

บทวิจารณ์หนังสือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น : “รับ” และ “รุก” อย่างไรกับประชาคมอาเซียน

สุนทรชัย ขอบยศ¹

กระแสแห่งประชาคมอาเซียนเกิดขึ้นได้ก็เพราะคนไทยอย่างคึกคักและเข้มข้นมากขึ้นโดยเฉพาะช่วงใกล้เข้าสู่ปี พ.ศ. 2558 ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนต่างพากันหาช่องทางในการพัฒนาองค์กรของตนภายใต้การขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาสู่ประชาคมอาเซียน วินาทีนี้ผู้คนต่างวิ่งหาองค์ความรู้เกี่ยวกับประชาคมอาเซียน สถาบันการศึกษาต่างๆให้ความสำคัญต่อการพัฒนาหลักสูตรและเนื้อหา หรือการสัมมนาทางวิชาการถึงแนวทางการปรับตัวเพื่อรองรับสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้² รวมถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนและจะได้รับผลกระทบอย่างเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน องค์ความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นกับประชาคมอาเซียนนั้น ได้รับความท้าทายอย่างมาก เพราะกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องที่ใหม่พอสมควรสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย งานเขียนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจและสร้างแนวทางการปรับตัวขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ³ หนังสือเรื่อง “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น : “รับ” และ “รุก” อย่างไรกับประชาคมอาเซียน” เขียนโดยรองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า บรรณาธิการคนสำคัญท่านหนึ่งด้านการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย โดยหนังสือเล่มนี้มีทั้งหมด 76 หน้า พิมพ์ครั้งที่ 1 จำนวน 1,000 เล่ม เมื่อเดือนธันวาคม 2556 จัดพิมพ์โดยสถาบันพระปกเกล้า โดยหนังสือเล่มนี้เป็นการเสนอความรู้ใน 3 เรื่องหลัก ได้แก่

- 1) ประชาคมอาเซียน และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น
- 2) ประชาคมอาเซียนกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) ข้อเสนอแนะต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการ “รับ” และ “รุก” กับประชาคมอาเซียน

¹ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

² สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้จัดงานประชุมวิชาการระดับชาติเนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาสถาบันครบรอบ 48 ปี ในหัวข้อเรื่อง “พัฒนบริหารศาสตร์ในบริบทอาเซียน” (Toward ASEAN Development Administration) (วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2557)

³ ในช่วงเดือนกันยายน พ.ศ. 2555 ไชยวัฒน์ คำชูและณัชชาภัทร อุนตรงจิตร ได้เขียนตำราชื่อประชาคมอาเซียนกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งต่อมาศุทธิกานต์ มีจัน ได้วิจารณ์หนังสือดังกล่าวแล้ว ในวารสารการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 ประจำเดือนกันยายน 2556 - กุมภาพันธ์ 2557 “ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน”

ทั้งนี้หากพิจารณาภาพรวมของหนังสือดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

1) ประชาคมอาเซียน และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น⁴

ส่วนที่ 1 ผู้เขียนนำเสนอ “2558 การรูกืบของประชาคมอาเซียน” ซึ่งมีเนื้อหาในการเสนอสามประชาคมหลักของอาเซียน กล่าวคือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community - APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community - ASCC)

ทั้งนี้ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community - APSC) มีเป้าหมายที่สำคัญ ได้แก่ มกติกาและการพัฒนาค่านิยมและบรรทัดฐานร่วมกัน โดยยึดมั่นหลักการของการไม่แทรกแซงกิจการภายในและมีการส่งเสริมค่านิยมของประชาคมควบคู่กันไป มีความเป็นเอกภาพ ความสงบสุข ความแข็งแกร่ง และมีความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงครอบคลุมในทุกมิติเพื่อส่งเสริมให้อาเซียนพึ่งพาอาศัยกลไกของตนมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาและความท้าทายต่างๆในภูมิภาค มีพลวัตและปฏิสัมพันธ์กับนอกภูมิภาคอาเซียน

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC) มีเป้าหมายการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันสำหรับประชากร 600 ล้านคนในอาเซียน โดยมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการการลงทุน และบุคลากรวิชาชีพต่างๆอย่างสะดวกมากขึ้น และมีการไหลเวียนอย่างเสรียิ่งขึ้นสำหรับเงินทุน การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของอาเซียน โดยให้ความสำคัญกับประเด็นด้านนโยบายที่จะช่วยส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการแข่งขันที่เป็นธรรม การคุ้มครองผู้บริโภค สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และนโยบายภาษี รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยการส่งเสริม SMEs และการเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศสมาชิกอาเซียนผ่านโครงการต่างๆ อาทิ โครงการริเริ่มเพื่อการรวมกลุ่มของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration : IAI) เพื่อลดช่องว่างทางการพัฒนา รวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือด้านธุรกิจระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก โดยเน้นการปรับประสานนโยบายเศรษฐกิจของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค เพื่อให้อาเซียนมีท่าทีร่วมกันอย่างชัดเจน รวมทั้งส่งเสริมการสร้างเครือข่ายในด้านการผลิต หรือจำหน่ายในภูมิภาคให้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก

⁴ ผู้อ่านสามารถพิจารณาเพิ่มเติมได้จากงานของสุนทรชัย ขอบยศ เรื่อง “ความท้าทายของท้องถิ่นไทยภายใต้บริบทประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)” ในวารสารรัฐสภาสาร ปีที่ 61 ฉบับที่ 10 เดือน ตุลาคม 2556 หรืออีกหนึ่งบทความที่ชื่อ “ความท้าทายของท้องถิ่นอีสานบนเส้นทาง EWEC ภายใต้บริบทแห่งการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” ในวารสารรัฐสภาสาร ปีที่ 62 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม 2557

ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community - ASCC) ซึ่งเน้นเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Development) การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม (Social Welfare and Protection) สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice and Protection) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Ensuring Environmental Sustainability) การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน (Building ASEAN Identity) และการลดช่องว่างทางการพัฒนา (Narrowing the Development Gap)

และในส่วนที่ 3 กล่าวถึงเรื่อง ประชาคมอาเซียน : ความเข้าใจที่อาจจะยังผิดในช่วงที่ผ่านมา โดยผู้เขียนหนังสือเน้นย้ำเรื่องคำว่า ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC) กับประชาคมอาเซียน (ASEAN Community - AC) ซึ่งผู้คนส่วนใหญ่มักจะเข้าใจและใช้คำว่า ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นหลัก แต่ในความเป็นจริงแล้วประชาคมอาเซียนจะให้ความสำคัญกับ 3 เสาหลัก (Pillar) ได้แก่ **เสาหลักด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคง เสาหลักด้านประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และเสาหลักด้านประชาสังคมและวัฒนธรรม** ซึ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนเท่านั้น ดังนั้นการใช้คำจึงส่งผลกระทบต่อความหมายด้วยเช่นกัน

2) ประชาคมอาเซียนกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวถึงในส่วนที่ 2 ในประเด็น “ประชาคมอาเซียนใหญ่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีการชี้ให้เห็นถึงแผนการจัดตั้งประชาคมด้านการเมืองและความมั่นคง แผนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และแผนการจัดตั้งประชาคมสังคมวัฒนธรรม อีกทั้งยังกล่าวถึงเรื่องอาเซียน หรือ ประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนชี้ว่า เป็นความรับผิดชอบทั้งทางสังคม (Social Responsibility) ทางการเมือง (Political Responsibility) และทางกฎหมาย (Legal Responsibility) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใส่ใจต่อประชาคมอาเซียน โดยเห็นว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ความสนใจ คือ ความเปลี่ยนแปลง หรือ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับพื้นที่ ประชาชน ชุมชน ฉะนั้น สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตั้งเป็น “วาระ” หรือ “โจทย์” คือ จะเตรียมรับมือกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเป็นผลกระทบจากประชาคมอาเซียนอย่างไร” อันเป็นโจทย์ที่ผู้เขียนหนังสือต้องการตั้งเพื่อให้ท้องถิ่นเกิดความตระหนักต่อสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้นกับท้องถิ่นไทยคือประชาคมอาเซียนนั่นเอง

3) ข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ “รับ” และ “รุก” กับประชาคมอาเซียน

ประเด็นข้อเสนอแนะนำเสนอไว้ในส่วนที่ 4 : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการรุกและรับกับประชาคมอาเซียน โดยเสนอให้มีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การกำหนดสถานะ และตำแหน่งของเมือง การสร้างความร่วมมือในการพัฒนา การวิเคราะห์ต้นทุนพื้นที่

และการสร้างแนวร่วมในการพัฒนาพื้นที่ การศึกษาข้อมูลและวิเคราะห์ในสิ่งที่เกี่ยวข้อง การพัฒนา ด้านการศึกษา การเตรียมความพร้อมด้านระบบโครงข่ายการขนส่งสินค้า การส่งเสริมและพัฒนาทักษะ แรงงาน การพัฒนามาตรฐานในการจัดสวัสดิการสังคมและการบริการสาธารณะ การวางโครงสร้างและ ระบบสาธารณูปโภคทางสังคม การสร้างสำนึก “Spirit of ASEAN” การพัฒนาเมืองไปสู่การเป็นเขต เศรษฐกิจพิเศษ การเตรียมการสำหรับการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นพร้อมกับการ พัฒนา การกิจเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญและท้าทายต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอย่างมาก

ข้อเด่นและคุณค่าของหนังสือ “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น : “รับ” และ “รุก” อย่างไร กับประชาคมอาเซียน”

ประการแรก กล่าวได้ว่าเป็นเอกสารทางวิชาการเล่มสำคัญแรกๆ ที่ให้มุมมองและสะท้อนถึง การมอง หรือให้คำแนะนำแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ในการปรับตัวเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับบทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการต้องเตรียม พร้อมต่อประชาคมอาเซียน ซึ่งจะเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการใน พ.ศ. 2558 นี้

ประการที่สอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณาแนวทางที่เป็นข้อเสนอของรอง ศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย ในการปรับทิศทางการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็น แนวทางในการกำหนดตำแหน่งแห่งที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับมือกับประชาคมอาเซียน ที่จะเข้ามาถึงในเร็ววันนี้ (พ.ศ. 2558)

ประการที่สาม เป็นที่น่าสนใจว่าผู้เขียนหนังสือได้ตั้งประเด็นข้อห่วงกังวลสำหรับการเข้าสู่ ประชาคมอาเซียน ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถรักษาอัตลักษณ์ขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นไว้ได้หรือไม่โดยเสนอท้องถิ่นพิจารณาสองทฤษฎี ระหว่างหม้อต้มซุ๊ปฟักทองกับจานสลัด เพราะ ประชาคมอาเซียนทุกคนต้องได้มาตรฐานของการบริการแบบเดียวกัน ซึ่งเป็นการผสมผสานในแบบของ หม้อต้มซุ๊ปฟักทอง เพราะเป็นเรื่องการตอบโจทย์ของความมั่นคงทางทรัพยากรมนุษย์ แต่ขณะเดียวกัน ท้องถิ่นต้องรักษาวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ ซึ่งเป็นเรื่องอัตลักษณ์ หรือความเฉพาะถิ่น (Identity) ไว้ ในลักษณะของจานสลัด

ประการที่สี่ หนังสือเล่มนี้กล่าวได้ว่าทั้งโจทย์สำคัญแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลาย ประการด้วยกัน เช่น “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นวันนี้ คือ จะตั้งรับกับการเป็นประชาคมอาเซียน อย่างไร ?” “เรื่องอาเซียน หรือ ประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่?” หรือ แม้กระทั่งช่วงสุดท้ายยังตั้งโจทย์ว่า “สิ่งเหล่านี้ คือ โจทย์ ที่้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องเตรียม รับมือและอย่าตระหนก แต่ต้องคิดอย่างมีสติ คิดล่วงหน้าและคิดร่วมกันกับ “หุ้นส่วน” ให้รอบคอบ” กล่าวได้ว่าเป็นหนังสือที่เขียนโดยให้ผู้อ่านติดตามคำตอบในเล่มและมีคำถามทิ้งท้ายให้ชวนคิด นับเป็นการเขียนรูปแบบหนึ่งที่อาจนำมาปรับใช้ในงานเขียนอื่นๆ ได้

อย่างไรก็ตามในงานเขียนชิ้นนี้ผู้วิจารณ์ขอตั้งข้อสังเกตบางประการไว้ดังนี้

ประการแรก มีการวิเคราะห์บางส่วนที่ทำให้การขับเคลื่อนอาเซียนอาจมีปัญหาเพราะเชื่อว่าพื้นที่ของตนไม่ได้รับผลกระทบจากอาเซียน ซึ่งเข้าใจว่าผู้เขียนมุ่งมิติในเชิงพื้นที่ เช่น ข้อความที่ว่า “แต่ละจังหวัดพื้นที่จะได้รับผลกระทบจากประชาคมอาเซียนเท่ากันหรือไม่? ทั้ง 77 จังหวัดจะได้รับผลกระทบ หรือความเปลี่ยนแปลงที่ไม่เท่ากัน เพราะบางจังหวัดอาจจะไม่กระทบอะไรเลย อย่างกรณีของจังหวัดที่อยู่บริเวณภาคกลาง เช่น จังหวัดอ่างทอง จังหวัดราชบุรี อาจจะไม่กระทบเลย ในขณะที่เดียวกันอาจมีบางจังหวัด ที่ได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน โดยเฉพาะจังหวัดที่เป็นจังหวัดชายแดนเมืองท่า เช่น จังหวัดตาก จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงราย จังหวัดมุกดาหาร หรือ เมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นต้น” การยึดการวิเคราะห์ในเชิงพื้นที่ดังกล่าว อาจขาดมิติทางสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน หรือมิติการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ซึ่งหากพิจารณาในองค์รวมแล้ว ประเทศสมาชิกที่รวมตัวกันแม้จะไม่ได้อยู่ในพื้นที่เขตชายแดน แต่ความรู้ความเข้าใจของพลเมืองที่มีต่อประชาคมอาเซียนก็มีความสำคัญไม่น้อย เป็นไปได้หรือไม่ที่พื้นที่ตัวอย่างจะมีคนต่างด้าวหรือสมาชิกของประเทศในอาเซียนเข้ามาหากินอยู่ หรือการเรียนรู้หรือการสร้างความรู้ความเข้าใจด้านอาเซียนก็อาจไม่จำกัดเฉพาะประชาชนในเขตพื้นที่เมืองท่า หรือเมืองชายแดน ซึ่งโดยภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี การจัดการศึกษาท้องถิ่นส่วนนี้ อาจช่วยขับเคลื่อนเรื่องสังคมและวัฒนธรรม หรือเรื่องการเมืองและความมั่นคงอาเซียน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันในหลอมรวมเป็นประชาคมอาเซียน

ประการที่สอง ในการอธิบายความเรื่องแนวทางการรับมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในมิติด้านการเมืองและความมั่นคง และด้านสังคมและวัฒนธรรมค่อนข้างมีน้อย เนื้อหาที่น่าเสนอส่วนใหญ่เป็นการวิเคราะห์ภาพรวมองค์กรต่อการปรับตัว เพื่อก้าวสู่ประชาคมอาเซียนและมุมมองด้านเศรษฐกิจค่อนข้างมาก บางประเด็นที่เกี่ยวข้องอาจทิ้งโจทย์ให้ท้องถิ่นคิดเป็นหลักส่วนใหญ่เป็นคำถามที่ให้ท้องถิ่นต้องหาคำตอบเอง เข้าใจว่าเพื่อให้เข้ากับแต่ละบริบทของท้องถิ่น แต่หากมีแนวทางตัวอย่างปัญหาและแนวทางแก้ไขก็จะเป็นการดียิ่ง เช่น ปัญหาเรื่องยาเสพติด ปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ ปัญหาการค้ำมนุษย์ ปัญหาเรื่องอาชญากรรม เป็นต้น

บรรณานุกรม

- ไชยวัฒน์ คำชู และณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. (2555). *ประชาคมอาเซียนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สุนทรชัย ขอบยศ. (2556). ความท้าทายของท้องถิ่นไทยภายใต้บริบทประชาคมอาเซียน (ASEAN Community). *วารสารรัฐสภาสาร*: 61(10).
- _____. (2556). ความท้าทายของท้องถิ่นอีสานบนเส้นทาง EWEC ภายใต้บริบทแห่งการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. *วารสารรัฐสภาสาร*: 62(1).