

ปรากฏการณ์ผู้ใหญ่ดี ตลกร้ายสำหรับผู้กำหนดนโยบายและนักพัฒนา
: บทวิเคราะห์การปรับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน
ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
พระไพโรจน์ จิตตพทุ โธ/รัตนพันธ์*

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังหันมาให้ความสนใจ และจับกระแสการพัฒนาที่เป็นตัวของตัวเองมากขึ้น แนวคิดการพัฒนาที่เป็นทางเลือกและทางรอดใหม่ของสังคมไทยนี้คือ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งภาครัฐได้น้อมนำแนวคิดการพัฒนาเชิงปรัชญาจากพระอัจฉริยภาพของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ไปกำหนดเป็นแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศเพื่อหลุดพ้นจากห้วงของภาวะวิกฤติ

การนำนโยบายการพัฒนาตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่การปฏิบัติที่ถือเป็นรากฐานสำคัญ เป็นกลไกที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมอย่างแท้จริง คือ ชุมชน ซึ่งภาครัฐได้ป้อนทั้งเครื่องมือ และทรัพยากร ลงไปในหน่วยงานระดับปฏิบัติในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการพัฒนาและสร้างศักยภาพความเข้มแข็งให้กับชุมชนต่างๆ

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์เชิงนโยบาย พบว่า การปรับตัวของหน่วยงานภาครัฐ และชุมชนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติยังมีประเด็นต้องทบทวนและพิจารณาหาวิธีการปรับปรุงหลายประการ

สำหรับการปรับตัวของหน่วยงานภาครัฐ พบว่า ประเด็นสำคัญที่ต้องทบทวนพิจารณา คือ ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยเฉพาะความเข้าใจในปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การคิดริเริ่มหาหนทางและกิจกรรมที่เหมาะสมในพื้นที่ และการบริหารจัดการทรัพยากร เป็นต้น

ส่วนการปรับตัวของชุมชน พบว่า มีการปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจมาจากประสบการณ์การเป็นผู้รับกิจกรรมการพัฒนา และการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามยังพบประเด็นสำคัญที่ต้องทบทวนพิจารณา คือ ข้อจำกัดเรื่องความเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยเฉพาะปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความเพียงพอของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ ความคิดริเริ่ม และการรอฟังพาททรัพยากรจากภายนอกชุมชน เป็นต้น

ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ ผู้กำหนดนโยบายได้พยายามปรับเปลี่ยนหน้าตาของนโยบายการพัฒนาสู่ความเข้มแข็งของชุมชน โดยการกระจายเงินไปยังชุมชนในแบบที่เคยทำมา ให้เป็นนโยบายการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งถือเป็น “เหล้าเก่าในขวดใหม่” ไม่น่าจะเป็นเครื่องมือที่นำพาชุมชนไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาตามแนวทางที่เป็นทางเลือกนี้ได้อย่างแท้จริง

บทความนี้ได้รับการเรียบเรียงขึ้นจากการค้นคว้าเอกสารทางวิชาการ และมุมมองการวิเคราะห์ในเชิงวิพากษ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฉายภาพการปรับตัวของหน่วยงานภาครัฐ และชุมชนในการนำนโยบายการพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีสาระสำคัญ ๒ ส่วน โดยเริ่มจากการมองย้อนกลับไป

* พ.บ., ร.ป.ม.(นโยบายสาธารณะ) อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ รักษาการหัวหน้าสาขาวิชาศาสนาและปรัชญา วิทยาลัยสงฆ์ มหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตขอนแก่น.

๑. การทบทวนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและชุมชนในช่วงเกือบครึ่งศตวรรษการพัฒนา ก่อนการยึดถือปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

หากมองย้อนกลับไปในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งเป็นปีแรกที่ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ห้วงเวลาของการพัฒนาอย่างมีทิศทางและแบบแผนอย่างเป็นทางการ โดยได้มีการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๐๔-๒๕๐๙) ขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบและเครื่องนำทางในการพัฒนาประเทศ จะพบว่า การเริ่มต้นการพัฒนาของไทยนั้น มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการปูพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการเร่งพัฒนาชนบทให้มีความเจริญบนพื้นฐานของความทันสมัย โดยมีคำขวัญในสมัยนั้นว่า “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ” (สรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม, ๒๕๔๖: ๖-๑๐) ซึ่งบทบาทหลักในการดำเนินงานด้านการพัฒนาคือหน่วยงานของรัฐ โดยมีการวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโครงการพัฒนาต่างๆ มาจากส่วนกลางและสั่งการลงไปยังพื้นที่ให้เกิดการปฏิบัติ (top-down) ด้วยการสนับสนุนและการให้ความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้ผลของการพัฒนาและความเจริญกระจุกตัวอยู่เฉพาะในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางของรัฐเป็นหลัก อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อชุมชนในภูมิภาคทำให้เกิดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมากขึ้น

จนกระทั่งเมื่อเข้าสู่ช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๐-๒๕๑๔) จึงได้เริ่มมีแนวคิดที่ต่อยอดเพิ่มเติม โดยเน้นการสนับสนุนบทบาทภาคเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรม การกระจายการพัฒนาโดยส่งเสริมการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่น โดยเฉพาะพื้นที่ชนบทที่ทุรกันดารและห่างไกลอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น พร้อมกับการให้ความสำคัญกับสังคมที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำ แต่อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการพัฒนาหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางยังคงมีบทบาทหลักในการพัฒนา ถึงแม้จะมีการกระจายการวางแผนไปสู่ระดับกระทรวงเพื่อให้เกิดการวิเคราะห์และวางแผนในรายสาขา (sector analysis) มากยิ่งขึ้นก็ตาม

เมื่อเข้าสู่ทศวรรษต่อมาของการพัฒนาประเทศไทย ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๑๕-๒๕๑๙) ประเทศไทยเผชิญกับภาวะปัญหาเศรษฐกิจที่ชะลอตัว สังคมที่เกิดช่องว่างการเมืองที่มีภัยคุกคามไม่มั่นคงเป็นอุปสรรค และผลของการพัฒนาจากช่วงที่ผ่านมาซึ่งไม่สามารถกระจายตัวไปยังประชาชนในพื้นที่ห่างไกลได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวการพัฒนาจึงมุ่งเน้นที่การพัฒนาเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจพร้อมกับการรักษาเสถียรภาพควบคู่กัน และพยายามผลักดันให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทหลักในการวางแผนและการดำเนินการพัฒนา ยังคงอยู่ที่หน่วยงานของรัฐเป็นศูนย์กลาง เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างเสริมความมั่นคงแห่งชาติไปพร้อมๆ กัน

ช่วงเวลาการพัฒนาประเทศของไทย ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) ประเทศไทยยังคงประสบกับภาวะชบเซาทางเศรษฐกิจ และการเมืองที่ไม่มั่นคงจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอก อีกทั้งปัญหาทางสังคมที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการว่างงาน ความเป็นธรรมทางสังคม การกระจายรายได้ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง ดังนั้นจึงมีแนวคิดหลักในการตอบสนองต่อปัญหาโดยเน้นที่การฟื้นฟูเศรษฐกิจ การลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคม การกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจสู่ภูมิภาค การปรับปรุงการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งบทบาทหลักในการพัฒนา ยังคงอยู่ที่หน่วยงานของรัฐเนื่องจากการยังคงยึดหลักการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับความมั่นคงของชาติและการให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาฯ ในฐานะแผนแม่บท และแผนชี้นำ (Indicative plan) การดำเนินภารกิจของรัฐมากยิ่งขึ้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙) ถือเป็นการก้าวเข้าสู่ช่วงเวลาของการปรับโครงสร้างและการฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การสร้างความสมดุลทางเศรษฐกิจสังคมด้วยการกระจายรายได้และกระจายทรัพยากร การกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาที่ชัดเจน และใช้วิธีการพัฒนาชนบทในแนวใหม่ที่กระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนชนบทเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองและพยายามให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองให้ได้ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาที่เปิดโอกาสและช่องทางให้ชุมชนซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาได้เข้ามามีส่วนในการแสดงบทบาทในกระบวนการพัฒนา แต่อย่างไรก็ตามบทบาทหลักยังคงอยู่ที่หน่วยงานของรัฐซึ่งจะเห็นได้จากการให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบการบริหารงานพัฒนาของรัฐและรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาต่อไป

สำหรับช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๔) ถือเป็นการดำเนินการพัฒนาที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่สืบเนื่องต่อจากระยะที่ผ่านมา ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน การปรับปรุงความสามารถในการผลิตและแข่งขัน การกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทมากยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้เศรษฐกิจมีการฟื้นตัวอย่างมาก และมีการขยายตัวสูงขึ้น เป็นการเริ่มต้นเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ ซึ่งการดำเนินกระบวนการพัฒนา หน่วยงานของรัฐยังคงเป็นผู้แสดงบทบาทนำอย่างต่อเนื่อง

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๙) กระบวนการพัฒนาของประเทศไทยได้เริ่มตระหนักและให้ความสนใจกับการพัฒนาที่ยั่งยืนจากการมองเห็นปัญหาการพัฒนาที่ไม่สมดุลคือ “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” จึงได้มุ่งเน้นที่การแก้ไขปัญหาจุดอุปสรรคของการพัฒนาโดยพยายามสร้างเสริมสมดุลระหว่างเศรษฐกิจและสังคม การรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับการรักษาเสถียรภาพ การกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาคและชนบทอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยหน่วยงานภาครัฐยังคงเป็นผู้มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔) โดยเปลี่ยนแนวคิดให้ความสำคัญกับการพัฒนาแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางของ

แต่เมื่อปีแรกของแผนดังกล่าวได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจด้านการเงินขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงในวงกว้าง ทำให้การพัฒนาจึงให้ความสำคัญกับการมุ่งแก้ไขวิกฤติและฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสะสางปัญหาที่ค้างคาจากอดีตที่รุมเร้ารุนแรงขึ้นในยามอ่อนแอ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำ ปัญหาการว่างงาน ปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาความเป็นธรรมทางสังคม จึงทำให้กระบวนการพัฒนายังคงมีหน่วยงานภาครัฐเป็นตัวแสดงหลักอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ผลจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ.๒๕๔๐ ถือเป็นอีกบทเรียนหนึ่งที่ทำให้เกิดการทบทวน และการเปลี่ยนแปลงความคิดในการพัฒนาไปสู่แนวทางการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืนยิ่งขึ้น ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๘ (พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๔๙) การจัดทำได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันของสังคมไทยใน ๒๐ ปีข้างหน้า ได้อาศัยแนวคิดการพัฒนาคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนามาดำเนินการต่อจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๘ และนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาใช้เป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาเพื่อนำไปสู่สังคมที่พึงประสงค์ด้วยการพัฒนาบนทางสายกลาง พร้อมกับการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีภูมิคุ้มกันและเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันของประเทศให้มีความเข้มแข็งยั่งยืน ในกระบวนการพัฒนาดังกล่าวนี้ได้อาศัยวิธีการวางแผนในแบบมีส่วนร่วมและเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ส่วนในการดำเนินการนำแผนไปสู่การปฏิบัตินั้น ได้มีการปรับเปลี่ยนมุมมองโดยให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะหุ้นส่วน (Partnership) ของการพัฒนา และชุมชนในฐานะรากฐานสำคัญของการพัฒนา

การพัฒนาประเทศไทยในอนาคต ๒๐ ปี มีจุดมุ่งหมายมุ่งเน้นการแก้ปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ของประเทศ ให้เกิด “การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย” และสร้างค่านิยมร่วม ให้คนไทยตระหนักถึงความจำเป็นและปรับเปลี่ยนกระบวนการคิด ทักษะคิด และกระบวนการทำงาน โดยยึด “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญานำทางให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการประเทศแนวใหม่ ที่มุ่งสู่ประสิทธิภาพและคุณภาพ และก้าวตาม โลก ได้อย่างรู้เท่าทัน

ในการพัฒนาประเทศจะยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญานำทางให้การพัฒนายึดทางสายกลาง อยู่บนพื้นฐานของความสมดุลพอดีและความพอประมาณอย่างมีเหตุผล นำไปสู่สังคมที่มีคุณภาพทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สามารถพึ่งตนเอง มีภูมิคุ้มกันและรู้เท่าทัน โลก คนไทยส่วนใหญ่มีการศึกษาและรู้จักเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต เป็นคนดี มีคุณธรรมและซื่อสัตย์สุจริต อยู่ในสังคมแห่งภูมิปัญญา และการเรียนรู้ สามารถรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่ไปกับการสืบสานวัฒนธรรมประเพณีที่ดีงาม ดำรงไว้ซึ่งคุณธรรมและคุณค่าทางสังคมไทยที่มีความสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน อันจะเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล มีคุณธรรมและยั่งยืน

จากลำดับปรากฏการณ์ข้างต้น หากพิจารณาถึงพัฒนาการของการพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา จากจุดเริ่มต้นที่กระบวนการพัฒนาเดินตามกระแสของตะวันตก จนถึงการก้าวเดินบนเส้นทางแห่งการพัฒนาที่เป็นทางเลือก กระบวนการพัฒนาของประเทศไทยได้แสดงให้เห็นถึงประเด็นสำคัญและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและชุมชนอย่างน่าสนใจหลายประการ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๒ มิติ คือในมิติทั่วไป และมิติของการวิพากษ์ โดยประเด็นสำคัญและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและชุมชนในมิติทั่วไปมี ๓ ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การพัฒนาในเชิงแนวคิด กล่าวได้ว่าแนวคิดที่เป็นรากฐานของการกำหนดเป้าหมายและกระบวนการพัฒนาของประเทศไทยนั้น ได้เคลื่อนตัวเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสการพัฒนาทั้งกระแสหลักและกระแสรอง เริ่มตั้งแต่ทฤษฎีภาวะทันสมัย (Modernization theory) ทฤษฎีภาวะพึ่งพา (Dependency theory) ทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน (Basic need theory) แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) แนวคิดการพัฒนามนุษย์ (Human development) และมาถึงความพยายามล่าสุดที่ต้องการแสวงหาแนวคิดในการพัฒนาที่เป็นทางเลือก เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับบริบทและความสมดุลที่มั่นคง ยั่งยืน โดยภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทหลักในการเลือกกำหนดแนวคิดที่เป็นรากฐานการพัฒนา

ประการที่สอง การเปิดแนวทางในการมีส่วนร่วม ตลอดช่วงเวลาแห่งการพัฒนาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๑ ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ กระบวนการพัฒนาประเทศไทยดำเนินไปโดยภาครัฐเป็นผู้จัดวางและจัดกระทำเพียงฝ่ายเดียว การพัฒนาจึงเป็นถือเป็นกรรมสิทธิ์โดยชอบธรรมของรัฐไปโดยปริยาย ไม่ได้ส่งมอบถึงมือประชาชนโดยตรงอย่างทั่วถึง แต่หลังจากห้วงเวลาดังกล่าวนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ เป็นต้นมา กระบวนการพัฒนาประเทศของไทยได้เปลี่ยนแปลงแนวทางไปในแนวทางที่สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในชุมชนและในชนบทให้มีบทบาทร่วม และเป็นเจ้าของการพัฒนามากขึ้นเป็นลำดับ

ประการที่สาม มีจุดเน้นไปที่ชุมชนมากยิ่งขึ้น หากสังเกตพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาจะพบว่าในระยะแรกของการพัฒนาประเทศ จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาไปที่พื้นที่เศรษฐกิจ ในระดับภาคและเมืองเป็นลำดับ แต่ในระยะหลังการพัฒนาจะให้ความสำคัญกับพื้นที่เป้าหมายที่แคบลงเน้นไปที่พื้นที่จำเพาะที่มีความขาดแคลน พื้นที่ชนบท และเคลื่อนตัวสู่การพัฒนาในระดับชุมชนซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาเพื่อไปสู่ความมั่นคงและยั่งยืน โดยภาครัฐจะเข้าจัดวางกิจกรรมการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เช่น การปรับพื้นฐาน การเร่งรัด การสนับสนุน และการส่งเสริมให้พื้นที่เป้าหมายเกิดการเปลี่ยนแปลงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา

อาจกล่าวได้ว่าประเด็นที่กล่าวถึงแล้วข้างต้นมีลักษณะคล้ายกับการก้าวเดินบนเส้นทางพัฒนาของประเทศไทยมีแนวโน้มเป็นไปในทิศทางที่ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง แต่หากพิจารณาในมุมกลับ โดยการวิเคราะห์ในเชิงวิพากษ์จะพบประเด็นสำคัญและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและชุมชนในอีกด้านหนึ่งอย่างน้อย ๔ ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การไล่ตามกระแส หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่เป็นรากฐานการพัฒนาของประเทศไทยอย่างลึกซึ้ง จะพบว่าถึงแม้กระบวนการพัฒนาจะมีการพัฒนาในเชิงแนวคิด โดยเคลื่อนตัวจาก

ประการที่สอง การเรียนรู้ไม่ทัน การไล่ตามกระแสดังที่ได้กล่าวข้างต้น ทำให้กระบวนการเรียนรู้ และการปรับตัวไม่สมบูรณ์ ทั้งในภาครัฐและชุมชนเอง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และถูกถ่ายทอดแปลงสภาพสู่ นโยบาย รวมทั้งแนวปฏิบัติ ทำให้ทุกภาคส่วนต้องปรับตัวและเริ่มต้นในการเรียนรู้แนวคิด แนวทางและการปฏิบัติในกระบวนการพัฒนาใหม่ ซึ่งในบางครั้งการเรียนรู้ถึงแนวคิดและแนวทางใหม่ไม่ได้เกิดขึ้น โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ได้อยู่ใน ส่วนกลางและชุมชนหรือพื้นที่ที่ห่างไกล ทำให้การปฏิบัติการในกระบวนการพัฒนา หรือการปฏิบัติ นโยบายยังคงมีรูปแบบกิจกรรมแบบเดิมซ้ำซาก ไม่สนองตอบและไม่สอดคล้องกับแนวคิด แนวทางและเป้าหมายที่เปลี่ยนแปลงไป

ประการที่สาม บทบาทผู้นำกับผู้ตาม ตลอดระยะเวลาของการพัฒนา การกำหนดแนวทางการพัฒนา และการดำเนินกระบวนการพัฒนาเป็นไปโดยภาครัฐมีบทบาทนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาครัฐใน ส่วนกลาง ส่วนประชาชนในชุมชนหรือพื้นที่เป้าหมายนั้น มีบทบาทเป็นผู้ตาม ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานของรัฐในระดับพื้นที่ รวมทั้งประชาชนขาดความเข้มแข็งอย่างแท้จริง ทั้งในด้านความรู้ ความเข้าใจ ความมุ่งมั่น และความสามารถในการแสดงบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนา

ประการที่สี่ การพัฒนายังไม่ได้มุ่งสู่ความพอเพียง ผลของการพัฒนาดังแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ แห่งชาติฉบับที่ ๑ ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ ซึ่งทำให้เกิดความก้าวหน้าแต่ไม่สมดุล เป็นการพัฒนายังไม่ได้มุ่งสู่ความพอเพียงอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๙ ประเทศไทยจะเริ่มเปลี่ยนมาสู่แนวคิด และแนวทางการพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งเป็นทางเลือก แต่ในทางปฏิบัติ กระบวนการพัฒนายังคงมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างที่เคยเป็นมา โดยรัฐเป็นผู้มี บทบาทนำในการจัดกระทำ

จากการทบทวนและวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการพัฒนาของไทยใน เกือบครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา มีลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิมไม่มากนัก ถึงแม้ชุมชนซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายของการ พัฒนาจะค่อยๆ เติบโตและแสดงบทบาทในกระบวนการพัฒนามากขึ้นเป็นลำดับ แต่ก็ยังถูกกดทับจากบทบาท การนำของภาครัฐที่เป็นผู้ริเริ่ม ตัดสินใจ เลือก และกำหนดแนวคิดและแนวทางในการพัฒนา รวมทั้งการถูกบีบ

ดังนั้นประเด็นที่น่าสนใจและถือเป็นประเด็นคำถามที่ต้องหาคำตอบต่อไป คือ การก้าวเดินต่อไปของการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๐-๒๕๕๔) ซึ่งประเทศไทยได้หันเหแนวคิดและแนวทางการพัฒนามาสู่ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นทางเลือกและทางรอดของสังคมไทยเพื่อจะหลุดพ้นจากห้วงภาวะวิกฤตความไม่ราบเรียบในการพัฒนา และมุ่งไปสู่การใช้ชุมชนเป็นรากฐานสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนี้ จะแตกต่างหรือก้าวพ้นสภาพที่คับข้องวนเวียนดังที่กล่าวถึงข้างต้นได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ และชุมชนในการนำนโยบายการพัฒนาตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่การปฏิบัติ จะสามารถปรับตัวหรือปรับเปลี่ยนไปสู่แนวทางที่นำพาการพัฒนาไปสู่เป้าหมายความสำเร็จได้เพียงใด

บทสรุป :

ข้อสังเกตเพิ่มเติมที่ต้องพิจารณาในการนำนโยบายการพัฒนาตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่การปฏิบัติในปัจจุบัน

จากการทบทวนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและชุมชนในช่วงเกือบครึ่งศตวรรษการพัฒนาก่อนการยึดถือปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และบทเรียนของการพัฒนาที่ผ่านมา ซึ่งให้เห็นถึงสภาพปัญหาและแนวทางออกเบื้องต้นในการปรับบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการพัฒนาได้เริ่มการพัฒนาตัวเองอย่างค่อยเป็นค่อยไปแล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงสภาพการณ์ในปัจจุบัน ภาครัฐได้โหมกระแสนการพัฒนาตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้เข้มข้นขึ้นเป็นลำดับ โดยทุกหน่วยงานได้พยายามสร้างนโยบายการพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งได้พยายามป้อน และส่งผ่านกิจกรรมและโครงการตามนโยบายการพัฒนาลงไปยังชุมชน และประชาชนกลุ่มต่างๆ อย่างต่อเนื่องและเร่งด่วน ทำให้เกิดประเด็นที่เป็นข้อสังเกตที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมขึ้นอีกหลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ภาครัฐผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและจัดสรรทรัพยากรได้พยายามปรับเปลี่ยนหน้าตาของนโยบายการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน โดยการกระจายเงินไปยังชุมชนโดยตรงในแบบที่เคยทำมา ให้เป็นนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในรูปแบบของทุนสนับสนุนชุมชนเพื่อเร่งกระบวนการจัดกิจกรรมและโครงการพัฒนาในชุมชนให้เกิดผลได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งคล้ายกับการ “เปลี่ยนฉลากของสินค้า” หรือลักษณะของ “เหล้าเก่าในขวดใหม่” และหากพิจารณาตามการพัฒนาในแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง อาจกล่าวได้ว่า การใช้ทุนเป็นตัวตั้งและตัวเร่งในการพัฒนา ไม่น่าสอดคล้องกับการพัฒนาโดยมีภูมิคุ้มกันที่เกิดขึ้นจากภายใน

ดังนั้น ภาครัฐอาจจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนถึงเป้าหมายที่แท้จริงในการขับเคลื่อนการพัฒนาโดยอาศัยชุมชนเป็นรากฐานนั้น ไม่น่าจะเกิดจากการป้อนหรืออัดฉีดทุนจากภายนอกเข้าไปในชุมชนแต่เพียงด้านเดียว แต่อาจเป็นไปในลักษณะของการร่วมทุน น่าจะมีความเหมาะสมกว่า

ประการที่สอง การจัดสรรนโยบายและจัดสรรทรัพยากรด้วยความเร่งรัด เข้มข้น และมุ่งเน้นการใช้ทุนเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา และเป็นพลังหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนานั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นแนวทางและวิธีการที่สะดวกง่าย เห็นผลได้อย่างรวดเร็ว และประชาชนก็ชื่นชอบ แต่หากพิจารณาถึงผลกระทบแล้วจะพบว่าการใช้ทุนเป็นเงื่อนไขหลักในการพัฒนานี้ทำให้ชุมชนและประชาชนกลุ่มเป้าหมายเกิดพฤติกรรมรอคอยและพึ่งพิงรัฐอย่างไม่สิ้นสุด และไม่สามารถก้าวหลุดพ้นจากปัญหา ไปสู่การพัฒนาที่แท้จริงได้ อาจกล่าวได้ว่านโยบายการพัฒนาที่เน้นการใช้ทุนเป็นตัวตั้งนั้นทำให้เกิด “การเสพคิดในนโยบาย” และต้องการให้รัฐกำหนดนโยบายแบบนั้นซ้ำๆ ไปไม่ว่าปัญหาหรือเป้าหมายจะเปลี่ยนแปลงไปแล้วก็ตาม

ประการที่สาม การที่หน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐพยายามออกแบบนโยบายในทุกด้านโดยใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเครื่องชี้นำถือเป็นปรากฏการณ์ที่ดี แต่ในการจัดทำนโยบายการพัฒนาดังกล่าวบางครั้งอาจเกิดจากการให้ความสำคัญกับคำว่า “พอเพียง” มากกว่าความหมายและปรัชญาของความพอเพียง โจทย์ของการสร้างนโยบายคือการมีคำว่า “พอเพียง” จึงทำให้ในนโยบายทุกเรื่องทุกประเด็นต้องมีคำว่า “พอเพียง” เช่น นโยบายการจัดการศึกษาอย่างพอเพียง และนโยบายสุขภาพพอเพียง เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้คำว่า “พอเพียง” อย่างฟุ่มเฟือย โดยขาดสาระสำคัญของคุณค่าแห่งความหมายและปรัชญาที่แท้จริง ดังนั้นการกำหนดนโยบายการพัฒนาจึงควรระลึกรั้งคุณค่าที่แท้จริงของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมากกว่าให้ความสำคัญกับคำ และต้องรู้จักกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างพอเพียงด้วย

ประการที่สี่ การจัดระดมกิจกรรมและโครงการพัฒนาเข้าสู่ชุมชน มีกิจกรรมต่างๆ ได้ถูกนำเข้าไปจากภายนอกโดยบุคคลหรือหน่วยงานภาครัฐ แต่กิจกรรมและโครงการเหล่านั้นขาดความหลากหลาย เลียนแบบและผลิตซ้ำ ซึ่งเปรียบเสมือนกับ “การมีต้นไม้หลายต้นแต่ไม่มีป่า” หมายถึงการขาดความหลากหลาย มีแต่กิจกรรมและโครงการการพัฒนาเพียงไม่กี่อย่าง (เสรี พงศ์พิศ, ๒๕๔๕: ๑๕)

การจัดวางกิจกรรมและโครงการพัฒนาเข้าสู่ชุมชนในลักษณะนี้ เกิดจากสาเหตุการขาดการเรียนรู้ ขาดการคิดอย่างพินิจพิเคราะห์ และขาดการสร้างสรรค์เปิดมุมมองให้กว้างขวาง การจัดกิจกรรมที่ขาดความหลากหลาย เลียนแบบและผลิตซ้ำหากเกิดขึ้นบ่อย อาจนำไปสู่อาการ “คื้อยา” ในท้ายที่สุดอาจนำไปสู่ความล้มเหลวในการพัฒนา ไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

ประการที่ห้า ความจริงใจในการใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในนโยบายการพัฒนาของภาครัฐ หากพิจารณาในอีกด้านมุมหนึ่งในเชิงวิพากษ์ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอาจถูกตีความเป็นการสร้างวาทกรรมใหม่ในการพัฒนาโดยรัฐ ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นให้ประชาชนและชุมชนสร้างความสามารถในการพึ่งตนเอง และการรับผิดชอบตนเอง อย่างมีเหตุผล บนความพอดีและมีภูมิคุ้มกันซึ่งเกิดขึ้นจากภายใน ดังนั้นประชาชนจึงมีบทบาทหน้าที่หลักในกระบวนการพัฒนาที่ต้องทำหน้าที่ของตนเองตามบทบาทที่รัฐกำหนด โดย

หากพิจารณาตามด้านมุมข้างต้น ความรับผิดชอบในกระบวนการพัฒนาจะหลุดจากมือรัฐและถูกผลักไสไปสู่ประชาชนและชุมชน ทำให้ประชาชนต้องรับผิดชอบต่อนโยบายการพัฒนาที่กำหนดโดยรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นหากกระบวนการพัฒนาเดินไปแล้วล้มเหลวหรือสะดุดลง รัฐยอมกล่าวอ้างได้ว่าเป็นเพราะประชาชนและชุมชนที่เป็นรากฐานของการพัฒนาไม่เข้มแข็ง และขาดความรู้ความเข้าใจที่ถ่องแท้ ไม่มีความสามารถในการบริหารจัดการ และรับผิดชอบตนเองได้

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในเชิงนโยบายต่อประชาชน และสร้างความชอบธรรม รัฐจำเป็นต้องแสดงท่าทีที่ชัดเจนในการใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการกำหนดนโยบายการพัฒนาและการนำนโยบายการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งต้องอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันกับประชาชน

จากจุดเริ่มของการพัฒนาประเทศไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๑ จวบจนปัจจุบัน ภาครัฐได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนาโดยเป็นตัวแสดงหลัก โดยมีภาคส่วนอื่นๆ เป็นตัวแสดงมีเพียงบทบาทรอง หรือบทบาทรับในกระบวนการพัฒนาเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนซึ่งถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนา ยังถูกกำหนดบทบาทให้มีความสำคัญเป็นเพียงหน้าฉากหนึ่งของกระบวนการพัฒนา ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงบทบาทและการปรับตัวจึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพที่มีพลวัตสูง กลไกในกระบวนการพัฒนาต้องมีการเรียนรู้ และปรับบทบาทของตนเองอย่างต่อเนื่อง บนพื้นฐานของการมีปฏิสัมพันธ์เชิงพึ่งพาอาศัย การพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงก็เช่นเดียวกัน กลไกและองค์ประกอบในกระบวนการพัฒนาจำเป็นต้องมีการปรับตัวและจัดวางบทบาทให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบท และปรัชญาการพัฒนาด้วย

หัวใจสำคัญของการปรับตัว และจัดวางบทบาทของกลไก และองค์ประกอบของกระบวนการพัฒนานั้นคือ ความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้ง กระจ่างและถ่องแท้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาที่อยู่บนพื้นฐานของปรัชญาหรือแนวคิดที่เป็นทางเลือกอย่างปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ยังจำเป็นต้องอาศัยการเรียนรู้และทำความเข้าใจอย่างเป็นระบบและพินิจพิเคราะห์ มิเช่นนั้นกระบวนการการพัฒนา ก็จะซ้ำรอยเดิม ก้าวเหยียบย่ำอยู่บนความไม่รู้และเสียหายของทั้งผู้กำหนด ผู้นำ ไปปฏิบัติ และประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งทำให้นึกถึงเพลง “ผู้ใหญ่ลี” ที่ร้องเล่น เล่าข่อนให้เห็นถึงบางสิ่งที่เกิดขึ้นไปในปีแรกของการเริ่มต้นการพัฒนาของไทย

“... พ.ศ. สองพันห้าร้อยสี่ ผู้ใหญ่ลีตกลงประชุม
ชาวบ้านต่างมาชุมนุม มาประชุมที่บ้านผู้ใหญ่ลี
ต่อไปนี้ผู้ใหญ่ว่าจะขอกล่าว ถึงเรื่องราวที่ได้ประชุมมา
ทางการเขาสั่งมาว่า ทางกรเขาสั่งมาว่า
ให้ชานาเลี้ยงเปิดและสุกร.....”

ผู้ใหญ่อลี - ศักดิ์ศรี ศรีอักษร

ปรากฏการณ์ “ผู้ใหญ่ลี” อาจฟังเหมือนเป็นเรื่องตลกสำหรับผู้คนโดยทั่วไป ที่เล่าขานร้องเป็นเพลงอย่างสนุกสนานสืบทอดกันมา แต่หากพิจารณาอย่างพินิจพิเคราะห์แล้ว อาจกล่าวได้ว่าปรากฏการณ์ข้างต้นเป็นเรื่องราวที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าอย่างต่อเนื่อง ในกระบวนการพัฒนาตลอดครึ่งศตวรรษของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการนำนโยบายการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งอาศัยการกำหนดเป้าหมายด้วยการรับคำสั่งตามกระแสการพัฒนา และการดำเนินการด้วยความไม่รู้ รู้ไม่จริง หรือรู้ไม่ลึก และกระทำเลียนแบบตามกัน ปรากฏการณ์ที่ดูเหมือนเป็นเรื่องตลกข้างต้นนี้ จึงน่าจะเป็นเรื่องตลกร้ายสำหรับผู้กำหนดนโยบายและนักพัฒนาที่พึงระลึกเป็นบทเรียนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร. (๒๕๔๒). วาทกรรมการพัฒนา: อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกสิทธิ์ และความเป็นอื่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิภาษา.
- ทองทิพภา วิริยะพันธุ์. (๒๕๕๐). เศรษฐกิจพอเพียง: ความพอเพียงมวลรวมในประเทศ. กรุงเทพมหานคร: G.P. CYBERPRINT CO., LTD.
- ประเวศ วะสี. (๒๕๕๐). เศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม แนวทางพลิกฟื้นเศรษฐกิจสังคม. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ดี.
- วรวิมล โรมรัตน์พันธ์. (๒๕๔๘). ทูทางสังคม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- สนธยา พลศรี. (๒๕๕๐). เครือข่ายการเรียนรู้ในงานพัฒนาชุมชน. กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส. พรินต์ติ้ง เฮาส์.
- สรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม. (๒๕๔๖). การพัฒนาประเทศ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (๒๕๔๕). ทฤษฎีและกลยุทธ์การพัฒนาสังคม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสรี พงศ์พิศ. (๒๕๔๕). เศรษฐกิจพอเพียง: การพัฒนายั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: พลังปัญญา.
- อภิชัย พันธเสน และคณะ. (๒๕๕๐). สังเคราะห์ห้วงค์ความรู้เศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.