

บทสังเคราะห์ประสบการณ์ของผู้นำท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จากการศึกษาในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการถอดบทเรียนจากการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออันเป็นการสะท้อนให้เห็นความสำคัญของการมีผู้นำที่ดีและชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของผู้นำในท้องถิ่น ในการถอดบทเรียนครั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเห็นผู้อ่านเห็นภาพของประสบการณ์ของผู้นำท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ของตนภายใต้หลักธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียง

7.1 บทเรียนของผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาชุมชนตามหลักธรรมาภิบาลและหลักเศรษฐกิจพอเพียง

ถอดบทเรียนโดยใช้หลักเกณฑ์ของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ข้อและหลักเศรษฐกิจพอเพียง เป็นหลักการสำคัญในการวิเคราะห์เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงวิถีทางที่ผู้นำใช้ในการดำเนินงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) ธรรมาภิบาล: หลักนิติธรรม

การศึกษาพบว่าผู้นำในชุมชนเป็นผู้ที่มีบทบาทในการสร้างหลักนิติธรรมขึ้น ผ่านรูปแบบของกฎเกณฑ์ของชุมชน เช่น กฎ ระเบียบของหมู่บ้านหรือชุมชน หรือ ข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่ผู้นำในชุมชนจะสร้างกฎเกณฑ์ใดๆ ขึ้นเพื่อใช้บังคับในชุมชนได้นั้น ผู้นำของชุมชนต้องคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และการยอมรับของประชาชนในพื้นที่นั้นเป็นหลักเกณฑ์สำคัญ

ผลจากการสอบถามประชาชนในท้องถิ่นในแง่ของการปฏิบัติหน้าที่และการเป็นผู้นำในการสร้างกฎระเบียบของชุมชนของผู้นำท้องถิ่นพบว่าอยู่ในเกณฑ์ดี โดยมีค่าเฉลี่ยที่ 3.53 (ตามตาราง 6.5) ซึ่งหมายถึง ผู้นำท้องถิ่นมีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลในด้านนิติธรรมอยู่บ่อยครั้ง ดังนี้

- (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่ทันสมัย
- (2) การกำหนด การประกาศและการบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และการยอมรับของประชาชนในพื้นที่
- (3) ผู้นำท้องถิ่นของท่านบริหารงานตามหลักกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ผลลัพธ์ที่สะท้อนออกมาจากการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมของผู้นำท้องถิ่นในการออกกฎเกณฑ์ต่างๆ พบว่า กฎเกณฑ์ที่ชุมชนท้องถิ่นร่วมกันกำหนดขึ้นนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนแต่ละท้องที่ โดยกฎเกณฑ์ที่ชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้กำหนดขึ้นนั้น จัดแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

- (1) กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อการดำเนินงานอันมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะแก่ชุมชน โดยเฉพาะการจัดบริการในด้านสาธารณูปโภคของชุมชน เช่น ข้อบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำจากสถานีสูบน้ำ (เพื่อการเกษตร) เรืองน้ำประปาหมู่บ้าน เรืองมลภาวะที่เป็นพิษ เช่น โรงสี เลี้ยงสัตว์

(มูลวัว) (กำหนดการเลี้ยง) หรือเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมรถเกี่ยวข้าวที่มาจากท้องถิ่น เนื่องจากรถเกี่ยวข้าวทำให้ถนนเสียหายจึงจำเป็นต้องเก็บเงินค่าธรรมเนียมไว้เพื่อเป็นค่าบำรุงรักษาผิวการจราจร เป็นต้น

(2) กฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ เช่น กฎเรื่องการทะเลาะวิวาท กฎห้ามเล่นการพนันในงานสังสรรค์ เช่น งานศพ วันพระ ห้ามชนไม้แปรรูป ขึ้นหญาคา (เป็นประเพณี) และห้ามดื่มสุราในวัด เป็นต้น

(1.1) ความสอดคล้องของหลักนิติธรรมกับวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น

จากการถอดบทเรียนของผู้นำท้องถิ่นในหลักนิติธรรมในรูปแบบของกฎเกณฑ์ของท้องถิ่นทั้ง 2 ประเภท (ตามข้างต้น) เมื่อนำมาวิเคราะห์แล้วจะพบว่ากฎเกณฑ์ที่ถูกสร้างขึ้นนั้นจะสามารถนำไปใช้บังคับให้มีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ได้นั้น ต้องเป็นกฎเกณฑ์สอดคล้องกับพื้นฐานทางวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ ในหลายพื้นที่ของจังหวัดที่ทำการศึกษามีการวางกฎระเบียบของหมู่บ้านหรือชุมชน และมีข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีการปรับรูปแบบให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมและกิจกรรมของชุมชน ทั้งนี้กฎเกณฑ์ต่างๆ นั้นจะถูกกำหนดขึ้นโดยการปรึกษาหารือระหว่างผู้นำและผู้อาวุโสในหมู่บ้าน จากนั้นจึงจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

นอกจากนั้น เพื่อให้กฎต่างๆ มีความศักดิ์สิทธิ์มากยิ่งขึ้น ผู้นำบางคนได้นำความเชื่อดั้งเดิมมาปรับใช้เพื่อทำให้คนในชุมชนปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือใช้วิธีการประสานความร่วมมือกับปราชญ์ชาวบ้านให้เป็น ผู้บอกกล่าว ให้คนในชุมชนปฏิบัติตามกฎระเบียบ (กำนันตำบลนาพุ, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2554) และต้องทำให้กฎดังกล่าวกลายเป็นประเพณี

ยิ่งไปกว่านั้น จากการศึกษายังพบว่า การใช้กฎเกณฑ์บางเรื่องมีความยืดหยุ่นในการนำกฎเกณฑ์ไปปฏิบัติ เช่น เทศกาลสงกรานต์มีการอนุญาตให้คนในชุมชนสามารถทำเรื่องที่ละเมิดต่อกฎหมายและกฎเกณฑ์ของชุมชนได้ เช่น การอนุญาตให้มีการเล่นการพนันได้ ทั้งนี้การอนุญาตดังกล่าวนี้ เกิดจากการปรับตัวของกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับสภาพทางวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ การปรับตัวดังกล่าว ยังเกิดขึ้นกับการใช้กฎระเบียบอื่นๆ ซึ่งมักจะเกี่ยวกับวิถีชีวิตและแบบแผนในการดำรงชีวิตของคนในชุมชน เช่น ข้อบัญญัติเรื่องน้ำประปาหมู่บ้าน ข้อบัญญัติกำหนดการเลี้ยงสัตว์ในชุมชน ข้อบังคับเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมรถเกี่ยวข้าวต่างถิ่น หรือการกำหนดกฎต่างๆ เพื่อควบคุมให้ชุมชนเกิดความสงบ เช่น กฎเรื่องการทะเลาะวิวาท เป็นต้น

ผลจากการที่กฎเกณฑ์และหลักการมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในสังคมทำให้การควบคุมและปฏิบัติตามกฎระเบียบที่สร้างขึ้นโดยชุมชนนั้นชาวบ้านต่างให้ความใส่ใจและช่วยกันดูแล และบังคับใช้ตามกฎระเบียบที่ตนร่วมกันประกาศใช้ สำหรับการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎนั้น มักจะสอดคล้องกับวิถีชีวิตการเกษตรของคนในชุมชน เช่น หากมีการฝ่าฝืนกฎระเบียบที่ชุมชนกำหนดขึ้น ก็มักจะไม่มีปรับเป็นจำนวนเงินตามที่ระบุไว้นั้น แต่มักจะปรับเป็นข้าวหรือสินค้าการเกษตรอื่นๆ ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้ เป็นการ สะท้อนให้เห็น สังคมเกษตรกรรมที่ไม่ได้ยึดเงินเป็นสำคัญ (ปราชญ์ชาวบ้าน, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2554)

(1.2) ปัญหาต่อการดำเนินงานของผู้นำท้องถิ่นด้านหลักนิติธรรม

จากผลการศึกษาการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่น คณะผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการถอดบทเรียนจากประสบการณ์ในการดำเนินงานของผู้นำท้องถิ่น ในมิติของปัญหาของการดำเนินงานของผู้นำท้องถิ่นต่อหลักธรรมาภิบาล จากการวิเคราะห์พบว่า การปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นในการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัตินั้น องค์ประกอบอันสำคัญสำหรับการสร้างให้ตัวผู้นำท้องถิ่นสามารถนำปฏิบัติงานโดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในท้องถิ่น คือ “กฎหมาย” กล่าวคือ ในการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัตินั้นพบว่า องค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญสำหรับการสร้างให้ตัวผู้นำท้องถิ่นสามารถนำไปปฏิบัติงานโดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในท้องถิ่น คือ “กฎหมาย”

หากพิจารณาที่มีมติเชิงโครงสร้างของกฎหมาย ทำให้เห็นได้ว่ นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้ผู้นำท้องถิ่นได้รับการจัดสรรอำนาจเพื่อบริหารและปกครองท้องถิ่น หรือชุมชนของตนเองด้วยคนในชุมชนหรือคนในท้องถิ่นเอง ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 เพื่อกำหนดแนวทางการบริหารงานของผู้นำท้องถิ่น กฎหมายเหล่านี้ล้วนมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการปฏิรูปภารกิจหน้าที่ของผู้นำองค์กรส่วนท้องถิ่น หากพยายามวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายถือเป็นส่วนสำคัญอันจะทำให้การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลสามารถประสบความสำเร็จกลายเป็นการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีได้ ส่งผลให้ประเทศเกิดการพัฒนายั่งยืน เมื่อประเทศได้รับการพัฒนาแล้วย่อมส่งผลให้เกิดประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้ กล่าวคือ

ประการที่ 1 การที่ผู้นำท้องถิ่นจะปฏิบัติภารกิจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อันถือเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมคือ ผู้นำท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายอันมีกระบวนการบังคับใช้ที่เป็นกิจจะลักษณะ ทั้งนี้ในการวางกฎหมายเหล่านี้จะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพรวมถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับนั้นต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีงามของชุมชน และไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีสถานะที่สูงกว่ากฎหมายของท้องถิ่นอีกด้วย

จากการศึกษา พบว่า จากความพยายามของผู้นำท้องถิ่นในการบัญญัติกฎหมาย ข้อบังคับภายในท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่ากระบวนการดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญหลายประการ ที่สำคัญพอสรุปให้เห็นได้ดังนี้คือ

ก. ผู้นำท้องถิ่นขาดความรู้ในด้านการบัญญัติกฎหมาย กล่าวคือ การบริหารงานในบางเรื่องโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรบริหารงานส่วนตำบลที่ต้องอาศัยการออกกฎหมายเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อให้อำนาจหน้าที่ของผู้นำส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างแท้จริง แต่เมื่อลงมือปฏิบัติงานแล้วกลับไม่สามารถออกกฎหมายลำดับรองเหล่านั้นได้ เนื่องจากไม่มีประสบการณ์ในด้านการร่างกฎหมายหรือการออกกฎหมายทางกฎหมายและการขาดความรู้ในเรื่องของกฎหมายโดยตรงด้วย

ข. ประชาชนในท้องถิ่นไม่ยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของท้องถิ่น อันเนื่องด้วยสาเหตุหลักๆ สองประการคือ (1) ความไม่เข้าใจในกฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นของท้องถิ่น (2) การไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษของกฎเกณฑ์ของท้องถิ่น

(2) “ธรรมาภิบาล : หลักคุณธรรม”

จากผลการศึกษาถึงหลักคุณธรรมของผู้นำท้องถิ่น ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาถอดเป็นบทเรียนของผู้นำได้ 2 ลักษณะ ตามประเภทของรูปแบบการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่น ดังนี้

(1) การปฏิบัติงานตามรูปแบบที่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

การศึกษาพบว่า โดยปกติแล้วการทำงานของผู้นำในท้องถิ่นนั้นมักจะเริ่มจากการปฏิบัติตามโครงสร้างการทำงานที่มีอยู่แล้วในระดับมาก อันเป็นโครงสร้างที่ถูกกำหนดมาจากหน่วยงานของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รูปแบบของจรรยาบรรณที่เป็นทางการ ส่วนใหญ่จะเป็นการสร้างหลักจรรยาบรรณเพื่อเป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน เช่น การสร้างแนวความคิดในการออมในทิศทางเดียวกัน การใช้ประมวลจริยธรรมของข้าราชการ และการวางหลักในการลงมติ เป็นต้น

(2) การปฏิบัติงานตามแนวจารีตประเพณี หรือ จรรยาบรรณแบบไม่เป็นทางการ ผลการศึกษาพบว่า โดยส่วนใหญ่แล้ว จรรยาบรรณในการปฏิบัติงานมักจะมีรากฐานมาจากข้อตกลงของคนในชุมชน ซึ่งต่อมาข้อตกลงนั้นได้กลายเป็นประเพณีของชุมชนไปในที่สุด ยกตัวอย่างเช่น หลักจารีตประเพณีของชุมชนในการจัดสรรเงินผ้าป่าสามัคคีออกเป็นส่วนๆ เพื่อนำไปบริหารจัดการองค์กรอื่นๆ เช่น กองทุนแม่เพื่อแผ่นดิน สวัสดิการเพื่อพัฒนา ในจังหวัดอุดรธานี เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการศึกษาถึงหลักการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นภายใต้หลักธรรมาภิบาลในด้านหลักคุณธรรมโดยการสอบถามกับประชาชนตัวอย่างในเขตพื้นที่การปฏิบัติของผู้นำท้องถิ่นเหล่านั้น ผลการศึกษพบว่า ประชาชนในท้องถิ่นเห็นว่าผู้นำในท้องถิ่นของตนปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงกฎหมายและยึดถือแนวจารีตประเพณีในระดับที่ปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.27 (ตามตาราง 6.5) หมายถึง ประชาชนในท้องถิ่นมองว่าผู้นำท้องถิ่นของตนบริหารงานโดยยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ระเบียบวินัย และส่งเสริมให้ประชาชนสามารถพัฒนาตนเองเป็นบางครั้งบางคราว

(2.1) ปัญหาต่อการดำเนินงานของผู้นำท้องถิ่นด้านหลักคุณธรรม

การปฏิบัติงานของผู้นำภายใต้หลักคุณธรรมนั้น องค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญอันจะทำให้การปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นสามารถบรรลุสาระสำคัญของหลักคุณธรรมคือ “สภาพบังคับ” (บทลงโทษ) ของกฎเกณฑ์ต่างๆ เนื่องจากบทลงโทษมีผลให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด อย่างไรก็ตาม การกำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติหรือจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่และผู้นำในท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็นแต่เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น แต่สิ่งที่สำคัญอันจะทำให้การปฏิบัติงานของผู้นำเพื่อการบริหารจัดการที่ดีนั้น ผู้นำท้องถิ่น

ต้องมีความซื่อสัตย์ ขยัน อดทน อันจะส่งผลให้เกิดจารีตประเพณีในด้านการทำงานร่วมกันของคนในท้องถิ่นต่อไป

จากการศึกษาพบว่า **อุปสรรคในการบริหารงานท้องถิ่นของผู้นำในด้านนี้ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน** กล่าวคือ

ก. การศึกษาพบว่าหน่วยงานหรือองค์การส่วนท้องถิ่นมีการสร้างหลักหรือประมวลจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ชั้นแทบทุกองค์การ แต่ในทางปฏิบัติกลับมิได้นำหลักจริยธรรมที่สร้างขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรมาบังคับใช้อย่างจริงจัง เนื่องจากกระบวนการบังคับใช้ของหลักหรือประมวลจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้เสมือนบทบัญญัติของกฎหมาย ทำให้คนไม่เกรงกลัวต่อโทษที่กำหนดไว้ การจะปฏิบัติงานภายใต้หลักคุณธรรมขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของบุคคล เนื่องจากหลักจรรยาบรรณที่สร้างขึ้นนั้น ส่วนมากไม่มีบทลงโทษใดๆ เหมือนกฎหมาย

ข. กระบวนการคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงานมีประเด็นเรื่องความโปร่งใสหรือระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้น ส่งผลให้บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่รับเข้ามาปฏิบัติงานภายในหน่วยงานส่วนท้องถิ่นไม่เกิดจิตสำนึกในการปฏิบัติตามระเบียบวินัยหรือจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน

(3) “ธรรมาภิบาล : หลักความโปร่งใส”

การศึกษาระดับความโปร่งใสของผู้นำท้องถิ่นในครั้งนี้ เป็นการศึกษาจากพฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใดเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ตรวจสอบจาก 2 ประเด็น ได้แก่

(1) การตรวจสอบโครงสร้างการทำงานของผู้นำท้องถิ่น

การตรวจสอบในแง่มุมนี้ คณะผู้วิจัยได้ตรวจสอบจากรูปแบบการทำงานของผู้นำท้องถิ่นในแต่ละองค์การว่ามีระบบการตรวจสอบการทำงานของผู้ปฏิบัติงานหรือไม่อย่างไร ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสในระดับดี กล่าวคือ ในแต่ละองค์การจะมีระบบการตรวจสอบการทำงานของผู้ปฏิบัติงานโดย

ก. บุคคลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ

บุคคลที่ทำหน้าที่สำหรับตรวจสอบการทำงานในท้องถิ่นนั้น ประกอบไปด้วยบุคคลหลายกลุ่ม ทั้งบุคคลที่เป็นผู้นำท้องถิ่นทำหน้าที่ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของตนในการปฏิบัติงาน, การตรวจสอบโดยประชาชนในท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น อาทิเช่น การตรวจสอบโดยตัวผู้นำเอง ผ่านวิธีการต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นวิธีการที่ไม่เป็นทางการ เช่น การสอบถาม หรือการตรวจสอบโดยวิธีการดำเนินงาน เช่น การสังเกตพฤติกรรมการทำงานทุกวัน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐและท้องถิ่น เป็นต้น

ข. วิธีการตรวจสอบ

ผู้นำท้องถิ่นใช้วิธีการตรวจสอบทั้งวิธีที่เป็นทางการและวิธีที่ไม่เป็นทางการ เช่น การตรวจสอบทางเอกสาร การตรวจสอบในที่ประชุม หรือการตรวจสอบโดยการประเมินผลสัมฤทธิ์ด้วยตัวของผู้นำท้องถิ่นเอง จากการปฏิบัติงานร่วมกันกับผู้ใต้บังคับบัญชา หรือกับประชาชนในท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น

- การตรวจสอบทางเอกสาร เช่น การตรวจสอบด้านบัญชีและการเงิน เช่น จัดให้มีสมุดควบคุมหรือตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รายบุคคล โดยทุกสัปดาห์หัวหน้างานในแต่ละส่วนจะต้องตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่แต่ละคนให้แก่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังตัวอย่างที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ จ.อุตรธานี

- การตรวจสอบโดยการสอบถามในที่ประชุม¹

- การตรวจสอบโดยการทำงานร่วมกัน และใช้ประสบการณ์ช่วยกันคิดช่วยกันแก้ไขปัญหา ในรูปของคณะกรรมการตรวจสอบ เช่น คณะกรรมการตรวจสอบภายใน คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น จุดเด่นของการตรวจสอบในรูปของคณะกรรมการ คือ การรวบรวมผู้มีประสบการณ์เพื่อแก้ไขและพัฒนา โดยการสร้างประสบการณ์ร่วมกัน ดังนี้ ...กรรมการทุกคนต่างก็มีประสบการณ์กันมานานแล้วทั้งนั้น คือประสบการณ์ที่นำมาใช้แค่ปีสองปีแต่เป็นสิบๆ ปีตรงไหนที่มี เคยมีปัญหามาเขาก็สามารถช่วยกันคิดช่วยกันแก้ปัญหา ถ้าจะมาคิดคนเดียวไม่ได้ (ปราชญ์ชาวบ้าน, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2554)

(2) การตรวจสอบจากระบบการดำเนินงานและผลงานของผู้นำท้องถิ่น

การศึกษาพบว่าแต่ละองค์กรมีการประชาสัมพันธ์ขั้นตอนหรือวิธีการเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบและร่วมแสดงความคิดเห็นของตนในช่องทางต่างๆ กล่าวคือ

ก. การประชาสัมพันธ์ระบบการดำเนินงานและผลงานผ่านสื่อโทรคมนาคม เช่น หอกระจายเสียงในชุมชน สถานีวิทยุชุมชน หรือทางอินเทอร์เน็ตหรือทางเว็บไซต์ เป็นต้น

ข. การประชาสัมพันธ์ระบบการดำเนินงานและผลงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยการจัดทำแผ่นพับแจกแก่ประชาชนในท้องถิ่น การติดประกาศที่ทำการของรัฐหรือทางบอร์ดประชาสัมพันธ์ที่ตั้งตามจุดต่างๆ ภายในหมู่บ้าน และประกาศที่ศูนย์สาธิตการตลาด การทำหนังสือแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน เพื่อกระจายข่าวต่อไป

ค. การประชาสัมพันธ์ระบบการดำเนินงานและผลงานโดยผ่านทางผู้นำโดยตรง เช่น การประชาสัมพันธ์ด้วยตัวเอง เช่น ในเวทีประชุมหมู่บ้าน นอกจากนี้ ยังมีวิธีการแจ้งข้อมูลข่าวสารผ่านที่ประชุมกรรมการหรือที่ประชุมต่างๆ อีกด้วย ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมซักถาม ตรวจสอบถึงผลการปฏิบัติงานได้อีกช่องทางหนึ่ง “...เวลาประชุมใครมีเรื่องสอบถามก็จะเปิดโอกาสสอบถามในที่ประชุม” (ผู้ใหญ่บ้าน ต.ตาอ้อ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554)

ง. การประชาสัมพันธ์ระบบการดำเนินงานและผลงานผ่านหน่วยงานภายนอกหรือบุคคลภายนอกที่เข้ามาศึกษาดูงานภายในท้องถิ่น ทั้งนี้ในกรณีสุดท้ายนั้น ในแง่หนึ่งสามารถจัดได้ว่าเป็นการประชาสัมพันธ์

¹ ...เชิญผู้นำชุมชนมาประชุมว่าเราได้ผลงานอะไรผู้นำชุมชนไปประชาสัมพันธ์ต่อ ถ้าไม่เข้าใจเรียก สอบด.ไปพูดด้วย... (เลขาฯ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง, สัมภาษณ์, 14 พฤษภาคม 2554)

องค์กรของตนต่อหน่วยงานภายนอก และในอีกมุมหนึ่งก็เป็นการประชาสัมพันธ์ให้กับคนในพื้นที่ได้ทราบการทำงานของเราอีกด้วย

เมื่อนำผลการสัมภาษณ์ของประชาชนภายในพื้นที่ตัวอย่างมาพิจารณาประกอบการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่น เพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้นำท้องถิ่นปฏิบัติงานภายใต้ความโปร่งใสหรือไม่นั้น ผลการศึกษาพบว่าประชาชนมีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นในด้านความโปร่งใสในระดับดี ในค่าเฉลี่ยที่ 3.42 (ตามตาราง 6.3) หมายความว่า ประชาชนในท้องถิ่นเห็นว่าผู้นำในท้องถิ่นของพวกเขามีการทำงานโดยการกำหนดโครงสร้างการทำงานอย่างชัดเจน มีความโปร่งใสในเรื่องการให้คุณให้โทษกับผู้ปฏิบัติงาน และมีการเผยแพร่ข้อมูลการทำงานและระบบงานของหน่วยงานอย่างเปิดเผยในระดับที่น้อย

(3.1) ความสอดคล้องของหลักคุณธรรมและหลักความโปร่งใสกับวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น

จากการถอดบทเรียนของผู้นำท้องถิ่นในหลักคุณธรรมและหลักความโปร่งใสของผู้นำท้องถิ่น พบว่าหากผู้นำท้องถิ่นปฏิบัติงานตามหลักการครองครองธรรมแล้ว การทำหน้าที่ดังกล่าวก็จะสะท้อนออกมาให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเหล่านั้นด้วย และด้วยเหตุนี้ จึงทำให้พบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นตามหลักการทั้งสองดังกล่าวนั้น จะประสบความสำเร็จหรือเห็นผลได้ชัดเจนขึ้นต่อเมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น กล่าวคือ ในการสร้างจรรยาบรรณของผู้นำ (ด้านคุณธรรม) ทั้งเป็นแบบทางการและไม่เป็นทางการนั้น พบว่า การสร้างจรรยาบรรณในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการนั้น ส่วนใหญ่มักจะมีรากฐานมาจากข้อตกลงของคนในชุมชน ซึ่งโดยมากข้อตกลงดังกล่าวมาจากรากฐานทางวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ เช่น การสร้างความเสียสละในการทำงาน ทั้งนี้ จรรยาบรรณแบบไม่เป็นทางการนั้นส่วนใหญ่เมื่อมีรากฐานมาจากวัฒนธรรมประเพณีของคนในชุมชน ทำให้ในท้ายที่สุดจรรยาบรรณมักจะกลายเป็นประเพณีของชุมชนไปในที่สุด

อย่างไรก็ตาม รากฐานทางวัฒนธรรมประเพณีบางประการนั้น ได้กลายเป็นอุปสรรคในการพัฒนา เช่น วัฒนธรรมในการคัดเลือกบุคลากรเข้ามาทำงานซึ่งมักจะถูกตั้งคำถามเรื่องความโปร่งใสในกระบวนการคัดเลือก ซึ่งผลกระทบประการหนึ่งจากกระบวนการคัดเลือกที่ไม่โปร่งใสดังกล่าวจะทำให้ได้บุคลากรที่ไม่มีจิตสำนึกในการปฏิบัติตามระเบียบวินัยหรือจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน

(3.2) ปัญหาต่อการดำเนินงานของผู้นำท้องถิ่นด้านหลักความโปร่งใส

การปฏิบัติงานของผู้นำภายใต้หลักความโปร่งใส ปราศจากการคอร์รัปชันหรือพฤติกรรมช้อนเร้น ผู้นำมีความจำเป็นต้องเปิดเผยโครงสร้างการทำงานและข้อมูลต่างๆ เรื่อง ผลการศึกษาพบว่าวิธีการเปิดเผยข้อมูลหรือโครงสร้างการทำงานของผู้นำท้องถิ่นมักจะไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ ผ่านช่องทางประชาสัมพันธ์ด้วยวิธีการต่างๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังรวมถึงการลงมือปฏิบัติงานด้วยตนเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เห็นผลงานที่แสดงออกมา อย่างไรก็ตาม วิธีการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงาน เช่น

- เนื่องจากการดำเนินงานของผู้นำภายใต้หลักความโปร่งใส ผู้นำจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้ทุกเรื่อง ในขณะเดียวกันผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอาจไม่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารงานในด้านท้องถิ่น จึงทำให้ในการดำเนินงานบางเรื่องไม่ได้ผ่านการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนรับรู้และรับทราบร่วมกัน
- ผู้นำไม่ทราบวิธีการหรือช่องทางที่เหมาะสมในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูล โดยปัญหานี้มักเกิดขึ้นกับผู้นำที่เป็นปราชญ์ เช่น วิธีการประชาสัมพันธ์ให้คนในท้องถิ่นได้รับรู้และรับทราบแนวคิดรวมถึงผลงานของตนให้แก่คนในพื้นที่ที่ได้รับทราบโดยทั่วถึง เป็นต้น
- อุปกรณ์ที่ใช้ในการสื่อสารข้อมูลนั้นยังขาดประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดความทั่วถึง โดยเฉพาะการประกาศทางหอกระจายเสียง กล่าวคือ หอกระจายเสียงไม่ครอบคลุมทั่วพื้นที่ในชุมชน หรือ ระบบของเสียงไม่มีคุณภาพทำให้ชาวบ้านฟังไม่รู้เรื่อง ไม่เข้าใจ รวมถึงอุปสรรคที่ขัดขวางการเดินทางของเสียง เช่น ต้นไม้ ซึ่งแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวคงต้องใช้งบประมาณเพื่อแก้ไขปรับปรุง

(4) “ธรรมาภิบาล : หลักการมีส่วนร่วม”

การศึกษาการมีส่วนร่วมครั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแยกทั้งสิ้น 4 ประเด็น ได้แก่

ประเด็นที่ 1 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมบริหารชุมชน

การศึกษาพบว่าก่อนที่ผู้นำท้องถิ่นจะดำเนินงานภายในชุมชน ผู้นำเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมบริหารชุมชนด้วยรูปแบบและกระบวนการอันหลากหลาย เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอแนะแนวทางการทำงาน การเข้าร่วมวางแผนการทำงานรวมถึงการลงมือปฏิบัติงานกับผู้นำในท้องถิ่น เป็นต้น

ผู้นำท้องถิ่นอาศัยหลักการมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมบริหารชุมชนของผู้นำท้องถิ่นโดยเฉพาะเรื่องที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การออกข้อบัญญัติของชุมชนตามความต้องการของชุมชน²

ประเด็นที่ 2 การควบคุมการดำเนินงานของผู้นำท้องถิ่น

สำหรับช่องทางในการควบคุมดำเนินงานของผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้นำท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นหลายวิธี เช่น การตรวจสอบด้วยตนเอง, การเข้าร่วมประชุมกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือการตั้งคณะกรรมการเข้าไปช่วยตรวจสอบการทำงานของผู้นำ³ บางส่วนอาจจะใช้วิธีการโทรศัพท์ถึงตัวผู้นำท้องถิ่น

² “...โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากจะมีการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎข้อบังคับของชุมชน หรือแผนด้านต่างๆ ทุกด้าน...” (ผุ้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอ้อ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554)

³ “...คณะกรรมการเข้ามาตรวจสอบ โดยประชาชนเลือกเองผ่านการประชุมหมู่บ้าน” (ผู้ใหญ่บ้าน ต.หนองสนธิ, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554)

โดยตรง เช่น ตัวผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น รวมถึงการแสดงความคิดเห็นผ่านทางจดหมาย บางส่วนอาจจะบอกกับตัวผู้นำโดยตรง หรือผ่านสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴

นอกจากนี้ ผู้นำยังได้ดำเนินการในเชิงรุกเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามาร่วมตรวจสอบการทำงานขององค์กรโดย “...อบต.จะจัดกิจกรรมประจำปี เรียก อบต.พบประชาชน ให้ประชาชนถามปัญหาความต้องการ” อนึ่ง ผู้นำในพื้นที่แห่งหนึ่งได้เสนอให้ทราบถึงปัญหาของการที่จัดบทบาทในเชิงรุกขององค์กรที่เปิดให้ประชาชนเข้าควบคุมการทำงาน คือ “...ชาตองค์ความรู้ แต่ทำด้วยเจตนาที่เขาต้องการ แต่ไม่มีกฎสนับสนุน ไม่มีแบบฟอร์ม” (ผู้ใหญ่บ้าน ต.หนองสนธิ, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554)

ประเด็นที่ 3 การมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง

การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมด้านกระบวนการประชาธิปไตยในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้สำรวจจากสัดส่วนการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นพบว่า จำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในแต่ละพื้นที่นั้น มีข้อมูลตรงกัน กล่าวคือ จำนวนผู้ไปใช้สิทธิมีจำนวนมากเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนประชากรที่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งหรือคิดเป็นมากกว่าร้อยละ 50 นอกจากนี้ยังพบว่าประชาชนในพื้นที่ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นมากกว่าการเลือกตั้งในระดับชาติ

เหตุผลที่เป็นการกระตุ้นให้เกิดการใช้สิทธิของประชาชนในชุมชนนั้น คือ

ก. ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ

ทั้งนี้ สามารถสะท้อนได้จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นมากกว่าการเลือกตั้งในระดับชาติ ...เครือญาติจะเป็นระบบมากกว่าในการลงสมัครเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ถ้าเป็นคนอื่นลงสมัคร แม้จะใช้เงินเป็นจำนวนมากก็ไม่ชนะการเลือกตั้ง... (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาพุ, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2554)

ข. ความกังวลต่อการจะถูกตัดสิทธิทางการเมือง

เนื่องจากการที่กฎหมายกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชนชาวไทยทุกคนที่มีอายุ 18 ปี บริบูรณ์ต้องทำหน้าที่ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งนั้น มีผลทำให้ประชาชนในท้องถิ่นส่วนหนึ่งกลัวถูกตัดสิทธิทางการเมือง (ผู้ใหญ่บ้านตำบลนาพุ, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2554) อันจะทำให้สูญเสียสิทธิบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เพราะจะทำให้คนภายในท้องถิ่นไม่สามารถใช้สิทธิของตนเพื่อปกป้องหรือเรียกร้องให้แก่คนใกล้ชิดของตนภายในท้องถิ่นได้ หากเกิดเหตุการณ์ที่จะต้องใช้สิทธิทั้งนี้เหตุผลดังกล่าวสืบเนื่องจากความสัมพันธ์ทางเครือญาติที่ได้กล่าวไปแล้วในเบื้องต้นนั่นเอง

⁴ ...ประชาชนตรวจสอบกันเอง นั่นคือประชุม พูดคุยกันเองแล้วก็จะมาสอบถาม นอกจากนี้ยังมีบัตรประชาสัมพันธ์ ว่าใครดูแลโครงการ และมีรายละเอียดให้ตรวจสอบ...ถ้าเกิดปัญหาจะเข้าสอบถามกับผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านก็จะมาบอก อบต. จากนั้นก็จะนำเรื่องมาประชุมและตรวจสอบ... (เลขาฯ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง, สัมภาษณ์, 14 พฤษภาคม 2554)

ค. การประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งโดยผู้นำท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า ผู้นำมีส่วนสำคัญในการกระตุ้นให้คนในพื้นที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยวิธีการประชาสัมพันธ์ และการกระตุ้นให้ประชาชนต่างตระหนักและเข้าใจถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองที่มีตามรัฐธรรมนูญ เช่น “...วิธีการเชิญชวน ประชุมประชาคม ขอร้องหลังคาละ 1 คนให้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตาอ้ออง, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554) หรือ ...มีการประชาสัมพันธ์บอกว่า คนทุกคนมีสิทธิที่จะเลือกตัวแทนมาทำงาน ฉะนั้นเมื่อเรามีสิทธิเราควรใช้สิทธิให้เกิดประโยชน์กับตัวเราและประเทศชาติด้วยไม่ใช่แค่ทำให้คนอื่นไปเลือกไม่ใช่ใครเลือกก็เหมือนเดิมใครเลือกมาก็เหมือนเก่า เราต้องใช้สิทธิของเราด้วยเราเห็นคนที่จะเป็นตัวแทนของเราได้เราต้องมาเลือก (ปราชญ์ชาวบ้าน, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2554) หรือ “...มีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ติดต่อญาติที่ไปอยู่ต่างถิ่นให้มาเลือกตั้งและต้องรายงาน...” (ผู้ใหญ่บ้าน ต.หนองสนิท, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554)

ง. สถานที่จัดการเลือกตั้งและระบบเลือกตั้งล่วงหน้า

แม้ว่าการที่ประชาชนจะไปใช้สิทธิของตนเพื่อเลือกตั้งมีปัจจัยหลายอย่างที่สนับสนุน เช่น ระบบความสัมพันธ์ทางเครือญาติ กลัวถูกตัดสิทธิทางการเมือง อย่างไรก็ตาม สถานที่จัดการเลือกตั้งก็มีส่วนสำคัญที่จะกระตุ้นให้คนในพื้นที่เดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ เนื่องจากบ้านเรือนของประชาชนในท้องถิ่นมีลักษณะใกล้เคียงหรือใกล้เคียงกัน และมักจะใช้การเดินทางด้วยเท้าเพื่อไปมาหาสู่กันเป็นประจำ ดังนั้น หากสถานที่เลือกตั้งจัดอยู่ใกล้บ้านเรือนของประชาชนในละแวกนั้นจะส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการไปใช้สิทธิ ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งอาจจะตัดสินใจที่จะไม่ไปใช้สิทธิ

ยิ่งไปกว่านั้น การจัดระบบเพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า มีส่วนกระตุ้นให้คนในท้องถิ่นให้ความสนใจและใส่ใจในการเลือกตั้งเพิ่มขึ้น “...เปิดโอกาสให้คนมาใช้สิทธิเลือกตั้งก่อน ประกอบกับสถานที่เลือกตั้งหาง่ายเดินทางสะดวก จึงทำให้ได้เปอร์เซ็นต์เพิ่ม (บางจังหวัดให้เลือกตั้งก่อนแต่หาไม่เจอ คนกึ่ง)” (ผู้ใหญ่บ้าน ต.หนองสนิท, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554)

ประเด็นที่ 4 รูปแบบและกลยุทธ์ในการเสริมสร้างและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ สำหรับรูปแบบที่เป็นทางการนั้นจะแสดงออกในรูปแบบของการจัดประชุมเพื่อขอความคิดเห็นหรือเพื่อการลงมติต่างๆ เช่น การประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อจัดทำแผนการพัฒนาพื้นที่ ...ในการทำแผนพัฒนานั้นจะมีขั้นตอนคือ (1) ทำประชาคมว่าประชาชนต้องการอะไรบ้าง (หมู่บ้าน) (2) นำความต้องการนั้นเข้าสภา (นายกเตือนให้ดูประโยชน์ของประชาชน) (3) เข้าสภาเพื่อจัดสรรงบประมาณ (ตามความจำเป็นและความจำเป็นเร่งด่วน) (4) ออกมาเป็นแผนส่งกระทรวงมหาดไทย... (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทมนางาม, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2554)

สำหรับรูปแบบที่ไม่เป็นทางการนั้นมักจะใช้การ บอก ผ่านผู้นำของพื้นที่ หรือ การประชาสัมพันธ์ผ่านทางช่องทางแบบไม่เป็นทางการ เช่น ประชาสัมพันธ์ขอความร่วมมือทางหอกระจายข่าว หรือใช้วิธีประชาสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว เรื่องระดมคนเข้ามามีส่วนร่วม

ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่ากลุ่มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการนั้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นกลุ่มผู้นำ ซึ่งประชาชนทั่วไปมักไม่เข้าร่วม ในขณะที่หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับปากท้องหรือเรื่องการทำมาหากิน ประชาชนทั่วไปมักจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือในบางกรณีประชาชนมักจะเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการการมีส่วนร่วม ...สิ่งที่ชาวบ้านมาบอกเองเป็นเรื่องร้องเรียนต่างๆ เช่น น้ำคลองตัน หรือเป็นเรื่องให้ผู้ใหญ่บ้านหางบประมาณมาช่วย เช่น กลุ่มเห็ด... (ผู้ใหญ่บ้านตำบลนาพุ, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2554) หรือเรื่อง...หอบประปาหมู่บ้าน ชาวบ้านจะช่วยกันวางแผนที่จะทำที่ไหน... (ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทมนางาม, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2554)

สำหรับกลยุทธ์ในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำมักจะส่งเสริมให้ประชาชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในด้านวัฒนธรรมหรือการมีส่วนร่วมในการดูแลความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่น ได้แก่

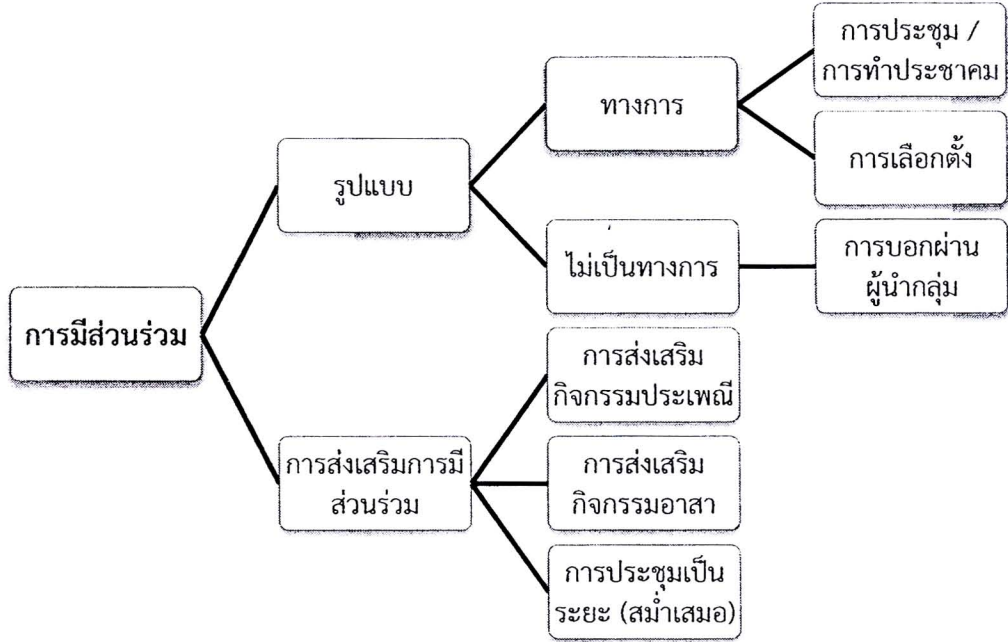
ก. ส่งเสริมกิจกรรมทางประเพณีที่ทำให้คนในชุมชนต้องเข้ามาทำงานร่วมกัน เช่น งานประเพณีต่างๆ การแข่งขันกีฬา ดังที่ผู้นำท่านหนึ่งได้ให้ข้อมูลไว้ ดังนี้ ...การแข่งขันกวนข้าวทิพย์ (ข้าวสำปะปี หมายถึง ข้าวของที่กินได้ทุกอย่าง) แข่งที่อบต. เป็นงานด้านศิลปวัฒนธรรมประเพณี สร้างความสามัคคี หมดทั้งตำบล หมู่บ้านละ 5 กระทะ (ปราชญ์ชาวบ้าน ตำบลนาพุ, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2554) นอกจากนั้นยัง ...มีการทำบุญประจำหมู่บ้าน แต่ละหมู่บ้านทำเอง เพราะพื้นที่มันกว้าง แต่อบต.ตั้งบไว้ให้จัดสรรให้เป็นหมู่ หรืองานกีฬา ได้รับความร่วมมือจากประชาชนจากหลายภาคส่วน ทั้งจากประชาชนในท้องที่ โรงเรียน อบต. และฝ่ายปกครอง (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทมนางาม, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2554)

ข. ส่งเสริมกิจกรรมอาสา ...ในช่วงเทศกาล อปพร. จะตั้งเต็นท์ให้บริการแก่ประชาชน (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาพุ, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2554 และ ปราชญ์ชาวบ้าน ตำบลนาพุ, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2554) ...ป่าชุมชนอย่าเผา ดูแลไฟฟ้า ห้ามจับสัตว์อนุรักษ์...หมู่บ้านต้องดูแลช่วยกัน... (ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทมนางาม, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2554)

ค. การประชุมเพื่อชี้แจงกิจกรรมและตอบข้อซักถามเป็นระยะ เพื่อทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหรือชุมชนหรือองค์กรนั้นๆ ...เรามีการประชุมชี้แจงบ่อย อย่างเป็นกลุ่มใช้ไหม...เราอย่าประชุมแค่สมัยสามัญ มันต้องมีการประชุมวิสามัญด้วยเพื่อชี้แจงว่าเรามีปัญหาอะไร อย่างเราตั้งกลุ่มขึ้นมามีปัญหาอะไรไม่ดีไม่ร้ายเกิดขึ้นกับกลุ่มเรา เราก็เรียกสมาชิกเข้าประชุม แต่เราก็บอกเขาให้เขาเข้าใจ เมื่อเขาเข้าใจเราก็สบายใจขึ้นเราก็ไม่กังวลจะไม่มีปัญหาคือเมื่อสมาชิกทราบ กรรมการทราบทุกคนเราก็ช่วยกันแก้ไขในจุดตรงนั้น... (ปราชญ์ชาวบ้าน, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2554)



ภาพที่ 7.1 แสดงลักษณะและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น



นอกจากนี้ ในการศึกษาถึงหลักการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นภายใต้หลักธรรมาภิบาลในด้านการมีส่วนร่วม โดยการสอบถามกับประชาชนตัวอย่างในเขตพื้นที่การปฏิบัติของผู้นำท้องถิ่นเหล่านั้น ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนในท้องถิ่นเห็นว่าผู้นำในท้องถิ่นของตนปฏิบัติงานโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกัน การดำเนินงานต่างๆ ของชุมชนในระดับปานกลาง ที่ค่าเฉลี่ย 3.34 (ตามตาราง 6.5) หมายความว่า ประชาชนในท้องถิ่นเห็นว่าผู้นำท้องถิ่นเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เสนอแนะความคิดเห็นในการทำงาน การเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการทำงานร่วมกับหน่วยงาน และการเข้าไปตรวจสอบและประเมินผลการทำงานของหน่วยงานได้เป็นครั้งคราว

(1) ความสอดคล้องของหลักการมีส่วนร่วมกับวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนในท้องถิ่นมักไม่กระตือรือร้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่แล้วหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นมักจะมีเฉพาะกลุ่มผู้นำท้องถิ่นในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม หากการพัฒนาท้องถิ่นในเรื่องใดที่มีประเด็นเกี่ยวกับการใช้ชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เช่น เรื่องเกี่ยวกับปัญหาปากท้อง หรือเรื่องการทำมาหากินของประชาชนแล้ว เรื่องเหล่านี้มักเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากประชาชนในท้องถิ่นและส่งผลให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้นำในท้องถิ่นนั้น หรือในบางกรณีประชาชนในพื้นที่นั้นอาจเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น สิ่งเหล่านี้จึงต้องสอดคล้องกับวัฒนธรรมการใช้ชีวิตของคนในท้องถิ่นด้วย ดังนั้น หากผู้นำในท้องถิ่นต้องการจะพัฒนาหรือต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าร่วมในกิจกรรมใดๆ แล้ว จึงจำเป็นต้องมองถึงพื้นฐานความต้องการของคนในพื้นที่นั้นๆ ด้วย เนื่องจากการพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องอาศัยความร่วมมือจากคนในชุมชนทุกภาคส่วน

จากการศึกษาและการถอดบทเรียนในการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นในด้านหลักการมีส่วนร่วมนี้ ผู้นำท้องถิ่นต่างใช้กลยุทธ์เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าร่วม ดังนี้

ก. ส่งเสริมกิจกรรมทางประเพณีที่ทำให้คนในชุมชนต้องเข้ามาทำงานร่วมกัน เช่น ประเพณี กวนข้าวทิพย์⁵ หรือการทำบุญของหมู่บ้าน เป็นต้น

ข. ส่งเสริมกิจกรรมอาสา เช่น การอาสาดูแลและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้รถใช้ถนน ในช่วงเทศกาลหลัก (เช่น เทศกาลปีใหม่ เทศกาลสงกรานต์)⁶ หรือ กิจกรรมในการอนุรักษ์ป่าไม้ของหมู่บ้าน⁷ เป็นต้น

ค. การจัดประชุมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชี้แจงกิจกรรมและตอบข้อซักถามเป็นระยะ เพื่อทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหรือชุมชนหรือองค์กรนั้นๆ⁸

ง. การเปิดช่องทางพิเศษในการสื่อสารระหว่างประชาชนและผู้บริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การร้องเรียน เช่น ในจังหวัดสุรินทร์ มีการแสดงความคิดเห็นผ่านทางตู้แดง⁹ อาจกล่าวได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการดำเนินการในเชิงรุกเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมตรวจสอบการทำงานขององค์กรได้ นอกจากนี้ยังมีช่องทางพิเศษอื่นๆ อีก เช่น การจัดกิจกรรมรอบต.พบประชาชน เป็นต้น

(2) ปัญหาต่อการดำเนินงานของผู้นำท้องถิ่นด้านหลักการมีส่วนร่วม

ปัญหาต่อการดำเนินงานด้านการสร้างและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ผู้นำท้องถิ่นดำเนินการนั้น ปัญหาหลักอยู่ที่ตัวผู้นำท้องถิ่นไม่มีความรู้ที่เพียงพอเพื่อการดำเนินการให้ถูกต้อง¹⁰ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำประเด็นดังกล่าวมาพิจารณาและทำการวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัจจัยที่เป็นปัญหาต่อการดำเนินงานของผู้นำท้องถิ่นในด้านหลักการมีส่วนร่วม พบว่า หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลนี้ องค์ประกอบที่สำคัญอันจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงได้นั้นคือ “กฎหมาย” ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการทำงานของผู้นำท้องถิ่นได้มากขึ้น แต่ก็ต้องยอมรับข้อเท็จจริงด้วยว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของท้องถิ่นยังเผชิญปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการ ที่สำคัญคือ

⁵ ...การแข่งขันกวนข้าวทิพย์ (ข้าวสำปะปี้ หมายถึงข้าวของที่กินได้ทุกอย่าง) แข่งที่อบต. เป็นงานด้านศิลปวัฒนธรรมประเพณี สร้างความสามัคคี หมดทั้งตำบล หมู่บ้านละ 5 กระทะ (ปราชญ์ชาวบ้าน ตำบลนาพุ, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2554)

⁶ ...ในช่วงเทศกาล อปพร. จะตั้งเต็นท์ให้บริการแก่ประชาชน (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาพุ, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2554) และ ปราชญ์ชาวบ้าน ตำบลนาพุ, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2554)

⁷ ...ป่าชุมชนอย่าเผา ดูแลไฟป่า ห้ามจับสัตว์อนุรักษ์...หมู่บ้านต้องดูแลช่วยกัน... (ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทมนางาม, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2554)

⁸ ...เรามีการประชุมชี้แจงบ่อย อย่างเป็นกลุ่มใช้ใหม่...เราอย่าประชุมแค่สมัยสามัญ มันต้องมีการประชุมวิสามัญด้วยเพื่อชี้แจงว่าเรามีปัญหาอะไร อย่างเราตั้งกลุ่มขึ้นมาเมื่อเหตุการณ์ไม่ดีไม่ร้ายเกิดขึ้นกับกลุ่มเรา เราก็เรียกสมาชิกเข้าประชุม แต่เราก็บอกเขาให้เขาเข้าใจ เมื่อเขาเข้าใจเราก็อบายใจขึ้นเราก็ไม่กังวลจะไม่มีปัญหาคือเมื่อสมาชิกทราบ กรรมการทราบทุกคนเราก็ช่วยกันแก้ไขในจุดตรงนั้น... (ปราชญ์ชาวบ้าน, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2554)

⁹ “...ตู้แดงแสดงความคิดเห็น แรกๆ มีการส่งความคิดเห็น แต่ปัจจุบันไม่ค่อยมี เปิดทุกอาทิตย์” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตาอ้อ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554)

¹⁰ “...ขาดองค์ความรู้ แต่ทำด้วยเจตนาที่เขาต้องการ แต่ไม่มีทุนสนับสนุน ไม่มีแบบฟอร์ม” (ผู้ใหญ่บ้าน ต.หนองสนธิ, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554)

ก. การขาดความรู้ที่ถูกต้องในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ แม้กฎหมายจะกำหนดให้ประชาชนท้องถิ่นสามารถเข้ามีส่วนร่วมกับผู้ดำเนินการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่น แต่ในขณะเดียวกันทั้งผู้นำท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องการมีส่วนร่วมกลับไม่มีความรู้หรือความเข้าใจที่ถูกต้องถึงกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการทางกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่จัดทำขึ้น ส่งผลให้ผู้นำท้องถิ่นบางแห่งอาจหลีกเลี่ยงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องดังกล่าวไปได้ หรือ ในกรณีกลับกัน หากผู้นำท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานตามช่องทางที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ประชาชนท้องถิ่นกลับไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในกระบวนการมีส่วนร่วมของตน หรือความไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่พลเมืองของท้องถิ่นว่าตนควรจะต้องปฏิบัติหรือไม่ หรือปฏิบัติไปแล้วได้ผลอย่างไร เช่น การเข้าเป็นคณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่เข้าใจว่าวิธีการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างไร ไม่มีความรู้เกี่ยวกับพัสดุที่ตรวจรับ ในกรณีนี้ส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นอาจเป็นเพียงการรับทราบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนการเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนบริหารท้องถิ่นของตนการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้จึงนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำเกือบจะที่สุด

ข. การขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่แน่ชัดในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น กล่าวคือ แม้ว่าข้อกฎหมายจะเปิดช่องทางให้ประชาชนท้องถิ่นให้เข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในท้องถิ่น เช่น กระบวนการร่างข้อบัญญัติของท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่แน่นอนสภาท้องถิ่นสามารถไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องชี้แจงว่าเหตุใดจึงไม่รับหลักการ หรือ หลักเกณฑ์หรือข้อหาที่จะใช้ในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ยังไม่มีความชัดเจน ส่งผลให้ฝ่ายที่แพ้การเลือกตั้งมักใช้ช่องทางตามกฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการกลั่นแกล้งฝ่ายที่ชนะการเลือกตั้ง สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นทั้งสิ้น

(5) “ธรรมาภิบาล: หลักความรับผิดชอบ”

ในประเด็นเรื่องหลักความรับผิดชอบนั้น คณะผู้วิจัยได้เน้นการศึกษาใน 2 ประเด็น ได้แก่ (1) การวางแผนการทำงานของผู้นำชุมชน และ (2) การมีระบบตรวจสอบการทำงานหรือติดตามเรื่องร้องเรียนของประชาชนในท้องถิ่น จากข้อมูลที่ได้มาผู้วิจัยจึงได้ทำการถอดบทเรียนในด้านหลักความรับผิดชอบออกมาโดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การวางแผนการทำงานและการวางแผนสำรอง

จากการศึกษาพบว่า ในการวางแผนการทำงานนั้น ผู้นำท้องถิ่นจะให้ความสำคัญกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างจริงจังผ่านกระบวนการขั้นตอนต่างๆ กล่าวคือ ในทุกองค์กรจะมีการวางแผนการปฏิบัติงาน เช่น การวางแผนพัฒนาแบบ 3 ปี หรือแผนพัฒนาแบบ 5 ปี การวางแผนเกี่ยวกับประเพณีท้องถิ่น และการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาเรื่องแหล่งน้ำหรือน้ำ

ทั้งนี้ วิธีการสร้างแผนการปฏิบัติการหรือการพัฒนาแผนจะกระทำโดยการนำแผนเก่ามาประกอบการพิจารณาเพื่อพัฒนาและปรับปรุงแผนต่อไป¹¹ นอกจากนั้น กระบวนการก่อนการวางแผนพัฒนาชุมชน ผู้นำจะถามความต้องการของคนในชุมชนก่อน เพื่อประเมินความเป็นไปได้ของแผนก่อนที่จะกำหนดออกมาเป็นรูปธรรม¹²

ในด้านการวางแผนสำรอง บทเรียนที่ได้จากผู้นำในเรื่องการวางแผนสำรองนี้ พบว่า แม้ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่จะตอบว่า องค์กรของตนนั้นมีการวางแผนสำรองเอาไว้ แต่เมื่อถามในรายละเอียดของแผนสำรองพบว่า หากเกิดปัญหาขึ้น ผู้นำจะปรับแก้ไขแผนไปตามสถานการณ์เฉพาะหน้าตามความเหมาะสม เช่น การนำแผนไปบรรจุใหม่ หรือ การสร้างแผนป้องกัน คือ เอาแผนตัวอื่นมาแทน¹³ ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่งมองว่าปัญหาที่ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนได้มาจากการตีความกฎหมายไม่เหมือนกัน¹⁴

ในแง่จึงอาจจะกล่าวได้ว่า ในสภาพความเป็นจริงแล้ว องค์กรส่วนใหญ่ นั้น ไม่มีการวางแผนสำรองอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้สามารถระบุสาเหตุที่ทำให้องค์กรต่างๆ ไม่มีการวางแผนสำรอง จากการให้เหตุผลของผู้ให้สัมภาษณ์ได้ว่า ปัญหาเกิดขึ้นส่วนใหญ่นั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินการ ซึ่งมักจะเป็นเรื่องที่ไม่สามารถรู้ล่วงหน้าได้ จึงจำเป็นต้องแก้ปัญหาเป็นการเฉพาะหน้าในแต่ละประเด็นปัญหา¹⁵

(2) ระบบการตรวจสอบการทำงานและการติดตามตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของประชาชน

ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำท้องถิ่นมีการสร้างระบบตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยอาศัยรูปแบบของ “คณะกรรมการ” แทบทั้งสิ้น¹⁶ เนื่องจากผู้นำท้องถิ่นมักจะจัดให้มีการรายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานให้ประชาชนในพื้นที่ได้ทราบอย่างสม่ำเสมอ ผ่านวิธีการที่เป็นทางการหรือลายลักษณ์อักษร และวิธีแจ้งด้วยวิธีการที่ไม่เป็นทางการ เช่น การแจ้งด้วยวาจา ผู้นำในท้องถิ่นจึงได้มีการประยุกต์ โดยการนำเอาวิธีการดังกล่าวมาใช้ในกรณีของการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ทั้งนี้ เมื่อมีการตรวจสอบและพิจารณาโดยคณะกรรมการแล้ว ผู้นำจะดำเนินการแจ้งผลการดำเนินการให้แก่ประชาชนใน

¹¹ “...เพื่อที่จะได้ประเมินแผนที่ปฏิบัติสมบูรณ์และที่ยังไม่ได้ปฏิบัติ รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากอะไร” (ผู้ใหญ่บ้าน ต.หนองสนธิ, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554)

¹² ...ให้สมาชิก รองสมาชิก อบต. ช่างเข้าไปตรวจสอบพร้อมรายงาน ก่อนลงมือปฏิบัติต้องมีการประเมินผลความเป็นไปได้ก่อน (ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมานงาม, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2554)

¹³ ผู้ใหญ่บ้าน ต.หนองสนธิ, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554 และประธานเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน ต.สนม, สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2554, รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง, สัมภาษณ์, 14 พฤษภาคม 2554 และเลขาฯ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง, สัมภาษณ์, 14 พฤษภาคม 2554.

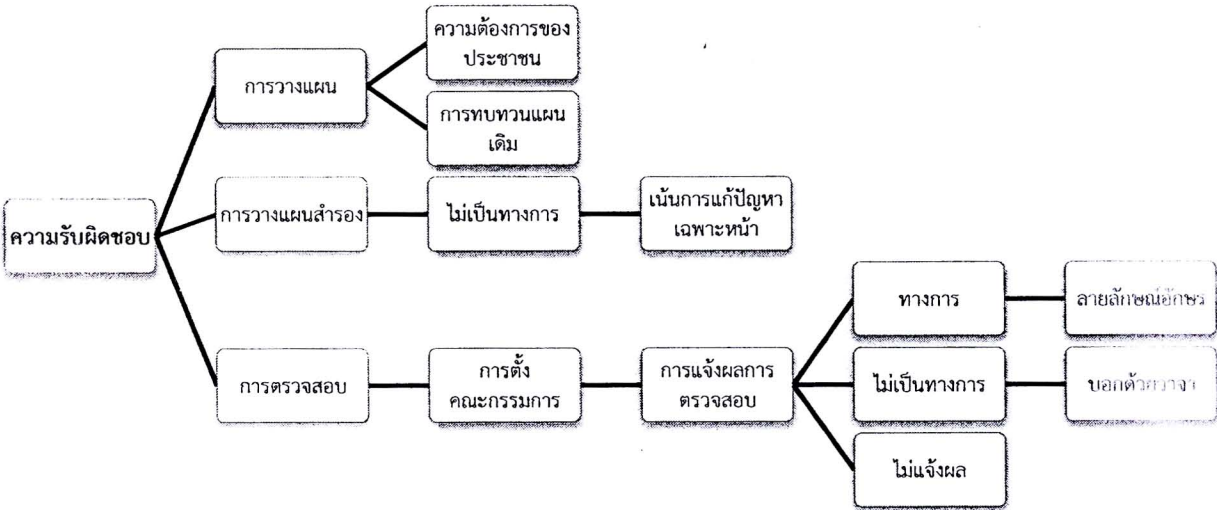
¹⁴ “...คนตีความกฎหมายไม่เหมือนกัน ไม่เชื่อฟัง...” (ผู้ใหญ่บ้าน ต.หนองสนธิ, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554)

¹⁵ “...ส่วนมากก็จะถกเถียงกันไปตามระบบ ทุกครั้งถ้ามีอุปสรรคก็ต้องหาข้อยุติกันไป...จะให้เป็นแผนเป็นปึก มากกว่าเพราะฉะนั้นแล้วจะได้แก่กันไปเป็นปึก เป็นเดือนๆดังกล่า...” (ประธานเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน ต.สนม, สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2554)

¹⁶ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตาอ้อ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554 และผู้ใหญ่บ้าน ต.ตาอ้อ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554 และผู้ใหญ่บ้าน ต.หนองสนธิ, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสองคอน, สัมภาษณ์, 29 กรกฎาคม 2554 และผู้ใหญ่บ้าน ตำบลท่าสองคอน, สัมภาษณ์, 13 พฤษภาคม 2554

ท้องถิ่นได้รับทราบ¹⁷ ทั้งนี้ การร้องเรียนการทำงานในบางเรื่องไม่จำเป็นต้องแจ้งผลการดำเนินการให้กับผู้ร้องเรียน เนื่องจากบางกรณีจะแก้ไขและทราบผลในจุดนั้นเลย¹⁸

ภาพที่ 7.2 แสดงแนวทางและวิธีการปฏิบัติงานตามหลักความรับผิดชอบ



ผลจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ต่อการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นภายใต้หลักความรับผิดชอบ พบว่า ผู้นำท้องถิ่นปฏิบัติงานในเรื่องดังกล่าวได้ในระดับดี ที่ค่าเฉลี่ย 3.43 (ตามตาราง 6.3) หมายความว่า ผู้นำท้องถิ่นปฏิบัติงานโดยให้ความสำคัญกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงมีความกระตือรือร้นที่จะแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนอยู่บ่อยครั้ง

(3) ปัญหาต่อการดำเนินงานของผู้นำท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ

การศึกษาพบว่าการบริหารงานของผู้นำท้องถิ่นยังคงเกิดปัญหาในการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนรวมถึงยังเกิดปัญหาในการรายงานหรือแจ้งผลการดำเนินงานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น สาเหตุหนึ่งอาจเกิดขึ้นจากการไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย กล่าวคือ

ก. การที่ผู้นำไม่ได้วางแผนการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมรอบด้าน กล่าวคือ แม้ในความเป็นจริงแล้วผู้นำท้องถิ่นจะมีการวางแผนการทำงานไว้ โดยเฉพาะแผนพัฒนา 3 ปีและแผน 5 ปี แต่หากเกิดปัญหาในการดำเนินการตามแผนพัฒนาที่กล่าวมา ผู้นำท้องถิ่นไม่ได้มีการวางแผนสำรองไว้ล่วงหน้า ดังนั้น หากเกิดปัญหาขึ้น ผู้นำท้องถิ่นจะทำการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นอาจเกิดปัญหาอื่นๆ

¹⁷ เช่น “...คณะกรรมการจะสรุปข้อเท็จจริงและแจ้งผู้ร้องเรียนให้ทราบ (ถ้าเป็นทางการจะแจ้ง ถ้าเป็นวาจาไม่ต้องแจ้ง)...” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตาอ้อ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554) หรือการให้ “...ส.อบต.จะเป็นผู้ไปชี้แจงกับชาวบ้าน เพราะชาวบ้านเห็นว่าเป็นที่ฟังได้” (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล, สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2554) หรือ ...จะรับเรื่องแล้วส่งให้ไปดำเนินการ จากนั้นก็ต้องรายงานเป็นหนังสือต่อผู้นำและผู้ร้องเรียน...บางเรื่องร้องเรียนไม่นานผลลัพธ์ก็เกิดทันที เช่น ไฟฟ้าดับ แก้ไขเสร็จก็มีไฟทันที... ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองนาแก, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2554.

¹⁸ ผู้ใหญ่บ้าน ต.หนองสนธิ, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554.

ตามมา เช่น การดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นไม่ได้มาจากความต้องการของประชาชนท้องถิ่น (เนื่องจากการวางแผนพัฒนาในข้างต้นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีโอกาสในการเข้าร่วมวางแผนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง) ทำให้การแก้ไขนั้นไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นต้น

ข. ปัญหาของการไม่มีระบบการตรวจสอบการทำงานของผู้นำท้องถิ่นหรือระบบการติดตามผลการร้องเรียนที่ชัดเจนก็เป็นผลสืบเนื่องจากปัญหาของบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจนให้ผู้ปฏิบัติต้องดำเนินการกระบวนการขั้นตอนอย่างไรในการตรวจสอบหรือรายงานผลการตรวจสอบข้อเรียกร้องต่างๆ แก่ประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม เช่น หากมีการร้องเรียนกรณีน้ำประปาหมู่บ้านไม่สะอาด หรือร้องเรียนกรณีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นประพฤติตัวไม่เหมาะสม ผู้นำท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนในการตรวจสอบที่แตกต่างกันอย่างไร ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบหรือไม่ คณะกรรมการตรวจสอบควรประกอบไปด้วยบุคคลใดๆ บ้าง แล้วหากกระบวนการตรวจสอบแล้วเสร็จแล้วต้องดำเนินการแจ้งผลการตรวจสอบด้วยวิธีทางใด เป็นต้น

(6) “ธรรมาภิบาล : หลักความคุ้มค่า”

การวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยศึกษาหลักความคุ้มค่า ในประเด็นเกี่ยวกับความประหยัด การเข้าสู่ระบบแข่งขัน และการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้นในประเด็นของหลักการดังกล่าว ผู้วิจัยจึงทำการถอดบทเรียนในการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นโดยแยกออกเป็น 2 ประเด็นหลัก ได้แก่

ประเด็นที่ 1 การจัดทำนโยบายเพื่อความประหยัด การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของชุมชนและการจัดทำหลักฐานทางงบประมาณ

เนื่องจากมีกฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการ ผู้นำท้องถิ่นในส่วนขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงจะต้องมีการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายขององค์กร รวมถึงการจัดทำหลักฐานทางงบประมาณที่ชัดเจน¹⁹

ในส่วนของผู้ผู้นำท้องถิ่นที่เป็นประชาชนชาวบ้านที่มีบทบาทในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่น มีวิธีดำเนินการโดยการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายเช่นเดียวกับผู้นำท้องถิ่นที่เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของผู้ผู้นำท้องถิ่นที่เป็นประชาชนชาวบ้านนั้นเป็นการดำเนินการที่ไม่สม่ำเสมอและไม่เป็นทางการดังเช่นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม หากเป็นงานที่ต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐ องค์กรชุมชนเหล่านี้มักจะต้องมีการจัดทำหลักฐานทางบัญชีและงบประมาณอย่างชัดเจนตามระเบียบราชการ²⁰ ทั้งนี้ ในบางพื้นที่ผู้นำจะมีบทบาทในการกำกับดูแลการจัดทำหลักฐานทางการเงินและงบประมาณ

¹⁹ “หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกบังคับโดยระเบียบให้ต้องจัดทำหลักฐานทางงบประมาณโดยต้องส่งให้สำนักตรวจเงินแผ่นดินทำการตรวจสอบ” นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสองคอน, สัมภาษณ์, 29 กรกฎาคม 2554 และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554.

²⁰ ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลท่าสองคอน, สัมภาษณ์, 13 พฤษภาคม 2554.

ผ่านการประชุมร่วมกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยการกระตุ้นให้เจ้าพนักงานปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด²¹

ในส่วนของการจัดทำนโยบายเพื่อความประหยัดการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นนั้น ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำท้องถิ่นบริหารงานโดยยึดหลักความประหยัดในการใช้ทรัพยากรด้านต่างๆ โดยส่วนใหญ่จะมีนโยบายในการประหยัดพลังงาน เช่น การประหยัดไฟฟ้า หรือการนำกระดาษที่ใช้แล้วนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse)²² เป็นต้น

ประเด็นที่ 2 การเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเพื่อการบริหารงบประมาณ

ประชาชนในท้องถิ่นคิดว่า ผู้นำท้องถิ่นมักบริหารงานโดยใช้ทรัพยากรด้านต่างๆ ไปอย่างคุ้มค่าเมื่อเทียบกับผลงานที่ท้องถิ่นได้รับ โดยมุ่งให้เกิดสินค้าและการให้บริการที่มีคุณภาพซึ่งสอดคล้องกับการให้ข้อมูลของผู้นำที่ให้สัมภาษณ์ในประเด็นการแข่งขันเพื่อการบริหารงบประมาณและทรัพยากรในท้องถิ่น โดยผู้นำจะเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันด้านราคา (การประมูล) ผ่านช่องทางต่างๆ เช่น การประกาศผ่านทางอินเทอร์เน็ต การส่งจดหมายไปยังผู้ประกอบการหรือผู้สนใจ การปิดประกาศข่าวสารที่บอร์ดข่าวสารที่อำเภอ และการประกาศทางวิทยุ²³

ทั้งนี้ ผู้นำในพื้นที่มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมสำหรับการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เช่น โดยวิธีการขอแรงงานจากประชาชนในท้องถิ่น²⁴ นอกจากนี้ยังมีแนวคิดในการบริหารงบประมาณในรูปแบบที่ไม่ใช่การแข่งขันประมูลงาน “...เมื่อมีการเปิดประมูล มันจะเป็นการผูกขาดแล้วเวลาประมูลแล้วเขาจะทำอะไรก็ได้แล้วได้ไม่คุ้มเสีย...ถ้ามีการประมูลแล้วจะควบคุมไม่ได้” พร้อมทั้งเสนอให้ใช้วิธี “...ใช้ระบบทำงานกิน % เช่น 100 ให้ร้านค้า 30%” (ประธานเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน ต.สนม, สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2554)

²¹ ...เราจะเรียกเจ้าหน้าที่ในการจัดหาพัสดุโดยตรงมาคุย ว่าคุณจะทำในลักษณะอย่างไรก็เลยบอกว่าต้องทำตามระเบียบ คือจะไม่มีการปิดนะ ยกตัวอย่างบางพื้นที่ก็อาจมีการปิดเป็นบางอย่างก็ทำให้พนักงานไม่สบายใจ ก็เลยถามพนักงานที่คุณจะทำงานลักษณะที่ปิดงานหรือเปิดงานคุณจะมีอยู่ 60 ปี หรือไม่ถึง 60 ปีนายกถึงวาระ 4 ปี ถ้ามีปัญหาหากไม่มีความผิดพนักงานก็เต็มๆ คุณเป็นผู้รับผิดชอบผลจ้าง ถามว่า คุณจะทำได้ไม่ทำดี ถ้าคนทำดีก็อยู่ได้ตลอดไป สรุปคือพนักงานเลือกเอาทำตามระเบียบทั้งหมดนายกก็เห็นด้วยให้ทำตรงนี้ ไม่มีการข่มขู่ไม่มีการหมกเม็ดก็เลยเกิดความสบายใจทุกคน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังแสง, สัมภาษณ์, 1 เมษายน 2554 นอกจากนั้น ในบางชุมชนยังได้รับการยอมรับเรื่องการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) อีกด้วย ประธานเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน ต.สนม, สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2554.

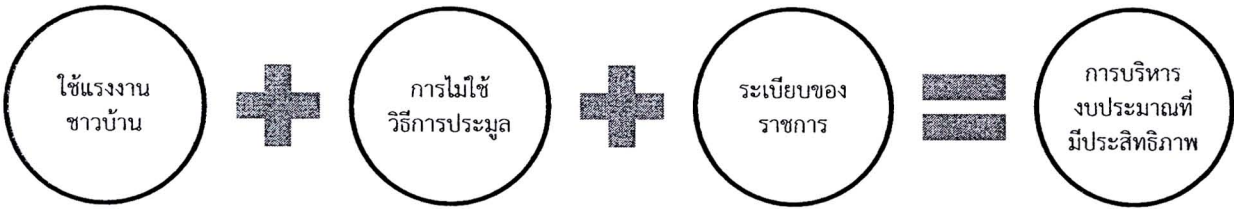
²² “...ดูเนื้อหาในแต่ละสาระ เช่น ต้องการประหยัดไฟก็หันมาทำตอนกลางวัน / ร้อนก็มาทำที่โล่งไม่ต้องเปิดพัดลม” นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตาอ้อ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554 และผู้ใหญ่บ้าน ต.หนองสนธิ, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554.

²³ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตาอ้อ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554 ผู้ใหญ่บ้าน ต.ตาอ้อ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554 และปราชญ์ชาวบ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ต.ตาอ้อ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554.

...อบต. เองก็ยึดหลักระเบียบวัสดุในการทำงาน เวลาที่มีการจัดหาพัสดุต่างๆเราก็จะมีการเปิดเผยข้อมูล เราไม่ปิดข้อมูล คือถ้าตรงไหนเป็นการตกลงเราก็ตกลงโดยเปิดเผยว่าเอาแต่สิ่งข้างมาคุยกันคนไหนให้ราคาต่ำสุดเราก็เอาราคานั้น เวลาสอบราคาเราก็เปิดเผยข้อมูลเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ผู้รับจ้างทราบทุกครั้งที่มีการสอบราคาโดยไม่ปิดโดยนำเสนอเอกสารสอบราคา นำลงเว็บไซต์กระจายข่าว ไปทางสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ก็เลยไม่มีปัญหาในเรื่องการดำเนินงานตรงนี้ ที่นี้ทางพนักงานเองเขาก็ภาคภูมิใจ... นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังแสง, สัมภาษณ์, 1 เมษายน 2554.

²⁴ “...ควรรันเอาแรงงานของชาวบ้านไปช่วย” ผู้ใหญ่บ้าน ต.หนองสนธิ, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554.

ภาพที่ 7.3 แสดงแนวคิดการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น



ผลจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ต่อการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นภายใต้หลักความคุ้มค่าพบว่า ผู้นำท้องถิ่นปฏิบัติงานในเรื่องดังกล่าวได้ในระดับปานกลาง ที่ค่าเฉลี่ย 3.26 (ตามตารางที่ 6.5) หมายความว่า ผู้นำท้องถิ่นบริหารงานโดยยึดหลักความประหยัดในการใช้ทรัพยากรภายในท้องถิ่น และบริหารงานโดยมุ่งให้เกิดสินค้าและการให้บริการที่มีคุณภาพเป็นบางครั้ง สาเหตุอาจเนื่องมาจากผู้นำท้องถิ่นให้ความสำคัญกับหลักความคุ้มค่าเฉพาะในแง่ของการประมูลหรือการประกวดราคาที่ต้องดำเนินการตามระเบียบกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ส่วนการบริหารงานในแง่ของการประหยัดทรัพยากรอื่นๆ เช่น พลังงานภายในชุมชน หรือการประหยัดพลังงานภายในหน่วยงานนั้นผู้นำท้องถิ่นยังละเลยต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวอยู่

โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนหนึ่งได้ให้เหตุผลและวิจารณ์ถึงการทำงานของผู้นำท้องถิ่นในการใช้และจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากร 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

- (1) การให้ความสำคัญและทุ่มเทงบประมาณและทรัพยากรให้แก่งานประเพณีงานประจำปีและงานแข่งขันกีฬาต่างๆ ที่แม้จะเป็นการรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีและความสามัคคีของชุมชน แต่บางครั้งเป็นไปในเชิงของการแข่งขันกับท้องถิ่นอื่นๆ มากเกินไปและเป็นการสิ้นเปลืองโดยไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านอื่นๆ เท่าที่ควร
- (2) การให้บริการและการใช้ทรัพยากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้บริการแก่ประชาชน ยังไม่สามารถนำมาให้บริการหรือใช้ประโยชน์ต่อชุมชนได้อย่างเหมาะสม และคุ้มค่ากับงบประมาณที่ได้ลงทุนไป โดยเฉพาะการให้บริการสาธารณสุขปฐมภูมิพื้นฐาน เช่น การทำถนน การให้บริการน้ำบาดาล และการปรับปรุงหรือสร้างสวนสาธารณะ สนามกีฬา สนามเด็กเล่น ที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอหรือคุ้มค่ากับการลงทุนมากนัก
- (3) การจ้างบุคลากรในสำนักงานหรือหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นแต่ไม่สามารถตอบสนองและให้บริการประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการได้มากขึ้น ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นว่าถือเป็นการจ้างงานที่ไม่คุ้มค่าต่องบประมาณที่ใช้ไป

(6.1) ความสอดคล้องของหลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่ากับวิถีชีวิตทางวัฒนธรรม

นอกเหนือไปจากการถูกตรวจสอบอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานของรัฐ และการสร้างระบบตรวจสอบอย่างเป็นทางการแล้ว ในงานบางประเภทเป็นงานที่ไม่จำเป็นต้องผ่านการตรวจสอบ ดังนั้น จากการศึกษาพบว่า **ผู้นำส่วนใหญ่จะสร้างกระบวนการทำงานที่สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า** ซึ่งการกระทำดังกล่าวได้กลายเป็นวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมในการทำงานของพื้นที่นั้นๆ อาทิ การทำงานประเพณีหรือกิจกรรมที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับกฎระเบียบของทางราชการ ผู้นำจะสร้างกระบวนการตรวจสอบขึ้นมาเป็นการภายใน อีกทั้งผู้นำในบางจังหวัดยังเป็นผู้ริเริ่มส่งเสริมหลักการความคุ้มค่าในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งการส่งเสริมดังกล่าวได้กลายเป็นวัตรปฏิบัติของคนในองค์กรและเริ่มแพร่ขยายไปยังชุมชน เช่น ในจังหวัดสุรินทร์ ผู้นำส่วนใหญ่มีนโยบายในการประหยัดพลังงาน เช่น การประหยัดไฟฟ้า หรือการใช้กระดาษ Re-Used²⁵

(6.2) ปัญหาต่อการดำเนินงานของผู้นำท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า

ปัญหาสำคัญของหลักความคุ้มค่านั้นคือ การสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในท้องถิ่นประหยัดการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น และนำทรัพยากรในท้องถิ่นมาสร้างมูลค่านั้นสร้างลำบาก เพราะต้องอาศัยความสามัคคี มีจิตใจอันหนึ่งอันเดียวกันและรักถิ่นฐานบ้านเกิดของตนเอง นอกจากนั้น การที่สภาพสังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ทำให้คนต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดในสังคม ดังนั้น หากจะให้ประชาชนในท้องถิ่นนำทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้อย่างได้ผลคุ้มค่า ผู้นำจำต้องทำให้ประชาชนท้องถิ่นเห็นถึงความสำเร็จที่เกิดขึ้นได้จริงในเชิงรูปธรรม เช่น การนำต้นกกอันเป็นพืชในชุมชนมาจักสานและนำไปขายให้เกิดรายได้จริงจึงจะเกิดการรวมตัวกันเพื่อนำทรัพยากรของท้องถิ่นมาพัฒนาให้เกิดความคุ้มค่า เป็นต้น นอกจากนั้น ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำท้องถิ่นทุกองค์กรให้สัมภาษณ์ในเรื่องการแข่งขันอันเป็นหลักการสำคัญของหลักความคุ้มค่า คือ “การเปิดช่อง” เพื่อประมุขงานให้เกิดความเป็นธรรม สาเหตุอันเนื่องมาจากข้อบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดให้ผู้นำต้องปฏิบัติตามระเบียบ ขั้นตอน อันถือเป็นส่วนสำคัญเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม

อย่างไรก็ดี ผลสำเร็จของผู้นำท้องถิ่นที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน มีรูปธรรมปรากฏดังตัวอย่างองค์การบริหารส่วนตำบลวังแสง อ.วังแสง จ.มหาสารคาม ซึ่งได้มีการสำรวจความคิดเห็นของผู้นำชุมชนจำนวน 79 คน ต่อการบริหารงานของนายกและคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจ ดังตารางที่ 7.1 (สุมาลี มีจั่น และ ปรีชญาน์ นักพ่อน, 2551: 65-69)

²⁵ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลตาอ้อ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554 และผู้ใหญ่บ้าน ด.หนองสนธิ, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554.

ตารางที่ 7.1 แสดงระดับความพึงพอใจของแกนนำชุมชนที่มีต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลวังแสง จำแนกเป็นรายด้าน

ความพึงพอใจต่อการบริหารงานด้านต่างๆ	ร้อยละ
1.การแต่งตั้งประชาชน/ผู้แทนชุมชนเป็นคณะกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	81.0
2.เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมรับฟังการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล	77.2
3.การแจ้งข้อมูลรายรับ-รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนทราบ	74.7
4.การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างให้ประชาชน/ชุมชนรับทราบ	75.9
5.การแต่งตั้งให้ประชาชนเป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง	79.7
6.การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ถึงโครงการ/กิจกรรมที่ดำเนินการ	81.0
7.การเปิดโอกาสให้ประชาชน/ชุมชนร่วมริเริ่มหรือเสนอโครงการและกิจกรรมต่างๆ	79.7
8.การนำโครงการและกิจกรรมที่ประชาชน/ชุมชนเสนอไปดำเนินการ	82.3
9.การเปิดโอกาสให้ประชาชน/ชุมชนร่วมให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล	81.0
10.การเปิดโอกาสให้ประชาชน/ชุมชนร่วมดำเนินการตามโครงการและกิจกรรมต่างๆ	81.0
11.การเปิดโอกาสให้ประชาชน/ชุมชนร่วมติดตามผลและประเมินผลตามโครงการและกิจกรรมต่างๆ	77.2
12.การเปิดโอกาสให้ประชาชน/ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล	81.0
13.การดำเนินการด้านภาษี	59.5
14.การดำเนินการด้านการจัดซื้อจัดจ้าง	83.5
15.การบริหารโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ของชุมชน	79.7
16.การบริหารโครงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	78.5
17.การบริหารโครงการด้านผังเมืองและสิ่งแวดล้อม	73.0
18.การบริหารโครงการด้านสวัสดิการสังคม	78.5

ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความยอมรับการทำงานของผู้บริหาร และต้องการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการ คือ การจัดสรรงบประมาณลงแต่ละหมู่บ้านจะผ่านการตัดสินใจจากประชาคมเป็นหลัก ซึ่งแต่เดิมก่อนมีประชคมนั้น การจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการในแต่ละชุมชนมักจะเกิดความขัดแย้งในด้านการแย่งชิงงบประมาณกันเสมอ แต่เมื่อมีการตั้งประชาคมมาเป็นกลไกในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินการในโครงการต่างๆ ของชุมชน จึงทำให้เกิดการยอมรับจากประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยประชาคมเป็นตัวแทนจากชาวบ้านในแต่ละหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการ ทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ ไม่มีปัญหาในเรื่องความไม่ยุติธรรมเพราะแต่ละหมู่บ้านมีตัวแทนของตนเองในการร่วมตัดสินใจร่วมกัน อีกทั้งการตัดสินใจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มักมีแนวทางที่สอดคล้องกับข้อเสนอของประชาคม ซึ่งเดิมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่พอใจที่เกิดประชาคมขึ้นในชุมชน เพราะเห็นว่ามิชอบก้าวก่ายกันแต่ในระยะต่อมาสมาชิกเหล่านั้นได้มีความเข้าใจและยอมรับการมีประชาคมมากยิ่งขึ้น (สมาลี มีจั่น และ ปรีชญานันท์ นักพ่อน,อ้างแล้ว : 70)

(7) หลักเศรษฐกิจพอเพียง

(7.1) ความสอดคล้องของหลักเศรษฐกิจพอเพียงกับวิถีชีวิตทางวัฒนธรรม

เมื่อพิจารณาหลักการของเศรษฐกิจพอเพียงแล้วจะพบว่า หลักการดังกล่าวมีความเกี่ยวพันอย่างแนบแน่นกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน เพราะว่าหลักการดังกล่าวถือกำเนิดมาจากหลักคิดพื้นฐานของวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมของคนในชุมชน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวิถีชีวิตของชนบทเปลี่ยนแปลงไปทำให้หลักการพื้นฐานดังกล่าวถูกละเลยไป ดังนั้นผู้นำบางส่วนจึงพยายามที่จะรื้อฟื้นแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

ทั้งนี้จากบทเรียนของผู้นำ พบว่า หลักการประการสำคัญในการทำให้การประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่แล้วประสบความสำเร็จนั้น ผู้นำจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติให้ประชาชนในพื้นที่ได้ประจักษ์ก่อน นั่นคือ ต้องทำตนเป็นต้นแบบของการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง (ประธานเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน ต.สนม, สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2554) และนอกจากทำให้ดูเป็นตัวอย่างแล้ว ยังต้องพยายามส่งเสริมให้ชุมชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของกิจกรรมนั้นอย่างแท้จริง (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังแสง, สัมภาษณ์, 1 เมษายน 2554) ผ่านการ “พาทำ” กิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดอบรมอาชีพ การขยายตลาดสินค้า กิจกรรมการส่งเสริมการออม เป็นต้น ซึ่งสิ่งที่สะท้อนว่าผู้นำได้ “พาทำ” หรือเป็นต้นแบบในการทำกิจกรรมตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงคือความเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี มหาสารคามและสุรินทร์ โดยเทียบระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงในแต่ละด้าน (ดังตารางที่ 6.7) พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยว่าสิ่งที่ผู้นำท้องถิ่นมุ่งเน้นในการบริหารงานมากที่สุด คือ การสร้างค่านิยมที่เน้นการ บริโภคแบบไม่ฟุ้งเฟ้อหรือเกินความจำเป็น รองลงมาคือ การบริหารงานโดยกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาขีดความสามารถให้แก่ท้องถิ่น การบริหารงานโดยมุ่งสร้างให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ การบริหารงานโดยยึดแนวทางความซื่อสัตย์สุจริตเป็นสำคัญ การบริหารงานโดยมุ่งสร้างการเรียนรู้และการพัฒนาความรู้ในท้องถิ่นอย่างเข้มแข็ง และการสร้างแนวทางการทำงานที่มีความโปร่งใสภายในท้องถิ่น ค่าเฉลี่ย 3.49, 3.41, 3.35, 3.34 และ 3.32 ตามลำดับ

นอกจากนั้น จากการสำรวจยังพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนหนึ่งแสดงความคิดเห็นว่าตัวอย่างการดำเนินชีวิตของผู้นำเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างแบบอย่าง ทั้งยังเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างความน่าเชื่อถือเมื่อต้องอยู่ในฐานะของผู้ผลักดันกิจกรรม รมณรงค์คำขวัญและน้อมนำกระแสพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเผยแพร่และผลักดันให้ประชาชนมีความเข้าใจและปฏิบัติตาม

(7.2) ปัญหาต่อการดำเนินงานของผู้นำท้องถิ่นตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

สำหรับปัญหาในการปฏิบัติงานตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงของผู้นำท้องถิ่นนั้นโดยส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาด้านการลงมือปฏิบัติ นั่นคือ แม้จะมีการอบรมอาชีพเสริม หรืออบรมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงในลักษณะต่างๆ แต่ในความเป็นจริงแล้วประชาชนมักไม่นำมาปฏิบัติต่อ ดังคำกล่าวที่ว่า

“...ส่งเสริมโดยการให้ความรู้พาไปดูงาน แต่กลับมาก็ไม่ค่อยทำกัน” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตาอ้อ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554)

จากการประมวลความเห็นของผู้นำสามารถระบุอุปสรรคที่กีดขวางไม่ให้นำประชาชนนำหลักการของเศรษฐกิจพอเพียงมาปฏิบัติได้ดังนี้

(1) ด้านวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากในปัจจุบันวิถีชีวิตของคนเปลี่ยนแปลงไปซึ่งคนส่วนใหญ่ไม่ได้มีวิถีปฏิบัติดังเช่นในอดีต เช่น การทำกับข้าวเองในครัวเรือน ทั้งนี้ความเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อการปฏิบัติตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงอย่างชัดเจนที่สุดคือการเลือกอาชีพที่มุ่งเน้นการรับราชการหรือการทำงานในองค์กรมากกว่าการทำการเกษตร ทำให้คนรุ่นใหม่ส่วนใหญ่ไม่เห็นถึงความสำคัญหรือประโยชน์ของเศรษฐกิจพอเพียง

“...ประชาชนไม่ค่อยทำกับข้าวกินเองแล้วทุกวันนี้...เด็กและเยาวชนไม่ค่อยอยู่บ้าน ส่วนคนที่อยู่ก็ไม่ค่อยสนใจเท่าที่ควร เขามุ่งแต่ราชการมากกว่า” (ประธานเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน ต.สนม, สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2554)

(2) ด้านรายได้ นโยบายการพึ่งตนเองนั้นส่วนใหญ่จะค่อนข้างได้ผลช้า (ผู้ใหญ่บ้านตำบลนาพุ, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2554) และที่สำคัญคือได้เงินน้อย (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทมนางาม, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2554) ทำให้คนในชุมชนไม่ต้องการปฏิบัติตามเนื่องจากคนเหล่านี้ได้สร้างหนี้เกินกว่ารายรับที่มี ดังนั้น การประกอบอาชีพที่ได้เงินไม่มากนักจะทำให้คนกลุ่มนี้ไม่สามารถจ่ายหนี้ได้ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทมนางาม, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2554)

(3) ด้านความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนวิจารณ์ว่า มาตรการบางอย่างนั้น แม้ว่าจะเป็นมาตรการที่ดีแต่ก็ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตประจำวันของคนในชุมชน “...รัฐบาลนโยบายไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิต เช่น การทำบัญชีครัวเรือน” (ปราชญ์ชาวบ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ต.ตาอ้อ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554) ซึ่งในทัศนะของผู้นำบางคนนั้น เป็นเรื่องที่ยุ่งยากและเพิ่มภาระให้กับประชาชน

(4) ด้านการรวมกลุ่ม ผู้ให้สัมภาษณ์คิดว่า อุปสรรคประการหนึ่งของการประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียง คือ คนในชุมชนมักจะไม่มีการรวมกลุ่มเพื่อประกอบกิจกรรมเพื่อการค้า เช่น “...ยังทำใครทำมันไม่มีการรวมกลุ่มกัน ส่วนมากเขาทำใช้ในครัวเรือนเขาไม่ค่อยอยากขายกัน” (ประธานเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน ต.สนม, สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2554) ดังนั้น ประชาชนจึงไม่เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว

(5) ด้านการตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่มีตลาดมารองรับสินค้าที่ผลิตได้รวมไปถึงการไม่มีช่องทางในการขายสินค้า “...ไม่มีตลาดมารับซื้อแน่นอนเวลาต่อมาได้ไม่รู้จะไปขายไหน นานๆจะมีคนมาซื้อผ่านสองฝั่ง” (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล, สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2554) หรือ “...ปัญหาคือทุกคนปลูกผักเลยไม่รู้จะไปขายให้ใคร” (ผู้ใหญ่บ้าน ต.หนองสนธิ, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554)

(6) ด้านการจัดหาวัตถุดิบและการจัดสรรเวลา แม้ว่าประชาชนในชุมชนจะมีฝีมือในการผลิตสินค้าและเพิ่มรายได้จากการขายผลิตภัณฑ์ดังกล่าว แต่ก็ประสบปัญหาในการหาวัตถุดิบในการผลิตสินค้านอกจากนั้น ยังประสบปัญหาด้านการจัดสรรเวลาในการผลิตเนื่องจากผลิตภัณฑ์บางประเภทต้องใช้มือและระยะเวลาที่ยาวนานซึ่งจะกระทบต่ออาชีพหลักของประชาชน²⁶

(7) ด้านการจัดการทุน ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชาวบ้านบางส่วนไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ เป็นเพราะไม่มีทุนในการทำอาชีพเสริม ทำให้ไม่สามารถลงทุนทำอาชีพเสริมอื่นได้ ดังนั้นรัฐจึงควรส่งเสริมด้านทุนเพื่อให้พวกเขามีอาชีพเสริม เช่น

“เขามีอาชีพอยู่เหมือนกัน เช่นอาชีพชาวนา ก็อย่างที่รู้ๆ กันอยู่ว่าแค่ค่าต้นทุนก็หมดแล้วเว้นแต่คนที่ฐานะหน่อยเขาถึงทำได้ คนไม่มีอะไรก็ทำได้ลำบาก...” (ปราชญ์ชาวบ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ต.ตาอ้อ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554)

ทั้งนี้ในความเป็นจริงแล้วคนในชุมชนส่วนใหญ่ต้องการมีรายได้เพิ่มดังนั้น *ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่คือ ต้องการเงินสนับสนุนมาประกอบอาชีพ...* (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสนธิ, สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2554)

(8) ด้านสภาพภูมิศาสตร์ การส่งเสริมอาชีพหรือการสร้างผลิตภัณฑ์โดยผู้นำหรือหน่วยงานต่างๆ นั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยทางภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่เป็นอย่างยิ่งเพราะในบางพื้นที่นั้น แม้ว่าประชาชนจะมีฝีมือ มีทุนในการดำเนินการและอาจจะมีช่องทางในการกระจายสินค้า แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่สามารถประกอบกิจกรรมได้เพราะสภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ไม่เอื้อต่อการประกอบกิจกรรมหรือไม่สามารถผลิตสินค้าส่งตลาดได้อย่างต่อเนื่อง เช่น

“...ที่จริงมันได้ความรู้มาเยอะแต่การนำมาใช้มันต้องสอดคล้องกับวิถีชีวิตของเราพื้นที่ของเรา อย่างบางครั้งเขาบอกทำนาแต่บางที่มันทำไม่ได้เพราะมันไม่มีน้ำ” (ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ต.หนองสนธิ, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554)

²⁶ กลุ่มอาชีพทางบ้านท่าสองคอนก็มี แต่เดี๋ยวนี้จะรู้สึกว่าจะเล็กเป็นบางส่วน บางส่วนวัตถุดิบก็ไม่ค่อยมีเพราะว่าไม่ค่อยมีดินก เพราะเขาถลอกหนองและไม่ค่อยมีเวลาว่าง... (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสองคอน, สัมภาษณ์, 29 กรกฎาคม 2554)

“...ตัวอย่างเช่น เรื่องกระเทียมดอง เรามีวิทยากร แต่ช่วงนี้ปลูกไม่ขึ้น (พ.ย.-ธ.ค.) ต้องดูภูมิประเทศ และภูมิอากาศ เพราะเป็นพืชตามฤดูกาล นอกจากนั้นต้องดูสารเคมี (ส่วนประกอบของดิน สิ่งแวดล้อม) ต้องเข้าใจภูมิประเทศ และภูมิอากาศ” (ผู้ใหญ่บ้าน ต.หนองสนิท, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554)

7.2 การเปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียงของผู้นำท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่าระหว่างหลักธรรมาภิบาลและหลักเศรษฐกิจพอเพียงนั้นต่างมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน และยังเป็นหลักการที่เกื้อกูลเป็นเหตุเป็นผลกัน ยกตัวอย่างเช่น หลักธรรมาภิบาลในแง่หลักความคุ้มค่าเป็นเป้าหมายของการดำเนินการ (Ends) ในขณะที่หลักเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักการที่ใช้ในการปฏิบัติ (Means) ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงสะท้อนออกในเชิงบวก คือ สิ่งที่สามารถวัดผลได้ ส่วนหลักเศรษฐกิจพอเพียงได้สะท้อนในเชิงหลักเกณฑ์หรือสิ่งที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์จากการปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้น เป็นไปในแนวทางเดียวกับหลักความคุ้มค่า คือ การมีประสิทธิภาพประสิทธิผล เกิดประโยชน์สูงสุด และการมีความสามารถในการแข่งขัน หรือสามารถดำรงอยู่ในระยะยาว อันเป็นปัจจัยให้เกิดการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนได้ ที่ต้องใช้ยุทธศาสตร์หรือแนวนโยบายของหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาสังคมประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมของบุคคล พร้อมกับการใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงควบคู่กันไปในการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้ยั่งยืนควบคู่กันไปเพื่อให้เกิดดุลยภาพในทุกมิติ

ในส่วนนี้ผู้วิจัยสะท้อนภาพของการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นในด้านกิจกรรมที่มีความสอดคล้องกันตามหลักธรรมาภิบาลและหลักเศรษฐกิจพอเพียงออกมาในรูปแบบของตารางที่ 7.2 ซึ่งใช้รายละเอียดในการเปรียบเทียบดังนี้

- หลักธรรมาภิบาล ผู้วิจัยยึดหลักการสำคัญ 6 ประการ อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักคุ้มค่า
- หลักเศรษฐกิจพอเพียง ผู้วิจัยได้ใช้ตัวชี้วัดจากคู่มือการประเมินหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านจิตใจและสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเรียนรู้ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (รายละเอียดตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2)

ตารางที่ 7.2 แสดงการเปรียบเทียบกิจกรรมของผู้นำที่สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียงของผู้นำท้องถิ่น

กิจกรรมของผู้นำ	หลักธรรมาภิบาล	หลักเศรษฐกิจพอเพียง
การวางกฎของชุมชน เช่น ห้ามตัดต้นไม้ในป่า, ห้ามทะเลาะวิวาทในชุมชน, ห้ามยิงปืนในหมู่บ้าน ห้ามเล่นการพนันในงานศพ	หลักการมีส่วนร่วม-การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเปิดรับความคิดเห็น ปรีกษาหารือและร่วมกันปฏิบัติตามกฎ หลักนิติธรรม-การกำหนดกฎกติกาและปฏิบัติตามกฎนั้นโดยคำนึงถึงความยุติธรรมของสมาชิก	ด้านจิตใจและสังคม-มีข้อปฏิบัติของชุมชน จากความร่วมมือของคนในชุมชน
การณรงค์เชิญชวนให้คนในชุมชนออกไปทำหน้าที่พลเมืองของประเทศ โดยใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น	หลักการมีส่วนร่วม-การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการให้ข้อมูลแก่ประชาชน	ด้านจิตใจและสังคม- การยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย
การณรงค์ให้คนในชุมชนจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของครอบครัว	หลักความคุ้มค่า-ส่งเสริมให้เกิดประหยัด	ด้านเศรษฐกิจ- มีการจัดทำบัญชีครัวเรือน
การรวมกลุ่มเพื่อสร้างอาชีพ, การฝึกอาชีพให้แก่คนภายในชุมชน	หลักความโปร่งใส-การที่ผู้นำกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ หลักการมีส่วนร่วม-การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรของชุมชน ซึ่งกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน (การวางแผนร่วมกันในระดับการร่วมปฏิบัติ) หลักคุณธรรม-การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันโดยการประกอบอาชีพสุจริต	ด้านเศรษฐกิจ- มีการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาอาชีพหลักของหมู่บ้าน ด้านการเรียนรู้- โดยการสร้างการเรียนรู้ให้แก่คนในชุมชน
การสร้างกลุ่มการออมทรัพย์ เช่น สหกรณ์, การออมวันละบาท เป็นต้น	หลักความรับผิดชอบ-การสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกันในการเป็นสมาชิกของกลุ่มและสมาชิกของชุมชน	ด้านเศรษฐกิจ- มีกิจกรรมการออมที่หลากหลาย

ตารางที่ 7.2 แสดงการเปรียบเทียบกิจกรรมของผู้นำที่สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียงของผู้นำท้องถิ่น (ต่อ)

กิจกรรมของผู้นำ	หลักธรรมาภิบาล	หลักเศรษฐกิจพอเพียง
การตั้งศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน เช่น ศูนย์เกษตรและศูนย์เทคโนโลยี, ศูนย์การเรียนรู้เกี่ยวกับการปลูกหม่อนเลี้ยงไหม และหมูลุม, ศูนย์ซ่อมสร้าง เป็นต้น	หลักการมีส่วนร่วม-การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร ซึ่งกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน โดยการให้ข้อมูลแก่คนภายในท้องถิ่นอันเป็นการสร้างการเรียนรู้ หลักคุณธรรม-การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันโดยการประกอบอาชีพสุจริต	ด้านการเรียนรู้- โดยการสร้างการเรียนรู้ให้แก่คนในชุมชน 
การรณรงค์ให้ชุมชนอนุรักษ์การใช้พลังงานหรือการใช้พลังงานทดแทน เช่น การใช้เตาอั้งโล่แบบประหยัดพลังงาน, การใช้น้ำกระดาดกลับมาใช้ใหม่ (re-used)	หลักความคุ้มค่า-การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม เน้นความประหยัดและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด	ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม- การมีจิตสำนึกในการรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของชุมชนและการสร้างเครือข่ายพลังงาน

จากที่นำเสนอมา เป็นการเน้นย้ำว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มุ่งสร้างความสมดุลใน 3 ด้าน คือ เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม จำเป็นอย่างยิ่งต่อการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเพื่อเน้นความสมดุลและการสนองความต้องการของคนในสังคมและคนในรุ่นถัดไป ดังนี้ หลักธรรมาภิบาลจึงมีส่วนในการพัฒนาในด้านของสังคม เพื่อสร้างสังคมคุณภาพ เอื้ออาทรต่อกันและการสร้างให้การเมืองมีความโปร่งใส ในขณะที่หลักเศรษฐกิจพอเพียงที่เน้นทางสายกลางจึงมีส่วนในการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพและเป็นธรรมได้ต่อไป

7.3 ข้อสังเกตจากบทเรียนของผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาชุมชนตามหลักธรรมาภิบาลและหลักเศรษฐกิจพอเพียง

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลและหลักเศรษฐกิจพอเพียงเปรียบเทียบจังหวัดที่เป็นตัวแทนกลุ่มประชากรของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี มหาสารคาม และสุรินทร์ พบว่าประชาชนในจังหวัดอุดรธานีให้น้ำหนักคะแนนของผู้นำท้องถิ่นของตนในแง่ธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียงในสัดส่วนที่ต่ำกว่าตัวแทนกลุ่มอีกสองจังหวัด กล่าวคือ

- ค่าเฉลี่ยของหลักธรรมาภิบาลของจังหวัดต่างๆ มีดังนี้ จังหวัดอุดรธานี 3.20 จังหวัดมหาสารคาม 3.49 และจังหวัดสุรินทร์ 3.50 (ตารางที่ 6.4)
- ค่าเฉลี่ยของหลักเศรษฐกิจพอเพียงของจังหวัดต่างๆ มีดังนี้ จังหวัดอุดรธานี 3.31 จังหวัดมหาสารคาม 3.62 และจังหวัดสุรินทร์ 3.59 (ตารางที่ 6.8)

หากพิจารณาจากหลักธรรมาภิบาลของจังหวัดอุดรธานี พบว่าค่าเฉลี่ยของหลักการมีส่วนร่วม (3.07) และหลักความคุ้มค่า (3.00) มีค่าเฉลี่ยที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดมหาสารคามและจังหวัดสุรินทร์ เมื่อเทียบกับหลักธรรมาภิบาลข้ออื่นๆ ที่มีค่าเฉลี่ยที่ใกล้เคียงกันในสามจังหวัด (ตารางที่ 6.4)

ค่าเฉลี่ยของหลักเศรษฐกิจพอเพียงของจังหวัดอุดรธานี พบว่าค่าเฉลี่ยของหลักการสร้างค่านิยมที่เน้นการบริโภคแบบไม่ฟุ้งเฟ้อหรือเกินความจำเป็น (3.36) และการบริหารงานโดยมุ่งสร้างการเรียนรู้ และการพัฒนาความรู้ในท้องถิ่นอย่างเข้มแข็ง (2.96) มีค่าเฉลี่ยที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดมหาสารคามและจังหวัดสุรินทร์ เมื่อเทียบกับหลักเศรษฐกิจพอเพียงข้ออื่นๆ ที่มีค่าเฉลี่ยที่ใกล้เคียงกันในสามจังหวัด (ตารางที่ 6.6)

สาเหตุที่ทำให้ประชาชนในจังหวัดอุดรธานีให้คะแนนการทำงานแก่ผู้นำท้องถิ่นในสัดส่วนที่ต่ำกว่าจังหวัดอื่นๆ เนื่องมาจากจังหวัดอุดรธานีเป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่และมีความเจริญของพื้นที่ในอัตราส่วนที่สูงกว่าจังหวัดมหาสารคามและจังหวัดสุรินทร์ เมื่อเป็นจังหวัดที่มีความเจริญที่สูงมากเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกันทำให้ประชาชนภายในพื้นที่มีความคาดหวังต่อการบริหารงานของผู้นำท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นกว่าท้องถิ่นอื่นๆ โดยทั่วไป นอกจากนี้ประชาชนในพื้นที่หรือท้องถิ่นดังกล่าวยังมีความคาดหวังต่อการมีส่วนร่วมต่อกิจกรรมภายในท้องถิ่นของตนเป็นอย่างมาก ประกอบกับเมื่อเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญสูงมากย่อมทำให้ประชาชนภายในท้องถิ่นนั้นคาดหวังต่อการบริหารงานของผู้นำต่อการบริหารเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าสูงขึ้น จึงส่งผลให้หลักธรรมาภิบาลในด้านการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่าของจังหวัดอุดรธานีมีคะแนนการประเมินเฉลี่ยที่ต่ำกว่าอีกสองจังหวัด สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจพอเพียงของจังหวัดอุดรธานีที่มีคะแนนในด้านการบริโภคแบบไม่ฟุ้งเฟ้อหรือเกินความจำเป็นในอัตราส่วนที่ต่ำเนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีความเจริญในแง่เศรษฐกิจ ดังนั้น จึงอาจเป็นปัญหาแก่ผู้นำของท้องถิ่นในการกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดจิตสำนึกและปฏิบัติตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงในระดับหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผลจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นนี้สามารถสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาในการผลักดันหลักธรรมาภิบาลและหลักเศรษฐกิจพอเพียงของผู้นำท้องถิ่น หากพื้นที่หรือท้องถิ่นใดมีพื้นที่ขนาดใหญ่และมีความเจริญทางวัตถุนิยมในอัตราส่วนที่สูง จึงเป็นประเด็นที่ท้าทายให้ตัวผู้ท้องถิ่นต้องปรับตัวเองให้ทันต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการรับรู้ของประชาชนภายในท้องถิ่นของตน

7.4 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้นำท้องถิ่น

7.4.1 หลักธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียง: “ตัวการส่งเสริม” หรือ “อุปสรรค” ต่อการพัฒนา

จากการระดมความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมพบว่า ผู้นำท้องถิ่น “ที่น่าเคารพ” ส่วนใหญ่ได้รับการยอมรับจากคนในชุมชนว่าเป็นผู้ที่มีพื้นฐานความคิดและการกระทำที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นผู้ที่มีจิตสำนึกที่ดีที่มุ่งเน้นประโยชน์ของชุมชน เป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรม คุณสมบัติเหล่านี้ทำให้คนในชุมชนให้ความไว้วางใจและยึดถือการกระทำของผู้นำท้องถิ่นเป็นแบบอย่าง นอกจากนั้นยังพบว่า ผู้นำเหล่านี้มักจะมีมุมมองต่อการวัดความสำเร็จที่แท้จริงในการพัฒนาชุมชนว่า ควรวัดความสำเร็จของการพัฒนาจากความสุขของคนในพื้นที่มากกว่าการใช้เกณฑ์อื่นๆ เนื่องจากการพัฒนาที่แท้จริงควรที่จะก่อให้เกิดความสุขแก่คนมากกว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนรายได้หรือจำนวนตัวเลข

ทัศนคติดังกล่าวส่งผลต่อการวางบทบาทของ “ผู้นำ” ในการพัฒนาชุมชนตามหลักธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียง เนื่องจากการจะนำหลักธรรมาภิบาลและหลักเศรษฐกิจพอเพียงมาปฏิบัติได้ในพื้นที่นั้น ผู้นำจะต้องเป็นผู้ “ริเริ่ม” ให้มีความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาลและหลักเศรษฐกิจพอเพียง ดังนั้น หากผู้นำเชื่อว่าหลักการทั้งสองสามารถก่อให้เกิดการพัฒนาที่สามารถนำความสุขมาสู่ชุมชนได้ พวกเขาก็ยินดีที่จะนำมาประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับวัฒนธรรมและการให้คุณค่าของชุมชน การประยุกต์ใช้หลักการต่างๆ จะมีประสิทธิภาพมากกว่า

สำหรับอุปสรรคของการนำหลักการมาปฏิบัติ นั้น เนื่องจากผู้ร่วมประชุมเน้นบทบาทของผู้นำในฐานะผู้ริเริ่มในการนำหลักการทั้งสองมาปฏิบัติ ดังนั้น อุปสรรคสำคัญจึงอยู่ที่ “ทัศนคติ” ของผู้นำที่หากไม่เห็นความจำเป็นของการประยุกต์ใช้ในคิดดังกล่าวแล้ว ก็ยากที่จะนำเอาหลักการทั้งสองมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ อุปสรรคอีกประการของการประยุกต์ใช้หลักการคือ ความเข้าใจของประชาชนต่อหลักการดังกล่าว ทั้งนี้จากการประชุมพบว่า แม้ว่าผู้นำจะมีความกระตือรือร้นแต่หากประชาชนในพื้นที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการต่างๆ ก็จะไม่สามารถทำให้เกิดการพัฒนาที่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้

7.4.2 ความเป็น อีสาน และบทบาทของผู้นำในการพัฒนาที่ยั่งยืน

จากผลของการระดมความคิดเห็น พบว่า ความเป็น “อีสาน” มีความสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลักษณะนิสัยและระบบความสัมพันธ์ของเครือญาติของคนส่วนใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น ความเป็นกันเอง ความรักและการเกื้อกูลกันในหมู่ต่อพวกพ้องพี่น้อง การคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้นำในท้องถิ่นนำหลักการทางวัฒนธรรมประเพณี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ฮีต 12 คอง 14” มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น การปกครองด้วยสามัคคีธรรม หรือ “การทำบุญประเพณีข้าวเปลือก” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกุญ หรือสร้างบิมนำมันของชุมชนซึ่งการทำบุญดังกล่าวเป็นการประยุกต์ใช้หลักทางจารีตประเพณี ความเชื่อและศรัทธาเพื่อเป็นการระดมทุน เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าคุณลักษณะเหล่านี้สามารถนำมาปรับใช้เพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ ทำให้ระบบธุรกิจต่างเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์และพยายามที่จะเข้ามาครอบงำและเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งผลกระทบต่อคุณลักษณะของ “คนอีสาน” ซึ่งได้กล่าวมาในข้างต้น ทั้งนี้ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลต่อผู้นำด้วยเช่นเดียวกัน นั่นคือ เกิดการแย่งชิงระหว่างคนในท้องถิ่นเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองมากขึ้น อีกทั้งยังเกิดการซื้อเสียงจะมากขึ้นอีกด้วย สิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นปัญหาที่สำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปัจจุบัน

7.4.3 สำหรับประเด็นของข้อเสนอแนะในการนำมติทางกฎหมายมาปรับใช้เพื่อให้หลักธรรมาภิบาลในด้านหลักนิติธรรมสัมฤทธิ์ผล

จากผลของการระดมความคิดเห็น พบว่า ความเห็นหลักในด้านกฎหมายสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้ ประเด็นแรก แม้กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันนั้นสามารถช่วยเสริมสร้างให้ผู้นำท้องถิ่นสามารถนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่การที่จะออกข้อกำหนด หรือกฎหมายใดๆ นั้น ผู้ออกควรคำนึงถึงสภาพพื้นที่และความต้องการเฉพาะของพื้นที่เป็นสำคัญ เพราะไม่เช่นนั้นข้อกำหนดหรือกฎหมายย่อมไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น กระบวนการบัญญัติกฎหมายควรสอดคล้องกับความต้องการในแต่ละชุมชน เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง

ประเด็นที่สองคือ ปัญหาเรื่องการบัญญัติกฎหมายของท้องถิ่น จากผลของการระดมความคิดเห็น พบว่า ขั้นตอนวิธีการที่ให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดกรอบกฎหมายเกณฑ์ต่างๆ นั้นยังไม่ชัดเจน และมีข้อสังเกตว่า ข้อบัญญัติของท้องถิ่นหลังจากที่สภาท้องถิ่นเห็นชอบแล้ว ไม่ควรจะต้องให้นายอำเภอเป็นผู้ลงนามคนสุดท้ายก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมาย

ประเด็นสุดท้าย ผู้นำและประชาชนในพื้นที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายมากนัก ดังนั้น จึงควรเพิ่มการสนับสนุนและชักชวนหรือชักนำให้ประชาชนให้ได้รับความรู้และกระตือรือร้นในการหาความรู้ ซึ่งควรเริ่มจากการที่ผู้นำควรทำให้เห็นเป็นตัวอย่าง เช่น การให้ความสำคัญกับกฎ ระเบียบ ที่ได้บัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด