

ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการสร้างพลังอำนาจประชาชน Local Wisdom and Rural People Empowerment

ฉันทวัฒน์ รัตนลัศ¹

บทคัดย่อ

ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา ชุมชนในชนบทที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาประเทศ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตั้งองค์กรประชาสังคมในท้องถิ่นโดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นหลักในการดำเนินงาน องค์กรประชาสังคมในท้องถิ่นเหล่านี้ตั้งขึ้นเพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาที่เพิ่มคุณภาพชีวิตของสมาชิกในชุมชน ตลอดจนสร้างพลังอำนาจของสมาชิกในชุมชน เพื่อเพิ่มระดับการพึ่งพาตนเองทางด้านมิติสังคมและเศรษฐกิจ

บทความนี้ได้นำเสนอการดำเนินงานขององค์กรประชาสังคม 3 องค์กร ได้แก่ มูลนิธิศึกษาพัฒนาชนบท จังหวัดเชียงใหม่ ชุมชนเกษตรแม่ทา จังหวัดเชียงใหม่ และกลุ่มลัจจะสะสมทรัพย์เพื่อการพัฒนาคุณธรรมชีวิตครบวงจร จังหวัดตราด องค์กรประชาสังคมเหล่านี้ได้รับการยอมรับถึงความสำเร็จในการประยุกต์ภูมิปัญญาท้องถิ่นและคำสอนทางพระพุทธศาสนาใช้ในการดำเนินงานขององค์กร ตลอดจนช่วยเสริมสร้างพลังอำนาจของประชาชนในท้องถิ่นโดยให้สมาชิกมีส่วนร่วม

¹ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณบดีรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผู้เขียนขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์จริยา นวลนรินทร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และ อาจารย์ชญาณีน บ้องกัน มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ที่ช่วยตรวจทานและให้ข้อเสนอแนะ

ในการบริหารองค์กรและแก้ปัญหาของชุมชน ตลอดจนการมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิต และคุณธรรมของสมาชิก และลดการพึ่งพาความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก

Abstract

Over the past three decades, people in rural areas who suffered from the negative consequence of the country's development under the National Economic and Social Development Plans, formed a number of civil society organizations and sought for alternative development. To solve rural problems, leaders of these organisations revived local wisdom and used it as a fundamental part of organisational operations. These civil society organisations focused their activity on creating a better quality of life, and enhancing economic and social dimensions for the self-reliance of rural people.

This paper presents three civil society organizations, namely the Foundation for Education and Development of Rural Areas in Chiang Mai Province, the Mae Ta Agricultural Community in Chiang Mai Province, and the Satja Sasomsap Saving Group in Trat Province. Their achievements became well known in applying local wisdom and Buddhist principles to organizational operations. It has been found that these civil society organizations allowed members to mutually work together on rural and community issues to upgrade the quality of life, increase self-reliance, and reduce external dependency.

**Analyzing Network Performance and Accountability
at the Subnational Level of Government in Thailand:
A Network-Enveloped Hypothesis¹**

Weerasak Krueathep²

Chatrawee Parisudhiyam³

บทคัดย่อ

การบริหารงานภาคสาธารณสุขยุคปัจจุบันได้เคลื่อนผ่านไปสู่ระบบเครือข่ายการทำงานเพิ่มขึ้น นักวิชาการจำนวนมากต่างสนับสนุนให้ผู้บริหารในองค์กรภาครัฐให้ความสำคัญและพัฒนาทักษะการทำงานในระบบเครือข่ายเพื่อช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขที่มีความสลับซับซ้อนขึ้นทุกวัน บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอประสบการณ์ในการทำงานแบบเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 4 กรณีตัวอย่าง และต้องการชี้ให้เห็นว่าการสร้างเครือข่ายการทำงานมีส่วนเพิ่มศักยภาพในการจัดการปัญหาสาธารณสุข (performance) ได้

¹ The earlier version of this paper was delivered at the first National Public Administration Conference, organized by Graduate School of Public Administration, National Institute for Development Administration, Bangkok, February 7, 2007. Please direct comments or suggestions to weerasak.k@chula.ac.th or weerasakk@yahoo.com.

² Lecturer in Public Administration, the Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. He is also a doctoral student in the School of Public Affairs and Administration, the State University of New Jersey, Rutgers at Newark.

³ Researcher, Institute for Local Government Initiatives, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.

โดยตรง อีกทั้งยังมีส่วนสนับสนุนให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (public accountability) เพิ่มมากขึ้น

ผู้เขียนได้พัฒนา “ทฤษฎีบทว่าด้วยการออกแบบเครือข่ายการทำงานโดยพิจารณาถึงบริบทแวดล้อมอย่างรอบด้าน (Network-Enveloped Hypothesis: NEH)” เพื่อใช้ในการอธิบายถึงเหตุผลหลักที่เครือข่ายการทำงานมีส่วนเสริมสร้างศักยภาพในการแก้ไขปัญหาและความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทฤษฎีบท NEH มองว่ารูปแบบเครือข่ายการทำงานเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ (fluid) โดยที่ระดับความเข้มข้นของความร่วมมือระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่ายอาจเกิดขึ้นได้มากหรือน้อยต่างกันออกไปตามแต่สถานการณ์ (contingent) เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นสามารถออกแบบรูปแบบเครือข่ายการทำงานที่มีความสอดคล้องกับปัจจัยเชิงสถาบัน บริบทของการบริหารงานท้องถิ่น ลักษณะของปัญหาของชุมชนที่ต้องการแก้ไข ระบบการทำงานภายในเครือข่าย และบริบทแวดล้อมด้านสังคมและเศรษฐกิจในชุมชนแล้วนั้น การทำงานในระบบเครือข่ายย่อมมีส่วนเสริมสร้างสมรรถนะในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นเป็นอย่างดี และในขณะเดียวกันก็มีส่วนสนับสนุนให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะเพิ่มขึ้นทั้งในแนวดิ่งและในแนวระนาบ

Abstract

A number of studies examine network performance and accountability. Nonetheless, very few of them explore how network performance is reconciled with democratic accountability. This essay provides empirical evidence from the experiences of Thai subnational governments, indicating that networked collaborations do enhance both program performance and democratic accountability. The authors develop

a contingency logic of networked arrangements to help explain the attainment of both administrative values under the Network-Enveloped Hypothesis (NEH). NEH is the notion of fluidity of collaborative structures that are contingent on network objectives, leadership styles, resource mobilization, socioeconomic environments, and public administration imperatives. Matching the internal network operating systems and the external environments not only improves problem-solving capacity but also enhances democratic accountability.

Keywords: Networked management, Collaborations, Networked-Enveloped Hypothesis, Thai local governments

Introduction

Networked management has evolved as a key strategy in public-policy making and implementation (Agranoff and McGuire, 2003). It is “a structural interdependence involving multiple organizations or parts thereof, where one unit is not merely the formal subordinate of the others in some larger hierarchical arrangement” (O’Toole, 1997a:45). A growing body of literature on interorganizational networked management indicates that public administrators work in networked environments, collaborating with their partners in order to accomplish increasingly complex tasks (Arganoff and McGuire, 2001). And, as the research shows, substantial efforts and resources are devoted to networking in a host of policy areas (Fitzgerald and Leigh, 2002; Provan and Milward, 1995; O’Toole, 1996, 1997a; O’Toole and Meier, 2003; Scheberle, 2004).

To date, a number of studies have examined network performance and accountability (Bardach, 1998; Bardach and Lesser, 1996; Behn, 2001; Bogason

การวางแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับ
การสะท้อนความต้องการของประชาชน:
กรณีศึกษาเทศบาลตำบลสูงเนิน จ.นครราชสีมา

ณัฐลา วิจิณัยภาค¹

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นผลจากการวิจัยที่มุ่งศึกษาการปกครองท้องถิ่นในระดับเทศบาล ตำบล โดยได้เลือกเทศบาลตำบลสูงเนิน อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา เป็นกรณีตัวอย่าง คำถามในการวิจัยมีสองประการคือ การกระจายอำนาจสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ก่อให้เกิดการวางแผนพัฒนาระดับท้องถิ่นที่สะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆหรือไม่ อย่างไร และหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านการวางแผนพัฒนาโดยสะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ ปัจจัยอะไรที่ผลักดันให้เกิดการดำเนินการดังกล่าว

Abstract

This article is the result of my research on local government at municipal level. I choose Sungnoen municipal, Sungnoen district, Nakhonratchasima province as my case study. The research questions

¹ ปัจจุบันเป็นอาจารย์ และผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (ชลบุรี) คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

are 1) does and how decentralization, in case of local government in Thailand, lead to a development planning that reflect local people demand? and 2) if such development plan reflect local people demand? and 2) if such development plan reflecting local people demand, what is the factor affecting such conduct?

เนื่องจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จึงได้มีโครงการวิจัยชื่อ “โครงการการศึกษาหารูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นที่ดี (best practice) เพื่อเป็นรูปแบบสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น” ขึ้น และรายงานการศึกษาวิจัยการวางแผนพัฒนาของท้องถิ่นฉบับนี้อยู่ภายใต้โครงการวิจัยดังกล่าว

คำถามในการวิจัยมีสองประการคือ การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ก่อให้เกิดการวางแผนพัฒนาระดับท้องถิ่นที่สะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆหรือไม่ อย่างไร และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านการวางแผนพัฒนาโดยสะท้อนความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ ปัจจัยอะไรที่ผลักดันให้เกิดการดำเนินการดังกล่าว

ความพยายามตอบคำถามสองประการข้างต้น มุ่งศึกษาการปกครองท้องถิ่นในระดับเทศบาลตำบล โดยได้เลือกเทศบาลตำบลสูงเนิน อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา เป็นกรณีตัวอย่างเพื่อศึกษา วิธีการวิจัยใช้การรับฟังการบรรยายสรุปจากผู้บริหารระดับสูงของเทศบาล การสัมภาษณ์เจาะลึกเจ้าหน้าที่เทศบาลผู้ปฏิบัติงาน การสัมมนากลุ่มย่อย (focus groups) ผู้นำชุมชนในท้องถิ่น และการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า การวางแผนพัฒนากรณีเทศบาลตำบลสูงเนิน สะท้อน ความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น แต่การสะท้อนปัญหาไม่ได้เป็นผลมาจากการนำแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ที่จะต้องเสริมสร้างพลังประชาชนให้เข้มแข็ง

การเสริมสร้างพลังให้กับองค์กรท้องถิ่น โดยผ่านทาง การบริหารทรัพยากรมนุษย์

นิสดารก์ เวชยานนท์¹

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาว่าบุคลากรในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ การเสริมพลังอำนาจตามแนวคิดที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจเพื่อให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยมองในกระบวนการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ อบต. และเทศบาล เป็น การศึกษาเฉพาะพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงใน 13 อบต. และเทศบาล 7 แห่ง มีการส่งแบบสอบถามทั้งหมด 400 ชุด ได้กลับคืนมา 367 ชุด คิดเป็นร้อยละ 91.75 โดยใช้เวลาเก็บข้อมูลและสัมภาษณ์ประมาณ 3 เดือน

กรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ใช้ตัวแบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ของ Stephen E. Condrey และใช้ตัวแบบการบริหารบุคคลเชิงกลยุทธ์ ที่ผสมผสาน ระหว่างรูปแบบดั้งเดิมและรูปแบบของการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นโดยมีการ ชี้แนะ และสนับสนุนผ่านทางคณะกรรมการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นมืออาชีพ และทำงานเต็มเวลา ในการลงไปช่วยเหลือท้องถิ่น ซึ่งตามโครงสร้างเดิมมี ก.ถ. (คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น) และมีคณะกรรมการกลาง (ก. กลาง) ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลอยู่ แต่กรรมการทั้งสองชุดนี้

¹ รองศาสตราจารย์ ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มีการทำงานทับซ้อนกัน สำนักงาน ก.ถ. สังกัดอยู่ที่สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย แต่ ก. กลาง มีฝ่ายเลขานุการ คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ มีข้อเสนอจากผลงานวิจัยก่อนหน้านี้ให้ยุบ ก. กลาง แต่เมื่อพิจารณาในส่วนขององค์กรส่วนท้องถิ่นเองมองว่า ก. กลางมีประโยชน์อยู่ และถ้ามองไปถึงตัวบุคลากรที่เป็นคณะกรรมการ ก.ถ. ก็ไม่มีตัวแทนของพนักงานส่วนท้องถิ่นเลย ส่วน ก. ในระดับจังหวัด ก็มักเป็นผู้อาวุโสหรือข้าราชการเกษียณ ซึ่งไม่ได้มีความเข้าใจในเรื่องการบริหารคนในเชิงกลยุทธ์ ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงเสนอให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาทางด้านงานบุคคลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ไม่ต้องมีจำนวนมากแต่มีความเป็นมืออาชีพ และสามารถให้คำปรึกษากับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในด้านการบริหารคนโดยเฉพาะ

ผลการศึกษาพบว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของ อบต. และเทศบาลในด้านอัตรากำลังยังมีความเหมาะสมอยู่ระหว่างปริมาณคนกับปริมาณงาน แต่ในด้านการสรรหาและคัดเลือกยังมีปัญหาด้านการเล่นพรรคเล่นพวก รวมทั้งมีการทุจริตซื้อขายตำแหน่งในการสอบแข่งขัน บุคลากรมีแรงจูงใจที่อยากเป็นข้าราชการและต้องการความมั่นคงมากที่สุด จึงต้องมีการสภาพการจ้างและมีสถานะเป็นข้าราชการ.

ด้านการพัฒนาบุคคลผลการวิจัยพบว่าบุคลากรในท้องถิ่นยังได้รับการอบรมค่อนข้างน้อยและส่วนใหญ่ตอบว่าตนเองยังมีความรู้ไม่เพียงพอสำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบในปัจจุบัน นอกจากนี้ผลการวิจัยยังแสดงให้เห็นอีกว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานยังขาดมาตรฐานและมีความไม่โปร่งใส ความพึงพอใจของบุคลากรท้องถิ่นในด้านค่าจ้างและผลประโยชน์ตอบแทนอยู่ในระดับปานกลาง

Abstract

Due to the 1997 Constitution, the local government in Thailand has achieved considerable autonomy through the process of decentralization. The personnel system supposes to adopt the new concept of New Public Management (New PA) which is strategically-oriented. The strategic HRM model emphasizes decentralization and devolution of authority. The finding from this research shows that the local government still use the traditional model of public human resource management focus on rules and regulations

1. ความหมายและแนวคิดของการเสริมพลัง (Empowerment)

คำว่า Empowerment มีหลายคำแปล บางคนก็แปลว่าเป็นการมอบอำนาจ บางคนก็แปลว่าเป็นการเพิ่มความเข้มแข็ง หรือบางคนก็แปลว่าการเสริมสร้างพลังอำนาจ ในที่นี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันจะแปลว่า “การเสริมสร้างพลัง” รากเหง้าของคำว่า การเสริมสร้างพลังที่มาจากแนวคิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม “Social action”² นักวิชาการบางคนก็บอกว่าการเสริมพลังนี้เป็นเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลง³ นักวิชาการบางคนก็บอกว่าการเสริมพลังนี้เป็นกระบวนการ⁴ แต่ไม่ว่ามันจะเป็นเป้าหมายหรือว่าเป็นกระบวนการ หรือว่าเป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการมันคือแนวคิดของอำนาจ⁵ ซึ่งอำนาจก็คือเรื่องของ

² Gibson CH. A Concept Analysis of Empowerment. *J. Adv. Nurs* 1991: 354-361.

³ Bailey, D (1992). Using participatory research in community consortia development and evaluation : lessons from the beginning of a story. *American Sociologist*, 23(4): 71-82.

⁴ Bookman, A, & Morgen S. (Eds.) (1984). Women and the politics of empowerment. Philadelphia : Temple University Press, Kinlaw DC. *The Practical of Empowerment : Making the most of human competence*. England : Gower Publishing Limited, 1995 : 1-155.

⁵ Wellin RS, Byham WC, and Wilson JM, Empowering Individual, Rethinking Leadership Responsibilities. Sanfrancisco: Jossey- Bass Press, 1991 : 21-24, 29-41.

กองทุนหมู่บ้านในมิติของอำนาจ Dimensions of Power in the Village Fund Project

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ¹

บทคัดย่อ

ผู้วิจัยคัดค้านวิจัย เรื่อง “ผลกระทบจากกองทุนหมู่บ้านในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองต่อประชาชนไทย” ของตัวเองที่ศึกษาในช่วงปลายปี พ.ศ. 2549 มาเรียบเรียงใหม่และนำเสนอเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจ ทั้งนี้ ได้แบ่งโครงสร้างอำนาจออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับรัฐและระดับกองทุนหมู่บ้าน ทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์ระดับรัฐ ได้แก่ ทฤษฎีบรรษัทนิยม (corporatism) ส่วนทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์ระดับกองทุนหมู่บ้าน ได้แก่ ทฤษฎีโครงสร้างอำนาจ 3 มิติของ จอห์น กาวেন্টา (John Gaventa)

ผลการวิจัยพบว่า รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้าน สร้างเครือข่ายรัฐ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ (1) ระยะการประสานประโยชน์ (mediation) (2) ระยะสร้างระบบเศรษฐกิจ (economic system) และ (3) ระยะสร้างรูปรัฐใหม่ (new form of the state) มีผลให้นโยบายกองทุนหมู่บ้านกลายเป็นชุมชนนโยบาย (policy community) ซึ่งละเลยการแก้ปัญหา ตามประเด็นนโยบาย (issue policy) และขาดการแยกแยะตามบริบทของชุมชน

¹ ปัจจุบันเป็นคณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

ส่วนระดับล่างนั้น ในปัจจุบันยังมีความขัดแย้งในกองทุนหมู่บ้านอยู่ไม่มาก แต่คนก็เริ่มสงสัยต่อการเสียเปรียบและการใช้อำนาจของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน โอกาสของความขัดแย้งในอนาคตจะเกิดได้มาก หากข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อบกพร่องของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ แพร่หลาย และรัฐบาลชุดใหม่เปลี่ยนไปใช้นโยบายใหม่ โดยเฉพาะกรณีการเงินกองทุนหมู่บ้านเริ่มร่อยหรอลงจากการไม่มีเงินเม็ดใหม่มาเติม ทั้งจากปัญหาหนี้เสีย และการลดความสนับสนุนของรัฐบาล

ผู้วิจัยสรุปว่า นโยบายกองทุนหมู่บ้านทำลายพลังในการพัฒนาหมู่บ้าน และเป็นเพียงนโยบายเพิ่มเงินจ่ายใช้สอยในระยะสั้น ซึ่งต้องเร่งแก้ไขโดยด่วนทั้งทางทฤษฎี การปฏิบัติ การบริหารและด้านนโยบายสาธารณะ รวมทั้งได้ให้ข้อเสนอแนะไว้แล้ว

Abstract

This paper was adapted from a previous (2006) paper entitled 'Study of Political, Economic, and Social Impacts of Thaksin Administration's Village Fund Project', and emphasizes the structure of power. Power is divided into two categories, one at the level of state and one at the level of the village fund. Power at the level of state is analyzed in a mode of corporatism, whereas Gaventa's theory addressing three dimensions in the structure of power was used to analyze power at the level of village fund.

The findings show that the Thaksin government implemented the village fund policy to construct a statewide network, which can be

divided into three stages: mediation, establishing the economic system, and creating a new form of the state. The result is that the village fund policy became a 'policy community' which overlooked solutions according to the policy particulars and disregarded problems specific to different community contexts.

Although few conflicts have arisen in the village fund project at the community level, people have come to question what they perceive of as disadvantages and the way power is exercised by the village fund committee. The chances for conflicts in the future will increase if information about the Thaksin government's (mis) handling of the policy becomes widely known, and the new government institutes new policy. This will be especially true in the case the village funding declines and no new money is injected, and if there is less support from the new government.

The village policy, as a policy of increasing the money supply for short term consumption, has hurt the power of villages to develop. The paper argues it necessary to rectify this policy immediately, in terms of its theoretical underpinnings, its practice, management, and public policy. Suggestions for doing so are offered in this paper.

ความนำ

“กองทุนหมู่บ้าน” เป็นนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 มีวัตถุประสงค์หลักที่ต้องการเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย รวมทั้งการบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน นอกจากนี้ นโยบายกองทุนหมู่บ้านยัง

ความเสมอภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครอง
ท้องถิ่น(อปท): การวิเคราะห์ตรวจสอบความเหลื่อมล้ำและ
การแสวงหาทางออก¹

อุดม ทুমไธลิต²

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อตรวจสอบความเสมอภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย (ในปีงบประมาณ 2547) โดยได้ทำการศึกษาโดยการสำรวจจากกลุ่มตัวอย่าง 2,025 ตัวอย่าง ผลการศึกษาพบว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนฯ ในอดีตมีความเหลื่อมล้ำสูง โดยอบต.ได้รับการจัดสรรน้อยเกินไป และเทศบาลได้รับการจัดสรรมากเกินไป ดังนั้นผู้วิจัยจึงเสนอว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนในอนาคตควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ “ความเสมอภาค” ขึ้นอีกหนึ่งเกณฑ์ และเพื่อให้เกิดความสะดวกในการนำไปปฏิบัติ ผู้วิจัยจึงได้ทำการค้นหาตัวแปรที่สมควรนำมาใช้ในสมการจัดสรรเพื่อให้เกิดความเสมอภาค เอาไว้ในการวิจัยนี้ด้วย

¹ สรุปร จากรายงานการวิจัย เรื่อง “ความเสมอภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น” อันเป็นงานวิจัยภายใต้เงินสนับสนุน ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้วิจัยขอขอบคุณ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ไว้นอโอกาสนี้

² รองศาสตราจารย์ ดร.อุดม ทুমไธลิต และผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาและพัฒนาปกครองท้องถิ่น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Abstract

This study examines the inequality of the allocation of Thai local government grants, in the year 2004. This study utilizes quantitative survey questionnaires distributed throughout the country in 2004. The finding shows that:- (1) The allocation procedure of Thai local government grants was not conducted based on equality scheme, leading to an ongoing drastic inequality among TAO (Tambon Administrative Organization) and municipalities throughout the country. (2) There are three major factors an ongoing influencing the inequality including:- poverty, number of population, and the needs of local expenditures. According to these findings, the model for inequality improvement is suggested.

1. ประเด็นปัญหาในการวิจัย

เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งในการจัดการปกครองของชาติคือ “การพยายามจัดการปกครองเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการดำรงชีพของประชาชน โดยพยายามทำให้มีการกระจายรายได้และกระจายบริการสาธารณะในคุณภาพและราคาที่เหมาะสม³ ทั่วประเทศ” บทบาทสำคัญประการนี้ รัฐสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยการใช้นโยบายจัดเก็บภาษี และนำมาจัดสรรใหม่ (redistributive policy) เพื่อให้เกิดการกระจายทรัพยากรอย่างเสมอภาคให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ (Benabou, 2000; Deininger & Squire, 1998; Gradstien, 2003)

³ ความเสมอภาค (equality) หมายถึง ความเท่าเทียมกันในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพ ซึ่งในแง่การปกครองท้องถิ่น ท้องถิ่นต่างๆก็มีฐานะรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองไม่เท่ากัน ทำให้บริการแต่ละท้องถิ่นจึงมีปริมาณและคุณภาพที่แตกต่างกันด้วย ท้องถิ่นที่มีรายได้สูงย่อมสามารถให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองได้ดีกว่าท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย ดังนั้น เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ (inequality) การจัดสรรเงินอุดหนุนจากส่วนกลางจึงควรช่วยบรรเทาปัญหาให้ลดลง

แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา เทศบาลตำบลสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา

จันทรานัฐ มหากาญจนนะ¹

บทคัดย่อ

บทความนี้เสนอรูปแบบของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านทาง การเชื่อมประสานกับชุมชนย่อยของเทศบาลตำบลสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา ผู้บริหาร เทศบาลตำบลสูงเนินอาศัยรูปแบบของการจัดแบ่งชุมชนภายในเขตเทศบาลในการเป็น ตัวเชื่อมประสานระหว่างเทศบาลกับประชาชนในเขตเทศบาลและเป็นเครื่องมือในการบรรลุ วัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น เก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารต่างๆ ภายในชุมชน รวบรวมปัญหา และความต้องการของประชาชน ส่งเสริมกิจกรรม วัฒนธรรม ประเพณีต่างๆ ภายใน ชุมชน สนับสนุนโครงการเพื่อสังคมและเศรษฐกิจภายในชุมชน และส่งเสริมกิจกรรม เพื่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งช่วยแบ่งเบาภาระของเทศบาลไปในตัว อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่า ผลลัพธ์ที่ได้จากการมีชุมชนย่อยในเขตเทศบาลอาจจะไม่สะท้อนภาพเชิงบวกในทุกแง่มุม หากใช้กรอบของประชาสังคมของตะวันตก แต่มันก็เป็นที่น่าประหลาดใจที่ได้ชี้ชัดว่า การมีชุมชนย่อยในเขตเทศบาลของเขตเทศบาลตำบลสูงเนินได้ส่งผลให้ประชาชนมี ความรู้สึกว่าได้เข้ามามีส่วนร่วม เสริมสร้างความใกล้ชิดกับเทศบาล รวมทั้งรู้สึกว่าได้มี โอกาสมากขึ้นในการทำความรู้จักกับคนภายในชุมชนและภายในเขตเทศบาล ซึ่งเป็นการ สร้างเครือข่ายแนวราบ (horizontal network) ซึ่งเป็นคุณลักษณะหลักของแนวคิด

¹ อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ทุนทางสังคม ชุมชนย่อยในเขตเทศบาลมีนัยยะอย่างชัดเจนในการเสริมสร้างโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมกับเทศบาลและกับประชาชนด้วยกันเองอย่างกว้างขวางมากขึ้น

Abstract

This article examines the ways in which local government (Municipality) encourage local participation in order to increase its effectiveness in responding to local problems utilizing informal structure of local community groups created by local governments themselves. It also examines some aspects of the imbalance of the workload given to local communities and the perceived levels of municipal effectiveness in getting their own responsibilities done. Furthermore, the paper presses the significance of leadership style as a major factor affecting the level of local public participation.

ความนำ

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการศึกษาวิจัยมากมายทั้งในและต่างประเทศ ที่ให้ความสำคัญต่อองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit organization or non-governmental organization-NGO) เนื่องจากนักวิชาการในสาขาสังคมศาสตร์เชื่อว่าองค์กรเหล่านี้เป็นส่วนประกอบหลักของสิ่งที่เรียกว่า "ประชาสังคม" (civil society) รวมทั้งได้มีการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพและความเป็นสมาชิกของกลุ่มองค์กรเหล่านี้ กับผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (citizen participation) การเสริมสร้างทุนทางสังคม (social capital) ความเป็นอิสระของข้อมูลข่าวสาร (free flow of information) ความเป็นอิสระในการร่วมถกเถียงใน