

การสร้างควมทั่วถึงและความโปร่งใ้ผ่านการตั้งงบประมาณ  
แบบมีส่วนร่วม (participatory budgeting)  
ข้อเสนอสำหรับพัฒนาการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย

ดร ปิติคุณ

คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์

21 กันยายน 2558

# หัวข้อ

- วัตถุประสงค์: การใช้ Participatory budgeting (PB) เพื่อตอบสนองปัญหาการพัฒนาอย่างทั่วถึงและการสร้างความโปร่งใส
- Participatory budgeting ใน Porto Alegre และบราซิล
  - ลักษณะการออกแบบ และผลของการมี PB
- ประสิทธิภาพการนำ PB ไปใช้ในบริบทอื่นๆ
- ทางเลือกในการออกแบบ PB (สำหรับประเทศไทย?)

# Participatory budgeting (PB)

- Participatory budgeting เป็นตัวอย่างการออกแบบสถาบันสำหรับการมีส่วนร่วมที่ช่วยตอบโจทย์ทั้ง inclusiveness และ governance
  - ทำให้เห็นว่าเป้าหมายทั้งสองไม่ขัดแย้งกัน
- คำถามของงานวิจัย
  - ลักษณะสำคัญของการออกแบบ PB โดยเฉพาะที่ Porto Alegre นั้นเป็นเช่นไร ทำไมถึงประสบความสำเร็จ?
  - เมื่อนำเอาการออกแบบของ PB ไปใช้ในบริบทอื่นแล้วเป็นอย่างไร?
  - การจะออกแบบ PB จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยใดบ้าง?

# PB in Porto Alegre

- PB เริ่มพัฒนาขึ้นที่เมือง Porto Alegre ประเทศบราซิล ในปี 1988



## Porto Alegre

City in Brazil

Porto Alegre is the capital and largest city in the Brazilian state of Rio Grande do Sul. Founded in 1769 by Manuel Sepúlveda, its population of 1,509,939 inhabitants makes it the tenth most populous ... [Wikipedia](#)

**Area:** 496.8 km<sup>2</sup>

**Elevation:** 10 m

**Weather:** 23°C, 84% Humidity

**Local time:** Wednesday 12:59 PM

**Population:** 1.409 million (2010) UNdata

# PB in Porto Alegre

- ขอบเขตของการมีส่วนร่วม
  - การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่อง capital investment ของเมือง
- โครงสร้าง: 3 ช่องทางการมีส่วนร่วม
  - Regional assemblies
    - Direct participation
    - Elect representatives and to get involve in check and balance
  - Forum of delegates
    - Representatives (flexible ratio)
    - Roles as intermediary. Work on producing investment proposals
  - Council of participation
    - Representatives (only 2 per region and theme)
    - Make decisions on investment proposal, setting criteria for allocating resources

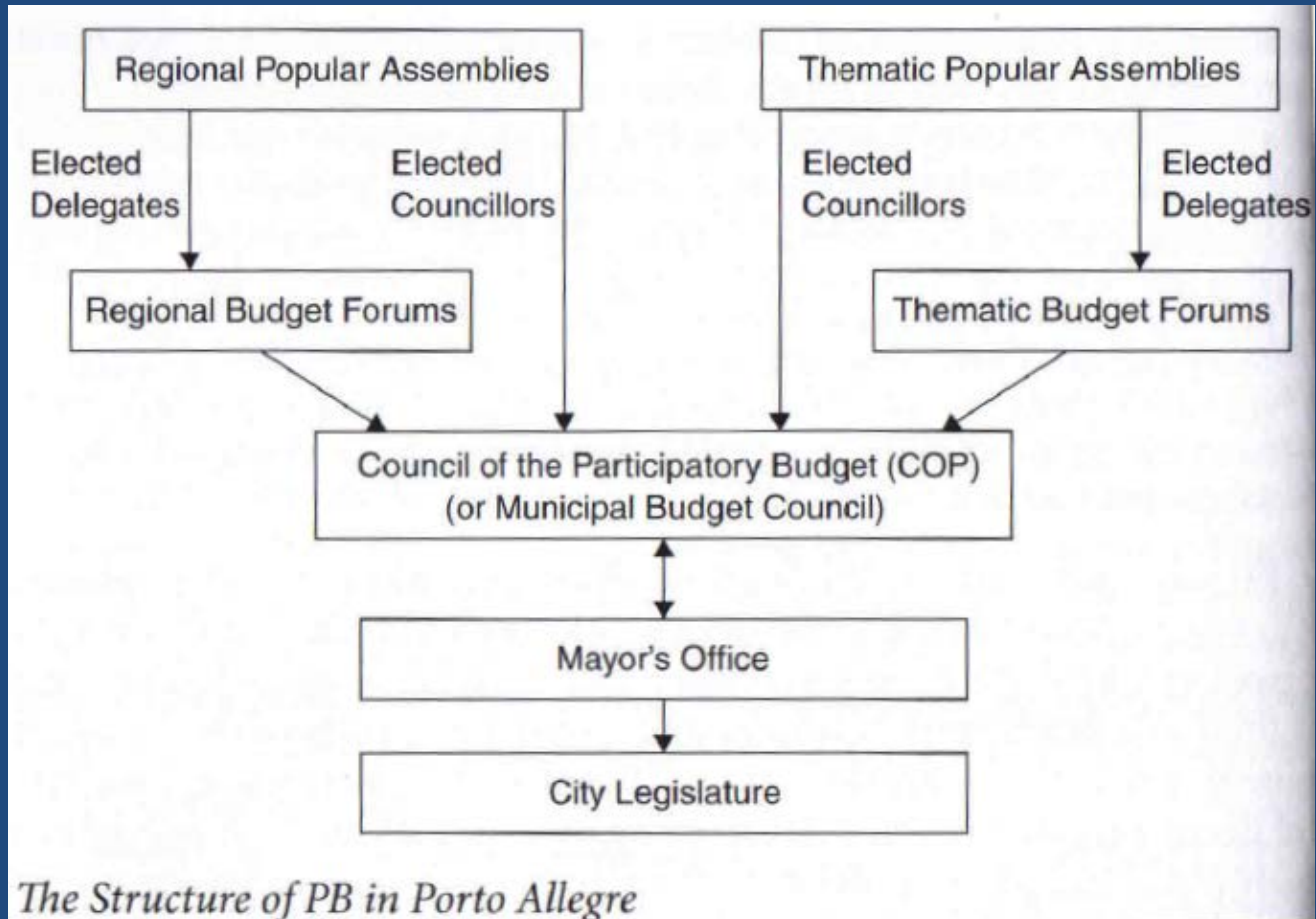
# PB in Porto Alegre

- สัดส่วน capital investment ที่ถูกตัดสินด้วย PB

Comparison of Expenditures and Capital Investments Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Belo Horizonte						
Years	Rio Grande do Sul		Porto Alegre		Belo Horizonte	
	Expen-ditures*	Capital Investments as % of Expenditures	Expen-ditures*	Capital Investments as % of Expenditures	Expen-ditures*	Capital Investments as % of Expenditures
1997	-	-	-	-	R\$ 1,046 US\$ 966	7.0%
1998	R\$ 12,062 US\$ 10,352	7.0%			R\$ 1,091 US\$ 936	7.0%
1999	R\$ 8,098 US\$ 4,608	4.0%	R\$ 545 US\$ 310	12.06%	R\$ 1,243 US\$ 707	14.0%
2000	R\$ 9,394 US\$ 5,196	4.0%	R\$ 374 US\$ 207	12.62%	R\$ 1,097 US\$ 607	15%
2001	R\$ 12,094 US\$ 5,202	5.6%	R\$ 416 US\$ 179	14.22%	N/A	-
2002	R\$ 13,246 US\$ 4632	9.0%	-	-	N/A	-

\*Expenditures in \$R millions, and in US\$ millions.  
Source: Municipalities of Rio Grande do Sul, Porto Alegre, and Belo Horizonte. See References in Annex 1

# PB in Porto Alegre



(Smith, 2009)

# PB in Porto Alegre



(Goncalves, 2013)



# PB in Porto Alegre



ภาพ: การทำางบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่เมือง Porto Alegre ในประเทศบราซิล  
ที่มา: <http://www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/events/world-habitat-day-2012>

# PB in Porto Alegre

- ลักษณะการออกแบบ PB ที่ Porto Alegre
  - ปัจจัยหนุนความสำเร็จคือการกระจายงบประมาณสู่ระดับเมือง และความต้องการของตัวพรรคการเมืองและนายกเทศมนตรีในการปรับเปลี่ยน
  - การออกแบบช่องทางการมีส่วนร่วมที่ผสมผสานการมีส่วนร่วมหลายรูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อลดต้นทุนการมีส่วนร่วม
  - การพยายามสร้างช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย
  - การจำกัดระยะเวลาของตัวแทนในการมีส่วนร่วมให้สั้น เพื่อลดปัญหาการสร้างฝักฝ่าย
  - การมีส่วนร่วมที่เห็นผลได้จริง ทั้งด้านการกระจายงบและความโปร่งใส

# PB in Porto Alegre

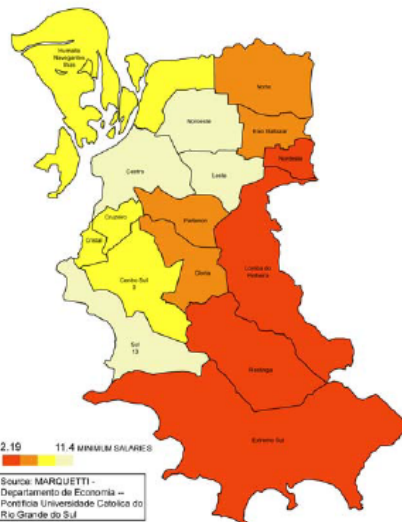
- ความสำเร็จของ PB ที่ Porto Alegre
  - การมีส่วนร่วมที่เพิ่มขึ้นของคนยากจนและด้อยโอกาส
    - ในค.ศ.2002 ประชาชนที่มีรายได้ต่ำกว่า 20<sup>th</sup> percentile นับเป็นสัดส่วน 30% ของประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการ (Smith, 2009)
    - สัดส่วนการมีส่วนร่วมของผู้หญิง ผู้สูงอายุ และคนยากจนใน PB สูงกว่าในประชากรทั่วไป (Goncalves, 2013)
- อย่างไรก็ตาม PB ที่ Porto Alegre เริ่มสูญเสียความสำคัญไปตั้งแต่การแพ้การเลือกตั้งของพรรค Workers' Party ในปี 2004
  - PB ในเมืองอื่นๆก็ประสบปัญหาคล้ายกัน PB ถูกมองว่าเป็นของๆพรรค Workers' Party และฐานสนับสนุนของพรรค

# PB in Porto Alegre

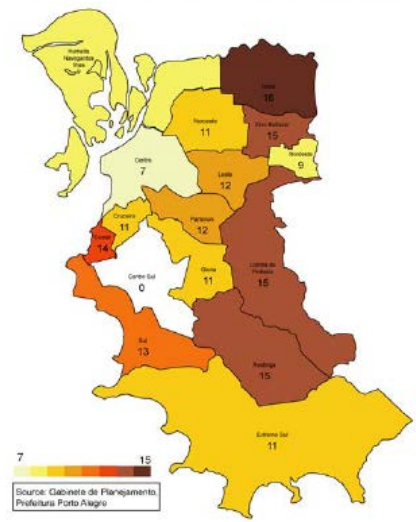
- Investment priorities from PB in Porto Alegre (Goncalves, 2013)

Year	1st	2nd	3rd
2004	Housing	Social	Education
2003	Housing	Education	Paving
2002	Housing	Education	Paving
2001	Paving	Housing	Basic sanitation
2000	Housing	Paving	Health
1999	Basic sanitation	Paving	Housing
1998	Paving	Housing	Basic sanitation
1997	Housing	Paving	Basic sanitation
1996	Paving	Basic sanitation	Land use regulation
1995	Paving	Land use regulation	Basic sanitation
1994	Land use regulation	Paving	Basic sanitation
1993	Basic sanitation	Paving	Land use regulation
1992	Basic sanitation	Education	Paving

Porto Alegre,  
Medium Income of Heads of Households (1996)



Porto Alegre,  
Total Projects Completed with the Participatory Budget Process 2002



- Median income VS  
Number of projects  
from PB

(CUDS, Harvard, 2003)

# การนำเอา PB ไปใช้ในเมืองอื่นๆในบราซิล

Regions	1989-92	1993-96	1997-2000	2001-04
North	0	1	5	12
Northeast	2	9	18	30
Central-West	0	1	2	7
Southeast	8	27	50	86
South	2	13	44	34
Total	12	51	119	169

No. of municipalities	1986-88	% Pop	1989-92	% Pop	1993-96	% Pop	1997-2000	% Pop	2001-04	% Pop
With PB	1	0.18%	12	9.31%	51	11.67%	119	15.62%	169	27.04%
With Workers' Party mayor	2	0.22%	37	10.44%	55	5.54%	115	5.04%	186	17.56%
Workers' Party and PB	1	—	10	—	20	—	55	—	78	—
Total no. municipalities	3,991	139,287	4,491	145,336	4,974	154,544	5,507	163,793	5,561	175,394

มีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์เรื่องการเลือกตั้งตัวแทน (representation) ขอบเขตการมีส่วนร่วม (scope of participation) และระยะเวลาของกระบวนการ

# ประสบการณ์การนำเอา PB ไปใช้ในเมืองอื่นๆของบราซิล

- Sonia Goncalves (2013)
  - Sample: 3,651 MCAs in Brazil, 1990-2004
  - พบว่า PB ช่วยเพิ่มสัดส่วนของงบประมาณที่ใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและการดูแลสุขภาพสะอาดประมาณ 2-3%. และช่วยลด infant mortality rates 5-10%.
- Baiocchi et al. (2004)
  - Sample: 5,507 municipalities, 1997-2000
  - PB ช่วยเพิ่มการใช้จ่ายสาธารณสุขและการดูแลสุขภาพสะอาด 6% เพิ่มการเข้าถึงน้ำประปา 33% และเพิ่มดัชนีชี้วัดในการแก้ปัญหาความยากจนกว่า 14%.
- Paolo Spada (2009)
  - Sample: municipalities in Brazil (pop.> 50,000), 1996-2008
  - พบว่า PB มีผลอย่างมากต่อการเพิ่มสัดส่วนงบประมาณด้านสาธารณสุข
- Yves Zamboni (2007)
  - ใช้วิธีจับคู่เมืองที่มีและไม่มี PB พบว่า 7 จากสิบคู่แสดงให้เห็นว่า PB ช่วยลดคอร์รัปชัน

# การนำเอา PB ไปใช้ปรับในประเทศอื่นๆ

- Spain

- ใช้การเป็นสมาชิกกลุ่มองค์กรเอกชนหรือชุมชนเพื่อเป็นฐานการสร้างการมีส่วนร่วม (คล้ายกับในประเทศละตินอเมริกาหลายประเทศ)
  - กลุ่มองค์กรเอกชนหรือชุมชนกลายเป็นกลุ่มขับเคลื่อนหลักในกระบวนการมีส่วนร่วม
- กฎเกณฑ์การมีส่วนร่วมถูกกำหนดอย่างตายตัวมากกว่า

- Germany

- การมีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองเป้าหมายการสร้าง “ความโปร่งใส” (transparency) การออกแบบการมีส่วนร่วมจึงจำกัดขอบเขตอยู่ที่การให้คำปรึกษา โดยไม่ได้สร้างข้อผูกมัด และไม่ได้มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณ

- India และ Bangladesh

- การมีส่วนร่วมถูกสร้างมาจากองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายในการสร้างความโปร่งใสในด้านงบประมาณ
  - แต่ยังไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนักในการสร้างการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่าย



# เรื่องราวการนำเอา PB ไปปรับใช้

- PB in Recife, Brazil
  - ความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองและตัวแทนที่ถูกเลือกผ่าน PB
  - PB กลายเป็นโครงสร้างใหม่ที่ต้องเข้ามาแข่งขันกับโครงสร้างการมีส่วนร่วมที่มีอยู่เดิม
  - การร่วมมือขององค์กรพัฒนาและองค์กรชุมชนท้องถิ่นเป็นปัจจัยเบื้องหลังความสำเร็จ
- PB in Buenos Aires, Argentina
  - PB กลายเป็นเครื่องมือของนักการเมืองท้องถิ่นที่กำลังเผชิญวิกฤติ โดย PB เป็นวิธีการหาความร่วมมือจากประชาชนและองค์กรประชาสังคม
  - แต่กระบวนการมีส่วนร่วมที่เกิดมาจากสภาพดังกล่าวก็ประสบความสำเร็จได้ และสร้างผลของประชาชนที่ตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในเวลาต่อมา



# ความท้าทายในการนำเอา PB มาปรับใช้

- การเลือกขนาดพื้นที่ของการมีส่วนร่วม
  - พื้นที่ขนาดเล็กสร้างกระบวนการได้ง่ายกว่า แต่ก็มาพร้อมกับขนาดงบประมาณจำกัด
- การเลือกฐานในการมีส่วนร่วม
  - การใช้กลุ่มองค์กรที่มีอยู่แล้วช่วยให้สร้างการมีส่วนร่วมง่ายขึ้น แต่ก็อาจจะส่งให้เป้าหมายของกลุ่มองค์กรเข้ามามีบทบาท
- การเลือกเป้าหมายหลักของการมีส่วนร่วม
  - จะเลือกให้การมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือหลักในการกระจายทรัพยากร หรือจะให้เป็นแค่กระบวนการสร้างความโปร่งใส
- การสร้างสภาพพื้นฐานที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม
  - การกระจายอำนาจสู่ระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น และความต้องการนำเอากระบวนการดังกล่าวมาใช้โดยผู้มีอำนาจในระดับดังกล่าว