

บทที่ 4

การดำเนินนโยบายและบทบาทของผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การพัฒนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้น เกิดขึ้นเป็นระยะนับตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนถึงปัจจุบัน ซึ่งรูปแบบ เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาในยุคสมัยต่างๆ ได้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญและมุมมองที่รัฐไทยมีต่อภูมิภาคนี้ อย่างมีนัยสำคัญของการสร้างรัฐชาติและกลไกการปกครองที่มีการปรับตัวตามบริบททางการเมืองและสังคม ซึ่งนอกจากเนื้อหาดังที่กล่าวมาแล้วในบทนี้ยังได้นำเสนอถึงการแสดงบทบาทและแนวคิดของผู้นำท้องถิ่นในมิติต่างๆ ต่อการพัฒนาที่มีรากฐานมาจากวิถีชีวิตและวัฒนธรรมในพื้นที่

4.1 ความเป็นมาของการพัฒนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

4.1.1 รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับการพัฒนา “อีสาน”

ก่อนการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ใน พ.ศ. 2435 นั้น ถึงแม้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือ “อีสาน” จะอยู่ภายใต้อิทธิพลของสยามแต่ก็ไม่ได้ถูกผนวกเข้ากับสยามอย่างแท้จริง นั่นคือ สยามไม่ได้ปกครองเมืองต่างๆ ใน “อีสาน” โดยตรงหากแต่ปล่อยให้ชนชั้นปกครองเดิมปกครองต่อไปโดยมีข้อแม้ว่าเมืองเหล่านั้นต้องส่งเครื่องราชบรรณาการแสดงความจงรักภักดีเป็นประจำทุกปีเท่านั้น (Breazeale, 1975 : 6 อ้างใน สมชัย ภัทรธนานันท์, 2548)

สถานะกึ่งอิสระของ “อีสาน” ทำให้ระบบเศรษฐกิจในชุมชนหมู่บ้านไทยในภูมิภาคนี้ เป็นเศรษฐกิจแบบยังชีพ จากการศึกษาของ ธันวา ใจเที่ยง (2546 : 133) พบว่า ภายหลังจากสนธิสัญญาบาวริงในปี พ.ศ.2398 ซึ่งสนธิสัญญาดังกล่าวเป็นการยกเลิกระบบการผูกขาดการค้าของรัฐ ภายใต้สนธิสัญญาดังกล่าว ทำให้ชุมชนจะมีระบบการค้าขายเกิดขึ้น เช่น การค้าขายความต่างท้องถิ่น ในลักษณะของนายฮ้อย รวมทั้งการเก็บของป่า เช่น ผลเร็ว-ป่า นอระมัต กระวาน ครั่ง น้ำรัก ขี้ผึ้ง งาช้าง หรือไหม ไปขายตามเมืองใหญ่ๆ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีระบบการค้าเกิดขึ้น แต่ชุมชนในภาค “อีสาน” ก็ไม่ได้พึ่งพาเศรษฐกิจภายนอกเป็นหลัก เช่น กรณีของนายฮ้อยนั้น เมื่อถึงฤดูกาลทำนาก็จะกลับมาทำนา และเมื่อได้เงินมาจากการค้าขายก็มักจะนำเงินไปทำบุญมากกว่าจะนำเงินมาขยายกิจการในเชิงธุรกิจ ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่าระบบเศรษฐกิจหลักของชุมชนคือ การทำนา (ธันวา ใจเที่ยง, 2546:133) และชุมชนต่างๆ ก็อยู่ภายใต้บริบทของสังคมเกษตรกรรม

สถานะกึ่งอิสระของ “อีสาน” สิ้นสุดลงเมื่อกรุงเทพทำการปฏิรูปการปกครองเพื่อรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในปี พ.ศ.2435 ซึ่งปัจจัยหนึ่งที่เป็นแรงผลักดันให้ต้องมีการปฏิรูปการปกครอง นอกจากภัยคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคมของชาติตะวันตกแล้ว คือ การขยายตัวของการค้ากับชาติตะวันตก ทำให้เศรษฐกิจของสยามค่อยๆ เปลี่ยนจากเศรษฐกิจเพื่อการยังชีพในครัวเรือนสู่เศรษฐกิจสินค้าที่ผลิตเพื่อขายในตลาดมากขึ้น (ชอบ ดีสวนโคกและคณะ, 2532:38 39 และสมชัย ภัทรธนานันท์, 2548)

“ฉะนั้น ครั้งเมื่อพุทธศักราช 2433 จึงได้ทรงพระดำริว่า การปกครองในดินแดนเท่าที่เป็นอยู่ยังห่างพระเนตรพระกรรณอยู่มาก ทั้งยังห่างไกลต่อความเจริญ และประกอบด้วยสมัยนั้น ดินแดนอินโดจีนกำลังถูก

คุกคามจากประเทศมหาอำนาจแสงล่าเมืองขึ้น ฝรั่งเศสได้บุกกรุกเอาประเทศเวียดนามและกัมพูชาไปอยู่ในอารักขา จึงได้มีสารตราโปรดเกล้าฯ ให้จัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคขึ้นใหม่ โดยให้รวมหัวเมืองเอก โท ตรี และจัตวาเข้าด้วยกัน แล้วจัดแบ่งออกเป็น 4 กองใหญ่ โดยมีข้าหลวงกำกับราชการปกครองกองละ 1 คน แต่ให้มีข้าหลวงใหญ่กำกับราชการอยู่ที่เมืองนครจำปาศักดิ์อีก 1 คน ระบุบำรุงต่างพระเนตรให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น...” (เดิม วิชาญพจนกิจ, 2546 : 301)

นอกจากนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้พัฒนาระบบการคมนาคมขนส่ง โดยได้มีการก่อสร้างทางรถไฟระหว่างกรุงเทพฯ นครราชสีมา ขึ้นในปี พ.ศ. 2434 (แล้วเสร็จปี พ.ศ. 2443) ซึ่งการพัฒนาด้านคมนาคมนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การผลิตเพื่อการตลาดสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง และการควบคุมจากส่วนกลางก็สามารถทำได้สะดวกกว่าเดิม (ชอบ ดีสวนโคกและคณะ, 2532 : 33 39) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้น การมีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกขึ้นทำให้มีชาวจีนอพยพเข้ามาอยู่ในภูมิภาคและกระจายสู่เมืองต่างๆ ชาวจีนที่อพยพเข้ามาส่วนใหญ่จะประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการค้าขาย ซึ่งเป็นงานที่ชุมชนชาวนา “อีสาน” ไม่มีความเชี่ยวชาญ (ธันวา ใจเที่ยง, 2546 : 134) เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของชุมชนหมู่บ้าน “อีสาน” ก่อนมีทางรถไฟเป็นระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียง (Self-Sufficiency Economy) กล่าวคือ เป้าหมายหลักของการผลิตมุ่งที่การผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือน หากมีผลผลิตส่วนเกินอยู่บ้างก็เพื่อแบ่งให้ญาติพี่น้องหรือเพื่อนบ้าน หรือสำรองเอาไว้ใช้ในฤดูแล้งและงานบุญต่างๆ อีกส่วนหนึ่งเป็นภาษีให้แก่รัฐบาล โดยแต่ละครัวเรือนผลิตสิ่งของที่จำเป็นในการบริโภคเกือบทุกอย่าง (สุวิทย์ อธิศาสตร์ ใน สาขาประวัติศาสตร์และโบราณคดี, 2550: 2)

อย่างไรก็ตาม การเข้ามาของชาวจีนดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนัก เนื่องจากประการแรก ระบบเศรษฐกิจสังคมในเขตพื้นที่นั้นไม่มีความสัมพันธ์กับตลาดโลกโดยตรงและไม่มีความสัมพันธ์กับการผลิตแบบศักดินาที่เด่นชัด (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2522 ใน อภิชัย พันธเสน, 2541 : 72 73) และเหตุผลอีกประการ คือ ชนชั้นพ่อค้าไทยที่เป็นคนเชื้อสายจีนส่วนใหญ่จะสนใจเฉพาะการทำการค้าและการให้กู้ยืมเงินหรืออยู่ในกลุ่มปริวรรตของทุนนิยม และไม่ค่อยสนใจที่จะเข้าไปประกอบวิสาหกิจในภาคเกษตรหรืออุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการรับใช้ประโยชน์ของชนชั้นสูง และยังไม่มียุทธศาสตร์ทางการเมืองแต่อย่างใด (Nartsupha, 1986 อ้างใน อภิชัย พันธเสน, 2541 : 61)

ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่า รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีความพยายามที่จะรวบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ การป้องกันภัยจากลัทธิอาณานิคมและการพยายามทำให้รัฐมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวไม่ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นนัก มี “ความกระด้างกระเดื่อง” เกิดขึ้นเป็นระยะ เช่น การเกิด “กบฏผู้มีบุญ” หรือ “ขบถผีบุญ” ไปทั่วทุกพื้นที่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2444 2445 พ.ศ. 2467 พ.ศ. 2479 พ.ศ. 2483 และ พ.ศ. 2502¹

¹ รายละเอียดใน สุวิทย์ อธิศาสตร์และชอบ ดีสวนโคก, 2537 : 40, 2532 : 51 54 และเดิม วิชาญพจนกิจ, 2546 : 432 448.

ในแง่หนึ่งจึงอาจจะกล่าวได้ว่า การที่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะต้องประสบกับความกระด้างกระเดื่องเป็นระยะ และมีหลักฐานที่สามารถเชื่อได้ว่า ระบบเศรษฐกิจในชุมชนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้นส่วนใหญ่ยังเป็นระบบเศรษฐกิจชุมชนชาวนาแบบดั้งเดิมอยู่ จึงสามารถนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ในช่วงแรกของการพัฒนาโดยรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ความพยายามในการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐดังกล่าวนี้ไม่ได้ทำให้เศรษฐกิจของภาคตะวันออกเฉียงเหนือถูกผนวกเข้ากับเศรษฐกิจของชาติและตลาดโลกอย่างสมบูรณ์เช่นในภาคกลางและภาคเหนือ

4.1.2 รัฐไทยในยุคสงครามเย็นและการพัฒนาอีสาน

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 จนกระทั่งทศวรรษที่ 2490 แม้ว่านักการเมืองจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีความโดดเด่นอย่างมาก (ชาญวิทย์ เกษตรศิริและอึ้งศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ 2544) แต่ภูมิภาคดังกล่าวกลับไม่ได้รับการพัฒนามากนัก ดังเช่นคำอภิปรายของ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2476 “หัวเมืองไม่ได้รับการทำนุบำรุงแต่อย่างใดเลย ปล่อยตามธรรมชาติ แต่มองดูมณฑลชั้นในโดยเฉพาะจังหวัดพระนคร จะเห็นว่าถูกบำรุงอย่างฟุ่มเฟือย ในเมื่อเทียบกันข้อนี้ ชาวหัวเมืองได้พำร่ำร้องมานานักหนาแล้ว” (อ้างใน ธันวา ใจเที่ยง, 2544:55) นอกจากนั้น นายฟอง สิทธิธรรม และนายผดุง โกศลวัตร ผู้แทนราษฎรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้เขียนจดหมายถึงปลัดกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2494 โดยมีความตอนหนึ่งว่า

“ในเรื่องการเศรษฐกิจ...สำหรับภาคอีสานแล้วข้าพเจ้ากล้ากล่าวว่า รัฐบาลพึงจะสนใจต่อราษฎรภาคนี้ เมื่อภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมานี้เอง ก่อนแต่นั้นรัฐบาลสนใจเพียงว่าทำอะไร ภาคนี้จึงจะไม่หลุดมือไปเป็นของฝรั่งเศสเท่านั้น...” (อ้างใน ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, 2550:33)

ยิ่งไปกว่านั้น จากการศึกษาของ กระทรวงเกษตรการ ในปี พ.ศ. 2498 (อ้างใน สุเทพ สุนทรเกษม, 2548 : 19) พบว่า ในปี พ.ศ. 2496 ชาวนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายได้เฉลี่ย 945 บาทต่อปี ภาคเหนือ 1,611 บาทต่อปี ภาคกลาง 2,888 บาท ภาคตะวันออกเฉียงใต้ 3,138 บาท และภาคใต้ 3,684 บาท ในขณะที่รายได้เฉลี่ยของทั้งประเทศคือ 2,149 บาทต่อปี ในแง่นี้ หากพิจารณาจากรายได้จะพบว่า ภูมิภาค “อีสาน” มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุดในประเทศไทย

คำอธิบายหนึ่งของสถานการณ์รายได้ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นคือ “ชาวนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่ทำการเพาะปลูกเพื่อเลี้ยงตัวและครอบครัว ยิ่งกว่าจะหวังทำการค้า หรือคิดถึงตลาดภายนอกเหมือนอย่างชาวนาในภาคกลาง” (สุเทพ สุนทรเกษม, 2548 : 18)

สาเหตุอีกประการที่ทำให้รัฐบาลไม่ใส่ใจภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นเพราะเกิดลัทธิคลั่งชาติขึ้นในประเทศไทยในช่วงรัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ดังที่ สุจิตต์ วงษ์เทศ (2549) เชื่อว่า หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เกิดลัทธิชาตินิยม คลั่งชาติ มีตำราประวัติศาสตร์ไทยแต่งว่าอีสานไม่ใช่ส่วนหนึ่งของไทยมาแต่เดิม และไม่มีความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรมกับลุ่มน้ำเจ้าพระยา ทำให้รัฐบาลสมัยนั้นไม่ทำนุบำรุงอีสาน เกิดความยากแค้นแสนก้นดาร์... ผลจากการคลั่งชาติดังกล่าวก่อให้เกิด

ความแตกแยกขึ้นภายในประเทศอย่างสูง หากจะกล่าวเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้น คนกรุงเทพฯเกิดอคติต่อคน “อีสาน” ว่า เป็นคนขี้เกียจ สกปรก ไม่ซื่อสัตย์ ไร้วัฒนธรรม ไร้เงลา พวกเขาเรียกคน “อีสาน” ว่า “เสี่ยว” เพื่อแสดงการดูถูกเหยียดหยาม ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วคำว่าเสี่ยวในภาษาอีสาน หมายถึง เพื่อนรัก (Cohen, 1991: 74 ใน สมชัย ภัทรธรรณันท์, 2548 : 51)

อย่างไรก็ตาม ในต้นทศวรรษที่ 2500 หรือช่วงสงครามเย็นนั้น พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย หรือพื้นที่ภาคอีสานได้กลายเป็นดินแดนที่มีความสำคัญอย่างมาก (ยุพาพิน ภาระศรี, 2533) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาสนใจพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือในฐานะพื้นที่ยุทธศาสตร์ เพราะประเทศรอบๆ บริเวณดังกล่าว คือ ลาว เวียดนามและกัมพูชาได้ถูกรุกคืบโดยพรรคคอมมิวนิสต์ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยและรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงได้ทุ่มเทความช่วยเหลือโดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนให้ดีขึ้นและขณะเดียวกันก็เป็นการเสริมสร้างฐานะของรัฐบาลให้มั่นคงยิ่งขึ้น (สุเทพ สุนทรเกสัช, 2548, 7) ผ่านทางการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ (และสังคม) แห่งชาติ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยเชื่อว่า ลักษณะสำคัญของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดพลังต่างๆ อันเป็นปฏิกิริยาต่อรัฐบาลกลางนั้น เป็นเพราะภูมิภาคดังกล่าวมีปัญหาที่เฉพาะเจาะจง ดังต่อไปนี้ (Pendleton, 1943 อ้างใน สุเทพ สุนทรเกสัช, 2548 : 6-7)

- (1) ในทางเชื้อชาติ คนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีลักษณะแตกต่างจากคนไทยในภาคกลาง และมีลักษณะคล้ายคลึงกับคนในประเทศลาว
- (2) การแยกตัวเป็นอิสระของประเทศลาวเป็นสิ่งที่น่าวิตก
- (3) ในประเทศไทยมีชุมชนของคนที่ไม่ใช่คนไทย เช่น เขมรและเวียดนาม
- (4) การที่ประชาชนตามดินแดนส่วนที่สำคัญๆ ของภูมิภาคนี้อยู่ไกลจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลไทย
- (5) เศรษฐกิจของภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่ถูกทอดทิ้ง
- (6) ดินแดนบริเวณที่ติดต่อกับประเทศลาว มีการแทรกซึมโดยคนไทยและอื่นๆ ที่เป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาล
- (7) การที่อาวุธเข้ามาได้ทางประเทศลาว
- (8) เกิดความรุนแรงต่างๆ ที่อาจจะถือได้ว่ามูลเหตุจูงใจเป็นเรื่องทางการเมือง และ
- (9) ความไม่ลงรอยทางการเมืองที่เป็นมาในประวัติศาสตร์

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ “ปัญหาของภาคอีสาน” โครงการพัฒนาต่างๆ อันเป็นผลสืบเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (และสังคม) แห่งชาติจึงได้เกิดขึ้นเพื่อมุ่งเน้นให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยในช่วง 2 3 ทศวรรษแรกของการพัฒนานั้น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้กลายเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่สหรัฐอเมริกาได้สนับสนุนรัฐบาลไทยในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เช่น การสร้างถนน เขื่อน และการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ปอ มันสำปะหลัง นอกจากการใช้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นฐานและทางผ่านไปปราบคอมมิวนิสต์ที่กลุ่มประเทศในแถบอินโดจีนแล้ว พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังได้กลายเป็นแหล่งทรัพยากร แหล่งวัตถุดิบ แหล่งแรงงานราคาถูกและแหล่งระบายสินค้าอุตสาหกรรม (สนั่น ชูสกุลและไพรินทร์ เสาะสาย, 2553 : 34 35) อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาในช่วงแรกนั้นมุ่งเน้นการเจริญเติบโตของเมืองโดยละเลยความสำคัญของภาคชนบท และเบียดบังเอาทรัพยากรของภาคชนบทมาใช้ในการพัฒนาเมือง

ผลของการพัฒนาในแนวทางดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่เป็นธรรมทางด้านรายได้ และ จากการที่รัฐไทยไม่สามารถที่จะกระจายรายได้และความเป็นธรรมได้อย่างทั่วถึง จึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการลุกออกมาต่อสู้เพื่อเรียกร้องเสรีภาพ ประชาธิปไตยของผู้คนในสังคมชาวนาในช่วงกลางทศวรรษที่ 2500 เพื่อทำลายโครงสร้างทางสังคมอันไม่เป็นธรรม (อินวา ใจเที่ยง, 2546 : บทคัดย่อ) นอกจากนี้ ยังพบว่า ความยากจนของภูมิภาคไม่ได้เป็นเครื่องแสดงถึงมิติทางเศรษฐกิจหรือความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจอย่างเดียวนั้น หากแต่มีนัยทางชาติพันธุ์ ภูมิภาคแฝงตัวอยู่ด้วย (Cohen, 1991 ใน สมชัย ภัทรนันทน์, 2548) หมายความว่า ความยากจนไม่ได้เป็นตัวสะท้อนเฉพาะความไม่เท่าเทียมกันอันเกิดจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐเท่านั้น แต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงอดีตที่เกิดขึ้นจากส่วนกลางของรัฐไทยมีต่อภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั่นคือ การที่รัฐไทย “เลือก” ที่จะพัฒนาส่วนกลางและภาคกลางก่อนที่จะหันมาดูแลภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี การละเลยของรัฐในการที่จะพยายามก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายความเจริญได้สร้างความทุกข์ยากให้แก่คนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและทำให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลายเป็นภูมิภาคที่ถูกหลงลืมของประเทศ (Cohen, 1991 อ้างใน สมชัย ภัทรนันทน์, 2548) การละเลยดังกล่าวทำให้ “คนอีสาน” เกิดปฏิกิริยาต่อความพยายามในการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ด้วยการที่ “คนอีสาน” ส่วนหนึ่งได้ให้การสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ นอกจากเหตุผลข้างต้นแล้ว สุเทพ (2548) ยังได้ตั้งข้อสังเกตว่า เหตุผลอีกประการที่ทำให้ “คนอีสาน” ให้การสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยนั้น เนื่องมาจากการที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยมีความแตกต่างจากพรรคคอมมิวนิสต์ของลาวและเวียดนามตรงที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยมุ่งเน้นเรื่องความแตกต่างทางชนชั้นที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมามากกว่าซึ่งสาเหตุที่ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยมุ่งเน้นเรื่องดังกล่าวนี้เป็นเพราะผู้นำในพรรคคอมมิวนิสต์ประเมินความต้องการของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในขณะนั้นว่า สิ่งที่พวกเขาจะต้องการมากที่สุดคือ การได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคภายใต้รัฐไทยที่ได้รับการปฏิรูปแล้วมากกว่า (คำนำ, (16)) ซึ่งการเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยนั้นมีส่วนทำให้ชาวนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เข้าร่วมกับพรรคฯ มีการทัศนคติที่วิพากษ์ต่อแนวทางการพัฒนาของรัฐอย่างเข้มข้น และแม้ว่าภายหลังคนเหล่านี้จะออกจากป่ามาตามนโยบาย 66/23 (นโยบายการเมืองนำการทหาร) แล้วก็ตาม ความรู้สึกไม่ไว้วางใจในรัฐก็ยังคงอยู่ในมโนสำนึก ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐเข้ามาส่งเสริมการพัฒนาในพื้นที่ ชาวนากลุ่มนี้บางส่วนจึงไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางของรัฐ หากแต่หาเลี้ยงชีพตามวิถีทางที่ตนเองเคยทำในอดีตและที่เคยถูกอบรมมาจากในป่า ดังเช่น การศึกษาของภิรมยา ใจเที่ยง (2546: 141) พบกรณีของสหายสวรรค์และคู่ชีวิตซึ่งได้ออกจากป่ามาทำการเกษตรแบบยังชีพโดยใช้ที่ดิน 3 ไร่ โดยปฏิเสธความช่วยเหลือด้านเงินกู้จากหน่วยงานของรัฐ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

4.1.3 รัฐไทยยุคหลังภัยคอมมิวนิสต์และการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ภายหลังจากยุคสงครามเย็นเป็นต้นมา ปัญหาความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับภัยคอมมิวนิสต์ได้สิ้นสุดลงพร้อมๆ กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั่วโลก ในขณะนี้เองที่รัฐไทยจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกระบวนการทัศน์ทางการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์โลกาภิวัตน์ที่ทวีความเข้มข้นขึ้น ในยุคสมัยโลกาภิวัตน์นั้นการพัฒนาเศรษฐกิจเริ่มมีความหมายใกล้เคียงกับการพัฒนาธุรกิจมากขึ้น ปัจจัย

ทางการตลาดได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการพัฒนาของรัฐ จนอาจจะกล่าวได้ว่า รัฐประชาชาติกำลังจะกลายเป็นรัฐตลาด (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2544 : 96-97) ซึ่งภาวะดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น รัฐไทยตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นต้นมาได้มีนโยบายการเปลี่ยนสนามรบให้กลายเป็นสนามการค้า ซึ่งผลจากนโยบายดังกล่าวได้ทำให้ภาคภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกิดโครงการขนาดใหญ่จำนวนมากเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การสร้างเขื่อน การปลูกพืชโตเร็วและโครงการเกษตรพันธะสัญญา

ภายใต้การพัฒนาตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 นั้น แผนดังกล่าวเริ่มมีการพูดถึงบทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น โดยภายใต้แผนพัฒนาฉบับดังกล่าวมีการสร้างโครงการเพื่อการพัฒนาชนบทเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีโครงการที่ดี คือ ทำให้ชาวบ้านในชนบทเริ่มมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและเป็นจุดเริ่มต้นของการที่รัฐเริ่มยอมรับศักยภาพของชาวบ้านในการพัฒนาตนเอง แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของการทำงานภายใต้แผนดังกล่าวแล้วจะพบว่า โครงการดังกล่าวยังมีลักษณะจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่างโดยทางส่วนกลางเป็นผู้กำหนดว่าท้องถิ่นควรทำงานพัฒนาชนบทในด้านใดบ้าง และโครงการต่างๆ เหล่านี้ไม่ได้สนับสนุนแนวความคิดช่วยเหลือตัวเองของชาวบ้านมากนัก (อภิชัย พันธเสน, 2541 : 197-198)

นอกจากนั้น จากการศึกษาของสุวิทย์ อธิศาสด (2546) ยังพบว่า หลังจากมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจได้ไม่นานศักยภาพทางเศรษฐกิจของหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็เปลี่ยนไปในทางลบ เช่น มีหนี้สินเพิ่มขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพนิเวศที่เสื่อมโทรมและมีการอพยพแรงงานไปทำงานต่างถิ่นมากขึ้น (สุวิทย์ อธิศาสด, 2546:30) สังคมในยุคดังกล่าวจึงเป็นสังคมที่ต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตแบบทุนนิยมและบริโภคนิยมอย่างแท้จริง และเมื่อทรัพยากรด้านวัตถุดิบจำนวนลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ที่ดิน” ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญของครัวเรือนที่ยังชีพด้วยการเกษตร ครัวเรือนจึงได้หันไปให้ความสำคัญต่อทรัพยากรอย่างอื่นในครัวเรือนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในภาพกว้างที่สุด จะเห็นคลื่นการอพยพแรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้าไปในเมือง แต่การอพยพครั้งนี้ไม่ใช่สัญญาณของการล่มสลายของครัวเรือน หากแต่เป็นการปรับวิถีการใช้ทรัพยากรมนุษย์ของครัวเรือน โดยยังมีสมาชิกส่วนหนึ่งอาศัยอยู่ในชนบท

ดังนั้น ผลรวมของการอพยพเคลื่อนย้ายของแรงงานไม่ได้ทำให้ครัวเรือนล่มสลายหรือสูญหายไปแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ในหลายๆ กรณีการเคลื่อนย้ายดังกล่าวกลับทำให้ครัวเรือนสามารถดำรงอยู่ในชนบทได้อย่างมั่นคงมากยิ่งขึ้น (บัวพันธ์ พรหมพิทักษ์, 2546 : 15) ในแง่นี้ อาจจะกล่าวได้ว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานในหมู่ชนวนาที่ยากจนก็มีได้นำไปสู่การสูญเสียที่ดิน ชวนาส่วนใหญ่ยังคงรักษาฐานที่มั่นในชนบทไว้เพราะงานรับจ้างนอกการเกษตรไม่สามารถให้ความมั่นคงแก่ผู้อพยพแรงงานและครอบครัวได้ แรงงานของครอบครัวบางส่วนเคลื่อนย้ายออกไปทำงานรับจ้างต่างถิ่น แต่ส่วนใหญ่มีลักษณะชั่วคราว มีการส่งเงินกลับบ้าน และมีการนำเงินที่ส่งกลับมาลงทุนทางการเกษตรอยู่โดยทั่วไป (มณีมัย ทองอยู่, 2546 : 48)

4.1.4 รัฐไทยในยุคหลังวิกฤตเศรษฐกิจและการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ภายหลังจากการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาหนึ่ง พบว่าหนี้สินของเกษตรกรเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือบางส่วนเริ่มตระหนักถึงผลกระทบด้านลบจากการพัฒนา บางส่วนจึงได้รวมตัวกันเป็น สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 นอกจากนั้นบางส่วนยังเกิดสำนึกในการคิดค้นแบบแผนการอยู่รอดภายใต้สถานการณ์ใหม่ โดยการคิดค้นวิธีการทำมาหากินด้วยการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นและภูมิปัญญา พยายามแสวงหาแบบแผนการพึ่งตนเองและแบบแผนการแสวงหาทางเลือกเพื่อการอยู่รอดโดยการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ทั้งนี้การปรับตัวดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ต้องการลดความเสี่ยงจากความผันผวนของตลาด โดยการทำอาชีพที่หลากหลายมากขึ้น เช่น เกษตรผสมผสาน ปศุสัตว์ งานหัตถกรรม เป็นต้น นอกจากนั้น ในบางกลุ่มชุมชนและกลุ่มนักพัฒนาเอกชนยังได้มีการรวบรวมเอาประสบการณ์ทางเลือกต่างๆ มาเผยแพร่จนบางส่วนกลายเป็นความสนใจของสังคมและในหลายเรื่องก็สามารถขยายผลไปสู่นโยบายของรัฐได้ (สนั่น ชูสกุลและไพรินทร์ เสาะสาย, 2553 : 35)

เมื่อประเทศต้องประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 การพัฒนาแบบทุนนิยมเข้มข้นแบบเดิมถูกตั้งคำถามเนื่องเพราะวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ประชาชนหลายล้านคนต้องตกงานหรือต้องรับภาระที่หนักหน่วงทางด้านเศรษฐกิจ ในช่วงนั้นระบบคุ้มครองทางสังคม (social protection system) ไม่สามารถช่วยผู้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจได้มากนัก เงินช่วยเหลือจากทั้งในประเทศและจากต่างประเทศไม่สามารถนำมาใช้ได้เร็วพอที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกระทบอย่างเต็มที่ ชุมชนและท้องถิ่นก็ยังไม่เข้มแข็งพอที่จะรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้มากนัก (สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, 2549) กระนั้นเนื่องจากความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจระดับมหภาคทำให้หลายชุมชนในประเทศรวมทั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพยายามแสวงหาแนวทางทางเลือกในการพัฒนาและแนวทางในการต้านทานกับกระแสโลกาภิวัตน์ เช่น การสร้างเครือข่ายประชาชนอีสาน ด้านภัยโลกาภิวัตน์ (เครือข่ายประชาชนอีสานพึ่งตนเอง) เป็นต้น (บำรุง บุญปัญญา, 2549 : 257) ทั้งนี้ จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (2549) พบว่า ชุมชนทั่วประเทศมีการปรับตัวดังนี้

(1) การจัดสวัสดิการโดยชุมชน โดยชุมชนสามารถฟื้นฟูทุนทางสังคมและระบบชุมชนสวัสดิการจากฐานต่างๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ หลักการศาสนา การดูแลทรัพยากรมาสู่การจัดสวัสดิการที่ชุมชนเป็นทั้งผู้จัดและผู้รับสวัสดิการ สู่อะบบกองทุนสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หันมาให้ความสำคัญเรื่องสวัสดิการมากขึ้น

(2) องค์กรการเงินและการบูรณาการกองทุนในชุมชน มีเงินสะพัดเข้าสู่ครัวเรือนมากขึ้นจากกองทุนต่างๆ ที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ทำให้ยอดหนี้ครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นซึ่งมีทั้งหนี้เพื่อการผลิตและหนี้เพื่อการบริโภคทำให้หลายพื้นที่มีการสำรวจข้อมูลเพื่อทำแผนชุมชน จึงเห็นภาพรวมทั้งรายได้-รายจ่ายหนี้สิน นำไปสู่การจัดการการเงินในรูปแบบต่างๆ เช่น การพัฒนารูปแบบกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ บัญชีต้นทุนการผลิต

(3) เกิดกระบวนการจัดทำแผนแม่บทชุมชน ถือเป็นนวัตกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำแผนชุมชนเป็นกระบวนการสร้างการเรียนรู้ข้อเท็จจริงศักยภาพ และปัญหาของตนเอง

ทั้งยังสามารถนำไปสู่การกำหนดแผนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาของชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

(4) เกิดกระบวนการการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน โดยชุมชนได้เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายจัดการทรัพยากรต่างๆ เช่น ดูแลอนุรักษ์ป่าชายเลน แหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำชายฝั่ง อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวเพื่อเสนอกฎหมายบางเรื่องยังไม่บรรลุเป้าหมาย เช่น กฎหมายป่าชุมชน และกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

(5) เกิดการทำเกษตรยั่งยืนขึ้นโดยการเชื่อมโยงเครือข่ายการทำเกษตรยั่งยืน มีการพัฒนาศูนย์เรียนรู้ด้านเกษตรยั่งยืน และเทคโนโลยีชีวภาพจากการทดลองปฏิบัติการวิจัยโดยชาวบ้าน อย่างไรก็ตาม สัดส่วนการนำเข้าสารเคมีเพื่อการเกษตรก็ยังไม่ลดลง

(6) มีการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดยชุมชน ทั้งนี้ ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดได้รวมตัวกันจัดการปัญหาที่อยู่อาศัยโดยใช้นโยบายรัฐบาลเรื่องโครงการบ้านมั่นคงเป็นเครื่องมือ โดยมีการสำรวจชุมชนที่มีปัญหาและใช้กลุ่มออมทรัพย์เป็นฐานในการจัดการ มีการตั้งกลไกร่วมระหว่างเครือข่ายชุมชน เทศบาล หน่วยงานดูแลที่ดิน สถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้เกิดการดำเนินงานร่วมกันอย่างกว้างขวาง

(7) มีการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น สร้างการเมืองสมานฉันท์ สู่การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น การเมืองในระบบเลือกตั้งที่มีการแข่งขันแบบแพ้-ชนะ และการเมืองท้องถิ่นที่มีสายสัมพันธ์กับการเมืองแบบเลือกตั้งในระดับชาติ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในชุมชนท้องถิ่น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นส่วนใหญ่มักยังคงเป็นการกระจายไปอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาเหล่านี้ผลักดันให้ชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งมีการตื่นตัวที่จะทำให้เกิดการจัดการตนเองร่วมกันขององค์กรชุมชน ผู้นำอาวุโส พระ ครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนใช้ระบบการปรึกษาหารือในการสรรหาคนมาร่วมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ทำให้เกิดนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพันธุ์ใหม่ที่ให้ความสำคัญกับงานพัฒนาโดยชุมชน

อย่างไรก็ดี ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็งขึ้นและสามารถแก้ปัญหาผลกระทบด้านลบจากการพัฒนาได้ คือการฟื้นฟูทุนทางสังคม และภูมิปัญญาซึ่งเป็นคุณค่าเดิมของสังคมไทยมาใช้ นอกจากนั้น การเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย และการเกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันอย่างกว้างขวาง ก็มีบทบาทสำคัญในการทำให้ชุมชนต่างๆ สามารถฝ่าวิกฤตเศรษฐกิจไปได้ อย่างไรก็ตาม จำนวนชุมชนที่เข้มแข็งนับว่ามีไม่มากนัก ยังคงมีปัญหาอีกหลายอย่างที่ถาโถมเข้าสู่ชุมชนแล้วจัดการได้ไม่เต็มที่ เช่น ระบบการศึกษา และกระแสการบริโภคตามแรงโฆษณา (สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, 2549 และอภิชัย พันธเสน, 2541 : 36)

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออนั้น ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้มีคนหนุ่มสาวซึ่งได้เคยเดินทางออกไปจากหมู่บ้านในช่วงทศวรรษที่ 2530 เนื่องมาจากการหมู่บ้านหรือชุมชนต้องประสบกับวิกฤตน้ำ ดิน สุขภาพและภาวะหนี้สิน คนกลุ่มนี้ได้เดินทางกลับมายังชุมชนหมู่บ้านเป็นจำนวนมาก และส่วนใหญ่เมื่อกลับมาบ้านแล้วมักจะไม่มีงานทำ กลุ่มชาวบ้านที่คนในหมู่บ้านยกย่องให้เป็นปราชญ์ชาวบ้านจึงได้รวมตัวกันและจัดตั้งเป็น เครือข่ายปราชญ์ชาวบ้านและพหุภาคีภาคอีสาน โดยพยายามศึกษารูปแบบการทำเกษตรกรรมโดยไม่เอาเงินเป็นตัวตั้งในระบบการผลิต แต่ยกเอาความสุขมาเป็นตัวตั้ง คนกลุ่มนี้ได้พยายามคิดค้นวิธีการทำการเกษตรแบบผสมผสานพึ่งตนเอง ด้วยการออมน้ำ ออมความอุดมสมบูรณ์ของดิน ออมสัตว์

และออมตันไม้อย่างยั่งยืน ซึ่งเครือข่ายฯ ดังกล่าวรวมตัวกันอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โดยเจริญรอยตามแนวพระราชดำริเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการพัฒนาความรู้จนสามารถพึ่งพาตนเองได้ โครงการที่เครือข่ายผลักดันจนสามารถเป็นนโยบายของรัฐบาลได้คือ เกษตรประณีต 1 ไร่ เป็นต้น (สนั่น ชูสกุลและไพรินทร์ เสาะสาย, 2553 : 50 และ 52)

4.2 แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นของผู้นำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 - 2552 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของพัฒนาภายใต้การกำหนดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ ไปจนถึงนโยบายเฉพาะหน้าของรัฐบาลสมัยต่างๆ นอกเหนือไปจากบทบาทของราชการแล้ว กล่าวได้ว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาผู้นำท้องถิ่น องค์กรชุมชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เติบโตและมีบทบาทอย่างมากในยุคของการผลักดันให้มีการกระจายอำนาจตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 เป็นต้นมา

4.2.1 ความเข้มแข็งของ “ชุมชน” ด้วยการใช้ภูมิปัญญาของชุมชนในการจัดการทรัพยากร

การศึกษาที่มุ่งเน้นเรื่องความเข้มแข็งของชุมชนด้วยการใช้ภูมิปัญญาของชุมชนเองนั้น กล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลสำคัญจากแนวความคิด “วัฒนธรรมชุมชน” ที่เชื่อมั่นและส่งเสริมศักยภาพของชาวบ้านในฐานะผู้รับผลของการพัฒนาว่าสามารถฟื้นฟู ดำรงอยู่และพัฒนาตนเองได้ด้วยพื้นฐานความเชื่อ ความสัมพันธ์ในชุมชนและภูมิปัญญา ที่เรียกว่า วัฒนธรรมของตนเอง โดยที่ชาวบ้านสามารถตอบโต้และค้นหาทางเลือกให้กับปัญหาของตนเองได้(ยุคติ มุกดาวิจิตร, 2548 : 2) ซึ่งอิทธิพลและการยอมรับในแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนสะท้อนผ่านการพัฒนาจากการเป็น “ทางเลือกหนึ่งของการพัฒนา” มาสู่ การเป็น “แนวคิดเศรษฐกิจและสังคม” จนถึงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ที่ได้รับการยกฐานะให้เป็น “อุดมการณ์ทางสังคม” (ไกรศักดิ์ ศรีพนม ใน บำรุง บุญปัญญา, 2549 : 6-7) ดังปรากฏในผลงานที่ถ่ายทอดประสบการณ์เชิงพื้นที่ขององค์การพัฒนาเอกชน (อพช.) นักพัฒนา หรือนักวิชาการที่มีประสบการณ์ทำงานโดยตรงอย่าง ฉัตรทิพย์ นาถสุภา กาญจนา แก้วเทพ เสรี พงศ์พิศ และ เสน่ห์ จามริก เป็นต้น ซึ่งมีบทบาทอย่างมากต่อการสนับสนุนแนวคิดดังกล่าวในช่วงทศวรรษ 2520 - 2530

ทั้งนี้ การศึกษาบนฐานพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้น พิจารณาได้จากการสังเคราะห์งานด้านอีสานศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2546 ของกนกวรรณ มะโนรมย์ และธวัช มณีผ่อง (2549) พบว่า มีงานวิจัยจำนวนหนึ่งที่ได้ถ่ายทอดภูมิปัญญาของชาวบ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือผู้ที่อยู่กับป่า โดยเนื้อหาของงานวิจัยดังกล่าวจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงกระบวนการสร้างองค์ความรู้ของชาวบ้าน เช่น การจัดการแบ่งประเภทป่า นอกจากนั้นชาวบ้านยังได้นำพิธีกรรมความเชื่อมาปรับใช้ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่า โดยที่การรื้อฟื้นความเชื่อแบบดั้งเดิมขึ้นมาเป็นวิธีการหนึ่งที่ชุมชนใช้เพื่อจัดการและอนุรักษ์ป่า ซึ่งในทัศนะของกนกวรรณ มะโนรมย์ และธวัช มณีผ่อง (2549 : 106) แล้วการกระทำดังกล่าวของชุมชนเป็นการแสดงให้เห็นว่า “ชุมชนได้ปรับเปลี่ยนวิธีการคิดจากการใช้ความเชื่อที่เหนือธรรมชาติมาใช้บทบาทของคนและองค์กรทางสังคมในกระบวนการรักษาและฟื้นฟูป่า เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล โรงเรียน ชุมชนและวัด นอกจากนี้ยังมีงานของ “เครือข่าย” และ “องค์กรชุมชน” อีกจำนวนหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชนในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบาทของปราชญ์ชาวบ้านที่เกิดขึ้นเน้นการผลักดันและส่งเสริมให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และมีการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการจัดการทรัพยากร เช่น บทบาทของพ่อใหญ่ทองสา โสตา อดีตกำนันตำบลอีเซ กิ่งอำเภอโพธิ์ศรีสุวรรณ จังหวัดศรีสะเกษ ต่อเครือข่ายลุ่มน้ำจังหวัดสุรินทร์ หรือบทบาทของครูบา สุทธิรักษ์ ปรัชญ์พฤทธิ ในการทำเกษตรทางเลือกที่อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์ (ภาวิณี เจริญยิ่ง, 2546 : 27-37) โดยที่ในการศึกษาของประสิทธิ์ ไซยชมพู และธีระดา นามไท (2545) เรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนริมน้ำมูล กรณีศึกษาชุมชนประมง อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์ และบ้านเขว้า อำเภอคูเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งได้ระบุว่า การจัดการทรัพยากรต้องอาศัยผู้นำท้องถิ่นที่เข้มแข็ง กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการสร้างแนวคิดการจัดการทรัพยากร

ในด้านศักยภาพและเครือข่ายของผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังผลงานของสัมพันธ์ เตชะอธิกและคณะ (2533) ที่ได้ทำการถอดบทเรียนเพื่อนำเสนอเป็นแนวทางปฏิบัติงานและทิศทางการพัฒนาผู้นำชาวบ้านเพื่อแก้ปัญหาในชนบทภายใต้บริบทของปัญหาการเป็นหนี้สินและการอพยพแรงงาน โดยได้เลือกศึกษาจากผู้นำท้องถิ่นจำนวน 7 คน ได้แก่ พระครูพิพิธประชานาถ (หลวงพ่อนาน สุทธิสาลี) จ.สุรินทร์ พระครูสุภาจารวัฒน์ (หลวงพอสีหา) จ.ยโสธร มหาอยู่ สุทธธัย จ.สุรินทร์ นางบุญสวย ลวดอุโป จ.ขอนแก่น ครูสน รูปสูง จ.ขอนแก่น ครูสาคร พรหมภูวัลย์ จ.นครราชสีมา และนายเดชา ผาสุก จ.หนองคาย ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างที่ครอบคลุมทั้งพระสงฆ์ ชาวบ้าน ครูและเกษตรตำบล อันเป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชนชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือในช่วงเวลานั้น ผลการวิจัย พบว่า ผู้นำและเครือข่ายผู้นำมีความสำคัญในฐานะตัวแทนของการแก้ปัญหาความยากจน หนี้สิน ความเสื่อมโทรมทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความอ่อนแอทางสุขภาพ รวมถึงการสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐและธุรกิจเอกชน ซึ่งการที่ชาวบ้านจะหลุดพ้นจากสภาวะเหล่านี้ได้จำเป็นต้องอาศัยผู้นำชุมชนรวมตัวกันเป็นองค์กรและสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็ง ทั้งนี้บทเรียนสำคัญที่ผู้นำเหล่านี้ใช้ในการพัฒนาชุมชนของตนเอง อาทิ

(1) การเป็นผู้นำทางความคิด

(1.1) พัฒนาคนแล้วพัฒนาเศรษฐกิจ

เป็นการมุ่งเน้นให้นำหลักธรรมทางพุทธศาสนามาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชน ดังกรณีพระครูพิพิธประชานาถหรือหลวงพ่อนาน ได้กระตุ้นเตือนให้ชาวบ้านตื่นตัวต่อปัญหาที่นำมาสู่ความทุกข์ยากของตนเองและนำมาสู่การแสวงหาหนทางหลุดพ้นจากปัญหาหรือความทุกข์เหล่านั้น เช่น การตระหนักถึงปัญหาอบายมุขและการไร้ความสามารถในการพึ่งตนเอง จนนำมาสู่การสร้างความร่วมมือในการแก้ปัญหาของตนเองและชุมชน ด้วยการเชื่อมโยงงานพัฒนาไปสู่พระสงฆ์และสร้างเครือข่ายในรูปกลุ่มสหธรรมเพื่อการพัฒนา ผ่านการสร้างสหบาลข้าว การสร้างร้านค้าชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ ไปจนถึงการสร้างถนนจากหมู่บ้านสู่ตัวเมือง ซึ่งนำไปสู่การผลักดันให้ชุมชนสามารถหลุดพ้นจากพันธนาการทางเศรษฐกิจและอบายมุขไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ในที่สุด

(1.2) การพึ่งตนเองทางการเกษตร

กรณีของ มหาอยู่ สุนทรชัย ที่นำเอาหลักพุทธธรรมกับประสบการณ์ชีวิตมาปรับใช้เพื่อหาทางเลือกให้กับชีวิตตนเองและเกษตรกรอีสานในรูปแบบของการเกษตรผสมผสาน ภายใต้ปรัชญาของการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน จนนำไปสู่การสร้างและพัฒนาแนวคิดในการทำงานชุมชน 4 ด้าน ได้แก่

ด้านที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการปลูกพืชแบบยกร่อง เพื่อสร้างให้เกิดคลองเก็บกักน้ำไว้ใช้และนำมาสู่การเป็นแม่แบบในการทำเกษตรผสมผสานในเวลาต่อมา ที่ถือได้ว่าโดดเด่นในงานพัฒนาชนบทในช่วง พ.ศ. 2530 - 2532

ด้านที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการเก็บกักน้ำ ในการขุดบ่อ ทำฝายกั้นน้ำโดยใช้กำลังของตนเอง จนสามารถเก็บกักน้ำไว้ใช้ได้ตลอดปี

ด้านที่ 3 แนวคิดในการพึ่งตนเอง ในการให้ความสำคัญกับการสร้างความอุดมสมบูรณ์ให้กับครอบครัวตนเองภายใต้หลักความคิด “แม้จะขายไม่ได้แต่ขอให้ซื้อน้อยที่สุด” ด้วยการปลูกพืชผักและเลี้ยงสัตว์นานาชนิดในพื้นที่ที่ตนมีอยู่

ด้านที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับทางเลือกของ “คนอีสาน” ในการต่อสู้และเอาตัวรอดได้จากสภาพธรรมชาติที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างรายได้ทางการเกษตร จึงจำเป็นต้องมีการสร้างทางเลือกหลายทางในการประกอบอาชีพ เช่น การทำนา ทำสวนและเลี้ยงสัตว์ ควบคู่กันไป รวมทั้งยังต้องมีความรู้ในทางธุรกิจและการออมทรัพย์ด้วย

(1.3) การวิเคราะห์ชุมชนและทางเลือกในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจเพื่อการพึ่งตนเอง

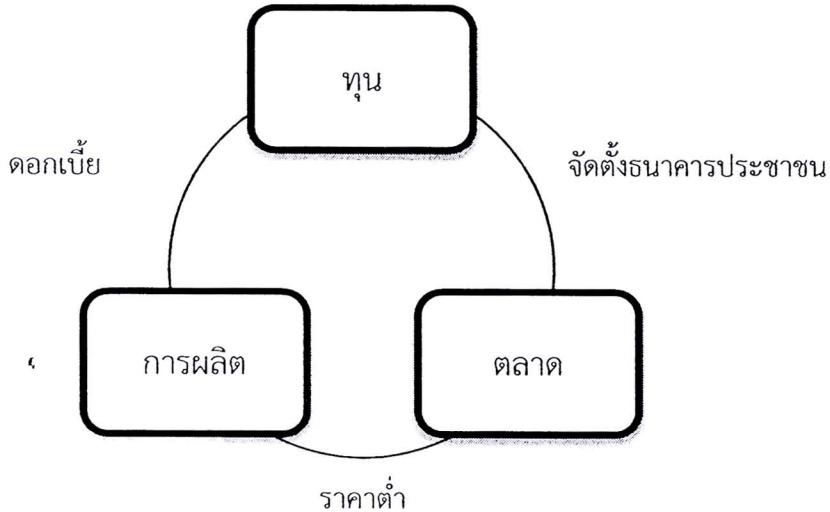
กรณีครูสอน รูปสูง ได้มีการวิเคราะห์ชุมชนด้วยการแบ่งออกเป็นกลุ่มฐานะต่างๆ เช่น กลุ่มนายทุนน้อยหรือชาวนากลางมั่งคั่งซึ่งมีบทบาททางสังคมและการปกครองของหมู่บ้านและเป็นคนกลางให้เช่าที่นา ส่วนกลุ่มอื่นๆ คือ กลุ่มชาวนากลางที่มีที่ดินเป็นของตนเองได้ผลผลิตปีต่อปี กลุ่มชาวนายากจนที่มีที่ดินไม่พอทำกินต้องเช่าที่ดินและมีอาชีพรับจ้าง อีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มรับจ้างอย่างเดียว นอกจากนี้ยังได้นำเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาชุมชนด้วยแนวคิดเศรษฐกิจสามขา ดังภาพที่ 3.1 (ปรีชา อู๋ตระกูลและคณะ, 2533 : 4) ที่เน้นการพึ่งตนเอง กล่าวคือ ภายใต้สภาพปัญหาที่ชาวนาเป็นผู้ผลิตที่ยังคงต้องพึ่งพาแหล่งทุนอย่างธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) และแหล่งทุนอื่นๆ ในขณะที่ตลาดสินค้าก็ต้องพึ่งพิงกลไกอื่นๆ จึงทำให้อยู่ในภาวะหนี้สินทำให้พึ่งตนเองไม่ได้ นำไปสู่การหาวิธีการแก้ไข ด้วยการจัดตั้งธนาคารประชาชน หรือออมทรัพย์และสะสมทรัพย์ รวมไปถึงธนาคารวัว-ควาย ตู๋ยาสัตว์ โดยกำโรงะหมุนเวียนอยู่ในหมู่บ้าน เมื่อทำเช่นนี้ได้ทุนจึงจะเป็นขาที่สองของชาวนา ส่วนขาที่สาม คือ ตลาด ซึ่งจะต้องมีการดึงพ่อค้ามาหาชาวนา เช่น การทำตลาดนัดมันสำปะหลัง ตลาดนัดวัวควาย เพื่อให้ชาวนามีสิทธิเลือกขายได้หรือตั้งราคาเองได้เป็นต้น

(1.4) การวิเคราะห์ศักยภาพกลุ่มคนจน

ตัวอย่างที่ได้จาก กรณี นายเดชา ผาสุก เกษตรตำบลผู้ได้รับการถ่ายทอดความรู้จากอาจารย์บัณฑิต อ่อนดำ และโครงการส่งเสริมงานพัฒนาของเกษตรกรรายย่อย (SFPP) ทำให้เกิดกระบวนการวิเคราะห์ในการมองคนจนและระบบชุมชนชนบทที่เปลี่ยนไปจากการมองคนจน เพราะความโง่ เกียจคร้าน

และไม่ยอมรับเทคโนโลยีสมัยใหม่ มาเป็นการส่งเสริมศักยภาพให้เกิดการรวมกลุ่มและกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้นำขึ้นจนได้รับการยอมรับจากคนในชุมชน

ภาพที่ 4.1 แสดงแนวคิดเศรษฐกิจสามขา ตามแนวคิดของครูสน รูปสูง



(2) การเป็นผู้นำที่สามารถประยุกต์งานราชการกับเป้าหมายเพื่อชาวบ้านได้

กรณีตัวอย่าง จากนายเดชา ผาสุก ได้มีการพยายามนำเป้าหมายการส่งเสริมเกษตรกรให้ไปถึงคนจนอย่างแท้จริง โดยผลักดันให้ความต้องการของชุมชนเข้าสู่แผนงานราชการและมีความชัดเจนในการทำงาน ซึ่งส่งผลต่อการยอมรับของประชาชนในชุมชน เช่นเดียวกับ กรณีของครูสาคร พรหมภูวีย์ ที่นำนักเรียนและผู้ปกครองให้เข้าร่วมกิจกรรมหลายอย่างในโรงเรียนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในทางความคิดและปฏิบัติ

(3) การเป็นผู้นำด้านการประสานทรัพยากรภายในและภายนอกชุมชนได้

จากกรณีศึกษาทั้งหมดตามที่งานวิจัยนี้ได้ทำการศึกษา ชี้ให้เห็นว่า ผู้นำเหล่านี้มีบารมีและความสามารถในการประสานทรัพยากรลงสู่ชุมชน จากทั้งสถาบันการศึกษา หน่วยงานราชการ องค์กรพัฒนาเอกชนและแหล่งทุนจากต่างประเทศ สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้มีการระดมทุนจากภายในหมู่บ้านหลายกิจกรรม เช่น โรงสีข้าว ร้านค้า กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งทรัพยากรในรูปของทุนเหล่านี้ได้ถูกนำมาใช้หมุนเวียนอยู่ในกิจกรรมที่ชาวบ้านสามารถทำประโยชน์และมีรายได้ ทั้งนี้นอกจากรูปธรรมในเชิงของการประกอบการและการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนแล้ว กล่าวได้ว่ายังมีอีกหลากหลายสิ่งที่ชาวบ้านและชุมชนได้รับจากผู้นำผ่านกระบวนการจัดการในแต่ละชุมชนที่มีความแตกต่างกันไป ดังตารางที่ 3.1 (สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ ,2533: 75)



ตารางที่ 4.1 แสดงสิ่งที่ชาวบ้านและชุมชนได้รับจากผู้นำ

| สิ่งที่ได้รับจากผู้นำ | ศักยภาพของสิ่งที่ได้รับ | กระบวนการนำสู่ชุมชน |
|--|--|---|
| ความคิดและแนวทางแก้ปัญหา | ความคิดในการพึ่งตนเอง การแก้ปัญหาโดยกระบวนการกลุ่ม | ประชุมวิเคราะห์ปัญหาและกำหนดทางเลือกร่วมกันโดยอาศัยประสบการณ์และภูมิปัญญาของคนในชุมชน |
| ความรู้ในเชิงทักษะการประกอบอาชีพ | การเลี้ยงวัว การทำเกษตรผสมผสาน การเลี้ยงไหมขาว การจัดการกิจการร้านค้า การจัดการกลุ่มออมทรัพย์ การผลิตและการใช้ยาสมุนไพร | การอบรมสัมมนาการศึกษา ดูงานและการปฏิบัติในสถานการณ์จริง |
| ผลในทางเศรษฐกิจ | มีอาชีพและรายได้เสริม ลดหนี้สินและลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น ประหยัด มีเงินออมและมีทรัพย์สินของตนเองเพิ่มขึ้น มีหลักประกันในชีวิต | ให้ชาวบ้านลงมือปฏิบัติ รวมกลุ่มออมทรัพย์ร้านค้า ทำเกษตรผสมผสาน |
| การได้รับความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า | ดูแลเมื่อเจ็บป่วย ช่วยเหลือด้านการเงิน การสร้างถนน สะพาน การจัดหาปุ๋ยเคมีมาจำหน่าย การจัดหาพันธุ์หม่อนไหม การจัดหาพันธุ์พืช พันธุ์ปลาและพันธุ์วัว | ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกชุมชน |

อย่างไรก็ดี ข้อสรุปที่ได้จากงานวิจัยนี้ ชี้ให้เห็นว่า ทิศทางในอนาคตของภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับการทำงานของผู้นำชาวบ้านและเครือข่ายนั้น อยู่ที่ต้องครุ่นชวบ้านและกระบวนการเรียนรู้ที่ต้องทำให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งต้องอาศัยผู้นำและการขยายเครือข่ายผู้นำท้องถิ่นที่ต้องสร้างให้เกิดองค์ความรู้ที่อยู่ได้และเป็นแหล่งที่สร้างกระบวนการเรียนรู้ที่อื่นๆ ได้ อันจะเป็นความหวังและความอยู่รอดของชาวอีสาน (สมพันธ์ เตชะอธิกและคณะ,2533 : 105)

4.2.2 ศักยภาพของผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาตามหลักธรรมาภิบาล

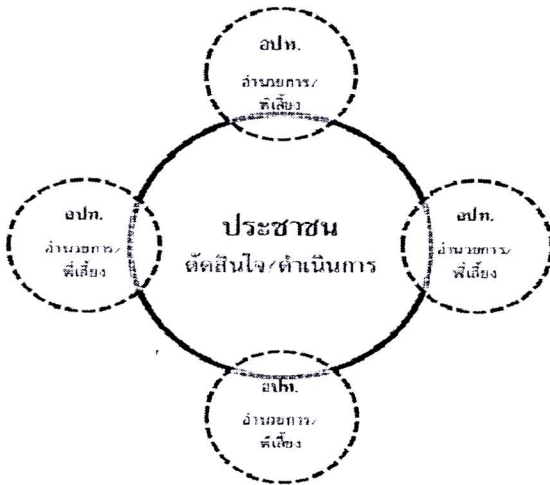
จากกระแสความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่เป็นรากฐานสำคัญไปสู่การเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตยระดับประเทศ โดยเป็นสนามฝึกซ้อมให้ประชาชนระดับท้องถิ่นได้มีความรับผิดชอบและผูกพันต่อบ้านเมืองเข้าร่วมแก้ปัญหาและพัฒนาบ้านเมือง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์,2552: 149) ประกอบกับการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นเพียงหน่วยงานราชการที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน แต่ได้พัฒนามาเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบต่อหลากหลายหน้าที่ การมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน การเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระของท้องถิ่น และการเป็นองค์กรที่มีรายได้ของตนเอง ซึ่งการปรับตัวเหล่านี้นำไปสู่การเข้าไปเกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและชีวิตประจำวันของประชาชนจากพื้นฐานความสามารถในการทำงานจัดการพื้นที่อย่างบูรณาการ การแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและรวดเร็ว ความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนเฉพาะพื้นที่และตรวจสอบได้ รวมไปถึงเป็นการเพิ่มทางเลือกสาธารณะให้แก่ประชาชน ทั้งยังเป็นการส่งเสริมการ

ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (อรทัย ก๊กผล, 2552 : 15-21) ที่เปลี่ยนไปเช่นนี้ส่งผลให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความสนใจมากขึ้นในขณะเดียวกันความท้าทายต่อการสนองความต้องการต่อประชาชนในพื้นที่ได้กลายเป็นภารกิจสำคัญที่การแข่งขันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ตัวอย่างผลงานการวิจัยที่ศึกษาโครงการและกิจกรรมบริการสาธารณะที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันสะท้อนให้เห็นถึงความโปร่งใสในการบริหารจัดการและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้า จากสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งมีจำนวนกรณีศึกษาที่ได้รับรางวัลดังกล่าวในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ โดยผลการศึกษาส่วนหนึ่งได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้รับการยอมรับในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในพื้นที่ของตนเอง เช่น การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลวังแสง จ.มหาสารคาม ที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ที่ได้นำแนวคิดในการนำศักยภาพในการดำเนินงานด้านการก่อสร้างของประชาชนมาใช้เพื่อพัฒนาชุมชน ผ่านโครงการ “แรงงานอาสา” ซึ่งเป็นการสร้างความเป็นเจ้าของและมอบหมายภารกิจในการดูแลชุมชนของตนเองให้แก่ประชาชนเพื่อสร้างความรับผิดชอบและจิตสำนึกสาธารณะให้แก่ประชาชนอันจะนำไปสู่กระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนในที่สุด (อรทัย ก๊กผล และ สุมาลย์ ชาวนา (บรรณาธิการ), 2551 : 138)

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของกรณีศึกษานี้ มาจากฐานความคิดให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางการบริหารอย่างแท้จริง และกำหนดแนวทางการบริหารโดยคำนึงถึงศักยภาพและปัจจัยแวดล้อมของหน่วยงาน ซึ่งใช้กระบวนการสำคัญคือ องค์กรท้องถิ่นปรับบทบาทของตนเองจากเป็นหน่วยงานที่เป็นหลักในการดำเนินการคิดโครงการแล้วเชิญชวนประชาชนให้มาร่วม กลายมาเป็นการกระตุ้นให้ชุมชนได้เริ่มคิด นำเสนอ ดำเนินการ และตรวจสอบประเมินผล โดยผู้บริหารปรับบทบาทการเป็นผู้สั่งการมาเป็นที่ปรึกษาและเป็นผู้ประสานงานแทน บทบาทดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลวังแสงสามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังภาพที่ 3.2 (สุมาลี มีจันและปรัชญาณ์ นักฟ้อน, 2551 : 77)

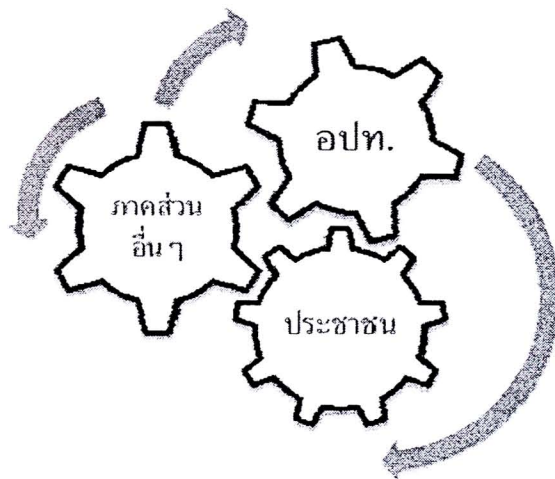
ภาพที่ 4.2 แสดงภาพจำลองบทบาทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ประสานงาน ส่วนประชาชนเป็นผู้ดำเนินการและตรวจสอบ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลวังแสง



เช่นเดียวกับกรณีตัวอย่างการบริหารงานของเทศบาลนครอุดรธานีที่มีความเป็นเลิศในด้านเดียวกัน ซึ่งมีผลสำเร็จมาจากการที่ผู้บริหารมีนโยบายที่ชัดเจนและต่อเนื่องเพื่อให้ผู้ร่วมปฏิบัติงานในแต่ละฝ่ายรับรู้และเข้าใจตรงกันถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงาน รวมทั้งมีการกระตุ้นให้เกิดกระบวนการทำงานร่วมกันทั้งในสำนักงานภายในและภายนอกองค์กร นำไปสู่ความร่วมมือระหว่าง ข้าราชการ พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้รับบริการ โดยใช้โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาศักยภาพของชุมชน เป็นกลไกสำคัญซึ่งกรณีเทศบาลนครอุดรธานี ชี้ให้เห็นว่า “โครงการที่ดีที่สุด กิจกรรมที่ดีที่สุด ก็คือ โครงการหรือกิจกรรมที่ประชาชนผู้นั้นหรือคนกลุ่มนั้นต้องการ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบพื้นที่ขนาดใหญ่ ประชาชน การกิจและงบประมาณจำนวนมาก ไม่สามารถที่จะบริหารจัดการ หรือคิดริเริ่มแผนงานทั้งหมดได้ด้วยผู้มีอำนาจหน้าที่เท่านั้น ฐานคิดเช่นนี้นำมาสู่การสร้างกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่างๆ เช่น การสำรวจความต้องการที่แท้จริงจากชุมชนหรือประชาชน และสร้างช่องทางในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองความต้องการที่ตนเรียกร้องร่วมกับหน่วยงานของรัฐ

ทั้งนี้เมื่อประชาชนเห็นความสำคัญและความเป็นไปได้ในการดำเนินการดังกล่าว จะเป็นโอกาสที่ดีที่จะวางแนวทางการดำเนินการร่วมกันและผลักดันให้เกิดกระบวนการดำเนินการร่วมกัน ทั้งในส่วนหน่วยงานรัฐและประชาชน อันจะนำไปสู่การตรวจสอบและสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการในที่สุด ผลของการดำเนินการดังกล่าว จะทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ ตรงตามความต้องการของประชาชน และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและโปร่งใสควบคู่กันไป เพราะประชาชนมักจะเต็มใจที่จะมีส่วนร่วมในการดำเนินงานที่มีผลลัพธ์ที่ชัดเจนว่าเป็นประโยชน์แก่ตนเองและชุมชน อย่างไรก็ตาม การบริหารงานเมืองหรือพื้นที่ขนาดใหญ่ นอกเหนือจากการสร้างความร่วมมือในการบริหารงานแล้ว การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลนคร จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องผลักดันให้ทั้งองค์กร ประชาชน และหน่วยงานอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ที่มีการทำงานแบบฟันเฟืองที่ขับเคลื่อนไปพร้อมกัน ดังภาพที่ 4.3 (สุมาลี มีจั่น และปรีชญาณ์ นักพ่อน, 2551 : 94)

ภาพที่ 4.3 แสดงแบบจำลองการบริหารงานแบบความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ กรณีเทศบาลนครอุดรธานี



นอกจากสองกรณีตัวอย่างข้างต้นแล้ว การศึกษาของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ ที่มีความเป็นเลิศด้านการบริหารงานที่โปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนจากโครงการนำช้างคืนถิ่นเพื่อพัฒนาบ้านเกิดสุรินทร์ ซึ่งเน้นการแก้ปัญหาการนำช้างออกเร่ร่อน โดยเป็นโครงการที่ผ่านการทำประชาพิจารณ์จากความรู้อ้างและได้รับฉันทามติในการดำเนินโครงการ และอีกโครงการหนึ่ง คือ “โครงการสภาประชาชน” ที่ปราชญ์ชาวบ้านสาขาต่างๆ ได้มีพื้นที่และได้รับการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อระดมสมองในการสร้างกิจกรรมเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน ทั้งนี้ผลจากการศึกษา พบว่า ปัจจัยด้านผู้นำ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมของโครงการดังกล่าว จากการมีวิสัยทัศน์ การยึดหลักธรรมาภิบาล และประสบการณ์การทำงานของผู้บริหารที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพ ประกอบกับการมุ่งเปลี่ยนแปลงลักษณะของสมาชิกสภาจังหวัดจากสภาผู้รับเหมามาเป็นสภาของประชาชน ซึ่งผลจากลักษณะเหล่านี้ได้นำไปสู่การกระตุ้นให้ประชาชนให้ความร่วมมือและเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเข้มแข็ง (อัชกรณัฏ วงศ์ปรีดี, 2551 : 277-319 ใน อรทัย กิกผล และสุมาลย์ ขาวนา, บรรณาธิการ, 2551)

กล่าวโดยสรุป จากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในด้านการพัฒนาในภูมิภาคและกรณีตัวอย่างหรือบทเรียนที่เป็นแบบอย่างดังที่ได้กล่าวมานั้น ผู้นำชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีบทบาทสำคัญมากไปกว่าการเป็นผู้นำทางการเมืองหรือการเคลื่อนไหว แต่ยังมีลักษณะของพัฒนาการในเชิงของผู้นำทางด้านความเชื่อ จิตวิญญาณและแนวทางในการดำเนินชีวิตหรือผู้ชี้ทางแก้ปัญหาของชุมชนหรือสังคม ซึ่งภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจ “ผู้นำท้องถิ่น” ได้ขยายจากปราชญ์ชาวบ้านหรือนักพัฒนาไปยังกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นที่เติบโตและมีบทบาทโดดเด่นมากขึ้น โดยมีลักษณะที่แตกต่างไปจากผู้นำดั้งเดิมบางประการ เช่น การมีที่มาจากการเลือกตั้ง การถูกกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และถูกควบคุมการปฏิบัติงานด้วยระเบียบ กฎเกณฑ์และการตรวจสอบด้วยกฎหมายหรือองค์กรภายนอก รวมถึงแบบแผนปฏิบัติที่เป็นทางการมากยิ่งขึ้น ซึ่งการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของผู้นำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยภาพรวมอาจมีได้ทั้งการเป็นลักษณะคู่ขนานหรือมีผู้นำทั้งสองแบบที่ต่างมีบทบาทในการแสดงบทบาทนำด้านการพัฒนาของชุมชนและการเป็นลักษณะของรูปแบบเดี่ยว นั่นคือการมีผู้นำแบบใดแบบหนึ่งตามความโดดเด่นของผู้นำที่มีอยู่ในพื้นที่ โดยประสบการณ์จากผู้นำชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจถึงแนวคิดการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล ดังจะได้นำเสนอในบทต่อไป