

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ประเวศ วะสี (2550) กล่าวว่า “ไม่มีประชาธิปไตยที่ไหนเป็นไปได้โดยปราศจากประชาธิปไตยของชุมชนท้องถิ่น” เนื่องจาก “ฐานของประชาธิปไตยคือประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่น ถ้าประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งและมีคุณภาพ (ก) จะแก้ปัญหาต่างๆ ของประเทศไปได้เกือบทั้งหมด และทำให้ประชาธิปไตยในระดับชาติมีคุณภาพ” แนวคิดของประเวศสอดคล้องกับแนวคิดของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2550) โดยเฉพาะในเรื่องของการสนับสนุนให้มีประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น โดยในทัศนะของเขานั้น ประชาธิปไตยดังกล่าวจะต้องเน้นการปกครองตนเองของประชาชนในระดับท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การให้ความสำคัญกับท้องถิ่นดังกล่าวมานำซึ่งความพยายามในการจัดสร้าง “วิธีการกระจายอำนาจ” ในรูปแบบที่แตกต่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หรือการจัดการรวมกลุ่มอิสระเป็นกลุ่มชาวบ้านในการทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อส่งเสริมการปกครองตนเอง เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น หรือแม้กระทั่งการรับรองสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 67 ซึ่งนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 เพื่อรับรองการรวมกลุ่มของคนในชุมชน การเคลื่อนไหวและกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้เป็นการสะท้อนถึงความพยายามของภาครัฐและภาคประชาสังคมในการเคลื่อนไหวเพื่อทำให้การกระจายอำนาจและการบริหารจัดการต่างๆ สามารถก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยการรวมกลุ่มต่างๆ ทั้งโดยอิสระและการรับรองกลุ่มต่างๆ ตามกฎหมายเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างพื้นที่และเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ประชาธิปไตยให้กับประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งความหลากหลายขององค์กรในท้องถิ่นนั้นก็อาจจะถูกมองได้ในสองลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่งเป็นความพยายามสร้างองค์กรต่างๆ หรือรวมกลุ่มต่างๆ ขึ้นมานั้นเป็นภาพสะท้อนของการต่อสู้ทางอำนาจภายในท้องถิ่น ส่วนลักษณะที่สองเป็นการที่กลุ่มในท้องถิ่นมีความหลากหลายนั้นเป็นภาพสะท้อนของลักษณะพหุอำนาจของคนในท้องถิ่น ซึ่งการมองความหลากหลายในแบบที่สองนี้จะช่วยทำให้ผู้มองสามารถเห็นถึงความสำคัญของความหลากหลายซึ่งจะเป็นรากฐานของความเข้มแข็งของประชาธิปไตยต่อไป

ด้วยเหตุจากการที่ท้องถิ่นมีความหลากหลายในระบอบประชาธิปไตยนี้เองที่ทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นไม่อาจที่จะเป็นการบริหารจัดการโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้แต่ต้องเป็นการบริหารจัดการโดยใช้ความร่วมมือจากประชาชนเป็นรากฐานสำคัญ ซึ่งการที่จะสามารถทำให้ประชาชนยอมรับและให้ความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น กลุ่มหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จะต้องทำให้

ประชาชนเกิดความเชื่อใจและเชื่อมั่นว่า หากให้ความร่วมมือแล้ว ผลประโยชน์ที่ได้จะตกอยู่กับประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การบริหารงานในองค์กรและกลุ่มต่างๆ โดยคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับประชาชน ในแง่ “ธรรมาภิบาล” จึง “ทำหน้าที่เป็นกลไกเครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน” (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี, 2544:9)

นอกจากนี้แล้ว ภายใต้ผลกระทบตลอดจนปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาแบบพึ่งพิงที่ผ่านมา ได้นำมาสู่การแสวงหาแนวทางแก้ไข ซึ่งถือได้ว่าแนวคิดตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (sufficiency economy) ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ที่ทรงได้พระราชทานแนวทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเน้นที่การเสริมสร้างปัญญาของชาวบ้าน การพึ่งตนเอง การยึดแนวเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และการยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม (ปนิธาน ลักคุณะประสิทธิ์ ใน สมชาย วงศ์วิเศษ (บรรณาธิการ), 2551, 228) ซึ่งความน่าสนใจในการสังเคราะห์บทเรียนจากผู้นำในพื้นที่ภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรืออีสาน เนื่องจากการเป็น “ภูมิภาคที่สะท้อนภาพของระดับการพัฒนาประเทศ” ด้วยพื้นที่และจำนวนประชากรคิดเป็น 1 ใน 3 ของประเทศ แต่ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นภูมิภาคที่ได้ชื่อว่า เป็น “ภูมิภาคที่เป็นปัญหา” ของไทย ในด้านภูมิศาสตร์ที่ไม่สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจของประชาชนได้สูงมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ (Harald Uhlig, 1995:130 และสมชัย ภัทรธรรณานันท์, 2548: 99-122) อันมีผลต่อการกลายเป็นประเด็นหรือข้อพิจารณาทางการเมืองของไทยตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกลายเป็นภูมิภาคที่มีปัญหาในเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียง และเป็นเป้าหมายสำคัญของนโยบายประชานิยม (สุมาลี มีจัน, 2551:4)

ทั้งนี้ ในลักษณะของ “ปัญหาภาคอีสาน” ตามทัศนะของนักวิชาการอย่าง ชาร์ล เอฟ คายส์ (Charles F. Keyes) ได้ชี้ให้เห็นว่าประเด็นปัญหาในภูมิภาคนี้ไม่สามารถสร้างข้อสรุปทั่วไปแบบง่ายๆ อาทิ ผลจากเศรษฐกิจตกต่ำหรือการด้อยพัฒนา แต่ในทางตรงกันข้ามจากประสบการณ์ที่ผ่านมาภายใต้โครงการพัฒนาเร่งด่วนและการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดำเนินการด้วยความรีบร้อนในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ทำให้เกิดข้อผิดพลาดหลายด้านและเกิดความล้มเหลวบางส่วน อาจส่งผลกระทบทางลบต่อโครงการพัฒนาที่รัฐบาลออกแบบเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในการแก้ปัญหาภาคอีสานในระยะยาวและอาจส่งผลไปถึงการตั้งคำถามต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐบาล (คายส์ ใน รัตนา โตสกุล (แปล), 2552 :147)

นอกเหนือไปจากที่ได้กล่าวมา ยังมีปัญหาที่สลับซับซ้อนอันเนื่องมาจากทัศนะคู่ตรงข้ามหรือความแตกต่างในเรื่อง “พวกเขา-พวกเรา” รวมไปถึงการแสดงตัวตนในเชิงอัตลักษณ์ทางเลือกที่ในบางครั้งคน

อีสานได้แสดงตัวตนในลักษณะเชื่อมโยงกับชุมชนท้องถิ่น การเชื่อมโยงกับความเป็นคนภาคอีสาน การเชื่อมโยงกับคนลาวในประเทศลาว และการเชื่อมโยงกับคนไทยภาคกลาง และเมื่อทัศนคติแบบนี้เกิดขึ้นแล้ว ประเด็นอื่นๆ ก็ถูกพัฒนาตามมา เช่น ลักษณะทางเศรษฐกิจ เรื่องราวในประวัติศาสตร์ และความแตกต่างทางวัฒนธรรมก็จะถูกนำมาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในด้านผลประโยชน์ของกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มท้องถิ่นภาคนิยม ซึ่งสิ่งเหล่านี้คือประเด็นที่นำไปสู่การทำความเข้าใจและรับมือกับปัญหาภาคอีสานได้ (คายส์ ใน รัตนา โตสกุล,อ้างแล้ว :11)

เมื่อนำโครงสร้างทางความคิดเรื่องความหลากหลายของกลุ่มในท้องถิ่นมาผนวกกับแนวคิดในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบกับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงจึงนำไปสู่ข้อสังเกตที่ว่า การพัฒนาท้องถิ่นนั้น หากจะต้องการให้เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนและบูรณาการความร่วมมือจากทุกกลุ่มในชุมชน เข้ามาได้ด้วยกันนั้น ผู้บริหารประเทศจำเป็นต้องมีองค์ความรู้ว่า ความคิดทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลนั้น มีความสอดคล้องและมีแนวทางในการปฏิบัติจริงในพื้นที่อย่างไร ซึ่งการค้นหาและค้นพบข้อมูลดังกล่าวจะช่วยทำให้การสร้างธรรมาภิบาลเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติและหลักการดังกล่าวก็จะเกื้อหนุนการพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาประสบการณ์จากการทำงานเพื่อการพัฒนาของผู้นำท้องถิ่นโดยประยุกต์กับกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียง
- (2) เพื่อนำบทเรียนของผู้นำท้องถิ่นมาสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดในการพัฒนาท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามแนวทางประชาธิปไตยอยู่บนพื้นฐานของความหลากหลายทางวัฒนธรรม

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

- (1) การศึกษานี้ใช้การสังเคราะห์บทเรียนการปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาของผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดมหาสารคามและจังหวัดอุดรธานี โดยคณะผู้วิจัยแบ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือออกเป็น 3 ส่วนคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ตอนกลางและตอนล่าง ซึ่งจังหวัดสุรินทร์เป็นตัวแทนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง จังหวัดมหาสารคามเป็นตัวแทนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง และจังหวัดอุดรธานีเป็นตัวแทนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน
- (2) ขอบเขตของเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้จะเป็นการประยุกต์แนวทางการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่น จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดมหาสารคามและจังหวัดอุดรธานีเข้ากับหลักธรรมาภิบาลและหลักการเศรษฐกิจพอเพียง

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ได้ผลการสังเคราะห์บทเรียนจากการทำงานเพื่อการพัฒนาของผู้นำท้องถิ่นโดยประยุกต์กับกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียง
- (2) สามารถนำบทเรียนที่ได้ไปพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดและแนวทางการปฏิบัติในการพัฒนาประเทศตามแนวทางประชาธิปไตย
- (3) ได้องค์ความรู้ที่สามารถนำไปพัฒนาเป็นกรอบนโยบายในการพัฒนาประเทศในระบอบประชาธิปไตยที่อยู่บนพื้นฐานของความหลากหลายทางวัฒนธรรม