

นโยบายสาธารณะ  
ฉบับ  
ชุมชนเข้มแข็ง



# นโยบายสาธารณะ ฉบับ ชุมชนเข้มแข็ง

ISBN 974-93504-7-2

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริม  
สุขภาพ (สสส.)  
ภายใต้แผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะ  
เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2548

ราคา 90 บาท

บรรณาธิการ ชูวิทย์ สุทธิศิริสุข

กองบรรณาธิการ กฤษณา ศุภวรรณกุล, พนิดา วสุธาพิทักษ์

พิสูจน์อักษร สามพัน ลัคณาวิเชียร

รูปเล่ม สุวิทย์ สุดสมศรี

ภาพ ธาตรี แสงมีอานภาพ

ออกแบบปก เปนไท พับลิชชิ่ง

อำนาจการผลิต อธิคม คุณาวุฒิ

แยกสี ไชเรส

พิมพ์ แอล.ที.เพรส

## คุณภาพชีวิตที่ดี สร้างได้ด้วยมือเรา

นายแพทย์สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ .....	4
-----------------------------------	---

## HOW TO สุนโยบายสาธารณะ

ถ้าชุมชนอ่อนแอ ผู้มีอำนาจจะได้ประโยชน์ ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม .....	8
--	---

## การพัฒนานโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นของไทย

<b>ศักยภาพและรูปแบบ</b>	
อุตร ตันติสุนทร .....	26
<b>แนวทางการดำเนินการในระดับสากล</b>	
<b>เปรียบเทียบกับประเทศไทย</b>	
รศ.ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง .....	29
<b>ปัจจัยสำคัญสู่การพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี</b>	
รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ .....	33
<b>โอกาสและทิศทาง</b>	
วิจารณ์ กุลชนะรัตน์ .....	38
<b>ประชาสังคมกับการขับเคลื่อน</b>	
ประยงค์ รณรงค์ .....	41

## มิติการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์

เรียนรู้และแลกเปลี่ยน : สวัสดิการชุมชน .....	45
เรียนรู้และแลกเปลี่ยน : ความปลอดภัยของอาหาร และเกษตรอินทรีย์ .....	58
เรียนรู้และแลกเปลี่ยน : การสร้างเสริม และบริการสุขภาพ ..	68
เรียนรู้และแลกเปลี่ยน : สิ่งแวดล้อม ชุมชนน่าอยู่ .....	79

## ทิศทางในอนาคตของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

รศ.ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ .....	89
---------------------------------	----

## คุณภาพชีวิตที่ดี สร้างได้ด้วยมือเรา

ย้อนหลังไปเมื่อประมาณ 20 ปีที่แล้ว ในการประชุมนานาชาติเรื่องการส่งเสริมสุขภาพโลก ที่ประเทศแคนาดา เป็นครั้งแรก จัดโดยองค์การอนามัยโลก ที่ประชุมมีข้อสรุปร่วมกันว่า การส่งเสริมสุขภาพของประชาชนในสังคมจะทำได้ ต้องมีองค์ประกอบสำคัญคือ เรื่องการมีนโยบายสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับเรื่องสุขภาพ หรือ Healthy Public Policy

Healthy Public Policy ไม่ใช่แค่เพียงนโยบายสาธารณสุข เพราะนโยบายสาธารณสุขเป็นนโยบายที่กระทรวงสาธารณสุขต้องดำเนินการด้านสุขภาพเพื่อดูแลประชาชน แต่นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพที่ดีเป็นนโยบายของทุกภาคส่วนในสังคม ที่จะต้องมีขึ้นมาเพื่อให้สุขภาพของคนในสังคมดีได้

ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเกษตร เรื่องอุตสาหกรรม แม้แต่เรื่องการศึกษาใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในที่สุดมันกระทบต่อชีวิตผู้คนในสังคม

ถ้าถามพวกเราชาวสาธารณสุขว่า เรื่องพวกนี้มันเกิดขึ้นได้อย่างไร อยู่ดีๆ นักสาธารณสุขก็หันมาสนใจเรื่องนโยบายสาธารณะที่ไม่ใช่เรื่องตัวเอง

ในวงการสาธารณสุข เรามีกรณีตัวอย่างซึ่งเป็นกรณีคลาสสิกเก่าแก่อย่างเมื่อไหร่ก็ถูกเมื่อนั้นก็คือ เมื่อใดที่มีการสร้างเขื่อน สุขภาพคนก็เปลี่ยน เพราะเขื่อนนำมาซึ่งโรงคาน้ำซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางนิเวศวิทยา นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงความเป็นอยู่

เรื่องเกษตรไม่ต้องพูดถึง การใช้สารเคมี การใช้ปุ๋ยเกษตรกรก็แย่ ผู้บริโภคก็แย่ โลกทั้งโลกก็แย่ตามไปด้วย นี่เป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งซึ่งยังมีตัวอย่างให้พูดได้อีกมาก

20 ปีให้หลัง ทั่วโลกมาประชุมที่เมืองไทยและเห็นตรงกันว่า สิ่งที่เราเรียกว่าสุขภาพของประชาชนมีปัจจัยสำคัญมาก ๆ ที่เป็นตัวกำหนด คือปัจจัยทางสังคม หรือ Social Determinant แปลว่าสุขภาพคนจะดี ไม่ใช่เพราะร่างกายเรามันดีหรือไม่ดี ไม่ใช่เพราะว่าพันธุกรรมเราดีหรือไม่ดี ไม่ใช่แค่ความรู้เราดีหรือไม่ดี แต่ทุกอย่างมันมีปัจจัยมาจากสังคมทั้งสิ้น

นโยบายสาธารณะเป็นตัวอย่างหนึ่งที่เน้นให้เราเห็นถึงความสำคัญของสิ่งที่เรียกว่า ปัจจัยเชิงสังคม แต่ถ้าบางท่านได้ติดตามข่าวคราวความเคลื่อนไหว ก็จะพบว่ามีคนพูดถึงปัจจัยอื่น ๆ มากขึ้น เช่น เรื่องของความเป็นธรรมทางสังคมกับสุขภาพ ถ้าที่แอฟริกาหรือตะวันออกกลางเขาก็จะพูดถึงบ่อย สงครามนั้นเป็นตัวอย่งของปัจจัยทางสังคม ที่ทำให้ผู้คนแถบนั้นไม่ได้อยู่เย็นเป็นสุข

พี่น้อง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็กำลังพบกับปัญหานี้ อยู่ เราก็คงได้แต่หวังว่าปัจจัยพวกนี้จะไม่ทำให้สุขภาพของคนไทยเสื่อมมากจนเกินไปนัก นี่ว่ากันเฉพาะเจาะจงถึงสุขภาพกาย ไม่ได้รวมถึงสุขภาพจิต

คำถามที่ว่า ทำไมมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติจึงมาทำเรื่องนโยบายสาธารณะ ทำไมสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ(สสส.) ไม่ไปรณรงค์แต่เรื่องบุหรี่ เรื่องเหล้า ซึ่งถ้าพูดต่อไป แม้แต่เรื่องเหล่านี้ก็เป็นเรื่องเดียวกับนโยบายสาธารณะ คือเรื่องนโยบายภาษี เรื่องการทำธุรกิจ

อีกเรื่องที่ชอบอนุญาตบันทึกไว้ ณ ที่นี้ก็คือ เมื่อพูดถึงนโยบายสาธารณะ ท่านอาจจะสงสัยว่า ท้องถิ่นมายุ่งอะไรด้วย

ตอนที่เราทำงานกับ สสส. เรื่องแผนงานนโยบายสาธารณสุขเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี เราพบว่านโยบายสาธารณะไม่ใช่สิ่งที่กำหนดโดยรัฐบาลกลางเท่านั้น เพราะว่ามันเป็นนโยบายที่กระทบต่อสาธารณะ

ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะเอง คือทุกคนในสังคมซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ ท้องถิ่นก็เป็นผู้อำนาจและหน้าที่ที่สำคัญ

ไม่น้อย ว่ากันตามจริง เราไปถึงขั้นที่บอกว่า ถ้าชุมชนตกลงกันเองเพื่อตั้งกติกาและปฏิบัติร่วมกันก็ถือเป็นนโยบายสาธารณะเช่นเดียวกัน

ถ้านโยบายสาธารณะอยู่ในความหมายนี้ นโยบายสาธารณะก็สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกแห่ง และเราก็หวังว่าจะเป็นกระบวนการการกำหนดนโยบายที่มีส่วนร่วมจากหลายๆ ฝ่าย

โดยภาพรวมแผนงานนโยบายสาธารณะสุขเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี ที่ สสส.ทำกัน เราพยายามจะเน้นให้เห็นถึงงานวิชาการ การนำความรู้มาใช้ประโยชน์ในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในสังคม เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่ดี

โดยส่วนวิชาการจะมีด้วยกัน 2 ลักษณะ ลักษณะหนึ่งคือการพยายามจะให้ท้องถิ่นได้เรียนรู้โดยตรงว่า ที่ผ่านๆ มาท้องถิ่นได้ไปทำอะไรที่เรียกว่าเป็นการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี และทำได้อย่างไร พวกเราจะได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ในเรื่องคุณภาพชีวิตที่ดี ผ่านกระบวนการนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมอย่างกว้างขวางต่อไป

อีกส่วนหนึ่งเป็นงานวิชาการที่ขมวดปมว่า แล้วนโยบายที่น่าจะมีขึ้นในรัฐบาลกลาง เพื่อการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นนั้นควรจะเป็นอย่างไร

หวังว่าการประชุมเวทีนโยบายสาธารณะ ‘กระบวนการนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นกับความเข้มแข็งของชุมชน’ ที่มีขึ้นเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2548 อันเป็นที่มาของหนังสือเล่มนี้ จะทำให้พวกเราทุกคนได้ร่วมกันเรียนรู้

**นายแพทย์สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์**

**เลขาธิการมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ**

# HOW TO สู่นโยบายสาธารณะ

## ถ้าชุมชนอ่อนแอ ผู้มีอำนาจจะได้ประโยชน์

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม

การปกครองในประชาธิปไตยของไทยที่ก้าวมาจนเจียนจะครบ 8 ทศวรรษ หากจะเทียบกับช่วงอายุของคนคนหนึ่งก็ต้องนับว่าชราภาพเต็มที แต่หากลองเทียบกับประเทศอื่นๆ ร่วมโลกใบเดียวกัน เวลาเกือบ 8 ทศวรรษก็ต้องนับว่าเข้าสู่วัยหนุ่มสาว ซึ่งมักจะเป็นวาระแห่งการริเริ่มก่อเกิด

แม้จะจริงที่ว่าประชาธิปไตยของไทยอาจจะโตเข้าไปเสียหน่อยในบริบทและวิวัฒนาการของเศรษฐกิจสังคมโลกที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะหากจะนับเริ่มต้นที่การเกิดขึ้นของ ‘องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ ที่มีอำนาจบริหารจัดการท้องถิ่น ตามความต้องการของคนท้องถิ่น และโดยคนของท้องถิ่นเอง ที่เพิ่งจะมีขึ้นก็เพียงช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเท่านั้น

กล่าวเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยอายุที่ยังไม่ถึงรอบทศวรรษดี จึงต้องนับว่าเด็กอย่างยิ่ง กระนั้นอย่าไปคิดว่าเด็กคนนี้จะเติบโตเตาะแตะไปตามเวลาอย่างมนุษย์คนหนึ่งแท้ที่จริงเราไม่อาจมองข้ามต้นทุนที่สะสมในท้องถิ่นมาหลายช่วงทศวรรษหรืออาจจะหลายศตวรรษก่อนหน้านั้น ทั้งภูมิปัญญา วัฒนธรรม บุคลากร ที่รวมอยู่ใน ‘ชุมชน’

แม้ว่าชุมชนในท้องถิ่นจะถูกทำให้อ่อนแอ อ่อนเปลี้ย และถึงกับแตกสลายไปก็มากตลอดช่วงการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา แต่ภายใต้การทำงานพัฒนาชุมชนของฝ่ายต่างๆ ในสังคมเพื่อตั้งรับกับความเปลี่ยนแปลง ชุมชนหลายชุมชนได้ฟื้นคืนและเติบโตขึ้นอย่างเข้มแข็ง พร้อมๆ กับการสร้างเครือข่ายโยงใยเป็นพลังทางสังคม และสิ่งเหล่านี้เองจะผลักดันให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเข้มแข็งเพื่อสร้างนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับชุมชนต่อไป





ปัญหาที่มีอยู่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่งเริ่มต้น จะสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ชุมชนเข้มแข็งได้อย่างไร และอะไรเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จนั้น

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม คนทำงานพัฒนาชุมชนที่คนไทยรู้จักในระดับต้นๆ มีบทเรียนและประสบการณ์เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

**นโยบายสาธารณะในท้องถิ่น จริงๆ มีไหม แล้วมันคือ อะไรกันแน่ในสังคมไทย เพราะที่ผ่านมามีแต่การพูดถึง นโยบายของรัฐบาลกลาง**

ผมเองไม่ถึงกับคุ้นเคยอะไรมากกับงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ว่าไม่คุ้นมากเพราะไม่เคยได้รู้ว่าที่ผ่านมามีระบบการบริหารที่มีการประกาศนโยบายในการออกข้อบังคับ

หรือที่เขาเรียกว่าข้อบัญญัติหรือเปล่า ซึ่งข้อบังคับและข้อบัญญัติก็คือวิธีหนึ่งที่จะแปลงนโยบายออกมาเป็นรูปธรรม หรือว่าเขาอาจจะคิดออกมาเป็นโครงการ เป็นมาตรการต่างๆ ซึ่งอาจจะคิดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการหรือโดยผู้บริหาร หรืออาจจะโดยร่วมกันกับชุมชน สิ่งเหล่านี้ก็อาจจะเป็นวิธีหนึ่งที่เป็นการแสดงตัวตนของนโยบาย พอไม่ถึงกับคุ้นเลยไม่รู้ว่าคุณ่านโยบายสาธารณะในท้องถิ่นจริงๆ มีอยู่แค่ไหนอย่างไร

แต่ถ้าให้สันนิษฐานโดยไม่มีข้อมูลแบบชัดๆ ผมคิดว่าน่าจะมี เพราะผู้บริหาร อบจ.(องค์การบริหารส่วนจังหวัด) หรือเทศบาล หรือแม้แต่ อบต.(องค์การบริหารส่วนตำบล) ก็น่าจะมีแนวคิดมีนโยบายอยู่ อยากเห็นท้องถิ่นเป็นอย่างไร จะมียุทธศาสตร์แบบไหน อันนั้นแหละคือนโยบาย แต่จะประกาศเป็นทางการหรือไม่ ไม่รู้ ตอนหาเสียงก็น่าจะพูดนะว่า ‘เราจะให้ท้องถิ่นเป็นอย่างไรอย่างนี้’ สิ่งที่ทำเสียง สิ่งนั้นก็อาจจะเทียบเท่านโยบายได้

เพราะฉะนั้นก็ต้องถือว่ามี เพียงแต่รูปแบบอาจจะไม่ชัดเจน หรือไม่ได้พูดว่าเป็นนโยบาย หรือชาวบ้านไม่ได้คิดว่า เป็นนโยบาย แต่รู้ว่าคณะนี้จะทำแบบนี้ หรือรู้ว่าถ้าเรามีปัญหาอะไรในท้องถิ่น เขาจะแก้แบบนี้

## **นโยบายสาธารณะของท้องถิ่นที่น่าจะเป็นควรมีหน้าตาอย่างไร**

ถ้าจะเทียบกับการบริหารประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือประเทศเล็กๆ เขามีคณะกรรมการ หรือที่เขาเรียกว่าสภา ก็เหมือนกับรัฐสภา เดียวนี้มีนายก อบจ. นายก อบต. นายกเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี ก็เหมือนนายกรัฐมนตรี ในระดับประเทศ หรือถ้าจะเทียบกับธุรกิจเป็นบริษัท สภา ก็เหมือนคณะกรรมการ นายกขก็เหมือนผู้จัดการใหญ่

ทั้งหมดนี้ มีวิธีการทั่วไปที่เรียกว่าการกำหนดนโยบาย

วิธีการก็คือต้องสำรวจสถานการณ์ความเป็นจริง ดูว่าความเป็นจริงเป็นอย่างไร ถ้าเป็นประเทศ เราก็ดูว่าความเป็นจริงในประเทศเราเป็นอย่างไร เป็นบริษัทเราก็ดูว่า ความเป็นจริงของธุรกิจแขนงนี้ การแข่งขัน ผู้บริโภคเป็นอย่างไร พอดูสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องแล้วก็มากำหนดว่าเราอยากได้ผลอะไร ถ้าเป็นประเทศก็อยากจะทำให้เกิดความอยู่เย็นเป็นสุขแก่ประชาชนแค่ไหน เศรษฐกิจโตเท่าไร รายได้กระจายแค่ไหน สิ่งแวดล้อมเป็นอย่างไร สุขภาพประชาชนคืออย่างไร การศึกษาควรจะได้แค่ไหน ซึ่งก็คือมาคิดว่าต้องการอะไร ในท้องถิ่นก็น่าจะคล้ายกัน ไม่ว่าจะเป็นจังหวัด เทศบาล หรือตำบล

พอรู้ว่าอยากให้เป็นอย่างไรแล้ว ถ้าอย่างนั้นเราต้องทำอะไรกันบ้าง ทำอย่างไรถึงจะทำให้คนมีช่องทางทำมาหากินได้เพียงพอ สุขภาพอนามัยดี เด็กๆ ได้เรียนหนังสือดี ศิลธรรม ศิลปวัฒนธรรมดี อาชญากรรมน้อย อุบัติเหตุหน่อย ก็กำหนดวิธีการ ทั้งหมดนี้คือนโยบาย

### **ใครหรือกลุ่มคนไหนที่จะกำหนดเรื่องพวกนี้**

ผู้บริหารนั่นแหละจะต้องเป็นตัวตั้งตัวตีในการกำหนด ใครบริหารท้องถิ่นไหนก็กำหนด คนบริหารนั้นมี 2 ระดับ คือ สภา กับผู้บริหาร สภามีหน้าที่ออกกฎหมายข้อบังคับ ซึ่งข้อบังคับนี้แหละสะท้อนนโยบาย ผู้บริหารต้องกำหนดมาตรการ โครงการ กิจกรรม ใช้งบประมาณให้สะท้อนนโยบาย ฉะนั้นเริ่มต้น ไม่ว่าจะสภาหรือผู้บริหารก็ต้องคิด และควรจะคิดเชิงนโยบาย คือต้องดูความเป็นจริง ดูสถานการณ์ที่เป็นจริง กำหนดสภาพที่พึงปรารถนา กำหนดวิธีการไปสู่สภาพที่พึงปรารถนา

ที่นี้การคิดเรื่องพวกนี้ หากไปคิดกันเองก็อาจจะได้สิ่งที่ไม่ดีพอ อาจจะอาศัยนักวิชาการมาช่วยวิเคราะห์ วิจัยสภาพความเป็นจริง ช่วยศึกษาถึงทางเลือก ทางเดินต่างๆ ที่จะนำไปสู่สภาพที่พึงปรารถนา แต่สภาพที่พึงปรารถนาประชาชนต้องคิดเอง นักวิชาการจะมาคิดให้ไม่ได้ อาจจะยกตัวอย่างว่า ที่อื่น

เขาทำอย่างไร แต่ผู้บริหารไม่ว่าจะเป็นสภาหรือคณะผู้บริหาร ซึ่งรวมถึงนายกเทศมนตรี นายก อบจ. หรือ นายก อบต. ต้องเป็นคนคิดหรือกำหนดสภาพที่พึงปรารถนา

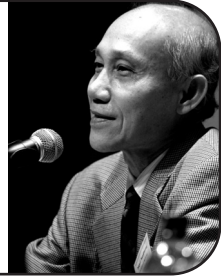
และถ้าให้ตึกว่านั่นก็คือกำหนดร่วมกับประชาชน ยิ่งในท้องถิ่นเล็ก ๆ สามารถเชิญประชาชนทั้งหมด 100 เปอร์เซ็นต์ก็ยิ่งได้ ถ้าไม่ได้ 100 อาจจะสัก 90 หรือ 75 เปอร์เซ็นต์ก็สามารถให้ประชาชนมาร่วมกำหนด แม้กระทั่งการกำหนดแนวทางไปสู่สภาพที่พึงปรารถนา เพราะประชาชนก็สามารถคิดได้เหมือนกันว่า ถ้าเราต้องการให้เกิดสภาพแบบนี้ เราน่าจะใช้วิธีการแบบนี้ ประชาชนเขาคิดได้ เพราะประชาชนเองจะมีนักคิด มีผู้นำ มีคนที่รู้เรื่องรวมอยู่ในหมู่ประชาชน คนทั่วไปอย่างน้อยเขาก็รู้ว่าเขาอยากได้อะไร ทำอย่างไร เขาอาจจะคิดบางส่วน แต่พอรวมประชาชนทั้งหมด ความคิดจะดีขึ้น

ฉะนั้นถ้ารวมประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่น รวมผู้ที่อยู่ในสภา รวมผู้บริหารท้องถิ่น รวมการวิเคราะห์วิจัยของนักวิชาการ สิ่งที่ได้มาย่อมสมบูรณ์กว่า ครอบคลุมกว้างขวางลึกซึ้งกว่าจะให้คนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไปคิดเพียงลำพัง

## **สภาพความเป็นจริงของสังคมไทย ท้องถิ่นมีอิสระแค่ไหน ในการคิดเรื่องนี้**

ขณะนี้ได้มีขบวนการเกิดขึ้นอย่างน้อย 2-3 แนวทางที่น่าจะถือว่าเป็นการพัฒนาในทางบวก ทางที่หนึ่งคือ ชุมชนท้องถิ่นมีการรวมตัวกันทำสิ่งที่เรียกว่า ‘แผนแม่บทชุมชน’ หรือแผนชีวิตชุมชน จะมีผู้นำในชุมชนซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้นำโดยธรรมชาติเป็นตัวตั้งตัวตีชักชวนประชาชนให้มาวิเคราะห์สภาพของตนเอง เช่นดูว่า ในบรรดาครัวเรือนต่างๆ ในแต่ละหมู่บ้านมีค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง มีรายได้อะไรบ้าง เป็นหนี้เป็นสินเท่าไร ชุมชนที่ก้าวหน้าอาจจะสำรวจไปถึงว่าเขามีทรัพย์สินอะไร มีที่ดิน มีต้นไม้ มีบ้านเรือน มีเงินออม มีทุนทางปัญญา ทุนทางสังคมอะไร ชุมชนที่ก้าวหน้าอาจจะคิดไปได้ถึงขั้นนั้นเลย

<< สังคมที่เข้มแข็ง  
ก็โดยการมีท้องถิ่นที่เข้มแข็ง  
ท้องถิ่นเข้มแข็งมาจากการ  
มีระบบการปกครองท้องถิ่นที่ดี >>



พอสำรวจความเป็นจริงแล้ว เขาก็มากำหนดว่า เขาอยากได้อะไร อยากมีหนี้สินลดลง อยากทำมาหากินได้ดีขึ้น อยากมีสวัสดิการดีขึ้น เจ็บไข้ได้ป่วยน้อยลง สภาพแวดล้อมดีขึ้น ทรัพยากรสมบูรณ์ขึ้น อย่างนี้เขาคิดได้ ต่อจากนั้นก็มาคิดวิธีการ โครงการ มาตรการที่จะทำต่อไป ซึ่งชุมชนจำนวนมากทำได้

ไม่เท่านั้น ยังได้มีสิ่งที่เรียกว่า เครือข่ายแผนแม่บทชุมชน 4 ภาคขึ้น ชื่อเต็มๆ ก็คือ เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง 4 ภาค มีผู้นำชุมชนที่ก้าวหน้าจนสามารถทำแผนแม่บทชุมชนได้แล้วรวมตัวกันเป็นเครือข่ายโยงใยกันทั้งประเทศ เริ่มจากจำนวนตำบลที่ทำได้ดี รวมตัวเป็นเครือข่ายแล้วก็เผยแพร่ช่วยเป็นวิทยากรไปแนะนำชุมชนอื่นๆ ที่สนใจ ซึ่งผู้ที่ไปแนะนำก็คือผู้นำชาวบ้านด้วยตนเอง เป็นวิทยากรชาวบ้านเองที่เป็นผู้นำ หรือไม่ก็ชุมชนที่ทำได้ดีก็ทำตัวคล้ายๆ เป็นพี่เลี้ยงให้ชุมชนใกล้เคียง หรือเป็นศูนย์การเรียนรู้ให้กับชุมชนที่สนใจ โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ไม่ไกล ขณะนี้จากชุมชนหรือตำบลที่ทำแผนชุมชนได้ดีไม่กี่สิบแห่ง ก็ขยายไปเป็นประมาณ 1,000 แห่ง หรือ 1,000 ตำบล

ที่บอกว่าทำได้ดีก็คือชุมชนร่วมกันทำ ชาวบ้านจากครัวเรือนจากทุกหมู่บ้านร่วมกันทำ ร่วมกันคิดแผนในหมู่บ้าน เอามารวมกันเป็นตำบล หรือจะคิดทีเดียวพร้อมกันทั้งตำบล แล้วยังไปคิดร่วมกันกับ อบต. กำหนด-ผู้ใหญ่บ้าน เป็น 3 แกนหลัก เป็นแกนสำคัญที่ร่วมกันทำแผนแม่บทชุมชน ตำบลที่ทำได้ดีจะรวม 3 แกนหลักนี้ ขณะนี้เขาได้ขยายไป บางแห่งทำไปแล้ว

บางแห่งกำลังทำ รวมแล้วประมาณ 1,000 ตำบล คงจะขยายตัวต่อไปอีก

อันนี้คือหนึ่งกระบวนการที่เป็นการริเริ่มมาจากผู้นำชุมชน แต่ผู้นำชุมชนบางคนเป็นกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน บางคนเป็นนายกหรือกรรมการ อบต. ฉะนั้นจึงทำให้การประสาน 3 แกนหลักคือผู้นำชุมชน อบต. กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ถึงกับยากนัก บางแห่งโชคดีที่ความสัมพันธ์ระหว่าง 3 แกนหลักดีอยู่แล้ว ทำให้การร่วมกันทำงานง่ายขึ้น บางแห่งอาจจะต้องใช้ความพยายามตอนต้น แต่เนื่องจากผลสำเร็จหรือผลประโยชน์มีส่วนร่วม เพราะถ้าทำได้ ท้องถิ่นดี ก็ถือเป็นผลดีของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผลดีของ อบต. และเป็นผลดีของชุมชน เมื่อมีผลประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ร่วมกันเช่นนี้ทำให้การทำงานร่วมกันไม่ถึงกับยาก

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่ามีอีกหลายต่อหลายตำบลที่ 3 แกนหลักนี้ไปด้วยกันไม่ค่อยได้ ไม่ค่อยดี เพราะว่าวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของเราเป็นมาอย่างลุ่มๆ ดอนๆ แล้วยังเป็นมาอย่างค่อนข้างแบ่งแยกมากกว่ารวมกำลัง เพราะสมัยหนึ่งมีกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก ต่อมา มี อบต. ก็หันมาเรื่อง อบต. แต่กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านยังอยู่ ซึ่งอาจจะมีกองทุนคนละกอง พี่เลี้ยงคนละชุด เลยทำให้แทนที่จะร่วมกันกลับมาแข่งกันเสียมากกว่า แต่คิดว่า ต่อไปข้างหน้าน่าจะค่อยๆ ดีขึ้น

ต้องเข้าใจด้วยว่า ในตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเกิดขึ้นมาไม่นาน เทียบอายุแล้วก็ต้องถือว่ายังเด็ก เทศบาลเองที่ใหม่ก็เยอะ อบต. เป็นเรื่องใหม่ อบจ. นี้ก็ปรับใหม่ ถึงแม้จะชื่อเก่า แต่โครงสร้างและลีลันนี่เปลี่ยนใหม่ ยิ่งเดี๋ยวนี้ เลื่อนนายก อบจ. นายก อบต. นายกเทศมนตรี โดยตรง ทำให้การปกครองท้องถิ่นมีชีวิตชีวา มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น แต่ต้องถือว่าเป็นเรื่องใหม่เพิ่งจะมีการเลือกโดยตรงกันมา 1-2 ปีมานี้เอง บางแห่งก็เพิ่งจะเริ่ม ฉะนั้นต้องให้เวลา

อย่างไรก็ตามแต่ ถึงแม้จะวิวัฒนาการมาแบบลุ่มๆ

ตอนๆ ยังไม่ถึงกับเป็นปีกแผ่นมาก แต่แนวทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็ค่อนข้างชัดเจนว่า ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น มาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญ พูดในเรื่องการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บริหารจัดการตนเองในเรื่องต่างๆ ค่อนข้างสมบูรณ์ และยังบอกด้วยว่า ถ้าท้องถิ่นไหนมีความพร้อม ควรจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งนั่นหมายถึงว่าทั้งจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขณะนี้จังหวัดต่างๆ ของเรามีการปกครอง 2 อย่าง คู่ขนาน นั่นหนึ่งก็อยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งคือราชการส่วนภูมิภาค แล้วย่อยลงไปถึงจะเป็น อบจ. เทศบาล ซึ่งถ้าดูเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ น่าจะหมายถึงว่า ในอนาคต อบจ. น่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัดแบบ กทม. ซึ่งน่าจะหมายถึงว่า อบจ. ก็คือกลไกที่จะดูแลจังหวัดทั้งจังหวัด แทนผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดถ้าจะมีอยู่ ก็จะเป็นเหมือนกับตัวแทนรัฐบาลส่วนกลาง ดูแลในเรื่องนโยบายให้สอดคล้องหรือสอดคล้องกับนโยบายหรือยุทธศาสตร์ของประเทศ หรืออาจจะมีการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่กันอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่น่าหน้าจะอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ในอนาคตนะ

อย่างไรก็ตาม ณ ปัจจุบัน แม้วิวัฒนาการยังเพิ่งเริ่มต้น เราก็ได้เห็นความเข้มแข็ง ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทวีมากขึ้นเป็นลำดับ มีตัวอย่างหลายตำบล หลายเทศบาล และก็อาจจะหลาย อบจ. ได้มีบทบาทที่จะจัดการดูแลท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และหลายแห่งก็ได้พยายามจะให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอบต. ที่ได้ทำงานร่วมกับชุมชนในความพยายามที่จะมีแผนแม่บทชุมชนหรือแผนชีวิตชุมชน ก็ถือว่าเป็นการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมที่ค่อนข้างกว้างขวาง อาจจะมากกว่ารัฐบาลส่วนกลางด้วยซ้ำ เพราะตำบลมันเล็ก ทำแผนแม่บทชุมชนนั้นก็แปลว่ามากันทั้งชุมชน

<< สิ่งที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ดีที่สุด  
คือประชาชน ประชาชนจะเป็นฐานที่ดีที่สุด  
และเป็นกระพี้ที่ดีที่สุด >>



ที่ว่าหลายแห่งทำได้ดีแล้วเป็นการริเริ่มหรือมีบทบาทสำคัญมาจาก อบต. ยกตัวอย่างตำบลหนึ่งในจังหวัดชัยนาท นายก อบต. จะเที่ยวไปพบปะคนนั้นคนนี้ปรึกษาหารือ จัดประชุมทุกฝ่ายร่วมกันเดือนละครั้ง ทุกฝ่ายก็จะมีทั้งผู้นำชุมชน จากทุกหมู่บ้าน มีตัวแทนประชาชนจำนวนมากมาร่วมประชุม มีกลุ่มมีองค์กรอะไรก็จะมีตัวแทนมาร่วมประชุม ข้าราชการของ อบต. ข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาค จะเป็นทางด้านอนามัยด้านการศึกษา ด้านสวัสดิการต่างๆ ก็มาร่วมประชุม ปรึกษาหารือกันทุกเดือน แล้วทำให้คิดอะไรทำอะไรที่ติง กับท้องถิ่น นี่ก็ถือว่าเป็นตัวอย่างของ อบต.ที่มีความก้าวหน้า ทำงานกันแบบมีส่วนร่วม

**แต่ภาพที่ปรากฏในสื่อมักจะทำให้เห็นว่านักการเมือง  
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะโดนผลประโยชน์ครอบ  
ทำให้ที่สุดกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ไป**

นั่นเป็นสภาพที่ย่อมเกิดขึ้นได้ เหมือนระดับประเทศ เราเลือกผู้แทน ผู้แทนไปเลือกรัฐบาล แทนที่จะทำงานเพื่อประชาชนด้วยความบริสุทธิ์ ก็อาจจะทำงานเพื่อตัวเองเพื่อพรรคพวก เพื่อกลุ่มเพื่อเหล่า การที่จะได้รับเลือกมาด้วยการไปหาทางทำให้ประชาชนพอใจ จะโดยวิธีที่เหมาะสมบ้างไม่เหมาะสมบ้างก็เป็นเรื่องรายละเอียด แต่ถึงแม้ประชาชนเลือกไปโดยบริสุทธิ์ใจแล้ว ก็ยังอาจจะพบว่า นักการเมืองไม่ได้เอาประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่ อาจพยายามทำเหมือนกัน



แต่ในขณะที่เดียวกันก็อาจจะเอาประโยชน์ส่วนตัวประโยชน์ พรรคพวกไปด้วย

ในท้องถิ่นก็เหมือนกัน คนที่ได้รับเลือกเป็นผู้บริหาร เป็นกรรมการ ก็จะมีทั้งประโยชน์ส่วนตัว ประโยชน์พวกพ้อง และประโยชน์ส่วนรวม มันคู่กันไปอย่างนี้แหละ ถ้าเราเจริญ มากก็แปลว่า ผู้นำที่ได้รับเลือกเข้าไปเอาประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ประโยชน์ส่วนตัว ประโยชน์พวกพ้องนี้ต้องไม่เอามาเป็น ประเด็นสำคัญ หรือถ้าจะมีประโยชน์ส่วนตัวประโยชน์พวกพ้อง ก็จะมีอย่างที่ว่ามีปกติ ไม่ใช่มีมากเป็นพิเศษ มีปกติก็คือว่า ทำมาหากินไป มีเบี้ยประชุม มีเงินเดือนที่เขาให้ก็รับไปแค่นั้น แล้วก็ทำงานเพื่อส่วนรวม เพราะบทบาทของนักการเมืองก็คือ ทำงานเพื่อส่วนรวม นี่คือหลักการ

ผมเชื่อว่า มีผู้บริหารจำนวนมากเขาทำงานเพื่อส่วนรวม เป็นหลัก ก็จะไปได้ดี แต่ที่เป็นข่าวบ้างก็เป็นธรรมดา เราพัฒนา ประชาธิปไตยมาตั้ง 73 ปีเราก้ยังมีปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่น มี ปัญหาเรื่องประโยชน์ตนประโยชน์พวกตนจะสำคัญมากกว่า ประโยชน์ส่วนรวม เราก้ยังบ่นๆ กันอยู่ ท้องถิ่นก็เหมือนกัน ต้องให้เวลาพัฒนาไป สิ่งที่จะทำให้พัฒนาดีที่สุกก็คือประชาชน เมื่อประชาชนมีความรู้ความสามารถ มีความฉลาดเพิ่มขึ้น เรื่อยๆ ประชาชนจะเป็นฐานที่ดีที่สุด และเป็นเกราะที่ดีที่สุด เป็นฐานที่ดีที่สุดที่จะให้เกิดการปกครองที่ดี มีผู้บริหาร มี นักการเมืองที่ดี ขณะเดียวกันก็เป็นเกราะป้องกันสิ่งที่ไม่ชอบ มาพาดกลังหลาย

ที่นี้การที่ประชาชนจะพัฒนาต้องใช้เวลา ค่อยๆ พัฒนา ไป ถ้าประชาชนยังไม่พร้อม ยังไม่ฉลาดพอ เช่นยังไม่รู้จักเลือก คนที่ดี หรือไปตัดสินใจโดยอารมณ์สินจ้าง หรือตัดสินใจโดย ดูอะไรตื้นๆ ง่าย ๆ แล้วก็ไม่รู้จักวิธีที่จะกำกับดูแลคนที่ เป็น นักการเมือง ไม่ว่าจะในระดับชาติหรือว่าท้องถิ่น ถ้าประชาชน ยังมีความสามารถไม่ถึงขั้น โอกาสที่จะมีนักการเมืองที่ไม่ดีก็สูง

โอกาสที่จะมีนักการเมืองดี ๆ ทั้ง ๆ ที่ประชาชนยังไม่มี

ความสามารถพอนี้ต้องถือว่าโชคดีมาก ๆ และก็อาจจะอยู่ไม่  
ยั่งยืน เพราะความโลภและประโยชน์มันล่อใจคน เหมือนไก่  
กับไข่ ต้องหวังทั้ง 2 อย่าง หวังว่าจะมีผู้นำที่ดีขึ้น แล้วก็หวังว่า  
ประชาชนมีความสามารถมากขึ้น

### **หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็ง มีผู้นำ ที่ดีจึงไม่พอ ต้องมีส่วนของชุมชนและประชาชนด้วย**

ใช้ต้อง 2 ส่วน เราหวังว่าจะเป็นเหมือนทำข้าวทำชา  
ข้าวก้าวที่ชาก้าวที่ ต้องพยายามทั้งสองทาง พยายามที่จะหา  
ทางทำอะไรให้ประชาชนได้พัฒนาไปเรื่อยๆ พร้อม ๆ กับทำ  
อย่างไรให้ผู้นำท้องถิ่นก็คือนักการเมืองท้องถิ่นค่อย ๆ ดีขึ้น  
เรื่อยๆ ทั้งสองทาง ซึ่งขณะนี้เราเห็นแนวโน้มว่าน่าจะดีขึ้น แต่  
ต้องใช้เวลา

### **การเมืองระดับชาติกับท้องถิ่นเท่าที่เห็นมีลักษณะทำงาน แข่งกันใหม่**

ไม่ใช่แข่งกัน แต่อาจจะเป็นเรื่องที่ว่านักการเมืองระดับ  
ชาติอาจจะยังไม่เข้าใจ หรืออาจจะยังไม่อยากให้อำนาจไปที่  
ท้องถิ่นมากนัก เพราะว่ามันหมายถึงอำนาจและบทบาทของ  
ตนเองลดลง บางคนอาจจะเชื่อโดยบริสุทธิ์ใจว่า ส่วนกลางทำ  
ดีกว่า แต่บางคนก็เป็นหวังว่า เต็มประโยชน์จะได้น้อยลง  
เพราะอำนาจน้อยลงจึงหวงเอาไว้ ก็ต้องหวังว่ารัฐบาลส่วนกลาง  
จะพัฒนาไปมากขึ้นด้วย คือพัฒนาไปถึงขั้นที่จะเห็นว่า บทบาท  
ที่ดีของส่วนกลางก็คือบทบาทในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์  
ระดับชาติ ส่วนการบริหารจัดการพื้นที่เล็กๆ ตำบล อำเภอ  
จังหวัด น่าจะเป็นของท้องถิ่นจะดีกว่า เราก็หวังว่านักการเมือง  
ของเราจะค่อยเห็นแบบนี้มากขึ้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญและ  
ตามกฎหมายกระจายอำนาจบ่งบอกไปในทิศทางนั้น แล้วถ้า  
ท้องถิ่นแสดงตนให้เห็นว่าทำได้ดี ก็จะช่วยให้ส่วนกลางเห็น  
สำจรรรม เห็นคุณค่า

เพราะฉะนั้นผมจึงต้องเติมอีกข้อ ที่แรกบอกว่านักการเมืองท้องถิ่น ประชาชนท้องถิ่น คงจะค่อยๆ พัฒนาไปและเกื้อกูลเป็นแรงหนุนซึ่งกันและกัน ขณะเดียวกันเราก็มองว่าการเมืองระดับชาติก็จะก้าวหน้าไปในทางที่เห็นความสำคัญและให้ความสำคัญกับท้องถิ่นมากขึ้น ให้บทบาทท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งมีนโยบายและมาตรการที่จะส่งเสริมสนับสนุนท้องถิ่นและป้องกันแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น

ถ้าเราได้ 3 มุมแบบนี้ คือนักการเมืองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่น และนักการเมืองระดับชาติพัฒนาแบบเกื้อกูลไปเรื่อยๆ เรื่องของท้องถิ่นย่อมจะดีขึ้น พร่อมๆ กับสังคมโดยรวมก็ดีขึ้นๆ เรื่อยๆ เพราะถ้าท้องถิ่นเข้มแข็ง จัดการตนเองได้ดี หมายถึงสังคมทั้งสังคมจะมีฐานที่ดี ซึ่งท้องถิ่นก็คือฐานของสังคม

### **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมากมายและมีแนวโน้มเข้มแข็งขึ้นเรื่อยๆ ชุมชนเองซึ่งเป็นตัวกำกับนักการเมืองท้องถิ่นจะเข้มแข็งได้ทันไหมครับ**

ที่จริงแล้วกระแสชุมชนเข้มแข็งมาก่อนด้วยซ้ำ แต่ก็เป็นไปได้ที่วันหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีนโยบายมาครอบและกำหนดชุมชน ก็เหมือนกับที่เราพัฒนาประชาธิปไตยกันมา เกิดมีรัฐบาลที่ค่อนข้างเอาตัวเองเป็นหลักแล้วไปครอบประชาชน นี่ผมไม่ได้พูดถึงรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง แต่พูดถึงรัฐบาลทั่วไป สิ่งเหล่านี้ก็เป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นในท้องถิ่น ซึ่งถ้าประชาชนดีก็อาจจะไม่เลือกผู้บริหารที่ไม่ดีเข้าไป สอง ถ้าไม่ดีเขาก็จะมีปฏิกิริยาตอบกลับไปในการกำกับดูแล มันขึ้นอยู่กับพลังถ่วงดุล คือทั้งเกื้อกูลและถ่วงดุล ไม่ใช่ว่าจะอะไรมันจะเกิดขึ้นง่าย ๆ ในท้องถิ่นมี อบต.ตั้ง 7,000 แห่ง มันย่อมไม่เหมือนกันหรอก เกิดได้ต่างๆ นานา

## สำหรับนักพัฒนาควรจะคิดอย่างไรกับสภาพเช่นนี้

สิ่งที่ควรทำ ใครที่มีหน้าที่หรือมีบทบาทในการส่งเสริมความเจริญในการพัฒนาสังคมก็ต้องพยายามค้นหาสิ่งที่ดี และส่งเสริมสิ่งที่ดีให้ได้ปรากฏตัว ไปเกือกลหรือว่าไปก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับส่วนอื่นๆ มากขึ้น เช่นนี้ส่วนที่ดีจะมีฐานเข้มแข็งขึ้น ขยายตัวมากขึ้น นี่คือบทบาทของคนทำงานเชิงพัฒนาสังคมหรือว่าพัฒนาระบบ พยายามค้นหาสิ่งที่ดี คือไม่ใช่เที่ยวไปเจาะหาว่ามันเลวที่ไหนบ้างแล้วก็เอามาเป็นข่าว เพราะคนชอบอ่านเรื่องเลวๆ หรือว่าวิพากษ์วิจารณ์กันไป

คงไม่ผิดหรอก แต่ว่ามันเสียดุล เพราะว่าสิ่งที่ดีๆ มีตั้งเยอะ เราเอาสิ่งที่ไม่ดีมาพูด คนก็จะบอกว่าไม่เห็นดีเลยท้องถิ่นนี้ เพราะฉะนั้นต่อไปก็ไม่ควรส่งเสริมเลย คนก็เสียกำลังใจ ขณะที่สิ่งดีมีตั้งเยอะแต่กลับไม่ปรากฏ แต่ถ้าเราเอาสิ่งที่ดีๆ มาส่งเสริมกัน มาทำให้ปรากฏได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน คนที่ทำดีก็มีกำลังใจว่าเราทำดี มีคนเห็นคุณค่า แล้วเราก็ทำได้เกิดความมั่นใจ พอคนอื่นเห็นว่าคนนั้นทำได้ เออ เราก็ทำได้นี่ก็ทำบ้าง ของดีๆ ก็จะมีมากขึ้น คนในสังคมก็จะเห็น ว่าเราทำได้ดี น่าจะส่งเสริมต่อ

ถ้าเพื่อรัฐบาลไปบอกว่า ท้องถิ่นยังไม่พร้อมหรอก มีแต่ทุจริตคอร์รัปชัน คนก็จะไม่เชื่อ ตอนนี้องค์กรข้อมูลไม่มี คนก็จะเชื่อไปตามข้อมูลที่เป็นข่าวที่เสนอโดยคนที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือคนที่อาจจะให้ข้อมูลโดยจงใจ เช่นไม่อยากให้ท้องถิ่นเติบโต เพราะอยากจะรักษาอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง รักษาอำนาจไว้ที่ราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นแขนขาของส่วนกลางอีกที เช่นรักษาอำนาจไว้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ข้าราชการส่วนภูมิภาค ถ้าต้องการอย่างนี้ก็พยายามไปหาว่าท้องถิ่นมันเลวที่ไหนบ้างแล้วเอามาโพ่นทะนาวว่า เห็นไหมเขายังไม่พร้อมเลย ต้องให้ราชการส่วนภูมิภาคดูแลต่อไปหรือดูแลมากขึ้น

<< การบริหารจัดการพื้นที่เล็กๆ  
ตำบล อำเภอ จังหวัด  
น่าจะเป็นของท้องถิ่นจะดีกว่า >>



**นี่คือสิ่งที่นักพัฒนาต้องเข้าใจ และในสิ่งที่รัฐส่วนกลางหรือหน่วยงานราชการต้องเข้าใจคืออะไร**

หลักทั่วไปก็คือ สังคมที่เข้มแข็งก็โดยการมีท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ท้องถิ่นเข้มแข็งมาจากการมีระบบการปกครองท้องถิ่นที่ดี หมายถึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี และการจัดการส่วนท้องถิ่นนั้นก็จัดการได้ถนัดกว่าอำนาจหรือหน่วยงานที่ไปจากส่วนกลาง เพราะท้องถิ่นเขาเห็นตัวเห็นตน รู้ว่าอะไรเป็นอะไร ใครเป็นอย่างไร จะทำให้ดีขึ้นหมายถึงทำอย่างไรให้ได้ผลขนาดไหน จะติดตามประเมินผลก็ชัดเจน ฉะนั้นการปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นหัวใจในการสร้างความเข้มแข็งมั่นคงให้กับสังคม ซึ่งจะดีด้วยกันทั้งหมด ท้องถิ่นก็ดี สังคมทั่วไปก็ดี ประเทศโดยรวมก็จะดี ถ้าท้องถิ่นดี

ฉะนั้นจึงควรที่จะสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บอกเจตนารมณ์ไว้ชัดเจนแล้วว่า ท้องถิ่นสำคัญต้องส่งเสริมให้ท้องถิ่นเป็นตัวของตัวเอง จัดการด้วยตัวของตัวเอง หน้าที่รัฐบาลกลางคือการส่งเสริมท้องถิ่น ไม่ใช่ไปทำแทนท้องถิ่นหรือไปกล่าวหาท้องถิ่น ถ้าเห็นว่าท้องถิ่นมีปัญหาอะไรก็ต้องแก้ไข เข้าไปช่วยแก้ไข ช่วยสนับสนุนให้เขาแก้ ไม่ใช่เอามาเป็นข้ออ้างในการเก็บอำนาจไว้ ถ้ายังเก็บอำนาจไว้ ท้องถิ่นก็ยิ่งอ่อนแอ พอท้องถิ่นอ่อนแอก็ยิ่งเอามาอ้างว่าเห็นไหมท้องถิ่นอ่อนแอ มันเลยกลายเป็นวงจรอุบาทว์ พอท้องถิ่นอ่อนแอ ฐานสังคมอ่อนแอ สังคมไทยก็อ่อนแอ จะเกิดประโยชน์ก็เฉพาะคนที่มีอำนาจ คนที่มีอำนาจจะได้ประโยชน์มากถ้า

ประชาชนอ่อนแอ สังคมอ่อนแอคนมีอำนาจจะได้ประโยชน์ง่าย แต่ถ้าสังคมแข็งแรงคนมีอำนาจจะถูกกำกับดูแลให้ต้องดูแลประโยชน์ของส่วนรวม ไม่ใช่ประโยชน์ส่วนตัวหรือพรรคพวก

ท้องถิ่นเข้มแข็งนั้นมียุ่อยู่แล้วและกำลังขยายมากขึ้น ๆ เพราะฉะนั้นเพียงแต่ไปเชียร์คนที่เขาทำดีอยู่แล้ว เผยแพร่ให้มากขึ้น ๆ ให้ความชื่นชมกับท้องถิ่นที่ดี ๆ ไม่ว่าจะเป็นประชาชนดี ผู้นำดี หรือทั้งสองอย่าง ไปค้นหาเขา ไปเชียร์เขา สนับสนุน ส่งเสริม ชื่นชม เผยแพร่ แล้วช่วยให้ท้องถิ่นเขาได้เป็นเครือข่ายกัน เพื่อที่เขาจะได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมกันจัดการในบางเรื่อง ที่เป็นประเด็นร่วม

### **หน่วยงานส่งเสริมต่างๆ นี่เขาแยกใหม่ว่าจะส่งเสริมชุมชนหรือท้องถิ่น**

ทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นและชุมชนไปด้วยกัน เวลาส่งเสริมท้องถิ่นจะรวมทั้งชุมชนทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ไปแยก คือถ้าส่งเสริมอย่างหนึ่งก็ไปช่วยอย่างหนึ่ง หรือไม่ก็ส่งเสริมควบไปเลย อย่างที่ผมกล่าวไปแล้ว ที่เขาทำแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง เขารวมกันทั้ง 3 ส่วน คือชุมชน อบต. กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านก็คือส่วนของราชการ ส่วนภูมิภาค

หรือถ้ายกระดับขึ้นมาเป็นจังหวัด ขณะนี้ก็มีหลายจังหวัดที่เขาเริ่มบริหารงานแบบบูรณาการ คือส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดการตนเอง มีแผนแม่บทอย่างที่ว่า แล้วก็ส่งเสริมให้ชุมชน อบต. กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านทำงานร่วมกันแล้วมาบูรณาการกันถึงระดับจังหวัด หน่วยงานของจังหวัดก็ส่งเสริมหรือสนับสนุน หรือว่าเชื่อมประสานนโยบายและมาตรการ หน่วยงานจังหวัดคือหน่วยงานที่เป็นตัวแทนกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลายที่ส่วนกลาง มีหลายจังหวัดที่เขาเริ่มทำในแบบนี้ ส่วนหนึ่งทำภายใต้ ศตจ. หรือ ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน ที่ทำงานมาได้ 2 ปี มีการจดทะเบียนปัญหาความ

ยากจน มีการแก้ปัญหาเรื่องที่ดิน เรื่องหนี้สิน เรื่องทำมาหากิน ต่างๆ แต่โดยรวมก็คือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน

ที่นั้จังหวัดที่ว่าพยายามทำแล้วทำได้ก็คือพยายาม แก้ปัญหาความยากจนแบบบูรณาการ โดยประชาชนมีบทบาท สำคัญ เขาจึงได้ให้ความสำคัญกับชุมชนกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแล้วบูรณาการทั้งจังหวัด เป็นเรื่องที่ดี ทำอยู่แล้ว ขณะนี้ 13 จังหวัดได้นำร่องแล้วใน 4 ภูมิภาค กำลังขยายไป ครบทุกจังหวัด นี่ก็เป็นเรื่องดีๆ ที่เกิดขึ้น เป็นการร่วมมือรวมพลังระหว่างประชาชน ราชการส่วนท้องถิ่น และราชการส่วน ภูมิภาค

### **อยากให้อาจารย์ช่วยสรุปปัจจัยที่จะช่วยสร้างนโยบาย สาธารณะของท้องถิ่น**

เมื่อพูดถึงนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น พูดง่าย ๆ ก็คือว่า การมีเป้าหมายหรือเป้าประสงค์ของท้องถิ่น ซึ่งอาจจะ สรุปรวมอยู่ในคำว่า ท้องถิ่นอยู่เย็นเป็นสุข หรือท้องถิ่นมีสุข- ภาวะที่พึงปรารถนา นั่นคือเป้าประสงค์ของท้องถิ่น ในการ ที่จะบรรลุเป้าประสงค์นี้ ปัจจัยประการสำคัญน่าจะได้แก่

ประการแรก คือความเข้มแข็ง ความสามารถในการ เรียนรู้และจัดการพัฒนาตนเองของชุมชนในท้องถิ่น

ประการที่ 2 การรวมตัวเป็นเครือข่ายของชุมชนต่าง พื้นที่ที่จะช่วยให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การพึ่งพาอาศัยหรือการจัดการร่วมกัน จะช่วยยกระดับความรู้ ความสามารถขึ้นไป รวมทั้งแพร่ขยายให้กว้างขวาง

ประการที่ 3 คือการทำงานร่วมกันระหว่างหลาย ๆ ฝ่ายในท้องถิ่น ได้แก่ ฝ่ายชุมชน ฝ่ายองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ฝ่ายราชการส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญ การทำงานร่วมกัน จะช่วยให้การที่จะตระหนักถึงเป้าประสงค์ คิดหาแนวทางไปสู่ เป้าประสงค์และก็ร่วมกันจัดการไปสู่เป้าประสงค์ทำได้ดีขึ้น สะดวกขึ้น ซึ่งการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน กำหนดวิธีการ

ร่วมกันก็คือนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นนั่นเอง แต่จะแปรรูปมาเป็นคำประกาศนโยบาย แปรรูปมาเป็นข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือว่าข้อบัญญัติของท้องถิ่น หรือแปรรูปมาเป็นมาตรการหรือโครงการพัฒนาต่างๆ ซึ่งรวมถึงการใช้งบประมาณต่างๆ ก็ได้

ประการที่ 4 การมีนโยบายและมาตรการจากส่วนกลางที่เอื้ออำนวยต่อการเกิดสภาพที่กล่าวมาข้างต้น เพราะถ้ามีนโยบายและมาตรการจากส่วนกลางที่เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ การจัดการพัฒนาตนเองของชุมชนในท้องถิ่น เอื้ออำนวยต่อการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างชุมชนต่างพื้นที่ เอื้ออำนวยต่อการทำงานร่วมกันระหว่างหลายๆ ฝ่ายในท้องถิ่น เหล่านี้จะช่วย

ถ้ามีองค์ประกอบสำคัญ 4 อย่างนี้ น่าจะช่วยในการมีนโยบายระดับท้องถิ่น ความสามารถในการกำหนดนโยบาย ความสามารถในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของนโยบายทำได้ดีขึ้น





**การพัฒนานโยบายสาธารณะ  
ในระดับท้องถิ่นของไทย**

## ศักยภาพและรูปแบบ

อุดร ต้นตีสุนทร

สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดตาก



อยากจะเรียนในเบื้องต้นว่า การที่รัฐบาลไทยปกครองประเทศก็เพื่อดูแลทุกข์สุขของราษฎรให้ทุกคนอยู่ดี กินดี เป้าหมายมีเพียงเท่านั้นเอง แต่รัฐบาลซึ่งมีรัฐมนตรี 36 คนนั้น จะดูแลราษฎร 63 ล้านคนมันเป็นไปได้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงบังคับให้รัฐบาลไทย กระจายอำนาจการดูแลทุกข์สุขของราษฎรให้องค์กรท้องถิ่นไปดูแล

องค์กรท้องถิ่นวันนี้มี 5 รูปแบบด้วยกัน

1. กรุงเทพมหานคร เราเลือกผู้ว่าฯ กทม. และสมาชิก กทม. 60 คนไปดูแลทุกข์สุขของราษฎรที่อยู่ใน กทม. 7 ล้านคน ซึ่งที่จริง องค์กรท้องถิ่นขนาดนี้ควรจะมืองค์กรท้องถิ่นขนาดเล็กกรองลงมาอีก โดยให้ผู้ว่าฯ กทม.ดูแล กทม.ในภาพรวม เช่น ระบบขนส่งมวลชน ขยะ และน่าจะมีระดับท้องถิ่นขนาดเล็กลงมาคือเทศบาล 14 เทศบาล แต่ละเทศบาลจะดูแลประชากรประมาณ 5 แสนคน นายกเทศมนตรีแต่ละเขตเทศบาลใน กทม.จะมีหน้าที่ไปดูแลตลาด ขยะในเทศบาล ความสะอาด เรียบร้อย

2. องค์กรท้องถิ่นแบบเมืองพัทยา ประชาชนเลือกนายกเมืองพัทยา 1 คน เลือกสมาชิกเมืองพัทยา 24 คน คน 25 คนนี้ดูแลทุกข์สุขของคนพัทยา 8 หมื่นกว่าคน

ทำไมเมืองพัทยาจึงเป็นองค์กรท้องถิ่นแบบพิเศษ เพราะว่าเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว นายกเมืองพัทยาต้องมีความสามารถพิเศษในการที่จะติดต่อรัฐบาลกลาง

<< ที่ญี่ปุ่นเขาให้เทศบาลหรือ  
อบต.ดูแลโรงเรียนชั้นประถมกับอนุบาล  
ชั้นมัธยมก็ให้ อบจ.ดูแล  
เขาแบ่งหน้าที่ชัดเจน >>



3.คืออีก 75 จังหวัดก็มีนายก อบจ. มีสมาชิกสภาจังหวัด  
ดูแลราชการในจังหวัดในภาพรวม ซึ่งวันหนึ่งของภูมิภาคบาง  
ส่วนกฎหมายเริ่มให้ถ่ายโอนข้าราชการส่วนภูมิภาคมาให้องค์กร  
ท้องถิ่น

4.ถัดจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงมาก็มีเทศบาล  
เทศบาลมีนายกเทศมนตรี 1 คน และสมาชิกสภาเทศบาลอีก  
12 คน เลือกเข้าไปดูแลทุกข์สุขของราษฎรที่อยู่ในเขตเทศบาล  
ถ้าเป็นเทศบาลเมืองก็มีสมาชิก 18 คน สำหรับเทศบาลนคร  
ก็มีสมาชิก 24 คน

5.คือส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลจะเป็น อบต. ราษฎรใน  
ตำบลเลือกนายก อบต.ขึ้นไปเป็นผู้บริหาร เราเลือกเข้าไปเพื่อ  
ดูแลทุกข์สุขของพวกเรา ใน อบต.นั้น อบต.ขนาดเล็กมีประชากร  
ประมาณ 1 พันถึง 4 พันคน จะมีงบประมาณไม่ต่ำกว่า 5  
ล้านบาท

ผมเขียนหนังสือ ‘อบต.ของเรา’ เพราะ อบต.เป็นของ  
คนในตำบล ไม่ใช่ของรัฐบาล คนใน อบต.ก็เป็นคนในตำบล  
เงินงบประมาณที่บริหารอยู่ก็เป็นของคนใน อบต.นั้น ไม่ใช่ของ  
รัฐบาล

การบริหารงานท้องถิ่นตามกฎหมายบอกไว้ว่า ให้เทศบาล  
และ อบต.มีหน้าที่ 31 อย่าง แต่ผมขอหยิบมาเพียง 8 อย่าง

8 อย่างคืออะไร ทุก อบต. ทุกเทศบาล ทุกหมู่บ้าน ต้อง  
ทำให้น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี ศึกษาดี อนามัยดี อาชีพดี

สิ่งแวดลอมดี และวัฒนธรรมดี เงินทั้งหลายที่ อบต.ได้รับ ต้อง  
เอาไปพัฒนาสิ่งเหล่านี้ ถ้าทำอย่างนี้ได้ ผมคิดว่าการบริหาร  
ท้องถิ่นจะมีศักยภาพ มีประสิทธิภาพ

เรามักจะได้ยินว่า อบต.ก็ดี เทศบาลก็ดี หรือ อบจ.ก็ดี  
มีการคอร์รัปชัน ถามว่าเราจะทำอย่างไรกันดี วันนี้มี อบต.  
ตัวอย่างที่จังหวัดตากมาให้พิจารณา

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวใต้ อบต.นี้มี 6  
หมู่บ้าน มีราษฎร 6,323 คน นายก อบต.ชื่อนางกิ่งทอง  
ศรีอินทร์ คนนี้ยอดจริงเลย เงินแม้แต่ได้โต๊ะบาทเดียวไม่มี  
รายได้ รายรับ รายจ่ายของปีงบประมาณ 2546 ที่ผ่านมา ภาษี  
บำรุงท้องที่เก็บได้ 162,539 บาท อะไรต่างๆ รวมกับเงิน  
อุดหนุนจากภาครัฐอีก 1 ล้าน 5 แสนกว่าบาท ซึ่งในกฎหมาย  
บอกเพียงว่าต้องบอกสมาชิกอบต. แต่เพื่อแสดงความโปร่งใส  
เขาจึงบอกประชาชนด้วย

ตั้งแต่ตอนต้นที่ผมกล่าวว่า รัฐบาลมีรัฐมนตรี 36 คน  
ถามว่าเขาทำอะไรกันบ้าง เขามีหน้าที่ดูแลกระทรวงต่างๆ ไม่  
ต้องมายุ่งกับท้องถิ่น ถ้าเราเข้าใจอย่างนี้ได้จะเป็นความเข้าใจ  
ที่ตรงกัน อย่งไรก็ตาม วันนี้ผมยังอยากจะเรียกร้องรัฐบาลให้  
หันมาเห็นความสำคัญกับองค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาให้มากขึ้น

ผมอยากยกตัวอย่างให้ฟังนะครับ ที่ญี่ปุ่นเขาให้เทศบาล  
หรือ อบต.ดูแลโรงเรียนชั้นประถมกับอนุบาล พอชั้นมัธยมก็ให้  
อบจ.ดูแล เขาแบ่งหน้าที่ชัดเจน แต่ของเรามีการศึกษาชั้นพื้น  
ฐาน 12 ปี มีผู้อำนวยการเขตการศึกษา 175 เขต แต่ละเขต  
ดูแล 100 กว่าโรงเรียน อย่างนี้หมายความว่าอย่างไร หมาย-  
ความว่ารัฐบาลมองไม่เห็นความสำคัญของท้องถิ่น คิดว่าท้องถิ่น  
ทำไม่เป็น



**แนวทางการดำเนินการ  
ในระดับสากล  
เปรียบเทียบกับประเทศไทย  
รศ.ดร.ธนสวรรค์ เจริญเมือง  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่**



องค์ปกครองท้องถิ่นเติบโตใหญ่มากในช่วง 10 ปีมานี้ และกลายเป็นความหวัง เป็นความศรัทธาของสังคมไทย แม้แนวโน้มที่รัฐบาลกลางพยายามจะรวบอำนาจมีมากขึ้น แต่จะพยายามอย่างไรก็พยายามไปเถอะ เพราะบัดนี้องค์กรท้องถิ่นได้เติบโตขึ้นมามีชีวิตแล้วและนับวันจะเติบโตใหญ่มากขึ้น

อย่างไรก็ตามมีบางประเด็นที่เราต้องตระหนัก เรื่องแรกก็คือ เราเป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจล่าช้า การกระจายอำนาจที่ล่าช้าของประเทศเรามีผลกระทบหลายประการ เพราะมันทำให้ระบบราชการส่วนกลางเข้มแข็ง ทำให้ระบบราชการส่วนภูมิภาคเข้มแข็ง และไปครอบงำการปกครองส่วนท้องถิ่นเนิ่นนานขึ้น

ผลพวงของประเทศที่กระจายอำนาจล่าช้ายังทำให้ชุมชนหลายๆ ส่วนมีแนวโน้ม มีทัศนะเอื่อยเฉื่อย ซบเซา เวลาจะให้ก็ให้แบบมีเงื่อนไข ต้อรอง และพึ่งพาเส้นสาย

ในช่วง 10 กว่าปีมานี้ที่การปกครองท้องถิ่นฟื้นตัวเวลานี้มี อบจ.เต็มรูป มีทั้งเทศบาล ทั้งอบต.เป็นระบบมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เป็นระบบการบริหารงานที่เข้มแข็ง อย่างกรณีนายก อบจ. เมื่อเขาเข้มแข็งดีแล้ว ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ประเด็นก็คือจะทำอย่างไรให้การบริหารงานของ อบจ.มีการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนมากขึ้น เช่น ให้มีสภาประชาชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การทำงานแบบซีอีโอในเรื่องของภูมิภาค

**<< บูมเบนบางบูมเบนในต่างประเทศ  
มีความแข็งขันถึงขนาดมีทศบัญญัติว่า  
บูมเบนนี้ไม่ต้อนรับขวดน้ำพลาสติก >>**



มีประโยชน์ แต่ในขณะเดียวกันมันก็มีผลกระทบ ยิ่งในกรณีที่มีการเลือกตั้งที่ประชาชนยังเข้าใจเรื่องรูปแบบการปกครองไม่ชัดไปทะเลาะกันให้กับนายกฯ หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สออบต.) ซึ่งเป็นพวกเดียวกันทั้งหมด อย่างนี้ประชาชนเหนื่อยแน่นอน

ตรงนี้มีบทเรียนเรื่องรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ โดยเฉพาะในอเมริกาซึ่งเป็นประเทศใหญ่มาก คือเขาใช้รูปแบบการปกครองแบบเลือกตั้งโดยตรงอย่างเราเป็นอยู่ในเวลานี้

ส่วนอีกแบบหนึ่งเป็นแบบที่เราเรียกว่าผู้จัดการ คือแบบที่ประชาชนเลือกสภา และสภาเลือกผู้จัดการ ผู้จัดการคนนี้ไม่ต้องหาเสียงเลือกตั้งโดยตรง แต่มีความสามารถในการบริหาร เป็นมืออาชีพและทำงานรับใช้สภา ตกลงกับสภาว่าจะทำงานอย่างไร โดยให้สภาเป็นคนดูแล มีประชาชนเป็นผู้คุมสภาอีกที สภาก็ไปคุมผู้จัดการอีกทีหนึ่ง แต่ว่าเราไม่มีแบบนี้ ในอดีตเราเคยมีที่พัทยา แต่เราก็ล้มเหลวเพราะว่าลอกเขามาแบบไม่เต็มรูปแบบ

มาถึงเรื่องนโยบายสาธารณะ มันมีประเด็นบางประเด็นที่ผมอยากจะเสนอ ประการที่ 1 คือนโยบายสาธารณะที่มีผลทั้งประเทศ ประการที่ 2 คือนโยบายสาธารณะที่มีผลเฉพาะท้องถิ่นใด ท้องถิ่นหนึ่ง นโยบายสาธารณะของท้องถิ่นตรงนั้นก็มีความหมายกับท้องถิ่นตรงนั้น

ยกตัวอย่างมีคนบอกว่า ขยะของประเทศเราโดยส่วนใหญ่เป็นขยะเปียก ถ้าคุณเผาหรือฝังเลย ปัญหาคือ เราจะแปร

ชยะให้มีค่า ให้ประชาชนเห็นความสำคัญได้อย่างไร

ท้องถิ่นที่ผมเกี่ยวพันอยู่ พอแยกชยะเรียบร้อยแล้ว มันกลับไปผสมปนเปกันอีกเอาไปกองรวมกันหมดแล้วปล่อยน้ำเสียออกมา ฉะนั้น เมื่อจะนำไปทิ้งที่ไหนก็กลายเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจกันหมด

ทำอย่างไรเราจะมีสิ่งที่เรียกว่าการกลบฝังแบบถูกอนามัย ซึ่งคือการกลบฝังและดูดเอาน้ำเสีย มีการใช้สารเคมีเพื่อที่ทำให้การกลบฝังไม่มีกลิ่น และนำน้ำเสียจากตรงนั้นไปบำบัดให้เป็นน้ำดี

ถ้าหากเราสามารถทำได้จริง จะทำให้ชุมชนที่เป็นเจ้าภาพรองรับการกลบฝังตรงนั้นรู้สึกว่ เรื่องชยะก็ไม่เห็นมีปัญหาอะไร แล้วยังได้รับสิทธิพิเศษหลายอย่างจากองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย เรื่องนี้จึงควรถือเป็นนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ในส่วนระดับกลางก็คือ เราจะกลบฝังอย่างถูกสุขลักษณะอย่างไร จะรณรงค์ให้พี่น้องประชาชนเห็นความสำคัญของการแยกชยะอย่างไร จะรณรงค์ให้ทำปุ๋ยหมักในแต่ละบ้านอย่างไร จะทำอย่างไรให้ชาวบ้านมีวินัยและเห็นความสำคัญของการจัดการเหล่านี้

อีกประเด็นหนึ่ง ในต่างประเทศเดี๋ยวนี เขาไม่ใช่ชวดน้ำพลาสติกแล้ว จะทำอย่างไรที่จะขึ้นภาษีหรือ Polluter Pay Principle คือใครเป็นคนก่อชยะแรกสุดก็เป็นคนจ่าย

กรณีชยะ มันจึงมีอยู่ 2 ช่องทาง ประเด็นที่ 1 คือนโยบายสาธารณะของรัฐในระดับประเทศจะจัดการเรื่องชยะอย่างไร พวกเราเป็นพลเมืองของประเทศนี้ เราเลือก ส.ส. เราเลือก ส.ว. เราต้องผลักดันให้พี่น้องประชาชนทั้งประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองไปออกกฎหมายมาจัดการเรื่องนี้

ประเด็นที่ 2 เป็นนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น ผมได้ข่าวว่ามีชุมชนบางชุมชนในต่างประเทศ ในกรณีที่ประเทศนั้นมีนโยบายเรื่องถุงพลาสติกไม่ชัดเจน เช่น ถ้ากลุ่มอุตสาหกรรม

กรรมพลาสติกเข้มแข็งจนแม้แต่รัฐยังสู้ไม่ได้ ในกรณีนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นช่วยได้ เช่น ชุมชนมีความเข้มแข็งขึ้นถึงขนาดมีเทศบัญญัติว่า ชุมชนนี้ไม่ต้อนรับขวดน้ำพลาสติก ซึ่งอาจจะมีพี่น้องประชาชนจำนวนมากไม่พอใจเพราะว่าเคยใช้มาตลอด แต่ผมต้องเรียนอย่างนี้ครับว่า กระบวนการสร้างชุมชนให้เข้มแข็งเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลา

ไม่มีใครอยู่ส่วนกลางแล้วรู้ปัญหาของทุกท้องถิ่น พี่น้องประชาชนใน อบต.ต่างากรู้ดีที่สุุดว่า ปัญหาท้องถิ่นจะจัดการอย่างไร เรื่องแบบนี้ คือภารกิจของ อบต.ที่ต้องเรียนรู้ว่าการจัดการปัญหาเรื่องขยะ เรื่องการระบายน้ำ รวมไปถึงเรื่องการบุกรุกที่ดินริมแม่น้ำ ไม่ได้มาแก้กันที่การจัดการจากเบื้องบนเท่านั้น

ไม่มีประเทศไหนที่เจริญแล้วโดยไม่มี การกระจายอำนาจ ฉะนั้น ความหวังของประเทศนี้จึงอยู่กับเราทั้งหลาย รัฐบาลระดับประเทศมาแล้วก็ผ่านไป แต่ว่าท้องถิ่นอยู่กับเรา

อีกเรื่องที่สำคัญ คือเรื่องการศึกษา ประเทศของเราในอดีตไม่มีโรงเรียน เราเรียนหนังสือจากพวกมิชชันนารี รัฐมาวิ่งไล่ตามทีหลัง ประชาชนจึงมีความคิดว่า การศึกษาน่าจะเป็นของเอกชนบ้าง เป็นของรัฐบาลบ้าง แต่ไม่เคยคิดว่าชุมชนนั้นแหละเป็นองค์กรสำคัญในการจัดการท้องถิ่น ยิ่งคุ้นเคยอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการมานาน ก็ไม่มีใครหรอกที่อยากจะมาอยู่กับองค์กรปกครองท้องถิ่น มันเกิดความคิดในเชิงดูถูกเหยียดหยาม

สิ่งเหล่านี้เราต้องเข้าใจว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่งจะเติบโตมาไม่นาน ต้องใช้เวลา สักวันหนึ่งเราจะเห็นองค์กรปกครองท้องถิ่นบางองค์กร มีความสามารถในการจัดสถาบันการศึกษา ให้เงินเดือนมากกว่าที่กระทรวงศึกษาธิการให้คุณภาพการศึกษาดีกว่า จนวันหนึ่งครูบาอาจารย์จะเดินมาหาและขออยู่กับองค์กรปกครองท้องถิ่น

ทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า ผลพวงจากการกระจายอำนาจล่าช้ามันเป็นปัญหาไปหมดเลย





**ปัจจัยสำคัญสู่การพัฒนา  
นโยบายสาธารณะที่ดี  
รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**



ในเรื่องปัจจัยสำคัญสู่การพัฒนา นโยบายสาธารณะที่ดี ในระดับท้องถิ่น มี 2 เรื่องใหญ่ๆ ที่จะกล่าวถึง เรื่องหนึ่งคือ แง่มุมบางอย่างเกี่ยวกับปัญหาเรื่องโครงสร้าง กับอีกเรื่องหนึ่ง คือเรื่องวิธีการ

ในเชิงของโครงสร้าง องค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าก้าวเข้าสู่ยุคใหม่จริงๆ คือหลังปี 2540 นี้เอง แม้เราจะมืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่ปี 2476 คือเทศบาลหรืออะไรก็ตาม แต่โครงสร้างเก่าเป็นโครงสร้างที่ผมอยากจะเรียกว่า เป็นกึ่งประชาธิปไตยเท่านั้น คือเป็นโครงสร้างที่ราชการบริหารกันเอง

เรามีโครงสร้างที่เป็นองค์กรท้องถิ่นจริงๆ ก็เมื่อ 7-8 ปี มาแล้วและเต็มพื้นที่ด้วย นั่นคือเรื่องยืนยันว่า เรามีการกระจายอำนาจที่ล่าช้ามาก

ถามว่า 7-8 ปีนี้นานไหม ไม่ได้นานอะไรเลย สั้นมาก อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าดีใจก็คือ โครงสร้างในความคิดของผมเป็น เรื่องที่น่าจะยุติได้แล้ว คือเป็นโครงสร้างที่เป็นประชาธิปไตย และหลักการอันนี้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเรามี องค์กรปกครองท้องถิ่น 5 รูปแบบเต็มพื้นที่

อย่างไรก็ตาม ในเชิงของโครงสร้างที่คิดว่าน่าจะยุติได้แล้วนั้น มันยังมีปัญหาบางเรื่องที่น่าจะต้องคิดต่อไป เพราะหากถามว่าโครงสร้างปัจจุบันดีพอไหม ยังไม่ดีพอ มีหลายเรื่องที่ต้องคิดในเชิงของโครงสร้าง แม้บางที่การคิดในเชิงของโครง-

<< การเรียกร้องให้คนมามีส่วนร่วม  
พูดทำไร่ร่กั้ไม่มา เก็บภาษีอะไร  
เขาจะมาเอง >>



สร้างอาจจะดูเป็นนักวิชาการเกินไปหน่อย แต่ก็ก็เป็นสิ่งที่น่าจะกล่าวถึงใน 2-3 เรื่อง

ยกตัวอย่างคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากไป ประเทศไทยขณะนี้เมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบ 7 พันกว่าแห่ง มากเกินไป แต่มีรูปแบบพิเศษน้อยเกินไป เรามีกฎหมาย น้อยไป รูปแบบพิเศษมีมากกว่านี้อีกก็ได้

เรามีรูปแบบแตกย่อยเกินไป เราใช้รูปแบบที่เป็นการเมืองเกินไป ความจริงการเลือกตั้งทางตรง ข้อดีคือได้ผู้นำท้องถิ่นเข้มแข็ง ผลเสียคือเป็นการเมืองเกินไป มันต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดีกว่านี้

อังกฤษเคยทำรูปแบบเมืองกับชนบทมาเมื่อหลายสิบปีก่อน ปัจจุบันอังกฤษเขาไม่พูดเรื่องนี้แล้ว เพราะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มา เรื่องเมือง-ชนบทเป็นเรื่องใหญ่ ท้องถิ่นใดที่ไม่พร้อมก็ให้เป็นชนบทไป ท้องถิ่นใดพร้อมก็ให้เป็นเมืองไป และท้องถื่นที่เป็นเมืองต้องมีหน้าที่บางอย่างเพิ่มเติมที่หน้าที่ของชนบทไม่มี เช่น เรื่องการขนส่ง เรื่องการทำผังเมือง เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่เมืองต้องทำ

เรื่องของโครงสร้าง เรื่องการยุบรวมท้องถื่น เรื่องแบบนี้อาจจะกระเทือนใจนายก อบต.หลายคน แต่เป็นเรื่องจำเป็น เพราะถ้า อบต.ไม่ทำ สักพักหนึ่งก็ต้องทำ แล้วทำจากท้องถื่นดีกว่าทำจากส่วนกลางทุบหัวลงไป ความจริงท้องถื่นหลายแห่งที่อยู่ใกล้ชิดกันและพึ่งตนเองไม่ได้ ฐานะทางการคลังน้อย ตั้งคณะกรรมการปรึกษากัน แล้วยุบรวมกันเลยก็ได้ ไม่ยุบรวม

ตอนนี้ก็อีก 5 ปียุบรวมก็ยังไม่ได้ เพราะการยุบรวมไม่ได้ทำในช่วงวัน  
ชั่วคืน มันต้องใช้กระบวนการ

เรื่องที่ 2 คือเรื่องวิธีการทำงาน ท้องถิ่นไทยปัจจุบันนี้  
จะดีชั่วอย่างไรก็เกิดขึ้นมาแล้ว ได้รับการรับรองทางกฎหมาย  
ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ มีฐานะทางการเงิน การคลัง

ฉะนั้น นับจากนี้ไปเรื่องการทำงานเป็นเรื่องใหญ่ องค์การ  
ท้องถิ่นจะไปมั่วสวลาละวณกับเรื่องโครงสร้างจนเกินเหตุไม่ได้  
เพราะจะดูเป็นนักการเมืองจนเกินไป จนลืมนว่ามีหน้าที่ที่ต้อง  
ทำงาน ซึ่งวิธีการของท้องถิ่นต้องคิดใหม่ ทำใหม่ ต้องทำงาน  
แบบใหม่ที่สำคัญและจำเป็น

ผมอยากเห็นท้องถิ่นรุกรมากกว่านี้ในหลายๆ เรื่อง รุก  
หมายความว่าไม่อยู่นิ่งเฉย ไม่ใช่เป็นคนตั้งรับ รุกส่วนหนึ่งคือ  
อาจจะต้องรุกเข้าไปในชุมชน เพราะปัญหาของท้องถิ่นไทย  
ประการหนึ่งที่ผมได้จากงานวิจัยที่ลงไปศึกษาเรื่องการเลือกตั้ง  
ผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ปรากฏว่าผู้ที่ลงเลือกตั้งท้องถิ่นโดยตรง  
ก็คือนักการเมืองเดิม มีนักการเมืองหน้าใหม่น้อยมาก

เรายังมีปัญหาคนรักเชียงใหม่ แต่เกลียด อบต.เชียงใหม่  
อยู่เยอะ รักอุบลฯ แต่เกลียดเทศบาลอุบลฯ ก็ยังมีอยู่มาก ซึ่ง  
ถ้าชุมชนทางการเมืองกับชุมชนไม่เป็นทางการเมืองยังแยกกันอยู่แบบนี้  
ศักยภาพท้องถิ่นจะมีไหม การรุกคือการรุกเข้าไปในชุมชน มัน  
ต้องประสานเข้าไปด้วยกันระหว่างชุมชนที่ไม่เป็นทางการเมืองกับ  
ชุมชนที่เป็นทางการเมือง

ผมอยากเห็นองค์กรท้องถิ่นรุกเข้าไปในหน่วยงานราชการ  
แม้ว่ากฎหมายไม่เปิด แต่รุกเข้าไปได้ แน่นนอนราชการคงด่าว่า  
เป็นนายก อบจ.มาอยู่กับเราทำไม แต่ให้เขาด่าเราเถอะครับ เรา  
รุกเข้าไปเพื่อให้เกิดงานที่ประสานกัน เองงานขนส่ง เองงาน  
อนามัยมาผูกติดเข้าไว้กับท้องถิ่นของเรา

บางเรื่องถ้าจำเป็นต้องฟ้องศาลก็ฟ้องเสีย ท้องถิ่นจะ  
ต้องไม่ยอมมืออ่อนเท้า ถ้าเห็นว่าหน่วยงานราชการทำผิดกฎหมาย  
ก็ฟ้อง แน่นนอนว่าอาจจะกลายเป็นแกะดำในวงการราชการ

หลายคนคงไม่ชอบ แต่การทำคืออย่างนี้จะทำให้กระบวนการของท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐชัดเจนมากขึ้น

ผมอยากเห็นท้องถิ่นรุกเข้าไปในต่างประเทศ ปัจจุบันตำราเรื่องท้องถิ่นเปลี่ยนไปหมดแล้ว ตำราโบราณจะบอกว่าท้องถิ่นทำเรื่องต่างประเทศไม่ได้ แต่นี่คือตำราเมื่อ 200 ปีที่แล้ว ท้องถิ่นบางแห่งเชิญบ้านพี่เมืองน้องจากต่างประเทศ ท้องถิ่นบางแห่งเชิญครูจากต่างประเทศเข้ามาสอนภาษา มีการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม ทำไมไม่ทำกันไป เพราะการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมแบบนี้ จะทำให้ชุมชนมันเกิดอะไรใหม่ๆ ที่นึกไม่ถึง ถึงเวลาแล้วที่ท้องถิ่นต้องทำเรื่องสหการ ผมไม่ได้เรียกร้องเกินเลย เพราะเรื่องนี้มีอยู่ใน พ.ร.บ.เทศบาลตั้งแต่ปี 2476 แต่ไม่มีคนทำ

ทำไม่ถึงไม่มีคนทำ เพราะว่าในอดีตนั้น พื้นที่ท้องถิ่นมันไม่ติดกัน เทศบาลเชียงใหม่จะมาทำสหการกับเทศบาลลำปาง มันก็ห่างกันอยู่ แต่ปัจจุบันนี้องค์กรท้องถิ่นไม่มีข้อกัตัวอีกแล้ว เพราะพื้นที่อยู่ติดกันแล้ว เทศบาลกับ อบต.ก็ติดกันแล้ว เทศบาลกับ อบจ.ก็ติดกันแล้ว ถ้าองค์กรปกครองท้องถิ่นบอกว่าทำไม่ได้ นั่นไม่ใช่ปัญหากฎหมาย มันเป็นปัญหาของตัวเององค์กรเอง

การทำสหการท้องถิ่นเป็นที่นิยมกันทั่วโลก สหการนั้นคือการที่ท้องถิ่นทำงานร่วมกันในบางเรื่องที่เป็น ถ้ามาทำไปเพื่ออะไร ก็เพื่อให้เกิดการประหยัดของงบประมาณ ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงาน ให้เกิดการบริการประชาชนที่มีความเป็นเลิศ

อย่างเช่นการเก็บขยะ ถ้าเทศบาลกับ อบต.ไม่ร่วมมือกัน จะเก็บขยะกันยังไง ถ้าไม่คิดทำร่วมกันแล้วใครจะทำ จะรอให้รัฐบาลกลางสั่งลงไปให้ทำหรือ ผมว่าก็ดูแปลกประหลาดอยู่

พูดก็พูดเกิดครับ มีเรื่องชมเชยอยู่เรื่องหนึ่งคือเรื่องที่รัฐบาลแจกของขวัญเด็กแรกเกิด เข้าใจว่าเรื่องพวกนี้เทศบาล

ทำมานานแล้วนี่ เป็นนวัตกรรมของท้องถิ่นมาหลายสิบปีแล้ว ไม่ใช่เรื่องคิดใหม่ทำใหม่อะไรเลย รัฐบาลไปเอามาจากท้องถิ่นแท้ๆ

ผมอยากจะพูดเรื่องแรงๆ ปิดท้ายว่า ในประเด็นเกี่ยวกับความสามารถของท้องถิ่นมีอยู่เรื่องหนึ่งซึ่งดูค่อนข้างโหดร้ายกับผู้บริหารองค์กรท้องถิ่น แต่ผมอยากทำให้ทำ อยากชักชวนให้ทำ นั่นคือเรื่องของภาษีและค่าธรรมเนียม การที่ท้องถิ่นจะก้าวกระโดดไปอีกขั้นหนึ่งได้ เรื่องความพร้อม ความสามัคคี วัฒนธรรมการทำงานร่วมกันเป็นเรื่องที่ต้องปลูกฝังอบรมกัน แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ใช่องค์กรการกุศล ส่วนหนึ่งที่เป็นปัญหาก็คือ ท้องถิ่นยังไม่คิดเรื่องค่าธรรมเนียม และการหารายได้ด้วยตนเอง

แน่นอนว่า ไม่มีนักการเมืองอยากทำ เพราะเป็นการทำลายฐานตัวเอง แต่ในมุมกลับ ภาษีและค่าธรรมเนียมจะเป็นตัวกระตุ้นที่ทำให้เกิดสำนักพลเมือง การเรียกร้องให้คนมามีส่วนร่วม พูดเท่าไรก็ไม่มา เก็บภาษีเถอะครับ เขาจะมาเอง เขาจะตามมาดูเงินที่เขาถูกเก็บไป

การเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมนั้น บางเรื่องคิดได้เลย ไม่ต้องรอจากส่วนกลาง บางเรื่องก็มีกรอบที่ให้ส่วนกลางอนุญาต แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำอย่างนั้นได้ มันเหมือนกับเป็นการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับประชาชน และสิ่งนี้ต่างหากที่จะทำให้ชุมชนเข้มแข็งขึ้นจริงๆ



## โอกาสและทิศทาง

วิจารณ์ กุลชนะรัตน์

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนา

และส่งเสริมการบริหารท้องถิ่น



หลังจากมีการปฏิรูปราชการและมีการตั้งกรมท้องถิ่นขึ้นมา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มักถูกพาดพิงว่า เป็นหน่วยงานที่มีขึ้นมาโดยผิดพลาดการกระจายอำนาจ เพราะเมื่อกระจายอำนาจแล้วก็ไม่ควรจะมีกระทรวง ทบวง กรมอะไรมากำกับ ควรจะปล่อยให้ท้องถิ่นเขาว่ากันไปเอง

แต่ที่จริงแล้ว การตั้งกรมท้องถิ่นขึ้นมาไม่ใช่เพื่อจะไปกำกับดูแลหรือเพื่อจะมาบอกให้ท้องถิ่นทำอะไร วัตถุประสงค์ของการตั้งกรมท้องถิ่นเขียนไว้ชัดเจนในกฎหมายว่า ตั้งมาเพื่อส่งเสริม สนับสนุนให้องค์ปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในประเทศไทย ขณะนี้มีความเข้มแข็ง

ที่เห็นชัดๆ เราเพิ่งมีการกระจายอำนาจมา 10 ปี รวมแล้วองค์กรท้องถิ่นในประเทศไทยขณะนี้มี 7,855 แห่ง ยกเว้น กทม.กับพัทยา ซึ่งไม่ไชน้อย เมื่อมันมีองค์กรท้องถิ่นมากมายขนาดนี้ แล้วเราจะไม่มีกติกาเลยหรือครับ จะไม่มีคนที่เข้าไปดูแลเขาเลยหรือครับ ถ้าเปรียบว่าท่านทั้งหลายเป็นเด็กเพิ่งออกมาไม่กี่ปี ก็ต้องมีพ่อแม่ดูแล จนกระทั่งเด็กพัฒนาไปสู่ความเป็นหนุ่มสาว อันนี้เป็นประเด็นสำคัญที่ทุกท่านก็คงจะทราบ ว่า เราไม่สามารถปล่อยให้เด็กหาเลี้ยงตัวเองไปได้

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่เราจะต้องเข้าไปดู เพราะศักยภาพของแต่ละองค์กรท้องถิ่นไม่เหมือนกัน อบต.แต่ละแห่งก็มีสภาพต่างกัน ฉะนั้น เมื่อแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน ก็ต้องมีคนเข้าไปดูว่าจะช่วยเขาอย่างไร ให้องค์กรปกครองท้องถิ่น

สามารถปฏิบัติงานไปได้ เรื่องนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและคงจะต้องมีการแก้ไข โดยเฉพาะคือมันเยอะไปไหม ควรจะต้องมีการยุบรวมไหม แต่ถ้าบอกว่าให้องค์กรไปยุบรวมกันเองผมว่าชาติหน้าบ่าๆ ก็คงไม่ได้

ในส่วนของนโยบายสาธารณะที่องค์กรท้องถิ่นทำกฎหมายมีอยู่แล้วชัดเจน มีอำนาจหน้าที่อยู่พร้อมทุกประการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการตามนโยบายสาธารณะ รวมถึงนโยบายที่องค์กรปกครองท้องถิ่นคิดขึ้นมาเอง

ถามว่าโอกาสมีไหม มี ความเป็นอิสระมีไหม มี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้อยู่แล้วในเรื่องนโยบายสาธารณะไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน โครงการสาธารณสุข หรือสิ่งแวดล้อมก็ตาม ที่มันต้องขึ้นอยู่กับว่าสิ่งที่องค์กรท้องถิ่นคิดจะทำในพื้นที่ มันเป็นความต้องการของพี่น้องประชาชนในพื้นที่หรือไม่

ในเรื่องของสหการ ที่ผ่านมารวมมีหนังสือไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เราอยากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโซนนิ่งในเรื่องเกี่ยวกับแก้ไขปัญหาของพี่น้องประชาชน เอาเครื่องไม้เครื่องมือ เอาเงิน เอาคนมารวมกัน แล้วก็ไปแก้ไขปัญหา แม้ว่ากฎหมาย ระเบียบปฏิบัติมันจะยังไม่ออกก็ตาม แต่ว่ามันทำได้เลยถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตกลงทำกัน

ทางกรมเอง ตอนนี้ได้จ้างอาจารย์มหาวิทยาลัยมาคิดกรอบ คือกำหนดข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรท้องถิ่นที่เขาจะไปทำภารกิจร่วมกัน เพราะถ้าให้ไปคิดเอง แล้วบอกว่าจะทำข้อตกลงกัน ซึ่งถ้ามันไม่ได้เป็นข้อตกลงกลางก็จะตกลงกันยาก เราจึงบอกว่าจะจ้างอาจารย์มาทำข้อตกลงตรงนี้ให้ และส่งไปเป็นแบบให้ องค์กรท้องถิ่นก็ไปปรับปรุง เพื่อให้เกิดสหการ ก่อนที่มันจะมีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน

จุดสำคัญที่สุดเมื่อองค์กรท้องถิ่นกำหนดนโยบายออกมาไม่ว่าจะแปลงสินทรัพย์เป็นทุน หรือเอาทางเท้ามาจัดเป็นตลาด

◀◀ **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**  
**ทำได้อยู่แล้วในเรื่อง**  
**นโยบายสาธารณะ: >>>**



นี่ก็เป็นนโยบายสาธารณะที่องค์กรท้องถิ่นทำอยู่แล้ว เพียงแต่ต้องดูว่าทำแล้วมีผลกระทบหรือเปล่า และสิ่งสำคัญคือเรื่องงบประมาณ คิดแล้วต้องดูเรื่องเงินด้วย

รัฐบาลจัดบให้ในปี 2549 จำนวน 24.1 เปอร์เซ็นต์ซึ่งยังไม่ผ่านสภา เป็นเงินเท่ากับ 320,000 ล้านบาท ซึ่งก็ไม่ใช่ว่าตัวเลขน้อย

ที่ผมพูดตัวเลขตรงนี้เพื่อให้มาดูผลกระทบที่ว่า เงินที่องค์กรท้องถิ่นทั้งหลายมีอยู่ในขณะนี้ ส่วนใหญ่เป็นเงินที่รัฐจัดสรรลงไป จะจัดสรรโดยรัฐเก็บภาษีเองแล้วเอาภาษีลงไปให้หรือจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนลงไปให้ท้องถิ่น กับสิ่งที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองและนำไปใช้เอง ถ้าบอกร่างบทั้งหมดรวมแล้ว 100 เปอร์เซ็นต์ ในจำนวนเงิน 320,000 ล้านบาทนี้ ท่านเก็บเองได้ทั่วประเทศแค่ 10 เปอร์เซ็นต์ จริงๆ มันคือ 9.58 เปอร์เซ็นต์ แต่ที่รัฐจัดลงไปประมาณ 90 เปอร์เซ็นต์

โอกาสและทิศทางของการพัฒนานโยบายสาธารณะในองค์กรท้องถิ่น ทั้งกฎหมาย ทั้งบุคลากร ทั้งเงินมีพร้อมอยู่แล้วในพื้นที่ เพียงแต่ว่าผู้บริหารท้องถิ่นจะสามารถนำเอาสิ่งเหล่านี้มากำหนดและให้เกิดประโยชน์กับพี่น้องประชาชนได้มากน้อยแค่ไหน เรื่องนี้เป็นสิ่งสำคัญมากกว่า





## ประชาสังคม กับการขับเคลื่อน

ประยงค์ รณรงค์

ผู้นำชุมชนบ้านไม้เรียง

จังหวัดนครศรีธรรมราช



ผมเป็นชาวบ้าน ผู้บริหารหรือสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายก็เคยอยู่ระดับเดียวกับผม แต่พอมาถึงปัจจุบันนี้ อาจจะเพราะผมยังไม่มีตำแหน่งอะไร ผมจึงทำอะไรได้มากกว่า ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งพอมีตำแหน่งก็มีการจำกัดสิทธิ์ลงไปบ้างพอสมควร เพราะผมไม่มีใครที่จะมาบังคับให้ผมทำหรือไม่ทำอะไรได้ ใครจะลดเงินเดือนผมก็ไม่ได้ ใครจะปลดผมก็ไม่ได้ และผมก็ทำตามที่ผมอยากจะทำ

เรื่องนโยบายเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นมาก เพราะผมทำในหลายเรื่องที่ผ่านมาแต่มันกลับไปติดอยู่ที่นโยบาย ถ้านโยบายไม่เอื้อ เรื่องที่เรากำลังทำอยู่ก็มีปัญหา ฉะนั้น การทำให้เกิดนโยบายสาธารณะขึ้นมาต้องใช้อำนาจพอสมควร

ในการใช้อำนาจ ผมคิดว่าคนที่ใช้อำนาจหน้าที่อยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ได้ยากมาก แต่ก็สามารถจะสร้างอำนาจได้ คือสร้างความร่วมมือระหว่างชาวบ้านที่มีอำนาจมากเข้ามาให้มากที่สุด และใช้อำนาจส่วนใหญ่ตรงนั้นไปกำหนดนโยบาย

เรื่องนี้เป็นประสบการณ์ใหม่ของพวกเขาที่ไม่เคยพบมาก่อนที่เราสามารถสร้างนโยบายให้กับรัฐบาลได้ พอได้แนวทางตรงนั้นขึ้นมาเราก็เริ่มใช้แนวคิดนี้เพื่อไปสู่การปฏิบัติเรื่องแผนแม่บทชุมชน

คำว่า แผนแม่บทชุมชน ที่จริงเราใช้เป็นเครื่องมือเท่านั้น เครื่องมือให้คนได้มาเรียนรู้ร่วมกัน ให้ทุกคนรู้จักตัวเอง ว่าตัวเอง

มีปัญหาอะไร ปัญหานั้นมันเกิดมาได้อย่างไร เกิดจากนโยบาย  
รัฐบาลหรือเปล่า เกิดจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือ  
เปล่า หรือเกิดจากการที่เราทำโดยไม่รู้ หรือถูกหลอกให้ทำ

พอเราสรุปตรงนี้ก็ทำให้เรารู้ว่า ต่อไปนี้เราจะไม่ทำเรื่อง  
อย่างนี้แล้ว เราจะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหล่านี้เกิดซ้ำแล้วซ้ำอีก  
จะมีแนวทางในการป้องกัน แก้ปัญหาเฉพาะหน้า และพัฒนา  
อย่างไร เรากำหนดได้เอง แล้วขยายผลการเรียนรู้ตรงนี้ออกไป  
เรื่อยๆ จนในที่สุดได้รับการยอมรับในวงกว้างทั่วประเทศ

แต่เนื่องจากสิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นของใหม่ ความร่วมมือ  
ยังไม่พร้อมทุกส่วนเท่าที่ควร จึงมีความจำเป็นต้องร่วมกันศึกษา  
ผมคิดว่าท่านทั้งหลายซึ่งเป็นผู้มีบทบาทหน้าที่ต้องไปร่วมกัน  
ทำแนวทาง ทำแผนพัฒนา หรือสร้างนโยบายท้องถิ่นขึ้นมา  
จะเป็นนโยบายในด้านไหนก็ได้แค่ขอให้คนยอมรับและเห็นด้วย

แต่การพูดและคิดอย่างเดียว ไม่เกิดประโยชน์ การ  
ปฏิบัติให้เป็นตัวอย่างเท่านั้นที่จะทำให้เราสามารถขยายผลให้  
เกิดการยอมรับ และผลักดันเป็นนโยบายชาติได้ ไม่ยากเลยครับ  
แต่เราต้องเสียหน่อย

ผมเคยเรียกร่องหน่วยงานราชการมาตลอดเวลาที่ ปรับหัว  
ปรับหางนิดหนึ่งได้ใหม่ แต่ก่อนหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ  
ชุมชนไม่ว่ากระทรวงไหน ทบวงไหน ก็เข้าไปกำหนดทิศทาง  
เอาตัวเองเป็นผู้มีบทบาทหลัก แล้วไปกำหนดให้ชุมชนต้องทำ  
อย่างนั้นอย่างนี้ โดยเอางบประมาณเป็นเครื่องมือไปสร้าง  
เงื่อนไขให้ชุมชนต้องทำสิ่งที่เขากำหนดลงไปทั้งหมด

ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ผมเป็นผู้รู้ ผู้เห็นอยู่ตลอดเวลา  
เพราะฉะนั้นก็มาคิดว่า ทำอย่างไรให้เกิดการสร้างความคิดใหม่  
แทนที่จะให้ชาวบ้านเป็นผู้มีส่วนร่วม ขอเปลี่ยนกันได้ใหม่ ให้  
ชาวบ้านในชุมชนเป็นผู้มีบทบาทหลัก แล้วบุคคลจากภายนอก  
เป็นผู้มีส่วนร่วม เป็นส่วนเสริม ไปสนับสนุน ถึงแม้คนที่ไปจาก  
ภายนอกมีการเปลี่ยนตัว เปลี่ยนแนวทางนโยบายต่างๆ แต่ผู้  
มีบทบาทหลักยังอยู่ ก็จะทำให้องค์กรชุมชนตรงนั้นมีความเข้มแข็ง

<< แทนที่จะให้ชาวบ้านเป็นผู้มีส่วนร่วม  
ขอเปลี่ยนแปลงกติกา ให้ชาวบ้านในชุมชน  
เป็นผู้มีบทบาทหลัก >>



ฟังตนเองต่อไปได้

ผมคิดว่าคนที่ไม่ไปจากภายนอก ไม่ว่าจะ อบต. ก็ถือเป็นคนภายนอก คนภายนอกปรับบทบาทของตัวเองนิดหนึ่ง เป็นผู้ประสานให้ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้ก่อนที่จะลงมือทำ เพราะต้องทำสิ่งที่รู้จริงเท่านั้นถึงจะป้องกันความผิดพลาดได้

เมื่อเขาเรียนรู้ เขาศึกษาได้ผลสรุปแล้ว บางที่เขาไม่กล้าตัดสินใจ เพราะเคยผิดพลาดมาเยอะ คนที่ไม่ไปจากภายนอก ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานจากรัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ซึ่งเป็นผู้ถือทฤษฎีต่างๆ มีความรู้ทางวิชาการ ก็นำความรู้ทฤษฎีตรงนั้นลงไปจับแนวคิดของชาวบ้านว่าถ้าคิดอย่างนี้ทำอย่างนี้แล้ว ปรับให้สมบูรณ์ขึ้น ก็จะลดความเสี่ยงลง ชาวบ้านก็จะเกิดความมั่นใจในการตัดสินใจว่าจะทำอะไรหรือไม่ทำอะไร

อีกส่วนหนึ่งคือการประสานให้เกิดการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย เพราะมันมีปัญหาใหญ่ๆ ที่ชาวบ้านแต่ละครอบครัวไม่สามารถตัดสินใจได้ แต่ถ้ารวมตัวกันเป็นองค์กร องค์กรก็จะสามารถเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาได้ องค์กรเดี่ยวยังไม่เพียงพอ ถ้าสามารถจะเชื่อมประสานระหว่างองค์กรเป็นเครือข่ายขึ้นมา ปัญหาที่ใหญ่กว่านั้นก็จะสามารถแก้ได้

นโยบายที่มาจากข้างล่างเท่านั้นแหละที่จะทำให้เกิดการแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน ถึงรัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงไปขนาดไหน แต่นโยบายสาธารณะของชุมชนยังอยู่ และทำให้ชาวบ้านสามารถจะยืนอยู่ได้



มิตีการเรียนรู้  
และ  
แลกเปลียนประะสบกการณ

## เรียนรู้และแลกเปลี่ยน สวัสดิการชุมชน

ตำบลน้ำขาว อำเภอจางะ จังหวัดสงขลา

เชบ ยอดแก้ว

ประธานสถาบันพัฒนาองค์กรการเงินและสวัสดิการชุมชนแห่งชาติ (พอ.สช.)

คำว่าทุนในทางสังคมหรือในทางชุมชน เรามักจะคิดถึงเงิน แต่สำหรับผมทุนนั้นมันมีอยู่หลายทุน อย่างน้อยก็ 7 ทุน คือ 1.คน ในชุมชนในสังคมจะต้องมีคน จะต้องประกอบไปด้วยคน 2. เมื่อมีคน ในคนก็มีสมอง เขาเรียกว่าปัญญา และในชุมชนเขาเรียกภูมิปัญญา 3.ทุนศาสนาวัฒนธรรม 4.ทุนธรรมชาติ คือ ดิน น้ำ ป่า ลม ไฟ อากาศ 5.ทุนแรงงาน 6. ทุนเวลา และสุดท้ายคือทุนที่ 7.เงินตรา ทุนสุดท้ายนี้มาแรงมากในปัจจุบันจนทำให้ทุนทั้ง 6 อ่อนแอ ไม่สามารถที่จะเข้มแข็งขึ้นมาได้ โดยเฉพาะทุนคน ถ้าเราสามารถทำให้ทุนทั้ง 6 มีความสมดุลสังคมจะดีขึ้น

บางพื้นที่บางเหล่าอาจจะเห็นว่าเงินสำคัญที่สุด เงินคือพระเจ้า ผมว่าไม่จริง ถ้าเงินมันทำอะไรได้หมด ถ้าเช่นนั้นคนรวยจะต้องไม่ตาย แต่ตอนนี้คนรวยยังตายอยู่ แล้วก็ตายเหมือนกับคนจนคือไม่หายใจเหมือนกัน เพราะฉะนั้นเงินยังไม่ถึงกับเป็นพระเจ้าได้ ถึงวันนี้ เพราะต้องการเงินคนเลยยอมทำอะไรก็ได้ ขายลูกก็ได้ขอให้ได้เงินมา ขายตัวเองก็ได้ ขายยาเสพติดก็ได้ เพราะต้องการเงินเลยไม่สนใจว่ามันเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

เมื่อเงินมันมาแรง ทำอะไรก็ต้องใช้เงิน ในยุคนี้เราก็ปฏิเสธไม่ได้ แต่เมื่อมันมาแรง เราก็น่าจะเอามันมาเป็นเครื่องมือ เป็นเครื่องมือเพื่อพัฒนาทุนอื่นทั้ง 6 โดยเฉพาะคน ให้กลับขึ้นมาเข้มแข็ง คืนความเป็นมนุษย์ ความเป็นคนมากขึ้น เพื่อจะให้ทุน 6 ทุนมีความสมดุลใกล้เคียง ทำให้ชุมชนดี สังคมดี

การมีสัจจะจะต้องไปอ้างกับหลักศาสนาและวัฒนธรรมที่มีอยู่ สัจจะวันละบาทเป็นเครื่องมือเท่านั้น ไม่ใช่เป็นเป้าหมาย

เป็นเครื่องมือเพื่อให้คนมีคุณธรรม มีจริยธรรม ให้ใครมี ก็ให้คนที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกมี พ่อคนเข้าร่วมก็เกิดกิจกรรม มีกิจกรรมก็เกิดพฤติกรรมที่แสดงออกพิสูจน์ว่าสัจจะจริงไหม หรือไม่จริง ถ้าทำแล้วเห็นว่าดี ก็ช่วยกันขยายผลด้วยการลดรายจ่ายวันละบาทแล้วนำมาทำสวัสดิการนี้ เป้าหมายสูงสุดคือ สังคมดี และคนมีความสุข

เมื่อมีแนวคิดอย่างนี้ วิธีทำทำอะไร ขณะนี้สวัสดิการสังคมนี้มีพ่อสมควร คนที่รับราชการ พนักงานกินเงินเดือนก็มีประกันสังคม แต่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มี แนวคิดนี้จึงชูประเด็นให้คนเห็นว่าสวัสดิการนี้สำคัญ รัฐบาลให้ 30 บาท รักษาทุกโรคนั้นยังไม่เพียงพอ

วิธีทำก็ไม่ยาก เราก็บอกให้ทุกคนสัจจะตัวเอง โดยเปลี่ยนวิธีคิด คือวิธีคิดของการออมทั่วไปคือเอารายได้มาออม มีเงินเท่าไรเหลือแล้วออม นั่นคือวิธีคิดแบบออมทรัพย์ แต่วิธีคิดแบบสัจจะคิดกลับ กลับเป็นว่า ให้ไปเอามาจากรายจ่าย ให้ไปลดรายจ่ายวันละบาทต่อคนต่อวัน แล้วเอามาทำสวัสดิการประชาชน

เพราะฉะนั้นถ้าครัวเรือนหนึ่งมีกัน 3 คน พ่อ แม่ ลูก ก็หากะปุกมา 3 ใบ พ่อที่เคยจ่ายอยู่วันละ 100 ต่อไปถ้าเข้าโครงการแล้วจะต้องจ่ายวันละ 99 บาท อีก 1 บาทต้องมาใส่กะปุกไว้ แม่ที่จ่ายค่าข้าว 50 บาท ต่อไปต้องจ่าย 49 บาท ลูกก็เหมือนกัน เราก็ให้ความรู้แบบนี้ทุกคนก็กลับไปทำ ในครอบครัวพอตกลงจะทำ ต่อไปในครอบครัวก็ไม่ต้องคุยเรื่องอื่นกันแล้ว ต้องมาพูดว่า ลูกสัจจะหรือยัง พ่อสัจจะหรือยัง ในครอบครัวก็จะเกิดความเอื้ออาทร พูดดีต่อกัน ไม่ต้องมาด่ากัน เดือนไหน 30 วันก็ 30 บาท เดือนไหน 31 วันก็ 31 บาท ครบเดือนก็เอามารวมกันที่ตำบล

เราก็ตั้งคณะกรรมการระดับตำบลขึ้นมา กองทุนสวัสดิการนี้เราเอาตำบลเป็นหลัก 1 ตำบล 1 กองทุน วิธีที่จะฝากเงินนี้ทำกันในครอบครัว ลีนเดือนเอามารวม รวมกันนี้ใช้สูตร 50



ต่อ 1 คือ 50 คนจะเอาเงินมาฝากกับคนคนหนึ่ง que เลือกกันเอง ขึ้นมา ซึ่งคนที่ได้รับเลือกจะเป็นกรรมการ แล้วเอามารวมกัน ที่ตำบลพอได้มาก็เอาไปฝากธนาคาร เดือนที่ 1-6 ฝาก ธนาคาร ทุกคนจะต้องฝึก 180 วัน

พอครบ 180 วันกรรมการจะแยกเงินออกเป็น 3 กอง กองที่หนึ่ง 20 เปอร์เซ็นต์ตั้งไว้เป็นกองทุนสำรอง ไม่จ่าย อีก กองหนึ่ง 30 เปอร์เซ็นต์สำหรับลงทุน ลงทุนอะไรบ้าง ลงทุน วิสาหกิจชุมชน ลงทุนธุรกิจชุมชน ลงทุนทางการศึกษา กองทุน นี้ให้ยืม ไม่ใช่ให้กู้ ยืมพันส่งกลับพัน แต่ถ้ายืมไปขายกล้วยเดี่ยว กรรมการให้ไปสองพัน พอกลับถึงบ้านเปลี่ยนใจไปขายขนม- ครก กรรมการจะต้องไปเรียกเงินคืน เพราะผิดสัญญา บอกขาย อะไรต้องขายอย่างนั้น และมีข้อแม้ต่อว่า ถ้าคุณไปขาย กล้วยเดี่ยวขามละ 20 บาท ถ้าสมาชิกไปซื้อนี้ต้องลด 1 บาท เพราะต้องเอากลับมาทำสัญญา แต่คนอื่นๆ ขาย 20 บาทได้ และจะเอาไปลงทุนอะไรก็ตาม จะต้องไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ไม่ทำลายคุณภาพชีวิต อีก 50 เปอร์เซ็นต์จัดสวัสดิการให้กับ ประชาชน 9 เรื่อง เรื่องที่ต้องจัดซึ่งก็คือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย นั้นเอง

## อบต.ประดู่ยืน อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี

### อุตร บุตรสิงห์ นายท อบต.ประดู่ยืน

ตำบลประดู่ยืนมีทั้งหมด 12 หมู่บ้าน เรื่องของสวัสดิการ เราไม่มองว่ามันหมายถึงเงินอย่างเดียว แต่มันจะต้องรวมถึง เรื่องอาหารการกิน เรื่องการประกอบอาชีพ เรื่องความมั่นคง ในชีวิต ปัญหาเรื่องหนี้สิน จากที่เราทำกิจกรรมต่างๆ เราพยายามที่จะลดบางสิ่งบางอย่าง เพิ่มบางสิ่งบางอย่าง เราทำ ข้าวปลอดภัย ตรงนี้เราก็ถือเป็นสวัสดิการ เพราะถ้าหากว่า คนเราได้กินอาหารที่ไม่สารพิษเจือปน กินอาหารที่มีคุณค่าต่อ ร่างกายโดยไม่จำเป็นต้องมีราคาแพง เราก็เห็นว่าเมื่ออาหาร จำนวนมากที่หาได้ในชุมชน เราจึงผลิตข้าวปลอดภัยเพื่อให้ คนในชุมชนกิน ที่นี้มันก็ไปเกี่ยวข้องกับโรงสี เราก็สร้างโรงสี ชุมชนขึ้นมาเป็นสวัสดิการอันหนึ่งเพื่อสีขาว

จากนั้นก็ยังมีอีกมากที่จำเป็นต้องลด เพราะมันทำให้เรา เกิดโรคภัยไข้เจ็บ เช่น เรื่องสารพิษ สารเคมี เราก็พยายามให้ คนในตำบลเอาทรัพยากรที่มีอยู่ในตำบล ไม่ว่าจะเป็นพวกพืช สมุนไพรต่างมาทำ สิ่งเหล่านี้เราหาได้เพราะมันเป็นภูมิปัญญา ที่มีในชุมชนท้องถิ่นทั่วไปมากมาย เพียงแต่จะไปดึงมาใช้อย่างไร

เรื่องน้ำปลาโบราณก็เช่นกัน จากการทำแผนแม่บทชุมชน ทำให้เราเกิดคำถามว่า ทำไมเราจะต้องกินอะไรที่เขาทำให้ เราไม่รู้ ภูมิปัญญาที่บรรพบุรุษให้ไว้ หมักกินเองทำกินเองหายไปไหน เราก็รื้อฟื้นขึ้นมา แล้วก็ขายในชุมชนเอง

เมื่อเราทำปัจจัยพื้นฐานพวกนี้ได้แล้ว เราก็คิดว่า คนเรานั้นมันปลายทางอย่างไรเสียก็ต้องตาย เราจะทำอย่างไร ที่ ประดู่ยืนเราก็มีการออมสัจจะเช่นกัน สิ่งที่เราทำคือกองทุน สวัสดิการชุมชนประดู่ยืน นอกจากนี้เรายังจัดสวัสดิการให้พ่อแม่ ของเด็ก คือคนที่มีลูกได้ 2 ขวบครึ่ง แทนที่จะเกิดมาแล้วเอาไป เลี้ยงไกลๆ เราก็เปิดศูนย์เด็กเล็กใน 4 โรงเรียน เป็นต้น

สิ่งที่เกิดขึ้นทั้งหมดนั้นมาจากการที่เราทำแผนแม่บท



ชุมชนเมื่อปี 2543 เราได้พบหลายสิ่งหลายอย่าง เราพบ ศักยภาพ เราพบปัจจัยต่างๆ ที่ธรรมชาติให้มา ถึงแม้ว่ายังมี กิจกรรมอีกหลายอย่างที่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามยังมีปัจจัยสำคัญอีกหลายอย่างที่ทำให้เราทำ กิจกรรมต่างๆ ได้

ปัจจัยด้านแรกเกิดจากแกนนำของคนในตำบล เพราะ การทำงานนั้นถ้าหากว่าเราไม่มีแกนนำที่จะขับเคลื่อนให้คน ออกมาช่วยเหลือสังคมนี้ยากมาก แต่คนที่ออกมาช่วยเหลือ สังคมต้องเข้ามาเพื่อผลประโยชน์ของสังคม นี่คือทุนเดิมของ ประชูดุ่ยนี้ เรายังมีตรงนี้ เราก็ใช้แกนนำพยายามขับเคลื่อน ปลุก จิตสำนึกของคนให้รู้ว่า ที่มาอยู่ประชูดุ่ยนี้ได้ทุกวันนี้เพราะผืน แผ่นดินประชูดุ่ยนี้ให้เขามีกินมีใช้ได้ทุกวัน เราจะตอบแทนคุณ ประชูดุ่ยนี้ได้อย่างไร

แล้วเราก็เอาแผนแม่บทชุมชนที่เราเริ่มทำตั้งแต่ปี 2543 และสรุปอีกครั้งเมื่อปี 2547 เข้ามาสะท้อนให้เขาเห็นว่าจาก ที่ผ่านมาถึงขณะนี้จะมีอะไรบ้างที่ต้องปรับปรุงเรียนรู้กันไป

ปัจจัยต่อมาคือการบูรณาแผน ในฐานะที่ผมเป็นนายก อบต. เมื่อปี 2547 ก่อนนั้นเป็นกำนันมาก่อน ผมก็เห็น ศักยภาพของท้องถิ่นว่า ถ้าท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงศักยภาพ ตรงนี้จะสามารถทำให้งานช่วยเหลือชุมชนก้าวไปได้ดีมาก

ทั้งหมดเป้าหมายก็คือ เราพยายามจะลดทุกข์ของเขาไว้ ให้ได้ ทุกข์ที่เขาได้อยู่จะช่วยลดให้เขาได้อย่างไรเพื่อนำไปสู่ ความอยู่ดีมีสุข สอง เราพยายามให้เกิดความปลอดภัยด้าน อาหารที่เกิดจากสารพิษหรือสิ่งที่จะทำให้ร่างกายเกิดโรคร้าย ไข้เจ็บขึ้นมา สาม สิ่งแวดล้อม นี่เป็นเรื่องสำคัญ เราพยายามให้ เขาใช้สารชีวภาพ ใช้ปุ๋ยหมักแทนปุ๋ยเคมี สี่ ก็อย่างเรื่องน้ำปลา โบราณ พยายามให้เขาได้พึ่งตนเอง ห้า พยายามให้เกิดการลด รายจ่าย เพิ่มรายได้ สร้างอาชีพเสริม และสุดท้าย เราต้องการ เห็นความเอื้ออาทรต่อกัน เห็นอกเห็นใจกัน แบ่งทุกข์ปันสุข ซึ่งถ้าเป็นอย่างนี้ได้สังคมจะเป็นสุขอย่างมาก

ขณะนี้ตำบลประจักษ์ได้รับเลือกให้เป็นตำบลต้นแบบของแผนพัฒนาชุมชนภาคกลาง และเป็นตำบลต้นแบบของการจัดสวัสดิการในภาคกลาง ซึ่งน่าจะได้ศึกษาเรียนรู้กัน

การจัดสวัสดิการชุมชนนั้นต้องเกิดจากชาวบ้านเอง แต่ถ้าให้ชาวบ้านทำเองก็อาจจะได้ในระดับหนึ่งที่อาจจะเดินช้า แต่ถ้ามีภาครัฐราชการหรืออื่นๆ ลงไปส่งเสริมช่วยด้วย มันจะทำให้เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืน

ให้สวัสดิการกับชาวบ้านเกิดครบ ไม่ใช่ให้แต่กลุ่มคนที่มีเงินเดือนทั้งๆ ที่เป็นคนที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเดียวกัน เพราะชาวบ้านคนส่วนใหญ่เป็นฐานรากของการพัฒนาประเทศและเป็นคนที่ยากจนที่สุดในกลุ่มต่างๆ ของประเทศ

## **อบต.น้ำเกียน อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน**

### **สนิท สายรอกำ นายก อบต.น้ำเกียน**

น้ำเกียนเป็นชุมชนหนึ่ง เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน เป็นชุมชนท่องเที่ยว ชุมชน ประชากร 2,000 กว่าชีวิต 600 กว่าหลังคาเรือน อาชีพหลักก็ต้องยอมรับว่าเป็นผลพวงจากการพัฒนาในเชิงพืชพาณิชย์ พืชเศรษฐกิจ น้ำเกียนก็เป็นอีกชุมชนหนึ่งที่ได้รับการพัฒนาตรงนั้น

ในปี 2531-2534 เราเผชิญกับวิกฤติ 3 เรื่องใหญ่ คือ เรื่องการพนัน น้ำเกียนถูกสังคมนคราหน้าว่า เป็นตำบลที่เล่นการพนันมากที่สุดในจังหวัด เป็นชุมชนที่ตัดไม้ทำลายป่ามากที่สุดของจังหวัด เป็นชุมชนที่มีปัญหายาเสพติดมากที่สุดของจังหวัด นั่นคือสิ่งที่เกิดขึ้น เป็นชุมชนที่ไม่น่าอยู่ ถ้าเป็นลักษณะอย่างนี้ สวัสดิการชุมชนไม่มีทางเกิด

ตั้งแต่ปี 2534 จึงเกิดกระบวนการที่ชุมชนเองลุกขึ้นมาเพื่อต่อสู้กับปัญหา กระบวนการ บวร.ส. คือ บ้าน วัด โรงเรียน และสถานีอนามัย ได้ลุกขึ้นมาเพื่อร่วมกันจัดการ 3 เรื่อง คือ การพนัน ยาเสพติด ตัดไม้ทำลายป่า โดยใช้มาตรการของชุมชน

ทำอย่างไรให้การพนันในชุมชนที่มีมากมายเหลือเกิน ลดน้อยลง สุดท้ายเราเปิดเวทีชาวบ้านคุยกันแล้วมีมาตรการทางสังคมเกิดขึ้นว่า ใครที่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือไปเล่นจะไม่ได้รับความร่วมมือ มีการปรับกันตามกติกาของชุมชน การตัดไม้ทำลายป่าก็เช่นกัน ผลก็คือน้ำในแม่น้ำสายหลักคือน้ำเกียนแห้งขอด ข้าวจะตายแล้งตลอด สุดท้ายเราได้จัดตั้งด่านตรวจของชุมชนเอง บัดนี้เป็นปีที่ 5 ที่ลำน้ำเกียนไหลตลอดปี

เวทีชาวบ้านครบคือสิ่งที่น้ำเกียนเราใช้ เราไม่ได้ใช้คำว่าประชาคม ไม่มีใครเป็นพระเอกที่นี่ เรามี 42 ชุมศึก มีนายกฯ 42 คน มีกำนัน 42 คน หมายความว่าทุกเรื่อง 42 คนนี้สามารถตัดสินใจได้ เราจะดาหน้าเข้าสู่ปัญหาทั้งหมด ยกเว้นกรณีเดียวคือกรณีเซ็นเช็คเท่านั้นเอง

สิ่งที่เบ็นจุดร่วมกันก็คือนโยบายสาธารณะเรื่องสวัสดิ-การชุมชน พวกเรามีจุดร่วมกันของชุมชนใน 3 คำสั้น ๆ คือทำอย่างไรให้พี่น้องในชุมชนน้ำเกียนทั้งหมด ‘กินอิ่ม’ กินอิ่มก็คือมีเศรษฐกิจที่พอเพียง พี่งตนเองได้ สามารถที่จะส่งลูกหลานของเราไปรับการศึกษา ทำอย่างไรที่เราจะปลูกผักให้เราเอง กินได้ ให้คนที่มาซื้อกินได้ ‘นอนอุ่น’ ทำอย่างไรที่จะให้พวกเรา มีสุขภาพที่ดี เพราะถึงเราจะมีรายได้มากมายในครัวเรือน แต่ถ้าเราเจ็บป่วย สุขภาพไม่ดี สิ่งเหล่านั้นก็ไม่มี ความหมาย สุดท้ายคือ ‘ฝันดี’ ทำอย่างไรให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่มียาเสพติดในชุมชน นี่เป็น 3 คำง่าย ๆ

ถามว่า 3 คำนี้จะประสบความสำเร็จเมื่อไร เราต้องเรียนว่า เราจะไปให้ถึง ถึงแม้ว่าแผนพัฒนาประเทศจะไปอีกกี่ฉบับแต่น้ำเกียนยังจะทำ 3 เรื่องนี้

สิ่งสุดท้ายคือ ทำอย่างไรที่จะให้หน่อไฟของชุมชนเติบโตขึ้นมาเพื่อจะสืบสานต่อเรื่องราวของผู้หลักผู้ใหญ่ทั้งหลาย เราโชคดีที่เด็ก ๆ น้ำเกียนเรียกเราว่า ผู้ใหญ่ใจดี เราให้โอกาสกับลูกหลานของเรา มีกิจกรรมที่ให้ผู้อาวุโสได้ถ่ายทอดภูมิปัญญาเกี่ยวกับสมุนไพร พืชพื้นบ้าน ใน 1 ปี เราเอาลูกหลานของเรา

เข้าไปเรียนจากป่า 25,000 ไร่

กิจกรรมล่าสุดก็คือการรณรงค์เรื่องเหล่า บุหรี่ เป็น  
มาตรการของชุมชนของสังคม ถ้าคุณพ่อใครเลิกสูบบุหรี่ชุมชน  
จะให้การศึกษาลูก เรายังมีร้านขายของชำ ร้านเหล่านี้จะได้รับ  
ป้ายว่า ร้านนี้ไม่มีจำหน่ายบุหรี่และเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์  
ทุกชนิด ในตำบลน้ำเกียน เรามีน้ำดื่มในชุมชน มีโรงสีชุมชนที่  
บริการฟรีให้ชุมชน

สุดท้ายเป็นสิ่งที่อยากสรุปคือ น้ำเกียนมีสิ่งที่เป็นทุนเดิม  
และหลาย ๆ ชุมชนก็มีอยู่แล้ว คือความเอื้ออาทรกัน การแบ่งปัน  
กัน รุ่น ‘กลุ่มเสีย’ ที่น้ำเกียน เวลาพี่น้องป่วย สมาชิกกลุ่มที่  
เกิดปีเดียวกันรุ่นเดียวกันจะมีโอกาสไปเยี่ยมไข้ที่โรงพยาบาล  
พี่น้องที่ป่วยช่วงดึกา ทั้งกลุ่มจะไปช่วยกันด่า ไม่ต้องจ้าง เด็ก  
ที่ไปเรียนมหาวิทยาลัยพอปิดเทอมจะกลับมาตีวน้อง ๆ ที่กำลัง  
จะเข้ามหาวิทยาลัย

อบต.เป็นองค์กรที่ใกล้ชิดพี่น้องมากที่สุด เพราะฉะนั้น  
อันไหนหรือจะต้องทำอะไรที่จะให้ชุมชนของเรา ‘กินอิ่ม นอนอุ่น  
ฝันดี’ อันนั้นจะเป็นสวัสดิการของเรา

## ถัดต่อ ถัดถัด (1)

รศ.ดร.นุสภ พิเศษประเสริฐ ุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์การเมือง เรื่องอย่างสวัสดิการ  
ชุมชน มันคือการต่อสู้ของ 2 ระบบที่ชุมชนไม่ค่อยตระหนักและ  
ชุมชนไม่ค่อยได้พูดถึง ราชการก็ไม่พูด รัฐบาลก็ไม่พูด แต่ผม  
ยังคงจะย้ำและฟันธงเลยว่า นี่คือการต่อสู้อยู่บน 2 ระบบ  
ระบบที่หนึ่ง คือทุนโลกาภิวัตน์ ระบบที่สอง คือท้องถิ่นและ  
ชุมชน

ลักษณะทุนและโลกาภิวัตน์ ด้านบนมันกดชุมชนกด  
ท้องถิ่นให้แตกเป็นรายเล็กรายน้อย ละเอียดย แล้วค่อยดูกิน  
เหมือนงูที่รัดเหยื่อ ทำให้อ่อนแอ อ่อนเปลี้ย ยับเยิน แล้วก็

◀◀ ไม่มีสังคมใด  
ที่จะเกิดภาวะการกินที่อยู่ดีดี  
โดยที่ประชาชน  
ไม่รู้จักในสิทธิของตัวเอง ▶▶



ดูตกินทั้งตัว เพราะธรรมชาติของคุณ มันต้องคู่กับการผลิตขนาดใหญ่ เมื่อต้องมีการผลิตขนาดใหญ่ มันต้องมีตลาดขนาดใหญ่ เมื่อต้องมีตลาดขนาดใหญ่ มันต้องมีการโฆษณาขนาดใหญ่ ซึ่งการโฆษณาชักจูงนำไปสู่ลัทธิบริโภคนิยม การใช้จ่าย

เพราะฉะนั้นเราจะพบว่า รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลที่กระตุ้นการใช้จ่ายอย่างมหาศาล ลัทธิการออมหรือออมนิยมนั้น ไม่ค่อยได้รับการส่งเสริมเท่าไร แต่ลัทธิบริโภคนิยมถูกกระตุ้น

ทำไมกองทุนหมู่บ้านจึงไม่ทำแบบกลุ่มสัจจะ นอกจากไม่ทำแล้ว ยังแข่งขันด้วย แข่งขันไม่พอ ยังบดขยี้อีกต่างหาก ผมจึงไม่มั่นใจว่า คุณจะส่งเสริมท้องถิ่นและชุมชนจริงๆ

สิ่งแรกที่ผมเห็นก็คือ ชุมชนและท้องถิ่นไม่เคยถูกปลุกเร้าให้เข้าใจการเมืองในอำนาจ เพราะคำว่าทุนนั้นนอกจากต้องการขยายตลาดแล้ว ทุนยังต้องการอำนาจ เมื่ออำนาจรัฐปัจจุบันซึ่งอยู่ภายใต้ทุน ถ้ามว่าทุนจะใช้อำนาจนั้นไปส่งเสริมท้องถิ่นและชุมชนจริงๆ หรือ เพราะยิ่งส่งเสริมมาก ลัทธิการออมซึ่งคือการลดการใช้จ่าย แล้วจึงนำเงินออมนั้นไปลงทุนให้ชุมชนเอง แต่การลดการใช้จ่ายนั้นในภาษาของทุนก็คือการลดตลาด ดังนั้นลัทธิการออมกับลัทธิบริโภคนิยมจึงสวนทางกัน ถ้ามว่า เรา ชุมชนและท้องถิ่นตระหนักหรือไม่

ประการต่อมา เมื่อทุนต้องการทำให้ชุมชนอ่อนแอ ดังนั้นภาพของชุมชนจึงยึดติดอยู่กับชนบทตลอดเวลา มีเงินจำนวนมากไปสู่ชนบทในรูปของกองทุนหมู่บ้าน แต่ถ้ามว่าเงินที่ถูกอัดกลับไปในนั้น มันได้ตกอยู่ในมือของคนในชนบทมากน้อยแค่ไหน

เปล่าเลยครับ 4 วันหมด 5 วัน มันได้ไหลกลับไปสู่ภาคธุรกิจ  
มาในรูปของมือถือ ในรูปของมอเตอร์ไซค์ ในรูปของสินค้า  
ต่างๆ นั่นหมายความว่าอะไรที่แท้จริง ๆ แล้วมันทำให้ชุมชน  
อ่อนแอ เพื่อจะได้อินทังตัว เงินที่อัดกลับไปชุมชน แท้ที่จริงแล้ว  
มันได้ไหลกลับไปสู่ธุรกิจหมด มันเป็นอย่างนั้น

ชุมชนชนบทและชุมชนเมืองมีความสัมพันธ์กันอย่าง  
ใกล้ชิด แต่เราถูกทำให้มองไม่เห็น ชนบททุกวันนั้นถูกทำให้  
อ่อนแอในลักษณะการใช้แรงงาน ผมพบว่า ชาวนาปัจจุบันนี้  
ใช้เวลาในนาปีหนึ่งไม่เกิน 15 วันเท่านั้นเอง การทำนาปัจจุบัน  
เราจ้างทั้งหมด จ้างไถ จ้างดำ จ้างเกี่ยว หรือการกรีดยางทาง  
ภาคใต้ เดียวนี้แม้มีสวนยางเพียง 10 ไร่ก็ไม่ได้กรีดเอง เราไม่ได้  
ใช้แรงงานตัวเอง เราใช้แรงงานพม่า ชาวนาในปัจจุบันเป็นแค่  
เพียงผู้จัดการไร่นา

และที่หนักกว่านั้น รายได้ของชาวนาในภาคเหนือและ  
อีสาน ร้อยละ 60 ไม่ได้มาจากไร่นา แต่มาจากการส่งเงินกลับ  
มาจากการทำงานนอกไร่นา ว่างก็ขับแท็กซี่ตอนหน้าแล้ง ลูกไป  
ทำงานในโรงงาน ผู้หญิงไปทำงานสถานบริการเพื่อส่งเงินกลับ  
เพราะชุมชนมันแตกสลาย ชุมชนอย่างน้ำเกียน จังหวัดน่าน  
อาจเป็นแค่หนึ่งในร้อย ชุมชนเหล่านี้ถูกยกย่องรักษาไว้ เปรียบ  
ประดุจแจกันบนโต๊ะเอาไว้อวด แต่ถามว่าทุนที่มีทั้งอำนาจรัฐ  
และอำนาจเงินต้องการให้ประเทศชาติทั้งหมดเป็นอย่าง  
น้ำเกียนหรือ ผมไม่เชื่อว่าอยากให้เป็นอย่างนั้น

เพราะฉะนั้นสิ่งเหล่านี้ต้องมาจัดความสัมพันธ์ต่าง ๆ  
ระหว่างการเมือง โลกาภิวัตน์และชุมชน ผมคิดว่า ระบบ  
สวัสดิการ มันไม่ใช่การให้ ไม่ใช่การขอ ผมได้นิยามคำว่า  
สวัสดิการโดยดูจากตำรับตำราทั่วโลก จากความเป็นจริง  
ในบ้านเราประกอบกันไป สวัสดิการ คือการกินดีอยู่ดีและมี  
สิทธิ

ท่านเชื่อไหม ระบบปัจจุบัน เวลาเราพูดถึงการกินดีอยู่ดี  
ทุกคนยอมรับหมด แต่การกินดีอยู่ดีจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าปราศ-

จากสิทธิ ถ้าไปอ่านรัฐธรรมนูญ เรื่องรักษาฟรีเรียนฟรี มันเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนในสังคมนี้เป็นสิทธิของทุกคนที่เสียภาษีให้รัฐ คำว่ารัฐบาลแปลว่าอะไร แปลว่าผู้ดูแลรักษา รัฐบาลคือผู้ดูแลรักษา รัฐคือดินแดนและประชาชน ดังนั้นเมื่อรัฐบาลเป็นผู้ดูแล เขาก็กินเงินจากประชาชน รัฐบาลจึงมีหน้าที่ที่จะทำให้สิทธิของประชาชนเป็นจริง

แต่สิทธิตัวนี้แหละครับที่เรามักจะไม่ค่อยพูด มักจะไม่ค่อยให้ความรู้ ไม่มีสังคมใดที่จะเกิดภาวะการกินที่อยู่ดีได้โดยที่ประชาชนไม่รู้จักในสิทธิของตัวเอง ถ้าเราไม่รู้จักสิทธิตัวเอง คนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสิทธิ มันไม่ปฏิบัติตาม มันมีแต่ความฉาบฉวยหลอกลวง

ผมจะยกตัวอย่างเรื่องโอท็อป ชาวบ้านได้เท่าไรกัน แต่เวลาพูดไปเขาก็บอกว่าก็ดีแล้วนี่ดีกว่าว่างงาน ถ้ามว่า เราส่งเสริมปุ๋ยเคมี เราส่งเสริมการจ้างการไถ ถ้ามว่า 1 ปีมี 365 วัน ชาวนายอยู่ในไร่นาแค่ 15 วัน ถ้ามว่าอีก 350 วันให้เขาทำอะไร แล้วก็ฉวยโอกาสเอาเวลาที่เขาไม่มีงานทำไปชูศรีดเขา

ผมจึงไม่เชื่อว่า ทุนมีความจริงใจพอที่จะสร้างธุรกิจชุมชน มีความจริงใจพอที่จะสร้างวิสาหกิจชุมชน มีความจริงใจพอที่จะทำให้เกิดชุมชนแบบน้ำเกียน แบบบ้านน้ำขาวขึ้นทั่วประเทศ เพราะถ้ามีความจริงใจอย่างนั้นกองทุนหมู่บ้านคงจะไม่เป็นอย่างนี้

## คิดต่อ คิดเต็ม (2)

ศก.ดร.สนธ วัลญญวัฒน์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การเริ่มต้นของการทำนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในเรื่องของสวัสดิการนั้น เราเห็นชัดๆ เป็น 2 แนวทาง อันหนึ่งก็คือแนวทางที่ผู้ที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นมีความคิดที่อยากจะได้สวัสดิการหรือบริการให้ดีขึ้นและพัฒนาตัวเองขึ้นไป กับอีกแนวทางหนึ่งที่เริ่มต้นในทางตรงกันข้ามคือจากการเห็นปัญหาหาร่วมกัน

จะเห็นได้ว่าในเรื่องของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้ง 2 แนวทาง ถ้าพูดแบบนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ก็คือ เรามองเห็นความต้องการของประชาชน เอาเรื่องของการตลาด มาใช้ในการรู้ว่า เราจะทำอะไร ผู้นำชุมชนผู้นำท้องถิ่นจะทำอะไรให้กับประชาชน ประเด็นในเรื่องของกระบวนการนี้เองที่เป็นเรื่องสำคัญ เพราะอะไรคือความต้องการของประชาชนจริงๆ และสิ่งที่เกิดขึ้นกับประชาชนสุดท้ายแล้วคืออะไร

ผมขอตรงที่ครูชบ ยอดแก้ว บอกว่า ‘ลัจจะออมทรัพย์ เป็นเพียงแค่มือถือ’ นั่นก็หมายความว่า เรื่องสวัสดิการชุมชน ตรงนี้ไม่ใช่ตัวสุดท้ายของสิ่งที่เราคาดหวังว่าจะเกิดกับชุมชนหรือท้องถิ่น ผมอยากให้มันเป็นเพียงกระบวนการ หรือเครื่องมือตัวหนึ่งเท่านั้นที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขับเคลื่อนสังคมชุมชนให้ดีขึ้น

ที่จริงในกฎหมายแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ แม้จะมีบทบาทในการกำหนดภารกิจหน้าที่ท้องถิ่น แต่ถ้าอ่านดูให้ดี ลึกๆ แล้ว เจตนารมณ์หลักๆ ของการให้อำนาจ เราไม่ต้องการให้ท้องถิ่นมาทำถนน มาทำตีกรามบ้านช่อง มาทำป้าย อปต. ป้ายเทศบาลใหญ่ๆ โตๆ หัวใจของการกระจายอำนาจท้องถิ่น ก็อยู่ที่เรื่องนี้แหละครับ คือเรื่องของการสร้างสวัสดิการ

ในกฎหมายนั้นแม้จะเขียนเกี่ยวกับเรื่องการสร้างสวัสดิการท้องถิ่นไว้เยอะ แต่นั่นก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น เพราะผู้รู้ที่อยู่ในชุมชนได้เล่าไปก็เห็นแล้วว่า จริงๆ แล้วเรื่องสวัสดิการในชุมชนนั้นยังมีอีกมาก อย่างไรก็ตาม ผมไม่อยากจะเอากฎหมายเอาระเบียบบของท้องถิ่นมาเป็นตัวตั้ง ผมยังเชื่ออยู่ในใจในความสามารถของทุนชุมชน ทุนท้องถิ่น ดังที่ครูชบยกมา 7 ทุนด้วยกัน ทุนเหล่านี้แหละที่ผมอยากให้ใช้ให้คุ้มค่า ใช้ให้เต็มที่ และที่สำคัญ คือใช้ให้อย่างเป็นธรรมชาติ ไม่อยากให้ไปบิดเบือน เอากฎระเบียบราชการ เอาสิ่งที่ราชการอยากให้ทำไปเป็นตัวเริ่มต้นเสียก่อน

เพราะอะไรที่มันไม่ได้เกิดด้วยตัวเองเป็นธรรมชาติของ



<< เพราะอะไรที่มันไม่ได้เกิดด้วยตัวเอง  
เป็นธรรมชาติของตัวเอง  
ด้วยศักยภาพของตัวเอง  
มันไม่ยั่งยืน  
สุดท้ายก็ต้องล้ม >>



ตัวเอง ด้วยศักยภาพของตัวเอง มันไม่ยั่งยืน สุดท้ายก็ต้องล้ม  
อย่างเรื่องโอทอป ถ้ารัฐบาลหยุดช่วยเหลือโอทอป โอทอปก็ล้ม  
ผมรับประกัน เอสเอ็มอีหยุดเมื่อไร มันก็ล้ม

เพราะฉะนั้นการคิดเรื่องสวัสดิการ มันจึงเป็นเรื่องของ  
ทุนของท้องถิ่น เป็นเรื่องของชุมชนของสังคมเองในการที่จะ  
ผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืน

อีกอันหนึ่งที่ยังสองเรื่องนี้เข้าไว้ด้วยกัน ในการสร้าง  
นโยบายสาธารณะหรือสร้างสวัสดิการชุมชนของท้องถิ่น อย่าง  
ที่ท่านผู้รู้กล่าวมาตลอดว่า ทั้ง 3 กรณีมีจุดรวมอยู่อย่างหนึ่งก็คือ  
การยอมรับในความแตกต่างของความต้องการชุมชน แต่สุดท้าย  
ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมันก็เกิดขึ้นจากฐานของทุนชุมชน จึงทำให้เกิด  
การพัฒนาต่อไปได้ เพราะฉะนั้นในเรื่องการขับเคลื่อนนโยบาย  
สาธารณะมันจึงต้องยอมรับความแตกต่างทางความคิดของ  
ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ตรงนั้น

วันนี้เริ่มเห็นอิทธิพลของท้องถิ่นซึ่งขอใช้คำว่าองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เราจะเห็นได้ถึงการ  
รุกคืบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามามีบทบาทในการ  
ให้สวัสดิการของชุมชนมากขึ้น ตรงนี้เืองที่น่าเป็นห่วงในอนาคต

เพราะในขณะที่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย กฎระเบียบบทกติกาค่อนข้างจะ  
รัดกุม และนับวันก็จะรัดกุมรัดมากขึ้นๆ ทุกวัน กรมส่งเสริมฯ  
วันนี้ไม่ได้ทำหน้าที่ส่งเสริมจริงๆ ยิ่งทำยิ่งคุม ถ้าบทบาทของ  
กรมส่งเสริมฯ รวมไปถึงหน่วยราชการอื่นๆ ไม่ยอมเปลี่ยนแปลง

ทัศนคติ ไม่ยอมเปลี่ยนแปลงแนวคิดของตนเองในบทบาทการทำงาน ร่วมกับชุมชนในการสร้างสวัสดิการหรือให้สวัสดิการแก่ท้องถิ่นต่อไปในอนาคตความเข้มแข็งของชุมชนอย่างที่เราเห็นจะสูญหายไปหรือไม่ เพราะทุกคนอาจจะพยายามคิดทำแต่เพียงตามระบบราชการเท่านั้นเอง ดังนั้นเราคงจะต้องคำนึงอีก 2-3 เรื่อง

เรื่องแรก ความสำคัญของทุนในชุมชน ชุมชนต้องนำมาใช้ ต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งตรงนี้ ต้องพัฒนาต่อยอด จะสร้างให้เข้มแข็งขึ้นไปได้อย่างไร รวมถึงเรื่องของนวัตกรรมท้องถิ่นเหล่านี้จะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันและพัฒนา ร่วมกันอย่างไร

ผมไม่อยากจะให้บทบาทของการกำหนดนโยบายสาธารณะ สวัสดิการชุมชนมันจำกัดอยู่เพียงแค่ชุมชนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง อยากเห็นบริบทของการเชื่อมให้เป็นหนึ่งเดียวกัน ไม่เพียงแค่ระดับของ อบต. แต่ต่อยอดทั้งในแนวตั้ง ทั้ง อบจ. เทศบาล หน่วยงานราชการ อยากเห็นการบูรณาการทั้งในแนวตั้งแนวนอน แบบนั้น

## เรียนรู้และแลกเปลี่ยน

### ความปลอดภัยของอาหาร และเกษตรอินทรีย์

**อบต.เทนมีย์ จังหวัดสุรินทร์**

**สัญญา มิเชก นายก อบต.เทนมีย์**

เมื่อก่อนข้าวที่เราปลูกต้องพ่นยาทุก ๆ 5 วัน ทำให้สุขภาพของพวกเราแยลง หลังจากนั้นพี่น้องประชาชนก็เลยหันมาสนใจเรื่องอาหารปลอดภัย เรื่องคุณภาพชีวิตที่ดี ประชาคมในตำบลจึงหันมาหาพืชผักปลอดภัยสารพิษ บังเอิญตอนนั้นเขาให้ผมเป็นประธานรณรงค์ทำโครงการอาหารปลอดภัย ปลูกพืชที่ไม่ใช้สารเคมี

เราส่งตัวแทนส่วนหนึ่งไปที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น หลังจาก

นั้นก็มียาจารย์มาที่ตำบลเทนมีย์ ตอนนั้นทาง อบต.ยังไม่มีส่วนร่วมใดๆ แต่ประชาชนสนใจมากจึงไปรวมกลุ่มกันจัดฝึกอบรมของงบประมาณจาก อบต.

เรารวมตัวกันทำอาหารปลอดภัย ไม่ใช้สารเคมี มีการเปรียบเทียบพืชผักที่ใช้สารเคมีกับไม่ใช้สารเคมีอย่างไรจะดีกว่ากัน หลังจากนั้นเรารวมกันจัดตั้งเป็นกลุ่ม ทำเรื่องไปที่ อบต.จัดฝึกอบรมได้ 3 รุ่น

หลังจากนั้นก็มีการว่า ทำอย่างไรเราจะได้อาหารที่ปลอดภัย เพราะส่วนใหญ่ในตำบลเราจะผลิตข้าวเพื่อขาย แล้วก็ซื้อข้าวสารมากิน ข้าวสารข้างนอกเราไม่แน่ใจว่าเป็นอย่างไร เราจึงรวมกลุ่มกัน ผมจึงได้เป็นประธานกลุ่มเกษตรอินทรีย์ พร้อมกับประชาคมในตำบล ช่วยผลักดัน เขียนแผนงาน ทำเรื่องจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนของตำบลเทนมีย์ไปที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีพี่น้องประชาชนเป็นคณะกรรมการอีก 15 คน

ส่งไป 2 กิจกรรม กิจกรรมแรกคือโรงสีข้าวชุมชน เพราะเราคิดว่า เมื่อเราผลิตข้าวอินทรีย์แล้ว เราจะต้องแปรรูปเอง ใช้งบประมาณของเราเอง ไม่ต้องไปซื้อจากข้างนอก อีกกิจกรรมหนึ่งคือโรงปุ๋ยอินทรีย์ ของบไป 3 ล้าน 2 แสน ส่งไปตั้งแต่ปี 2546 อีก 3 เดือนต่อมาเขาก็ตอบมาว่า ตกทั้ง 2 กิจกรรม ไม่นอนุมัติ ถ้าอยากได้ก็แก้ไขใหม่ พอเราแก้โครงการใหม่ มีเจ้าหน้าที่สหกรณ์จังหวัดเป็นผู้ให้คำปรึกษาสุดท้ายให้ไปนำเสนอที่โคราช หลังจากนั้นมาทราบว่าเขาอนุมัติทั้ง 2 โครงการ

ในจังหวัดสุรินทร์ เราเป็นวิสาหกิจชุมชนรุ่นแรกเลย ทั้งจังหวัดได้ที่ตำบลเทนมีย์ที่เดียว เราก็ดำเนินการจัดตั้งกลุ่มสมาชิก ถึงขณะนี้สมาชิกประมาณ 500 คน เมื่อเราผลิตข้าวอินทรีย์แล้วก็นำมาจำหน่ายที่โรงสี ทางโรงสีจะแปรรูปและจำหน่ายให้พี่น้องประชาชนในตำบลเทนมีย์ ตอนนี้อยู่ทั้งตำบลสมัครเข้ากับวิสาหกิจชุมชนหมดแล้ว

อีกโครงการหนึ่งคือโรงปุ๋ยอินทรีย์ เราใช้สูตรปุ๋ยอินทรีย์ที่ผมได้รับการอบรมมาจากจังหวัดสระบุรี ทำน้ำหมักเอง โชคดี

ที่พื้นที่ตรงนั้นมีอ่างเก็บน้ำ และบังเอิญมีหอยเชอรี่มาก เราก็  
รับซื้อจากพี่น้องประชาชนกิโลละบาท เราเอามาทุบๆ ใส่กาก  
น้ำตาลหมักๆ เอาไว้ พอเราให้ชาวบ้านเอาไปใช้ ปรากฏว่าเรา  
ผลิตได้ไม่พอกับจำนวนสมาชิก แถมยังดังไปถึงประเทศกัมพูชา  
เขาก็มาสั่งจองจากเรา ปัญหาที่ตามมาคือปุ๋ยคอกเริ่มหาลำบาก  
จึงต้องไปสั่งจากต่างอำเภอ ชาวพี่น้องในตำบลก็ขายให้เราและ  
ซื้อจากเราไป ส่วนรำที่เราผลิตได้ เรานำไปทำปุ๋ย นี่คือที่มาที่ไป  
ของเกษตรที่ตำบลเทนเมียว

ผมคิดว่าจะทำยังไงให้เกษตรอินทรีย์อยู่กับชาวตำบล  
เทนเมียว จึงได้คุยกับคณะกรรมการของกลุ่มเกษตรอินทรีย์ และ  
ทำแผนพัฒนา 3 ปีขึ้นไป มีการส่งเสริมอาชีพเลี้ยงวัว เลี้ยงไก่พันธุ์  
พื้นเมือง และปลูกผักปลอดสารพิษ

อย่างการเลี้ยงไก่พันธุ์พื้นเมืองนั้น เมื่อก่อนทางราชการ  
เกษตรอำเภอ เกษตรจังหวัดที่สนับสนุน มีแต่ไก่พันธุ์เนื้อ 3  
สายพันธุ์ ให้ชาวบ้านไปคนละ 10 ตัว แจกหัวอาหารด้วย 1  
กระสอบ เลี้ยงไม่ถึงเดือนก็ตายหมด มันคือความไม่รู้ของพี่น้อง  
ประชาชน เขาถนัดเรื่องไก่พื้นเมือง แต่เอาไก่พันธุ์อื่นให้เขาไป  
เขาเลี้ยงยังไงก็ไม่รอด ผมจึงให้บรรจุกการเลี้ยงไก่พันธุ์พื้นเมือง  
ไว้ในแผนด้วย เพราะเราได้ศึกษาข้อมูลมาว่า ไก่พันธุ์พื้นเมือง  
ราคาไม่ตก ถ้ามีขายพอค้าจะไปถึงที่เลย และชาวบ้านก็ถนัด  
ไม่ต้องใช้หัวอาหาร อาหารของไก่พันธุ์พื้นเมืองก็ใช้ข้าวเปลือก  
ของเรา ข้าวเปลือกของเราที่ปลอดสารเคมี จึงน่าจะส่งเสริมเป็น  
อาชีพที่ยั่งยืนได้

## **อบต.ท่าข้าม จังหวัดสงขลา**

**สินรพ อินรัตน์ นายก อบต.ท่าข้าม**

การเป็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ทำให้พวกเราคลุกคลี  
กับชาวบ้าน ที่นี้ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดนโยบายอาหาร



ปลอดภัยและเกษตรอินทรีย์นั้น เป็นเรื่องที่ต้องปรับวิถีคิดชาวบ้านซึ่งเป็นเรื่องยากมาก

เราเริ่มจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันเองก่อนที่จะเกิดเกษตรอินทรีย์ ในส่วนของตำบลท่าข้าม เราได้ไปศึกษาเรียนรู้จากหลายๆ ฝ่าย โดยเฉพาะในสมัยที่ผมเป็นนายก อบต. ครั้งแรก เราจะเห็นว่านโยบายส่วนกลางค่อนข้างเป็นแนวคิดที่ยาก

ส่วนเราในฐานะที่เป็นผู้นำท้องถิ่น เราจะต้องเอางานพัฒนาทุกด้าน ไม่ว่าจะเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน เรื่องการศึกษา เรื่องเกษตร เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องสุขภาพ จะต้องทำให้คนมีความสุขให้ได้ในตำบล

เดิมผมได้แนวความคิดจากมูลนิธิหมู่บ้านซึ่งมีน้ำประยงค์ รณรงค์ เป็นที่ปรึกษา ได้ให้แนวคิดเราเรื่องการทำข้อมูลรายรับ-รายจ่าย เพื่อให้ชาวบ้านตระหนักว่า ทุกวันนี้ชาวบ้านมีรายได้เท่าเดิม แต่กลับมีรายจ่ายมากมาย เมื่อทำข้อมูล เราจึงได้เห็นว่ เฉพาะในตำบลท่าข้ามเราใช้ปุ๋ยเคมีเป็นเงินสูงถึง 10 กว่าล้าน ทำให้พวกเราตระหนักเลยว่า เราจะต้องมีโรงปุ๋ยเป็นของตัวเอง

กว่าผมจะปรับวิถีคิดชาวบ้านได้ ต้องใช้เวลาถึง 2-3 ปี และหลังจากนั้นเราจึงเสนอเป็นแผนชุมชนเรียกว่า แผนแม่บทชุมชน

เมื่อเราคิดว่าจะลดรายจ่ายในครัวเรือนอย่างไร จึงนำไปสู่การเกิดโรงปุ๋ยชีวภาพขึ้น ชาวบ้านก็ถามว่า แล้วถ้าในระดับครอบครัวจะทำยังไง ทาง อบต.จึงรณรงค์ให้ชาวบ้านทำน้ำหมักใช้เอง ถ้าเราไม่เริ่มต้นอย่างนี้ ไม่นำความรู้ไปพูดคุยกับชาวบ้าน เรื่องแบบนี้บางทีก็ไม่เกิด เราต้องทำให้ชาวบ้านเห็นว่า น้ำหมักมันดียังไง

หลังจากนั้นเราขับเคลื่อนนโยบายเรื่องเกษตรอินทรีย์ยังไง ผมเรียนว่าเมื่อเกิดโรงปุ๋ยขึ้นแล้ว เราต้องสร้างความเข้าใจและความเชื่อถือกับชาวบ้าน เพราะทุกคนยังติดการใช้สารเคมี เราจึงต้องทดลองทำแปลงเกษตรให้เขาเห็นโดยไม่ใช้สารเคมี และปุ๋ยเคมี เวลาขายเราก็ต้องบอกชาวบ้านให้เห็นถึงคุณค่าของผักปลอดสารพิษ และต้องทำให้เขาเห็นด้วยว่า ตลาดขณะนี้มีความต้องการ

ผมเข้าใจว่านโยบายเรื่องเกษตรอินทรีย์นั้น ทุก อบต. มีความคิดเป็นของตนเองสามารถทำได้เลยครับ ไม่ต้องรอใคร เราสามารถรวมกลุ่มชาวบ้าน ให้ชาวบ้านเห็นประโยชน์ เห็นคุณค่า ในอนาคตพืชกินใบ พืชกินผลทั้งหมด เราสามารถที่จะทำได้ในระดับท้องถิ่น

## **อบต.ขอนแก่น จังหวัดนครราชสีมา**

### **ประยงค์ หนูบุญคง นายก อบต.ขอนแก่น**

ผมเริ่มต้นด้วยการทำแผนแม่บทชุมชน ที่จังหวัดนครราชสีมาจะมีเครือข่ายขึ้นมาอยู่ มีน้ำประยงค์ รณรงค์ เป็นประธานเครือข่าย

เราเริ่มกระบวนการโดยดูสิ่งที่ชาวบ้านอยากจะทำ เราทำตามแผนสาธารณะที่ชาวบ้านเขาคิดกันขึ้น อบต.ก็มีหน้าที่เข้าไปดูว่าจะทำอย่างไรให้ชาวบ้านกินอึดนอนอุ่น ยั่งยืน และสามารถกำหนดอนาคตของตัวเองได้

ในเรื่องของเศรษฐกิจ ทางตำบลขอนแก่นจะทำเรื่องข้าว

ซึ่งเป็นพืชหลัก ตั้งแต่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็มีการนำปุ๋ยและสารเคมีมาใช้ในบ้านเรากันมาก ซึ่งแต่ก่อนชาวบ้านเราไม่ได้ใช้สิ่งเหล่านี้

เรามาคิดว่า แต่การทำอย่างเดียวนั้น ไม่น่าจะทำให้เราอยู่ได้ จึงมาดูในเรื่องของอาชีพเสริมจากการทำนา พอเวลาว่างจากการทำนา เราจึงให้ชาวบ้านเขาลองปลูกพริกชี้หนู ปรากฏว่ามีรายได้เสริมต่อไร่ประมาณ 4-5 หมื่นบาท จากทำเป็นครอบครัวก็พัฒนามาเป็นกลุ่ม เรายังทำในส่วนที่อยู่นอกเหนือภาคเกษตรด้วย

กระบวนการทั้งหมดนี้ มันเกิดจากชุมชนซึ่งชาวบ้านเขาคิดเอง ทำเอง เราดูข้อมูลรายรับ-รายจ่ายในครัวเรือน แล้วนำข้อมูลตัวนี้มานั่งวิเคราะห์กัน ว่าถ้าเรามีรายรับอยู่ที่ประมาณ 2 หมื่นต่อเดือน แต่มีรายจ่ายประมาณ 4-5 หมื่นต่อเดือน มันก็ไม่น่าจะอยู่ได้ จึงต้องกลับมาคิดว่าอะไรบ้างที่เราสามารถที่จะทำเองได้

อีกเรื่องหนึ่งที่จะนำมาพูดคุยกันคือเรื่องของการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ คือพื้นที่การทำนาที่ขออนุญาตจะติดกับป่าพรุ และมักจะมีปัญหาเรื่องการจัดการการใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมค่อนข้างเยอะ อย่างเรื่องที่ดิน ก็จะเป็นที่ดินที่มีความเป็นกรดสูง ใช้ทำการเกษตรไม่ค่อยได้ เราก็ต้องมานั่งคิดเรื่องการจัดการที่ดิน การลดความเป็นกรดของดินโดยการใช้ปุ๋ยหมัก และยังมีการจัดโซนนิ่งของที่ดินว่าที่ดินตรงไหนเราจะใช้ทำอะไร ตรงไหนจะใช้ทำนา ตรงไหนจะใช้ทำสวน ใช้ทำสวนยาง สวนปาล์ม

นอกเหนือจากเรื่องที่ดิน เราก็ได้ทำในเรื่องของอาหารคือข้าว เราเริ่มตั้งแต่การพัฒนาข้าวพันธุ์พื้นเมืองจนไปถึงการทำโรงสีชุมชนขนาด 60 เกวียนต่อวัน เมื่อเราทำไปแล้วก็เจอปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการมาก ทำให้เราตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบพ่อค้าคนกลางตลอด ชาวบ้านจึงต้องกลับมาเปลี่ยนวิธีกันใหม่ว่า จะทำยังไงถึงจะสู้กับโรงสีที่เขาทำธุรกิจ

เหล่านี้มาตลอดได้ เราจึงหันมาทำข่าวปลอดสารพิษกันดู ได้ เริ่มทดลองทำไปประมาณพันกว่าไร่ในปีนี้

เรื่องนโยบายสาธารณะที่ อบต.ขอนหาดทำอยู่ นอกเหนือจาก 2-3 เรื่องที่ผมคุยให้ฟัง หลังจากที่เรทำข้อมูลครบครันแล้ว ก็มาเริ่มทำแผนในระดับครอบครัว คือคิดว่าจะทำอะไรให้ครอบครัวมีความสุข ทำอย่างไรจะกำหนดอนาคตลูกหลานตัวเองได้ ถ้าครอบครัวมีความสุขเราก็คิดว่าน่าจะทำให้สังคมดีขึ้นมาได้

อีกเรื่องหนึ่งที่ อบต.ขอนหาดทำ คือกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติ เป็นการจุดประกายแนวคิดของชุมชน ว่าเราเป็นผู้กำหนดชีวิตของตัวเอง ในทุกๆ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ชุมชนก็น่าจะเป็นคนกำหนดเอง เพราะไม่มีใครรู้ปัญหาของชุมชนได้เท่ากับตัวเราเอง

นอกจากวิธีคิดอะไรต่างๆ ก็ต้องมาดูว่าปัญหาที่มันเกิดขึ้นนั้น คนเป็นผู้สร้างปัญหาขึ้นมา ที่นี้ถ้าเราจะแก้ปัญหาก็ต้องไปดูกันที่คน ถ้าเรามาช่วยในเรื่องของกระบวนการเรียนรู้การพัฒนาคนได้ การแก้ปัญหาดังๆ น่าจะไปได้ดี

นอกจากเรื่องกระบวนการเรียนรู้ ก็ยังมีเรื่องการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย มีการวิจัยโดยตนเอง ทั้งหมดนี้เป็นเรื่องที่เราทำกันในพื้นที่ตำบลขอนหาด

## ติดต่อ กิตติธัม

สค.ดร.สุธี ประศาสน์เศรษฐ์ ุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กระบวนการที่จะนำเอาระบบเกษตรอินทรีย์มาปฏิบัติเผยแพร่และก่อให้เกิดผลยั่งยืน ยังถือว่าเป็นเรื่องยาก ต้องใช้เวลา ใช้ความอดทน และใช้กระบวนการที่หลากหลายตามแต่ละภูมิภาค ซึ่งบังเอิญว่า ชุมชนประสบปัญหาหรือเห็นผลร้ายของเกษตรสมัยใหม่ที่ใช้สารเคมี หรือชุมชนไปเจอผลร้ายนั้นจริงๆ



<< ให้อุพินท์ที่เขากำสำเร็จเป็นตัวอย่าง  
เพราะนั่นคือกระบวน  
ของอนาคต  
ที่เรากำลังจะไปถึง >>



อย่างกรณีทางสุรินทร์ มีคนตายเกิดขึ้น ประสบการณ์ตรงนั้นมันชัดเจนง่ายต่อการตระหนักรู้ และเห็นคุณค่าของเกษตรอินทรีย์ ซึ่งเป็นระบบเกษตรดั้งเดิมของบรรพบุรุษเรา และนำมาประยุกต์ให้มันเข้ากับยุคปัจจุบัน

แต่สำหรับในบางพื้นที่ การตระหนักรู้อาจจะต้องใช้เวลา ต้องมีการแสวงหาด้วยวิธีการต่างๆ เช่นทางสงขลาบอกที่ต้องทำบัญชีรายรับ-รายจ่าย ผมเข้าใจว่าชุมชนประสบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายทางด้านเกษตรเคมีสูงและอาจนำไปสู่หนี้สิน ตรงนี้เลยมีความพยายามจะค้นหาสาเหตุ และช่วยกันทำการวิจัยแบบชาวบ้าน เพราะฉะนั้นจึงค้นพบข้อเสียซึ่งตัวเองเผชิญอยู่แต่ยังไม่ชัดเจน

อย่างที่บอกว่าในตำบลใช้ปุ๋ยเคมีเป็นเงินถึง 10 กว่าล้านบาทถือว่าเป็นยอดเงินมหาศาลที่ไหลออกจากชุมชน ฉะนั้น ถ้าหากว่าชาวบ้านตระหนักรู้ตรงนี้ก็เป็นการง่ายขึ้นที่จะหันมาสู่วิถีเกษตรอินทรีย์ รวมทั้งการทำแผนชุมชนลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ซึ่งเรื่องนี้รัฐบาลนำแนวคิดนี้ของพวกท่านไปพูดระดับชาติแล้ว

ในแง่แนวคิดของเกษตรอินทรีย์ ซึ่งสัญญาชัย มีโชค นายกอบต.เทนมีย์ ได้ประมวลไว้ได้แก่ 1.ดินเป็นกลางเหมาะสมต่อการเจริญเติบโตของพืช 2.มีจุลินทรีย์ที่ยับยั้งหรือฆ่าเชื้อโรคในดินได้ 3.พืชนำไปใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ 4.รากเดินได้ดี ดินร่วนซุย 5.ราคาถูก หาง่ายในฟาร์ม ฝั่งตนเอง 6.ถ้าปรับสภาพได้ดีแล้ว จะเห็นผลได้เร็วอยู่ได้นาน ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม 7.คุณค่าทางอาหารสูง 8.ลดปัญหาการระบาดของแมลงศัตรู

พีชได้ และ 9. เป็นแนวทางสู่การพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน  
ทั้งหมดนี้ผมเห็นด้วย แต่จะเสริมอีกสัก 2 ข้อ คือทั้งหมด  
นี้มันน่าจะขึ้นกับหลักการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง เป็นความ  
พยายามที่จะพึ่งตนเองของขบวนการภาคประชาชน ยกตัวอย่าง  
เช่น การใช้ปัจจัยการผลิตต่างๆ ซึ่งแต่เดิมต้องซื้อทั้งหมด ตรงนี้  
มันมีความหมายว่า ถ้าเราปรับเปลี่ยนมาเป็นระบบอินทรีย์  
ผลิตเอง ใช้เอง จะเป็นการรักษามูลค่าที่เราสร้างขึ้นให้อยู่กับเรา  
ไม่ให้ไหลออกไปข้างนอก

ประเด็นที่ 2 ก็คือ ภายใต้อะไรที่พึ่งตนเองนี้ หมายความว่า  
เราสามารถเข้าไปสัมพันธ์กับระบบตลาดได้บนเงื่อนไขของ  
เรา สรุปรวมก็คือ เราสามารถรักษาผลพวงจากการผลิตหรือ  
รายได้ที่สร้างขึ้นมาให้อยู่กับชุมชน แทนที่จะเป็นแบบเดิมๆ  
ที่ไปอยู่ในระบบตลาดหมด ซึ่งในระบบตลาดนั้นทุนใหญ่หรือ  
ระบบการผลิตใหญ่สามารถสูบจากหน่วยเล็กได้

ข้อต่อมาเท่าที่ดูจากการทำงานของกลุ่มต่างๆ มันมี  
ลักษณะเป็นการจัดการโดยชุมชน ในลักษณะที่เป็นแนวประชา-  
ธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ผมชอบใจประโยคของคุณประยงค์  
รณรงค์ ประโยคหนึ่งที่ว่า “ให้ชาวบ้านเป็นหลัก ไม่ใช่ให้ชาวบ้าน  
มามีส่วนร่วม แต่ให้ข้างนอกมามีส่วนร่วม”

ในการคิด-ตัดสินใจดำเนินการใดๆ ต้องเปิดโอกาสให้  
มากที่สุดให้ภาคประชาชนเข้ามา มีบทบาทมากที่สุด เรื่องนี้ผม  
ถือว่าอยู่ในแนวคิดที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

การดำเนินการในระบบสหกรณ์ก็เหมือนกัน ไม่ใช่ว่าทุน  
มากก็เสียมากแบบระบบบริษัท ที่ผมพูดสหกรณ์ไม่ได้หมายถึง  
สหกรณ์แบบทางการ 100 เปอร์เซ็นต์ที่มันยุ่งยาก แต่เป็น  
สหกรณ์ที่กลุ่มชาวบ้านทำกันเองบนพื้นฐานของหลักการที่ว่า  
รักษาความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมของสมาชิก เหล่านี้คิด  
ว่า น่าจะเพิ่มเติมเข้าไปในหลักการของเกษตรอินทรีย์ ก็คือ  
หลักการพึ่งตนเองและการจัดการแบบประชาธิปไตยแบบมี  
ส่วนร่วม

สุดท้ายคือ แนวคิดเรื่องความมั่นคงทางอาหารมันเป็นห่วงโซ่ที่ยาว ซึ่งอาจสรุปสั้น ๆ ว่าจากไร่นาอาหารจนกระทั่งถึงโต๊ะอาหาร บางคนบอกว่าเอาให้ถึงท้องเลย ฉะนั้น เกษตรอินทรีย์ตรงนี้คงจะอยู่ในส่วนต้น ๆ ของห่วงโซ่ ซึ่งก็คือด้านการผลิต

แน่นอน ในการผลิตมันเชื่อมโยงกับกระบวนการหลายอย่าง ทั้งปัจจัยที่ใช้ กระบวนการผลิตที่ใช้ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัย ทำนองเดียวกัน ผลิตแล้ว แปรรูปแล้ว มีการขนส่ง บรรจุหีบห่อ จำหน่ายไปเรื่อย ๆ ตามลำดับ ทั้งหมดนี้มันมีโอกาที่จะเกิดกระบวนการปนเปื้อน ซึ่งทำให้อาหารไม่ปลอดภัยจริง

ฉะนั้น ในด้านการวางมาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์จะจัดการอย่างไร ซึ่งมีบุคคลที่มีความรู้ทางนี้จะช่วยอธิบายได้ถึงกระบวนการทางมาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์ในระดับพื้นที่คิดว่าทาง อบต.และระดับชาวบ้านน่าจะทำได้ส่วนหนึ่ง แต่ในระดับสูงขึ้นไปก็อาจจะมีขั้นตอนต่างๆ แต่อย่างน้อยในกระบวนการพื้นฐานน่าจะคำนึงถึงด้านนี้ โดยเรื่องความปลอดภัย เรื่องมาตรฐานนี้ มันอาจจะมีส่วนที่เป็นทางการกับไม่เป็นทางการ

ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ กระบวนการทางด้านเกษตรอินทรีย์ถือว่าเป็นนวัตกรรม อย่างลืมน่าแม้แต่เศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม เวลาจะนำเอาสินค้าตัวใหม่ หรือวิธีการผลิตใหม่ๆ ให้คนที่เป็นนักจัดการหรือผู้ประกอบการที่มีประสบการณ์เยอะแล้วก็ยังไม่ใช่ง่ายนะ การนำนวัตกรรมใหม่มาใช้ในวงการอุตสาหกรรมก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย ต้องใช้เวลา และให้ดูพื้นที่ที่เขาทำสำเร็จเป็นตัวอย่าง เพราะนั่นคือกระเจงของอนาคตที่เรากำลังจะไปถึง

ทำนองเดียวกันเพื่อจะให้การผลิตตรงนี้มันยั่งยืน ก็ต้องคิดว่าทำยังไงจึงจะมีตลาด มีกลุ่มผู้บริโภคที่สนใจตรงนี้ ซึ่งมีอยู่แล้วเพียงแต่มันกระจัดกระจาย จะรวมกลุ่มยังไง ตรงนี้เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพูดคุยกัน

เรื่องการเงิน ในระดับพื้นที่ก็ทำเรื่องนี้อยู่แล้ว เช่น กลุ่ม

ออมทรัพย์ การหมุนเงินต่าง ๆ เนื่องจากการค้าต้องมีเงินมาหมุน  
ในรูปแบบเดิมก็มีการกู้ยืมผ่านสถาบันการเงินต่าง ๆ ทางการบ้าง  
ไม่ทางการบ้าง ขณะเดียวกันชาวบ้านก็มีความพยายามทำเป็น  
กลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชน และที่เชื่อมโยงกันก็จะมี  
วิสาหกิจชุมชน ซึ่งส่วนเหล่านี้เป็นส่วนที่เชื่อมโยงกันทั้งหมด  
จะเน้นการพิจารณาเรื่องระบบเกษตรอินทรีย์มันจะคลุมส่วน  
เหล่านี้ด้วย

## เรียนรู้และแลกเปลี่ยน การสร้างเสริม และบริการสุขภาพ

**อบจ.แพร่**

**น.พ.ชาญชัย ศิลปอวยชัย นายก อบจ.แพร่**

สมัยก่อนสนามกีฬาจังหวัดเกือบทุกจังหวัดโดยเฉพาะ  
ในภาคเหนือ จะเป็นที่จัดงานฤดูหนาวและแข่งกีฬาเป็นครั้งคราว  
ว่างเว้นจากนั้นก็จะเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ เมื่อเราเข้ามาบริหาร  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แพร่ เมื่อปี 2540 เปลี่ยน  
จากผู้ว่าราชการจังหวัด มาเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง เราก็มี  
แนวคิด ว่า กิจกรรมบริการสาธารณะซึ่งเรามีอำนาจหน้าที่ถึง  
30 กว่าข้อ ข้อไหนที่เราคิดว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุด

ถ้าเป็นความคิดของนักการเมืองรุ่นเก่า ๆ ก็จะบอกว่า  
ถนนหนทางเหมือนฝายทั้งหลาย ไฟกิง เมรุ ศาลาป่าช้า 92  
เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณ อบจ.ใช้หมดไปเพื่อการนี้งบประมาณ  
ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการศึกษาอยู่ที่ประมาณสัก 2  
เปอร์เซ็นต์ ทั้งที่สังคมในวันนั้นหรือสังคมในปัจจุบันก็บอกว่า  
การพัฒนาอย่างยั่งยืนจริงๆ ต้องพัฒนาคุณภาพชีวิต เราก็เห็น  
เหมือนกับทุกท่านแล้วก็พยายามปรับเปลี่ยน

หนึ่งในคุณภาพชีวิตคือเรื่องของสุขภาพ จริงๆ หลักของ  
อบจ.ตามกฎหมายเป็นเรื่องของโรงพยาบาลมากกว่า ส่วนการ

ป้องกันส่งเสริมจะเป็นเรื่องของทางเทศบาลและ อบต.เสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ระหว่างที่ยังไม่ยุติเรื่องการถ่ายโอนการสาธารณสุขเราในฐานะที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น อะไรที่พอทำได้เราก็ก่อนที่ใกล้มือเราที่สุดก็คือ เรื่องการส่งเสริมหรือสร้างเสริมสุขภาพ

ง่ายและชัดเจนก็คือว่า สนามกีฬาเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ติดไม้ติดมือเรามาพร้อมๆ กับการโอนอำนาจจากผู้ว่ามาที่เราด้วย เราก็มียุทธศาสตร์ค่อยๆ พัฒนาจากทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ จนถึงวันนี้เราได้สร้างจุดต่างๆ ในการออกกำลังกาย ภายในสนามของเราจะมีตั้งแต่ลานวิ่งออกกำลังกาย ห้องฟิตเนส ห้องชกมวย อาคารสำหรับแบดมินตัน ยิมนาสติก ตะกร้อ เทนนิส ยิงปืน เทควันโด สระว่ายน้ำ แทบจะเรียกว่ามีหมดทุกประเภท และคนใช้บริการเยอะมาก

ทำไมเราถึงประสบความสำเร็จ จุดเด่นของเรา เพราะเราคิดนอกกรอบ ถ้าเราคิดในกรอบมันไปไม่รอด เพราะก่อนผมเข้ามาบริหาร สนามกีฬาเรามีสระว่ายน้ำอยู่ 1 สระ เป็นสระรุ่นเก่า 25 เมตร แล้วก็คิดแบบในกรอบคือ ข้าราชการไปเฝ้าสระเก็บเงิน 10 บาท 20 บาท ซื้อคลอรีน ขาดทุนปีละ 3 แสนทุกปี ที่สำคัญคนไปว่ายน้ำก็คัน น้ำก็เขียว

ผมมาบริหารปีแรก บอกว่าถ้าคุณบริหารสระว่ายน้ำอย่างนี้ เอกชนอยู่ได้ แล้วคุณขาดทุนนี่แน่ะ ผมเลิกให้ราชการทำเลย ประกาศให้เอกชนที่อยากมาบริหารสระว่ายน้ำของเราฟรี เพราะถ้าฟรีแล้วเราไม่ขาดทุน 3 แสน แต่เราควบคุมคุณภาพน้ำและควบคุมราคาว่าให้ 10 - 20 บาทเหมือนเดิม ปรากฏว่าเอกชนเข้ามาทำปีหนึ่งเขาได้กำไรเลย น้ำก็ใส คนชื่นชม

จากตรงนั้น ทำให้เราได้แนวคิดที่ ถ้าเราคิดในกรอบไปไม่รอดแล้ว ปีที่ 2 นี้แย่งกันประมูลครับ เราได้เดือนละ 5 พันพอปีที่ 3 อยู่ยั่งยืนเลย

นอกจากคิดออกไปนอกกรอบ ที่สำคัญคือคิดให้คนมีส่วนร่วม วันนี้การบริหารสนามกีฬาของเรา เราใช้วิธีบริหารแบบตั้งเป็นศูนย์กีฬา แล้วมีกรรมการบริหารของศูนย์กีฬา ใช้

ลัดส่วนเป็น 3 ฝ่าย 1.คือ อบจ. ซึ่งเป็นเจ้าของสนาม 2. ฝ่ายสภาท้องถิ่น ฝ่ายที่ 3. ผู้ใช้บริการ ซึ่งมีบทบาทสูงมาก นอกเหนือจากท่านมาใช้บริการแล้ว ท่านยังมาช่วยกำกับดูแลควบคุมความสะอาด เราได้ความรู้ในหลายๆ เรื่องจากผู้ใช้บริการ เพราะเราจะมีทางเลือกตัวแทนของชมรมจ็อกกิ้ง วัยนี้แบดมินตัน มาร่วมบริหารด้วย

จากการที่เราทำอย่างนี้ วันนี้พัฒนาไปไกลมาก จนกระทั่งว่าปีหนึ่งๆ เรามีการวิจัย เก็บสถิติถึงความพึงพอใจต่างๆ จำนวนครั้งผู้มาใช้บริการต่อปีไม่ต่ำกว่า 5 แสน 6 แสนครั้ง ตอนนี้ สนามกีฬาที่มีรายได้อยู่ที่ประมาณปีละเกือบ 2 ล้านบาท

นอกเหนือจากเป็นเรื่องสนามกีฬาอย่างเดียวแล้ว เรายังมีส่วนสุขภาพ สวนเด็กเล่น มุมอ่านหนังสือ และเรากำลังสร้างลานวัฒนธรรม มาได้ทั้งพ่อแม่ลูก ครบหมดเลย ลูกอาจจะเล่นเทควันโด แม่อาจจะเต้นแอโรบิค พ่อไปดูประกวดดนตรีที่ลานวัฒนธรรมหรือเตะตะกร้อ ได้หมด เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของครอบครัวแบบครบวงจร ถือว่าประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง

## **อบจ.สงขลา**

### **พรี: ตันติศรณี รองนายก อบจ.สงขลา**

พื้นที่ของสงขลาเป็นพื้นที่ที่เรียกว่ามีเครือข่ายประชาคมอยู่มาก เกือบๆ ทุกประเด็นที่สงขลาจะมีการเคลื่อนไหวขององค์กรภาคประชาชนอยู่ ที่ผ่านมามีเทศบาล อบต. และ อบจ.ไม่ค่อยไปสนใจหรือเข้าไปยุ่งกับการทำงานของภาคประชาชนเท่าไร ภาคประชาชนก็ไม่สนใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกัน ต่างคนก็ต่างทำ

ไปๆ มาๆ ที่สงขลาที่มีการตั้งคณะกรรมการสุขภาพพื้นที่ขึ้นมา มีตัวแทนจากท้องถิ่น เทศบาล อบต. อบจ. เข้าไปเป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการสุขภาพพื้นที่ แต่มีแต่คำสั่งแต่งตั้งขึ้นมา การประชุมและการทำงานไม่มี เข้าใจว่าคง



เหมือนกันทั่วประเทศก็คือผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุขหลังไม่ดำเนินการเรื่องนี้ เพราะฉะนั้นเรื่อง กสพ. เรื่องการถ่ายโอนอำนาจทางด้านสาธารณสุขให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคงเป็นประเด็นที่ไม่ได้พูดถึงจนถึงปัจจุบัน

ที่นี่พอมาทำงาน รองนายก อบจ. ได้ประมาณสักปีหนึ่งทาง สสส.สงขลา เข้ามาเชิญนายกกับผม เข้าไปร่วมประชุม พอไปประชุมกัน ทางนายกก็รับปากในที่ประชุมว่า จะให้การสนับสนุนในการทำแผนทางด้านสุขภาพ จะตั้งวงเงินไว้ประมาณ 4 - 5 ล้านบาท สำหรับการสนับสนุนโครงการเหล่านี้

การประชุมทำงานร่วมกันพัฒนาตลอด ตอนหลังจะเริ่มผลักดันให้มีคณะกรรมการ คือขยายปรับรูปให้คล้ายๆ เป็น กสพ. เรียกว่า คณะกรรมการเครือข่ายสุขภาพระดับจังหวัด โดยเข้าไปคุยกับทางผู้ว่าฯ และทางผู้ว่าฯ ก็เสนอกรรมการทางจังหวัดขึ้นมาส่วนหนึ่ง มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด พัฒนาสังคมจังหวัดที่คิดว่าเกี่ยวข้อง ทางเราก็ให้เพิ่มท้องถิ่นจังหวัดขึ้นมา แล้วก็เอานายก อบต. และนายกเทศมนตรีของหลายคนี่เด่นๆ เข้ามาเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ

และต่อไปคิดว่าคณะกรรมการชุดนี้จะเป็นตัวดำเนินการ และดูแลงานด้านสุขภาพทั้งหมด เพราะฉะนั้นบทบาทของ อบจ.สงขลา จะเป็นบทบาทของการทำงานร่วมเครือข่ายภาคประชาสังคม ซึ่งเข้าใจร่วมกันว่ามันครอบคลุมงานหลายๆ

อย่างไม่ใช่เฉพาะเรื่องสุขภาพอย่างเดียว

อีกประเด็นที่คิดว่าจะเกิดขึ้นก็คือ ต่อไปเรามองไปที่ อบต.และเทศบาล คือส่วนท้องถิ่นเป็นจุดหลักของการที่จะทำ อะไรร่วมกัน ระหว่างองค์กรประชาชนที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ กับท้องถิ่น อบต. หรือเทศบาลที่อยู่ในพื้นที่ จากการเริ่มที่จัด เราก็จะขยายเวที ใช้เวทีบางเวที แล้วก็จะสร้างเวทีขึ้นมาอีก หลายเวที ซึ่งเป็นเวทีที่จะเอา อบต.และเทศบาลมาพบปะกับ ในส่วนขององค์กรภาคประชาชน

ตรงนี้คิดว่ามันจะเกิดรูปแบบการทำงานร่วมกัน ซึ่งตอนนี้ มีหลายพื้นที่เป็นพื้นที่นำร่องอยู่ คิดว่าโดยกระบวนการอย่างนี้ มันจะทำให้เกิดนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพหรือการดำเนินการทางด้านสุขภาพที่เป็นนวัตกรรมเกิดขึ้นในจังหวัดค่อนข้างมาก

เพราะฉะนั้นทาง อบจ.คงไม่จำเป็นต้องมานั่งคิดโครงการ เอง เพียงแต่ดูว่า อะไรจะทำได้ โครงการมันจะเกิดขึ้นมาจากการนำเสนอในกระบวนการที่เราทำร่วมกับเครือข่ายภาค ประชาสังคม

อันนี้ในส่วนที่ทำงานกับภาคประชาสังคม ผู้บริหาร อบจ. ช่วงแรกก็ให้ความสนใจ ตั้งแต่ช่วงหาเสียง คือช่วงหลังมานี้ การเปลี่ยนแปลงหรือทิศทางอันหนึ่งของการเลือกตั้ง ในส่วนของ ท้องถิ่น มันจะเริ่มแข่งกันในเรื่องของนโยบายมากขึ้น ที่นำเสนอ ตรงนี้เพราะต้องการให้เห็นบางอย่างว่า บางช่วงจังหวะที่เรา สามารถไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้ มันควรจะเริ่มตั้งแต่ช่วงตอนที่หาเสียงกันอยู่ ถ้าสามารถมีเวทีที่ให้องค์กรภาคประชาชนหรือเปิดโอกาสให้ ภาคประชาชนเข้าไปสะท้อนว่าควรจะมึนโยบายอย่างโน้นอย่างนี้ นโยบายพอไปใช้หาเสียง ธรรมชาติของนักการเมืองมันต้องทำ เพราะการไม่ทำคือการผิดสัญญาที่ให้ไว้กับชาวบ้าน ซึ่งเป็น ประเด็นสำคัญมาก ของสงขลาเหมือนกันก็โดนกดดันด้วย ประเด็นนี้ค่อนข้างเยอะ

นโยบายหลังจากนี้ก็คือนโยบายที่จะได้จากการทำงาน



ร่วมกัน ระหว่างเครือข่ายภาคประชาสังคม แล้วก็การพยายามให้เครือข่ายภาคประชาสังคม ทำงานใกล้ชิดกับ อบต.และเทศบาลซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้นภาพรวมๆ ของที่สงขลามันจะเป็นอย่างนี้

## **เทศบาลตำบลร่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช**

### **อัศวิน จินตวร นายกเทศมนตรีตำบลร่อนพิบูลย์**

ในเขตเทศบาลตำบลร่อนพิบูลย์ มีปัญหาเรื่องของสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาเรื่องสารหนู ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องสุขภาพด้วย เพราะมันมีผลกระทบในเรื่องมะเร็งผิวหนัง เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นมาตั้งแต่ประมาณปี 2530 จนกระทั่งปี 2542 ที่ผมเป็น ส.จ. (สมาชิกสภาจังหวัด) สมัยแรก การขับเคลื่อนเรื่องการแก้ไขปัญหาสารหนูไม่ได้ไปถึงไหนเลย

จนกระทั่งวันหนึ่งกรมควบคุมมลพิษได้ลงไปยังเทศบาล แล้วบอกว่า พื้นที่ตรงนี้จะประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งในขณะนั้นเป็นที่ไม่พอใจของชาวบ้านมาก รับไม่ได้ที่คุณมาประกาศว่าพื้นที่นี้มีปัญหา เป็นเขตที่ต้องระวัง ทำให้พืชผลก็ตีเศรษฐกิจก็ตี ตอนนั้นตกต่ำมาก

สิ่งนี้เองที่ผมคิดว่าทำให้เกิดกระแสสังคม เกิดภาคประชาสังคม ซึ่งตอนนั้นผมเป็นฝ่ายค้าน ก็พยายามจะรวบรวมความคิดว่า การที่เราจะแก้ไขปัญหาตรงนี้ โดยไม่ต้องประกาศเขตควบคุมมลพิษจะทำได้อย่างไร จากนั้นก็เกิดการระดมความคิดเห็นกัน

ประเด็นแรกคือ คนที่ป่วยจากสารหนูอยู่แล้วเราจะทำอย่างไรกับเขา หนึ่งก็คือ การรักษา ฝ้าดูแลอย่างต่อเนื่อง สองคือ การค้นหาผู้ป่วยใหม่ และสามคือ การเฝ้าระวัง

ขณะเดียวกันการต่อยอดของโครงการสารหนูนี้คืออะไร ก็คือการทำนโยบายเชิงรุกในเรื่องของสุขภาพทั้งหมด นั่นก็คือ การลดแลกแจกแถม ตั้งแต่แรกเกิดพอเด็กคลอดเราก็

มีกระเช้าไปเยี่ยม อนุบาลเด็กเล็กเราก็ทำ ขณะเดียวกันในโรงเรียน รัฐเป็นผู้อุดหนุนอาหารกลางวันแค่ 30 เปอร์เซ็นต์ ส่วนที่เหลือเทศบาลอุดหนุนหมด เพราะฉะนั้นเด็กที่มาโรงเรียนแล้วไม่มีตั้งค์ ก็มีข้าวกิน มีนมดื่ม

ถามว่าจุดแข็งที่เราได้ดำเนินการตรงนี้มีมันมาจากไหน ผมบอกได้เลยว่ามันมาจากความคิดของเขาครับ ความคิดของชาวบ้าน นั่นคือสิ่งสำคัญ ไม่ว่าจะผมจะอยู่ในตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือไม่ ไม่จำเป็น ระบบของมันจะวิ่งกันไปโดยอัตโนมัติ

ผมเองมีนโยบายตรงนี้อีกอย่าง ที่ต่อเนื่องจากนโยบายสาธารณสุขเรื่องสุขภาพ ก็คือ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ครับ โชคดีตรงที่ อสม.เขาโยกมาให้เป็นของเทศบาลบางส่วน เพราะฉะนั้นชุมชนแต่ละชุมชนจะต้องดูแลของเขาเอง ผมเองในพื้นที่มี 10 ชุมชน จะต้องมี อสม.ทุกชุมชน อสม.แต่ละคนต้องดูแล 15 ครัวเรือนต่อ 1 คน เพราะฉะนั้นพื้นที่ครอบคลุมในการดูแลเรื่องของสารหนู เรื่องสุขภาพเด็ก เรื่องผู้สูงอายุก็ดี ขณะนี้เป็นเชิงรุกทั้งหมด

กระบวนการมีส่วนร่วม ผมบอกได้เลย ขนาดที่ผมนั่งตำแหน่งนายกเทศมนตรีแล้ว ทุกเดือนผมจะต้องเจอกับชุมชนเพื่อจะระดมความคิดว่าในเดือนนี้คุณต้องการจะทำอะไร และก่อนที่จะทำงบประมาณเทศบัญญัติ ล่าสุดเมื่อเดือนที่ผ่านมาผมได้นำชุมชนและอาจารย์ไประดมความคิดกันว่า สิ่งที่คุณต้องการในปีงบประมาณหน้าคืออะไร เพื่อให้การทำเทศบัญญัติตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง

ถึงจะเป็นเทศบาลเล็กๆ มีงบประมาณเล็กๆ แต่ผมก็ยังทุ่มเทตรงนี้ จากเดิมผู้บริหารชุดเก่า งบประมาณในเรื่องการลงทุนสาธารณสุข 90 เปอร์เซ็นต์ เรื่องคุณภาพชีวิต 10 เปอร์เซ็นต์ แต่ขณะนี้เทศบาลตำบลร่อนพิบูลย์คุณภาพชีวิต 50 เปอร์เซ็นต์ แล้วปีต่อไปผมว่าสาธารณสุข 90 เปอร์เซ็นต์มันอึดแล้ว เราจะเพิ่มขึ้นไปอีกเป็น 60-70 เปอร์เซ็นต์ เพราะฉะนั้น

ผมถึงบอกว่า เมื่อไหร่ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์มีความคิดในเรื่องคุณภาพชีวิต นั้นแหละครับคนในสังคมก็จะมีคุณภาพ

ขณะนี้ผมบอกได้เลยว่าเทศบาลตำบลร้อนพิบูลย์เป็นจุดศูนย์กลางที่ช่วยในเรื่องปัญหาของสารหนูให้เดินต่อไปข้างหน้า มีการจัดตั้งศูนย์แก้ไขปัญหาลิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานเดียวที่สนับสนุนในเรื่องของอุปกรณ์กำลังคน ช่วยทุก ๆ ด้าน ซึ่งถ้าเป็นที่อื่นเขาคงไม่เอาแล้ว เพราะมันเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน

เมื่อ 2 อาทิตย์ก่อน ผมก็ได้ไปพูดคุย วางแผนในเรื่องการแก้ไขปัญหาลิ่งแวดล้อมของกรมอนามัย ที่เขามีปัญหาเรื่องสารแคดเมียม และเรื่องถ่านหินที่แม่เกาะ ซึ่งเป็นปัญหาลิ่งแวดล้อม ผมไปพูดให้เขาฟังว่า ขออย่าให้เป็นเหมือนร้อนพิบูลย์ ที่ 18 ปีไม่ได้ทำงานเลย ขอเถอะครับ อย่าให้เป็นเหมือนผม ขอเถอะว่าท่านทำเลยครับ สมมุติว่าพอมมีปัญหาบ๊อบ ท่านทำหนึ่งสองสามสี่ ผมแนะนำให้ไปหมดแล้ว อย่าช้า ตีเหล็กก็ต้องตีตอนกำลังร้อน

18 ปีแล้วที่ร้อนพิบูลย์นั่งมองหน้ากันตาปริบ ๆ ผมบอกได้เลยว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะที่กำลังดำเนินการขณะนี้ชุมชนมีความเข้มแข็งพอ ถึงผมจะไม่ได้เป็นนายก แต่เขาอยู่ได้ด้วยตัวของเขา ระบบผมวางไว้ให้หมดแล้ว นี่คือนี่ที่ผมพยายามจะบอกว่าเทศบาลตำบลของเราอาจจะเล็ก ๆ แต่เราก็ทำหน้าที่ของเรา

## คิดต่อ คิดเต็ม

รศ.ดร.อุดม กุญชรวิเศษ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การจะทำให้ประชาชนมีสุขภาพดีโดยพยายามที่จะขับเคลื่อนนโยบายสุขภาพผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราควรจะทำอย่างไรกันดีจึงจะเหมาะสม ผมคิดว่ามันเป็นโจทย์ใหญ่

ในมุมมองทางรัฐประศาสนศาสตร์ถ้าเราจะขับเคลื่อนอะไรให้ไปสู่ความสำเร็จ โดยเฉพาะการขับเคลื่อนระดับชาติ ต้องเข้าใจความเป็นชาติและเข้าใจความเป็นสังคมเสียก่อน ถ้าไม่เข้าใจ ทำไป ทะเลาะกันไป แล้วในท้ายที่สุดก็ไม่มีทางสำเร็จ จะทุ่มเทพทรัพยากรไปแค่ไหนเพียงไรก็ไม่สำเร็จ

กิจกรรมสาธารณสุขหรือกิจกรรมสุขภาพ ถ้าจะทำให้สำเร็จ ผมว่ามันเป็นกิจกรรมของ 3 ระดับที่จำเป็นต้องคิดพิจารณา และพยายามสนธิกำลังใน 3 ระดับนี้ให้ได้

ระดับที่ 1 คือ ระดับประชาชน กิจกรรมสุขภาพเป็นกิจกรรมของประชาชน ถ้าเมื่อไหร่ประชาชนรู้สึกว่าการกิจกรรมสุขภาพเป็นกิจกรรมของเราเอง โอกาสที่จะประสบความสำเร็จมีแล้วปัญหาคือ เราจะทำยังไงให้ประชาชนเข้าใจในเรื่องนี้ ทำยังไงให้ประชาชนมีพฤติกรรมในสิ่งที่เขาจะเป็นได้ ซึ่งถ้าหากว่าเรามองประชาชนเป็นคนๆ ก็คงไม่ยากอะไร แต่ถ้าเรามองประชาชนทั้งสังคมก็ไม่ใช้กระบวนการง่ายๆ แล้ว และถ้าจะทำให้สำเร็จได้ ก็ต้องอาศัยกระบวนการส่วนที่ 2

พลังส่วนที่ 2 ที่สำคัญ คือพลังที่มาจากความคิดว่า กิจกรรมสาธารณสุขเป็นกิจกรรมของชุมชน

ส่วนที่ 3 คือกิจกรรมสุขภาพเป็นกิจกรรมของรัฐ ซึ่งจริงๆ แล้วเป็นส่วนที่อ่อนแอที่สุดในบรรดาทั้งหมด แต่ว่าในบ้านเราถือว่าใหญ่ที่สุด พอพูดถึงอย่างนี้ เราจะมองถึงกระทรวงสาธารณสุข หมอ เกษัชกร หรือพยาบาล มากมายเลย แต่ถามว่าสุขภาพของประชาชนตอนนี้ดีขึ้นหรือยัง คำตอบก็คือ ยัง นั่นเป็นเพราะอะไร เป็นเพราะว่ากิจกรรมของรัฐ

<< **ชุมชนต้องเกื้อหนุน  
และรัฐโดยทอ้งกันช่วยสนับสนุน  
อีกแรงหนึ่ง โดยมีรัฐบาลกลาง  
เป็นพี่เลี้ยงใหญ่ >>**



มันเป็นกิจกรรมเพียงส่วนหนึ่งที่ควรจะขับเคลื่อนผ่านชุมชนและประชาชน

ถ้าเมื่อไหร่รัฐแยกตัวเองจากชุมชนและประชาชน รัฐก็จะโดดเดี่ยวตัวเอง แล้วที่ร้ายไปกว่านั้นก็คือ ถ้ารัฐทำตัวเป็นผู้ปกครอง เป็นผู้กำหนดทุกสิ่งทุกอย่าง รัฐดูศรัทธยากจากข้างล่างจากประชาชนทุกคน แล้วขับเคลื่อนตามใจของรัฐ ผมไม่เห็นช่องทางที่จะสำเร็จเลย มันก็จะอยู่ไปอย่างนี้

ที่นี่ ในฐานะที่เราเมืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากมายถึง 7 พันกว่าแห่งในขณะนี้ และก็ยังไม่อ่อนแอมาก แต่การอ่อนแอมากไม่ได้หมายความว่าเราจะทำอะไรไม่ได้ ผมเพียงแต่มองว่าอย่าไปคาดหวังว่าท้องถิ่นจะทำอะไรเหมือนกระทรวงสาธารณสุข ทำ ท้องถิ่นบ้านเราจะเหมือนท้องถิ่นในฝรั่งเศส เหมือนคอมมูนอย่าไปคาดหวังอย่างนั้น แต่คิดหวังว่าท้องถิ่นในบ้านเรากำลังเริ่มต้น และเราพยายามที่จะช่วยกันดูแลให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง

แต่ถ้าท้องถิ่นในบ้านเราทำตัวเป็นลูกน้องของรัฐ จนกระทั่งไม่เห็นความสำคัญของประชาชนในท้องถิ่น น่าปวดหัวมากจริงๆ และในขณะนี้ทิศทางมันเป็นอย่างนั้น

ที่นี่ถ้าท้องถิ่นที่ดีเป็นยังไง ก็เหมือนกัน หนึ่งก็ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของประชาชน ท้องถิ่นเกิดขึ้นโดยประชาชน ถูกควบคุมดูแลด้วยประชาชน กลไกของรัฐไม่มีทางจะดูแลท้องถิ่นได้ มีกลไกประชาชนอย่างเดียวที่ดูแลได้ และเป็นอย่างนี้ทั่วโลกด้วย

นอกจากเรื่องประชาชนแล้ว เรื่องชุมชนผมคิดว่าก็

ทำนองเดียวกัน ท้องถิ่นต้องเตรียมความพร้อมให้ชุมชน โดยเฉพาะการให้ชุมชนพึ่งตนเอง ชุมชนพึ่งตนเองเป็นหลักการสำคัญของท้องถิ่น เราจะทำยังไงให้ชุมชนไม่รู้สึกลัวว่าชาติินนี้มีแต่ขอทำยังไงให้เขาพึ่งตนเองได้ ชุมชนควรจะสร้างอะไรให้ท้องถิ่น เอาทุกสิ่งที่ชุมชนให้มาดำเนินการยังไงเพื่อสนองต้องการของชุมชนเองหรือของประชาชนเอง

ส่วนที่ 3 ท้องถิ่นเป็นหน่วยปกครองหน่วยหนึ่งของรัฐที่ไม่ขึ้นกับส่วนกลาง ต้องพูดไว้ก่อน ไม่เหมือนกับภูมิภาคที่ไม่ขึ้นกับส่วนกลาง เช่นนี้มิได้หมายความว่า จะประกาศเป็นประเทศอิสระ มิได้หมายความว่าอย่างนั้น มันจะยึดโยงโดยหลักการอื่น แต่ไม่ใช่หลักการบริหาร โดยใช้กลไกทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์เป็นหลัก ผมเรียนวิชาทางด้านนี้มา ผมก็จะเข้าใจทางด้านนี้ ไม่ใช่ไกลเกินไป

เพราะฉะนั้น รัฐต้องไม่มองว่าท้องถิ่นเป็นลูกน้อง แต่มองว่าท้องถิ่นเป็นพาร์ทเนอร์ในกิจการที่จะทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดความสถาพรของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ท้องถิ่นนั้นเป็นผลผลิตของประชาชนในท้องถิ่น มากกว่าที่จะเป็นผลผลิตของรัฐบาล

รัฐมีหน้าที่สนับสนุนท้องถิ่น แต่ว่ากระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐกับท้องถิ่นเป็นเรื่องจำเป็น ถ้าท้องถิ่นเข้มแข็ง ปัญหาของชุมชน ปัญหาของประชาชน ต้องแก้โดยท้องถิ่น โดยมีรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน หลักการควรเป็นอย่างไร

ถ้าหลักการเป็นอย่างนี้ ชั้นที่ 3 ก็คือ เราจะเคลื่อนย้ายนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะนโยบายสุขภาพ ซึ่งขณะนี้มวลรวมส่วนใหญ่จะอยู่ที่กระทรวงสาธารณสุข เข้าไปสู่กระบวนการของท้องถิ่น และกระบวนการของประชาชนได้อย่างไร

จุดเด่นที่สำคัญของท้องถิ่นก็คือ ท้องถิ่นมีจำนวนมาก และมีความสามารถในการเข้าถึงประชาชนสูงมาก ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขเข้าไม่ได้ เข้าไม่ถึง ผมกลัวพูดเลย เพราะว่ามันมีอุปสรรคหลายอย่าง แต่ท้องถิ่นนี้เข้าถึงแน่นอน เพราะฉะนั้น

ทำอย่างไรให้ท้องถิ่นนำกระบวนการนี้เข้าไป ถ้าหากเรื่องบริการสุขภาพ เป็นบริการพื้นฐานที่ประชาชนต้องทำเอง ต้องเป็นเจ้าของ ชุมชนต้องถือหุ้น และรัฐโดยท้องถิ่นช่วยสนับสนุนอีกแรงหนึ่ง โดยมีรัฐบาลกลางเป็นพี่เลี้ยงใหญ่ เป็นแกนหลักของชาติ ขณะที่ในชุมชนเมืองคับคกรองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ถ้าแกน 2 แกน ระหว่างแกนชาติกับแกนท้องถิ่นช่วยกัน ผมคิดว่านโยบายนี้ไปได้

## เรียนรู้และแลกเปลี่ยน สิ่งแวดล้อม ชุมชนนำอยู่

### เทศบาลนครยะลา

#### พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีเมืองยะลา

เทศบาลนครยะลามีมอดโตหรือคำขวัญที่ใช้ในการบริหารจัดการว่า ‘สร้างเมืองให้น่าอยู่ สร้างความรัฐผู้มวลชน สร้างสังคมให้โปร่งใส สร้างสานใจพัฒนานครยะลาสู่สากล’

เทศบาลนครยะลา ได้ชื่อว่ามีผังเมืองดีที่สุดในประเทศไทย และเป็นเมืองสะอาด ได้รับรางวัลพระราชทานของโครงการเมืองน่าอยู่ 3 ปีซ้อน โดยผังเมืองของเทศบาลนั้นมีวงเวียนซ้อนกัน 3 ชั้น มีถนน 404 สายที่ตัดเป็นใยแมงมุมทั้งหมดจากพื้นที่ทั้งหมด 19 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 73,000 คน และมีประชากรแฝงอีก 40,000-50,000 เนื่องจากเป็นศูนย์กลางการศึกษา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

นอกจากนี้ เป้าหมายอีกอันหนึ่งคือการเป็นนครแห่งสวน (Garden City) สวนสาธารณะ

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น นอกจากจะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมียุทธศาสตร์ของจังหวัดแล้ว ในเรื่องของการกำหนดนโยบายเชิงรุกนั้น มีการทำเครือข่ายประชาชน ทำเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มี

เวทีสาธารณะให้ร่วมวิจารณ์ต่าง ๆ เรียกว่า สภาประชาชน (People Congress) ปีละ 2 ครั้ง แล้วยังมีสภาเขต ที่จะทำงานจะลึกในแต่ละประเด็น ทั้งหมดนี้เป็นเครือข่ายประชาคม ในการทำแผนแม่บท

เรามีโครงการจัดรูปที่ดิน โครงการบำบัดน้ำเสีย มีโครงการขยะแห้งแลกไข่ โครงการธนาคารขยะ โครงการอรุณเบิกฟ้ายะลาสะอาด ยะลามีแนวความคิดเรื่องปลอดถังขยะซึ่งทำมาตั้งแต่ พ.ศ.2535 โดย 6 โมงเช้าเทศบาลนครยะลาต้องสะอาดทั้งหมด เพราะวิถีชีวิตอย่างหนึ่งของคนยะลาคือหลังจากออกกำลังกายตอนเช้าแล้วจะมาทานต้มยำ ก๋วยจั๊บ ฉะนั้นถ้ามีการกวาดขยะ ผู้เฒ่าเฒ่าจะตกที่อาหารได้ จึงมีโครงการนี้ขึ้นมา โดยให้อาสาสมัครชุมชนช่วยดูแลร่วมกับพนักงานเทศบาล

อีกไม่นาน เทศบาลเรา จะมีห้องสมุดมีชีวิตหรืออุทยานการเรียนรู้ เพราะการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาเมืองให้ยั่งยืน โดยขณะนี้มีการทำไฟกักรูป เอนักเรียนทุกระดับชั้น ตั้งแต่อนุบาลถึงอุดมศึกษามารู้จักแลกเปลี่ยนว่า ห้องสมุดในฝันของเขาเป็นอย่างไร และอยากอ่านหนังสืออย่างไร

เป้าหมายเรื่องเมืองน่าอยู่ มี 4 ด้านสำคัญที่ต้องทำ 1.การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการเรียนรู้ 2.การสร้างพันธมิตรทางวิชาการ 3.การจัดโอกาสและการมีส่วนร่วม 4.ติดตามประเมินผล

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ความไม่สงบกำลังส่งผลกระทบอย่างมาก โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้การโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาในเขตเมืองของประชากรแฝงจิตสำนึกในการเป็นเจ้าของพื้นที่ไม่มี และความไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ เมื่อมีส่วนกลางลงมาออกคำสั่งมาก โดยเฉพาะช่วงเหตุการณ์ไม่ปกติ ทำให้ประชาชนไม่พอใจ



## ประชาสังคมจังหวัดระนอง

### สุชีพ พัดทอง ประชาสังคมจังหวัดระนอง (แกนนำยกกศมนตรี)

สภาพทั่วไปประกอบด้วย 4 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ ประชากร 170,000 คน ในเทศบาลเมืองระนองมี 13 ชุมชน นับถือศาสนาพุทธ 95 เปอร์เซ็นต์ อิสลาม 3 เปอร์เซ็นต์ คริสต์ 1.5 เปอร์เซ็นต์

สภาพทั่วไป มีทรัพยากรธรรมชาติหลากหลาย ภูเขา สลับกับทะเล มีฝนตกชุก มีป่าชายเลนที่สวยงามที่สุด เป็นพื้นที่ชีวมณฑลโลก พื้นที่อนุรักษ์สำคัญเนื่องจากมีความหลากหลายทางชีวภาพ และที่สำคัญเป็นแหล่งน้ำร้อนแร่ธรรมชาติ

สภาพสังคมอยู่กันด้วยความสงบเรียบร้อย แม้จะมีแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก แต่ปรากฏว่ามีคดีอาชญากรรมเกิดขึ้นน้อยมาก ส่วนปัญหาชายแดน โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อย ไม่ปรากฏว่ามี

วิสัยทัศน์ในการพัฒนากลุ่มจังหวัด ประกอบด้วยชุมพร ระนอง และสุราษฎร์ธานี คือมุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางในการขนส่งสินค้า เชื่อมโยงระหว่างอันดามันและอ่าวไทย มุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางการส่งผลไม้และทะเลบริสุทธิ สำหรับการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ และทำสิ่งแวดล้อมให้น่าอยู่ ขณะนี้เทศบาลกำลังทำผังเมือง ซึ่งต้องคุมดูแลอย่างใกล้ชิด เพื่อการวางระบบที่ดี ในการพัฒนาเป็นแหล่งเก็บสินค้าก่อนนำส่งต่างประเทศ และพักสินค้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ

ด้านนโยบายเมืองท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ จังหวัดมีศักยภาพด้านภูเขา บ่อน้ำแร่ร้อน มีศูนย์หมู่บ้านธารน้ำแร่ ซึ่งเป็นหมู่บ้านสปา ทั้งยังเป็นแหล่งอาหารปลอดภัย พิษปลอดสารพิษ น้ำประปาดื่มได้ เพราะได้มาจากน้ำภูเขาที่สะอาด

โดยจังหวัดได้ทำโครงการระนองเมืองน่าอยู่ มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 เพราะเล็งเห็นศักยภาพว่าเป็นเมืองที่ล้อมรอบด้วยภูเขา และปัจจุบันนี้ได้ขยายเป็นโครงการชุมชนน่าอยู่ เน้นการ

อนุรักษ์และฟื้นฟูธรรมชาติ โดยทุกสัปดาห์เทศบาลจะทำการ  
รณรงค์ดูแลเมืองให้สะอาด และเน้นส่งเสริมการท่องเที่ยวภูมิ-  
ปัญญาและวัฒนธรรม

จังหวัดกำหนดนโยบายชุมชนน่าอยู่ไว้ 4 มิติ

1. มิติแห่งเมืองปลอดภัย ประชากรอยู่อย่างปลอดภัย  
จากอาชญากรรม จากยาเสพติด แม้จะเป็นจังหวัดติดกับ  
ชายแดนแต่มีคดีอาชญากรรมน้อย และแม้จะมีถนนแคบ แต่  
เกิดอุบัติเหตุน้อยเพราะมีการจัดระเบียบการใช้ถนน

2. มิติเรื่องเมืองสะอาด เป็นเมืองที่จัดการบริหารสภาพ  
แวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิต 5 ประเด็น คือ ชยะ สิ่งปฏิกูล  
อากาศ น้ำ มลพิษ ซึ่งจังหวัดพยายามรณรงค์ให้ทุกเทศบาลใช้  
ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยหมักชีวภาพ หรือปุ๋ยหมักอีเอ็ม

3. มิติเมืองคุณภาพชีวิต เมืองที่เอื้อให้ประชาชนอยู่ใน  
สภาพแวดล้อมที่ดี สังคมดี มีสิ่งจำเป็นและอำนวยความสะดวก  
มีการตรวจสุขภาพเด็กทุกปี

4. มิติเมืองธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหัวใจหลัก ทั้งจังหวัดมี  
ความชัดเจน กำหนดนโยบายจากตัวชุมชนขึ้นมาว่าจะพัฒนา  
ขึ้นมาในทิศทางไหน

## เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน

### สุเทพ นุทรวง นายกเทศมนตรีเมืองแม่ฮ่องสอน

กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ชุมชน  
น่าอยู่ในท้องถิ่น ความคิดริเริ่มในการกำหนดประเด็นนั้น เริ่ม  
จากทุนเดิมของแม่ฮ่องสอนคือธรรมชาติ ป่า ภูเขา ดิน น้ำ อุดม  
สมบูรณ์ และทุนเดิมที่สำคัญอีกอันหนึ่งคือวัฒนธรรมดั้งเดิม  
ของคนไต

แต่ทุนที่ดีที่สุดของแม่ฮ่องสอนคือคนดี สังคมดี สิ่งที  
บ่งบอกคือไม่มีขอทาน ไม่มีคนบ้าเดินตามถนน ลูกหลานเลี้ยงดู  
คนแก่อย่างดี ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรม มลภาวะจึงไม่มี จึงเป็น



เมืองปลอดภัย แต่สิ่งที่ดีที่สุดคือมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสูงมาก ซึ่งเป็นตัวชี้วัดสำคัญของสังคมที่ปลอดภัย

การกำหนดนโยบายสาธารณะ กำหนดมาจากรัฐธรรมนูญ หลักคือประชาชน โดยในเขตเทศบาลเมืองจะมีทั้งหมด 6 ชุมชน เรียกว่าเครือข่ายชุมชนเมืองนำอยู่ ทำงานเป็นลักษณะเครือข่าย มีหน่วยงานทั้งสาธารณสุข ททท. เอ็นจีโอ และองค์กรทุกองค์กรในชุมชนทั้ง เยาวชน ผู้อาวุโส เป็นภาคีร่วม

โดยนโยบายเหล่านี้จะให้ประชาชนมาร่วมดูและพิจารณาว่า มีอะไรบ้างที่ต้องการพัฒนา ก่อนหลัง เรียงตามลำดับความสำคัญ จากนั้นทั้งเทศบาลและประชาชนก็ร่วมกันพัฒนา นี่คือความเข้มแข็งของชุมชน

ส่วนการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะและการที่จะทำงานให้ต่อเนื่องนั้น เทศบาลต้องเป็นกลไกที่สำคัญ เพราะลำพังชุมชน ไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง ฉะนั้นเทศบาลต้องเป็นแกนกลางในการพัฒนา และมีหน่วยงานภาคีต่างๆ มาสนับสนุน

นอกจากการทำงานอย่างต่อเนื่อง ยังประสานงานกันหลายฝ่าย โดยชุมชนในท้องถิ่นมีบทบาทมาก แม้แต่เทศบาลัญญัติที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณพัฒนา เทศบาลจะมอบให้ชุมชนคิดทั้งหมด หมายความว่าชุมชนต้องการพัฒนาอะไรบ้าง ความต้องการเหล่านี้จะต้องผ่านประชาคมของทุกชุมชน แล้วจึง

เสนอขึ้นมาเพื่อพิจารณา แล้วผู้บริการจะเอามากำหนดเป็นนโยบายในแต่ละปี

ปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อนไปสู่ความสำเร็จ อยู่ที่การให้ความร่วมมือกันระหว่างชุมชนกับเทศบาล แต่อุปสรรคต่อการพัฒนา ก็มี คือความหวังการพัฒนาทางวัตถุชาวบ้านมากเกินไป รวมไปถึงประเด็นที่ล่อแหลมมาก คือการสนับสนุนเงินให้ชุมชน การให้เงินไปเป็นจำนวนมาก ชุมชนจะเกิดความอ่อนแอ ซึ่งเป็นจุดที่ค่อนข้างอันตราย เพราะถ้าหากไม่มีเงินลงไป ชุมชนก็ไม่ทำงาน ไม่คิดอะไรเลย จึงต้องหาทางทำให้อยู่ในจุดที่สมดุล เพราะถ้าเราเจาะอุดหนุนเงินสนับสนุนงานประเพณีวัฒนธรรมลงไปจนกระทั่งชุมชนไม่ได้ทำอะไรเลย เงินจะกลายเป็นตัวตั้ง และประชาชนก็จะตั้งตารอว่าเทศบาลจะสนับสนุนเงินมาให้เท่าไร

ชุมชนที่เข้มแข็งจะมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เพราะทุกคนจะรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความรับผิดชอบร่วมกัน ตรงนี้สำคัญ เพราะฉะนั้นจะอย่างไรให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของบ้านเมือง เพื่อนำไปสู่ความเป็นชุมชนเข้มแข็ง

ประเด็นสุดท้าย ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงใด ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การกำหนดนโยบายสาธารณะในท้องถิ่นใด ๆ ถือว่าเป็นอิสระขององค์กรท้องถิ่นนั้น ๆ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนมีอิสระในการกำหนดนโยบายสาธารณะท้องถิ่นเอง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่อยากฝากไปถึงส่วนกลางว่าการกระจายเงินมาเพียง 35 เปอร์เซ็นต์นั้น การทำงานเป็นไปอย่างไม่สะดวก ถ้าเป็นไปได้อยากได้งบประมาณทั้งหมดมาดำเนินการเอง ท้องถิ่นจะได้มีความเข้มแข็ง เพราะแต่ละท้องถิ่นนั้นมีองค์ความรู้และการทำงานที่เป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

## ถัดต่อ กิตติเม

สท.ดร.ธนศอร์ เจริญเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นโยบายสาธารณะนั้นผูกพันกับสำนักสาธารณะ ถ้าประชาชนมีสำนักสาธารณะ ก็จะอยากรู้ว่าราชการเอาเงินไปทำอะไร เกิดความห่วงใย อยากรู้อยากเห็นผลว่า เงินที่เสียเอาไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้จริงหรือไม่

สำนักสาธารณะมีความสำคัญมากต่อการทำนโยบายสาธารณะให้เข้มแข็งและเกิดดอกออกผล ทั้งนี้ทั้งนั้นประชาชนต้องออกมาช่วยผลักดัน และประชาชนต้องมีสำนักสาธารณะที่ดี แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าจะทำได้อย่างไร

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีปัญหา เพราะสังคมยุคศักดินาในอดีตมีการกินเมืองเป็นชั้น ๆ ครั้นเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่สมัยรัชกาลที่ 5 มีการรวบอำนาจหลายส่วน คนในพื้นที่ก็อาจสับสนในสำนักกรักบ้านเกิด

สำนักบ้านเกิด สำนักสาธารณะ อาจเป็นทั้งส่วนเดียวกันและแยกกันได้ด้วย การกลับภูมิลำเนาในช่วงเทศกาลต่าง ๆ เป็นตัวบอกความผูกพันได้อย่างดี ที่นับวันจะเข้มแข็งมากขึ้น

เมื่อสำนักกรักท้องถิ่นเกิดขึ้นมา ฉะนั้นในแต่ละท้องถิ่นจะมีความเข้มข้นคึกคัก ชีตเส้นแบ่งไว้ชัดเจนในแต่ละท้องถิ่น ตัวอย่าง ตะวันตกที่ใช้ทีมฟุตบอลมาเป็นตัวดึงดูดใจให้ประชาชนมีความภาคภูมิใจในถิ่นฐาน ฉะนั้นการแข่งขันฟุตบอลแต่ละนัดจึงมีการยกพลไปเชียร์ แต่ประเทศไทยไม่มีตรงนี้ น่าจะเอาเรื่องนี้มาเป็นประโยชน์ในการอธิบายเรื่องการปกครองท้องถิ่น

ในทางวิชาการมีการตั้งข้อสังเกตว่า อบต.กับเทศบาลต้องมีศักยภาพในการทำงาน เพราะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ประชาชนมีอำนาจมากที่สุดในการบริหารการปกครอง ถ้าผู้บริหารปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ประชาชนมีสิทธิดำเนินการตามความเหมาะสมได้ ตรงนี้เองไปอีกทางหนึ่งที่จะช่วยสร้างสำนักกรักบ้านเกิด

<< จุดแข็งของแต่ละเมืองจะเสริมให้  
ชุมชนเข้มแข็งขึ้น สิ่งที่ต้องทำคือ  
ทำให้ประชาชนสำนึกและภูมิใจว่า  
ในจุดแข็งของตัวเอง >>



ประเด็นที่ 2 ทั้ง 3 จังหวัดมีจุดแข็งคนละอย่าง กรณีแม่ฮ่องสอนเป็นชุมชนที่อยู่ในหุบ มีความเข้มแข็งด้านวัฒนธรรมของไทยใหญ่และธรรมชาติที่โดดเด่น แต่มีปัญหาคือประชาชนถูกรุกทางด้านวิทยุมาก ฉะนั้นการอยู่ห่างไกล แสงเสียง ถูกมองว่าเป็นความอ่อนด้อย ประชาชนจึงต้องการความเจริญด้านวัตถุ จุดแข็งของแต่ละเมืองจะเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งขึ้น สิ่งที่ต้องทำคือ ทำให้ประชาชนสำนึกและภูมิใจในจุดแข็งของตัวเอง และทำให้นักท่องเที่ยวตระหนักในเรื่องนี้ด้วย

จากการตั้งข้อสังเกต กรณียะลามีจุดแข็งตรงที่เป็นศูนย์กลางเขตใต้ตอนล่าง ซึ่งตรงนี้ไม่แน่ใจว่าเป็นจุดแข็งหรือปัญหา เพราะหากเมืองไหนอายุ เมืองนั้นจะเป็นแม่เหล็กดึงดูดผู้คนไปอยู่มากขึ้น ซึ่งยะลาคงเจอปัญหานี้แล้ว

บทเรียนของเมืองใหญ่ นอกจากจะเป็นแม่เหล็กดึงดูดแล้ว ยังต้องจัดงบประมาณอีกส่วนหนึ่งไปดูแลพื้นที่รอบๆ ยกตัวอย่าง เมื่อเยอรมนีตะวันตกออกถูกรวมกับเยอรมนีตะวันตก รัฐบาลเยอรมนีตะวันตกประกาศหยุดดูแล หรือช่วยเหลือประเทศอื่นไว้ระยะหนึ่ง เพราะจะทุ่มงบประมาณทั้งหมดไปช่วยจุดเยอรมนีตะวันตกให้ดีขึ้นเพื่อเฉลี่ยระดับการพัฒนาให้ก้าวไปพร้อมกัน ลดความแตกต่างไปในตัว สืบเนื่องไปถึงนโยบายสาธารณะระดับประเทศได้คือ ทำอย่างไรให้ประเทศเพื่อนบ้านมีความเป็นอยู่ดีขึ้น จะได้ไม่อพยพมาอยู่เมืองไทยเป็นจำนวนมาก

แต่เกิดความสงสัย เพราะจุดอ่อนอย่างหนึ่งคือ เมื่อ

เจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบมาพูดเองก็มักจะมีแต่ด้านดี ด้านอ่อนมักไม่ถูกพูดถึง แต่อยากถามนายกเทศมนตรีเมืองยะลา บัจจัยในการเป็นเมืองนำอยู่คืออะไร มีอะไรบ้างที่ทำให้เป็นอย่างนี้ และการสืบเนื่องของอำนาจมากกว่า 30 ปี ในทางรัฐศาสตร์ทำให้อำนาจมากขึ้นหรือไม่ แล้วจะพัฒนาไปในทางโก่งกิ้นหรือไม่

กรณีแม่ฮ่องสอน เป็นชุมชนขนาดเล็ก ซึ่งเป็นทั้งจุดแข็งและจุดด้อยไปในตัว การเดินทางโดยเครื่องบินมีปัญหามาตลอดเพราะมีหมอกทุกฤดู ทราบว่ามีโครงการขยายสนามบินในอนาคตอันใกล้ แต่ถ้าหมอกยังมีปริมาณมากอยู่จะขยายไปเพื่อจุดประสงค์อะไร

นอกจากความเข้มแข็งส่วนท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาแล้ว คงถึงเวลาแล้วที่ต้องเอา ส.ส. ส.ว. และคนที่กำหนดนโยบายระดับประเทศลงมาช่วยในการบริหารด้วย



ทิศทางในอนาคตของกระบวนการพัฒนา  
นโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น





## รศ.ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ มหาวิทยาลัยบูรพาบัณฑิตย

ผมตื่นตื่นที่ทางมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สนใจในปัญหาเรื่องนี้ เพราะว่ามันมีค่าว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ด้วย มันมีค่านโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นอยู่ด้วย มันมีค่าว่าการพัฒนาท้องถิ่นอยู่ด้วย ซึ่งทั้งสามสิ่งนี้เป็นสิ่งที่ผมคิด ใครครวญ แล้วก็เห็นอะไรมามากพอสมควร

อยากจะขอแสดงความคิดเห็นเริ่มต้นก็คือเรื่องการพัฒนา ผมคิดว่าการพัฒนาในเวลานี้เรามีการพัฒนาชนบท พัฒนาท้องถิ่น ที่เกือบจะเรียกได้ว่าเป็นการพัฒนาโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

สิ่งที่ผมปรารถนาจะเห็นก็คือ การพัฒนาประเทศโดยท้องถิ่นมากกว่า ผมคิดว่าสิ่งที่พวกท่านกำลังทำ ไม่ใช่เป็นเพียงแต่การสร้างบ้านสร้างเมืองเท่านั้น ไม่ได้เป็นแค่เรื่องของท้องถิ่นเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของการพัฒนาประเทศโดยท้องถิ่น ซึ่งพูดตอนนี้แล้วหลายท่านอาจจะรู้สึกว่าเป็นคำที่แปลกหู เพราะเราจะถูกสอนกันว่าการพัฒนาประเทศต้องพัฒนาโดยรัฐบาล ต้องพัฒนาโดยสภาพัฒน์ฯ โดยคณะรัฐมนตรี ท่านรัฐมนตรี หรืออธิบดีต่างๆ

เวลาเราไปต่างจังหวัด เรามักจะบอกว่าบางพื้นที่เจริญหรือมีการพัฒนา เช่น เราอาจจะบอกว่าจังหวัดขอนแก่นเจริญมาก ถามว่าอะไรที่ทำให้คุณมองว่าขอนแก่นเจริญ โดยมากก็ต้องบอกว่า เพราะมีถนนที่เลนๆ มาแล้วห้างคาร์ฟูร์ โลตัส แล้วก็สร้างสะพานลอยข้ามถนนมูลค่า 6 ร้อยล้านบาทที่ ท่านรัฐมนตรีคนหนึ่งเอามาให้ แต่ว่าชาวบ้านไม่อยากจะสะพานลอยสักเท่าไร ถ้าเป็นไปได้ เอาเงิน 6 ร้อยล้าน มาให้เขาทำ

อะไรต่างๆ เอง เขาคงไม่คิดเอามาสร้างสะพานลอย คงคิดว่า  
เดินข้ามถนนก็ได้อยู่แล้ว

ฉะนั้นเมื่อมองแล้ว ผมคิดว่าการพัฒนาประเทศ ถ้าเรา  
ไปมองเฉพาะที่ แล้วบอกว่ามันเจริญ เราต้องใช้เกณฑ์ว่าเป็นไป  
เพื่อท้องถิ่น เป็นไปโดยท้องถิ่น และเป็นของท้องถิ่นด้วยหรือ  
เปล่า ซึ่งบางทีมันไม่เป็นเลย มันไม่ได้ทำโดย ไม่ได้เป็นของ  
และไม่ได้ทำเพื่อท้องถิ่น

ผมยกตัวอย่างจังหวัดที่จนที่สุด อย่างจังหวัดศรีสะเกษ  
และสุรินทร์ เอ่ยชื่อด้วยความเคารพนะครับ เราจะเห็นว่าช่วงนี้  
มีถนนหนทางมีอะไรต่างๆ เพิ่มขึ้นมากมาย เราอาจจะคิดว่า  
เจริญหรือพัฒนาดี แต่ถ้าไปดูว่าคนศรีสะเกษ คนสุรินทร์ รายได้  
มาจากไหน ผมคิดว่า 90 เปอร์เซ็นต์ เป็นการขายแรงงาน ทั้งที่  
ไปขายในโรงงานและขายแรงงานเป็นแม่บ้าน คนรับใช้ หรือ  
บางคนก็ต้องขายบริการทางเพศ บางคนก็ต้องไปขายความ  
เสี่ยงที่ต่างประเทศ

แต่ว่าคนศรีสะเกษ คนสุรินทร์ ที่ทำอาชีพอื่นๆ แทบจะมี  
น้อยมาก ยิ่งอาชีพที่สังคมถือว่ามีความเกียรติ มีฐานะ ยิ่งน้อยลงไป  
ใหญ่ ซึ่งถ้าเป็นอย่างนี้ การพัฒนาที่ศรีสะเกษ แม้ว่าจะมีดีกรม  
บ้านช่อง มีไฟฟ้า มีถนนอะไรมากมาย ก็คงยังไม่ใช่การพัฒนา  
ท้องถิ่น ยังไม่ใช่การพัฒนาของท้องถิ่น โดยท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่น  
แต่ว่าเป็นการพัฒนาท้องถิ่นโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค  
มากกว่า

แม้แต่ในเขตที่ถือว่าพัฒนาอย่างเกาะสมุย ถ้าไป  
ถามว่างานดี ๆ ที่อยู่ในสมุย ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว ใครที่ไหน  
เป็นคนได้ทำ ก็ไม่ใช่คนสมุย ส่วนใหญ่เป็นคนมาจากกรุงเทพฯ  
แล้วก็พืชยา คุณงานระดับล่างลงไป อย่างเช่นงานเด็กเสิร์ฟ  
อาหาร หรือเด็กทำความสะอาดก็เหมือนกัน ไม่ใช่คนจากสมุย  
ผมก็มีความรู้สึกว่าการเกาะสมุยที่บอกว่าการพัฒนานั้นมากมาย  
ยาวนาน ที่บอกว่ายั่งยืน ๆ เอาเข้าจริง ๆ ในสายตาผมไม่เจริญ  
เพราะว่ามันไม่ได้เป็นการพัฒนาเพื่อท้องถิ่น เพราะคนท้องถิ่น

ไม่ได้รับประโยชน์อะไร คนจากต่างถิ่นมาได้รับประโยชน์ไป

แม้แต่งานที่เป็นงานพื้นฐานที่คนสมุยควรจะทำได้ทำ เขาก็บอกว่าคนสมุยไม่สนใจงานบริการ คนสมุยอยากเป็นแต่ชาวสวน ผมก็คิดขึ้นมาว่าทำไมคนสมุยไม่สนใจรับงานด้านนี้ แล้วก็คิดว่าต้องเกี่ยวข้องกับการศึกษาแน่ๆ เพราะการศึกษาของสมุยไม่ได้ทำเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับความต้องการของสมุย คนสมุยก็เลยชอบที่จะเป็นชาวสวน แม้ว่าโอกาสที่จะทำด้านธุรกิจท่องเที่ยวมีอยู่มากมาย ก็เลยกลายเป็นคนต่างถิ่นที่ได้เข้ามาทำงาน มาทำงานแรงงาน กระทั่งแรงงานชั้นต่ำในเรื่องธุรกิจท่องเที่ยวที่สมุย เมื่อเป็นอย่างนี้ การพัฒนาการท่องเที่ยวที่สมุยไม่ได้เป็นไปเพื่อคนสมุย

แต่สายตาแบบนี้ ที่ผ่านมามันไม่มี เพราะที่ผ่านมาเราไปมองว่าสมุยก็คือประเทศไทย เราไปเห็นว่าขอนแก่น ศรีสะเกษ อะไรก็เป็นไทยทั้งนั้น เพราะฉะนั้นไม่ว่าคนจากที่ไหนมาทำก็คนไทยเหมือนกัน

จะคิดอย่างนี้ก็ได้อีก แต่ต่อไปต้องคิดอีกขั้นหนึ่ง อย่างมองเศรษฐกิจประเทศไทยเป็นเศรษฐกิจเดี่ยว อย่างมองเป็นตลาดเดี่ยว และแม้แต่นักเศรษฐศาสตร์ประเทศไทยก็ยังสันตติที่จะมองเศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจชาติ

เป็นไปได้ถ้าเราจะคิดว่าเศรษฐกิจไทยที่มันเป็น 1 เศรษฐกิจนั้น อาจจะคิดว่ามันแบ่งออกเป็น 10 เศรษฐกิจภาค โดยแบ่งออกเป็น ภาคเหนือตอนบน เหนือตอนล่าง กลาง ใต้ ตะวันออก ตะวันตก ต่างๆ

แล้วใน 10 ภาคจะต้องมีความพอเพียง มีความรอบด้าน มีความสมบูรณ์ในตัวเอง เป็นเฉพาะส่วนที่มีความหมาย เป็นส่วนย่อยที่เป็นองค์รวมด้วย แต่ที่เราทำในเวลานี้ ส่วนย่อยที่เราเรียกว่าท้องถิ่น ไม่ว่าจะป็นตำบล อบต. อบจ. หรือเทศบาล มันเป็นเฉพาะส่วนที่ไม่ได้มีความหมายในตัวเอง มันไม่ได้เป็นองค์รวมอะไรเลย มันเป็นหน่วยเล็กๆ ที่ไม่มีความหมาย

ถ้าจะบอกว่ามันดี ก็ต่อเมื่อมันได้ประกอบส่วนเข้ากับ

ส่วนอื่นๆ ทั้งหมดแล้ว เรียกว่า 1 เศรษฐกิจชาติ อย่างนี้พอจะพูดได้ แต่ถ้าพูดว่าเป็นเศรษฐกิจที่มีความหมายในตัวของมันเองแล้ว มันไม่มี เพราะฉะนั้น เรื่องเศรษฐกิจพอเพียง เศรษฐกิจชุมชน เรื่องอะไรต่างๆ เหล่านี้ที่พูดกัน ถ้าเราคิดในแง่หนึ่ง สิ่งที่เราพูดในเวลานี้กับเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง เศรษฐกิจชุมชน ก็เป็นเรื่องเดียวกัน เพียงแต่คำว่าพอเพียงหรือว่าชุมชน มันจะขึ้นมาจากระดับหมู่บ้าน มาเป็นระดับ เช่นระดับภาค ถ้าเราสนใจจะให้ภาคเป็นเศรษฐกิจย่อยที่พอเพียงและเป็นองค์รวมในตัวของมันเอง

ถ้าเป็นเช่นนี้เราก็จะบอกได้ว่า เราต้องพัฒนาประเทศไทยให้เป็น 10 ประเทศไทยขนาดเล็กๆ ซึ่งแต่ละประเทศไทยขนาดเล็กๆ ที่เราเรียกว่าภาคต่างๆ จะต้องสมบูรณ์พอเพียง และมีความหมายในตัวมันเอง

แต่อันใดละที่มีความหมายว่าพอเพียงและมีความหมายในตัวของมันเอง ก็หมายความว่าคนในภาคทั้ง 10 ภาค ต้องมีคนของตัวเองไปทำงานในด้านต่างๆ ได้ค่อนข้างจะครบถ้วน เช่น ถ้าภาคเหนือตอนบนมีธุรกิจท่องเที่ยว ที่เจริญก้าวหน้าขึ้นมาอย่างรวดเร็ว ก็ต้องเป็นคนส่วนใหญ่ของภาคเหนือตอนบนเป็นคนทำงานเหล่านั้น ถ้าหากว่าตอนนั้นยังทำไม่ได้ ก็ต้องหาทางให้การศึกษาของภาคนั้นส่งเสริมให้คนในบริเวณเหล่านั้นเข้ามาทำงานด้านการท่องเที่ยวให้มากขึ้น

หรือที่บอกว่ามีความหมายในของมันเอง ก็คือจะต้องรักษาวัฒนธรรม จารีต หรือขนบธรรมเนียมของภาคเหนือตอนบนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ถ้าไปภาคเหนือตอนบนแล้วต้องรู้เลยว่านี่เป็นอีกส่วนหนึ่งของประเทศไทย ถ้าไปทางอีสานตอนบนจะต้องรู้ทันทีว่านี่เข้ามาสู่อีกดินแดนหนึ่งแล้ว ถ้าจากอีสานตอนบน มาสู่อีสานตอนกลาง ตอนล่าง ก็ต้องมีความรู้สึกว่าเป็นอีกบริเวณหนึ่ง ถ้าไปภาคใต้ตอนบนก็ต้องรู้สึกว่าเป็นบริเวณใหม่ ถ้าไปภาคใต้ตอนล่างที่เราเรียกว่า 3 จังหวัดภาคใต้ก็ต้องรู้สึกเลยว่าเป็นอีกส่วนหนึ่ง

<< ความจริงทำอะไรไม่ได้มากนักหรอก  
การที่อยู่กับความเป็นจริงอย่างเดียว  
เป็นสิ่งที่น่าสนใจ เราต้องอยู่ด้วยศรัทธา  
ต้องอยู่ด้วยความเชื่อด้วย >>



แบบนี้จึงจะเป็นเศรษฐกิจท้องถิ่น แต่ว่าท้องถิ่นของผมนั้นจะไม่ได้เป็นแบบที่นิยามตามกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะเป็นท้องถิ่นในความหมายที่ว่ามันใหญ่พอที่มันจะสมบูรณ์ในตัวของมันเองได้

ก็คือ อาจจะเป็น 5 - 6 จังหวัดเป็น 1 ภาค คิดแบบนี้ก็ได้ หรือถ้ายังไม่อยากจะคิดแบบนี้ ให้แต่ละจังหวัดมีเศรษฐกิจมีการพัฒนาที่เป็นความสมบูรณ์ ความครบถ้วน เป็นองค์รวมในตัวของมันเองได้ เราก็จะได้เศรษฐกิจ 76 จังหวัด ซึ่งแต่ละจังหวัดจะต้องมีความหมาย มีความสมบูรณ์ มีความพอเพียงในตัวเองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

อีกประเภทก็จะเป็นเกณฑ์ในการวัดว่า การพัฒนาประเทศได้ผลหรือไม่ได้ผล เราไปนับกันแต่แค่เกณฑ์รายได้ประชาชาติดูกันแต่ว่าการกระจายความเป็นธรรมมีมากขึ้นหรือเปล่า การลดความไม่เท่าเทียมทำได้ดีหรือเปล่า ดูแค่การรักษาสิ่งแวดล้อมได้ดีขึ้นหรือเปล่า ดูกันอยู่แค่กระจายอุตสาหกรรมไปในเขตที่ด้อยความเจริญแล้วหรือเปล่า แต่มันขาดสิ่งที่ผมเรียกว่า สร้างเศรษฐกิจย่อยที่เป็นองค์รวม แต่เป็นองค์รวมที่เล็กกว่าชาติลงมา

ถ้าหากว่าเราคิดอย่างนี้ ผมก็คิดว่าเราจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมาพูดถึงเรื่องนโยบายสาธารณะท้องถิ่น เศรษฐศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ในความหมายที่ท้องถิ่นเป็นตัวของตัวเองไม่ได้ในความหมายว่าทำให้เป็นเศรษฐกิจแห่งชาติที่ดี แล้วก็จะส่งไปที่ท้องถิ่นเอง ตามบุญตามกรรมของมันเอง

เรื่องของนโยบายสาธารณะหรือเรื่องของการบริหารรัฐกิจ

ที่เรากำลังทำกันอยู่เวลานี้ ส่วนใหญ่แล้วที่ผ่านมาจะเป็นเรื่องของภารกิจ ไม่ใช่เรื่องของพื้นที่ ถ้าหากมีแต่เรื่องภารกิจ การจะทำให้ได้ตามข้อที่ว่าไว้ ก็ทำได้ยาก จำเป็นที่จะต้องปรับ ในฐานะที่เป็นนักวิชาการก็เห็นมาตลอดว่า เวลาที่เราพูดถึงเรื่องรัฐ-ประศาสนศาสตร์ หรือเรื่องบริหารรัฐกิจ มันจะเป็นเรื่องของภารกิจ เช่น สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ป่าไม้ และผังเมือง แต่เราไม่ค่อยได้คิดว่าเราจะสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อพื้นที่อย่างไร เราจะสร้างการบริหารรัฐกิจเพื่อพื้นที่อย่างไร ซึ่งทั้งสองเรื่องนี้ไม่เหมือนกัน

เพราะฉะนั้นผมขอเสนอความคิดว่า ความคิดการพัฒนาท้องถิ่นโดยท้องถิ่นเอง กับการพัฒนาท้องถิ่นโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้นไม่เหมือนกัน และการทำนโยบายสาธารณะและการบริหารรัฐกิจที่เน้นเรื่องภารกิจ กับการทำนโยบายสาธารณะและการบริหารรัฐกิจที่เน้นพื้นที่ก็ไม่เหมือนกัน อย่าไปเอาให้เป็นเรื่องเดียวกัน

ที่ได้สังเกตมา เราขาดความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอที่จะทำการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นควรจะใช้หลักเศรษฐศาสตร์ ใช้หลักคิดใหม่ๆ แล้วก็ในเรื่องการบริหารนโยบาย การสร้างนโยบาย การดำเนินนโยบาย เพื่อจะให้ท้องถิ่นซึ่งก็คือพื้นที่เป็นแกนเคลื่อน อันนี้ถึงจะถูกต้อง

ผมตีใจที่ได้ยินคำว่า รักพื้นที่ รักถิ่นฐานบ้านเกิด เพราะถ้าหากว่าเราไม่มีความรักในท้องถิ่น เราก็จะอยู่กันอย่างเฉื่อยๆ แล้วก็รอรับผลจากการพัฒนาประเทศโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่จะมีผลต่อท้องถิ่นของเราโดยตัวของมันเอง เพียงแต่ว่าเราไม่มีส่วนอะไรมากนัก

แต่ถ้าเราจะไปมีส่วนตรงนั้น ก็จะต้องมีความรักในท้องถิ่น และรู้เรื่องท้องถิ่นของเรา ซึ่งตรงนี้ เรื่องการศึกษาของเราจะต้องมีส่วนสำคัญ เพราะคนไทยส่วนใหญ่ไม่ค่อยอยู่กับท้องถิ่น การศึกษาของเราก็ต้องแก้ไขเพราะเป็นการศึกษาที่เน้นแต่เรื่องส่วนกลาง ประวัติศาสตร์ อารยธรรม วัฒนธรรม อะไรที่เรา

เรียน ที่บอกว่าเราเป็นไทย ก็ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ส่วนกลางเป็นคนบัญญัติ

ผมเป็นคนจังหวัดลำปางแต่กลับไม่รู้เรื่องประวัติวัฒนธรรมของวัดพระธาตุลำปางหลวงเลย ซึ่งทั้งที่จริง ๆ แล้วเป็นวัดคู่บ้านคู่เมือง บางคนมาถามผมเรื่องวัดพระธาตุลำปางหลวง ผมก็จะบอกว่าไม่ค่อยรู้เพราะไม่ได้เรียนมาก่อน แต่ถ้าถามผมเรื่องวัดพระแก้ว วัดโพธิ์ อย่างนี้ผมพอจะตอบได้

ผมเลยไม่แปลกใจว่าการพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวตามจังหวัดต่างๆ ทำไมถึงไม่ได้ขยายประวัติศาสตร์ ชาติวัฒนธรรม ก็เพราะมันไม่รู้จะขายอะไร

เพราะฉะนั้นถ้ามีความรักในท้องถิ่น ก็ขอให้ศึกษาเรื่องของท้องถิ่นมากขึ้น และมีจิตใจที่อยากจะทำให้ท้องถิ่น การพัฒนาท้องถิ่น โดยท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่น และอยากจะทำให้ท้องถิ่นเป็นไปตามจินตนาการของตัวเอง ไม่ได้เป็นไปตามส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น

ดังนั้น สิ่งใหม่ สิ่งที่แปลกในขณะนี้ไม่ใช่การพูดถึงเรื่องเมกะโปรเจกต์ ไม่ใช่การพูดถึงเรื่องเทคโนโลยี ไม่ใช่การพูดถึงเรื่องการพัฒนาที่จะก้าวให้ทันโลกทันอะไรต่างๆ สำหรับผมแล้วไม่ได้คิดว่าสิ่งที่ได้ทำไปมากมาย ได้แก้ปัญหาอะไร หรือได้ทำให้เกิดทิศทางการพัฒนาอะไรขึ้นมา

แต่สิ่งที่พวกเราได้พูดกันมาในวันนี้ และสิ่งที่ผมได้ลองเสนอเมื่อสักครู่นี้ อาจจะเป็นอะไรที่ใหม่กว่า แต่ว่าจะทำได้อย่างไร ตรงนี้เป็นโจทย์ที่จะต้องคิดกันต่อไปว่าเศรษฐกิจภาคที่ผมว่าไว้ จะทำให้เป็นประเทศไทยขนาดย่อย ๆ ที่มีความหมายในตัวของมันเอง แต่ละส่วนก็เป็นองค์รวม ไม่ได้เป็นแค่ส่วนย่อย จะทำได้อย่างไร ซึ่งจะทำอย่างนั้นได้จะต้องโยงมาถึงเรื่องการกระจายอำนาจ ถ้าหากว่ายังกระจายอำนาจกันแค่นี้ให้อำนาจบทบาท และทรัพยากรท้องถิ่นแค่นี้ไม่พอ

เรื่องท้องถิ่นก็เหมือนกันต้องช่วยกันคิด ความจริงเรื่องท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็ไม่ใช่สิ่งที่ไม่เคยมีใครเขาทำ ในฝรั่งเศสก็มี

แบบหนึ่ง อิตาลีก็มีแบบหนึ่ง เป็นภาคท้องถิ่นแบบนี้ ซึ่งถ้าไปถามคนในอิตาลีหรือฝรั่งเศสว่าพื้นที่ของตัวเองเจริญก้าวหน้าเพราะใคร เขาก็จะต้องบอกว่าเพราะท้องถิ่น

พูดง่าย ๆ ว่าถ้าอยากให้บ้านเมืองเจริญก้าวหน้า ต้องถามว่าท้องถิ่นทำอะไรบ้าง เราจะไม่ตอบอย่างคนไทยว่า ที่บ้านเมืองเจริญก้าวหน้าเพราะนายกฯ เก่งเหลือเกิน เพราะรัฐมนตรีเก่งเหลือเกิน เพราะรัฐบาลเก่งเหลือเกิน มันเป็นเรื่องที่เป็นอดีตไปในอนาคตบ้านเมืองจะต้องเป็นของท้องถิ่นมากขึ้น

ในท้องถิ่นมีคนเก่งมากมาย และคิดว่าบ้านเมืองจะไปข้างหน้าได้ก็เพราะคนในท้องถิ่นที่เป็นคนเก่งจำนวนมาก บ้านเมืองที่มืองค์ประกอบไปด้วยคนเก่งจำนวนมาก บ้านเมืองนั้นไปรอด ถ้าบ้านเมืองไหนที่ต้องขึ้นอยู่กับคน ๆ เดียว ไปไม่รอด แล้วยิ่งบ้านเมืองขณะนี้มันสลับซับซ้อนมาก ผมจึงไม่คิดว่าคนคนเดียวจะรู้ไปทุกเรื่อง ไม่มีทาง

เพราะฉะนั้น มันถึงเวลาแล้วล่ะครับที่เราต้องบอกกันตามตรงว่า หลายเรื่องผมไม่รู้ ถ้าคุณรู้ช่วยบอกด้วย แล้วก็ส่วนกลางต้องถ่อมตัวให้มาก ขณะที่ท้องถิ่นจะต้องกล้าที่จะขึ้นมาทำอะไรให้มากขึ้น

สุดท้ายผมอยากจะบอกว่า ต้องอย่าท้อแท้ คนในท้องถิ่นอย่าท้อแท้ อย่าไปโทษใครมากเกินไป ต้องเอาตัวเองเป็นที่ตั้ง ถ้างบประมาณเขาให้น้อย เราต้องหาทางไปเองงบประมาณอย่างอื่นมาทำ ถ้าคนที่เขาให้เรามาน้อย เราต้องหาอาสาสมัครมาช่วยงาน ถ้าเรารักท้องถิ่นจริง เราต้องตัดเรื่องตัดพ้อต่อว่าออกไป ต้องทำอะไรด้วยตัวเองให้มากขึ้น และต้องคิดว่าต้องทำงานด้วยศรัทธา อย่าทำงานด้วยความจริงอย่างเดียว

ความจริงทำอะไรไม่ได้มากนักหรอก การที่อยู่กับความ เป็นจริงอย่างเดียว เป็นสิ่งที่น่าชื่นเศร้า เราต้องอยู่ด้วยศรัทธา ต้องอยู่ด้วยความเชื่อ

