

## บทบรรณาธิการ

แม้ว่าเชิงทฤษฎีจะเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเป็นกลุ่ทุรในการเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ แต่รูปแบบในการกระจายอำนาจ “The Political and Economic Systems of Central and Local Governments in Southeast Asia” จะต้องคำนึงถึงบริบททางการบริหารของสังคมนั้น ๆ ด้วย ดังที่ปรากฏในบทความของ Prof. Allen D. Hickey จาก University of Michigan และบทความ “Economies of Scale in Public Administration” ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กรอาจจะไม่แปรผกผันกับขนาดขององค์กรอย่างที่เชยได้เช่นกัน แต่ Kachniz นักวิชาการชาวโปแลนด์กลับพบข้อมูลเชิงประจักษ์ว่า Small อาจไม่ Beautiful เสมอไป ดังเช่น City of Tshwane Metropolitan Municipality ที่ยังคงศึกษาภาพในการบริหารจัดการด้านที่อยู่อาศัยให้กับผู้ที่มรายได้น้อย

นอกจากขนาดและโครงสร้างองค์กรที่จะส่งผลกระทบต่อสภาพในการบริหารจัดการแล้วงบประมาณก็เป็นประเด็นสำคัญเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาเองได้ ซึ่งส่วนหนึ่งก็คืรายได้ที่มาจากภาษี เช่น ภาษีโรงเรือน ที่ดิน บำรุงท้องที่ และภาษีป้าย เพราะรายได้ส่วนนี้จะเป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นได้ว่า ในระยะยาวแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้หรือไม่ กระบวนการในการจัดเก็บภาษีเท่าที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเป็นอย่างไร และต้องปรับส่วนใดบ้าง ปรากฏใน “การปรับปรุงกระบวนการในการจัดเก็บภาษี” รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้นี้ก็จะถูกนำไปจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความจำเป็นของประชาชน แต่การใช้จ่ายจะมีคุณค่าหรือไม่อย่างไรเหมาะสมหรือไม่ กลไกสำคัญในการพิจารณา/กำกับติดตาม ตรวจสอบ คือ สภาท้องถิ่น กระบวนการพิจารณาเป็นอย่างไร มีจุดที่ต้องปรับปรุงอย่างไรบ้าง อ่านรายละเอียดได้ใน “การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่น”

งบประมาณแม้ว่าจะจะเป็นระบบสนับสนุนทางการบริหารที่สำคัญแต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ต้องมีงบประมาณเท่านั้นจึงจะดำเนินการได้ เทศบาลปลายพระยาได้ดำเนินการให้เป็นທີ່ประจักษ์ถึงศักยภาพในการบริหารจัดการองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งศักยภาพในการระดมทรัพยากรทางการบริหารที่มีความสำคัญยิ่งในศตวรรษที่ 21 คือ ภาคิหุ้นส่วน ส่งผลให้เทศบาลสามารถจัดการศึกษาได้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับปริญญาตรี ทำได้อย่างไร อ่านรายละเอียดใน “การจัดการศึกษาโดยภาคิหุ้นส่วน” เช่นเดียวกับองค์กรบริหารส่วนตำบลนาพู่ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี 3 ปีติดต่อกัน อะไรเป็นเงื่อนไขของความสำเร็จ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนค่านิยมของคนในชุมชน จนกระทั่งนำไปสู่การลด ละ เลิก สุราในครอบครัว และงานประเพณีต่าง ๆ ในชุมชนขององค์กรบริหารส่วนตำบลพิชัย

ส่วนบทความสุดท้ายในฉบับนี้กล่าวถึงวิสัยทัศน์หลังการปฏิวัติเขียวในประเทศไทยที่ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์จากเศรษฐศาสตร์เพื่อสังคมมาเป็นมุมมองของเศรษฐศาสตร์ในเชิงแข่งขัน

มีความสุขในการอ่านนะคะ

ศุภวัฒน์กร วงศ์ชนวสุ  
บรรณาธิการ

# วารสารการบริหารท้องถิ่น

## Local Administration Journal

วารสาร

The Political and Economic Systems of Central and Local Governments in Southeast Asia	1
• Allen D. Hicken	
Economies of Scale in Public Administration	17
• Marian Kachniarz	
Strategic Considerations for the delivery of Low-Cost Housing in South Africa-A Case of City of Tshwane Metropolitan Municipality	31
• Mapome J. Mohajane	• Abel J. Diale
การปรับปรุงกระบวนการในการจัดเก็บภาษี	45
• วรรัตน์ จารณาเพียง	• วิไลวรรณ สมโสมณ
การพิจารณาประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่น	56
• สมชาย กลิ่นแจ่ม	• พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์
การจัดการศึกษาโดยภาคีหุ้นส่วน	70
• ไพสิทธิ์ สุวรรณฤทธิ์	• พิชญ์ สมพอง
การลด ละ เลิก สุราในครอบครัวและงานประเพณีต่างๆ ในชุมชน ขององค์การบริหารส่วนตำบลพิชัย	86
• สุภาพร พุทธวงษ์	• สุภลักษณ์ สุวรรณชฎ
ปัจจัยความสำเร็จในการได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี 3 ปีติดต่อกัน ขององค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์	97
• ศศิธร ลัญฉกร	• เสรี พิจิตรศิริ
Imagined Futures: Post-Green Revolution Visions of Rural Thailand	108
• Robert Dayley	

**The Political and Economic Systems of Central and Local Governments in  
Southeast Asia**

Allen D. Hicken<sup>1</sup>

**Abstract**

In recent years decentralization and local governance have become crucial components of attempts to reshape and reform governance. This paper situates the trend towards decentralization and local governance across the globe within both a social scientific and a geographic perspective. The paper reviews the scholarly debate on the types of decentralization and theories about the possible effects of decentralization on stability, democracy, and development. The paper also examines work on decentralization and local governance within the Southeast Asian context.

**บทคัดย่อ**

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นได้กลายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในความพยายามที่จะปฏิรูปการบริหารจัดการ บทความนี้มุ่งที่จะนำเสนอแนวโน้มเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายใต้มุมมองทางด้านสังคมและกายภาพที่แตกต่างกัน นอกจากนี้แล้วบทความนี้ยังได้ทบทวนข้อถกเถียงของนักวิชาการเกี่ยวกับรูปแบบและทฤษฎีของการกระจายอำนาจเกี่ยวกับประสิทธิผลที่เป็นไปได้ของการกระจายอำนาจที่มีต่อความมีเสถียรภาพ ประชาธิปไตยและการพัฒนา

**Key Words:** Political and Economic Systems

**คำสำคัญ:** ระบบการเมืองและเศรษฐกิจ

I write this as something of an intellectual interloper. As an institutionalist I have long been interested in the subject of decentralization. I have followed the literature somewhat carefully, particularly as it relates to Southeast Asia. I've written round the edges of the topic—talking about the potential effects of decentralization on

---

<sup>1</sup> Professor of Political Science and Director of Southeast Asian Study Center, University of Michigan, Ann Arbor, USA. ,  
ahicken@umich.edu

party systems, for example—and it is something I try and control for in my work on the political economy of education and health care, and disaster relief policies across countries. However, I could not honestly describe myself as a scholar of decentralization. To do so would require delving much more deeply into the theory and the wonderfully complicated data than I have hitherto done.

Still, one doesn't have to be an expert to conclude that decentralization and local governance have become the new favorite buzzwords associated with good governance. Thanks to the two global economic crises within a little more than a decade, they have partially displaced liberalization and privatization on the list of best practices for "right-thinking" countries. One need look no further than huge new programs for promoting and studying decentralization/local governance by agencies such as the World Bank, UNDP, USAID, and Japan's ODA agencies, or the experiments in decentralization proceeding apace across the globe.

In this article I want to briefly situate these trends within both a social scientific and a geographic perspective. That is, I want to look critically at the study of decentralization as social science (what do we know, what don't we know, where is there consensus, where is there debate, etc.), then turn to the interaction between the study of decentralization and the study of Southeast Asia, and what they each have to offer each other.

As a social scientist, one of the things that immediately impresses me about the work on decentralization and local governance is the amazing degree of consensus on what it is we are studying, and how to define the key terms and concepts. For example, there is widespread agreement about the three broad categories or types of decentralization: administrative, fiscal, and democratic.

Administrative decentralization is the simplest form of decentralization, where the central government delegates its authority to bureaucratic/administrative agents at the sub-national level, with authority to carry out policies on the state's behalf. A

defining feature of administrative decentralization is that the sub-national agents have no authority or capacity to overrule the center, at least in theory. They act on behalf of and at the pleasure of the center (Treisman, 2007).

Fiscal decentralization entails granting sub-national governments decision-making authority over tax or expenditure issues, or is alternatively defined as a state of affairs where sub-national governments account for a large share of total government revenues or spending. The former focuses on the formal rules governing decision making, the second reflects the reality of the distribution of economic power between the center and sub-national units (ibid, 22).

Finally, political decentralization involves “either assigning some decision-making authority to lower tiers in a way that is difficult to reverse or assigning residents of lower jurisdictions some rights to select lower-level officials, or both” (ibid, 23).

Of course these broad categories mask a lot of within-category variation and many scholars usefully break them down into finer, more discrete sub-categories. (Less usefully: once we move away from the general categorization, the scholarly consensus disappears.) Many, if not most scholars (and advocates) view these three categories as progressing from lower/simpler forms of decentralization to higher/more complex forms. There is, however, disagreement over whether administrative and fiscal decentralization are necessary conditions for political decentralization to exist. Some scholars view these as three completely independent dimensions, at least in theory. While others ask what good are elections to hold local politicians accountable if there is not anything to be accountable for?

Another area where there seems to be broad agreement is on the forms decentralization can take: de-concentration, delegation, devolution (see for example Buente forthcoming; USAID 2009). In de-concentration the central government shifts certain operational responsibilities to those working in the various sub-national locales. Decision making, however, remains largely centralized. Under delegation, decision-

making authority over a set of defined functions shifts to sub-national actors. Finally, under devolution, sub-national governments are given autonomy over certain policies, which usually entails the introduction of sub-national elections.

If we look at the largest countries in Southeast Asia we can see that the region is following the global trend towards decentralization. The Philippines was the early mover in the region, but in recent years most of the countries in the region have begun to follow suit. Table 1 displays the state of decentralization efforts across the region along the three dimensions. All of these states have some degree of administrative decentralization. The Philippines, Indonesia, and Vietnam have the most sweeping decentralization efforts (though this is partially offset by single party control of the political system in Vietnam). Thailand and Cambodia both elect local office holders, but provincial officials are still appointed by the central government. The table reveals a couple of interesting ironies. First, in formally federal Malaysia greater fiscal or political decentralization remains anathema. Second, some scholars argue that central governments will be loathe to decentralize political power to large sub-national units in states where there are fears about the territorial integrity of the state. Yet, both Indonesia and the Philippines, homes to an amazing amount of geographic, ethnic, and religious diversity, and where separatist movements have remained an all too familiar threat, have both opted to devolve power to elected provincial officials. On the other hand, both Thailand and Cambodia have thus far resisted similar moves, despite the fact that, outside of the Thai South, separatist threats are generally less severe in these countries.

In short, the variation across Southeast Asia as a region is impressive and interesting, whether we are talking about the timing, extent, or political context of decentralization. Southeast Asia should be a wonderful laboratory to explore questions surrounding decentralization and local governance. And to some degree it is. I conducted a survey of scholarly articles and books on decentralization written since



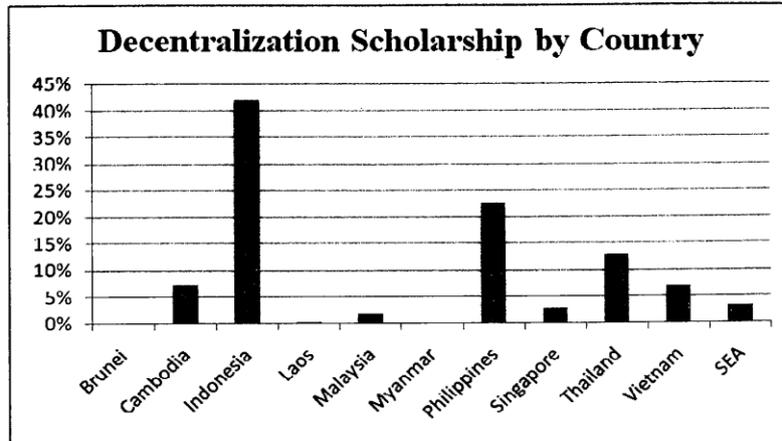
2000 and found that there were more than 300 that dealt with at least one country in Southeast Asia. However, this is many times fewer articles than what was written about Latin America or South Asia over the same period. Not surprisingly, the country coverage across the region is far from evenly distributed. Indonesia has been the focus of most of the scholarly attention, followed by the Philippines and Thailand. That the Philippines, with the longest running decentralization experience in the region, appears well behind Indonesia reflects in part the decade on which I ran my search. If I extended back to 1990 I would no doubt find much more literature on the Philippines. The lack of scholarly attention to Thailand's experience with local governance vis-à-vis Indonesia and Philippines might be due to Thailand's incremental approach to decentralization, less dramatic than the big bang approach attempted by Indonesia and the Philippines.

**Table 1** Decentralization in Southeast Asia

	Administrative	Fiscal	Political		Notes
			State/ Province	Local	
Cambodia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> *		<input type="checkbox"/>	*Not fully implemented
Indonesia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Malaysia	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		State legislature only
Philippines	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Thailand	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	BKK and Pattaya gov. elected
Vietnam	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Candidates screened

Sources: UNDP 2008; various





**Figure 1:** Decentralization Scholarship by Country

Source: Author's calculations

In summary, Southeast Asia's experience with decentralization remains a comparatively understudied phenomenon. If this begins to change in the years to come, as it is hoped, what should we expect to find? What should we be looking for? Fortunately, there is a large body of literature on the possible benefits and potential costs of decentralization. There are a number of arguments for why decentralization should improve a variety of outcomes we care about, from peace and stability, to economic development. The challenge is that for every argument in favor of decentralization there is a Janus-like counter-argument that exists. Let me break the arguments for and against decentralization into three broad categories: stability, democracy, and economic development.<sup>2</sup>

### Stability

One popular line of argument is that decentralization helps reduce conflict by introducing new channels for participation and influence, increasing the chances that

<sup>2</sup> This categorization draws on Dan Treisman's work (2007) and on USAID 2009.



local governments will be responsive to citizen preferences (Treisman 2007). In addition, local administrations will have better information about local grievances, customs, dynamics, etc. and can thus do a better job of anticipating and mitigating conflict than national governments (USAID, 2009). Decentralization and local governance also reduces the zero sum nature of politics. Groups that are shut out of power nationally may still be able to capture a share of power locally (ibid).

On the other hand, decentralization can also be a means of undermining stability. There is a risk that decentralization, particularly political decentralization, will have a catalytic rather than deterring effect on political conflict, separatism, and rebellion. In addition, where politics is divided at the local level, the advent of local governance may introduce zero sum politics at the local level where it was otherwise absent. Finally, if decentralization raises false hopes and expectations it may promote instability when sub-national officials fail to deliver (ibid).

A related line of argument focuses on the effect of decentralization on the stability of political bargains. By decentralizing authority you increase the number of actors in the political system whose agreement is required in order to change the status quo. With more actors, policy change becomes more difficult, and the stability and credibility of political bargains and other policies increase. However, the appeal of the policy stability and the status quo depends very much on whether one views the current status quo as good or bad. Groups who feel shut out of status quo bargains will have a greater incentive to undermine stability if there is little hope of changing the status quo through regular channels.

### **Democracy**

There are actually several arguments we might usefully place under this broader category. First are those that emphasize the role decentralization can play in increasing citizen participation and cultivating civil society, both directly (by running



for office) and indirectly (by voting, attending meetings, etc.). Second, decentralization is associated with increased electoral accountability because voters are better able to monitor and punish local governments than they are national governments. Third, because of this, local governments will be more responsive to local concerns, and hence citizens will feel better represented and have better overall views of democracy. Fourth, strong local governments will provide a check against central government abuses, and a bulwark in favor of individual liberties.

What are the counter claims? First, even at the local level very few people participate directly in local government, and there is little evidence to suggest that people are more likely to participate indirectly (e.g. voting, protesting, attending meetings) in decentralized states. In fact, the opposite appears to be the case in many states, where turnout tends to be lower for local vis-à-vis national elections. Second, it is not clear that it is always easier to monitor local governments as opposed to national governments. In fact, the very act of dividing power across multiple tiers of government can obscure responsibility and make it more difficult for voters to identify who is to blame or credit for certain outcomes. Relatedly, there is little reason to suspect that systems which have a difficult time holding national politicians accountable will have an easier time holding local officials accountable. Third, local governance and local participation, if they do occur, may cultivate either civic virtue or corruption, support for democratic ideals or democratic disillusionment, depending on the quality and behavior of the government (Treisman, 2007). And finally, local governments can generally only check central government authority when they are able to coordinate, and in any case, are just as likely to block central interventions aimed at preventing local abuses as to proactively protect individual freedoms (ibid.).



## **Economic Development**

There are a number of arguments linking decentralization with better economic performance. Let me begin with arguments about administrative efficiency. The claim is that multi-tier governance does a better job at responding to citizen preferences and demand than a top-down, centralized framework. This argument is in part an argument about the benefits of specialization, emphasizing the ability of local administrators to better respond to local needs, better target scarce resources, etc. In short, decentralization allows for the efficient delivery of needed goods and services to smaller constituencies. For example, politicians armed with information about the most pressing education needs in their constituency could potentially make more efficient use of education funds in that constituency than would be possible if spending was mandated and controlled by central government officials.

There are several theoretical and empirical critiques of this claim. First, this is an argument for administrative decentralization, not necessarily political or fiscal decentralization (Treisman, 2007). A strong central government working through its agents on the ground could conceivably gather the same information about local conditions, and respond in an efficient manner. Second, this claim ignores the potential costs associated with decentralization. For example, multi-tier governance can be much more complicated—there are added communication, transaction, and coordination costs; the right activity must be assigned to the “right” level of government in order to capture the benefits, etc. There are also inefficiencies that may result from the loss of economies of scale. Finally, when administrative decentralization proceeds hand-in-hand with political decentralization we may not see the hoped for efficiencies, but rather the allocation and distribution of resources based primarily on political rather than economic/needs-based calculations.

A second line of argument focuses on the salutary effect of local competition. Competition breeds better governance. Local governments that are forced to compete



with each other for residents and investments have incentives to be more efficient, less corrupt, and more responsive (Tiebout, 1956). The challenge to this claim is that it assumes a level of citizen mobility that may be unrealistic in many developing democracies. The evidence suggests that in a developing country like Thailand the big location decision is whether to stay put in the provinces, or migrate to urban areas. The comparison shopping between different provinces is comparatively rare. Also, some scholars claim that, far from generating a race to the top, competition, particularly when combined with limited population mobility, may perversely lead to less efficient or less desirable outcomes. For example, competition between locations for manufacturing investment might generate incentives for relaxing health and environmental standards, or resisting unionization, or granting generous tax incentives, which reduce the revenues available for public services. Finally, competition means winners and losers and thus an increase in the gap between high and low performing states/provinces which can hinder economic development (USAID, 2009).

The last argument related to development argues that the fiscal incentives that flow from decentralization are key. The logic behind this line of argument is that when local governments increase their control of tax revenue this will motivate them to support local economic activity, which will have a beneficial effect on economic performance nationwide (Triesman, 2007). The problem with this argument is that share of the tax revenue is a zero sum game. Giving local governments a higher share means taking something away from other levels of government, which means reducing the incentives for those levels to support better economic performance. It is unclear a priori which effect will be stronger. There is also a danger that local governments, given the ability to borrow, will borrow beyond their means and thereby pass their fiscal burden on to the central government.



**Table 2** summarizes the arguments and counterarguments regarding the effects of decentralization.

	Arguments	Counter-Arguments
Stability	<ul style="list-style-type: none"> <li>● participation</li> <li>● information</li> <li>● no zero sum</li> <li>● policy stability</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● catalytic effect</li> <li>● zero sum goes local</li> <li>● raised expectations</li> <li>● policy deadlock</li> </ul>
Democracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>● civil society</li> <li>● accountability</li> <li>● responsiveness</li> <li>● checks and balances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● apathy</li> <li>● harder to monitor</li> <li>● disillusionment</li> <li>● abuse</li> </ul>
Economic Development	<ul style="list-style-type: none"> <li>● administrative efficiencies</li> <li>● competition</li> <li>● less corruption</li> <li>● fiscal incentives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● added costs</li> <li>● race to the bottom</li> <li>● inequality</li> <li>● opportunity costs</li> <li>● fiscal irresponsibility</li> </ul>

#### Assessing the Fruits of Decentralization/Local Government

Given the prodigious amount of theory and speculation about how decentralization should affect things we care about (stability, democracy, development) it is surprising that there is not more work evaluating the effects of decentralization. It is really only in the last decade or so that we see attempts to systematically evaluate the effects of decentralization/local governance at the country level or across countries. There is still a lot of work to be done in this area, but the work thus far presents us with a very mixed bag. Country studies generally yield mixed results—in some countries, in some areas we see positive progress, in some we see things getting worse, and in some we see no change to the outcomes we care about. Given this, it is not surprising that



cross-country studies fare little better, producing conflicting findings, or finding that decentralization has no discernable effect at all.

In terms of stability there is very little in the way of cross-country work looking at the effects of decentralization, and what there is generally finds no significant relationship between decentralization and levels of political instability or violence (Treisman, 2007). The record in Southeast Asia is also mixed. On the one hand, decentralization in Indonesia so far has not fanned the flames of regional separatism as many had feared, and in fact arguably has played a role in bringing the conflict in Aceh to an end. On the other hand, nearly 25 years of decentralization has failed to produce similar results in the Southern Philippines.

Cross-national empirical work on the relationship between democracy and decentralization finds that while decentralization often accompanies a shift towards greater democratization, there is no evidence that decentralized states are systematically more democratic than centralized states (ibid). Likewise, when decentralization is associated with an increase in regional inequality, and a failure of some sub-national governments to provide needed goods and services this can undermine support for democracy (USAID, 2009).

*Work on the Philippines tells a similar story:*

*Decentralization in the Philippines has been neither a notable success nor a disappointing failure. The reform has not delivered what some of its proponents may have expected: a decisive shift of power and resources away from the centre; a vibrant, efficient and responsive system of local government; and a general lift in the quality of governance through the competitive "voice" and "exit" accountability mechanisms. Conversely, the reform could hardly be termed a failure. (Balisacan et al., 2008)*

In Indonesia the consensus seems to be that it is still too soon to tell. Decentralization has increased the transparency and accountability of local

governments and decreased the grip of regional oligarchs (Carnegie, 2008), but at the same time local governments are finding it difficult to meet the expectations of the citizenry (MacLaren, 2010), the process has often been hijacked by special interests (Hadiz 2004), and local governance has allowed some regions to adopt laws discriminating against religious minorities (Bush, 2008).

Finally, what about the question of economic development? On the positive side there is good evidence that countries have internalized the lessons of fiscal decentralization gone awry in countries like Argentina and Brazil. Most countries that pursue fiscal decentralization do so with rules in place designed to limit fiscal irresponsibility (e.g. hard budget constraints), so much so that decentralization is actually associated with lower budget deficits in some studies (Treisman, 2007). However, the ability of decentralization to produce positive economic benefits thus far remains largely unproven. In terms of the provision of public services most of the work on decentralization in Latin America and Southeast Asia suggests that health and education outcomes, and economic growth are no better or in some cases worse under decentralization (Burki, Perry and Dillenger, 1999; Heywood and Harahap, 2009; Schwartz et al., 2001; Balisacan et al., 2008). In addition, decentralization does not appear to have a straightforward relationship with levels of corruption, once the level of development is controlled for (Treisman, 2007). Instead, in developing countries the link between decentralization corruption depends on the presence or absence of other factors, namely state strength/rule of law, and the nature of the party system. Where the state is weak and unable to effectively enforce the rule of law, decentralization does not lead to less corruption and may even lead to higher levels (USAID, 2009). Enilolopv and Zhuravskaya (2003) find that in developing countries greater decentralization is associated with lower corruption in countries that have long-established, stable party systems, but higher corruption in countries with less well-established party systems.



Finally, an abundance of cross-national and country level studies provides strong evidence that under decentralization there is a marked increase in regional inequality. The gap between rich and poor grows as rich regions tend to get richer, while poorer regions see fewer gains (Bardhand and Mookherjee, 2000; Silver, 2005; Hicken, Simmons and Kollman n.d). This appears to be the case particularly where decentralization is not combined with significant transfers from the central government to address regional imbalances.

### **Conclusion**

Despite the fact that the benefits of decentralization and local governance have yet to be validated empirically, it would be wrong to conclude at this time that decentralization is not worth the cost. First, all institutional choices involve trade-offs and decentralization is no different. Some states may be willing to sacrifice some decision-making decisiveness and administrative efficiency for greater representativeness and more opportunities for citizen participation. Second, the effects of decentralization may come primarily over the long term and in ways that we have not yet fully anticipated (for example, there is relatively little work outside the American context about how sub-national governments can serve as training grounds for political leaders and laboratories for policy innovation). Third, many of the outcomes we are interested in assessing—e.g. democracy, civic attitudes, corruption—are notoriously difficult to capture empirically, and those data are often not systematically collected at the necessary level of analysis (e.g. the local level). Hence, we should be cautious in the inferences we draw from the data we *are* able to collect. Finally, what many of the studies seem to be suggesting is that decentralization outcomes are contingent phenomena. Two factors look particularly worth exploring. The nature of the party system may effect the implementation and effectiveness of decentralization. Think, for example, of the different ways decentralization unfolded in Vietnam or Thaksin's



Thailand versus Philippines or Indonesia. Second, state strength/capacity, from the national to local level, seems to be a vital variable shaping whether decentralization delivers or disappoints. Our future research agenda should pay greater attention to the theoretical and empirical exploration of these contingent relationships.

#### Works Cited

- Balisacan, Arsenio M., Hal Hill and Sharon Faye Piza. 2008. "Regional Development Dynamics and Decentralization in the Philippines: Ten Lessons from a "Fast Starter." *ASEAN Economic Bulletin*, 25(3): 293-315.
- Bardhan, Pranab Kumar and Dilip Mookherjee. 2000. "Capture and Governance at Local and National Levels." *American Economic Review*, May.
- Burki, Shahid, Guillermo Perry and William Dillenger. 1999. **Beyond the Center: Decentralizing the State.** World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- Carnegie, Paul J. 2008. "Democratization and Decentralization in post-Soeharto Indonesia: Understanding Transition Dynamics." *Pacific Affairs*, 81(4): 515-21.
- Enikolopov, Ruben and Ekaterina Zhuravskaya. 2003. "Decentralization and Political Institutions." *CEPR Discussion Papers* 3857.
- Hadiz, Vedi R. 2004. "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives." *Development and Change*, 35(4): 697-718.
- Heywood, Peter and Nida P. Harahap. 2009. "Public funding of health at the district level in Indonesia after decentralization – sources, flows and contradictions." *Health Research Policy and Systems*, 7(5): 1-14.
- Hicken, Allen, Ken Kollman and Joel Simmons. n.d. "Party System Nationalization and Public Goods Provision."
- MacLaren, Laurel. 2010. "From Indonesia: Survey Examines Decentralization's Impact on Local Governance." *In Asia: Weekly Insight and Features from Asia*  
<http://asiafoundation.org/in-asia/2010/02/10/from-indonesia-survey-examines->



- [decentralization%E2%80%99s-impact-on-local-governance/](#). Accessed November 2010.
- Silver, Christopher. 2005. "Do the donors have it right? Decentralization and changing local governance in Indonesia." **Globalization and Urban Development**, 95-108.
- Schwartz, J. Brad, David K. Guilkey and Rachel Racelis. 2001. "Decentralization, Allocative Efficiency and Health Service Outcomes in the Philippines." **Carolina Population Studies Working Paper Series 32**: 1-27.
- Treisman, Daniel. 2007. *The Architecture of Governance*. New York: Cambridge University Press.
- Bush, Robin. 2008. "Regional Sharia Regulations in Indonesia: Anomaly or Symptom?" from **Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia** edited by Greg Fealy and Sally White. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 174-191.
- Tiebout, C.M. 1956. "The Pure Theory of Local Expenditures." **The Journal of Political Economy** 64(5): 416-24.
- UNDP. 2008. **Designing Inclusive and Accountable Local Democratic Institutions: A Practitioners Guide**. Bangkok: UNDP.
- USAID. 2009. **Democratic Decentralization: Programming Handbook**. Washington, DC: USAID.



## Economies of Scale in Public Administration

Marian Kachniarz<sup>1</sup>

### Abstract

The organization of the public sector, including the local level, is influenced by institutional order. Therefore, it is not surprising that the problems of this level of government organization, which cover issues of overall system efficiency and effectiveness, have become the core component of scholarly debates.

Articles on empirical research do not confirm the leading argument advocating that larger units function more effectively and efficiently than smaller units. In many cases the larger units undermine the force of direct social control and distance the administration from the local level, resulting in an increase in the number of structures, a decrease in effectiveness, and a higher cost of management. These experiences should serve as a warning before changes and restructuring of local administrative structures are adopted. Before undertaking any structural reform, a thorough and complete analysis that considers institutional conditions of a given country or region should be conducted.

### บทคัดย่อ

องค์การภาครัฐรวมทั้งองค์กรในระดับท้องถิ่นถูกอิทธิพลจากการสั่งการของหน่วยงานส่วนกลาง ดังนั้น จึงไม่ต้องแปลกใจว่าความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การภาครัฐจะกลายเป็นองค์ประกอบหลักในการอภิปรายหรือถกเถียงในแวดวงวิชาการ ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้จากการศึกษาวิจัยดังที่ปรากฏในบทความนี้ไม่ได้ยืนยันข้อถกเถียงที่ว่าองค์กรที่มีขนาดใหญ่จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าองค์กรที่มีขนาดเล็ก ในหลายกรณีองค์กรขนาดใหญ่กลับส่งผลให้เกิดการบ่อนทำลายการควบคุมทางสังคมโดยตรงและระยะทางระหว่างการบริหารจัดการจากระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนโครงสร้าง ประสิทธิภาพด้อยลงและค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นก่อนที่จะมีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นควรที่จะได้มีการวิเคราะห์อย่างครอบคลุมภายใต้เงื่อนไขและบริบทของแต่ละประเทศ

**Key words:** efficiency, local self-government

**คำสำคัญ:** ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการปกครองท้องถิ่น

<sup>1</sup> Professor Department of Spatial Economics, Faculty of Regional Economics and Tourism, Wroclaw University of Economics, Poland

## Introduction

The organization of the public sector, including the local level, is influenced by institutional order. It manifests itself in the nature of government administrative structures that provide a wide spectrum of decentralized public services. Therefore, self-government plays the role of the public sector component that is the closest to individuals and this is frequently considered the decisive factor regarding how it is perceived by local residents. It is not surprising then that the problem of the local level of self-government organizations, which covers issues of overall system efficiency and effectiveness, becomes the core component of public debates. One of the main issues under debate is the size of self-government units at the local level. A frequently repeated argument is that larger units are able to execute their functions and tasks in a better and more effective way (KieŻun, 2004: 20).

The idea of consolidating local administrative structures is dominant in neoliberal thinking, whose major paradigm is to limit the scope of the public sector and therefore also its local dimension. The doctrine of new institutionalism, however, which has been developing since the beginning of the 1980s, calls attention to the paradox of the contemporary world regarding the process of globalization. This unification process, in which boundaries are theoretically becoming eliminated, is also accompanied by identity-oriented reactions taking the form of a renaissance of local trends and an intensified search for a stable settlement, i.e. one's own *small homeland*. Following the theory of new institutionalism, the liberal approach to consolidation reforms of local self-governments results from a one-sided approach narrowing down an objective perception of an institution's functioning. However, in fact, human interactions are the result of limitations, regulations, principles of conduct, and procedures. Such a perspective allows for the appreciation of the role played by informal limitations which represent part of a given society's cultural heritage, its system of ideas and its ideology. North points to the fact that informal rules are



characterized by a peculiar inertia which results in the absence of expected effects as the aftermath of the occurring changes in formal regulations (e.g. law or broadly understood economic system) (North, 1990: 16).

The reform of self-government administrative structures, therefore, should take the above determinants into consideration. The size of administrative units should be based on naturally established zones of significance and residents' identification with a given territorial unit (land).

The objective of the present article is to describe the relationship between the size of territorial self-government units and their efficiency in functioning. Since public debate concentrates most often on the problem of district numbers and sizes, this particular level of local administration was defined as the research objective.

#### **Research methodology**

The first stage of research focused on defining the effectiveness of particular public services performed by districts in all three categories: administrative, social and technical. The research objective was not an exogenously defined self-government (*black box*), but a diversified set of processes occurring within its scope. Therefore, the definition of self-government functional efficiency was not based on external indicators, but on the compilation of measures describing its endogenous parameters. The identification of consistent services and procedures, outlays for their functioning, and effects obtained in the process of their realization became the basis for research. However, in order to ensure the comparability of homogenous service effectiveness performed by different self-governments, individual indicators were constructed. They allow for defining, in the case of every service studied, measures of both effectiveness and efficiency (Kachniarz, 2008: 165-172).

Expenditures related to full-time jobs necessary to provide a given service in a budget year were accepted as costs. Another group of costs calculated here was



represented by current expenditures related to performing a given service. This group covers such categories as expenditures for necessary office materials, electricity, heating, water and sewage, communications (phone calls, Internet access, business trips), rent, staff training expenses, etc. Investment costs were disregarded in this case since they occur sporadically, and including them could distort the final results.

The problem of the results obtained requires more extensive explanation. It is difficult to express, following classical approach towards effectiveness, in the same units as costs (i.e. in monetary units). It results from the specific nature of the *non profit* sector, whose major task is not to obtain profits. Therefore, this category may not constitute the background for its functioning assessment. As a result, the research focuses on material effects related directly to particular services. In this way a broader understanding of effectiveness, defined in political or social terms, was consciously avoided. On the other hand, a clear and unambiguous identification of reasons and effects influencing the final result was provided, which significantly increases the practical advantage of the above research. It allows for the simple definition of reasons influencing the final value of a given self-government assessment.

Synthetic effectiveness and efficiency measures were based on detailed measures referring to particular services. However, the aggregation was gradual in this case. First, measurement results regarding a given service category were presented. As a result, the perception of effectiveness and efficiency was prepared, separately for administrative, technical, and social services. In the second stage, summary results for all service categories in a given unit were presented.

Synthetic measures represent the sum of standardized results for each service as its component. This summary included the nature of particular attributes (stimulants and de-stimulants).



Synthetic measures of effectiveness and efficiency obtained in the above manner were subject to correlation study related to the size of districts expressed by the number of their inhabitants.

### **Research results**

The main observation made, based on the results of analysis, is a significant diversity of effectiveness measures even in the group of neighboring districts. Extreme results, translated into absolute values, cannot be explained by simple determinants. It is not enough to consider district size, landscape or local community features as fully responsible for such extensive differences.

As a result of research conducted in the above way the most effective group of districts turned out to be the following: Oleśnicki, Bolesławiecki and Dzierżoniowski. These districts owe their ranking mainly to good indicators of employment and expenditures on administration in relation to serviced clients, even though in none of these domains are they ranked as regional leaders.

The least effective districts were Wrocławski (a rural district), Kłodzki and Górowski districts. Wrocławski is characterized by low effectiveness indicators in education, geodesy, and architecture – the units servicing investment processes. Most students continue their education in the secondary schools of Wrocław, therefore only two small school complexes function in rural districts – in Sobótka and Krzyżowice, of which the latter represents a farming profile.

Poor results of indicators representing the sector of architecture and geodesy should be observed from the perspective of high advancement in investment processes taking place in Wrocław suburban areas, including the construction of the largest industrial complexes in Poland (in Kobierzyce and Biskupice Wrocławskie). It requires the preparation of effective administration ready to service procedures of an individual and complex nature. The research does not differentiate the structure and nature of



serviced issues which, for obvious reasons, should be considered while interpreting the overall results. On the other hand, however, such situations facilitate the uncontrolled expansion of administration. For example, the above mentioned circumstances offer favorable grounds for increasing the number of staff employed. Therefore, it seems that the result of Wrocławski district is justified owing to both mentioned determinants.

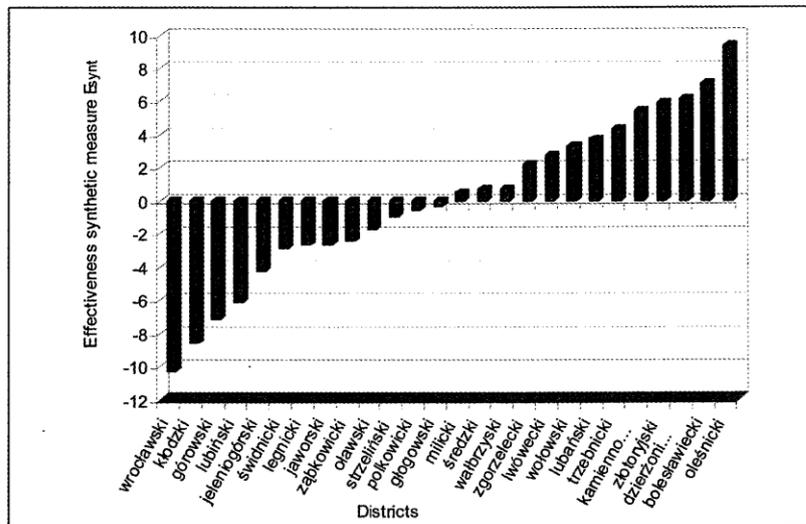


Figure 1. Detailed presentation of districts effectiveness synthetic measure  $E_{synth}$

Source: Author's compilation





arguments that the structure which has been established as the result of other smaller district consolidation would represent an effective and optimal one. Research result, however, place this structure, however, as having characteristics of the least effective units.

A separate part of research focused on the performance of particular services. As in the case of effectiveness, the observed feature of a synthetic measure becomes the limited balance of individual values as its components. In this way such a measure presents the result of quite diversified effects characteristic of particular scopes of services. Conclusions of these observations are identical to those in cases of cumulated performance measure – the absence of internal homogeneity in the functional administrative structures.

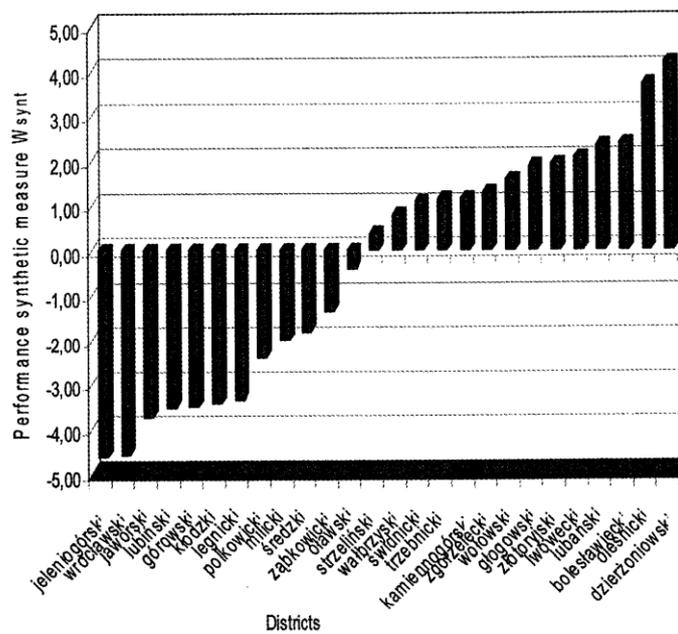


Figure 3. Detailed presentation of districts performance synthetic measure  $W_{synt}$



The scope of services studied allowed for the arrangement of districts regarding performance in providing these services. The spread of results between extreme districts is smaller than in the case of effectiveness; however, here it is also difficult to explain them by means of simple determinants.

At the top of the list prepared in this way are the same districts (although in a different sequence) that were the leading ones regarding effectiveness (Bolesławiecki, Oleśnicki and Dzierżonowski). Similar also are the properties that propelled them to these leading positions. Among them low employment in particular, compared to the number of serviced procedures, should be emphasized.

The ranking is closed by Jeleniogórski, Wrocławski, and Jaworski districts. All three are characterized by a relatively large number of full-time jobs compared to the number of procedures carried out. In the cases of the Jeleniogórski and Wrocławski districts the reason frequently listed for relatively higher employment is the fact that these districts have taken over positions remaining in the job market after the liquidation of regional offices. Legincki rural district, which is also listed in the zone of low efficiency, finds itself in a similar situation. These historical determinants (10 years have passed since districts were established) may confirm not just the quantitative role of taken over human resources, but the staff being used to a certain style of work.

It is interesting to notice the good position of these districts, which were established in 1999 from closed and previously functioning offices (e.g. Zgorzelec, Złotoryja, Polkowice, Kamienna Góra, Środa Śląska, Strzelin) without any prior functioning material base or experienced staff. At present they frequently have a better material base at their disposal and good results from their activities. The second factor is especially important from the point of view of administrative functioning, where an employee's knowledge and many years of experience would seem to be indispensable components for maintaining stability and high quality services. Functioning dependent

on young, inexperienced, or barely experienced, employees does increase the risk of unprofessional activities. The risk is especially high at the initial stage of functioning. On the other hand, it opens opportunities to create innovative teams not hampered by rigid bureaucratic rules. Therefore, an initial risk may be transformed into a serious advantage, as confirmed by the examples of some districts in the Lower Silesia region that are more open to innovation and that implement modern functioning methods much more quickly.

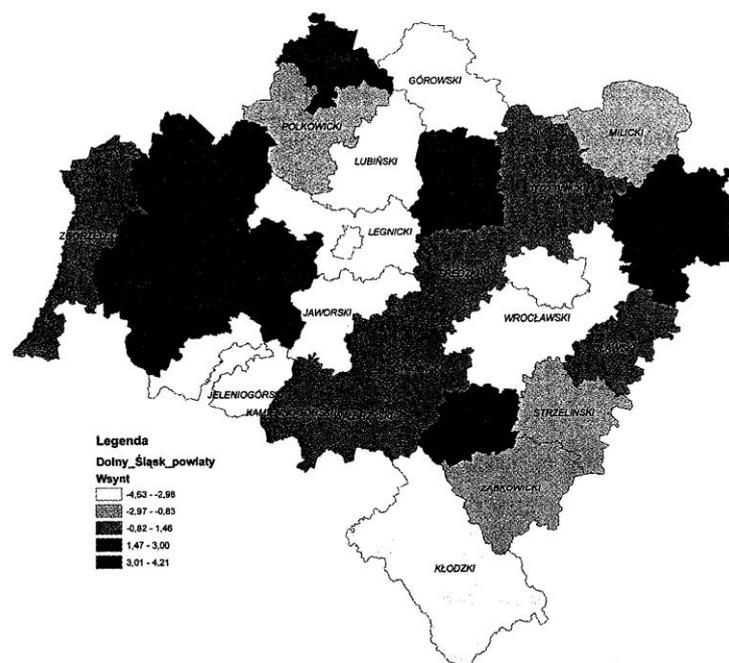


Figure 4. Synthetic indicator of districts performance  $W_{synt}$



The main objective of the research was to define the effect of scale in the functioning of public services in the districts of Lower Silesia region. The effectiveness achieved and performance measures were subject to correlation analyses and compared to district sizes.

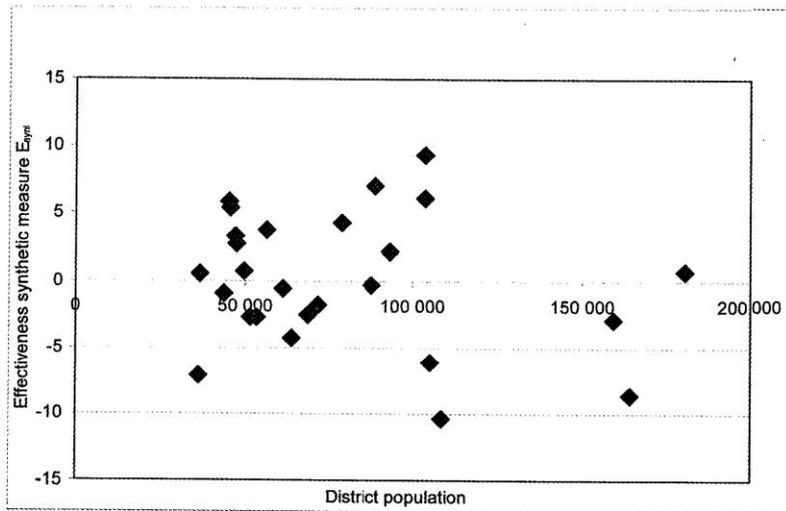


Figure 5. Relation between the size and effectiveness of districts in Lower Silesia region

Contrary to the opinions that frequently prevail in public debates, the higher effectiveness of large units (“bigger is better”) is not apparent. The details are illustrated in figure 5. The correlation coefficient between effectiveness and district size (measured by the number of its inhabitants) amounts to  $-0.1288$ . This value illustrates a quite weak reverse correlation. Considering, however, the extensive dispersion of the results, it may be assumed that there is no statistical dependence relation between the two measured variables.

Similar results are obtained following the comparison of efficiency measures and district size. Here the result is also insignificant even though the value is positive



and amounts to 0,1617. This time also the analysis of results, illustrated in figure 6, shows an extensive dispersion of values. Such an arrangement confirms the fact that within the same size groups of districts there occur both effective units and these which obtain poor results in this respect. This situation is characteristic of both small districts and the largest ones. Therefore, it is difficult to speak about any sort of interdependence.

Since the correlation results do not confirm any relation between effectiveness and self-government unit size, where does the strong attitude in public debate regarding this issue come from?

The specific nature of the public sector results in the fact that the theories which are true for production-oriented activities find no application at all in public administration. It has to be considered that the latter is subject to much more diversified determinants and conditions, defined as institutional standards.

Even if one accepts the fact that the size of units determines effectiveness and efficiency, the absence of such evidence in the present study may result from the stronger influence of other factors. Their significance may be powerful enough to eliminate all advantages resulting from economies of scale. Much stronger correlation occurred between effectiveness and management quality. This leads to a conclusion that the more important element than unit size, which influences its effectiveness, may turn out to be, among others, the nature of leadership and the organizational culture of an office.



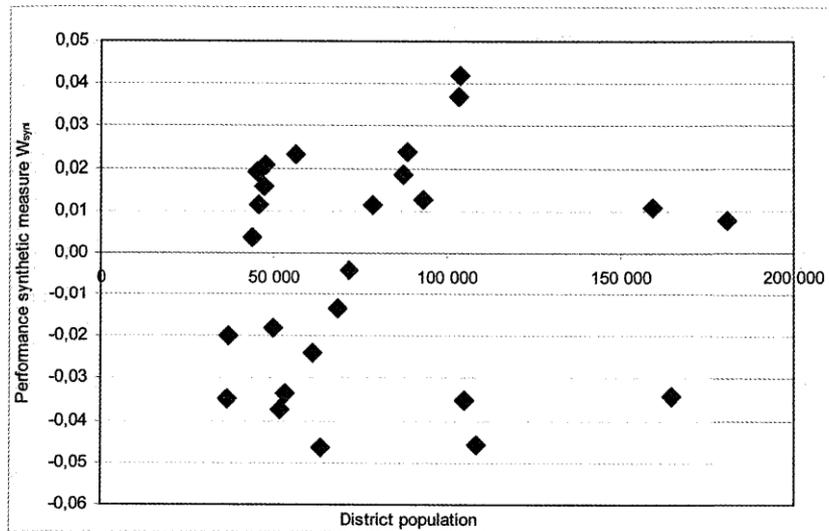


Figure 6. Relation between the size and performance of districts in the Lower Silesia region

#### Final remarks

The empirical research described above does not confirm the leading argument of larger unit advocates that they function more effectively and represent higher performance. In many cases breaking the ties of direct social control and distancing administration from local levels resulted in the relative increase of structures, lower effectiveness and higher costs.

A typical example is Kłodzki district. As explained above, the district was established from three districts that were fully functioning until 1975. The unit's distance from the local level has resulted in structures that are costly and difficult to manage.

Social control is an extremely important component as it is more direct in smaller units. Large structures are experienced as much more abstract for local communities, thereby intensifying the anonymity of staff employed in them. As a result, administration becomes less transparent for the local community. It also makes direct



supervision more difficult, thus making it impossible to assess current functioning and define the grounds and directions necessary to institute changes.

The above experiences should serve as a warning about undertaking groundless changes in local administrative structures. Before instituting changes, an interdisciplinary analysis should be made, taking into account institutional conditions of a given country or region. In conclusion, let us quote Swianiewicz, who claims that looking for "optimum size" of a self-government unit is like searching for a "philosopher's stone." While carrying out our investigation, we should choose moderate solutions, since both extreme consolidation and too extensive territorial dispersion may become the source of unexpected problems (Swianiewicz, 2009).

### References

- Kachniarz, M. 2008. "W poszukiwaniu metod badania efektywności jednostek samorządu terytorialnego," **In search of methods of self-government territorial units effectiveness analysis**, [w:] Korenik S., Przybyła Z. (red), Współczesne problemy polityki ekonomicznej, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Jelenia Góra.
- KieŻun, W. 2004. **Struktury i kierunki zarządzania państwem [Structures and directions of country management]**, [w:] W. KieŻun, J. Kubin (red) Dobre państwo, WSPiZ, Warszawa.
- North, D. 1990. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Swianiewicz, P. 2009. **Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej [Reforms in territorial consolidation – theory and practice of Central and Eastern European countries]**, *Samorząd Terytorialny* nr 4.



**Strategic Considerations for the delivery of Low-Cost Housing in South Africa – A  
Case of City of Tshwane Metropolitan Municipality**

Mapome J. Mohajane<sup>1</sup>

Abel J. Diale<sup>2</sup>

**Abstract**

South Africa's democratic dispensation has seen much effort and many initiatives in making local government a central feature for the delivery of local services; among these is the provision of housing. It is a recognized fact that a growing number of services were previously managed by central government with little or no inputs from the local service recipients. However, these new arrangements have left many municipalities with many needs for new skills to meet new performance standards Yet many municipalities do not have the required managerial, administrative, financial and institutional capacity to meet the rising expectations of the local communities.

This paper presents the results of a study that was conducted to investigate the above assertion, as well as the factors influencing the delivery of housing in the low-income market within the jurisdiction of the City of Tshwane Metropolitan Municipality (CTMM). The study employed a qualitative approach, in which data was collected using semi-structured interviews through focus groups within the identified areas. The sample of 370 respondents was drawn using a purposive sampling technique between the following population groups; municipal officials responsible for housing services and the residents of two settlement areas earmarked for low-cost housing developments.

**บทคัดย่อ**

การพัฒนาประชาธิปไตยในแอฟริกาใต้จะเห็นได้จากความคิดริเริ่มในการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่น อาทิเช่น การจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 1996 แต่อย่างไรก็ตามเทศบาลหลายแห่งยังไม่มีศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการ รวมทั้งงบประมาณที่จะตอบสนองความคาดหวังที่เพิ่มขึ้นของประชาชน

บทความนี้นำเสนอผลที่ได้จากการศึกษาที่ยืนยันถึงข้อค้นพบดังกล่าวไปแล้วข้างต้น รวมทั้งนำเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริการที่อยู่อาศัยราคาถูกของเมือง Tshwane โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการ

<sup>1</sup> University of South Africa & Tshwane University of Technology

<sup>2</sup> University of South Africa & Tshwane University of Technology



สัมภาษณ์ผู้ซื้อบ้านและสหชนากลุ่มเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล

**Keywords:** Low-income housing

**คำสำคัญ:** การจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อย

### **Introduction and Background**

The post-apartheid state placed an unequivocal emphasis on meeting the basic needs of the communities that were prejudiced by the old order of apartheid and assigned that responsibility to local government / municipalities. This assignment however, pressured these local authorities to gear themselves to deliver these services more effectively. What needs to be pointed out is the fact that local government in South Africa was delineated along racial lines, the blacks which still to this day constitutes the majority of those who are on the receiving end of inferior services, housing and its related services being the worst. These include electricity, sanitation, clean water and sustainable roads infrastructure which are the basic necessities to the acceptable quality of life. These local authorities are also tasked with facilitating economic growth to reduce poverty levels and develop a broader economic base in favor of the poor.

In order to ensure that local authorities are empowered to provide these services, a legislative/statutory framework was enacted. The legislative/statutory framework includes, but not limited to the following: the *Constitution of 1996 (Act 108)*; *Housing Act, 1997 (Act 107 of 1997)*; *Development Facilitation Act, 1995 (Act 67 of 1995)*; *Framework for Integrated Planning and, Gauteng Planning and Development Act (Act 3 of 2003)*. Despite the plethora of these legislations as Cokayne (2006) has observed, there is a still a crisis in delivering on the housing mandate by local authorities. This observation is largely attributed to the lack of ability by civil servants to administer them. This, the author contends, is due to the lack of skills and expertise and ..... “there are people in positions who can’t do the job”. The paper presents the results of the study that was conducted during 2007 which was geared toward shedding insights into the nature and scope of problems that



hinder the delivery of low-cost housing within the City of Tshwane Metropolitan Municipality (CTMM) and provide some strategic aspects to be considered by the relevant stakeholders. The paper commences with the housing problems in general and within the local government jurisdiction in particular, secondly; this is followed by the identified legislative / framework applicable, thirdly; the research methodology employed during the study and lastly; the results are provided and the concluding remarks are presented together with the recommendations.

### **Status and Challenges to public provision of housing in South Africa – A *Synopsis***

South Africa, like other “third world” countries, is characterized by extreme disparities in wealth, income and access to resources. To demonstrate this aspect, Phago (2007) points to the most visible aspects of housing problems in South Africa through the presence of the millions of homeless on the fringes of the major cities. This situation was brought about by the apartheid policies (prior to 1990’s) of separate development, controls over migration and urban residency rights for most blacks. The system at the time consciously discouraged the building of low-cost housing to discourage urbanization, and continuously keep blacks in rural trusts and enclaves known as the independent states and self-governing territories. These coupled with the lack of appropriate financial and construction industries to supply them, led to the challenge that would later be inherited by the post-1994 democratic dispensation.

It was during 1994 that the newly-elected democratic government under the African National Congress (ANC), together with its tripartite alliance of Congress of South African Trade Unions (COSATU) and South African Communist Party (SACP) adopted what would later become a mantra for a developmental state in South Africa, the Reconstruction and Development Programme (RDP). In its articulation, the RDP declared that “The first priority is to begin to meet the basic needs of people – jobs, land, housing, water, electricity, telecommunications, transport, a clean and healthy environment .....”. It was in this spirit that the government made the provision of housing a priority (RDP, 1994).



However, the commitment to housing and service delivery as a priority was a consequence of the strategy development processes that were already in place, these refers to the National Housing Forum (NHF) in 1992 that called for the “government to facilitate a framework in which the private sector carries out the delivery” (Tomlinson, 1997). The agreements made at this forum later formed the core of the national housing policy (Rust & Rubenstein, 1996), this policy would later be compiled into a single document known as the National Housing Code 2000 (Blake, 2000).

Like all “third world” which have informal settlements, South Africa stands above them in terms of the uniqueness of the contrast of the wealth and “first world” character of the historically privileged areas (predominantly whites-only designated areas) prior to 1994 and the townships and slums occupied by the ever-migrating communities from the periphery. Despite this gloomy picture, over 1,5 million low-cost houses have been built within the first decade of a democratic dispensation with the government estimating, back in 2001, that additional 2 – 3 million houses would still need to be built to overcome the backlog (Knight, 2004). This aspect was further acknowledged by successive Ministers responsible for housing in South Africa (Mthembu-Mahanyele, 2001; Mabandla, 2004). The housing referred to include single unit houses located largely on the urban periphery on sites provided by large developers which represents about 16% to the total housing stock and that government-supported low-income housing accounted for than half of the national housing production. It also includes secure tenure and safe homes that have been provided to between 7 and 8.5 million poor people (Mabandla, 2004; Knight, 2004). It also need to be pointed out that the housing backlog referred to above, was and still is exacerbated by high unemployment (due to migration to major cities in search of opportunities), which leaves millions of people unable to afford and provide for themselves, basic necessities.

What is of major concern to the South African housing predicament is the challenge of making low-cost housing market attractive to developers, a situation that led to the developers shying away from the sector because of low or non-existent profits and the risks associated (Wilson, 2006; Joffe, 2006). This situation prevails because around the

period under study, there were about 12.5 million households in South Africa, a quarter of which were able to provide for their own housing needs. At the other end of the spectrum, about 7 million households relied entirely on government for their housing needs, in the middle there are about 2 million households in the income category of between R1500 – R7500 that need loan financing for better housing. It is this category that the banking sector is targeting. The problem, according to the research conducted by Nell & Associates and Settlement Dynamics (2005), is that, it does not matter whether the banking industry “engineer” the financing delivery, the problem lies with the supply, due to the tremendous shortage of housing in the R1500 – R7500 income category. The study further indicates that there is a need for approximately 2.5 million homes in this sector with the contributing factor towards lack of financing being, the lack of profits in low-cost housing market are due to the delays in the administrative and development processes, which create undue holding costs for developers.

The picture as presented on the paragraph above should not in any way depict a floundering public provision of housing under the democratic dispensation. Instead, as Ramabodu, *et al* (2007) indicates, that a variety of players in the South African housing system has emerged and include; commercial banks, micro finance institutions and other alternative lenders. Most importantly, in an attempt to normalize the low-income housing market and motivate financial institutions to re-enter this market, a number of institutions were established after the signing of the Record of Understanding in October 1994. These include; the Mortgage Indemnity Fund (MIF), National Housing Finance Corporation (NHFC), National Homebuilders Registration Council (NHBRC) and the National Urban Reconstruction and Housing Agency (NURCHA) (Tomlinson, 1997; NHFC, 2003). What needs to be stated unapologetically is that, despite all the benevolence of the state and other role-players in the low-income housing market, major commercial banks have always come up with a pedestal of cards for low-income earners. These include several social, cultural and economic stereotypes provided for the banks’ unwillingness to lend to the poor (these are predominantly black), (Rust, 2002; NHFC, 2003). Prejudices attributed to this category

of citizens included a cultural resistance to accepting the poor's willingness to repay, a flimsy belief that the poor do not have the savings capacity, that they lack literary skills to fill-in the banking forms, they are un-bankable in terms of their inability to service loans, and that they do not have the know-how of handling money.

The unwillingness of the major commercial banks to come to the party created an opportunity for the emergence of micro-lenders which are in the excess of 1300 registered with the Micro Finance Registration Council comprised of both the private for profit lenders and the NGO's. This system consist of a set of over-lapping sub-sectors that can be understood in terms of commercial or developmental orientation, credit or saving, where social asset mobilization is involved and purpose of loans – *housing, business, consumption and lifeline*, ([www.cmfnet.org.za](http://www.cmfnet.org.za)). This led to the substantial growth in the micro-lending sector in that the process of micro-lending is less complex and costs are far more transparent than mortgage, the term is shorter, interest rate is fixed, with the total cost reflected up-front in the loan amount and, no compound interest. All these aspects demystified the long-held notion by the major commercial banks in South Africa about the poor, as a result, most of these banks are increasingly tapping into the market by selling a range of products targeted towards the low-income category.

Some of the NGO's have also developed financial systems designed to meet the housing and financial needs of the low-income housing sector. These systems tend to include the acceptance of more flexible forms of collateral and also, encourage the formation of small groups to enable group collateral and personal guarantees ([www.microfinancegateway.org](http://www.microfinancegateway.org)). Examples of such systems include the following:

- *Savings and Credit Networks*: these are linked groups of savings schemes that collect and manage financial resources at community levels, e.g. South African Homeless Peoples Federation (SAHPF).
- *Bridging Financing Revolving Funds*: these involve NGO based funds specializing in providing bridging finance for housing development by very low-income house-holds, using group social methods.



● *Housing Revolving Funds*: these involve NGO based loan funds lending for housing to the very low-income house-holds often using group social asset method.

The above exploration is just but a synopsis of the developments to date, the exploration is however, not exhaustive due to space and the scope of the study. The following section will allude to the legislative and statutory framework for public provision of housing in South Africa with the emphasis of local government's role on housing delivery.

#### **Overall approach to housing in South Africa – Prescripts for local government**

The approach to housing in South Africa can be traced back to the inequities created by the apartheid system as alluded to earlier in the paper however, this section will only outline the milestones envisaged by the National Housing Code as promulgated in 2000 for ease of reference. In terms of the vision, this is primarily a prescript of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996 (Act No. 108 Of 1996); the Housing Act, 1997 (No.107 of 1997); the Reconstruction and Development Programme (RDP); the Growth, Employment and Redistribution (GEAR) strategy; the Housing White Paper; the Urban Development Programme; White Papers on policy frameworks pertaining to local government and the Public Service. The vision, as stated is a constitutional prescript and further confirmed by the Housing Act, 1997.

The Constitution (1996), through section 151 (1) provides for a developmental local government to ensure the provision of services to communities in a sustained manner, in order to promote a safe and healthy environment and encourage community involvement in matters of local government such as housing, municipal health services, municipal public transport and roads and, municipal parks and recreation. To further this constitutional prescript, the Housing Act, 1997 has a vision that envisages "*..... the establishment and maintenance of habitable, stable and sustainable public and private residential environments to ensure viable households and communities in areas allowing convenient*



*access to economic opportunities, and to health services..... on a progressive basis''* which will enable all citizens of the republic to have access to, permanent residential structures with secure tenure, ensuring internal and external privacy and providing adequate protection against the elements; and potable water, adequate sanitary facilities and domestic energy supply. Further, the Urban and Rural Visions as articulated will have to result into the urban settlements exhibiting the following; spatially and socio-economically integrated; centers of economic, environmental and social opportunity; centers of vibrant governance; environmentally sustainable and; highly participative.

To achieve all these, the Code identifies the Eight Broad Principles for Housing Sector Activity, these are: People Centered Development and Partnerships, Skills Transfer and Economic Empowerment, Fairness and Equity, Choice, Quality and Affordability, Innovation, Transparency, Accountability and Monitoring and Sustainability and Fiscal Affordability, (NHC, 2000)

In order to overcome the fragmented and severely traumatized housing sector, the Code in providing a single cohesive policy and implementation structure, seven key strategies were developed. They are; Stabilizing the housing market, Mobilizing Housing Credit, Providing Subsidy Assistance, Supporting the People's Housing Needs, Rationalizing Institutional Capacities, Facilitating Speedy Release and Servicing of Land and Coordinating and Integrating Public Sector Investment.

It is on the basis of the above overview that the next section that the role and responsibilities of local government will be put in context. This will also reflect on the City of Tshwane Metropolitan Municipality and its various mechanisms geared toward providing housing within these parameters.

#### **Housing local communities within the City of Tshwane Metropolitan Municipality (CTMM) – *Legislative requirements versus deliverables***

It needs to be stated up-front that this section is not in any-way a repetition of the sections above relating to legislative requirement confronting local government in South



Africa in providing housing to inhabitants of its jurisdiction, however, a few pointers are relevant to gauge what is actually happening within the housing delivery chain as against what is expected. This will be substantiated by the results of the study as earlier indicated.

Firstly, the Housing Act, 1997 is the supreme housing law in South Africa, secondly; Part 4 of the Act is unambiguous when prescribing the roles and functions of local government, like other parts, i.e. Part 2 and Part 3 prescribes for National and Provincial governments respectively. Sections 9 (1) a – h, (2) a – b, and (3) a – b of the Act provide a detailed list of such functions and; section (10) outlines the administration of national housing programmes by municipalities.

### **Brief Overview of the CTMM**

It would be convenient to those not familiar with the South African governance landscape to provide an overview of the subject of the study, i.e. CTMM. This municipality was established in terms of section 2 of the Provincial General Notice (6396) in September 2000. In terms of section 3 of the Local Government: Municipal Structures Act 1998 (Notice 6770 of 2000), the CTMM was established as a Category A municipality, which means it has executive and legislative authority in its area of jurisdiction. The area within which this municipality exists covers an area of approximately 3 200 square meters, with the inhabitants of approximately 2.2 million. It is one of the six (6) metropolitan municipalities and the fifth largest. The others are; City of Johannesburg, Cape Town, eThekweni (Durban), Nelson Mandela (Port Elizabeth) and Ekurhuleni ([www.demarcation.org.za](http://www.demarcation.org.za)).

The municipality has its vision that declares an aspiration of being “the leading international African Capital City of Excellence that empowers the community to prosper in a safe and healthy environment”. The challenges at the time of the study could be categorized into two: viz; restructuring (addressing the imbalances of the past system) and, development and growth (referring to strengthening the municipality’s economy to enable it to share in global capital and labor market). The municipality is divided into 5

administrative regions. They are: North West Region; North East Region, Central Western Region and the Eastern Region, encompassing the Soshanguve township which is the focus of the study. This is the area situated about 45 km north of Pretoria. It was established in 1974 scheduled to be incorporated into what was then known as the Bophuthatswana, one of the former homelands, but was incorporated into the City of Tshwane Metropolitan Municipality in 2006.

In terms of its housing delivery initiatives, the CTTM in collaboration with private developers and the Gauteng Provincial Government identified a number of priority areas for mixed housing and mixed land-use development. These initiatives resulted into specific strategies, including; Municipal Housing Development Plan (MHDP) and the Inner City Housing Strategy. These were specifically drafted as part of strategic management tool to assist the CTMM's Housing Services Department response to a dynamic environment relating to housing needs. A dual approach was followed which involved the following;

- *Consolidation Programme* – this sought to complete and consolidate existing housing initiatives in all areas within the CTMM with the aim of improving and supporting the sustainability and viability of these communities and addressing the most urgent local needs and backlogs through formalizing informal settlements, upgrading of hostels and backyard upgrading.

- *Intervention Programme* – this was aimed at promoting higher density, mixed-income (inclusionary housing) and mixed land use residential developments within a 20 km radius around the inner city through social housing and rental stock, ([www.tshwane.gov.za](http://www.tshwane.gov.za)).

The CTTM's City Development Strategy also includes the Mixed-use Housing Intervention and the Sustainable Human Settlement Strategy. The latter, which is a recent development, requires that urban cores must be developed as centers for the clustering of social facilities to provide services to surrounding communities. Accessibility to these core centers and the surrounding communities are envisaged to be facilitated by a properly developed and structured public transport system.



## **Research Methodology and Design**

A qualitative approach was adopted and used in the study. The study was exploratory and descriptive with the aim of providing an understanding of the phenomenon surrounding the nature of the obstacles that hinder the delivery of housing to the lower-and-moderate income market within the jurisdiction of CTMM, with specific reference to Soshanguve East.

The investigation focused mainly on the prospective buyers within the target income of R1000 – R6000. A Sample of 370 was chosen using a purposive sampling technique within the following categories; Municipality officials responsible for housing services, councilors and inhabitants of a less developed informal settlement area known as Plastic View (North East) and Extension 5, both areas are some of the priority areas earmarked for housing development. Data was collected during focus group interviews, using semi-structured questionnaires. The questionnaire was compiled in such a way that it contained a section on listing, agreement or disagreement, options and, a choice of Yes or No format. All research protocol was observed in that the necessary invitation and consent from interviewees were extended and obtained respectively.

## **Research Results**

The following is a summary of the research results obtained during the study:

- a) There is a general agreement on the lack of planning skills for low-cost housing delivery within the CTMM
- b) Housing delivery is hampered by inappropriate policies and legislative frameworks
- c) There is an agreement that the pace of housing delivery has declined due to poor planning and execution of land proclamation
- d) Priorities of the CTMM on low cost housing delivery and the interests of the communities are not negotiated for there to be some consensus.



The overall aim of the study was achieved in that, from the intensive interviews with the CTMM focus group, it became evident that despite all the initiatives taken at central government level regarding housing delivery by the local sphere of government, there are still major problems translating those intentions into actions. The results of this study were, to some degree, consistent with other research results as alluded to earlier in the paper. This was prevalent when the issue of accreditation became a focal point. This involves a situation in which a municipality, upon satisfying some criteria, must be accredited for purposes of administering one or more national housing programmes. This accreditation is rooted in the Constitution, and is the logic behind good cooperative governance. It is a demonstration of an effective professional control that has a positive impact on values and organizational culture. These are aimed at ensuring compliance and integrating the various organizational activities to meet organizational requirements, in this case, housing delivery requirements. The results indicated above, points to one predominant trend of most municipalities in South Africa, that is, there is a general lack of capacity in planning, execution and evaluation; lack of proper and effective consultation forums and procedures and; the understanding of the intents and purpose of the legislative framework regarding housing delivery. All these may be mitigated by the recommendations drawn.

#### **Concluding Remarks and Recommendations**

Compliance to the dictates of national and provincial legislation is not sufficient if not backed by sufficient and adequate resources. Local government, due to the magnitude of the responsibilities bestowed upon them, require a deliberate and sustained effort in capacitating this sphere of government. It needs to be acknowledged, by both political and administrative leadership of the post-apartheid local government that apartheid has inflicted a severe damage to both the physical and psychological psyche of housing delivery in South Africa, as a result, the CTMM in its effort of meeting the basic needs of its populace, the following recommendations need to be taken into account, in addition to the other plethora of research findings in this regard.

The recommendations as presented; need to be taken into account as strategic considerations to ensure seamless delivery of low-cost housing and related services by the CTMM in meeting their constitutional mandate and ensuring that its vision is realized. They are:

a) *Accreditation* – this will involve the CTMM making a serious effort in embarking on an organizational diagnosis. This will have to look into the relevant capacity in terms provision of service land, identification (without compromise) of housing subsidy beneficiaries. This is one critical area that, when not adequately addressed, affect all other services,

b) *Maintaining the housing demand database* – the success of this activity depends to a larger extent on the skills possessed by those in position of trust and responsibility. It is in this area that failure to create comprehensive and detailed database may create discontent among those in need and may lead to unrest,

c) *Prioritizing the beneficiaries* – this recommendation is made in recognition of the current backlog in housing delivery, as a result, those whose housing needs could not be catered for at the initial stages should be given first priority. These also includes those who are at the bottom-end of the income eligible for subsidy,

d) *Involving the community / beneficiaries in housing delivery decision-making processes* this is one of the cornerstones of South Africa's Constitutional democracy and, local government being at the cold face of service delivery, need to up their ant in this respect. What is more prevalent in this aspect is that, those in position of trust tend to take it for granted and end-up creating an atmosphere of mistrust on the benevolence of decision-makers and;

e) *Making serviced-land available* – since the issue of land is a centuries' old problem for South Africa, the CTMM needs to take reasonable steps to acquire land for its development initiatives. This however, should a consolidated effort between other spheres of government that have jurisdiction on the acquisition of land.

## References

- Blake, M. 2000. **Housing for all in South Africa: A Review of the Meaning of the Right to Adequate Housing, with specific reference to the Government's National Housing Scheme.** National Association of Democratic Lawyers (NADEL), Cape Town.
- Cokayne, R. 2006. **Slow Housing Delivery is a Worry for Banks.** [http://www.busrep.co.za/general/print\\_article.php](http://www.busrep.co.za/general/print_article.php). Accessed 2007-08-02
- Joffe, H. 2006. **Nation in the Making Demands We Take a New Look at Housing.** <http://www.businessday.co.za/ID=BD4A170620>. Accessed 2006-08-03.
- Knight, R. 2004. **A Decade of Democracy: Housing, Services and Land in South Africa.** South Africa Delegation Briefing Paper, April 22 – May 2, 2004.
- Mabandla, B. 2004. **The Challenges of Urban Poverty and Slum Eradication.** Address by the Minister of Housing the Norwegian National Conference for CSD – 12, February 11, 2004.
- Nell, M. and Associates. 2005. **Township Development and the Home Building Process: Resource Report # 5.** Housing Workshop Group, Banking Association of South Africa.
- Wilson, N. 2006. **Banks Urge the State to share the Risk.** Business Day. <http://www.businessday.co.za/ID=BD4A170620>. Accessed 2007-08-03.
- Phago, K. G. (2007). "Controversies and Challenges: Municipal Involvement in the Public Housing Provision in South Africa." **ILGM, Journal for Local Government Management**, 1 (3), December.
- Ramabodu, M.S. Kotze, B.G., Venter J. P. 2007. "Diversity and Value in Africa's Real Estate – Challenges facing Property Development in South Africa." **Journal of Property Investment & Finance**, 25 (1).
- Rust, K. & Rubenstein, S. 1996. **A Mandate to Build.** Ravan Press, Johannesburg.
- Tomlinson, M. 1997. **Mortgage Bondage? Financial Institutions and Low-Cost Delivery.** Centre for Policy Studies. Research Report No44. 56. Johannesburg.



การปรับปรุงกระบวนการในการจัดเก็บภาษี  
Improving of Tax Collection Process

วรรัตน์ จารณาเพียง<sup>1</sup>  
วิไลวรรณ สมโสภณ<sup>2</sup>

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงกระบวนการในการจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้ายของเทศบาลตำบลหนองเสาเล้า อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารสถิติด้านการจัดเก็บรายได้ การปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บรายได้ และการระดมสมองของกลุ่มเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บรายได้ จำนวน 4 คน และคณะผู้บริหาร จำนวน 2 คน

ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลหนองเสาเล้าควรที่จะได้มีการปรับปรุงกระบวนการในการจัดเก็บภาษี โดย 1) การออกสำรวจข้อมูลเพื่อปรับปรุงฐานข้อมูลเป็นประจำทุกปี 2) ขยายฐานภาษีโรงเรียนและที่ดิน โดยกำหนดโซนนิ่งตามแหล่งที่ใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ 3) นำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาช่วยในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การจัดเก็บข้อมูลถูกต้อง ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน 4) เพิ่มการประชาสัมพันธ์ผ่านหลายช่องทางเพื่อให้ความรู้แก่ผู้เสียภาษีอย่างต่อเนื่อง เช่น ผ่านทางสถานีวิทยุชุมชน วารสาร อินเทอร์เน็ตตำบล รวมถึงจัดระบบให้บริการสอบถามข้อมูลผ่านทางโทรศัพท์อัตโนมัติ 5) การเพิ่มช่องทางการชำระภาษี ได้แก่ การเพิ่มเวลาให้บริการในวันราชการ การรับชำระภาษีในวันเสาร์ การรับชำระภาษีทางไปรษณีย์และชำระผ่านธนาคาร 6) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และ 7) ใช้มาตรการทางกฎหมายดำเนินการสำหรับผู้ค้างชำระภาษีและจงใจหลีกเลี่ยงภาษี

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

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น



## Abstract

This study is intended to recommend methods to improve the process of collecting land and property tax, local maintenance tax, and billboard tax in Tambon Nong Sao Lao, Chum Phae District, Khon Kaen Province. The study data were collected from revenue collection statistics, revenue collection operations, and the brainstorming of operating officers and two administrators.

Results of the study showed that Nong Sao Lao Subdistrict Municipality should improve the tax collection process through the following means: 1) conduct a survey to update the database every year; 2) extend the land and property tax base by zoning economic areas; 3) use the tax map and properly census for operations to ensure accurate and up-to-date data collection; 4) improve public relations through several channels, such as community radio, journals, Tambon internet, and information services via automatic telephone calls to continuously educate taxpayers; 5) add ways for people to pay their tax, such as extending service hours on weekdays and Saturdays, or allowing them to pay tax by post and at banks; 6) enhance officers' knowledge and understanding of operations; and 7) employ legal measures to deal with those who did not pay their taxes and intended to avoid paying them.

**คำสำคัญ:** การจัดเก็บภาษี

**Key Words:** Tax collection

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ตามมาตรา 50 โดยมีภารกิจหน้าที่ที่สำคัญ เช่น การจัดบริการสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน นอกจากนั้นเทศบาลยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ที่สำคัญ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ รวมทั้งการเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ระบบสนับสนุนที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้เทศบาลสามารถดำเนินการตามภารกิจที่กล่าวมาข้างต้นได้นั้น เทศบาลจะต้องมีรายได้ ซึ่งครั้งแรก ปีพ.ศ. 2550

ได้จำแนกออกเป็น 4 แหล่งใหญ่ ๆ ได้ 4 หมวด ได้แก่ 1) ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง 2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี 3) ภาษีแบ่ง หรือภาษีเสริมซึ่งรัฐบาลจัดเก็บให้หรือจัดเก็บแทนเทศบาล และ 4) เงินอุดหนุนให้เทศบาลซึ่งจำแนกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่ไม่มีเงื่อนไข และเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือมีเงื่อนไข

แม้ว่าเทศบาลจะมีรายได้จากหลายแหล่ง แต่แหล่งที่ถือว่ามีความจำเป็นและสำคัญเพราะจะนำไปสู่การพึ่งตนเองทางการคลังบนพื้นฐานรายได้ของตนเองในระยะยาว คือ รายได้ที่ท้องถิ่นหาเอง (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2549) ซึ่งในความเป็นจริงแล้วศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลยังอยู่ในระดับที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องได้รับการพัฒนา (ต่อลาก เลขธรากร, 2532 อ้างถึงในปริสนา ธคากุล, 2551; ระ วชิรวรรณวงศ์, 2531; ชะลอ ยศสมบัติ, 2540; จรูญ ชายหาดและคณะ, 2545 อ้างถึงใน ศรีนญา สกุลพงษ์, 2552) รวมทั้งเทศบาลตำบลหนองเสาเล้า อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น ที่มีสัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บเอาเพียงไม่เกินร้อยละ 4 เท่านั้น (วรรัตน์ จารณาเพียง, 2553) สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ขาดอิสระในการดำเนินงานเพราะอยู่ในภาวะพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอัตราสูง ดังนั้นการปรับปรุงกระบวนการในการจัดเก็บภาษีของเทศบาล เพื่อเพิ่มศักยภาพการคลังท้องถิ่น และนำไปสู่ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการโดยแท้จริง จึงเป็นประเด็นสำคัญที่นำเสนอในบทความนี้

#### ระเบียบวิธีวิจัย

เป็นการศึกษาแนวทางการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตำบลหนองเสาเล้า โดยการระดมสมองจากผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหาร นำมาวิเคราะห์รวมกันกับข้อมูลรูปจากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง แล้วนำเสนอสรุปข้อมูลในลักษณะเชิงพรรณนา เพื่อสะท้อนความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลัก เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองในปัจจุบัน แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตำบลหนองเสาเล้า การพัฒนาด้านการให้บริการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ



งาน การอำนวยความสะดวกในการให้บริการชำระภาษี แนวทางในการพัฒนาเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศมาใช้ในการให้บริการจัดเก็บรายได้และการเพิ่มรายได้

แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตำบลหนองเสาเล้า

ขั้นตอนในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลสามารถจำแนกได้ 3 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นตอนเตรียมการ 2) ขั้นตอนดำเนินการจัดเก็บรายได้ และ 3) ขั้นตอนเร่งรัดการจัดเก็บรายได้ แต่ละขั้นตอนมีการดำเนินการตามที่ทำอยู่ในปัจจุบันและแนวทางปรับปรุงดังปรากฏในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แผนปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตำบลหนองเสาเล้า อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น

ขั้นตอนในการจัดเก็บรายได้	การดำเนินการในปัจจุบัน	แนวทางการปรับปรุง
<b>ขั้นเตรียมการ</b>		
1.ตรวจสอบและคัดลอกรายชื่อผู้อยู่ในเกณฑ์เสียภาษี ในปีงบประมาณ ดำเนินการในเดือนกันยายน	1.สำรวจรายชื่อผู้อยู่ในข่ายเสียภาษีประเภทต่างๆ และจัดทำฐานข้อมูลผู้เสียภาษีลงในทะเบียนคุมลูกหนี้ผู้เสียภาษี	1.ควรรอกสำรวจข้อมูลผู้อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีทุกปี และนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อให้ได้ฐานข้อมูลที่ต้องการครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน
2.การสำรวจและจัดเตรียมแบบพิมพ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานและแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่พนักงานจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสถานประกอบการเพื่อพิจารณาออกใบอนุญาตสำหรับภาษี	2. มีการจัดเตรียมแบบพิมพ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานให้เพียงพอสำหรับภาษีแต่ละประเภท มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามกฎหมายบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนที่ดิน ภาษีป้ายและแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการขออนุญาตประกอบกิจการ	2. ปรับฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดย มีการ แต่งตั้ง คณะกรรมการพิจารณา กลั่นกรองการประเมินค่ารายปี เพื่อนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษี ซึ่งจะทำการ



ตารางที่ 1 แผนปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตำบล  
หนองเสาเล้า อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น (ต่อ)

ขั้นตอนในการจัดเก็บรายได้	การดำเนินการในปัจจุบัน	แนวทางการปรับปรุง
โรงเรียนและที่ดิน ทรัพย์สินค่าเช่า มิได้ ให้ แต่ง ตั้ง คณะกรรมการพิจารณา กลั่นกรองการประเมินค่ารายปี เพื่อนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษี ดำเนินการในช่วงเดือนตุลาคม	3.จัดทำหนังสือประชาสัมพันธ์ ผ่านกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุก หมู่บ้าน จัดทำแผ่นพับ ประชาสัมพันธ์ และป้าย ประชาสัมพันธ์ติดตั้งตามจุดต่างๆ	จัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น โดยมีกร กำหนดค่ารายปีตามทำเลที่ตั้ง (โซนนิ่ง)ของทรัพย์สิน ตาม พื้นที่ใช้ประโยชน์ในทาง เศรษฐกิจ ได้แก่ ทำเลที่ 1 ทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในแหล่งที่ใช้ ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจได้ดี ที่สุด กำหนดอัตราค่ารายปี 6,000.-บาท ต่อพื้นที่ 48 ตรม. ทำเลที่ 2 ทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ใน แหล่งที่ใช้ประโยชน์ในทาง
3. การประชาสัมพันธ์ขั้นตอน และวิธีการเสียภาษีให้ผู้มีหน้าที่ เสียภาษี ดำเนินการในช่วงเดือน พฤศจิกายน - กุมภาพันธ์	4. จัดทำหนังสือแจ้งให้ผู้มี หน้าที่เสียภาษีทราบเพื่อยื่น แบบแสดงรายการภาษีหรือยื่น คำขอใบอนุญาตประเภทต่างๆ เป็นการแจ้งให้ประชาชนผู้มี หน้าที่เสียภาษีทราบล่วงหน้า ดำเนินการในเดือนธันวาคม	เศรษฐกิจได้คิดรองจากทำเลที่ 1 กำหนดอัตราค่ารายปี 4,800.- บาท ต่อพื้นที่ 48 ตรม. และ ทำเลที่ 3 ทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ใน แหล่งที่ใช้ประโยชน์ในทาง เศรษฐกิจได้คิดรองจากทำเลที่ 2 กำหนดอัตราค่ารายปี 2,400.- บาท ต่อพื้นที่ 48 ตร.ม.และเมื่อ ดำเนินการแล้วคาดว่าจะภาษีจะ เพิ่มขึ้นได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ ประมาณ 5%
		3. การประชาสัมพันธ์เพื่อให้ เข้าถึงประชาชนผู้เสียภาษีควร



ตารางที่ 1 แผนปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตำบล  
หนองเสาเล้า อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น (ต่อ)

ขั้นตอนในการจัดเก็บรายได้	การดำเนินการในปัจจุบัน	แนวทางการปรับปรุง
<b>ขั้นตอนในการจัดเก็บรายได้</b>		มีการจัดทำหนังสือแจ้ง
1. รับแบบแสดงรายการทรัพย์สิน หรือ แบบคำขอใบอนุญาตและตรวจสอบความถูกต้อง	1. รับแบบแสดงรายการทรัพย์สินหรือแบบคำขอใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด	ประชาสัมพันธ์กำหนดระยะเวลาอื่นแบบและการเสียภาษีให้ทราบทุกราย และประชาสัมพันธ์ผ่านสถานีวิทยุชุมชน วารสาร หรือทางอินเทอร์เน็ตตำบลเพื่อให้ผู้เสียภาษีที่อยู่ค้างถิ่นได้รับทราบล่วงหน้าด้วย
2. เจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งแต่งตั้งเป็นผู้ประเมินค่าภาษีและมีหนังสือแจ้งผลการประเมินให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีทราบตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด	2. มีหนังสือแจ้งผลการประเมินค่าภาษีตามระยะเวลาที่กำหนด โดยทำหนังสือแจ้งผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้าน กรณีผู้เสียภาษีอยู่ต่างท้องที่หรือต่างจังหวัดเทศบาลได้แจ้งโดยตรงทางไปรษณีย์ตอบรับ	1. ควรมีการออกตรวจสอบความถูกต้องของแบบรายการแสดงทรัพย์สิน หรือ ออกตรวจสอบสถานประกอบการเพื่อความถูกต้อง
3. กรณีมีผู้เสียภาษีไม่พอใจการประเมิน สามารถรับคำร้องขออุทธรณ์ในกรณีที่ต้องการให้ประเมินภาษีใหม่ซึ่งจะมีการออกหมายเรียกให้มาชี้แจง และแจ้งผลให้ผู้ร้องทราบ เพื่อชำระภาษีและเงินเพิ่มดำเนินการในช่วงเดือนมกราคม - กันยายน	3. การรับชำระภาษี ผู้เสียภาษีสามารถชำระภาษีได้โดยตรงที่สำนักงานเทศบาลหนองเสาเล้า และยังมีบริการออกเก็บภาษีตามหมู่บ้าน ภายในระยะเวลาที่กำหนด	2. มีการจัดทำผังแสดงขั้นตอนการจัดเก็บรายได้ และมีการชี้แจงรายละเอียดวิธีการประเมินภาษีแต่ละประเภท ให้ผู้เสียภาษีเข้าใจและเต็มใจที่จะชำระภาษีให้แก่เทศบาล
4. รับชำระภาษีประเภทต่างๆ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ชำระภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน ภาษีป้าย ชำระภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน ภาษีบำรุงท้องที่ ชำระภายในเดือนเมษายน ของทุกปี และค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตประกอบกิจการตาม พ.ร.บ.การ		3. การให้บริการรับชำระภาษี ควรจัดให้บริการเพิ่มช่องทางจากเดิมอีก เช่น ให้บริการรับชำระภาษีในวันเสาร์ การออกหน่วยบริการร่วมกับกองงานอื่นตาม โครงการเทศบาลเคลื่อนที่ ปีละ 1 ครั้ง จัดทำ



ตารางที่ 1 แผนปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตำบล  
หนองเสาเล้า อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น (ต่อ)

ขั้นตอนในการจัดเก็บรายได้	การดำเนินการในปัจจุบัน	แนวทางการปรับปรุง
สาธารณสุข พ.ศ. 2535		โครงการชำระภาษีผ่าน ธนาคาร และรับชำระทาง ไปรษณีย์
<b>ขั้นเร่งรัดจัดเก็บรายได้</b>		
1. กรณีไม่ยื่นแบบแสดงรายการ ทรัพย์สินประเภทต่างๆ ภายใน กำหนดเวลา มีหนังสือแจ้งเตือน ผู้ที่ยังไม่ยื่นแบบ เมื่อใกล้สิ้นสุด เวลาที่ประกาศให้ ยื่นแบบ และมีหนังสือแจ้งเตือน ผู้ที่ไม่ยื่นแบบภายใน กำหนดเวลา 2 ครั้ง ในกรณีไม่ ยื่นแบบเลยจะมีหนังสือแจ้ง ความต่อนักงานสอบสวน (อำเภอ) เพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ที่ไม่ ยื่นแบบประสานกับอำเภอขอ ทราบผลเป็นระยะๆ	1. การแจ้งเตือนจะดำเนินการ หลังจากได้มีการแจ้งผลการ ประเมินไปแล้ว และแจ้งครั้ง แรกก่อนครบกำหนดเสียภาษี เพื่อให้ทราบถึงระยะเวลา สิ้นสุดเพื่อให้ทันเวลา และไม่ เสียค่าปรับ	1. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ควร ตรวจสอบและเร่งรัดติดตาม ผู้ค้างชำระอย่างต่อเนื่อง 2. ภาษีที่ค้างชำระส่วนมาก คือ ภาษีบำรุงท้องที่ สาเหตุที่ค้าง ชำระเนื่องจากผู้มีหน้าที่เสียภาษี มีที่ดินอยู่ในเขตเทศบาลตำบล หนองเสาเล้า แต่บุคคลอาศัยอยู่ ต่างอำเภอ ต่างจังหวัด ต้อง เดินทางมาชำระที่เทศบาลซึ่ง ลำบากในการเดินทาง จึงไม่ยอมมา ชำระภาษี ดังนั้น ควรจัดทำใบ แจ้งชำระภาษี โดยสามารถ นำไปชำระผ่านทางธนาคารได้ ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้ ผู้ค้างชำระภาษีลดลงและคาดว่า จะจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นได้จาก ประมาณ 1% จากลูกหนี้ค้าง ชำระ
2. กรณียื่นแบบแสดงรายการ ทรัพย์สินแล้วแต่ไม่ยอมชำระ ภาษีภายในระยะเวลาที่กำหนด มีหนังสือแจ้งเตือนไปยังผู้ที่ยัง ไม่ชำระภาษี 3 ครั้ง ในกรณีที่มี หนังสือแจ้งเตือนแล้วยังไม่มา ชำระภาษีก็จะมีกรดำเนินการ บังคับจัดเก็บภาษี (ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน) กรณีหลีกเลี่ยงไม่ยอมชำระภาษี	2. เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการ ชำระภาษีแต่ละประเภท จะ ตรวจสอบรายชื่อผู้ค้างชำระทำ หนังสือแจ้งเตือนไปยังผู้ค้าง ภาษีหรือผู้ที่ยังไม่มายื่นแบบ ผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือส่ง ทางไปรษณีย์กรณีอยู่นอกเขต ท้องที่	2. ควรมีการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับผู้ค้างชำระหรือ หลีกเลี่ยงการเสียภาษี โดย จะต้องดำเนินการขั้นเด็ดขาด
	3. กรณีมีหนังสือแจ้งเตือน แล้วแต่ยังไม่มาชำระภาษี เจ้าหน้าที่จะออกไปเร่งรัด จัดเก็บภาษีตามหมู่บ้าน และ เมื่อออกเก็บภาษีแล้วผู้เสียภาษี ยังไม่มาชำระ ทางเทศบาลก็จะ ทำหนังสือแจ้งเตือนถึงผู้ค้าง ชำระภาษีโดยตรงทางไปรษณีย์	



ตารางที่ 1 แผนปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตำบล  
หนองเสาเล้า อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น (ต่อ)

ขั้นตอนในการจัดเก็บรายได้	การดำเนินการในปัจจุบัน	แนวทางการปรับปรุง
	ตอบรับอีกครั้งหนึ่ง	ในกรณีที่ได้มีการเร่งรัดติดตามหลายครั้งแล้วแต่ละไม่มาชำระ ต้องมีการแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน (อำเภอ) เพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ไม่ยื่นแบบเพื่อประเมินภาษี และดำเนินการบังคับการจัดเก็บภาษี (ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน) กรณีหลีกเลี่ยงไม่ยอมชำระภาษี

**อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ**

แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการในการจัดเก็บรายได้ เจ้าหน้าที่/บุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน สิ่งอำนวยความสะดวกในการให้บริการ และการพัฒนาเทคโนโลยีระบบสารสนเทศที่ใช้ในการจัดเก็บรายได้ ดังนี้

1. ควรมีการออกสำรวจข้อมูลผู้อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีทุกปี เพื่อปรับปรุงฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันและ ออกตรวจสอบทรัพย์สินหรือสถานประกอบการก่อนมีการประเมินภาษีทุกครั้ง เพื่อให้การประเมินภาษีถูกต้องและตรงตามความเป็นจริง และควรนำระบบการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บรายได้ เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยในการดำเนินงานด้านการจัดเก็บรายได้ สามารถจัดเก็บข้อมูลได้อย่างเป็นระบบ สะดวกและง่ายต่อการสืบค้นข้อมูล และทำให้เกิดความผิดพลาดน้อยลง ประชาชนผู้เสียภาษีเกิดความเชื่อมั่นและเต็มใจที่จะชำระภาษี

2. ในกรณีภาษีโรงเรือนและที่ดิน ควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา กลั่นกรองการประเมินค่ารายปี เพื่อปรับฐานภาษีที่ใช้ในการคำนวณภาษี ให้มีความสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ เช่นการกำหนดค่ารายปีตามทำเลที่ตั้ง (โซนนิ่ง) ของทรัพย์สิน ตามพื้นที่ใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ทำเลที่ 1 ประกอบด้วย



ทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในแหล่งที่ใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ได้ดีที่สุด ทำเลที่ 2 ประกอบ  
ทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในแหล่งที่ใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ได้ดีรองจากทำเลที่ 1 และทำเล  
ที่ 3 ประกอบด้วยทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในแหล่งที่ใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ได้ดีรองจาก  
ทำเลที่ 2 ซึ่งจะทำให้การจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น

3. จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล  
นอกจากการประชาสัมพันธ์ผ่านทางกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ควรเพิ่มช่องทางการ  
ประชาสัมพันธ์โดยการจัดทำหนังสือแจ้งให้ผู้เสียภาษีทราบทุกราย ประชาสัมพันธ์ผ่าน  
ทางสถานีวิทยุชุมชน วารสาร จัดให้มีบริการสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับการชำระภาษีประเภท  
ต่างๆ อินเทอร์เน็ตตำบล รวมถึงการจัดระบบให้บริการสอบถามข้อมูลด้านภาษีผ่านทาง  
โทรศัพท์อัตโนมัติ เพื่อให้ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้อง  
รอสอบถามจากเจ้าหน้าที่กรณีที่ยังไม่มีเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงาน เพื่อให้ผู้เสียภาษีรับทราบ  
ข้อมูลอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะผู้เสียภาษีที่อยู่ต่างอำเภอ ต่างจังหวัด

4. เพื่อสร้างความเข้าใจ ความเข้าใจในการเรื่องภาษีให้กับประชาชนผู้เสียภาษี  
ควรมีการจัดทำผังแสดงขั้นตอนการจัดเก็บภาษี และชี้แจงรายละเอียดวิธีการประเมินภาษี  
แต่ละประเภท ให้ผู้เสียภาษีเข้าใจและเต็มใจที่จะชำระภาษี ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ  
เกรือวัลย์ อยู่เจริญ (2546) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์การ  
บริหารส่วนตำบล พบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วน  
ตำบล คือ ปัจจัยด้านอาชีพ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรายได้ขององค์การบริหารส่วน  
ตำบลของผู้เสียภาษี การขาดความเข้าใจและขาดจิตสำนึกเรื่องภาษีเพราะประชาชนมอง  
ไม่เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการชำระภาษี ขาดระบบการประชาสัมพันธ์ที่ดี

5. ควรมีการตรวจสอบที่อยู่ของผู้ค้างชำระภาษีและมีการติดตามเร่งรัดอย่าง  
ต่อเนื่อง มีการจัดทำโครงการชำระภาษีผ่านธนาคาร และส่งใบแจ้งการชำระภาษีให้แก่  
ผู้ค้างชำระที่อยู่ต่างพื้นที่ให้สามารถนำใบแจ้งการชำระภาษีไปจ่ายภาษีผ่านทางธนาคาร  
ได้ทุกสาขาทั่วประเทศ ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้ผู้ค้างชำระภาษีลดลงและมีการ  
จัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น และมีการบังคับใช้กฎหมายสำหรับผู้ค้างชำระที่จงใจหลีกเลี่ยงการ  
เสียภาษี และในกรณีมีการเร่งรัดติดตามหลายครั้งแล้วแต่ละเลยไม่มาชำระภาษี ด้วย  
มาตรการการบังคับการการจัดเก็บภาษี (ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน)



6. เพิ่มศักยภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยเข้าอบรมอย่างสม่ำเสมอเพื่อเสริมสร้างความรู้ ความชำนาญ เกี่ยวกับกฎระเบียบใหม่ๆ และสามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง มีการจัดให้มีการฝึกอบรมสร้างจิตสำนึกให้กับเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เกิดการบริการอย่างเสมอภาค มีความเป็นธรรมในการประเมินภาษี ผู้รับบริการเกิดความประทับใจและเต็มใจในการชำระภาษี มีการจัดไปศึกษาดูงานในท้องถิ่นอื่นที่มีการบริการในด้านการจัดเก็บภาษีที่เป็นเลิศ เพื่อไปศึกษาและนำมาปรับใช้ในเทศบาล การจัดให้มีการสอนงานจากผู้มีประสบการณ์ให้แก่ผู้อ่อนประสบการณ์ หรือการจัดให้มีการทำงานแบบบูรณาการในงานเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ โดยสามารถทำงานแทนกันได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ไม่อยู่ ตลอดจนการจูงใจให้เจ้าหน้าที่ที่มีความตั้งใจในการปฏิบัติงานให้มากขึ้น เช่น การเลื่อนขั้นพิเศษ หรือให้ค่าตอบแทนพิเศษ ถ้าสามารถจัดเก็บรายได้ได้เกินเป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือจัดเก็บภาษีได้โดยไม่มีลูกหนี้ค้างชำระเลย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของต่อลาภ เลขธรากร (2532 อ้างถึงในปริสนา ธดากุล, 2551) ศึกษาเรื่องการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าการพัฒนารายได้ที่เหมาะสมของเทศบาลควรยึดหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ ควรพัฒนารายได้ 5 หมวดเป็นหลัก โดยมุ่งเน้นประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ในปัจจุบัน การพัฒนารายได้ของหมวดเทศพาณิชย์ และควรได้รับการปรับปรุงค่านูคลาก

7. มีการปรับปรุงสถานที่ให้บริการรับชำระภาษี อย่างเป็นสัดส่วนและให้จัดมุมสำหรับให้ความรู้เกี่ยวกับภาษีประเภทต่างๆ มีการจัดทำผังแสดงขั้นตอนการชำระภาษี ให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้มาชำระภาษีเกิดความสะดวก รวดเร็วในการมาติดต่อ จัดให้มีตัวอย่างการกรอกข้อมูลในการยื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินเพื่อชำระเสียภาษี หรือตัวอย่างการขอใบอนุญาตต่างๆ และ ควรเพิ่มเวลาในการให้บริการในวันราชการ จากเวลาปกติ 08.30 – 16.30 น. เป็นเวลา 8.00 – 17.00 น. การจัดให้บริการรับชำระภาษีในวันเสาร์ การออกบริการ โครงการเทศบาลเคลื่อนที่ หรือเพิ่มช่องทางในการชำระภาษีได้หลายช่องทาง เช่น การชำระภาษีทางไปรษณีย์ และการชำระภาษีผ่านธนาคาร



## เอกสารอ้างอิง

- เครือวัลย์ อุเจริญ. 2546. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ: (ม.ป.พ.)
- ชะลอ ยมสมบัติ. 2540. การพัฒนารายได้ที่ยั่งยืน เฉพาะกรณี ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ปริศนา ธคากุล. 2551. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลมะถวน อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี. รายงานการศึกษาระดับปริญญาตรี วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- พจนาด์ วิชชยา. 2545. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองป่าครั่ง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่. การค้นคว้าแบบอิสระระดับปริญญาตรี วิทยาลัยการปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- พีระ วิชวรรณวงษ์. 2531. ความสามารถในการจัดหารายได้ของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะของเทศบาล. วิทยานิพนธ์ปริญญาตรี วิทยาลัยการปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัยบูรพา
- สรันญา สกุลพงษ์. 2552. แนวทางในการปรับปรุงการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี. รายงานการศึกษาระดับปริญญาตรี วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (ม.ป.ป.). แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2). กรุงเทพฯ: เจ็ซซี่

การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่น  
Budget Consideration by Local Councils

สมชาย กลิ่นแจ่ม<sup>1</sup>  
พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์<sup>2</sup>

บทคัดย่อ

รายงานครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่นตามกฎหมาย และที่ดำเนินการจริงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยศึกษาจากเอกสารและสังเกตการณ์ขั้นตอนกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่าย ประจำปี 2554 ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป้าหมาย 8 แห่ง ในเขตพื้นที่อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์

ผลการศึกษาพบว่า ขั้นตอนกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติอยู่จริง กับขั้นตอนกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นยังไม่สอดคล้องกัน องค์การบริหารส่วนตำบลที่ศึกษา 8 แห่ง มีเพียงแห่งเดียวเท่านั้นที่การพิจารณาถูกต้องตามขั้นตอนและกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ในระเบียบกฎหมาย ส่วนที่เหลืออีก 7 แห่ง ยังดำเนินการไม่ถูกต้องในบางขั้นตอน โดยขั้นตอนที่ดำเนินการไม่ถูกต้องมากที่สุด คือ 1) การลงมติว่าจะรับหลักการร่างงบประมาณรายจ่าย โดย ประธานสภาไม่ได้ตรวจนับองค์ประชุมก่อนว่ามีสมาชิกสภาฯ อยู่ในที่ประชุมครบองค์ประชุมหรือไม่ 2) คณะกรรมการแปรญัตติไม่มีการประชุมกันเพื่อพิจารณาค่าแปรญัตติและร่างงบประมาณรายจ่ายที่สภาฯ มีมติรับหลักการไว้แล้ว 3) คณะกรรมการแปรญัตติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจะประชุมกันโดยไม่มีการแจ้งให้ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาฯ และผู้เสนอขอแปรญัตติทราบล่วงหน้าก่อนวันประชุมล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง และ 4) ประธานสภาฯ ไม่ได้รายงานผลการแปรญัตติของคณะกรรมการแปรญัตติ ให้ที่ประชุมสมาชิกสภาฯ ทราบล่วงหน้าก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง นอกจากนี้ในการวิจัยครั้งนี้ ยังพบความล่าช้าในการจัดซื้อจัดจ้างงบประมาณ

ABSTRACT

This study was intended to examine budget expense considerations by local councils in terms of both the 2554 Budget Consideration Act and the actual practice in Bang Pakong District,

<sup>1</sup> นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาบริหารการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น



Chachoengsao Province. Relevant documents were examined and the budget consideration processes of administrative organizations of eight target sub-districts in Bang Pakong District were observed; the collected data were then analyzed.

Results of the study showed that the current budget consideration processes carried out by local administrations is not consistent with the processes mandated by the Act. Of the eight Subdistrict administrative organizations, only one organization considered the budget bill in line with the steps and processes as legally mandated, while the other seven did not follow all the steps. The most faulty practices included: 1) in voting to accept the budget bill, the chairperson did not determine if there was a quorum at the meeting; 2) the bill interpreting committee did not hold a meeting to consider the interpretations and the budget bill was accepted in principle by the council members; 3) prior to the meeting, the bill interpretation committees of some TAO councils did not inform local administrators, council members, and the bill presenter of the meeting at least 24 hours in advance; and 4) the TAO council chairperson did not report results of the bill interpretations to the meeting of council members at least 24 hours in advance. In addition, there were some delays in drafting the budget.

**คำสำคัญ:** กระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่าย

**Keywords:** Budget Bill Scrutiny

#### ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

สภาท้องถิ่นถือว่าเป็นองค์กรสำคัญที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น มีลักษณะเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่เกี่ยวกับกิจการในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น การกิจที่สำคัญคือ ให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นให้ เป็นไปตามแผนพัฒนากฎหมายระเบียบที่กำหนดไว้และปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่ เกี่ยวข้อง ถึงแม้กฎหมายจะให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เองและ สามารถจะใช้จ่ายรายได้นั้นได้ แต่การใช้จ่ายก็ต้องจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่าย ประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมซึ่งต้องผ่านการกลั่นกรองและได้รับความ เห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ถ้าสภาท้องถิ่นพิจารณาอย่างรอบคอบเป็นไปตาม ขั้นตอนของกฎหมายแล้ว งบประมาณของท้องถิ่นที่ออกมาบังคับใช้ก็จะเป็นข้อบัญญัติ



หรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน  
สภาท้องถิ่นจึงจะถือว่าได้ตรวจสอบและถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร (โกวิทย์ พวงงาม, 2552)

การที่สภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น สภาท้องถิ่น  
จะต้องดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาที่ถูกต้องตามระเบียบ  
กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างต้องแท้ หากไม่ดำเนินการอย่างถูกต้องจะส่งผลเสียหายกับ  
ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณ  
รายจ่ายบังคับใช้ไม่ได้หรือถูกเพิกถอนโดยศาล ดังเช่น กรณีขององค์การบริหารส่วน  
ตำบลบ้านแปรงที่ศาลปกครองนครราชสีมาได้มีคำพิพากษาคดี หมายเลขคำที่66/2549 คดี  
หมายเลขแดง ที่ 272/2549 ลงวันที่ 29 กันยายน 2549 ให้เพิกถอนข้อบัญญัติองค์การ  
บริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2549 (สมชาย กลิ่นแจ่ม,  
2553) ความบกพร่องในการพิจารณาของสภาท้องถิ่นหากเกิดขึ้น  
ก่อให้เกิดการสูญเสียหรือรั่วไหลของงบประมาณซึ่งเป็นเงินภาษีอากรของประชาชนเป็น  
จำนวนมากศาล ดังนั้นองค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการ  
ทำงานของฝ่ายบริหารที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนจะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบและ  
ควบคุมการจัดทำและใช้จ่ายงบประมาณอย่างถูกต้องและเคร่งครัด (พิธีสิทธิ์  
คำนวณศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ, 2549)

บทความนี้มุ่งนำเสนอข้อเท็จจริงที่สะท้อนให้เห็นกระบวนการพิจารณา  
งบประมาณของสภาท้องถิ่นและวิเคราะห์ถึงจุดอ่อนหรือจุดที่จะต้องปรับปรุงอย่างไรบ้าง  
เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการเสริมสร้างศักยภาพของสภาท้องถิ่นให้มีความ  
เข้มแข็งต่อไป

#### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ได้ใช้ทั้งข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากเอกสารสมุดทะเบียนคุมหนังสือรับ-  
ส่งแบบเสนอญัตติที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลยื่นต่อประธานสภาและหนังสือเชิญ  
สมาชิกสภาท้องถิ่นประชุม รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสังเกต การประชุมสภาของ  
องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 8 แห่ง อันได้แก่ อบต.บางปะกง อบต.บางสมัคร อบต.  
บางเกลือ อบต.สองคลอง อบต.หอมศีล อบต.หนองจอก อบต.ท่าสะอ้าน และ อบต.  
เขาคิน ซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลได้เริ่มต้นด้วยการหาข้อมูลว่าสภา อบต.ทั้ง 8 แห่งจะ



เปิดประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีเมื่อใด เมื่อได้ข้อมูลแล้ว ผู้ศึกษาได้เข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมตามวัน เวลา และสถานที่ที่มีการประชุม รวมทั้ง การศึกษาเอกสาร สมุดทะเบียนคุม หนังสือรับ-หนังสือส่ง แบบเสนอญัตติที่นายก องค์การบริหารส่วนตำบลยื่นต่อประธานสภาและหนังสือเชิญ รวมทั้งรายงานการ ประชุมสภาท้องถิ่นในแต่ละครั้ง ข้อมูลที่ได้ผู้ศึกษาได้นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ หลักการในการจัดทำและพิจารณาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### **กระบวนการทำงานงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

กระบวนการทำงานงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน การศึกษาจะมีขั้นตอนปฏิบัติที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นตอนเตรียมงบประมาณ 2) ขั้นตอนพิจารณาอนุมัติงบประมาณ 3) ขั้นตอนบริหารงบประมาณ และ 4) ขั้นตอนการควบคุม ตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานตามงบประมาณ ในบทความนี้จะนำเสนอเฉพาะ ใน 2 ขั้นตอนแรก คือ ขั้นตอนเตรียมงบประมาณ และขั้นตอนพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนในอีก 2 ขั้นตอนนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นเรื่อง ของการบริหารงบประมาณ จึงไม่กล่าวในบทความนี้ ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

#### **ขั้นตอนเตรียมงบประมาณ**

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณซึ่งก็คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รวบรวมรายละเอียดและรายการใช้จ่ายเพื่อเป็นร่าง งบประมาณรายจ่าย โดยถือปฏิบัติตามระเบียบหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่นก่อนที่ จะได้นำเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในวันที่ 15 สิงหาคม แต่ในกรณีที่ ผู้บริหารพิจารณาแล้ว เห็นว่าไม่สามารถจะนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อ สภาได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้เสนอขออนุมัติต่อสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลแล้วรายงานให้นายอำเภอทราบ การเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี นายก องค์การบริหารส่วนตำบลต้องยื่นเป็นญัตติตามแบบขอเสนอญัตติที่กำหนดไว้ในระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 โดยต้องเสนอ ล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาฯ การเสนอญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ให้ เป็นไปตามความในหมวด 4 ว่าด้วยงบประมาณ ข้อ 58 ญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณ



ให้ผู้บริหารท้องถิ่นยื่นต่อสภาท้องถิ่นตามแบบและวิธีการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้  
ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ นั่นก็คือต้องยื่นต่อสภาภายใน  
วันที่ 15 สิงหาคม เมื่อประธานสภาได้รับร่างข้อบัญญัติแล้วให้บรรจุร่างข้อบัญญัติเข้า  
ระเบียบวาระการประชุมสภาภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควรในสมัยประชุมนั้น

ผลจากการศึกษาครั้งนี้พบว่า มีองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการในขั้นตอน  
การเตรียมงบประมาณถูกต้องเพียงจำนวน 3 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบาง  
สมัคร องค์การบริหารส่วนตำบลสองคลองและองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสะอ้าน  
ดำเนินการไม่ถูกต้อง จำนวน 5 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลองค์การบริหารส่วน  
ตำบลบางปะกง องค์การบริหารส่วนตำบลหอมศีล องค์การบริหารส่วนตำบลหนอง  
จอก องค์การบริหารส่วนตำบลบางเกลือ และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาหิน สาเหตุ  
ที่ดำเนินการไม่ถูกต้องอาจจะเกิดจากประธานสภาและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล  
ไม่เข้าใจถึงระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้

#### **ขั้นพิจารณาและอนุมัติงบประมาณโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล**

ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่บทความนี้ให้ความสนใจ ผลจากการศึกษาพบว่าเมื่อ  
ประธานสภาได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว ตามที่ถูกต้องควรจะต้องมีการ  
นำเข้าสู่ที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายต่อไป การพิจารณาของฝ่าย  
สภาโดยทั่วไปจะพิจารณาเป็น 3 วาระ คือ วาระที่ 1 เป็นขั้นรับหลักการ วาระที่ 2  
ขั้นพิจารณาและแปรญัตติ และวาระที่ 3 ขั้นตอนการอนุมัติ หรือเห็นชอบร่าง  
งบประมาณรายจ่าย โดยมีข้อกำหนดว่าการพิจารณา สภาฯ จะพิจารณาเป็นสามวาระ  
รวดเดียวมิได้ ในบทความนี้ได้วิเคราะห์การพิจารณาของสภาแต่ละวาระดังนี้

**การพิจารณาในวาระที่ 1** ซึ่งเป็นขั้นรับหลักการ เมื่อประธานสภาได้รับร่าง  
ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและบรรจุญัตติเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาแล้ว  
ประธานสภาต้องทำหนังสือเชิญสมาชิกของสภาเข้าประชุมพร้อมส่งสำเนาร่างข้อบัญญัติ  
งบประมาณรายจ่ายให้แก่สมาชิกสภาฯ ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวันก่อนวันประชุม เว้น  
แต่เป็นการประชุมอันรีบด่วนแต่ต้องไม่น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนกำหนดเวลาประชุม  
โดยประธานสภาฯ ต้องแจ้งเหตุอันรีบด่วนไว้ในหนังสือเชิญประชุมให้ที่ประชุมสภา  
ท้องถิ่นทราบด้วย (ข้อ 23,43 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุม  
สภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย)

ในการศึกษาคั้งนี้พบว่า ปรธานสภาบางแห่งไม่ได้บรรจุคดีในระเบียบวาระการประชุมให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ปฏิบัติตามระเบียบฯ เพียงจำนวน 6 แห่ง มีอยู่ 2 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัคร บรรจุคดีไว้ในระเบียบวาระอื่น ๆ และองค์การบริหารส่วนตำบลบางเกลือไม่ได้บรรจุวาระเรื่องการพิจารณาขอมติประจำปีไว้ในระเบียบวาระการประชุม

ตามระเบียบ หลังจากบรรจุวาระการประชุมแล้ว จะต้องมีการส่งหนังสือเชิญประชุม พร้อมทั้งแนบระเบียบวาระประชุมและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้สมาชิกสภาฯ โดยต้องส่งให้ล่วงหน้าก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าสามวัน พบว่ามีองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการถูกต้อง 7 แห่ง แต่มี 1 แห่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางเกลือ ส่งหนังสือเชิญประชุมก่อนวันประชุมน้อยกว่าสามวัน

เมื่อถึงกำหนดวันและเวลานัดประชุมแล้ว เลขานุการสภาจะต้องตรวจสอบรายชื่อสมาชิกสภาฯ ที่ได้ลงชื่อประชุมว่าครบองค์ประชุมหรือไม่ เมื่อมีผู้มาประชุมครบองค์ประชุมแล้ว ให้เลขานุการสภาฯ ให้สัญญาณเรียกสมาชิกสภาฯ เข้าห้องประชุมสมาชิกสภาฯ เข้านั่งประจำที่ที่จัดไว้ ปรธานสภาฯ จะต้องตรวจจำนวนสมาชิกว่าครบองค์ประชุมหรือไม่ (ครบองค์ประชุมคือ มีเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด) ถ้าครบองค์ประชุมปรธานสภาฯจึงจะประชุมตามระเบียบวาระการประชุมต่อไป

ในขั้นตอนนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียง 4 แห่ง เท่านั้นที่ปรธานสภาฯ ดำเนินการนับองค์ประชุมก่อนการประชุมสภาฯ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัคร องค์การบริหารส่วนตำบลสองคลอง องค์การบริหารส่วนตำบลหอมศีล และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสะอ้าน ส่วนที่เหลืออีก 4 แห่ง มิได้มีการดำเนินการนับจำนวนสมาชิกว่าครบองค์ประชุมหรือไม่

เมื่อถึงขั้นตอนการขอมติในวาระที่ 1 ปรธานสภาฯจะต้องดำเนินการขอมติให้ที่ประชุมมีมติรับหลักการ มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ปรธานสภาฯดำเนินการขอมติเพียงจำนวน 5 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัคร องค์การบริหารส่วนตำบลบางปะกง องค์การบริหารส่วนตำบลสองคลอง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจอก และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสะอ้าน มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ปรธานสภาฯ ไม่ได้ขอมติหรือมติไม่ถูกต้องตามระเบียบจำนวน 3 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบล

ประธานสภาไม่ได้ขอมติเลย องค์การบริหารส่วนตำบลเขาคินขอมติไม่ถูกต้องคือปลัด  
องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ขอมติ องค์การบริหารส่วนตำบลหอมศีล ปลัดองค์การ  
บริหารส่วนตำบลเป็นผู้ขอมติ

การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย  
ในทางกฎระเบียบของการปฏิบัติได้กำหนดไว้ว่าเมื่อถึงมติพิจารณาร่างข้อบัญญัติ  
งบประมาณรายจ่าย ประธานสภาฯ จะต้องเชิญให้นายกองการบริหารส่วนตำบลใน  
ฐานะเจ้าของมติดำเนินชี้แจงถึงหลักการและเหตุผลของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย  
จากนั้นให้ที่ประชุมสภาฯ วิเคราะห์และอภิปรายถึงหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติ  
งบประมาณรายจ่าย เมื่ออภิปรายกันไปจนพอแล้ว และไม่มีสมาชิกสภาฯ ผู้ใดจะ  
อภิปรายต่อไปอีก ก็จะเป็นการลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณ  
หรือไม่ หรือส่งให้คณะกรรมการสภาท้องถิ่นพิจารณาก่อนรับหลักการ ต้องมีสมาชิก  
สภาท้องถิ่นรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกสภาฯ ก็ให้ประธานสภาฯ ได้  
ตรวจสอบจำนวนสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุมว่ามีจำนวนกี่คน ครบองค์ประชุมหรือไม่ถ้า  
ครบองค์ประชุมก็ขอมติในที่ประชุมว่าจะรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณ  
รายจ่ายหรือไม่ ซึ่งได้กล่าวแล้วว่า มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง  
ไม่ได้มีการนับจำนวนสมาชิกในห้องประชุมว่าครบองค์ประชุมหรือไม่

ในการศึกษาครั้งนี้ได้พบว่ามืองค์การบริหารส่วนตำบล 5 แห่งที่ประธานสภาได้  
อนุญาตให้สมาชิกสภาฯ ได้มีการอภิปรายกันอย่างเต็มที่ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล  
บางสมัคร องค์การบริหารส่วนตำบลบางปะกง องค์การบริหารส่วนตำบลหอมศีล  
องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสะพาน และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาคิน องค์การ  
บริหารที่สมาชิกสภาฯ ไม่ได้อภิปรายกัน มี 3 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลสอง  
คลององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจอก และองค์การบริหารส่วนตำบลบางเกลือ

ในการศึกษาครั้งนี้ยังพบว่า ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง  
ไม่ได้เปิดโอกาสให้นายกองการบริหารส่วนตำบลชี้แจงถึงหลักการและเหตุผลแห่งร่าง  
ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ในจำนวน 8 แห่งที่ศึกษาพบว่า มืองค์การบริหารส่วน  
ตำบลดำเนินการชี้แจงถูกต้องเพียง 4 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัคร  
องค์การบริหารส่วนตำบลบางปะกง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจอก และองค์การ  
บริหารส่วนตำบลท่าสะพาน มืองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการไม่ถูกต้อง 4 แห่ง ที่



ประธานสภาไม่ได้เชิญนายกองค์การบริหารส่วนตำบลชี้แจงแต่ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นเลขานุการสภา เป็นผู้ชี้แจงแทน และมีองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งที่นายกให้บุคคลอื่นชี้แจงหลักการเหตุผลของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล 8 แห่ง ไม่ได้ตรวจสอบรูปแบบงบประมาณ โครงการต่างๆ ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายว่าอยู่ในแผนพัฒนาสามปีหรือไม่ และประมาณราคาก่อสร้างและค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่ มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่สมาชิกสภาฯ ได้ตรวจสอบจำนวน 5 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัคร องค์การบริหารส่วนตำบลสองคลอง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองฮีต องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจอก และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าเสาอัน สมาชิกสภาฯ ไม่ได้ตรวจสอบจำนวน 3 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางปะกง องค์การบริหารส่วนตำบลบางเกลือ และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาดิน เนื่องจากไม่ได้จัดทำรูปเล่มร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หรือยังไม่สมบูรณ์ อยู่ในระหว่างการจัดทำรูปเล่ม

การพิจารณาในวาระที่ 3 เมื่อถึงวาระที่ 3 ซึ่งเป็นขั้นตอนการขออนุมัติหรือเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประธานสภาจะต้องดำเนินการขอมติให้ที่ประชุมมีมติรับหลักการ ในการศึกษาคั้งนี้พบว่า มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประธานสภาดำเนินขอมติเพียงจำนวน 5 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัคร องค์การบริหารส่วนตำบลบางปะกง องค์การบริหารส่วนตำบลสองคลอง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจอก และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าเสาอัน มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประธานสภาฯ ไม่ได้ขอมติหรือมติไม่ถูกต้องตามระเบียบจำนวน 3 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางเกลือ ประธานสภาไม่ได้ขอมติเลย องค์การบริหารส่วนตำบลเขาดิน และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองฮีต ขอมติไม่ถูกต้องคือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ขอมติ

ภายหลังจากที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ประธานสภาจะต้องขอมติในที่ประชุมสภาว่าจะตั้งคณะกรรมการแปรญัตติจำนวนกี่คน ซึ่งตามระเบียบว่าด้วยการประชุมสภาฯ สภาท้องถิ่นมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็น



คณะกรรมการสภาท้องถิ่นชุดต่าง ๆ ตามความจำเป็นแก่กิจการในหน้าที่ของสภาท้องถิ่น ได้ดังนี้ 1) คณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม 3) คณะกรรมการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติ และ 4) คณะกรรมการอื่น ๆ ตามที่สภาท้องถิ่นเห็นสมควร คณะกรรมการแต่ละคณะมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน เมื่อที่ประชุมมีมติว่าจะตั้งคณะกรรมการแปรญัตติจำนวนเท่าใดแล้วประธานสภาต้องเลือกคณะกรรมการโดยใช้วิธีเลือกโดยให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเสนอชื่อผู้ที่จะเป็นคณะกรรมการแปรญัตติที่ละคน โดยในการเสนอต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองไม่น้อยกว่า 2 คน

ซึ่งในขั้นตอนนี้ทุกหน่วยงานที่ศึกษาได้ถือปฏิบัติ แต่พบว่ามีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดำเนินการ มีกระบวนการในการตั้งคณะกรรมการแปรญัตติถูกต้องเพียงจำนวน 4 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัคร องค์การบริหารส่วนตำบลหอมศีล องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจอก และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสะพาน มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีกระบวนการตั้งคณะกรรมการไม่ถูกต้องจำนวน 4 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางปะกง องค์การบริหารส่วนตำบลสองคลอง องค์การบริหารส่วนตำบลบางเกลือ และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาหิน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสี่แห่งไม่เลือกคณะกรรมการแปรญัตติที่ละคนจนครบจำนวนที่สภามีมติไว้ แต่ดำเนินการคัดเลือกครั้งเดียวพร้อมกัน 7 คนเลย

เมื่อได้กรรมการแปรญัตติแล้วจะต้องกำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการแปรญัตติไว้ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่สภามีมติรับหลักการร่างข้อบัญญัติฯ พบว่ามีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดำเนินการถูกต้อง จำนวน 6 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัคร องค์การบริหารส่วนตำบลบางปะกง องค์การบริหารส่วนตำบลหอมศีล องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจอก องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสะพาน และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาหิน สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ดำเนินการ 2 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลสองคลอง และองค์การบริหารส่วนตำบลบางเกลือ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างเวลารับคำแปรญัตติพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งไม่มีสมาชิกสภาหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาขึ้นคำแปรญัตติเลย

และในระหว่างที่มีการประชุมเพื่อพิจารณาคำแปรญัตติที่มีผู้ยื่นแปรญัตติ และพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่สภาฯรับหลักการไว้ มีองค์การบริหารส่วน



ตำบลที่คณะกรรมการแปรรูปได้ประชุมกันจริง เพียง 1 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสะพาน ส่วนอีก 7 แห่ง คณะกรรมการแปรรูปไม่ได้มีการประชุมพิจารณากัน ทั้งๆที่การประชุมของคณะกรรมการแปรรูปเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติได้รับหลักการไว้แล้ว และที่แปรรูปไว้ มีความสำคัญมากเพราะการกลั่นกรองร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ถูกต้องสมบูรณ์ จะเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนในพื้นที่ของตน กระบวนการและขั้นตอนนี้จึงไม่สมบูรณ์ ส่งผลเสียหายต่อประชาชนในส่วนรวม

แม้ว่ากระบวนการจะไม่สมบูรณ์ แต่ก็ยังมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 แห่ง ได้รับรายงานการพิจารณาจากประธานคณะกรรมการแปรรูป แต่พบว่า ประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล 7 แห่ง ไม่ได้ดำเนินการส่งรายงานให้สมาชิกสภาทราบล่วงหน้าก่อนวันประชุมสภาฯ ก่อนยี่สิบสี่ชั่วโมง ดังนั้นจึงมีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดำเนินการส่งล่วงหน้าถูกต้องเพียง 1 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสะพาน ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดำเนินการไม่ถูกต้องจำนวน 7 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัคร องค์การบริหารส่วนตำบลบางปะกง องค์การบริหารส่วนตำบลสองคลอง องค์การบริหารส่วนตำบลหอมศีล องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจอก องค์การบริหารส่วนตำบลบางเกลือ และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาคิน

สำหรับการพิจารณาในวาระที่ 3 จะต้องมีกรอกริบายเว้นแต่ที่ประชุมสภาท้องถิ่นจะได้ลงมติให้มีการอภิปรายถ้ามีเหตุอันสมควรในการพิจารณาครั้งนี้ ในที่ประชุมสภาท้องถิ่นจะต้องลงมติว่า จะให้ตราเป็นข้อบัญญัติหรือไม่ เมื่อสภาฯ เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว ให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติและเมื่อนายอำเภออนุมัติแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจึงมาลงนามประกาศใช้ต่อไป

การประชุมในวาระที่สามนี้ พบว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง ไม่มีการอภิปราย สภาฯมีมติให้ตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายสำหรับการขอมติของประธานสภาฯ เลข นอกจากนี้ยังมีองค์การบริหารส่วนตำบล 2 แห่ง ที่ประธานสภาฯขอมติไม่ถูกต้อง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางเกลือ ประธานสภาฯไม่ขอมติที่ประชุม องค์การบริหารส่วนตำบลเขาคิน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ขอมติในที่ประชุมแทนประธานสภาฯ

ขั้นตอนสุดท้าย เมื่อสภาฯมีมติให้ตราเป็นข้อบัญญัติตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งได้ส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณ



รายจ่ายมาถึงนายอำเภอเพื่อขออนุมัติเกิน 7 วันทุกแห่ง ซึ่งยังคงเป็นไปตามความในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2552 เนื่องจากพระราชบัญญัติฯ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่จะต้องส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ถึงผู้มีอำนาจอนุมัติไว้ไม่เหมือนเทศบาล ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่13) พ.ศ.2552 มาตรา 62 ว่าภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาฯมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติให้ประธานสภากรณีสภาตำบลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ประเด็นที่สรุปได้คือ แม้จะไม่คิดระเบียบ แต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ดำเนินการซ้ำในเรื่องการตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณ

กรณีที่ต้องการบริหารส่วนตำบลส่วนมากส่งเล่มร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้นายอำเภอลงนามซ้ำนั้น ส่วนมากเกิดจากการจัดทำรูปเล่มรายจ่ายให้สภาพิจารณาซ้ำ จึงทำให้ข้อบัญญัติฯ ยังไม่สมบูรณ์หรือบางองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้จัดทำเป็นรูปเล่มที่สมบูรณ์ การทำรูปเล่มจะเริ่มทำเมื่อสภาเห็นชอบแล้วจึงต้องไปจัดทำใหม่แล้วจึงส่งให้นายอำเภอพิจารณาอนุมัติ

#### อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาข้างต้นพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากหรือแทบทั้งหมดมีการพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่ไม่ถูกต้องสมบูรณ์ ในจำนวนตัวอย่างขององค์การบริหารส่วนตำบล 8 แห่ง มีองค์การบริหารส่วนตำบลทำสะอาดเพียงแห่งเดียวเท่านั้นที่สภาฯดำเนินการพิจารณางบประมาณถูกต้องเป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาของกฎหมายทุกขั้นตอน ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลที่เหลืออีก 7 แห่ง ยังดำเนินการไม่ถูกต้องในหลายขั้นตอน ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาที่สภาฯ ดำเนินการไม่ถูกต้องมากที่สุด คือ 1) ขั้นตอนที่ประธานสภาฯต้องตรวจนับองค์ประชุมก่อนเปิดการประชุมและก่อนการขอมติที่ประชุมสภาฯ 2) ขั้นตอนการประชุมของคณะกรรมการแปรรูปมติเพื่อพิจารณาคำแปรญัตติและร่างงบประมาณรายจ่ายที่สภาฯ รับหลักการไว้แล้ว และ 3) ขั้นตอนคณะกรรมการแปรรูปมติต้องแจ้งให้ผู้บริหารสมาชิกสภาฯและผู้เสนอขอแปรญัตติทราบล่วงหน้าก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง นอกจากสามขั้นตอนนี้แล้ว ขั้นตอนการเลือก

คณะกรรมการแปรรูปคดีซึ่งต้องเลือกทีละคนจนครบตามจำนวนที่สภาฯ มีมติไว้ แต่สภาฯ ส่วนมากได้ดำเนินการ โดยเลือกสมาชิกพร้อมกันหมดทีเดียวทั้ง 7 คน และบ่อยครั้ง และหลายแห่ง ไม่มีการอภิปรายร่างงบประมาณรายจ่ายที่ผู้บริหารเสนอแต่มีการลงมติเลย

สาเหตุที่สภาฯ พิจารณางบประมาณรายจ่ายไม่ถูกต้องตามขั้นตอนกระบวนการของกฎหมาย เกิดจากประธานสภาฯ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนที่จะต้องปฏิบัติ ขาดศักยภาพในการบริหารจัดการเคยปฏิบัติมาอย่างไรก็ยังคงปฏิบัติตามขั้นตอนเดิมๆที่ดำเนินการอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ อรพิน สฟโชคชัย (2540) ที่พบว่า บุคลากรที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดศักยภาพในการวางแผนและบริหารจัดการการพัฒนาที่นอกเหนือจากที่เคยปฏิบัติมา การดำเนินการจึงดำเนินการเฉพาะส่วนที่เข้าใจ นอกจากนี้อีกสาเหตุหนึ่งคือ ประธานสภาฯ สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีเมื่อครบวาระแล้ว สมาชิกสภาฯ ประธานสภาฯ และผู้บริหารท้องถิ่นอาจจะเป็นคนใหม่ ที่ถูกเลือกมาจึงอาจจะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและอาจไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและกระบวนการ สมาชิกสภาฯ ประธานสภาฯ และผู้บริหารที่เข้ามาใหม่จึงจำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการพิจารณาอย่างเข้มข้น มีคู่มือเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของสภาฯ ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสภาฯ ตามขั้นตอนกระบวนการของกฎหมายที่ถูกต้อง เพื่อให้เข้าใจถึงขั้นตอนกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายดีเท่าที่ควร และเพื่อให้มีการถ่วงถ่วงการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของผู้บริหารท้องถิ่นอย่างจริงจัง งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้จะสามารถครอบคลุมและสอดคล้องกับปัญหาในพื้นที่ และครบทุกด้าน

ผลการศึกษาครั้งนี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ อนันต์ เดชโยธิน (2544) ที่ได้ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น และได้ให้ข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ โดยชี้ให้เห็นว่าควรจัดสรรงบประมาณให้ครอบคลุมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ และจัดสรรงบประมาณเป็นรายหัวของประชากรในพื้นที่และตามสภาพท้องถิ่น นอกจากนี้ควรจัดฝึกอบรมให้แก่บุคลากรให้สามารถนำไปปฏิบัติงานได้จริงในลักษณะการฝึกอบรมแบบเข้ม และพัฒนาศักยภาพและความสามารถของผู้บริหารในด้านการวางแผนและจัดทำงบประมาณ



ตลอดจนการติดตามประเมินผลการดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายและปัญหาของชุมชน

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกในการพัฒนาประเทศ ต้องส่งเสริม พัฒนา และยกระดับการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาฯ สมาชิกสภาฯ ตลอดจนปลูกจิตสำนึกให้ประธานสภาฯ และสมาชิกสภาฯ ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาออกกฎหมายท้องถิ่นมาบังคับใช้ในพื้นที่และดวงบุคลากรทำงานกับฝ่ายบริหารให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและพิจารณาขบประมาณรายจ่ายที่จะออกไปบังคับใช้อย่างจริงจังให้เกิดประโยชน์สูงสุด คุ่มค่าเป็นธรรมเพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน อีกทั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดควรจัดทำโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการประชุมสภาท้องถิ่นแต่ละประเภทโดยทำการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าสภาท้องถิ่นแห่งใดมีประสิทธิภาพในการประชุมสภาเพื่อพิจารณาขบประมาณรายจ่ายและเรื่องต่างๆ ได้ถูกต้องตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เสนอแนะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตั้งงบประมาณสนับสนุนในการส่งเสริมพัฒนาและให้ความรู้แก่ประธานสภาฯ และสมาชิกสภาฯ ให้รู้ถึงบทบาท อำนาจหน้าที่และขั้นตอนตามกระบวนการพิจารณาขบประมาณรายจ่ายของสภาฯ และเนื่องจากประธานสภาฯ และสมาชิกสภาฯ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ดังนั้นผู้ที่ได้รับเลือกเข้ามาใหม่จึงต้องเข้าใจขั้นตอนกระบวนการพิจารณาขบประมาณรายจ่ายที่แท้จริง จึงควรมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติ ในเรื่องการประชุมสภาฯ เพื่อพิจารณาขบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

#### เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2548). ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.



โกวิทย์ พวงงาม. (2552). มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น : วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ. (2549). ความรู้ ทัศนคติและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น. ขอนแก่น: โรงพิมพ์พระธรรมขันธ์.

อนันต์ เดชโยธิน. (2544). การศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหาร การพัฒนาบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

อรพินท์ สฟโชคชัย. (2540). โครงการศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลระยะที่ หนึ่ง. สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย. (ม.ป.ท.)

การจัดการศึกษาโดยภาคีหุ้นส่วน  
Educational Management by Partnership

ไพสิทธิ สุวรรณฤทธิ์<sup>1</sup>  
พิชญ์ สมพงษ์<sup>2</sup>

**บทคัดย่อ**

ภาคีหุ้นส่วนเป็นกลยุทธ์สำคัญในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะซึ่งที่เทศบาลตำบลปลายพระยาได้นำมาใช้ในการจัดการศึกษาเพื่อสร้างโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มได้เข้าถึงการศึกษา โดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องของพื้นที่และเศรษฐกิจ การดำเนินการดังกล่าวเริ่มขึ้นจากการเชิญหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษามาร่วมคิด ร่วมวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาและวางกลยุทธ์ในการจัดการศึกษา ภายใต้ระบบการจัดการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ เพื่อกำหนดขอบเขตและแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาด้านความเชี่ยวชาญ ซึ่งปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือและร่วมกันจัดการศึกษา โดยภาคีหุ้นส่วน คือ ความเชื่อมั่นในตัวองค์กรและผู้นำของเทศบาล การมีวิสัยทัศน์และค่านิยมร่วมในการจัดการศึกษาในหน่วยงานต่าง ๆ ที่ร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนที่มีความต้องการในการยกระดับการศึกษาเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

**Abstract**

Partnership is an important strategy for administrating public affairs as used by Plai Phraya Subdistrict Municipality, Krabi Province, in educational management. It makes it possible for all people to have access to education, not limited by location or economics. This implementation was started by inviting all the agencies responsible for educational management to cooperate in brainstorming, planning, and establishing strategies in educational management in both formal and non-formal education. It is also intended to make a joint agreement to determine the scope and responsibility for educational management according individual specialization. The factors affecting this cooperation include confidence in the organization itself and municipal leadership, vision, and values in educational management on the part of the agencies belonging to the partnership necessary for upgrading education in order to develop the people's quality of life.

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น  
<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น



คำสำคัญ: ภาคิหุ้่นส่ว่น

Key words: Partnership

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภาคิหุ้่นส่ว่นเป็นกลุ่ททุ์ที่สำคั้ในการบริหารองค์การให้สามารถขับเคลื่อนงานให้สำเร็จลู่่งตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยที่องค์การต่าง ๆ หลาย ๆ องค์การได้ร่วมมือเพื่อช่วยเหลือกัน รับผิดชอบร่วมกัน ปฏิบัติและแลกเปลี่ยนทรัพยากรร่วมกันเพื่อนำไปสู่พลังทวีคูณทางการบริหาร (Partnership Resauser Centers, 2006) ที่จะก่อให้เกิดผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันขององค์การต่าง ๆ ที่มีมากขึ้น (Cheirtie et al, 1991; พีรสิทธุ์ คำนวณศิลป์, 2553; พีรสิทธุ์ คำนวณศิลป์ และสุภวิฒนากร วงศ์ธนูวสุ, 2551) รวมทั้งการนำไปสู่การสร้างสรรคั้ผลงานใหม่ ๆ มากขึ้น (Hall, 1999) ภาคิหุ้่นส่ว่นจึงเปรียบเสมือนเป็นข้อตกลงที่จะทำบางสิ่งบางอย่างร่วมกัน และผลที่เกิดขึ้นนั้นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์ โดยผลที่เกิดขึ้นนั้นจะบังเกิดขึ้นไม่ได้ หากดำเนินการเพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือองค์การใดองค์การหนึ่ง

ภาคิหุ้่นส่ว่นนอกจากจะนำไปสู่พลังทวีคูณทางการบริหารแล้ว การมีส่วนร่วมของภาคิหุ้่นส่ว่น ถือเป็นช่องทางหนึ่งในการสร้าง กลไกการคานอำนาจ และตรวจสอบการบริหารจัดการของภาคิหุ้่นส่ว่น ทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเอง และจะเป็นสิ่งที่ยังบอกถึง ความเข้มแข็งและขีดความสามารถของท้องถิ่นนั้นๆด้วย ดังนั้น การสร้างขีดความสามารถของ ภาคิหุ้่นส่ว่นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง (อานันท์ ปันยารชุน, 2545) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการศึกษา

การวิเคราะห์สถานการณ์จัดการศึกษาในอดีตและในปัจจุบันพบว่า สถานศึกษาหรือหน่วยงานต่าง ๆ โดยส่วนมากแล้วมุ่งเน้นการจัดการศึกษาในระบบ เช่น การศึกษาในระบบโรงเรียน สถาบันการศึกษา ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา ระดับอนุปริญญา ระดับปริญญาตรีและสายงานการอาชีพ โดยในส่วนของการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยยังมีอยู่น้อย และไม่สามารถตอบสนองได้ทุก

วารสารการบริหารท้องถิ่น

ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มีนาคม 2553)



กลุ่มเป้าหมาย ผู้เรียนเรียนไม่ตรงกับสายงานและไม่สามารถใช้ประโยชน์ในท้องถิ่นได้ ส่วนหนึ่งประสบปัญหาการว่างงาน ไม่มีงานทำ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลที่ได้ที่การจัดเวที ประชาคม และการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นในระดับอำเภอ ของอำเภอปลายพระยา ประจำปี 2550 พบว่า การจัดการศึกษาของอำเภอปลายพระยา โดยภาพรวมยังเป็น ปัญหาที่สำคัญ กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 69.01 มีการศึกษาดำรงระดับ ปริญญาตรี และเด็กหรือเยาวชนที่เรียนจบภาคบังคับแล้ว ไม่มีการศึกษาต่อในระดับชั้นที่ สูงขึ้น โดยมีสาเหตุหลักมาจากหลายปัจจัยด้วยกัน เช่น โดยสภาพทางภูมิศาสตร์ที่อำเภอ ปลายพระยาอยู่ห่างไกลจากตัวเมือง สถานะทางเศรษฐกิจของประชาชนแต่ละครัวเรือน และสภาพปัญหาทางสังคม (ไพสิทธ์ สุวรรณฤทธิ์, 2553) แต่เมื่อเทศบาลปลายพระยาได้ ใช้ภาคีหุ้นส่วนเป็นกลยุทธ์หลักในการจัดการศึกษาส่งผลให้ เทศบาลสามารถจัด การศึกษาได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ตามแผนยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเทศบาลตำบล ปลายพระยา โดยเฉพาะการจัดการศึกษานอกระบบ การจัดการศึกษาระดับอนุปริญญา ตรี (ปวส.) หลักสูตรบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ และระดับ ปริญญาตรี หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ นวัตกรรมในการจัด การศึกษาโดยภาคีหุ้นส่วนส่งผลให้เทศบาลได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี การบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2552 และสามารถผลิตบัณฑิตให้จบการศึกษา บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอจุดกำเนิดกลยุทธ์ในการจัดการศึกษาโดยภาคี หุ้นส่วนและปัจจัยหลักของความสำเร็จในการดำเนินการดังกล่าว

#### วิธีดำเนินการ

วิธีการศึกษาในครั้งนี้เริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับนวัตกรรมการจัด การศึกษาแบบภาคีร่วมพัฒนาของเทศบาลตำบลปลายพระยา รวมทั้งการสัมภาษณ์คณะ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลปลายพระยา ผู้บริหารและครูของสถานศึกษา รวมทั้งตัวแทนของเครือข่ายที่เข้าร่วมในการจัด การศึกษาของเทศบาล อันประกอบด้วย วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีกระบี่ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ รวมทั้งตัวแทนนักศึกษาในทุกระดับตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษา ถึง ระดับปริญญาตรี ข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อสะท้อนให้เห็นจุดกำเนิดภาคี



หุ้นส่วนในการจัดการศึกษา การขับเคลื่อนการดำเนินงานและการขยายผล ผลงานที่เกิดขึ้นและปัจจัยหลักของความสำเร็จดังรายละเอียดที่จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

#### จุดกำเนิดของการจัดการศึกษาโดยภาคีหุ้นส่วน

ก่อนที่จะกล่าวถึงจุดกำเนิดใคร่ขอกล่าวถึงสถานการณ์การจัดการศึกษาในอดีต คือ ก่อนปี พ.ศ.2550 ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลปลายพระยา เขตอำเภอปลายพระยา มีการจัดการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ โดยมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงหลักในการจัดการศึกษา สำหรับการจัดการศึกษาในระบบ จะมีเฉพาะการศึกษาสายสามัญรับผิดชอบโดยสำนักงานการประถมศึกษา จัดการศึกษาเฉพาะระดับประถมศึกษาใน 2 โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนบ้านบางเหียนและโรงเรียนชุมชนวัดหาดถั่วระดับมัธยมศึกษารับผิดชอบโดยสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ซึ่งในเขตเทศบาลมีอยู่ 1 โรงเรียน คือ โรงเรียนปลายพระยาวิทยาคม ในส่วนของศึกษานอกระบบ จะมีศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ และต่อมาก็เปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอ) ซึ่งจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย ในลักษณะการเรียนแบบชั้นเรียน แบบทางไกล และตามอัธยาศัย โดยกลุ่มเป้าหมายจะไม่จำกัดความรู้ อายุ เช่น บุคคลที่จบระดับประถม 4 ก็สามารถเรียนเพิ่มเติมได้จนจบระดับประถม 6 หรือศึกษาต่อได้ในระดับมัธยมต้นและมัธยมปลายตามลำดับต่อไป ส่วนในระดับ ปวช. ปวส. หรือระดับปริญญาตรี จะมีการจัดการศึกษากันในตัวเมืองหรือเมืองใหญ่ ซึ่งเป็นที่ตั้งของสถาบันการศึกษา ซึ่งส่งผลให้ผู้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นจากระดับมัธยมโดยส่วนมากไม่สามารถที่จะเข้าไปศึกษาในตัวเมืองได้ เพราะอยู่ห่างไกลและมีค่าใช้จ่ายสูงรวมถึงมีภาระด้านอื่นๆที่ไม่สามารถศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นได้ เช่น ฐานะยากจน มีภาระทางครอบครัวและรวมถึงการขาดช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการศึกษา อีกทั้งผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีส่วนหนึ่งประสบปัญหาการว่างงาน ไม่มีงานทำ เนื่องจากไม่ตรงสายงานที่ต้องการของตลาด การเรียนในสายงานที่ไม่ชอบ ไม่นัด ซึ่งทำให้ไม่สามารถมาใช้ในการประกอบอาชีพและไม่เกิดประโยชน์กับการพัฒนาท้องถิ่นท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ด้วยความจำเป็นดังกล่าว นายสุพจน์ บุญยัง นายกเทศมนตรีตำบลปลายพระยา ในสมัยนั้น พร้อมด้วยคณะผู้บริหารได้มีความเห็นร่วมกันว่า ภารกิจการจัดการศึกษานั้น เทศบาลไม่สามารถที่จะดำเนินการเพียงหน่วยงานเดียวได้ จะต้องอาศัยจากทุกภาคส่วนของสังคม ร่วมด้วยช่วยกัน และเป็นไปอย่างมีระบบ และจะต้องให้คนในท้องถิ่น ได้ศึกษาเล่าเรียนในท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ไปจนถึงระดับปริญญาตรี ภายใต้อัตลักษณ์และขีดความสามารถในเรื่องงบประมาณและวิถีชุมชนของท้องถิ่น รูปแบบการจัดการศึกษาของเทศบาลจึงกำเนิดขึ้น โดยเรียกว่า “การจัดการศึกษาระบบ ภาคร่วมพัฒนา” หรือการจัดการศึกษาแบบภาคีหุ้นส่วน โดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นการสร้าง โอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและพื้นที่ใกล้เคียง ผู้ซึ่งขาด โอกาส ปลอดภัย และด้วยโอกาสทางการศึกษา เพิ่มทางเลือกทางการศึกษา การลดภาระค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปศึกษา ส่งเสริมความสัมพันธ์ในครอบครัว และสร้างทุนทางสังคม ให้แก่ท้องถิ่น ภายใต้อาสาสมัครเพื่อจัดการศึกษาให้บรรลุตามเป้าหมายการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยคงไว้ซึ่งมาตรฐานและประสิทธิภาพการจัดการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐาน การประหยัดงบประมาณการจัดการศึกษาและค่าใช้จ่ายในการศึกษาเล่าเรียนของประชาชน เน้นมาตรฐานการให้บริการเพื่อคุณภาพในการจัดการศึกษา และความพึงพอใจและประโยชน์สุขประชาชนในภาพรวมเป็นหลัก

#### การจัดการศึกษาโดยภาคีหุ้นส่วนของเทศบาลปลายพระยา

การจัดการศึกษาโดยภาคีหุ้นส่วนเริ่มต้นด้วยการแสวงหาเครือข่ายเพื่อขับเคลื่อน การดำเนินงานการจัดการศึกษา โดยเครือข่าย ประกอบด้วย โรงเรียนบ้านบางเหียน โรงเรียนชุมชนวัดหาดถั่ว โรงเรียนปลายพระยาวิทยาคม ซึ่งทั้งหมดสังกัดสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษากระบี่ ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอปลาย พระยา ตั้งอยู่ที่ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ สังกัดสำนักงาน ส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย สำนักปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ จัดการศึกษาระดับ ประถมศึกษา มัธยมศึกษา มัธยมศึกษา 2) มหาวิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีกระบี่ สังกัดกรมอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการ การอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ตั้งอยู่อำเภอเหนือคลอง จังหวัดกระบี่ จัดการศึกษา

ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และระดับปริญญาตรี และ 3) มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ตั้งอยู่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ สังกัดกรมอาชีวศึกษากระทรวงศึกษาธิการ จัดการศึกษาระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก

จากนั้นมีการขับเคลื่อนการดำเนินการ โดยขั้นต้นเพื่อให้การบริหารจัดการศึกษา เป็นไปอย่างมีระบบแบบแผนและสามารถเชื่อมั่นได้ว่าการจัดการศึกษาจะต้องขับเคลื่อน ไปข้างหน้าภายใต้ความร่วมมือของเทศบาลและภาคีเครือข่าย จึงได้กำหนดให้เทศบาล และภาคีเครือข่ายจัดทำบันทึกความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างกัน เพื่อเป็น สัตยาบันในการร่วมมือกันและเพื่อความชัดเจนในบทบาทและภารกิจความรับผิดชอบ ทั้งนี้ ในการจัดทำบันทึกตกลงความร่วมมือในการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความ พร้อมของแต่ละหน่วยงานภาคี อันเนื่องมาจาก แต่ละภาคีจะต้องไปศึกษาและวิเคราะห์ ความพร้อมและศักยภาพในเรื่องการจัดการศึกษาระบบภาคี ซึ่งยังไม่ค่อยมีหน่วยงานใด ดำเนินการในลักษณะนี้มาก่อน ซึ่งบันทึกข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าว เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2549 ในบันทึกข้อตกลงดังกล่าวได้ระบุหน้าที่ความรับผิดชอบของสมาชิก เครือข่าย

#### รูปแบบการจัดการศึกษา

ภายใต้บันทึกข้อตกลงดังกล่าวรูปแบบการศึกษาที่เครือข่ายจะร่วมกันจัดมีทั้ง การศึกษาในระบบ และการศึกษานอกระบบ

การศึกษาในระบบ มีทั้งระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา โดยระดับ ประถมศึกษา เทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบสนับสนุนครุภัณฑ์การจัดการเรียนการสอน (คอมพิวเตอร์) สนับสนุนงบประมาณด้านกีฬาและนันทนาการ การพัฒนาทักษะทาง วิชาการ การจัดนิทรรศการทางวิชาการ และสนับสนุนงบประมาณอาหารกลางวันอาหาร เสริม(นม)ให้กับเด็กนักเรียนเพิ่มเติมครบร้อยเปอร์เซ็นต์ และสนับสนุนการจัดการตั้ง ธนาคารขยะรีไซเคิลในโรงเรียน ส่วนโรงเรียนบ้านบางเหียนและโรงเรียนชุมชนวัดหาด ถั่ว รับผิดชอบด้านบุคลากร การจัดการตั้งและการบริหารจัดการธนาคารขยะรีไซเคิลใน โรงเรียน รวมถึงการจัดหลักสูตรท้องถิ่น

ส่วนระดับมัธยมศึกษา โรงเรียนปลายพระยาวิทยาคม รับผิดชอบด้านบุคลากร และการดำเนินงาน การจัดการตั้งและการบริหารจัดการธนาคารขยะรีไซเคิลในโรงเรียน รวมถึงการจัดหลักสูตรท้องถิ่นการจัดการศึกษาทั้ง 2 ระดับ เทศบาลสนับสนุนงบประมาณด้านกีฬาและนันทนาการ การพัฒนาทักษะทางวิชาการ การจัดนิทรรศการทางวิชาการ และสนับสนุนการจัดการตั้งธนาคารขยะรีไซเคิลในโรงเรียน

การศึกษานอกระบบ เทศบาลได้จัดทำบันทึกตกลงความร่วมมือ เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2551 ในบันทึกดังกล่าวกำหนดให้ศูนย์บริการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอปลายพระยา มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษานอกระบบตามหลักสูตร จัดบุคลากร อาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ให้เพียงพอ และสรรหากลุ่มเป้าหมายเข้ารับการศึกษาร่วมโครงการธนาคารขยะรีไซเคิล วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีกระบี่ มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดการศึกษาระดับอนุปริญาตามหลักสูตรที่ผู้เรียนต้องการ รวมทั้งจัดหาบุคลากรด้านผู้สอน ดำเนินการจัดการเรียนการสอนให้เป็นอย่างดีมีคุณภาพ โดยที่เทศบาลตำบลปลายพระยา มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ บุคลากร ตรวจสอบความต้องการในหลักสูตร การจัดการศึกษา ประชาสัมพันธ์และสรรหากลุ่มเป้าหมาย สรรหาบุคลากรในท้องถิ่น เป็นผู้สอนร่วมในบางสาขาวิชา และสนับสนุนการจัดการตั้งธนาคารขยะรีไซเคิล

#### วิธีจัดการเรียนการสอน

การดำเนินงานการจัดการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) การจัดการเรียนในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลปลายพระยา ซึ่งขั้นตอนในการดำเนินการนั้น เทศบาลได้กำหนดหลักสูตรการศึกษา ได้แก่หลักสูตรการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยวิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีกระบี่ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำหลักสูตรและจัดหาอาจารย์ผู้สอน ซึ่งรายละเอียดในการดำเนินการมีดังนี้

(1) สรรหากลุ่มเป้าหมาย เทศบาลตำบลปลายพระยา ร่วมกับวิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีกระบี่ ได้จัดทำแบบสำรวจความต้องการในการศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) โดยมีหลักสูตรที่ผู้สนใจสามารถเลือกเรียนได้

โดยดำเนินการประกาศรับสมัครนักศึกษาผ่านสำนักงานการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอปลายพระยา ประธานคณะกรรมการชุมชน สมาชิกสภาเทศบาล หน่วยงานราชการและเอกชน สถานีวิทยชุมชน โรงเรียนในพื้นที่รวมทั้งปิดประกาศ ณ สำนักงานเทศบาลตำบลปลายพระยา ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลความต้องการในครั้งแรก ผู้ประสงค์ที่จะเข้าเรียนส่วนใหญ่ต้องการเรียนในหลักสูตรการจัดการทรัพยากรมนุษย์ และหลักสูตรการพัฒนาชุมชน แต่เมื่อนำเรื่องเข้าที่ประชุมของคณะกรรมการจัดการศึกษาร่วมได้มีมติให้จัดการเรียนการสอนในหลักสูตร การจัดการทรัพยากรมนุษย์ นับตั้งแต่ปีการศึกษา 2551-2553 มีผู้สำเร็จการศึกษาไปแล้ว จำนวน 93 คน

(2) การจัดสถานที่/วัสดุอุปกรณ์ การจัดหาสถานที่เรียนมีความสำคัญในการจัดการเรียนการสอน โดยเฉพาะเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ต้องจัดเตรียมสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ในการจัดการเรียนการสอน จึงต้องคำนึงถึงความสะดวกให้แก่ นักศึกษาและอาจารย์ผู้สอนได้ตามสมควร สถานที่เรียน ประกอบด้วย ห้องประชุม เทศบาลตำบลปลายพระยา ในช่วงแรก คือ ห้องประชุมโรงเรียนปลายพระยาวิทยาคม เป็นสถานที่ที่เรียนในช่วงที่สองเนื่องจาก เมื่อมีการรับสมัครนักศึกษาในภาคเรียนที่ 2 ทำให้จำนวนนักศึกษาเพิ่มมากขึ้น ห้องประชุมสำนักงานเทศบาลไม่เพียงพอ เทศบาลจึงได้ประสานโรงเรียนปลายพระยาวิทยาคมหน่วยงานภาครัฐร่วม เพื่อขอใช้อาคารเรียนเป็นสถานที่จัดการเรียนการสอน พร้อมอุปกรณ์เทคโนโลยีการสอนต่างๆ และต่อมาได้ขออนุญาตใช้อาคารสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอปลายพระยา(เก่า) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดกระบี่ เป็นสถานที่เรียน จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ส่วนอุปกรณ์ที่สนับสนุนการเรียนการสอน เช่น เครื่องขยายเสียง เครื่องฉายภาพ และโต๊ะพร้อมเก้าอี้สำหรับนั่งเรียน อุปกรณ์อำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น เครื่องทำน้ำเย็น ปากกาเคมี โต๊ะเก้าอี้สำหรับอาจารย์ผู้สอน และเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน ใช้งบประมาณของเทศบาลตำบลปลายพระยา

(3) การจัดบุคลากร เทศบาลตำบลปลายพระยา ดำเนินการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เทศบาลตำบลปลายพระยา โดยใช้อาคารสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอปลายพระยา(เก่า) เป็นศูนย์การเรียนรู้ และได้แต่งตั้งผู้รับผิดชอบโดยมอบหมายหน้าที่

ตามคำสั่ง ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ประสานงาน โครงการและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบแต่ละสถาบันการศึกษา เช่น คำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตามโครงการความร่วมมือการจัดการศึกษาระดับปริญญาตรี ระหว่างมหาวิทยาลัยแม่โจ้ กับเทศบาลตำบลปลายพระยา คำสั่งมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบโครงการจัดการศึกษาร่วมกับวิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีกระบี่ รวมทั้งจัดหาบุคลากรผู้ช่วยสอนโดยสรรหาจากผู้มีความรู้และประสบการณ์ในพื้นที่ โดยมีบุคลากรในพื้นที่รวมทั้งบุคลากรของเทศบาลตำบลปลายพระยา เช่น นายอำเภอปลายพระยา ปลัดเทศบาลและรองปลัดเทศบาลตำบลปลายพระยา ร่วมเป็นครูผู้สอน เป็นต้น

#### การขยายผลการจัดการศึกษา

เมื่อเทศบาลตำบลปลายพระยา ได้ดำเนินการจัดการศึกษาได้ช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งประสบผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในการจัดการการศึกษาและการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาคี จึงทำให้เทศบาลต้องดำเนินการขยายผลการจัดการศึกษาเพื่อรองรับจำนวนนักศึกษาที่เข้าใหม่และจัดการศึกษาในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นเพื่อรองรับนักศึกษาที่จบการศึกษาไปแล้ว จึงได้ทำการประสานภาคีหุ้นส่วนเพิ่มเติม อันได้แก่

มหาวิทยาลัยแม่โจ้ สืบเนื่องจากกรณีที่เทศบาลตำบลปลายพระยา ได้จัดการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และมีผู้จบการศึกษาไปแล้วจำนวน 1 รุ่น ซึ่งนักศึกษาเหล่านี้มีความประสงค์ที่จะศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี ประกอบกับในเขตพื้นที่อำเภอปลายพระยามีบุคคลที่จบการศึกษาในระดับดังกล่าวอยู่ด้วย เมื่อมีการสำรวจความต้องการศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี (หลักสูตร 2 ปี) จึงมีกลุ่มผู้ประสงค์ที่จะเรียนพอสมควร และเพื่อเป็นการต่อยอดทางการศึกษาให้กับประชาชนในท้องถิ่น เทศบาลตำบลปลายพระยาจึงได้มอบหมายให้ นายสัมพันธ์ พรหมวานิชย์ เลขานุการนายกเทศมนตรีในสมัยนั้น โดยในขั้นต้นได้ใช้ความสัมพันธ์ในลักษณะส่วนตัวในการประสานงานกับอาจารย์ผู้สอนที่มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เมื่อการประสานงานเริ่มเป็นทางการมากขึ้น มหาวิทยาลัยแม่โจ้ได้มอบหมายให้วิทยาเขตของมหาลัย คือ มหาลัยแม่โจ้วิทยาเขต ชุมพร ซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดพังงา เป็นผู้รับผิดชอบและเป็นหน่วยงานประสานกับเทศบาลตำบลปลายพระยาในการวางแผนเพื่อจัดการศึกษาในระดับปริญญาตรี ซึ่งใน



ที่สุดก็สามารถจัดการเรียนการสอนในระดับปริญญาตรี หลักสูตรรัฐศาสตร์ สาขา  
รัฐศาสตร์ (หลักสูตร 2 ปี) ซึ่งรับนักศึกษาที่จบระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง  
(ปวส.) เข้าศึกษา โดยเทศบาลตำบลปลายพระยาและมหาวิทยาลัยแม่โจ้ได้จัดทำบันทึก  
ตกลงความร่วมมือในการจัดการศึกษา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2552

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยะปี สืบเนื่องจากเมื่อเทศบาลตำบลปลายพระยา  
ได้จัดการศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ได้ครบหนึ่งเทอมแล้ว ก็  
ได้กำหนดรับนักศึกษาในเทอมใหม่ (รุ่นที่ 2) จึงทำให้ต้องจัดหาสถานที่สำหรับนักศึกษา  
ใหม่ เนื่องจากสถานที่เรียนเดิม คือ ห้องประชุมสำนักงานเทศบาลตำบลปลายพระยา ไม่  
กว้างขวางและไม่สามารถจัดการเรียนการสอนได้พร้อมกันได้ เทศบาลจึงได้ร่วมหารือ  
กับสมาชิกสภาและมีความเห็นร่วมกันว่า ควรที่จะหาสถานที่จัดการเรียนการสอนให้กับ  
นักศึกษาใหม่เพื่อความสะดวกในการเรียนการสอน การติดต่อประสานงานและการทำ  
กิจกรรมการเรียนการสอนของนักศึกษา โดยที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่า ควรขอใช้  
อาคารสำนักงานประมงศึกษาอำเภอปลายพระยา (เก่า) จากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา  
กระบี่ เพราะเป็นอาคารที่มีความเหมาะสมสามารถใช้จัดการเรียนการสอนได้เป็นอย่างดี  
ซึ่งได้มอบหมายให้นายมงคล ขวัญเดือน รองนายกเทศมนตรีในสมัยนั้น เป็นผู้  
ประสานงานขอใช้สถานที่ ซึ่งได้มอบหมายให้นายไพสิทธิ์ สุวรรณฤทธิ์ หัวหน้าสำนัก  
ปลัดเทศบาล รับผิดชอบเขียนโครงการการจัดการศึกษานอกระบบ เพื่อขอใช้อาคาร  
ดังกล่าว ซึ่งต่อมาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยะปีก็ได้นำเรื่องเข้าที่ประชุม  
คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และเห็นชอบให้เทศบาลใช้อาคารดังกล่าวเป็นสถานที่  
จัดการเรียนการสอน โดยเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการซ่อมแซมและปรับปรุงเพื่อให้สามารถ  
ใช้ในการจัดการเรียนการสอนได้

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอปลายพระยา อันได้แก่  
องค์การบริหารส่วนตำบลปลายพระยา องค์การบริหารส่วนตำบลเขาเขน องค์การ  
บริหารส่วนตำบลปลายคีรีวง องค์การบริหารส่วนตำบลเขาต่อนั้น ได้มีการประสาน  
ร่วมและมีความร่วมมือในการจัดการศึกษาอยู่แล้วเพียงแต่ในขณะนั้นยังมีได้อยู่ใน  
ลักษณะเครือข่ายที่เป็นทางการ ต่อมาเมื่อการจัดการเรียนการสอนเริ่มเป็นระบบมากขึ้น มี  
การรับสมัครนักศึกษามากขึ้นและนักศึกษาส่วนหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่องค์การ



บริหารส่วนตำบลเหล่านั้น ดังนั้น คณะกรรมการภาคีร่วมจึงได้เห็นชอบให้เทศบาลตำบล  
ปลายพระยา เป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับผู้บริหารของแต่ละองค์กรในการ  
สร้างความเข้าใจและความร่วมมือในการจัดการศึกษาให้เป็นรูปธรรม จึงต่อมาจึงได้  
จัดทำบันทึกตกลงความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างเทศบาลตำบลปลายพระยา กับ  
องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวทั้งหมดพร้อมกับการจัดทำบันทึกตกลงความร่วมมือ  
กับมหาวิทยาลัยแม่โจ้ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2552

**การจัดการศึกษาระดับปริญญาตรี** จากการศึกษาที่เทศบาลตำบลปลายพระยา ได้จัด  
การศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และมีผู้จบการศึกษาไปแล้วจำนวน  
หนึ่ง ประกอบกับได้รับนักศึกษาใหม่เข้ามาทุกภาคเรียนของปีการศึกษา เป็นสาเหตุให้  
เทศบาลต้องขยายระดับการศึกษาสู่ระดับปริญญาตรี เพื่อรองรับนักศึกษาที่จบและบุคคล  
ทั่วไปที่จบการศึกษาในระดับเดียวกันที่อยู่ในพื้นที่ที่ประสงค์จะเรียนระดับปริญญาตรี ซึ่ง  
ในปัจจุบันมีนักศึกษารวมทั้งสิ้น 106 คน แยกเป็น

ระดับปริญญาตรี หลักสูตรรัฐศาสตร์ รุ่นที่ 1 เริ่มเรียนในปีการศึกษา 2552  
จำนวน 66 คน และ ระดับปริญญาตรี หลักสูตรรัฐศาสตร์ รุ่นที่ 2 จำนวน 40 คน

**การจัดการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.)** การจัดการศึกษาระดับ  
ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ที่มาเริ่มต้นจากปัญหาเด็กนักเรียนและเยาวชนในเขต  
พื้นที่มีนักเรียนจำนวนหนึ่งที่จบการศึกษาระดับมัธยมต้น แล้วแต่ไม่ได้ศึกษาต่อ กับอีก  
ส่วนหนึ่งมีนักเรียนที่เรียนต่อระดับมัธยมปลายแต่เรียนไม่จบ โดยส่วนมากมาจากปัญหา  
หลายสาเหตุ เช่น ปัญหาครอบครัว ปัญหาสุขภาพ เป็นต้น ผู้บริหารเทศบาลตำบลปลาย  
พระยา โดยนายสุพจน์ บุญยัง นายกเทศมนตรีตำบลปลายพระยา จึงได้ประสานความ  
ร่วมมือและร่วมกับวิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีกระบี่ โดยผู้อำนวยการวิทยาลัย ได้  
ประชุมและร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนที่เรียนหนังสือ  
ไม่จบในระดับมัธยมปลาย ได้มีโอกาสศึกษาต่อโดยอย่างน้อยเทศบาลและวิทยาลัยต้อง  
ช่วยเหลือเยาวชนกลุ่มนี้ให้จบการศึกษาในระดับหนึ่ง ที่ช่วยให้เขาสามารถนำความรู้ไป  
ช่วยเหลือตัวเองในการประกอบอาชีพ และเปิดโอกาสทางการศึกษาให้มากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อ  
หวังว่าเมื่อเยาวชนกลุ่มนี้ได้รับการศึกษาที่สามารถศึกษาภายในท้องถิ่นของตนเองได้ ก็  
อาจทำให้เขาเหล่านี้สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและใช้ชีวิตในชุมชนได้อย่างมี



ความสุกนอกเหนือจากที่เขาจะได้รับวุฒิการศึกษาเพียงอย่างเดียว ดังนั้น การจัดการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) หลักสูตรเกษตรกรรม (การพัฒนาการศึกษาเพื่อพัฒนาชนบท) จึงได้เกิดขึ้น เพื่อรองรับกลุ่มเยาวชนกลุ่มดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันได้เปิดการเรียนการสอนเป็นโครงการนำร่องรุ่นแรก เริ่มเรียนในปีการศึกษา 2553 กลุ่มเป้าหมายจำนวน 19 คน

นอกจากนี้ยังมีการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งมีการดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) เทศบาลได้จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารเทศบาลตำบลปลายพระยา เมื่อปี 2549 ซึ่งประกอบด้วย ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ห้องสมุด ศูนย์บริการอินเทอร์เน็ตเทศบาล ศูนย์บริการร่วมเทศบาล เพื่อให้บริการข้อมูลข่าวสารของเทศบาล การสืบค้นข้อมูลต่างๆ ทั้งในการการศึกษา การงานอาชีพ และต่อมาได้จัดทำเป็นระเบียบเทศบาลตำบลปลายพระยาว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2552 และประกาศลงในพระราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2553 (2) ศูนย์การเรียนรู้กลุ่มอาชีพ เทศบาลได้จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้กลุ่มอาชีพต่างๆ เช่น ศูนย์การศึกษาการผลิตปุ๋ยหมักชีวภาพ ฐานการเรียนรู้การผลิตปุ๋ยหมักระบบกองเดิมอากาศ แพลงสาธิตการปลูกพืชสมุนไพรและอื่นๆ ให้กับเด็กนักเรียน กลุ่มอาชีพในชุมชน หน่วยงานราชการและผู้สนใจทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นศูนย์กลางทอดการศึกษาเรียนรู้กลุ่มอาชีพต่างๆ ให้สามารถฝึกปฏิบัติและสามารถนำไปประยุกต์ใช้หรือใช้ในการประกอบอาชีพได้ (3) ศูนย์การเรียนรู้วิสาหกิจชุมชน โรงงานผลิตน้ำดื่มชุมชนบ้านปากน้ำ เทศบาลได้จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้วิสาหกิจชุมชน โรงงานผลิตน้ำดื่มชุมชนบ้านปากน้ำ เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ในการบริหารจัดการวิสาหกิจชุมชน โดยการบริหารจัดการของชุมชนเอง หรือที่เรียกว่าการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ให้ชุมชนได้ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบและร่วมรับผลประโยชน์ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตัวชุมชนเอง โดยมีโรงงานผลิตน้ำดื่มชุมชนบ้านปากน้ำเป็นศูนย์เผยแพร่เพื่อการเรียนรู้และฝึกปฏิบัติจริงให้กับส่วนราชการและประชาชนที่สนใจ (4) ธนาคารขยะรีไซเคิล ซึ่งเทศบาลตำบลปลายพระยาได้จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาขยะ ซึ่งวิธีการดำเนินการโดยรับสมัครสมาชิกธนาคารขยะ และให้สมาชิกดำเนินการคัดแยกขยะและในส่วนที่สามารถขายได้ก็นำเงินส่วนนั้นฝากเข้าบัญชีของธนาคารขยะ โดยมีหน่วยงานที่จัดทำบันทึกตกลงความร่วมมือเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

เช่น ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอปลายพระยา โรงเรียนบ้านบางเหียน โรงเรียนชุมชนวัดหาดถั่ว โรงเรียนปลายพระยาวิทยาคม โรงเรียนอนุบาลคณาพร อำเภอปลายพระยา ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ไปรษณีย์ปลายพระยา โดยเฉพาะสำนักงานเทศบาลตำบลปลายพระยา โรงเรียนอนุบาลคณาพรและโรงเรียนปลายพระยาวิทยาคม ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นแบบแหล่งเรียนรู้ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ให้กับนักเรียนนักศึกษา หน่วยงานองค์กรภาครัฐต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันผลจากการดำเนินการ โครงการธนาคารขยะรีไซเคิลนั้น สามารถทำให้ลดปริมาณขยะและสร้างรายได้ให้กับชุมชน โดยเฉพาะเด็กนักเรียน ได้ตามสมควร และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นโครงการดังกล่าวเป็นการสร้างทรัพยากรมนุษย์ของชุมชนตั้งแต่เด็กให้มีความรับผิดชอบ การรู้สึกรักและหวงแหนสิ่งแวดล้อมรวมถึงส่วนรวม อันเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อสร้างทุนทางสังคมให้แก่ชุมชน ได้อย่างคึกคัก ตัวอย่างเช่น โรงเรียนอนุบาลคณาพร ซึ่งเป็นโรงเรียนเอกชนที่จัดการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถมศึกษาและมัธยมต้น ได้ใช้กุศโลบายให้นักเรียนทุกระดับชั้นเป็นสมาชิกธนาคารขยะรีไซเคิลของโรงเรียนในนามของแต่ละห้อง เมื่อขายขยะได้ก็จะนำเงินส่วนนี้มาแบ่งสรรกัน ส่วนหนึ่งจะนำเงินมาซื้อต้นไม้ (ต้นไม้ฟองน้ำ) และให้นักเรียนทั้งห้องช่วยกันดูแลต้นไม้ต้นนี้ อันเป็นการสร้างความรักสามัคคี การช่วยเหลือแบ่งปันกัน การรู้จักเก็บออม การประหยัด และ (5) ศูนย์เรียนรู้ตามแนวพระราชดำริปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งเทศบาลได้น้อมนำหลักการทรงงานและปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาประยุกต์ใช้เพื่อการบริหารงานขององค์กรและการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ภายใต้กรอบแนวทางการทรงงานและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ความพอประมาณ ความมีเหตุมีผล การมีภูมิคุ้มกัน ภายใต้เงื่อนไขของความรู้และคุณธรรม เพื่อเป็นศูนย์กลางในการเผยแพร่ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เผยแพร่ผลการดำเนินงานของเทศบาล และเป็นแหล่งเรียนรู้ให้กับประชาชน



## สรุป และอภิปรายผล

นวัตกรรมการจัดการศึกษาระบบภาคีร่วมพัฒนา คือการจัดการศึกษาในลักษณะภาคีร่วมของเทศบาลกับสถาบันการศึกษาที่ร่วมกันจัดการศึกษา ด้วยการร่วมระดมความคิดในการวางแผนจัดการศึกษาให้ประชาชน ภายใต้ระบบการจัดการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ด้วยวิธีการจัดการศึกษาทุกช่วงชั้นตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา จนถึงระดับปริญญาตรี และจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ Memorandum of Understanding (MOU) เพื่อกำหนดขอบเขตและแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาตามความเชี่ยวชาญ อันได้แก่ โรงเรียนบ้านบางเหียน โรงเรียนชุมชนวัดหาดถั่ว โรงเรียนปลายพระยาวิทยาคม ศูนย์การศึกษาออกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอปลายพระยา วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีกระบี่ และมหาวิทยาลัยแม่โจ้

การที่เทศบาลตำบลปลายพระยา ได้ดำเนินการจัดการศึกษา ภายใต้ระบบที่เรียกว่า การจัดการศึกษาระบบภาคีร่วมพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาการศึกษาในท้องถิ่นและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ปัจจัยหลักของความสำเร็จมีดังต่อไปนี้

1) การมีนโยบายที่ชัดเจน โดยความมุ่งมั่นตั้งใจในการแก้ไขปัญหาการศึกษาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งการจัดการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย ซึ่งครอบคลุมทุกช่วงชั้นการศึกษา ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา จนถึงระดับปริญญาตรี ให้ประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมายสามารถจบการศึกษาได้ภายในท้องถิ่น ทำให้มีเป้าหมายในการจัดการศึกษาที่ชัดเจน และสามารถแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติเพื่อการขับเคลื่อนได้อย่างเป็นรูปธรรม

2) การคิดค้นการจัดการศึกษาระบบภาคีร่วมพัฒนา เกิดจากการระดมความคิดค้นวิธีการจัดการศึกษาจากเครือข่ายการศึกษาหลายภาคส่วนเพื่อจัดวางระบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทและศักยภาพของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้นระบบการจัดการศึกษาระบบภาคีร่วมพัฒนา จึงเป็นต้นแบบที่ใช้ในการบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมด้วยวิธีการและการจัดการที่หลากหลายจากเทศบาลและหน่วยงานภาคีร่วม ผลสำเร็จเกิดขึ้นจึงเรียกได้ว่า มีที่มาจากการมีส่วนร่วมของภาคีหุ้นส่วน หรือเครือข่าย



3) แนวคิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการบริหารสู่การปฏิบัติ คือ การเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการเดิมที่มีลักษณะเป็นการบริหารแบบภาคส่วนมาเป็นการบริหารเครือข่าย (พีรสิทธิ์ คำานวณศิลป์ ศุภวัฒน์นกร วงศ์ธนวุธ และเลิศชัย เจริญธัญญ์, 2548) ได้ส่งผลให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีระบบและเกิดประสิทธิภาพ ภายใต้หน่วยงานภาคีร่วมที่มีความสามารถและเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ทำให้การจัดการศึกษาตามหลักสูตรมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา

4) ระบบภาคีร่วม สามารถทำให้การบริหารจัดการขององค์กรมีประสิทธิภาพ ลดความสูญเสียในทางกลับกันสามารถสร้างพลังในการขับเคลื่อนได้เป็นทวีคูณ ทำให้การทำงานเกิดประโยชน์สูงสุดสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะเรื่องของการใช้จ่ายเงินหรืองบประมาณในการดำเนินการ การประหยัดทรัพยากรบุคคลในการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย ความคุ้มค่าของวัสดุอุปกรณ์หรือวัตถุดิบที่ใช้ในการดำเนินการ

5) การตกลงร่วมกัน ในการเป็นภาคีหรือสร้างภาคีอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการซึ่งได้กำหนดเป็นวิสัยทัศน์ร่วมกัน และการบันทึกตกลงความร่วมมือ Memorandum of Understanding (MOU) ทั้งนี้เพื่อให้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวพันธะสัญญาร่วมกันในการขับเคลื่อนงานตามวัตถุประสงค์ ทำให้มีผู้รับผิดชอบตามภารกิจงาน โดยตรงและตรงตามความเชี่ยวชาญและความสามารถเฉพาะ (เทศบาลตำบลปลายพระยา, 2552)

6) ตัวแบบปัจจัยแห่งความสำเร็จของระบบภาคี มีส่วนสำคัญทำให้การจัดการศึกษาเกิดผลที่คุ้มค่าในเชิงคุณภาพของมาตรฐานการศึกษาและเชิงคุณภาพของภารกิจงาน เช่น 1) ภาวะผู้นำของผู้บริหารภาคีหุ้นส่วน 2) การสร้างความเข้าใจในเรื่องบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นปัจจัยพื้นฐานของความสำเร็จในการทำงานร่วมกันของภาคี โดยเฉพาะในเรื่องกรอบ (framework) และวิธีการทำงาน (approach) 3) ความเข้าใจในความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์กร 4) ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์และเป้าหมายอันเกิดจากการมีวิสัยทัศน์ร่วมกันของสมาชิกภาคีหุ้นส่วน 5) การส่งเสริมการเรียนรู้และการพัฒนาในองค์กร 6) การสื่อสารที่ชัดเจนและมี 7) ศักยภาพทางการบริหาร



ของสมาชิกภาคี (พีรสิทธิ์ คำานวลศิลป์ สุภวัฒน์นกร วงศ์ธนวุธ และเลิศชัย เจริญชัย  
รักษ์, 2548)

7) การจัดการเชิงระบบ การจัดการศึกษาระบบภาคีร่วมพัฒนาเป็นการจัดการเชิง  
ระบบซึ่งเริ่มต้นจากที่ไปที่ไปจนการปฏิบัติสำเร็จลุล่วง ตั้งแต่กระบวนการสำรวจปัญหา  
ความต้องการข้อเรียกร้อง ผู้กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล การระดมค้นคว้าวิธีการและ  
รูปแบบการจัดการ ผู้ผลลัพธ์การจัดการศึกษาในระบบภาคีร่วมพัฒนาด้วยวิธีการจัด  
การศึกษาทุกช่วงชั้น และผู้ขั้นตอนการติดตามประเมินผลถึงผลการจัดการศึกษาที่ได้  
ดำเนินการไปแล้ว ซึ่งเป็นการจัดการเชิงระบบที่ชี้ให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดขึ้น ได้เป็น  
อย่างดี

#### เอกสารอ้างอิง

- เทศบาลตำบลปลายพระยา. (2552) นวัตกรรมจัดการศึกษาระบบภาคีร่วมพัฒนา เทศบาล  
ตำบลปลายพระยา. ระเบียบ. เอกสารอัดสำเนา.
- ประเวศ วะสี. (2553). องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการพัฒนาผู้จังหวัดนำอยู่ที่สุด. ค้นเมื่อ  
2 มิถุนายน 2553, จาก <http://www.thaireform.in.th/news-strong-communities>
- พีรสิทธิ์ คำานวลศิลป์ และสุภวัฒน์นกร วงศ์ธนวุธ. (2551). “ภาคีหุ้นส่วนในการบริหารรัฐกิจ.”  
วารสารการบริหารท้องถิ่น. ปีที่ 1 (เมษายน – มิถุนายน), 20-42
- พีรสิทธิ์ คำานวลศิลป์ และสุภวัฒน์นกร วงศ์ธนวุธ. (2549). “ภาคีหุ้นส่วน: พลังทวีคูณในการ  
บริหารงานของกรมอนามัย.” วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. ปีที่ 23 ฉบับที่  
1 หน้า 15-25
- พีรสิทธิ์ คำานวลศิลป์ สุภวัฒน์นกร วงศ์ธนวุธ และเลิศชัย เจริญชัยรักษ์. (2548). การประเมินผล  
การดำเนินงานตามตัวชี้วัดหลักของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ขอนแก่น: โรง  
พิมพ์พระธรรมขันธ์.
- ไพสิทธิ สุวรรณฤทธิ์. (2553). การจัดการศึกษาโดยภาคีหุ้นส่วน. รายงานการศึกษาดู  
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการ  
ปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2545). ภาคีท้องถิ่น: ชัดความสามารถเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ. ค้น  
เมื่อ 2 มิถุนายน 2553, จาก <http://www.tei.or.th/projects>



การลด ละ เลิก สุราในครอบครัวและงานประเพณีต่างๆ ในชุมชน  
ขององค์การบริหารส่วนตำบลพิชัย  
Reducing and Giving up Alcoholic Drinks within Families and Communal  
Ceremonies, Pichai Subdistrict Administrative Organization.

สุภาพร พุทธวงษ์<sup>1</sup>  
ศุภลักษณ์ สุวรรณชญ<sup>2</sup>

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอวิธีการ การลด ละ เลิกสุราในครอบครัวและประเพณีต่างๆ ในชุมชน โดยใช้แหล่งข้อมูลจากประสบการณ์ตรงในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การรวมทั้งเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งวิธีการดังกล่าวเริ่มจากการที่ผู้นำในชุมชนเป็นแบบอย่างที่ดีในการไม่ดื่มสุราหรือของมีเมาในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน การให้ความรู้กับประชาชน การกระตุ้นให้แสดงความคิดเห็น จนกระทั่งได้ข้อเสนอแนะจากประชาชนในการสร้างหมู่บ้านต้นแบบ การสร้างคนต้นแบบ การหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกันในชุมชน การสร้างมาตรการทางสังคมในชุมชนที่คนในชุมชนเป็นผู้กำหนดและเฝ้าระวังในชุมชนเอง มาตรการการทางสังคมคอยกำหนดพฤติกรรมประชาชนในชุมชนให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และการใช้ความเชื่อ ความศรัทธา ค่านิยมธรรมเนียม ประเพณี และพิธีสำคัญทางศาสนาเป็นตัวเชื่อมในการสร้างกระแสแห่งการลด ละ เลิกสุรา การแก้ไขปัญหาคำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป มีการปรับเปลี่ยนให้เกิดความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ และร่วมรับประโยชน์ การดำเนินกิจกรรมมีอย่างหลากหลาย สามารถปรับเปลี่ยนยืดหยุ่นให้เหมาะสมและผู้เข้าร่วมโครงการเข้าร่วมได้อย่างสะดวก ทำให้เกิดการยอมรับของประชาชนในพื้นที่ มีการประชาสัมพันธ์อย่างแพร่หลาย เกิดการเปรียบเทียบ และแข่งขันกันถึงผลสำเร็จในการลด ละ เลิกสุราในระหว่างประชาชนแต่ละหมู่บ้าน จนบรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในที่สุด

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น



## Abstract

This article is intended to present ways for communities to reduce or eliminate alcohol use in families and festivals. Data were collected through using direct experience and from relevant documents.

Results of the study showed that reducing or eliminating alcohol use should start with the community leaders acting as good examples for others by abstaining from drinking alcohol at community activities and festivals. In addition, the authorities should educate people and urge them to voice their opinions on building model villages and model people and to seek ways to solve community problems together. The creation of preventive measures in communities must be determined by the community who also act as watchdogs in the community.

These social measures will continue to influence the behavior of citizens to proceed in the same direction. Additionally, the people's faith in important traditional religious ceremonies will be utilized as a linkage for creating movements to reduce or eliminate alcohol use. The program implementation must be carried out step-by-step with regular adjustments consistent with public needs, based on public participation in all stages of the operation, beginning with discussing, working, making decisions, and receiving benefits together. Activities should be diversified and flexible and the project participants should be able to participate easily. The work should be publicized widely to encourage competition in achieving the goal of reducing or eliminating alcohol use in each village.

**คำสำคัญ:** การลด ละ เลิกสุรา

**Keywords:** Reducing and Giving up Alcoholic Drinks

### ความเป็นมาและความสำคัญ

ประเทศไทยได้ขึ้นชื่อว่าบริโภคสุรารุงเป็นอันดับ 5 ของโลก และเป็นลำดับที่ 1 ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สุภาพร พุทธวงศ์, 2553) การดื่มสุราหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของคนไทยเพิ่มสูงขึ้นถึง 3 เท่าตัวในช่วงปี พ.ศ. 2532 ถึง พ.ศ. 2546 โดยในปี พ.ศ. 2546 คนไทยร้อยละ 30 ดื่มสุรารวมแล้วสูงกว่า 3,691 ล้านลิตร โดยวัยรุ่นชายดื่มเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 21 ส่วนวัยรุ่นหญิงดื่มเพิ่มขึ้นเป็น 6 เท่าในช่วงเวลา 6 ปี และในปี พ.ศ. 2550 มีประชากรกว่า 15 ล้านคนดื่มสุราและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นประจำ (สำนักงาน



สถิติแห่งชาติ, 2550) ส่งผลกระทบต่อโรคและการบาดเจ็บที่เกิดจากพฤติกรรมสุขภาพ ซึ่งกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2546 ชี้ว่า เครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นปัจจัยเสี่ยงในการสร้างภาวะโรคในคนไทยมากเป็นอันดับสอง โดยก่อให้เกิดผลต่ออุบัติเหตุ มะเร็ง ดับเพลิง การถูกทำร้าย โรคทางจิตเวช โรคหัวใจและหลอดเลือด รวมทั้งเพศสัมพันธ์ที่ไม่ปลอดภัยและการเกิดโรคเอดส์(<http://cosp.thaihealth.or.th/resomce-center/facts/alcohol>) แม้ว่าที่ผ่านมาได้มีการเคลื่อนไหวด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคแอลกอฮอล์ เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2550 กำหนดเพิ่มโทษมาแล้วซ้ำ การออกพระราชบัญญัติควบคุมการบริโภคเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ที่มุ่งควบคุมผลกระทบจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และได้รับการขานรับจากมติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ 10/2551 มติที่ 222/2551 เรื่อง การประกาศให้วัดเป็นเขตห้ามดื่ม ดื่มขาย ตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 (มาตรา 27 31 40 และ 42) และการเริ่มตั้งคณะกรรมการควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จังหวัดในจังหวัดต่าง ๆ รัฐบาลประกาศให้วันเข้าพรรษาเป็นวันงดสุราแห่งชาติ การออกกฎหมายลูกตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ อาทิ การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการห้ามจำหน่ายสุราในวันสำคัญทางศาสนาที่เป็นวันหยุดราชการ กฎกระทรวงว่าด้วยการโฆษณา การกำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามบริโภคฯ และการขึ้นภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเดือนพฤษภาคม 2552 แม้ว่าจะมีมาตรการต่าง ๆ มากมาย แต่ทว่าสถานการณ์การดื่มสุราและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประชาชนไทยยังไม่มีแนวโน้มที่จะลดลงแต่อย่างใด เพราะจะต้องอาศัยกลไกที่สำคัญ คือ ชุมชนที่จะต้องเข้ามามีบทบาทและประสานกันเป็นเครือข่าย เพื่อนำไปสู่การเกิดกระแสนร่วมมือของประชาชน (นิตยา ตะนะสอน และคณะ, 2548; ทองสง่า ผ่องแผ้ว, 2550) แต่ทั้งนี้แนวทางในการแก้ไขก็ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละชุมชน

องค์การบริหารส่วนตำบลพิชัย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ได้เล็งเห็นความสำคัญของการดื่มสุรา ส่งผลกระทบต่อประชาชน ครอบครัว และชุมชน ทำให้ประชาชนในชุมชนขาดความสุข จึงได้คิดวิธีการแก้ไขปัญหาในรูปแบบเฉพาะขององค์การบริหารส่วนตำบลพิชัย ที่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ค่านิยม



ประเพณี และสังคมของพื้นที่ตำบลพิชัย จนกระทั่งประสบความสำเร็จสามารถทำให้ประชาชน ลด ละ เลิกสุราได้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอวิธีการที่องค์การบริหารส่วนตำบลพิชัยใช้เพื่อลด ละ เลิกสุราของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เพื่อนำเผยแพร่และเป็นตัวอย่างให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

### วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาเริ่มต้นด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพิชัย และประธานกลุ่มประสานงานเพื่อการพัฒนาสตรีและเยาวชนลำปาง เกี่ยวกับจุดกำเนิดแนวคิด ขั้นตอนวิธีการ แนวทางในการขอรับการสนับสนุน โครงการ วิธีการประสานงานเครือข่ายการทำงาน การประสานงานกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ การกำหนดวิธีการและขั้นตอนการดำเนินการ ปัญหาอุปสรรคจากการดำเนินโครงการ รวมทั้งการสนทนากลุ่ม ประกอบด้วยคำถามที่แสดงให้ทราบถึงกระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินการลด ละ เลิก สุรา ปัจจัยใดที่ทำให้การดำเนิน การโครงการลด ละ เลิก สุรา ในครอบครัว และในงานประเพณีต่างๆ ของชุมชนประสบความสำเร็จ วิธีการหรือกลยุทธ์ใดที่ทำให้เกิดแรงจูงใจในการลด ละ เลิกสุราในครอบครัวและในชุมชน รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์การศึกษา

### จุดกำเนิดของโครงการ การลด ละ เลิก การดื่มสุรา ขององค์การบริหารส่วนตำบลพิชัย

จุดกำเนิดของโครงการ การลด ละ เลิก การดื่มสุรา ของอบต.พิชัย มีแนวคิดจากผู้นำขององค์กรปัจจุบัน ก็คือ นายค.พิชัย (นางสาวศิริพร ปัญญาแสน) ที่เห็นว่าการกระทำความรุนแรงแก่สตรี เด็ก หรือการก่ออาชญากรรม แม้กระทั่งสถิติการบาดเจ็บหรือการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุ มีสาเหตุหลักการดื่มสุราแล้วมีอาการเมาสุราจนขาดสติ และส่งผลกระทบต่อในทางลบก่อให้เกิดความเสียหายด้านอื่น ๆ ตามกันไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นค่านิยม วัฒนธรรม ประเพณีอันดีงาม ตลอดจนระบบเศรษฐกิจของชุมชน จึงได้กำหนดเป็นนโยบายหลักด้านหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลพิชัย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา

### กลยุทธ์ในการดำเนินงาน

กลยุทธ์ที่ใช้ในการดำเนินงานลด ละ เลิกสุราและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มีดังนี้  
สร้างและประสานงาน กับภาคีเครือข่ายการทำงานด้านสังคม อาทิเช่น สำนักงาน  
สาธารณสุขจังหวัดลำปาง โรงพยาบาลศูนย์ลำปาง สำนักงานพัฒนาสังคมและความ  
มั่นคงของมนุษย์ องค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อปรึกษาหารือแนวทางในการแก้ไขปัญหา  
การจัดหางบประมาณ ประสานงานเพื่อเป็นองค์กรร่วมดำเนินการ โดยอาศัยข้อมูลเชิง  
ประจักษ์จากการขอความคิดเห็นจากผู้นำชุมชนแต่ละหมู่บ้าน สมาชิกสภา อบต. พิชัย  
สอบถามถึงพฤติกรรม ของสมาชิกชุมชนในระดับครอบครัว และการแสดงออกในงาน  
ประเพณีและวัฒนธรรม รวมทั้งการจัดการศพ

ร่วมวิเคราะห์สถานการณ์การดื่มสุราและผลกระทบที่มีต่อบุคคล ครอบครัวและ  
ชุมชน ซึ่งผลพบว่า การดื่มสุราเฉลิมฉลองเป็นสิ่งที่กระทำกันมาเนื่องในวาระต่าง ๆ  
กัน การดื่มสุราจะยึดถือเป็นค่านิยมของชุมชนเมื่อมีการจัดงานแทบทุกครั้งไป และเมื่อมี  
อาการเมาสุรา สมาชิกชุมชนเหล่านั้น จะขาดสติ ความยังคิด ถึงขั้นก่อเหตุทะเลาะวิวาททำ  
ร้ายบุคคลที่มีใจ พวกของตนและบุคคลในครอบครัวอยู่เสมอ อีกทั้งยังก่อให้เกิดความ  
ประมาท เป็นเหตุให้ประสบกับอุบัติเหตุ ทำให้ทั้งตนเองและผู้อื่นบาดเจ็บเล็กน้อยกระทั่ง  
ถึงเสียชีวิตก็มี การดื่มสุราก็ยังเป็นเหตุให้เสียเงินเพื่อซื้อสุรามาดื่ม รายได้ของครอบครัวก็  
ลดน้อยลง ประสบกับปัญหารายได้ไม่พอกับรายจ่าย ต้องกู้หนี้ยืมสินมาใช้ก่อน และอาจ  
เป็นสาเหตุหนึ่งของการก่ออาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านความ  
ปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ในชุมชน

การจัดทำกิจกรรม/โครงการ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการ  
ดำเนินการ จากสำนักงานกองทุนสนับสนุนและสร้างเสริมสุขภาพ(สสส.) และอบต.  
พิชัยสนับสนุนในส่วนของวัสดุอุปกรณ์ เครื่องใช้สำนักงาน และบุคลากรในการทำงาน  
โดยมีเป้าหมายหลักในการแก้ไขปัญหาคือ ต้องการให้ประชาชน ลด ละ เลิกสุราใน  
ครอบครัวและงานประเพณีต่างๆ ในชุมชน เพื่อให้เกิดความเป็นปกติสุขของชุมชน  
ส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สังคมเป็นชุมชนที่น่าอยู่ มีความปลอดภัยใน  
ชีวิตและทรัพย์สิน และสร้างเด็ก เยาวชน ให้เป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพที่ดีของสังคมต่อไป



ร่วมกับเครือข่ายจัดโครงการ/กิจกรรมร่วมกัน กิจกรรมที่เกิดขึ้นในโครงการมีการดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ กัน โดยความเห็นชอบ และการประชุมกันของทั้งเจ้าภาพหลักคือชุมชนและสมาชิกของชุมชน หน่วยงานสนับสนุน อาทิเช่น สำนักงาน(สสส.) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปาง โรงพยาบาลศูนย์ลำปาง กลุ่มประสานงานเพื่อการพัฒนาสตรีและเยาวชนลำปาง ตำรวจภูธรจังหวัดลำปาง กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น ได้ร่วมกันจัดโครงการ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลด ละ เลิก การดื่มสุรา เริ่มจากการเก็บข้อมูลผู้ดื่มสุราระดับตำบล หมู่บ้าน คัดเลือกครอบครัวแกนนำหมู่บ้าน เพื่ออบรมเชิงปฏิบัติการแกนนำหญิง ชาย จากนั้นแกนนำได้ไปชักชวน หากครอบครัวนำร่องในการขยายผลในทุกหมู่บ้าน เกิดกิจกรรมใหม่ที่เสนอโดยผู้เข้าอบรมในชุมชน ได้แก่ กิจกรรมเวทีคนต้นแบบในการลด ละ เลิก สุรา กิจกรรมเยาวชนท้องถิ่นปกป้องภัยรื้อฟื้นตำนานไม้เมือง เกิดมาตรการทางสังคมถูกกำหนดขึ้นโดยประชาชนในชุมชน ได้แก่ การกำหนดให้การจัดกิจกรรม ตามประเพณีวัฒนธรรม ต่าง ๆ ที่จัดขึ้นให้ปลอดสุรา ทั้งใน ครอบครัว และสถานที่สาธารณะ มีการเฝ้าระวังร้านค้าในชุมชน ไม่ให้จำหน่ายสุรากับเยาวชนอายุต่ำกว่า 20 ปี อีกทั้งร้านค้าก็ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมาย ที่จะไม่จำหน่ายเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ให้กับเด็กที่มีอายุไม่ถึงตามกำหนด รวมทั้งไม่จำหน่ายเกินเวลา เป็นต้น

ผู้นำในทุกระดับต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีต่อสังคม และการจัดทำโครงการลงสู่การปฏิบัติในพื้นที่โดยใช้ระยะเวลาต่อเนื่องเป็นเวลา 1 ปี มีการนำร่องในหมู่บ้านที่สมาชิกชุมชนที่พร้อม เพื่อให้เป็นหมู่บ้านตัวอย่าง และขยายให้ครบทั้งตำบลในเวลาต่อมา

มีการสรุปบทเรียนของแต่ละโครงการ กิจกรรม โดยชุมชนที่จัดทำโครงการนั้นเป็นระยะ ๆ แล้วนำผลสรุปมาพิจารณาหาแนวทางแก้ไข เพื่อให้บรรลุจุดหมายของการลดการดื่มสุราในชุมชนให้มีสถิติที่น้อยลง ซึ่งจากความร่วมมือที่หลากหลาย พร้อมทั้งหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่พร้อมให้การสนับสนุน โดยเฉพาะสำนักงาน(สสส.) ที่ได้ให้การสนับสนุนทั้งงบประมาณ แนวทางการดำเนินการ และสำนักงานสาธารณสุข ที่ได้ให้การสนับสนุนทีมวิทยากร อาสาสมัครสาธารณสุข การจัดการบ่มเพาะความรู้ และอบรมเชิงปฏิบัติการ จนกระทั่งเกิดความร่วมมืออย่างจริงจังของสมาชิกชุมชน ซึ่งเห็นได้จาก



การประเมินผลสรุปบทเรียน ในแต่ละชุมชนด้วยสมาชิกของชุมชนเอง จึงก่อให้เกิดการขับเคลื่อนกิจกรรมโครงการ เป็นไปอย่างสอดคล้องและเหมาะสม กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น เมื่อชุมชนไหนพร้อมก็เริ่มดำเนินการก่อน และชุมชนไหนเกิดปัญหาอุปสรรค ที่ทำให้ไม่ได้ดำเนินการตามโครงการภายในกำหนดเวลา หรือสมาชิกชุมชนมีจำนวนน้อย ก็มีการปรับเปลี่ยนการทำกิจกรรมอย่างเหมาะสม โดยมีเป้าหมายเดียวกันทุกชุมชน ทำให้สมาชิกชุมชนมีจิตวิญญาณในการทำงาน เพื่อเป้าหมายโดยส่วนใหญ่ ทำให้กิจกรรม/โครงการ ในการลด ละ เลิก การดื่มสุรา ได้ดำเนินการไปอย่างแพร่หลายในชุมชน โดยยึดถือเป็นแบบอย่างที่ดี ที่ต้องปฏิบัติสืบเนื่องกันไป จนอาจเรียกได้ว่าเป็นค่านิยมของชุมชนที่จะพยายาม ลด ละ เลิก การดื่มสุรา ให้จงได้ และเป็นแบบอย่างที่ดีเทียบเคียง กับตำบลอื่นในเรื่องการรณรงค์อย่างได้ผล ที่เป็นรูปธรรมมากที่สุด

ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการลด ละ เลิกสุรา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่านิยมของคนในสังคม อันเกิดขึ้นเนื่องจาก มาตรการทางสังคมที่กลุ่มชุมชนแสดงออกในรูปแบบของการไม่ยอมรับคนเมาสุรา และไม่มีสติทั้งในครอบครัวและในที่ชุมชน โดยมองเห็นว่าเป็นชนกลุ่มน้อยของสังคม ที่ปฏิบัติตัวไม่ถูกต้อง การไม่อยากคบหาสมาคมกับคนที่ดื่มสุราเป็นประจำ เป็นต้น การแสดงออกทางพฤติกรรมของสมาชิกในชุมชนในการลด ละ เลิก สุรา เป็นไปอย่างกว้างขวาง อาทิเช่น การไม่ดื่มสุราในการร่วมงานศพ กิจกรรมตามประเพณี หรือแม้กระทั่งในการเฉลิมฉลองวาระต่าง ๆ แต่จะเปลี่ยนไปดื่มน้ำสมุนไพร นมถั่วเหลือง น้ำผลไม้ หรือน้ำเปล่าแทน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการเรียนรู้อย่างกว้างขวางของผู้นำทุกระดับทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการดำเนิน โครงการต่าง ๆ ที่จะต้องแสวงหาความร่วมมือทั้งจากชุมชนและเครือข่าย

การลดน้อยลงของการ ดื่มสุราในชุมชน การรักษาวินัยธรรม ประเพณีที่ดีงาม การดำเนินกิจกรรมรักษาสิ่งแวดล้อม การทำนุบำรุงศาสนา การเข้าวัดเพื่อปฏิบัติดีปฏิบัติชอบ การช่วยกันทำความสะอาดสถานที่สาธารณะและศาสนสถาน ล้วนเป็นปรากฏการณ์ที่ส่งผลดีต่อชุมชนส่วนรวม ทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีในสายตา ของชุมชนอื่น และมีการบอกเล่าต่อ ๆ กัน ถึงผลการดำเนินการตามโครงการ หรือการเข้าร่วมโครงการ ทำให้มีการสอบถามถึงวิธีการ เงื่อนไข ข้อกำหนด ตลอดจนงบประมาณ ที่ใช้ในการลด ละ เลิก



การดื่มสุรา จากสมาชิกชุมชนอื่น ผู้นำท้องถิ่นอื่น และมีผู้ที่สนใจเข้ามาศึกษาดูงาน โดยตลอด

### **ปัจจัยหลักของความสำเร็จ**

ผลการศึกษาจะเห็นได้ว่า อบต.พิชัย มีความได้เปรียบหน่วยงานอื่นในเรื่องภาคีเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นสำนักงาน สสส. ซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติในการเสริมสร้างสุขภาพของประชาชนในประเทศ ที่ให้การสนับสนุนงบประมาณ วิธีการ แนวทาง และเอกสารเผยแพร่ในรูปแบบต่าง ๆ ภาคีสํานักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปาง ได้ให้การสนับสนุนวิทยากร การสร้างวิทยากร รวมทั้งร่วมคิดการจัดรูปแบบการทำงาน ภาคีโรงพยาบาลลำปางให้การสนับสนุนวิทยากร การประชุมสรุปความเห็นนโยบายจังหวัด การสร้างฐานความร่วมมือด้วยกัน ภาคีตำรวจภูธรจังหวัดลำปางให้การสนับสนุน การบังคับใช้กฎหมาย การตั้งจุดตรวจ รวมทั้งเสนอกรณีตัวอย่างผลของการเมาสุร่าทำให้เกิดอุบัติเหตุได้รับบาดเจ็บทั้งทางร่างกาย และทรัพย์สิน เป็นต้น

นอกจากนี้โครงการดังกล่าวยังเริ่มมาจากความต้องการของสมาชิกชุมชน จนถึงขั้นกำหนดนโยบาย และตัดสินใจเลือกทำกิจกรรม สมาชิกได้มีส่วนร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันตัดสินใจ และร่วมกันรับประโยชน์ เป็นกระบวนการที่สามารถสร้างพลัง การระดมสมอง และแสวงหาความร่วมมือของทุกฝ่าย จนบรรลุเป้าหมาย

ในส่วนวิธีการทำงาน อบต.พิชัยได้ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานไปตามสถานการณ์แบบค่อยเป็นค่อยไป โดยคำนึงถึงความพร้อมของชุมชน เพื่อจัดกิจกรรมตามความเหมาะสมและเป็นไปตามความต้องการของชุมชน ไม่ได้เรียงตามลำดับของแผนงาน แต่ได้ประยุกต์เข้ากับแผน กิจกรรม ให้มุ่งเน้นเป้าหมายเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้บรรลุผลสำเร็จของโครงการ

และประการสุดท้ายความพร้อมของทีมงานในส่วนของเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้ปฏิบัติงานในพื้นที่มาโดยตลอด จึงทราบถึงขั้นตอนและวิธีการ รวมทั้งการประสานงานภายในพื้นที่ ด้วยดีมาโดยตลอด ที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นที่มาของผลสำเร็จโครงการ การลด ละ เลิก การดื่มสุรา ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพิชัย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง

## สรุป และข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษามีข้อเสนอสำหรับผู้ศึกษาโครงการนี้จะนำไปต่อยอดในพื้นที่อื่น ในด้านการทำโครงการลงสู่ชุมชน จะต้องศึกษาสภาพพื้นที่ว่ามีความสอดคล้องเหมาะสมมากน้อยเพียงใด มองว่าในพื้นที่มีโอกาสในเรื่องใดบ้าง เช่น พื้นที่ลักษณะเป็นเขตชานเมืองที่มีการใช้กฎหมายที่เข้มงวด กว่าพื้นที่อื่นหรือไม่ มีทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนให้ความห่วงแหน อาทิเช่น ป่าไม้ มีโบราณสถานที่สำคัญที่ประชาชน ให้ความสำคัญเคารพศรัทธา เป็นต้น ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ ในการกำหนดแผนงานโครงการให้สอดคล้องกับชุมชนได้ โดยสามารถฉายเอาโอกาสนั้นๆ เข้ามาผนวกในการแก้ไขปัญหา หรือสร้างจุดสนใจในการทำกิจกรรมอย่างสอดคล้อง โดยที่ผู้นำชุมชนในชุมชนนั้นต้องมีคุณลักษณะที่เป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ เป็นแบบอย่างที่ดี สำหรับผู้ตาม รู้จักการประสานงานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ สามารถเข้าถึงประชาชน มีความใกล้ชิดกับประชาชนเพื่อจะสามารถเข้าถึง รับรู้ และเข้าใจถึงความรู้สึกได้อย่างลึกซึ้ง รวมทั้งต้องมีการส่งเสริมและสร้างทีมงาน อย่างต่อเนื่องให้ทีมงาน ได้มีทักษะความรู้สามารถเข้าใจในแนวทาง โดยที่ไม่มีลักษณะที่ต่อต้านและอินดีที่จะทำงานเพื่อส่วนรวม มีเป้าหมายเดียวกันคือพัฒนาสังคม ประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความร่วมมือร่วมใจที่จะเดินทางไปสู่เป้าหมาย อย่างพร้อมเพรียงกัน อีกทั้งต้องสร้างผลงาน ในเชิงประจักษ์ให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบ ความจริงใจของผู้นำและสามารถชื่นชมความสำเร็จของผู้นำ จะทำให้ประชาชน มีความศรัทธาในตัวผู้นำ เมื่อผู้นำสามารถเข้าไปนั่งในใจประชาชนได้ การทำงานสิ่งใดที่คิดว่า เป็นเรื่องยากก็จะง่ายและสะดวกขึ้น การทำงานให้ประสบผลสำเร็จเพียงลำพังไม่ใช่เป็นเรื่องที่ง่าย หากเราสามารถแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถ ในเรื่องที่จะดำเนินการ และประสานเป็นภาคีเครือข่ายในการทำงาน โดยกำหนดภาคีเครือข่ายให้เหมาะสมกับเรื่อง ที่แก้ไขปัญหา และภาคีดังกล่าวควรมีหน้าที่ วัตถุประสงค์ร่วมในเรื่องที่จะดำเนินการ แก้ไขปัญหา ทั้งระยะสั้น ระยะยาว โอกาสที่จะทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล จึงมีมากกว่าที่จะทำงานเพียงลำพัง ดังเช่นศุภยามิตไทยโบราณที่ว่า “หลายหัว ย่อมดีกว่าหัวเดียว”



การกำหนดวิธีการ ระยะเวลา ห้วงเวลาในการทำงาน สถานที่ดำเนินการ ต้องคำนึงให้มีความเหมาะสม และเป็นไปด้วยความสะดวกที่ประชาชนสามารถเข้าร่วมได้มากที่สุด ตลอดจนการกำหนดกลุ่มเป้าหมายไม่ว่าจะเป็น เด็ก เยาวชน วัยทำงาน ผู้สูงอายุ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ รวมทั้งกิจกรรมที่มีส่วนสนับสนุนให้โครงการบรรลุผลสำเร็จ ต้องมีการสำรวจข้อมูลพื้นฐานอย่างเป็นระบบ เพื่อจะได้ใช้ข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจ อย่างถูกต้อง มีความผิดพลาดน้อยที่สุด การรณรงค์ก็เป็นส่วนสำคัญ อีกวิธีการหนึ่งที่จะต้องเลือกวิธีให้สอดคล้องกับกระแสสังคมชุมชน ตั้งแต่ระดับนโยบายรัฐบาลลงมาถึงระดับหมู่บ้าน เพื่อจะได้รับการสนับสนุนในทุก ๆ ด้าน ลงสู่พื้นที่ ซึ่งจะเป็แรงผลักดันที่ยิ่งใหญ่ ในการที่จะประสบผลสำเร็จจากโครงการนั้น ๆ และท้ายสุดการดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะปัญหาด้านสังคมจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เรียนรู้ที่จะพัฒนารูปแบบการแก้ไขปัญหา ให้สามารถรับมือ ได้กับปัญหาที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตามกระแสสังคม หากใส่ใจกับรายละเอียดดังกล่าวข้างต้น แล้วทุกปัญหาที่สามารถแก้ไขได้อย่างไม่ยากนัก โดยปรับเปลี่ยน ประยุกต์ กลยุทธ์ในการทำงาน ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมให้มากที่สุด สิ่งที่ต้องคำนึงถึงมากที่สุดในปัจจุบันนี้ก็คือ ภาครัฐควรให้การสนับสนุน นั่นคือภาคประชาสังคม หรือประชาชนในพื้นที่ให้มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ และร่วมรับประโยชน์ ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจึงจะเกิดความยั่งยืน และจะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องกันไป

#### เอกสารอ้างอิง

สุภาพร พุททวงศ์. 2553. แนวทางการลด ละ เลิกสุราในครอบครัวและงานประเพณีต่างๆ ในชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลพิชัย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง. รายงานการศึกษานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี. (2550). รายงานการสำรวจพฤติกรรม การสูบบุหรี่และการดื่มสุราของประชาชน. ค้นเมื่อ 26 พฤศจิกายน 2552, จาก [http://www.nsc.go.th/thai/stat/stat\\_23/toc\\_4/4.4-10](http://www.nsc.go.th/thai/stat/stat_23/toc_4/4.4-10)



นิตยา ตะนะสอน และคณะ. (2548). พัฒนาการเรื่องรูปแบบการลด ละ เลิกสุรา  
สู่ความยั่งยืนจังหวัดมหาสารคาม. กันยายน 22 ธันวาคม 2552, จาก

[http://www.moph.go.th/Temp/Oral\\_25.doc](http://www.moph.go.th/Temp/Oral_25.doc)

ทองสง่า ฟ่องแผ้ว. (2550). โครงการลด ละ เลิกเหล้า จังหวัดมหาสารคาม. กันยายน 22  
ธันวาคม 2552, จาก <http://www.gotoknow.org/profile/tong-snga>



ปัจจัยความสำเร็จในการได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี 3 ปีติดต่อกันของ

องค์การบริหารส่วนตำบลนาพู่

**Key Factors Making Tambon Napu Administrative Organization  
an Award Winner for Good Administration in Three Successive Years**

ศศิธร ลัญฉกร<sup>1</sup>

เสรี พิจิตรศิริ<sup>2</sup>

#### บทคัดย่อ

องค์การบริหารส่วนตำบลนาพู่ จังหวัดอุดรธานี ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีติดต่อกัน 3 ปีซ้อน คือตั้งแต่ปี พ.ศ.2549-2551 บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาดำเนินงานและปัจจัยความสำเร็จที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนนาพู่ได้รับรางวัล โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารเจ้าหน้าที่ รวมทั้งประชาชนทั่วไปในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนาพู่

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยความสำเร็จประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล การทำงานเป็นทีมของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีภาวะความเป็นผู้นำ มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและทันสมัยประกอบกับนวัตกรรมดีเด่นที่้องค์การบริหารส่วนตำบลคิดค้นสร้างสรรค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

#### Abstract

Tambon Napu Administrative Organization, Udon Thani Province, received awards for good administration for three successive years from 2006-2008. This article is intended to study the operations and key factors that made it a winner. The study was made through interviewing administrators, officers, and people in the jurisdiction of Tambon Napu Administrative Organization. Results of the study showed that the key factors included citizen participation,

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

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

teamwork of the organization personnel who implemented the policy successfully, the leadership skills of organization administrators, their wide and up-to-date vision, and outstanding innovation initiated by the organization to respond to the people's needs.

**คำสำคัญ:** การบริหารจัดการที่ดี

**Keywords:** Good Administration

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และการเมือง ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบราชการ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก และยกระดับประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในวงนานาชาติ โดยหน่วยงานภาครัฐรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย 7 ด้าน อันได้แก่ 1) ด้านการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) ด้านการบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) ด้านการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ด้านการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน 5) ด้านการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ 6) ด้านการอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน และ 7) ด้านการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ทุกหน่วยต้องยึดหลักการสำคัญ คือ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามแนวพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้กำหนดให้มีการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยมีเกณฑ์ในการประเมินเป็นไปตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และองค์การบริหารส่วนตำบลนาปู่ อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี 3 ปีติดต่อกัน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2551



การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญและแนวทางปฏิบัติที่ดีที่ส่งผลให้ได้รับรางวัลดังกล่าว เพื่อนำไปเผยแพร่ เสนอแนะ และส่งเสริมความรู้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้ศึกษา และใช้ประโยชน์ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะได้นำเสนอในบทความนี้

#### ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาโดยวิธีการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ เอกสาร และการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปัจจัยความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี และกลุ่มประชาชน เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมแห่งความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี

#### การดำเนินงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ได้มีการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในทั้ง 7 ด้าน ดังต่อไปนี้

ด้านการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปใช้ทั้ง 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ด้านการบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ด้านการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ด้านการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ด้านการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ด้านการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และด้านการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยทุกด้านได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารราชการ มีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชน องค์การภาครัฐและภาคเอกชน มีกลไกในการเข้าถึงความต้องการของประชาชนในรูปของการประชาคม มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่น โดยองค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีโครงการองค์การบริหารส่วนตำบลสัญจร

พบประชาชนทุกหมู่บ้าน เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละด้าน มาจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวางแผนและพัฒนาหมู่บ้านและตำบล นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลยังส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด การเข้าร่วมรับฟังการประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ทุกวันที่ 9 ของเดือน การแสดงความคิดเห็นผ่านแบบสอบถาม และร่วมเป็นคณะกรรมการ ในการจัดซื้อจัดจ้าง คณะกรรมการตรวจรับงานต่าง ๆ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น การประเมินความพึงพอใจในด้านการบริการของประชาชนหรือผู้มาติดต่อราชการ จะมีการประเมินในด้านการบริการของบุคลากรในสังกัด ซึ่งผลที่ได้จากการประเมินจะนำมาจัดทำแผนการปรับปรุงการให้บริการประชาชน เพื่อให้ประชาชนผู้มาติดต่อราชการได้รับความพึงพอใจในบริการ การประเมินบุคลากรหรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยวัดผลจากการทำงาน และสร้างมาตรการโดยการให้รางวัลเป็นการจูงใจในการทำงาน เมื่อโครงการกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลถูกนำไปปฏิบัติแล้วไม่เกิดความคุ้มค่า หรือประชาชนไม่ได้รับประโยชน์ องค์การบริหารส่วนตำบลจะนำมาแก้ไขปรับปรุงในครั้งต่อไป

ด้านการบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ องค์การบริหารส่วนตำบลมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายขององค์กร และมีการสื่อสารให้ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น ในหน่วยงานได้รับรู้ และเข้าใจ โดยการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลพัฒนาไปในอนาคตข้างหน้าอย่างมีเป้าหมาย และในการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการร่วมกันของทุกหน่วยงานราชการในพื้นที่และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเน้นการทำงานแบบบูรณาการ ซึ่งมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนรวมอยู่ในรูปแบบของการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และการกำหนดวิสัยทัศน์จะยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการมีส่วนร่วมของประชาชน เน้นการบริหารจัดการที่ดี และทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกในยุคโลกาภิวัตน์ รวมทั้งนำหลักปรัชญา



เศรษฐกิจพอเพียงมากำหนดไว้ในวิสัยทัศน์ขององค์กรด้วย การจัดแผนพัฒนาสามปี จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กร และปิดประกาศให้ประชาชนทราบ การส่งเสริมพัฒนาความรู้ความสามารถและเพิ่มพูนทักษะ ให้แก่ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น ในองค์กร มีส่งเสริมให้ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นทุกคน ได้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี และปริญญาโท ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นร่วมกับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ส่งเสริมให้ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น ได้เรียนต่อให้จบปริญญาตรี และปริญญาโท เพื่อให้มีความรู้ตรงกับสายงานที่ปฏิบัติอยู่ ประกอบกับการพัฒนาความสามารถของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยการส่งข้าราชการ และพนักงานส่วนท้องถิ่นเข้ารับการอบรมตามหลักสูตรต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานภายนอก และเอกชนเป็นผู้จัดอบรม เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนทัศนคติในการทำงาน นำความรู้ที่ได้ไปพัฒนาองค์กรให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ ยังส่งเสริมให้ประชาชนที่มีฐานะยากจน ได้ศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี ตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการผลิตและพัฒนากำลังคนในการผลิตพยาบาลให้ตอบสนองความต้องการท้องถิ่น โดยท้องถิ่นเพื่อท้องถิ่น

ด้านการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ องค์กรบริหารส่วนตำบลมีการกำหนดช่องทางการเผยแพร่เป้าหมาย แผนการดำเนินงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่ใช้ เพื่อให้ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นและประชาชนทราบ มีบอร์ดประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน สื่อสิ่งพิมพ์ข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบล หอกระจายข่าว/เสียงตามสายหมู่บ้าน เว็บไซต์ วิทยุชุมชนตำบล บอร์ดประชาสัมพันธ์ในชุมชน และเผยแพร่ในที่ประชุมกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน การบริหารการเงิน งบประมาณ และพัสดุ มีการจัดทำแผนและมาตรการลดค่าใช้จ่าย มีการจัดทำบัญชีต้นทุนต่อหน่วย/รายงานการเงิน และระบบการจัดการพัสดุที่รัดกุมและมีประสิทธิภาพ มีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนผ่านสื่อต่าง ๆ โดยจะมีการคิด



ประกาศประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบ รวมทั้งมีการนำความรู้ที่ได้จากการอบรม และนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่าย รวมทั้งมีการจัดทำระบบ บัญชีควบคุมการใช้วัสดุ อุปกรณ์สำนักงาน โดยคำนึงถึงความประหยัดและควมมี ประสิทธิภาพ

**ด้านการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน** การสั่งราชการภายในหน่วยงาน ส่วนใหญ่ จะสั่งราชการเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ถ้ามีกรณีเร่งด่วนที่จำเป็นจริงๆ จะสั่งเป็นวาจา และผู้ได้บังคับบัญชาที่ได้รับคำสั่งจะมาจัดทำบันทึก เพื่อเสนอและรายงานผู้บริหารทราบ การกระจายอำนาจการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาสู่ผู้ได้บังคับบัญชาระดับรองลงมา ไม่ ว่าจะเป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง หรือข้าราชการฝ่ายประจำ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วใน การปฏิบัติงานและให้ประชาชนเกิดความสะดวกและรวดเร็วในการติดต่อราชการ ได้มี การมอบอำนาจที่ชัดเจน โดยทำเป็นคำสั่งและเป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งมีการแจ้งเวียน ให้ข้าราชการ พนักงานทุกคนได้ทราบ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน และการ มอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนิติกร เช่น การรับเรื่องราวร้องเรียนและร้องทุกข์ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มาใช้ในหน่วยงานและจัดทำในรูปของเว็บไซต์ รวมถึงการเชื่อมระบบเครือข่ายมาใช้ใน หน่วยงานให้สามารถสืบค้นข้อมูลได้สะดวกรวดเร็วขึ้น เช่น ระบบฐานข้อมูลการบริการ สาธารณสุข การลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ เกี่ยวกับขั้นตอนการมาติดต่อราชการ มีการจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการ ดำเนินการที่มองเห็นชัดเจน มีการคิดประกาศที่บอร์ดสำนักงานและ ณ จุดบริการ ประชาชน มีการให้บริการในลักษณะศูนย์บริการร่วม (One Stop Service) ในด้านศูนย์ ประสานงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางสังคมเร่งด่วน และการบริการประชาชนโดยการ รับเรื่องแทนส่วนราชการอื่นไว้ในจุดเดียว เพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็วกับผู้มาติดต่อ ราชการ

**ด้านการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์** เพื่อให้การ ปฏิบัติราชการทันต่อสถานการณ์ ทุกส่วนการทำงานจะมีการยกเลิก แก้ไขระเบียบที่เป็น อุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน หรือเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชน โดยเฉพาะการ มอบอำนาจ การอนุมัติ การอนุญาต และการสั่งการใด ๆ ให้เสร็จสิ้น ณ จุดให้บริการ



เดียวกัน การวิเคราะห์อัตรากำลังบุคลากรของหน่วยงานให้เหมาะสมกับปริมาณงานนั้นมีความสอดคล้องสัมพันธ์กับภารกิจของหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิก ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงภารกิจอำนาจหน้าที่ หรือปรับปรุง โครงสร้าง เพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่อง

ด้านการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และในขณะเดียวกันก็จะสามารถตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและแก้ไขปัญหาได้ มีการอำนวยความสะดวกสำหรับการให้บริการประชาชนที่มีบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การใช้อาคารสถานที่ อุปกรณ์สารสนเทศ เช่น เครื่องฉายข้ามศีรษะ(โปรเจคเตอร์) วัสดุอุปกรณ์สำนักงาน การบริการอินเทอร์เน็ตแบบไร้สาย การบริการรถตู้ชีพผู้พิการ การบริการรถเอกประสงคในงานต่าง ๆ เช่น งานศพ หรือการขนย้ายวัสดุอุปกรณ์การจัดงานในชุมชนไม่ว่าจะเป็น โต๊ะ เก้าอี้ เต็นท์ การบริการรถกระเช้าตัดแต่งกิ่งไม้ การบริการรถตัดหญ้า ชุดหลังกรณีน้ำขัง น้ำท่วม หรือแหล่งที่น่าจะเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค เป็นต้น

ด้านการประเมินผลการปฏิบัติราชการ องค์การบริหารส่วนตำบล มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นประจำทุกปี มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยมีผู้แทนชุมชน องค์ภาคประชาชน ภาคเอกชน ร่วมเป็นกรรมการ และมีการกำหนดกรอบและวางแนวทางการประเมิน มีการรายงานผลการประเมิน เช่น ให้หน่วยงานภายนอกที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงาน แต่ในส่วนการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน จะมีคำสั่งแต่งตั้งภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และผู้บริหารก็จะนำผลการประเมินมาพิจารณาปรับปรุงระบบงานให้ดียิ่งขึ้น

#### **ปัจจัยความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาพู่**

เงื่อนไขที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลนาพู่ได้รับรางวัลติดต่อกัน 3 ปีซ้อน ได้แก่

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การพัฒนาท้องถิ่นมิใช่เป็นเพียงเรื่องของผู้บริหาร ข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น แต่สิ่งสำคัญที่องค์การบริหารส่วนตำบลตระหนักถึงก็คือ การหาวิธีการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการให้มากที่สุดในการพัฒนา เพราะประชาชนทุกคนมีการตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การเข้าร่วมจัดทำแผนชุมชน ทั้งนี้ การที่จะได้มาซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนชุมชนมากที่สุดนั้น คือ การออกประชาคมในช่วงตอนเย็น การแสดงความคิดเห็นของประชาชนก็เช่นเดียวกัน องค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาให้มีความหลากหลายครอบคลุมประเด็นในการพัฒนาเพื่อจะให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่และครอบคลุมให้มากที่สุด ตลอดจนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับรู้ให้มากที่สุด เช่น การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางวิทยุชุมชน ประชาชนส่วนใหญ่เชื่อมั่นว่าการบริหารจัดการที่ดีของหน่วยงานจะเป็นผลทำให้เกิดการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพทันต่อสถานการณ์ต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชนและตำบล สร้างความโปร่งใส และทำให้คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนและหมู่บ้านคึกคักขึ้น

บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกลไกที่สำคัญที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้ มีการทำงานเป็นทีมจันทที่จันทน่องซึ่งเป็นการลดช่องว่างระหว่างผู้บริหารและผู้อยู่ได้บังคับบัญชา ทุกคนทำงานตามความรู้ความสามารถความถนัดของตนเองและได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างมีประสิทธิภาพในการพัฒนาของหน่วยงาน ตลอดจนได้มีการพัฒนาความรู้ ความสามารถ โดยการเข้ารับการอบรมอยู่เป็นประจำ อีกทั้งยังมีการศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท เพื่อพัฒนางานและเพื่อมีประสบการณ์เพิ่มมากขึ้น

ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีภาวะความเป็นผู้นำ มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และทันสมัย คิดเชิงรุก ยอมรับฟังความคิดเห็นของบุคคลคนอื่น เป็นนักประสานงาน มีการปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้อยู่ได้บังคับบัญชา มีการสื่อสารที่มีลักษณะเป็นสองทิศทาง ใช้ฐานข้อมูลมาบริหารจัดการในองค์กร โดยนำข้อมูลจากรายงานสรุปของหน่วยงานต่างๆ



ที่เกี่ยวข้อง และมีการใช้เทคโนโลยีมาบริหารราชการ มีการทำงานเป็นทีม มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากผู้บริหารสู่ผู้ปฏิบัติ ผู้บริหารเป็นผู้ใฝ่รู้ใฝ่เรียนอยู่ตลอดเวลา เป็นผู้ผ่านประสบการณ์ทำงานตั้งแต่ระดับผู้ปฏิบัติจนถึงระดับผู้บริหารจากหน่วยงานภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐ และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพื่อนร่วมงานที่เป็นเครือข่ายตามหน่วยงานทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ

นวัตกรรมดีเด่นที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่น ผู้บริหารองค์กร ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นบุคลากรในพื้นที่ตำบลนาพุถึงร้อยละ 90 จึงสามารถเข้าถึงชุมชน ประชาชนได้อย่างเต็มที่ในทุก ๆ กิจกรรม ทั้งที่เป็นปัญหา ความต้องการ และเป็นประโยชน์ ที่ประชาชนอยากจะมีโครงการ/กิจกรรมให้เกิดขึ้นในชุมชนประกอบด้วยบุคลากรขององค์กร ผู้นำชุมชน และชุมชนมีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านและประสบการณ์ตรงที่ผ่านการเรียนรู้ในพื้นที่และนอกพื้นที่ซึ่งทำให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ในตำบล ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการคิดค้นสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน เกิดประโยชน์คุ้มค่ามากที่สุด ตัวอย่างอาทิเช่น (1) นวัตกรรมการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบึงชวน คือ ประชาชนมีรายได้จากการท่องเที่ยว มีการสร้างงานในชุมชน มีอาชีพใหม่จากแหล่งท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ ที่ผสมผสานกับวัฒนธรรมวิถีชีวิตของชุมชน ประชาชนดั้งเดิม เช่น การประมง การเกษตร ล่องแพ เป็นต้น (2) นวัตกรรมบริการรถ ตู้ชีพกู้ภัย คือ การช่วยชีวิตของคนไม่ว่ายากจนหรือร่ำรวย จะเป็นคนในตำบลนาพุหรือตำบลอื่นก็ตาม ชีวิตของคนมีค่ามากกว่าสิ่งใด ยากที่จะประเมินค่าได้ (3) นวัตกรรมผลิตภัณฑ์อาหารจากสารไอโอดีน คือ รูปแบบผลิตภัณฑ์อาหารที่หลากหลายที่ประชาชนสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์อาหารได้ง่าย และเป็นที่คุ้นเคยในชีวิตประจำวันตามปกติอยู่แล้ว เช่น ไข่ไก่ไอโอดีน ผักคะน้า-ผักบุ้ง-ผักกาดไอโอดีน น้ำดื่มไอโอดีน เป็นต้น (4) นวัตกรรมการบริหารจัดการภารกิจถ่ายโอนที่ดี ประเภทการก่อสร้างและปรับปรุงระบบน้ำประปา คือ สามารถบริหารจัดการระบบน้ำประปาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล มีน้ำเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน และสามารถนำน้ำประปาที่มีอย่างเพียงพอที่ใช้ในพื้นที่อยู่แล้ว มาผลิตน้ำประปาส่งจำหน่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลออกซ้าง กิ่งอำเภอสระใคร

จังหวัดหนองคาย และให้กลุ่มสตรีแม่บ้านตำบลนาโพธิ์ ตั้งโรงงานผลิตและจำหน่ายน้ำดื่ม ให้แก่ชุมชนและพื้นที่ใกล้เคียง เป็นการสร้างรายได้ให้กับชุมชนและองค์กรได้ด้วยตนเอง

**ศักยภาพพื้นที่ตำบลนาโพธิ์** องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ ตั้งอยู่ระหว่างกิ่งกวาง ถนนมิตรภาพอุดรธานี-หนองคาย ที่มีระยะห่างระหว่างจังหวัดอุดรธานี-จังหวัดหนองคายประมาณ 25-30 กิโลเมตร ซึ่งตั้งอยู่บนถนนสายเศรษฐกิจประตูสู่อินโดจีน (ประเทศไทย - สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว - เวียดนาม) ที่มีกรมคมนาคมที่สะดวก และมีอารยธรรมดั้งเดิมเก่าแก่ของชุมชนเป็นทุนสังคม คือ เป็นแหล่งเกษตรกรรมของประชาชน เป็นแหล่งการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ มีหน่วยงานภาครัฐและเอกชนให้การสนับสนุน ส่งเสริมทั้งงบประมาณ และการวิจัย อีกด้วย จึงเป็นเหตุผลที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เห็นความเหมาะสมในพื้นที่ ที่จะสามารถพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลายในลักษณะบูรณาการการทำงานร่วมกันได้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับทั้งทางตรงและทางอ้อม

#### เสนอแนะ

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางปัจจัยความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี การบริหารจัดการที่ดี เพื่อเผยแพร่ เสนอแนะ และส่งเสริมความรู้ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นได้ศึกษาและนำไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

1. ควรส่งเสริมและให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี ว่าการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ทำให้เราได้ประโยชน์อะไรบ้าง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยจัดทำ โครงการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ประชาชน

2. ควรส่งเสริมและพัฒนาความรู้ ความสามารถให้แก่ผู้บริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบล และบุคลากรขององค์กร เพราะเมื่อบุคลากรมีความรู้ ก็สามารถนำความรู้มา พัฒนาองค์กร และยังให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ขององค์กรได้ โดยจัดทำโครงการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ผู้บริหาร และบุคลากรของ องค์กร



3. ศึกษาปัจจัยความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดและงบประมาณแตกต่างกัน คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก เพื่อศึกษาข้อแตกต่าง ศึกษาวิธีการบริหารงาน และนวัตกรรมที่ดีเด่น ที่สามารถทำให้กรรมการเข้าตรวจประเมินเพื่อรับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึก

4. ศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับปัจจัยความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี กับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่เคยได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึก

#### เอกสารอ้างอิง

บรรเจิด เจริญเวช. (2552). ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2548 จังหวัดสุราษฎร์ธานี. วารสารการพัฒนาท้องถิ่น, 4 (1), 176-178.



## Imagined Futures: Post-Green Revolution Visions of Rural Thailand

Robert Dayley<sup>1</sup>

### Abstract

This article outlines the broad contours of twenty-first century agrarian politics in Thailand. It summarizes the results of archival research and field-work on the political economy of agrarian change. Field work for this project included qualitative interviews with over ninety stakeholders in 2005 and 2006. About half of the data pool was composed of farmers from 11 provinces spread across the North, Northeast, and Central regions. The other half of the pool came from government officials at the national, provincial, and local levels; NGO leaders; MNC executives; agri-business managers; scientists; development monks; government advisors, and others. This paper serves as an executive summary of the project's findings. A related conceptual and theoretical argument centered on the notion of "Thailand's agrarian myth" is also build from this same field work.

### บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอมุมมองกว้างของเกษตรกรรมทางการเมืองในศตวรรษที่ 21 ของประเทศไทย และสรุปผลที่ได้จากการวิจัย การสำรวจภาคสนาม เศรษฐศาสตร์การเมืองของการเปลี่ยนแปลงสังคมเกษตรกรรม โดยที่การสำรวจภาคสนาม ประกอบด้วย การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวน 90 ราย ในปี 2005 ถึง 2006 ประมาณครึ่งหนึ่งเป็นชาวนา จาก 17 จังหวัดจากภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง ส่วนที่เหลือเป็นข้าราชการจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งผู้นำองค์กรชุมชน ผู้จัดการธุรกิจภาคเกษตร นักวิทยาศาสตร์ และนักพัฒนา ที่ปรึกษาหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้แล้ว บทความนี้ยังเป็นเหมือนบทสรุปสำหรับผู้บริหารที่นำเสนอข้อคิดค้นจากการศึกษา รวมทั้งแนวคิดที่เกี่ยวข้องและข้ออภิปรายเชิงทฤษฎีที่อิงอยู่บนคำถามเกี่ยวกับการเกษตรของประเทศไทย

**Key words:** Imagined Futures

**คำสำคัญ:** จินตนาการในอนาคต

<sup>1</sup> Associate Professor, Department of Political Economy  
rdayley@collegeofidaho.edu



### Alternative Visions

Agriculture and rural life remains significant in Thailand, a country known for sustained agricultural self-sufficiency and a national identity inseparable from its rural roots. In spite of a well-known decline in the total numbers of farmers and in agriculture's share of GDP, much of the industrialization of Thailand has been the industrialization of agriculture and food-related industries. As noted by Lindsey Falvey in *Thailand: Golden Cradle of Millenia (2001)*, Thailand is consistently among of the world's seven major agricultural exporters, feeds about four times its own population; close to 80 percent of its population works in agriculture or agricultural-related industries (Falvey 2000, 2). The majority of rural Thais, together with the country's public and private-sector leaders, remain keenly aware of what is at stake with respect to the future for Thai agriculture. Where Green Revolution methods of multiple-cropping, chemical inputs, and hybrid technologies once dominated, new visions of agriculture and rural life now compete for influence in Thailand. Even more significantly, a national discussion about the appropriate lifestyle and approaches to farming now rages. Concepts such as Community Culture, New Theory agriculture, Sufficiency Economy, and Alternative Agriculture (organic) are bandied about with frequency but often without full context. The future of Thai agriculture is up for debate.

Field interviews and research revealed five alternative visions of Thailand's agriculture future:

(1) *The Commercial Mainstream*: the remnant of Green Revolution industrial agriculture which is shifting profit strategies from an emphasis on yield to greater attention to value-added production, niche marketing, and (more recently) the appearance of green consciousness to satisfy critics and consumer preference.

(2) *The Biotechnology Vision*: the adoption of post-Green Revolution technologies such as genetic engineering and gene marker selection to create everything



from crop resistance to viruses, pests, drought, floods and chemical herbicides, to designer fruits and vegetables, to nutraceutical foods designed for health benefits;

(3) *The Organic Markets Vision*: the promotion of organic production of agriculture, labeling, standardization, and marketing networks linking organic producers and consumers locally and internationally;

(4) *Buddhist Agro-populism*: the rejection of mainstream commercial agriculture and economic globalization on principle or cultural-religious grounds in favor of community culture, Buddhist values, and spiritual renewal, often with the aim of recapturing rural roots and the essence of “Thainess”;

(5) *Sufficiency Economy*: the promotion of New Theory agriculture (*thrisidi mai*) as a means for struggling farmers to escape debt traps, achieve agricultural self-sufficiency, and protection from globalization.

It is useful to imagine these visions lying on a continuum. Although this continuum should not be read as a left-right political spectrum, it roughly corresponds to a Red-Yellow continuum that divides Thailand today. The first two visions above, the Commercial Mainstream and Biotechnology visions are closely related and more “Red” in terms of political support. The last two, the Buddhist Agro-populism and Sufficiency Economy visions, are also related being more “Yellow” politically. The vision in the middle of the continuum, or the Organic Markets vision, is often tied to all other four visions, though it can be viewed as a separate vision in its own right. It is neither inherently Red nor Yellow in terms of its political significance in Thai politics.

Today, these five visions compete with each other in a battle to essentially replace the once dominant Green Revolution production and technology paradigm. The old paradigm emphasized increasing crop yields and the transitioning farmers and communities from traditional subsistence to “modern agriculture.” The Green Revolution thus helped to create rising expectations that favored labor-saving



technologies, rising incomes, and rural family lifestyles more parallel with those in urban areas where conveniences such as electricity, automobiles, plumbing, television, were common.

Proponents of alternative visions beyond the Green Revolution variably seek values beyond increasing production and incomes. Some of these visions look internally by drawing inspiration from Thailand's cultural past, even as others look to science, niche markets, and beyond the country's borders for ideas and new technologies. Interviews with the stakeholders in Thai agriculture reveal that Thailand's Twenty-first Century agrarian politics is also characterized by deep questions about Thai culture, identity, and differing conceptions of "the good" – questions at the very soul of the nation. Complicated negotiations about Thailand's soul thus underlie the policy debates, political conflicts, and social outcomes related to these visions. Because these visions are not fully reconcilable they fuel the Red-Yellow cleavage that divides Thai society. Although the proximate causes of the Yellow-Red divide are of course in electoral politics, military muscle, judicial fiat, "new politics," and mass organization and protest, the ultimate causes are arguably rooted in a more fundamental struggle over competing rural visions. Until some resolution is forthcoming, it is likely that the proponents and opponents of these visions will increasingly clash over them. For scholars studying Thailand, understanding these visions and the passions that surround them thus serves as a crucial avenue to understanding of agrarian change in Thailand its is current significance.

A number of questions about these "imagined futures" drive this line of inquiry: What characterizes and distinguishes these competing visions? Which are likely to emerge most prominent over time? Given its prominent profile and royal backing, how does Sufficiency Economy fit into the larger processes of agrarian change today? What about Thaksin Shinawatra's previous "Kitchen of the World" proposals? To what extent do they still resonate? How is Thailand coping with global changes in



agricultural technological and the growing environmental consciousness in the public and private sectors? Where do local and global trends in organic farming fit in Thailand's future?

### **Eiconics, Mental Constructs, and Analysis**

To answer these questions, it is helpful to employ the underutilized conceptual framework of *eiconics* pioneered by Kenneth Boulding (1956). As a form of image analysis, eiconics is concerned with the study of images, mental constructs, human imagination and how visions of the future influence society. Eiconics is interested in policy, politics, and social outcomes but in a way quite distinct from the rational choice, institutionalist, and state-society approaches that dominate studies of political economy. Where these mainstream approaches emphasize preferences, utility, self-interest, rules, incentive structures, power, and collective choice, an eiconical approach places primary emphasis on image-formation, communication, role expectations, emotion, symbols, values, as well as myth. It is important to note that eiconics does not share the epistemological assumptions of postmodernism, critical theory, or constructivism. Unlike these Humanities-based approaches, the eiconical approach here assumes that social reality is observable, that objects and situations do exist independent of human representations and language. In this analysis, I aim to observe and compare alternative images or visions held by segments of Thai society and how those visions actually impact the course of observable social, economic, and political life in Thailand. To those acting upon these visions, real action is observable and meaningful to social reality.

In the view of eiconics, the political process is characterized not only by how decision makers screen an idea for its plausibility *but* also they attach emotions to the desirability of particular ideas and how they anticipate future emotions to their realization. An eiconical approach recognizes that such visions of the future are



tangibly realistic to the individuals, groups, or nations who create and promote them. Images are not fantasy or wishful dreams; they are “visions of the possible,” or, as Boulding argues, they are “image[s] universally affected with reality” (Boulding 1956: p. 166). Because they seem realistic, these visions can produce powerful public images in public debate and policy making. To the extent any particular vision “catches on” and succeeds in capturing the imagination of stakeholders and constituencies it has the potential to affect real change on the ground with intended and unintended consequences.

As a matter of summarizing some of the findings derived from field work, Table 1 (below) provides readers with a comparative look at the five rural visions at the center of post-Green Revolution politics in Thailand. By distinguishing their characteristics, core values, and the stakeholders who shape and promote them, a clearer picture of the eiconics of each vision comes into focus.

**Table 1.** Post-Green Revolution Visions of Agrarian Change in Thailand

Vision	Core Values	Vision Proponents
<p><i>(1) Commercial Agriculture:</i></p> <p>-- mainstream industrial agriculture; Green Revolution origins; emphasis on agro-industrial development; serves goal of national export competitiveness (e.g. Thailand's potential as the "Kitchen of the World")</p>	<p>-- pro-free trade and globalization</p> <p>-- economic neoliberalism</p> <p>-- individual and corporate profits</p> <p>-- Thailand's international competitiveness</p> <p>-- emphasis on value-added over yield increases</p> <p>-- environmentalism (for public image and when parallel with profit opportunity)</p>	<p>-- MNCs, shareholders</p> <p>-- domestic agri-business</p> <p>-- commercially-integrated Thai farmers</p> <p>-- Thai government &amp; mainstream economic ministries</p>
<p><i>(2) Biotechnology:</i></p> <p>-- emphasis on new post-Green Revolution technologies (transgenics, genetic engineering and modification)</p>	<p>-- maximizing the earth's agricultural and agronomic potential through science</p> <p>-- scientific progress</p> <p>-- economic liberalism</p> <p>-- individual and corporate profit; research</p>	<p>-- Agri-Biotech MNCs (Monsanto/DeKalb, Pioneer/DuPont, Syngenta, etc...)</p> <p>-- intl. and domestic scientific community and universities</p>



**Table 1. Post-Green Revolution Visions of Agrarian Change in Thailand**

Vision	Core Values	Vision Proponents
for production efficiency and/or for potential consumer and environmental benefit	<ul style="list-style-type: none"> <li>grant monies</li> <li>-- Thailand's international competitiveness</li> <li>-- human health &amp; environmentalism (as biotech related)</li> <li>-- pro-free trade and globalization</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- domestic agribusiness</li> <li>-- Thai government &amp; planning bureaucracy</li> <li>-- Thai farmers and agri-business favorable to GE technologies</li> </ul>
<p><i>(3) Organic Markets:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>--International and local strategies designed to reverse environmentally destructive Green Revolution technologies, corporate-led industrial agriculture, and dangerous trends in biotechnology; emphasis on organic production and (profitable) organic markets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- Environmentalism</li> <li>-- Sustainable Development</li> <li>-- economic livelihood of producers</li> <li>-- anti-globalization and anti-free in posture (but ultimately dependent on international trade and global organic consumer markets)</li> <li>-- intl. environmental movement is emphasized over "Thai agrarian myth"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- Environmental NGOs (domestic and international)</li> <li>-- organic farmers and producer cooperatives</li> <li>-- global organic movement</li> <li>-- green entrepreneurs</li> <li>-- provincial and local governments promoting organic methods</li> </ul>
<p><i>(4) Agro-populism:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>--local-based strategies designed to remedy environmental, social, economic, and cultural costs of Green Revolution and globalization; strongly attached to Thai agrarian myth and values of eco-Buddhism;</li> <li>-- Community Culture vision</li> <li>-- Buddhist Model of Society</li> <li>-- Dhammic Socialism</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- embrace "Thai agrarian myth"</li> <li>-- romantic definition of "Thainess"</li> <li>-- Buddhist values</li> <li>-- localized rural economy viewed as compatible with Thai culture;</li> <li>-- environmentalism (sustainable development as a spiritual choice)</li> <li>-- anti-globalization</li> <li>-- de-linking from market economy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- Thai NGO community</li> <li>-- Thai intellectual/academic communities</li> <li>-- Socially-engaged Buddhist community</li> <li>-- anti-globalization activists and groups</li> <li>-- segments of Thai print and broadcast media</li> </ul>
<p><i>(5) Sufficiency Economy</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>--national development strategy inclusive of "New Theory Agriculture" emphasizing individual, family, community, and</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- embrace "Thai agrarian myth"</li> <li>-- Buddhist "middle-path" development</li> <li>-- insulate rural Thailand from internal and external economic shocks;</li> <li>-- opposed to integration with global</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- King of Thailand and royal-backed development agencies</li> <li>-- post-coup Surayud government</li> <li>-- planning bureaucracy</li> </ul>



**Table 1. Post-Green Revolution Visions of Agrarian Change in Thailand**

<i>Vision</i>	<i>Core Values</i>	<i>Vision Proponents</i>
national development via small-scale, family-based sustainable agriculture	markets unless a family is fully self-sufficient, carries no debt, farms organically, and doesn't spend money on social vices	(NESDB) -- Santi Asoke (sufficiency economy practitioners) -- People's Alliance for Democracy (PAD) -- UNDP authors of <i>Thailand Human Development Report 2007</i>

Considering once again these visions on a continuum, we can appreciate where they may overlap and where they may also stand as discreet, mutually exclusive visions. On one end is the commercial mainstream, which remains the dominant vision of agricultural activity in Thailand. Most agricultural activity in Thailand is driven by commercial motives shared by farmers and growers as well as agro-industry interests and government officials. (Although non-commercial subsistence farming continues, it is often alongside other non-farm income-generating employment. It is also difficult to argue that default subsistence farming by the poorest farmers represents any sort of established “vision” of the future.) The commercial mainstream is dominated by remnant green revolution technologies, chemical inputs, and (increasingly) contract farming. Its core values are found in conventional theories of pro-free trade economic liberalism, and international competitiveness. It is also experiments with new post-Green Revolution methods and assumptions. The commercial mainstream now embraces value-added production (not just yield) and often embraces the rhetoric of “sustainable development” for its marketing significance. The proponents of this vision in Thailand include commercially-integrated Thai farmers, domestic agri-business, MNCs, and national agriculture ministries and provincial departments. Perhaps the most ardent proponent of a post-Green Revolution commercial vision in recent years



has been Thaksin Shinawatra. As Prime Minister the idea of developing the agro-industrial sector and making Thailand the “Kitchen of the World” guided policy. More than just Keynesian stimulus and “populist” policies in response to economic crisis, the agricultural policies of Thaksin’s Thai Rak Thai (TRT) governments envisioned a robust Thai agro-industry and maximizing the country’s agro-economic export potential.

At the cutting edge of the commercial mainstream are those who favor a vision favoring advanced scientific agriculture biotechnology. Driven by both profit and by notions of scientific progress (Charles, 2001), the global trend of agricultural science is sweeping Thailand into its wake. Multinational companies team up with agricultural science through basic and applied research in ways that shape production, consumption, and agriculture markets. Embracing transgenics, gene marker selection, and various forms of genetic modification, biotechnology proponents seek innovative methods and applications in the world of agriculture. Some of the motivations behind this research include improved human health and even environmentalism, such as through vitamin-enriched rice or genetically modified seed resistant to disease which requires less herbicide. Critics of biotechnology argue otherwise, of course. They see many biotechnologies threatening to ecosystems, food economies, and human health (Norberg-Hodge, 2001; Pardey, 2001). In Thailand, the biotech vision remains rather limited in terms of its visibility or number of proponents, not to mention a longstanding ban on the commercial use of GMO products. The most significant proponents of the biotechnology vision are global MNCs such as Monsanto and Syngenta, members of the scientific community (led by BIOTEC and the Thailand’s Board of Investment), and certain university researchers and scientists. These institutions collaborate, for example, to influence national policy and to produce the annual biotech guide that lists scores of companies in Thailand working in this area (visit: [www.biotechthailand.com](http://www.biotechthailand.com)).



As prime minister Thaksin Shinawatra maintained the ban GMO farming (arguably for political reasons) while generously funding research and development of agricultural biotechnologies. As for farmer support of this vision, a 2005 government study reported that 64 percent of farmers interviewed agreed that Thailand should open to GMO experimentation. General society skepticism and opposition to GMO technologies by vocal NGOs, however, has kept recent governments from lifting the GMO ban. Yet, through institutes such as BIOTEC and the National Center for Genetic Engineering and Biotechnology, Bangkok is keeping pace in the region in developing cutting-edge scientific research in agriculture biotechnology.

The organic market also represents another vision of Thailand's agrarian future. Aimed primarily at reversing chemical-heavy production, the organic market vision promotes earth-friendly methods and marketable products. Pushing consumer markets to recognize the social, economic, environmental, and personal health benefits of organically-grown agriculture, Thailand's emerging organics markets has diverse support. Progressive NGOs and cooperatives as well as some provincial and local governments (most notably in Surin and Sisaket) are driving a new vision that many farmers capture. With its core value of sustainable development, the green-organic movement is often coopted into the cultural-based visions of Buddhist agro-populism and Sufficiency Economy. Nevertheless, field interviews for this study resulted in the observable distinctions between those who farm organically as an eco-friendly means to green market profits versus those who are in search of the Thai agrarian myth (Dayley, forthcoming).

At the other end of the continuum are thus the visions influenced by Thailand's agrarian myth, or the belief that Buddhist-oriented and culturally-based small-scale subsistence farming is the most desirable form of community life for Thai rural families (Dayley, forthcoming). Two closely related such visions embracing this myth include what we could describe as Buddhist agro-populism of the community culture school



and the well-known royal-based initiative known as Sufficiency Economy. The community culture school is associated with the works of both academics, such as Chatthip Narthsupa, and Buddhist monks and intellectuals such as Buddhadasa Bhikku and Sulak Srivaraksa. Envisioning a return to a simple pre-commercial rural life of village-based economics, subsistence production, and rejection of modern materialism, the agro-populist view motivate certain local NGOs and village leaders. This vision of rural Thailand is popular among urban intellectuals who maintain a romantic view of rural Thailand and designate a rather narrow role for Thai farmers in Thai social and political life (Dayley, 2011, forthcoming).

It is sometimes difficult to draw a line between advocates of Community Culture and proponents of Sufficiency Economy but subtle differences are observable. Whereas the Community Culture concept tends to be promoted by urban intellectuals and NGOs, Sufficiency Economy finds its greatest support within the Thai bureaucracy, among the Yellow-shirted People's Alliance for Democracy (PAD), and Buddhist fundamentalists associated with the Asoke Group (commonly known as Santi Asoke). The basic story behind the emergence of Sufficiency Economy puts it into greater comparative context vis-à-vis community culture and the other rural visions discussed in this paper.

### **Sufficiency Economy in Comparative Context**

The most well-known articulation of a post-Green Revolution vision for Thailand's rural future is the Sufficiency Economy approach, articulated by the King of Thailand and promoted by his Privy Council, the military brass, and other like-minded bureaucrats in agencies such as the National Economic and Social Development Board (NESDB). Sufficiency Economy (*sethakit phophiang*) offers a vision attractive to many searching for a more "culturally-appropriate" path to Thai development, especially rural development. Sufficiency Economy's agrarian application is known as "The New



Theory” [*thrisidi mai*]. It promotes development through moderation, lowering risks, self-reliance, “national moral fiber,” and protection from internal and external economic shocks; it advocates self-immunity at all levels (individual, family, community, and nation) (Ampol, 2004; Priyanut, 2004). Sufficiency Economy advocates a family-based rural vision grounded in the “New Theory” (*thrisidi mai*), a rural strategy first advanced by the current King of Thailand, Bhumibol Adulyadej. This strategy emphasizes an austere rural lifestyle of provident, self-sufficient agriculture on 15 rai (6 acres); a rejection of global markets, contract farming, debt, and expensive agro-chemicals; and personal avoidance of expensive social vices (gambling, alcohol consumption, smoking). Only after full self-sufficiency should farming families seek to sell any excess produce to markets – local, then national, then international (in that order). By adding a “spiritual dimension to human development,” Sufficiency Economy (UNDP, 2007), Sufficiency Economy is simultaneously viewed as a means to survive economic globalization and revive a rural cultural purity that beckons Thailand’s perceived idyllic past. Promoted in reaction to the economic shock of the 1997 Asian Economic Crisis, the Sufficiency Economy initiative began to occupy the economic vision of the planning bureaucracy, military, and the post-2006 coup governments led by anti-Thaksin leaders and parties. So culturally compelling was Sufficiency Economy’s message of “moderation” that even the UNDP in the 2007 Thailand Human Development Report claimed it to be the country’s “national mission statement” (UNDP, 2007).

In spite of the vast attention give to it, Sufficiency Economy has attracted few rural farmers. Beyond villages under state patronage to do so, evidence that farmers are adoption New Theory techniques is scant (Dayley, 2011). Still, as only one vision among many others which vie for attention it has disproportionately occupied state-level attention and promotion. To date, much of the published literature tends to examine Sufficiency Economy on its own terms, outside the context of competing



visions (Ampol, 2004; Priyanut, 2004; UNDP, 2007). In fact, parliamentary politics and mass movements are arguably ahead of both the Thai bureaucracy and scholarship in articulating the actual debate between these competing visions. What is needed is to put the Sufficiency Economy initiative into broader context so a more healthy debate about Thailand's rural future can emerge.

With the Red-Yellow divide so apparent, it is tempting to characterize debate over Thailand's rural future in dualistic terms – a debate between Thaksin-oriented “Kitchen of the World” commercial vision versus the royal-culturalist vision of Sufficiency Economy. However, the continuum of visions describe in this paper beg the question as to which visions actual Thai farmers favor. Farmers interviewed by the author for show clear preferences toward the mainstream, biotech, and organic visions (Dayley, 2011). More field work may help to validate these findings. Deducing from the rural make-up and passion of Red-shirt supporters of Thaksin (in contrast to the far smaller proportion of farmers supporting the Yellow-shirt PAD), one is hard-pressed to argue that Thai farmers embrace a vision far outside the commercial mainstream.

### **Conclusion**

The process of agrarian change in Thailand today is largely driven by the competing visions of the commercial mainstream, biotechnology, organic markets, agro-populism, and Sufficiency Economy outlined above. Questions as to which of these visions are likely to dominate the future are intriguing and demand exploration. Eiconics, or the study of images, mental constructs, human imagination and how visions of the future influence society, is a useful approach to employ in such analysis. By placing primary emphasis on image-formation, communication, role expectations, emotion, symbols, values, as well as myth, we uncover from archival and field research these five competing visions in a post-Green Revolution Thailand. As these visions of the future are tangibly realistic to the individuals, groups, or nations who create and promote them (i.e. images that are universally affected with reality), they shape



contemporary Thai politics and the Yellow-Red divide. Before Thailand's transformative economic boom the visions rural Thais held of the future were limited. From the late 1950s to the mid 1980s the expansion of a Green Revolution-oriented commercialization of agriculture served as the dominant vision of Thailand's rural future. As Green Revolution techniques became dominant and most farmers became desirous to move beyond a "sufficiency ethic" and embrace rising expectations and the promises of "modern" agricultural techniques (Dayley, 2011). Few at the height of the Green Revolution foresaw the emerging forces that now drive the new politics of agrarian change: a rise in environmental consciousness, localist responses to globalization, emerging biotechnologies, the spread of the organic movement, and a government policy influence by notions of Sufficiency Economy and New Theory agriculture. Sorting out these visions, the proponents of each, and how current political battles are based on a fundamental debate over these visions helps us better understand the agricultural trends now shaping Thailand's rural future. As a state, country, and nation, Thailand remains inseparable from its rural-agrarian roots, yet much of Thai society struggles to come to terms with its agricultural future. What these roots mean today and how they complement or conflict with widespread ambitions for economic growth, modernity, and global status going forward are not just peripheral questions of social science but ones that lie at the center of Thai political life.

#### **Bibliography**

- Aksoy, M. Ataman and John C. Beghin, eds. 2005 **Global Agricultural Trade and Developing Countries**. Washington D.C.: The World Bank
- Baker, Chris and Pasuk Phongpaichit. 2005. **A History of Thailand**. London: Cambridge University Press.



- Bechstedt, Hans-Dieter. 2002. "Identity and Authority in Thailand," In **National Identity and Its Defenders: Thailand Today**. Craig Reynolds. Victoria: Monash University Centre of Southeast Asian Studies. 238-261.
- Boulding, Kenneth. 1956. **The Image**. Ann Arbor: University of Michigan Press:
- Brass, Tom, 2000. **Peasants, Populism, and Postmodernism: The Return of the Agrarian Myth**. London: Frank Cass.
- Chatthip Nartsupha. 1999. **The Thai Village Economy in the Past**. (trans.) Chris Baker and Pasuk Phongpaichit. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Dayley, Robert. 2011. "Thailand's Agrarian Myth and Its Proponents," **Journal of Asian and African Affairs (forthcoming)**.
- Falvey, Lindsay. 2000. **Thai Agriculture: Golden Cradle of Millennia**. Bangkok: Kasetsart University Press.
- Greenpeace. 2002. **Recipes against Hunger: Success Stories for the Future of Agriculture**. Amsterdam.
- Hewison, Kevin. 2000. "Resisting Globalization: A Study of Localism in Thailand." **The Pacific Review**, 13 (2): 279-296
- Hirsch, Philip. 2002. "What is The Thai Village?" In **National Identity and Its Defenders: Thailand Today**. Craig Reynolds. Victoria: Monash University Centre of Southeast Asian Studies. 262-276.
- Iam Thongdec. 1990. "Thai Farmers and Buffaloes: A Cultural Interpretation," In **Development, Modernization, and Tradition in Southeast Asia: Lessons from Thailand**. Pinit Ratanakul and U. Kyaw Than (eds.), Bangkok: Mahidol University, 179-184.
- Molle, François 2003. "Knowledge in the Making: A Brief Retrospective of Village-Level studies in the Chao Phraya Delta During the 20<sup>th</sup> Century," In François Molle and Tippawal Srijantr (eds.), **Thailand's Rice Bowl: Perspectives on**



- Agricultural and Social Change in the Chao Phraya Delta.** Bangkok: White Lotus, 11-35.
- Norberg-Hodge, Helana, Peter Goering, and John Page. 2001. **From the Ground Up: Rethinking Industrial Agriculture.** London: Zed Books and The International Society for Ecology and Culture.
- Pongpol Adireksan, **Kasert Nam Kaanmueang: ngenkhaikankaepanhaa lae kanphatanakasertkhongthai** [Agriculture before Politics: Conditions for Solving and Developing Thai Agriculture. 2000. Bangkok: Matchon Press
- Priyanut Piboolsravut. 2004. "Research Note: Sufficiency Economy," **ASEAN Economic Bulletin.** 21: (1), April 2004, 127-134.
- Reynolds, Craig. 2001. "Globalizers vs Communitarians: Public Intellectuals Debate Thailand's Futures," In **Singapore Journal of Tropical Geography**, 22: (3), 252-269.
- Reynolds, Craig. 2002. **National Identity and Its Defenders: Thailand Today.** Chiang Mai: Silkworm Books.
- Rigg, Jonathan and Sukanee Nattapoolwat. 2001. "Embracing the Global in Thailand: Activism and Pragmatism in an Era of Deagrarianization," **World Development.** 29: (6), 945-960.
- Sanitsuda Ekachai 1994. **Seeds of Hope: Local Initiatives in Thailand.** Bangkok: Post Publishing.
- Seri Phongphit and Kevin Hewison, 2001. **Village Life: Culture and Transition in Thailand's Northeast.** Bangkok: White Lotus
- Siriluck Sirisup and H. Detlef Kammeier. 2003. "Government Policy and Farmers' Decision-Making: The Agricultural Diversification Programme for the Chao Phraya River Basin (1993-95) Revisited," In François Molle and Tippawal Srijantr (eds.), **Thailand's Rice Bowl: Perspectives on Agricultural and Social Change in the Chao Phraya Delta.** Bangkok: White Lotus, 195-228.



- Sudjai Jongwornkijwathana. 2005. A Study of Genetically Modified Organisms (GMOs): Attitudes of Groups Directly Involved with GMO Agriculture [Kaanseuksareuang pheudtadtophanthukaam (GMOs) kap kaankasert khong thai: Thasanakati khong klum kiawkhong doitrong kap kaanthamkasert *GMOs*]. Bangkok: Agriculture Economics Office, Ministry of Agriculture and Cooperatives.
- Sulak, Sivaraksa, 1992. **Seeds of Peace: A Buddhist Vision for Renewing Society**. Berkeley: Parallax Press.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2007. **Thailand Human Development Report 2007: Sufficiency Economy and Human Development**. Bangkok: United Nations Development Programme.
- Thailand: Biotech Guide 2006/2007**. Green World Publication. Bangkok.
- Yos Santasombat, 2003. **Biodiversity: Local Knowledge and Sustainable Development**. Chiang Mai: Regional Center for Social Science and Sustainable Development (RCSD).

