

บทที่ 5

บทสรุป

“ไปหาชาวบ้าน
อยู่กับเขา เรียนรู้จากเขา
วางแผนกับเขา ทำงานกับเขา
เริ่มจากสิ่งที่เขารู้ สร้างจากสิ่งที่เขามี
สอนโดยชี้ให้เห็น เรียนจากการทำ
ไม่ใช่เพื่ออวด แต่เพื่อเป็นแบบแผน
ไม่ใช่สิ่งละอันพันละน้อย แต่เป็นระบบ
ไม่ใช่ทำทีละอย่าง แต่ใช้หลักผสมผสาน
ไม่ใช่ตามใจ แต่ช่วยให้เปลี่ยนแปลง
ไม่ใช่โอบอุ้ม แต่ช่วยสร้างพลัง ”

“Credo of Rural Reconstruction”

by Dr. Y. C. James Yen

ถอดความโดย ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ให้ชื่อว่า “ปรัชญาปฏิบัติในการพัฒนาชนบท”¹

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาว่าโครงการ SML ส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ตั้งเป้าไว้หรือไม่อย่างไร โดยทำการศึกษาในพื้นที่สองหมู่บ้านของจังหวัด ลำพูน ได้แก่ หมู่บ้านอุดมพัฒนา อำเภอลี้ และหมู่บ้านสันทราย อำเภอบ้านธิ รวมทั้งได้มีการ กล่าวถึงภาพรวมของโครงการ SML ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2547-2549

¹ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน และศิริวรรณ เจนการ, 40 ปี มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (กรุงเทพฯ : มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2550) จัดพิมพ์ขึ้นในวาระที่ มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ก่อตั้งมาครบ 40 ปี ในปี พ.ศ.2550 และเปิดตัวหนังสือเล่มนี้ ในงาน “ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภาครณ์” เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2550 ที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

5.1 ผลที่ได้จากการวิจัย

5.1.1 กระบวนการส่งเสริมและเรียนรู้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในบริบท SML

ผลที่ได้จากการศึกษากระบวนการส่งเสริมและเรียนรู้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้การดำเนินโครงการ SML พบว่ากระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยของชาวบ้านเกิดขึ้นเฉพาะที่บ้านอุดมพัฒนา แต่บ้านสันทรายไม่พบกระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยในบริบทโครงการ SML ทั้งนี้มีปัจจัยดังนี้

1. บ้านอุดมพัฒนามีระบบหมวดบ้านที่สามารถยึดโยงคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดึงคนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของหมู่บ้านได้ง่ายกว่าบ้านสันทราย ประกอบกับกิจกรรมการมีส่วนร่วมของชาวบ้านอุดมพัฒนามีอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ แม้ว่าบ้านสันทรายจะมีระบบเครือข่ายที่เป็นแหล่งที่มาของกลุ่มผู้นำท้องถิ่น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับบ้านอุดมพัฒนาแล้วยังมีประสิทธิภาพน้อยกว่าระบบหมวดบ้าน
2. บ้านอุดมพัฒนามีก่อกลุ่มใหม่เข้ามาบริหารจัดการทรัพยากร (งบประมาณ SML) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจ ที่เปิดโอกาสให้กลุ่มอื่นๆ ในหมู่บ้านเข้ามาร่วมบริหารจัดการได้ ประกอบกับการดำเนินโครงการแบบมีส่วนร่วมครบทั้ง 6 ระดับชั้น ปรากฏการณ์เช่นนี้บ่งชี้ได้ว่าบ้านอุดมพัฒนาเกิดกระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยภายใต้กรอบคิดของโครงการ SML แต่ในขณะที่บ้านสันทรายมีกลุ่มเดิมเข้าบริหารจัดการทรัพยากร คือกลุ่มผู้นำท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มเดียวกันกับคณะทำงาน SML เพียงแต่โครงการ SML เป็นอีกหนึ่งพื้นที่ผลประโยชน์ที่ให้กลุ่มเดิมได้เข้ามาแบ่งสรรผลประโยชน์ด้วยกัน ซึ่งแต่เดิมกลุ่มเหล่านี้ก็เคยสังกัดอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในหมู่บ้านมาแล้วทั้งสิ้น เช่น กองทุนหมู่บ้าน กองทุนแม่ของแผ่นดิน กลุ่มโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) เป็นต้น และระดับชั้นการมีส่วนร่วมของชาวบ้านสันทรายเกิดขึ้นเพียงระดับชั้นที่ 1 เท่านั้นคือการให้ข้อมูล
3. สภาพโครงสร้างเศรษฐกิจของบ้านอุดมพัฒนาที่มีแรงงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ ทำให้สะดวกและง่ายต่อการรวมกลุ่มและประชุมอยู่บ่อยครั้ง ในขณะที่สภาพโครงสร้างเศรษฐกิจของบ้านสันทรายมีแรงงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการนัดประชุมหรือเพราะปัญหาเรื่องเวลาเป็นพื้นฐาน ประกอบกับความสนใจในกิจกรรมการมีส่วนร่วมจากชาวบ้านมีอยู่น้อย เพราะด้วยวิถีชีวิตที่จำเป็นต้องพึ่งพาทุนจากนอกหมู่บ้านเป็นสำคัญ ส่งผลให้สภาพโครงสร้างเศรษฐกิจของบ้านสันทรายค่อนข้างอ่อนแอ กลุ่มผู้นำท้องถิ่นสามารถเข้ามาบริหารจัดการอำนาจแต่เพียงกลุ่มเดียวได้ง่าย และมีการ

ผูกขาดอำนาจมาอย่างยาวนาน ประกอบกับบ้านสันทรายมีคนท้องถิ่นเป็นนักการเมืองระดับชาติ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับกลุ่มผู้นำท้องถิ่นยิ่งเพิ่มมากยิ่งขึ้น การส่งผ่านทรัพยากรต่างๆจากนักการเมืองถึงกลุ่มผู้นำท้องถิ่นที่เป็นฐานเสียงมีอยู่เสมอมา แต่สำหรับหมู่บ้านใดที่ไม่มีที่ยึดโยงอยู่กับนักการเมืองระดับชาติและเครือข่าย ก็อาจจะมีการสร้างความสัมพันธ์กันเพื่อเปิดพื้นที่ใหม่ โดยการยึดโยงความสัมพันธ์และส่งผ่านทรัพยากรต่างๆได้เช่นกัน ทั้งนี้บริบทแวดล้อมอื่นๆเป็นปัจจัยเกื้อหนุน

4. ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้มีการทดลองโครงการ SML นำร่อง (Pilot projects) ในปี พ.ศ. 2547 จำนวน 1,024 แห่ง ก่อนการดำเนินโครงการ SML ทั่วทั้งประเทศในปี พ.ศ.2548 แต่รัฐบาลก็ไม่ได้นำผลที่ได้จากการทดลองโครงการ SML ที่เป็น Pilot projects ทั้ง 1,024 แห่ง มาประยุกต์ใช้เป็นฐานข้อมูลในการดำเนินโครงการปี พ.ศ.2548 แต่อย่างใด สิ่งหนึ่งที่มีการปรับหลักเกณฑ์ก็คือ เกณฑ์การประชุมประชาคมจากร้อยละ 75 มาเป็นร้อยละ 70 นอกเหนือจากนั้นหลักเกณฑ์ต่างๆยังเหมือนเดิม ซึ่งทั้งโครงการนำร่องปี พ.ศ.2547 และโครงการ SML จริงเมื่อปี 2548 ก็ไม่ต่างอะไรกันมากนัก หรือรัฐบาลอาจรีบร้อนในการเลือกตั้ง

5.1.2 ผลการดำเนินงานของโครงการ SML

การศึกษาผลการดำเนินงานของโครงการ SML เป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่มุ่งศึกษาในกรณีศึกษาสองหมู่บ้าน ข้อค้นพบที่สำคัญในเรื่องนี้มี 5 ประเด็น ได้แก่

1. โครงการ SML บ้านอุดมพัฒนาแก้ไขปัญหาความต้องการของส่วนรวมได้ ทั้งนี้เนื่องจากการประชุมประชาคมมีชาวบ้านให้ความร่วมมือเป็นจำนวนมาก การตัดสินใจของส่วนรวมตั้งอยู่บนปัญหาพื้นฐานของหมู่บ้านเป็นสำคัญ ทำให้การดำเนินโครงการประสบผลสำเร็จได้ในระดับหนึ่ง ในขณะที่โครงการ SML บ้านสันทรายไม่สามารถแก้ไขปัญหาของหมู่บ้านได้ แต่เป็นการตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้นำท้องถิ่นที่ต้องการศาลาเอนกประสงค์เพื่อใช้เป็นทำงานซึ่งไม่ใช่เป็นความต้องการของชาวบ้านส่วนใหญ่ อีกทั้งชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ SML ที่ดีพอที่จะตัดสินใจเลือกทำโครงการได้

2. โครงการ SML บ้านสันทรายประสบกับปัญหาความไม่คงทนถาวรของสิ่งปลูกสร้าง ทั้งนี้มีเหตุผลสำคัญที่มาจาก การดำเนินโครงการ SML โดยการเอางบประมาณมาเป็นตัวกำหนดโครงการ ทำให้คุณภาพของงานเป็นไปตามงบประมาณที่จำกัด และเนื่องจากตัวโครงการที่ไม่ใช่ความต้องการของชาวบ้านส่วนใหญ่ ดังนั้นทั้งโครงการพลังแผ่นดิน (สร้างลาน

กีฬา) โครงการศาลาริมทาง และโครงการสหกรณ์ร้านค้าชุมชนจึงแทบจะกลายเป็นสิ่งสูญเปล่า ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์จากชาวบ้านอย่างคุ้มค่า

3. โครงการของบ้านสันทรายคัดสรรวัสดุในการทำโครงการจากการประมูล และเลือกเอาจากร้านค้าที่เสนอราคาต่ำสุดโดยไม่ได้คำนึงว่าสินค้ามีคุณภาพดีหรือไม่ ในขณะที่บ้านอุดมพัฒนาใช้วิธีการสำรวจราคาสินค้าตามร้านต่าง ๆ และตัดสินใจเลือกสินค้าที่คุณภาพดี ราคาเหมาะสม และยังจัดทำบัญชีควบคุมการใช้จ่ายเงินให้สอดคล้องกับงบประมาณอย่างเป็นระบบ ทำให้สิ่งก่อสร้างของบ้านอุดมพัฒนามีคุณภาพและคุ้มราคากว่าบ้านสันทราย

5.2 ข้อเสนอแนะ

การศึกษากระบวนการส่งเสริมและเรียนรู้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนจากการดำเนินโครงการ SML มีข้อเสนอแนะ เพื่อให้เกิดการพัฒนาความคิดและนำไปสู่การปฏิบัติที่มีฐานคิดอย่างเป็นระบบ ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายของรัฐที่ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อหมู่บ้านและชุมชน รัฐจำเป็นจะต้องมีทัศนคติที่มองหมู่บ้านและชุมชนเป็นฐานทรัพยากรการผลิตที่สำคัญของประเทศ การมองแบบเหมารวมว่าทุกหมู่บ้านและชุมชนประสบกับปัญหา และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข โดยที่รัฐเป็นผู้กำหนดแนวทางในเชิงนโยบาย และหลักเกณฑ์ต่างๆขึ้นมา เพื่อให้การแก้ไขปัญหาบรรลุผลสำเร็จไปได้นั้น คงจะเป็นวิธีการที่มองแบบจวบจวนจนเกินไป ซึ่งในกรณีของโครงการ SML รัฐตัดสินใจที่จะแบ่งหมู่บ้านและชุมชนออกเป็น 3 ขนาดโดยอิงจากฐานประชากรเป็นสำคัญ ในทางกลับกันรัฐไม่ได้มองถึงความแตกต่างหลากหลายที่แต่ละหมู่บ้านและชุมชนมีไม่เหมือนกัน ดังนั้น ความแตกต่างหลากหลายเหล่านี้จะเป็นตัวสะท้อนได้เป็นอย่างดีว่า การพัฒนาจำเป็นต้องให้อำนาจการพัฒนาเป็นของหมู่บ้านและชุมชนอย่างแท้จริง รัฐควรจะทำกีดบบาทของตนเองเท่าที่จะเอื้อให้หมู่บ้านและชุมชนสามารถขับเคลื่อนไปได้ เพื่อให้ชาวบ้านมีโอกาสได้ร่วมกันคิด ร่วมกันทำอย่างแท้จริง

2. การจัดสรรงบประมาณลงไปยังหมู่บ้านและชุมชน รัฐบาลควรจะนำเอาเกณฑ์ด้านศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนแต่ละแห่งมากำหนดเป็นหลักเกณฑ์ของโครงการที่หลากหลาย ศักยภาพ การใช้ศักยภาพชุมชนก็เพื่อเป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่ ในที่นี้ ศักยภาพชุมชน (Potential of Community) หมายถึง พลังความพร้อมของชุมชน โดยมีผู้นำที่มี

ความสามารถ มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม มีการจัดสวัสดิการชุมชน และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับชุมชนเครือข่ายภายนอก หมู่บ้านและชุมชนมีแผนแม่บทในการพัฒนาชุมชน การศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนจะสามารถบริหารจัดการโครงการได้สำเร็จ การประเมินความพร้อมของคณะทำงานโครงการ ตัวชี้วัดศักยภาพทั้งหมดนี้ น่าจะเป็นเครื่องมือที่ดี ที่จะป้องกันไม่ให้งบประมาณรั่วไหลไปในทางอื่น และใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า ส่งผลให้การดำเนินโครงการ SML บรรลุผลสำเร็จได้มากกว่าการมองแบบฉาบฉวย ทั้งนี้เพราะการศึกษาถึงสภาพปัญหา และประเมินความพร้อมของหมู่บ้านและชุมชนก่อนที่จะมาขอรับงบประมาณจากรัฐ น่าจะก่อให้เกิดประสิทธิผลมากกว่า การที่ไม่ได้รับการประเมินความพร้อมของหมู่บ้านและชุมชนแต่อย่างใด

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยภายใต้กรอบความคิดของรัฐ เป็นเพียงแค่แนวความคิดหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีความหมายที่กว้างกว่าที่รัฐนำมาปฏิบัติกับประชาชน ยกตัวอย่างเช่น การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ แม่น้ำ เหมืองฝาย ที่ดิน การทำนา เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ส่งเสริมประชาธิปไตยเช่นกัน เพียงแต่รัฐควรปรับเปลี่ยนทัศนคติให้กว้างขึ้น ซึ่งเพียงแค่การกำหนดกติกาการมีส่วนร่วมภายใต้หลักเกณฑ์โครงการของรัฐ ไม่อาจก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน ดังนั้นรัฐจำเป็นต้องทำอย่างเป็นระบบที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน พร้อมทั้งมีการประเมินผลเป็นระยะ เพื่อศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยต่อไปในอนาคต

5.3 ข้อจำกัดการศึกษา

1. การวิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยจากโครงการ SML เป็นเพียงกรณีศึกษา
- 2 หมู่บ้านในจังหวัดลำพูนเท่านั้น ไม่อาจเป็นข้อสรุปโครงการ SML ทั้งหมดได้
2. การศึกษานี้ใช้แนวทางการแบ่งระดับชั้นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ทั้งนี้ยังมีงานศึกษาการมีส่วนร่วมอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตามการศึกษาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในบริบทโครงการ SML ยังเป็นเพียงแค่การมีส่วนร่วมที่ใช้อำนาจเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรจากรัฐเท่านั้น (งบประมาณโครงการ SML) ซึ่งในความเป็นจริง อำนาจที่กล่าวถึงเป็นอำนาจที่ไม่สามารถนำมาต่อรองกับรัฐได้ ทำให้ความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมถูกลดทอนลงไป ให้เหลือเพียงแค่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่โครงการ SML กำหนดไว้เท่านั้น