

- การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น : รากฐานประชาธิปไตย และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต 1  
☐ ไกรวิทย์ พวงงาม
- ระบบงบประมาณ ปัญหาการวิเคราะห์ และทางเลือกในการบริหารงานท้องถิ่น 15  
☐ ทศวน ชูเพ็ญ
- การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลเมืองชุมแพ 32  
☐ สมเกียรติ ดิบุญมี ณ ชุมแพ      ☐ ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ
- การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวของเทศบาลนครอุดรธานี 48  
☐ จุไรรัตน์ รูปดี      ☐ พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์
- การประเมินการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล พึ่งกว้าว อำเภอเมืองปาน จังหวัดลำปาง 59  
☐ ศศิภาส ใจช่วย      ☐ เสรี พิจิตรศิริ
- การจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแก 71  
☐ มณีรัตน์ ราญมีชัย      ☐ พา อักษรเสือ
- สาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล 90  
☐ กฤษณารอนัน โสฬ์วัชรินทร์      ☐ ศิริศักดิ์ เหล่าจันทาม  
☐ พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์

# การบริหารท้องถิ่น

## LOCAL ADMINISTRATION JOURNAL

### วัตถุประสงค์

วารสารนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางและเวทีในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของนักวิชาการ ผู้บริหารและนักปฏิบัติ ตลอดจนประชาชนผู้สนใจทั่วไปทั้งในและต่างประเทศ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะเป็นการบูรณาการความรู้หรือผลงานวิชาการ วิจัยในลักษณะสหวิทยาการ

บทความที่ตีพิมพ์ในวารสารนี้ สะท้อนความคิดเห็นของผู้เขียนในแต่ละบทความเท่านั้น กองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับความคิดเห็นดังกล่าว ผู้ที่สนใจที่จะนำส่วนใดส่วนหนึ่งของบทความไปอ้างอิงขออนุญาตจากผู้เขียนโดยความเห็นชอบจากบรรณาธิการ

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>

พิมพ์ที่: หจก.โรงพิมพ์พระธรรมขันธ์

95 ถ.รื่นรมย์ 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 ปรัชญพฤทธิ

รศ.ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนติลปี

ผศ.วิไลวรรณ สมโสภณ

ดร.บอนนี่ เบรเรตัน

รศ.ดร.ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ

#### Peer Review

Prof.Tin Pratchanaparit, Ph.D.

Assoc.Prof.Peerasit Kamnuansilapa, Ph.D.

Assistant.Prof.Wilaiwan Somsophon

Bonnie Brereton, Ph.D.

Assoc.Prof.Supawatanakorn Wongthanavas, Ph.D.

#### กองบรรณาธิการ

ศ.ดร.นพ.กระแส ชนะวงศ์

ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ศ.ดร.วันชัย วัฒนศัพท์

รศ.ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนติลปี

Prof.Krasae Chanawongse, Ph.D.

Prof.Deerek Patmasirawat, Ph.D.

Prof.Vanchai Vatanasapt, Ph.D.

Assoc.Prof.Peerasit Kamnuansilapa, Ph.D.

#### บรรณาธิการ

รศ.ดร.ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ

Assoc.Prof.Supawatanakorn Wongthanavas, Ph.D.

# วารสารการบริหารท้องถิ่น

## Local Administration Journal

### สารบัญ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น : รากฐานประชาธิปไตย และทิศทางสู่สังคมไทยในอนาคต	1
• โกวิทย์ พวงงาม	
ระบบงบประมาณ ปัญหาการวิเคราะห์ และทางเลือกในการบริหารงานท้องถิ่น	15
• หลวัน ชูเพ็ญ	
การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลเมืองชุมแพ	32
• สมเกียรติ ดีบุญมี ณ ชุมแพ	
• ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ	
การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวของเทศบาลนครอุดรธานี	48
• จูไรรัตน์ รูปดี	
• พิรสิทธิ์ คำนวนคิดปี	
การประเมินการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล ทุ่งกว้าว อำเภอเมืองปาน จังหวัดลำปาง	59
• สติภาส ใจช่วย	
• เสรี พิจิตรศิริ	
การจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแก	71
• มณีนรัตน์ ราษฎร์ชัย	
• พา อักษรเสือ	
สาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล	90
• กฤษวรรณ โล่ห์วัชรินทร์	
• ศิริศักดิ์ เหล่าจันทาม	
• พิรสิทธิ์ คำนวนคิดปี	

## บทบรรณาธิการ

ณ เวลปัจจุบัน นับได้ว่าเป็นเวลาหนึ่งทศวรรษของการปกครองท้องถิ่นไทยซึ่งถือได้ว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย สำคัญอย่างไร ผู้อ่านเปิดอ่านได้ในบทความแรก “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: รากฐานประชาธิปไตยและทิศทางสู่สังคมไทยในอนาคต” นำเสนอโดย รศ.ดร.โกวิทช์ พวงงาม

แต่การที่จะให้กลไกดังกล่าวขับเคลื่อนไปได้ก็จำเป็นต้องมีระบบสนับสนุนที่สำคัญคือ “การงบประมาณ” แต่การงบประมาณลักษณะใดจึงจะเหมาะสมกับท้องถิ่น บทความที่สอง “ระบบงบประมาณปัญหาการวิเคราะห์และทางเลือกในการบริหารงานท้องถิ่น” มีคำตอบให้ผู้อ่านแล้ว

หนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาท้องถิ่นหลายแห่งได้เติบโตใหญ่ ในการพัฒนานวัตกรรมบริการที่สามารถเป็นแบบอย่างให้ผู้อื่นได้เรียนรู้และนำไปประยุกต์ใช้ ทั้งนวัตกรรมในการจัดการด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลเมืองชุมแพ ที่ไม่เพียงแต่ได้สร้างให้ประชาชนมีความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่ยังนำมาซึ่งการเสริมสร้างวัฒนธรรมและความเข้มแข็งของชุมชนอีกทางหนึ่งรวมทั้งนวัตกรรมในการจัดบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวของเทศบาลนครอุดรธานี ในบทความที่สี่ “การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวของเทศบาลนครอุดรธานี”

นวัตกรรมด้านการจัดการศึกษาที่ผู้เขียนได้ถอดบทเรียนที่เทศบาลตำบลหนองแวง มาเล่าสู่ผู้อ่าน รวมทั้งการประเมินการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุที่เป็นไปตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ 6 ด้าน

ปิดท้ายวารสารฉบับนี้ด้วยสาเหตุของความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ผู้ศึกษาได้ค้นพบถึงสาเหตุที่ต่างไปจากสังคมตะวันตกโดยทั่วไป

พบกันใหม่ฉบับหน้า

ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ  
บรรณาธิการ



# การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: รากฐานประชาธิปไตย

## และทิศทางสู่สังคมไทยในอนาคต

### Decentralization:

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

โกวิท พวงงาม<sup>1</sup>

#### บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ไม่เพียงแต่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารราชการเท่านั้น แต่ที่สำคัญยังเป็นการ วาง รากฐาน ที่สำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย การที่จะบรรลุเป้าหมาย คือ ทั่วได้ รัฐบาลกลางและส่วนราชการ จะต้องลดบทบาทอำนาจ หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ เป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ อย่างมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป และที่สำคัญประชาชนจะต้องมีสำนึกแห่งความเป็นพลเมืองทั้งในการร่วมคิด 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

---

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## แนวคิดและหลักการ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ถือว่าเป็นพลังอำนาจให้แก่ประชาชนในการปกครองตนเอง ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนและที่สำคัญสารของการกระจายอำนาจจะครอบคลุมอำนาจการตัดสินใจที่ถ่ายโอนจากรัฐบาลกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นกลไกสำคัญของท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับการพิจารณาใน 2 มิติ ได้แก่ **มิติการให้บริการสาธารณะ(Service Delivery) และมิติการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น(Local Democracy)**

หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น การจัดบริการสาธารณะในเรื่องถนนหนทาง คู คลอง สะพาน การศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการสังคม เป็นต้น และในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) ที่เป็นองค์กรที่มีตัวแทนของประชาชนซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนและในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะทำให้มีความเข้าใจปัญหาและความต้องการร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น สามารถที่จะนำเสนอปัญหาและความต้องการซึ่งจะนำไปสู่การร่วมทำแผนงาน การดำเนินงานเพื่อบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ซึ่งประเด็นหลังนี้ คือ มิติด้านการพัฒนาประชาธิปไตย

## เป้าหมายการกระจายอำนาจ

เป้าหมายการกระจายอำนาจในมิติของการให้บริการสาธารณะ ได้แก่

**ประการแรก** การกระจายอำนาจช่วยให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ตรงตามปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพราะการกระจายอำนาจทำให้การตัดสินใจตกกับประชาชนในท้องถิ่นที่จะตัดสินใจว่า จะทำอะไร ทำอย่างไร และใครควรจะได้รับประโยชน์

**ประการที่สอง** การกระจายอำนาจมุ่งลดภาวะของรัฐในส่วนกลางในการให้บริการแก่ประชาชนในสังคมโดยทั่วถึง การกระจายอำนาจทำให้รัฐสามารถทำเฉพาะ

ภารกิจที่จำเป็นต้องทำ เช่น การรักษาความมั่นคง การต่างประเทศ การยุติธรรม เป็นต้น ส่วนภารกิจก็ให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วม โดยเฉพาะท้องถิ่น

**ประการที่สาม** การกระจายอำนาจมุ่งทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง โดยการเพิ่มอำนาจ (empowerment) การตัดสินใจและการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน วัฒนธรรม ประเพณีชุมชนของตนเอง การเพิ่มอำนาจเพื่อให้ชุมชนสามารถตัดสินใจ ดำเนินการและตอบสนองความต้องการของชุมชนเอง

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น(Local Democracy) ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นโรงเรียนฝึกประชาธิปไตย ฝึกการเป็นผู้นำ และฝึกการเรียนรู้ในเรื่องสิทธิหน้าที่ของประชาชน ซึ่งในที่สุดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นรากฐานประชาธิปไตยระดับชาติ

เป้าหมายกระจายอำนาจในมิติของการพัฒนาประชาธิปไตยและการวางรากฐานประชาธิปไตย ได้แก่

**ประการแรก** การกระจายอำนาจมุ่งสู่ความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นด้วยการวางรากฐานทางการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะเป็นเจ้าของประชาธิปไตย เป็นไปตามหลักการที่ว่า “ประชาธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”

**ประการที่สอง** การกระจายอำนาจมุ่งให้ประชาชนได้ “ปกครองตนเอง” อย่างอิสระโดยสามารถกำหนดเป้าหมาย วิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นนั้นเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การปกครองตนเองจึงนับเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจทีเดียว

#### **กลไกกระจายอำนาจ ๔ รากฐานประชาธิปไตย**

ส่วนกลไกในการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกที่สำคัญที่จะทำให้กระจายอำนาจไปสู่เป้าหมายซึ่งก็ขึ้นอยู่กับ

กับเงื่อนไขปัจจัยรวมทั้งบริบทต่างๆ ของชุมชน ท้องถิ่นและบริบทของสังคม วัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

จอห์น สจ๊วต มิลล์ (Mill, 1991) ปราชญ์ชาวอังกฤษเสนอความคิดเห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแหล่งฝึกฝนประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในกิจกรรมของบ้านเมืองได้ดีเป็นพิเศษ และชี้ว่าการให้การศึกษาแก่พลเมืองนั้นเป็นหน้าที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชี้ว่าท้องถิ่นประชาชนมีโอกาสดำเนินการใดๆ โดยไม่มีตัวแทน

ในประเทศไทยการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อย้อนเวลากลับไปก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ทรงริเริ่มให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแลกิจการการรักษาสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน ตำบล โดยการทดลองให้ราษฎรในหมู่บ้านในตำบลบางปะอิน พระนครศรีอยุธยาเป็นผู้เลือกผู้นำตามธรรมชาติให้เป็น “ผู้ใหญ่บ้าน” และให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกตนเองเป็น “กำนัน” ทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรแทนราชการที่ไม่มีกำลังคนเพียงพอ ที่จะลงไปดูแลถึงระดับหมู่บ้าน ตำบลการให้ประชาชนในหมู่บ้านเลือกผู้นำตามธรรมชาติขึ้นเป็นผู้ปกครองเป็นไปตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แทน การดำเนินการดังกล่าวนี้เป็นนวัตกรรมทางการเมืองการบริหาร “รัฐให้ราษฎรร่วมดูแลทุกข์สุข” อย่างมากในยุคสมัยนั้น ซึ่งก็ยังคงดำรงอยู่มาจนถึงทุกวันนี้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

นอกจากการปกครองท้องที่แล้ว ยังได้ทรงสนับสนุนส่งเสริมให้ราษฎรได้ร่วมกันจัดตั้งสุขาภิบาลทดลองขึ้นใน ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ณ ตำบลทดลอง อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อดูแลเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนท้องถิ่นโดยมีราษฎรอื่นประกอบด้วยนักปกครองท้องที่ คหบดีในท้องถิ่นเข้ามาบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ นับเป็นการเริ่มรูปแบบการบริหารแบบ “รัฐ – ราษฎรร่วมพัฒนา” เป็นครั้งแรก

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



เขตเมืองอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางเมือง และสุขาภิบาลท้องถิ่น ในเขตตำบลอันเป็นที่ชุมชน ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวนี้ทำให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลเมืองจำนวน 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องถิ่น 6 แห่ง รวมทั้งสิ้น 35 แห่ง มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาด ป้องกัน และรักษาความเจ็บไข้ และการบำรุงรักษาทางไปมาในท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม, 2540) เป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดตั้งสุขาภิบาลในสมัยนี้เป็นการวางรากฐานที่สำคัญของการปกครองตนเองของประชาชนในอนาคต แต่เป็นที่น่าเสียดายที่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ.2475 ประเทศไทยไม่ได้เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงในสาระสำคัญของการให้ประชาชนได้ปกครองตนเองอย่างต่อเนื่องจากสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่กลับกลายเป็น “รัฐอำมาตยาธิปไตย” (Bureaucratic Polity) ที่อำนาจการเมืองการบริหารรวมศูนย์อยู่ที่ข้าราชการทหารพลเรือนในคณะราษฎร

การบริหารในลักษณะ “รัฐ- ราษฎรร่วมพัฒนา” นี้ได้ดำรงต่อมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 7 ซึ่งในสมัยรัชกาลที่ 7 นี้ ได้ทรงมีความสนพระทัยในรูปแบบการปกครองตนเองแบบ “เทศบาล” จนมาถึงขั้นให้มีการศึกษารูปแบบเทศบาลในต่างประเทศเพื่อเป็นแบบอย่างและรับสั่งให้มีการร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งเทศบาลขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้ทดลองปกครองตนเองดังพระราชดำริของพระองค์ที่ประทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ต่างประเทศว่า (ประหยัด หงส์ทองคำ, 2526)

“ข้าพเจ้าเห็นว่า สิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการท้องถิ่นก่อน เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาดถ้าเราจะมี การปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”

แต่ไม่ทันสำเร็จก็มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองก่อนใน พ.ศ.2475 แต่กระนั้นยังทำให้เราได้เห็นว่า พระองค์ทรงมีความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพทางการเมืองการปกครองของไทยเป็นอย่างดีว่า จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมให้ประชาชนในระดับรากหญ้า

ได้มีความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองตนเองเป็นพื้นฐานเสียก่อนจึงจะทำให้การเมืองระบอบรัฐสภามีความเข้มแข็ง ยิ่งย่น เราจะ

เห็นได้ว่า การวางรากฐานประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ในรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมาจนถึงรัชกาลที่ 7 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเห็นได้ว่า ทุกพระองค์ทรงมีพระปรีชาญาณว่า ควรสร้างประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นขึ้นก่อน เพื่อจะเป็นการฝึกปรือ เป็นเวทีเรียนรู้ที่สำคัญประชาชนจะได้มีความรู้ ความเข้าใจ และจะมีความรับผิดชอบต่อบ้านเมืองในระดับที่สูงขึ้น คือ การเมืองระดับชาตินั่นเอง ซึ่งความคิดดังกล่าวไม่ได้แตกต่างไปจากแนวคิดของ จอห์น สจ๊วต มิล หรือ โรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl อ้างถึงใน อนเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552) คิดไว้

สำหรับในประเทศไทย เป็นที่น่าเสียดายว่า ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ซึ่งเราได้ประชาธิปไตยที่ระดับชาติมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ส.ส.) บางครั้งมีรัฐบาลจากรัฐประหาร และบางครั้งระบอบการเมืองการปกครองของไทยเป็นแบบข้าราชการประจำเป็นใหญ่ หรืออาจเรียกว่า อำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) แม้ว่าเราจะมีการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในรูปของ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ก็ตามแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้พัฒนาให้ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร

ก่อน พ.ศ.2540 สภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

สภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยก่อนมีรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มีดังนี้

๑. รัฐบาลไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในแง่ของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง การจัดสรรงบประมาณ และการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น

๒. โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นถูกแทรกแซงโดยการแต่งตั้งข้าราชการประจำในภูมิภาคไปมีตำแหน่งใน



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นนายก  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง ปลัดจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นปลัดองค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง กำนันดำรงตำแหน่งเป็นประธานบริหารองค์การ  
บริหารส่วนตำบลอีกตำแหน่งหนึ่ง เป็นต้น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้น้อยประกอบกับการจัดสรรสัดส่วน  
รายได้ของรัฐบาลให้กับ อบท.ยังมีสัดส่วนที่ต่ำ นอกจากนี้ อบท.ยังมีข้อจำกัดทางด้านการ  
ทรัพยากรบุคคล รายได้ วัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น

4. ระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น พบว่า อยู่ภายใต้การควบคุมของ  
กระทรวงมหาดไทย เกือบทั้งหมด จึงไม่เอื้อต่อการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น ทั้งในแง่  
ของการพัฒนางาน ความชำนาญพิเศษ ความก้าวหน้า ทำให้บุคลากรมีข้อจำกัดทั้งความรู้  
ความสามารถ ความมุ่งมั่นที่จะพัฒนางานของท้องถิ่นและความเจริญก้าวหน้าของตนเอง  
 เป็นต้น

5. มีข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในแง่การเปิดช่องทางการมีส่วนร่วม ในการรวมคิด รวมวางแผน  
พัฒนาท้องถิ่น รวมกำหนดนโยบาย ร่วมเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และร่วมในการ  
เข้าชื่อในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งประเด็นที่กล่าวมา  
ดังกล่าวนี้ ล้วนมีข้อจำกัดต่อการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งสิ้น

**ภายหลัง พ.ศ. 2540- ปัจจุบัน** กับการเปลี่ยนแปลงทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย

ภายหลังรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้  
ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะเห็นได้จาก  
การมีบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ  
และกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ 2540 นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ในหลายประเด็นดังนี้

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

ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายประเด็น ดังเช่น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเป็นครั้งแรกในประเทศไทย มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ มีการจัดสรรสัดส่วนภาษี มีการจัดทำแผนกระจายอำนาจ และมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

**ประการที่ 2** มีการปรับปรุงโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 284 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และกำหนดที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือ มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

อนึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 ได้มีการเสนอกฎหมายให้ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และกำหนดให้อยู่ในวาระติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

**ประการที่ 3** มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 288 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดองค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เช่น มีสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้น ในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นองค์กรกลางในการกำหนดมาตรฐานงานบุคคล ส่วนในระดับจังหวัดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเทศบาล คณะกรรมการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา

**ประการที่ 4** มีกฎหมายที่เรียกว่า พ.ร.บ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 286 ซึ่งให้อำนาจประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นแต่ละแห่งจำนวนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปได้ ในกรณีของกรุงเทพมหานครให้ร้องขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

**ประการที่ 5** มีกฎหมายที่เรียกว่า พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอซื้อบัญชีท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 287 ซึ่งระบุให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นจำนวน ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งสามารถเข้าซื้อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่น พิจารณาออกซื้อบัญชีท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องการ

**ประการที่ 6** มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายใน ท้องถิ่นนั้น ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 289 และให้มีอำนาจหน้าที่และมีส่วนร่วมใน การจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ตาม รัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 290

**ประการที่ 7** การเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในแง่สิทธิการได้รับทราบข้อมูลหรือข้อมูลข่าวสารสาธารณะใน การครอบครองของหน่วยราชการหรือหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 58 และในมาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ สงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง สมดุล

**ประการที่ 8** มีการตื่นตัวของภาคประชาชนในรูปของกลุ่มพลังชุมชน ที่มี ลักษณะเป็นประชาสังคมซึ่งมีความต้องการและมีความรู้สึกที่จะมีส่วนร่วม รับผิดชอบใน การกำหนดอนาคตของชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะการเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร โครงสร้างและกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการเสนอขยาย การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การติดตามความโปร่งใสในการทำงานเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล ท้องถิ่น

สำหรับรัฐธรรมนูญ 2550 ได้เพิ่มประเด็นในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ 2540 ดังเช่น

**ประการที่ 1.** กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่ง อาจจะมีโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร ที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในรูปแบบปกติได้

**ประการที่ 2** กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยต้องมียกย่องประกอบผู้แทน 4 ฝ่าย ได้แก่ ผู้แทนของหน่วยราชการ ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้มีจำนวนเท่ากัน และกำหนดให้เปลี่ยนสถานะของพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น และให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

**ประการที่ 3** กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นและต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

**ประการที่ 4** กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการ

**ข้อพิจารณาความก้าวหน้าหรือส่วนที่ยังล้าหลังของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย**

การเปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ทั้งในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานครนั้น มักดำเนินไปภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 และรัฐบาลเองก็จะต้องดำเนินการปรับทั้งในแง่บทบาทของส่วนราชการ ปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับโครงสร้างการจัดสรรสัดส่วนภาษี ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงในส่วนที่มี ความก้าวหน้าและในส่วนที่ยังมีความล้าหลัง ดังนี้



### ส่วนที่มีกาวหน้า

พิจารณาได้จาก ประการแรก การปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้าโดยเฉพาะการให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นอกจากนี้ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน อาทิ การกำหนดวุฒิการศึกษาของผู้สมัครเป็น นายก อบต. ต้องจบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 ส่วนนายกเทศมนตรี นายกอบจ. และนายกเมืองพัทยา จะต้องจบการศึกษาในระดับปริญญาตรี

**ประการที่สอง** ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน จนทำให้ต้องลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐและส่วนราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจงานด้านต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาคุณภาพชีวิต สถานีนอนมัย งานด้านทะเบียนต่างๆ ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และงานด้านทางหลวงชนบทของกระทรวงคมนาคมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ประการที่สาม** การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลพบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 ซึ่งสัดส่วนรายได้ของ อบต. ได้รับเพียงร้อยละ 11 จนในปี พ.ศ.2545 ได้รับสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 20.7 และในปี 2550 ได้รับสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 25.05

**ประการที่สี่** เพิ่มอำนาจประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และการให้องค์กรประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการนอกเหนือจากการกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ศาลปกครอง ผู้ตรวจการรัฐสภาและการให้อำนาจส่วนราชการภูมิภาคเป็นผู้กำกับตามกฎหมาย อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ

**ประการที่ห้า** มีการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นทั้งในแง่การให้ประชาชนมีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น มีสิทธิในการร่วมเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น

มีสิทธิในการรับฟังการประชาวิจารณ์และประชมติ รวมทั้งมีสิทธิในการเข้าชื่อในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามสำหรับประเด็นที่มีการเปลี่ยนแปลงและถือว่าความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น เห็นว่าส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงในรูปของโครงสร้างและการปรับปรุงกลไกของระบบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ในขณะเดียวกันหากพิจารณาถึงเป้าหมายของการกระจายอำนาจ ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มศักยภาพของตนเอง พัฒนาขีดความสามารถของตนเอง เพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพิจารณาถึงการกระจายอำนาจที่ต้องเพิ่มอำนาจให้ประชาชน ชุมชน (Empowerment) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไปในนั้นก็จะพบจุดอ่อนหรือในส่วนที่ยังมีความล้าหลังโดยเฉพาะการต้องทบทวนในประเด็นดังต่อไปนี้

#### **ส่วนที่ล้าหลัง**

พิจารณาจาก ประการที่หนึ่ง 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 ทั้งนี้เพราะไม่สามารถพึ่งตนเองได้ เนื่องจากขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ค่อนข้างต่ำ

ประการที่สอง การถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีปัญหาและอุปสรรคมากมาย อาทิ การหวงอำนาจของหน่วยราชการบางแห่ง ที่ไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การไม่มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การคัดสรรบุคลากรมีอาชีพให้อิโนมาสังกัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่จะพัฒนาขีดความสามารถ สิ่งเหล่านี้ยังเป็นปัญหาและอุปสรรค





ประการที่สาม หน่วยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการบูรณาการหรือผนึกกำลังในการทำงานร่วมกัน หรืออาจจะต้องมีการบูรรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดตั้งเป็น ทบวงการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลที่จะต้องมีความชัดเจน ต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ประการที่สี่ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักถูกกล่าวหาว่า ขาดหลักธรรมาภิบาลโดยเฉพาะ หลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่ามีการทุจริตและป.ป.ช. กำลังดำเนินการตรวจการทุจริต มากถึงกว่า 3,000 เรื่อง ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดช่องทางและวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากยิ่งขึ้น

ประการที่ห้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียงและการทุ่มเงินในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นและเข้ามาใช้อำนาจเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกมองว่าไม่ได้เป็นต้นแบบและรากฐานที่ดีของการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น

#### ข้อเสนอทิศทางการกระจายอำนาจสู่การพัฒนาประชาธิปไตย

โดยสรุปเห็นว่านโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพัฒนาให้ไปสู่เป้าหมายการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อช่วยผลักดันการกระจายอำนาจ อาทิ 1) ประชาชน กลุ่ม ประชาสังคม ต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ของพลเมือง และการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะกำกับดูแลการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น 2) ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องสร้างต้นแบบที่ดีและการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น และ 3) นโยบายรัฐ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลจะต้องประกาศนโยบายให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวาระของชาติในการพัฒนาประเทศ

ทิศทางอนาคตกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ตามรัฐธรรมนูญ ฯ 2550 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งทำให้เห็นทิศทางว่าในอนาคตรัฐบาลกลางและส่วนราชการจะต้องลดบทบาท อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะลงไป ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจำเป็นต้องสร้างมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพเป็นที่น่าเชื่อถือ

สำหรับประชาชนจะต้องมีสำนึกแห่งความเป็นพลเมืองโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในแง่การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการและร่วมติดตามประเมินผล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเวทีฝึกฝนประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งในที่สุดก็จะทำให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่นใหม่ๆ ขึ้นเช่น การเป็นแบบอย่างของการสร้างวินัยและกติกาของท้องถิ่น การสร้างชุมชนพอเพียงของท้องถิ่น การร่วมกันประหยัดพลังงานท้องถิ่น และการเป็นท้องถิ่น (เมือง) ที่เป็นธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งที่สุดก็จะทำให้การเมืองและประชาธิปไตยเป็นเรื่องของพลเมืองอย่างแท้จริง

#### เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. 2540. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็กสเปอร์เน็ท.  
ประหยัด หงส์ทองคำ. 2526. การปกครองท้องถิ่นของไทย. กรุงเทพฯ: บริษัท  
สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.  
อนุก เหล่าธรรมทัศน์. 2552. แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็น  
รากฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: บริษัท เอช.เอ็น กรุ๊ป จำกัด.  
John Stuart Mill. 1991. Considerations on Representation Government Prometheus  
Book : Amherst. New York.



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

ดร.หรรณ สุเพ็ญ<sup>1</sup>

**บทคัดย่อ**

งบประมาณเป็นทรัพยากรสำคัญในการสนับสนุนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การจัดทำงบประมาณก็อาศัยหลักทางเศรษฐศาสตร์และสมมุติฐานต่างๆ ที่เป็นพื้นฐานมาจากหลักการวิเคราะห์ ทั้งการวิเคราะห์ที่เน้นเฉพาะส่วนเพิ่ม และการวิเคราะห์ที่เป็นการทบทวน ทั้งระบบด้วย โดยทั้งสองหลักนี้มีความเหมาะสมในทางปฏิบัติและให้ผลที่ต่างกัน นอกจากนี้แล้ว การงบประมาณ ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นก็ยังมีแรงกดดันจาก กระบวนการบริหารที่อยู่ภายใต้ระบบที่ผู้บริหาร ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงสามารถครอบงำสมาชิกของสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารประจำของท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ความไม่เป็นธรรมที่เพิ่มขึ้นก็เกิดจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ ขนาดต่างกันแต่ได้รับงบประมาณเท่าหรือใกล้เคียงกันเนื่องจากพิจารณาความเป็น “องค์กร” เป็นหลัก ดังนั้น การใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานที่มีการทำโครงสร้างแผนงานและวิเคราะห์ เป้าหมายไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของภารกิจก่อนจัดทำคำขอ และให้การ อนุมัติงบประมาณ จะมีส่วนทำให้การพัฒนาท้องถิ่นไม่ต้องมีหน่วยงานและงบประมาณซ้ำซ้อน เช่น งบประมาณจังหวัดเพิ่มขึ้นด้วย

**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.

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น และอนุกรรมการนโยบายการพัฒนากระบวนการบริหารงาน จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงานนายกรัฐมนตรี

คำสำคัญ: ระบบงบประมาณ

Keywords: Budgetary Systems

### องค์กรปกครองท้องถิ่นกับความจำเป็นเรื่องงบประมาณ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติซึ่ง เป็นการบริหารบทบาทรัฐและเป็นหัวใจสำคัญของหลักรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันนั้น จะมีกลไกสำคัญคือ หน่วยงานส่วนราชการภาครัฐ (กระทรวง ทบวง กรม) รัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชน โดยองค์กรทั้ง 3 ประเภทนี้มีระบบการบริหารจัดการและการแสดงความรับผิดชอบ (Accountability) ทางการบริหารต่างกันออกไปบ้าง แต่ที่สำคัญคือองค์กรทั้ง 3 ประเภทนี้สามารถจัดตั้งขึ้นในการบริหารทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการบริหารจัดการและการจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องครอบคลุมถึงองค์กรเหล่านี้ด้วย และกล่าวโดยหลักของการบริหารแล้วความจำเป็นที่จะต้องจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรระดับท้องถิ่นที่ต้องแสดงบทบาทรัฐ และต้องใช้งบประมาณในการบริหารจัดการ ซึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนั้นรัฐมีบทบาทสำคัญ 3 ประการ คือ 1) เป็นผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการ (Producer or Entrepreneur) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานสำหรับคุณภาพของสังคมที่เรียกว่าสินค้าสาธารณะ (Public goods) การจัดการการศึกษาและการสาธารณสุขขึ้นพื้นฐานก็เป็นตัวอย่างสินค้าสาธารณะ และโดยทั่วไปแล้ว องค์กรส่วนราชการ (กรม) ของรัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหา และทุกประเทศก็ถือว่าเป็นบทบาทรัฐที่จะต้องดำเนินการ ทั้งนี้เพราะถ้าให้ตลาด(หรือภาคเอกชน) เป็นผู้จัดหาสินค้าสาธารณะก็อาจเกิดภาวะที่เรียกว่า ความล้มเหลวของตลาดหรือ Market Failure (เช่น การฮั้วจนทำลายหลักอุปสงค์และอุปทาน) 2) เป็นผู้สนับสนุน (Supporter) ในกิจการหรือการจัดหาสินค้าและบริการบางประเภทที่ประชาชนต้องการและรัฐบาลเห็นควรสนับสนุนเพราะเชื่อว่าการให้ภาคเอกชนดำเนินการจะเกิดประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาลจัดทำเองทั้งหมด สินค้าและบริการเหล่านี้ส่วนใหญ่จะไม่ใช่ Public goods ทั้งหมดแต่อาจจะเป็นสินค้ากึ่งพาณิชย์กึ่งสาธารณะ การยกเว้นภาษีอากรบางประเภทให้แก่ธุรกิจเอกชนหรือการตั้งรัฐวิสาหกิจ



เพื่อทำหน้าที่จัดหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้แก่ประชาชน 3) เป็นผู้กำกับหรือควบคุม (Regulator or Controller) ในกรณีที่สินค้าและบริการนั้นๆเป็นสินค้าส่วนตัวหรือเชิงพาณิชย์และตลาดหรือภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีและมีประสิทธิภาพมากกว่าการให้รัฐบาลดำเนินการ แต่ถ้าปราศจากการกำกับหรือควบคุมที่เหมาะสมแล้ว การผลิตของภาคเอกชนนั้นๆ จะทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมหรือบุคคลที่ 3 ที่เรียกว่า Externalities หรือ Third – party Effect ซึ่งผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการผลิตนั้นๆ จะเสียเปรียบ สถานะแวดล้อมทางมลพิษ เสี่ยงก่อความรำคาญต่างๆ ก็เป็น Externalities ที่รัฐบาลต้องมีมาตรการควบคุม ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนั้น บทบาทรัฐในส่วนนี้มีความสำคัญมาก ถ้ากลไกการควบคุมไม่ดี (Government Failure) เช่น ผู้รับผิดชอบการควบคุมขาดความรู้ด้านต่างๆ ที่จำเป็นก็จะทำให้ประชาชนผู้บริโภคเสียเปรียบ

ในประเทศที่เป็นมลรัฐนั้น แต่ละมลรัฐก็จะมีบทบาททั้ง 3 ประการดังกล่าวด้วย ส่วนประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างของไทยก็ได้มีการมอบหรือถ่ายโอนภารกิจต่างๆที่เคยเป็นของรัฐบาลกลางให้แก่ท้องถิ่นมากพอควร อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศไทยนั้น การเป็นรัฐเดี่ยวและบทบาทรัฐบาลกลางในการจัดหาบริการต่างๆแก่ประชาชนทั่วประเทศมีอยู่อย่างมากตลอดมา และการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นก็เกินไปอย่างขาดความต่อเนื่องนั้นได้ทำให้การปกครองท้องถิ่นขาดการพัฒนาทั้งรูปแบบและบุคลากรเพื่อบริหาร แต่เมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นได้เกิดขึ้นและมีบทบาทรวมถึง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว การมีงบประมาณจึงจำเป็น

2. สถานะต่างๆที่เป็นอยู่ทำให้ท้องถิ่นของประเทศไทยยังจัดทำภารกิจได้ไม่เพียงพอในเรื่องสำคัญๆเป็นต้นว่าโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) การจัดสรรเงินสวัสดิการและอื่นๆ ซึ่งมีผลทำให้งบประมาณสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยยังไม่เพียงพอทั้งในตัวเลขหรือ “ขนาด” ของงบประมาณและวิธีการบริหารจัดการงบประมาณที่เหมาะสม จึงถือได้ว่างบประมาณสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยยังต้องให้ความสำคัญตั้งแต่ขั้นพื้นฐานอีกมาก นอกจากนี้ การที่รัฐบาลได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ก็ยังทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีการปฏิบัติงานในด้านการลงทุน (Capital Budget) มากขึ้นและเมื่อ

เกิดการลงทุนก็ต้องมีงบประมาณสำหรับทำการหรืองบประมาณประจำในการบริหาร  
กิจกรรมต่างๆ ที่ลงทุนไปนั้นตามมาด้วย จึงเป็นที่ทราบกันว่าการเพิ่มงบประมาณลงทุนก็  
จะต้องเพิ่มงบประมาณทำการด้วยเสมอ ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

ในประเทศอื่นๆรวมทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วในยุโรปนั้น ภารกิจของท้องถิ่น  
มากมายและชัดเจน ทำให้เมืองและนครใหญ่ๆ ต้องการผู้บริหารมืออาชีพเพื่อทำหน้าที่  
จัดหาบริการต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งแน่นอนที่สุดต้องมีอำนาจบริหารจัดการทั้งเรื่อง  
รายได้และรายจ่ายของท้องถิ่นหรือที่รวมเรียกว่าการจัดทำงบประมาณเพื่อการบริหารงาน  
ท้องถิ่นด้วย

### พัฒนาการของการจัดทำงบประมาณและการวิเคราะห์

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

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

งบประมาณรายรับของภาครัฐ จะมาจากแหล่งสำคัญที่สุดก็คือภาษีอากรด้าน  
ต่างๆ และโดยที่การเก็บภาษีอากรจะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในประเทศ จึง  
ต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรที่มาจากการยอมรับของประชาชนเป็นเบื้องต้น กฎหมาย  
ภาษีอากรของประเทศมีความสำคัญ ไปจนถึงการยึดถือกันว่าเป็นข้อตกลงระหว่าง  
ประเทศด้วย องค์ประกอบพื้นฐานดังกล่าวนี้ทำให้การจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณ



ต้องอยู่ภายใต้กระบวนการที่ประชาชนต้องรับทราบและเห็นชอบซึ่งก็คือต้องดำเนินการผ่านรัฐสภาของประเทศ ดังนั้น การเห็นชอบและการต่อรองหรือคัดค้านงบประมาณก็เป็นไปตามกระบวนการทางการเมืองตามระบอบที่แต่ละประเทศยึดถือ

ในทางของการบริหารภาครัฐนั้น ระบบหรือแนวทางการจัดทำงบประมาณที่ดีจะมีคุณสมบัติที่สำคัญ 2 ประการคือ 1) ต้องเป็นเครื่องมือการกระจายความอยู่ดีกินดี (Well – being) ของคนในสังคม และ 2) ต้องมีกลไกที่เหมาะสมที่สามารถทำให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่าย (Cost Efficiency หรืออีกนัยหนึ่งก็คือมีกลไกที่ดีในการควบคุมรายจ่ายสาธารณะ (Control of Public Expenditure) ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ทั้งนี้ ได้เป็นที่ยอมรับกันว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือระบบงบประมาณที่ดีจะมีส่วนทำให้เกิดความเสมอภาคทั้งทางสังคมและทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามพัฒนาการของระบบงบประมาณได้เกิดขึ้นตามรูปแบบและเป้าหมายของรัฐบาลในแต่ละยุคซึ่งรวมทั้งภาวะโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นตามระบบเศรษฐกิจเสรีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้วก็มี ความจำเป็นที่ต้องจัดทำงบประมาณให้เหมาะสมกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

กล่าวโดยทั่วไปพัฒนาการของระบบงบประมาณที่เป็นประสบการณ์ของประเทศต่างๆรวมทั้งของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นช่วงที่ได้เกิดรูปแบบใหม่ในการพัฒนาประเทศนั้น สามารถสรุปได้ดังนี้

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

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

สังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (ประมาณ พ.ศ.2501 หรือ ค.ศ. 1958) รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี (เลียนแบบสำนักงานงบประมาณของสหรัฐอเมริกา (Office of Management and Budget – OMB) ที่สังกัดสำนักประธานาธิบดีแทนสังกัดกระทรวงการคลัง) และมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ทุก กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งรัฐวิสาหกิจโดยใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการนี้เป็นสำคัญ แต่ก็สามารถดำเนินไปได้ด้วยดีเนื่องจากระบบการบริหารไม่ซับซ้อนรวมทั้งมีการควบคุมรายละเอียดในการจัดทำงบประมาณซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับวินัยทางการคลังในช่วงที่ประเทศเริ่มจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น

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

ในกรณีของประเทศไทยนั้นระบบงบประมาณแบบ RbB มิได้ถูกนำมาใช้ในเชิงจริงจังมากนัก เนื่องจากอยู่ในกระบวนการริเริ่มการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ผล (KPI) ของการพัฒนาภายหลังการใช้งบประมาณรายจ่ายแต่ละปี จึงมิได้ทำให้ชัดเจน ในขณะเดียวกันงบประมาณแบบแสดงรายการก็ยังคงได้รับการยอมรับ อย่างไรก็ตามได้มีการกล่าวถึงระบบ RbB เมื่อมีการประเมินผลงานของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งตำแหน่งผู้อำนวยการเป็นตำแหน่งการเมืองในขณะนั้น (คนสุดท้ายคือ พล.ท.ชาญ อังสุโชติ) จนมีการเปลี่ยนแปลงเป็นตำแหน่งของข้าราชการประจำ (คนแรกคือ นายบุญธรรม ทอง





ไข่มุกซ์)ในสมัยนายกรัฐมนตรี สัญญา ธรรมศักดิ์ แต่วิธีการทำงานประมาณของประเทศไทยก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปไกลกว่าระบบ Line – item

ช่วงที่3 (หลัง ค.ศ.1967) เป็นช่วงที่มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ชัดเจนมากขึ้นซึ่งมีผลทำให้การวางแผนโครงการที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ระดับชาติมีความสำคัญ ระบบงบประมาณที่สอดคล้องกับแผน ก็คือระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning - Programming – Budgeting หรือPPB) ที่ถือว่าเป็นระบบที่มีเหตุผลในการนำมาใช้เพราะ (1) การใช้ระบบ RbB มีปัญหาเกี่ยวกับ KPI บางด้าน (2) การรวมกลุ่มกิจกรรมที่มีเป้าหมายเดียวกันเข้าเป็นแผนงานตามหลักของระบบงบประมาณแบบ PPB เพื่อประกอบการขอตั้งงบประมาณเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้น (3) วิเคราะห์ผลตอบแทนทั้งผลกำไรต่อต้านทุน (CBA) และ ประสิทธิภาพต่อต้านทุน(CEA) และเสนอทางเลือกก่อนขอตั้งงบประมาณตามกลไกของระบบ PPB ก็มีเหตุผลมากกว่าการเน้นเฉพาะ KPI ของระบบ RbB

ช่วงที่ 3 นี้ระบบ PPB ได้เกิดและเป็นที่ยอมรับในหลาย ๆ ประเทศมากขึ้น เนื่องจากเห็นความสำเร็จจากการที่นาย Robert Mac Namara รัฐมนตรีกลาโหมของสหรัฐอเมริกาได้ให้จัดทำโครงสร้างแผนงาน (รวมกลุ่มกิจกรรมที่มีเป้าหมายเดียวกันเข้าเป็นแผนงาน)ในงานป้องกันประเทศเพื่อใช้งบประมาณด้านกลาโหมให้มีประสิทธิภาพเพื่อลดกระแสการต่อต้านจากชาวอเมริกันในการส่งทหารไปรบในเวียดนาม นาย Mac Namara จัดระบบและปรับปรุงเครื่องสามารถลดความซ้ำซ้อนของงานต่างๆในทุกกองทัพและทำให้ลดงบประมาณได้มาก และทำให้คนอเมริกันลดการต่อต้านนโยบายของรัฐบาลจึงมีการประกาศให้ใช้ระบบ ระบบPPBในสหรัฐอเมริกาและต่อมาธนาคารโลกได้สนับสนุนประเทศต่างๆให้ใช้ระบบนี้ ประเทศไทยได้ประกาศใช้ PPB (โดยคำแนะนำและให้คำปรึกษาของหน่วย Public Administration Services หรือPASจากธนาคารโลก) ในแผนพัฒนาฉบับที่5 (พ.ศ. 2525-2529) โดยระบบงบประมาณแบบนี้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณ(คือกระทรวงหรือแผนงานต่างๆ) จะมีบทบาทริเริ่มจัดทำวิเคราะห์ผลตอบแทนต่อการลงทุน(CBA และCEA ) ก่อนส่งคำขอยังกระทรวงการคลัง(หรือสำนักงานประมาณในกรณีของประเทศไทย)

แม้ว่าระบบ PPB ต้องอาศัยข้อมูลและการวิเคราะห์เชิงระบบมาก แต่การพัฒนาต่างๆก็เป็นไปได้ด้วยดี องค์กรภาครัฐมีความเข้าใจในการวางแผนตามระบบนี้ดีขึ้น ตามลำดับจนกระทั่งถึงรัฐบาลนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรได้ให้กลับไปใช้ระบบ RbB ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับ KPI อย่างมากรวมทั้งให้ความสำคัญเชิง “เฉพาะกิจ” ในการจัดสรรงบประมาณที่เรียกว่า Agenda – based Budget (AbB) อันเป็นการงบประมาณที่คิด (โดยนายกรัฐมนตรี) ขึ้นในวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานระดับนโยบายโดยไม่พิจารณาแผนงานที่มีอยู่แล้วเท่าที่ควร ซึ่งการไม่วิเคราะห์หรือทบทวนแผนงานเดิมก่อน นำนโยบายมาปฏิบัตินี้เองได้นำไปสู่การตั้งกระทรวงซึ่งเป็นองค์กรการบริหารเพิ่มจาก 14 เป็น 20 กระทรวงที่มีผลมาจนถึงปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาลักษณะ (Aspects) ของกระบวนการดำเนินการด้านการงบประมาณที่มีการพัฒนาทั้ง 3 ระบบที่กล่าวมาข้างต้นแล้วจะพบว่าในทางปฏิบัตินั้นการงบประมาณจะมีความเกี่ยวข้องกับระบบการวิเคราะห์งบประมาณที่เป็นหลัก 2 ระบบคือ

ระบบแรก คือเป็นการวิเคราะห์ที่ใช้แนวทางหรือวงเงินงบประมาณของปีเก่าเป็นฐานที่เรียกว่าวิเคราะห์แบบต่อยอดหรือวิเคราะห์ที่เน้นเฉพาะส่วนเพิ่ม (Instrumentalism in the budgetary process) ซึ่งแนวความคิดนี้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำอธิบายว่าเป็นธรรมชาติและความจำเป็นของการจัดสรรงบประมาณที่จะต้องหลีกเลี่ยงการทบทวนใหม่ทั้งระบบเพราะจะเป็นทางนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองและการบริหาร นักวิชาการเหล่านี้รวมทั้งนักวิชาการระดับสากลทางด้านงบประมาณอย่าง Aaron Willdovsky (1978, 1986) ก็มีความเห็นสนับสนุนด้วย ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการก็ได้ใช้หลักการวิเคราะห์แบบนี้มาก

ระบบที่สอง เป็นการวิเคราะห์ที่เป็นเชิงทบทวนทั้งหมด (System Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ที่ต้องใช้ข้อมูลในการวิเคราะห์มากทั้งข้อมูลที่เป็นทรัพยากรป้อนระบบ (Input) และข้อมูลที่ดีถือว่าเป็นผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย (Output) โดยข้อมูลทั้ง 2 ประการนี้ต้องมีความชัดเจนเมื่อบริหารตามโครงการและแผนแล้ว กล่าวอย่างง่ายก็คือ การวิเคราะห์เชิงระบบนั้นต้องวิเคราะห์ความคุ้มค่าหรือต้นทุน (Cost Benefits Analysis) ตั้งแต่โครงการย่อยๆ ไปจนถึงแผนและแผนงานของวัตถุประสงค์ที่จะต้องใช้งบประมาณ ส่วนใดที่อยู่ นอกเหนือโครงการและแผนที่วิเคราะห์แล้วก็อาจจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้



ดังนั้น งบประมาณที่จัดทำตามวาระการประชุมที่เป็นทางการเน้น “เฉพาะกิจ” ของคณะรัฐมนตรีที่เรียกว่า Agenda – based Budget (AbB) โดยมองข้ามแผนและโครงการที่วิเคราะห์แล้วนั้น ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณก็จะจัดสรรงบประมาณให้ไม่ได้ ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (PPB) ก็ใช้หลักการวิเคราะห์แบบ System Analysis นี้ ดังนั้นระบบ PPB จึงเน้นการใช้แผนงาน แผน และโครงการควบคุมงบประมาณ

ได้มีการถามว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (RbB) ที่ให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดผลงาน KPI นั้น ในเชิงการบริหารจัดการเป็นระบบที่ดีที่สุดในการจัดทำงบประมาณหรือไม่? คำตอบตามหลักเศรษฐศาสตร์ก็คือ “ดีมาก” หรือ “ดีกว่าระบบอื่น” เพราะจะให้เห็นความคุ้มค่าของการใช้เงิน และถ้าทำได้จริงทั้งหมดยุทธศาสตร์หรือฝ่ายนิติบัญญัติก็จะยอมจะอนุมัติงบประมาณได้โดยง่าย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว KPI ของการใช้งบประมาณจะเกิดขึ้นได้ง่ายสำหรับกิจกรรมที่มีเป้าหมายเชิงพาณิชย์ที่สามารถจะเห็นกำไรหรือขาดทุนได้ง่าย แต่ในงานบริหารภาครัฐนั้นเป้าหมายของการบริหารเกือบทั้งหมดไม่อาจจัดทำเป็นเชิงพาณิชย์ได้ ดังนั้นตัว KPI ในการบริหารงานภาครัฐจึงทำให้ชัดเจนได้ยาก นอกจากนี้ปัญหาก็เกี่ยวกับดัชนีชี้ผลการปฏิบัติงานหรือ KPI อีกประการหนึ่งก็คือ แม้ว่าจะมี KPI เกิดขึ้นในงานบางแผนงานแต่ KPI ในภาพรวม เช่น ระดับแผนงานใหญ่ๆ หรือระดับกระทรวง อาจจะยากที่จะเป็นไปได้ ดังนั้นตัว KPI แต่ละด้านจึงไม่มีส่วนช่วยให้เกิดการปรับปรุงหรือพัฒนาองค์กรเพื่อให้เกิดการปรับปรุงหรือลดความซ้ำซ้อนขององค์กรปฏิบัติ การมุ่งเน้นแต่ KPI ที่ไม่สามารถควบคุมรายจ่ายสาธารณะในภาพรวมได้จริง ทำให้ระบบงบประมาณแบบ RbB ถูกยกเลิกไปในการจัดทำงบประมาณภาครัฐแทบทุกประเทศ แต่หลักของ KPI ได้มีการนำไปใช้เป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์งบประมาณตามระบบ PPB

### สมมุติฐานของการจัดทำงบประมาณในทางปฏิบัติ

นอกจากการยึดถือหลักเศรษฐศาสตร์ที่เน้นถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพการกระจายทรัพยากรรวมทั้งงบประมาณแล้ว การจัดทำงบประมาณในทางปฏิบัติจะสัมพันธ์กับพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทางการบริหารในขณะนั้นด้วย การใช้หลักวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เพียงประการเดียวอาจทำให้การ

บริหารงานภาครัฐดำเนินไปได้ซ้ำ ทั้งนี้เพราะงบประมาณนั้นต้องอาศัยฐานของภาษีที่มาจากกิจกรรมของคนในชาติและอาจจะถือได้ว่ามีความแน่นอนว่าจะเก็บได้มากน้อยเท่าใดในระดับหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นการตัดสินใจในทางการงบประมาณจึงต้องอาศัยสมมุติฐานหรือทฤษฎีอื่นๆ อันได้แก่ การประมาณการรายรับ การจัดทำค่าของงบประมาณด้านการลงทุนและวัสดุครุภัณฑ์ และการตัดสินใจเมื่อเกิดภาวะงบประมาณขาดดุลและเกินดุลซึ่งอธิบายได้ดังนี้

1. เรื่องงบประมาณรายรับ มีสมมุติฐานว่า การประมาณการรายรับเบื้องต้นนั้น มักจะเป็นการคาดการณ์ว่า ประมาณการรายรับสำหรับปีงบประมาณหน้าจะมีแนวโน้มลดลง ทั้งนี้เพราะถือว่าการประมาณการรายรับไว้ต่ำอาจจะลดการขัดแย้งระหว่างองค์กรต่างๆ ในการช่วงชิงเพื่อให้ได้รับงบประมาณเว้นแต่มีการประกาศว่ารัฐบาลจะใช้ระบบงบประมาณขาดดุลยไว้ล่วงหน้า

2. ในการจัดทำค่าของงบประมาณที่เป็นงบทำการนั้น มีสมมุติฐานว่า ความต้องการวัสดุครุภัณฑ์และบุคลากรในปีถัดไป ( $T+1$ ) มีแนวโน้มว่าจะไม่ต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับปีปัจจุบัน ( $T$ ) ส่วนการได้รับอนุมัติงบประมาณด้านวัสดุครุภัณฑ์นั้น ในปีถัดไปจะไม่สูงกว่าค่าขออนุมัติไว้ กล่าวโดยสรุปก็คือจำนวนความต้องการวัสดุครุภัณฑ์และจำนวนบุคลากรในปีถัดไป ( $T+1$ ) ที่ขอตั้งงบประมาณไว้เท่ากับค่าขอเดิม (ปัจจุบัน- $T$ ) จะได้รับการพิจารณาอนุมัติก่อน และในทำนองเดียวกันได้มีการศึกษาพบว่าค่าขอตั้งงบประมาณในปีถัดไปได้น้อยกว่าค่าขอในปีปัจจุบันจะนำไปสู่การพิจารณาตัดทอนงบประมาณต่อไปอีกในอนาคต

3. การจัดลำดับความสำคัญของวัสดุครุภัณฑ์ที่มีความสำคัญกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ กล่าวคือ วัสดุครุภัณฑ์ที่มีความสัมพันธ์สูงสุด (เช่น ตำราเรียน วัสดุหลักที่ใช้ในสำนักงาน) จะได้รับผลกระทบจากประมาณการรายรับหรือการจัดสรรงบประมาณน้อย กล่าวคือ ไม่ว่างงบประมาณสูงหรือต่ำ การพิจารณาจัดสรรวัสดุประเภทนี้ก็เป็นไปตามคำขอ ส่วนวัสดุครุภัณฑ์ที่มีความสำคัญรองลงมา (เช่น สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการสอน ด้านห้องสมุด) ก็จะได้รับอนุมัติงบประมาณน้อยลงตามลำดับ แต่เมื่อมีรายรับหรือวงเงินงบประมาณมากขึ้นวัสดุครุภัณฑ์ประเภทนี้ก็จะได้รับการอนุมัติงบประมาณเพิ่มขึ้นตามลำดับด้วย เช่นกัน



4. ข้อสมมุติฐานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณในกรณีที่มียงบประมาณขาดดุล และเกินดุลก็คือ ในกรณีที่งบประมาณขาดดุลผู้บริหารจะพยายามคาดการณ์ประมาณการ รายได้และปรับการลงทุนให้เหมาะสม ซึ่งอาจจะให้หน่วยงานย่อยปฏิบัติงานเฉพาะ หน้าที่ที่สนองต่อเป้าหมายขององค์กร โดยตรงและในระยะสั้นเท่านั้น รวมทั้งจะมีผล ทำให้ผู้บริหารต้องปรับตัวในการเตรียมบริหาร โครงการใหม่ที่จะมีการใช้ความรู้เฉพาะ ด้าน (Expertise) และเทคโนโลยีให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ในกรณีที่มียงบประมาณเกินดุลย์ ฝ่ายบริหารจะต้องพิจารณาและตัดสินใจโดยการแบ่งงบประมาณส่วนที่เกินดุลย์นี้ให้ กระจายไปในทุกหน่วยงานย่อยเพื่อให้เกิดผลต่อกิจกรรมของหน่วยงานย่อยต่างๆ ใน ขณะเดียวกันอาจจะใช้งบประมาณส่วนที่เกินดุลย์นี้ไปในรูปแบบของการเพิ่ม ผลประโยชน์ตอบแทนประเภทสวัสดิการแก่ข้าราชการและพนักงานขององค์กรนั้นๆ

สมมุติฐานการตัดสินใจด้านการงบประมาณที่กล่าวมาข้างต้นได้มีส่วนทำให้การ วิเคราะห์ที่เรียกว่า Instrumentalism in the budgetary process (การวิเคราะห์งบประมาณที่ เน้นเฉพาะงบประมาณที่เพิ่มขึ้น) มีอิทธิพลหรือได้รับการยอมรับตลอดมา ยังมีการใช้ ระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Annual Budget) ที่ต้องเร่งให้มีการเบิกจ่ายภายใน 1 ปี มากเท่าใด สมมุติฐานและระบบการตัดสินใจตามระบบที่กล่าวมาก็ดูเหมือนว่าจะเป็น แนวทางที่ถูกต้องและปฏิบัติได้ (Practical) มากยิ่งขึ้น เหตุนี้ในกรณีของท้องถิ่น(หรือ แม้แต่ระดับชาติ)ที่มีระยะเวลาของวงจรงบประมาณที่มีลักษณะเป็น “แผนระยะสั้น” นั้น เมื่อรวมกับงบประมาณสำหรับท้องถิ่นที่เป็นเงินอุดหนุนเป็นองค์ประกอบสำคัญนั้นทำ ให้วิธีการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้อยู่บนพื้นฐานของ แผนพัฒนาท้องถิ่นเท่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะแผนงาน แผน และโครงการระยะยาวมิได้ รับความสำคัญและเป็นตัวนำในการจัดทำงบประมาณเท่าที่ควร

**ปัญหาของงบประมาณสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นและความจำเป็นที่จะต้องทบทวน**

1. ปัญหาทั่วไปในทางปฏิบัติของการงบประมาณท้องถิ่น ในเชิงนโยบายการบริหารงบประมาณนั้นผู้บริหารท้องถิ่นจะกล่าวโดยรวมน่าว่า “ในการบริหารงบประมาณ รายจ่ายประจำปีและงบอุดหนุน จะต้องพิจารณางบประมาณตามความเหมาะสมของ โครงการ ตามความ จำเป็นเร่งด่วน เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของทางราชการและการ

บริการพี่น้องประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน” แต่ในทางปฏิบัติการเสนองบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเสนอผ่านสภาท้องถิ่น โดยจะต้องเสนอเป็นข้อบัญญัติเข้าสภาให้สภาเป็นผู้เห็นชอบ งบประมาณของส่วนต่าง ๆ ก่อนจะเข้าข้อบัญญัติจะต้องมีการแปรญัตติในสภา การแปรญัตตินั้น สภามีอำนาจตัดงบประมาณของแต่ละส่วนลงได้ตามเหมาะสมและความจำเป็น กล่าวคือ การวิเคราะห์ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละส่วน แต่ในทางปฏิบัติจะยึดงบประมาณของปีที่ผ่านมาเป็นหลัก เรียกว่าการวิเคราะห์แบบต่อยอดหรือ Incremental Analysis ซึ่งงบประมาณของแต่ละปีจะถูกแบ่งพิจารณาเป็น เปอร์เซนต์ ตามความจำเป็นของแต่ละหมวดหมู่ ถ้าแต่ละส่วนงานจะของงบประมาณเพิ่มในปีถัดไป ต้องแสดงว่ามีเหมาะสมตามสถานะเศรษฐกิจในปีนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้นๆ กลุ่มผู้มีอิทธิพลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทต่อการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นมาก กล่าวได้ว่าจะมีตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ ไปจนถึงกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งก็คือ ผู้รับเหมาก่อสร้าง ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลในการต่อรองของงบประมาณจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ถึงกับบางครั้งคณะผู้บริหารไม่กล้าเร่งรัดการทำงานเนื่องจากการต่อรองไม่สำเร็จ ดังนั้นในบางครั้งก็ทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากงบประมาณประจำปีนั้นเท่าที่ควร ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงแรงกดดันให้บริการประชาชนเพื่อผลทางคะแนนเสียงจากนักการเมืองระดับชาติ

ในปัจจุบัน ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ พื้นที่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดในบางพื้นที่เขตการพัฒนาทับซ้อนกัน จึงเกิดความสับสนค่อนข้างมาก ทำให้การบริหารงบประมาณไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเป็นธรรมได้ เนื่องจากเขตที่ทับซ้อนไม่มีผู้รับผิดชอบ ปัญหาบางกรณี เช่น หมู่บ้านที่มีพื้นที่ส่วนหนึ่งอยู่ในเขตเทศบาลอีกส่วนหนึ่งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมู่บ้านนี้จึงมีทั้งสมาชิกเทศบาลและสมาชิก อบต. จึงเกิดปัญหาคือประชาชนได้รับประโยชน์ไม่เท่ากัน มีตัวอย่าง เช่น มีจำนวนครัวเรือน 150 หลังคาเรือน อยู่ในเขตเทศบาล 140 หลังคาเรือน อยู่ในเขต อบต. 10 หลังคาเรือน แต่มีสมาชิกสภา อบต. ได้ 2 คนเท่ากับหมู่บ้านขนาดใหญ่ และงบประมาณก็ได้รับการสนับสนุนเท่ากัน เป็นต้น



จากการตรวจสอบคำร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งถึง คณะกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกแทนราษฎร เมื่อต้นปีงบประมาณ 2553 ได้พบว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังได้ก่อให้เกิดปัญหาการบริหารเพิ่มขึ้น คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารกันในลักษณะของครอบครัว กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นกรณี องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) องค์กรการบริหารส่วนตำบล(อบต.)หรือ เทศบาล การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการหรือลูกจ้างประจำ ส่วนมากได้มาจากญาติ หรือคนใกล้ชิดของ ปลัด ของนายกฯ และคณะผู้บริหาร ทั้งนี้เนื่องจากมีอำนาจเปิดกรอบอัตรากำลังรองรับ ตำแหน่งต่างๆ ได้ถึงแม้จะมีการเปิดรับสมัครสอบแข่งขัน แต่นักคนที่ได้รับการคัดเลือก ผ่านการสอบก็ยังเป็นญาติของผู้มีอำนาจอยู่ใน อบต. อบจ. เทศบาลนั้นๆ เป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่หรือการทำงานของคณะผู้บริหารไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจาก ข้าราชการส่วนใหญ่เป็นคนของคณะผู้บริหาร ไม่มีใครที่จะคานอำนาจของผู้บริหาร ได้ จึงทำให้เกิดการ คอรัปชั่น หรือเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนมาโดยตลอด นอกจากนี้ กฎเกณฑ์ที่เป็นข้อเสนอแนะจาก ก.พ.ร. คือการย้ายข้าราชการท้องถิ่นที่ต้องมีการยินยอม ทั้งฝ่ายที่ “ให้”และฝ่ายที่ “รับ” ยิ่งทำให้ขาดทั้งความเป็นธรรมและประสิทธิภาพในการ บริหาร การสับเปลี่ยนหมุนเวียนและการสอบเลื่อนตำแหน่ง เช่นในอดีตหมดไป แม้ใน ปีงบประมาณ 2553 นี้ก็ยังมีรายงานว่าหลายๆองค์กรปกครองท้องถิ่นมีคนลี้ภัยใน ขณะที่ยังมีตำแหน่งระดับบริหารว่างอยู่ เพราะผู้บริหาร (นายกฯ) ไม่เสนอขอหรือ แต่งตั้ง

2. ปัญหาจากระบบงบประมาณจังหวัดที่กระทบต่อการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณจังหวัดเป็นงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรผ่านผู้ว่าราชการ จังหวัดโดยมีกรอบความคิดคือ “งบประมาณจังหวัด อยู่ในแผนงานบริหารจังหวัด มี วัตถุประสงค์เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามศักยภาพของ พื้นที่และความต้องการของประชาชน” ซึ่งได้ทำให้เกิดความเห็นต่างๆกันคือ (ก) สนับสนุน (ข) ได้แย้ง (ค) ข้อสังเกต (ง) ข้อพิจารณาความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

ก) งบประมาณจังหวัด น่าจะเป็นงบประมาณรายจ่ายเพื่ออุดหนุนให้สำหรับ การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำไม่ได้หรือไม่ได้ทำ ทั้งนี้เกิดจากสมมุติฐานและ

เชื่อมั่นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเข้าใจภารกิจของจังหวัดได้ดี งบประมาณนี้จึงเหมาะสม (*ความเห็นสนับสนุน*)

ข) งบประมาณจังหวัดมี 5 ยุทธศาสตร์เหมือนกันทุกจังหวัด ซึ่งคงจะมีตัวชี้วัดเหมือนกัน จึงน่าจะมีคำถามเกิดขึ้นว่าในเมื่อพื้นที่ความเจริญและอาชีพของประชาชนไม่เหมือนกันแต่ใช้ยุทธศาสตร์ในการตั้งงบประมาณแบบเดียวกัน (Single Model) ดังนั้น คงจะทำให้งานแต่ละยุทธศาสตร์ซ้ำกัน และในทางปฏิบัติจะอย่างไร อาทิเช่น เรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจหรือแก้ไขความยากจนก็เอาเรื่องฝ่ายหลวงไปใส่ หรือมีการสร้างตึกหรืออาคารที่ทำการใหม่ๆ ก็อ้างว่าอยู่ในด้านการพัฒนาสังคมได้ รวมถึงคำถามว่าภารกิจนี้เป็นของท้องถิ่นอยู่แล้วใช่หรือไม่? (*ความเห็นโต้แย้ง*)

ค) ถ้าพิจารณาความจำเป็น (Need) ของประชาชนในจังหวัดแล้ว การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการนี้ (ถ้ามีจุดมุ่งหมายเพื่ออุดหนุนให้) ต้องอยู่ในแผนของหน่วยงานที่รับผิดชอบจริงๆ ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช่หรือไม่? หรือถ้าเป็นแผนจังหวัดต้องยกเลิกการใช้รูปแบบที่มียุทธศาสตร์เดียวกัน แต่ขอให้ข้อสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีองค์กรให้ทำงานอย่างแท้จริง การให้ระบบงบประมาณจังหวัดลักษณะนี้จะเป็นเพียงการนำตัวเลขไปใส่ส่วนที่คาดว่าจะมีซึ่งอาจไม่ใช่ *งานที่เป็นความจำเป็น (Need) ของประชาชนจริงๆ* จึงแก้ปัญหาอะไรหรือกระตุ้นให้เกิดผลการพัฒนาหรือการจ้างงานอะไรจริงๆ ไม่ได้ และเมื่อไม่มีความชัดเจนในระดับจังหวัด ก็ย่อมส่งผลที่ผิดพลาดถึงระดับกลุ่มจังหวัด (ในปัจจุบันได้กำหนดกำหนดไว้ 18 กลุ่ม) ด้วย

ง) งบประมาณตามแผนงานบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ หลายงานมิได้เป็นไปตามแผน แต่เป็นการดึงหรือตัดตอนงานของส่วนอื่นๆ มาจึงมีลักษณะเป็นงบประมาณรวมศูนย์ (Top-down Budgeting) ซึ่งจะสวนทางกับแผนงานส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองและจะไม่เพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรทรัพยากร และการที่ไม่มีกลไกการประเมินผลงบประมาณของจังหวัดจึงมีคำถามว่าจะเกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ (Cost- Efficiency) ตามหลักการของระบบงบประมาณที่ดีได้หรือไม่?





กล่าวโดยสรุป การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ นั้น ในขณะนี้ยังไม่มีผลดีที่ประจักษ์ในเชิงเปรียบเทียบ และผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมในเชิงระบบดังนี้

1. การให้งบประมาณจังหวัดเพิ่มตามระบบนี้เป็นการผลักดันการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการ จังหวัดตามแนวทาง “ทำตามคำสั่ง” หรือสนองนโยบายให้เสร็จมากกว่า จะบริหารพร้อมกับทบทวนการปฏิบัติหน้าที่และการแสดงความรับผิดชอบ (Accountability) ตามระบบการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานส่วนภูมิภาคของกระทรวง อื่นๆ ที่มีได้ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยที่งบประมาณจังหวัดรวมหรือถูกดึงเข้าไป เกี่ยวข้อง

2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 นั้นมีสาระเป็นการส่งเสริมการบริหารแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเพราะมีผู้ ควบคุมและประเมินผลการบริหาร (รวมทั้งการพิจารณาให้เงินรางวัลหรือโบนัสแก่ ข้าราชการ) คือคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการหรือ ก.พร. ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่บกพร่องหลายประการ ดังตัวอย่างกรณีการต้องทำความตกลง ให้บริการ (Public Service Agreement) ของผู้ว่าราชการจังหวัด (ตามแนวคิดของ ก.พร.) ก็คือหลักของระบบราชการซึ่งมีกฎและระเบียบต่างๆ เพื่อควบคุมการบริหารอยู่ แล้ว (การทำข้อตกลงการให้บริการก็เป็นการนำระบบบริหารตามสัญญา (Contracte) ของ ฝรั่งเศสที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างการบริหารและเป้าหมายต่างกับระบบราชการมา ใช้)

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการทางการงบประมาณของท้องถิ่นที่บกพร่องจนถูก ฝ่ายการเมืองแทรกแซงได้ก็ดี การเร่งใช้งบประมาณให้หมดภายในปีงบประมาณตาม แผนปฏิบัติในปีงบประมาณเก่าก็ดี รวมทั้งเกิดระบบงบประมาณจังหวัดเพื่อช่วยการ พัฒนาใน “พื้นที่” ซึ่งเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดี ล้วนแต่เกิดจาก ปัญหาจากการที่เลือกใช้ระบบงบประมาณที่ขาดความสัมพันธ์กับแผน แผนงาน โครงการที่ได้มีการวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อต้นทุน (ไม่ใช่ KPI) แล้ว ทั้งสิ้น ซึ่งระบบงบประมาณที่จะแก้ปัญหาได้คือระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

(PPB หรือ Program Budget ) เพราะกลไกของระบบ PPB นี้ประกอบด้วยการจัดทำ โครงสร้างแผนงาน การจัดทำแผนงานบริหารที่ต้องใช้งบประมาณให้มีความสัมพันธ์กัน อย่างครบถ้วนทั้งงบทำการและงบลงทุน ดังนั้นแผนการใช้จ่ายบางอย่างเช่น เงิน สงเคราะห์คนชรา (ที่อาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) ก็ต้องกำหนดไว้ในแผนการใช้จ่ายที่ จัดเจนพร้อมๆกับแสดงความเป็นระยะยาวด้วย ความสอดคล้องกับแผนและ แผนงานตามระบบ PPB จึงถูกต้องกว่าสำหรับการวางแผนบริหารท้องถิ่น และจะทำให้ ไม่ต้องแยกตั้งงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดดังที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันด้วย เพราะระบบ PPB จะทำให้เกิดการรวมแผนพัฒนาและลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่มี เป้าหมายเดียวกันได้

#### บรรณานุกรม

- คณะกรรมการการงบประมาณ วุฒิสภา (2547) **“เอกสารประกอบการชี้แจงแผนงาน / โครงการยุทธศาสตร์การพัฒนา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ด้านเศรษฐกิจและ สังคม)”**
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 ราช กิจจานุเบกษา เล่มที่ 117 ตอนที่ 21 ก. ลงวันที่ 17 มีนาคม 2543
- วิชัย พันธุ์โกคา (2541) **“ความสอดคล้องของแผนงานกับแผนเงิน”** เอกสารประกอบการ สัมมนาเรื่อง Financial Control in a Democracy สำนักงานเลขาธิการ สภา ผู้แทนราษฎร.
- สถาบันพระปกเกล้า **“ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ....”** เอกสาร ประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา. ประจำปีงบประมาณ 2006
- สำนักงานประมาณ (2544) บทสรุปสำหรับผู้บริหาร **“การจัดทำงบประมาณที่ มุ่งเน้นผลงาน”**
- หควณ 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



- 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

การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลเมืองชุมแพ<sup>1</sup>  
A SUCCESSFUL HOUSING WELFARE SCHEMES OF CHUMPAE MUNICIPALITY

สมเกียรติ คีบุญมี ณ ชุมแพ<sup>2</sup>

ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวุธ<sup>3</sup>

บทคัดย่อ

การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน เป็นภารกิจที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลเมืองชุมแพ จึงได้มีการดำเนินโครงการสร้างความมั่นคงจนได้รับการคัดเลือกจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้เป็นแบบอย่างที่ดี การดำเนินการดังกล่าวเริ่มต้นด้วยการสร้างความเข้าใจร่วมของประชาชนอันนำไปสู่การร่วมกันออมของประชาชนเพื่อเป็นการสร้างค่าน้ำเชื่อถือในการกู้เงินจากสถาบันการเงิน อันนำไปสู่การตัดสินใจเลือกที่ดินวางแปลนบ้านและนำไปสู่กระบวนการพัฒนาร่วมกัน 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.

<sup>1</sup> ในบทความนี้ใช้ hermeneutics หรือศาสตร์แห่งการตีความที่รวมทั้งการตีความทางตรง (de no ta tim) และการตีความทางอ้อม (cornotatim)

<sup>2</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์ รองคณบดีฝ่ายวิชาการ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น



คำสำคัญ: การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย

Keyword: A Successful Housing Welfare Schemes

### ความเป็นมาและความสำคัญ

ปัจจัยพื้นฐานที่มีความจำเป็นและสำคัญสำหรับมนุษย์คือ ที่อยู่อาศัย เพราะไม่เพียงแต่เป็นสถานที่ที่ใช้เป็นที่อาศัย หลบแดด หลบฝนและมีอาณาบริเวณต่าง ๆ เท่านั้น แต่ที่อยู่อาศัยมีความหมายครอบคลุมไปถึงการใช้ชีวิตร่วมกัน และเป็นแหล่งที่รวมชีวิตจิตใจของสมาชิกทุกคนในครอบครัวและชุมชนนั้น ๆ ที่อยู่อาศัยนอกจากจะช่วยให้ครอบครัวมีความมั่นคงแล้ว ยังช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้นด้วย การมีที่อยู่อาศัย สำหรับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่ประเด็นที่น่าห่วงใย แต่สำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย เป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่มีรายได้น้อยในเขตเมือง ซึ่งมักจะอาศัยอยู่ในพื้นที่แคบ ๆ ในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง หรือจะต้องมีการบุกรุกที่สาธารณะ ต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปที่เรียกว่า “ชุมชนแออัด” หรือบางครั้งเรียกว่า “ชุมชนบุกรุก” หรือ “ชุมชนบุกเบ็ก” (ปารีสสา กาญจนกุล และปิยะฉัตร ใหม่แก้ว, 2552)

ชุมชนแออัด หรือ ชุมชนบุกเบ็ก เป็นบ่อเกิดของปัญหาสิ่งแวดล้อมในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นความสกปรกตามทางเท้า หรือบริเวณบ้านในชุมชน มีทัศนวิสัยที่ไม่สวยงาม มลภาวะเป็นพิษจากยานพาหนะต่าง ๆ ทำให้อากาศเสีย มีฝุ่นละอองมาก ไม่มีการบำบัดน้ำเสียที่ดี ทำให้น้ำในแม่น้ำลำคลองเน่าเสีย ผสมกับการจัดการขยะที่ไม่มีประสิทธิภาพ การจัดการ และการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดไม่เพียงแต่เป็นการจัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัย หรือมี “บ้าน” เท่านั้น แต่ยังเป็นการจัดการกับสิ่งแวดล้อมอีกทางหนึ่งด้วย นั่นคือ ที่อยู่อาศัย รวมทั้งที่เป็นสิ่งก่อสร้าง ที่อยู่อาศัยที่เป็นโครงสร้างที่จับต้องได้ (house) หรือรูปธรรม และที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ที่อยู่อาศัย (home) ซึ่งเป็นนามธรรม

ในทำนองเดียวกันกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในอำเภอชุมแพ ซึ่งเป็นอำเภอที่มีขนาดใหญ่รองจากอำเภอเมือง ของจังหวัดขอนแก่นเท่านั้น มีการแบ่งการปกครองออกเป็น 12 ตำบล 150 หมู่บ้าน มีพื้นที่ติดต่อกับอำเภอใกล้เคียงหลายอำเภอ ทำให้ชุมแพกลายเป็น

วารสารการบริหารท้องถิ่น

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (เมษายน - มิถุนายน 2552)

ศูนย์กลางทางธุรกิจและอุตสาหกรรม มีการหมุนเวียนทางการเงินในแต่ละวันค่อนข้างสูง มีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก จนถึงขนาดใหญ่หลายแห่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตรกรรม โดยใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น เช่น โรงสีข้าว โรงงานมันเส้น และมันอัดเม็ด โรงงานทอกระสอบ โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าและรองเท้า เป็นต้น การมีโรงงานต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานที่อยู่ในชนบท ได้มีการเคลื่อนย้ายเข้าสู่ตัวเมืองหรือในเขตเทศบาลมากขึ้น ทั้งในลักษณะของการเช่าบ้าน และเข้าไปสร้างบ้านบนที่ดินว่างเปล่าซึ่งมักจะเป็นที่ราชพัสดุ ทำให้เกิดชุมชนต่าง ๆ ขึ้นมาถึง 25 ชุมชน จำนวนประชากร 10,400 คน (เทศบาลชุมแพ, 2551) โดยที่ประชาชนในชุมชนมีความเป็นอยู่แออัด ทุรคโศร และประชาชนไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยมาตรการในการเสริมสร้างให้ประชาชนมีความมั่นคงในการอยู่อาศัย จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ (พัลลภ กฤตผานวัช, 2550; กุณกาลทิพย์ พาณิชภักดิ์, 2550)

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เทศบาลเมืองชุมแพ จึงได้ประสานงานและร่วมมือกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ในการดำเนินโครงการ “บ้านมั่นคง” โดยเริ่มโครงการฯ ตั้งแต่ ปี 2547 จนถึงปัจจุบัน ผลการดำเนินโครงการดังกล่าวนี้สามารถสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนในชุมชนแออัดของเทศบาลเมืองชุมแพได้จำนวนทั้งสิ้น 1,777 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 กันยายน 2552) จากจำนวนครัวเรือนที่มาลงทะเบียนผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในปี พ.ศ.2548 จำนวนทั้งสิ้น 2,700 ครัวเรือน รวมทั้งก่อให้เกิดสวัสดิการชุมชนขึ้นโดยตัวของชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงได้คัดเลือกให้เทศบาลเมืองชุมแพเป็นตัวแทนของโครงการบ้านมั่นคงทั่วประเทศในการนำเสนอกระบวนการจัดทำโครงการบ้านมั่นคงสู่สาธารณชน ผ่านทางสถานีโทรทัศน์ และถือว่าโครงการบ้านมั่นคงของเทศบาลเมืองชุมแพ ไม่ได้มองเฉพาะเรื่องการสร้างบ้านให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่โครงการนี้เป็นการสร้างชุมชนอย่างบูรณาการจากทุกภาคส่วนขององค์กรในท้องถิ่น รวมทั้งเป็นการพัฒนาคนอันเป็นทุนสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นอีกด้วย การได้รวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งปัจจัยหลักของความสำเร็จ (Key success factor) ซึ่งถือเป็นองค์ความรู้ที่สำคัญขององค์กรเพื่อนำไปถ่ายทอดและแลกเปลี่ยน จึงเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของบทความนี้



พัฒนาการของการดำเนินงานบ้านมั่นคงของเทศบาลเมืองชุมแพ

เมื่อก่อนเมืองชุมแพเป็นเมืองเล็กๆ เป็นทางผ่านไปจังหวัดเลย หล่มสัก เพชรบูรณ์ ไปภาคเหนือ ในช่วงปี 2521 เกิดความแห้งแล้งในภาคเกษตรทั่วทั้งอีสาน ผู้คนลี้ภัยเข้ามาหางานทำ มาหาแหล่งประกอบอาชีพใหม่มารับจ้าง หาที่ค้าขายในตลาด ในเมือง ในช่วงนี้มีผู้คนย้ายมาจากต่างพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นต่างอำเภอของขอนแก่น ชัยภูมิ ศรีสะเกษ และจังหวัดอื่นๆ อีกหลายแห่ง เริ่มจากมีหมู่เพื่อนพ้องมาก่อนแล้วชักชวนตามกันมา คนจนต่างลี้ภัยเข้ามาสู่เมืองชุมแพ ด้วยหวังว่าชีวิตและครอบครัวจะดีขึ้น เมื่อยังไม่มียุทธศาสตร์ไม่ได้ก็ต้องมองหาบ้านเช่าราคาถูกหรือเมื่อเห็นที่ว่างรกร้าง ก็ช่วยกันถากถาง เผาให้โล่งเตียน ปลูกเพิงพอสายได้ เริ่มจากคนแรก ต่อมาก็มีหมู่เพื่อนและคนอื่นๆ มาอยู่ร่วมกันขยายไปเรื่อยๆ จนแน่นเต็มพื้นที่ ประกอบกับความเจริญด้านวัตถุอย่างรวดเร็วในโลกยุคโลกาภิวัตน์ส่งผลให้เกิดความทันสมัยขึ้นตามไปด้วย แต่เป็นความทันสมัยที่ไม่พัฒนา ประกอบกับประเทศไทยเริ่มปรับเปลี่ยนตัวเองจากประเทศเกษตรกรรมเป็นประเทศอุตสาหกรรมแรงงานหรือคนในชนบทก็แสวงหาความทันสมัย สังคมชนบทจึงเปลี่ยนไป ความต้องการใช้เงินตรามีมากขึ้น การดิ้นรนเพื่อหาสิ่งอำนวยความสะดวกเข้ามาปรนเปรอในชีวิตมีมากส่งผลให้การดำรงชีวิตแบบเกษตรกรรมในชนบทไม่สามารถดำเนินต่อไปได้แล้ว การอพยพเข้ามาสู่เมืองใหญ่หรือในเขตเจริญจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ สิ่งก็ตามมาก็คือ ปัญหาเรื่องที่พักอาศัย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีไม่เพียงพอ การเคลื่อนตัวของคนในชนบทมีอย่างต่อเนื่องและเพิ่มขึ้นทุกทีไม่มีทีท่าว่าจะลดลง ทำให้การจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับสถานการณ์ดังกล่าวไม่ทันทำให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ที่อยู่อาศัย การบุกรุกที่สาธารณะ และที่รกร้างขยายตัวอย่างรวดเร็ว

ประกอบกับในช่วงปี 2530 เศรษฐกิจของประเทศไทยดีขึ้น รายได้จากพืชผลการเกษตร การค้าขาย รายได้จากพืชผลการเกษตร การค้าขาย ขยายตัวรวดเร็ว ผู้คนมีเงินจับจ่ายใช้สอยเพิ่มมากขึ้น มีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น ชุมแพจึงกลายเป็นเมืองค้าขายอะไหล่รถยนต์ เครื่องจักรการเกษตร เป็นศูนย์กลางตลาดขายส่งพืชผักผลไม้ สินค้าอุปโภคบริโภคพูดได้ว่าตลาดเมืองชุมแพไม่มีวันหลับ ค้าขายกันทั้งวันทั้งคืนในช่วงปี 2530 นี้ จึงมีผู้คนจากทั่วสารทิศเข้ามาทำมาหากินในเมืองชุมแพ บางคนเช่าบ้านอยู่ เป็นห้องแถวไม้เล็กๆ ต่อมาเจ้าของบ้านเช่าหรือบ้านเพื่อสร้างตึก ทำให้ค่าเช่าแพงขึ้น ชาวบ้านไม่มีเงินจ่าย จึงบุกรุกที่ดินว่างเพิ่มขึ้นอีก

วารสารการบริหารท้องถิ่น

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (เมษายน - มิถุนายน 2552)

จากการเห็นความเดือดร้อนดังกล่าว เทศบาลและประชาชนจึงได้ไปศึกษาดูงาน การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในที่ต่าง ๆ ทั้งเทศบาลนครขอนแก่น และจังหวัดร้อยเอ็ด และ นำองค์ความรู้ที่ได้รับนั้นมาจัดกระบวนการประชาคมร่วมกันกับประชาชนที่อาศัยในชุมชน ต่าง ๆ ในเขตเทศบาลเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา จากเวทีประชาคมส่งผลให้เกิด เครือข่ายชุมชนเมืองชุมแพขึ้น รวมเป็น 6 เครือข่ายรวมกัน เกิดอาสาสมัครทำงานเพื่อชุมชน เพื่อทำหน้าที่ในการสำรวจเก็บข้อมูลครัวเรือน มีการจัดทำผังชุมชนเดิม มีการประชุมกันเอง ในชุมชนกันบ่อยขึ้น ภายใต้นโยบายร่วมกันของชุมชน

ประกอบกับในปี พ.ศ. 2547 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หรือ พอช. ได้เข้ามา ประสานงานกับนายกเทศมนตรีเมืองชุมแพ บอกเล่าถึงนโยบายบ้านมั่นคง ว่าเป็นนโยบายที่ มุ่งสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนและเป็นการพัฒนาเทศบาลอย่างบูรณาการ โดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาและขณะเดียวกัน เทศบาลเองก็รู้มาโดยตลอดว่า มี ประชาชนนุกรุกที่หลวง แต่ก็ไม่มีแนวทางในการจัดการ ถ้าจะใช้มาตรการขับไล่ก็ไม่รู้ว่าจะ ให้ประชาชนไปอยู่ที่ไหน บางกลุ่มอยู่มาไม่น้อยกว่า 30-40 ปี เมื่อเทศบาลได้รับทราบ แนวคิดของโครงการบ้านมั่นคง เทศบาลจึงเห็นช่องทางในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยคนจน เทศบาลเมืองชุมแพ

การดำเนินการของเทศบาลเริ่มต้นด้วยการลงทะเบียนคนจน (เกณฑ์คนจนเป็นผู้มี รายได้น้อยกว่า 15,000 บาท/ครัวเรือน/ปี) โดยการประกาศ ประชาสัมพันธ์ให้คนจนที่ไม่มีที่ อยู่อาศัย ผู้บุกรุกครอบครองบ้านเช่า บ้านทรุดโทรม ครอบครองขาย มีเชย มีสระไถ่อยู่ในบ้าน หลังเดียว มาลงทะเบียนคนจนประเภทไม่มีที่อยู่อาศัย ในช่วงนั้นมีคนมาลงทะเบียนราว 1,000 คน จากนั้นเทศบาลได้ร่วมกันกับเจ้าหน้าที่จาก พอช. ในการจัดประชุมเพื่อสร้างความ เข้าใจร่วมกับประชาชนในชุมชน ว่า การที่จะมีบ้านนั้น ประชาชนต้องช่วยตนเองเบื้องต้น ก่อน และเน้นให้ประชาชนผู้ใดที่ประสงค์จะมีบ้านมั่นคง จะต้องรวมกลุ่มกันและมีการออมทรัพย์ร่วมกัน จากนั้นก็ได้มีการสำรวจข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ว่า กลุ่มใดที่ต้องการการช่วยเหลือ โดยด่วน และในช่วงเวลานั้นพบว่า ร้อยละ 80 เป็นกลุ่มบ้านเช่า ที่เหลือจะเป็นกลุ่มที่มีการบุกรุกที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งอยู่ในเขตชุมชน 2 ชุมชน คือ ชุมชนสว่างแจ้งศรีและแจ้งสว่าง พัฒนา

การรวมกลุ่มการออมเพื่อสร้างบ้าน วันที่ 1 กันยายน 2547 ประชาชนในชุมชนจึง ได้เริ่มรวมกลุ่มหลวมๆ เพื่อจัดการเรื่องออมทรัพย์ ในช่วงแรกมีหลายกลุ่มมาก แต่ก็ต้อง





หยุดชะงักไป เพราะไม่ใช่คนที่เดือดร้อนจริง ไม่มีความเข้มแข็งในกลุ่มไม่เกิดพลังศรัทธา ในการดำเนินการให้ต่อเนื่อง ซึ่งในการรวมกลุ่มออมทรัพย์นั้น ได้กำหนดให้มีการออม 3 รูปแบบ คือ 1) ออมสัปดาห์ละ 100 บาท สำหรับปลดหนี้ 2) ออมวันละ 20 บาท เพื่อที่อยู่อาศัย และ 3) ออมวันละบาท ไว้เป็นสวัสดิการชุมชน

การจัดการกับเงินออม เงิน 20 บาท หรือ 100 บาท สำหรับใครบางคนแล้วไม่ได้มีค่า มีความหมายนัก แต่สำหรับคนจนแล้ว เงินจำนวนนี้มีค่ายิ่งนัก การจัดการกับเงินก่อนนี้จึงต้องอาศัยความไว้วางใจกัน เชื่อใจกัน การเก็บเงินในคนกลุ่มใหญ่ จึงไม่คล่องตัว จึงแบ่งเป็นกลุ่มย่อยเล็กๆ ตามเครือญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง และให้กลุ่มย่อยหาผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บเงิน เปิดบัญชีธนาคารวิธีนี้จะทำให้คนรู้จักกันและไว้วางใจกัน เมื่อเก็บเงินได้แล้วก็นำฝากธนาคาร ผู้รับผิดชอบก็จะแสดงหลักฐานให้สมาชิกรับทราบตลอด

ถึงแม้ว่าชุมชนสว่างแสงศรี จะได้รับเลือกให้เป็นชุมชนแรกที่สร้างบ้านมั่นคง มีการออมรายวัน วันละ 20 บาท มีสมาชิกเข้าร่วมขบวนการถึง 65 คน รวมกลุ่มออมเงินจนเกือบจะได้ระบบสาธารณูปโภคแล้ว แต่เกิดความไม่ไว้วางใจกัน กลัวเสียผลประโยชน์ สุดท้ายกลุ่มก็แตก กลับไปมีชีวิตเช่นเดิม จนถึงปี 2549 จึงมีการรวมกลุ่มใหม่ เป็นคนรุ่นใหม่ทั้งหมด เริ่มจาก 7 คน และทั้ง 7 คน ก็เป็นคณะกรรมการชุมชน ในเวลานั้น บ้านมั่นคงชุมชนร่มเย็นเริ่มก่อสร้างแล้ว ทั้ง 7 คน จึงเกิดความมั่นใจในโครงการบ้านมั่นคง

บทเรียนของชุมชนสว่างแสงศรีในเรื่องความไม่ไว้วางใจ เป็นบทเรียนสำคัญสำหรับเครือข่ายบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ จนชุมชนอื่นๆ ต้องศึกษาและป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นในกลุ่มของตนเอง เมื่อแกนนำรุ่นใหม่เอาใจจริงเอาใจงานก็รู้คหน้า จาก 7 คน ขยายเป็น 10 คน 15 คน และ 22 คน ในที่สุด ชุมชนสว่างแสงศรีซึ่งแต่เดิมไม่เคยได้รับการช่วยเหลือดูแลจากหน่วยงานใดมาก่อนน้ำไฟต้องพุ่งใช้ทางเข้าออกมีคสนิท ชาวบ้านดีใจที่ได้รับการช่วยเหลือ

แม้ว่าจะมีการรวมกลุ่มเพื่อการออมสำหรับการมีบ้าน จากที่มีหลายกลุ่ม บางกลุ่มล้มถอนตัวออกไป จนเหลือ 8 กลุ่ม ที่ยึดโยงกันเหนียวแน่น แต่ก็ยังต้องอาศัยความหนักแน่นของแกนนำต้องตั้งมั่นในเป้าหมายที่จะทำร่วมกัน ต้องนัดพบปะกัน ประชุมชี้แจงให้สมาชิกเข้าใจตรงกันทุกเรื่อง คำถามข้อสงสัยทุกเรื่อง ต้องช่วยกันหาคำตอบ จากคนที่เคยรู้จักกันผิวเผิน ยิ่งพูดคุยกันมาก ก็ยิ่งรู้จักกันมาก เกิดความรักและความห่วงใยกันในหมู่เพื่อน นำสู่การอยู่ร่วมกันอย่างฉันมิตร สนิทชิดเชื้อเช่นญาติพี่น้อง

ในส่วน เทศบาลเมืองชุมแพ มีนโยบายที่จะสนับสนุนให้เกิดกระบวนการทำงานของเครือข่ายบ้านมั่นคง จึงอุดหนุนเงินสมทบให้เท่ากับเงินที่ชาวบ้านออม เพื่อให้เกิดการบริหารเงิน ที่ดีและเป็นกลุ่มเป็นก้อน แต่ละชุมชนไม่ต่างคนต่างยื่นเรื่องขอเงินอุดหนุน แต่จะรวมกันเป็นเครือข่ายบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ เพื่อขอรับเงินอุดหนุนเป็นก้อนเดียว แล้วค่อยมาแบ่งสัดส่วนกันภายหลัง

แต่ในส่วนของการออมเงินเครือข่ายบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ จะแยกการออมไปแต่ละชุมชน เพราะนายกเทศมนตรีได้ให้คำแนะนำว่าถ้าเงินมาออมรวมกัน หากเกิดปัญหาที่จะล้มทั้งระบบ อีกทั้งการบริหารจัดการ การใช้เงินก็ไม่คล่องตัว

เมื่อกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มกันและมีการออมเพื่อสมทบสร้างบ้านแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การหาที่ดินและการออกแบบแปลนบ้าน การหาที่ดินเพื่อนำมาก่อสร้างบ้านให้กับประชาชนผู้เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยไม่ใช่เรื่องง่าย โดยส่วนใหญ่มักจะแก้ปัญหาโดยวิธีการไล่รื้อคนจนให้ออกจากที่ดินเดิม เพื่อให้พื้นที่ของคนจนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง แต่วิธีการเหล่านั้นก็นำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม เทศบาลเมืองชุมแพจึงเริ่มมองจากที่ราชพัสดุที่ยังว่างอยู่ และต้องดูว่าใครเป็นผู้ครอบครองไว้ เช่น โรงเรียน ก็ทำเรื่องขอถ่ายโอนที่ดินจากหน่วยงานที่ครอบครองอยู่ให้กลับไปอยู่ในหน่วยสังกัด คือ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ซึ่งมีหน้าที่ดูแลที่ดินหน่วยราชการทั้งหมด เมื่อได้ที่ดินแล้วการที่ใครจะอยู่ในบริเวณใด ประชาชนจะช่วยกันเลือกและตัดสินใจ

ใครที่ต้องการจะอยู่ในที่ดินผืนใดก็จะจับกลุ่มกัน การเลือกที่อยู่อาศัยใหม่นั้นจะอยู่ใกล้ที่ทำกินเดิม ใกล้โรงเรียน ใกล้ตลาด หรืออยู่ใกล้วัด และดูรายได้ อาชีพประกอบเป็นหลัก แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของประชาชน

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

เมื่อได้ที่ดินแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการจัดผังแปลงบ้าน การเลือกแปลงบ้านที่จะอยู่มีการจัดการหลายแบบ เช่น บ้านร่มเย็น สร้างใหม่ในที่ราชพัสดุ ใช้กระบวนการมีส่วนร่วม



โดยดูจากอาชีพของผู้อยู่อาศัยเป็นหลัก เช่น ใครมีอาชีพค้าขาย ช่างเสริมสวย ช่างเย็บผ้า รับ ซักกรีด จะจัดให้อยู่ด้านหน้าใกล้ถนน อาชีพแม่ค้าพ่อค้าที่ต้องกลับดึก ออกแต่เช้านี้ ให้อยู่ โชนด้านหลัง กลุ่มเครือข่ายก็ให้อยู่ติดๆ กัน ส่วนชุมชนแจ้งสว่างพัฒนาและชุมชนสวนไผ่ สร้างบ้านใหม่ในที่ราชพัสดุ เนื้อที่ 6 ไร่ 2 งาน 56 ตารางวา ส่วนใหญ่มาจากกลุ่มใน หมู่บ้านเช่า และบุกรุกบางส่วน ใช้วิธีจับสลากว่าใครจะอยู่ตรงไหน มีสมาชิก 47 ครัวเรือน

จากนั้นเทศบาล และ พอช. ได้ร่วมกับประชาชนในการประสาน เปรียบเทียบราคา ซื่อที่ดิน ต่อรองการเช่าที่ราชพัสดุ ซึ่งเหลือตารางวาละยี่สิบห้าสตางค์ต่อเดือน มีสัญญาเช่า 30 ปี และเป็นกรรมสิทธิ์เช่าที่ดินได้จนถึงลูกหลาน ซึ่งนับว่าเป็นความมั่นคงยิ่ง

ขั้นตอนต่อไปคือ การออกแบบแปลนบ้าน ชาวบ้านมีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก โดยการ ตัดกระดาษเป็นสี่ ๆ ตามมาตราส่วนจริงแล้วนำมาวางแบบว่าจะเป็นห้องนอน ห้องครัว หรือ ห้องน้ำ ตามที่แต่ละคนต้องการ จากนั้นสถาปนิก พอช. นายช่างเทศบาลเป็นผู้ออกแบบตาม ความต้องการของชาวบ้าน

หลังจากนั้นเทศบาลก็จะนำความต้องการของชาวบ้านไปออกแบบแปลนบ้าน ซึ่งมี ให้เลือก 2-3 แบบ ในเนื้อที่ขนาด 8x10 เมตร หรือ 20 ตารางวา แต่ราคาก่อสร้างจะต่างกัน เริ่มตั้งแต่กู้สินเชื่อในวงเงิน 80,000 – 180,000 บาทต่อหลัง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการของ ชาวบ้าน คำนึงจากเงินออมที่มีอยู่ รายได้เพียงพอต่อการส่งคืนสินเชื่อโดยที่ตัวเองและ ครอบครัวไม่เดือดร้อน

เมื่อเลือกผังและแบบบ้านได้แล้ว ก็ต้องมีการขอสินเชื่อจากสำนักงานพัฒนาองค์กร ชุมชน (พอช.) เมื่อชาวบ้านรวมกลุ่มกันออมเงินเพื่อการสมทบสร้างบ้าน ซึ่งจะออมวันละกี่ บาทขึ้นอยู่กับแบบบ้านอาทิเช่น หากแบบบ้านราคา 150,000 -160,000 บาท ก็ออมวันละ 40 บาทหรือหากจะได้บ้านราคา 180,000 บาท ก็ต้องออม 48 บาท เป็นต้น เพื่อรวมกลุ่มกันออม เงินเพื่อสมทบสร้างบ้านแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การขอสินเชื่อจาก พอช. ซึ่งจะได้ไม่เกินร้อยละ 90 ของวงเงินสร้างบ้านนั้นหมายความว่าชาวบ้านจะต้องออมเงินให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 10 จึงจะขอสินเชื่อได้

เมื่อกู้เงินจาก พอช. ได้แล้วชาวบ้านจะต้องมีการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นการเลือก ซื้อวัสดุ การต่อรองราคาวัสดุ การบริหารจัดการเงินส่วนต่างที่ให้สมาชิกกู้ ซึ่งได้เงินสินเชื่อ จาก พอช. ในอัตราร้อยละ 2 บาท แต่มาปล่อยกู้ร้อยละ 5 การสร้างบ้านช่วงแรกๆ ต้องไปซื้อ วัสดุถึงบ้านไผ่ เพราะที่นั่นมีบ้านมั่นคงขึ้นแล้ว เจ้าของร้านค้ารู้จักเรื่องนี้อยู่ ขณะที่ร้านค้าใน

เมืองชุมแพ ยังมองว่าคนจนเคยอยู่สลัม จะมีปัญญาเอาเงินมาซื้อวัสดุสร้างบ้านได้หรือไม่  
อยากจะขายให้ แต่ตอนนี้เปลี่ยนไปแล้ว เจ้าของร้านค้าเดินเข้าหาชาวบ้านบ้านมั่นคงเอง  
เพราะได้เงินแน่นอน และสร้างบ้านคราวละหลายๆ หลัง การขึ้นบ้านมั่นคงจะขึ้นเป็นเฟส  
ขึ้นอยู่กับเงินเชื่อที่อนุมัติลงมา เช่น 5-10 หลัง ดังนั้นเพื่อให้เกิดการประหยัดในการซื้อวัสดุ  
และการต่อรองราคา ชาวบ้านจะซื้อวัสดุมาในคราวเดียวกัน เพราะช่างจะคำนวณได้ว่า  
ต้องการใช้ในปริมาณเท่าใด

กระบวนการก่อสร้างบ้าน กระบวนการก่อสร้างใช้ช่างชุมชน ซึ่งมีครบวงจร ตั้งแต่  
ช่างปูน ช่างไม้ ช่างไฟ ช่างปูกระเบื้อง ฯลฯ ช่างเหล่านี้นอกจากมีฝีมือตามประสบการณ์ของ  
ตนเองแล้ว ยังได้รับการอบรมเพิ่มเติมจากนักวิชาการจากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ของ  
สถาบันการศึกษาในภาคอีสาน ทำให้ช่างชุมชนมีความรู้เพิ่มเติมขึ้นมาอีก เช่น การถอดแบบ  
ก่อสร้าง การคำนวณวัสดุ หากชุมชนใดไม่มีช่างก็จะมีช่างจากชุมชนอื่นเข้าไปช่วยสร้างบ้าน  
ซึ่งส่งผลให้ความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นของประชาชนต่อไป

นอกจากนั้น คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ยังส่งนักศึกษาไปเรียนรู้กับชุมชนด้วย แต่สิ่ง  
ที่เป็นความท้าทายในการออกแบบบ้านและก่อสร้างบ้านในโครงการบ้านมั่นคง คือ หากการ  
ก่อสร้างจะต้องมีการจัดผังให้ถูกต้องตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร ต้องเว้นหน้าหลัง อย่างน้อย  
1 เมตร เว้นข้างอีก 1 เมตร ถ้าจัดผังแบบนี้ คำนวณเทียบพื้นที่และจำนวนครัวเรือนแล้ว จะ  
เหลือแค่ช่องแคบๆ แล้วชาวบ้านจะอยู่อย่างไร การก่อสร้างบ้านมั่นคงจึงต้องมีการเจรจากับ  
นายช่างเทศบาล โครงการบ้านมั่นคงกำลังพัฒนาปรับปรุงสลัมให้กลายเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย  
ที่สวยงาม น่าอยู่

นอกจากนี้ พอช. ยังได้มีการสนับสนุนงบประมาณอุปโภค สำหรับทำถนน เดินเสาไฟ  
เดินท่อระบายน้ำ ท่อประปา สร้างศูนย์การเรียนรู้ชุมชน เมื่อระบบสาธารณูปโภคลงในพื้นที่  
บ้านมั่นคง เกิดการแก้ไขปัญหาระบบสาธารณูปโภค แหล่งมั่วสุม จากที่เคยอยู่อย่างมิดชิด ไฟสว่าง  
ทำให้ผู้ค้าต้องย้ายที่ออกไป ชื้อชุมชนสว่างแสงศรี จึงมีที่มาจากรังนี้

บางชุมชนเช่นสวนไผ่ งบประมาณอุปโภคที่ได้จาก พอช. ไม่เพียงพอ เนื่องจากต้องถม  
ที่ด้วย จึงนำเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการเมืองเพื่อปรึกษาหารือ จนได้รับงบประมาณสนับสนุน  
เพิ่มเติมจากเทศบาล

#### การบริหารจัดการโครงการบ้านมั่นคง

เทศบาลเมืองชุมแพได้เริ่มโครงการบ้านมั่นคงสว่างแสงศรีขึ้นเป็นแห่งแรก ซึ่งเป็นชุมชนที่มีปัญหาเร่งด่วน คือ บุกรุกที่ดินราชพัสดุอยู่อาศัยมาเกือบ 30 ปี มีถึง 65 ครัวเรือน ในขณะนั้นเนื่องจากเป็นโครงการนำร่องรูปแบบการดำเนินการจึงยังไม่มีคณะกรรมการเมือง จนกระทั่งโครงการได้ดำเนินการก่อสร้างสาธารณูปโภคเรียบร้อยแล้วจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพขึ้น ตามประกาศเทศบาลเมืองชุมแพที่ 134/2547 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2547 ซึ่งในประกาศดังกล่าวจะประกอบไปด้วยคณะกรรมการเมือง 32 คน คณะอนุกรรมการเมือง 5 คน ผู้ประสานงานจำนวน 75 คน

คณะกรรมการตามประกาศได้มีการขับเคลื่อนโดยมีการประชุมคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาเรื่องต่างๆ ในการทำงานตามโครงการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ โดยมีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้รับผิดชอบไปดำเนินการนอกจากมีคณะกรรมการเมืองแล้ว ยังได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการของแต่ละกลุ่ม ๆ ละ 7-10 คน ซึ่งถือได้ว่าเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนของชุมแพ

การทำงานของคณะกรรมการเมืองและเครือข่ายองค์กรชุมชนเมืองชุมแพ สามารถเชื่อมประสานได้ในระดับหนึ่ง มีบางกิจการที่สำคัญที่จำเป็นต้องมีนิติบุคคลในการทำสัญญาจ้างกับ พอช. ไม่ว่าจะเป็นสินเชื่อบ้านหรือสินเชื่ที่ดิน เทศบาลเมืองชุมแพจึงได้ดำเนินการร่วมมือกับเครือข่ายองค์กรชุมชนเมืองชุมแพ จัดตั้งสหกรณ์บริหารบ้านมั่นคงอำเภอชุมแพ จำกัด ขึ้นเมื่อ เดือน มิถุนายน 2548 ซึ่งมีสมาชิกแรกตั้งถึง 400 คน โดยกรรมการสหกรณ์จะมาจากตัวแทนกลุ่มออมทรัพย์บ้านมั่นคงทุกกลุ่มตามสัดส่วนของสมาชิก จุดประสงค์หลักเพื่อเป็นนิติบุคคลในการทำนิติกรรมสัญญากับ พอช. แทนกลุ่มๆ ต่างๆ โดยโครงการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพทั้ง 8 กลุ่ม จะมีสหกรณ์เพียงแห่งเดียวในการดำเนินการทั้งหมดในปัจจุบัน สหกรณ์ได้รับสินเชื่ที่ดินจาก พอช. แล้วเป็นเงิน 4,599,000 บาท โดยสหกรณ์ปล่อยสินเชื่อให้สมาชิกจำนวน 3 กลุ่ม การดำเนินงานสหกรณ์มีหน้าที่ส่งเสริมกระบวนการออมและสินเชื่อในกลุ่ม รวมทั้งปล่อยเงินกู้ระยะสั้นเพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่องให้กับสมาชิกด้วย ปัจจุบันมีทุนเรือนหุ้น ประมาณ 700,000 บาท และปล่อยเงินกู้ระยะสั้นถึง 500,000 บาท

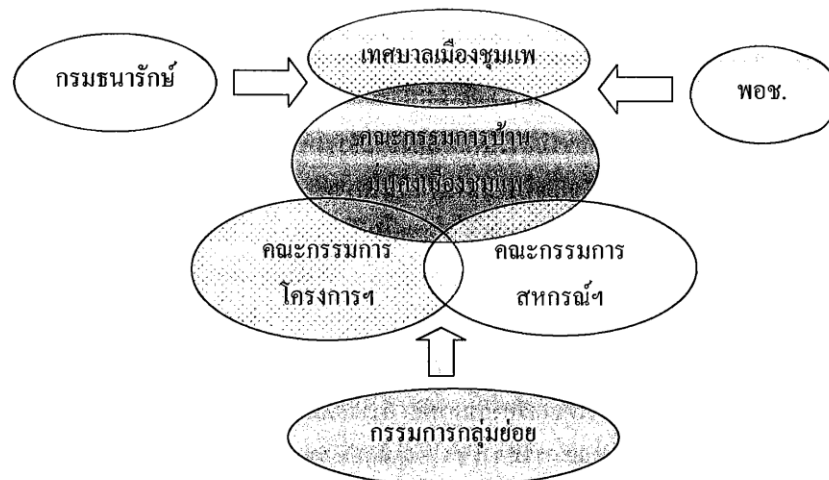
คณะกรรมการเมืองที่แต่งตั้งมาชุดแรกมีขนาดใหญ่ไม่คล่องตัว เมื่อทำงานได้ระยะหนึ่งได้ปรับรูปแบบคณะกรรมการลงให้กะทัดรัดและเป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงประกาศแต่งตั้ง

คณะกรรมการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพชุดใหม่ ตามประกาศฉบับที่ 85/2549 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2549 ประกอบด้วยคณะกรรมการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ จำนวน 19 คน คณะกรรมการฝ่ายออมทรัพย์และสินเชื่อจำนวน 7 คน และคณะกรรมการฝ่ายช่างชุมชน จำนวน 7 คน โดยมีทีมงานของเทศบาลเป็นผู้ประสานงานและให้ความช่วยเหลือต่างๆ ตามที่ร้องขอ

คณะกรรมการเมือง นักประสานสิบทิศ คณะกรรมการเมืองชุมแพ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อ ปี 2548 แรกเริ่มนั้นมีโครงสร้างใหญ่มาก มีกรรมการจากหลายหน่วยราชการเข้าร่วม เช่น ปลัดอำเภอ ผู้กำกับ เทศบาล ในทางปฏิบัติไม่เป็นจริง เชิญประชุมก็ไม่คล่องตัว รวมไปถึงงานการเซ็นเอกสารรับรองก็ล่าช้า 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 การตรวจรับงวดงาน ความคืบหน้าของการสร้างบ้าน

นอกเหนือจากที่คณะกรรมการเมืองได้ทำบทบาทในการจัดการ “บ้าน” แล้ว คณะกรรมการเมืองยังได้จัดความสัมพันธ์ของคนใหม่เพื่อรักษาคนทำงาน มีการขยายแนวคิด ไปไกลกว่าเรื่องที่อยู่อาศัย ไปสู่การออมเพื่อสวัสดิการ การส่งเสริมอาชีพ การจัดกิจกรรมใน ชุมชน การจัดการเรียนรู้ให้แก่คนในชุมชนและผู้ที่ย้ายมาเรียนรู้

จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้น พอประมวลได้ว่า เครือข่ายที่เข้าร่วมในการพัฒนาบ้าน มั่นคงเมืองชุมแพ ประกอบด้วย 7 กลุ่ม อันได้แก่ 1) กรมธนารักษ์ 2) เทศบาลเมืองชุมแพ 3) สำนักงานพัฒนาองค์กรชุมชน 4) คณะกรรมการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ 5) คณะกรรมการ โครงการฯ 6) คณะกรรมการสหกรณ์ และ 7) คณะกรรมการกลุ่มย่อยที่เป็นตัวแทนของแต่ละ ชุมชน (สมเกียรติ ดีบุญมี ณ ชุมแพ, 2552) ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายการพัฒนาบ้าน มั่นคงเมืองชุมแพ ปรากฏดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1: ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายการพัฒนาบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ

#### ปัจจัยหลักของความสำเร็จ

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

1) การสร้างความเข้าใจร่วมกันของคนในชุมชน โดยเทศบาลมีการชี้แจงทำความเข้าใจให้กับประชาชนทุกคน ให้มีความเข้าใจตรงกันว่า การที่จะทำให้มีความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัยนั้นจะต้องร่วมกันทำทั้งชุมชนไม่ใช่ทำเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ทุกฝ่ายต้องเข้าใจร่วมกันและการที่จะทำให้เกิดความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยนั้นชุมชนต้องเป็นหลักชาวบ้านต้องลุกขึ้นมาร่วมกันทำเอง เพราะการทำบ้านมั่นคงในแต่ละชุมชนจะทำเพียงบางส่วนไม่ได้ ต้องทำทั้งชุมชนเพราะจะมีผลกับทุกครอบครัวไปสู่ความมั่นคงพร้อมๆ กัน ซึ่งต่างจากกิจกรรมอื่นๆ ที่ชุมชนเคยทำมา เช่น การตั้งกลุ่มออมทรัพย์ที่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจ ใครจะออมก็ได้ ไม่ออมก็ได้

2) การสร้างฐานที่มั่นคงในทางเศรษฐกิจ เมื่อเข้าใจร่วมกันแล้ว ชาวชุมชนจะต้องมีฐานการเงินเป็นของตนเอง เพื่อนำไปสู่การสร้างบ้าน รวมทั้งเป็นการสร้างความเชื่อมั่น และหลักประกันในการใช้สินเชื่อจาก พอช. หรือสถาบันการเงินอื่นๆ ด้วยเหตุนี้จึงต้องรวมตัวกันตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการออมรายวันหรือออมเป็นรายเดือน ซึ่งการ

รวมกันตั้งกลุ่มออมทรัพย์ไม่เพียงทำให้ชาวชุมชนมีฐานการเงินของตนเองเท่านั้น แต่ยังได้เรียนรู้ระบบการจัดการร่วมกัน ได้รู้จักเพื่อนในชุมชนจากการนำและการออมทรัพย์มากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ความเอื้ออาทร ช่วยเหลือเกื้อหนุนกัน

3) การจัดตั้งคณะกรรมการบ้านมั่นคงประจำชุมชน เพื่อทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง 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 หากมีปัญหาอุปสรรคก็นำไปหารือในคณะกรรมการชุดใหญ่ ลักษณะของการดำเนินงานเช่นนี้ จึงเป็นการกระจายการตัดสินใจจากเทศบาลสู่ภาคประชาชน อันเป็นไปตามหลักการของการปกครองท้องถิ่นโดยแท้จริง

4) การสำรวจข้อมูลชุมชน ข้อมูลนับเป็นปัจจัยที่สำคัญในการสร้างบ้าน สร้างชุมชน เพราะหากไม่รู้ข้อมูลก็จะวางแผนได้ยาก โดยเฉพาะข้อมูลสำคัญๆ เช่น ในชุมชนมีอยู่กี่ครอบครัว มีบ้านกี่หลัง ครอบครัวที่เข้าบ้านมีกี่หลัง แต่ละครอบครัวมีผู้อยู่อาศัยกี่คน ประกอบอาชีพอะไร มีรายได้เท่าไร รายจ่ายเท่าไร มีหนี้สินหรือไม่ ต้องการสร้างบ้านแบบไหน เป็นต้น ดังนั้นข้อมูลจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ชุมชนจะต้องร่วมกันสำรวจทุกครอบครัวที่มีอยู่ในชุมชน เพื่อนำไปวางแผนสร้างบ้านมั่นคงชุมชนน่าอยู่ การพิจารณาสิทธิในที่อยู่อาศัยที่ทุกคนพอใจและเป็นธรรมรวมทั้งการวางแผนพัฒนารายครัวเรือนที่อาจต้องมีขึ้นต่อไป

5) การจัดระบบสิทธิในที่อยู่อาศัย นับเป็นขั้นตอนที่สำคัญและต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจ ความเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน โดยอาศัยข้อเท็จจริงจากข้อมูลที่ร่วมกันสำรวจเป็นตัวตั้ง ทั้งนี้เพราะลักษณะการอยู่อาศัยเดิมที่ยังไม่เป็นระบบทั้งเช่าที่ เช่าบ้าน เช่าห้อง มีผู้อยู่อาศัยที่หลากหลายไม่เป็นทางการทั้งเจ้าบ้านเดิมและผู้เข้ามาอยู่ใหม่ ผู้เช่าช่วง ครอบครัวขยาย เป็นต้น ดังนั้น เมื่อต้องนำไปสู่การจัดสิทธิใหม่ จึงต้องนำเรื่องเหล่านี้มาพิจารณาอย่างรอบด้านโดยที่ทุกครอบครัวได้รับสิทธิที่เหมาะสมเป็นธรรม

6) ร่วมวางแผน สร้างแปลน เพื่อปลูกบ้านตามใจผู้อยู่ จากการที่ได้ร่วมกันทำการสำรวจแล้วข้างต้น ก็จะเป็นข้อมูลสำคัญที่จะนำไปสู่การวางแผนชุมชนและการสร้างแปลนบ้าน โดยจะต้องร่วมกันทำกันทั้งชุมชน อาจจะมีศูนย์เด็ก มีพื้นที่กลาง พื้นที่สีเขียว ศูนย์อาชีพ ตลาดชุมชน รูปแบบบ้าน ตามแต่ละตกลงร่วมกัน รวมทั้งความสามารถในการจ่ายของชุมชน



ด้วย และในส่วนนี้เทศบาลเมืองชุมแพได้รับการสนับสนุนจากสถาบันชุมชนจากสถาบันการศึกษาเข้าไปสนับสนุนการทำผักร่วมกับชาวบ้านในชุมชน ทำให้ผักร้านนั้นเป็นไปตามความต้องการของผู้อยู่และถูกต้องตามหลักการ

7) ร่วมกันสร้างระบบสาธารณูปโภคและการสร้างบ้าน เนื่องจากบ้านมั่นคงเป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยแนวใหม่ที่ชาวบ้านเป็นหลักในการร่วมทำทุกขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งต่างจากการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ผ่านมาที่หน่วยงานเป็นผู้ทำให้จนแล้วเสร็จ ดังนั้น การสร้างบ้านตามโครงการบ้านมั่นคงรัฐจะสนับสนุนงบประมาณแบบให้เปล่าเป็นค่าพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ไม่ว่าจะเป็นค่าถมดิน ระบบน้ำประปา ไฟฟ้า ฯลฯ และเงินสินเชื่อที่ใช้เพื่อการสร้างบ้าน (และซื้อที่ดิน-ถ้ามี) ซึ่งจะส่งถึงมือชุมชนโดยตรง (อาจจะในนามกลุ่มออมทรัพย์หรือคณะกรรมการชุมชนแล้วแต่กรณี) โดยชุมชนมีอิสระในการบริหารเงินดังกล่าวว่าจะนำไปใช้ทำอะไรทำอะไรอย่างไร เช่น ชุมชนอาจจะรับเหมารเอง โดยใช้ช่างฝีมือและแรงงานในชุมชนหรืออาจจะจ้างผู้รับเหมาจากภายนอก หรือทำเองบางส่วนจ้างผู้รับเหมาบางส่วนก็เป็นเรื่องที่ชุมชนจะตกลงกัน

8) ประเด็นสุดท้ายที่ถือว่าปัจจัยหลักของความสำเร็จในการดำเนินงานบ้านมั่นคงของผู้บริหารเทศบาล ซึ่งทรัพยากรในที่นี้ไม่ได้รวมถึงงบประมาณหรือบุคลากรเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงเครือข่ายหรือภาคีหุ้นส่วนที่ได้มาร่วมในการดำเนินโครงการ อันประกอบไปด้วย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สถาบันการศึกษา กรมธนารักษ์ และหน่วยงานราชการต่างๆ อาทิเช่น อำเภอ จังหวัด เป็นต้น และที่สำคัญคือ ประชาชนทุกคนในชุมชนที่ได้เข้ามาร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง หุ้นส่วนเหล่านั้นได้ก่อให้เกิดพลังทวีคูณทางการบริหาร (พิธีสิทธิ์ คำวนิชศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ, 2551; Partnership Resource Center, 2006; โกลด์สมิท และสตีเฟ่น, 2552)

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสะท้อนให้เห็นได้ว่า การดำเนินโครงการบ้านมั่นคงของเทศบาลเมืองชุมแพก่อให้เกิดนวัตกรรมทางการพัฒนาท้องถิ่นที่สามารถเชื่อมโยงหลากหลายมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งการบูรณาการภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

#### สรุปและเสนอแนะ

โครงการบ้านมั่นคงของเทศบาลเมืองชุมแพ เกิดขึ้นโดยการสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนว่า การที่เราจะมีบ้านของเราได้นั้น เราต้องเป็นตัวหลักและต้องร่วมกันทุกคนไม่ใช่คนใดคนหนึ่ง เมื่อเข้าใจร่วมกันแล้ว ต้องลงมือดำเนินการร่วมกัน โดยการรวมกลุ่มกันโดยใช้

การออมเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้คนมาร่วมกัน ผลที่ได้จากการรวมกลุ่ม นอกจากจะทำให้  
ได้เงินออมเพื่อเป็นส่วนสมทบในการสร้างบ้านแล้วยังมีผลพลอยได้คือ หลักประกันทาง  
เศรษฐกิจของสมาชิกกลุ่มที่ออม อันจะนำไปสู่การจัดสวัสดิการสังคมให้กับสมาชิก ซึ่งเป็น  
ผลพลอยได้ของการออม

เมื่อประชาชนออมได้บางส่วน เทศบาลมีการสนับสนุนต่อยอดเพื่อเป็นการสร้าง  
ความเชื่อถือ (credit) เมื่อจะขอกู้เงินเพื่อสร้างบ้านจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา  
อর্থการชุมชน นอกจากนี้ประชาชนยังได้มีการรวมกลุ่มกันเพื่อขอรับการสนับสนุนหรือการค้ำรอง  
ในเรื่องที่ดิน โดยการสนับสนุนจากเทศบาลเมืองชุมแพ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา  
อর্থการชุมชน จากนั้นได้ร่วมกันออกแบบบ้านให้ตรงกับความต้องการของผู้อยู่อาศัย  
สำนักงานพัฒนาอর্থการชุมชนร่วมกับเทศบาลได้พัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ ทั้งไฟฟ้า  
น้ำประปา ด้วยอีกทางหนึ่ง

ความสำเร็จที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้เกิดขึ้นจากการสร้างความเข้าใจร่วมของทุกภาค  
ส่วนต่างๆ ทั้งภาคประชาชน เทศบาลและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันคิดและร่วมกัน  
ในลักษณะของเครือข่ายเพื่อจะนำไปสู่การวางรากฐานความมั่นคงและสร้างความน่าเชื่อถือ  
ของหน่วยงานต่างๆ ต่อไป ภายใต้ศักยภาพในการบริหารเครือข่ายของผู้บริหารเทศบาล การ  
ดำเนินงานบ้านมั่นคง จึงเป็น “กระบวนการพัฒนา” มากกว่าการมุ่งไปที่ผลลัพธ์ คือ บ้าน  
เท่านั้น ประเด็นต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมานี้สะท้อนให้เห็นถึงนวัตกรรมในการดำเนินงานบ้าน  
มั่นคงของเทศบาลเมืองชุมแพ

#### เอกสารอ้างอิง

คุณชลทิพย์ พานิชภักดิ์. 2550. “พัฒนาการนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศไทย” วารสาร  
ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 49(เม.ย.-มิ.ย.): 72-79.

โกลด์ส密斯 และสตีเฟ่น. 2552. การบริหารภาครัฐแบบเครือข่าย: มิติใหม่ของภาครัฐ.  
กรุงเทพฯ: เอ็กเปอร์เน็ท.

เทศบาลชุมแพ. 2551. รายงานประจำปี. เอกสารอัดสำเนา.

ปารีสสา กาญจนกุล และปิยะฉัตร ไหมแก้ว. 2552. “โครงการบ้านมั่นคง” เพื่อสร้างความ  
มั่นคงในการอยู่อาศัย ให้คนจนในชุมชนแออัด. เปิดจากเว็บไซต์ [www.google.com](http://www.google.com)  
เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2552



พิธีสิทธิ์ คำวันศิลป์ และสุวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ. 2551. “ภาคีหุ้นส่วนในการบริหารรัฐกิจ,”  
วารสารการบริหารท้องถิ่น, 1(2): 20-42.

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

สมเกียรติ ดีบุญมี ณ ชุมแพ. 2552. การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลเมืองชุม  
แพ. รายงานการศึกษาระดับหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต 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

จุไรรัตน์ รูปดี<sup>1</sup>  
พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์<sup>2</sup>

**บทคัดย่อ**

การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวของเทศบาลนครอุดรธานีได้รับการยอมรับว่าเป็นนวัตกรรมในการบริหารที่มีการผสมผสานการบริการที่หลากหลาย อันได้แก่ การให้บริการของงานทะเบียนราษฎร การให้บริการของงานคลังอันเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร การให้บริการด้านคุณภาพอนามัย รวมทั้งการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และปัญหากฎหมายของประชาชน นอกจากนี้ยังได้พัฒนาร่วมกันภายในหน่วยงานเทศบาลอุดรธานี ยังได้พัฒนาให้เป็นศูนย์บริการร่วมของหน่วยราชการทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชน จำนวน 9 หน่วยงาน ปัจจัยหลักที่ทำให้การรับบริการนี้ประสบความสำเร็จได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริการ ผู้ให้บริการมีเป้าหมายร่วมกันคือ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง 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

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

<sup>2</sup> 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 จุดใดจุดหนึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของการพัฒนาคุณภาพบริการ ที่องค์กรของภาครัฐในปัจจุบันจะต้อง มุ่งมั่นพัฒนาดำเนินการให้เกิดความพึงพอใจให้แก่ประชาชนในฐานะผู้รับบริการคนสำคัญของภาครัฐ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2534; ศิริพงษ์ สดาวรณ, 2541; ศุภชัย ยาวะประภา, 2547; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549) ปัจจุบันเทศบาลนครอุดรธานีได้มีการดำเนินการตามกระบวนการนี้ โดยได้มีการมุ่งมั่นพัฒนาคุณภาพบริการและปรับเปลี่ยนการให้บริการแบบหลากหลายขั้นตอนและเป็นอิสระกันของทุกหน่วยบริการมาเป็นการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว อาทิเช่น ได้มีการปรับบริการการชำระภาษี การขออนุญาตสิ่งปลูกสร้าง การบริการด้านทะเบียนราษฎร การขอใบอนุญาตการบริการด้านสาธารณสุข โภค สาธารณูปการต่างๆ ซึ่งแต่เดิมส่วนงานเหล่านี้จะกระจายอยู่ตามชั้นต่างๆ ของอาคารสำนักงานที่มีทั้งหมด 7 ชั้น ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวก ผู้เข้ารับบริการแต่ละคนใช้เวลาในการรอคอยนาน อันเนื่องมาจากการบริการที่ล่าช้า และมีระเบียบขั้นตอนมาก จึงทำให้มีการร้องเรียนจากประชาชน เทศบาลนครอุดรธานีจึงได้ปรับระบบบริการเป็นลักษณะศูนย์บริการร่วมแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-Stop Service)

ผลการดำเนินการปรับรูปแบบและระบบการให้บริการดังกล่าว ส่งผลให้ประชาชนที่มารับบริการมีความพึงพอใจดังจะเห็นได้จากการศึกษาของสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี (2551) ที่ได้ทำการประเมินความพึงพอใจต่อการให้บริการของเทศบาลนครอุดรธานี พบว่า ผู้มารับบริการมากกว่าร้อยละ 80 มีความพึงพอใจในการให้บริการ

การปรับระบบบริการในลักษณะเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวกั้ดังกล่าวก ทำให้เทศบาลนครอุดรธานีได้รับรางวัลจากหน่วยงานต่างๆ มากมาย อาทิเช่น รางวัลชนะเลิศ สำนักทะเบียน

วารสารการบริหารท้องถิ่น

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (เมษายน - มิถุนายน 2552)

ดีเด่นประจำปี 2548 และปี 2549 จากกรมการปกครอง รางวัลพระปกเกล้าทองคำ สำหรับ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วม  
ของประชาชน รางวัลคุณภาพให้บริการประชาชน ประจำปี 2551 จากสำนักงาน  
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) รางวัลเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืนประจำปี 2550  
จากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และรางวัลนักบริหารท้องถิ่นดีเด่น ประจำปี 2551 จาก  
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (จุไรรัตน์ รูปดี, 2552) การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุด  
เดียวของเทศบาลนครอุดรธานีจึงถือเป็นนวัตกรรมทางการพัฒนาวิชาการสาธารณะที่สมควร  
ได้รับการรวบรวมจัดระบบและเป็นบทเรียนให้องค์กรอื่นได้เรียนรู้และประยุกต์ใช้ต่อไป

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอให้ผู้อ่านเห็นถึงพัฒนาการของการ  
ให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว ของเทศบาลนครอุดรธานี พร้อมทั้งกล่าวถึงปัจจัยหลัก  
ของความสำเร็จดังกล่าว

#### พัฒนาการของการพัฒนาระบบบริการของเทศบาลนครอุดรธานี

การให้บริการของสำนักงานเทศบาลนครอุดรธานี เดิมกระจายอยู่ในชั้น และอาคาร  
ต่าง ๆ กันของสำนักงานเทศบาล เช่น การให้บริการของงานทะเบียนราษฎร อันได้แก่ บริการ  
รับแจ้งย้ายเข้า-ย้ายออก การแจ้งเกิด-แจ้งตาย การทำบัตรประจำตัวประชาชน อยู่ที่ชั้น 1 ของ  
อาคารสำนักงานเทศบาล ส่วนผู้ที่ต้องการยื่นคำร้อง คำขอต่าง ๆ การสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับ  
การรับชำระภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีบำรุงโรงเรียนและที่ดิน จะต้องไปติดต่อขอบริการ  
อยู่ที่สำนักงานการคลัง ชั้น 2 อาคารสำนักงานเทศบาล สำหรับผู้ที่ต้องการขออนุญาตประกอบ  
กิจการ ร้องเรียนเหตุรำคาญ ชำระค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะ และการขออนุญาตใช้เสียง  
สามารถติดต่อขอใช้บริการได้ที่สำนักงานการสาธารณสุข ชั้น 5 ของอาคารสำนักงานเทศบาล  
หากต้องการขออนุญาตก่อกองไฟ อาคาร บริการด้านสาธารณสุข ปลูก สาธารณูปโภค ติดต่อได้ที่  
สำนักงานช่างชั้น 5 และชั้น 6 ของอาคารสำนักงานเทศบาล และการให้บริการตรวจรูปเลือด  
เพื่อลงข้อมูลในฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชน อยู่ที่ศูนย์บริการสาธารณสุข เทศบาลนคร  
อุดรธานี ซึ่งอยู่ห่างจากอาคารสำนักงานเทศบาลประมาณ 100 เมตร

การให้บริการหลากหลายกระจายอยู่ในแต่ละชั้น และอาคารต่าง ๆ กันของสำนักงาน  
เทศบาลนครอุดรธานี ทำให้ประชาชนไม่สะดวก เสียเวลาในการติดต่องาน ทั้งนี้เพราะ  
เจ้าหน้าที่ในแต่ละฝ่ายและแต่ละคนต่างทำงานอย่างเป็นอิสระจากกันโดยสิ้นเชิง ขาดการ

ประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการไม่สามารถไปใช้บริการหลายๆ บริการพร้อมกันในเวลาเดียวกัน เพราะจะต้องมีการกรอกแบบฟอร์มคำร้องของแต่ละงาน หลาย ๆ ครั้ง ซึ่งทำให้เกิดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนต่อการขอรับบริการส่งผลให้ไม่ได้รับความ สะดวกและได้รับการร้องเรียนจากประชาชนอยู่เป็นประจำ

จากปัญหาดังกล่าวจึงเป็นการจุดประกายที่ทำให้ผู้บริหารของเทศบาลนครอุดรธานี ในปี พ.ศ. 2548 ได้มีแนวคิดที่จะปรับปรุงแบบการให้บริการใหม่ โดยได้นำเอากลยุทธ์ทางการ ให้บริการของภาคเอกชนมาปรับใช้ในหน่วยงาน ซึ่งประกอบด้วย 3 แนวคิด อันได้แก่ 1) การให้บริการของห้างสรรพสินค้าที่มีสินค้าหลายชนิดมาให้ลูกค้าได้เลือกซื้อสินค้าที่ตนเอง ต้องการอยู่ในจุดเดียว 2) การให้บริการของโรงแรมที่ให้ความสำคัญกับลูกค้าสร้างความ ประทับใจในการให้บริการและให้ลูกค้ากลับมาใช้บริการที่โรงแรมอีก และ 3) การให้บริการ ของธนาคารที่เน้นความถูกต้อง รวดเร็ว ในการให้บริการแก่ลูกค้า

เมื่อได้วางกรอบแนวคิดและกระบวนการทัศน์ของการให้บริการใหม่แล้ว ผู้บริหารของ เทศบาลได้มีการจัดประชุมมอบนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อัน ได้แก่ ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าฝ่ายต่างๆ เพื่อรับทราบและสร้างวิสัยทัศน์ร่วมในการบริการ ปรับปรุงกระบวนการให้บริการให้เป็น การบริการ ณ จุดเดียว จากนั้นเทศบาลจึงได้การปรับปรุงอาคารสำนักงานเทศบาล ชั้น 1 ให้ เป็นศูนย์บริการร่วมแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว โดยให้ข้าราชการฝ่ายประจำสนับสนุนการ ดำเนินงานด้านการบริหาร โดยจัดให้มีการพิจารณาและจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการ ปรับปรุงสถานที่ การจัดซื้ออุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน อีกทั้งให้สำนัก การช่าง สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สำนักการคลัง จัดส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ การให้บริการประชาชนลงมาให้บริการประชาชนที่ศูนย์บริการร่วม ชั้น 1 ร่วมกับกอง ทะเบียนราษฎร และได้มอบหมายให้ผู้อำนวยการกองทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัว ประชาชนเป็นเจ้าภาพหลักในการควบคุมกำกับดูแลศูนย์บริการร่วม มีการจัดตั้ง คณะทำงานที่ประกอบด้วยกรรมการ ซึ่งเป็นผู้ให้บริการที่เป็นผู้แทนจากสำนัก/กองต่างๆ ใน เทศบาลนครอุดรธานี เพื่อกำกับดูแลและติดตามประเมินผลการดำเนินงานและพัฒนา กระบวนการทำงานของศูนย์บริการร่วมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งคณะทำงานดังกล่าว ได้มีการสำรวจงานบริการทั้งหมดภายในเทศบาลนครอุดรธานี เพื่อคัดเลือกงานบริการที่ จะต้องนำมาให้บริการที่ศูนย์บริการร่วม นอกเหนือจากนี้แล้วยังมีการสำรวจความต้องการ

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

ในการจัดบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวเทศบาลนครอุดรธานี ได้ปรับจุดการ ให้บริการที่กระจายอยู่ในที่ต่าง ๆ ให้มาอยู่ร่วมกัน ในลักษณะเป็นเคาน์เตอร์ต่าง ๆ เช่น เคาน์เตอร์สำนักงานช่าง เคาน์เตอร์สำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เคาน์เตอร์สำนักงาน คลัง เคาน์เตอร์กองทะเบียนราษฎรมีการให้บริการ 2 ลักษณะคือ 1) เป็นการให้บริการที่ แล้วเสร็จทันทีและรวดเร็วขึ้น เช่น การยื่นชำระภาษี การขอต่อใบอนุญาต การย้ายเข้า-ย้าย ออก การแจ้งเกิด-แจ้งตาย ถ่ายบัตรประจำตัวประชาชน การยื่นคำร้อง คำขอต่างๆ การ สอบถามข้อมูล เป็นต้น 2) การให้บริการที่ต้องออกไปให้บริการนอกสถานที่ หรือต้องรอ การอนุมัติ หรืออนุญาต

นอกจากจัดปรับโครงสร้างและจุดการให้บริการแล้ว ยังได้มีการปรับลดขั้นตอนและ ลดระยะเวลาในการดำเนินการ เพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงและรวดเร็วขึ้น เช่น การขออนุญาต ก่อสร้างอาคารจากเดิมใช้เวลา 45 สามารถลดรอบระยะเวลาออกใบอนุญาตเหลือเพียง 2 วัน การยื่นคำร้องขอถังขยะ ลอกท่อระบายน้ำ ตัดกิ่งไม้ หลังจากเจ้าหน้าที่รับคำร้องจาก เคาน์เตอร์บริการและทางเทศบาลสามารถส่งให้เจ้าหน้าที่ออกไปให้บริการภาคสนามกับ ประชาชนได้ภายในเวลาไม่เกิน 2 วัน นอกจากนี้แล้วยังพบว่าการเพิ่มคุณภาพการ ให้บริการใหม่ให้กับงานบริการเดิม ประกอบด้วย การชำระภาษีกับสำนักงานคลังที่ ประชาชนต้องมาชำระที่ศูนย์บริการร่วมด้วยตนเองแต่ปัจจุบันเทศบาลนครอุดรธานีร่วมกับ ธนาคารกรุงไทย ได้พัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยส่งใบแจ้งหนี้ภาษีส่งให้ผู้เสียภาษี นำไปยื่นชำระผ่านเคาน์เตอร์ของธนาคารกรุงไทยได้ทุกสาขาทั่วประเทศ

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



เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์คอยต้อนรับอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนทุกคนที่มาติดต่อขอรับบริการรวมและเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการประชาชนกันเอง ซึ่งประกอบไปด้วยอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในเขตเทศบาลนครอุดรธานี ที่ผ่านการฝึกทักษะตามหลักสูตรการเป็นอาสาสมัครสาธารณสุขเชี่ยวชาญ โดยสมาคมอาสาสมัครสาธารณสุขศรีเมือง เทศบาลนครอุดรธานี อาสาสมัครสาธารณสุขแห่งนี้ได้รับคัดเลือกและจัดตารางมาให้มาสลับเปลี่ยนหมุนเวียนและให้คำแนะนำด้านสุขภาพแก่ประชาชนที่มาใช้บริการในศูนย์บริการร่วมเทศบาลนครอุดรธานี วันละ 2 คน ส่วนประธานกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลนครอุดรธานี จำนวน 100 คน ที่ผ่านการอบรมได้รับการแต่งตั้งเป็นอาสาสมัครทางการทะเบียนและบัตรแห่งแรกของประเทศไทย มาทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการให้ทราบถึงขั้นตอนการให้บริการประเภทต่างๆ การเตรียมเอกสาร หลักฐานและพยานบุคคลที่จำเป็นในการติดต่อขอรับบริการ โดยประธานกรรมการชุมชนสลับเปลี่ยนหมุนเวียนกันให้บริการที่ศูนย์บริการร่วมเทศบาลนครอุดรธานี วันละ 1 คน การให้บริการในลักษณะนี้ สร้างความประทับใจให้แก่ประชาชนเป็นอย่างยิ่งและทางเทศบาลสามารถทราบถึงปัญหาของประชาชนที่ต้องการมาขอรับบริการที่ศูนย์บริการร่วมเทศบาลนครอุดรธานี ได้มากขึ้น เนื่องจากประธานกรรมการชุมชนเป็นตัวแทนของประชาชนและสามารถเป็นพยานบุคคลรับรองลูกบ้านในชุมชน กรณีจะต้องมีบุคคลที่น่าเชื่อถือมาให้ปากคำประกอบการขอรับบริการ เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าวนี้พบว่ามีความสอดคล้องกับแนวคิดการยึดประชาชนหรือลูกค้าเป็นศูนย์กลาง โดยเจ้าหน้าที่หน่วยหน้าเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน มีหน่วยงานและบุคคลกำกับอยู่เบื้องหลังคอยให้คำปรึกษานิตยและแก้ไขปัญหาในกรณีที่เกิดปัญหาดังตัวอย่างที่จะกล่าวต่อไป

กรณีประชาชนมีปัญหาความขัดแย้งและต้องการรับความช่วยเหลือทางเทศบาลนครอุดรธานีจะเชิญประชาชนผู้เป็นคู่กรณีเข้าห้องมิตรไมตรี (ห้องไกล่เกลี่ย) และจัดเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาช่วยดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ นอกจากนี้แล้วยังจัดให้มีศูนย์ปรึกษากฎหมายไว้บริการประชาชนที่ต้องการความช่วยเหลือด้านกฎหมาย โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลนครอุดรธานีที่เป็นทนายความ จำนวน 8 คน สลับเปลี่ยนหมุนเวียนมาให้คำแนะนำด้านกฎหมายแก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าบริการ อันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนได้อีกทางหนึ่ง อีกทั้งเทศบาลนครอุดรธานีได้สมัครเป็นตัวแทนในการรับชำระค่าบริการต่างๆ ผ่านเคาน์เตอร์เซอร์วิส (Counter service) เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่มา

บริการในศูนย์บริการร่วมเทศบาลนครอุดรธานี นอกเหนือจากการให้บริการปกติ ทำให้มีความหลากหลายของการบริการที่ประชาชนสามารถเลือกได้ ประชาชนสามารถเลือกชำระค่าบริการผ่านเคาน์เตอร์เซอร์วิสได้ 117 รายการ ส่งผลให้เทศบาลนครอุดรธานีมีรายได้จากการรับชำระค่าบริการเพิ่มขึ้นอีกช่องทางหนึ่ง นอกเหนือจากรายได้ที่จัดเก็บเองในประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ

นอกจากนี้แล้วเทศบาลนครอุดรธานียังมีการพัฒนาการให้บริการเป็นศูนย์บริการร่วมแบบ Service link โดยทำงานเป็นภาคีเครือข่ายกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชนอื่นๆ ในลักษณะการบริการในรูปแบบเครือข่าย โดยจัดให้มีบริการ 3 ประเภท ได้แก่ การให้บริการข้อมูลข่าวสารงานบริการ การให้บริการรับเรื่องส่งต่องานบริการจาก 9 ส่วนราชการ การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ 12 งานบริการ จาก 9 ส่วนราชการ ภายใต้แนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว นอกจากการพัฒนาคุณภาพของการให้บริการแล้วยังมีแนวคิดที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มาติดต่อราชการจึงได้มีการพัฒนาห้องสุขาสาธารณะ ณ ศูนย์บริการร่วมเทศบาลนครอุดรธานีให้ได้มาตรฐาน ทำให้ประชาชนทุกคน ทุกระดับชั้น ได้ใช้ห้องสุขาที่สะอาด ถูกสุขอนามัยเพื่อมารับบริการที่ศูนย์บริการร่วมเทศบาลนครอุดรธานี ใช้หลักการสร้างความเท่าเทียมกัน

ลักษณะการจัดให้มีการบริการประชาชนของศูนย์บริการร่วมเทศบาลนครอุดรธานีแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว อิงอยู่กับ 2 แนวคิด คือ “Similarity Approach” และแนวคิด “Complementarily Approach” กล่าวคือ แนวความคิด “Similarity Approach” อธิบายว่าการบริการข้อมูลจากผู้ให้บริการที่มาจากหน่วยย่อยที่แตกต่างกันแต่ฐานข้อมูลต่างอยู่ในระบบหรือหมวดหมู่เดียวกัน สามารถนำมารวมนับบริการภายในศูนย์รวมบริการ และจัดให้มีการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวได้ เช่น การให้บริการขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการค้าที่ต้องใช้ฐานระบบแผนที่ภาษีจากสำนักงานการคลัง การขอเลขที่บ้านจากกองทะเบียนราษฎรที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานช่างในการขออนุญาตสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น แนวคิดที่สองคือ “Complementarily Approach” อธิบายว่า การบริการข้อมูลหรือการบริการ การติดต่อจากผู้ให้บริการที่มีลักษณะการให้บริการที่แตกต่างกัน แต่มีผู้ใช้บริการเหมือนกัน สามารถนำมารวมนับบริการภายในศูนย์รวมบริการ และจัดให้มีการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวได้ เช่น การให้บริการด้านข้อมูลของหน่วยราชการ การให้บริการด้านภาษีต่างๆ แก่ผู้เสียภาษี เป็นต้น



ภายใต้แนวคิดดังกล่าวการให้บริการที่ศูนย์แห่งนี้จึงเป็นการรวมการให้บริการที่มีลักษณะคล้ายกันและมีเป้าหมายในการให้บริการร่วมกันมารวมอยู่ด้วยกัน กล่าวคือ บริการประชาชนของหน่วยงานภายในเทศบาลนครอุดรธานี จะเป็นการจัดบริการแบบยึดผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง เหมือนกันทุกหน่วยงาน รวมถึงการเชื่อมโยงข้อมูลจากฐานข้อมูลในระบบเดียวกันมาเพื่อให้บริการประชาชน ได้แก่ การให้บริการด้านการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน การให้บริการของสำนักงานการช่าง การให้บริการของสำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องเชื่อมโยงข้อมูลการทะเบียนราษฎรและข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนมาจากสำนักบริหารของกรมการปกครองมาใช้ในการให้บริการประชาชนเช่นเดียวกัน

#### ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินการศูนย์บริการร่วมแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว

จากการวิเคราะห์การให้บริการของเทศบาลนครอุดรธานี ทำให้ผู้เขียนสรุปได้ว่าปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินการศูนย์บริการร่วมแบบเบ็ดเสร็จ 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 ผู้บริหารจะต้องอยู่ข้างผู้ให้บริการและคอยให้กำลังใจ กำกับและติดตามและประเมินการทำงานในลักษณะเชิงเป้าหมายอยู่ตลอดเวลา

**ด้านบุคลากร** เนื่องจากการให้บริการของศูนย์บริการร่วมนั้นอยู่ภายใต้หลักการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centered) ซึ่งมุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนเป็นสำคัญ และช่องทางที่สำคัญในการให้บริการศูนย์บริการร่วมนั้นคือ การยึดหลักการที่ว่าบริการประชาชนต้องมาก่อนภารกิจส่วนตัว โดยมีบุคลากรผู้ให้บริการเป็นแนวทางในการให้บริการ (front office) บุคลากรผู้ให้บริการร่วมจะต้องมีความรู้ความเข้าใจ มีใจรักการให้บริการ และมีทักษะการบริการที่ดี จึงจะสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจได้ ดังนั้น ในการ

ดำเนินการของศูนย์บริการร่วม จึงได้ให้ความสำคัญกับการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำ ณ ศูนย์บริการร่วม จะต้องเป็นผู้มีใจรักงานบริการ มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการและงานบริการของศูนย์บริการร่วม และมีทักษะในการติดต่อประสานงานที่ดี นอกจากการคัดเลือกคนที่มีคุณสมบัติดังกล่าวแล้วทางเทศบาลนครอุดรธานียังได้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ก่อนการปฏิบัติงานจริงและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อทำการปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการพร้อมทั้งมีการพิจารณาให้ความดีความชอบแก่ผู้ทำงานในหน้าที่ดังกล่าว

**ด้านงบประมาณ** งบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญยิ่ง ที่ส่งผลให้การดำเนินการของศูนย์บริการร่วมประสบผลสำเร็จ เนื่องจากในการดำเนินการจัดตั้งและการดำเนินการศูนย์บริการร่วมนั้น จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งด้านปรับปรุงรูปแบบ สถานที่ การจัดตกแต่งสถานที่ การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์เพื่อการให้บริการ การประชาสัมพันธ์ศูนย์บริการร่วม รวมทั้งการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการของศูนย์ฯด้วย ซึ่งการที่ศูนย์บริการร่วมของเทศบาลนครอุดรธานี ดำเนินการศูนย์บริการร่วมประสบผลสำเร็จได้นั้นเป็นเพราะ ได้รับงบประมาณสนับสนุนด้วยดีจากทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายพนักงาน และผู้บริหารประจำอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดความสำเร็จของการดำเนินการศูนย์บริการร่วมในที่สุด

**ด้านระบบการทำงาน** มีระบบการทำงานที่สอดคล้องกันภายใต้กระบวนการทันสมัย โดยทางเทศบาลนครอุดรธานีได้มีการเตรียมความพร้อมด้านการพัฒนาระบบงานให้สอดคล้องกัน เช่นมีการพัฒนาทางด้านข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนลักษณะและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ นอกจากนี้ยังได้มีการพัฒนาระบบการประสานและการทำงานร่วมกัน การสร้างและพัฒนาความรู้สึกร่วมกันในการให้บริการอย่างเดียวยังจะไม่เพียงพอเพราะการบริการที่หลากหลายลักษณะ หลายกลุ่มเป้าหมายและหลายมาตรฐานหรือค่าความคาดหวังของผู้รับบริการจะเกิดผลสำเร็จไม่ได้ หากไม่มีการพัฒนาระบบและปลูกจิตสำนึกและเห็นความสำคัญของการประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เดิมเคยมีเป้าหมายในการทำงานที่ต่างกันให้หันมาสนใจและยังยึดเป้าหมายเดียวกันคือความสะดวก สบาย และความพึงพอใจของผู้รับบริการ ทั้งหมดนี้ย่อมทำให้การบริการศูนย์บริการร่วมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและถูกต้อง สมองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง



ด้านความพร้อมของเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินการของศูนย์บริการร่วม ทั้งนี้ เนื่องจากการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการพัฒนาการบริการของศูนย์บริการร่วมนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ณ ศูนย์บริการร่วมสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลซึ่งมีความทันสมัย เป็นปัจจุบันและมีความถูกต้อง และส่งผลให้การบริการประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจได้

## เอกสารอ้างอิง

จุไรรัตน์ รูปดี. (2552). แบบอย่างการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวของเทศบาลนคร  
อุดรธานี. รายงานการศึกษานิเทศะปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการ  
ปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สุภชัย ยาวะประภาส. (2547). “สภาพทั่วไปของการให้บริการประชาชนของรัฐ”การบริการ  
ประชาชนสู่ความเป็นเลิศ. กรุงเทพฯ: บริษัท นานพรส แอนด์ กราฟฟิกส์ จำกัด. พิมพ์  
ครั้งที่4.

ศูนย์บริการร่วมสำนักงานเลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ  
ไทย. (2547). สาระสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ :  
ศูนย์บริการร่วมสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการไทย.  
ศิริวรรณ เสรีรัตน์ ปริญ ลักขิตานนท์ และสุกร เสรีรัตน์. (2534). กลยุทธ์  
การตลาด. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พัฒนาศึกษา.  
ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. (2542). ทฤษฎีและแนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์.  
เชียงใหม่: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี. (2551). รายงานการประเมินความพึง  
พอใจต่อการให้บริการของเทศบาลอุดรธานี. อุดรธานี: มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี.  
สำนักคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการ. (2549). แนวทางการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม  
ตามตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการดำเนินการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมตามคำรับรอง  
การปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินติ้ง.



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

ศศิภาส ใจช่วย<sup>1</sup>

เสรี พิจิตรศิริ<sup>2</sup>

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกว๋าว อำเภอเมืองปาน จังหวัดลำปาง โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ เช่น ข้อบัญญัติตำบล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 แผนพัฒนาสามปี คู่มือมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ แผนงานโครงการปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ จากการสัมภาษณ์ ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุแล้วนำข้อมูลที่ได้มาเทียบกัน และข้อมูลตัวชี้วัดการดำเนินงาน จากมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดไว้ 6 ด้าน อันได้แก่ 1) ด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล 2) ด้านเศรษฐกิจ 3) ด้านที่พักอาศัย 4) ด้านนันทนาการ 5) ด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง 6) ด้านการสร้างบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน โดยแต่ละด้านมีตัวชี้วัด 2 ระดับ คือ ขั้นพื้นฐาน และขั้นพัฒนา

ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกว๋าว สามารถปฏิบัติงานได้ตาม ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ทั้ง 6 ด้าน ในส่วนของการดำเนินงานตามตัวชี้วัดขั้นพัฒนา ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญและเป็นการกิจการที่การพัฒนายกระดับการให้บริการ หรือสวัสดิการสูงขึ้น หรือก้าวหน้ามากกว่ามาตรฐานตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน และกำหนดให้อาจจะกระทำหรือเลือกกระทำตามศักยภาพ ที่สามารถเลือกทำได้ แต่ก็พบว่ายังไม่มีการดำเนินงานตามมาตรฐานตัวชี้วัดขั้นพัฒนาแต่อย่างใด

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

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

## Abstract

This study was aimed at assessing the management of the elderly program of Thung Kwao 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 Kwao 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

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

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



ภารกิจที่ต้องทำเพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ และตัวชี้วัดขั้นพัฒนา (Performance Indicators) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่ภารกิจเลือกทำได้ตามศักยภาพ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อพัฒนาระดับการให้บริการ ผู้สูงอายุให้มีมาตรฐาน ไม่เว้นแม้กระทั่งองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกว้าว โดยสัดส่วน ของผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10.7 ในปี พ.ศ.2550 และคาดว่าจะเพิ่มเป็น สองเท่าอีก 15 ปีข้างหน้าเท่านั้น (พิธีสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และคณะ, 2547; สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550) และจากการศึกษาของสุทธิ ชัย จิตะพันธุ์กุล (2545) ยังระบุอีกว่า ประเทศไทยจะใช้เวลาเพียงหนึ่งในสามของ ประเทศที่พัฒนาแล้วในการก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ (aging society) การเพิ่มขึ้น ของจำนวนผู้สูงอายุในอัตราเร่งที่เร็วขนาดนี้จำเป็นต้องเป็นที่หน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2550 ได้ระบุให้เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน โดยเฉพาะการจัด สวัสดิการจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการและเตรียมการเพื่อรองรับสถานการณ์ ดังกล่าวเพื่อเป็นการนำเสนอให้เห็นว่า อบต.ทุ่งกว้าว มีการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน 6 ด้านดังกล่าวหรือไม่ และหากไม่เป็นจะมีข้อเสนอแนะใน การปรับปรุงการดำเนินงานอย่างไร จึงเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของบทความนี้

#### มาตรฐานในการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะและดูแลผู้สูงอายุ

มาตรฐานในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 6 ด้าน แต่ละด้านมี ตัวชี้วัด 2 ระดับ คือ ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานและตัวชี้วัดขั้นพัฒนา และยังแบ่งออกเป็น การ ดำเนินงาน ตามตัวชี้วัดทั้ง 2 ระดับ ให้กับผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองได้ และผู้สูงอายุที่พึ่งตัวเอง ไม่ได้ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ รายละเอียดในแต่ละด้าน ดังนี้

1) ด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย การจัด ให้มีบริการให้คำแนะนำปรึกษา หรือให้ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพและโรคภัยไข้เจ็บให้แก่ ผู้สูงอายุ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ส่วนตัวชี้วัดขั้นพัฒนานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้อง จัดให้มีการตรวจสุขภาพประจำปีให้แก่ผู้สูงอายุอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ให้กับ ผู้สูงอายุ

2) ด้านเศรษฐกิจ ตามตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุตามจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนด และในจำนวนผู้สูงอายุเท่ากับที่เคยได้รับอยู่เดิมจากหน่วยงานที่ถ่ายโอน ให้กับผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้ ส่วนตัวชี้วัดขั้นพัฒนานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจ่ายเงินเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยมีจำนวนผู้สูงอายุมากกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิมจากหน่วยงานที่ถ่ายโอน จัดให้มีการส่งเสริมอาชีพแก่ผู้สูงอายุ จัดให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองการเลี้ยงชีพแก่ผู้สูงอายุสำหรับผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้ และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน จัดให้มีบริการส่วนลดในรายการต่าง ๆ สำหรับผู้สูงอายุ เช่น สถานที่ท่องเที่ยวหรือแหล่งวัฒนธรรมท้องถิ่น ให้กับผู้สูงอายุ

3) ด้านที่พักอาศัย ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน คือ ควรจัดหาหรือประสานหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้บริการเครื่องนุ่งห่มและที่พักอาศัย แก่ผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้ตามความจำเป็น สำหรับตัวชี้วัดขั้นพัฒนา ต้องจัดให้มีศูนย์บริการผู้สูงอายุโดยการเสียค่าใช้จ่ายให้กับผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองได้ จัดบริการตรวจที่พักอาศัยให้ถูกสุขลักษณะอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ให้กับผู้สูงอายุ และจัดให้มีบริการครอบครัวอุปการะผู้สูงอายุแก่ผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้

4) ด้านนันทนาการ ตามตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีกิจกรรมนันทนาการในวันสำคัญ ส่งเสริมการรวมกลุ่มผู้สูงอายุในรูปของกลุ่มชมรม หรือสมาคมผู้สูงอายุ ให้กับผู้สูงอายุทั้งที่พึ่งตนเองได้และผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้ สำหรับตัวชี้วัดขั้นพัฒนา ต้องจัดให้มีศูนย์บริการผู้สูงอายุในชุมชน สโมสรผู้สูงอายุแก่ผู้สูงอายุ การบริการทัศนศึกษาตามความสนใจอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ให้กับผู้สูงอายุทั้งที่พึ่งตนเองได้ และผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้

5) ด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง ตามตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานต้องจัดให้มีศูนย์บริการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน: ตามภารกิจการถ่ายโอน) ให้กับผู้สูงอายุทั้งที่พึ่งตนเองได้และผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้ ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ได้แก่ ผู้สูงอายุให้กับผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้ สำหรับตัวชี้วัดขั้นพัฒนา ต้องจัดให้มีการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ

อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง จัดให้มีบริการด้านศาสนิกแก่ผู้สูงอายุ จัดให้มีการอำนวยความสะดวก และความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือ บริการสาธารณะอื่นๆ จัดให้มีการส่งเสริมสมาชิกในครอบครัวให้มีศักยภาพในการดูแล ผู้สูงอายุโดยการให้ความรู้และข้อมูลแก่ผู้ดูแลผู้สูงอายุเกี่ยวกับการบริการต่าง ๆ ที่เป็น ประโยชน์ แก่ผู้สูงอายุ จัดให้มีการส่งเสริมค่านิยมในการอยู่ร่วมกันกับผู้สูงอายุ จัดให้มี การรณรงค์ให้คนในครอบครัว และชุมชนเห็นคุณค่า ของผู้สูงอายุจัดให้มีการส่งเสริมให้ ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัวอย่างมีคุณภาพและต่อเนื่องจนวาระสุดท้ายของชีวิตให้กับ ผู้สูงอายุทั้งที่พึ่งตนเองได้และผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้

6) ด้านการสร้างบริการทางสังคม และเครือข่ายการเกื้อหนุน ด้านนี้ไม่มีการ กำหนดตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน สำหรับตัวชี้วัดขั้นพัฒนาจัดให้มีบริการชุมชนเคลื่อนที่ โดย จัดให้มีกิจกรรมอาสาสมัครผู้ดูแลผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จัดให้มีศูนย์บริการชุมชน เอนกประสงค์ แก่ผู้สูงอายุให้กับผู้สูงอายุทั้งที่พึ่งตนเองได้ และผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้ สร้างเครือข่ายผู้สูงอายุเพื่อให้ผู้สูงอายุช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในชุมชนและกับชุมชน ใกล้เคียง จัดให้มีบริการแม่บ้าน โดยการจัดส่งแม่บ้านไปช่วยเหลือผู้สูงอายุในการทำงาน บ้านต่าง ๆ ให้กับผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้

#### วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษาในครั้งนี้ เริ่มต้นด้วยการทำความเข้าใจมาตรฐานในแต่ละด้านที่ได้ กล่าวไปแล้วข้างต้นมาทำการตรวจสอบ (check list) กับข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกว้าวเพื่อดูว่า อบต. ได้ดำเนินการหรือไม่อย่างไรในแต่ละ ตัวชี้วัด หากตรวจสอบแล้วพบว่า มีหลักฐานหรือเอกสารที่แสดงให้เห็นว่า อบต. ได้มีการ ดำเนินการแสดงว่าตัวชี้วัดนั้นผ่าน

#### ผลการศึกษา

เมื่อประเมินการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกว้าว ในทั้ง 6 ด้าน แต่ละด้านมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

ด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล ปัญหาด้านสุขภาพ เป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งที่ผู้สูงอายุต้องได้รับการเอาใจใส่ การได้รับคำแนะนำ การให้ความรู้ เกี่ยวกับสุขภาพ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพร่างกายที่ดี การดำเนินงานในส่วนนี้ อบต.ทุ่งกว๋าวได้จัดให้มีการบริการให้คำแนะนำ ประึกษา และให้ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพ และโรคภัยไข้เจ็บแก่ผู้สูงอายุ โดยการให้ความรู้กับผู้สูงอายุในการประชุมประจำเดือน ของหมู่บ้านในตำบลทุ่งกว๋าว เป็นประจำอย่างต่อเนื่องทุก ๆ 3 เดือนโดยหมุนเวียนไปแต่ละหมู่บ้าน และจัดทำเอกสารแผ่นพับสำหรับ เป็นสื่อประชาสัมพันธ์ให้กับผู้สูงอายุ เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพตนเองเบื้องต้น เช่น แผ่นพับประชาสัมพันธ์โรคไข้หวัดใหญ่ 2009 โรคความดันโลหิตสูง โรคเบาหวาน ซึ่งผู้สูงอายุจำนวนมากในตำบลทุ่งกว๋าว เป็นผู้ป่วยโรคความดันโลหิตสูง และโรคเบาหวาน และจัดให้มีการตรวจสุขภาพประจำปี ให้แก่ผู้สูงอายุ เช่น การตรวจวัดความดันโลหิตสูง ตรวจเลือด เพื่อคัดกรองผู้สูงอายุว่าเป็นโรคเบาหวานหรือไม่ ตรวจวัดรอบเอว เพื่อคัดกรองโรค เพื่อไม่ให้ผู้สูงอายุมีน้ำหนักตัวมากเกินไป อันจะเป็นสาเหตุของการเกิดโรคภัยไข้เจ็บได้ ตรวจรักษาโรคทั่วไป โดยประสานความร่วมมือ จากเจ้าหน้าที่จากศูนย์สุขภาพชุมชน ในพื้นที่ในการเข้าร่วม โครงการคลินิกองค์การบริหารส่วนตำบลเคลื่อนที่

ด้านเศรษฐกิจ นอกจากด้านสุขภาพแล้ว ด้านเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุ ก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึงถึง ปัจจุบันรายได้ ไม่ว่าจะเป็นของผู้สูงอายุ หรือผู้อยู่ในวัยแรงงาน ในสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน เป็นสิ่งสำคัญที่สุด ในการดำรงชีพให้อยู่ได้อย่างมีความสุขเมื่อประเมินผลการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านเศรษฐกิจ ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกว๋าว มีการดำเนินการตามมาตรฐานด้านเศรษฐกิจ ให้กับผู้สูงอายุ โดยการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในตำบลได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรม ให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีการส่งเสริมอาชีพ ให้กับผู้สูงอายุในตำบล รวมทั้งมีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน

ด้านที่พักอาศัย นอกจากด้านเศรษฐกิจแล้ว ด้านที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึงถึง เนื่องจากที่พักอาศัยก็เป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่สำคัญมาก ต่อมนุษย์ทุกคน เมื่อประเมินผลการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านที่อยู่อาศัย ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกว๋าว มีการจัดหาเครื่องนุ่งห่มและที่พักอาศัยแก่ผู้สูงอายุ และ

ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บริการเครื่องนุ่งห่มแก่ผู้สูงอายุ เมื่อเข้าสู่ฤดูหนาว และการจัดหาที่พักอาศัยให้กับผู้สูงอายุที่ยากจน ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และในส่วน ของที่พักอาศัย และได้มีการดัดงบประมาณรายจ่าย ประจำปี สำหรับการสร้างบ้านพัก อาศัยให้กับผู้สูงอายุที่ยากจน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2549 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 จำนวนทั้งสิ้น 14 หลัง เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบล ท่งกั่วว ไม่ได้ดัดงบประมาณ สำหรับการสร้างบ้านพักอาศัยให้กับผู้สูงอายุทุกคน เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนใหญ่ในตำบลท่งกั่วว จะมีบ้านพักอาศัยเป็นของตนเองหรือไม่ก็ พักอาศัยกับบุตร หลาน และในการจัดหาเครื่องนุ่งห่ม โดยได้มีการประสานหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ในการจัดหาผ้าห่ม ให้กับผู้สูงอายุและผู้ยากจน อาทิเช่น จังหวัด อำเภอ ลำบากงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์จังหวัดลำปาง เพื่อให้ผู้สูงอายุทุกคนได้รับผ้าห่ม

ด้านนันทนาการ นอกจากด้านที่พักอาศัยแล้ว ด้านนันทนาการสำหรับผู้สูงอายุ ก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องมีการส่งเสริม สนับสนุน ในการทำกิจกรรมยามว่าง เพื่อการ พักผ่อนหย่อนใจหรือเพื่อความบันเทิง โดยอาจกระทำคนเดียวหรือเป็นหมู่คณะก็ได้ เมื่อ ประเมินผลการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านนันทนาการ ได้จัดให้มีกิจกรรม นันทนาการ สำหรับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในช่วงวันสงกรานต์ นอกจากจะมีกิจกรรมรด น้ำคำหัวผู้สูงอายุแล้วยังมีกิจกรรมที่ให้ผู้สูงอายุได้พักผ่อนหย่อนใจ เช่น กิจกรรม ประกวดร้องเพลง เล่นดนตรีพื้นบ้าน และการแข่งขันกีฬาพื้นบ้านสำหรับผู้สูงอายุ นอกจากนั้นยังมีการส่งเสริมการรวมกลุ่มผู้สูงอายุในรูปของกลุ่ม ชมรม ผู้สูงอายุใน ตำบล เพื่อให้ผู้สูงอายุมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันและมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ รวมถึงการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุในเรื่องของกลุ่มอาชีพ เพื่อให้ผู้สูงอายุใช้ เวลาว่างให้เป็นประโยชน์และเป็นการเพิ่มรายได้ ให้กับผู้สูงอายุอีกประการหนึ่ง โดย องค์การบริหารส่วนตำบลท่งกั่วว มีการส่งเสริมให้มีการตั้งชมรมผู้สูงอายุทั้งในระดับ หมู่บ้าน ระดับตำบล และระดับอำเภอ เพื่อเป็นการสร้างเครือข่ายในการช่วยเหลือ พบปะ แลกเปลี่ยนภูมิปัญญาท้องถิ่นระหว่างหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ

ด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง นอกจากด้าน นันทนาการแล้ว ด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครองสำหรับ

ผู้สูงอายุแล้วก็เป็นสิ่งสำคัญ ที่จะต้องได้รับ เนื่องจากการช่วยเหลือทางสังคม เป็นการให้การสงเคราะห์เฉพาะหน้า และงานสังคมสงเคราะห์ แก่ผู้เดือดร้อนช่วยเหลือตนเองไม่ได้โดยมีเป้าหมาย เพื่อให้ผู้เดือดร้อนเหล่านั้นสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในที่สุด เมื่อประเมินผลการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง มีการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี มีการดำเนินการให้ญาติผู้สูงอายุ ในการติดต่อขอรับการสงเคราะห์ ในการจัดการศพตามประเพณี เพื่อให้ผู้สูงอายุที่ยากจนไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดูที่เสียชีวิต ได้รับเงินสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี และ ยังมีการรณรงค์ให้คนในครอบครัว และชุมชนเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ โดยการจัดอบรมให้กับกลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มแม่บ้าน และกลุ่มเยาวชน ให้เห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ และมีการจัดกิจกรรมเชิดชูปราชญ์ชาวบ้าน ซึ่งส่วนใหญ่คือผู้สูงอายุที่มีความรู้ ความสามารถ โดยเฉพาะภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือภูมิปัญญาชาวบ้าน ที่สามารถนำมาส่งเสริมหรือให้ความรู้กับเด็ก และเยาวชน ตลอดจนบุคคลทั่วไปที่มีความสนใจ

ด้านการสร้างบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน นอกจากด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง แล้วด้านการสร้างบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน สำหรับผู้สูงอายุยังเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะกับผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ เพราะเป็นการจัดตั้งและพัฒนาบริการทางด้านสังคมในชุมชนที่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุมากที่สุด โดยเน้นการให้บริการถึงบ้านและมีการประสานกันระหว่างบริการทางสุขภาพและทางสังคม เมื่อประเมินผลการดำเนินงาน ตามมาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน ได้มีการดำเนินการจัดให้มีบริการชุมชนเคลื่อนที่ โดยจัดทำโครงการองค์กรบริหารส่วนตำบลพบชุมชน ดำเนินกิจกรรมในการให้บริการชุมชนเคลื่อนที่ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการด้านสุขภาพ ด้านเสริมสวย ด้านการซ่อมแซมเครื่องใช้ไฟฟ้า ด้านการให้ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพ การตรวจคัดกรองโรคเบาหวาน ตรวจวัดความดันโลหิตสูง การแจกจ่ายพันธุ์พืช การแจกจ่ายน้ำหมักปุ๋ยชีวภาพ ทุก 3 เดือน และมีการสร้างเครือข่ายผู้สูงอายุ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในชุมชนและชุมชน

ใกล้เคียง โดยส่งเสริมให้ผู้สูงอายุรวมตัวกันในรูปของชมรมผู้สูงอายุตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน จนถึงระดับอำเภอ และเพื่อให้ผู้สูงมีการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกว๋าวได้มี การดำเนินการในทั้ง 6 ด้าน แต่อยู่ในระดับพื้นฐานเท่านั้น ยังไม่ได้ดำเนินการในระดับ ก้าวหน้าแต่อย่างใด

#### อภิปรายผลและเสนอแนะ

จากแนวทาง การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ โดยเฉพาะตามมาตรฐานการสงเคราะห์ ผู้สูงอายุที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดไว้ 6 ด้าน เหตุผลสำคัญ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกว๋าวสามารถดำเนินการตามตัวชี้วัดพื้นฐานได้ ครบทั้ง 6 ด้าน นั้น นอกจากเห็นว่าเป็นภารกิจและอำนาจหน้าที่ ที่ต้องสนองความจำเป็นพื้นฐานในการ ดำรงชีวิตของผู้สูงอายุที่พึงจะได้รับ แม้ว่าการดำเนินงาน หรือดำเนินกิจกรรมที่จัดให้ ผู้สูงอายุ ยังมีกิจกรรมหรือการจัดสวัสดิการที่ไม่ตรงหรือสอดคล้องกับความต้องการของ ผู้สูงอายุ นับว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกว๋าว ยังให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุ ในเรื่องของการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ได้ตามศักยภาพและฐานะการคลังของตน แม้ว่าการจัดกิจกรรม ตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ในบางกิจกรรมยังไม่เพียงพอ หลายบริการที่ ดำเนินการยังไม่สามารถกระจายได้ทั่วถึงและตอบสนองความต้องการ ที่แท้จริงของ ผู้สูงอายุ และไม่เข้าถึงผู้สูงอายุที่ยากจน ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับ ผลงานวิจัยของ ระพีพรรณ คำหอมและคณะ (2524) ที่ได้ศึกษาเรื่องการประเมิน โครงการสวัสดิการสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย ผลการศึกษา พบว่าแนวทาง การจัดสวัสดิการของรัฐต่อผู้สูงอายุ ในประเทศไทย เป็นไปตามระบบเสรี นิยมประชาธิปไตย ที่ใช้แนวคิดการสงเคราะห์ประชาชน โดยรัฐใช้รูปแบบสถาบัน จัดบริการสวัสดิการสังคมเป็นหลัก นอกจากนี้บริการที่รัฐดำเนินการเป็นการสงเคราะห์ เฉพาะหน้ามากกว่า การพัฒนาผู้สูงอายุให้พึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว และจาก งานวิจัยของ ทิพาภรณ์ โพธิ์ฉวิล และนุชนาฏ ยูอันเงะ (2544) ได้ศึกษาเรื่อง กลไกการบริหารระบบสวัสดิการสังคม ผู้สูงอายุไทย ผลการศึกษาพบว่า นโยบาย แผน และ มาตรการ การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย 5 ด้าน ได้แก่ ด้าน

สุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคงของรายได้ และการทำงานด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านสวัสดิการสังคม ส่วนใหญ่มีลักษณะซ้ำๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรประชาชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่จัดตั้งยังขาดความรู้ ความเข้าใจต่อบทบาทหน้าที่ในการดูแลและจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ รวมทั้งองค์กรส่วนใหญ่ยังไม่เข้มแข็ง ทำให้การดำเนินงานยังขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกว๋าว ยังมีความจำเป็นต้องเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ นวัตกรรมที่เกี่ยวข้อง ยังขาดความรู้ ทักษะ และทักษะในการให้บริการอย่างรอบด้านเชิงลึก และจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา จึงทำให้ขาดพลังทางสังคมในการขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุ ขาดการส่งเสริมโอกาสให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจเรื่องสวัสดิการของตนเอง จึงทำให้ตกอยู่ในสภาพที่เป็นฝ่าย “รอรับ” ผลของการพัฒนามากกว่าจะเป็นฝ่ายคิดและกำหนด การจัดสวัสดิการสังคม ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกว๋าว ยังขาดการจัดปรับระบบหรือสร้างระบบใหม่ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงกลายเป็นงานตั้งรับมากกว่าเชิงรุก เพื่อป้องกันและเฝ้าระวังปัญหาเชิงอนาคต งานสวัสดิการผู้สูงอายุจึงกลายเป็นงานที่มีลักษณะประจำนึ่งมากกว่างานบริการเชิงยุทธศาสตร์ ที่จำเป็นต้องมีขบวนการเคลื่อนไหว โดยภาคประชาชน อันจะนำไปสู่การพัฒนาเชิงกระบวนการที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนมากกว่าที่เป็นอยู่และตลอดจน ยังขาดฐานคิดที่จะไปสนับสนุนหรือส่งเสริมฐาน วัฒนธรรมหรือภูมิปัญญาของผู้สูงอายุในชุมชนต่างๆ ที่การส่งเสริมภูมิปัญญาหรือวัฒนธรรมจะนำไปสู่การสร้าง ความมั่นคงทางจิตใจ และเป็นการเพิ่มศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความรู้สึกลึกซึ้งภูมิใจในตนเองของผู้สูงอายุให้สูงขึ้น

ประกอบกับคนในชุมชน มักจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับศักยภาพผู้สูงอายุ ดังนั้น จึงไม่ได้ให้ความสนใจที่จะแสวงหาความร่วมมือกับผู้สูงอายุเท่าที่ควร ทั้งที่ควรส่งเสริมการจัดบริการสวัสดิการครอบครัวในรูปแบบต่างๆ ให้กับผู้สูงอายุโดยเฉพาะกับครอบครัวที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน เนื่องจากคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุแยกไม่ออกจากคุณภาพชีวิตของครอบครัว ผู้สูงอายุยังต้องทำงานเลี้ยงดูลูกหลานของตนเช่นการเสริมสวัสดิการ ด้านกองทุนให้แก่เด็กๆ ในครอบครัวที่พ่อแม่ป่วยหรือเสียชีวิตด้วยโรค





เอดส์ เช่น กองทุนการศึกษา กองทุนด้านสุขภาพ กองทุนด้านความมั่นคงในชีวิต ในรูปแบบต่างๆ และปรับปรุงเงื่อนไขของกองทุนฯ ให้ตอบสนองปัญหาและความต้องการที่แท้จริง เช่น การให้เงินทุนช่วยเหลืออย่างเพียงพอ เท่าทันกับความเสี่ยงของปัญหาที่เกิดขึ้น การจัดบริการสวัสดิการทางสังคมควรสร้างนโยบายที่มีที่มาจากการศึกษาวิจัย เพื่อให้สามารถเข้าถึงปัญหาความต้องการที่เป็นจริง สามารถจัดบริการได้ครอบคลุม ประเภทผู้สูงอายุแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกัน เช่น ผู้สูงอายุกลุ่มที่ยากลำบากหรือด้อยโอกาส ผู้สูงอายุกลุ่มเสี่ยง และผู้สูงอายุปกติ และควรส่งเสริมงานวิจัยด้านผู้สูงอายุให้สามารถเชื่อมโยงไปสู่ระดับนโยบายให้ได้ และที่สำคัญองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกว่าว ยังไม่มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุในตำบลเพื่อแยกแยะ จัดประเภทระดับการจัดบริการผู้สูงอายุในตำบลให้มีหลากหลายระดับ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เช่น กลุ่มผู้สูงอายุดูแลตนเอง ควรส่งเสริมบริการ ส่งเสริมสุขภาพบริการ การศึกษาตลอดชีวิต เน้นกระบวนการเรียนรู้ในรูปแบบต่างๆ ทั้งทางร่างกาย อารมณ์ สังคมและสติปัญญา กลุ่มผู้สูงอายุได้รับการดูแลโดยครอบครัว ส่งเสริมบริการความรู้ความเข้าใจในการดูแลผู้สูงอายุอย่างถูกวิธีกลุ่มผู้สูงอายุ ได้รับการดูแลจากชุมชนในรูปแบบต่างๆ ควรเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการของกลุ่มต่างๆ ในชุมชนได้ โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกว่าว ควรต้องมีหลักการทำงาน แนวทางการวางแผนนโยบาย และวางแผนการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ดังนี้ 1) หลักการมีส่วนร่วม โดยการระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ และก่อให้เกิดค่านิยมการอยู่ร่วมกันของผู้สูงอายุ ซึ่งเห็นว่าผู้สูงอายุ เป็นบุคคลสำคัญที่จะเป็นเสาหลักแห่งภูมิปัญญาให้กับท้องถิ่น 2) หลักประสานงานกับส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อเป็นพี่เลี้ยง และเพื่อเป็นที่ปรึกษา แนะนำ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ และแนวทางการจัดสวัสดิการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ รวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ 3) หลักการศึกษาข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลด้านผู้สูงอายุ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน ด้านผู้สูงอายุ ที่จัดเก็บรวมไว้อย่างเป็นระบบและสามารถรู้จำนวน และโครงสร้างของผู้สูงอายุในท้องถิ่นของคน รวมทั้งรู้ถึงศักยภาพของผู้สูงอายุ ทั้งที่พึ่งตนเองได้ และพึ่งตนเองไม่ได้ 4) หลักเตรียมกลไกการทำงานด้านผู้สูงอายุ

โดยเฉพาะบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีความพร้อม ที่จะรับผิดชอบงาน  
บริการ และการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ และอาสาสมัคร ตลอดจนจัดให้มีคณะกรรมการด้าน  
สวัสดิการผู้สูงอายุ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผน เตรียมการในเรื่อง บุคลากร  
งบประมาณ สถานที่ เครื่องมือ และความรู้ความเข้าใจในแนวทางการพัฒนา เพื่อ  
สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุตามตัวชี้วัดขั้นพัฒนาได้ต่อไป

#### เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2548. มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ:  
โรงพิมพ์ชุมนุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

การจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแก  
ROLE OF THE EDUCATION ADMINISTRATION  
OF NONGKAE MUNICIPALITY

มนัรัตน์ ราษฎร์ชัย<sup>1</sup>  
พา อักษรเสื่อ<sup>2</sup>

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดตั้งและการบริหารจัดการโรงเรียนของเทศบาลตำบลหนองแก ที่ได้รับการยอมรับจากผู้ปกครองทุกคนในเขตเทศบาล และได้ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเทศบาลตำบลหนองแก ถึงร้อยละ 100 โดยใช้ทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ ผลการศึกษาพบว่าการจัดตั้งโรงเรียนของเทศบาล เกิดจาก ความต้องการของประชาชน โดยแท้จริง การจัดตั้งโรงเรียนเทศบาลได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ และผู้บริหารได้นำแนวคิดการตลาด คือ กลยุทธ์ ความแตกต่าง (Differentiate Strategy) สร้างภาพลักษณ์โรงเรียนอนุบาลเทศบาลหนองแก ให้มีจุดเด่นและมีความแตกต่างที่เหนือกว่าโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่อยู่ในเขตเทศบาลหรือใกล้เคียง ทำให้ประชาชนในเขตเทศบาลเกิดความเชื่อมั่นว่าเทศบาลจะจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้ดีกว่า จึงส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนอนุบาลเทศบาลหนองแกดังกล่าว

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.

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

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

คำสำคัญ : การจัดการศึกษา, การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา,

**Keywords:** Education Administration, Readiness Assessment of Education Administration

### ความเป็นมาและความสำคัญ

ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลางต้องกระจายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภารกิจด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 หากท้องถิ่นใดประสงค์จะจัดการศึกษาขึ้นใหม่ หรือรับโอนสถานศึกษาจะต้องผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 (ชนะศักดิ์ ยวนูรณ์, 2544)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้พิสูจน์ตนเองแล้วว่าสามารถจัดการศึกษาได้ดีไม่แตกต่างหรือดีกว่าโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีประวัติการจัดการศึกษาที่ยาวนาน เช่น เทศบาลตำบลหนองแก อำเภอนางรอง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งได้เริ่มจัดการศึกษาครั้งแรกในปีการศึกษา 2550 โดยเปิดรับนักเรียนในระดับอนุบาล 1 และอนุบาล 2 ชั้นปีละหนึ่งห้องๆ ละ 30 คน ซึ่งได้รับการยอมรับจากผู้ปกครองโดยผู้ปกครองได้ส่งบุตรหลานเข้าเรียนถึงห้องละ 35 คนในขณะที่ โรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในเขตเทศบาลมีเด็กเข้าเรียนชั้นอนุบาล 1 เพียง 5 คน ซึ่งเป็นเด็กจากนอกเขตเทศบาลนั้นหมายความว่าเด็กนักเรียนในเขตเทศบาล เข้าศึกษาในโรงเรียนเทศบาลถึงร้อยละ 100 โดยในปีการศึกษา 2551 และ 2552 พบว่ามีนักเรียนเข้าศึกษา ร้อยละ 100 เช่นกัน การได้ศึกษาถึงการเตรียมการจัดการศึกษา การบริหารจัดการภายหลังจากที่มีการจัดตั้งโรงเรียนแล้วผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน เป็นองค์ความรู้สำคัญที่ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นนักบริหารงานเทศบาล(รองปลัดเทศบาล)และเป็นผู้

ที่มีโอกาสในการนำองค์ความรู้ไปใช้ในการจัดการศึกษาของเทศบาลอื่นในอนาคต จึงสนใจที่จะศึกษาการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแกดังกล่าว

#### วิธีดำเนินการ

วิธีการศึกษานี้เริ่มต้นด้วยการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของการจัดการศึกษาของเทศบาล การเตรียมการประเมินความพร้อมรวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษา และวิธีการที่เทศบาลใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบกับการวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของเทศบาลหนองแก

#### ผลการศึกษา

ผลการศึกษาที่จะนำเสนอต่อไปนี้จะประกอบด้วยที่มาของนโยบายการจัดการศึกษา การเตรียมความพร้อมเพื่อจัดการศึกษา ผลการดำเนินการและบทเรียนที่ได้รับรายละเอียดแต่ละประเด็นมีดังนี้

##### ที่มาของนโยบายการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแก

นโยบายการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแกเกิดจากปัญหาและความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้เทศบาลจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมที่เกิดการทะเลาะกันของกลุ่มวัยรุ่นทั้งในเขตเทศบาลด้วยตนเองและจากนอกเขตเทศบาล โดยมีสาเหตุของปัญหาส่วนหนึ่งมาจากเด็กที่จบการศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในพื้นที่เทศบาลมีคุณภาพการศึกษาต่ำ ผู้ปกครองจึงส่งบุตรหลานของตนเข้าไปเรียนในโรงเรียนที่อยู่ในตัวเมืองตั้งแต่ระดับอนุบาล ทำให้เด็กวัยรุ่นเหล่านี้ไม่มีความรู้จักและสนิทสนมกันและผู้ปกครองมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น

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

วารสารการบริหารท้องถิ่น

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (เมษายน - มิถุนายน 2552)

หรือร่วมกับหน่วยงานอื่นในการจัดการศึกษา ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่จะให้มีการถ่ายโอนโรงเรียนให้มาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา บนพื้นฐานของความสมัครใจ ทั้งฝ่ายที่จะโอนและฝ่ายที่รับจะโอนนั้น ทำให้ผู้บริหารของเทศบาลตำบลหนองแกมีนโยบายที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในเขตเทศบาล ให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้แสดงความจำนงที่จะขอรับการถ่ายโอนโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่ แต่จากการประชุมร่วมกันพบว่า โรงเรียนไม่ประสงค์ที่จะโอนมาสังกัดเทศบาล ดังนั้นผู้บริหารเทศบาลจึงเปลี่ยนแนวทางในการจัดการศึกษาโดยการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นเอง เพื่อเป็นทางเลือกด้านคุณภาพการศึกษาและลดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งบุตรหลานเข้าไปเรียนในโรงเรียนในตัวเมือง เป็นการพัฒนาคุณภาพของบุตรหลานให้พร้อมสำหรับการพัฒนาและการแข่งขันในอนาคต

#### การเตรียมความพร้อมเพื่อจัดการศึกษา

เมื่อเทศบาลจะตัดสินใจจัดการศึกษา เทศบาลได้มีการเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้

การเตรียมความพร้อมด้านนโยบายและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โครงการก่อสร้างโรงเรียนอนุบาลได้ถูกบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (2548-2552) ของเทศบาลตำบลหนองแก ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 2 การส่งเสริมการศึกษาและจัดการศึกษาให้กับนักเรียนและประชาชน แนวทางการพัฒนาที่ 4 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และบรรจุในแผนพัฒนา 3 ปี (2549-2551) ของเทศบาลตำบลหนองแก

ตามที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 3 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษา ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขอรับการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ที่จะจัดการศึกษาไม่น้อยกว่า 180 วัน ซึ่งเทศบาลตำบลหนองแกได้รับความเห็นชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในการประชุมสภาเทศบาลสมัยวิสามัญ 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)

เมื่อสภาท้องถิ่นเห็นชอบเทศบาลตำบลหนองแก จึงได้ยื่นขอรับการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่นเขต 5 (สพท.) ในวันที่ วันที่ 18 กันยายน 2549 คิดเป็น 237 วัน ก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ (เปิดเรียน ภาคการศึกษาต้นปีการศึกษา 2550 วันที่ 14 พฤษภาคม 2550)ตามหลักเกณฑ์ประเมินที่ กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการประเมินปรากฏว่าเทศบาลมีความพร้อม ในการจัดการศึกษาในระดับสูง สามารถที่จะจัดการศึกษาได้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ยกเว้นสายอาชีพ

การเตรียมความพร้อมด้านอาคารสถานที่ เทศบาลได้ตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบด้วย รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองการศึกษา ผู้อำนวยการกองช่างและวิศวกร เพื่อศึกษาออกแบบอาคารเรียนและอาคารประกอบ รวมทั้งภูมิทัศน์และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ มีการศึกษาดูงานโรงเรียนอนุบาลที่มีชื่อเสียงหลายแห่ง เช่น โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยขอนแก่น โรงเรียนเทศบาล 3 (วัดป่าเรไร) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เป็นต้น จากการศึกษาดูงานประกอบกับแบบมาตรฐานอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งแนวคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้อง วิศวกรได้ออกแบบอาคารเรียนอาคาร โรงอาหาร อาคารเอนกประสงค์และภูมิทัศน์โดยรอบให้เหมาะสมกับพื้นที่ที่จะสร้างโรงเรียน พร้อมประมาณการราคาก่อสร้างแล้วนำเสนอคณะทำงานและผู้บริหารพิจารณาโดยมีการแก้ไขปรับปรุงตามสมควร สุดท้ายได้อาคารเรียนชั้นเดียว 3 ห้องเรียน 1 ห้องพักครู แต่ละห้องเรียนจะประกอบด้วย 3 ส่วนคือ ห้องเรียน ห้องกิจกรรมและห้องน้ำ มีอาคารโรงอาหาร อาคารเอนกประสงค์ และปรับปรุงภูมิทัศน์โดยรอบในวงเงินทั้งหมด 5,165,000 บาท ซึ่งถูกบรรจุเข้าในงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2549 และเริ่มดำเนินการก่อสร้าง เมื่อ

วารสารการบริหารท้องถิ่น

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (เมษายน - มิถุนายน 2552)

วันที่ 10 มิถุนายน 2549 แล้วเสร็จวันที่ 10 มีนาคม 2550 รวมระยะเวลาก่อสร้าง 9 เดือนใช้  
งบประมาณจริง 5,145,000 บาท

การเตรียมความพร้อมด้านวิชาการ เทศบาลตำบลหนองแกได้ประสานงาน  
เพื่อที่จะจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) เข้าเป็นโรงเรียนเครือข่ายทางวิชาการกับโรงเรียน  
สาธิตคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่นและใช้ชื่อโรงเรียนว่า “โรงเรียนอนุบาล  
สาธิตเทศบาลตำบลหนองแก” มีการจัดการเรียนการสอนภายใต้หลักสูตร และการนิเทศ  
ติดตามเป็นพี่เลี้ยงของโรงเรียนสาธิตฯรวมทั้งการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา  
แต่โดยที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น คำนึงถึงของโรงเรียนสาธิตฯ ได้กำหนดค่าใช้จ่ายในการ  
ปฏิบัติตามข้อตกลงไว้สูง (เจ็ดหลัก) เมื่อเทียบกับเทศบาลตำบลหนองแกที่มีงบประมาณ  
ไม่มากประกอบกับเพิ่งเปิดการเรียนการสอนในปีแรกเพียงสองห้องเรียน (อนุบาล 1 และ  
อนุบาล 2) จึงไม่สามารถที่จะบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ แต่อย่างไรก็ดี ผู้อำนวยการ  
โรงเรียนสาธิตฯ ได้เล็งเห็นถึงความตั้งใจจริงของผู้บริหารเทศบาลตำบลหนองแกที่มี  
ความมุ่งมั่นที่จะจัดการศึกษาให้เด็กนักเรียนให้ได้และมีคุณภาพจึงได้กรุณาให้ความ  
ร่วมมือแบบไม่เป็นทางการโดยให้คำแนะนำในการจัดการเรียนการสอนเป็นการส่วนตัว  
แก่ คณะผู้บริหารเทศบาลและเปิดโอกาสให้เทศบาลส่งคณะครูและครูผู้ดูแลเด็กเข้าทำ  
การฝึกอบรมการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรเร่งรัดและสังเกตการณ์การจัดการเรียน  
การสอนหลักสูตรพิเศษแก่เด็กในช่วงปิดเทอมกลาง ปีการศึกษา 2550 รวมทั้งส่งอาจารย์  
เข้านิเทศการเรียนการสอนให้ภาคการศึกษาละหนึ่งครั้ง

ปัจจุบัน เทศบาลตำบลหนองแกได้เปลี่ยนชื่อโรงเรียนเป็น “โรงเรียนเทศบาล  
หนองแก” เพื่อรองรับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในอนาคต โดยได้ใช้หลักสูตร  
แกนกลางสำหรับการศึกษาท้องถิ่น ที่จัดทำสำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษา  
ท้องถิ่น (สน.ปศ.) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย แต่นำเอาวิธีการ  
เรียนการสอนของโรงเรียนสาธิต และหลักการของระบบมอนเตสซอรี บางส่วน คือ  
เรียนรู้จากการเล่นและเล่นอย่างมีสมาธิ ที่เทศบาลได้ส่งครูและผู้ดูแลเด็กไปศึกษาดูงาน  
จากโรงเรียนเทศบาล 3 วัดป่าไร่ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด มาประยุกต์ใช้  
นอกจากนั้นแล้วยังมีหลักสูตรท้องถิ่นคือ “การทำนา” ซึ่งสอดคล้องกับวิถีชีวิตท้องถิ่น  
เนื่องจากประชาชนในเขตเทศบาลกว่าร้อยละหกสิบประกอบอาชีพการทำนา โดยมีการ





เรียนการสอนผ่านสื่อการสอนรูปแบบต่างๆเช่นแผ่นภาพ วีดิทัศน์ ประกอบการลง  
สังเกตการณ์ในแปลงนาของชาวบ้านตามฤดูกาล

การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร เทศบาลได้วิเคราะห์ความต้องการ  
บุคลากรเพื่อใช้ในการวางแผนอัตรากำลังของโรงเรียนพบว่าจากแผนการจัดการศึกษา  
ของเทศบาลที่จะเปิดการเรียนการสอนในปีการศึกษา 2550 ในระดับชั้นอนุบาลหนึ่งและ  
อนุบาลสองชั้นละหนึ่งห้องเรียนโดยรับนักเรียนห้องละ 30 คนและในปีการศึกษา 2551  
จะเปิดการเรียนการสอนในระดับชั้นอนุบาลสามโดยรับนักเรียนต่อมาจากชั้นอนุบาลสอง  
และตามมาตรฐานการศึกษาาระดับปฐมวัยกำหนดให้มีครูหนึ่งคนต่อเด็ก 25 คนหรือ  
40 คนต่อห้องเรียน ดังนั้นความต้องการบุคลากรในปี 2550 จึงต้องการครูสองคนครู  
ผู้ดูแลเด็กสองคนรวมทั้งแม่ครัวและภารโรงตำแหน่งละหนึ่งคนเพื่อทำอาหารประกอบ  
เลี้ยงนักเรียนและดูแลอาคารสถานที่ตามลำดับ ในปีการศึกษา 2551 ต้องการครูและครู  
ผู้ดูแลเด็กเพิ่มตำแหน่งละหนึ่งคน เนื่องจากโรงเรียนเทศบาลหนองแก้งยังไม่ได้รับการ  
จัดสรรอัตราครูจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการ  
ปรับปรุงกรอบอัตรากำลังพนักงานจ้าง 4 ปี เพื่อเพิ่มกรอบอัตราพนักงานจ้างตามภารกิจ  
ตำแหน่ง “ผู้ช่วยครู” ซึ่งมีคุณสมบัติและคุณสมบัติเทียบเท่าตำแหน่งครูผู้ช่วย สัญญาจ้างครั้ง  
ละ 4 ปี (เทียบเท่าตำแหน่งพนักงานราชการของ กพ.หรือครูอัตราจ้างของ  
กระทรวงศึกษาธิการ) และกรอบอัตราพนักงานจ้างทั่วไปตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ภารโรง  
และแม่ครัว สัญญาจ้างครั้งละ 1 ปี จากการวิเคราะห์ต่อมาและการปรึกษาผู้เชี่ยวชาญด้าน  
การศึกษาพบว่าผู้ที่จบการศึกษาทางด้านการศึกษา (ครู) และเป็นคนที่มีความน่าจะมี  
งานทำหมดแล้วและคงจะไม่ลาออกเพื่อมาสมัครเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจตำแหน่ง  
ผู้ช่วยครูของโรงเรียนที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ แต่หากเป็นตำแหน่งครูผู้ช่วยซึ่งเป็นข้าราชการก็  
อาจจะมีผู้สนใจ ซึ่งหากต้องการคนที่มีคุณภาพน่าจะมีเพียงผู้ที่จบการศึกษาใหม่ซึ่งไม่มี  
ประสบการณ์ในการเรียนการสอนจริงมากนัก มีแค่ประสบการณ์จากการฝึกสอนในช่วง  
ปีสุดท้ายของการเรียนเท่านั้น ดังนั้นในปีการศึกษา 2550 จึงต้องรับพนักงานจ้างตาม  
ภารกิจตำแหน่งผู้ช่วยครูและพนักงานจ้างทั่วไปตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กตำแหน่งละสามคน  
เพื่อให้ครูและครูผู้ดูแลเด็กที่ว่างอีกหนึ่งคนได้มีโอกาสหมุนเวียนกันเข้ารับการฝึกอบรม  
เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสบการณ์โดยที่การเรียนการสอนตามปกติในโรงเรียนไม่เสียหาย

วารสารการบริหารท้องถิ่น

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (เมษายน - มิถุนายน 2552)

การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเป็นไปตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การสรรหาบุคลากรครูของโรงเรียนเทศบาลหนองแก ตามกรอบอัตรากำลังพนักงานจ้าง 4 ปีที่ได้กำหนดขึ้นดังกล่าวเป็นไปด้วยความโปร่งใสและมีมาตรฐานเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะผู้ปกครองนักเรียน เทศบาลได้ขอความร่วมมือจากผู้อำนวยการ โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นผู้ดำเนินการสอบคัดเลือกทั้งหมดตั้งแต่ การออกข้อสอบภาค ก. (ความรู้ความสามารถทั่วไป) ข้อสอบภาค ข. (ความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง) และร่วมเป็นกรรมการในการสอบภาค ค. (การสัมภาษณ์) อีกทั้งขอความอนุเคราะห์ในการขอใช้สถานที่โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นที่รับสมัครร่วมกับสำนักงานเทศบาลตำบลหนองแก (มีสถานที่รับสมัคร 2 แห่ง) และเป็นสถานที่สอบ ทั้ง 3 ขั้นตอน โดยในขั้นตอนการสอบสัมภาษณ์เทศบาลได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของเทศบาลร่วมเป็นกรรมการในการสอบสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้บุคลากรที่นอกจากมีความรู้ความสามารถแล้วต้องมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่น ตลอดจนมีแนวความคิดที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และวัฒนธรรมองค์กรของเทศบาล จากสอบคัดเลือกสามารถคัดเลือกได้ผู้ช่วยครู 3 คนคือนางสาวพรพิมล จำปา จบการศึกษา ศึกษาศาสตรบัณฑิต (ศศบ.) การประถมศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง เกรดเฉลี่ย 3.68 นางสาวบรรพดี วงษ์พรพันธ์ จบการศึกษาศึกษาศาสตรบัณฑิต (ศศบ.) การประถมศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น เกียรตินิยมอันดับสอง เกรดเฉลี่ย 3.51 นางสาวศศิธร ประวันนาจบการศึกษาศึกษาศาสตรบัณฑิต(ศศบ.) การประถมศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เกรดเฉลี่ย 2.61

ครูที่ผ่านการคัดเลือกเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครองนักเรียนว่าเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถมีมารยาทเรียบร้อยเหมาะสมต่อการเป็นครู

เนื่องจากครู 3 คนของโรงเรียนเทศบาลหนองแกเป็นผู้ที่จบการศึกษาใหม่ยังไม่มีประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอนจริง มีเพียงประสบการณ์ฝึกสอนในระหว่างการเรียนรู้ปีสุดท้ายเท่านั้นดังนั้นเพื่อให้ครูและครูผู้ดูแลเด็กสามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้ มีแนวทางการสอนที่เป็นสากลเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีทัศนคติที่ดีต่อโรงเรียนและเด็ก เทศบาลจึงส่งคณะครูและพี่เลี้ยงเด็กเข้าทำการฝึกอบรมการจัดการเรียนการสอน

หลักสูตรเร่งรัดซึ่งได้รับความเมตตาจากผู้อำนวยการ โรงเรียนสาธิตคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จัดอบรมให้เป็นกรณีพิเศษ รวมทั้งยังได้เข้าร่วมสังเกตการณ์การจัดการเรียนการสอนหลักสูตรพิเศษแก่เด็กในช่วงปิดเทอมกลาง ปีการศึกษา 2550 (18-19 ตุลาคม 2550) ที่จัดโดยโรงเรียนสาธิตคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่นนอกจากการพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมแก่ครูและครูผู้ดูแลเด็กก่อนการเปิดเรียนแล้ว เทศบาลยังได้ส่งครูและครูผู้ดูแลเด็กสลับกันเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆและการศึกษาดูงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอนเป็นระยะๆตามแต่ที่จะมีหน่วยงานหรือสถานศึกษาต่างๆ ได้จัดขึ้นและส่งข่าวสารให้เทศบาลทราบ รวมทั้งหลักสูตรซึ่งเป็นที่สนใจและแสวงหาเองโดยครูหรือครูผู้ดูแลเด็ก

การเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณ เมื่อแผนพัฒนา 3 ปี (2549-2551) ผ่านการอนุมัติจากสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลประกาศใช้แล้ว จึงเข้าสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีในแต่ละปีต่อไป โดยในปีงบประมาณ 2549 เทศบาลตำบลหนองแวงได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาจำนวน 7,461,600 บาท แยกเป็นรายจ่ายประจำ 2,241,600 บาท และรายจ่ายเพื่อการลงทุนเพื่อก่อสร้างอาคารเรียน โรงอาหาร อาคารเอนกประสงค์ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆเป็นเงินรวม 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

จากการเตรียมงานของเทศบาลมาเป็นเวลานานกว่าสองปีครั้งก็สามารถเปิดโรงเรียนของเทศบาลตำบลหนองแวงได้ในวันที่ 14 พฤษภาคม 2550 อันเป็นวันเริ่มภาคการศึกษาต้นปีการศึกษา 2550 ใช้ชื่อโรงเรียนอย่างเป็นทางการว่า “โรงเรียนเทศบาลหนองแวง” โดย ณ วันสิ้นสุดระยะเวลาการรับสมัครนักเรียนในวันที่ 15 ธันวาคม 2549 นักเรียนชั้นอนุบาล 1 เปิดรับจำนวน 30 คน มีผู้สมัคร 24 คน ชั้นอนุบาล 2 เปิดรับจำนวน 30 คน มีผู้สมัคร 24 คน รวม 48 คนจากเป้าหมาย 60 คนซึ่งเป็นเด็กในพื้นที่เทศบาล

วารสารการบริหารท้องถิ่น

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (เมษายน - มิถุนายน 2552)

ทั้งหมด จากการตรวจสอบเบื้องต้นพบว่าเด็กในพื้นที่ได้สมัครเข้าเรียนหมดทุกคนแล้ว เทศบาลจึงประกาศรับสมัครเด็กจากนอกเขตเทศบาล โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาอยู่ในเขตเทศบาลและจะรับเพิ่มจำนวนชั้นละ 6 คนเท่านั้น แต่เมื่อถึงวันที่ 2 เมษายน 2550 ซึ่งกำหนดเป็นวันมอบตัวและปฐมนิเทศนักเรียนและผู้ปกครองผลปรากฏว่าผู้ปกครองให้ความสนใจและให้ความไว้วางใจโรงเรียนเทศบาลหนองแกเป็นอย่างดี 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

ผลจากความสนใจและการให้ความไว้วางใจของผู้ปกครองต่อโรงเรียนเทศบาลหนองแก ทำให้ผู้บริหารเทศบาลได้ตัดสินใจที่จะขยายการเรียนการสอนไปจนถึงระดับประถมศึกษาปีที่ 6 เทศบาลจึงได้ประสานงานเพื่อขออนุมัติงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยเพื่อก่อสร้างอาคารเรียนระดับประถมศึกษา และได้รับงบประมาณจำนวน 6,500,000 บาทสำหรับก่อสร้างอาคารเรียนขนาด 3 ชั้น 12 ห้องเรียน เนื่องจากสถานที่ของโรงเรียนที่เปิดการเรียนการสอนระดับอนุบาลในขณะนั้นมีพื้นที่เพียง 2 ไร่เศษไม่เพียงพอที่จะก่อสร้างอาคารเรียนดังกล่าว รวมถึงในอนาคตจะต้องมีพื้นที่สำหรับการก่อสร้างอาคารประกอบอื่น สนามกีฬา และพื้นที่สำหรับประกอบกิจกรรมต่างๆ เทศบาลจึงได้ขออนุมัติสภาเทศบาลขอจ่ายขาดเงินสะสมจำนวน 2,000,000 บาทเพื่อจัดซื้อที่ดินจำนวนไม่น้อยกว่า 10 ไร่ โดยเมื่อมีการจัดซื้อจริงได้ที่ดินจำนวน 10 ไร่ 2 งาน 10 ตารางวา มูลค่า 1,789,000 บาท และเริ่มก่อสร้างอาคารเรียนในเดือนเมษายน 2551 แล้วเสร็จในเดือนมกราคม 2552 ทันต่อการเปิดการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ปีการศึกษา 2552 ในเดือนพฤษภาคม 2552 โดยรับนักเรียนต่อจากเด็กที่จบชั้นอนุบาล 3 และต่อมาได้ขยายถึงระดับประถมศึกษาปีที่ 2 ในปีการศึกษา 2553

#### **บทเรียนที่ได้รับ**

การจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแกโดยการก่อตั้งโรงเรียนขึ้นใหม่ ตั้งอยู่บนพื้นฐานความต้องการของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมด้านคุณภาพการศึกษาของบุตรหลานซึ่งเป็นอนาคตของเทศบาลและประเทศชาติ และเพื่อลดรายจ่าย

(เพิ่มรายได้) ซึ่งเป็นความต้องการพื้นฐานของประชาชน ในการดำเนินงานนั้นประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา การจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี การรับรู้ข่าวสารความก้าวหน้าของโครงการเป็นระยะๆ เช่นการร่วมเยี่ยมชมระหว่าง การก่อสร้างอาคารเรียนเป็นระยะ การประสานความร่วมมือทางวิชาการกับโรงเรียน สาธิตคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น การรับรู้กระบวนการสรรหาบุคลากรที่มีความโปร่งใสมีมาตรฐานตามหลักคุณธรรมและได้บุคลากรที่ดีมีคุณภาพ และการที่เทศบาลแจ้งข่าวสารความก้าวหน้าของโรงเรียนทุกโอกาส เป็นต้น จากการดำเนินการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำให้เมื่อเปิดเรียนจึงได้รับความไว้วางใจจากผู้ปกครองนำบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเทศบาลอย่างดีเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งๆที่เป็นโรงเรียนเปิดใหม่ยังไม่มีประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอนมาก่อน

เนื่องจากผู้บริหารเทศบาลเป็นนักธุรกิจ และจบการศึกษาทางการตลาด จึงได้นำเอาแนวคิดทางการตลาด คือ กลยุทธ์ความแตกต่าง (Differentiate Strategy) (Michael E.Porter อ้างถึงใน จรินทร์ อาสาพรธรรม, 2548) เข้ามาใช้ในการดำเนินงาน เพื่อสร้างภาพลักษณ์โรงเรียนของเทศบาล ให้มีจุดเด่นและมีความแตกต่างที่เหนือกว่าโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในเขตเทศบาล หรือใกล้เคียง การดำเนินการให้เกิดความแตกต่างดังกล่าวคือ

ด้านนโยบายการศึกษา เทศบาลมีนโยบายเรียนฟรีโดยที่ผู้ปกครองไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายใดๆแตกต่างจากนโยบายเรียนฟรีของโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ประชาชนยังต้องมีค่าใช้จ่ายบางส่วน เช่นค่าชุดนักเรียน ค่าอุปกรณ์การศึกษา เป็นต้น

ด้านอาคารสถานที่ อาคารเรียนเป็นอาคารเรียนชั้นเดียวมีลิฟต์ที่สะดวกมี 3 ห้องเรียน 1 ห้องพักครู แต่ละห้องเรียนจะประกอบด้วย 3 ส่วนคือ ห้องเรียน ห้องกิจกรรม และมีห้องน้ำในตัวเพื่อสะดวกในการอาบน้ำให้เด็กก่อนการนอนพักกลางวันในแต่ละวัน หรือกรณีที่เด็กต้องการเข้าห้องน้ำเพราะเด็กเล็กจะกลั้นปัสสาวะหรืออุจจาระไม่เป็น มีครุภัณฑ์ทางการศึกษาที่ทันสมัยเช่นคอมพิวเตอร์ โทรทัศน์และชุดเครื่องเสียง ติดตั้งอินเตอร์เน็ตและจานดาวเทียม เพื่อใช้ในการเรียนการสอน ภายในโรงเรียนยังมีอาคารโรงอาหาร อาคารเอนกประสงค์ มีสนามเด็กเล่นและเครื่องเล่นสนามที่ดึงดูดความสนใจของ

เด็ก พร้อมทั้งมีการปรับปรุงภูมิทัศน์โดยรอบให้ร่มรื่นสวยงามมีบรรยากาศเหมาะแก่การเรียนการสอน

**ด้านวิชาการ** เทศบาลได้ประสานขอจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) เข้าเป็นโรงเรียนเครือข่ายทางวิชาการกับโรงเรียนสาธิตคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และใช้ชื่อโรงเรียนในครั้งแรกว่า “โรงเรียนอนุบาลสาธิตเทศบาลตำบลหนองแก” เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่าโรงเรียนสาธิตคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นโรงเรียนระดับอนุบาลและประถมศึกษาที่ได้รับความนิยมสูงในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวมถึงผู้ปกครองในเขตเทศบาลด้วย ถึงแม้สุดท้ายจะไม่สามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนสาธิตฯ ก็ให้ความร่วมมือโดยเป็นเครือข่ายทางวิชาการแบบไม่เป็นทางการ คือจัดอบรมทางวิชาการให้แก่ครูและพี่เลี้ยงเด็กรวมทั้งส่งอาจารย์เข้านิเทศการเรียนการสอนให้โรงเรียนของเทศบาลთომละหนึ่งครั้ง

**ด้านบุคลากรของโรงเรียน** เพื่อให้ได้ครูที่ดีมีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับของประชาชนเทศบาลได้ขอความร่วมมือจากผู้อำนวยการโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นผู้ดำเนินการสอบคัดเลือกครูทั้งหมด ตั้งแต่การออกข้อสอบภาค ก. (ความรู้ความสามารถทั่วไป) ข้อสอบภาค ข. (ความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง) และร่วมเป็นกรรมการในการสอบภาค ค. (การสัมภาษณ์) อีกทั้งขอความอนุเคราะห์ในการขอใช้สถานที่โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นที่รับสมัครร่วมกับสำนักงานเทศบาลตำบลหนองแก (มีสถานที่รับสมัคร 2 แห่ง) และเป็นสถานที่สอบ ทั้ง 3 ขั้นตอน ซึ่งผลการสรรหาได้ครู 3 คน โดยจบการศึกษาศึกษาศาสตรบัณฑิต (ศบ.) การประถมศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง 1 คน เกียรตินิยมอันดับสอง 1 คน และจบการศึกษาศึกษาศาสตรบัณฑิต (ศบ.) การประถมศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 1 คน การสรรหาเป็นไปด้วยความโปร่งใสและมีมาตรฐานตามหลักคุณธรรม ได้ครูที่ดีมีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะผู้ปกครองนักเรียน

**ด้านการประชาสัมพันธ์** เทศบาลใช้ความได้เปรียบเพราะมีข้อมูลประชากรอยู่ในมือจึงทำการประชาสัมพันธ์การรับสมัครเด็กนักเรียนเชิงรุก โดยเข้าพบผู้ปกครองของเด็กถึงที่บ้าน และการที่เทศบาลมีภารกิจที่รับผิดชอบอยู่มากจึงมีการประชุมร่วมกับ



ประชาชนอยู่เป็นระยะเทศบาลก็ได้ใช้โอกาสเหล่านี้ในการแจ้งข่าวคราวความก้าวหน้าของการจัดตั้งโรงเรียนให้ประชาชนทราบ

นโยบายการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแกเกิดจากปัญหาและความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้เทศบาลจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ จึงมีการประสานงานเพื่อขอรับโอนโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่ แต่โรงเรียนดังกล่าวไม่ประสงค์จะโอน ดังนั้นเทศบาลตำบลหนองแก จึงมีนโยบายที่จะจัดตั้งโรงเรียนขึ้นใหม่

การเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งโรงเรียนนั้นมีการดำเนินงานที่ซับซ้อนมาก บางช่วงเวลาจะมีการดำเนินงานหลายๆอย่างควบคู่กันไปหรืองานบางอย่างจะต้องดำเนินการก่อนจึงจะสามารถทำงานอื่นต่อไปได้ ซึ่งอธิบายแยกได้เป็นการจัดเตรียมความพร้อมการดำเนินนโยบายและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การเตรียมความพร้อมด้านอาคารสถานที่ และการเตรียมความพร้อมตามแนวคิดในการบริหารสถานศึกษาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

การจัดเตรียมความพร้อมการดำเนินนโยบายและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เริ่มจากกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (2548-2552) การจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (2549-2551) การขออนุมัติแผนพัฒนา 3 ปี (2549-2555) จากสภาเทศบาล การขอความเห็นชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจากสภาเทศบาล และการขอรับการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่นเขต 5 ซึ่งผลการประเมินปรากฏว่าเทศบาลมีความพร้อมในการจัดการศึกษาในระดับสูง สามารถที่จะจัดการศึกษาได้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายยกเว้นสายอาชีพ

การเตรียมความพร้อมด้านอาคารสถานที่ เทศบาลได้ตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาออกแบบอาคารเรียน อาคารประกอบ รวมทั้งภูมิทัศน์และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ โดยได้เดินทางไปศึกษาดูงานโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนระดับอนุบาลที่มีชื่อเสียง และมีแบบมาตรฐานอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นต้นแบบ สรุปสุดท้ายได้อาคารเรียนชั้นเดียว 3 ห้องเรียน 1 ห้องพักครู แต่ละห้องเรียนจะประกอบด้วย 3 ส่วนคือ ห้องเรียน ห้องกิจกรรมและห้องน้ำในตัว มีอาคารโรงอาหาร อาคารเอนกประสงค์ และปรับปรุงภูมิทัศน์โดยรอบในวงเงินทั้งหมด 5,165,000 บาท

การเตรียมความพร้อมตามแนวคิดทางการบริหารสถานศึกษา ประกอบด้วยหนึ่ง การเตรียมความพร้อมด้านวิชาการได้มีการประสานความร่วมมือทางวิชาการกับโรงเรียน สาธิตคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น สองการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรมีการสรรหาบุคลากรของโรงเรียนด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมตามหลักคุณธรรมได้ บุคลากรที่ดีมีคุณภาพรวมทั้งมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความพร้อมเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครองและประชาชนทั่วไป สามการเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณมีการจัดสรร งบประมาณอย่างเพียงพอโดยในปีงบประมาณ 2549 เทศบาลตำบลหนองแกได้จัดสรร งบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาจำนวน 7,461,600 บาท ปีงบประมาณ 2550 จัดสรร งบประมาณจำนวน 7,465,390 บาท และปีงบประมาณ 2551 จัดสรรงบประมาณจำนวน 4,014,390 บาท และสามการเตรียมความพร้อมด้านการบริหารงานทั่วไป มีการ ประชาสัมพันธ์เรื่องโรงเรียนเทศบาลให้ประชาชนรับทราบเป็นระยะทุกกลุ่มเป้าหมาย มี การจัดหาวัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาที่ครบถ้วนทันสมัยรวมทั้งการรับสมัครนักเรียน ชั้นอนุบาล 1 และ 2 จำนวนห้องละ 30 คน

จากการเตรียมงานของเทศบาลมาเป็นเวลานานกว่าสองปีครึ่งก็สามารถเปิด โรงเรียนของเทศบาลตำบลหนองแกได้ในวันที่ 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)และจากการให้ความไว้วางใจของผู้ปกครองต่อโรงเรียนเทศบาลหนองแก ทำให้ผู้บริหารเทศบาลได้ตัดสินใจที่จะขยายการ เรียนการสอนไปจนถึงระดับประถมศึกษาปีที่ 6 โดยเปิดการเรียนการสอน ใน ระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ปีการศึกษา 2552 รับนักเรียนต่อจากเด็กที่จบชั้นอนุบาล 3 และ ต่อมาได้ขยายถึงระดับประถมศึกษาปีที่ 2 ในปีการศึกษา 2553 ทำให้นักเรียนเพิ่มขึ้น เป็น 98 คน ในปีการศึกษา 2551 และ 127 คนในปีการศึกษา 2552

#### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

กรณีที่เทศบาลตำบลหนองแกจัดการศึกษาครั้งแรกโดยการจัดตั้งโรงเรียน อนุบาลขึ้นใหม่และได้รับความนิยมนจากผู้ปกครองในการส่งบุตรหลานเข้ามาเรียนจนเกิน





เป้าหมายที่ตั้งไว้ (64 คนจากเป้าหมาย 60 คน) ในปีแรกและปีต่อมา รวมทั้งเด็กในเขตเทศบาลยังเข้ามาเรียนถึง 100 เปอร์เซนต์ นั้น เกิดจากนโยบายการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแกโดยการจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลขึ้นใหม่ มีที่มาจากความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมด้านคุณภาพการศึกษาของบุตรหลานซึ่งเป็นอนาคตของเทศบาล และเพื่อลดรายจ่าย (เพิ่มรายได้) ซึ่งเป็นความต้องการพื้นฐานของประชาชนในเขตเทศบาล และในการดำเนินงานนั้นประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่การเริ่มคิด คือกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี และในระหว่างการค้าเนินการเทศบาลยังให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารความก้าวหน้าของโครงการเป็นระยะ โดยการแจ้งข่าวให้ทราบทุกครั้งที่มีการประชุม เช่นการประชุมประจำเดือนของผู้นำชุมชน การประชุมกลุ่ม อสม. หรือการประชุมประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ในปีต่อมา หรือการเชิญประชาชนเข้าร่วมตรวจความก้าวหน้าในการก่อสร้างอาคารเรียน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้เรื่องราวของโรงเรียนเทศบาลอยู่ในความคิดและความทรงจำของประชาชนอยู่เสมอและประชาชนยังรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของในโรงเรียนแห่งนี้

จากการนำเอากลยุทธ์ความแตกต่าง (Differentiate Strategy) เข้ามาใช้ในการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาเทศบาลตำบลหนองแก ทั้งด้านนโยบายเรียนฟรีที่ให้มากกว่า ด้านอาคารสถานที่ที่หรูหราสะดวกสบายและทันสมัยครบครัน ด้านวิชาการที่อิงสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียง ด้านบุคลากรที่มีคุณวุฒิถึงเกียรติยศอันดั่งหนึ่ง รวมทั้งความได้เปรียบทางด้านแหล่งข้อมูลและการกิจสนับสนุนอื่นๆ นั้น ทำให้ภาพลักษณ์ของโรงเรียนเทศบาลหนองแก โดดเด่น และมีความแตกต่างที่เหนือกว่าโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่อยู่ในเขตเทศบาลและใกล้เคียง ผู้ปกครองจึงเกิดความเชื่อมั่นว่าโรงเรียนเทศบาลน่าจะมีคุณภาพที่ดีกว่า บุตรหลานน่าจะได้รับความรู้และพัฒนาการที่ดีกว่าและยังมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่า จึงตัดสินใจนำบุตรหลานเข้าสมัครเรียนในโรงเรียนของเทศบาลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

#### ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเพื่อการบริหารจัดการการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแก

การจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลหนองแก จากอดีตที่มีการเตรียมการเป็นอย่างดี จนได้รับการยอมรับจากผู้ปกครองส่งบุตรหลานเข้าเรียนถึงร้อยละ 100 และจากการดำเนินงานที่ผ่านมา 3 ปี (ปีการศึกษา 2550-2552) ก็ยังได้รับการยอมรับจากผู้ปกครองด้วยดี แต่ในการดำเนินงานก็พบว่านอกจากปัญหาต่างๆ ไปแล้วยังมีปัญหาคือต้องรีบดำเนินการแก้ไขอยู่หลายประการ ดังนี้

ด้านการบริหารจัดการ พบว่าปัจจุบันโรงเรียนเทศบาลหนองแกยังไม่มีผู้อำนวยการโรงเรียน เนื่องจากเพิ่งได้รับการจัดสรรตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน (นักบริหารสถานศึกษา 7) เมื่อกลางปีการศึกษา 2553 จึงควรจะรีบดำเนินการสรรหาผู้อำนวยการโรงเรียนที่มีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น และมีภาวะผู้นำ เพื่อที่จะเป็นหลักในการนำพา คณะครู และบุคลากรของโรงเรียนให้สามารถจัดการศึกษาได้ตามนโยบายของเทศบาล มีมาตรฐานทางวิชาการและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนหรือผู้ปกครองได้

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ผ่านมาพบว่าประชาชนยังมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของโรงเรียนไม่มากนัก มีเพียงการเข้าร่วมกิจกรรมของโรงเรียนตามโอกาสต่างๆ เท่านั้น เมื่อเวลาผ่านไปสักระยะหนึ่ง(ไม่ควรเกิน 5 ปี) เทศบาลควรที่จะลดบทบาททางการเมืองลงและเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียนมากขึ้น ดังเช่นในต่างประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีการกระจายอำนาจด้านการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น โดยให้ประชาชนทุกกลุ่ม คัดเลือกตัวแทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาในสัดส่วนไม่น้อยกว่า 50% เช่น ตัวแทนผู้ปกครองนักเรียน ตัวแทนผู้นำชุมชน ตัวแทนพ่อค้าและนักธุรกิจ หรือกลุ่มวิชาชีพอื่นๆ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ทางการศึกษาไม่น้อยกว่า 10 ปี เป็นประธาน และนายกเทศมนตรีเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นเลขานุการ ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียน และมีหน้าที่ให้คำปรึกษา คำชี้แนะแก่ผู้บริหารโรงเรียน รวมทั้งให้การช่วยเหลือโรงเรียนในด้านต่างๆ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ทำให้รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของโรงเรียนเทศบาลและให้สามารถระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วนมาใช้ในการดำเนินงานของโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ



## 2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการกระจายอำนาจด้านการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจด้านการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น ได้มีบทพิสูจน์จากประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วโลก ว่าโดยรวมแล้วทำให้การศึกษาของประเทศ มีการพัฒนาที่เจริญก้าวหน้าอย่างมากสามารถตอบสนองต่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่น มีการระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วนเพื่อพัฒนาการศึกษา เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและการมีจิตสำนึกหวงแหนในท้องถิ่น ในประเทศเหล่านั้นส่วนใหญ่รัฐบาลกลางจะดูแลเฉพาะระดับนโยบายการศึกษาแห่งชาติ การควบคุมคุณภาพการศึกษา การจัดสรรและสนับสนุนงบประมาณ โครงการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล บางประเทศรัฐบาลอาจจะจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเอง บางประเทศอาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการหรือบางประเทศดำเนินการควบคู่กันไป แต่การศึกษาขั้นพื้นฐานทุกประเทศให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ และการกระจายอำนาจด้านการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นของแต่ละประเทศจะพบว่ามีความสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจทางการปกครอง

นโยบายการกระจายอำนาจด้านการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นของประเทศไทยโดยถ่ายโอนสถานศึกษาระดับพื้นฐานไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา จะพบว่าเกิดปัญหาขึ้นมากมายอันเนื่องมาจากไม่มีการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนและไม่มีการทำความเข้าใจแก่บุคลากรทางการศึกษาที่จะเป็นฝ่ายโอน ปัจจุบันนโยบายการกระจายอำนาจด้านการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นของประเทศไทย จึงยังไม่มี ความก้าวหน้าเท่าที่ควร กระทรวงศึกษาธิการมีการกระจายอำนาจลงสู่สถานศึกษาผ่านทางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงมหาดไทยก็ส่งเสริมการศึกษาของท้องถิ่นผ่านทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะต่างคนต่างทำ ดังตัวอย่างของเทศบาลตำบลหนองแกที่ได้รับการสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในขณะที่โรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่เขตเทศบาลไม่มีเด็กจากในเขตเทศบาลเข้าเรียนมีเพียงเด็กจากนอกเขตเทศบาลเท่านั้นและจำนวนไม่มาก ทำให้ในภาพรวมเกิดการสูญเสียทางงบประมาณจำนวนมาก ดังนั้นในทัศนคติของผู้ทำการศึกษา มีความคิดเห็นต่อการกระจายอำนาจด้านการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นของประเทศไทย ดังนี้

1) รัฐบาลต้องมีนโยบายที่ชัดเจน มีการกำหนดปฏิทินงานและระยะเวลาที่แน่นอนและทุกหน่วยงานต้องมีความจริงใจที่จะดำเนินการตามนโยบาย

2) ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งทางด้านวิชาการ ด้านโครงสร้างและอัตรากำลัง รวมทั้งการบริหารจัดการ ให้แก่ผู้บริหารและบุคลากรของท้องถิ่น โดยอาจขอความร่วมมือจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะด้านวิชาการ

3) ให้กระทรวงศึกษาธิการชี้แจงถึงขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านงบประมาณ สถานที่ บุคลากรรวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่างๆของบุคลากร

4) รัฐบาลกลาง โดยกระทรวงศึกษาธิการ กำกับดูแลเฉพาะระดับนโยบายการศึกษาแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานการศึกษา มาตรฐานวิชาชีพครู การจัดสรรและสนับสนุนงบประมาณ การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา และการสนับสนุนโครงการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล เช่น การสนับสนุนการเรียนการสอนวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ และกำกับดูแลให้การศึกษาเป็นไปตามกฎหมาย

#### 5. การศึกษาท้องถิ่นแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

1) ระดับจังหวัด มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด (และกรุงเทพมหานคร) รับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษา กิจกรรมที่เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม การบริหารหลักสูตรและจัดทำหลักเกณฑ์ทางการศึกษาให้เหมาะสมกับพื้นที่ การสรรหาและการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาในจังหวัด คณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งของคณะกรรมการสถานศึกษาในจังหวัดนั้นๆ กรรมการอย่างน้อยครึ่งหนึ่งต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ทางการศึกษาไม่ต่ำกว่า 10 ปี ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมือง (ปราศจากการแทรกแซงจากการเมือง)

2) ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล (องค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนตำบล) แต่งตั้งจากผู้บริหารเทศบาล (อบจ. อบต.) มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ให้คำแนะนำและการสนับสนุนแก่สถานศึกษาในเขตรับผิดชอบ

3) ระดับสถานศึกษา โดยคณะกรรมการสถานศึกษาประกอบด้วยผู้แทน  
ผู้ปกครองนักเรียน ร้อยละ 40 ผู้แทนครูและผู้บริหาร โรงเรียน ร้อยละ 30 และผู้แทนจาก  
ประชาชนในชุมชน ร้อยละ 30 มาจากการเลือกตั้งของแต่ละกลุ่ม มีหน้าที่ในการให้ความ  
เห็นชอบงบประมาณ การปรับปรุงหลักสูตร การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร และการให้  
คำแนะนำแก่ผู้บริหารสถานศึกษา

6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท มีหน้าที่ในการให้การสนับสนุน  
แก่สถานศึกษาที่อยู่ในพื้นที่ โดย อบต.ดูแลศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และโรงเรียนประถมศึกษา  
ในพื้นที่ เทศบาลดูแลศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนประถมศึกษา และโรงเรียนมัธยมศึกษา  
ในพื้นที่ (ตามความสามารถ อบจ.ดูแลโรงเรียนมัธยมศึกษา(ที่เหลือ) และระดับอาชีว  
ศึกษาในจังหวัด

7. รัฐบาลจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา งบประมาณรายหัวและงบด้าน  
บุคลากร ผ่านกระทรวงศึกษาธิการ (ไม่ควรน้อยกว่า 20% ของงบประมาณแผ่นดิน) และ  
คณะกรรมการการศึกษาในระดับจังหวัด โดยงบประมาณไม่น้อยกว่า 80% ต้องลงสู่  
สถานศึกษา

#### เอกสารอ้างอิง

จรินทร์ อาสาทรงธรรม. (2548). การสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive  
Advantage) ในมิติด้านนวัตกรรม (Innovation). วารสาร “นักบริหาร”  
มหาวิทยาลัยกรุงเทพ. ฉบับเดือนเมษายน-มิถุนายน 2548. [http:// www.tulip.bu.ac.th](http://www.tulip.bu.ac.th) ค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2553

สาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล  
**Causes of Organizational Conflict in Tambon Administration Organizations**

กฤษฎรรณน์ โล้วชรินทร์<sup>1</sup>

ศิริศักดิ์ เหล่าจันทร์<sup>2</sup>

พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์<sup>3</sup>

**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 ความกำกวมของกฎระเบียบ และปัญหาด้านการสื่อสาร และเกิดจากสาเหตุที่ค้นพบในการศึกษารั้งนี้ 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 องค์การบริหารส่วนตำบล การปกครองท้องถิ่น

**Keywords:** Conflict, Tambon Administration Organization, Local Government

## บทนำ

ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ เป็นเรื่องปกติของสังคม แม้เป็นสิ่งที่ไม่มีผู้ใดปรารถนา แต่ก็ไม่มีใครหลีกเลี่ยงได้ (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2534) เพราะสามารถเกิดขึ้นได้ทุกที่ทุกเวลา ทั้งในระดับตัวบุคคล ระดับครอบครัว ระดับองค์กร และระดับชาติ (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547) ทั้งนี้ ในทางทฤษฎีองค์การชี้ว่า ความขัดแย้งเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป ซึ่งมีความแตกต่างกันในเรื่องเป้าหมายหรือวิธีการ หรือมีความรู้สึกหรือการกระทำที่เป็นปรปักษ์กันในเรื่องดังกล่าว โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าอีกฝ่ายคิดและสร้างผลกระทบต่อผลประโยชน์ของตน โดยปฏิสัมพันธ์เช่นนี้มักก่อให้เกิดผลเสียต่อองค์การ (McShane & Von Glinow, 2005)

นับแต่มีผู้ให้ความสนใจแก่การศึกษาเรื่องความขัดแย้งเป็นต้นมา สถานภาพของความขัดแย้งได้มีการแปรเปลี่ยนในทางที่ดีขึ้นมาโดยลำดับ เริ่มจากสถานภาพต่ำสุดในช่วงทศวรรษที่ 1930 ที่เมื่อผู้คนได้อินคำว่าความขัดแย้งต่างเบือนหน้าหนี และเห็นว่าทางออกที่ดีที่สุดคือการหลีกเลี่ยงหรือกำจัดความขัดแย้งออกไปอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จนถึงปัจจุบันที่ผู้คนมองความขัดแย้งในแง่ดีว่าหากองค์กรใดไร้ซึ่งความขัดแย้งโดยสิ้นเชิงแล้ว องค์กรนั้นจะเฉื่อยชาและไม่มีการพัฒนา (Moore, 1993)

อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบันจะยอมรับว่าความขัดแย้งก่อให้เกิดผลดี (functional outcomes) แก่องค์การบ้าง ไม่ว่าจะเป็นเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน หรือค้นพบวิธีการปฏิบัติงานแบบใหม่ก็ตาม ทว่าโดยทั่วไปความขัดแย้งมักก่อให้เกิดผลเสีย (dysfunctional outcomes) แก่องค์การมากกว่า ยิ่งถ้าหากไม่สามารถจัดการความขัดแย้งได้ทันทั่วทั้งที่ยังส่งผลกระทบรุนแรงเป็นทวีคูณจนเสี่ยงต่อความอยู่รอดขององค์กร (Robbins & Judge, 2008) การสูญเสียทรัพยากร การบั่นทอนประสิทธิภาพการ

ปฏิบัติงาน การขาดความร่วมมือ การหยุดชะงัก ความแตกแยก ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลเสียอันน่าประหลาดประหลาดของความสัมพันธ์ที่ตึงเครียด (Durbin, 1997)

องค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่ต่างจากองค์กรอื่นๆ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยและแนวคิดการกระจายอำนาจนี้ประสบปัญหาความขัดแย้งนานัปการมาตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบัน ความขัดแย้งที่พบมีทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง การบริหาร และผลประโยชน์ บ่อยครั้งที่ความขัดแย้งภายใน อบต. ได้ลุกลามเป็นเรื่องใหญ่ ส่งผลกระทบในวงกว้าง และนำไปสู่การใช้ความรุนแรงถึงขั้นคร่าชีวิต ทว่า ผลกระทบของความขัดแย้งภายใน อบต. ที่รุนแรงเหนือสิ่งอื่นใดคือภาพลักษณ์อันไม่น่าอภิรมย์ของตัว อบต. เองซึ่งทำให้ประชาชนไม่อาจหวังพึ่งได้ (สมพันธ์ เดชะอธิก, 2546)

การจะบริหารความขัดแย้งอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดนั้น จำเป็นจะต้องทราบสาเหตุของความขัดแย้งเสียก่อน (Hodge, 2009) นักวิชาการตะวันตกจำนวนมากได้ศึกษาสาเหตุของบรรดาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์กร (organizational conflict) พร้อมเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันออกไป ในบรรดานักวิชาการจำนวนมากนั้น Steven McShane กับ Mary Ann Von Glinow ผู้เชี่ยวชาญด้านพฤติกรรมองค์กรในบริบทของโลกระยะวันตก พบว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์กรนั้นมีสาเหตุจากความไม่สอดคล้องกันของเป้าหมาย ความแตกต่างของความเชื่อและค่านิยม การอิงอาศัยกันในการทำงาน ทรัพยากรอันจำกัด ความกำกวมของกฎระเบียบ และปัญหาด้านการสื่อสาร (McShane & Von Glinow, 2005)

ทว่า บรรดาสาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์กรข้างต้นนั้นเป็นแนวคิดของนักวิชาการตะวันตก ซึ่งหาได้สะท้อนสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมดในบริบทของสังคมไทยแต่อย่างใด เหตุเพราะการจัดการและวัฒนธรรมองค์กรของสังคมตะวันตกกับสังคมไทยนั้นมีความแตกต่างกัน ดังที่ผลการศึกษาของ Marta และ Singhapakdi (2005) ได้แสดงให้เห็นว่าองค์กรของอเมริกันให้ความสำคัญแก่คุณค่าทางจริยธรรมมากกว่าองค์กรของไทย

ฉะนั้น ด้วยความที่องค์ความรู้ในเรื่องสาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์กรดังกล่าวมาจากบริบทของสังคมที่มีความแตกต่างกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และ



วัฒนธรรมจึงย่อมไม่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจและนำไปสู่การแก้ปัญหาคัดแย้งภายในองค์กรของสังคมไทยได้อย่างสิ้นเชิง ยิ่งเมื่อพิจารณาในบริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความผูกพันอยู่กับการเมืองด้วยแล้ว จึงยังต้องเข้าใจถึงที่มาของความขัดแย้งอย่างรอบด้าน

บทความนี้-โดยอาศัยข้อมูลจากการศึกษาเรื่อง ความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน: รูปแบบ สาเหตุ และผลกระทบ-จะชี้ให้เห็นว่า นอกเหนือจากสาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์กรตามทฤษฎีของนักวิชาการตะวันตกอย่าง McShane & Von Glinow แล้ว ความขัดแย้งภายในองค์กรในบริบทของสังคมไทย-โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทขององค์การบริหารส่วนตำบล-เกิดจากสาเหตุอื่นใดอีกบ้าง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาแนวทางในการจัดการความขัดแย้งภายในองค์กรต่อไป

### วิธีการศึกษา

ข้อมูลสำหรับการเขียนบทความนี้ได้จากการเก็บรวบรวมผ่านการจัดการสนทนากลุ่มในหมู่บ้านและประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 4 แห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน โดยได้ทำการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจงเพื่อศึกษาใน อบต. 2 แห่งในจังหวัดขอนแก่น และอีก 2 แห่งในจังหวัดหนองคาย กลุ่มสนทนาแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหาร อบต. กลุ่มสมาชิกสภา อบต. กลุ่มเจ้าหน้าที่ อบต. และกลุ่มประชาชนที่มีลักษณะของผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) นอกจากนั้นยังได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลักบางคนที่ให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์ความขัดแย้ง ทั้งนี้ บทความนี้ขอสงวนชื่อ อบต. และบุคคลที่ร่วมการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นกับองค์กรและบุคคลเหล่านั้น

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลได้นำมารวบรวม จำแนกประเภท และวิเคราะห์เพื่อสร้างแก่น (theme) หรือแนวทางในการอภิปรายข้อมูล โดยข้อมูลที่เกี่ยวข้องสาเหตุของความขัดแย้งภายใน อบต. ได้นำมาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งของ McShane & Von Glinow (2005) ทั้งนี้ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลซ้ำไปมาหลายครั้งเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์

## ผลการศึกษาและอภิปรายผล

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 4 แห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลมีหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างนายก อบต. กับเจ้าหน้าที่บางคน ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภา ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภา กับเจ้าหน้าที่ประจำ หรือแม้กระทั่งความขัดแย้งระหว่างนายกกับรองนายก อบต. เอง เมื่อจำแนกประเภทของความขัดแย้งทั้งหลายเหล่านั้นตามแนวคิดของ James G. March และ Herbert A. Simon (1958 อ้างถึงใน ทวีบุรณ หอมเย็น, 2544 และ วราภรณ์ ตระกูลสฤณี, 2546) แล้วจะแบ่งเป็นความขัดแย้ง 3 รูปแบบ คือ ความขัดแย้งระหว่างบุคคล (interpersonal conflict) ความขัดแย้งภายในกลุ่ม (intragroup conflict) และความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม (intergroup conflict) ซึ่งความขัดแย้งทั้งหลายนี้เกิดขึ้นในหมู่บ้านการตามโครงสร้างองค์การ ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายเจ้าหน้าที่ และถือเป็นความขัดแย้งภายในองค์การ (organizational conflict) ทั้งสิ้น

ความขัดแย้งรูปแบบต่างๆ ภายในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ศึกษานั้น พบว่าเกิดจากสาเหตุพื้นฐานทั้งที่สอดคล้องตามแนวคิดของ McShane & Von Glinow (2005) และทั้งที่พบใหม่หรือแตกต่างออกไปด้วย สาเหตุของความขัดแย้งเหล่านั้นประกอบด้วย

### ความไม่สอดคล้องกันของเป้าหมาย (Incompatible Goals)

ความไม่สอดคล้องกันของเป้าหมายนับเป็นสาเหตุสำคัญที่พบว่าก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลมากที่สุด ทั้งรูปแบบความขัดแย้งภายในกลุ่มและความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม เช่น ความขัดแย้งระหว่างนายกกับรองนายกของ อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดหนองคาย มีสาเหตุมาจากความไม่สอดคล้องกันของเป้าหมาย กล่าวคือเป้าหมายของนายก อบต. คือความเป็นเอกภาพของฝ่ายบริหารเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่กลับถูกขัดขวางโดยเป้าหมายของรองนายก อบต. ที่ต้องการแยกตัวออกมาจากกลุ่มการเมืองเก่าและสร้างความโดดเด่นทางการเมืองเพื่อเตรียมลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายก อบต. ในสมัยหน้า

ขณะที่เป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกันยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ เพราะในขณะที่สมาชิกสภามีเป้าหมายในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่เป้าหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายเจ้าหน้าที่-หากทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติหรือระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องจริง-อยู่ที่ผลประโยชน์ที่ตนได้จากการประพดมิชอบ เมื่อเป้าหมายของบุคลากรทั้งสองกลุ่มไม่สอดคล้องกัน ไม่เป็นตามที่คาดหวัง จึงทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น เช่นเดียวกันกับความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือในขณะที่เป้าหมายของฝ่ายบริหารคือผลประโยชน์ในการรักษาฐานเสียงของตนในฐานะนักการเมือง เป้าหมายของฝ่ายเจ้าหน้าที่คือการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับกฎระเบียบหรือข้อบัญญัติ เมื่อเป้าหมายไม่สอดคล้องกันและต้องมาทำงานร่วมกันจึงเกิดความขัดแย้งขึ้น

#### **ความแตกต่างของความเชื่อและค่านิยม (Different Values and Beliefs)**

ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและช่องว่างระหว่างวัยส่งผลให้บุคคลมีความเชื่อและค่านิยมแตกต่างกัน และเข้าใจหรือยอมรับความเชื่อและค่านิยมของอีกบุคคลได้ยาก ความเชื่อและค่านิยมที่ต่างกันนี้ทำให้เกิดความเห็นต่างกัน ขณะที่ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลดีต่อองค์การ อีกฝ่ายอาจเห็นว่าเป็นผลเสียก็ได้ ซึ่งอาจลุกลามนำไปสู่ความขัดแย้งในองค์การได้ และมักเจรจาหรือจัดการได้ยาก

ตัวอย่างของความขัดแย้งที่เกิดจากความเชื่อและค่านิยมต่างกันคือความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ใน อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดหนองคาย โดยประชาชนสภาและสมาชิกสภาบางส่วนเห็นว่าแม้พวกตนจะมีการศึกษาไม่สูงเท่าบรรดาเจ้าหน้าที่ แต่ก็มีเกียรติศักดิ์ศรีในฐานะที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่โดยประชาชน และถือเป็นตัวแทนของประชาชน สมควรได้รับความเคารพนับถือและการปฏิบัติที่เหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่ เพราะในปัจจุบันเห็นว่าพวกตนได้รับการปฏิบัติในระดับที่ด้อยกว่า “คนอื่น” ที่เข้ามาติดต่อราชการเสียอีก ตัวอย่างที่สะท้อนความไม่ได้รับเกียรติและความเคารพนับถือจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ในสายดาฝ่ายนิติบัญญัติคือ แยกหรือผู้มาเยี่ยมชม

อบต. ได้รับบริการน้ำดื่ม กาแฟ และของว่าง แต่สมาชิกสภาซึ่งมีเกียรติในฐานะผู้แทน  
ของประชาชนกลับไม่ได้รับแม้แต่ น้ำดื่ม

#### การอิงอาศัยกันในการทำงาน (Task Interdependence)

การอิงอาศัยกันในการทำงานเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่าย  
เจ้าหน้าที่ และความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ใน อบต. กล่าวคือใน  
การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความจำเป็นจะต้องได้รับการ  
สนับสนุนจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ทั้งในการติดต่อประสานงานและการจัดการเอกสารต่างๆ  
ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติงานที่สัมพันธ์  
ต่อการผิกระเบียบหรือข้อบัญญัติ หรือเมื่อพบว่าฝ่ายเจ้าหน้าที่ไม่ใคร่ให้ความร่วมมือ  
ในการทำงานแก่ฝ่ายนิติบัญญัติเท่าใดนัก จึงเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งอีกโสดหนึ่งด้วย

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือในกรณีของ อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดหนองคาย นายก  
อบต. มีนโยบายให้เงินสนับสนุนกลุ่มอาชีพจำนวน 20,000 บาท/กลุ่ม โดยเป็นเงินให้  
เปล่า ไม่ต้องส่งคืน และไม่สามารถประเมินผลการดำเนินโครงการได้อย่างเป็นรูปธรรม  
ในการประชุมระหว่างผู้บริหารกับเจ้าหน้าที่เพื่อมอบหมายหน้าที่ โครงการนี้ได้รับการ  
คัดค้านจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ว่าอาจผิกระเบียบ ทั้งยังเป็นโครงการที่หวังผลเพียงรักษาสถาน  
เสถียรทางการเมืองของฝ่ายบริหารและข้าราชการการเมืองไว้เท่านั้น

ทั้งสองฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นแย้งกันไปมาหลายครั้ง พอเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่  
บอกว่าผิกระเบียบและไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ นายก อบต. ก็อ้างว่าในเมื่อ อบต. อื่น  
สามารถทำได้แล้วเหตุใด อบต. แห่งนี้จึงไม่อาจทำได้ ทว่าในท้ายที่สุดแล้ว ด้วยอำนาจ  
ของฝ่ายบริหารและในฐานะผู้บังคับบัญชา นายก อบต. เป็นฝ่ายชนะโดยยืนยันให้  
ดำเนินการต่อไป ซึ่งสร้างความไม่พอใจในหมู่เจ้าหน้าที่เป็นอย่างยิ่ง เรื่องนี้ได้ตกเป็นที่  
วิพากษ์วิจารณ์ในหมู่เจ้าหน้าที่อย่างออกอกรส เจ้าหน้าที่บางคนสะท้อนความคับข้องใจของ  
ตนออกมาโดยนำเรื่องดังกล่าวไปบอกแก่ประชาชนในตำบล พร้อมทั้งยุยงให้ไปร้องเรียน

#### ทรัพยากรอันจำกัด (Scarce Resources)

ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดใน อบต. แต่ละแห่งเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง  
ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งภายใน อบต. โดยเฉพาะในหมู่สมาชิกสภา อบต. ที่พยายามแย่ง  
ชิงงบประมาณลงไปยังพื้นที่หมู่บ้านของตัวเอง จากการศึกษาพบว่าความขัดแย้งจาก



สาเหตุนี้มักจะปรากฏเมื่อมีการประชุมสภาเพื่อพิจารณาเห็นชอบร่างข้อบัญญัติต่างๆ และสมาชิกสภาพบว่าร่างข้อบัญญัตินั้นๆ มีการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มใดสมาชิกสภาคนหนึ่งหรือหมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่งมากเกินไป โดยมักมีการโต้เถียงกันไปมาระหว่างสมาชิกสภาต่างฝ่ายต่างอ้างเหตุผลว่าหมู่บ้านของตนมีความจำเป็นมากกว่าโดยไม่มีใครฟังเหตุผลของใคร มีการกล่าวถึงเรื่องผลประโยชน์ที่สมาชิกสภาอาจได้รับจากการที่มีโครงการหรืองบประมาณไปลงพื้นที่ของตนเองมาอภิปรายโจมตีกันด้วย จนทำให้การประชุมสภา “ล่ม” หรือ “หวัดล่ม” อยู่เป็นประจำ

ขณะเดียวกันทรัพยากรอันจำกัดก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ใน อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดหนองคายด้วย ซึ่งประเด็นนี้แม้จะเป็นเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารเป็นด้านหลัก เพราะเป็นเรื่องการจัดสรรงบประมาณซึ่งมีอยู่จำกัดและไม่เพียงพอสำหรับใช้จัดสร้างห้องทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ทว่าแม้จะเป็นสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร แต่ก็เกี่ยวข้องในเชิงนโยบายเท่านั้น ในเชิงการปฏิบัติงานย่อมเป็นหน้าที่ของฝ่ายเจ้าหน้าที่ ทรัพยากรอันจำกัดเป็นเหตุให้ประธาน รองประธาน และเลขานุการสภาต้องใช้ห้องทำงานร่วมกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และต้องคอยสอบถามถึงความเป็นไปได้และความก้าวหน้าในการจัดสร้างห้องทำงานที่เป็นสัดส่วนอยู่เป็นประจำ ซึ่งเป็นการเพิ่มแรงกดดันสะสมขึ้นเรื่อยๆ จนกลายเป็นความไม่พอใจ

#### ความกำกวมของกฎระเบียบ (Ambiguous Rules)

กฎระเบียบที่กำกวมหรือคำสั่งที่คลุมเครือไม่ชัดเจน เป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานร่วมกันภายในฝ่ายเจ้าหน้าที่ ซึ่งพบว่าการปฏิบัติงานข้ามหน้าข้ามตาหรือไม่เป็นไปตามสายบังคับบัญชาอยู่เป็นนิจ ดังที่ปรากฏในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักปลัดกับหัวหน้าส่วนการคลังของ อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีกบระสบปัญหาเรื่องลำดับชั้น (Hierarchy) ในการทำงาน โดยพบว่ามีกรณีที่ปลัด อบต. ซึ่งปลัดถือเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ทั้งหมด สั่งงานโดยตรงมายังหัวหน้าส่วนการคลังแล้วหัวหน้าส่วนการคลังก็ส่งเรื่องกลับไปยังสำนักปลัด โดยที่เจ้าหน้าที่ในสำนักปลัดไม่ทราบเรื่องมาก่อน จึงทำให้รู้สึกขุ่นข้องหมองใจในทำนองว่าหัวหน้าส่วนการคลังมาสั่งงานตน ส่งผลให้เกิดการมีปากเสียงกัน แต่ไม่ถึงขั้นรุนแรงมากนัก

วิธีการแก้ปัญหาคัดค้านจากสาเหตุนี้ที่เสนอโดยเจ้าหน้าที่คือการให้นายก อบต. มอบหมายหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนอย่างชัดเจนในการประชุมทุกครั้ง ซึ่งถือเป็นการจัดการความขัดแย้งโดยกำหนดกฎระเบียบให้ชัดเจน (Clarifying Rules and Procedures) ทั้งนี้ ผลการศึกษาพบว่าความกำกวมของกฎระเบียบไม่มีใครเป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งภายใน อบต. มากนัก

#### **ปัญหาด้านการสื่อสาร (Communication Problems)**

ข้อจำกัดหรือปัญหาต่างๆ ในการสื่อสารระหว่างบุคลากรใน อบต. เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการประชุมสภา เนื่องจากด้วยบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้สมาชิกสภาต้องทำหน้าที่พิจารณาร่างข้อบัญญัติและตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างเข้มแข็ง หากฝ่ายบริหารไม่สามารถสื่อสารหลักการและเหตุผล ชี้แจงรายละเอียด หรือตอบข้อสงสัยหรือกระทำได้อย่างกระจ่างชัด ย่อมทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยขึ้นในหมู่สมาชิกสภาว่าอาจมีความไม่ชอบมาพากลในประเด็นต่างๆ อันจะนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด จากการศึกษาพบว่า อบต. บางแห่งได้นำ “การประชุมนอกรอบ” มาใช้ก่อนการเปิดอภิปรายในสภา ซึ่งช่วยเพิ่มช่องทางให้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติได้ “สื่อสาร” อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และช่วยลดความขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่ายได้อย่างดียิ่ง ซึ่งถือว่าเป็นยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาคัดค้านด้วยวิธีการร่วมมือ (Collaborating)

ขณะที่ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ใน อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดหนองคาย เกิดขึ้นจากปัญหาด้านการสื่อสารทั้งในแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ปัญหาด้านการสื่อสารที่เป็นทางการ ได้แก่ การที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือหรือความช่วยเหลือที่เหมาะสมในการติดต่อประสานงานหรือปฏิบัติงาน ทั้งยังมีพฤติกรรมส่อไปในทางปิดบังข้อมูลบางอย่างไม่ให้ฝ่ายสภาทราบ

ส่วนปัญหาด้านการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการนั้นเป็นเหตุจากการที่สมาชิกสภาไม่ได้เน้นปฏิบัติงานประจำอยู่ในสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้มีโอกาสนในการมีปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายเจ้าหน้าที่น้อย และส่งผลสืบเนื่องให้เกิดความห่างเหินระหว่างกัน และต่างฝ่ายต่างรู้สึกว่าเป็นคนแปลกหน้ากัน โดยประธานสภาและสมาชิกสภา



บางส่วนกล่าวว่าเจ้าหน้าที่มักไม่ให้การต้อนรับหรือทักทายเมื่อสมาชิกสภาเข้ามาใน อบต. หรือหากจะมีก็เป็นเพียงการต้อนรับหรือทักทายแบบขอไปที หรือเมื่อสมาชิกสภา เข้ามาทักทายพูดคุยก็รู้สึกหำงเหินเฉย

นอกจากสาเหตุสำคัญ 6 ประการข้างต้นที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลและสอดคล้องกับแนวคิดของ McShane & Von Glinow (2005) แล้ว การศึกษาครั้งนี้ยังพบว่ามีสาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์การซึ่งไม่ได้กล่าวถึงใน แนวคิดดังกล่าวด้วย อันได้แก่

#### **การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ (Fulfilling of Anticipated Roles)**

การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วน ตำบลอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งอันเกิดจากการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ ของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และฝ่ายเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณและ แผนขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย แม้ว่าบทบาทหน้าที่เหล่านี้เป็นบทบาทตาม โครงสร้างองค์การที่ได้รับการออกแบบมาแล้วแต่ต้น แต่เมื่อเอ่ยถึงคำว่า “ตรวจสอบ” ย่อมสร้างความหวาดวิตกในหมู่บุคลากรใน อบต. เมื่อเกิดความรู้สึกในทางลบเช่นนี้แล้ว เมื่อมีการปฏิสัมพันธ์กันจึงเอื้อให้เกิดการโต้แย้ง ถกเถียง และวิพากษ์วิจารณ์จนสร้างความ ไม่พอใจและนำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงในที่สุด

ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า อบต. ทุกแห่งประสบปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการ ปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ ซึ่งมักเกิดกับคู่กรณีระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบและควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน ของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ดังตัวอย่างของ อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดขอนแก่น ที่ พบว่าสมาชิกสภา อบต. ในความสำคัญมากในการควบคุมติดตามการปฏิบัติงานของฝ่าย บริหารว่าเป็นไปตามข้อบัญญัติที่สภามีมติเห็นชอบหรือไม่ โดยพบว่ามีเหตุการณ์ที่ สมาชิกสภาตรวจพบการปฏิบัติงานที่ส่อทุจริตประพฤติมิชอบบ่อยครั้ง ซึ่ง มักมีการ โต้เถียงกันรุนแรง และบ่อยครั้งเหตุการณ์ไม่ได้จบลงในสภาแต่จบลงกลางถนนด้วยการ ชุมนุมของประชาชนในตำบลหรือนำไปสู่การยื่นเรื่องร้องเรียนไปถึงนายอำเภอหรือผู้ว่า ราชการจังหวัด อาทิ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในโครงการติดตั้งท่อประปาหมู่บ้าน ซึ่งมีมีการ

ร้องเรียนโดยประชาชนว่าโครงการดำเนินไปล่าช้าไม่ทันกำหนด มีการใช้วัสดุก่อสร้างผิดแบบ และเจ้าหน้าที่อาจมีการคอร์รัปชันหรือได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ สมาชิกสภาบางส่วนจึงตรวจสอบและพบว่ามิใช่จริง จึงเป็นแกนนำพาประชาชนไปชุมนุมปิดล้อมที่ทำการ อบต. และเรียกร้องให้นายก ปลัด และหัวหน้าส่วนโยธาได้ออกเพื่อรับผิดชอบการกระทำดังกล่าว เหตุการณ์นี้ลงเอยที่ปลัดและหัวหน้าส่วนโยธาต้องย้ายออกจาก อบต. แห่งนั้น

#### **การแทรกแซงจากภายนอก (External Intervention)**

ผลการศึกษาพบว่า การแทรกแซงจากภายนอกซึ่งเป็นผลทำให้เกิดความขัดแย้งมักเกิดขึ้นกับบุคลากรฝ่ายการเมืองของ อบต. กล่าวคือ นักการเมืองระดับสูงกว่ามุ่งสร้างฐานอำนาจทางการเมืองตั้งแต่ระดับฐานรากจึงต้องให้การสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นหรือเข้าแทรกแซงกิจการภายในของ อบต. ขณะที่นักการเมืองท้องถิ่นเองก็ต้องการการสนับสนุนส่งเสริมจากนักการเมืองระดับชาติ เพื่อสร้างความก้าวหน้าและอำนาจทางการเมืองของตน

ตัวอย่างของความขัดแย้งที่เกิดจากสาเหตุนี้ได้แก่ความขัดแย้งระหว่างนายกกับรองนายก อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดหนองคาย กล่าวคือ ภายหลังจากทำงานร่วมกันมาเป็นเวลา 3 ปี มีนักการเมืองระดับจังหวัดสนับสนุนให้รองนายกคนหนึ่งลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายก อบต. ในสมัยเลือกตั้งที่กำลังมาถึง จากนั้นเป็นต้นมา พฤติกรรมในการปฏิบัติงานของรองนายกผู้นั้นก็เปลี่ยนไป จากที่เคยส่งเสริมและสนับสนุนกลับเปลี่ยนเป็นคัดค้านและขัดขวางนโยบายและการปฏิบัติงานของนายกฯ เช่น ในการประชุมคณะผู้บริหาร รองนายกฯ จะคอยโต้แย้งอยู่เสมอโดยไม่ได้คำนึงถึงเหตุผล ไม่ว่านายกฯ จะพูดอะไร รองนายกฯ ก็จะแสดงความเห็นแย้งหรือพูดสวนขึ้นมาทันที แม้ในช่วงแรกๆ นายกฯ ยังสามารถควบคุมการประชุมได้โดยไม่ทำให้เกิดความวุ่นวายในฝ่ายบริหาร แต่เมื่อเหตุการณ์ลักษณะนี้เกิดบ่อยขึ้นและเกิดความเห็นแย้งรุนแรงขึ้นก็ไม่สามารถดำเนินการประชุมต่อไปได้

เหตุการณ์ลักษณะเดียวกันนี้ปรากฏในการประชุมสภาด้วย เมื่อฝ่ายบริหารเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณเข้าสู่สภาหรือเมื่อมีการตั้งกระทู้อภิปรายเรื่องใดๆ แทนที่รองนายกฯ จะช่วยชี้แจงประเด็นต่างๆ ให้กระจ่าง กลับจะคอยแสดงความเห็นขัดแย้งกับ



นายกฯ หรือไม่กี่สัปดาห์ บรรดาสมาชิกสภาที่มีความเห็นแย้งกับฝ่ายบริหารเสมอ ยิ่งไปกว่านั้นรองนายกฯ ยังนำข้อมูลลับจากการประชุมคณะผู้บริหาร ไปบอกเล่าให้สมาชิกสภา หรือบุคคลภายนอกให้ทราบด้วย ซึ่งหลายเรื่อง ได้กลายเป็นข้อมูลที่สมาชิกสภาบางคน นำมาโจมตีในทางการเมืองหรือในการอภิปรายในสภา

#### **ความสามารถในการปรับตัวของบุคคล (Personal Adaptability)**

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น ซึ่งในที่นี้หมายถึงการเปลี่ยนแปลงนายกหรือคณะผู้บริหาร อบต. เจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับแนวนโยบายหรือปรับทัศนคติให้ตรงกับนายก อบต. ได้ ย่อมก่อให้เกิดความไม่ลงรอยกันในการปฏิบัติงาน การขัดกันในการแสดงความคิดเห็น จนนำไปสู่ความคับข้องใจ ความไม่พอใจ และความขัดแย้งที่ปรากฏชัดในที่สุด

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างนายกฯ กับเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนของ อบต.แห่งหนึ่งในจังหวัดหนองคายถือเป็นตัวอย่างของความขัดแย้งที่เกิดจากความสามารถในการปรับตัว กล่าวคือ ภายหลังการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งที่ 4 ในเดือนสิงหาคม 2551 นายกฯ ที่เคยดำรงตำแหน่งระหว่างปี 2548-2551 แพ้การเลือกตั้ง ส่วนผู้ที่ชนะในครั้งนั้นกลับเป็นคู่แข่งจากกลุ่มการเมืองหนึ่ง เมื่อนายกฯ คนใหม่ที่เพิ่งชนะการเลือกตั้งเข้ามาปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนที่เคยทำงานร่วมกับนายกฯ คนเก่ามานานและชื่นชมในตัวนายกฯ คนนั้นมาก ไม่สามารถปรับตัวให้ยอมรับผู้บังคับบัญชาคนใหม่ได้ มีความไม่ลงรอยกันในการปฏิบัติงาน และมีความเห็นขัดกันอยู่บ่อยครั้ง

เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนมักอ้างถึงแนวปฏิบัติต่างๆ ที่นายกฯ คนที่แล้วเคยกำหนดไว้และเห็นว่าดีอยู่แล้วไม่ควรเปลี่ยนแปลง ขณะที่นายกฯ คนใหม่ได้กลับว่าในอดีตเป็นอย่างไร ไม่รู้ แต่ปัจจุบันต้องทำตามนโยบายของตน พร้อมทั้งประกาศไว้ว่าตนเป็นเหมือนน้ำ เจ้าหน้าที่ทุกคนเป็นเหมือนปลา ไม่ว่าน้ำจะร้อนหรือเย็น ปลาก็ต้องปรับตัวให้เข้ากับน้ำให้ได้ มิเช่นนั้นก็จะอยู่ร่วมกันไม่ได้ เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนเห็นว่าตนไม่สามารถปฏิบัติงานร่วมกับนายก อบต. คนใหม่ได้ ในท้ายที่สุดจึงขอย้ายตัวเองไปประจำที่ อบต. แห่งอื่น

ดังกล่าวมาข้างต้นคือสาเหตุของความขัดแย้งภายใน อบต. ที่พบจากการศึกษาในครั้งนี้ ทั้งนี้ ในบรรดาสาเหตุของความขัดแย้งภายใน อบต. ทั้ง 9 ประการนั้น เมื่อนำมาเรียงลำดับพบว่าสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งมากที่สุด ไปถึงน้อยที่สุด ได้แก่ ความไม่สอดคล้องกันของเป้าหมาย ทรัพยากรอันจำกัด การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ การอิงอาศัยกันในการทำงาน ปัญหาด้านการสื่อสาร ความแตกต่างของความเชื่อและค่านิยม ความก้าวร้าวของกฎระเบียบ การแทรกแซงจากภายนอก และความสามารถในการปรับตัว อย่างไรก็ตามไม่ว่าสาเหตุของความขัดแย้งที่พบจะเป็นไปตามแนวคิดของ McShane & Von Glinow (2005) และค้นพบเฉพาะในการศึกษาครั้งนี้ก็ตาม ความขัดแย้งทั้งหลายที่ปรากฏขึ้นใน อบต. ทั้ง 4 แห่งไม่ได้เกิดจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งเพียงประการเดียว หากแต่เกิดจากสาเหตุหลายประการทั้งที่ทับซ้อนกันและเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ ฉะนั้น บุคลากรของ อบต. โดยเฉพาะผู้บริหาร จำเป็นจะต้องเข้าใจปัญหาความขัดแย้งอย่างลึกซึ้ง และรู้สาเหตุพื้นฐานของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเพื่อจะสามารถจัดการความขัดแย้งนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษายังพบว่า แม้ว่าในอดีต อบต. จะมีภาพลักษณ์ในฐานะ “องค์กรแห่งความขัดแย้ง” หรือ “ศูนย์รวมความขัดแย้ง” ทว่าในปัจจุบันความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายใน อบต. ได้ลดน้อยลงและมีระดับความรุนแรงน้อยลงมาก ซึ่งเป็นผลดีต่อการปกครองท้องถิ่นของประเทศโดยรวม

#### ข้อเสนอแนะ

แนวทางในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายใน อบต. ได้แก่ 1) การเพิ่มช่องทางการสื่อสาร เช่น การจัดประชุมระหว่างคณะผู้บริหารกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการพบปะพูดคุยกันมากขึ้น 2) การกำหนดเป้าหมายร่วมกันในการปฏิบัติงานและปรับใช้หลักการบริหารเชิงกลยุทธ์ 3) การจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วนและยึดหลักนโยบายสาธารณะเป็นสำคัญ 4) การปรับแก้กฎระเบียบหรือแนวทางการปฏิบัติงานที่เป็นปัญหา โดยจัดทำคู่มือหรือประมวลกฎระเบียบต่างๆ สำหรับบุคลากร รวมทั้งมอบหมายหน้าที่อย่างรัดกุมชัดเจน 5) การสร้างความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย โดยระบุนขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ชักชวนความเข้าใจ และ

ทบทวนระบบและขั้นตอนการปฏิบัติงาน 6) การปรับทัศนคติ การให้เกียรติ และการยอมรับความแตกต่างของกันและกันผ่านกิจกรรมต่างๆ เช่น การละลายพฤติกรรม เพื่อสร้างความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในหมู่บุคลากร 7) การให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบริบทขององค์กรที่เปลี่ยนแปลง 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 ความกำกวมของกฎระเบียบ และปัญหาด้านการสื่อสาร และสาเหตุที่ค้นพบเฉพาะการศึกษาครั้งนี้ คือ การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ การแทรกแซงจากภายนอก และความสามารถในการปรับตัวของบุคคล บุคลากรฝ่ายต่างๆ ใน อบต. โดยเฉพาะผู้บริหาร จึงควรนำหลักการจัดการความขัดแย้งภายในองค์การมาปรับใช้เพื่อให้ความขัดแย้งภายใน อบต. อยู่ในระดับที่เหมาะสม อันจะส่งผลให้การบริหารและปฏิบัติงานของบุคลากร และการให้บริการประชาชนใน อบต. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### เอกสารอ้างอิง

- ทวีรุจน์ หอมเย็น. (2544). ความขัดแย้ง (Conflicts). *ลานปัญญา*, 2(4), 79-88.
- วราภรณ์ ตระกูลสฤณศี. (2546). การบริหารจัดการความขัดแย้ง. ค้นเมื่อ 23 สิงหาคม 2551, จาก <http://www.kmutt.ac.th/organization/ssc334/asset5.html>
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2547). ความขัดแย้ง: หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา. ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริกัญจน์ออฟเซ็ท.
- สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ. (2546). อบต. เทศบาล อบจ. อำนาจของใคร?. ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. (2534). ความขัดแย้ง: การบริหารเพื่อสร้างสรรค์. 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-Based Publishers.

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

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



**ใบสมัครสมาชิกวารสาร**  
**การบริหารท้องถิ่น (Local Administration Journal)**

ชื่อ-สกุล \_\_\_\_\_

ประเภทสมาชิก

- ☐ คิษย์เก่าวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น รุ่นที่ \_\_\_\_\_ จังหวัด \_\_\_\_\_
- ☐ คิษย์ปัจจุบันวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น รุ่นที่ \_\_\_\_\_ จังหวัด \_\_\_\_\_
- ☐ บุคคลทั่วไป
- ☐ หน่วยงานหรือบริษัท

ที่อยู่ในการจัดส่งวารสาร \_\_\_\_\_

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

- ชำระเงินโดยเช็คหรือธนาคารไทยพาณิชย์ สั่งจ่ายในนามบัญชี “สนับสนุนการบริหาร วปท.”  
เลขที่บัญชี 551402076-2 ธนาคารไทยพาณิชย์ สาขามหาวิทยาลัยขอนแก่น

กรุณาส่งแบบฟอร์มใบสมัครสมาชิกวารสารการบริหารท้องถิ่น พร้อมใบนำฝากธนาคารมายัง

โครงการวารสารทางวิชาการ

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002

หรือส่งโทรสารใบสมัครสมาชิกวารสารฯ พร้อมใบนำฝากธนาคาร ที่เบอร์โทรสาร 0-4320-3875