

บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการส่งเสริม
และพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์อย่างยั่งยืน¹

Roles of Local Government Organizations in Promoting and
Developing Sustainable Quality of Life for Ethnic Groups²

ปรีชัย ดาวอุดม³

Parichai Daoudom⁴

ศราววุฒิ งามยิ่ง⁵

Sarawut Ngamyin⁶

จรรย์ยา กิติไพศาลนนท์⁷

Charanya Kitipaisannon⁸

¹บทความวิจัยนี้นำเสนอจากงานวิจัยเรื่องบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์อย่างยั่งยืนทุนสนับสนุนการวิจัยจาก ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

²This Research Paper is Presented From The Research on the Role of Local Government Organizations in Promoting and Developing The Quality of Life of Ethnic Groups in a Sustainable Manner. Research Funding From Sirindhorn Anthropology Center (Public Organization) Fiscal Year 2021

³อาจารย์ประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, หัวหน้าโครงการวิจัย, E-Mail: pharichai@g.swu.ac.th

⁴Lecturer of the Doctor of Philosophy Program, Department of Development Education Graduate School, Srinakharinwirot University, Head of the Research Project

⁵อาจารย์ ประจำโรงเรียนสาธิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ฝ่ายประถม, นักวิจัย

⁶Teacher at Srinakharinwirot University, Prasarnmit Demonstration School (Elementary), Researcher, E-Mail: ohmlove@hotmail.com

⁷นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ผู้ช่วยนักวิจัย, E-Mail: k.jarunya@gmail.com

⁸Doctor of Philosophy Program Students Department of Development Education Graduate School Srinakharinwirot University, Research Assistant

Received: 31 ต.ค. 2565

Revised: 26 ธ.ค. 2565

Accepted: 26 ธ.ค. 2565

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ และนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ในการลดผลจากการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมภายในประเทศต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative) เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลงานด้านการพัฒนาและส่งเสริมวิถีชีวิต วัฒนธรรมกลุ่มชาติพันธุ์อย่างโดดเด่น

ผลวิจัย พบว่า บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่มีต่อการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ สอดคล้องตามตัวบ่งชี้คุณภาพชีวิตของประชากร 8 ด้าน ได้แก่ อาหารและโภชนาการ สุขภาพ การศึกษา สภาพแวดล้อมรายได้ การมีงานทำ สถานภาพสตรี และที่อยู่อาศัย โดยมีทั้งบทบาททางตรงและทางอ้อม ส่วนรูปแบบ/แนวทางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบด้วย 3 แนวทาง คือ (1) แนวทางการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (2) แนวทางการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ โดยใช้สถานะของความเป็นตัวแทนประชาชนในพื้นที่ (3) แนวทางการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ โดยการอาศัยวัฒนธรรม ประเพณี หรือพลงภายในชุมชน (4) การแก้ไขข้อจำกัดทางกฎหมายโดยด่วนเพื่อทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกลไกที่เป็นทางการในการให้บริการกับกลุ่มผู้เสียเปรียบอย่างยาวนานได้อย่างเท่าเทียม

คำสำคัญ: บทบาท, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การส่งเสริม, พัฒนาคุณภาพชีวิต, กลุ่มชาติพันธุ์

Abstract

This research paper aims to analyze the roles and duties of local administrative organizations in promoting and developing the quality of life of ethnic groups and to propose policy proposals on the promotion and development of the quality of life of ethnic groups in reducing the effects of unequal practices within the country to local governments and related agencies. Using qualitative research method, data collection by study from documentary research and interviews with practitioners or executives of Provincial Administrative Organizations or Sub-District Administrative Organizations with results in development and promotion of the quality of life of ethnic groups was outstanding.

The results showed that the role of local government organizations in accordance with the law in promoting and improving the quality of life of ethnic groups corresponds to the eight indicators of the quality of life, namely food and nutrition, health, education, environment, income, employment, women's status and housing, with both direct and indirect roles. As for the model/ guidelines for the implementation of the local administrative organizations on the promotion and development of the quality of life of ethnic groups consisted of 3 approaches: (1) the implementation guidelines for the promotion and development of the quality of life of ethnic groups according to the legal authority. (2) guidelines for the promotion and development of the quality of life of ethnic groups by using the status of representatives of the people in the area. (3) the implementation guidelines for the promotion and development of the quality of life of

ethnic groups by relying on culture, tradition, or power within the community. 4) Urgently amending legal restrictions to enable local governments to have a formal mechanism to provide equal services to disadvantaged groups for a long time.

Keywords: Roles, Local Government Organizations, Promoting, Developing Quality of Life, Ethnic Groups

บทนำ

การพัฒนาที่มุ่งไปสู่ความทันสมัยเป็นการเปลี่ยนแปลงที่นำความเจริญ ความสะดวก สบายในการดำรงชีวิตของผู้คนในสังคมทั่วไป แต่ในอีกด้านหนึ่งการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยนั้นได้ก่อให้เกิดการกดทับ ปิดกั้น กีดกันผู้คนในสังคมที่มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่พึ่งพิงอยู่กับธรรมชาติตามวิถีดั้งเดิม ให้กลายเป็นกลุ่มคนที่มีความเปราะบาง ขาดความมั่นคงในที่ทำกินและที่อยู่อาศัย เข้าไม่ถึงสิทธิสวัสดิการต่าง ๆ เช่น การรักษาพยาบาล การศึกษา ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ตลอดจนสิทธิในการใช้ประโยชน์และร่วมดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ดังปรากฏสถานการณ์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มชาติพันธุ์ในหลายพื้นที่ เช่น กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง, กลุ่มชาติพันธุ์ชาวละ, กลุ่มชาติพันธุ์มณี ฯลฯ ส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ขาดความมั่นใจและภูมิใจในวิถีวัฒนธรรมดั้งเดิม ถูกดูถูก ดูแคลนจากคนที่ไม่เข้าใจในวิถีวัฒนธรรม (กระทรวงวัฒนธรรม, 2553) ด้วยเหตุนี้จึงมีความพยายามจากกลุ่มเครือข่ายชาติพันธุ์ องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ เสนอแนวทางการกระจายอำนาจเพื่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ในรูปแบบต่างๆ ทั้งในลักษณะของการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่ม และเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ในการนำเสนอปัญหา ความต้องการ และเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบายกับรัฐบาล สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 70 ที่บัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน

ในปัจจุบันรัฐกำหนดให้มีแผนปฏิรูปประเทศด้านสังคมที่จะนำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ภายใต้ 3 เงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ การปฏิรูประบบสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง เน้นการจัดอุปสรรคในเชิงโครงสร้าง อาทิ ข้อจำกัดในการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชน การขาดความต่อเนื่องในการจัดระบบสวัสดิการชุมชน การขาดการบูรณาการ งานพัฒนาชุมชนระหว่างภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการภายใต้เงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ (1) การเพิ่มสิทธิหน้าที่ อำนาจ ทรัพยากร (2) การจัดอุปสรรค ปกป้อง คัดกรอง และ (3) การเพิ่มพลัง ความสามารถ โดยจะพัฒนาเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปกลไกการจัดการแบบมีส่วนร่วมและมาตรการทางกฎหมายใน 2 ส่วนสำคัญ คือ การปฏิรูปเชิงพื้นที่ และการปฏิรูประบบและกลไก เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหารชุมชน และการบริหารทรัพยากร ภายใต้ 4 กิจกรรมสำคัญ ได้แก่ (1) ปฏิรูประบบการสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็งเชิงพื้นที่ โดยให้ตำบลเป็นพื้นที่การพัฒนาอย่างบูรณาการ มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเชิงภูมิศาสตร์/แผนแม่บทชุมชนแบบบูรณาการ และให้มีคณะกรรมการ ประชาธิปไตยสนับสนุนตำบลเข้มแข็งระดับจังหวัดและระดับประเทศ (2) ปฏิรูปสิทธิและบทบาทชุมชน โดยจัดทำ พ.ร.บ. รองรับสิทธิชุมชนและบุคคล พ.ร.บ. ยุติธรรมชุมชน แก๊ซ พ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 หรือ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สภาองค์กรชุมชนมีบทบาทร่วมที่สำคัญ และยกระดับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนจาก องค์กรมหาชนให้มี พ.ร.บ. รองรับเพื่อความคล่องตัวในการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน (ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ, 2561) นอกจากนี้ภายใต้กรอบของการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) ขององค์การสหประชาชาติ เป้าหมายที่ 10 ยังมุ่งลดความไม่เท่าเทียมทั้งในและต่างประเทศโดยตัวชี้วัดที่ 10.2 และ 10.3 กำหนดเป็นเป้าหมายไว้ว่าภายในปี ค.ศ. 2030 จะต้องมีการเพิ่มศักยภาพและส่งเสริมด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองโดยไม่คำนึงถึง อายุ เพศ ความพิการ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ กำเนิด ศาสนา หรือเศรษฐกิจ หรือสถานะอื่น ๆ และ ความมั่นใจที่ว่าคนทุกคนในประเทศจะได้รับโอกาสที่เสมอภาค ลดผลการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน รวมถึงยกเลิกกฎหมาย นโยบาย และการดำเนินงานที่เลือกปฏิบัติ และส่งเสริมกฎหมาย นโยบาย และการกระทำที่เหมาะสม (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2558)

การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ถือว่าสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและกำหนดแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่น (ปณิธเรียรชัยพฤกษ์, 2561) ที่ต้องการให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองในลักษณะของการมีอำนาจการตัดสินใจ กำหนดนโยบาย แนวทางการพัฒนา และแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นทั้งในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรงบประมาณ บุคลากรได้ด้วยตนเอง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 249-254) นั้นได้สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการเพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันทั้งในด้านสภาพภูมิประเทศ ประชากร กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และอื่นๆ อันเป็นเหตุให้ความต้องการของแต่ละท้องถิ่นมีไม่เหมือนกัน รวมถึงปัญหาในแต่ละท้องถิ่นก็ย่อมมีความหลากหลายต่างกันไปด้วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาไปพร้อมกับความสัมพันธ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic Group) ที่มีความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรม วิถีการดำรงชีวิต การใช้ภาษาในแต่ละท้องถิ่น ย่อมมีความแตกต่างของปัญหา และความต้องการของแต่ละกลุ่มที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งไม่สามารถจัดการปัญหาได้ด้วยวิธีการหรือรูปแบบเดียวกันในหลาย ๆ พื้นที่ การหยิบบกประเด็นการปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์ขึ้นมาพิจารณาไปพร้อมกัน จึงต้องการนำเสนอให้เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นที่ดี จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกระจายการพัฒนาของประเทศออกไปให้ทั่วถึงอย่างกว้างขวางและเสมอภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปกครองและมีส่วนร่วมในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับบริบทสังคม วัฒนธรรมที่ตนดำรงอยู่ นอกจากนี้ การจัดการข้อมูลและองค์ความรู้ด้านสังคม เป็นประเด็นปฏิรูปสำคัญในแผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคมที่จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐ ทราบความต้องการของประชาชนได้อย่างชัดเจน สามารถนำไปจัดทำนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บข้อมูลและให้เกิดการบูรณาการข้อมูลด้านสังคมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นทิศทางที่มีแนวโน้มเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือได้มีการกำหนดไว้

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บและบริหารข้อมูลและสารสนเทศในระดับชุมชนและตำบล โดยออกแบบระบบเชื่อมโยงกับข้อมูลประเภทอื่น ๆ และรวมอยู่ในข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ของรัฐบาล พร้อมออกแบบระบบความปลอดภัยควบคู่กับระบบฐานข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งนับว่าสอดคล้องกับแนวทางการขับเคลื่อนพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ที่กำลังมีความพยายามผลักดันกันอยู่ในระดับกลไกของรัฐบาล

ปัจจุบันกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยต่างเผชิญปัญหาการสูญเสียอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการใช้ภาษา การแต่งกาย การดำรงชีวิตตามวิถีวัฒนธรรมดั้งเดิม เนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมส่วนใหญ่ เช่น วิธีการทำไร่หมุนเวียนของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่กลายเป็นประเด็นความขัดแย้งทางความคิดและการปฏิบัติงาน การบังคับใช้กฎหมายระหว่างชาวกะเหรี่ยงกับหน่วยงานภาครัฐ, การเผชิญปัญหาการไม่รับรองสัญชาติ ทำให้สูญเสียโอกาสในการเข้าถึงบริการสวัสดิการจากรัฐทั้งในด้านการจัดบริการสาธารณสุข การจัดการศึกษา ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ควรจะได้รับ ตลอดจนปัญหาการขาดความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย และการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เหล่านี้เป็นประเด็นปัญหาที่มีระดับความเข้มข้นและรุนแรงของสถานการณ์ปัญหาที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น หากแต่เมื่อการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์มักถูกกำหนดจากรัฐบาลกลางในลักษณะเหมารวม จึงส่งผลให้การกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในระดับท้องถิ่นขาดรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานที่หลากหลาย

ในระดับพื้นชุมชนยังปรากฏการจัดกิจกรรมการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพความเข้มแข็งของชุมชนชาติพันธุ์ในหลายพื้นที่ที่สะท้อนให้เห็นการมีส่วนร่วมในการแก้ไขและพัฒนาชุมชนของตน ทั้งในด้านการฟื้นฟูและอนุรักษ์วิถีวัฒนธรรม, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนบนฐานวัฒนธรรม ผ่านการขับเคลื่อนการประกาศพื้นที่เขตวัฒนธรรมพิเศษ ตามมติคณะรัฐมนตรี 3 สิงหาคม 2553 (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2563) สะท้อนให้เห็นมุมมองต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่เปลี่ยนจากผู้อพยพความช่วยเหลือผ่านการสงเคราะห์แบบชั่วคราวชั่วคราว เป็นการนำทุนทางวัฒนธรรมและทุนทางสังคมที่เป็นพื้นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์มาใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ พลวัตการขับเคลื่อนประเด็นด้านชาติพันธุ์

จึงแสดงให้เห็นโอกาสของการพัฒนาทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ที่จะก่อให้เกิดนวัตกรรมทางสังคมในการจัดการปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ในมิติที่หลากหลายมากขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาแนวทางในการดำเนินงานภายใต้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการปกครองและบริหารจัดการทรัพยากรในระดับพื้นที่ที่ใกล้ชิดกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาบทบาทบทบาทการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านกฎหมาย นโยบาย และหลักการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีขอบเขตครอบคลุมในทุกมิติของการดำรงชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและหลักปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต ภายใต้กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อการจัดการทรัพยากรและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์อย่างมั่นคงและยั่งยืน

คำถามการวิจัย

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ต่อชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์อย่างไรบ้างทั้งบทบาทตามที่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับกำหนด การปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง และตามความคาดหวังที่ควรจะเป็นในทุกมิติ
2. ที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นการลดผลจากการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมภายในประเทศที่โดดเด่นเป็นรูปธรรมตามกรอบของกฎหมายและนโยบาย ที่ครอบคลุมในทุกมิติของการพัฒนาที่ใดและอย่างไรบ้าง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์

2. เพื่อนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ในการลดผลจากการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมภายในประเทศต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative) มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอให้เห็นโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ในมิติต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับระเบียบ กฎหมาย และแนวนโยบายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการศึกษาจากกรอบธรรมชาติของการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงในบริบทสังคมไทย ซึ่งในการศึกษาวิจัยนี้จะใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ภายใต้การศึกษารอบแนวคิดทฤษฎีทางวิชาการ ระเบียบข้อกฎหมาย แนวนโยบายและแผนการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปรากฏในรูปของเอกสารบทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย รายงานข่าวประจำวัน ตลอดจนเอกสารของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏว่ามีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเป็นรูปธรรม เช่น การศึกษาแผนการปฏิบัติงานและรายงานผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการศึกษาจึงกำหนดให้มีขอบเขตและวิธีการดำเนินงาน ดังนี้

1. การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ระเบียบข้อกฎหมายและแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์ในบริบทสังคมไทย เพื่อเป็นพื้นฐานต่อการศึกษาและการทำความเข้าใจภาพรวมของปรากฏการณ์ในเชิงแนวคิด ทฤษฎี

2. การศึกษารายงานวิจัย บทความวิชาการ รายงานผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งจะนำเสนอให้เห็นรูปแบบหรือแนวทางการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงในบริบทในสังคมไทย

3. เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ลุ่มลึก ผู้วิจัยได้ออกแบบให้มีการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏข้อมูลอย่างเป็นรูปธรรมในการมีกิจกรรมโครงการที่ส่งเสริมคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น การสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลงานด้านการพัฒนาและส่งเสริมวิถีชีวิต ซึ่งในการวิจัยนี้ได้เลือกองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมา 3 แห่ง โดยใช้การเลือกแบบเจาะจงโดยมีเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

3.1 องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตอำนาจระดับจังหวัดและมีกลุ่มชาติพันธุ์เป็นประชากรส่วนใหญ่ตลอดจนมีหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน

3.2 องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประชากรเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งตำบลและได้มีการประกาศเป็นพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีไปแล้ว ซึ่งได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลไร่วัว

3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ครอบคลุมประชากรกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลและยังมีความเข้าใจเรื่องพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีมากนัก ซึ่งได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพระทอง อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา

โดยในการศึกษานี้เลือกสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในระดับบริหารจากแต่ละองค์กร องค์กรละ 1 คน ได้แก่ รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอนในฐานะผู้แทนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไร่วัว จังหวัดกาญจนบุรี อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพระทอง จังหวัดพังงา ใช้การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลแบบสามเส้า กล่าวคือ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จะมีการนำมาวิเคราะห์และตรวจสอบกับข้อบัญญัติงบประมาณ ข้อบัญญัติท้องถิ่น เอกสารโครงการ/ กิจกรรมที่หน่วยงานทั้งสามแห่งได้ดำเนินการในระยะเวลาที่ผ่านมา และตรวจสอบกับกฎ ระเบียบ ของกฎหมายที่กำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำเสนอให้เห็นโครงสร้าง บทบาทหน้าที่การดำเนินงานขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่น และรูปธรรมของการปฏิบัติงานด้านการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ที่เกิดขึ้นจริงในบริบทสังคมไทย ตลอดจนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการขับเคลื่อนการดำเนินงานคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ต่อไป

ผลการวิจัย

1. บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์

หากจะให้ความหมายของคำว่าคุณภาพชีวิต อาจจำแนกได้เป็นคุณภาพชีวิตภายในที่เกี่ยวกับการดำรงชีวิตส่วนบุคคลและครอบครัวที่เกิดจากการเลือกและการตัดสินใจของตนเอง และคุณภาพชีวิตภายนอกเกี่ยวกับการทำงานและการดำรงชีวิตในสังคมที่เกิดจากการจัดสรรโดยผู้อื่น (วิฑูรย์ สิมะโชคดี, 2564) จะทำให้สามารถจำแนกบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่มีต่อการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ตามตัวบ่งชี้คุณภาพชีวิตของประชากร 8 ด้าน ได้แก่ (UNESCO, 1981) (1) อาหารและโภชนาการ (2) สุขภาพ (3) การศึกษา (4) สภาพแวดล้อม (5) รายได้ (6) การมีงานทำ (7) สถานภาพสตรี และ (8) ที่อยู่อาศัย ได้ดังนี้

ด้านอาหารและโภชนาการ จากการศึกษา พบว่า ตามกฎหมายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนี้ได้ถูกระบุไว้เป็นบทบาทหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายเพียงเรื่องของการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคที่สะอาดปลอดภัย และบทบาทหน้าที่ซึ่งเกี่ยวกับอาหารและโภชนาการทางอ้อมจะเป็นเรื่องของการจัดให้มีตลาดสด การพาณิชย์และโรงฆ่าสัตว์ซึ่งเน้นไปที่การควบคุมดูแลในเชิงให้ถูกสุขลักษณะเป็นหลัก มิได้มีเป้าหมายที่ชัดเจนในเรื่องโภชนาการ

อย่างไรก็ตาม ในบทบาทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติอยู่จริงก็ยังไม่พบว่า มีการเข้าไปส่งเสริมเรื่องอาหารและโภชนาการให้กับชุมชนชาติพันธุ์เท่าที่ควร ซึ่งเป็นผลมาจากการที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ ในขณะที่ต้องยอมรับว่าชุมชนชาติพันธุ์ มีความใกล้ชิดกับธรรมชาติสูง มีภูมิปัญญาความรู้สูงในการดัดแปลงและใช้ทรัพยากรรอบตัวมาเป็นอาหารทำให้บทบาทด้านนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มีความจำเป็นเท่าที่ควร

ในขณะที่ความคาดหวังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นอาหารและโภชนาการของชุมชนชาติพันธุ์ก็คือ การที่ต้องการให้ชุมชนชาติพันธุ์มีความสามารถในการแลกเปลี่ยน ซื้อขายสินค้ากับโลกภายนอกได้สะดวกขึ้น ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดการ

ส่งเสริมในเรื่องอาหารและโภชนาการทางอ้อมแล้ว ยังมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาการล่าสัตว์ป่าได้อีกด้วย

ด้านสุขภาพ บทบาทตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นนี้จะอยู่ที่การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การบำบัดน้ำเสีย การป้องกันและบำบัดรักษาโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล เป็นต้น ซึ่งก็พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้ทำการศึกษานั้น จะมีโครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการในชุมชนชาติพันธุ์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดการขยะ การให้ความรู้ด้านสาธารณสุข โครงการดูแลเรื่องคนและสัตว์ที่ปลอดภัยจากโรคและสารพิษ เป็นต้น แต่การจัดการในด้านสุขภาพก็พบว่ามีปัญหาในกลุ่มชาติพันธุ์ ไม่ว่าจะเป็นนิสัย ความเคยชินและการไม่มีสิทธิในการรักษา เพราะยังขาดสถานะความเป็นพลเมือง ในขณะที่การจัดการขยะในบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับพบว่าเป็นผลมาจากการท่องเที่ยวที่มีการชักชวนนักท่องเที่ยวมาสัมผัสวิถีชีวิตที่แปลกตาของชนชาติพันธุ์ เช่นในกรณีของชาวเล มอแกน ที่หมู่เกาะสุรินทร์ ทำให้ปัญหาขยะสิ่งปฏิกูลมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น

โดยความคาดหวังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ทำการศึกษาก็คือ การที่ชาวบ้านในชุมชนชาติพันธุ์ในพื้นที่ห่างไกลเส้นทางคมนาคมจะสามารถเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขได้อย่างทันทั่วถึงและรวดเร็วขึ้น ซึ่งมีผลเกี่ยวโยงไปถึงการเดินทางและการคมนาคมที่ยังไม่สะดวก รวดเร็วและปลอดภัย

ด้านการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีหน้าที่ตามกฎหมายในการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ซึ่งมีกลุ่มชุมชนชาติพันธุ์อยู่กลับพบว่า ไม่มีโครงการหรือกิจกรรมใดที่ดำเนินการแตกต่างไปจากพื้นที่อื่นมากนัก แต่ก็ได้พบความพยายามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษาให้กับกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเฉพาะเจาะจง อาทิ การจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขั้นต้นในพื้นที่ซึ่งชุมชนชาติพันธุ์อยู่อาศัยและห่างไกลจากพื้นที่ของชุมชนหลัก

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นที่อยู่นอกเหนือไปจากโครงการที่ปรากฏในข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนผลักดันอย่างมาก ในรูปแบบของการศึกษาของชุมชนชาติพันธุ์เอง

หรือการฟื้นฟูปราสาทชาวบ้าน การจัดการศึกษาทางเลือก การศึกษาตามอัธยาศัยในท้องถิ่นชุมชน เป็นต้น

ความคาดหวังของในอนาคต คือ การเพิ่มบทบาทในส่วนนี้ กล่าวคือ ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมการเรียนรู้ตามแนวทางการจัดการศึกษาทางเลือก หรือการศึกษาตามอัธยาศัยได้เพิ่มมากขึ้น เพราะว่าการศึกษาสำหรับชุมชนชาติพันธุ์เป็นการสืบทอดทางวัฒนธรรม แต่การศึกษาในระบบโรงเรียนที่รัฐดำเนินการผ่านหลักสูตรแกนกลางไม่ตอบสนองต่อวิถีชีวิตชุมชน ยิ่งเรียนก็มีแต่ยิ่งดึงดูดคนให้ต้องออกจากชุมชน ไม่สามารถใช้ชีวิตในชุมชนได้อีกต่อไป การศึกษาในอนาคตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเข้าไปมีบทบาทมากขึ้นคือการศึกษทางเลือกสำหรับคนที่ประสงค์จะอยู่ในชุมชน ทำมาหากินในชุมชนตามวิถีทางวัฒนธรรมของชนชาติพันธุ์นั่นเอง

ด้านสภาพแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นด้านที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวาง อันได้แก่ จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็จะพบว่าเกือบทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ทำการศึกษา ก็มีความพยายามที่จะดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนชาติพันธุ์อย่างเต็มที่ โครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างถนน การรักษาความสะอาด การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ได้ถูกกำหนดให้มีขึ้นในทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการที่เป็นจริงในชุมชนชาติพันธุ์กลับพบกับสภาพปัญหามากมาย ไม่ว่าจะเป็นการที่พื้นที่ของชุมชนทับซ้อนกับพื้นที่ในเขตอนุรักษ์ของรัฐ ทำให้การจัดการด้านสภาพแวดล้อมไม่อาจดำเนินการได้อย่างเต็มที่ และปัญหาสภาพแวดล้อมนี้กลายมาเป็นศูนย์กลางของปัญหาการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งหมดในชุมชนชาติพันธุ์ อาทิ การที่ไม่สามารถจะให้ชุมชนชาติพันธุ์มีถนนหนทางสำหรับการขนส่งสินค้าทางการเกษตร หรือผลิตภัณฑ์จากชุมชนไปซื้อขายแลกเปลี่ยนกับนอกชุมชนได้ ทำให้ชุมชนต้องยึดการหาของป่าล่าสัตว์ซึ่งนำไปสู่การกระทำที่ผิดกฎหมายอีกนานัปการ อีกทั้ง ปัญหาเรื่องการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดการเรื่อง

สภาพแวดล้อมได้เต็มที่ยังทำให้คนในชุมชนชาติพันธุ์ เสียสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐอีกมากมาย เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น

ความคาดหวังสำหรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นนี้คือการที่กฎหมายจะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการสิ่งแวดล้อมและสาธารณูปโภคพื้นฐานให้กับชุมชนชาติพันธุ์ในขั้นพื้นฐานที่พลเมืองไทยพึงได้รับ โดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมายของหน่วยงานอื่น ๆ

ด้านรายได้ และการมีงานทำ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้และการมีงานทำประกอบไปด้วยให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัวบ้างและส่งเสริมการประกอบอาชีพซึ่งเมื่อพิจารณาจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ทุกแห่งได้มีการจัดกิจกรรมและโครงการที่ส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในชุมชนชาติพันธุ์ เช่น โครงการอบรมอาชีพและสร้างรายได้ โครงการฝึกอบรมอาชีพให้กับประชาชน โครงการฝึกอบรมอาชีพให้กับกลุ่มสตรี เป็นต้น ซึ่งแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชุมชนชาติพันธุ์พยายามดำเนินการควบคู่ไปกับโครงการส่งเสริมอาชีพเหล่านี้คือการหาตลาดให้กับผลิตภัณฑ์ของชุมชน เนื่องจากทุกชุมชนประสบปัญหาที่เหมือนกันก็คือ คนในชุมชนชาติพันธุ์ เมื่อขาดรายได้ที่แน่นอนในชุมชนก็จะโยกย้ายถิ่นฐานไปหางานทำในเมือง ทั้งให้แม้แต่คนเฒ่าคนแก่อยู่เฝ้าบ้านในชุมชน โดยไม่มีแนวโน้มจะกลับคืนสู่ชุมชนเลย เพราะสาเหตุสำคัญที่มาจากการไม่มีรายได้และงานทำ

ความคาดหวังในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นนี้คือการทำให้การอยู่ในชุมชนชาติพันธุ์ดั้งเดิมสามารถสร้างงานสร้างรายได้ ได้ทั้งจากผลผลิตทางการเกษตรและการท่องเที่ยวซึ่งหากสามารถดำเนินการดังกล่าวได้จะทำให้คนหนุ่มสาวกลับคืนสู่ชุมชนมากขึ้น ส่วนเรื่องการฝึกอบรมด้านอาชีพนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเริ่มมีความตระหนักแล้วว่าจำเป็นต้องส่งเสริมอาชีพที่คนในชุมชนชาติพันธุ์ถนัดมีทุนทางวัฒนธรรม หรือมีทรัพยากรที่สอดคล้องกับการส่งเสริมอาชีพเหล่านั้น และการส่งเสริมอาชีพจำเป็นต้องทำตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยเฉพาะการสร้างการผลิตที่ต่อเนื่องและการเชื่อมเข้าสู่ตลาดอย่างยั่งยืน

ด้านสถานภาพสตรี พบว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน

ผู้สูงอายุและพิการ ซึ่งเห็นได้ว่าทงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชุมชนชาติพันธุ์ มีกิจกรรมและโครงการในด้านนี้อย่างทั่วถึง อาทิ โครงการฝึกอบรมอาชีพให้กับสตรี โครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กเล็ก โครงการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาส โครงการวันคนพิการโลก แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคาดหวังต่อประเด็นนี้เท่าที่ควร

ด้านที่อยู่อาศัย จากการศึกษาไม่พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านที่อยู่อาศัยโดยตรง แต่กลับพบว่าประเด็นเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นประเด็นที่เป็นปัญหาซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามผลักดันและขับเคลื่อนมาโดยตลอด เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่าชุมชนชาติพันธุ์ส่วนใหญ่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เลือกมาทำการศึกษาครั้งนี้ ล้วนมีถิ่นฐานบ้านเรือนซึ่งตั้งชุมชนกันมาเกินกว่า 100 ปีทั้งสิ้น แต่กลับถูกประกาศเขตอนุรักษ์ทับถิ่นที่อยู่ของตนทำให้ชุมชนชาติพันธุ์ไม่มีความมั่นคงปลอดภัยในเรื่องของที่อยู่อาศัย นับเป็นโจทย์ใหญ่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างพยายามผลักดัน สอดแทรกไปในเวทีต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การแก้ไข ดังนั้น ความคาดหวังในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนี้จึงเป็นประเด็นของการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินและที่อยู่อาศัย ซึ่งอาจต่างไปจากกฎหมายที่ดินตามปกติ และอาจเป็นแบบแผนเฉพาะท้องถิ่นตามบริบทและวัฒนธรรมซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีบทบาทได้อย่างมากในการกำกับและควบคุมดูแลให้เป็นไปตามเงื่อนไขในอนาคต

หากกล่าวโดยสรุปจะพบว่า การส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้ว่ากฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้ดำเนินการได้ในหลายส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิต แต่เนื่องจากกฎหมายที่กำหนดบทบาทหน้าที่ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นการทั่วไป มิได้คำนึงถึงปัญหาของท้องถิ่นบางแห่งเป็นการเฉพาะโดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้หลายหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำได้ตามกฎหมายแม้จะเป็นการส่งเสริมคุ้มครองคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานก็ตาม

2. ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ในการลดผลจากการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมภายในประเทศต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ซึ่งมีชุมชนชาติพันธุ์ในเขตความรับผิดชอบจะมีรูปแบบ/ แนวทางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ เป็น 3 รูปแบบ/ แนวทางดังนี้

1) แนวทางการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แนวทางนี้เป็นการดำเนินบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ อนุญาตให้ดำเนินการ ผ่านกระบวนการจัดทำแผนของท้องถิ่น การกำหนดกิจกรรมหรือโครงการ การบรรจุในข้อบัญญัติงบประมาณและการดำเนินการซึ่งพบว่าบทบาทส่วนใหญ่ของการดำเนินการในรูปแบบนี้จะอยู่ที่ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หรืออยู่ที่ข้าราชการฝ่ายประจำในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการซึ่งมีความเป็นระเบียบแบบแผน ถูกต้องตามกฎหมาย แต่อาจตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ได้เท่าที่ควร อันเนื่องมาจากติดขัดในข้อกฎหมายหลายประการ

2) แนวทางการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์โดยใช้สถานะของความเป็นตัวแทนประชาชนในพื้นที่ แนวทางนี้อาจจัดได้ว่าเป็นแนวทางที่มีการผสมผสานระหว่างนิติศาสตร์กับรัฐศาสตร์ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแสดงบทบาทในฐานะที่ตนเองเป็นหน่วยงานของประชาชนในท้องถิ่นตามกฎหมาย ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างคนในชุมชนชาติพันธุ์กับหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ในการเจรจา ต่อรอง และเรียกร้องระดมทรัพยากรจากส่วนต่าง ๆ มาใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ในแนวทางนี้ พบว่า มีการนำเอามติคณะรัฐมนตรีเรื่องพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษมาใช้เป็นแนวทางในการประสานประโยชน์ทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายชุมชนชาติพันธุ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาคุณภาพชีวิต แต่อย่างไรก็ตามต้องยอมรับว่าการใช้บทบาทนี้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นสำคัญว่าจะเข้าใจชุมชนชาติพันธุ์เพียงใด และให้ความสำคัญกับประเด็นคุณภาพชีวิตดังกล่าวมาน้อยเพียงใด

3) แนวทางการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ โดยการอาศัยวัฒนธรรม ประเพณี หรือพลังภายในชุมชน แนวทางนี้พบในชุมชนชาติพันธุ์ที่อยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติส่วนใหญ่เป็นคนในชุมชนชาติพันธุ์เองก็จะเกิดการสื่อสารกันอย่างเข้าอกเข้าใจ มีการเลือกใช้ ประเพณี วัฒนธรรมอันเป็นพลังภายในของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนชาติพันธุ์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้วิจัยได้เลือกมาทำการศึกษาทั้ง 3 แห่งต่างก็มีความพยายามที่จะลดความไม่เท่าเทียมในการให้บริการต่อประชาชนที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่โดยใช้กลไกเท่าเทียมสอดคล้องกับบริบทชุมชนและข้อจำกัดของกฎหมายแตกต่างกันออกไป อาทิ การใช้เทคนิคทางงบประมาณที่ไม่ผิดระเบียบในการดำเนินงานเพื่อสร้างความเท่าเทียม เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเด็นลดความไม่เท่าเทียมทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นกับกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งถูกกำหนดเป็นเป้าหมายไว้ในปี 2030 จะต้องมีการเพิ่มศักยภาพและส่งเสริมด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองโดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศ ความพิการ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ กำเนิด ศาสนา หรือเศรษฐกิจ หรือสถานะอื่น ๆ และความมั่นใจที่ว่าคนทุกคนในประเทศจะได้รับโอกาสที่เสมอภาค ลดผลการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน รวมถึงยกเลิกกฎหมาย นโยบาย และการดำเนินงานที่เลือกปฏิบัติ และส่งเสริมกฎหมาย นโยบาย และการกระทำที่เหมาะสม จึงควรมีการแก้ไขข้อจำกัดทางกฎหมายโดยด่วนเพื่อทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกลไกที่เป็นทางการในการให้บริการกับกลุ่มผู้เสียเปรียบมาอย่างยาวนานได้อย่างเท่าเทียม

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่งที่เลือกมาศึกษาได้ใช้ทั้ง 3 แนวทางผสมผสานกัน

สรุปและอภิปรายผล

การศึกษาวิจัยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์อย่างยั่งยืนนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ และนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

การวิจัยนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative) ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) เพื่อทบทวนแนวคิด ทฤษฎี รายงานการวิจัย ระเบียบกฎหมาย แนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ออกแบบให้มีการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏข้อมูลอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลงานด้านการพัฒนาและส่งเสริมวิถีชีวิต วัฒนธรรมกลุ่มชาติพันธุ์อย่างโดดเด่นจำนวน 3 แห่ง

สรุปผลการวิจัย

1. บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์

1) อาหารและโภชนาการ ไม่พบว่าการเข้าไปส่งเสริมเรื่องอาหารและโภชนาการให้กับชุมชนชาติพันธุ์เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ประกอบกับชุมชนชาติพันธุ์ มีภูมิปัญญาความรู้ชั้นสูงในการดัดแปลงและใช้ทรัพยากรรอบตัวมาเป็นอาหารทำให้บทบาทด้านนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มีความจำเป็นนัก

2) สุขภาพ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ทำศึกษานั้นจะมีโครงการต่างๆ ที่ดำเนินการในชุมชนชาติพันธุ์ เช่นการจัดการขยะ การให้ความรู้ด้านสาธารณสุข การดูแลเรื่องคนและสัตว์ที่ปลอดภัยจากโรคและสารพิษ เป็นต้น

3) การศึกษา เช่น การส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม พบว่าไม่มีโครงการหรือกิจกรรมใดที่ดำเนินการแตกต่างไปจากพื้นที่อื่นมากนัก พบว่า มีการจัดการศึกษาให้กับกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเฉพาะเจาะจง อาทิการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขึ้นในพื้นที่ซึ่งชุมชนชาติพันธุ์อยู่อาศัยและห่างไกลจากพื้นที่ของชุมชนหลัก และยังมีการจัดทำโครงการที่นอกเหนือไปจากโครงการที่ปรากฏในข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนผลักดันในรูปแบบของการศึกษาของชุมชนชาติพันธุ์ การค้นหาปราชญ์ชาวบ้าน การจัดการศึกษาทางเลือก การศึกษาตามอัธยาศัยในท้องถิ่นชุมชน เป็นต้น

4) สภาพแวดล้อม ได้แก่ จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่ามีความพยายามที่จะดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนชาติพันธุ์อย่างเต็มที่ แม้จะติดขัดข้อกฎหมายก็มีความพยายามที่จะหาวิธีในการส่งเสริมพัฒนาสภาพแวดล้อมให้คนกลุ่มชาติพันธุ์ได้ประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

5) รายได้ และการมีงานทำ ประกอบไปด้วยให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัวบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็พบว่า ทุกแห่งได้มีการจัดกิจกรรมและโครงการที่ส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในชุมชนชาติพันธุ์

6) สถานภาพสตรี จะเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ ซึ่งเห็นได้ว่าทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชุมชนชาติพันธุ์ มีกิจกรรมและโครงการในด้านนี้อย่างทั่วถึง

7) ที่อยู่อาศัย จากการศึกษาไม่พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านที่อยู่อาศัยโดยตรง แต่กลับพบว่า ประเด็น

เรื่องที่อยู่อาศัยเป็นประเด็นที่เป็นปัญหาซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามผลักดันและขับเคลื่อนมาโดยตลอด

2. ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ในการลดผลจากการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมภายในประเทศต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาทั้งจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ซึ่งมีชุมชนชาติพันธุ์ในเขตความรับผิดชอบจะมีรูปแบบ/ แนวทางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ เป็น 3 รูปแบบ/ แนวทางดังนี้

1) แนวทางการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แนวทางนี้เป็นการดำเนินบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ บทบาทส่วนใหญ่ของการดำเนินการในรูปแบบนี้จะอยู่ที่ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หรืออยู่ที่ข้าราชการฝ่ายประจำในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งมีความเป็นระเบียบแบบแผน ถูกต้องตามกฎหมาย แต่อาจตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ได้เท่าที่ควร อันเนื่องมาจากติดขัดในข้อกฎหมายหลายประการ

2) แนวทางการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ โดยใช้สถานะของความเป็นตัวแทนประชาชนในพื้นที่ เป็นแนวทางที่มีการผสมผสานระหว่างนิติศาสตร์กับรัฐศาสตร์ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแสดงบทบาทในฐานะที่ตนเองเป็นหน่วยงานของประชาชนในท้องถิ่นตามกฎหมาย ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างคนในชุมชนชาติพันธุ์กับหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ในการเจรจา ต่อรอง และระดมทรัพยากรจากส่วนต่าง ๆ มาใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน พบว่า มีการนำเอามติคณะรัฐมนตรีเรื่องพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษมาใช้เป็นแนวทางในการประสานประโยชน์ทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายชุมชนชาติพันธุ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาคุณภาพชีวิต

3) แนวทางการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ โดยการอาศัยวัฒนธรรม ประเพณี หรือพลังภายในชุมชน ในชุมชนชาติพันธุ์ที่อยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติส่วนใหญ่เป็นคนในชุมชนชาติพันธุ์เองก็จะเกิดการสื่อสารกันอย่างเข้าอกเข้าใจ มีการใช้ประเพณี วัฒนธรรมเป็นพลังภายในของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนชาติพันธุ์

นอกจากนั้น ควรมีการแก้ไขข้อจำกัดทางกฎหมายโดยด่วน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกลไกที่เป็นทางการในการให้บริการกับกลุ่มผู้เสียเปรียบมาอย่างยาวนานได้อย่างเท่าเทียม

อภิปรายผลการวิจัย

1. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามกฎหมายกำหนดแม้จะเป็นการส่งเสริมคุ้มครองคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชนนั้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากสิ่งที่ พิมพาภรณ์ บุญประเสริฐ (2554) ได้เสนอไว้ว่าในพื้นที่ซึ่งมีลักษณะวัฒนธรรมพิเศษถือเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐในอดีตที่มีลักษณะละเลยที่จะพิจารณาถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ การกำหนดนโยบายรัฐที่ผ่านมายู่ภายใต้วาทกรรมหลักที่ขึ้นาสังคมหลายวาทกรรม ไม่ว่าจะเป็นวาทกรรมชาตินิยม วาทกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม วาทกรรมความมั่นคงภายในและภายนอกราชอาณาจักร ฯลฯ วาทกรรมเหล่านี้ มีผลทำให้คนกลุ่มหนึ่งถูกเบียดขับให้กลายเป็นคนชายขอบ คนกลุ่มน้อย หรือแม้กระทั่งการนิยามว่าพวกเขาไม่ใช่ “คนไทย” และเป็น “ภัยคุกคามความมั่นคง” (ศุภย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), มปป.) ภายใต้กรอบคิดดังกล่าว นอกจากทำให้คนในพื้นที่ซึ่งมีวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของตนเองจะถูกหลงลืมละเลยจากรัฐแล้ว ยังทำให้ภาครัฐเองขาดความเข้าใจถึงวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับว่ารัฐไม่มีความรู้ที่จะมีความสัมพันธ์ตามหน้าที่อันพึงกระทำของรัฐต่อประชาชนส่วนหนึ่งของรัฐอย่างเพียงพอ ซึ่งนี้อาจเป็นต้นตอหนึ่งของปัญหาในการจัดการอำนวยความผาสุกสันติให้แก่กลุ่มชุมชนชาติพันธุ์ที่มีอยู่อย่างมากมายในประเทศ

ไทย อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล หรือพระราชบัญญัติเทศบาล ต่างก็เป็นบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน สามารถปฏิบัติได้เป็นการทั่วไป แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่เฉพาะของกลุ่มคนโดยเฉพาะในพื้นที่ซึ่งมีประชาชนเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ ย่อมจะทำให้การปฏิบัติตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ไม่สนองความต้องการ และอาจนำไปสู่การลดทอน ลดคุณค่าของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตเหล่านั้น

2. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่งที่เลือกมาศึกษา ได้ใช้ทั้ง 3 แนวทางผสมผสานกัน กล่าวคือ แนวทางการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแนวทางการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ โดยใช้สถานะของความเป็นตัวแทนประชาชนในพื้นที่ที่มีการผสมผสานระหว่างนิติศาสตร์กับรัฐศาสตร์และแนวทางการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ โดยการอาศัยวัฒนธรรม ประเพณี หรือพลังภายในชุมชน นั้นมีความสอดคล้องกับข้อเสนอของ เสรี ชาเหลา (2545) ที่กล่าวว่า โลกในยุคปัจจุบันแนวคิดเรื่องรัฐได้เคลื่อนตัวจากการมองเอกภาพแบบหนึ่งเดียวในรัฐ โดยวัฒนธรรมหลักวัฒนธรรมเดียวมาสู่การยอมรับในความแตกต่างหลากหลายมากขึ้น ความสงบสันติสุขและความมั่นคงของรัฐจึงหาได้เกิดขึ้นมาจากการกดปราบบังคับขู่เข็ญให้คนทุกคนหลอมเข้าสู่กรอบความคิดวิถีและความเชื่อเดียวกันดังในอดีตไม่ หากอยู่ที่การยอมรับและเข้าใจในความหลากหลาย เอกลักษณะและอัตลักษณ์ของคนแต่ละคน ชุมชนแต่ละแห่ง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อลดช่องว่างของรัฐกับประชาชน มีหน้าที่ในการจัดการกิจการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการให้กับคนในชุมชนท้องถิ่น จึงมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด นอกจากจะมีความเข้าใจ และเข้าถึงตลอดจนผูกพันกับคนในท้องถิ่นแล้วในหลายพื้นที่ ตัวแทนของประชาชนกลุ่มที่มีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่เป็นเอกลักษณ์ อาทิ กลุ่มชาติพันธุ์ ก็ได้เข้ามาเป็นตัวแทนประชาชนในสภาท้องถิ่นด้วย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ซึ่งมีวัฒนธรรมพิเศษ 3 แห่งพบว่า ต่างก็มีโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อ

พัฒนาคุณภาพชีวิตและอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีของคนในชุมชนซึ่งมีวัฒนธรรมพิเศษที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีความเข้าใจและยอมรับในความหลากหลายทางวัฒนธรรมในระดับหนึ่ง แต่อาจเป็นเพราะการติดกรอบของกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจเป็นเพราะการขาดความรู้เชิงลึก ตลอดจนยังไม่มีหรือนิยามหรือตีความความหมายของคุณภาพชีวิตที่คนในชุมชนที่มีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะ จึงยังทำให้โครงการอีกหลายส่วนดูเหมือนจะถูกทำให้ไม่เกี่ยวข้องหรือไม่อาจดำเนินการในพื้นที่กลุ่มชนชาติพันธุ์ได้ หรือทำได้น้อยกว่าพื้นที่อื่น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเพื่อการนำไปใช้

1.1 ผลการศึกษานี้ควรนำไปสู่การวิเคราะห์ เพื่อนิยามความหมายของคุณภาพชีวิตของกลุ่มคนที่มีวัฒนธรรมพิเศษให้ชัดเจน สอดคล้องกับวิถีชีวิตและนำไปสู่การตีความให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดกิจกรรมโครงการเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในประเด็นของการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามตัวชี้วัดต่าง ๆ อาจจัดให้มีการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เพื่อการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะทำให้ทราบถึงข้อได้เปรียบและข้อจำกัดในสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้หรือทำไม่ได้เพื่อร่วมมือกันขจัดอุปสรรคปัญหาต่อไป

1.3 เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่ากลุ่มชาติพันธุ์ส่วนมากจะมีถิ่นที่อยู่ในเขตป่าเขา อันเป็นพื้นที่ซึ่งซ้อนทับกับพื้นที่คุ้มครอง/ พื้นที่อนุรักษ์ ต่าง ๆ มากมาย การดำเนินการตามบทบาทหน้าที่เท่าที่กฎหมายกำหนดในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ย่อมมีปัญหาดิตขัดในข้อกฎหมายหลายประการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรประยุกต์เอาแนวทางการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ โดยใช้สถานะของความเป็นตัวแทนประชาชนในพื้นที่

เป็นแนวทางที่มีการผสมผสานระหว่างนิติศาสตร์กับรัฐศาสตร์ และการอาศัยวัฒนธรรม ประเพณี หรือพลังภายในชุมชน เป็นแนวทางในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและความตึงเครียดในข้อกฎหมายต่าง ๆ ได้

1.4 เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเด็นลดความไม่เท่าเทียมทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นกับกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งถูกกำหนดเป็นเป้าหมายไว้ว่าภายในปี พ.ศ. 2030 จะต้องมีการเพิ่มศักยภาพและส่งเสริมด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองโดยไม่คำนึงถึง อายุ เพศ ความพิการ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ กำเนิด ศาสนา หรือเศรษฐกิจ หรือสถานะอื่น ๆ และ ความมั่นใจที่ว่าคนทุกคนในประเทศจะได้รับโอกาสที่เสมอภาค ลดผลการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน รวมถึงยกเลิกกฎหมาย นโยบาย และการดำเนินงานที่เลือกปฏิบัติ และส่งเสริมกฎหมาย นโยบาย และการกระทำที่เหมาะสม ควรมีการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองคุณภาพชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์เป็นรายพื้นที่โดยไม่มีลักษณะเป็นนโยบายแบบเหมารวมเหมือนที่ผ่านมาในอดีต

2. ข้อเสนอแนะทั่วไป

1. สนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ซึ่งมีประชาชนเป็นกลุ่มวัฒนธรรมพิเศษ ศึกษา สำรวจ วิเคราะห์ นิยามความหมายของคุณภาพชีวิตที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม ประเพณีและวิถีชีวิตของคนในพื้นที่

2. ควรให้มีตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อย 1 คน ในคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษ

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาแนวทางการขับเคลื่อนการส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพกลุ่มชาติพันธุ์โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐาน

2. ควรมีการวิจัยนำร่องโดยใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการในการขับเคลื่อนการส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพกลุ่มชาติพันธุ์โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐาน

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงวัฒนธรรม. (2554). *แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง*. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ เล่มที่ 135 ตอนที่ 24 วันที่ 6 เมษายน 2561.
- ปณณธร เจริญชัยพฤกษ์. (2561). ทิศทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต. *วารสาร มจร. พุทธปัญญาปริทรรศน์*. 3(2), 183-196.
- พิมพาภรณ์ บุญประเสริฐ. (2554, 1-4 กุมภาพันธ์). *วาทกรรมชาตินิยมของรัฐบาลไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ.2550*. [การนำเสนอ]. การประชุมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 49: สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ, ประเทศไทย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560, หน้า 1-90.
- วิฑูรย์ สิมะโชคดี. (2564). *คุณภาพคือความอยู่รอด ตอน คุณภาพชีวิต...อยู่ที่ใคร?*. https://www.matichon.co.th/columnists/news_2530804
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2563). *10 ปี มติ ครม. ฟื้นฟูวิถีชีวิตวัฒนธรรมกะเหรี่ยง วันนี้อยู่ถูกจับข้อหาบุกรุกแผ้วถางป่า...!!!*. <https://web.codi.or.th/20200804-17803/>.