

LOCAL ADMINISTRATION

LOCAL ADMINISTRATION JOURNAL

• การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น : รากฐานประชาธิปไตย และพิคทางสู่สังคมไทยในอนาคต	1
□ ไกวิทย์ พวงงาม	
• ระบบงบประมาณ ปัจจุบันการวิเคราะห์ และทางเลือกในการบริหารงานท้องถิ่น	15
□ ทศวน พูเพ็ญ	
• การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลเมืองชุมแพ	32
□ สมเกียรติ ศิริภูมิ ณ ชุมแพ	
□ ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวน	
• การให้บริการแบบเบ็ดเตล็ด ณ จุดเดียวของเทศบาลครอตราชานี	48
□ อุไรรัตน์ รูปดี	
□ พีรลักษณ์ คำนวนศิลป์	
• การประเมินการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล	59
ทุ่งกวัว อ่าเภอเมืองปาน จังหวัดล้านปาง	
□ ศศิภัส ใจช่วย	
□ เลรี พิจิตรศิริ	
• การจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแก	71
□ มนีรัตน์ ราษฎร์ชัย	
□ พา ยักษรเดือ	
• สาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล	90
□ กฤชวรรธน์ ใจทิพย์วิริย์	
□ ศิริศักดิ์ เทล่าจันทร์	
□ พีรลักษณ์ คำนวนศิลป์	

การบริหารท้องถิ่น

LOCAL ADMINISTRATION JOURNAL

วัตถุประสงค์

วารสารนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางและเวทีในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของนักวิชาการ ผู้บริหารและนักปฏิบัติ ตลอดจนประชาชนผู้สนใจทั่วไปทั้งในและต่างประเทศ ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารจัดการการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะเป็นการบูรณาการความรู้หรือผลงานวิชาการ วิจัยในลักษณะสาขาวิชาการ

บทความที่ตีพิมพ์ในวารสารนี้ สะท้อนความคิดเห็นของผู้เขียนในแต่ละบทความเท่านั้น กองบรรณาธิการไม่จำเป็นที่จะต้องเห็นด้วยกับความคิดเห็นดังกล่าว ผู้ที่สนใจจะนำส่วนใดส่วนหนึ่ง ของบทความไปอ้างอิงขออนุญาตจากผู้เขียนโดยความเห็นชอบจากบรรณาธิการ

สำนักงาน: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ต.ในเมือง อ.เมือง จ.ขอนแก่น 40002

โทรศัพท์: 0-4320-3124

โทรสาร: 0-4320-3875

E-mail: cola@kku.ac.th

Website: <http://cola.kku.ac.th>

พิมพ์โดย: หจก.โกรกพิมพ์พระธรรมขันต์

95 ถ.รัตนมย ต.ในเมือง อ.เมือง จ.ขอนแก่น 40000

โทรศัพท์/โทรสาร : 0-4332-1765, 0-4322-4836

E-mail: pt_print@yahoo.co.th

วารสารการบริหารท้องถิ่น

Local Administration Journal

กรรมการกลั่นกรอง

ศ.ดร.ติน ประชญพุทธิ์
รศ.ดร.พีระศิริ คำนวณศิลป์
ผศ.วีโววรรณ สมโภณ
ดร.นอนนี เบรร์เต้น
รศ.ดร.ศุภวัฒนากร วงศ์ชนาสุ

Peer Review

Prof.Tin Pratchanaparit, Ph.D.
Assoc.Prof.Peerasit Kamnuansilapa, Ph.D.
Assistant.Prof.Wilaiwan Somsophon
Bonnie Brereton, Ph.D.
Assoc.Prof.Supawatanakorn Wongthanavasu, Ph.D.

กองบรรณาธิการ

ศ.ดร.นพ.กระแสง ชนาวงศ์
ศ.ดร.ดีเรก ปัทมสิริวัฒน์
ศ.ดร.วันชัย วัฒนาศิพท์
รศ.ดร.พีระศิริ คำนวณศิลป์

Prof.Krasae Chanawongse, Ph.D.
Prof.Deerek Patmasiriwat, Ph.D.
Prof.Vanchai Vatanasapt, Ph.D.
Assoc.Prof.Peerasit Kamnuansilapa, Ph.D.

บรรณาธิการ

รศ.ดร.ศุภวัฒนากร วงศ์ชนาสุ

Assoc.Prof.Supawatanakorn Wongthanavasu, Ph.D.

วารสารการบริหารท้องถิ่น

Local Administration Journal

สารบัญ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น : รากฐานประชาธิปไตย และพิพากษาสู่สังคมไทยในอนาคต	1
• โภวิทย์ พวงงาม	
ระบบงบประมาณ ปัจจุบันการวิเคราะห์ และทางเลือกในการบริหารงานท้องถิ่น	15
• หគวน พูพิญ	
การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลเมืองชุมแพ	32
• สมเกียรติ ดีบุญมี ณ ชุมแพ	
• ศุภวัฒนากร วงศ์ชานวสุ	
การให้บริการแบบเบ็ดเตล็ด ณ จุดเดียวของเทศบาลกรอุดรธานี	48
• จุไรรัตน์ รูปดี	
• พีรศิทธิ์ คำนวนศิลป์	
การประเมินการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล ทุ่งกวัว อำเภอเมืองปาน จังหวัดลำปาง	59
• ศศิภาส์ ใจช่วย	
• เสาร์ พิจิตรศิริ	
การจัดการศึกษาของเทศบาลดำเนินหนองแก	71
• ณัตรรัตน์ รายมีชัย	
• พา อักษรเสือ	
สาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล	90
• กฤชวรรณ์ โลหัตวินกร	
• ศิริศักดิ์ เหล่าอันขาน	
• พีรศิทธิ์ คำนวนศิลป์	

ป้ายประกาศนียกรา

ณ เวลาปัจจุบัน นับได้ว่าเป็นเวลาหนึ่งทศวรรษของการปกครองท้องถิ่นไทยซึ่งต้องได้ว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย สำคัญอย่างไร ผู้อ่านเปิดอ่านได้ในบทความแรก “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: รากฐานประชาธิปไตยและทิศทางสู่สังคมไทยในอนาคต” นำเสนอโดย รศ.ดร.โภวิทย์ พวงงาน

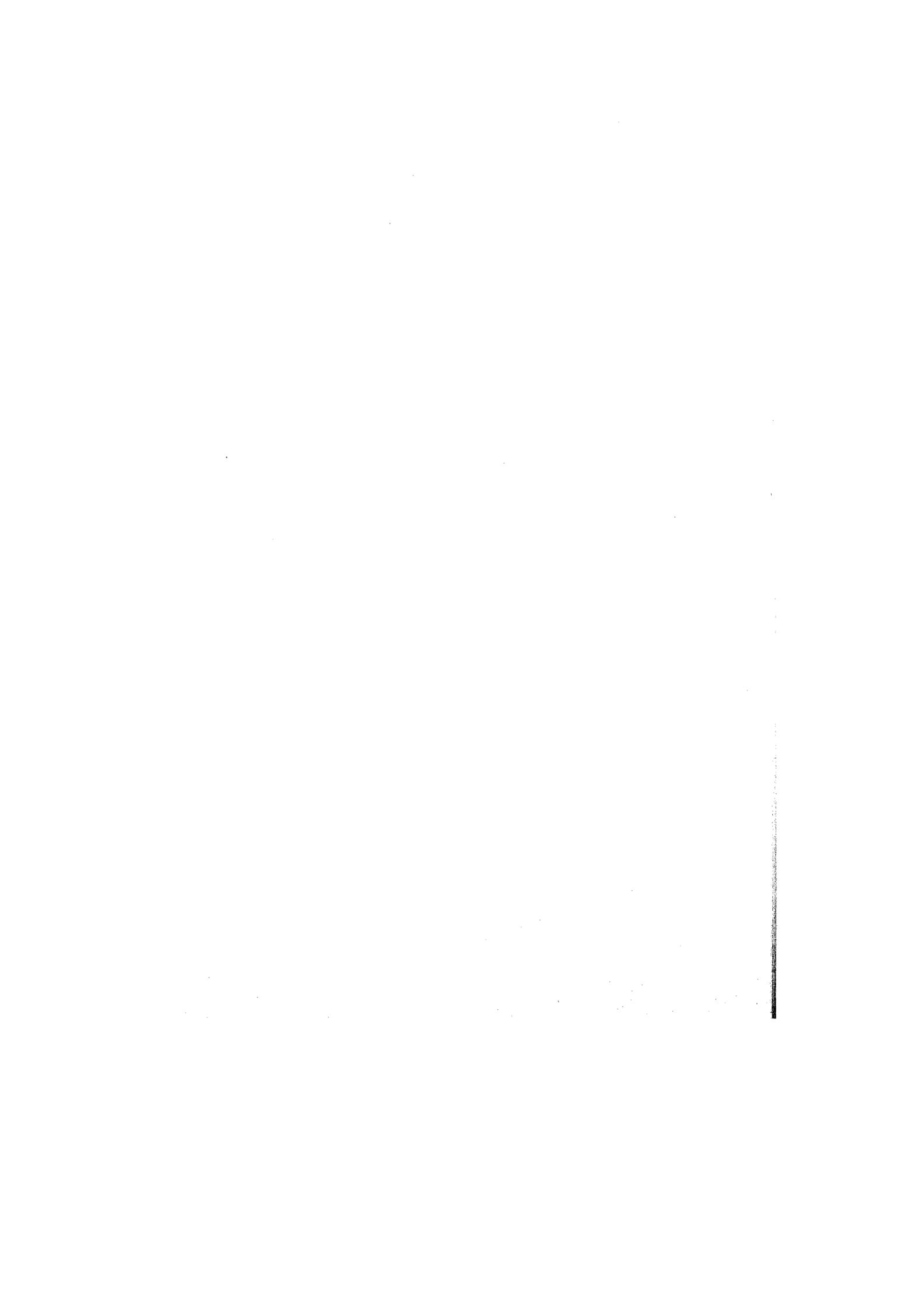
แต่การที่จะให้กลไกดังกล่าวขึ้นเคลื่อนไปได้ก็จำเป็นต้องมีระบบสนับสนุนที่สำคัญคือ “การงบประมาณ” แต่การงบประมาณลักษณะใดจะเหมาะสมกับท้องถิ่น บทความที่สอง “ระบบงบประมาณปัญหาการวิเคราะห์และทางเลือกในการบริหารงานท้องถิ่น” มีคำตอบให้ผู้อ่านแล้ว

หนึ่งทศวรรษที่ผ่านไปท้องถิ่นหลายแห่งได้เดินใหญ่ ในการพัฒนาสวัสดิการบริการที่สามารถเป็นแบบอย่างให้ผู้อื่นได้เรียนรู้และนำไปประยุกต์ใช้ ทั้งนวัตกรรมในการจัดการด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลเมืองชุมแพ ที่ไม่เพียงแต่ได้สร้างให้ประชาชนมีความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่ยังนำมาซึ่งการเสริมสร้างวัฒนธรรมและความเข้มแข็งของชุมชนอีกด้วย หนึ่งในนวัตกรรมในการจัดบริการแบบเบ็ดเตล็ด ณ จุดเดียวของเทศบาลอุตรธานีในบทความที่สี่ “การให้บริการแบบเบ็ดเตล็ด ณ จุดเดียวของเทศบาลอุตรธานี”

นวัตกรรมด้านการจัดการศึกษาที่ผู้เขียนได้ดูดูบทเรียนที่เทศบาลตำบลหนองแก นาเด่นผู้อ่าน รวมทั้งการประเมินการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุที่เป็นไปตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ 6 ด้าน

ปิดท้ายสารสนับนี้ด้วยstanเหตุของความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ผู้ศึกษาได้ค้นพบถึงสาเหตุที่ต่างไปจากสังคมตะวันตกโดยทั่วไป
พนักันใหม่ฉบับหน้า

ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ
บรรณาธิการ



การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: รากฐานประชาธิปไตย

และทิศทางสู่สังคมไทยในอนาคต

Decentralization:

The Basis for Democracy and the Direction of Thai People in the Future

โภวิทัช พวงงาม¹

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ไม่เพียงแต่เป็นการเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการบริหารราชการท่านนี้ แต่ที่สำคัญยังเป็นการ วาง รากฐาน ที่สำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย แต่การที่จะบรรลุเป้าหมาย คือ กว่า ได้ รัฐบาลกลางและส่วนราชการ จะต้องลดบทบาทอำนาจ หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ เป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ อย่างมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป และที่สำคัญประชาชนจะต้องมีสำนึกร่วมความเป็นพลเมืองทั้งในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามประเมินผล

Abstract

Decentralization not only increases the effectiveness and efficiency of governmental administration; it is important in establishing a significant foundation for the development of democracy. A goal for the central government and the bureaucracy is that they will have a decreased role and authority in serving the public as sponsors of local assistance programs, while standards that are acceptable to the people continue. Moreover, it is important that people realize their roles as citizens in participatory thinking, planning, decision making processes, and evaluation.

คำสำคัญ: รากฐานประชาธิปไตย

Keywords: Basis for Democracy

¹ รองศาสตราจารย์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แนวคิดและหลักการ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ถือว่าเป็นพลังอำนาจให้แก่ประชาชนในการปกครองตนเอง ทั้งนี้เพื่อการกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนและที่สำคัญสาระของการกระจายอำนาจจะครอบคลุมอำนาจการตัดสินใจที่ถ่ายโอนจากรัฐบาลกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นกลไกสำคัญของท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับการพิจารณาใน 2 มิติ ได้แก่ มิติการให้บริการสาธารณะ(*Service Delivery*)และมิติการพัฒนาประชาธิบุคคล *ท้องถิ่น*(*Local Democracy*)

หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติการให้บริการสาธารณะขึ้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น การจัดบริการสาธารณูปโภค เรื่องถนนหนทาง คู คลอง สะพาน การศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการสังคม เป็นต้น และในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) ที่เป็นองค์กรที่มีตัวแทนของประชาชนซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนและในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะทำให้มีความเข้าใจปัญหาและความต้องการร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น สามารถที่จะนำเสนอปัญหาและความต้องการซึ่งจะนำไปสู่การร่วมทำงาน การดำเนินงานเพื่อบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ซึ่งประเด็นหลักนี้ คือ มิติค้านการพัฒนาประชาธิบุคคล

เป้าหมายการกระจายอำนาจ

เป้าหมายการกระจายอำนาจในมิติของการให้บริการสาธารณะ ได้แก่

บริการแรก การกระจายอำนาจช่วยให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชน เป็นไปอย่างรวดเร็ว ตรงตามปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อรองรับการกระจายอำนาจทำให้การตัดสินใจตอกกับประชาชนในท้องถิ่นที่จะตัดสินใจว่า จะทำอะไร ทำอย่างไร และคราวจะได้รับประโยชน์

ประการที่สอง การกระจายอำนาจมุ่งลดภาวะของรัฐในส่วนกลางในการให้บริการแก่ประชาชนในสังคมโดยทั่วถึง การกระจายอำนาจทำให้รัฐสามารถทำเฉพาะ

การกิจที่จำเป็นต้องทำ เช่น การรักษาความมั่งคง การต่างประเทศ การยุติธรรม เป็นต้น ส่วนการกิจที่ให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วม โดยเฉพาะท้องถิ่น

ประการที่สาม การกระจายอำนาจมุ่งทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง โดยการเพิ่มอำนาจ (empowerment) การตัดสินใจและการคุ้มครองชุมชน วัฒนธรรม ประเพณีชุมชนของคนเอง การเพิ่มอำนาจเพื่อให้ชุมชนสามารถตัดสินใจ ดำเนินการและตอบสนองความต้องการของชุมชนเอง

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติการพัฒนา ประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น โรงเรียนฝึกประชาธิปไตย ฝึกการเป็นผู้นำ และฝึกการเรียนรู้ในเรื่องสิทธิหน้าที่ของประชาชน ซึ่งในที่สุดการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นรากฐาน ประชาธิปไตยระดับชาติ

เป้าหมายกระจายอำนาจในมิติของการพัฒนาประชาธิปไตยและการวางแผนรากฐาน ประชาธิปไตย ได้แก่

ประการแรก การกระจายอำนาจมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบประชาธิปไตย ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นด้วยการวางแผนรากฐานทางการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะเป็นเจ้าของประชาธิปไตย เป็นไปตามหลักการที่ว่า “ประชาธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อ ประชาชน”

ประการที่สอง การกระจายอำนาจมุ่งให้ประชาชนได้ “ปกครองตนเอง” อย่าง อิสระ โดยสามารถกำหนดเป้าหมาย วิธีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นนั้นเองตาม เอกなるณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การปกครองตนเองจึงนับเป็นสาระสำคัญของการ หนึ่งของการกระจายอำนาจที่เดียว

กลไกกระจายอำนาจ ฯ รากฐานประชาธิปไตย

ส่วนกลไกในการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเห็นว่าองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกที่สำคัญที่จะทำให้กระจายอำนาจไปสู่ปีกหมายซึ่งก็ขึ้นอยู่

กับเงื่อนไขปัจจัยรวมทั้งบริบทต่างๆ ของชุมชน ท้องถิ่นและบริบทของสังคม วัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

จอห์น สมิธ มิลล์¹ (Mill, 1991) ประชูษชาวอังกฤษเสนอความคิดเห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแหล่งฝึกฝนประชาธิรัฐให้มีความรู้ความเข้าใจในกิจกรรมของบ้านเมืองได้ดีเป็นพิเศษ และชี้ว่าการให้การศึกษาแก่พลเมืองนั้นเป็นหน้าที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชี้ว่าท้องถิ่นประชาชนมีโอกาสได้ทำอะไรโดยไม่มีตัวแทน

ในประเทศไทยการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อขึ้นเวลาถัดไปก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ทรงเริ่มให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามาร่วมกับรัฐในการคุ้มครองการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน ตำบล โดยการทดลองให้รายฎูในหมู่บ้านในตำบลบางปะอิน พระนครศรีอยุธยาเป็นผู้เลือกผู้นำตามธรรมชาติให้เป็น “ผู้ใหญ่บ้าน” และให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองเป็น “กำนัน” ทำหน้าที่ดูแลทุกชุมชนของรายฎูแทนราชการที่ไม่มีกำลังกันเพียงพอ ที่จะลงไปคุ้มครองระดับหมู่บ้าน ดำเนินการให้ประชาชนในหมู่บ้านเลือกผู้นำตามธรรมชาติขึ้นเป็นผู้ปกครองเป็นไปตามพระราชบัญญัติปี 2475 (พ.ศ. 2440) ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แทน การดำเนินการตั้งกล่าวบ้านเป็นนัดกรรมทางการเมืองการบริหาร “รัฐให้รายฎูร่วมดูแลทุกชุมชน” อย่างมากในยุคสมัยนั้น ซึ่งก็ยังดำเนินอยู่มาจนถึงทุกวันนี้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

นอกจากการปกครองท้องที่แล้ว ยังได้ทรงสนับสนุนส่งเสริมให้รายฎูได้ร่วมกันขัดตั้งสุขาภิบาลท่าพลอยขึ้นใน ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ณ ตำบลท่าพลอย อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อดูแลเป็นระบบเบี่ยงเบี้ยนเรียบร้อยของชุมชนท้องถิ่นโดยมีรายฎูอันประกอบด้วยนักปกครองท้องที่ คหบดีในท้องถิ่นเข้ามาบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ นับเป็นการเริ่มรูปแบบการบริหารแบบ “รัฐ – รายฎูร่วมพัฒนา” เป็นครั้งแรก

หลังจากที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีก็ทรงตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาล 2 ประเภท กือ สุขาภิบาลเมืองใน

เขตเมืองอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางเมือง และสุขาภิบาลท้องที่ ในเขตตำบลอันเป็นที่ชุมชน ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวนี้ทำให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลเมืองจำนวน 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องถิ่น 6 แห่ง รวมทั้งสิ้น 35 แห่ง มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาด ป้องกัน และรักษาความเจ็บไข้ และการบำรุงรักษาทางไปมาในท้องที่ (โภวิทัย พวงงาม, 2540) เป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดตั้งสุขาภิบาลในสมัยนี้เป็นการวางแผนรากฐานที่สำคัญของการปกครองตนเองของประชาชนในอนาคต แต่เป็นที่น่าเสียดายที่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ.2475 ประเทศไทยไม่ได้เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงในสาระสำคัญของการให้ประชาชนได้ปกครองตนเองอย่างต่อเนื่องจากสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่กลับกลายเป็น “รัฐอันมัตยาธิปไตย” (Bureaucratic Polity) ที่อำนวยการเมืองการบริหารรวมศูนย์อยู่ที่ข้าราชการท่ามกลางเรือนในคุณธรรมถูร

การบริหารในลักษณะ “รัฐ- รายฎร่วมพัฒนา” นี้ได้ตารางต่อมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 7 ซึ่งในสมัยรัชกาลที่ 7 นี้ ได้ทรงมีความสนใจที่จะนำรูปแบบการปกครองตนเองแบบ “เทศบาล” จันมาถึงขั้นให้มีการศึกษาและทดลองเทศบาลในต่างประเทศเพื่อเป็นแบบอย่างและรับสั่งให้มีการร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งเทศบาลขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้ทดลองปกครองตนเองด้วยพระราชดำริของพระองค์ที่ประทานสัมภាយนี้แก่หนังสือพิมพ์ต่างประเทศว่า (ประพันธ์ ทรงสหกุล, 2526)

“ข้าพเจ้าเห็นว่า สิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิที่จะเสียงในกิจการท้องถิ่นก่อน เราทำลังพยาบาลให้การศึกษาร่องน้ำแก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาดถ้าเราจะมีการปกครองระบบบรัชสภาก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”

แต่ไม่ทันสำเร็จก็มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองก่อนใน พ.ศ.2475 แต่กระนั้นยังทำให้เราได้เห็นว่า พระองค์ทรงมีความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพทางการเมืองการปกครองของไทยเป็นอย่างดีว่า จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมให้ประชาชนในระดับสากลๆ

ได้มีความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองตนเองเป็นพื้นฐานเสียก่อนจึงจะทำให้การเมืองระบบธรรสนามีความเข้มแข็ง ยั่งยืน เราช

เห็นได้ว่า การวางแผนประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ในรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมาจนถึงรัชกาลที่ 7 พระบาทสมเด็จพระปรมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเห็นได้ว่า ทุกพระองค์ทรงมีพระปรีชาญาณว่า ควรสร้างประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นขึ้นก่อน เพื่อจะเป็นการฝึกปรือ เป็นเวทีเรียนรู้ที่สำคัญประชาชนจะได้มีความรู้ ความเข้าใจ และจะมีความรับผิดชอบต่อบ้านเมืองในระดับที่สูงขึ้น คือ การเมืองระดับชาตินั่นเอง ซึ่งความคิดดังกล่าวไม่ได้แตกต่างไปจากแนวคิดของ จอห์น สจ็วต มิล หรือ โรเบิร์ต ดาล (Robert Dahl ปัจจุบันในอังกฤษ เก่าธรรมทัศน์, 2552) คิดไว้

สำหรับในประเทศไทย เป็นที่น่าเสียดายว่า ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ซึ่งเราได้ประชาธิปไตยที่ระดับชาติมีการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากรุณาธิรัตน์ทรงเป็นประมุข มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ส.ส.) บางครั้งมีรัฐบาลจากกรุ๊ปพระหาร และบางครั้งระบบการเมืองการปกครองของไทยเป็นแบบข้าราชการประจำเป็นใหญ่ หรืออาจเรียกว่า อำนาจข้าราชการ (Bureaucratic Polity) แม้ว่าเราจะมีการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในรูปของเทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรบริหารส่วนตำบล เมื่อพัฒนา และกรุงเทพมหานคร ก็ตามแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้พัฒนาให้ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร

ก่อน พ.ศ.2540 สภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

สภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยก่อนมีรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มีดังนี้

1. รัฐบาลไทยเริ่นนโยบายที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในแง่ของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง การจัดสรรงบประมาณ และการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น

2. โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามชั้นก้าวที่อยู่ในลักษณะแบบโภคธรรม์โดยการแต่งตั้งข้าราชการประจำในภูมิภาคไปมีตำแหน่งในผู้บริหารท้องถิ่นลูกแพรกแข่งโดยการแต่งตั้งข้าราชการประจำในภูมิภาคไปมีตำแหน่งใน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วยหนึ่ง ปลัดจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นปลัดองค์การ บริหารส่วนจังหวัดอีกด้วยหนึ่ง กำหนดดำรงตำแหน่งเป็นประธานบริหารองค์การ บริหารส่วนตำบลอีกด้วยหนึ่ง เป็นต้น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เนื้อที่ประกอบกับการจัดสรรสัดส่วน รายได้ของรัฐบาลให้กับ อปท.ยังมีสัดส่วนที่ต่ำ นอกจากนี้ อปท.ยังมีข้อจำกัดทางด้าน ทรัพยากรบุคคล รายได้ วัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น

4. ระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น พบว่า อยู่ภายใต้การควบคุมของ กระทรวงมหาดไทย เกือบทั้งหมด จึงไม่เอื้อต่อการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น ทั้งในเรื่อง ของการพัฒนางาน ความชำนาญพิเศษ ความก้าวหน้า ทำให้บุคลากรมีข้อจำกัดทั้งความรู้ ความสามารถ ความมุ่งมั่นที่จะพัฒนางานของท้องถิ่นและความเจริญก้าวหน้าของคนเอง เป็นต้น

5. มีข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วม ในการรวมคิด รวมวางแผน พัฒนาท้องถิ่น รวมกำหนดนโยบาย ร่วมเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และร่วมในการ เข้าซื้อในการจัดซื้อจัดจ้างบริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งประเด็นที่ก่อความ ดังกล่าว นี้ ล้วนมีข้อจำกัดของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งสิ้น

ภายหลัง พ.ศ. 2540- ปัจจุบัน กับการเปลี่ยนแปลงทิศทางองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

ภายหลังรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะเห็นได้จาก การนิบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ และกล่าว ได้ว่ารัฐธรรมนูญ 2540 นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ในหลายประเด็นดังนี้

ประกาศที่ 1 ก่อให้เกิดมีนโยบายและทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งถือเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่

ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายประเด็น ดังนี้ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเป็นครั้งแรกในประเทศไทย มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ มีการจัดสรรสัดส่วนภายนี้ มีการจัดทำแผนกระจายอำนาจ และมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ภารการที่ 2 มีการปรับปรุงโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 284 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภากลาง ท้องถิ่น และคณะกรรมการผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และกำหนดที่นาของสมาชิกสภากลาง ท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน และผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะกรรมการผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือ มาจากความเห็นชอบของสภากลาง

อนึ่งดังเดิม พ.ศ.2546 ได้มีการเสนอกฎหมายให้ที่นาของผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และกำหนดให้อยู่ในวาระติดต่อภัย 2 วาระ ไม่ได้

ภารการที่ 3 มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 288 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้น ในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นองค์กรกลางในการกำหนดมาตรฐานงานบุคคล ส่วนในระดับจังหวัด ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเทศบาล คณะกรรมการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา

ภารการที่ 4 มีกฎหมายที่เรียกว่า พ.ร.บ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้ง สมาชิกสภากลาง หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 286 ซึ่งให้อำนาจประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นแต่ละแห่ง จำนวนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด สามารถเข้าร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงด้วยตนเอง สามารถเข้าร้องขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการรับบริการของกรุงเทพมหานคร ให้ร้องขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



ประการที่ 5 มีกฎหมายที่เรียกว่า พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอข้อมูลสู่ตัวท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 287 ซึ่งระบุให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันน้อมถวายความคิดเห็นที่ต้องการให้กับผู้ที่ต้องการได้โดยตรง ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งสามารถเข้าซื้อเรื่องของต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อมูลสู่ตัวท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องการ

ประการที่ 6 มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 289 และให้มีอำนาจหน้าที่และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 290

ประการที่ 7 การเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในแง่สิทธิการได้รับทราบข้อมูลหรือข้อมูลข่าวสารสาธารณะในการครอบครองของหน่วยราชการหรือหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 58 และในมาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลงงาน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

ประการที่ 8 มีการตั้งตัวของภาคประชาชนในรูปของกลุ่มพลังชุมชน ที่มีลักษณะเป็นประชาสังคมซึ่งมีความต้องการและมีความรู้สึกที่จะมีส่วนร่วม รับผิดชอบในการกำหนดอนาคตของชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะการเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร โครงการและกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการเสนอนโยบาย การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การติดตามความโปร่งใสในการทำงานเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น

สำหรับรัฐธรรมนูญ 2550 ได้เพิ่มประเด็นในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ 2540 ดังนี้

ประการที่ 1. กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งอาจจะมีโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร ที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบปกติได้

ภารกิจที่ 2 กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยต้องมีองค์ประกอบผู้แทน 4 ฝ่ายได้แก่ ผู้แทนของหน่วยราชการ ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้มีจำนวนเท่ากัน และกำหนดให้เปลี่ยนสถานะของพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น และให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ภารกิจที่ 3 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นและต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีที่การกระทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

ภารกิจที่ 4 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการ

ข้อพิจารณาความก้าวหน้าหรือส่วนที่ยังล้าหลังของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การเปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ทั้งในรูปแบบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานครนี้ มักดำเนินไปภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ.2550 และรัฐบาลเองก็จะต้องดำเนินการปรับทั้งในเรื่องบทบาทของส่วนราชการ ปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับโครงสร้างการจัดสรรสัดส่วนภัย ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และปรับปูนกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงในส่วนที่มี ความก้าวหน้าและในส่วนที่ยังมีความล้าหลัง ดังนี้



ส่วนที่มีก้าวหน้า

พิจารณาได้จาก ประการแรก การปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปัจจุบัน ส่วนท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้าโดยเฉพาะการให้สำนักงานท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นอกจากนี้ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน อาทิ การกำหนดคุณลักษณะทางจริยธรรม ของผู้สมัครเป็น นายก อบต. ต้องจบการศึกษาในระดับมัธยมชั้นปีที่ 6 ส่วนนายกเทศมนตรี นายกอบจ. และนายกเมืองพัทaya จะต้องจบการศึกษาในระดับปริญญาตรี

ประการที่สอง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของห้องคุ้นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน จนทำให้ต้องลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐและส่วนราชการส่วนกลางโดยเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจงานด้านต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาคุณภาพชีวิต สถานีอนามัย งานด้านทะเบียนต่างๆ ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และงานด้านทางหลวงชนบทของกระทรวงคมนาคมมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกาศที่สาม การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลพบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 ซึ่งสัดส่วนรายได้ของ อบต. ได้รับเพียงร้อยละ 11 ในปี พ.ศ.2545 ได้รับสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 20.7 และในปี 2550 ได้รับสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 25.05

ประการที่สี่ เพิ่มอำนาจประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเน้นพัฒนาให้สืบทิปะรำษานในการเข้าร่วมออกคัดคุณผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และการให้องค์กรประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการนอกเหนือจากการกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ศาลปกครอง ผู้ตรวจการรัฐสภากำกับดูแลและให้อำนาจส่วนราชการภูมิภาคเป็นผู้กำกับตามกฎหมาย อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ

ประการที่ห้า มีการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นทั้งในແນກໄໄທ ประชารັນມີສີທີໃສ່ເສັນອື່ບນໍາຄູ່ຄົດທີ່ກອງຄືນ ມີສີທີໃນການຮ່ວມເໜ້າຟັກການປະໜຸມສປາທີ່ກອງຄືນ

มีสิทธิในการรับฟังการประช่าวิจารณ์และประชาชนติดตามทั้งมีสิทธิในการเข้าร่วมในการตัดสินใจและสามารถตรวจสอบได้

อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงและถือว่าความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงในรูปของโครงสร้างและการปรับปรุงกลไกของระบบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการมีส่วนร่วม แต่ในขณะเดียวกันหากพิจารณาถึงเป้าหมายของการกระจายอำนาจ ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อศักยภาพของตนเอง พัฒนาขีดความสามารถของตนเอง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพิจารณาถึงการกระจายอำนาจที่ต้องเพิ่มอำนาจให้ประชาชน ชุมชน (Empowerment) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไปนั้นก็จะพบจุดอ่อนหรือในส่วนที่ยังมีความล้าหลัง โดยเฉพาะการต้องทบทวนในประเทศไทยดังต่อไปนี้

ส่วนที่ล้าหลัง

พิจารณาจาก ประกาศที่หนึ่ง ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีจำนวนทั้งหมด 7,843 แห่ง ซึ่งแยกเป็น (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 75 แห่ง (2) เทศบาลซึ่งประกอบด้วย เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล มีจำนวน 2,006 แห่ง (3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีจำนวน 5,770 แห่ง (4) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และ (5) เมืองพัทยา และพบว่าในจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดนี้ มากกว่าร้อยละ 60 ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนของรัฐ ทั้งนี้เพราะไม่สามารถพัฒนาอย่างดี เนื่องจากขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ค่อนข้างต่ำ

ประกาศที่สอง การถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีปัญหาและอุปสรรคมากมาย อาทิ การห่วงอำนาจของหน่วยราชการบางแห่ง ที่ไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การไม่มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การคัดสรรบุคลากรมืออาชีพให้โอนมาสังกัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่จะพัฒนาขีดความสามารถ ล่าสุดนี้ยังเป็นปัญหาและอุปสรรค

ประการที่สาม หน่วยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการบูรณาการหรือผนึกกำลังในการทำงานร่วมกัน หรืออาจจะต้องมีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดตั้งเป็น ทบทวนการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เป็นอุปสรรคกับนโยบายของรัฐบาลที่จะต้องมีความชัดเจน ต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ประการที่สี่ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักถูกกล่าวหาว่า ขาดหลักธรรมาภิบาลโดยเฉพาะ หลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่ามีการทุจริตและป.ป.ช. กำลังดำเนินการตรวจสอบทุจริตมากถึงกว่า 3,000 เรื่อง ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดช่องทางและวิธีการให้ประชาชนเข้ามายื่นเรื่อง ร่วมให้มากยิ่งขึ้น

ประการที่ห้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียงและการทุุนเงินในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นและเข้ามายื่นเรื่อง เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพากเพียง ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกมองว่าไม่ได้เป็นต้นแบบและรากฐานที่ดีของการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น

ข้อเสนอทิศทางการกระจายอำนาจสู่การพัฒนาประชาธิปไตย

โดยสรุปเห็นว่า นโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพัฒนาให้ไปสู่เป้าหมายการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อช่วยผลักดันการกระจายอำนาจ อาทิ 1) ประชาชน กลุ่ม ประชาสังคม ต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและทราบนักดึงสิทธิ หน้าที่ของพลเมือง และการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะกำกับดูแลการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น 2) ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องสร้างตนเองที่ดีและการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น และ 3) นายกรัฐ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลจะต้องประกาศนโยบายให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวาระของชาติในการพัฒนาประเทศ

พิศทางอนาคตกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ตาม
รัฐธรรมนูญ ๑ ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณูปะ ซึ่งทำให้เห็นพิศทางว่าในอนาคตฐานากลางและส่วนราชการจะต้องลงบทบาท อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณูปะลงไป ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจำเป็นจะต้องสร้างมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณูปะให้มีประสิทธิภาพเป็นที่น่าเชื่อถือ

สำหรับประชาชนจะต้องมีอำนาจแห่งความเป็นพลเมือง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในแง่การร่วมมีคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการและร่วมติดตามประเมินผล เพื่อจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเวทีศึกษาประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งในที่สุดก็จะทำให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่นใหม่ๆ ขึ้นเช่น การเป็นแบบอย่างของการสร้างวินัยและกติกาของท้องถิ่น การสร้างชุมชนพอเพียงของท้องถิ่น การร่วมกันประยัดพลังงานท้องถิ่น และการเป็นท้องถิ่น (เมือง) ที่เป็นธรรมชาติ เป็นดัน ซึ่งที่สุดก็จะทำให้การเมืองและประชาธิปไตยเป็นเรื่องของพลเมืองอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

โภวิทย์ พวงงาน. ๒๕๔๐. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็กซ์เพอร์เน็ท.
ประยัด ทรงส์ทองคำ. ๒๕๒๖. การปกครองท้องถิ่นของไทย. กรุงเทพฯ: บริษัท
สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.
อนงก. เหล่าธรรมทศน์. ๒๕๕๒. ปรัชญาเปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็น
รากฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: บริษัท เอช.อี.น. กรุ๊ป จำกัด.

John Stuart Mill. 1991. Considerations on Representation Government Prometheus
Book : Amherst. New York.



Local Administration Journal

Vol. 2 No.2 (April - June 2009)

ระบบงบประมาณ ปัญหาการวิเคราะห์และทางเลือกในการบริหารงานท้องถิ่น
Budgetary Systems, Problems of Analyses and Alternatives for local Governance

ดร.พศวณ ชูเพ็ญ¹

บทตัดย่อ

งบประมาณเป็นทรัพยากรสำคัญในการสนับสนุนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การจัดทำงบประมาณก็อาจขัดหลักทางเศรษฐศาสตร์และสมดุลฐานต่างๆ ที่เป็นพื้นฐานมาจากการวิเคราะห์ที่ทั้งการวิเคราะห์ที่เน้นเฉพาะตัวบุคคล และการวิเคราะห์ที่เป็นการทบทวน ทั้งระบบด้วย โดยทั้งสองหลักนี้มีความหมายเหมือนกันในทางปฏิบัติและให้ผลที่ต่างกัน นอกจากนี้แล้ว การงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีแรงกดดันจาก กระบวนการบริหารที่อยู่ภายใต้ระบบที่ผูกพัน ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงสามารถครอบงำมาซึ่งสภาพท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร ประจำของท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ความไม่เป็นธรรมที่เพิ่มขึ้นก็เกิดจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ขนาดต่างกันแต่ได้รับงบประมาณเท่าหรือใกล้เคียงกันนี้ องค์กรพิจารณาความเป็น “องค์กร” เป็นหลัก ดังนั้น การใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานที่มีการทำโครงสร้างแผนงานและวิเคราะห์ เป้าหมายไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของการกิจกิจก่อนจัดทำคำขอ และให้การ อนุมัติงบประมาณ จะมีส่วนทำให้การพัฒนาท้องถิ่นไม่ต้องมีหน่วยงานและงบประมาณซ้ำซ้อน เช่น งบประมาณจังหวัด เพิ่มขึ้นด้วย

Abstract

Budgetary funds are an important resource in local administration, but budget creation is dependent on economics and various hypotheses which are based on specific analysis. In addition, local administrative budgets are under pressure from units below. Apart from this, unfairness occurs in local administrative units that are different in size but receive the same or similar amounts of money because they are considered "administrative units." Therefore, using the kind of budgetary system that employs a framework and analysis and that doesn't lead to duplication in responsibilities and allows for budgetary authority is conducive to local development.

¹ อาจารย์ประจำ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น และอนุกรรมการนโยบายการพัฒนาระบบการบริหารงาน จังหวัดและกทม.ซึ่งหัวด้วยแบบบูรณาการ สำนักนายกรัฐมนตรี

คำสำคัญ: ระบบงบประมาณ

Keywords: Budgetary Systems

องค์กรปกครองท้องถิ่นกับความจำเป็นเรื่องงบประมาณ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติซึ่ง เป็นการบริหารบนาทารัฐและเป็นหัวใจสำคัญของหลักธรรมาภิบาลค่าตอบแทน นี้ จะมีกลไกสำคัญคือ หน่วยงานส่วนราชการภาครัฐ (กระทรวง ทบวง กรม) รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน โดยองค์กรทั้ง 3 ประเภทนี้มีระบบการบริหารจัดการและการแสดงความรับผิดชอบ (Accountability) ทางการบริหารต่างกันออกไป ไม่ใช่แค่ที่สำคัญคือองค์กรทั้ง 3 ประเภทนี้สามารถจัดตั้งขึ้น ในการบริหารทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการบริหารจัดการและการจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องรอบคุณดึงองค์กรเหล่านี้ด้วย และกล่าวโดยหลักของการบริหารแล้วความจำเป็นที่จะต้องจัดทำงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรระดับท้องถิ่นที่ต้องแสดงงบนาทารัฐ และต้องใช้งบประมาณในการบริหารจัดการ ซึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนั้นรัฐมีบทบาทสำคัญ 3 ประการ คือ 1) เป็นผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการ (Producer or Entrepreneur) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานสำหรับคุณภาพของสังคมที่เรียกว่าสินค้าสาธารณะ (Public goods) การจัดการการศึกษาและการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานก็เป็นตัวอย่างสินค้าสาธารณะ และโดยทั่วไปแล้ว องค์กรส่วนราชการ (กรม) ของรัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหา และทุกประเทศก็ต้องเป็นงบนาทารัฐที่จะต้องดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อระดับให้ตลาด(หรือภาคเอกชน) เป็นผู้จัดหาสินค้าสาธารณะก็อาจเกิดภาวะที่เรียกว่า ความล้มเหลวของตลาดหรือ Market Failure (เช่น การอ้วนทำลายหลักอุปสงค์และอุปทาน) 2) เป็นผู้สนับสนุน (Supporter) ในกิจการหรือการจัดหาสินค้า และบริการบางประเภทที่ประชาชนต้องการและรัฐบาลเห็นควรสนับสนุน เพราะเชื่อว่า การให้ภาคเอกชนดำเนินการจะเกิดประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาลจัดทำเองทั้งหมด สินค้าและบริการเหล่านี้ส่วนใหญ่จะไม่ใช่ Public goods ทั้งหมดแต่อาจเป็นสินค้ากึ่งพาณิชย์ กึ่งสาธารณะ การยกเว้นภาษีอากรบางประเภทให้แก่ธุรกิจเอกชนหรือการตั้งรัฐวิสาหกิจ



Local Administration Journal

Vol. 2 No.2 (April - June 2009)

เพื่อทำหน้าที่จัดหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้แก่ประชาชน 3) เป็นผู้กำกับดูแล ควบคุม (Regulator or Controller) ในกรณีที่สินค้าและการบริการนั้นๆ เป็นสินค้าส่วนตัว หรือเชิงพาณิชย์และตลาดหรือภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีและมีประสิทธิภาพมากกว่าการให้รัฐบาลดำเนินการ แต่ถ้าภาครัฐทำการกำกับหรือควบคุมที่เหมาะสมแล้ว การผลิตของภาคเอกชนนั้นๆ จะทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมหรือบุคคลที่ 3 ที่เรียกว่า Externalities หรือ Third – party Effect ซึ่งผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการผลิตนั้นๆ จะเสียเปรียบ สภาวะแวดล้อมทางมลพิษ เสียงก่อความรำคาญต่างๆ ก็เป็น Externalities ที่รัฐบาลต้องมีมาตรการควบคุม ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนั้น บทบาทรัฐในส่วนนี้มีความสำคัญมาก ถ้ากลไกการควบคุมไม่ดี (Government Failure) เช่น ผู้รับผิดชอบการควบคุมขาดความรู้ด้านต่างๆ ที่จำเป็นก็จะทำให้ประชาชนผู้บริโภคเสียเปรียบ

ในประเทศไทยที่เป็นรัฐนั้น แต่ละมีรัฐก็จะมีบทบาททั้ง 3 ประการดังกล่าวด้วย ส่วนประเทศไทยที่เป็นรัฐเดียวและมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างของไทยก็ได้มีการมอบหมายถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ที่เคยเป็นของรัฐบาลกลางให้แก่ท้องถิ่นมากพอควร อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศไทยนี้ การเป็นรัฐเดียวและบทบาทรัฐบาลกลางในการจัดทำบริการต่างๆ แก่ประชาชนทั่วประเทศมีอยู่อย่างมากตลอดมา และการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นก็เป็นไปอย่างขาดความต่อเนื่องนั้นได้ทำให้การปกครองท้องถิ่นขาดการพัฒนาทั้งรูปแบบและบุคลากรเพื่อบริหาร แต่เมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นได้มีกิจขึ้นและมีบทบาทรวมถึง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว การมีบทบาทก็จะจำเป็น

2. สาธารณูปการที่เป็นอยู่ท่าให้ท้องถิ่นของประเทศไทยซึ่งจัดทำภารกิจได้ไม่เพียงพอในเรื่องสำคัญๆ เป็นต้นว่า โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) การจัดสรรเงินสวัสดิการและอื่นๆ ซึ่งมีผลทำให้เกิดปัจมันสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยยังไม่เพียงพอทั้งในด้านเงินหรือ “ขนาด” ของงบประมาณและวิธีการบริหารจัดการงบประมาณที่เหมาะสม จึงถือได้ว่างงบประมาณสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยยังต้องให้ความสำคัญตั้งแต่ขั้นพื้นฐานอีกมาก นอกเหนือนี้ การที่รัฐบาลได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ก็ยังทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีภารกิจในด้านการลงทุน (Capital Budget) มากขึ้นและเมื่อ

เกิดการลงทุนก็จะต้องมีงบประมาณสำหรับทำการหรืองบประมาณประจำในการบริหารกิจกรรมต่างๆ ที่ลงทุนไปนั้นตามมาด้วย จึงเป็นที่ทราบกันว่าการเพิ่มงบประมาณลงทุนก็จะต้องเพิ่มงบประมาณทำการด้วยเสมอ ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

ในประเทศไทยนั้นๆ รวมทั้งประเทศไทยที่พัฒนาแล้วในชั้นเรียน ภารกิจของท้องถิ่น มากماขยและชัดเจน ทำให้เมืองและครัวเรือน ต้องการศูนย์บริหารมีอิทธิพลเพื่อทำหน้าที่จัดหารบริการต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งแน่นอนที่สุดต้องมีอำนาจบริหารจัดการทั้งเรื่องรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่นหรือที่รวมเรียกว่าการจัดทำงบประมาณเพื่อการบริหารงานท้องถิ่นด้วย

พัฒนาการของการจัดทำงบประมาณและการวิเคราะห์

งบประมาณ (Budget หรือ Bougette ในภาษาฝรั่งเศส) นั้น คือ รายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure หรือ Public Spending) ที่ส่วนใหญ่จะต้องใช้จ่ายเป็นเรื่องหลักๆ อยู่ 3 ประการคือ ประการแรกเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำ (หรืองบททำการ) ประการที่สอง เป็นงบประมาณเพื่อลงทุน (Capital Budget) และ ประการสุดท้ายเป็นงบประมาณเพื่อการ ชำระหนี้เงินกู้ โดยทั้ง 3 ส่วนนี้จะเป็นความจำเป็นหลักของการจัดทำงบประมาณภาครัฐ (Public Budgeting) ทั้งระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของแทนทุกประเทศในโลก

นอกจากคำแปลของ (Budget หรือ Bougette) คือถูกสำหรับใส่เอกสารเกี่ยวกับ การเงินที่รัฐมนตรีคลัง นำไปเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบแล้ว ความหมาย ทางการบริหารในปัจจุบันของงบประมาณก็คือเงินและแผนทางการเงิน (ทั้งรายรับและ รายจ่าย) ที่รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายในช่วงเวลาหนึ่งๆ ส่วนในความหมายของงบประมาณ ในทางกฎหมายก็คือจำนวนเงินสูงสุดที่รัฐบาลมีสิทธิใช้จ่ายได้ (เพราะรัฐสภาให้การ อนุมัติ) ในระยะเวลาหนึ่งๆ เช่น เป็นรายปีที่เรียกว่างบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณรายรับของภาครัฐ จะมาจากแหล่งสำคัญที่สุดก็คือภาษีอากรด้านต่างๆ และ โดยที่การเก็บภาษีอากรจะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในประเทศ จึง ต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรที่มีจากการยอมรับของประชาชนเป็นเบื้องต้น กฎหมาย ภาษีอากรของประเทศมีความสำคัญไปจนถึงการยึดถือกันว่าเป็นข้อตกลงระหว่าง ประเทศด้วย องค์ประกอบพื้นฐานดังกล่าวนี้ทำให้การจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณ



ต้องอยู่ภายใต้กระบวนการที่ประชาชนต้องรับทราบและเห็นชอบซึ่งก็คือต้องดำเนินการผ่านรัฐสภาของประเทศไทย ดังนั้น การเห็นชอบและการต่อรองหรือคัดค้านงบประมาณก็เป็นไปตามกระบวนการทางการเมืองตามระบบที่แต่ละประเทศกำหนดดีอ

ในทางของการบริหารภาครัฐนั้น ระบบหรือแนวทางการจัดทำงบประมาณที่ใช้จะมีคุณสมบัติที่สำคัญ 2 ประการคือ 1) ต้องเป็นเครื่องมือการกระจายความอิสระดีกินดี (Well – being) ของคนในสังคม และ 2) ต้องมีกลไกที่เหมาะสมที่สามารถทำให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่าย (Cost Efficiency หรืออัตราส่วนที่คือมีกลไกที่ดีในการควบคุมรายจ่ายสาธารณะ (Control of Public Expenditure) ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ทั้งนี้ ได้เป็นที่ยอมรับกันว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือระบบงบประมาณที่ดีจะมีส่วนทำให้เกิดความเสมอภาคทั้งทางสังคมและทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามพัฒนาการของระบบงบประมาณ ได้เกิดขึ้นตามรูปแบบและเป้าหมายของรัฐบาลในแต่ละยุคซึ่งรวมทั้งภาวะโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นตามระบบเศรษฐกิจเสรีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย กำลังพัฒนาที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้วก็มีความจำเป็นที่ต้องจัดทำงบประมาณให้เหมาะสมกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

กล่าวโดยทั่วไปพัฒนาการของระบบงบประมาณที่เป็นประสบการณ์ของประเทศไทยดังๆ รวมทั้งของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นช่วงที่ได้เกิดรูปแบบใหม่ในการพัฒนาประเทศนั้น สามารถสรุปได้ดังนี้

ช่วงที่ 1 (ค.ศ 1954-1960) การทำงบประมาณภาครัฐส่วนใหญ่จะเป็นแบบ Line-item Budget (แบบแสดงรายการ) ซึ่งมีวิธีการดำเนินการคือ (1) ให้เงินตามงานหรือหน่วยงานที่มีอยู่ในขณะนั้น (2) ในการจัดทำนั้นเน้นการควบคุมวิธีการมากกว่าผลการใช้เงิน (3) ใช้ข้อมูลและการวิเคราะห์ในการจัดทำน้อยเพรำะจะวิเคราะห์เฉพาะงบประมาณที่เพิ่มขึ้น ส่วนอื่นๆ จะขึ้นอยู่กับเงินฐาน

ช่วงที่ 1 นี้เป็นการเลือกใช้ระบบงบประมาณที่เหมาะสมกับองค์กรกับที่มีขนาดเล็กและมีการบริหารที่ไม่ซับซ้อน การจัดงบประมาณและการควบคุมมีลักษณะเป็น Top – down Process คือกระบวนการคัด (สำนักงบประมาณ) ตัดสินใจในเรื่องงบประมาณให้หน่วยงานต่างๆ ในกรณีของไทยนั้นหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (ประนาม พ.ศ.2501 หรือ ค.ศ. 1958) รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงบประมาณขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี (เดิมแบบสำนักงบประมาณของสหรัฐอเมริกา *(Office of Management and Budget – OMB)* ที่สังกัดสำนักประธานาธิบดีแทนสังกัดกระทรวงการคลัง) และมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ทุก กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งรัฐวิสาหกิจโดยใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการนี้เป็นสำคัญ แต่ก็สามารถดำเนินไปได้ด้วยดีเนื่องจากระบบการบริหารไม่ซับซ้อนรวมทั้งมีการควบคุมรายละเอียดในการจัดทำงบประมาณซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับวินัยทางการคลังในช่วงที่ประเทศไทยเริ่มจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมในระยะนี้

ช่วงที่ 2 (ค.ศ. 1961-1966) เป็นการพัฒนาการทำงบประมาณขึ้นตามข้อเรียกร้องและบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ต้องการเห็นผลงานการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร จึงทำให้เกิดงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Result –based Budget – RbB) โดยฝ่ายนิติบัญญัติและคนทั่วไปเห็นว่าระบบงบประมาณแบบ Line item มีข้อบกพร่องและไม่เหมาะสมและเชื่อว่าระบบ RbB จะดีกว่าเนื่องจากต้องมีผลงานตามตัวชี้วัด (KPI) ก่อนให้เงิน นอกจากนี้ในช่วงที่ 2 นี้ หลาย ๆ ประเทศได้มีพัฒนาการของเศรษฐกิจแบบตลาด ซึ่งภาคเอกชนได้เป็นผู้นำรูปแบบการจัดการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result หรือ Performance – based) นาใช้ การมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้เป็นสาระสำคัญของระบบ RbB และในส่วนที่เป็นรายละเอียดนั้น การใช้ระบบนี้ต้องให้มีการทำตัวชี้วัดผลงานหรือ Key Performance Indicator (KPI) และข้อตกลงการให้บริการ (Public Service Agreement – PSA) ของภาครัฐเพื่อกำหนดการตั้งงบประมาณให้ด้วย

ในกรณีของประเทศไทยนั้นระบบงบประมาณแบบ RbB ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในเชิงประจักษ์มากนัก เนื่องจากอยู่ในกระบวนการการริเริ่มการพัฒนาประเทศไทยด้านต่างๆ ผล (KPI) ของการพัฒนาภายหลังการใช้งบประมาณรายจ่ายแต่ละปี จึงมิได้ทำให้ชัดเจน ในขณะเดียวกันงบประมาณแบบแสดงรายการก็ยังได้รับการยอมรับอย่างไรก็ตาม ได้มีการกล่าวถึงระบบ RbB เมื่อมีการประเมินผลงานของสำนักงบประมาณ ซึ่งดำเนินการโดยนายการเป็นตำแหน่งการเมืองในขณะนั้น (คนสุดท้ายคือ พล.ท.ชาญ อังศุโจดี) จนมีการเปลี่ยนแปลงเป็นตำแหน่งของข้าราชการประจำ (คนแรกคือ นายบุญธรรม ทอง

ไข่(มุกข์)ในสมัยนากวารัฐมนตรี สัญญา ธรรมศักดิ์ แต่เวชีการทำงานประมาณของประเทศไทยก็ซึ่งไม่เปลี่ยนแปลงไปไกลกว่าระบบ Line – item

ช่วงที่ 3 (หลัง ก.ศ. 1967) เป็นช่วงที่มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ชัดเจนมากขึ้นซึ่งมีผลทำให้การวางแผนโครงการที่สอดรับกับแผนพัฒนาฯ ระดับชาติมีความสำคัญ ระบบงบประมาณที่สอดคล้องกับแผน ก็คือระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning - Programming - Budgeting หรือPPB) ที่ถือว่าเป็นระบบที่มีเหตุผลในการนำมาใช้เพริ่ง (1) การใช้ระบบ RbB มีปัญหาเกี่ยวกับ KPI บางด้าน (2) การรวมก่อสุ่นกิจกรรมที่มีเป้าหมายเดียวกันเข้าเป็นแผนงานตามหลักของระบบงบประมาณแบบ PPB เพื่อประกอบการตัดสินใจที่ยอมรับกันมากขึ้น (3) วิเคราะห์ผลตอบแทนทั้งผลกำไรต่อต้นทุน (CBA) และ ประสิทธิผลต่อต้นทุน(CEA) และเสนอทางเลือกก่อนตัดสินใจงบประมาณตามกลไกของระบบ PPB ก็มีเหตุผลมากกว่าการเน้นเฉพาะ KPI ของระบบ RbB

ช่วงที่ 3 นี้ระบบ PPB ได้เกิดและเป็นที่ยอมรับในหลาย ๆ ประเทศมากขึ้น เนื่องจากเห็นความสำเร็จจากการที่นาย Robert Mac Namara รัฐมนตรีก่อตั้งของสหรัฐอเมริกาได้ให้จัดทำโครงสร้างแผนงาน (รวมก่อสุ่นกิจกรรมที่มีเป้าหมายเดียวกันเข้าเป็นแผนงาน) ในงานป้องกันประเทศเพื่อใช้งบประมาณด้านกลาโหมให้มีประสิทธิภาพเพื่อลดภาระและการต่อต้านจากชาวอเมริกันในการส่งทหารไปรบในเวียดนาม นาย Mac Namara จัดระบบและปรับองค์กรจนสามารถลดความช้าช้อนของงานต่างๆ ในทุกกองทัพและทำให้ลดงบประมาณได้มาก และทำให้คุณอเมริกันลดการต่อต้านนโยบายของรัฐบาล จึงมีการประกาศให้ใช้ระบบ ระบบ PPB ในสหรัฐอเมริกาและต่อมาธนาคารโลกได้สนับสนุนประเทศไทยให้ใช้ระบบนี้ ประเทศไทยได้ประกาศใช้ PPB (โดยคำแนะนำ และให้คำปรึกษาของหน่วย Public Administration Services หรือPASจากธนาคารโลก) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) โดยระบบงบประมาณแบบนี้หน่วยงานเข้าของงบประมาณ(คือกระทรวงหรือแผนงานต่างๆ) จะมีบทบาทเริ่มจัดทำวิเคราะห์ผลตอบแทนต่อการลงทุน(CBA และCEA) ก่อนส่งคำขอไปยังกระทรวงการคลัง(หรือสำนักงบประมาณในกรณีของประเทศไทย)

แม้ว่าระบบ PPB ต้องอาศัยข้อมูลและการวิเคราะห์เชิงระบบมาก แต่การพัฒนาต่างๆก็เป็นไปได้ด้วยดี องค์กรภาครัฐมีความเข้าใจในการวางแผนตามระบบนี้ดีขึ้น ตามลำดับจนกระทั่งถึงรัฐบาลนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้ให้กำลังไปใช้ระบบ RbB ซึ่งมีปัจจัยที่เกี่ยวกับ KPI อย่างมากรวมทั้งให้ความสำคัญเชิง “เฉพาะกิจ” ใน การจัดสรรงบประมาณที่เรียกว่า Agenda – based Budget (AbB) อันเป็นการงบประมาณที่คิด (โดยนายกรัฐมนตรี) ขึ้นในวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานระดับนโยบายโดยไม่พิจารณาแผนงานที่มีอยู่แล้วเท่าที่ควร ซึ่งการไม่วิเคราะห์หรือทบทวนแผนงานเดินก่อน นำนโยบายมาปฏิบัตินี้เอง ได้นำไปสู่การตั้งกระทรวงซึ่งเป็นองค์กรการบริหารเพิ่มจาก 14 เป็น 20 กระทรวงที่มีผลงานลึกล้ำบัน

เมื่อพิจารณาลักษณะ (Aspects) ของกระบวนการดำเนินการด้านการงบประมาณ ที่มีการพัฒนาทั้ง 3 ระบบที่กล่าวมาข้างต้นแล้วจะพบว่าในทางปฏิบัตินั้นการงบประมาณ จะมีความเกี่ยวข้องกับระบบการวิเคราะห์ทั้งน้ำหนัก 2 ระบบคือ

ระบบแรก คือเป็นการวิเคราะห์ที่ใช้แนวทางหรือวิธีทางเงินงบประมาณของปีก่อนเป็นฐานที่เรียกว่าวิเคราะห์แบบต่อยอดหรือวิเคราะห์ที่มีเน้นเฉพาะส่วนเพิ่ม (Instrumentalism in the budgetary process) ซึ่งแนวความคิดนี้มีนักวิชาการหลายคนได้ให้คำอธิบายว่าเป็น ธรรมชาติและความจำเป็นของการจัดสรรงบประมาณที่จะต้องหลีกเลี่ยงการทบทวนใหม่ ทั้งระบบพยายามจะเป็นทางนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองและการบริหาร นักวิชาการ เหล่านี้ร่วมทั้งนักวิชาการระดับสากลทางด้านงบประมาณอย่าง Aaron Willdavsky (1978, 1986) ที่มีความเห็นสนับสนุนด้วย ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการก็ได้ใช้หลักการวิเคราะห์แบบนี้มาก

ระบบที่สอง เป็นการวิเคราะห์ที่เป็นเชิงทบทวนทั้งหมด (System Analysis) ซึ่ง เป็นการวิเคราะห์ที่ต้องใช้ข้อมูลในการวิเคราะห์มากทั้งข้อมูลที่เป็นทรัพยากรื้อระบบ (Input) และข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นผลลัพธ์ขึ้นสุดท้าย (Output) โดยข้อมูลทั้ง 2 ประการนี้ต้อง มีความชัดเจนเมื่อบริหารตามโครงการและแผนแล้ว กล่าวอย่างง่ายก็คือ การวิเคราะห์เชิง ระบบนั้นต้องวิเคราะห์ความคุ้มค่าหรือคุ้มทุน (Cost Benefits Analysis) ตั้งแต่โครงการ ย่อยๆ ไปจนถึงแผนและแผนงานของวัตถุประสงค์ที่จะต้องใช้งบประมาณ ส่วนใดที่อยู่ นอกเหนือ โครงการและแผนที่วิเคราะห์แล้วก็อาจไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้



ดังนั้น งบประมาณที่จัดทำตามวาระการประชุมที่เป็นทางการนั้น “เฉพาะกิจ” ของคณะกรรมการต้องเรียกว่า Agenda – based Budget (AbB) โดยมองข้ามแผนและโครงการที่วิเคราะห์แล้วนั้น ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณก็จะจัดสรรงบประมาณให้ไม่ได้ ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (PPB) ที่ใช้หลักการวิเคราะห์แบบ System Analysis นี้ ดังนั้นระบบ PPB จึงเน้นการใช้แผนงาน แผน และโครงการควบคุมงบประมาณ

ได้มีคำนว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Rbb) ที่ให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดผลงาน KPI นั้น ในเชิงการบริหารจัดการเป็นระบบที่ดีที่สุดในการจัดทำงบประมาณหรือไม่? คำตอบตามหลักเศรษฐศาสตร์ก็คือ “ดีมาก” หรือ “ดีกว่าระบบอื่น” เพราะจะได้เห็นความคุ้มค่าของการใช้เงิน และถ้าทำได้จริงทั้งหมดครั้งสุดท้ายหรือฝ่ายนิติบัญญัติก็ย่อมจะอนุมัติติงงบประมาณได้โดยง่าย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว KPI ของการใช้งบประมาณจะเกิดขึ้นได้ง่ายสำหรับกิจกรรมที่มีเป้าหมายชัดเจนอย่างที่สามารถจะเห็นกำไรหรือขาดทุนได้ง่าย แต่ในงานบริหารภาครัฐนั้นเป้าหมายของการบริหารเกือบทั้งหมดไม่อาจจัดทำเป็นเชิงพาริชช์ได้ ดังนั้นตัว KPI ในการบริหารงานภาครัฐจึงทำให้ชัดเจนได้ยาก นอกจากนี้ปัญหานี้กับดัชนีชี้ผลการปฏิบัติงานหรือ KPI อีกประการหนึ่งก็คือ แม้ว่าจะมี KPI เกิดขึ้นในงานบางแผนงานแต่ KPI ในภาพรวม เช่น ระดับแผนงานใหญ่ๆ หรือระดับกระทรวง อาจจะยากที่จะเป็นไปได้ ดังนั้นตัว KPI แต่ละด้าน จึงไม่มีส่วนช่วยให้เกิดการปรับปรุงหรือพัฒนาองค์กรเพื่อให้เกิดการปรับปรุงหรือลดความซ้ำซ้อนขององค์กรปฏิบัติ การนั่งเนินแต่ KPI ที่ไม่สามารถควบคุมรายจ่ายสารภรุณะในภาพรวมได้จริง ทำให้ระบบงบประมาณแบบ Rbb ถูกยกเลิกไปในการจัดทำงบประมาณภาครัฐแบบทุกประเทศ แต่หลักของ KPI ได้มีการนำไปใช้เป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์งบประมาณตามระบบ PPB

สมมุติฐานของการจัดทำงบประมาณในทางปฏิบัติ

นอกจากการขึ้นต่อหลักเศรษฐศาสตร์ที่เน้นถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพการกระจายทรัพยากรรวมทั้งงบประมาณแล้ว การจัดทำงบประมาณในทางปฏิบัติจะสัมพันธ์กับพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทางการบริหารในขณะนี้ด้วย การใช้หลักวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เพียงประการเดียวอาจทำให้การ

บริหารงานภาครัฐดำเนินไปได้ด้วย ทั้งนี้เพราะบประมานนี้ต้องอาศัยฐานของภาษีที่มา จากกิจกรรมของคนในชาติและอาจจะถือได้ว่ามีความแน่นอนว่าจะเก็บได้มากน้อยเท่าใด ในระดับหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นการตัดสินใจในทางการงบประมาณจึงต้องอาศัยสมนูญฐาน หรือทฤษฎีอื่นๆ อันได้แก่ การประมาณการรายรับ การจัดทำคำของบประมาณด้านการ ลงทุนและวัสดุครุภัณฑ์ และการตัดสินใจเมื่อเกิดภาวะงบประมาณขาดดุลและเกินดุลซึ่ง อธิบายได้ดังนี้

1. เรื่องงบประมาณรายรับ มีสมนูญฐานว่า การประมาณการรายรับเบื้องต้นนี้ นักจะเป็นการคาดการณ์ว่า ประมาณการรายรับสำหรับปีงบประมาณหน้าจะมีแนวโน้ม ลดลง ทั้งนี้ เพราะถือว่าการประมาณการรายรับ ไว้ต่ำอาจจะลดการซัดแบ่งระหว่างองค์กร ต่างๆ ในการช่วงเชิงเพื่อให้ได้รับงบประมาณเงินแฉมิการประกาศว่าฐานะใช้ระบบ งบประมาณขาดดุลซึ่งว่างหน้า

2. ในการจัดทำคำของบประมาณที่เป็นงบทดลองนั้น มีสมนูญฐานว่า ความ ต้องการวัสดุครุภัณฑ์และบุคลากรในปีต่อไป (T+1) มีแนวโน้ม ว่าจะไม่ต่ำกว่า งบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับปีปัจจุบัน (T) ส่วนการได้รับอนุมัติงบประมาณด้านวัสดุ ครุภัณฑ์นี้ ในปีต่อไปจะไม่สูงกว่าคำขออนุมัติไว้ กล่าวโดยสรุปก็คือจำนวนความ ต้องการวัสดุครุภัณฑ์และจำนวนบุคลากรในปีต่อไป (T+1) ที่ขอตั้งงบประมาณไว้เท่ากัน คำขอเดิม (ปัจจุบัน-T) จะได้รับการพิจารณาอนุมัติก่อน และในท่านองเดียวกันได้มี การศึกษาพบว่าคำขอตั้งงบประมาณในปีต่อไปถ้าขอยกคำขอในปีปัจจุบันจะนำไปสู่ การพิจารณาตัดทอนงบประมาณต่อไปอีกในอนาคต

3. การจัดลำดับความสำคัญของวัสดุครุภัณฑ์มีความสำคัญกับการพิจารณา อนุมัติงบประมาณ กล่าวคือ วัสดุครุภัณฑ์ที่มีความสัมพันธ์สูงสุด (เช่น ตำราเรียน วัสดุ หลักที่ใช้ในสำนักงาน) จะได้รับผลกระทบจากประมาณการรายรับหรือการจัดสรร งบประมาณน้อย กล่าวคือ ไม่ว่างบประมาณสูงหรือต่ำ การพิจารณาจัดสรรวัสดุประเภท นี้ก็เป็นไปตามคำขอ ส่วนวัสดุครุภัณฑ์ที่มีความสำคัญรองลงมา (เช่น สิ่งอำนวยความสะดวก 設備 ด้านการสอน ด้านห้องสมุด) ก็จะได้รับการอนุมัติงบประมาณน้อยลงตามลำดับ แต่เมื่อมีรายรับหรือวงเงินงบประมาณมากขึ้นวัสดุครุภัณฑ์ประเภทนี้จะได้รับการอนุมัติ งบประมาณเพิ่มขึ้นตามลำดับด้วย เช่นกัน



4. ข้อสมมุติฐานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณในกรณีที่มีงบประมาณขาด ดุล และเกินดุลก็คือ ในกรณีที่งบประมาณขาดดุลผู้บริหารจะพยายามคาดการณ์ประมาณการรายได้และปรับการลงทุนให้เหมาะสม ซึ่งอาจจะให้หน่วยงานย่ออยู่ปฏิบัติงานเฉพาะหน้าที่ที่สนองต่อเป้าหมายขององค์กร โดยตรงและในระยะสั้นท่านนี้ รวมทั้งจะมีผลทำให้ผู้บริหารต้องปรับตัวในการเตรียมบริหาร โครงการใหม่ที่อาจจะมีการใช้ความรู้เฉพาะด้าน (Expertise) และเทคโนโลยีให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ในกรณีที่มีงบประมาณเกินดุลย์ ฝ่ายบริหารจะต้องพิจารณาและตัดสินใจโดยการแบ่งงบประมาณส่วนที่เกินดุลย์นี้ให้กระจายไปในทุกหน่วยงานย่อยเพื่อให้เกิดผลต่อภาระของหน่วยงานย่อยต่างๆ ในขณะเดียวกันอาจจะใช้งบประมาณส่วนที่เกินดุลย์นี้ไปในรูปแบบของการเพิ่มผลประโยชน์ตอบแทนประเภทสวัสดิการแก่ข้าราชการและพนักงานขององค์กรนั้นๆ

สมมุติฐานการตัดสินใจด้านการงบประมาณที่กล่าวมาข้างต้น ได้มีส่วนทำให้การวิเคราะห์ที่เรียกว่า Instrumentalism in the budgetary process (การวิเคราะห์งบประมาณที่เน้นผลกระทบงบประมาณที่เพิ่มขึ้น) มีอิทธิพลหรือได้รับการยอมรับตลอดมา ยิ่งมีการใช้ระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Annual Budget) ที่ต้องร่างให้มีการเบิกจ่ายภายใน 1 ปี มากเท่าใด สมมุติฐานและระบบการตัดสินใจตามระบบที่กล่าวมาก็คุณเมื่อว่าจะเป็นแนวทางที่ถูกต้องและปฏิบัติได้ (Practical) มากยิ่งขึ้น เหตุนี้ในกรณีของห้องอิน (หรือแม้แต่ระดับชาติ) ที่มีระยะเวลาของวงจรงบประมาณที่มีลักษณะเป็น “แผนระยะสั้น” นั้น เมื่อรวมกับงบประมาณสำหรับห้องอินที่เป็นเงินอุดหนุนเป็นองค์ประกอบสำคัญนั้นทำให้วิธีการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกตองห้องอินมิได้อยู่บนพื้นฐานของแผนพัฒนาห้องอินเท่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพื่อระดับงาน แผน และโครงการระยะยาวมิได้รับความสำคัญและเป็นตัวนำในการจัดทำงบประมาณเท่าที่ควร

ปัญหาของงบประมาณสำหรับองค์กรปกครองท้องอินและความจำเป็นที่จะต้องทบทวน

1. ปัญหาทั่วไปในทางปฏิบัติของการงบประมาณท้องอิน ในเชิงนโยบายการบริหารงบประมาณนั้นผู้บริหารท้องอินจะกล่าวโดยรวมว่า “ในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบอุดหนุน จะต้องพิจารณางบประมาณตามความเหมาะสมของโครงการ ตามความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของทางราชการและการ

บริการพื่นที่น้องประชานที่ได้รับความเดือดร้อน” แต่ในทางปฏิบัติการเสนอของประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเสนอผ่านสภาพท้องถิ่น โดยจะต้องเสนอเป็นข้อบัญญัติเข้าสภากา�ให้สภากา�เป็นผู้ที่นั่นชอบ งบประมาณของส่วนต่าง ๆ ก่อนจะเข้าข้อบัญญัติจะต้องมีการแปรผูดติดในสภากา� การแปรผูดติดนั้น ภารกิจดำเนินการดังนี้ ประมาณของแต่ละส่วนลงได้ตามเหมาะสมและความจำเป็น ก่อร่างกีด การวิเคราะห์ของประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละส่วน แต่ในทางปฏิบัติจะยังคงประมาณของปีที่ผ่านมาเป็นหลัก เรียกว่าการวิเคราะห์แบบต่อยอดหรือ Incremental Analysis ซึ่งประมาณของแต่ละปีจะถูกแบ่งพิจารณาเป็น เบอร์เซ็นต์ ตามความจำเป็นของแต่ละหมวดหมู่ ถ้าแต่ละส่วนงานจะของประมาณเพิ่มในปีถัดไป ต้องแสดงว่ามีความเหมาะสมตามสภากา�เรียบรูํกิจในปีนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้นๆ กลุ่มผู้มีอิทธิพลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทต่อการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นมาก กล่าวได้ว่าจะมีตั้งแต่ระดับตำแหน่งข้าราชการไปจนถึงกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องรับเหมาภาระ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลในการต่อรองของงบประมาณจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ถึงกับบางครั้งความผูกพันหรือไม่ก่อถึงรั้งการทำงานเนื่องจากการต่อรองไม่สำเร็จ ดังนั้นในบางครั้งก็ทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากการประปาประจำปีนั้นเท่าที่ควร ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงแรงกดดันให้บริการประชาชนเพื่อผลทางค่าแนวเสียงจากนักการเมืองระดับชาติ

ในปัจจุบัน ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ พื้นที่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดในบางพื้นที่เบิกการพัฒนาทับซ้อนกัน จึงเกิดความสับสนค่อนข้างมาก ทำให้การบริหารงบประมาณไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเป็นธรรมได้ เนื่องจากเขตที่ทับซ้อนไม่มีผู้รับผิดชอบ ปัญหานางกรณี เช่น หมู่บ้านที่มีพื้นที่ส่วนหนึ่งอยู่ในเขตเทศบาลอีกส่วนหนึ่งอยู่ในเขตขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมู่บ้านนี้จึงมีทั้งสมาชิกเทศบาลและสมาชิก อบต. จึงเกิดปัญหาคือประชาชนได้รับประโยชน์ไม่เท่ากัน มีตัวอย่าง เช่น มีจำนวนครัวเรือน 150 หลังค่าเรือน อยู่ในเขตเทศบาล 140 หลังค่าเรือน อยู่ในเขต อบต. 10 หลังค่าเรือน แต่มีสมาชิกสภา อบต. ได้ 2 คนเท่ากับหมู่บ้านขนาดใหญ่ และงบประมาณก็ได้รับการสนับสนุนเท่ากัน เป็นต้น

จากการตรวจสอบคำวิจารณ์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ส่งถึง
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมชั้นนำของประเทศไทย 2553 ได้
พบว่า การกระจยดหัวใจลังซู่ท้องถิ่น สาภพแหนรายภูมิ เมื่อต้นปีงบประมาณ 2553 ได้
ก่อให้เกิดปัจจัยทางการบริหารเพิ่มขึ้น คือองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารกันในลักษณะของครอบครัว กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่ม
องค์กรบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) องค์กรบริหารส่วนตำบล(อบต.) หรือ เทศบาล การ
บรรจุแต่งตั้งข้าราชการหรือลูกจ้างประจำ จำนวนมากได้มาจากการญาติ หรือคนใกล้ชิดของ
ปลัด ของนายกฯ และคณะผู้บริหาร ทั้งนี้เนื่องจากมีอำนาจเปิดรับอัตรากำลังรองรับ
ตำแหน่งต่างๆ ได้ถึงแม้ว่าจะมีการปิดรับสมัครสอบแข่งขัน แต่บุคคลที่ได้รับการคัดเลือก
ผ่านการสอบก็ยังเป็นญาติของผู้มีอำนาจอยู่ใน อบต. อบจ. เทศบาลนั้นๆ เป็นส่วนใหญ่
ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่หรือการทำงานของคณะผู้บริหาร ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจาก
ข้าราชการส่วนใหญ่เป็นคนของคณะผู้บริหาร ไม่มีใครที่จะคานอำนาจของผู้บริหาร ได้
จึงทำให้เกิดการ ครอบปั้น หรือเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนมาโดยตลอด นอกจากนั้น
กฎหมายที่เป็นข้อเสนอแนะจาก ก.พ.ร. คือการข้าย้ำข้าราชการท้องถิ่นที่ต้องมีการขยับย่อ
ทั้งฝ่ายที่ “ให้” และฝ่ายที่ “รับ” ยิ่งทำให้ขาดทั้งความเป็นธรรมและประสิทธิภาพในการ
บริหาร การสับเปลี่ยนหมุนเวียนและการสอบเลือนตำแหน่ง เช่นในอดีตหนนไป แม้ใน
ปีงบประมาณ 2553 นี้ก็ยังมีรายงานว่าหลายๆ องค์กรปกครองท้องถิ่นมีคนล้นงานใน
ขณะที่บางแห่งมีตำแหน่งระดับบริหารว่างอยู่ เพราะผู้บริหาร (นายกฯ) ไม่เสนอขอหรือ
แต่งตั้ง

2. ปัญหาจากการบบงบประมาณจังหวัดที่กระทบต่อการงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น งบประมาณจังหวัดเป็นงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดโดยมีการอนุความคิดคือ “งบประมาณจังหวัด อยู่ในแผนงานบริหารจังหวัด มีวัตถุประสงค์เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน” ซึ่งได้ทำให้เกิดความเห็นต่างๆกันคือ (ก) สนับสนุน (ข) โடี้เย้ง (ค) ข้อสังเกต (ง) ข้อพิจารณาความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองท้องถิ่น

ก) งประمامจังหวัด น่าจะเป็นงประمامรายจ่ายเพื่ออุดช่องโหว่สำหรับการกิจท่องเที่ยวกับกรุงทองส่วนห้องน้ำที่ไม่ได้หรือไม่ได้ทำ ทั้งนี้เกิดจากสามัญศรัณยและ

เชื่อมั่นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเข้าใจการกิจของจังหวัดได้ดี งบประมาณนี้จึง
เหมาะสม (ความเห็นสนับสนุน)

๑) งบประมาณจังหวัดมี ๕ ยุทธศาสตร์เหมือนกันทุกจังหวัด ซึ่งคงจะมีตัวชี้วัด
เหมือนกัน จึงน่าจะมีค่าตามเกิดขึ้นว่าในเมื่อพื้นที่ความเริ่มและอาชีพของประชาชนไม่
เหมือนกันแต่ใช้ยุทธศาสตร์ในการดังงบประมาณแบบเดียวกัน (Single Model) ดังนั้น คง
จะทำให้งานแต่ละยุทธศาสตร์ซ้ำกัน และในทางปฏิบัติจะทำอย่างไร อาทิเช่น เรื่องการ
พัฒนาเศรษฐกิจหรือแก้ไขความยากจนก็อาจเรื่องฝ่ายหลวงไปใส่ หรือมีการสร้างตึกหรือ
อาคารที่ทำการใหม่ ก็อ้างว่าอยู่ในด้านการพัฒนาสังคมได้ รวมถึงค่าตามว่าการกิจนี้
เป็นของท้องถิ่นอยู่แล้วใช่หรือไม่? (ความเห็นโก้ดี้ยง)

๒) ถ้าพิจารณาความจำเป็นความจำเป็น (Need) ของประชาชนในจังหวัดแล้ว
การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการนี้ (ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่ออุดหนุน) ต้องอยู่ในแผน
ของหน่วยงานที่รับผิดชอบจริงๆ ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช่หรือไม่?
หรือถ้าเป็นแผนจังหวัดต้องยกเลิกการใช้รูปแบบที่มียุทธศาสตร์เดียวกัน แต่ขอให้
ข้อสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีองค์กรให้ทำงานอย่างแท้จริง การให้ระบบ
งบประมาณจังหวัดลักษณะนี้จะเป็นเพียงการนำตัวเลขไปส่งงานที่คาดว่าจะมีชื่ออาจไม่ใช่
งานที่เป็นความจำเป็น (Need) ของประชาชนจริงๆ จึงแก้ปัญหาอะไรหรือกระตุ้นให้
เกิดผลการพัฒนาหรือการจ้างงานอะไรจริงๆ ไม่ได้ และเมื่อไม่มีความชัดเจนในระดับ
จังหวัด ก็ย่อมส่งผลก่อผลลัพธ์ที่ไม่ดีต่อส่วนภูมิจังหวัด (ในปัจจุบันได้กำหนดกำหนดไว้ 18
กลุ่ม) ด้วย

๓) งบประมาณตามแผนงานบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ หลายงานมิได้เป็นไป
ตามแผน แต่เป็นการดึงหรือตัดตอนงานของส่วนอื่นๆ ตามที่มีลักษณะเป็นงบประมาณรวม
ศูนย์ (Top-down Budgeting) ซึ่งจะส่วนทางกับแผนงานส่วนเสริมการกระจายอำนาจการ
ปกครองและจะไม่เพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรงบประมาณ และ
การที่ไม่มีกลไกการประเมินผลงานงบประมาณของจังหวัดจึงมีค่าตามว่าจะเกิดประสิทธิภาพ
ในการจัดสรรงบประมาณ (Cost- Efficiency) ตามหลักการของระบบงบประมาณที่ดีได้
หรือ?



กล่าวโดยสรุป การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ นั้น ในขณะนี้ยังไม่มีผลดีที่ประจักษ์ในเชิงปรียนเทียบ และผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมในเชิงระบบดังนี้

1. การให้บูรณาจังหวัดเพิ่มตามระบบนี้เป็นการหลักดันการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการ จังหวัดตามแนวทาง “ทำตามคำสั่ง” หรือสอนองนโยบายให้เสร็จมากกว่า จะบริหารพร้อมๆ กับทบทวนการปฏิบัติหน้าที่และการแสดงความรับผิดชอบ (Accountability) ตามระบบการบริหาร โดยเนพะอย่างยิ่งงานส่วนภูมิภาคของกระทรวง อันที่มิได้ขึ้นอยู่กับกระทรวงคาด ไทยทั่งบูรณาจังหวัดรวมหรือถูกดึงเข้าไป เกี่ยวข้อง

2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 และพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 นั้นมีสาระเป็นการส่งเสริมการบริหารแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเพื่อมีผู้ควบคุมและประเมินผลการบริหาร (รวมทั้งการพิจารณาให้เงินรางวัลหรือโบนัสแก่ ข้าราชการ) คือคณะกรรมการรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการหรือ ก.พ.ร. ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่บกพร่องหลายประการ ดังด้วยข้อกรณีการต้องทำความตกลงให้บริการ(Public Service Agreement) ของผู้ว่าราชการจังหวัด(ตามแนวคิดของ ก.พ.ร.) กีดกันลักษณะของระบบราชการซึ่งมีกฎหมายบังคับต่างๆ เพื่อควบคุมการบริหารอยู่ แล้ว (การทำข้อตกลงการให้บริการที่เป็นการนำระบบบริหารตามสัญญา(Contract) ของ ผู้รับผิดชอบที่ใช้กับธุรกิจที่มีโครงสร้างการบริหารและเป้าหมายต่างกับระบบราชการมา ใช้)

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการทางการงบประมาณของท้องถิ่นที่บกพร่องจนถูก ฝ่ายการเมืองแทรกแซงได้ก็ตี การเร่งใช้งบประมาณให้หมดภายในปีงบประมาณตาม แผนปฏิบัติในปีงบประมาณก่อนก็ตี รวมทั้งเกิดระบบงบประมาณจังหวัดเพื่อช่วยการ พัฒนาใน “พื้นที่” ซึ่งเป็นการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตี ล้วนแต่เกิดจาก ปัญหาจากการที่เลือกใช้ระบบงบประมาณที่ขาดความสัมพันธ์กับแผน แผนงาน โครงการที่ได้มีการวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อต้นทุน (ไม่ใช่ KPI) แล้ว ทั้งสิ้น ซึ่งระบบงบประมาณที่แก้ปัญหาได้คือระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

(PPB หรือ Program Budget) เพื่อประกอบด้วยการจัดทำ
โครงสร้างแผนงาน การจัดทำแผนงานบริหารที่ต้องใช้งบประมาณให้มีความสัมพันธ์กัน
อย่างครบถ้วนทั้งนบทั้งบการทำการและงบลงทุน ดังนั้นแผนการใช้จ่ายบางอย่าง เช่น เงิน
ลงคระห์กันชาติ (ที่อาจยังไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาล) ก็ต้องกำหนดไว้ในแผนการใช้จ่ายที่
ชัดเจนพร้อมๆกับแสดงความจำเป็นในระยะยาวด้วย ความสอดคล้องกับแผนและ
แผนงานตามระบบ PPB จึงถูกต้องกว่าสำหรับการวางแผนบริหารท่องถิ่น และจะทำให้
ไม่ต้องแยกตั้งงบประมาณจังหวัดและก่อให้เกิดการรวมแผนพัฒนาและลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่มี
ปีหมายเดียวกันได้

บรรณานุกรม

คณะกรรมการการงบประมาณ วุฒิสก (2547) “เอกสารประกอบการซื้อขายแผนงาน/
โครงการยุทธศาสตร์การพัฒนา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ด้านเศรษฐกิจและ
สังคม)”

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 ราช
กิจานุเบกษา เล่มที่ 117 ตอนที่ 21 ก. ลงวันที่ 17 มีนาคม 2543

วิชย พันธุ์โภค (2541) “ความสอดคล้องของแผนงานกับแผนเงิน” เอกสารประกอบการ
ตั้งมนาเรื่อง Financial Control in a Democracy สำนักงานเลขานุการ สภา
ผู้แทนราษฎร.

สถาบันพระปกเกล้า “ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ....” เอกสาร
ประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา. ประจำปีงบประมาณ 2006
สำนักงบประมาณ (2544) บทสรุปสำหรับสำหรับผู้บริหาร “การจัดทำงบประมาณที่
มุ่งเน้นผลงาน”

หัวณ ชูเพ็ญ(2544) “สมมุติฐานในกระบวนการจัดการงบประมาณของประเทศไทย”
(Basic Assumptions in Budgetary Process of Thailand) เอกสารเสนอต่อที่
ประชุมสัมมนา Public Sector Management in Asia จัดโดย National University
of Singapore.

Baldwin, R. (1994) “**Rules and Government**”, Oxford University Press



Local Administration Journal

Vol. 2 No.2 (April - June 2009)

David Held ,(2005) ***“Global Governances and Public Accountability,”*** Blackwell Rubbishing

Dunleavy, P. (1985) ***“Bureaucrats, Budget and the Growth of the State: Reconsidering an Instrumental Model”***, British Journal of Political Science 15,299-328.

Hood,C.,O.James, B.G.Peters and C.Scott (2004) ***“Controlling Modern Government”*** Cheltenham: Edward Elgar.

Pierson, C. (2004) ***“Modern State,”*** Rutledge, London and New York.

Roche, J.(2005) ***“Corporate Governance in Asia”***, Rutledge London and New York.

Thavaraj,M.J. (1970) ***“Readings in Performance Budgeting”*** Indian Institute of Public Administration ,New Delhi.

Wildavsky, A. (1978) ***“A Budget for All Seasons: Why the Traditional Budget Lasts,”*** Public Administration Review 38, 501-9

การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลเมืองชุมแพ¹

A SUCCESSFUL HOUSING WELFARE SCHEMES OF CHUMPAE MUNICIPALITY

สมเกียรติ ดีบุญมี ณ ชุมแพ²

ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวน³

บทคัดย่อ

การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน เป็นภารกิจที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลเมืองชุมแพ จึงได้มีการดำเนินโครงการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของประชาชน ให้เป็นแบบอย่างที่ดี การดำเนินการดังกล่าวเริ่มต้นด้วย การสร้างความเข้าใจร่วมของประชาชนอันนำไปสู่การร่วมกันออมของประชาชนเพื่อเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือในการอุดหนุนจากการกู้เงินจากสถาบันการเงิน อันนำไปสู่การตัดสินใจเลือกที่ดินวางแผนปลูกบ้านและนำไปสู่กระบวนการพัฒนาที่ดิน ทั้งเรื่องเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนพัฒนาการเรียนรู้ของชุมชนและท้องถิ่น และเทศบาลมีเพียงผู้สนับสนุนส่งเสริมมิใช่ผู้ดำเนินการ โดยตรงอันเป็นนวัตกรรมทางการพัฒนาท้องถิ่นโดยแท้จริง

Abstract

Providing housing welfare service for low income earners is one of the many missions of all local government organizations. In recognition of its high achievement in its urban housing program, Chumpae Muang Municipality, which has a strong policy of providing housing security, has received an award from the Ministry of Social Development and Human Security. The housing welfare program of the Municipality had its roots in the strong sense of the people's participation and communal saving which also serves as trust and collateral when seeking a housing loan from a financial institution. The members of the housing group made joint decisions regarding the design and layout in the construction of their houses. They also worked together on socio-economic development and knowledge improvement at the local level. The Municipality only plays an indispensable role of strong supporter, not an operator. This paradigm shift in management strategy is undoubtedly a new and genuinely local development innovation.

¹ ในบทความนี้ใช้ hermantics หรือศาสตร์แห่งการพัฒนาที่รวมทั้งการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (economics) และการพัฒนาทางอื่น (comoratim)

² นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาวิทยาลัยพะเยา สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

³ รองศาสตราจารย์ รองคณบดีฝ่ายวิชาการ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น



Local Administration Journal

Vol. 2 No.2 (April - June 2009)

คำสำคัญ: การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย

Keyword: A Successful Housing Welfare Schemes

ความเป็นมาและความสำคัญ

ปัจจัยพื้นฐานที่มีความจำเป็นและสำคัญสำหรับมนุษย์คือ ที่อยู่อาศัย เพราะไม่เพียงแต่เป็นสถานที่ที่ใช้เป็นที่อาศัย หลบแผล หลบฝนและมีอาณาบริเวณต่าง ๆ เท่านั้น แต่ที่อยู่อาศัยมีความหมายครอบคลุมไปถึงการใช้ชีวิตร่วมกัน และเป็นแหล่งที่รวมชีวิตจิตใจของมนุษย์ทุกคนในครอบครัวและชุมชนนั้น ๆ ที่อยู่อาศัยนอกจากจะช่วยให้ครอบครัวมีความมั่นคงแล้ว ยังช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้นด้วย การมีที่อยู่อาศัย สำหรับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่ประเด็นที่น่าห่วงใย แต่สำหรับผู้ที่มีรายได้น้อยเป็นความจำเป็นเรื่องค่าวันที่จะต้องดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างเช่น ผู้ที่มีรายได้น้อยในเขตเมือง ซึ่งมักจะอาศัยอยู่ในพื้นที่แคน ฯ ในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง หรือจะต้องมีการบุกรุกที่สาธารณะ ต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือที่รั้งกันโดยทั่วไปที่เรียกว่า “ชุมชนแออัด” หรือบางครั้งเรียกว่า “ชุมชนบุกรุก” หรือ “ชุมชนบุกเบิก” (ปาริสสา กาญจนกุล และปิยะพัตร ใหม่แก้ว, 2552)

ชุมชนแออัด หรือ ชุมชนบุกเบิก เป็นบ่อเกิดของปัญหาสิ่งแวดล้อมในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นความสกปรกตามทางเท้า หรือบริเวณบ้านในชุมชน มีทัศนวิสัยที่ไม่สวยงาม ผลกระทบมีพิษจากภายนอกหนาแน่น ทำให้อาการเสีย มีผู้คนละองมาก ไม่มีการบำบัดน้ำเสีย ที่ดี ทำให้น้ำในแม่น้ำลำคลองเน่าเสีย ผนวกกับการจัดการขยะที่ไม่มีประสิทธิผล การจัดการและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดไม่เพียงแต่เป็นการจัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัย หรือมี “บ้าน” เท่านั้น แต่ยังเป็นการจัดการกับสิ่งแวดล้อมอีกด้วย นั่นคือ ที่อยู่อาศัย รวมทั้งที่เป็นสิ่งก่อสร้าง ที่อยู่อาศัยที่เป็นโครงสร้างที่ขึ้นต้องได้ (house) หรือรูปทรง และที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ที่อยู่อาศัย (home) ซึ่งเป็นนามธรรม

ในทำนองเดียวกันกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดชุมแพ ซึ่งเป็นอำเภอที่มีขนาดใหญ่ร่องจากอำเภอเมือง ของจังหวัดขอนแก่นเท่านั้น มีการแบ่งการปกครองออกเป็น 12 ตำบล 150 หมู่บ้าน มีพื้นที่ติดต่อกับอำเภอไกลีเคียงหลาข้ออำเภอ ทำให้ชุมแพกลายเป็น

ศูนย์กลางทางธุรกิจและอุดสาหกรรม มีการอนุนภัยในการเงินในแต่ละวันค่อนข้างสูง มี โรงงานอุดสาหกรรมขนาดเล็ก จนถึงขนาดใหญ่หลายแห่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงงานแปรรูป สินค้าเกษตรกรรม โดยใช้วัสดุดิบในท้องถิ่น เช่น โรงสีข้าว โรงงานมันเส้น และมันอัดเม็ด โรงงานทอกระสอบ โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าและรองเท้า เป็นต้น การมีโรงงานต่าง ๆ เหล่านี้ ส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุดสาหกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานที่อยู่ในชนบท ได้มีการเคลื่อนย้ายเข้าสู่ตัวเมืองหรือในเขตเทศบาลมากขึ้น ทั้งในลักษณะของการเข้าบ้าน และเข้าไปสร้างบ้านบนที่ดินว่างเปล่าซึ่งมักจะเป็นที่ราชพัสดุ ทำให้เกิดชุมชนต่าง ๆ ขึ้นมาถึง 25 ชุมชน จำนวนประชากร 10,400 ครัวเรือน (เทศบาล ชุมแพ, 2551) โดยที่ประชาชนในชุมชนมีความเป็นอยู่แอดัล ทรุดโกร姆 และประชาชนไม่มี ความมั่นคงในการอยู่อาศัยมาตราการในการเสริมสร้างให้ประชาชนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ (พัฒนา ภูมิพล พัฒนาภักดี, 2550; กลุ่มกิจกรรมพัฒนาชุมชน 2550)

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เทศบาลเมืองชุมแพ จึงได้ประสานงานและร่วมมือกับ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ในการดำเนินโครงการ “บ้านมั่นคง” โดยเริ่ม โครงการฯ ตั้งแต่ ปี 2547 จนถึงปัจจุบัน ผลการดำเนินโครงการดังกล่าวมี สามารถสร้าง ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนในชุมชนและอัชของเทศบาลเมืองชุมแพให้จำนวน ทั้งสิ้น 1,777 ครัวเรือน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 กันยายน 2552) จากจำนวนครัวเรือนที่มีลักษณะเป็น ผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในปี พ.ศ.2548 จำนวนทั้งสิ้น 2,700 ครัวเรือน รวมทั้ง ก่อให้เกิดสวัสดิการชุมชนขึ้น โดยตัวของชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การ มหาชน) สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงได้คัดเลือกให้ เทศบาลเมืองชุมแพเป็นตัวแทนของโครงการบ้านมั่นคงทั่วประเทศในการนำเสนอ กระบวนการจัดทำโครงการบ้านมั่นคงสู่สาธารณะ ผ่านทางสถานีโทรทัศน์ และถือว่า โครงการบ้านมั่นคงของเทศบาลเมืองชุมแพ ไม่ได้มองเฉพาะเรื่องการสร้างบ้านให้ประชาชน มีที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่โครงการนี้เป็นการสร้างชุมชนอย่างมุ่งมั่นจากการทุกภาคส่วนของ องค์กรในท้องถิ่น รวมทั้งเป็นการพัฒนาคนอันเป็นทุนสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นอีกด้วย การได้รับรวมองค์ความรู้กับการดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมทั้ง ปัจจัยหลักของความสำเร็จ (Key success factor) ซึ่งถือเป็นองค์ความรู้ที่สำคัญขององค์การ เพื่อนำไปถ่ายทอดและแลกเปลี่ยน จึงเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของบทความนี้



พัฒนาการของการดำเนินงานบ้านมั่นคงของเทศบาลเมืองชุมแพ

เมื่อก่อนเมืองชุมแพเป็นเมืองเล็กๆ เป็นทางผ่านไปจังหวัดเลย หลังสัก เพชรบูรณ์ ไปภาคเหนือ ในช่วงปี 2521 เกิดความแห้งแล้งในภาคเกษตรทั่วทั้งอีสาน ผู้คนหลังไหลงเข้าเมือง เข้ามาทางงานทำนาหาอยู่ทางประโภนอาชีพใหม่มารับจ้าง หาที่ค้าขายในตลาด ในเมือง ในช่วงนี้มีผู้คนเข้ามามากต่างพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นต่างงานก่อของอนแก่น ชัยภูมิ ศรีสะเกษ และจังหวัดอื่นๆ อีกหลายแห่ง เริ่มจากมีหมู่เพื่อนท้องมาก่อนแล้วข้ากวนตามกันมา คนจนต่างหลังไหลงเข้าสู่เมืองชุมแพ ด้วยหวังว่าชีวิตและครอบครัวจะดีขึ้น เมื่อขังไม่มีทุนยังตั้งตัวไม่ได้ ก็ต้องมองหาบ้านเช่าราคากูหหรือเมื่อเห็นที่ว่างรกร้าง ก็ซื้อกันถูกๆ แต่ก็ต้องมองหาบ้านเช่าราคากูหหรือเมื่อเห็นที่ว่างรกร้าง ก็ซื้อกันถูกๆ จนแน่นเต็มพื้นที่ ประกอบกับความเจริญด้านวัสดุอย่างรวดเร็วในโลกยุคโลกาภิวัตน์ส่งผลให้เกิดความทันสมัยขึ้นตามไปด้วย แต่เป็นความทันสมัยที่ไม่พัฒนา ประกอบกับประเทศไทยเริ่มปรับเปลี่ยนตัวเองจากประเทศเกษตรกรรมเป็นประเทศอุตสาหกรรมแรงงานหรือคนในชนบทก็แสวงหาความทันสมัย สังคมชนบทจึงเปลี่ยนไป ความต้องการใช้เงินตามมากขึ้น การคืนรถเพื่อห้าสิ่งอำนวยความสะดวกทางความสัมภានาไปรับประทานในชีวิตมีมากส่งผลให้การค้ารังชีวิต แบบเกษตรในชนบทไม่สามารถดำเนินต่อไปได้แล้ว การอพยพเข้ามาสู่เมืองใหญ่หรือในเขตจริญจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ลิ่งที่ตามมา ก็คือ ปัญหาเรื่องที่พักอาศัย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมิ่งเพียงพอ การเคลื่อนตัวของคนในชนบทมิ่งย่างต่อเนื่องและเพิ่มขึ้นทุกที่ไม่มีที่ท่าทั่งลดลง ทำให้การจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยเพื่อรับรองสถานการณ์ดังกล่าวไม่ทันทำให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ที่อยู่อาศัย การบุกรุกที่สาธารณะ และที่รกร้างของบ้านด้วยร่างรวดเร็ว

ประกอบกับในช่วงปี 2530 เศรษฐกิจของประเทศไทยดีขึ้น รายได้จากการพิชผล การเกษตรดี การค้าขาย รายได้จากการพิชผลการเกษตรดี การค้าขาย ขยายตัวรวดเร็ว ผู้คนมีเงิน จับจ่ายใช้สอยเพิ่มมากขึ้น มีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น ชุมแพจึงกลับเป็นเมืองค้าขายของไหหลัง รถยนต์ เครื่องจักรการเกษตร เป็นศูนย์กลางตลาดขายส่งพืชผักผลไม้ สินค้าอุปโภคบริโภค พุดได้ว่าตลาดเมืองชุมแพไม่มีวันหลับ ค้าขายกันทั้งวันทั้งคืนในช่วงปี 2530 นี้ จึงมีผู้คนจากทั่วสารทิศเข้ามาร้านอาหารกินในเมืองชุมแพ บางคนเข้าบ้านอยู่ เป็นห้องแฉวไม้เล็กๆ ต่อนาเข้าของบ้านเช่ารีบ้านเพื่อสร้างตึก ทำให้ค้าขายเพิ่มขึ้น ชาวบ้านไม่มีเงินจ่าย จึงบุกรุกที่ดิน ว่างเพิ่มขึ้นอีก

จากการเลือกตั้งที่มีความต้องการตั้งแต่ 7 ทั้งเทศบาลและประชาชนจึงได้ไปศึกษาดูงาน การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในที่ต่างๆ ทั้งเทศบาลนครของแท่น และจังหวัดร้อยเอ็ด และนำองค์ความรู้ที่ได้รับนั้นมาจัดกระบวนการปรับเปลี่ยนร่วมกันกับประชาชนที่อาศัยในชุมชนต่างๆ ในเขตเทศบาลเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา จากการที่ประชาชนต่างผลให้เกิดเครือข่ายชุมชนเมืองชุมแพขึ้น รวมเป็น 6 เครือข่ายรวมกัน เกิดอาสาสมัครทำงานเพื่อชุมชน เพื่อทำหน้าที่ในการสำรวจเก็บข้อมูลครัวเรือน มีการจัดทำผังชุมชนเดิม มีการประชุมกันเองในชุมชนกันบ่อยขึ้น ภายใต้แนวคิดร่วมกันของชุมชน

ประกอบกันในปี พ.ศ. 2547 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หรือ พอช. ได้เข้ามาประสานงานกับนายกเทศมนตรีเมืองชุมแพ บอกเล่าถึงนโยบายบ้านมั่นคง ว่าเป็นนโยบายที่มุ่งสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนและเป็นการพัฒนาเทศบาลอย่างบูรณาการ โดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาและขณะเดียวกัน เทศบาลเองก็รู้ว่าโดยตลอดต้องดูแล มีประชาชนบุกรุกที่หลง แต่ก็ไม่มีแนวทางในการจัดการ ถ้าจะใช้มาตรการขับไล่ก็ไม่รู้ว่าจะให้ประชาชนไปอยู่ที่ไหน บางครั้นอยู่ไม่น้อยกว่า 30-40 ปี เมื่อเทศบาลได้รับทราบแนวคิดของโครงการบ้านมั่นคง เทศบาลจึงเห็นช่องทางในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยคนจน เทศบาลเมืองชุมแพ

การดำเนินการของเทศบาลเริ่มต้นด้วยการลงทุนคนจน (เกณฑ์คนจนเป็นผู้มีรายได้น้อยกว่า 15,000 บาท/ครัวเรือนปี) โดยการประกาศ ประชาสัมพันธ์ให้คนจนที่ไม่มีที่อยู่อาศัย ผู้บุกรุกครอบครัวบ้านเช่า บ้านทรุดโทรม ครอบครัวรายมีเบย์ มีสะใภ้อยู่ในบ้านหลังเดียว มาลงทะเบียนคนจนประเภทไม่มีที่อยู่อาศัย ในช่วงนี้มีคนมาลงทะเบียนราว 1,000 คน จากนั้นเทศบาลได้ร่วมกันกับเจ้าหน้าที่จาก พอช. ในการจัดประชุมเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกับประชาชนในชุมชน ว่า การที่จะมีบ้านนั้น ประชาชนต้องช่วยตนเองเบื้องต้น ก่อน และเน้นให้ประชาชนผู้ใดที่ประสงค์จะมีบ้านมั่นคง จะต้องรวมกลุ่มกันและมีการออมทรัพย์ร่วมกัน จากนั้นก็ให้มีการสำรวจข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ว่า กลุ่มใดที่ต้องการการช่วยเหลือโดยคู่ควร และในช่วงเวลาหนึ่งพบว่า ร้อยละ 80 เป็นกลุ่มบ้านเช่า ที่เหลือจะเป็นกลุ่มที่มีการบุกรุกที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งอยู่ในเขตชุมชน 2 ชุมชน คือ ชุมชนสว่างแจ้งครีและแจ้งสว่าง พัฒนา

การรวมกลุ่มการออมเพื่อสร้างบ้าน วันที่ 1 กันยายน 2547 ประชาชนในชุมชนจึงได้เริ่มรวมกลุ่มหลวມๆ เพื่อจัดการเรื่องของออมทรัพย์ ในช่วงแรกมีหลายกลุ่มมาก แต่ก็ต้อง



หยุดชะงักไป เพราะไม่ใช่คนที่เดือดร้อนจริง ไม่มีความเห็นแข็งในกลุ่ม ไม่เกิดพลังครัวเรือน การดำเนินการให้ต่อเนื่อง ซึ่งในการรวมกลุ่มของทรัพย์นั้น ได้กำหนดให้มีการออม 3 รูปแบบ คือ 1) ออมสักจะเดือนละ 100 บาท สำหรับปลดหนี้ 2) ออมวันละ 20 บาท เพื่อที่อู่อาศัย และ 3) ออมวันละบาท ไว้เป็นสวัสดิการชุมชน

การจัดการกับเงินออม เงิน 20 บาท หรือ 100 บาท สำหรับครัวเรือนแล้วไม่ได้มีค่า มีความหมายนัก แต่สำหรับคนจนแล้วเงินจำนวนนี้มีค่าอึ่งนัก การจัดการกับเงินก้อนนี้จึงต้อง อาศัยความไว้วางใจกัน เชื่อใจกัน การเก็บเงินในคนกลุ่มใหญ่ จึงไม่คล่องตัว จึงแบ่งเป็นกลุ่ม ย่อยเล็กๆ ตามเครือญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง และให้กลุ่มย่อยหาผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บเงิน เปิด บัญชีธนาคารวิธีนี้จะทำให้คนรู้จักกันและไว้ใจกัน เมื่อเก็บเงินได้แล้วก็จะนำฝากธนาคาร ผู้รับผิดชอบก็จะแสดงหลักฐานให้สำนักงานที่ปรึกษาดูแลตลอด

ถึงแม้ว่าชุมชนส่วนใหญ่จะได้รับเลือกให้เป็นชุมชนแรกที่สร้างบ้านมั่นคง มีการ ออมรายวัน วันละ 20 บาท มีสมาชิกเข้าร่วมบ้านการถึง 65 คน รวมกลุ่มออมเงินจนเกือบจะ ได้ระบบสาธารณูปโภคแล้ว แต่เกิดความไม่สงบใจกัน กลัวเสียผลประโยชน์ สุดท้ายกลุ่มก็ แตก กลับไปมีชีวิตเช่นเดิม จนถึงปี 2549 จึงมีการรวมกลุ่มใหม่ เป็นคนรุ่นใหม่ทั้งหมด เริ่ม จาก 7 คน และทั้ง 7 คน ก็เป็นคณะกรรมการชุมชน ในเวลาหนึ่ง บ้านมั่นคงชุมชนร่วมยืนเริ่ม ก่อสร้างแล้ว ทั้ง 7 คน จึงเกิดความมั่นใจในโครงการบ้านมั่นคง

บทเรียนของชุมชนส่วนใหญ่ในเรื่องความไม่ไว้วางใจ เป็นบทเรียนสำาหรับ เครือข่ายบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ จนชุมชนอื่นๆ ต้องศึกษาและป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นในกลุ่ม ของตนเอง เมื่อแคนนารุ่นใหม่อาจริบอาชีวะ งานก่อสร้าง จาก 7 คน ขยายเป็น 10 คน 15 คน และ 22 คน ในที่สุด ชุมชนส่วนใหญ่จะต้องแต่เดิมไม่เคยได้รับการช่วยเหลือใดๆ จาก หน่วยงานใดมาก่อนน้ำไฟต้องพ่วงใช้ทางเข้าออกมีสันทิช ชาวบ้านดีใจที่ได้รับการช่วยเหลือ

แม้ว่าจะมีการรวมกลุ่มเพื่อการออมสำาหรับการมีบ้าน จากที่มีหลายกลุ่ม บางกลุ่มถ้ม ถอนตัวออกไป จนเหลือ 8 กลุ่ม ที่ยังกันหนีบานเน่น แต่ก็ยังต้องหาชัยความหนักแน่นของ แกนนำต้องตั้งมั่นในเป้าหมายที่จะทำร่วมกัน ต้องนัดพบประจำ ประชุมชี้แจงให้สมาชิกเข้าใจ ตรงกันทุกเรื่อง คำถ้ามีข้อสงสัยทุกเรื่อง ต้องช่วยกันหาคำตอบ จากคนที่แคร์รี่จักกันคิวเพิน ยิ่ง พูดคุยกันมาก ก็ยิ่งรู้จักกันมาก เกิดความรักและความห่วงใยกันในหมู่พ้อง นำสู่การอยู่ร่วมกัน อย่างมั่นคง สนิทชิดเชือเร่นญาติพี่น้อง

ในส่วนของเทศบาลเมืองชุมแพ มีนโยบายที่จะสนับสนุนให้เกิดกระบวนการทำงานของเครือข่ายบ้านมั่นคง จึงอุดหนุนเงินสมทบให้เท่ากับเงินที่ชาวบ้านออม เพื่อให้เกิดการบริหารเงิน ที่คือเป็นกลุ่มเป็นก้อน แต่ละชุมชนไม่ต่างคนต่างชื่นเรื่องของเงินอุดหนุน แต่จะรวมกันเป็นเครือข่ายบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ เพื่อขอรับเงินอุดหนุนเป็นก้อนเดียว แล้วค่อยมาแบ่งสัดส่วนกันภายหลัง

แต่ในส่วนของการออมเงินเครือข่ายบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ จะแยกการออมไปแต่ละชุมชน เพราะนากเทศมนตรีได้ให้คำแนะนำว่าถ้านำเงินมาออมรวมกัน หากเกิดปัญหาที่จะล้มทั้งระบบ อีกทั้งการบริหารจัดการ การใช้เงินก็ไม่คล่องตัว

เมื่อกระดับให้เกิดการรวมกลุ่มกันและมีการออมเพื่อสมทบสร้างบ้านแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การหาที่ดินและการอุดแนบเปลี่ยนบ้าน การหาที่ดินเพื่อนำมาก่อสร้างบ้านให้กับประชาชนผู้ดีครองเรื่องที่อยู่อาศัยไม่ใช่เรื่องง่าย โดยส่วนใหญ่จะแก้ปัญหาโดยวิธีการไล่รื้อคนจนให้ออกจากที่ดินเดิม เพื่อให้พื้นที่ของคนจนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง แต่วิธีการเหล่านั้นก็นำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม เทคนาลเมืองชุมแพจึงเริ่มมองจากที่ราชพัสดุที่ยังว่างอยู่ และต้องคุ้ว่าใครเป็นผู้ครอบครองไว้ เช่น โรงเรียน ก็ทำเรื่องขอถ่ายโอนคืนจากหน่วยงานที่ครอบครองอยู่ให้กลับไปอยู่ในหน่วยสังกัด คือ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ซึ่งมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิ์ของประชาชน แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคุณพินิจของประชาชน ช่วยกันเลือกและตัดสินใจ

ใครที่ต้องการจะอยู่ในที่ดินเดิมได้ก็จะจับกลุ่มกัน การเลือกที่อยู่อาศัยใหม่นั้นจะอยู่ใกล้ที่ทำกินเดิม ใกล้โรงเรียน ใกล้ตลาด หรืออยู่ใกล้ลัชัวด และคุ้ร้ายได้ อาชีพประกอบเป็นหลัก แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคุณพินิจของประชาชน

ที่ดินในเมืองชุมแพส่วนใหญ่เป็นที่ราชพัสดุและที่เอกชน เมื่อจับกลุ่มเลือกที่จะมีบ้านเลือกที่อยู่ร่วมกันเป็นชุมชนแล้ว ต่อไปก็จะเลือกที่จะอยู่ในที่ดินแบบใด ได้แก่ 1) ก่อสร้างที่อยู่อาศัยในที่เดิม มีทั้งการจัดผังที่อยู่อาศัยใหม่ หรือสร้างในพื้นที่บ้านเดิม 2) ก่อสร้างในที่ดินแปลงใหม่ ในรูปแบบการเช่าและซื้อที่ดิน และ 3) รื้อบ้านชุมชนไปอยู่ในที่ดินแปลงใหม่

เมื่อได้ที่ดินแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการจัดผังแปลงบ้าน การเลือกแปลงบ้านที่จะอยู่มีการจัดการหลายแบบ เช่น บ้านร่วมยืน สร้างใหม่ในที่ราชพัสดุ ใช้กระบวนการมีส่วนร่วม

โดยคุณอาจารย์พ่องผู้อุปถัมภ์เป็นหลัก เผชิญ ครม.อาจารย์พักษาฯ ช่างเสริมสวางช่างเย็บผ้า รับชักรีด จะจัดให้อุปถัมภ์ด้านหน้าไกลัตน์ อาจารย์แม่ค้าพ่อค้าที่ต้องกลับดีก ออกแต่เช้าตรู่ ให้อุปถัมภ์ด้านหลัง กลุ่มเครือญาติที่ให้อุปถัมภ์ดีก กัน ส่วนชุมชนแจ้งส่วนที่พัฒนาและชุมชนส่วนที่ไม่สร้างบ้านใหม่ในที่ราชพัสดุ เช่าเนื้อที่ 6 ไร่ 2 งาน 56 ตารางวา ส่วนใหญ่มาจากกลุ่มในหมู่บ้านช่า และบุกรุกบังส่วน ใช้วิธีจับตลาดกว่าครรภะอยู่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ครัวเรือน

จากนั้นเทศบาล และ พอช. ได้ร่วมกับประชาชนในการประปาณ เจรจาต่อรองราคา ซึ่งที่ดิน ต่อรองการเช่าที่ราชพัสดุ ซึ่งเหลือตารางวาที่สินห้าสตางค์ต่อเดือน มีสัญญาเช่า 30 ปี และเป็นกรรมสิทธิ์เช่าที่ดินได้จนถึงสิ้นหกเดือน ซึ่งนับว่าเป็นความมั่นคงยิ่ง

ขั้นตอนต่อไปคือ การออกแบบแปลนบ้าน ชาวบ้านมีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก โดยการตัดกระดาษเป็นสี ๆ ตามมาตรฐานจริงแล้วนำวางแบบว่าจะเป็นห้องนอน ห้องครัว หรือห้องน้ำ ตามที่แต่ละคนต้องการ จากนั้นสถาปนิก พอช. นายช่างเทศบาลเป็นผู้ออกแบบตามความต้องการของชาวบ้าน

หลังจากนั้นเทศบาลก็จะนำความต้องการของชาวบ้านไปออกแบบแปลนบ้าน ซึ่งมีให้เลือก 2-3 แบบ ในเนื้อที่ขนาด 8x10 เมตร หรือ 20 ตารางวา แต่ราคาถูกกว่าสร้างจะต่างกัน เริ่มตั้งแต่ห้องสินเชื่อในวงเงิน 80,000 – 180,000 บาทต่อหลัง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการของชาวบ้าน คำนึงจากเงินออมที่มีอยู่ รายได้ที่เพียงพอต่อการส่งสินเชื่อโดยที่ตัวเองและครอบครัวไม่เดือดร้อน

เมื่อเลือกผังและแบบบ้านได้แล้ว ก็ต้องมีการขอสินเชื่อจากสำนักงานพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เมื่อชาวบ้านรวมกลุ่มกันออมเงินเพื่อการสมทบสร้างบ้าน ซึ่งจะออมวันละกี่บาทขึ้นอยู่กับแบบบ้านอาทิเช่น หากแบบบ้านราคา 150,000 -160,000 บาท ก็ออมวันละ 40 บาทหรือหากจะได้บ้านราคา 180,000 บาท ก็ต้องออม 48 บาท เป็นต้น เพื่อรวมกลุ่มกันออมเงินเพื่อสมทบสร้างบ้านแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การขอสินเชื่อจาก พอช. ซึ่งจะได้ไม่เกินร้อยละ 90 ของวงเงินสร้างบ้านนั่นหมายความว่าชาวบ้านจะต้องออมเงินให้ได้ย่างน้อยร้อยละ 10 จึงจะขอสินเชื่อได้

เมื่อสินเชื่อจาก พอช. ได้แล้วชาวบ้านจะต้องมีการบริหารจัดการ ไม่ว่าเป็นการเลือกซื้อวัสดุ การต่อรองราคาวัสดุ การบริหารจัดการเงินส่วนต่างที่ให้สมาชิกกู้ ซึ่งได้เงินสินเชื่อจาก พอช. ในอัตราร้อยละ 2 บาท แต่มาปล่อยกู้ร้อยละ 5 การสร้างบ้านช่วงแรกๆ ต้องไปซื้อวัสดุถึงบ้านไป เพราะที่นั้นมีบ้านมั่นคงขึ้นแล้ว เจ้าของร้านค้ารู้จักเรื่องนี้อยู่ ขณะที่ร้านค้าใน

เมืองชุมแพ ขั้นของว่าคณจนเคยอยู่สัดมัน จะมีปัญญาเรื่องเงินมาซื้อวัสดุสร้างบ้านได้หรือ ไม่ อยากระยะห์ แต่ตอนนี้เปลี่ยนไปแล้ว เจ้าของร้านค้าเดินเข้าหาชาวบ้านมั่นคงเอง เพาะได้เงินแน่นอน และสร้างบ้านครัวละลายๆ หลัง การขึ้นบ้านมั่นคงจะขึ้นเป็นเฟส ขึ้นอยู่กับสินเชื่อที่อนุมัติงาม เช่น 5-10 หลัง ดังนี้เพื่อให้เกิดการประทัดในการซื้อวัสดุ และการต่อรองราคา ชาวบ้านจะซื้อวัสดุมาในครัวเดียวกัน เพราะช่างจะคำนวณได้ว่า ต้องการใช้ในปริมาณเท่าไหร่

กระบวนการก่อสร้างบ้าน กระบวนการก่อสร้างใช้ช่างชุมชน ซึ่งมีครบวงจร ตั้งแต่ ช่างปูน ช่างไม้ ช่างไฟ ช่างปูกระเบื้อง ฯลฯ ช่างเหล่านี้นักวิชาการจากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ของ สถาบันการศึกษาในภาคอีสาน ทำให้ช่างชุมชนมีความรู้เพิ่มเติมขึ้นมาอีก เช่น การออกแบบ ก่อสร้าง การคำนวณวัสดุ หากชุมชนใดไม่มีช่างที่จะมาช่างจากชุมชนอื่นเข้าไปช่วยสร้างบ้าน ซึ่งส่งผลให้ความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นของประชาชนต่อไป

นอกจากนี้ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ยังส่งนักศึกษามาเรียนรู้กับชุมชนด้วย แต่สิ่ง ที่เป็นความท้าทายในการออกแบบบ้านและก่อสร้างบ้านในโครงการบ้านมั่นคง คือ หากการ ก่อสร้างจะต้องมีการจัดผังให้ถูกต้องตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร ต้องเว้นหน้าหลัง อย่างน้อย 1 เมตร เว้นข้างอีก 1 เมตร ถ้าจัดผังแบบนี้ คำนวณเทียบพื้นที่และจำนวนครัวเรือนแล้ว จะเหลือแค่ช่องแคบๆ แล้วชาวบ้านจะอยู่ย่างไร การก่อสร้างบ้านมั่นคงจึงต้องมีการเจรจากับ นายช่างเทคนิค โครงการบ้านมั่นคงกำลังพัฒนาปรับปรุงสลับให้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ที่ส่วนใหญ่น่าอยู่

นอกจากนี้ พอช. ยังได้มีการสนับสนุนงบสาธารณูปโภค สำหรับทำถนน เดินเส้าไฟ เดินท่อระบายน้ำ ท่อประปา สร้างศูนย์การเรียนรู้ชุมชน เมื่อระบบสาธารณูปโภคลงในพื้นที่ บ้านมั่นคง เกิดการแก้ไขปัญหาเรื่องยาเสพติด แหล่งมั่วสุม จากที่เคยอยู่อย่างมิดชิด ไฟสว่าง ทำให้ผู้คนต้องข้ายกท่อออกไป ซื้อชุมชนสร้างแสงศรี จึงมีที่มาจากการนี้

บังชุมชนเข่นสวนไฝ งบสาธารณูปโภคที่ได้จาก พอช. ไม่เพียงพอ เนื่องจากต้องถนน ที่ด้วย จึงนำเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการเมืองเพื่อปรึกษาหารือ จนได้รับงบประมาณสนับสนุน เพิ่มเติมจากเทศบาล

การบริหารจัดการโครงการบ้านมั่นคง

เทศบาลเมืองชุมแพ ได้เริ่มโครงการบ้านมั่นคงสว่างแสงศรีขึ้นเป็นแห่งแรก ซึ่งเป็น ชุมชนที่มีปัญหาเรื่องค่าวัณ คือ บุกรุกที่ดินราชพัสดุอยู่อาศัยมาเกือบ 30 ปี มีลีด 65 ครัวเรือน ในขณะนี้เนื่องจากเป็นโครงการนำร่องรูปแบบการดำเนินการจึงยังไม่มีคณะกรรมการเมือง จนกระทั่งโครงการได้ดำเนินการก่อสร้างสาธารณูปโภคเรียบร้อยจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพขึ้น ตามประกาศเทศบาลเมืองชุมแพที่ 134/2547 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2547 ซึ่งในประกาศดังกล่าวจะประกอบไปด้วยคณะกรรมการเมือง 32 คน คณะกรรมการอนุกรรมการเมือง 5 คน ผู้ประสานงานจำนวน 75 คน

คณะกรรมการตามประกาศได้มีการขับเคลื่อนโดยมีการประชุมคณะกรรมการฯ พิจารณาเรื่องต่างๆ ในการทำงานตามโครงการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ โดยมีค่าใช้จ่ายในการบริหารเป็นผู้รับนิดไปดำเนินการนอกจากมีคณะกรรมการเมืองแล้ว ยังได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการของแต่ละกลุ่ม ๆ ละ 7-10 คน ซึ่งถือได้ว่าเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนของชุมแพ

การทำงานของคณะกรรมการเมืองและเครือข่ายองค์กรชุมชนเมืองชุมแพ สามารถ เผื่อมประสานได้ในระดับหนึ่ง มีบางกิจการที่สำคัญที่จำเป็นต้องมีนิติบุคคลในการทำสัญญา จำนวนกับ พอช. ไม่ว่าจะเป็นสินเชื่อบ้านหรือสินเชื่อที่ดิน เทศบาลเมืองชุมแพจึงได้ ดำเนินการร่วมมือกับเครือข่ายองค์กรชุมชนเมืองชุมแพ จัดตั้งสหกรณ์บริหารบ้านมั่นคง จำนวน 8 กลุ่ม จำนวน 400 คน โดย กรรมการสหกรณ์จะมาจากการแต่งตั้งของสหกรณ์ จำนวน 3 กลุ่ม ที่มีสมาชิกแต่ละกลุ่ม 400 คน โดย โครงการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพทั้ง 8 กลุ่ม จะมีสหกรณ์เพียงแห่งเดียวในการดำเนินการ ทั้งหมดในปัจจุบัน สหกรณ์ได้รับสินเชื่อที่ดินจาก พอช. แล้วเป็นเงิน 4,599,000 บาท โดย สหกรณ์ปล่อยสินเชื่อให้สมาชิกจำนวน 3 กลุ่ม การดำเนินงานสหกรณ์มีหน้าที่ส่งเสริม กระบวนการออมและสินเชื่อในกลุ่ม รวมทั้งปล่อยเงินกู้ระยะสั้นเพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่อง ให้กับสมาชิกด้วย ปัจจุบันมีทุนเรือนหุ้น ประมาณ 700,000 บาท และปล่อยเงินกู้ระยะสั้นถึง 500,000 บาท

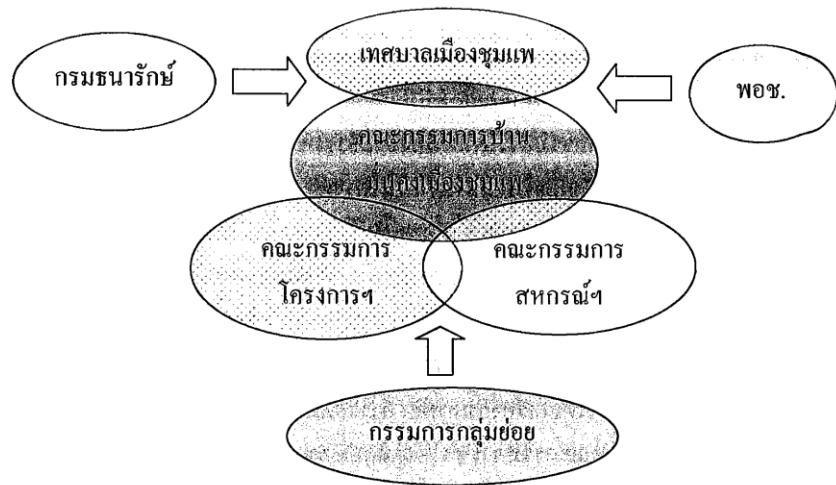
คณะกรรมการเมืองที่แต่งตั้งมาชุดแรกมีขนาดใหญ่ไม่คล่องตัว เมื่อทำงานได้ระยะหนึ่ง ได้ปรับรูปแบบคณะกรรมการลงให้กะทัดรัดและเป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงประกาศแต่งตั้ง

คณะกรรมการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพชุดใหม่ ตามประกาศฉบับที่ 85/2549 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2549 ประกอบด้วยคณะกรรมการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ จำนวน 19 คน คณะกรรมการฝ่ายออมทรัพย์และสิน เชื่อจำนวน 7 คน และคณะกรรมการฝ่ายช่างชุมชน จำนวน 7 คน โดยมีที่นั่งของเทศบาลเป็นพี่เลี้ยง ผู้ประสานงานและให้ความช่วยเหลือต่างๆ ตามที่ร้องขอ

คณะกรรมการเมือง นักประสานสิบพิศ คณะกรรมการเมืองชุมแพ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อ ปี 2548 แรกเริ่มนั้นมีโครงสร้างใหญ่มาก มีกรรมการจากหลายหน่วยราชการเข้าร่วม เช่น ปลัดอำเภอ ผู้กำกับ เทศบาล ในทางปฏิบัติไม่เป็นจริง เชิญประชุมก็ไม่คิดถ่องตัว รวมไปจนถึง การเขียนเอกสารรับรองกี่ล่าช้า จึงปรับโครงสร้างใหม่ ให้มีตัวแทนกรรมการชุมชนละ 2 คน จาก 8 ชุมชน และมีนายกเทศมนตรีเป็นประธาน มีการประชุมทุกเดือน บทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการเมือง ได้แก่ 1) การเสนอปัญหาข้อติดขัดของ 8 ชุมชน 2) รายงาน สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชน และ 3) รายงานผลการดำเนินงานบ้านมั่นคง เช่น การอนุมัติ สินเชื่อ การเบิกจ่ายสินเชื่อ การตรวจสอบงวดงาน ความคืบหน้าของการสร้างบ้าน

นอกจากนี้จากที่คณะกรรมการเมืองได้ทำบทบาทในการจัดการ “บ้าน” แล้ว คณะกรรมการเมืองยังได้จัดความสัมพันธ์ของคนใหม่เพื่อรักษาคนทำงาน มีการขยายแนวคิด ไปไก่กลัวเรื่องที่อยู่อาศัย ไปสู่การออมเพื่อสวัสดิการ การส่งเสริมอาชีพ การจัดกิจกรรมใน ชุมชน การจัดการเรียนรู้ให้แก่คนในชุมชนและผู้ที่เข้ามาระยิ่งรู้

จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้น พอประมาณล้วนได้ว่า เครือข่ายที่เข้ามาร่วมในการพัฒนาบ้าน มั่นคงเมืองชุมแพ ประกอบด้วย 7 กลุ่ม อันได้แก่ 1) กรรมการนารักษ์ 2) เทศบาลเมืองชุมแพ 3) สำนักงานพัฒนาองค์กรชุมชน 4) คณะกรรมการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ 5) คณะกรรมการโครงการฯ 6) คณะกรรมการสหกรณ์ และ 7) คณะกรรมการกลุ่มย่อยที่เป็นตัวแทนของแต่ละ ชุมชน (สมเกียรติ ดีบุญมี ณ ชุมแพ, 2552) ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายการพัฒนาบ้าน บ้าน มั่นคงเมืองชุมแพ ปรากฏดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1: ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายการพัฒนาบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ

ปัจจัยหลักของความสำเร็จ

เมื่อวิเคราะห์ปัจจัยหลักของความสำเร็จ (key success factor) ในการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงของเทศบาลเมืองชุมแพ โดยการสนทนากลุ่มผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการ ผลการศึกษาพบว่า มี 8 ประการ ดังต่อไปนี้

1) การสร้างความเข้าใจร่วมกันของคนในชุมชน โดยเทศบาลมีการชี้แจงทำความเข้าใจให้กับประชาชนทุกคน ให้มีความเข้าใจตรงกันว่า การที่จะทำให้มีความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัยนั้นจะต้องร่วมกันทำทั้งชุมชนไม่ใช่ทำเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ทุกฝ่ายต้องเข้าใจร่วมกันและการที่จะทำให้เกิดความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยนั้นชุมชนต้องเป็นหลักชาวบ้านต้องลุกขึ้นร่วมกันทำงาน เพราะการทำบ้านมั่นคงในแต่ละชุมชนจะทำเพียงบางส่วนไม่ได้ ต้องทำทั้งชุมชน เพราะจะมีผลกับทุกครอบครัว ไปสู่ความมั่นคง พร้อมๆ กัน ซึ่งต่างจากกิจกรรมอื่นๆ ที่ชุมชนเคยทำมา เช่น การตั้งกลุ่momทรัพย์ที่ขึ้นอยู่กับความสนับรใจ ใจจะออมก็ได้ ไม่ออมก็ได้

2) การสร้างฐานที่มั่นคงในการเศรษฐกิจ เมื่อเข้าใจร่วมกันแล้ว ชาวชุมชนจะต้องมีฐานการเงินเป็นของตนเอง เพื่อนำไปสู่การสร้างบ้าน รวมทั้งเป็นการสร้างความเชื่อมั่น และหลักประกันในการใช้สินเชื่อจาก พอช. หรือสถาบันการเงินอื่นๆ ด้วยเหตุนี้จึงต้องรวมตัวกัน ตั้งกลุ่momทรัพย์ขึ้นในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการออมรายวันหรือออมเป็นรายเดือน ซึ่งการ

รวมกันตั้งกลุ่มออมทรัพย์ไม่เพียงทำให้ชาวชุมชนมีฐานการเงินของตนเองท่านั้น แต่ยังได้เรียนรู้ระบบการจัดการร่วมกัน ให้รู้จักเพื่อนในชุมชนจากการนำและการออมทรัพย์มากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ความเอื้ออาทร ช่วยเหลือกันในชุมชนกัน

3) การจัดตั้งคณะกรรมการบ้านมั่นคงประจำชุมชน เพื่อทำหน้าที่ในการวิเคราะห์และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งคณะกรรมการบ้านมั่นคงนี้ มีการแบ่งหน้าที่เป็นฝ่ายต่างๆ ตามความจำเป็น เช่น แบ่งเป็นฝ่ายสมาชิก ฝ่ายเงินทุน ฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายข้อมูล ฝ่ายตรวจสอบ เป็นต้น และจากคณะกรรมการชุดใหญ่ก็อาจแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อย แต่ละกลุ่มจะดูแลลูกบ้าน ประมาณ 10-20 หลัง หัวหน้ากลุ่มย่อยจะทำงานกับคน 10-20 ครอบครัว แทนคณะกรรมการชุดใหญ่ในทุกเรื่อง เช่น การสำรวจข้อมูล รวบรวมเงินออมทรัพย์ การดูแลเรื่องยาเสพติด การระดมความคิดเห็น เป็นต้น หากมีปัญหา อุปสรรคก็นำไปหารือในคณะกรรมการชุดใหญ่ ลักษณะของการดำเนินงานเช่นนี้ จึงเป็นการกระจายการตัดสินใจจากเทศบาลสู่ภาคประชาชน อันเป็นไปตามหลักการของการปกครอง ท้องถิ่นโดยแท้จริง

4) การสำรวจข้อมูลชุมชน ข้อมูลนับเป็นปัจจัยที่สำคัญในการสร้างบ้าน สร้างชุมชน เพราะหากไม่รู้ข้อมูลก็จะวางแผนได้ยาก โดยเฉพาะข้อมูลสำคัญ เช่น ในชุมชนมีอยู่กี่ครอบครัว มีบ้านกี่หลัง ครอบครัวที่เข้าบ้านมีกี่หลัง แต่ละครอบครัวมีผู้อยู่อาศัยกี่คน ประกอบอาชีพอะไร มีรายได้เท่าไหร่ รายจ่ายเท่าไหร่ มีหนี้สินหรือไม่ ต้องการสร้างบ้านแบบไหน เป็นต้น ดังนั้นข้อมูลจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ชุมชนจะต้องร่วมกันสำรวจทุกครอบครัวที่มีอยู่ในชุมชน เพื่อนำไปวางแผนสร้างบ้านมั่นคงชุมชนน่าอยู่ การพิจารณาสิทธิในที่อยู่อาศัยที่ทุกคนพอใจและเป็นธรรมรวมทั้งการวางแผนพัฒนารายครัวเรือนที่อาจต้องมีขึ้นต่อไป

5) การจัดระบบสิทธิในที่อยู่อาศัย นับเป็นขั้นตอนที่สำคัญและต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจ ความเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน โดยอาศัยข้อเท็จจริงจากข้อมูลที่ร่วมกันสำรวจ เป็นตัวตั้ง ทั้งนี้เพื่อลักษณะการอยู่อาศัยเดิมที่ยังไม่เป็นระบบทั้งเข้าที่ เข้าบ้าน เข้าห้อง มีผู้อยู่อาศัยที่หลากหลายไม่เป็นทางการทั้งเข้าบ้านเดิมและผู้เข้ามาอยู่ใหม่ ผู้เข้าซึ่ง ครอบครัวขยาย เป็นต้น ดังนั้น เมื่อต้องนำไปสู่การจัดสิทธิใหม่ จึงต้องนำเรื่องเหล่านี้มาพิจารณาอย่างรอบด้าน โดยที่ทุกครอบครัวได้รับสิทธิที่เหมาะสมเป็นธรรม

6) ร่วมวางแผน สร้างแปลน เพื่อปูดบ้านตามใจผู้อยู่ จากการที่ได้ร่วมกันทำการสำรวจแล้วข้างต้น ก็จะเป็นข้อมูลสำคัญที่จะนำไปสู่การวางแผนชุมชนและการสร้างแปลนบ้าน โดยจะต้องร่วมกันทำบันทึกชุมชน อาจจะมีสูญเสียเดิม มีพื้นที่ก่อสร้าง พื้นที่สีเขียว สูญเสียชีพ ตลาดชุมชน รูปแบบบ้าน ตามแต่ละตกลงร่วมกัน รวมทั้งความสามารถในการจ่ายของชุมชน

ด้วย และในส่วนนี้เทศบาลเมืองชุมแพได้รับการสนับสนุนจากสถาบันปนิชชุมชนจากสถาบันการศึกษาข้าไปสนับสนุนการทำผังร่วมกับชาวบ้านในชุมชน ทำให้ผังบ้านนี้เป็นไปตามความต้องการของผู้อยู่และถูกต้องตามหลักการ

7) ร่วมกันสร้างระบบสาธารณูปโภคและการสร้างบ้าน เนื่องจากบ้านมั่นคงเป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยแนวใหม่ที่ชาวบ้านเป็นหลักในการร่วมทำทุกขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งต่างจาก การพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ผ่านมาที่หน่วยงานเป็นผู้ทำให้จนแล้วเสร็จ ดังนั้น การสร้างบ้านตามโครงการบ้านมั่นคงรัฐฯ สนับสนุนงบประมาณแบบให้เปล่าเป็นค่าพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ไม่ว่าจะเป็นค่าเดินดิน ระบบน้ำประปา ไฟฟ้า ฯลฯ และเงินสินเชื่อที่ใช้เพื่อการสร้างบ้าน (และซื้อที่ดิน-ถ่าน) ซึ่งจะส่งถึงมือชุมชนโดยตรง (อาจจะในนามกลุ่มออมทรัพย์ หรือคณะกรรมการชุมชนแล้วแต่กรณี) โดยชุมชนมีอิสระในการบริหารเงินดังกล่าวว่าจะนำไปใช้อะไรเท่าไหร่อย่างไร เช่น ชุมชนอาจจะรับเหมาเอง โดยใช้ช่างมือและแรงงานในชุมชนหรืออาจจะจ้างผู้รับเหมาจากภายนอก หรือทำเองบ้างส่วนจ้างผู้รับเหมาบางส่วนก็เป็นเรื่องที่ชุมชนจะตกลงกัน

8) ประเด็นสุดท้ายที่ถือว่าปัจจัยหลักของความสำเร็จในการดำเนินงานบ้านมั่นคง ของผู้บริหารเทศบาล ซึ่งทรัพยากรในที่นี้ไม่ได้รวมถึงงบประมาณหรือบุคลากรเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงเครือข่ายหรือภาคีทุกส่วนที่ได้มาร่วมในการดำเนินโครงการ อันประกอบไปด้วย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สถาบันการศึกษา กรมธนารักษ์ และหน่วยงานราชการ ต่างๆ อาทิเช่น อำเภอ จังหวัด เป็นต้น และที่สำคัญคือ ประชาชนทุกคนในชุมชนที่ได้เข้ามาร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ทุกส่วนเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดพลังทวีคูณทางการบริหาร (พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒนากร วงศ์ชานวสุ, 2551; Partnership Resource Center, 2006; โกลด์สเมิร์ฟ และสตีเฟ่น, 2552)

จากที่กล่าวมานี้ สามารถสรุปได้ในที่นี้ได้ว่า การดำเนินโครงการบ้านมั่นคงของเทศบาลเมืองชุมแพก่อให้เกิดนวัตกรรมทางการพัฒนาท้องถิ่นที่สามารถเชื่อมโยงหลากหลายมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งการบูรณาการภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

สรุปและเสนอแนะ

โครงการบ้านมั่นคงของเทศบาลเมืองชุมแพ เกิดขึ้นโดยการสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนว่า การที่เราจะมีบ้านของเราราได้นั้น เราต้องเป็นตัวหลักและต้องร่วมกันทุกคนไม่ใช่คนใดคนหนึ่ง เมื่อเข้าใจร่วมกันแล้ว ต้องลงมือดำเนินการร่วมกัน โดยการรวมกลุ่มกันโดยใช้

วารสารการบริหารท้องถิ่น

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (เมษายน - มิถุนายน 2552)

การออมเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้คนมาร่วมกัน ผลที่ได้จากการรวมกัน นอกจากราชทำให้ได้เงินออมเพื่อเป็นส่วนสมทบในการสร้างบ้านแล้วยังมีผลพลอยได้ดีอีก หลักประกันทางเศรษฐกิจของสมาชิกกู้อุ่น อันจะนำไปสู่การจัดสวัสดิการสังคมให้กับสมาชิก ซึ่งเป็นผลพลอยได้ของการออม

เมื่อประชาชนออมได้บ้างส่วน เทคบາลมีการสนับสนุนต่อยอดเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อถือ (credit) เมื่อจะขอภัยเงินเพื่อสร้างบ้านจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาองค์กรชุมชน นอกจาคนี้ประชาชนยังได้มีการรวมกันกันเพื่อขอรับการสนับสนุนหรือการต่อรองในเรื่องที่ดิน โดยการสนับสนุนจากเทศบาลเมืองชุมแพ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาองค์กรชุมชน จากนั้นได้ร่วมกันออกแบบบ้านให้ตรงกับความต้องการของผู้อยู่อาศัย สำนักงานพัฒนาองค์กรชุมชนร่วมกับเทศบาลได้พัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ ทั้งไฟฟ้า น้ำประปา ด้วยอีกทางหนึ่ง

ความสำเร็จที่ได้ก่อขึ้นมาข้างต้นนี้เกิดขึ้นจากการสร้างความเข้าใจร่วมของทุกภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคประชาชน เทคบາลและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันคิดและร่วมกันในสังคมมะของเครือข่ายเพื่อจะนำไปสู่การวางแผนชุมชนความมั่นคงและสร้างความน่าเชื่อถือของหน่วยงานต่างๆ ต่อไป ภายใต้ศักยภาพในการบริหารเครือข่ายของผู้บริหารเทศบาล การดำเนินงานบ้านมั่นคง จึงเป็น “กระบวนการพัฒนา” มากกว่าการมุ่งไปที่ผลลัพธ์ คือ บ้านที่น่า住 ประดิษฐ์ต่างๆ ที่ได้ก่อขึ้นมาจะให้เห็นถึงนวัตกรรมในการดำเนินงานบ้านมั่นคงของเทศบาลเมืองชุมแพ

เอกสารอ้างอิง

กุณฑลพิพิธ พานิชภัคดี. 2550. “พัฒนาการนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศไทย,” วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์, 49(เม.ย.-มิ.ย.): 72-79.

โภคลัต์สมิท และสตีเฟ่น. 2552. การบริหารภาครัฐแบบเครือข่าย: มิติใหม่ของภาครัฐ.

กรุงเทพ: เอกเบอร์เน็ท.

เทศบาลชุมแพ. 2551. รายงานประจำปี. เอกสารอัคติสำเนา.

ปริศสา กาญจนกุล และปิยะพัตร ใหม่แก้ว. 2552. “โครงการบ้านมั่นคง” เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย ให้กับคนในชุมชนแออัด. เปิดจากเว็บไซต์ www.google.com เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2552

พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒนากร วงศ์ชนวนสุ. 2551. “ภาคีทุนส่วนในการบริหารรัฐกิจ,”
วารสารการบริหารท้องถิ่น, 1(2): 20-42.

พัลลภ กฤตยานวัช. 2550. “ประสบการณ์การจัดทำยุทธศาสตร์ที่อยู่อาศัยในนานาประเทศ:
ข้อพึงพิจารณาสำหรับประเทศไทย,” วารสารหน้าอาคารอการสงเคราะห์, 49(เม.ย.-
มิ.ย.): 63-67.

สมเกียรติ ดีบุญมี ณ ชุมแพ. 2552. การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลเมืองชุม
แพ. รายงานการศึกษาอิสระหลักสูตรรัฐบาลศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการ
ปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

Partnership Resource Center. 2006. **Partnership and Productivity in the Public Sector:**

A Review of the Literatures. A Report commissioned By the Partnership
Resource Center: Department of Labour.

การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวของเทศบาลนครอุดรธานี

A SUCCESS STORY OF ONE-STOP COMPREHENSIVE SERVICES FROM UDORNTHANI MUNICIPALITY

จุ๊บรัตน์ รูปคง¹
พีรศิทธิ์ คำนวนศิลป์²

บทคัดย่อ

การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวของเทศบาลนครอุดรธานีได้รับการยอมรับว่าเป็นวัตกรรมในการบริหารที่มีการผสมผสานการบริการที่หลากหลาย อันได้แก่ การให้บริการของงานทะเบียนรายฉู่ การให้บริการของงานคดีเกี่ยวกับการซัคเก็บภาษี การขออนุญาตค่าสาธารณูปโภค สร้างอาคาร การให้บริการด้านคุณภาพอนามัย รวมทั้งการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และปัญหากฎหมายของประชาชน นอกจากสูญเสียดังกล่าวนี้จะทำให้การร่วมกันภายในหน่วยงานเทศบาลนครอุดรธานี ยังได้พัฒนาให้เป็นศูนย์บริการร่วมของหน่วยราชการทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชน จำนวน 9 หน่วยงาน ปัจจัยหลักที่ทำให้การรับบริการนี้ประสบความสำเร็จได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริการ ผู้ให้บริการมีเป้าหมายร่วมกันคือ ชีดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การได้รับงบประมาณสนับสนุนและเทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนมีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

Abstract

The comprehensive services provided at a newly arranged common place in the office of Udon Thani Municipality have been hailed as an exemplary local management innovation. Formerly, a recipient of different services had to go through different offices, located in either different buildings or on different floors of the same building. This undoubtedly required more time to process various forms at the start of each process, when each request form was submitted. Through consolidation and unification of a total of nine offices, many services such as civil and household registration, property tax payment and related financial matters, issuance of construction permits, health care services, conflict deliberation, and legal counseling can now be provided and treated as a single service provision. This model of service design can be emulated in other local administration organization. However, the underlying assumption and the factors that contribute to

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² รองศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

its success must be addressed. It also requires an organizational leader who can foster an organizational culture that places great value on service to the people. This leader must allocate a specific and sufficient budget, information and technological support. In addition, an effective system of monitoring and evaluation must be in place.

คำสำคัญ: การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ

Keyword: A Success Story of One-Stop

ความเป็นมาและความสำคัญ

การให้บริการที่หลากหลายลักษณะและหลากหลายมิติให้เบ็ดเสร็จรวดเร็ว ณ จุดเดียว จุดหนึ่งเป็นกระบวนการทัศน์หนึ่งของการพัฒนาคุณภาพบริการ ที่องค์กรของภาครัฐในปัจจุบัน จะต้อง มุ่งมั่นพัฒนาดำเนินการให้เกิดความพึงพอใจให้แก่ประชาชนในฐานะผู้รับบริการ คุณ สำคัญของภาครัฐ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ แคลคอม, 2534; ศิริพงษ์ ลดาธรรม, 2541; ศุภชัย ข่าว ประภากย, 2547; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549) ปัจจุบันเทศบาลกร จุดเดียว ได้มีการดำเนินการตามกระบวนการทัศน์นี้ โดยได้มีการมุ่งมั่นพัฒนาคุณภาพบริการและ ปรับเปลี่ยนการให้บริการแบบหลากหลายขั้นตอนและเป็นอิสระกันของทุกหน่วยบริการมา เป็นการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว อาทิเช่น ได้มีการปรับปรุงการบริการชาระภายนอก ของอนุญาตสั่งปลูกสร้าง การบริการด้านทะเบียนรายบุคคล การขอใบอนุญาตการ บริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ซึ่งแต่เดิมส่วนงานเหล่านี้จะกระจายอยู่ ตามชั้นต่างๆ ของอาคารสำนักงานที่มีทั้งหมด 7 ชั้น ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวก ผู้เข้ารับบริการแต่ละคนใช้เวลาในการรออยนาน อันเนื่องมาจากการบริการที่ล่าช้า และมี ระเบียบขั้นตอนมาก จึงทำให้มีการร้องเรียนจากประชาชน เทศบาลกรจุดเดียวจึงได้ปรับ ระบบบริการเป็นลักษณะศูนย์บริการร่วมแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-Stop Service)

ผลการดำเนินการปรับรูปแบบและระบบการให้บริการดังกล่าว ส่งผลให้ ประชาชนที่มารับบริการมีความพึงพอใจดังจะเห็นได้จากการศึกษาของสถาบันวิจัยและ พัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรธานี (2551) ที่ได้ทำการประเมินความพึงพอใจต่อการ ให้บริการของเทศบาลกรจุดเดียว พบว่า ผู้มารับบริการมากกว่าร้อยละ 80 มีความพึงพอใจ ในการให้บริการ

การปรับระบบบริการในลักษณะเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว กันดังกล่าว ทำให้เทศบาลกร จุดเดียวได้รับรางวัลจากหน่วยงานต่างๆ มากมาย อาทิเช่น รางวัลชนะเลิศ สำนักทะเบียน

ตีเด่นประจำปี 2548 และปี 2549 จากกรรมการปักธง รางวัลพระปักเกล้าทองคำ สำหรับ องค์กรปักธงส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน รางวัลคุณภาพให้บริการประชาชน ประจำปี 2551 จากสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) รางวัลเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืนประจำปี 2550 จากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และรางวัลนักบริหารท้องถิ่นตีเด่น ประจำปี 2551 จาก กรมส่งเสริมการปักธงท้องถิ่น (จุไรัตน์ รูปดี, 2552) การให้บริการแบบเบ็ดเตล็ด ณ จุดเดียวของเทศบาลนครอุดรธานีจึงถือเป็นนวัตกรรมทางการพัฒนาวิชาการสาธารณสุขที่สมควร ได้รับการยอมรับและเป็นบทเรียนให้องค์กรอื่นได้เรียนรู้และประยุกต์ใช้ต่อไป

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอให้ผู้อ่านเห็นถึงพัฒนาการของการ ให้บริการแบบเบ็ดเตล็ด ณ จุดเดียว ของเทศบาลนครอุดรธานี พร้อมทั้งกล่าวถึงปัจจัยหลัก ของความสำเร็จดังกล่าว

พัฒนาการของการพัฒนาระบบบริการของเทศบาลนครอุดรธานี

การให้บริการของสำนักงานเทศบาลนครอุดรธานี เดิมกระจายอยู่ในชั้น 1 และอาคาร ต่าง ๆ กันของสำนักงานเทศบาล เช่น การให้บริการของงานทะเบียนรายภูร ณ จุดเดียว บริการ รับแจ้งข้อหายื้อ-ข้อออก การแจ้งเกิด-แจ้งตาย การทำบัตรประจำตัวประชาชน อยู่ที่ชั้น 1 ของ อาคารสำนักงานเทศบาล ส่วนผู้ที่ต้องการยื่นคำร้อง คำขอต่าง ๆ การสอนด้านข้อมูลเกี่ยวกับ การรับชำระภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีบำรุงโรงเรียนและที่ดิน จะต้องไปติดต่อขอรับการ อยู่ที่สำนักการคลัง ชั้น 2 อาคารสำนักงานเทศบาล สำหรับผู้ที่ต้องการขออนุญาตประกอบ กิจการ ร้องเรียนเหตุร้าย ชำระค่าธรรมเนียมจดทะเบียนฯ และการขออนุญาตใช้เสียง สามารถติดต่อขอใช้บริการได้ที่สำนักการสาธารณสุข ชั้น 5 ของอาคารสำนักงานเทศบาล หากต้องการขออนุญาตก่อสร้าง ง้ออาคาร บริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ติดต่อได้ที่ สำนักงานชั่งชั้น 5 และชั้น 6 ของอาคารสำนักงานเทศบาล และการให้บริการตรวจสอบรูปเลือด เพื่อลงข้อมูลในฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชน อยู่ที่ศูนย์บริการสาธารณสุข เทศบาลนคร อุดรธานี ซึ่งอยู่ห่างจากอาคารสำนักงานเทศบาลประมาณ 100 เมตร

การให้บริการหลากหลายรูปแบบอยู่ในแต่ละชั้น และอาคารต่าง ๆ กันของสำนักงาน เทศบาลนครอุดรธานี ทำให้ประชาชนไม่สะดวก เสียเวลาในการติดต่องาน ทั้งนี้ เพราะ เจ้าหน้าที่ในแต่ละฝ่ายและแต่ละคนต่างทำงานอย่างเป็นอิสระหากันโดยลื้นชิง ขาดการ

ประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการไม่สามารถไปใช้บริการหลายๆ บริการพร้อมกันในเวลาเดียวกัน เพราะจะต้องมีการกรอกแบบฟอร์มคำร้องของแต่ละงาน หลาย ๆ ครั้ง ซึ่งทำให้เกิดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนต่อการขอรับบริการส่งผลให้ไม่ได้รับความ สะดวกและได้รับการร้องเรียนจากประชาชนอยู่เป็นประจำ

จากปัญหาดังกล่าวจึงเป็นการจุดประกายที่ทำให้ผู้บริหารของเทศบาลนครอุดรธานี ในปี พ.ศ. 2548 ได้มีแนวคิดที่จะปรับรูปแบบการให้บริการใหม่ โดยได้นำเอกสารยุทธ์ทางการ ให้บริการของภาคเอกชนมาปรับใช้ในหน่วยงาน ซึ่งประกอบด้วย 3 แนวคิด ดังนี้ 1) การให้บริการของห้างสรรพสินค้าที่มีสินค้าหลายชนิดให้ลูกค้าได้เลือกซื้อสินค้าที่ตนเอง ต้องการอยู่ในจุดเดียว 2) การให้บริการของโรงแรมที่ให้ความสำคัญกับลูกค้าสร้างความ ประทับใจในการให้บริการและให้ลูกค้ากลับมาใช้บริการที่โรงแรมอีก และ 3) การให้บริการ ของธนาคารที่เน้นความถูกต้อง รวดเร็ว ในการให้บริการแก่ลูกค้า

เมื่อได้วางกรอบแนวคิดและกระบวนการทัศน์ของการให้บริการใหม่แล้ว ผู้บริหารของ เทศบาลได้มีการจัดประชุมอบรมโดยนายนพนิษฐ์การปฏิบัติให้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อัน ได้แก่ ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าฝ่ายต่างๆ เพื่อรับทราบและสร้างวิสัยทัศน์ร่วมในการบริการ ปรับปรุงกระบวนการให้บริการให้เป็นการ บริการ ณ จุดเดียว จากนั้นเทศบาลจึงได้การปรับปรุงมาตรการสำนักงานเทศบาล ชั้น 1 ให้ เป็นศูนย์บริการร่วมแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว โดยให้ข้าราชการฝ่ายประจำสนับสนุนการ ดำเนินงานด้านการบริหาร โดยจัดให้มีการพิจารณาและจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการ ปรับปรุงสถานที่ การจัดซื้ออุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน อีกทั้งให้สำนัก การช่าง สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สำนักการคลัง จัดส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ การให้บริการประชาชนลงมาให้บริการประชาชนที่ศูนย์บริการร่วม ชั้น 1 ร่วมกับกอง ทะเบียนรายบุคคล และได้มอบหมายให้ผู้อำนวยการกองทะเบียนรายบุคคลและบัตรประจำตัว ประชาชนเป็นเจ้าภาพหลักในการควบคุมกำกับดูแลศูนย์บริการร่วม มีการจัดตั้ง คณะกรรมการที่ประกอบด้วยกรรมการ ซึ่งเป็นผู้ให้บริการที่เป็นผู้แทนจากสำนัก/กองต่างๆ ใน เทศบาลนครอุดรธานี เพื่อกำกับดูแลและติดตามประเมินผลการดำเนินงานและพัฒนา กระบวนการทำงานของศูนย์บริการร่วมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว ได้มีการสำรวจงานบริการทั้งหมดภายในเทศบาลนครอุดรธานี เพื่อคัดเลือกงานบริการที่ จะต้องนำมาให้บริการที่ศูนย์บริการร่วม นอกเหนือจากนี้แล้วซึ่งมีการสำรวจความต้องการ

ของประชาชน เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบในการจัดและปรับรูปแบบการให้บริการใหม่ จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อเตรียมการดำเนินการด้านงบประมาณ การจัดหา อุปกรณ์เครื่องคอมพิวเตอร์ การปรับปรุงสถานที่ การลดขั้นตอนการให้บริการ จนในที่สุด ได้มีการเกิดขึ้นของ ศูนย์บริการร่วมแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว ในปี พ.ศ. 2548

ในการจัดบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวเท่านั้น ไม่ใช่เป็นแค่การให้บริการที่กระจายอยู่ในที่ต่าง ๆ ให้มาอยู่ร่วมกัน ในลักษณะเป็นเคาน์เตอร์ต่าง ๆ เช่น เคาน์เตอร์สำนักการช่าง เคาน์เตอร์สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เคาน์เตอร์สำนักการคลัง เคาน์เตอร์ของทะเบียนรายภูมิการให้บริการ 2 ลักษณะคือ 1) เป็นการให้บริการที่แล้วเสร็จทันทีและรวดเร็วที่สุด เช่น การยื่นคำร้องภาษี การขอต่อใบอนุญาต การย้ายเข้า-ย้ายออก การแจ้งเกิด - แจ้งตาย ถ่ายบัตรประจำตัวประชาชน การยื่นคำร้อง คำขอต่างๆ การสอนตามข้อมูล เป็นต้น 2) การให้บริการที่ต้องออกไปให้บริการนอกสถานที่ หรือต้องรอการอนุมัติ หรืออนุญาต

นอกจากจัดปรับโครงสร้างและจุดการให้บริการแล้ว ยังได้มีการปรับลดขั้นตอนและลดระยะเวลาในการดำเนินการ เพื่อให้งานสำารถจัดล่วงและรวดเร็วที่สุด เช่น การขออนุญาต ก่อสร้างอาคารจากเดิมใช้เวลา 45 สามารถลดครึ่งระยะเวลาออกใบอนุญาตเหลือเพียง 2 วัน การยื่นคำร้องขอถังขยะ ลอกห่อระบบบำบัดน้ำ ตัดกิงไม้ หลังจากเจ้าหน้าที่รับคำร้องจาก เคาน์เตอร์รับบริการและทางเทศบาลสามารถถ่ายให้เจ้าหน้าที่ออกไปให้บริการภาคสนามกับ ประชาชนได้ภายในเวลาไม่เกิน 2 วัน นอกจากนี้แล้วยังพบว่ามีการเพิ่มคุณภาพการ ให้บริการใหม่ให้กับงานบริการเดิม ประกอบด้วย การชำระภาษีกับสำนักการคลังที่ ประชาชนต้องมาชำระที่ศูนย์บริการร่วมด้วยตนเองแต่ปัจจุบันเทศบาลกรุงเทพมหานครได้ร่วมกับ ธนาคารกรุงไทย ได้พัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยส่งไปแจ้งหนี้ภาษีสั่งให้ผู้เสียภาษี นำไปยื่นชำระผ่านเคาน์เตอร์ของธนาคารกรุงไทยได้ทุกสาขาทั่วประเทศ

ในส่วนของการบริการ งานทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนที่ให้บริการถ่าย บัตรประจำตัวประชาชน การแจ้งเกิด แจ้งตาย ย้ายเข้า ย้ายออก มีการให้บริการนอกเวลา และยังได้เพิ่มความรวดเร็วในการให้บริการ ทำให้สามารถลดระยะเวลาในการให้บริการที่ จำกัดเดิมต้องใช้เวลาโดยเฉลี่ย 15 นาที ทำให้ปัจจุบันใช้เวลาเพียง 2-4 นาทีและกรณี ประวัติมุสิก ผู้สูงอายุ ผู้พิการและแจ้งผู้เสียชีวิต จะได้รับบริการทันที ไม่ต้องรอคิว เพราะ สำนักงานเทศบาลได้เปิดช่องให้บริการที่เรียกว่า ช่องทางด่วน (Express line) พร้อมทั้งได้จัด

เจ้าหน้าที่ประชาชนพันธ์คอยต้อนรับอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนทุกคนที่มาติดต่อขอรับบริการรวมและเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการประชาชนกันเอง ซึ่งประกอบไปด้วยอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในเขตเทศบาลกรุงครรภานี ที่ผ่านการฝึกทักษะตามหลักสูตรการเป็นอาสาสมัครสาธารณสุข เชี่ยวชาญ โดยสมาคมอาสาสมัครสาธารณสุขครรภ์เมือง เทศบาลกรุงครรภานี อาสาสมัครสาธารณสุขแห่งนี้ได้รับคัดเลือกและจัดตารางให้มาด้วยเปลี่ยนหมุนเวียนและให้คำแนะนำด้านสุขภาพแก่ประชาชนที่มารับบริการในศูนย์บริการร่วมเทศบาลกรุงครรภานี วันละ 2 คน ส่วนประธานกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลกรุงครรภานี จำนวน 100 คน ที่ผ่านการอบรมได้รับการแต่งตั้งเป็นอาสาสมัครทางการทะเบียนและบัตรแห่งแรกของประเทศไทย นาทีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการให้ทราบถึงขั้นตอนการให้บริการประเภทต่างๆ การเตรียมเอกสาร หลักฐานและพยานบุคคลที่จำเป็นในการติดต่อขอรับบริการ โดยประธานกรรมการชุมชนสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันให้บริการที่ศูนย์บริการร่วมเทศบาลกรุงครรภานี วันละ 1 คน การให้บริการในลักษณะนี้ สร้างความประทับใจให้แก่ประชาชนเป็นอย่างยิ่งและทางเทศบาลสามารถทราบถึงปัญหาของประชาชนที่ต้องการมาขอรับบริการที่ศูนย์บริการร่วมเทศบาลกรุงครรภานีได้มากขึ้น เนื่องจากประธานกรรมการชุมชนเป็นตัวแทนของประชาชนและสามารถเป็นพยานบุคคลรับรองลูกบ้านในชุมชน กรณีจะต้องมีบุคคลที่น่าเชื่อถือมาให้ปากคำประกอบการขอรับบริการ เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าว nab ว่ามีความสอดคล้องกับแนวคิดการยึดประชาชนหรือลูกค้าเป็นศูนย์กลาง โดยเจ้าหน้าที่หน่วยหน้าเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน มีหน่วยงานและบุคคลกำกับอยู่เมืองหลังค่อยให้คำปรึกษานิเทศและแก้ไขปัญหาในกรณีที่เกิดปัญหาดังตัวอย่างที่จะกล่าวต่อไป

กรณีประชาชนมีปัญหาความขัดแย้งและต้องการรับความช่วยเหลือทางเทศบาลกรุงครรภานีจะเรียกประชาชนผู้เป็นคู่กรณีเข้าห้องนิทรรศ (ห้องไก่เล็กสี่ยี่) และจัดเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาช่วยดำเนินการ ไก่เล็กสี่ยี่ให้ นอกจากนี้แล้วยังจัดให้มีศูนย์ปรึกษากฎหมายไว้บริการประชาชนที่ต้องการความช่วยเหลือด้านกฎหมาย โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลกรุงครรภานีที่เป็นทนายความ จำนวน 8 คน สับเปลี่ยนหมุนเวียนมาให้คำแนะนำด้านกฎหมายแก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าบริการ อันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนได้อีกทางหนึ่ง อีกทั้งเทศบาลกรุงครรภานีได้สมัครเป็นตัวแทนในการรับชำระค่าบริการต่างๆ ผ่านเคาน์เตอร์เซอร์วิส (Counter service) เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่มารับ

บริการในศูนย์บริการร่วมเทศบาลครอุดรธานี นอกเหนือจากการให้บริการปกติ ทำให้มีความหลากหลายของการบริการที่ประชาชนสามารถเลือกได้ ประชาชนสามารถเลือกชำระบริการผ่านเคาน์เตอร์เซอร์วิสได้ 117 รายการ ส่งผลให้เทศบาลครอุดรธานีมีรายได้จากการรับชำระค่าบริการเพิ่มขึ้นอีกซึ่งทางหนึ่ง นอกเหนือจากการได้ที่จัดเก็บเองในประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ

นอกจากนี้แล้วเทศบาลครอุดรธานียังมีการพัฒนาการให้บริการเป็นศูนย์บริการร่วมแบบ Service link โดยทำงานเป็นภาคีเครือข่ายกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชนอื่นๆ ในลักษณะการบริการในรูปแบบเครือข่าย โดยจัดให้มีบริการ 3 ประเภท ได้แก่ การให้บริการข้อมูลข่าวสารงานบริการ การให้บริการรับเรื่องส่งต่องานบริการจาก 9 ส่วนราชการ การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ 12 งานบริการ จาก 9 ส่วนราชการ ภายใต้แนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว นอกจากการพัฒนาคุณภาพของการให้บริการแล้วยังมีแนวคิดที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มาติดต่อราชการซึ่งได้ให้มีการพัฒนาห้องสุขาสาธารณะ ณ ศูนย์บริการร่วมเทศบาลครอุดรธานีให้ได้มาตรฐาน ทำให้ประชาชนทุกคน ทุกระดับชั้น ได้ใช้ห้องสุขาที่สะอาด ถูกสุขอนามัยเพื่อการรับบริการที่ศูนย์บริการร่วมเทศบาลครอุดรธานี ใช้หลักการสร้างความเท่าเทียมกัน

ลักษณะการจัดให้มีการบริการประชาชนของศูนย์บริการร่วมเทศบาลครอุดรธานีแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว อยู่อยู่กับ 2 แนวคิด คือ “Similarity Approach” และแนวคิด “Complementarily Approach” กล่าวคือ แนวความคิด “Similarity Approach” อธิบายว่า การบริการข้อมูลจากผู้ให้บริการที่มาจากการให้บริการที่มาจากหน่วยอื่นที่แตกต่างกันแต่ฐานข้อมูลต่างอยู่ในระบบหรือหมวดหมู่เดียวกัน สามารถนำมาร่วมกันบริการภายในศูนย์ร่วมบริการ และจัดให้มีการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว ได้ เช่น การให้บริการขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการค้าที่ต้องใช้ฐานระบบแพนที่ภาษีจากสำนักการคลัง การขอเลขที่บ้านจากกองทะเบียน รายภูรที่เกี่ยวเนื่องกับสำนักการช่างในการขออนุญาตสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น แนวคิดที่สอง คือ “Complementarily Approach” อธิบายว่า การบริการข้อมูลหรือการบริการ การติดต่อจากผู้ให้บริการที่มีลักษณะการให้บริการที่แตกต่างกัน แต่มีผู้ใช้บริการเหมือนกัน สามารถนำมาร่วมกันบริการภายในศูนย์ร่วมบริการ และจัดให้มีการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวได้ เช่น การให้บริการด้านข้อมูลของหน่วยราชการ การให้บริการด้านภาษีต่างๆ แก่ผู้เสียภาษี เป็นต้น

ภายใต้แนวคิดดังกล่าวการให้บริการที่ศูนย์แห่งนี้จึงเป็นการรวมการให้บริการที่มีลักษณะคล้ายกันและมีเป้าหมายในการให้บริการร่วมกันมาร่วมอยู่ด้วยกัน กล่าวคือ บริการประชาชนของหน่วยงานภายในเทศบาลนครอุดรธานี จะเป็นการจัดบริการแบบยึดผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง หนึ่งกันทุกหน่วยงาน รวมถึงการเชื่อมโยงข้อมูลจากฐานข้อมูลในระบบเดียวกันมาเพื่อให้บริการประชาชน ได้แก่ การให้บริการด้านการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน การให้บริการของสำนักการช่าง การให้บริการของสำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องเชื่อมโยงข้อมูลการทะเบียนรายภูรและข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนมาจากสำนักบริหารของกรมการปกครองมาใช้ในการให้บริการประชาชนเข้าเดียวกัน

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินการศูนย์บริการร่วมแบบเบ็ดเตล็ด ณ จุดเดียว

จากการวิเคราะห์การให้บริการของเทศบาลนครอุดรธานี ทำให้ผู้เขียนสรุปได้ว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินการศูนย์บริการร่วมแบบเบ็ดเตล็ด ณ จุดเดียว เทศบาลนครอุดรธานี มี 7 ประเด็น อันได้แก่ 1) ด้านผู้นำ 2) ด้านบุคลากร 3) ด้านงบประมาณ 4) ด้านระบบการทำงาน 5) ด้านการประชาสัมพันธ์ 6) ด้านความพร้อมของเทคโนโลยีสารสนเทศ และ 7) ด้านการประเมินผล ผู้เขียนจะกล่าวถึงรายละเอียดในแต่ละปัจจัยดังนี้

ด้านผู้นำ ผู้นำ ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินการศูนย์บริการร่วมให้ประสบความสำเร็จ มีนโยบายที่ชัดเจนว่าจะต้องมีการปรับบริการให้ชัดเจนในลักษณะของ One-Stop-Service เมื่อผู้บริหารให้ความสำคัญความมุ่งมั่น และตั้งใจจริงในการสนับสนุนการดำเนินการของศูนย์บริการร่วม ผู้บริหารจะต้องอยู่ข้างผู้ให้บริการและอยู่ใกล้กับลูกค้า กำกับและติดตามและประเมินการทำงานในลักษณะเชิงเป้าหมายอยู่ตลอดเวลา

ด้านบุคลากร เนื่องจากการให้บริการของศูนย์บริการร่วมนั้นอยู่ภายใต้หลักการขึ้นประชาราษฎร์เป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centred) ซึ่งมุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนเป็นสำคัญ และซ่องทางที่สำคัญในการให้บริการศูนย์บริการร่วมนั้นคือ การยึดหลักการที่ว่าบริการประชาชนต้องมาก่อนภารกิจส่วนตัว โดยมีบุคลากรผู้ให้บริการเป็นแนวหน้าในการให้บริการ (front office) บุคลากรผู้ให้บริการร่วมจะต้องมีความรู้ความเข้าใจ มีใจรักการให้บริการ และมีทักษะการบริการที่ดี จึงจะสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจได้ ดังนั้น ในการ

ดำเนินการของศูนย์บริการร่วม จึงได้ให้ความสำคัญกับการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำ ณ ศูนย์บริการร่วม ว่าจะต้องเป็นผู้มีใจรักงานบริการ มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการและงานบริการของศูนย์บริการร่วม และมีทักษะในการติดต่อประสานงานที่ดี นอกจากการคัดเลือกคนที่มีคุณสมบัติดังกล่าวแล้วทางเทศบาลกรุงธรานีซึ่งได้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ก่อนการปฏิบัติงานจริงและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อทำการปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการพร้อมทั้งมีการพิจารณาให้ความคือความชอบแก่ผู้ทำงานในหน้าที่ดังกล่าว

ด้านงบประมาณ งบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญยิ่ง ที่ส่งผลให้การดำเนินการของศูนย์บริการร่วมประสบผลสำเร็จ เนื่องจากในการดำเนินการจัดตั้งและการดำเนินการศูนย์บริการร่วมนั้น จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งด้านปรับปรุงรูปแบบ สถานที่ การจัดตกแต่งสถานที่ การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์เพื่อการให้บริการ การประชาสัมพันธ์ศูนย์บริการร่วม รวมทั้งการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการของศูนย์ฯด้วย ซึ่งการที่ศูนย์บริการร่วมของเทศบาลกรุงธรานี ดำเนินการศูนย์บริการร่วมประสบความสำเร็จได้นั้นเป็นพระ ได้รับงบประมาณสนับสนุนด้วยดีจากทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายพนักงาน และผู้บริหารประจำอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดความสำเร็จของการดำเนินการศูนย์บริการร่วมในที่สุด

ด้านระบบการทำงาน มีระบบการทำงานที่สอดคล้องกันภายใต้กระบวนการทัศน์ใหม่ โดยทางเทศบาลกรุงธรานีได้มีการเตรียมความพร้อมด้านการพัฒนาระบบงานให้สอดคล้องกัน เช่นมีการพัฒนาทางด้านข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนลักษณะและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ นอกจากนี้ยังได้มีการพัฒนาระบบการประสานและการทำงานร่วมกัน การสร้างและพัฒนาความรู้สึกหรือจิตสำนึกในการให้บริการอย่างเดียวจะไม่เพียงพอ เพราะการบริการที่หลากหลายลักษณะ หลากหลายเป้าหมายและหลายมาตรฐานหรือค่าต่างความคาดหวังของผู้รับบริการจะเกิดผลสำเร็จไม่ได้ หากไม่มีการพัฒนาระบบและปลูกจิตสำนึกและเห็นความสำคัญของการประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เดิมเคยมีเป้าหมายในการทำงานที่ต่างกันให้หันมาสนใจและยังยึดเป้าหมายเดียวกันคือความสะดวก สบาย และความพึงพอใจของผู้รับบริการ ทั้งหมดนี้ย่อมทำให้การบริการศูนย์บริการร่วมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและถูกต้อง สนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ด้านการประชาสัมพันธ์ ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ศูนย์บริการร่วมเทศบาลนคร อุดรธานี ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน ทั้งนี้เนื่องจากการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่ามีการให้บริการของศูนย์บริการร่วม การประชาสัมพันธ์ถึงที่ตั้ง และ ประเภทของการบริการในศูนย์บริการร่วม รวมทั้งประชาสูงชั้นของการให้บริการศูนย์บริการร่วมนั้น ย้อมจะทำให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลและสนใจที่จะใช้บริการได้

ด้านความพร้อมของเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อ ความสำเร็จในการดำเนินการของศูนย์บริการร่วม ทั้งนี้ เนื่องจากการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อการพัฒนาการบริการของศูนย์บริการร่วมนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ณ ศูนย์บริการร่วมสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลซึ่งมีความทันสมัย เป็นปัจจุบันและมีความถูกต้อง และส่งผลให้การบริการประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจ

ด้านการประเมินผล มีการดำเนินการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งจากการวิเคราะห์ผลการดำเนินการที่ผ่านมา และการสำรวจความพึงพอใจและข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะของประชาชนผู้รับบริการ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบถึงข้อจำกัดในการดำเนินการ ปัญหาและอุปสรรค ได้มีการนำผลการศึกษาต่าง ๆ เหล่านั้นมาวิเคราะห์และร่วมกันหาแนวทางแก้ไขและพัฒนา โดยได้กำหนดเป็นแผน เป้าหมายในการดำเนินการของศูนย์บริการร่วมต่อไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้การบริการของศูนย์บริการร่วมสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด ตามเจตนาของผู้จัดตั้งศูนย์บริการร่วม

เอกสารอ้างอิง

จุไรรัตน์ รุปดี. (2552). แบบอย่างการให้บริการแบบเบ็ดเตล็ด ณ จุดเดียวของเทศบาลนคร อุดรธานี. รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา ปักร่องท้องถิ่น วิทยาลัยการปักร่องท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ศุภชัย ยะวงศ์ประภาย. (2547). “สภาพทั่วไปของการให้บริการประชาชนของรัฐ”การบริการประชาชนสู่ความเป็นเลิศ. กรุงเทพฯ: บริษัท นาเพรส แอนด์ กราฟฟิก จำกัด. พิมพ์ครั้งที่ 4.

ศูนย์บริการร่วมสำนักงานเลขานุการ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
ไทย. (2547). สาระสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ :
ศูนย์บริการร่วมสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการไทย.
ศิริวรรณ เสรีรัตน์ ปริญ ลักษณณท์ และสุกร เสรีรัตน์. (2534). กลยุทธ์
การตลาด. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พัฒนาศึกษา.
ศิริพงษ์ ลดาลัย ณ อยุธยา. (2542). ทฤษฎีและแนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์.
เชียงใหม่: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรธานี. (2551). รายงานการประเมินความพึง
พอใจต่อการให้บริการของเทศบาลอุตรธานี. อุตรธานี: มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรธานี.
สำนักคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการ. (2549). แนวทางการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม
ตามตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการดำเนินการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมตามคำรับรอง
การปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549. กรุงเทพฯ: สำนิตรพิริณ์ดง.

การประเมินการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุขององค์กรบริหารส่วนตำบลทุ่งกวัว
อำเภอเมืองปาน จังหวัดลำปาง

OPERATING SIDE OLD PEOPLE OF THUNG KAOW SUBDISTRICT
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION MUEANG PAN, DISTRICT,
LAMPANG PROVINCE.

ศศิภาส์ ใจช่วย¹

เตรี พิจิตรศิริ²

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ขององค์กรบริหารส่วน ตำบลทุ่งกวัว อำเภอเมืองปาน จังหวัดลำปาง โดยใช้ข้อมูลทุกประวัติ เข้า ข้อมูลผู้ดีคำนับ ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2552 แผนพัฒนาสามปี คู่มือมาตรฐานการส่งเสริมการส่งเสริมคุณภาพ แผนงาน โครงการปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ จากการสัมภาษณ์ ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุแล้วน้ำข้อมูลที่ได้มาทีขึ้นกัน และข้อมูลตัวชี้วัดการดำเนินงาน จากมาตรฐานการส่งเสริมคุณภาพที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดไว้ด้านอันได้แก่ 1) ด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล 2) ด้านเศรษฐกิจ 3) ด้านที่พักอาศัย 4) ด้านนันทนาการ 5) ด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัวผู้คุ้มครองและการคุ้มครอง 6) ด้านการสร้างบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน โดยแต่ละด้านมีตัวชี้วัด 2 ระดับ คือ ขั้นพื้นฐาน และขั้นพัฒนา

ผลการศึกษาพบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลทุ่งกวัว สามารถปฏิบัติงานได้ดีตามตัวชี้วัด ขั้นพื้นฐานด้านมาตรฐานการส่งเสริมคุณภาพที่ผู้สูงอายุ ทั้ง 6 ด้าน ในส่วนของการดำเนินงานตามตัวชี้วัดขั้น พัฒนา ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญและเป็นภารกิจที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ให้บริการ หรือ สร้างสังคมที่ดี หรือก้าวหน้ามากกว่ามาตรฐานด้วยตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน และกำหนดให้อาจจะกระทำ หรือเลือกกระทำตามศักยภาพ ที่สามารถเลือกทำได้ แต่ก็พบว่าซึ่งไม่มีการดำเนินงานตามมาตรฐาน ตัวชี้วัดขั้นพัฒนาต่อไปได้

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Abstract

This study was aimed at assessing the management of the elderly program of Thung Kwo Subdistrict Administrative Organization, Mueang Pan District, Lampang Province. The study data were collected through interviewing administrators and project operating officers. Secondary sources included the B.E. 2552 subdistrict provision of a law, the three-year development plan, the elderly welfare standards manual, and the elderly welfare project operation plan. The data were then compared and tabulated, while indicative data on the operation were collected from the elderly welfare standards determined by the Local Administration Department, consisting of six aspects: 1) health and medical, 2) economy, 3) residence, 4) recreation, 5) social security, family, caretakers, and 6) building services and support networks, each of which consisted of indicators of two levels: basic and developmental.

Results of the study showed that the Thung Kwo Administrative Organization was able to operate the project according to the six basic indicators of elderly welfare. As for the operation according to developmental indicators, which were considered the important criteria and tasks for upgrading social services to a level greater than the basic criteria, such schemes might possibly be operated or selected to be put into operation if advantageous. It was, however, found that no such action had been undertaken.

คำสำคัญ: การดำเนินงาน ผู้สูงอายุ

Keyword: Operating Old People

ความเป็นมาและความสำคัญของปัจจัย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะหน่วยงาน สนับสนุนส่งเสริมให้ ยงค์ก่อการเปลี่ยนผ่านท้องถิ่น มีศักยภาพในการจัดบริการสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งได้กำหนด มาตรฐานการส่งเสริมฯผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 6 ด้าน คือ 1) ด้านสุขภาพและการ รักษาพยาบาล 2) ด้านเศรษฐกิจ 3) ด้านที่พักอาศัย 4) ด้านนันทนาการ 5) ด้านความ มั่นคงทางสังคม ครอบคลุม ผู้ดูแล และการคุ้มครอง 6) ด้านการสร้างบริการและ เครือข่ายการเกื้อหนุน (มาตรฐานการส่งเสริมฯผู้สูงอายุ, 2548) ในแต่ละด้าน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 2 ระดับ คือ ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน (Primary Indicators) อันเป็นตัวชี้วัด

การกิจที่ต้องทำเพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ และตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน (Performance Indicators) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่การกิจเลือกทำได้ตามศักยภาพ ขององค์กรปัจจุบันส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อพัฒนาระดับการให้บริการผู้สูงอายุให้มีมาตรฐาน ไม่เว้นแม้กระทั่งองค์กรบริหารส่วนตำบลทุกกว่า โดยสัดส่วนของผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10.7 ในปี พ.ศ.2550 และคาดว่าจะเพิ่มเป็นสองเท่าอีก 15 ปีข้างหน้าท่านนี้ (พิสิทธิ์ คำนวณศิลป์ และคณะ, 2547; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550) และจากการศึกษาของสุทธิชัย จิตพันธุ์กุล (2545) ยังระบุอีกว่า ประเทศไทยจะใช้เวลาเพียงหนึ่งในสามของประเทศที่พัฒนาแล้วในการก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ (aging society) การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุในอัตราเร่งที่เร็วขนาดนี้จำเป็นที่หน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปัจจุบันส่วนท้องถิ่น ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2550 ได้ระบุให้เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณสุขให้กับประชาชน โดยเฉพาะการจัดสวัสดิการจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานและเตรียมการเพื่อรับสถานการณ์ดังกล่าวเพื่อเป็นการนำเสนอให้เห็นว่า อบต.ทุกว่า ้มีการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน 6 ด้านดังกล่าวหรือไม่ และหากไม่เป็นจะมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงานอย่างไร จึงเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของบทววนี้

มาตรฐานในการดำเนินงานจัดบริการสาธารณสุขและคุณภาพผู้สูงอายุ

มาตรฐานในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 6 ด้าน แต่ละด้านมีตัวชี้วัด 2 ระดับ คือ ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานและตัวชี้วัดขั้นพัฒนา และยังแบ่งออกเป็นการดำเนินงาน ตามตัวชี้วัดทั้ง 2 ระดับ ให้กับผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองได้ และผู้สูงอายุที่พึ่งตัวเองไม่ได้ ท่ององค์กรปัจจุบันส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ รายละเอียดในแต่ละด้าน ดังนี้

1) ด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย การจัดให้มีบริการให้คำแนะนำ ปรึกษา หรือให้ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพและโรคภัยไข้เจ็บแก่ผู้สูงอายุ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ส่วนตัวชี้วัดขั้นพัฒนานั้น องค์กรปัจจุบันส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการตรวจสุขภาพประจำปีให้แก่ผู้สูงอายุอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ให้กับผู้สูงอายุ

2) ด้านเศรษฐกิจ ตามตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุตามจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนด และในจำนวนผู้สูงอายุเท่ากับที่เคยได้รับอยู่เดิมจากหน่วยงานที่ถ่ายโอน ให้กับผู้สูงอายุที่เพิ่งคนเองไม่ได้ ส่วนตัวชี้วัดขั้นพัฒนาอีกนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจ่ายเงินเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยมีจำนวนผู้สูงอายุมากกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิมจากหน่วยงานที่ถ่ายโอน จัดให้มีการส่งเสริมอาชีพแก่ผู้สูงอายุ จัดให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองการเลี้ยงชีพแก่ผู้สูงอายุสำหรับผู้สูงอายุที่เพิ่งคนเองไม่ได้ และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน จัดให้มีบริการส่วนลดในรายการต่าง ๆ สำหรับผู้สูงอายุ เช่น สถานที่ท่องเที่ยวหรือแหล่งวัฒนธรรมท้องถิ่น ให้กับผู้สูงอายุ

3) ด้านที่พักอาศัย ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน คือ ควรจัดหาหรือประสานหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้มีบริการเครื่องนอนห่มและที่พักอาศัย แก่ผู้สูงอายุที่เพิ่งคนเองไม่ได้ตามความจำเป็น สำหรับตัวชี้วัดขั้นพัฒนา ต้องจัดให้มีศูนย์บริการผู้สูงอายุโดยการเสียค่าใช้จ่ายให้กับผู้สูงอายุที่เพิ่งคนเองได้ จัดบริการตรวจที่พักอาศัยให้ถูกสุขลักษณะอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ให้กับผู้สูงอายุ และจัดให้มีบริการครอบครัวอุปการะผู้สูงอายุแก่ผู้สูงอายุที่เพิ่งคนเองไม่ได้

4) ด้านนันทนาการ ตามตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีกิจกรรมนันทนาการในวันสำคัญ สำหรับผู้สูงอายุในรูปของกลุ่ม หมู่บ้าน หรือสมาคมผู้สูงอายุ ให้กับผู้สูงอายุทั้งที่เพิ่งคนเองได้และผู้สูงอายุที่เพิ่งคนเองไม่ได้ สำหรับตัวชี้วัดขั้นพัฒนา ต้องจัดให้มีศูนย์บริการผู้สูงอายุในชุมชน สำนักผู้สูงอายุแก่ผู้สูงอายุ การบริการทัศนศึกษาตามความสนใจอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ให้กับผู้สูงอายุทั้งที่เพิ่งคนเองได้ และผู้สูงอายุที่เพิ่งคนเองไม่ได้

5) ด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง ตามตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานต้องจัดให้มีศูนย์บริการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยว) ให้กับผู้สูงอายุทั้งที่เพิ่งคนเองได้และผู้สูงอายุที่เพิ่งคนเองไม่ได้ ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดได้รับการส่งเสริมให้ในการจัดการศพตามประเพณี ได้แก่ ผู้สูงอายุให้กับผู้สูงอายุที่เพิ่งคนเองไม่ได้ สำหรับตัวชี้วัดขั้นพัฒนา ต้องจัดให้มีการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ

อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง จัดให้มีบริการด้านค่าสนับสนุนแก่ผู้สูงอายุ จัดให้มีการอำนวยความสะดวก และความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ บ้านพำนัช หรือ บริการสาธารณสุขอื่นๆ จัดให้มีการส่งเสริมสามารถในการครอบครัวให้มีศักยภาพในการดูแล ผู้สูงอายุโดยการให้ความรู้และข้อมูลแก่ผู้ดูแลผู้สูงอายุเกี่ยวกับการบริการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ แก่ผู้สูงอายุ จัดให้มีการส่งเสริมค่านิยมในการอยู่ร่วมกันกับผู้สูงอายุ จัดให้มีการรณรงค์ให้กับในครอบครัว และชุมชนที่นิยมค่า ของผู้สูงอายุจัดให้มีการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้อ่ายุคับครอบครัวอย่างมีคุณภาพและต่อเนื่องจนวาระสุดท้ายของชีวิตให้กับผู้สูงอายุทั้งที่พึ่งตนเองได้และผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้

6) ด้านการสร้างบริการทางสังคม และเครือข่ายการเกื้อหนุน ด้านนี้ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน สำหรับตัวชี้วัดขั้นพัฒนาจัดให้มีบริการชุมชนเกลื่อนที่ โดยจัดให้มีกิจกรรมอาสาสมัครผู้ดูแลผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จัดให้มีศูนย์บริการชุมชน เอกชนประยุกต์ แก่ผู้สูงอายุให้กับผู้สูงอายุทั้งที่พึ่งตนเองได้ และผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้ สร้างเครือข่ายผู้สูงอายุเพื่อให้ผู้สูงอายุช่วยเหลือซึ่งกันและกันในชุมชนและกับชุมชนใกล้เคียง จัดให้มีบริการแม่บ้าน โดยการจัดส่งแม่บ้านไปช่วยเหลือผู้สูงอายุในการทำงานบ้านต่าง ๆ ให้กับผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้

วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษาในครั้งนี้ เริ่มต้นด้วยการทำเกณฑ์มาตรฐานในแต่ละด้านที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นมาทำการตรวจสอบ (check list) กับข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ ที่องค์กรบริหารส่วนดำเนินการทุกๆ ปี จัดให้ดำเนินการหรือไม่ย่างไรในแต่ละตัวชี้วัด หากตรวจสอบแล้วพบว่า มีหลักฐานหรือเอกสารที่แสดงให้เห็นว่า อบต. ได้มีการดำเนินการแสดงว่าตัวชี้วัดนั้นผ่าน

ผลการศึกษา

เมื่อประเมินการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุขององค์กรบริหารส่วนดำเนินการทุกๆ ปี จัดให้ดำเนินการหรือไม่ย่างไรในทั้ง 6 ด้าน แต่ละด้านมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

ด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล ปัญหาด้านสุขภาพ เป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งที่ผู้สูงอายุต้องได้รับการเอาใจใส่ การได้รับคำแนะนำ การให้ความรู้ เกี่ยวกับสุขภาพ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพร่างกายที่ดี การดำเนินงานในส่วนนี้ อบต.ทุ่งกวัวได้จัดให้มีการบริการให้คำแนะนำ ปรึกษา และให้ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพ และโรคภัยไข้เจ็บแก่ผู้สูงอายุ โดยการให้ความรู้กับผู้สูงอายุในการประชุมประจำเดือน ของหมู่บ้านในตำบล ทุ่งกวัว เป็นประจำอย่างต่อเนื่องทุก ๆ 3 เดือน โดยหมุนเวียนไปแต่ละหมู่บ้าน และจัดทำเอกสารแผ่นพับสำหรับ เป็นสื่อประชาสัมพันธ์ให้กับผู้สูงอายุ เกี่ยวกับการดูแลรักษาตนเองเบื้องต้น เช่น แผ่นพับประชาสัมพันธ์โรคไข้หวัดใหญ่ 2009 โรคความดันโลหิตสูง โรคเบาหวาน ซึ่งผู้สูงอายุจำนวนมากในตำบลทุ่งกวัว เป็นผู้ป่วยโรคความดันโลหิตสูง และโรคเบาหวาน และจัดให้มีการตรวจสุขภาพประจำปี ให้แก่ผู้สูงอายุ เช่น การตรวจวัดความดันโลหิตสูง ตรวจเลือด เพื่อคัดกรองผู้สูงอายุว่าเป็นโรคเบาหวาน หรือไม่ ตรวจวัดรอบเอว เพื่อคัดกรองโรค เพื่อไม่ให้ผู้สูงอายุมีน้ำหนักตัวมากเกินไป อันจะเป็นสาเหตุของการเกิดโรคภัยไข้เจ็บได้ ตรวจรักษาโรคทั่วไป โดยประสานความร่วมมือ จากเจ้าหน้าที่จากศูนย์สุขภาพชุมชน ในพื้นที่ในการเข้าร่วม โครงการคลินิกองค์การบริหารส่วนตำบลเคลื่อนที่

ด้านเศรษฐกิจ นอกจากด้านสุขภาพแล้ว ด้านเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุ ก็เป็นสิ่งที่สำคัญที่จะต้องคำนึงถึง ปัจจุบันรายได้ ไม่ว่าจะเป็นของผู้สูงอายุ หรือผู้อยู่ในวัยแรงงาน ในสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน เป็นสิ่งสำคัญที่สุด ในการดำรงชีพให้อยู่ได้อย่างมีความสุขเมื่อประเมินผลการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านเศรษฐกิจ ขององค์กรบริหารส่วนตำบลทุ่งกวัว มีการดำเนินการตามมาตรฐานด้านเศรษฐกิจ ให้กับผู้สูงอายุ โดยการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยชดเชยผู้สูงอายุ ในตำบล ได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรม ให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุครบ 60 ปีบวบบัณฑิต ไป และมีการส่งเสริมอาชีพ ให้กับผู้สูงอายุในตำบล รวมทั้งมีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน

ด้านที่พักอาศัย นอกจากด้านเศรษฐกิจแล้ว ด้านที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ก็เป็นสิ่งที่สำคัญที่จะต้องคำนึงถึง เนื่องจากที่พักอาศัยก็เป็นหนึ่งในปัจจัยสิ่งที่สำคัญมาก ต่อมนุษย์ทุกคน เมื่อประเมินผลการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านที่อยู่อาศัย ขององค์กรบริหารส่วนตำบลทุ่งกวัว มีการจัดทำเครื่องมุ่งทั่วและที่พักอาศัยแก่ผู้สูงอายุ และ

ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บริการเครื่องนุ่งห่มแก่ผู้สูงอายุ เมื่อเข้าสู่ฤดูหนาว และการจัดหาที่พักอาศัยให้กับผู้สูงอายุที่ยากจน ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และในส่วนของที่พักอาศัย และได้มีการตั้งบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับการสร้างบ้านพักอาศัยให้กับผู้สูงอายุที่ยากจน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2549 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 จำนวนทั้งสิ้น 14 หลัง เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่องค์กรบริหารส่วนตำบลทุ่งกวัว ไม่ได้ตั้งงบประมาณ สำหรับการสร้างบ้านพักอาศัยให้กับผู้สูงอายุทุกคน เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนใหญ่ในตำบลทุ่งกวัว จะมีบ้านพักอาศัยเป็นของตนเองหรือไม่ก็ พักอาศัยกับบุตร หลาน และในการจัดหาเครื่องนุ่งห่ม โดยได้มีการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการจัดหาผ้าห่ม ให้กับผู้สูงอายุและผู้ยากจน อาทิเช่น จังหวัด อำเภอ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดลำปาง เพื่อให้ผู้สูงอายุทุกคนได้รับผ้าห่ม

ด้านนันทนาการ นอกจากด้านที่พักอาศัยแล้ว ด้านนันทนาการสำหรับผู้สูงอายุ ที่เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องมีการส่งเสริม สนับสนุน ในการทำกิจกรรมยามว่าง เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจหรือเพื่อความบันเทิง โดยอาจกระทำการเดินหรือเป็นหมู่คณะก็ได้ เมื่อประเมินผลการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านนันทนาการ ได้จัดให้มีกิจกรรมนันทนาการ สำหรับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในช่วงวันสงกรานต์ นอกจากจะมีกิจกรรมระนาดคำหัวผู้สูงอายุแล้วยังมีกิจกรรมที่ให้ผู้สูงอายุได้พักผ่อนหย่อนใจ เช่น กิจกรรมประกวดร้องเพลง เล่นดนตรีพื้นบ้าน และการแข่งขันกีฬาพื้นบ้านสำหรับผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังมีการการส่งเสริมการรวมกลุ่มผู้สูงอายุในรูปของกลุ่ม ชุมชน ผู้สูงอายุในตำบล เพื่อให้ผู้สูงอายุมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ รวมถึงการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุในเรื่องของกุ่มอาชีพ เพื่อให้ผู้สูงอายุใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์และเป็นการเพิ่มรายได้ ให้กับผู้สูงอายุอีกประการหนึ่ง โดยองค์กรบริหารส่วนตำบลทุ่งกวัว มีการส่งเสริมให้มีการตั้งชุมชนผู้สูงอายุทั้งในระดับหมู่บ้าน ระดับตำบล และระดับอำเภอ เพื่อเป็นการสร้างเครือข่ายในการช่วยเหลือ พนบประ แลกเปลี่ยนภูมิปัญญาท่องถิ่นระหว่างหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ

ด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง นอกจากด้านนันทนาการแล้ว ด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครองสำหรับ

ผู้สูงอายุแล้วก็เป็นสิ่งสำคัญ ที่จะต้องได้รับ เนื่องจากเป็นการช่วยเหลือทางสังคม เป็นการให้การส่งเสริมให้เฉพาะหน้า และงานสังคมส่งเสริม แก่ผู้เดือดร้อนช่วยเหลือตนเอง ไม่ได้โดยมีเป้าหมาย เพื่อให้ผู้เดือดร้อนเหล่านี้สามารถช่วยตนเองได้ในที่สุด เมื่อประเมินผลการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง มีการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดได้รับการส่งเสริมที่ในการจัดการศพตามประเพณี มีการดำเนินการให้ญาติผู้สูงอายุ ในการติดต่อขอรับการส่งเสริม ในการจัดการศพตามประเพณี เพื่อให้ผู้สูงอายุที่ยากจน ไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดูที่เสียชีวิต ได้รับเงินส่งเสริมที่ในการจัดการศพตามประเพณี และ ยังมีการรณรงค์ให้คนในครอบครัว และชุมชนเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ โดยการจัดอบรมให้กับกลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มแม่บ้าน และกลุ่มเยาวชน ให้เห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ และมีการจัดกิจกรรมเชิดชูประชุญาติ ชาวบ้าน ซึ่งส่วนใหญ่คือผู้สูงอายุที่มีความรู้ ความสามารถ โดยเฉพาะภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือภูมิปัญญาชาวบ้าน ที่สามารถนำมาส่งเสริมหรือให้ความรู้กับเด็ก และเยาวชน ตลอดจนบุคคลทั่วไปที่มีความสนใจ

ด้านการสร้างบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน นอกจำกัดด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง แล้วด้านการสร้างบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน สำหรับผู้สูงอายุยังเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะกับผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ เพราะเป็นการจัดตั้งและพัฒนาบริการทางด้านสังคมในชุมชนที่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุมากที่สุด โดยเน้นการให้บริการดึงบ้านและมีการประสานกันระหว่างบริการทางสุขภาพและทางสังคม เมื่อประเมินผลการดำเนินงาน ตามมาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน ได้มีการดำเนินการจัดให้มีบริการชุมชนเคลื่อนที่ โดยจัดทำโครงการองค์การบริหารส่วนตำบลพบชุมชน ดำเนินกิจกรรมในการให้บริการชุมชนเคลื่อนที่ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการด้านสุขภาพ ด้านเสริมสวย ด้านการซ่อมแซม เครื่องใช้ไฟฟ้า ด้านการให้ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพ การตรวจคัดกรอง โรคเบาหวาน ตรวจด้วยความดันโลหิตสูง การแจกจ่ายพันธุ์พืช การแจกจ่ายน้ำมักปั้ยชีวภาพ ทุก 3 เดือน และมีการสร้างเครือข่ายผู้สูงอายุ เพื่อช่วยเหลือชึ่งกันและกันในชุมชนและชุมชน

ิกสีเดียง โดยส่งเสริมให้ผู้สูงอายุรวมตัวกันในรูปของชุมชนผู้สูงอายุดังแต่ระดับหมู่บ้าน จนถึงระดับอำเภอ และเพื่อให้ผู้สูงมีการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่กวัวว้าได้มีการดำเนินการในทั้ง 6 ด้าน แต่อยู่ในระดับพื้นฐานเท่านั้น ยังไม่ได้ดำเนินการในระดับ ก้าวหน้าแต่อย่างใด

อภิปรายผลและเสนอแนะ

จากแนวทาง การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ โดยเฉพาะตามมาตรฐานการสังเคราะห์ ผู้สูงอายุที่รวมส่งเสริมการปักครองห้องถินได้กำหนดได้ 6 ด้าน เหตุผลสำคัญ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่กวัวว้าสามารถดำเนินการตามด้วยวัตถุประสงค์ที่ได้ ครบทั้ง 6 ด้าน นั้น นอกจากเห็นว่าเป็นภารกิจและอำนาจหน้าที่ ที่ต้องสนับสนุนความจำเป็นพื้นฐานในการ ดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุที่พึงจะได้รับ แม้ว่าการดำเนินงาน หรือดำเนินกิจกรรมที่จัดให้ ผู้สูงอายุ ยังมีกิจกรรมหรือการจัดสวัสดิการที่ไม่ตรงหรือสอดคล้องกับความต้องการของ ผู้สูงอายุ นับว่าองค์การบริหารส่วนทุ่กวัวว้า ยังให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุ ในเรื่องของ การสังเคราะห์ผู้สูงอายุ ได้ตามศักยภาพและฐานะการคลังของตน แม้ว่าการจัดกิจกรรม ตามมาตรฐานการสังเคราะห์ผู้สูงอายุ ในบางกิจกรรมยังไม่เพียงพอ หลายบริการที่ ดำเนินการยังไม่สามารถกระจายได้ทั่วถึงและตอบสนับความต้องการ ที่แท้จริงของ ผู้สูงอายุ และไม่เข้าถึงผู้สูงอายุที่ยากจน ด้วยโอกาสอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับ ผลงานวิจัยของ ระพีพรรณ คำหอมและคณะ (2524) ที่ได้ศึกษาเรื่องการประเมิน โครงการสวัสดิการสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทยผลการศึกษา พบว่าแนวทาง การจัดสวัสดิการของรัฐต่อผู้สูงอายุ ในประเทศไทย เป็นไปตามระบบเสรี นิยมประชาธิปไตย ที่ใช้แนวคิดการสังเคราะห์ประชาชน โดยรัฐใช้รูปแบบสถาบัน จัดบริการสวัสดิการสังคมเป็นหลัก นอกเหนือนี้บริการที่รัฐดำเนินการเป็นการสังเคราะห์ เฉพาะหน้ามากกว่า การพัฒนาผู้สูงอายุให้พึงตนเองได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว และจาก งานวิจัยของ ทิพารณ์ โพธิดวิล และนุชนาฎ ยุชานะ (2544) ได้ศึกษาเรื่อง กลไกการ บริหารระบบสวัสดิการสังคม ผู้สูงอายุไทย ผลการศึกษาพบว่า นโยบาย แผน และ มาตรการ การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย 5 ด้าน ได้แก่ ด้าน

สุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคงของรายได้ และการทำงานด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านสวัสดิการสังคม ส่วนใหญ่มีลักษณะขึ้นมา ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรประชาชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาด้วยความรู้ ความเข้าใจด้วยบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองและจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ รวมทั้งองค์กรส่วนใหญ่ยังไม่เข้มแข็ง ทำให้การดำเนินงานยังขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกวัว ยังมีความจำเป็นต้องเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ บุคลากรที่เกี่ยวข้อง ยังขาดความรู้ ทัศนคติ และทักษะในการให้บริการอย่างรอบด้านเชิงลึก และจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา จึงทำให้ขาดพลังทางสังคมในการขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุ ขาดการส่งเสริมโอกาสให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจเรื่องสวัสดิการของตนเอง จึงทำให้ตอกย้ำในสภาพที่เป็นฝ่าย “รอรับ” ผลงานการพัฒนามากกว่าจะเป็นฝ่ายคิดและกำหนด การจัดสวัสดิการสังคม ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกวัว ยังขาดการจัดปรับระบบหรือสร้างระบบใหม่ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงกลายเป็นงานดึรับมากกว่าเชิงรุก เพื่อป้องกันและเฝ้าระวังปัญหาเชิงอนาคต งานสวัสดิการผู้สูงอายุจึงกลายเป็นงานที่มีลักษณะประจานิ่งมากกว่างานบริการเชิงยุทธศาสตร์ ที่จำเป็นต้องมีกระบวนการคิดเชิงนักการเมือง ให้ภาคประชาชน อันจะนำไปสู่การพัฒนาเชิงกระบวนการที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนมากกว่าที่เป็นอยู่และตลอดจน ยังขาดฐานคิดที่จะไปสนับสนุนหรือส่งเสริมฐาน วัฒนธรรมหรือภูมิปัญญาของผู้สูงอายุในชุมชนทั้งๆ ที่การส่งเสริมภูมิปัญญาหรือวัฒนธรรมจะนำไปสู่การสร้างความมั่นคงทางจิตใจ และเป็นการเพิ่มศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความรู้สึกภูมิใจในตนเองของผู้สูงอายุให้สูงขึ้น

ประกอบกับคนในชุมชน มักจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับศักยภาพผู้สูงอายุ ดังนั้น จึงไม่ได้ให้ความสนใจที่จะแสวงหาความร่วมมือกับผู้สูงอายุเท่าที่ควร ทั้งที่ควรส่งเสริมการจัดบริการสวัสดิการครอบครัวในรูปแบบต่างๆ ให้กับผู้สูงอายุโดยเฉพาะกับครอบครัวที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน เนื่องจากคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุแยกไม่ออกจากคุณภาพชีวิตของครอบครัว ผู้สูงอายุยังต้องทำงานเตียงคุกคามของตนเอง เช่น การเสริมสวัสดิการ ด้านกองทุนให้แก่เด็กๆ ในครอบครัวที่พ่อแม่ป่วยหรือเสียชีวิตด้วยโรค



เอกสารนี้ เป็น กองทุนการศึกษา กองทุนด้านสุขภาพ กองทุนด้านความมั่นคงในชีวิต ในรูปแบบต่างๆ และปรับปรุงเพื่อให้ของกองทุนฯ ให้ตอบสนองปัญหาและความต้องการที่แท้จริง เช่น การให้เงินทุนช่วยเหลืออย่างเพียงพอ เท่าทันกับความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น การจัดบริการสวัสดิการทางสังคมควรสร้างนโยบายที่มีที่มาจากการศึกษาวิจัย เพื่อให้สามารถเข้าถึงปัญหาความต้องการที่เป็นจริง สามารถจัดบริการได้ครอบคลุม ประเภทผู้สูงอายุแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกัน เช่น ผู้สูงอายุกลุ่มที่หากล้ากหรือด้อยโอกาส ผู้สูงอายุกลุ่มเดี่ยว และผู้สูงอายุปกติ และควรส่งเสริมงานวิจัยด้านผู้สูงอายุให้สามารถเชื่อมโยงไปสู่ระดับนโยบายให้ได้ และที่สำคัญองค์การบริหารส่วนตำบลทุกว่า ยังไม่มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุในตำบลเพื่อแยกแยะ จัดประเภท ระดับการจัดบริการผู้สูงอายุในตำบลให้มีหลากหลายระดับ ทั้งในระดับส่วนและระดับชาติ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุแต่ละคนของ ควรส่งเสริมบริการ ส่งเสริมสุขภาพบริการ การศึกษาตลอดชีวิต เน้นกระบวนการเรียนรู้ในรูปแบบต่างๆ ทั้งทางร่างกาย อารมณ์ สังคมและศติปัญญา กลุ่มผู้สูงอายุได้รับการดูแลโดยครอบครัว ส่งเสริมบริการความรู้ความเข้าใจในการดูแลผู้สูงอายุของบุคคลที่ดูแลผู้สูงอายุ ได้รับการดูแลจากชุมชนในรูปแบบต่างๆ ควรเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการของกลุ่มต่างๆ ในชุมชนได้ โดยไม่ลูกเลือกปฏิบัติ

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลทุกว่า ควรต้องมีหลักการทำงาน แนวทางการวางแผน นโยบาย และวางแผนการลงเคราะห์ผู้สูงอายุ ดังนี้ 1) หลักการนี้ส่วนร่วมโดยการรณรงค์ในเชิงความคิด เพื่อให้ทุกภาคส่วนเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ และก่อให้เกิดค่านิยมการอยู่ร่วมกันของผู้สูงอายุ ซึ่งเห็นว่าผู้สูงอายุ เป็นบุคคลสำคัญที่จะเป็นเสาหลักแห่งภูมิปัญญาให้กับท้องถิ่น 2) หลักประสานงานกับส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อเป็นพี่เลี้ยง และเพื่อเป็นที่ปรึกษา แนะนำ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ และแนวทางการจัดสวัสดิการลงเคราะห์ผู้สูงอายุ รวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ 3) หลักการศึกษาข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลด้านผู้สูงอายุ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน ด้านผู้สูงอายุ ที่จัดเก็บรวมไว้อย่างเป็นระบบและสามารถใช้งาน และโครงการสร้างของผู้สูงอายุในท้องถิ่นของตน รวมทั้งรู้สึกคุ้มภาพของผู้สูงอายุ ทั้งที่พึงคนเองได้ และพึงคนเองไม่ได้ 4) หลักเตรียมกลไกการทำงานด้านผู้สูงอายุ

โดยเฉพาะบุคลากรขององค์กรบริหารส่วนตำบล ที่มีความพร้อม ที่จะรับผิดชอบงานบริการ และการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุ และอาสาสมัคร ตลอดจนจัดให้มีคณะกรรมการด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผน เตรียมการในเรื่อง บุคลากร งบประมาณ สถานที่ เครื่องมือ และความรู้ความเข้าใจในแนวทางการพัฒนา เพื่อสามารถปฏิบัติตามมาตรฐานการส่งเสริมผู้สูงอายุตามตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานได้ดีต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2548. มาตรฐานการส่งเสริมผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ:
โรงพยาบาลชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

การจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแก

ROLE OF THE EDUCATION ADMINISTRATION

OF NONGKAE MUNICIPALITY

ນະវິວັດນໍ້າ ວາງວິນິຈີ¹
ພາ ຂັກວະເສື່ອ²

ນທດຄດຍ່ອ

การศึกษานີ້ມີວັດຖຸປະສົງທີ່ເພື່ອສຶກນາກຮະບວນການຂັດຕັ້ງແລະການນົມວິຫາວັດກາໂຮງເຮືອນຂອງ
ເທັນາລັດນໍ້າຕໍ່າມລາຍການແກ້ໄຂຮັບຮັດ ຍອນຮັບ ຈາກຜູ້ປົກກອງທຸກຄົນໃນເຂດເທັນາລັດ ແລະ ໄດ້ສ່າງບຸດຮາຫລານ
ເຫົ້າຮັບໃນໂຮງເຮືອນເທັນາລັດຕໍ່າມລາຍການແກ້ໄຂຮັບຮັດ 100 ໂດຍໃຫ້ທີ່ໜີມູນປຸງມູນກົມືແລະໜົມລາຖຸດີ
ກົມື ພັດການສຶກນາພວກວ່າການຈັດຕັ້ງໂຮງເຮືອນຂອງເທັນາລັດ ເກີດຈາກ ຄວາມຕ້ອງການຂອງປະຊາທິປະໄຕ
ແທ້ງຈິງ ການຈັດຕັ້ງໂຮງເຮືອນເທັນາລັດໄດ້ໃຫ້ປະຊາທິປະໄຕມີສ່ວນຮ່ວມໃນທຸກຮະບວນການ ແລະຜູ້ນົມວິຫາວັດໄດ້
ນໍາແນວຄືການຄດລາດ ອື່ອ ກລຸຫຼວກ ຄວາມແດກດ່າງ (Differentiate Strategy) ສ້າງກາພລັກຍົ່ວໂຮງເຮືອນ
ອນບຸດເທັນາລັດຕໍ່າມລາຍການແກ້ໄຂມີຈຸດເຄີຍແລະມີຄວາມແດກດ່າງທີ່ເຫັນວ່າໂຮງເຮືອນສັງກັດ
ກະທຽບກຳທີ່ກ່ຽວຂ້ອງເທັນາລັດທີ່ອີ້ນໃນເຂດເທັນາລັດທີ່ໄກສີເຄີຍ ທໍາໃຫ້ປະຊາທິປະໄຕມີຄວາມເຂົ້າມຳນັ້ນ
ວ່າເທັນາລັດຈະຈັດການສຶກນາໃໝ່ກຸ່ມພວກໄດ້ດີກວ່າ ຈຶ່ງສ່າງບຸດຮາຫລານເຫົ້າຮັບໃນໂຮງເຮືອນອນບຸດເທັນາລັດ
ຫາຍການແກ້ໄຂຮັບຮັດລ່າງ

Abstract

The goal of this research project was to examine the process of establishing and administering a local school in Nong Kae municipality that was accepted by all the administrators, of whom 100 percent sent their children. It used primary and secondary sources.

The results of the research found that the establishment of the school grew out of the real needs of the people and it resulted in the people's cooperative efforts in every phase of the project. The officials used marketing ideas (Differentiate Strategy) to establish a public image of the school that was better than that of schools affiliated with the Ministry of Education in the municipality or nearby.

¹ ນັກສຶກນາທັກສູງຮຽນປະສົງສາສົດມາຮ່ານັ້ນທີ່ ສາຂາວິຊາການປົກກອງທ້ອງດິນ ວິທະຍາສັກການປົກກອງທ້ອງດິນ
ມາຮ່ານັ້ນ

² ອາຈານປະຊາທິປະໄຕກົມພວກໄດ້ດີກວ່າກຸ່ມພວກໄດ້ດີກວ່າ ມາຮ່ານັ້ນ

คำสำคัญ : การจัดการศึกษา, การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา,

Keywords: Education Administration, Readiness Assessment of Education Administration

ความเป็นมาและความสำคัญ

ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลางต้องกระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภารกิจด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 หากท้องถิ่นได้ประสงค์จะจัดการศึกษาขึ้นใหม่ หรือรับโอนสถานศึกษาจะต้องผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 (ฉบับสแก็ตช์ ยุวนูรรณ์, 2544)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้พิสูจน์ตนเองแล้วว่าสามารถจัดการศึกษาได้ไม่แตกต่างหรือดีกว่าโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีประวัติการจัดการศึกษาที่ยาวนาน เช่น เทคบัลลดาบลหนองแก อําเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น ซึ่งได้เริ่มจัดการศึกษาครั้งแรกในปีการศึกษา 2550 โดยเปิดรับนักเรียนในระดับอนุบาล 1 และอนุบาล 2 ชั้นปีละหนึ่งห้องๆ ละ 30 คน ซึ่งได้รับการยอมรับจากผู้ปกครองโดยผู้ปกครองได้ส่งบุตรหลานเข้าเรียนถึงห้องละ 35 คน ในขณะที่ โรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในเขตเทศบาลมีเด็กเข้าเรียนชั้นอนุบาล 1 เพียง 5 คน ซึ่งเป็นเด็กจากนักเรียนเขตเทศบาลนั้นหมายความว่าเด็กนักเรียนในเขตเทศบาล เข้าศึกษาในโรงเรียนเทศบาลถึงร้อยละ 100 โดยในปีการศึกษา 2551 และ 2552 พบว่ามีนักเรียนเข้าศึกษา ร้อยละ 100 เช่นกัน การได้ศึกษาถึงการเตรียมการจัดการศึกษา การบริหารจัดการภายนอกที่มีการจัดตั้งโรงเรียน แล้วผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน เป็นองค์ความรู้สำคัญที่ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นนักบริหารงานเทศบาล(รองปลัดเทศบาล)และเป็นผู้

ที่มีโอกาสในการนำองค์ความรู้ไปใช้ในการจัดการศึกษาของเทศบาลอื่นในอนาคต จึงสนใจที่จะศึกษาการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแกดังกล่าว

วิธีดำเนินการ

วิธีการศึกษารั้งนี้เริ่มต้นด้วยการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาเกี่ยวกับชุดเริ่มต้นของการจัดการศึกษาของเทศบาล การเตรียมการประเมินความพร้อมรวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษา และวิธีการที่เทศบาลใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบกับการวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของเทศบาลหนองแก

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาที่จะนำเสนอต่อไปนี้จะประกอบด้วยที่มาของนโยบายการจัดการศึกษา การเตรียมความพร้อมเพื่อจัดการศึกษา ผลการดำเนินการและบทเรียนที่ได้รับรายละเอียดแต่ละประเด็นมีดังนี้

ที่มาของนโยบายการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแก

นโยบายการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแกเกิดจากปัญหาและความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้เทศบาลจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมที่เกิดการทะเลาะกันของกลุ่มวัยรุ่นทั้งในเขตเทศบาลด้วยกันเองและจากนอกเขตเทศบาล โดยมีสาเหตุของปัญหาส่วนหนึ่งมาจากการเด็กที่จบการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่เทศบาลมีคุณภาพการศึกษาต่ำ ผู้ปกครองจึงส่งบุตรหลานของตนเข้าไปเรียนในโรงเรียนที่อยู่ในตัวเมืองตั้งแต่ระดับอนุบาล ทำให้เด็กวัยรุ่นเหล่านี้ไม่มีความรู้จักและสนใจสนับสนุนกันและผู้ปกครองมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น

ประกอบกับจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (และฉบับ พ.ศ.2550) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสามารถที่จะจัดการศึกษาได้เอง

หรือร่วมกับหน่วยงานอื่นในการจัดการศึกษา ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่จะให้มีการถ่ายโอนโรงเรียนให้มาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา บนพื้นฐานของความสมัครใจ ทั้งฝ่ายที่จะโอนและฝ่ายที่รับจะโอนนั้น ทำให้ผู้บริหารของเทศบาลดำเนินการแก้ไขนโยบายที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด กระทรวงศึกษาธิการในเขตเทศบาล ให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้แสดงความจำเป็นที่จะขอรับการถ่ายโอนโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่ แต่จากการประชุมร่วมกันพบว่า โรงเรียนไม่ประสงค์ที่จะโอนมาสังกัดเทศบาล ดังนั้นผู้บริหารเทศบาลจึงเปลี่ยนแนวทางในการจัดการศึกษาโดยการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นเอง เพื่อเป็นทางเลือกด้านคุณภาพ การศึกษาและลดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งบุตรหลานเข้าไปเรียนในโรงเรียนในตัวเมือง เป็นการพัฒนาคุณภาพของบุตรหลานให้พร้อมสำหรับการพัฒนาและการแข่งขันในอนาคต

การเตรียมความพร้อมเพื่อจัดการศึกษา

เมื่อเทศบาลจะตัดสินใจจัดการศึกษา เทศบาลได้มีการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ดังนี้

การเตรียมความพร้อมด้านนโยบายและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โครงการก่อสร้างโรงเรียนอนุบาลได้ถูกบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (2548-2552) ของเทศบาลดำเนินการแก้ไขยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 2 การส่งเสริมการศึกษาและจัดการศึกษา ให้กับนักเรียนและประชาชน แนวทางการพัฒนาที่ 4 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และบรรจุในแผนพัฒนา 3 ปี (2549-2551) ของเทศบาลดำเนินการแก้ไข

ตามที่กูรูกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 3 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษา ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขอรับการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ที่จะจัดการศึกษาไม่น้อยกว่า 180 วัน ซึ่ง เทศบาลดำเนินการแก้ไขรับความเห็นชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในการประชุมสภากาชาดสมัย วิสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1 ประจำปี 2548 เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2548 โดยจัดให้มีการเรียน

การสอนในระดับอนุบาล 1 ถึงระดับอนุบาล 3 โดยในภาคการศึกษาที่หนึ่ง ปีการศึกษา 2550 (14 พฤษภาคม 2550) จะเปิดรับนักเรียนชั้นอนุบาล 1 และอนุบาล 2 ชั้นละหนึ่ง ห้องเรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ (เรียนฟรี) และจัดให้มีการเรียนการสอนชั้นอนุบาล 3 ในภาคการศึกษาที่หนึ่งปีการศึกษา 2551 (รับนักเรียนต่อจากชั้นอนุบาล 2)

เมื่อสภากห้องถินเห็นชอบเทศบาลดำเนินการแก้ไข จึงได้ยื่นขอรับการประเมิน ความพร้อมในการจัดการศึกษา ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอนแก่นเขต 5 (สพท.) ในวันที่ วันที่ 18 กันยายน 2549 คิดเป็น 237 วัน ก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ (ปีเดียวกับการศึกษาต้นปีการศึกษา 2550 วันที่ 14 พฤษภาคม 2550) ตามหลักเกณฑ์ประเมินที่ กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการ จัด การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิน ผลการประเมินปรากฏว่าเทศบาลมีความ พร้อม ในการจัดการศึกษาในระดับสูง สามารถที่จะจัดการศึกษาได้ถึงระดับมาตรฐานศึกษา ตอนปลาย ยกเว้นสายอาชีพ

การเตรียมความพร้อมด้านอาคารสถานที่ เทศบาลได้ตั้งคณะกรรมการชั่ว ประจำกับด้วย รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกอง การศึกษา ผู้อำนวยการกองช่างและวิศวกร เพื่อศึกษาออกแบบอาคารเรียนและอาคาร ประจำกับ รวมทั้งภูมิทัศน์และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ มีการศึกษาดูงาน โรงเรียน อนุบาลที่มีชื่อเสียงหลายแห่ง เช่น โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยขอนแก่น โรงเรียนเทศบาล 3 (วัดป่าในไร่) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เป็นต้น จากการศึกษาดูงานประจำกับแบบ มาตรฐานอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งแนวคิด ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง วิศวกรได้ออกแบบอาคารเรียนอาคาร โรงอาหาร อาคาร เอนกประสงค์และภูมิทัศน์โดยรอบให้เหมาะสมกับพื้นที่ที่จะสร้างโรงเรียน พร้อม ประมาณการราคาค่าก่อสร้างแล้วนำเสนอคณะกรรมการ ห้องเรียน ห้องกิจกรรมและห้องน้ำ มีอาคาร โรงอาหาร เอนกประสงค์และปรับปรุงตามสมควร สุกท้ายได้อาคารเรียนชั้นเดียว 3 ห้องเรียน 1 ห้องพักครู แต่ละ ห้องเรียนจะประจำกับด้วย 3 ส่วนคือ ห้องเรียน ห้องกิจกรรมและห้องน้ำ มีอาคาร โรงอาหาร เอนกประสงค์และปรับปรุงภูมิทัศน์โดยรอบในวงเงินทั้งหมด 5,165,000 บาท ซึ่งถูกบรรจุเข้าในงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2549 และเริ่มดำเนินการก่อสร้าง เมื่อ

วันที่ 10 มิถุนายน 2549 แล้วเสร็จวันที่ 10 มีนาคม 2550 รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 9 เดือน ใช้งบประมาณจริง 5,145,000 บาท

การเตรียมความพร้อมด้านวิชาการ เทศบาลตำบลหนองแก่ได้ประสานงานเพื่อที่จะจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) เพื่อเป็นโโรงเรียนเครือข่ายทางวิชาการกับโรงเรียนสาธิตคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่นและใช้ชื่อโรงเรียนว่า “โรงเรียนอนุบาลสาธิตเทศบาลตำบลหนองแก่” มีการจัดการเรียนการสอนภายใต้หลักสูตร และการนิเทศติดตามเป็นพี่เลี้ยงของโรงเรียนสาธิตฯ ทั้งการพัฒนาครุและบุคคลากรทางการศึกษา แต่โดยที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น ต้นสังกัดของโรงเรียนสาธิตฯ ได้กำหนดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามข้อตกลงไว้สูง (เจ็ดลักษ) เมื่อเทียบกับเทศบาลตำบลหนองแก่ที่มีงบประมาณไม่น่าจะมากกว่ากันเพิ่งเปิดการเรียนการสอนในปีแรกเพียงสองห้องเรียน (อนุบาล 1 และอนุบาล 2) จึงไม่สามารถที่จะบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ แต่อย่างไรก็ดี ผู้อำนวยการโรงเรียนสาธิตฯ ได้เลิ่งเห็นถึงความตั้งใจจริงของผู้บริหารเทศบาลตำบลหนองแก่ที่มีความมุ่งมั่นที่จะจัดการศึกษาให้เด็กนักเรียนให้ดีและมีคุณภาพจึงได้กรุณาให้ความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ โดยให้คำแนะนำในการจัดการเรียนการสอนเป็นการส่วนตัว แก่ คณะผู้บริหารเทศบาลและเปิดโอกาสให้เทศบาลส่งคณะครุและครุศึกษาเดินทางเข้ามาทำการศึกษาอบรมการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรเร่งรัดและสังเกตการณ์การจัดการเรียนการสอนหลักสูตรพิเศษแก่เด็กในช่วงปีเดือนกุมภาพันธ์ ปีการศึกษา 2550 รวมทั้งส่งอาจารย์เข้ามายังการเรียนการสอนให้ภาคการศึกษาและหนึ่งครั้ง

ปัจจุบัน เทศบาลตำบลหนองแก่ได้เปลี่ยนชื่อโรงเรียนเป็น “โรงเรียนเทศบาลหนองแก่” เพื่อรองรับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในอนาคต โดยได้ใช้หลักสูตรแกนกลางสำหรับการศึกษาท้องถิ่น ที่จัดทำสำนักประสานและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น (สส.ปค.) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย แต่นำอาชีวศึกษาเรียนการสอนของโรงเรียนสาธิต และหลักการของระบบมอนเตสเซอร์ บางส่วน คือเรียนรู้จากการเล่นและเล่นอย่างมีสมรรถภาพ ให้สั่งครุและครุศึกษาเดินทางจากโรงเรียนเทศบาล 3 วัดป่าเรaire เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด มาประยุกต์ใช้นอกสถานที่แล้วซึ่งมีหลักสูตรท้องถิ่นคือ “การทำนา” ซึ่งสอดคล้องกับวิถีชีวิตท้องถิ่นเนื่องจากประชาชนในเขตเทศบาลกว่าร้อยละหกสิบประกอบอาชีพการทำนา โดยมีการ

เรียนการสอนผ่านสื่อการสอนรูปแบบต่างๆ เช่น แผ่นภาพ วีดีทัศน์ ประกอบการถ่าย
สังเกตการณ์ในแปลงนาของชาวบ้านตามฤดูกาล

การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร เทศบาลได้วิเคราะห์ความต้องการ
บุคลากรเพื่อใช้ในการวางแผนอัตรากำลังของโรงเรียนพบว่าจากแผนการจัดการศึกษา
ของเทศบาลที่จะเปิดการเรียนการสอนในปีการศึกษา 2550 ในระดับชั้นอนุบาลนั้นและ
อนุบาลสองชั้นละหนึ่งห้องเรียนโดยรับนักเรียนห้องละ 30 คนและในปีการศึกษา 2551
จะเปิดการเรียนการสอนในระดับชั้นอนุบาลสามโดยรับนักเรียนต่อมากจากชั้นอนุบาลสอง
และตามมาตรฐานการการศึกษาระดับปฐมวัยกำหนดให้มีครูหนึ่งคนต่อเด็ก 25 คนหรือ
40 คนต่อห้องเรียน ดังนั้นความต้องการบุคลากรในปี 2550 จึงต้องการครูสองคนครู
ผู้ช่วยเด็กสองคนรวมทั้งแม่ครัวและการโรงดำเนินงวดหนึ่งคนเพื่อทำอาหารประกอบน
เดี่ยวนักเรียนและครูและอาหารสถานที่ตามลำดับ ในปีการศึกษา 2551 ต้องการครูและครู
ผู้ช่วยเด็กเพิ่มตำแหน่งละหนึ่งคน เนื่องจากโรงเรียนเทศบาลหนองแกงยังไม่ได้รับการ
จัดสรรงอัตราครุราชการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการ
ปรับปรุงกรอบอัตรากำลังพนักงานจ้าง 4 ปี เพื่อเพิ่มกรอบอัตราพนักงานจ้างตามภารกิจ
ตำแหน่ง “ผู้ช่วยครู” ซึ่งมีคุณสมบัติและคุณวุฒิเทียบเท่าตำแหน่งครูผู้ช่วย สัญญาจ้างครั้ง
ละ 4 ปี (เทียบเท่าตำแหน่งพนักงานราชการของ กพ. หรือครูอัตราจ้างของ
กระทรวงศึกษาธิการ) และกรอบอัตราพนักงานจ้างทั่วไปตำแหน่งครูผู้ช่วยเด็ก ภารโรง
และแม่ครัว สัญญาจ้างครั้งละ 1 ปี จากการวิเคราะห์ต่อมาและ การปรึกษาผู้ช่วยฯ ด้าน
การศึกษาพบว่าผู้ที่จบการศึกษาทางด้านการศึกษา (ครู) และเป็นคนที่มีคุณภาพน่าจะมี
งานทำหนดแล้วและคงจะไม่ถ้าออกเพื่อมาสมัครเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจตำแหน่ง
ผู้ช่วยครูของโรงเรียนที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ แต่หากเป็นตำแหน่งครูผู้ช่วยซึ่งเป็นข้าราชการกี
อาจจะมีผู้สนใจซึ่งหากต้องการคนที่มีคุณภาพน่าจะมีเพียงผู้ที่จบการศึกษาใหม่ซึ่งไม่มี
ประสบการณ์ในการเรียนการสอนจึงมากนัก มีแต่ประสบการณ์จากการฝึกสอนในช่วง
ปีสุดท้ายของการเรียนเท่านั้น ดังนั้นในปีการศึกษา 2550 จึงต้องรับพนักงานจ้างตาม
ภารกิจตำแหน่งผู้ช่วยครูและพนักงานจ้างทั่วไปตำแหน่งครูผู้ช่วยเด็กตำแหน่งสามคน
เพื่อให้ครูและครูผู้ช่วยเด็กที่ว่างอิหนึ่งคน ได้มีโอกาสหมุนเวียนกันเข้ารับการฝึกอบรม
เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสบการณ์โดยที่การเรียนการสอนตามปกติในโรงเรียนไม่เสียหาย

การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเป็นไปตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การสรรหาบุคลากรครูของโรงเรียนเทศบาลหนองแก ตามกรอบอัตรากำลังพนักงานจ้าง 4 ปีที่ได้กำหนดขึ้นดังกล่าวเป็นไปด้วยความโปร่งใสและมีมาตรฐานเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะผู้ปกครองนักเรียน เทศบาลได้ขอความร่วมมือจากผู้อำนวยการ โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นผู้ดำเนินการสอบคัดเลือกทั้งหมดดังนี้ การออกข้อสอบภาค ก. (ความรู้ความสามารถทั่วไป) ข้อสอบภาค ข. (ความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง) และร่วมเป็นกรรมการในการสอบภาค ก. (การสัมภาษณ์) อีกทั้งขอความอนุเคราะห์ในการขอใช้สถานที่โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นที่รับสมัครร่วมกับสำนักงานเทศบาลตำบลหนองแก (มีสถานที่รับสมัคร 2 แห่ง) และเป็นสถานที่สอบ ทั้ง 3 ขั้นตอน โดยในขั้นตอนการสอบสัมภาษณ์เทศบาลได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของเทศบาลร่วมเป็นกรรมการในการสอบสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้บุคลากรที่น่าจะมาจากมีความรู้ความสามารถแล้วต้องมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่น ตลอดจนมีแนวความคิดที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และวัฒนธรรมองค์กรของเทศบาล จากสอบคัดเลือกสามารถคัดเลือกได้ผู้ช่วยครู 3 คนคือนางสาวพรพิมล จำปา นักศึกษา ศึกษาศาสตรบัณฑิต (ศศบ.) การประถมศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง เกรดเฉลี่ย 3.68 นางสาวบรรพตี วงศ์พร พันธ์ จบการศึกษาศึกษาศาสตรบัณฑิต (ศศบ.) การประถมศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น เกียรตินิยมอันดับสอง เกรดเฉลี่ย 3.51 นางสาวศศิธร ประวันนาจบการศึกษาศึกษาศาสตรบัณฑิต(ศศบ.) การประถมศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เกรดเฉลี่ย 2.61

ครูที่ผ่านการคัดเลือกเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครองนักเรียนว่าเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถมีมารยาทเรียบร้อยเหมาะสมสมต่อการเป็นครู

เนื่องจากครู 3 คนของโรงเรียนเทศบาลหนองแกเป็นผู้ที่จบการศึกษาใหม่ซึ่งไม่มีประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอนจริง มีเพียงประสบการณ์ฝึกสอนในระหว่างการเรียนปีสุดท้ายเท่านั้นดังนั้นเพื่อให้ครูและครูผู้คุ้มครองสามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้ มีแนวทางการสอนที่เป็นสากลเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีทัศนคติที่ดีต่อโรงเรียนและเด็ก เทศบาลจึงส่งมอบครรภ์และพี่เลี้ยงเด็กเข้าทำการฝึกอบรมการจัดการเรียนการสอน

หลักสูตรร่างรัฐซึ่งได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการ โรงเรียนสาธิตคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จัดอบรมให้เป็นกรณีพิเศษ รวมทั้งขึ้นได้เข้าร่วมสัมมนาการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรพิเศษแก่เด็กในช่วงปีก่อนกลาง ปีการศึกษา 2550 (18-19 ตุลาคม 2550) ที่จัดโดยโรงเรียนสาธิตคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่นนอกจาก การพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมแก่ครูและครูผู้ช่วยแล้วยังได้ก่อการเปิดเรียนแล้ว เทศบาลยังได้ส่งครูและครูผู้ช่วยเด็กกลับกันเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆและการศึกษาดูงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอนเป็นระบบทามแต่ที่จะมีหน่วยงานหรือสถานศึกษาต่างๆได้จัดขึ้นและส่งข่าวสารให้เทศบาลทราบ รวมทั้งหลักสูตรซึ่งเป็นที่สนใจและแสวงหาของโดยครูหรือครูผู้ช่วยแล้วยัง

การเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณ เมื่อแผนพัฒนา 3 ปี (2549-2551) ผ่านการอนุมัติจากสภากเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลประกาศใช้แล้ว จึงเข้าสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีในแต่ละปีต่อไป โดยในปีงบประมาณ 2549 เทศบาลทำงบหนอนแก่ ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาจำนวน 7,461,600 บาท แยกเป็นรายจ่ายประจำ 2,241,600 บาท และรายจ่ายเพื่อการลงทุนเพื่อก่อสร้างอาคารเรียน โรงอาหาร อาคารเรือนกประสงค์ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เป็นเงินรวม 5,220,000 บาท ปีงบประมาณ 2550 จัดสรรงบประมาณจำนวน 7,465,390 บาท แยกเป็นรายจ่ายประจำ 4,162,680 บาท และรายจ่ายเพื่อการลงทุน 3,322,710 บาท และปีงบประมาณ 2551 จัดสรรงบประมาณจำนวน 4,014,390 บาท แยกเป็นรายจ่ายประจำ 3,958,890 บาท และรายจ่ายเพื่อการลงทุน 255,500 บาท

ผลการดำเนินงาน

จากการเตรียมงานของเทศบาลเป็นเวลานานกว่าสองปีริ่งก็สามารถเปิดโรงเรียนของเทศบาลดำเนินการอย่างเป็นวันที่ 14 พฤษภาคม 2550 อันเป็นวันเริ่มภาคการศึกษาด้านปีการศึกษา 2550 ใช้ชื่อโรงเรียนอย่างเป็นทางการว่า “โรงเรียนเทศบาลหนอนแกะ” โดย ณ วันสื้นสุคระยะเวลาการรับสมัครนักเรียนในวันที่ 15 ธันวาคม 2549 นักเรียนเข้าอนุบาล 1 เปิดรับจำนวน 30 คน มีผู้สมัคร 24 คน เข้าอนุบาล 2 เปิดรับจำนวน 30 คน มีผู้สมัคร 24 คน รวม 48 คนจากเป้าหมาย 60 คนซึ่งเป็นเด็กในพื้นที่เทศบาล

ทั้งหมด จากการตรวจสอบเบื้องต้นพบว่าเด็กในพื้นที่ได้สมัครเข้าเรียนหมดทุกคนแล้ว เทคบາลจึงประกาศรับสมัครเด็กจากนักเรียนเทคบາลโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องเข้าเรียนทุกคนแล้ว ข้ามเข้ามาอยู่ในเขตเทคบາลและจะรับเพิ่มจำนวนชั้นละ 6 คนเท่านั้น แต่เมื่อถึงวันที่ 2 เมษายน 2550 ซึ่งกำหนดเป็นวันมอบตัวและปฐมนิเทศนักเรียนและผู้ปกครองผลปรากฏว่าผู้ปกครองให้ความสนใจและให้ความไว้วางใจโรงเรียนเทคบາลหน่องแกะเป็นอย่างดี นักเรียนชั้นอนุบาล 1 เปิดรับจำนวน 30 คนรวมมีผู้สมัคร 35 คน ชั้นอนุบาล 2 เปิดรับจำนวน 30 คนมีผู้สมัคร 29 คน รวมทั้งหมด 64 คนจากเป้าหมาย 60 คนในปีการศึกษา 2550 และเพิ่มขึ้น เป็น 98 คนในปีการศึกษา 2551 และ 127 คนในปีการศึกษา 2552

ผลจากความสนใจและการให้ความไว้วางใจของผู้ปกครองต่อโรงเรียนเทคบາล หน่องแกะ ทำให้ผู้บริหารเทคบາลได้ตัดสินใจที่จะขยายการเรียนการสอนไปจนถึงระดับ ประถมศึกษาปีที่ 6 เทคบາลจึงได้ประสานงานเพื่อของบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จากรัฐส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยเพื่อก่อสร้างอาคารเรียนระดับ ประถมศึกษา และได้รับงบประมาณจำนวน 6,500,000 บาทสำหรับก่อสร้างอาคารเรียน ขนาด 3 ชั้น 12 ห้องเรียน นี่เองจากสถานที่ของโรงเรียนที่เปิดการเรียนการสอนระดับ อนุบาลในขณะนี้มีพื้นที่เพียง 2 ไร่เศษ ไม่เพียงพอที่จะก่อสร้างอาคารเรียนดังกล่าว รวมถึงในอนาคตที่จะต้องมีพื้นที่สำหรับการก่อสร้างอาคารประกอบอื่น สนามกีฬา และ พื้นที่สำหรับประกอบกิจกรรมต่างๆ เทคบາลจึงได้ขออนุมัติสภาพบานของจ่ายขาดเงิน สะสมจำนวน 2,000,000 บาทเพื่อจัดซื้อที่ดินจำนวนไม่น้อยกว่า 10 ไร่ โดยเมื่อมีการ จัดซื้อจริงได้ที่ดินจำนวน 10 ไร่ 2 งาน 10 ตารางวา มูลค่า 1,789,000 บาท และเริ่ม ก่อสร้างอาคารเรียนในเดือนเมษายน 2551 และเสร็จในเดือนมกราคม 2552 ทันต่อการ เปิดการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ปีการศึกษา 2552 ในเดือนพฤษภาคม 2552 โดยรับนักเรียนต่อจากเด็กที่จบชั้นอนุบาล 3 และต่อมาได้ขยายถึงระดับ ประถมศึกษาปีที่ 2 ในปีการศึกษา 2553

บทเรียนที่ได้รับ

การจัดการศึกษาของเทคบາลดำเนินการของแก้ไขปัญหาสังคมด้านคุณภาพ ตั้งอยู่บนพื้นฐานความต้องการของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมด้านคุณภาพ การศึกษาของบุตรหลานซึ่งเป็นอนาคตของเทคบາลและประเทศชาติ และเพื่อครุยจ่าขบ

(เพิ่มรายได้) ซึ่งเป็นความต้องการพื้นฐานของประชาชน ในการดำเนินงานนี้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา การจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี การรับรู้ถึงสารความก้าวหน้าของโครงการเป็นระยะๆ เช่นการร่วมเยี่ยมชมระหว่างการก่อสร้างอาคารเรียนเป็นระยะ การประสานความร่วมมือทางวิชาการกับโรงเรียนสาธิตคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น การรับรู้กระบวนการสร้างบุคคลากรที่มีความโปร่งใส มีมาตรฐานตามหลักคุณธรรมและได้บุคลากรที่มีคุณภาพ และการที่เทศบาลแข่งขันสารความก้าวหน้าของโรงเรียนทุกโอกาส เป็นต้น จากการดำเนินการตามที่กล่าวมาข้างต้นทำให้มีอีกเรื่องนึงได้รับความไว้วางใจจากผู้ปกครองนำบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเทศบาลอย่างดีเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งๆที่เป็นโรงเรียนเปิดใหม่ยังไม่มีประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอนมาก่อน

เนื่องจากผู้บริหารเทศบาลเป็นนักธุรกิจ และจากการศึกษาทางการตลาด จึงได้นำเอาแนวคิดทางการตลาด คือ กลยุทธ์ความแตกต่าง (Differentiate Strategy) (Michael E. Porter ข้างลึกลงใน จรินทร์ อษาทรงธรรม, 2548) เข้ามาใช้ในการดำเนินงาน เพื่อสร้างภาพลักษณ์โรงเรียนของเทศบาล ให้มีจุดเด่นและมีความแตกต่างที่เหนือกว่าโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในเขตเทศบาล หรือใกล้เคียง การดำเนินการให้เกิดความแตกต่างดังกล่าวคือ

ด้านนโยบายการศึกษา เทศบาลมีนโยบายเรียนฟรีโดยที่ผู้ปกครองไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายใดๆแตกต่างจากนโยบายเรียนฟรีของโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ประชาชนยังคงมีค่าใช้จ่ายบางส่วน เช่นค่าชุดนักเรียน ค่าอุปกรณ์การศึกษา เป็นต้น

ด้านอาคารสถานที่ อาคารเรียนเป็นอาคารเรียนชั้นเดียวมีดีไซน์ที่สะอาดตา มี 3 ห้องเรียน 1 ห้องพักครู แต่ละห้องเรียนจะประกอบด้วย 3 ส่วนคือ ห้องเรียน ห้องกิจกรรม และมีห้องน้ำในตัวเพื่อสะดวกในการอbanน้ำให้เด็กก่อนการอนพักกลางวันในแต่ละวัน หรือกรณีที่เด็กต้องการเข้าห้องน้ำพาะะเด็กเล็กจะกลิ้งปัสสาวะหรืออุจจาระไม่เป็น มีครุภัณฑ์ทางการศึกษาที่ทันสมัย เช่นคอมพิวเตอร์ โทรทัศน์และชุดเครื่องเสียง ติดตั้งอินเตอร์เน็ตและจานดาวเทียม เพื่อใช้ในการเรียนการสอน ภายในโรงเรียนยังมีอาหาร โรงอาหาร อาคารเอนกประสงค์ มีสนามเด็กเล่นและเครื่องเล่นสนามที่ดึงดูดความสนใจของ

เด็ก พร้อมทั้งมีการปรับปรุงภูมิทัศน์โดยรอบให้ร่วมรื่นส่ายางมีบรรยากาศเหมาะสมแก่การเรียนการสอน

ด้านวิชาการ เทศบาลได้ประสานขอจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) เข้าเป็นโรงเรียนเครือข่ายทางวิชาการกับโรงเรียนสาธิตคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และใช้ชื่อโรงเรียนในครั้งแรกว่า “โรงเรียนอนุบาลสาธิตเทศบาลตำบลหนองแกก” เมื่อจากเป็นที่ยอมรับกันว่าโรงเรียนสาธิตคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นโรงเรียนระดับอนุบาลและประถมศึกษาที่ได้รับความนิยมสูงในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวมถึงผู้ปกครองในเขตเทศบาลด้วย ลิงแมสสูดท้ายจะไม่สามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนสาธิตฯ ให้ความร่วมมือโดยเป็นเครือข่ายทางวิชาการแบบไม่เป็นทางการ คือจัดอบรมทางวิชาการให้แก่ครูและพี่เลี้ยงเด็กรวมทั้งส่งอาจารย์เข้ามีบทบาทเรียนการสอนให้โรงเรียนของเทศบาลหนองแกก รัง

ด้านบุคลากรของโรงเรียน เพื่อให้ได้ครูที่มีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับของประชาชนเทศบาล ได้ขอความร่วมมือจากผู้อำนวยการ โรงเรียนสาธิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นผู้ดำเนินการสอนคัดเลือกครูทั้งหมด ตั้งแต่การออกข้อสอบภาค ก. (ความรู้ความสามารถทั่วไป) ข้อสอบภาค ข. (ความรู้ความสามารถเฉพาะ ตำแหน่ง) และร่วมเป็นกรรมการในการสอบภาค ค. (การต้มภัยณ์) อีกทั้งขอความอนุเคราะห์ในการขอใช้สถานที่โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นที่รับสมัครร่วมกับสำนักงานเทศบาลตำบลหนองแกก (มีสถานที่รับสมัคร 2 แห่ง) และเป็นสถานที่สอบ ทั้ง 3 ขั้นตอน ซึ่งผลการสรรหาได้ครู 3 คน โดยขบวนการศึกษาศึกษาศาสตรบัณฑิต (ศศบ.) การประถมศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง 1 คน เกียรตินิยมอันดับสอง 1 คน และจบการศึกษาศึกษาศาสตรบัณฑิต (ศศบ.) การประถมศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 1 คน การสรรหาเป็นไปด้วยความโปร่งใสและมีมาตรฐานตามหลักคุณธรรม ได้ครูที่มีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะผู้ปกครองนักเรียน

ด้านการประชาสัมพันธ์ เทศบาลใช้ความได้เปรียบเพื่อมีข้อมูลประชากรอยู่ในมือจึงทำการประชาสัมพันธ์การรับสมัครเด็กนักเรียนเชิงรุก โดยเข้าพบผู้ปกครองของเด็ก ลิงที่บ้าน และการที่เทศบาลมีการกิจที่รับผิดชอบอยู่มากจึงมีการประชุมร่วมกับ

ประชาชนอยู่เป็นระยะเทศบาลก็ได้ใช้โอกาสเหล่านี้ในการแข่งขันความก้าวหน้า ของการจัดตั้งโรงเรียนให้ประชาชนทราบ

นโยบายการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแกเกิดจากปัญหาและความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้เทศบาลจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ จึงมีการประสานงานเพื่อขอรับโอนโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่ แต่โรงเรียนดังกล่าวไม่ประสงค์จะโอน ดังนั้นเทศบาลตำบลหนองแก จึงมีนโยบายที่จะจัดตั้งโรงเรียนขึ้นใหม่

การเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งโรงเรียนนั้นมีการดำเนินงานที่ซับซ้อนมาก บางช่วงเวลาจะมีการดำเนินงานหลายอย่างควบคู่กันไปพร้อมกัน บางอย่างจะต้องดำเนินการก่อนจึงจะสามารถทำงานอื่นต่อไปได้ ซึ่งอธิบายแยกได้เป็นการจัดเตรียมความพร้อมการด้านนโยบายและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การเตรียมความพร้อมด้านอาคารสถานที่ และการเตรียมความพร้อมตามแนวคิดในการบริหารสถานศึกษาของพระราชนิรันดร์ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

การจัดเตรียมความพร้อมการด้านนโยบายและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เริ่มจากกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (2548-2552) การจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (2549-2551) การขออนุมัติแผนพัฒนา 3 ปี (2549-2555) จากสภาพเทศบาล การขอความเห็นชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจากสภาพเทศบาล และการขอรับการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอนแก่นเขต ซึ่งผลการประเมินปรากฏว่าเทศบาลมีความพร้อมในการจัดการศึกษาในระดับสูง สามารถที่จะจัดการศึกษาได้ถึงระดับนักเรียนศึกษาตอนปลายก่อนสามาตรชีวิ

การเตรียมความพร้อมด้านอาคารสถานที่ เทศบาลได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาออกแบบอาคารเรียน อาคารประกอบ รวมทั้งภูมิทัศน์และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ โดยได้เดินทางไปศึกษาดูงานโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนระดับอนุบาลที่มีรีบสีแดง และมีแบบมาตรฐานอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นต้นแบบ สรุปสุดท้ายได้อาหารเรียนขั้นเดียว 3 ห้องเรียน 1 ห้องพักครู แต่ละห้องเรียนจะประกอบด้วย 3 ส่วนคือ ห้องเรียน ห้องกิจกรรมและห้องน้ำในตัว มีอาคารโรงอาหาร อาคารอนกประสงค์ และปรับปรุงภูมิทัศน์โดยรอบในวงเงินทั้งหมด 5,165,000 บาท

การเตรียมความพร้อมตามแนวคิดทางการบริหารสถานศึกษา ประกอบด้วยหนึ่ง การเตรียมความพร้อมด้านวิชาการ ได้มีการประสานความร่วมมือทางวิชาการกับโรงเรียน สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น สองการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรมี การสร้างบุคลากรของโรงเรียนด้วยความมุ่งสุทธิชั้นดี อบรมด้านหลักคุณธรรม ให้ บุคลากรที่มีคุณภาพรวมทั้งมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความพร้อมเป็นที่ยอมรับของ ผู้ปกครองและประชาชนทั่วไป สามการเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณมีการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอโดยในปีงบประมาณ 2549 เทศบาลดำเนินการแล้วได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาจำนวน 7,461,600 บาท ปีงบประมาณ 2550 จัดสรรงบประมาณจำนวน 7,465,390 บาท และปีงบประมาณ 2551 จัดสรรงบประมาณจำนวน 4,014,390 บาท และสามการเตรียมความพร้อมด้านการบริหารงานทั่วไป มีการ ประชาสัมพันธ์เรื่องโรงเรียนเทศบาลให้ประชาชนรับทราบเป็นระยะทุกกลุ่มเป้าหมาย มี การจัดทำวัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาที่ครบถ้วนทันสมัยรวมทั้งการรับสมัครนักเรียน ชั้นอนุบาล 1 และ 2 จำนวนห้องละ 30 คน

จากการเตรียมงานของเทศบาลมาเป็นเวลานานกว่าสองปีครึ่งก็สามารถเปิด โรงเรียนของเทศบาลดำเนินการได้ในวันที่ 14 พฤษภาคม 2550 อันเป็นวันเริ่มภาค การศึกษาต้นปีการศึกษา 2550 ใช้ชื่อโรงเรียนอย่างเป็นทางการว่า “โรงเรียนเทศบาล หนองแก” มีนักเรียนชั้นอนุบาล 1 จำนวน 35 คน ชั้นอนุบาล 2 จำนวน 29 คน รวม ทั้งหมด 64 คนจากเป้าหมาย 60 คน (ห้องละ 30 คน) และจากการให้ความไว้วางใจของ ผู้ปกครองต่อโรงเรียนเทศบาลหนองแก ทำให้ผู้บริหารเทศบาลได้ตัดสินใจที่จะขยายการ เรียนการสอนไปในลักษณะดังนี้ ระดับประถมศึกษาปีที่ 6 โดยเปิดการเรียนการสอน ใน ระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ปีการศึกษา 2552 รับนักเรียนต่อจากเด็กที่จบชั้นอนุบาล 3 และ ต่อมาได้ขยายดึงระดับประถมศึกษาปีที่ 2 ในปีการศึกษา 2553 ทำให้นักเรียนเพิ่มขึ้น เป็น 98 คน ในปีการศึกษา 2551 และ 127 คน ในปีการศึกษา 2552

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

กรณีที่เทศบาลดำเนินการจัดการศึกษาครั้งแรกโดยการจัดตั้งโรงเรียน อนุบาลขึ้นใหม่และได้รับความนิยมจากผู้ปกครองในการส่งบุตรหลานเข้ามาเรียนจนเกิน



Local Administration Journal

Vol. 2 No.2 (April - June 2009)

เป้าหมายที่ตั้งไว้ (64 คนจากเป้าหมาย 60 คน) ในปีแรกและปีต่อๆมา รวมทั้งเด็กในเขตเทศบาลยังเข้ามาเรียนถึง 100 เปอร์เซ็นต์ นั่น เกิดจากนโยบายการจัดการศึกษาของเทศบาลดำเนินการของเทศบาล โดยแท้จริง เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมด้านคุณภาพการศึกษาของบุตรหลานซึ่งเป็นอนาคตของเทศบาล และเพื่อลดรายจ่าย (เพิ่มรายได้) ซึ่งเป็นความต้องการพื้นฐานของประชาชนในเขตเทศบาล และในการดำเนินงานนี้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่การเริ่มคิด คือกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี และในระหว่างการดำเนินการเทศบาลยังให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสาร ความก้าวหน้าของโครงการเป็นระยะ โดยการแจ้งข่าวให้ทราบทุกครั้งที่มีการประชุม เช่นการประชุมประจำเดือนของผู้นำชุมชน การประชุมกลุ่ม อสม. หรือการประชุมประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ในปีต่อๆมา หรือการเชิญประชาชนเข้าร่วมตรวจสอบความก้าวหน้าในการก่อสร้างอาคารเรียน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้เรื่องราวของโรงเรียนเทศบาลอยู่ในความคิดและความทรงจำของประชาชนอยู่เสมอและประชาชนยังรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของในโรงเรียนแห่งนี้

จากการนำเอากลยุทธ์ความแตกต่าง (Differentiate Strategy) เข้ามาใช้ในการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาเทศบาลดำเนินการของแก่ ทั้งด้านนโยบายเรียนหรือที่ให้มากกว่า ด้านอาคารสถานที่หรือระบบดูแลเด็กและทันสมัยครบครัน ด้านวิชาการที่อิงสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียง ด้านบุคลากรที่มีคุณภาพดีเยี่ยมติดนิยมอันดับหนึ่ง รวมทั้งความได้เปรียบททางด้านแหล่งข้อมูลและการกิจกรรมสนับสนุนอื่นๆ นั้น ทำให้ภาพลักษณ์ของโรงเรียนเทศบาลแห่งนี้ดีเด่น และมีความแตกต่างที่เหนือกว่าโรงเรียนสังกัด กระทรวงศึกษาธิการที่อยู่ในเขตเทศบาลและใกล้เคียง ผู้ปกครองจึงเกิดความเชื่อมั่นว่า โรงเรียนเทศบาลน่าจะมีคุณภาพที่ดีกว่า บุตรหลานน่าจะได้รับความรู้และพัฒนาการที่ดีกว่าและซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่า จึงตัดสินใจนำบุตรหลานเข้าสมัครเรียนในโรงเรียนของเทศบาลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเพื่อการบริหารจัดการการศึกษาของเทศบาลดำเนินการของแก

การขัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแก จากอดีตที่มีการเตรียมการเป็นอย่างดี จึงได้รับการยอมรับจากผู้ปกครองส่วนบุคคลตามเข้าเรียนดึงร้อยละ 100 และจากการดำเนินงานที่ผ่านมา 3 ปี (ปีการศึกษา 2550-2552) ก็ยังได้รับการยอมรับจากผู้ปกครองทั่วไปแล้วซึ่งมีปัญหาที่ต้องรับดำเนินการแก้ไขอยู่หลายประการ ดังนี้

ด้านการบริหารจัดการ พบร่วมปัจจุบัน โรงเรียนเทศบาลหนองแกยังไม่มีผู้อำนวยการ โรงเรียน เมื่อจากเพิ่งได้รับการจัดสรรตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียน (นักบริหารสถานศึกษา 7) เมื่อคลังปีการศึกษา 2553 จึงควรจะรับดำเนินการสรรหาผู้อำนวยการ โรงเรียนที่มีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น และมีภาวะผู้นำ เพื่อที่จะเป็นหลักในการนำพา คณบดี และบุคลากรของโรงเรียนให้สามารถจัดการศึกษาได้ตามนโยบายของเทศบาล มีมาตรฐานทางวิชาการและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนหรือผู้ปกครองได้

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ผ่านมาพบว่าประชาชนยังมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของโรงเรียนไม่นักนัก มีเพียงการเข้าร่วมกิจกรรมของโรงเรียนตามโอกาสต่างๆเท่านั้น เมื่อเวลาผ่านไปสักระยะเวลาหนึ่ง (ไม่ควรเกิน 5 ปี) เทศบาลควรที่จะลดบทบาททางการเมืองลงและเพิ่มนบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียนมากขึ้น ดังเช่นในด้านประเทศที่ที่พัฒนาแล้วที่มีการกระจายอำนาจ ด้านการศึกษาลงสู่ท้องถิ่น โดยให้ประชาชนทุกกลุ่ม คัดเลือกตัวแทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาในสัดส่วนไม่น้อยกว่า 50% เช่น ตัวแทนผู้ปกครองนักเรียน ตัวแทนผู้นำชุมชน ตัวแทนพ่อค้าและนักธุรกิจ หรือกลุ่มวิชาชีพอื่นๆ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ทางการศึกษาไม่น้อยกว่า 10 ปี เป็นประธาน และนายกเทศมนตรีเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง มีผู้อำนวยการ โรงเรียนเป็นเลขานุการ ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆของโรงเรียน และมีหน้าที่ให้คำปรึกษา คำชี้แนะแก่ผู้บริหาร โรงเรียน รวมทั้งให้การช่วยเหลือ โรงเรียนในด้านต่างๆ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ทำให้รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของโรงเรียนเทศบาลและให้สามารถทราบพยากรณ์จากทุกภาคส่วนมาใช้ในการดำเนินงานของโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ



2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการกระจายอำนาจด้านการศึกษาลงสู่ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจด้านการศึกษาลงสู่ท้องถิ่น ได้มีบทพิสูจน์จากประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วโลก ว่า โดยรวมแล้วทำให้การศึกษาของประเทศ มีการพัฒนาที่เจริญก้าวหน้าอย่างมากสามารถตอบสนองต่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่น มีการระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วนเพื่อพัฒนาการศึกษา เกิดการมีส่วนร่วมของของประชาชนในท้องถิ่นและการมีจิตสำนึกร่วมแรงในท้องถิ่น ในประเทศไทยแล้วมีส่วนใหญ่รัฐบาลกลางจะมีผลลัพธ์ที่ดี ระดับนโยบายการศึกษาแห่งชาติ การควบคุมคุณภาพการศึกษา การจัดสรรและสนับสนุน งบประมาณ โครงการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล บางประเทศรัฐบาลอาจจะจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเอง บางประเทศอาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการหรือบางประเทศดำเนินการควบคู่กันไป แต่การศึกษาขั้นพื้นฐานทุกประเทศให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ และการกระจายอำนาจด้านการศึกษาลงสู่ท้องถิ่นของแต่ละประเทศจะพบว่า มีความสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจทางการปกครอง

นโยบายการกระจายอำนาจด้านการศึกษาลงสู่ท้องถิ่นของประเทศไทยโดยถ่ายโอนสถานศึกษาระดับพื้นฐานลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา จะพบว่าเกิดปัญหาขึ้นมากมายอันเนื่องมาจากการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนและไม่มีการทำความเข้าใจแก่บุคลากรทางการศึกษาที่จะเป็นฝ่ายโอนปัจจุบันนโยบายการกระจายอำนาจด้านการศึกษาลงสู่ท้องถิ่นของประเทศไทย จึงยังไม่มีความก้าวหน้าท่าที่ควร กระทรวงศึกษาธิการมีการกระจายอำนาจลงสู่สถานศึกษาผ่านทางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงมหาดไทยที่ส่งเสริมการศึกษาของท้องถิ่นผ่านทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะต่างคนต่างทำ ดังตัวอย่างของเทศบาล ตำบลหนองแก่ที่ได้รับการสนับสนุนจากการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในขณะที่ โรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่เขตเทศบาล ไม่มีเด็กจากในเขตเทศบาลเข้าเรียนมีเพียงเด็กจากนอกเขตเทศบาลเท่านั้นและจำนวนไม่นัก ทำให้ในภาพรวมเกิดการสูญเสียทางงบประมาณจำนวนมาก ดังนั้นในทัศนคติของผู้ทำการศึกษามีความคิดเห็นต่อการกระจายอำนาจด้านการศึกษาลงสู่ท้องถิ่นของประเทศไทย ดังนี้

1) รัฐบาลต้องมีนโยบายที่ชัดเจน มีการกำหนดปฏิทินงานและระยะเวลาที่แน่นอนและทุกหน่วยงานต้องมีความจริงใจที่จะดำเนินการตามนโยบาย

2) ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งทางด้านวิชาการ ด้านโครงสร้างและอัตรากำลัง รวมทั้งการบริหารจัดการ ให้แก่ผู้บริหารและบุคลากรของท้องถิ่น โดยอาจขอความร่วมมือจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะด้านวิชาการ

3) ให้กระทรวงศึกษาธิการชี้แจงถึงขั้นตอนการถ่ายโอนการกิจด้านการศึกษาลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านงบประมาณ สถานที่ บุคลากรรวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่างๆของบุคลากร

4) รัฐบาลกลาง โดยกระทรวงศึกษาธิการ กำกับดูแลเฉพาะระดับนโยบายการศึกษาแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานการศึกษา มาตรฐานวิชาชีพครู การจัดสรรและสนับสนุนงบประมาณ การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา และการสนับสนุนโครงการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล เช่นการสนับสนุนการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ และกำกับดูแลให้การศึกษาเป็นไปตามกฎหมาย

5. การศึกษาท้องถิ่นแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

1) ระดับจังหวัด มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด (และกรุงเทพมหานคร) รับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษา กิจกรรมที่เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม การบริหารหลักสูตรและจัดทำหลักเกณฑ์ทางการศึกษาให้เหมาะสมกับพื้นที่ การสร้างและพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาในจังหวัด คณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งของคณะกรรมการสถานศึกษาในจังหวัดนั้นๆ กรรมการอย่างน้อยครึ่งหนึ่งต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ทางการศึกษาไม่ต่ำกว่า 10 ปี ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมือง (ปราศจากการแทรกแซงจากการเมือง)

2) ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล (องค์กรบริหารส่วนจังหวัด, องค์กรบริหารส่วนตำบล) แต่งตั้งจากผู้บริหารเทศบาล (อบจ. อบต.) มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ให้คำแนะนำและการสนับสนุนแก่สถานศึกษาในเขตรับผิดชอบ

3) ระดับสถานศึกษา โดยคณะกรรมการสถานศึกษาประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครองนักเรียน ร้อยละ 40 ผู้แทนครุและผู้บริหาร โรงเรียน ร้อยละ 30 และผู้แทนจากประชาชนในชุมชน ร้อยละ 30 มาจากการเลือกตั้งของแต่ละกลุ่ม มีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบงบประมาณ การปรับปรุงหลักสูตร การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร และการให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารสถานศึกษา

6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท มีหน้าที่ในการให้การสนับสนุนแก่สถานศึกษาที่อยู่ในพื้นที่ โดย อบต. คุณลักษณ์พัฒนาเด็กเล็ก และ โรงเรียนประถมศึกษา ในพื้นที่ เทศบาลคุณลักษณ์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนประถมศึกษา และ โรงเรียนมัธยมศึกษา ในพื้นที่ (ตามความสามารถ อบต. คุณลักษณ์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนมัธยมศึกษา(ที่เหลือ) และ ระดับอาชีวศึกษาในจังหวัด

7. รัฐบาลจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา งบประมาณรายหัวและงบด้านบุคลากร ผ่านกระทรวงศึกษาธิการ (ไม่ควรน้อยกว่า 20% ของงบประมาณแผ่นดิน) และคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด โดยงบประมาณไม่น้อยกว่า 80% ต้องลงสู่สถานศึกษา

เอกสารอ้างอิง

จรินทร์ อาสาทรงธรรม. (2548). การสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) ในมิติด้านนวัตกรรม (Innovation). วารสาร “นักบริหาร” มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.ฉบับ เดือนเมษายน-มิถุนายน 2548. <http://www.tulip.bu.ac.th> ที่นั่นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2553

สาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล

Causes of Organizational Conflict in Tambon Administration Organizations

กฤชวรรธน์ ไส้รัชินทร์¹

ศิริศักดิ์ เหล่าจันทร์²

พีรศิริชัย คำนวนพศิลป์³

บทคัดย่อ

ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกองค์การและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์การเป็นอย่างยิ่ง บทความนี้มุ่งชี้ให้เห็นว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์การ (organizational conflict) บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีสาเหตุที่สอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการตะวันตกอย่าง McShane & Von Glinow อย่างไรบ้าง โดยอิงข้อมูลที่ได้จากการศึกษาใน อบต. จำนวน 4 แห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน

ผลการศึกษาพบว่า ความขัดแย้งภายใน อบต. เกิดจากสาเหตุที่สอดคล้องกับแนวคิดของ McShane & Von Glinow คือ การอิงอาศัยกันในการทำงาน ทรัพยากรอันจำกัด ความก้าวหน้าของกฎระเบียบ และปัญหาด้านการสื่อสาร และเกิดจากสาเหตุที่ก้าวหน้าในการศึกษาครั้งนี้ คือ การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ การแทรกแซงจากภายนอก และความสามารถในการปรับตัวของบุคคล

Abstract

Conflicts are phenomena that occur in every organization and have a great impact on its effectiveness. This article attempts to show that the conflicts occurring in the Tambon Administrative Organization context have causes that are in line with the thinking of Western scholars such as McShane & Von Glinow. The research is based on data obtained from studying TAOs in four locations in the upper Northeast.

The research showed that conflict within the TAOs arose out of reasons in line with those of McShane & Von Glinow; that is, they were associated with the work environment, limited resources, vague rules and regulations, and communication problems. Moreover, they arose from

¹ อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

³ รองศาสตราจารย์ และคณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

causes discovered in the present research, such as interference from the outside and people's inability to adapt.

คำสำคัญ : ความขัดแย้ง องค์กรบริหารส่วนตำบล การปกครองท้องถิ่น

Keywords: Conflict, Tambon Administration Organization, Local Government

บทนำ

ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ เป็นเรื่องปกติของสังคม แม้เป็นสิ่งที่ไม่มีผู้ใด盼ารณ์ แต่ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (เสริมศักดิ์ วิชาภรณ์, 2534) เพราะสามารถเกิดขึ้นได้ทุกที่ทุกเวลา ทั้งในระดับตัวบุคคล ระดับครอบครัว ระดับองค์การ และระดับชาติ (วันชัย วัฒนพัทธ์, 2547) ทั้งนี้ ในทางทฤษฎีองค์การเชื่อว่า ความขัดแย้งเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป ซึ่งมีความแตกต่างกันในเรื่องเป้าหมายหรือวิธีการ หรือมีความรู้สึกหรือการกระทำที่เป็นปรปักษ์กันในเรื่องดังกล่าว โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าอีกฝ่ายผิดและสร้างผลกระทบต่อผลประโยชน์ของตน โดยปฏิสัมพันธ์ เช่นนี้มักก่อให้เกิดผลเสียต่องค์การ (McShane & Von Glinow, 2005)

นับแต่มีผู้ให้ความสนใจแก่การศึกษาร่องความขัดแย้งเป็นต้นมา สถานภาพของความขัดแย้งได้มีการเปลี่ยนในทางที่ดีขึ้นมาโดยลำดับ เริ่มจากสถานภาพต่ำสุด ในช่วงครรษณ์ที่ 1930 ที่เมื่อผู้คนได้ยินคำว่าความขัดแย้งต่างเบื่องหน้าหานี และเห็นว่า ทางออกที่ดีที่สุดคือการหลีกเลี่ยงหรือกำจัดความขัดแย้งออกไปอย่างเบ็คเสร็จเด็คชาด จนถึงปัจจุบันที่ผู้คนมองความขัดแย้งในแง่ดีว่าหากองค์การใดไร้ช่องความขัดแย้งโดยสิ้นเชิงแล้ว องค์การนั้นจะเนื่อยชาและไม่มีการพัฒนา (Moore, 1993)

อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบันจะยอมรับว่าความขัดแย้งก่อให้เกิดผลดี (functional outcomes) แก่องค์การบ้าง ไม่ว่าจะเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน หรือศักดิ์พนวิธีการปฏิบัติงานแบบใหม่ก็ตาม ทว่าโดยทั่วไปความขัดแย้งมักก่อให้เกิดผลเสีย (dysfunctional outcomes) แก่องค์การมากกว่า ซึ่งถ้าหากไม่สามารถจัดการความขัดแย้งได้ทันท่วงทีก็ยิ่งส่งผลกระทบรุนแรงเป็นทวีคูณจนเสียต่อกำลังอู่รอดขององค์การ (Robbins & Judge, 2008) การสูญเสียทรัพยากร การบั่นทอนประสิทธิภาพการ

ปฏิบัติงาน การขาดความร่วมมือ การหยุดชะงัก ความแตกแยก ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลเสียอันน่าประหั่นพรั่นพรึงของความขัดแย้งทั้งทั้งสิ้น (Durbin, 1997)

องค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่ต่างจากองค์การอื่นๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยและแนวคิดการกระจายอำนาจนี้ประสบปัญหาความขัดแย้งนานปีการมาตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบัน ความขัดแย้งที่พบมีทั้งเรื่องที่เกี่ยวพันกับโครงสร้าง การบริหาร และผลประโยชน์ บอยครั้งที่ความขัดแย้งภายใน อบต. ได้ลุกมาเป็นเรื่องใหญ่ ส่งผลกระทบในวงกว้าง และนำไปสู่การใช้ความรุนแรงถึงขั้นคร่าชีวิต ทว่า ผลกระทบของความขัดแย้งภายใน อบต. ที่รุนแรงเหลือลิ่งอื่นใดก็อภัยลักษณ์อันไม่น่าอภิริมย์ของตัว อบต. เองซึ่งทำให้ประชาชนไม่อาจหวังพึ่งได้ (สมพันธ์ เศษอธิก, 2546)

การจะบริหารความขัดแย้งอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดนั้น จำเป็นจะต้องทราบสาเหตุของความขัดแย้งเสียก่อน (Hodge, 2009) นักวิชาการตะวันตกจำนวนมากได้ศึกษาสาเหตุของบรรดาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์การ (organizational conflict) พร้อมเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันออกไป ในบรรดานักวิชาการจำนวนนัก Steven McShane กับ Mary Ann Von Glinow ผู้เขียนข้ามค้านพุติกรรมองค์การในบริบทของโลกตะวันตก พบว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์การนั้นมีสาเหตุจากความไม่สอดคล้องกันของเป้าหมาย ความแตกต่างของความเชื่อและค่านิยม การอิงอาศัยกันในการทำงาน ทรัพยากรอันจำกัด ความก้าวหน้าของกฎหมาย และปัญหาค้านการสื่อสาร (McShane & Von Glinow, 2005)

ทว่า บรรดาสาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์การข้างต้นนั้นเป็นแนวคิดของนักวิชาการตะวันตก ซึ่งหาได้สะท้อนสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมดในบริบทของสังคมไทยแต่อย่างไร แต่ก็เพิ่งการขัดการและวัฒนธรรมองค์การของสังคมตะวันตกกับสังคมไทยนั้นมีความแตกต่างกัน ดังที่ผลการศึกษาของ Marta และ Singhapakdi (2005) ได้แสดงให้เห็นว่าองค์การของอเมริกันให้ความสำคัญแก่คุณค่าทางจริยธรรมมากกว่าองค์การของไทย

ฉะนั้น ด้วยความที่องค์ความรู้ในเรื่องสาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์การ ดังกล่าวมาจากการบริบทของสังคมที่มีความแตกต่างกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และ



วัฒนธรรมจึงย่อมไม่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจและนำไปสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กรของสังคมไทยได้อย่างถี่นึงเชิง ยิ่งเมื่อพิจารณาในบริบทขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีความผูกพันอยู่กับการเมืองด้วยแล้ว จึงยิ่งต้องเข้าใจถึงที่มาของความขัดแย้งอย่างรอบค้าน

บทความนี้-โดยอาศัยข้อมูลจากการศึกษาร่อง ความขัดแย้งในองค์กรบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน รูปแบบ สาเหตุ และผลกระทบ-จะชี้ให้เห็นว่า นอกเหนือจากสาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์กรตามทฤษฎีของนักวิชาการตะวันตกอย่าง McShane & Von Glinow แล้ว ความขัดแย้งภายในองค์กรในบริบทของสังคมไทย-โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทขององค์กรบริหารส่วนตำบล-เกิดจากสาเหตุอื่น ได้อีกน้ำหนึ่ง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนแนวทางในการจัดการความขัดแย้งภายในองค์กรต่อไป

วิธีการศึกษา

ข้อมูลสำหรับการเขียนบทความนี้ได้จากการเก็บรวบรวมผ่านการจัดการสนทนากลุ่มในหมู่บุคลากรและประชาชนในองค์กรบริหารส่วนตำบลจำนวน 4 แห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน โดยได้ทำการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจงเพื่อศึกษาใน อบต. 2 แห่งในจังหวัดขอนแก่น และอีก 2 แห่งในจังหวัดหนองคาย กลุ่มสนทนากลุ่มเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหาร อบต. กลุ่มสมาชิกสภา อบต. กลุ่มเจ้าหน้าที่ อบต. และกลุ่มประชาชนที่มีลักษณะของผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) นอกเหนือนี้ยังได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลักบางคนเพื่อให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์ความขัดแย้ง ทั้งนี้ บทความนี้ขอสงวนไว้ อบต. และบุคคลที่ร่วมการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นกับองค์กรและบุคคลเหล่านี้

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้นำมาวิเคราะห์เพื่อสร้างแก่น (theme) หรือแนวทางในการอภิปรายข้อมูล โดยข้อมูลที่เกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งภายใน อบต. ได้นำมาวิเคราะห์เชิงปรีบยนเพื่อยกนับแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งของ McShane & Von Glinow (2005) ทั้งนี้ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเข้าไปในหลายครั้งเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์

ผลการศึกษาและอภิปรายผล

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 4 แห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลมีหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างนายก อบต. กับเจ้าหน้าที่บ่างคน ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับสนาชิกสภาก ความขัดแย้งระหว่างสนาชิกสภากับเจ้าหน้าที่ประจำ หรือแม้กระทั่งความขัดแย้งระหว่างนายกกับรองนายก อบต. เอง เมื่อจำแนกประเภทของความขัดแย้งทั้งหลายเหล่านี้ตามแนวคิดของ James G. March และ Herbert A. Simon (1958 ถึงปัจจุบัน 2544 และ 2546) แล้วจะแบ่งเป็นความขัดแย้ง 3 รูปแบบ คือ ความขัดแย้งระหว่างบุคคล (interpersonal conflict) ความขัดแย้งภายในกลุ่ม (intragroup conflict) และความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม (intergroup conflict) ซึ่งความขัดแย้งทั้งหลายนี้เกิดขึ้นในหมู่บุคลากรตามโครงสร้างองค์การ ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายเจ้าหน้าที่ และถือเป็นความขัดแย้งภายในองค์การ (organizational conflict) ทั้งสิ้น

ความขัดแย้งรูปแบบต่างๆ ภายในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ศึกษานี้ พบว่า เกิดจากสาเหตุพื้นฐานทั้งที่สอดคล้องตามแนวคิดของ McShane & Von Glinow (2005) และทั้งที่พบใหม่หรือแตกต่างออกไปด้วย สาเหตุของความขัดแย้งเหล่านี้ประกอบด้วย

ความไม่สอดคล้องกันของเป้าหมาย (Incompatible Goals)

ความไม่สอดคล้องกันของเป้าหมายนับเป็นสาเหตุสำคัญที่พบว่าก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลมากที่สุด ทั้งรูปแบบความขัดแย้งภายในกลุ่มและความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม เช่น ความขัดแย้งระหว่างนายกกับรองนายกของ อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดหนองคาย นี่สาเหตุมาจากความไม่สอดคล้องกันของเป้าหมาย กล่าวคือ เป้าหมายของนายก อบต. คือความเป็นเอกภาพของฝ่ายบริหารเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่กลับถูกขัดขวางโดยเป้าหมายของรองนายก อบต. ที่ต้องการแยกตัวออกจากกลุ่มการเมืองก่อและสร้างความโอดเด่นทางการเมืองเพื่อเตรียมลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายก อบต. ในสมัยหน้า

ขณะที่เป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกันยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ เพราะในขณะที่สมาชิกสภามีเป้าหมายในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในด้านล กแต่เป้าหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายเจ้าหน้าที่-หากทุจริตครรภ์ขั้นหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติหรือระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องจริง-อยู่ที่ผลประโยชน์ที่ตนได้จากการประพฤติมิชอบ เมื่อเป้าหมายของบุคลากรทั้งสองกลุ่มไม่สอดคล้องกัน ไม่เป็นตามที่คาดหวัง จึงทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น เช่นเดียวกันกับความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือในขณะที่เป้าหมายของฝ่ายบริหารคือผลประโยชน์ในการรักษาฐานะเสียงของตนในฐานะนักการเมือง เป้าหมายของฝ่ายเจ้าหน้าที่คือการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับกฎหมายหรือข้อบัญญัติ เมื่อเป้าหมายไม่สอดคล้องกันและต้องมาทำงานร่วมกันจึงเกิดความขัดแย้งขึ้น

ความแตกต่างของความเชื่อและค่านิยม (Different Values and Beliefs)

ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและช่องว่างระหว่างวัยส่งผลให้บุคคลมีความเชื่อและค่านิยมแตกต่างกัน และเข้าใจหรือยอมรับความเชื่อและค่านิยมของอีกบุคคลได้ยาก ความเชื่อและค่านิยมที่ต่างกันนี้ทำให้เกิดความเห็นด้วยกัน ขณะที่ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลดีต่อองค์การ อีกฝ่ายอาจเห็นว่าเป็นผลเสียแก้ ซึ่งอาจลุกเป็นไฟไปสู่ความขัดแย้งในองค์การได้ และมักจะจราจรหรือจัดการได้ยาก

ตัวอย่างของความขัดแย้งที่เกิดจากความเชื่อและค่านิยมต่างกันคือความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ใน อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดหนองคาย โดยประธานสภากลางและสมาชิกสภากางส่วนหนึ่งว่าแม้วกตจะมีการศึกษาไม่สูงเท่าบรรดาเจ้าหน้าที่ แต่ก็มีเกียรติมีศักดิ์ศรีในฐานะที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่โดยประชาชน และถือเป็นตัวแทนของประชาชน สมควรได้รับความเคารพนับถือและการปฏิบัติที่เหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่ เพราะในปัจจุบันเห็นว่าพวกตุนได้รับการปฏิบัติในระดับที่ด้อยกว่า “คนอื่น” ที่เข้ามาติดต่อราชการเดียวกัน ตัวอย่างที่สะท้อนความไม่ได้รับเกียรติและความเคารพนับถือจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ในสภากลางนิติบัญญัติคือ แยกหรือผู้มาเยี่ยมชม

อบต. ได้รับบริการน้ำดื่ม กาแฟ และของว่าง แต่สามารถสภากลุ่มนี้เกี่ยวด้วยในฐานะผู้แทนของประชาชนกลับไม่ได้รับแม้แต่น้ำดื่ม

การอิงอาศัยกันในการทำงาน (Task Interdependence)

การอิงอาศัยกันในทำงานเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ และความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ใน อบต. กล่าวก็คือใน การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความจำเป็นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ทั้งในการติดต่อประสานงานและการจัดการเอกสารต่างๆ ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติงานที่สูงเสีย ต่อการพิจารณาเบี้ยนหรือข้อบัญญัติ หรือเมื่อพบว่าฝ่ายเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับให้ความร่วมมือ ในการทำงานแก่ฝ่ายนิติบัญญัติเท่าไนดัก จึงเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งอีกโซดหนึ่งด้วย

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือในกรีฟของ อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดหนองคาย นายก อบต. มีนโยบายให้เงินสนับสนุนกลุ่มอาชีพจำนวน 20,000 บาท/กลุ่ม โดยเป็นเงินให้เปล่า ไม่ต้องส่งคืน และไม่สามารถประเมินผลการดำเนินโครงการได้อย่างเป็นรูปธรรม ในการประชุมระหว่างผู้บริหารกับเจ้าหน้าที่เพื่อมอบหมายหน้าที่ โครงการนี้ได้รับการคัดค้านจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ว่าอาจพิจารณาเบี้ยน ทั้งยังเป็นโครงการที่หวังผลเพียงรักษาฐาน เสียงทางการเมืองของฝ่ายบริหารและข้าราชการการเมืองไว้เท่านั้น

ทั้งสองฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นแย้งกันไปมาหลายครั้ง พอเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ บอกว่าพิจารณาเบี้ยนและไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ นายก อบต. ก็อ้างว่าในเมื่อ อบต. อื่นสามารถทำได้แล้วเหตุใด อบต. แห่งนี้จึงไม่อาจทำได้ ทว่าในท้ายที่สุดแล้ว ด้วยอำนาจของฝ่ายบริหารและในฐานะผู้บังคับบัญชา นายก อบต. เป็นฝ่ายชนะ โดยยืนยันให้ดำเนินการต่อไป ซึ่งสร้างความไม่พอใจในหมู่เจ้าหน้าที่เป็นอย่างยิ่ง เรื่องนี้ได้ตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในหมู่เจ้าหน้าที่อย่างอกรส เจ้าหน้าที่บางคนสะท้อนความคับข้องใจของตนออกมโนบายนำร่องดังกล่าวไปบันดาลก่อประชานในตำบล พร้อมทั้งยุบให้ไปรื้อเรียน

ทรัพยากรอันจำกัด (Scarce Resources)

ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดใน อบต. แต่ละแห่งเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งภายใน อบต. โดยเฉพาะในหมู่สานักงาน อบต. ที่พยายามแย่ง ชิงบประมาณลงไปยังพื้นที่หมู่บ้านของตัวเอง จากการศึกษาพบว่าความขัดแย้งจาก

สาเหตุนี้นักจะประกูณเมื่อมีการประชุมสภานี้เพื่อพิจารณาเห็นชอบร่างข้อบัญญัติต่างๆ และสมาชิกสภานั้นว่าร่างข้อบัญญัตินั้นๆ มีการอ้างประโยชน์ให้กลุ่มicos สมาชิกสภากลุ่มนั้นๆ หรือหน่วยบ้านใดหน่วยบ้านหนึ่งมากเกินไป โดยมักมีการโต้แย้งกันไปมาระหว่างสมาชิกสภานั้นๆ ต่างฝ่ายต่างอ้างเหตุผลว่าหน่วยบ้านของตนมีความจำเป็นมากกว่าโดยไม่มีใครฟังเหตุผลของใคร มีการกล่าวถึงเรื่องผลประโยชน์ที่สมาชิกสภากลุ่มนั้นๆ ได้รับจากการที่มีโครงการหรืองบประมาณไปลงที่ของตนเองมากกว่ารายโภตที่กันด้วย จนทำให้การประชุมสภานั้นๆ หรือ “หัวิดลัม” อยู่เป็นประจำ

ขณะเดียวกันทรัพยากรอันจำกัดก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ใน อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดหนองคายด้วย ซึ่งประเด็นนี้แม้จะเป็นเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารเป็นด้านหลัก เพราะเป็นเรื่องการจัดสรรงบประมาณซึ่งมีอยู่จำกัดและไม่เพียงพอสำหรับใช้จัดสร้างห้องทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ทว่าแม้จะเป็นสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร แต่ก็เกี่ยวข้องในเชิงนโยบายท่านนั้น ในเชิงการปฏิบัติงานย่อมเป็นหน้าที่ของฝ่ายเจ้าหน้าที่ ทรัพยากรอันจำกัดเป็นเหตุให้ประธานรองประธาน และเลขานุการสภาร้องใช้ห้องทำงานร่วมกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และต้องขอข้อความถึงความเป็นไปได้และความก้าวหน้าในการจัดสร้างห้องทำงานที่เป็นสัดส่วนอยู่เป็นประจำ ซึ่งเป็นการเพิ่มแรงกดดันสะสมขึ้นเรื่อยๆ จนกลายเป็นความไม่พอใจ

ความก้าวของกฎระเบียบ (Ambiguous Rules)

กฎระเบียบที่กำหนดหรือคำสั่งที่คลุมเครือไม่ชัดเจน เป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานร่วมกันภายในฝ่ายเจ้าหน้าที่ ซึ่งพบว่ามีการปฏิบัติงานข้ามหน้าข้ามตา หรือไม่เป็นไปตามสายบังคับบัญชาอยู่เป็นนิจ ดังที่ปรากฏในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักปลัดกับหัวหน้าส่วนการคลังของ อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดหนองคาย ซึ่งมักประสบปัญหารื่องสถาบันชั้น (Hierarchy) ในการทำงาน โดยพบว่ามีกรณีที่ปลัด อบต. ซึ่งปลัดถือเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ทั้งหมด สั่งงานโดยตรงมาข้างหัวหน้าส่วนการคลังแล้วหัวหน้าส่วนการคลังก็ส่งเรื่องกลับไปยังสำนักปลัด โดยที่เจ้าหน้าที่ในสำนักปลัดไม่ทราบเรื่องมาก่อน จึงทำให้รู้สึกว่าข้อมูลของใจในหัวหน้าส่วนการคลังมาสั่งงานตน ส่งผลให้เกิดการมีปากเสียงกัน แต่ไม่ถึงขั้นรุนแรงมากนัก

วิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งจากสาเหตุนี้ที่เสนอโดยเจ้าหน้าที่คือการให้นายก อบต. มอบหมายหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนอย่างชัดเจนในการประชุมทุกครั้ง ซึ่งถือเป็น การจัดการความขัดแย้งโดยกำหนดกฎระเบียบให้ชัดเจน (Clarifying Rules and Procedures) ทั้งนี้ ผลการศึกษาพบว่าความก้าวหน้าของกฎระเบียบไม่คร่าวเป็นสาเหตุแห่ง ความขัดแย้งภายใน อบต. มากนัก

ปัญหาด้านการสื่อสาร (Communication Problems)

ข้อจำกัดหรือปัญหาต่างๆ ใน การสื่อสารระหว่างบุคลากรใน อบต. เป็นสาเหตุ สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใน การประชุมสภา เนื่องจากด้วยบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้สามารถ สถาปัตย์ต้องทำหน้าที่พิจารณาร่างข้อบัญญัติและตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร อย่างเข้มแข็ง หากฝ่ายบริหารไม่สามารถสื่อสารหลักการและเหตุผล ซึ่งแจ้งรายละเอียด หรือตอบข้อสงสัยหรือกระทู้ได้อย่างกระจุ่งชัด ย่อมทำให้เกิดความเคลื่อนแคลงแงะสัมภัย ขึ้นในหมู่สมาชิกสภาว่าอาจมีความไม่ชอบมาพากลในประเด็นต่างๆ อันจะนำไปสู่ความ ขัดแย้งในที่สุด จากการศึกษาพบว่า อบต. บางแห่งได้นำ “การประชุมนอกรอบ” มาใช้ ก่อนการเปิดอภิปรายในสภา ซึ่งช่วยเพิ่มช่องทางให้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติได้ “สื่อสาร” อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และช่วยลดความขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่ายได้ อย่างดียิ่ง ซึ่งถือว่าเป็นยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความขัดแย้งด้วยการร่วมมือ (Collaborating)

ขณะที่ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ใน อบต. แห่งนี้ใน ชั้นหัวด้านองค์กร เกิดขึ้นจากปัญหาด้านการสื่อสารทั้งในแบบที่เป็นทางการและไม่เป็น ทางการ ปัญหาด้านการสื่อสารที่เป็นทางการ ได้แก่ การที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความ ร่วมมือหรือความช่วยเหลือที่เหมาะสมในการติดต่อประสานงานหรือปฏิบัติงาน ทั้งยังมี พฤติกรรมส่อไปในทางปิดบังข้อมูลบางอย่างไม่ให้ฝ่ายสภารับ

ส่วนปัญหาด้านการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการนั้น เป็นเหตุจากการที่สมาชิกสภา ไม่ได้นั่งปฏิบัติงานประจำอยู่ในสำนักงานองค์กรบริหารส่วนตำบล ทำให้มีโอกาสใน การมีปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายเจ้าหน้าที่น้อย และส่งผลสืบเนื่องให้เกิดความห่างเหินระหว่าง กัน และต่างฝ่ายต่างรู้สึกว่าเป็นคนแยกหน้ากัน โดยประธานสภาและสมาชิกสภา



บางส่วนกล่าวว่าเจ้าหน้าที่มักไม่ให้การต้อนรับหรือทักทายเมื่อสมาชิกสภาน้ำในอบต. หรือหากจะมีก็เป็นเพียงการต้อนรับหรือทักทายแบบขอไปที่ หรือเมื่อสมาชิกสภาน้ำเข้ามาทักทายพูดคุยกับรู้สึกห่างเหินเฉยชา

นอกจากstanเหตุสำคัญ 6 ประการข้างต้นที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์กร บริหารส่วนตำบลและสอดคล้องกับแนวคิดของ McShane & Von Glinow (2005) แล้ว การศึกษาครั้งนี้ยังพบว่ามีสาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์กรซึ่งไม่ได้กล่าวถึงในแนวคิดดังกล่าวด้วย อันได้แก่

การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ (Fulfilling of Anticipated Roles)

การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์กรบริหารส่วน ดำเนินการอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งอันเกิดจากการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ ของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และฝ่ายเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณและ แผนขององค์กรบริหารส่วนดำเนินการด้วย แม้ว่าบทบาทหน้าที่เหล่านี้เป็นบทบาทตาม โครงสร้างองค์กรที่ได้รับการออกแบบมาแล้วแต่ต้น แต่เมื่อเอื้องถึงคำว่า “ตรวจสอบ” ย่อมสร้างความหวาดวิตกในหมู่บุคลากรใน อบต. เมื่อเกิดความรู้สึกในทางลบเข่นนี้แล้ว เมื่อมีการปฏิบัติหน้าที่กันจึงเอื้อให้เกิดการ โต้แย้ง ถกเถียง และวิพากษ์วิจารณ์จนสร้าง ความไม่พอใจและนำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงในที่สุด

ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า อบต. ทุกแห่งประสบปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ ซึ่งมักเกิดกับคู่กรผู้ระหัวว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบและควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน ของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ดังด้วยข้อดังของ อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดขอนแก่น ที่ พบว่าสมาชิกสภาน้ำใน อบต. ในความสำคัญมากในการควบคุมติดตามการปฏิบัติงานของฝ่าย บริหารว่าเป็นไปตามข้อบัญญัติที่สภาน้ำมีให้ความเห็นชอบหรือไม่ โดยพบว่ามีเหตุการณ์ที่ สมาชิกสภาระบุนการปฏิบัติงานที่ส่อทุจริตประพฤติมิชอบบ่อยครั้ง ซึ่ง มักมีการ โต้เถียงกันรุนแรง และบ่อยครั้งเหตุการณ์ไม่ได้จบลงในสภาพแต่จะลงกลางถนนด้วยการ ชุมนุมของประชาชนในดำเนินหรือนำไปสู่การยื่นเรื่องร้องเรียนไปยังนายอำเภอหรือผู้ว่า ราชการจังหวัด อาทิ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในโครงการติดตั้งท่อประปาหมู่บ้าน ซึ่งมีการ

ร้องเรียนโดยประชาชนว่า โครงการดำเนินไปล่าช้าไม่ทันกำหนด มีการใช้วัสดุก่อสร้างผิดแบบ และเจ้าหน้าที่อาจมีการครอบปั้นหรือได้รับประโยชน์จากการนี้ สมาชิกสภานางส่วนเชิงตรวจสอบและพบว่ามีมูลจริง จึงเป็นแก่นนำพาประชาชนไปชุมนุมปิดล้อมที่ทำการ อบต. และเรียกร้องให้นายก ปลัด และหัวหน้าส่วนโยธาลาออกจากเพื่อรับผิดชอบการกระทำดังกล่าว เหตุการณ์นี้ล้วนเป็นผลต่อไปดังนี้

การแทรกแซงจากภายนอก (External Intervention)

ผลการศึกษาพบว่าการแทรกแซงจากภายนอกซึ่งเป็นผลทำให้เกิดความขัดแย้ง นักเกิดเจ็นกับบุคลากรฝ่ายการเมืองของ อบต. กล่าวคือ นักการเมืองระดับสูงกว่ามุ่งสร้างฐานอำนาจทางการเมืองตั้งแต่ระดับฐานรากจึงต้องให้การสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่น หรือเข้าแทรกแซงกิจการภายในของ อบต. ขณะที่นักการเมืองท้องถิ่นมองว่าต้องการการสนับสนุนส่งเสริมจากนักการเมืองระดับชาติ เพื่อสร้างความก้าวหน้าและอำนาจทางการเมืองของตน

ตัวอย่างของความขัดแย้งที่เกิดจากสาเหตุนี้ได้แก่ความขัดแย้งระหว่างนายกับรองนายก อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดหนองคาย กล่าวคือ ภายหลังทำงานร่วมกันมาเป็นเวลา 3 ปี มีนักการเมืองระดับจังหวัดสนับสนุนให้รองนายกคนหนึ่งลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นนายก อบต. ในสมัยเลือกตั้งที่กำลังมาถึง จนนั้นเป็นต้นมา พฤติกรรมในการปฏิบัติงานของรองนายกผู้นั้นก็เปลี่ยนไป จากที่เคยส่งเสริมและสนับสนุนกลับเปลี่ยนเป็นคัดค้านและขัดขวางนโยบายและการปฏิบัติงานของนายกฯ เช่น ในการประชุมคณะกรรมการบริหาร รองนายกฯ จะพยายามโถด้วยข้อมูลโดยไม่ได้คำนึงถึงเหตุผล ไม่ว่า นายกฯ จะพูดอะไร รองนายกฯ ก็จะแสดงความเห็นเช่นกัน หรือพูดสวนขึ้นมาทันที แม้ในช่วงแรกๆ นายกฯ ยังสามารถควบคุมการประชุมได้โดยไม่ทำให้เกิดความชวันชีวันในฝ่ายบริหาร แต่เมื่อเหตุการณ์ลักษณะนี้เกิดบ่อยขึ้นและเกิดความเห็นแย้งรุนแรงขึ้นก็ไม่สามารถดำเนินการประชุมต่อไปได้

เหตุการณ์ลักษณะเดียวกันนี้ปรากฏในการประชุมสภากลาง เมื่อฝ่ายบริหารเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณเข้าสู่สภารหรือเมื่อมีการตั้งกระทู้อภิปรายร่องไดๆ แทนที่รองนายกฯ จะช่วยรื้อ改งประเด็นต่างๆ ให้กระชับ กลับจะพยายามแสดงความเห็นขัดแย้งกัน

นายกฯ หรือไม่ก็สนับสนุนบรรดาสามาชิกสภาพที่มีความเห็นแย้งกับฝ่ายบริหารเสนอ ยิ่งไปกว่านั้นรองนายกฯ ยังนำข้อมูลลับจากการประชุมคณะกรรมการบริหารไปบอกเล่าให้สามาชิกสภาพหรือบุคคลภายนอกให้ทราบด้วย ซึ่งหลายเรื่องได้กล่าวเป็นข้อมูลที่สามาชิกสภาพบางคนนำมาโจนด้วยในการเมืองหรือในการอภิปรายในสภา

ความสามารถในการปรับตัวของบุคคล (Personal Adaptability)

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น ซึ่งในที่นี้หมายถึงการเปลี่ยนแปลงนาขากหรือความผู้บริหาร อบต.เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับแนวโน้มของนายหรือปั้นคดิให้ตรงกับนายก อบต. ได้ ย่อมก่อให้เกิดความไม่สงบอยู่กันในการปฏิบัติงาน การขัดกันในการแสดงความคิดเห็น จนนำไปสู่ความคับข้องใจ ความไม่พอใจ และความขัดแย้งที่ปราศจากชัดในที่สุด

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างนายกฯ กับเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนของ อบต.แห่งหนึ่ง ในจังหวัดหนองคายถือเป็นตัวอย่างของความขัดแย้งที่เกิดจากความสามารถในการปรับตัว กล่าวคือ ภายนอกการเลือกตั้งนายกและสามาชิกสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล แห่งที่ 4 ในเดือนสิงหาคม 2551 นายกฯ ที่เคยดำรงตำแหน่งระหว่างปี 2548-2551 แพ้การเลือกตั้ง ส่วนผู้ที่ชนะในครั้งนั้นกลับเป็นผู้ที่มาจากกลุ่มการเมืองหนึ่ง เมื่อนายกฯ คนใหม่ที่เพิ่งชนะการเลือกตั้งเข้ามาปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนที่เคยทำงานร่วมกับนายกฯ คนเดิมนานาและชื่นชมในตัวนายกฯ คนนั้นมาก ไม่สามารถปรับตัวให้ยอมรับผู้บังคับบัญชาคนใหม่ได้ มีความไม่สงบอยู่กันในการปฏิบัติงาน และมีความเห็นขัดกันอยู่บ่อยครั้ง

เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนมักอ้างถึงแนวปฏิบัติต่างๆ ที่นายกฯ คนที่แล้วเคยกำหนดไว้และเห็นว่าดีอยู่แล้วไม่ควรเปลี่ยนแปลง ขณะที่นายกฯ คนใหม่ได้กลับว่าในอดีตเป็นอย่างไรไม่รู้ แต่ปัจจุบันต้องทำงานโดยข้อของคนพื้นที่ ทั้งประการกร้าวว่าดันเป็นเห็นใจคนนี้เจ้าหน้าที่ทุกคนเป็นเหมือนปลา ไม่ว่าน้ำจะร้อนหรือเย็น ปลา ก็ต้องปรับตัวให้เข้ากับน้ำให้ได้ มิเช่นนั้นก็อยู่ร่วมกันไม่ได้ เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนเห็นว่าดันไม่สามารถปฏิบัติงานร่วมกับนายก อบต. คนใหม่ได้ ในท้ายที่สุดจึงขอขอยกตัวเองไปประจำที่ อบต. แห่งอื่น

ดังกล่าวมาข้างต้นคือสาเหตุของความขัดแย้งภายใน อบต. ที่พนักการศึกษาในครั้งนี้ ทั้งนี้ ในบรรดาสาเหตุของความขัดแย้งภายใน อบต. ทั้ง 9 ประการนี้ เมื่อนำมาเรียงลำดับพบว่าสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งมากที่สุด ไปถึงน้อยที่สุด ได้แก่ ความไม่สงบคล่องกันของเป้าหมาย ทรัพยากรอันจำกัด การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ การอิงอาศัยกันในการทำงาน ปัญหาด้านการสื่อสาร ความแตกต่างของความเชื่อและค่านิยม ความก้าวหน้าของกฎระเบียบ การแทรกแซงจากภายนอก และความสามารถในการปรับตัวอย่างไรก็ตามไม่ว่าสาเหตุของความขัดแย้งที่พนจะเป็นไปตามแนวคิดของ McShane & Von Glinow (2005) และค้นพบเฉพาะในการศึกษารั้งนี้ก็ตาม ความขัดแย้งทั้งหลายที่ปรากฏขึ้นใน อบต. ทั้ง 4 แห่ง ไม่ได้เกิดจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งเพียงประการเดียว หากแต่เกิดจากสาเหตุหลายประการทั้งที่ทับซ้อนกันและซ้อนโยงกันเป็นลูกโซ่ จะนั่นบุคลากรของ อบต. โดยเฉพาะผู้บริหาร จำเป็นจะต้องเข้าใจปัญหาความขัดแย้งอย่างลึกซึ้ง และรู้สาเหตุพื้นฐานของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเพื่อจะสามารถจัดการความขัดแย้งนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษาข้างบนว่า แม้ว่าในอดีต อบต. จะมีภาพลักษณ์ในฐานะ “องค์กรแห่งความขัดแย้ง” หรือ “ศูนย์รวมความขัดแย้ง” ทว่าในปัจจุบันความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายใน อบต. ได้ลดน้อยลงและมีระดับความรุนแรงน้อยลงมาก ซึ่งเป็นผลดีต่อการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยรวม

ข้อเสนอแนะ

แนวทางในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายใน อบต. ได้แก่ 1) การเพิ่มช่องทางการสื่อสาร เช่น การจัดประชุมระหว่างคณะกรรมการผู้บริหารกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการพบปะพูดคุยกันมากขึ้น 2) การกำหนดเป้าหมายร่วมกันในการปฏิบัติงานและปรับใช้หลักการบริหารเชิงกลยุทธ์ 3) การจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วนและยศักดิ์สูง 4) การปรับแก้กฎระเบียบหรือแนวทางการปฏิบัติงานที่เป็นปัญหา โดยจัดทำคู่มือหรือประมวลกฎหมายดังๆ สำหรับบุคลากร รวมทั้งน้อมนำหมายหน้าที่อย่างรัดกุมชัดเจน 5) การสร้างความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย โดยระบุขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ซักซ้อมความเข้าใจ และ



ทบทวนระบบและขั้นตอนการปฏิบัติงาน 6) การปรับทัศนคติ การให้เกียรติ และการยอมรับความแตกต่างของกันและกันผ่านกิจกรรมต่างๆ เช่น การละลายพฤติกรรม เพื่อสร้างความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในหมู่บุคลากร 7) การให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทขององค์การที่เปลี่ยนแปลง ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับบริบทใหม่ 8) การกระจายอำนาจการบริหาร และ 9) การสร้างความรักและภาคภูมิใจใน อบต. และท้องถิ่นของตน

สรุป

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นกับบุคลากรทั้งสามฝ่ายของ อบต. อันได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายเจ้าหน้าที่ โดยมีสาเหตุที่สอดคล้องกับแนวคิดของ McShane & Von Glinow (2005) คือ ความไม่สอดคล้องกันของเป้าหมาย ความแตกต่างของความเชื่อและค่านิยม การอิงอาศัยกันในการทำงาน ทรัพยากรอันจำกัด ความก้าวหน้าของกฎระเบียบ และปัญหาด้านการต่อสู้ สาร และสาเหตุที่กันพบเฉพาะการศึกษาครั้งนี้ คือ การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ การแทรกแซงจากภายนอก และความสามารถในการปรับตัวของบุคคล บุคลากรฝ่ายต่างๆ ใน อบต. โดยเฉพาะผู้บริหาร ซึ่งควรนำหลักการจัดการความขัดแย้งภายในองค์กรมาปรับใช้เพื่อให้ความขัดแย้งภายใน อบต. อุญในระดับที่เหมาะสม อันจะส่งผลให้การบริหารและปฏิบัติงานของบุคลากร และการให้บริการประชาชนใน อบต. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ทวีบูรณ์ หมอมเย็น. (2544). ความขัดแย้ง (Conflicts). *ล้านปัญญา*, 2(4), 79-88.

วราภรณ์ ตระกูลสุทัยดี. (2546). การบริหารจัดการความขัดแย้ง. ที่นัดเมื่อ 23 สิงหาคม 2551, จาก <http://www.kmutt.ac.th/organization/ssc334/asset5.html>

วันชัย วัฒนศัพท์. (2547). ความขัดแย้ง: หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา. ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริภัณฑ์อุฟเฟชต์.

สมพันธ์ เดชะอธิก และคณะ. (2546). อบต. เทศบาล อบจ. อ่านของใคร?. ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

เสริมศักดิ์ วิศาลากอร์ด. (2534). ความขัดแย้ง: การบริหารเพื่อความสร้างสรรค์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ตะเกียง.

Durbin, Andrew. (1997). **Essentials of Management**. Cincinnati, Ohio: South Western College.

Hodge, Sandra S. (2009). Deliberative Democracy Workshop. **Workshop of Deliberative Dialogue and Conflict Resolution**. Khon Kaen: College of Local Administration, Khon Kaen University.

Marta, Janet K.M. & Singhapakdi, Anusorn. (2005). Comparing Thai and US Businesspeople: Perceived Intensity of Unethical Marketing Practices, Corporate Ethical Values, and Perceived Importance of ethics. **International Marketing Review**, 22(5), 562-577.

McShane, Steven Lattimore & Von Glinow, Mary Ann. (2005). **Organizational Behavior: Emerging Realities for the Workplace Revolution**. Boston: McGraw-Hill/Irwin.

Moore, Christopher. (1986). **The Mediation Process**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Robbins, Stephen P. (1993). **Organizational Behavior**. 6th ed. New Jersey: Prentice-Hall.

Robbins, Stephen P. & Judge, Timothy A. (2008). **Essential of Organizational Behavior**. 9th ed. New Jersey: Pearson Education.

1

ใบสมัครสมาชิกวารสาร การบริหารท้องถิ่น (Local Administration Journal)

ชื่อ-สกุล _____

ประจำเดือน _____

ศิษย์เก่าวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น รุ่นที่ _____ จังหวัด _____

ศิษย์ปัจจุบันวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น รุ่นที่ _____ จังหวัด _____

บุคคลทั่วไป

หน่วยงานหรือบุรุษที่อยู่ในการจัดส่งวารสาร _____

โทรศัพท์ _____ โทรสาร _____

มือถือ _____ E-mail Address: _____

สมัครสมาชิก วารสารการบริหารท้องถิ่น ราย 1 ปี
- กำหนดออกปีละ 4 ฉบับ อัตราค่าสมาชิก 500 บาท (รวมค่าขนส่ง)

สมัครสมาชิก วารสารการบริหารท้องถิ่น ราย 2 ปี
- กำหนดออกปีละ 4 ฉบับ อัตราค่าสมาชิก 900 บาท (รวมค่าขนส่ง)

หมายเหตุ - ชำระเงินโดยตรงที่โครงการวารสารทางวิชาการ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- ชำระเงินโดยช่องร้าฟ ธนาคารไทยพาณิชย์ สั่งจ่ายในนามบัญชี “สนับสนุนการบริหาร วปท.”
เลขที่บัญชี 551402076-2 ธนาคารไทยพาณิชย์ สาขามหาวิทยาลัยขอนแก่น

กรุณาส่งแบบฟอร์มใบสมัครสมาชิกวารสารการบริหารท้องถิ่น พร้อมใบนำฝากธนาคารมาด้วย

โครงการวารสารทางวิชาการ

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 400002

หรือส่งไปที่โครงการในสมัครสมาชิกวารสารฯ พร้อมใบนำฝากธนาคาร ที่เบอร์โทรศัพท์ 0-4320-3875