการเคลื่อนไหวและผลักดันแนวความคิดเรื่องอำนาจในการปกครองตนเอง (การจัดการตนเอง) ขึ้นในหลายจังหวัด ซึ่งแม้ว่าปัจจุบันการเคลื่อนไหวดังกล่าวจะจำกัดอยู่เพียงบางจังหวัดเท่านั้น แต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นการแสดงออกทางการเมืองที่ทำให้ผู้ปกครองทราบแนวนโยบายด้านการเมืองการปกครองของประเทศที่กำหนดมาจากโครงสร้างอำนาจรัฐส่วนบนในแนวดิ่งนั้น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือแม้ว่าอาจจะสอบสนองคนบางกลุ่ม แต่ก็มิใช่ความต้องการในส่วนลึกที่แท้จริง ดังนั้น จึงเป็นความชอบธรรมอย่างยิ่งที่ประชาชนท้องถิ่นจะได้มีบทบาทในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง มีส่วนในการปกครองท้องถิ่นตนเอง หรือจัดการวิถีชีวิตของตนเองภายใต้รัฐธรรมนูญ

“จังหวัดจัดการตนเอง” ไม่ใช่คำที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่า มีข้อเสนอเรื่องการปกครองตนเองมานานแล้วแต่อยู่ในรูปประโยคที่แตกต่างกันไป เช่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตราที่ 74 บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั้งประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

หลักการสำคัญของจังหวัดจัดการตนเอง

ตามหลักการวิชาการแนวความคิดหรือข้อเสนอเรื่องจังหวัดจัดการตนเองก็คือ “หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” รูปแบบหนึ่ง มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของจังหวัดจัดการตนเองไว้ดังนี้

สมพันธ์ เตชะอธิก (มปป. : 4-5) กล่าวว่า แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง หมายถึง การที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนา การจัดสรรทรัพยากร การบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกด้าน ทั้งด้านการเมืองเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาวะทางร่างกาย จิตใจ สังคม ปัญญา ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยส่วนร่วม และเมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและสังคมสามารถจัดการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและเท่าทัน

จากความหมายของนักวิชาการจึงสามารถกล่าวได้ว่า จังหวัดจัดการตนเอง หมายถึงการที่จังหวัดนั้นๆ มีลักษณะที่เป็นอิสระในการจัดการทรัพยากรหรือโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ของ

ตนเองได้ และประชาชนในจังหวัดก็เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดตนเอง โดยสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยส่วนร่วม และเมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและสังคม สามารถจัดการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและเท่าทัน

ซึ่งจังหวัดจัดการตนเองนั้นจะมีหลักการสำคัญ ซึ่งสรุปจากข้อเสนอรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองของจังหวัดต่างๆ สามารถกล่าวได้ว่า จังหวัดจัดการตนเองประกอบไปด้วยเรื่องการออกแบบโครงสร้างองค์การ อำนาจหน้าที่ การคลัง – รายได้ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบถ่วงดุล ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย 2558 : 69-78) ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. โครงสร้างองค์การ

จังหวัดจัดการตนเองทั้งจังหวัด (หรืออาจควบรวมพื้นที่หลายๆ จังหวัด) มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยโครงสร้างภายในจังหวัดดังนี้

1.1 ฝ่ายบริหาร มีผู้ว่าราชการ (หรืออาจเรียกชื่ออย่างอื่น) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดของจังหวัดมีที่มาจากการเลือกตั้ง

1.2 ฝ่ายสภา ทำหน้าที่หลักในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร โดยมีที่มาจากการเลือกตั้ง

1.3 สภาพลเมือง มาจากตัวแทนของทุกภาคส่วนในท้องถิ่น โดยผ่านการเลือกตั้งทางอ้อม สภาพลเมืองเป็นกลไกที่เกิดขึ้นมาเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนทางตรงต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบไต่สวนสาธารณะนักการเมือง และมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

2. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดจัดการตนเอง

อำนาจหน้าที่ของจังหวัดจัดการตนเองควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการพื้นที่ของจังหวัดอย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาเมือง และโครงสร้างพื้นฐาน สวัสดิการสังคม ความปลอดภัย และการจัดทรัพยากรธรรมชาติ กระทรวงและกรมในส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินตามกฎหมายในเรื่องเหล่านี้จะต้องถ่ายโอนหรือมอบอำนาจการจัดการในเรื่องเหล่านี้ไปให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการต่อไป ซึ่งสามารถสรุปอำนาจหน้าที่ของจังหวัดจัดการตนเองได้ ดังนี้

2.1 ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการจ้างงาน

2.2 บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (ที่ดิน น้ำ ป่า พื้นที่การเกษตร แหล่งวัฒนธรรม)

2.3 พัฒนาเมือง (ผังเมืองรวมจังหวัด ผังเฉพาะ ระบบการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร)

2.4 จัดสวัสดิการสังคมในระดับจังหวัด จัดกองทุนสวัสดิการ จัดสถานที่พักผู้สูงอายุ

2.5 จัดระบบสาธารณสุข ส่งเสริมสุขภาวะ เฝ้าระวังป้องกันโรคติดต่อ รักษาพยาบาล อนามัยชุมชน อนามัยแม่และเด็ก

2.6 จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา อาชีวศึกษา การศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาต่อเนื่อง และการศึกษาก่อนวัยเรียน

2.7 จัดระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย (กิจการตำรวจจังหวัด การยุติธรรมชุมชน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย)

2.8 จัดระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ระบายน้ำ บำบัดน้ำเสีย

3. การคลัง และรายได้

แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองมีข้อเสนอประการหนึ่งคือ ความเป็นอิสระในทางการคลังและจำนวนที่เพียงพอของงบประมาณที่ได้รับ อันเป็นปัจจัยพื้นฐานและสำคัญต่อการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นจังหวัด จังหวัดเชียงใหม่ได้ให้ข้อเสนอเรื่องการคลังและรายได้ไว้ดังนี้ เชียงใหม่มหานคร เสนอว่า ภาษีทุกชนิดที่เกิดขึ้นในเชียงใหม่มหานครและจัดเก็บได้ในพื้นที่จะส่งคืนรัฐบาลส่วนกลางร้อยละ 30 และคงไว้ที่เชียงใหม่มหานครร้อยละ 70 นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอในเรื่องการเงินการคลังของจังหวัดจัดการตนเองว่า จังหวัดมีระบบการคลังและงบประมาณที่เป็นอิสระของตนเอง ใช้ระบบบัญชีตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐที่กระทรวงการคลังกำหนด จังหวัดหนึ่งๆ ควรมีขนาดวงเงินรายได้ประมาณปีละ 13,000 ล้านบาท / จังหวัด / ปี ซึ่งใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของวงเงินรายจ่ายรวมของทุกภาคส่วนราชการและ อบจ. ในจังหวัดหนึ่งๆ ในปัจจุบัน โดยแหล่งรายได้หลักของจังหวัดมาจาก 3 แหล่งดังนี้

3.1 รายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จากผู้เสียภาษีเงินได้อัตรา 10% ในจังหวัดภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 5 ที่จัดเก็บได้ในจังหวัด และภาษีรถยนต์ทั้งหมด

3.2 เงินปันผลจากการร่วมทุนกับรัฐวิสาหกิจและหน่วยธุรกิจเอกชน

3.3 รายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาล ให้รัฐบาล (สำนักงบประมาณ) จัดสรรเงินงบประมาณของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเดิมให้แก่จังหวัดโดยตรง (ไม่ผ่านกรม) โดยกำหนดให้มีระบบการจัดสรรให้จังหวัด ตามที่กฎหมายกำหนดและให้คำนึงถึงการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดความแตกต่างทางการคลังเป็นสำคัญ

ส่วนการบริหารรายจ่ายนั้น ให้จังหวัดมีระบบงบประมาณจังหวัดของตนเอง ในลักษณะเดียวกับ อบจ. เดิม แต่ให้ยกเลิกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการจัดทำงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดไว้ และให้มีระบบปฏิบัติการด้านการบริหารงบประมาณให้ลักษณะเดียวกับระบบ GFMIS ของกระทรวงการคลัง นอกจากนั้น ให้จังหวัดสามารถลงทุนหรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ และ อปท. เขตพื้นที่ (เทศบาลและ อบต.) และลงทุนรวมกับจังหวัดอื่นๆ อีกทั้งให้มีระบบเงินอุดหนุน อปท. เขตพื้นที่ (เทศบาล อบต.) กองทุนสาธารณะ สหกรณ์ และองค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรชุมชนต่างๆ ได้

4. ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดจัดการตนเองกับองค์กรของรัฐอื่น

นอกจากความสำคัญของโครงสร้างภายในจังหวัดจัดการตนเอง อำนาจหน้าที่ และระบบการเงินการคลังแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการ คือ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดจัดการตนเองกับองค์กรของรัฐส่วนกลางในแง่การกำกับดูแล หรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่างๆ ตลอดจนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดจัดการตนเองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด เพราะเมื่อออกแบบโครงสร้างองค์การใหม่สิ่งที่ต้องคำนึงคือการจัดตำแหน่ง เช่น ข้อเสนอเพื่อการจัดการตนเองส่วนใหญ่จะเสนอให้ยุบเลิกความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดจัดการตนเองกับราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ข้อพิจารณาเรื่องการออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดจัดการตนเองกับองค์กรของรัฐจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ตัวอย่างข้อเสนอในเรื่องรูปแบบเพื่อการจัดความสัมพันธ์กับโครงสร้างที่ดำรงอยู่ของจังหวัดต่างๆ มีดังนี้

กรณี “เชียงใหม่มหานคร” เสนอ โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนล่าง 200 องค์กรจะถูกปรับให้เป็นเทศบาลทั้งหมดคือ ให้มีชั้นเดียว แต่ยังคงให้มีองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ มีการยุบอำเภอให้เป็นหน่วยงานประสานราชการไม่ใช่เป็นหน่วยงานบังคับบัญชา ในส่วนของท้องถิ่นที่ยังอยู่เหมือนเดิมโดยเป็นฝ่ายรักษาความเรียบร้อยในชุมชน หรือจัดให้อยู่ในรูปของตำรวจบ้าน รวมไปถึงการโอนตำรวจให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเรียกว่าถูกยุบหรือถูกยกสถานะก็ได้ ในด้านงบประมาณจังหวัดจัดการตนเองจะสามารถจัดเก็บได้เองและเป็นผู้จัดแบ่งให้ส่วนกลางในสัดส่วน 70 ต่อ 30 โดย 70 พื้นที่เป็นผู้จัดเก็บ ส่วน 30 จัดส่งให้ส่วนกลาง หรือ กรณีของ อำนาจเจริญ นั้นเห็นว่า การทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคยังจำเป็นที่จะต้องทำงานร่วมกับกลไกที่มีอยู่ เพราะเป็นกลไกที่เอื้อประโยชน์ให้กับการทำงานทั้งการขอการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ สถานที่

จากข้อเสนอของทั้งสองหวัดจะเห็นได้ว่า รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดจัดการตนเองกับรัฐนั้น ไม่มีโครงสร้างรูปแบบที่แน่นอน เพราะแต่ละจังหวัดย่อมมีปัจจัยพื้นฐานที่

ไม่เท่ากัน ทำให้ความต้องการความสัมพันธ์ร่วมกับรัฐย่อมมีระดับที่แตกต่างกันไปด้วย ซึ่งปัจจัยหลักๆ ก็ประกอบไปด้วย ความต้องการงบประมาณ การขอความสนับสนุนจากรัฐ ในกรณีของเชียงใหม่ และอำนาจเจริญจะเห็นว่า เชียงใหม่ค่อนข้างมีรูปแบบที่ต้องการจะจัดการตนเองอย่างชัดเจน แต่อำนาจเจริญซึ่งเป็นจังหวัดเล็ก ย่อมเสียเปรียบด้านการจัดเก็บภาษีจึงยังมีความต้องการทำงานร่วมกับรัฐ เพื่อให้รัฐสนับสนุนด้านการทำงานต่อไป

5. การตรวจสอบถ่วงดุลและการมีส่วนร่วมของประชาชน

เมื่อองค์กรที่เกิดขึ้นในจังหวัดจัดการตนเองมีอำนาจหน้าที่ สิ่งสำคัญต่อมาคือ รูปแบบการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ ซึ่งจากข้อเสนอของจังหวัดต่างๆ มีการออกแบบรูปแบบการตรวจสอบการใช้อำนาจหลากหลายรูปแบบ เช่น การตรวจสอบอย่างเป็นทางการโดยองค์กรภายนอกในลักษณะการกำกับดูแล หรือการตรวจสอบภายในโครงสร้างจังหวัดจัดการตนเองด้วยกันผ่านกลไกสภาและกลไกสภาพลเมือง ซึ่งรูปแบบการตรวจสอบถ่วงดุลนั้นอาจจะต้องพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารจังหวัดจัดการตนเอง หรือแม้กระทั่งการออกแบบกลไกการตรวจสอบภายในจังหวัดจัดการตนเองให้มีความเข้มแข็ง เป็นต้น

ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีการออกแบบการบริหารและการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ ซึ่งต้องมีการพิจารณาออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น

2.5 แนวคิดกระจายอำนาจ

แนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเป็นกระแสความคิดที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นแนวคิดที่กำหนดรูปแบบการปกครองที่ใช้แก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ซึ่งเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับภาคส่วนราชการและส่วนภูมิภาคในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในเชิงโครงสร้าง โดยการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจนั้นจะให้ความสำคัญทั้งในเชิงโครงสร้างและการตัดสินใจจากข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายและแนวทางปฏิบัติการ ซึ่งจากผลที่ผ่านมาจะเห็นว่าแนวนโยบายและการปฏิบัติไม่สามารถดูแลและตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชนได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ภายใต้การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจยังขาดความเป็นประชาธิปไตยอย่างมาก ซึ่งสังเกตได้จากมีการกีดกันหรือเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมาโดยตลอด (วุฒิสาร ตันไชย 2557 : 1-3)

2.5.1 พัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจ

แนวคิดการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยฉพาะในประเทศพัฒนาแล้ว (Developed Countries) ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970 – 1980 ที่มีการพูดถึงการแบ่งอำนาจตามสายการบังคับบัญชาในโครงสร้างของรัฐบาลและระบบการบริหารงานรัฐ จนมาถึงกลางทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ก็ได้มีการเริ่มขยายแนวคิดของการกระจายอำนาจทั้งการแบ่งปันใช้ร่วมอำนาจทางการเมือง (Political power sharing) การพัฒนาให้เป็นประชาธิปไตย และการเปิดเสรีด้านการตลาด ต่อมาช่วงระหว่างที่ทศวรรษ 1990 ที่การกระจายอำนาจมุ่งเน้นการบริหารปกครองที่เปิดกว้างเพื่อขยายการมีส่วนร่วมสาธารณะผ่านภาคประชาสังคมมากขึ้น เพราะปัญหาของการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและขัดกับมโนทัศน์กระแสการพัฒนาประชาธิปไตยในโลกตะวันตก ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดแนวคิดที่ต้องการแก้ปัญหาการด้อยประสิทธิภาพต่อการตอบสนองของการกระทำของรัฐและระบบราชการแบบบังคับบัญชาโดยได้มีการนำไปเปรียบเทียบกับระบบตลาด จึงทำให้เกิดการสนับสนุนแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารสู่หน่วยงานทางการเมืองที่เล็กกว่าหรือกลุ่มอาสาสมัครในภาคประชาสังคมควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจผ่านการทำให้เป็นไปตามกลไกตลาด (Marketizatiom) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลต่อกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในลาตินอเมริกา ยุโรปตะวันออก และกลุ่มประเทศแทบเอเชียตะวันออกที่มีแนวโน้มของการแพร่ขยายของเศรษฐกิจแบบระบบตลาดมากกว่าประชาธิปไตย จึงเริ่มนำแนวคิดการกระจายอำนาจเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของภาคเอกชน การแปรรูปกิจการของรัฐ การลดขนาดระบบราชการรวมศูนยขนาดใหญ่ ควบคู่ไปกับการสิ้นสุดสงครามเย็นและการล่มสลายของระบอบเผด็จการในหลายประเทศซึ่งพยายามลดทอนอำนาจรวมศูนย์แบบเผด็จการของรัฐส่วนกลางตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 (วุฒิสาร ตันไชย 2557 : 11-13)

2.5.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ

แนวคิดกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นแนวคิดที่มีความเป็นพลวัตรคือเป็นแนวคิดที่มีสาระที่หลากหลาย เปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละช่วงเวลา แต่โดยหลักการแล้วแนวคิดการกระจายอำนาจจะย้ำถึงการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งกระจายอำนาจลงไปสู่พื้นที่ในระดับย่อย (Subregion) และลดบทบาทการควบคุมสั่งการจากส่วนกลาง และเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ (authority) จากรัฐบาลกลางไปสู่ตัวแทนที่อยู่ในพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับพื้นที่มากกว่า ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ต่างๆ ดังนั้น

Saito Fumihiko (2011 : 491) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ คือ กระบวนการที่รัฐบาลกลางได้ถ่ายโอนอำนาจและกลไกในรูปแบบต่างๆ สู่รัฐบาลในระดับต่ำกว่าระดับชาติ เพื่อให้ทันกับการปรับตัวตามสภาพเงื่อนไขเฉพาะของท้องถิ่น

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2544 : 290-291) กล่าวว่าการกระจายอำนาจเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะและมีความหมายตรงกันข้ามกับการรวมศูนย์อำนาจ ที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารกิจการทั่วประเทศ คือการกระจายอำนาจเป็นระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงในรูปของการโอนอำนาจให้หรือยกอำนาจให้ (Devolution) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด

นอกจากนี้ Derick W. Brinkerhoff และ Omar Azfar (2006) มองว่าการกระจายอำนาจสัมพันธ์กับการแบ่งสรรอำนาจ เขตการปกครอง การตอบสนองทางการเมือง การคลัง และระบบการบริหารระหว่างส่วนกลาง และส่วนรอบนอก ซึ่งเมื่อพิจารณาในเชิงพื้นที่ การกระจายอำนาจคือการถ่ายโอนเขตการปกครองและการตอบสนองขององค์การและเขตอำนาจในสถานที่ที่แตกต่างกันในเชิงกายภาพ หรือก็คือจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น แต่ถ้าพิจารณาในเชิงสถาบันจะหมายถึงการถ่ายโอนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ และบทบาทจากตัวแทนระดับของรัฐบาลส่วนกลางมาสู่ตัวแทนและเขตอำนาจที่หลากหลายหรือก็คือเปลี่ยนจากการผูกขาดบทบาทและหน้าที่มาสู่ความเป็นพหุนิยม

ดังนั้น วุฒิสาร ตันไชย (2557 : 16) จึงสามารถสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจมุ่งหวังต่อการปรับโครงสร้าง ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างศูนย์กลางและชายขอบหรือปรับทิศทางการบริหารระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในทิศทางที่มุ่งกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง

ดังนั้นจากนิยามความหมายของการกระจายอำนาจข้างต้น นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552 : 14) จึงสามารถพิจารณาได้ถึงกรอบมโนทัศน์ที่อธิบายปรากฏการณ์การกระจายอำนาจมีแง่มุมและจุดเน้นที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถแบ่งตามผู้สนับสนุนได้ 3 รูปแบบ ดังนี้

1. กลุ่มผู้กำหนดนโยบายและนักสังคมศาสตร์ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) โดยกลุ่มนี้จะพิจารณา “การกระจายอำนาจ” ในฐานะเครื่องมือสำคัญของการดึงอำนาจทางการบริหารภาคสาธารณะออกจากมือของรัฐที่ผูกขาดอำนาจการสั่งการ เพราะเป็นต้นตอของปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ และต้องการพัฒนากลไกแบบตลาดที่เน้นการบริหารงานแบบมืออาชีพและการแปรรูปหน่วยงาน / การบริการของรัฐให้เป็นของเอกชน

2. กลุ่มนักพัฒนาและนักเคลื่อนไหวผู้คัดค้านการพัฒนาแบบรวมศูนย์ (Centralization) เป็นกลุ่มที่ไม่พอใจต่อการล้มเหลวในการดำเนินการโครงการพัฒนาและแก้ปัญหาความยากจนของระบบรัฐรวมศูนย์ ปัญหาความเลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมืองกับ

ชนบท ปัญหาความเลื่อมล้ำด้านการพัฒนาและการจัดสรรทรัพยากร โดยให้ความสำคัญกับ การกระจายอำนาจ ในฐานะทางเลือกที่นำไปสู่การพัฒนาแบบร่วมมือ (Cooperative development)

3. กลุ่มผู้สนับสนุนกระบวนการกำหนดนโยบายและการแข่งขันทางการเมืองแบบพหุนิยม (Plurallst) ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในฐานะเครื่องมือสำหรับเสริมสร้างประชาธิปไตย และกดดันให้ระบบการเมืองแบบปิด (Closed political system)

จากแนวคิดการกระจายอำนาจข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่า กระกระจายอำนาจคือ การแบ่งสรรอำนาจ โดยรัฐบาลกลางได้ใช้กระบวนการถ่ายโอนอำนาจ จากส่วนกลางหรือจากรัฐบาลชาติ ที่เรียกกันว่า การรวมศูนย์อำนาจมาสู่ ท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้หมายถึงเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หมายรวมไปถึง ประชาชน ประชาสังคม และอื่นๆ โดยอำนาจที่ถูกส่งมานั้นเป็นอำนาจในการจัดการในพื้นที่ของตนโดยปราศจากการแทรกแซง เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

2.5.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ

กฎหมายและการกระจายอำนาจในยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้บรรจุเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่การรับรองเรื่องการกระจายอำนาจรัฐธรรมนูญ โดยหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา 282 – 290 รวม 11 มาตรา ที่มีสาระสำคัญคือ “ รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น” (วุฒิสาร ตันไชย, 2557 : 36-42)

กฎหมายและการกระจายอำนาจในยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดำเนินมาได้ 9 ปี จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ที่ทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สำหรับลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยในประเด็นกระจายอำนาจถูกบัญญัติใน

หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวดที่ 3 ที่ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินมาตรา 78 แนวนโยบายศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม มาตรา 80 และหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 281 – 290 โดยปรับปรุงจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้มีความสมบูรณ์ขึ้นอยู่ 5 ประการ (วุฒิสาร ตันไชย , 2552 : 36-38)

1. ขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น

2. การทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นอิสระ

3. การพัฒนาระบบดำเนินงานและบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การเปิดพื้นที่ให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สร้างการขับเคลื่อนผ่านการบัญญัติให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.6 แนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่

การเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ หรือ New Social Movement (NSM) เกิดจากการวิพากษ์ทฤษฎีการระดมทรัพยากรที่สนใจเพียงการตอบคำถามว่าขบวนการทางสังคมเกิดขึ้นอย่างไร ขณะเดียวกันก็วิพากษ์ทฤษฎีมาร์กซิสต์ว่ามีข้อจำกัดในการอธิบายปรากฏการณ์/ขบวนการทางสังคมใหม่ๆ เช่นขบวนการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (ผาสุก อ้างถึงใน ภัทรษมน รัตนางกูร , 2553) นอกจากนี้ Alberto Melucci (1985:214) อ้างถึงใน ภัทรษมน รัตนางกูร ยังแสดงให้เห็นว่า การก่อตัวขึ้นของปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางสังคมหลังสมัยใหม่ ไม่สามารถนำทฤษฎีที่ใช้อธิบายในขณะนั้นมาอธิบายได้ ซึ่งคือ ทฤษฎีทางชนชั้นและทฤษฎีแนวการกระทำรวมหมู่ของสำนักอเมริกา หรือทฤษฎีระดมทรัพยากร เนื่องจากทฤษฎีเหล่านั้นสามารถตอบได้เพียงแค่ว่าขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้นเกิดขึ้นอย่างไร แต่ไม่สามารถตอบได้ว่าเหตุใดและทำไมถึงเกิดขึ้น นี้จึงเป็นจุดสำคัญที่เริ่มต้นกรอบการวิเคราะห์ของสำนักคิดที่เรียกว่า “ขบวนการทางสังคมใหม่” ซึ่งมองว่า ข้อถกเถียงในเรื่องของชนชั้นในทัศนะของมาร์กซิสต์ที่บอกว่าขบวนการทางสังคมจะเกิดจากตำแหน่งภววิสัย (Objective location) และอัตลักษณ์ของจิตสำนึก (Conscious identity) สอดคล้องกัน กล่าวคือ มาร์กซิสต์พยายามเชื่อมโยงผลประโยชน์ของชนชั้น (Class interests) เข้ากับความขัดแย้งทางสังคมและการเรียกร้องผลประโยชน์อย่างเป็นเหตุเป็นผลกัน แต่ในกรอบการวิเคราะห์ขบวนการทางสังคมใหม่ เห็นว่าข้อถกเถียงในเรื่องชนชั้นเริ่มไม่สอดคล้องกับ

ขบวนการทางสังคมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ขบวนการเคลื่อนไหวสิทธิแห่งความเป็นพลเมืองของชาวอเมริกัน (Civil rights movements) หรือ ขบวนการผู้หญิง (Feminist movement) เป็นต้น ซึ่งขบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นโดยกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย และได้เปลี่ยนจากความขัดแย้งเดิมคือระหว่างชนชั้นนายทุนกับชนชั้นกรรมาชีพมาเป็นการต่อสู่บนความต้องการผลประโยชน์และการจัดหาสวัสดิการ ซึ่งใช้วิธีการต่อสู้ผ่านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และการเกิดปรากฏการณ์ทางสังคมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นนี้เอง ได้นำไปสู่การขยายกรอบการวิเคราะห์แบบ “ขบวนการทางสังคมใหม่” (New Social Movement) (ภัทรษมน รัตนางกูร, 2553)

บริบทสำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2545 : 50-56)

1. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่นี้ไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานของชนชั้นเดียวเหมือนในอดีต แต่เป็นการตอบโต้กับปัญหาและความขัดแย้งใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมซึ่งอยู่บนรากฐานจากหลากหลายชนชั้น

2. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่นี้เป็นขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องที่ไม่ผ่านกลไกทางการเมืองที่ดำรงอยู่ เช่น พรรคการเมือง นักการเมือง หรือหวังพึงกลไกรัฐ เนื่องจากความขัดแย้งที่ขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องนั้นมีความซับซ้อนเกินกว่าที่สถาบันทางการเมืองในระบบจะจัดการได้

3. การเรียกร้องของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่นั้นไม่ได้เป็นการเรียกร้องประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เหมือนทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ แต่ขบวนการนี้ต้องการสร้าง กติกา หรือกฎเกณฑ์ชุดใหม่ในการดำรงชีวิต อันเป็นการช่วงชิงการนำไปสร้างคำนิยาม หรือความหมายชุดใหม่ให้กับสิ่งที่ต่อสู่ หรือเรียกว่าเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างวาทกรรมชุดใหม่ในเรื่องนั้นๆ

นอกจากนี้ พฤทธิสาณ ชุมพล (2546: 339-341) อ้างถึงใน ภัทรษมน รัตนางกูร ได้สรุปให้เห็นลักษณะสำคัญซึ่งเป็นความ “ใหม่” ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ไว้ 3 ประการดังนี้

1. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่เป็นขบวนการทางสังคมมากกว่าที่จะเป็นขบวนการทางการเมืองเพราะให้ความสนใจใน เรื่องค่านิยมและวิถีชีวิตหรือเรื่องเชิงวัฒนธรรมมากกว่าและไม่ได้มุ่งที่จะเข้าไปมีส่วนในอำนาจรัฐหรือครองอำนาจรัฐ

2. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่มีฐานที่มั่นอยู่ในสังคมประชาโดยเน้นไปที่ลักษณะการอ้อมรัฐ(bypass the state) หรือเรียกได้ว่าไม่สนใจติดต่อหรือท้าทายอำนาจรัฐโดยตรง จึงมีลักษณะการทำกิจกรรมและลักษณะอุดมการณ์เชิงสัญลักษณ์(symbolic) เป็นหลัก

3. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่มีความพยายามที่จะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงสังคม ทั้งโดยเปลี่ยนแปลงค่านิยม และโดยการพัฒนาวิถีชีวิต ขึ้นมาเป็นทางเลือก (alternative life-styles) หรือเป็นการสร้างสรรค์วิถีชีวิตใหม่ โดยการท้าทายค่านิยมแบบเดิมๆ

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ในประเทศไทย

กระแสการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในประเทศไทยช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีลักษณะเป็นการเคลื่อนไหวแบบมวลชน (Mass Movement) ที่มุ่งสร้างแรงกดดันเพื่อบรรลุผลในทางการเมืองเป็นด้านหลัก ซึ่งรูปแบบการเคลื่อนไหวแบบนี้ ปัจจุบันยังคงอยู่โดยสืบทอดกันมาไม่ขาดสาย

แต่ที่น่าสังเกตคือ ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี 2535 เป็นต้นมา เริ่มมีรูปแบบการเคลื่อนไหวภาคประชาชนแบบใหม่ที่มีลักษณะมุ่งสร้างความรู้ความเข้าใจต่อสาธารณะในประเด็นต่างๆ โดยไม่มีการเรียกร้องกดดันใครแต่เน้นการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองของสังคมมากขึ้น เน้นการเคลื่อนไหวแบบมีลักษณะเป็นการเคลื่อนไหวเชิงสังคม-วัฒนธรรม(Socio-cultural Movement) ซึ่งสอดคล้องกับกระแสการเคลื่อนไหวในระดับสากลและในประเทศศูนย์กลางการพัฒนาของโลกที่เรียกว่า การเคลื่อนไหวสังคมแนวใหม่ (New Social Movement) มากขึ้น ซึ่งการเรียกร้องของขบวนการเคลื่อนไหวในประเทศไทยนั้นมีหลากหลายเช่น เกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อม สิทธิสตรี หรือสิทธิผู้ติดเชื้อเอดส์ ฯลฯ (พลเดช ปิ่นประทีป อ้างถึงใน โอฬาร อ่องพะ: 2552)

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า ปัจจุบัน ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเทศไทยก็เป็นการเคลื่อนไหว อยู่ในรูปแบบของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่เช่นกัน ซึ่งขบวนการเคลื่อนไหวในประเทศไทยนั้นก็มีประเด็นเรียกร้องมากมายซึ่งส่วนมากจะเกี่ยวข้องกับสิทธิและสวัสดิการของตนเองทั้งสิ้น

2.7 ข้อมูลพื้นฐานสภากลาง จังหวัดอำนาจเจริญ

จุดเริ่มต้นของการที่ทำให้ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญได้ริเริ่มให้มีการจัดทำ “ธรรมนูญประชาชน ตนอำนาจเจริญ” ขึ้นมาก็คือ การเกิดกระแสตื่นตัวในแนวคิดสำคัญประการหนึ่งนั่นคือ แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง (Provincial Self Governance) ที่เป็นแนวคิดที่พัฒนาต่อยอดมาจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory) และแนวคิดประชาธิปไตยชุมชน (Community Democracy) จากแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองจึงทำให้เกิดการตื่นตัวในกลุ่มแกนนำของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่ ตลอดจนองค์กรประชาสังคมกลุ่มต่างๆ ทั่วทั้งจังหวัด เพราะเชื่อว่า

แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองจะเป็นแนวคิดที่จะทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาเรื่องความไม่มีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อปัญหาความเดือดร้อน และความต้องการของประชาชนของหน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ด้วยสาเหตุของปัญหาดังกล่าว สภาองค์กรชุมชนทั่วทั้งจังหวัดจึงได้ร่วมกับองค์กรประชาสังคมกลุ่มนักเคลื่อนไหวเพื่อการพัฒนาด้านต่างๆ ในพื้นที่จำนวนหนึ่ง อาทิเช่น กลุ่มดูแลทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม กลุ่มพัฒนาสตรี ฯลฯ ที่ได้ร่วมดำเนินงานการพัฒนากับประชาชนในพื้นที่มาอย่างยาวนานนับต่อเนื่องมาจากเริ่มโครงการกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund : SIF) เมื่อปี พ.ศ. 2542 โครงการชีวิตสาธารณะท้องถิ่นน่าอยู่ ในปี พ.ศ. 2546 จึงได้ตัดสินใจที่จะทำการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมุ่งเน้นจุดยืนบนพื้นฐานของการพึ่งพาตนเองของคนในชุมชนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญเป็นหลัก ผ่านกระบวนการสรุปบทเรียน และถอดชุดความรู้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และแนวทางการแก้ปัญหาภายใต้แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” โดยได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจาก สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สำนักงานปฏิรูปประเทศไทย (สปร.) และสภาพัฒนาการเมือง (สพม.) สำหรับแนวทางการจัดการตนเองของจังหวัดอำนาจเจริญสามารถแบ่งออกได้ 6 ประเด็นด้วยกันนั่นคือ ด้านการเมืองภาคพลเมืองด้านสังคม ระบบเศรษฐกิจชุมชนด้านสุขภาพ ด้านทรัพยากรทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ด้านการรับรู้ข้อมูล การเข้าถึง และการกระจายข่าวสาร และได้ทำการประกาศยุทธศาสตร์จัดการตนเอง ภายใต้หัวข้อ “ขอคืนพื้นที่จังหวัดจัดการตนเองเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย” ณ วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2553 และได้นำเอาประเด็นแนวทางการจัดการตนเองฯ ทั้ง 6 ประเด็น เป็นสาระสำคัญในการขับเคลื่อนร่วมกับประชาชนในทุกหมู่บ้าน/ชุมชน เพื่อให้ได้มาซึ่ง “ธรรมนูญประชาชน ตนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2555” (สถาพร เริงธรรม : มปป) ในที่สุด โดยธรรมนูญนี้มีจุดเริ่มต้นของการขับเคลื่อนจนสามารถจัดทำธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญได้นั้นมีขั้นตอน ดังนี้

1. ลงเวทีหมู่บ้าน ระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางที่จะทำให้หมู่บ้าน/ชุมชนจังหวัด น่าอยู่

2. ยกร่างธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ โดยตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบล 63 พื้นที่ ๆ ละ 3 คน ตัวแทนภาคีพัฒนา 40 คน นำเอาข้อมูลจากเวทีหมู่บ้านมายกร่าง พร้อมความเห็นเพิ่มเติม

3. นำกรอบแนวคิดร่างธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ลงเวทีระดับตำบล โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ นายกฯ และสมาชิก อปท. ผู้นำทางการ และผู้นำธรรมชาติ มาแก้ไข เพิ่มเติม ปรับแก้ให้ตรงกับความต้องการ

4. นำข้อมูลจากเวทีระดับตำบลมายกร่าง จัดทำรูปเล่ม

5. นำร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ลงเวทีประชาพิจารณ์ระดับตำบลๆ ละ ๒๐๐ คน โดยหน่วยงานรัฐและภาคีพัฒนามาร่วมรับรองธรรมนูญนี้

สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนที่มาจากการเป็นตัวแทนสภาองค์กรชุมชน จำนวน 63 ตำบลๆ ละ 3 คน และตัวแทนภาคีพัฒนา 20 ภาคีๆ ละ 2 คน รวม 40 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 229 คน ทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการปฏิบัติงานในการดำเนินงาน ตลอดจนตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ที่ได้รับการเสนอจากสภากลางระดับพื้นที่ เพื่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจนสำหรับองค์กรภาคีภาคส่วนอื่นๆ ที่เข้าร่วมงานนี้ สามารถนำไปปฏิบัติงานต่อในระดับพื้นที่ชุมชน หมู่บ้าน และตำบลทั่วทั้งจังหวัดได้ โดยในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญได้มีการพูดถึง สภากลาง ซึ่งสภากลางจะมีทั้งระดับสภากลางตำบล และสภากลางจังหวัด ซึ่งตามธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญหมวดที่ 3 ข้อ 22 ได้มีกำหนดบทบาทของสภากลางอำนาจเจริญไว้ดังต่อไปนี้

1) ร่วมกันกำกับทิศทางแผนพัฒนาของประชาชนให้บรรลุเป้าหมาย

2) นำเสนอแผนพัฒนาของประชาชนต่อภาคีที่เกี่ยวข้อง

3) ผู้บริหารจังหวัด ต้องนำแผนของประชาชนไปดำเนินการเป็นหลัก

4) ติดตาม กำกับแผนพัฒนาของประชาชน

5) ร่วมกันกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

6) ร่วมกันกำหนดรูปแบบการพัฒนาจังหวัดที่เหมาะสม

กล่าวโดยสรุปบทบาทหลักของสภากลาง คือ ทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ และหาแนวทางการปฏิบัติงานตลอดจนตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ที่ได้รับการเสนอจากสภากลางระดับท้องที่ เพื่อให้เกิดเป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจนสำหรับองค์กรภาคีภาคส่วนอื่นๆ สามารถที่จะนำไปปฏิบัติงานต่อได้ทั้งพื้นที่ในระดับชุมชน หมู่บ้านและตำบลทั่วทั้งจังหวัด และยังรวมไปถึงหน้าที่ในการกำกับและติดตามการทำงานด้วย

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อุดม ทุมโฆสิต (มปป) ได้ศึกษาเรื่อง จังหวัดจัดการตนเอง : กรณีจังหวัดระยอง ผลการวิจัยพบว่า 1) ผลจากการสำรวจ / ประชาพิจารณ์ พบว่า ประชาชนมีความปรารถนาอยากให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยเร็ว 2) รูปแบบ "จังหวัดระยองจัดการตนเอง" มีลักษณะดังนี้ 2.1 ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ 2.2 ยุบรวมราชการบริหารส่วนภูมิภาค (รวมถึงการปกครองท้องถิ่น) และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน และจัดตั้งเป็น “ระยองมหา

นคร” 2.3 ให้ระยองมหานคร เทศบาล และ อบต. มีอิสระในการจัดการปัญหาต่างๆ ของตนได้อย่างเต็มที่ โดยจัดระบบให้มี 2.3.1 กระจายอำนาจในการกำหนดปัญหาและแก้ไขปัญหาของตนเอง 2.3.2 มีระบบการบริหารองค์การและการบริหารงานบุคคลของตนเองอย่างชัดเจน 2.3.3 มีงบประมาณของตนเอง โดยรายได้ที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดระยองต้องจัดแบ่งให้พื้นที่อย่างน้อยร้อยละ 65 ขึ้นไป 2.3.4 ให้มีกลไกสภาพลเมืองเพิ่มขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจ พัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยสภาพลเมืองมาจากการเลือกตั้งกันเองของประชาชนกลุ่มต่างๆ 2.3.5 ให้มีคณะกรรมการร่วม 2 ชุด คือ คณะกรรมการร่วมรัฐ – จังหวัดระยอง (ครจ.) และคณะกรรมการร่วมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง (ครถ.) โดย ครจ. ทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับจังหวัดระยอง และกำกับดูแลการบริหารราชการของจังหวัดระยองให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วน ครถ. ทำหน้าที่เชื่อมโยงประสานการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัด 3) ความเป็นไปได้ในการเป็น “จังหวัดระยองจัดการตนเอง” พบว่า 3.1 ด้านเจตนารมณ์ พบว่า รูปแบบจังหวัดระยองจัดการตนเองเป็นรูปแบบการพัฒนาและการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันและเจตนารมณ์ของประชาชนชาวระยองอย่างมาก 3.2 ด้านการคลัง พบว่า จังหวัดระยองมีความพร้อมทางด้านการคลังในการเป็นจังหวัดระยองจัดการตนเองเป็นอย่างมาก 3.3 ด้านการยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การเมืองระดับชาติ และ ราชการบริหารส่วนกลาง พบว่าไม่ทราบว่าจะให้การยอมรับต่อรูปแบบจังหวัดระยองจัดการตนเองหรือไม่ ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนการบริหารส่วนท้องถิ่น พบว่าให้การยอมรับต่อรูปแบบจังหวัดระยองจัดการตนเอง 3.4 ด้านการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา พบว่าจังหวัดระยองจัดการตนเองจะเป็นรูปแบบการปกครองที่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชน และวางรากฐานการพัฒนาในอนาคตของจังหวัดระยองได้เป็นอย่างดี 3.5 ด้านพลังผลักดัน พบว่ายังไม่ทราบว่าประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ของจังหวัดระยองจะร่วมกันผลักดันเพื่อให้เกิดจังหวัดระยองจัดการตนเองมากน้อยเพียงใด 4) ปัจจุบันภายหลังโครงการวิจัยเสร็จสิ้น ประชาชนชาวระยองได้มีการหารือร่วมกันเกี่ยวกับการผลักดันการเป็นจังหวัดระยองจัดการตนเอง 2 ครั้ง คือ 4.1 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัดระยอง มีความเห็นร่วมกันว่า ควรได้ร่วมกันดำเนินการรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจังหวัดระยองจัดการตนเอง พ.ศ. .... 4.2 เครือข่ายภาคประชาชน มีความเห็นเช่นเดียวกับกลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเห็นว่าควรช่วยกันรวบรวมราบชื่อประชาชนเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจังหวัดระยองจัดการตนเอง พ.ศ. ....

ณัฐวรรณ อารัมภ์วิโรจน์ (2557) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง ศึกษากรณี ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ผลการศึกษาพบว่า อำนาจเจริญมี

ปัญหาพื้นฐานในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาตั้งแต่อดีตจนถึงการจัดตั้งขึ้นเป็นจังหวัด ปัจจุบันยังคงมีปัญหาความยากจน การมีรายได้น้อยและผลตอบแทนจากการผลิตในพื้นที่ต่ำ รัฐบาลส่งเสริมเกษตรกรรมสมัยใหม่เพื่อการค้า ทำให้เกษตรกรต้องลงทุนในการเพาะปลูกสูง แต่สินค้าเกษตรมีความผันผวน ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการประสบปัญหาขาดทุนจนกลายเป็นหนี้สิน เรื้อรังและประชาชนไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน อีกทั้งระบบการศึกษาถูกกำหนดจากส่วนกลาง ทำให้เด็กและเยาวชนขาดการเรียนรู้และสืบทอดภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่น จังหวัดอำนาจเจริญจึงมีแนวคิดในการปฏิรูปสำนึกหรือวิธีคิดของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง และคิดหาทางแก้ไขปัญหาได้โดยการพึ่งพาตนเอง จึงได้จัดทำธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญขึ้นเพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนาที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชน และขับเคลื่อนให้จังหวัดอำนาจเจริญเป็นเมืองธรรมเกษตร จึงทำให้เกิดแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองขึ้น โดยแนวคิดนี้เป็นแนวคิดกระบวนการที่มีกฎหมายรองรับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นเองได้ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น (กำหนดให้ท้องถิ่นมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิ์จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ที่จะมีผลใช้บังคับให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการปกครองตนเอง จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงตามที่รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้เลย ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเองที่เหมาะสมกับจังหวัดอำนาจเจริญคือ การเป็นจังหวัดจัดการตนเองโดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองและธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ มีสถานะเป็นกฎหมายระดับรองของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง เพื่อให้ธรรมนูญฯ ซึ่งเกิดจากการที่ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญได้ตกลงร่วมกันและยอมสละสิทธิและเสรีภาพของตนเพื่อปฏิบัติตามกติกาที่ประชาชนได้ตกลงร่วมกันไว้ให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายและเกิดนี้ไปใช้ปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ตรงตามความต้องการของประชาชนคนอำนาจเจริญอย่างแท้จริง ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการตราร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ เพื่อให้ธรรมนูญณ มีผลใช้บังคับ และกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตนเองเป็นอีกหนึ่งวิธีที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว เบ็ดเสร็จและมีความยั่งยืน ตรงกับความต้องการของประชาชน มีงบประมาณเพียงพอ ลดความเลื่อมล้ำในสังคม และประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่

ขึ้น รัฐส่วนกลางก็สามารถกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น จึงทำให้รัฐส่วนกลางมีภารกิจลดน้อยลง และสามารถดำเนินการพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับนานาชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาลินี วินเซนท์ (2556) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวภูเกษตร : กรณีศึกษาตำบลหนองไฮ อำเภอเสนางคนิคม จังหวัดอำนาจเจริญ ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมหากประชาชนไม่มีความรู้สึกถึงความผูกพัน ความเคารพ ตลอดจนความเป็นเจ้าของแล้วนั้นกิจกรรมต่างๆ อาจจะไม่สำเร็จและดำรงอยู่ได้ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นคุณค่า ความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวภูเกษตร และประโยชน์ที่จะได้รับจากการท่องเที่ยวจะเห็นเพียงแต่ประโยชน์ของตนเอง หรืออาจเป็นเพราะการขาดความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐที่จะเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งดำเนินงานต่างๆ อาจขึ้นอยู่กับนโยบายการบริหารภาครัฐบาล ทำให้การสั่งการไม่ตรงตามความต้องการของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนเกิดความไม่เข้าใจไม่อยากเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผลทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อย ที่ผ่านมาชุมชนตำบลหนองไฮสามารถแก้ปัญหาในด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวได้ระดับหนึ่ง ซึ่งจากการที่กลุ่มชุมชนสามารถจัดการกับปัญหาได้ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้และตอบสนองความต้องการของชุมชนได้นั้นเป็นตัวบ่งชี้สำคัญประการหนึ่งของการมีศักยภาพของชุมชน และเนื่องจากชุมชนยังมีความเกาะเกี่ยวเหนี่ยวแน่นทางวัฒนธรรม ระบบคุณธรรม ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ รวมทั้งอุดมการณ์เพื่อแก้ปัญหาอย่างแท้จริง การพิจารณาปัญหาของชุมชนก็ใช้ระบบคุณธรรมในการตัดสินใจด้วยความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน โดยไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นแต่อย่างใด สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่เอื้อให้ชุมชนมีศักยภาพและมีความศรัทธาเกิดขึ้นในกลุ่มของชุมชนเอง

หิรัญญ์ หิรัญญพิพัฒน์ (2553) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทสภาองค์กรชุมชนกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น : ศึกษากรณีสภาองค์กรชุมชน ตำบลหนองสาหร่าย จังหวัดกาญจนบุรี ผลการศึกษาพบว่า 1. ผู้วิจัยพบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารชุมชนตามแนวพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนที่ทำให้เกิดข้อจำกัดในการขับเคลื่อนการพัฒนา โดยผู้วิจัยสรุปประเด็นดังต่อไปนี้ 1.1 ข้อจำกัดเรื่องสมาชิกสภาองค์กรชุมชนต้องปราศจากการเมืองแทรกแซง ทำให้ขาดบุคลากรในการบริหาร เนื่องจากในท้องถิ่นบุคคลที่มีศักยภาพความเป็นผู้นำนั้นมีน้อยและส่วนใหญ่ก็เข้าไปเป็นผู้นำในระบบการเมือง ทำให้สภาองค์กรชุมชนขาดผู้นำหรือตัวแทนชุมชน 1.2 ประชาชนในชุมชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนเท่าที่ควร ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ 1.3 เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนประกาศใช้ได้เพียง 1 ปี การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงยังไม่เห็นผลชัดเท่าที่ควร 1.4 รัฐกระจายอำนาจให้สภาองค์กรชุมชนบริหารจัดการ แต่รัฐไม่ได้กำหนดงบประมาณให้ ทำให้สภา

องค์กรชุมชนต้องดำเนินกิจกรรมต่างๆ ด้วยทุนของตนเอง และขอความร่วมมือจากเครือข่ายองค์กรภายนอก 1.5 สภาองค์กรชุมชนตำบลหนองสาหร่ายยังขาดความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนหลัก ทำให้การพัฒนาในด้านต่างๆ ที่ทางชุมชนต้องการยังไม่ครอบคลุมครบทุกด้าน 2. ความเป็นมา กระบวนการ และขั้นตอนการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พุทธศักราช 2551 นั้น สรุปได้ว่า รัฐตระหนักถึงความสำคัญของชุมชนฐานรากที่มีความสำคัญของประเทศ แต่การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาของรัฐที่เน้นแต่เพียงด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียวและมองข้ามความเป็นเอกลักษณ์ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชนทำให้ขาดความสมดุลจึงส่งผลให้สังคมอ่อนแอ แต่ยังมีอีกหลายชุมชนที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน ประเพณี วัฒนธรรมและทรัพยากรที่มีอยู่ของตนเป็นทุนทางสังคมผสานกับเทคโนโลยี นวัตกรรมใหม่ ที่เป็นวัฒนธรรมภายนอกที่เข้ามาสู่ชุมชน แล้วกำหนดแผนแม่บทชุมชนที่ยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งเน้นประชากรในชุมชนเป็นศูนย์กลางและมุ่งสู่เศรษฐกิจแบบพอเพียง และยึดหลักการพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมเป็นฐานในการพัฒนา และสามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน กลายเป็นชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ ชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการดังกล่าวได้รวมตัวกันเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนเพื่อให้มีกฎหมายที่จะช่วยหนุนเสริมรับรองศักยภาพ มีสถานะที่เป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วนและมีการดำเนินการขับเคลื่อน ผลักดันร่วมกันโดยแกนนำชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน และภาครัฐ ท้ายที่สุดที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีมติประกาศใช้เป็นกฎหมายอย่างเป็นเอกฉันท์ ในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนมีกระบวนการที่สำคัญสรุปได้ 3 ขั้นตอน คือ (1) ทบทวนเครือข่ายกลไกที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ชุมชนนั้นที่ทำงานพัฒนาร่วมกันอยู่แล้ว เพื่อให้เป็นแกนนำในการดำเนินงานต่อ (2) ประชาชนกับชุมชนทุกกลุ่มในตำบล เพื่อร่วมกันพิจารณาถึงการจดแจ้งจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน (3) หลังจากที่มีการจดแจ้งการจัดตั้งแล้ว ก็ให้ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลแล้ววางกติกาและกรอบการทำงานของสภาในด้านต่างๆ รวมไปถึงการประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลแบบต่อเนื่องในครั้งต่อไปตามที่พระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้หรือมากกว่านั้นตามมติของรัฐสภา 3. สภาองค์กรชุมชนตำบลหนองสาหร่ายประสบความสำเร็จในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ที่พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนกำหนดไว้ ด้วยองค์ประกอบที่สำคัญสองส่วนคือ 3.1 ผู้นำเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ว่าจะต้องทำอย่างไรให้เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยวิเคราะห์ถึงจุดศูนย์กลางของการพัฒนาได้ดังนี้ ประการแรก ด้านประชากร วิเคราะห์ศักยภาพของประชากรในชุมชนแล้วดึงมาใช้ให้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาชุมชน สามารถสร้างค่านิยมใหม่ปลูกจิตสำนึก 4 ร่วม คือ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมตรวจสอบให้เกิดแก่ประชาชนในชุมชนได้ ประการที่สอง ด้านทรัพยากร วิเคราะห์ถึงความมีจำกัดของทรัพยากรใน

พื้นที่ที่ต้องใช้อย่างเป็นประโยชน์สูงสุด ประการที่สาม ด้านการก่อมลพิษ วิเคราะห์ถึงการรักษาทรัพยากรที่มีอยู่เดิมและเกิดขึ้นใหม่ให้ใช้ได้นานๆ โดยเริ่มต้นจากการใช้วิธีการทางธรรมชาติในการผลิต และประการที่สี่ ด้านการติดต่อประสานงาน ผู้นำมีความสามารถในการติดต่อประสานงานกับเครือข่ายองค์กรภายนอกให้สนับสนุน ส่งเสริมและร่วมพัฒนาชุมชนได้ 3.2 ประชาชนในชุมชนมีความเป็นประชาธิปไตย คือมีอัตลักษณ์ ที่เป็นลักษณะเด่นในเรื่องความสามัคคี และมีความเป็นประชาธิปไตยยอมรับการใช้เวทีกลางในการแก้ปัญหา เป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาด้วยการร่วมออกความคิดเห็นและลงฉันทามติในประเด็นต่างๆ ที่จะนำมาปฏิบัติที่จะมีผลกระทบต่อชุมชนและประชาชนก็อยากเป็นส่วนหนึ่งที่จะร่วมพัฒนาชุมชนให้มีความเจริญและมีความสุขในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมตรวจสอบ และจากการดำเนินงานที่ผ่านมานับได้ว่าสภาองค์กรชุมชนตำบลหนองสาหร่ายประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับจากองค์การภายนอกตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยยึดหลักการบูรณาการการพัฒนาที่สรุปใจความรวมได้ว่าเป็นบทบาทของการพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืนโดยมีศูนย์เรียนรู้ระดับตำบลที่ประชาชนในชุมชนร่วมกันกำหนดแผนแม่บทชุมชนโดยมีผู้นำชุมชนเป็นแกนนำในการขับเคลื่อนการพัฒนา ด้วยเหตุผลว่าสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในชุมชนที่ยังด้อยอยู่ทั้งในทางสุขภาพร่างกาย ฐานะทางสังคม และจิตใจให้ดีขึ้น โดยใช้ศูนย์เรียนรู้ชุมชนตำบลหนองสาหร่ายเป็นเวทีกลางในการประชุม สัมมนา เป็นเวทีที่กระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนที่จะได้รับผลของการพัฒนานั้นโดยตรงมีจิตสำนึกร่วมกันถึงความเป็นเจ้าของชุมชน ให้มีส่วนร่วมคิด ร่วมริเริ่ม และร่วมกำหนดแผนแม่บทของชุมชนเพื่อการพัฒนาชุมชนของตนให้เป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการในด้านการขับเคลื่อนการพัฒนาให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ จากการวิเคราะห์บทบาทของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน ในการมีส่วนที่จะช่วยในการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนานั้น ยังไม่พบความเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร เนื่องจากสภาองค์กรชุมชนตำบลหนองสาหร่ายได้สร้างกระบวนการด้านการพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืนก่อนที่จะมีกฎหมายพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พุทธศักราช 2551 นี้ กฎหมายเกิดขึ้นหลังจากการพัฒนาของชุมชน ประสบความสำเร็จแล้ว การเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติ เป็นการรับรองสถานภาพให้มีสถานะที่ชัดเจนและเป็นการสร้างการต่อรองของชุมชนหนองสาหร่ายกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรภายนอกอื่นๆ เท่านั้น กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พฒทธศักราช 2551 ในช่วงปีแรกตั้งแต่ต้นปี พุทธศักราช 2551 ถึงต้นปี พุทธศักราช 2552 ยังไม่มีผลต่อการพัฒนาหรือต่อการดำเนินงานของชุมชนหนองสาหร่ายอย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร 4. ข้อเสนอแนะที่ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรมีคือ 4.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนพระราชบัญญัติสภาองค์การชุมชน ควรประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคประชาชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน อันจะ

เป็นส่วนผลักดันให้เกิดการพัฒนาในระดับฐานรากของสังคมอย่างจริงจัง 4.2 รัฐควรจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารให้สภาองค์กรชุมชนเป็นการเฉพาะตามสมควรเพื่อจะได้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มขึ้น 4.3 การดำเนินการจัดตั้งและจดแจ้งสภาองค์การชุมชนภาครัฐไม่ควรเร่งรัดให้ชุมชนทำการจดแจ้งการจัดตั้งทั้งที่ยังไม่มีความพร้อมเพียงพอ และ 4.4 ควรมีการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาคเอกชน หรือองค์กรอิสระอื่นนอกเหนือจากหน่วยงานภาครัฐเพื่อสนับสนุนบทบาทของสภาองค์กรชุมชนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาชุมชน

สุภาพร สาธรพันธ์ (มปป) ได้ศึกษา ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มอาชีพสตรี กรณีศึกษากลุ่มสตรี อำเภอนาจะหลวย จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า (1) ผลสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มสตรี โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้าน คือ ความต่อเนื่องของการดำเนินงานของกลุ่ม การเรียนรู้ในการพัฒนาศักยภาพตนเองของสมาชิก การพึ่งตนเองของกลุ่ม คุณภาพชีวิตที่ดีของสมาชิกกลุ่ม ความเป็นปึกแผ่นของสมาชิกกลุ่ม และประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาของตนเองและชุมชน อยู่ในระดับมาก โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาของตนเองและชุมชน และด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ การพึ่งตนเองของกลุ่ม (2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มสตรี ทุกปัจจัย คือ คุณลักษณะของสมาชิก ลักษณะของกลุ่มสตรี การตัดสินใจ และการวางแผน ระดับการมีส่วนร่วม การตอบสนองความต้องการ ความสามารถในการแก้ปัญหา การสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น และทัศนคติที่มีต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อยู่ในระดับมาก โดยปัจจัยที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ คุณลักษณะของสมาชิก และปัจจัยที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ความสามารถในการแก้ปัญหา (3) ปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มสตรี ประกอบด้วย คุณลักษณะของสมาชิก ลักษณะของกลุ่มสตรี การตัดสินใจและการวางแผน ระดับการมีส่วนร่วม การตอบสนองความต้องการ ความสามารถในการแก้ปัญหา การสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น และทัศนคติที่มีต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีความสัมพันธ์กับผลสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มสตรีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 (4) ปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มสตรี จากมากไปหาน้อย คือ ทัศนคติ ที่มีต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ความสามารถในการแก้ปัญหา และการตัดสินใจและการวางแผน (5) สมาชิกกลุ่มสตรีที่มีจำนวนบุตร อาชีพเสริม และสถานภาพสมรสต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มสตรีแตกต่างกัน ส่วนตัวแปรอายุ การศึกษา และอาชีพหลักไม่แตกต่างกัน กลุ่มสตรีที่มี เงินปันผลจากกลุ่มสตรีต่อเดือนต่อคนต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มสตรีแตกต่างกัน ส่วนอายุการเป็นสมาชิก และลักษณะงานของกลุ่มไม่แตกต่างกัน (6) สมาชิกกลุ่มสตรีที่มีอายุ การศึกษา จำนวนบุตร อาชีพหลัก อาชีพเสริม สถานภาพสมรสต่างกัน มีความคิดเห็นต่อผลสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มสตรีไม่แตกต่างกัน กลุ่มสตรี

ที่มีเงินปันผลจากกลุ่มสตรีต่อเดือนต่อคนต่างกัน มีความคิดเห็นต่อผลสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มสตรีแตกต่างกัน ส่วนอายุการเป็นสมาชิกและลักษณะงานของกลุ่มไม่แตกต่างกัน (7) กลุ่มสตรีกลุ่มจักสานและทอผ้า มีความคิดเห็นต่อปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสำเร็จแบบยั่งยืน และผลสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มสตรีไม่แตกต่างกัน

วีระกิตติ์ หาญปริพรรณ์ และคณะ (2551) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของชุมชนในงานยุติธรรมชุมชน : กรณีศึกษาชุมชนคลองจรเข้น้อย ตำบลเกาะไร่ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุการเข้ามีส่วนร่วมของชุมชนที่มีต่องานยุติธรรมชุมชน สาเหตุหลักเนื่องจากชุมชนบ้านคลองจรเข้น้อยมีปัญหาการแพร่ระบาดยาเสพติด ผู้นำชุมชนและสมาชิกในชุมชนตระหนักถึงปัญหานี้ กอรปกับเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดมวลชนสัมพันธ์ได้เข้ามาสร้างกระบวนการค้นหาปัญหา และการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนและสมาชิกในชุมชน ทำให้เกิดศรัทธาต่อกระบวนการแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างมีส่วนร่วม รวมทั้งสมาชิกในชุมชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อผู้นำชุมชนของตน ทำให้การที่หน่วยงานยุติธรรมจังหวัดได้เข้ามาเชิญชวน และให้ความรู้เกี่ยวกับงานยุติธรรมชุมชนแก่ผู้นำชุมชน จึงเป็นโอกาสที่ดีทำให้ผู้นำชุมชนและสมาชิกในชุมชนเห็นความสำคัญ และประโยชน์ของงานยุติธรรมชุมชน และได้นำความรู้มาป้องกันและลดปัญหาความขัดแย้ง หรือปัญหาต่างๆ

2.9 การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งในส่วนแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ในการศึกษาสภากลางอำนาจเจริญกับการจัดการตนเองภายใต้วัตถุประสงค์ เพื่อทราบถึงที่มา ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ศึกษาโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และเพื่อศึกษาแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ทำให้ได้กรอบแนวคิด 3 กรอบ ดังนี้

1. ศึกษาความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญโดยได้จากการศึกษาการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และแนวคิดจาก “ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ “ และงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น งานวิจัยเรื่องแนวทางการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง ศึกษากรณี ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ของ ณัฐวรรณ อารัมภ์วิโรจน์

2. ศึกษาโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โดยได้จากการศึกษาการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และแนวคิดเรื่อง ลักษณะโครงสร้างขององค์กร ของ Stephen P. Robbins เรื่องความสัมพันธ์ของประชาสังคมแบบแนวราย ของทศพล สมพงษ์

เรื่องหลักการสำคัญจังหวัดจัดการตนเอง ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่องรูปแบบสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ จากธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ และโครงสร้างองค์กรแบบเครือข่าย ของทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ จึงทำให้เกิดแนวคิดกรอบที่ 2 ซึ่งประกอบไปด้วย 3 ด้าน และแต่ละด้านมีรายละเอียด ดังนี้

1) ลักษณะโครงสร้าง ประกอบด้วย

- ลักษณะโครงสร้างแบบแนวราบ

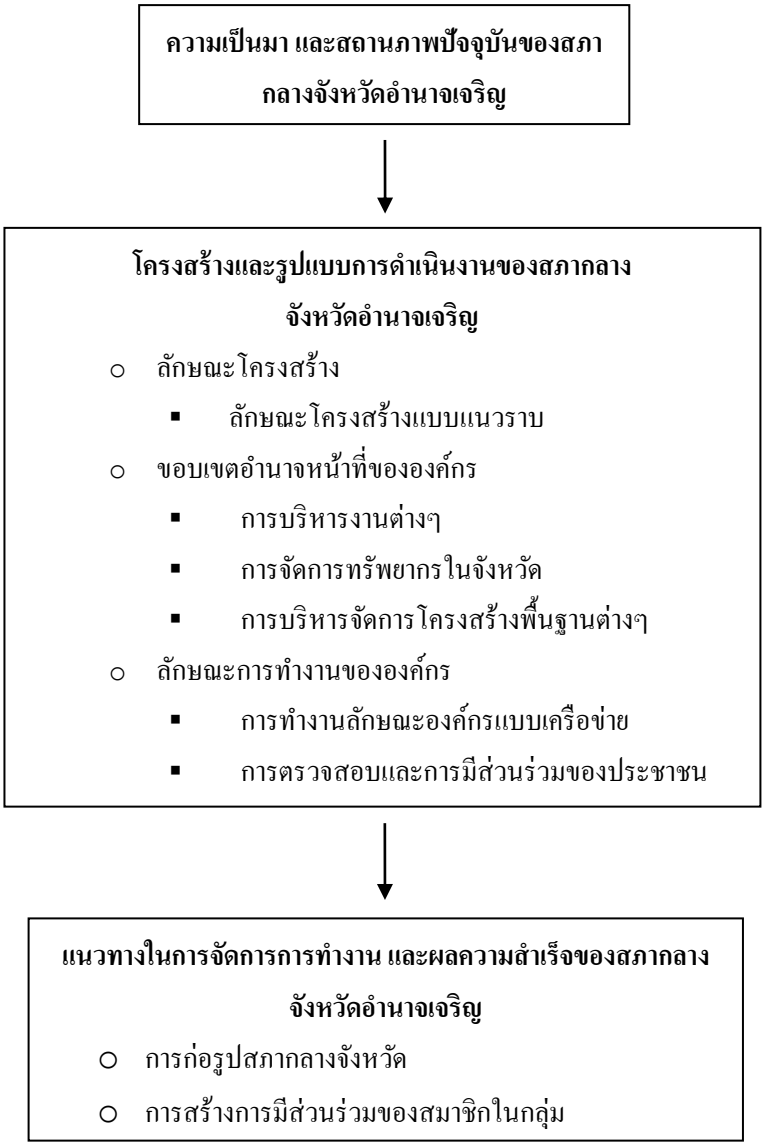
2) ขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กร

- การบริหารงานต่างๆ
- การจัดการทรัพยากรในจังหวัด
- การบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ

3) ลักษณะการทำงานขององค์กร

- การทำงานลักษณะองค์กรแบบเครือข่าย
- การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. ศึกษาแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โดยได้จากการศึกษาการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และแนวคิดเรื่อง ส่วนประกอบที่สำคัญขององค์การ ของ วรนารถ แสงมณี แนวคิดประชาสังคม แนวคิดพลเมือง และแนวคิดการมีส่วนร่วม จึงทำให้เกิดแนวคิดกรอบที่ 3 ซึ่งประกอบไปด้วย 2 ด้าน คือ 1. จะศึกษาถึงความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญในการก่อรูปขึ้นมาจนเกิดมาเป็นสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และ 2. ศึกษาถึงความสำเร็จของการสร้างการมีส่วนร่วมภายในกลุ่มสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งแสดงเป็นกรอบแนวคิดได้ดังนี้



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

บทที่ 3
วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ศึกษากรณี: จังหวัดอำนาจเจริญ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเพื่อศึกษาโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และเพื่อศึกษาแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โดยมีขั้นตอนในการศึกษาการวิจัย ดังต่อไปนี้

3.1 ระเบียบวิธีการวิจัย

3.2 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

3.4 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) โดยมีเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ การศึกษาข้อมูลจากเอกสารและการสอบสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi – structured Interview)และ การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) จากการประชุมสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อทราบถึงความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ศึกษาโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และเพื่อศึกษาแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

3.2 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

สมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจำนวน 35 คน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจาก ภาคส่วนต่างๆ ดังนี้ 1) ภาคประชาชน 2) ภาคธุรกิจเอกชน 3) ภาคองค์การบริหารส่วนจังหวัด 4) ภาคราชการ

ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักโดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Selection) จากแกนนำของสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญที่เคยมีการเข้าประชุมสภากลางมาอย่างต่อเนื่อง ในการสัมภาษณ์เชิงลึก กับสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญในภาคส่วนต่างๆ 1) ภาคประชาชน 2) ภาคธุรกิจเอกชน 3) ภาคองค์การบริหารส่วนจังหวัด 4) ภาคราชการจำนวนภาคส่วนละ 3 คน รวมทั้งหมด 12 คน

จากการคัดเลือกผู้วิจัยได้มีการคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ สมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ อันประกอบไปด้วย ภาคประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน ภาคองค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาคราชการ โดยการคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญผู้วิจัยได้คัดเลือกจาก 1) ผู้ให้ข้อมูลต้องเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งตามหนังสือคำสั่งจังหวัดอำนาจเจริญที่ 729/2556 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการสภากลางระดับจังหวัด หรือ 2) ผู้ให้ข้อมูลต้องเป็นผู้ที่เข้าร่วมประชุมสภากลางทุกครั้งที่มีการประชุม หรือ เคยมีการเข้าร่วมประชุมสภากลางมาแล้วไม่ต่ำกว่า 3 ครั้ง หรือ 3) ผู้ให้ข้อมูลต้องเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญหรือเป็นผู้ที่เป็นแกนนำในการผลักดันให้เกิดธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญจนกระทั่งได้เกิดการจัดตั้งสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญขึ้นมา

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

3.3.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi – structured Interview) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพเพื่อศึกษาเพื่อศึกษาถึงที่มา ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ศึกษาโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และเพื่อศึกษาแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นแบบสัมภาษณ์ถึงความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ประกอบด้วยประวัติความเป็นมา ลักษณะของการก่อตั้ง ลักษณะการทำงาน

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา และปัญหาและอุปสรรคจากการทำงานที่ผ่านมาของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

ส่วนที่ 2 เป็นแบบสัมภาษณ์เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ลักษณะของโครงสร้าง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร และลักษณะการทำงานขององค์กร

ส่วนที่ 3 เป็นแบบสัมภาษณ์เพื่อศึกษาถึง แนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ศึกษาถึงความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญในการก่อรูปขึ้นมาจนเกิดมาเป็นสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และศึกษาถึงความสำเร็จของการสร้างการมีส่วนร่วมภายในกลุ่มสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

3.3.2 การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม

ในการเก็บข้อมูลของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ในการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญผู้วิจัยได้ทำการสังเกตบรรยากาศการสัมภาษณ์เชิงลึก และผู้วิจัยได้เข้าร่วมในการประชุมสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเพื่อทำการสังเกตจากการทำงานของสมาชิกสภากลางจังกวัดอำนาจเจริญ และ ซึ่งใช้แบบการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมที่ประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 การสังเกตการให้ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ส่วนที่ 2 การเข้าสังเกตในการประชุมของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

3.4 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

3.4.1 การหาค่าความตรง (Validity)

ผู้วิจัยเสนอแบบสัมภาษณ์ต่ออาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อขอคำแนะนำ และปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำ แล้วจึงเสนอผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบหาค่าความตรง (Validity) โดยทำการหาค่า IOC (Index of Item-Objective Congruence) ได้แก่ ความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) ความตรงเชิงโครงสร้าง (Construct Validity) และความถูกต้องของภาษา (Verbal Validity)

3.4.2 การตรวจสอบจริยธรรมในการวิจัย

เมื่อผู้วิจัยสอบผ่านโครงร่างวิทยานิพนธ์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ได้ทำการนำส่งโครงร่างวิทยานิพนธ์ในบทที่ 1 ถึงบทที่ 3 พร้อมทั้งเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ต่อคณะกรรมการจริยธรรมการ

วิจัยในคนของสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล จึงสามารถดำเนินการเก็บข้อมูลในขั้นต่อไป

3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการหนังสือ เอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม โดยมีขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลดังนี้

1. เก็บรวบรวมข้อมูล ได้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเอกสารหนังสือ งานวิจัย บทความ สื่อสารสนเทศ ตลอดถึงเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ขอหนังสือแนะนำตัวผู้วิจัยและขออนุญาตเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิจัยจากคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ถึงสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่าง เป็นแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เพื่อขอความร่วมมือในการทำวิจัย และเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามโดยการใช้สัมภาษณ์ โดยแนบกำหนดการนัดหมายที่จะไปสัมภาษณ์และผู้ที่ต้องการสัมภาษณ์

3. ผู้วิจัยเดินทางไปจังหวัดอำนาจเจริญเพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview) และสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) เพื่อนำที่ได้มาสนับสนุนการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

4. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาตรวจสอบ เรียบเรียง แล้วนำข้อมูลไปวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามงานวิจัยทั้ง 3 ข้อ

3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

การประมวลผลข้อมูลเชิงคุณภาพ

สำหรับแบบสัมภาษณ์เชิงลึกสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจากทั้ง 4 ภาคส่วน ซึ่งประกอบด้วย 1) ภาคราชการ จำนวน 3 คน 2) ภาคท้องถิ่น จำนวน 3 คน 3) ภาคเอกชน จำนวน 3 คน 4) ภาคประชาชน จำนวน 3 คน รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 12 คน ผู้วิจัยใช้วิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปลักษณะการทำงานและโครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ รวมทั้งการจำแนกและจัดระบบข้อมูล (Typology and Taxonomy) ในการจำแนกข้อมูลอย่างเป็นระบบ และใช้

วิธีอุปนัย (Induction) ในการสังเกตจากประสบการณ์เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ถึงผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญในการก่อรูปขึ้นมาจนเกิดมาเป็นสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และความสำเร็จของการสร้างการมีส่วนร่วมภายในกลุ่มสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ อีกทั้งเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญต่อไป

3.7 การตรวจสอบข้อมูลวิจัย

ผู้วิจัยทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล โดยใช้การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) เป็นการพิจารณาตรวจสอบแหล่งข้อมูลจากแหล่งเวลา แหล่งสถานที่ และแหล่งบุคคล ซึ่งผู้วิจัยได้นำข้อมูลคืนกลับสู่สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเพื่อให้ตรวจสอบความถูกต้องของผลการศึกษาที่ได้ศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัย โดยการนำเสนอข้อมูลจากผลการศึกษาแก่สมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญในทุกๆ ภาคส่วน

บทที่ 4
ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ศึกษากรณี จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพรวบรวมข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างเชิงลึก และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม จากการประชุมสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งมีผู้ให้ข้อมูลหลักคือสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกจำนวน 11 คน ประกอบด้วย สมาชิกสภากลางจากภาคประชาชน ภาคองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคราชการ โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาใน 3 ประเด็นตามวัตถุประสงค์การวิจัย ได้แก่ ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โดยมีผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ดังหัวข้อที่จะนำเสนอต่อไปนี้

4.1 ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

4.2 โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

4.3 แนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

4.1 ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

4.1.1 ความเป็นมาของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

ความเป็นมาของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ เริ่มมากจากที่ปัญหาหลักๆ คือ “ปัญหาเรื่องความยากจนและความเลื่อมล้ำของประชาชนในจังหวัด” เริ่มต้นมาจากปี พ.ศ. 2536 จังหวัดอำนาจเจริญได้แยกตัวออกมาจากจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งผลของการแยกจังหวัดออกมาและประชาชนในพื้นที่ส่วนมากประกอบอาชีพทางการเกษตรนั้นส่งผลให้ในช่วงเริ่มต้นอำนาจเจริญได้ชื่อว่ากลายเป็นจังหวัดที่ยากจนที่สุดในประเทศ จากปัญหาต่างๆ ข้างต้นจึงส่งผลให้ทุกภาคส่วนต่าง

มุ่งที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ในระยะแรกจะเป็นการทำงานแบบแยกกันทำ จึงส่งผลให้การเคลื่อนงานไปสู่การแก้ปัญหาและการพัฒนาในระดับจังหวัดเป็นไปได้ยาก

ดังที่สมาชิกสภากลางท่านหนึ่งกล่าวว่า *"มีการพยายามที่จะเข้าสู่การแก้ไขปัญหาเหล่านี้นะ ตัวเราเองภาคประชาชนหรือองค์กรชุมชนเอง ก็พยายามแก้ไขปัญหาแล้วทุกคนหวังที่จะเห็นสังคมอำนาจเจริญไปสู่สังคมที่อยู่ดีมีสุข"* และ *" จากที่เราก็ทำ รัฐก็ทำ ส่วนท้องถิ่นก็ทำ แต่ก็รู้สึกว่าพี่น้องประชาชนก็ไม่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พวกเราก็เลยสรุปว่าพวกเราล้มเหลวในการทำงาน"* (จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559)

ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่าการทำงานแบบเดิมนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จึงส่งผลให้เกิดเกิดการจัดเวทีเพื่อสรุปบทเรียนการทำงานที่ผ่านมาทั้งหมด โดยได้มีการเชิญนักวิชาการภายนอก และผู้รู้จากด้านต่างๆ มาสรุปบทเรียนเพื่อหาแนวทางการทำงานต่อไปที่จะสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ ในปี พ.ศ. 2553 โดยจากการสรุปบทเรียนครั้งนี้จึงทำให้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริงที่ทำให้การดำเนินงานที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ปัญหาได้ คือ 1. โครงสร้างการเมืองการปกครองที่เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ คือ กฎหมายต่างๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้น ตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญและกระทั่งกฎหมายต่างๆ ที่ออกตามมา ทั้งหมดล้วนแต่เขียนขึ้นให้อำนาจส่วนใหญ่ในการแก้ไขปัญหาต่อสาธารณะอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น จากข้อนี้จึงส่งผลให้การจะแก้ไขปัญหานั้นต่างต้องรอแต่ภาครัฐเท่านั้น จากปัญหาข้างต้นจึงส่งผลให้เกิดปัญหาต่อมา คือ 2. ทัศนคติของประชาชนที่มองตนเป็นผู้รับบริการจากรัฐฝ่ายเดียว ซึ่งการที่ประชาชนมุ่งที่จะรับบริการจากภาครัฐฝ่ายเดียวนั้นส่งผลให้ประชาชนไม่มีการคิดที่จะพึ่งพาตนเอง ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาขึ้นมากๆ แต่รัฐไม่สามารถแก้ปัญหาทั้งหมดได้ จึงทำให้ปัญหาก็ยังคงมีอยู่ต่อไปเรื่อยๆ จากการสรุปบทเรียนจนทำให้เห็นถึงปัญหาของการดำเนินงานที่ผ่านมานั้น ทำให้เกิดแนวคิดว่าถ้าต้องการให้เกิดการแก้ไขปัญหาจริงๆ ก็ต้องสร้างทัศนคติประชาชนให้รู้จักพึ่งตัวเองจัดการกับปัญหาด้วยตนเองให้มากที่สุด และทำให้เกิดการทำงานแบบร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ โดยเรียกว่า "การเคลื่อนสังคมแบบบูรณาการ"

ต่อมาหลังจากสรุปบทเรียนจนได้ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาแล้ว ก็เกิดกระบวนการจัดทำธรรมนูญประชาชนขึ้น ตามขั้นตอนดังนี้

1. ลงเวทีหมู่บ้าน ระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางที่จะทำให้หมู่บ้าน/ชุมชน จังหวัด น่าอยู่

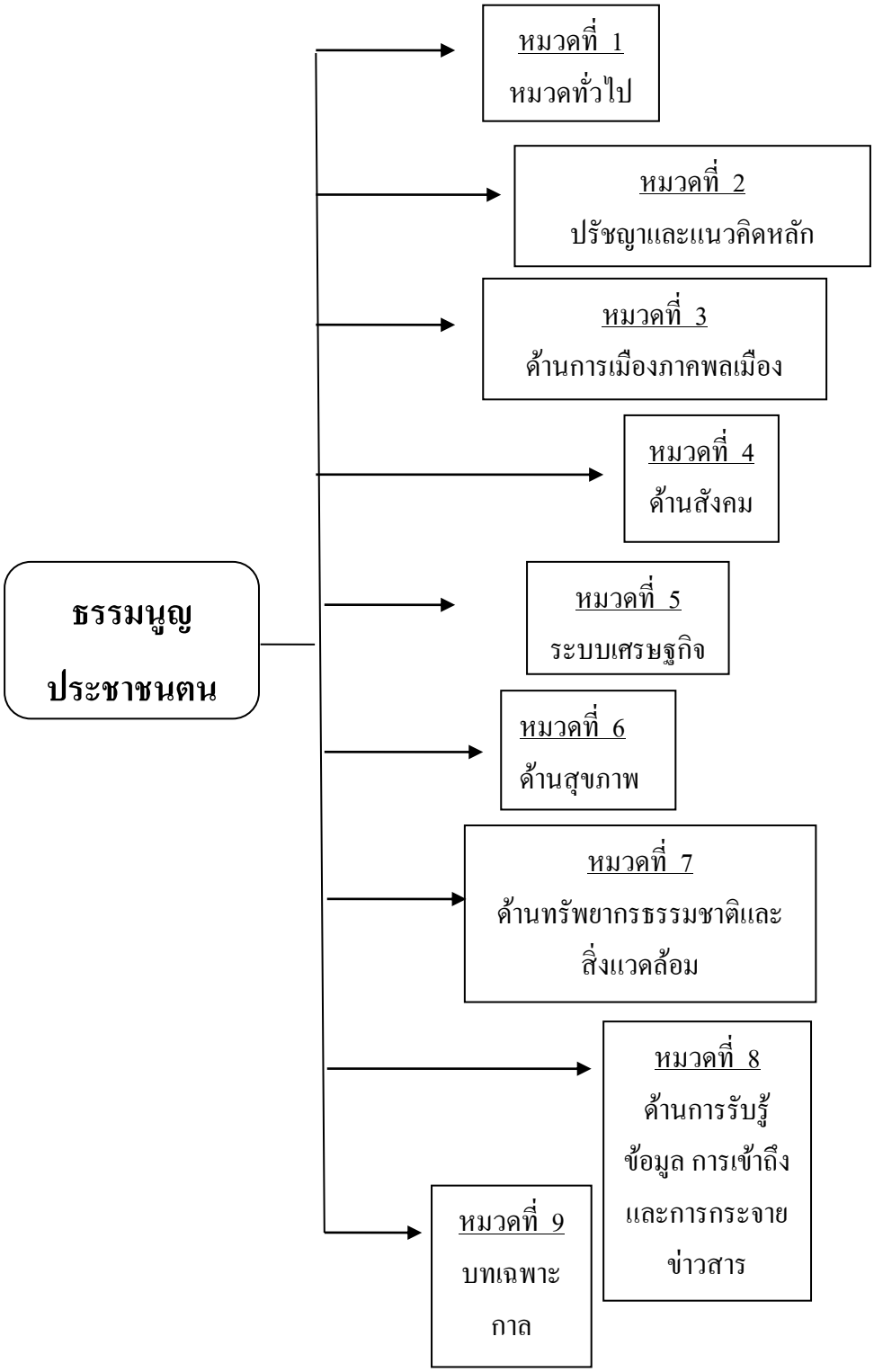
2. ยกร่างธรรมนูญประชาชนฯนอำนาจเจริญ โดยตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบล 63 พื้นที่ ๆ ละ 3 คน ตัวแทนภาคีพัฒนา 40 คน นำเอาข้อมูลจากเวทีหมู่บ้านมายกร่าง พร้อมความเห็นเพิ่มเติม

3. นำกรอบแนวคิดร่างธรรมนูญประชาชนฅนอำนาจเจริญ ลงเวทีระดับตำบล โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ นายกฯ และสมาชิก อปท. ผู้นำทางการ และผู้นำธรรมชาติ มาแก้ไข เพิ่มเติม ปรับแก้ให้ตรงกับความต้องการ

4. นำข้อมูลจากเวทีระดับตำบลมายกร่าง จัดทำรูปเล่ม

5. นำร่างธรรมนูญประชาชนฅนอำนาจเจริญ ลงเวทีประชาพิจารณ์ระดับตำบลๆ ละ 200 คน โดยหน่วยงานรัฐและภาคีพัฒนามาร่วมรับรองธรรมนูญนี้

ซึ่งธรรมนูญประชาชนนั้นจะเป็นเสมือนเครื่องมือสำคัญที่จะเป็นข้อปฏิบัติร่วมกัน ไม่มีบทลงโทษ มีแต่มาตรการและเป้าหมายร่วมกันที่ชัดเจน โดยในธรรมนูญนั้นมีอยู่ทั้งหมด 9 หมวด ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 4.1 ภาพแสดงธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญในแต่ละหมวด

ที่มา : จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย

และในธรรมนูญนี้เองที่ได้มีการบัญญัติถึงคำว่า สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ขึ้นมาในหมวดที่ 3 ด้านการเมืองภาคพลเมือง ซึ่งในบทที่ 3 นี้เป็นบทที่แสดงถึงเครื่องมือที่จะเป็นเวทีเพื่อสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน โดยสภากลางนั้นจะมีตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน เรียกว่าสภาหมู่บ้าน ทุกหมู่บ้านต้องมีสภาหมู่บ้านไว้เป็นเวทีเพื่อปรึกษาหารือกัน ต่อมาก็คือสภาตำบล และระดับจังหวัดก็ต้องมีสภากลางระดับจังหวัด การที่ต้องมีสภากลางในระดับต่างๆ นั้นก็เพื่อจะทำให้เกิดการค้นหาปัญหาได้ในระดับที่หน่วยเล็กที่สุด ค้นหาปัญหาที่เกิดผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่จริง และเพื่อที่จะทำให้การทำงานเกิดการเชื่อมโยงระหว่างกัน ซึ่งคำว่าสภากลางนั้นเป็นคำที่ถูกบัญญัติขึ้นมาภายในจังหวัดอำนาจเจริญ โดยสภากลางนั้นจะมีรูปแบบการทำงานที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกันทำงาน โดยสาเหตุที่ทำให้เกิดการบัญญัติเรื่องสภากลางไว้ในธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ก็เนื่องมาจากต้องการให้ประชาชนได้เรียนรู้เรื่องทางการเมือง และการทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนกับราชการและภาครัฐต่างๆ และเนื่องจากเดิมทีเวทีในการประชุมที่ผ่านมานั้นส่วนใหญ่การประชุมจะเป็นการประชุมที่ผู้แสดงความคิดเห็นมักเป็นผู้ที่มีอำนาจมากกว่าคนอื่นๆ ในที่ประชุม ดังนั้นการประชุมแต่ละครั้งจึงทำให้ได้รับฟังความคิดเห็นแต่ฝ่ายเดียวเป็นส่วนใหญ่

ดังที่สมาชิกสภากลางท่านหนึ่งกล่าวว่า*“ส่วนมากเวทีที่เกิดขึ้นประชุมผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายอำเภอ เป็นคนพูด ชาวบ้านก็ไปนั่งฟังแล้วมีมติเห็นชอบ ยังไม่ใช่เวทีกลางๆ ที่ทุกคนเป็นเจ้าของเรื่องได้มาคุยกัน เรื่องสภากลางก็เลยถูกบรรจุไว้ในธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ”* (จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559)

สภากลางจะมีทั้งระดับสภากลางตำบล และสภากลางจังหวัด ตามธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญหมวดที่ 3 ข้อ 22 ได้มีกำหนดบทบาทของสภากลางอำนาจเจริญไว้ดังต่อไปนี้

1) ร่วมกันกำกับทิศทางแผนพัฒนาของประชาชนให้บรรลุเป้าหมาย

2) นำเสนอแผนพัฒนาของประชาชนต่อภาคีที่เกี่ยวข้อง

3) ผู้บริหารจังหวัด ต้องนำแผนของประชาชนไปดำเนินการเป็นหลัก

4) ติดตาม กำกับแผนพัฒนาของประชาชน

5) ร่วมกันกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

6) ร่วมกันกำหนดรูปแบบการพัฒนาจังหวัดที่เหมาะสม

จังหวัดอำนาจเจริญมีการเปิดประชุมสภากลางมาแล้วทั้งหมด 3 ครั้ง โดยการเปิดประชุมสภากลางจังหวัดในแต่ละครั้งนั้น จะเป็นการประชุมที่จะเป็นประเด็นเดียว คือ จะเป็นการค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้นจริงๆ เพียง 1 ประเด็น ซึ่งจากการประชุมที่ผ่านมาทั้งหมดภาคประชาชนจะเป็นผู้ระบุปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประเด็นในการประชุม โดยขั้นตอนการเปิดประชุมจะเริ่มจากระบุปัญหาที่เกิดขึ้น จากนั้นภาคประชาชนจะเตรียมข้อมูล เช่น ปัญหาเรื่องพันธ์ข้าว ก็จะต้องมีการเตรียม

ข้อมูลตั้งแต่จังหวัดอำนาจเจริญมีการใช้พันธ์ข้าวทั้งหมดกี่ตันต่อปี และคำนวณต่อมาว่า 1ไร่ใช้ปริมาณจำนวนกี่กิโลกรัม เมื่อจัดทำข้อมูลในส่วนของตนเสร็จแล้ว ก็จะนำเอาข้อมูลไปอ้างอิงร่วมกับภาควิชาการหรือจากสถิติของหน่วยงานรัฐเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง จากนั้นฝ่ายเลขาฯ จะทำหนังสือเชิญประชุมและชี้แจงการประชุมให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดและภาคส่วนอื่นๆ ที่ถูกแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสภากลางจังหวัด ตามคำสั่งจังหวัดอำนาจเจริญที่ 729/2556 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสภากลางระดับจังหวัด และเมื่อถึงการประชุม จะเริ่มต้นด้วยการมาดูว่าประเด็นหรือปัญหานั้นๆ เกี่ยวข้องกับหน่วยงานใด หรือมีหน่วยงานใดที่ทำเกี่ยวกับประเด็นนี้อยู่แล้ว ถ้ายังไม่มีหน่วยงานใดดำเนินการอยู่ก็จะเป็นการค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหา ตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบ หรือพิจารณาเรื่องแนวทางจัดหางบประมาณต่อไป แต่ถ้าเป็นประเด็นที่มีหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องนั้นๆ อยู่แล้ว สภากลางก็จะร่วมเสนอทิศทางหรือแนวทางในการพัฒนา และสภากลางก็จะร่วมในการติดตามและตรวจสอบต่อไป โดยบรรยากาศในการประชุมจะเป็นลักษณะของการประชุมแบบถกแถลงกัน คือ ทุกคนในที่ประชุมมีสิทธิ์ที่จะแสดงความคิดเห็นร่วมกันโดยไม่ต้องกลัวว่าใครจะมีอำนาจมากกว่าใครเหมือนการประชุมอื่นๆ ที่มักจะเกรงใจในผู้มีตำแหน่งที่สูงกว่า

ดังที่สมาชิกสภากลางท่านหนึ่งกล่าวว่า "ผู้ว่าฯก็นั่งข้างล่างร่วมกับคนอื่นๆ เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นกันเต็มที่ เปิดโอกาสกันเต็มที่" ซึ่งในการประชุมก็จะเป็นการพูดถึงเรื่องปัญหาที่เกิดขึ้นแนวทางแก้ไขปัญหา *"การประชุมแต่ละครั้งก็จะพูดถึงว่าจริงๆ แล้วมันมีปัญหาอะไร ทำไมทำไม่ได้ คือคุยกันให้ตกผลึกในแต่ละเรื่อง เพราะเราก็ค้นหาข้อมูลมาหมดแล้ว"* (จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559)

ดังนั้นทำให้ในการประชุมสภากลางแต่ละครั้งนั้นสิ่งที่จะได้จากการประชุมจะประกอบไปด้วย 3 ข้อ ดังนี้

1. หลังจากการประชุมสภากลางและมีการถกกันแล้วจะต้องเกิดแผนการปฏิบัติการร่วมกัน
2. เมื่อมีแผนปฏิบัติการร่วมกันแล้วจะต้องมีกลไกหรือคณะทำงานร่วมกัน
3. ต้องทราบถึงแหล่งงบประมาณในการจะนำไปดำเนินงาน

ทั้ง 3 ข้อข้างต้นจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นทุกครั้งเมื่อมีการประชุมสภากลางในแต่ครั้ง

4.1.2 ผลการทำงานที่ผ่านมาของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

จากการปะชุมสภากลางที่ผ่านมาทั้งหมดมีการเปิดประชุมสภากลางมาแล้วทั้งหมด 3 ครั้ง ซึ่งรูปแบบการประชุมแต่ละครั้งนั้นจะมีลักษณะคือ เริ่มจากการติดตามงานจากการประชุมครั้งที่แล้ว และถึงจะเป็นการประเด็นประเด็นใหม่ ซึ่งการประชุมสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นจะ

เป็นลักษณะการประชุมแบบรายประเด็น คือ จะนำเอาประเด็นที่เกิดผลกระทบต่อคนในจังหวัดอำนาจเจริญมากที่สุด และมีปริมาณข้อมูลเพียงพอที่จะนำไปพิจารณาในการแก้ไขปัญหาจึงจะทำการเปิดประชุมสภากลางเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา จากการทำงานที่ผ่านมาของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาประเด็นมาแล้ว 2 ประเด็น คือในการประชุมครั้งที่ 2 และ 3 ตามลำดับ ดังนี้ ประเด็นที่ 1 เป็นการพิจารณาเรื่องพันธุ์ข้าว คือ จังหวัดอำนาจเจริญพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตร ซึ่งผลิตผลทางการเกษตรที่มีชื่อของจังหวัดอำนาจเจริญก็คือ ข้าว แต่ปัญหาที่พบในจังหวัดอำนาจเจริญคือ ปริมาณพันธ์ข้าวของเกษตรกรชาวอำนาจเจริญส่วนใหญ่ยังเป็นพันธุ์ข้าวที่นำเข้ามาจากข้างนอกจังหวัด เพราะจำนวนพันธุ์ข้าวที่เกษตรกรภายในจังหวัดอำนาจเจริญใช้นั้นแต่ละปีต้องการถึง 12,320 ตัน ในขณะที่ศูนย์ผลิตพันธุ์ข้าวชุมชนที่จังหวัดอำนาจเจริญมีอยู่สามารถผลิตได้แค่ปีละ 1,000 กว่าตันเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้พันธุ์ข้าวที่ผลิตภายในจังหวัดอำนาจเจริญนั้นไม่เพียงพอต่อความต้องการภายในจังหวัดจึงต้องมีการนำเข้าพันธุ์ข้าวเข้ามาจากจังหวัดอื่นๆ ซึ่งการนำเข้าพันธุ์ข้าวนั้นจะส่งผลให้ไม่สามารถรักษาคุณภาพของข้าวได้เท่ากับเป็นพันธุ์ข้าวแท้ของจังหวัดอำนาจเจริญ จึงทำให้เกิดการนำมาเป็นประเด็นเปิดประชุมสภากลางฯ ขึ้นเพื่อนำมาพิจารณาร่วมกันถึงแนวทางที่จะทำให้เกษตรกรทำนาสามารถที่จะพึ่งพาตนเองด้านพันธุ์ข้าวได้ โดยได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานการพัฒนาข้าวจังหวัดอำนาจเจริญขึ้นมา โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องศึกษาแนวทางการพัฒนาการผลิตข้าวเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์จังหวัดอำนาจเจริญที่ว่า “ข้าวหอมมะลิคุณภาพดีสู่ตลาดโลก ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี เส้นทางการค้าสู่สากล” และเสนอแนวทางการพัฒนาข้าวและรายงานผลการศึกษาให้จังหวัดอำนาจเจริญทราบ ซึ่งจากการประชุมเพื่อพิจารณาพันธุ์ข้าว ในการประชุมสภากลางจังหวัดครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2556 นั้น จึงนำไปสู่การติดตามงานในการประชุมสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ในครั้งที่ 3 วันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2556 โดยคณะทำงานการพัฒนาข้าวจังหวัดอำนาจเจริญซึ่งนำโดยเกษตรจังหวัดอำนาจเจริญและสมาชิกจากหน่วยงานอื่นๆ ร่วมทั้งตัวแทนศูนย์ข้าวชุมชน และนักวิชาการด้านการเกษตรจึงได้มีการเสนอแนะการพัฒนาพันธุ์ข้าวซึ่งได้มาจากการร่วมกันศึกษาข้อมูลและสังเคราะห์ออกมาจนได้เป็นข้อเสนอแนะต่อสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โดยข้อเสนอแนะของคณะทำงานประกอบด้วย 12 ข้อ ซึ่งสรุปรายละเอียดได้ดังนี้ 1.ส่งเสริมให้เกษตรกรผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ใช้เอง โดยดำเนินการผ่านศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์ข้าวชุมชนที่มีอยู่เดิมหรือศูนย์ที่ตั้งขึ้นมาใหม่ โดยขอรับงบประมาณจากงบพัฒนาจังหวัด/งบกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ จำนวน ๒๐ ศูนย์ 2.ส่งเสริมให้เกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการจัดการความอุดมสมบูรณ์ของดิน ด้วยการปรับปรุงบำรุงดินด้วยอินทรียวัตถุ วัสดุธรรมชาติ 3. ส่งเสริมเกษตรกรปลูกข้าวพันธุ์ดีที่ทางราชการส่งเสริม/มีการปรับเปลี่ยนพันธุ์ข้าวทุก ๓ ปี 4.

ส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวปรับสภาพพื้นที่นาให้เหมาะสม เพื่อให้สามารถควบคุมระดับน้ำ การป้องกันกำจัดวัชพืช และความสะดวกในการใช้เครื่องทุนแรง/เครื่องจักร 5.รณรงค์และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรเก็บเกี่ยวข้าวในระยะที่เหมาะสม/ กระบวนการจัดการแปลงนาก่อนการเก็บเกี่ยว 6. รณรงค์และส่งเสริมให้เกษตรกรสร้างหรือปรับปรุงยุ้งฉางให้เหมาะสมในการเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์ข้าวหรือข้าวเปลือกเพื่อเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์หรือจำหน่ายข้าวเปลือกในช่วงเวลาที่เหมาะสม 7. สนับสนุนส่งเสริมให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร หรือผู้ประกอบการแปรรูปข้าวเปลือกเป็นข้าวสารหรือผลิตภัณฑ์อาหารที่หลากหลายเพื่อเพิ่มมูลค่า 8. สนับสนุนส่งเสริมการตลาดให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร หรือผู้ประกอบการสามารถจำหน่ายข้าวหรือผลิตภัณฑ์แปรรูปจากข้าวให้แพร่หลาย รวมถึงการสนับสนุนให้มีการวิจัยเพื่อพัฒนาข้าวและผลิตภัณฑ์จากข้าวให้มากขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด 9. ขยายเขตพื้นที่ชลประทาน ไฟฟ้าเพื่อการเกษตร พลังงานทดแทน หรือเส้นทางคมนาคม เพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการผลผลิตในไร่นา 10. สนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดตั้งกองทุนในการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าว 11. ประชาสัมพันธ์แนวทางการพัฒนาข้าวจังหวัดอำนาจเจริญให้ส่วนราชการ ภาคประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับทราบโดยทั่วถึง รวมทั้งประชาสัมพันธ์ข้าวและผลิตภัณฑ์จากข้าวของจังหวัดอำนาจเจริญให้เป็นที่รู้จักมากยิ่งขึ้นทั้งในและต่างประเทศ และ 12. ส่งเสริมการศึกษาวิจัยและพัฒนาข้าวพันธุ์พื้นถิ่น พันธุ์พื้นเมือง โดยแนวทางการพัฒนาพันธุ์ข้าวจังหวัดอาจเจริญข้างต้นนั้น ปัจจุบันอยู่ในการการนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาเรื่องพันธุ์ข้าวของจังหวัดอำนาจเจริญต่อไป และประเด็นที่ 2 คือเรื่องปัญหาสภาพความเป็นอยู่แบบยากไร้ ขาดที่ดินทำกิน ขาดที่อยู่อาศัย ของคนภายในจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งปัญหานี้เกิดมาจากปัญหาหลักๆ ดังนี้ 1. ปัญหาพื้นที่ทับซ้อน 2. ปัญหาที่ดินขาดเอกสิทธิ์ 3. ปัญหาที่ดินตกสำรวจ 4. ปัญหาประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน ซึ่งจากข้อมูลรายงานการประชุมคณะกรรมการสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2556 พบว่า ค่าเฉลี่ยครัวเรือนที่ประสบปัญหาเรื่องไม่มีที่ดินทำกินนั้นมีมากถึง 4,459 ครัวเรือน 5. ปัญหาที่ดินไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพค่าเฉลี่ยครัวเรือนที่ประสบปัญหาเรื่องนี้ประมาณ 9,073 ครัวเรือน และ 6. แนวโน้มที่จะเกิดการขายที่ดินเพราะหนี้สินประมาณ 2,548 ครัวเรือน ซึ่งจากข้อมูลสภาพปัญหาต่างๆ ข้างต้นนั้น จึงทำให้เกิดการเปิดประชุมสภากลางขึ้นเพื่อพิจารณาถึงแนวทางที่เข้ามาจัดการหรือแก้ปัญหาด้านนี้ จึงได้มีการเสนอแนวทางแก้ไขต่อที่ประชุมสภากลางเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องสภาพความเป็นอยู่แบบยากไร้ ขาดที่ดินทำกิน ขาดที่อยู่อาศัย ของคนภายในจังหวัดอำนาจเจริญ ดังนี้ 1.เสนอให้ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญแต่งตั้งคณะกรรมการ “แก้ไขปัญหาที่ดิน – ที่อยู่อาศัย ระดับจังหวัดขึ้นเพื่อกำหนดแผนนโยบายในการแก้ไขปัญหา การประสานงาน และการกำกับติดตามผลการดำเนินงานร่วมกับผู้เดือดร้อน 2. ประสานความเข้าใจให้

เกิดการแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดิน – ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ตำบล เพื่อให้เกิดกระบวนการทำงานแบบบูรณาการ โดยมีองค์ประกอบที่หลากหลาย เช่น ท้องถิ่น ท้องที่ สภาองค์กรชุมชน ผู้เดือดร้อนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น และ 3. การแก้ไขปัญหาที่ดินระดับพื้นที่ให้มีกระบวนการทำงานอย่างมีส่วนร่วม จากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจนกระทั่งการนำมาซึ่งการเปิดประชุมสภากลางจากข้อมูลข้างต้นจะพบว่า ผลงานของสภากลางที่ผ่านมานั้นจะยังมีการทำงานที่ไม่มาก แต่การทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นจะเป็นการมุ่งเน้นที่ผลงาน และต้องการที่จะเข้าไปแก้ไขในปัญหานั้นๆ มากกว่าที่ต้องการจะแก้ไขหลายๆ ปัญหาไปพร้อมกัน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การทำงานของสภากลางนั้นยังไม่มีผลงานในเชิงปริมาณที่มาก แต่เป็นการทำงานที่หวังผลในเชิงคุณภาพมากกว่า

นอกจากนี้บรรยากาศในการประชุมสภากลางฯ นั้นจะมีลักษณะของการแสดงความคิดเห็นร่วมกันทั้งหน่วยงานราชการ ท้องถิ่น เอกชน หรือประชาชน ทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ ร่วมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะร่วมแสดงความเห็นในฐานะที่เท่าเทียมกับผู้ร่วมประชุมทุกๆ คนเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในการประชุมครั้งที่ 2 เรื่องปริมาณพันธุ์ข้าวนั้น นอกจากที่ทางเลขาฯ เสนอแนวทางแก้ไขไปแล้ว ก็ยังได้มีข้อเสนอแนะจากสมาชิกสภากลางจากภาคส่วนอื่นๆ เพิ่มเติมด้วยซึ่งทำให้การทำงานของสภากลางฯ นั้น มีความรอบคอบและละเอียดมากขึ้น ดังเช่น

สมาชิกสภากลางจากภาคประชาชนท่านหนึ่งกล่าวว่า *“เรื่องจากผลิตภัณฑ์ข้าวนอกจากขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ข้าวแล้ว ผมคิดว่ายังขาดแคลนบุคลากรด้วยนะครับ”* (จากบันทึกการประชุมคณะกรรมการสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2556)

หรือมติในที่ประชุมสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญครั้งที่ 3 ที่เห็นร่วมกันว่า ให้ผู้ว่าแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยระดับจังหวัดขึ้นเพื่อกำหนดแผนนโยบายในการแก้ไขปัญหา การประสานงาน การกำกับติดตามผลการดำเนินงานร่วมกับผู้เดือดร้อน โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีองค์ประกอบและสัดส่วน 40:50:10 (ภาคราชการ : แกนนำผู้เดือดร้อน / ขบวนองค์กรชุมชน : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน) (จากบันทึกการประชุมคณะกรรมการสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2556)

ซึ่งนอกจากสมาชิกสภากลางทั่วๆ ไป ที่สามารถแสดงความคิดเห็นหรือมีสิทธิ์แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมแล้วนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีสิทธิ์ที่จะแสดงความคิดได้อย่างเท่าเทียมกับสมาชิกสภากลางท่านอื่นๆ เช่นกัน ทำให้การประชุมสภากลางมีลักษณะของการเป็นประชาธิปไตยอย่างเท่าเทียมที่ต้องการค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาและมีเป้าหมายร่วมกันเพื่อสร้างให้เกิดความอยู่ดีมีสุขภายในจังหวัดอำนาจเจริญ

4.1.3 ข้อจำกัด ปัญหา และอุปสรรคในการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

จากการประชุมสภากลางของจังหวัดอำนาจเจริญที่ผ่านมานั้นพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเช่นกัน ซึ่งจากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากลางบางส่วนทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการประชุมสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ดังนี้

1. เรื่องของการจัดทำข้อมูล เนื่องจากการประชุมสภากลาง แต่ละครั้งนั้นจะเป็นการเปิดประชุมโดยเลือกแต่ละประเด็นที่ได้รับผลกระทบขึ้นมาประชุมเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา หรือแนวทางพัฒนาต่อไป ดังนั้น การจะนำประเด็นใดมาเข้าที่ประชุมจึงต้องมีการค้นหาหลักฐานหรือข้อมูลเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในที่ประชุมก่อน ดังนั้นเรื่องการจัดทำข้อมูลจึงค่อนข้างมีความสำคัญต่อการประชุมสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ เนื่องจากถ้าข้อมูลในการนำไปเปิดประเด็นในการประชุมสภากลางไม่พร้อมก็จะทำให้ไม่สามารถเปิดประชุมสภากลางได้ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ทำให้ทราบว่าที่ผ่านมานั้น ทางทีมงานเตรียมข้อมูลได้รับความช่วยเหลือจากทางมหาวิทยาลัยมหิดลวิทยาเขตอำนาจเจริญ ในการช่วยเก็บข้อมูลหรือวิเคราะห์ข้อมูล แต่ปัจจุบันวิสัยทัศน์ของทางมหาวิทยาลัยฯ ได้เปลี่ยนไปโดยหันไปมุ่งเน้นด้านการเรียนการสอนแทน จึงทำให้ไม่ได้มาช่วยในเรื่องการจัดทำข้อมูลหรือวิเคราะห์ข้อมูลเหมือนที่ผ่านมาแล้ว ส่งผลให้ทีมงานจึงเกิดปัญหาในการจัดทำขึ้น

2. ปัญหาเรื่องเกี่ยวกับวัฒนธรรมของระบบราชการ เนื่องจากเดิมระบบราชการค่อนข้างจะเคารพต่อผู้บังคับบัญชา ดังนั้นในการประชุมในลักษณะของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญที่ต้องการให้บรรยากาศในการประชุมเป็นไปอย่างเท่าเทียมจึงไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของระบบราชการเท่าที่ควร ทำให้ในการประชุมสภากลางในบางครั้ง หรือบางหัวข้อยังคงมีบรรยากาศที่ฝ่ายราชการยังเกรงใจต่อผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร

ซึ่งสมาชิกสภากลางท่านหนึ่งกล่าวว่า *"ปัญหาก็คือว่าระบบราชการเขามีวัฒนธรรมของเขา ถ้าสมมติว่ามีผู้ว่าฯ นั่งอยู่ในที่ประชุม เขาก็จะไม่ค่อยแสดงความคิดเห็น นอกจากผู้ว่าจะบอกว่า อันนี้ว่าไง ที่ดินว่าไง อย่างนี้เขาก็จะพูด มันไม่ค่อยเป็นธรรมชาติ"* (จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559)

3. ปัญหาเรื่องความสอดคล้องของประเด็นที่ประชุมในสภากลางกับนโยบาย ของหน่วยงานหรือจังหวัด เนื่องจากหน่วยงานหรือจังหวัดจะมีทิศทาง แนวทาง หรือนโยบายที่ได้รับมาจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือรัฐบาลอยู่แล้ว ดังนั้นบางประเด็นที่สภากลางเห็นว่าเป็นปัญหากับประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญแต่ไม่สอดคล้องกับนโยบายหรือแนวทางการทำงานของภาครัฐจึงทำให้ไม่สามารถเปิดการประชุมได้ทันที เนื่องจากการดำเนินการในส่วนที่ไม่อยู่ในนโยบายหรือ

ทิศทางของหน่วยงานจะทำให้เกิดอุปสรรคด้านงบประมาณตามมา ดังนั้นการจะเปิดสภากลางเพื่อพิจารณาในประเด็นข้างต้นอาจต้องมีการยกไปพิจารณาในครั้งต่อๆ ไป เพื่อจะไปดำเนินการหางบประมาณหรือสร้างให้เกิดความเหมาะสมในการดำเนินการให้มากกว่านี้ก่อน ถึงจะนำกลับมาเปิดการประชุมสภากลางเพื่อพิจารณาในประเด็นนั้นๆ ต่อไปได้ ซึ่งจะทำให้เกิดแนวทางในการดำเนินการที่ชัดเจนมากกว่าเปิดประชุมในประเด็นนั้นๆ ทันที

4. ปัญหาเรื่องการรับรู้ในการทำงาน ของสภากลางที่ยังคงรับรู้ในส่วนของแกนนำหรือสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเท่านั้น ถึงแม้ว่าตามจำนวนสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะประกอบไปด้วยภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคราชการ ภาคองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน แต่จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากลางฯ บางคนยังรู้สึกว่าการทำงานของสภากลางฯ ยังคงรับรู้เพียงในกลุ่มแกนนำหรือกลุ่มที่ทำงานเพียงกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

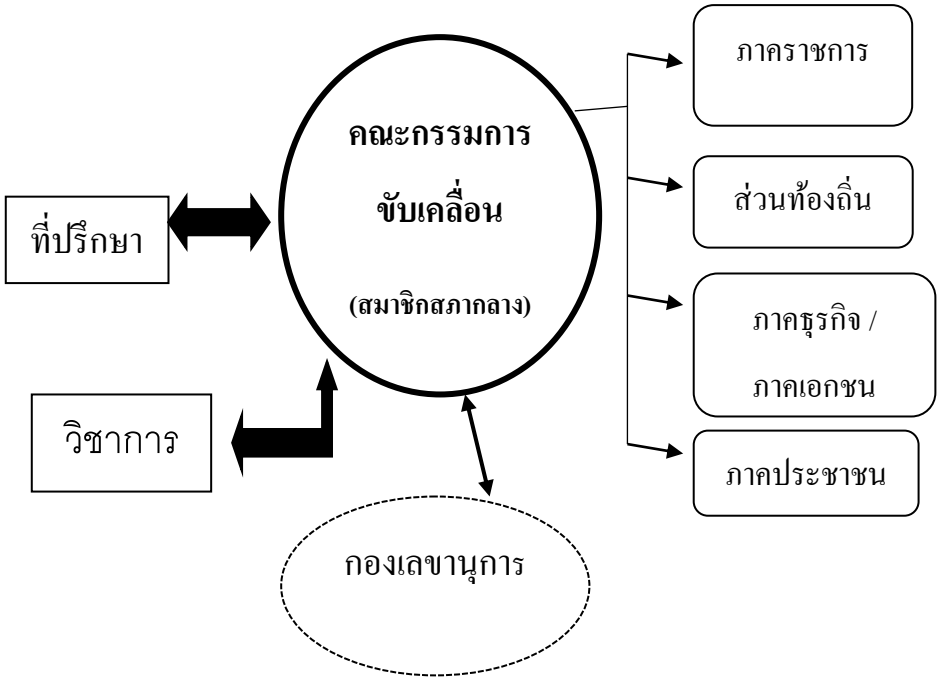
ดังที่สมาชิกสภากลางฯ ท่านหนึ่งกล่าวว่า *"มันจริงอยู่ที่ในตัวเลขจะมีสมาชิกทั้งหมด แต่ว่าเวลาเราปฏิบัติจริงๆ มันควรจะต้องมีเหมือนเวลาประชุมสภาผู้แทนฯ เขา (ประชาชน) จะได้รู้ว่ากรรมการสภากลางเขาทำอะไร และกำลังจะเดินทางไปทิศทางไหน"* (จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559)

5. เรื่องคณะกรรมการตรวจสอบ สภากลางจังหวัดอาจเจริญยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจน แต่สภากลางฯ จะใช้รูปแบบของการกำกับติดตามการทำงาน คือ การติดตามการทำงานจะอยู่ในการประชุมครั้งต่อไปโดยผู้ที่ถูกแต่งตั้งให้รับผิดชอบในเรื่องที่ถูกพิจารณาในครั้งก่อนจะต้องมีการนำความก้าวหน้า หลังจากไปปฏิบัติมาแล้ว มาเสนอต่อสมาชิกสภากลางฯ ท่านอื่นๆ ในวาระสืบเนื่องในที่ประชุม ดังนั้น เรื่องของการทำงานในส่วนของการตรวจสอบการทำงานของสภากลางนั้นจึงยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน หรือยังไม่มีการตรวจสอบที่จริงจังเหมือนรูปแบบขององค์กรอื่นๆ แต่จะอยู่ในลักษณะของการติดตามมากกว่า ซึ่งทำให้การกำกับติดตามยังอยู่ในลักษณะของการแจ้งเพื่อทราบมากกว่าการเข้าไปตรวจสอบการทำงานในประเด็นย่อยอื่นๆ เช่น ตรวจสอบเรื่องการใช้งบประมาณ เป็นต้น

4.2 โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

4.2.1 โครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

ตามธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญแบ่งโครงสร้างการทำงานสภาประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 4.2 ภาพแสดงโครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

ที่มา : จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย

จากภาพข้างต้น จะเห็นว่าโครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะแบ่งเป็นสมาชิกหรือคณะกรรมการขับเคลื่อน ที่ปรึกษา ฝ่ายวิชาการ และกองเลขานุการ โดยสมาชิกทั้งหมดจะมาจากภาคส่วนต่างๆ ดังนี้ 1) ภาคราชการ เช่น เกษตรและสหกรณ์จังหวัดอำนาจเจริญ , ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอำนาจเจริญ , พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น 2) ภาคประชาชน เช่น ตัวแทนที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับจังหวัด , ชมรมผู้สูงอายุ เป็นต้น 3) ภาคท้องถิ่น เช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ , ท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น และ 3) ภาคธุรกิจหรือเอกชน เช่น ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดอำนาจเจริญ , นายกสมาคมศูนย์ประสานงานองค์กรภาคเอกชนประจำจังหวัดอำนาจเจริญ , สมาคมผู้สื่อข่าวจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น

ตามคำสั่งจังหวัดอำนาจเจริญที่ 729/2556 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสภากลางระดับจังหวัด ที่ด้วยจังหวัดอำนาจเจริญได้มีข้อตกลงร่วมกันกับเครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัด

อำนาจเจริญ ในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 และเพื่อให้เกิดการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ตามแนวทางวิถีประชาธิปไตยชุมชน รวมทั้ง การสร้างเครือข่ายทางการเมืองภาคพลเมือง เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1 ปี 2555 หมวด 3 ด้านการเมืองภาคพลเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ จึงทำให้เกิดการแต่งตั้งคณะกรรมการสภากลางระดับจังหวัดขึ้น จำนวน 38 คน (บางส่วนอยู่ในรูปของหน่วยงานราชการ เช่น เกษตรและสหกรณ์จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น) โดยสมาชิกในสภากลางฯ นั้น จะเป็นตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอำนาจเจริญ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น ภาคเอกชน เช่น สมาคมผู้สื่อข่าวจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น ภาคท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ส่วนภาคประชาชน จะเป็นภาคส่วนที่มีสัดส่วนการเป็นสมาชิกมากที่สุด เช่น ตัวแทนจากสมัชชาต่างๆ หรือ สภาองค์กรชุมชนต่างๆ เป็นต้น

โดยโครงสร้างของสภากลาง จะดำเนินการให้มีการแต่งตั้ง ประธานสภากลางจำนวน 3 คน โดยแต่ละคนจะมาจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งการที่สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญต้องตั้งประธานสภากลางถึง 3 คน เนื่องมาจาก จากวัตถุประสงค์ของการประชุมสภากลางก็เพื่อเป็นเวทีจะเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียม ดังนั้น ถ้าการตั้งประธานคนเดียวจะทำให้ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการประชุมสภากลางได้ แต่การที่มีประธาน 3 คนก็ทำให้เกิดการร่วมกันทำงาน และไม่มีใครที่มีอำนาจหรือตำแหน่งที่สูงมากกว่าคนอื่นๆ จนเกินไป และถึงแม้สภากลางจะมีการแต่งตั้งประธานตามโครงสร้างหรือคำสั่ง แต่อำนาจก็ไม่ได้อยู่ที่ประธาน หรือคนที่จะเป็นประธานก็ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลทั้ง 3 ตามคำสั่ง

ตามที่สมาชิกสภากลางฯ ท่านหนึ่งกล่าวว่า *“ทุกคนในสภาฯ มีสิทธิ์เท่ากันหมด สมมติจะให้ใครเป็นประธานก็สามารถมาทำหน้าที่ได้หมดทุกคน เพราะว่าสมาชิกเรารู้เท่ากันหมด อย่างบางเรื่องที่ประธานไม่รู้ก็อาจให้คนที่มีความรู้ขึ้นมาเป็นประธานได้”* (จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559)

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ตามโครงสร้างของสภากลางนั้นถึงแม้จะมีการแต่งตั้งประธานตามโครงสร้างองค์กรทั่วไป แต่การดำเนินงานก็ยังอยู่ในรูปแบบของแนวราบ คือ สมาชิกสภากลางทุกคนมีสิทธิ์ที่จะเสนอความคิดเห็นได้เท่ากัน นอกจากประธานสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญแล้ว โครงสร้างตามคำสั่งที่ 729/2556 ยังได้มีการระบุอีกหนึ่งตำแหน่ง คือ เลขานุการร่วม ซึ่งจะมีหน้าที่เป็นผู้คอยจัดหาข้อมูล จัดการประชุม และเรื่องเอกสารต่างๆ มีจำนวน 3 คนซึ่งโดยแต่ละคนจะมาจากภาคส่วนต่างๆเช่นกัน ซึ่งเลขานุการทั้งสามคนนั้นจะประสานงานร่วมกัน คือ จะมีผู้หาข้อมูล ค้นหาประเด็น วิเคราะห์ข้อมูล จากนั้นเมื่อได้ข้อมูลที่เพียงพอในการพิจารณาและพร้อมที่จะเปิด

ประชุมสภากลางแล้ว เลขานุการคนที่หนึ่ง ก็จะส่งเรื่องทั้งหมดไปให้ เลขานุการคนที่สองและสาม เพื่อพิจารณาและจัดการเปิดประชุมสภากลาง โดยจะทำการเชิญสมาชิกจากทุกๆ ภาคส่วน ทั้ง ภาคเอกชน ภาคราชการ ภาคบริหารท้องถิ่น และภาคประชาชน และในบางกรณีที่ประเด็นนั้นๆ เป็น ประเด็นในเรื่องเฉพาะเจาะจงที่ต้องการผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ เลขานุการฯ ก็จะทำ หนังสือเชิญผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น มาเข้าประชุมสภากลางด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ สมาชิกสภากลางฯ ยังมีสมาชิกส่วนอื่นๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ประธานองค์การพระผู้นำ พัฒนาแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง เป็นที่ปรึกษาสภากลางฯ รองประธานกรรมการและกรรมการท่าน อื่นๆ อีกจำนวน 31 คน

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าปัจจุบันสภากลางมีสมาชิกทั้งหมด 35 คน (ไม่รวมนักวิชาการ และ ที่ปรึกษา) แต่หลังจากการประชุมสภากลางที่ผ่านมาทำให้มีการเริ่มพิจารณาเสนอเพิ่มเติมเรื่องการ เพิ่มจำนวนสมาชิกสภากลางฯ จากทั้งภาคส่วนเดิมที่ประกอบไปด้วย 4 ภาคส่วน และภาคส่วนอื่นๆ เพราะจากการประชุมที่ผ่านมาทำให้ทราบว่าการทำงานสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเป็นการทำงาน ที่ต้องการจะเข้าไปแก้ไขและจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดอย่างครอบคลุมทุกประเด็นปัญหา ดังนั้น ตามโครงสร้างสมาชิกในปัจจุบันแม้จะประกอบด้วยหลายภาคส่วนแล้ว แต่ถ้าได้มีการเพิ่ม ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาด้วยก็จะทำให้มีสมาชิกที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้นไปอีก และเป็น การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้แก่สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญด้วย นอกจากนี้ด้วยหลักการ ของสภากลางจังหวัดที่ต้องการให้สภากลางฯ เป็นเวทีที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนใน จังหวัดอำนาจเจริญจริงๆ ดังนั้นการที่เพิ่มจำนวนสมาชิกก็จะยิ่งเป็นการสร้างให้เกิดการรับรู้ และเกิด การมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญเพิ่มขึ้นอีก

ดังที่สมาชกสภากลางท่านหนึ่งกล่าวว่า *“มันมีบางอย่างที่เราคิดว่า มันจำเป็น แล้วคนที่ มีความรู้มีข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นเรื่องนี้ยังไม่ได้เข้าไปร่วม ก็อยากเสนอให้เขาเข้าไปร่วม เพราะสภา กลางก็ไม่ได้มีการจำกัดจำนวนอยู่แล้ว ขอให้ตั้งใจที่จะทำงาน ก็พอ และอย่างบางหน่วยงานเมื่อก่อน ไม่ค่อยได้สนใจในเรื่องนี้ แต่พอปัจจุบันมีประเด็นของเขาเกี่ยวกับเขาขึ้นมาเขาก็อยากจะเข้าร่วมด้วย ก็จะได้เข้ามาได้”* (จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559)

โดยภาคส่วนที่ทางสภากลางเห็นว่าควรเพิ่มขึ้นมาเป็นสมาชิกสภากลางจังหวัด อำนาจเจริญเพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็ง และสามารถที่เข้ามาเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาหรือร่วม พัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญได้ เช่น ภาคการเมือง แต่เนื่องจากปัญหาทางการเมืองต่างๆ ที่เกิดขึ้นใน ประเทศไทยทั้งเรื่องสถานการณ์ต่างๆ และเรื่องเวลาของนักการเมืองจึงทำให้สภากลางยังไม่ สามารถทำให้ ภาคการเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในสภากลางจังหวัดได้

4.2.2 ขอบเขตอำนาจหน้าที่และลักษณะการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

จากการศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญทำให้ทราบว่า สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นไม่ได้มีขอบเขตของการทำงานที่ชัดเจน กล่าวคือการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะทำงานลักษณะครอบคลุมในทุกๆ ประเด็น โดยการเลือกประเด็นขึ้นมาพิจารณาจะประกอบไปด้วยหลายๆ ปัจจัย เช่น ความรีบเร่งของปัญหา ความพร้อมของข้อมูลในประเด็นนั้นๆ หรือความพร้อมด้านอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งในบางกรณีแม้จะมีประเด็นหรือปัญหา แต่ถ้ายังไม่มีความพร้อมของข้อมูลในการประกอบพิจารณาก็ทำให้ไม่สามารถที่เปิดประชุมสภากลางได้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการจะเปิดประชุมสภากลางในแต่ละครั้งนั้นต้องประกอบไปด้วยปัจจัยหลายๆ อย่างประกอบกันไป ดังนั้นตั้งแต่เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการสภากลางวันที่ 27 เมษายน 2556 เป็นต้นมา ทำให้สภากลางเกิดการประชุมมาเพียง 3 ครั้งเท่านั้น ซึ่งการประชุมที่ผ่านมาทั้ง 3 ครั้ง จะประกอบไปด้วยประเด็นต่างๆ ดังนี้

ตารางที่ 4.1 ตารางแสดงการประชุมของสภากลางอำนาจเจริญ

การประชุมครั้งที่ / วัน เดือน ปี	ประเด็นเรื่อง
การประชุมสภากลางครั้งที่ 1 วันที่ 21 พฤษภาคม 2556	แนะนำและสร้างการรู้จักกันระหว่างคณะกรรมการ ต้องการให้คณะกรรมการทุกท่านได้เข้าใจเป้าหมายการทำงานร่วมกันในอนาคต
การประชุมสภากลางครั้งที่ 2 วันที่ 25 มิถุนายน 2556	พิจารณาแผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ ปี 2557 กับความสอดคล้องของทิศทางการพัฒนาสู่เมืองธรรมเกษตร พิจารณาพัฒนาด้านพันธุ์กรรมข้าว
การประชุมสภากลางครั้งที่ 3 วันที่ 2 ตุลาคม 2556	รายงานความก้าวหน้าคณะกรรมการพัฒนาข้าว ปัญหาสภาพความเป็นอยู่แบบยากไร้ ขาดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

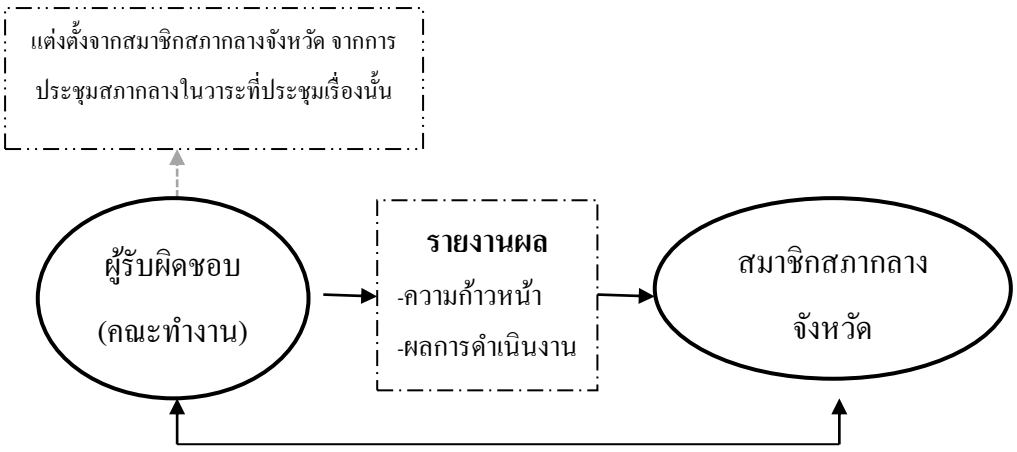
ที่มา : จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย

จากตารางแสดงข้างต้นจะเห็นว่าการประชุมสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญในแต่ละครั้งนั้น จะเป็นลักษณะของการเปิดประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องหนึ่งประเด็น ซึ่งจากงานที่ผ่านมาของสภา

กลางฯ จะเห็นว่าที่ผ่านมาเรื่องที่สภากลางนำมาเปิดเป็นประเด็นมากที่สุดคือเรื่องของ “การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ” ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญจะได้รับผลกระทบมากที่สุด เพราะประชากรส่วนใหญ่ในจังหวัดยังมีอาชีพหลักคือเกษตร ทำให้เรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นประเด็นปัญหาที่สภากลางฯ นำมาพิจารณาเป็นอันดับแรก และเหตุผลของการเปิดประชุมและพิจารณาเพียงหนึ่งประเด็นนั้น เนื่องมาจากสมาชิกสภากลางทั้งหมดมีมติเห็นว่าการพิจารณาของสภากลางฯ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น ในการประชุมแต่ละครั้งจะต้องมีการถกกันและเปิดโอกาสแสดงความคิดเห็นกันให้มากที่สุด ไม่ควรจะทำให้เกิดข้อจำกัดด้านเวลา หรือข้อจำกัดด้านอื่นๆ ที่ทำให้ไม่สามารถเปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถแสดงออกทางความคิดได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่และเพื่อให้ได้เกิดการพิจารณากันอย่างถี่ถ้วน สมาชิกสภากลางฯ ทั้งหมดจึงมีความเห็นว่าลักษณะการประชุมควรเป็นการประชุมในประเด็นใดประเด็นหนึ่งต่อการประชุมหนึ่งครั้งเท่านั้น

4.2.3 การตรวจสอบการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

จากการศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญทำให้ทราบว่าลักษณะการตรวจสอบการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ จะอยู่ในลักษณะ ดังนี้



ภาพที่ 4.3 ภาพแสดงการตรวจสอบการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

ที่มา : จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย

จากแผนภาพข้างต้นในเรื่องของการตรวจสอบการทำงานนั้นสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นจะเห็นว่าการตรวจสอบการทำงานของสภากลางฯ ยังไม่มีการแต่งคณะกรรมการที่คอยทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจน การทำงานของสภากลางฯ จะอยู่ในรูปแบบของ

การกำกับและติดตามการทำงาน โดยขั้นตอนของการติดตามการทำงาน คือ เมื่อมีการประชุมและมีการพิจารณาในประเด็นใดแล้ว สมาชิกสภากลางฯ ก็จะมอบหมาย และแต่งตั้ง ให้หน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ นำผลการพิจารณาและมติที่ประชุมไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามที่คาดไว้ ดังนั้นเมื่อได้ผู้รับผิดชอบแล้ว ในการประชุมครั้งต่อไป ผู้รับผิดชอบก็ต้องนำความก้าวหน้าหรือผลการดำเนินงานที่ได้จากการนำไปปฏิบัติมาเสนอต่อที่ประชุม (สมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ) ซึ่งการเสนอความคืบหน้าจะอยู่ในวาระสิบเนื่องในที่ประชุม

ดังที่สมาชิกสภากลางท่านหนึ่งกล่าวว่า *"เขาจะตั้งคณะทำงานขึ้นมา 1 ชุด วิธีการติดตามคือคุณจะต้องเข้ามารายงานที่สภากลางในการประชุมครั้งต่อไป ต้องมารายงานว่าทำอะไรไปบ้างแล้ว ถึงไหนแล้ว แต่ขั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมายังไม่มี"* (จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559)

ซึ่งในทัศนะของสมาชิกสภากลางบางส่วนเห็นว่าการติดตามในลักษณะเดิมคือการติดตามผ่านรายงานความก้าวหน้าในการประชุมครั้งต่อๆ ไปในวาระสืบเนื่อง เป็นสิ่งที่เพียงพอแล้ว เพราะในการปฏิบัติงานต่างๆ นั้นย่อมเห็นผลที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนอยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อมาตรวจสอบการทำงานมากกว่านี้

ดังเช่นสมาชิกสภากลางท่านหนึ่งกล่าวว่า *"การทำงานมันเห็นจริงอยู่แล้ว เช่น คนที่ทำเรื่องพันธุ์ข้าวก็เอาข้าวมาแสดง ก็ทำให้เห็น แล้วเวลาไปประชุมที่อื่นมันก็มีผลงานเชิงประจักษ์อยู่แล้ว ... คงไม่กล้าโกหกหรอก ต้องทำได้ถึงจะกล้ารายงาน"* (จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559)

แต่สมาชิกสภากลางบางส่วนก็ยังมองเห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อมาตรวจสอบการทำงาน การปฏิบัติงานยังเป็นสิ่งจำเป็นและต้องการให้มีการเสนอต่อที่ประชุมสภากลางฯ ในครั้งต่อไปเพื่อให้มีการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการทำงานโดยตรง ซึ่งสมาชิกสภากลางที่เห็นว่าควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบก็เพื่อจะทำให้การปฏิบัติการมีระบบการติดตามที่ชัดเจน และเป็นระบบตามระเบียบมากขึ้นมากกว่าการรายงานความก้าวหน้าเหมือนเดิม

4.3 แนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

4.3.1 ปัจจัยที่ส่งผลให้สภากลางนั้นสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้น สภากลางฯ เป็นเวทีที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเวทีที่ต้องการให้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนในด้านให้ประชาชนได้เกิดการมีส่วนร่วมทางการจัดการและสร้างให้ประชาชนได้เกิดการที่จะพึ่งพาตนเองให้มากที่สุด

ซึ่งสภากลางปัจจัยที่ส่งผลให้สภากลางนั้นสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ประชาชนรู้สึกถึงผลกระทบต่อปัญหาโดยตรง คือปัญหาที่เกิดขึ้นมาภายในจังหวัดอำนาจเจริญนั้น ผู้ได้รับผลกระทบหลักคือประชาชนเอง ดังนั้นประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญจึงเกิดความรู้สึกที่อยากจะเข้ามาแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง กล่าวคือการที่ประชาชนนั้นรู้สึกถึงผลกระทบของปัญหาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมานั้น ประชาชนได้รับผลกระทบมากที่สุดและรู้สึกถึงการที่ต้องเข้ามาร่วมจัดการกับปัญหาต่างๆ เหล่านั้นเอง แทนทีจะรอให้ภาครัฐเข้ามาช่วยเหลือทำให้จังหวัดอำนาจเจริญสามารถสร้างการมีส่วนร่วมได้มากขึ้นและสภากลางจึงสามารถเกิดขึ้นมาได้

ซึ่งจากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากลางฯ ท่านหนึ่งแสดงความคิดเห็นว่าการที่จังหวัดอำนาจเจริญนั้นสามารถสร้างการมีส่วนร่วมขึ้นมาได้นั้นเกิดมาจาก *“เพราะประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อสิ่งต่างๆ และมันตรงกับสิ่งที่เขาต้องการ ตรงกับปัญหาจริงๆ ตรงกับสิ่งที่เกิดขึ้น แล้วเขาสนใจ ถ้าประชาชนได้คิดเอง เกิดความเป็นเจ้าของก็จะเกิดการร่วมไม้ร่วมมือกันได้ ”* (จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559)

2. ปัจจัยด้านพื้นที่ที่ส่งผลให้เกิดการประสานงานที่ดี กล่าวคือ การทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นส่วนใหญ่ลักษณะการประสานงานจะเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ส่วนตัวซึ่งเป็นผลที่เกิดมาจากลักษณะด้านพื้นที่ของจังหวัดอำนาจเจริญที่มีพื้นที่เพียง 3,161.248 ตร.กม มีประชากรทั้งหมด 375,380 คน ซึ่งถือว่าจังหวัดอำนาจเจริญเป็นจังหวัดที่มีขนาดเล็กมาก ส่งผลให้การทำงานภายในจังหวัดนั้น มีลักษณะของความสัมพันธ์ที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่นๆ กล่าวคือการทำงานจะมีลักษณะของความเป็นรูปแบบราชการน้อยกว่า ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการติดต่อประสานงานระหว่างกันมากกว่าจังหวัดอื่นๆ จึงทำให้การทำงานนั้น มีความสะดวกและรวดเร็วมากกว่าการใช้คำสั่งหรือรูปแบบราชการที่จะมีระเบียบขั้นตอนที่มากกว่า ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งของปัจจัยที่ส่งผลให้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนได้ เกิดขึ้นมาจากการที่จังหวัดอำนาจเจริญสามารถใช้ข้อได้เปรียบในเชิงพื้นที่ของตนและสามารถดำเนินการประสานงานกับคนในจังหวัดได้อย่างดีจึงทำให้ประชาชนภายในจังหวัดอำนาจเจริญนั้นสามารถเข้าใจและเข้ามามีส่วนร่วมกับการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญได้

3. จังหวัดอำนาจเจริญยังไม่ถูกครอบงำโดยกลุ่มทางการเมือง คือ การที่จังหวัดอำนาจเจริญนั้น ยังไม่ถูกครอบงำโดยกลุ่มทางการเมืองส่งผลให้จังหวัดอำนาจเจริญยังคงเป็นจังหวัดที่ประชาชนยังสามารถแสดงความคิดเห็นกันได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องรับฟังจากกลุ่มทางการเมืองใดๆ มองสิ่งที่จำเป็นต่อจังหวัดตนเอง ความต้องการของคนในจังหวัดตนเองเท่านั้น ไม่อิงตามกระแสนโยบายระดับชาติเกินไป ซึ่งการนี้ทำให้จังหวัดอำนาจเจริญสามารถเกิดการพัฒนาไปตามรูปแบบของจังหวัดและก็สามารถแก้ปัญหาของจังหวัดตนเองได้

ดังที่สมาชิกสภากลางท่านหนึ่งแสดงความคิดเห็นว่า *“มันไม่มีอิทธิพลทางการเมืองมาควบคุมเบ็ดเสร็จเหมือนจังหวัดอื่นๆ ภาคประชาชนก็เลยสามารถมารวมตัวกันขยับขึ้นมาจากข้างล่างได้ เราประชุมกันเข้าใจกัน ไม่แตกแยก แต่ในที่ประชุมก็มีทุกเสื้อนะ แต่ก็มีจุดหมายเดียวกันคืออยากให้จังหวัดได้เคลื่อนได้พัฒนาไป นักการเมืองจะมองแบบประเทศ แต่เรามองเราอยากได้อะไร อย่างอยากเป็นเมืองเกษตรเราก็ทำ”* (จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559)

จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ข้างต้นจะเห็นว่าสมาชิกสภากลางฯ มีความคิดเห็นว่าการที่จังหวัดอำนาจเจริญและสภากลางฯ นั้นสามารถเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญได้นั้นเกิดมาจาก 3 ปัจจัยหลักๆ คือ 1. ความรู้สึกเป็นเจ้าของต่อปัญหา และต่อพื้นที่ของตน ซึ่งทัศนคติต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้นั้น ประชาชนต้องรู้สึกถึงความต้องการที่จะเข้ามาร่วมเองถึงจะเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง 2. ปัจจัยด้านพื้นที่จำนวนประชากร และลักษณะการประสานงานในพื้นที่การที่ปัจจัยด้านพื้นที่ของจังหวัดอำนาจเจริญที่มีขนาดเล็กส่งผลให้การติดต่อประสานงานการทำงานในจังหวัดสามารถกระทำในความสัมพันธ์ส่วนตัวได้จึงทำให้การประสานการทำงานในจังหวัดอำนาจเจริญนั้นสามารถทำงานได้อย่างรวดเร็วและมีความสะดวกมากกว่าจังหวัดอื่นๆ ที่ประสานงานกันในรูปแบบราชการและในพื้นที่ที่ใหญ่กว่า และ 3. จังหวัดอำนาจเจริญยังไม่ถูกครอบงำโดยกลุ่มทางการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จึงทำให้ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญยังสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ ไม่ถูกครอบงำให้คล้อยตามกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งประชาชนยังมองการถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นภายในจังหวัดตนเองจริงๆ ไม่ได้มองถึงผลประโยชน์ต่อกลุ่มนักการเมืองใดมากกว่า

4.3.2 ปัจจัยที่ส่งผลให้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญประสบความสำเร็จในการก่อรูปองค์กร ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน และความแตกต่างในการดำเนินงานของจังหวัดอำนาจเจริญกับจังหวัดอื่นๆ

จากการศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้น สมาชิกสภากลางมีความคิดเห็นว่าปัจจัยที่ทำให้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญประสบความสำเร็จในการก่อรูปองค์กร และความแตกต่างในการดำเนินงานของจังหวัดอำนาจเจริญกับจังหวัดอื่นๆ ประกอบไปด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ความเข้มแข็งของแกนนำและทีมงานในการขับเคลื่อนงานภายในจังหวัดอำนาจเจริญ กล่าวคือ ขบวนแกนนำภายในจังหวัดอำนาจเจริญนั้นมีความเข้มแข็งในการที่จะมุ่งมั่นทำงานต่างๆ ให้ประสบผลสำเร็จ มีเป้าหมายที่ชัดเจนและดำเนินการตามแนวทางที่ตั้งขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดผลตามที่ตั้งไว้ คิดค้นหาแนวทางเพื่อจะสร้างทีมงานรุ่นใหม่ๆ อยู่เสมอ วางแผนอนาคตเพื่อให้งานในอนาคตสามารถดำเนินต่อไปได้ โดยไม่หวังพึ่งเพียงกลุ่มบุคคล (แกนนำ) กลุ่มเดิมๆ เช่น มีการสนับสนุนเยาวชนเข้ามาช่วยในงานภายในจังหวัดมากขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ขบวนแกนนำภายในจังหวัดอำนาจเจริญยังเป็นบุคคลที่เป็นที่เชื่อถือแก่คนในจังหวัดฯ คือเป็นคนที่มีการทำงานกับประชาชนภายในจังหวัดมาอย่างต่อเนื่อง จึงส่งผลให้การทำงานลดความเป็นรูปแบบราชการลง เน้นการประสานงานแบบเป็นกันเองมากขึ้น ส่งผลให้การทำงานมีความรวดเร็วและสะดวกมากขึ้น ซึ่งการก่อตัวของเครือข่ายประชาชนตนอำนาจเจริญมีพัฒนาการและความเชื่อมโยงกับปัญหาความไม่เป็นธรรมและความไม่เท่าเทียมเชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีต โดยวิวัฒนาการของแกนนำของจังหวัดอำนาจเจริญสามารถแบ่งเป็นช่วงเวลาต่างๆ ได้ ดังนี้

ช่วงทศวรรษ 2500 ยุคแสวงหาสังคมที่เท่าเทียม

แกนนำและประชาชนอำนาจเจริญบางส่วนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปกครองของรัฐบาลเผด็จการ ประชาชนบางกลุ่มพยายามรวมกลุ่มกันแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรม และความเดือดร้อนของประชาชน แต่รัฐบาลใช้อำนาจรัฐบังคับกดขี่ประชาชน ห้ามไม่ให้มีการรวมกลุ่ม ประชาชนบางกลุ่มได้เข้าร่วมพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จับอาวุธต่อสู้กับรัฐบาลเพื่อหวังสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับท้องถิ่น ช่วงปี พ.ศ. 2516 – 2519 ชาวอำนาจเจริญบางส่วนยังเข้าร่วมพรรคคอมมิวนิสต์อย่างต่อเนื่อง

ช่วงทศวรรษ 2520 – 39 ยุคก่อร่างสร้างกลุ่ม

เมื่อกลุ่มคอมมิวนิสต์ไม่อาจต้านทานกำลังของรัฐบาลกลางได้ และสังคมอีสานในช่วงนั้น ได้รับความบอบช้ำจากปัญหาความขัดแย้งนี้อย่างรุนแรง ราวปี 2523 รัฐบาลเปลี่ยนนโยบายเน้นการเมืองนำการทหาร เปิดโอกาสให้ผู้ที่เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ออกจากป่า เข้าร่วมเป็นกลุ่มผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย ปี 2525 รัฐจัดสรรที่ดินทำกินให้ชาวบ้านที่ออกจากพรรคคอมมิวนิสต์ ชาวบ้าน

บุกเบิกที่ดินทำกิน ปลุกพืชเศรษฐกิจ พื้นที่ป่าถูกบุกเบิกเป็นไร่นา ปี 2533 รัฐยกเลิกกฎหมายที่ห้ามการรวมกลุ่มของชาวบ้าน กลุ่มครูได้รวมกันตั้งกลุ่มพัฒนาบ้านเฮา กลุ่มแสงดาว กลุ่มตะวันใหม่ มีองค์กรพัฒนาเอกชนจากส่วนกลาง คือมูลนิธิ ดวงประทีป เข้ามาทำงานร่วมกับกลุ่มครู มีการจัดตั้งกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ และประสานการทำงานร่วมกับวัดเทพมงคล ดำเนินโครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ปี 2538 เกิดกลุ่มองค์กรชาวบ้านเพิ่มมากขึ้น แกนนำครูเริ่มชักชวนชาวบ้านรวมกันทำงานพัฒนาหาทางออกจากปัญหาเกษตรเชิงเดี่ยวและหนี้สิน สหายพรรคคอมมิวนิสต์บางส่วนไปเข้าร่วมกับสมัชชาเกษตรรายย่อยภาคอีสาน

ช่วงทศวรรษ 2540 ยุคเรียนรู้เชื่อมโยงกลไกภายนอก

กลุ่มแกนนำครู นักพัฒนาท้องถิ่น และตัวแทนชาวบ้านบางส่วนได้ร่วมกันทำงานพัฒนาท้องถิ่น ผ่านโครงการพัฒนาเอกชนต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง และได้เข้าร่วมพัฒนากับหน่วยงานรัฐภายใต้การดำเนินงานกับกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) ระหว่างปี พ.ศ. 2540 – 2545 เกิดการรวมตัวกันของชาวบ้านเป็นองค์กรชุมชนภายใต้ประเด็นการสนับสนุนจากโครงการ SIF ตามลักษณะ / ประเภทการสนับสนุน เช่น ด้านเศรษฐกิจ เครือข่ายการจัดสวัสดิการกับผู้ด้อยโอกาส มีการจัดโครงสร้าง / กลไกการดำเนินงาน เช่น มีคณะทำงานระดับจังหวัดที่มาจากผู้แทนองค์กรชุมชน หน่วยงานในพื้นที่ มีบทบาทเฉพาะ เช่น คณะทำงานฝ่ายกลั่นกรองโครงการ ฝ่ายพัฒนาศักยภาพโครงการ ฝ่ายประเมินโครงการ ฝ่ายพิจารณาโครงการ และมีโครงสร้างการดำเนินงานพิจารณาโครงการระดับภาค เป็นช่วงที่องค์กรชุมชนมีประสบการณ์ตรงในการทำงานร่วมกันกับองค์กรชุมชนด้วยกันเองและกับหน่วยงานภาครัฐ และมีการจัดทำแผนแม่บทชุมชนรวม 11 ตำบล ช่วงปี 2543 แกนนำบางส่วนได้เข้าร่วมสนับสนุนกระบวนการยกร่าง พ.ร.บ. สุขภาพ และการปฏิรูประบบสุขภาพ กับสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.)

ช่วงปี พ.ศ. 2544 – 2546 ยุคริเริ่มการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชน

การทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรของรัฐอย่างเหนียวแน่นและต่อเนื่องยิ่งขึ้น ทั้งกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) ภายใต้โครงการวิจัยเศรษฐกิจ ชุมชน 200 อำเภอ ในส่วนของโครงการชีวิตสาธารณะ โครงการจัดทำแผนชุมชน

ช่วงปี พ.ศ. 2547 – 2549 มีการพัฒนากลไกขบวนองค์กรชุมชนระดับจังหวัด

การพัฒนากลไกขบวนองค์กรชุมชนระดับจังหวัดและเชิงประเด็นร่วมกับ พอช. มีการสนับสนุนงบฯ ผ่านประเด็นงานต่างๆ โดยเริ่มจากงานเครือข่ายแผนชุมชน เกิดกลไกจังหวัดที่มาจากประเด็นต่างๆ เกิดกลไกการดำเนินงานเชิงประเด็น และเกิดพื้นที่รูปธรรมในการดำเนินงานเชิงประเด็น เช่น สวัสดิการชุมชน เกษตรอินทรีย์ และการจัดการทรัพยากร

ช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2552 ยุคขบวนองค์กรชุมชน

มีการดำเนินยุทธศาสตร์การฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น เกิดวัฒนธรรมในการดำเนินงานแนวใหม่ มีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์แนวราบ ไม่มีประธาน เน้นความเสมอภาค ใช้มติที่ประชุมในการตัดสินใจ เกิดเนื้องานประเด็นใหม่เพิ่มเติม เช่นงานทางสังคม งานสวัสดิการ บ้านมั่นคง ที่ดิน สตรี เศรษฐกิจ ทุนชุมชน สื่อ ยาเสพติด และทรัพยากร ภายใต้ทิศทางการก่อตัวของสภาองค์กรชุมชนทุกตำบล และการก่อรูปสภาองค์กรชุมชนระดับจังหวัด เกิดการจัดทำแผนงานแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น การประสานภาคีพัฒนาในระดับพื้นที่เพื่อบูรณาการแผนงานและงบประมาณร่วมกัน มีรูปธรรมเชิงประเด็นและสามารถขยายผลได้ มีการชขับเคลื่อนภายใต้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบล เกิดสภาองค์กรชุมชนตำบล 63 พื้นที่ มีเวทีสภาองค์กรชุมชนตำบล ระดับจังหวัด ได้ตัวแทนจากสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับจังหวัด 1 คน เข้าเป็นคณะกรรมการสภาพัฒนาการเมืองระดับประเทศ ได้ตัวแทนจากสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับจังหวัด 2 คน เข้าเป็นคณะกรรมการสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับประเทศ

ปี พ.ศ. 2553 – 2554 สรุปบทเรียนและทบทวนตนเอง

แม้ว่าเครือข่ายประชาชนตนอำนาจเจริญ จะทำงานพัฒนาท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง แต่เมื่องานพัฒนามีการขยายตัวมากขึ้น เกิดกลุ่มองค์กรเครือข่ายต่างๆ มากขึ้น ที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก แต่ก็เริ่มมีความขัดแย้งในการทำงานเกิดขึ้น เนื่องจากแต่กลุ่มต่างก็ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก ให้ทำงานตามเป้าหมายที่องค์กรเหล่านั้นต้องการ ปี พ.ศ. 2553 เครือข่ายได้ร่วมกันสรุปบทเรียนการทำงานที่ผ่านมา และเห็นปัญหาความขัดแย้งจากการแยกกันทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการขององค์กรที่ให้ทุน แล้วได้ข้อสรุปร่วมกันในการพัฒนาเชิงพื้นที่ เน้นการปฏิรูปจิตสำนึกของคนอำนาจเจริญบนฐานของประชาธิปไตยชุมชนและให้ความสำคัญกับแนวทาง “พื้นที่จัดการตนเอง” ตามความต้องการของชุมชน (องค์การมหาชน) สภาพัฒนาการเมือง สำนักงานปฏิรูปฯ และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

ช่วงปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นไป ประกาศใช้ธรรมนูญฯ ประชาชนตนอำนาจเจริญมุ่งสู้การจัดการตนเอง

คนอำนาจเจริญได้ประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 ฉบับที่ 1 เพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนาที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนอำนาจเจริญ และดำเนินการขับเคลื่อนสู่ภาคปฏิบัติระดับพื้นที่ มีชาวอำนาจเจริญเข้าร่วมการประกาศเจตนารมณ์ประมาณ 15,000 คน ถือว่าเป็นการประกาศ “กติกาหรือข้อตกลงเพื่อจัดการตนเองระดับพื้นที่จังหวัดของภาคประชาชน เป็นครั้งแรกของประเทศไทย

จากข้างต้นจะเห็นว่ากลุ่มแกนนำหรือทีมงานจังหวัดอำนาจเจริญนั้นค่อนข้างมีประวัติที่ผ่านที่ยาวนาน จึงส่งผลให้แกนนำของจังหวัดอำนาจเจริญนั้นมีความเข้มแข็งมาก และเมื่อมีการมาจัดทำสภากลางจังหวัดฯ ขึ้น จึงทำให้ส่งผลให้เกิดผลสำเร็จได้

2. ความต่อเนื่องของการทำงาน การทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นจะมีลักษณะการทำงานที่มีแผนงานที่ชัดเจนมีการระบุวางเป้าหมายแต่ละปีที่ชัดเจน อย่างเช่นภายในสามปีนี้จังหวัดจะขับเคลื่อนให้มีกฎหมายออกมารองรับการทำงานในการจัดการตนเองของคนในจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น ดังนั้น นอกจากนี้สภากลางฯ ยังมีการทบทวนการทำงานและสรุปผลการทำงานที่ผ่านมาเป็นระยะๆ ด้วย ซึ่งการทำงานของสภากลางฯ ในลักษณะนี้ส่งผลให้สภากลางฯ จะเกิดการทบทวนการทำงาน และสามารถวางแผนอนาคต ได้เสมอ

ดังที่สมาชิกสภากลางท่านหนึ่งกล่าวว่า *“กระบวนการทำงานของคนอำนาจเจริญมันถูกทำต่อเนื่องกันมา มีการสรุปผลออกมาเป็นระยะๆ เพื่อที่จะพัฒนาการทำงาน ส่งผลให้กระบวนการทำงานของประชาชนมันพัฒนาขึ้นมาเรื่อยๆ เห็นปัญหาและเข้าถึงปัญหาจริงๆ ”* (จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559)

3. โครงสร้างขององค์กรที่มีความยืดหยุ่น ถึงแม้ว่าตามโครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นจะมีลักษณะที่มีประธาน รองประธาน และเลขาฯ เหมือนกับองค์กนอื่นๆ แต่จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากลางฯ ยังคงแสดงความคิดเห็นว่า การทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นเป็นการทำงานในลักษณะ องค์กรแบบแนวราบ ทุกคนมีตำแหน่งที่เท่าเทียมกัน มีสิทธ์ในการที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน และไม่มีผู้ใดสามารถตัดสินใจหรือมีอำนาจแบบเด็ดขาดเพียงผู้เดียวได้

4. สถานการณ์ภายในจังหวัดอำนาจเจริญนั้นยังไม่มีกลุ่มการเมืองที่ชัดเจน หมายถึงการทำงานในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาจังหวัดฯ ประชาชนในจังหวัดยังสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นไม่มีนักการเมือง หรือกลุ่มอื่นใด ที่เข้ามาพยายามครอบงำหรือกดดันทั้งกลุ่มแกนนำและกลุ่มประชาชนให้เกิดปัญหาในการทำงาน ซึ่งแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ ที่จะมีกลุ่มการเมืองเข้ามาครอบงำและกดดัน แบ่งกลุ่มประชาชนเพื่อให้พรรคหรือกลุ่มของตนเองได้ประโยชน์เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่สนใจในการที่จะพัฒนาจังหวัด

5. ความแตกต่างทางด้านโครงสร้างทางสังคม และขนาดของจังหวัดอำนาจเจริญ คือ จังหวัดอำนาจเจริญยังคงมีลักษณะโครงสร้างทางสังคมแบบท้องถิ่น ยังคงมีลักษณะเป็นสังคมเกษตร ส่งผลให้สามารถเข้าถึงประชาชนในจังหวัดได้ง่ายกว่าจังหวัดอื่นๆ ที่มีลักษณะทางสังคมเมือง หรือสังคมอุตสาหกรรม ดังนั้น เมื่อสามารถสร้างความเข้าใจ และเข้าถึงประชาชนได้ การทำงานของจังหวัดอำนาจเจริญจึงสามารถทำงานโดยเริ่มคิดจากฐานชุมชน ทำให้เกิดชุมชนมีส่วน

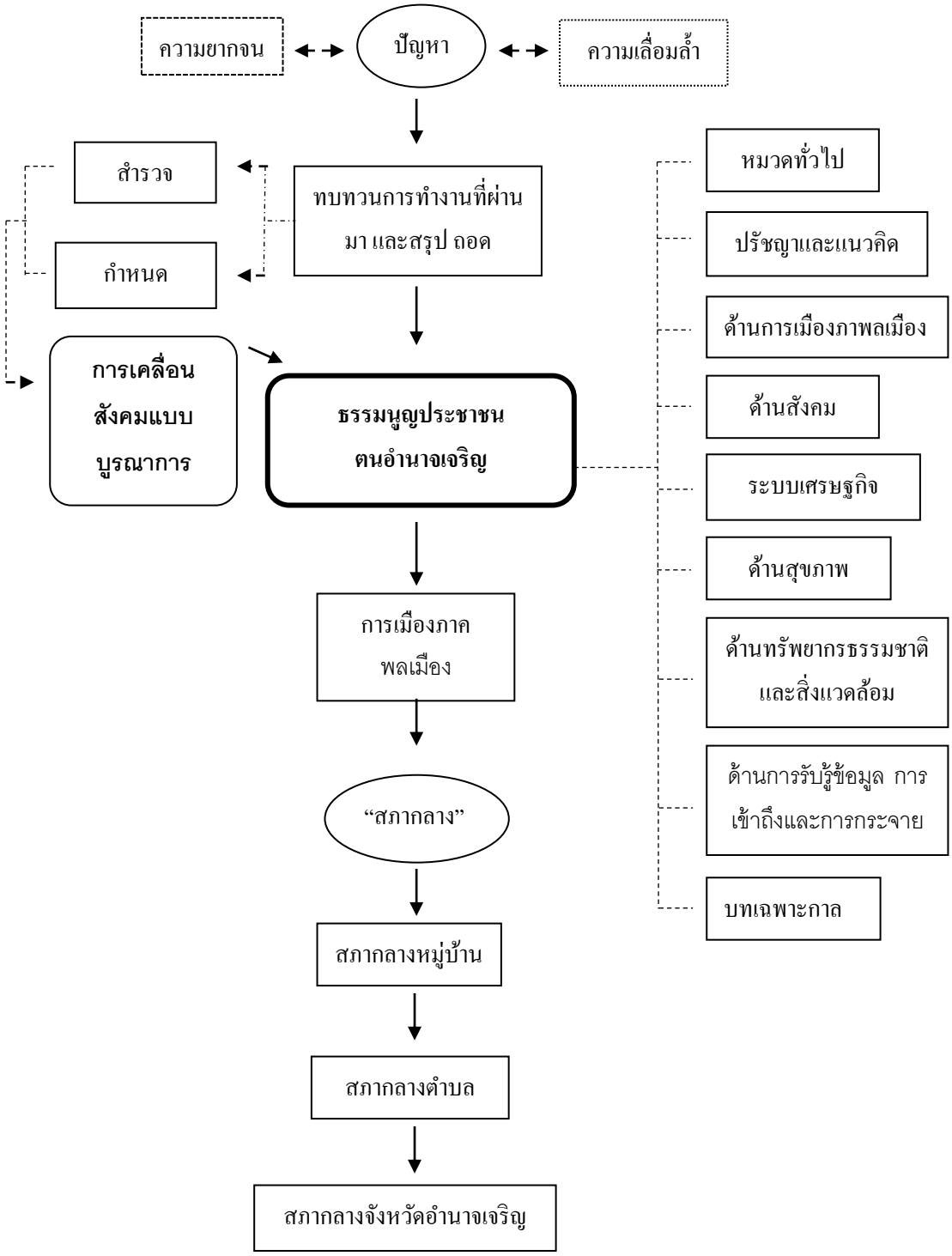
ร่วมได้ง่ายกว่าจังหวัดอื่นๆ ในขณะที่จังหวัดอื่นๆ เช่น เชียงใหม่ ที่มีการทำงานเพื่อให้เกิดการจัดการตนเองเหมือนเช่นจังหวัดอำนาจเจริญ แต่ความแตกต่างระหว่างจังหวัดอำนาจเจริญและจังหวัดเชียงใหม่คือ จังหวัดเชียงใหม่มีลักษณะทางสังคมแบบเมือง และมีขนาดจังหวัดใหญ่ทำให้การจะสร้างการมีส่วนร่วมของคนในจังหวัดนั้นเป็นไปค่อนข้างยาก จึงทำให้การทำงานของจังหวัดเชียงใหม่ใช้การทำงานแบบ บนลงล่างคือ เชียงใหม่จะเริ่มจากการพยายามผลักดันกฎหมายก่อน ซึ่งการทำงานในลักษณะบนลงล่างดังเช่นจังหวัดเชียงใหม่นั้น มีสมาชิกสภากลางฯ ท่านหนึ่งแสดงความคิดเห็นว่าการทำงานแบบดังกล่าวจะส่งผลให้ความรับรู้ และความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของต่อปัญหาของประชาชนภายในจังหวัดนั้นน้อยเพราะประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการ แต่จังหวัดอำนาจเจริญนั้น จะมีลักษณะการทำงานแบบ ล่างขึ้นบน คือส่วนทางกับจังหวัดเชียงใหม่ที่ถึงแม้ทั้งสองจังหวัดแกนนำจะเห็นถึงปัญหาและแสดงความต้องการที่เหมือนกัน แต่การทำงานแบบจังหวัดอำนาจเจริญที่เริ่มจากการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้ประชาชนร่วมคิดตั้งแต่ต้นกระบวนการก็จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของได้

ดังที่สมาชิกสภากลางท่านหนึ่งกล่าวว่า "เราไปเริ่มต้นจากข้างล่าง ทำมาจากพี่น้องประชาชนระดับหมู่บ้านขึ้นมาเรื่อยๆ พี่น้องก็เรียนรู้ เข้าในว่าต้องลุกขึ้นมาแก้ปัญหาประมาณนี้ กระบวนการมันจึงต่อเนื่อง" (จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559)

แต่ลักษณะการทำงานแบบอำนาจเจริญนั้นจะต้องใช้ระยะเวลาในการทำงานที่นานกว่า เพราะต้องเริ่มจากสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ให้ประชาชนเรียนรู้และตระหนักถึงการมีส่วนร่วมด้วยตนเองก่อน จึงจะสามารถดำเนินการในขั้นต่อๆไปได้

สรุปผลการวิจัย

จากผลการวิจัยเรื่อง สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ศึกษากรณี จังหวัดอำนาจเจริญโดยศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัย คือ ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ สามารถสรุปเป็นภาพรวมดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 4.4 ภาพแสดงภาพรวมของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

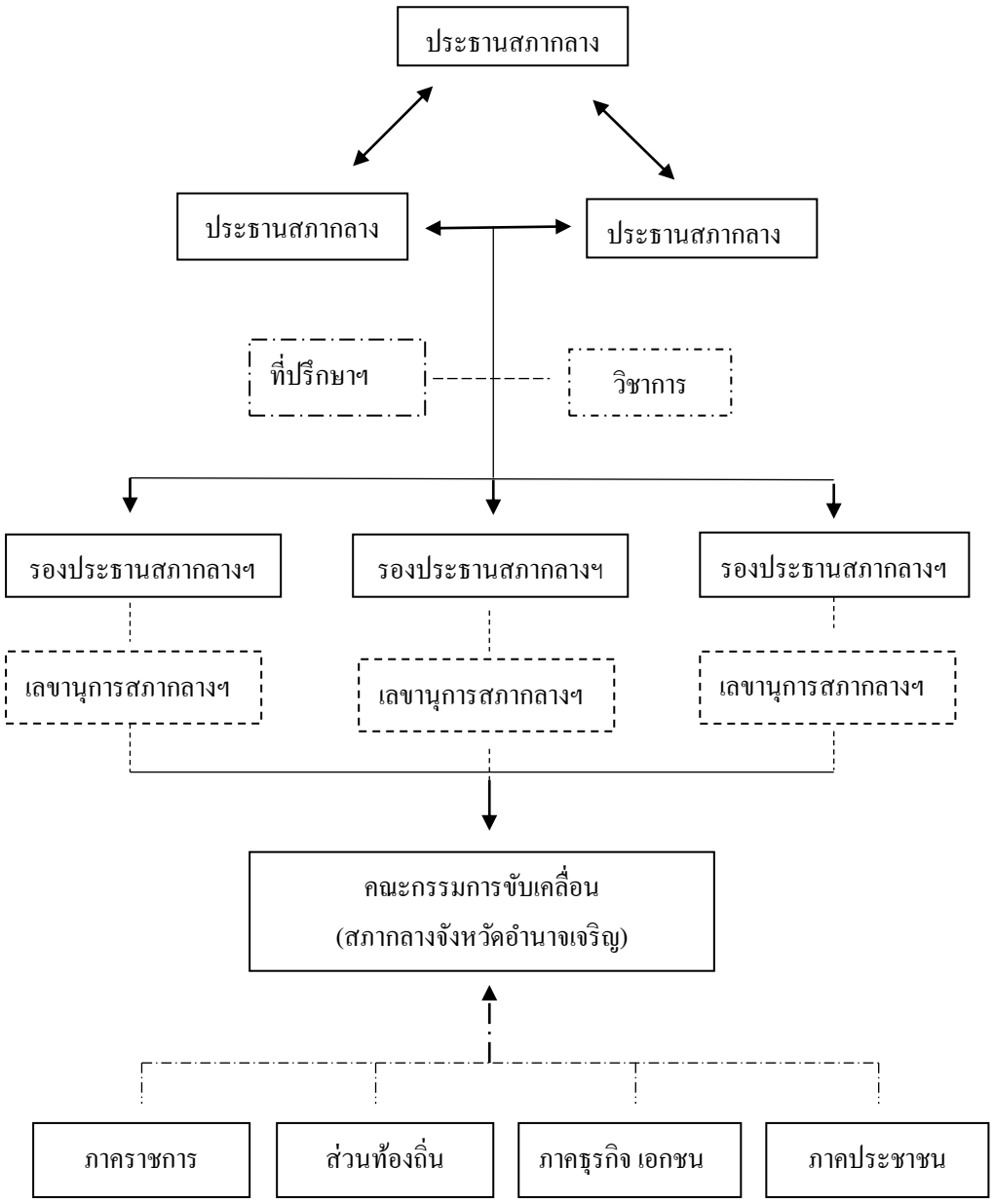
ที่มา: จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย

จากแผนภาพข้างต้นจะเห็นว่า ความเป็นมาของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นเกิดขึ้นมาจากธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ซึ่งอยู่ในหมวดที่ 3 ด้านการเมืองภาคพลเมือง โดยธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญนั้น เป็นสิ่งที่เกิดมาจากปัญหาหลักๆ 2 ปัญหา คือ 1. ปัญหาด้านความยากจน และ 2. ปัญหาเรื่องความเลื่อมล้ำ อันเป็นปัญหาที่จังหวัดอำนาจเจริญได้รับมาตั้งแต่แยกออกจากจังหวัดอุบลราชธานีมาตั้งเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ ในปี พ.ศ. 2536 ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาขึ้นจึงทำให้แกนนำ ขบวนองค์กรชุมชน หรือแม้แต่ข้าราชการ และท้องถิ่น ต่างๆ มุ่งหวังที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาข้างต้นทั้งสิ้น แต่จากการทำงานที่ผ่านมาในอดีต แม้ทุกฝ่ายจะมีเป้าหมายที่ต้องการให้เกิดการแก้ปัญหา แต่ปัญหาก็ยังไม่ถูกแก้ไข ถึงเกิดการมาสรุปผลการทำงานที่ผ่านมาและถอดบทเรียนเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่อไป โดยแกนนำภาคประชาชน ได้มีการเชิญฝ่ายวิชาการเข้ามาเพื่อทำการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ จากนั้นหลักจากถอดบทเรียนแล้ว จึงทำให้ทราบว่า ปัญหาที่ผ่านมาที่ทำให้การทำงานต่างๆ ในการที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเกิดมาจากปัญหา 2 ประเด็นหลัก คือ 1. ปัญหาจากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่เป็นแบบรวมศูนย์ ที่ทางกฎหมายนั้นส่วนมากจะให้อำนาจกับส่วนกลางทั้งสิ้น และ 2. ทัศนคติของประชาชนที่มองตนเป็นผู้รับบริการ โดยไม่สนใจต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจากการสรุปบทเรียนนั้นจึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะเลื่อนสังคมแบบใหม่ เรียกว่า “การเคลื่อนสังคมแบบบูรณาการ” จึงทำให้เกิดการจัดทำธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญขึ้น เพื่อจะทำให้ธรรมนูญฯ นั้นเป็นเสมือนเครื่องมือที่จะเป็นข้อปฏิบัติร่วมกันของคนในจังหวัดอำนาจเจริญ โดยธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญนั้นประกอบไปด้วย 9 หมวด ซึ่งเป็นประเด็นด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นและเป็นทรัพยากรภายในจังหวัดอำนาจเจริญ จึงกล่าวได้ว่า ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญนั้น เป็นสิ่งที่เกิดมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนคนอำนาจเจริญส่วนใหญ่ และสิ่งที่ระบุไว้ในธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญนั้นเป็นสิ่งที่ประชาชนคนอำนาจเจริญนั้นต้องการให้เกิดขึ้นกับจังหวัดของตนจริงๆ

ในส่วนของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้น ก็เป็นสิ่งหนึ่งที่ถูกบัญญัติไว้ใน ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ โดยถูกบัญญัติไว้ในหมวดที่ 3 ด้านการเมืองภาคพลเมือง ซึ่งเป้าหมายของการตั้งสภากลาง นั้นก็เพื่อเป็นเวทีเพื่อสร้างการเรียนรู้การเมืองของประชาชน และเพื่อทำให้การทำงานภายในจังหวัดอำนาจเจริญนั้นเกิดการค้นหาปัญหาจากระดับที่เป็นหน่วยเล็กที่สุดในสังคมเชื่อมโยงมาถึงระดับจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัด หมายถึง การทำงานของสภากลางทั้งหมดนั้นจะเป็นการทำงานที่ครอบคลุมตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดปัญหาไปจนกระทั่งการนำแผนไปปฏิบัติ กล่าวคือ สภากลางนั้น จะมีอยู่ 3 ระดับ คือ สภากลางหมู่บ้าน สภากลางตำบล และสภากลางระดับจังหวัด ซึ่งการทำงานของสภากลางแต่ละขั้นจะมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกัน คือ สภากลางในระดับหมู่บ้านและสภากลางในระดับตำบลนั้นจะทำงานในขั้นของการคิดค้นปัญหา

จากนั้นส่งปัญหาต่อไปยังสภากลางระดับจังหวัดเพื่อนำไปสืบค้นข้อมูลและนำไปจัดการหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่อไป เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าลักษณะการทำงานหลักๆ ของสภากลางในระดับจังหวัดนั้นจะเป็นขั้นของการรับปัญหาและหาแนวทางแก้ไขจนกระทั่งนำไปสู่การนำไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป โดยสภากลางทุกๆ ระดับนั้นจะมีลักษณะการทำงานที่ทุกภาคส่วนจะร่วมมือกันทำงาน มีการแสดงความคิดเห็นกันอย่างเต็มที่ โดยจะไม่ถูกครอบงำจากภาคส่วนใด ส่วนหนึ่ง ทุกคนมีสิทธิ์ในฐานนะสมาชิกสภากลางเท่ากันทั้งสิ้น

โดยในส่วนของโครงสร้างของสภาลางในระดับจังหวัดซึ่งเป็นสภากลางที่จะรวมสมาชิกทั้งหมดจากทั้งระดับหมู่บ้าน และระดับตำบลนั้น สามารถสรุปเป็นภาพรวมดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 4.5 ภาพแสดงโครงสร้างของสภาลางในระดับจังหวัด

ที่มา: จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย

จากแผนภาพข้างต้นจะเห็นว่าโครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นจะประกอบไปด้วย

1. ประธานสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ จำนวน 3 คน การที่สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญต้องตั้งประธานสภากลางถึง 3 คน เนื่องมาจาก จากวัตถุประสงค์ของการประชุมสภากลางก็เพื่อเป็นเวทีจะเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียม ดังนั้น ถ้าการ

ตั้งประธานคนเดียวจะทำให้ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการประชุมสภากลางได้ แต่การที่มีประธาน 3 คนก็ทำให้เกิดการร่วมกันทำงาน และไม่มีใครที่มีอำนาจหรือตำแหน่งที่สูงมากกว่าคนอื่นๆ จนเกินไป และถึงแม้สภากลางจะมีการแต่งตั้งประธานตามโครงสร้างหรือคำสั่ง แต่อำนาจก็ไม่ได้อยู่ที่ประธาน หรือคนที่จะเป็นประธานก็ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลทั้ง 3 ตามคำสั่ง

2. รองประธานสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจำนวน 3 คน จะมีหน้าที่คอยช่วยเหลือและสนับสนุนให้กับประธานสภากลาง และสมาชิกสภากลางทั้งหมด

3. เลขานุการสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ จำนวน 3 คน จะมีหน้าที่เป็นผู้คอยจัดหาข้อมูล จัดการประชุม และเรื่องเอกสารต่างๆ ซึ่งเลขานุการทั้งสามคนนั้นจะประสานงานร่วมกัน คือจะมีผู้หาข้อมูล ค้นหาประเด็น วิเคราะห์ข้อมูล จากนั้นเมื่อได้ข้อมูลที่เพียงพอในการพิจารณาและพร้อมที่จะเปิดประชุมสภากลางแล้ว เลขานุการคนที่หนึ่ง ก็จะส่งเรื่องทั้งหมดไปให้ เลขานุการคนที่สองและสาม เพื่อพิจารณาและจัดการเปิดประชุมสภากลาง โดยจะทำการเชิญสมาชิกจากทุกๆ ภาคส่วน ทั้งภาคเอกชน ภาคราชการ ภาคบริหารท้องถิ่น และภาคประชาชน และในบางกรณีที่ประเด็นนั้นๆ เป็นประเด็นในเรื่องเฉพาะเจาะจงที่ต้องการผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ เลขานุการฯ ก็จะทำหนังสือเชิญผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น มาเข้าประชุมสภากลางด้วยเช่นกัน

4. สมาชิกสภากลางจังหวัด โดยสมาชิกสภากลางจังหวัดนั้นจะมาจากภาคส่วนต่างๆ ประกอบด้วย ภาคราชการ ภาคท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งในปัจจุบันสภากลางกำลังมีความคิดเห็นที่จะเพิ่มเติมจำนวนสมาชิกจากภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาเป็นสมาชิกสภากลาง เนื่องจากปัญหาต่างๆ ควรจะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายๆ ภาคส่วน ซึ่งภาคส่วนที่มีแนวคิดที่จะเพิ่มเติม เช่น ภาคการเมือง เป็นต้น

5. ที่ปรึกษา และวิชาการ ซึ่งในตำแหน่งทั้งสองนี้จะเป็นผู้คอยสนับสนุนและให้คำปรึกษากับสภากลางฯ ซึ่งในตำแหน่งที่ปรึกษาก็จะเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

นอกจากสมาชิกข้างต้นแล้วจากการประชุมที่ผ่านมาทำให้ทราบว่าการทำงานสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเป็นการทำงานที่ต้องการจะเข้าไปแก้ไขและจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดอย่างครอบคลุมทุกประเด็นปัญหา ดังนั้น ตามโครงสร้างสมาชิกในปัจจุบันแม้จะประกอบด้วยหลายภาคส่วนแล้ว แต่ถ้าได้มีการเพิ่มภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาด้วยก็จะทำให้มีสมาชิกที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้นไปอีก และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้แก่สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญด้วย นอกจากนี้ด้วยหลักการของสภากลางจังหวัดที่ต้องการให้สภากลางฯ เป็นเวทีที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญจริงๆ ดังนั้นการที่เพิ่มจำนวนสมาชิกก็จะยิ่งเป็นการสร้างให้เกิดการรับรู้ และเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญเพิ่มขึ้นอีก

ในการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้น จากที่ผ่านมาจังหวัดอำนาจเจริญมีการเปิดประชุมสภากลางมาแล้วทั้งหมด 3 ครั้ง โดยในการเปิดประชุมสภากลางในแต่ละครั้งนั้นจะเป็นการเปิดเพื่อประชุมแก้ไขปัญหาในลักษณะเป็นประเด็นเดียว โดยมีขั้นตอนในการเปิดประชุมคือ ภาคประชาชนจะเป็นฝ่ายระบุปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะภาคประชาชนจะเป็นผู้ที่ได้รับผลการทบกับปัญหาโดยตรงจึงเป็นภาคส่วนที่สามารถที่จะระบุปัญหาได้ง่ายกว่า ภาคส่วนอื่นๆ แต่ในที่นี้ภาคส่วนอื่นก็สามารถที่จะระบุประเด็นปัญหาในการเปิดประชุมสภากลางได้เช่นกัน

หลังจากระบุประเด็นปัญหาได้แล้ว จากนั้นจะเป็นขั้นตอนการเตรียมข้อมูล โดยภาคประชาชน (ผู้ระบุปัญหา) จะเตรียมข้อมูลเพื่อประกอบการประชุม เช่น ปัญหาเรื่องพันธ์ข้าวจะต้องมีการเตรียมข้อมูลเรื่องการใช้พันธ์ข้าวในจังหวัดอำนาจเจริญทั้งหมด เป็นต้น และเมื่อค้นหาข้อมูลด้วยตัวเองเสร็จแล้วก็จะต้องนำเอาข้อมูลไปอ้างอิงร่วมกับภาควิชาการหรือจากสถิติของหน่วยงานของรัฐเพื่อตรวจสอบความถูกต้องด้วย

เมื่อเตรียมข้อมูลเสร็จแล้ว ภาคประชาชนก็จะส่งข้อมูลให้ฝ่ายเลขาฯ ต่อไป ซึ่งฝ่ายเลขาฯ จะเป็นฝ่ายดำเนินการทำหนังสือเชิญประชุมและชี้แจ้งการประชุมให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกสภากลางจังหวัดฯ และภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภากลางจังหวัดฯ แต่เป็นหน่วยงานหรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหานั้นๆ

จากข้างต้น เมื่อเปิดประชุมสภากลางฯ แล้วในการประชุมสภากลางฯ แต่ละครั้งนั้น การประชุมจะเริ่มต้นด้วยการจะเริ่มต้นด้วยการมาดูว่าประเด็นหรือปัญหานั้นๆ เกี่ยวข้องกับหน่วยงานไหน หรือมีหน่วยงานไหนที่ทำเกี่ยวกับประเด็นนี้อยู่แล้ว ถ้ายังไม่มีหน่วยงานไหนดำเนินการอยู่ก็จะเป็นการค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหา ตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบ หรือพิจารณาเรื่องแนวทางจัดหางบประมาณต่อไป แต่ถ้าเป็นประเด็นที่มีหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องนั้นๆ อยู่แล้ว สภากลางก็จะร่วมเสนอทิศทางหรือแนวทางในการพัฒนา และสภากลางก็จะร่วมในการติดตามและตรวจสอบต่อไป โดยบรรยากาศในการประชุมจะเป็นลักษณะของการประชุมแบบถกแถลงกัน คือ ทุกคนในที่ประชุมมีสิทธิ์ที่จะแสดงความคิดเห็นร่วมกัน

ในส่วนของการตรวจสอบการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะอยู่ในลักษณะที่ยังไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่คอยทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจน การทำงานของสภากลางฯ จะอยู่ในรูปแบบของการกำกับและติดตามการทำงาน โดยขั้นตอนของการติดตามการทำงาน คือ เมื่อมีการประชุมและมีการพิจารณาในประเด็นใดแล้ว สมาชิกสภากลางฯ ก็จะมอบหมาย และแต่งตั้ง ให้หน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ นำผลการพิจารณาและมติที่ประชุมไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามที่คาดไว้ ดังนั้นเมื่อได้ผู้รับผิดชอบแล้วในการประชุมครั้งต่อไป ผู้รับผิดชอบก็ต้องนำความคืบหน้าหรือผลที่ได้จากการนำไปปฏิบัติมา

เสนอต่อที่ประชุม (สมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ) ซึ่งการเสนอความคืบหน้าจะอยู่ในวาระสิบเนื่องในที่ประชุม แต่จากความคิดเห็นของสมาชิกสภากลางบางส่วนก็ยังเห็นว่าการติดตามในลักษณะเดิมคือการติดตามผ่านรายงานความก้าวหน้าในการประชุมครั้งต่อๆ ไปในวาระสืบเนื่องเป็นสิ่งที่เพียงพอแล้วเพราะในการปฏิบัติงานต่างๆ นั้นย่อมเห็นผลที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนอยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อมาตรวจสอบการทำงานมากกว่านี้ แต่สมาชิกสภากลางบางส่วนก็ยังมองเห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อมาตรวจสอบการทำงาน การปฏิบัติงานยังเป็นสิ่งจำเป็นและต้องการให้มีการเสนอต่อที่ประชุมสภากลางฯ ในครั้งต่อไปเพื่อให้มีการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการทำงานโดยตรง ซึ่งสมาชิกสภากลางที่เห็นว่าควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบก็เพื่อจะทำให้การปฏิบัติการมีระบบการติดตามที่ชัดเจน และเป็นระบบตามระเบียบมากขึ้นมากกว่าการรายงานความก้าวหน้าเหมือนเดิม

หลังจากการเปิดประชุมสภากลางที่ผ่านมาทั้งหมด 3 ครั้ง ในลักษณะสภากลางของจังหวัดอำนาจเจริญที่ค่อนข้างจะเป็นรูปแบบใหม่ ย่อมส่งผลให้เกิด ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการเช่นกัน ซึ่งจากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากลางบางส่วนทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการประชุมสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ดังนี้

1. เรื่องของการจัดทำข้อมูล เนื่องจากการประชุมสภากลาง แต่ละครั้งนั้นจะเป็นการเปิดประชุมโดยเลือกแต่ละประเด็นที่ได้รับผลกระทบขึ้นมาประชุมเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา หรือแนวทางพัฒนาต่อไป ดังนั้น การจะนำประเด็นใดมาเข้าที่ประชุมจึงต้องมีการค้นหาหลักฐานหรือข้อมูลเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในที่ประชุมก่อน ดังนั้นเรื่องการจัดทำข้อมูลจึงค่อนข้างมีความสำคัญต่อการประชุมสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ เนื่องจากถ้าข้อมูลในการนำไปเปิดประเด็นในการประชุมสภากลางไม่พร้อมก็จะทำให้ไม่สามารถเปิดประชุมสภากลางได้

2. ปัญหาเรื่องเกี่ยวกับวัฒนธรรมของระบบราชการ เนื่องจากเดิมระบบราชการค่อนข้างจะเคารพต่อผู้บังคับบัญชา ดังนั้นในการประชุมในลักษณะของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญที่ต้องการให้บรรยากาศในการประชุมเป็นไปอย่างเท่าเทียมจึงไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของระบบราชการเท่าที่ควร ทำให้ในการประชุมสภากลางในบางครั้ง หรือบางหัวข้อยังคงมีบรรยากาศที่ฝ่ายราชการยังเกรงใจต่อผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร

3. ปัญหาเรื่องความสอดคล้องของประเด็นที่ประชุมในสภากลางกับนโยบาย ของหน่วยงานหรือจังหวัด เนื่องจากหน่วยงานหรือจังหวัดจะมีทิศทาง แนวทาง หรือนโยบายที่ได้รับมาจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือรัฐบาลอยู่แล้ว ดังนั้นบางประเด็นที่สภากลางเห็นว่าเป็นปัญหากับประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญแต่ไม่สอดคล้องกับนโยบายหรือแนวทางการทำงานของภาครัฐจึง

ทำให้ไม่สามารถเปิดการประชุมได้ทันที เนื่องจากการดำเนินการในส่วนที่ไม่อยู่ในนโยบายหรือทิศทางของหน่วยงานจะทำให้เกิดอุปสรรคด้านงบประมาณตามมา ดังนั้นการจะเปิดสภากลางเพื่อพิจารณาในประเด็นข้างต้นอาจต้องมีการยกไปพิจารณาในครั้งต่อๆ ไป เพื่อจะไปดำเนินการหางบประมาณหรือสร้างให้เกิดความเหมาะสมในการดำเนินการให้มากกว่านี้ก่อน ถึงจะนำกลับมาเปิดการประชุมสภากลางเพื่อพิจารณาในประเด็นนั้นๆ ต่อไปได้

4. ปัญหาเรื่องการรับรู้ในการทำงาน ของสภากลางที่ยังคงรับรู้ในส่วนของแกนนำหรือสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเท่านั้น ถึงแม้ว่าตามจำนวนสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะประกอบไปด้วยภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคราชการ ภาคองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน แต่จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากลางฯ บางคนยังรู้สึกว่าการทำงานของสภากลางฯ ยังคงรับรู้เพียงในกลุ่มแกนนำหรือกลุ่มที่ทำงานเพียงกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

5. เรื่องคณะกรรมการตรวจสอบ สภากลางจังหวัดอาจเจริญยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจน แต่สภากลางฯ จะใช้รูปแบบของการกำกับติดตามการทำงาน คือ การติดตามการทำงานจะอยู่ในการประชุมครั้งต่อไปโดยผู้ที่ถูกแต่งตั้งให้รับผิดชอบในเรื่องที่ถูกพิจารณาในครั้งก่อนจะต้องมีการนำความก้าวหน้า หลังจากไปปฏิบัติมาแล้ว มาเสนอต่อสมาชิกสภากลางฯ ท่านอื่นๆ ในวาระสืบเนื่องในที่ประชุม ดังนั้น เรื่องของการทำงานในส่วนของการตรวจสอบการทำงานของสภากลางนั้นจึงยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน หรือยังไม่มีการตรวจสอบที่จริงจังเหมือนรูปแบบขององค์กรอื่นๆ

นอกจากนี้จากการศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้น ทำให้ทราบว่าสภากลางฯ เป็นเวทีที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเวทีที่ต้องการให้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนในด้านให้ประชาชนได้เกิดการมีส่วนร่วมทางการจัดการและสร้างให้ประชาชนได้เกิดการที่จะพึ่งพาตนเองให้มากที่สุด และจากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะเห็นว่าสมาชิกสภากลางฯ มีความคิดเห็นว่าการที่จังหวัดอำนาจเจริญและสภากลางฯ นั้นสามารถเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญได้นั้นเกิดมาจาก 3 ปัจจัยหลักๆ คือ 1. ความรู้สึกเป็นเจ้าของต่อปัญหา และต่อพื้นที่ของตน ซึ่งทัศนคติต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้นั้น ประชาชนต้องรู้สึกถึงความต้องการที่จะเข้ามาร่วมเองถึงจะเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง 2. ปัจจัยด้านพื้นที่จำนวนประชากร และลักษณะการประสานงานในพื้นที่ การที่ปัจจัยด้านพื้นที่ของจังหวัดอำนาจเจริญที่มีขนาดเล็กส่งผลให้การติดต่อประสานงานการทำงานในจังหวัดสามารถกระทำในความสัมพันธ์ส่วนตัวได้จึงทำให้การประสานการทำงานในจังหวัดอำนาจเจริญนั้นสามารถทำงานได้อย่างรวดเร็วและมีความสะดวกมากกว่าจังหวัดอื่นๆ ที่ประสานงานกันในรูปแบบราชการและในพื้นที่ที่ใหญ่กว่า และ 3. จังหวัด

อำนาจเจริญยังไม่ถูกครอบงำโดยกลุ่มทางการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จึงทำให้ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญยังสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ ไม่ถูกครอบงำให้คล้อยตามกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งประชาชนยังมองการถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นภายในจังหวัดตนเองจริงๆ ไม่ได้มองถึงผลประโยชน์ต่อกลุ่มนักการเมืองใดมากกว่า และในส่วนของปัจจัยที่ทำให้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญประสบความสำเร็จในการก่อรูปองค์กร และความแตกต่างในการดำเนินงานของจังหวัดอำนาจเจริญกับจังหวัดอื่นๆ ประกอบไปด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ความเข้มแข็งของแกนนำและทีมงานในการขับเคลื่อนงานภายในจังหวัดอำนาจเจริญ กล่าวคือ ขบวนแกนนำภายในจังหวัดอำนาจเจริญนั้นมีความเข้มแข็งในการที่จะมุ่งมั่นทำงานต่างๆ ให้ประสบผลสำเร็จ มีเป้าหมายที่ชัดเจนและดำเนินการตามแนวทางที่ตั้งขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดผลตามที่ตั้งไว้ และคิดค้นหาแนวทางเพื่อจะสร้างทีมงานรุ่นใหม่ๆ อยู่เสมอ วางแผนอนาคตเพื่อให้งานในอนาคตสามารถดำเนินต่อไปได้ โดยไม่หวังพึ่งเพียงกลุ่มบุคคล (แกนนำ) กลุ่มเดิมๆ

2. ความต่อเนื่องของการทำงาน การทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นจะมีลักษณะการทำงานที่มีแผนงานที่ชัดเจนมีการระบุวางเป้าหมายแต่ละปีที่ชัดเจน อย่างเช่นภายในสามปีนี้จังหวัดจะขับเคลื่อนให้มีกฎหมายออกมารองรับการทำงานในการจัดการตนเองของคนในจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น ดังนั้น นอกจากนี้สภากลางฯ ยังมีการทบทวนการทำงานและสรุปผลการทำงานที่ผ่านมาเป็นระยะๆ ด้วย ซึ่งการทำงานของสภากลางฯ ในลักษณะนี้ส่งผลให้สภากลางฯ จะเกิดการทบทวนการทำงาน และสามารถวางแผนอนาคต ได้เสมอ

3. โครงสร้างขององค์กรที่มีความยืดหยุ่น ถึงแม้ว่าตามโครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นจะมีลักษณะที่มีประธาน รองประธาน และเลขาฯ เหมือนกับองค์กนอื่นๆ แต่จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากลางฯ ยังคงแสดงความคิดเห็นว่า การทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นเป็นการทำงานในลักษณะ องค์กรแบบแนวราบ ทุกคนมีตำแหน่งที่เท่าเทียมกัน มีสิทธ์ในการที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน และไม่มีผู้ใดสามารถตัดสินใจหรือมีอำนาจแบบเด็ดขาดเพียงผู้เดียวได้

4. สถานการณ์ภายในจังหวัดอำนาจเจริญนั้นยังไม่มีกลุ่มการเมืองที่ชัดเจน หมายถึงการทำงานในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาจังหวัดฯ ประชาชนในจังหวัดยังสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นไม่มีนักการเมือง หรือกลุ่มอื่นใด ที่เข้ามาพยายามครอบงำหรือกดดันทั้งกลุ่มแกนนำและกลุ่มประชาชนให้เกิดปัญหาในการทำงาน ซึ่งแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ ที่จะมีกลุ่มการเมืองเข้ามาครอบงำและกดดัน แบ่งกลุ่มประชาชนเพื่อให้พรรคหรือกลุ่มของตนเองได้ประโยชน์เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่สนใจในการที่จะพัฒนาจังหวัด

5. ความแตกต่างทางด้านโครงสร้างทางสังคม และขนาดของจังหวัดอำนาจเจริญ คือ จังหวัดอำนาจเจริญยังคงมีลักษณะโครงสร้างทางสังคมแบบท้องถิ่น ยังคงมีลักษณะเป็นสังคมเกษตร ส่งผลให้สามารถเข้าถึงประชาชนในจังหวัดได้ง่ายกว่าจังหวัดอื่นๆ ที่มีลักษณะทางสังคมเมือง หรือสังคมอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงสามารถสร้างความเข้าใจ และเข้าถึงประชาชนได้มากกว่า การทำงานของจังหวัดอำนาจเจริญจึงสามารถทำงานโดยเริ่มคิดจากฐานชุมชน ทำให้เกิดชุมชนมีส่วนร่วมได้ง่ายกว่าจังหวัดอื่นๆ ในขณะที่จังหวัดอื่นๆ เช่น เชียงใหม่ ที่มีการทำงานเพื่อให้เกิดการจัดการตนเองเหมือนเช่นจังหวัดอำนาจเจริญ แต่ความแตกต่างระหว่างจังหวัดอำนาจเจริญและจังหวัดเชียงใหม่คือ จังหวัดเชียงใหม่มีลักษณะทางสังคมแบบเมือง และมีขนาดจังหวัดใหญ่ทำให้การจะสร้างการมีส่วนร่วมของคนในจังหวัดนั้นเป็นไปค่อนข้างยาก จึงทำให้การทำงานของจังหวัดเชียงใหม่ใช้การทำงานแบบ บนลงล่างคือ ลักษณะการทำงานของจังหวัดเชียงใหม่นั้นจะมุ่งเน้นไปที่โครงสร้าง ตัวบทและกฎหมาย หมายถึง การทำงานของจังหวัดเชียงใหม่มีเป้าหมายที่จะมุ่งเน้นไปในการที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และออกกฎหมายเพื่อมาบังคับใช้ทันที ซึ่งแตกต่างกับจังหวัดอำนาจเจริญที่จะมีลักษณะการทำงานแบบ ล่างขึ้นบน คือ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่กระบวนกรเริ่มแรก โดยการให้ประชาชนร่วมกันคิด ร่วมกันปฏิบัติ เพื่อให้ได้แนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกันก่อน ก่อนจะดำเนินการในขั้นตอนต่อๆไป ซึ่งการทำงานในลักษณะนี้จะส่วนทางกับจังหวัดเชียงใหม่ ที่ถึงแม้ทั้งสองจังหวัดแกนนำจะเห็นถึงปัญหาและแสดงความต้องการที่เหมือนกัน แต่การทำงานแบบจังหวัดอำนาจเจริญที่เริ่มจากการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประชาชนร่วมคิดตั้งแต่ต้นกระบวนการก็จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของได้ แต่ลักษณะการทำงานแบบอำนาจเจริญนั้นจะต้องใช้ระยะเวลาในการทำงานที่นานกว่าเพราะต้องเริ่มจากสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ให้ประชาชนเรียนรู้และตระหนักถึงการมีส่วนร่วมด้วยตนเองก่อน จึงจะสามารถดำเนินการในขั้นต่อๆไปได้

บทที่ 5
อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ศึกษากรณี จังหวัดอำนาจเจริญ โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาใน 3 ประเด็นตามวัตถุประสงค์การวิจัย ได้แก่ ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1 เอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ครั้งที่ 1-3 เอกสารคำสั่งจังหวัดอำนาจเจริญที่ 729/2556 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการสภากลางระดับจังหวัด การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตอย่างไม่มีส่วนร่วม โดยนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา จำแนกและจัดระบบข้อมูลอย่างเป็นระบบ เพื่อนำเสนอผลการวิจัยและนำมาอภิปรายผลการวิจัย จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีการอภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1 ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

5.2 โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

5.3 แนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

5.1 ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

จากผลการวิจัยความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ พบว่า สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นเกิดขึ้นมาจากธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ คือ ข้อตกลงสาธารณะที่ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำไปบริหารจัดการงานต่างๆ ภายในจังหวัด ร่วมกับหน่วยงานราชการอื่นๆภายในจังหวัด และองค์กรประชาสังคมต่างๆ โดยธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญนั้นเกิดขึ้นมาหลังจากที่จังหวัดอำนาจเจริญแยกตัวมาจากจังหวัดอุบลราชธานีแล้วนั้นส่งผลให้จังหวัด

อำนาจเจริญได้ชื่อว่ากลายเป็นจังหวัดที่ยากจนที่สุดในประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ณัฐวรรณ อารัมภ์วิโรจน์ (2557) เรื่องแนวทางการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง กรณีศึกษา ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ที่พบว่า อำนาจเจริญมีปัญหาพื้นฐานในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาตั้งแต่อดีตจนถึงการจัดตั้งขึ้นเป็นจังหวัด ปัจจุบันยังคงมีปัญหาความยากจน การมีรายได้น้อยและผลตอบแทนจากการผลิตในพื้นที่ต่ำ ซึ่งจากปัญหาต่างๆ ส่งผลให้ทุกภาคส่วนต่างมุ่งที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ในระยะแรกจะเป็นการทำงานแบบแยกกันทำ ทำให้การเคลื่อนงานไปสู่การแก้ปัญหาและการพัฒนาในระดับจังหวัดเป็นไปได้ยาก ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการจัดเวทีเพื่อสรุปบทเรียนการทำงานที่ผ่านมาทั้งหมด โดยได้มีการเชิญนักวิชาการภายนอก และผู้รู้จากด้านต่าง มาสรุปบทเรียนเพื่อหาแนวทางการทำงานที่จะสามารถแก้ไขปัญหาความเลื่อมล้ำและความยากจนที่เกิดขึ้นกับจังหวัดอำนาจเจริญได้ ในปี พ.ศ. 2553

จากการสรุปบทเรียนจนทำให้เห็นถึงปัญหาของการดำเนินงานที่ผ่านมานั้น ทำให้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริงที่ทำให้การดำเนินงานที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เกิดจากปัญหาดังนี้ 1. โครงสร้างการเมืองการปกครองที่เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ จากข้อนี้จึงส่งผลให้การจะแก้ไขปัญหานั้นต่างต้องรอแต่ภาครัฐเท่านั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อมา คือ 2. ทัศนคติของประชาชนที่มองตนเป็นผู้รับบริการจากรัฐฝ่ายเดียว ซึ่งการที่ประชาชนมุ่งที่จะรับบริการจากภาครัฐฝ่ายเดียวนั้นส่งผลให้ประชาชนไม่มีการคิดที่จะพึ่งพาตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับ แนวคิดของ วุฒิสาร ตันไชย (2557) เรื่องแนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ที่ว่า การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจนั้นจะให้ความสำคัญทั้งในเชิงโครงสร้างและการตัดสินใจจากข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายและแนวทางปฏิบัติการ ซึ่งจากผลที่ผ่านมาจะเห็นว่าแนวนโยบายและการปฏิบัติไม่สามารถดูแลและตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชนได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ภายใต้การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจยังขาดความเป็นประชาธิปไตยอย่างมาก ซึ่งสังเกตได้จากมีการกีดกันหรือเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมาโดยตลอด จากปัญหาข้างต้นทำให้เกิดแนวคิดว่าถ้าต้องการให้เกิดการแก้ไขปัญหาจริงๆ ก็ต้องสร้างทัศนคติประชาชนให้รู้จักพึ่งตัวเองจัดการกับปัญหาด้วยตนเองให้มากที่สุด และทำให้เกิดการทำงานแบบร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ จึงเกิดการนำผลการสรุปบทเรียนนั้นมาจัดทำเป็น “ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ” ขึ้น โดยในขั้นตอนการจัดทำธรรมนูญฯ นั้นจะมุ่งเน้นให้เกิดกระบวนการที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมซึ่งเป็นสิ่งที่สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ที่ได้ให้อำนาจการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของภาครัฐต่างๆ ดังนี้ กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร หรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ พร้อมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินงานในรอบปีให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ((มาตรา 285 , 286) และ 4) กำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 290) เป็นต้น ดังนั้นในกระบวนการจัดทำธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญจึงได้มีการสร้างและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. ลงเวทีหมู่บ้าน ระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางที่จะทำให้หมู่บ้าน/ชุมชน จังหวัด น่าอยู่

2. ยกร่างธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ โดยตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบล 63 พื้นที่ ๆ ละ 3 คน ตัวแทนภาคีพัฒนา 40 คน นำเอาข้อมูลจากเวทีหมู่บ้านมายกร่าง พร้อมความเห็นเพิ่มเติม

3. นำกรอบแนวคิดร่างธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ลงเวทีระดับตำบล โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ นายกฯ และสมาชิก อปท. ผู้นำทางการ และผู้นำธรรมชาติ มาแก้ไข เพิ่มเติม ปรับแก้ให้ตรงกับความต้องการ

4. นำข้อมูลจากเวทีระดับตำบลมายกร่าง จัดทำรูปเล่ม

5. นำร่างธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ลงเวทีประชาพิจารณ์ระดับตำบลๆ ละ 200 คน โดยหน่วยงานรัฐและภาคีพัฒนามาร่วมรับรองธรรมนูญนี้

ซึ่งในกระบวนการจำทำธรรมนูญฯ นั้นจะเห็นว่าจะมีการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจะเน้นการมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นคือตั้งแต่กระบวนการคิดจากการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และร่วมกันปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (อ้างถึงใน วัชรินทร์ ชาญศิลป์ (มปป)) กล่าวว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง ระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ที่สนับสนุนให้ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น รูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมก็มากขึ้นไม่ใช่แค่ไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่รวมไปถึงการริเริ่มร่างกฎหมาย การถอดถอนเจ้าหน้าที่ทางการเมือง การทำประชามติ การทำประชาพิจารณ์ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องราวต่างๆ เริ่มตั้งแต่กระบวนการริเริ่มหาปัญหา การออกนโยบาย การ

นำไปปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลประชาธิปไตยชุมชน นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยชุมชนของ ทศพล สมพงษ์ (2555) ที่กล่าวว่า แนวคิดประชาธิปไตยชุมชนเป็นผลมาจาก แนวคิด “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)” ซึ่งเป็นสิ่งสิ่งที่เสนอแนวทางในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง และการตัดสินใจต่างๆ มากยิ่งขึ้น เช่น การตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย หรือ การตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรต่างๆ เป็นต้น และในธรรมนูญนี้เองที่ได้มีการบัญญัติถึงคำว่า สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ขึ้นมา ในหมวดที่ 3 ด้านการเมืองภาคพลเมือง ซึ่งในบทที่ 3 นี้เป็นบทที่แสดงถึงเครื่องมือที่จะเป็นเวทีเพื่อสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน และการทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนกับราชการและภาครัฐต่างๆโดยสภากลางนั้นจะมีตั้งแต่ระดับหมู่บ้านเรียกว่าสภาหมู่บ้าน ทุกหมู่บ้านต้องมีสภาหมู่บ้านไว้เป็นเวทีเพื่อปรึกษาหารือกัน ต่อมาก็คือสภาตำบล และระดับจังหวัดก็ต้องมีสภากลางระดับจังหวัด การที่ต้องมีสภากลางในระดับต่างๆ นั้นก็เพื่อจะทำให้เกิดการค้นหาปัญหาได้ในระดับที่หน่วยเล็กที่สุด ค้นหาปัญหาที่เกิดผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่จริง และเพื่อที่จะทำให้การทำงานเกิดการเชื่อมโยงระหว่างกัน ซึ่งการทำงานในลักษณะนี้จะมีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารชุมชนในยุคปัจจุบันที่มีลักษณะเป็นแบบ bottom-up อ้างถึงใน (Thailand Creative & Design Center (2554)) คือ ประชาชนเป็นผู้ร่วมกำหนดทิศทางนโยบายและกระบวนการในการพัฒนาโดยตรง โดยมี “การออกแบบ” เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สภาพความเป็นอยู่ภายในชุมชน ฯลฯ

ปัจจุบันสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญมีการเปิดประชุมสภากลางมาแล้วทั้งหมด 3 ครั้ง โดยการเปิดประชุมสภากลางจังหวัดในแต่ละครั้งนั้น จะเป็นการประชุมที่จะเป็นประเด็นเดียว และจากการประชุมสภากลางฯ ที่ผ่านมา ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการ ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องของการจัดทำข้อมูล เนื่องจากการประชุมสภากลางแต่ละครั้งนั้นจะเป็นการเปิดประชุมโดยเลือกแต่ละประเด็นที่ได้รับผลกระทบขึ้นมาประชุมเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาหรือแนวทางพัฒนาต่อไป ดังนั้น การจะนำประเด็นใดมาเข้าที่ประชุมจึงต้องมีการค้นหาหลักฐานหรือข้อมูลเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในที่ประชุมก่อน ดังนั้นเรื่องการจัดทำข้อมูลจึงค่อนข้างมีความสำคัญต่อการประชุมสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ เนื่องจากถ้าข้อมูลในการนำไปเปิดประเด็นในการประชุมสภากลางไม่พร้อมก็จะทำให้ไม่สามารถเปิดประชุมสภากลางได้

2. ปัญหาเรื่องเกี่ยวกับวัฒนธรรมของระบบราชการเนื่องจากเดิมระบบราชการค่อนข้างจะเคารพต่อผู้บังคับบัญชา ดังนั้นในการประชุมในลักษณะของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญที่ต้องการให้บรรยากาศในการประชุมเป็นไปอย่างเท่าเทียมจึงไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของระบบ

ราชการเท่าที่ควร ทำให้ในการประชุมสภากลางในบางครั้ง หรือบางหัวข้อยังคงมีบรรยากาศที่ฝ่ายราชการยังเกรงใจต่อผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร

3. ปัญหาเรื่องความสอดคล้องของประเด็นที่ประชุมในสภากลางกับนโยบาย ของหน่วยงานหรือจังหวัด เนื่องจากหน่วยงานหรือจังหวัดจะมีทิศทาง แนวทาง หรือนโยบายที่ได้รับมาจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือรัฐบาลอยู่แล้ว ดังนั้นบางประเด็นที่สภากลางเห็นว่าเป็นปัญหากับประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญแต่ไม่สอดคล้องกับนโยบายหรือแนวทางการทำงานของภาครัฐจึงทำให้ไม่สามารถเปิดการประชุมได้ทันที เนื่องจากการดำเนินการในส่วนที่ไม่อยู่ในนโยบายหรือทิศทางของหน่วยงานจะทำให้เกิดอุปสรรคด้านงบประมาณตามมา ดังนั้นการจะเปิดสภากลางเพื่อพิจารณาในประเด็นข้างต้นอาจต้องมีการยกไปพิจารณาในครั้งต่อๆ ไป เพื่อจะไปดำเนินการหางบประมาณหรือสร้างให้เกิดความเหมาะสมในการดำเนินการให้มากกว่านี้ก่อน ถึงจะนำกลับมาเปิดการประชุมสภากลางเพื่อพิจารณาในประเด็นนั้นๆ ต่อไปได้

4. ปัญหาเรื่องการรับรู้ในการทำงานของสภากลางที่ยังคงรับรู้ในส่วนของแกนนำหรือสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเท่านั้น ถึงแม้ว่าตามจำนวนสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะประกอบไปด้วยภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคราชการ ภาคองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน แต่จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากลางฯ บางคนยังรู้สึกว่าการทำงานของสภากลางฯ ยังคงรับรู้เพียงในกลุ่มแกนนำหรือกลุ่มที่ทำงานเพียงกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

5. เรื่องคณะกรรมการตรวจสอบสภากลางจังหวัดอาจเจริญยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจน แต่สภากลางฯ จะใช้รูปแบบของการกำกับติดตามการทำงาน คือ การติดตามการทำงานจะอยู่ในการประชุมครั้งต่อไปโดยผู้ที่ถูกแต่งตั้งให้รับผิดชอบในเรื่องที่ถูกพิจารณาในครั้งก่อนจะต้องมีการนำความก้าวหน้า หลังจากไปปฏิบัติมาแล้ว มาเสนอต่อสมาชิกสภากลางฯ ท่านอื่นๆ ในวาระสืบเนื่องในที่ประชุม ดังนั้น เรื่องของการทำงานในส่วนของการตรวจสอบการทำงานของสภากลางนั้นจึงยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน หรือยังไม่มีการตรวจสอบที่จริงจังเหมือนรูปแบบขององค์กรอื่นๆ

5.2 โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

5.2.1 ลักษณะโครงสร้างองค์กร

จากผลการศึกษาโครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นผู้วิจัยได้เลือกใช้กรอบแนวคิดลักษณะโครงสร้างแบบแนวราบ หรือ ความสัมพันธ์ของประชาสังคมแบบแนวราบ ของ ทศ

พล สมพงษ์ (2556) ซึ่งจากการศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นโครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะมีโครงสร้างดังนี้ สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะแบ่งโครงสร้างเป็นสมาชิกหรือคณะกรรมการขับเคลื่อน ที่ปรึกษา ฝ่ายวิชาการ และกองเลขานุการ โดยสมาชิกทั้งหมดจะมาจากภาคส่วนต่างๆ ดังนี้ ภาคราชการ ภาคประชาชน ภาคท้องถิ่น และภาคธุรกิจหรือเอกชน

โดยตามคำสั่งจังหวัดอำนาจเจริญที่ 729/2556 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสภากลางระดับจังหวัด ที่ด้วยจังหวัดอำนาจเจริญได้มีข้อตกลงร่วมกันกับเครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 และเพื่อให้เกิดการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ตามแนวทางวิถีประชาธิปไตยชุมชน รวมทั้ง การสร้างเครือข่ายทางการเมืองภาคพลเมือง เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ฉบับที่ 1 ปี 2555 หมวด 3 ด้านการเมืองภาคพลเมือง จังหวัดอำนาจเจริญจึงทำให้เกิดการแต่งตั้งคณะกรรมการสภากลางระดับจังหวัดขึ้น จำนวน 35 คน (บางส่วนอยู่ในรูปของหน่วยงานราชการ เช่น เกษตรและสหกรณ์จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น) โดยสมาชิกในสภากลางฯ นั้น จะเป็นตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอำนาจเจริญ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น ภาคเอกชน เช่น สมาคมผู้สื่อข่าวจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น ภาคท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ส่วนภาคประชาชน จะเป็นภาคส่วนที่มีสัดส่วนการเป็นสมาชิกมากที่สุด เช่น ตัวแทนจากสมัชชาต่างๆ หรือ สภาองค์กรชุมชนต่างๆ เป็นต้น

นอกจากนี้ โดยโครงสร้างของสภากลาง จะดำเนินการให้มีการแต่งตั้ง ประธานสภากลางจำนวน 3 คน เพื่อทำหน้าที่ในการนำเปิดประชุม โดยการตั้งประธานสภากลางฯ 3 คนก็เพื่อทำให้เกิดการร่วมกันทำงาน และไม่มีใครที่มีอำนาจหรือตำแหน่งที่สูงมากกว่าคนอื่นๆ จนเกินไป และถึงแม้สภากลางจะมีการแต่งตั้งประธานตามโครงสร้างหรือคำสั่ง แต่อำนาจก็ไม่ได้อยู่ที่ประธานหรือคนที่จะเป็นประธานก็ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลทั้ง 3 ตามคำสั่ง นอกจากนี้ ตามโครงสร้างของสภากลางนั้นถึงแม้จะมีการแต่งตั้งประธานตามโครงสร้างองค์กรทั่วไป แต่การดำเนินงานก็ยังอยู่ในรูปแบบของแนวราบ คือบรรยากาศในการประชุมจะมีลักษณะของการแสดงความคิดเห็นร่วมกันทั้งหน่วยงานราชการ ท้องถิ่น เอกชน หรือประชาชน ทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ ร่วมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะร่วมแสดงความเห็นในฐานะที่เท่าเทียมกับผู้ร่วมประชุมทุกๆ คนเช่นกัน ทำให้การประชุมสภากลางมีลักษณะของการเป็นประชาธิปไตยที่ต้องการค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาและมีเป้าหมายเพื่อสร้างความอยู่ดีมีสุขเหมือนกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด ความสัมพันธ์ของประชาสังคมแบบแนวราบ คือ ของ ทศพล สมพงษ์ (2556) ที่ว่า ความสัมพันธ์ทั้งภายในองค์กรภาคประชาสังคมและในส่วนที่ภาคประชาสังคมไปทาบเกี่ยวกับภาครัฐและภาคธุรกิจเป็นความสัมพันธ์ใน

แนวราบ หมายความว่าการสื่อสารสัมพันธ์ไม่มีใครมีอำนาจเหนือใคร หรือภาคส่วนใดต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่ง แต่เป็นความสัมพันธ์ที่มีความเท่าเทียมกัน การสื่อสารในภาคประชาสังคมเป็นการพบปะสมาคมกันด้วยความสมัครใจ เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดจากความไว้วางใจกัน ความเท่าเทียมกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลและร่วมมือกันเป็นทุนทางสังคม (Social capital) ที่ช่วยเสริมความเข้มแข็งให้แก่ภาคสังคม การรวมตัวกันของพลเมืองผู้มีสำนึกสาธารณะไม่ได้มีจุดมุ่งหมายมาปกป้องหรือรักษาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นการรวมตัวกันของภาคประชาสังคมที่มุ่งเน้นประโยชน์ส่วนร่วม

5.2.2 ลักษณะการทำงานและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร

สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นมีขอบเขตของการทำงานที่เป็นการทำงานเชิงประเด็นที่ส่งผลกระทบกับประชาชนภายในจังหวัดอำนาจเจริญทั้งหมด ซึ่งจะไม่สอดคล้องตามกรอบแนวคิดของงานวิจัยครั้งนี้ที่ระบุถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร ว่าประกอบด้วยงานด้านต่างๆ ดังนี้ ด้านการบริหารงานต่างๆ ด้านการจัดการทรัพยากรในจังหวัด และการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ซึ่งภายหลังจากการศึกษาวิจัยแล้วพบว่า ลักษณะการทำงานของสภากลางนั้นอยู่ในลักษณะที่เป็นการทำงานที่จะครอบคลุมในทุกๆ ประเด็น กล่าวคือการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะทำงานในทุกๆ ประเด็น โดยการเลือกประเด็นขึ้นมาพิจารณาจะนำเอาประเด็นที่เกิดผลกระทบต่อคนในจังหวัดอำนาจเจริญมากที่สุด และมีปริมาณข้อมูลเพียงพอที่จะนำไปพิจารณาในการแก้ไขปัญหาจึงจะนำมาทำการเปิดประชุมสภากลางเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาก่อน ซึงการทำงานในลักษณะนี้ของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นมีลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดการเคลื่อนไหวสังคมแนวใหม่ (New Social Movement) อ้างใน ภัทรษมน รัตนางกูร (2553) , พลเดช ปิ่นประทีป (2552) และ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2552) ที่ว่า การเคลื่อนไหวภาคประชาชนแบบใหม่จะมีลักษณะที่มุ่งเน้นสร้างความรู้ในประเด็นต่างๆ โดยไม่มีการเรียกร้องหรือกดดันใคร แต่เน้นการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองของสังคมมากขึ้น ซึ่งการทำงานของขบวนการเคลื่อนไหวแนวใหม่นี้จะมีลักษณะการทำงานที่เกี่ยวข้องเป็นเชิงประเด็น เช่น ประเด็นสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้เลือกใช้กรอบแนวคิด ลักษณะองค์กรแบบเครือข่าย ของ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2546) มาศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งจากการศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นพบว่า สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญมีลักษณะที่สอดคล้องตามแนวคิด การทำงานแบบเครือข่าย คือ สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะมีลักษณะการทำงานที่มีความยืดหยุ่นสูง ถึงแม้จะมีโครงสร้างตามแบบองค์กรที่เป็นราชการ โดยปฏิสัมพันธ์ในการทำงานที่เกิดขึ้นจะเป็นการติดต่อแบบตัวต่อตัว หรือระหว่างบุคคล ไม่เน้นการทำงานตามแบบราชการมาก ค่านิยมขององค์การแบบ

เครือข่ายจึงมีลักษณะการแลกเปลี่ยนและร่วมมือมากกว่าการเป็นเจ้าของ องค์การแบบเครือข่ายจะเริ่มจากหน่วยงานขนาดเล็กซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายของแต่ละหน่วยโดยมีความสามารถที่จะทำให้กระบวนการทำงานเสร็จสิ้นได้ และตามแนวคิดการทำงานแบบเครือข่ายทรัพยากรที่สำคัญ คือ คนและข้อมูลข่าวสารซึ่งการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญก็เช่นกันเนื่องจากการจะเปิดประชุมสภากลางได้นั้นจะต้องประกอบไปด้วยปัจจัยหลายๆ อย่างประกอบกันโดยเฉพาะความพร้อมด้านข้อมูล เพราะถ้าไม่มีความพร้อมของข้อมูลในการประกอบพิจารณาก็ทำให้ไม่สามารถที่เปิดประชุมสภากลางได้เนื่องจากการจะตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาเรื่องใดของสภากลางฯ จะพิจารณาประกอบตามข้อมูลที่เตรียมไว้ ดังนั้นการเปิดประชุมสภากลางฯ ในแต่ละครั้งนั้นจะต้องประกอบด้วยข้อมูลที่ครบถ้วนและเพียงพอต่อการพิจารณา และสภากลางจะต้องดำเนินการตามแนวทางความพร้อมและตามปัจจัยที่มีอยู่ภายในจังหวัดเป็นสำคัญ ดังนั้น ความพร้อมของขอมูลในการประชุมสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ ดังนั้นจึงทำให้ลักษณะการทำงานของสภากลางทั้งหมดข้างต้นมีความสอดคล้องกับแนวคิด ลักษณะองค์กรแบบเครือข่าย ของ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2546)

ในส่วนของลักษณะการตรวจสอบการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ จะอยู่ในลักษณะที่ยังไม่มีการแต่งคณะกรรมการที่คอยทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจน การทำงานของสภากลางฯ จะอยู่ในรูปแบบของการกำกับและติดตามการทำงาน โดยขั้นตอนของการติดตามการทำงาน คือ เมื่อมีการประชุมและมีการพิจารณาในประเด็นใดแล้ว สมาชิกสภากลางฯ ก็จะมอบหมาย และแต่งตั้ง ให้หน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ นำผลการพิจารณาและมติที่ประชุมไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามที่คาดไว้ ดังนั้นเมื่อได้ผู้รับผิดชอบแล้วในการประชุมครั้งต่อไป ผู้รับผิดชอบก็ต้องนำความคืบหน้าหรือผลที่ได้จากการนำไปปฏิบัติมาเสนอต่อที่ประชุม ซึ่งการตรวจสอบการทำงานของสภากลางในลักษณะนี้ยังไม่สอดคล้องตามหลักการตามแนวคิด หลักการสำคัญของจังหวัดจัดการตนเอง ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (2558) ที่ว่า เมื่อมีองค์กรที่เกิดขึ้นในจังหวัดจัดการตนเองแล้ว สิ่งที่สำคัญคือ รูปแบบการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ ซึ่งจากข้อเสนอของจังหวัดต่างๆ มีการออกแบบรูปแบบการตรวจสอบการใช้อำนาจหลากหลายรูแบบ เช่น การตรวจสอบอย่างเป็นทางการโดยองค์กรภายนอกในลักษณะการกำกับดูแล หรือการตรวจสอบภายในโครงสร้างจังหวัดจัดการตนเองด้วยกันผ่านกลไกสภาและกลไกสภาพลเมือง ซึ่งรูปแบบการตรวจสอบถ่วงดุลนั้นอาจจะต้องพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารจังหวัดจัดการตนเองหรือแม้กระทั่งการออกแบบกลไกการตรวจสอบภายในจังหวัดจัดการตนเองให้มีความเข้มแข็ง เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษานั้นพบว่าที่ปัจจุบันทำให้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นยังไม่มีลักษณะของ

การตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจนเนื่องมาจากระยะเวลาของการตั้งสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้น ยังพึงมีการทำงานที่ไม่นาน นอกจากนี้ยังมีเรื่องของทัศนะของสมาชิกสภากลางบางส่วนเห็นว่าการติดตามในลักษณะเดิมคือการติดตามผ่านรายงานความก้าวหน้าในการประชุมครั้งต่อๆ ไปในวาระสืบเนื่อง เป็นสิ่งที่เพียงพอแล้วเพราะในการปฏิบัติงานต่างๆ นั้นย่อมเห็นผลที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนอยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อมาตรวจสอบการทำงานมากกว่านี้ แต่สมาชิกสภากลางบางส่วนก็ยังมองเห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อมาตรวจสอบการทำงาน การปฏิบัติงานยังเป็นสิ่งจำเป็นและต้องการให้มีการเสนอต่อที่ประชุมสภากลางฯ ในครั้งต่อไปเพื่อให้มีการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการทำงาน ซึ่งจากปัจจัยข้างต้นยังทำให้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นยังไม่มีลักษณะของการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจนตามรูปแบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่ชัดเจน

5.3 แนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

5.3.1 ปัจจัยที่ส่งผลให้สภากลางนั้นสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้น สภากลางฯ เป็นเวทีที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเวทีที่ต้องการให้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนในด้านให้ประชาชนได้เกิดการมีส่วนร่วมทางการจัดการและสร้างให้ประชาชนได้เกิดการที่จะพึ่งพาตนเองให้มากที่สุด ปัจจัยที่ส่งผลให้สภากลางนั้นสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยต่างๆ จาก 3 ปัจจัยหลักๆ คือ 1. ความรู้สึกเป็นเจ้าของต่อปัญหา และต่อพื้นที่ของตน ซึ่งทัศนคติต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้นั้น ประชาชนต้องรู้สึกถึงความต้องการที่จะเข้ามาร่วมเองถึงจะเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ มาลินี วินเซนท์ (2556) เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวภูเกษตร : กรณีศึกษาตำบลหนองไฮ อำเภอเสนางคนิคม จังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หากประชาชนไม่มีความรู้สึกถึงความผูกพัน ความเคารพ ตลอดจนความเป็นเจ้าของแล้วนั้นกิจกรรมต่างๆ อาจจะไม่ประสบความสำเร็จและดำรงอยู่ได้ 2. ปัจจัยด้านพื้นที่ที่ส่งผลให้เกิดการประสานงานที่ดี กล่าวคือการทำงานของจังหวัดอำนาจเจริญจะมีลักษณะของความเป็นรูปแบบราชการน้อยกว่า ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการติดต่อประสานงานระหว่างกันมากกว่าจังหวัดอื่นๆ จึงทำให้การทำงานนั้น มีความสะดวกและรวดเร็วมากกว่าการใช้

คำสั่งหรือรูปแบบราชการที่จะมีระเบียบขั้นตอนที่มากกว่า ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน กรณีศึกษา อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ของ ธนาศิลป์ เสี้ยวทอง ที่พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุดคือการประสานงาน การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ และ 3. จังหวัดอำนาจเจริญยังไม่ถูกครอบงำโดยกลุ่มทางการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จึงทำให้ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญยังสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ ไม่ถูกครอบงำให้คล้อยตามกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งประชาชนยังมองการถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นภายในจังหวัดตนเองจริงๆ ไม่ได้มองถึงผลประโยชน์ต่อกลุ่มนักการเมืองใดมากกว่า ซึ่งไม่สอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง บทบาทสภาองค์กรชุมชนกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น : ศึกษากรณีสภาองค์กรชุมชน ตำบลหนองสาหร่าย จังหวัดกาญจนบุรี ของ หิรัญญ์ หิรัญญพิพัฒน์ (2553) ที่ผลการวิจัยพบว่า การทำงานของสภาองค์กรชุมชนมีข้อจำกัดจากข้อที่ต้องให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนต้องปราศจากการเมืองแทรกแซง เพราะการปราศจากการเมืองแทรกแซงทำให้ขาดบุคลากรในการบริหาร เนื่องจากบุคคลในท้องถิ่นที่มีศักยภาพความเป็นผู้นำนั้นมีน้อยและส่วนใหญ่ก็เข้าไปเป็นผู้นำในระบบการเมือง ทำให้สภาองค์กรชุมชนขาดผู้นำหรือตัวแทนชุมชน แต่เหตุผลของความไม่สอดคล้องนี้ก็เพราะว่าจังหวัดอำนาจเจริญนั้นไม่ได้มีปัญหาเรื่องภาวะความเป็นผู้นำหรือแกนนำ เพราะ กลุ่มแกนนำของจังหวัดอำนาจเจริญนั้นมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานตั้งแต่ช่วง ทศวรรษที่ 2500 เป็นต้นมา ซึ่งสิ่งที่ผ่านมาทำให้แกนนำของจังหวัดอำนาจเจริญนั้นเกิดความเข้มแข็งและสามารถที่จะร่วมกันเข้ามาจัดการตนเองได้

5.3.2 ปัจจัยที่ส่งผลให้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญประสบความสำเร็จในการก่อรูปองค์กร ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน และความแตกต่างในการดำเนินงานของจังหวัดอำนาจเจริญกับจังหวัดอื่นๆ

จากการศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้น สมาชิกสภากลางมีความคิดเห็นว่าปัจจัยที่ทำให้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญประสบความสำเร็จในการก่อรูปองค์กร และความแตกต่างในการดำเนินงานของจังหวัดอำนาจเจริญกับจังหวัดอื่นๆ ประกอบไปด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้ ความเข้มแข็งของแกนนำและทีมงานในการขับเคลื่อนงานภายในจังหวัดอำนาจเจริญ กล่าวคือ ขบวนแกนนำภายในจังหวัดอำนาจเจริญนั้นมีความเข้มแข็งในการที่จะมุ่งมั่นทำงานต่างๆ ให้ประสบผลสำเร็จ มีเป้าหมายที่ชัดเจนและดำเนินการตามแนวทางที่ตั้งขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดผลตามที่ตั้งไว้ คิดค้นหาแนวทางเพื่อจะสร้างทีมงานรุ่นใหม่ๆ อยู่เสมอ วางแผนอนาคตเพื่อให้งานในอนาคตสามารถดำเนินต่อไปได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ หิรัญญ์ หิรัญญพิพัฒน์ (2553) เรื่อง บทบาทสภาองค์กรชุมชนกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น : ศึกษากรณีสภาองค์กร

ชุมชน ตำบลหนองสาหร่าย จังหวัดกาญจนบุรี ที่พบว่าการที่สภาองค์กรชุมชนจะประสบความสำเร็จได้ต้องประกอบด้วยปัจจัยคือ ผู้นำ (แกนนำ) ต้องเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ ทำการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยวิเคราะห์ถึงจุดศูนย์กลางการพัฒนาได้

ความต่อเนื่องของการทำงาน การทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นจะมีลักษณะการทำงานที่มีแผนงานที่ชัดเจนมีการระบุวางเป้าหมายแต่ละปีที่ชัดเจน อย่างเช่นภายในสามปีนี้จังหวัดจะขับเคลื่อนให้มีกฎหมายออกมารองรับการทำงานในการจัดการตนเองของคนในจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น ดังนั้น นอกจากนี้สภากลางฯ ยังมีการทบทวนการทำงานและสรุปผลการทำงานที่ผ่านมาเป็นระยะๆ ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มอาชีพสตรี กรณีศึกษากลุ่มสตรี อำเภอนาจะหลวย จังหวัดอุบลราชธานี ของ สุภาพร สาธรพันธ์ (มปป) ที่พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มสตรี คือความต่อเนื่องของการดำเนินงานของกลุ่ม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ ทุกข้ออยู่ในระดับมาก ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ กลุ่มสตรีที่ท่านเป็นสมาชิกมีผู้นำที่มีความมุ่งมั่น สามารถทำงานต่อเนื่องจากผู้นำคนก่อนทำให้งานของกลุ่มไม่สะดุด

โครงสร้างขององค์กรที่มีความยืดหยุ่น ถึงแม้ว่าตามโครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นจะมีลักษณะที่มีประธาน รองประธาน และเลขาฯ เหมือนกับองค์กนอื่นๆ แต่จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากลางฯ ยังคงแสดงความคิดเห็นว่า การทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นเป็นการทำงานในลักษณะ องค์กรแบบแนวราบ ทุกคนมีตำแหน่งที่เท่าเทียมกัน มีสิทธ์ในการที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน และไม่มีผู้ใดสามารถตัดสินใจหรือมีอำนาจแบบเด็ดขาดเพียงผู้เดียวได้ ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในงานยุติธรรมชุมชน : กรณีศึกษาชุมชนคลองจรเข้น้อย ตำบลเกาะไร่ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ของ วีระกิตติ์ หาญปริพรรณ์ และคณะ (2551) ที่พบว่า แนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชนต่องานยุติธรรมชุมชน คือ ความอิสระทางความคิดและสมัครใจเข้าร่วมงานยุติธรรมชุมชนของสมาชิกทุกคน (Independence) ผู้นำชุมชนมีบทบาทสำคัญในการเปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนทุกคนมีความเป็นอิสระทางความคิด สามารถเสนอปัญหาความคิดเห็นที่เกิดขึ้นได้ทุกปัญหาและสมาชิกทุกคนจะรับฟังโดยไม่พูดสอดแทรกหรือทำให้เสียจังหวะ ความรู้สึก จะไม่มีการชี้นำความคิด แต่ใช้วิธีการอธิบายเหตุผล ให้ทุกคนยอมรับและนำไปปฏิบัติโดยถือมติเสียงข้างมากเป็นหลัก

สถานการณ์ภายในจังหวัดอำนาจเจริญนั้นยังไม่มีกลุ่มการเมืองที่ชัดเจน หมายถึงการทำงานในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาจังหวัดฯ ประชาชนในจังหวัดยังสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นไม่มีนักการเมือง หรือกลุ่มอื่นใด ที่เข้ามาพยายามครอบงำหรือ

กดดันทั้งกลุ่มแกนนำและกลุ่มประชาชนให้เกิดปัญหาในการทำงาน ซึ่งแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ ที่จะมีกลุ่มการเมืองเข้ามาครอบงำและกดดัน แบ่งกลุ่มประชาชนเพื่อให้พรรคหรือกลุ่มของตนเองได้ประโยชน์เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่สนใจในการที่จะพัฒนาจังหวัด ซึ่งไม่สอดคล้องกับ งานวิจัยเรื่อง บทบาทสภาองค์กรชุมชนกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น : ศึกษากรณีสภาองค์กรชุมชน ตำบลหนองสาหร่าย จังหวัดกาญจนบุรี ของ หิรัญญ์ หิรัญญพิพัฒน์ (2553) ที่ผลการวิจัยพบว่า การทำงานของสภาองค์กรชุมชนมีข้อจำกัดจากข้อที่ต้องให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนต้องปราศจากการเมืองแทรกแซง เพราะการปราศจากการเมืองแทรกแซงทำให้ขาดบุคลากรในการบริหาร เนื่องจากบุคคลในท้องถิ่นที่มีศักยภาพความเป็นผู้นำนั้นมีน้อยและส่วนใหญ่ก็เข้าไปเป็นผู้นำในระบบการเมือง ทำให้สภาองค์กรชุมชนขาดผู้นำหรือตัวแทนชุมชน ด้วยเหตุผลตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าเพราะกลุ่มแกนนำของจังหวัดอำนาจเจริญนั้นมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานตั้งแต่ช่วง ทศวรรษที่ 2500 เป็นต้นมา ซึ่งสิ่งที่ผ่านมาทำให้แกนนำของจังหวัดอำนาจเจริญนั้นเกิดความเข้มแข็งและสามารถที่จะร่วมกันเข้ามาจัดการตนเองได้ คือแกนนำในจังหวัดอำนาจเจริญทั้งหมดมีศักยภาพเพียงพอต่อการบริหารและการจัดการงานต่างๆ ได้ นอกจากนี้รูปแบบของสภากลางฯ ยังแตกต่างกับสภาองค์กรชุมชนที่มีแต่ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการ แต่สภากลางฯ จะเป็นการมีส่วนร่วมจากหลายๆ ภาคส่วน ซึ่งเมื่อทุกภาคส่วนมาทำงานร่วมกันจึงส่งผลให้การทำงานเกิดผลและช่วยกันทำงานได้ดี

ความแตกต่างทางด้านโครงสร้างทางสังคม และขนาดของจังหวัดอำนาจเจริญ คือ จังหวัดอำนาจเจริญยังคงมีลักษณะโครงสร้างทางสังคมแบบท้องถิ่น ยังคงมีลักษณะเป็นสังคมเกษตร ส่งผลให้สามารถเข้าถึงประชาชนในจังหวัดได้ง่ายกว่าจังหวัดอื่นๆ ที่มีลักษณะทางสังคมเมือง หรือสังคมอุตสาหกรรม ดังนั้น เมื่อสามารถสร้างความเข้าใจ และเข้าถึงประชาชนได้ การทำงานของจังหวัดอำนาจเจริญจึงสามารถทำงานโดยเริ่มคิดจากฐานชุมชน ทำให้เกิดชุมชนมีส่วนร่วมได้ง่ายกว่าจังหวัดอื่นๆ ในขณะที่จังหวัดอื่นๆ แต่จังหวัดอำนาจเจริญนั้น จะมีลักษณะการทำงานแบบ ล่างขึ้นบน ดังนั้นการทำงานแบบจังหวัดอำนาจเจริญที่เริ่มจากการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้ประชาชนร่วมคิดตั้งแต่ต้นกระบวนการก็จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของได้ แต่ลักษณะการทำงานแบบอำนาจเจริญนั้นจะต้องใช้ระยะเวลาในการทำงานที่นานกว่าเพราะต้องเริ่มจากสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ให้ประชาชนเรียนรู้และตระหนักถึงการมีส่วนร่วมด้วยตนเองก่อน จึงจะสามารถดำเนินการในขั้นต่อๆไปได้ ซึ่งสอดคล้องกับ งานวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวภูเกษตร : กรณีศึกษาตำบลหนองไฮ อำเภอเสนางคนิคม จังหวัดอำนาจเจริญ ของ มาลินี วินเซนท์ (2556) ที่พบว่า การมีส่วนร่วมหากประชาชนไม่มีความรู้สึกถึงความผูกพัน ความเคารพ ตลอดจนความเป็นเจ้าของแล้วนั้นกิจกรรม

ต่างๆ อาจจะไม่สำเร็จและดำรงอยู่ได้ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นคุณค่า นอกจากนี้นโยบายการบริหารภาครัฐบาล ทำให้การสั่งการไม่ตรงตามความต้องการของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนเกิดความไม่เข้าใจไม่อยากเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผลทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อย

บทที่ 6
สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การศึกษา สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ศึกษากรณีจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งเป็นการวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative methods) จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม โดยสามารถสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะการวิจัยได้ ดังต่อไปนี้

6.1 สรุปผลการวิจัย

6.2 ข้อเสนอแนะการวิจัย

6.1 สรุปผลการวิจัย

6.1.1 ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเป็นคำที่ถูกบัญญัติไว้ในธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ในหมวดที่ 3 ด้านการเมืองภาคพลเมือง โดยธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญนั้นเป็นสิ่งที่เกิดมาจากปัญหาหลักๆ 2 ปัญหา คือ 1. ปัญหาด้านความยากจน และ 2. ปัญหาเรื่องความเลื่อมล้ำ อันเป็นปัญหาที่จังหวัดอำนาจเจริญได้รับมาตั้งแต่แยกออกจากจังหวัดอุบลราชธานีมาตั้งเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ ในปี พ.ศ. 2536 ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาขึ้น จึงทำให้แกนนำ ขบวนองค์กรชุมชน หรือแม้แต่ข้าราชการ และท้องถิ่น ต่างๆ มุ่งหวังที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาข้างต้นทั้งสิ้น แต่จากการทำงานที่ผ่านมาในอดีต แม้ทุกฝ่ายจะมีเป้าหมายที่ต้องการให้เกิดการแก้ปัญหา แต่ปัญหาก็ยังไม่ถูกแก้ไข ถึงเกิดการมาสรุปผลการทำงานที่ผ่านมาและถอดบทเรียนเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา โดยแกนนำภาคประชาชนได้มีการเชิญฝ่ายวิชาการเข้ามาเพื่อทำการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ จากนั้นหลักจากถอดบทเรียนแล้ว จึงทำให้ทราบว่า ปัญหาที่ผ่านมาที่ทำให้การทำงานต่างๆ ในการที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเกิดมาจากปัญหา 2 ประเด็นหลัก คือ 1. ปัญหาจากโครงสร้างทาง

การเมืองการปกครองที่เป็นแบบรวมศูนย์ ที่ทางกฎหมายนั้นส่วนมากจะให้อำนาจกับส่วนกลางทั้งสิ้น และ 2. ทัศนคติของประชาชนที่มองตนเป็นผู้รับบริการ โดยไม่สนใจต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจากการสรุปบทเรียนนั้นจึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะเลื่อนสังคมแบบใหม่ เรียกว่า “การเคลื่อนสังคมแบบบูรณาการ” และเกิดการจัดทำธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญขึ้น เพื่อจะทำให้ธรรมนูญฯ นั้นเป็นเสมือนเครื่องมือที่จะเป็นข้อปฏิบัติร่วมกันของคนในจังหวัดอำนาจเจริญ โดยธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญนั้น ประกอบไปด้วย 9 หมวด แบ่งเป็นประเด็นด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นและเป็นทรัพยากรภายในจังหวัดอำนาจเจริญ จึงกล่าวได้ว่า ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญนั้น เป็นสิ่งที่เกิดมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนคนอำนาจเจริญส่วนใหญ่ และสิ่งที่ระบุไว้ในธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญนั้น เป็นสิ่งที่ประชาชนคนอำนาจเจริญนั้นต้องการให้เกิดขึ้นกับจังหวัดของตนจริงๆ

ในส่วนเป้าหมายของการตั้งสภากลาง นั้นก็เพื่อเป็นเวทีเพื่อสร้างการเรียนรู้การเมืองของประชาชน และเพื่อทำให้การทำงานภายในจังหวัดอำนาจเจริญนั้นเกิดการค้นหาปัญหาจากระดับที่เป็นหน่วยเล็กที่สุดในสังคม เชื่อมโยงมาถึงระดับจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัด กล่าวคือ สภากลางนั้น จะมีอยู่ 3 ระดับ คือ สภากลางหมู่บ้าน สภากลางตำบล และสภากลางระดับจังหวัด โดยสภากลางทุกๆ ระดับนั้นจะมีลักษณะการทำงานที่ทุกภาคส่วนจะร่วมมือกันทำงาน มีการแสดงความคิดเห็นกันอย่างเต็มที่ โดยจะไม่ถูกครอบงำจากภาคส่วนใด ส่วนหนึ่ง ทุกคนมีสิทธิ์ในฐานนะสมาชิกสภากลางเท่ากันทั้งสิ้น โดยตามธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญใน หมวดที่ 3 ข้อที่ 22 ได้มีการกำหนดบทบาทของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญไว้ดังต่อนี้

1) ร่วมกันกำกับทิศทางแผนพัฒนาของประชาชนให้บรรลุเป้าหมาย

2) นำเสนอแผนพัฒนาของประชาชนต่อภาคีที่เกี่ยวข้อง

3) ผู้บริหารจังหวัด ต้องนำแผนของประชาชนไปดำเนินการเป็นหลัก

4) ติดตาม กำกับแผนพัฒนาของประชาชน

5) ร่วมกันกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

6) ร่วมกันกำหนดรูปแบบการพัฒนาจังหวัดที่เหมาะสม

ในการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้น จากที่ผ่านมาจังหวัดอำนาจเจริญมีการเปิดประชุมสภากลางมาแล้วทั้งหมด 3 ครั้ง ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการเช่น ซึ่งจากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากลางบางส่วนทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการประชุมสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ดังนี้

1. เรื่องของการจัดทำข้อมูล เนื่องจากการประชุมสภากลาง แต่ละครั้งนั้นจะเป็นการเปิดประชุมโดยเลือกแต่ละประเด็นที่ได้รับผลกระทบขึ้นมาประชุมเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา หรือ

แนวทางพัฒนาต่อไป ดังนั้น การจะนำประเด็นใดมาเข้าที่ประชุมจึงต้องมีการค้นหาหลักฐานหรือข้อมูลเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในที่ประชุมก่อน ดังนั้นเรื่องการจัดทำข้อมูลจึงค่อนข้างมีความสำคัญต่อการประชุมสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ เนื่องจากถ้าข้อมูลในการนำไปเปิดประเด็นในการประชุมสภากลางไม่พร้อมก็จะทำให้ไม่สามารถเปิดประชุมสภากลางได้

2. ปัญหาเรื่องเกี่ยวกับวัฒนธรรมของระบบราชการเนื่องจากเดิมระบบราชการค่อนข้างจะเคารพต่อผู้บังคับบัญชา ดังนั้นในการประชุมในลักษณะของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญที่ต้องการให้บรรยากาศในการประชุมเป็นไปอย่างเท่าเทียมจึงไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของระบบราชการเท่าที่ควร ทำให้ในการประชุมสภากลางในบางครั้ง หรือบางหัวข้อยังคงมีบรรยากาศที่ฝ่ายราชการยังเกรงใจต่อผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร

3. ปัญหาเรื่องความสอดคล้องของประเด็นที่ประชุมในสภากลางกับนโยบายของหน่วยงานหรือจังหวัด เนื่องจากหน่วยงานหรือจังหวัดจะมีทิศทาง แนวทาง หรือนโยบายที่ได้รับมาจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือรัฐบาลอยู่แล้ว ดังนั้นบางประเด็นที่สภากลางเห็นว่าเป็นปัญหากับประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญแต่ไม่สอดคล้องกับนโยบายหรือแนวทางการทำงานของภาครัฐจึงทำให้ไม่สามารถเปิดการประชุมได้ทันที เนื่องจากการดำเนินการในส่วนที่ไม่อยู่ในนโยบายหรือทิศทางของหน่วยงานจะทำให้เกิดอุปสรรคด้านงบประมาณตามมา ดังนั้นการจะเปิดสภากลางเพื่อพิจารณาในประเด็นข้างต้นอาจต้องมีการยกไปพิจารณาในครั้งต่อๆ ไป เพื่อจะไปดำเนินการหางบประมาณหรือสร้างให้เกิดความเหมาะสมในการดำเนินการให้มากกว่านี้ก่อน ถึงจะนำกลับมาเปิดการประชุมสภากลางเพื่อพิจารณาในประเด็นนั้นๆ ต่อไปได้

4. ปัญหาเรื่องการรับรู้ในการทำงานของสภากลางที่ยังคงรับรู้ในส่วนของแกนนำหรือสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเท่านั้น ถึงแม้ว่าตามจำนวนสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะประกอบไปด้วยภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคราชการ ภาคองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน แต่จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากลางฯ บางคนยังรู้สึกว่าการทำงานของสภากลางฯ ยังคงรับรู้เพียงในกลุ่มแกนนำหรือกลุ่มที่ทำงานเพียงกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

5. เรื่องคณะกรรมการตรวจสอบสภากลางจังหวัดอาจเจริญยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจน แต่สภากลางฯ จะใช้รูปแบบของการกำกับติดตามการทำงาน คือ การติดตามการทำงานจะอยู่ในการประชุมครั้งต่อไปโดยผู้ที่ถูกแต่งตั้งให้รับผิดชอบในเรื่องที่ถูกพิจารณาในครั้งก่อนจะต้องมีการนำความก้าวหน้า หลังจากไปปฏิบัติมาแล้ว มาเสนอต่อสมาชิกสภากลางฯ ท่านอื่นๆ ในวาระสืบเนื่องในที่ประชุม ดังนั้น เรื่องของการทำงานในส่วนของการตรวจสอบการทำงานของสภากลางนั้นจึงยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน หรือยังไม่มีการตรวจสอบที่จริงจังเหมือนรูปแบบขององค์กรอื่นๆ

6.1.2 โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

โครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นจะประกอบไปด้วย

1. ประธานสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ จำนวน 3 คน การที่สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญต้องตั้งประธานสภากลางถึง 3 คน เนื่องมาจาก จากวัตถุประสงค์ของการประชุมสภากลางก็เพื่อเป็นเวทีจะเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียม ดังนั้น ถ้าการตั้งประธานคนเดียวจะทำให้ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการประชุมสภากลางได้ แต่การที่มีประธาน 3 คนก็ทำให้เกิดการร่วมกันทำงาน และไม่มีใครที่มีอำนาจหรือตำแหน่งที่สูงมากกว่าคนอื่นๆ จนเกินไป และถึงแม้สภากลางจะมีการแต่งตั้งประธานตามโครงสร้างหรือคำสั่ง แต่อำนาจก็ไม่ได้อยู่ที่ประธาน หรือคนที่จะเป็นประธานก็ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลทั้ง 3 ตามคำสั่ง

2. รองประธานสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจำนวน 3 คน จะมีหน้าที่คอยช่วยเหลือและสนับสนุนให้กับประธานสภากลาง และสมาชิกสภากลางทั้งหมด

3. เลขานุการสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ จำนวน 3 คน จะมีหน้าที่เป็นผู้คอยจัดหาข้อมูล จัดการประชุม และเรื่องเอกสารต่างๆ ซึ่งเลขานุการทั้งสามคนนั้นจะประสานงานร่วมกัน คือจะมีผู้หาข้อมูล ค้นหาประเด็น วิเคราะห์ข้อมูล จากนั้นเมื่อได้ข้อมูลที่เพียงพอในการพิจารณาและพร้อมที่จะเปิดประชุมสภากลางแล้ว เลขานุการคนที่หนึ่ง ก็จะส่งเรื่องทั้งหมดไปให้ เลขานุการคนที่สองและสาม เพื่อพิจารณาและจัดการเปิดประชุมสภากลาง โดยจะทำการเชิญสมาชิกจากทุกๆ ภาคส่วน ทั้งภาคเอกชน ภาคราชการ ภาคบริหารท้องถิ่น และภาคประชาชน และในบางกรณีที่ประเด็นนั้นๆ เป็นประเด็นในเรื่องเฉพาะเจาะจงที่ต้องการผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ เลขานุการฯ ก็จะทำหนังสือเชิญผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น มาเข้าประชุมสภากลางด้วยเช่นกัน

4. สมาชิกสภากลางจังหวัด โดยสมาชิกสภากลางจังหวัดนั้นจะมาจากภาคส่วนต่างๆ ประกอบด้วย ภาคราชการ ภาคท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งในปัจจุบันสภากลางกำลังมีความคิดเห็นที่จะเพิ่มเติมจำนวนสมาชิกจากภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาเป็นสมาชิกสภากลาง เนื่องจากปัญหาต่างๆ ควรจะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายๆ ภาคส่วน ซึ่งภาคส่วนที่มีแนวคิดที่จะเพิ่มเติม เช่น ภาคการเมือง เป็นต้น

5. ที่ปรึกษา และวิชาการ ซึ่งในตำแหน่งทั้งสองนี้จะเป็นผู้คอยสนับสนุนและให้คำปรึกษากับสภากลางฯ ซึ่งในตำแหน่งที่ปรึกษาก็จะเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

นอกจากสมาชิกข้างต้นแล้วจากการประชุมที่ผ่านมาทำให้ทราบว่าการทำงานสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเป็นการทำงานที่ต้องการจะเข้าไปแก้ไขและจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดอย่างครอบคลุมทุกประเด็นปัญหา ดังนั้น ตามโครงสร้างสมาชิกในปัจจุบันแม้จะประกอบด้วยหลายภาคส่วนแล้ว แต่ถ้าได้มีการเพิ่มภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาด้วยก็จะทำให้มีสมาชิกที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้าน

ต่างๆ เพิ่มขึ้นไปอีก และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้แก่สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญด้วย นอกจากนี้ด้วยหลักการของสภากลางจังหวัดที่ต้องการให้สภากลางฯ เป็นเวทีที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญจริงๆ ดังนั้นการที่เพิ่มจำนวนสมาชิกก็จะยิ่งเป็นการสร้างให้เกิดการรับรู้ และเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญเพิ่มขึ้นอีก

สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้น ปัจจุบันมีการเปิดประชุมสภากลางมาแล้วทั้งหมด 4 ครั้ง โดยในการเปิดประชุมสภากลางในแต่ละครั้งนั้นจะเป็นการเปิดเพื่อประชุมแก้ไขปัญหาในลักษณะเป็นประเด็นเดียว โดยมีขั้นตอนในการเปิดประชุมคือ

1. ภาคประชาชนจะเป็นฝ่ายระบุปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะภาคประชาชนจะเป็นผู้ที่ได้รับผลการทบกับปัญหาโดยตรงจึงเป็นภาคส่วนที่สามารถที่จะระบุปัญหาได้ง่ายกว่า ภาคส่วนอื่นๆ แต่ในที่นี้ภาคส่วนอื่นก็สามารถที่จะระบุประเด็นปัญหาในการเปิดประชุมสภากลางได้เช่นกัน

2. หลังจากระบุประเด็นปัญหาได้แล้ว จากนั้นจะเป็นขั้นตอนการเตรียมข้อมูล โดยภาคประชาชน (ผู้ระบุปัญหา) จะเตรียมข้อมูลเพื่อประกอบการประชุม เช่น ปัญหาเรื่องพันธ์ข้าวจะต้องมีการเตรียมข้อมูลเรื่องการใช้พันธ์ข้าวในจังหวัดอำนาจเจริญทั้งหมด เป็นต้น และเมื่อค้นหาข้อมูลด้วยตัวเองเสร็จแล้วก็จะต้องนำเอาข้อมูลไปอ้างอิงร่วมกับภาควิชาการหรือจากสถิติของหน่วยงานของรัฐเพื่อตรวจสอบความถูกต้องด้วย

3. เมื่อเตรียมข้อมูลเสร็จแล้ว ภาคประชาชนก็จะส่งข้อมูลให้ฝ่ายเลขาฯ ต่อไป ซึ่งฝ่ายเลขาฯ จะเป็นฝ่ายดำเนินการทำหนังสือเชิญประชุมและชี้แจ้งการประชุมให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกสภากลางจังหวัดฯ และภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภากลางจังหวัดฯ แต่เป็นหน่วยงานหรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหานั้นๆ

จากข้างต้น เมื่อเปิดประชุมสภากลางฯ แล้วในการประชุมสภากลางฯ แต่ละครั้งนั้นการประชุมจะเริ่มต้นด้วยการจะเริ่มต้นด้วยการมาดูว่าประเด็นหรือปัญหานั้นๆ เกี่ยวข้องกับหน่วยงานไหน หรือมีหน่วยงานไหนที่ทำเกี่ยวกับประเด็นนี้อยู่แล้ว ถ้ายังไม่มีหน่วยงานไหนดำเนินการอยู่ก็จะเป็นการค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหา ตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบ หรือพิจารณาเรื่องแนวทางจัดหางบประมาณต่อไป แต่ถ้าเป็นประเด็นที่มีหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องนั้นๆ อยู่แล้ว สภากลางก็จะร่วมเสนอทิศทางหรือแนวทางในการพัฒนา และสภากลางก็จะร่วมในการติดตามและตรวจสอบต่อไป โดยบรรยากาศในการประชุมจะเป็นลักษณะของการประชุมแบบถกแถลงกัน คือทุกคนในที่ประชุมมีสิทธิ์ที่จะแสดงความคิดเห็นร่วมกัน ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า การประชุมสภากลางในแต่ละครั้งนั้นจะเกิดผลของการประชุมประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบ ดังนี้

1. หลังจากการประชุมสภากลางและมีการถกกันแล้วจะต้องเกิดแผนการปฏิบัติการร่วมกัน

2. เมื่อมีแผนปฏิบัติการร่วมกันแล้วจะต้องมีกลไกหรือคณะทำงานร่วมกัน

3. ต้องทราบถึงแหล่งงบประมาณในการจะนำไปดำเนินงาน

ในส่วนของการตรวจสอบการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะอยู่ในลักษณะที่ยังไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่คอยทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจน การทำงานของสภากลางฯ จะอยู่ในรูปแบบของการกำกับและติดตามการทำงาน โดยขั้นตอนของการติดตามการทำงาน คือ เมื่อมีการประชุมและมีการพิจารณาในประเด็นใดแล้ว สมาชิกสภากลางฯ ก็จะมอบหมาย และแต่งตั้ง ให้หน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ นำผลการพิจารณาและมติที่ประชุมไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามที่คาดไว้ ดังนั้นเมื่อได้ผู้รับผิดชอบแล้วในการประชุมครั้งต่อไป ผู้รับผิดชอบก็ต้องนำความคืบหน้าหรือผลที่ได้จากการนำไปปฏิบัติมาเสนอต่อที่ประชุม (สมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ) ซึ่งการเสนอความคืบหน้าจะอยู่ในวาระสิบเนื่องในที่ประชุม แต่จากความคิดเห็นของสมาชิกสภากลางบางส่วนก็ยังเห็นว่าการติดตามในลักษณะเดิมคือการติดตามผ่านรายงานความก้าวหน้าในการประชุมครั้งต่อๆ ไปในวาระสืบเนื่องเป็นสิ่งที่เพียงพอแล้วเพราะในการปฏิบัติงานต่างๆ นั้นย่อมเห็นผลที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนอยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อมาตรวจสอบการทำงานมากกว่านี้ แต่สมาชิกสภากลางบางส่วนก็ยังมองเห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อมาตรวจสอบการทำงาน การปฏิบัติงานยังเป็นสิ่งจำเป็นและต้องการให้มีการเสนอต่อที่ประชุมสภากลางฯ ในครั้งต่อไปเพื่อให้มีการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการทำงานโดยตรง ซึ่งสมาชิกสภากลางที่เห็นว่าควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบก็เพื่อจะทำให้การปฏิบัติการมีระบบการติดตามที่ชัดเจน และเป็นระบบตามระเบียบมากขึ้นมากกว่าการรายงานความก้าวหน้าเหมือนเดิม

6.1.3 แนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

จากการศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้น ทำให้ทราบว่าสภากลางฯ เป็นเวทีที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเวทีที่ต้องการให้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนในด้านให้ประชาชนได้เกิดการมีส่วนร่วมทางการจัดการและสร้างให้ประชาชนได้เกิดการที่จะพึ่งพาตนเองให้มากที่สุด และจากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะเห็นว่าสมาชิกสภากลางฯ มีความคิดเห็นว่าการที่จังหวัดอำนาจเจริญและสภากลางฯ นั้นสามารถเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญได้นั้นเกิดมาจาก 3 ปัจจัยหลักๆ คือ 1. ความรู้สึกเป็นเจ้าของต่อปัญหา และต่อพื้นที่ของตน ซึ่งทัศนคติต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้นั้น ประชาชนต้องรู้สึกถึงความต้องการที่จะเข้ามาร่วมเองถึงจะเป็น

การมีส่วนร่วมที่แท้จริง 2. ปัจจัยด้านพื้นที่จำนวนประชากร และลักษณะการประสานงานในพื้นที่ การที่ปัจจัยด้านพื้นที่ของจังหวัดอำนาจเจริญที่มีขนาดเล็กส่งผลให้การติดต่อประสานงานการทำงานในจังหวัดสามารถกระทำในความสัมพันธ์ส่วนตัวได้จึงทำให้การประสานการทำงานในจังหวัดอำนาจเจริญนั้นสามารถทำงานได้อย่างรวดเร็วและมีความสะดวกมากกว่าจังหวัดอื่นๆ ที่ประสานงานกันในรูปแบบราชการและในพื้นที่ที่ใหญ่กว่า และ 3. จังหวัดอำนาจเจริญยังไม่ถูกครอบงำโดยกลุ่มทางการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จึงทำให้ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญยังสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ ไม่ถูกครอบงำให้คล้อยตามกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งประชาชนยังมองการถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นภายในจังหวัดตนเองจริงๆ ไม่ได้มองถึงผลประโยชน์ต่อกลุ่มนักการเมืองใดมากกว่า และในส่วนของปัจจัยที่ทำให้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญประสบความสำเร็จในการก่อรูปองค์กร และความแตกต่างในการดำเนินงานของจังหวัดอำนาจเจริญกับจังหวัดอื่นๆ ประกอบไปด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ความเข้มแข็งของแกนนำและทีมงานในการขับเคลื่อนงานภายในจังหวัดอำนาจเจริญ กล่าวคือ ขบวนแกนนำภายในจังหวัดอำนาจเจริญนั้นมีความเข้มแข็งในการที่จะมุ่งมั่นทำงานต่างๆ ให้ประสบผลสำเร็จ มีเป้าหมายที่ชัดเจนและดำเนินการตามแนวทางที่ตั้งขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดผลตามที่ตั้งไว้ และคิดค้นหาแนวทางเพื่อจะสร้างทีมงานรุ่นใหม่ๆ อยู่เสมอ วางแผนอนาคตเพื่อให้งานในอนาคตสามารถดำเนินต่อไปได้ โดยไม่หวังพึ่งเพียงกลุ่มบุคคล (แกนนำ) กลุ่มเดิมๆ

2. ความต่อเนื่องของการทำงาน การทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นจะมีลักษณะการทำงานที่มีแผนงานที่ชัดเจนมีการระบุวางเป้าหมายแต่ละปีที่ชัดเจน อย่างเช่นภายในสามปีนี้จังหวัดจะขับเคลื่อนให้มีกฎหมายออกมารองรับการทำงานในการจัดการตนเองของคนในจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น ดังนั้น นอกจากนี้สภากลางฯ ยังมีการทบทวนการทำงานและสรุปผลการทำงานที่ผ่านมาเป็นระยะๆ ด้วย ซึ่งการทำงานของสภากลางฯ ในลักษณะนี้ส่งผลให้สภากลางฯ จะเกิดการทบทวนการทำงาน และสามารถวางแผนอนาคต ได้เสมอ

3. โครงสร้างขององค์กรที่มีความยืดหยุ่น ถึงแม้ว่าตามโครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นจะมีลักษณะที่มีประธาน รองประธาน และเลขาฯ เหมือนกับองค์กนอื่นๆ แต่จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภากลางฯ ยังคงแสดงความคิดเห็นว่า การทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นเป็นการทำงานในลักษณะ องค์กรแบบแนวราบ ทุกคนมีตำแหน่งที่เท่าเทียมกัน มีสิทธ์ในการที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน และไม่มีผู้ใดสามารถตัดสินใจหรือมีอำนาจแบบเด็ดขาดเพียงผู้เดียวได้

4. สถานการณ์ภายในจังหวัดอำนาจเจริญนั้นยังไม่มีกลุ่มการเมืองที่ชัดเจน หมายถึง การทำงานในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาจังหวัดฯ ประชาชนในจังหวัดยังสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นไม่มีนักการเมือง หรือกลุ่มอื่นใด ที่เข้ามาพยายามครอบงำหรือกดดันทั้งกลุ่มแกนนำและกลุ่มประชาชนให้เกิดปัญหาในการทำงาน ซึ่งแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ ที่จะมีกลุ่มการเมืองเข้ามาครอบงำและกดดัน แบ่งกลุ่มประชาชนเพื่อให้พรรคหรือกลุ่มของตนเองได้ประโยชน์เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่สนใจในการที่จะพัฒนาจังหวัด

5. ความแตกต่างทางด้านโครงสร้างทางสังคม และขนาดของจังหวัดอำนาจเจริญ คือ จังหวัดอำนาจเจริญยังคงมีลักษณะโครงสร้างทางสังคมแบบท้องถิ่น ยังคงมีลักษณะเป็นสังคมเกษตร ส่งผลให้สามารถเข้าถึงประชาชนในจังหวัดได้ง่ายกว่าจังหวัดอื่นๆ ที่มีลักษณะทางสังคมเมือง หรือสังคมอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงสามารถสร้างความเข้าใจ และเข้าถึงประชาชนได้มากกว่า การทำงานของจังหวัดอำนาจเจริญจึงสามารถทำงานโดยเริ่มคิดจากฐานชุมชน ทำให้เกิดชุมชนมีส่วนร่วมได้ง่ายกว่าจังหวัดอื่นๆ ในขณะที่จังหวัดอื่นๆ เช่น เชียงใหม่ ที่มีการทำงานเพื่อให้เกิดการจัดการตนเองเหมือนเช่นจังหวัดอำนาจเจริญ แต่ความแตกต่างระหว่างจังหวัดอำนาจเจริญและจังหวัดเชียงใหม่คือ จังหวัดเชียงใหม่มีลักษณะทางสังคมแบบเมือง และมีขนาดจังหวัดใหญ่ทำให้การจะสร้างการมีส่วนร่วมของคนในจังหวัดนั้นเป็นไปค่อนข้างยาก จึงทำให้การทำงานของจังหวัดเชียงใหม่ใช้การทำงานแบบ บนลงล่างคือ แต่จังหวัดอำนาจเจริญนั้น จะมีลักษณะการทำงานแบบล่างขึ้นบน คือส่วนทางกับจังหวัดเชียงใหม่ ที่ถึงแม้ทั้งสองจังหวัดแกนนำจะเห็นถึงปัญหาและแสดงความต้องการที่เหมือนกัน แต่การทำงานแบบจังหวัดอำนาจเจริญที่เริ่มจากการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้ประชาชนร่วมคิดตั้งแต่ต้นกระบวนการก็จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของได้ แต่ลักษณะการทำงานแบบอำนาจเจริญนั้นจะต้องใช้ระยะเวลาในการทำงานที่นานกว่าเพราะต้องเริ่มจากสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ให้ประชาชนเรียนรู้และตระหนักถึงการมีส่วนร่วมด้วยตนเองก่อน จึงจะสามารถดำเนินการในขั้นต่อๆไปได้

6.2 ข้อเสนอแนะการวิจัย

6.2.1 ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

ในการศึกษา สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ศึกษากรณี จังหวัดอำนาจเจริญ ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ซึ่งสามารถนำเสนอเป็นข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติการได้ ดังนี้

6.2.1.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) จากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นทางด้านการจัดทำข้อมูลของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญที่มีปัญหาในเรื่องของทีมในการจัดเก็บข้อมูลที่ยังไม่มีทีมที่มีความรู้ความสามารถด้านนี้เข้ามาทำงานโดยเฉพาะ ซึ่งจากที่ผ่านมาจะมีนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยมหิดลเข้ามาช่วยเหลือ แต่เนื่องจากวิสัยทัศน์ที่เปลี่ยนไปของทางมหาวิทยาลัยฯ ส่งผลให้ทางนักวิชาการไม่สามารถเข้ามาช่วยเหลือได้เหมือนดังที่ผ่านมา ดังนั้นเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนในด้านนี้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญควรมีการจัดตั้งทีมงานที่จะเข้ามาทำงานด้านการจัดทำข้อมูลโดยเฉพาะ ซึ่งทีมงานจัดทำข้อมูลนั้นจะมีหน้าที่หลักๆ คือ จัดทำเอกสาร ค้นหาหลักฐานหรือข้อมูลเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในที่ประชุมสภากลางจังหวัด

2) จากปัญหาเรื่องการรับรู้ในการทำงานของสภากลางที่ยังคงรับรู้ในส่วนของแกนนำหรือสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเท่านั้น ถึงแม้ว่าตามจำนวนสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะประกอบไปด้วยภาคส่วนต่างๆ แต่การทำงานในความรับรู้ของสมาชิกสภากลางบางส่วนยังรู้สึกว่าการทำงานของสภากลางฯ ยังคงรับรู้เพียงในกลุ่มแกนนำหรือกลุ่มที่ทำงานเพียงกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ข้อเสนอเชิงนโยบายคือสภากลางควรมีการวางแผนถึงการประชาสัมพันธ์การทำงานของสภากลางฯ ออกสู่สาธารณะหรือประชาชนในจังหวัด เพื่อสร้างการรับรู้ร่วมกันของคนในจังหวัดอำนาจเจริญทั้งหมด และเริ่มเพิ่มจำนวนสมาชิกสภากลางจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อเป็นการสร้างการทำงานร่วมกันของคนในจังหวัดอำนาจเจริญจริงๆ มิใช่เพียงกลุ่มแกนนำเท่านั้น

3) เรื่องคณะกรรมการตรวจสอบสภากลางจังหวัดอาจเจริญยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจน ซึ่งที่ผ่านมาสภากลางฯ จะใช้รูปแบบของการกำกับติดตามการทำงาน คือ การติดตามการทำงานจะอยู่ในการประชุมครั้งต่อไปโดยผู้ที่ถูกแต่งตั้งให้รับผิดชอบในเรื่องที่ถูกพิจารณาในครั้งก่อนจะต้องมีการนำความก้าวหน้า หลังจากไปปฏิบัติมาแล้ว มาเสนอต่อสมาชิกสภากลางฯ ท่านอื่นๆ ในวาระสืบเนื่องในที่ ดังนั้นเพื่อเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือของสภากลางฯ ให้มากขึ้น สภากลางฯ ควรมีการจัดตั้งทีมงานที่จะรับผิดชอบด้านการตรวจสอบการทำงานของสภากลางฯ ขึ้นมาเพื่อให้เกิดการทำงานที่ระบบมากขึ้น

4) เรื่องความสอดคล้องของประเด็นที่ประชุมในสภากลางกับนโยบายของหน่วยงานหรือจังหวัด ที่ส่งผลกระทบต่อการเปิดประชุมสภากลางฯ เนื่องจากการดำเนินการในส่วนที่ไม่อยู่ในนโยบายหรือทิศทางของหน่วยงานจะทำให้เกิดอุปสรรคด้านงบประมาณตามมา ดังนั้นเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาในเรื่องนี้สภากลางจึงควรมีการจัดทำแผนงานการทำงานของสภา

กลางขึ้นมา จากนั้นนำแผนงานไปเชื่อมโยงให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดให้ เพื่อให้เกิดการรองรับการทำงานทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ

6.2.1.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) จากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นทางด้านการจัดทำข้อมูลของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญที่มีปัญหาในเรื่องของทีมงานในการจัดเก็บข้อมูลนั้น ควรมีการจัดตั้งทีมงานที่จะเข้ามารับผิดชอบด้านนี้โดยตรง ซึ่งในเชิงปฏิบัติอาจจะมีการคัดสรรบุคคลกลุ่มใหม่ๆ ที่มีความรู้ความสามารถเบื้องต้น เช่น ด้านเทคโนโลยี เป็นต้น และจัดส่งไปอบรมหรือเรียนรู้งานเพื่อกลับมาทำงานด้านข้อมูลโดยเฉพาะ ซึ่งจะเป็นการลดการพึ่งพาหน่วยงานอื่นๆ และเกิดความยั่งยืนในการทำงานมากกว่า

2) จากปัญหาเรื่องการรับรู้ในการทำงานของสภากลางที่ยังคงรับรู้ในส่วนของแกนนำหรือสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ดังนั้นสภากลางควรมีการวางแผนถึงการประชาสัมพันธ์การทำงานของสภากลางฯ ออกสู่สาธารณะหรือประชาชนในจังหวัด โดยอาจใช้วิธีการจากการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ภายในจังหวัดเช่น การถ่ายทอดการประชุมผ่านทางสื่อวิทยุชุมชน เป็นต้น เพื่อเปิดโอกาสและเป็นการสร้างการรับรู้ร่วมกันของคนในจังหวัดอำนาจเจริญทั้งหมด นอกจากนี้สภากลางควรเริ่มพิจารณาเรื่องการเพิ่มจำนวนสมาชิกสภากลาง และเพิ่มภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาทำงาน เช่น จากปัญหาเรื่องของการทำงานของสมาชิกสภากลางจากภาคเอกชน ที่ถึงแม้จะมีการระบุถึงภาคส่วนนี้ แต่การทำงานของภาคส่วนเอกชนในฐานะสมาชิกสภากลางยังไม่มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ จึงควรมีการสร้างความร่วมมือร่วมกันให้มากกว่าเดิม เพื่อเป็นการสร้างการทำงานร่วมกันของคนในจังหวัดอำนาจเจริญจริงๆ มิใช่เพียงกลุ่มแกนนำและภาคส่วนใดส่วนหนึ่งเท่านั้นเท่านั้น และเพิ่มจำนวนสมาชิกจากภาคส่วนอื่นๆ เพื่อเป็นการสร้างความครอบคลุมในการทำงานของสภากลางจังหวัดมากขึ้น

3) จากปัญหาเรื่องคณะกรรมการตรวจสอบสภากลางจังหวัดอาจเจริญยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจน ดังนั้นเพื่อเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือของสภากลางฯ ให้มากขึ้น สภากลางฯ ควรมีการจัดตั้งทีมงานที่จะรับผิดชอบด้านการตรวจสอบการทำงานของสภากลางฯ ขึ้นมาเพื่อให้เกิดการทำงานที่ระบบมากขึ้น โดยสภากลางฯ ควรจะมีการออกระเบียบหรือแนวทางในการกำกับ ติดตาม และตรวจสอบการทำงานของสภากลางขึ้นมา จากนั้นตั้งทีมงานที่จะรับผิดชอบการทำงานด้านการตรวจสอบโดยเฉพาะ ซึ่งทีมงานตรวจสอบนี้ควรจะประกอบไปด้วยสมาชิกจากทุกภาคส่วน ผู้ตรวจสอบจากภายนอกที่มิได้เป็นสมาชิกสภากลางฯ และ

นักวิชาการที่มีความรู้ในด้านต่างๆ ซึ่งในส่วนนักวิชาการอาจใช้วิธีการขอความคิดเห็นตามประเด็นต่างๆ ของสภากลางแทนการแต่งตั้งมารับผิดชอบทั้งหมดเหมือนทีมงานคนอื่นๆ

4) ในส่วนของปัญหาเรื่องความสอดคล้องของประเด็นที่ประชุมในสภากลางกับนโยบาย ของหน่วยงานหรือจังหวัด ที่บางครั้งเกิดประเด็นปัญหาที่สภากลางเห็นว่าเป็นปัญหากับประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญแต่ปัญหานั้นไม่สอดคล้องกับนโยบายหรือแนวทางการทำงานของภาครัฐจึงทำให้สภากลางไม่สามารถนำประเด็นมาดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาได้ทันที เนื่องจากการดำเนินการในส่วนที่ไม่อยู่ในนโยบายหรือทิศทางของหน่วยงานจะทำให้เกิดอุปสรรคด้านงบประมาณตามมา ดังนั้นเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาในเรื่องนี้สภากลางจึงควรมีจัดทำแผนงานของสภากลางขึ้นมา โดยสภากลางอาจจะต้องมีการรวบรวมประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในจังหวัดอำนาจเจริญทั้งหมดไว้ในแผน จากนั้นนำไปเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญในแต่ละปี ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ก็จะทำให้สภากลางมีรูปแบบการทำงานที่ชัดเจนมากขึ้น และสามารถวางแผนการสืบค้นข้อมูลหรือวางแผนการประชุมสภากลางให้มีลักษณะที่ชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้การดำเนินการในลักษณะนี้จะทำให้เกิดการรองรับการทำงานทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณและเกิดการทำให้การทำงานที่ราบรื่นมากขึ้นด้วย

6.2.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งต่อไปในเรื่อง สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ศึกษากรณี จังหวัดอำนาจเจริญ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ควรมีการศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญในระดับหมู่บ้าน และตำบลด้วย เพื่อสร้างความเข้าใจการทำงาน ปัญหาและอุปสรรค และปัจจัยอื่นๆที่ส่งผลต่อการทำงานของสภากลางฯ ตั้งแต่ระดับที่เล็กที่สุดเพื่อเชื่อมโยงมาสู่ระดับจังหวัด และเพื่อให้เกิดการเห็นภาพการทำงานของจังหวัดอำนาจเจริญให้มากขึ้น

2) ควรมีการศึกษาการทำงานในลักษณะที่คล้ายกับสภากลางของจังหวัดอำนาจเจริญในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ และหาความคล้ายคลึงและความแตกต่างรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในพื้นที่อื่นๆ เพื่อเป็นบทเรียนในการทำงานของภาคประชาชนในประเทศไทยต่อไป

สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ศึกษากรณีจังหวัดอำนาจเจริญ
CENTRAL PROVINCEIAL COUNCIL AND PROVINCEIAL SELF – GOVERNANCE ENHANCEMENT A STUDY OF AMNAT CHAROEN PROVINCE

อัญชนา แสงแก้ว 5737861 SHPP/M

รป.ม. (นโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ)

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :รัฐศิรินทร์ วังกานนท์, Ph.D., สมศักดิ์ อมรศิริพงศ์, Ph.D., กฤษณ์ รักชาติเจริญ, Ph.D.

บทสรุปแบบสมบูรณ์

1. บทนำ (Introduction)

ประเทศไทยเริ่มมีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเห็นได้ชัดจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะมาตรา 334 ที่ได้บังคับให้รัฐบาลดำเนินการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่น โดยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่ถึงแม้ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักการให้การสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้สู่ท้องถิ่น กำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารท้องถิ่นของตนเองก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมกระบวนการให้ชุมชนเกิดการจัดการตนเอง เพื่อตอบสนองปัญหาและความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน แต่ปัจจุบันในกระบวนการทำงานของประเทศไทยยังคงอยู่ในลักษณะรวมศูนย์อำนาจการปกครอง ซึ่งการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดความรุนแรงต่างๆในสังคมไทยมากขึ้น กล่าวคือ การกระจุกตัวของอำนาจ และงบประมาณที่อยู่ในราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เหล่านั้นมุ่งเข้าสู่อำนาจรัฐส่วนกลางเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง มีผลทำให้เกิดการปะทะกันทางความคิด และทำให้เกิดความรุนแรงนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนในสังคม ลุกลามไปจนเกิดเหตุการณ์รัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 และเหตุการณ์ความรุนแรงต่อมาอย่างน้อย 2 ครั้ง ในช่วงปี

2552 และ 2553 อันก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐจำนวนมาก (สถาพร เริงธรรม : 2555) นอกจากนี้ ประเวศ วะสี (2557) ยังได้กล่าวถึงปัญหาการรวบอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางของประเทศไทยการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจเป็นต้นทางของปัญหาเกือบทุกชนิดในประเทศไทย กล่าวคือ “การรวมศูนย์อำนาจส่งผลให้เกิดประเด็นปัญหาอย่างน้อย 6 เรื่องด้วยกัน คือ 1.ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอ 2.เกิดความขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรมท้องถิ่นกับอำนาจที่รวม 3. ระบบราชการอ่อนแอ 4. คอร์รัปชันสูง 5. เกิดการแย่งอำนาจทางการเมือง และ 6. เกิดรัฐประหารง่าย

ด้วยผลกระทบและวิกฤติการณ์ต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดการตั้งข้อสงสัยต่อโครงสร้างอำนาจในสังคมไทยในปัจจุบันว่า เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้าง ความไม่เสมอภาคทางสังคม และส่งผลให้เริ่มเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการทบทวนการจัดโครงสร้างอำนาจที่มีอยู่ในปัจจุบัน เรียกว่า การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ (Power Structure Reform) โดยมีวัตถุประสงค์ต้องการจะปรับรูปแบบการกระจายอำนาจใหม่ เพื่อให้อำนาจส่วนใหญ่ถูกกระจายลงมายังพื้นที่ชุมชน / ท้องถิ่นมากกว่าที่จะรวมอยู่ที่ส่วนกลางเหมือนเดิม โดยเชื่อว่าเมื่อเกิดการกระจายอำนาจ และประชาชนมีโอกาสในการจัดการตนเองมากขึ้น ก็จะทำให้เกิดการพัฒนามากยิ่งขึ้นไปยัง นอกจากนี้ความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ในสังคมก็จะบรรเทาลงเพราะกลุ่มผลประโยชน์ที่เคยแย่งชิงผลประโยชน์เฉพาะที่ในส่วนกลางกระจายตัวลงไปตามอำนาจไปด้วยและการกระจายตัวลงไปในชุมชนท้องถิ่นของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะทำให้เกิดกระบวนการปะทะสังสรรค์ร่วมกัน ระหว่างประชาชนในพื้นที่ กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เข้ามา อันจะก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของภาคประชาชนด้วย (สถาพร เริงธรรม : 2555)

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้มีการนำเอาแนวคิด การปรับโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย ไปปรับใช้ในพื้นที่นำร่องของการดำเนินการตามแนวทาง “ จังหวัดจัดการตนเอง ” (Provincial Self-Governance) โดยได้มีการกำหนดให้จังหวัดอำนาจเจริญเป็นจังหวัดนำร่องของประเทศไทยซึ่งได้รับการสนับสนุนการดำเนินการจาก สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย (สปร.) และสภาพัฒนาการเมือง (สพม.) สถาบันพระปกเกล้า ด้วยเพราะพื้นที่ในจังหวัดอำนาจเจริญ มีต้นทุนในเรื่องคนอำนาจเจริญที่ตื่นตัวเรื่องการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลที่เกิดจากกระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2516 – 2519 จึงสามารถกล่าวได้ว่าเหตุที่ทำให้จังหวัดอำนาจเจริญได้เป็นจังหวัดนำร่องในการปรับโครงสร้างอำนาจในสังคมไทยมาจากเพราะแกนนำประชาชนของจังหวัดอำนาจเจริญนั้นมีความเข้มแข็งและมีเป้าหมายที่ต้องการทำงานให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

ปัจจุบันจังหวัดอำนาจเจริญสามารถดำเนินการตามวิสัยทัศน์ที่ต้องการให้อำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร ภายใน 20 ปี โดยคนในจังหวัดอำนาจเจริญร่วมประกาศ “ธรรมนูญ

ประชาชนฅนอำนาจเจริญ มีการฟื้นสภาหมู่บ้าน จัดตั้งสภากลางตำบล และสภากลางจังหวัด เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 พร้อมปฏิญาณตนมุ่งสร้างความอยู่ดีมีสุขด้วยการจัดการตนเอง โดยมีภาคีพัฒนาร่วมงานประกอบด้วย สภาพัฒนาการเมือง สำนักงานปฏิรูป องค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาองค์กรชุมชน 63 ตำบล ภาคีพัฒนาภาคประชาชน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) โดยในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญได้มีการพูดถึง สภากลาง ซึ่งสภากลางจะมีทั้งระดับสภากลางตำบล และสภากลางจังหวัด ซึ่งตามธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญหมวดที่ 3 ข้อ 22 ได้มีกำหนดบทบาทของสภากลางอำนาจเจริญไว้ กล่าวโดยสรุปบทบาทหลักของสภากลาง คือ ทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ และหาแนวทางการปฏิบัติงานตลอดจนตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ที่ได้รับการเสนอจากสภากลางระดับท้องที่ เพื่อให้เกิดเป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจนสำหรับองค์กรภาคีภาคส่วนอื่นๆ สามารถที่จะนำไปปฏิบัติงานต่อได้ทั้งพื้นที่ในระดับชุมชนหมู่บ้านและตำบลทั่วทั้งจังหวัด และยังรวมไปถึงหน้าที่ในการกำกับและติดตามการทำงานด้วยในปัจจุบัน สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญก็ได้มีการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นที่ที่ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัด สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการตนเองในด้านการเมือง การปกครอง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้านแบบองค์รวม เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งยั่งยืนได้ ซึ่งจากผลงานที่ผ่านมาสภากลางก็ได้มีการประชุมกำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการปฏิบัติงานมาอย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดการเรื่องข้าวของจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น ดังนั้น จากการที่จังหวัดอำนาจเจริญสามารถตั้งสภากลางฯ ขึ้นมาจนทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ได้นั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และศึกษาแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ และเพื่อเป็นประโยชน์แก่พื้นที่จังหวัดอื่นๆ ที่สนใจในเรื่องการขับเคลื่อนจังหวัดสู่การเป็นจังหวัดจัดการตนเองและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อไป

2. บทคัดย่อ (Abstract)

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งใช้วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative methods) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตแบบ

ไม่มีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสมาชิกสภากลาง ซึ่งประกอบไปด้วย 4 ภาคส่วนคือ ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน รวมทั้งหมด 12 คน

ผลการวิจัยพบว่า (1) สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเกิดขึ้นมาจากธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ โดยพบว่าปัญหาที่ทำให้การทำงานไม่ประสบผลสำเร็จมาจาก 2 ปัจจัยหลัก คือ 1. ปัญหาจากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่เป็นแบบรวมศูนย์ 2. ทัศนคติของประชาชนที่มองตนเป็นผู้รับบริการ จากบทเรียนนั้นจึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะเคลื่อนสังคมแบบใหม่ เรียกว่า “การเคลื่อนสังคมแบบบูรณาการ” จึงเกิดการทำธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญขึ้น และ ได้มีการระบุถึงสภากลางที่มีเป้าหมายเพื่อเป็นเวทีที่สร้างการเรียนรู้การเมืองของประชาชน และเพื่อทำให้การทำงานภายในจังหวัดเกิดการค้นหาปัญหาจากระดับที่เป็นหน่วยเล็กที่สุดในสังคม เชื่อมโยงมาถึงระดับจังหวัด ปัจจุบันมีการประชุมสภากลางระดับจังหวัดมาแล้ว 3 ครั้ง โดยที่ผ่านมาพบปัญหาและอุปสรรคในการทำงานคือ 1. การจัดทำข้อมูลของสภากลางฯ 2. ปัญหาเกี่ยวกับวัฒนธรรมของระบบราชการ 3. ปัญหาความสอดคล้องของประเด็นที่ประชุมในสภากลางกับนโยบายรัฐ 4. ปัญหาการรับรู้การทำงานของสภากลางกับประชาชน 5. การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงาน (2) โครงสร้างของสภากลาง ประกอบด้วย ประธานจำนวน 3 คน รองประธาน จำนวน 3 คน เลขานุการ จำนวน 3 คน และสมาชิกสภากลางจังหวัดฯ จำนวน 35 คน มีการทำงานแบบเครือข่าย และการทำงานในลักษณะความสัมพันธ์แบบแนวราบ โดยการทำงานของสภากลางเป็นเชิงประเด็น คือ การประชุมสภากลางจะมีการเลือกประเด็นเพียง 1 ประเด็น ซึ่งจะเลือกจากปัญหาที่กระทบต่อประชาชนและมีการศึกษาข้อมูลมาอย่างเพียงพอแล้วเพื่อร่วมกันคิดหาแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป และ (3) ปัจจัยที่ทำให้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญประสบความสำเร็จในการก่อรูปองค์กรและความแตกต่างในการดำเนินงานของจังหวัดอำนาจเจริญกับจังหวัดอื่นๆ คือ 1.ความเข้มแข็งของแกนนำและทีมงานในการขับเคลื่อนงาน 2. ความต่อเนื่องของการทำงาน 3.โครงสร้างขององค์กรที่มีความยืดหยุ่น 4. สถานการณ์ภายในจังหวัดไม่มีกลุ่มการเมืองที่ชัดเจน 5. ความแตกต่างทางด้านโครงสร้างทางสังคม ขนาด และลักษณะการทำงานของจังหวัด

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Objective)

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ
2. เพื่อศึกษาโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

3. เพื่อศึกษาแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

4. ขอบเขตของการวิจัย (Scope of Research)

1. ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย ความเป็นมาและสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ รูปแบบและโครงสร้างการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ภายใต้กรอบ 3 ด้าน คือ 1. ลักษณะโครงสร้างองค์กร 2. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร และ 3. ลักษณะการทำงานขององค์กร และแนวทางในการทำงานและผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งประกอบด้วย 2 ด้าน คือ 1. จะศึกษาถึงความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญในการก่อรูปขึ้นมาจนเกิดมาเป็นสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และ 2. ศึกษาถึงความสำเร็จของการสร้างการมีส่วนร่วมภายในกลุ่มสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

2. กลุ่มประชากรในการศึกษาครั้งนี้คือ สมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจากทุกภาคส่วน ประกอบไปด้วย 1) ภาคประชาชน 2) ภาคธุรกิจเอกชน 3) ภาคองค์กรบริหารส่วนจังหวัด 4) ภาคราชการ

3. ช่วงเดือนกันยายน พ.ศ.2558 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2559

5. วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methodology)

การศึกษาวิจัยเรื่อง สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ศึกษากรณีจังหวัดอำนาจเจริญ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ 2) เพื่อศึกษาโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ 3) เพื่อศึกษาแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โดยการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative methods) ในการตอบคำถามการวิจัยในข้อที่ 1 , 2 และ 3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบบสัมภาษณ์เชิงลึกนั้นสัมภาษณ์จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 12 คน ได้แก่ สมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจากภาคส่วนต่างๆ ดังนี้ 1) ภาคราชการ 2) ภาคท้องถิ่น 3)ภาคเอกชน 4)ภาคประชาชน ซึ่งแบ่งโครงสร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึกเป็น 3 ส่วน ส่วนที่ 1 เป็นแบบสัมภาษณ์ถึงความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

ส่วนที่ 2 เป็นแบบสัมภาษณ์เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญซึ่งประกอบไปด้วย 3 ด้าน ดังนี้ ลักษณะโครงสร้าง ขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กร และลักษณะการทำงานขององค์กร ส่วนที่ 3 แนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ศึกษาถึงความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญในการก่อรูปขึ้นมาจนเกิดมาเป็นสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และศึกษาถึงความสำเร็จของการสร้างการมีส่วนร่วมภายในกลุ่มสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญและส่วนการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมเก็บข้อมูลการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งใช้แบบการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมที่ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การสังเกตการให้ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ส่วนที่ 2 การเข้าสังเกตการทำงานของสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

การวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยใช้วิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปลักษณะการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ รวมทั้งการจำแนกและจัดระบบข้อมูล (Typology and Taxonomy) ในการจำแนกข้อมูลอย่างเป็นระบบ และใช้วิธีอุปนัย (Induction) ในการสังเกตจากประสบการณ์เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ถึงลักษณะการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ อีกทั้งเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญต่อไป

6. ผลการวิจัยและอภิปรายผล (Results and Discussion)

1. จากผลการวิจัยความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ พบว่า สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นเกิดขึ้นมาจากธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ โดยธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญนั้นเกิดขึ้นมาหลังจากที่จังหวัดอำนาจเจริญแยกตัวมาจากจังหวัดอุบลราชธานีแล้วนั้นส่งผลให้จังหวัดอำนาจเจริญได้ชื่อว่ากลายเป็นจังหวัดที่ยากจนที่สุดในประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ณัฐวรรณ อารัมภ์วิโรจน์ (2557) เรื่องแนวทางการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง กรณีศึกษา ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ ที่พบว่าอำนาจเจริญมีปัญหาพื้นฐานในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาตั้งแต่อดีตจนถึงการจัดตั้งขึ้นเป็นจังหวัด ปัจจุบันยังคงมีปัญหาความยากจน การมีรายได้น้อยและผลตอบแทนจากการผลิตในพื้นที่ต่ำ ซึ่งจากปัญหาต่างๆ ส่งผลให้ทุกภาคส่วนต่างมุ่งที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ในระยะแรกจะเป็นการทำงานแบบแยกกันทำ ทำให้การเคลื่อนงานไปสู่การแก้ปัญหาและการพัฒนาในระดับจังหวัดเป็นไปได้ยาก ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการจัดเวทีเพื่อสรุปบทเรียนการทำงานที่ผ่านมาทั้งหมด จากการสรุปบทเรียนจึงทำให้เห็นถึงปัญหาของการดำเนินงานที่ผ่านมานั้น เกิดจากปัญหาดังนี้ 1.

โครงสร้างการเมืองการปกครองที่เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ จากข้อนี้จึงส่งผลให้การจะแก้ไขปัญหานั้นต่างต้องรอแต่ภาครัฐเท่านั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อมา คือ 2. ทัศนคติของประชาชนที่มองตนเป็นผู้รับบริการจากรัฐฝ่ายเดียว ซึ่งการที่ประชาชนมุ่งที่จะรับบริการจากภาครัฐฝ่ายเดียวนั้นส่งผลให้ประชาชนไม่มีการคิดที่จะพึ่งพาตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับ แนวคิดของ วุฒิสาร ตันไชย (2557) เรื่อง แนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ที่ว่า การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจนั้นจะให้ความสำคัญทั้งในเชิงโครงสร้างและการตัดสินใจจากข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายและแนวทางปฏิบัติการ ซึ่งจากผลที่ผ่านมาจะเห็นว่าแนวนโยบายและการปฏิบัติไม่สามารถดูแลและตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชนได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ภายใต้การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจยังขาดความเป็นประชาธิปไตยอย่างมาก จากปัญหาข้างต้นทำให้เกิดแนวคิดว่าถ้าต้องการให้เกิดการแก้ไขปัญหาจริงๆ ก็ต้องสร้างทัศนคติประชาชนให้รู้จักพึ่งตัวเอง จัดการกับปัญหาด้วยตนเองให้มากที่สุด และทำให้เกิดการทำงานแบบร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ จึงเกิดการนำผลการสรุปบทเรียนนั้นมาจัดทำเป็น “ธรรมนูญประชาชนตนอำนาจเจริญ” ขึ้น ซึ่งในกระบวนการจำทำธรรมนูญฯ นั้นจะจะมีการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจะเน้นการมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นคือตั้งแต่กระบวนการคิดจากการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และร่วมกันปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ของ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (อ้างถึงใน วัชรินทร์ ชาญศิลป์ (มปป)) กล่าวว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง ระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ที่สนับสนุนให้ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น รูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมก็มากขึ้นไม่ใช่แค่ไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่รวมไปถึงการริเริ่มร่างกฎหมาย การถอดถอนเจ้าหน้าที่ทางการเมือง การทำประชามติ การทำประชาพิจารณ์ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องราวต่างๆ เริ่มตั้งแต่กระบวนการริเริ่มหาปัญหา การออกนโยบาย การนำไปปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลประชาธิปไตยชุมชน นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยชุมชนของ ทศพล สมพงษ์ (2555) ที่กล่าวว่า แนวคิดประชาธิปไตยชุมชนเป็นผลมาจาก แนวคิด “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)” ซึ่งเป็นสิ่งสิ่งที่เสนอแนวทางในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง และการตัดสินใจต่างๆ มากยิ่งขึ้น และในธรรมนูญนี้เองที่ได้มีการบัญญัติถึงคำว่า สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ขึ้นมา ในหมวดที่ 3 ด้านการเมืองภาคพลเมือง โดยสภากลางนั้นจะมีตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน เรียกว่าสภาหมู่บ้าน ต่อมาก็คือสภาตำบล และระดับจังหวัด การที่ต้องมีสภากลางในระดับต่างๆ นั้นก็เพื่อจะทำให้เกิดการค้นหาปัญหาได้ในระดับที่หน่วยเล็กที่สุด ค้นหาปัญหาที่เกิดผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่จริง และเพื่อที่จะทำให้การทำงานเกิดการเชื่อมโยงระหว่างกัน ซึ่งการ

ทำงานในลักษณะนี้จะมีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารชุมชนในยุคปัจจุบันที่มีลักษณะเป็นแบบ bottom-up อ้างถึงใน (Thailand Creative & Design Center (2554)) คือ ประชาชนเป็นผู้ร่วมกำหนดทิศทางนโยบาย และกระบวนการในการพัฒนาโดยตรง โดยมี “การออกแบบ” เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สภาพความเป็นอยู่ภายในชุมชน ฯลฯ ปัจจุบันสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญมีการเปิดประชุมสภากลางมาแล้วทั้งหมด 3 ครั้ง โดยการจากการประชุมสภากลางฯ ที่ผ่านมา ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการ ดังนี้ 1. ปัญหาเรื่องของการจัดทำข้อมูล 2. ปัญหาเรื่องเกี่ยวกับวัฒนธรรมของระบบราชการเนื่องจากเดิมระบบราชการค่อนข้างจะเคารพต่อผู้บังคับบัญชา 3. ปัญหาเรื่องความสอดคล้องของประเด็นที่ประชุมในสภากลางกับนโยบาย ของหน่วยงานหรือจังหวัด 4. ปัญหาเรื่องการรับรู้ในการทำงานของสภากลางที่ยังคงรับรู้ในส่วนของแกนนำหรือสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเท่านั้น 5. เรื่องคณะกรรมการตรวจสอบสภากลางจังหวัดอาจเจริญยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจน

2. จากผลการศึกษาโครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นผู้วิจัยได้เลือกใช้กรอบแนวคิดลักษณะโครงสร้างแบบแนวราบ หรือ ความสัมพันธ์ของประชาสังคมแบบแนวราบ ของ ทศพล สมพงษ์ (2556) ซึ่งจากการศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นโครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะมีโครงสร้างดังนี้ สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะแบ่งโครงสร้างเป็นสมาชิกหรือคณะกรรมการขับเคลื่อน ที่ปรึกษา ฝ่ายวิชาการ และกองเลขานุการ โดยสมาชิกทั้งหมดจะมาจากภาคส่วนต่างๆ ดังนี้ ภาคราชการ ภาคประชาชน ภาคท้องถิ่น และภาคธุรกิจหรือเอกชน

โดยโครงสร้างของสภากลาง จะดำเนินการให้มีการแต่งตั้ง ประธานสภากลางจำนวน 3 คน เพื่อทำหน้าที่ในการนำเปิดประชุม โดยการตั้งประธานสภากลางฯ 3 คนก็เพื่อทำให้เกิดการร่วมกันทำงาน และไม่มีใครที่มีอำนาจหรือตำแหน่งที่สูงมากกว่าคนอื่นๆ จนเกินไป และถึงแม้สภากลางจะมีการแต่งตั้งประธานตามโครงสร้างหรือคำสั่ง แต่อำนาจก็ไม่ได้อยู่ที่ประธาน หรือคนที่จะเป็นประธานก็ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลทั้ง 3 ตามคำสั่ง นอกจากนี้ ตามโครงสร้างของสภากลางนั้นถึงแม้จะมีการแต่งตั้งประธานตามโครงสร้างองค์กรทั่วไป แต่การดำเนินงานก็ยังอยู่ในรูปแบบของแนวราบ คือบรรยากาศในการประชุมจะมีลักษณะของการแสดงความคิดเห็นร่วมกันทั้งหน่วยงานราชการ ท้องถิ่น เอกชน หรือประชาชน ทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ ร่วมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะร่วมแสดงความเห็นในฐานะที่เท่าเทียมกับผู้ร่วมประชุมทุกๆ คนเช่นกัน ทำให้การประชุมสภากลางมีลักษณะของการเป็นประชาธิปไตยที่ต้องการค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาและมีเป้าหมายเพื่อสร้างความอยู่ดีมีสุขเหมือนกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด ความสัมพันธ์ของประชาสังคมแบบแนวราบ คือ ของ ทศพล สมพงษ์ (2556) ที่ว่า ความสัมพันธ์ทั้งภายในองค์กรภาคประชา

สังคมและในส่วนที่ภาคประชาสังคมไปทาบเกี่ยวกับภาครัฐและภาคธุรกิจเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ หมายความว่าการสื่อสารสัมพันธ์ไม่มีใครมีอำนาจเหนือใคร หรือภาคส่วนใดต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่ง แต่เป็นความสัมพันธ์ที่มีความเท่าเทียมกัน การสื่อสารในภาคประชาสังคมเป็นการพบปะสมาคมกันด้วยความสมัครใจ ในส่วนลักษณะการทำงานและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นมีขอบเขตของการทำงานที่เป็นการทำงานเชิงประเด็นที่ส่งผลกระทบกับประชาชนภายในจังหวัดอำนาจเจริญทั้งหมด กล่าวคือการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะทำงานลักษณะครอบคลุมในทุกๆ ประเด็น โดยการเลือกประเด็นขึ้นมาพิจารณาจะนำเอาประเด็นที่เกิดผลกระทบต่อคนในจังหวัดอำนาจเจริญมากที่สุด และมีปริมาณข้อมูลเพียงพอที่จะนำไปพิจารณาในการแก้ไขปัญหาจึงจะนำมาทำการเปิดประชุมสภากลางเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาก่อน ซึ่งการทำงานในลักษณะนี้ของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นมีลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดการเคลื่อนไหวสังคมแนวใหม่ (New Social Movement) อ้างในภัทรษมน รัตนางกูร (2553) , พลเดช ปิ่นประทีป (2552) และ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2552) ที่ว่าการเคลื่อนไหวภาคประชาชนแบบใหม่จะมีลักษณะที่มุ่งเน้นสร้างความรู้ในประเด็นต่างๆ โดยไม่มีการเรียกร้องหรือกดดันใคร แต่เน้นการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองของสังคมมากขึ้น ซึ่งการทำงานของขบวนการเคลื่อนไหวแนวใหม่นี้จะมีลักษณะการทำงานที่เกี่ยวข้องเป็นเชิงประเด็น เช่น ประเด็นสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ผู้วิจัยได้เลือกใช้กรอบแนวคิด ลักษณะองค์กรแบบเครือข่าย ของทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2546) มาศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งจากการศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นพบว่า สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญมีลักษณะที่สอดคล้องตามแนวคิด การทำงานแบบเครือข่าย คือ สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญจะมีลักษณะการทำงานที่มีความยืดหยุ่นสูง ถึงแม้จะมีโครงสร้างตามแบบองค์กรที่เป็นราชการ โดยปฏิสัมพันธ์ในการทำงานที่เกิดขึ้นจะเป็นการติดต่อแบบตัวต่อตัว หรือระหว่างบุคคล ไม่เน้นการทำงานตามแบบราชการมาก ค่านิยมขององค์การแบบเครือข่ายจึงมีลักษณะการแลกเปลี่ยนและร่วมมือมากกว่าการเป็นเจ้าของ องค์การแบบเครือข่ายจะเริ่มจากหน่วยงานขนาดเล็กซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายของแต่ละหน่วยโดยมีความสามารถที่จะทำให้กระบวนการทำงานเสร็จสิ้นได้ และตามแนวคิดการทำงานแบบเครือข่ายทรัพยากรที่สำคัญ คือ คนและข้อมูลข่าวสาร ในส่วนของลักษณะการตรวจสอบการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ จะอยู่ในลักษณะที่ยังไม่มีการแต่งคณะกรรมการที่คอยทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจน การทำงานของสภากลางฯ จะอยู่ในรูปแบบของการกำกับและติดตามการทำงาน ซึ่งการตรวจสอบการทำงานของสภากลางในลักษณะนี้ยังไม่สอดคล้องตามหลักการตามแนวคิด หลักการสำคัญของจังหวัดจัดการตนเอง ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (2558) ที่ว่า เมื่อมีองค์กรที่เกิดขึ้นในจังหวัดจัดการตนเองแล้ว สิ่งที่สำคัญคือ รูปแบบการตรวจสอบ

ถ่วงดุลการใช้อำนาจ ซึ่งจากข้อเสนอของจังหวัดต่างๆ มีการออกแบบรูปแบบการตรวจสอบการใช้อำนาจหลากหลายรูแบบ เช่น การตรวจสอบอย่างเป็นทางการโดยองค์กรภายนอกในลักษณะการกำกับดูแล หรือการตรวจสอบภายในโครงสร้างจังหวัดจัดการตนเองด้วยกันผ่านกลไกสภาและกลไกสภาพลเมือง ซึ่งรูปแบบการตรวจสอบถ่วงดุลนั้นอาจจะต้องพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารจังหวัดจัดการตนเอง หรือแม้กระทั่งการออกแบบกลไกการตรวจสอบภายในจังหวัดจัดการตนเองให้มีความเข้มแข็ง เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษานั้นพบว่าที่ปัจจุบันทำให้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นยังไม่มีลักษณะของการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจนเนื่องมาจากระยะเวลาของการตั้งสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นยังพึงมีการทำงานที่ไม่นาน นอกจากนี้ยังมีเรื่องของทัศนะของสมาชิกสภากลางบางส่วนเห็นว่าการติดตามในลักษณะเดิมคือการติดตามผ่านรายงานความก้าวหน้าในการประชุมครั้งต่อๆ ไปในวาระสืบเนื่อง เป็นสิ่งที่เพียงพอแล้ว แต่สมาชิกสภากลางบางส่วนก็ยังมองเห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อมาตรวจสอบการทำงาน การปฏิบัติงานยังเป็นสิ่งจำเป็นและต้องการให้มีการเสนอต่อที่ประชุมสภากลางฯ ในครั้งต่อไปเพื่อให้มีการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการทำงาน ซึ่งจากปัจจัยข้างต้นยังทำให้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นยังไม่มีลักษณะของการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจนตามรูปแบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่ชัดเจน

3. ปัจจัยที่ส่งผลให้สภากลางนั้นสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและปัจจัยที่ส่งผลให้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญประสบความสำเร็จในการก่อรูปองค์กร ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน และความแตกต่างในการดำเนินงานของจังหวัดอำนาจเจริญกับจังหวัดอื่นๆ จากการศึกษาพบว่า มาจากปัจจัยต่างๆดังนี้ 1. ความรู้สึกเป็นเจ้าของต่อปัญหา และต่อพื้นที่ของตน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ มาลินี วินเซนท์ (2556) เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวภูเกษตร : กรณีศึกษาตำบลหนองไฮ อำเภอเสนางคนิคม จังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หากประชาชนไม่มีความรู้สึกถึงความผูกพัน ความเคารพ ตลอดจนความเป็นเจ้าของแล้วนั้นกิจกรรมต่างๆ อาจจะไม่ประสบความสำเร็จและดำรงอยู่ได้ 2. ปัจจัยด้านพื้นที่จำนวนประชากร และลักษณะการประสานงาน ประชาสัมพันธ์ในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน กรณีศึกษา อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ของ ธนาศิลป์ เสี้ยวทอง ที่พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุดคือการประสานงาน การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ 3. จังหวัดอำนาจเจริญยังไม่ถูกครอบงำโดยกลุ่มทางการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง บทบาทสภาองค์กรชุมชนกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น : ศึกษากรณีสภาองค์กรชุมชน ตำบลหนองสาหร่าย จังหวัดกาญจนบุรี ของ หิรัญญ์ หิรัญญพิพัฒน์ (2553) ที่

ผลการวิจัยพบว่า การทำงานของสภาองค์กรชุมชนมีข้อจำกัดจากข้อที่ต้องให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนต้องปราศจากการเมืองแทรกแซง เพราะการปราศจากการเมืองแทรกแซงทำให้ขาดบุคลากรในการบริหาร เนื่องจากบุคคลในท้องถิ่นที่มีศักยภาพความเป็นผู้นำนั้นมีน้อยและส่วนใหญ่ก็เข้าไปเป็นผู้นำในระบบการเมือง ทำให้สภาองค์กรชุมชนขาดผู้นำหรือตัวแทนชุมชน แต่เหตุผลของความไม่สอดคล้องนี้ก็เพราะว่าจังหวัดอำนาจเจริญนั้นไม่ได้มีปัญหาเรื่องภาวะความเป็นผู้นำหรือแกนนำ 4. ความต่อเนื่องของการทำงาน การทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญนั้นจะมีลักษณะการทำงานที่มีแผนงานที่ชัดเจนมีการระบุวางเป้าหมายแต่ละปีที่ชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มอาชีพสตรี กรณีศึกษากลุ่มสตรี อำเภอนาจะหลวย จังหวัดอุบลราชธานี ของ สุภาพร สาธรพันธ์ (มปป) ที่พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มสตรี คือความต่อเนื่องของการดำเนินงานของกลุ่ม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ ทุกข้ออยู่ในระดับมาก ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ กลุ่มสตรีที่ท่านเป็นสมาชิกมีผู้นำที่มีความมุ่งมั่น สามารถทำงานต่อเนื่องจากผู้นำคนก่อนทำให้งานของกลุ่มไม่สะดุด 5. โครงสร้างขององค์กรที่มีความยืดหยุ่น ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในงานยุติธรรมชุมชน : กรณีศึกษาชุมชนคลองจรเข้น้อย ตำบลเกาะไร่ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ของ วีระกิตติ์ หาญปริพรรณ์ และคณะ (2551) ที่พบว่า แนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชนต่องานยุติธรรมชุมชน คือ ความอิสระทางความคิดและสมัครใจเข้าร่วมงานยุติธรรมชุมชนของสมาชิกทุกคน (Independence) ผู้นำชุมชนมีบทบาทสำคัญในการเปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนทุกคนมีความเป็นอิสระทางความคิด สามารถเสนอปัญหาความคิดเห็นที่เกิดขึ้นได้ทุกปัญหาและสมาชิกทุกคนจะรับฟังโดยไม่พูดสอดแทรกหรือทำให้เสียจังหวะ ความรู้สึก จะไม่มีการชี้นำความคิด แต่ใช้วิธีการอธิบายเหตุผล ให้ทุกคนยอมรับและนำไปปฏิบัติโดยถือมติเสียงข้างมากเป็นหลัก

7. ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) จากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นทางด้านการจัดทำข้อมูลของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนในด้านนี้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญควรมีการจัดตั้งทีมงานที่จะเข้ามาทำงานด้านการจัดทำข้อมูลโดยเฉพาะ ซึ่งทีมงานจัดทำข้อมูลนั้นจะมีหน้าที่หลักๆ

คือ จัดทำเอกสาร ค้นหาหลักฐานหรือข้อมูลเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในที่ประชุมสภากลางจังหวัด

2) จากปัญหาเรื่องการรับรู้ในการทำงานของสภากลางที่ยังคงรับรู้ในส่วนของแกนนำหรือสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ข้อเสนอเชิงนโยบายคือสภากลางควรมีการวางแผนถึงการประชาสัมพันธ์การทำงานของสภากลางฯ ออกสู่สาธารณะหรือประชาชนในจังหวัด เพื่อสร้างการรับรู้ร่วมกันของคนในจังหวัดอำนาจเจริญทั้งหมด และเริ่มเพิ่มจำนวนสมาชิกสภากลางจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อเป็นการสร้างการทำงานร่วมกันของคนในจังหวัดอำนาจเจริญจริงๆ มิใช่เพียงกลุ่มแกนนำเท่านั้น

3) เรื่องคณะกรรมการตรวจสอบสภากลางจังหวัดอาจเจริญยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจน เพื่อเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือของสภากลางฯ ให้มากขึ้น สภากลางฯ ควรมีการจัดตั้งทีมงานที่จะรับผิดชอบด้านการตรวจสอบการทำงานของสภากลางฯ ขึ้นมาเพื่อให้เกิดการทำงานที่ระบบมากขึ้น

7.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญที่มีปัญหาในเรื่องของทีมงานในการจัดเก็บข้อมูลนั้น ควรมีการจัดตั้งทีมงานที่จะเข้ามารับผิดชอบด้านนี้โดยตรง ซึ่งในเชิงปฏิบัติอาจจะมีการคัดสรรบุคคลกลุ่มใหม่ๆ ที่มีความรู้ความสามารถเบื้องต้น เช่น ด้านเทคโนโลยี เป็นต้น และจัดส่งไปอบรมหรือเรียนรู้งานเพื่อกลับมาทำงานด้านข้อมูลโดยเฉพาะ ซึ่งจะเป็นการลดการพึ่งพาหน่วยงานอื่นๆ และเกิดความยั่งยืนในการทำงานมากกว่า

2) สภากลางควรมีการวางแผนถึงการประชาสัมพันธ์การทำงานของสภากลางฯ ออกสู่สาธารณะหรือประชาชนในจังหวัด โดยอาจใช้วิธีการจากการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ภายในจังหวัดเช่น การถ่ายทอดการประชุมผ่านทางสื่อวิทยุชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้สภากลางควรเริ่มพิจารณาเรื่องการเพิ่มจำนวนสมาชิกสภากลาง และเพิ่มภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาทำงานเพื่อเป็นการสร้างการทำงานร่วมกันของคนในจังหวัดอำนาจเจริญจริงๆ และเพิ่มจำนวนสมาชิกจากภาคส่วนอื่นๆ เพื่อเป็นการสร้างความครอบคลุมในการทำงานของสภากลางจังหวัดมากขึ้น

3) เพื่อเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือของสภากลางฯ ให้มากขึ้น สภากลางฯ ควรมีการจัดตั้งทีมงานที่จะรับผิดชอบด้านการตรวจสอบการทำงานของสภากลางฯ ขึ้นมาเพื่อให้เกิดการทำงานที่ระบบมากขึ้น โดยสภากลางฯ ควรจะมีการออกระเบียบหรือแนวทางในการกำกับ ติดตามและตรวจสอบการทำงานของสภากลางขึ้นมา จากนั้นตั้งทีมงานที่จะรับผิดชอบการทำงานด้านการตรวจสอบโดยเฉพาะ ซึ่งทีมงานตรวจสอบนี้ควรจะประกอบไปด้วยสมาชิกจากทุกภาคส่วน ผู้

ตรวจสอบจากภายนอกที่มิได้เป็นสมาชิกสภากลางฯ และนักวิชาการที่มีความรู้ในด้านต่างๆ ซึ่งในส่วนนักวิชาการอาจใช้วิธีการขอความคิดเห็นตามประเด็นต่างๆ ของสภากลางแทนการแต่งตั้งมารับผิดชอบทั้งหมดเหมือนทีมงานคนอื่นๆ

7.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการศึกษาสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญในระดับหมู่บ้าน และตำบลด้วย เพื่อสร้างความเข้าใจการทำงาน ปัญหาและอุปสรรค และปัจจัยอื่นๆที่ส่งผลต่อการทำงานของสภากลางฯ ตั้งแต่ระดับที่เล็กที่สุดเพื่อเชื่อมโยงมาสู่ระดับจังหวัด และเพื่อให้เกิดการเห็นภาพการทำงานของจังหวัดอำนาจเจริญให้มากขึ้น

2) ควรมีการศึกษาการทำงานในลักษณะที่คล้ายกับสภากลางของจังหวัดอำนาจเจริญในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ และหาความคล้ายคลึงและความแตกต่างรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในพื้นที่อื่นๆ เพื่อเป็นบทเรียนในการทำงานของภาคประชาชนในประเทศไทยต่อไป

CENTRAL PROVINCEIAL COUNCIL AND PROVINCEIAL SELF – GOVERNANCE ENHANCEMENT A STUDY OF AMNAT CHAROEN PROVINCE

ANCHANA SAENGKAEW 5737861 SHPP/M

M.P.A. (PUBLIC POLICY AND PUBLIC MANAGEMENT)

THESIS ADVISORY COMMITTEE : RATTHASIRIN WANGKANOND, Ph.D., SOMSAK AMORNSIRIPHONG, Ph.D., KRISH RUGCHATJAROEN, Ph.D.,

EXTENDED SUMMARY

1. Introduction

In Thailand, decentralization to local organizations occurs more concretely. According to the promulgation of the Constitution of the Kingdom of Thailand 1997, Section 334, the government has to decentralize to local organizations by determining Decentralization Plans and Process to Local Administrative Organizations.

Thai constitutions determine support of local administration and decentralization to local organizations. Local organizations have to independently manage themselves. And the constitutions also promote self-management process of the community to respond to the problems, living, and natural resources of the community. However, the operation process of Thailand is currently centralization, causing more severity in the Thai society. Power concentration and budget in the central administration makes various stakeholders enter the power of central government to respond to their need. This causes thinking clash, severity, conflicts of people in the society, the coup in 2006, and severity events occurring at least two times during 2009 and 2010 causing considerable loss of life and property of people,

private sector, and the government sector (Sathaporn Rerngtham: 2012). Moreover, Praves Wasi (2014) mentioned the problems of centralization in Thailand as follows:. Centralization is the beginning of almost of all problems in Thailand and may cause at least six problems as follows: 1) weak local community, 2) conflicts between local culture and centralization, 3) weak bureaucracy, 4) considerable corruption, 5) seizure of political power, and 6) the coup which can easily occur.

The abovementioned impacts and crises raise doubt that power structure in the Thai society is currently the beginning of creation of social inequality and brings about the request for power structure reform aiming to reform power distribution to distribute most of power to community areas. It is believed that when there is power distribution and people have more chances to manage themselves, there will be more development. Moreover, social conflicts will decrease because various stakeholders will also go into local communities, bringing about interaction between local people and various stakeholders, which will bring about people's learning process (Sathaporn Ruengtham: 2012).

The concept of power structure reform in the Thai society was used in the pilot areas for the implementation according to the guidelines "self-governing province". Amnat Charoen Province was determined to be the pilot province of Thailand supported by Office of Thailand Reform Commission, Political Development Council, King Prajadhipok's Institute because people in Amnat Charoen Province are very interested in local development, resulting from the political movement during 1973 – 1976. Amnat Charoen Province is the pilot province of power structure reform in the Thai society because popular leaders of Amnat Charoen Province are strong and want to effectively work.

At present, Amnat Charoen Province is able to implement according to the vision to be Dhamma Kaset City within 20 years. People in Amnat Charoen Province jointly announced Amnat Charoen Statute, revival of Village Council, and establishment of Sub-district Central Council and Provincial Central Council on 13th February 2012. They pledged to create well-being with self-management. Development network jointly implementing this activity consists of Political Development Council, Reform Office, Provincial Administrative Organization, 63-Subdistrict Community Organization Council, People Sector Development Network,

and Community Organization Development Institution (public organization). According to Amnat Charoen Statute, the Central Council consists of Sub-district Central Council and Provincial Central Council. According to Amnat Charoen Statute, Chapter 3, Article 22, Amnat Charoen Central Council has to determine strategies, find operation guidelines, make decision on various issues proposed by the Central Council in the area to bring about clear operation guidelines to enable other network organizations to efficiently work in the community, villages, and sub-district throughout the province. Moreover, the Central Council has to monitor the operation in the present time. Amnat Charoen Central Council has continuously implemented. People and various sectors in the province are able to participate in self-management on politics, administration, management of natural resources, local development in every aspect to bring about sustainable and strong community. According to the previous performances, the Central Council has continuously organized the meeting to determine strategy and operation guidelines such as management of rice of Amnat Charoen Province. As Amnat Charoen Province is able to establish Amnat Charoen Central Council, bringing about participation of people and various sectors, the researcher was interested to study the background and current status of Amnat Charoen Central Council, implementation structure and model of Amnat Charoen Central Council and study operation management guidelines and success of Amnat Charoen Central Council for being the guidelines on development of Amnat Charoen Province and being beneficial to other provinces interested in establishment of self-governing province and creation of people's participation.

2. Abstract

This research aimed to study the background, current status, implementation structure and forms, guidelines on work management, and success of Amnat Charoen's Provincial Central Council. The qualitative methods was used for this research. In-depth interviews and non-participatory observation were used for collecting data from 11 Central Council Members in four sectors: government sector, private sector, local administrative organization, and general population.

The research results were as follows: (1) Amnat Charoen Provincial Central Council stemmed from Amnat Charoen's People Statute. Two factors causing unsuccessful work were 1) the problem of centralization, and 2) attitudes of people who were service receivers. This brought about the concept of "Integrated Social Mobilization" and provisions of Amnat Charoen's People Statute. The Central Council was stipulated to be the forum for creation of people's political learning and solving the social and provincial problems. The meeting of the Central Council held three times found the work problems to be as follows: 1) the problem of information gathering of the Central Council, 2) the cultural problem of the public sector, 3) the problem of consistency in the meeting issues and public policy, 4) the problem of perception of the work of the Central Council and people, 5) the problem of the appointment of the Work Examination Committee. (2) The structure of the Central Council consisted of three chairmen, three vice-chairmen, three secretaries, and 35 members. These people worked in a network and horizontal relationship. In the meeting, the Central Council selected only one issue which was the problem affecting people and was sufficiently studied to jointly seek a solution to the problem. (3) The factors making Amnat Charoen's Provincial Central Council achieve success in organizational establishment were due to the different implementation from other provinces as follows: 1) the efficient mobilization of the leaders and work team, 2) the work continuity, 3) the flexible structure of the organization, 4) lack of clear political groups in the province, and 5) the difference in social structure, size, and work characteristics of the province.

3. Research objective

1. To study the background and current status of Amnat Charoen Central Council.

2. To study the implementation structure and model of Amnat Charoen Central Council.

3. To study the operation management guidelines and success of Amnat Charoen Central Council.

4. Scope of Research

1. This research consisted of the background and current status of Amnat Charoen Central Council, the implementation model and structure of Amnat Charoen Central Council under three aspect-framework on 1) characteristics of organizational structure, 2) scope of organizational power and duties, and 3) organizational operation characteristics, and the operation guidelines and success of Amnat Charoen Central Council, consisting of 1) the study of success of Amnat Charoen Central Council in establishing Amnat Charoen Central Council and 2) the study of success in creating participation of the group of Amnat Charoen Central Council.

2. The research populations were members of Amnat Charoen Central Council, coming from 1) people sector, 2) private business sector, 3) Provincial Administrative Organization, and 4) officials.

3. The research was done during September 2015 – July 2016.

5. Research methodology

The research on Provincial Central Council and Promotion of Self-Governing Province: Case Study of Amnat Charoen Province aimed to 1) study the background and current status of Amnat Charoen Central Council, 2) study the implementation structure and model of Amnat Charoen Central Council, 3) study the operation management guidelines and success of Amnat Charoen Central Council. The qualitative research was used for answering the first, second, and third research questions. The research tools for data collection were in-depth interview and non-participatory observation. The in-depth interview was used for interviewing 12 key informants consisting of members of Amnat Charoen Central Council coming from 1) government sector, 2) local organization, 3) private sector, and 4) people sector. The structure of in-depth interview consisted of three parts as follows: Part 1 was the interview about the background and current status of Amnat Charoen Central Council. Part 2 was the interview for studying the implementation structure and model of Amnat Charoen Central Council consisting of three aspects on structure characteristics, scope of organizational power and duties, and organizational operation

characteristics. Part 3 was the operation management guidelines and success of Amnat Charoen Central Council for studying success of Amnat Charoen Central Council in establishing Amnat Charoen Central Council and studying success in creating participation of the group of Amnat Charoen Central Council. Non-participatory observation was used for collecting the information on the operation of Amnat Charoen Central Council. Non-participatory observation consisted of two parts as follows: Part 1 observed the information given by key informants. Part 2 observed the operation of members of Amnat Charoen Central Council.

As for data analysis, there was content analysis according to the research objectives for analyzing the information and concluding the operation characteristics of Amnat Charoen Central Council. There was typology and taxonomy for systematically classifying the information. Induction was used for observing the experience and analyzing the operation characteristics of Amnat Charoen Central Council and finding the operation development guidelines of Amnat Charoen Central Council.

6. Results and discussion

1. According to the research results of the background and current status of Amnat Charoen Central Council, the researcher found that Amnat Charoen Central Council stems from Amnat Charoen Statute occurring after Amnat Charoen Province had separated from Ubon Ratchathani Province, making Amnat Charoen Province be the poorest province in Thailand. This is consistent with the research of Natthawan Aramwirote (2014) on “Self-Governing Province” Decentralization Guidelines: Case Study of Amnat Charoen Statute. The research results found that Amnat Charoen had faced the basic problem on economic and social development from the past to the period of establishment as the province. At present, Amnat Charoen Province still faces the problems of poverty, low incomes, and low remuneration of production in the areas. Various problems make every sector focus on solution to the problems. As every sector does not initially cooperate in working, solution to the problems and development in the province is difficult. This brings about organizing the forum to

conclude the lessons of previous operation. According to the conclusion, the previous implementation problems occurred due to the followings: 1. Centralization structure makes Amnat Charoen Province solve the problems under order of the government sector. 2) Attitudes of people who thought that they receive services from the government only. As people want to receive the services from the government only, they do not think to rely on themselves. This is consistent with the research of Wutthisarn Tanchai (2014) on The Concept of Decentralization and Local Administration. The research results found that centralization gave the importance to structure and decision of officials and experts to determine policy direction and operation guidelines. According to the previous results, the policy and practices could not widely respond to people's need and request. Moreover, centralization considerably lacked democracy. According to the above problems, the researcher thought that if the government wants to bring about real solution to the problems, it has to create people's attitudes by enabling people to rely on themselves and manage the problems by themselves. This brings about cooperation between various sectors, lesson conclusion, and provision of "Amnat Charoen Statute". The process of making Amnat Charoen Statute supports people's participation by emphasizing participation in the process of jointly thinking and doing. This is consistent with the concept of participatory democracy of Anek Laothammathas (cited in Watcharin Charnsil (No Printing Year) saying that participatory democracy means representative democracy, supporting most of people to increasingly participate in politics both in the national and local levels. People increasingly participate in using the voting right, drafting the law, removing political officers, organizing referendum, and organizing public hearing. People participate in the process of making decision on various issues, ranging from the process of initially finding the problems, issuing policy for implementation, and monitoring and evaluating community democracy. Moreover, it is consistent with the concept of community democracy of Thotsaphon Somphong (2012) saying that the concept of community democracy results from the concept of participatory democracy, proposing democratic development guidelines which encourage people to increasingly participate in administration and decision-making. Amnat Charoen Statute provides the terms "Amnat Charoen Central Council" in Chapter 3 on Citizen Politics. The Central Council consists of Village Council, Sub-

district Council, and Provincial Council. The Central Council in various levels aims to bring about finding on the problems in the smallest unit and the problems affecting people in the real areas and bring about connection of the operation. The mentioned operation is consistent with the concept of bottom-up community management in the present time (cited in Thailand Creative & Design Center (2011). People participate in determination of policy direction and development process. "Design" is an important tool for improving quality of life in several aspects on environment, safety in life and property, living condition in the community. Amnat Charoen Central Council has organized the meeting for three times. The previous meeting of Amnat Charoen Central Council indicates the implementation problems as follows: 1) the problem of making the information, 2) the problem of culture of bureaucracy because the old bureaucracy respected chiefs, 3) the problem of consistency of the meeting issues and the policy of agencies or the province, 4) the problem of perception of the operation of Central Council. Only leaders or members of Amnat Charoen Central Council perceive the operation of Amnat Charoen Central Council, 5) the problem of examination committee which are not established by Amnat Charoen Central Council.

2. According to the research results of the structure of Amnat Charoen Central Council, the researcher selected Thotsaphon Somphong's conceptual framework of horizontal structure or the horizontal relationship of the civil society (2013). According to the study of Amnat Charoen Central Council, the structure of Amnat Charoen Central Council consists of members or steering committee, advisors, technical affairs section, and secretary division. All members come from government sector, people sector, local sector, and private or business sector.

The structure of the Central Council determines appointment of three chairmen for opening the meeting and cooperating in the operation. Nobody excessively has higher power or position. Although the Central Council appoints chairmen according to the structure or order, chairmen do not have power. Chairmen do not have to be three persons under to the order. According to the structure of the Central Council, although chairmen are appointed according to general organizational structure, the implementation is horizontal. In the meeting, as state agencies, local organizations, private sector, or people, including governor are able to express the opinions, the meeting is democratically organized in order to find solution to the

problem and create well-being. This is consistent with Thotsaphon Somphong's concept of horizontal relationship of the civil society (2013), stipulating that the relationship of the civil society which also involved the government sector and business sector was the horizontal relationship. This indicated equal relationship. Communication in the civil society was voluntary interaction. As for the operation characteristics and scope of power and duties, Amnat Charoen Central Council focuses on the issues which affect all people in Amnat Charoen Province. Amnat Charoen Central Council selects and considers the issues which most considerably affect people in Amnat Charoen Province. After having enough information to solve the problem, Amnat Charoen Central Council opens the meeting to find solution to the problems. The operation of Amnat Charoen Central Council is consistent with the concept of new social movement cited in Phattharamon Rattanangkoon (2010), Phondech Pinpratheep (2009), and Chairat Jaroensinolarn (2009) saying that new popular movement focused on creation of knowledge in various issues without requesting or pressuring anybody but increasingly solving the problems by themselves. The operation of a new movement process involves the issue such as environmental issue. Moreover, the researcher used Thipphawan Lorsuwannarat's conceptual framework of network organization characteristics (2003) to study Amnat Charoen Central Council. According to the study of Amnat Charoen Central Council, the researcher found that the characteristics of Amnat Charoen Central Council are consistent with the concept of network operation. The operation of Amnat Charoen Central Council is considerably flexible despite its public organization structure. The interaction of the operation is communication one- to- one or between persons without considerably emphasizing public operation. The values of network organizations are exchange and cooperation rather than ownership. A network organization begins with a small agency which is a part of the network of each agency and is capable to finish the operation process. According to the concept of network operation, the important resources are humans and information. As for examination of the operation of Amnat Charoen Central Council, the committee are not appointed for examining the operation. Amnat Charoen Central Council monitors the operation. The examination of the operation of Amnat Charoen Central Council is not consistent with the principles and concept of self-governing province of Office of Law Reform

Commission (2015), stipulating that when an organization occurs in the self-governing province, the important thing is examination of balance of power. According to the proposals of various provinces, various models of examining power use were designed as follows: formal examination by external organization's monitoring or examination within the structure of self-governing province through council mechanism and civilian council mechanism. The examination models of balance of power have to consider participation of local people in examination of the operation of administrative section of self-governing province. Examination mechanism in the self-governing province has to be efficiently designed. According to the study, the researcher found that examination of the operation of Amnat Charoen Central Council is not clear because Amnat Charoen Central Council has recently been established. Moreover, some members of the Central Council thought that monitoring through progress reports in the meeting is sufficient. However, some members of the Central Council thought that it is necessary to appoint the committee to examine the operation. And they wanted to propose in the next meeting about consideration of the appointment of the committee for examination of the operation. The above factors do not bring about clear examination of the operation of Amnat Charoen Central Council according to power balance examination model.

3. The factors enabling the Central Council to create people's participation, the factors making Amnat Chaoren Central Council achieve success in establishment and implementation of the organization, and difference in the implementation of Amnat Charoen Province and other provinces are as follows: 1. Problems and areas ownership. This is consistent with the research of Malinee Vincent (2013) on People's Participation in Development of Phu Kaset Tourist Attraction: Case Study of Nong Hai Sub-district, Senangkhanikhom District, Amnat Charoen Province. The research results found that if people did not have any ties, respect, and ownership, various activities might not achieve success and exist. 2. The factors of areas, number of populations, coordination, and public relations in the areas. This is consistent with the research of Thanasin Siaothong on People's Participation in Local Administration in the Village: Case Study of Tak Bai District, Narathiwat Province. The research results found that the factors most considerably influencing people's participation were coordination, communication, and public relations. 3.

Amnat Charoen Province is not controlled by any political group. This is not consistent with the research of Hiran Hiranyaphiphat (2010) on The Roles of Community Organization Council in Strengthening Local Community: Case Study of Community Organization Council, Nongsarai Sub-district, Kanchanaburi Province. The research results found that the operation of Community Organization Council was limited. Members of Community Organization Council had to be free from politics, causing lack of staffs on management. As few local people had the potential for leadership and most of local people were leaders in the political system, Community Organization Council lacked community leaders or representatives. According to the inconsistent reasons, Amnat Charoen does not face the problem of leadership. 4. Continuous operation. Amnat Charoen Central Council implements with clear plans and annually determines clear goals. This is consistent with the research of Suphaphorn Sathornphan (No Printing Year) on The Factors Affecting Sustainable Success of Female Occupational Group: Case Study of Female Group, Na Ja Luay District, Ubon Ratchathani Province. The research results found that the factors affecting sustainable success of female group were continuous implementation of female group which were at a high level. After considering each article, the researcher found that every article was at a high level. The article with the highest mean was the issue stipulating that the female group you were a member had a leader who was determined and capable to continuously work after the previous leader. 5. The organizational structure is flexible. This is consistent with the report on the research of Weerakit Hanpriphan and others (2008) on Community's Participation in Community Justice Work: Case Study of Khlong Jarakhe Noi Community, Ko Rai Sub-district, Ban Pho District, Cha Choeng Sao Province. The research results found that the management guidelines on community's participation in community justice work were independent thinking and willingness of all members to participate in community justice work. Community leaders had important roles in allowing all community members to independently think, be able to propose the problems and the opinions, and listen to the problems without interfering or suggesting idea but explaining reasons to enable everybody to accept and practice.

7. Research recommendations

7.1 Policy recommendations

1) To bring about sustainable solution to the problems of information making, Amnat Charoen Central Council should establish a work team to specifically make the information. This work team has to make documents and seek evidence or the information for consideration in the meeting of Amnat Charoen Central Council.

2) According to the problem of perception of the operation of Central Council, only leaders or members of Amnat Charoen Central Council perceive the operation. Amnat Charoen Central Council should, therefore, plan public relations on its operation to people in the province to create perception of all people in Amnat Charoen Province and increase members of the Central Council in various sectors to create joint operation of people in Amnat Charoen Province.

3) .Amnat Charoen Central Council does not clearly establish the operation examination committee. To create more reliability, Amnat Charoen Central Council should establish a work team to be responsible for examination of the operation of Amnat Charoen Central Council for more systematical operation.

7.2 Action recommendations

1) Amnat Charoen Central Council facing the problem of a work team on collection of the information should establish a work team to be directly responsible for this work. It may select and send new staffs with technological knowledge and capability to receive the training. This will make Amnat Charoen Central Council decreasingly rely on other agencies and bring about sustainable operation.

2) Amnat Charoen Central Council should plan the public relations on its operation to people in the province by providing public relations through various media in the province such as broadcasting the meeting through community radio. Moreover, it should begin considering the increase in members of the Central Council and other sectors to create joint operation of people in Amnat Charoen Province and increase members of other sectors to bring about more complete operation of Amnat Charoen Central Council.

3) To create more reliability, Amnat Charoen Central Council should establish a work team to be responsible for examination of the operation of Amnat Charoen Central Council to bring about more systematical operation. Amnat Charoen Central Council should issue the regulations or guidelines on monitoring and examination of the operation of Amnat Charoen Central Council. After that, it has to establish a work team to be specifically responsible for examination. This work team should consist of members of every sector, external examiners who are not members of Amnat Charoen Central Council, and technical officers with knowledge in various aspects. Amnat Charoen Central Council may ask for technical officers' opinions on various issues instead of appointing technical officers.

7.3 Recommendations for future research

1) There should be the study of Amnat Charoen Central Council in the village and sub-district to create the understanding on operation, problems, and other factors affecting the operation of Amnat Charoen Central Council and to increasingly indicate the operation of Amnat Charoen Province.

2) There should be the study of similar operation in other provinces to compare with the operation of Amnat Charoen Central Council and find similarity and difference in the operation, including the problems in other areas for being the operation lessons of people in Thailand.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2545). **แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า

จตุพล ดวงจิตร. (2549). **การกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา การถ่ายโอนอำนาจของอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาให้กับเทศบาลพระนครศรีอยุธยา**. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง , กรุงเทพ

จรัส สุวรรณมาลา , วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). **ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จามะรี เชียงทอง. (2543). **วิวัฒนาการของประชาสังคมในประเทศไทย**. กรุงเทพ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ. (2549). **องค์กรชุมชนกับการปฏิรูปสังคมและการเมือง**. กรุงเทพ : วิทยาลัยการจัดการทางสังคม

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2545). **ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ = New social movements**. กรุงเทพฯ : วิภาษา

ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). **การมีส่วนร่วม : แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า

ทศพล สมพงษ์. (2556). **พัฒนาการและการพัฒนาประชาสังคม**. กรุงเทพ : ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2550). **ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่**. กรุงเทพ : สำนักพิมพ์รัตนไตร

ธงชัย สันติวงษ์. (2537). **องค์การและการบริหาร**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพาณิชย์

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540.** กรุงเทพ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ

_____ . (2548). **แนวคิดว่าด้วยความเป็นพลเมือง.** กรุงเทพ : สถาบันพระปกเกล้า

_____. (2551). **พลเมืองเข้มแข็ง.** กรุงเทพ : สถาบันพระปกเกล้า

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). **รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พิทยา บวรวัฒนา. (2556). **ทฤษฎีองค์การสาธารณะ.** กรุงเทพ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พัชรี สิโรรส และคณะ. (2546). **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน.** กรุงเทพ : ธรรมศาสตร์

ภัทรษมน รัตนางกูร. (2553). **ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม มุมมองบริบททฤษฎีขบวนการทางสังคมใหม่ (New Social Movement –NSM).**สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2559. จาก http://phatrasamon.blogspot.com/2010/01/new-social-movement-nsm.html

มาลินี วินเซนต์. (2553). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวภูเกษตร : กรณีศึกษาตำบลหนองไฮ อำเภอเสนางคนิคม จังหวัดอำนาจเจริญ.** ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี , อุบลราชธานี

วรนารถ แสงมณี. (2553). **องค์การ : ทฤษฎี การออกแบบ และการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์.** กรุงเทพฯ : ระเบียงทองการพิมพ์

วัชรินทร์ ชาญศิลป์. (มปป). **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของไทย (Thai Participatory Democracy).**สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2559. จาก pirun.ku.ac.th/~fsocvrc/filevijai/tew.doc

วิเชียร์ วิทยอุดม.(2548). **ทฤษฎีองค์การ.** กรุงเทพฯ : ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์

วีระกิตติ์ หาญปริพรรณ์ และคณะ (2551). **การมีส่วนร่วมของชุมชนในงานยุติธรรมชุมชน : กรณีศึกษาชุมชนคลองจรเข้น้อย ตำบลเกาะไร่ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา.** หลักสูตร นักบริหารระดับกลาง รุ่นที่ ๗ กระทรวงยุติธรรม , กรุงเทพ

วุฒิสาร ตันไชย. (2557). **การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า

สถาบันนโยบายศึกษา. (มปป). **การเมืองกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.** สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2558. จาก http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1286216046.news

สภาพัฒนาองค์กรชุมชน. (มปป). **ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ.** สืบค้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2558. จาก http://www.codi.or.th/reform/index.php?option=com_content&view=article&id=51%3A2012-02-23-11-04-52&catid=5%3A2011-03-03-07-42-05&Itemid=10&lang=th

สมคิด บางโม. (2550). **องค์การและการจัดการ.** กรุงเทพ : วิทยพัฒน์

สมชัย ศรีสุทธิยากร. (2526). **ทฤษฎีองค์การ,** เอกสารประกอยการสอน, คณะรัฐศาสตร์, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สมพันธ์ เตชะอธิก. (มปป.). **โครงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานการกระจายอำนาจสู่ชุมชนภายใต้โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ ชุมชนบะขาม อ.เมือง จ.ขอนแก่น.** ขอนแก่น : เทศบาลขอนแก่น

สถาพร เริงธรรม. (2558). **โครงการวิจัยเรื่อง ธรรมนูญประชาชน ตนอำนาจเจริญ กับการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สวิง ตันอุด. (2554). **คู่มือเปลี่ยนประเทศไทยให้จังหวัดจัดการตนเอง.** เชียงใหม่ : วนิดาการพิมพ์

สุภาพร สาธรพันธ์. (มปป). **ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จแบบยั่งยืนของกลุ่มอาชีพสตรี กรณีศึกษากลุ่มสตรี อำเภอนาจะหลวย จังหวัดอุบลราชธานี.** รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี , อุบลราชธานี

หิรัญญ์ หิรัญญพิพัฒน์. (2551). **บทบาทสภาองค์กรชุมชนกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น : ศึกษากรณีสภาองค์กรชุมชน ตำบลหนองสาหร่าย จังหวัดกาญจนบุรี.** ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง , กรุงเทพ

อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2555). **รัฐธรรมนูญการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา

โอฬาร อ่องพะ. (2552). **บทบาทภาคประชาสังคม กับแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกรณีบทบาทประชาสังคม ในโลกตะวันตก.** สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2559. จาก http://www.recoftc.org/sites/default/files/uploaded_files /GetAttachment.aspx_.pdf

ASTV ผู้จัดการออนไลน์. (27 สิงหาคม 2557**). “หมอประเวศ” ชี้รวมศูนย์อำนาจปกครองต้นตอปัญหาชาติ หนุน อปท.ขับเคลื่อนปฏิรูป-คืนสิทธิ์เลือกตั้ง. ASTVผู้จัดการ.** สืบค้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2558 จาก http://www.manager.co.th/Politics /ViewNews.aspx?NewsID=9570000098252

Thailand Creative & Design Center (2554). **จาก Top-down สู่ Bottom-up นโยบายการพัฒนาชุมชนยุคใหม่.** สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2559. จากhttp://www.tcdc.or.th /articles/design-creativity/16266/?lang=th#จาก-Top-down-สู่-Bottom-up-นโยบายการพัฒนาชุมชนยุคใหม่ที่ใครๆ-ก็ออกแบบได้

ภาษาต่างประเทศ

Brinkerhoff, Derick W. and Azfar , Omar. (2006). **Decentralization and community Empowerment Does community empowerment deepen democracy and improve service delivery.** Paper prepared for U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance

Chester I. Barnard. (1956). **The function of the Executive.** Cambridge : Harvard University Press

Fumihiko Saito. (2011). **Decentralization. In Mark Bevir, the SAGE handbook of governance.** London : SAGE Publication

Stephen P. Robbins. (1983). **Organization Theory : The Structure and Design of Organization.** New Jersey : Prentice-Hall

Tapcott Don & Art Caston. (1993). **Paradigm Shift.** New York : McGraw-Hill

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อการวิจัย
เรื่อง สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง
ศึกษากรณี: จังหวัดอำนาจเจริญ

คำชี้แจง

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อใช้ในการวิจัยเท่านั้น เก็บรวบรวมความคิดเห็นของ สมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้จะสัมภาษณ์เฉพาะเรื่องสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โดยทำการสัมภาษณ์จากสมาชิกสภากลางจากภาคส่วนต่างๆ ดังต่อไปนี้ 1. ภาคราชการ 2. ภาคองค์กรปกครองท้องถิ่น 3. ภาคเอกชน 4. ภาคประชาชน รวมผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมด 12 คนเท่านั้น

วัน/เดือน/ปี ที่สัมภาษณ์ ……..……..
สถานที่สัมภาษณ์ ……..…….

ส่วนที่ 1 เพื่อศึกษาถึงที่มา ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

1.1 สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญมีประวัติความเป็นมาเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

1.2 สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญมีลักษณะการทำงานเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

1.3 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

1.4 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ มีอะไรบ้าง และเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 2 เพื่อศึกษาโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

2.1 โครงสร้างของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

2.2 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญมีอะไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

2.3 ลักษณะการทำงานของสภากลางเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 3 เพื่อศึกษาแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

3.1 ปัจจัยใดที่ส่งผลให้สภากลางจังหวัดอำนาเจริญประสบความสำเร็จในการก่อรูปองค์กร และประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน

.....

.....

.....

.....

3.2 ปัจจัยใดที่ส่งผลให้สภากลางจังหวัดอำนาเจริญประสบความสำเร็จในสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญ

.....

.....

.....

.....

ผู้วิจัยขอขอบคุณที่กรุณาให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการตอบแบบสัมภาษณ์

นางสาวอัญชนา แสงแก้ว
นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ
คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล

แบบสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม

แบบการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมเพื่อการวิจัย
เรื่อง สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง
ศึกษากรณี: จังหวัดอำนาจเจริญ

คำชี้แจง

แบบการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อใช้ในการวิจัยเท่านั้น เก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมของสภากลางจังหวัดอาจเจริญเพื่อให้ทราบถึงการทำงานและบรรยากาศการประชุมของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

วัน/เดือน/ปี ที่เข้าสังเกต ……..……..

สถานที่เข้าสังเกต ……..…….

สถานภาพผู้ถูกสังเกต…….…….

กิจกรรม/โครงการที่เข้าสังเกต .....

ส่วนที่ 1 การสังเกตการให้ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1. บรรยากาศในการสัมภาษณ์เชิงลึก

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 2 การเข้าสังเกตการทำงานของสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

1. บรรยากาศในการทำงาน / การประชุม

.....

.....

.....

.....

2. ปัญหาและอุปสรรคระหว่างทำงาน / การประชุม

.....

.....

.....

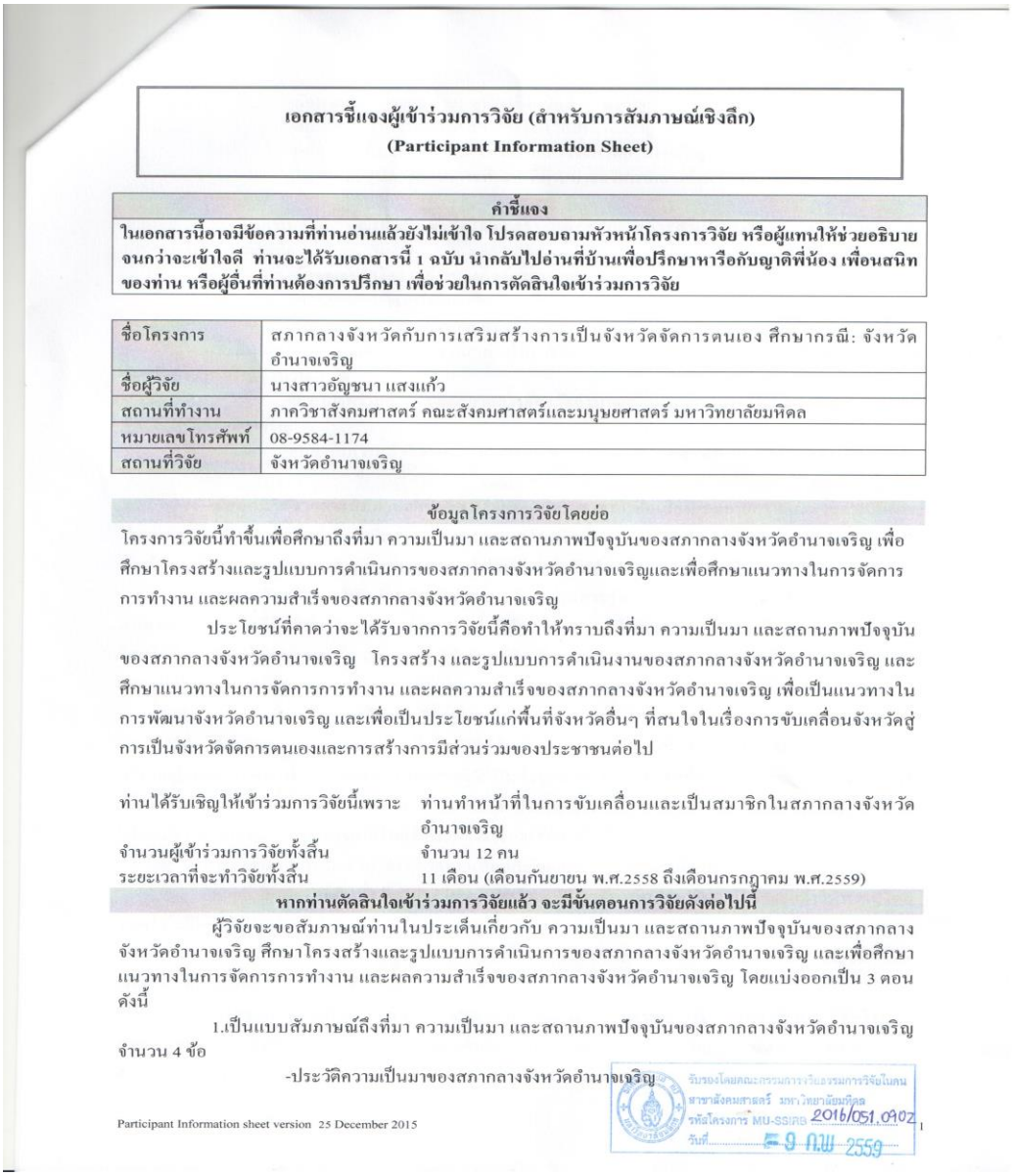
.....

ผู้วิจัยขอขอบคุณที่กรุณาให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการตอบแบบสัมภาษณ์

นางสาวอัญชนา แสงแก้ว
นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ
คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล

ภาคผนวก ข
เอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมวิจัย

1. เอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมการวิจัย สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก



เอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมการวิจัย (สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก)
(Participant Information Sheet)

คำชี้แจง

ในเอกสารนี้อาจมีข้อความที่ท่านอ่านแล้วยังไม่เข้าใจ โปรดสอบถามหัวหน้าโครงการวิจัย หรือผู้แทนให้ช่วยอธิบายจนกว่าจะเข้าใจดี ท่านจะได้รับเอกสารนี้ 1 ฉบับ นำกลับไปอ่านที่บ้านเพื่อปรึกษาหารือกับญาติพี่น้อง เพื่อนสนิทของท่าน หรือผู้อื่นที่ท่านต้องการปรึกษา เพื่อช่วยในการตัดสินใจเข้าร่วมการวิจัย

ชื่อโครงการ	สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ศึกษากรณี: จังหวัดอำนาจเจริญ
ชื่อผู้วิจัย	นางสาวอัญชนา แสงแก้ว
สถานที่ทำงาน	ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
หมายเลขโทรศัพท์	08-9584-1174
สถานที่วิจัย	จังหวัดอำนาจเจริญ

ข้อมูลโครงการวิจัยโดยย่อ

โครงการวิจัยนี้ทำขึ้นเพื่อศึกษาถึงที่มา ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อศึกษาโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญและเพื่อศึกษาแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้คือทำให้ทราบถึงที่มา ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โครงสร้าง และรูปแบบการดำเนินงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และศึกษาแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ และเพื่อเป็นประโยชน์แก่พื้นที่จังหวัดอื่นๆ ที่สนใจในเรื่องการขับเคลื่อนจังหวัดสู่การเป็นจังหวัดจัดการตนเองและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อไป

ท่านได้รับเชิญให้เข้าร่วมการวิจัยนี้เพราะ	ท่านทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนและเป็นสมาชิกในสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ
จำนวนผู้เข้าร่วมการวิจัยทั้งสิ้น	จำนวน 12 คน
ระยะเวลาที่จะทำวิจัยทั้งสิ้น	11 เดือน (เดือนกันยายน พ.ศ.2558 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2559)

หากท่านตัดสินใจเข้าร่วมการวิจัยแล้ว จะมีขั้นตอนการวิจัยดังต่อไปนี้

ผู้วิจัยจะขอสัมภาษณ์ท่านในประเด็นเกี่ยวกับ ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ ศึกษาโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และเพื่อศึกษาแนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ โดยแบ่งออกเป็น 3 ตอน ดังนี้

1.เป็นแบบสัมภาษณ์ถึงที่มา ความเป็นมา และสถานภาพปัจจุบันของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ จำนวน 4 ข้อ

-ประวัติความเป็นมาของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

รับรองโดยคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน สาขาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล รหัสโครงการ MU-SSIRB 2016/051.0902 วันที่ 9 ก.พ. 2559

Participant Information sheet version 25 December 2015

-ลักษณะของการก่อตั้งสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ
-ลักษณะการทำงานของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ
-ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ
-ปัญหาและอุปสรรคจากการทำงานที่ผ่านมาของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

2.เป็นแบบสัมภาษณ์เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินการของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ จำนวน 3ข้อ

-ลักษณะของโครงสร้างขององค์กรสภากลางฯ
-ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร
-ลักษณะการทำงานขององค์กร

3.เป็นแบบสัมภาษณ์เพื่อศึกษาถึง แนวทางในการจัดการการทำงาน และผลความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ จำนวน 2 ข้อ

-ศึกษาถึงความสำเร็จของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญในการก่อรูปขึ้นมาจนเกิดมาเป็นสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ
-ศึกษาถึงความสำเร็จของการสร้างการมีส่วนร่วมภายในกลุ่มสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ

ข้อมูลเกี่ยวกับการปกป้องสิทธิผู้เข้าร่วมการวิจัย

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยจะขออนุญาตบันทึกเสียงและถ่ายภาพ และจะดำเนินการทำลายข้อมูลตลอดจนข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับท่านภายหลังเสร็จสิ้นการวิจัยภายใน 3 เดือน (มิถุนายน พ.ศ.2559) ด้วยวิธีการทำลายด้วยเครื่องทำลายเอกสาร และลบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ที่ได้ทำการบันทึกเสียงและข้อมูลการวิจัย

ความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อเข้าร่วมการวิจัย ท่านอาจรู้สึกอึดอัด หรืออาจรู้สึกไม่สบายใจอยู่บ้างกับบางคำถาม ท่านมีสิทธิ์ที่จะไม่ตอบคำถามเหล่านั้นได้ รวมถึงท่านมีสิทธิ์ถอนตัวออกจากโครงการนี้เมื่อใดก็ได้ โดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และการไม่เข้าร่วมวิจัยหรือถอนตัวออกจากโครงการวิจัยนี้ จะไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อท่านแต่อย่างใด

ข้อมูลส่วนตัวของท่านจะถูกเก็บรักษาไว้ ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะเป็นรายบุคคล และไม่มีการแสดงชื่อหรือที่อยู่ของท่านแต่อย่างใด แต่จะรายงานผลการวิจัยเป็นข้อมูลส่วนรวม ผู้ที่มีสิทธิ์เข้าถึงข้อมูลของท่านจะมีเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ คือ นักวิจัย หรืออาจมีคณะบุคคลบางกลุ่มเข้ามาตรวจสอบความถูกต้องได้ เช่น สถาบันหรือองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบ คณะกรรมการจริยธรรมฯ เป็นต้น

การวิจัยครั้งนี้ท่านจะไม่ได้รับค่าตอบแทนและไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น

หากมีข้อมูลเพิ่มเติมทั้งด้านประโยชน์และโทษที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะแจ้งให้ทราบโดยรวดเร็วไม่ปิดบัง

หากท่านมีข้อข้องใจที่จะสอบถามเกี่ยวข้องกับการวิจัย ท่านสามารถติดต่อไปยัง นางสาวอัญชนา แสงแก้วหมายเลขโทรศัพท์: 08-9584-1174 ได้ตลอดเวลา

โครงการวิจัยนี้ได้รับการพิจารณารับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนสาขาสังคมศาสตร์ซึ่งมีสำนักงานอยู่ที่คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ถนนพุทธมณฑลสาย 4 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170 หมายเลขโทรศัพท์ 0 2441 9180 โทรสาร

รับรองโดยคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน
สาขาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
รหัสโครงการ MU-SSIRB 2016/051.0902
วันที่ 9 ก.พ. 2559

0 2441 9181 หากท่านได้รับการปฏิบัติไม่ตรงตามที่ระบุไว้ ท่านสามารถติดต่อกับประธานคณะกรรมการจริยธรรมฯ หรือผู้แทน ได้ตามสถานที่และหมายเลขโทรศัพท์ข้างต้น

ข้าพเจ้าได้อ่านรายละเอียดในเอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมการวิจัยนี้ ครบถ้วนแล้ว

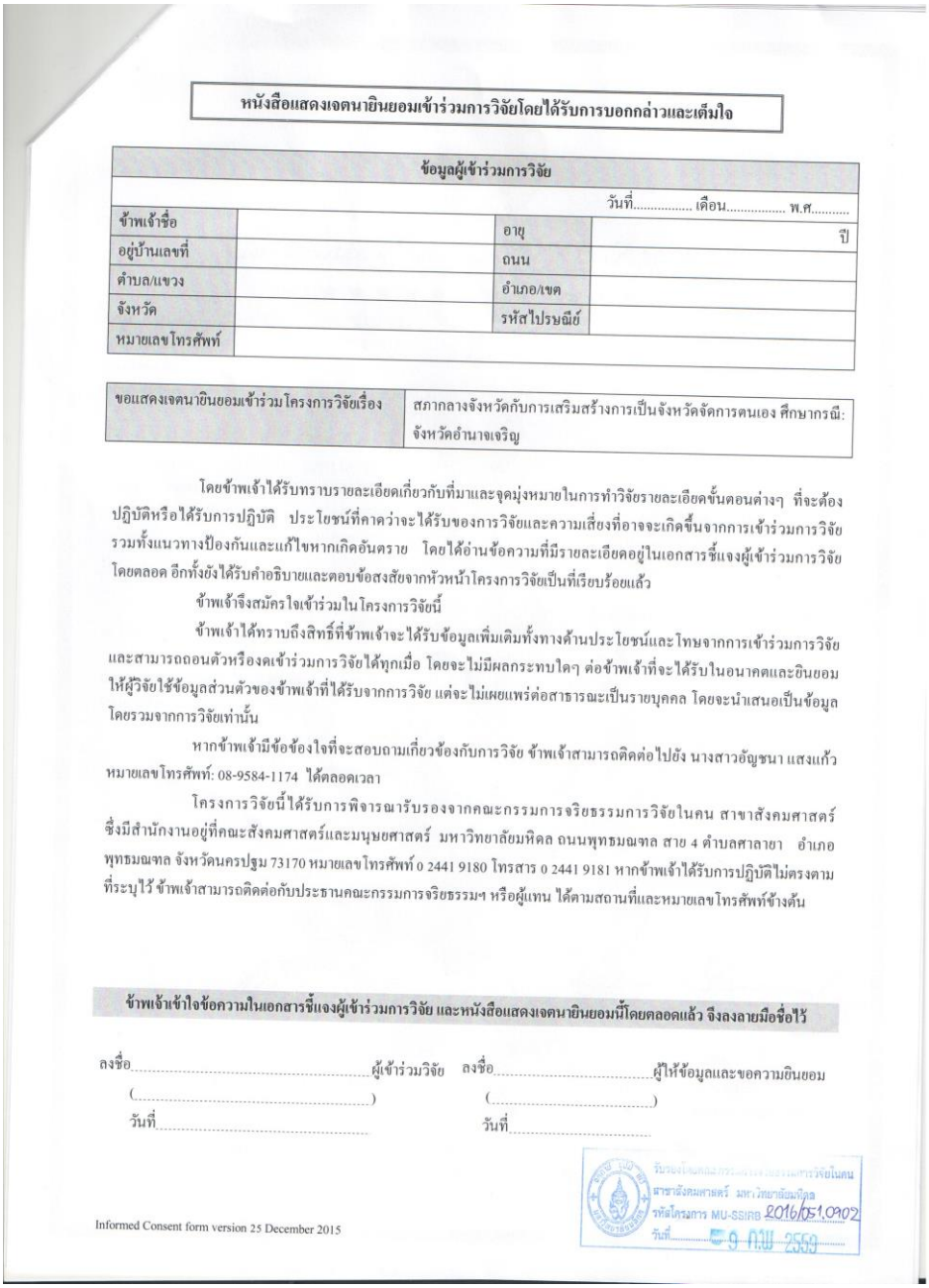
ลงชื่อ.....ผู้เข้าร่วมวิจัย

(.....)

วันที่.....

รับรองโดยคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน
สาขาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
รหัสโครงการ MU-SSIRB 2016/051.0902
วันที่ 9 ก.พ. 2559

2. หนังสือแสดงเจตนายินยอมเข้าร่วมการวิจัยโดยได้รับการบอกกล่าวและเต็มใจ



หนังสือแสดงเจตนายินยอมเข้าร่วมการวิจัยโดยได้รับการบอกกล่าวและเต็มใจ

ข้อมูลผู้เข้าร่วมการวิจัย			
		วันที่..... เดือน..... พ.ศ.....	
ข้าพเจ้าชื่อ		อายุ	ปี
อยู่บ้านเลขที่		ถนน	
ตำบล/แขวง		อำเภอ/เขต	
จังหวัด		รหัสไปรษณีย์	
หมายเลขโทรศัพท์			

ขอแสดงเจตนายินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัยเรื่อง	สภากลางจังหวัดกับการเสริมสร้างการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ศึกษากรณี: จังหวัดอำนาจเจริญ

โดยข้าพเจ้าได้รับทราบรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาและจุดมุ่งหมายในการทำวิจัยรายละเอียดขั้นตอนต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติหรือได้รับการปฏิบัติ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับของการวิจัยและความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเข้าร่วมการวิจัย รวมทั้งแนวทางป้องกันและแก้ไขหากเกิดอันตราย โดยได้อ่านข้อความที่มีรายละเอียดอยู่ในเอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมการวิจัย โดยตลอด อีกทั้งยังได้รับคำอธิบายและตอบข้อสงสัยจากหัวหน้าโครงการวิจัยเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ข้าพเจ้าจึงสมัครใจเข้าร่วมในโครงการวิจัยนี้

ข้าพเจ้าได้ทราบถึงสิทธิ์ที่ข้าพเจ้าจะได้รับข้อมูลเพิ่มเติมทั้งทางด้านประโยชน์และโทษจากการเข้าร่วมการวิจัย และสามารถถอนตัวหรือถอดเข้าร่วมการวิจัยได้ทุกเมื่อ โดยจะไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อข้าพเจ้าที่จะได้รับในอนาคตและยินยอมให้ผู้วิจัยใช้ข้อมูลส่วนตัวของข้าพเจ้าที่ได้รับจากการวิจัย แต่จะไม่เผยแพร่ต่อสาธารณะเป็นรายบุคคล โดยจะนำเสนอเป็นข้อมูลโดยรวมจากการวิจัยเท่านั้น

หากข้าพเจ้ามีข้อข้องใจที่จะสอบถามเกี่ยวข้องกับการวิจัย ข้าพเจ้าสามารถติดต่อไปยัง นางสาวอัญชนา แสงแก้ว หมายเลขโทรศัพท์: 08-9584-1174 ได้ตลอดเวลา

โครงการวิจัยนี้ได้รับการพิจารณารับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน สาขาสังคมศาสตร์ ซึ่งมีสำนักงานอยู่ที่คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ถนนพุทธมณฑล สาย 4 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170 หมายเลขโทรศัพท์ 0 2441 9180 โทรสาร 0 2441 9181 หากข้าพเจ้าได้รับการปฏิบัติไม่ตรงตามที่ระบุไว้ ข้าพเจ้าสามารถติดต่อกับประธานคณะกรรมการจริยธรรมฯ หรือผู้แทน ได้ตามสถานที่และหมายเลขโทรศัพท์ข้างต้น

ข้าพเจ้าเข้าใจข้อความในเอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมการวิจัย และหนังสือแสดงเจตนายินยอมนี้โดยตลอดแล้ว จึงลงลายมือชื่อไว้

ลงชื่อ.....ผู้เข้าร่วมวิจัย ลงชื่อ.....ผู้ให้ข้อมูลและขอความยินยอม

(.....) (.....)

วันที่..... วันที่.....

รับรองโดยคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน สาขาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล รหัสโครงการ MU-SSIRB 2016/051.0902 วันที่ 9 ก.ย. 2559

Informed Consent form version 25 December 2015

ภาคผนวก ค
การรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน

1. ใบรับรองจริยธรรมการวิจัยในคน

Certificate of MU-SSIRB Approval

★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★

Certificate of Approval No.:	2016/051.0902
MU-SSIRB No.:	2016/068 (B1)
Student ID:	5737861 SHPP/M
Title of Project:	CENTRAL COUNCIL AND PROVINCE SELF – GOVERNANCE ENHANCEMENT, CASE STUDY: AMNAT CHAROEN PROVINCE
Principal Investigator:	Miss Anchana Saengkaew
Major Advisor:	Lect.Dr.Ratthasirin Wangkanond
Name of Institution:	Faculty of Social Sciences and Humanities
Approval includes:	1) MU-SSIRB Submission form version received date 5 February 2016 2) Participant Information sheet version date 25 December 2015 3) Informed consent form version 25 December 2015

The Committee for Research Ethics (Social Sciences) is in full compliance with International Guidelines of Human Research Protection such as Declaration of Helsinki, The Belmont Report, and CIOMS Guidelines.

Date of Approval: February 9, 2016
Date of Expiration: February 8, 2017

Chairman — Head of the Institute

(Emeritus Professor Dr.Santhat Sermsri)

(Assoc.Prof.Dr.Wariya Chinwanno)
Dean of Faculty of Social Sciences and Humanities

Office of The Committee for Research Ethics (Social Sciences), Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University
Phuttamonthon 4 Rd., Salaya, Phuttamonthon District, Nakhon Pathom 73170. Tel.(662) 441 9180 Fax.(662) 441 9181
Website: www.mu-ssirb.com ; e-mail: mussirb310@gmail.com

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล	นางสาวอัญชนา แสงแก้ว
วัน เดือน ปีเกิด	16 สิงหาคม พ.ศ.2534
สถานที่เกิด	พิจิตร ประเทศไทย
วุฒิการศึกษา	มหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ.2553 - 2557 ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ.2557 - 2559 รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (นโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ)
ที่อยู่ปัจจุบัน	154 หมู่ที่ 1 ต.สุรนารี อ.เมือง จ.นครราชสีมา 30000 โทรศัพท์ 0-89584-1174 E-mail : My_ruk@hotmail.com
ผลงานทางวิชาการ	-