

|                                                                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| การสำรวจเพื่อประมวลข้อมูลของนักการเมืองถิ่นจังหวัดนครราชสีมา                                                               | 1  |
| • เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล                                                                                                     |    |
| การบริหารงานเพื่อการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์ของประชาชนในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก                                                 | 10 |
| • สิ้นหน้ ล้ออุไร                                                                                                          |    |
| การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาท้องถิ่น: กรณีจังหวัดอุบลราชธานี                                        | 19 |
| • มณูญพงศ์ ศรีวิรัตน์                                                                                                      |    |
| กลยุทธ์ในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน กลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลิม หมู่ 3 อำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด                           | 32 |
| • วชิรกร เนตรถาวร                                                                                                          |    |
| แนวทางการพัฒนางานด้านโภชนาการเด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก                                                                | 40 |
| • ฐิติธัญญา นิธิสินพุดชัย                      • ชีระ ฤทธิรอด                                                              |    |
| • สุมนต์ สกลไชย                                                                                                            |    |
| รูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน                                                                    | 49 |
| • วัทธิกร สุทินฤกษ์                      • ศุภพัฒน์กร วงศ์ธนวุธ                                                            |    |
| ความเป็นไปได้ในการยกฐานะกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน<br>กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น                          | 63 |
| • เมธิณี สุดเสนาะ                                                                                                          |    |
| ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ: ช่องสาริกาโมเดล                                                                      | 75 |
| • สุภาวดี แก้วคำแสน                                                                                                        |    |
| การค้นหาและถอดบทเรียนนวัตกรรมท้องถิ่นตามภารกิจด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน<br>พาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยวในอำเภอท่าฉาง | 90 |
| • กมลวรรณ โยกราช                                                                                                           |    |
| การจัดการความขัดแย้งของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอกะพ้อ<br>จังหวัดปัตตานี                              | 98 |
| • บัณฑิต รอดมาก                                                                                                            |    |

## บทบรรณาธิการ

บทความที่ปรากฏในวารสารฉบับนี้มีหลากหลายเพื่อให้ครอบคลุมภารกิจของการบริหารและบริการลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการสำรวจคุณลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม นักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รูปแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรจะเป็น คือ ภาครัฐหุ้นส่วน หรือ Partnership ไม่ว่าจะเป็นการร่วมกับภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคราชการ ตลอดจนองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ ความร่วมมือกันทำงานในลักษณะภาครัฐหุ้นส่วนนี้ก่อให้เกิดนวัตกรรมทางการบริหารและบริการกิจการสาธารณะอันจะส่งผลวิญญูต่อการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

สวัสดีค่ะ

ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ

# การสำรวจเพื่อประมวลข้อมูลของนักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา

## Exploration the Political Process data Nakhon Ratchasima Province.

เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง โครงการสำรวจเพื่อประมวลข้อมูลนักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวักนักการเมืองที่เคยได้รับการเลือกตั้งในจังหวัด เพื่อศึกษาเครือข่ายและความสัมพันธ์ของนักการเมืองในจังหวัด เพื่อศึกษาถึงบทบาทและความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มที่ไม่เป็นทางการที่มีส่วนสนับสนุนทางการเมืองแก่นักการเมืองในจังหวัด เพื่อศึกษาบทบาทและความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับนักการเมืองในจังหวัด และเพื่อศึกษาถึงวิธีการหาเสียงในการเลือกตั้งของนักการเมืองในจังหวัด ทำการศึกษานักการเมืองระดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนครราชสีมา ตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก พ.ศ.2476 – ปัจจุบัน (2556) โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า ตระกูลการเมืองในจังหวัดนครราชสีมาที่มีบทบาทสำคัญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (2556) มีจำนวน 36 ตระกูล โดยเลือกเฉพาะตระกูลที่เคยได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง ยกเว้นเฉพาะตระกูลเชิดชัย เพียงตระกูลเดียวที่ถึงแม้จะเคยได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเมื่อปี 2550 เพียงครั้งเดียว แต่ตระกูลนี้ก็มีบทบาทต่อการเมืองในจังหวัดนครราชสีมาทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัดเป็นอย่างมาก โดยผู้วิจัยจะแบ่งการเมืองในจังหวัดนครราชสีมาเป็น 3 ช่วงใหญ่ คือ ช่วงแรกตั้งแต่ปี 2476 - ก่อนปี 2518 ช่วงที่สองตั้งแต่ปี 2518 - ก่อนปี 2544 และช่วงที่สามตั้งแต่ปี 2544 - ปัจจุบัน (2556)

ช่วงแรกตั้งแต่ปี 2476 - ก่อนปี 2518 ผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็น ส.ส.ล้วนมาจากบุคคลผู้เป็นข้าราชการทั้งข้าราชการบำนาญและข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ ช่วงที่สอง ตั้งแต่ปี 2518 - ก่อนปี 2544 มีตระกูลนักการเมืองผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนขึ้นมาเป็นผู้แทนของชาวจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งด้วยความที่เป็นจังหวัดที่มี ขนาดใหญ่ ทำให้มีผู้แทนจำนวนมาก และผู้แทนในแต่ละพื้นที่ก็มีตระกูลที่แทบจะมีผลผูกขาดในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นส่วนประสมที่ลงตัวระหว่างชนชั้นข้าราชการ พ่อค้า นักธุรกิจ ทนายความ ทำให้ในช่วงนี้มีตระกูลนักการเมืองที่โดดเด่นหลายตระกูล ช่วงที่สามตั้งแต่ปี 2544 - ปัจจุบัน (2556) การเมืองในช่วงนี้เป็นช่วงที่เกิดกระแสทักษิณฟีเวอร์ ความนิยมในตัวทักษิณ ชินวัตร และนโยบายของเครือข่ายพรรคไทยรักไทย ทำให้ประชาชนในจังหวัดนครราชสีมา เทคะแนนให้ผู้สมัครจากเครือข่ายพรรคไทยรักไทยเป็นจำนวนมาก ความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมากับพรรคการเมืองและฐานเสียงการเมืองภายในจังหวัดเป็นไปตามกระแสความนิยมชมชอบในตัวบุคคลพรรคการเมือง กระสุนดินดำ (เงินสนับสนุน) และนโยบายของพรรคเป็นหลัก วิธีการหาเสียงของ

<sup>1</sup> ดร.; คณมนุชศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

ผู้สมัคร ส.ส.จะใช้วิธีการที่ตัวผู้สมัคร ส.ส. เข้าไปหาเสียงด้วยตนเองในชุมชน โดยไปจัดแสดงมหรสพ แล้วขึ้นปราศรัยหาเสียง มีการติดใบปลิวหาเสียง บางครั้งใช้วิธีหาเสียงแบบเคาะประตูบ้าน และเริ่มมีการแจกสิ่งของอุปโภค บริโภค ให้ชาวบ้าน มีการแจกเงินควบคู่กับสิ่งของ มีการจัดตั้งห้วคະแนน โดยจัดตั้งถึงระดับชุมชน มีการนำการจัดการเครือข่ายแบบธุรกิจขายตรงมาใช้กับเครือข่ายห้วคະแนน นโยบายของพรรคเป็นส่วนสำคัญที่จะตัดสินได้ว่าผู้สมัครรายใดจะได้รับการเลือกตั้งเป็น ส.ส.

## Abstract

The names and information related to the past elected local politicians were compiled for the purpose of understanding the networks and the interrelationships among local politicians and their relationships with political parties in the province of Nakhon Ratchasima. Also collected were the names and information about all the Members of Parliament (MP) who were elected from the province.

It is interesting to note that there were 36 clans that had influential political roles in the province. All but one family name were elected for two or more terms. Since the establishment of the Constitutional Monarchy in Thailand in 1932, there are three periods. First was from 1933 to 1974 was represented by MPs who were either retired government officers or those who resigned in order to vie for a seat in the parliament. It was not until 1975 when a mix of occupations came to be represented in the parliament. The third period, beginning in 2001, saw Thaksin Shinawatra fever, with voters going to the polls to support candidates from Thai Rak Thai Party. The party's policy played a significant factor in deciding who would win the election. The candidates depended on door-to-door campaigning. It was clear that vote canvassers who distributed leaflets and household goods were indispensable for winning the election.

**คำสำคัญ:** นักการเมืองถิ่น, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, ตระกูลการเมือง

**Key Words:** Local politicians, Member of Parliament , political family

## บทนำ

นับตั้งแต่มีการสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานีเป็นต้นมาเมื่อ พ.ศ. 2325 ประเทศไทย หรือ ประเทศสยาม ณ ช่วงเวลานั้นปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยอำนาจอธิปไตย เป็นของพระมหากษัตริย์ คือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มาเป็นระยะเวลา

ยาวนานกว่า 150 ปี แต่เมื่อมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร ทำให้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศตกเป็นของประชาชน อำนาจอธิปไตยนี้ นับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของความเป็นรัฐเพราะการจะเป็นรัฐได้นั้น นอกจากต้องประกอบด้วยอาณาเขต ประชากร และรัฐบาลแล้ว ย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย จึงจะสามารถเรียกว่ารัฐได้ อำนาจอธิปไตยตามระบอบประชาธิปไตยนั้น ประกอบไปด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ อำนาจฝ่ายบริหาร อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และอำนาจฝ่ายตุลาการ การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนชาวไทยกระทำการโดยเลือกผู้แทน ซึ่งจัดเป็นการปกครองแบบทางอ้อมผ่านผู้แทนใช้อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐในนามประชาชน หรือที่เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy) เป็นระบอบการเมืองที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตน เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนที่เขาเลือกตั้งเข้าไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทน โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ 6 ปี สำหรับสมาชิกวุฒิสภา ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในประเทศไทยนี้พบว่า เป็นการเลือกตั้งตัวแทนจากชนชั้นนำ(Elite) นั่นก็คือการเลือกตั้งตัวแทนจากชนชั้นข้าราชการ ทั้งข้าราชการทหาร ตำรวจ และข้าราชการพลเรือน รวมทั้งพ่อค้า คหบดี นักธุรกิจ เป็นต้น ดังคำกล่าวของนักสังคมวิทยานามอุลริช C. Wright Mills ได้กล่าวไว้ในหนังสือ “The Power Elite” โดยจำแนกชนชั้นนำออกเป็นสามกลุ่มใหญ่ได้แก่ ข้าราชการ (Government Bureaucracies) ผู้บัญชาการทหาร (Military Commanders) และกลุ่มเศรษฐกิจ (Economic Elite) ในปัจจุบันระบบการเมืองไทยได้ถูกเปลี่ยนมือจากทหารและข้าราชการมาเป็นระบบทุนอย่างเต็มรูปแบบ การเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยแบบชนชั้นนำนั้น เป็นเพียงแต่สัญลักษณ์ทางประชาธิปไตย แต่หาได้สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนเลย ถ้าจะมีอันสืบถึงประชาชนบ้างก็คงจะเป็นเศษเนื้อที่ประทังชีวิตไม่ให้ตายเท่านั้น จากกรณีศึกษาแนวคิดของชนชั้นนำนั้น จะไม่สะท้อนถึงความต้องการของมวลชน แต่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการของพวกเขาเอง ถึงแม้ในบางครั้งจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้นเพราะพวกเขาระดับชั้นนำต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงค่านิยมของตนไม่ใช่เพื่อประชาชน ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างช้า ๆ และมีขั้นตอน แต่อย่างไรก็ตามพวกเขาระดับชั้นนำอาจจะต้องสนองตอบความต้องการของประชาชนบ้าง ถ้าเป็นไปได้เพื่อการรักษาสถานภาพของตน (พรชัย เทพปัญญา, 2548)

อย่างไรก็ตามการจะได้มาซึ่งนักการเมืองหรือผู้แทนของประชาชนที่เป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนได้นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างหลักประกันทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนสามารถเชื่อมั่นและวางใจได้ว่า ผู้แทนที่เขาเลือกตั้งเข้าไป จะใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหมายความว่าประชาชนและสังคมเป็นส่วนรวม บนหลักการความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริตต่อผลประโยชน์ของมวลชน ด้วยความรับผิดชอบ ซึ่งมองในแง่ประโยชน์ของประเทศชาติแล้ว เป็น

หลักการที่ควรยึดถือ ยึดมั่น และควรปฏิบัติ อีกประการสำคัญ คือ ควรมีการศึกษาถึงเครือข่ายการเมืองของผู้แทนเหล่านั้น ทั้งเครือข่ายนักการเมืองอื่น ทั้งที่เป็นรูปแบบทางการ

และไม่เป็นทางการ ว่าเขาเหล่านั้นมีการทำงานเป็นอย่างไร มีกลยุทธ์หรือกลวิธีใดใช้ในการหาเสียงจนสามารถได้รับการเลือกตั้งให้มาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนได้ โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ ส.ส. ตัวแทนประชาชนของแต่ละจังหวัด ย่อมต้องมีโครงข่ายหรือพรรคพวกจำนวนมากคอยให้การสนับสนุน เพราะจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการยอมรับจากคนส่วนใหญ่ภายในจังหวัด ซึ่งบุคคลเหล่านี้ได้ดำเนินกิจกรรมเพื่อรักษาฐานเสียงในแต่ละพื้นที่อย่างไร อะไรคือปัจจัยสำคัญที่ทำให้นักการเมืองเหล่านั้นได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน การศึกษาโครงการสำรวจนักการเมืองถิ่นจังหวัดนครราชสีมา จึงถูกจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจถึงนักการเมืองถิ่นที่เคยได้รับการเลือกตั้งภายในจังหวัด เพื่อศึกษาถึงเครือข่ายและความสัมพันธ์ของนักการเมืองในจังหวัด เพื่อศึกษาถึงบทบาทและความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มที่ไม่เป็นทางการที่มีส่วนสนับสนุนทางการเมืองแก่นักการเมืองในจังหวัด เพื่อศึกษาบทบาทและความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับนักการเมืองในจังหวัด ตลอดจนศึกษาถึงวิธีการหาเสียงในการเลือกตั้งของนักการเมืองในจังหวัดนครราชสีมาโดยมีความมุ่งหวังว่าองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้จะช่วยส่งเสริมให้นักเรียนนักศึกษา ตลอดจนประชาชนผู้สนใจได้รับความรู้ ความเข้าใจต่อการเมืองภายในจังหวัดนครราชสีมาได้อย่างดียิ่งขึ้น

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อสำรวจถึงนักการเมืองถิ่นที่เคยได้รับการเลือกตั้งในจังหวัดนครราชสีมา
2. เพื่อศึกษาเครือข่ายและความสัมพันธ์ของนักการเมืองในจังหวัดนครราชสีมา
3. เพื่อศึกษาบทบาทและความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มที่ไม่เป็นทางการที่มี ส่วนสนับสนุนทางการเมืองแก่นักการเมืองในจังหวัดนครราชสีมา
4. เพื่อศึกษาบทบาทและความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับนักการเมืองในจังหวัดนครราชสีมา
5. เพื่อศึกษาวิธีการหาเสียงในการเลือกตั้งของนักการเมืองจังหวัดนครราชสีมา

## วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research)

### 1. การศึกษาเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยเก็บรวบรวมด้วยวิธีการต่างๆ ดังนี้

1.1 การวิจัยจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ศึกษาการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครราชสีมา ตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2476 – ปัจจุบัน (2556) โดยให้

ความสำคัญกับการเจาะลึกประวัตินักการเมืองรุ่นเก่า โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นตำนานหรือมีความสำคัญในแต่ละช่วงเวลา/ยุค เน้นศึกษาจากเอกสาร

1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ครอบครัว บุคคลใกล้ชิด หัวคะแนน และประชาชน จำนวน 16 คน เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึก

2. การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (analytic induction) โดยการตีความสร้างข้อสรุปจากข้อมูลเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และจากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลไปตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative analysis) อันได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาตามปรากฏการณ์ เพื่อที่จะแสวงหาข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัยอันเป็นการนำไปสู่การค้นพบถึงเครือข่ายและความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มที่ไม่เป็นทางการที่สนับสนุนนักการเมืองในจังหวัดนครราชสีมา และวิธีการหาเสียงในการเลือกตั้งของนักการเมืองในจังหวัดนครราชสีมา

## ผลการวิจัย

ตระกูลการเมืองในจังหวัดนครราชสีมาที่มีบทบาทสำคัญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (2556) มีจำนวน 36 ตระกูล โดยเลือกเฉพาะตระกูลที่เคยได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง ยกเว้นเฉพาะตระกูลเชิดชัย เพียงตระกูลเดียวที่ถึงแม้จะเคยได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเมื่อปี 2550 เพียงครั้งเดียว แต่ตระกูลนี้ก็มิมีบทบาทต่อการเมืองในจังหวัดนครราชสีมาทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัดเป็นอย่างมาก โดยผู้วิจัยจะแบ่งการเมืองในจังหวัดนครราชสีมาเป็น 3 ช่วงใหญ่ คือ ช่วงแรกตั้งแต่ปี 2476 - ก่อนปี 2518 ช่วงที่สองตั้งแต่ปี 2518 - ก่อนปี 2544 และช่วงที่สามตั้งแต่ปี 2544 - ปัจจุบัน (2556)

ช่วงแรกตั้งแต่ปี 2476 - ก่อนปี 2518 ผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็น ส.ส.ล้วนมาจากบุคคลผู้เป็นข้าราชการทั้งข้าราชการบำนาญและข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ มีตำแหน่งเป็นขุน, หลวง, พระ, พระยา หรือตำแหน่งทางทหารตำรวจหน้าชื่อ ซึ่งคาดการณ์ได้ไม่ยากว่าท่านเหล่านี้เป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยมเป็นส่วนใหญ่ ช่วงที่สอง ตั้งแต่ปี 2518 - ก่อนปี 2544 มีตระกูลนักการเมืองพลัดเปลี่ยนหมุนเวียนขึ้นมาเป็นผู้แทนของชาวจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งด้วยความที่เป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ ทำให้มีผู้แทนจำนวนมาก และผู้แทนในแต่ละพื้นที่ก็มีตระกูลที่แทบจะมีผลผูกขาดในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นส่วนประสมที่ลงตัวระหว่างชนชั้นข้าราชการ พ่อค้า นักธุรกิจ ทนายความ ทำให้ในช่วงนี้มีตระกูลนักการเมืองที่โดดเด่นหลายตระกูล เช่น ตระกูลขุนเหววัน ตระกูลเลาวันยศิริ ตระกูลลิปตพัลลภ ตระกูลครุฑขุนทด ตระกูลพร้อมพันธุ์ ตระกูลสุวรรณฉวี ตระกูลรัตนเศรษฐ และตระกูลเชิดชัย ช่วงที่สามตั้งแต่ปี 2544 - ปัจจุบัน (2556) การเมืองในช่วงนี้เป็นช่วงที่เกิดกระแสทักษิณฟีเวอร์ ความนิยมในตัว พ.ต.ท.ทักษิณชินวัตร และนโยบายพรรคไทยรักไทย ทำให้ประชาชนในจังหวัดนครราชสีมา เทคะแนนให้ผู้สมัครจากพรรคไทยรักไทยเป็นจำนวนมาก ทำให้พรรคอื่น ๆ เช่น พรรคชาติพัฒนา และ

พรรคชาติไทย สูญเสียที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรฯ ไปเป็นจำนวนมาก ในช่วงนี้ตระกูลการเมืองในจังหวัดนครราชสีมามีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดโดยย้ายไปสังกัดพรรคในเครือข่ายของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

ความสัมพันธ์ของนักการเมืองถิ่นจังหวัดนครราชสีมากับพรรคการเมืองและฐานเสียงการเมืองภายในจังหวัดเป็นไปตามกระแสความนิยมชมชอบในตัวบุคคล พรรคการเมือง กระสุนดินดำ (เงินสนับสนุน) และนโยบายของพรรคเป็นหลัก ฐานเสียงของพรรคชาติพัฒนาจะอยู่ในเขตอำเภอเมืองเป็นส่วนใหญ่ ฐานเสียงของพรรคมวลีไทย พรรคเพื่อไทยจะอยู่ต่างอำเภอเนื่องจากเป็นจังหวัดใหญ่ ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งจะถูกคาดหวังจากทุกพรรคการเมือง กระแสการเมืองของคนโคราช เปลี่ยนแปรได้ง่ายเนื่องจากตัวแปร ของคนในเมือง หรือ อำเภอเมือง ที่เป็นหลักในการ เทคะแนนตามความคิดความอ่านอย่างตรงไปตรงมา หรือจะบอกว่าเงิน ไม่ใช่ปัจจัยหลักเหมือนในกรุงเทพฯ โคราชเป็นเมืองที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว มีการเมืองที่ไม่ทำลายล้างกัน โคราชเป็นพื้นที่พิเศษในระดับหนึ่ง โคราชเป็นพื้นที่ต้องถือนิยามระดับสูง

วิธีการหาเสียงของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา จะใช้วิธีการที่ตัวผู้สมัคร ส.ส. เข้าไปหาเสียงด้วยตนเองในหมู่บ้านและในชุมชน โดยไปจัดแสดงมหรสพฉายภาพยนตร์ แล้วขึ้นปราศรัยหาเสียง มีการติดใบปลิวหาเสียง บางครั้งใช้วิธีหาเสียงแบบเคาะประตูบ้าน ผู้สมัครหาสุราไปดื่มและกินดื่มไปกับชาวบ้าน ผู้สมัครจะขึ้นปราศรัยหาเสียง และเริ่มมีการแจกสิ่งของอุปโภค บริโภค ให้ชาวบ้าน มีการแจกเงินควบคู่กับสิ่งของ มีการจัดตั้งห้วคะแนน ผู้นำท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำสตรี ครูหรือข้าราชการในท้องถิ่น โดยจัดตั้งถึงระดับชุมชนหมู่บ้าน มีการนำการจัดการเครือข่ายแบบธุรกิจขายตรงมาให้กับเครือข่ายห้วคะแนน นโยบายของพรรคเป็นส่วนสำคัญที่จะตัดสินได้ว่าผู้สมัครรายใดจะได้รับการเลือกตั้งเป็น ส.ส. ไม่ว่าจะพรรคขนาดใหญ่หรือพรรคขนาดเล็ก ต่างแข่งขันช่วงชิงฐานเสียงในจังหวัดด้วยการออกนโยบายในรูปแบบประชานิยมออกมาปรนเปรอชาวบ้านอยู่ตลอด

## อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

ตระกูลการเมืองในจังหวัดนครราชสีมาที่มีบทบาทสำคัญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (2556) มีจำนวน 34 ตระกูล โดยเลือกเฉพาะตระกูลที่เคยได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง ยกเว้นเฉพาะตระกูลเชิดชัย เพียงตระกูลเดียว ที่ถึงแม้จะเคยได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเมื่อปี 2550 เพียงครั้งเดียว แต่ตระกูลนี้ก็มีบทบาทต่อการเมืองในจังหวัดนครราชสีมาทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัดเป็นอย่างมากโดยจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป โดยผู้วิจัยจะแบ่งการเมืองในจังหวัดนครราชสีมาเป็น 3 ช่วงใหญ่ คือ ช่วงตั้งแต่ปี 2476 – ก่อนปี 2518 ช่วงตั้งแต่ปี 2518 – ก่อนปี 2544 และช่วงตั้งแต่ปี 2544 – ปัจจุบัน (2556)

ซึ่งสอดคล้องกับบทความวิชาการของพรชัย เทพปัญญา (2548) ผลการศึกษาพบว่า ทฤษฎีชนชั้นนำจะเป็นในเรื่องการปกครอง การเมือง และเศรษฐกิจ เป็นเรื่องของชนชั้นนำทั้งนั้น ชนชั้นนำ

จะอยู่ในระบบการเมืองทุกระบบ ไม่ว่าจะเป็นระบบเผด็จการหรือประชาธิปไตย แม้กระทั่งในสังคมอเมริกันที่นักวิชาการมักจะชื่นชม และบอกว่าเป็นประชาธิปไตยนั้น แท้จริงก็เป็นระบบชนชั้นนำ แต่เป็นในลักษณะที่เรียกว่า Plural Elitist Model ซึ่ง Dye และ Zeigler เขียนไว้ในหนังสือที่มีชื่อว่า “The Irony of democracy” ว่าสังคมอเมริกันเป็นสังคมที่แข่งขันกันระหว่างชนชั้นนำหลายกลุ่ม โดยวิถีประชาธิปไตยเป็นสนามแข่งขัน โดยมีประชาชนเป็นผู้ควบคุมชนชั้นนำโดยการเลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งก็ถูกกำหนดไว้โดยกฎเกณฑ์ กติกาที่สร้างขึ้นโดยชนชั้นนำ โดยมีคำว่าประชาธิปไตยบังหน้าอยู่ พอกล่าวถึงประเด็นนี้ทำให้มองรัฐธรรมนูญของไทยที่มีนักวิชาการหรือผู้ที่ร่างเองบอกว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 เป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน แต่ในความเป็นจริงรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยชนชั้นนำ เราลองมองดูถึงโครงสร้างของผู้ร่างตั้งแต่ประธาน มาจนถึงกรรมการ แก์สิบเก้าคน จะเห็นได้ว่าเป็นบุคคลที่เป็นชนชั้นนำทั้งสิ้น อาจจะแตกต่างแต่เพียงสถานภาพทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และทางการเมืองเท่านั้น ประชาชนจริง ๆ จะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเลยถ้ามีก็น้อยมาก ซึ่งตรงกับที่ Dye และ Zeigler ได้อธิบายไว้ว่า ระบบการเมืองจะมีโครงสร้างคล้ายกับรูปพีระมิด กล่าวคือ อำนาจจะมารวมอยู่ที่ยอดของพีระมิต และอำนาจนั้นเกิดมาจากบทบาทหรือตำแหน่งที่ได้มาจากสถานภาพทางสังคมและทางเศรษฐกิจ ดังนั้นผู้ทรงอำนาจมักจะเป็นผู้ที่มีตำแหน่งสำคัญในธุรกิจ การเงิน การทหาร หรือสถานภาพทางการเมืองอื่น ๆ อำนาจจะอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำตลอดเวลา ถึงแม้จะมีการเลือกตั้งแต่อำนาจทั้งหลายก็ยังคงอยู่ในมือของคนกลุ่มเดิมอย่างไม่เคยเปลี่ยนแปลง V. Pareto ได้กล่าวไว้ในหนังสือ “The Mind And Society” อ้างมาจาก T.B. Bottomor ว่า การหมุนเวียนของชนชั้นนำ (The Circulation Of Elite) ไว้ 3 ประการด้วยกัน คือ ในประการแรกเป็นการหมุนเวียนในเฉพาะกลุ่มของพวกชนชั้นนำด้วยกัน จากประเด็นนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่าระบบการเมืองไทยก็มีลักษณะเช่นนี้ การสืบทอดมรดกทางการเมืองมีอยู่ให้เห็นเป็นประจำจากพ่อไปสู่ลูก จากสามีไปสู่ภรรยา จากพี่ไปสู่น้อง ซึ่งการมองปัญหานี้เป็นการมองเฉพาะในระบบเครือญาติ แต่ที่ยิ่งแย่ไปกว่านั้นคือ การหมุนเวียนของชนชั้นนำภายในระบบทุน ซึ่งปราศจากการแข่งขันแต่จะเป็นลักษณะความร่วมมือที่จะยึดประเทศ และสุบเอาทรัพยากรของประเทศเป็นประโยชน์ส่วนตน ในประการที่สอง เป็นการหมุนเวียนระหว่างชนชั้นนำกับมวลชนสำหรับการหมุนเวียนในประการนี้ สามารถเกิดขึ้นได้สองลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ ในลักษณะแรกมวลชนได้เปลี่ยนสถานภาพตนเองไปเป็นชนผู้นำ หรือในลักษณะที่สองได้แก่ การรวมตัวของมวลชนขึ้นเพื่อจะตั้งกลุ่มชนชั้นนำใหม่ขึ้นมา เพื่อต่อสู้กับชนชั้นนำ ที่มีอำนาจอยู่ สำหรับลักษณะที่สองจะเกิดขึ้นได้ยาก

**ความสัมพันธ์ของนักการเมืองกับพรรคการเมืองและฐานเสียงการเมืองภายในจังหวัด**  
จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทั้งจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึก ทำให้ผู้วิจัยพบว่า ความสัมพันธ์ของนักการเมืองถิ่นจังหวัดนครราชสีมากับพรรคการเมืองและฐานเสียงการเมืองภายในจังหวัดเป็นไปตามกระแสความนิยมชมชอบในตัวบุคคล พรรคการเมือง กระสุนดินดำ (เงินสนับสนุน) และนโยบายของพรรคเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของไชยวุฒิ มนตรีรักษ์ (2551) ผลการศึกษา

พบว่า เครือข่ายทางการเมืองที่ให้การสนับสนุนนักการเมืองและความสัมพันธ์ของนักการเมืองกับประชาชนในช่วงการเลือกตั้งระหว่าง พ.ศ.2476 ถึง พ.ศ. 2500 ส่วนใหญ่เป็นความสัมพันธ์แบบเครือญาติทั้งในแบบเครือญาติตระกูลและเครือญาติเกื้อกูล การเลือกตั้งในปี พ.ศ.2512 เป็นยุคแรกที่นักธุรกิจเข้ามาสู่การเมืองระดับชาติ โดยมีความสัมพันธ์เครือข่ายธุรกิจระหว่างจังหวัด ได้รับการช่วยเหลือจากกลุ่มธุรกิจค้าไม้และสมาชิกสภาจังหวัดเลยที่มาจากภาคตะวันออก เริ่มมีการใช้เงินซื้อเสียงการใช้อิทธิพลข่มขู่หัวคะแนนและการสร้างระบบอุปถัมภ์กับหัวคะแนน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งช่วงปี พ.ศ.2531 ถึง พ.ศ.2535 เป็นช่วงการเมืองสองสภาพโดยนักการเมืองถิ่นส่วนหนึ่งมีพฤติกรรมทางการเมืองเชิงอุดมการณ์ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งเป็นแบบธนกิจการเมือง (Political Finance) การเลือกตั้งหลังจากปี พ.ศ.2538 เป็นต้นมา นักการเมืองถิ่นกลุ่มคุณภาพยี่ดอุดมการณ์ประชาธิปไตย พ่ายแพ้การเลือกตั้งกลุ่มที่มีความเข้มแข็งทางการเมืองมีอยู่ 3 ตระกูล คือ ตระกูลแสงเจริญรัตน์ ตระกูลเร่งสมบูรณ์สุข และตระกูลทิมสุวรรณ โดยทุกตระกูลมีอาชีพธุรกิจรับเหมาก่อสร้างและการสัมปทานแร่ธาตุ แต่ได้จัดแบ่งขอบเขตพื้นที่ทางการเมืองอย่างประณีตประนอม อิงประโยชน์ทางธุรกิจและจัดสรรอำนาจทางการเมืองอย่างลงตัว ทำให้ยังคงมีบทบาท มีอิทธิพลทางการเมืองอย่างต่อเนื่องจนถึง พ.ศ.2548 ทำให้ไม่เกิดสภาพการแข่งขันในตลาดการเมืองอย่างแท้จริง

**รูปแบบวิธีการหาเสียงในการเลือกตั้งของนักการเมืองในจังหวัดนครราชสีมา** วิธีการหาเสียงของผู้สมัคร ส.ส.จะใช้วิธีการที่ตัวผู้สมัคร ส.ส. เข้าไปหาเสียงด้วยตนเองในชุมชน โดยไปจัดแสดงมหรสพ แล้วขึ้นปราศรัยหาเสียง มีการติดใบปลิวหาเสียง บางครั้งใช้วิธีหาเสียงแบบเคาะประตูบ้าน และเริ่มมีการแจกสิ่งของอุปโภค บริโภค ให้ชาวบ้าน มีการแจกเงินควบคู่กับสิ่งของ มีการจัดตั้งหัวคะแนน โดยจัดตั้งถึงระดับชุมชน มีการนำการจัดการเครือข่ายแบบธุรกิจขายตรงมาใช้กับเครือข่ายหัวคะแนน นโยบายของพรรคเป็นส่วนสำคัญที่จะตัดสินได้ว่าผู้สมัครรายใดจะได้รับการเลือกตั้งเป็น ส.ส. สอดคล้องกับงานวิจัยของสุเชาว์ มีหนองหว้าและกิติรัตน์ สืบพันธ์ (2549) ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบและวิธีการหาเสียงของนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งในสมัยแรกที่มีการเลือกตั้งกับในปัจจุบันแตกต่างกัน กล่าวคือ ในสมัยแรกจากการเลือกตั้งของจังหวัดอุบลราชธานีที่มึ่นักการเมืองได้รับเลือกตั้ง เช่น นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายเลียง ไชยกาล นายฟอง สิทธิธรรม การหาเสียงใช้รูปแบบของการออกปราศรัยตามท้องถื่นต่างๆ ในเขตเลือกตั้ง และการใช้กลุ่มเครือญาติ เพื่อนสนิทช่วยในการหาเสียงแต่รูปแบบและวิธีการหาเสียงนักการเมืองในจังหวัดอุบลราชธานีในยุคปัจจุบันเปลี่ยนไปจากเดิม เป็นการใช้อำนาจจัดตั้งระบบหัวคะแนนจัดได้ว่าเป็นปัจจัยชี้ขาดสำคัญที่จะทำให้ผู้สมัครได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ผู้สมัครยังจะต้องมีความสามารถและเอาใจใส่ต่อการให้บริการประชาชนในเขตเลือกตั้ง ซึ่งรูปแบบและวิธีการหาเสียงดังกล่าวสำคัญมาก อย่างไรก็ตาม ปัจจัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครที่เป็นคนมีความรู้ความสามารถ คบง่าย ฟังพาได้ ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญประกอบกัน

## เอกสารอ้างอิง

- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2553). การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โครงการรัฐศาสตร์ศึกษา ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์.
- ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 118 ตอนพิเศษ 42 ง วันที่ 11 พฤษภาคม 2544
- จุมพล หนีพานิช. (2548). พัฒนาการทางการเมืองไทย: อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือ ประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เชาวนะ ไตรมาศ. (2540). พรรคการเมือง : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่ และพัฒนาการทางสถาบัน. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- เชาวนะ ไตรมาศ. (2550). ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475 – 2550. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.
- ดาร์รัตน์ เมตตาริกานนท์. (2546). การเมืองสองฝั่งโขง. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ทิวากร แก้วมณี (2555). บทความ: วิวัฒนาการวางจรรยาบรรณทางการเมืองไทย: จาก 2475 ถึงการเมืองหลังระบอบทักษิณ. (สืบค้นข้อมูลจาก <http://www.oknation.net/blog/dhiwakorn/2012/06/06/entry-1>).
- นิรันดร์ กุลทันทน์. (2549). นักการเมืองถิ่นจังหวัดบุรีรัมย์. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์. (2517). รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 – 2517). กรุงเทพฯ: ช.ชุมนุมช่าง.
- พรชัย เทพปัญญา. (2552). นักการเมืองถิ่นจังหวัดชลบุรี. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- พิชญ์ สมพอง. (2551). นักการเมืองถิ่นจังหวัดยโสธร. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- พรรณพร สีนสวัสดิ์. (2548). ประวัติการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- พรชัย เทพปัญญา. (2548). บทความ: ประชาธิปไตยไทยจากมุมมองทฤษฎีชนชั้นนำ. ปีที่ 3. ฉบับที่ 2. กรุงเทพฯ: วารสารสถาบันพระปกเกล้า.
- ลิขิต อีระเวทิน. (2527). ทฤษฎีพัฒนาการเมือง. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุวัจน์ ลิปตพัลลภ. (2546). ชีวิตและความคิด สุวัจน์ ลิปตพัลลภ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มติชน.
- เสถียร จันทิมาธร. (2541). ขาดิชาชย ชุมหะวณ ทหารนักรบระชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มติชน.
- สุชาชัย ยัมประเสริฐ. (2536). 60 ปี ประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: ครีเอทีฟ พับลิชชิ่ง.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. (2530). ระบบงานรัฐสภาไทย. กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์.
- อโณทัย วัฒนาพร. (2549). นักรัฐศาสตร์กับสังคมการเมืองไทย: การกิจอันไม่จบสิ้น. (เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 7

Easton, David. (1962). **Introduction: The Current Meaning of Behavioralism in Political Science.** in James S. Charlesworth (ed.). *The Limits of Behavioralism in Political Science*. Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science.

Kingsbury, Damien. (2007). **Political Development**. New York: Routledge.

Freedman, Michael. (2005). What Makes a Political Concept Political?. (paper prepared for delivery at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association.

Pye, Lucian W. (1966). **Aspects of Political Development**, little brown and Company.

Tansey, Stephen D. (2004). *Politics: the basic*.(3rd Edition) London: Routledge.

Huntington, Samuel P. (1969). **Political Order in Changing Societies**. (Second edition) Connecticut: Yale University Press.

# การบริหารงานเพื่อการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์ของประชาชน ในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก

Management of Public Grievances by the Pitsanuloke Municipal Office.

สินันท์ ล้ออุไร<sup>1</sup>

## บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรคและสาเหตุของการร้องเรียนในการดำเนินงาน ของศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขและการจัดการปัญหาการร้องทุกข์ของเทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก เก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนที่ได้มาร้องทุกข์ จำนวน 200 คน และจากบุคลากรเจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องร้องทุกข์ จำนวน 40 คน

ผลการศึกษาพบปัญหาและแนวทางแก้ไข 4 ด้าน คือ 1) ปัญหาการดำเนินงานและปัญหาด้านบุคลากรพบว่ามี การขาดแคลนบุคลากร แนวทางแก้ไขคือ จัดหาบุคลากรมาเพิ่มในการรับเรื่องร้องทุกข์ จัดฝึกอบรม และหน่วยงานควรสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงาน สนใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ 2) ปัญหาการดำเนินงานและปัญหาด้านเงิน เนื่องจากงบประมาณมีจำกัด จำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีไปก่อน เมื่องบประมาณไม่มีทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้า และอีกส่วนหนึ่งคือเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในระเบียบการเงินการคลัง แนวทางแก้ไขคือ ต้องลดรายจ่ายอื่น แล้วนำมาเพิ่มสร้างโครงสร้างพื้นฐานก่อน ต้องเร่งรัดการจัดเก็บภาษี ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ ความชำนาญในการจัดการการเงิน การคลัง 3) ปัญหาการดำเนินงานและปัญหาด้านวัสดุครุภัณฑ์ พบว่า อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน ต้องเกลี้ยใช้ครุภัณฑ์เดิมที่มีอยู่จากงานประจำมาปฏิบัติงาน แนวทางแก้ไขคือ พัฒนาสถานที่ทำงานและจัดให้มีการฝึกอบรมการใช้ครุภัณฑ์ เพื่อการดูแลบำรุงรักษาให้มีอายุการใช้งานนาน 4) ปัญหาการดำเนินการและปัญหาด้านการบริหารจัดการพบว่า การดำเนินงานของหน่วยงานไม่มีการจัดลำดับก่อนหลัง ขาดการประสานงานและขาดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา แนวทางแก้ไขคือ กำหนดหน่วยงาน บุคลากร ขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน สร้างการทำงานแบบมีส่วนร่วม เน้นการทำงานเชิงรุก ส่งเจ้าหน้าที่ออกสำรวจพื้นที่ เพื่อวางแผนและเตรียมการแก้ไขปัญหา และทำการซ่อมแซมก่อนที่ประชาชนจะไปร้องเรียน นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องติดต่อผู้นำหรือเจ้าของเรื่องก่อนเข้าดำเนินงาน และอีกประการหนึ่งเจ้าหน้าที่ต้องออกไปรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ เพื่อการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้รวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

## Abstract

<sup>1</sup> เจ้าพนักงานธุรการ 6ว; สำนักงานปลัดเทศบาล เทศบาลนครพิษณุโลก

This objective of this research was to study the problems, challenges and causes of public grievances issued through the Center for Grievances, and to propose guidelines for improved management of grievances by the Phitsanulok Municipal Office. Data were collected from 200 persons who had filed grievances to the Center, staff of the Municipality, and 40 officers of the Center for Grievances. The results are as follows: (1) There is a shortage of Center staff. To address this, more personnel should be assigned to the Center, staff training should be increase, and staff motivation should be improved. (2) Budget and accounting. There is a shortage of budget and this delays the response to grievances. Staff lack knowledge of the financial rules and procedures. To address this, the Municipality should reduce other expenses in order to free up more funds for the Center. Staff needs more training in finance and accounting. (3) There is a shortage of equipment and supplies. To address this, there needs to be improvements to the Center facilities and training in the use of equipment and supplies to extend the life of equipment and supplies. (4) The Center does not prioritize grievances so that the most important and urgent are attended to first. There is a lack of coordination in addressing grievances. To address this, the Municipality should give directives to those units and staff who should be involved in resolving grievances so that they collaborate more closely, are more active in managing the response to grievances, surveying the local administrative area to identify areas of potential grievance, and resolving these before complaints are filed. There should be more attention paid to local complaints before they become formal grievances.

**คำสำคัญ:** การบริหารงานเพื่อการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์

**Key Words:** Management of Public Grievances

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลทุกประเทศบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อต้องการให้บรรลุผลลัพธ์สุดท้ายที่ตรงกัน คือ การให้ประเทศมีความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ และประชาชนในประเทศมีคุณภาพชีวิตที่ดี วิธีการที่จะทำให้บรรลุผลลัพธ์สุดท้ายดังกล่าว คือการคิดค้นระบบการบริหารการปกครองที่ดี และมีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ในอดีตที่ผ่านมารูปแบบการปกครองในระยะแรกๆ ของทุกประเทศจะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศ ต่อมาสภาพแวดล้อมของการบริหารการปกครองประเทศเปลี่ยนแปลงไป จากสาเหตุจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ความต้องการของประชาชนต้องการรับบริการจากรัฐเพิ่มมากขึ้น และสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำ

ให้ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจจำต้องขยายตัวเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองความต้องการ การทำงานที่ไม่อิสระ ไม่อาจแก้ไขปัญหาคือความต้องการของประชาชนได้ทันต่อเวลา จึงทำให้มีการค้นหาวิธีการเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น เริ่มต้นจากการคิดค้นระบบการบริหารประเทศขึ้นใหม่ โดยอาศัยแนวคิดที่ว่า “การบริหารท้องถิ่นที่มีความต้องการแตกต่างกัน ถ้าประสงค์ที่จะให้บรรลุต้องให้ผู้ที่เข้าใจในปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ได้ดีที่สุดเป็นผู้แก้ไขปัญห” ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าว ผู้ที่เข้าใจท้องถิ่นได้ดีที่สุด ก็คือ “ประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง” โดยมีสมมติฐานเบื้องต้นว่า คนในพื้นที่รู้ปัญหาที่แท้จริงมีความสามารถเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหของท้องถิ่นได้ ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงมีการมอบอำนาจบางส่วนให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการในกิจการที่สนองต่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่น การมอบอำนาจดังกล่าวเรียกกันว่า “การกระจายอำนาจทางการปกครอง” (ชาญยุทธ เกื้ออรุณ, 2541: 1)

แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 เป็นแนวทางและจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยใช้หลักอิสระหลักการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หลักประสิทธิภาพ ทำให้ท้องถิ่นมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้น โดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้ พร้อมกับการกระจายอำนาจ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท อย่างเหมาะสม (โกวิทย์ พวงงาม, 2552: 125) การปฏิรูประบบราชการหรือที่เรียกว่าการปฏิรูประบบของไทย โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 กำหนดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยให้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่สะท้อนให้เห็นการบริหารราชการแบบเชิงรุก ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน, การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ, การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ, การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

เทศบาลนครพิษณุโลก ได้ร่วมกับภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนในการกำหนดวิสัยทัศน์ของเทศบาล คือ “พิษณุโลกเป็นเมืองน่าอยู่น่าอาศัย เป็นเมืองแห่งทรัพยากรสินทางปัญญา ประชาชนมีวิถีชีวิตที่ดีท่ามกลางสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่สมดุล มีจิตวิญญาณวัฒนธรรมไทยและค่านิยมตามแบบปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีการขยายตัวของชุมชนเมืองที่มีความสมดุลกับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ มีการจัดระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ระบบการจราจรและระบบขนส่งมวลชนตามรูปแบบการจัดวางผังเมืองที่ดี มีพื้นที่สีเขียวที่ปราศจากมลภาวะ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ประชาชนมีรายได้เพียงพอแก่การครองชีพ เป็นเมืองแห่งการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ รวมทั้งศูนย์กลางทางด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม”

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลนครพิษณุโลก ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 เร่งขยายระบบการจัดการขยะและน้ำเสียให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ในเขตเทศบาล

ยุทธศาสตร์ที่ 2 เร่งยกระดับการให้บริการสาธารณะด้านสาธารณสุขโภชนาการ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ระบบหลักประกันสุขภาพโดยเน้นการบริการเชิงรุก

ยุทธศาสตร์ที่ 3 เร่งขยายแหล่งการเรียนรู้ให้เป็นศูนย์กลางทางการศึกษา เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐานและปลูกจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม พร้อมทั้งพัฒนาองค์ความรู้และต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมใหม่

ยุทธศาสตร์ที่ 4 เร่งสืบสานส่งเสริมและอนุรักษ์สถาบันศาสนา ศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดสังคมภูมิปัญญาแห่งการเรียนรู้ตามเอกลักษณ์ความเป็นไทย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 เร่งขยายการพัฒนาทุนทางสังคม การเฝ้าระวังและป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ ขยายสังคมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ยุทธศาสตร์ที่ 6 เร่งรัดพัฒนาระบบบริหารจัดการที่มีคุณภาพตามหลักธรรมาภิบาล มีการดำเนินงานภายใต้นโยบายที่มุ่งเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วม มีความโปร่งใสและรับผิดชอบต่อสาธารณะ

การที่จะดำเนินการใดๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ให้ครบทุกด้าน และมีกระเจงา สะท้อนให้ทราบถึงกิจกรรมต่างๆ ว่าบรรลุวัตถุประสงค์เพียงใด เทศบาลนครพิษณุโลก ได้มีการบริหารราชการแบบเชิงรุก คือ ได้คิดในเชิงรุก การคิดในแง่บวกมีแนวคิดในการบริหารแบบเชิงรุก การบริหารงานราชการที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นการป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น และถ้าเป็นการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่มีคุณภาพตามหลักธรรมาภิบาล จะเป็นยุทธศาสตร์การพัฒาที่ 6 ซึ่งประกอบด้วยแผนงานหลัก 4 แผนงาน คือ แผนงานพัฒนาการบริหารจัดการที่มีคุณภาพตามหลักธรรมาภิบาล แผนงานพัฒนารูปแบบการดำเนินงานที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมด้วยความโปร่งใสและรับผิดชอบต่อสาธารณะ แผนงานพัฒนาบุคลากรและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับการดำเนินงาน แผนงานพัฒนาระบบการปฏิบัติงาน ใช้แนวคิดการบริหารแบบเชิงรุก เพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารหลายๆ โครงการ เช่น โครงการเทศบาลพบประชาชน การบริการประชาชนในลักษณะ one stop service โครงการเทศบาลยิ้ม ตั้งศูนย์บริการร่วม ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ จัดทำการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะกระบวนการประชาคม เช่นเสนอโครงการพัฒนาในแผนชุมชน การใช้HOTLINE สายด่วนซึ่งผลที่ได้รับคือการทำงานสามารถตอบสนองกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันท่วงที อย่างมีสัมฤทธิ์ผลโดยครองใจหรือรักษาความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานได้อย่างต่อเนื่องและยาวนาน (แผนพัฒนาเทศบาลนครพิษณุโลก 3 ปี 2554-2556 )

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรคและสาเหตุของการร้องเรียน ในการดำเนินงาน ตลอดจนผลการดำเนินงานของศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ ของเทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก และเพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขและการจัดการปัญหาการร้องทุกข์ของเทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลกให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ศึกษาปัญหาการร้องทุกข์ของประชาชนในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก โดยเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามกับประชาชนที่ได้ร้องทุกข์จำนวน 200 คน และสัมภาษณ์เชิงลึก บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องร้องทุกข์ของเทศบาล ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์อำนวยการรับเรื่องราวร้องทุกข์จำนวน 7 คน เจ้าหน้าที่ห้องไอซีทีจำนวน 5 คน บุคลากรที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติงานแก่ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์จำนวน 14 คน และเจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ในสำนัก/กองต่างๆ แห่งละ 2 คน รวมทั้งสิ้น 40 คน

## ผลการศึกษา

### การยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ของเทศบาลนครพิษณุโลก

ขั้นตอนการรับแจ้งปัญหาการร้องทุกข์มีดังนี้

เจ้าหน้าที่จะพิจารณาคำร้อง เพื่อให้ทราบสาระสำคัญ ดังนี้

1. ชื่อ นามสกุล ที่อยู่และหมายเลขโทรศัพท์เพื่อการติดต่อกลับ
2. ปัญหาการร้องทุกข์ เรื่องอะไร สาเหตุเกิดจากอะไร และอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการใด

3. แผนที่แสดงสถานที่ที่เกิดปัญหา พอสังเขป

3.1. เมื่อเจ้าหน้าที่ลงทะเบียนรับเรื่องแล้ว จะเสนอคณะผู้บริหารพิจารณาสั่งการ และศูนย์จะส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ 1 ฉบับ และผู้บริหารระดับสูง 1 ฉบับ (เพื่อรับทราบและติดตาม)

3.2. ส่วนราชการที่รับผิดชอบ จะรีบตรวจสอบปัญหา และดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยด่วน กรณีปัญหาเรื่องง่ายให้ถือปฏิบัติในทันทีภายใน 24 ชั่วโมงกรณีปัญหาเรื่องการปฏิบัติและต้องประสานงานภายใน 1-3 วัน

3.3. กรณีปัญหาทางเทคนิคที่ต้องใช้งบประมาณ ให้รายงานเหตุผลความจำเป็นและประมาณการ เพื่อเสนอผู้บริหาร ในการจัดทำแผนและตั้งงบประมาณ

3.4. สำเนาเรื่องให้ผู้อำนวยการสำนัก/กอง เพื่อทราบและติดตามผลการแก้ไขปัญหาเพื่อรายงาน

3.5. ตรวจสอบการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีการถ่ายภาพทั้งก่อนและหลังดำเนินการในปัญหาที่สำคัญและซับซ้อน เพื่อชี้แจงและเผยแพร่ผลการปฏิบัติงาน

3.6. เสนอผลการแก้ไขปัญหามิได้รับผิดชอบของส่วนงานได้รายงานการปฏิบัติเพื่อให้ผู้อำนวยการสำนัก/กอง พิจารณาในการตอบปัญหาการร้องทุกข์โดยด่วน และพิมพ์ลงโปรแกรม การรายงานผลการปฏิบัติงาน

3.7. แต่งตั้งผู้ควบคุมหรือหัวหน้าศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อติดตามเร่งรัดเรื่องร้องทุกข์ที่ค้าง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนัก/กอง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ หมดไป

3.8. และนอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น แต่ละสำนัก/กองต้องรับผิดชอบจัดเจ้าหน้าที่ติดตามรับฟังการออกรายการสด ทางสถานีวิทยุ สวท./วิทยุชุมชนรายการทางสถานีโทรทัศน์/เคเบิลทีวีท้องถิ่น เพื่อรับทราบปัญหาของประชาชนที่ร้องทุกข์ต่อคณะผู้บริหาร เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องทุกข์ได้ในทันที

#### **ในการดำเนินการมักประสบปัญหาอุปสรรค ดังนี้**

- 1) ประชาชนผู้ร้องไม่แจ้งรายละเอียด และสถานที่เกิดปัญหาให้ชัดเจน
- 2) เจ้าหน้าที่ขาดจิตสำนึกในการบริการที่ดี
- 3) ส่วนราชการที่รับผิดชอบ ไม่ติดตามเรื่องและรายงานผลการปฏิบัติ
- 4) มีการร้องทุกข์ซ้ำ เนื่องจากการแก้ไขปัญหาล่าช้า
- 5) มีปัญหาด้านงบประมาณ เช่น การจัดซื้อวัสดุ เป็นต้น

ประเภทของปัญหา ปัญหาการร้องทุกข์ส่วนใหญ่พบว่า เป็นปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานและอื่นๆ เรียงตามลำดับดังนี้

- 1) ปัญหาถนน
- 2) ปัญหาท่อระบายน้ำ
- 3) ปัญหาไฟฟ้าสาธารณะ
- 4) ปัญหาน้ำประปา
- 5) ปัญหาขยะมูลฝอย
- 6) ปัญหาการกระทำผิดเทศบัญญัติ
- 7) ปัญหาการจราจร
- 8) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นและคำแนะนำการพัฒนาเมือง

ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์จะมีการตรวจสอบและติดตามผลการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์ ไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทุก 15 วัน และในการประชุมคณะผู้บริหาร หัวหน้าส่วนราชการประจำเดือนเพื่อรายงานผลการปฏิบัติงานและติดตามเรื่องที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ

#### **1. สภาพการดำเนินงานและปัญหาการบริหารจัดการด้านบุคลากร**

ข้อมูลจากแบบสอบถามแสดง สภาพการดำเนินงานและปัญหาด้านคน สรุปได้ดังนี้

- 1) ปัญหาด้านบุคลากรมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่
- 2) ปริมาณงานที่มากเกินไปกับบุคลากรที่จำกัด ทำให้เกิดการแก้ไขปัญหางานที่ล่าช้าเพราะปัญหาที่ร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นปัญหาเกี่ยวกับถนน ไฟฟ้าแสงสว่างไม่เพียงพอ ขยะเป็นงานที่มีหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น สำนักการช่าง สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมมีบุคลากรไม่เพียงพอแต่มีงานที่ต้องรับผิดชอบ ประชาชนจำนวนมาก ทำให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนล่าช้า

- 3) ปัญหาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ตามกระบวนการที่ต้องรับผิดชอบ
- 4) ปัญหาการตรวจสอบงานของเจ้าหน้าที่ล่าช้าและทำให้การรายงานผลการปฏิบัติที่ล่าช้า

## 2. สภาพการดำเนินงานและปัญหาด้านงบประมาณ

1) งบประมาณมีจำกัด ส่วนมากจะถูกกำหนดให้เป็นรายจ่ายประจำ เป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าสาธารณูปโภคในหน่วยงาน ทำให้งบประมาณไม่สามารถทำได้ ประชาชนไม่ได้รับการบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ไม่มีงบทำถนน สาธารณประโยชน์ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการจัดการขยะ ไม่มีงบประมาณระบบประปา ฯลฯ

2) หน่วยงานท้องถิ่นถ้าไม่มีการเร่งรัดจัดเก็บรายได้ทำให้เงินขาดมือ ถ้าหน่วยงานรัฐบาลไม่จัดสรรเงินอุดหนุนมาให้ก็ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมสาธารณะได้

ปัจจุบันสภาพปัญหาของการดำเนินงานและปัญหาด้านเงินงบประมาณพบว่า ยังมีบุคลากรที่ไม่มีความรู้ในการบริหารเงินอย่างถูกต้องและเชี่ยวชาญ การขาดวินัยทางการเงินการคลังทำให้การใช้จ่ายเงินผิดพลาด การจัดเก็บรายได้ได้น้อย ทำให้ไม่มีเงินงบประมาณในการบริหารงาน ขาดสภาพคล่องทำให้ไม่สามารถจัดสรรเงินไปจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานให้กับประชาชนได้

## 3. สภาพการดำเนินงานและปัญหาด้านวัสดุครุภัณฑ์

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานและปัญหาด้านวัสดุครุภัณฑ์ดังต่อไปนี้

ประชาชนมีความต้องการให้หน่วยงานเทศบาลดูแลรับผิดชอบ ด้านบริการสาธารณะอย่างเช่น ไฟฟ้าส่องสว่างไม่เพียงพอ บางจุดชำรุด จำเป็นต้องเปลี่ยนใหม่ สัญญาณไฟจราจรไม่ทำงานต้องซ่อมและอีกหลายประการที่ประชาชนร้องขอ แต่เทศบาลไม่สามารถทำได้ทันที เนื่องจากต้องจัดหาอุปกรณ์เครื่องมือมาดำเนินการ แต่งบประมาณประจำปีไม่เพียงพอ”

สภาพการดำเนินงานและปัญหาด้านวัสดุครุภัณฑ์ สรุปได้ดังนี้

- 1) หน่วยงานไม่มีป้ายบอกชื่อศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ที่ชัดเจนไม่มีผังขั้นตอนการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ
- 2) เครื่องมือเครื่องใช้ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ
- 3) เครื่องมือเครื่องใช้มีสภาพทรุดโทรม เนื่องจากใช้งานมานาน
- 4) เครื่องมือเครื่องใช้ต้องเปลี่ยนมาจากงานประจำ
- 5) การมีงบประมาณไม่เพียงพอ ทำให้การจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ไม่สามารถทำได้

ปัจจุบันสภาพปัญหาของการดำเนินงานและปัญหาด้านวัสดุครุภัณฑ์พบว่า การมีงบประมาณไม่เพียงพอทำให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์เป็นไปได้ยาก การบริการสาธารณะจึงทำไม่ได้ทั่วถึง

#### 4. สภาพการดำเนินงานและปัญหาด้านการบริหารจัดการ

สภาพการดำเนินงานและปัญหาด้านการบริหารจัดการสรุปได้ดังนี้

- 1) หน่วยงานมีการกำหนดหน่วยงาน บุคลากร แผนการดำเนินงาน ขั้นตอน โดยจัดทำเป็นคำสั่งอยู่แล้วแต่ปัญหาอยู่ที่ไม่สามารถทำให้เจ้าหน้าที่บางท่านสนใจปฏิบัติงานตามคำสั่ง
- 2) เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการไม่เต็มใจให้บริการไม่มีความพร้อม และไม่สนใจปฏิบัติตามหน้าที่
- 3) เจ้าหน้าที่ผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ไม่ติดตามงานว่าการดำเนินงานแก้ไขปัญหาดำเนินไปถึงขั้นตอนไหน อย่างไร
- 4) เทศบาล ไม่ได้แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ ทราบผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาทุกครั้ง
- 5) เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงาน รับเรื่องจากศูนย์ร้องทุกข์ ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหให้กับประชาชนผู้ร้องทุกข์ ได้ทันเวลาที่ เนื่องจากไม่มีอำนาจบริหารจัดการ ต้องรอคำสั่ง

ปัจจุบันสภาพ ปัญหาของการดำเนินงานและปัญหาด้านการบริหารจัดการ พบว่า หน่วยงานขาดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีแรงจูงใจหรือวิธี ไม่มีการประชุม ฝึกอบรมให้ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ให้มีจิตสำนึกในการบริการ

**แนวทางการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาร้องทุกข์เทศบาลนครพิษณุโลก สรุปได้ดังนี้**

##### 1. แนวทางการพัฒนาด้านบุคลากร

ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญในการดำเนินการด้านร้องทุกข์ ดูแลให้เจ้าหน้าที่มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานสร้างแรงจูงใจ เพื่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพพัฒนาคน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถ โดยจัดฝึกอบรม ด้านสารสนเทศ และการให้บริการแก่เจ้าหน้าที่และมีการศึกษาดูงาน จะทำให้ผลการปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ การนำขีดความสามารถจะช่วยให้การใช้งบประมาณในการพัฒนาคนตรงตามเป้าหมายและคุ้มค่าต่อการลงทุน มีการกำหนดหลักเกณฑ์ กฎระเบียบที่ชัดเจน และเข้มงวดกวดขันให้เจ้าหน้าที่มีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด จนถึงผลดี ผลเสีย ผลงานที่เกิดขึ้นจากการตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ หากไม่ปฏิบัติแล้วจะเกิดผลเสียอย่างไร

##### 2. แนวทางการพัฒนาด้านเงิน

หน่วยงานควรจัดฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ มีความรู้ระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เจ้าหน้าที่สำนักการคลัง และเจ้าหน้าที่การเงินของทุกสำนัก/กองให้ได้รับการฝึกอบรมและมีความเข้าใจระเบียบเกี่ยวกับเบิกจ่ายเงินฯ และมีวินัยทางการเงินการคลัง เพื่อไม่มีปัญหาในการบริหารงบประมาณ

ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะบางอย่างที่เป็นประโยชน์และเป็นการแก้ไขปัญหให้กับประชาชนจริงและจำเป็นต้องทำก็ต้องหาแหล่งเงินกู้มาดำเนินการ หากหน่วยงานมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญเรื่องการเบิกจ่ายเงินจะได้วางแผนการใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

### 3. แนวทางการพัฒนาด้านทรัพยากรหรือวัตถุดิบ

การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หน่วยงานต้องจัดหาทรัพยากรหรือวัตถุดิบ เครื่องมือเครื่องใช้ให้เพียงพอกับการทำงานในกรณีการแก้ไขปัญหาถนนชำรุด หน่วยงานสามารถจัดซื้อ จัดหาวัสดุไปช่วยเหลือประชาชนก่อนโดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้การบริการประชาชนมี คุณภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

### 4. แนวทางการพัฒนาด้านการบริหารจัดการ

เทศบาลมีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับประชาชน มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะและถ้าจะ ให้องค์กรประสบผลสำเร็จควรจัดให้มีโครงการ เทศบาลพบประชาชน เพื่อรับทราบปัญหาเดือดร้อนและ รับทราบความต้องการของประชาชน จะทำให้ประชาชนได้รับการบริการที่รวดเร็วขึ้นเทศบาล ควรมีการ ประชาสัมพันธ์ผลงานของเทศบาล ให้ประชาชนรับทราบและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ กำหนดนโยบาย และร่วมจัดทำแผนชุมชน

ผู้บริหารเทศบาลควรบริหารจัดการ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน และให้ความสำคัญกับการรับเรื่องร้องทุกข์ เน้นการทำงานเชิงรุก ให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจ เพื่อให้ การร้องทุกข์ ร้องเรียนลดน้อยลง

จากข้อมูลสภาพการดำเนินงานและปัญหาการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาร้องทุกข์ เทศบาล นครพิษณุโลกได้เก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ทำให้มองเห็นว่าปัญหาด้านบุคคลน่าจะสำคัญที่สุด คนทำให้เกิด ปัญหาต้องแก้ไขปัญหาที่คนในชุมชนก่อน รองลงมาจะเป็นด้านการจัดการ ซึ่งจะรวมไปถึงเงิน และ วัตถุดิบที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ ดังนั้นแนวทางที่จะพัฒนาเป็นรูปธรรม มีดังนี้

1. จัดทำโครงการสร้างความสัมพันธ์ในชุมชน ให้คนในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในด้านต่างๆ สร้างสัมพันธ์ที่ดีในการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนในชุมชนกับเทศบาล รับทราบปัญหาอุปสรรค ความ ต้องการของประชาชน

2. บริหารจัดการโดยการจ้างเหมาภาคเอกชนมาดำเนินกิจกรรมสาธารณะแทนเพื่อลด ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา ลดจำนวนลูกจ้าง เป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากร

3. จัดทำโครงการฝึกอบรมและศึกษาดูงานให้กับเจ้าหน้าที่ด้านสารสนเทศและการให้บริการ

4. การบริหารจัดการที่ดี ต้องจัดการบริหาร ด้านคน เงิน วัสดุอุปกรณ์และการจัดการ การ นำเทคโนโลยีมาใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เพื่อให้อัตราการร้องทุกข์ลดน้อยลง การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ

5. ด้านการจัดเก็บรายได้ ควรมีการปรับปรุงการให้บริการ เช่น จัดส่งเจ้าหน้าที่ออกไปรับ ข้าราชการนอกสถานที่ และควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะเดือนที่มี การรับชำระภาษีเพื่อให้ประชาชนทราบล่วงหน้า จะได้มีการเตรียมตัว

## ข้อเสนอแนะ

เทศบาลนครพิษณุโลกได้ระดมความคิดจากทุกฝ่ายหาวิธีดำเนินการแก้ไขปัญหาร้องทุกข์ให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมีประสิทธิผลภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนด จากการศึกษา ทำให้ทราบถึงกระบวนการดำเนินงาน และขั้นตอนในการรับคำร้องทุกข์ตลอดจนวิธีการเสนอคำร้องถึงผู้บังคับบัญชาตามลำดับ จนถึงมือผู้ปฏิบัติการแก้ไขปัญห ทราบถึงขั้นตอนการออกไปสำรวจข้อมูล เพื่อกำหนดระยะเวลาและแบ่งหน้าที่ในการทำงานตามความเหมาะสม รายงานผลการดำเนินการตามคำร้องให้แก่ผู้ร้องเรียนทราบก่อนเข้าดำเนินการแก้ไขปัญห และเมื่อดำเนินการเสร็จ แจ้งผู้ร้องทุกข์ทราบถึงการแก้ไขปัญห แต่เนื่องจากประชาชนมีปัญหาที่ไม่สิ้นสุด จึงควรกำหนดแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการในการให้บริการเพื่อลดอัตราการร้องทุกข์ หรือเพิ่มประสิทธิภาพในแก้ไขปัญห ให้ดียิ่งขึ้น ดังนี้

1. ควรมีการศึกษาการให้บริการในการแก้ไขปัญหาด้านอื่นๆ ทั่วทุกพื้นที่ในชุมชนเพื่อจะได้ทราบถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงว่าต้องการให้ศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ของเทศบาลนครพิษณุโลก ทำงานแก้ไขปัญหาด้านใดมากที่สุด เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
2. ควรนำแนวคิดการบริหารงานท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการ คือ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็นมีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการมุ่งเน้นความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลักและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ และนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการจัดโครงสร้างการบริหารงาน ของศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ของเทศบาลนครพิษณุโลกเพื่อปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานให้มีความเป็นธรรมเน้นความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้
3. ผู้บริหารควรวางแผนและจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญห และควรมีการสนับสนุนงบประมาณ จัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์เครื่องใช้ที่ทันสมัยและควรจัดหาให้เพียงพอ ในการแก้ไขปัญห ความเดือดร้อนให้เพียงพอ และควรให้มีการตรวจสอบคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์อยู่เสมอ ๆ

## เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง. กฎหมายระเบียบและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล. พระนครโกวิทย์ พวงงาม. (2522). มิติใหม่ การปกครองท้องถิ่น. สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

ชาญยุทธ เกื้ออรุณ. (2541). รายงานการวิจัยเรื่อง การบริหารเพื่อการพัฒนาเทศบาล กรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดตรัง .

วรเดช จันทศร. (2552) .ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ. หจก.สหายบล็อกและการพิมพ์ ,

สำนักบริหารส่วนท้องถิ่น. (2542). กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล.  
กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาท้องถิ่น:  
กรณีจังหวัดอุบลราชธานี

Using of information technology in knowledge management for local  
development: case of Ubon Ratchathani province.

มณูญพงศ์ ศรีวิรัตน์<sup>1</sup>

**บทคัดย่อ**

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นกรณีจังหวัดอุบลราชธานี โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศ Blog ที่มีชื่อว่า WordPress และ Social Media ที่มีชื่อว่า Facebook มาใช้งานและเปรียบเทียบในการจัดการความรู้ โดยที่ WordPress ถูกใช้พัฒนาภายใต้ชื่อเว็บไซต์ “www.km54ubon.org” และ Facebook ถูกประยุกต์ภายใต้ชื่อผู้ใช้งานว่า “Knowledge Management Ubon Ratchthani” พร้อมทั้งสร้างกลุ่ม “www.facebook.com/groups/ubonloveubon” ซึ่งทำการทดลองใช้งานตั้งแต่ สิงหาคม พ.ศ.2555 ถึงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2557 ผลการใช้ WordPress กับ Facebook ทำให้เกิดการจัดเก็บความรู้ การกระจายความรู้ การแลกเปลี่ยนความรู้ อันนำไปสู่การมีส่วนร่วมก่อเกิดประโยชน์ต่อการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานี นอกจากนั้น ผลการเปรียบเทียบการใช้ WordPress กับ Facebook ในการจัดการความรู้พบว่า WordPress สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายกว่า Facebook ทั้งนี้ WordPress และ Facebook สามารถนำเสนอข้อคิดเห็นของผู้ใช้งานโดยผ่านบัญชีผู้ใช้งานของ Facebook และที่สำคัญ ทั้ง WordPress และ Facebook จะไม่มีค่าใช้จ่ายใดๆ ในการดำเนินงาน โดยผลการเปรียบเทียบดังกล่าวจะเป็นทางเลือกในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมสำหรับการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

**Abstract**

This research had the objective of studying the use of information technology (IT) in knowledge management for local development in Ubon Ratchathani Province. This study accessed data from blog data and social media such as Facebook (FB) to compare knowledge management. The blog data was accessed at www.km54ubon.org and a FB page was created called “Knowledge Management Ubon Ratchthani” with the associated group “www.facebook.com/groups/ubonloveubon.” This approach was applied during August 2012 through April 30, 2014. These two websites enabled the

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์; มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

collection of data on knowledge, disseminate awareness, and promote exchange of information to advance participation in development efforts in Ubon Ratchathani Province. In addition, this study found that information access was easier through the blog, but both sites are effective for documenting opinions of users. Importantly, both websites were free to use. This use of IT is an alternative and appropriate option for knowledge management to accelerate local development in the future.

**คำสำคัญ:** การจัดการความรู้เพื่อพัฒนาท้องถิ่น, บล็อก, สื่อสังคม, จังหวัดอุบลราชธานี

**Keyword:** Knowledge Management for developing the local, Blog, Social Media, Ubon Ratchathani

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เกี่ยวกับ “ความรู้” พระธรรมสิงหบุราจารย์ (จรัญ ฐิตธมฺโม) ได้กล่าวไว้ว่า “ความรู้เป็นสิ่งจำเป็นของมนุษย์ จะเป็นความรู้ในทางโลกหรือทางธรรมก็ตาม ล้วนมีความสำคัญทั้งสิ้น เพราะความรู้เป็นรากฐานของชีวิต เหมือนอิฐที่เป็นรากฐานของตึก” “จะมีการศึกษาระดับใดไม่สำคัญ หรือไม่เคยเข้าโรงเรียนเลยก็ไม่ใช่ไร แต่ขอให้มีความรู้อันเกิดจากการขวนขวายด้วยตนเองอย่างขะมักเขม้น จนเชี่ยวชาญในสาขานั้นๆ เช่นนี้ย่อมเกิดผลพาชีวิตไปสู่ความเจริญก้าวหน้า” (หลวงพ่ोजรัญ, 2552) โดยที่การบริหารราชการหรือการบริหารงานในปัจจุบัน การจัดการความรู้ (Knowledge Management) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งในทุกองค์กร เพราะเป็นการนำความรู้มาใช้พัฒนาขีดความสามารถขององค์กรให้ได้มากที่สุด โดยมีกระบวนการในการสรรหาความรู้ เพื่อถ่ายทอดและแบ่งปันไปยังบุคลากรเป้าหมายได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ทั้งนี้ การจัดการความรู้มีเป้าหมายเพื่อพัฒนางานให้มีคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงบริหารงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริรวมทั้งงานพัฒนาด้านต่างๆ โดยทรงจัดการความรู้ไปพร้อมกัน” (พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช จอมปราชญ์ของแผ่นดินกับการจัดการความรู้, 2548) เช่นเดียวกันเกี่ยวกับเรื่องของ “ความรู้” พระราชดำรัสสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ พระราชทานแก่คณะบุคคลต่างๆ ที่เข้าเฝ้าฯ ถวายชัยมงคล ในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2550 ความตอนหนึ่งว่า “...เมืองไทยเดี๋ยวนี้ประชาชนมากเหลือเกิน 65 ล้าน แล้วก็รอบๆ ตามชายแดนก็ยังมีคนที่ยากจนมาก จึงคิดว่าต้องพยายามหาอาชีพให้เขาทำ ให้ทุกคนมีงานทำ โดยเสริมสร้างให้เขามีความรู้ ความชำนาญการทำศิลปะหลายอย่างที่กำลังจะสูญหายไปจากประเทศไทย...” (พระราชดำรัสสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ, 2550)

นอกจากนั้น พระราชดำรัสสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงบรรยายในหัวข้อ “แนวโน้มการจัดการเรียนการสอนเพื่อการเรียนรู้ในทศวรรษหน้า” ในการสัมมนาวิชาการ เรื่อง “เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ในทศวรรษหน้า” ณ โรงแรม บีพี สมิทลา จังหวัดสงขลา วันที่ 23 กันยายน 2542 ความตอนหนึ่งว่า “แนวโน้มความรู้ในทศวรรษหน้าจะมีหลายอย่าง ดังนี้ **ประการแรก** ความรู้สากล คือความรู้ที่จะสามารถเปรียบเทียบกันได้ทั้งโลก **ประการที่ 2** ความรู้ที่เป็นมาตรฐานระดับประเทศ ที่เราจะกำหนดว่าคนไทยควรต้องรู้อะไร **ประการที่ 3** ความรู้ท้องถิ่น ทำให้เรารู้ความเป็นมาและศักยภาพของท้องถิ่นที่สำคัญคือ **จะต้องสามารถโยงความรู้ทั้ง 3 ระดับนี้ให้เข้ากันได้**” และ “ความรู้ทาง internet ครูจึงน่าจะไปตรวจดูก่อนว่า เรื่องที่จะกำหนดในแผนให้พูดในชั้นเรียนนั้น จะมี websites อะไรบ้างที่จะส่งเสริมการสนทนาในช่วงนั้น ต้องตั้งข้อสังเกตได้ว่า websites นั้นเป็นอย่างไร เพราะในเรื่องเดียวกันจะมีหลาย websites จะมีข้อเด่นข้อด้อยต่างกันออกไป” (สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, 2542)

อีกทั้ง จากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 11 ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามพระราชกฤษฎีกานี้ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, 2546)

และที่สำคัญ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 11 ได้ระบุถึงเรื่องของ “ความรู้” ในข้อ 4.2 การพัฒนาประเทศให้อยู่บนฐานความรู้และเทคโนโลยีที่ทันสมัย การวิจัยพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศ ในการปรับเปลี่ยนการผลิตจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เงินทุน และแรงงานที่มีผลิตภาพต่ำ ไปสู่**การใช้ความรู้**และความชำนาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้เป็นพลังขับเคลื่อนและภูมิคุ้มกันประเทศไทยในกระแสโลกาภิวัตน์ และเกี่ยวกับ “การจัดการความรู้” ในข้อ 5.3 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคมและธุรกิจเอกชนให้เป็นพลังร่วมในการพัฒนาสังคมไทย มุ่งยกระดับศักยภาพและขีดความสามารถของชุมชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนในชุมชน และ**การจัดการความรู้** ควบคู่ไปกับการส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนคืนสู่สังคมและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกระตุ้นชุมชนและภาคประชาสังคมร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ และส่งเสริมให้ชุมชนสามารถเชื่อมโยงทิศทางการพัฒนากับบริบทการเปลี่ยนแปลงในอนุภูมิภาค อาเซียน และโลก (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 11, 2555)

ทั้งนี้ สำหรับการจัดการความรู้ในระดับประเทศได้มีการดำเนินการและจัดตั้งองค์กรสถาบันที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม (สคส.) เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยได้รับทุนสนับสนุนโครงการจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ และสถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม (สคส.) ได้สนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดการความรู้ในลักษณะของ Blog สำหรับแลกเปลี่ยนเรียนรู้บนอินเทอร์เน็ตของประเทศไทยภายใต้ชื่อ “Gotoknow.org” ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ความรู้ในด้านต่างๆ มากมาย (สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม (สคส.), 2556)

สำหรับ ระดับนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องการจัดการความรู้ นั้น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2553 ได้เห็นชอบ “แนวทางการส่งเสริมอุดมศึกษาร่วมสร้างประเทศไทยน่าอยู่” โดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่กระทรวงศึกษาเสนอทั้ง 3 ข้อ คือ (1) ให้ความเห็นชอบแนวทางการส่งเสริมอุดมศึกษาร่วมสร้างประเทศไทยน่าอยู่ และให้กระทรวงศึกษาธิการและสถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางหลักร่วมกัน เพื่อสร้างประเทศไทยให้น่าอยู่ (2) ให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมตามแนวทางการส่งเสริม อุดมศึกษาร่วมสร้างประเทศไทยน่าอยู่ตามความเหมาะสม และ(3) ให้กระทรวง ทบวง กรม และองค์กรอิสระต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรับทราบและให้ความร่วมมือ สนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาตามภารกิจดังกล่าว พร้อมทั้งเห็นชอบประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์ 3.3 “การจัดตั้งศูนย์จัดการความรู้เพื่อพัฒนาจังหวัดในทุกสถาบันอุดมศึกษา” (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2553, 2553) โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว นั้น มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ในการประชุมคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย ครั้งที่ 3/2554 ได้รับทราบการลงนามข้อตกลงความร่วมมือ “โครงการหนึ่งมหาวิทยาลัยหนึ่งจังหวัด” เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2554 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษา ได้มีส่วนร่วมในการศึกษาวิจัยและค้นคว้าหาข้อมูล องค์ความรู้ ที่มีความจำเป็นพื้นฐานของชุมชน โดยในขั้นตอนแรก คือ การเตรียมการจัดตั้งศูนย์บริการความรู้เพื่อพัฒนาจังหวัด โดยให้สถาบันอุดมศึกษาผู้ประสานหลักทุกจังหวัด เพื่อเป็นคลังข้อมูลกลาง การวิจัยและพัฒนายุทธศาสตร์และนำไปสู่กลยุทธ์การขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ทุกภาคส่วน โดยมีผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนร่วมกันเป็นคณะกรรมการบริหาร และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการบริหาร (การประชุมคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย, 2554) ซึ่งจะเห็นว่าในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานีทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาจังหวัดเท่าที่ควร ทั้งนี้ จากการประชุมคณะทำงานโครงการ “อุบลศึกษา” วันจันทร์ที่ 18 มิถุนายน 2555 ได้มอบหมายให้ ผศ.ดร.มนูญ ศรีวิรัตน์ เป็นพัฒนาระบบสารสนเทศและเว็บไซต์เกี่ยวกับอุบลศึกษา จึงเป็นที่มาของการจัดการความรู้เพื่อจะพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานีโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (โครงการอุบลศึกษา, 2555) ดังนั้น จะเห็นว่าเรื่อง “ความรู้” และ “การจัดการความรู้” มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จังหวัดอุบลราชธานี ที่มีคำขวัญเกี่ยวกับเมืองนักปราชญ์ที่จะต้องนำความรู้ของจังหวัดมาจัดการเพื่อ

ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อนักเรียน นักศึกษาและประชาชน ทั้งนี้เรื่อง “อูบลศึกษา” เป็นความรู้ที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดอุบลราชธานีในด้านต่างๆ ที่ควรถูกนำมาจัดการความรู้ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้าประยุกต์ใช้กับการจัดการความรู้ให้มีความประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ได้มีการนำเรื่องเทคโนโลยีของ Blog ประยุกต์ในการจัดการความรู้ (Moria, 2009) และมีการเปรียบเทียบการใช้ Blog และ Facebook สำหรับการจัดการความรู้ในลักษณะสอบถามความคิดเห็นของผู้ใช้งาน (Chan, etc., 2013) ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นสำหรับจังหวัดอุบลราชธานี ด้วยเทคโนโลยีของ Blog ที่ถูกพัฒนาด้วย WordPress และการใช้ Social Media: Facebook จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ถูกนำมาใช้ในการดำเนินงานให้สามารถพัฒนาต่อยอดเกิดประโยชน์ต่อการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานีต่อไป

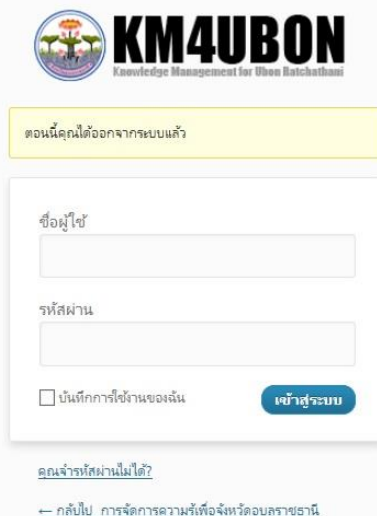
## วิธีการดำเนินงาน

นำเทคโนโลยีสารสนเทศประยุกต์ใช้กับการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี จะเห็นว่าในปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศได้เข้ามามีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดการความรู้ ((Robert Schmaltz, 2012) และ (Uwe M., 1997)) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้งาน Blog ได้ถูกประยุกต์ใช้กับการจัดการความรู้ได้เป็นอย่างดี (Blog: กระแสนบนโลกอินเทอร์เน็ต พลิกโฉมการจัดการความรู้ในองค์กร, 2548) ทั้งนี้ Blog ที่มีลักษณะเป็นแม่แบบในลักษณะต่างๆ ที่ใช้งานได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย เช่น [www.blogger.com](http://www.blogger.com) [www.myspace.com](http://www.myspace.com) [www.livejournal.com](http://www.livejournal.com) [www.wordpress.com](http://www.wordpress.com) เป็นต้น ดังนั้น การนำเทคโนโลยีสารสนเทศประยุกต์ใช้กับการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานี ผู้เขียนได้ทำการเปรียบเทียบการใช้งานระหว่าง WordPress กับ Facebook ในการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานี ในประเด็นต่างๆ 6 ประเด็น ดังนี้ (1) การเข้าถึงข้อมูลในการจัดการความรู้ (2) การสืบค้นข้อมูลความรู้ในระบบโดยใช้ Search Engine (3) การตรวจสอบจำนวนผู้เข้าชมข้อมูลความรู้ (4) การเสนอแนะความคิดเห็นของผู้ใช้งานอื่นๆ เพื่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการจัดการความรู้ (5) การนำเสนอหัวข้อเรื่อง (หัวข้อ) ข้อมูลความรู้ใหม่ และ (6) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ทั้งนี้ได้ดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ (1) พัฒนาการเว็บไซต์ระบบจัดการความรู้เกี่ยวกับ “อูบลศึกษา” โดยใช้ Blog ที่มีชื่อว่า WordPress และ (2) การใช้ Social Media : Facebook ในการช่วยจัดการความรู้ของจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

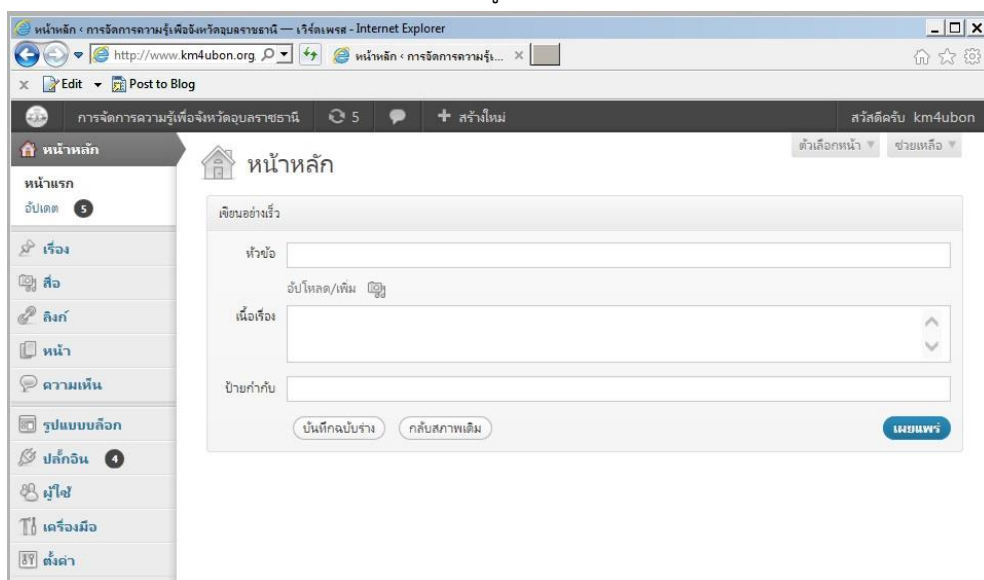
1. การพัฒนาเว็บไซต์ระบบการจัดการความรู้เกี่ยวกับ “อูบลศึกษา” ด้วย WordPress

สืบเนื่องจากที่ประชุมคณะทำงานโครงการอูบลศึกษา วันจันทร์ที่ 18 มิถุนายน 2555 ได้มอบหมายให้ ผศ.ดร.มนูญ ศรีวิรัตน์ เป็นพัฒนาระบบสารสนเทศและเว็บไซต์ ดังนั้น เพื่อเป็นการสะดวกต่อการพัฒนาระบบสารสนเทศอูบลศึกษาอันจะนำไปสู่การจัดการความรู้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “อูบลศึกษา” ผู้เขียนในฐานะที่รับผิดชอบงานดังกล่าว จึงได้นำ WordPress เนื่องจาก WordPress เป็น open source web software ที่สามารถติดตั้งบนเว็บ server ขององค์กรเพื่อสร้างเว็บไซต์, blog หรือ

community โดยมีระบบจัดการบทความ หรือ Content Management System (CMS) ทำให้ง่ายต่อการใช้งาน (WordPress คืออะไร, 2012) มาช่วยในการจัดการความรู้ “อุบลศึกษา” ทั้งนี้ เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นได้นำส่งผลงานให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ตามหนังสือที่ ศร 0529/3514 มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เรื่อง ขอส่งระบบสารสนเทศที่สนับสนุนโครงการอุบลศึกษา ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2555 (ขอส่งระบบสารสนเทศที่สนับสนุนโครงการอุบลศึกษา, 2555) โดยการพัฒนาระบบดังกล่าวมีรายละเอียดในเว็บไซต์ [www.km4ubon.org](http://www.km4ubon.org) ดังภาพที่ 1, 2 , 3 และ 4 ตามลำดับ



ภาพที่ 1 แสดงหน้าแรกการเข้าสู่ระบบของ [www.km4ubon.org](http://www.km4ubon.org)



ภาพที่ 2 แสดงเมื่อเข้าสู่ระบบของ www.km4ubon.org เมื่อเข้าสู่ระบบเรียบร้อย เพื่อจัดการความรู้เกี่ยวกับ “อุบลศึกษา”



ภาพที่ 3 แสดงข้อมูลของระบบ www.km4ubon.org การจัดการความรู้เพื่อจังหวัดอุบลราชธานี

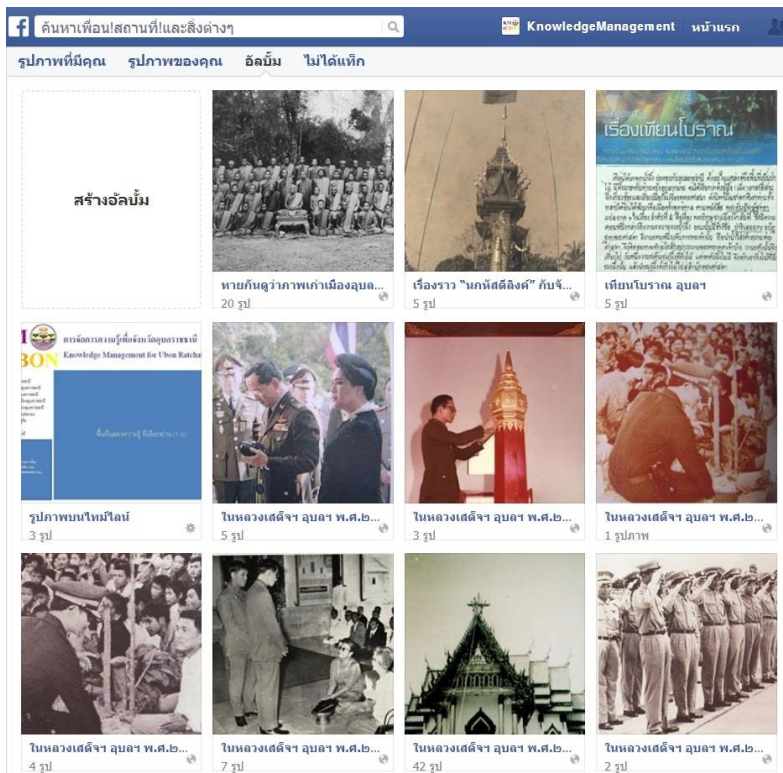




ภาพที่ 5 แสดงระบบ Social Media :Facebook Knowledge Management UbonRatchathni (KM4UBON)

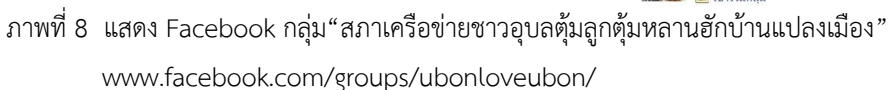


ภาพที่ 6 แสดงระบบ Social Media :Facebook สมาชิก ของ KM4UBON



ภาพที่ 7 แสดงระบบ Social Media :Facebook KM4UBON รูปภาพที่สำคัญเกี่ยวกับเมืองอุบล

นอกจากนั้น การสร้างกลุ่มใน Facebook ยังเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานีเช่นกัน เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารสารสนเทศที่สำคัญในการที่นำเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานี โดยกลุ่มที่มีชื่อ คือ “สภาเครือข่ายชาวอุบลตมลูกตมหลานฮักบ้านแปลงเมือง” เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2555 โดยเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2557 สมาชิกในกลุ่ม 5,296 คน ดังรูปภาพที่ 8 และ 9 ตามลำดับ



## บทสรุป

การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นกรณีจังหวัดอุบลราชธานี ถือว่าเป็นภารกิจอย่างหนึ่งที่สามารถช่วยเหลือสังคมท้องถิ่น อันทำให้เกิดการรวบรวมความรู้ กระจ่ายความรู้ แลกเปลี่ยนความรู้ด้านต่างๆ ของจังหวัดอุบลราชธานี ทั้งนี้ จากการเปรียบเทียบการใช้งานระหว่าง WordPress กับ Facebook สามารถสรุปได้ 6 ประเด็น ดังต่อไปนี้ (1) การเข้าถึงข้อมูลในการจัดการความรู้ WordPress สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายกว่า Facebook (2) การสืบค้นข้อมูลความรู้ในระบบโดยใช้ Search Engine WordPress สามารถสืบค้นข้อมูลได้สะดวกกว่า เนื่องจาก Facebook สามารถสืบค้นข้อมูลความรู้ได้เฉพาะกรณีที่เป็นกลุ่ม (3) การตรวจสอบจำนวนผู้เข้าชมข้อมูลความรู้ (หัวข้อ หัวข้อ) WordPress สามารถทราบเฉพาะจำนวนผู้เข้าชมข้อมูลในหัวเรื่อง (หัวข้อ) และสามารถจัดเรียงลำดับหัวเรื่องหรือหัวข้อที่มีผู้เข้าชมมากที่สุด (ลำดับที่ 1 ถึง 10 ได้) แต่จะไม่ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้เข้าชม ส่วน Facebook ทราบเฉพาะผู้ใช้ที่เข้าไปกดชื่นชอบ (Like) เท่านั้น (4) การเสนอนำข้อคิดเห็นของผู้ใช้งานอื่นๆ เพื่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการจัดการความรู้ ทั้ง WordPress และ Facebook สามารถดำเนินการได้โดยผ่านบัญชี Facebook ของ ผู้ใช้งาน (5) การนำเสนอหัวเรื่อง (หัวข้อ) ความรู้ใหม่ WordPress สามารถดำเนินการเฉพาะเจ้าของบัญชีผู้ใช้ระบบ [www.km4ubon.org](http://www.km4ubon.org) ส่วน Facebook สามารถดำเนินการทั้งเจ้าของบัญชีผู้ใช้และเพื่อนที่เป็นสมาชิก ทั้งกรณีภายในกลุ่ม โดยเจ้าของบัญชีผู้ใช้และผู้ดูแลกลุ่ม (Admin) สามารถจัดการหัวเรื่อง (หัวข้อ) ที่ต้องการได้ และ (6) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน WordPress ไม่มีค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตามจะมีค่าใช้จ่าย เมื่อต้องการจัดทำเป็นระบบที่มีชื่อ Domain เป็นการเฉพาะ เช่น .org หรืออื่นๆ เป็นค่าใช้จ่ายรายปี ส่วน Facebook ไม่มีค่าใช้จ่าย โดยสรุป การนำเทคโนโลยี Blog : WordPress หรือ Social Media : Facebook มาใช้ก่อเกิดประโยชน์ต่อการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานี โดยที่ไม่มีค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวมาใช้ในการจัดการความรู้นับได้ว่าเป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2553 อีกทั้ง เป็นการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 11 เกี่ยวกับการจัดการความรู้ และสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นอกจากนี้ ที่สำคัญ คือ เป็นการน้อมนำทำตามพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฯ สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ และสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ที่ได้พระราชทานให้ ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องของความรู้และการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาท้องถิ่น ตามลำดับ และเหนือสิ่งอื่นใดผู้เขียนขอกล่าวย้ำว่าการจัดการความรู้ในเรื่องใดๆ การเชื่อข้อมูลเชื่อถือความรู้เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง “ว่าเป็นข้อมูลความรู้ที่ถูกต้องหรือไม่อย่างไร” ทั้งนี้ คงจะต้องยึดหลัก “กาลามสูตร หรือ หลักความเชื่อ 10 ประการ” ในพระพุทธรองค์ (กาลามสูตรกับการจัดการความรู้, 2557) และสุดท้าย ผู้เขียนขอฝากบทกลอนต่อไปนี้เพื่อเป็นข้อคิดเตือนใจสำหรับ “การจัดการความรู้” ดังต่อไปนี้

การจัดการ ความรู้ รู้ยิ่งมาก  
ไม่ได้ยาก หากทำ นำความรู้  
จัดการดี มีเดิม เพิ่มให้รู้  
เพื่อเป็นครู รู้ดี มีจัดการ  
การจัดการ ความรู้ ดูให้ดี  
ใช้ไอที ที่ดี มีประสาน  
เรื่องข้อมูล วิจัย ให้เชี่ยวชาญ  
เพื่อจัดการ ความรู้ ดูดีเอ๋ย

มณูญพงศ์ ศรีวิรัตน์

### ข้อเสนอแนะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับควรให้ความสำคัญต่อการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดการความรู้ในด้านต่างๆ ของท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีสารสนเทศเกี่ยวกับ Blog และ Social Media : Facebook ซึ่งไม่มีค่าใช้จ่ายใดๆ นอกจากนั้น หากหน่วยงานระดับจังหวัดมีความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ และเห็นความสำคัญในการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นอย่างจริงจัง จะทำให้เกิดการจัดการความรู้ที่มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์ต่อนักเรียน นักศึกษาและประชาชนทั่วไป และในที่สุดจะสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีในการดำรงชีวิตด้านต่างๆ อันนำมาซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

### เอกสารอ้างอิง

- การประชุมคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี. (2554). (ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2557) จาก <http://202.28.50.49/meeting/file/3-2554.pdf>.
- กาลามสูตรกับการจัดการความรู้.(2557). (ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2557) จาก <http://msrivirat.blogspot.com/2014/02/knowledge-management.html>.
- ขอส่งระบบสารสนเทศที่สนับสนุนโครงการอุบลศึกษา. (2555). (ค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2557) จาก [http://ubumanoon.blogspot.com/2014/03/blog-post\\_30.html#/2014/03/blog-post.html](http://ubumanoon.blogspot.com/2014/03/blog-post_30.html#/2014/03/blog-post.html). 2557
- โครงการอุบลศึกษา. (2555). (ค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2557) จาก <http://www.facebook.com/media/set/?set=a.441373322554488.103472.429762763715544&type=1>.
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 11. (2555). (ค้นเมื่อ 12 มีนาคม 2557) จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2554/E/152/1.PDF>.
- พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช จอมปราชญ์ของแผ่นดินกับการจัดการความรู้. (2548).

- (ค้นเมื่อ 2 มีนาคม 2557) จาก<http://www.opdc.go.th/english/9rama/details/06Ch05.pdf>.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (2546). (ค้นเมื่อ 2 มีนาคม 2557) จาก[http://library2.parliament.go.th/library/content\\_law/30.pdf](http://library2.parliament.go.th/library/content_law/30.pdf).
- พระราชดำรัสสมเด็จพระนางเจ้า ฯ พระบรมราชินีนาถ.(2550). (ค้นเมื่อ 18 มกราคม 2557) จาก <http://guru.sanook.com/4397/พระราชดำรัส-สมเด็จพระนางเจ้าฯ-พระบรมราชินีนาถ-11-สิงหาคม-2550>.
- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2553. (2553). (ค้นเมื่อ 18 มกราคม 2557) จาก <http://www.nac2.navy.mi.th/act/sect9/h07/210953.pdf>.
- มนูญ ศรีวิรัตน์. (2553). การประยุกต์ใช้เครือข่ายสังคมคอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนการสอน ภาควิชาศึกษามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี. วารสารวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2553) ,17 (ค้นเมื่อ 9 มกราคม 2557) จาก <http://wopac.rmuti.ac.th/BibDetail.aspx?bibno=56341>
- สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม. (2556). (ค้นเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2557) จาก <http://kmi.or.th>.
- สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. (2542). **รัตนพิณิจ นิเทศการศึกษา : รวมปาฐกถา ด้านการศึกษา ในสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. กรุงเทพมหานคร มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา ศูนย์มนุษยวิทยาสิรินธร.**
- หลวงพ่ोजรรณ. (2552). (ค้นเมื่อ 11 มกราคม 2557) จาก <http://www.jarun.org/th>.
- Blog: กระแสนวัตกรรมอินเทอร์เน็ต พลิกโฉมการจัดการความรู้ในองค์กร. (2548). (ค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2557) จาก<http://wiki.nectec.or.th/gitiwiki/pub/Knowledge/Blog/Blog.doc>.
- CHAN, Randolph Chun Ho, CHU, Samuel Kai Wah, LEE, Celina Wing Yi, CHAN, Bob Kim To, and LEUNG, Chun Kit. (2013) **Knowledge Management using Social Media: A Comparative Study between Blogs and Facebook.** Retrieved from <http://www.asis.org/asist2013/proceedings/submissions/papers/81paper.pdf>.
- Moria Levy. (2009) **WEB 2.0 implications on knowledge management.** Retrieved from <http://dator8.info/pdf/WEB2.0/6.pdf>.
- Robert Schmaltz, Svenja Hagenhoff and Christian Kaspar. **Information Technology Support for Knowledge Management in Cooperations.** (2012). Retrieved from [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/conf/olkc/archive/oklc5/papers/l-1\\_schmaltz.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/conf/olkc/archive/oklc5/papers/l-1_schmaltz.pdf) .

Uwe M. Borghoff and Remo Pareschi. (1997). **Information Technology for Knowledge Management**. Journal of Universal Computer Science 3:8, August 1997

WordPress คืออะไร (2012). (ค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2557) จาก  
<http://www.wordpress.in.th/wordpress-article/wordpress-คืออะไร>.

# กลยุทธ์ในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน กลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 อำเภอกู่เซาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด.

## Strategy to Develop Community Enterprises for the Silk Weaving Group of Wailum Village, Moo 3, Thung Khaoluang District, Roi Et Province

วัชรกร เนตรถาวร<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

ในบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอกลยุทธ์ในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนกลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 อำเภอกู่เซาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียในดำเนินงานของกลุ่มบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 จำนวน 36 คน ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 มีฐานทรัพยากรที่หลากหลาย เช่น การมีส่วนร่วม ความสามัคคีของสมาชิกในกลุ่ม และมีภูมิปัญญาชุมชน เป็นพื้นที่เศรษฐกิจของอำเภอกู่เซาหลวง โดยมีนโยบายของรัฐบาลเอื้ออำนวยให้กลุ่มมีโอกาสในการเจริญเติบโต อาทิ งบประมาณสนับสนุน อุปกรณ์ เครื่องมือในการทอผ้า การฝึกอบรมและสนับสนุนวิทยากรมาถ่ายทอดความรู้ผ่านกระบวนการทำกิจกรรมในการพัฒนากลุ่มอาชีพ ส่งผลให้กลุ่มมีศักยภาพมากขึ้น เมื่อวิเคราะห์ปัญหาพบว่า ผลลัพธ์ขาดความหลากหลาย การบริหารจัดการเงินทุนหมุนเวียน กลยุทธ์การพัฒนา คือ จัดทำแผนธุรกิจ ซึ่งประกอบด้วย แผนการตลาด แผนการผลิต แผนการเงิน และแผนการดำเนินงาน

### Abstract

This research had the objective of studying strategies for improving the Silk Weaving Group of Wailum Village, Thung Khaoluang District, Roi-et Province. Data were collected by interviews with key informants and stakeholders in the Silk Weaving Group, for a total of 36 respondents.

This study found that the Silk Weaving Group has a diverse resource base. There is good participation and solidarity of the membership. The Group applies traditional wisdom from community members and is contributing to the economic zone of the District. Government policy supports creating opportunities for advancement through local enterprises such as this Group. The government provides budget support, equipment, tools and supplies for silk weaving. There is training and support for resource persons so that they can share their knowledge of the process and successful elements of this local enterprise group. This builds the capacity of the Group members. The only shortcoming is the lack of enough

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

products to meet demand. Also, the Group does not always turn over the revolving fund resources as efficiently as it could. The Group needs to have a business plan, including plans for marketing, production, financing, and implementation.

**คำสำคัญ:** กลยุทธ์, การทอผ้าไหม, บ้านห้วยหลึม

**Key word:** Strategy, Silk Weaving, Ban Wai Luem (Wai Luem Village)

## บทนำ

วิสาหกิจชุมชน เป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนและเป็นแนวทางที่สร้างเศรษฐกิจ สังคม และชุมชนให้มีความยั่งยืน อันเป็นผลจากการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ โดยจะใช้กระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างสมาชิกในกลุ่ม คนในชุมชน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนรู้จักใช้ทรัพยากรท้องถิ่น สามารถพึ่งพาตนเองในระยะยาวได้อย่างมั่นคง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, กรมส่งเสริมการเกษตร, 2548) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชน จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องดำเนินการ

กลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลึม หมู่ที่ 3 อำเภอดงหลวง จังหวัด ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2517 ปัจจุบันมีนางสุภาพร สองศรี เป็นประธาน มีสมาชิกทั้งหมด 84 คน และมีจำนวนคนทอผ้าที่มีฝีมือจำนวน 40 คน ที่เหลือเป็นสมาชิกผู้ถือหุ้นกลุ่ม การดำเนินงานในอดีตที่ผ่านมา กลุ่มมีความพร้อมด้านการผลิต ด้านตัวผลิตภัณฑ์ ซึ่งได้เคยได้รับรางวัลหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ระดับ 5 ดาว และได้รับใบรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์ผ้าไหมไทยชนิด Thai Silk จากสถาบันหม่อนไหมแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปี พ.ศ. 2552 อันเป็นผลมาจากความพร้อมของสมาชิกภายในกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ที่เข้มแข็ง และมีความต้องการที่จะพัฒนาตนเอง แต่ปัจจุบันพบว่ากลุ่มมีปัญหาเกี่ยวกับ ระบบการบริหารจัดการที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ขาดเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงาน และมีคู่แข่งทางการตลาดมาก จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษากลยุทธ์ในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน กลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 อำเภอดงหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนการพัฒนาและปรับปรุงกลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 อำเภอดงหลวง จังหวัดร้อยเอ็ดและกลุ่มวิสาหกิจชุมชนอื่นนำไปประยุกต์ใช้พัฒนาการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนกลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 อำเภอดงหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อศึกษากลยุทธ์ในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนกลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 อำเภอดงหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด

## วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เครื่องมือวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์และประชุมเชิงปฏิบัติการ และนำข้อมูลที่ได้มากมาวิเคราะห์และสรุปผลการวิจัย ประชากร คือ ประธานคณะกรรมการ สมาชิก จำนวน 33 คน นักพัฒนาชุมชน เจ้าหน้าที่เกษตรเคหกิจ และเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลมะบ้ำ จำนวน 3 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ ประธานคณะกรรมการ สมาชิก เพื่อทราบการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนกลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 จากนั้นวิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวม และดำเนินการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการกับตัวแทนสมาชิกกลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 นักพัฒนาชุมชน เจ้าหน้าที่เกษตรเคหกิจ และเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลมะบ้ำ เพื่อหากลยุทธ์ในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนกลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 อำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด โดยข้อมูลที่ได้จากการศึกษานำมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาและนำเสนอผลการศึกษาเป็นความเรียง

## ผลการวิจัย

1. การดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนกลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 จากการสัมภาษณ์สมาชิกกลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 พบว่า ชุมชนบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 เป็นชุมชนมีฐานทรัพยากรหลากหลาย เช่น การมีส่วนร่วมและความสามัคคีของสมาชิกในชุมชน มีทรัพยากรธรรมชาติและภูมิปัญญาชุมชนที่หลากหลายเป็นพื้นที่เศรษฐกิจของอำเภอทุ่งเขาหลวง อยู่ห่างจากตัวจังหวัดร้อยเอ็ด ประมาณ 26 กิโลเมตร ชาวบ้านส่วนใหญ่มีนิสัยรักความสงบ มีความสามัคคีและช่วยเหลือกันตามลักษณะของเครือข่ายญาติ เชื้อพี่น้องอย่างมีเหตุมีผล อภัยภัยดี มีความเกื้อกูลซึ่งกันและกัน อาชีพหลักของชุมชนบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 คือ อาชีพเกษตรกรรม สำหรับอาชีพรอง คือ อาชีพทอผ้า จึงทำให้เกิดการก่อตั้งกลุ่มทอผ้าบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 ขึ้น ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมด 84 คน มีจำนวนคนทอผ้า 40 คน คนฟอกย้อมไหม กวัก คั้น สืบทุก มัดหมี่ แก้วหมี่ 12 คน ที่เหลือเป็นสมาชิกผู้ถือหุ้นกลุ่ม โดยมีประธานกลุ่มคือ นางสุภาพร สองศรี รองประธานกลุ่มคือ นางถาวร สุธานีต์ ดำเนินการก่อตั้งในปี พ.ศ. 2517 โดยมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการจะนำผลิตภัณฑ์พื้นบ้านที่เกิดจากภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากพ่อแม่ สู่ลูกหลานรุ่น จากการผลิตเพื่อสวมใส่เองปัจจุบันได้มีการพัฒนาเป็นการผลิตเพื่อการค้า โดยลวดลายที่ได้รับการสืบทอดจากบรรพบุรุษและลวดลายที่ได้รับการพัฒนาขึ้นมาใหม่ ทำให้กลุ่มมีศักยภาพความพร้อม ในด้านการผลิตซึ่งได้รับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน ด้านตัวผลิตภัณฑ์ได้รับรางวัลหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ระดับ 5 ดาว ผู้นำกลุ่มมีความพร้อม สมาชิกภายในกลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีความต้องการที่จะพัฒนาด้านตนเองและกลุ่มอยู่เสมอ ทำให้ผ้าไหมของกลุ่มฯ มีชื่อเสียงและสร้างรายได้ให้กับกลุ่มฯ เพิ่มขึ้น

ผลจากการศึกษาการจัดการด้านการผลิตและการตลาดของกลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลึม หมู่ 3 พบว่า การผลิตทอไหมมีช่วงเวลาทำการผลิต คือ ช่วงว่างจากการประกอบอาชีพหลัก ส่วนสีที่

ใช้ในการย้อมไหมจะใช้สีเคมีเกือบทั้งหมด การซื้อเส้นไหมสมาชิกส่วนใหญ่จะซื้อเส้นไหมจากกลุ่มมาใช้ ในการทอผ้าไหม ส่วนสถานที่ที่ใช้ในการทอผ้าไหม ส่วนใหญ่มักจะทอที่บ้านและมีอุปกรณ์ในการทอผ้า เป็นของตนเอง ฟืมที่ใช้ในการผลิตมีความกว้างขนาด 42 นิ้ว และมีความกว้างของหน้าผ้า 1 เมตร ส่วน การออกแบบลายผ้าไหม พบว่า กลุ่มได้ทำข้อตกลงในเรื่องลวดลายของผ้าไหมที่จะทอไว้อย่างชัดเจน เพื่อรักษามาตรฐานและเอกลักษณ์ให้เป็นหนึ่งเดียว ดังนี้ (1) การทอจะต้องทอด้วยฟืม 42 นิ้ว (2) ขนาดเส้นไหม ประกอบด้วย ไหมทางยืน (เส้นยืน) ใช้ไหมรัง 4 ไหมทางต่ำ (เส้นพุ่ง) ให้ใช้ไหมรัง 6 (3) ลายนากน้อยให้มีจำนวน 13 ตัว/ผ้าทางขวางของหน้าผ้า 1 เมตรจากฟืม 42 (4) การเริ่มต้นลวดลาย ให้เริ่มจากลายโคมเจ็ด คองเอี้ย นาคน้อย คำเกา และหมากจับ ตามลำดับ (5) ลายพื้นไหมช่องไฟเท่ากับ ลายหมี่ (6) การใช้สีผ้าไหมสามารถทอได้หลากหลายสีเพื่อให้เหมาะสมกับการนำไปใช้งาน ซึ่งจะทำให้ ตลาดกว้างยิ่งขึ้น แต่สีที่ถือเป็นสีหลัก คือ สีดอกอินทนิล และ (7) ช่องไฟของลายหมี่ทอด้วยเส้นไหม ประมาณ 28 เส้น

ขั้นตอนในการผลิตมี 4 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการฟอกไหม ขั้นตอนการย้อมสีไหม ขั้นตอนการมัดหมี่ ขั้นตอนในการทอผ้า จะไม่มีขั้นตอนการเลี้ยงจนถึงการสาวไหม โดยการทอผ้าไหมยังคง กระบวนการทอเหมือนในอดีต มีเปลี่ยนแปลงเฉพาะวัสดุอุปกรณ์ ได้แก่ (1) กระสวยที่ใช้ทอด้วย พุ่งเปลี่ยนจากกระสวยที่ทำด้วยไม้เป็นกระสวยที่ทำมาจากพลาสติกหรือพีวีซี (2) ส่วนประกอบของ हुक (กิ) บางส่วนเปลี่ยนจากไม้เป็นท่อพีวีซี เพื่อความสะดวกรวดเร็ว และ (3) ฟืมที่ใช้ทอผ้าเปลี่ยนจาก ไม้เป็นแอสตันเลส

ส่วนการศึกษาการจัดการด้านการตลาด พบว่า กลุ่มฯ ได้มีการจัดการทางการตลาด ดังนี้ ด้าน ผลิตภัณฑ์ การออกแบบลวดลายเป็นไปตามแผนของกลุ่มฯ คือ คงไว้ซึ่งลายโบราณ ประเภทของ ผลิตภัณฑ์ มี 2 ประเภท คือ 1) ผลิตภัณฑ์ผ้าไหมแบบชนิดผืน ได้แก่ ผ้าไหมพื้นเรียบ ผ้าไหมมัดหมี่และ ผ้าไหมสาเกต โดยผลิตภัณฑ์มีลวดลายต่างๆ มากมาย เช่น ลายคลองเอี้ย ลายนาคน้อย ลายโคมเจ็ด ลายหมากจับ และลายคำเกา เป็นต้น และ 2) ผลิตภัณฑ์แปรรูปจากผ้าไหม ได้แก่ เสื้อผ้าสำเร็จสตรีและ บุรุษ ด้านราคา พบว่า กลุ่มฯ ได้มีการตั้งราคาผลิตภัณฑ์โดยแบ่งตามชนิดของผลิตภัณฑ์ ดังนี้ ผ้าไหม มัดหมี่ ราคา 300-400 บาทต่อเมตร ผ้าไหมลายสาเกต ราคา 450-500 บาทต่อเมตร ผ้าไหมพื้นเรียบ ราคา 300-500 บาทต่อเมตร เสื้อผ้าสำเร็จบุรุษและสตรี ราคา 3,500-4,500 บาทต่อชุด เกณฑ์ที่ใช้ ในการกำหนดราคา จะดูจากคุณภาพของผ้าไหม ฝีมือการทอของสมาชิกโดยพิจารณาจากลวดลาย โดย คิดราคาต้นทุนแล้วบวกกำไร ด้านสถานที่จัดจำหน่าย พบว่า สมาชิกกลุ่มฯ ทั้งหมด จำหน่ายผ้าไหมที่ กลุ่มฯ โดยลูกค้าจะมาสั่งทอที่กลุ่มฯ ตลาดที่รองรับซื้อสินค้าของกลุ่มฯ มีทั้งตลาดภายในประเทศ ซึ่ง ได้แก่ ศูนย์จำหน่ายบ้านนางอำพร ทองอิสาร ณ บ้านห้วยหลิม ร้านสุภาพรไหมไทย ร้านวัชรพรไหม ไทย (เมืองทองธานี) การออกร้านในงานนิทรรศการและงานเทศกาลประจำปีต่าง ๆ การจำหน่ายตาม ร้านค้าลูกข่ายในจังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุดรธานี จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดยโสธร จังหวัดอุบลราชธานี และตลาดต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศ

อังกฤษ โดยการจัดส่งทางไปรษณีย์ไปยังกลุ่มลูกค้า ด้านการส่งเสริมด้านการจัดจำหน่าย พบว่า ฝ่ายการตลาดของกลุ่มฯ จะเป็นผู้จะเป็นผู้หาสินค้าใหม่ลายใหม่ๆ มาให้สมาชิกดูแลและพยายามที่จะพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ทันสมัยมากขึ้น อีกทั้งฝ่ายการตลาดได้ประสานงานกับหน่วยงานราชการที่ให้การสนับสนุนในการจัดหาสถานที่ในการขายอีกด้วย ด้านหน่วยงานของรัฐที่ให้การส่งเสริมทางด้านการจัดจำหน่ายคือ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด อุตรดิตถ์จังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของวิสาหกิจชุมชนกลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลิม หมู่ 3 พบว่า ความสำเร็จในการดำเนินงานของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน มิได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่ได้อาศัยปัจจัยหลาย ๆ ด้านประกอบกันเป็นสำคัญ ซึ่งหากจัดลำดับความสำคัญแล้วจะพบว่า การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกในรูปแบบของการให้คำแนะนำให้ความช่วยเหลือในด้านระบบการบริหารจัดการกลุ่ม รวมทั้งการให้เงินสนับสนุนสมทบในรูปของทุนหมุนเวียน วัสดุอุปกรณ์ การอบรมให้ความรู้ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จในการจัดตั้ง แต่หากจะทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จในการดำเนินงานนั้นคณะกรรมการกลุ่มฯ ต้องมีความเข้มแข็ง หนักแน่น สามัคคี ไว้วางใจกัน พร้อมทั้งจะเสียสละให้กับกลุ่มและชุมชน สมาชิกกลุ่มฯ มีความสามารถในการดำเนินกิจกรรมทางการผลิต และมีทักษะในการผลิตเป็นอย่างดี อันสืบเนื่องมาจากภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับการทอผ้าที่สืบทอดมาตั้งแต่บรรพบุรุษ การจัดการกลุ่มฯ มีการวางแผนการดำเนินงานที่ดี มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน สมาชิกมีส่วนร่วมในขั้นตอนการผลิตกลุ่มฯ ตลอดทุกขั้นตอน กลุ่มฯ มีการเรียนรู้ที่จะพัฒนาในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการกลุ่ม การผลิตและการแปรรูปผลิตภัณฑ์ โดยมีการฝึกทักษะในด้านการผลิต การอบรมกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการดำเนินงาน และกลุ่มต้องได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องราวความรู้ต่างๆ ในด้านการผลิต การแปรรูปการตลาด อย่างต่อเนื่อง

**2. กลยุทธ์ในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนกลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลิม หมู่ 3** จากการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่าง ตัวแทนสมาชิกกลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลิม หมู่ 3 นักพัฒนาชุมชน เจ้าหน้าที่เกษตรเคหกิจ และเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลมะบ้า พบว่ากลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลิม หมู่ 3 มีจุดแข็ง คือ ผลิตภัณฑ์ของกลุ่มฯ เป็นสินค้าที่มีคุณภาพและมาตรฐานหรือมีศักยภาพในการส่งออก ได้รับการรับรองมาตรฐานสินค้าจากการคัดสรรสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ในระดับ 4 ดาว และ 5 ดาว เนื้อผ้ามีความหนาแน่นและนุ่ม สีสันสะดุดตาและมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว สมาชิกมีความสามัคคีกันดี มีการไปศึกษาดูงานและได้รับการอบรมในด้านต่างๆ เพื่อนำความรู้มาพัฒนาผลิตภัณฑ์ของตน กลุ่มฯ มีการประชุมและการวางแผนงานที่ดีทำให้สมาชิกมีงานทำอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังพบจุดอ่อน คือ วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตต้องซื้อวัตถุดิบมาจากแหล่งอื่นในราคาแพงทำให้ต้นทุนการผลิตสูง กลุ่มฯ มีเงินทุนหมุนเวียนไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน แต่กลุ่มฯ ก็มีโอกาที่จะมีความก้าวหน้ามากกว่านี้ถ้าหากกลุ่มฯ ได้รับการสนับสนุนทางการเงินมากขึ้น มีการส่งเสริมทางด้านการตลาดที่เข้มข้น ต่อเนื่องมากกว่าที่เป็นอยู่ เช่น การทำโฆษณา ประชาสัมพันธ์ การสร้างเว็บไซต์ของกลุ่มฯ เพื่อนำเสนอ

เรื่องราวและผลิตภัณฑ์ที่ผลิต มีการออกแบบลายผ้าแบบใหม่ๆ ที่ทันสมัย โดยคงเอกลักษณ์ลายผ้าโบราณไว้เหมือนเดิม สมาชิกมีความรู้ความชำนาญในการทอผ้า หากได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ให้มากกว่าเดิม จะทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จในการดำเนินงานยิ่งขึ้น ส่วนอุปสรรคที่กลุ่มฯ ต้องเผชิญอยู่คือ การมีคู่แข่งทางตลาดจำนวนมาก วัตถุดิบในท้องถิ่นมีน้อย ตลาดประจำที่ใช้ในการขายมีน้อยคนรุ่นใหม่ไม่ให้ความสนใจธุรกิจศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น

จากจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคดังกล่าวมา กำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนกลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลิม หมู่ 3 ได้ดังนี้ กลยุทธ์พัฒนาการส่งเสริมการขายกลยุทธ์การสร้างเครือข่ายการขาย กลยุทธ์การพัฒนาบรรจุภัณฑ์ กลยุทธ์การพัฒนาผลิตภัณฑ์ กลยุทธ์การจัดหาแหล่งเงินทุน กลยุทธ์พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตกลยุทธ์การสร้างความแตกต่างทางการแข่งขัน กลยุทธ์สร้างความพึงพอใจโดยอาศัยคุณภาพและบริการ ส่งเสริมให้เยาวชนมีความผูกพันกับวัฒนธรรมพื้นบ้าน กลยุทธ์การพัฒนาช่องทางการจัดจำหน่าย กลยุทธ์การพัฒนาสถาบันการตลาดชุมชน และกลยุทธ์พัฒนาด้านการกำหนดราคา

### อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

การศึกษากลยุทธ์ในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน กลุ่มทอผ้าไหมบ้านห้วยหลิม อำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด สู่ความยั่งยืน ได้จำแนกกลยุทธ์การพัฒนาดังนี้ 10 กลยุทธ์ ดังนี้

กลยุทธ์พัฒนาการส่งเสริมการขาย โดยการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์และการดำเนินงานกลุ่มฯ อย่างสม่ำเสมอ ผ่านสื่อวิทยุ หอกระจายข่าว สิ่งพิมพ์ อินเทอร์เน็ต เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงให้ลูกค้า/นักท่องเที่ยวได้รู้จัก ดังเช่นที่ ธงพล พรหมสาขา ณ สกลนครและอุทิศ สังขรัตน์ (2556) อธิบายว่า การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการตลาด การโฆษณาและประชาสัมพันธ์สินค้า โดยผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์ของหน่วยงานราชการหรือการสร้างเว็บไซต์ เป็นประจำสม่ำเสมอ จะทำให้สินค้าและบริการเป็นที่รู้จักของลูกค้า

กลยุทธ์การสร้างเครือข่ายการขาย โดยสร้างเครือข่ายการขายระหว่างกลุ่มทั้งในอำเภอและต่างอำเภอ เพื่อรวบรวมทรัพยากรการผลิต ความเชี่ยวชาญในการผลิต การบริหารงาน การจัดจำหน่าย เพื่อลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มยอดขายให้สูงขึ้น ดังเช่นที่ Yang & Huang (2000) อธิบายว่า การจัดการธุรกิจที่ดี ขึ้นอยู่กับการวางแผนการผลิตล่วงหน้าเพื่อลดต้นทุนการผลิต ซึ่งจะทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการและคุณภาพของสินค้าและบริการที่ดีขึ้น

กลยุทธ์การพัฒนาบรรจุภัณฑ์โดยการออกแบบบรรจุให้สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้เพิ่มป้ายฉลากของบรรจุภัณฑ์ บ่งบอกถึงรางวัลที่กลุ่มฯ ได้รับ เพื่อแสดงถึงคุณภาพของสินค้า ดังเช่นที่ ประภาพร แสงทอง (2553) อธิบายว่า วิสาหกิจชุมชนควรจะมีการออกแบบผลิตภัณฑ์เช่น ฉลาก ตราสินค้า และบรรจุภัณฑ์ให้มีลักษณะที่แสดงถึงเอกลักษณ์ของตัวผลิตภัณฑ์ได้ชัดเจน มีความสวยงาม สามารถดึงดูดใจลูกค้า ให้ซื้อสินค้า และกลับมาซื้อสินค้าซ้ำ

กลยุทธ์การพัฒนาผลิตภัณฑ์ โดยการคิดค้นผลิตภัณฑ์ในรูปแบบใหม่ๆ เช่น นำผ้าไหมมาผลิตเป็นกระเป๋าถือ กระเป๋าสตางค์ เนคไท ผ้าพันคอ โบว์ผูกผม ผ้าพันคอ และกรอบรูป ดังเช่นที่ ธวัชชัย บุญมี (2555) ที่เสนอให้ กลุ่มหัตถกรรม สลึงใจแก้วกว้าง มีการพัฒนาศักยภาพการผลิต เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์ของกลุ่ม เช่น การพัฒนาผลิตภัณฑ์ไหมในสายผลิตภัณฑ์เดิม โดยอาจเปลี่ยนแปลงรูปแบบสินค้าที่เป็นกรอบรูปเดิม ๆ ให้มีความทันสมัยมากขึ้น จะทำให้ลูกค้าเกิดความพึงพอใจเพิ่มขึ้น

กลยุทธ์การจัดหาแหล่งเงินทุน โดยการจัดหาแหล่งเงินทุนสนับสนุนจากภาคเอกชน และขอความร่วมมือจากภาครัฐ เพื่อเพิ่มทุนหมุนเวียนในการซื้อวัสดุอุปกรณ์สำหรับการทอผ้าไหมของกลุ่มฯ ดังเช่นที่ วิทยา จันทะวงศ์ศรี (2547) อธิบายว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสามารถช่วยให้การดำเนินงานกลุ่มเป็นไปได้ด้วยดี เพราะเงินเป็นปัจจัยหลักซึ่งจะบันดลให้เกิดการจัดซื้อสิ่งของวัสดุ ที่ดิน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการขององค์กรในรูปแบบต่าง ๆ

กลยุทธ์พัฒนาเทคโนโลยีการผลิต โดยการให้สมาชิกได้ไปศึกษาดูงาน เพื่อเพิ่มพูนความรู้และเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อนำพัฒนาปรับปรุงวิธีการผลิต ประสิทธิภาพการผลิต และการออกแบบลวดลายผ้าไหมให้ทันสมัย มีลวดลายที่หลากหลายมากขึ้น ดังเช่นที่ วิทยา จันทะวงศ์ศรี (2547) อธิบายว่า การพัฒนาทักษะและความรู้ความสามารถหรือภูมิปัญญาของสมาชิกเพิ่มเติมอย่างสม่ำเสมอ จะทำให้การผลิตสินค้ามีคุณภาพได้มาตรฐานยิ่งขึ้น

กลยุทธ์การสร้างความแตกต่างทางการแข่งขัน โดยการสร้างภาพลักษณ์และบริการที่ดีเหนือกว่าคู่แข่ง โดยอาศัยตราสินค้าของกลุ่มฯ เช่น การรับประกันสินค้า ผ่านนุ่มแน่น สีไม่ตก เป็นต้น เพื่อเป็นการสร้างความไว้วางใจในตัวสินค้า ดังเช่นที่ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542) อธิบายว่า ความสามารถที่แตกต่างเหนือกว่าทางการแข่งขัน เช่น การให้บริการลูกค้าหรือการผลิตซึ่งเกี่ยวข้องกับขอบเขตที่กำหนดเพื่อให้เกิดประสิทธิผล ความสามารถนี้จะมีช่วงเวลายาว

กลยุทธ์สร้างความพึงพอใจ โดยอาศัยคุณภาพและบริการ ที่มุ่งการส่งเสริมการจัดจำหน่าย โดยให้ความสำคัญที่ส่วนประสมทางการตลาดหรือ 4 P's ในการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ และสร้างคุณค่าของสินค้าให้มีคุณค่าในสายตาของลูกค้า ดังเช่นที่สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน (2550) อธิบายว่า การที่วิสาหกิจชุมชนจะก้าวหน้าได้ จำต้องมีการวางแผนปรับปรุงคุณภาพผลผลิต หีบห่อ และการตลาด เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ดี

กลยุทธ์การพัฒนาช่องทางการจัดจำหน่าย โดยการเพิ่มช่องทางการจัดจำหน่ายให้มีหลากหลายช่องทาง เช่น การขยายศูนย์การขายไปยังทุกอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดร้อยเอ็ด การจำหน่ายผ่านร้านสะดวกซื้อ หรือห้างสรรพสินค้าในท้องถิ่น และการจำหน่ายผ่านเว็บไซต์ ดังเช่นที่ ธงพล พรหมสาขา ณ สกลนคร และอุทิศ สังขรัตน์ (2556) เสนอให้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการตลาด การโฆษณาและประชาสัมพันธ์สินค้า โดยผ่านสื่อออนไลน์ต่างๆ เช่น เว็บไซต์ของหน่วยงานราชการ หรือการสร้างเว็บไซต์เพื่อประชาสัมพันธ์สินค้าและเพื่อการจำหน่ายสินค้าด้วยตนเอง เป็นต้น

กลยุทธ์พัฒนาการกำหนดราคา โดยการกำหนดราคาของผลิตภัณฑ์ผ้าไหมให้มีความหลากหลายระดับราคา เพื่อสร้างรายได้เปรียบด้านราคาและคุณภาพที่เหนือกว่าคู่แข่ง

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

1.1 ด้านการเงิน กลุ่มฯ ควรหาแหล่งเงินทุนโดยขอความสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน เพื่อมาใช้ในการบริหารงานด้านต่างๆ

1.2 ด้านการผลิต กลุ่มฯ ควรจัดทำแผนทางการเงินล่วงหน้า เพื่อให้สามารถผลิตสินค้าได้อย่างต่อเนื่องตลอดทั้งปีเพราะการศึกษาพบว่า เงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงานไม่เพียงพอจัดหาแหล่งวัตถุดิบที่นำมาใช้ในการผลิตที่มีราคาต่ำ เพื่อลดต้นทุนการผลิต พัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ในสายผลิตภัณฑ์เดิมที่ทำอยู่ ให้มีความทันสมัยมากขึ้นโดยอาจเปลี่ยนแปลงรูปแบบสินค้าที่เป็นกระเป๋ากือ กระเป๋าสตางค์ เนคไท ผ้าพันคอ และกรอบรูป โบว์ผูกผม ผ้าพันคอ เป็นต้น

1.3 ด้านการตลาด กลุ่มฯ ควรจัดทำเว็บไซต์ เพื่อเพิ่มช่องทางจัดจำหน่ายผ่านทางอินเทอร์เน็ต จัดทำแผนในการส่งเสริมการตลาดในทุกฤดูกาลผลิตผ่านทางเว็บไซต์ เช่น ฤดูร้อน นำเสนอผลิตภัณฑ์ผ้าไหมที่มีสีสันสดใสฤดูหนาว เนื้อผ้าเบาบาง สวมใส่สบาย ฤดูหนาว นำเสนอผลิตภัณฑ์ผ้าไหมที่มีสีโทนอบอุ่น เช่น สีขาว สีเทา สีดำ เนื้อผ้ามีความหนาขึ้นเพื่อเพิ่มความอบอุ่น และฤดูฝน นำเสนอผลิตภัณฑ์ผ้าไหมที่มีสีโทนเย็น

### 2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2.1 ภาครัฐควรสนับสนุนในการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการให้กับวิสาหกิจชุมชนแบบครบวงจรเช่น การทำบัญชี การใช้เทคโนโลยีการผลิตในวิสาหกิจแบบเดียวกัน การออกแบบผลิตภัณฑ์ การสร้างแบรนด์สินค้าและการจัดการด้านตลาดตลาด โดยให้สถาบันการศึกษา โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยในท้องถิ่น ซึ่งมีสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องเป็นพี่เลี้ยงและฝึกปฏิบัติจริงให้แก่วิสาหกิจชุมชน

2.2 ภาครัฐควรจะเป็นผู้สนับสนุนและประสานงานให้มีการเชื่อมโยงวิสาหกิจแบบเดียวกันเข้าเป็นเครือข่าย เพื่อให้วิสาหกิจชุมชนเหล่านี้ สามารถที่จะช่วยเหลือดูแล ถ่ายทอดความรู้ซึ่งกันและกันได้ โดยมีการจัดการแลกเปลี่ยนความรู้ผ่านการศึกษาดูงาน

2.3 รัฐควรมีการประเมินสถานะของวิสาหกิจชุมชนในทุกปี เพื่อส่งเสริมให้วิสาหกิจที่สามารถดำเนินการธุรกิจได้ให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น และให้การช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนที่ประสบปัญหา ทั้งด้านงบประมาณ ความรู้ในการจัดการ รวมไปถึงเงินทุน โดยให้การสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ในระยะเวลาที่เหมาะสมกับสภาพของวิสาหกิจนั้นๆ

## เอกสารอ้างอิง

ชฎาพร ไชยศรี. (2552). กลยุทธ์การพัฒนากลุ่มวิสาหกิจชุมชน แม่บ้านเกษตรกรบ้านผาซ้อง ตำบล  
ห้วยส้ม อำเภอกู่กระดิง จังหวัดเลย. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา  
การจัดการและการประเมินโครงการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ  
เลย.

พิบูลย์ ทีปะปาล. (2551). การจัดการเชิงกลยุทธ์. กรุงเทพฯ : อมรการพิมพ์.

สุดาณี คาคี และคณะ (2547). รายงานวิจัย: การจัดการองค์ความรู้เพื่อขยายผลการผลิตแปรรูป  
น้ำมันงาปลอดสารเคมี สู่วิสาหกิจชุมชนพึ่งตนเอง ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน. สถาบันวิจัยและ  
พัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน. (2557). ลักษณะสำคัญของวิสาหกิจชุมชน.  
เข้าถึงวันที่ 25 มีนาคม 2557 จาก <http://www.sceb.doae.go.th/Ssceb2.htm>.

Yang, C., and Huang, J.B. (2000). A decision model for IS outsourcing, *International  
Journal of Information Management*, 20(3), 225-23

## แนวทางการพัฒนางานด้านโภชนาการเด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

### Guidelines for the development of early children nutrition in the Child Development Center.

จิตติธัญญา นิธิสินพูนชัย<sup>1</sup>

ธีระ ฤทธิรอด<sup>2</sup>

สมนต์ สกลไชย<sup>3</sup>

#### บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพการดำเนินงานด้านโภชนาการเด็กของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 2) ศึกษาปัญหาการดำเนินงานด้านโภชนาการเด็กของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และ 3) เสนอแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานด้านโภชนาการของเด็กอย่างเป็นรูปธรรมเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านโภชนาการของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 3 กลุ่ม (ประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหาร จำนวน 4 คน กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 16 คน และกลุ่มผู้ปกครอง จำนวน 8 คน) รวมจำนวนทั้งสิ้น 28 คน จากนั้นนำข้อมูลที่เป็นประเด็นที่สำคัญจากการสัมภาษณ์มาสนทนากลุ่ม (Focus Group) วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนาค่าร้อยละ และใช้การเขียนพรรณนาความเรียง ผลการศึกษา พบว่า 1) เด็กปฐมวัยมีรูปร่างสมส่วนร้อยละ 89.80 รองลงมาอยู่ในลักษณะโภชนาการเกินประเภทเริ่มอ้วนร้อยละ 5.30 อ้วน ร้อยละ 2.80 และผอมร้อยละ 2.10 ครูผู้ดูแลเด็กมีการประเมินภาวะโภชนาการเด็กแต่ขาดการรายงานผล 2) ปัญหาในการดำเนินงานคือขาดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานด้านโภชนาการเด็กปฐมวัยที่ชัดเจน ครูผู้ดูแลเด็กปฐมวัยขาดทักษะและประสบการณ์ในการส่งเสริมโภชนาการ ผู้ปกครองขาดความรู้ความเข้าใจในการประเมินภาวะโภชนาการจึงได้เสนอแนวทางการพัฒนางานด้านโภชนาการเด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ได้แก่ 1) โครงการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคของเด็กปฐมวัย สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี และ 2) โครงการสานสัมพันธ์แลกเปลี่ยนเรียนรู้ผู้ปกครองพบครูปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี

#### Abstract

This research had the objective of studying the development of early childhood nutrition in the context of a Child Development Center and to propose

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>2</sup> Corresponding Author; รองศาสตราจารย์ ดร.; อาจารย์ประจำคณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>3</sup> Corresponding Author; รองศาสตราจารย์ ดร.; อาจารย์ประจำคณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

guidelines for improving early childhood nutrition in the Center setting. Data were collected by in-depth interviews with stakeholders in the Center operations, including senior administrators, Center staff, and parents of children at the Center, for a total of 28 key informants. Focus group discussions were conducted to assess the findings of the interviews. This study found that most (90%) of the children at the center were developing appropriately for their age, but 5% were overweight and 3% were underweight by standard measures. The Center teachers conduct regular nutritional assessment of the children but do not systematically report the results. There is neither a policy nor guidelines in the area of childhood nutrition. The child care providers lack the skills and experience in proper nutrition for children. In addition, the parents of children attending the Center lack the knowledge and understanding about assessing their child's nutrition. Thus, based on this research, the following are recommendations: (1) There should be a program to improve nutritional behavior of pre-school children under the Rai Noi Tambon Administrative Organization of Muang District, Ubon Ratchathani Province; and (2) There should be a project to promote exchange of knowledge among parents and Center teachers about how to improve and maintain good early childhood nutrition.

**คำสำคัญ:** แนวทางการดำเนินงานโภชนาการเด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

**Key word:** Guidelines, nutrition of children in the Child Development Center

## บทนำ

การจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย เป็นการจัดการศึกษาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับรากฐานการพัฒนาศักยภาพของผู้มีคุณภาพ สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ เนื่องจากวัยเด็กเป็นวัยที่มีความสำคัญที่สุดของการวางฐานชีวิต ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จึงเป็นสถานที่หนึ่งซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างทรัพยากรที่ทรงคุณค่า การดูแลรับผิดชอบศูนย์พัฒนาเด็กเล็กถือเป็นภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องจัดการศึกษาและพัฒนาเด็กเล็กในชุมชนท้องถิ่นให้มีความพร้อมและมีศักยภาพตามวัยโดยเฉพาะในปัจจุบันที่สภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปพ่อแม่ต้อง ทำงานนอกบ้านการอบรมเลี้ยงดูเด็ก มีอาจพึ่งพาบุคคลในครอบครัวได้เต็มที่ทำให้พ่อแม่ต้องหาผู้ดูแลแทนตนเอง (กรมอนามัย, 2556) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะแหล่งข้อมูลด้านอาหารและโภชนาการ การปลูกฝังการกินเพื่อสุขภาพ เพราะเด็กปฐมวัยจะรู้สึกประทับใจและรับอิทธิพลความชอบในเรื่องอาหารจากเพื่อน ครู และผู้ดูแลเด็ก (สุชุม เฉลยทรัพย์, 2555) ซึ่งผู้ปกครองของเด็กฝาก



ด้านโภชนาการเด็กของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ที่บ่งชี้ว่าผู้เกี่ยวข้องขาดการตระหนักรู้ ไม่ให้ความสำคัญในการดำเนินการ หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปย่อมส่งผลกระทบต่อภาวะโภชนาการเด็กที่ไม่พึงประสงค์ ผู้ศึกษาในฐานะผู้มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานศูนย์เด็กปฐมวัยของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ศึกษาจึงมีความต้องการศึกษาปัญหาด้านโภชนาการของเด็ก ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เพื่อจะได้นำผลการศึกษาไปเป็นข้อมูลในการวางแผน กำหนดนโยบาย ในการพัฒนาโภชนาการของเด็กภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีความเหมาะสม

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานด้านโภชนาการเด็กของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กศึกษาปัญหาการดำเนินงานด้านโภชนาการเด็กของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และเพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานด้านโภชนาการของเด็กอย่างเป็นรูปธรรม

## วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ใช้ทั้งข้อมูลทุติยภูมิ ที่ได้จากการรวบรวมจากเอกสาร เช่น รายงาน แผนงาน การดำเนินงาน ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไร่น้อย แผนพัฒนาสามปีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แผนปฏิบัติการประจำปีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ข้อมูลการชั่งน้ำหนักและวัดส่วนสูงเด็กปฐมวัยที่เรียนอยู่ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้ง 4 แห่ง ส่วนข้อมูลปฐมภูมิ ใช้เครื่องมือแบบสัมภาษณ์เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึก(In-depth interview) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 3 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และกลุ่มผู้ปกครอง จากนั้นนำข้อมูลที่เป็นประเด็นที่สำคัญจากการสัมภาษณ์มา ดำเนินการสนทนากลุ่ม (Focus Group) วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา ค่าร้อยละ และใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา(Content analysis) โดยการเขียนพรรณนาความเรียง

## ผลการศึกษา

### 1. ข้อมูลทั่วไปของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

#### ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับโภชนาการของเด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลไร่น้อย

จากการศึกษา พบว่า เด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลไร่น้อย มีทั้งหมด 285 คน มีน้ำหนักตามเกณฑ์ร้อยละ 81.70 ส่วนสูงตามเกณฑ์ร้อยละ 80.00 เด็กสมส่วนร้อยละ 89.80 เริ่มอ้วนร้อยละ 5.30 อ้วนร้อยละ 2.80 โดยส่วนใหญ่เด็กปฐมวัยจะมีน้ำหนักอยู่ในเกณฑ์ดีรูปร่างสมส่วน

รองลงมาคือ น้ำหนักอยู่ในเกณฑ์ที่มีภาวะโภชนาการเกินประเภทเริ่มอ้วน โดยภาวะเริ่มอ้วนนี้พบมากใน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดปากกิตติโสภณ หมู่ที่ 15 ร้อยละ 5.50 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านตาบ แอ ร้อยละ 5.40

จากข้อมูลด้านโภชนาการของเด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลไร่น้อย พบว่าปัญหาด้าน โภชนาการเกินเป็นปัญหาด้านโภชนาการของเด็กปฐมวัยที่ต้องเร่งแก้ไข

### **ข้อมูลผลการประเมินมาตรฐานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กน่ายุ ของกรมอนามัย**

จากการศึกษา พบว่า มีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลด้านโภชนาการของเด็กปฐมวัยในศูนย์ พัฒนาเด็กเล็ก พบว่าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยทั้ง 4 แห่ง ไม่ผ่านการ ประเมิน โดยเฉพาะด้านที่ 1 การส่งเสริมสุขภาพตัวชี้วัดที่ 1 เด็กทุกคนต้องได้รับการเฝ้าระวังภาวะ โภชนาการโดยการชั่งน้ำหนัก และวัดส่วนสูงทุก 3 เดือนเมื่อตรวจสอบความบกพร่องหรือมีปัญหา ทุกโภชนาการต้องรายงานให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขทราบ เพื่อเฝ้าระวังและติดตาม แต่ศูนย์พัฒนาเด็ก เล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยทั้ง 4 แห่ง ไม่มีการดำเนินการ

## **2. สภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาด้านโภชนาการเด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก**

**2.1 กลุ่มผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย** กลุ่มผู้บริหารขององค์การ บริหารส่วนตำบลไร่น้อยมีแนวทางและนโยบายที่ชัดเจนในการดำเนินงานด้านสาธารณสุข โดยมีการ กำหนดประเด็นด้านการส่งเสริมสุขภาพเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาตำบลเพื่อให้ประชาชนในเขตตำบล ไร่น้อยมีคุณภาพชีวิตที่ดี อย่างไรก็ตามในการดำเนินงานด้านโภชนาการเด็กปฐมวัย องค์การบริหารส่วน ตำบลไร่น้อยกลับไม่มีแผนงานโครงการ ตลอดจนไม่มีแนวทางในการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม

**1) ปัญหาด้านโภชนาการเด็กปฐมวัยของกลุ่มผู้บริหาร คือ 1.1)** กลุ่ม ผู้บริหารยังขาดการรับรู้ การติดตามการดำเนินการด้านโภชนาการ รวมถึงไม่เห็นความสำคัญของการ ดำเนินงานด้านโภชนาการเด็กปฐมวัย **1.2)** องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยไม่มีแผนงานในการ ดำเนินการด้านโภชนาการ **1.3)** ขาดการนิเทศและติดตามงานด้านโภชนาการ

**2) แนวทางการแก้ไขปัญหาของกลุ่มผู้บริหาร คือ 2.1)** กำหนดรูปแบบ ในการกำกับติดตามการปฏิบัติงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ให้ผู้ดูแลเด็กรายงานผลการดำเนินงานด้าน โภชนาการให้กับผู้บริหาร **2.2)** จัดประชุมสัมมนาเพื่อรับทราบปัญหาการดำเนินงานด้านโภชนาการของ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แล้วนำปัญหาที่ได้มาจัดทำเป็นแผนดำเนินงานด้านโภชนาการ **2.3)** ให้ผู้บริหารมี การนิเทศติดตามงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอย่างใกล้ชิด

**2.2 กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก** กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็ก ปฐมวัย ในกลุ่มนี้พบว่าครูผู้ดูแลเด็ก โดยสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี และมีคุณวุฒิตรงในสาขา การศึกษาปฐมวัย มีเพียง 6 คน โดยมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานแตกต่างกันมากที่สุด 10 ปี ในส่วน ของผู้ประกอบอาหารในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้งหมด 4 คน ไม่เคยเข้ารับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการ ประกอบอาหารให้เด็กปฐมวัย การจัดอาหารให้เด็กในแต่ละวันจัดตามงบประมาณที่หัวหน้าศูนย์พัฒนา

เด็กเล็กจัดให้ ในส่วนของคำแนะนำในเรื่องโภชนาการจะได้รับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล

1) ปัญหาด้านโภชนาการเด็กปฐมวัยของกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน คือ 1.1) ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ทราบแนวทางและวิธีการในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการรายงานผลการดำเนินงานด้านภาวะโภชนาการของเด็กปฐมวัย 1.2) ขาดทักษะในการปฏิบัติงาน กล่าวคือไม่มีทักษะในการส่งเสริมและให้คำแนะนำเด็กในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคอาหารหากเห็นว่าไม่มีความเหมาะสม 1.3) สภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมในการเรียนรู้ ด้านโภชนาการเด็ก เนื่องจากขาดสื่อ และนวัตกรรมในการดำเนินงานด้านโภชนาการ 1.4) ขาดทีมงานในการดำเนินการ ที่จะคอยให้คำแนะนำและเป็นที่ปรึกษาในการดำเนินงานด้านโภชนาการเด็กปฐมวัย

2) แนวทางการแก้ไขปัญหาของกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน คือ 2.1) ประชุมและชี้แจง แนวทางการปฏิบัติงานให้กับครูผู้ดูแลเด็ก เพื่อสร้างความเข้าใจและแนวทางในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง ในการดำเนินงานด้านโภชนาการเด็ก ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ 2.2) ส่งเสริมบุคลากรในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ให้ได้เข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการจัดเมนูอาหารสำหรับเด็กปฐมวัย หรือหลักสูตรโภชนาการที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย เป็นต้น 2.3) จัดสภาพแวดล้อมภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ให้เหมาะสมต่อการเรียนรู้ ด้านโภชนาการ เช่น การจัดมุมความรู้เรื่องอาหาร การจัดหาสื่อและนวัตกรรมการเรียนรู้ คู่มือในการปฏิบัติงานด้านอาหาร การจัดทำแปลงสาธิตผักสวนครัว เพื่อให้เด็กได้เรียนรู้เรื่องผักและประโยชน์ของผัก เป็นต้น 2.4) แต่งตั้งทีมงานในการดำเนินงานและเฝ้าระวังปัญหาโภชนาการเด็กปฐมวัยในระดับตำบล เพื่อบูรณาการงานร่วมกัน ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานสาธารณสุข ภาควิชาชน และผู้ปกครองเด็ก

2.3 กลุ่มผู้ปกครองเด็กปฐมวัย ผู้ปกครองเด็กปฐมวัยโดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพนอกบ้าน ค่าขาย รับราชการ ทำการเกษตรเป็นอาชีพเสริม เด็กปฐมวัยจะถูกเลี้ยงโดยปล่อยให้ปู่ย่า ตายาย เป็นผู้ดูแล รูปแบบในการจัดอาหารให้กับเด็กโดยมากจะจัดให้เด็กกินอาหารที่หาได้ง่าย สะดวกในการปรุง โดยให้เด็กรับประทานอาหารด้วยตนเอง สำหรับอาหารว่างจะเป็นพวกขนมกรุบกรอบ ลูกอม น้ำอัดลม ซึ่งหาซื้อได้ทั่วไปในร้านค้าใกล้บ้าน ผู้ปกครองเด็กเห็นว่าครูผู้ดูแลเด็กควรจะมีบทบาทในการดำเนินการด้านโภชนาการสำหรับความรู้ในเรื่องโภชนาการเด็กผู้ปกครองจะได้รับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตั้งแต่ช่วงฝากครรภ์ แต่ไม่เคยได้รับแนะนำในเรื่องโภชนาการกับครูผู้ดูแลเด็ก

1) ปัญหาด้านโภชนาการเด็กปฐมวัยของกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน คือ 1.1) การปฏิเสธอาหาร การเลือกรับประทานอาหาร 1.2) การขาดคำแนะนำ และข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมเด็ก

2) แนวทางการแก้ไขปัญหาของกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน คือ 2.1) ครูผู้ดูแลเด็กต้องคอยให้คำแนะนำผู้ปกครองในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคให้กับเด็กปฐมวัยโดยเฉพาะเด็กกลุ่มเสี่ยงเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคอาหารของเด็กให้มีความเหมาะสม 2.2) ครูผู้ดูแลเด็ก

ต้องทำกิจกรรมเยี่ยมบ้านเด็ก เพื่อให้คำแนะนำและสังเกตพฤติกรรมเด็กในการรับประทานอาหาร รายงานผลด้านภาวะโภชนาการของเด็กให้กับผู้ปกครองเด็กได้รับทราบตามห้วงระยะเวลาปีละ 2 ครั้ง

จากผลการศึกษาจึงได้เสนอโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านโภชนาการเด็กโดยเฉพาะเด็กกลุ่มเสี่ยงในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย จำนวน 2 โครงการ ประกอบด้วยโครงการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคของเด็กปฐมวัย สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานีและโครงการสานสัมพันธ์แลกเปลี่ยนเรียนรู้ผู้ปกครองพบครูปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี

## อภิปรายผลการศึกษา

สภาพการดำเนินงานด้านโภชนาการของเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กการดำเนินงานด้านโภชนาการเด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยในปัจจุบันพบว่า เด็กปฐมวัยมีโภชนาการแบบสมส่วนร้อยละ 89.80 เริ่มอ้วนร้อยละ 5.30 อ้วนร้อยละ 2.80 โดยส่วนใหญ่เด็กปฐมวัยจะมีน้ำหนักอยู่ในเกณฑ์รูปร่างสมส่วน รองลงมาคือ น้ำหนักอยู่ในเกณฑ์ที่มีภาวะโภชนาการเกินประเภทเริ่มอ้วน สอดคล้องกับการศึกษาของวัฒนา ทรงพาณิชย์และคณะ (2550) ที่ศึกษาภาวะโภชนาการและพัฒนาการเด็กปฐมวัยในศูนย์เด็กเล็ก กลุ่มจังหวัดที่ 6 และ 7 ทำการเก็บข้อมูลโดยการประเมินการเจริญเติบโตและประเมินพัฒนาการเด็ก รวมทั้งสัมภาษณ์ครูผู้ดูแลเด็กพบว่าภาวะโภชนาการของเด็กปฐมวัยส่วนใหญ่มีน้ำหนักตามเกณฑ์อายุร้อยละ 86.9 น้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ 6.8 น้ำหนักมากกว่าเกณฑ์ร้อยละ 6.2 ส่วนใหญ่มีรูปร่างสมส่วนร้อยละ 86.5 อ้วนร้อยละ 3.9 เริ่มอ้วนร้อยละ 3.2 สำหรับผู้ปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กครูผู้ดูแลเด็กและผู้ประกอบอาหารในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องโภชนาการ และทักษะในการเสริมสร้างภาวะโภชนาการที่เหมาะสมให้กับเด็กปฐมวัย ในส่วนผู้ปกครองเด็กส่วนใหญ่ประกอบอาชีพนอกบ้านไม่มีเวลาในการเลี้ยงดูอาหารสำหรับเด็กเป็นอาหารที่ปรุงง่าย สะดวกเช่น ไก่ย่างไข่ม้วน ไข่ต้ม เป็นต้น และในการเลี้ยงดูก็ปล่อยให้เด็กอยู่กับปู่ย่า ตายาย ซึ่งเลี้ยงเด็กโดยให้กินแบบตามใจเด็กปฐมวัยจึงนิยมรับประทานอาหารกรุบกรอบ ลูกอม และน้ำอัดลม ไม่ชอบทานผักและผลไม้ ไม่ส่งเสริมให้เด็กออกกำลังกาย ปล่อยให้เด็กดูทีวีและเล่นเกมสื่อบ้าน เด็กปฐมวัยจึงมีปัญหาด้านโภชนาการในกลุ่มเสี่ยงที่จะโตเป็นผู้ใหญ่อ้วน สอดคล้องกับการศึกษาของวีราภรณ์ พุทธรังศรี(2547)ได้ทำการศึกษาการรับรู้ทางโภชนาการและการจัดเตรียมอาหารของผู้ปกครองให้กับเด็กอนุบาลเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม ผลการศึกษาพบว่าผู้ปกครองจบการศึกษาระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 หรือเทียบเท่า มีความรู้ทางโภชนาการและการจัดเตรียมอาหารอยู่ในระดับดี เด็กส่วนใหญ่มีน้ำหนักตามเกณฑ์ เมื่อเปรียบเทียบกับกรรับรู้ทางโภชนาการและการจัดเตรียมอาหาร พบว่าผู้ปกครองเด็กที่มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์มีการรับรู้ดีกว่าผู้ปกครองกลุ่มเด็กน้ำหนักเกณฑ์ปกติและน้ำหนักเกินเกณฑ์

ส่วนปัญหาการดำเนินงานด้านโภชนาการของเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กนั้นในกลุ่มผู้บริหารยังไม่มีแนวทางในการดำเนินงานด้านโภชนาการเด็กที่ชัดเจน กล่าวคือไม่มีแผนงานโครงการ ไม่มีการสนับสนุนงบประมาณ ไม่มีการติดตามและนิเทศงานด้านโภชนาการของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ลักษณะดังกล่าวอาจบ่งชี้ให้เห็นว่าประเด็นด้านโภชนาการเด็กเป็นประเด็นที่ผู้บริหารไม่ให้ความสนใจและจะไม่ได้รับการแก้ไข สอดคล้องกับการศึกษาของ สุทธิพจน์ แก้วไสย์ (2555) ได้ศึกษาเรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตอำเภอรามัญ จังหวัดศรีสะเกษ ทำการเก็บเครื่องมือโดยใช้แบบสอบถาม พบว่าการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษามีความล่าช้า และให้ความสำคัญด้านการจัดการศึกษาน้อย ในส่วนของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้งครูผู้ดูแลเด็กและผู้ประกอบอาหารที่พบว่ายังขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน ขาดทักษะในการส่งเสริมและพัฒนาภาวะโภชนาการที่เหมาะสมให้กับเด็กปฐมวัยซึ่งแตกต่างจากการศึกษาของ อารีย์นิยมทรัพย์ (2552) ที่ได้ศึกษาบทบาทของครูในการส่งเสริมโภชนาการของเด็กก่อนวัยเรียนในโรงเรียนเอกชน ในเขตกรุงเทพมหานคร ด้านความรู้ความเข้าใจด้านโภชนาการของครูผู้ดูแลเด็ก เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม พบว่า ส่วนหนึ่งมีความรู้ด้านอาหารและโภชนาการสำหรับเด็กอยู่ในระดับมากและเกือบครึ่งหนึ่งมีความรู้ระดับปานกลางโดยความรู้ที่กลุ่มตัวอย่างตอบได้มากเกี่ยวกับหลักโภชนาการส่วนความรู้ในเชิงรายละเอียดโดยเฉพาะปริมาณอาหารที่เด็กควรกินตอบได้ในระดับน้อย-ปานกลางซึ่งสาเหตุอาจมาจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของครูผู้ดูแลเด็กที่ไม่เท่ากัน รวมถึงครูผู้ดูแลเด็กบางคนก็ไม่ได้จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี หลักสูตรการศึกษาปฐมวัย ความรู้ความเข้าใจในเรื่องโภชนาการจึงมีไม่มากนัก ในกลุ่มผู้ปกครองมีปัญหาในเรื่องความรู้ ความเข้าใจในเรื่องวิธีการในการปฏิบัติการด้านการประเมินภาวะโภชนาการเด็ก รวมทั้งขาดผู้ให้คำแนะนำในการเลี้ยงดูเด็กปฐมวัยให้มีภาวะโภชนาการที่เหมาะสม

สำหรับแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานด้านโภชนาการของเด็ก กลุ่มผู้บริหารจะต้องมีการกำหนดประเด็นด้านโภชนาการเด็กปฐมวัย เป็นประเด็นหลัก และทำแผนงานที่มีความสำคัญปรับแผนงานด้านโภชนาการเป็นงานที่ขับเคลื่อนและบูรณาการกับงานอื่นๆขององค์กร โดยอาจเริ่มตั้งแต่การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ กลยุทธ์ กลวิธี และแนวทางในการพัฒนาทีมงาน รวมถึงปรับโครงสร้างในการดำเนินงานด้านโภชนาการให้มีความชัดเจน โดยแต่งตั้งคณะกรรมการอาหารและโภชนาการขององค์กรบริหารส่วนตำบลไทรน้อย เพื่อให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวทำหน้าที่ขับเคลื่อน ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมถึงจัดทำฐานข้อมูลด้านโภชนาการของเด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ฐานข้อมูลพฤติกรรมกรรมการบริโภคอาหาร เพื่อจะได้นำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการวางแผนในการปฏิบัติงาน กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต้องได้รับการพัฒนาตนเองเพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจด้านโภชนาการที่ถูกต้อง รวมถึงต้องส่งเสริมให้มีการวิจัยในชั้นเรียน จัดให้มีสื่อและนวัตกรรมทางการศึกษาเกี่ยวกับโภชนาการ ปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ด้านโภชนาการ ส่งเสริมการปลูกผักสวนครัวในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก รวมถึงกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการบริโภคอาหารที่ไม่เหมาะสมในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

เช่นห้ามจำหน่ายขนมกรุบกรอบน้ำอัดลม ลูกอม บริเวณโดยรอบศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ไม่ให้เด็กนำขนมกรุบกรอบมาโรงเรียน ส่งเสริมการบริโภคผักและผลไม้ กลุ่มผู้ปกครอง ต้องให้ความร่วมมือกับครูผู้ดูแลเด็กในการเฝ้าระวังและเป็นเครือข่ายในการปฏิบัติงานด้านโภชนาการเด็กร่วมกัน โดยเป็นผู้ให้ข้อมูลและผู้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริโภคอาหารที่เหมาะสมให้กับเด็ก ส่งเสริมให้เด็กรับประทานผักและผลไม้ สร้างกฎเกณฑ์และมาตรการในการบริโภคอาหารให้กับเด็กปฐมวัยที่บ้านและโรงเรียน

นอกจากการดำเนินการในระดับองค์กรระดับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ และผู้ปกครองแล้ว ที่ขาดไม่ได้คือผู้นำชุมชนเช่น ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต.อสม.จะต้องให้ความร่วมมือ ร่วมเป็นเครือข่ายถ่ายทอดความรู้ และการสื่อสารด้านโภชนาการให้กับประชาชนในชุมชนได้รับทราบ โดยสื่อสารผ่านทางหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน หรือการประชุมประจำเดือนของผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น นอกจากการดำเนินงานในระดับผู้นำแล้วประชาชนในชุมชนก็ต้องให้ความร่วมมือร่วมเป็นเครือข่ายในการเฝ้าระวังภาวะโภชนาการเด็ก โดยอาจกำหนดเป็นมาตรการระดับหมู่บ้านและชุมชนห้ามจำหน่ายขนมกรุบกรอบในพื้นที่ใกล้เคียงศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

สรุปในภาพรวมขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย ในการดำเนินงานด้านโภชนาการเด็กปฐมวัยนั้น ต้องกำหนดประเด็นในเรื่องโภชนาการเด็กเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญในแผนงานพัฒนาสามปี รวมถึงแผนการดำเนินงานประจำปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของการดำเนินงานต้องมีการบูรณาการงานร่วมกันในภาคส่วนต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานด้านโภชนาการเด็กทั้งโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ครูผู้ดูแลเด็ก ผู้ปกครองเด็กปฐมวัย ผู้นำชุมชน ต้องร่วมกันคิดวิเคราะห์วางแผนในการเฝ้าระวังและขับเคลื่อนงานโภชนาการเด็กร่วมกัน โดยองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเจ้าภาพหลักในเรื่องงบประมาณ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เป็นหน่วยงานสนับสนุนงานด้านเทคนิค งานวิชาการกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข เป็นกลุ่มติดตามและขับเคลื่อนแผนงานโครงการในชุมชน ครูผู้ดูแลเด็กและผู้ปกครองเด็กเป็นผู้ติดตาม และเฝ้าระวังภาวะโภชนาการเด็กปฐมวัย ให้อยู่ในสถานะที่เหมาะสม เมื่อมีการดำเนินการดังกล่าว ย่อมส่งผลเด็กปฐมวัย ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย มีภาวะโภชนาการที่เหมาะสม เด็กปฐมวัยก็จะเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่พึงประสงค์ สุขภาพแข็งแรง มีเขาวปัญญาที่พร้อมจะเรียนรู้ ฝึกฝนทักษะ สะสมประสบการณ์ และพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

1) กลุ่มผู้บริหารควรกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานด้านโภชนาการเด็กปฐมวัยอย่างชัดเจน สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านโภชนาการในรูปแบบของเครือข่ายในระดับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการบูรณาการงานและขับเคลื่อนงานด้านโภชนาการเด็กให้มีประสิทธิภาพ

2) ครูผู้ดูแลเด็ก ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ต้องรายงานผลการดำเนินงานด้านโภชนาการต่อผู้บริหารได้ทราบเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาและพัฒนาตนเองอยู่เสมอ ศึกษาค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติมในการดำเนินงานด้านโภชนาการ

3) ผู้ปกครองควรเน้นกระบวนการสร้างความร่วมมือ สร้างเครือข่ายในการดำเนินการร่วมกัน โดยจัดตั้งกลุ่มผู้ปกครอง ให้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็น แลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย และผู้ปกครองต้องติดตามและให้คำแนะนำเด็กในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบริโภคอาหารทางบ้าน

4) องค์การบริหารส่วนตำบลควรจะต้องบูรณาการงานด้านโภชนาการเด็กร่วมกับหน่วยงานอื่น เช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ครูผู้ดูแลเด็ก ผู้ปกครอง เด็กปฐมวัย ผู้นำชุมชน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลควรสนับสนุนหรืออุดหนุนเงินงบประมาณที่พอเพียง เพื่อให้การขับเคลื่อนงานด้านโภชนาการเด็กปฐมวัยสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเป็นเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนงานตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การจัดทำโครงการตลอดจนการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

#### ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1) ควรมีการศึกษาในเรื่องประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านสาธารณสุข เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานด้านโภชนาการเด็กปฐมวัยร่วมกัน

2) ควรมีการศึกษา เปรียบเทียบการดำเนินงานด้านโภชนาการเด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อหาแนวทางในการดำเนินงานที่เหมาะสม

#### เอกสารอ้างอิง

กรมอนามัย. (2556). คู่มือมาตรฐานศูนย์เด็กเล็ก. สำนักส่งเสริมสุขภาพ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. พิมพ์ครั้งที่ 1

นงคณัฐ กันทะปัน. (2551). การมีส่วนร่วมของชุมชนในการเฝ้าระวังภาวะโภชนาการในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ตำบลป่าแดด อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย. รายงานการค้นคว้าอิสระพยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพยาบาลชุมชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วัฒนา ครอบพาณิชย์และคณะ. (2550). การศึกษาภาวะโภชนาการและการพัฒนาการเด็กปฐมวัยในศูนย์เด็กเล็ก กลุ่มจังหวัดที่ 6 และ 7. ศูนย์อนามัยที่ 4 กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. ราชบุรี

วาสิณี สารบรรณ. (2555). การศึกษาสภาพและปัญหาของการดำเนินการดูแลเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี.

วีราภรณ์ พุทธรังษี. (2547). การรับรู้ทางโภชนาการและการจัดเตรียมอาหารของผู้ปกครองให้กับเด็กอนุบาล. รายงานการค้นคว้าอิสระวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาโภชนาการศึกษาศาสตร์ศึกษา

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สุขุม เฉลยทรัพย์. (2555). ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการอาหารสำหรับเด็กปฐมวัยของสถานศึกษาในประเทศไทย.มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.กรุงเทพฯ

สุทธิพจน์ แก้วไสย. (2555). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตอำเภอราศีไศล จังหวัดศรีสะเกษ. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2555). แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย(แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ 1 )ตามนโยบายรัฐบาลด้านเด็กปฐมวัย พ.ศ.2555-2559. กรุงเทพฯ. พิมพ์ครั้งที่ 2. พรักหวานกราฟฟิค จำกัด

อุบล ชื่นสำราญ. (2551). ตำรับอาหารมาตรฐานสำหรับเด็กปฐมวัย.กรุงเทพฯ: เจริญดีมั่นคงการพิมพ์

อารีย์ นิยมทรัพย์. (2552). บทบาทของครูในการส่งเสริมโภชนาการของเด็กก่อนวัยเรียน ในโรงเรียนเอกชนกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาคุณธรรมศาสตรบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

# รูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน

## Collaborative Model between khonkaen Municipality and Private Sectors.

วัทธิกร สุทินฤกษ์<sup>1</sup>  
ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหารูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน พร้อมทั้งประเมินความเป็นไปได้ทางด้านกฎหมายด้านเศรษฐกิจและสังคม ผลการศึกษาได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากการศึกษาเอกสารต่างๆ และได้ข้อมูลปฐมภูมิจากการสนทนากลุ่มที่มีฉากทัศน์ประกอบด้วยตัวแทนจากเทศบาลนครขอนแก่น และภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่น ผลที่ได้คือทุกฝ่ายมีฉันทามติว่าควรต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนโดยเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการทำงานร่วมกันกับภาครัฐรูปแบบ Public Private Partnerships (PPPs) ที่เห็นควรมี 3 รูปแบบคือการจัดตั้งบริษัทจำกัดการแบ่งปันผลประโยชน์และรูปแบบกองทุนเพื่ออาศัยจุดเด่นของการบริหารงานขององค์กรเอกชน โดยเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อกระจายความเสี่ยงของรัฐในการลงทุนด้านงบประมาณ และเป็นการเปิดโอกาสในการรับถ่ายทอดเทคโนโลยีจากภาคเอกชนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน

### Abstract

This research had the objective of developing a model for collaboration between the Khon Kaen Municipality and the private sector, and to assess the feasibility of this collaboration in the context of socio-economic forces. This study collected data from existing documentation and from focus group discussions with representatives of the Khon Kaen Municipality and local private sector groups. This study found that there was a consensus that there is a need for good collaboration between the public and private sectors and to increase the role of private groups in Public-Private Partnerships. These partnerships could take the form of limited partnerships or funds that exploit the comparative strengths of the private sector. This should help increase the role of the private sector in economic development by spreading the risk of the public sector in various investment structures. These

<sup>1</sup> นักศึกษาลัทธิรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์; วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

partnerships also provide opportunity for sharing of technological innovation from the private sector to the government to enhance local development goals.

**คำสำคัญ:** รูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน

**Key Words:** Collaborative model Khonkaen Municipality Private sectors

## บทนำ

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการร่วมกับรัฐมานานแล้วแต่โครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการที่รัฐจะให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภค โดยเฉพาะในส่วนท้องถิ่นนั้นการที่ภาครัฐกับภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการร่วมกันนั้นเพิ่งจะเริ่มมีหลังจากมี พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 โดยผู้ศึกษามีความเชื่อว่าการเปิดให้เอกชนเข้ามาดำเนินการร่วมกับรัฐนั้นเป็นวิธีการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและเป็นแนวทางที่จะเกิดขึ้นเป็นอย่างมากต่อไปในอนาคต

การพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนนั้นเป็นกระแสหลักของการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น (รังสรรค์พรพันธุ์, 2540: 134; ประเวศ วะสี, 2538: 4) การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) เป็นรูปแบบการดำเนินงานที่ภาครัฐให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการในการให้บริการสาธารณะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและบริการ โดยมุ่งเน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่ากับต้นทุนมากกว่าภาครัฐจะเป็นเจ้าของหรือดำเนินการโดยภาครัฐเอง ทั้งนี้การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน สามารถก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยโครงการจะได้รับเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่จากภาคเอกชน รวมทั้งมีการประหยัดต้นทุนของโครงการ ขณะที่ภาคเอกชนเองจะได้มีช่องทางในการดำเนินธุรกิจได้มากขึ้น นอกจากนี้ภาคประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการบริการที่มีประสิทธิภาพด้วยราคาที่เหมาะสมอีกด้วย (สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค, 2553: 3)

โดยรัฐบาลมีความประสงค์ที่จะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการลงทุนของภาครัฐในรูปแบบ Public Private Partnerships (PPPs) ซึ่งถือเป็นการระดมทุนในอีกรูปแบบหนึ่งที่มีผู้ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก โดยการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนนี้ได้รับการยอมรับว่าจะสามารถช่วยลดข้อจำกัดด้านงบประมาณของภาครัฐมีประสิทธิภาพและทันต่อความต้องการของประชาชน และในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 โดยได้ยกเลิกของเดิม โดย พ.ร.บ.ฉบับนี้ และกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐรูปแบบใหม่คือรูปแบบการจัดตั้งบริษัทจำกัดระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยมีสาระสำคัญในเรื่องของการสร้างมาตรฐานใหม่สำหรับการให้เอกชนร่วมลงทุน เช่นการจัดทำแผน

ยุทธศาสตร์การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการกำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนการกำหนดมาตรการรองรับภายหลังสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุดการกำหนดข้อห้ามการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของกรรมการภาครัฐและเอกชนการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณมูลค่าโครงการการกำหนดระยะเวลาดำเนินการในแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจนการคงหลักการให้มีการประมูลการจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการคัดเลือกเอกชนและการกำกับดูแลสัญญา

เทศบาลนครขอนแก่นเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจศูนย์กลางการศึกษารวมทั้งศูนย์กลางของคมนาคมทั้งทางบกและทางอากาศและเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญของภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงมีการขยายตัวทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง เทศบาลนครขอนแก่นจึงต้องมีการดำเนินการเพื่อเตรียมพร้อมและสร้างความสามารถในการแข่งขันโดยการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางด้านการคมนาคมและเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดขอนแก่นตรงกับภารกิจในด้านที่ 4 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม

### วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหารูปแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน พร้อมทั้งประเมินความเป็นไปได้ทางด้านกฎหมายด้านเศรษฐกิจและสังคม

### วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหารูปแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน พร้อมทั้งประเมินความเป็นไปได้ทางด้านกฎหมายด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยมีระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย 6 ประเด็น คือ 1) ขั้นตอนในการศึกษา 2) แหล่งข้อมูล 3) กลุ่มเป้าหมาย 4) เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล 5) การเก็บรวบรวมข้อมูลและ 6) การวิเคราะห์ข้อมูลโดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. ขั้นตอนในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชน ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยซึ่งสามารถจำแนกวิธีการศึกษาได้เป็นสองขั้นตอนที่สำคัญ คือขั้นตอนแรกการวิจัยทางเอกสาร (Documentary research) และขั้นตอนที่สองคือการสนทนากลุ่ม

ในขั้นตอนแรกผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships) และสังเคราะห์เป็นองค์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบความร่วมมือของโครงการต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่ฉากทัศน์เพื่อเสนอเป็นทางเลือกเพื่อสร้างรูปแบบความร่วมมือที่เหมาะสมระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชน ในรูปแบบการร่วมลงทุนแบบ Public Private Partnerships (PPPs) โดยรูปแบบนี้ ผู้วิจัยจะใช้เป็นฉากทัศน์สำหรับวัดว่าการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชนในรูปแบบใดถึงจะมีความเหมาะสม สอดคล้องกับแนวคิดในการสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและ

ภาคเอกชน เมื่อทราบผลการวิเคราะห์แล้วจะหารูปแบบในการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชน ให้ประสบความสำเร็จต่อไป

ขั้นตอนถัดไปผู้วิจัยได้นำทางเลือกหรือฉันทกัณฑ์ที่ได้จากการศึกษาในขั้นแรกเข้าสู่การสนทนากลุ่มซึ่งเป็นกระบวนการที่มีส่วนเกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนอันได้แก่ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่นและภาคธุรกิจเอกชนมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อนำไปสู่การสร้างรูปแบบความร่วมมือที่เหมาะสมระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน พร้อมทั้งร่วมกันประเมินความเป็นไปได้และผลกระทบทางด้านกฎหมายเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

## 2. แหล่งข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชน ในจังหวัดขอนแก่นในครั้งนี้ใช้แหล่งข้อมูลจากสองแหล่ง คือแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูลปฐมภูมิในที่นี้คือบุคคลที่ให้สัมภาษณ์ซึ่งจำแนกได้เป็นสองกลุ่มกลุ่มแรกคือกลุ่มภาครัฐได้แก่นายกเทศมนตรีนครขอนแก่นคณะผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่นและบุคลากรในระดับบริหารของเทศบาลนครขอนแก่น กลุ่มที่สองคือกลุ่มผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกหอการค้าจังหวัดขอนแก่น ได้แก่ประธานหอการค้าจังหวัดขอนแก่นและตัวแทนผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกหอการค้าจังหวัดขอนแก่น เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและแนวโน้มความเป็นไปได้ของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

แหล่งข้อมูลทุติยภูมิได้แก่กฎหมายเช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 เอกสารเกี่ยวกับรูปแบบการทำงานร่วมกันแบบ Public Private Partnership และเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

## 3. กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ในการศึกษา

ประชากรใช้ในการศึกษานี้ได้แก่องค์กรภาครัฐได้แก่เทศบาลนครขอนแก่นและองค์กรภาคเอกชนได้แก่สมาชิกหอการค้าจังหวัดขอนแก่น

## 4. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษานี้มี 2 ชนิดได้แก่ 1) แบบวิเคราะห์เอกสารเพื่อใช้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารรายงานต่าง ๆ ที่สะท้อนถึงรูปแบบการทำงานร่วมกับระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนรวมทั้งเอกสารรายงานการดำเนินโครงการในรูปแบบ Public Private Partnership ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งมาตรการในการเตรียมการรองรับในอนาคต

2) แนวคำถามในการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันปัญหา และรูปแบบที่เหมาะสมเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชน

### 5. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมในการศึกษาในครั้งนี้เริ่มต้นด้วยการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากการศึกษาวิจัยต่าง ๆ เพื่อสังเคราะห์ฉากทัศน์ รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวิเคราะห์เอกสารเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ส่วนการเก็บข้อมูลก่อนการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้ใช้การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการตามแนวคำถามกับกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม

### 6. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์เนื้อหา

## ผลการวิจัย

รูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการทำงานร่วมกันกับภาครัฐโดยอาศัยจุดเด่นของการบริหารงานขององค์กรเอกชนแต่ปรับรูปแบบการร่วมทุนมิให้เกิดการผูกขาดในการถือครองกรรมสิทธิ์ของภาคเอกชน จึงเป็นรูปแบบการเข้าร่วมมือกันของภาครัฐและภาคเอกชนในการร่วมทุน ซึ่งรูปแบบดังกล่าวคือการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนในรูปแบบ Public Private Partnerships (PPPs) ความร่วมมือรูปแบบหนึ่งเพื่อเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อกระจายความเสี่ยงในการลงทุนด้านงบประมาณ และเป็นการเปิดโอกาสในการรับถ่ายทอดเทคโนโลยีจากภาคเอกชน

การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนนั้นมีรูปแบบในการร่วมมือกันหลากหลายประเภท ซึ่งภาครัฐสามารถที่จะเลือกรูปแบบในการร่วมทุนได้ตามความเหมาะสมของสภาพโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่มีร่วมกันคือการอาศัยศักยภาพของภาคเอกชนมาใช้ในการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ แต่รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในรูปแบบหุ้นส่วนวิสาหกิจ หรือ Public Private Partnerships (PPPs) นั้นเป็นลักษณะที่ได้รับความนิยมกว่าการลงทุนในลักษณะอื่น ๆ ซึ่งลักษณะทั่วไปของโครงการร่วมทุนในรูปแบบ Public Private Partnerships (PPPs) มีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ลักษณะของโครงการที่ลงทุนโครงการที่ร่วมทุนในรูปแบบ Public Private Partnerships (PPPs) โดยส่วนใหญ่เป็นโครงการก่อสร้างที่มีขนาดใหญ่มาจนการลงทุนก่อสร้างโดยอาศัยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว จะเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยงสูงในด้านงบประมาณการก่อสร้างที่มีไม่เพียงพอ เมื่อพิจารณาจากขนาดของโครงการ ซึ่งโดยส่วนมากเป็นการลงทุนในโครงการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคทางด้านพลังงาน การคมนาคมสื่อสารสนเทศการติดต่อสื่อสารระบบการชลประทานและระบบกำจัดของเสีย

2. ลักษณะของระยะเวลาในการร่วมทุนโครงการร่วมทุนในรูปแบบ Public Private Partnerships (PPPs) จะมีการกำหนดระยะเวลาในการแสวงหาผลประโยชน์ของภาคเอกชนไว้ในสัญญาสัมปทาน โดยส่วนใหญ่จะกำหนดระยะเวลาจำนวนสามสิบปีเพื่อสร้างแรงจูงใจในการเข้ามาลงทุนของภาคเอกชน

3. ลักษณะของแหล่งเงินทุนในการลงทุนโครงการที่ภาครัฐตัดสินใจที่จะใช้วิธีการร่วมทุนในรูปแบบ Public Private Partnerships (PPPs) โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่หรือที่นิยมเรียกกันว่าโครงการเมกะโปรเจกต์และจะมีการใช้เทคโนโลยีระดับสูง แหล่งเงินทุนที่มีขนาดใหญ่ก็มักจะทำให้การสนับสนุนโดยวิธีการปล่อยเงินกู้ให้แก่ โครงการที่ร่วมทุนกันและมีลักษณะเป็นการลงทุนข้ามชาติสำหรับสถาบันการเงินรายใหญ่ที่มักจะทำให้การสนับสนุนเช่นธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ เป็นต้น

รูปแบบการร่วมลงทุนแบบ Public Private Partnerships (PPPs) จะมีอยู่ 4 ลักษณะดังนี้

**1. รูปแบบ DBFO (Design-Build-Finance-Operate)** การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในรูปแบบนี้บทบาทของภาคเอกชนจะมีส่วนร่วมในโครงการโดยการออกแบบสิ่งก่อสร้าง จัดหาแหล่งเงินทุนและลงมือในการก่อสร้างเองตลอดทั้งโครงการเมื่อโครงการได้ก่อสร้างเสร็จสิ้น ภาคเอกชนก็จะมีหน้าที่ในการบริหารในสิ่งสาธารณูปโภคที่ตนเองสร้างขึ้น ตลอดจนการบำรุงรักษา สภาพของสิ่งสาธารณูปโภคให้มีสภาพที่สามารถใช้งานได้ตลอดอายุสัมปทานในระหว่างอายุสัมปทาน กรรมสิทธิ์ของสิ่งสาธารณูปโภคจะตกแก่ภาครัฐทันทีที่ก่อสร้างแต่ภาคเอกชนสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการได้ ซึ่งอาจจะต้องแบ่งรายได้ของผลประโยชน์ที่ได้รับจากสิ่งสาธารณูปโภคให้แก่ภาครัฐ ตามที่กำหนดรายละเอียดไว้ในสัญญา เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของสัญญาอำนาจในการบริหารจะกลับสู่การบริหารจัดการโดยภาครัฐ

ตัวอย่างของโครงการความร่วมมือในรูปแบบนี้เช่นโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ที่ภาคเอกชนเป็นผู้ก่อสร้างและดำเนินการบริหารสิ่งสาธารณูปโภคเองตลอดอายุสัมปทาน และรูปแบบความร่วมมือแบบ DBFO มีจุดแข็งคือประชาชนจะได้รับบริการจากสิ่งสาธารณูปโภคที่มีความทันสมัยสะดวกสบาย และประหยัดค่าใช้จ่ายในการนำงบประมาณมาลงทุนดำเนินการก่อสร้างจุดอ่อนคือภาครัฐไม่สามารถที่จะควบคุมการดำเนินการของภาคเอกชนได้ไม่มีส่วนในการบริหารจนกว่าจะครบกำหนดอายุของสัญญาสัมปทาน

**2. รูปแบบ BTO (Build-Transfer-Operate)** การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในรูปแบบนี้ ภาคเอกชนจะมีบทบาทในการก่อสร้างโดยการจัดหาเงินทุนและวัสดุในการก่อสร้างโดยลงมือก่อสร้างเอง ตามคุณสมบัติของโครงการที่ภาครัฐกำหนดมาเมื่อโครงการได้ก่อสร้างเสร็จสิ้นภาคเอกชนก็มีภาระหน้าที่ในการบริหารสิ่งสาธารณูปโภคที่ตนเองสร้าง ตลอดจนการบำรุงรักษา สภาพของสิ่งสาธารณูปโภคให้มีสภาพใช้งานได้ตลอดอายุสัมปทาน ซึ่งมีลักษณะที่เหมือนกับการร่วมทุนในรูปแบบ DBFO แต่มีข้อที่แตกต่างกันในเรื่องการถือครองกรรมสิทธิ์ของโครงการจะตกเป็นของ

ภาคเอกชนในระหว่างทำการก่อสร้าง ซึ่งเมื่อการก่อสร้างได้ดำเนินการเสร็จสิ้นกรรมสิทธิ์ในโครงการก็จะต้องโอนกลับไปให้แก่รัฐ แต่อำนาจในการบริหารจัดการยังคงเป็นของภาคเอกชนตลอดอายุสัญญาสัมปทาน ภาครัฐจะได้บริหารโครงการภายหลังการสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน

อนึ่งการร่วมทุนในรูปแบบ BTO (Build-Transfer-Operate) ในบางกรณีอาจจะอยู่ในรูปแบบ BLT (Build-Lease-Transfer) หรือ BTL (Build-Transfer-Lease) ซึ่งเอกชนมีหน้าที่ในการก่อสร้างเช่นเดียวกันและกรรมสิทธิ์ในโครงการจะตกเป็นของภาครัฐทันทีที่สร้างเสร็จ โดยเอกชนจะเข้าโครงการต่อเพื่อใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์

ตัวอย่างของโครงการความร่วมมือในรูปแบบนี้เช่นโครงการทางด่วนพิเศษศรีรัช หรือทางด่วนชั้นที่สองนั้นเองโดยโครงการนี้เป็นรูปแบบความร่วมมือโดยให้สัญญาสัมปทานแบบ BTO ระหว่างทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับบริษัททางด่วนกรุงเทพจำกัดรูปแบบความร่วมมือแบบ BTO นี้มีจุดแข็งคือการที่ภาครัฐได้รับโอนกรรมสิทธิ์ตั้งแต่ก่อสร้างเสร็จทำให้สามารถที่จะเข้าร่วมบริหารจัดการร่วมกับภาคเอกชนได้สามารถรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากภาคเอกชนและยังสามารถช่วยแก้ปัญหาด้านการเงินการคลังและการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเป็นอย่างดีเพราะภาคเอกชนจะสามารถระดมเงินทุนจากภาคเอกชนด้วยตัวเอง หรือจากธนาคารพาณิชย์เพื่อมาใช้ในการดำเนินการก่อสร้างตามโครงการเองทั้งหมด จุดอ่อนคือรัฐอาจเสียผลประโยชน์บางอย่างให้กับภาคเอกชนเพื่อจูงใจให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในการร่วมลงทุน และการบริหารงานร่วมกันอาจเกิดความล่าช้าเนื่องจากฝ่ายภาครัฐเองที่ติดขัดในการดำเนินการและข้อกฎหมายต่าง ๆ

**3. รูปแบบ BOT (Build-Operate-Transfer)** รูปแบบการร่วมทุนในลักษณะนี้มีอีกชื่อหนึ่งว่า BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) ซึ่งมีลักษณะที่ภาคเอกชนมีบทบาทในการก่อสร้างโดยการจัดหาเงินลงทุนและวัสดุในการก่อสร้างโดยลงมือก่อสร้างเอง ตามคุณสมบัติของโครงการที่ภาครัฐกำหนดมาเมื่อโครงการสิ่งสาธารณูปโภคได้ก่อสร้างจนเสร็จสิ้น กรรมสิทธิ์ของโครงการจะตกเป็นของภาคเอกชนและภาคเอกชนมีหน้าที่ในการบริหารจัดการสิ่งสาธารณูปโภคที่ได้สร้างตลอดอายุของสัญญาสัมปทาน ซึ่งเมื่อครบอายุสัญญาสัมปทานกรรมสิทธิ์ในโครงการก็จะต้องโอนกลับไปให้แก่ภาครัฐ

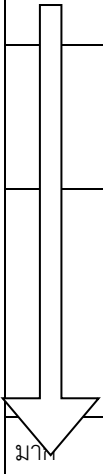
ตัวอย่างของโครงการความร่วมมือในรูปแบบนี้เช่นโครงการกำจัดขยะมูลฝอย ของเทศบาลนครลำปาง ซึ่งมีแนวความคิดว่าถ้าให้เอกชนเข้ามาลงทุนก่อสร้างระบบและดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยให้ เทศบาลมีหน้าที่จ่ายค่าตอบแทนให้ในลักษณะผ่อนส่งเป็นรายเดือน โดยที่เทศบาลไม่ต้องจัดหางบประมาณจำนวนมากมาลงทุนก่อสร้างระบบจึงได้เกิดโครงการ “กำจัดขยะมูลฝอยรูปแบบ BOT” ในการดำเนินโครงการนี้เทศบาลได้คัดเลือกเทคโนโลยี “การฝังกลบตามหลักสุขาภิบาล” มาใช้เพราะเทศบาลมีที่ดินเตรียมไว้เพื่อการกำจัดขยะอยู่แล้วถึง 597 ไร่เศษและวิธีนี้ยังเป็นเทคโนโลยีที่ถูกต้องด้วยจะเห็นได้ว่าภาครัฐจะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติว่าต้องการกำจัดขยะมูลฝอย และให้เอกชนเข้ามาลงทุนจุดแข็งคือสามารถกำหนดความต้องการได้จากการกำหนดคุณสมบัติของโครงการก่อนที่จะให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนทั้งยังประหยัดงบประมาณในการลงทุนและประหยัดบุคลากรในการดำเนินงานจุดอ่อนของ

รูปแบบนี้คือกรรมสิทธิ์ในการบริหารงานและดำเนินการผลกำไรที่เกิดขึ้น ทุกอย่างจะต้องตกเป็นของภาคเอกชนจนกว่าจะครบกำหนดตามสัญญาอายุสัมปทาน

**4. รูปแบบ BOO (Build-Own-Operate)** รูปแบบการร่วมทุนนี้ภาคเอกชนมีบทบาทในการดำเนินงานมากที่สุดโดยภาคเอกชนคู่สัญญาจะต้องรับผิดชอบในการหาแหล่งเงินทุนการออกแบบวัสดุก่อสร้างและการดำเนินการก่อสร้างเมื่อภาคเอกชนดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินการรับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชนโดยกรรมสิทธิ์ในโครงการที่เอกชนสร้างจะตกเป็นของเอกชนตลอดไป โดยเอกชนไม่ต้องดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในโครงการที่ก่อสร้างกลับมาเป็นของภาครัฐ ลักษณะของการร่วมทุนจะเหมือนกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพียงแต่ว่าการร่วมทุนในรูปแบบ BOO จะเป็นการให้ภาคเอกชนเข้ามามีเริ่มโครงการโดยใช้เงินทุนของตนเอง อันต่างจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตรงที่การแปรรูปเป็นการขายรัฐวิสาหกิจให้ภาคเอกชนเข้ามามีบริหารจัดการ

ตัวอย่างของโครงการความร่วมมือในรูปแบบนี้ยังไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเริ่มจากการเป็นรัฐวิสาหกิจก่อนค่อยทำการแปรรูปจึงยังไม่เคยเกิดขึ้นได้สำเร็จจุดแข็งของรูปแบบความร่วมมือแบบนี้คือผลประโยชน์จากการลงทุนจะแบ่งปันตามสัดส่วนของการดำเนินการ และทรัพย์สินไม่ต้องถูกโอนคืนให้แก่ภาครัฐทำให้ลดความเสี่ยงในการขาดทุน จะทำให้ภาครัฐและประชาชนได้รับการบริการที่ได้มาตรฐานอยู่เสมอจุดอ่อนของรูปแบบความร่วมมือแบบ BOO คือเอกชนเป็นผู้ลงทุนพัฒนาและดำเนินโครงการรับความเสี่ยงจากผลประกอบการเองทั้งหมด

รูปแบบของ PPPs จำแนกตามระดับของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจการของรัฐ สรุปได้ดังตาราง

| ระดับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน                                                       | รูปแบบ | ภาครัฐ           | ภาคเอกชน                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | DBFO   | เป็นเจ้าของ      | ออกแบบหาแหล่งทุนและก่อสร้าง                                                                                                 |
|                                                                                     | BTO    | เป็นเจ้าของ      | ออกแบบหาแหล่งทุนและก่อสร้างเป็นเจ้าของตลอดอายุสัญญาสัมปทาน                                                                  |
|                                                                                     | BOT    | เป็นเจ้าของ      | จัดหาเงินลงทุนและวัสดุในการก่อสร้างโดยลงมือก่อสร้างเองตามคุณสมบัติของโครงการที่ภาครัฐกำหนดมาเป็นเจ้าของตลอดอายุสัญญาสัมปทาน |
|                                                                                     | BOO    | รับซื้อผลผลิตจาก | ออกแบบหาแหล่งทุนก่อสร้างเองแต่เป็น                                                                                          |

|  |  |          |               |
|--|--|----------|---------------|
|  |  | ภาคเอกชน | เจ้าของตลอดไป |
|--|--|----------|---------------|

เมื่อทราบรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในลักษณะต่างๆ แล้วผู้วิจัยจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม มาสะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบที่เหมาะสมระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นควรเป็นเช่นไร โดยการสนทนากลุ่มในครั้งนี้ประกอบด้วยตัวแทนภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชน ทุกฝ่ายที่เข้าร่วมการสนทนาในครั้งนี้ได้มีความเห็นและวิสัยทัศน์ร่วมกันว่า ควรที่จะดำเนินการให้เกิดความร่วมมือร่วมกันในการทำงาน ระหว่างภาครัฐคือเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชนคือภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่น เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นโดยใช้แนวทางในการดำเนินการจากพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 โดยยกตัวอย่างแนวทางการจัดตั้งบริษัทจำกัดร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นขึ้นโดยรูปแบบความร่วมมือแบบใช้วิธีการจัดตั้งบริษัทจำกัดมีข้อดีข้อเสียดังต่อไปนี้

### ข้อดี

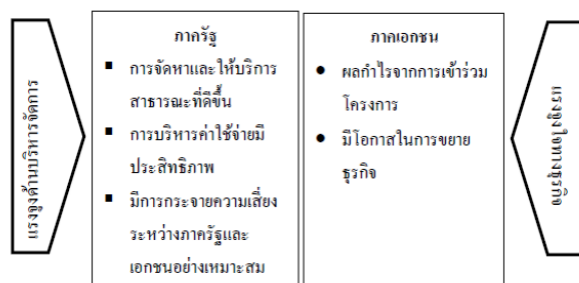
1. จำกัดความรับผิดชอบ ตามจำนวนหุ้นที่ถือจริง ข้อนี้ถือเป็นประโยชน์ที่เด่นชัดมากที่สุดของการจัดตั้งบริษัทในรูปแบบนี้ เพราะจำนวนเงินผลกำไรโดยเฉพาะในเรื่องของภาระหนี้สินจะถูกคิดตามจริงโดยนับจากจำนวนหุ้นที่ถือในบริษัท ไม่มีการกินส่วนเกินนำไปหักจากทรัพย์สินส่วนตัวเมื่อเกิดภาวะขาดทุนขึ้นกับบริษัท ซึ่งเรื่องนี้มักจะเกิดขึ้นเป็นประจำกับธุรกิจที่มีเจ้าของแบบคนเดียว
2. ระดมทุนได้ บริษัทจำกัดเกิดขึ้นจากผู้ถือหุ้นที่มีจำนวนตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป นั้นหมายถึงข้อจำกัดในเรื่องเงินทุนที่เป็นปัญหาสำหรับธุรกิจที่มีเจ้าของแต่เพียงคนเดียวจะถูกขจัดออกไป ผู้ประกอบการมีช่องทางในการเรียกระดมทุนได้ค่อนข้างมากเช่นวิธีการขายหุ้นของบริษัทเป็นต้น
3. บริหารแบบมืออาชีพ บริษัทจำกัดจะมีเงินลงทุนที่มากมายมหาศาลอันเกิดจากเงินของหุ้นส่วนแต่ละคน ดังนั้นปัจจัยข้อผูกมัดทางการบริหารจะไม่ได้ถูกผูกติดอยู่ที่เจ้าของแต่เพียงผู้เดียว จึงเป็นจุดกำเนิดของการจ้างผู้บริหารระดับมืออาชีพที่มีความรู้เฉพาะทางเข้ามาบริหารงานแทนเพื่อให้ธุรกิจสามารถทำกำไรตอบแทนผู้ถือหุ้นได้มากที่สุด
4. มีเครดิตและความน่าเชื่อถือ ถ้าจัดตั้งธุรกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดที่ต้องดำเนินการทุกอย่างภายใต้กรอบระเบียบของกฎหมายจะมีผลที่ได้เห็นได้ชัดเจนอย่างหนึ่ง นั่นก็คือ ภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือของบริษัทที่สาธารณชนภายนอกมองเข้ามาในองค์กรจะอยู่ในระดับที่สูงมาก เพราะมีกฎหมายเป็นตัวควบคุมและวางกรอบการดำเนินธุรกิจอยู่ตลอดเวลาตนเอง
5. โครงสร้างที่เอื้อต่อการเติบโต บริษัทจำกัดจะมีหลักในการบริหารที่สอนให้ทำทุกอย่างให้ออกมาดีที่สุด ซึ่งจะเป็นวิธีการทำให้ธุรกิจสามารถเติบโตต่อไปได้อีกในอนาคต
6. เสียภาษีน้อยกว่า ด้วยความที่บริษัทจำกัดมีการจัดตั้งในลักษณะของนิติบุคคลจึงทำให้ธุรกิจเสียภาษีในอัตราสูงสุดเพียงแค่ 30% เท่านั้น แต่ถ้าหากจัดตั้งธุรกิจในลักษณะที่มีเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวผู้ประกอบการอาจโดนเรียกเก็บมากถึง 37% ก็ได้

## ข้อเสีย

1. มีความยุ่งยากซับซ้อน เพราะความที่บริษัทจำกัดต้องดำเนินการทุกอย่างภายใต้กรอบของกฎหมายทำให้มีระเบียบที่คอยควบคุมการจัดตั้งบริษัทค่อนข้างมากจึงไม่ค่อยเหมาะสมกับผู้ประกอบการที่ไม่มีความรู้ในเรื่องของกฎหมายธุรกิจสักเท่าไร รายได้ทุกอย่างต้องถูกแบ่งตามสัดส่วน ปัญหาข้อนี้จะเกิดขึ้นหากมีผู้ประกอบการคิดว่าส่วนแบ่งที่ตนเองได้ไม่คุ้มค่างกับที่ตนเองดำเนินการลงมือทำไปจริงๆ เพราะบางธุรกิจผู้ที่ถือหุ้นเยอะที่สุดบางครั้งก็อาจจะไม่ใช่ผู้ที่ต้องเห็นดเห็น้อยทำธุรกิจเอง จึงเกิดความน้อยใจสำหรับผู้ถือหุ้นน้อยกว่าที่คิดว่าตัวเองถูกเอาเปรียบจากผู้ถือหุ้นคนอื่นๆ

2. ไม่มีอำนาจในการควบคุมบริหาร อำนาจบริหารมักจะถูกผูกขาดไว้กับผู้ถือหุ้นมากที่สุด ซึ่งหากผู้ประกอบการไม่ใช่ผู้ถือหุ้นใหญ่สุดในบริษัทก็ยากที่จะกำหนดทิศทางการทำธุรกิจให้เป็นไปตามรูปแบบที่ตนเองต้องการ ขาดความคล่องตัวในการตัดสินใจ ธุรกิจเป็นเรื่องที่ต้องแข่งขันกับเวลาเพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการต่อสู้กับธุรกิจคู่แข่ง แต่เป็นเรื่องที่ทำได้ค่อนข้างลำบากหากเป็นบริษัทจำกัด เพราะทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจต้องเอาเข้าที่ประชุมเพื่อผ่านการเห็นชอบจากผู้ถือหุ้น แตกต่างกับธุรกิจที่มีเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวที่การตัดสินใจสามารถทำได้โดยทันที

3. ต้องมีการจัดทำบัญชี มีข้อกำหนดตามกฎหมายที่ถูกระบุเป็นตัวอักษรอย่างชัดเจนให้ธุรกิจที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดต้องส่งตัวเลขงบดุลต่างๆทางบัญชีไปให้สำนักทะเบียนพาณิชย์เพื่อทำการเปิดเผยต่อสาธารณชน จึงทำให้ผู้ประกอบการต้องเสียเงินจ้างบริษัทบัญชีที่ได้รับใบอนุญาตมาเป็นผู้ตรวจสอบและจัดการในเรื่องดังกล่าวให้



ภาพที่ 1 แรงจูงใจที่ก่อให้เกิดภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (ณัฐพงศ์ พันธ์แสน, 2554)

ตารางแสดงข้อแตกต่างระหว่างการจัดซื้อจัดจ้างรูปแบบเดิมและการร่วมดำเนินการในระบบ PPP

| การจัดซื้อจัดจ้างรูปแบบเดิม                           | การร่วมดำเนินการในระบบ PPPs                                             |
|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 1. มุ่งเน้นที่การซื้อสินทรัพย์ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน | 1. มุ่งเน้นที่การซื้อบริการที่ได้รับจากสินทรัพย์ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน |

|                                                                                        |                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2.เป็นสัญญาดำเนินงานระยะสั้น                                                           | 2.เป็นสัญญาแบบผสมผสานระยะยาวที่รวมการออกแบบ การก่อสร้างการจัดหาเงินทุนและการบำรุงรักษาเข้าไว้ด้วยกัน |
| 3.รัฐอาจต้องรับภาระในเรื่องระยะเวลาก่อสร้างและการใช้เงินดำเนินการเกินงบประมาณที่ได้รับ | 3.เอกชนเป็นผู้รับภาระในเรื่องระยะเวลาการก่อสร้างและต้นทุนที่เกินประมาณการ                            |
| 4.มีการชำระเงินสูงสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ในช่วงเริ่มต้นโครงการ                 | 4.เริ่มชำระเงินเมื่อสินทรัพย์พร้อมใช้งาน                                                             |
| 5.ไม่มีการกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานในอนาคต                                              | 5.มีการกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานตลอดอายุของโครงการ                                                    |

จากการสนทนากลุ่มทำให้ได้แนวทางในการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐคือเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นที่ชัดเจน โดยผู้ที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่มในครั้งนี้ต่างมีการแสดงความคิดเห็นในทัศนะของแต่ละภาคส่วน โดยทุกคนที่เข้าประชุมต่างเห็นถึงประโยชน์ร่วมกันที่จะเกิดเป็นแนวทางในการดำเนินการให้เกิดความร่วมมือกันขึ้น รูปแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นขึ้นเพราะการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมและเกิดการทำงานร่วมกันกับภาครัฐจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือในเขตเทศบาลนครขอนแก่นได้มากขึ้นโดยอาศัยจุดเด่นของการบริหารงานขององค์กรเอกชน และเงินทุนของภาคเอกชนเข้ามาช่วยในการดำเนินการ เพราะหากจะอาศัยแต่เพียงภาครัฐเพียงอย่างเดียว การดำเนินการอาจจะเกิดขึ้นไม่ได้ หรือหากดำเนินโครงการได้ก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ไม่เต็มที่ และยังสามารถที่จะแก้ปัญหาวิสัยทางการเงินการคลังลดความเสี่ยงในการลงทุนด้านงบประมาณได้อีกด้วย

### อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

การพัฒนาแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนจึงต้องคำนึงถึงการจัดหาบริการที่มีประสิทธิภาพ และไม่ใช้งบประมาณมากเกินไปความจำเป็นดังนั้นการมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐเพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะเหล่านั้นจึงเกิดขึ้น

รูปแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชนข้อมูลที่ได้จากการศึกษาพบว่าฝ่ายรัฐหรือเทศบาลนครขอนแก่นกับฝ่ายภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นมีฉันทามติว่าควรต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ที่ได้ให้อำนาจไว้ในการดำเนินการโดยการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการทำงานร่วมกันกับภาครัฐ โดยรูปแบบที่เห็นควรคือการอาศัยจุดเด่นของการบริหารงานขององค์กรเอกชน แต่ปรับรูปแบบการร่วมงานมิให้เกิดการผูกขาดในการถือครองกรรมสิทธิ์ของภาคเอกชน ซึ่งเป็นการเข้าร่วมมือกันของภาครัฐและภาคเอกชนในการร่วมโดยเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อกระจายความเสี่ยงในการลงทุนด้านงบประมาณ และเป็นโอกาสในการรับถ่ายทอดเทคโนโลยีจากภาคเอกชน

การระดมทุนมูลค่าโครงการตั้งแต่ 1000 ล้านบาทสามารถจัดหาได้หรือไม่จากการศึกษาพบว่า การระดมทุนมูลค่าโครงการตั้งแต่ 1000 ล้านบาทนั้นทั้งฝ่ายภาครัฐและภาคเอกชนมีความเห็นว่าจะมีความเป็นไปได้หากแตกต่างกันในด้านรายละเอียดของการระดมทุนรายละเอียดของโครงการโดยรัฐมองว่าการระดมทุนในมูลค่าโครงการ 1000 ล้านบาทนั้นไม่ใช่ปัญหาสามารถที่จะจัดหาได้แต่ปัญหาติดอยู่ที่ข้อกฎหมายและการขออนุญาตในการที่จะดำเนินการส่วนทางภาคเอกชนมองว่าการระดมทุนในมูลค่าโครงการ 1000 ล้านบาทนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการแต่ก็สามารถที่จะจัดหาได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่นส่วนแรกก็คือการที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาลซึ่งอาจจะร่วมระดมเข้ามาสู่โครงการส่วนที่ 2 คือการกู้จากสถาบันการเงินส่วนที่ 3 คือการที่จะทำให้บริษัทเอกชนหรือประชาชนในพื้นที่ร่วมทุนด้วยเป็นต้นโดยลักษณะของโครงการจะมีผลต่อการระดมทุนคือ ทางเอกชนจะมองว่าหากลงทุนและจะต้องได้รับผลประโยชน์ตอบแทนไม่ใช่การทำเพื่อสาธารณประโยชน์โดยไม่หวังผลประโยชน์ตอบแทน ดังนั้นการตัดสินใจเข้าร่วมทุนกับภาครัฐจึงต้องพิจารณาจากโครงการแต่ละโครงการว่าโครงการนั้นจะสร้างผลตอบแทนต่อเงินลงทุนที่คุ้มค่าหรือไม่ถ้าคุ้มก็ร่วมทุนด้วยหากไม่คุ้มก็ต้องใช้วิธีหาโครงการอื่นทดแทนอาจจะเป็นวิธีให้โครงการพ่วงมาแบบ 1 แถมหนึ่งเป็นต้น

รูปแบบการบริหารจัดการโครงการจากการวิจัยสามารถสรุปรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในขอนแก่นได้ 3 รูปแบบดังนี้

**1. รูปแบบการจัดตั้งบริษัทจำกัด** จัดตั้งบริษัทขึ้นมาในเชิงของโครงการขนาดใหญ่ที่เป็นโครงการโครงสร้างพื้นฐานโดยวิธีการให้สัมปทานจากภาครัฐ มีระยะเวลาการให้สัมปทานที่แน่นอนชัดเจน โดยมีบริษัทกลางซึ่งมีเทศบาลเป็นผู้ถือหุ้นหลักแล้วให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อดำเนินการโครงการ บริษัทจำกัดเป็นรูปแบบการจัดตั้งธุรกิจอย่างหนึ่งในสังคมเศรษฐกิจอันมีการพัฒนาแนวคิดและทฤษฎีที่ได้รับการต่อยอดมาจากรูปแบบธุรกิจที่มีเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวในอดีต โดยบริษัทจำกัดจะมีรูปแบบการก่อตั้งในลักษณะที่เป็นนิติบุคคลหมายถึง การรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลเพื่อดำเนินการสิ่งหนึ่งสิ่งใดโดยมีการสมมติตัวตนขึ้นโดยมีกฎหมายเป็นผู้รับรองการมีตัวตนอยู่จริง

2. **รูปแบบระบบแบ่งปันผลประโยชน์** มีการนำเสนอรูปแบบนี้ขึ้นมาเพราะคิดวาระระบบสัมปทานจะมีปัญหาควรเปลี่ยนมาใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์แทน เพื่อความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการทำงาน

3. **รูปแบบของกองทุน KhonKaen Fund** ในที่ประชุมได้มีการนำเสนอรูปแบบของกองทุนขึ้นคือมีผู้บริหารมืออาชีพในการบริหารจัดการกองทุนและให้กองทุนนี้ไปลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นโดยใช้วิธีการขายหุ้นให้ผู้ถือหุ้นโดยภาครัฐต้องเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่คือตั้งแต่ 51 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปและใช้วิธีการปันผลเป็นการตอบแทนเพื่อความมั่นคงในการดำเนินงาน

#### **ความเป็นไปได้ทางด้านกฎหมาย**

มีความเป็นไปได้ทางด้านกฎหมายและมีกฎหมายได้ให้อำนาจในการดำเนินการไว้ แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติจึงต้องเสนอแนวทางในการทำความเข้าใจในข้อกฎหมาย ต่าง ๆ ให้ละเอียดรอบคอบอีกครั้ง

#### **ความเป็นไปได้ทางด้านเศรษฐกิจ**

มีความเป็นไปได้และภาคเอกชนให้ความสนใจในการร่วมโครงการหรือร่วมลงทุนกับภาครัฐแต่ต้องมีการพิจารณารายละเอียดของโครงการแต่ละประเภทอีกครั้งหากการศึกษาคั้งนี้เป็นนิมิตหมายที่ดีของการเริ่มต้นโครงการต่างๆต่อไป

#### **ความเป็นไปได้ทางด้านสังคม**

จากการศึกษาพบว่าประชาชนชาวขอนแก่นทั้งภาครัฐและเอกชนมีความสนใจในการลงทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า ในฐานะที่เป็นเมืองหลักแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงต้องมีการดำเนินการเพื่อเตรียมพร้อมและสร้างความสามารถในการแข่งขันโดยการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทางด้านการคมนาคมและเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดขอนแก่นต่อไป

**ประโยชน์และข้อจำกัดของรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชน**

1. **ประโยชน์ต่อเทศบาลนครขอนแก่น** เทศบาลนครขอนแก่น สามารถประหยัดต้นทุน สร้างความคุ้มค่าทางการเงิน และยังเป็นการบริหารความเสี่ยงที่ได้รับ รวมถึงความสามารถในการบริหารจัดการระบบงบประมาณของเทศบาลนครขอนแก่นในกรณีที่เทศบาลนครขอนแก่น ได้พิจารณาถึงความคุ้มค่าทางการเงินแล้วเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะให้เอกชนร่วมดำเนินการ จะทำให้สามารถจัดสรรงบประมาณดังกล่าวไปลงทุนในโครงการอื่นๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสมมากขึ้น

2. **ประโยชน์ต่อภาคเอกชน** เป็นการเพิ่มโอกาสการทำธุรกิจให้กับภาคเอกชน ในการให้บริการสาธารณะด้วยความมีประสิทธิภาพและในบางครั้งที่สภาพเศรษฐกิจเริ่มชะลอตัว (Economic Downturn) จะถือว่าเป็นการสนับสนุนเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

3. **ประโยชน์ต่อประชาชน** ประชาชนผู้รับบริการสามารถได้รับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพในราคาที่เหมาะสม ภายใต้เงื่อนไขการกำกับดูแลที่เหมาะสมของภาครัฐให้การบริการของ

ภาคเอกชนคู่สัญญา PPPs สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือในการบริการ และกำหนดกลไกราคาที่เหมาะสมกับผู้บริโภคอย่างไรก็ตาม การลงทุนยังมีข้อจำกัดเช่นกัน ดังนี้

**1. การกำกับดูแล โครงการลงทุน** อาจมีความซับซ้อนมากกว่ากิจการที่เทศบาลดำเนินการเอง เพื่อให้โครงการมีความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายและมีความชัดเจนในหลักเกณฑ์เพื่อเอื้อต่อการลงทุนของภาคเอกชน โดยเฉพาะในประเด็นการแบ่งรับภาระความเสี่ยง (Risk Transfer) ระหว่างเทศบาลนครขอนแก่น และเอกชน ซึ่งหากดำเนินการไม่เหมาะสมจะทำให้โครงการ เกิดความล้มเหลวและไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การกำกับดูแลต้องให้ภาคประชาชนได้รับประโยชน์จากการบริการที่มีประสิทธิภาพ ต้นทุนที่เหมาะสม และการดำเนินงานโครงการต้องมีความโปร่งใสและคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Value for money)

**2. ความเสี่ยงของโครงการลงทุน** มีหลายประการที่ต้องคำนึงถึง โดยเฉพาะความเสี่ยงจากโครงการ (Project Risks) ได้แก่ ความเสี่ยงจากการพัฒนาโครงการ (Development Risk) การออกแบบ การก่อสร้างและการทดสอบระบบ (Design and Construction Risk) ซึ่งความเสี่ยงซึ่งเกิดจากการออกแบบ ก่อสร้างและทดสอบระบบ อาจก่อให้เกิดต้นทุนเพิ่มและการให้บริการที่ไม่ได้ตามมาตรฐานโดยผลกระทบของความเสี่ยงอาจก่อให้เกิดความล่าช้าหรือต้นทุนเพิ่มในขั้นตอนของการออกแบบ ก่อสร้างและทดสอบระบบ อีกทั้งการออกแบบและก่อสร้างที่ไม่เหมาะสมอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานรวมถึงคุณภาพของการให้บริการ ความเสี่ยงทางเทคโนโลยี (Technology Risk) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีหรือการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ อาจไม่เป็นไปตามที่คาดไว้ และความเสี่ยงทางด้านรายได้ (Revenue Risk- price/demand) ที่อาจเกิดจากความต้องการการบริการที่ไม่แน่นอน หรือค่าบริการที่แตกต่างจากแผนการที่วางเอาไว้ส่งผลให้รายได้จากการให้บริการแตกต่างจากที่คาดการณ์เอาไว้ นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอก (External Risks) เช่น ความเสี่ยงจากเหตุสุดวิสัย (Force Majeure Risk) ที่เป็นความเสี่ยงจากเหตุการณ์ซึ่งไม่สามารถควบคุมได้ซึ่งอาจก่อให้เกิดความล่าช้า และการละเมิดสัญญาของเอกชนในการดำเนินโครงการ และสุดท้าย ความเสี่ยงจากการเมือง (Political Risk) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอาจทำให้การดำเนินนโยบายไม่ต่อเนื่อง ซึ่งจะกระทบต่อการดำเนินโครงการ

สรุป รูปแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชนแบบ Public Private Partnership จึงเป็นการดำเนินการที่ภาคเอกชนเป็นผู้จัดหา บริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานที่โดยปกติแล้วรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งมีลักษณะการผสมผสานจุดแข็งระหว่างภาครัฐและเอกชนโดยการลดข้อจำกัดด้านเงินทุนความเสี่ยงต่าง ๆ และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้ได้บริการที่ดีที่สุดสำหรับประชาชน

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรทำการศึกษาข้อกฎหมายโดยละเอียด เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการดำเนินการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนที่ถูกต้อง

2. ต้องมีการสนับสนุนทางด้านวิจัยและพัฒนาทางด้านต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ

3. สร้างภาคีความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างเปิดเผย

4. การวางแผนที่ต้องเนื่องและเป็นรูปแบบ ในการสร้างบรรยากาศที่เหมาะสมกับการสร้างรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน

5. สร้างพันธมิตรทั้งของภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อให้มีความใกล้ชิด และมีอำนาจในการดำเนินงาน

### **ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ**

1. ในการปฏิบัติควรมีหน่วยงานที่มีเอกภาพ สามารถดำเนินงานได้ โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันอย่างทันสมัย

2. เร่งแก้ไขระเบียบที่มีข้อจำกัด โดยการจ้างบุคลากรภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญ ทำการศึกษาปรับปรุง

3. สร้างบุคลากรที่มีความสามารถในการประสานงานได้กับทุกภาคส่วน

4. ขยายมุมมองจากการทำงานเพื่อผลตอบแทนทางธุรกิจแต่เพียงอย่างเดียวเป็นเพื่อชุมชนและประชาสังคมด้วย

5. สร้างแรงจูงใจ ในการดำเนินการ เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน

### **ข้อเสนอแนะในการวิจัยในครั้งต่อไป**

แม้ว่าการศึกษาในครั้งนี้มีผลการศึกษาที่น่าสนใจหลายประการ แต่ยังมีข้อจำกัดบางอย่าง ผู้วิจัยจึงได้มีข้อเสนอแนะสำหรับนักวิจัยหรือผู้ที่สนใจจะทำการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในอนาคต ดังนี้

1. การวิจัยในครั้งนี้ยังไม่ได้วิเคราะห์ว่าโครงการแบบไหนเหมาะกับรูปแบบความร่วมมือแบบใด จึงควรศึกษารูปแบบที่เหมาะสม ต่อโครงการประเภทต่าง ๆ อีกครั้ง

2. เนื่องจากข้อจำกัดของงานวิจัยจึงไม่สามารถ เฝ้าจงโครงการใดควรดำเนินการแบบปกติ หรือโครงการใดควรดำเนินการโดยใช้รูปแบบ แบบ Public Private Partnership

ประเด็นต่าง ๆ ที่นำเสนอไปแล้วในข้างต้นเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของการดำเนินโครงการที่อาศัยรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนแบบ Public Private Partnership ซึ่งขึ้นอยู่กับความจริงจังของภาครัฐที่จะสร้างสภาพแวดล้อมที่ดึงดูดภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยภาครัฐควรเร่งแก้ไขปัญหา

ที่ส่งผลต่อการดำเนินโครงการในรูปแบบ Public Private Partnership ในขณะเดียวกันเพื่อให้โครงการ Public Private Partnership สามารถดำเนินการได้อย่างโปร่งใสภายใต้มาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งควรเตรียมมาตรการรองรับและบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ Public Private Partnership ในขณะที่หน่วยงานเจ้าของโครงการควรบูรณาการโครงการที่จะดำเนินการในรูปแบบ Public Private Partnership เพื่อลดความซ้ำซ้อนและช่วยให้ภาครัฐ สามารถคัดเลือกโครงการที่เหมาะสมเพื่อลงทุนได้อย่างสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ เพื่อการขับเคลื่อนให้เทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นเกิดรูปแบบความร่วมมือขึ้นอย่างแท้จริง เพื่อประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะและสิ่งสาธารณูปโภคที่สามารถตอบสนองความต้องการที่มากขึ้นได้ต่อไป

### เอกสารอ้างอิง

- ณัฐพงศ์ พันธเดช. 2554. ภาควิชาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนกับประสิทธิผลของนโยบายส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียน. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ณัฐวุฒิ พงศ์สิริ. 2545. การร่วมงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดหาและให้บริการสาธารณะ. รายงานหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง, การบริหารงานภาครัฐและกฎหมาย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ประเวศ วะสี. 2537. ยุทธศาสตร์ทางปัญญาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2540. สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไฉไล.
- สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค. 2553. ความร่วมมือภาครัฐ-ภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP): นวัตกรรมการคลังแห่งอนาคต. ค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2556, จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=6987>.

ความเป็นไปได้ในการยกฐานะกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน  
กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น

A Feasibility Study On Upgrading The Division Of Technical And Planning  
To The Office Of Technical And Planning: A Case Study Of Khonkaen  
Municipality.

เมธิณี สุดเสนาะ<sup>1</sup>

**บทคัดย่อ**

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ต่อการยกฐานะจากกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงานของเทศบาลนครขอนแก่น ผลการศึกษาในทางการเมืองผู้บริหารเห็นควรให้ยกฐานะด้วยสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์องค์กร ทางสังคมภายใต้บริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนมีทัศนคติเห็นด้วยกับการยกฐานะและต้องตอบสนองทุกภาคส่วน ทางเศรษฐกิจต้องไม่กระทบกับสถานะทางการคลังขององค์กรและพร้อมรองรับการเข้ามาของประชาคมอาเซียน ตลอดจนสนับสนุนคลังข้อมูลเพื่อการลงทุนของภาคธุรกิจ และการยกฐานะต้องปรับรูปแบบการบริหารด้านบุคลากรกับภาระงานให้มีโครงสร้างองค์กรเป็นไปตามเกณฑ์เบื้องต้นและเกณฑ์ตัวชี้วัดของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกภาคส่วนในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน

**Abstract**

The objective of this research was to study the feasibility of upgrading the Division of Technical Affairs and Planning to an Office of Technical Affairs and Planning by conducting a case study of the Khon Kaen Municipality. This study found that, in the view of politically-appointed administrators, the elevation of the status of the Division to an Office would be consistent with policy and strategy. From the social dimension in the context of changing environment of government, private and civil interaction, the attitude was favorable toward an upgrading of the Division to an Office. This would better meet the needs of all sectors and not adversely impact the financial status of the organization. This would also help the organization to better adapt to the advent of the ASEAN Community in 2015. This would support the process of informing investment in the business sector. Raising the status of the Division to an Office would also better reflect the responsibilities of the staff and improve its capacity to meet the standard indicators of

<sup>1</sup> หัวหน้าฝ่ายแผนงานและประเมินผล; เทศบาลนครขอนแก่น

performance as set by the Municipal Committee for Employee Performance standard.

This action should serve the public good by further advancing local development

**คำสำคัญ:** ความเป็นไปได้ในการยกฐานะกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน

**Key Words:** Feasibility Study on Upgrading the Division of Technical and Planning To the Office of Technical and Planning

## บทนำ

เมืองขอนแก่นได้รับบทบาทให้เป็นเมืองศูนย์กลางต่างๆในการเชื่อมโยงระดับภูมิภาค ตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เห็นได้ชัดนับตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มาเป็นแนวทางการพัฒนา ณ ปัจจุบันการขยายตัวของเมืองขอนแก่นมีอัตราเติบโตจากการเป็นเมืองที่มีพื้นที่กว้าง พร้อมรับการขยายตัวของเมือง และเป็นจุดตัดของถนนอาเซียน มีหน่วยงานราชการระดับภาคและสถานกงสุลต่างประเทศการคมนาคมมีความสะดวกทั้งทางรถยนต์ รถไฟ และเครื่องบิน ความพร้อมทางการแพทย์และสถาบันการศึกษาเป็นที่ยอมรับในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับโครงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกห้วยและนิคมอุตสาหกรรมเมืองห้วย สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์โดยรัฐบาลไทยชุดปัจจุบันมีนโยบายพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงเส้นทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มจากกรุงเทพมหานครผ่านจังหวัดขอนแก่นไปเชื่อมต่อเส้นทางกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและระบบรางเพื่อให้เป็นจุดเปลี่ยนถ่ายสินค้ากับกลุ่มประเทศอาเซียน (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร: สนข.) นอกจากนี้ จังหวัดขอนแก่นได้ถูกกำหนดให้เป็น MICE City (สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) หรือ TCEB) เพื่อผลักดันให้เกิดการประชุมสัมมนาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งในอนาคตจะส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจเมืองและเกิดแหล่งงานใหม่ๆ และการจ้างงานในภาคเอกชนเติบโตเป็นอย่างมาก เป็นปัจจัยดึงดูดการย้ายถิ่นของประชากรเข้ามาสู่เมืองขอนแก่น มากขึ้น

สำหรับผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดขอนแก่น (Gross Provincial Products: GPP) มีมูลค่าเพิ่ม ณ ราคาประจำปี 2554 เท่ากับ 165,572 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาเท่ากับ 9,699 ล้านบาท (สำนักงานคลังจังหวัดขอนแก่น) และประชากรของจังหวัดขอนแก่นมีอัตราเพิ่มขึ้นทุกปี ณ ประจำปี 2554 มีจำนวน 1,766,066 คน ความหนาแน่นของประชากรคือ 162.2 ต่อตารางกิโลเมตร ในเขตอำเภอเมืองขอนแก่นความหนาแน่นของประชากรคือ 406.6 ต่อตารางกิโลเมตรและในเขตเทศบาลนครขอนแก่นมีความหนาแน่นของประชากรสูงคือ 2,419.4 ต่อตารางกิโลเมตร โดยไม่ได้นับรวมประชากรแฝง (สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น)และการขยายตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์จากการอนุมัติก่อสร้างบ้านจัดสรรและคอนโดมิเนียมในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ย่อมส่งผลให้จำนวนประชากรเพิ่มและเกิดความหลากหลายของสังคมและเศรษฐกิจ

เทศบาลนครขอนแก่นได้เปิดทำการตั้งแต่วันที่ 22 ตุลาคม 2527 มีพื้นที่รับผิดชอบ 46 ตารางกิโลเมตร ชุมชนแบ่งออกเป็น 93 ชุมชน มี 4 เขตการเลือกตั้ง แบ่งลักษณะชุมชน ออกเป็น 1) ชุมชนเมือง 2) ชุมชนกึ่งเมือง – กึ่งชนบท 3) ชุมชนแออัด 4) ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร และชุมชนบ้านพักราชการ โดยมีกรอบแนวคิดในการพัฒนาเมือง คือ หัวใจการบริหาร คือ การกระจายอำนาจ หัวใจการกระจายอำนาจ คือ ประชาชน เพราะอำนาจของประชาชนมีได้สิ้นสุด ณ วันเลือกตั้ง อำนาจที่แท้จริง คือ การที่ประชาชนมีความเข้มแข็ง สร้างกระบวนการเรียนรู้ของภาคประชาชน จึงเกิดวิสัยทัศน์คือ “พัฒนาเมืองสู่สากล สร้างสังคมแห่งความสุข” และมี 4 พันธกิจ คือ 1) พัฒนาศักยภาพนครขอนแก่น เพื่อเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม 2) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อมให้เป็นนครที่น่าอยู่ในระดับสากล 3) พัฒนาคุณภาพชีวิตและทุนทางสังคมให้เป็นสังคมที่เอื้ออาทรและพร้อมต่อการพัฒนา 4) พัฒนาขีดความสามารถขององค์กรในการบริหารงานท้องถิ่นทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

โครงสร้างเทศบาลนครขอนแก่น ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล 24 คน ฝ่ายบริหารการเมือง 20 คน และฝ่ายประจำแบ่งออกเป็น 6 สำนัก 1 กอง งบประมาณ 2556 มีจำนวนพนักงานเทศบาลนครขอนแก่น 1,048 คน และยังมีสถานธนาบาล 2 แห่ง โรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น 11 แห่ง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอีก 10 แห่ง ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลนครขอนแก่นและภายใต้สถานะการคลัง งบประมาณ 2555 มีรายรับจริง 1,167,999,190.25 บาท และรายจ่ายจริง 1,019,337,533.88 บาท ที่มีอัตราเพิ่มขึ้นทุกปี (แผนพัฒนาสามปีเทศบาลนครขอนแก่น พ.ศ. 2557-2559)

กองวิชาการและแผนงานเป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้กำกับของเทศบาลนครขอนแก่น เดิมอยู่ภายใต้โครงสร้างของสำนักปลัดเทศบาล ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองขอนแก่น พ.ศ. 2478 และปี พ.ศ. 2532 ได้มีการปรับโครงสร้างของกองวิชาการและแผนงานแยกออกจากสำนักปลัดเทศบาลอย่างชัดเจน และเมื่อมีการยกฐานะเป็นเทศบาลนครขอนแก่น ในปี พ.ศ. 2538 เพื่อให้สอดคล้องกับเมืองที่เจริญเติบโตและขยายใหญ่ขึ้น หลังจากนั้นกองวิชาการและแผนงานก็มีการปรับโครงสร้างงานเป็นฝ่ายต่างๆจากปี พ.ศ. 2545 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) มี 7 ฝ่ายในกำกับทั้งนี้เป็นไปตามกรอบอัตรากำลังของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น (ก.ท.จ.)

ด้วยองค์กรมีขนาดใหญ่ กองวิชาการและแผนงาน ณ ปัจจุบันต้องวิเคราะห์นโยบายพร้อมจัดทำแผนพัฒนาองค์กรไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การติดตามและประเมินผลโครงการ การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล การดูแลรักษาระบบเทคโนโลยีของทั้งเทศบาลและศูนย์พัฒนาทักษะและการเรียนรู้ ICT ขอนแก่น การดำเนินการตามกฎหมายของฝ่ายนิติการให้กับเทศบาล การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของเทศบาลและการประชาสัมพันธ์โครงการต่างๆ ของเทศบาล รวมถึงการจัดกิจกรรมโครงการเพื่อเผยแพร่ข่าวสารให้เกิดการท่องเที่ยวและเงินสะพัดระดับประเทศ เป็นต้น

ประกอบกับบริบทเมืองขอนแก่นเปลี่ยนแปลงจากเดิมตามปัจจัยที่กล่าวมา ด้วยเหตุนี้จึงเกิดคำถามการวิจัยว่ามีความเป็นไปได้หรือไม่ในการยกฐานะจากกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงานของเทศบาลนครขอนแก่นที่จะตอบสนองทุกภาคส่วน โดยการศึกษาความเป็นไปได้ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบาย ทิศนคติของทุกภาคส่วน และสถานะทางการคลังในเรื่องของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ในปัจจุบันยังไม่มีการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลนครทั้ง 30 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2556) ทำการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน แต่ก็มีความเป็นไปได้ในการยกฐานะด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกำหนดไว้ตามเกณฑ์เบื้องต้นและเกณฑ์ตัวชี้วัดการยกฐานะจาก “กอง” เป็น “สำนัก” (ประกาศการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาล สำนักงานคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล: สำนักงาน ก.ท.)

## วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจต่อการตัดสินใจยกฐานะจากกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน

## วิธีการวิจัย

ผู้ศึกษาได้เลือกเทศบาลนครขอนแก่นเป็นกรณีศึกษาพร้อมทั้งประเมินความเป็นไปได้ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ โดยมีระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย 6 ประเด็น คือ 1) ขั้นตอนในการศึกษา 2) แหล่งข้อมูล 3) กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา 4) เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล 5) การเก็บรวบรวมข้อมูล และ 6) การวิเคราะห์ข้อมูล โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 1. ขั้นตอนในการศึกษา

ในขั้นตอนแรก ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสาร แนวคิดทฤษฎี ระเบียบกฎหมาย และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในข้อมูลทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ที่นอกเหนือจากเกณฑ์มาตรฐานและเกณฑ์ตัวชี้วัดตามเกณฑ์การยกฐานะหน่วยงาน ที่จะเป็นตัวบ่งชี้ในการตัดสินใจต่อการยกฐานะจากกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงานของเทศบาลนครขอนแก่น และช่วยเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของสำนักวิชาการและแผนงานเทศบาลนครขอนแก่นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

ขั้นตอนถัดไปผู้วิจัยได้นำทางเลือกหรือฉากทัศน์ที่ได้จากการศึกษาในขั้นแรกเข้าสู่การสนทนากลุ่ม ซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในการสร้างรูปแบบที่เหมาะสมของสำนักวิชาการและแผนงานเทศบาลนครขอนแก่น พร้อมทั้งร่วมกันประเมินความเป็นไปได้และผลกระทบทางด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจต่อไป

## 2. แหล่งข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยเรื่องความเป็นไปได้ในการยกฐานะจากกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน ของเทศบาลนครขอนแก่นในครั้งนี้ ใช้แหล่งข้อมูลจากสองแหล่ง ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ในที่นี้คือบุคคลที่ให้สัมภาษณ์ซึ่งจำแนกได้เป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกคือกลุ่มเทศบาลนครขอนแก่น ได้แก่ นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น คณะผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น และบุคลากรในระดับบริหารของเทศบาลนครขอนแก่น กลุ่มที่สองคือกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและภาคประชาชน ได้แก่ หอการค้าจังหวัดขอนแก่น สภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น การท่องเที่ยวจังหวัดขอนแก่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น และตัวแทนภาคประชาชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น เพื่อให้ทราบถึงตัวบ่งชี้ตัดสินใจถึงความเป็นไปได้ในการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานของทั้งสองกลุ่ม

แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ กฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะและการปรับโครงสร้างองค์กรเทศบาล

## 3. กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้างครั้งนี้ได้แก่กลุ่มเทศบาลนครขอนแก่น กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและภาคประชาชน ในเขตเทศบาลนครขอนแก่น

## 4. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาค้างครั้งนี้ มี 2 ชนิด คือ 1) แบบวิเคราะห์เอกสารเพื่อใช้เก็บรวบรวมข้อมูล ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรูปแบบการยกฐานะโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานอื่นๆ 2) แนวคำถามในการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา และโครงสร้างการบริหารที่สอดคล้องกับโครงสร้างสำนักวิชาการและแผนงาน

## 5. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมในการศึกษาค้างครั้งนี้ ก่อนการสนทนากลุ่มผู้วิจัยได้ใช้การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการตามแนวคำถามกับกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมสนทนากลุ่ม และรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากการศึกษาวิจัยต่างๆ เพื่อสังเคราะห์ฉากทัศน์ รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวิเคราะห์เอกสารเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบโครงสร้างสำนักวิชาการและแผนงาน

## 6. การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้จากการการสนทนากลุ่มมาวิเคราะห์เนื้อหาเชิงคุณภาพโดยปราศจากอคติ

## ผลการวิจัย

ด้วยเหตุผลหลากหลายประการที่เป็นปัจจัยให้ขอนแก่นไม่เพียงจะเป็นศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นประตูสู่อินโดจีน และการตั้งอยู่บนเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) โดยเหตุผลทางภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่ยังมีความพร้อมในด้านต่างๆที่สอดคล้องทางการเมืองด้วยนโยบายผู้บริหารที่ดำเนินการพัฒนาร่วมกับภาคเครือข่ายในการรองรับการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และการผลักดันให้ขอนแก่นเป็นเมืองศูนย์กลาง

ในการศึกษาความเป็นไปได้ในการยกฐานะกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงานครั้งนี้ ผู้วิจัยแบ่งประเด็นออกตามวัตถุประสงค์ ดังผลต่อไปนี้

### ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ด้วยผู้บริหารของเทศบาลนครขอนแก่นถือว่ากองวิชาการและแผนงานเป็นหนึ่งในหน่วยงานขององค์กรที่เปรียบเสมือน “คลังสมอง” จะต้องพร้อมต่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและวิเคราะห์ปัญหาที่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและทางเศรษฐกิจของเมืองขอนแก่นที่มีการเปลี่ยนแปลงทุกปีอย่างรวดเร็วพร้อมกับปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น กองวิชาการและแผนงานที่จะยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานจึงต้องมีการพัฒนาองค์กรให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหารและวิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาลนครขอนแก่น ภายใต้ภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อนองค์กร

และการยกฐานะของกองวิชาการและแผนงานที่อยู่ภายใต้กำกับเทศบาลนครขอนแก่นที่มีรูปแบบการบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป ต้องคำนึงถึงการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 แยกเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล จำนวน 23 ข้อ กับอำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำกิจการอื่นๆ ในเขตเทศบาลจำนวน 12 ข้อ และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 จำนวน 31 ข้อ และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ในประเด็นความเป็นไปได้ทางการเมือง ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่นได้มีความเห็นด้วยกับการยกฐานะกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน จากการที่ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่นมีแนวนโยบายสนับสนุนตามยุทธศาสตร์ในการยกฐานะ จึงได้มีการเสนอจัดตั้งหรือปรับปรุงส่วนราชการของเทศบาลนครขอนแก่นจากกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงานเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ต่อคณะกรรมการประเมิน ที่มีหน้าที่ประเมินตัวชี้วัดการบริหารราชการของเทศบาลที่ประสงค์ขอจัดตั้งหรือปรับปรุงส่วนราชการเป็นสำนักพร้อมเหตุผลความ

จำเป็นในการจัดตั้งเป็นสำนัก ตามหลักเกณฑ์การจัดตั้งหรือปรับปรุงส่วนราชการเป็น “สำนัก” หรือ “กอง” (สำนักงาน ก.ท., 2550) เพื่อเสนอพิจารณาต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น (ก.ท.จ.) โดยเทศบาลต้องผ่านประเมินตามเกณฑ์เบื้องต้นด้วย แล้วนั้น

กองวิชาการและแผนงานได้ผ่านตามเกณฑ์เบื้องต้น ด้วยเทศบาลนครขอนแก่นเป็นเทศบาลขนาดใหญ่และมีรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปที่รับจริง โดยต้องนำมาตราเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีและไม่รวมเงินกู้ยืมของปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 200 ล้านบาทขึ้นไป (ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น เรื่องแก้ไขหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังของเทศบาลให้สอดคล้องกัน พ.ศ.2554) นั้น ปีงบประมาณ 2556 มีรายรับจริง 1,370,261,522.07 บาท

และเมื่อคณะกรรมการประเมินได้เข้าตรวจประเมินตามเกณฑ์ตัวชี้วัด ที่แบ่งออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ 1) มิติปริมาณงาน 25 คะแนน 2) มิติคุณภาพ 30 คะแนน 3) มิติการพัฒนาองค์กร 15 คะแนน โดยจะเป็นสำนักได้นั้นต้องมีค่าคะแนนในมิติที่ 1 – 3 รวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 และมิติการประเมินค่างาน 1,000 คะแนน ต้องได้คะแนนตั้งแต่ 760 คะแนนขึ้นไป นั้น เทศบาลนครขอนแก่นรับการตรวจประเมินการตั้งเป็นสำนักวิชาการและแผนงานได้คะแนนเต็ม 70 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 100 ในมิติปริมาณงาน มิติคุณภาพ และมิติการพัฒนาองค์กร ส่วนมิติการประเมินค่างานนั้นได้คะแนน 862 คะแนน สูงกว่าเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ถือว่าผ่านการประเมินในขั้นตอนของคณะกรรมการประเมินเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จากนั้น ก็จะเป็นการรายงานพิจารณาเห็นสมควรให้จัดตั้งหรือปรับปรุงส่วนราชการเป็นสำนัก เหตุผลความจำเป็น ผลการประเมินตามตัวชี้วัดการกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลัง รวมทั้งร่างประกาศกำหนดโครงสร้างส่วนราชการเสนอคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) พิจารณาให้ความเห็นชอบ

### **ความเป็นไปได้ทางสังคม**

กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นบวกกับสภาพสังคมและการขยายตัวด้านต่างๆของจังหวัดขอนแก่น อาทิ ด้านศูนย์รวมหน่วยงานราชการด้วยจังหวัดขอนแก่นเป็นที่ตั้งของส่วนราชการทั้งระดับส่วนกลางและภูมิภาค มีสถานกงสุลที่เป็นเมืองแห่งมิตรไมตรีที่ดีต่อกัน 4 แห่ง

ด้านการศึกษาและเทคโนโลยี มีสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชนที่มีคุณภาพและมีชื่อเสียงครอบคลุมทุกสาขา ฯลฯ และขอนแก่นถูกกำหนดให้เป็น 1 ใน 3 นครแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT City) นอกเหนือจาก เชียงใหม่ และภูเก็ต

ด้านสื่อสารมวลชนมีมากมายหลายแขนงเกิดขึ้นและเป็นที่ตั้งของศูนย์ข่าวดังนี้

1. สื่อนหนังสือพิมพ์ 36 แห่ง
2. สื่อวิทยุกระจายเสียง (สถานีวิทยุหลัก 14 แห่ง, วิทยุชุมชน 211 แห่ง)
3. สื่อโทรทัศน์ (โทรทัศน์ 7 แห่ง, เคเบิลทีวีท้องถิ่น 3 แห่ง) และ
4. สำนักประชาสัมพันธ์ เขต 1

ขอนแก่นที่ดูแลครอบคลุม 11 จังหวัด

ด้านการแพทย์และสาธารณสุขที่มีโรงพยาบาลขนาดใหญ่ทั้งรัฐและเอกชน มีคลินิกเอกชน และร้านขายยาที่มีมาตรฐานให้บริการ และยังเป็นที่ตั้งของศูนย์การแพทย์ที่สำคัญและการรักษาพยาบาลชั้นเลิศของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและกลุ่มประเทศอนุภาครุ่มน้ำโขง พร้อมเป็นสถาบันผลิตแพทย์และฝึกอบรมเทคนิคทางการแพทย์

ด้านนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของภาครัฐนั้นขอนแก่นเป็น 1 ใน 5 จังหวัด (กรุงเทพฯ ภูเก็ต พัทยา เชียงใหม่ และขอนแก่น) ที่ได้ถูกกำหนดให้เป็น MICE City ตามที่สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) หรือ TCEB กำหนด และขอนแก่นถือเป็น “หัวใจภาคอีสาน ประตูสู่อินโดจีน” ทำให้ขอนแก่นมีโอกาสในการพัฒนาเมืองเพื่อพร้อมรับการจัดการประชุมและสัมมนา การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและงานประเพณีให้มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น อีกทั้ง เทศบาลนครขอนแก่นมีการจัดงาน Event ที่ได้รับการยอมรับและมีชื่อเสียงติด 1 ใน 3 ของประเทศไทย ที่เป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจเมืองและสร้างเม็ดเงินสะพัด เช่น งานสงกรานต์บนถนนข้าวเหนียว และงานปีใหม่ที่สวนประตูเมือง

พร้อมปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การโทรคมนาคมสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับการเป็นเมืองศูนย์กลางการพัฒนาในภูมิภาคตามนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค อาทิ รถไฟฟ้าทางคู่สายใหม่ (สายบ้านไผ่ – มหาสารคาม – ร้อยเอ็ด – มุกดาหาร – นครพนม) ปรากฏอยู่ในแผนการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร : สนข. ที่เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและเป็นจุดเปลี่ยนถ่ายสินค้ากับกลุ่มประเทศอาเซียน ทำให้มีโอกาสด้านการค้าการลงทุน ทางด้านท่าอากาศยานจังหวัดขอนแก่นสามารถรองรับจำนวนเที่ยวบินได้ 32 เที่ยวบินต่อวัน และด้วยสภาพแวดล้อมมีสวนสาธารณะและบึงต่างๆ กระจายอย่างทั่วถึงและครอบคลุมทั่วพื้นที่ในเขตเทศบาลนครขอนแก่นสำหรับการพักผ่อนและออกกำลังกาย เป็นพื้นที่สีเขียวสำหรับคนเมือง ทำให้มีพื้นที่สีเขียวภายในเขตเมืองสูงกว่ามาตรฐาน คือ 17.2 ตรม./คน มีการปรับพื้นที่สาธารณะให้บริการประชาชนทุกกลุ่มซึ่งรวมถึงผู้พิการในการเข้าถึงบริการสาธารณะด้วย

บริบททางสภาพการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วของการขยายตัวของความเป็นเมืองทำให้ประชากรย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่อาศัยและใช้บริการในเขตเมือง มีความหนาแน่นของประชากรมากขึ้น ทั้งจากการศึกษา การแพทย์ ธุรกิจ โดยประชากรจังหวัดขอนแก่น ณ ประจำปี 2554 มีจำนวน 1,766,066 คน ความหนาแน่นของประชากรคือ 162.2 ต่อตารางกิโลเมตร ในเขตอำเภอเมืองขอนแก่น ความหนาแน่นของประชากรคือ 406.6 ต่อตารางกิโลเมตร และในเขตเทศบาลนครขอนแก่นมีความหนาแน่นของประชากรสูงคือ 2,419.4 ต่อตารางกิโลเมตร โดยไม่ได้นับรวมประชากรแฝง (สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, 2554)

พบว่าคนที่เข้ามาทำงาน ศึกษาต่อ ติดต่อธุรกิจ และรักษาพยาบาลในจังหวัดขอนแก่นแต่ไม่ได้มีการย้ายฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรนั้นทำให้เกิดประชากรแฝง โดยเฉพาะผู้ที่ย้ายมาทำงานจะซื้อที่อยู่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลนครขอนแก่น ในอนาคตรูปแบบของที่อยู่อาศัยในเขตเมืองจะเป็น

คอนโดมิเนียมใจกลางเมือง บริเวณทางเข้าประตูเมืองขอนแก่นที่จะมีห้องพักอาศัยถึง 2,000 หน่วย/ครอบครัว ซึ่งจะเป็นครอบครัวเดี่ยว ทั้งนี้ยังไม่รวมห้องพักอาศัยของคอนโดมิเนียมบริเวณบึงแก่นนคร และฝั่งมหาวิทยาลัยขอนแก่นที่คาดว่าจะรวมแล้วไม่น้อยกว่า 4,000 หน่วย/ครอบครัว และการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยมีประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปอยู่ที่ร้อยละ 14.07 ของประชากรทั้งหมดในเขตเทศบาลนครขอนแก่นตามข้อมูลทะเบียนท้องถิ่นปี 2556

ประกอบกับในปี พ.ศ.2558 จะก้าวเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมอีกอย่าง คือ ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งย่อมมีผลต่อการดำรงชีวิตทั่วไป เพื่อนบ้าน ภาษา ชุมชน นโยบายของภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง รวมถึงเทศบาลนครขอนแก่น

ในประเด็นความเป็นไปได้ทางสังคม ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มได้มีความเห็นด้วยกับการยกฐานะกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน ด้วยมีความพร้อมตามระเบียบกำหนด และแสดงทัศนคติจากบริบทแวดล้อมเมืองขอนแก่นที่มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้เมื่อหากมีการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานแล้ว ต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลและบริบทเมืองเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะการเข้ามาของประชาคมอาเซียน ที่ต้องมีโครงสร้างการบริหารสอดคล้องกับโครงสร้างองค์กรของสำนักวิชาการและแผนงานที่เหมาะสมในด้านคลังข้อมูลทางสังคมที่แก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และด้วยศักยภาพของเมืองขอนแก่นในปัจจุบันทำให้นักลงทุนจากต่างประเทศหลากหลายธุรกิจ โครงสร้างองค์กรในด้านคลังข้อมูลทางเศรษฐกิจต้องสามารถตอบสนองความต้องการของนักลงทุนด้วย

### **ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ**

บทบาทเมืองขอนแก่นที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ บ่งชี้ได้จากผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดขอนแก่น (Gross Provincial Products : GPP) ที่มีการเติบโตเพิ่มมากขึ้น มีมูลค่าเพิ่ม ณ ราคาประจำปี 2554 เท่ากับ 165,572 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาเท่ากับ 9,699 ล้านบาท และจากรายงานภาวะเศรษฐกิจการคลังจังหวัดขอนแก่น ประจำเดือนมีนาคม 2557 ฉบับที่ 3/2557 ของสำนักงานคลังจังหวัดขอนแก่น เศรษฐกิจด้านอุปทาน (การผลิต) มีสัญญาณเพิ่มขึ้นจากเดือนเดียวกันของปีก่อน ร้อยละ 0.46 โดยพิจารณาจากการผลิตในภาคเกษตรกรรมหดตัว ส่วนภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการขยายตัวเมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันของปีก่อน เศรษฐกิจด้านอุปสงค์ (การใช้จ่าย) มีสัญญาณลดลงจากเดือนเดียวกันของปีก่อน ร้อยละ 5.18 โดยพิจารณาจากการลงทุนภาคเอกชนและการบริโภคภาคเอกชนขยายตัวในขณะที่การใช้จ่ายภาครัฐลดลงเมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันของปีก่อน เสถียรภาพเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อทั่วไปของจังหวัดในเดือนมีนาคม 2557 ร้อยละ 5.70 ขยายตัวจากปีก่อน การจ้างงานยังอยู่ในเกณฑ์ดี

ด้านการเงินการธนาคาร และการค้าการลงทุน มีสถาบันการเงินเข้ามาลงทุนและให้บริการประชาชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น 19 แห่ง 73 สาขา แบ่งเป็น ธนาคารกลางแห่งชาติ 1 ธนาคาร

ธนาคารรัฐบาล 6 ธนาคาร ธนาคารพาณิชย์ 12 ธนาคาร โดยการค้าการลงทุน ดังเงินสะสมปี 2556 รวม 649,584,000 บาท/ปี จากธุรกิจบริการห้องพัก ร้านอาหาร รถขนส่ง (สองแถว) ค้าปลีกและร้านสะดวกซื้อ สถาบันเทিং (ภาพยนตร์,คาราโอเกะ) เครื่องซักผ้าหยอดเหรียญ บริการซักรีด เป็นต้น (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลนครขอนแก่น พ.ศ. 2558 -2561)

การคมนาคมในภูมิภาคและอนุภูมิภาคอินโดจีน ที่เชื่อมโยงการค้า การลงทุนและการเดินทางไปยังจังหวัดต่างๆ ทั้งในและนอกภูมิภาคได้โดยสะดวก และด้วยความพร้อมของพื้นที่เมืองในการขยายหรือรองรับธุรกิจ จึงเกิดการขยายตัวของธุรกิจสินค้าอุปโภคบริโภคทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กที่เป็น Modern trade ได้แก่ บิ๊กซี โลตัส แม็คโคร เซ็นทรัล เซเว่น รวมถึงผู้ประกอบการค้าวัสดุก่อสร้างขนาดใหญ่ ได้แก่ โฮมโปร โฮมฮับ ดูโฮม โกลบอลเฮาส์ ไทวัสดุ อินเด็กซ์ โฮมเวิร์ก ฯลฯ

และการขยายตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์ในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ภายในพื้นที่ 46 ตารางกิโลเมตร ปี 2556 มีการออกใบอนุญาตก่อสร้างที่อยู่อาศัย จำนวน 673 ราย อาคารชุด จำนวน 19 บริษัท อาคารสำนักงาน จำนวน 3 แห่ง สถาบันเทিং จำนวน 1 แห่ง และโรงแรม จำนวน 4 แห่ง และการขออนุญาตก่อสร้างของอาคารชุด จำนวน 15 บริษัท และห้างสรรพสินค้า จำนวน 1 แห่ง ในปี 2557 ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2557 มีการออกใบอนุญาตก่อสร้างที่อยู่อาศัย จำนวน 191 ราย เพิ่มขึ้นจากเดิมในช่วงเวลาเดียวกัน คิดเป็นร้อยละ 5.53 อาคารชุด จำนวน 1 บริษัท อาคารสำนักงาน จำนวน 2 แห่ง และห้างสรรพสินค้า จำนวน 1 แห่ง และการขออนุญาตก่อสร้างของอาคารชุด จำนวน 2 บริษัท และห้างสรรพสินค้า จำนวน 1 แห่ง

ด้านงบประมาณของเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2556 มีรายรับจริง 1,370,261,522.07 บาท และรายจ่ายจริง 1,142,850,800.31 บาท และค่าใช้จ่ายด้านรายจ่ายบุคลากรและประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง เทศบาลนครขอนแก่นอยู่ที่ร้อยละ 30.16 และตามแผนอัตรากำลังสามปีของเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2557 อยู่ที่ร้อยละ 35.99 ปีงบประมาณ 2558 อยู่ที่ร้อยละ 34.86 ปีงบประมาณ 2559 อยู่ที่ร้อยละ 33.79 ตามลำดับ เป็นไปตามโครงสร้างอัตรากำลังที่เพิ่มตามอัตราเงินเดือนและลดตามอัตราผู้เกษียณอายุราชการ

ด้วยการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานจะทำให้กระทบกับงบประมาณรายจ่ายขององค์กรนั้น ต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายด้านรายจ่ายบุคลากรและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ภาระค่าใช้จ่ายตามมาตรา 35 กำหนดรายจ่ายไม่เกินร้อยละ 40 เป็นสำคัญ ซึ่งหากเป็นสำนักวิชาการและแผนงานจะทำให้งบประมาณค่าใช้จ่ายด้านรายจ่ายบุคลากรและประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง เทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2557 อยู่ที่ร้อยละ 36.15 (เพิ่มขึ้นร้อยละ

0.16) ปีงบประมาณ 2558 อยู่ที่ร้อยละ 35.04 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.18) ปีงบประมาณ 2559 อยู่ที่ร้อยละ 33.95 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.16) ตามลำดับ

ทั้งนี้ ผู้บริหารได้พิจารณาว่าไม่เป็นอุปสรรคในการบริหารงบประมาณรายจ่ายขององค์กรในโครงการพัฒนาและบริการสาธารณะต่างๆ ของเทศบาลนครขอนแก่น ด้วยโครงสร้างองค์กรที่ปรับให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงก็เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ขององค์กรที่ต้องการให้เกิดขึ้น

ในประเด็นความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มได้มีความเห็นด้วยกับค่าใช้จ่ายในการตั้งเป็นสำนักวิชาการและแผนงานจากรายรับจริงและตัวเลขที่เพิ่มขึ้นจากค่าใช้จ่ายด้านรายจ่ายบุคลากรและประโยชน์ตอบแทนอื่น และยอมรับว่ากองวิชาการและแผนงานเป็นคลังสมองของหน่วยงานด้วยภาระงานที่ต้องวิเคราะห์สถานการณ์ นโยบายการบริหาร และเป็นคลังข้อมูลของผู้บริหาร ที่ผู้บริหารต้องอาศัยคลังสมองในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และคาดหวังว่าสำนักวิชาการและแผนงานสามารถตอบสนองภาคเอกชนในการเข้ามาลงทุนในจังหวัดขอนแก่น

### อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

บทบาทสำนักวิชาการและแผนงานของเทศบาลนครขอนแก่นในฐานะเป็นคลังสมองของหน่วยงาน ต้องวิเคราะห์นโยบายและโครงการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์องค์กรที่ได้กำหนดไว้จากการรวบรวมข้อมูลยุทธศาสตร์ประเทศ ยุทธศาสตร์จังหวัด แผนชุมชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ข้อมูลพื้นฐานทุกด้าน และนำแนวคิดการกระจายอำนาจจากเทศบาลให้กับประชาชนในภารกิจที่ชุมชนมีความสามารถเทียบเท่าหรือดีกว่าเทศบาลดำเนินการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนชุมชนที่มีการประชาคมปัญหาและความต้องการที่แท้จริงจากประชาชน ผนวกหลักธรรมาภิบาล เกิดการร่วมคิดร่วมทำ และร่วมตัดสินใจ แล้วนำมาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทุกด้าน โดยเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของขอนแก่นที่มีอาภัพยุคยังได้ด้วยหลายๆ ปัจจัย พร้อมเตรียมรับการแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้นของเมืองและจัดเตรียมโครงการพัฒนาลดความเหลื่อมล้ำของสังคมที่จะตามมา

อีกทั้งต้องมีการส่งเสริมพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่นและการให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการรับบริการของท้องถิ่นด้วยบริการเบ็ดเสร็จในจุดเดียว (One Stop Service) ในการอำนวยความสะดวกและลดความยุ่งยากในการเดินทางมารับบริการ และการจัดให้มีการลดขั้นตอนการให้บริการและใช้ระยะเวลาบริการที่รวดเร็วมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง การเพิ่มช่องทางการให้บริการและสามารถตอบข้อซักถามและให้คำแนะนำภาพรวมของบริการต่อประชาชนทั้งในรูปแบบการออกหน่วยบริการเคลื่อนที่ การบริการผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ตลอดจนการสำรวจข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อขยายฐานบริการให้ครอบคลุมพื้นที่และมีความเป็นปัจจุบัน จากความเป็นไปได้ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ดังนี้

### ความเป็นไปได้ทางการเมือง

จากนโยบายและยุทธศาสตร์ พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีความเห็นสมควรให้ยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน สอดคล้องกับบริบทเมืองและเป็นไปตามวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ขององค์กรที่ต้องการให้มีการปรับโครงสร้างองค์กร ถึงแม้ยังไม่มีการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปได้รับการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานแล้วก็ตาม ทั้งนี้ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่นได้เสนอยกฐานะและผ่านการพิจารณาการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานในขั้นตอนของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น (ก.ท.จ.) แล้ว และในลำดับถัดไปจะเป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบจัดตั้งเป็นสำนักวิชาการและแผนงานของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.)

### **ความเป็นไปได้ทางสังคม**

จากการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ พบว่าตัวแทนหน่วยงานภายในและภายนอกองค์กรตระหนักในเรื่องการปรับตัวของเมืองและทุกภาคส่วนต้องมีการเตรียมความพร้อมในการรองรับประชาคมอาเซียนด้วย จึงมีความเห็นสมควรในการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน ด้วยการพัฒนางานองค์กรให้เป็นคลังข้อมูล บุคลากรมีสมรรถนะ และปรับกระบวนการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เพิ่มภาระงานและปรับโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องด้านเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

### **ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ**

จากสถานะทางการคลังขององค์กรมีความพร้อมด้วยงบประมาณรายรับจริงเกิน 1,000 ล้านบาทต่อปี พบว่าตัวเลขที่เพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายในการตั้งเป็นสำนักวิชาการและแผนงานเทียบกับรายรับจริง ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มไม่ถือว่ากระทบกับฐานะทางการคลังของเทศบาล และยอมรับว่ากองวิชาการและแผนงานเป็นคลังสมองของหน่วยงานด้วยภาระงานที่ต้องวิเคราะห์สถานการณ์ นโยบายการบริหาร และการเป็นคลังสมองให้กับผู้บริหารในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และคาดหวังว่าเมื่อยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานแล้วสามารถตอบสนองภาคเอกชนในการเข้ามาลงทุนในจังหวัดขอนแก่นได้

และจากข้อเสนอแนะของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มได้เสนอให้การจัดโครงสร้างองค์กรในการบริหารงานของสำนักวิชาการและแผนงาน ควรเป็นโครงสร้างองค์กรแบบแบนราบ (Flat Organization) เพื่อให้มีสายการบังคับบัญชาสั้นที่สุด ทำให้การทำงานและการตัดสินใจเป็นไปอย่างรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพโดยยังคงยึดหลักความรับผิดชอบต่อในการบริหารงาน แต่สามารถตอบสนองการให้บริการสาธารณะที่เป็นรูปแบบการให้บริการ ณ จุดเดียว (One Stop Service) มีธรรมาภิบาล (Good Governance) การลดกำลังคน (Down-Sizing) แม้ต้องมีการะงานที่เพิ่มโดยการเกลี่ยอัตรากำลังหรือบุคลากรภายในเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 35 กำหนดรายจ่ายไม่เกินร้อยละ 40 และภารกิจงานบางอย่างต้องให้หน่วยงานเอกชน (Privatization) ดำเนินการ และอาจทำสัญญาให้เอกชนจ้างเหมาดำเนินการ (Contract Out) เพื่อให้เกิดความประหยัดและคุ้มค่าต่อองค์กร สอดคล้องกับการขยายตัวทางด้าน

เศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เสริมการพัฒนาศักยภาพของเมือง และเป็นสิ่งสำคัญที่เทศบาลนครขอนแก่นได้ตั้งวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ พร้อมอำนวยความสะดวก แก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของภาคประชาชน เตรียมพร้อมในการรองรับความเป็นเมืองแห่งศูนย์กลางธุรกิจและการค้าของภูมิภาคอินโดจีน รับการเข้ามาของประชาคมอาเซียน ตลอดจนเป็นองค์ประกอบข้อสำคัญในการตัดสินใจเข้ามาลงทุน ท่องเที่ยว และสนับสนุนกิจกรรมภาคธุรกิจต่อไป

อีกทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะไม่ได้มีจำกัดเพียงแค่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เพราะเมื่อบริบทรอบๆ หน่วยงานเปลี่ยนแปลงไป การปรับตัวและปรับบทบาทภารกิจหน้าที่ก็จะเป็นสิ่งที่จำเป็น จึงทำให้การยกฐานะพบในหลายๆ หน่วยงานในหลายๆ เหตุผล ที่ต้องปรับโครงสร้างหน่วยงานให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น จากรายงานการวิจัยเรื่อง เกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น (ประสิทธิ์ การกลาง และคณะ, 2537) และการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้เพื่อยกฐานะวิทยาลัยครูสู่ความเป็นมหาวิทยาลัย: กรณีศึกษาวิทยาลัยครูสระหว้านะเขตนั้น จะมุ่งสำรวจความเป็นไปได้ในการยกฐานะและเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารและบุคลากรเกี่ยวกับการยกฐานะ (สุภี เพชรดาวง, 2552) การยกฐานะหน่วยงานควรจะมีคุณลักษณะพิเศษพื้นฐานที่นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ จะเห็นได้ชัดเจนจากการยกฐานะเป็นเทศบาลนครยะลา โดยการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการยกฐานะเทศบาลนครยะลา (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2539) โครงสร้างหน่วยงานก็เป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงานองค์กร นั้นหมายถึงองค์กรต้องมีผู้นำที่ดี มีระบบงานที่ชัดเจน และเป้าประสงค์ในผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลระบบผู้บริหารที่เข้มแข็งหรือเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก (strong mayor) (เฉลิมวุฒิ รักขติวงศ์, 2535) ทั้งนี้ ในความเป็นไปได้ในการยกฐานะนั้นต้องคำนึงถึงผลที่จะตามมาด้วย ดังเช่นงานวิจัยเรื่อง กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น ที่มุ่งศึกษาใน 4 มิติ คือ มิติการเมืองท้องถิ่น มิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มิติด้านการจัดบริการสาธารณะ และมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องถิ่น

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลความเป็นไปได้ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ที่ได้นำเสนอไปแล้วในข้างต้น เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นในการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานของเทศบาลนครขอนแก่นที่ควรเร่งการปรับโครงสร้างองค์กร พัฒนาบุคลากร และเพิ่มภาระงานที่ตอบสนองทุกภาคส่วนในรูปแบบเครือข่าย และนอกจากกระจายภารกิจให้หน่วยงานเอกชน (Privatization) ดำเนินการหรือจ้างเหมาเอกชน (Contract Out) ดำเนินการแล้ว ควรปรับให้ภาคเอกชนร่วมดำเนินการในรูปแบบการร่วมทุน (Public Private Partnerships : PPPs) มุ่งเน้นการ

บริการสาธารณะและส่งเสริมพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่นตอบสนองทุกภาคส่วนได้มากขึ้นโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกภาคส่วนในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน รวมทั้งควรเตรียมแผนรองรับการเข้ามาของประชาคมอาเซียนที่มีความหลากหลายและซับซ้อนของปัญหาที่จะตามมาจากการเคลื่อนย้ายคนและเงินลงทุนที่มากขึ้น ทั้งนี้จะช่วยให้ประชาชนสามารถปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตให้สอดคล้องและมีความสุขได้

### ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป

ควรทำการวิจัยแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารงานของสำนักวิชาการและแผนงาน

### เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2555). **รวมกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.

ชุมพร สังขปริชา. (2529). **บริหารรัฐกิจใหม่**. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พรี้นตัง เฮ้าส์.

เทศบาลนครขอนแก่น. (2551). **คู่มือการจัดทำแผนอัตรากำลัง เทศบาลนครขอนแก่น**. สำนักปลัดเทศบาล เทศบาลนครขอนแก่น.

วิเชียร วิทย์อุดม. (2551). **แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ**. กรุงเทพฯ: บริษัท ซีระฟิล์ม และ โซเท็กซ์ จำกัด.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (2547). **หลักรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดและทฤษฎี**. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด จงเจริญการพิมพ์.

# ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ: ช่งสาริกาโมเดล

## Corporate Social Responsibility: Chongsarika Model.

สุภาวดี แก้วคำแสน<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

บทความนี้ได้นำเสนอปรัชญา แนวคิด รูปแบบและวิธีการดำเนินกิจกรรมที่แสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ของบริษัทอุตสาหกรรมเกษตรแห่งหนึ่ง ตลอดจนผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรม CSR ซึ่งผู้วิจัยได้เฝ้าสังเกตการทำงาน และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของบริษัทและตัวแทนชุมชนที่เข้าร่วมโครงการในตำบลช่งสาริกา ข้อมูลที่ได้จากการ เฝ้าสังเกตและจากการสัมภาษณ์ได้ถูกนำมาวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อนำผลการศึกษามากำหนดเป็นแนวคิด รูปแบบและวิธีการทำงานที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคมของบริษัท

ผู้วิจัยพบว่า ความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมครั้งนี้เกิดจากปรัชญาและแนวคิดของผู้บริหารระดับสูงของบริษัทที่มองว่าธุรกิจทุกประเภทจะประสบความสำเร็จได้นั้น ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเกิดมาจากการสนับสนุนของสมาชิกในสังคม หากประชาชนมีจิตความเป็นอยู่ มีสังคม และมีสิ่งแวดล้อมที่ดี ก็จะเป็นน้ำเลี้ยงที่จะทำให้บริษัทมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน แต่ในทางตรงกันข้ามหากประชาชนมีความยากจน มีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี ธุรกิจก็จะเจริญเติบโตไปไม่ได้ จากปรัชญาและแนวคิดดังกล่าวได้รับการถ่ายทอดไปสู่การสร้างให้บุคลากรมีวิสัยทัศน์ร่วมกับผู้บริหารในการแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคม ส่วนรูปแบบและวิธีการดำเนินกิจกรรม CSR นั้น บริษัทได้ประยุกต์ใช้ทฤษฎีที่ว่าด้วยองค์กรแห่งการเรียนรู้มาเป็นกรอบในการดำเนินการโดยเริ่มตั้งแต่การเข้าไปสร้างให้เกิดการเรียนรู้ถึงปัญหาร่วมกัน (personal mastery) ระหว่างพนักงานของบริษัทกับสมาชิกของชุมชน โดยให้ทั้งสองฝ่ายร่วมกันเก็บข้อมูลเพื่อจะได้เข้าใจปัญหาและความต้องการของชุมชนอย่างชัดเจน (mental models) ซึ่งก่อให้เกิดเป้าหมายร่วมกันระหว่างพนักงานของบริษัทและสมาชิกในชุมชนในการแก้ไขปัญหาของชุมชน (shared vision) ทำให้ทั้งสองสามารถร่วมกันกำหนดแผนและร่วมกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน (team learning and building) โดยใช้วิธีคิดเชิงระบบ (system thinking) ด้วยการมองว่าการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชนจะต้องให้ครบทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพราะทั้งสามด้านนี้ไม่ได้เป็นอิสระจากกันกล่าวคือ ทั้งสามด้านต่างมีผลกระทบซึ่งกันและกัน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาให้เบ็ดเสร็จจึงต้องทำทั้ง สามด้าน โดยในการพัฒนาครั้งนี้บริษัทได้ใช้กระบวนการ IE&C เป็นกลยุทธ์หลัก ซึ่งหมายถึง 1) การให้ข้อมูลข่าวสาร (Information) ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ควรรับรู้แก่สมาชิกในชุมชน 2) การเพิ่มพูนความรู้และทักษะที่จำเป็นให้แก่สมาชิกในชุมชนและให้ทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาและส่งเสริมการเรียนรู้ในวิชาต่าง ๆ แก่เด็กนักเรียนในชุมชน (Education) และ 3) ส่งเสริมกระตุ้นให้สมาชิกในชุมชนมีการสื่อสารและเกิดการเรียนรู้จากการมี

<sup>1</sup> นักบริหารงานอุดมศึกษา; วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน (Communication) ส่งผลให้สมาชิกชุมชนมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์อันจะเป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

## Abstract

This article delineates the philosophy, concept, and model of corporate social responsibility (CSR) of an agro-industrial company that is considered to be a successful case. The data upon which this article was based were collected by the methods of non-obtrusive observation of key persons in the company while working and by questionnaires completed by key community leaders in Chongsarika Sub-district. These data were integrated and analyzed for the purpose of creating a clear understanding of why and how the company launched the CSR program.

This article reveals that the success of the CSR of the company was explained largely by the philosophy and the view of the senior manager of the company who believes that the success of a company rests very much on social support. According to him, it is imperative to promote the wellbeing of the members of the society. No business can prosper when people are still under poverty or have low quality of life. From this line of reasoning, he applied the concept of learning organization to the implementation of the CSR program. He first inculcated a culture of learning and built a clear understanding among the workers of the company (personal mastery). This stage was later facilitated by the policy of having all members of the company go into the field to collect data and learn from the members of the community in order to have a mental model of community problems. After that, all employees were asked to formulate a solution to the problems, which in effect was a shared vision of all employees. The next step was to ask all the members of the company to validate their conceptualized solution as a team (building). Finally, it became natural that all members adopted a system thinking approach, of which socio-economic and environment development are salient features of the CSR program.

It was noted in this study that the important ingredients of success of the CSR program were: 1) keeping the community members informed about the current socio-economic and environmental conditions of the community; 2) imparting knowledge to and improving requisite life skills for the community members in tandem with the provision of scholarships for school children; and 3) creating a lifelong learning atmosphere in the community through promotion of interaction and communication

among all community members. All of these have the net effect of changing improper behaviors which is the cornerstone of quality of life.

**คำสำคัญ:** ความรับผิดชอบต่อสังคม, การพัฒนาที่ยั่งยืน, องค์กรธุรกิจ, ช่องสาริกาโมเดล

**Key Words:** Corporate Social Responsibility, Sustainable Development, Chongsarika Model, Business Organization

## บทนำ

“ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ” หรือที่รู้จักกันในนาม Corporate Social Responsibility (CSR) ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางทั้งในวงการธุรกิจที่แสวงหาผลกำไร และองค์กรที่ดำเนินกิจการโดยมิได้แสวงหาผลกำไร ด้วยความเชื่อที่ว่า การจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่มุ่งผลในการเสริมสร้างความเข้มแข็งและเข้าไปร่วมในการพัฒนาชุมชน จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ธุรกิจสามารถสร้างกลไกเพื่อควบคุมการดำเนินงานโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาสมดุลระหว่างผลกำไร (Profit) ผู้คน (People) และโลก (planet) ซึ่งถือว่าการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่องค์กรธุรกิจได้ก่อให้เกิดผลกระทบอันไม่พึงปรารถนาต่อสังคม ซึ่งในปัจจุบันกระแส CSR ในระดับโลก ได้พัฒนาขึ้นอย่างก้าวกระโดด เราจึงเห็นได้ว่าองค์กรระหว่างประเทศ รัฐบาลประเทศต่าง ๆ องค์กรธุรกิจทั้งขนาดเล็กและใหญ่ รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคมต่างให้ความสนใจกับเรื่อง CSR มากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจและสิ่งแวดล้อมหรือ CSR นี้ ได้กลายเป็นมาตรฐานสากล เมื่อองค์กรระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization: ISO) ได้กำหนดมาตรฐานที่เป็นข้อแนะนำเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกับผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคอุตสาหกรรม ภาคแรงงาน ผู้บริโภค และองค์กรเอกชนอื่น ๆ (สถาบันรับรองมาตรฐานไอเอสโอ, 2551)

ในปัจจุบันนี้เราถือว่าการจัดทำ CSR เป็นแนวทางปฏิบัติที่องค์กรธุรกิจทุกแห่งจะต้องดำเนินการตามแนวทางที่เหมาะสมภายใต้หลักของการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม) ที่ทุกองค์กรสามารถนำไปประยุกต์ปฏิบัติได้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการดำเนินการที่เป็นประโยชน์และแก้ไขปัญหาของสังคมที่องค์กรธุรกิจตั้งอยู่หรือได้ใช้เป็นฐานประกอบการ CSR จึงไม่ได้มีผลทางการบังคับใช้ ซึ่งต่างจากกฎหมายที่ต้องมีการบังคับใช้ CSR จึงอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจขององค์กร และเมื่อองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับ CSR และมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนแล้ว บริษัทองค์กรธุรกิจนั้นจำเป็นจะต้องจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินการทางด้าน CSR ด้วย การกระทำเช่นนี้อิงอยู่บนแนวคิดที่ว่า ในท้ายที่สุด CSR จะคืนกำไรหรือผลประโยชน์กลับคืนสู่องค์กรธุรกิจนั้น นอกจากนี้เรายังมีความเชื่อว่ายาวนานแล้วกำไรหรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นจะนำไปสู่การคงอยู่ขององค์กรธุรกิจอย่างยั่งยืน แต่

หลักสำคัญอยู่ที่ว่าความยั่งยืนขององค์กรธุรกิจจะเกิดขึ้นได้นั้นจะต้องเกิดจากสังคมที่ได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้นการทำกิจกรรม CSR จะทำให้องค์กรธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันกับชุมชนและทำให้บุคลากรขององค์กรธุรกิจทำงานได้อย่างมีความสุขและปลอดภัย (ฐานเศรษฐกิจ, 2552)

สำหรับในประเทศไทยนั้นกระแสความรับผิดชอบต่อสังคมได้ถูกจุดประกายอย่างจริงจังขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2549 องค์กรธุรกิจหลาย ๆ แห่ง ได้กำหนดให้ CSR เป็นกิจกรรมหลักกิจกรรมหนึ่งขององค์กร หากแต่ในระยะแรก ๆ องค์กรธุรกิจส่วนใหญ่ไม่สามารถมองได้ชัดเจนว่าจะทำ CSR อย่างไร องค์กรธุรกิจส่วนใหญ่มองว่าการดำเนินการด้าน CSR เป็นเรื่องของการจัดสรรกำไรของธุรกิจไปช่วยเหลือสังคมในรูปแบบต่าง ๆ อาทิเช่น การบริจาคเงินหรือสิ่งของเพื่อการกุศล หรือให้ทุนการศึกษา การปลูกป่า การทำปรับปรุงภูมิทัศน์ของโรงเรียนเมื่อมีการร้องขอจากสังคมเท่านั้น และในโอกาสนั้น องค์กรธุรกิจต่าง ๆ จะถือโอกาสนำ CSR มาเป็นประเด็นการขับเคลื่อนทางการตลาด และขณะเดียวกัน องค์กรธุรกิจที่ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อกิจกรรมทางสังคม ก็จะถือโอกาสโฆษณาประชาสัมพันธ์ตัว องค์กรธุรกิจไปพร้อม ๆ กัน เพื่อมุ่งหวังยอดขายที่เพิ่มขึ้น ซึ่งการกระทำเช่นนี้นักวิชาการไม่ได้มองว่าเป็นการดำเนินกิจกรรม CSR อย่างแท้จริงในรูปแบบของการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืนแต่อย่างใด (พิพัฒน์ ยอดพฤติการ, 2551)

ในทางวิชาการเราถือว่า CSR ขององค์กรธุรกิจนั้นมีประโยชน์ต่อทั้งองค์กรธุรกิจและสังคมอย่างมาก (สถาบันธุรกิจเพื่อสังคม, 2552) เพราะสังคมมีความคาดหวังว่า CSR จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้างกลไกเพื่อควบคุมการดำเนินงานโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาสมดุลระหว่างผลกำไร ประชาชน และโลก(สิ่งแวดล้อม) แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาเป็นข้อกำหนดทางการดำเนินธุรกิจยุคใหม่ที่ทำให้ องค์กรธุรกิจเกิดความตื่นตัวอย่างมาก เพราะนักวิชาการมองว่าตัวแปร ด้านราคา ด้านปริมาณหรือคุณภาพผลิตภัณฑ์และบริการตามลำพังไม่ใช่ตัวกำหนดความได้เปรียบทางธุรกิจอีกต่อไป นอกจากนี้ นักวิชาการยังมองอีกเช่นกันว่าการจัดทำโครงการ CSR ด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการสร้าง ความเป็นธรรม คือ โอกาสในการทำธุรกิจอย่างยั่งยืนในอนาคต ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากปัญหา สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เริ่มเข้ามากระทบกับความรู้สึกนึกคิดของผู้คนมากขึ้นเรื่อย ๆ CSR จึงกลายเป็น กระแสหลักของสังคมในโลกธุรกิจในยุคนี้และยุคต่อ ๆ ไป ทำให้ CSR กลายเป็นองค์ประกอบของการ บริหารจัดการที่สำคัญขององค์กรธุรกิจในอนาคต เพราะถึงแม้ว่าธุรกิจจะได้รับความเห็นชอบหรือ สนับสนุนจากผู้ถือหุ้น แต่ถ้าถูกปฏิเสธจากสังคม ไม่ได้รับการสนับสนุนทางสังคมแล้วคงไม่มีองค์กรใด อยู่รอด นั่นคือ สังคมจะกดดันผู้ถือหุ้น และผู้ถือหุ้นก็จะไปกำหนดให้องค์กรต้องปฏิรูปนับตั้งแต่เรื่องของ แนวคิด วิธีการและการแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคม (อนันตชัย ยูประภคม, 2550 อ้างถึงใน โชติรัตน์ ศรีสุข, 2554)

ด้วยแนวความคิดทางวิชาการในเรื่อง CSR ดังกล่าว จึงทำให้ปัจจุบันพบว่าองค์กรธุรกิจใหญ่ ๆ ในประเทศไทยล้วนแล้วแต่มีการดำเนินการในเรื่อง CSR ทั้งสิ้น แต่ผู้วิจัยมีความสนใจในบริษัทที่ทำ ธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรด้วยเหตุผลที่ว่าบริษัทที่ประกอบธุรกิจทางด้านการเกษตรเกี่ยวข้องกับประชากร

ส่วนใหญ่หรือแทบทั้งหมดของประเทศ เพราะบริษัทอุตสาหกรรมทางการเกษตรจะเป็นบริษัทที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ทั้งทางตรงและทางอ้อมในแต่วันของทุกคน และบริษัทเหล่านี้มีกระบวนการผลิตและสินค้าที่ผลิตออกสู่ตลาดที่เกี่ยวกับการดำรงชีวิตของคนมากที่สุด (เครือเจริญโภคภัณฑ์อาหาร, 2556; เบทาโกร, 2554) ดังนั้นความสัมพันธ์ที่กระหว่างบริษัทอุตสาหกรรมทางการเกษตรกับชุมชน (ซึ่งในที่นี้หมายถึงประชากรทั่วทั้งประเทศ) จึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญของความมั่นคงและมั่งคั่งของบริษัทและของประชาชน

ในการเลือกบริษัทที่จะศึกษานั้น ผู้วิจัยยึดหลักว่าธุรกิจและส่วนแบ่งทางการตลาดของบริษัทจะต้องไม่ใหญ่มากจนเกินไป หรือเล็กเกินไป หรือมีส่วนแบ่งทางการตลาดไม่มากนักและไม่มีกิจกรรมทางด้าน CSR ที่ชัดเจน แนวคิดดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยได้คัดเลือกบริษัทแห่งหนึ่ง ซึ่งด้วยเหตุผลทางจริยธรรมของการวิจัยผู้วิจัยจะไม่กล่าวถึงชื่อจริงของบริษัท (Vallgarda, S. & Koch, L., 2008) แต่ผู้วิจัยจะใช้นามสมมุติของบริษัทที่ทำการศึกษารั้งนี้ว่า “บริษัท B” บริษัทนี้ได้ทำธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารครบวงจรของประเทศไทย ครอบคลุมตั้งแต่ธุรกิจอาหารสัตว์ ปศุสัตว์ ผลิตภัณฑ์สำหรับสุขภาพสัตว์ ไปจนถึงผลิตภัณฑ์อาหารคุณภาพเพื่อการส่งออกและจำหน่ายในประเทศ เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค ได้อย่างหลากหลาย ภายใต้แนวคิด “เพื่อคุณภาพชีวิต” ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการดำเนินธุรกิจด้วยความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค และนอกจากการดำเนินธุรกิจด้วยความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคแล้วบริษัทยังยึดมั่นในการสร้างประโยชน์สูงสุดให้กับชุมชนและสังคม โดยตลอดระยะเวลาการดำเนินธุรกิจที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญและดำเนินกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ควบคู่ไปกับการดำเนินธุรกิจที่เกิดขึ้นในแต่วัน มีการจัดทำโครงการและสร้างสรรค์กิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ มีส่วนร่วมเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนอย่างยั่งยืนและตอบแทนคืนสู่สังคม หลากหลายโครงการด้วยกัน ซึ่งโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชนตำบลช่องสาริกา หรือ “สาริกาโมเดล” คือหนึ่งกิจกรรมด้าน CSR ของบริษัท B ที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่การเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนในชุมชน และให้ประชาชนมีชีวิตความอยู่ที่ดีขึ้น

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปรัชญาและแนวคิดที่แสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้บริหารบริษัท “B”
2. เพื่อศึกษารูปแบบและวิธีดำเนินกิจกรรมที่แสดงออกถึง CSR ของบริษัท “B” ในโครงการช่องสาริกาโมเดล

### ทฤษฎีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดชุมชนเข้มแข็งของ วรวิทย์ อวิรุทธวรกุล และ ธีระพงษ์ มาลัยทอง (2550) กล่าวว่า ความเข้มแข็งของชุมชนนั้นว่ามีบทบาทความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะ

ในด้านการเป็นกลไกขับเคลื่อนเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาคุณภาพ ชีวิต การลดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนอันเนื่องมาจากการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนการเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เพื่อเสริมสร้างชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนให้ดีขึ้น มีความสุขและมั่นคง รวมทั้งการเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้โครงสร้างสังคมโดยรวมแข็งแรง มั่นคง และรองรับการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงยั่งยืนได้ต่อไป

แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจเอกชนเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับพร้อมทั้งกันทั้งจากนักวิชาการและผู้ถือหุ้นของบริษัทธุรกิจเอกชนต่าง ๆ จึงมีบริษัทธุรกิจเอกชนต่าง ๆ ที่ต้องการดำเนินโครงการเพื่อประโยชน์ของสังคม นอกเหนือไปจากการดำเนินธุรกิจประจำที่ทำอยู่ในทุกวัน (สถาบันธุรกิจเพื่อสังคม, 2552) ดังนั้นในปัจจุบันนี้เราจึงพบว่า บริษัทธุรกิจเอกชนทั้งขนาดกลางและขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก หรือส่วนใหญ่ต่างก็ได้จัดหรือผนวกเอาการดำเนินการทางด้านความรับผิดชอบต่อสังคมไว้เป็นส่วนหนึ่งของพันธกิจของบริษัทธุรกิจเอกชน (วัชรียา สุขศรี, 2548; จิรัชญา โยธาทิกรักษ์, 2551; ญัฐชรินทร์ อภิวัชญ์ชลชาติ, 2551; สุเมธ กาญจนพันธุ์, 2551; พิชามณัฐ กรวัฒนกฤตย์, 2553; ศุภิกา สำเภาพล, 2553; จันทิมา รักสัตย์, 2555)

ในประเทศไทยได้มีผู้วิจัยเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน ผลงานวิจัยเหล่านี้สามารถนำมาจำแนกตามขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้เป็น 3 ประเภท คือ 1) มุ่งศึกษาว่าบริษัทธุรกิจเอกชนที่ตกเป็นตัวอย่างในการศึกษานั้นมีความรู้ความเข้าใจหรือมีแนวคิดอย่างไรในการดำเนินโครงการที่แสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคม 2) มุ่งศึกษาความรู้ความเข้าใจหรือปรัชญาและแนวคิดของบริษัทในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมเท่านั้น แต่ยังไม่ได้ขยายขอบเขตของการศึกษาไปถึงว่าบริษัทที่ศึกษาหรือเป็นตัวอย่างนั้น ได้มีโครงการอะไรที่ดำเนินการ โดยมุ่งยึดเอาชุมชนหรือสังคมเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ตามแนวคิดของการคืนกำไรของบริษัทไปสู่สังคม สำหรับงานวิจัยประเภทนี้ครอบคลุมไปถึงงานวิจัยที่กล่าวถึงวิธีการหรือกระบวนการในการดำเนินการซึ่งแตกต่างกันไปตามประเภทของบริษัทธุรกิจ และ 3) มุ่งประเมินผลการดำเนินการของบริษัทธุรกิจเอกชนที่แสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อให้ได้ข้อสรุปว่าการทำ CSR นั้น ก่อให้เกิดผลประโยชน์หรือผลกระทบที่ดีต่อสังคมหรือชุมชนอย่างไรบ้าง และมากน้อยเพียงใด

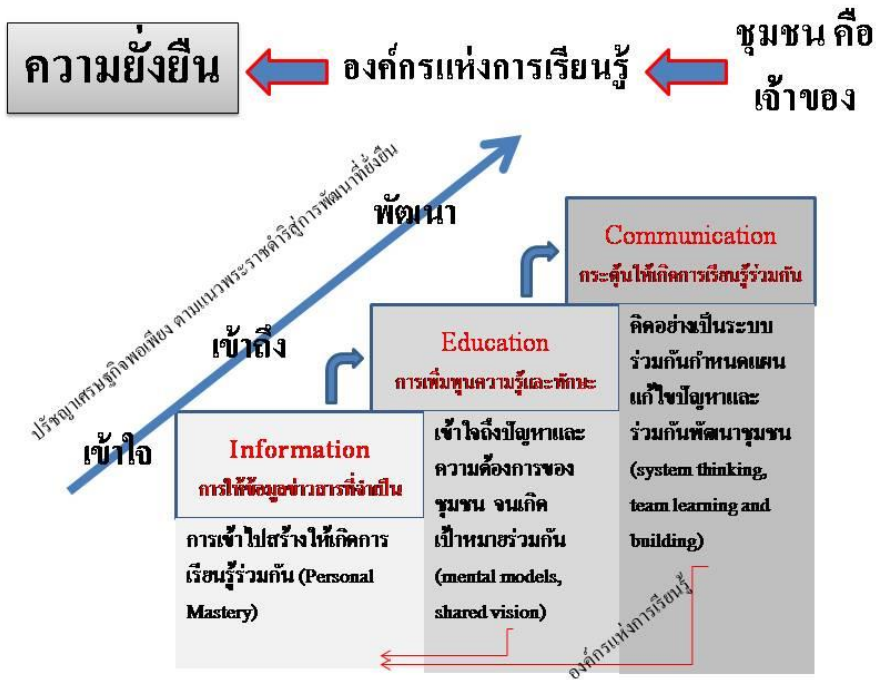
ในงานวิจัยทั้งสามประเภทนี้จะพบว่าประเภทที่ 1 จะมีเป็นจำนวนมากกว่าอีกสองประเภท (ตัวอย่างเช่นรายงานการวิจัยของญัฐชรินทร์ อภิวัชญ์ชลชาติ, 2551; สุเมธ กาญจนพันธุ์, 2551; ภัชชิกา เกิดโมลี, 2552; ศุภิกา สำเภาพล, 2553; บัณฑิตา ทรัพย์กมล, 2554; จันทิมา รักสัตย์, 2555; สรรชัย ลีสุขสม, 2557) รองลงมาได้แก่การวิจัยประเภทที่ 2 ซึ่งศึกษาในองค์กรธุรกิจหลากหลายประเภท และแต่ละเรื่องล้วนแล้วแต่มีกิจกรรมในโครงการต่าง ๆ ที่ไม่สามารถนำมาวิเคราะห์หรือสังเคราะห์เชิงอภิมาน (Meta Analysis) ได้ (โกวิทย์ สวัสดิ์มงคล, 2550; ญัฐชรินทร์ อภิวัชญ์ชลชาติ, 2551; นันทวิภา ชีวะอุดม, 2551; สุเมธ กาญจนพันธุ์, 2551; พรณทิมา สรรพศิริพันธ์, 2552; อภิรัฐ นาเลาะห์,

2557) ส่งผลให้การศึกษาในเรื่อง CSR นี้ มีลักษณะเป็นการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) และขาดการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขาดกรอบแนวคิดทฤษฎีที่จะนำมาใช้ในการวิจัย ส่วนงานวิจัยประเภทที่ 3 นั้น คือ การวิจัยประเมินผลซึ่งนักวิจัยจำเป็นต้องสามารถผสมผสานระหว่างความเป็นนักวิชาการและนักพัฒนาที่สามารถเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของทั้งชุมชนที่ศึกษา และของบริษัทเอกชนที่ดำเนินกิจกรรม CSR งานวิจัยประเภทนี้จะมีลักษณะเป็นงานวิจัยพัฒนาที่ต้องใช้เวลาในการศึกษาเป็นระยะเวลานานกว่าการวิจัยใน 2 ประเภทแรก ดังนั้นเราจึงพบว่า การวิจัยประเภทนี้มีน้อยมากที่สุด ในจำนวนงานวิจัยประเภทนี้มีอยู่น้อยนั้น พบว่า พระประมวล บุตรดี (2552) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจกับการพัฒนาชุมชน: กรณีศึกษาฝ่ายชะลอน้ำชุมชนสาสบก จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นการประเมินผลการดำเนินโครงการ CSR ของบริษัทปูนซิเมนต์ไทย(ลำปาง) จำกัด ในลักษณะการสนับสนุนให้ชุมชนร่วมสร้าง “ฝ่ายชะลอน้ำ” ในชุมชนของตน โครงการนี้ได้ส่งผลให้ชุมชนมีการเรียนรู้และมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และมีน้ำใช้เพื่อการเกษตรส่งผลให้ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามโครงการนี้มีลักษณะเป็น Supply Driven CSR เพราะฐานคิด ตลอดจนการผลักดันให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ เกิดจากนโยบายและความต้องการของบริษัท ซึ่งในขณะที่แนวคิดการพัฒนาชุมชนนั้น มุ่งเน้นการพัฒนา “คน” หรือ “กลุ่มคน” ให้มีศักยภาพในการพัฒนามีความเข้มแข็งทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเรียนรู้ และการจัดการตนเอง แต่แนวโน้มกิจกรรมเรื่องฝ่ายชะลอน้ำอาจไม่ยั่งยืนในระยะยาว เพราะกิจกรรมที่ทำอยู่ยังขาดการเสริมสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องในขณะที่บริษัทกำลังจะถอนความช่วยเหลือเพื่อไปสนับสนุนชุมชนอื่น ๆ ต่อไป

ในบทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่าการจัดทำ CSR ของบริษัท “B” ที่ผู้วิจัยได้เลือกมานี้ก่อให้เกิดประโยชน์หรือได้สะท้อนปรัชญา แนวคิดของผู้บริหารระดับสูงของบริษัทที่ถ่ายทอดออกมาให้เห็นรูปแบบและวิธีการดำเนินกิจกรรม CSR ของบริษัท “B” ที่นำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาชุมชน แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยไม่สามารถประเมินให้เห็นว่าการดำเนินโครงการที่แสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทในครั้งนี้ ส่งผลให้เกิดการเพิ่มกำไรหรือความยั่งยืนในธุรกิจของบริษัทหรือไม่ และในความเป็นจริงจากการทบทวนวรรณกรรมของผู้วิจัยพบว่า ยังไม่มีการวิจัยขึ้นใดเลยในประเทศไทยที่สามารถชี้ให้เห็นว่าการทำ CSR ก่อให้เกิดความเจริญเติบโตในธุรกิจมากนักน้อยเพียงใด แต่อย่างไรก็ตามมีผลงานวิจัยบางชิ้นที่ประเมินในเชิงคุณภาพและสรุปว่าการทำ CSR ก่อให้เกิดภาพพจน์ที่ดีขององค์กรและทำให้องค์กรเป็นที่ยอมรับของสังคม (ตัวอย่างเช่นงานวิจัยของ ญัฐินี ชูช่วย, 2553; ทศนีย์ ธนอนันต์ตระกูล, 2552; จิรัชญา โยธาทิรภัทร์, 2551; วรทัย ราวินิจ, 2549)

กรอบแนวคิดที่ผู้วิจัยใช้ในงานวิจัยนี้ใช้กรอบแนวคิดตามทฤษฎีองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ที่เริ่มพัฒนาขึ้นโดย Peter Senge (1990) ได้แก่ บุคคลที่รอบรู้ (Personal Mastery) รูปแบบความคิด (Mental Model) การมีวิสัยทัศน์ร่วม (Shared Vision) การเรียนรู้เป็นทีม (Team Learning) และการคิดเชิงระบบ (System Thinking) มาเป็นแนวทางอธิบายกระบวนการ

ในการทำ CSR ของบริษัท “B” ด้วยเหตุผลดังกล่าวในงานวิจัยนี้จึงต้องการนำเสนอให้เห็นว่าเราสามารถนำทฤษฎีองค์กรแห่งการเรียนรู้มาเป็นกรอบเพื่ออธิบายถึงความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการดำเนินกิจกรรม CSR ของบริษัท “B” ที่ผู้วิจัยทำการศึกษาส่งผลให้งานวิจัยชิ้นนี้แตกต่างจากงานวิจัยในเรื่อง CSR ที่เคยทำมาในอดีต



## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งเน้นที่จะนำเสนอปรัชญา แนวคิดของผู้บริหาร รวมถึงรูปแบบและวิธีการดำเนินกิจกรรมที่แสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ของบริษัท “B” โดยทำการศึกษาในพื้นที่ตำบลช่องสาริกา อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี ข้อมูลในการวิจัยได้มาจากการเฝ้าสังเกตการทำงานประกอบกับการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กิจกรรมเพื่อสังคมอาวุโสของบริษัท “B” ที่เข้าไปดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ตำบลช่องสาริกาแบบเชิงลึก จำนวน 2 คน และตัวแทนชุมชนที่เข้าร่วมโครงการกิจกรรม จำนวน 7 คน ในช่วงเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม 2557 ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการเฝ้าสังเกตและจากการสัมภาษณ์จะนำมาวิเคราะห์ร่วมกันในเชิงพรรณนา และนำเสนอแนวคิดและวิธีการทำงานว่า

สอดคล้องกับกรอบแนวคิดที่ได้จากการนำทฤษฎีองค์กรแห่งการเรียนรู้มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์รูปแบบและวิธีการดำเนินกิจกรรม CSR ของบริษัท “B” ในพื้นที่ศึกษา

## พื้นที่การศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ทำการศึกษาในพื้นที่ตำบลช่องสาริกา ซึ่งเป็นหนึ่งใน 9 ตำบลของอำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี โดยมีพื้นที่ประมาณ 81.16 ตารางกิโลเมตร หรือ 50,725 ไร่ มีประชากรประมาณ 3,702 ครัวเรือนหรือ 7,734 คนโดยประมาณ ครอบคลุม 13 หมู่บ้านได้แก่ บ้านสาริกาพัฒนา บ้านด่านกะเบา บ้านน้ำซับพัฒนา บ้านโคกสะอาด บ้านหลุมเรา บ้านตอยาง บ้านซับตะเคียน บ้านหนองโพธิ์ บ้านปากช่องสาริกา บ้านคลองตะเคียน บ้านห้วยสงบ บ้านช่องสาริกา และบ้านถ้ำบ่อทอง มีเส้นทางการคมนาคมเข้าสู่ตำบลเพียงเส้นทางเดียว คือ ทางรถยนต์ โดยทุกหมู่บ้าน มีเส้นทางเชื่อมต่อกันอย่างทั่วถึง ถนนส่วนใหญ่เป็นถนนลูกรัง หินคลุก และถนนลาดยาง ชาวบ้านในชุมชนตำบลช่องสาริกา มีความเป็นอยู่กันแบบสังคมชนบท อยู่อาศัยร่วมกันเหมือนเครือญาติ มีการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มีศาสนาพุทธเป็นแหล่งยึดเหนี่ยวจิตใจของชาวบ้านในตำบล และมีการน้อมนำเอาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวง มาใช้ในการดำเนินชีวิตของชาวบ้าน ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่ตำบลช่องสาริกา ประชากรร้อยละ 85 ประกอบอาชีพเกษตรกรรม พืชไร่ที่สำคัญ ได้แก่ ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง ทานตะวัน พักทอง อาชีพรอง ได้แก่ การเลี้ยงสัตว์ คือ การเลี้ยงโคนม โคเนื้อ ไก่ โดยใช้แหล่งน้ำจากธรรมชาติ และแหล่งน้ำที่สร้างขึ้นในการทำเกษตรกรรม

ด้วยปรัชญา มุมมองของผู้บริหารระดับสูงของบริษัทที่มองว่าบริษัทจำเป็นต้องเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และร่วมมีบทบาทในการพัฒนาและ สร้างความเข้มแข็งของชุมชน ดังนั้น จากปรัชญาและมุมมองดังกล่าวผู้บริหารของบริษัทจึงได้มีการถ่ายทอดแนวคิดนี้ให้บุคลากรในองค์กรเกิดความตระหนัก และมีความกระตือรือร้นมุ่งมั่นที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตำบลช่องสาริกา

## ผลการวิจัย

ผู้ศึกษาได้นำเสนอผลการวิจัยใน 3 ประเด็น อันได้แก่ 1) ปรัชญาและแนวคิดของผู้บริหารของบริษัท “B” 2) รูปแบบและวิธีดำเนินกิจกรรมที่แสดงออกถึง CSR ของบริษัท “B” ตามโครงการช่องสาริกาโมเดล และ 3) ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

**1. ปรัชญาและแนวคิดของผู้บริหารของบริษัท “B”** ผู้วิจัยพบว่า จากการกำหนดวิสัยทัศน์ของบริษัทที่ว่า “ทุกอย่างก้าวของเรา คือ ความมุ่งมั่น ทุ่มเท มุ่งผลิตและพัฒนาอาหารที่มีคุณภาพสูงและปลอดภัย จากฐานอุตสาหกรรมเกษตรที่ทันสมัย เพื่อสร้างเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรโลก” ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัท มีปรัชญา และแนวคิดที่มองธุรกิจทุกประเภทจะประสบ

ความสำเร็จได้นั้น ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเกิดมาจากการสนับสนุนของสมาชิกในสังคม หากประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ มีสังคม และมีสิ่งแวดล้อมที่ดี ก็จะทำให้บริษัทมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน แต่ในทางตรงกันข้ามหากประชาชนมีความยากจน มีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี ธุรกิจก็จะเจริญเติบโตไปไม่ได้ จากปรัชญาและแนวคิดดังกล่าวผู้บริหารยังมองต่อไปว่าการดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาสังคมจะเกิดผลสำเร็จได้นั้นจะต้องดำเนินการด้วยวิถีคิดเชิงระบบ กล่าวคือ การดำเนินการนั้นจะต้องส่งผลต่อการพัฒนาใน 3 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และจะต้องให้ชุมชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ และเป็นตัวขับเคลื่อนหลักในการพัฒนา

**2. รูปแบบและวิธีดำเนินการกิจกรรม CSR** จากการสังเกตและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของบริษัทกับตัวแทนชุมชนที่เข้าร่วมโครงการห้องสาริกาโมเดลนี้ โดยการประยุกต์ทฤษฎีองค์กรแห่งการเรียนรู้มาเป็นกรอบอธิบายรูปแบบและวิธีการดำเนินกิจกรรม CSR ของบริษัท “B” ผู้วิจัย พบว่า ในระยะเริ่มต้นของการดำเนินการทางบริษัท “B” จึงได้ค้นหาผู้นำของชุมชนเพื่อจะได้เป็นตัวแทนในการดำเนินการร่วมกับบริษัท ทางบริษัทจึงได้ส่งตัวแทนของบริษัท เข้าไปอาศัยอยู่ในชุมชนหรือละแวกใกล้เคียงกับชุมชน เพื่อเรียนรู้วิถีชีวิตของชุมชนในพื้นที่ตำบลห้องสาริกา ทำให้ทุกฝ่ายได้เรียนรู้ถึงปัญหาร่วมกัน (Personal Mastery) หลังจากนั้นก็จะให้พนักงานเข้าไปร่วมทำกิจกรรมชุมชนสัมพันธ์เพื่อสร้างความไว้วางใจ สร้างความเชื่อมั่น จากผู้นำชุมชน แกนนำชุมชน องค์กรท้องถิ่นหลัก ด้วยวิธีการเข้าไปคลุกคลีกับชุมชน สร้างความสัมพันธ์สนทนาคู่กันกับคนในชุมชนในการหาข้อมูลเชิงลึกแล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ชุมชนเพื่อให้รู้ปัญหาที่แท้จริงของชุมชน กระบวนการนี้ เรียกว่าเป็น “กลยุทธ์การทำความเข้าใจ” ก่อให้ทั้งสองฝ่าย คือ ทั้งสมาชิกในชุมชนและพนักงานของบริษัทเข้าใจปัญหาและความต้องการของชุมชนอย่างชัดเจน อันเป็นการดำเนินการขั้นต้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในวิธีการที่จะสร้างความกระจ่างชัดเพื่อการตัดสินใจร่วมกันได้อย่างถูกต้องหรือมีวิธีการที่จะตอบสนองความเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏอยู่ได้อย่างเหมาะสม (Mental Models) ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้ทั้งหมดได้ดำเนินการในช่วงระยะเวลา ระหว่างปี พ.ศ. 2550-2555 การดำเนินการในระยะนี้ทำให้ทุกฝ่ายเข้าใจถึงปัญหาหลักของชุมชน คือ ขาดความรู้ ขาดแหล่งน้ำ และหนี้ในระบบ โดยทุกฝ่ายได้ร่วมกันแก้ไขปัญหานี้ (Shared Vision) หรือ เรียกว่าเป็น “กลยุทธ์การเข้าถึงชุมชน”

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงชุมชนเพื่อให้เกิดการเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างพนักงานของบริษัทกับประชาชนในชุมชน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนในชุมชนย่อมเป็นสิ่งสำคัญขั้นต้นที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชน ซึ่งเจ้าหน้าที่กิจกรรมเพื่อสังคมอาวุโส กล่าวว่า

“ในระยะแรก ๆ ที่มีการส่งพนักงานบริษัทเข้าไปอาศัยอยู่ในชุมชนหรือ  
ละแวกใกล้เคียงกับชุมชน เพื่อเข้าไปคลุกคลีกับชุมชน สร้างความสัมพันธ์สนทนาคู่กัน  
กับคนในชุมชนเพื่อให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างพนักงานบริษัทกับคนใน  
ชุมชนนั้น เบื้องต้นก็มีปัญหาอยู่บ้าง ด้วยเหตุที่ว่าประชาชนในชุมชนยังไม่เปิดใจ

ยอมรับคนแปลกหน้า พวกเราจึงต้องใช้เวลานานเกือบปีที่ทำให้คนในชุมชนเกิดการ  
เปิดใจยอมรับด้วยเห็นความจริงใจจากพวกเราที่มีให้กับชาวบ้าน” (เจ้าหน้าที่  
กิจกรรมเพื่อสังคมอาวุโส, สัมภาษณ์, 13 มิถุนายน 2557)

ซึ่งถือเป็นความสำเร็จก้าวแรกของการเริ่มต้นโครงการฯ ตามปรัชญาของบริษัทที่มุ่งมั่นที่จะ  
เป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตำบลช่องสาริกา

หลังจากที่ทุกฝ่ายมีความเข้าใจในปัญหานี้แล้วจึงได้เริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการในการที่จะหา  
ผู้สนับสนุน ดังนั้นทั้งบริษัทและชุมชนจึงได้เริ่มกระบวนการพัฒนาเครือข่าย โดยจัดให้มีการประชุม  
ร่วมระหว่างกลุ่มผู้นำชุมชน แกนนำชุมชน องค์กรบริหารส่วนตำบลช่องสาริกา เกษตรอำเภอ  
ปศุสัตว์อำเภอ พัฒนาชุมชน ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตรลพบุรี ธนาคารเพื่อการเกษตรและ  
สหกรณ์การเกษตร สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดลพบุรี โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล  
ช่องสาริกา คณะกรรมการชุมชนสัมพันธ์ เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกัน (Team  
Building) โดยแยกเป็นสามส่วน ดังต่อไปนี้ 1) การพัฒนาด้านสังคม มุ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็ง  
และความเป็นปึกแผ่น รวมตัวกันของสมาชิกในชุมชนเพื่อให้เสมือนหนึ่งเป็นครอบครัวเดียวกัน มีการ  
พัฒนาในเรื่องของโรงเรียน (1 โรงเรียน 1 โรงงาน) ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับองค์กรท้องถิ่นหลัก  
และองค์กรเครือข่ายต่าง ๆ มีการให้ทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาและส่งเสริมการเรียนรู้ในวิชาต่าง ๆ แก่เด็ก  
นักเรียนในชุมชนเพื่อให้เด็กนักเรียนเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงให้สมาชิกในชุมชนได้มีโอกาสเข้ามา  
ทำกิจกรรมร่วมกัน ได้แก่ ร่วมกันปลูกพืชผักสวนครัวทั้งในโรงเรียนและที่บ้าน ร่วมทำกิจกรรมทาง  
ประเพณีวัฒนธรรมต่าง ๆ เช่น งานสงกรานต์รดน้ำดำหัวผู้สูงอายุ กิจกรรมวันพ่อ กิจกรรมวันแม่ รมรงค์  
ทำเกษตรอินทรีย์ 2) การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ มุ่งเน้นให้สมาชิกในชุมชนมีอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มรายได้  
โดยการอบรมสมาชิกให้ทำเกษตรผสมผสาน หรือเกษตรนอกฤดูปลูก พบว่า สมาชิกหลายคนมีรายได้  
เพิ่มเติมจากการส่งเสริมการปลูกพืชเสริม เช่น การปลูกแตงกวา ปลูกมะนาว ปลูกพืชเสริมที่มีอายุการ  
เก็บเกี่ยวน้อยกว่าพืชหลักซึ่งเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรระหว่างรอรายได้จากผลผลิตของพืชหลัก  
มีการจัดอบรมการใช้น้ำเพื่อการเกษตรอย่างประหยัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลานอกฤดูฝน มีการให้  
ความรู้เกี่ยวกับการใช้พลังงานทดแทนโดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงานแสงอาทิตย์เพื่อนำมาใช้เป็นพลังงานใน  
การสูบน้ำเพื่อการเกษตร การทำเกษตรอินทรีย์และการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในพืชหลักอันส่งผล  
ให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่ม นอกจากนั้นยังมีการส่งเสริมให้มีการทำบัญชีครัวเรือนเพื่อจะสามารถวิเคราะห์  
ต้นทุนการผลิตและลดรายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่สูงและไม่จำเป็น และ 3) การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม  
บริษัทได้มีความรับผิดชอบสูงต่อชุมชนในเรื่องการบำบัดน้ำเสียจากโรงงาน โดยบริษัทได้ทำทางระบาย  
น้ำที่บำบัดแล้วให้เกษตรกรได้นำไปใช้ในการเกษตร ในการนี้บริษัทได้นำนักวิชาการมาพิสูจน์ยืนยันให้  
สมาชิกในชุมชนได้เห็นถึงคุณภาพของน้ำที่ผ่านการบำบัดแล้วว่าปลอดภัยและสามารถนำไปใช้ใน  
การเกษตรได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ซึ่งแนวคิดในการพัฒนาอย่างครบวงจรทั้ง  
สามด้านนี้เป็นแนวคิดเชิงระบบ (System Thinking) จากการดำเนินงานทั้ง 3 ด้านนี้ คือ ด้านเศรษฐกิจ

สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นการดำเนินงานที่ไม่ได้เป็นอิสระจากกันเพราะทั้งสามด้านต่างมีผลกระทบซึ่งกันและกัน แต่การดำเนินกิจกรรมในแต่ละกรอบกิจกรรม และแต่ละมิติการพัฒนานั้น จะมีการตั้งวัตถุประสงค์และความคาดหวังอย่างชัดเจนว่าผลที่ออกมาจะเป็นอย่างไร ซึ่งเรียกได้ว่าเป็น “กลยุทธ์การพัฒนา”

3. ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรม CSR การประเมินผลในส่วนนี้ผู้วิจัยไม่ได้เก็บข้อมูลเชิงปริมาณในลักษณะก่อนและหลังการดำเนินการจึงไม่สามารถนำเสนอผลที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาออกมาเป็นตัวเลขได้อย่างชัดเจน แต่จากการสัมภาษณ์กับสมาชิกในชุมชน พบว่า สมาชิกที่เข้าร่วมโครงการมีความพึงพอใจในตัวโครงการ โดยมีความรู้สึกและมีทัศนคติที่ดีต่อบริษัท “B” ที่ได้เข้ามาดำเนินกิจกรรม CSR ให้ชุมชน และจากการสัมภาษณ์ตัวแทนชุมชนที่เข้าร่วมโครงการกิจกรรม ซึ่งเป็นประธานเครือข่ายธนาคารหมู่บ้านและการเกษตรกับเจ้าหน้าที่กิจกรรมเพื่อสังคมที่รับผิดชอบโครงการนี้โดยตรง สรุปได้ว่า “เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น หนี้้นอกระบบลดลง และมีบ่อเก็บกักน้ำสำหรับไว้ใช้ทำการเกษตรในพื้นที่ต้นและรู้จักวิธีการใช้น้ำให้เหมาะสมกับ พืชชนิดต่าง ๆ ที่ปลูก โดยไม่เป็นการใช้น้ำมากจนเกินเหตุความจำเป็นจึงทำให้มีน้ำใช้เพียงพอ นอกจากนั้นเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมีการขยายผลต่อไปยังเครือข่ายญาติพี่น้องเพื่อนบ้านที่มีทำกินบริเวณใกล้เคียง” (ประธานเครือข่ายธนาคารหมู่บ้านและการเกษตรและเจ้าหน้าที่กิจกรรมเพื่อสังคม, สัมภาษณ์, 13 มิถุนายน 2557)

## อภิปรายผล

ตัวแบบนี้สำเร็จด้วยการใช้กระบวนการ learning Organization กล่าวคือ มุ่งให้ชุมชนเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ด้วยการเข้าไปสร้างให้เกิดการเรียนรู้ถึงปัญหาร่วมกัน (personal mastery) ระหว่างพนักงานของบริษัทกับสมาชิกของชุมชน โดยให้ทั้งสองฝ่ายร่วมกันเก็บข้อมูลเพื่อจะได้เข้าใจปัญหาและความต้องการของชุมชนอย่างชัดเจน (mental models) ซึ่งก่อให้เกิดเป้าหมายร่วมกันระหว่างพนักงานของบริษัทและสมาชิกในชุมชนในการแก้ไขปัญหาของชุมชน (shared vision) ทำให้ทั้งสองสามารถร่วมกันกำหนดแผนและร่วมกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน (team learning and building) โดยใช้วิธีคิดเชิงระบบ (system thinking) ด้วยการมองว่าการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชนจะต้องให้ครบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเพราะทั้งสามด้านนี้ไม่ได้เป็นอิสระจากกัน กล่าวคือ ทั้งสามด้านต่างมีผลกระทบซึ่งกันและกัน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาให้เบ็ดเสร็จจึงต้องทำทั้งสามด้าน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของพระประมวล บุตรดี (2552) ที่ทำวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจกับการพัฒนาชุมชน: กรณีศึกษาฝ่ายชลอน้ำชุมชนสาสบก จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นการประเมินผลการดำเนินโครงการ CSR ของบริษัทปูนซีเมนต์ไทย (ลำปาง) จำกัด โดยโครงการนี้ส่งผลให้ชุมชนมีการเรียนรู้และมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และมีน้ำใช้เพื่อการเกษตรส่งผลให้ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามโครงการนี้มีลักษณะเป็น Supply

Driven CSR เพราะฐานคิด ตลอดจนการผลักดันให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ เกิดจากนโยบายและความต้องการของบริษัท ซึ่งในขณะที่แนวคิดการพัฒนาชุมชนนั้น มุ่งเน้นการพัฒนา “คน” หรือ “กลุ่มคน” ให้มีศักยภาพในการพัฒนามีความเข้มแข็งทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเรียนรู้ และการจัดการตนเอง ทำให้แนวโน้มของกิจกรรมฝ่ายชะลอน้ำอาจไม่ยั่งยืนในระยะยาว เพราะยังขาดการเสริมสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งยังสอดคล้องกับแนวคิดของสถาบันธุรกิจเพื่อสังคม (2552) ที่กล่าวว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ คือ การดำเนินธุรกิจควบคู่ไปกับการใส่ใจและดูแลรักษาสังคมและสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักจริยธรรม การกำกับดูแลกิจการที่ดี และการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาบูรณาการเพื่อนำไปสู่การดำเนินธุรกิจที่ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน

นอกจากนั้นแล้วกลไกหลักในการสนับสนุนและเพิ่มศักยภาพการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างแท้จริง คือ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนและเครือข่ายพันธมิตรของบริษัท ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของวรวิทย์ อวิรุทธารกุล และธีระพงษ์ มาลัยทอง (2550) ที่กล่าวว่า การมีส่วนร่วมและความเข้มแข็งของชุมชนนับได้ว่ามีบทบาทความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะในด้านการเป็นกลไกขับเคลื่อนเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาคุณภาพชีวิต การลดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนอันเนื่องมาจากการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนการเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เพื่อเสริมสร้างชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนให้ดีขึ้น มีความสุขและมั่นคง รวมทั้งการเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้โครงสร้างสังคมโดยรวมแข็งแรง มั่นคง และรองรับการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงยั่งยืนได้ต่อไป

อย่างไรก็ตามผลงานวิจัยนี้ไม่สามารถชี้ให้เห็นผลในระยะยาวว่าการดำเนินกิจกรรม CSR ส่งผลให้เกิดผลกำไรทางเศรษฐกิจ และส่งผลต่อความยั่งยืนของบริษัท “B” ที่ทำ CSR แต่อย่างใด แต่ผลงานวิจัยชิ้นนี้ชี้ให้เห็นถึงผลดีทางสังคมที่ทางบริษัทจะได้รับอันไม่สามารถประเมินเป็นมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ได้

### สรุปและข้อเสนอแนะ

**สรุป** จากการที่ได้เรียนรู้กระบวนการ ขั้นตอน และกลยุทธ์ในการดำเนินกิจกรรมที่แสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของบริษัท “B” กรณีศึกษาช่องสาริกาโมเดล นั้นพบว่า บริษัทใช้วิธีการสร้างความไว้วางใจ สร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นระหว่างองค์กรกับชุมชนด้วยการเข้าไปคลุกคลีอยู่ในชุมชนเพื่อให้ได้ข้อมูลปัญหาที่แท้จริงของชุมชนออกมา แล้วนำมาวิเคราะห์ ซึ่งสามารถสรุปปัญหาของชุมชนได้ 3 ประเด็นหลัก คือ ขาดความรู้ ขาดแหล่งน้ำ และหนี้ดอกเบี้ย หลังจากราบปัญหาและความต้องการของชุมชนแล้ว บริษัทได้สร้างการมีส่วนร่วมโดยการจัดประชุมระดมสมองระหว่างบริษัท ประชาชน และเครือข่ายพันธมิตรของบริษัท ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนและ

กลยุทธ์ในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ชุมชนประสบ โดยบริษัทเป็นผู้สนับสนุนทางด้านความรู้ เทคนิควิธีการดำเนินการ และงบประมาณ ด้วยกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการผ่านหลากหลาย กิจกรรมซึ่งครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมธนาคารพัฒนาหมู่บ้าน การพัฒนาอาชีพ และการจัดทำกรณีศึกษาต่าง ๆ เพื่อปลูกฝังความรัก ความภาคภูมิใจในถิ่นฐานบ้านเกิด และส่งเสริมการพึ่งพาตนเองในชุมชนตำบลช่องสาริกา หลังจากดำเนินการพัฒนามาได้สองปี พบว่า ประชาชนในชุมชนที่บริษัทได้เข้าไปดำเนินโครงการพัฒนามีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งบริษัทมีกลยุทธ์หลักในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวด้วยการยึดหลักการพัฒนามาตามแนวพระราชดำริ คือ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” โดยมองว่า “เมื่อประชาชนเข้าใจ ก็จะนำไปสู่การเข้าถึง และเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป”

ดังนั้น จึงนับได้ว่าชุมชนต้นแบบเล็ก ๆ ที่มีความรักใคร่ กลมเกลียว สามัคคีกันในชุมชนตำบลช่องสาริกาถือเป็นตัวอย่างขององค์กรชุมชนเข้มแข็งที่พร้อมก้าวพัฒนาต่อไป เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศ

### ข้อเสนอแนะ

ผลงานวิจัยนี้ให้ข้อเสนอแนะ 2 ประการ คือ

1. ในการดำเนินกิจกรรมทางด้าน CSR นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินการด้วยการใช้แนวคิดเชิงระบบ ซึ่งเป็นการพัฒนาเพิ่มเติมจากแนวคิดเดิมที่มอง CSR ไปที่สังคมเป็นหลัก ในงานวิจัยชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่า เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมนั้นไม่สามารถแยกจากกันได้อย่างชัดเจน การดำเนินการพัฒนาทั้งสามด้านจะช่วยให้เปลี่ยนความคิดจากเดิมที่มอง CSR ว่าหมายถึง Corporate Social Responsibility มาเป็น Corporate System Responsibility ซึ่งหมายถึง ความรับผิดชอบต่อระบบของสังคม มิใช่หมายถึงชุมชน ดังเช่น งานวิจัยและตัวทฤษฎีนี้ที่เคยเข้ามาในอดีตโดยทั่ว ๆ ไป

2. เราควรมองกระบวนการ CSR เป็นกระบวนการปรับเปลี่ยนเพื่อพัฒนาสังคมโดยใช้ความรู้เป็นตัวนำ โดยผ่านกระบวนการ IE&C ซึ่งหมายถึง (1) การให้ข้อมูลข่าวสาร (Information) ทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ควรรับรู้แก่สมาชิกในชุมชน (2) การเพิ่มพูนความรู้และทักษะที่จำเป็นให้แก่สมาชิกในชุมชนและส่งเสริมการเรียนรู้ (Education) และ (3) ส่งเสริมกระตุ้นให้สมาชิกในชุมชนมีการสื่อสารและเกิดการเรียนรู้จากการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน (Communication) เพื่อให้สมาชิกชุมชนมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์อันจะเป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

### ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1. หากองค์กรธุรกิจอื่นที่มีความสนใจในการดำเนินกิจกรรม CSR ตามตัวแบบในงานวิจัยนี้ จะต้องคำนึงถึงหรือมีข้อพึงระวัง คือ ชุมชนหรือพื้นที่ที่จะเข้าไปดำเนินกิจกรรม CSR นั้น คนในชุมชน

จะต้องพร้อมที่จะยอมรับและมีความต้องการที่จะเรียนรู้ร่วมกัน อีกทั้งองค์กรธุรกิจเองก็ต้องมีบุคลากรที่มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาด้วย

2. ชุมชนควรมีการขยายผลต่อไปยังเครือข่ายญาติพี่น้องเพื่อนบ้านที่มีทำกินบริเวณใกล้เคียง ร่วมกันทำงานอย่างเป็นระบบ เกิดความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน รวมทั้งเครือข่ายพันธมิตร เช่น วัด โรงเรียน และชุมชนอื่นโดยรอบ จนเกิดเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่สามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

## เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ สวัสดิ์มงคล. 2550. ความรับผิดชอบต่อสังคมด้านการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการรอกเขนร่วมบริการ ชสมก. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จิรัชญา โยธาทิกรักษ์. 2551. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อภาพลักษณ์ด้านความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท ปตท.จำกัด(มหาชน) และผลของภาพลักษณ์ต่อทัศนคติที่มีต่อตราสินค้า ปตท. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาการประชาสัมพันธ์ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.
- จันทิมา รักสัตย์. 2555. นโยบายและกลยุทธ์การดำเนินกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน) โดยการใช้เครือข่ายสังคมออนไลน์. วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ฐานเศรษฐกิจ. 2552. CSR-DIW ก้าวแรก ISO 26000 ธุรกิจไทย. ค้นเมื่อ 13 มิถุนายน 2557 จาก <http://library.dip.go.th/multim6/edoc/18393.pdf>
- ณัฐชนินทร อภิวัชญ์ชลชาติ. (2551). การศึกษาการให้ความหมาย รูปแบบและกลยุทธ์การดำเนินกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท ปตท.จำกัด(มหาชน). รายงานการค้นคว้าอิสระ สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและเอกชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ณัฐินี ชูช่วย. 2553. กลยุทธ์การบริหารโครงการกิจกรรมเพื่อความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมในการสร้างภาพลักษณ์ของบริษัท ปตท.จำกัด(มหาชน). รายงานการค้นคว้าอิสระปริญญาวารสารศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารสื่อสารมวลชน) คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทัศนีย์ ธนอนันต์ตระกูล. 2552. การจัดการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจที่ได้รับรางวัลจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการพัฒนาศาสตร์บริหารมนุษยและองค์กร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- นันท์วิภา ชีวะอุดม. 2551. การศึกษาการให้ความหมาย รูปแบบและกลยุทธ์ของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด(มหาชน). รายงานการค้นคว้าอิสระสาขาวิชาการจัดการภาครัฐและเอกชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- บริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด(มหาชน). 2556. ซีพีเอฟกับความยั่งยืน. สืบค้น 13 มิถุนายน 2557, จาก <http://www.cpfworldwide.com/th/sustainability>
- บริษัท เบตาโกร จำกัด. 2554. วิสัยทัศน์และพันธกิจ. สืบค้น 13 มิถุนายน 2557, จาก [http://www.betagro.com/vision\\_th.php](http://www.betagro.com/vision_th.php)
- บัณฑิตา ทรัพย์กมล. 2554. กลยุทธ์การบริหารจัดการด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรรณทิมา สรรพศิรินันท์. 2552. การจัดการการสื่อสารเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมด้านสิ่งแวดล้อมของศูนย์การค้าครบวงจรในประเทศไทย. รายงานโครงการเฉพาะบุคคล ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการการสื่อสารองค์กร คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พระประมวล บุตรดี. 2552. การดำเนินกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจกับการพัฒนาชุมชน กรณีศึกษาฝ่ายชะลอน้ำชุมชนสาบกกท จังหวัดลำปาง. วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิชามญชุ์ กรวัฒน์กฤตย์. 2553. การศึกษาเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม กรณีศึกษาบริษัทไทยยูเนียน โพรเซ้น โปรดักส์ จำกัด(มหาชน). รายงานการค้นคว้าอิสระปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารเทคโนโลยี วิทยาลัยนวัตกรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิพัฒน์ ยอดพฤติการณ์ และคณะ. 2551. ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร. ค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2551 จาก <http://www.thaicso.com>
- ภัชภิชา เกิดโมลี. 2552. การศึกษาการให้ความหมาย รูปแบบและกลยุทธ์ความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท ไทยเพรซิเดนทึฟูดส์ จำกัด(มหาชน). รายงานการค้นคว้าอิสระหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- วรทัย ราวิณีจ. (2549). ประสิทธิผลของการใช้แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมในการสร้างภาพลักษณ์ของบริษัทเครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรวิทย์ อวิรุทธ์วรกุล และ ชีระพงษ์ กล้วยทอง. (2550). “การพัฒนาดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชน.” วารสารเศรษฐกิจ และสังคม, 44(1), 40-47.

- วัชรียา สุขศรี. (2548). ผลกระทบของความรับผิดชอบต่อสังคมที่มีต่อผลการดำเนินงานของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และบริษัทข้ามชาติของไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- ศุภิกา สำเภาพล. (2553). ความรู้ และความตระหนักเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร. รายงานการค้นคว้าอิสระปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการการสื่อสารองค์กร คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันธุรกิจเพื่อสังคม. 2552. แนวทางความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ. ค้นเมื่อ 10 กันยายน 2556 จาก [http://www.csri.or.th/sites/default/files/CSRI\\_green.pdf](http://www.csri.or.th/sites/default/files/CSRI_green.pdf)
- สถาบันรับรองมาตรฐานไอเอสโอ. (2551). ความรับผิดชอบต่อสังคม. ค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2557 จาก <http://www.diw.go.th/csr/training.html>
- สรรัช ลิ้มสุขสม. 2557. การให้ความหมาย รูปแบบ และกลยุทธ์การดำเนินกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมของ บริษัท เครือเบทาโกร จำกัด, วารสารวิชาการ Veridian E-Journal, 7(1), 611-624.
- สุเมธ กาญจนพันธุ์. 2551. กลยุทธ์การบริหารจัดการด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โชติรัตน์ ศรีสุข. 2554. กลยุทธ์การสื่อสาร และการรับรู้รูปแบบ โครงสร้างการรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน). ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาวิชาประกอบการ.
- อนันตชัย ยूरประถม. 2550. เปิดตำนาน CSR พิสูจน์คุณค่าจากภายใน. Productivity World, 12(71), 25-30.
- อภิรัฐ นาเลาะห์. 2557. รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- Vallgarda, S. & Koch, L. 2008. Research Methods in Public Health. Copenhagen: Gyldendal Akademisk.
- Senge, P. M. 1990. The fifth disciplines: the art and practice of learning organization. London: Century Business.

# นวัตกรรมท้องถิ่นด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยว

## Innovation for Local Planning in Support of Investment in Commerce and Tourism.

กมลวรรณ โยกราช<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหานวัตกรรมท้องถิ่น ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยวจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จในการสร้างนวัตกรรมท้องถิ่น โดยศึกษาจากโครงการเด่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอท่าช้าง จังหวัดสุราษฎร์ธานี 7 แห่ง

ผลการศึกษา พบว่า โครงการส่งเสริมการเพาะเห็ด เพื่อสร้างรายได้ในภาวะวิกฤตเนื่องจากภัยธรรมชาติของเทศบาลตำบลท่าช้างมีความเป็นนวัตกรรมท้องถิ่น โดยเป็นโครงการที่เทศบาลตำบลท่าช้างได้มีแนวคิดที่จะสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะผู้ประสบภัยอุทกภัยโดยการส่งเสริมให้ประชาชนเพาะเห็ดฟางในตะกร้า แต่การดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงมีแนวคิดที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้โครงการดังกล่าวประสบผลสำเร็จสูงสุด จึงมีการจัดตั้งกลุ่มวิสาหกิจชุมชนขึ้นมาเพื่อให้การทำงานมีแนวทางและรูปแบบที่ชัดเจน มีประสิทธิภาพ ทำให้องค์กรมีการพัฒนาจากการเพาะเห็ดฟางในตะกร้าเป็นการเพาะเชื้อเห็ด โดยใช้วัตถุดิบที่มีในท้องถิ่นและมีการแปรรูปผลผลิตโดยการสร้างมูลค่าเพิ่มในตัวสินค้า โดยมีการแปรรูปเป็นอาหารเพื่อบริโภคในครัวเรือน และจำหน่าย ซึ่งไม่มีในท้องถิ่นมาก่อน เช่น น้ำพริกเผาเห็ดแครง ขนมจีนน้ำยาเห็ดแครง ฯลฯ ซึ่งทำให้หน่วยงานต่างๆ มองเห็นถึงความสำคัญของโครงการดังกล่าว จึงได้มีการดำเนินงานแบบบูรณาการร่วมกัน โดยการสนับสนุนทำให้กลุ่มวิสาหกิจชุมชนเพาะเห็ดเทศบาลตำบลท่าช้างมีศักยภาพเพิ่มขึ้น การดำเนินงานตามโครงการประสบความสำเร็จอย่างมั่นคงและยั่งยืน

### Abstract

This research had the objective of exploring innovations for local planning in support of investment in commerce and tourism by the local administrative organizations (LAO) and to identify factors behind the success of those innovations. This study looked case studies in LAOs in Tha Chang District of Surat Thani Province.

This study found that a project to promote mushroom cultivation as an income-generating activity was threatened by unseasonal floods in one location. This forced the

<sup>1</sup> เจ้าพนักงานธุรการ, องค์การบริหารส่วนตำบลคลองไทร อำเภอท่าช้าง จังหวัดสุราษฎร์ธานี

Tha Chang Tambon Municipality to innovate to find alternative means of income generation for the local population. One project was specifically targeted to mushroom farmers who were impacted by the flooding. Alternative approaches to mushroom cultivation that were at less risk of flood damage were not as successful as expected. As a result, a local enterprise group was formed to implement a more systematic method of mushroom cultivation that used local resources and was protected from flooding. This enterprise produced a variety of mushroom food products with considerable value added. These products were new to the local community and sold well, including “Nam Prik Het Kraeng,” “Kanom Jeen Nam Ya Het Kraeng”, etc. Other agencies took note of this success and replicated integrated projects based on this model. This helped improve the capacity of the local group and spread its secrets of success to other groups to help sustain income generation in the locality.

**คำสำคัญ:** นวัตกรรมท้องถิ่น

**Key Words:** Innovation for Local

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นกลยุทธิ์หลักในการพัฒนาประเทศ และนับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลากว่าทศวรรษ ระยะเวลาดังกล่าวยาวนานพอที่จะทำให้ท้องถิ่นได้เรียนรู้และนำไปสู่การกำเนินนวัตกรรมทางการบริหารและบริการสาธารณะ

การบริหารจัดการงานบริการสาธารณะตามภารกิจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความครอบคลุมภารกิจหลายด้าน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการบริหารจัดการ เพื่อให้สามารถบริการสาธารณะตามภารกิจได้สำเร็จลุล่วงซึ่ง “นวัตกรรมทางการบริหาร” เป็นสิ่งที่สะท้อนและแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาองค์กรของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีนโยบายในการส่งเสริมเผยแพร่นวัตกรรมท้องถิ่นและบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและเผยแพร่นวัตกรรมท้องถิ่นและบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเมื่อกลาง พ.ศ. 2552 ภายใต้หลักการที่ว่า “การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เริ่มต้นอย่างจริงจังภายหลังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ซึ่งวางหลักการในการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเป็นระบบผ่านแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการโดยมีส่วนร่วมราชการต่างๆ ของรัฐได้ดำเนินการถ่ายโอน

ภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนได้รับช่วงดำเนินงานต่อจากรัฐ ในการให้บริการประชาชนได้มีการปรับเดิมเสริมแต่ง และพัฒนาการให้บริการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จนประสบความสำเร็จได้รับความชื่นชมจากประชาชนในพื้นที่ซึ่งสิ่งใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนางานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหลากหลาย สมควรที่จะมีการเผยแพร่ให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ รวมถึงส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจะได้รับรู้รับทราบถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ อันเป็นการเสริมต่อภารกิจที่หน่วยงานของรัฐได้ถ่ายโอนใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเรียกว่า “นวัตกรรมท้องถิ่น”

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอดำรง จังหวัดสุราษฎร์ธานีซึ่งมีจำนวน 7 แห่ง ประกอบด้วย 1 เทศบาลกับ 6 องค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการสร้างนวัตกรรมทางการบริหารองค์กรของตนเองอยู่บ้าง โดยเป็นการจัดทำโครงการที่สร้างสรรค์ขึ้นเองบ้าง พัฒนาจากภารกิจถ่ายโอนร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือภาคส่วนอื่นๆ หรือเป็นผู้สนับสนุนให้ประชาชนหรือชุมชนสร้างสรรค์ผลงานหรือกิจกรรมบ้าง ซึ่งการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหานวัตกรรมท้องถิ่น ตามภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอดำรง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ศึกษารวบรวมและถอดบทเรียนนวัตกรรมของท้องถิ่น และเพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จในการสร้างนวัตกรรมท้องถิ่นในอำเภอดำรง จังหวัดสุราษฎร์ธานี

## วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษานี้เริ่มต้นด้วยการค้นหาโครงการที่ดำเนินการด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยวในปีงบประมาณ 2553 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอดำรง 7 แห่ง จากนั้นนำโครงการดังกล่าวมาพิจารณาตามแบบประเมินโครงการที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่น ซึ่งต้องผ่านเกณฑ์ 90 คะแนน รวมทั้งการสังเกตการณ์ดำเนินโครงการของคณะกรรมการตามเกณฑ์ในการพิจารณาคุณลักษณะของการเป็นนวัตกรรมท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) เป็นผลงานหรือโครงการที่สร้างขึ้นใหม่ คิดขึ้นมาใหม่หรือพัฒนาขึ้นมาใหม่และไม่ได้เป็นการทำงานประจำ (Routine) 2) เป็นกิจกรรมหรือโครงการที่ อปท. ต้องมีส่วนร่วมสนับสนุน หรืออาจเป็นเจ้าของผลงาน 3) เป็นผลงานซึ่งได้รับการยอมรับจากชุมชน และสังคม หรืออาจสะท้อนออกมาในรูปของการได้รับรางวัลต่างๆ มาบ้างแล้ว 4) เป็นโครงการที่เน้นใช้ทุนที่มีอยู่ในพื้นที่ และ 5) เป็นโครงการที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะวิธีการดำเนินงานกระบวนการหรือวิธีการทำงานที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะเด่นของความเป็นนวัตกรรม

## ผลการศึกษา

ผลการประเมินตนเองต่อโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยวในอำเภอดำรง จังหวัดสุราษฎร์ธานีที่

เป็นนวัตกรรมท้องถิ่นพบว่ามี 3 โครงการที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน คือ ได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 ดังนี้

โครงการที่ 1 โครงการส่งเสริมการเพาะเห็ดเพื่อสร้างรายได้ในภาวะวิกฤตเนื่องจากภัยธรรมชาติ ได้คะแนน 38 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 95

โครงการที่ 2 โครงการพัฒนาทุ่งเลี้ยงสัตว์เฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา ได้คะแนน 37 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 92.5

โครงการที่ 3 โครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในระดับจังหวัดสุราษฎร์ธานี ณ บริเวณธารน้ำร้อน ม.1 ได้คะแนน 37 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 92.5

จากการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลมีโครงการตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ในอำเภอท่าฉาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งผ่านเกณฑ์การประเมินเป็นนวัตกรรมท้องถิ่นจำนวน 3 โครงการ การศึกษานี้จึงคัดสรรโครงการเด่น ที่ผ่านการประเมินผลตนเอง (Self Assessment Report : SAR) 90 คะแนน จำนวน 1 โครงการ เพื่อศึกษาโดยละเอียดดังนี้คือ

โครงการส่งเสริมการเพาะเห็ดเพื่อสร้างรายได้ในภาวะวิกฤตเนื่องจากภัยธรรมชาติ ประเภทของนวัตกรรม ภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

มีความเป็นมาเมื่อ พ.ศ. 2552 เกิดน้ำท่วมใหญ่ในพื้นที่อำเภอท่าฉาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นเหตุให้ประชากรในพื้นที่ส่วนใหญ่ซึ่งประกอบอาชีพด้านการเกษตร เช่น การทำสวนยางพารา ทำสวนปาล์ม น้ำมัน ทำนาและมีบางส่วนทำอาชีพประมงชายฝั่ง เช่น เลี้ยงปลา เลี้ยงหอยแครงและออกเรือหาปลา ได้รับความเดือดร้อน พื้นที่ทำการเกษตรเสียหาย การเลี้ยงปลาก็อุดทุนเพราะน้ำท่วม ปลาหลุดออกจากบ่อ ส่วนการเลี้ยงหอยแครงก็ได้รับความเสียหายหอยตายเนื่องจากน้ำจืดระยะเวลานานหลายวัน นาข้าวก็ถูกน้ำท่วมขัง สวนปาล์มก็ผลผลิตเน่าเสีย เทศบาลตำบลท่าฉางจึงมีแนวคิดที่จะฟื้นฟูอาชีพแก่เกษตรกร โดยการส่งเสริมอาชีพการเพาะเห็ดในภาวะวิกฤตเนื่องจากภัยธรรมชาติขึ้น โดยในปีงบประมาณ 2552 เทศบาลตำบลท่าฉางได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ผ่านทางสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยจัดอบรมส่งเสริมอาชีพด้านการเพาะเห็ดฟางในตะกร้า จำนวน 135,000 บาท ซึ่งได้ดำเนินการจัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนเพาะเห็ดเทศบาลตำบลท่าฉางขึ้น เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2553 มีสมาชิก 141 คน จากประชาชนใน 5 ชุมชน และดำเนินการส่งเสริมอาชีพโดยการเพาะเห็ดฟางในตะกร้า เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบจากภาวะน้ำท่วม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ที่ประสบปัญหาน้ำท่วม และส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความรู้ในการเพาะเห็ดและนำไปประกอบอาชีพ เพื่อสร้างรายได้ให้กับประชาชน การดำเนินการเพาะเห็ดฟางในตะกร้า สามารถสร้างรายได้ให้กับประชาชน

ได้ระดับหนึ่ง แต่ยังผลิตได้ไม่พอกับความต้องการของตลาด อีกทั้งมีผลผลิตไม่คุ้มทุน เนื่องจากมีต้นทุนในการซื้อเชื้อเห็ดสูง

ต่อมาเมื่อมีการดำเนินการเพาะเห็ดฟางในตะกร้าได้ระยะหนึ่ง ผลปรากฏว่า มีผลผลิตไม่คุ้มทุน ผลผลิตที่ได้น้อยไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาด อีกทั้งต้องใช้ผักตบชวาเป็นส่วนประกอบ ซึ่งหาได้ยากในพื้นที่จึงมีแนวคิดในการเพาะเชื้อเห็ดเอง เพื่อลดต้นทุนและมีแนวคิดในการเพาะเห็ดให้หลากหลายชนิดขึ้นซึ่งผู้จุดประกายความคิดนี้ คือนายวินัย ชำนาญอักษร ซึ่งเป็นรองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลท่าฉางและนายชัยรัตน์ พัฒนราช เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน เทศบาลตำบลท่าฉางได้ติดต่อประสานงานกับกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม โดยผ่านทางพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อประสานการจัดฝึกอบรมแก่สมาชิก ในการเพาะเชื้อเห็ดชนิดต่างๆ การอัดก้อนเชื้อเห็ด อีกทั้งได้รับการอบรมการแปรรูปเห็ดเป็นผลิตภัณฑ์เพื่อจำหน่ายด้วย หลังจากสมาชิกได้มีความรู้ในการเพาะเห็ดแล้ว ได้ขอรับการสนับสนุนตั้งก้อนเชื้อเห็ด ขนาด600 ก้อน จำนวน 1 ตู้ จากสำนักงานแรงงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี และทำการเพาะเห็ดให้หลากหลายชนิดขึ้น จากเห็ดฟางเพียงชนิดเดียวก็เพาะเห็ดแครง เห็ดนางฟ้าภูฐาน เห็ดนางฟ้าอังกะริ เห็ดเป่าฮื้อ เห็ดนางรม และเห็ดหูหนู เพื่อผลิตและจำหน่ายทั้งปลีกและส่ง และมีการถนอมอาหาร โดยการแปรรูปเห็ดเป็นอาหารหลากหลายชนิด เพื่อจำหน่ายสร้างรายได้ให้กับประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะเห็ดแครงที่ตลาดมีความต้องการเป็นอย่างมาก และมีแนวโน้มจะต้องการมากยิ่งขึ้นเนื่องจากสถาบันการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย(วว.)ได้ทำการวิจัยพบว่าสามารถใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตครีมบำรุงผิวที่มีประสิทธิภาพสูง และไม่มีผลข้างเคียงต่อผู้ใช้ มีสารป้องกันการเกิดมะเร็งผิวหนังด้วย ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้ถ่ายทอดความรู้และส่งเสริมให้บริษัทเอกชนผลิตเป็นการค้า คาดว่าในอนาคตอันใกล้เห็ดแครงจะเป็นที่ต้องการของตลาดเป็นอย่างมาก จึงเหมาะที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีการเพาะ เห็ดแครงจำหน่ายซึ่งเป็นได้ทั้งอาชีพเสริมและอาชีพหลักที่ยั่งยืนได้

**การให้ความรู้ในกระบวนการจัดการ** ในการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการผลิตก้อนเชื้อเห็ด การเพาะเห็ด และการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์จากเห็ด แก่ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการและสมาชิกในกลุ่ม ได้จัดให้มีการอบรมให้ความรู้ตั้งแต่

1. การอบรมให้ความรู้ในการเพาะเห็ดฟางในตะกร้า โดยเทศบาลตำบลท่าฉาง และพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสุราษฎร์ธานี
2. การอบรมให้ความรู้ในการจัดทำก้อนเชื้อเห็ด โดยแรงงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี
3. การอบรมให้ความรู้ในการจัดทำก้อนเชื้อเห็ดนางฟ้า โดยแรงงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี
4. การอบรมให้ความรู้การแปรรูปเห็ด ถนอมอาหารและการทำบรรจุภัณฑ์ โดยสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสุราษฎร์ธานี
5. การอบรมให้ความรู้การแปรรูปเห็ด เป็นเห็ดนางฟ้าสามรสและน้ำพริกเห็ดแครง โดยสำนักงานเกษตรอำเภอท่าฉาง

เมื่อประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการผลิตก้อนเชื้อเห็ด การเพาะเห็ด และการแปรรูปเห็ดแล้วก็จะสามารถดำเนินการจัดจำหน่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น

**การส่งเสริมให้กลุ่มวิสาหกิจชุมชนเพาะเห็ดเทศบาลตำบลท่าฉางเป็นแหล่งเรียนรู้** เทศบาลตำบลท่าฉาง สำนักงานเกษตรอำเภอท่าฉาง และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสาขาท่าฉางได้มีการผลักดันให้กลุ่มวิสาหกิจชุมชนเพาะเห็ดเป็นศูนย์เรียนรู้วิสาหกิจชุมชนเทศบาลตำบลท่าฉาง เนื่องจากเป็นกลุ่มวิสาหกิจที่มั่นคง การดำเนินการต่อเนื่อง และเป็นแหล่งเรียนรู้ ให้ความรู้แก่ประชาชน นักเรียน นักศึกษาได้เป็นอย่างดี โดยปัจจุบันมีการจัดอบรมให้ความรู้ การจำหน่ายก้อนเชื้อเห็ดเพื่อนำไปทดลองทำที่บ้าน ให้คำแนะนำแก่สมาชิกและประชาชนที่สนใจ และมีการสาธิตวิธีการในการผลิตก้อนเชื้อเห็ด ตั้งแต่ การเพาะเชื้อเห็ด การอัดก้อนเชื้อ การนึ่งก้อนเชื้อ การเขี่ยเชื้อเห็ด ผลิตก้อนเชื้อเห็ด การเปิดดอกเห็ด การตัดดอกเห็ด การแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการนำก้อนเชื้อที่ใช้แล้วไปทำปุ๋ยหมักและนำเศษเห็ดที่ตัดดอกแล้วไปทำน้ำหมักชีวภาพเพื่อนำมาเพาะปลูกต้นไม้ หรือ ผักสวนครัวต่อไป

#### **การนำเห็ดมาแปรรูปเป็นอาหารเพื่อเพิ่มมูลค่า**

กลุ่มวิสาหกิจชุมชนเพาะเห็ดเทศบาลตำบลท่าฉาง ได้นำความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรมและศึกษาดูงาน มาพัฒนาจากการจำหน่ายเห็ดสดอย่างเดียว มาแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อาหารหลากหลายชนิด เช่น การทำน้ำพริกเผาเห็ดแครง น้ำแกงขนมจีนเห็ดแครง เห็ดนางฟ้าสามรส ซาลาเปาเห็ดนางฟ้า ลาบเห็ดแครง และเห็ดแครงทรงเครื่อง ผลปรากฏว่าอาหารที่มีส่วนประกอบจากเห็ดที่ทางกลุ่มเพาะมีรสชาติดี โดยเฉพาะน้ำพริกเผาเห็ดแครง และเห็ดนางฟ้าสามรส ซึ่งจากการทดลองนำออกจำหน่ายได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี จนผลิตไม่ทันต่อการจำหน่าย โดยเป็นการถนอมอาหาร ซึ่งไม่เคยมีการดำเนินการในพื้นที่มาก่อน

#### **วิเคราะห์การดำเนินโครงการ**

1. เป็นโครงการที่สร้างขึ้นใหม่ เนื่องจากประสบปัญหาน้ำท่วม ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่มีอาชีพและรายได้ จึงมีการส่งเสริมการเพาะเห็ดฟางในตะกร้า แต่การดำเนินการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงมีการจัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชน และพัฒนาเป็นการเพาะเชื้อเห็ด ผลิตและจำหน่ายเห็ด และก้อนเชื้อเห็ด แปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ ส่งผลให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จ
2. จุดเริ่มต้นโครงการส่งเสริมการเพาะเห็ดเพื่อสร้างรายได้ในภาวะวิกฤต เนื่องจากภัยธรรมชาติ เกิดจากแนวคิดที่จะใช้วัตถุดิบ คือ ขี้เลื่อยไม้ยางพาราที่หาได้ในชุมชนท้องถิ่น มาใช้เป็นวัตถุดิบในการประกอบอาชีพเพาะเห็ดได้อย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นการใช้ทุนทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่และการมีส่วนร่วมของชุมชนที่มีความเข้มแข็ง ถือเป็นทุนทางสังคมในพื้นที่
3. การนำเห็ดแครงและเห็ดนางฟ้า มาสร้างมูลค่าเพิ่มโดยการแปรรูปเป็นอาหาร เพื่อบริโภคและจำหน่ายสร้างรายได้

4. การดำเนินงานตามโครงการส่งเสริมการเพาะเห็ดเพื่อสร้างรายได้ในภาวะวิกฤตเนื่องจากภัยธรรมชาติ เป็นการดำเนินงานแบบบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การฝึกอบรม เอกสารข้อมูลด้านวิชาการ เจ้าหน้าที่และความร่วมมือร่วมใจจากทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชน ได้แก่ กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสุราษฎร์ธานี สำนักงานแรงงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี สำนักงานจัดหางานจังหวัด สุราษฎร์ธานี สำนักงานเกษตรอำเภอท่าฉาง สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์สุราษฎร์ธานี พัฒนาชุมชนอำเภอท่าฉางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาท่าฉาง ผู้นำชุมชน สมาชิกกลุ่มสวัสดิการและประชาชนผู้สนใจในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลท่าฉาง

5. ความสัมพันธ์กับบริบทของพื้นที่ ในบริบทของพื้นที่เทศบาลตำบลท่าฉาง สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ลุ่ม เมื่อเกิดฝนตกหนัก น้ำจากพื้นที่สูงจะไหลมาท่วมพื้นที่ลุ่มด้านล่างทำให้พื้นที่ทำการเกษตรและการทำประมงได้รับความเสียหาย ประชาชนได้รับความเดือดร้อนกันทั่วหน้า จึงมีการรวมกลุ่มกันเป็นวิสาหกิจชุมชนเพาะเห็ดเทศบาลตำบลท่าฉางเพื่อให้มีอาชีพและมีรายได้โดยเร็วเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเนื่องจากปัญหาอุทกภัย

6. การสนับสนุนของผู้บริหารท้องถิ่น นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลท่าฉางมีนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะการส่งเสริมอาชีพและการสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อความอยู่ดีกินดี ซึ่งเทศบาลตำบลท่าฉางได้นำนโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพมากำหนดเป็นแผนปฏิบัติการในการดำเนินกิจกรรม

7. การสร้างการมีส่วนร่วมและความรู้สึกเป็นเจ้าของของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ในการดำเนินการตามโครงการมีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน และมีการบูรณาการงานร่วมกันจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ ซึ่งประกอบไปด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ตั้งแต่แรกเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2552 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งการดำเนินการ ประสบผลสำเร็จและดำเนินการต่อเนื่องจนถึงทุกวันนี้ ก็เพราะทุกภาคส่วนยังคงมีบทบาท และมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างเคร่งครัด สมำเสมอ นั่นเอง

8. เทศบาลตำบลท่าฉางได้บรรจุแผนงานการดำเนินการเกี่ยวกับโครงการส่งเสริมการเพาะเห็ดเพื่อสร้างรายได้ในภาวะวิกฤตเนื่องจากภัยธรรมชาติไว้ในแผนพัฒนาสามปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลตำบลท่าฉาง เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

9. เทศบาลตำบลท่าฉางส่งเสริมและพัฒนาอาชีพทุกกลุ่มอาชีพเป็นอย่างดีทำให้ประชาชนได้รับความรู้ มีความสามารถพัฒนาทักษะด้านอาชีพดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง เทศบาลตำบลท่าฉางยังเป็นหน่วยงานหลักในการติดต่อประสานงาน บุคลากรด้านวิชาการ การติดต่อด้านการตลาด การติดต่อหน่วยงานสนับสนุนด้านเงินลงทุน ซึ่งทำให้ประชาชนมีความอุ่นใจในการดูแล ซึ่งการดำเนินการมีผลกำไรเป็นที่น่าพอใจ

## ปัจจัยหลักของความสำเร็จ

ปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จ คือผู้บริหารท้องถิ่น วิสัยทัศน์ของผู้บริหารท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมาก ที่ได้มองเห็นถึงแนวทางในการสร้างอาชีพ เพิ่มรายได้ หลังจากการที่ประชาชนในพื้นที่ประสบกับปัญหาอุทกภัยน้ำท่วม จึงได้มีการจัดฝึกอบรมการเพาะเห็ดฟางในตะกร้า และพัฒนาโดยจดทะเบียนเป็นกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเพาะเห็ดเทศบาลตำบลท่าฉางขึ้นมา เพื่อพัฒนาโครงการดังกล่าวมาเป็นนวัตกรรมที่ประสบผลสำเร็จ

นอกจากนี้บุคลากร โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนเทศบาลตำบลท่าฉาง ซึ่งเป็นผู้ประสานงานโดยตรงระหว่างกลุ่มชาวบ้านกับผู้บริหารท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆ มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จดังกล่าวเพราะบุคลากรเป็นผู้ที่ให้การสนับสนุนกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเพาะเห็ดเทศบาลตำบลท่าฉาง ตลอดจนการให้ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินงานของกลุ่ม

ที่สำคัญผู้นำชาวบ้าน ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาเทศบาลให้ความร่วมมือในการประสานงานการมีส่วนร่วมกับประชาชนในการจัดตั้งกลุ่มวิสาหกิจชุมชนและได้สนับสนุน อำนวยความสะดวกด้านต่างๆ และสร้างทัศนคติที่ดีระหว่างประชาชนกับหน่วยงานท้องถิ่น รวมทั้งสมาชิกกลุ่มวิสาหกิจชุมชนให้ความร่วมมือมีความสามัคคี มีวิสัยทัศน์ร่วมกับผู้บริหารท้องถิ่นที่จะนำพาโครงการเพาะเห็ดของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเพาะเห็ดเทศบาลตำบลท่าฉางให้เป็นนวัตกรรมที่ประสบความสำเร็จเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับกลุ่ม และประชาชนในพื้นที่

หน่วยงานต่างๆ โครงการเพาะเห็ดของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเพาะเห็ดเทศบาลตำบลท่าฉาง จะไม่ได้รับความสำเร็จสูงสุดถ้าไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การอบรมให้ความรู้ กระบวนการผลิตและการจัดทำระบบบัญชีและการตลาดจากหน่วยงานเหล่านี้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสาขาท่าฉาง สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสุราษฎร์ธานี สำนักงานจัดหางานจังหวัดสุราษฎร์ธานี

## ข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษา ทำให้ได้ข้อสรุปเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอท่าฉาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยการนำนวัตกรรมมาใช้ในการบริหารจัดการ ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอท่าฉาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ควรมีการศึกษาดูงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีโครงการเด่นๆ ที่ประสบความสำเร็จในการสร้างนวัตกรรมเพื่อการบริหารจัดการมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับการสร้างนวัตกรรมท้องถิ่น เนื่องจากผลการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอท่าฉาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีการจัดทำโครงการที่สามารถนำเสนอเป็นโครงการที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่นน้อย ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่จัดทำด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา

2. ควรมีการนำนวัตกรรมที่ประสบความสำเร็จ มีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอท่าฉางจังหวัดสุราษฎร์ธานี และควรมีการเชื่อมโยงนวัตกรรมที่สร้างขึ้น เพื่อให้ตอบสนองต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายภารกิจ

### เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2553). การสังเคราะห์และถอดบทเรียนนวัตกรรมท้องถิ่นและการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต้นแบบการบริหารจัดการภารกิจที่ถ่านโอน). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ดอกเบญ.
- จันทร์วิชัย พรหมจันทร์. (2551). การเรียนรู้และประยุกต์ใช้นวัตกรรมท้องถิ่นจากพื้นที่จังหวัดมุกดาหารเพื่อพัฒนาพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลปางขาม อำเภอห้วยใหญ่ จังหวัดมุกดาหาร. รายงานการศึกษานิเทศะปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2550). การคิดนอกกรอบและนวัตกรรมในท้องถิ่น การพัฒนาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรการเรียนรู้ใหม่. วารสารการพัฒนาท้องถิ่น, ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 มิถุนายน-กันยายน 2550.
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่ายงานวิจัยเพื่อท้องถิ่น. (2546). ลักษณะสำคัญของโครงการวิจัยเพื่อท้องถิ่น.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2553). การเผยแพร่่นวัตกรรมและการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคใต้.

**การจัดการความขัดแย้งของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่  
อำเภอกะพ้อ จังหวัดปัตตานี**  
**Conflict Management of Staff of Tambon Administrative Organizations  
in Kapor District, Pattani Province.**

บัณฑิต รอดมาก<sup>1</sup>

**บทคัดย่อ**

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหารูปแบบ สาเหตุและเพื่อหาแนวทางในการจัดการความขัดแย้งของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยวิธีการสังเกตพฤติกรรมจากการสนทนากับผู้ให้ข้อมูลหลัก ซึ่งประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คนและพนักงานส่วนตำบล จำนวน 12 คน รวมทั้งสิ้น 15 คน

**ผลการศึกษาพบว่า** ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งด้านข้อมูล (data conflict) ความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ (relationship conflict) และความขัดแย้งด้านโครงสร้าง (structural conflict) ซึ่งสาเหตุของความขัดแย้งทั้ง 3 นี้ง่ายต่อการเจรจา จากการสังเกตพฤติกรรมของบุคคลที่ใช้ในการศึกษาพบว่าคู่กรณีความขัดแย้ง ทุกคนต้องการให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นยุติลงด้วยดีเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี ทุกคนต้องการให้เกิดการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง (Mediation) เพราะมีผลการดำเนินการออกมาในลักษณะชนะ (Win) – ชนะ (Win) สำหรับแนวทางการจัดการความขัดแย้งของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอกะพ้อ จังหวัดปัตตานี ผู้ที่เหมาะสมสำหรับการเป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น คือ ผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.อบต. จังหวัดปัตตานี เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นที่เคารพและเกรงใจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลทุกคน ดังนั้น การให้ผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.อบต. จังหวัดปัตตานีเป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ยความขัดแย้งจะทำให้คู่กรณีความขัดแย้งรู้สึกชนะ (Win) – ชนะ (Win) และทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอกะพ้อทั้ง 3 แห่งสามารถบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

**Abstract**

This research had the objective of studying root causes of conflict to develop a model of conflict resolution and guidelines for conflict management in the staff of the Tambon Administrative Organizations (TAO) in Kapor District, Pattani Province. Data were collected by observation during conversations with key informants, including the CEO of

---

<sup>1</sup> นักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชำนาญการ; สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดปัตตานี

the TAO, two TAO clerks, and 12 staff of the TAO. This study found that the causes of discord include data conflict, relationship conflict, and structural conflict. In fact, these types of conflict can be easily mediated. This study found that each person involved in a conflict situation wanted it to be resolved peacefully and amicably. They wanted to help the TAO to develop into a strong and collaborative organization, as a win-win situation.

Guidelines for conflict management of TAO staff include the designation of an appropriate mediator to resolve conflict. This person should be a senior officer of the TAO or other local administrative organizations, given that they are respected and deferred to. When these persons are involved, then it is not difficult to resolve conflict in a manner that each party sees it as a win-win result.

**คำสำคัญ:** การจัดการความขัดแย้งของบุคลากร

**Key Words:** Conflict Management of Staff

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความขัดแย้งในองค์กรนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา หากเป็นความขัดแย้งในระดับต่ำ สมาชิกในองค์กรมักจะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งนั้น โดยการยอมรับถึงปัญหาที่เกิดขึ้นหรือเมินเฉยต่อความขัดแย้งแต่หากเป็นความขัดแย้งในระดับสูง สมาชิกในองค์กรไม่สามารถทำใจให้ยอมรับกับความขัดแย้ง ปัญหาที่ตามมาคือความรุนแรงที่เกิดขึ้นในองค์กร ก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์กรทั้งในตัวบุคคลและกิจกรรมขององค์กร ซึ่งผลของความขัดแย้งในองค์กรนี้สามารถพบเห็นได้มาก มายในสื่อปัจจุบัน เช่น การทำร้ายร่างกายกันระหว่างสมาชิกในองค์กร การทำลายทรัพย์สินขององค์กรเพียงแค่นี้ไม่ได้รับค่าจ้างที่พอใจ หรือการประท้วงเพื่อให้องค์กรจ่ายค่าตอบแทนและสวัสดิการต่างๆ เป็นต้น ซึ่งการแสดงออกเหล่านี้จะสร้างความเสียหายต่อองค์กรทั้งชื่อเสียงและผลผลิตขององค์กร แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้น หากได้รับการป้องกันและแก้ไขให้ถูกวิธี ความขัดแย้งก็ไม่ได้เป็นเรื่องที่เสียหาย การเกิดความขัดแย้งนั้นหมายถึงการต้องการความเปลี่ยนแปลง หากมีการจัดการที่ดีก็จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขององค์กรไปในทางที่ดีได้ (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547)

ความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เป็นความขัดแย้งที่สมาชิกในองค์กรไม่สามารถทำใจยอมรับกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ ปัญหาที่ตามมาคือความเสียหายที่จะเกิดความรุนแรง สร้างความเสียหายให้กับองค์กรและส่งผลกระทบต่อการบริหารประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล เช่น

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอกะพ้อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ทั้งความขัดแย้งในระดับต่ำที่สมาชิกในองค์กรยังไม่ได้แสดงอาการใดๆ ออกมา เช่น การแบ่งพรรคแบ่งพวกระหว่างพนักงานส่วนตำบลด้วยกันเอง การเกิดปฏิกิริยาต่อต้านการทำงานระหว่างปลัดองค์การบริหารส่วน

ตำบลกับพนักงานส่วนตำบล ความขัดแย้งเหล่านี้อาจเกิดความขัดแย้งในระดับสูงในอนาคตความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้สามารถป้องกันและแก้ไขได้โดยการจัดการความขัดแย้งที่ดี มีการหาทางออกร่วมกัน ความขัดแย้งในองค์กรไม่ได้เป็นเรื่องเลวร้าย เพราะการเกิดความขัดแย้งหมายถึงความต้องการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่างๆ หากสมาชิกในองค์กรต้องการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีก็ต้องใช้การจัดการที่ดีเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งหรือทำให้ความขัดแย้งคลี่คลายตัวเองและเปลี่ยนไปในทางที่สร้างสรรค์นำไปสู่ข้อยุติหรือหาทางออกได้ ดังนั้นการจัดการความขัดแย้งของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพเพื่อนำไปสู่ทางออกที่ดี ลดความเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรง และส่งผลต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในที่สุด การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบสาเหตุความขัดแย้งของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล และเพื่อหาแนวทางในการจัดการความขัดแย้งของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล

### วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และสังเกตปฏิสัมพันธ์ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 2 คนและพนักงานส่วนตำบลจำนวน 12 คน รวมทั้งสิ้น 15 คน

### ผลการศึกษา

ความขัดแย้งแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ คือ 1) ความขัดแย้งด้านข้อมูล (data conflict) เป็นปัญหาพื้นฐานของความขัดแย้งอาจจะมาจากข้อมูลน้อยไป การแปลผลผิดพลาด การวิเคราะห์ออกมาด้วยความเห็นแตกต่างในการรับรู้ข้อมูล 2) ความขัดแย้งจากผลประโยชน์ (interest conflict) เป็นเหตุผลแห่งการแย่งชิงผลประโยชน์ในสิ่งที่ดูเหมือนมีหรือมีไม่เพียงพอ เป็นเรื่องของทั้งตัวเนื้อหา กระบวนการและจิตวิทยา 3) ความขัดแย้งด้านโครงสร้าง (structural conflict) เป็นเรื่องของอำนาจ แย่งชิงอำนาจ การใช้อำนาจ การกระจายอำนาจ โครงสร้างรวมถึงกฎ ระเบียบ บทบาท ภูมิศาสตร์ ระยะเวลาและระบบ 4) ความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ (relationship conflict) เป็นปัญหาด้านบุคลิกภาพ พฤติกรรมต่างๆ ในอดีต อารมณ์ที่รุนแรง ความเข้าใจผิด การสื่อสารที่บกพร่อง 5) ความขัดแย้งด้านค่านิยม (values conflict) เป็นปัญหาของระบบของความเชื่อ ความแตกต่างในค่านิยมของชนบประเพณี ประวัติการเลี้ยงดูที่หล่อหลอมขึ้นมา (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547) ความขัดแย้งของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลเขตพื้นที่อำเภอเกาะพ้อ จังหวัดปัตตานีสามารถแบ่งได้ดังนี้

#### สถานการณ์ความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลกะบุรี

ความขัดแย้งของบุคลากรที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลกะบุรี เป็นการแบ่งกลุ่มระหว่างส่วนการคลังกับสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เกิดการเกี่ยงกันทำงาน หากเป็นงานของสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อได้รับการติดต่อประสานงานจากหน่วยงานภายนอกหรือจากประชาชนในเขตพื้นที่ส่วนการคลังก็ไม่มีมารับเรื่องหรือคอยเป็นธุระดำเนินการให้ ในขณะเดียวกัน

หากเป็นงานของส่วนการคลัง เมื่อได้รับการติดต่อประสานงานจากหน่วยงานภายนอกหรือจากประชาชนในเขตพื้นที่ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่ได้สนใจหรือเป็นธุระดำเนินการให้ โดยอ้างว่าไม่รู้แนวทางปฏิบัติหรือไม่ได้เป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งผู้ศึกษามองว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งด้านข้อมูล (data conflict) ซึ่งหมายถึงการรับรู้ข้อมูลน้อยไป การแปรผลผิดพลาด การวิเคราะห์ออกมาด้วยความเห็นแตกต่างในการรับรู้ข้อมูล และความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ (relationship conflict) ซึ่งเป็นปัญหาด้านบุคลิกภาพ พฤติกรรมต่างๆ ในอดีตอารมณ์ที่รุนแรง ความเข้าใจผิด การสื่อสารที่บกพร่องกล่าวคือ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลสรุปเป็นความขัดแย้งด้านข้อมูล (data conflict) ที่มาจากความไม่พอใจและอิจฉาริษยาในการประเมินเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี มีการรับข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปความที่ทำให้การเข้าใจในทางที่ผิด

ส่วนความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ (Relationship conflict) ที่มาจากบุคลิกภาพและพฤติกรรมของพนักงานส่วนตำบลแต่ละคนในองค์การบริหารส่วนตำบลสรุปมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ เมื่อเกิดความแตกต่างด้านความดีความชอบในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ความไม่ประนีประนอมของพนักงานส่วนตำบลก็เกิดขึ้น ความไม่พอใจก็แสดงออกโดยการเถียงงานกันอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งพฤติกรรมทั้งหมดนี้ผู้ศึกษามองว่าเป็นความเข้าใจผิดในระเบียบหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของพนักงานส่วนตำบล

#### **สถานการณ์ความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลตะโล๊ะดีอามัน**

ความขัดแย้งของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลตะโล๊ะดีอามัน ที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งระหว่างปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกับพนักงานส่วนตำบล

1. ความขัดแย้งด้านโครงสร้าง (structural conflict) เป็นเรื่องของอำนาจ แย่งชิงอำนาจ การใช้อำนาจ การกระจายอำนาจ โครงสร้างรวมไปถึงกฎ ระเบียบ บทบาท สอดคล้องกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลตะโล๊ะดีอามัน ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีลักษณะของการใช้อำนาจของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสำคัญ กล่าวคือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคนใจร้อน ต้องการให้งานออกมาสมบูรณ์แบบและทันต่อเวลากำหนดการตัดสินใจต่างๆ จึงขึ้นอยู่กับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหลัก เนื่องจากนายกององค์การบริหารส่วนตำบลให้อำนาจในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่ เมื่อเกิดความผิดพลาดอาจทำให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไม่พอใจมีการว่ากล่าวโดยใช้ถ้อยคำที่รุนแรง สร้างความไม่พอใจให้กับพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชา

2. ความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ (relationship conflict) เป็นปัญหาด้านบุคลิกภาพ พฤติกรรมอารมณ์ที่รุนแรงความเข้าใจผิด การสื่อสารที่บกพร่อง สอดคล้องกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลตะโล๊ะดีอามัน ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีลักษณะของปัญหาด้านบุคลิกภาพอารมณ์ที่รุนแรงบางครั้งการสื่อสารมีความบกพร่องกล่าวคือเมื่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสั่งการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติ โดยกำหนดเวลาแล้วเสร็จของงานไว้เมื่องานไม่เป็นไปตามที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลต้องการก็มีการว่ากล่าวโดยถ้อยคำที่รุนแรง ทั้งนี้

งานที่ไม่สมบูรณ์ไม่ได้หมายความว่าพนักงานส่วนตำบลผู้ปฏิบัติงานนั้นไม่มีประสิทธิภาพ แต่เกิดจากการไม่กล้าตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น รูปแบบการวางแผนงานและโครงการการจัดกระบวนการงาน เป็นต้น ซึ่งผู้ศึกษาพบว่าพนักงานส่วนตำบลผู้นั้นไม่กล้าตัดสินใจเนื่องจากเคยตัดสินใจดำเนินการไปแล้ว แต่กลับโดนต่อว่าเพราะการตัดสินใจนั้นไม่เป็นไปตามความต้องการของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

### สถานการณ์ความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลปล่องหอย

ความขัดแย้งของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลปล่องหอย เป็นความขัดแย้งระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ความขัดแย้งจากผลประโยชน์ (Interest conflict) เป็นการแย่งชิงผลประโยชน์การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล สอดคล้องกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลปล่องหอย ซึ่งผู้ศึกษาพบว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีลักษณะของการแย่งชิงผลประโยชน์จากที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับอยู่มาเป็นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และการไม่เซ็นหนังสือเสนอเรื่องการปรับขนาดองค์การบริหารส่วนตำบลให้ ก.อบต. จังหวัดปัตตานี พิจารณาปรับองค์การบริหารส่วนตำบลปล่องหอย เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเลื่อนระดับเป็นระดับ 7 ได้ ก็หมายถึงการตัดสิทธิและโอกาสที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับประโยชน์จากการเลื่อนระดับที่สูงขึ้น

2. ความขัดแย้งด้านโครงสร้าง (structural conflict) เป็นเรื่องของอำนาจแย่งชิงอำนาจการใช้อำนาจสอดคล้องกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลปล่องหอยความขัดแย้งที่เกิดขึ้น มีลักษณะของการใช้อำนาจเพื่อบดบังและลิดรอนสิทธิอันพึงมีพึงได้ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ โดยแท้จริงพบว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีความคุ้นเคยกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนเก่า ซึ่งเป็นคู่แข่งทางการเมือง

### สาเหตุของความขัดแย้ง

สาเหตุความขัดแย้งของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง ผู้ศึกษาพบว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง มีสาเหตุดังต่อไปนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลกะบุรี ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากเมื่อครั้งการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบลประจำปี 2550 พนักงานส่วนตำบลในส่วนการคลังรู้สึกว่าการที่พนักงานส่วนตำบลในสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้น จำนวน 1 คน ในปี 2550 แล้วการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี 2551 น่าจะมีการหมุนเวียนให้พนักงานส่วนตำบลในส่วนการคลัง มีโอกาสในการได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้นบ้าง จากสาเหตุนี้ทำให้เกิดความอิจฉาริษยากันระหว่างพนักงานส่วนตำบลในส่วนการคลังและสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาตลอด

2. **องค์การบริหารส่วนตำบลละโสตือรามัน** ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากการดำเนินการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลละโสตือรามันในปี 2551 ซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตราขการอบรมที่กรุงเทพฯ และท่านต้องการให้มีการลงพื้นที่ของพนักงานส่วนตำบลผู้รับผิดชอบซึ่งจะลงไปพร้อมๆ กับผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อจะได้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างใกล้ชิด สามารถรับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ได้อย่างใกล้ชิด แต่ในการปฏิบัติจริงพนักงานส่วนตำบลผู้รับผิดชอบกลับประสานสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลให้นำกลุ่มเป้าหมายมารับเบี้ยยังชีพ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไม่พอใจเกิดการว่ากล่าวอย่างรุนแรง เป็นเหตุให้พนักงานส่วนตำบลในสำนักปลัดไม่พอใจแต่ไม่กล้าเถียง ทำได้แค่อธิบายเหตุผลด้านความปลอดภัยเท่านั้น

3. **องค์การบริหารส่วนตำบลปล่องหอย** ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเดือนกรกฎาคม 2552 ซึ่งมีผลการแพ้-ชนะ ไม่ถึง 100 คะแนน โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนเก่าพ่ายแพ้การเลือกตั้ง เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่เข้ารับตำแหน่งก็รู้สึกว่าการบริหารส่วนตำบลมีความสนิทสนมกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนเก่า และอาจมีส่วนทำให้การเลือกตั้งไม่มีความยุติธรรมเป็นเหตุให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ชนะการเลือกตั้ง ไม่เป็นไปตามเป้าที่วางไว้ เมื่อเข้ารับตำแหน่งก็ลิดรอนอำนาจของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตลอดจนถึงกีดกันการได้รับประโยชน์และความก้าวหน้าทางราชการของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

จากสาเหตุความขัดแย้งขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง ผู้ศึกษาพบว่าประเด็นความขัดแย้งที่มีลักษณะเหมือนกัน เพราะสาเหตุความขัดแย้งขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง เกิดจากการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไม่ตรงกัน เมื่อมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและมีการวิเคราะห์ประมวลผลข้อมูลข่าวสารไม่ตรงกัน ทำให้เกิดการเข้าใจข้อมูลข่าวสารนั้นไม่ตรงกันทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในที่สุด ซึ่งความขัดแย้งที่มีสาเหตุจากข้อมูลข่าวสารนี้ผู้ศึกษาเชื่อว่าสามารถเจรจาได้ง่ายเพราะเมื่อคู่กรณีความขัดแย้งสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ตรงกัน ก็จะสามารถวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลข่าวสารนั้นไปในทิศทางเดียวกัน โอกาสที่จะปรับความเข้าใจซึ่งกันและกันก็จะง่ายขึ้น

### **การจัดการความขัดแย้งของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง**

การจัดการความขัดแย้งมี 8 กระบวนการ ดังนี้ 1) การใช้ความรุนแรง (Violence / Fight) 2) การเผชิญหน้าประท้วงอย่างสันติ (Non Violence Direct Action / Civil Disobedience) 3) การใช้บัญญัติกฎหมาย (Legislation) 4) การฟ้องร้อง (Litigation) 5) การใช้อินญาโตตุลาการตัดสิน (Arbitration) 6) การใช้เจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediation) 7) ใช้การเจรจาไกล่เกลี่ย (Negotiation) 8) ใช้การหนีปัญหา (Avoidance / Flight) (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547) ซึ่งจากการศึกษากรณีความขัดแย้งของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง

1. **องค์การบริหารส่วนตำบลละรูป** คู่กรณีความขัดแย้งต่างให้ข้อมูลในทิศทางเดียวกันคือใช้การหนีปัญหา (Avoidance/Flight) ในยามที่ความขัดแย้งเกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะไม่อยากจะเผชิญหน้าด้วยเหตุผลคือกลัวเสียภาพลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อเกิดการสอบสวนข้อเท็จจริงก็จะเสียเวลาในการให้ข้อมูล แต่เมื่อผู้ศึกษาได้ถามต่อว่าเมื่อหนีปัญหาแล้วความไม่พอใจในสิ่งที่เกิดขึ้นที่ผ่านมา และการเกี่ยงงานกันระหว่างสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและส่วนการคลังยังมีอีกหรือไม่ ก็ได้รับคำตอบว่าเมื่อความไม่พอใจเกิดขึ้นแล้วจะให้กลับไปเป็นปกติคงเป็นไปได้ยาก เพราะต่างคนต่างมีเหตุผลของตัวเอง ทั้งนี้ ผู้ศึกษายังได้ข้อมูลจากการสนทนาว่าคู่กรณีความขัดแย้งทั้ง 2 ฝ่ายยังพร้อมที่จะหันหน้าเข้าหากันเพื่อพูดคุยปรับความเข้าใจซึ่งกันและกันแต่ไม่สามารถหาคนกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ยได้ เพราะผู้ไกล่เกลี่ยที่จะเข้ามาทำหน้าที่นี้ต้องเป็นผู้ที่มีบุคลิก 2 ลักษณะคือ 1) ต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นกันเองโดยต้องมีความสนิทสนมกับคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย เพราะความเป็นกันเองคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายจะสามารถพูดคุยเปิดใจกันได้อย่างเปิดเผยและจะกล้าคุยมากยิ่งขึ้น 2) ต้องเป็นผู้ที่คู่กรณีความขัดแย้งให้ความเกรงใจ เพราะความเกรงใจจะทำให้คู่กรณีความขัดแย้งรับฟังและเชื่อฟังในสิ่งที่ผู้ไกล่เกลี่ยพูด ทั้งนี้ ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และความเข้าใจในหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

2. **องค์การบริหารส่วนตำบลตะโละดือรามัน** คู่กรณีความขัดแย้งให้ข้อมูลที่มีลักษณะที่เหมือนกันกล่าวคือ พนักงานส่วนตำบลที่เป็นคู่กรณีความขัดแย้งกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 คนจะใช้การหนีปัญหา (Avoidance/Flight) โดยการระงับอารมณ์ของตนเองแทน เพราะไม่ต้องการให้เสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยง แต่ก็ยอมรับในความเป็นตัวของตัวเองที่เป็นคนโมโหง่าย ชอบใช้คำรุนแรงในการว่ากล่าวผู้ใต้บังคับบัญชาเพราะต้องการให้ทุกคนรู้จักคิด และทำงานให้เกิดผลต่อประชาชนในหลายด้านในคราวเดียวกัน เมื่อผู้ศึกษาถามว่าทำอะไรจะทำให้ความขัดแย้งที่มีอยู่หมดไปได้โดยทำให้คู่กรณีความขัดแย้งทั้ง 2 ฝ่ายสามารถพูดคุยเปิดใจกัน ก็ได้รับคำตอบอย่างน่าสนใจว่าปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมจะปรับปรุงตัวเอง แต่ต้องหาวิธีให้พนักงานส่วนตำบล ที่ไม่ชอบหรือไม่พอใจในตัวปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้มาพูดคุยแบบเปิดใจกัน เมื่อผู้ศึกษาถามต่อไปว่าคนกลางสามารถช่วยให้ปัญหานี้ผ่อนคลายลงได้หรือไม่ ก็ได้รับคำตอบเชิงเห็นด้วยอย่างยิ่งว่าคนกลางสามารถช่วยให้ลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน แต่ต้องเป็นคนกลางที่ทั้งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลรู้จักสนิทสนม มีความเคารพและเกรงใจเพราะจะทำให้ได้ข้อมูลตามความเป็นจริง

3. **องค์การบริหารส่วนตำบลปล่องหอย** คู่กรณีความขัดแย้งให้ข้อมูลที่มีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้วิธีการหนีปัญหา (Avoidance/Flight) เพราะไม่อยากจะให้เกิดเรื่องบานปลาย แต่ก็ยืนยันว่าการรับรู้ข้อมูลด้านต่างๆ ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ถูกต้อง สำหรับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้การบัญญัติกฎหมาย (Legislation) ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาเพราะเห็นว่าการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายได้ระบุไว้ แต่เมื่อผู้ศึกษาได้

ถามว่าสิ่งที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลรู้สึกไม่ดีกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่มีการเลือกตั้งที่ผ่านมา หากไม่เป็นความจริงและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อสงสัยเหล่านั้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะทำอะไร จะมีการเปิดโอกาสให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำงานอย่างอิสระเหมือนเช่นที่ผ่านมาหรือไม่ ก็ได้รับคำตอบอย่างน่าสนใจว่าสิ่งที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทำไม่ได้เป็นการถ่วงถ่วงแต่อย่างใด เพียงแค่ต้องการให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการปรับตัว ไม่มีการยึดติดกับสิ่งเก่าๆ เพราะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นข้าราชการประจำ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ต่างมีเป้าหมายการทำงานเดียวกันคือประชาชนในเขตพื้นที่มีความสุขหากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็พร้อมจะให้โอกาส

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้ พบว่าคู่กรณีความขัดแย้งทุกคนมีความต้องการในทิศทางเดียวกันคือ ต้องการให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นยุติลงได้ด้วยดี โดยทุกฝ่ายต้องการให้มีการเจรจาไกล่เกลี่ยจากคนกลาง (Mediation) เพราะทุกฝ่ายเห็นว่าถ้ามีคนกลางซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากคู่กรณีทุกคนก็จะทำให้คู่กรณีความขัดแย้งกล้าที่จะให้ข้อมูลอย่างเปิดเผย หากคนกลางมีทักษะในการเจรจาที่ดีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นก็จะได้รับการแก้ไขได้อย่างลงตัว โดยคู่กรณีความขัดแย้งยังให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าคนกลางต้องเป็นคนที่คู่กรณีความขัดแย้งทุกคนให้ความเคารพและเกรงใจ และต้องมีความสนิทสนม รู้จักกับคู่กรณีความขัดแย้งของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างดี

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอเกาะพ้อ จังหวัดปัตตานี เป็นความขัดแย้งด้านข้อมูล (data conflict) ซึ่งง่ายต่อการเจรจา แต่ต้องเกิดจากกระบวนการที่มีคนกลางเข้าไปมีส่วนร่วม และคู่กรณีความขัดแย้งขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง ต่างก็แสดงออกให้เห็นถึงการยอมรับแนวทางการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยใช้เจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediation) เพราะเห็นว่าคนกลางจะสามารถทำให้คู่กรณีความขัดแย้งกล้าที่จะแสดงออกถึงความรู้สึกที่แท้จริงและหาทางออกของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยการปรับความเข้าใจกันมากที่สุด สำหรับคนกลางที่จะทำหน้าที่ในการเป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ยควรมีคุณสมบัติ 2 ด้าน ดังนี้

1. **คุณสมบัติด้านความรู้** คนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยจะต้องเป็นนักฟังที่ดีมีความสามารถในการชี้แจงแก่คู่กรณีความขัดแย้งได้ดี มีความสามารถในการบริหารกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยและมีความรู้ในเรื่องการจัดการความขัดแย้งของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลและระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถใช้หลักระเบียบกฎหมายสำหรับกรอธิบายข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง

2. **คุณสมบัติด้านบุคลิกภาพ** คนกลางในการเจรจาต้องมีความเป็นกลางมีความน่าเชื่อถือหรือคู่กรณีความขัดแย้งให้การยอมรับมีความเกรงใจและไว้วางใจ ถึงขนาดกล้าเปิดเผยความรู้สึกที่แท้จริงได้

ต้องเป็นผู้มีจริยธรรมที่ดีมีความอดทน ยืดหยุ่น สร้างสรรค์และอารมณ์ขันมีความอาวุโสทางอายุและตำแหน่งและไม่บกพร่องทางกายภาพหรือจิตใจ

สำหรับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดปัตตานีมีการบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการ เรียกว่าคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดปัตตานี (ก.อบต.จังหวัดปัตตานี) ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ 1) ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจำนวน 9 คน 2) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์การทำงาน จำนวน 9 คน และ 3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จำนวน 9 คน ซึ่งมาจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างละ 3 คน ในคณะกรรมการชุดนี้ผู้ที่เหมาะสมสำหรับการเป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลคือผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียกับความขัดแย้งและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น ทั้งยังเป็นผู้อาวุโสที่มาจากข้าราชการที่เกษียณ อายุราชการในตำแหน่งสำคัญ เช่น อดีตนายอำเภอ อดีตผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นต้น บุคคลเหล่านี้เป็นที่เคารพของบรรดาผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะรู้จักกันมาตั้งแต่ต้นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหลายๆ คนยังไม่ก้าวเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น และเคยร่วมงานในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชามาก่อน ทำให้มีความสนิทสนมและเกรงใจในระดับหนึ่ง สำหรับพนักงานส่วนตำบลก็จะมีความรู้สึกรักและเคารพผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านี้ทั้งสิ้น เพราะการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลก็มีผู้ทรงคุณวุฒิคอยปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ให้แก่พนักงานส่วนตำบลทุกคน ไม่มีพนักงานส่วนตำบลคนใดในจังหวัดปัตตานีที่ไม่รู้จักผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.อบต.จังหวัดปัตตานีมีใครบ้าง ดังนั้น การจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอปะทิว จังหวัดปัตตานี สมควรอย่างยิ่งที่จะให้ผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.อบต.จังหวัดปัตตานีมีบทบาทในฐานะผู้เจรจาไกล่เกลี่ย เพราะคู่กรณีความขัดแย้งทุกคนต่างรู้จักมีความสนิทสนม เคารพและเกรงใจ สามารถทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีผลการดำเนินการออกมาในลักษณะชนะ (Win) - ชนะ (Win) และทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอปะทิวทั้ง 3 แห่งสามารถบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

### ข้อเสนอแนะ

การจัดการความขัดแย้งของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอปะทิว จังหวัดปัตตานี โดยใช้กระบวนการจัดการความขัดแย้งแบบเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediation) เป็นการศึกษากระบวนการและวิธีการโดยหลักทางวิชาการซึ่งมีผู้รู้ได้เสนอแนวคิดไว้แล้ว การศึกษาครั้งนี้จึงเป็นเพียงการหาข้อมูลของรูปแบบความขัดแย้ง และการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอปะทิว จังหวัดปัตตานี การจัดการความขัดแย้งโดยการเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediation) แม้ว่าผลการดำเนินการจะออกมาในลักษณะชนะ (Win) - ชนะ

(Win) แต่หากไม่ได้ใช้ในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ก็ไม่สามารถสรุปได้ว่าเป็นกระบวนการจัดการความขัดแย้งที่ดีที่สุดได้ ดังนั้น การจัดการความขัดแย้งแบบเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediation) หากต้องการให้ได้ผลลัพธ์ในการดำเนินการเป็นไปตามที่นักวิชาการได้เสนอแนวความคิดไว้ จำเป็นอย่างยิ่งที่คู่กรณีความขัดแย้งต้องนำไปใช้กับสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจริงและมีการดำเนินการตามกระบวนการที่ได้เสนอไว้จึงจะเกิดประโยชน์ต่อองค์กรอย่างสูงสุดต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. (2547). รายงานประจำปี 2547. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก

<http://www.rlpd.moj.go.th/plpd/index>

ทิพย์วรรณ กิตติพร. (2553). การบริหารความขัดแย้ง. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก

<http://www.kriwoot.com/flpha/modules/newlist/uploadfile/t0610doc>.

วันชัย วัฒนศัพท์. (2547). ความขัดแย้ง: หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา. สถาบันพระปกเกล้า:

กรุงเทพฯ

สมิต สัจฉกร. (2550). การบริหารความขัดแย้ง. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก

[http://www.tpa.or.th/writer/read\\_this\\_book\\_topic.php?bookID=653](http://www.tpa.or.th/writer/read_this_book_topic.php?bookID=653)

สำนักงานศาลยุติธรรมจังหวัดสงขลา. (2550). โครงการส่งเสริมและสนับสนุนกลไกการจัดการความ

ขัดแย้งของชุมชน(ระดับภูมิภาค). [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.servicelink.moj.go.th/songkla>