

- The Role of ASEAN on Economic and Social Development of Local Communities
□ Surin Pitsuwan
- ความท้าทายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นยุคใหม่
□ Gayl D. Ness □ พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์
- The Structural Setting of Local Administrative Operations in Thailand
□ Hhakuan Choopen
- Building Public Space and Civil Discourse: The Role of Deliberative Dialogue in More Peaceful Problem-Solving in Southern Thailand
□ Pauline Tweedie □ Rueingrawee Pichaikul
□ Sandra S. Hodge
- Intergenerational Relationships and Local Government
□ Chintana Leelakraiwan, □ Supawatanakorn Wongthanavasu
- ความสำเร็จของการดำเนินงานวิสาหกิจศูนย์ชาวชุมชนตำบลดอนโพธิ์ทอง จังหวัดสุพรรณบุรี
□ ศรัอรณ ดอกกุหลาบ □ สุวัฒน์ เบียมบิบัติ
- ความสำเร็จของการดำเนินงานกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอมตำบลด่านช้าง
□ สมิตี บรรณคร □ คุณ ไทจันทร์
- ความผิดปกติในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้าง
□ เข้าวรรักษ์ ทัศนภิญโญ □ ศุภลักษณ์ สุวรรณขง

Local Administration Journal

This journal serves as a focal point for knowledge sharing and as a venue for the dissemination of research findings in fields related to local development and administration. It welcomes the submission of articles from various disciplines but places a greater emphasis and value on those that are interdisciplinary or trans-disciplinary in content and design.

EDITORS

Supawatanakorn Wongthanavas
Peerasit Kamnuansilpa
Bonnie P. Berereton

MANAGING EDITOR

Supawatanakorn Wongthanavas

EDITORIAL COMMITTEE

Gay D. Ness	Peerasit Kamnuansilpa
Vanchai Vatanasapt	Krasae Chanawongse
Direk Patmasiriwat	Bonnie P. Berereton

EDITORIAL STAFF

Supawatanakorn Wongthanavas, Production Editor
Grichawat Lowatcharin, Production Editor
Supawadee Kaewkumsan, Production/design/proof
Jitludda Santa, Production/ proof
Chalermpong Pongpracha, Production/ proof
Tossaphon Senamontri, Production/ proof

Articles are the responsibility of the authors. Views expressed in the Journal do not necessarily reflect the views of the College of Local Administration or Khon Kaen University.

All right reserved. With the exception of fair dealing for the purposes of research or private study, or criticism or review, no part of this publication may be reproduced, stored, or transmitted in any form or by any means without the prior permission in writing from the copyright holder.

ISSN 1906 - 103x

College of Local Administration
Khon kaen University, 40002
Thailand.

Tel/Fax : 0-4320-2875

e-mail: cola@kku.ac.th Website: <http://cola.kku.ac.th>

วารสารการบริหารท้องถิ่น

Local Administration Journal

สารบัญ

The Role of ASEAN on Economic and Social Development of Local Communities	1
• Surin Pitsuwan	
ความท้าทายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นยุคใหม่	9
• Gayl D. Ness • พีรสิทธิ์ คำนวนคิลปี	
The Structural Setting of Local Administrative Operations in Thailand	23
• Hhakuan Choopen	
Building Public Space and Civil Discourse: The Role of Deliberative Dialogue in More Peaceful Problem-Solving in Southern Thailand	37
• Pauline Tweedie • Ruengrawee Pichaikul	
• Sandra S. Hodge	
Intergenerational Relationships and Local Government	49
• Chintana Leelakraiwan, • Supawatanakorn Wongthanavasu	
ความสำเร็จของการดำเนินงานวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชน ตำบลคอนโพธิ์ทอง จังหวัดสุพรรณบุรี	61
• ศรีอรุณ ดอกกุหลาบ • สุวัลลีย์ เปี่ยมปิติ	
ความสำเร็จของการดำเนินงานกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม ตำบลด่านช้าง	78
• สมิทธิ บรรณคร • ภูณ โทจันทร์	
ความผิดปกติในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้าง	88
• เข้าวัวชัย ทัศนภิญโญ • ศุภลักษณ์ สุวรรณขณ	

บทบรรณาธิการ

ทุกวันนี้เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่า โลกที่เคยกว้างใหญ่ไพศาลในปัจจุบันนั้นมีขนาดเล็กลง ซึ่งคำว่า “ขนาด” ในที่นี้หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นในซีกโลกหนึ่งทำให้คนที่อยู่อีกซีกโลกหนึ่งสามารถรู้ข่าวสารได้ภายในพริบตา การเชื่อมต่องานเป็นหนึ่งเดียวกันนี้ส่งผลให้เราทุกคนจะต้องรู้ทัน และปรับเปลี่ยนตนเองให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

ในระยะเวลาอันใกล้ก็คือ ปี พ.ศ.2555 หรือปี ค.ศ.2012 10 ประเทศในอาเซียน ได้มีพันธะร่วมกันที่จะรวมกันเป็นประชาคม Asean (Asean Community) เหตุใดจึงต้องรวมรวมแล้วจะเกิดอะไรขึ้น และเราควรจะต้องปรับเปลี่ยนตนเองอย่างไรเพื่อรับกับสิ่งนี้ ผู้อ่านต้องอ่านในสารานุกรมจากเลขานุการอาเซียน ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ

นอกจากจะต้องปรับเปลี่ยนตนเอง ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์เพื่อรับมือกับกระแสโลกาภิวัตน์ดังกล่าวแล้วยังจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศให้มีความเหมาะสมกับกระแสการกระจายอำนาจ เหมาะสมอย่างไร ผู้บริหารประเทศจะต้องพิจารณาปัจจัยใดบ้างในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว รศ.ดร.พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นได้เรียบเรียงและถอดบทความเป็นภาษาไทยจากบทความที่ Prof. Gayl D. Ness จาก University of Michigan ได้นำเสนอไว้ในการประชุมวิชาการนานาชาติ ด้านการปกครองท้องถิ่น ครั้งที่ 1 ผู้อ่านสามารถอ่านรายละเอียดได้ในบทความภาษาไทย “ความท้าทายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นยุคใหม่”

กระแสโลกาภิวัตน์ยังก่อให้เกิดขึ้นในประเทศไทยจนกระทั่งได้รับการผลักดันและบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 แต่ทว่าความก้าวหน้ายังห่างจากเป้าหมาย รายละเอียดปรากฏใน “The Structural Setting of Local Administrative Operations in Thailand” โดย ดร.หรรณ ชูเพ็ญ

การแก้ไขปัญหาคความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดการความขัดแย้งดังกล่าวโดยใช้วิธีการที่หลากหลาย โดยเฉพาะการใช้วิธีการจากบนสู่ล่าง แต่ทว่าก็ไม่ประสบความสำเร็จ นักวิจัยกลุ่มหนึ่งจากหลากหลายหน่วยงานจึงได้ปรับกระบวนการทัศน์ในการแก้ไขปัญหาคจากเดิม ที่เป็นการแก้ไขปัญหาคจาก “ข้างบน” เป็นการเปิดพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมกันหาทางแก้ไขโดยใช้กระบวนการที่เรียกว่า “การสานเสวนาคหาทางออก” กระบวนการนี้ดำเนินการอย่างไร รายละเอียดปรากฏใน “The Structural Setting of Local Administrative Operations in Thailand” โดย Pauline

Tweedie, Ruengrawee Pichaikul และ Sandra S. Hodge ซึ่งแสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นมีความสำคัญ และเป็นกลไกในการพัฒนาอย่างแท้จริง

ภารกิจของท้องถิ่นไม่เพียงแต่เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชนและสังคมเท่านั้น แต่การเตรียมการเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตของประเทศไทย อันได้แก่การเป็นสังคมผู้สูงอายุในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า ท้องถิ่นควรจะต้องทำอะไรในวันนี้ ปรากฏในบทความเรื่อง “Intergenerational Relationships and Local Government” ของ Chintana Leelakraiwan, Supawatanakorn Wongthanasu

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเท่านั้น แต่ระบบเศรษฐกิจของโลกเองก็มีการเปลี่ยนกลยุทธ์จากเดิมที่เน้นระบบเศรษฐกิจที่อิงอยู่บนพื้นฐานของอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นการผลิตในลักษณะ Mass Production เป็นการผลิตที่มุ่งความแตกต่างและเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตนที่ต้องอาศัยวิถีชีวิต ความรู้ ภูมิปัญญาของคนในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญจนก่อเกิดวิสาหกิจชุมชนที่สามารถจำหน่ายได้ทั้งในและต่างประเทศ ดังเช่นที่ปรากฏในวิสาหกิจชุมชนข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทองที่เป็นศูนย์กลางในการผลิต พัฒนา และจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวทั่วประเทศ และกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอมที่เป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์ของม้วนที่ลือชื่อ สินค้าระดับ 5 ดาวของจังหวัดสุพรรณบุรีที่ส่งขายทั้งในและต่างประเทศ ท้องถิ่นทำได้อย่างไร และอะไรเป็นปัจจัยหลักของความสำเร็จ ดูรายละเอียดในบทความ “ความสำเร็จของการดำเนินงานวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทอง จังหวัดสุพรรณบุรี” และ “ความสำเร็จของการดำเนินงานกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม ตำบลด่านช้าง”

ความสำเร็จในการดำเนินงานของท้องถิ่นจะมีมากกว่านี้หากไม่มีความผิดปกติหรือการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น บทความสุดท้ายได้ชี้ให้เห็นถึงความผิดปกติในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างว่ามีลักษณะอย่างไร และสร้างความสูญเสียให้แก่ประชาชนและสังคมอย่างไร ดูรายละเอียดได้ในบทความ “ความผิดปกติในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้าง”

พบกันใหม่ฉบับหน้า

ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ
บรรณาธิการ

The Role of ASEAN in the Economic and Social Development of Local Communities

Surin Pitsuwan¹

Deputy Governor of Khon Kaen Province, President of Khon Kaen University, Dean of the College of Local Administration, distinguished guest speakers, members of the organizing committee of this conference, ladies and gentlemen:

I feel very humble standing in front of you today because I am only a secretary. Sitting in front of me are honorable people of tremendous knowledge and experience who have made great contributions to the work and the progress of decentralization in Thailand. For example, Mr. Udon Tantisuntorn, a former parliamentarian who served during the same term and worked closely with me. I first met him when I was still a graduate student at Harvard University. He gave me words of encouragement, saying that I should finish my courses of study quickly so that I could devote myself to our country.

At first I wanted to be a career diplomat. I had an opportunity to visit our former Prime Minister Anand Panyarachun, then the Permanent Secretary of the Ministry of Foreign Affairs. During my visit, he convinced me that diplomacy is a noble profession. With the good impression that I had of him, I told him that I wanted to return to Thailand to work for the Ministry of Foreign Affairs. I had a hope that one day that I would become a diplomat. He said, "Sit down and wait a minute. I have a message for you. If you do not marry a rich wife, don't ever come back to work at the Foreign Ministry." I asked him, "Why?" He said to me. "In all of the postings that I served for the country, I spent my wife's money."

After his words of advice, I did not go back to the foreign ministry. I came back and taught at Thammasat University, until I went into politics. Not until my third consecutive term as a Member of Parliament, was I appointed to become the Minister of Foreign Affairs. It was during that period that I had an opportunity to visit many of our Thai Ambassadors who served in different countries around the world. I had an impression that our Thai Ambassadors had a much more comfortable life than that of the Minister of Foreign Affairs. I could easily understand that because

¹ The Secretary-General of the Association of Southeast Asian Nations

they had to live at the level of a representative of our head of the state, our beloved King. I appointed many of them and I was so impressed with their dining table. They had beautiful plates, shining glasses, silver forks and spoons, all with the Garuda seal on them. When I was at the Ministry of Foreign Affairs, I said to my secretary, "I want a set." Then, they ordered me one set and packed it and sent it to me. I stored it until I finished my assignment at the Foreign Ministry. After that, I went home and unpacked. I found that all the plates, the glasses, the knives, the forks and spoons were beautiful, but without the Garuda seal. I told my secretary at that time, the former chief of staff, "I do not want just plates; I want plates with the Garuda seal on them." He said, "Sir you have never been appointed by His Majesty the King to be the Ambassador of the Kingdom of Thailand anywhere."

Anyway, it is a privilege to be here and to share this story with you this morning. It is also a privilege for me to witness with enthusiasm a significant commencement of an international conference on local governments where we will be talking about localization, decentralization, and devolution of power.

ASEAN as you know is a regional organization with ten member states, 592 million people. Only yesterday, I was in Phnom Penh with five ASEAN leaders, Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnam and Thailand. They called themselves, "The IMIC country." The IMIC stands for the Irawaddy River in Myanmar, the Mekong River in Laos, Cambodia, and Vietnam, and the Chaopraya in Thailand. The leaders of these five countries discussed economic cooperation strategies. They also talked about socio-economic integration by opening up borders and promoting trans-border trade, tourism, health services, and environmental control. They asked themselves, "Do we have our own power to solve all these problems, and all these challenges?" During the meeting, we asked many perplexing questions among ourselves. "Can Bangkok supervise trade along Thailand's border? Can Bangkok take care of the problems of the environment, deforestation, and pollution?" And for that matter can Naypyidaw, the new capital of Myanmar, Hanoi, and Phnom Penh deal with these problems by themselves? At the meeting they came to the conclusion that we could not solve these problems on our own. Each national government is now facing more and greater challenges. These problems and challenges are all coming from outside, and are above and beyond the capability of the central government to tackle them alone. As we are more and more integrated with each other, a problem in one country also affects another problem and in another country. For example a problem of health or endemic diseases along the border in Cambodia or in



Laos cannot be contained just across the river or across the mountain range along the border. More and more global problems have become national problems and vice versa; local national problems have become global problems. Therefore, whenever the national governments feel hopeless, inadequate, and unprepared for the increasing responsibilities to deal with the complex problems of their own people, the authority and accountability of local governments increase proportionately and significantly. Apparently the capability of central government to tackle problems dwindles and for that matter, the responsibility and the power of local government at all levels increase.

It was noted by some of the heads of state at the meeting that problems that were occurring in Thailand, such as flooding, also were affecting our neighboring countries. The inundated waters in Thailand also flooded Pratahong Province in Cambodia, and the states of Kelantan and Terengganu in northern Malaysia. This is indeed the nature of the world today, the world of globalization.

It is imperative that ASEAN, as a regional organization, has to coordinate all the mechanisms for solving problems at all levels of ASEAN's member states. Currently, there are sub-regional mechanisms for ASEAN's coordination. As an example, there is IMTGT in the south. This stands for the Indonesia, Malaysia, and Thailand growth triangle. There is also the Mekong Institute in Khon Kaen. All these instruments were established in order to deal with problems at the sub-regional, cross-border level. My office, the secretariat in Jakarta, can only facilitate, but more and more work must be done at the local level, or at the grassroots levels, through local administration organizations. We appear to be moving in the right direction. It is a privilege for me to be here, witnessing the efforts of the College of Local Administration at Khon Kaen University. I am sure the Honorable Consuls General from Laos and Vietnam who are present here can confirm and agree with me that this is what ASEAN has to do. By 2015, all ASEAN member countries have to be integrated into one single community. By that time we will have more trade with each other. At present, the inter-trade among the ten member countries accounts for only 25 percent of the total volume of trade of 1.5 trillion dollars between ASEAN and other countries around the world. I envisage that, with the ASEAN Free Trade Area Agreement and with the growing volume of trade with six other countries, more investment and the expansion of the tourist industry are inevitable.

I would like to ask, "How are you going to benefit from this?" New environments, new business opportunities are opening up, at least in the sixteen countries, for a combined population of more than 3 billion, or more half of world population. Because of the cut of the trade tariff to zero

percent, the volume of trade among member countries, particularly Thailand, Brunei, Malaysia, Indonesia, Philippines, and Singapore, more and more local products will be sold among these six countries. In Jakarta, when I went to a supermarket, I could see more and more Thai foods. I did not know where all those products came from, but I was able to notice that some of them came from Khon Kaen. But unfortunately, most of the consumer goods sold in the market were from big companies outside of ASEAN countries, such as Kroger and Johnson & Johnson in the U.S. Small and medium enterprises (SME) from countries like Laos and Thailand and Vietnam are benefitting very little, if at all, from the opening up of markets in ASEAN countries. How long we are going to have to wait before we venture to invest in ASEAN markets? The finance and banking institutions must promote not only export and import goods, but also investment in other countries. The Board of Investment of Thailand must play a coaching role for Thai SMEs to invest in ASEAN countries. We can begin with the food and drink industry. For your information, I met the owner of Black Canyon Coffee in Phnom Penh yesterday. He told me that he has 20 branches in Indonesia. We will need more SMEs from Khon Kaen, from Kalasin, from Roi Et to go out and invest in other countries, because there will be two-way traffic soon. The landscape is open and if we do not go out, our friends from other countries will come in. Remember this is an open region. We are not opening this region only for the ten members of ASEAN. When we open, we open and we have to open for all; but of course, being close to each other, it is easier for Thailand to go to Laos, to go to Cambodia, to go to Vietnam or to go to Myanmar. But when it is opened, it is open for all. Many car dealers told me about the benefit from the FTA. They are able to export more from Thailand. At the same time, we are able to import more of the spare parts from other members of ASEAN in order to assemble them here in Thailand. We want more SMEs from the member countries of ASEAN. That is the only way that we can have one integrated market for 592 million people.

We also have an agreement that affects the services sector. We have agreed that the graduates of the following fields can work in any ASEAN country. They are engineering, architecture, accounting, medicine, nursing, dentistry, hospitality management, and quality surveying. On the positive side, this means that the job market is going to be open even wider. The choices for graduates will be very wide and open. On the negative side, this means that there will be fierce competition for quality of graduates not only at the individual level but also on the institutional level. The products coming from any university in this region have to be first grade, highly competitive, and will have to be of the highest quality, because they will have to compete

with 592 million people not just 64 million in Thailand alone any more. Our problem (I hate to say) is English proficiency. How can you be a doctor in Singapore, if you don't speak English? How can you perform your engineering services in Myanmar or in Vietnam if you don't speak English? The Charter of ASEAN stipulates that English shall be the language of ASEAN. If you ask on what basis people in ASEAN compete, I have to say English proficiency. It is quite dismal to learn that there has been a wide disagreement among many sectors with the policy initiative of declaring English as a second language for Thailand. In fact, I heard that there was a wide protest against the Ministry of Education when it considered a plan to have all students select English as their second language.

It is risky for me to say this, but I have to say that about 50 years ago, when all the countries in the region were just coming out of colonialism, the Thais and particularly the high ranking officials said, "Don't blame us for our bad English, because we have never been colonized by any country." Well, it was a good defense mechanism for about ten or twenty years. But now we cannot use that as an excuse anymore. How can you go out and reap the benefit from the growth of ASEAN when you do not know how to communicate? Thailand's competitiveness will increase overnight if the proficiency in the English language is improved to at least the same level as Laos, Cambodia, Myanmar, and Vietnam. So please change your mind set.

As for Professor Allen Hicken who is here, he speaks Khmer and Thai. And if you ask him about whether he feels the English language is less important for him, he will say, of course not, he only feels that he has a more competitive advantage than all his friends around the world who want to do research in Thailand, or who want to study Khmer history, Khmer society, or Khmer culture. So there is an urgent need among us to shift our mind set and to shift our gears from the first to the third, fourth, and finally to the fifth. Otherwise we cannot compete with the world.

As I said, there will be eight professions now that are going to be opened for cross borders. When this happens, it means that our borders are open for all citizens of ASEAN to come and set up their clinic, their shop, or their company here. We have to adapt and prepare for the winds of change. This is true at all levels: in Bangkok, in provincial capitals, and further down to the local level. Colleges and universities too have to adjust. The challenges are coming fast from every direction. If we are not aware of the changing situations, our friends from other countries will pass us by. Should that happen, we will have no one else to blame but ourselves. My role is only like a

cheerleader of ASEAN, which was formed here in Thailand. ASEAN was the brainchild and intellectual contribution of some diplomats.

Currently the ambassadors from 50 different countries are working with me. President Obama mentioned in New York in September that ASEAN is a regional organization of global importance. G20 invited ASEAN heads to Seoul to participate in a meeting a few days ago. ASEAN also initiated the formation of APEC. Prime Minister Abhisit Vejjajiva first met Prime Minister Hun Sen of Cambodia in Brussels because the European Community wants to engage with ASEAN. In less than three months, we had a summit with the U.S., a summit with the E.U., a summit with the G20, a summit with APEC, a summit among ourselves, a summit with Russia, with Australia, with India, with Japan, with Korea, and with New Zealand. Why? It is simply because they believe in the future of ASEAN.

It is clear that among the countries that have been least affected by the latest economic crisis are those in ASEAN. The most resilient and fastest recovering countries are also in ASEAN. The world growth center has shifted toward East Asia and the Asia Pacific region. It is understandable, therefore, that the leaders of both the U.S. and Russia want to join ASEAN. Both leaders would like to attend the East Asia summit, which will be held immediately after ASEAN summit. This year it will be held in Hanoi, and next year in Indonesia. So all the attention, all the interest, all the confidence are coming this way. Our middle class is expanding, and our purchasing power is rising, thus the growing market of ASEAN.

With that scenario, I would like to ask, "Where are the people of Khon Kaen? Where are the people of Northeast Thailand? And where are the Thai people?" All the ASEAN people are excited. All the people of ASEAN are enthusiastic, and they are getting themselves prepared for the new world of globalization. Again, the governments in Bangkok, in Vientiane, in Phnom Penh, in Singapore, in Indonesia, in Malaysia, in Philippines in Brunei, in Hanoi – these governments cannot do much. It is rather the people who can really make things happen. Integration of ASEAN as one market, with a concerted competitive force to win the competition in the global community must be done by the people, not by the government. The people who will make it happen are people like you at the local level, at the grassroots level. Therefore, efficiency and transparency at the local level are critical. Participation of all people at the lower level is important, because each and every one of us has something to contribute. We don't want the economic growth of ASEAN to benefit only a few of those who are in the urban areas in Bangkok, Hatyai, Chiang Mai, Pattaya, or Phuket, but

we want all 64 million of the Thai people to benefit from this new market which is opening up. We also want 592 million ASEAN people to benefit equally. That is why our middle class has to be expanded. That is why the purchasing power of people has to be increased and that is why training and education in local administration are vitally important for an integration of ASEAN.

We all have an obligation to contribute, to participate, and to make sure that the integration will happen in the year 2015. The ASEAN Charter is a constitution. It is a blueprint; it's a road map for our community. The question is whether we can implement it, now or today or tomorrow, and finish it. Can we really do it by the year 2015? Probably not, but we are committed to doing it. A person who asked me a very challenging question is U.S. Secretary of State Hillary Clinton. When she came to visit me at the secretariat, she said, "Mr. Secretary-General, how much do you mean to implement this green book of yours?" I know what she meant. She meant you ASEAN people talk a lot but you do not act. Before I answered her question, I took a deep breath. I told her, "Madam Secretary we have to make it a living document, very much like your Declaration of Independence, and very much like your Constitution."

Ladies and gentlemen our rights, our liberty, our freedom, our interests, our security are all in the ASEAN Charter. All the ASEAN people will have to appeal to this document as we move to the future. And who will lead the people in appealing to this document? It will be the presidents of the provincial administration organizations, the mayors, and the chief executives of *tambon* administration organizations. It will be the leaders from the local government at all levels. Because you are the leaders of the people, my message to you is please take your responsibility seriously. Please understand and cherish the road to one single ASEAN community. It requires all of you to travel together. The problems we will encounter cannot be solved by anyone alone. For example, the problem of the Thai baht's appreciation cannot be solved by any single party. Do you think all these problems can be solved in Bangkok? Do you think all these problems can be solved in ASEAN? These problems are coming from around the world. In order to face the challenges, and in order to manage all the challenges, all Thais will have to come together to improve our competitiveness, to participate in this ASEAN community, to strengthen ourselves, to strengthen so that the framework of ASEAN, the platform of ASEAN, the process of ASEAN can help us face and manage the challenges of the problems from around the world. The challenge is too large to leave it to Bangkok alone. We have to work together as ASEAN in all elements of the ten countries. All 592 million people in ASEAN will have to come together to solve, to compete, to manage, and

วารสารการบริหารท้องถิ่น

ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2552)

overcome any obstacle so that ultimately we will achieve our noble objective of creating a community that will be beneficial to all not, just to some. If we are not careful, only some will reap the benefits and the majority will not. And, as I said earlier, we cannot blame anyone except ourselves, because we know what is coming, but we ignore all the signs, and we ignore all of the warnings.

I hope that this conference can serve as a forum for the exchange of knowledge and experience of participants who have come here from nearly every continent. I wish this conference to be a success. I hope that this will not be the only time that the College of Local Administration organizes this event. In closing I would like to commend the role of the College of Local Administration in serving as host of this First International Conference on Local Government. This certainly will pave way for mutual cooperation in tackling both the global and local problems that we are facing and that we inevitably have to face in the future. This conference will help us prepare for the challenges of globalization. Thank you.



ความท้าทายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นยุคใหม่
The Challenges and Importance of Local Administration in a Global Age

Gayl D. Ness¹
พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์²

บทคัดย่อ

รายงานนี้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงในคุณภาพระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของหลายประเทศในทวีปเอเชีย โดยพิจารณาตั้งแต่เมื่อประเทศต่าง ๆ ในเอเชียได้รับอิสรภาพ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จอยู่ที่รัฐบาลกลาง ในระยะเวลาดังกล่าวนี้อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลกลางมีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ การพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เกิดขึ้นโดยการคิดริเริ่มและการสั่งการจากรัฐบาลกลาง แต่ต่อมาเมื่อมีการเพิ่มของประชากรและเกิดความเป็นเมืองในระยะเวลาประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา จึงได้เริ่มเกิดการปรับเปลี่ยนคุณภาพทางการเมืองและการบริหารจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่น และเกิดการส่งเสริมการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ด้วยสถานการณ์เช่นนี้ในปี ค.ศ. 2505 ธนาคารโลกจึงได้ให้ความสนใจและส่งเสริมให้เกิดการศึกษาเกี่ยวกับแนวโน้มและผลของการกระจายอำนาจ โดยได้มีการพิจารณาถึงผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์ว่าจะมีผลอย่างไรต่อการบริหารกิจการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ผลจากการศึกษาของธนาคารโลกได้ให้คำแนะนำว่าผู้บริหารประเทศจำเป็นต้องส่งเสริมและปรับหรือปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับกระแสการกระจายอำนาจที่ท้าทายผู้บริหารของประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชีย ในการปรับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นนั้น ผู้บริหารประเทศจะต้องพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ อันได้แก่ 1) ขนาดของท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย 2) คุณภาพระหว่างอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการบริหารของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น 3) อิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการป้องกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ตกเป็นเหยื่อของอิทธิพลระดับโลกที่มาพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์ 4) การป้องกันไม่ให้ผู้มีอำนาจในระดับโลกมาสร้างความขัดแย้งและความรุนแรงในท้องถิ่นที่นับวันจะมีมากยิ่งขึ้น 5) ความแตกต่างระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างให้เกิดผลมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น

¹ ศาสตราจารย์ ภาควิชาสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยมิชิแกน สหรัฐอเมริกา

² รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์การปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Abstract

This paper illustrates developments and changes in the balance between central and local governments of several Asian countries since the time they became independent. That was a period during which central governments consolidated their powers and played a major role in economic and social development. It marked the creation of strong central government. Subsequently, however, the beginning of population increase and urbanization about 30 years ago ushered in changes in the balance of politics and administration from the center to localities. It also ushered in the decentralization of power from the center to localities. The World Bank, in 1962, became interested in and supported the initiation of studies about ways and results of decentralization. By considering the impact of the spread of globalization and its effects on both government and private administration, a study by the World Bank suggests that administrators of countries must support and improve or reform local administrative structures to become more appropriate for the challenges of decentralization. In those reforms national administrators must consider the following factors: 1) the size of localities, of which there are many; 2) the balance between the political power and the administrative power of the center and the localities; 3) the influence of globalization upon local administration and preventing local administrations from succumbing to that influence; 4) preventing powerful people on the world level from creating divisions and strife in localities that will increase as time goes on; and 5) the differences between economic development and creating prosperous local economies.

ขนาดของประชากรและความเป็นสังคมเมืองในฐานะปัจจัยส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
การสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ปูทางสู่การล่มสลายของระบบอาณานิคม
จากตะวันตก และเกิดขบวนการต่อสู้เพื่ออิสรภาพของประเทศชาติต่างๆ ทำให้เกิด
ประเทศชาติใหม่ ๆ ในทวีปอาฟริกา เอเชียและแปซิฟิก รัฐบาลของประเทศชาติใหม่ ๆ
เหล่านี้โดยเฉพาะประเทศในทวีปเอเชียต่างล้วนต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตน
ให้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว จึงมีการรวมศูนย์อำนาจไว้อย่างเบ็ดเสร็จที่ส่วนกลาง มีการ
วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี และกำหนดนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งทุกประเทศใน
ทวีปเอเชียต่างก็มีการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง และต่างก็เน้นนโยบายการพัฒนา



เศรษฐกิจบนพื้นฐานของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ทดแทนการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ โดยไม่ตระหนักว่าภาระเช่นนี้เป็นภาระที่หนักมากเกินไปที่รัฐบาลกลางจะต้องรับผิดชอบทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคมแต่เพียงฝ่ายเดียว ถึงแม้ว่าจะมีบางประเทศ อย่างเช่น ประเทศอินเดีย และประเทศฟิลิปปินส์ที่พยายามสร้างความเข้มแข็งและกระจายความรับผิดชอบออกไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ว่าในประเทศอินเดียมีกฎหมาย ปันชัฏ (Panchayat Act) ในประเทศฟิลิปปินส์มีกฎหมายบาริโอชาร์เตอร์ (Barrio Charter Act) แต่กฎหมายเหล่านี้ก็ยังไม่ส่งผลในการที่จะแบ่งเบาภารกิจและความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางแต่อย่างใด อำนาจในการบริหารและการตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ ก็ยังเป็นของรัฐบาลกลางอยู่

ต่อมาธนาคารโลกได้ให้คำแนะนำให้ประเทศที่กำลังดำเนินการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการทดแทนการนำเข้าปรับเปลี่ยนมาเป็นการดำเนินการพัฒนาตามแนวทางอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ประเทศบางประเทศ อย่างเช่น ประเทศเกาหลีใต้ ไต้หวัน และมาเลเซีย ได้เป็นกลุ่มแรกที่ได้ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมที่มุ่งทดแทนการนำเข้ามาเป็นการมุ่งส่งออก แต่การดำเนินการเหล่านี้เป็นการดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง ขณะเดียวกันประเทศอุตสาหกรรมดั้งเดิมต่างก็ถือโอกาสนี้ในการขยายย้ายถิ่นฐานการผลิตจากประเทศของตนเองไปสู่ประเทศที่กำลังพัฒนาที่ไม่มีกฎหมายเข้มงวดในการควบคุมผลกระทบจากอุตสาหกรรมที่ทำลายสิ่งแวดล้อม ประเทศอุตสาหกรรมดั้งเดิมมีการย้ายอุตสาหกรรมการถลุงเหล็ก การทอผ้า และเครื่องอุปโภคบริโภคอื่น ๆ มาสู่ประเทศกำลังพัฒนา ในการติดต่อหรือขอใบอนุญาตเพื่อประกอบโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ประเทศอุตสาหกรรมดั้งเดิมได้ติดต่อประสานขอใบอนุญาตจากรัฐบาลกลาง ซึ่งการกระทำเช่นนั้นเท่ากับการขึ้นเหตุผลและความชอบธรรมของการพัฒนาเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาลกลางมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันรัฐบาลกลางของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายต่างก็ถือโอกาสนี้ในการส่งเสริมสนับสนุน ดึงดูดหรือเชื้อเชิญประเทศอุตสาหกรรมดั้งเดิมมาตั้งโรงงานในประเทศของตนมากยิ่งขึ้นเพื่อรองรับแรงงานที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นตามอัตราการเพิ่มของประชากร และเช่นเดียวกับที่ผ่านมารัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วม หรือมีอำนาจอันใดในการกำหนดแผนหรือยุทธศาสตร์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ของตนเองแต่อย่างใด คนในท้องถิ่น

จึงเป็นผู้รับโรงงาน (ไม่ใช่ผู้สร้างโรงงาน) เป็นคนงานโดยไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียงในการบริหารหรือวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมแต่อย่างใด

ตั้งแต่กลางศตวรรษที่แล้วมาการขยายตัวของความเป็นเมืองที่รวดเร็วของประเทศในทวีปเอเชีย ทำให้ประชากรในทวีปเอเชียได้อพยพไปอยู่ในเมืองต่างๆ อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ ความเป็นเมืองของประเทศในทวีปเอเชียไม่เพียงแต่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วอย่างเดียวนั้น แต่ยังมีความใหญ่กว่าเมืองต่าง ๆ ในทวีปยุโรปด้วย สำหรับยุโรปแล้วต้องใช้เวลาราว 250 ปี (จาก ค.ศ.1750 ถึง ค.ศ.1950) ในการเพิ่มประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองจาก 7 ล้านคนเป็น 281 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นอัตราความเป็นสังคมเมืองอยู่ที่ 52% ในทำนองเปรียบเทียบกันในปี ค.ศ.1950 ทวีปเอเชียมีประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองใหญ่รวมกันเป็นจำนวนเพียง 234 ล้านคน คิดเป็นอัตราความเป็นสังคมเมืองเท่ากับ 16% แต่เมื่อถึงปี ค.ศ. 2000 ประชากรเอเชียในเมืองขยายเพิ่มถึง 6 เท่า คือมีจำนวน 1.2 พันล้านคน คิดเป็นอัตราความเป็นเมืองเท่ากับ 36% เราสามารถคาดการณ์ได้ว่าภายใน ค.ศ. 2050 ประชากรในเขตเมืองของประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชียจะมีมากเพิ่มขึ้นถึง 3.2 พันล้านคน

นอกจากจำนวนประชากรของทวีปเอเชียที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วแล้วยังพบว่า การเกิดเมืองใหญ่ใหม่ ๆ ของทวีปเอเชียก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกัน ในปี ค.ศ.1950 มีเมืองเพียง 561 เมือง ในเอเชีย ปัจจุบันมีเพิ่มมากถึง 2,215 เมือง ปรากฏการณ์นี้ทำให้เกิดความจำเป็นของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น และชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจากการรวมอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่น

การเกิดเมืองในทวีปเอเชียมีประวัติศาสตร์และอัตลักษณ์ที่ยาวนาน ก่อนหน้าปี ค.ศ. 1800 จำนวนเมืองขนาดใหญ่ที่สุด 25 แห่งของโลกล้วนอยู่ในทวีปเอเชีย แต่ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม ในยุโรปจึงมีเมืองขนาดใหญ่มากกว่าในเอเชีย ยิ่งกว่านั้นเมืองใหญ่ ๆ ในเอเชียจะเป็นเมืองที่อยู่ในแผ่นดินหรือกลางทวีป และเป็นศูนย์กลางของการผลิตหรือเป็นแหล่งรวมความมั่งคั่ง ส่วนในตรงกันข้ามเมืองต่าง ๆ ในยุโรปนั้น จะเป็นเมืองท่าหรืออยู่ใกล้แม่น้ำหรือมหาสมุทร ในปัจจุบันนี้เมืองต่าง ๆ ในทวีปเอเชียเริ่มจะมีบทบาททางการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น จึงเป็นแรงดึงดูดและกระตุ้นให้เกิดการ



ปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของรัฐบาลเมืองหรือที่เรียกว่า เทศบาลในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น

ยังมีพลังอื่นๆ อีกที่สนับสนุนให้เกิดการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น อัน ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจและการขยายการบริการทางสังคม โดยเฉพาะด้านบริการ สาธารณสุข และการศึกษาที่จะต้องกระจายจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น และเพิ่มการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการบริหาร นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังจำเป็นที่จะต้องลดค่าใช้จ่าย และเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารด้วยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศต่าง ๆ ในโลกปัจจุบันแม้กระทั่งในประเทศลัทธิคอมมิวนิสต์ก็ยัง ได้มีการผลักดันและเปลี่ยนแปลง ไปสู่การมีรัฐบาลท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งอย่างเสรี ของประชาชน การปกครองท้องถิ่นทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนได้กลายเป็นคำ ศักดิ์สิทธิ์หรือคาถาของโลกในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะในประเทศที่ต้องการเร่งพัฒนาความ มั่งคั่งทางเศรษฐกิจ

ออรุณรุ่งของการปกครองท้องถิ่น

ในปี ค.ศ. 2003 ธนาคารโลกได้ส่งเสริมให้เกิดการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่ กำลังพัฒนาพร้อม ๆ กันนี้ธนาคารโลกก็ได้มีการศึกษาอย่างกว้างขวางในเรื่องของ พัฒนาการทางด้านการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออก และ ตะวันออกเฉียงใต้ โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบ ประเทศกัมพูชา จีน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม ตัวชี้วัดหนึ่งที่ใช้วัดระดับของพัฒนาการของการปกครอง ท้องถิ่น ได้แก่ สัดส่วนงบประมาณค่าใช้จ่ายที่อยู่ในอำนาจของการบริหารขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (ในจังหวัด อำเภอ และเมืองใหญ่) พบผลที่น่าประหลาดใจเป็น อย่างยิ่งว่า ประเทศไทยอยู่ในระดับล่างหลังมากที่สุด ดังตัวเลขที่แสดงในตาราง

สิ่งที่น่าฉงนไปกว่านั้นอีก คือ ประเทศที่มีการปกครองโดยระบบรวมศูนย์อำนาจ มากที่สุด อย่างเช่น จีนและเวียดนาม มีลำดับความเข้มข้นในการให้ท้องถิ่นมีความ รับผิดชอบสูงสุด ซึ่งธนาคารโลกบอกว่าจีนนั้นได้มีการพัฒนาโครงสร้างการกระจาย อำนาจแบบพึ่งพาหรือร่วมมือระหว่างกันขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดในภูมิภาค แต่ประเทศที่มีระบบการปกครองแบบเปิดและเป็นประชาธิปไตยเช่น

อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย กลับมีการพัฒนาในการปกครองท้องถิ่นที่อ่อนแอกว่า สิ่งเหล่านี้ไม่เพียงแต่สะท้อนอำนาจทางการเมืองที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ส่วนจีน และเวียดนามได้ทำการกระจายอำนาจการจัดการหลายเรื่อง โดยเฉพาะด้านการบริหารงบประมาณ และมีการปฏิรูปการคลังท้องถิ่น แต่ก็ยังไม่ได้เพิ่มอำนาจทางการเมืองให้กับระดับท้องถิ่น ส่วนประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทยมีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ และมีที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมานานแล้วแต่ยังมีระดับการกระจายอำนาจไม่สูงนัก ดังนั้นในการปฏิรูปโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นจึงต้องทบทวนหรือวิเคราะห์ให้เห็นถ้อยแท้ถึงความแตกต่างและความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจทางการเมืองและการกระจายอำนาจทางการบริหารออกจากกัน

ตาราง : สัดส่วนของงบประมาณค่าใช้จ่ายที่อยู่ในอำนาจการอนุมัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่อยู่ในอำนาจการอนุมัติของส่วนกลาง

ประเทศ	สัดส่วนของงบประมาณ
จีน	69%
เวียดนาม	48%
อินโดนีเซีย	32%
ฟิลิปปินส์	26%
กัมพูชา	17%
ไทย	10%

บนเส้นทางสู่การปกครองท้องถิ่น

ธนาคารโลกระบุว่าเมื่อเราพิจารณาจำแนกประเทศตามที่มีการกระจายอำนาจเราจะสามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรก อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ เป็นประเทศเรียกว่าผู้ริเริ่มที่รวดเร็ว (Fast Starters) ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่เริ่มต้นกระจายอำนาจอย่างรวดเร็ว เมื่อมีการล้มระบอบมาร์กอส (Marcos) ในปี 1985 ส่วนในอินโดนีเซียก็เป็นประเทศที่มีการริเริ่มการกระจายอำนาจอย่างรวดเร็วเช่นกัน เริ่มเมื่อมีการล้มของ

รัฐบาลซูฮาร์โต (Suharto) พร้อม ๆ กับการขับเคื้อนเศรษฐกิจในปี 1998 ส่วนในจีน และเวียดนามใช้วิธีการกระจายอำนาจที่ละมิดี เช่น เริ่มต้นที่การกระจายอำนาจ การเงิน การคลังท้องถิ่น แล้วตามด้วยการปฏิรูประบบการบริหารเพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจโดยไม่ถูกแทรกแซงจากส่วนกลาง จีนไม่แค่ต้องมีทิศทางด้านอำนาจและการเมืองทำให้การปกครองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อคุณภาพทางการเมืองน้อยมาก ส่วนประเทศกลุ่มที่ 3 ได้แก่ กัมพูชาและประเทศไทย ถือว่าเป็นกลุ่มประเทศที่ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นช้า มีการเคลื่อนตัวอย่างระมัดระวัง (cautions movers) ถ้าไม่ใช้การกระจายอำนาจอย่างรีรอ โดยการกระจายอำนาจนี้ใช้กระบวนการทางกฎหมาย มีการประกาศเป็นนโยบายกระจายอำนาจที่ชัดเจน แต่เห็นผลในเชิงการนำนโยบายไปปฏิบัติค่อนข้างช้าหรือน้อย การจำแนกประเทศนี้เป็นเพียงการแบ่งกลุ่มเท่านั้น มิได้หมายความว่ากลุ่มประเทศที่เริ่มกระจายอำนาจก่อนจะไปได้ไกลกว่าประเทศที่เริ่มทีหลัง ประเทศที่กระจายอำนาจแบบค่อยเป็นค่อยไปที่ละด้านกลับมีพัฒนาการทางด้านการกระจายอำนาจมากกว่าประเทศที่เริ่มต้นกระจายอำนาจก่อน เนื่องจากเส้นทางที่จะไปสู่เป้าหมายสุดท้ายของการกระจายอำนาจยังอีกยาวไกล ดังนั้นจึงมิได้ความหมายว่าประเทศใดประเทศหนึ่งจะไม่สามารถแข่งหรือก้าวล่วงหน้าประเทศอื่นได้ในอนาคต

ความท้าทายของการปกครองท้องถิ่น

ธนาคารโลกได้ให้ข้อสังเกตแก่ผู้บริหารประเทศว่าในการส่งเสริมและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีความชัดเจนในเรื่องใดบ้าง ในประเด็นแรก จะต้องมีความชัดเจนในเรื่องอำนาจและความรับผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของประชาชน ครอบคลุมหรือประเทศใดที่ยังไม่สามารถจัดการหรือออกแบบรูปแบบการบริหารราชการไม่ให้มีความซ้ำซ้อนหรือมีการก้าวท้าวอำนาจและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของอำนาจการบริหารจากระดับของรัฐบาลต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากรัฐบาลกลาง การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นก็ยังคงมีปัญหา ในประเด็นที่สอง จะต้องสามารถออกหรือกำหนดรูปแบบและกลไกในการบริหารการเงินการคลังของรัฐบาลในระดับต่าง ๆ กันให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ เท่าที่ผ่านมารัฐบาลกลางของประเทศต่าง ๆ ที่ยังไม่มีความเข้มแข็งทางด้านการปกครองท้องถิ่นมักจะมีการ

มอบหมายภารกิจและความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณให้อย่างเหมาะสม และไม่ได้พัฒนาสร้างเสริมหรือเพิ่มศักยภาพทางการจัดเก็บหรือหารายได้ของท้องถิ่นแต่อย่างใด และที่สำคัญที่สุดซึ่งเป็นประเด็นสุดท้าย คือ ขาดการพัฒนาหรือเสริมสร้างระบบการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและเข้มแข็งยิ่งขึ้น

ธนาคารโลกได้ให้แง่คิดว่าการส่งเสริมการกระจายอำนาจและการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องที่ท้าทายผู้บริหารประเทศเท่านั้น ในประเทศที่การปกครองท้องถิ่นเข้มแข็ง และมีการดำเนินการอย่างมั่นคง อย่างเช่น ประเทศในเอเชียตะวันออกนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศใดจะมั่นคงและยั่งยืนหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเราแยกแยะหรือชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic development) และการสร้างผลิตผลทางเศรษฐกิจ (Economic gardening) ผลิตผลทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหนึ่งที่สามารถเห็นได้ ได้แก่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้บริการทางสังคมที่เข้าถึงประชาชนและมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาลกลาง หากประเทศใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจหรือได้รับการกระจายอำนาจในการดูแลบริการสวัสดิการสังคมต่าง ๆ มาจากรัฐบาลกลางแล้ว แต่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือทั่วถึง ประเทศนั้นก็จะเป็นไปไม่ได้ที่จะไม่สามารถดำเนินการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต่อไปได้ อันเป็นปัจจัยขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไป เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจได้เต็มที่ เราจะต้องระมัดระวัง หรือตระหนักว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีการคอร์รัปชันได้ และถ้าหากไม่สามารถควบคุมหรือตรวจสอบได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเป็นตัวถ่วงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้เช่นกัน

ธนาคารโลกชี้ให้เห็นว่างบประมาณรายจ่ายทางการศึกษา และสาธารณสุขของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเทศจีน เวียดนาม อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ นั้น จะเพิ่มมากขึ้นเมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น แต่ในรายงานของธนาคารโลกมิได้วิเคราะห์หรือรายงานความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจและงบประมาณรายจ่ายทางการศึกษาและสาธารณสุขของไทย ที่น่าสนใจคืองบประมาณรายจ่ายของทั้งสองด้าน

ในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้น ตั้งแต่ปี ค.ศ.1998 แต่ไม่สามารถกล่าวได้ว่าการเพิ่มขึ้นของงบประมาณเกิดจากการกระจายอำนาจและการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่ที่น่าสนใจมากไปกว่านั้นคือ ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีประสิทธิภาพในการให้บริการและแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขมากที่สุดประเทศหนึ่ง แต่บริการสาธารณสุขที่ดำเนินการเป็นการสั่งการและควบคุมกำกับจากรัฐบาลหรือหน่วยงานส่วนกลางมาตลอดมิใช่เกิดจากความคิดริเริ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในการกระจายอำนาจและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในขณะที่มีเหตุผลเพียงพอที่จะสนับสนุนและส่งเสริมการกระจายอำนาจและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารประเทศก็ต้องคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่อาจเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จและเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่น

ประเด็นแรก ได้แก่ ขนาดของพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การปกครองตนเอง และคำถามที่ว่า การกระจายอำนาจนั้นควรจะกระจายลงไปถึงระดับใด โดยหลักการ คือ พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ซอยย่อยหรือเล็กลงเกินไป ประเทศสิงคโปร์เป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้ สิงคโปร์เคยปรับพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสมกับการบริหารท้องถิ่น แต่การกระทำของประเทศไทยคือการกระทำโดยใช้คำสั่งหรืออำนาจสั่งการจากระดับบนลงมาให้ขยายพื้นที่ให้เหมาะสมกับการปกครอง และมีการแบ่งเขตการบริหารออกเป็นเขตภายในและเขตภายนอก แต่ต่อมาเมื่อสิงคโปร์มีสถานะภาพเป็นประเทศอิสระ นายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู ได้ปรับเขตการปกครองใหม่และปรับยุบรวมเป็นเขตเดียวทั่วทั้งเกาะสิงคโปร์

ประสบการณ์ของเมืองโกเบในประเทศญี่ปุ่น เป็นตัวอย่างที่ดีอีกตัวอย่างหนึ่ง ที่มีการปรับเขตการปกครองท้องถิ่นไม่ให้เล็กลงไปแต่เมืองโกเบมีอุปสรรคในการแบ่งหรือจัดเขตการปกครองมากกว่าสิงคโปร์ เมืองโกเบต้องผ่านกระบวนการเจรจาตกลงทำความเข้าใจและขอความเห็นชอบจากรัฐบาลในระดับจังหวัด และจากรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกันเพื่อให้มารวมกันเป็นเมือง

โกเบ อย่างเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพของการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เดิม

นอกจากนี้จากประสบการณ์และสถิติตัวเลขของการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า ท้องถิ่นขนาดเคาน์ตี (County) ซึ่งเป็นระดับหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น จะมีประสิทธิภาพในการบริหารและการทำงานเพิ่มขึ้นหากขนาดของพื้นที่ขยายขึ้น ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของ Fragkias ในปี ค.ศ.2010 ที่พบว่า ท้องถิ่นจะสามารถควบคุมการปล่อยก๊าซคาบอนไดออกไซด์ หรือการควบคุมจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ดีขึ้นหากขนาดของพื้นที่ที่รับผิดชอบมีขนาดใหญ่ขึ้น ข้อสรุปที่ได้นี้ชี้ให้เห็นว่าขนาดของพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบดูแลต้องไม่เล็กเกินไป และรัฐบาลกลางไม่ควรกระจายอำนาจจนถึงระดับที่เล็กเกินไป

อย่างไรก็ตามการปรับปรุงรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมิใช่เป็นทางเลือกเดียวของการกำหนดขนาดของเขตพื้นที่ให้เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ หลาย ๆ ประเทศได้ดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาที่ว่าท้องถิ่นมีขนาดเล็กเกินไปโดยการจัดตั้งคณะกรรมการวางแผนท้องถิ่นที่มาจากตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็ก ๆ ที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกันเพื่อให้พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็ก ๆ เหล่านี้รวมตัวกันเป็นการเฉพาะกิจในระยะแรก ๆ แต่ต่อมาอาจมีการปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการและพื้นที่ได้ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ อย่างไรก็ตามวิธีนี้มีข้อเสียคือบางครั้งหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็ก ๆ อาจจะมีหน่วยงานวางแผนเฉพาะ เช่น คณะกรรมการวางแผนการศึกษา คณะกรรมการวางแผนสาธารณสุข ซึ่งอาจจะทำให้ยากแก่การบริหารและประสานแผนได้

ประเด็นที่สองคือคุณภาพทางการเมืองและการบริหาร ในประเทศจีนและเวียดนามนั้นได้กำหนดลงไปชัดเจนเลยว่าจะต้องกระจายอำนาจในด้านใดไม่ใช่ว่ากำหนดกว้าง ๆ จนเกินไป โดยประเทศทั้งสองได้กระจายอำนาจด้านการบริหารการเงินการคลังและที่แน่นอนที่สุด คือ ให้อำนาจการจัดเก็บภาษีและรายได้ของท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ประเทศทั้งสองสามารถแยกแยะกันได้อย่างชัดเจนระหว่างการกระจายอำนาจทางการเมืองการบริหารให้แก่ท้องถิ่น และการรักษาอำนาจทางการเมืองของส่วนกลางในเรื่องการกำหนด



นโยบายและทิศทาง แต่มีใช้ควบคุมกำกับ ติดตาม เพราะตามทฤษฎีการบริหารนั้น การควบคุมกำกับ ติดตาม เป็นหน้าที่ของผู้บริหาร (ท้องถิ่น) รัฐบาลกลางนอกจากจะทำหน้าที่กำหนดนโยบายแล้วยังเน้นในการสนับสนุนส่งเสริมในเรื่องที่ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามลำพัง

ปี ค.ศ. 1971 Ness และ Ando ได้ทำการศึกษาถึงประสิทธิภาพการวางแผนประชากรในประเทศมาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ได้ผลการศึกษาที่น่าสนใจ กล่าวคือ ได้เห็นว่าโครงสร้างการปกครองที่เอื้อต่อการเกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุด คือ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มีดุลยภาพระหว่างอำนาจการเมืองของส่วนกลางและอำนาจการบริหารของท้องถิ่น รัฐบาลกลางที่เข้มแข็งได้แก่รัฐบาลที่สามารถตัดสินใจ และติดตามดูว่าแผนงานหรือโครงการที่มีประโยชน์ต่อประชาชนนั้นได้ดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ แต่รัฐบาลกลางที่อ่อนแอซึ่งหมายถึงรัฐบาลที่ตกอยู่ในอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนพรรคการเมืองจะไม่สามารถตัดสินใจทำอะไรที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนได้ หรือไม่สามารถจัดสรรงบประมาณลงไปสนับสนุนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามนโยบายของส่วนกลางได้มากนัก อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจมาจากส่วนกลางภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจที่เห็นได้หรือสัมผัสได้จะต้องมีความเข้มแข็งเช่นกันและมีวิธานสามารถแยกแยะหรือวินิจฉัยได้ว่าควรจะทำอย่างไรถึงจะตอบสนองนโยบายของส่วนกลางและทำให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากที่สุด

ในเรื่องดุลยภาพทางการเมืองของส่วนกลางและอำนาจทางการเมืองการบริหารของท้องถิ่นนั้นจะเห็นได้ว่าในประเทศมาเลเซียนั้นมีลักษณะเด่นอย่างหนึ่งคือ ประเทศมาเลเซียมีระบบการเมืองที่รวมศูนย์อำนาจทางการเมืองอยู่ที่ส่วนกลาง แต่ได้กระจายอำนาจทางการเมืองให้แก่ท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์เต็มที่ ส่วนในประเทศฟิลิปปินส์นั้นยังไม่เกิดดุลยภาพระหว่างอำนาจทางการเมืองของส่วนกลางและอำนาจทางการเมืองการบริหารของท้องถิ่นซึ่งตรงกันข้ามกับประเทศมาเลเซีย ในประเทศฟิลิปปินส์นั้นอำนาจทางการเมืองจะกระจายอยู่ตามกลุ่มผลประโยชน์และพื้นที่ต่าง ๆ และมีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองอยู่ที่ส่วนกลาง ดังนั้นประเทศฟิลิปปินส์จึงไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา

เศรษฐกิจเหมือนประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีดุลยภาพระหว่างอำนาจทางการเมืองของ ส่วนกลางกับอำนาจทางการบริหารของท้องถิ่น

ประเด็นที่สามที่ต้องพิจารณา คือ อิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ ในปี ค.ศ. 2000 ผู้เขียนได้ไปบรรยายเกี่ยวกับความสำคัญของการกระจายอำนาจและการปกครอง ท้องถิ่นในประเทศตุรกี ในครั้งนั้นผู้เขียนได้มีโอกาสคุยกับสถาปนิกที่มีชื่อเสียงของ ประเทศตุรกี สถาปนิกได้ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลและกลุ่มอำนาจที่มากับกระแสโลกาภิวัตน์ สถาปนิกผู้นั้นได้กล่าวว่าเหตุที่มีผู้เสียชีวิตในเหตุแผ่นดินไหวในประเทศตุรกีมากนั้นเป็น เพราะอาคารตึกที่ก่อสร้างนั้น ไม่แข็งแรงตามมาตรฐานทางวิศวกรรม ตึกก่อสร้างต่าง ๆ ที่ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้ไม่ผ่านการรับรองจาก วิศวกรโครงสร้าง เป็นเพราะกลุ่มผู้มีอำนาจภายนอกได้เข้าไปกดดันและแทรกแซงให้ ผู้บริหารออกใบอนุญาตก่อสร้างให้ทั้งที่อาคารต่าง ๆ เหล่านั้นได้รับการออกแบบมาไม่ ถูกต้องตามมาตรฐานทางวิศวกรรม ตัวอย่างนี้ชี้ให้เห็นว่าอำนาจที่อยู่ภายนอกท้องถิ่นจะเข้า มาแทรกแซงการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

การออกใบอนุญาตและการให้สัมปทานต่าง ๆ เช่น ใบอนุญาตสัมปทานการทำเหมืองแร่ ใบอนุญาตในการทำอุตสาหกรรม การผลิต โรงแรม ร้านค้าต่าง ๆ ซึ่งเหล่านี้ มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสามารถสร้างรายได้และความมั่งคั่งให้แก่กลุ่มอิทธิพล ต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมักถูกแทรกแซงหรือกดดันจากอิทธิพลของกระแส โลกาภิวัตน์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีขนาดเล็ก อ่อนแอ และผู้บริหารมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี ผู้มีอิทธิพลภายนอกจึงเข้าไปแทรกแซงได้ง่าย ผลที่ตามมา คือความ หายนะ หรือการทำลายสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็น เหยื่อของผู้มีอิทธิพลที่มากับกระแสโลกาภิวัตน์ ดังนั้นในขณะที่มีการกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกใบอนุญาตสัมปทานต่าง ๆ รัฐบาลกลางก็ จะต้องกำหนดมาตรฐานและการควบคุมอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ควบคู่ไปกับการให้สิทธิเสียงแก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจใน การออกใบอนุญาตสัมปทานต่าง ๆ มิใช่ปล่อยให้ เป็นอำนาจจากผู้บริหารท้องถิ่นตาม ลำพัง

ประเด็นที่สี่จะพิจารณา คือ การป้องกันมิให้อำนาจและอิทธิพลภายนอกมาสร้าง ความขัดแย้งและความรุนแรงในท้องถิ่น อิทธิพลข้ามชาติอาจแผ่มากับกระบวนการค้า มนุษย์ การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธและการก่อการร้าย ซึ่งถ้าปล่อยไว้โดยรัฐบาล ส่วนกลางไม่ได้เป็นผู้คอยสอดส่องดูแลจะเป็นอันตรายอย่างยิ่งมิใช่เพียงแต่ต่อท้องถิ่น เท่านั้น แต่จะเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศด้วย

ประเด็นสุดท้ายที่จะพิจารณา คือ ความแตกต่างระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและ การสร้างให้เกิดความมั่งคั่งของท้องถิ่นและของประเทศ ในอดีตที่ผ่านมาประเทศต่าง ๆ มักจะมีแนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมให้ต่างประเทศมาลงทุนใน ประเทศของตนเอง ภายหลังจากที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายได้ลงทุนไปในเรื่องของ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เมื่อนักลงทุนต่างประเทศเห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ มีโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมมีขนาดของแรงงานที่มากพอและมีการแข่งขันกันสูงจน ทำให้ราคาค่าจ้างของแรงงานต่ำ นักลงทุนต่างประเทศจึงจะมาลงทุนในประเทศกำลัง พัฒนาซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมของระบบทุนนิยม เมื่อนัก ลงทุนต่างประเทศได้เข้ามาลงทุนในประเทศที่กำลังพัฒนาได้ระยะหนึ่งก็สามารถ ยกย่องชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานในท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็เป็นการ เพิ่มค่าจ้างแรงงานทำให้ต้นทุนในการประกอบการสูงขึ้น นักลงทุนต่างประเทศก็จะเริ่ม ย้ายหนีไปลงทุนในประเทศอื่นที่มีค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่า พร้อม ๆ กันนั้นก็ได้ทิ้งและ สร้างความเสียหายไว้ให้แก่ประเทศที่ได้ไปเชิญชวนนักลงทุนจากต่างประเทศให้มาลงทุน ในประเทศของตน ความเสียหายเหล่านี้บ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านสิ่งแวดล้อม มีมากหรือรุนแรงจนเกินกว่าจะประเมินค่าได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ มักจะลอกเลียนแบบหรือเดินเส้น ทางเดียวกันกับรัฐบาลกลาง กล่าวคือ ในระยะแรก ๆ จะใช้งบประมาณไปเพื่อการ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจนถึงระดับหนึ่ง เมื่อโครงสร้างพื้นฐานได้รับการพัฒนาพร้อม นักลงทุนต่างชาติก็จะเริ่มสนใจเข้ามาลงทุนหรือเปิดห้างร้านธุรกิจข้ามชาติต่าง ๆ ในพื้นที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแน่นอนหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมี อำนาจในการออกใบอนุญาตได้ง่ายโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์หรือผลเสียของท้องถิ่น ก็จะมีบริษัท ธุรกิจของต่างชาติเข้ามาลงทุนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก

ยิ่งขึ้น และเมื่อถึงระดับหนึ่งวัฏจักรของการสร้างความเสียหายแก่คนในท้องถิ่นก็จะเริ่มต้นตามแบบเดียวกันกับที่เคยเกิดขึ้นมาในระดับชาติ

รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจึงควรจะต้องร่วมกันมองพื้นที่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสวนเศรษฐกิจ (economic garden) มิใช่เป็นแหล่งตั้งโรงงานหรือแหล่งสร้างร้านค้าใหญ่ของบริษัทข้ามชาติที่มาแข่งขันหรือทำลายธุรกิจหรือทำลายผู้ประกอบการรายย่อยในประเทศหรือท้องถิ่น การมองพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสวนเศรษฐกิจจะเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศได้อย่างถาวร แต่การนำเอาแนวคิดนี้มาปฏิบัติให้เกิดผลจะต้องเริ่มต้นด้วยการพัฒนาและสร้างให้เกิดผู้ประกอบการท้องถิ่นรายใหม่ นอกจากนี้รัฐบาลกลางจะต้องเป็นผู้ดำเนินการในการสำรวจสถานะการตลาด สำรวจความต้องการของผู้บริโภค ให้ข้อมูลเกี่ยวกับข่าวสารและขยายโอกาสทางด้านธุรกิจที่ผู้ประกอบการรายย่อยในท้องถิ่นควรจะมีหรือควรได้รับ เช่น การส่งเสริมหรือหาทุนแก่ผู้ประกอบการรายย่อยที่เป็นคนในท้องถิ่น โดยปกติคนท้องถิ่นในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายจะไม่ค่อยได้รับบริการสิ่งเหล่านี้ ต่างกับในบริษัทธุรกิจข้ามชาติที่มีการดำเนินการอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ได้โอกาสและตลาดใหม่ๆ ทางธุรกิจบนความพร้อมของคน แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนาจึงควรเปลี่ยนมาเป็นการส่งเสริมให้เกิดผู้ประกอบการรายย่อยหรือรายใหม่ในทุกๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความมั่งคั่งหรือความเจริญเติบโตในท้องถิ่นไม่เป็นเพียงแต่แหล่งภาษีและรายได้ใหม่ๆ ของท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังเป็นตัวจักรกลในการสร้างความมั่งคั่งให้กับประเทศชาติได้อย่างยั่งยืนตลอดไป

The Structural Setting of Local Administrative Operations in Thailand

Hhakuan Choopen¹

Abstract

Thai local administration has arisen out of neither ideological principles nor the impetus of agrarian society. Moreover, the political change from absolute monarchy to democracy (constitutional monarchy) in 1932 encouraged the Thai people to accept the government's service provisional roles without demanding decentralization and local governance. However, globalization and the central government's liberalization to the extent of ignoring democratic principles in some periods have stimulated the Thai people to call for democratic systems on both the national and local levels. Supporters of local administration urged various versions of the Thai Constitutions of 1997 and 2007 that were born from public participation to prescribe elections of local executives and council members and the transfer of the central government's tasks to those local administrative units with the aim of providing better services to the local people.

The plans and processes of distributing power to local areas contributed to a corresponding act that provided for fixed-operating periods. Amendments on relevant governmental management followed as a result. The legal issuance actions were based upon the central government's push. However, the changes in government reversed the distribution of power back to the center once again and impeded the pace of the decentralization process. The achievement of the power distribution plan and de facto operations (that have not yet succeeded) have accordingly been, and remain, an important dilemma in Thai public administration.

บทคัดย่อ

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยไม่ได้ถือกำเนิดขึ้นจากอุดมคติหรือแรงผลักดันของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมชนบท มีนัยสำคัญ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชสู่ระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 ยังเป็นเหตุให้ประชาชนยอมรับการควบคุมดูแลของรัฐบาลกลางโดยมิได้เรียกร้องการกระจายอำนาจหรือการบริหารปกครองท้องถิ่นแม้แต่น้อย อย่างไรก็ตาม

¹ College of Local Administration, Khon Kaen University, Thailand; spicy_toon166@hotmail.com

ดี กระแสโลกาภิวัตน์และการปิดกั้นเสรีภาพของประชาชนจนขัดต่อหลักการประชาธิปไตย โดยรัฐบาลกลางในหลายสมัย ได้กระตุ้นให้ประชาชนเพิกถอนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ผลจากแรงผลักดันของผู้สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นได้ปรากฏเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และระบุว่ารัฐบาลกลางต้องถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบอันจะส่งผลดีกว่าต่อประชาชนในท้องถิ่น

เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ได้มีการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นมากมาย ซึ่งการออกกฎหมายทั้งหลายนี้ล้วนเป็นแรงผลักดันของรัฐบาลกลางทั้งสิ้น ทว่า ด้วยความที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลกลางอยู่บ่อยครั้ง จึงส่งผลให้ขั้นตอนการกระจายอำนาจไม่ต่อเนื่องและต้องหยุดชะงักลง ฉะนั้น เมื่อกล่าวถึงความสำเร็จของแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในประเทศไทย ก็จะพบว่ายังคงอยู่ในสถานะที่ก่อกวนไม่เข้าค่ายไม่ออกอยู่เรื่อยมา

คำสำคัญ: การกำหนดโครงสร้างการบริหารท้องถิ่น

Keywords: Structural Setting of Local Administrative

Introduction

The current local administrative organizations in Thailand include sub-district administrative organizations, municipalities, provincial administrative organizations, the Bangkok Metropolitan Administration and Pattaya City. They have been using the strong mayor form of management and administration, whereby the executives and council members directly elected by the people are empowered to appoint deputies without the approval of the council. In actual practice, unlike in many developed countries, no professional executives of local administrative organizations have existed in Thailand; but decentralization and the emergence of local directive offices have been in compliance with the current Constitution, which has been in effect since 2007. The current effective plans and processes that comprise the power distribution structure first appeared in the principles of the 1997 Constitution and took shape in the Power

Distribution Plan and Process Acts of 1999 and 2000. Both the 1997 and 2007 Constitutions provide for these processes as well.

The imbalance and inferior position of the operations of the local administrative organizations, particularly the problems of resource (manpower and budget) transfer have sprouted up as a result of the incomplete operations of the central government. Nevertheless, the distribution of power to local administrative agencies, it is believed, would have been carried out had the central government genuinely supported it. This article is intended to serve as a model for criticism and suggestions for improving local administrative governance in the future.

Background

Article 12 of the 1999 Power Distribution Plan and Process Act directs the Power Distribution Committee to draw up plans for local administrative agencies and operating plans and to submit them to the cabinet and Parliament for approval. These plans and processes have been undertaken continually as follows:

1. The government sector is required to designate the initial frame of the tasks that are to be transferred to local administrative agencies. The Power Distribution and Working Plan Supervising Sub-Committee and the Power Distribution Committee must consider and approve the task transfer frame.

2. The government sector created the initial operating plan and jointly participated in the drafting of the plan that stipulates the power distribution processes.

3. Government offices and experts were invited to attend the operating meetings chaired by the Minister of the Prime Minister's Office to brainstorm opinions about the operating plan draft.

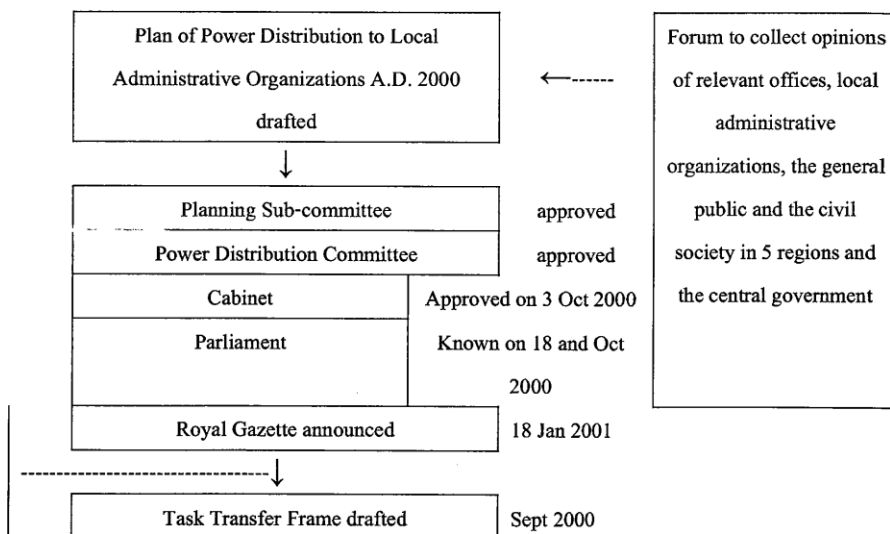
4. During the government transition period, the draft of the operating plan was sent to various relevant offices for reviews and confirmation. Three offices were

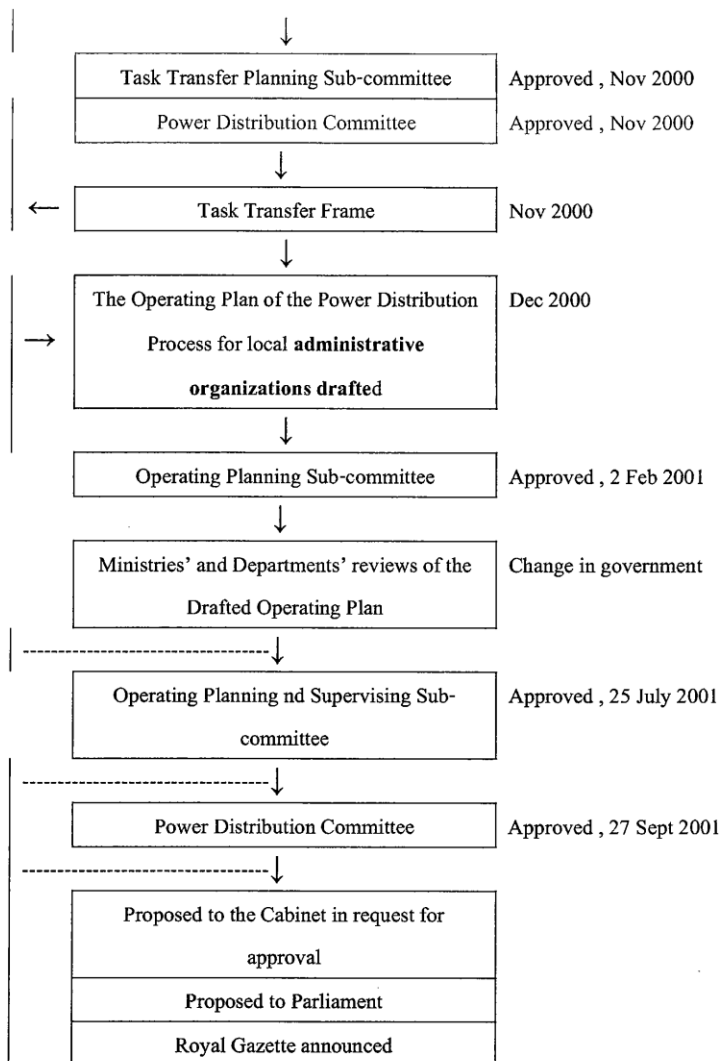
involved: the Department of Land Transport, Ministry of Transport; the Office of Land Reform for Agricultural Purposes, Ministry of Agriculture and Cooperatives; and the Department of Excise, Ministry of Finance.

5. The Working Group invited these three governmental agencies to take part in discussions. The Department of Land Transport, in particular had meetings with high-ranking executives of the Ministry of Transport and the Minister of Prime Minister's Office (then Chatturon Chaisaeng) until conclusions were finalized.

6. The Permanent Secretary Bureau of the Prime Minister's Office held six seminars to gather the opinions of relevant central governmental offices, local administrative organizations, and five sectors of private agencies on the Operating Plan Draft. Those seminars were attended by 2,500 persons, most of whom agreed with the Operating Plan Draft of the Power Distribution Process and urged urgent implementation of the Plan.

Details of the Operating Process are as follows:





In summary, the Operating Plan of the Power Distribution Process consists of the following details.

1. Conceptual Frame

The Operating Plan of the Power Distribution Process designates the conceptual framework, goals, and decentralization guidelines in compliance with the Power Distribution Plan of 2000 and Articles no. 30 and 32 of the 1999 Power Distribution Plan and Process Act through three significant conceptual frames.

1) Independence of the local administrative organizations in stipulating the policies and management of public services in response to the demands of the local people.

2) The administrative relations principles by reducing or stopping the central and regional administration' roles and tasks to become the supporters, promoters and regulators as necessary and increasing the respective roles of the local administrative organizations instead.

Third. The administrative efficiency principle of the local administrative organizations so that the people can receive better or equal quality to that of the past; and public services that are more transparent, efficient, and responsible for the users. It is also intended to promote civil society and communities to make joint decision making on operations, monitoring, and auditing.

2. Objectives of the Operating Plan:

(1) To transfer the tasks of the central and regional government offices to local administrative organizations by designating the modes, methods, and durations of the transfers as well as the local administrative organizations that are the transferees.

(2) To distribute financial, treasury, and budgeting powers to the local administrative organizations continually in line with the targets designated in the 2000 Power Distribution Plan.

(3) To make alterations or arrangements for laws to serve the task transfers.

(4) To move the manpower of the central and regional governmental sectors to local administrative organizations.

3. Targets of the Operating Plan

(1) To transfer the work of the governmental offices in six fields, totaling 245 issues, to 7,951 local administrative organizations that consist of 75 provincial administrative organizations, 6,745 sub-district administrative organizations, 1,129 municipalities, Pattaya City, and Bangkok Metropolitan Administration. The transfer started in the fiscal year 2002. The transfers began with budgetary work or those operations in need of legal amendment in 2003 and most tasks were completely transferred by 2004.

(2) The local administrative organizations are expected to have more income, that is, not less than 20 per cent of the government's 2001 revenue. The continued increase in income rose to not less than 35 per cent in 2006.

(3) To correct or create 64 volumes of laws, rules, regulations, or orders so as to serve the duties and power of the transferred tasks.

(4) To move the workforce to the local administrative organizations according to their work and budget.

4. The Structure of the Task Transfers to Local Administrative Organizations

(1) There are three types of tasks:

(A) those undertaken by the local administrative organization or producing the public services, those carried out by the local administrative organization in conjunction with other local administrative organizations, and those conducted by the local administrative organization but of which the services may be purchased from the private sector, the governmental offices, or other local administrative organizations.

(B) those carried out by the local administrative organizations together with the government.

(C) those carried out by the government which can be done by the local administrative organizations.

(2) The transfer period:

1) The non-budget tasks in no need of legal correction have been transferred since fiscal year 2002.

2) The tasks in need of legal revisions or issuance have been in the legal handling process since 2002.

3) Some professional related and complex tasks or those empowered by other laws, namely educational and public health matters, were transferred after the local administrative organizations passed the readiness assessment criteria.

(3) The nature of the transferred work:

(A) Duties performed by local administrative organizations, meaning that the government will non longer perform them, but will allow local governments to do so. Quality of life work related to basic public health, the basic requisite tasks, approvals, and permission issuance will fall into the hands of the local administrative organizations.

(B). Types of work that the local administrative organizations can opt to do independently such as the infrastructure work, career promotional work, etc. This provision has opened opportunities for the local administrative organizations to spend the budget in line with the diverse demands of the local residents.

The tasks between the two local administrative organizational levels are divided by the zone. The tasks within a local administrative organization are to be carried out by that local administrative organization. In case the task lies in several

(B) those carried out by the local administrative organizations together with the government.

(C) those carried out by the government which can be done by the local administrative organizations.

(2) The transfer period:

1) The non-budget tasks in no need of legal correction have been transferred since fiscal year 2002.

2) The tasks in need of legal revisions or issuance have been in the legal handling process since 2002.

3) Some professional related and complex tasks or those empowered by other laws, namely educational and public health matters, were transferred after the local administrative organizations passed the readiness assessment criteria.

(3) The nature of the transferred work:

(A) Duties performed by local administrative organizations, meaning that the government will no longer perform them, but will allow local governments to do so. Quality of life work related to basic public health, the basic requisite tasks, approvals, and permission issuance will fall into the hands of the local administrative organizations.

(B). Types of work that the local administrative organizations can opt to do independently such as the infrastructure work, career promotional work, etc. This provision has opened opportunities for the local administrative organizations to spend the budget in line with the diverse demands of the local residents.

The tasks between the two local administrative organizational levels are divided by the zone. The tasks within a local administrative organization are to be carried out by that local administrative organization. In case the task lies in several



localities or is used by the people throughout the entire province, the provincial administrative organization shall be the operating agency.

Task as Duties	Independently Opted Tasks
<ul style="list-style-type: none"> -The life quality work related to basic public health. - The basic necessities related to life and assets such as welfare, security issues, income, and public health, etc. - The work transferred to the local administrative organizations to carry out instead of the central government; approval and permission issuance such as granting licenses and supervisory work to ensure legal compliance. - Local development planning work. -Natural resource and environment preservation and care. 	<ul style="list-style-type: none"> - Basic infrastructure work - Job promotional work. - Democratic promotional tasks. - Investment, commercial, and tourism promotional work. - Art, cultural, traditional, and local wisdom work.

(5) Monetary, financial, and budget distribution to local administrative organizations.

Following the task transfers, the local administrative organizations have had increased expenses and thus the government has needed to arrange new

revenue sources, improve the rules of the tax and duty and subsidy allotment for them with the aim of increasing their incomes to not less than 20 per cent of that of the government in 2001 and to not less than 35 per cent of that of the government in 2006 at the limelight of their responsible tasks and quality and standard public services.

(Despite the clear intent and laws on the incomes of local administrative organizations, in practice the Thaksin Shinawatra Administration (2001-2006) focused on problem solving and local development through the centrally-appointed provincial governors (the CEO style), rather than through decentralized institutions.)

(6) The amendment or issuance of necessary laws in line with the task transfers.

A. Some task transfers needed correction or issuance of laws, regulations, and orders to serve the power of the local administrative organizations or the executives or local officials.

B. The Operating Plan about tasks in six fields, totaling 245 issues, needed correction or issuance of 65 volumes of laws.

C. The offices transferring the work are those creating the laws, regulations, and order amendments or issuance to cope with the respective transfers. In case several agencies are involved, the office with the main task is responsible for the amendment or issuance. Meetings in which relevant offices take part were held to finalize the solutions.

Numbers of Legal Amendments already processed

Laws on the issues already amended	Total
1. Infrastructure work	13 issues
2. Quality of life promotion	7 issues
3. Community /social order arrangement and peace keeping	32 issues

Numbers of Legal Amendments already processed (Conts.)

Laws on the issues already amended	Total
4. Investment, commercial, and tourism promotion planning	6 issues
5. Natural resource and environmental management and conservation	5 issues
6. Art, cultural, traditional, and local wisdom	1 issue

(7) The manpower transfers to local administrative organizations had the following concepts.

A. The workforce transfers from the central and regional governmental offices to local administrations have been made in line with the Operation Plan of the Power Distribution Process and the readiness of those recipient players. The transfers must be smooth, versatile, and flexible and they should attract government officials to work in the local areas. The human resource management system of the local administrative organizations must adhere to the good-governance system with mechanisms that oversee fairness, security of career advancement, remunerations, and welfare. Those fringe benefits must not be reduced.

B. The Local Manpower Management Standard Committee (GorThor) as per the Local Manpower Management Act (A.D. 1999) has designated central standards and governance guidelines for workforce management and development work, including consultancy and problem solving.

C. The Civil Commissions of the Local Administrative Organizations have designated the rules over manpower management as follows:

- The qualifications, position volume, and rate, remunerations and other fringe benefits for their governmental officials, and

- The regulations and conditions on their human resource management and operations.

3. The Improvement of the Managerial Efficiency of the Local Administrative Organizations

The governmental offices that have transferred responsibilities to the local managerial agencies have prepared them for readiness areas such as training, preparing operation manuals, etc. under the support of the Budget Bureau and adjusted their internal structures to serve the transfers. This has been achieved in the following ways:

A. The Local Manpower Management Standard Committee (GorThor) together with the local administrative organizations have analyzed the demands on the manpower rate of each type in each level.

B. The basic organizational structure system has been organized according to the same standard for each category and each locality with consideration of the main transferred tasks and the managerial, financial, treasury, and manpower rate capacities.

Meanwhile, the manpower capacities have been increased by the transfer of government offices, local administrative organizations, and governmental educational institutions through educational programs for more efficient operations.

The participation of the general public, including private agencies, in checking the management of the local administrative organizations has been encouraged by the Power Distribution Committee and those offices being transferred to assure transparency and audit ability.

4. Enforcement of the Operating Plan

The Operating Plan, since securing the approval of the Cabinet, reporting to the Parliament, and posting the announcement in the Royal Gazette, has been effective

and has bound relevant governmental organizations to work in compliance. If a local administrative organization is not ready to receive the transferred tasks because of limited capacities or other causes, it must request assistance from its counterparts and the organization accepting the request has to provide full operating aids.

The concept of work transfers means that the central and regional governmental offices are to convert their operation role into that of facilitator of the local administrative organizations' tasks and to designate and audit their public service standard.

5. Result Tracking and Assessments

The Power Distribution Committee is required to follow the outcomes of the Operating Plans and report them to the Cabinet each year. It must review the transferred tasks every five years in terms of the propriety of the power and duties as well as the income allotment so as to increase power in local hands.

Conclusion

Based on the Power Distribution structure and its Operating Plan, Thai local administrative organizations can modernize and function like those of developed countries. In practice, however, their potential to manage local tasks is inadequate because of deficiencies in replacing the central government and the transferred tasks have even become the "new issue" for the local administrators. Meanwhile the central government has no clear understanding, particularly of administrative accountability mechanisms, and hence cannot project what local work management should be. Importantly, each locality has lacked so much knowledge of planning and budget allocation that the central government can arrange the budget called "the budget for the provincial governor" (originating from the concept of the provincial administration by CEOs) for local area development from the central budget instead of using that under

the power of the local administrative arms at various levels. This means that the power distribution process and plans have not actually been implemented. The central government's supervisory and controlling roles have still been enormous. It thus appears that the Standing Committee on Local Government of the House of Representatives has raised questions regarding the repetition and potential of the local administrative organizations' operations up to the present. That has reflected the general public's opinions on local governance.

Sources of Information

Government of Thailand. 2003-2000. *Related Issues in the Royal Gazettes*,

House of Representatives. 2003-2010. *Reports and Minutes of the Standing Committees on Governance and Local Government*. Bangkok.

Office of the Prime Minister. *Power Distribution Plans and Processes Act, 1999 and 2000*. Bangkok



Building Public Space and Civil Discourse: The Role of Deliberative Dialogue in More Peaceful Problem-Solving in Southern Thailand

Pauline Tweedie¹

Ruengrawee Pichaikul²

Sandra S. Hodge³

Abstract

Conflict has been a way of life for much of the population of Thailand's three southernmost provinces of Pattani, Yala, and Narathiwat. Numerous approaches to mitigate the violence and discord have been tried with little success. In a pilot project, The Asia Foundation is working with ten communities to build their capacity to create public space where people can come together for civil discussion and engage in more peaceful problem solving. Using deliberative dialogue, these ten communities are bringing people together, face-to-face, for collective learning and understanding that can be used to find areas where they can agree or identify common ground. Common ground is not about consensus or compromise, winning or losing. People find it because they discover shared interests or values. And this leads to action. This is particularly important where people have a strong emotional attachment to their beliefs. Through deliberative dialogue, people do not need to "give in" or lose. Rather, they find some areas of agreement so they can move forward together and still maintain their beliefs. This paper will present the design and development of this project, what has been learned so far, and the implications of this process for increasing local civic engagement.

บทคัดย่อ

ความขัดแย้งถือเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันได้แก่ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ทำให้หลายฝ่ายมีความพยายามที่จะหาวิธีการต่าง ๆ นานาในการจัดการความขัดแย้งนี้ แต่ก็ยังไม่ได้ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก มูลนิธิเอเชียจึงได้ดำเนินโครงการนำร่องโดยทำการศึกษาใน 10 ชุมชนเพื่อเปิดพื้นที่สาธารณะที่ประชาชนสามารถรวมสถานเสวนาทางออกเพื่อจัดการความขัดแย้งและนำไปสู่ความสงบสุขของชุมชน วิธีการดังกล่าวนำมาซึ่งการเรียนรู้ และทำความเข้าใจร่วมกัน และกำหนดเหตุผลร่วมกัน ซึ่งไม่ใช่ฉันทามติหรือการประนีประนอมที่มีคนได้คนเดียว แต่เป็นการหาทางออกที่ประชาชนผู้เข้าร่วมการเสวนาที่มีค่านิยม

¹ Deputy Country Representative, The Asia Foundation, Bangkok, Thailand

² Senior Program Coordinator, Thailand and Laos, The Asia Foundation

³ Extension Associate Professor and State Public Policy Specialist, University of Missouri, Columbia, Missouri, USA

ร่วมกันและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาร่วมกัน การสานเสวนาทางออกไม่ต้องการให้มีใคร “ได้” หรือมีใคร “เสีย” บทความนี้จะนำเสนอการออกแบบกระบวนการสานเสวนาทางออกและการพัฒนาการของโครงการนี้จะนำไปสู่การเพิ่มความผูกพันในท้องถิ่นของพลเมืองต่อไป

คำสำคัญ: การแก้ไขปัญหาในภาคใต้

Keywords: Problem-Solving in Southern Thailand

Background

Traditionally in the southern Thailand provinces of Pattani, Yala, and Narathiwat, as with many Muslim communities, imams and religious scholars have taken the lead in organizing community meetings to discuss issues and make community decisions; however these meetings were attended predominantly by male elders, excluding women and youth. In recent years, however, numerous community meetings have been convened by the government or an NGO to discuss specific projects they identified; nevertheless, these meetings still exclude many stakeholders. For example, when deciding where to build new local government offices, the community leaders were consulted but youth were excluded which led to the office being built on the local football field. Often the military and/or provincial government convenes meetings to “solicit input” from villagers for economic development initiatives, yet the projects have already been approved by the government and the community is simply asked to rubber stamp the project. The community is not given the opportunity to raise issues of concern as the agenda is pre-determined by the conveners, who are often following the policy that has been set by the central authorities in Bangkok. While this governance situation is not unique to the conflict-affected South, it is indicative of Thailand’s current highly centralized bureaucratic structure. Provincial authorities are appointed by, and therefore accountable to, the relevant ministry in Bangkok rather than the populations they are appointed to serve.

One of the characteristics common to communities that are able to manage, if not solve, their problems is that citizens take responsibility for their future (Mathews 2002). However, when communities have neither an opportunity to identify issues that they

determine as important, nor to organize and convene public community processes to address the issues, it constrains the level of civic engagement and public participation that is possible. Many times, when issues are determined without the input of communities, community members do not “see themselves” in the issue because they have not had a part in its identification. Rather, “someone else” is making a determination about what is important and what affects the community. The role of citizens in determining their future and identifying the challenges they face as a democratic public is being usurped by others who may feel they have more expertise with respect to the community’s problems. An example of this is the military and Thai government’s current policy for addressing the insurgency in the South, which mainly focuses on economic development initiatives. However, when communities were asked, a lack of economic opportunities was not mentioned as an issue. Instead they identified education, security, and equal justice as highest priorities.

Deliberative Democracy: Building Capacity for Public Space and Civil Discourse

The Thai government has been developing towards a “participatory democracy” in conformity with the intent of the 1997 and 2007 Constitutions, which emphasize protection of human dignity, civil rights and liberties, and public participation. Democracy itself has two threads. One is the actual “machinery” of democracy—institutions, rules and, procedures, which involve written constitutions, one person/one vote, political parties, free and fair elections, representative government, checks and balances, independent judiciary, and related themes. The other concept of democracy has roots in the citizens’ forums of ancient Greece and Rome and in communities anywhere in which citizens come together to talk about their problems and their plans for the future. It is this second concept we call “*deliberative democracy*” because it builds on the capacities of citizens to *think*, *talk*, and *act* together in their common interests. Deliberation is designed to produce a change in the way people habitually interact with each other over public issues.

Today's public issues cannot be solved unless the citizenry acts because we live in a world where no one is totally in charge of the difficult public issues communities face—they require shared power from all the stakeholders (Crosby and Bryson 2005: xiv). Further, the stakeholders can't act together to build relationships as a citizenry, whether addressing community issues or having a voice to set public policy directions, without making choices. The challenge is that choices are always difficult because the choices about the kind of community, or country, people want depend on what people hold valuable. And what people value may vary from person to person. Many problems that communities face are not technical, they have a normative or moral dimension (Kettering Foundation 2008). If a bridge needs to be built for a community to span a river, engineers have that technical know-how. Where the bridge might be located, and who is impacted or benefits more from its location, have a normative or value dimension and the question may not be readily answered just because the engineers can build the bridge.

In many of today's complex public issues, which range from ethnic tensions to education and health care systems to sustainable economies, people must make choices about what they will do. Resources are limited. They cannot have it all. This "choice work" is most effectively handled in a deliberative dialogue, where collective understanding is built by reasoning and talking together. From there people move towards collective action by weighing carefully the costs, consequences, impacts and tradeoffs associated with various options for action, *in the context of the views of others*. Reich (1988) writes, "Common to all public choice writing is the conclusion that, while pursuit of self-interest in the marketplace maximizes social welfare, pursuit of self-interest in the political process creates catastrophe." When people are truly deliberating, they are working to find common ground—that is, discovering their shared interests and values. Common ground is not compromise or consensus, both of which require giving up something. When people work together deliberatively, they do not feel they are giving up anything because they all share the interest or value. It is from this point they can move forward to action. When people

come together to engage in deliberative dialogue they are building their capacity to create public space and civil discourse and their ability to make choices based on “we,” not “me.”

Deliberative Democracy

The deliberative dialogue technique is also a mechanism to bring together people who would not normally convene for a dialogue to find some areas of agreement that would allow them to move forward. This effort to find that common ground, even if it is just a small part of a larger issue, brings a collective voice that can begin to solve community issues.

A recent survey conducted in Thailand by The Asia Foundation (2010, forthcoming) found that while trust in neighbors was higher in the conflict-affected south, 80.6 percent versus the national average of 74 percent elsewhere, only 49 percent of the southern respondents felt that people of other religions were trustworthy. Given this lack of trust between religious groups in the conflict-areas of southern Thailand, it is difficult in that area to convene Muslim and Buddhist communities. However, deliberative dialogues can bring these otherwise segregated communities together to discuss common issues. Additionally, the government has been so focused on the Muslim population that when a deliberative dialogue forum was conducted in February 2010 for Buddhists, they commented that it was the first time they had participated in a community discussion that had solicited their opinions. This is only one example that highlights the necessity to build “public space” for all members of the community to engage in community discussions.

The Deliberative Dialogue Project in Southern Thailand

In January 2010, the Foundation conducted the first Deliberative Dialogue workshop to train 28 local moderators from Pattani, Yala, and Narathiwat. The goal of the workshop was to explain the concept of deliberative democracy and increase understanding of the types of problems that require citizens to act together and the six steps of public deliberation. These steps include naming public problems, framing issues to promote a

deliberation about the problems, convening deliberative processes, getting public commitments, acting publicly, and civic learning. This was followed by an intensive workshop for Foundation staff to become master trainers in the deliberative dialogue method. The workshop was run by Sandra S. Hodge, Ph.D., State Public Policy Specialist from the University of Missouri, Columbia, Missouri, U.S.A. The aim of the workshop was to deepen Foundation staff and moderator understanding of both the process and the tools for deliberative dialogue, including ways of developing discussion guides (or issue books) based on community input for the peace-building process. The process of communities "naming" their own problems, that is identifying issues that are of importance to them, and then "framing" the issue (where different concerns or values are identified around the issue and what might be done) is critical. The naming and framing process by the community is essential in order for them to be able to have a deliberative dialogue. Often, issues are "named and framed" by experts, professionals, the media, politicians, and others, and the community itself may not find them relevant in those terms. However, when issues are named and framed based on what the community is concerned about, they see themselves in the issue and they can move forward to work through their differences and weigh the choices for action. They will gain a greater understanding of the nature of the problem and the resources they need to address it.

Workshop participants also collaborated on the design guidelines and manuals for local moderators and organizers to implement deliberative dialogue forums at the community level in the three provinces. Following the intensive workshop in early March 2010, a second moderator training session was held later in the month for an additional 38 local participants, in an effort to equip them with knowledge and deliberative dialogue moderator skills.

While training moderators is an important element of deliberative dialogue, it is equally important that community capacity be built so that local communities can experience the positive outcomes of the process and be able to use it themselves as required in the future. In order to build this capacity, the Foundation has partnered with 10

organizations that so far have conducted 32 deliberative dialogue forums in their communities. These partner organizations were already active in their communities. They targeted diverse groups including youth and student leaders, academics, public and religious teachers, women, community and religious leaders, community radio organizers, and grassroots media. The results of the forums are summarized, with the names of the partners, below.

Organization	No. of Forum	Locations	Total Participants	Priority Issue
Pattani Community Radio Network (PCRN)	3	Pattani, Yala	63 (37M/26F)	Education
We Peace	3	Yala	90 (all F)	Security (coexisting with the military)
Peace Media	3	Narathiwat	117 (39M/78F)	Ethics/Morals
Graduate Network for Development of Southern Thailand (GDST)	4		91 (67M/24F)	Education
Student Federation of Southern Thailand (SFST)	1	Pattani	80 (43M/37F);	Education
Foundation of Islamic Culture, Southern Thailand (ICST)	4	Pattani, Yala	150 (87M/63F)	Justice and Security
Aman News	3	Songkhla, Pattani, and Yala		Security forces; Education; Idealism vs. survival
Southern Paralegal Advocacy Network (SPAN)	7	Songkhla, Pattani, and Yala	234 (159M/75F)	Justice
Promoting Human Rights And Access To Justice Network (HAP)	4	Pattani, Yala and Narathiwat	417 (141M/276F)	Perception/Mistrust

While a number of issues were identified through the first step of the deliberative dialogue process, it appeared there was most agreement around four main themes: education, security, justice, and illicit drugs. It is interesting to note that in a number of forums parents mentioned that although they disapproved of their children's drug use, this was seen as the "lesser of two evils" because if the security forces viewed their children as drug users they were unlikely to be branded insurgents, while drug users would in turn hold little interest for insurgents and potential conscripts.

Moderators felt that this type of forum offered the communities an opportunity to gain in-depth perspectives on various issues from differing viewpoints, realize common ground on a variety of issues effecting the area, as well as draw on the wealth of local expertise and knowledge. Overall, partners were optimistic about the process and felt it was an opportunity to share with the outside world the issues of concern for the communities. Student groups also felt that they now had the tools and a chance to play a more active role in their communities. Some moderators also experienced a personal transformation in how they perceived issues and solutions; rather than just identifying problems they now analyze various aspects and try to come up with implementable actions. The forums also provided the moderators with the valuable experience of discovering the expertise and value of local villagers. Previously the villagers had been perceived as uneducated and backwards; however, during the forums they demonstrated their sophistication in identifying actions to resolve issues of importance to them. Some moderators have become mediators between the community and local government officials or security forces, highlighting the trust that has been built among all parties through the process.

Participants felt they were able to express their opinion on seeking peaceful solutions to end the conflict and changed their perspective about the state. The forums also encouraged communities to take action and become more self-sufficient. Community empowerment and action is a critical aspect of the deliberative dialogue methodology. The deliberative dialogue process does not stop at people naming and framing an issue, but takes the community a step further to identify ways the issue might be approached, and then



asks community members to identify where they can take responsibility and action. Participating in a deliberative dialogue process provides an experiential opportunity for people to see how they can work together and find some common ground, even though they may disagree on other issues. Attendees begin to understand how to unravel complex public issues that have primarily been approached from a polarized “announce and defend” position to one where they find an area where they can move forward in collective decision-making.

While it is still quite early in the Southern Thailand deliberative dialogue process, The Foundation has already witnessed some impact. For example, one group identified the portrayal of the South and the conflict in the media as a major issue. While they felt they had no influence over how the mainstream media reported on the conflict, they realized they could provide an alternative narrative by writing their own articles. The Foundation then supported media training for this group to learn how to construct articles. The group has taken action and is now submitting the articles to media outlets for publication.

Challenges faced

The Foundation and its local partners have experienced several challenges while implementing the deliberative dialogue process. A major challenge was distrust, and gradually this is being transformed. For example, given the situation in the South, unless moderators or local partners and other participants were already known to the attendees, many villagers did not feel free to express themselves during the forums for fear that there were government or military “spies” in attendance. Additionally, in some areas the military were suspicious of the partners and sent soldiers to observe and report on the forums. Again this greatly reduced participants’ willingness to openly discuss issues particularly those involving the security forces. However, moderators were able to overcome this issue by encouraging participants to contact them directly following the forums. A number of participants followed up with the moderators by telephone to express their opinion or provide feedback on issues they did not feel free to express during the forum. Trust between

the partners and the communities is also improving to the extent that following some forums participants inquired how they or their children could volunteer and become more involved with the partners to solve local issues.

Managing expectations and perceptions of participants was another challenge for partners. Although the deliberative dialogue process is designed for the communities to identify areas for common action throughout the naming process, there was a misperception by a number of participants that the moderators were supposed to provide solutions to the complex issues that were raised during the process. Many attendees expected to learn something, for example about legal awareness or public health, or to simply tell the moderators their problem and have the moderators solve it for them. Participants wanted to know what the moderators were going to do for them and some villagers showed up expecting to be given an incentive. Although some participants left early, when it appeared they would not get an easy answer or an incentive, those who remained found the process to be empowering and were eager to move into action to implement the activities that were discussed in the forum. As with any community activity, there are those who develop more of a commitment to the activity and pursue it longer term. Ultimately, as people begin to develop more trust and understanding around the deliberative dialogue process and see what it contributes to the community's well-being, others may become more involved.

Other challenges included issues of language, both in terms of the actual language used and participants' comprehension of terms. As the forums were conducted in the predominantly Patani-Malay speaking Deep South, translation of terms from Thai to Patani-Malay was difficult as certain words such as decentralization do not exist in the vocabulary. In addition, understanding of some concepts was limited, for example while nationally 9 percent of people do not know what democracy means, this rises to an astounding 21 percent in the Deep South (Asia Foundation (forthcoming)). To address the issue of language, efforts are underway to translate some materials into Patani-Malay. Other Foundation programs focus on conducting civic education activities for the communities to raise the general level of knowledge related to democracy and civics.

From the Foundation's perspective, initially it was difficult to develop the partners' understanding of the deliberative dialogue process because it was the first time the Foundation and the partners had conducted deliberative dialogue forums. Some partners did not understand how the deliberative dialogue process differed from other participatory techniques such as debate, focus groups or town hall meetings. Debate is a win/lose process that focuses on convincing others of a particular point of view. Dialogue, which is part of the deliberative process, in itself, is a method for building collective understanding. Focus groups are usually qualitative research in which a group of people are asked about their perceptions, opinions, beliefs and attitudes towards a product, service, concept, advertisement, idea, or packaging (Justice and Jamieson, 1999). Town hall meetings are an informal public meeting where everybody in the community is invited to attend, voice their opinions, and hear the responses from public figures and elected officials about shared subjects of interest, although attendees rarely vote on an issue. None of these processes involves collective, deliberative decision making directly, although information gleaned from them can inform decision-making by others. As the moderators worked with the process, it became clearer to them.

Some of the initial forums reflected the new learning of the conveners/moderators. One challenge was the inclusion of diverse stakeholders, including those who may disagree about or oppose an action. Most partners stuck to their main stakeholder groups, i.e. youth or women's organizations held forums for youth or women and did not include those who might disagree with them. In the follow up training conducted by the Foundation in August 2010 many partners identified this challenge of involving other groups and specifically Buddhists. Partners discussed how to address the issue and felt that, as moderators feel more confident with the method and understand the need for a variety of opinions, future forums will include more diverse stakeholders.

Next steps

Now that partners and communities have been introduced to the deliberative dialogue process, experienced some positive impact, and identified priority issues through deliberative dialogues, partners will work together to develop discussion guides on the four priority issues which will then be taken back to the communities for verification and refinement. Through the continued learning and skill-building of the moderators and continuing commitment of community members, communities will have an opportunity to use their discussion guides to seek common ground and move towards collective decision-making and common action. In the words of Adam Kahane, (2004):

*If we want to change the world, we have to change
ourselves—including how we talk and listen.*

Bibliography

- Asia Foundation. 2010 (forthcoming). *South Perception Survey*.
- Crosby, B. and Bryson, J. 2005 *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Justice, T. and Jamieson, D. 1999. *The Facilitator's Handbook*. New York: American Management, HRD Press.
- Kahane, A. 2004. *Solving Tough Problems*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Kettering Foundation, 2008. *We Have to Choose: Democracy and Deliberative Politics*. Dayton, OH: Kettering Foundation
- Mathews, D. 2002. *For Communities to Work*. Dayton, OH: Kettering Foundation.
- Reich, R. 1988. *The Power of Public Ideas*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing.

Intergenerational Relationships and Local Government

Chintana Leelakraiwan¹

Supawatanakorn Wongthanavas²

Abstract

This research aims at understanding intergenerational relationships through exploring the context of these relationships in Thai society and to propose that local administrative organizations promote intergenerational relations to protect the Thai social system. The study setting was randomized and conducted in four provinces in northeast Thailand: Khon Kaen, Udon Thani, Yasothorn, and Chaiyaphum. The study activities were divided into three stages: a qualitative study to explore intergenerational relations, a quantitative study to investigate attitudes toward the elderly, and a data synthesis study to propose strategies to promote intergenerational relations.

Results of the qualitative study indicated the quality of intergeneration relationships regarding affection, reciprocal love, and lifelong love. The significant contributions of grandparents include family bonding, rich experiences, family identity transmission, social cohesion, and supporting grandchildren. Relationships, however, are dynamic and can change depending on life situations and crises. Finally, the study proposed that local administrative organizations develop local employment opportunities, encourage public volunteers, strengthen policies of self-reliance and self-help, and encourage family members to live together or close to one another.

บทคัดย่อ

การศึกษานี้เพื่อทำความเข้าใจพร้อมทั้งเสนอแนวทางในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรุ่นวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทำการศึกษาใน 4 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ขอนแก่น อุรธานี ชัยภูมิ และชัยภูมิ

ผลการศึกษาพบว่า คุณภาพของความสัมพันธ์ระหว่างรุ่นวัยขึ้นอยู่กับความรัก ความใส่ใจที่รุ่นวัยทั้ง 2 จะพึงมีต่อกัน รวมทั้งลักษณะของผู้สูงอายุที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างรุ่นวัย ได้แก่ ความสัมพันธ์ภายในครอบครัว ประสิทธิภาพของผู้สูงอายุ รวมทั้งการสนับสนุนรุ่นหลาน อย่างไรก็ตาม

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² รองศาสตราจารย์ รองคณบดีฝ่ายวิชาการ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ตามความสัมพันธ์มีลักษณะพลวัตดังกล่าวได้มีการแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์และช่วงวัย ในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรุ่นวัย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรสนับสนุนให้มีอาสาสมัครผู้สูงอายุ เน้นการพึ่งตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมทั้งสนับสนุนให้สมาชิกในครอบครัวได้อาศัยอยู่ด้วยกัน

คำสำคัญ: ความสัมพันธ์ระหว่างรุ่นวัย

Keywords: Intergenerational relationships

Introduction

In the past, Thai society was based on an agricultural way of life. The family was a great resource for every member and a source of mutual assistance. The Thai way of life was influenced by Buddhism and it relied on family harmony, respect, and responsibility. Currently, changes in demographics are altering the nature and type of intergenerational bonds and support among family members. There has been little research conducted on this phase of the grandchild-grandparent relationship, particularly on the range of help and support provided by grandparents to older grandchildren, or vice versa. Previous research on grandparenthood has been based on large-scale surveys highlighting various predictors of relationship strength and quality (Knodel, J., 2009; Kamnuansilpa, P., and Wongthanavas, S., 2005), on the relationship between grandparents and young adults (Boon and Brussoni, 1996; Bentson and Boon, 1998), on grandparent perception (Roberto and Blieszner, 2001), on grandparent responsibility (Dunning, 2006; Goodman and Silverstein, 2002; Phu and Kaufman, 2008). Some view intergeneration solidarity (Chun and Lee, 2006; Daatland and Lowenstein, 2005) and others the influence of grandchildren on grandparents (Armstrong, 2005). However, such studies are limited in their ability to shed light on how grandparent-grandchild relationships are actually experienced. Information has mainly been gathered from grandparents, young adults, and grandchildren with few studies that include the views of children and young people or contain the perspectives

of related grandparents and grandchildren (Kivett, 1991; Ross, Hill, Sweeting, and Cunningham-Burley, 2005).

This research project redressed the imbalance by adopting a qualitative approach to explore the experiences of both grandparents and grandchildren. It considers variations in the same person's relationships with several grandchildren or several grandparents, placing these in the context of each individual's family, social networks, and socio-economic environment. The study emphasized the dynamic nature of grandparent-grandchild relations by examining perceptions of experiences and changes related to being a grandparent, and the implications of protecting the elderly in Thai society.

Objectives:

To gain more understanding of the context of intergeneration in Thai society by: 1) exploring the intergenerational relationship context in Thai society, 2) examining attitudes toward the elderly from the general population, and 3) analyzing strategic planning to promote intergenerational relations to protect the Thai social system.

Methodology

The study design was cross sectional. The study activities were divided into three stages: a qualitative study to explore intergenerational relations, a quantitative study to investigate attitudes toward the elderly, and a data synthesis study proposing strategies to promote intergenerational relations. In the first stage, respondents were elderly who were active grandparents, and adolescents who have grandparents but who may or may not live together. Structured interviews were conducted on the experiences of being a grandparent, the age at having the first grandchild, expectations of grandchildren, and grandparent's roles. Saturation of data was determined if the

วารสารการบริหารท้องถิ่น

ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2552)

patterns of relationship between grandparents and grandchildren had no variation. Then another setting was checked to determine pattern variations. A total of 70 respondents were included from four provinces: Khon Kaen, Chaiyaphum, Udon Thani and Yasothorn. Content analysis was done to describe the nature of intergeneration relationships. Then the contents were used to develop the elderly attitude questionnaire.

In the second stage, data synthesis was done to make proposals to local administrative organizations by analyzing the policies of Thailand (Jitapunkul, 2002; Jitapunkul, Chayovan and Kespichayawattana, 2002; Boonchaluksi, 2002) and Singapore (Chan, 1997; Addae-Dappah and Wonf, 2001; Shantakumar, 1994).

Data collection

The qualitative study was carried out by interviewing grandchildren individually. Information was gathered on images and definitions of grandparents; family profile and relations; roles of grandparents; and positive and negative relationships in terms of significant events, tension, conflicts, and frustration.

The interviews took 45-60 minutes each. A family tree was drawn to gain better understanding of family relationships during the interview. Then grandparents were interviewed about the role of taking care of their grandchildren, and asked to recall experiences regarding their relations with their own grandparents, adult child family, and critical events. After the interview, each respondent was asked to supplement information that was missing from the interview, such as their feelings while giving information. It was found that feelings included happiness, remembrance of past conflicts, caring, and concern.

Results

Age at becoming a grandparent

Results of the qualitative study indicated that the respondents became grandparents when they approached midlife ($X = 45.60$ year, $SD = 5.85$) as shown in Table 1

Table 1 Age at becoming a grandparent

Becoming grandparent	Province A	Province B	Province C	Province D	Total
Age in range	31-60	41-50	37-51	40-55	31-60
Age in Mean	44.57	45.57	43.71	46.60	45.06
SD	6.98	3.46	4.86	5.21	5.85

These life stages are called generativity versus stagnation, according to the psychosocial developmental stages defined by Erikson.

Responses to becoming a grandparent

On becoming a grandparent some grandparents reported positive feelings, including that of family life security, having raised an adult child to be mature and responsible. Some grandparents expressed their happiness as the experience of having received something very precious.

When my first grandchild was born, the first time I saw his face, I felt as excited and happy as if I had received gold.

Interview D9

I was excited to have a grandchild, a boy, when I was 41. That was my expectation. I plan to help my daughter and in-laws nurture my grandchild to be

a good person in order to carry on my family line. And if possible he will take care of us in the future.

Interview A2

Some reported feeling proud and younger.

My relationship with my grandchild is like my relationship with my son when he was my grandchild's age. We're very close. Raising my grandchild made me think back to my first experience as a father. And I feel as young as when I was taking care of my son.

Interview C.

Most said there was a difference between the love for one's child and one's grandchild.

The love I have for my grandchildren is different from the love I have for my children because I don't worry about my grandchildren.

Interview G

The love for a grandchild included the dimension of protection.

My first grandchild was born when I was 40 years old. I worried about him so much that I couldn't sleep. I was afraid that he would die because I forgotten how to take care of children. I went to an elderly person for knowledge and was so worried that I had a ceremony performed for the baby's safety. In addition, I took the baby to the health center.

Interview D

The relationship between grandparents and grandchildren started when the child was very young.

I took care of my grandchildren from the time that they were born. My daughter and her husband died. I gave them my complete love and gave them as much as I gave my children or even more. I had them go to live in a different province because here the air is polluted. So I had to sacrifice and let them live with their

other grandparents. Children are like guest that come to live with us, they belong to us, but they can be compared to special guests.

Interview D6

However, the close relationship changed as the grandchild went to school and became a teenager.

On the grandchild's side, the feeling toward grandparents was that of love, warmth, and closeness.

InterviewAA

This feeling remained strong even when the grandparent passed away.

When my grandfather died, I was very sad because I felt sorry for my grandmother, who loved him very much even though they quarreled frequently. He died in the hospital when I was five years old. I cried with my grandmother for many days because I loved both of them so much. For a long time after that, at yearly merit-making ceremonies, I'd cry with my grandmother and mother because we all missed him.

Interview DD

Some grandchildren felt that their grandparents acted as a partner in life because the grandparent had raised them since they were born. Grandchildren said that grandparents sometimes acted as parents when they moved away to go to work, like a friend who gives advice when one is suffering. Grandparents listened and supported them with money and material things when they were in school. Grandparents could keep secrets and share problems and concerns. They provided a source of reinforcement, and preservation of family culture and social status to their grandchildren. Grandchildren said that conflicts sometimes arose when grandparents became authoritative, demanding, complaining, and were curious about the grandchild's behavior.

Factors influencing the strengthening of grandparent-grandchild relationships.

The study found that several factors, such as residential distance, influenced intergenerational relationships. More grandchildren reported feeling close to their maternal grandparents, especially their grandfather. The relationship was influenced by past contact and care, grandparent and adult parent relationships, frequency of interaction, and kin relations. The results of the qualitative study demonstrate that intergenerational relationships are dynamic in that they can be affected by individual and family life changes, for example, by a parent's divorce, sickness or death, and by a child's reaching adolescence.

Data synthesis

Results from both the qualitative and quantitative studies confirm the quality of intergeneration relationships in terms of affection, reciprocity, and lifelong love. The significance of grandparents included their part in family bonding, rich experiences, serving as role models, providing social cohesion, and supporting a grandchild. However, the relations were dynamic depending on life development and crises, such as the end of a marital relationship, reaching adolescence and the death of parent. Factors influencing intergenerational relations included labor migration, quality of relationship between grandparents and the grandchild's parents, kin system, distance, frequency of contact, and time spent together, as demonstrated in figure 1

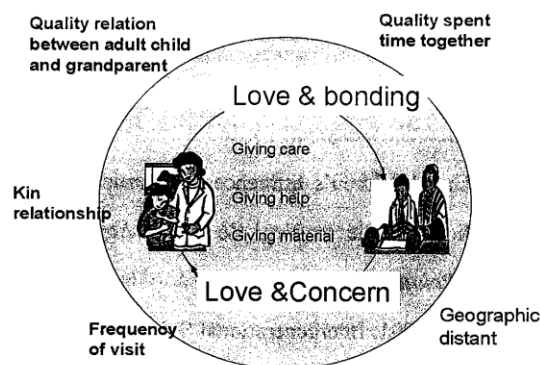


Fig. 1. Grandparent-grandchildren relationship system

Proposals to local administrative organizations

Thailand's plan for the elderly indicates that the country is preparing to approach an elderly society. The Second National Plan for the elderly, which is comprehensive and which strengthens intergenerational relationships, is one element. This plan was derived from the experiences of other countries. However, its implementation alone is not adequate to achieve the necessary goals. Fortunately, Thailand has established a decentralization policy for local administrative organizations. The local administrative organizations have the authority to provide public services to increase the quality of life for their people. The present study provides understanding and greater awareness of the significance of the unique link between the two age groups. For the future elderly society, community cohesion requires the strengthening of intergenerational relationships. Thus, this study proposes that local administrative organizations create local employment opportunities, encourage public volunteers, strengthen self-reliance and caring policies, and encourage family members to live together or close to each other.

Bibliography

- Addae-Dapaah, K. and Wong, G.K. 2001. Housing and the Elderly in Singapore – Financial and Quality of Life Implications of Ageing in Place. *Journal of Housing and the Built Environment*. 16: 153-178.
- Armstrong, M. J. 2005. Grandchildren's Influences on Grandparents: A Resource for Integration of Older People in New Zealand's Aging Society. *Journal of Intergenerational Relationships*, 3(2), 7-21.
- Bengtson, V. and Roberts, R. 1991. Intergenerational Solidarity in Aging Families: An Example of Formal Theory Construction. *Journal of Marriage and the Family*. 53(4), 856-870.
- Brown, L. H. 2003. Intergenerational Influences on Perceptions of Current Relationships with Grandparents. *Journal of Intergenerational Relationships*. 1(1), 95-112.
- Boon, S.D. and Brussoni, M.J. 1996. Young Adults' Relationships with Their "Closest" Grandparents: Examining Emotional Closeness. *Journal of Social Behavior and Personality*. 11: 439-458.
- Boonchaluksi, W. 2002. Policy and Direction for the Elderly in the Future. *Research Report*. Health research network. Thai Health Fund. (in Thai).
- Brussoni, M.J., and Boon, S.D. 1998. Grandparental Impacting Young Adults' Relationships with Their Closest Grandparents: The Role of Relationship Strength and Emotional Closeness. *International Journal of Aging and Human Development*. 46(4):267-286.
- Chan, A. 1997. An Overview of the Living Arrangements and Social Support Exchanges of Older Singaporeans. *Asia-Pacific Population Journal*, 12(4), 35-50.
- Chun, J., and Lee, J. 2006. Intergenerational solidarity in Korean immigrant families. *Journal of Intergenerational Relationships*. 4(2), 6-21.

- Chan, A., and DaVanzo, J. 1996. Ethnic differences in parents' coresidence with adult children in peninsular Malaysia. *Journal of Cross-Cultural Gerontology*. 11: 29-59
- Daatland, S.O. and Lowenstein, A. 2005. Intergenerational Solidarity and the Family-Welfare State Balance. *Eur J Ageing*. DOI10.1007/s10433-005-0001-1.
- Dunning, A. 2006. Grandparents - An Intergenerational Resource for Families: a UK Perspective. *Journal of Intergenerational Relationships*. 4(1): 127-135.
- Goodman, C. and Silverstein, M. 2002. Grandmothers Raising Grandchildren: Family Structure and Well-Being in Culturally Diverse Families. *The Gerontologist*. 42(5): 676-689.
- Jitapunkul, S., Chayovan, N., and Kespichayawattana, J. 2002. National Policies on Ageing and Long-Term Care Provision for Older Persons in Thailand. In Philips, D.R. and Chan, A.C.M. (eds). *Ageing and Long-Term Care: National Policies in the Asia-Pacific*. Singapore: Bestprint Printing Co.
- Jitapunkul, S. 2002. Long-term Care and Policy for Thailand and the Pacific Region. *Journal of Gerontology and Geriatric Medicine*. 3(4):40-42 (in Thai).
- Kamnuansilpa, P. and Wongthanavas, S. 2005. Grandparents' Relationships with Grandchildren in Thailand. *Journal of Intergenerational Relationships*. 3(1): 49-66.
- Kivett, V.R. 1991. The Grandparent-Grandchild Connection. *Marriage and the Family Review*. 6:697-712.
- Knodel, J. 2009. "Is Intergenerational Solidarity Really on the Decline? Cautionary Evidence from Thailand." Paper prepared for presentation at the Seminar on Family Support Networks and Population Ageing. The Doha Institute for Family Studies and Development, June 3-4, 2009, Doha, Qatar.
- McAdams, P.D. and Olson, D.B. 2010. Personality Development: Continuity and Change over the Life Course. *Annual Review of Psychology*. 61: 517-542.

- Phua, V.C. and Kaufman, G. 2008. Grandparenting Responsibility among Elderly Asian Americans. *Journal of Intergenerational Relationships*. 6:1:41-59.
- Shantakumar, G. 1994. *The Aged Population of Singapore, Census of Population 1990*. Department of Statistics: Singapore.
- Reitzes, D.C. and Mutran, E.J. 2004. Grandparent Identity, Intergenerational Family Identity, and Well-Being. *Journal of Gerontology: Social Sciences*. 59B:4:S213-S219.
- Roberto, K.A., Allen, K.R., and Blieszner, R. 2001. Grandfathers' Perceptions and Expectations of Relationships with Their Adult Grandchildren. *Journal of Family Issues*. 22(4): 407-426.
- Ross, N., Hill, M., Sweeting, H., and Cunningham-Burley, S. 2005. *Grandparents and teen grandchildren: exploring intergenerational relationships*. Edinburgh: ESRC, Centre for Research on Families and Relationships. From: <http://www.data-archive.ac.uk/doc/5231percent> 5Cmrdocpercent 5CUKDApercent 5CUKDA_Study_5231_Information.htm.



ความสำเร็จของการดำเนินงานวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทอง
จังหวัดสุพรรณบุรี
Wisdom And Knowledge Enterprises Rice Community Center Donphothong
Suphan Buri Province.

ศรีอรุณ ดอกกุหลาบ¹
ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ²

บทคัดย่อ

บทความนี้ เป็นการศึกษาการดำเนินงานและปัจจัยหลักของความสำเร็จของวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทองที่มีกิจการหลักคือ การพัฒนาและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวจำหน่ายทั่วประเทศ โดยการสนทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของกลุ่ม ตามกระบวนการผลิต มาตรฐาน และคุณภาพผลิตภัณฑ์ ตลอดจนศึกษาเพื่อหาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของวิสาหกิจชุมชน

ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยหลักของความสำเร็จ คือ การมีส่วนร่วมของสมาชิกทั้งในด้านการระดมทุนร่วมในการบริหารจัดการ ความเข้มแข็งของผู้นำกลุ่ม การถ่ายทอดความรู้ภายในกลุ่มเครือข่าย การพัฒนาผลิตภัณฑ์ การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มได้ก่อให้เกิดผล คือ การเพิ่มมูลค่าสินค้าจากทักษะ (Skill) และองค์ความรู้ภายใน (Tacit knowledge) ที่สามารถนำมาสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าทางการเกษตร ในขณะที่เดียวกันการก่อเกิดจิตสาธารณะ (Public Mind) ของสมาชิกกลุ่มที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อีกทั้งสร้างการมีส่วนร่วม (Participation) ในการทำงานมีการเปิดโอกาสให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นร่วมกันคิด ร่วมกันผลิต ทำยที่สุดคือการสร้างสังคมแห่งความเอื้ออาทรมีการพึ่งพาอาศัยมีการช่วยเหลือกัน เป็นสังคมแห่งการห่วงหา ห่วงใย เอาใจใส่ดูแลซึ่งกันและกัน

¹ นักศึกษาระดับปริญญาตรี ภาควิชาการปกครองท้องถิ่น สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² รองศาสตราจารย์ รองคณบดีฝ่ายวิชาการ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Abstract

This article deals with the operations and factors conducive to the achievements of a community rice center enterprise in Tambon Don Pho Thong, Suphan Buri Province that is principally engaged in developing and distributing rice seedlings across the country. The study was conducted through group discussions with key informants concerned with the group's operations. It followed the production process, product quality and standards, along with the factors leading to the enterprise's achievements.

The results of the study showed that the main factors of achievement centered on the participation of all the members both in fund raising and administration, the group leader's strengths, in-group technology transfer, and a product development network. The group operations were significant in giving rise to added value derived from skills and tacit knowledge, which added value to the farm products. At the same time, the creation of the public mind among the group members led not only to individual participation in activities beneficial to the people at large, but also to participation in actual practice in which all members had the opportunity to voice their opinions and join in thinking and producing together. Finally, the community was one of generosity and love, in which people depended on and helped one another.

คำสำคัญ : กลุ่มวิสาหกิจชุมชน

Keywords: Enterprise Group

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วิสาหกิจชุมชนเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาทั้งเศรษฐกิจและสังคม เพราะวิสาหกิจชุมชนคือ การประกอบการเพื่อจัดการ “ทุน” ของชุมชนโดยคนในชุมชนอย่างสร้างสรรค์เพื่อตอบสนองการพึ่งตนเองและความเพียงพอของครอบครัวและชุมชน (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2548) เพราะเป็นวิธีการผลิตที่ทุกคนไม่ต้องจากครอบครัว หรือชุมชน และกลไกให้ครอบครัว แต่ยังเป็นกลไกให้ครอบครัวและชุมชนพึ่งตนเองได้ เพราะใช้หน่วยการผลิตในชุมชนด้านเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนให้กลายเป็นทรัพย์สินที่มีค่าและทำให้เป็นทรัพย์สินและทำให้เป็นทรัพย์สินมูลค่าเพิ่มเพื่อนำไปสู่การสร้างโอกาสและรายได้ของชุมชนให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ โดยไม่เป็นภาระให้กับรัฐหรือต้องพึ่งพาทายนอก “วิสาหกิจชุมชน” จึงเป็นทางเลือกที่เป็นไปได้และควรสนับสนุนอย่างยิ่ง (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และพิทยา ว่องกุล, 2545) ดังเช่น วิสาหกิจข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทอง จังหวัด

สุพรรณบุรี ปัจจุบันพบว่าผลผลิตข้าวมีแนวโน้มที่อาจไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดทั้งในและต่างประเทศ สาเหตุเนื่องมาจากประชากรในประเทศและของโลกที่เพิ่มขึ้น การลดพื้นที่ทำนาโดยเปลี่ยนจากพื้นที่ทำนาไปใช้ปลูกพืชอื่นทดแทนมากขึ้น กลุ่มอาชีพเกษตรกรที่ทำนามีปริมาณลดลงซึ่งแรงงานส่วนใหญ่มุ่งสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ปัญหาก็ธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้น อันเนื่องมาจากสภาวะโลกร้อน การปลูกพืช ปัญหาที่สำคัญคือการขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ที่ดี ในการเพาะปลูก การใช้เมล็ดพันธุ์ที่เก็บใช้เอง ของเกษตรกรจะพบว่า หากเก็บใช้เกิน 3 ปี เมล็ดพันธุ์ข้าวจะไม่ได้คุณภาพ ทำให้ผลผลิตมีคุณภาพต่ำ ขายไม่ได้ราคา มีข้าวปนมากขึ้น ซึ่งปกติข้าวเป็นพืชที่ผสมตัวเอง โอกาสกลายพันธุ์มีน้อย (ไม่ถึงร้อยละ 5) เกษตรกรจึงสามารถเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ใช้เองได้โดยการคัดรวงจากต้นข้าวในแปลงนาซึ่งการดำเนินการไม่จำเป็นต้องต้องเปลี่ยนพันธุ์ข้าวทุกปี โดยหลักทางวิชาการแล้วทางราชการจะแนะนำให้เกษตรกรเปลี่ยนพันธุ์ใหม่ทุก ๆ 3 ปีหรือ 3 ฤดูปลูก ปัจจุบันเกษตรกรมีการใช้พันธุ์ข้าวพันธุ์ดีคิดเป็นร้อยละ 82 ของพื้นที่ทำนาปีในด้านการผลิต การตลาดภายใน ตลาดต่างประเทศ รวมทั้งตลอดถึงด้านลอจิสติกส์ ที่มีหน่วยงานทั้งภาคราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ซึ่งการดำเนินการยังไม่สอดคล้องกันทั้งระบบ ส่วนใหญ่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้เพียงระยะเวลาหนึ่งแต่ไม่ในระยะยาวและในบางครั้งยังเป็นการซ้ำเติมให้เกิดปัญหาในระยะยาวเพิ่มขึ้นได้ (กรมการข้าว, 2550)

เมล็ดพันธุ์เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการผลิตพืชและพัฒนากิจกรรมของประเทศ การเพิ่มผลผลิตต่อพื้นที่โดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเป็นสิ่งจำเป็นในสภาพปัจจุบันและอนาคต ในบรรดาเทคโนโลยีการผลิตที่เหมาะสม เช่นการใช้พันธุ์พืชที่ดี ปุ๋ยเคมี ยาเคมี เป็นต้น การเลือกใช้พันธุ์ที่ดีเป็นวิธีที่จะช่วยเพิ่มผลผลิตของเกษตรกรโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด เหมาะสมกับสภาพของชาวนาไทย ซึ่งส่วนใหญ่ยังมีข้อจำกัดในการลงทุน นอกจากนี้พันธุ์พืชที่ดี ยังผลให้คุณภาพของผลผลิตดีขึ้น ทำให้เกษตรกรจำหน่ายได้ราคาที่สูงขึ้นไปด้วย ดังนั้นการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ ตลอดจนการกระจายเมล็ดพันธุ์ที่ดีได้จากการปรับปรุงพันธุ์แล้วไปสู่เกษตรกร จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งจากที่ประเทศไทยของเรามีพื้นที่ทำนาประมาณ 60 ล้านไร่มีความต้องการเมล็ดพันธุ์ข้าวเพาะปลูกประมาณ 900,000 ตัน/ปี สำหรับนาปี ประมาณ 57-58 ล้านไร่ และนาปรัง 5 -6

ล้านไร่ ในขณะที่หน่วยงานราชการมีศักยภาพในการผลิตประมาณ 92,000 ตัน/ปี (คิดเป็นร้อยละ 10 ของความต้องการทั้งหมด) (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2548) ซึ่งยังไม่เพียงพอกับความต้องการเมล็ดพันธุ์ข้าวเพาะปลูกที่ดีของเกษตรกร จากการขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ข้าวเพาะปลูก กรมการข้าวได้ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว โดยขยายพื้นที่ในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวเพาะปลูก โดยดึงชุมชนที่มีการปลูกข้าวมีส่วนร่วมในรูปแบบของศูนย์ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว หรือศูนย์ข้าวชุมชน เพื่อช่วยในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพที่ดี โดยมีการควบคุม สอนเทคนิควิธีการผลิตที่ถูกต้อง เพื่อที่ศูนย์ข้าวชุมชนจะสามารถผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ดีมีคุณภาพ ได้มีใช้ในชุมชนและสามารถขยายไปยังชุมชนใกล้เคียงได้เพื่อให้เกษตรกรได้มีแหล่งหาเมล็ดพันธุ์ข้าวเพาะปลูกพันธุ์ดีประจำท้องถิ่นไว้ใช้ในการเพาะปลูกโดยไม่ขาดแคลน (สำนักงานส่งเสริมการเกษตรจังหวัดสุพรรณบุรี, 2551)

วิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทอง อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี จึงเกิดขึ้นภายใต้กระแสทางเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้น จนสามารถนำไปสู่การรวมกลุ่มกันผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ใช้ในชุมชนและชุมชนใกล้เคียง นอกจากนี้ยังส่งไปขายทั้งในและต่างจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 5 กลุ่มมีสมาชิกทั้งสิ้น 90 คน ได้รับการจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชนครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2549 และปีต่อมาตามลำดับ

ซึ่งวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทอง จัดได้ว่าเป็นวิสาหกิจที่ประสบความสำเร็จและเข้มแข็งจากการรวมกลุ่มของเกษตรกร ทำให้ผู้ศึกษาวิจัยเห็นถึงความสำคัญและความสำคัญของวิสาหกิจชุมชนที่มุ่งผลิตเมล็ดข้าวพันธุ์ดีมีคุณภาพ และในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนโพธิ์ทอง อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้มีหน้าที่ส่งเสริมการประกอบอาชีพของเกษตรกรเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ในอนาคตต่อไป ซึ่งวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทอง ก็เป็นวิสาหกิจชุมชนประเภทหนึ่งที่ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลในการรวมกลุ่มเพื่อ

ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในรูปของวิสาหกิจชุมชนที่มุ่งผลิตเมล็ดข้าวพันธุ์ดีมีคุณภาพ ผู้เกษตรกรในท้องถิ่นและพื้นที่ใกล้เคียง การถอดบทเรียนของความสำเร็จดังกล่าวจึงเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของบทความนี้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานของวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทอง ตามกระบวนการผลิต มาตรฐาน และคุณภาพผลิตภัณฑ์
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของวิสาหกิจชุมชน เป็นกรอบในการพัฒนาเพื่อสร้างความยั่งยืนของรายได้และเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินการด้วยตนเองของเกษตรกร

แนวคิดเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชน

วิสาหกิจ ตามความหมายของพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2542 ได้ให้ความหมาย ว่าเป็น การประกอบกิจการ เช่น การผลิต การขนส่ง การจำหน่าย ซึ่งวิสาหกิจชุมชนตาม พระราชบัญญัติวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ให้ความหมายว่า “วิสาหกิจชุมชน” หมายถึงกิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกัน และรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใด หรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัวชุมชน และระหว่างชุมชน ขณะที่กรมส่งเสริมการเกษตร (2548) ได้กล่าวว่า วิสาหกิจชุมชนคือการประกอบการเพื่อจัดการ “ทุน” ของชุมชนโดยคนในชุมชนอย่างสร้างสรรค์เพื่อตอบสนองการพึ่งตนเองและความเพียงพอของครอบครัวและชุมชน

ความสำคัญของวิสาหกิจชุมชน

การพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมที่ต้องการให้เกิดความอบอุ่นกลมเกลียวในครอบครัวชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ ลดปัญหาทางสังคมที่เกิดจากสมาชิกของครอบครัว ต้องอพยพที่อยู่พ่อแม่ห่างไกลลูก ๆ สายสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวหย่อนยานเปราะบาง และแตกสลายในที่สุด แต่ได้รายได้ทั้งที่เป็นตัวเงินและรายได้แท้จริงพอเพียง

ในครัวเรือน พอเพียงในชุมชน ด้วยการผลิตวิถีที่หนึ่งและสอง ทุกคนก็ไม่ต้องจากครอบครัวไม่จำเป็นต้องจากชุมชนไป วิธีการผลิตที่สอง จึงไม่ใช่เพียงเป็นจักรกลเพิ่มพูนรายได้เป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ยังเป็นกลไกให้ครอบครัวและชุมชนพึ่งตนเองได้เพราะใช้หน่วยการผลิตในชุมชนด้านเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนให้กลายเป็นทรัพย์สินที่มีค่าทำให้เป็นทรัพย์สินมูลค่าเพิ่มเพื่อนำไปสู่การสร้างโอกาสและรายได้ของชุมชนให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ โดยไม่เป็นการให้กับรัฐหรือต้องพึ่งพาทายนอก “วิสาหกิจชุมชน” จึงเป็นทางเลือกที่เป็นไปได้และควรสนับสนุนอย่างยิ่ง (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐและพิทยา ว่องกุล, 2545)

รูปแบบและขั้นตอนของวิสาหกิจชุมชน

วิสาหกิจชุมชน เป็นเครื่องมือในการสร้างฐานรากทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้สังคมเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ สามารถแบ่งรูปแบบของวิสาหกิจชุมชน ดังนี้ 1)วิสาหกิจชุมชนระดับครอบครัว เป็นจุดเริ่มต้นของการแปรรูปหรือผลิตภัณฑ์ของชุมชนเพื่อการอุปโภค บริโภคของตนเองภายในครัวเรือนเป็นหลัก สมาชิกในชุมชนจะสร้างผลิตภัณฑ์ในลักษณะหลากหลายเพื่อเป็นการพึ่งตนเอง ลดรายจ่ายที่เสียไปจากการซื้อและป้องกันไม่ให้เงินของชุมชนไหลออกไปนอกชุมชนโดยไม่จำเป็น ซึ่งส่งผลให้การหมุนเวียนเงินอยู่ในหมู่บ้าน 2)วิสาหกิจชุมชนระดับชุมชน เมื่อวิสาหกิจชุมชนบรรลุวัตถุประสงค์ขั้นแรกเพื่อลดรายจ่ายหรือเพื่อการพึ่งตนเองได้แล้วจึงค่อยขยายออกไปสู่เพื่อนบ้าน ผู้ที่ผลิตเองไม่ได้ ต้องซื้อสินค้าจากภายนอก เพราะการพึ่งตนเองในบางกรณีไม่สามารถทำได้โดยลำพังครอบครัวในชุมชนเดียวกัน เป็นการลดภาระการซื้อของแพงหรือช่วยลดรายจ่ายให้แก่เพื่อนบ้าน เงินไม่ไหลออกไปจากหมู่บ้านทีเดียว 3)วิสาหกิจชุมชนระดับเครือข่าย การพึ่งตนเองในบางกรณีชุมชนไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพังชุมชนเดียว แต่เป็นไปได้เมื่อหลายชุมชนร่วมมือกันเพื่อตอบสนองความต้องการของทุกชุมชน วิสาหกิจชุมชนระดับเครือข่ายจึงเป็นระบบพึ่งพาอาศัยระหว่างชุมชนที่มีผลผลิตและทรัพยากรที่แตกต่างกัน 4)วิสาหกิจชุมชนเพื่อการจัดการผลผลิตส่วนเกิน เป็นวิสาหกิจที่ดำเนินการแปรรูปผลผลิตหรือทรัพยากรชุมชน สร้างผลิตภัณฑ์ต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มมูลค่าและตอบสนองการตลาดภายนอกชุมชนและเครือข่าย ดังนั้นจะพบว่าวิสาหกิจชุมชนสามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจชุมชนได้

ระเบียบวิธีวิจัย

ดำเนินการโดยการสนทนากลุ่มย่อยผู้ให้ข้อมูลหลัก ซึ่งประกอบด้วย ประธานกลุ่มวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทองจำนวน 5 คน สมาชิกกลุ่ม จำนวน 3 คน ผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คือ เกษตรประจำตำบล รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งหมดจำนวน 13 คน กลุ่มนี้จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับที่มาของกลุ่ม สภาพความเป็นอยู่ สภาพสังคมของกลุ่ม กระบวนการ ขั้นตอน การบริหารจัดการ การผลิต และการตลาด รวมทั้งปัจจัยหลักของความสำเร็จ ข้อมูลที่รวบรวมได้นำมาแยกแยะออกเป็นหมวดหมู่ในแต่ละเรื่องที่ศึกษา แล้วจึงวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ที่ทำการศึกษาวิจัย ให้มีลักษณะของความเชื่อมโยงในประเด็นต่างๆอย่างชัดเจน ภายในขอบเขตของการศึกษาวิจัย และนำเสนอโดยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis)

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาที่จะนำเสนอต่อไปนี้ ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ จุดกำเนิดของกลุ่มวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทอง ปัจจัยหลักของความสำเร็จ และบทเรียนที่ได้รับ รายละเอียดดังนี้ พื้นที่ของตำบลคอนโพธิ์ทอง มีความอุดมสมบูรณ์พื้นที่เหมาะแก่การทำเกษตรจากคำกล่าวของ ไพฑูรย์ ต่องาม (2553) ซึ่งเป็นนักวิชาการส่งเสริมการเกษตรที่มีความชำนาญเรื่องดินของตำบลคอนโพธิ์ทอง นอกจากนี้ยังแหล่งน้ำที่หล่อเลี้ยงที่สำคัญ ได้แก่ แม่น้ำท่าจีนจังหวัดสุพรรณบุรี แล้วแยกเป็นคลองระบายน้ำไหลผ่านตำบลคอนกายนและมีชลประทานที่มีการจัดส่งน้ำเข้าในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ อาชีพส่วนใหญ่ที่สำคัญของตำบลคอนโพธิ์ทองได้แก่ สาขาเกษตรกรรม คือ การเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์ การทำนํานับว่าเป็นอาชีพที่ทำรายได้ให้กับประชาชนในตำบลเป็นหลัก

การรวมตัวของเกษตรกรเพื่อรวมกลุ่มเป็นวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทองนั้น จากการบอกเล่าของไพฑูรย์ ต่องาม (2553) ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนักวิชาการส่งเสริมการเกษตรชำนาญการ ของสำนักงานเกษตรอำเภอเมืองสุพรรณบุรี ว่า

“...ศูนย์ข้าวชุมชนเดิมจัดตั้งเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2543 ในขณะที่นายประภัตร โพธสุธน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด สุพรรณบุรี เขต 2) มีนโยบายจะให้ผลิตเมล็ดข้าวพันธุ์ดีในชุมชน ผลิตพันธุ์ข้าวไว้ใช้เอง ในชุมชน โดยสนับสนุนปัจจัยการผลิตได้แก่ เมล็ดพันธุ์ข้าวปลูกและปุ๋ยส่วนหนึ่งก็ กลับมาเป็นกองทุนเพื่อให้ชาวบ้านได้ใช้แต่ไม่ได้ให้ฟรีเราก็ใช้เงินทุนตรงนี้ไปเป็นทุน หมุนเวียนและสร้างเป็นศูนย์ข้าวชุมชน ก็เริ่มมาจากนั้นเป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันนี้ก็เป็น เวลาร่วมสิบปีแล้ว... นายสุรัชย์ ปาลพันธุ์ เป็นประธานศูนย์วิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนทอง เลือ่ว่น กลุ่มของนางจินดา ศรีสุข เป็นประธานศูนย์วิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนดอนโพธิ์ ทอง กลุ่มของนายละออ น้อมประเสริฐเป็นประธานศูนย์วิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชน สามเหลี่ยม และกลุ่มของนายอำเภอ ไพ สุวิโรจน์เป็นประธานศูนย์วิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชน หนองลาน ก็ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ว่านี้แหละเอาไว้ใช้ในชุมชน...” นอกจากนี้ บุญเที่ยง พันธุ์จ้อย (2553) ประธานศูนย์ส่งเสริมและผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวตำบลดอนโพธิ์ทอง ยัง กล่าวเสริมอีกว่า “... มีอาชีพทำนาตั้งแต่บรรพบุรุษนะเรียกว่าตั้งแต่ปู่ตายายก็ว่าได้ จุดเริ่มต้นก็คือเกษตรไพฑูรย์ หรือนายไพฑูรย์ ต้องาม เป็นนักวิชาการส่งเสริม การเกษตรประจำตำบลดอนโพธิ์ทองได้เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ที่เห็นว่าที่นี้ผลิตข้าวได้สวย มากก็เลยมีความคิดว่าจะทำอย่างไรให้ผลผลิตข้าวออกขายในชุมชนคือให้เงินไม่รั่วไหล ไปนอกชุมชน คนในชุมชนได้รับประโยชน์ ช่วงนั้นประมาณ ปี พ.ศ. 2543 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้นมีนโยบายอยากให้ชุมชนผลิต เมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ใช้เอง จึงสนับสนุนปัจจัยคือเมล็ดพันธุ์ข้าวและปุ๋ยให้แก่ชุมชนโดยให้ ชุมชนบริหารจัดการกองทุนตนเองจุดเริ่มต้นก็เริ่มจากนั้นเป็นต้นมา หลังจากนั้น ประมาณปี พ.ศ. 2549 เกษตรไพฑูรย์ก็ให้มีการจดทะเบียนวิสาหกิจศูนย์ส่งเสริมและผลิต เมล็ดพันธุ์ข้าวตำบลดอนโพธิ์ทอง จนเกิดเป็นกลุ่มขึ้นมาซึ่งมาจากการที่เรามีอาชีพ เดียวกัน มีความสนใจในการผลิต เป็นการสร้างงาน สร้างรายได้และเพิ่มมูลค่าของ ผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งก็เริ่มจากเครือข่ายหรือพี่น้องกันเพราะมันบริหารจัดการง่าย...”

การรวมกลุ่มของวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลดอนโพธิ์ทอง ในระยะเริ่มต้นนั้น มีจุดประสงค์เพื่อ ผลิตพันธุ์ข้าวพันธุ์ดีไว้ใช้ในครัวเรือนและในชุมชน แต่ได้มีการพัฒนา

จนสามารถผลิตเพื่อจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวเปลือกให้กับเกษตรกรทั่วๆ ไปทั้งในจังหวัด
สุพรรณบุรีและต่างจังหวัด

ปัจจัยหลักของความสำเร็จ

ให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ให้สมาชิกทุก
คนมีส่วนร่วมคือให้ถือหุ้น ๆ ละ 100 บาทคนละไม่เกิน 10 หุ้น พอถึงสิ้นปีก็จะมีปันผล

มีคณะกรรมการบริหารเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่ง
คณะกรรมการบริหารประกอบด้วยประธานกลุ่ม คณะกรรมการต่างๆ ประกอบด้วย
ற்றுณิก ฝ่ายการตลาด ฝ่ายการผลิต ที่ปรึกษากลุ่ม และเลขานุการของกลุ่ม

ผู้นำที่เข้มแข็ง ถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ก่อให้เกิดกลุ่มประสบผลสำเร็จ พบว่า
การบริหารจัดการที่มีผลต่อความสำเร็จของกลุ่มวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนของตำบลดอน
โพธิ์ทอง ประกอบด้วย ปัจจัยหลักที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการ
รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต การบริหารในรูปของคณะกรรมการ ที่แบ่งหน้าที่
ทำตามความถนัด และผู้นำกลุ่มที่เข้มแข็ง สามารถนำพากลุ่มให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้

การถ่ายทอดความรู้ภายในกลุ่ม

ความรู้เรื่องกระบวนการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ได้รับการถ่ายทอดและส่งต่อสู่
สมาชิกกลุ่มนั้นไพฑูรย์ ต่องาม (2553) เล่าว่า ตนได้มีการถ่ายทอดความรู้โดยเน้นในรูป
ของกลุ่มเป็นหลักเริ่มแรกก็มีโรงเรียนเกษตรกรที่อบรมเป็นเวลา 1 เดือน ที่ทำการคือ
บ้านก้านันตำบลดอนโพธิ์ทอง ที่ให้ความรู้ในกระบวนการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวพันธุ์ดีมี
มาตรฐาน นอกจากนี้ยังเน้นการลดต้นทุนและต้องลดต้นทุนให้ได้ โดยยึดโครงการ
ส่งเสริมการผลิตข้าวให้มีคุณภาพดีและลดต้นทุนตามแนวคิด 3 ลด 1 เพิ่ม 2 ปฏิบัติ
หมายถึงคือ 3 ลด ได้แก่ ลดการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าว ลดการใช้ปุ๋ยเคมี และลดการใช้สารเคมี
ส่วน 1 เพิ่ม คือเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดิน 2 ปฏิบัติคือแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและ
ทำบัญชีครัวเรือน โดยผลิตข้าวให้ได้ดีมีคุณภาพมีการจัดอบรมกระบวนการผลิตทั้งหมด
ตั้งแต่การเตรียมแปลงผลิต ซึ่งสอดคล้องกับ ทองเหมาะ แจ่มแจ้ง (2553) ได้กล่าวว่า
ตนเองได้ตั้งเป็นสถาบันการเรียนรู้เกษตรกรอินทรีย์สุพรรณบุรี (สทส.) มูลนิธิสิทธิธรรม
ธรรมชาติ เพื่อสอนให้กับเกษตรกรชาวนา โดยหลักสูตรที่สอนก็เริ่มตั้งแต่ความเป็นมา

ของสถาบัน การดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญา/๑ ไร่แก่จนการเกษตรพอเพียง การสาธิตทำ
จุลินทรีย์ TM การคัดและผสมเมล็ดพันธุ์ข้าว เราก็จะสอนธรรมชาติกับการดำเนินชีวิตของ
เกษตรกร สาธิตการเผาถ่านเก็บน้ำส้มควันไม้ การทำสารจับไล่แมลง การทำฮอร์โมนรอก
หมู การทำบัญชีครัวเรือน การทำปุ๋ยชีวภาพ การทำแปลงผักอินทรีย์ การทำน้ำมัน
จุลินทรีย์ดีเซล น้ำมันไบโอดีเซล ไข่เค็มจุลินทรีย์ TM ยาคุมสมุนไพร ดูปแปลงนาอินทรีย์
ทำน้ำยาล้างจาน ประดิษฐ์เครื่องมือทางการเกษตร เครื่องตัดหญ้า และเครื่องฉีดพ่นยา
เป็นต้น

เครือข่ายภายใน ภายนอก

การทำกิจกรรมทุกกิจกรรมต้องมีการปฏิสัมพันธ์กัน ซึ่ง ไพฑูรย์ ต่องาม (2553)
กล่าวไว้ว่า “วิสาหกิจชุมชนมีหลายหน่วยงานราชการ อบต.ก็เป็นภาคี กรรมการข้าวเขา
เห็นว่าเรามีผลงานมีการดำเนินการเขาก็จะเข้ามาสนับสนุน...มีการเชื่อมโยงกันคือพอสิ้น
ปีก็จะมีการจัดงานพบปะสังสรรค์กัน มีปัญหาอะไรก็มีแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน”

การพัฒนาผลิตภัณฑ์

การพัฒนาผลิตภัณฑ์นั้นในกลุ่มวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนจะเน้นที่บรรจุภัณฑ์หรือ
การบรรจุกระสอบ ตามคำบอกเล่าของไพฑูรย์ ต่องาม (2553) “...ตอนนี้ก็กำลัง
ออกแบบถุงอยู่เพราะตรงนี้เราผู้เอกชนไม่ได้ที่คนซื้อยังติดอยู่ห้อยกันอยู่ ตอนนี้ก็ให้ผู้
กำลังจะทำแบรนด์หรือตราห้อยข้างกระสอบอยู่ ได้มีการดำเนินการแล้วนอกจากบรรจุ
ภัณฑ์แล้วก็มีพัฒนาเมล็ดพันธุ์ข้าวให้ได้มาตรฐาน โดยมีการกำจัดข้าวดีด ข้าวปนและ
ละ โพร้ทอง (2553) ก็ได้กล่าวว่า การแพ็คกิ้งละ ตอนนี้เราก็คืออยากจะไปทำตราของเราแต่ก็
ไม่มีงบประมาณเพียงพอต้องสั่งซื้อเป็นจำนวนหมื่นสองหมื่น...” นอกจากการพัฒนา
บรรจุภัณฑ์แล้วเราควรจะพัฒนาพันธุ์ข้าวให้ได้มาตรฐาน

บทเรียนที่ได้รับจากกลุ่มวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชน

วิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทอง นับได้ว่าเป็นกลุ่มอาชีพหนึ่งที่มี
ความเข้มแข็ง สามารถสร้างงาน สร้างอาชีพ ก่อให้เกิดรายได้แก่สมาชิกของกลุ่มนำ

เงินตราเข้าสู่เศรษฐกิจท้องถิ่น จัดได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักของการเป็นกิจกรรมนี้ หากแต่เมื่อวิเคราะห์การดำเนินกิจกรรมของวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทอง ให้ลึกลงไปกลับพบว่า ภายใต้การดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม ได้ก่อให้เกิดผลที่เห็นได้ว่าเป็นผลสัมฤทธิ์ (Outcome) ของการดำเนินกิจกรรม ซึ่งจัดได้ว่าเป็นความสำเร็จอย่างสูงของวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทอง โดยผลสัมฤทธิ์ (Outcome) ที่ค้นพบจากวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทอง มีดังนี้

1. การเพิ่มมูลค่าสินค้าทางการเกษตรที่ใช้ทักษะ (Skill) และองค์ความรู้ภายใน (Tacit knowledge) เป็นมูลค่าของสินค้าทางการเกษตรที่องค์กรต่าง ๆ นั้นได้กระทำอยู่ โดยที่เป็นการเพิ่มมูลค่าของสินค้าทางการเกษตร คือที่เป็นสินค้าหลักที่สร้างรายได้เข้าประเทศ

2. การก่อเกิดจิตสาธารณะ (Public Mind) จิตสาธารณะ หมายถึง จิตสำนึกเพื่อส่วนรวม เพราะคำว่า “สาธารณะ” คือสิ่งที่มีได้เป็นของผู้หนึ่งผู้ใด จิตสาธารณะจึงเป็นความรู้สึกนึกถึงการเป็นเจ้าของในสิ่งที่เป็สาธารณะในสิทธิและหน้าที่ที่จะดูแลและบำรุงรักษาส่วนรวม เช่น การช่วยกันดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การใช้เกษตรอินทรีย์ชีวภาพเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตหรือทำการเกษตร การไม่ทิ้งขยะลงในแหล่งน้ำและร่วมกันดูแลรักษา

3. การขับเคลื่อนเศรษฐกิจท้องถิ่น (Local economic force) เศรษฐกิจท้องถิ่นคือฐานที่สำคัญของการพัฒนาท้องถิ่น การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของตำบล ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรเป็นสินค้าหลักที่สามารถสร้างรายได้นำเงินตราเข้ามาเพื่อเป็นฐานที่มั่นคงที่สำหรับเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่ส่งผลไปถึงระดับประเทศ

4. การมีส่วนร่วม (Participation) “การมีส่วนร่วม” หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน การพัฒนาทั้งในการแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหาโดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผน ตัดสินใจและปฏิบัติตามแผน ร่วมตรวจสอบ ร่วมติดตามประเมินผลและรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงประชาชน ชุมชนและเครือข่ายทุกรูปแบบในพื้นที่

5. การสร้างสังคมแห่งความเอื้ออาทร เนื่องจากระบบครอบครัวและเครือญาติ เป็นระบบความสัมพันธ์ขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในสังคม และมีความสำคัญมากในการ เข้าใจสังคมไทย

อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลคอนโพธิ์ทอง ก็มีหน้าที่ในการส่งเสริม การประกอบอาชีพของประชาชนโดยเล็งเห็นความสำคัญของการประกอบอาชีพ เพื่อเป็น การสร้างรายได้ สร้างอาชีพให้ประชาชนในตำบล จากความสำเร็จของวิสาหกิจศูนย์ข้าว ชุมชน สามารถนำแนวทางความสำเร็จของกลุ่มนี้เพื่อนำไปพัฒนากลุ่มอาชีพอื่นที่อยู่ใน ตำบล เช่นในตำบลมีกลุ่ม ทำปลาดุก กลุ่มทำรองเท้า กลุ่มพวงหรีด และกลุ่มทำงานปั้น กระดาษ ซึ่งมีนโยบายการต่อยอดพัฒนาให้กลุ่มวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนให้มีการถ่ายทอด ไปสู่ชนรุ่นหลังสืบต่อไป

สรุปและอภิปรายผล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาถึงความเป็นมาของวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชน ตำบลคอนโพธิ์ทอง เป็นการรวมกลุ่มเพื่อผลิตสินค้าทางการเกษตร ซึ่งมีปัจจัยหลักของ ความสำเร็จในการบริหารจัดการเพื่อให้สามารถผลิตสินค้าทางการเกษตรจากชุมชนออก สู่ตลาดโลกได้ โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่เป็นตัวการสร้างมูลค่าเพิ่มในตัวสินค้าที่ผลิต นอกจากนี้นี้ยังได้ศึกษาถึงบทเรียนความสำเร็จของกลุ่มเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาต่อยอด กลุ่มอื่น วิสาหกิจชุมชน ถือว่าเป็นฐานของการพัฒนาแบบองค์รวมที่ยั่งยืน

วิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทอง ได้เกิดขึ้นภายใต้กระแสทาง เศรษฐกิจ จนสามารถนำไปสู่การรวมกลุ่มเกษตรกร เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ใช้ใน ชุมชนและเพื่อจำหน่ายทั้งในและต่างจังหวัดทั่วประเทศ ภายใต้การนำของนายไพฑูรย์ ต่องาม ตำแหน่งนักวิชาการส่งเสริมการเกษตรชำนาญการ ของสำนักงานเกษตรอำเภอ เมืองสุพรรณบุรี ที่ช่วยผลักดันให้การจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชนครั้งแรกเมื่อพ.ศ. 2549 มีจำนวนทั้งสิ้น 5 กลุ่มมีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 90 คน อันจัดได้ว่าเป็นวิสาหกิจ ชุมชนที่ประสบความสำเร็จและเข้มแข็งจากการรวมกลุ่มของเกษตรกร ที่สามารถผลิต เมล็ดข้าวพันธุ์ดีมีคุณภาพและมีมาตรฐานได้

จากเอกลักษณ์ที่โดดเด่นและคุณภาพของเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ดีมีมาตรฐาน สามารถนำรายได้และชื่อเสียงเข้าสู่ชุมชน ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เกิดจากการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นภาคี เช่น กรมการข้าว กรมส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ฯ สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสุพรรณบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบลดอนโพธิ์ทอง จะเห็นได้ว่าความสำเร็จของวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลดอนโพธิ์ทอง อยู่ที่หลายปัจจัยประกอบกัน 1) การบริหารจัดการที่มีการวางระบบการบริหารมีการแบ่งโครงสร้างการทำงานแบบคณะกรรมการ ในส่วนการบริหารในด้านการผลิตมีการจัดสรรงานให้สมาชิกผลิตในแต่ละกระบวนการที่แยกกันทำตามความรู้และความสามารถ 2) การตลาดเป็นสิ่งสำคัญที่สำหรับการผลิตสินค้าทางการเกษตร ซึ่งข้าวถือว่าเป็นสินค้าหลักที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศเป็นอันดับต้นๆ ด้านการตลาดเมล็ดพันธุ์ข้าวจึงมีทั้งในและต่างจังหวัด 3) คุณภาพของสินค้าที่มีมาตรฐานที่ผ่านกระบวนการผลิตที่คัดสรรละเอียดในทุกขั้นตอนตามกระบวนการผลิต มีการตรวจเช็คคุณภาพของผลผลิตทางการเกษตรทุกขั้นตอน 4) ผู้นำก็เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการประสานทั้งเรื่องการผลิต การตลาด บทบาทของผู้นำจึงมีความคุ้นเคยกับสมาชิก เป็นเหมือนพี่เป็นเหมือนน้อง เป็นการประสานความสามัคคีในกลุ่ม ส่วนบทบาทในการประสานงานกับลูกค้าต้องเป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ การเข้าถึงเป้าหมาย การประสานผลประโยชน์ได้ดี 5) ในส่วนของการส่งเสริมสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ วิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลดอนโพธิ์ทองจึงได้รับการส่งเสริมจากหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง

วิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลดอนโพธิ์ทอง นับได้ว่าเป็นกลุ่มอาชีพหนึ่งที่มีความเข้มแข็ง สามารถสร้างงาน สร้างอาชีพที่ก่อให้เกิดรายได้แก่สมาชิกของกลุ่ม และมีเงินทุนหมุนเวียนในชุมชน ภายใต้งานดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม ได้ก่อให้เกิดผลที่เห็นได้ว่าเป็นผลสัมฤทธิ์ (Outcome) ของการดำเนินกิจกรรม ซึ่งจัดได้ว่าเป็นความสำเร็จอย่างสูงของวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลดอนโพธิ์ทอง โดยผลสัมฤทธิ์ (Outcome) ที่ค้นพบ คือ การเพิ่มมูลค่าสินค้าจากทักษะ (Skill) และองค์ความรู้ภายใน (Tacit knowledge) ที่สามารถนำมาสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าทางการเกษตร ในขณะเดียวกันการก่อเกิดจิตสาธารณะ (Public Mind) ในกลุ่มก็ได้มีส่วนในกิจกรรมที่เป็นสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อีกทั้งสร้างการมีส่วนร่วม (Participation) ในการทำงานมีการเปิดโอกาสให้

สมาชิกแสดงความคิดเห็นร่วมกันและร่วมกันผลิต ท้ายที่สุดคือการสร้างสังคมแห่งความเอื้ออาทรมีการพึ่งพาอาศัยมีการช่วยเหลือกัน เป็นสังคมแห่งการห่วงหา ห่วงใย เอาใจใส่ดูแลซึ่งกันและกัน (ไพรัตน์ เตชะรินทร์, 2527)

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทองพบว่า การรวมกลุ่มของวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทองในระยะเริ่มต้นจากความเป็นคนคุ้นเคย มีสายสัมพันธ์กันทางเครือญาติที่มีจุดประสงค์เพื่อผลิตพันธุ์ข้าวพันธุ์ดีไว้ใช้ในครัวเรือนและในชุมชน แต่ได้มีการพัฒนาจนสามารถผลิตเพื่อจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวเปลือกให้กับเกษตรกรทั่วๆ ไปทั้งในจังหวัดสุพรรณบุรีและจังหวัดใกล้เคียงตลอดจนจังหวัดในภาคอีสาน เข้ากันได้กับการศึกษาของ วิมล จิโรจน์พันธุ์และคณะ (2537) ที่พบว่า การรวมกลุ่มเป็นการแสดงถึงความแข็งแกร่ง มีพลังอำนาจ ต่อต้านหรือคัดค้านอำนาจของกลุ่มคู่แข่ง ในการดำเนินชีวิต ดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ในสังคม ความสำเร็จส่วนใหญ่ เกิดจากการรวมกลุ่ม การผลักดัน และการสร้างสรรค์ ของสมาชิกในกลุ่มจนนำพาองค์กร หรือหน่วยงาน ไปสู่ความสำเร็จ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ กลุ่ม กลุ่มคน หรือกลุ่มสังคม คือบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมีการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างมีระบบแบบแผน มีจุดรวมหรือจุดสนใจวัตถุประสงค์อันเดียวกัน มีถิ่นที่อยู่เป็นหลักแหล่ง มีการแลกเปลี่ยนความคิด สืบทอดแนวคิด การมีความเข้าใจร่วมกันโดยมีความคาดหวังที่จะบรรลุความสำเร็จในวัตถุประสงค์เดียวกัน (สิทธิโชค วรรณสันติ, 2548; ฉันทพันธ์ เจริญนันท์, 2551)

ผลการศึกษาที่พบว่า เครือข่ายของวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทอง มีการทำกิจกรรมทุกกิจกรรมที่จะต้องมีการปฏิสัมพันธ์กัน เป็นการติดต่อหรือปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มหรือส่วนงานอื่นเพื่อการแลกเปลี่ยนหรือรับกิจกรรม ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร และอื่น ๆ เพื่อที่จะปรับปรุงหรือขยายกิจกรรมการดำเนินงานกลุ่มอันจะส่งผลให้กลุ่มมีการพัฒนาและบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มเพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่สมาชิกโดยรวม (ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543) ซึ่ง นฤมล นิราทร (2543) กล่าวไว้ว่าเป็นการสร้างรูปแบบทางสังคมที่เปิดโอกาสให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เพื่อการแลกเปลี่ยน การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และการร่วมกันทำงาน เครือข่ายประกอบด้วยองค์กรจำนวนหนึ่งซึ่งมีอาณาเขตแน่นอนหรือไม่ก็ได้ องค์กรเหล่านี้มีฐานะเท่าเทียมกัน

(พีรสิทธิ์ คำวนศิลป์ และสุภาวัฒนากร วงศ์ธนวิสุ, 2551) เช่นเดียวกับที่เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543) กล่าวว่าเป็นการร่วมมือระหว่างปัจเจก กลุ่มองค์การประเภทเดียวกัน เช่น ข้าราชการกับข้าราชการด้วยกัน สถานศึกษากับสถานศึกษาด้วยกันหรือ อาจจะเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มองค์กรต่างประเทศ

ปัจจัยหลักที่ทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จนั้นมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จ อาทิ เช่น ผู้นำกลุ่ม การบริหารจัดการ การผลิต การตลาดและคุณภาพของสินค้า ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่สุดลำดับแรกคือ ผู้นำของกลุ่มที่มีความสามารถในการบริหารงานกลุ่ม การผลิต การตลาดประกอบกับสินค้ามีคุณภาพ มีความแตกต่าง กลุ่มมีความเข้มแข็ง มีความสามัคคี อีกทั้งมีการส่งเสริมจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีปัจจัยของความสำเร็จที่ สุภาพรธรรม ไกรฤกษ์ (2548) ได้ศึกษาพบว่าการบริหารจัดการ หรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มีองค์ประกอบสำคัญที่จะมีส่วนให้งานสำเร็จลุล่วงหรือเป็นไปตามที่คาดหวังคือ ผู้นำที่จะเป็นผู้ควบคุม ดูแล วางแผน และนำองค์กรไปสู่วัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้ เนื่องจากผู้นำเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญ เป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญในการดำเนินงานของกลุ่ม หากผู้นำมีความเข้มแข็ง มีความรอบรู้ เฉลียวฉลาดก็จะสามารถนำพา กลุ่มให้พัฒนาต่อไปได้ และข้อสำคัญสมาชิกมีความร่วมมือร่วมใจกัน มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การมีทิศทางและเป้าหมายไปในทางเดียวกันก็สามารถทำให้การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มเป็นไปอย่างเรียบร้อยในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชน บทบาทของผู้นำนับว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากสมาชิกได้ให้ความไว้วางใจ และมอบบทบาทในการขับเคลื่อนที่ตัวผู้นำ คือคณะกรรมการ ผู้นำจะมีหน้าที่ในการดำเนินงานทุกอย่าง

นอกจากนี้กระบวนการจัดการ (Management) ที่ดี มีการวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การจัดการกำลังคน (Staffing) การสั่งการ (Directing) ตลอดจนการควบคุม (Controlling) เพื่อนำไปสู่การใช้ทรัพยากรขององค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด อันได้แก่ คน (Man) เงินทุน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และทรัพยากรอื่นๆที่สามารถทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม โดยมีหลักการทำงานที่มีคุณภาพ ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้คุ้มค่าที่สุดที่สุด โดยผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีจิตสำนึกที่ดีต่อการทำงาน และการบริการเป็นที่พอใจของลูกค้า รวมไปถึงเกิดประโยชน์ต่อสังคมและ

ชุมชนในการอยู่ร่วมกัน สมาชิกวิสาหกิจชุมชนมักจะมีการทำงานร่วมกันแบบพี่น้องถ้อย
ทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญอีกอันหนึ่ง
ที่ทำให้กลุ่มมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดี กฎระเบียบ กติกาจะสามารถยึดหยุ่นได้ตาม
สถานการณ์

การบริหารจัดการของวิสาหกิจศูนย์ข้าวชุมชนตำบลคอนโพธิ์ทอง ถือว่าเป็น
ความสำเร็จ อีกประการหนึ่งที่จะมีโอกาสนำมาพัฒนาให้ก้าวหน้าต่อไป โดยใช้เป็น
ศูนย์กลางการเรียนรู้ของชุมชนที่มีผลิตภัณฑ์ทางเกษตรที่สามารถเพิ่มมูลค่าสินค้า
การเกษตรถือว่าเป็นสินค้าหลักที่น่าสู่ตลาดโลก เป็นการสร้างรายได้ สร้างอาชีพให้แก่
ประชาชนรวมถึงการผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวภายในและภายนอกท้องถิ่น จาก
ความสำเร็จดังกล่าวจะใช้เป็นแนวทางเพื่อพัฒนากลุ่มอาชีพอื่นต่อไปในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

กรมการข้าว. (2550). ศูนย์ข้าวชุมชน. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
จำกัด.

กรมส่งเสริมการเกษตร. (2548). คู่มือการจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนและเครือข่ายวิสาหกิจ

ชุมชน. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการเกษตร. กรมส่งเสริมและพัฒนาผลผลิต

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2543). ค้นคว้าค้นคิด : กรอบความคิดวาระการวิจัย

แห่งชาติ. กรุงเทพฯ: บริษัท ชัคเชส มีเดีย จำกัด.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และพิทยา ว่องกุล. (2545). วิสาหกิจชุมชนกลไกเศรษฐกิจฐาน

ราก. กรุงเทพฯ : อติสันเพรสโปรดักส์ จำกัด.

นฤมล นิราทร. (2543). การสร้างเครือข่ายการทำงาน: ข้อควรพิจารณาบางประการ.

กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. (2543). กระบวนการและเทคนิคการทำงานของ

นักพัฒนา. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

พิรสิทธิ์ คำวนศิลป์ และศุภวัฒนากร วงศ์ธนวุธ. (2551). ภาควิชาส่วนในการบริหารรัฐ

กิจ. วารสารการบริหารท้องถิ่น. ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 เดือนเมษายน – มิถุนายน 2551.

ขอนแก่น: โรงพิมพ์พระธรรมขันธ์.

ไพรัตน์ เจริญรินทร์. (2527). นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์

การพัฒนาปัจจุบันในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ:

ศักดิ์โสภณการพิมพ์.

วิมล จิโรจน์พันธุ์, ประชิด สกฤษพัฒน์ และอุดม เขยกิจวงศ์. (2548). วิถีไทย.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงดาว.

สุภาพรณ ไกรฤกษ์. (2548). “การบริหารจัดการกองทุนหมุนเวียนของบ้านบ่อแก้ว

ตำบลบ่อแก้ว อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่”. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์

มหาบัณฑิต(เกษตรศาสตร์)

สิทธิโชค วรรณสันติกุล. (2548). จิตวิทยาสังคม ทฤษฎีและการประยุกต์. กรุงเทพฯ: ซี

เอ็ดดูเคชั่น.

ความสำเร็จของการดำเนินงานกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม ตำบลด่านช้าง
KEY SUCCESS FACTORS OF KEAWJOAJOM COMMUNITY ENTERPRISE IN
DANCHANG SUBDISTRICT

สมิทธิ บรรณกร¹
ศุภวัฒนากร วงศ์ธนาสุ²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอความสำเร็จของการดำเนินงานกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอมเพื่อนำไปสู่การเรียนรู้และประยุกต์ใช้ในการดำเนินการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนอันเป็นภารกิจที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า ความสำเร็จของกลุ่มขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยอันได้แก่ 1) คุณภาพของสินค้าที่มีมาตรฐาน อันเกิดจากการมีการตรวจสอบคุณภาพของงานอย่างสม่ำเสมอ 2) การบริหารจัดการที่มีการวางแผนการบริหาร มีการแบ่งโครงสร้างการทำงาน แต่ละกระบวนการที่แยกกันทำตามความถนัด มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ทั้งสี สัน รูปแบบ การบรรจุภัณฑ์ 3) การตลาดเป็นสิ่งสำคัญ ตลาดของผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่เป็นต่างประเทศเป็นหลัก และตลาดรองลงมาเป็นตลาดในประเทศไทย วางขายตามร้านหรือศูนย์แสดงสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว และยังมีการออกร้านตามงานแสดงสินค้า 4) ศักยภาพของผู้นำกลุ่มในการประสานทั้งเรื่องการผลิต การตลาด การประสานความสัมพันธ์ในกลุ่ม การประสานกับลูกค้าและมีมนุษยสัมพันธ์ เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย และประสานผลประโยชน์ได้ดี 5) การส่งเสริมสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม ได้รับการส่งเสริมจากหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง

Abstract

This article presents key factors behind the success of the Kaew Chao Chom community enterprise. The purpose is to enable people to learn and apply these factors in promoting community enterprises, which is an important task of local government.

¹ นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาบริหารการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น

² รองศาสตราจารย์ รองคณบดีฝ่ายวิชาการ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Results of the study showed that the group achievements depended on several factors: 1) product quality resulting from regular quality control; 2) systematic management with divisions of labor, each of which functions according to individual skills, including product development in physical appearance, form, and packaging; 3) marketing, since the majority of product markets are abroad, while the remainder are sold within the country in shops or tourist product exhibition centers and trade fairs; 4) the capability of group leaders in coordinating production, marketing, in-group cooperation, coordination with customers and personal relationships in approaching target groups, and the integrity of equal benefits; and 5) regular support from government agencies.

คำสำคัญ : กลุ่มวิสาหกิจชุมชน

Keywords: Community Enterprise

ความเป็นมาและความสำคัญ

จากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจที่มีภาคการเกษตรเป็นภาคนำทั้งการผลิต รายได้ และการจ้างงาน มาสู่การพัฒนาอุตสาหกรรม การค้า และบริการ ส่งผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว การลงทุนหยุดชะงัก การว่างงานเพิ่มขึ้น เกิดปัญหาสังคมตามมา การแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนจากการพัฒนาแบบไม่สมดุลสู่การพัฒนาแบบสมดุล (balance growth) นั่นก็คือการพัฒนาอุตสาหกรรมควบคู่อย่างสมดุลกับการพัฒนาภาคเกษตรกรรม การแลกเปลี่ยนต้องเป็นธรรม เกษตรกรหรือคนในชนบทจะต้องมีการรวมกลุ่ม เพื่อจัดการกับผลผลิตและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างอำนาจต่อรองเพื่อไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2550)

ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงนำไปสู่การก่อเกิดของวิสาหกิจชุมชน (Community enterprise) ที่เป็นการรวมตัวกันเพื่อประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจฐานรากในชุมชน ที่ยังมีขนาดไม่ถึงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มีเจตนารมณ์เพื่อให้มีการส่งเสริมความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น การสร้างรายได้ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยรัฐช่วยเหลือในด้านความรู้สมัยใหม่ และการบริหารจัดการเพื่อเชื่อมโยงสินค้าจากชุมชนสู่ตลาดทั้งในและต่างประเทศ ด้วยระบบร้านค้าเครือข่ายและอินเทอร์เน็ต ภายใต้โครงการ

หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Tambon One Product - OTOP) ขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549) เพื่อนำไปสู่การสร้างรายได้ และการพึ่งตนเอง รวมทั้งเชื่อมโยงการผลิตทางการเกษตร การแปรรูป และการตลาดของชุมชนให้เป็นกระบวนการเดียวกัน โดยไม่แยกส่วนและแบ่งบทบาท (เสรีพงศ์พิศ, 2548) วิสาหกิจชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนที่พึ่งตนเองได้ ซึ่งมีได้หมายถึงการพึ่งพาภายนอก เพราะการที่ชุมชนไม่ต้องพึ่งพาเศรษฐกิจภายนอกย่อมหมายถึงโอกาสในการพัฒนาความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันจะเป็นไปได้มากขึ้น วิสาหกิจชุมชนจะเป็นการเพิ่มศักยภาพของระบบเศรษฐกิจระดับชุมชนในการพัฒนาความร่วมมือกับระบบเศรษฐกิจภาพรวม ซึ่งจะนำไปสู่การเป็นฐานรากทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจระดับประเทศอย่างแท้จริง (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2548) กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดเศรษฐกิจชุมชน ก็คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เรียนรู้จากกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่ประสบความสำเร็จดังที่ปรากฏของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม ตำบลด่านช้าง อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี จึงเป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาครั้งนี้

กลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอมเริ่มก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2540 ในตำบลด่านช้าง (เดิมใช้ชื่อกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรแก้วเจ้าจอม) ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี ก่อนหน้านั้นสมาชิกของกลุ่มนี้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำการเพาะปลูกสับปะรด มันสำปะหลัง เมื่อเกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจและการเงิน การประกอบอาชีพขาดสภาพคล่อง ไม่สามารถกู้เงินมาลงทุนได้ การลงทุนหยุดชะงักจนราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ การว่างงานเพิ่มขึ้น จึงได้เกิดการรวมกลุ่มกันจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อเป็นแหล่งทุนในการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร โดยได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานท้องถิ่น จนสามารถได้สร้างชื่อเสียงให้กับหมู่บ้าน ตำบล และจังหวัด กลายเป็นสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ของตำบลด่านช้างที่สำคัญ และได้รับรางวัลต่างๆ มากมาย นอกจากนั้นกลุ่มวิสาหกิจแก้วเจ้าจอมยังได้พัฒนาในเรื่องการตลาดมีการส่งเสริมการขาย การพัฒนาผลิตภัณฑ์ บรรจุภัณฑ์ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค ได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวและชาวต่างชาติ สามารถส่งจำหน่ายตลาดภายในและต่างประเทศ (เจริญชัย

ไชยไพบูลย์วงศ์, 2553) ผลลัพธ์ที่สำคัญของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอมที่สำคัญ และสร้างชื่อเสียงให้กับกลุ่ม ได้แก่ ทองม้วนรสกะทิสด รสกาแฟ รสขิง รสน้ำพริกเผาใบ มะกรูด รสชาเขียว และรสทุ้งโรยผักชี ซึ่งใช้วัตถุดิบและส่วนผสมประกอบ ประกอบไปด้วยส่วนผสมหลักได้แก่ แป้ง น้ำตาล มะพร้าว ไข่ งาดำ วัตถุดิบแต่งรส และอุปกรณ์ในการทำ คือเตาแม่พิมพ์ไฟฟ้า คีมหนีบ ไม้สำหรับม้วน การศึกษาความสำเร็จของการดำเนินงานของกลุ่มดังกล่าวนี้เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการส่งเสริมกลุ่มอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นความสำคัญที่ต้องศึกษา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนถือเป็นภารกิจที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การได้เรียนรู้จากกลุ่มที่ประสบความสำเร็จ เช่น กลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอมว่าสำเร็จได้อย่างไร มีกลยุทธ์ในการพัฒนาอย่างไร และอะไรเป็นปัจจัยหลักของความสำเร็จเพื่อนำไปประยุกต์ใช้เป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นวัตถุประสงค์หลักในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้

วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เริ่มต้นด้วยการสนทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักอันประกอบไปด้วย ผู้ที่มีส่วนร่วมในการจัดตั้ง กลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม ซึ่งประกอบด้วย ประธานกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม 1 คน รองประธานกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม 1 คน สมาชิกในกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม จำนวน 4 คน ผู้บริหารท้องถิ่น 1 คน ผู้นำชุมชน 1 คน และประชาชนในพื้นที่ 1 คน รวมผู้ให้ข้อมูล จำนวน 9 คน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับจุดกำเนิดของกลุ่ม รวมไปถึงกระบวนการและแนวทางที่มาจากปัจจัยหลักที่ส่งผลให้กลุ่มประสบความสำเร็จ โดยการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ในการเรียนรู้ สร้างสรรค์ พัฒนา จนกลายมาเป็นผลิตภัณฑ์สินค้าชั้นนำ ที่มีคุณค่าและความสำคัญสำหรับการรวบรวมองค์ความรู้ให้พร้อมที่จะพัฒนาให้เป็นแหล่งเรียนรู้ของท้องถิ่น รวมทั้งการศึกษาจากเอกสารของกลุ่มประกอบด้วยบัญชีรายรับ – รายจ่าย รายงานประจำปีของกลุ่ม ข้อมูลที่ได้ผู้ศึกษานำมาสรุปรวบรวมเป็นหมวดหมู่ และ

อธิบายตามวัตถุประสงค์ที่จะทำการศึกษาวิจัย วิเคราะห์ข้อมูลอธิบายลักษณะความ
เชื่อมโยงในประเด็นต่างๆ ตามวัตถุประสงค์

การดำเนินงานของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน

การดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนประกอบด้วยด้านองค์กร ด้านการผลิต ด้าน
การตลาด ด้านทุน และด้านสวัสดิการ ดังนี้

1) ด้านองค์กร กลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม มีการมอบหมายหน้าที่และความ
รับผิดชอบตามความถนัด สอดคล้องกับความสามารถให้กับบุคลากร ทำให้สามารถใช้
ทรัพยากรขององค์กรที่มีอยู่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย
ขนาดที่ตั้งไว้ รวมทั้งมีการประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรม สามารถ
ประสานการใช้ทรัพยากรขององค์กรที่มีอยู่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์
และเป้าหมายที่ตั้งไว้นั้น เช่น มีการแบ่งเป็นผู้ผสมวัตถุดิบ ฝ่ายการตลาด ฝ่ายส่งของ เป็น
ต้น

2) ด้านการผลิต การผลิตสินค้าของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม มุ่งเน้นการ
สร้างผลิตภัณฑ์ตามความต้องการของลูกค้า ทั้งในส่วนของตัวผลิตภัณฑ์ และบริการ ซึ่ง
จากผลิตภัณฑ์ที่แตกต่างกันนี้ทำให้กระบวนการผลิตแตกต่างกันไปด้วย ทั้งผลผลิตที่มี
ตัวตน และผลผลิตในรูปของบริการ แต่ทั้งนี้คุณภาพต้องได้มาตรฐานเดียวกัน ดังคำบอก
เล่าของสมาชิกกลุ่มที่ระบุว่า ..สินค้าส่งออกต้องการสินค้ามาตรฐานคงที่ ต้องดูลูกค้าแต่
ละราย...แต่ของเราสม่ำเสมอหมด มาทานวันไหนก็ได้ อย่างตัวนี้จะหวานมาก(ของ
อเมริกา) อันนี้จะหวานน้อยหน่อย (ของฮ่องกง) บางตัวสีต้องไม่เข้ม เราต้องตามใจลูกค้า
สีไม่ได้คัดออก ขนาดไม่ได้คัดออก...ก่อนจะปรุง ทุกอย่างต้องซั้งหมด ถ้าจะใส่จะต้องให้
คนม้วนใส่เอง เพราะเขาจะรู้ว่าต้องใส่เท่าไร น้ำพริกแต่ก่อนต้องตำเอง แต่เดี๋ยวนี้ซื้อ
สำเร็จ ผักชีก็ต้องเอาแกนกลางรากออก ใบมะกรูดต้องซอยเล็กๆ ไม่งั้นมันจะอุดรูขวด
หยอดไม่ได้ ...”

3) ด้านการตลาด กลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอมมีผู้ทำหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสาร
เพื่อกำหนดปริมาณสินค้าที่จะผลิต การติดต่อประสานงาน สอบถามความต้องการสินค้า
ของลูกค้า เพื่อหาช่องทางที่จะนำสินค้าออกจำหน่าย การจัดหาสินค้าและบริการส่งให้

ลูกค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ การตลาดของกลุ่มดำเนินการโดยสมาชิกกลุ่ม จะต้องมีการประชุมกันเดือนละครั้ง เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอก เพื่อให้ “รู้เขา รู้เรา” และนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายในการผลิตและการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค และขณะเดียวกันก็มีการแบ่งกลุ่มลูกค้าเป็นเกรด A B C หรือ เกรด AA ซึ่งเป็นกลุ่มที่จ่ายเงินสด ผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ มีการเปลี่ยนแปลงแต่โลโก้เหมือนเดิม จากชื่อตนเองเปลี่ยนเป็นของฝาก แต่ตัวบรรจุภัณฑ์ต้องอิงกับโปรดักส์ด้วย แต่ถ้ายอดขายลดลงหรือนิ่งไปเลยก็ต้องกระตุกยอดขาย...จะไม่แบกรับภาระค่าเงิน...มีการบริหารความเสี่ยงบ้างอย่างวัตถุดิบขึ้นราคา ก็ปรับราคาขึ้น ครั้งแรกลดขนาด พอลดแล้วมันเล็กไปทางกลุ่มก็ขอขึ้นราคา มีการเลือกคู่ค้าว่าโอเคทำเลดีและมีกลยุทธ์ในการต่อรองดังเช่น คำกล่าวของสมาชิกที่ระบุว่า “...เมื่อก่อนเอกชัยเขาต้องการแค่สับปะรด เขาไม่ต้องการทองม้วน ทองม้วนเขามี ผมบอกว่าถ้าเอาสับปะรดอย่างเดียวก็ไม่ขาย ต้องทองม้วนด้วย เขาไม่เอา ไม่เอาก็ไม่เป็นไร ก็ถือว่าโปรดักส์เรามีตั้งหลายตัว ถ้าเขาก็ต้องเข้าทั้งหมด เขาก็ยื่นเงื่อนไขใหม่ ให้เราทำให้เขาใช้แบรนด์เขา ไม่เอา เราต้องเรา แล้วแบรนด์เราหละ เราสร้างมา แต่ต่างประเทศคุณสั่งมาเลย ยี่สิบตู้ คุณวางขายไปเลย สุดท้ายเขาให้ลองเข้าไปเสนอดู ตอนหลังผมก็เลยทองม้วนอย่างเดียวเลย สับปะรดไม่ให้ด้วย เอกชัยเลยไม่มีสับปะรดขาย...”

4) ด้านการเงินและบัญชี กลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอมมีการบริหารจัดการงบประมาณ และมีการใช้จ่ายอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ มีการเก็บรวบรวมเป็นหมวดหมู่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน ส่วนบัญชีทางกลุ่มได้รับการสอนจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ แต่ได้มีการประยุกต์รูปแบบของบัญชีให้เข้าใจง่าย แต่ว่าเป็นไปตามหลักการบัญชีอย่างสมบูรณ์รายวันก็จะรับจ่ายธรรมดา พอสามเดือนก็ทำงบดุล สิ้นเดือนสรุปยอดขายรายจ่ายให้ด้วย มันก็จะมีข้อมูล ลงบัญชีรับจ่ายทุกวัน พอสิ้นเดือนวัตถุดิบเหลือเท่าไร สินค้าสำเร็จรูป สินค้ากึ่งสำเร็จรูป เหลือเท่าไร บัญชีแบบนี้เหมาะสำหรับที่จะทำเป็นแบบให้กลุ่มแม่บ้านทั่วไป คือไม่ใช่งานแบบไม่รู้เรื่อง หรือว่ายากจนแม่บ้านทำไม่ได้ แครับจ่าย ทำงบดุลเป็น กำไร ขาดทุน ก็พอแล้ว

5) คุณภาพของวัตถุดิบที่ใช้ ในการทำขนมทองม้วนซึ่งมีรสชาติต่าง ๆ กันนั้น ทางกลุ่มให้ความสำคัญกับคุณภาพของวัตถุดิบที่จะนำมาใช้ ถ้าจะเห็นได้จากการคัดเลือก

แป้งที่ดีที่สุด คือ แป้งที่มีกลูเตนสูง ๆ น้ำกะทิที่ได้มาจากทับสะแก บางสะพาน
ประจวบคีรีขันธ์ คุณภาพเยี่ยมให้เนื้อกะทิเยอะ มีความมันมากกว่ามะพร้าวจากที่อื่น
ทั่วไป เพราะถ้ากะทิไม่มันทองม้วนจะไม่อร่อย

ส่วนน้ำตาลที่ทำหน้าที่ให้ความหวาน และกลิ่นหอม ได้มาจากมะพร้าว หรือ
อ้อยก็ได้ การใช้น้ำตาลก็เป็นเรื่องสำคัญ แต่ที่นี้ทางกลุ่มก่อนที่จะเลือกซื้อน้ำตาลจาก
แหล่งใดจะมีการทดสอบความหวานของน้ำตาลก่อน เมื่อได้ร้านขายที่มีความหวานของ
น้ำตาลที่ต้องการก็จะสั่งเป็นเจ้าประจำ และเลือกใช้น้ำตาลมะพร้าวของอัมพวา ของ
จังหวัดสมุทรสงคราม น้ำตาลที่เน้นความหวานได้ มีกลิ่นหอมของน้ำตาลแท้ ที่นั่นเป็น
น้ำตาลที่ผลิตจากมะพร้าวมันหอมและอร่อย และใช้ไขเป็ด ซึ่งจะทำให้เนื้อแป้งนุ่มกว่า
ไขไก่ และไขเป็ดมีราคาสูงกว่าและหาซื้อได้ยากกว่าไขไก่ ส่วนผสมต่าง ๆ เหล่านี้จะต้อง
ผ่านการชั่ง ตวง เพื่อให้ได้ปริมาณที่แม่นยำ ตามสูตรต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้

6) การบรรจุผลิตภัณฑ์ทองม้วน จะมีการแยกบรรจุภัณฑ์ตามที่ถูกคำสั่ง
ยกตัวอย่างเช่น การสอดใบเชิมนซี ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ ยอดเพชร แยมโสภี
(2553) “...สินค้าจะเข้าไปที่บริษัทใหญ่ก่อน แล้วจะมีตัวซิติกาเจล เจลกันชื้น แล้วจึงนำไป
แพคอีกทีหนึ่ง ใส่ห่อละชิ้น ชื่อว่า “ทองทำนาย” (Thong Thum Nai) เค้าคิดเอง สั่งผลิตเอง
เราไม่มีความสามารถเรื่องบรรจุภัณฑ์ ลงทุนเยอะ...” นอกจากนี้ยังมีการใส่ไส้หมูหยอง
ซึ่งผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่ส่งออกฮ่องกง และประเทศจีน ผลิตภัณฑ์ที่บรรจุลงหีบห่อ พร้อม
สำหรับการส่งมอบให้ลูกค้า จะแยกการบรรจุตามออเดอร์ลูกค้าสั่ง ซึ่งนิกร เกิดทอง
(2553) “พอม้วนเสร็จก็แพ็คของ ถุงละสองร้อยตัว ถ้าส่งยุโรปหรืออเมริกาจะใส่กล่อง
พลาสติก แต่ในไทยหรือฮ่องกงจะใส่ถุงพลาสติกธรรมดาเพราะว่าใส่กล่องต้นทุนสูง”

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม ประกอบด้วย
ปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านการเงิน เป็นปัจจัยที่สำคัญ การมีทุนที่ไม่ต้องกู้หนี้ยืมสิน ทำให้
กลุ่มมีโอกาสที่จะเติบโต และประสบความสำเร็จได้มากกว่า นอกจากนี้การจัดทำบัญชี
รายรับ – รายจ่าย ที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน สอดคล้องกับที่อภิชัย พันธเสน (2545) ที่กล่าวว่า
ลักษณะการดำเนินงานและปัจจัยที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง ต้องมีการบริหารการเงินที่

โปร่งใส มีรายการรับ – จ่ายครบถ้วน สามารถตรวจสอบได้โดยสมาชิกและบุคคลภายนอก ต้องพยายามใช้ทุนภายในเป็นหลัก ก้อนทุนจากการถือหุ้นของสมาชิกและกำไรสะสมแทนการหวังพึ่งความช่วยเหลือจากภายนอกหรือกู้ยืม

2. **ปัจจัยด้านการตลาด** กลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอมหาช่องทางทางการตลาดก่อนผลิต และมีการปรับปรุงคุณภาพผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์อย่างต่อเนื่อง ให้เหมาะสมกับความต้องการของลูกค้า นอกจากนี้ยังมีการสร้างเครือข่ายกรณีที่สินค้ามีความต้องการมาก สอดคล้องกับอำนาจ ชีระวานิช (2544) ที่กล่าวถึงปัจจัยด้านการตลาดว่า ตลาดของวิสาหกิจชุมชนเริ่มต้นควรพิจารณาช่องทางจำหน่ายสินค้าที่ไม่สลับซับซ้อนมากนัก จนกระทั่งสามารถผลิตสินค้าได้ในปริมาณมาก มีคุณภาพสม่ำเสมอ จึงพิจารณาถึงตลาดที่อยู่ห่างไกลออกไป

3. **ปัจจัยด้านการผลิต** ถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่จะต้องมีการมีแหล่งวัตถุดิบที่เพียงพอและสามารถหาได้สะดวก เพื่อลดต้นทุนอันเกิดจากการจัดหาวัตถุดิบ นอกจากนี้ทักษะและความรู้ความสามารถหรือภูมิปัญญาชาวบ้านของสมาชิกในการผลิตจะช่วยให้อินทรีย์ที่ผลิตได้นั้นมีคุณภาพได้มาตรฐาน สอดคล้องกับอำนาจ ชีระวานิช (2544) ที่พบว่า การผลิตต้องสร้างคุณภาพตามความต้องการของลูกค้า ทั้งผลผลิตที่มีตัวตน และผลผลิตในรูปของบริการ ซึ่งจากผลผลิตที่แตกต่างกันนี้ทำให้กระบวนการผลิตแตกต่างกันไปด้วย ทั้งในด้านของวิธีการและเวลาที่ใช้ ลักษณะผลิตภัณฑ์ การจัดหาวัตถุดิบ และการควบคุมการปฏิบัติงาน เช่นเดียวกับใจมานัส พลอยดี (2540) กล่าวว่า การผลิตของแต่ละกลุ่มต้องพิจารณาถึงความได้เปรียบหรือโอกาสในสินค้าที่กลุ่มผลิตที่จะสามารถดำรงประโยชน์และสร้างรายได้ให้แก่กลุ่ม ดังนั้นในการผลิตจึงจำเป็นต้องมีการมีแหล่งวัตถุดิบที่เพียงพอและสามารถหาได้สะดวก เพื่อลดต้นทุนอันเกิดจากการจัดหาวัตถุดิบ นอกจากนี้ทักษะและความรู้ความสามารถหรือภูมิปัญญาชาวบ้านของสมาชิกในการผลิตจะช่วยให้อินทรีย์ที่ผลิตได้นั้นมีคุณภาพได้มาตรฐานมากยิ่งขึ้น

4. **ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ** กลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานต่างๆ โดยมีการทำระบบบัญชีรายรับ – รายจ่ายถูกต้องเป็นปัจจุบัน แต่เนื่องด้วยการดำเนินงานแบบไม่เป็นทางการ จึงไม่มีสายการบังคับบัญชาที่เป็นทางการ เช่นเดียวกับใจมานัส พลอยดี (2540) ที่กล่าวว่า ปัจจัยด้านการ

บริหารจัดการแบ่งเป็น 3 ด้านคือ ด้านระบบเงิน หมายถึงความสามารถในการระดมทุน การบริหารการใช้จ่ายเงิน การจัดทำระบบบัญชีที่ถูกต้อง แม่นยำ และมีมาตรฐาน ด้านระบบงานและระบบบุคลากร ดำเนินงานในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ดังนั้นการจัดสายงานและระบบงานจึงมักไม่ค่อยมีกฎเกณฑ์แน่นอน สอดคล้องกับธงชัย สันติวงษ์ (2540) ที่พบว่าการบริหารจัดการเป็นกระบวนการปฏิบัติงานทั้ง 5 ประการคือ การวางแผน การจัดองค์กร การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ และการควบคุม ซึ่งไม่แยกขาดออกจากกัน แต่จะเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันตลอดเวลา จึงเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหารที่พึงต้องปฏิบัติ เพื่อการบริหารงานและบริหารคนในระบบ องค์การธุรกิจเพื่อให้การทำงานต่างๆ เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ สามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

5. ปัจจัยด้านผู้นำ ผู้นำกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม ในฐานะผู้บริหาร ซึ่งประสานงานระหว่างกลุ่มต่างๆ ในองค์กร ช่วยให้งานของทุกคนดำเนินไปได้ด้วยดี เป็นผู้มอบนโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่ม วางแผนการปฏิบัติงานให้มีการปฏิบัติโดยครบถ้วนถูกต้อง เป็นไปในแนวทางเดียวกับที่ ทิศนา แคมณี (2547) ที่กล่าวว่า การทำงานเป็นกลุ่มหรือเป็นทีมจะมีประสิทธิภาพ ขึ้นอยู่กับผู้นำที่ทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมความคิดเห็น และความต้องการ ของแต่ละบุคคลที่มาอยู่ร่วมกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้นำเป็นผู้ที่มีความสำคัญที่สุดของกลุ่มในการตัดสินใจ และเริ่มต้นการเคลื่อนไหวของกิจกรรมต่างๆ รวมถึงการไกล่เกลี่ยประนีประนอมให้ทุกคนที่อยู่ร่วมกันนั้นอยู่ได้ด้วย ความปกติสุข

ดังนั้น การบริหารจัดการถือได้ว่าเป็นจุดแข็งและความสำเร็จของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม ดังนั้นโอกาสในการพัฒนาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำมาใช้ก็คือ การใช้กลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอมเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ของท้องถิ่น เพื่อสร้างโอกาสในการผลิตและจำหน่ายสินค้าอื่นๆ ที่เป็นการหาตลาดเพิ่มให้กับสินค้าภายในท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้บทเรียนจากความสำเร็จของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม จะใช้เป็นแนวทางเพื่อพัฒนากลุ่มอาชีพอื่นๆ ต่อไป ในการส่งเสริมการประกอบอาชีพประชาชน การจัดตั้งเป็นกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มที่ก่อตั้งแล้วยังไม่ประสบความสำเร็จ จะใช้แนวทางการบริหารจัดการความสำเร็จของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม เป็นเครื่องนำทาง ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสนับสนุนงบประมาณและ

ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างมาตรฐานให้สินค้าหาช่องทางทางการตลาด การจำหน่ายสินค้า และการเผยแพร่องค์ความรู้ ความสำเร็จของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม ให้กับกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่สนใจได้อีกเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อเรียนรู้ถึงการ ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จของการดำเนินงานเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นให้มี ความเข้มแข็งต่อไป

นอกจากนี้ กลุ่มวิสาหกิจชุมชนแก้วเจ้าจอม ซึ่งประสบความสำเร็จแล้ว สิ่ง ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรดำเนินการคือการเก็บ รวบรวมองค์ความรู้ของกลุ่มที่ประสบความสำเร็จให้เป็นระบบ และมีการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ เพื่อนำความรู้ที่ได้ไปประยุกต์ใช้กับกลุ่มที่มีการจัดตั้ง และมีวิธีการ ดำเนินการใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ยังควรส่งเสริมให้มีการจัดทำสื่อการสอน เพื่อใช้สอน เพิ่มเติมในชั้นเรียน

เอกสารอ้างอิง

- เจริญชัย ไชยไพฑูริย์วงศ์. (2553). บทความ. นิตยสารสร้างเศรษฐกิจไทยด้วยความคิด สร้างสรรค์, ปีที่ 2 (2)
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2550). ธุรกิจชุมชน เส้นทางที่เป็นไปได้. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์ เน็ท.
- เสรี พงศ์พิส. (2548). ฐานคิดจากแผนแม่บทวิสาหกิจชุมชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พลังปัญญา
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2549). ค้นเมื่อ 27 กันยายน 2553, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=91>
- อภิชัย พันธเสน. (2545). สังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อำนาจ วีระวานิช. (2544). การจัดการธุรกิจขนาดย่อม. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์.

ความคิดปกติในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้าง
IRREGULARITIES CONSTRUCTION WORK STANDARD CONTROL

เชาว์วัชร ทศนภิญโญ¹
ศุภวัฒนากร วงศ์ธนาสุ²

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอความคิดปกติในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้าง ถนนสายหนึ่ง ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในภาคกลาง และแนวทางการแก้ไข พร้อมทั้งประมาณมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น โดยการสังเกตกระบวนการงานก่อสร้างที่เกิดขึ้น ผลการศึกษาพบว่า โครงการสร้างถนนสายดังกล่าวไม่ได้ผ่านการประชุมประชาคม แต่ได้รับการผลักดันจากนักการเมืองที่ได้มีการตกลงกันไว้ล่วงหน้ากับนักการเมืองระดับชาติ และมีการปรับปรุงแก้ไขแบบให้ผู้ประกอบการที่กำหนดไว้ล่วงหน้ารับเหมาได้ โดยไม่ต้องมีคู่แข่ง รวมทั้งการใช้วัสดุที่ไม่ตรงกับการออกแบบ ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจขึ้นกับภาครัฐ จำนวนเป็นมูลค่าสูงถึง ๕๒๒,๖๖๓.๘๒ บาท คิดเป็นร้อยละ ๕.๓๕ ของราคาราก่อสร้าง สำหรับแนวทางการแก้ไขและป้องกันความคิดปกติในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างนั้น ที่สำคัญควรใช้หลักธรรมาภิบาล หรืออาจเรียกว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เข้ามาเป็นตัวช่วยในการแก้ไขหรือป้องกันความคิดปกติในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้าง กล่าวคือ ต้องมีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูล และสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนของงานก่อสร้าง อีกทั้งยังควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม และประเมินผลโครงการก่อสร้างต่างๆ เพื่อให้งานก่อสร้างด้านโครงสร้างพื้นฐานได้มาตรฐาน มีคุณภาพ และเกิดความคุ้มค่าสูงสุดจากการใช้งบประมาณของประชาชน

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² รองศาสตราจารย์ รองคณบดีฝ่ายวิชาการ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Abstract

This article presents irregularities found in construction standards of control of a certain road under the responsibility of a subdistrict administrative organization in central Thailand. Also presented are solutions and estimates of economic damages through observing the construction process. Results of the study show that this project did not pass a civil society meeting but was pushed by a local politician who had made a prior agreement with a national politician. As a consequence, some specifications of the construction work were altered for a predetermined investor to win the bid without competitors, which caused the government economic damages of 523,000 baht or 5.35 percent of the total construct costs.

The most important way to prevent such irregularities is to employ the principles of good governance, i.e., transparency, informative data disclosure, and inspection in all steps of the construction. In addition, there should be opportunities for people to participate in monitoring and evaluating construction projects, so that they will meet the required standards, qualified outputs, and highest cost-effectiveness of the budget.

คำสำคัญ: ความผิดปกติในงานก่อสร้าง

Keywords: IRREGULARITIES CONSTRUCTION WORK

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

งานด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นภารกิจหลักที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 (วีรณรงค์ อังครชุน และพิชญ์ สมพอง, 2551) นั้นหมายความว่า หากการดำเนินงานด้านนี้ไม่มีการควบคุม ตรวจสอบให้เป็นไปตามหลักการแล้วย่อมหมายถึงความสูญเสียและรั่วไหลของภาษีอากรของประชาชนอย่างมากมายมหาศาล

แม้ว่าการศึกษาของสุณิศา ทองสุพรรณ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ (2552) จะได้นำเสนอให้เห็นถึงความผิดปกติในงานก่อสร้าง แต่ก็เน้นเฉพาะการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น ยังไม่มีการศึกษาใดที่ได้นำเสนอให้เห็นถึงความผิดปกติในงานก่อสร้าง และที่ต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการจัดการ

บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้แก่ชุมชนในท้องถิ่น โดยได้แบ่งภารกิจที่จะถ่ายโอน ออกเป็น ๖ ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัด ระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการ ลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิ ปัญญาท้องถิ่น จากผลการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้น ทำให้ช่วง ๑๐ ปีที่ ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้มีการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นอย่างมาก ทุกตรอก ซอก ซอย จะเต็มไปด้วยการ ก่อสร้าง ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างถนน สะพาน ระบบระบายน้ำ และอาคาร เป็นต้น และ ยังเป็นประโยชน์โดยตรงให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ และเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เพื่อพัฒนางานก่อสร้างด้านโครงสร้างพื้นฐาน และทำ ให้ท้องถิ่นมีความเจริญรุ่งเรืองและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นสะดวกสบาย ยิ่งขึ้น แต่ในการกำกับ ดูแล และควบคุมให้เป็นไปตามแผน หรือแบบแปลนขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ นั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากกระบวนการ ควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างยังมีปัญหาและข้อบกพร่องมาก ซึ่งอาจจำแนกได้เป็นลำดับ ตั้งแต่ การคิดโครงการ การจัดทำโครงการเพื่อเสนอขออนุมัติ การของบประมาณขึ้นต้น การจ้างบริษัทที่ปรึกษาโครงการ การศึกษาความเป็นไปได้และความคุ้มค่า (Feasibility Study) การของบประมาณ การประมาณการราคากลาง การกำหนดข้อกำหนดรายละเอียด (Specifications) การจัดซื้อจัดจ้าง การลงนามในสัญญาก่อสร้าง การควบคุมงานก่อสร้าง และการตรวจรับงาน เป็นต้น

สำคัญยังไม่ได้มีการคาดประมาณมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความผิดพลาด ดังกล่าวเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความผิดพลาดที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากประเด็นดังกล่าว รวมทั้งมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับภาครัฐอันเนื่องมาจากความผิดพลาด ในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้าง พร้อมทั้งแนวทางการแก้ไข ป้องกันความ ผิดพลาดนั้น จึงเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของบทความนี้

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการศึกษาที่ใช้ในครั้งนี้ได้ใช้การสังเกตและประสบการณ์การตรวจของผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในภาคกลาง รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวกับรายละเอียดและคุณสมบัติของวัสดุต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินการสร้างถนนสายหนึ่ง

ความผิดปกติในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้าง

จากการศึกษาเฉพาะกรณีจากโครงการปรับปรุงถนนสายธรรมาภิบาล (นามสมมติ) โดยการระดมสมองจากผู้ควบคุมงานก่อสร้าง (ช่างโยธา นายช่างโยธา และนักบริหารงานช่าง) พบว่าโครงการปรับปรุงถนนสายดังกล่าว ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑๑๑๑/๒๕๕๓ (สมมติเลขที่สัญญาจ้าง) ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มีระยะเวลาในการดำเนินงานก่อสร้างจำนวน ๙๐ วัน โดยสัญญาจ้างเริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ วันสิ้นสุดสัญญาจ้าง วันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และรายละเอียดปริมาณงาน ดังนี้ คือ ๑) ชั้นพื้นทางให้ทำการปรับปรุงคุณภาพชั้นพื้นทางโดยวิธี Pavement In-place Recycling หนาเฉลี่ย ๐.๒๐ เมตร พร้อมปูผิวจราจรแอสฟัลต์ติกคอนกรีต หนาเฉลี่ย ๐.๐๕ เมตร ขนาดกว้าง ๖.๐๐ เมตร ระยะทาง ๒,๘๔๐.๐๐ เมตร และหรือพื้นที่ไม่น้อยกว่า ๑๗,๐๔๐.๐๐ ตารางเมตร ๒) ก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก ขนาดกว้าง ๗.๐๐ เมตร ยาว ๑๐.๐๐ เมตร พร้อมเชิงลาดคอนกรีตเสริมเหล็ก พื้นที่ไม่น้อยกว่า ๑๔๐.๐๐ ตารางเมตร จำนวน ๑ แห่ง งบประมาณทั้งสิ้นจำนวน ๙,๗๖๖,๐๐๐.๐๐ บาท ซึ่งการดำเนินงานปรับปรุงถนนสายดังกล่าว มีความผิดปกติในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างหลายกรณีด้วยกัน เริ่มตั้งแต่ ๑) การวางแผนโครงการ ตามหลักการแล้ว การที่จะนำโครงการไปปฏิบัติได้นั้น โครงการนั้นจะต้องได้รับการบรรจุในแผนพัฒนาสามปี และข้อบัญญัติโดยผ่านมาจากการประชุมประชาคม แต่การศึกษารั้วนี้ พบว่าโครงการปรับปรุงถนนสายธรรมาภิบาล เป็นโครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปีโดยไม่ได้ผ่านการประชุมประชาคม แต่นำเข้ามาโดยนักการเมืองระดับท้องถิ่น (ผู้บริหารท้องถิ่น) ที่ทำความตกลงกับนักการเมืองระดับชาติให้เป็นผู้ดำเนินการของงบประมาณจากรัฐบาล โดยให้อนุมัติและจัดสรรเงินงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน และนักการเมืองระดับชาติก็จะ

ได้รับผลตอบแทนซึ่งจะกำหนดเป็นเปอร์เซ็นต์ตามที่ได้ตกลงกับนักการเมืองระดับท้องถิ่น (ระดับชาติ ประมาณ ๑๐-๑๕ เปอร์เซ็นต์, ระดับจังหวัด ประมาณ ๕-๑๐ เปอร์เซ็นต์) อีกทั้งสถานที่ก่อสร้างของโครงการนี้ตั้งอยู่ในเขตฐานเสียงของนักการเมืองระดับท้องถิ่น (ผู้บริหารท้องถิ่น) นั้น

เมื่อได้โครงการแล้ว จากนั้นจึงทำการสำรวจและออกแบบ ซึ่งตามหลักการแล้ว การออกแบบงานก่อสร้างต่างๆ ผู้ออกแบบจะออกแบบตามข้อมูลที่ได้จากการสำรวจอย่างละเอียดตามสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ แต่จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า ผู้ออกแบบได้ทำการออกแบบโครงการปรับปรุงถนนสายธรรมมาภิบาล ตามข้อมูลที่ได้จากการสำรวจอย่างละเอียดจริง เริ่มต้นได้ออกแบบถนนโดยการรื้อผิวจราจรเดิมเนื่องจากถนนเดิมเป็นผิวแอสฟัลต์ติกคอนกรีตที่ชำรุดเป็นหลุมเป็นบ่อ อีกทั้งก่อนการก่อสร้างถนนนั้นเดิมเป็นร่องสวนมะพร้าว จึงทำให้บริเวณกลางถนนเกิดการทรุดตัวเป็นแอ่งน้ำ จึงออกแบบให้ยกระดับถนนใหม่โดยให้ลงวัสดุชั้นพื้นทาง (หินคลุก) หนา ๐.๑๕ เมตร จากนั้นจึง Prime Coat แล้วทำการปูผิวจราจรแอสฟัลต์ติกคอนกรีต หนาเฉลี่ย ๐.๐๕ เมตร ในส่วนงานก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก ขนาดกว้าง ๗.๐๐ เมตร ยาว ๑๐.๐๐ เมตร ออกแบบโดยให้ใช้แบบมาตรฐานของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่เนื่องจากนักการเมืองระดับท้องถิ่น (ผู้บริหารท้องถิ่น) เห็นว่าราคาที่ได้นั้นมีราคาต่ำ อีกทั้งเมื่อมีการจัดซื้อจัดจ้างจะทำให้มีผู้ยื่นซองประมูลงานจำนวนมากเนื่องจากงานก่อสร้างถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีตนั้น ผู้รับเหมาภายในจังหวัดมีผลงานประเภทนี้จำนวนมาก อาจทำให้เสียค่าหัวประมูลจำนวนมาก จึงได้สั่งการให้ผู้ออกแบบเปลี่ยนแปลงการออกแบบใหม่โดยให้ออกแบบเป็นแบบวิธี Pavement In-place Recycling คือ เป็นการปรับปรุงวัสดุชั้นพื้นทางเดิมแล้วนำกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งต้องใช้เครื่องจักรในการทำงานเฉพาะทาง อีกทั้งเครื่องจักรยังมีราคาสูงมาก แต่ในท้องถิ่นนั้นไม่มีผู้รับเหมารายใดเลยที่มีเครื่องจักรประเภทนี้ยกเว้นนักการเมืองระดับท้องถิ่น (ผู้บริหารท้องถิ่น) นั้น เป็นผลทำให้ราคาในการก่อสร้างสูงขึ้น และยังสามารถลดจำนวนผู้ที่ยื่นซองประมูลได้จำนวนมาก แต่จากการออกแบบปรับปรุงถนนสายธรรมมาภิบาลที่มีความสัมพันธ์กับการคำนวณราคากลาง กล่าวคือ การออกแบบถนนโดยการรื้อผิวจราจรเดิมและยกระดับถนนใหม่โดยลงวัสดุชั้นพื้นทาง (หินคลุก) หนา ๐.๑๕ เมตร แล้วปูผิวจราจรแอสฟัลต์ติกคอนกรีต หนาเฉลี่ย

๐.๐๕ เมตร และก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก ขนาดกว้าง ๗.๐๐ เมตร ยาว ๑๐.๐๐ เมตร ประมาณราคาได้ทั้งสิ้น ๗,๘๕๐,๐๐๐.๐๐ บาท แต่เมื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการออกแบบ การปรับปรุงถนนเป็นแบบวิธี Pavement In-place Recycling จึงทำให้ประมาณราคาได้ ๘,๗๖๖,๐๐๐.๐๐ บาท ซึ่งมีราคาสูงขึ้นจากการประมาณราคาเดิมเป็นจำนวนเงิน ๑,๙๑๖,๐๐๐.๐๐ บาท

เมื่อได้รูปแบบและราคากลางการก่อสร้างแล้ว ในการประกาศหาผู้รับจ้างเพื่อดำเนินงานก่อสร้างนั้น จะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคาและการจัดซื้อจัดจ้าง แต่จากการออกแบบครั้งแรกตามข้อมูลที่ได้จากการสำรวจอย่างรายละเอียดโดยการรื้อผิวจราจรเดิมแล้วลงวัสดุชั้นพื้นทางแล้วทำการปูผิวจราจรแอสฟัลต์ติกคอนกรีตและจะทำให้มีผู้ที่มีคุณสมบัติในการยื่นซองประกวดราคาเป็นจำนวนมาก แต่จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า เมื่อได้รับคำสั่งให้เปลี่ยนการออกแบบปรับปรุงถนนสายธรรมภิบาลให้เป็นแบบวิธี Pavement In-place Recycling จึงทำให้เมื่อมีการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นซองประกวดราคา คือ ต้องเป็นผู้ที่มีผลงานประเภทเดียวกันไม่น้อยกว่าสี่สิบเปอร์เซ็นต์ของมูลค่างานจึงสามารถที่จะยื่นซองประกวดราคาได้ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นการลือคุณสมบัติ หรือที่เรียกกันว่า “ลือคสเป็ก” และยังส่งผลให้เกิดการฮั้วประมูลได้ กล่าวคือ จำนวนผู้รับเหมาที่ซื้อซองประกวดราคาและยื่นซองประกวดราคา มีจำนวนเพียง ๒ ราย ทั้งนี้ยังทำให้ไม่ต้องจ่ายค่าฮั้วประมูลเป็นจำนวนมาก เนื่องจากในท้องถิ่นนั้นไม่มีผู้รับเหมารายใดเลยที่มีเครื่องจักรที่ใช้ในงานก่อสร้างประเภทนี้ยกเว้นนักการเมืองระดับท้องถิ่น (ผู้บริหารท้องถิ่น) จึงทำให้ได้งานปรับปรุงถนนสายธรรมภิบาล ราคา ๘,๗๖๖,๐๐๐ บาท ต่ำกว่าราคากลาง ๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งถ้าผู้ยื่นซองประกวดราคามีจำนวนมาก จะมีการแข่งขันกันสูง ทำให้ราคาการก่อสร้างจะมีราคาต่ำกว่านี้ และยังเป็นผลให้ภาครัฐสูญเสียเงินในส่วนนี้จำนวนมหาศาล

เมื่อได้ผู้รับจ้างแล้ว ผู้รับจ้างจะต้องดำเนินการก่อสร้างตามรูปแบบและรายการสัญญาจ้างของโครงการปรับปรุงถนนสายธรรมภิบาลนั้นระบุไว้ว่า เหล็กเสริมจะต้องเป็นเหล็กที่ได้มาตรฐานอุตสาหกรรม โดยเหล็กเส้นกลมจะต้องรับแรงดึงที่จุดกลางได้ไม่น้อยกว่า ๒,๔๐๐ กิโลกรัมต่อตารางเซนติเมตรและเหล็กข้ออ้อยจะต้องรับแรงดึงที่จุดกลางได้ไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ กิโลกรัมต่อตารางเซนติเมตร เชิงลาดคอนกรีตเสริมเหล็กมี

ความหนา ๓๐ เซนติเมตรและผิวจราจรแอสฟัลต์ติกคอนกรีตหนาเฉลี่ย ๕ เซนติเมตร และตามหลักการแล้วในการควบคุมงานก่อสร้างผู้ควบคุมงานจะต้องควบคุมงานก่อสร้างให้เป็นไปตามรูปแบบและรายการตามสัญญาจ้างที่กำหนดให้ แต่จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า ในการปรับปรุงถนนสายธรรมมาภิบาล ผู้รับจ้างก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก โดยใช้เหล็กเสริมที่ใช้ในการก่อสร้างสะพานเป็นเหล็กที่มีมาตรฐานอุตสาหกรรม (มอก.) แต่เป็นเหล็กที่ผู้รับจ้างเรียกกันว่า “เหล็กเต็มโรงเล็ก” (เหล็กที่ผลิตจากโรงงานขนาดเล็ก) ซึ่งมีราคาต่ำกว่าเหล็กที่มี มอก.แต่เป็นที่ผลิตจากโรงงานขนาดใหญ่ (เหล็กเต็มโรงใหญ่) คิดเป็นมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับภาครัฐในส่วนของงานเหล็กเสริม สะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวนประมาณ ๘,๒๒๑.๓๕ บาท และการเสริมเหล็ก ระยะห่างไม่เป็นไปตามรูปแบบจึงทำให้ใช้เหล็กเสริมน้อยกว่าที่กำหนด ในงานก่อสร้าง เจริญคอนกรีตเสริมเหล็ก พื้นที่จำนวน ๑๔๐ ตารางเมตร ตามรูปแบบกำหนดความหนา ของเจริญคอนกรีตเสริมเหล็กไว้ ๓๐ เซนติเมตร และมีทรายหยาบรองพื้นหนา ๑๐ เซนติเมตร พบว่าในขณะที่ดำเนินการก่อสร้างมีการลงทรายรองพื้นบริเวณกลางเจริญ หนาประมาณ ๑๓-๑๕ เซนติเมตร แต่บริเวณด้านข้างลงทรายรองพื้นเท่ากับความหนาที่กำหนด คือ ๑๐ เซนติเมตร เพราะจะทำให้ในเวลาตรวจงาน คณะกรรมการตรวจการจ้าง จะวัดความหนาที่ด้านข้างได้ ๓๐ เซนติเมตร ตรงตามรูปแบบ ผลจากการกระทำดังกล่าว ทำให้คอนกรีตบริเวณกลางเจริญมีความหนาประมาณ ๒๕-๒๗ เซนติเมตร ดังนั้นจึง ทำให้ใช้คอนกรีตน้อยลงประมาณ ๒.๘๐ ลูกบาศก์เมตรๆ ละ ๑,๗๕๒.๓๔ บาท คิดเป็น มูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับภาครัฐในส่วนของงานคอนกรีต ประมาณ ๔,๘๐๖.๕๕ บาท อีกทั้งคอนกรีตที่ใช้ยังมีกำลังอัดคอนกรีตน้อยกว่าที่กำหนด ในส่วนของงานเหล็กเสริมเจริญคอนกรีตเสริมเหล็ก ใช้เหล็กข้ออ้อยขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๒๕ มิลลิเมตร จำนวน ๔,๒๓๕.๐๐ กิโลกรัม, เหล็กข้ออ้อยขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๑๖ มิลลิเมตร จำนวน ๑,๖๗๔.๘๐ กิโลกรัม และเหล็กข้ออ้อยขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๑๒ มิลลิเมตร จำนวน ๒๑๑.๖๐ กิโลกรัม ดังนั้น คิดเป็นมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับภาครัฐในส่วนของงานเหล็กเสริมเจริญคอนกรีตเสริมเหล็ก เป็นจำนวน ประมาณ ๑,๕๘๗.๑๒ บาท เมื่อดำเนินการก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมเจริญ คอนกรีตเสริมเหล็กแล้วเสร็จ ผู้รับจ้างจึงเริ่มดำเนินการปรับปรุงคุณภาพชั้นพื้นทาง

แบบวิธี Pavement In-place Recycling โดยใช้เครื่องจักรเฉพาะทาง (Recycler) พบว่า ในงานชั้นพื้นทาง การใช้ Recycler กัดชั้นพื้นทางเดิมความหนาไม่ได้ตามรูปแบบที่กำหนด ปริมาณปูนซีเมนต์ที่ใช้ผสมเพื่อปรับคุณภาพชั้นพื้นทางน้อยกว่าที่กำหนด และในการบดอัดชั้นพื้นทางหลังจากการทำ Pavement In-place Recycling ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด (ความหนาแน่นของชั้นพื้นทางน้อยกว่าข้อกำหนด) ส่วนในงานปูผิวจราจรแอสฟัลต์ติกคอนกรีตนั้น ไม่มีการส่งรายการออกแบบอัตราส่วนผสมของแอสฟัลต์ติกคอนกรีต (Job Mix Design) จึงทำให้อัตราส่วนที่แท้จริงไม่เป็นไปตามข้อกำหนด และตามรูปแบบกำหนด ผิวจราจรแอสฟัลต์ติกคอนกรีตให้มีความหนาเฉลี่ย ๐.๐๕ เมตร แต่เมื่อปูยางแล้วปรากฏว่าบริเวณกลางถนนมีความหนาประมาณ ๐.๐๓ - ๐.๐๔ เมตร ในขณะที่ดำเนินการปรับปรุงชั้นพื้นทางตามมาตรฐานงานทางนั้น จะก่อสร้างให้บริเวณกลางถนนมีความสูงมากกว่าด้านข้างถนน เพราะจะทำให้ น้ำที่ตกลงบนถนนไหลออกด้านข้าง ไม่เกิดน้ำท่วมขังในถนน แต่ในขณะที่ดำเนินการปูผิวจราจรแอสฟัลต์ติกคอนกรีต ไม่ได้มีการตั้งที่รถปูยางให้ตรงกลางถนนสูงขึ้น โดยทำการปูยางในระดับเดียวกันทั้งหมด จึงเป็นผลทำให้เมื่อทำการบดอัดแล้วบริเวณกลางถนนมีความหนาประมาณ ๐.๐๓ - ๐.๐๔ เมตร และทำให้ปริมาณแอสฟัลต์ติกคอนกรีตที่ใช้ใช้นั้นลดลงประมาณ ๒๕๓.๕๔ ตัน จากราคาแอสฟัลต์ติกคอนกรีตตันละ ๑,๓๒๓.๓๐ บาท ดังนั้นคิดเป็นมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับภาครัฐในส่วนของงานถนน ประมาณ ๕๐๖,๕๔๖.๘๐ บาท ดังนั้นเมื่อคิดเป็นมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับภาครัฐในงานปรับปรุงถนนสายธรรมภิบาลทั้งหมด เป็นจำนวน ๕๒๒,๖๖๓.๘๒ บาท คิดเป็นร้อยละ ๕.๓๕ ของราคาก่อสร้าง

จะเห็นได้ว่า ความผิดปกติที่เกิดขึ้นในงานปรับปรุงถนนสายธรรมภิบาล ในส่วนงานเสริมสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมเชิงลาดคอนกรีตเสริมเหล็ก เกิดจากความตั้งใจของผู้รับจ้างที่จะใช้เหล็กที่ได้มาตรฐานแต่เป็นเหล็กที่ด้อยคุณภาพกว่าที่ควรจะเป็น และเป็นเหล็กที่ไม่ตรงตามแบบแปลนและมาตรฐานที่กำหนดให้ใช้ และมีการหลบใช้หลังจากที่ผู้ควบคุมงานไม่อยู่ อีกทั้งผู้ควบคุมงานยังไม่มีเวลามากพอที่จะควบคุมการเสริมเหล็กได้ตลอดเวลาและไม่มีการตรวจสอบเหล็กเสริมที่ตีพอ (ขาดความรู้, ขาดประสบการณ์และคิดว่าไม่มีผลกระทบต่อโครงสร้าง) ในส่วนงานปูถนนผิวจราจรแอสฟัลต์ติกคอนกรีตนั้น ผู้รับจ้างดำเนินการปูผิวจราจรในช่วงวันหยุด (วันเสาร์ - วันอาทิตย์)

โดยไม่แจ้งให้ผู้ควบคุมงานทราบ ทำให้ผู้ควบคุมงานไม่สามารถมาควบคุมดูแลในขณะปฏิบัติงาน ผิดจรรยาบรรณที่ติดกอนกริตได้ และเมื่อผู้รับจ้างส่งมอบงานก่อนวันสิ้นสุดสัญญาจ้าง ๑ วัน ผู้ควบคุมงานได้รายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบหลังจากวันส่งมอบงาน ๓ วันทำการ เนื่องจากผู้ควบคุมงานไปตรวจความเรียบร้อยของงาน ปรากฏว่ายังไม่แล้วเสร็จ จึงเป็นการช่วยให้ผู้รับจ้างไม่เสียค่าปรับอีกจำนวน ๓ วันๆ ละ ๕,๒๓๓ บาท เป็นเงิน ๒๗,๖๕๕ บาท

ในการตรวจการจ้าง ตามหลักการเมื่อได้รับหนังสือส่งงานจากผู้รับจ้างแล้ว งานก่อสร้างควรจะแล้วเสร็จตามรูปแบบและรายการตามสัญญาจ้าง ผู้ควบคุมงานควรจะรายงานให้ประธานกรรมการตรวจการจ้างทราบทันที และต้องตรวจการจ้างให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน แต่จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า หลังจากผู้ควบคุมงานรายงานการส่งมอบงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบ ก็มีการนัดตรวจการจ้างอย่างรวดเร็ว (ภายใน ๓ วัน) เนื่องจากผู้รับจ้างเป็นบริษัทของผู้บริหารระดับท้องถิ่นนั้น แต่โดยทั่วไป ถ้าผู้รับจ้างเป็นของบริษัทอื่นหรือบริษัทของคู่แข่งทางการเมือง การนัดตรวจการจ้างจะเกิดขึ้นอย่างล่าช้า อาจเนื่องมาจากยังตกลงเรื่องของการจ่ายเปอร์เซ็นต์ให้กับผู้บริหารระดับท้องถิ่นไม่ได้ หรืออาจมีการเสนอให้เปอร์เซ็นต์น้อยเกินกว่าที่ต้องการ จึงมีการดึงเวลาการนัดตรวจการจ้าง เมื่อประธานกรรมการตรวจการจ้างนัดตรวจงาน คณะกรรมการทำการตรวจงานถนน โดยวัดความกว้างเฉลี่ยของถนนได้ ๖.๐๓ เมตร ระยะทาง ๒,๘๔๐.๕๐ เมตร คิดเป็นพื้นที่ ๑๗,๑๒๘.๒๑๕ ตารางเมตร แต่ความหนาของถนนไม่มีการเจาะวัดความหนา ส่วนงานสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กวัดความกว้างได้ ๗.๐๒ เมตร ยาว ๑๐.๕๐ เมตร และงานเชิงลาดสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก คำนวณพื้นที่ได้ ๑๔๑.๐๐ ตารางเมตร ดังนั้นงานปรับปรุงถนนสายธรรมภิบาลมีปริมาณงานครบตามรูปแบบและรายการตามสัญญาจ้าง

ข้อเสนอแนะ

จากความผิดปกติในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างต่างๆ ที่เกิดขึ้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดสมุทรสงครามได้ใช้การแก้ไขและป้องกันความผิดปกติในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้าง คือ ๑) ต้องกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูล รายละเอียดโครงการทุกขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มโครงการ ขั้นตอนการศึกษาความ

เป็นไปได้อของโครงการ การนำเสนอของอนุมัติโครงการ การดำเนินงาน การติดตาม และ ประเมินผลโครงการ เพื่อให้ประชาชนได้ร่วมรับรู้และได้รับข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน และมีส่วนร่วมในการติดตาม และประเมินผล เพื่อเป็นการสร้างความโปร่งใสให้ ประชาชนได้รับทราบ ๒) ต้องมีความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง และมีการตรวจสอบ ตลอดขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างอยู่เสมอ รูปแบบและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างทุกขั้นตอนควรมี ความโปร่งใส สามารถมีข้อมูลให้สามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งควรส่งเสริมบทบาทของ สื่อมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเผยแพร่การดำเนินโครงการ มีส่วนร่วมในการ เสริมสร้างความโปร่งใส และทำให้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างมีศักยภาพในการเปิดโอกาสให้ มีการตรวจสอบได้โดยง่าย ๓) ผู้ควบคุมงาน จะต้องเป็นคนที่มีความสามารถในการ ควบคุมงานต่างๆ มีความรู้ความสามารถรอบด้านและพยายามเฝ้าหาความรู้เพิ่มเติม อีกทั้ง ควรเป็นคนช่างสังเกตจดจำและศึกษารูปแบบรายละเอียดงานก่อสร้างให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ เพื่อให้งานก่อสร้างเป็นไปตามรูปแบบและรายการที่กำหนด ไม่ละเลยต่อหน้าที่ซึ่งจะ ทำให้เกิดความบกพร่องและความเสียหายต่องานก่อสร้างได้ ไม่ช่วยเหลือเกื้อกูลผู้รับจ้าง และคนงาน และควรหลีกเลี่ยงความสัมพันธ์กับผู้รับจ้างมากเกินไป และไม่ควรรับ การเอาอกเอาใจจากผู้รับจ้างเป็นการส่วนตัวจนเสียการควบคุม ไม่ควรออกตรวจงาน ก่อสร้างเป็นเวลาในลักษณะที่ผู้รับจ้างคาดคะเนได้ ควรมีการควบคุม ตรวจสอบในส่วนที่ สำคัญของงานก่อสร้าง การกระทำสิ่งใดไม่ถูกต้องตามรูปแบบและรายการข้อกำหนด ต่างๆ ควรสั่งแก้ไขทันที และควรมีการจัดฝึกอบรมบุคลากรทางด้านช่างให้รู้ถึงความ รับผิดชอบที่เกิดขึ้นกับตัวเองและสังคม ๔) กรรมการตรวจการจ้าง จะต้องเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ในการตรวจสอบงานต่างๆ มากมาย อีกทั้งจะต้อง ศึกษารูปแบบรายละเอียดงานก่อสร้างให้เข้าใจ และควรจัดให้มีการฝึกอบรมผู้ที่ทำหน้าที่ เป็นกรรมการตรวจการจ้าง ให้รู้ถึงหน้าที่แนวทางปฏิบัติ กฎเกณฑ์ กฎหมาย จริยธรรม มารยาท หรือผลกระทบต่อการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่การตรวจการจ้าง ๕) ต้องแบ่ง โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างข้าราชการการเมือง (ผู้บริหาร) กับข้าราชการประจำ (ผู้ปฏิบัติ) ออกจากกันอย่างเด็ดขาด หรือลดอำนาจ ข้าราชการการเมืองให้น้อยลง ข้าราชการการเมืองไม่สามารถออกคำสั่งให้ข้าราชการ ประจำปฏิบัติในสิ่งที่ไม่ถูกต้องได้ โดยข้าราชการการเมืองควรเป็นตัวแทนของประชาชน

ในสภาท้องถิ่น เพื่อเสนอ/อนุมัติงบประมาณในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น ส่วนการบริหารงบประมาณต่างๆ ควรให้ข้าราชการประจำเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด และอีกแนวทางหนึ่ง ต้องอาศัยสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการเลือกคนดี มีความโปร่งใส เลือกผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่ซื้อสิทธิขายเสียง เพื่อให้ผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนนั้นมิใช้อำนาจแทนประชาชนได้อย่างเต็มที่ และรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของประชาชน จะช่วยลดปริมาณผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอิทธิพลและมีบารมีหรือมีผลประโยชน์ในบริษัทห้างหุ้นส่วนที่จะเข้าร่วมดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างกับโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้ ๖) ต้องปรับปรุงระบบการทำงานในรูปแบบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพื่อลดภาพการทุจริตในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้จะไม่สามารถลดปัญหาการทุจริตได้ก็ตาม แต่ถือเป็นการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างให้มีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง สามารถมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ในความสำเร็จของโครงการนั้นได้เป็นอย่างดี นั่นคือการนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้กับหลักการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญคือ การสร้างความโปร่งใส (Transparency) ที่เป็นส่วนสำคัญในหลักการดังกล่าว

การที่จะควบคุมให้งานก่อสร้างงานหนึ่งงานใดมีคุณภาพได้นั้น ควรเป็นเรื่องของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องเข้ามาดูแลและรักษาผลประโยชน์ของชาติร่วมกัน โดยคณะผู้บริหารควรมีการประชุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกอง หัวหน้าฝ่าย เพื่อบอกนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับรู้และเข้าใจในบรรทัดฐาน มาตรฐานงานก่อสร้าง และมาตรการที่จะควบคุมการก่อสร้างโครงการนั้นๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานงานก่อสร้าง เพื่อให้งานก่อสร้างมีคุณภาพ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสนำเสนอปัญหาที่พบ และแสดงความคิดเห็นร่วมกันในการที่จะแก้ความผิดปกติในกระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างนั้น โดยอาจนำมาปรับใช้หรือกำหนดเป็นมาตรฐานการควบคุมงานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดสมุทรสงคราม ควรส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในงานก่อสร้าง (ผู้ควบคุมงานก่อสร้าง) เข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะความรู้เฉพาะทางด้านงานก่อสร้าง เช่น หลักการปฏิบัติตัวในการควบคุมงานก่อสร้าง ความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับงานด้านวิศวกรรมโยธา เป็นต้น และควรปลูกฝังผู้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานก่อสร้างให้เป็นคนที่มีวินัย มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ มีจรรยาบรรณ ต่อหน้าที่ที่ตนเองได้รับมอบหมาย อีกทั้งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการกำหนดอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นประจำตามหน้าที่รับผิดชอบ คือ การรายงานผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์ในระหว่างการก่อสร้างและกรณีเกิดปัญหาอุปสรรคจากการก่อสร้าง ในส่วนของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ การเรียกรับผลประโยชน์ ควรดำเนินการกำหนดระเบียบกฎหมายหรือแก้ไขระเบียบป้องกันการแทรกแซง การเรียกรับผลประโยชน์ และควรมีการลงโทษอย่างจริงจัง และยังเป็น การเพิ่มคุณภาพให้กับงานก่อสร้างต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สิ่งต่างๆ เหล่านี้ คือส่วนประกอบที่สำคัญในการนำไปพัฒนากระบวนการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติที่ให้ความสำคัญกับความผิดปกติต่างๆ ในการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้าง อันสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับภาครัฐ ต่อประชาชนในพื้นที่ที่ไม่ได้รับบริการสาธารณะในโครงการนั้นๆ ได้ดีเท่าที่ควร ดังนั้นผู้ศึกษาวิจัยเห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดสมุทรสงคราม ควรทำการศึกษาวิจัยในประเด็นของผลกระทบของความผิดปกติในการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างที่เกิดขึ้นกับประชาชน อันจะทำให้ได้รับรู้ข้อมูลจากภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากงานก่อสร้างอย่างแท้จริงและประชาชนเหล่านั้นมีความคิดเห็นอะไรในการแก้ไขความผิดปกติในการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังควรที่จะศึกษาความผิดปกติในการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีความผิดปกติให้เห็นอย่างเด่นชัดอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

- วีรณรงค์ อังครขุน และพิชญ์ สมพอง. (2551). วิธีการทูลจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารการบริหารท้องถิ่น. ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 เดือนเมษายน – มิถุนายน 2551. ขอนแก่น: โรงพิมพ์พระธรรมขันธ์.
- ศุภนิศา ทองสุพรรณ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ. (2552). การทูลจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารการบริหารท้องถิ่น. ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม – มีนาคม 2552. ขอนแก่น: โรงพิมพ์พระธรรมขันธ์.

1

**ใบสมัครสมาชิกวารสาร
การบริหารท้องถิ่น (Local Administration Journal)**

ชื่อ-สกุล.....

ประเภทสมาชิก

- ☐ ศิษย์เก่าวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น รุ่นที่ จังหวัด.....
- ☐ ศิษย์ปัจจุบันวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น รุ่นที่ จังหวัด.....
- ☐ หน่วยงานหรือบริษัท

ที่อยู่ในการจัดส่งวารสาร.....

โทรศัพท์.....โทรสาร.....

มือถือ.....E-mail Address:.....

- ☐ สมัครสมาชิก วารสารการบริหารท้องถิ่น ราย 1 ปี
กำหนดออกปีละ 4 ฉบับ อัตราค่าสมาชิก 500 บาท (รวมค่าส่ง)
- ☐ สมัครสมาชิก วารสารการบริหารท้องถิ่น ราย 2 ปี
กำหนดออกปีละ 4 ฉบับ อัตราค่าสมาชิก 900 บาท (รวมค่าส่ง)

หมายเหตุ - ชำระเงินโดยตรงที่โครงการวารสารทางวิชาการ วิทยาลัยการปกครอง
ท้องถิ่นมหาวิทยาลัยขอนแก่น
- ชำระเงินโดยเช็คตราห์ ธนาคารไทยพาณิชย์ ส่งจ่ายในนามบัญชี
“สนับสนุนการบริหาร วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น” เลขที่บัญชี
551402076-2 ธนาคารไทยพาณิชย์ สาขามหาวิทยาลัยขอนแก่น

กรุณาส่งแบบฟอร์มใบสมัครสมาชิกวารสารการบริหารท้องถิ่น พร้อมใบนำฝากธนาคารมายัง

โครงการวารสารทางวิชาการ

ชั้น 3 วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002

หรือส่งโทรสารใบสมัครสมาชิกวารสารฯ พร้อมใบนำฝากธนาคาร ที่เบอร์โทรสาร 0-4320-3875

