



การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย : บทเรียนจากสภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม¹

เชิงชาญ จงสมชัย*

สุนทรชัย ขอบยศ**

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาแนวคิดในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งของพ่อประเคน เข้มพิลา ซึ่งเป็นผู้นำคนสำคัญของสภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโก และศึกษาข้อเสนอแนะในการนำแนวคิดของปราชญ์ชาวบ้านมาประยุกต์ใช้ในการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยในตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม การวิจัยนี้ใช้การศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม ผลการศึกษาพบว่า แนวคิดในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งของพ่อประเคน เข้มพิลา คือ 1) การมุ่งมั่นพัฒนาแก้ไขปัญหาชุมชน 2) แก้ปัญหาแบบมีส่วนร่วมและปรึกษาหารือ 3) มียุทธศาสตร์ในการทำงาน 4) การพัฒนาแบบบูรณาการฐานสำคัญของชุมชน ทั้งบ้าน วัด และโรงเรียน รวมถึงสถานีนามัย (บวรส.) 5) การทำงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ 6) ทำงานที่มุ่งมั่นผลสัมฤทธิ์ 7) เน้นการประสานเพื่องานที่ดีกว่า 8) การทำงานแบบองค์คณะ 9) การสร้างสำนึกรักชุมชนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะในการนำแนวคิดของปราชญ์ชาวบ้านมาประยุกต์ใช้ในการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ 1) การใช้อาสาสมัครในการจัดการงานท้องถิ่น 2) ควรเน้นความไม่เป็นทางการเชื่อมโยงงานให้สำเร็จ 3) ควรเน้นประชาคมเป็นศูนย์กลางการพัฒนาและการปรึกษาหารือ 4) เน้นการรวมกลุ่มที่ตั้งต้นจากปัญหาและเน้นให้ชาวบ้านดำเนินการกันเอง 5) การสร้างเครือข่ายการจัดการ 6) การสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง

คำสำคัญ : การปกครองท้องถิ่น/ ประชาธิปไตย/ การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่องแนวคิดในการสร้างชุมชนเข้มแข็งของปราชญ์ชาวบ้าน : ศึกษาแนวคิดพ่อประเคน เข้มพิลา สภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโก ต.หนองโก อ.บรบือ จ.มหาสารคาม ซึ่งได้รับทุนอุดหนุนจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม งบประมาณเงินรายได้ ประจำปี 2557

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** อาจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Local Self Government: The Lessons from Nong-Go Village Development Council, Borabue District, Maha-sarakham Province.

Cherngchan Chongsomchai^{*}

Sunthonchai Chopyt^{**}

Abstract

“Nong-Go Village Development Council” is an excellent model of Nong-Go Village local people’s organization. In Nong-Go Sub-district, Borabue District, Maha-sarakham Province, the case study of this community has shown their ability to solve their problems by themselves, which is the important characteristic of Local Self Government. The strong leader is a key factor for organizational success, especially Por Praken Kampila, who is one of the leaders that established Nong-Go Village Development Council.

This research aims to study Por Praken Kampila through his initiative self-Government by creating the concept of “community strength”. This research found 9 principles originated from Por Praken Kampila’s thoughts about creation of community strength including: 1) Find out the main community problems 2) Use participatory and deliberative solving method. 3) Create the strategy for problem solving. 4) Integrate the 4 main pillars of community: house, temple, school, and public health center to work together. 5) Emphasize transparency. 6) Aim at achievement. 7) Coordinate for better work. 8) Emphasize teamwork. 9) raise local awareness.

According to Por Praken Kampila’s thought, it can be implemented and applied to use in Local government by: 1) use volunteer from villagers in local governance, 2) use informal administration more than formal, 3) focus on people center for community development, 4) focus on people participation for local self-government, 5) create a people network 6) support people organization, through people’s action.

Keywords: Local Government / Local Self-Government/ People’s Action

^{*} Asst. Prof., College of Politics and Governance

^{**} Lecturer, College of Politics and Governance



บทนำ

“สภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโก” หรือที่ชาวบ้านหนองโกเรียกติดปากกันว่า “สภาพัฒน์” เคยเป็นองค์กรเข้มแข็งของชาวบ้านหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม มีกิจกรรมที่ดำเนินการแก้ไข ปัญหาของชุมชนตนเองโดยชาวบ้านร่วมแรงร่วมใจกันเอง พึ่งพาตนเองโดยไม่รอคอยความช่วยเหลือจากฝ่ายรัฐ กล่าวได้ว่ากิจกรรมของชาวบ้านดังกล่าวนี้เป็นการปกครองท้องถิ่นของชาวบ้าน โดยชาวบ้าน และเพื่อชาวบ้านเอง หรือที่แนวคิดการปกครองท้องถิ่นเรียกว่า “การปกครองท้องถิ่นแบบ ประชากิจ” (Local Self Government) หรือแนวคิดว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั่นเอง

สภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโกกำเนิดมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2525 และเข้มแข็งมาเป็นลำดับ มีผลงานที่ ดำเนินการโดยชาวบ้านเองหลายกิจกรรมเช่น การจัดตั้งสหกรณ์บ้านหนองโก อันเป็นกิจกรรมหลักที่ทำ รายได้เป็นอย่างมากทำให้ชาวบ้านพึ่งตนเองและแก้ไขปัญหาของตนเองจากคำอะไรที่เกิดจากกิจกรรมนี้ เกิดการต่อ ยอดกิจกรรมต่างๆมากมายเช่น ขยายธุรกิจการค้าป้อน้ำมัน และจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นเพื่อ ให้บริการในด้านการฝากเงิน-ถอนเงิน และการกู้ยืมเงินแก่สมาชิก ในปี พ.ศ. 2537 ได้ขยายกิจการธุรกิจ รยนต์โดยสาร และกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมของชาวบ้านมากมาย จนถึงช่วงปีพ.ศ. 2544 เกิด ปัญหาในการบริหารในองค์กร ทำให้บทบาทที่เข้มแข็งนั้นอ่อนลงไปและซบเซามาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามหากยกเอากรณีสภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโกมาศึกษาวิเคราะห์ จะพบว่าความเข้มแข็งของ สภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโกมีหลายปัจจัยดังที่งานวิจัยของ ยุติ ตปนิยากรและคณะ (2545) ได้ศึกษาไว้ แต่เมื่อวิเคราะห์ต่อไปจะเห็นว่าในปัจจัยแห่งความเข้มแข็งทั้งหลายนั้น ปัจจัยตัวผู้นำกลับมีความสำคัญ เป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ่อประเคน เข้มพิลา ซึ่งเป็นแกนนำผู้หนึ่งในการริเริ่มก่อตั้งสภาพัฒนา หมู่บ้านหนองโก เป็นผู้ที่ชาวบ้านเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโกถึง 3 สมัย (พ.ศ.2521-2531-2535) และในช่วงวิกฤติศรัทธาปี 2545 ที่เกิดในสหกรณ์บ้านหนองโกอันเป็น องค์กรหลักสำคัญของสภาพัฒน์ พ่อประเคน เข้มพิลา ถูกเลือกให้กลับมาดำรงตำแหน่งประธาน กรรมการสหกรณ์บ้านหนองโกเพื่อแก้ไขปัญหาให้ชาวบ้านอีกครั้ง จนสหกรณ์ได้ผ่านพ้นวิกฤติมาได้ อีกครั้ง

พ่อประเคน เข้มพิลา เป็นแบบอย่างที่ดีงามของบุคคลที่มีความรู้และเห็นความสำคัญของ การศึกษาเป็นผู้ที่มีความตื่นตัวในการศึกษาหาความรู้และการทำงานอย่างสม่ำเสมอ จนได้รับการ ยอมรับว่าเป็นผู้นำทางความคิดในชุมชนหรือเป็น “ปราชญ์ชาวบ้าน” ที่เต็มไปด้วยวิสัยทัศน์และภูมิ ปัญญาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก พ่อประเคน เข้มพิลา ได้นำคุณสมบัติอันโดดเด่นนี้มาทำงานรับใช้ชุมชน และพัฒนาชุมชนของตนเองให้เป็นชุมชน ที่เป็นแบบอย่างในด้านการพึ่งพาตนเอง ทั้งในด้านการ



ปกครอง การพัฒนาสาธารณูปโภค สวัสดิการ เศรษฐกิจ การศึกษา และการวัฒนธรรมอย่างน่าสนใจยิ่ง จนต่อมาทำให้พ่อประเคนได้รับรางวัลอย่างมากมาในด้านการจัดการชุมชนเข้มแข็งรวมถึงรางวัลพระธาตุนาคันทองคำ ประเภทบุคคลดีเด่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สาขาบำเพ็ญประโยชน์ จากมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ในปี พ.ศ. 2542

บทบาทของพ่อประเคน เข้มพิลา จึงเป็นบทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับจากผลงานด้านอุทิศตนเพื่อประโยชน์แห่งชุมชนมากกว่าได้รับการยอมรับโดยการสร้างกลไกทางอำนาจเฉพาะตน พ่อประเคน เข้มพิลา ได้นำเอาความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ สติปัญญาและไหวพริบมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนและชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง ขณะนี้พ่อประเคน เข้มพิลา มีอายุ 93 ปีแล้ว (2558) ก็ยังเป็นผู้อาวุโสเป็นที่เคารพ ศรัทธาของชาวบ้านเช่นเดิม

บทความนี้จึงต้องการนำเสนอการศึกษาแนวคิดของปราชญ์ชาวบ้านคือ พ่อประเคน เข้มพิลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดในการสร้างชุมชนที่เข้มแข็งในแบบการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาในปัจจุบันรวมถึงเสนอแนะแนวทางในการประยุกต์สู่การสร้างท้องถิ่นเข้มแข็งต่อไป

แนวคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย

แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยเป็นคำที่ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545) ได้กล่าวถึงในปาฐกถาเรื่อง “ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย” ประเด็นสำคัญคือตัวละครที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่นมี 3 ตัวหลักคือ รัฐส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ชุมชนท้องถิ่น โดยเน้นไปที่ความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยประชาชนในพื้นที่ต้องตระหนักว่าชุมชนอยู่ได้ด้วยตัวเอง และองค์กรท้องถิ่นมาปกครองกิจการที่ท้องถิ่นทำ แท้ที่จริงไม่ใช่กิจการของผู้อื่นแต่เป็น “ประชาธิปไตย” คือกิจการของประชาชนเอง ดังนั้น การตื่นตัว และการตระหนักในบทบาทความเป็น “พลเมือง” ที่เห็นเรื่องของส่วนรวมเป็นเรื่องของตนเอง ไม่ดูค้ายาธุระไม่ใช่ แต่เข้าไปมีส่วนร่วมกับเรื่องส่วนรวมอย่างกระตือรือร้น ซึ่งจะเป็นหัวใจสำคัญสูงสุดของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ในปาฐกถาดังกล่าว ได้สรุปไว้ว่าถ้าประชาชนทุกคนในท้องถิ่นเลิกทำตัวเป็น “ราษฎร” ที่รอให้คนอื่นมาปกครอง และตัดสินใจแทน การปกครองท้องถิ่นที่ดีจะเกิดขึ้นต่อเมื่อ “รัฐกิจ” เปลี่ยนเป็น “ประชาธิปไตย” และเมื่อ “ราษฎร” เปลี่ยนเป็น “พลเมือง” นั่นคือจุดหมายของการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นไทย



หากจะพิจารณาลงในรายละเอียดการปกครองท้องถิ่นสองลักษณะ คือการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจและการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยแล้ว เจริญชัย (2556) ได้จำแนกการปกครองท้องถิ่นเป็น 2 แบบ คือ 1) แบบรัฐกิจ (Local State Government หรือ State Affair) ที่เชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นกิจกรรมของรัฐ รัฐเป็นผู้ออกแบบการปกครองท้องถิ่น และ 2) แบบประชาธิปไตย (Local Self Government หรือ People Affairs) เป็นการปกครองท้องถิ่นที่เน้นท้องถิ่นหรือชุมชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ มองว่าการปกครองท้องถิ่นเป็น “กิจของประชาชน” นั้นหมายความว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นกิจการหรือกิจกรรมของประชาชน ประชาชนในท้องถิ่นออกมาร่วมกันทำกิจกรรมของท้องถิ่นร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น การพัฒนา หรือการร่วมกันกำหนดอนาคตของท้องถิ่นของตนเอง การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของประชาชนในท้องถิ่นมิใช่เป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะแนวคิดนี้เชื่อว่าอำนาจในการปกครองเป็นอำนาจของประชาชนในท้องถิ่นที่เคยมีอยู่แต่เดิม แต่รัฐได้ยึดอำนาจเหล่านั้นไปไว้ที่รัฐส่วนกลาง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยจึงเรียกร้องให้รัฐต้องกระจายอำนาจคืนมาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อใช้ปกครองตนเอง จะเห็นได้ว่าบทบาทหลักในการปกครองท้องถิ่นเป็นบทบาทของประชาชนในท้องถิ่น รัฐและองค์กรของรัฐเป็นเพียงส่วนประกอบหนึ่งในการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนได้แสดงบทบาทได้อย่างเต็มศักยภาพ ดังนั้นจะพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมิใช่เป็นแค่การออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตรวจสอบการใช้อำนาจของตัวแทนเหล่านั้นเท่านั้น แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวางและเป็นไปในฐานะผู้ใช้อำนาจที่มีอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่ในฐานะเพียงผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐเท่านั้น

การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยมีลักษณะสำคัญคือ

- 1) ถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นกิจกรรมของประชาชน หรือ People Affairs การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองที่ประชาชนดูแลปกครองตนเอง (Local Self Government) ประชาชนเป็นกลไกหลักในการปกครองท้องถิ่น ร่วมกันคิด ร่วมกันแก้ไขและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรของรัฐ ยอมรับความสำคัญของท้องถิ่นและให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการใช้อำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง
- 3) การกระจายอำนาจให้มีการปกครองท้องถิ่นนั้น เพื่อคืนอำนาจให้ท้องถิ่นกำหนดอนาคตของตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวาง เป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจได้ (empower)



หากพิจารณาแนวทางที่เป็นจุดกำเนิดในการปกครองท้องถิ่นหรือการให้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, น.15-17) ได้อธิบายเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า มีแนวคิดที่อธิบายความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีแนวทางหลักๆ 2 แนวทางด้วยกัน กล่าวคือ

แนวคิดแรก คือ แนวคิดแบบจารีตนิยมหรือประเพณีนิยม (Traditionalist Perspective) ซึ่งมีความคิดความเชื่อที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศมีความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณและอาจมีมาตั้งแต่สมัยโบราณและอาจมีมานับตั้งแต่มนุษย์ได้ก่อตั้งสังคมการเมืองขึ้นในโลก เช่นมีมาตั้งแต่สมัยกรีก สมัยโรมันหรือก่อนหน้านั้น ในกรณีประเทศไทยก็อาจอธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยหรือก่อนสมัยสุโขทัย เช่น การปกครองระดับหัวเมือง ระบบเวียง วัง คลัง นา เป็นต้น แนวคิดในกลุ่มนี้จะเน้นการปกครองที่ไม่เป็นทางการซึ่งเกิดขึ้นและกระจายทั่วทุกสังคม มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง (Self Government)

แนวทางการที่สอง เป็นแนวคิดที่ตรงข้ามกับแนวทางแรก ซึ่งเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลิตผลของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือแนวคิดสำนักสมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นมาไม่นาน คาบเกี่ยวกับช่วงที่ประชาธิปไตยได้รับความสำคัญ แนวคิดนี้จะเน้นไปที่บทบาทที่สำคัญของรัฐว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดและเป็นผู้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น นั่นคือหากไม่มีรัฐบาลกลางเกิดขึ้นก็ไม่มีมีการปกครองท้องถิ่นตามมาเช่นเดียวกัน หากรัฐสมัยใหม่ไม่ได้ให้การรับรองสถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิมก็จะมีสถานะไม่เป็นทางการหรือเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการซึ่งดำรงอยู่ในรัฐสมัยใหม่เท่านั้น สอดคล้องกับบุญรงค์ นิลวงศ์ (2522, น.15-16) รวมถึงประหยัด หงษ์ทองคำและ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529, น.237) ได้กล่าวถึงหลักแนวคิดการปกครองท้องถิ่นว่า รัฐเท่านั้นที่ก่อกำเนิดการปกครองท้องถิ่น หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “Local Government is a Creature of the State” นั่นเอง

เมื่อพิจารณาแล้วก็จะพบว่า การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยสามารถเทียบเคียงได้กับแนวคิดแบบจารีตนิยมหรือประเพณีนิยม (Traditionalist Perspective) ของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547: 15-17) ซึ่งเน้นลักษณะการปกครองตนเอง (Self-Government) ของชุมชนท้องถิ่น หากแต่กรณีศึกษาเกิดขึ้นภายหลังการมีรัฐชาติแล้ว แต่ก็ถือว่าเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น หรือแบบประเพณีได้ เพราะถือว่าชุมชนก่อตั้งองค์กรชุมชนขึ้นมาเอง ดำเนินการแก้ไขปัญหาเอง และประเมินปรับปรุงปัญหาต่าง ๆ เองโดยชุมชนท้องถิ่น โกวิทย์ พวงงาม (2553, น. 381) อธิบายว่า การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น หมายถึง การที่ชุมชนมีความสามารถจัดการกับ



ปัญหา และสามารถจัดการความสัมพันธ์ของชุมชน หรือจัดการกับสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความอิสระ ทั้งทางด้านการคิด การแสดงออก และมีองค์ความรู้ (Knowledge) ที่อาจจะถูกถ่ายทอดมาในรูปแบบของภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือเกิดขึ้นจากการสังสมประสบการณ์ของชุมชนท้องถิ่นเอง ซึ่งอาจแสดงออกมาในรูปของการจัดทำแผนงานและโครงการเป็นของตนเอง การจัดรูปแบบองค์กรชุมชน สถาบันชุมชน หรือสภาองค์กรชุมชน การวางกฎระเบียบชุมชน เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนของคนในชุมชนท้องถิ่น โดยคนในชุมชนท้องถิ่น และเพื่อคนชุมชนท้องถิ่น โดยคำนึงหลักความเสมอภาค เป็นธรรม สิทธิมนุษยชน และอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น นับนี้กล่าวได้ว่าสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโกคือดอกผลของการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นโดยแท้

เมื่อชุมชนท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองได้ก็จะนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งสัมพันธ์ เศษอธิก และคณะ (2548, น.10) ได้ให้นิยามความหมายของ “ชุมชนเข้มแข็ง” คือ ชุมชนที่สมาชิกในชุมชนมีความสามัคคี มีความซื่อสัตย์ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะเด็ก สตรี คนชราและผู้พิการ มีการรวมกลุ่มองค์กรในชุมชนผู้มีคุณธรรม มีวิสัยทัศน์และรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกในชุมชน สมาชิกในชุมชนมีโอกาสหาความรู้เพิ่มเติม มีอาชีพเลี้ยงครอบครัวได้ ครอบครัวมีความอบอุ่น รักใคร่ปรองดองอยู่กันพร้อมหน้าและมีสุขภาพที่แข็งแรง นอกจากนี้สมาชิกในชุมชนสามารถร่วมกันแก้ปัญหาภายในชุมชนได้โดยการมีส่วนร่วม

โดยสรุปกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย หรือกิจประชาคือการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเมื่อชุมชนท้องถิ่นสามารถจัดการหรือแก้ไขปัญหาของตนได้ก็จะนำมาสู่ความเข้มแข็งและความผาสุกของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ร่วมกัน

แนวคิดการพัฒนาท้องถิ่นของพ่อประเคน เข้มพิลา

แนวคิดหรือหลักปฏิบัติของพ่อประเคนในการพัฒนาหมู่บ้านจนก่อให้เกิดสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโกนี้หรือแนวคิดในการจัดการชุมชนเข้มแข็ง จากการสัมภาษณ์สรุปความและสังเคราะห์ออกมาเป็นประเด็นได้ดังนี้

ประการแรก การมุ่งมั่นพัฒนาชี้ปัญหาชุมชน ประเด็นนี้ต้องย้อนกลับไปพิจารณาสภาพทางกายภาพของหมู่บ้านที่มีถนนหนทางและการคมนาคมไม่สะดวก และเห็นความบกพร่องของการจัดการกับปัญหาของความผู้นำที่เป็นทางการ โดยเฉพาะขณะนั้นคือผู้ใหญ่บ้าน ที่มีความเป็นเอกองค์ในการจัดการและไม่สามารถแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการต่อปัญหาอย่างเต็มที่ การที่หมู่บ้านมีถนนลี้กเกือบ



สามเมตร (ชาวบ้านเทียบให้ว่าประมาณหลังช้างใหญ่) การไม่มีน้ำประปาใช้อุปโภค การไม่มีสถานรักษาพยาบาลประชาชนเวลาป่วยไข้ ต้องเดินทางด้วยความยากลำบากไปรักษาพยาบาลที่อำเภอหรือที่โรงพยาบาลมหาสารคาม ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนเหล่านี้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นพัฒนาร่วมกันในนามองค์กรของชุมชนคือ “สภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโก”

ประการที่สอง แก้ปัญหาแบบมีส่วนร่วมและปรึกษาหารือ การทำงานของพ่อประเคน กล่าวได้ว่าการทำงานเน้นการมีส่วนร่วมโดยมีการประชุมกันในขณะทำงานและมีการฟังความเห็นผู้อื่น ก่อนจะมีการตัดสินใจใด ๆ จะมีการประชุมกันของคณะกรรมการเพื่อตกลงผลึกความคิดเห็นก่อนที่จะนำเสนอของคณะกรรมการเสนอต่อประชาชนในหมู่บ้าน เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาหมู่บ้านซึ่งเป็นหมู่บ้านของทุกคน องค์กรจะเป็นเพียงแค่หน่วยขับเคลื่อนภายใต้การรับรองของประชาชนในหมู่บ้าน พ่อประเคนจะถามความเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมอยู่เสมอๆเมื่อมีการประชุมหารือ ทั้งนี้ในกระบวนการทำงานจริงก็ไม่ได้มีเฉพาะคณะกรรมการสภาพพัฒนาหมู่บ้านเท่านั้น หากแต่ยังมีพลังของชาวบ้านเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาหมู่บ้านในองค์กรร่วมร่วมกัน กล่าวได้ว่าการมุ่งเน้นการทำงานแบบปรึกษาหารือ การดำเนินงานทุกอย่างอาศัยหลักการประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน ซึ่งเป็นกระบวนการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อหาข้อสรุปหรือแนวทางร่วมกันในชุมชน โดยจะมีการประชุมหาข้อสรุปในส่วนของกลุ่มผู้นำก่อน แล้วจึงนำข้อสรุปนั้นไปเสนอในที่ประชุมร่วมกับสมาชิกในชุมชน โดยหลักๆ จะยึดการประชุมร่วมกันคนในชุมชน นอกจากนี้ในการลงมติดังยึดหลักเสียงข้างมาก ตามระบอบประชาธิปไตย การประชุมปรึกษาหารือทุกครั้ง เมื่อมีการตัดสินใจใดจะยึดหลักเสียงข้างมากของส่วนรวม แม้ว่าจะเป็นความคิดของผู้นำ หากคนในชุมชนไม่เห็นด้วยก็ไม่สามารถดำเนินงานได้ เช่น มีเมื่องานบุญประจำปี โดยส่วนตัวพ่อประเคนไม่เห็นด้วยกับการจ้างวงดนตรีเพราะมองว่าเป็นเรื่องสิ้นเปลือง แต่เมื่อเสียงส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีวงดนตรีเพื่อสร้างความสนุกสนานในงาน พ่อประเคนก็เคารพต่อการตัดสินใจของส่วนรวม เป็นต้น

ประการที่สาม มียุทธศาสตร์ในการทำงาน กล่าวคือการทำงานที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาด้วยชุมชนเอง โดยไม่รอส่วนราชการลงมาจัดการแก้ไขให้ การวางแผนทางการพัฒนาจะเน้นที่ประชาชนในพื้นที่เป็นฐานและการทำงานแม้จะดูง่ายแต่เป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติเพราะการคิดในเชิงยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาพื้นที่โดยการจัดตั้งองค์กรของชุมชนขึ้นมาและเป็นองค์กรของชาวบ้านจริง ๆ ไม่ได้มีกฎหมายรองรับ สถานะทางกฎหมายไม่มี แต่สามารถบริหารจัดการปัญหาและแสวงหาสิ่งอำนวยความสะดวกและความกินดีอยู่ดีของประชาชนได้ โดยไม่รอคอยรัฐและโครงสร้างการปกครองของรัฐมาแก้ไข การลุกขึ้นมาของพ่อประเคนในช่วงวันใกล้เกษียณอายุจึงเป็นพลังของคนทำงานที่ยังสามารถต่อ



โยงอายุงานเพื่อประชาชนในพื้นที่ได้ การทำงานเป็นลักษณะอาสาสมัครหาได้มีเงินค่าตอบแทนดังเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้งขึ้นมานี้ไม่

ประการที่สี่ การพัฒนาแบบบูรณาการฐานสำคัญของชุมชน ทั้งบ้าน วัด และโรงเรียน รวมถึงสถานีนามัย (บวรส.) การดำเนินการของสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโก เมื่อพิจารณาองค์รวมแล้ว นับเป็นต้นแบบสำคัญในการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนโดยมีการพัฒนาทั้ง “บ้าน-หมู่บ้าน” เช่น โครงสร้างพื้นฐาน ถนนหนทาง น้ำประปา “วัด” คือการบูรณปฏิสังขรณ์วัดวาอาราม การก่อสร้างฌาปนสถาน “โรงเรียน” มีการรักษาโรงเรียนจากโรงเรียนราษฎร์ เป็นโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้บุตรหลานได้เรียนหนังสือใกล้บ้าน ส่วน “สถานีนามัย” ชัดเจนว่า มีการจัดสร้างอาคารสถานีนามัยเองโดยชุมชนร่วมใจกันสร้างและติดต่อส่วนราชการเกี่ยวกับสาธารณสุข เพื่อรักษาประชาชนในหมู่บ้าน กล่าวได้ว่าเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของชุมชน เป็นการทำงานในทุกมิติเพื่อจรรโลงชุมชนและผู้คนในชุมชนได้มีบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยชุมชน และการประสานงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมช่วยเหลือ

ประการที่ห้า การทำงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นที่น่าสนใจอย่างมากว่า พ่อประเคนเป็นประธานสภาพพัฒนาหมู่บ้านแต่จะเป็นผู้มีวินัยอย่างมากท่านจะไม่เป็นผู้ถืองบประมาณเอง แต่คณะกรรมการเป็นผู้ดูแลร่วมกัน พ่อประเคนจะดูเพียงว่าสภาพมีงบประมาณเท่าใด หรือกรณีมีการระดมทุนโดยเฉพาะการจัดผ้าป่าเพื่อสร้างสาธารณประโยชน์ทั้งหลาย พ่อประเคนก็จะขอทราบแค่เพียงยอดรวมเท่านั้น ไม่ขอเป็นผู้ถือเงินเองและหากจะมีการใช้จ่ายงบประมาณก็ต้องใช้จ่ายผ่านความเห็นของสภาพพัฒนาหมู่บ้านอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้

ประการที่หก ทำงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ พ่อประเคนจะทำทุกวิถีทางเพื่อให้งานบรรลุผลงานอันเป็นที่ตั้งมั่นของชุมชนเพื่อชุมชน เช่นกรณีการขอตั้งตำบลหนองโกก็สะท้อนความมุ่งมั่นของพ่อประเคนอย่างแน่วแน่ ดังจะเห็นได้จากปี พ.ศ. 2535 สภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโกได้เป็นผู้ประสานงานระหว่างอำเภอ และหมู่บ้านต่าง ๆ เพื่อแยกตำบลใหม่ออกจากตำบลบ่อใหญ่ เนื่องจากมีจำนวนหมู่บ้านถึง 22 หมู่ แต่ด้วยระเบียบในการจัดตั้งเป็นตำบลต้องมีอย่างน้อย 8 หมู่บ้าน แต่ทางสภาพพัฒนาหมู่บ้านสามารถหาแนวร่วมได้เพียง 5 หมู่บ้านเท่านั้น พ่อประเคนและผู้นำสภาพได้ประสานไปยังหมู่บ้านข้างเคียง ได้ถูกปฏิเสธมาหลายหมู่บ้าน จนต้องเสนอข้อเสนอด่าง ๆ ให้หมู่บ้านเหล่านั้นเห็นชอบด้วยจนสามารถตั้งตำบลหนองโกได้สำเร็จในที่สุดเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535



นอกจากนี้ยังมีกรณีกิจการอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นเช่น สหกรณ์บ้านหนองโก กลุ่มฉาปนกิจสงเคราะห์หมู่บ้าน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นผลสัมฤทธิ์ที่มาจากการขับเคลื่อนของสภาพพัฒนาหมู่บ้านและการผลักดันโดยพ่อประเคน เข้มพิลาทั้งสิ้น

ประการที่เจ็ด เน้นการประสานเพื่องานที่ดีกว่า การทำงานของสภาพพัฒนาหมู่บ้านภายใต้การนำของพ่อประเคน เข้มพิลา มิได้ดำเนินการแต่เพียงเฉพาะสภาพพัฒนาหมู่บ้านหากแต่การทำงานของสภาพพัฒนาหมู่บ้านมีการทำงานในลักษณะเครือข่าย กล่าวคือ นอกจากเครือข่ายภายใน คือ บ้าน วัด โรงเรียน และสถานีนามัยแล้ว ยังมีการประสานงานไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด เพื่อหาช่องทางในการสนับสนุนโดยเฉพาะการประสานเพื่อของบประมาณในการพัฒนาโครงการใหญ่ๆ กล่าวได้ว่าพ่อประเคน มีทุนเดิมด้วยความเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ การเจรจาและการของบประมาณรวมถึงการเข้าหาช่องทางเพื่อขอสนับสนุนทั้งคำแนะนำ และงบประมาณจึงเป็นเรื่องง่ายและเป็นเรื่องปกติที่พ่อประเคนสามารถดำเนินการได้ด้วยดีมาโดยตลอด และสามารถทำให้ได้งบประมาณมาพัฒนาหมู่บ้าน โดยการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและยังเป็นเครือข่ายที่ฝ่ายการเมืองต้องให้ความสนใจอย่างยิ่ง เพราะเกี่ยวข้องกับฐานคะแนนของนักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองในท้องถิ่นระดับจังหวัด การประสานงานทำให้ชุมชนได้ประโยชน์อย่างยิ่ง

ประการที่แปด การทำงานแบบองค์คณะ การทำงานแบบคณะทำงานซึ่งทางปฏิบัติ คณะกรรมการสภาพพัฒนาหมู่บ้าน มีการดำเนินการที่เป็นคณะกรรมการกล่าวคือตามโครงสร้างสภาพพัฒนาหมู่บ้านนั้น มีประธานหนึ่งคน มีรองประธานที่มาจากทุกหมู่(มี 4 หมู่) ในหมู่บ้านหนองโก กรรมการที่มาจากแต่ละหมู่บ้านอีกหมู่ละ 5 คน รวมคณะกรรมการ 25 คน และยังมีการตั้งกรรมการที่ปรึกษาและอนุกรรมการอีก เป็นการจำลองสภาการปกครองระดับชาติมาไว้ที่หมู่บ้าน หากแต่มีความแตกต่างเพราะชาวบ้านดำเนินกันเอง การทำงานเป็นหมู่คณะย่อมมีความรอบคอบ มีการตรวจสอบถ่วงดุล ร่วมคิดร่วมทำมากกว่าคิดและทำเพียงลำพัง เป็นธรรมชาติว่างานส่วนรวมต้องอาศัยคนหมู่มากเพื่อแสวงหาแนวทางร่วมกันในการสร้างความเข้มแข็งและสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในหมู่บ้านได้ ความรอบคอบนอกจากจะไม่ทำให้งานผิดพลาดแล้ว ยังช่วยให้ได้ข้อมูลชุมชนอย่างรอบด้านและสามารถดึงมวลชนเข้าร่วมในกิจกรรมที่ดำเนินการโดยชุมชนได้โดยง่าย และสามารถสร้างเครือข่ายระดับล่างคือระดับประชาชนได้โดยง่ายอีกด้วย

ประการที่เก้า การสร้างสำนึกรักชุมชนท้องถิ่น ประเด็นนี้ถือว่ามีความสำคัญอย่างมาก เพราะการสร้างสำนึกรักชุมชนท้องถิ่นนี้เองจะเป็นพลังที่ขับเคลื่อนในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โดยเริ่มต้น



จากสิ่งสมาชิกในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมหรือส่วนร่วม โดยการระดมทรัพยากร ระดม กำลังแรงงาน เมื่อคนในชุมชนมีการร่วมแรง ร่วมใจ สิ่งเหล่านี้จะส่งผลให้คนในชุมชนเกิดความรู้สึก ผูกพันซึ่งกันและกัน และเกิดความผูกพันต่อชุมชนของตน นอกจากนี้ยังรวมไปถึงคนในชุมชนที่ เดินทางไปทำงานในต่างจังหวัด กลุ่มคนเหล่านี้แม้จะไม่ได้มีโอกาสเข้ามาทำกิจกรรมในชุมชน กลุ่มคน เหล่านี้ก็เป็นพลังอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญที่ต้องดึงเข้ามามีส่วนร่วมผ่านการระดมทุนโดยการจัดทำผ้าป่า การจัดทำผ้าป่านี้เองทำให้เกิดเครือข่ายเป็นสายโยงใยกัน และทำให้คนที่ทำงานต่างจังหวัดได้มีโอกาส กลับสู่ถิ่นฐานบ้านเกิด ได้กลับมาทำกิจกรรมร่วมกัน ร่วมกับญาติพี่น้อง เพื่อนสนิทมิตรสหาย ที่ต่าง แยกย้ายกันไปทำงานตามที่ต่าง ๆ กลับมาพบปะสังสรรค์กัน เช่น ทานข้าวร่วมกัน แข่งขันกีฬา กัน ฯลฯ กิจกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ สร้างความรัก ความสามัคคีในชุมชน กรณีบ้านหนองโกสิ่งที่เห็น เป็นรูปธรรมชัดเจนคือ การร่วมกันสร้างพระอุโบสถ ซึ่งการพัฒนาวัดก็เปรียบเสมือนการพัฒนา ศูนย์กลางหรือการพัฒนาศูนย์รวมจิตใจของชุมชนนั่นเอง

จาก “สภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโก” สู่ “ข้อเสนอเพื่อพัฒนาสู่การสร้างท้องถิ่นเข้มแข็ง”

สำหรับแนวทางในการประยุกต์ใช้แนวคิดของปราชญ์ชาวบ้าน (พ่อประเคน เข้มพิล้า) มาประยุกต์ใช้ในการปกครองท้องถิ่นนั้น สามารถวิเคราะห์สรุปประเด็นสำคัญๆ ได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก การเน้นอาสาสมัครในการจัดการงานท้องถิ่น การทำงานของสภาพพัฒนาหมู่บ้าน หนองโกและแนวทางการทำงานที่วางรากฐานโดยพ่อประเคนนี้เน้นหลักการอาสาสมัครมาตั้งแต่ต้น ผู้ที่จะเข้ามาทำงานต้องได้รับการยอมรับจากชาวบ้าน ในการเลือกประธานสภาพพัฒนาหมู่บ้านคนที่ได้ คะแนนสูงสุดจะได้เป็นประธานส่วนคนที่ได้คะแนนรองลงมาก็เป็นรองประธาน คือนั่นหนักไปที่การ อาสาสมัคร แม้คนที่ได้ลำดับรองลงมาก็มีบทบาทสำคัญในการช่วยบริหารและสอดส่องดูแลหมู่บ้าน ร่วมกัน โดยไม่มีค่าตอบแทน เพราะองค์กรนี้ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรกลางของหมู่บ้านในการ ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้าน โดยคนในหมู่บ้านเองที่ดำเนินการเพื่อให้งานที่ ทำตรงต่อความต้องการและเป็นประโยชน์ต่อหมู่บ้าน การทำงานโดยอาสาสมัครนี้มีข้อดีหลายอย่าง เช่น ไม่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อจ้างคนเหล่านั้นเพื่อทำงานให้กับชุมชนท้องถิ่น อีกทั้งยัง ก่อให้เกิดการทำงานอย่างเต็มที่ไม่รู้เห็นเหน็ดเหนื่อยเพราะผลที่เกิดขึ้นเกิดแก่ส่วนรวม ซึ่งรวมถึงกรรมการ ทุกคนที่ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดการ ทำงานตามความสามารถของตนได้เต็มที่ จากการแบ่งงานกันทำตามความเหมาะสมของแต่ละบุคคล สร้างความภาคภูมิใจให้คนทำงานเอง



ดังนั้นการทำงานในลักษณะอาสาสมัครนี้ควรต้องกระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น อาจเริ่มต้นจากกลุ่มเล็ก ๆ หรือเขตหมู่บ้าน ละแวกบ้าน เพื่อให้เกิดการดูแลท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ ที่สามารถสร้างอาสาสมัครให้เกิดขึ้นได้ ปัจจุบันทัศนคติเรื่องการไม่มีค่าตอบแทนอาจเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตามสิ่งที่ทางท้องถิ่นสามารถกระตุ้นได้อาจเป็นงบประมาณสนับสนุนช่วยเหลือดำเนินการ หรือการบริจาค เช่น หากมีการรณรงค์รักษาความสะอาดหมู่บ้าน อาจไม่ต้องใช้งบประมาณมากนัก อาจเป็นการขอบริจาคในหมู่บ้าน หรือร่วมแรงร่วมใจช่วยกัน ภาพเหล่านี้ท้องถิ่นในชนบทยังจะพอหาได้อยู่ หากแต่ในท้องถิ่นเขตเมือง อาจต้องมีการกระตุ้น เช่น อาจมีกองทุน หรือสนับสนุนเป็นรางวัล ทั้งนี้ อาสาสมัครอาจทำได้ในงานหลากหลายของท้องถิ่น เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อาสาสมัครร่วมทำความสะอาดหมู่บ้าน อาสาสมัครอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น อาสาสมัครเวรยาม ท้องถิ่น อาสาสมัครพิทักษ์ป่าชุมชน อาสาสมัครอนุรักษ์ลำน้ำ รวมถึงอาสาสมัครอื่น ๆ ที่สามารถทำได้ ในแต่ละบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ

ประการที่สอง เน้นความไม่เป็นทางการเชื่อมงานให้สำเร็จ ความรู้จักมักคุ้นและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รวมถึงความไม่ถือยศถาบรรดาศักดิ์ทำให้งานสาธารณะขับเคลื่อนได้ง่าย หากมีปัญหที่เกิดขึ้นก็สามารถแจ้งและแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว จะพัฒนาอะไรก็มีทิศทางและพูดคุยกันอย่างเปิดใจคุยกัน แบบไม่มีความเป็นทางการ ไม่มีลักษณะของการสั่งการ แต่เป็นการปรึกษาหารือหรือการสนทนาเพื่อหาทางแก้ไข สิ่งเหล่านี้สร้างความเป็นเจ้าของท้องถิ่นของประชาชนขึ้นมาโดยปริยาย ซึ่งหากประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของท้องถิ่นแล้วสำนึกรักบ้านเกิด หรือสำนึกรักท้องถิ่นจะเกิดขึ้น ความเป็นพลเมืองก็จะเกิดขึ้นตามมา โดยพลเมืองจะตระหนักในการทำงานของท้องถิ่น ไม่ใช่เพียงเพื่อรอรับประโยชน์จากท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำและร่วมตรวจสอบท้องถิ่นอีกด้วย การพูดคุยหรือการรู้จักมักคุ้นกันแบบไม่เป็นทางการนี้ช่วยให้ชาวบ้านเข้าถึงง่ายและส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดเป็นกันเอง ไม่มีความตึงเครียด แนวทางการบริหารจัดการเช่นนี้นักการเมืองท้องถิ่นสามารถทำได้เพราะ ผู้บริหารท้องถิ่นล้วนแล้วแต่มาจากคนในท้องถิ่นทั้งสิ้น หากผู้บริหารเน้นทำงานแต่ในสำนักงานไม่สนใจงานเชิงพื้นที่จริง ๆ ย่อมนำมาสู่ความไม่ไว้วางใจต่อผู้บริหารและนำมาซึ่งรูปแบบการสื่อสารที่เป็นทางการมีความเป็นลำดับชั้น หากเป็นเช่นนั้นย่อมทำให้มีกระบวนการที่ซับซ้อน ประชาชนมองนักการเมืองเป็นอีกชนชั้นหนึ่ง เมื่อเป็นดังนี้คงเป็นการยากที่จะเข้าถึงปัญหาอย่างถ่องแท้ นำมาซึ่งความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาได้

ดังนั้นเสน่ห์ของการพัฒนาท้องถิ่นคือจะทำอย่างไรถึงจะใกล้ชิดกับประชาชน จะทำอย่างไรจึงจะสร้างและมีความเป็นกันเองกับชาวบ้าน การทำงานเชิงพื้นที่ให้มากขึ้น ลดความเป็นทางการลง



เพราะหากท้องถิ่นยังมีความเป็นทางการมากเท่าใดประชาชนยิ่งห่างเหินและไม่สนใจต่อกิจการของท้องถิ่นมากขึ้นเท่านั้น ความเป็นทางการย่อมทำให้ท้องถิ่นไม่ใช่องค์กรของชาวบ้าน แต่เป็นองค์กรของหลวงหรือองค์กรของรัฐ เมื่อคิดเช่นนี้แนวคิดการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นก็ไม่เกิด การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยก็ไม่สามารถเติบโตได้

ประการที่สาม เน้นประชาคมเป็นศูนย์กลางการพัฒนาและการปรึกษาหารือ การทำงานแต่ละครั้งของสภาพัฒนาหมู่บ้านก่อนที่จะมีการดำเนินการใด ๆ ที่กระทบต่อประชาชนสิ่งที่ต้องดำเนินการคือการประชุมของคณะกรรมการเพื่อตกผลึกแนวคิดและแนวทางปฏิบัติจากนั้นก็นำแนวคิดหรือข้อสรุปเหล่านั้นมาเสนอแก่ประชาชน โดยการประชุมประชาชน ณ ศาลาการเปรียญเป็นสำคัญ ทั้งนี้ในส่วนนี้กระทรวงมหาดไทยมีแนวทางในการสร้างเวทีประชาคม เพื่อถามความเห็นของประชาชนเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการที่ท้องถิ่นนำข้อเสนอเหล่านั้นไปบรรจุในข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริงเพราะมีงบประมาณในการสนับสนุนอย่างแท้จริง แต่ในทางปฏิบัติเรามักพบปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งอาจดำเนินการแก้ไขด้วยการเน้นกลุ่มหรือคุ้มบ้านให้มีตัวแทนคุ้มบ้านมาเป็นตัวแทนในระดับองค์กร และสำหรับผู้ที่ไม่สนใจจะเข้าร่วมก็ร่วมได้ในการร่วมยื่นยันมติและเสนอข้อคิดเห็นเพิ่มเติมต่อการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งย่อมเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้หลักการทำงานมุ่งเน้นการปรึกษาหารือ การดำเนินงานของท้องถิ่นสิ่งที่ขาดไม่ได้ คือ กระบวนการปรึกษาหารือร่วมกันกับชุมชน เพราะท้องถิ่นไม่ใช่เฉพาะตัวองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ แต่หมายความรวมถึงทุกคนในชุมชนท้องถิ่น ทั้งประชาชน เอกชน ควรเพิ่มพื้นที่แสดงออกให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้แสดงความคิดเห็น หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การสร้างกระบวนการระดมความคิดเห็นจากประชาชน ความคิดเห็นจากหลายฝ่ายจะช่วยเพิ่มโอกาสในการตอบสนองต่อความต้องการหรือปัญหาในท้องถิ่น เพราะเราเชื่อว่าผู้ที่รู้ปัญหาของท้องถิ่นดีคือคนในท้องถิ่นนั่นเอง นอกจากนี้บางครั้งการพัฒนาต่าง ๆ กลับเป็นสิ่งที่ชุมชนไม่ต้องการ แรงดันทังกล่าวนี้เองเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การพัฒนาไม่อาจประสบความสำเร็จได้ ดังนั้นกระบวนการปรึกษาหารือจึงถูกมองว่าสำคัญที่จะนำไปสู่แนวทางการแก้ไขที่ตรงจุดและสามารถสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นได้

ประการที่สี่ เน้นการรวมกลุ่มที่ตั้งต้นจากปัญหาและเน้นให้ชาวบ้านดำเนินการกันเอง โดยท้องถิ่นอาจให้การสนับสนุน การรวมกลุ่มเพื่อก่อตั้งสภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโก เสมือนองค์กรชุมชนที่ก่อตั้งขึ้นโดยชาวบ้านเพื่อชาวบ้าน ทั้งนี้กลุ่มที่ตั้งขึ้นล้วนต้องการแก้ไขปัญหาร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ ในชุมชน ดังจะเห็นได้จากสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้การพัฒนาโดยสภาพัฒนาหมู่บ้าน ได้แก่ การสร้างพระ



อุโบสถ (2525) ซึ่งเป็นแก่นแกนสำคัญในการสร้างแรงยึดเหนี่ยวของชาวพุทธ เนื่องจากพระสงฆ์ต้องใช้ทำสังฆกรรมสำคัญในทางพุทธศาสนา จัดสร้างหอกระจายข่าวในหมู่บ้าน (2526) การจัดตั้งสหกรณ์บ้านหนองโก (2527) การตั้งกลุ่มประปาหมู่บ้าน (2527) กองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์หมู่บ้าน (2527) เพื่อเป็นช่องทางประชาสัมพันธ์ให้ทราบข่าวสารโดยทั่วกัน การจัดสร้างฝายน้ำล้นที่วังหลักช้าง (2528) การขุดลอกหนองโก (2529) การสร้างเมรุเผาศพ (2530) การสร้างสถานีอนามัย (2531) การวางท่อ ขุดร่องน้ำในหมู่บ้าน (2534) การก่อสร้างฌาปนกิจสถาน (ศาลาพักรพ) (2534-2535) การเป็นแกนนำในการแยกตำบล (2535) ก่อสร้างโรงครัว/ห้องน้ำวัด (2542) ก่อสร้างประตูโขงด้านทิศใต้ (2543) ก่อสร้างหอระฆัง (2545) จะเห็นได้ว่าสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งสิ้น ทั้งงานในชุมชน งานของวัด งานสถานีอนามัย งานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวได้ว่าเป็นการจำลองอำนาจของท้องถิ่นทั้งเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในระดับท้องถิ่นโดยปริยาย ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกระตุ้นให้เกิดกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเสนอหรือแสดงปัญหาและความต้องการของตนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น อนึ่งพึงสังเกตว่ากิจการหลายอย่างนับแต่ปีพ.ศ. 2525 ถึงปีพ.ศ. 2535 นั้น สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นนิติบุคคลช่วงที่สองเพิ่งมาเกิดขึ้นในช่วงพ.ศ. 2537 นั้นย่อมแสดงถึงบทบาทขององค์กรชุมชนที่แสดงบทบาทของตนในการดูแลเอาใจใส่ชุมชนอย่างเข้มข้น

ประการที่ห้า การสร้างเครือข่ายการจัดการ การดำเนินการของสภาพัฒนาหมู่บ้านสะท้อนข้อเท็จจริงประการหนึ่งคือ การสร้างเครือข่ายในการบริหารจัดการกล่าวคือ เครือข่ายในหมู่บ้านเองที่มีทั้ง บ้าน วัด โรงเรียนและสถานีอนามัย รวมถึงการประสานงานกับเครือข่ายภายนอก ทั้งตัวบุคคลและองค์กร อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด จังหวัดมหาสารคาม เป็นที่น่าสนใจว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโกมีข้อหนึ่งที่กล่าวถึงเรื่องนี้คือ “เพื่อคัดเลือกหรือจัดหาบุคลากรในการเป็นผู้นำที่จะทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยราชการ หรือองค์กรเอกชน ในอันที่จะได้มาซึ่งงบประมาณตลอดจนความร่วมมือในทางวิชาการและเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นให้ทัดเทียมชุมชนเมือง” และอีกข้อหนึ่งที่ชัดเจนมากถึงบทบาททางการเมืองและการหาเครือข่ายทางการเมืองเพื่อของบประมาณของสภาคือ “เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับนักการเมืองในการจัดสรรงบประมาณ” ประเด็นนี้มีได้ต้องการสนับสนุนให้นักการเมืองท้องถิ่นต้องวิ่งเข้าหานักการเมืองระดับชาติหากแต่ต้องการนำเสนอประเด็นเรื่องการสร้างเครือข่ายในการจัดการท้องถิ่น อาจไม่ใช่เพียงแค่การของบประมาณแล้วจบไปหากแต่อาจมีการลงขัน ลงแรง ลงกำลังสติปัญญา เพื่อพัฒนาท้องถิ่นในทิศทางที่เหมาะสมและเป็นไปตามความประสงค์ของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ



ประการที่หก การสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง พ่อประเคนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งสภาพพัฒนาชุมชนบ้านหนองโก องค์กรดังกล่าวไม่ใช่องค์กรที่เป็นทางการแต่เป็นองค์กรที่คนในชุมชนได้ร่วมกันก่อตั้งขึ้น โดยผ่านการพูดคุยปรึกษาหารือ เกิดขึ้นจากการริเริ่มของชาวบ้านที่ตระหนักรู้ด้วยตนเองมิใช่มีหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนใดมาสนับสนุน องค์กรดังกล่าวมีการจัดรูปแบบโครงสร้างคณะกรรมการที่ชัดเจน วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนคือมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาในชุมชน การสร้างองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง จะเห็นได้ว่ากุญแจดอกแรกที่ทำให้ชุมชนหนองโกเกิดความเข้มแข็ง สามารถลุกขึ้นมาจัดการกับปัญหาในชุมชนท้องถิ่นของตน คือ การรวมกลุ่ม โจทย์แรกของท้องถิ่นคือทำอย่างไรชุมชนจะเกิดการรวมกลุ่มหรือหากมีกลุ่มอยู่แล้วทำอย่างไรกลุ่มเหล่านี้จะตระหนักรู้ถึงปัญหาของตน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปราชญ์ชาวบ้าน พระสงฆ์ กลุ่มอาชีพ ฯลฯ ประเด็นที่สำคัญคือเป็นการรวมกลุ่มของคนในชุมชนท้องถิ่นเองหรือเกิดขึ้นจากความสมัครใจ พลังของกลุ่มเหล่านั้นอยู่ในสมาชิกทุกคน หากท้องถิ่นสามารถผนึกกำลังจากส่วนต่าง ๆ ในชุมชนได้ จะก่อให้เกิดความเข้มแข็งในท้องถิ่นและเป็นอีกหนึ่งกำลังของท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการพัฒนาของท้องถิ่นเอง

เมื่อเป็นดังนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจต้องพิจารณาการสนับสนุนการเกิดขึ้นของสภาองค์กรชุมชน และควรต้องมีการประสานงานกันในระดับพื้นที่ มององค์กรคู่ขนานเป็นองค์กรแห่งความร่วมมือ มากกว่าองค์กรที่ต้องแข่งขันกันเพื่อแย่งชิงพื้นที่มวลชน การมีองค์กรต่าง ๆ เกิดขึ้นในชุมชนและสามารถผนึกกำลังกันได้ โดยมองปัญหาร่วมกัน และแก้ปัญหานั้นร่วมกันน่าจะนำทางไปสู่ท้องถิ่นที่มีความเป็นหนึ่งแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการในองค์กรระดับพื้นที่ เมื่อเป็นดังนี้องค์กรที่มีในชุมชนท้องถิ่นก็จะมีที่ยืนของตนและร่วมกันขับเคลื่อนงานอย่างบูรณาการเพื่อความผาสุกของประชาชนในพื้นที่อันเป็นเป้าหมายสูงสุดที่ทุกฝ่ายควรยึดร่วมกัน

บทสรุป

การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย : บทเรียนจากสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งถอดบทความมาจากรายงานการศึกษาเรื่องแนวคิดในการสร้างชุมชนเข้มแข็งของปราชญ์ชาวบ้าน : ศึกษาแนวคิดพ่อประเคน เข้มพิลา สภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโก ต.หนองโก อ.บรบือ จ.มหาสารคาม มีจุดมุ่งหมายเพื่อค้นหาคำตอบอยู่สองประการ คือ ประการแรก ศึกษาแนวคิดในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งของพ่อประเคน เข้มพิลา และประการที่สอง ศึกษาข้อเสนอแนะในการนำแนวคิดของปราชญ์ชาวบ้านมาประยุกต์ใช้ในการปกครองท้องถิ่น การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาในเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์ทั้งพ่อประเคน รวมถึงกลุ่มผู้นำของสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนอง



โก ผู้นำที่เป็นทางการในตำบล รวมถึงชาวบ้าน ในการหาข้อมูลเพื่อตอบคำถามต่อโจทย์วิจัย ทั้งนี้ แนวคิดในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งของพ่อประเคน เข้มพิลา คือ 1) การมุ่งมั่นพัฒนาแก้ไขปัญหาชุมชน 2) แก้ปัญหาแบบมีส่วนร่วมและปรึกษาหารือ 3) มียุทธศาสตร์ในการทำงาน 4) การพัฒนาแบบบูรณาการ ทั้งบ้าน วัด และโรงเรียน รวมถึงสถานีนามัย (บวรส.) 5) การทำงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ 6) ทำงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ 7) เน้นการประสานเพื่อนงานที่ดีกว่า 8) การทำงานแบบองค์คณะ 9) การสร้างสำนึก รักชุมชนท้องถิ่น

ส่วนข้อเสนอแนะในการนำแนวคิดของปราชญ์ชาวบ้านมาประยุกต์ใช้ในการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ 1) การใช้อาสาสมัครในการจัดการงานท้องถิ่น 2) ควรเน้นความไม่เป็นทางการเชื่อมงานให้สำเร็จ 3) ควรเน้นประชาคมเป็นศูนย์กลางการพัฒนาและการปรึกษาหารือ 4) เน้นการรวมกลุ่มที่ตั้งต้นจากปัญหาและเน้นให้ชาวบ้านดำเนินการกันเอง 5) การสร้างเครือข่ายการจัดการ 6) การสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง

การพัฒนาใด ๆ ก็ตามหากเน้นที่ฐานของชุมชนก็จะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน โดยปริยาย นั่นย่อมหมายความว่าหากเกิดประชาชนเข้มแข็ง ชุมชนก็เข้มแข็ง สังคมเข้มแข็งและมีพลเมืองที่เข้มแข็งในชาติที่เข้มแข็ง ตราบดีก็ที่ประเทศนั้น ไม่ให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่น จ้องทำลายและสกัดกั้นท้องถิ่น เร่งฉุนก้านอำนาจและทรัพยากรเข้าสู่ส่วนกลางและใช้อำนาจนั้นชี้ชะตาทุกอย่าง ก็จะนำมาสู่ความล้มเหลวหรือหายนะของชนชาตินั้น ประเวศ วะสี (2557) ได้ชี้ว่าการรวมศูนย์อำนาจเป็นต้นตอสำคัญของปัญหาในประเทศไทยทุกวันนี้ ซึ่งส่งผลหลายประการ โดยเฉพาะการทำให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอ จะเป็นเจดีย์หรือพีรามิด ก็ล้วนสร้างจากฐานก่อนหากฐานเข้มแข็งยอดเจดีย์ก็สามารถตั้งตระหง่านได้ ที่ผ่านมามาประเทศไทยจึงชวนเศร้า เพราะฐานของประเทศอ่อนแออันเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง ดังนั้นการสร้างท้องถิ่นให้เข้มแข็งควรให้ความสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะเรื่องการปรับโครงสร้างอำนาจรัฐ การเอื้อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองได้ การปรับตัวของท้องถิ่นในบริบทใหม่ก็มีความสำคัญเช่นกันเพื่อดึงเอาพลังของชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในเวทีหรือพื้นที่สาธารณะในระดับท้องถิ่นให้มากขึ้น



บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. (2553). การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์
- เชิงชาญ จงสมชัย. (2556). เอกสารประกอบการสอนรายวิชาการเมืองการปกครองท้องถิ่น. วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. ใน สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 3.
- บุญรงค์ นิลวงศ์. (2522). การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- ประเวศ วะสี. (2557). พลังขับเคลื่อนการจัดการตนเองบนแผ่นดินไทย. กรุงเทพมหานคร : หมอชาวบ้าน
- ประหยัด หงษ์ทองคำและพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2529). ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย. กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์.
- ยุวดี ตปนิยากรและคณะ. (2545). รายงานการวิจัย โครงการวิจัยเสริมสร้างพลังอำนาจของชุมชนท้องถิ่น. ใน กระบวนการกำหนดทิศทางพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโก ตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม.
- สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ. (2548). ศัพท์พัฒนา เพื่อชุมชนและสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 2. ขอนแก่น: ขอนแก่นการพิมพ์.