

สารบัญ

ประสิทธิภาพของการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	1
• ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	
วินัยการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	20
• ธัญภา เกตุอุดมสิน	
• สุวัลลีย์ เปี่ยมปิติ	
การปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการรับเงิน เบิกเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงินของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่ง	33
• นนทชา ดำรงธรรมเจริญ	
• พา อักษรเสือ	
การจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงโขงหลง	42
• ดาราพร จันทร์โคตร	
• พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์	
การส่งเสริมสนับสนุนภาคประชาสังคมในการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง	58
• ศรัทธาทพ กาหยี	
• ชนิษฐา ชูสุข	
การบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม	83
• วิโรจน์ แสนทิ	
• เสรี พิจิตรศิริ	
การส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร	92
• วัฒนา โคตรธา	
• สุภวัฒน์กร วงศ์ชนวสุ	
การจัดการที่สาธารณะประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลนาเพียง	109
• วิริญ วันเต็ม	
• สุกลักษณ์ สุวรรณขุ	
เวลามาตรฐานในการออกแบบใบอนุญาตก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลศิระจรเข้	117
• ธนากร อุทาทัย	
• จารึก ปริญญาวล	
แนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทย	126
• ชรินทร์ สัจจามัน	
• ไพศาล สุริยะมงคล	

บทบรรณาธิการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับกิจวัตรประจำวันของประชาชน แต่การที่จะบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีงบประมาณในการดำเนินการ แม้ว่าแหล่งงบประมาณจะมาจากหลายแหล่ง แต่ทว่าแหล่งที่สำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพในการพึ่งตนเองในระยะยาวของท้องถิ่น คือ รายได้ที่ทำเอง บทความของ ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ได้ชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่เรียกว่า **องค์การบริหารส่วนจังหวัด** มีประสิทธิภาพในด้านนี้สูงสุด คาดประมาณได้ว่าจะสูงสุดถึงร้อยละ 44 แต่ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีวินัยการคลังและปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการรับเงิน เบิกเงิน จ่ายเงิน และรักษาเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ปรากฏในบทความที่ 2 และ 3 แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามปรัชญาของการปกครองท้องถิ่นที่มีปัจจัยหลักของความสำเร็จอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาสามปี การส่งเสริมสนับสนุนภาคประชาสังคมในการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง และด้านการท่องเที่ยว ดังที่ปรากฏในบทความเรื่อง การส่งเสริมสนับสนุนภาคประชาสังคมในการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง การบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม การส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร การจัดการที่สาธารณประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลนาเพียง และขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดบริการที่ได้ตามเกณฑ์มาตรฐาน

ส่วนบทความสุดท้ายเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทย

มีความสุขในการอ่านค่ะ

ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ

ประสิทธิภาพของการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

Efficiency of Local Revenue Collection of Provincial Administrative Administrations

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์¹

บทคัดย่อ

บทความนี้เสนอการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้โดยใช้กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 54 แห่ง จากข้อมูลการสำรวจในปี 2552 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของโครงการให้รางวัลการจัดเก็บภาษีประจำปี 2552 โดยใช้แบบจำลอง Data Envelopment Analysis วัดประสิทธิภาพ ตัวแปรผลผลิตในแบบจำลองประกอบด้วย รายได้ภาษี รายได้จากค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้เบ็ดเตล็ดบวกกับรายได้วิสาหกิจท้องถิ่น ส่วนตัวแปรที่สะท้อนปัจจัยนำเข้าประกอบด้วยประชากร บ้านเรือน สถานประกอบการ โรงแรม โรงงาน ข้าราชการและลูกจ้างของ อบจ. และการถือครองทรัพย์สิน ผลการศึกษาพบว่า อบจ. 17 แห่ง อยู่ในระดับแนวหน้า (ประสิทธิภาพสูงสุด) อบจ. ส่วนที่เหลือ (37 แห่ง) มีอัตราความด้อยประสิทธิภาพในระดับที่แตกต่างกัน หากหน่วยงานที่ด้อยประสิทธิภาพสามารถยกระดับประสิทธิภาพให้ทัดเทียมกับหน่วยงานชั้นนำ แนวหน้า คาดว่ารายได้ภาษีที่จัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมได้เพิ่มขึ้นได้ร้อยละ 44

Abstract

This paper is a case study of 54 provincial administrative organizations in Thailand based on the survey jointly conducted in 2009 by the Department of Local Administration, Khon Kaen University, and the Office of National Decentralization Committee to analyze relative efficiency with own-revenue collection. Data envelopment analysis (DEA) was applied with the assumption of constant return to scale (CRS) and an output orientation. Output variables comprise of local taxes, user charges, interest income, miscellaneous revenue plus profit from local enterprises. The input variables comprise population, house, business enterprise, hotel, factory, permanent staff, hired worker, and financial asset. Our result indicated that 17 units were on an efficient frontier, and the other 34 units were operated in an inefficient region. There is a potential gain in the revenue collection by 44% if the less efficient units were to improve their efficiency on par with the best practice units.

¹ ศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และอาจารย์ผู้สอนรายวิชาการคลังท้องถิ่น หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

คำสำคัญ: การวัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ แบบจำลอง data envelopment analysis องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด

key words: efficiency measure of local revenue collection, data envelopment analysis, provincial
administrative organization

บทนำ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ภายหลัง พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้ อปท. มีบทบาทการจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างมากจากการถ่ายโอนภารกิจและได้รับงบประมาณสนับสนุนอย่างก้าวกระโดด อย่างไรก็ตามแต่มีข้อสังเกตว่า รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้นยังมีสัดส่วนเพียงเล็กน้อย (น้อยกว่าร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งหมด) แหล่งรายได้สำคัญของ อปท. มาจากสองส่วน คือ ภาษีแบ่งหรือภาษีที่ส่วนราชการ เก็บและจัดสรรให้ และ เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน การพึ่งพิงเงินอุดหนุนมากเกินไปถือว่าเป็นจุดอ่อนของท้องถิ่น การค้นคว้าวิจัยหวั่นข้อความสามารถการจัดเก็บรายได้ ของท้องถิ่นเพื่อให้ตระหนักถึงสภาพปัจจุบันว่า “อาจจะมีความด้อยประสิทธิภาพ” ในการ จัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และอาจจะเกิดแรงบันดาลใจที่จะพัฒนาประสิทธิภาพ จึงเป็น ประเด็นสำคัญบทความนี้ตั้งข้อสันนิษฐานบางประการ *ประการแรก* มีศักยภาพที่หน่วยงาน ท้องถิ่นจะพัฒนาการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การจัดเก็บให้ทั่วถึง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม การณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและ หน่วยธุรกิจร่วมมือเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียม รวมถึงการจัดสรรเงินสะสมของท้องถิ่นให้ได้ ผลตอบแทนที่สูงขึ้น *ประการที่สอง* เนื่องจาก อปท. มีจำนวนมาก ทำงานภายใต้สภาวะ แวดล้อมที่หลากหลาย อปท. จำนวนหนึ่งอาจจะมีความตั้งใจจะพัฒนารายได้อย่างจริงจัง ในขณะที่หน่วยงานท้องถิ่นอีกจำนวนหนึ่งขาดความตั้งใจที่จะพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บ รายได้ เพื่อความเข้าใจตรงกันขอกำหนดนิยามของคำว่า “ประสิทธิภาพ” ว่าหมายถึง ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ (ตามแบบจำลอง Data Envelopment Analysis (ย่อว่า DEA) ซึ่งเกี่ยวกับความข้อย่อนของผลผลิต (output slack) ดังจะขยายความในตอนต่อไป) และอิง หลักฐานเชิงประจักษ์ *ประการที่สาม* การพัฒนาประสิทธิภาพฯ เริ่มจากการที่ผู้บริหาร ท้องถิ่นและพนักงานตระหนักรู้ถึงความด้อยประสิทธิภาพเป็นลำดับแรก จากการเรียนรู้และดู

งานจากหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ ฯลฯ แต่ก่อนอื่นจำเป็นต้องค้นหาว่าใครอยู่ในระดับเป็น “หน่วยงานชั้นแนวหน้า”

งานวิจัยนี้จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยใช้ข้อมูลการสำรวจข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกล.) ร่วมกับ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กส.) ตามโครงการให้รางวัลการ จัดเก็บภาษีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี 2552 (หมายเหตุ ข้อมูลสะท้อนสถานการณ์ การคลังในปีงบประมาณ 2551) ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วน จำนวน 54 แห่ง² คำว่า “ความด้อย ประสิทธิภาพ” ตามแบบจำลอง DEA วัดจาก การที่หน่วยผลิตได้รับผลผลิตที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (output slack) หรือ การใช้ปัจจัยนำเข้ามากเกินไปกว่าความจำเป็น (excess input) วิธีการ ของแบบจำลอง DEA ใช้เทคนิคลิเนียร์โปรแกรมมิงผสมผสานกับฟังก์ชันการผลิต เพื่อค้นหา หน่วยงานชั้นแนวหน้า และค้นหา “ช่วงห่าง” (distance) ระหว่างหน่วยงานชั้นแนวหน้ากับ หน่วยงานอื่นๆ รายละเอียดจะกล่าวถึงต่อไป

บทความนี้ประกอบเนื้อความ 4 ตอน ตอนที่สอง (ต่อจากบทนำ) เสนอการทบทวน ฐานะการคลังของ อบจ. รายได้ของ อบจ. จำแนกออกเป็น 5 หมวด ได้แก่ ภาษีที่ อบจ. จัดเก็บ เอง ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน กำไรจากวิสาหกิจท้องถิ่น และรายได้เบ็ดเตล็ดของ อบจ. พร้อมทั้งแสดงข้อมูลสถิติเปรียบเทียบ ตอนที่สาม ทบทวน ทฤษฎีการวัดประสิทธิภาพตามแบบจำลอง DEA ข้อสมมติและเทคนิคการคำนวณ พร้อมทั้ง ระบุตัวแปรผลผลิต (output variables) ปัจจัยนำเข้า (input variables) อภิปรายผลการศึกษา ข้อจำกัดของการศึกษา และข้อเสนอการพัฒนางานวิจัยในอนาคต ตอนที่สี่ สรุป

โครงสร้างรายได้ของ อบจ. และการวัดประสิทธิภาพ

อบจ. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด อีกนัยหนึ่งเป็น “อปท. ระนาบบน” (upper-tier local government) โดยมีภารกิจที่ อบจ. ต้องดำเนินการ และ ภารกิจที่ อบจ. อาจดำเนินการได้ ระบุไว้ใน พรบ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 การ กำหนดให้มี อปท. ระนาบบนนั้นมีเหตุผลสนับสนุนประการสำคัญ คือ ในพื้นที่ “จังหวัด” มี

² การจัดทำแบบสอบถามเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างนักวิจัยและเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่รวบรวมแบบสอบถามจาก อปท. (เทศบาล อบต. และ อบจ.) จำนวนหลายพันหน่วยงาน

ภารกิจบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่เกินกว่ากำลังของเทศบาลและ อบต. แห่งใดแห่งหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ระบบการกำจัดขยะรวม การบริหารสนามกีฬาประจำจังหวัด พิพิธภัณฑ์ประจำจังหวัด ฯลฯ นอกจากนี้มีภารกิจที่มีลักษณะ “คร่อมพื้นที่” ตัวอย่างเช่น การดูแลแม่น้ำลำธาร การป้องกันการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ การดูแลพื้นที่ป่าไม้และแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ ฯลฯ ครอบคลุมพื้นที่หลายอำเภอ/ตำบล เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารของ อบจ. นั้น กำหนดตามหลักการบริหารภายใต้การถ่วงดุลอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ ฝ่ายบริหาร และ สภากองการบริหารส่วนจังหวัด โดยทั้งสองฝ่ายต่างได้รับการคัดเลือกจากประชาชน โดยมีกรอบระยะเวลา 4 ปี อบจ. ก็เช่นเดียวกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่นๆ ที่ถูกกำกับตรวจสอบโดยหน่วยงานของภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และ ผู้ว่าราชการจังหวัด การใช้จ่ายเงินถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากเป็นองค์กรที่ใช้จ่ายเงินสาธารณะ

โครงสร้างรายได้และการกำหนดงบประมาณรายจ่าย อบจ. มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่จัดทำรายงานทางการเงินคลัง (fiscal report) และ รายงานทางการเงิน (financial report) เป็นประจำเป็นรายไตรมาสและรายปี เนื่องจากรายได้และรายจ่ายของ อบจ. จะต้องถูกนำไปประมวลเป็นส่วนหนึ่งของ “บัญชีภาครัฐ” (government accounts) และ “บัญชีประชาชาติ” (national income accounts) ในท้ายที่สุด นอกเหนือจากการรายงานข้อมูลต่อหน่วยงานมหภาค อบจ. ยังมีหน้าที่รายงานผลการปฏิบัติงานต่อสาธารณชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ที่มีความสนใจสอบถามได้

รายได้ของ อบจ. นั้นมีความสำคัญต่อการกำหนดงบประมาณรายจ่าย โดยหลักปฏิบัติทั่วไปในขั้นตอนการเตรียมการงบประมาณ (budget preparation) ฝ่ายการเงินการคลังของ อบจ. จะทำการวิเคราะห์และประมาณการรายได้ โดยอิงกับข้อมูลสถิติในอดีต บวกกับข้อสังเกตอื่น ๆ เช่น จากการติดตามข้อมูลเศรษฐกิจระดับชาติและภายในจังหวัดในปีนั้นๆ ประมาณการรายได้จะถูกนำไปกำหนดรายจ่ายซึ่งเป็นไปตามหลักวินัยทางการคลัง (fiscal discipline) โดยทั่วไป อบจ. จัดทำงบประมาณแบบสมดุล (balanced budget) อย่างไรก็ตาม ในสภาพเป็นจริงการจัดเก็บรายได้มักจะผันผวนตามภาวะเศรษฐกิจ ดังนั้น งบประมาณจริงอาจจะเป็นแบบเกินดุล (surplus budget) ในกรณีที่การจัดเก็บรายได้เกินกว่าเป้าหมาย หรือเป็นงบประมาณแบบขาดดุล (deficit budget) ในกรณีที่การจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมาย การ

จัดทำงบประมาณของ อบจ. เป็นรายปี (annual budget) เช่นเดียวกับ อปท. และหน่วยงานภาครัฐของไทย

วิธีการจำแนกแหล่งรายได้ของ อบจ. ใช้หลักการเดียวกันกับเทศบาล และ อบต. กล่าวคือจำแนกรายได้ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ก) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ข) ภาษีแบ่งหรือภาษีที่ส่วนราชการจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ท้องถิ่น ค) เงินอุดหนุน ในบทความนี้ให้ความสำคัญกับรายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเอง ซึ่งจำแนกย่อยลงไปเป็น 5 หมวดด้วยกัน กล่าวคือ หนึ่ง ภาษีอากร สอง ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ สาม รายได้จากทรัพย์สิน สี่ รายได้จากวิสาหกิจที่ท้องถิ่นเป็นเจ้าของกิจการ ห้า รายได้เบ็ดเตล็ด ประเภทภาษีที่ อบจ. จัดเก็บได้แก่ ภาษีสุรา ภาษียาสูบ และภาษีโรงแรม ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายระบุ ตัวอย่างเช่น พรบ. ภาษียาสูบ ระบุให้ อบจ. มีอำนาจจัดเก็บภาษียาสูบได้ไม่เกินกว่า 10 สตางค์ต่อมวน (โดยทั่วไป อบจ. ประกาศอัตราจัดเก็บต่ำกว่า 10 สตางค์) ในทางปฏิบัติ อบจ. อาจจะจัดเก็บเอง หรือมอบอำนาจให้หน่วยอื่นจัดเก็บแทน เช่นมอบอำนาจให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บ

ฐานภาษี (tax base) และ อัตราภาษี (tax rate) เป็นคำศัพท์สำคัญต่อความเข้าใจโครงสร้างภาษี ในกรณีของ อบจ. ฐานภาษีมาจากภาษีสุราและภาษียาสูบซึ่งเป็นลักษณะภาษีสรรพสามิต (excise tax) คือเป็นภาษีที่มีลักษณะเฉพาะ เก็บจากกิจกรรมที่รัฐไม่สนับสนุนให้ประชาชนบริโภค (สุราและยาสูบ หรือสินค้าฟุ่มเฟือย) แต่หากผู้บริโภคประสงค์หรือมีความต้องการไม่ถือว่าผิดกฎหมาย ทั้งนี้รัฐกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตสูงเพื่อแสดงว่า ไม่สนับสนุน เป็นมาตรการแรงจูงใจให้ลดละเลิกการบริโภคดังกล่าว คำว่า ฐานภาษี นั้นหมายถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นฐานรายได้ของท้องถิ่น ในกรณีภาษีโรงแรมหมายถึง อบจ. จัดเก็บภาษีจากนักท่องเที่ยวหรือนักทัศนาจรที่เข้าพักในโรงแรมในเขตพื้นที่ของ อบจ. ทำนองเดียวกันการสูบบุหรี่และการบริโภคสุราในพื้นที่จังหวัด กลายเป็นฐานภาษีของ อบจ. คำศัพท์สำคัญอีกคำหนึ่งคือ **การบริหารภาษี (tax administration)** ซึ่งครอบคลุมมิติเชิงสถาบันว่า ใครบริหารการจัดเก็บภาษี ความตั้งใจจัดเก็บภาษี (tax efforts) เทคนิคการทำให้ประชาชนร่วมมือในการเสียภาษี การให้ความสะดวกผู้เสียภาษี การจัดทำแผนที่ภาษีและฐานข้อมูลเพื่อติดตามว่ามีการจัดเก็บครบถ้วนหรือไม่ เราสามารถเขียนแสดงความสัมพันธ์ของรายได้ภาษีเป็นสมการว่า ขึ้นอยู่กับตัวแปรสำคัญ 3 ตัว ได้แก่ ฐานภาษี อัตราภาษี และความทั่วถึงของการจัดเก็บ เขียนแสดงเป็นสูตรดังนี้

(1)-----

$$R1 = \theta * (t * B)$$

สัญลักษณ์สื่อความหมายดังนี้

$R1$ = รายได้จากการจัดเก็บภาษี (tax revenue) t = อัตราภาษี tax rate

B = ฐานภาษี (tax base) θ = ความพยายามจัดเก็บภาษี

$0 < \theta \leq 1$ ซึ่งสะท้อนมิติเชิงคุณภาพได้แก่ ความตั้งใจของหน่วยงานในการจัดเก็บภาษี การรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนร่วมมือ การพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อติดตามการจัดเก็บภาษี โดยที่สันนิษฐานว่า หากหน่วยงานมีความพยายามจัดเก็บสูง อัตราการชำระภาษีย่อมจะสูงตามไปด้วย (high rate of tax compliance)

รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี (nontax revenue) ในที่นี้หมายถึงรวมรายได้อื่นคือ ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากกำไรของวิสาหกิจที่ อบจ. เป็นเจ้าของกิจการ และรายได้เบ็ดเตล็ด ทั้งนี้สันนิษฐานว่า $R2$ มีความสัมพันธ์อีกหลายตัวแปร ในสมการที่สอง

$$(2)----- \quad R2 = f(\rho, A, \pi, E)$$

$R2$ = รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี (nontax revenue)

A = เงินสะสมของ อบจ. ซึ่งสามารถนำไปลงทุนหาผลตอบแทน

E = การทำภารกิจหรือประกอบกิจการของ อบจ. ซึ่งทำให้เกิดรายได้จากค่าธรรมเนียม (เช่น การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ) หรือกำไรจากวิสาหกิจที่ อบจ. ลงทุนหรือร่วมลงทุน (ตลาดกลางหรือศูนย์การพาณิชย์)

ρ = อัตราผลตอบแทนจากเงินสะสม (ทรัพย์สิน) ของ อบจ. เช่น การฝากเงินในธนาคาร การถือพันธบัตรรัฐบาล

π = กำไรหรือรายได้สุทธิจากวิสาหกิจของ อบจ. เช่น ค่าธรรมเนียมเข้าชมอุทยาน ค่าธรรมเนียม/ค่าเช่าตลาดหรือศูนย์การค้า

นิยามประสิทธิภาพและแบบจำลอง DEA

คำว่า ประสิทธิภาพ ในที่นี้หมายถึง**ประสิทธิภาพเชิงเทคนิค (technical efficiency)**³ เป็นการเปรียบเทียบระหว่างผลผลิต กับ ปัจจัยนำเข้า (output approach) ใช้หลักการ

³ การวัดประสิทธิภาพของหน่วยผลิต มีสองมิติหลัก มิติแรกคือ **ประสิทธิภาพการผลิต** มิติที่สองคือ **ประสิทธิภาพในการจัดสรร (allocative efficiency)** ซึ่งหมายถึงการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมโดยคำนึงถึงราคาของผลผลิตและราคาปัจจัยนำเข้า กรณีหลังหมายถึงหน่วยงานวางแผนการผลิตสินค้าที่เหมาะสมกับ “ราคา” (ตอบสนองต่อกิจกรรมที่ให้ราคา) และใช้เทคนิคการผลิต (ทุน และ แรงงาน)

maximize หรือ การเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนกับผลผลิต (input approach) ซึ่งใช้วิธีการ minimize แบบจำลอง DEA เริ่มพัฒนามาตั้งแต่ทศวรรษ 1950 เริ่มจากแนวความคิดของ Joseph Farrell (1957) ที่เสนอแนะการเปรียบเทียบประสิทธิภาพข้ามบุคคล/หน่วยงาน โดยอิงหลักการ “dominance” ตัวอย่างเช่น หน่วยงาน A ได้ผลผลิตมากกว่าหน่วยงาน B และในขณะเดียวกันใช้ปัจจัยนำเข้าน้อยกว่า สื่อความอย่างชัดเจนว่ามีความด้อยประสิทธิภาพในหน่วยงาน B อย่างแน่นอน สมมติว่านักวิจัยมีข้อมูลผลผลิตและปัจจัยนำเข้าของกรณีศึกษา (หน่วยงานต่างๆ เช่น โรงงานที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน ใช้ปัจจัยนำเข้าเหมือนกัน แต่ว่าประสิทธิภาพอาจจะต่างกัน) เริ่มจากการค้นหา “หน่วยงานชั้นแนวหน้า” (frontier units) หมายถึง หน่วยงานที่ใช้ปัจจัยนำเข้าจำนวนหนึ่งและได้ผลผลิตสูงที่สุด ส่วนหน่วยงานที่ไม่อยู่ระดับแนวหน้าคือใช้ปัจจัยนำเข้าเท่ากันแต่ได้รับผลผลิตน้อยกว่า แต่ในความเป็นจริง หน่วยผลิตหรือโรงงานมีขนาดต่างๆ กัน จึงเป็นเรื่องยากที่จะควบคุมว่า “ปัจจัยนำเข้าเท่ากัน” จึงจำเป็นต้องใช้แนวคิด “ฟังก์ชันระยะทาง” (distance function)⁴ ในเวลาต่อมานักวิชาการหลายท่านจากหลายสาขาวิชา ได้ค้นคิดวิธีการคำนวณเพื่อหาหน่วยงานชั้นนำ ใช้ distance function ต่อมาเมื่อเทคนิคโปรแกรมมิ่งและคอมพิวเตอร์แพร่หลาย มีผู้จัดทำซอฟต์แวร์ที่ช่วยให้นักวิจัยสะดวกใช้ แบบจำลอง DEA จึงถูกนำไปประยุกต์ใช้ในงานวิจัยหลายสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานที่ทำภารกิจเหมือนกัน/คล้ายคลึงกัน ในระยะแรก DEA เป็นเทคนิคเชิงปริมาณ คือ ใช้ข้อมูลผลผลิตและข้อมูลปัจจัยนำเข้าที่แสดงเป็นเชิงปริมาณ ตัวอย่างเช่น การเปรียบเทียบหน่วยผลิตกระแสไฟฟ้า (ซึ่งมีจำนวนหลายแห่งหรือใช้เทคนิคการผลิตแตกต่างกัน) โรงงานผลิตสินค้า ฯลฯ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีเทคนิค DEA ได้รับการพัฒนาและขยายกรอบการวิเคราะห์ไปมากมาย⁵ รวมถึงการคำนึงถึงมิติคุณภาพในแบบจำลอง ตัวอย่างเช่น คะแนนคุณภาพของ

⁴ เริ่มจากแนวคิด production frontier ผู้ผลิตรายหนึ่งใช้ปัจจัยนำเข้าซึ่งมีหลายตัว $x = \{x_1, x_2, \dots, x_k\}$ เพื่อผลิตสินค้าและบริหาร (อาจจะผลิตสินค้าหลายชนิด) $y = \{y_1, y_2, \dots, y_m\}$ โดยที่ Distance function $D(y, x)$ หมายถึงระยะทางของ output-input space ของหน่วยผลิต เปรียบเทียบกับหน่วยผลิตชั้นแนวหน้า $D(y, x) = 1$ กรณีที่หน่วยผลิตนั้นมีประสิทธิภาพชั้นแนวหน้า กรณีที่หน่วยผลิตนั้นด้อยประสิทธิภาพ $D(y, x) > 1$ ซึ่งมีความหมายว่า ผู้ผลิตสามารถจะลดปัจจัยนำเข้าลงไปได้และได้ผลผลิตจำนวนเท่ากัน หากปรับประสิทธิภาพให้เท่ากับระดับแนวหน้า ในอีกทางหนึ่งเราสามารถวิเคราะห์โดยมองจากด้านปัจจัยนำเข้า (input orientation) $D(y, x) = \sup \{ \theta : x / \theta \text{ V } (y) \}$ เช่นเดียวกัน $D(y, x) = 1$ หมายถึงหน่วยผลิตนั้นมีประสิทธิภาพในระดับแนวหน้า $D(y, x) > 1$ หมายถึงหน่วยผลิตนั้นมีประสิทธิภาพต่ำกว่าระดับแนวหน้า

⁵ ผู้อ่านที่ให้ความสนใจประวัติความเป็นมาและพัฒนาการของ DEA ขอแนะนำหนังสือรวมบทความชื่อว่า *Handbook of Data Envelopment Analysis*, โดยบรรณาธิการสามท่าน W.W. Cooper, L.M. Seiford, and Joe Zue eds. (2004) ขออ้างอิง

บริการ (สถานศึกษา โรงพยาบาล บริการห้องสมุด ฯลฯ) การวิเคราะห์เปรียบเทียบเวลา (technical change) โดยใช้ข้อมูลซ้ำหน่วยงาน (longitudinal data / panel data)

แบบจำลองมาตรฐาน ชื่อว่า CCR ตามชื่อของ Charnes, Cooper, and Roberts (1978) เสนอวิธีการคำนวณประสิทธิภาพเชิงเปรียบเทียบโดยใช้เทคนิคลิเนียร์โปรแกรมมิ่ง โดยวัด “ผลผลิตส่วนที่ขาด” (slack output) หรือวัด “ปัจจัยนำเข้าส่วนเกิน” (excess input) ปัจจุบันเทคนิคนี้ถูกนำไปประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลายในด้านการจัดการ การวัดประสิทธิภาพโดยเปรียบเทียบข้ามหน่วยงาน รวมถึงการประยุกต์กับกรณีศึกษาการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในประเทศไทย (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2553) การวัดประสิทธิภาพของสถานอนามัยและโรงพยาบาล (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2554) การวัดประสิทธิภาพของธนาคารพาณิชย์

สมการเป้าหมายของแบบจำลอง DEA :⁶

$$(3)----- \text{Max } -(u' s + v' e)$$

โดยคำนึงถึงข้อจำกัด

$$(4)---- Y\lambda - Y = s \quad \text{ผลผลิตส่วนที่ขาด (output slack)}$$

$$(5)---- X - X\lambda_i = e \quad \text{ปัจจัยนำเข้าส่วนเกิน (excess input)}$$

สัญลักษณ์ที่ใช้สื่อความหมายต่อไปนี้

Y = เมตริกซ์ของผลผลิต ($m \times 1$)

X = เมตริกซ์ของปัจจัยนำเข้า ($n \times 1$)

s = เวกเตอร์ของผลผลิตส่วนที่ขาด (output slack, $m \times 1$)

e = เวกเตอร์ของปัจจัยนำเข้าส่วนเกิน (excessive input, $n \times 1$)

u, v = น้ำหนักของความสำคัญของตัวแปรในสมการเป้าหมาย

λ = ค่าสัมประสิทธิ์

คำกล่าวบางตอนประกอบดังนี้ *Since DEA in its present form was first introduced in 1978, researchers in a number of fields have quickly recognized that it is an excellent and easily used methodology for modeling operational processes for performance evaluations.... DEA's empirical orientation and the absence of a need for the numerous a priori assumptions that accompany other approaches (such as standard forms of statistical regression analysis) have resulted in its use in a number of studies involving efficient frontier estimation in the governmental and nonprofit sector, in the regulated sector, and in the private sector... p.2*

⁶ สมการเป้าหมายนี้ สามารถถ่ายทอดออกเป็นภาษาพูดเพื่อให้ผู้อ่านทั่วไปเข้าใจได้ว่า เป้าหมายคือต้องการจะ minimize loss (ที่เกิดจาก excess input + output slack) ดูคำอธิบายเพิ่มเติมในเอกสารของ Hughes and Edwards (2000)

หน่วยวิเคราะห์ (DMU, decision-making unit) ในที่นี้คือ อบจ. 54 แห่ง คำศัพท์ที่ใช้ในแบบจำลอง น่าจะมาจากภาษานักวิศวกร คำว่า *output slack* หมายถึง ผลผลิตที่โรงงานควรจะผลิตได้--แต่ทำไม่ได้ ทำนองเดียวกัน *excess input* หมายถึง ปัจจัยนำเข้าที่โรงงานหรือหน่วยวิเคราะห์นั้นๆ ใช้—อาจจะมากเกินไปกว่าความจำเป็น

ตัวแปรผลผลิต

- รายได้จากภาษี (rev1)
- รายได้จากค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต
ค่าปรับ (rev2)
- รายได้จากทรัพย์สิน (rev3)
- รายได้จากวิสาหกิจท้องถิ่นและรายได้
เบ็ดเตล็ด (rev45)

ตัวแปรที่สะท้อนปัจจัยนำเข้า

- จำนวนประชากร
- จำนวนบ้าน
- จำนวนสถานประกอบการ
- จำนวนโรงแรม
- จำนวนโรงงาน
- มูลค่าทรัพย์สิน
- จำนวนบุคลากร (ข้าราชการ)
- จำนวนบุคลากร (ลูกจ้าง)

การศึกษาเชิงประจักษ์

ข้อมูลที่นำมาศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้จากการสำรวจ อบจ. ตาม *โครงการให้รางวัลการ จัดเก็บภาษีของท้องถิ่น ประจำปี พ.ศ. 2552* สำรวจโดยสำนักงานคณะกรรมการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สะท้อนกิจกรรมในปีงบประมาณ 2551 โดยได้รับความร่วมมือจาก อบจ. 54 แห่งที่ตอบ แบบสอบถามและมีข้อมูลครบถ้วน เพื่อความเข้าใจสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละ อบจ. ขอนำข้อมูลจำนวนประชากร บ้านเรือน สถานประกอบการ โรงแรม และโรงงาน มา แสดงเพื่อให้เห็นความหลากหลาย ตัวอย่างในตารางที่ 1 จะเห็นว่ามิจังหวัดขนาดเล็ก ซึ่งมี จำนวนประชากรต่ำกว่าสองแสนคน เปรียบเทียบกับจังหวัดขนาดใหญ่ที่มีประชากร 1-3 ล้าน คน ในจังหวัดขนาดเล็กมีจำนวนบ้านเรือนระหว่าง 5-6 หมื่นหลังคา เปรียบเทียบกับจังหวัด ขนาดใหญ่มีจำนวนบ้านเรือน 3-6 แสนหลังคาเรือน

ตารางที่ 1 สถิติประชากร บ้าน สถานประกอบการและโรงงานจำแนกตามขนาด อบจ.

ขนาด	จำนวน	ประชากร	บ้าน	สถาน	โรงแรม	โรงงาน
		(คน)	(หลัง)	ประกอบการ		
<2 แสนคน	2	188,392	58,050	499	29	273
2-4 แสนคน	8	270,735	92,329	1,993	98	310
4-6 แสนคน	13	489,522	171,402	1,367	70	980
6-8 แสนคน	10	690,546	199,841	1,844	45	743
8 แสน - 1 ล้าน						
คน	7	884,239	294,052	4,727	113	1,371
1-3 ล้านคน	14	1,471,051	446,534	3,001	117	1,294
ผลรวม / ค่าเฉลี่ย	54	788,820	247,985	2,375	86	943

ที่มา: การสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกอ.)
ร่วมกับ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กส)

ตารางที่ 2 แสดงสถิติบุคลากรในสังกัดของ อบจ. จำแนกออกเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างตามภารกิจ และลูกจ้างทั่วไป ค่าเฉลี่ยระหว่าง 300-400 คน

ตัวแปร	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	ค่า sd	ค่าต่ำ	ค่าสูง
d1 ข้าราชการ	54	155.57	151.34	48	891
d2 ลูกจ้างประจำ	54	32.83	14.52	11	70
d3 ลูกจ้างตามภารกิจ	54	80.54	64.33	5	360
d4 ลูกจ้างทั่วไป	54	43.81	40.94	0	195

ที่มา: การสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกอ.)
ร่วมกับ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กส)

ตารางที่ 3 แสดงสถิติรายได้ที่จัดเก็บเองของ อบจ. ซึ่งจำแนกออกเป็น 5 หมวด กล่าวคือ รายได้ภาษี รายได้ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน (ดอกเบี้ย) รายได้จากวิสาหกิจที่ อบจ. เป็นเจ้าของกิจการ และรายได้เบ็ดเตล็ด รายการที่มีความสำคัญสูงสุด 3 อันดับแรก คือ รายได้จากภาษี รายได้ทรัพย์สิน และ รายได้ค่าธรรมเนียม ฯ ในตารางที่ 4 แสดงการเปรียบเทียบรายได้ต่อหัว (ประชากร) ด้วยค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ต่างๆ ซึ่งสะท้อนถึงความแตกต่างและหลากหลายของการจัดเก็บ ตัวอย่างเช่น ภาษีต่อหัว ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 53.55 บาทต่อหัว ค่าต่ำเพียง 18.92 บาทต่อหัว และค่าสูงเท่ากับ 118.42 บาทต่อหัว

แผนภูมิที่ 1 แสดงค่า scatter plot ระหว่างรายได้ภาษีต่อหัว เทียบกับ ขนาดประชากรของแต่ละจังหวัด

ตารางที่ 3 สถิติเปรียบเทียบรายได้ที่จัดเก็บเองของ อบจ. ในปีงบประมาณ 2551

ตัวแปร	ความถี่	ค่าเฉลี่ย	ค่า SD	ค่าต่ำ	ค่าสูง
รายได้ที่จัดเก็บเอง รวม	54	59,985.0	55,403.9	6,040.5	294,023.9
รายได้ภาษี	54	44,508.4	43,936.5	1,044.0	250,434.0
รายได้ค่าธรรมเนียม	54	4,293.8	11,361.0	123.4	82,372.0
รายได้ทรัพย์สิน	54	10,056.0	10,524.5	518.9	50,036.3
รายได้วิสาหกิจท้องถิ่น	54	169.1	869.4	-	6,091.0
รายได้เบ็ดเตล็ด	54	3,990.2	7,039.0	21.8	49,680.2

ที่มา: การสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกล.) ร่วมกับ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กส)

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบรายได้ที่จัดเก็บเองฯ ตามจำนวนประชากร

ขนาด (ประชากร)	รายได้					
	ภาษี	ค่าธรรมเนียม	ทรัพย์สิน	รายได้อื่น	ค่าธรรมเนียม	ลูกจ้าง
<2 แสนคน	87,424	310	4,493	2,294	68	90
2-4 แสนคน	19,809	11,717	7,657	2,322	75	94
4-6 แสนคน	21,871	2,290	5,756	2,637	122	120
6-8 แสนคน	38,861	2,676	13,389	3,230	104	129
8 แสน – 1 ล้านคน	58,086	4,852	10,336	3,746	127	215
1-3 ล้านคน	70,757	3,358	13,694	7,759	296	229
ค่าเฉลี่ย	44,508	4,294	10,056	4,159	156	157

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ ณ ระดับเปอร์เซ็นต์ต่อหัว จำนวนข้าราชการ และลูกจ้างของ อบจ. เพื่อความเข้าใจการบริหารจัดการรายได้ของ อบจ.

ตารางที่ 5 แสดงสถิติเปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ต่อหัว และจำนวนพนักงานของ อบจ.

(หน่วย: บาท/คน)

ค่าสถิติ	ภาษี	ค่าธรรมเนียม	ทรัพย์สิน	รายได้	รายได้อื่น	ข้าราชการ	ลูกจ้าง
		บาทต่อหัว (ประชากร)				คน	
ค่าเฉลี่ย	44,508	4,294	10,056		4,159	156	157
P10	10,635	381	1,875		724	71	69
P25	17,829	1,040	3,238		1,243	87	88
P50	30,689	1,663	7,205		2,261	112	124
P75	61,763	3,445	11,098		4,411	154	194
P90	89,153	6,792	28,953		7,403	287	260

ที่มา: การสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.)
 ร่วมกับ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กส)
 p10,, p90 หมายถึงค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 10, 25, 50, 75, 90 ตามลำดับ

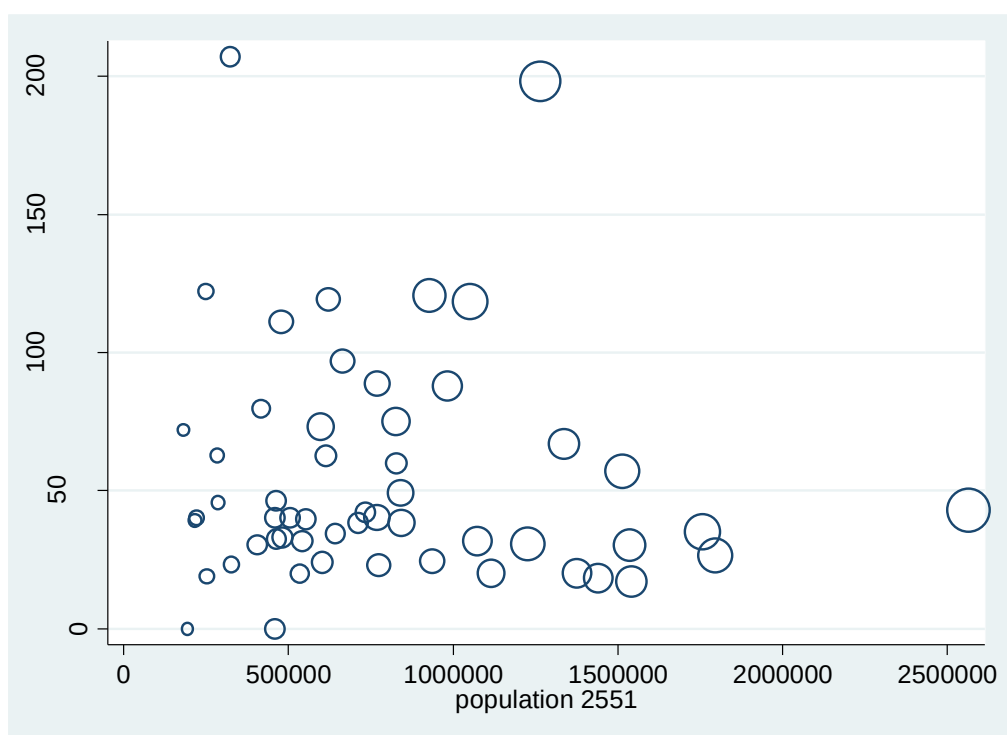
ตารางที่ 6 ค่าสถิติของตัวแปรผลผลิต และปัจจัยนำเข้า

รหัสตัว						
แปร	ความถี่	ค่าเฉลี่ย	ค่า sd	ค่าต่ำ	ค่าสูง	ความหมาย
		(พันบาท)				
rev1	54	44,508	43,937	1,044	250,434	รายได้ภาษี
rev2	54	4,294	11,361	123	82,372	รายได้ค่าธรรมเนียม
rev3	54	10,056	10,524	519	50,036	รายได้ทรัพย์สิน
rev45	54	4,159	7,300	22	51,760	รายได้วิสาหกิจ บวก กับ รายได้เบ็ดเตล็ด
a13	54	788,820	491,609	182,729	2,565,117	ประชากร
a2	54	6,714	4,626	386	20,494	พื้นที่
a53	54	247,985	152,340	56,213	761,869	บ้านเรือน
a63	54	2,375	2,406	266	13,078	สถานประกอบการ
a73	54	86	94	4	471	โรงแรม
a93	54	943	994	19	4,654	โรงงาน

ตารางที่ 6 ค่าสถิติของตัวแปรผลผลิต และปัจจัยนำเข้า (ต่อ)

รหัสตัวแปร	ความถี่	ค่าเฉลี่ย	ค่า sd	ค่าต่ำ	ค่าสูง	ความหมาย
(พันบาท)						
staff1	54	156	151	48	891	ข้าราชการ
staff2	54	157	102	40	556	ลูกจ้าง
asset1000	54	434,809	439,738	50,556	2,693,258	ทรัพย์สิน (พันบาท)

ที่มา: การสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกอ.) ร่วมกับ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กส)



ที่มา: การคำนวณโดยผู้เขียนจากฐานข้อมูล

วงกลม หมายถึง การถ่วงน้ำหนักที่แปรผันตามจำนวนบ้านเรือน

แผนภูมิที่ 1 scatter plot ของตัวแปรประชากร กับ การจัดเก็บภาษีต่อหัวของ อบจ.

ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. ผลการคำนวณตามแบบจำลอง DEA

ผลการศึกษาโดยใช้แบบจำลอง DEA ใช้วิธีการ output orientation (maximize output) และข้อสมมติอัตราผลตอบแทนคงที่ (constant return to scale, CRS) สรุปได้ดังนี้

- จำนวนหน่วยงานทั้งหมด 54 หน่วย
- หน่วยงานที่มีประสิทธิภาพระดับแนวหน้า 17 หน่วย⁷
- ค่าเฉลี่ยคะแนนประสิทธิภาพ 1.788 (หมายเหตุ คะแนน 1 หมายถึงมีประสิทธิภาพสูงสุด)
- ค่ามัธยฐานเท่ากับ 1.435
- ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.886

นอกจากการคำนวณหาคะแนนประสิทธิภาพ แบบจำลอง DEA ยังแสดงผลการคำนวณ “output slack” ซึ่งหมายถึง ศักยภาพที่จะเพิ่มรายได้ หากปรับปรุงประสิทธิภาพให้ทัดเทียมกับหน่วยงานชั้นแนวหน้า ซึ่งพบว่า มีศักยภาพที่จะจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นเป็นมูลค่า 1,421 ล้านบาท เปรียบเทียบจากรายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเองในปี 2551 มูลค่า 3,239 ล้านบาท อีกนัยหนึ่งมีศักยภาพจะเพิ่มรายได้ร้อยละ 44 นับว่าไม่น้อยทีเดียว

จากผลคำนวณ (ค่า Efficiency score หรือ omicron) นำมาจำแนกออกเป็นสองกลุ่ม (รหัส 0, 1) พร้อมกับเปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ภายในต่อหัว รายได้ค่าธรรมเนียมต่อหัว รายได้ทรัพย์สินต่อหัว และรายได้เบ็ดเตล็ดบวกกับรายได้วิสาหกิจท้องถิ่นต่อหัว นำมาทดสอบ mean-difference (t-test) ยืนยันอีกครั้งหนึ่งว่า หน่วยงานชั้นแนวหน้าสามารถจัดเก็บรายได้ต่อหัว (ประชากร) ได้สูงกว่าอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติหรือไม่ ผลการทดสอบแสดงในตารางที่ 7

⁷ อบจ. จำนวน 17 แห่ง ที่มีประสิทธิภาพการจัดเก็บสูง หรือระดับแนวหน้า ได้แก่ 1) อบจ.ชลบุรี 2) อบจ.ตรัง 3) อบจ. นครสวรรค์ 4) อบจ. นนทบุรี 5) อบจ.ปัตตานี 6) อบจ.อุษายา 7) อบจ.ภูเก็ต 8) อบจ.สงขลา 9) อบจ.สมุทรสงคราม 10) อบจ.สระแก้ว 11) อบจ.สระบุรี 12) อบจ.สุโขทัย 13) อบจ.สุรินทร์ 14) อบจ.อุดรธานี 15) อบจ.สุราษฎร์ธานี 16) อบจ.อุทัยธานี และ 17) อบจ.ราชบุรี

ตารางที่ 7 ทดสอบความแตกต่างรายได้ต่อหัว ระหว่างหน่วยที่ด้อยประสิทธิภาพ กับ
หน่วยงานชั้นแนวหน้า

รหัส	obs	mean	std err	std dev	95% interval		
รายได้ภาษีต่อหัว							
0	37	0.0471	0.0048	0.0290	0.0375	0.0568	Inefficient
1	17	0.1198	0.0467	0.1926	0.0208	0.2189	Efficient
รวม	54	0.0700	0.0155	0.1137	0.0390	0.1011	
ผลต่าง		-0.0727	0.0321		-0.1371	-0.0083	
prob(T<t)	=	0.0139					
รายได้ค่าธรรมเนียมต่อหัว							
0	37	0.0040	0.0011	0.0069	0.0017	0.0063	Inefficient
1	17	0.0195	0.0147	0.0605	-0.0115	0.0506	Efficient
รวม	54	0.0089	0.0047	0.0345	-0.0005	0.0183	
ผลต่าง		-0.0155	0.0100		-0.0355	0.0045	
prob(T<t)	=	0.0628					
รายได้ทรัพย์สินต่อหัว							
0	37	0.0108	0.0014	0.0086	0.0079	0.0136	inefficient
1	17	0.0258	0.0059	0.0242	0.0134	0.0383	efficient
รวม	54	0.0155	0.0023	0.0166	0.0110	0.0200	
ผลต่าง		-0.0151	0.0045		-0.0240	-0.0061	
prob(T<t)	=	0.0007					
รายได้เบ็ดเตล็ด บวก รายได้วิสาหกิจท้องถิ่นต่อหัว							
0	37	0.0042	0.0007	0.0042	0.0027	0.0056	inefficient
1	17	0.0103	0.0028	0.0116	0.0043	0.0162	efficient
รวม	54	0.0061	0.0011	0.0078	0.0039	0.0082	
ผลต่าง		-0.0061	0.0022		-0.0104	-0.0018	
prob(T<t)	=	0.0032					

ที่มา: การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลสำรวจโดย สกถ. ร่วมกับ กส.

หน่วย รายได้ของ อบจ. หมายถึง พันบาท ประชากร หมายถึง จำนวนคน

ความหมายของค่าสัมประสิทธิ์ ตัวอย่างเช่น แถวที่หนึ่ง 0.0471 หมายถึง การจัดเก็บรายได้ 47.1 บาทต่อหัว เปรียบเทียบกับในแถวที่สอง 0.1198 หมายถึง การจัดเก็บรายได้ 119.8 บาทต่อหัว

อภิปรายผล

งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามนำวิชาการมาประยุกต์ใช้กับการวัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด⁸ เพื่อส่งเสริมการพัฒนารายได้ การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมอย่างครบถ้วนและเป็นธรรม การจัดสรรเงินสะสมและทรัพย์สินของท้องถิ่นเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนอย่างเหมาะสมโดยไม่สุ่มเสี่ยงจนเกินไป งานวิจัยนี้สันนิษฐานว่า ก) อาจจะมีความบกพร่องของการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงาน ข) มีความหลากหลายในวิธีการทำงานของแต่ละพื้นที่ ค) มีองค์กระตุ้นนำที่จะปฏิบัติงานดีสามารถจะเป็นแบบอย่างให้หน่วยงานอื่นมาศึกษาเรียนรู้ ในขณะเดียวกันเป็นหน้าที่ของฝ่ายวิชาการที่จะร่วมมือกับคนท้องถิ่นในการค้นหา “หน่วยงานชั้นนำ” เพื่อที่สังเกตการณ์นำเทคนิค DEA มาประยุกต์ใช้ในการวัดประสิทธิภาพยังมีไม่มาก และยังมีน้อยที่ประยุกต์กับกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรสนับสนุนให้ขยายผลให้ครอบคลุมการวัดประสิทธิภาพของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สถานีอนามัย วิสาหกิจชุมชน และกองทุนต่าง ๆ

ผลงานวิจัยนี้ย่อมมีจุดอ่อนและข้อจำกัดเช่นเดียวกันกับงานวิจัยโดยทั่วไป อนึ่ง จำเป็นต้องย้ำว่าผลของการศึกษาในครั้งนี้มิได้หมายถึงคำตัดสินชี้ขาด การที่หน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่งได้รับคะแนนประสิทธิภาพต่ำอาจเป็นเพราะ “ลักษณะพิเศษ” ของแต่ละพื้นที่ ซึ่งไม่สามารถสะท้อนในข้อมูลเชิงปริมาณแต่ต้องวัดด้วยข้อมูลเชิงคุณภาพ ตัวอย่างเช่น อัตราการร่วมมือของประชาชนในการเสียภาษีหรือจ่ายค่าธรรมเนียม (tax compliance rates) ซึ่งแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ความตั้งใจการจัดเก็บภาษีของหน่วยงาน เป็นต้น แบบจำลองที่นำมาศึกษาครั้งนี้อาศัยข้อมูลเชิงปริมาณโดยอิงข้อสมมติผลตอบแทนคงที่ (constant return to scale, CRS) และใช้ข้อมูลภาคตัดขวาง ณ ปีใดปีหนึ่ง (ปีงบประมาณ 2551) ในโอกาสนี้ผู้เขียนขอสนับสนุนว่า ก) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นควรจะติดตามการจัดข้อมูล อปท. เพื่อนำมาวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้ฐานข้อมูลชุดนี้กลายเป็น panel data จะช่วยให้เข้าใจความหลากหลายโดยการเปรียบเทียบระหว่าง อบจ. และการเปรียบเทียบข้ามเวลา ข) การเพิ่มตัวแปรเชิงคุณภาพเข้าไปในแบบจำลอง โดยอาจพัฒนา

⁸ เป็นที่น่ายินดีที่คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับแนวคิดนี้ไปใช้ในการให้รางวัลการจัดเก็บภาษี คูวารการประชุมของคณะกรรมการ (นายสุชาติ นิมิศกุลเป็นประธาน) วันที่ 27 ธันวาคม 2553

ให้มีตัวบ่งชี้วัดความพยายามจัดเก็บภาษี (tax efforts) โดยที่มีข้อสังเกตว่ามีนวัตกรรมในท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยในการทำกิจกรรมการรณรงค์ให้ประชาชนร่วมมือเสียภาษี การจัดตั้งตัวแทนจัดเก็บในระดับอำเภอ/ตำบล (เท่าที่ผู้เขียนรับทราบ อบจ.แพร่ กำหนดให้มีตัวแทนระดับอำเภอในการชำระภาษีน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อลดค่าใช้จ่ายและให้ความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ) การจัดทำทะเบียนโรงแรม สถานประกอบการ และโรงงานให้ครบถ้วนและทันสมัยเพื่อเป็นข้อมูลการติดตามผล ค) โครงการให้รางวัลการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น จะสร้างแรงบันดาลใจให้คนท้องถิ่นเร่งรัดมาตรการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม

สรุป

บทความนี้เป็นความพยายามที่จะนำวิชาการไปประยุกต์ใช้กับการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น โดยเสนอผลการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ โดยใช้กรณีศึกษาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด 54 แห่ง จากข้อมูลสำรวจโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หมายเหตุ ข้อมูลสะท้อนการทำงานในปีงบประมาณ 2551) เทคนิคการคำนวณที่ใช้ คือ แบบจำลอง Data Envelopment Analysis เพื่อวัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ผลผลิตในแบบจำลองนี้ประกอบด้วย 4 ตัวแปร ได้แก่ รายได้ภาษีที่ อบจ.จัดเก็บเอง รายได้จากค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้เบ็ดเตล็ดบวกกับรายได้วิสาหกิจท้องถิ่น ด้านตัวแปรปัจจัยนำเข้าประกอบด้วย ประชากร บ้านเรือน สถานประกอบการ โรงแรม โรงงาน บุคลากรของ อบจ. และการถือครองทรัพย์สิน ผลการศึกษาพบว่า อบจ. 17 แห่ง อยู่ในระดับแนวหน้า (ประสิทธิภาพสูงสุด) ส่วนที่เหลือ (37 แห่ง) มีอัตราความด้อยประสิทธิภาพในระดับที่แตกต่างกัน และพบว่า อบจ. มีศักยภาพที่จะจัดเก็บรายได้และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น 1,421 ล้านบาท เปรียบเทียบกับรายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเองมูลค่า 3,239 ล้านบาท หรือ เพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 44 นับว่าไม่น้อยทีเดียว

โครงการให้รางวัลการจัดเก็บภาษี โดยสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นการสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานท้องถิ่นจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม การหาผลตอบแทนจากทรัพย์สิน และรายได้จากวิสาหกิจในสังกัดของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การใช้แบบจำลอง DEA มาประยุกต์ใช้เป็นมาตรการหนึ่งที่จะวัดประสิทธิภาพเชิงเปรียบเทียบอย่างชัดเจนและเป็นวิทยาศาสตร์ มี

เป้าหมายให้การยกย่องเชิดชูหน่วยงานชั้นแนวหน้า ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้จัดหลักสูตรการอบรมความรู้การวัดประสิทธิภาพให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่มีหน้าที่การจัดเก็บรายได้การนำแบบจำลอง DEA มาประยุกต์ใช้ จะช่วยให้หน่วยงานทบทุนสถานการณ์การจัดเก็บรายได้ (ตัวแปรผลผลิต) เปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้า (จำนวนประชากร บ้านเรือน สถานประกอบการ โรงแรม โรงงาน และทรัพย์สินที่ท้องถิ่นถือครอง ฯลฯ) จะเกิดการตระหนักรู้ว่ามีศักยภาพจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น และการศึกษาดูงานจากหน่วยงานชั้นแนวหน้า

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการการจัดสรรรายได้. 2553. **ระเบียบวาระการประชุมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 3/2553 วันที่ 27 ธันวาคม 2553**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2553. “ประสิทธิภาพการหารายได้ของเทศบาล การวิจัยเชิงประจักษ์โดยใช้แบบจำลอง Data Envelopment Analysis,” ในหนังสือ **การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ:
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2554. “การคลังสุขภาพการวัดประสิทธิภาพของสถานอนามัยในประเทศไทย,” **วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน**. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ฉบับหน้า
- Banker, Rajiv, William W. Cooper, Lawrence M. Seiford and Joe Zhu. 2004. “Returns to scale in DEA,” in W. Cooper, L.M. Seiford, and Joe Zue eds. **Handbook of Data Envelopment Analysis**, pp.41-74, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Chansarn, Supachet. 2008. “The relative efficiency of commercial banks in Thailand: DEA approach,” **International Research Journal of Finance and Economics**, 18: 53-69.
- Cooper, William W., L.M. Seiford, and Joe Zue eds. 2004. **Handbook of Data Envelopment Analysis**. Boston: Kluwer Academic Publishers.

- Paradi, Joseph C., Sandra Vela, and Zijiang Yang. 2004. "Assessing bank and bank branch performance: modeling considerations and approaches," in W. Cooper, L.M. Seiford, and Joe Zue eds. 2004. **Handbook of Data Envelopment Analysis**. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Ruggiero, John. 2004. "Performance evaluation in education: modeling educational production," in W. Cooper, L.M. Seiford, and Joe Zue eds. **Handbook of Data Envelopment Analysis**, pp.323-348, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Smith, Peter and David Mayston. 1987. "Measuring efficiency in the public sector," **Omega International Journal of Management Science**, 15(3): 181-e189. Also in David J. Bartholomew, ed. *Measurment*, Vol.4, 197-212.

วินัยการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

Fiscal Discipline of Laem Pradu Tambon Administrative Organization

รัชฎา เกตุอุดมสิน¹

สุวัลลีย์ เปี่ยมปิติ²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงวินัยการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ โดยการตรวจสอบรายการเอกสารกับตัวชี้วัดวินัยการคลัง จำนวน 20 ข้อ ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ ควรจะได้มีการเพิ่มศักยภาพการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะเพิ่มรายได้ในส่วนที่องค์การบริหารส่วนตำบลหาได้เองให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีโรงเรือนกับร้านอาหารและร้านขายของชำ รวมทั้งมีการบริหารงบประมาณที่รัดกุมมากกว่านี้เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามแผน

Abstract

The objective of this article was to investigate the fiscal discipline of Laem Pradu Tambon Administrative Organization by examining related documents against 20 items of fiscal discipline indicators. Results of the study showed that Laem Pradu Tambon Administrative Organization should increase revenue generated by itself, especially through collection of property tax from restaurants and groceries, and improve its budget management to ensure compliance with the budget spending plan.

คำสำคัญ: วินัยการคลัง

Keywords:

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² รองศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วินัยการเงินการคลัง เป็นหลักการบริหารระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นหนี้สินล้นพ้นตัวและแม้จะมีหนี้สินก็สามารถชำระหนี้ได้ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2550) และเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการอยู่รอดและการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคม (จรัส สุวรรณมา, 2546) การรักษาวินัยการเงินการคลังย่อมนำไปสู่การรักษาสมดุลระหว่างรายรับ-รายจ่าย สามารถบริหารจัดการรายได้ที่ผันผวน เช่น รายได้บางรายการอาจไม่เข้ามาตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ หรือรายจ่ายบางรายการที่ไม่คาดคิด ให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่รักษาวินัยการเงินการคลังจะก่อให้เกิดการไร้ซึ่งเสถียรภาพทางการคลัง มีภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว ในกรณีที่ท้องถิ่นมีเหตุจำเป็นฉุกเฉินและก่อให้เกิดความเดือดร้อนของประชาชน จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทันที องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีงบประมาณสำหรับการฉ้อฉลนั้นได้ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งขัดต่อเจตจำนงพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลประชาชนในท้องถิ่นเอง สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่หากไม่ปฏิบัติจะมีความผิดทางวินัยการเงินการคลัง และได้รับโทษทางปกครองตามที่ได้มีบทบัญญัติไว้ในระเบียบคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

การศึกษาวินัยการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจำกัดขอบเขตพื้นที่การศึกษาคือ องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประคู้ ว่ามีหรือไม่ หากไม่มีจะนำไปสู่การปรับปรุงให้มียิ่งขึ้นได้อย่างไร จึงเป็นประเด็นสำคัญที่บทความนี้จะนำเสนอ

วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการในการศึกษาเรื่องนี้เริ่มต้นด้วยการทบทวนเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อนำมากำหนดเป็นตัวชี้วัดวินัยการคลัง จากนั้นนำตัวชี้วัดดังกล่าวมาประเมินหรือตรวจสอบกับเอกสารการวิเคราะห์เอกสารทางการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วน

ตำบลเพื่อการวิเคราะห์เอกสารทางการเงินการคลัง รายงานการติดตามและประเมินผล การควบคุมภายใน (ข้อ 6) ของส่วนการคลัง รายงานสถานการณ์คลังขององค์การบริหาร ส่วนตำบลแหลมประดู่ต่าง ๆ หากรายการใดที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการถือว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีวินัยการเงินการคลัง

ผลการศึกษา

แสดงผลการตรวจรายการด้านวินัยการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วน ตำบลแหลมประดู่ พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่มีการรักษาวินัยการเงิน การคลังที่ดี จากแบบตรวจรายการที่ผู้ศึกษาทำการเช็ครายการตามตัวชี้วัด ไม่พบข้อที่บ่งชี้ ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ไม่มีวินัยการเงินการคลังแต่อย่างใด รายละเอียด ตามตัวชี้วัด มีข้อสังเกตที่เป็นรายละเอียดที่ผู้ศึกษานำเสนอ ดังนี้

ตัวชี้วัดที่ 1 อบต. มีจำนวนหนี้สินหรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลแหลม ประดู่ไม่มีหนี้สิน เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี แบบขาดดุล และถูกกำกับด้วยกฎระเบียบการเงินการคลังที่เข้มงวดมีขั้นตอน และ พิจารณาวางเงินที่รัดกุมเข้มงวดโดยการมีการตรวจสอบระบบบัญชีจากภายในองค์กรและ นอกองค์กรอยู่เสมอ

ตัวชี้วัดที่ 2 อบต. มีสภาพคล่องทางการเงินที่สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นและ ชำระหนี้ได้หรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่มีสภาพคล่องทางการเงิน เพราะว่าการดำเนินการรับ – จ่ายเงิน ในแต่ละวันจะต้องมีการรวบรวมจัดทำเป็นรายงาน ทางการเงิน ประเภทรายงานเงินสดเหลือประจำวัน ที่รวมถึงเงินสดและเงินฝากธนาคาร โดยจะปรากฏในงบทดลองรายเดือน งบแสดงฐานะการเงินและงบดุล ซึ่งเป็นการแสดง รายงานสถานะทางการเงินให้ทราบ เพื่อผู้บริหาร จะได้นำมาพิจารณาด้านการเงินว่ามี สภาพคล่องที่จะสามารถก่อหนี้ผูกพัน ในการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ได้มากน้อย เพียงใด ตามที่ได้มีการประมาณการในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตัวชี้วัดที่ 3 อบต. มียอดจ่ายขาดสะสมในโครงการต่าง ๆ ของปีงบประมาณ ปัจจุบันหรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ มีเงินงบประมาณที่ตั้งจ่ายไว้ไม่ เพียงพอที่จะดำเนินการ ตามโครงการก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหาร

ส่วนตำบล จึงได้ยื่นเรื่องขอจ่ายขาดสะสมต่อสภาท้องถิ่น เพื่อให้ความเห็นชอบอนุมัติวงเงินให้ดำเนินการโครงการก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบล ในวงเงิน 1,980,000 บาท โดยได้รายงานยอดเงินสะสมของปีก่อนให้ที่ประชุมสภาฯ ได้รับทราบพร้อมกับการกันเงินจ่ายขาดเงินสะสม ไว้เป็นรายจ่ายประจำไว้ 6 เดือน เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ที่บัญญัติไว้ และอีกสาเหตุหนึ่งที่ไม่สามารถใช้เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ และต้องจ่ายขาดเงินสะสม เนื่องจากเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ รับผิดชอบต่อปีไม่เกินวงเงินประมาณการรายรับที่ตั้งไว้ 12,000,000 บาท พอตัดมาเป็นรายจ่ายประจำ และตั้งจ่ายในหมวดที่ดินในสิ่งก่อสร้างไม่เกิน 5 โครงการเงินงบประมาณก็หมดพอดี ทำให้งบประมาณที่จำเป็นไม่เพียงพอที่จะบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ได้ แต่ทั้งนี้การจ่ายขาดเงินสะสมดังกล่าวเป็นการจ่ายเมื่อมีเหตุจำเป็นจริงๆ

ตัวชี้วัดที่ 4 อบต. มียอดเงินสะสมเพียงพอสำหรับเสถียรภาพทางการคลังของ อบต. เองหรือไม่ การจ่ายขาดเงินสะสมไม่กระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังของ องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่แต่อย่างใด จากรายงานงบแสดงฐานะการเงินและงบดุล ณ 30 กันยายน 2552 องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ มีเงินสะสมทั้งสิ้น 10,430,512 บาท โดยเมื่อหักจ่ายเงินสะสมในการทำโครงการก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ ยังคงเหลือเงินสะสม 8,450,512 บาท ซึ่งยอดเงินดังกล่าวสามารถที่จะนำมาใช้จ่ายในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและเร่งด่วนหรือทำโครงการต่างๆ ที่ทำประโยชน์ให้กับประชาชนในตำบลได้ทันที

ตัวชี้วัดที่ 5 อบต. มีวิธีการบริหารความเสี่ยงด้านการคลังของ อบต. หรือไม่ การบริหารความเสี่ยงขององค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ มีการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบระบบการเงินและการคลัง โดยออกคำสั่งแต่งตั้ง ว่าที่ร.ต.สำราญ แสงอินทร์ ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล, นายสุนทร มีสมบูรณ์ ตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ และนางสาววรรณวิมล ลือซึ้ง ตำแหน่งนักวิชาการเงินการคลัง 5 เป็นคณะกรรมการ โดยมีแบบรายงานผลการปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังและการพัสดุ เป็นการรายงานผลทุก 3 เดือน พร้อมมีหมายเหตุการแสดง

ความคิดเห็นท้ายแบบรายงานด้วย ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในรูปแบบคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งคณะกรรมการดังกล่าวมีผู้มีความรู้ด้านการเงินการคลัง นอกจากนี้ยังมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงในด้านการเงินการคลัง มีการจัดวางระบบควบคุมภายใน ตามที่ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด เช่น การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน เป็นต้น ทำให้การบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีการตรวจสอบภายนอกจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนงานจังหวัดฉะเชิงเทรา เข้าตรวจสอบงานด้านการเงินและพัสดุ ทุกๆ 6 เดือน ฉะนั้นความเสี่ยงด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่จึงไม่เกิดขึ้น ตลอดจนองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีปัญหาวิกฤติทางการเงินเพราะมีสภาพคล่องทางการเงินดี ไม่มีสภาพการใช้จ่ายเงินเกินบัญชีเกิดขึ้น

ตัวชี้วัดที่ 6 อบต. มีระบบการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ การควบคุมภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ ได้จัดให้มีขึ้นตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายในพ.ศ. 2544 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่มีการควบคุมภายในเพียงพอที่จะบริหารความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญได้ โดยมีการออกคำสั่งแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจสอบระบบการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะแต่งตั้งตัวแทนประชาชน ที่เป็นข้าราชการในท้องถิ่น ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียนภายในตำบล และหัวหน้าส่วนสาธารณสุขตำบล คือ นายถาวร นันทพานิช ตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ นายชนวัฒน์ เกตุงาม ตำแหน่ง ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดราษฎร์ศรัทธาธรรม และ นายอำพล เนตรศรี ตำแหน่ง หัวหน้าสถานีอนามัยตำบลบ้านใหม่ ซึ่งได้ปฏิบัติงานตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ในแผนงานในมาตรการควบคุมภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ โดยมุ่งเน้นเรื่องประโยชน์ที่จะได้ประชาชนได้รับ และค่าใช้จ่ายไม่ควรเกินประโยชน์ที่จะได้รับ ซึ่งรวมถึงการลดความเสี่ยงที่ทำให้หน่วยงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีแบบรายงานความคืบหน้าในการจัดวางระบบการควบคุมภายในตามระเบียบฯ แบบแสดงความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญและกิจกรรมการควบคุม องค์การบริหารส่วนตำบล

แหลมประคู้ ต้องนำผลการตรวจสอบรายงานให้ผู้กำกับดูแล กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบตามระเบียบฯต่อไป

ตัวชี้วัดที่ 7 อบต. มีการรายงานงบการเงินให้ผู้บริหารทราบ และมีการชี้ให้เห็นสถานการณ์การเงินที่เป็นจริงอยู่เสมอหรือไม่ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนการคลังจัดรวบรวมรายรับและรายจ่ายในแต่ละวันมาจัดทำงบทดลองและงบรับจ่ายประจำเดือน เพื่อนำเสนอรายงานสถานะการเงินการคลัง ขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามียอดรายรับสูงกว่าประมาณการรายรับหรือไม่ และมียอดเงินรายจ่ายเกินประมาณการรายจ่ายหรือไม่ โดยต้องสรุปรายรับรายจ่ายแยกแต่ละประเภทให้ผู้บริหารฯ ทราบโดยละเอียดด้วย

ตัวชี้วัดที่ 8 อบต. มียอดการกันเงินเบ็ดตัดปีของปีงบประมาณที่ผ่านมา และปีงบประมาณปัจจุบัน (การก่องนี้ผูกพันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) หรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประคู้ไม่มีการการเบ็ดตัดปี เนื่องจากไม่ได้ก่องนี้ผูกพันในช่วงเดือนสิงหาคม ที่ผ่านมา เพราะว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีเงินรายรับไม่เกินประมาณการรายรับที่ตั้งไว้ จึงไม่ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ตามรายละเอียดโครงการที่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระบุไว้ โดยเฉพาะหมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นการรักษาวินัยการเงินการคลังโดย หากไม่มีรายรับเข้ามาอย่างเพียงพอที่จะดำเนินการแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่ดำเนินโครงการที่ไม่จำเป็น โดยจะไปกำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณถัดไป

ตัวชี้วัดที่ 9 การจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีการคำนึงถึงปัจจัยและสถานการณ์ด้านการเงินการคลังโดยรอบคอบ หรือไม่ สำหรับการเตรียมงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี หัวหน้าส่วนการคลังต้องสรุปรายงานรายรับรายจ่ายทั้งปีตลอดจนผลการดำเนินงานตามระเบียบพัสดุว่าดำเนินการตามโครงการที่ระบุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือไม่ เพื่อเป็นข้อมูลที่สำคัญให้กับเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) และผู้บริหาร ในการพิจารณาการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

ตัวชี้วัดที่ 10 อบต. มียอดเงินจากภาษีและค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองได้เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาหรือไม่ ในด้านรายได้จากการจัดเก็บภาษียอดจัดเก็บเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ 3 เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ได้ออกข้อบังคับตำบล “ค่าธรรมเนียมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ” ประเภทการเก็บสะสมน้ำมัน (ปั้มหลอด), การทำกิจการโรงกลึง, การเลี้ยงสัตว์ประเภทหมู เป็ด ไก่ โดยทำเป็นกิจการด้านเกษตรกรรมไม่ใช่เลี้ยงไว้เพื่อบริโภคเอง โดยมีการกำหนดอัตราการจัดเก็บเงินในแต่ละประเภทไว้ในข้อบังคับตำบล และเมื่อมีการเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว ทางส่วนการคลังต้องดำเนินการรายงานรายรับต่างๆ ในแต่ละเดือนให้ผู้บริหารได้รับทราบ เพื่อนำข้อมูลเหล่านั้นมาประกอบการพิจารณาการตั้งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไปด้วย

ตัวชี้วัดที่ 11 อบต. มีรายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองเพียงพอสำหรับการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ไม่เพียงพอสำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง มีการประมาณการรายจ่ายประจำปีไม่เกิน 12,000,000 บาท โดยในรายละเอียดในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะแจ้งรายละเอียดรายรับในส่วนที่เป็นภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเอง มีการประมาณการรายรับจำนวน 3 ล้านบาท ส่วนที่เหลือได้ประมาณการรายรับจากเงินภาษีจัดสรรของรัฐบาล และเงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน 9 ล้านบาท ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่มีรายได้จากการจัดเก็บไม่เพียงพอ ในการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพารายรับด้านอื่นๆ ซึ่งไม่ใช่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่เท่านั้น ที่ไม่สามารถบริหารงานได้ด้วยเงินภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเอง ส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5,000 กว่าแห่งก็ต้องพึ่งเงินภาษีจัดสรรของรัฐบาลและเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อนำเงินมาบริหารกิจการงานตามอำนาจหน้าที่การกระจายอำนาจตามกฎหมายกำหนดไว้

ตัวชี้วัดที่ 12 อบต. มีการประมาณการรายได้ในแต่ละปี ถูกต้องกับการรับจริงหรือไม่ สำหรับการประมาณการรายรับจะไม่ตรงกับที่รายรับจริง เนื่องจากการยากที่จะประมาณการรายรับให้ตรงกับที่รับจริง ทั้งนี้หัวหน้าส่วนการคลังได้จัดทำรายงาน

รายรับจริงเทียบกับประมาณการรายรับที่ตั้งรับไว้ ทุกๆ เดือน โดยการจัดเก็บภาษีส่วนที่จัดเก็บเองและรัฐบาลจัดสรรให้เป็นยอดรับเงินที่สูงกว่าประมาณการรายรับไว้ ส่วนประเภทค่าธรรมเนียมต่างๆ และรายได้เบ็ดเตล็ด มียอดเงินที่ต่ำกว่าประมาณการรายรับ นอกจากนี้หัวหน้าส่วนการคลัง ได้จัดทำงบประมาณการเงินและงบดุลประจำปี เสนอผู้บริหาร

ตัวชี้วัดที่ 13 อบต. มีรายได้มากกว่ารายจ่ายหรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่มียอดรายรับจริงมากกว่ารายจ่ายจริง โดยผลต่างของยอดเงินรายรับที่รับมากกว่าจ่ายนั้น ได้บันทึกบัญชีเป็นเงินสะสมไว้โดยรวมกับเงินสะสมในปีก่อนๆ และได้เสนอให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหาร รับทราบด้วย

ตัวชี้วัดที่ 14 โครงการในแต่ละปี อบต. มีงบประมาณเพียงพอสำหรับดำเนินโครงการดังกล่าวทั้งหมดหรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ มีการงบประมาณเพียงพอสำหรับดำเนินการในแต่ละโครงการ โดยก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการตามโครงการในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ระบุไว้ ผู้บริหารจำเป็นต้องทราบรายงานการติดตามและการประเมินผลการรับเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ ที่หัวหน้าส่วนการคลังได้เสนอ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาการจัดทำโครงการต่างๆ ทุกครั้ง

ตัวชี้วัดที่ 15 อบต. มีรายจ่ายประจำสูงเกินร้อยละ 50 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่มีรายจ่ายประจำที่จ่ายไม่เกินร้อยละ 50 เนื่องจากได้บริหารจัดการด้านการเงินการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ ยึดหลักการมีวินัยการเงินการคลัง โดยใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัด และคุ้มค่า ซึ่งส่วนหนึ่งผู้บริหารมีนโยบายที่จะรับบุคลากรให้พอเพียงกับงานที่ต้องทำโดยไม่รับพนักงานเข้ามาเกินความจำเป็น ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการจ่ายประจำสูงความจำเป็น ซึ่งทุกๆ ปีได้มีการจัดทำงบประมาณการเงินและงบดุล ที่มีการสรุปรายจ่ายประจำในแต่ละปีงบประมาณรายจ่าย ด้วยเหตุนี้เอง องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ จึงได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่น (เงินโบนัส) ทุกๆ ปี โดยจะมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานท้องถิ่นจังหวัดจะเข้ตรวจได้มาตรวจสอบการใช้จ่ายเงินรายจ่ายประจำเกินร้อยละ 40 ของงบประมาณหรือไม่อีกด้วย

ตัวชี้วัดที่ 16 ในการพิจารณาดำเนินการโครงการก่อสร้าง หรืองบลงทุนต่าง ๆ อบต. เล็งเห็นความสำคัญ หรือจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่จะดำเนินการโดยยึดความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนเป็นสำคัญหรือไม่ การพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการก่อสร้างหรืองบลงทุนๆ โดยผู้บริหารจะจัดลำดับความสำคัญ ความจำเป็นและการแก้ไขปัญหาของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเป็นหลัก ทั้งนี้การ จัดลำดับความสำคัญของปัญหาจะถูกพิจารณาจากเวทีประชาคมหมู่บ้าน โดยผู้บริหารจะ นำเข้าที่ประชุมคณะผู้บริหารอีกครั้ง เพื่อร่วมกันพิจารณาการดำเนินโครงการก่อสร้าง หรืองบลงทุนต่างๆ ผู้บริหารต้องคู่สรูปผลรายงานการรับเงินที่ทางส่วนการคลังรายงาน ผลให้ทราบมาประกอบการพิจารณาด้วย

ตัวชี้วัดที่ 17 โครงการที่ อบต.กำหนดมีโครงการที่ก่อให้เกิดรายได้ให้กับ อบต. หรือไม่ ในการหารายได้เพื่อแสวงหาเสถียรภาพทางการคลังแม้แต่การกำหนดโครงการ องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่จะพิจารณาโครงการที่ก่อให้เกิดรายได้ นอกเหนือจากการบริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยคณะผู้บริหารจะตั้งงบประมาณ รายจ่ายในปีงบประมาณพ.ศ. 2554 เพื่อดำเนินการตามโครงการจัดซื้อรถเก็บขยะ เพื่อที่จะ บริการเก็บขยะมูลฝอยให้กับประชาชน เพื่อลดปัญหาการจัดเก็บขยะที่มีจำนวนมากจาก การเจริญเติบโตของท้องถิ่น การจัดซื้อรถเก็บขยะจะก่อให้เกิดรายได้จากค่าธรรมเนียม การจัดเก็บขยะ ซึ่งต้องมีการตั้งประมาณการรายรับประเภทค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และ ใบอนุญาต ประเภทค่าเก็บขยะ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 การบริหารงานในส่วนของ วินัยการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น

ตัวชี้วัดที่ 18 ในระหว่างปีงบประมาณ อบต. มีการโอนเงินงบประมาณทั้งสิ้น เกิน 10 ครั้งหรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่มีการโอนงบประมาณรายจ่าย ประจำปี 2553 เกิน 10 ครั้ง ซึ่งรายจ่ายที่โอนส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำประเภท เงินเดือนพนักงาน, ค่าเช่าบ้านของพนักงานที่มีการรับโอนย้ายมา ตลอดจนการโอนหมวด ค่าใช้สอย ประเภทรายจ่ายเพื่อได้มาซึ่งบริการ

ตัวชี้วัดที่ 19 อบต. เห็นความสำคัญของวินัยการเงินการคลังโดยจัดให้มีกิจกรรม ที่เพิ่มพูนทักษะในการบริหารจัดการให้ อบต. มีวินัยการคลังที่ดี เช่น การฝึกอบรม ผู้บริหาร หรือพนักงานด้านการคลังหรือไม่ ในการดำเนินการทำโครงการจัดการ

ฝึกอบรมฯ และศึกษาดูงานฯ เพิ่มเติม เนื่องจากยอดที่ตั้งจ่ายมีไม่เพียงพอ ทั้งนี้การโอนงบประมาณนี้เป็นการโอนที่มีความจำเป็นที่จะต้องจ่าย และไม่กระทบต่อการดำเนินงานด้านการเงินการคลัง สำหรับการให้ความสำคัญของวินัยการเงินการคลัง โดยเพิ่มทักษะการบริหารจัดการ และให้ความรู้ให้กับผู้บริหาร และพนักงาน ซึ่งผู้บริหารมีนโยบายส่งเสริมให้พนักงานส่วนตำบลได้มีกิจกรรมที่เพิ่มพูนทักษะในการบริหารจัดการให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีวินัยการคลังที่ดี เช่น การฝึกอบรมผู้บริหาร หรือพนักงานด้านการคลัง ที่มีหน่วยงานของทางราชการหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นผู้จัดทำโครงการฝึกอบรมให้ความรู้ด้านการเงิน และการพัสดุ ฯลฯ

ตัวชี้วัดที่ 20 อบต. มีหนังสือทักท้วงจาก สตง. ในการปฏิบัติงานด้านการคลังหรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ ได้รับการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงินการคลัง จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 2 แล้วเมื่อต้นมกราคม 2553 โดยทางสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทำหนังสือแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่รับทราบผลการตรวจแล้ว ซึ่งไม่มีการทักท้วงหรือเรียกเงินคืน มีแต่ให้คำแนะนำด้านการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ให้มีการจัดเก็บภาษีให้มากกว่าเดิมเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ เว้นการเก็บภาษีโรงเรือนกับร้านอาหารและร้านขายของชำ โดยมุ่งเน้นเก็บจากโรงงานและบริษัทเป็นหลัก

จากที่กล่าวไปข้างต้นแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่มีการวินัยการเงินการคลัง กล่าวคือ การไม่มีหนี้สิน การมีสภาพคล่องทางการเงินที่ดี การบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ ฯลฯ องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่จำเป็นต้องคงไว้ และกำหนดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานด้านวินัยการเงินการคลังโดยเคร่งครัดต่อไป การส่งเสริมวินัยการเงินการคลังจำเป็นต้องปรับปรุงสิ่งที่ส่งผลต่อการรักษาวินัยการเงินการคลังดังมีรายละเอียดตามตัวชี้วัด ได้แก่ มีการจ่ายขาดเงินสะสม การจัดเก็บรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน การประมาณรายได้ที่ไม่ตรงกับรับจริง รวมถึงการโอนเงินงบประมาณที่มากครั้งจนแสดงถึงการวางแผนทางการเงินที่ผิดพลาด แม้ว่ามีบางตัวชี้วัดซึ่งดูว่าจะเสี่ยงต่อการรักษาวินัยการเงินการคลังในระดับที่ไม่เท่ากัน ซึ่งอาจมีแนวทางส่งเสริมในระดับที่แตกต่าง เช่น การรักษาวินัยการเงินการคลังต้องควบคุมการจ่ายขาดเงินสะสมไม่ให้มากเกินไป โดยเฉพาะในกรณีของงบลงทุน ควรต้อง

เป็นการตั้งเป็นโครงการในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมากกว่าการจ่ายขาดเงินสะสม ผู้บริหารควรต้องพิจารณาความสำคัญของโครงการที่จะดำเนินการในแต่ละปี แล้วจัดลำดับความสำคัญของโครงการให้สอดคล้องกับงบประมาณในแต่ละปี เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในรูปแบบของการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ในท้องถิ่น

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

วินัยการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา มีระดับการรักษาวินัยการเงินการคลังที่ดี เหมาะสม ทั้งมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานเพียงพอที่จะดำเนินการจัดบริการสาธารณะ ในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการรักษาวินัยการเงินการคลังของตนเองและการใช้งบประมาณในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ รวมถึงการพัฒนาท้องถิ่นภายใต้งบประมาณที่จำกัดได้ สอดคล้องกับเป้าหมายของการสร้างวินัยการเงินการคลังท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ม.ป.ป.) ที่แบ่งเป้าหมายออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ การบริหารจัดการ นโยบายการคลังและระบบงบประมาณที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ มีการบริหารการเงินการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ การรักษาคุลรายได้ รายจ่ายอย่างเคร่งครัด นำไปสู่การสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ ในระยะยาวได้ การที่จะรักษาวินัยการเงินการคลังได้เช่นนี้ เป็นเพราะผู้บริหารมีข้อมูลด้านการเงินการคลังที่ชัดเจน ละเอียดยมากเพียงพอที่นำมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการดำเนินโครงการ การเบิกจ่ายงบประมาณในแต่ละช่วงอย่างไรให้เหมาะสม การโอนเงินงบประมาณที่ไปจ่ายในโครงการที่มีความจำเป็นมากกว่า และงบประมาณไม่เพียงพอที่จะจ่าย อย่างไรให้เหมาะสม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวไม่เกิดผลกระทบต่อสถานะการเงินการคลัง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการบริหารจัดการทางการคลังมีประสิทธิภาพ และน่าเชื่อถือเพียงพอที่จะใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ สอดคล้องกับมาตรการเสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลังของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550) เนื่องจากการดำเนินการกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ดำเนินงานบนพื้นฐานการจัดการนโยบายการคลัง และระบบงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

หนี้สินนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ไม่ก่อหนี้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ทั้งที่จริงแล้วหากโครงการดังกล่าวมีความจำเป็น ก็สามารถก่อหนี้สินได้ ทั้งนี้ ต้องรักษาสภาพคล่องทางการเงิน และบริหารความสามารถในการชำระหนี้ได้ด้วย และต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นเอง จะเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่จะดำเนินการภายใต้ความสามารถทางการเงินการคลังของตนเองในระดับมาก มีการระมัดระวังการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยมีการจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินโครงการโดยผ่านประชาคมท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้อง สอดคล้องกับมาตรการเสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลังของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550) เนื่องจากการบริหารการเงินการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ จากการดำเนินการกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ได้มีการจัดลำดับความสำคัญ เพื่อให้งานบรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุด โดยมุ่งเน้นส่งเสริมคุณภาพชีวิตและความอยู่ดีกินดีของประชาชนเป็นสำคัญ องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่มีการบริหารจัดการด้านรายรับ และมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ แต่ยังคงไม่เพียงพอที่จะพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ทำให้ต้องรอรายรับจากส่วนอื่น เช่น ภาษีจัดสรร และเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนทั่วไปแบบระบุวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นรายได้ที่ไม่แน่นอน และองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมประดู่ไม่สามารถควบคุมได้ การบริหารรายรับจึงเป็นการกำหนดโครงการจึงมีโครงการที่ก่อให้เกิดรายได้พร้อมๆ กับเป็นการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเป็นการดี แม้ว่าการจัดซื้อวัตถุดิบจะไม่ใช้วัตถุประสงค์เพื่อการหารายได้โดยตรงก็ตาม สำหรับการจัดเก็บภาษีควรเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 5 ในแต่ละปี ให้เป็นการเพิ่มแบบขั้นบันได เป็นการทำให้สามารถประมาณการรายรับในงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ใกล้เคียงมากขึ้น โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีโรงเรือนสำหรับร้านอาหารและร้านขายของชำไม่เฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2550. เอกสารผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับมาตรการเสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 19 กรกฎาคม 2550; กรุงเทพฯ.

_____. (ม.ป.ป.). การจัดทำงบประมาณและโครงการเกี่ยวกับพัสดุดงค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: (ม.ป.พ.).

จรัส สุวรรณมาลา. 2546. ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่. กรุงเทพฯ: ธนรัชการพิมพ์.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2551. การคลังท้องถิ่น รวบรวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ.ลิฟวิ่ง จำกัด.

การปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการรับเงิน เบิกเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงินของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง

Standards of Financial Management of Provincial Administration Organization

นนทชา คำธรรมเจริญ¹

พา อักษรเสื่อ²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรฐานการบริหารงานการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งว่าได้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ หากไม่เป็นไปตามมาตรฐานจะได้หาแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง การบริหารงานการเงินให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ วิธีการศึกษา เริ่มต้นจากการตรวจสอบรายการ (check list) จากเอกสารทางการเงินประกอบการสังเกตการณ์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงิน กองคลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งเพื่อจะได้ข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารงานการเงิน มีจุดอ่อนที่ควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไร

ผลการศึกษาพบว่าการบริหารงานการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ผ่านเกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัด 4 ด้าน อันได้แก่ ด้านการรับเงิน ด้านการเบิกจ่ายเงิน ด้านการฝากเงิน และด้านการตรวจเงิน สำหรับด้านที่ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัด คือ ด้านการเก็บรักษาเงิน ดังจะเห็นได้ในกรณีที่มีการปฏิบัติหน้าที่กรรมการแทน กรรมการเก็บรักษาเงินไม่ได้ส่งมอบกุญแจตู้নিরক্ষ্যให้กรรมการแทนชั่วคราวจึงไม่สามารถตรวจนับเงินคงเหลือในตู้নিরক্ষ্যได้ และเมื่อนำเงินเข้าเก็บรักษาในตู้নিরক্ষ্যเรียบร้อยแล้ว กรรมการเก็บรักษาเงินไม่ได้ลงลายมือชื่อบนกระดาศปิดทับ หรือตราประจำครั้งหรือดินเหนียวของกรรมการเก็บรักษาเงินแต่ละคน ไว้บนเชือกผูกมัดตู้নিরক্ষ্যในลักษณะที่แผ่นกระดาศปิดทับ หรือตราประจำครั้งหรือดินเหนียวจะต้องถูกทำลายเมื่อมีการเปิดตู้নিরক্ষ্য และการจัดทำรายงานสถานะการเงินประจำไม่สามารถนำเสนอกรรมการเก็บรักษาเงินในวันเดียวกับที่มีเงินเก็บรักษา จึงได้วิเคราะห์หาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข โดยการปรับโครงสร้างการแบ่งงานในหน้าที่ใหม่ ให้มีผู้ปฏิบัติงานในแต่ละตำแหน่งอย่างเพียงพอกับปริมาณงานที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น มีการสอบทานความรู้ความสามารถประสบการณ์ของบุคลากรให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

พร้อมทั้งส่งเจ้าหน้าที่เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถและควรศึกษาระเบียบ
ควบคุมกับการปฏิบัติงานเพื่อจะได้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานอย่างสูงสุด

Abstract

This article aimed at investigating the standards of financial management of Provincial Administration Organization to find out if they complied with established standards and attempted to improve substandard operations. For data collection, a checklist of financial documents was developed and performance of financial personnel of Provincial Administration Organization was observed to obtain the information on weaknesses of financial management and what improvements were needed.

Results of the study indicated that financial management of Provincial Administration Organization met four standard indicators, including receipt of money, disbursement, disposition of money, and scrutiny of money. However, the area that did not meet the standard indicator was retention of money. This could be seen from an event where a temporary committee was working on behalf of the money retention committee. It was found that the money retention committee did not give the safety box key to the temporary committee so the committee could not count the money in the safety box. Moreover, when the money was put in the safety box, each of the money retention committee members did not sign his/her name on the cover papers or affix a lacquer seal on the string binding the safety box in a manner that would require the destruction of the cover paper or lacquer seal when the safety box was opened. Moreover, it was impossible to submit the financial status report to the money retention committee on the same day on which the money was put into the safety box. To improve the financial management, duties should be reassigned and there should be enough personnel to be responsible for the growing workloads. Knowledge and competency of the existing personnel should be reviewed to ensure suitability with the duties and responsibilities assigned to them. The personnel should also be encouraged to participate in relevant training to improve their knowledge and competency. In addition, they should be encouraged to study applicable laws to maximize the efficiency and effectiveness of their performance.

คำสำคัญ: การบริหารการเงิน

key words: Financial Management

บทนำ

การเงินเป็นระบบสนับสนุนที่สำคัญขององค์กร เพื่อให้การบริหารจัดการเงินใน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความรัดกุม โปร่งใส พร้อมรับการตรวจสอบ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 และ พ.ศ.2548 จึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการด้านการเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องปฏิบัติตาม ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการเงินจึงมุ่งที่จะนำเสนอให้ผู้อ่านเห็นว่าการดำเนินงานด้านการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นไปตามข้อกำหนดในระเบียบดังกล่าวหรือไม่ หากไม่เป็นจะต้องมีการปรับปรุงอะไร อย่างไร

วิธีดำเนินการ

วิธีการดำเนินการในครั้งนี้เริ่มต้นด้วยการนำรายละเอียดที่ปรากฏในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 และ พ.ศ.2548 มาจัดทำเป็นตัวชี้วัด การปฏิบัติด้านการเงิน จากนั้นนำตัวชี้วัดดังกล่าวในแต่ละรายการไปตรวจสอบกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่การเงินและตรวจสอบกับเอกสารการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าตรงกันหรือไม่ อย่างไร หากการปฏิบัติแตกต่างไปจากหรือที่ปรากฏในระเบียบจะถือว่า “ไม่ผ่าน” เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามระเบียบต่อไป

ผลการศึกษา

การปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเก็บรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปรากฏดังนี้

ด้านการรับเงิน ตามระเบียบแล้วจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานด้านการรับเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง มีขั้นตอน กระบวนการ และในแต่ละขั้นตอนจะมีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ เป็นผู้ตรวจสอบขั้นตอนการรับเงินทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การออกไปเสิร์ฟรับเงิน การจัดทำใบนำส่งเงิน และการจัดทำใบสำคัญสรุปใบนำส่งเงิน ซึ่งในการตรวจสอบรายการตามตัวชี้วัด ทั้ง 10 ข้อ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ปฏิบัติ

ถูกต้องตามเกณฑ์ตัวชี้วัด 9 ข้อ คิดเป็น 90 เปอร์เซ็นต์ สำหรับตัวชี้วัดที่ไม่ผ่าน คือ ตัวชี้วัด เรื่องการออกใบเสร็จรับเงิน กล่าวคือกรณีที่รับโอนเงินจัดสรรรายได้ให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ส่วนใหญ่จะประสบปัญหาว่ามีเงินโอนเข้าบัญชีเงินฝากของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หน่วยงานที่ทำการโอนเงินให้ยังไม่ทำหนังสือแจ้งการ โอน ทำให้ท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าเงินดังกล่าวมาจากหน่วยงานใด หรือเป็นเงิน อะไร จึงไม่สามารถออกใบเสร็จรับเงินให้หน่วยงานที่ทำการโอนเงินได้ในทันที จึง สรุปได้ว่า การดำเนินงานด้านการรับเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

ด้านการเบิกจ่ายเงิน จะเห็นได้ว่า การดำเนินงานด้านการเบิกจ่ายเงินของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ได้ปฏิบัติตามขั้นตอน กระบวนการ ซึ่งในการ ตรวจสอบรายการตามตัวชี้วัด ทั้ง 10 ข้อ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ปฏิบัติ ถูกต้องตามเกณฑ์ตัวชี้วัด 9 ข้อ คิดเป็น 90 เปอร์เซ็นต์ สำหรับตัวชี้วัดที่ไม่ผ่าน คือ ตัวชี้วัด เรื่อง สำคัญในเอกสารประกอบฎีกาจะต้องครบถ้วนถูกต้อง กล่าวคือ การจัดทำ เอกสารประกอบฎีกา มักพบข้อผิดพลาดบ่อยครั้ง เช่น การนับวันส่งมอบของผิด สัญญา ไม่ติดอากรแสตมป์ คณะกรรมการตรวจรับเซ็นชื่อในใบตรวจรับพัสดุหรือตรวจรับงาน จำไม่ครบ หน้าฎีกาคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มและใส่รหัสบัญชีผิด ชื่อผู้มีสิทธิรับเงินตาม หน้าฎีกาไม่ตรงกับสัญญาหรือใบสั่งจ้าง ผู้มีอำนาจลงนามในเอกสารไม่ครบ ขาด สำคัญซึ่งจำเป็นต้องส่งคืนแก้ไขใหม่ และข้อผิดพลาดเล็กน้อยอีกจำนวนมาก ทำให้ การเบิกจ่ายเงินล่าช้ากว่าปกติ จึงสรุปได้ว่า การดำเนินงานด้านการเบิกจ่ายเงินของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

ด้านการฝากเงิน จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานด้านการฝากเงินขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง เงินรายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งให้นำฝาก ธนาคารทั้งจำนวน ภายในวันนั้น ถ้าฝากในวันนั้นไม่ทันให้นำฝากคืนวันรุ่งขึ้น หรือวันทำการถัดไปให้นำฝากธนาคารทั้งจำนวน ซึ่งในการตรวจสอบรายการตามตัวชี้วัด ทั้ง 10 ข้อ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ปฏิบัติถูกต้องตามเกณฑ์ตัวชี้วัด 9 ข้อ คิดเป็น 90 เปอร์เซ็นต์ สำหรับตัวชี้วัดที่ไม่ผ่าน คือ ให้กรรมการรับส่งเงินพร้อมกันออก เดินทางไปยังสถานที่ฝากหรือธนาคารทันที ห้ามมิให้แยกย้ายจากกันหรือหยุดพักระหว่าง

ทางโดยไม่มีเหตุจำเป็น ซึ่งในทางปฏิบัติจริงกรรมการผู้มีหน้าที่รับ-ส่งเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งแต่ละคนมีปริมาณงานเป็นจำนวนมากจึงไม่สามารถร่วมกันนำเงินรายได้ที่รับไว้ในแต่ละวันนำฝากธนาคารร่วมกัน 3 คนได้ จึงมีการผลักดันนำเงินฝากธนาคารคนละ 1 อาทิตย์ และบันทึกการรับ-ส่งเงินระหว่างผู้มอบและผู้รับมอบเงินเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ผู้มีหน้าที่รับเงินจะจัดทำให้คณะกรรมการรับ-ส่งเงินตรวจสอบในวันรุ่งขึ้น สรุปได้ว่าการดำเนินงานด้านการฝากเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

ด้านการเก็บรักษาเงิน พบว่า การดำเนินงานด้านการเก็บรักษาเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ซึ่งในการตรวจสอบรายการตามตัวชี้วัด ทั้ง 10 ข้อ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ปฏิบัติถูกต้องตามเกณฑ์ตัวชี้วัด 7 ข้อ คิดเป็น 70 เปอร์เซ็นต์ สำหรับตัวชี้วัดที่ไม่ผ่าน 3 ข้อ มีดังนี้ ตัวชี้วัดที่ 1 คือ การปฏิบัติหน้าที่กรรมการแทน กรรมการเก็บรักษาเงินไม่ได้ส่งมอบกุญแจตู้নির্যায়ให้กรรมการแทนชั่วคราวจึงไม่สามารถตรวจนับตัวเงินและหลักฐานแทนตัวเงินเก็บรักษาในตู้নির্যায়ให้ถูกต้องตามรายงานสถานะการเงินประจำวัน ตัวชี้วัดที่ 2 เมื่อนำเงินเข้าเก็บรักษาในตู้নির্যায়เรียบร้อยแล้ว กรรมการเก็บรักษาเงินใส่กุญแจตู้নির্যায়เรียบร้อยแล้วเป็นอันเสร็จสิ้น โดยไม่มีการลงลายมือชื่อบนกระดาศปิดทับ หรือตราประจำครั้ง หรือดินเหนียวของกรรมการเก็บรักษาเงินแต่ละคน ไว้บนเชือกผูกมัดตู้নির্যায়ในลักษณะที่แผ่นกระดาศปิดทับ หรือตราประจำครั้งหรือดินเหนียว จะต้องถูกทำลายเมื่อมีการเปิดตู้নির্যায় ตัวชี้วัดที่ 3 เมื่อสิ้นเวลารับจ่ายเงิน เจ้าหน้าที่ไม่สามารถจัดทำรายงานสถานะการเงินประจำวัน ส่งมอบต่อคณะกรรมการเก็บรักษาเงินภายในวันนั้นได้ สรุปได้ว่าการเก็บรักษาเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

ด้านการตรวจเงิน พบว่า การดำเนินงานด้านการตรวจเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ซึ่งในการตรวจสอบรายการตามตัวชี้วัด ทั้ง 10 ข้อ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ปฏิบัติถูกต้องตามเกณฑ์ตัวชี้วัด 8 ข้อ คิดเป็น 80 เปอร์เซ็นต์ สำหรับตัวชี้วัดที่ไม่ผ่าน 2 ข้อ มีดังนี้ ตัวชี้วัดที่ 1 คือ การบันทึกบัญชีไม่ได้ลงรายการในทะเบียนเป็นประจำทุกวัน ตัวชี้วัดตัวชี้วัดที่ 2 การรายงานแสดงรายรับรายจ่ายและบทดลองรายเดือนไม่เป็นปัจจุบัน เนื่องจากไม่ได้จัดทำเสนอผู้บริหารเป็นประจำทุกเดือน

สรุปได้ว่าการตรวจเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ปฏิบัติเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

สรุปและอภิปรายผล

สรุปผลการศึกษา ในภาพรวมครั้งนี้ พบว่า ในการบริหารงานทางการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ได้กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติทางด้านการเงิน ไว้ 5 ด้าน อันได้แก่ มาตรฐานด้านการรับเงิน มาตรฐานด้านการเบิกจ่ายเงิน มาตรฐานด้านการฝากเงิน มาตรฐานด้านการเก็บรักษาเงิน และมาตรฐานด้านการตรวจเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ทั้งนี้ในการกำหนดมาตรฐานในแต่ละด้าน องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งได้นำระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 มาเป็นตัวกำหนดเกณฑ์ตัวชี้วัดไว้โดยจากผลการศึกษาในแต่ละด้าน มีดังนี้

มาตรฐานด้านการรับเงิน สรุปได้ว่า การดำเนินงานด้านการรับเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง มีขั้นตอน กระบวนการ โดยแต่ละขั้นตอนจะมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เป็นผู้ตรวจสอบขั้นตอนการรับเงินทุกขั้นตอน ทำให้มีข้อผิดพลาดน้อย โดยเริ่มตั้งแต่การออกใบเสร็จรับเงิน การจัดทำใบนำส่งเงิน และการจัดทำใบสำคัญสรุปใบนำส่งเงิน สำหรับปัญหาที่พบ คือ กรณีที่รับโอนเงินจัดสรรรายได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ส่วนใหญ่จะประสบปัญหาว่ามีเงินโอนเข้าบัญชีเงินฝากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หน่วยงานที่ทำการโอนเงินให้ยังไม่ทำหนังสือแจ้งการโอน ทำให้ท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าเงินดังกล่าวมาจากหน่วยงานใด หรือเป็นเงินอะไร จึงไม่สามารถออกใบเสร็จรับเงินให้หน่วยงานที่ทำการโอนเงินได้ในทันที

มาตรฐานด้านการเบิกจ่ายเงิน สรุปได้ว่าการดำเนินงานด้านการเบิกจ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ปฏิบัติเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ คือ การเบิกเงินต้องมีการก่อหนี้ผูกพันก่อน แล้วจึงจัดทำฎีกาขอเบิกเงินทุกครั้งที่ยจ่ายเงิน โดยมีผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงิน 3 คน สำหรับปัญหาที่พบในการเบิกจ่ายเงิน คือ เรื่อง สารະสำคัญในเอกสารประกอบฎีกามักพบข้อผิดพลาดบ่อยครั้ง เช่น การนับวันส่งมอบของผิด สัญญา

ไม่ติดอากรแสตมป์ คณะกรรมการตรวจรับงานหรือตรวจรับพัสดุลงชื่อในใบตรวจรับพัสดุหรือตรวจรับงานจ้างไม่ครบ หน้าฎีกาคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มและใบเสร็จรับเงินของผู้มีสิทธิรับเงินตามหน้าฎีกาไม่ตรงกับสัญญาหรือใบสั่งจ้าง ผู้มีอำนาจลงนามในเอกสารไม่ครบ ขาดสาระสำคัญซึ่งจำเป็นต้องส่งคืนแก้ไขใหม่ และข้อผิดพลาดเล็กน้อยอีกจำนวนมาก ทำให้การเบิกจ่ายเงินล่าช้ากว่าปกติ

ด้านการฝากเงิน สรุปได้ว่าการดำเนินงานด้านการฝากเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ปฏิบัติเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเงินรายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งที่จัดเก็บได้ในแต่ละวันได้นำฝากธนาคารทั้งจำนวน ภายในวันนั้น ในกรณีที่ฝากในวันนั้นไม่ทันได้มีการเก็บรักษาไว้ในตู้নির্যโดยส่งมอบให้กรรมการเก็บรักษาเงินเป็นผู้ตรวจสอบก่อนเก็บเข้าตู้নির্য และวันรุ่งขึ้นหรือวันทำการถัดไปได้้นำฝากธนาคารทั้งจำนวน สำหรับปัญหาที่พบในการฝากเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง คือ กรรมการรับส่งเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งไม่สามารถร่วมกันนำเงินรายได้ที่รับไว้ในแต่ละวันนำฝากธนาคารร่วมกัน 3 คนพร้อมกันได้ โดยได้มีการผลัดกันนำเงินฝากธนาคารคนละ 1 อาทิตย์ ซึ่งกรณีนี้หากไม่รีบดำเนินการแก้ไขอาจก่อให้เกิดการทุจริตได้

ด้านการเก็บรักษาเงิน สรุปได้ว่าการดำเนินงานด้านการเก็บรักษาเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ปฏิบัติไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยไม่ผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัด 3 ข้อ คือ ในกรณีที่มีการปฏิบัติหน้าที่กรรมการแทน ต้องส่งมอบและรับมอบบัญชีระหว่างกรรมการผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่กรรมการแทนชั่วคราว รวมทั้งต้องตรวจนับตัวเงินและหลักฐานแทนตัวเงินเก็บรักษาไว้ในตู้নির্যให้ถูกต้องตามรายงานสถานะการเงินประจำวันแล้วบันทึกการส่งมอบและรับมอบพร้อมกับลงลายมือชื่อกรรมการทุกคนไว้ในรายงานสถานะการเงินประจำวัน แต่ในทางปฏิบัติกรรมการเก็บรักษาเงินไม่ได้ส่งมอบบัญชีให้กรรมการแทนชั่วคราว กรรมการแทนชั่วคราวจึงไม่สามารถตรวจนับเงินในตู้নির্যได้ และเมื่อนำเงินเข้าเก็บรักษาในตู้নির�เรียบร้อยแล้ว กรรมการเก็บรักษาเงินไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ และการรายงานสถานะการเงินประจำวันยังไม่สามารถนำเสนอให้คณะกรรมการเก็บรักษาเงินตรวจสอบพร้อมกับเงินคงเหลือที่จะต้องเก็บรักษาในตู้নির্যได้

ด้านการตรวจเงิน สรุปได้ว่าการดำเนินงานด้านการตรวจเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ปฏิบัติเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ สำหรับปัญหาที่พบ คือ การบันทึกบัญชีไม่ได้ลงรายการในทะเบียนเป็นประจำทุกวัน การรายงานแสดงรายรับรายจ่ายและงบทดลองรายเดือนไม่เป็นปัจจุบัน และไม่ได้นำเสนอผู้บริหารเป็นประจำทุกเดือน

อภิปรายผลการศึกษา โดยสรุปภาพรวมการบริหารงานการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ได้ดังนี้ ในการบริหารงานด้านการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ปฏิบัติเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัด 4 ด้าน อันได้แก่ ด้านการรับเงิน ด้านการเบิกจ่ายเงิน ด้านการฝากเงิน และด้านการตรวจเงิน สำหรับมาตรฐานที่ไม่ผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัด คือ ด้านการเก็บรักษาเงิน

ข้อเสนอแนะ

1. ประสานหน่วยงานที่โอนเงินรายได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง หรือสถานประกอบการที่ชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียม โดยวิธีโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ให้แจ้งทางโทรศัพท์ก่อนการโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้ทราบและตรวจสอบรายการเคลื่อนไหวในบัญชีเมื่อถูกต้องตรงกัน จะได้ออกใบเสร็จรับเงินให้ทันในวันเดียวกับที่ได้รับเงิน

2. ในการวางฎีกาเบิกเงิน หน่วยงานผู้เบิกต้องตรวจสอบเอกสารและสาระสำคัญประกอบฎีกาให้ถูกต้องครบถ้วนก่อน แล้วจึงวางฎีกาเพื่อขอเบิก การเบิกจ่ายเงินจะได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

3. ตรวจสอบรายการเคลื่อนไหวในบัญชีเงินฝากธนาคารทุกวัน เมื่อมีรายการโอนเข้าให้รีบประสานกับธนาคารว่าเงินดังกล่าวมาจากที่ใด เมื่อทราบข้อมูลแล้วรีบประสานไปยังหน่วยงานที่ทำการโอนเงินให้เพื่อที่จะได้ออกใบเสร็จรับเงินให้ทันภายในวันเดียวกับที่รับเงิน

4. ผู้บริหารควรให้ความสำคัญในการถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

5. ปรับโครงสร้างการแบ่งงานในหน้าที่ใหม่ โดยให้มีผู้ปฏิบัติงานในแต่ละ ตำแหน่งอย่างเพียงพอกับปริมาณงาน ตามความยากง่าย ความซับซ้อนของงาน ที่มี จำนวนเพิ่มมากขึ้น ควรมีการสอบทานความรู้ความสามารถประสบการณ์ของบุคลากรให้ เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ พร้อมทั้งส่งเจ้าหน้าที่เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อ เพิ่มพูนความรู้ความสามารถและให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานมากขึ้น เพื่อจะได้เกิด ข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานน้อยลง และสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้กระชับ ขึ้น ส่งผลให้การปฏิบัติงานเสร็จทันตามกำหนดเวลา

ผลการศึกษาที่ได้ในครั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง นำปัญหาอุปสรรคที่พบไปดำเนินการแก้ไขปรับปรุงการบริหารงานการเงินขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งให้ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การ ฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และเป็นไปตามมาตรฐานการบริหารงานการเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดย มุ่งหวังให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ สามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทาง ในการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลแก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

กัญญา เหมือนใจ. (2547). การปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีภายใต้โครงการปฏิรูป

ระบบบัญชีและระบบรับ – จ่ายเงิน กรณี: กองคลัง กรมโรงงานอุตสาหกรรม.

แห่งหนึ่ง: ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป.

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

กองแผนและงบประมาณ. (2552). ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2552.

แห่งหนึ่ง: องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษา เงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. (2547)

การจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงโขงหลง

Three Year Development Planning of Bungkongloang Tambon Administration Organization

ดาราพร จันทร์โคตร¹

พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอกระบวนการแนวทางในการปรับปรุงการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2551–2553) ขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงโขงหลง อำเภอบึงโขงหลง จังหวัดหนองคาย โดยการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมของผู้ศึกษาในฐานะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล

ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลมีจุดที่ต้องปรับปรุงหลายประการ อันได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานคณะกรรมการที่มีหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล แต่ประสานให้ผู้ใหญ่บ้านจัดเก็บข้อมูลให้ และการพิจารณากำหนดโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาที่จะต้องดำเนินการในห้วงสามปีของแผนพัฒนาไม่ได้ผ่านมติของที่ประชุมประชาคมตำบล การปฏิบัติตามโครงการหรือกิจกรรมในแผนพัฒนาสามปีทำได้น้อยเนื่องจากมีงบประมาณจำกัด อีกทั้งไม่มีระบบการแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับแผนงานเข้าใจอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผน เป็นเพียงการปฏิบัติตามข้อบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น รวมทั้งการกำหนดแนวทางวิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปีที่ไม่ได้นำข้อมูลรายละเอียดของโครงการด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดความสำเร็จมาพิจารณาเพียงแต่เป็นการประเมินความพึงพอใจและการใช้จ่ายงบประมาณเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานตามแผน

Abstract

This article aimed at finding guidelines for improving the formulation of the Three-Year Development Plan (B.E. 2551 – 2553) of Bueng Khong Long Tambon Administration Organization (TAO),

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² รองศาสตราจารย์ คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Bung Khong Long District, Nong Khai Province. The technique used for data collection was participant observation by the researcher who was directly involved in the plan formulation of the TAO.

Results of the study indicated that the processes used for formulating the Three-Year Development Plan of the TAO needed many improvements, including collection of basic information, selection of development projects or activities to be executed during the three-year period, implementation of the projects or activities contained in the plan, and evaluation of the plan's implementation. The committee responsible for collecting information did not perform the collection activities, but asked the village headmen to collect the information. The meeting of the TAO and local community did not approve the development projects and activities to be carried out during the three-year period of the plan. Only a small number of the projects or activities contained in the Three-Year Development Plan were implemented due to budget limitations. Moreover, interested persons were not clearly informed of how to implement the plan; they only followed the annual budget expenditure plan. Additionally, in monitoring and evaluating the Bung Khong Long Tambon Administration Organization, objectives, products, outcomes, and key performance indicators were not taken into consideration. Instead, the evaluation was based on satisfaction and budget spending only. Therefore, the evaluation results could not truly reflect the achievement of the plan.

คำสำคัญ: การจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2551 – 2553) ขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงโขงหลง

Keywords: Three Year Development Planning (BE 2552-2553) of Bung Kong Long Tambon Administration Organization.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบรรลุจุดมุ่งหมาย เป็นกระบวนการแรกเริ่มของการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยสนับสนุนองค์การบริหารส่วนตำบลในการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล การวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน เพื่อนำไปสู่การกำหนดจุดมุ่งหมายในการพัฒนา การกำหนดภารกิจ และ

แนวทางการดำเนินงาน กำหนด แผนงาน โครงการ (วันวิสา หนูหอม, 2550) แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นตัวกำหนดทิศทาง การดำเนินงาน การพัฒนา การบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด (ศศิพงศ์ ชูเชิด, 2551) และยังเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในอนาคต เนื่องจากแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล จะสะท้อนถึงปัญหาและความต้องการของชุมชนในเขตพื้นที่บริการ การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง นอกจากจะถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายแล้ว ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อให้แผนพัฒนาสามารถใช้เป็นเครื่องมือบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (ชนพิชญ์ นิลสุวรรณ, 2552)

องค์การบริหารส่วนตำบลบึงโขงหลง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ก็ได้มีการจัดทำแผนพัฒนา (องค์การบริหารส่วนตำบลบึงโขงหลง, 2553: 4-10) สามปีตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงโขงหลงไว้ 6 ยุทธศาสตร์ และได้พิจารณาบรรจุโครงการไว้ในแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2551-2553) ในห้วงของปี พ.ศ.2551 รวมทั้งสิ้น 183 โครงการ แต่สามารถบรรจุในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551 ได้เพียง 105 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 57.38 และองค์การบริหารส่วนตำบลบึงโขงหลงดำเนินงานหรือปฏิบัติงาน โครงการตามยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2551-2553) คิดเป็นร้อยละ 49.18 (องค์การบริหารส่วนตำบลบึงโขงหลง, 2553)

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบึงโขงหลง ได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปีและใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบ ในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551 แต่ผลปรากฏว่า โครงการที่นำไปปฏิบัติไม่ถึงครึ่งหนึ่งของโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2551-2553)

แสดงให้เห็นว่ากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงโขงหลง จะต้องมียุคก่อนในส่วนใดส่วนหนึ่งของขั้นตอนกระบวนการ ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2551–2553) ให้ครอบคลุมแผนพัฒนาสามปีใน พ.ศ.2551 พ.ศ.2552 และพ.ศ.2553 ขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงโขงหลง อำเภอบึงโขงหลง จังหวัดหนองคาย เพื่อเป็นข้อมูลให้องค์การบริหารส่วนตำบลนำไปปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี และใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของผู้บริหาร เพื่อพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลบึงโขงหลงให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในพื้นที่ต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2551–2553) ขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงโขงหลง เพื่อให้ได้รู้ว่าการบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างไร มีจุดอ่อนหรือจุดที่จะต้องปรับปรุงอย่างไรบ้าง เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงต่อไป

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในครั้งนี้ใช้การสังเกตแบบมีส่วนร่วมในฐานะที่ผู้ศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นเลขานุการของคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้จะประกอบด้วย การวางแผนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติและการประเมินผล รายละเอียดดังนี้

1. ขั้นตอนการวางแผน (Planning)

การเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการเตรียมการที่เหมาะสมสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพราะมีการประสานงาน

ระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารเพื่ออธิบายถึงเหตุผลความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี มีการกำหนดภารกิจที่จะต้องดำเนินการ มีการกำหนดช่วงเวลาในการดำเนินการตามภารกิจนั้นๆ และมีการกำหนดเวลาแล้วเสร็จของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี สอดคล้องกับการศึกษาของ ตำรวจ วิริยะ (2550) ศึกษาแนวทางพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (2550-2552) ที่พบว่า การจัดทำแผนพัฒนาสามปี กำหนดขั้นตอนไว้ชัดเจนก่อนการดำเนินการวางแผนมีการประชุมชี้แจงเพื่อถ่ายทอดวัตถุประสงค์ให้แก่ผู้ร่วมงานทุกคนถึงวัตถุประสงค์เป็นเข็มทิศนำไปสู่จุดหมาย เป็นการลดความสูญเปล่าและความซ้ำซ้อนของงาน ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเริ่มจากเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนปรึกษาหาข้อสรุปในภารกิจที่จะดำเนินและกำหนดช่วงเวลาของการดำเนินการตามภารกิจนั้น เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาสามปีแล้วเสร็จภายในกำหนด

การเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งการจัดข้อมูลเป็นสองส่วนคือ ข้อมูลพื้นฐานของหมู่บ้าน และข้อมูลปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน การเก็บรวบรวมข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลมีจุดอ่อนบางประการ คือ ประการแรก การเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของหมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลประสานให้ผู้ใหญ่บ้านเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของหมู่บ้านตามแบบสำรวจที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด ซึ่งเทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ แบบสำรวจ การเก็บข้อมูลตามแบบสำรวจ เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยศึกษาจากสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏซึ่งสัมผัสได้ ผู้สำรวจและเก็บข้อมูลจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในสิ่งที่ต้องสำรวจ ถ้าผู้สำรวจขาดความรู้ความเข้าใจในสิ่งที่ต้องสำรวจหรือไม่ได้สำรวจจริงอาจทำให้ได้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง อีกทั้ง คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติการ และการติดตามประเมินผล พ.ศ. 2546 ที่เห็นว่า คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ดำเนินการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ประการที่สอง การเก็บรวบรวมข้อมูลปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลประสานให้ผู้ใหญ่บ้านจัดประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อค้นหาปัญหา

ความต้องการและโครงการที่แก้ไขปัญหานั้น ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และความต้องการของหมู่บ้านแล้วรวบรวมส่งองค์การบริหารส่วนตำบล การประชุม ประชาคม จะเป็นการพบปะพูดคุยของผู้คนที่มีความหลากหลายด้านข้อมูล ประสบการณ์ และความคิดมาร่วมกันแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ ความคิด ของผู้ร่วมประชุม ผ่าน กระบวนการกลุ่ม ดังนั้นผู้จัดประชุม และผู้ใช้กระบวนการกลุ่มควรมีความเข้าใจและมี ทักษะในกระบวนการมีส่วนร่วม คือ หลักการทำงานที่ยึดสมาชิกของกลุ่มเป็นศูนย์กลาง ไม่ใช่ผู้ดำเนินการประชุมหรือวิทยากรเป็นจุดศูนย์กลาง การจัดประชุมประชาคมโดย ผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่แล้วผู้ดำเนินการประชุมจะเป็นผู้ใหญ่บ้านเอง ซึ่งผู้ใหญ่บ้านจะเป็น ผู้นำในหมู่บ้านนั้นทำให้ผู้ร่วมประชุมหรือลูกบ้านจะมีความขำเกรงไม่กล้าแสดง ความคิดเห็น โดยเฉพาะความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับผู้ใหญ่บ้านจึงทำให้ข้อมูลปัญหาและความ ต้องการของหมู่บ้านจะเป็นปัญหาและความต้องการของผู้นำหมู่บ้านแทนปัญหาและ ความต้องการของหมู่บ้านที่แท้จริง อีกทั้งคู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผน ยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติการ และการติดตามประเมินผล พ.ศ. 2546 ที่เห็นว่าคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมกับประชาคมหมู่บ้าน สํารวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องปัญหาความต้องการของแต่ละหมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วทำรายงานปัญหาความต้องการของแต่ละหมู่บ้าน และประการที่สาม การวิเคราะห์ข้อมูลและการเก็บรวบรวมข้อมูลอื่นๆ เจ้าหน้าที่ วิเคราะห์นโยบายและแผน เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลและการเก็บรวบรวม ข้อมูลควรจะทำโดยกระบวนการกลุ่ม การดำเนินการคนเดียวอาจทำให้อาจได้ข้อมูลที่ คลาดเคลื่อน และคู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติการ และการติดตามประเมินผล พ.ศ.2546 ที่เสนอว่า คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการ สํารวจและเก็บรวบรวมตลอดจนการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นเพื่อจัดทำแผนพัฒนาสามปี การนำข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงที่อาจเกิดขึ้นจากจุดอ่อนจุดใดจุดหนึ่งหรือ ทั้งสามจุดก็มีผลต่อการนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์ SWOT และทำให้การคัดเลือก ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา ตลอดจนการจัดทำแผนพัฒนา ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ทำให้การดำเนินการตามแผนพัฒนานั้นล้มเหลวตามไปด้วย

การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า มีจุดอ่อนบางประการ คือ ประการแรกการประชุมประชาคม ตำบลร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ร่วมประชุม ส่วนมากเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ใหญ่บ้าน ส่วนคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีเฉพาะผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบลที่เป็นกรรมการเท่านั้น เวลาดำเนินการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน การแสดงความเห็นสนับสนุนเป็นการสนับสนุนความสำคัญของปัญหา ความต้องการและโครงการของแต่ละหมู่บ้านตนเองต้องการกำหนดให้อยู่ในลำดับต้น ๆ จึงเกิดการขัดแย้งเพราะขาดผู้ร่วมประชุมที่มีความเห็นที่เป็นกลางทำให้หาข้อสรุปยาก ส่วน การพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมบรรจุในแผนพัฒนาในห้วงสามปีก็เหมือนกัน คือ ผู้ร่วมประชุมต่างก็ต้องการให้โครงการแก้ไขปัญหามอบหมายของตนเองอยู่ในห้วงของปีแรกของแผนพัฒนาสามปี จนกระทั่งหาข้อสรุปไม่ได้จึงมีมติให้นำโครงการทุกโครงการ ที่เป็นความต้องการของชุมชนบรรจุในแผนพัฒนาสามปี โดยไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการ เพียงกำหนดให้นำโครงการที่มีความสำคัญในอันดับที่หนึ่งและสองของแต่ละหมู่บ้านที่ส่งเข้ามาจะต้องบรรจุไว้ในปีแรกของแผนพัฒนาสามปี เพื่อจะได้เป็นกรอบในการตั้งงบประมาณดำเนินการก่อน ส่วนโครงการที่เหลือให้คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาตามความเหมาะสม จะเห็นได้ว่าการประชุมประชาคมนั้นไม่สอดคล้องกับหลัก การประชุมประชาคม เพราะการประชุมประชาคม เป็นการพบปะพูดคุยของผู้คนที่มีความหลากหลายด้านข้อมูล ประสบการณ์ และความคิดมาร่วมกันแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ ความคิด ของผู้ร่วมประชุม ผ่านกระบวนการกลุ่ม แล้วหาข้อสรุปร่วมกัน ประการที่สองการจัดลำดับโครงการเพื่อพิจารณาบรรจุกำหนดโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาที่จะต้องดำเนินการในห้วงสามปี คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาพิจารณาจัดลำดับและบรรจุในแผนพัฒนาสามปี ถึงแม้คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจะกำหนดเกณฑ์การจัดลำดับ และนำข้อมูลพื้นฐานทั่วไป ข้อมูลปัญหาความต้องการของหมู่บ้านตลอดจนนำผลการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคที่คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำไว้มาวิเคราะห์เพื่อพิจารณากำหนด

โครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาที่จะต้องดำเนินการในห้วงสามปี แต่การพิจารณาเลือกหรือจัดลำดับโครงการอาจจะคลาดเคลื่อนจากปัญหาความต้องการที่แท้จริงได้เพราะการพิจารณาไม่ได้ผ่านการจัดลำดับจากประชาคมตำบล ซึ่งคู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติการ และการติดตามประเมินผล พ.ศ.2546 ที่กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกับประชาคมตำบล มีหน้าที่พิจารณานำโครงการบรรจุในแผนพัฒนาสามปี การนำทุกโครงการบรรจุในแผนพัฒนาสามปีเป็นผลให้งบประมาณและโครงการที่จะดำเนินการในแผนพัฒนามีจำนวนมากและใช้งบประมาณสูง ประการที่สาม การกำหนดให้นำโครงการทุกโครงการที่จะขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบรรจุไว้ทั้งหมด เป็นเหตุให้แผนพัฒนาสามปีใช้งบประมาณในการดำเนินการสูงเกินความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการได้

การจัดทำร่างแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำคล้ายคลึงกัน คือ ร่างแผนพัฒนาสามปีประกอบด้วย 6 ส่วน ซึ่งแตกต่างกับ คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติการ และการติดตามประเมินผล พ.ศ. 2546 ที่เห็นว่าร่างแผนพัฒนาสามปีประกอบด้วย 7 ส่วน เมื่อศึกษาดูรายละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่ารายละเอียดในร่างแผนพัฒนาสามปีไม่แตกต่างกัน

การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาเห็นชอบร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาเสนอขอความเห็นชอบต่อที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบแล้วนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี ภายในเดือนมิถุนายนของปี โดยประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศใช้ ประชาสัมพันธ์โดยการปิดประกาศ และส่งประกาศประธานผู้ใหญ่บ้าน ประชาสัมพันธ์ และส่งแผนพัฒนาไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่เพื่อประสานการทำงาน และส่งอำเภอ บึงโขงหลงเพื่อประสานแผนพัฒนา ซึ่งขึ้นการอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีสอดคล้องกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนา

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 และคู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติการ และการติดตามประเมินผล พ.ศ. 2546 แต่ในระหว่างสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลพิจารณาร่างแผนมีการขอเพิ่มเติมโครงการในแผนพัฒนาสามปี ทั้งที่ตอนประชุมประชาคมเพื่อค้นหาปัญหาและความต้องการของหมู่บ้านไม่มีโครงการนั้น และการขอเพิ่มคำว่าทุกหมู่บ้านทำโครงการในแผนพัฒนาสามปี ทำให้เห็นว่าสมาชิกขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผน จึงทำให้เป้าหมายของโครงการเปลี่ยนไป เมื่อเป้าหมายของโครงการกว้างขึ้นแต่ปริมาณงานและงบประมาณคงเดิมอาจทำให้เกิดปัญหาในการโครงการนั้นไปปฏิบัติ หรืออาจได้แผนพัฒนาสามปีที่คลาดเคลื่อนจากปัญหาและความต้องการของแต่ละหมู่บ้านที่ได้จัดทำมา และทำให้แผนพัฒนามีโครงการมากใช้งบประมาณสูงเกินความสามารถขององค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งสอดคล้องกับ นำชัย สุขเกษม (2551) ที่เห็นว่า ปัจจัยของการไม่นำแผนพัฒนาสามปีมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นคืองบประมาณไม่เพียงพอ สมาชิกขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของเทศบาลและบทบาทของเทศบาล มีการขาดการประสานงานที่ดีกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่รู้สภาพปัญหาที่แท้จริงของชุมชน ไม่มีความชัดเจนของนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น

2. ขั้นนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation)

การจัดทำข้อบัญญัติตำบลเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล มีจุดอ่อนบางประการ คือ การบรรจุโครงการและกิจกรรมในข้อบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีบรรจุได้น้อย เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด สอดคล้องกับการศึกษาของเกสัช พุยเจริญ (2551) ที่ศึกษาเรื่องการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบลไชยปราการ อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าเทศบาลมีงบประมาณที่ยังไม่พอเพียงกับกิจกรรมพัฒนาชุมชน ปัญหาที่ประชาชนประสบอยู่ได้รับการแก้ไขเพียงบางส่วน ประชาชนยังไม่ให้ความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่าที่ควร ส่วนการนำโครงการบรรจุในข้อบัญญัติสอดคล้องกับโครงการในแผนพัฒนาสามปี เพราะทุกโครงการที่บรรจุในข้อบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นโครงการที่มีในแผนพัฒนาสามปี สอดคล้องกับผลการศึกษาของชายชน สุนทร (2550) ซึ่งศึกษาเรื่อง การประเมินแผนพัฒนาปี 2549 ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี ที่พบว่า การจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ องค์กรได้นำโครงการจากแผนพัฒนาไปปฏิบัติและองค์กรมีการนำโครงการจากแผนพัฒนาไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการจัดทำแผนและนำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ คือ คือ การมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการพัฒนา ซึ่งการจัดทำข้อบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี เริ่มจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกับหัวหน้าส่วนต่างๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณากิจกรรมหรือโครงการและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการในแต่ละส่วนหรือหน่วยงานในองค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เป็นผู้จัดทำร่างข้อบัญญัติตำบลเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่กำหนดไว้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนำร่างข้อบัญญัติตำบลเสนอต่อที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา และส่งร่างข้อบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอต่อนายอำเภอพิจารณาอนุมัติ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลประกาศใช้ข้อบัญญัติตำบลเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนเดือนตุลาคม ซึ่งประกาศใช้ก่อนปีงบประมาณหรือก่อนปฏิบัติตามข้อบัญญัตินั้นต่อไป

การจัดทำแผนดำเนินงาน โครงการที่บรรจุในแผนดำเนินงานมีการกำหนดห้วงเวลาของการดำเนินการแบบกว้างๆ คือ ภายในปีงบประมาณนั้น จึงเท่ากับไม่ได้ระบุห้วงเวลาของการดำเนินการ อีกทั้งไม่มีการบรรจุโครงการของส่วนราชการอื่นในแผนดำเนินงานเนื่องจากไม่มีการประสานการดำเนินงานดังกล่าว จึงทำให้การจัดทำแผนดำเนินงาน เป็นการทำตามระเบียบแต่ไม่มีการนำไปใช้อย่างจริงจัง การจัดทำแผนดำเนินงาน มีขั้นตอนดำเนินการ คือ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประชุมเพื่อจัดทำแผนดำเนินการหลังจากข้อบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับอนุมัติ โดยนำโครงการที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติตำบล เรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี มาเป็นกรอบในการจัดทำแผนดำเนินงาน และนำโครงการทุกโครงการพัฒนาในข้อบัญญัติมาบรรจุในแผนดำเนินงาน พร้อมระบุช่วงเวลาของการปฏิบัติตามโครงการ ซึ่งการระบุเวลาในการปฏิบัติตามแผนเป็นการระบุเวลาไว้ตลอดปีงบประมาณเพราะความไม่แน่นอนของงบประมาณที่จะได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนโครงการที่หน่วยงานอื่นจะดำเนินการในพื้นที่ไม่สามารถนำมาบรรจุในแผน

ดำเนินการได้เพราะไม่ได้มีการประสานการดำเนินงาน เมื่อจัดทำวางแผนดำเนินงานแล้วเสร็จ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเสนอร่างแผนดำเนินงานให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างแผนดำเนินงานต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนดำเนินงาน ซึ่งประกาศใช้แผนดำเนินงานภายในสามสิบวันนับแต่ข้อบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ และประกาศภายในเดือนธันวาคมของปีงบประมาณนั้น ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ยกเว้นการที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้นำโครงการที่หน่วยงานอื่นที่จะดำเนินในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบรรจุในแผนดำเนินงานเพราะไม่มีการประสานจากหน่วยงานนั้นๆ

การแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับแผนงานเข้าใจอย่างชัดเจนและปฏิบัติตามแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล มีจุดอ่อนคือ ไม่มีระบบการแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับแผนงานเข้าใจอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผนดำเนินงาน การปฏิบัติตามข้อบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งจะแบ่งรายจ่ายเป็นส่วนต่างๆ โดยมีหัวหน้าส่วนต่างๆ เป็นผู้อำนวยการสั่งการและแบ่งงานตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งหน้าที่ เป็นการปฏิบัติเฉพาะในส่วนของโครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณตามข้อบัญญัติตำบลเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินโครงการนอกเหนือจากที่มีในข้อบัญญัติตำบลเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ แต่ถ้าจะดำเนินการตามโครงการใดโครงการนั้นจะต้องมีในแผนพัฒนาสามปี การดำเนินการโครงการนอกเหนือจากข้อบัญญัติทำได้สองวิธี ดังนี้ วิธีแรกการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพิ่มขึ้น ลดลง ตั้งเป็นรายการใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงรายละเอียดของการจ่ายงบประมาณ ตามอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล วิธีที่สองการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพิ่มขึ้น ลดลง ตั้งเป็นรายการใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงรายละเอียดของการจ่ายงบประมาณ ตามอำนาจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การตรวจสอบและประเมินผลงานการปฏิบัติงานเป็นระยะ มีจุดอ่อนคือ ไม่มีการติดตามและประเมินผลระหว่างการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม จะเป็นเพียงการตรวจสอบติดตามประเมินผลและกำกับดูแลตามสายงานบังคับบัญชาเพื่อให้งานดำเนินไปให้แล้ว

เสร็จ คือ หัวหน้าส่วนต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารเป็นหน่วยตรวจสอบประเมินผล ดำเนินการโดยก่อนการปฏิบัติตามโครงการมีการประชุมระหว่างผู้บริหาร หัวหน้าส่วนที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเพื่อเตรียมความพร้อม ระหว่างดำเนินงานมีการกำกับดูแลตามสายงานบังคับบัญชาเพื่ออำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหา เมื่อโครงการแล้วเสร็จมีการประชุมระหว่างผู้บริหาร หัวหน้าส่วนที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ เพื่อประเมินผลการดำเนินงานแต่ละประเมินในด้านการใช้จ่ายงบประมาณ จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบและประเมินผลงานการปฏิบัติงานเป็นระยะ เป็นการตรวจสอบติดตามประเมินผลและกำกับดูแลตามสายงานบังคับบัญชาเพื่ออำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและปรับปรุงการดำเนินงานให้โครงการแล้วเสร็จ สอดคล้องกับการศึกษาของ ตำรวจ วิริยะ(2550) ศึกษาแนวทางพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (2550-2552) ที่พบว่า การปฏิบัติตามแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล บุคลากรยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามแผน ไม่มีการรายงานความก้าวหน้าในระหว่างปฏิบัติ งานของผู้รับผิดชอบโครงการ เพราะขาดประสบการณ์ในการฝึกอบรม ส่วนการประเมินผล บุคลากรของเทศบาลยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินผลแผนพัฒนา

3. ขั้นตอนการประเมินผล (Evaluation)

การแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับการแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลมีวิธีการดำเนินการสรรหาและแต่งตั้ง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสรรหาตัวแทนเป็นกรรมการติดตามประเมินด้วย คือ เริ่มจากการประสานจัดประชุมประชาคมตำบล เพื่อคัดเลือกผู้แทนประชาคมตำบล ประสานประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อคัดเลือกผู้แทนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ และประสานส่วนราชการตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกเป็นตัวแทนหน่วยงานราชการ เมื่อคัดเลือกได้ครบตามกำหนด นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนสมาชิกสภาองค์การ

บริหารส่วนตำบล ผู้แทนประชาคมตำบลตำบล ผู้แทนส่วนราชการ หัวหน้าส่วนต่างๆ ใน องค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการดำเนินการเลือกประธานและ เลขานุการ สอดคล้องกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548

การกำหนดแนวทางวิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา มีจุดอ่อน บางประการ คือ การกำหนดการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาสามปี ของคณะกรรมการ ติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้นำข้อมูลรายละเอียด ของโครงการด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดความสำเร็จ ที่คณะกรรมการ สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาที่กำหนดไว้มาพิจารณากำหนดแนวทางวิธีการในการ ติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี เพียงแต่เป็นการประเมินความพึงพอใจและการ ใช้จ่ายงบประมาณเท่านั้น เป็นผลให้การติดตามและประเมินผลขาดการติดตามประเมิน ตามตัวชี้วัด แห่งความสำเร็จที่แท้จริงและไม่สามารถสรุประดับความสำเร็จได้ เมื่อนำผล การการติดตามประเมินผลเป็นข้อมูลเพื่อจัดทำแผนพัฒนาสามปีในปีต่อไปจึงไม่ได้รับความ สนใจเท่าที่ควร ซึ่งการกำหนดแนวทางวิธีการในการติดตามและประเมินผล แผนพัฒนา คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดแนวทางวิธีการการติดตามประเมินผล คือ จะดำเนินการติดตามประเมินผลปี ละหนึ่งครั้งหลังสิ้นปีงบประมาณ กำหนดการติดตามประเมินผลเป็นสองส่วนคือ ส่วน แรก ประเมินความพึงพอใจต่อโครงการที่ดำเนินการในปีงบประมาณนั้น โดยทำเป็น แบบสอบถามความพึงพอใจภายใต้กิจกรรมการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล และกำหนดเป้าหมายการจัดเก็บแบบสำรวจ จำนวนร้อยละ 30 ของครัวเรือนแต่ละ หมู่บ้านที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนที่สองคือ การติดตามและประเมินผล การใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยการนำข้อมูลการรายงานผลการใช้ ใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลผ่านระบบ e-plan หรือนำข้อมูลการจ่าย งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลจากส่วนการคลังมาเป็นข้อมูลเพื่อสรุปผลการ ใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อกำหนดแนวทางและวิธีการ เรียบร้อยแล้ว เสนอกำหนดแผนปฏิบัติงานติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี เพื่อ

เสนอนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนปฏิบัติงานติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี

การดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีจุดอ่อนบางประการ คือ การเก็บข้อมูลตามแบบสำรวจความพึงพอใจภายใต้กิจกรรมการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้เก็บรวบรวมข้อมูลเองเป็นการประสานให้ผู้ใหญ่บ้านเก็บข้อมูลแล้วส่งมายังองค์การบริหารส่วนตำบลภายในกำหนด ซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลตามแบบสำรวจเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยศึกษาจากสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏซึ่งสัมผัสได้ ผู้สำรวจและเก็บข้อมูลจะต้องมีความรู้ความเข้าใจสิ่งที่จะต้องสำรวจ ถ้าผู้สำรวจไม่ได้สำรวจจริงอาจทำให้ได้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ส่วนการดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติงานติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปีตามที่คณะกรรมการกำหนดไว้ คือ ระหว่างเดือนสิงหาคมถึงกันยายน องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเตรียมความพร้อมในการดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปีพร้อมการมอบหมายหน้าที่ดำเนินการ เมื่อสิ้นปีงบประมาณหรือต้นเดือนตุลาคม องค์การบริหารส่วนตำบลประสานผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเก็บข้อมูลตามแบบสำรวจความพึงพอใจภายใต้กิจกรรมการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลและส่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลภายในกำหนด ระหว่างนั้นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนประสานข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลจากส่วนการคลังและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบการบันทึกข้อมูลในระบบ e-plan ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อจัดเก็บข้อมูลได้ครบตามที่กำหนดแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจัดประชุมคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำข้อมูลนั้นมาวิเคราะห์ สรุปผลการติดตามและประเมินผลความพึงพอใจต่อโครงการภายใต้กิจกรรมการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลและสรุปการใช้จ่ายงบประมาณของ

องค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมข้อเสนอแนะ และจัดทำรายงานผลการติดตามและประเมินแผนพัฒนาสามปีต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 แต่คลาดเคลื่อนจาก คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติการ และการติดตามประเมินผล พ.ศ.2546

การรายงานผลการติดตามและประเมินผล ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งรายงานผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี พร้อมเสนอความเห็นข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องกับการศึกษาของตำรวจ วิริยะ(2550) ศึกษาแนวทางพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (2550-2552) ที่พบว่า ส่วนการประเมิน พบว่า มีการรายงานและสรุปผลการปฏิบัติงานตามแผนต่อนายกเทศมนตรี เมื่อได้รับรายงานแล้วนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาเสนอรายงานผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปีภายในเดือนธันวาคม แล้วส่งผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาไปยังผู้ใหญ่บ้านเพื่อประชาสัมพันธ์ และเสนอต่อนายอำเภอเพื่อทราบ ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 การรายงานผลการติดตามประเมินผลพร้อมข้อเสนอแนะ จัดทำเป็นรูปเล่ม รายงานการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี มีองค์ประกอบ 2 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 การประเมินความพึงพอใจต่อกิจกรรมการพัฒนางค์การบริหารส่วนตำบล จะประกอบด้วย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน การวิเคราะห์ข้อมูล การแปลความหมายระดับคะแนนค่าเฉลี่ย ผลการวิเคราะห์ข้อมูล และอภิปรายผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี ส่วนที่สอง ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาสามปี ประกอบด้วย สรุปผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาสามปี และรายละเอียดโครงการผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาสามปี ส่วนภาคผนวก ประกอบด้วย ภาพกิจกรรมของโครงการต่างๆ และหนังสือประสานงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการติดตามและประเมินผล

เอกสารอ้างอิง

- ชาชชน สุนทร. 2550. การประเมินแผนพัฒนา ปี 2549 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในจังหวัดจันทบุรี [การค้นคว้าแบบอิสระหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น]. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครอง
ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- นำชัย สุขเกษม. 2551. ปัญหาและอุปสรรคของการนำแผนพัฒนาเทศบาลสามปีสำหรับ
พัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ [การค้นคว้าแบบอิสระหลักสูตร
ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น]. ขอนแก่น:
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- เกสัช ผุขเจริญ. 2551. การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาล ตำบลไชย
ปราการ อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2545-2547 [การค้นคว้าแบบ
อิสระหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต]. เชียงใหม่ :
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สำรวย วิริยะ. 2550. แนวทางพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปี (พ.ศ.2550-
1552) ของเทศบาลในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก [วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสต
รมหาบัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์การพัฒนา]. กำแพงเพชร: มหาวิทยาลัยราช
ภัฏกำแพงเพชร.

การส่งเสริมสนับสนุนภาคประชาสังคมในการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง

Civil Society Organization's Support in River Conservation

ศรัทธาเทพ กาหยี่¹

ชนิษฐา ชูสุข²

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลองโดยประชาชนปักษ์ใต้และเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว วิธีการศึกษาได้แก่ การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสังเกต และการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง จำนวน 32 คน ผลการศึกษาพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดกิจกรรมอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง โดยเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มอนุรักษ์คลองลำพูน กลุ่มอนุรักษ์ย่านซื่อ กลุ่มอนุรักษ์คลองบางเป้า และกลุ่มอนุรักษ์ควนธานี ในการสนับสนุนการจัดกิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน การจัดตั้งอาสาสมัครเพื่อดูแลป่าริมฝั่งแม่น้ำ รวมถึงการตรวจวัดคุณภาพน้ำเสีย ปักป้ายในการขับเคลื่อนกิจกรรมการอนุรักษ์แม่น้ำลำคลอง ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 1) การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล และ 2) การจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินกิจกรรม เช่น งบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ ให้แก่เครือข่ายภาคประชาสังคม ส่วนปักษ์ใต้ในการขับเคลื่อนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคประชาสังคม ได้แก่ 1) สถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ได้แก่ ปัญหาการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานน้ำตาลสด โรงงานผลิตปลา และการทำลายระบบนิเวศของป่าริมแม่น้ำ ลำคลอง นำไปสู่การรวมตัวเป็นกลุ่มอนุรักษ์ในแต่ละพื้นที่ และ 2) การยกระดับการขับเคลื่อนจากกลุ่มอนุรักษ์ในพื้นที่ ไปสู่การเป็นเครือข่ายขององค์กรชุมชนลุ่มน้ำตรง ทำให้การร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

Abstract

This research aims to study the roles of Sub-district Administrative Organizations (SAOs) in supporting and encouraging the civil society organizations to conduct river conservation activities in Trang province, as well as factors related to their conservation mobilization. The research

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² อาจารย์ ประจำคณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

methods include document research, observation, and semi-structured interviews of thirty-two informants. It was found that SAOs have worked with civil society organizations in their locality, including Klong Lampoo Conservation Group, Yan Sue Conservation Group, Klong Bang Pao Conservation Group, and Kuan Thani Conservation Group. The role of SAOs to support and encourage the collaboration with the civil society groups brought about various activities including a project to increase public awareness, the establishment of volunteers to protect the forest along the river/canal banks, and activities to investigate and monitor water quality. Regarding the SAOs, factors related to their mobilization are: i) the clarity of policy guidelines concerning natural resources and environmental management incorporated in the SAO's development plans, and ii) the provision of SAO's resources in terms of budget, staff, and equipment to their civil society networks for the conservation implementation. Regarding the civil society organizations, the factors include: the environmental problems in their areas, i.e. polluted wastewater discharged from rubber factories, fish canneries, and the ecological destruction of forests on the river/canal banks -- such problems led to the setup of local conservation groups in each area; and the mobilization of local groups was upgraded into the network of community organization in Trang watershed, which signified the consistency of collaborative mobilization.

คำสำคัญ: องค์การบริหารส่วนตำบล ภาคประชาสังคม และการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง

Keywords: Sub-district Administration Organizations, Civil Society Organizations, and River Conservation

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการบริหาร การกำหนดแนวทางการทำงาน การจัดทำแผนพัฒนาตำบล และการใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง จึงทำให้มีหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม

ในประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทและหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มที่และยั่งยืน โดยการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานนั้นต้องมีการวางแผนแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งในระยะสั้น และระยะ

ยาร่วมกับหน่วยงานทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง อีกทั้งยังมีกิจกรรมที่ต้องคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในตำบล โดยมีแนวทางการดำเนินงานในด้านการอนุรักษ์ องค์การบริหารส่วนตำบล มีความใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุด จึงทำให้ทราบว่าพื้นที่ใดที่เหมาะสมในการจัดทำแผนอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งพื้นที่ใดที่จะต้องฟื้นฟูให้มีสภาพที่ดีขึ้น (คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.)

ดังนั้นจะเห็นได้จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น โครงการปลูกป่า โครงการบำบัดน้ำเสีย และด้านการณรงค์และประชาสัมพันธ์ โดยองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและตำบล โดยการให้ความรู้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งยังมีแนวทางสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีจุดแข็งในเรื่องของขนาด การมีอิสระในการทำงาน ความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ จึงทำให้รับรู้ปัญหาของประชาชนได้โดยตรง และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้รวดเร็ว แต่องค์การบริหารส่วนตำบลในหลายพื้นที่ยังขาดประสิทธิภาพ ความสามารถในการบริหารงาน เนื่องจากขาดแคลนในด้านงบประมาณ บุคลากร ความรู้ และการบริหารจัดการภารกิจต่างๆ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานภายนอก องค์การ ภาคประชาสังคมต่างๆ ในรูปแบบของการส่งเสริมและสนับสนุนให้กลุ่มต่างๆ เข้ามาทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับเคลื่อนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาคประชาสังคมในพื้นที่

ภาคประชาสังคมถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญในแง่ของการรวมกลุ่มในการกำหนดแนวทางของกลุ่มที่ปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก รวมทั้งมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติและการตัดสินใจในอนาคต (ชโสธร ชูทองคำ, 2550: 36) ดังความสำเร็จในการ

ดำเนินงานของเครือข่ายชักเมืองน่าน ที่ก่อตั้งกลุ่มโดยพระสงฆ์ องค์กรชาวบ้าน และ องค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้มีการขยายเครือข่ายการทำงานเป็นพหุภาค เน้นกิจกรรมการ พัฒนาคน ชุมชน และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนจังหวัดน่าน เพื่อให้ชุมชน สามารถพึ่งตนเองได้ รวมทั้งมีการเชื่อมโยงเครือข่ายไปสู่การดำเนินกิจกรรมในด้านอื่นๆ ด้วย จากกรณีของการดำเนินงานในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผ่าน เครือข่ายกลุ่มประชาสังคมในพื้นที่ ถือเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่สามารถนำไปสู่การดำเนิน กิจกรรมด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เนื่องจากการ ทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายภาคประชาสังคมนั้น ถือเป็นการสร้างสัมพันธภาพทางสังคม ในการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อไปสู่เป้าหมายเดียวกัน (พระมหาสุทิตย์ อาภากรโ, 2547: 44) และหากเป็นการดำเนินกิจกรรมที่มาจากความร่วมมือของทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมในพื้นที่ ก็จะนำไปสู่การจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต

การดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอกันตังมีกลุ่มภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ในรูปแบบของกลุ่มอนุรักษ์ ซึ่งการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยงาน อื่นๆ อย่างไรก็ดี เพื่อให้การดำเนินงานของกลุ่มภาคประชาสังคมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะเป็นหน่วยงานภาครัฐของท้องถิ่นควรเข้ามา ส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากโครงการหรือกิจกรรมบางอย่างมีผล ต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของประชาชน การนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ดำเนินงานกับองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเพราะการพัฒนาในพื้นที่ต้อง อาศัยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ โดยเฉพาะโครงการที่ เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนเป็นตัวขับเคลื่อนในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยอาศัยกรณี ขององค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่ง ของอำเภอกันตัง จังหวัดตรัง ซึ่งมีการดำเนิน กิจกรรมร่วมกับภาคประชาสังคมในการอนุรักษ์แม่น้ำลำคลอง โดยผู้วิจัยสนใจจะศึกษา

ว่าแนวทางที่องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มภาคประชาสังคมในการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลองในแนวทางใดบ้างรวมทั้งในการดำเนินงานมีปัจจัยและเงื่อนไขใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลองในพื้นที่

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มประชาสังคมในการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลองในพื้นที่อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง
2. เพื่อศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขของความสำเร็จในการดำเนินงานอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้มีวิธีการเก็บข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ โดยมีวิธีการวิจัย ดังนี้

1. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ศึกษา

1. ตัวแทนหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้เลือกตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีกลุ่มประชาสังคมดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ จากจำนวน 4 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางหมาก องค์การบริหารส่วนตำบลย่านซื่อ องค์การบริหารส่วนตำบลบางเป้า และองค์การบริหารส่วนตำบลควนธานี จำนวน 16 คน

2. ตัวแทนภาคประชาสังคม ได้แก่

2.1 ประธานหรือตัวแทนของกลุ่มอนุรักษ์คลองลำพูน กลุ่มอนุรักษ์ย่านซื่อ กลุ่มอนุรักษ์บางเป้า และกลุ่มอนุรักษ์ควนธานี จำนวน 8 คน

2.2 ตัวแทนสมาชิกของภาคประชาสังคม ทั้ง 4 กลุ่ม จำนวน 8 คน

จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาทั้งหมด 32 คน

2. ขอบเขตการวิจัย

พื้นที่ศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่ง ในพื้นที่อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลบางหมาก องค์การบริหารส่วนตำบลย่านซื่อ องค์การบริหารส่วนตำบลบางเป้า และองค์การบริหารส่วนตำบลควนธานี

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา ซึ่งเป็นกระบวนการและรูปแบบการวิจัยที่พัฒนามาจากการศึกษาข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ เข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ

ผลการศึกษา

1. บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง

ในการขับเคลื่อนกิจกรรมอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลองของภาคประชาสังคมในอำเภอกันตัง จังหวัดตรัง มีขั้นตอนดังนี้

1.1 การเกิดกลุ่มอนุรักษ์ จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอกันตัง เช่น ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาขยะในแม่น้ำ ปัญหาตลิ่งพัง โดยปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นจากการมีโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ การทิ้งขยะลงในแม่น้ำ การดูดทรายในแม่น้ำของนายทุน จนนำมาสู่การจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ขึ้นในพื้นที่ ซึ่งการรวมตัวของคนในพื้นที่นั้นเกิดจากการตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับแม่น้ำตรงและคลองสาขา ซึ่งเป็นแหล่งทำมาหากิน แหล่งรายได้ และแหล่งพักผ่อนหย่อนใจของคนในพื้นที่ โดยกลุ่มอนุรักษ์ที่จัดตั้งขึ้น ได้แก่

1.1.1 กลุ่มอนุรักษ์คลองลำพู คลองลำพูเป็นคลองที่หล่อเลี้ยงชีวิตผู้คนในพื้นที่ ประชาชนนำน้ำในคลองมาใช้ในการเกษตร และการคมนาคม เมื่อจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ริมคลองมากขึ้น การมีโรงงานในพื้นที่ จึงทำให้น้ำในคลองเกิดปัญหา จากสถานการณ์ดังกล่าว ทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีการรวมตัวกัน เพื่อจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์คลองลำพู และดำเนินกิจกรรมต่างๆ อาทิ

ขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม คณะทำงานของกลุ่มมีการวางแผนและดำเนินงาน โดยมีกิจกรรมในการเฝ้าระวัง ดูแล และอนุรักษ์ต้นไม้มริมสองฝั่งคลอง ซึ่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการกลุ่มตรวจสอบ ดูแลต้นไม้มริมและเฝ้าระวังการบุกรุกถางป่าริมลำคลองทุกสัปดาห์ และการสำรวจประเมินผลกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง การจัดให้คลองลำพูเป็นแหล่งเรียนรู้ระบบนิเวศป่าจากเขตอนุรักษ์วังปลา การจัดทำหลักสูตร

ท้องถิ่นเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากต้นจาก เป็นต้น (ตัวแทนสมาชิกของกลุ่มอนุรักษ์คลองลำพูน (สัมภาษณ์), 13 กรกฎาคม 2553)

โครงการเดินของกลุ่มอนุรักษ์คลองลำพูน ได้แก่ โครงการจัดค่าย อนุรักษ์ทรัพยากรคลองลำพูน โดยได้รับงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลบางหมาก จำนวน 20,000 บาท ในการจัดกิจกรรม และโครงการอนุรักษ์คลองลำพูน ได้รับ งบประมาณจำนวน 180,000 บาท จากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม โดย สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดตรัง ในการสร้างศูนย์เรียนรู้ สร้างเรือตรวจการณ์ จัดเวทีประชุมกลุ่มเยาวชน และซื้อกล้าไม้ (ตัวแทนสมาชิกของกลุ่มอนุรักษ์คลองลำพูน (สัมภาษณ์), 13 กรกฎาคม 2553)

1.1.2 กลุ่มอนุรักษ์ย่านซื่อ นับแต่อดีตที่ประชาชนในพื้นที่ ใช้ประโยชน์จากแม่น้ำตรังในการเป็นแหล่งอาหาร แหล่งอาชีพ การสัญจร แต่ในปัจจุบัน แม่น้ำตรังมีปัญหามาจากการทิ้งขยะ และสิ่งปฏิกูลลงสู่แม่น้ำ รวมทั้งการสร้างโรงงานน้ำยาง สด โรงงานปลา การเกิดปัญหาขึ้นกับแม่น้ำตรังจึงทำให้เกิดการจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ย่านซื่อ ขึ้น โดยโครงการ/กิจกรรมของกลุ่มอนุรักษ์ย่านซื่อ ได้แก่ 1) โครงการสร้างจิตสำนึก ให้กับคน 3 วัย ด้านการอนุรักษ์แม่น้ำตรัง โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบลย่านซื่อ จำนวน 10,000 บาท กิจกรรมของโครงการเป็นการเปิดเวที สร้างความเข้าใจ สร้างจิตสำนึก และการมีส่วนร่วมของคน 3 วัย ในการจัดการอนุรักษ์ แม่น้ำตรัง การสร้างอาสาสมัครจากคน 3 วัย ในการเฝ้าระวัง เครื่องมือทำลายล้างสัตว์น้ำ และการลักลอบปล่อยน้ำเสียจากโรงงาน 2) โครงการฟื้นฟูแม่น้ำตรัง คณะทำงานของกลุ่มร่วมกับกลุ่มอาสาสมัครและคนในชุมชนย่านซื่อร่วมกันฟื้นฟูและอนุรักษ์ลุ่มน้ำตรัง ในพื้นที่ตำบลย่านซื่อ โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากโครงการเสริมสร้างจิตสำนึก นิเวศวิทยา จำนวน 20,000 บาท และจากองค์การบริหารส่วนตำบลย่านซื่อ 10,000 บาท กิจกรรมของโครงการ ได้แก่ คณะทำงานและอาสาสมัครร่วมกันออกลาดตระเวน 2 ฟัง แม่น้ำ เพื่อไม่ให้มีคนไปทำลายต้นไม้อโดยการถางป่าริม 2 ฟังเพื่ออนุรักษ์ต้นไม้และแหล่ง พักพิงของสัตว์น้ำ การปลูกต้นไม้ทดแทนต้นไม้ที่ถูกทำลาย 2 ฟังแม่น้ำ และสร้าง อาสาสมัครดูแลต้นไม้ที่ปลูก (ตัวแทนสมาชิกของกลุ่มอนุรักษ์ย่านซื่อ (สัมภาษณ์), 18 กรกฎาคม 2553)

1.1.3 กลุ่มอนุรักษ์คลองบางเป้า ประชาชนในพื้นที่ใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำในการประกอบอาชีพ เมื่อความอุดมสมบูรณ์ของคลองบางเป้าเริ่มลดน้อยถอยลง ป่าสองฝั่งคลองถูกทำลาย มีการบุกรุกริมคลองบางเป้า การสร้างโรงงาน การสร้างฟาร์มเลี้ยงกุ้ง การสร้างแพปลา ทำให้ระบบนิเวศเปลี่ยนแปลง คลองบางเป้าเข้าสู่ภาวะวิกฤติ จึงได้มีการพูดคุยและจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ขึ้น โดยคณะกรรมการของกลุ่มอนุรักษ์คลองบางเป้าได้ร่วมกับประชาชนสองฝั่งคลองบางเป้า ได้เปิดเวทีประชุมร่วมกัน และมีการเสนอปัญหาและหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน โดยได้มีการจัดตั้งคณะทำงานของกลุ่ม เฝ้าตรวจสอบ คูแฉะ เฝ้าระวัง การทำลายป่าริมสองฝั่งคลอง การเฝ้าระวังคูแฉะการปล่อยน้ำเสีย (ตัวแทนสมาชิกของกลุ่มอนุรักษ์คลองบางเป้า (สัมภาษณ์), 10 กรกฎาคม 2553)

โครงการเด่นของกลุ่มอนุรักษ์คลองบางเป้า ได้แก่ โครงการสร้างจิตสำนึก และการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนคลองบางเป้า โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบลบางเป้า จำนวน 20,000 บาท โดยดำเนินกิจกรรมเปิดเวทีสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนคลองบางเป้า การจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครเฝ้าระวังพิทักษ์คลองบางเป้า รวมถึงโครงการการเพิ่มพื้นที่ริมคลองบางเป้า โดยพื้นที่ว่างเปล่าปลูกต้นไม้ทดแทน พื้นที่มีเจ้าของสวนจากให้ปลูกป่าจากทดแทน และโครงการคืนระบบนิเวศให้นกอีโก้ง กิจกรรมในโครงการได้แก่ การปลูกป่าไม้ทดแทน บริเวณที่ดินอีโก้งชอบอาศัย ห้ามมีการบุกรุกทำลายป่าหรือระบบนิเวศบริเวณที่ดินอีโก้งอาศัย การมีชุดอาสาสมัครเฝ้าระวัง คูแฉะ ระบบนิเวศให้นกอีโก้ง (ตัวแทนสมาชิกของกลุ่มอนุรักษ์คลองบางเป้า (สัมภาษณ์), 10 กรกฎาคม 2553)

1.1.4 กลุ่มอนุรักษ์ควนธานี ประชาชนในพื้นที่ใช้ประโยชน์จากแม่น้ำตรังในการเป็นแหล่งอาหาร การคมนาคม แต่จากการดูทรายของนายทุน เพื่อนำทรายไปขายทำให้ตลิ่งพัง แม่น้ำตื้นเขินและสายน้ำเปลี่ยน ทำให้คนในชุมชนตามแนวสองฝั่งแม่น้ำตรัง บริเวณพื้นที่ตำบลควนธานีเดือดร้อน จึงได้มีการรวมกลุ่มกันจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ควนธานีขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจกรรมในการอนุรักษ์แม่น้ำตรัง

โดยขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มมีการวางแผนการดำเนินงานโดยเสนอแผนงาน โครงการการจัดสร้างเขื่อนริมฝั่งแม่น้ำตรัง เพื่อป้องกันการ

ฟังของตลิ่ง ที่สำคัญคือ การให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติการใช้บริการการ
คูศทรายในแม่น้ำตรงในพื้นที่ตำบลควนธานี รวมถึงการจัดตั้งคณะทำงานของกลุ่มเฝ้า
ระวังการคูศทราย และการฟังทลายของตลิ่ง

นอกจากนี้ ทางกลุ่มได้จัดทำโครงการสร้างจิตสำนึกของคนใน
ชุมชนและเยาวชนในชุมชนให้รู้จักหวงแหนและร่วมกันอนุรักษ์แม่น้ำตรง โครงการที่
กลุ่มอนุรักษ์ได้ดำเนินการคือ โครงการอนุรักษ์พิทักษ์แม่น้ำตรง โดยได้รับงบประมาณ
สนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบลควนธานี จำนวน 20,000 บาท โดยมีกิจกรรม
สร้างจิตสำนึกในการเฝ้าระวัง ดูแล รักษา แม่น้ำตรงร่วมกัน การจัดตั้งคณะทำงานจากทุก
ภาคส่วน และการปลูกต้นไม้ทดแทนต้นไม้ที่ถูกทำลายตามแนวสองฝั่งแม่น้ำ (ตัวแทน
กลุ่มอนุรักษ์ควนธานี (สัมภาษณ์), 15 กรกฎาคม 2553)

จะเห็นได้ว่า ในการทำงานของแต่ละกลุ่มอนุรักษ์นั้นดำเนินงานโดยคณะทำงาน
หรือคณะกรรมการกลุ่ม โดยการคัดเลือกคณะทำงานของแต่ละกลุ่มพิจารณาจากเงื่อนไข
ต่างๆ ที่แต่ละกลุ่มกำหนดร่วมกัน เช่น กลุ่มอนุรักษ์คลองลำพูนจัดตั้งคณะทำงานจากคนที่
มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคลองลำพูน คนในพื้นที่ให้การยอมรับ กลุ่มอนุรักษ์ย่านซื่อ
จัดตั้งคณะทำงานจากคนที่มีภูมิปัญญาเกี่ยวกับคลองย่านซื่อ รวมทั้งคนยอมรับในความรู้
และความเสียสละ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม คณะทำงานของแต่ละกลุ่ม นอกจากมีคนในพื้นที่ร่วมเป็น
คณะทำงานแล้ว ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 4 แห่ง ยังร่วม
เป็นคณะทำงานอีกด้วย

จากการเกิดของกลุ่มอนุรักษ์แต่ละกลุ่ม จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการจัดตั้งกลุ่มนั้น
เกิดขึ้นจากคนในพื้นที่โดยเฉพาะ ซึ่งกลุ่มอนุรักษ์ที่เกิดขึ้นเป็นลำดับแรกคือ กลุ่มอนุรักษ์
คลองลำพูน ภายหลังจากการจัดตั้งกลุ่มดังกล่าวขึ้น จึงเป็นแบบอย่างให้กลุ่มอื่นๆ ได้จัดตั้ง
กลุ่มขึ้นมาเพื่อดำเนินงานอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลองในพื้นที่เช่นเดียวกัน

1.2 การให้ตัวแทนกลุ่มอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลองเข้าร่วมทำประชาคม
เพื่อกำหนดแผนงานและโครงการ ภายหลังจากการจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ในแต่ละพื้นที่
ตัวแทนของกลุ่มอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง ได้เข้าร่วมทำประชาคมเพื่อกำหนดแผนงานและ
โครงการ โดยโครงการหรือกิจกรรมที่เสนอให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละพื้นที่

ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งความเหมาะสมของกิจกรรมในพื้นที่ ซึ่งในการทำประชาคมผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความสำคัญเป็นอย่างดีโดยการลงพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็นของคนในพื้นที่

1.3 การบรรจุแผนงานที่กลุ่มอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง เสนอลงในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ขั้นตอนการบรรจุแผนงานหรือโครงการเข้าไปในแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่ง คือ 1) การนำโครงการของกลุ่มอนุรักษ์เข้ามาพิจารณาความเกี่ยวเนื่องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) การพิจารณานำโครงการจากแผนชุมชนที่เกินขีดความสามารถในการดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์พัฒนามาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี 3) การจัดลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อที่จะบรรจุลงในแผนพัฒนาสามปี โดยการพิจารณากำหนดกิจกรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้คำนึงถึงงบประมาณรายรับรายจ่าย ทรัพยากรการบริหารงาน ภาวการณ์พัฒนาที่สามารถเข้าร่วมดำเนินการ หลังจากนั้นจึงแยกประเภทของออกเป็น 3 ประเภทคือ โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอุดหนุนให้กับหน่วยงานอื่นดำเนินการ และโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น

1.4 การสนับสนุนงบประมาณและการประสานความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกเพื่อสนับสนุนกิจกรรมอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง การสนับสนุนงบประมาณแก่กลุ่มอนุรักษ์ในแต่ละพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายสนับสนุนหลัก ดังในกรณีของโครงการจัดค่ายรักษ์ทรัพยากรคลองลำพู่ โดยได้รับงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลบางหมาก จำนวน 20,000 บาท และโครงการสร้างจิตสำนึกให้กับคน 3 วัย ด้านการอนุรักษ์แม่น้ำตรัง โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบลย่านซื่อ จำนวน 10,000 บาท เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากการดำเนินโครงการของแต่ละกลุ่มประสบผลสำเร็จ เกิดเป็นรูปธรรม จึงมีหน่วยงานภายนอกเข้ามาให้การสนับสนุนงบประมาณแก่โครงการต่างๆ ของกลุ่มอนุรักษ์ เช่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดตรัง โครงการเสริมสร้างจิตสำนึกนิเวศวิทยา สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นต้น ดังกรณีของโครงการอนุรักษ์คลองลำพู่ ได้รับงบประมาณจำนวน 180,000 บาท

จากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม โดยสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดตรัง ในการสร้างศูนย์เรียนรู้ สร้างเรือตรวจการณ์ จัดเวทีประชุมกลุ่มเยาวชน และซื้อกล้าไม้

1.5 **การนำโครงการไปปฏิบัติ** กลุ่มอนุรักษ์แต่ละกลุ่มมีโครงการหรือกิจกรรมในการอนุรักษ์น้ำที่หลากหลายดังที่กล่าวไว้แล้วในข้างต้น โดยวันเวลาและสถานที่ในการดำเนินโครงการ รวมทั้งการจัดประชุมกลุ่มขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของกลุ่มอนุรักษ์ในแต่ละพื้นที่

จากผลจากการดำเนินโครงการได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในพื้นที่ เช่น ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล บางหมาก คนในชุมชนเห็นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น โดยดูได้จากเยาวชนที่เริ่มเข้าร่วมโครงการกับกลุ่มอนุรักษ์ รวมทั้งการเข้าไปสอนหนังสือสัปดาห์ละ 1 ชั่วโมง และการลงเรือเพื่อศึกษาลองและแม่น้ำที่คณะทำงานได้จัดขึ้นแก่นักเรียนในพื้นที่ ในส่วนของจำนวนสัตว์น้ำที่ได้เพิ่มปริมาณขึ้นจากผลของการอนุรักษ์ เช่น ขนาดของกุ้งที่โตขึ้น จำนวนปลา ปู และหอยที่เพิ่มขึ้น โดยข้อมูลดังกล่าวได้รับการบอกเล่าจากคนในพื้นที่ที่เห็นข้อมูลการเปลี่ยนแปลงจากการจับสัตว์น้ำดังกล่าว รวมทั้งการมีนกอีโก้งเพิ่มขึ้นในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล บางเป่า นอกจากปริมาณสัตว์เพิ่มขึ้น ความรักในทรัพยากรธรรมชาติก็เพิ่มขึ้นด้วย โดยหากมีการบุกรุกพื้นที่หรือการถมดินริมคลองเพื่อทำการก่อสร้างสิ่งใดก็ตาม คนในพื้นที่จะมีการคัดค้านและมีการนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาพูดคุยเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน อันเป็นการป้องกันการทำลายทรัพยากรอีกรูปแบบหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนี้คือ (1) การนำเยาวชนในพื้นที่เข้าร่วมโครงการให้มากขึ้น โดยเฉพาะเยาวชนขององค์การบริหารส่วนตำบลบางเป่า และองค์การบริหารส่วนตำบลควนธานี และ (2) ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ส่งผลกระทบต่อทิศทางและนโยบายด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกลุ่มอนุรักษ์ ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน

1.6 **การเปิดเวทีเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง** การเปิดเวทีเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง เป็นการพูดคุยร่วมกัน

เพื่อดูว่าผลการดำเนินงานของแต่ละกลุ่มเป็นอย่างไร รวมทั้งสิ่งที่ทางกลุ่มอนุรักษ์ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยงานภายนอกสนับสนุนหรือช่วยเหลือ ทั้งนี้ ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานอนุรักษ์ส่วนหนึ่งกระทำได้นี้เนื่องจากแหล่งน้ำหรือคลองที่ร่วมอนุรักษ์เป็นคลองที่มีความยาวไม่มาก จึงทำให้ง่ายต่อการบริหารจัดการ นอกจากนี้ แม่น้ำ ลำคลองเหล่านั้นล้วนเป็นแหล่งทำมาหากินของคนในพื้นที่ ดังนั้น คนในพื้นที่จึงร่วมกันสอดส่องดูแลไม่ให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นการบ่งบอกถึงความห่วงใยทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นทรัพย์สินสาธารณะของคนในพื้นที่นั่นเอง

แม้ว่าในขั้นตอนของการจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ คนในพื้นที่จะเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งขึ้น แต่ในขั้นตอนต่อมาเห็นได้ชัดเจกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทในแง่ของการกำหนดแผนงาน โครงการลงในแผนพัฒนา เพื่อเป็นการจัดสรรโครงการไว้เป็นส่วนหนึ่งในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถนำงบประมาณเข้ามาสนับสนุนกลุ่มอนุรักษ์ได้เต็มที่ รวมทั้งสนับสนุนงบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ บุคลากร ทั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยงานภายนอก จึงเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนงานของกลุ่มอนุรักษ์ทั้งในแง่ของการเป็นองค์กรที่สนับสนุนหลัก การผลักดันให้โครงการของกลุ่มอนุรักษ์มีความต่อเนื่อง รวมทั้งการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 4 แห่งของอำเภอกันตัง ยังเป็นการเชื่อมประสานที่ดีในการทำงาน และสามารถให้การสนับสนุนข้อมูลและภูมิปัญญาความรู้ต่างๆ ร่วมกันได้ในที่สุด

2. ปัจจัยในการร่วมกันขับเคลื่อนกิจกรรมอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง

ปัจจัยในการร่วมกันขับเคลื่อนกิจกรรมอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนของ องค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนของภาคประชาสังคม ดังมีรายละเอียดดังนี้

ปัจจัยขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.1 นโยบายการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาล้วนมีนโยบายที่ชัดเจนในการอนุรักษ์แม่น้ำลำ

คลอง ในรูปแบบของโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ เพื่อเป็นการฟื้นฟูคุณภาพของแหล่งน้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้เหมือนเดิม เช่น (1) การจัดทำโครงการอนุรักษ์ลำคลอง โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบางหมาก ได้กำหนดโครงการอนุรักษ์คลองลำพู่ไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี (2553-2555) (2) การจัดทำโครงการสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลย่านซื่อ (3) การจัดทำโครงการที่พัฒนาด้านกายภาพ เพื่อนำไปสู่การจัดการแม่น้ำ ลำคลอง โครงการขุดลอกคลองหัวโพง-คลองบางเตา โครงการขุดลอกคลองบางหิน-แม่น้ำตรัง โครงการขุดลอกคลองทุ่งค้อ-แม่น้ำตรัง โครงการขุดลอกคลองบางน้ำใส โดยโครงการดังกล่าวกำหนดไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี (2553-2555) ขององค์การบริหารส่วนตำบลย่านซื่อ และ (4) การจัดทำโครงการปรับภูมิทัศน์และอนุรักษ์แม่น้ำ เช่น ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางเป้าที่ได้กำหนดโครงการปรับภูมิทัศน์ริมฝั่งแม่น้ำตรัง โครงการจัดซื้อพันธุ์ไม้ ซึ่งได้กำหนดโครงการไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี (2554-2556) และกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลควนธานี ที่ได้กำหนดโครงการภูมิรักษ์ พืักษ์สายน้ำตรัง โดยได้กำหนดโครงการไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี (2554-2556)

จากนโยบายหรือแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวข้างต้น ส่วนคือ สิ่งซึ่งสะท้อนรูปแบบการคิดที่เป็นนามธรรมของผู้บริหาร ให้ออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร และนำไปสู่การปรับเป็นแผนเพื่อกำหนดทิศทางตามแนวนโยบายนั้น ๆ สุดท้ายก็ไปสู่การปฏิบัติในลักษณะของโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ในการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลองต่อไป

1.2 ทรัพยากรขององค์กรในการบริหารงาน ทรัพยากรถือเป็นสิ่งสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะทรัพยากรด้านงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดสรรงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง รวมทั้งการจัดบุคลากรเข้าไปปฏิบัติงานร่วมกับกลุ่มภาคประชาสังคม และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดซื้ออุปกรณ์ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์น้ำ เช่น เครื่องตรวจสอบคุณภาพน้ำ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางหมากได้ดำเนินการอยู่

ปัจจัยของภาคประชาสังคมในการดำเนินกิจกรรม

2.1 สถานการณ์ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้นำไปสู่การรวมตัวเป็นกลุ่มอนุรักษ์ในแต่ละพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษา ล้วนมีสภาพพื้นที่ติดต่อกัน ตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำตรง เหมือนกัน และลำคลองสาขาเกิดจากแม่น้ำตรง กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลควนธานี ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำตรง องค์การบริหารส่วนตำบลบางหมาก ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำตรง และมีคลองสาขา คือ คลองลำพู องค์การบริหารส่วนตำบลบางเป้า ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำตรง และลำคลองสาขา คือ คลองบางเป้า องค์การบริหารส่วนตำบลย่านซื่อ ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำตรง จากสภาพพื้นที่ที่อยู่ติดกันทำให้สภาพความเป็นอยู่ของคนในชุมชนและระบบนิเวศของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียงกัน จึงเกิดปัญหาคายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยน้ำเสียจากโรงงาน การทำลายป่าริมตามแนวแม่น้ำ และการลักลอบตัดทราย

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น มีผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 4 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางหมาก องค์การบริหารส่วนตำบลย่านซื่อ องค์การบริหารส่วนตำบลบางเป้า และองค์การบริหารส่วนตำบลควนธานี มีการดำเนินกิจกรรมร่วมกับภาคประชาชนสังคมที่จัดขึ้นในแต่ละพื้นที่ โดยในพื้นที่ตำบลบางหมาก มีการจัดตั้งศูนย์เรียนรู้คลองลำพู การจัดเรือเฝ้าดูแลป่าจากและป่าลำพู การปล่อยปลาและอนุรักษ์วังปลา และศูนย์ศึกษานอกโรงเรียน เข้ามาสนับสนุนหลักสูตรท้องถิ่นว่าด้วยการทำน้ำตาลจาก ส่วนตำบลย่านซื่อมีการจัดการแก้ไขปัญหาน้ำเสีย โดยมีจุดตรวจวัดน้ำเสีย ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานทรัพยากรภาคที่ 15 ภูเก็ต และมีการศึกษาข้อมูลหลากหลายในระบบนิเวศน์ป่าจากและภูมิปัญญาของคนลุ่มน้ำตรง ตำบลบางเป้า มีการศึกษาระบบนิเวศน์ของนกอีโก้ง และการพัฒนาการท่องเที่ยวเส้นทางหิงห้อยเพื่อพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ และตำบลควนธานี มีการจัดตั้งกลุ่มอาสาเฝ้าดูแลและระวังการทำลายป่าริมฝั่งแม่น้ำตรง และเฝ้าระวังการลักลอบตัดทรายไปขาย และการปลูกต้นไม้ทดแทนตามแนวสองฝั่งแม่น้ำตรง

2.2 การใช้รูปแบบการขับเคลื่อนจากกลุ่มอนุรักษ์ในพื้นที่ ไปสู่การเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนลุ่มน้ำตรง การใช้รูปแบบการขับเคลื่อนจากกลุ่มอนุรักษ์ในพื้นที่ โดยการสร้างจิตสำนึกและตระหนักในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการเฝ้าระวังและ

พื้นที่ลุ่มน้ำท่วมซ้ำซาก ที่มีการผลักดันร่วมกันทั้งในส่วนของการบริหารส่วนตำบลทั้ง 4 แห่ง และกลุ่มองค์กรชุมชนในพื้นที่ ในการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง จนนำไปสู่การเป็นเครือข่ายขององค์กรชุมชนลุ่มน้ำตรง ที่ได้มีการคณะทำงานร่วมกัน เพื่อหารือและร่วมกันขับเคลื่อนกิจกรรมในพื้นที่

นอกจากนี้ การขยายจากการสร้างกลุ่มประชาสังคมในพื้นที่ ไปเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนลุ่มน้ำตรง ทำให้มีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน มีทิศทาง และสามารถประสานความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักงานพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดตรัง สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 15 ภูเก็ต องค์การบริหารส่วนจังหวัด สำนักงานยุติธรรมจังหวัด สถานพินิจและคุ้มครองเด็ก และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน เป็นต้น เพื่อเป็นการผลักดันให้เกิดการปฏิบัติงานตามพันธกิจของเครือข่ายในด้านต่างๆ อันมีผลทำให้ในปัจจุบันแผนพัฒนาลุ่มน้ำตรงและคลองสาขาได้ผลักดันเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัดตรังประจำปี 2555-2556 อีกด้วย (โครงการเสริมสร้างจิตสำนึกนิเวศวิทยา, ม.ป.ป.)

อาจกล่าวได้ว่า ในการร่วมกันดำเนินกิจกรรมต่างๆ นั้น ต้องอาศัยปัจจัยที่มาจากทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และจากภาคประชาสังคม ที่ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา ในการขับเคลื่อนการดำเนินการกิจด้านการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง

อย่างไรก็ตาม นอกจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนกิจกรรมอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลองแล้ว เงื่อนไขในการส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมก็เป็นสิ่งที่สำคัญ โดยเงื่อนไขดังกล่าวได้แก่

1. **การมีข้อตกลงร่วมกันในการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง** โดยมีการกำหนดกติกาในการใช้น้ำจากแม่น้ำตรงร่วมกันจากภาคส่วนต่างๆ เนื่องจากแม่น้ำตรงมีอาณาเขตติดต่อกับชุมชน การนำน้ำมาใช้ประโยชน์จึงมีความหลากหลายทั้งในด้านคมนาคม อุตสาหกรรมและอุปโภคบริโภค การมีข้อตกลงในการใช้น้ำร่วมกันทำให้ผู้ใช้น้ำเกิดความระมัดระวังในการทำให้น้ำเสื่อมคุณภาพ รวมทั้งการมีกลุ่มประชาสังคมเข้ามาขับเคลื่อนการอนุรักษ์น้ำในพื้นที่นับว่าเป็นตัวแทนดูแลแหล่งน้ำแทนประชาชนในชุมชน และยังเป็นการสร้างกลุ่มขึ้นมารับผิดชอบดูแลทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ซึ่งการมีกลุ่มในการทำงาน กลุ่มสามารถตั้งกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับขึ้นมาเพื่อให้สมาชิกกลุ่ม

และสมาชิกในชุมชนปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หากมีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ก็จะมีการลงโทษในรูปแบบต่างๆ ตามความเหมาะสม

2. การยอมรับสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากร ทรัพยากรน้ำคือ แม่น้ำตรงเป็นแหล่งรายได้ของคนในพื้นที่จากการประกอบอาชีพประมง ประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ฉะนั้นประชาชนจึงมีสิทธิในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำไว้อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของสิทธิย่อมขึ้นอยู่กับข้อตกลงร่วมกันของชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นทั้งในแง่ของโครงการที่เกิดขึ้นในชุมชนหรือการกำหนดประเภทของทรัพยากรที่อนุรักษ์ร่วมกัน

3. ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล วิธีการหรือแนวทางในการส่งเสริมภาคประชาสังคมในการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลองขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งนั้นขึ้นอยู่กับความพร้อมในแง่ของงบประมาณ ความรู้ความสามารถของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงาน รวมทั้งความพร้อมในการทำงานร่วมกับประชาชนและภาคประชาสังคมของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ หากองค์การบริหารส่วนตำบล มีความพร้อมในแต่ละด้านจะทำให้การส่งเสริมภาคประชาสังคมมีความง่ายขึ้น เนื่องจากเกิดความคล่องตัวในการบริหารงานภายในองค์กรนั่นเอง

อภิปรายผล

1. สักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่า มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันกับกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่ เพื่อขับเคลื่อน และดำเนินกิจกรรมทางด้านการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง โดยมีการกำหนดทิศทางของการดำเนินงาน ผ่านการทำแผนงาน โครงการ อย่างชัดเจน มีการจัดกิจกรรมผ่านเวทีแผนพัฒนาตำบล โดยเปิดพื้นที่ให้กลุ่มอนุรักษ์ได้ร่วมกันนำเสนอโครงการหรือกิจกรรมที่จะมีการดำเนินงาน ประกอบกับการที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดสรรงบประมาณ บุคลากร เครื่องไม้ เครื่องมือ ในการดำเนินกิจกรรมด้านการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง อย่างจริงจัง ทำให้กิจกรรมเหล่านั้น สามารถทำได้อย่างครบถ้วน ในขณะที่งานวิจัยต่างๆ ที่ผู้วิจัยได้พบทวนมา ไม่ว่าจะเป็นงานวิจัยในเรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งของ วีรวัฒน์ ศรีสุมาตย์ (2546 : 69) และ กอแก้ว แสงสีคำ (2541: 90-91) ล้วนแต่มีข้อค้นพบที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า โดยทั่วไปองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ค่อยเห็นความสำคัญของการจัดทำแผนงานและโครงการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้แผนต่าง ๆ ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังไม่มีทิศทางที่ชัดเจน ในขณะที่ ข้อจำกัดด้านความรู้เกี่ยวกับแผนงานและโครงการ ยังคงมีอยู่ แม้ที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนตำบลได้อาศัยบุคลากรจากหน่วยงานอื่นมาช่วยขับเคลื่อนนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ รวมทั้งตามความเฉพาะของพื้นที่

จากประเด็นข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า แม้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการกำหนดนโยบาย และดำเนินโครงการ/กิจกรรม ในการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง โดยได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาต่างๆ นั้น ซึ่งถือได้ว่า เป็นกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะละเลยเสียมิได้คือ ในการกำหนดนโยบาย หรือโครงการต่างๆ นั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความสมเหตุสมผลของนโยบายด้วย อาทิ วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่คลุมเครือ ต้องมีความชัดเจน ง่ายต่อความเข้าใจของบุคคลในหน่วยงาน ที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป นอกจากนี้ ควรทำให้ความสำคัญกับความยั่งยืนและความต่อเนื่องของโครงการ/กิจกรรมด้วยเช่นกัน

สิ่งที่พบอีกประการหนึ่ง คือ แม้้องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ดำเนินการด้านการอนุรักษ์แม่น้ำลำคลอง จะมีเจ้าหน้าที่ลงไปร่วมขับเคลื่อนกิจกรรมในพื้นที่ร่วมกับภาคประชาชน แต่้องค์การบริหารส่วนตำบลยังมิได้มีเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานหรือมีทักษะในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง ทำให้ต้องจัดเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในด้านอื่นไปแทน เช่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน และเจ้าหน้าที่จากส่วนโยธา เพื่อทำงานร่วมกับกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่ จากปัญหาดังกล่าว หลายองค์การบริหารส่วนตำบลได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ในเบื้องต้นโดยการส่งเจ้าหน้าที่ที่ลงไปปฏิบัติงานแทนเหล่านั้น เข้าฝึกอบรมเสริมทักษะ เสริมความรู้ เมื่อมีการจัดฝึกอบรมทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม เช่น ร่วมฝึกอบรมกับองค์กร

พัฒนาชุมชน และเข้าฝึกอบรมกับสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 15 (ภูเก็ต) เป็นต้น (ตัวแทนสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 15 ภูเก็ต. (สัมภาษณ์) 15 กรกฎาคม 2553)

ซึ่งประเด็นดังกล่าว สอดคล้องกับที่ ปธาน สุวรรณมงคล (2543 : 104-105 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2545 : 95) ได้เสนอความเห็นไว้ว่า เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการโดยการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้ได้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น ในการแสวงหาความรู้ ความชำนาญเพิ่มเติม โดยการศึกษาเพิ่มเติมในระบบการศึกษาและนอกระบบการศึกษา การแสวงหาความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาเพื่อจัดทำหลักสูตรการพัฒนาความรู้ให้กับผู้บริหารท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นประจำและต่อเนื่อง หรือการจัดสัมมนาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ประสบการณ์และความชำนาญเฉพาะด้าน

2. การดำเนินกิจกรรมอนุรักษ์แม่น้ำลำคลอง โดยอาศัยทุนของชุมชน

อุทัย คุลยเกษม (2545 อ้างถึงใน รัชดา บุญแก้ว, 2551: 20) กล่าวถึงทุนของชุมชนไว้ 5 ประเภทคือ 1) ทุนระบบนิเวศ เช่น แม่น้ำ ลำธาร พื้นดิน ระบบนิเวศ 2) ทุนคน เช่น ทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่น 3) ทุนสังคมและวัฒนธรรม เช่น ระบบเครือญาติ 4) ทุนสติปัญญา เช่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ 5) ทุนเงินตรา เช่น การสะสมทุนทางเศรษฐกิจของชุมชน

ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาล้วนแต่มีทุนของชุมชนอย่างครบถ้วน อาทิ ทุนนิเวศ โดยมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีแม่น้ำสายหลัก คือ แม่น้ำตรัง และคลองย่อย ที่สามารถนำน้ำมาใช้ในการอุปโภค และบริโภค และทุนเงินตรา และที่สำคัญคือ การมีทุนสังคมและวัฒนธรรม

อาจกล่าวได้ว่า มิติที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมแนวใหม่ให้ความสนใจกับแนวคิดทุนทางสังคมมากขึ้น เพราะนอกจากทุนทางสังคมจะทำหน้าที่ “ทดแทน” ทุนที่เป็นเงินและสามารถ “สร้างพลังให้แก่ชุมชน” ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกันได้แล้ว ยังช่วยให้เกิดการกระจายทรัพยากรในชุมชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ที่สำคัญคือ ทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมคือ ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่าง

แท้จริงและปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรของประชาชน เนื่องมาจากการจัดสรรทรัพยากรที่ดี ซึ่งแนวคิดทุนทางสังคมเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับกระบวนทัศน์ใหม่ที่เน้นการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและเน้นการช่วยเหลือเกื้อกูลของคนในสังคม (วรวิทย์ โรมรัตนพันธ์, 2551: 290-291)

การมีทุนของชุมชน ได้ทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นแหล่งทำมาหากินและแหล่งรายได้ของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ จึงนำมาสู่การรวมตัวเป็นกลุ่มอนุรักษ์ ซึ่งการทำกิจกรรมของกลุ่มอนุรักษ์ทั้ง 4 กลุ่มเป็นการรักษาทุนของพื้นที่ไว้ โดยที่คนในพื้นที่มีความสัมพันธ์แบบเครือญาติ และนำไปสู่ การรวมกลุ่มของประชาชน ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ต่อไป ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับพื้นที่ต่างๆ ดังเช่น ชุมชนบ้านสามขา ตำบลหัวเสือ อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง ที่มีการจัดตั้งองค์กรชุมชนในการแก้ไขปัญหาการเงินในพื้นที่ การมีทุนเครือข่ายของชุมชนในการเปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชนเข้าไปเรียนรู้เรื่องราวต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนในพื้นที่เครือข่าย ทำให้ชุมชนสามารถจัดทำแผนชุมชน การได้เข้าร่วมโครงการวิจัยทำให้คนในชุมชนได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้อันเป็นการเปิดโลกทัศน์ของคนในพื้นที่ให้กว้างขึ้น (สุเทพ วงศ์สุภา, 2548: 4,120-124) ซึ่งการดำเนินงานของกลุ่มภาคประชาสังคมในพื้นที่ท้องที่การบริหารส่วนตำบลทั้ง 4 แห่ง ในอำเภอกันตังก็เป็นแรงขับเคลื่อนอย่างหนึ่งที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลได้บรรจุโครงการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์แม่น้ำลำคลองเข้าไปในแผนพัฒนาของแต่ละที่

นอกจากนี้ การดำเนินงานของกลุ่มภาคประชาสังคมในพื้นที่ท้องที่การบริหารส่วนตำบล ยังได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งนับเป็นทุนเงินตราในพื้นที่ ทำให้โครงการหรือกิจกรรมมีการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานวิจัยที่ศึกษาเรื่องกระบวนกรทุนทางสังคมในโครงการหมู่บ้านน่าอยู่ของบ้านเกาะกลาง อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และพบว่า มีหน่วยงานภายนอกเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานและเป็นภาคีร่วมในการทำโครงการโดยผ่านกระบวนกรทุนทางสังคม ที่มีระบบคิด วิธีการปฏิบัติ ทำให้ชุมชนเกิดความน่าอยู่ในด้านต่างๆ ขึ้น (สุชาดา วิลลาพันธ์: 2549 อ้างถึงในจุฑารัตน์ รัตนพิทักษ์ชน, 2552: 52)

นอกจากนี้ ประเด็นที่น่าสนใจ คือ การดำเนินงานของกลุ่มภาคประชาสังคมในพื้นที่ของอำเภอกันตัง จังหวัดตรัง พบว่า ทางกลุ่มได้มีการนำเยาวชนเข้าร่วมโครงการรวมทั้งการส่งเสริมให้เยาวชนมีการขับเคลื่อนโครงการต่อไป โดยการดำเนินงานดังกล่าวเป็นการสานต่อการทำงานที่สำคัญเพราะเยาวชนมีโอกาสนในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของโครงการให้กว้างขวางขึ้นนั่นเอง ดังเช่น การจัดการทุนทางสังคมของชุมชนบ้านโป่งคำ ตำบลคูพงษ์ อำเภอสันติสุข จังหวัดน่าน ในการอนุรักษ์ป่าชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติที่เน้นให้เยาวชนของบ้านโป่งคำเข้ามาสืบทอดองค์ความรู้ในการอนุรักษ์ป่าและสิ่งแวดล้อมชุมชน ทำให้ชาวบ้านบางส่วนเกิดการเรียนรู้และปรับเปลี่ยนทัศนคติในการดำเนินวิถีชีวิตและวิถีการผลิตที่เหมาะสม (วรวิทย์ โรมรัตนพันธ์: 2548: 137-175)

3. เครือข่ายทางสังคมในการอนุรักษ์แม่น้ำลำคลอง

ประชาสังคม เป็นการรวมตัวกันของคนเป็นเครือข่าย กลุ่ม ชมรม สมาคม มูลนิธิ สถาบัน โดยการรวมตัวของคนทำให้เกิดกิจกรรมระหว่างรัฐและปัจเจกชน ซึ่งจุดเน้นที่สำคัญของประชาสังคมคือ การไม่ยอมให้รัฐเข้ามาครอบงำแต่ยอมรับการช่วยเหลือจากรัฐ รวมทั้งความไม่ชอบในปัจเจกนิยมที่ส่งเสริมให้คนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน แต่ได้ส่งเสริมให้ปัจเจกชนมีการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม (อนเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2542 อ้างถึงใน ฐาปณีย์ เกื้อคลัง, 2550: 14)

เครือข่ายองค์กรชุมชนลุ่มน้ำตรัง ประกอบด้วย องค์กรชุมชนของตำบลวังมะปราง ตำบลท่าสะบ้า ตำบลหนองตรุด ตำบลบางหมาก เทศบาลนครตรัง ตำบลย่านซื่อ และตำบลบางเป้า ได้แก่ กลุ่มชุมชนฟื้นฟูสายน้ำคลองชี-ท่าสะบ้า กลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนตำบลหนองตรุด กลุ่มคนรักคลองน้ำเจ็ด กลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนตำบลบางหมาก กลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนตำบลย่านซื่อ-บางเป้า โดยองค์กรชุมชนทั้งหมดมีพื้นที่ใกล้เคียงกับแม่น้ำตรัง ซึ่งเป็นแม่น้ำสายหลักและคลองสาขา โดยองค์การบริหารส่วนตำบล บางหมาก องค์การบริหารส่วนตำบล ย่านซื่อ และองค์การบริหารส่วนตำบล บางเป้า อยู่ในกลุ่มเครือข่ายด้วย ประเด็นคือ องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 3 แห่ง มีพื้นที่ใกล้เคียงกับแม่น้ำ การทำกิจกรรมในรูปแบบของกลุ่มอนุรักษ์ไม่ได้ทำเพียงลำพัง แต่มีการทำงานเป็นเครือข่าย ซึ่งการทำงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ รวมทั้งการมีกิจกรรมที่

ต่อเนื่อง ทำให้กลุ่มอนุรักษ์ในแต่ละพื้นที่มี “ตัวตน” แม้ว่ากลุ่มอนุรักษ์จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณและความรู้จากหน่วยงานต่างๆ แต่กลุ่มอนุรักษ์เองก็ต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มของตนเอง โดยการพัฒนากลุ่มอนุรักษ์อย่างสม่ำเสมอในรูปแบบต่างๆ ทั้งการจัดกิจกรรม และการฝึกอบรมในพื้นที่ ตลอดจนการนำประสบการณ์จากการทำงานร่วมกับเครือข่ายเข้ามาปรับปรุงรูปแบบกิจกรรมภายในกลุ่มให้มีความน่าสนใจ และเกิดประสิทธิภาพในการทำกิจกรรม

ซึ่งเป็นไปตามที่ ปาน กิมปี (2540: 30-31 อ้างถึงใน ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2548: 499) ได้กล่าวถึงวิธีการจัดการเครือข่ายการเรียนรู้ที่ประสบผลสำเร็จควรมีการดำเนินการ 2 ลักษณะ คือ 1) ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ ได้แก่ การเสริมสร้างกิจกรรมให้คนมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ โดยการร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ระหว่างชาวบ้าน หรือผู้นำ ซึ่งในระยะแรกจะต้องดำเนินกิจกรรมที่ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ จนกว่าคนในชุมชนจะสามารถดำเนินการได้เอง และ 2) สร้างเครือข่ายการเรียนรู้ ได้แก่ การเชื่อมโยงหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกชุมชน เพื่อให้เข้ามามีบทบาทในการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน พัฒนาคนในฐานะที่เป็นสมาชิก และพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างคนในองค์กร การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้จะต้องเปิดโอกาสให้คนในชุมชนได้เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และยืดหยุ่นตามความต้องการของแต่ละคน

ทั้งนี้ การรวมตัวเป็นเครือข่ายของกลุ่มต่างๆ มีข้อดีในแง่ของการขจัดปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ทั้งในแง่ของงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ โดยจากการดำเนินงานในหลายพื้นที่ ผู้วิจัยพบว่าเครือข่ายหรือกลุ่มไม่มีความยั่งยืน อันเนื่องมาจากปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในพื้นที่ จนทำให้บางเครือข่ายหยุดนิ่ง หรือลี้ลับเลิกละไป อาจเป็นเพราะขาดความชัดเจนในวัตถุประสงค์ ทั้งสมาชิกก็ยังไม่มั่นใจว่าจะทำกิจกรรมไปเพื่ออะไร และจะทำกิจกรรมอะไร ดังนั้น ก่อนมีการจัดตั้งเครือข่ายอาจต้องตั้งคำถาม เพื่อหาคำตอบให้แก่เครือข่าย เช่น ในพื้นที่มีปัญหาอะไรบ้างที่ชุมชนกำลังประสบอยู่ และสมาชิกมีความตระหนักถึงปัญหานั้นหรือไม่ สมาชิกจะต้องมีความรู้และประสบการณ์ในการทำงาน และพร้อมที่จะแก้ไขปัญหา สมาชิกจะต้องมีความรู้เรื่องเครือข่าย และทราบผลประโยชน์ที่เกิดจากการจัดตั้งเครือข่าย และสมาชิกพร้อมที่จะเสียสละเวลาเพื่อการดำเนินกิจกรรมเครือข่าย รวมทั้งสามารถตรวจสอบการทำงานของเครือข่ายได้ (เสรี พงศ์พิส, 2548: 205)

อย่างไรก็ดี จากงานวิจัยต่างๆ พบว่า การรวมกลุ่มของประชาชนในพื้นที่เพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นประสบผลสำเร็จ และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ดังผลการศึกษาของอำไพ อุตตาธรรม (2540 อ้างถึงใน ฐาปนีย์ เกื้อคลัง, 2550: 15) ศึกษาเรื่องความเป็นประชาสังคมในการปฏิบัติการทางสังคมของชุมชนชนบทภาคเหนือ พบว่า การปฏิบัติทางสังคมของคนในหมู่บ้านทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้เพื่อการอยู่รอดของชุมชนร่วมกัน ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับประชาสังคมในอำเภอกันตัง เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ใช้ประโยชน์จากแม่น้ำตรังในด้านการเป็นแหล่งอาชีพ และการคมนาคมขนส่งสินค้าไปจำหน่ายยังต่างประเทศ หากประชาชนไม่ร่วมกันอนุรักษ์แม่น้ำลำคลองไว้ ผลกระทบก็จะเกิดขึ้นกับประชาชนในแง่ของปากท้อง และรายได้นั่นเอง

นอกจากนี้ การรวมตัวเป็นเครือข่ายประชาสังคม ยังก่อให้เกิดการรับรู้มุมมองร่วมกันในการทำกิจกรรมสาธารณประโยชน์ ดังเช่น การศึกษาของสุริยวรรณ ลิทธิยศ (2545 อ้างถึงใน ฐาปนีย์ เกื้อคลัง, 2550 : 15) ศึกษาความเป็นประชาสังคมของวิฑูรชน จังหวัดเชียงรายเพื่อการส่งเสริมสุขภาพ พบว่า เครือข่ายประชาสังคมมีวิสัยทัศน์ในการช่วยเหลือกัน รวมทั้งสมาชิกมีความสนใจในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม สมาชิกมีการบริจาคเงิน สิ่งของเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งเข้าร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่องการดูแลสุขภาพ และการมีปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนในกิจกรรมสาธารณประโยชน์โดยใช้เครื่องมือสื่อสาร การรวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มอนุรักษ์แม่น้ำลำคลองในพื้นที่ จึงนับเป็นแนวทางที่ดีในการแก้ไขปัญหาแม่น้ำลำคลอง เนื่องจากผู้ที่อยู่ในพื้นที่เป็นผู้ทราบปัญหามากที่สุด แม้ว่าส่วนหนึ่งของต้นเหตุแห่งปัญหาแม่น้ำลำคลองเกิดจากแหล่งอื่นๆ ก็ตาม ซึ่งการรวมตัวกันเป็นกลุ่มได้ก่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนกิจกรรมให้มีความยั่งยืนมากกว่าปัจเจกบุคคล

ผู้วิจัยเชื่อว่า ในการดำเนินงานของกลุ่มอนุรักษ์ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันตัง โดยเฉพาะการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นองค์กรของรัฐระดับล่างสุด กับภาคประชาสังคม ที่เป็นกลุ่มอนุรักษ์กับองค์กรภายนอก สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การให้ความสำคัญกับ “การพัฒนาคน” ให้มีความเข้มแข็ง

และสามารถบริหารจัดการกิจกรรมในพื้นที่ให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและเห็นผลเป็นรูปธรรม

จากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายภาคประชาสังคม ในพื้นที่อำเภอกันตัง จังหวัดตรังดังกล่าว ถือว่าเป็นตัวอย่างของความสำเร็จอีกตัวอย่างหนึ่ง ในการทำให้เกิดความร่วมมือเพื่ออนุรักษ์และจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังสามารถใช้เป็นต้นแบบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมในการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำคลอง ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1. การมีโครงการหรือกิจกรรมอนุรักษ์น้ำ การมีโครงการหรือกิจกรรมอนุรักษ์น้ำขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ศึกษาไปแล้วนั้น ล้วนแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ สิ่งสำคัญที่สุดของการดำเนินโครงการคือ ต้องให้ประชาชนได้รับทราบรายละเอียดของโครงการโดยการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในโครงการเพื่อเป็นการให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน
2. การทำงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยงานภายนอก ทำให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานและความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่และประชาชน รวมทั้งหน่วยงานภายนอกบางแห่งยังให้การสนับสนุนงบประมาณซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการทำให้โครงการในหลายพื้นที่สามารถดำเนินงานได้
3. การจัดตั้งกลุ่มให้เกิดขึ้นในพื้นที่ การรวมกลุ่มของคนเพื่อทำโครงการหรือกิจกรรมเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น เนื่องจากในการทำงานต้องอาศัยความรู้ความสามารถ และทักษะในด้านต่างๆ ซึ่งแต่ละคนที่เข้ามารวมกลุ่มมีความถนัดที่แตกต่างกัน การทำงานในรูปแบบกลุ่มที่ประสบความสำเร็จ ทำให้ประชาชนยอมรับ ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ การมีกลุ่มทำให้เกิดกิจกรรมของคนในชุมชนขึ้น
4. การปรับเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจและมุมมองของประชาชนที่มีต่อองค์กรการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินโครงการในพื้นที่จึงเป็นสิ่งที่

ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ต้องให้ความสำคัญ หากประชาชนมีความเข้าใจองค์การเกี่ยวกับการพัฒนาในพื้นที่ ทำให้การดำเนินโครงการง่ายขึ้น โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนควรเริ่มต้นก่อนที่จะมีโครงการ ระหว่างการดำเนินโครงการ และการติดตามประเมินผลโครงการ

เอกสารอ้างอิง

กอแก้ว แสงสีดา. 2541. “บทบาทของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

โครงการเสริมสร้างจิตสำนึกนิเวศวิทยา. ม.ป.ป. สารพันเรื่องราวของคนอาสา ลุ่มน้ำตรัง (ออนไลน์). สืบค้นจาก : http://www.ecosouthern.com/004_of%20basin.html#000 [24 กุมภาพันธ์ 2554]

จุฑารัตน์ รัตนพิทักษ์ชน. 2552. “ธรรมาภิบาลและทุนทางสังคมในการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมของชุมชน กรณีศึกษาเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี.” วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

จุมพล หนีมพานิช. 2545. “การประเมินการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล.” กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

ฐาปนีย์ เกื้อคลัง. 2550. “กระบวนการพัฒนาเครือข่ายประชาสังคมเพื่อการอนุรักษ์น้ำ กรณีศึกษาเครือข่ายรักษ์คลองอู่ตะเภา จังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

ธโรธร ตู้อทองคำ. 2550. “ประชาสังคม ความหมาย องค์ประกอบ ลักษณะ ความสำคัญ พัฒนาการและนัยสำคัญ”, วารสารรัฐศาสตร์สัมพันธ์. 2 (มิถุนายน), 36

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. 2548. กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา. กรุงเทพฯ : อูษาการพิมพ์.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะนิติศาสตร์. ม.ป.ป. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ออนไลน์). สืบค้นจาก : http://law.tu.ac.th/law_center/law_document/book4/b4-5.html [25 มีนาคม 2554]

รัชดา บุญแก้ว. 2551. “การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของแกนนำชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนแบบบูรณาการ กรณีศึกษาเทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

วรวิทย์ โรมรัตนพันธ์. 2548. **ทุนทางสังคม**. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

_____. 2551. **ทุนทางสังคม กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วีรวัฒน์ ศรีสุมาตย์. 2546. “การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลตามนโยบายและแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. (สำเนา)

สุทิพย์ อาภากรโร. 2547. **เครือข่าย ธรรมชาติ ความรู้ และการจัดการ**. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.

สุเทพ วงศ์สุภา. 2548. “ทุนทางสังคมของชุมชนกับการจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการศึกษานอกระบบ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (สำเนา)

เสรี พงศ์พิศ. 2548. **เครือข่าย ยุทธวิธีเพื่อประชาคมเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง**. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์

การบริหารจัดการน้ำ ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้ม
The Administration Management Water Resource in Ban – Auem Subdistrict
Administrative Organization.

วิโรจน์ แสนทิ¹

เสรี พิจิตรศิริ²

บทคัดย่อ

น้ำเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อสิ่งมีชีวิต การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้ประชาชนมีน้ำใช้ที่เพียงพออย่างมีคุณภาพ จึงเป็นภารกิจที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทความนี้มุ่งนำเสนอการบริหารจัดการน้ำขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้ม โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งการสังเกตการณ์ ดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า ในการบริหารจัดการแหล่งน้ำในพื้นที่ ประชาชนได้มีการจัดตั้งเป็นเกษตรกรกลุ่มผู้ใช้น้ำ ได้แก่ กลุ่มผู้ใช้น้ำแม่ต๋อย กลุ่มผู้ใช้น้ำแม่เพือง และกลุ่มผู้ใช้น้ำแม่ตำ ขยายเป็นเครือข่ายในระดับตำบล โดยมีผู้นำหรือแก่เหมือนฝ่ายของแต่ละหมู่บ้านเป็นคณะกรรมการร่วมบริหารงานในการวางแผนการจัดการน้ำในแหล่งน้ำต่าง ๆ ในพื้นที่ของแต่ละหมู่บ้านที่จะใช้ในการอุปโภคบริโภคและการเกษตร โดยการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีการออกกฎ กติกาในการบริหารจัดการบำรุงรักษาแหล่งน้ำโดยมีการซ่อมแซมปรับปรุงแหล่งน้ำ เหมือนฝ่าย คลองส่งน้ำอย่างต่อเนื่อง มีการบูรณาการกับทุกภาคส่วนระหว่างกลุ่มเกษตรและหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งได้แก่ สำนักงานชลประทานกัวคองหมา กรมทรัพยากรน้ำและสำนักงานทรัพยากรน้ำ โดยร่วมบริหารจัดการแหล่งน้ำกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้ม

Abstract

Water is essential for all living things. Thus, water resource management to ensure water sufficiency for all users is an important mission of local administration organizations. The purpose of this article was to investigate the management of the water resources of Ban Auem Sub-district Administrative Organization. Data were collected from interviews with local administrators, community leaders, and local people as well as observation of the performance of relevant

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

personnel. Results of the study showed that, regarding the management of water resources, local people set up various groups of water users, including Mae Tui Water Users Group, Mae Fuang Water Users Group, and Mae Tam Water Users Group. These groups combined and expanded to a network at the sub-district level with leaders of each village serving as committee members to jointly plan the management of water resources in the areas of water use for drinking and agricultural activities. In cooperation with Ban Auem Sub-district Administrative Organization, the committee worked with relevant government agencies, issued rules and regulations concerning the management of water resources, and constantly improved water resources, dams, and irrigation canals. The network worked with all parties from farmers to government agencies, such as Kiew Khorma Irrigation Office, Department of Water Resources, and Water Resources Regional Office.

คำสำคัญ: การบริหารจัดการน้ำ

Keywords: water management

บทนำ

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญยิ่งในการดำรงชีวิต รวมทั้งมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการเกษตรกรรมเป็นพื้นฐานอย่างเช่นประเทศไทย การบริหารและการพัฒนาทรัพยากรน้ำเป็นเรื่องสำคัญ ทำอย่างไรจึงจะมีน้ำใช้ตามความต้องการอย่างพอเพียงตลอดไป และไม่เกิดอุทกภัยเนื่องจากน้ำมากเกินไปในบางช่วงเวลา วิธีการบริหารจัดการที่ นิยมใช้กันก็คือ การก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ ก่อสร้างฝายน้ำล้น วิธีการดังกล่าวแม้ว่าจะไม่ส่งผลประโยชน์มากมายแต่ทว่าก็ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม วิธีชีวิตความเป็นอยู่และบ่อยครั้งที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชน ดังเช่นที่ปรากฏโดยทั่วไปในกรณีเขื่อนปากมูล เป็นต้น

แต่สิ่งที่ปรากฏและถือเป็นแบบอย่างในการบริหารจัดการน้ำในเขตที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พื้นที่ซึ่งประชาชนมากกว่าร้อยละ 80 ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่อาศัยแหล่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำแม่ตำหลวง อ่างเก็บน้ำแม่ตำน้อย อ่างเก็บน้ำแม่เฟือง ที่ก่อสร้างโดยสำนักงานชลประทานลำปาง ลำน้ำแม่ตุ๋ย เป็นแม่น้ำสาขาที่สำคัญสาขาหนึ่งของน้ำแม่ป๋าวง ลำน้ำ

แม่เพื่อง ลำน้ำแม่คำ ตำบลบ้านเอื้อมมีพื้นที่ประมาณ 149.5 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ที่น้ำไหลผ่านได้ใช้ประโยชน์ในการอุปโภค บริโภค รวมทั้งการเกษตรของแต่ละหมู่บ้านในเขตตำบลบ้านเอื้อมนั้น ได้มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับหมู่บ้าน โดยมีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในแต่ละหมู่บ้านซึ่งเป็นการบริหารจัดการน้ำที่มีกลุ่มประชาชนและกลุ่มเกษตรกรบริหารจัดการกันเองตามภูมิปัญญาของชาวบ้านและเกษตรกร ส่งผลให้ประชาชนในตำบลบ้านเอื้อมมีน้ำใช้ทำการเกษตรได้ตลอดปีและเพียงพอกับความต้องการ ซึ่งบทความนี้จะนำเสนอเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในครั้งนี้เริ่มต้นด้วยการสนทนากลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำ และผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในแต่ละหมู่บ้าน รวมทั้งเงื่อนไขของความสำเร็จ ข้อมูลที่ได้ผู้ศึกษานำมาวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษา

ก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดของการบริหารจัดการน้ำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อมใคร่ขอกล่าวถึงแหล่งน้ำที่มีอยู่

แหล่งน้ำในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม อำเภอเมืองลำปาง

จังหวัดลำปาง

ในพื้นที่ตำบลบ้านเอื้อม อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง มีทั้งหมด 15 หมู่บ้าน ซึ่งตำบลบ้านเอื้อมมีสภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำ และที่ราบเชิงเขา มีแม่น้ำสายหลัก คือ แม่น้ำแม่ต๋อย มีพื้นที่ประมาณ 801 ตารางกิโลเมตร มีแหล่งต้นกำเนิดมาจากเทือกเขาในเขตอำเภอเมืองปาน ครอบคลุมพื้นที่ 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองปาน อำเภอห้างฉัตรและอำเภอเมืองลำปางไหลจากทิศเหนือ ลงมาทางทิศใต้เข้าเขตอำเภอเมืองลำปางก่อนไปบรรจบกับแม่น้ำวัง มีลุ่มน้ำย่อยที่สำคัญได้แก่ น้ำแม่ค่อม แม่น้ำแม่คำ และ แม่น้ำแม่เพื่อง เป็นแม่น้ำสายรอง มีการส่งน้ำไปยังอ่างเก็บน้ำ คลองส่งน้ำชลประทาน รวมถึงการ

จัดสร้างฝายทดน้ำหรือฝายน้ำล้น เพื่อให้มีน้ำใช้ในการบริโภค อุปโภคและเพื่อการเกษตรได้อย่างเพียงพอกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งในพื้นที่ตำบลบ้านเอื้อมได้มีการสร้างฝายทดน้ำแม่ต๋อย ถึง 3 แห่ง คือ ฝายน้ำล้นบ้านเอื้อม หมู่ที่ 1 ฝายน้ำล้นทุ่งปงเรียน บ้านห้วยลึก หมู่ที่ 4 และฝายน้ำล้นปากกล้วย บ้านทุ่งปงเรียน หมู่ที่ 10 มีปริมาณน้ำใช้สำหรับการเกษตรเพื่อผันเข้าเหมืองฝายของเกษตรกรอย่างพอเพียง แต่ในฤดูแล้งในช่วงเดือนเมษายน ถึงเดือน มิถุนายนของทุกปี ในบางหมู่บ้าน จะมีน้ำเพื่อการเกษตรไม่พอเพียง นอกจากนี้ในพื้นที่ตำบลบ้านเอื้อมยังมีแม่น้ำสายลำธารสายเล็ก ๆ ห้วย หนอง น้อยใหญ่จำนวนมาก รวมถึงมีอ่างเก็บน้ำที่ทางราชการได้จัดสร้างไว้ให้เป็นแหล่งน้ำที่สำคัญเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคและการเกษตรกรรมในพื้นที่บ้านเอื้อม

การบริหารจัดการแหล่งน้ำในพื้นที่ตำบลบ้านเอื้อม กลุ่มเกษตรกรที่ได้ใช้ประโยชน์จากลำน้ำต๋อยได้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำแม่ต๋อย โดยจัดตั้งเป็นเครือข่าย **กลุ่มรักษ์แม่ต๋อย** โดยมีคณะกรรมการกลุ่มของแต่ละหมู่บ้านเป็นผู้ดำเนินงานและมีผู้นำหรือที่ชาวบ้านเรียกว่า **แก่เหมืองฝาย** เป็นประธานในแต่ละหมู่บ้าน ในการประสานงานในการบริหารจัดการปริมาณน้ำในฝายน้ำล้น ให้ไหลเข้าเหมืองหรือคลองชลประทานส่งน้ำไปยังพื้นที่การเกษตรของราษฎรในพื้นที่ โดยประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเช่น สำนักงานชลประทาน สำนักงานทรัพยากรน้ำ และโครงการชลประทานเขื่อนกัวคองมา ซึ่งสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ คือ เกษตรกรซึ่งได้รับประโยชน์จากแม่น้ำแม่ต๋อย จะมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรแหล่งน้ำต่าง ในพื้นที่หมู่บ้าน ได้ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกลุ่มฯ ซึ่งแต่ละหมู่บ้านจะมีกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำในหมู่บ้าน โดยมีแก่เหมืองฝายในแต่ละหมู่บ้านเป็นผู้นำ และมีการจัดตั้งในระดับตำบล โดยมีคณะกรรมการ ซึ่งประกอบไปด้วย ประธาน กลุ่ม รองประธาน เลขานุการ เหรัญญิก นายทะเบียน เป็นคณะกรรมการบริหารในระดับตำบล ซึ่งจะมีการตั้งกฎ กติกา รวมถึงแผนงานในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่แจกจ่ายให้สมาชิกซึ่งเป็นเกษตรกรปฏิบัติในการใช้น้ำ เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรที่ร่วมกันการจัดตั้งกลุ่มกลุ่มผู้ใช้น้ำแม่ต๋อย โดยสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็นเกษตรกรได้รับน้ำอย่างทั่วถึง และยุติธรรม รวมถึงมีส่วนร่วม ช่วยกันดูแลระบบส่งน้ำ และอาคารชลประทาน ได้ทั่วถึงไม่ต้องซ่อมแซมกันบ่อยๆ มีตัวแทนเกษตรกรติดต่อกับเจ้าหน้าที่ รวมถึงการจัดทำแผนการทำกิจกรรมร่วมกันได้แน่นอน เช่น

การปลูกพืช ในฤดูฝนฤดูแล้ง เพื่อให้ได้ผลผลิตทางการเกษตรสูงขึ้น และร่วมกัน
บำรุงรักษาแหล่งน้ำ

การบำรุงรักษาแหล่งน้ำ

การบำรุงรักษาแหล่งน้ำในพื้นที่ตำบลบ้านเอื้อม จะเป็นการบูรณาการในการบำรุงรักษา
แหล่งน้ำ เช่นกลุ่มผู้ใช้น้ำแม่ดู่ในพื้นที่ตำบลบ้านเอื้อม ได้มีการออก กฎ กติกาในการ
บำรุงรักษาแม่น้ำดู่ ซึ่งเป็นแม่น้ำสายหลัก ได้แก่ ห้ามทิ้งขยะ สิ่งปฏิกูล มูลฝอยลงใน
แม่น้ำ โดยเด็ดขาด หากมีการฝ่าฝืนจะมีการลงโทษด้านประชาคมหมู่บ้านอย่างเคร่งครัด
ให้ผู้นำ(แก่เหมืองฝาย)รณรงค์ให้ประชาชนรวมทั้งสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ มีการดูแล
บำรุงรักษา ซ่อมแซม ปรับปรุงแหล่งน้ำอย่างต่อเนื่อง รณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ใน
การประหยัดน้ำ และจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกัน โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงพัฒนา
แหล่งน้ำสำหรับหมู่บ้านที่ขาดแคลนน้ำอุปโภค บริโภคและการเกษตร ในลักษณะบูรณา
การร่วมกัน และให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อมขอรับการสนับสนุนด้านเทคนิค
วิชาการ และการใช้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรน้ำ การอนุรักษ์น้ำ และ
สิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับพื้นที่

การมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาแหล่งน้ำในพื้นที่ ได้แก่ 1) กลุ่มผู้ใช้น้ำรวมถึง
เครือข่ายมีการประชุมวางแผนการเพาะปลูกร่วมกันระหว่างสมาชิก กลุ่มผู้ใช้น้ำ
คณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ชลประทาน เช่น มีการเตรียมแผนงานการเพาะปลูก เช่น
ช่วงก่อนการเพาะปลูก มีการวางแผนการปลูกพืช วางแผนการส่งน้ำ ช่วยกันบำรุงรักษา
โดยการ ขุดลอกคูน้ำ รวมทั้ง คูเลอาการบังคับน้ำ และใน ช่วงเพาะปลูก มีการรับน้ำตาม
แผนการส่งน้ำ ร่วมกันแก้ปัญหาการใช้ น้ำ ส่วน ช่วงหลังการเพาะปลูก มีการวางแผน
บำรุงรักษาคุน้ำ บำรุงรักษาคุน้ำตามแผน บำรุงรักษาอาคารบังคับน้ำ รวมถึงการเก็บเงิน
ค่าบำรุงรักษาคลองส่งน้ำ ประตูนํ้า 2) การดูแลคุณภาพน้ำ ราษฎรในแต่ละหมู่บ้านได้มี
การรณรงค์ปลูกป่า และรักษาต้นน้ำลำธารตามแนวอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงมี
ส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการเป็นอาสาสมัคร เช่น มีการร่วมกลุ่มเพื่อพัฒนาบำรุงรักษา
บริเวณอ่างเก็บน้ำและระบบส่งน้ำในพื้นที่หมู่บ้าน ตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ อย่าง
น้อยปีละ 2 ครั้งคือ ก่อนส่งน้ำฤดูฝน และฤดูแล้ง รวมทั้งมีการจัดกิจกรรมพัฒนาแหล่งน้ำ
วันสำคัญต่างๆ เช่น ในวันที่ 12 สิงหาคม และวันที่ 5 ธันวาคม ของทุก กลุ่มผู้ใช้น้ำ จะมี

การพัฒนา ลำเหมือง แม่ น้ำ เป็นการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำ รวมถึงการจัดสร้างฝายชะลอน้ำ เพื่อกักเก็บน้ำให้เกิดความชุ่มชื้นในพื้นที่ และ มีการออกกฎหมายหมู่บ้านห้ามทิ้งขยะลงในแหล่งน้ำอย่างเด็ดขาด ใครฝ่าฝืนจะมีการลงโทษในขั้นเด็ดขาด และ 3) การบำรุงดูแลรักษาแหล่งน้ำ โดยกลุ่มผู้ใช้น้ำ จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ในการขุดคูส่งน้ำและนำน้ำไปใช้ เพื่อการอุปโภค-บริโภค เลี้ยงสัตว์ ปลูกพืชไร่-พืชผัก เลี้ยงปลา และเพื่อทำนาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยกลุ่มผู้ใช้น้ำต้องใช้น้ำอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด และกลุ่มผู้ใช้น้ำต้องดูแลบำรุงรักษาโครงการให้อยู่ในสภาพดี ใช้งานได้นานที่สุด

การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่หมู่บ้าน/ตำบลบ้านเอื้อม

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่หมู่บ้านทั้ง 15 หมู่บ้าน ของตำบลบ้านเอื้อม โดยทุกหมู่บ้าน ได้มีกลุ่มผู้ใช้น้ำพื้นที่ตำบลบ้านเอื้อม ซึ่งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการดูแลน้ำ และจัดการเหมืองฝาย เป็นตัวแทนหมู่บ้านละ 2 คน เป็นเครือข่ายผู้ใช้น้ำตำบลบ้านเอื้อม ซึ่งก่อนฤดูทำนา คณะกรรมการ กลุ่มบริหารการใช้น้ำฯ มีการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกผู้ใช้น้ำ คณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ชลประทานในพื้นที่ตำบลบ้านเอื้อมในปัจจุบัน มีเครือข่ายคณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่ครอบคลุมทุกหมู่บ้าน

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำของกลุ่มผู้ใช้น้ำ/เครือข่ายกลุ่มผู้ใช้น้ำ

ในพื้นที่หมู่บ้านต่าง ๆ ทั้ง 15 หมู่บ้านในตำบลบ้านเอื้อมจัดทำระบบทะเบียนเพื่อขึ้นบัญชีกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำรายใหญ่ กลุ่มผู้ใช้น้ำรายย่อยในแต่ละหมู่บ้าน ได้มีการร่วมประชุมสร้างกติกา กลไกและกระบวนการจัดสรรน้ำ การผันน้ำภายในลุ่มน้ำสาขาและลุ่มน้ำย่อย โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลุ่มน้ำสาขา / ย่อย มีส่วนร่วม รวมถึงเครือข่ายในระดับตำบลอื่น ในพื้นที่ใกล้เคียงมีการเชื่อมโยงเครือข่าย/กลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อร่วมจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบในระดับลุ่มน้ำและระดับพื้นที่เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและเป็นธรรม

การบริหารจัดการที่ดีเพียงพอ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแหล่งน้ำจึงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินการทุกอย่างของกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ จะดำเนินการภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ รวมทั้งการให้สมาชิกทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกัน กำหนด และรับรู้การ บริหาร จัดการ และให้

การยอมรับกับสิ่งที่จะดำเนินการร่วมกันทุกคน ส่งผลให้การใช้น้ำของกลุ่มเป็นไปอย่างมีเป้าหมาย ซึ่งการใช้น้ำ ของกลุ่มนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อการใช้ประโยชน์ 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการเกษตร ด้านการประมง ด้านการอุปโภค-บริโภค และการเลี้ยงสัตว์

1. ด้านการเกษตร แบ่งช่วงการเกษตรเป็น 2 ช่วง ช่วงแรกจะเป็นการปลูกข้าวนาปี และช่วงที่ 2 ปลูกพืชฤดูแล้ง เช่น กระเทียม หรือถั่วลิสง เกษตรกร จะทำการเพาะปลูกข้าวโพดก่อนฤดูฝนอีกรอบหนึ่ง

2. ด้านการประมง กลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ตำบลบ้านเอื้อม มีการเลี้ยงปลาพืชมในกระชังภายในอ่างเก็บน้ำแม่ดำน้อย แม่ตำหลวง รวมถึงการเลี้ยงปลาในสระน้ำส่วนตัวของเกษตรกร โดยการสนับสนุนพันธุ์ปลาจากภาคเอกชน นอกจากนี้ยังมีการทำประมงเพื่อเป็นอาหารให้กับครอบครัว

3. ด้านการอุปโภค-บริโภค มีการนำน้ำมากักเก็บไว้ในอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก และจากอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กมากักเก็บไว้ที่สระน้ำส่วนตัวในแต่ละหมู่บ้าน ดังนั้นภายในหมู่บ้านจึงส่งเสริมให้มีการขุดสระน้ำเพื่อให้หมู่บ้านมีน้ำกินน้ำใช้ สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้ นอกจากนี้ยังขยายไปถึงสถานศึกษาเพื่อให้มีน้ำไว้ใช้ในการบริโภค อุปโภคและเพาะปลูกพืชผัก เพื่อเป็นอาหารกลางวันให้กับครอบครัว

4. การเลี้ยงสัตว์ มีการนำน้ำมาใช้ประโยชน์ในการทำปศุสัตว์ เช่น การเลี้ยงโค เป็นต้น

การสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ

การบริหารจัดการน้ำของหน่วยงานชลประทานในพื้นที่ ตำบลบ้านเอื้อมเป็นหน่วยโครงการเครือข่ายชลประทานกัวคองมา ซึ่งได้มีสำรวจและประเมินศักยภาพแหล่งน้ำ เพื่อการพัฒนาพื้นที่ที่ขาดแคลนน้ำอุปโภค บริโภค และหน่วยชลประทานโครงการกัวคองมา มีการสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ และการใช้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรน้ำ ให้เหมาะสมกับพื้นที่ ได้แก่ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำในการจัดทำแผนลุ่มน้ำสาขา / ช่อย และเป็นผู้ประเมินผลการจัดการน้ำ จัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อเป็นแหล่งน้ำต้นทุน รวมทั้งป้องกันและบรรเทาอุทกภัยโดยให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่ขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคเป็นอันดับแรก พัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก

เพิ่มเติมสำหรับวิสาหกิจชุมชนและครัวเรือน ส่งเสริมทางเลือกอาชีพอื่นๆ ที่ใช้น้ำน้อยในพื้นที่ที่ประสบปัญหาภัยแล้ง ให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ที่ขาดแคลนน้ำ เพื่อการอุปโภค บริโภค รวมทั้งให้คำปรึกษาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการปรับปรุงคุณภาพน้ำประปาระดับตำบลให้ได้ตามมาตรฐานน้ำสะอาด พัฒนานวัตกรรมเทคโนโลยีในการจัดการและการใช้ประโยชน์แหล่งน้ำที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์เต็มศักยภาพ

การบริหารจัดการน้ำของการชลประทานฝ่ายน้ำล้นแม่ต๋าย ในพื้นที่ตำบลบ้านเอื้อมทุกระดับมีการดำเนินงานการมีส่วนร่วมด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ได้จำแนกออกเป็น 11 กิจกรรม คือ การสร้างความเข้าใจในการมีส่วนร่วม การจัดทำข้อตกลงการมีส่วนร่วม การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) การเสริมสร้างความเข้มแข็งองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน การยกระดับองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน การจัดตั้งคณะกรรมการจัดการชลประทาน การจัดตั้งกองทุนชลประทาน การจ้างเหมางานบำรุงรักษาแก่กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน การมีส่วนร่วมในการส่งน้ำและบำรุงรักษา การประเมินความเข้มแข็งองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานและพัฒนาองค์กร และการจัดทำข้อมูลพื้นฐานโครงการ ซึ่งในการดำเนินงานทั้ง 11 กิจกรรมดังกล่าว จะดำเนินการครบทั้ง 11 กิจกรรมหรือไม่หรือจะเริ่มที่กิจกรรมไหนก่อน สำนักงานชลประทานได้คำนึงถึงความเหมาะสมกับวัฒนธรรม สังคม สภาพภูมิประเทศ ของแต่ละพื้นที่ และความต้องการของเกษตรกรเป็นสำคัญ ซึ่งการดำเนินงานให้ครบทั้ง 11 กิจกรรม เพื่อสร้างความยั่งยืนในการบริหารจัดการน้ำและให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากการบริหารจัดการน้ำโครงการชลประทานสูงสุด

การบริหารจัดการน้ำของหน่วยงานกรมทรัพยากรน้ำ/สำนักงานทรัพยากรน้ำเป็นการสนับสนุนในการสร้างแหล่งน้ำ เช่น อ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และ ขนาดเล็ก การสร้างฝายน้ำล้น กักเก็บน้ำให้กับประชาชนในพื้นที่ รวมถึง การถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการจัดหา การบริหารจัดการ การผลิต การซ่อมบำรุง การฟื้นฟูและพัฒนาระบบประปาให้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ อย่างต่อเนื่องและสนับสนุนให้ องค์กรบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ จัดทำแผนจัดหา และพัฒนาการบริหารจัดการแหล่งน้ำ ทั้งในระยะกลางและระยะยาว สำหรับเมืองขนาดใหญ่และเมืองท่องเที่ยวให้เหมาะสม

การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ตำบลบ้านเอื้อม เครือกลุ่มผู้ใช้น้ำแม่ต๋าย ซึ่งเป็น
แม่น้ำสายหลักของตำบลบ้านเอื้อม ได้มีการบริหารจัดการแหล่งน้ำ โดยการจัดแผนการ
ใช้น้ำให้กับกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ชลประทานมีการประชุม เกษตรกร
ผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วม สิทธิหน้าที่ และคุณค่าของน้ำ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี
ส่วนร่วมในการดูแล

เอกสารอ้างอิง

กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2526. การส่งน้ำและการใช้น้ำ
ชลประทาน. กรุงเทพฯ: นวชนก .

กรมทรัพยากรน้ำ. 2550. การพัฒนาและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. สำนักนโยบาย
และแผนทรัพยากรน้ำ. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

การส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร

Tourism Promotion of Mukdaharn Provincial Administration Organization

Mukdaharn Province

วัฒนา โคดธา¹

ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวิสุ²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพและพัฒนากลยุทธ์ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร ผลการศึกษาพบว่า จังหวัดมุกดาหารมีความเหมาะสมด้านการท่องเที่ยว โดยมีที่ตั้งทางยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมแก่การท่องเที่ยว มีพรมแดนติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นประตูสู่อินโดจีนตามเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) สามารถเดินทางท่องเที่ยวต่อไปยังประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามตามลำดับ มีจุดแข็งด้านทรัพยากรธรรมชาติ ศาสนาและวัฒนธรรม โดยมีวัฒนธรรม 8 เผ่าไทยมุกดาหารซึ่งได้แก่ เผ่ากะโซ่ เผ่าผู้ไทย เผ่าข่า เผ่าย้อ เผ่าแสก เผ่ากุลา เผ่ากะเลิงและเผ่าลาวอีสาน ทรัพยากรธรรมชาติมีภูเขาเทิบ แก่งกะเบา แหล่งท่องเที่ยวภูมโนรมย์ ภูสระดอกบัว เป็นต้น มีแหล่งท่องเที่ยวที่ปลูกสร้างขึ้นและเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญในปัจจุบัน ได้แก่ หอแก้วมุกดาหาร สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 และตลาดอินโดจีนโดย องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารควรมีกลยุทธ์ในการพัฒนาและการท่องเที่ยวเพื่อให้การดำเนินการได้ครอบคลุมในทุกๆด้านและต่อเนื่อง ดังนี้

1. การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวมีการปรับปรุงพัฒนาหอแก้วมุกดาหาร การปรับปรุงภูมิทัศน์แหล่งท่องเที่ยววัดรอยพระพุทธบาทภูมโนรมย์ การพัฒนาเส้นทางคมนาคม
2. ส่งเสริมพัฒนาการให้บริการด้านการท่องเที่ยวให้เป็นมาตรฐาน เช่น การจำหน่ายสินค้า การให้บริการสาธารณะให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน การจัดการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
3. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้บริการภาคประชาชนเน้นการมีจิตใจบริการ การอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น เช่น การใช้ภาษาท้องถิ่น การแต่งกายประจำเผ่า เป็นต้น

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² รองศาสตราจารย์ รองคณบดีฝ่ายวิชาการวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Abstract

The purposes of this article were to analyze capacities and to develop strategies to promote tourism of Mukdahan Provincial Administration Organization. Results of the study showed that Mukdahan Province was desirable for tourism. It was bordered by the Lao People's Democratic Republic and is regarded as the door to Indochina along the **East-West Economic Corridor (EWEC)**. Starting from Mukdahan Province, tourists were able to travel to the Lao PDR and the Socialist Republic of Vietnam. The province's strengths included natural resources, religion, and culture. There were a total of eight tribes, including Kaso, Poothai, Kha, Yor, Saek, Kula, Kaloeng, and Lao Esarn. Its natural resources included Phaterp Cliff, Kaeng Kabao Islet, Phu Manorum Mount, and Phu Sa Dok Bua National Park. Some of its man-made tourist attractions were Mukdahan Tower, the 2nd Mekong Bridge, and the Indochina Market. Mukdahan Provincial Administration Organization should implement the following strategies to achieve development and tourism purposes: (1) physical improvement of tourist attractions, including the Mukdahan Tower and landscape of the Manorum Temple, and improvement of transportation routes; (2) promotion and standardization of tourism services, such as sale of products, public services, and security of lives and properties; and (3) encouragement of participation from private and public sectors, focusing on a service mindset development and conservation of local culture, such as the use of local languages and tribal costumes.

คำสำคัญ: การส่งเสริมการท่องเที่ยว

Keyword: Tourism Promotion

ความสำคัญของปัญหา

การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมหนึ่งของมนุษย์ ซึ่งแต่เดิมนั้นคงมิได้เกี่ยวข้องกับระบบธุรกิจโดยตรงจุดประสงค์สำคัญของนักท่องเที่ยวอาจเป็นเพียงต้องการพักผ่อนหลังจากประกอบกิจการ เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น กิจกรรมต่างๆ เพิ่มมากขึ้น การดำรงชีวิตเปลี่ยนไปจากเดิม เศรษฐกิจเจริญก้าวหน้ามากขึ้น ความต้องการที่จะพักผ่อนจึงมีมากขึ้น การพัฒนาและขยายแหล่งท่องเที่ยวจึงไม่ได้เป็นเพียงการสนองความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น การพัฒนาและขยายแหล่งท่องเที่ยวจึงไม่ได้เป็นระบบธุรกิจโดยตรง ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และความร่วมมือระหว่างประเทศ

จากสภาพการณ์ด้านการท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร หลังจากที่มีการเปิดใช้ สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 (Friendships Bridge II) ทำให้จังหวัดมุกดาหารมีการ เจริญเติบโตด้านการท่องเที่ยวอย่างรวดเร็วเห็นได้จากการที่มีนักท่องเที่ยวมีการเดินทางเข้ามาจังหวัดมุกดาหารมากขึ้นทั้งเพื่อการท่องเที่ยวในจังหวัดมุกดาหารและจังหวัดใกล้เคียงและเพื่อมาพักที่จังหวัดมุกดาหาร เพื่อเตรียมเดินทางต่อไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยวและการค้าขายชายแดนอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่อง ประกอบกับตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนนั้น จังหวัดมุกดาหารได้รับมอบหมายให้มุ่งเน้นพัฒนาด้านการท่องเที่ยวและบริการเพื่อเป็นประตูสู่อินโดจีน Gate Way Economic East West Corridors โดยในภาพรวมได้เกิดการขยายตัวในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและบริการจำนวนมาก เช่น โรงแรม ร้านอาหาร ตลาดการค้าอินโดจีน (ริมโขง) และให้บริการบริการด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งถ้ามองย้อนหลังจากปี 2550 ที่ผ่านมา จนถึงปัจจุบัน พบว่าจังหวัดมุกดาหารได้มีการพัฒนาและการเจริญเติบโตด้านการท่องเที่ยวและการค้าขายแบบก้าวกระโดด และเริ่มพบว่ามีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและอาชีพดั้งเดิมของประชาชนในจังหวัดมุกดาหารค่อนข้างมาก ซึ่งแต่เดิมนั้นการท่องเที่ยวมิได้มีบทบาทต่อเศรษฐกิจภาคชุมชนมากเช่นปัจจุบัน ดังนั้นการพัฒนาและการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของจังหวัดมุกดาหาร จึงมีความจำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นทางการ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับชาติ รวมทั้งการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อเพื่อวิเคราะห์ศักยภาพด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร และเพื่อพัฒนากลยุทธ์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยว
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและแนวทางการแก้ไขในการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร

แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สภาพการณ์และทิศทางการท่องเที่ยว

สถานการณ์ความไม่แน่นอนของโลกทั้งจากผู้ก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ และการปรับตัวขึ้นของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่สูงขึ้น ตลอดจนความไม่แน่นอนทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองของหลายประเทศล้วนแต่เป็นปัจจัยลบต่อการท่องเที่ยว แต่แนวโน้มของจำนวนนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ พ.ศ. 2538 – 2549 จำนวนนักท่องเที่ยวทั่วโลกเพิ่มขึ้นจาก 565 ล้านคนเป็น 842 ล้านคน หรือเพิ่มร้อยละ 50 ในระยะเวลา 11 ปี จากการศึกษาขององค์การการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization) ประเมินการณ์ว่าภายในปี 2563 จะมีจำนวนนักท่องเที่ยวถึง 1,561 ล้านคน มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 4.1 ต่อปี

การพัฒนาของการส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย

การส่งเสริมการท่องเที่ยว เกิดขึ้นโดยพระดำริของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ครั้นทรงดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการรถไฟ ได้มีการส่งเรื่องราวเกี่ยวกับเมืองไทยไปเผยแพร่ในสหรัฐอเมริกา ใน พ.ศ. 2467 ได้มีการจัดตั้งแผนกโฆษณาของการรถไฟขึ้น ทำหน้าที่รับรอง และ ให้ความสะดวก แก่นักท่องเที่ยวที่จะเดินทางมาประเทศไทย รวมทั้งการโฆษณาเผยแพร่ประเทศไทย ให้เป็นที่รู้จักของชาวต่างประเทศ มีสำนักงานตั้งอยู่ที่กรมรถไฟ เิงสะพานนพวงศ์ ต่อมาได้ย้ายมาตั้งที่สถานีรถไฟหัวลำโพง เมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงย้ายไปดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์ และคมนาคม งานด้านส่งเสริมการท่องเที่ยว ได้ย้ายไปอยู่ที่กระทรวงพาณิชย์ และคมนาคมด้วย แต่ยังคงทำงานร่วมกับกรมรถไฟ มีสำนักงานตั้งที่ถนนเจริญกรุงหน้าไปรษณีย์กลาง

การส่งเสริมการท่องเที่ยวได้เริ่มขึ้นอย่างชัดเจนใน พ.ศ. 2479 เมื่อ กระทรวงเศรษฐกิจ เสนอโครงการบำรุงอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในประเทศสยามต่อคณะรัฐมนตรี โดยเสนอแผนและวัตถุประสงค์ของการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว 3 ประการ คือ งานโฆษณาชักชวนนักท่องเที่ยว งานรับรองนักท่องเที่ยวและงานบำรุงสถานที่ท่องเที่ยวและที่พัก

ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว ตามมติคณะรัฐมนตรี(วันพุธที่ 30 มิถุนายน 2547 17:31:31 น.) คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว พ.ศ. 2547-2551 เพื่อกำหนดให้เป็นวาระสำคัญของรัฐบาล (agenda-based) ตามที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเสนอ โดยมี ยุทธศาสตร์ 3 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวตัดสินใจเดินทางท่องเที่ยวในประเทศไทยมากขึ้น 2) เพื่อเป็นเครื่องมือในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นไปตามเป้าหมาย 3) เพื่อดำเนินการตลาดเชิงรุกที่เกิดผลได้ในระยะเวลารวดเร็วและเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อให้การท่องเที่ยวเป็นกลไกหลักในการกระจายรายได้ และสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน 2) เพื่อพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเป้าหมายทางการตลาดและเป็น Magnet ดึงดูดนักท่องเที่ยว 3) เพื่อให้สินค้าและบริการทางการท่องเที่ยวมีมาตรฐาน สร้างความพึงพอใจแก่นักท่องเที่ยว 4) เพื่อให้ นักท่องเที่ยวมีความมั่นใจในมาตรการด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาระบบบริหารจัดการแบบบูรณาการ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อให้มีระบบการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวที่มีประสิทธิภาพ 2) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว 3) เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวสอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับชาตินโยบายรัฐบาล และยุทธศาสตร์การพัฒนา 19 กลุ่มจังหวัด

กลยุทธ์พัฒนาการท่องเที่ยวไทยให้มีเอกลักษณ์ไทยในมาตรฐานสากล

1. คัดเลือกเมือง หรือ แหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพสูง ที่จะพัฒนาให้เป็นเมืองหรือแหล่งท่องเที่ยวในระดับสากล (World Class) ทั้งนี้โดยพิจารณาจากความพร้อมและความต้องการขององค์กรในระดับจังหวัด เช่น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ชุมชน อนุรักษ์และหอการค้าจังหวัด แล้วจัดทำแผนพัฒนาระยะยาวสำหรับเมืองนั้น ๆ ซึ่งต้องประสานแผนคมนาคม และสาธารณูปโภคไว้ด้วยกัน

2. ให้มีผังเมืองเฉพาะสำหรับการท่องเที่ยวในเมืองหลัก และเมืองชายแดนที่สำคัญ ที่จะยกระดับสู่มาตรฐานสากล ได้แก่ กรุงเทพฯ อยุธยา เชียงใหม่ ลำพูน ภูเก็ต และเชียงราย (แม่สาย เชียงแสน เชียงของ)

3. วางแผนและปรับปรุงสถานี คมนาคม ทั้งทางบก เรือ ลอยฟ้า ใต้ดิน และอากาศให้เชื่อมต่อกันได้โดยสะดวก และให้มีการออกแบบที่อำนวยความสะดวกให้นักท่องเที่ยวที่มีสัมภาระมาก โดยยึดเทคโนโลยีแบบพึ่งตัวเองมากที่สุด รวมทั้งนักท่องเที่ยวที่มีเด็กเล็ก ผู้อาวุโส และนักท่องเที่ยวที่พิการ

4. ปรับปรุงการโทรคมนาคมโดยเฉพาะโทรศัพท์ ให้สามารถมีบริการระหว่างประเทศสาธารณะแบบหยอดเหรียญ หรือใช้บัตรโทรศัพท์ในเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวที่สามารถติดต่อได้ทั่วโลก

5. เพิ่มและปรับปรุงป้ายบอกทางแหล่งท่องเที่ยวและสถานที่สำคัญ ๆ สำหรับนักท่องเที่ยวให้เป็นภาษาและเครื่องหมายสากล

6. ตั้งเป้าหมายและดำเนินการร่วมกันในการลดปัญหามลภาวะและจราจรในกรุงเทพฯ และเมืองท่องเที่ยวหลัก โดยให้มีดัชนีชี้วัดตามระยะเวลา เพื่อสะดวกในการติดตามประเมินผล

7. ปรับปรุงระบบข้อมูลท่องเที่ยวให้ทันสมัยและเรียกได้ในระบบ Internet แบบ World wide web และผ่านบริการอัตโนมัติทางโทรศัพท์ และโทรสาร

8. พัฒนาบุคลากรทุกระดับและสร้างจิตสำนึกที่ดีให้ความภูมิใจในการบริการนักท่องเที่ยวไทย

9. เพิ่มมาตรการการปราบปรามและกวาดล้างธุรกิจและบุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ที่ใช้การท่องเที่ยวบังหน้ากิจกรรมมิชฉาชีพ

10. จัดทำ Health impact assessment ในเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญ หรือเมืองที่จะมีปัญหาทางสาธารณสุข ที่ต่อเนื่องจากการท่องเที่ยว

11. เพิ่มและกวาดล้างมาตรฐานด้านความปลอดภัย ไม่เพียงแต่ในด้านความปลอดภัยจากอาชญากรรม แต่รวมถึงความปลอดภัยของสิ่งอำนวยความสะดวกในแหล่งท่องเที่ยว เช่น ความแข็งแรงของราวบันได ขั้นบันได สะพานแขวน ฯลฯ ตั้ง

มาตรฐานความปลอดภัยของยานพาหนะในแหล่งท่องเที่ยว เช่น รถรางไฟฟ้าขึ้นเขา รถกระเช้า เครื่องเล่นในสวนสนุก เป็นต้น

12. สร้างแผนปฏิบัติการในเชิงรุกที่จะใช้เครือข่ายเอกชนไทยในต่างประเทศ เช่น ร้านอาหารไทย วัดไทย เผยแพร่ความเป็นไทยและความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรมและแหล่งท่องเที่ยว

มอญยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวประเทศภูฏานที่ประสบผลสำเร็จ

ประเทศภูฏาน (Bhutan) ภูฏานหรือ ภูฏานเป็นรัฐเล็กๆ ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของประเทศอินเดียบริเวณแคว้นอัสสัม มีพื้นที่ 47000 ตารางกิโลเมตร (เทียบกับประเทศไทยที่มีพื้นที่ 5.3 แสน ตารางกิโลเมตร) มีพลเมือง 8 แสนคน (เทียบกับประเทศไทย 63 ล้านคน และเฉพาะจังหวัดเชียงใหม่มีประชากร 1.5 ล้านคน) ภูฏานเสนอความสุขมวลรวมแห่งชาติ (Gross National Happiness- GNH) เป็นตัวชี้วัดและเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ เทียบกับประเทศอื่นๆ เกือบทั้งโลกที่ยึดถือ “ผลิตภัณฑ์มวลรวมแห่งชาติ” (Gross National Products- GNH)

ตัวแบบภูฏาน (Bhutan Model) ตัวแบบภูฏานในท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ในทั่วโลก ประเทศเล็กๆ ในแถบเทือกเขาหิมาลัย เช่น ภูฏานกลับดำเนินการพัฒนาประเทศของตนด้วยกระบวนการที่อีกแบบหนึ่งที่มีลักษณะสวนทางกับกระแสการพัฒนาของทั่วโลก แต่ภูฏานก็ไม่ปฏิเสธเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจากตะวันตกเสียทั้งหมด รูปแบบการพัฒนาสังคมของภูฏานที่ต่อไปนี้เรียกว่า ตัวแบบที่มีสาระสำคัญคือ การใช้ตัวชี้วัดและเป้าหมายการพัฒนาสังคมที่เรียกว่า “ความสุขมวลรวมแห่งชาติ” หรือ Gross National Happiness (GNH) ซึ่งมีหลักการสำคัญ 4 ประการ 1) การพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง 2) การรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน 3) การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและประเพณี 4) การบริหารจัดการที่ดี (Good governance) หรือหลักธรรมาภิบาล

ระเบียบวิธีวิจัย

พื้นที่ดำเนินการ คือพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร

ประชากรและกลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหาร รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ผู้บริหารองค์การบริหารส่วน

จังหวัดมุกดาหาร ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร ผู้อำนวยการกองแผนงานและงบประมาณ หัวหน้าสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดมุกดาหาร และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและบริการ หัวหน้าสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดมุกดาหารและเจ้าหน้าที่ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณี คณะผู้ทรงคุณวุฒิจังหวัดมุกดาหาร ประธานชมรมส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร รวมจำนวน 19 คน

ผลการศึกษา

การส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร

จากการวิเคราะห์ศักยภาพการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร โดยใช้ตัวแบบ SWOT model เป็นเครื่องมือประเมินศักยภาพการพัฒนากลยุทธ์ ด้วยการวิเคราะห์ปัจจัยภายในองค์กร ในการหาจุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) และวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกองค์กร ในการพิจารณาโอกาส (Opportunity) และข้อจำกัด (Threat) ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร ดังนี้

1. จุดแข็ง (Strength) พบว่า 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารมีพื้นที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการ ที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน (ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นที่ตั้งของสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 ซึ่งเป็นประตูเชื่อมโยงถึงกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อินโดจีน เป็นจังหวัดที่มีจุดแข็งทางที่ตั้งในการดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ และเป็นประตูสู่อินโดจีนตามเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจในแนวตะวันออก-ตะวันตกของประเทศไทย (East-West Economic Corridor: EWEC) 2) ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร ในปัจจุบัน (วาระ พ.ศ.2552-2555) มีนโยบายที่เด่นชัดในการส่งเสริมและพัฒนากการท่องเที่ยวภายในจังหวัดมุกดาหารให้สู่ระดับมาตรฐานสากล และเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร มีพื้นที่จังหวัดที่เป็นที่ตั้งของสถานที่ท่องเที่ยวสถานที่หลากหลาย ทั้งสถานที่ท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น โบราณสถาน โบราณวัตถุ ประวัติศาสตร์ และแหล่ง

ท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ เช่น วัดรอยพระพุทธบาทเขมโนรมย์ หอแก้วมุกดาหาร เป็นต้น

4) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารมีหน่วยงานทางราชการภายในที่เข้มแข็ง นอกจากนี้ยังได้รับความร่วมมือ และการประสานงานด้านการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างเป็นรูปธรรม จากหน่วยงานราชการส่วนกลางในพื้นที่ เช่น การท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด วัฒนธรรมจังหวัด สำนักพระพุทธศาสนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดมุกดาหารและสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดมุกดาหาร เป็นต้น

2. จุดอ่อน (Weakness) พบว่า 1) เนื่องจากจังหวัดมุกดาหารเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดเล็ก องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารจึงมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมและพัฒนาด้านการท่องเที่ยว การดำเนินโครงการขนาดใหญ่จึงยังต้องพึ่งพางบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาล 2) ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารยังไม่ได้จัดหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวโดยเฉพาะ 3) การบริหารงานภายในองค์กรนั้นยังมีระบบเครือข่ายและระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ

3. โอกาส (Opportunity) พบว่า 1) ประชาชนและหน่วยงานราชการอื่นๆ ในจังหวัดมีส่วนร่วม ในการร่วมทำ ร่วมคิด ร่วมรับผิดชอบ ในการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวภายในจังหวัด 2) มีการคมนาคมขนส่งสะดวก รวดเร็ว มีสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 เป็นเส้นทางเชื่อมโยงอินโดจีน ตามเส้นทางเศรษฐกิจระเบียงเศรษฐกิจ (East-West Economic Corridor: EWEC) 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารตั้งอยู่เมืองท่องเที่ยวและการค้าชายแดนที่มีนักท่องเที่ยวทั้งไทยและเทศเดินทางมาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากในแต่ละปี 4) มีสถานที่ท่องเที่ยวที่หลากหลาย อยู่ทุกพื้นที่ ในจังหวัด 5) ผู้บริหารมีนโยบายและการวางแผนที่ชัดเจนในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

4. ข้อจำกัด (Threat) พบว่า 1) มีงบประมาณไม่เพียงพอกับการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวให้ครบทุกด้าน ทำให้การพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวไม่ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลง 2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารมีพื้นที่ติดชายแดน ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวบางกิจกรรมต้องอาศัย

กรอบความร่วมมือและข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่นอกเหนือและเกินอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร 3) การขยายตัวของการท่องเที่ยวทำให้เกิด พฤติกรรมเลียนแบบ ประชาชนและเยาวชนขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น

จากผลการศึกษา วิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด ในการส่งเสริม การท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารแล้ว สามารถนำมากำหนดเป็นกล ยุทธ์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร ดังนี้

แนวทางในการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร

กลยุทธ์ที่ 1. การส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวตามแนวนโยบายขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร โดยสามารถกำหนดแนวทางในการพัฒนาการท่องเที่ยว ดังนี้ 1) สนับสนุนส่งเสริมและดำเนินโครงการ/กิจกรรมด้านการท่องเที่ยวให้เกิดความ ต่อเนื่อง และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด 2) ส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวใน ภาพรวมให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดและกลุ่ม จังหวัด รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน 3) ขอรับการสนับสนุน งบประมาณจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว

กลยุทธ์ที่ 2. การส่งเสริมการท่องเที่ยวให้สู่มาตรฐานสากล โดยมีแนวทางพัฒนา ดังนี้ 1) สนับสนุนกิจกรรม/โครงการพัฒนาการท่องเที่ยวกับส่วนราชการและองค์กร ต่างๆในเชิงบูรณาการร่วมกันให้สู่มาตรฐานสากล 2) สนับสนุนให้มีการจัดส่วนราชการ ภายในให้มีหน่วยรับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวโดยตรง และสนับสนุนให้มีอิสระในการ บริหารจัดการให้สู่มาตรฐานสากล

กลยุทธ์ที่ 3. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของ ประชาชน โดยมีแนวทางพัฒนา ได้แก่ 1) ส่งเสริมให้ประชาชนและเยาวชนเกิดความ ตระหนักและรักษาไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น 2) ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีกิจกรรมการเรียนรู้ การสืบสานอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและ ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น เพื่อให้เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น

สรุป

การส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร พบว่า

ด้านทรัพยากรการท่องเที่ยว 1) มีบทบาทในการส่งเสริมทรัพยากรการท่องเที่ยว มีการส่งเสริมด้านแหล่งท่องเที่ยว การบริการการท่องเที่ยว ด้านการตลาด และประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารได้มีการดำเนินการในปีที่ผ่านมาในการพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร มีการส่งเสริมทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภท ประวัติศาสตร์ โบราณสถาน ได้มี ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม แนวทางการพัฒนาส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมประเพณี และยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้าน การศึกษา กีฬา นันทนาการและการท่องเที่ยว แนวทางการพัฒนา โดยส่งเสริมและพัฒนากการท่องเที่ยว และ 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารมีบทบาทในการส่งเสริมทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภท ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี ดำเนินการเอง และอุดหนุนหน่วยงานอื่น เช่น อุดหนุนองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ ในงาน ประเพณีบุญบั้งไฟและงานแข่งเรือออกพรรษา และงานประเพณีประจำปีของจังหวัดมุกดาหาร

ด้านงบประมาณ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารมีงบประมาณสนับสนุนส่งเสริมการท่องเที่ยว ได้ร่วมกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้มีนโยบายสนับสนุนงบประมาณในการจัดงาน จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร นั้นจะให้ความสำคัญในเรื่องของการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก 2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารจัดสรรงบประมาณส่งเสริมการท่องเที่ยว พบว่า โดยจัดสรรงบประมาณพิจารณาตามความเหมาะสมของแต่ละกิจกรรม และพิจารณาตามความเหมาะสมของโครงการ งานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ประมาณ 8 % (10,000,000 ล้านบาท) ของงบประมาณประจำปี และการตั้งงบประมาณในการสนับสนุนนั้นได้นำออกมาจากแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารและข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาการจัดสรรงบประมาณในด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวไว้ในข้อบัญญัติ และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

และงบประมาณการพัฒนาการท่องเที่ยววัดรอยพระพุทธบาทภูมโนรมย์ จำนวน 10 กิจกรรม เป็นเงิน 31 ล้านบาท

ด้านนโยบาย 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารมีนโยบายส่งเสริมการได้มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวในทุกด้าน 2) เป้าหมายของนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารพบว่ามีนโยบายในการส่งเสริมคุณภาพและมาตรฐานของการบริการ และ 3) กระบวนการนำนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารมีขั้นตอนใดบ้าง พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี โดยมีการคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

การวิเคราะห์ศักยภาพการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร โดยใช้ตัวแบบ SWOT model เป็นเครื่องมือประเมินศักยภาพการพัฒนากลยุทธ์ ด้วยการวิเคราะห์ปัจจัยภายในองค์กร ในการหาจุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) และวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกองค์กร ในการพิจารณาโอกาส (Opportunity) และข้อจำกัด (Threat) ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร สามารถนำมากำหนดเป็นกลยุทธ์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร ดังนี้ กลยุทธ์ที่ 1. การส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวตามแนวนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร กลยุทธ์ที่ 2. การส่งเสริมการท่องเที่ยวให้สู่มาตรฐานสากล กลยุทธ์ที่ 3. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของประชาชน

อภิปรายผล

การส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร พบว่า

ด้านทรัพยากรการท่องเที่ยว องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร มีการส่งเสริมทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภท ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี พบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร มีสภาพทางสังคม ของประชาชนซึ่งส่วนใหญ่ จะมีเชื้อชาติไทย นับถือศาสนาพุทธ และมีประเพณี วัฒนธรรมพื้นบ้าน ซึ่งยังคงปฏิบัติต่อกันสืบมา ได้แก่ ประเพณีทำบุญในวันสำคัญทางศาสนา ประเพณีวันสงกรานต์ ประเพณีเข้าพรรษา

ออกพรรษา รวมทั้งเทศกาลประเพณีการแข่งขันเรือประจำปี องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร จึงมีการส่งเสริมทรัพยากร การท่องเที่ยวประเภทศิลปวัฒนธรรม ประเพณี โดยยึดหลักยึดสืบสองกองสืบสี่ทุก ๆ เดือนจะมีการเชิญชวนประชาชนให้รู้จักรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมอันดีงาม และยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณีให้อนุชนรุ่นหลังได้สืบทอดต่อกันไป อีกทั้งมีการสนับสนุนงบประมาณในการจัดงานประเพณีต่าง โดยได้จัดประเพณีที่เด่นคือ ส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น 8 แห่งไทยมุกดาหาร และอุดหนุนหน่วยงานอื่น เช่น อุดหนุนวัฒนธรรมจังหวัด สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดมุกดาหารและ งานประจำปีของจังหวัดมุกดาหาร และในการดำเนินการควรนำหลักการแนวคิดของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (2549) มาเป็นแนวทางในการดำเนินการ ซึ่งได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการกำกับดูแล ควบคุมการท่องเที่ยว สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี ชุมชนเจ้าของท้องถิ่นจะเกิดความรักและหวงแหนทรัพยากรการท่องเที่ยวทั้งธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรม ช่วยกันดูแลความสะอาดเรียบร้อย ความร่มรื่นของท้องถิ่น รวมทั้งการดูแลความเป็นอยู่ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยและชุมชนสามารถให้บริการและให้ข้อมูลด้านความเป็นอยู่และวัฒนธรรมกับนักท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี โดยการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน ต้องมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น คือ กระจายรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิต ได้รับผลตอบแทนมาบำรุงรักษาแหล่งท่องเที่ยว และสามารถควบคุมการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างมีคุณภาพ แหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน สังคมมีการพัฒนาอย่างเหมาะสม มีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นด้วยการพัฒนาของท้องถิ่นเอง ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า หากมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการท่องเที่ยวในพื้นที่ก็จะทำให้เกิดการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น

ด้านงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร จัดสรรงบประมาณส่งเสริมการท่องเที่ยว พบว่า โดยจัดสรรงบประมาณพิจารณาตามความเหมาะสมของแต่ละกิจกรรม และพิจารณาตามความเหมาะสมของโครงการ งานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ประมาณ 8 % ของงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ อภิรมย์พรหมจรรยา และคณะ (2543) ที่พบว่าการพัฒนาการท่องเที่ยวจำเป็นต้องได้รับ

การสนับสนุนอย่างจริงจังจากหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นเป็นหลัก

นโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร ได้มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นทั้งในประเพณีธรรมชาติ ประเพณีประวัติศาสตร์ โบราณสถาน โบราณวัตถุ และประเพณีศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น โดยได้ตั้งไว้ในแผนสามปี (2553 – 2555) ในยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม แนวทางการพัฒนาส่งเสริมรณรงค์ด้านการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมประเพณี ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้าน การศึกษา กีฬา นันทนาการและการท่องเที่ยว แนวทางการพัฒนา มีการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยและพัฒนาเพื่อส่งเสริมเครือข่ายการท่องเที่ยว ชุมชนลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาของสุรชัย บุญเจริญ (2547) ที่พบว่าการพัฒนาพื้นที่การท่องเที่ยวให้มีคุณภาพและมาตรฐาน 1) ชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยว 2) ชุมชนต้องมีความรู้และกระบวนการเรียนรู้ในการบริหารจัดการการท่องเที่ยว 3) ผู้นำชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการที่ดีด้านการท่องเที่ยว 4) หน่วยงานของรัฐต้องสนับสนุนเชื่อมโยงเครือข่ายการท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐานและคุณภาพอย่างแท้จริง 5) ใช้ระบบสารสนเทศที่เป็น ไอที เพื่อประชาสัมพันธ์และเพิ่มมูลค่าทางการท่องเที่ยวที่ได้มาตรฐานทั้งภายในและภายนอก

2. เป้าหมายของนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร พบว่ามีนโยบายในการส่งเสริมคุณภาพและมาตรฐานของการบริการเพิ่มความหลากหลายของรูปแบบการให้บริการและการท่องเที่ยว รวมทั้งยกระดับความสามารถในการแข่งขันของภาคบริการและการท่องเที่ยว ทั้งด้านการพัฒนาภาคบริการและด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นเรื่องหลักจัดทำโครงการด้านการท่องเที่ยวตามกรอบยุทธศาสตร์เพื่อบูรณาการเป็นแผนปฏิบัติการด้านการท่องเที่ยวเสนอต่อสภาเพื่อให้เกิดการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เป็นภารกิจที่ครอบคลุมหลายหน่วยงาน และมีความจำเป็นต้องบริหารจัดการเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานและ

องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน ทั้งยังขยายพื้นที่
ท่องเที่ยวด้วยการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ผลักดันให้ประเทศไทยสู่
เป้าหมายในการเป็น ศูนย์กลางการท่องเที่ยวในระดับสากล องค์การบริหารส่วนจังหวัด
มุกดาหารได้เสริมนโยบายและแผนงานสู่อุตสาหกรรมทางการท่องเที่ยว และที่สำคัญให้
ชุมชน และประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น และที่สำคัญทำให้มีรายได้เข้ามาบริหาร และ
พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวมากขึ้น ที่สอดคล้องกับแนวคิดของ ธนกฤต สังข์เลข (2550: 39-
40) ที่กล่าวว่า กระบวนการของการท่องเที่ยว เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นซึ่งกันและกัน
ระหว่างนักท่องเที่ยว ผู้จัดบริการด้านการท่องเที่ยว หน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น และ
ประชาชนในแหล่งท่องเที่ยว

3. กระบวนการนำนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วน
จังหวัดมุกดาหาร ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี โดยมีการคัดเลือกยุทธศาสตร์
และแนวทางการพัฒนา ผ่านทางประชาคมแล้วนำมาวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส
และอุปสรรค (SWOT Analysis) และต้องเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และ
ยุทธศาสตร์ของจังหวัดเป็นหลัก (องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร, 2553) เป็นไป
ตามที่ปรกณ จินาคำ (2547) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการบริหารจัดการ
ท่องเที่ยวเชิงนิเวศ กรณีศึกษาบ้านห้วยฮี อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน
พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นผู้มีอายุไม่เกิน 30 ปี มีการศึกษาไม่เกินระดับมัธยมศึกษา
รายได้เฉลี่ยต่อเดือนน้อยกว่า 3,000 บาท กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการจัดการการ
ท่องเที่ยวด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือการจัดการองค์กรในชุมชน และ
การจัดงบประมาณการเงิน ตามลำดับเมื่อพิจารณาในประเด็นย่อยของการมีส่วนร่วมใน
การบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวทั้ง 3 ด้านหลักพบว่า ทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม
ผู้ที่เป็นสมาชิกกลุ่มการท่องเที่ยวมีส่วนร่วมในการรักษาสภาพแวดล้อมธรรมชาติของ
ชุมชนมากที่สุด ขณะที่ไม่ได้เป็นสมาชิกมีส่วนร่วมในการป้องกันสิ่งแวดล้อมจากการ
ถูกทำลายโดยธรรมชาติและมนุษย์มากที่สุด ส่วนการจัดกลุ่มองค์กรในชุมชนนั้น ผู้ที่เป็น
สมาชิกให้ความสำคัญในเรื่องความสัมพันธ์ของชุมชนมากที่สุด ขณะที่ไม่ได้เป็น
สมาชิกให้ความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมในการออกกฎระเบียบของชุมชนมากที่สุด
สำหรับการจัดการงบประมาณการเงินของกลุ่มนั้น ทั้งผู้ที่เป็นสมาชิกและไม่ใช่สมาชิกมี
ส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการงบประมาณมากที่สุด

แนวทางในการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร

จากผลการศึกษา วิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและข้อจำกัด ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารแล้วนำมาเป็นกรอบกลยุทธ์ ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร ดังนี้

กลยุทธ์ที่ 1. การส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวตามแนวนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร โดยสามารถกำหนดแนวทางในการพัฒนาการท่องเที่ยว ดังนี้ 1) สนับสนุนส่งเสริมและดำเนินโครงการ/กิจกรรมด้านการท่องเที่ยวให้เกิดความต่อเนื่อง และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด 2) ส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวในภาพรวมให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน 3) ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาการท่องเที่ยว ที่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ อภิรมย์ พรหมจรรยา และคณะ (2543) ที่พบว่าการพัฒนาการท่องเที่ยวจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นเป็นหลัก

กลยุทธ์ที่ 2. การส่งเสริมการท่องเที่ยวให้สู่มาตรฐานสากล โดยมีแนวทางพัฒนา ได้แก่ 1) สนับสนุนกิจกรรม/โครงการพัฒนาการท่องเที่ยวกับส่วนราชการและองค์กรต่างๆในเชิงบูรณาการร่วมกันให้สู่มาตรฐานสากล 2) สนับสนุนให้มีการจัดส่วนราชการภายในให้มีหน่วยรับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวโดยตรง และสนับสนุนให้มีอิสระในการบริหารจัดการให้สู่มาตรฐานสากล ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยและพัฒนาเพื่อส่งเสริมเครือข่ายการท่องเที่ยวชุมชนลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาของ สุรัชย์ บุญเจริญ (2547) ที่พบว่าการพัฒนาพื้นที่การท่องเที่ยวให้มีคุณภาพและมาตรฐาน 1) ชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยว 2) ชุมชนต้องมีความรู้และกระบวนการเรียนรู้ในการบริหารจัดการการท่องเที่ยว 3) ผู้นำชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการที่ดีด้านการท่องเที่ยว 4) หน่วยงานของรัฐต้องสนับสนุนเชื่อมโยงเครือข่ายการท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐานและคุณภาพอย่างแท้จริง 5) ใช้ระบบสารสนเทศที่เป็น ไอที เพื่อประชาสัมพันธ์และเพิ่มมูลค่าทางการท่องเที่ยวที่ได้มาตรฐานทั้งภายในและภายนอก

กลยุทธ์ที่ 3. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของประชาชน โดยมีแนวทางพัฒนา ได้แก่ 1) ส่งเสริมให้ประชาชนและเยาวชนเกิดความ

ตระหนักและรักษาไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น 2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีกิจกรรมการเรียนรู้ การสืบสานอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น เพื่อให้เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามที่ ธวัชชัย ชัย มานิตย์ (2550) ได้ศึกษาผลกระทบจากการพัฒนาการท่องเที่ยวต่อชุมชนท้องถิ่น กรณีศึกษาตำบลเวียงใต้ อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน แนวทางในการลดปัญหาผลกระทบทางด้านลบ สามารถสรุปได้ว่า ปัญหาผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ผ่านมาของชุมชนไม่อาจแก้ไขได้ ด้วยการสร้างความตระหนักของชุมชนเป็นอย่างเดียว การเรียนรู้ในแนวทางการจัดการการท่องเที่ยวจากชุมชนหรือแหล่งท่องเที่ยวอื่นๆ ที่ประสบผลสำเร็จในการสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวและการรักษาความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม สร้างความตระหนักแก่สังคมในการส่งเสริมสิทธิชุมชนในการกำหนดแนวทางในการพัฒนา และส่งเสริมให้ผู้คนในสังคมมีความรู้ความเข้าใจในวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชนท้องถิ่นท่องเที่ยวด้วยความรับผิดชอบ จึงเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาท่องเที่ยวให้มีความยั่งยืนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ธวัชชัย ชัย มานิตย์.(2550).ผลกระทบจากการพัฒนาการท่องเที่ยวต่อชุมชนท้องถิ่น กรณีศึกษาตำบลเวียงใต้ อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน.วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ปกรณ จินาคำ.(2547).การมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการบริหารจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ กรณีศึกษาบ้านห้วยอี อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน.การค้นคว้าแบบอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร.(2552). **ข้อมูลบัญชีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2552 และ 2553. เอกสารอัดสำเนา**

**แนวทางการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ ขององค์การบริหารส่วนตำบลนาเพียง
อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น**

**The Guidelines for Management of the Public Land of Napiang Sub-District
Administration Organization, Chum Phae District, Khon Kaen Province.**

วิรัช วันเต็ม¹

ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลนาเพียง ซึ่งแต่เดิมถูกบุกรุกจากประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลนาเพียง สามารถจัดการนำกลับมาใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณชนได้โดยปราศจากความขัดแย้ง การร้องเรียนต่อต้านคัดค้าน แต่กลับได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย

ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนาเพียงได้จัดการที่ดินสาธารณะโดยการสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนผู้บุกรุกที่ดินให้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม และหน่วยงาน ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วยความโปร่งใสและตรงไปตรงมาให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ทราบทุกขั้นตอน ประกอบกับการใช้กลไกประชาคมหมู่บ้าน และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประสานทำความเข้าใจให้ข้อมูลที่ต้องกับกลุ่มมวลชนต่าง ๆ เพื่อลดความรุนแรง การต่อต้าน พร้อมทั้งเปิดเวทีให้โอกาสประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง เป็นการร่วมกันคิดในการยุติปัญหาและกำหนดทิศทางในการแก้ไขปัญหาด้วยชุมชนเอง ด้วยความรู้สึกรับรู้ถึงการเป็นเจ้าของที่ดินสาธารณะร่วมกันมากกว่าทางราชการกำหนดให้ และร่วมกันรับประโยชน์ด้วยความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อกันของคนในชุมชน

Abstract

The purpose of this article is to investigate the management of public lands of Napiang Sub-district Administration Organization. Previously, such lands had been trespassed upon by both local people and outsiders, but lately Napiang Sub-district Administration Organization was able to

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² รองศาสตราจารย์ รองคณบดีฝ่ายวิชาการ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

regain those lands without any conflicts, complaints, resistance or protests, but only cooperation from all parties.

Results of the study revealed that Napiang Sub-district Administration Organization managed public lands by getting trespassers to understand the public benefits. The organization also disclosed information to stakeholders, transparently and straightforwardly, on all steps taken. It also employed the mechanism of the village forum to give relevant persons correct information in order to reduce conflicts and resistance. Moreover, the organization gave local people a chance to solve the community's problems and determine the right direction for the community on their own. Consequently, they felt that they were owners of public lands and benefited from the management of the public lands.

คำสำคัญ: การจัดการที่สาธารณะประโยชน์

Keyword: Public Land Management

ความเป็นมาและความสำคัญ

การแก้ไขปัญหาที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินของรัฐที่ได้ดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน ก็ยังยากที่จะกล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จ หนึ่งในปัญหาที่พบเห็นและเกิดขึ้น คือ บุคคลที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินมิใช่เกษตรกรที่ยากจนหรือขาดแคลนที่ดินทำกิน แต่กลับกลายเป็นนักการเมือง นายทุน หรือคนที่ไม่ใช่เกษตรกร และเมื่อเกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดิน ก็มักจะนำที่ดินที่ได้รับจัดสรรไปจำนองหรือขายต่อ เนื่องจากภาระหนี้สินในครัวเรือน ทำให้รัฐสูญเสียที่ดินเป็นไปจำนวนมาก ในการนำเอาที่ดิน หรือป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรที่ดิน ซึ่งเป็นนโยบายที่ทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินไม่เป็นธรรม จึงเห็นภาพความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ที่มีเพียงคนจำนวนน้อยถือครองที่ดินปริมาณมหาศาล ในขณะที่เกษตรกรจำนวนมากถือครองที่ดินเพียงเล็กน้อย ไม่เพียงพอทำกินหรืออยู่อาศัย (วิรัช วันเต็ม, 2553) ดังนั้น เมื่อรัฐไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมได้ ประชาชนส่วนหนึ่งจึงมีความพยายามที่จะเข้าไปครอบครองที่ดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่หวงแหนไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างกว้างขวางทั้งโดยวิธีที่ถูกและผิดกฎหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบลนาเพียงมีพื้นที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จำนวน 38 แปลง รวมเนื้อที่ 907 ไร่ 1 งาน 66 ตารางวา (สำนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่น กรมที่ดิน.) มีที่ดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่ยังไม่ได้ออกหนังสือแสดงเป็นกรรมสิทธิ์ของทางราชการ อยู่จำนวน 10 แปลง แต่ถึงแม้ว่าที่ดินเหล่านี้จะมีเอกสารสิทธิ์หรือไม่ก็ตาม ก็พบว่ายังมีการบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งการบุกรุกที่สาธารณะนี้ มีรูปแบบการบุกรุกหลายลักษณะที่พบเห็น เช่น ขยับรั้วกินที่ไปเรื่อย ๆ ปิละเล็กละน้อย หรือบางรายเข้าครอบครองที่ดินทั้งแปลงเลยก็มี โดยอ้างว่าเป็นที่หัวไร่ปลายนาพ่อแม่ทำกินมาแต่เดิม แต่ไม่ได้ไปให้ทางราชการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ให้ นอกจากการรุกล้ำที่สาธารณะเพื่อเป็นที่ทำกินแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลนาเพียง ยังพบกับปัญหาข้อพิพาทขัดแย้งระหว่างราชการและประชาชนในเรื่องแนวเขตที่สาธารณะ ในรายที่มีที่ดินติดอยู่กับแนวเขตที่สาธารณะ ต่อมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2550-2553 องค์การบริหารส่วนตำบลนาเพียงได้พยายามที่จะจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าว จนกระทั่งประสบผลสำเร็จ กล่าวคือสามารถจัดสรรที่ดินสาธารณะที่มีเนื้อที่ 133 ไร่ ของบึงนาเพียงให้กับประชาชนผู้ที่เดือดร้อนที่ดินทำกิน ให้ได้คนละ 1 งาน จำนวนทั้งสิ้น 229 ครัวเรือน จากจำนวนผู้ยื่นความประสงค์ 340 ครัวเรือน และครอบครัวที่ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ที่ไม่มีที่ดินของตนเอง ประชาชนรู้สึกเกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ส่งผลให้มีความมั่นใจในการลงทุนและประกอบกิจการงานในที่ดิน มีรายได้มาเลี้ยงดูครอบครัว ทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การได้รับใบอนุญาตให้เข้าประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ผู้รับใบอนุญาตยังสามารถนำไปอนุญาตใช้เป็นหลักทรัพย์เพื่อเข้าถึงแหล่งเงินทุน ตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามนโยบายของรัฐบาลได้ด้วย

องค์การบริหารส่วนตำบลนาเพียงสามารถจัดการได้อย่างไร มีกระบวนการและขั้นตอนใดบ้าง และเงื่อนไขใดที่ทำให้ประสบความสำเร็จเป็นประเด็นสำคัญในการนำเสนอในบทความนี้

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในครั้งนี้เริ่มต้นด้วยการประชุมกลุ่มผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่และพนักงานส่วนตำบล และประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

นอกจากนั้นยังได้ดำเนินการสัมภาษณ์รายบุคคล ผู้ที่ได้รับการจัดสรรที่ดิน และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องโครงการ ประกอบกับการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน สาธารณประโยชน์

ผลการศึกษาและอภิปรายผล

การจัดการที่ดินสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลนาเพียง มีการดำเนินการ 7 ขั้นตอน รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การตรวจสอบคัดเลือกลงแปลงที่ดินสาธารณประโยชน์ที่จะนำมาจัดสรรให้กับประชาชน โดยคัดเลือกแปลงที่เหมาะสม ที่ประชาชนใช้ร่วมกันแต่มีผู้บุกรุกอยู่ก่อน เป็นการดำเนินการสอบสวนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2541

ขั้นตอนที่ 2 การประชุมชี้แจงให้กับประชาชนเพื่อสร้างความเข้าใจถึงกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีบึงนาเพียง จากการศึกษาพบว่าประชาชนได้รับทราบ รับรู้ การดำเนินการของทางราชการด้วยความโปร่งใส รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ยึดหยุ่น ไม่บังคับใช้กฎหมายกับชาวบ้านอย่างเข้มงวดจนเกินไป จึงไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้น ซึ่งการดำเนินการในขั้นตอนนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ เบญจนุช จันทร์มา (2551) ได้สรุปว่าการดำเนินการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะ ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเบื้องต้นก่อน จะไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง

ขั้นตอนที่ 3 การคัดเลือกบุคคล เป็นขั้นตอนที่จัดให้ประชาชนมาลงทะเบียนแสดงความประสงค์ขอเข้าทำกิน และตรวจสอบ คัดกรองคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ โดยให้ประชาคมหมู่บ้านรับรองและตรวจสอบกันเองด้วย รวมทั้งแสดงความเห็นในการแบ่งพื้นที่ดินกัน ว่าควรจะให้ทำกินกันคนละกี่ไร่ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2542 ที่ยอมรับหลักการการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาสถานะแวดล้อมโดยประชาชน ซึ่งทุกคนยอมรับฟังและปฏิบัติตามเสียงส่วนใหญ่ของประชาคม ทำให้ความขัดแย้งมีน้อย

ขั้นตอนที่ 4 การสำรวจแปลงที่ดิน โดยสำนักงานที่ดินจังหวัด เพื่อสำรวจทางกายภาพของแปลงที่ดิน นำไปเป็นข้อมูลในการแบ่งแปลงที่ดิน ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ที่กำหนดให้ผู้ขอขึ้นหนังสือต่อกรมที่ดินหรือจังหวัดที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมเอกสารหลักฐาน แผนผังการใช้ที่ดิน แผนที่ที่ดินตามหลักวิชาการแผนที่แสดงแนวเขตและเนื้อที่ของที่ดินที่ขอใช้ โดยระบุส่วนที่ขอใช้ให้ชัดเจนลงในแผนที่ที่ดิน สาธารณประโยชน์ทั้งแปลงใช้มาตราส่วน 1:4,000 หรือ 1:50,000 หรือ 1:250,000 ตามความเหมาะสม

ขั้นตอนที่ 5 การวางแผนแบ่งแปลงที่ดิน เป็นขั้นตอนการรังวัดแบ่งแปลงที่ดิน ให้ครบตามจำนวนที่ได้มีการลงทะเบียน และผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติแล้ว ในขั้นตอนนี้พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ร่วมตรวจสอบการรังวัดแบ่งแปลงที่ดินจนแล้วเสร็จ

ขั้นตอนที่ 6 การจัดระบบสาธารณูปโภค เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ให้สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ทันทีเมื่อได้รับอนุญาต จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณ แผนงาน โครงการต่าง ๆ เข้ามาส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบอาชีพของประชาชน เช่น สำนักงานเกษตรอำเภอชุมแพ สนับสนุนด้านวิชาการ ให้ความรู้แก่กลุ่มอาชีพ สำนักงานประมงจังหวัด สนับสนุนพันธุ์ปลา กรมพัฒนาที่ดิน สนับสนุนเครื่องสูบน้ำการเกษตร องค์การบริหารส่วนตำบลนาเพียง สนับสนุนเงินทุน หมุนเวียน เมล็ดพันธุ์ผัก ปุ๋ยอินทรีย์ ปุ๋ยชีวภาพ เป็นต้น

ขั้นตอนสุดท้าย การอนุญาตเป็นการมอบหนังสืออนุญาต ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินอย่างสมบูรณ์แบบ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

ปัจจัยหลักของความสำเร็จ

ในการดำเนินการจัดสรรที่ดินสาธารณประโยชน์กรณีของบึงนาเพียง จนประสบผลสำเร็จไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือการคัดค้านของประชาชนนั้น ผู้ศึกษาขอสรุปปัจจัยและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดผลสำเร็จ 4 ประการคือ

1) **วัฒนธรรมชุมชน** ที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน ประชาชน โดยเฉพาะผู้นำกรรูกที่ดิน ให้ความร่วมมือกับทางราชการเป็นอย่างดี ประกอบกับวัฒนธรรมของคนอีสานที่เชื่อฟังคนเฒ่าคนแก่ หรือผู้นำชุมชน ให้เกียรติซึ่งกันและกัน ส่วนมากจะเป็นเครือญาติใกล้ชิดสนิทสนมและคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กัน ส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่าคนที่เข้าไปทำกินในที่สาธารณะนั้นล้วนเป็นญาติพี่น้องกัน ไม่มีทำกิน หรือมีแต่ไม่เพียงพอเลี้ยงครอบครัว ควรช่วยเหลือกัน เห็นใจคนที่ยังไม่มีที่ทำกิน คนที่มีที่ทำกินเพียงพอแล้วก็ไม่ควรไปแย่งคนที่ยังไม่มี ดังนั้น จึงเป็นเรื่องง่าย เมื่อมีการจัดสรรที่ดินที่สาธารณะ ก็จะช่วยให้ทุกคนได้ง่ายขึ้น ให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นน้อย สามารถทำความตกลงกันได้

2) **การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร** ให้กับประชาชนซึ่งเป็นข้อมูลที่ประกอบด้วยจำนวนที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยเป็นข้อมูลมีการบุกกรูกี่ไร่ เหลือไว้ให้ส่วนรวมใช้ร่วมกันเท่าไร ใครบ้างที่ได้รับการจัดสรร ประชาชนในพื้นที่ได้รับจัดสรรทั้งหมดหรือไม่เป็นคนในพื้นที่หรือนอกพื้นที่ เป็นนักการเมืองท้องถิ่นหรือไม่ เป็นญาติของใคร เพื่อประกอบการตัดสินใจของประชาชน

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (Information) ด้วยความโปร่งใส เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและลดการขัดแย้งลงได้ ผู้บริหารจะต้องมีความจริงใจที่จะให้ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้สามารถนำไปใช้ในทุกกรณีในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

3) **สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยใช้กลไกของประชาคมหมู่บ้าน** ซึ่งเป็นการเปิดเวทีให้ประชาชนได้มีพื้นที่แสดงออกถึงความคิดเห็น ความวิตกกังวล ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนตำบลก็อาศัยเวทีประชาคมนี้เข้าไปชี้แจง ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้ทราบ ซึ่งการประชุมจะมีหลายระดับตั้งแต่กลุ่มย่อย ระดับหมู่บ้าน และระดับหลายหมู่บ้านรวมกัน เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชนอย่างมีพลัง ให้ประชาชนได้กลั่นกรองตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มีสิทธิที่จะได้รับการจัดสรรด้วยหมู่บ้านเอง จนนำไปสู่ข้อสรุปข้อยุติร่วมกันถึงแนวทางต่าง ๆ

4) **ภาวะผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล** มีส่วนสำคัญในการเข้าไปพูดคุยทำความเข้าใจ ชี้แจงข้อมูลถึงข้อดีข้อเสีย หรือผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับส่วนรวม รับฟัง

ข้อวิตกกังวลห่วงใย หรือเข้าไปใกล้เกลียดกลุ่มหรือคนที่ไม่เห็นด้วย หรือคัดค้าน โดยอาศัยการจัดกิจกรรม อบต.เคลื่อนที่ เข้าไปให้บริการประชาชน ร่วมกับการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น ส่วนผู้บริหารก็อาศัยความคุ้นเคยส่วนตัว ความเป็นญาติมิตร หรือความเคารพนับถือที่มีต่อผู้บริหารเป็นทุนอยู่แล้ว เข้าไปพูดคุยทำความเข้าใจอีกช่องทางหนึ่ง อาจจะใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ ร่วมด้วย เช่น นำกลุ่มคนเหล่านั้นไปร่วมทัศนศึกษากับ อบต. เมื่อได้โอกาสถือโอกาสพูดคุยในระหว่างสังสรรค์ หรือไม่ก็พาไปเที่ยวเป็นกลุ่มเฉพาะและค้างคืนตามแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ นอกจากบทบาทในการเข้าไปสร้างความเข้าใจ และให้ข้อมูลข่าวสารแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบล ยังได้สนับสนุนด้านงบประมาณ ในการดำเนินการการจัดสรรที่ดินและการจัดทำสาธารณูปโภค ตลอดจนส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนในรายที่ได้รับจัดสรรที่ดิน

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย เป็นปัญหาที่ฝังรากลึกมายาวนาน แนวทางการแก้ไขปัญหของรัฐบาลส่วนใหญ่ก็เน้นไปในแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน ในแนวทางนี้รัฐควรกระจายอำนาจการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ปล่อยให้งร้างว่างเปล่า ในชนบทยังมีอยู่เป็นจำนวนมากในบางพื้นที่ และไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ในการกระจายที่ดินให้กับคนจน รัฐควรถ่ายโอนมอบอำนาจภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาอนุญาตอนุมัติในการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะเหล่านั้น โดยใช้กลไกการตรวจสอบจากภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ถ่วงดุล นอกจากนี้รัฐควรมีกฎหมายกำหนดการถือครองที่ดิน เพื่อไม่ให้มีการถือครองที่ดินมากจนเกินไปและไม่ได้ใช้ประโยชน์

ในการแก้ไขปัญหาที่ดินมีไม่เพียงพอ ที่จะนำมาจัดสรรให้กับผู้ยากไร้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐ ควรตั้งงบประมาณในการจัดซื้อที่ดินที่ติดจำนองของสถาบันการเงิน ที่ดินของวัด ที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือมีที่ดินมากเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดการถือครอง ซื้อมาจัดสรรให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน โดยให้ประชาชนสมทบในลักษณะการเช่าซื้อที่ดิน เพื่อให้เกิดความหวงแหนรู้สึกความเป็นเจ้าของ เพื่อจะไม่นำไปขายต่อ

การคุ้มครองดูแล รักษาที่สาธารณะประโยชน์ นั้นพบว่ามีระเบียบ กฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการดูแล รักษา ขั้นตอนการเพิกถอนหรือการขอใช้ประโยชน์ มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน และเกิดความล่าช้า นอกจากนี้บรรดา กฎหมาย ประกาศ คำสั่งจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจการดูแลที่สาธารณะประโยชน์มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอด โดยเฉพาะเรื่องอำนาจหน้าที่ บางครั้งอาจจะมีการทับซ้อนหรือมิได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจน ควรมีการบูรณาการกฎหมายเข้าด้วยกัน เป็นลักษณะประมวลกฎหมายที่สาธารณะประโยชน์ หรือที่ดินของรัฐ กำหนดอำนาจหน้าที่ และหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะให้ชัดเจน ลดขั้นตอนการอนุญาต อนุมัติให้เกิดความสะดวกรวดเร็วแก่ส่วนราชการและประชาชน

ในการบริหารจัดการที่สาธารณะประโยชน์ ควรเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะ เพื่อกระจายที่ดินให้เกิดความเป็นธรรม และตรงกับความต้องการของประชาชนที่ยังขาดแคลนอยู่ ซึ่งจะแก้ไขปัญหาการขาดที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน ได้รับการแก้ไขอย่างยั่งยืนและปัญหาดินน้อยลง นอกจากนี้ควรผลักดันให้มีกฎหมายรับรองสิทธิที่ดินของชุมชน เช่นเดียวกับการรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.3) โดยที่ดินที่คนท้องถิ่นถือครองควรเป็นที่ดินชุมชน โดยหลักการผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินคือผู้ถือสิทธิ์ ตามหลักสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญมาตรา 66 ที่ระบุว่าชุมชนท้องถิ่นใดก็ตาม มีสิทธิที่จะดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นได้ โดยรัฐส่งเสริมการกระจายอำนาจให้กับชุมชน กำหนดให้มีกฎหมาย ให้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ ร่วมกับภาครัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

วิรัช วันเต็ม. 2553. แนวทางการจัดการที่สาธารณะประโยชน์ขององค์การบริหารส่วน

ตำบลนาเพียง อำเภอยะผา จังหวัดขอนแก่น. รายงานการศึกษาอิสระปริญญา
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการ
ปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สำนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่น. 2553. พื้นที่ดินสาธารณะประโยชน์องค์การบริหาร
ส่วนตำบลนาเพียง อำเภอยะผา จังหวัดขอนแก่น. กรมที่ดิน: ขอนแก่น.

เวลามาตรฐานในการออกใบอนุญาตก่อสร้างของ องค์การบริหารส่วนตำบลศิระจรเข้

Standard Time for Issuance of construction Permit of Jorakhay Noy Tambon Administrative Organization

ธนากร อุทาทัย¹

จารึก ปริญญาพล²

บทคัดย่อ

เวลามาตรฐานเป็นตัวชี้วัดสำคัญของคุณภาพบริหาร การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำเวลามาตรฐานในการออกใบอนุญาตก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลศิระจรเข้ โดยการวิเคราะห์กิจกรรมในการออกใบอนุญาตก่อสร้างของผู้ปฏิบัติงานช่าง และประชาชนในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลศิระจรเข้

ผลการศึกษาพบว่า เวลามาตรฐานในการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร รื้อถอนอาคาร จนสิ้นสุดกระบวนการในการออกใบอนุญาตใช้ระยะเวลา 9 วันทำการ/ราย กรณีผู้ขออนุญาตใช้แบบแปลนมาตรฐานของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ผู้ยื่นแบบขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามแบบคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร รื้อถอนอาคาร ใช้ระยะเวลา 5 วันทำการ/ราย ส่วนการพิจารณาอนุญาตแจ้งการขุดดินหรือถมดิน เริ่มตั้งแต่ผู้แจ้งยื่นคำขอไปแจ้งการขุดดินหรือถมดิน จนสิ้นสุดกระบวนการออกใบรับแจ้งขุดดินหรือถมดิน ใช้ระยะเวลา 3 วันทำการ/ราย

Abstract

Standard time spent on a task is an important indicator of management quality. The purpose of this study was to determine the standard time used for issuing a construction permit by the Chorakhe Noi Tambon Administrative Organization (TAO). The data were collected from the activities of issuing construction permits and from the opinions of people living in the area of Chorakhe Noi TAO.

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Results of the study indicated that the standard time spent on issuing a permit for construction, renovation and removal of a building was nine working days per permit. In the case where an applicant used a standard drawing of the Department of Public Works and Town & Country Planning or a drawing of that local administrative organization, it took five working days for the TAO to issue a permit for construction, modification, or removal of a building. Regarding the application for a permit to dig up or fill in land, it took three working days from the date of submission of an application form to the process of issuance of the permit.

คำสำคัญ : การออกใบอนุญาตก่อสร้าง, เวลามาตรฐาน

Keywords: Issuing Contrition Permit, Standard Time

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภารกิจหนึ่งที่สำคัญยิ่งของอบต. คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานประกอบด้วยการคมนาคมและการขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การผังเมือง การควบคุมอาคาร (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อ้างถึงใน สุวรรณ พินิตานนท์, 2545) ซึ่งงานในด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ อบต. ศีระจรเข้้น้อยได้ดำเนินการในแต่ละปีเพื่อการพัฒนา เช่น การก่อสร้างถนน คสล. สะพาน คสล. สะพานทางเดินเท้า คสล. เลียบคลองต่างๆ ติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะส่องสว่างตามถนน วางท่อน้ำประปาในหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งปีหนึ่งๆ ใช้งบประมาณในการพัฒนา 13,964,000 บาท (สิบสามล้านเก้าแสนหกหมื่นสี่พันบาท) โดยประมาณ หรือคิดเป็นร้อยละ 35.91 ของงบประมาณทั้งหมด (ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลศีระจรเข้้น้อย, 2552)

การดำเนินการในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับตรงก้งานช่างขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะการสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบและประมาณราคาการก่อสร้างมีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจก่อสร้าง นับตั้งแต่เจ้าของงาน สถาปนิกและวิศวกร ตลอดจนผู้รับเหมาก่อสร้างทั้งในด้านการกำหนดวงเงินค่าก่อสร้าง ในด้านการเสนอราคาค่าก่อสร้าง และในด้านการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่ม-ลดงานในขณะก่อสร้าง หากประมาณราคาผิดพลาดก็อาจทำให้โครงการก่อสร้างนั้นล้มเหลว (การประมาณราคาก่อสร้าง อ้างถึงใน วินิต ช่อวิเชียร, 2538)

การก่อสร้างจึงเป็นโครงการที่มีเป้าหมาย หลักของการออกแบบก่อสร้างจะมีรายการที่กำหนดไว้ว่าจะแล้วเสร็จเมื่อไร ต้องมีการวางแผนจัดการโครงการก่อสร้าง ซึ่งการจัดการโครงการก่อสร้างนั้นแตกต่างอย่างมากจากการบริหารงานทั่วไป (การควบคุมงานก่อสร้างการควบคุมคุณภาพวัสดุก่อสร้าง อ้างถึง สำนักวิศวกรรมทางหลวงชนบท กรมโยธาธิการ, 2543) ซึ่งหลักการในการให้บริการนั้น ต้องตอบสนองความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่ โดยดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอเท่าเทียมกันทุกคน ทั้งยังให้ความสำคัญสะดวกสบายไม่สิ้นเปลืองทรัพยากร และไม่สร้างความยุ่งยาก ให้แก่ผู้ใช้บริการมากจนเกินไป (กุลธนะ ธนาพงศ์ธร อ้างถึงใน ชีระ อัมพรพฤติ, 2542)

การให้บริการที่มีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อผู้รับบริการมากที่สุด คือการให้บริการที่ไม่คำนึงถึงตัวบุคคลหรือเป็นการให้บริการที่ปราศจากอารมณ์ไม่มีความชอบพอ ทั้งในด้านความสะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม กระบวนการ ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติในการให้บริการประชาชนใช้ระยะเวลาการให้บริการกระชับขึ้นและสั้นลง การลดขั้นตอนการทำงาน (อ้างถึงหนังสือที่ มท 0892.4/ว 627 ลงวันที่ 20 เมษายน 2549) และสิ้นเปลืองทรัพยากร

การที่จะบริการประชาชนได้อย่างมีคุณภาพนั้น องค์กรจำเป็นจะต้องมีการจัดทำเวลามาตรฐานในการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการด้านงานช่างขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีมาตรฐานในการให้บริการ บทความนี้มุ่งนำเสนอการจัดทำเวลามาตรฐานในการออกใบอนุญาตก่อสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลศีรษะจรเข้น้อย อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ

การจัดทำเวลามาตรฐาน

การจัดทำเวลามาตรฐานในการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้าง เริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ระบบงานบริการของงานช่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นว่า การบริการของงานช่างคืออะไร มีกระบวนการและขั้นตอนในการให้บริการอะไรบ้าง แต่ละขั้นตอนนั้นมีผู้ใช้บริการ และผู้รับบริการคือกลุ่มใด รวมทั้งเวลาที่ใช้ในการให้บริการ รวมทั้งการวิเคราะห์ให้เห็นจุดที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อที่จะทำให้การบริการมีคุณภาพมากขึ้น กลุ่มเป้าหมายที่ร่วมใช้ข้อมูลต่าง ๆ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่

ปฏิบัติงานด้านงานช่าง และประชาชนผู้ที่เคยมาติดต่อใบขออนุญาตก่อสร้าง ข้อมูลที่รวบรวมได้นำมาวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษา

การกำหนดเวลามาตรฐานในการออกใบอนุญาตก่อสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลศิระจรเข้ชั้นน้อย อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ ว่าการให้บริการประชาชนในแต่ละกระบวนการนั้นมีขั้นตอนการปฏิบัติอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐาน

กระบวนการในการให้บริการ ประกอบด้วยการให้บริการ 4 ลักษณะอันได้แก่ 1) การพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคาร 2) การพิจารณาอนุญาตตัดแปลงอาคาร 3) การพิจารณาอนุญาตรื้อถอนอาคาร 4) การพิจารณาอนุญาตแจ้งขุดดิน/ถมดิน กระบวนการในการให้บริการทั้ง 4 ประเภท มีดังนี้

การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร กรณีผู้ขออนุญาตใช้แบบมาตรฐานก่อสร้างอาคารของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ ระบบเดิม มีดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องตามแบบ ข.1 ตรวจสอบคำร้องพร้อมเอกสารหลักฐานในเบื้องต้น กำหนดเวลา 1 วัน โดยดำเนินการตั้งแต่ตรวจสอบแบบคำร้องและเอกสารหลักฐานต่างๆ พร้อมออกใบนัดหมาย และขั้นตอนต่อมา

2. นายตรวจตรวจสอบเอกสารเบื้องต้นและตรวจสอบด้านผังเมืองว่าขัดต่อผังเมืองหรือไม่ และตรวจสอบสภาพสาธารณะ และตรวจสอบสถานที่ก่อสร้างว่าได้มีการขุดที่สาธารณะหรือที่ดินบุคคลอื่นหรือไม่ กำหนดเวลา 2 วันขั้นตอนต่อมา

3. นายช่าง / วิศวกรตรวจแบบแปลน ทางด้านสถาปัตยกรรมและด้านวิศวกรรมตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าแบบแปลนที่ผู้ขออนุญาตยื่นขออนุญาตนั้นได้เขียนแบบ ออกแบบถูกต้องตาม พรบ. ควบคุมอาคารพ.ศ. 2522 หรือไม่ เช่น ระยะถอยถอยจากถนนสาธารณะและระยะห่างจากแนวเขตที่ดินข้างเคียงของบุคคลอื่น ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่จากนั้น ก็เกิดอัตราค่าธรรมเนียมของการตรวจแบบแปลน กำหนดเวลา 3 วัน ขั้นตอนต่อมา

4. หัวหน้าส่วนโยธาตรวจพิจารณาแบบแปลนอาคาร และเอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้ยื่นขออนุญาตอีกครั้งหลังจากที่นายช่าง/วิศวกรได้ตรวจสอบแล้ว ตามข้อ 3 ถ้าไม่มีการแก้ไขและเสนอความเห็น กำหนดเวลา 1 วัน ขึ้นตอนต่อมา

5. เสนอปลัด อบต. พิจารณาแปลนอาคาร และเอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้ยื่นขออนุญาต เพื่อตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งและเสนอความเห็น กำหนดเวลา 1 วัน ขึ้นตอนต่อมา

6. เสนอเจ้าพนักงานท้องถิ่น (นายก อบต.) พิจารณาออกคำสั่งอนุญาตก่อสร้างอาคาร กำหนดเวลา 2 วัน ขึ้นตอนต่อมา

7. จัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาต กำหนดเวลา 5 นาที (ชำระที่งานผลประโยชน์ส่วนการคลัง) รวมระยะเวลาดำเนินการตาม 1-6 แล้วเสร็จ 10 วันทำการ / ราย

ระบบใหม่ที่มีการปรับปรุง กรณีผู้ขออนุญาตใช้แบบมาตรฐานก่อสร้างอาคารของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ขึ้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ ที่ปรับปรุงใหม่ มีดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องตามแบบ ข.1 ตรวจสอบคำร้องพร้อมเอกสารหลักฐานในเบื้องต้น กำหนดเวลา 1/2 วัน โดยดำเนินการตั้งแต่ตรวจสอบแบบคำร้องและเอกสารหลักฐานต่างๆ พร้อมออกใบนัดหมาย และขึ้นตอนต่อมา

2. นายตรวจตรวจสอบเอกสารเบื้องต้น / ตรวจสอบผังเมืองว่าขัดต่อผังเมืองหรือไม่ ตรวจสอบสถานที่ก่อสร้างและตรวจสอบสภาพสาธารณะว่าได้มีการถูกล้ำที่ดินสาธารณะหรือที่ดินบุคคลอื่นหรือไม่ กำหนดเวลา 1 วัน และขึ้นตอนต่อมา

3. นายช่าง / วิศวกรตรวจสอบด้านสถาปัตยกรรม และด้านวิศวกรรมตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าแบบแปลนที่ผู้ขออนุญาตยื่นขออนุญาตนั้นได้เขียนแบบ ออกแบบถูกต้องตามพรบ. ควบคุมอาคารพ.ศ. 2522 หรือไม่ เช่น ระยะถอยร่นจากถนนสาธารณะและระยะห่างจากแนวเขตที่ดินข้างเคียงของบุคคลอื่น ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่จากนั้น ก็คืออัตราค่าธรรมเนียมของการตรวจแบบแปลน และกำหนดค่าธรรมเนียม กำหนดเวลา 1 วัน และขึ้นตอนต่อมา

4. หัวหน้าส่วนโยธาตรวจพิจารณาแบบแปลนอาคาร และเอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้ยื่นขออนุญาตอีกครั้งหลังจากที่นายช่าง/วิศวกรได้ตรวจสอบแล้ว ตามข้อ 3 ถ้าไม่มีการแก้ไขและเสนอความเห็น กำหนดเวลา 1 วัน และขึ้นตอนต่อมา

5. เสนอปลัด อบต. พิจารณาแบบแปลนอาคาร และเอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้ยื่นขออนุญาต เพื่อตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้ง และเสนอความเห็น กำหนดเวลา 1/2 วัน และขึ้นตอนต่อมา

6. เสนอเจ้าพนักงานท้องถิ่น(นายก อบต.)พิจารณาออกคำสั่งขออนุญาตก่อสร้างอาคาร คัดแปลง รื้อถอนอาคาร กำหนดเวลา 1 วัน และขึ้นตอนต่อมา

7. จัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาต กำหนดเวลา 5 นาที (ชำระที่งานผลประโยชน์ส่วนการคลัง) รวมระยะเวลาดำเนินการตาม 1-6 แล้วเสร็จ 5 วันทำการ / ราย

ระบบใหม่ที่มีการปรับปรุง การให้บริการของงานช่างในด้านการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ขออนุญาตคัดแปลงอาคาร ขออนุญาตรื้อถอนอาคาร ขึ้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ ที่ปรับปรุงใหม่ มีดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องตามแบบ ข.1 ตรวจสอบคำร้องพร้อมเอกสารหลักฐานในเบื้องต้น กำหนดเวลา 1 วัน โดยดำเนินการตั้งแต่ตรวจสอบแบบคำร้องและเอกสารหลักฐานต่างๆ พร้อมออกใบนัดหมาย และขึ้นตอนต่อมา

2. นายตรวจตรวจสอบเอกสารเบื้องต้น / ตรวจสอบผังเมืองว่าขัดต่อผังเมืองหรือไม่ ตรวจสอบสถานที่ก่อสร้างและตรวจสอบสภาพสาธารณะว่าได้มีการถูกล้ำที่สาธารณะหรือที่ดินบุคคลอื่นหรือไม่ กำหนดเวลา 2 วัน และขึ้นตอนต่อมา

3. นายช่าง/วิศวกรตรวจสอบด้านสถาปัตยกรรม ด้านวิศวกรรมตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าแบบแปลนที่ผู้ขออนุญาตยื่นขออนุญาตนั้นได้เขียนแบบ ออกแบบถูกต้องตาม พรบ. ควบคุมอาคารพ.ศ. 2522 หรือไม่ เช่น ระยะถอยร่นจากถนนสาธารณะและระยะห่างจากแนวเขตที่ดินข้างเคียงของบุคคลอื่น ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่จากนั้น ก็คืออัตราค่าธรรมเนียมของการตรวจแบบแปลน และกำหนดค่าธรรมเนียม กำหนดเวลา 3 วัน และขึ้นตอนต่อมา

4. หัวหน้าส่วนโยธาตรวจพิจารณาแบบแปลนอาคาร และเอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้ยื่นขออนุญาตอีกครั้งหลังจากที่นายช่าง/วิศวกรได้ตรวจสอบแล้ว ตามข้อ 3 ถ้าไม่มีการแก้ไขและเสนอความเห็น กำหนดเวลา 1 วัน และขึ้นตอนต่อมา

5. เสนอปลัด อบต. พิจารณาแปลนอาคาร และเอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้ยื่นขออนุญาต เพื่อตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งและเสนอความเห็น กำหนดเวลา 1 วัน และขึ้นตอนต่อมา

6. เสนอเจ้าพนักงานท้องถิ่น(นายกอบต.)พิจารณาออกคำสั่งขออนุญาตก่อสร้าง
ดัดแปลงหรือถอนอาคาร กำหนดเวลา 1 วัน ขึ้นตอนต่อมา

7. จัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาต กำหนดเวลา 5 นาที (ชำระทำงานผลประโยชน์
ส่วนการคลัง) รวมระยะเวลาดำเนินการตาม 1-6 แล้วเสร็จ 9 วันทำการ / ราย

การขออนุญาตแจ้งขุดดิน/ถมดิน ขึ้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ
ระบบเดิม มีดังนี้

1. เจ้าหน้าที่รับคำร้องตามแบบ ขด.1 ตรวจสอบคำร้องพร้อมเอกสารหลักฐาน
ในเบื้องต้น กำหนดเวลา 2 วัน โดยดำเนินการตั้งแต่การตรวจสอบสภาพพื้นที่ และ
เอกสารหลักฐานต่างๆ พร้อมออกใบนัดหมาย และขึ้นตอนต่อมา

2. หัวหน้าส่วนโยธา ตรวจสอบพิจารณาตามข้อ 1 ถ้าไม่มีการแก้ไข กำหนดเวลา 1
วัน ขึ้นตอนต่อมา

3. เสนอปลัด อบต. ตรวจสอบพิจารณา กำหนดเวลา 1 วัน ขึ้นตอนต่อมา

4. เสนอเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณา ออกใบรับแจ้ง 3 วัน

5. จัดเก็บค่าธรรมเนียมใบรับแจ้ง กำหนดเวลา 5 นาที (ชำระทำงานผลประโยชน์
ส่วนการคลัง) รวมระยะเวลาดำเนินการตาม 1-4 แล้วเสร็จ 7 วันทำการ/ราย

ระบบใหม่ที่มีการปรับปรุง การขออนุญาตแจ้งขุดดิน/ถมดิน ขึ้นตอนและ
ระยะเวลาการปฏิบัติราชการ ระบบใหม่ที่มีการปรับปรุง มีดังนี้

1. เจ้าหน้าที่รับคำร้องตามแบบ ค.1 ตรวจสอบคำร้องพร้อมเอกสารหลักฐานใน
เบื้องต้น กำหนดเวลา 1 วัน โดยดำเนินการตั้งแต่การตรวจสอบสภาพพื้นที่ และเอกสาร
หลักฐานต่างๆ พร้อมออกใบนัดหมาย และขึ้นตอนต่อมา

2. หัวหน้าส่วนโยธา ตรวจสอบพิจารณาตามข้อ 1 ถ้าไม่มีการแก้ไข กำหนดเวลา 1/2
วัน ขึ้นตอนต่อมา

3. เสนอปลัด อบต. ตรวจสอบพิจารณา กำหนดเวลา 1/2 วัน ขึ้นตอนต่อมา

4. เสนอเจ้าพนักงานท้องถิ่น ออกใบรับแจ้ง 1 วัน

5. จัดเก็บค่าธรรมเนียมใบรับแจ้ง กำหนดเวลา 5 นาที (ชำระทำงานผลประโยชน์
ส่วนการคลัง) รวมระยะเวลาดำเนินการตาม 1-4 แล้วเสร็จ 3 วันทำการ/ราย

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการจัดทำมาตรฐานเวลาในการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลศิระจรเข้ น้อย พบว่ากระบวนการในการให้บริการประชาชนในด้านการพิจารณาอนุญาตก่อสร้าง คัดแปลงหรือ ถอนอาคาร ในระบบเดิมนั้น ระยะเวลาในการให้บริการเริ่มตั้งแต่ผู้ขออนุญาตยื่นคำร้องขออนุญาตก่อสร้าง คัดแปลงหรือถอนอาคาร ตามแบบ ข.1 จนถึงสิ้นสุดกระบวนการในการออกใบอนุญาต อ.1 ใช้ระยะเวลา 30 วันทำการ/ราย ส่วนระบบใหม่หลังจากที่ได้มีการปรับลดขั้นตอนการให้บริการแล้วเหลือระยะเวลา 9 วันทำการ/ราย และส่วนกรณีผู้ขออนุญาตใช้แบบแปลนมาตรฐานของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ผู้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามแบบ ข.1 การให้บริการในระบบเดิมนั้นระยะเวลาในการให้บริการออกใบอนุญาต อ.1 ใช้ระยะเวลา 10 วันทำการ/ราย ส่วนระบบใหม่หลังจากที่ได้มีการปรับลดขั้นตอนการให้บริการแล้ว เหลือระยะเวลาในการออกใบอนุญาต อ.1 5 วันทำการ/ราย ส่วนการพิจารณาอนุญาตแจ้งการขุดดิน/ถมดิน เริ่มตั้งแต่ผู้แจ้งยื่นคำขอตามแบบ ขด ค.1 จนถึงสิ้นสุดกระบวนการออกใบรับแจ้ง ขดค.2 ใช้ระยะเวลา 7 วัน ทำการ/ราย และส่วนระบบใหม่ หลังจากที่ได้มีการปรับลดขั้นตอนการให้บริการแล้ว เหลือระยะเวลาในการออกใบรับแจ้ง ขดค.2 3 วัน ทำการ/ราย และสิ่งที่การศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลศิระจรเข้ น้อยยังไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติจริง ซึ่งขณะนี้ อบต. ก็มีความพร้อมในทุกๆ ด้านของการบริการ ถ้ามีการยึดถือปฏิบัติและพร้อมที่จะนำมาใช้ได้จริง เพราะการให้บริการมีผู้รับบริการมากขึ้นให้ทันต่อความต้องการของประชาชน สามารถใช้ได้จริงต่อสภาพแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่นเป็นการสอบถาม หรือขอรับข้อมูลต่าง ๆ มาจากผู้รับบริการและผู้ให้บริการจำเป็นต้องปรับปรุงบริการให้เกิดความสอดคล้องไปในทิศทางที่รวดเร็วขึ้นเพราะสามารถใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาประกอบการบริการ จึงเป็นการลดระยะเวลาลงได้แน่นอน หรือทั้งผู้รับบริการและผู้ให้บริการได้รู้ถึงแนวทางและขั้นตอนในแต่ละกิจกรรมแล้วย่อมเกิดความร่วมมือร่วมทั้งในการแนะนำผู้อื่น อีกต่อ ๆ ไป จึงทำให้การให้บริการสะดวกรวดเร็ว ตามที่ได้ปรับปรุงส่วนการใช้ปฏิบัติในสถานการณ์จริงสามารถกระทำได้ที่ทันที และกำลังดำเนินการให้เกิดตามผลการวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่อาจจะขาดความคล่องตัวบ้างในด้านการประชาสัมพันธ์ให้ผู้รับบริการจัดเตรียมเอกสารที่นำมาประกอบแต่ละ

กิจกรรม จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ระบบการให้บริการประชาชนในด้านการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคาร คัดแปลง รื้อถอนอาคาร และการพิจารณาอนุญาตแจ้งการขุดดิน/ถมดิน ในระบบเดิมกับระบบใหม่ที่มีการปรับปรุงแล้ว จะแตกต่างกันในด้านระยะเวลาการให้บริการ และตรงตามวัตถุประสงค์ความต้องการของประชาชนผู้มารับบริการอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

กุลชน ธนาพงศธร. 2536. การบริหารงานบุคคลเอกสารสอนชุดวิชา 32304 หน่วยที่ 6-16 สาขาวิทยาการจัดการ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

องค์การบริหารส่วนตำบลศิระจรระเข้ไฉย. 2552. งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2552 องค์การบริหารส่วนตำบลศิระจรระเข้ไฉย อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ.

วินิต ช่อวิเชียร. 2538. การประมาณราคาก่อสร้าง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: หจก. ป. สัมพันธ์พาณิชย์.

สำนักวิศวกรรมทางหลวงชนบทกรมโยธาธิการ. 2543. การควบคุมงานก่อสร้างการควบคุมคุณภาพวัสดุก่อสร้าง พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.

สุวรรณ พินตานนท์. 2545. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล. คุุณิพนธ์วิทยาศาสตร์คุุณิพนธ์ิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

หนังสือ ที่ มท 0892.4/ว 627 ลงวันที่ 20 เมษายน 2549 เรื่อง ข้อเสนอแนะกระบวนการขั้นตอน และวิธีปฏิบัติในการให้บริการประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

แนวทางปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทย

Guidelines for Improving Thai Municipality Establishment

ชรินทร์ สัจจามัน¹
ไพศาล สุริยะมงคล²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลที่เหมาะสม โดยวิเคราะห์หัตถ์บัญญัติในกฎหมาย และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเทศบาล

ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลในประเทศไทยมีพัฒนาการมาจากสุขาภิบาล ซึ่งเริ่มกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. 2441 และพัฒนามาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน โดยหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลมีความแตกต่างกันไปในแต่ละรูปแบบของเทศบาลตามช่วงระยะเวลาที่มีการบังคับใช้กฎหมายรวม 8 ฉบับ และมีปัญหาในทางปฏิบัติที่สำคัญเกี่ยวกับการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชน การกำหนดแนวเขตเทศบาล การลงนามในประกาศจัดตั้งเทศบาล และการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน ทั้งนี้ เมื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลในแต่ละด้านแล้วพบว่า หลักเกณฑ์รายได้ จำนวนประชากร และความหนาแน่นของประชากรไม่สามารถนำมาใช้กำหนดแยกประเภทของเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองแต่สามารถนำมาใช้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์การจัดตั้งเป็นเทศบาลนครได้ หลักเกณฑ์ขนาดพื้นที่ของเทศบาลไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์จัดตั้งเทศบาลได้ โดยหลักเกณฑ์เจตนารมณ์ของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และการกำหนดขั้นตอนจัดตั้งเทศบาลที่ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยเป็นหลักเกณฑ์ที่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งเทศบาล รวมทั้งสามารถนำเกณฑ์ความรับผิดชอบของสมาชิกสภาเทศบาลต่อจำนวนประชากรมาใช้เป็นแนวทางใหม่ในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ในอนาคต

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² รองศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Abstract

This article aimed at presenting guidelines for improving the criteria for establishment of a municipality through analysis of provisions of applicable laws and through interviews with officials involved in this task.

Results of the study indicated that Thailand's municipalities have evolved from sanitary districts, which originated in 1898. Later, a sanitary district was upgraded to a new form of local administration called a municipality in 1933. The criteria for establishing a municipality varied based on the form of the municipality to be established and there were eight laws enacted and enforced governing the establishment of municipalities. Moreover, in practice there were problems with surveyors' intentions, determining the boundary of a municipality, announcing the municipality establishment, and holding meetings to improve people's understanding of this form of local administration. When analyzing information on the criteria for establishing the municipalities, it was found that revenue, population, and density of population could not be used to separate a sub-district municipality from a town municipality. However, they could be used as criteria for setting up a city municipality. Area could not be used as a criterion for setting up a municipality. The local citizens' intentions were an important issue that needed to be taken into consideration in accordance with the principle of autonomy. The procedures for setting up a municipality that were made into a Notification to the Ministry of Interior were criteria facilitating the establishment of a municipality. Additionally, responsibilities of the municipal council's members towards a specific population could also be used as a new guideline for developing the criteria for municipality establishment in the future.

คำสำคัญ: หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทย

Keyword: Guidelines, Thai municipality Establishment

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281 ได้บัญญัติหลักเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยสรุปว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา

ในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อพิจารณารายละเอียดเรื่องจำนวนของเทศบาลโดยเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2542 พบว่า จำนวนเทศบาลในประเทศไทยยังมีอยู่น้อยเพียง 149 แห่ง แต่ภายหลังจากปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา เทศบาลมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมถึง 1,857 แห่ง (http://www.ratchakitcha.soc.go.th/RKJ/announce/search_result.jsp?SID=38CF573B4D815B38A0A847220D5EB42) ทั้งนี้หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเรื่อง จำนวนประชากร รายได้ ความหนาแน่นของประชากร สภาพความเจริญ ความรู้ความเข้าใจของประชาชน เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น นโยบายของนักการเมือง และขั้นตอนการจัดตั้งเทศบาลไม่ต่างกันมากนัก จากข้อมูลดังกล่าวทำให้ผู้ศึกษาในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความสนใจที่จะศึกษาว่า ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีการกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียด และปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลอย่างไร สมควรที่จะปรับปรุงกำหนดหลักเกณฑ์ให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่

วัตถุประสงค์การศึกษา

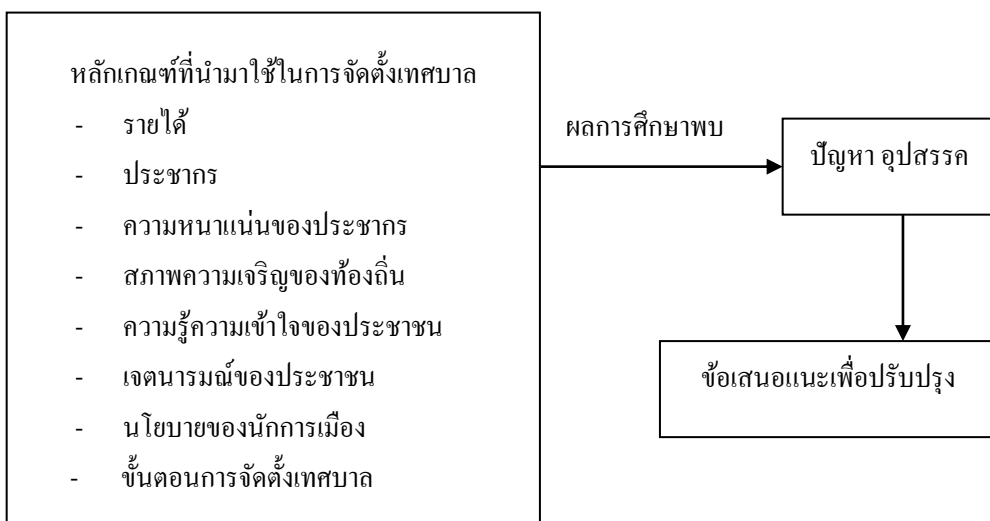
1. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาปัญหา และเสนอแนะแนวทางปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลที่เหมาะสม

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตเฉพาะเทศบาลในประเทศไทย จำนวน 2,006 แห่ง ที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ตามฐานข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2552 (สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง, 2552)

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากเทศบาลเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องแนวทางปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทย ผู้ศึกษาจึงได้นำแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญเกี่ยวกับหลักการ จัดระเบียบการปกครองประเทศ การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น การพัฒนาเมือง หลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดตั้งเทศบาล รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลมาใช้ประกอบการศึกษา โดยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาไว้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้ข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเอกสาร และข้อมูลต่างๆ ทั้งที่เป็นทฤษฎี แนวคิด บทบัญญัติในกฎหมาย เอกสารราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเทศบาลนับแต่อดีต ที่ผ่านมา และข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างโดยเจาะจงเลือกบุคคลที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเทศบาลทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการที่อยู่ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นรวม 14 คน

ผลการศึกษา

1. หลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทย

1.1 หลักเกณฑ์ยุคก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 2441 – 2475) แม้ประเทศไทยจะเริ่มมีการจัดการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 และจัดให้มีเขตการทดลอง “ดุสิตธานี” ขึ้นในรัชกาลที่ 6 (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2550: 9) แต่ก็ยังมิได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเทศบาลขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ คงมีแต่รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการจัดการประชาภิบาลที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 7 ที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลว่าควรนำหลักเกณฑ์เรื่องรายได้และจำนวนประชากรมาใช้เป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณาจัดตั้งเทศบาล (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2541: 20 - 33)

1.2 หลักเกณฑ์ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 2475 - 2540) หลักเกณฑ์เรื่องสภาพความเจริญของท้องถิ่นเป็นหลักเกณฑ์สำคัญตามกฎหมายที่นำมาใช้ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลนับแต่เริ่มมีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 กล่าวคือ ต้องเป็นตำบลหรือท้องถิ่นที่มีสภาพอันสมควรจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยขั้นตอนการจัดตั้งให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมกรณีการจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลว่า ต้องนำหลักเกณฑ์เรื่องจำนวนประชากร รายได้ ความหนาแน่นของประชากร มาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย โดยหลักเกณฑ์เรื่องเจตนารมณ์ของประชาชนเคยถูกนำมาใช้ในปี 2528 แต่ก็ถูกยกเลิกไปในปี 2535 และนำหลักเกณฑ์เรื่องความจำเป็นอื่นซึ่งขึ้นอยู่กับดุลพินิจและนโยบายของกระทรวงมหาดไทยมาใช้แทน โดยในส่วนของการจัดตั้งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร พบว่าหลักเกณฑ์เรื่องรายได้เริ่มนำมาใช้ในการจัดตั้งเทศบาลเมืองและเทศบาลนครในปี พ.ศ. 2481 เป็นต้นมา โดยกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้างๆ ว่า ต้องมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องทำ สำหรับหลักเกณฑ์เรื่องจำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร และสภาพความเจริญของท้องถิ่นเริ่มมีการนำมาใช้ในการจัดตั้งเทศบาลเมืองและเทศบาลนครในปี พ.ศ. 2476 ซึ่งเกณฑ์จำนวนประชากรของเทศบาลนคร จะกำหนดไว้สูงกว่าเทศบาลเมือง แต่เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากรระหว่างเทศบาลเมืองและเทศบาลนครจะเท่ากัน

และกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องสภาพความเจริญของท้องถิ่นไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า ต้องเป็นท้องถิ่นที่มีสภาพอันสมควรหรือเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดในกรณีของเทศบาลเมือง โดยขั้นตอนการจัดตั้งให้ทำเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะกรณีเทศบาลนครในช่วงปี พ.ศ. 2476 จนถึง ปี พ.ศ. 2481 จึงได้ลดระดับชั้นของกฎหมายเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง

1.3 หลักเกณฑ์ยุคหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน) หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลยุคนี้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงนับแต่ปี พ.ศ. 2481 เป็นต้นมาทั้งหลักเกณฑ์เรื่องรายได้ จำนวนประชากร และสภาพความเจริญของท้องถิ่น ยกเว้นหลักเกณฑ์เรื่องความหนาแน่นของประชากรในกรณีของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครซึ่งถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2543 โดยในปี พ.ศ. 2546 ได้ลดขั้นตอนการจัดตั้งเทศบาลจากเดิมที่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ ผลของการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทำให้นักการเมืองในรัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายโดยตรงตราเป็นพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เพื่อจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลพร้อมกันทั่วประเทศจำนวน 980 แห่ง โดยยกเว้นไม่นำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลและแนวทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดไว้แต่เดิมมาใช้แต่อย่างใด รวมทั้งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดว่ารัฐต้องให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนทำให้กระทรวงมหาดไทยต้องกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมโดยนำมติของสภาท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น และผลการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณาเพื่อจัดตั้งเทศบาลด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตามกฎหมาย

จากการศึกษาข้อมูลเอกสาร กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาล และข้อมูลทฤษฎี-ภูมิซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลทั่วประเทศจำนวน 1,627 แห่ง ที่กรมส่งเสริมการ

ปกครองท้องถิ่นเก็บรวบรวมไว้ในปี พ.ศ. 2551 (สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบ และ โครงสร้าง, 2553) ปรากฏข้อมูลที่สำคัญดังนี้

2.1 รายได้ของเทศบาล เทศบาลตำบลส่วนใหญ่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนอยู่ระหว่าง 10 - 19 ล้านบาทต่อปี ขณะที่เทศบาลเมืองบางแห่งมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน อยู่ระหว่าง 20 - 49 ล้านบาทต่อปี และเทศบาลนครทุกแห่งมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนตั้งแต่ 100 ล้านบาทต่อปีขึ้นไป

2.2 จำนวนประชากรในเขตเทศบาล เทศบาลตำบลมีจำนวนประชากรส่วนใหญ่ประมาณ 5,000 - 9,999 คน ขณะที่เทศบาลเมืองบางแห่งมีประชากรเพียง 2,000 - 4,999 คน และเทศบาลนครมีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

2.3 พื้นที่ของเทศบาล เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองส่วนใหญ่มีพื้นที่ไม่เกิน 10 ตารางกิโลเมตร โดยทั้งเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครมีขนาดพื้นที่กระจายตัวต่างกันมาก

2.4 ความหนาแน่นของประชากรในเขตเทศบาล เทศบาลตำบลส่วนใหญ่มีความหนาแน่นของประชากรไม่ถึง 500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร โดยบางแห่งมีความหนาแน่น 8,000 คนขึ้นไป ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ขณะที่เทศบาลเมืองบางแห่งมีความหนาแน่นไม่ถึง 500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร โดยเทศบาลนครมีความหนาแน่นตั้งแต่ 1,000 คน ขึ้นไป ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร แต่ไม่มีเทศบาลนครใดมีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 8,000 คนขึ้นไปต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

2.5 ข้อสังเกตของคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย สำเนารายงานการประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมติเห็นชอบกับการจัดตั้งเทศบาลเป็นเพียงความเห็นของคณะผู้บริหารท้องถิ่นไม่ใช่เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ผลการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนควรเป็นฉันทานุมัติของประชาชน และการให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้กรอกข้อมูลแบบสำรวจเจตนารมณ์แทนประชาชนเป็นกระบวนการสำรวจเจตนารมณ์ที่มีข้อบกพร่องอย่างมาก

2.6 จำนวนเทศบาลในประเทศไทย หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตามกฎหมายในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2476 - เดือนพฤษภาคม 2543 มีค่าเฉลี่ยในการจัดตั้ง

เทศบาลต่อน้อยมาก เฉลี่ยปีละ 2.64 แห่ง เมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตามกฎหมายในช่วงระหว่างเดือนพฤษภาคม 2543-2552 ซึ่งมีค่าเฉลี่ยมากถึงปีละ 84.8 แห่ง นอกจากนี้ยังพบว่านโยบายของนักการเมืองมีผลสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล เห็นได้จากการที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศจำนวน 980 แห่งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลพร้อมกันทั้งหมดในคราวเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ใดๆ นอกจากนี้เพื่อความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 ที่กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

2.7 ความรับผิดชอบของสมาชิกสภาเทศบาลต่อจำนวนประชากรในเขต

เทศบาล จากการวิเคราะห์ข้อมูลโดยคำนวณค่าเฉลี่ยของจำนวนประชากรในเทศบาลแต่ละประเภทแล้วพบว่าความรับผิดชอบของสมาชิกสภาเทศบาลต่อจำนวนประชากรจะมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาลตำบล 1 คน จะรับผิดชอบประชากรน้อยที่สุดจำนวน 631 คน สมาชิกสภาเทศบาลเมือง 1 คน จะรับผิดชอบประชากรจำนวน 1,147 คน และสมาชิกสภาเทศบาลนคร 1 คน จะรับผิดชอบประชากรมากที่สุดจำนวน 4,298 คน

3. ปัญหาและข้อเสนอแนะจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง

ผลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลพบว่า มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลดังนี้

3.1 การสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนไม่โปร่งใส ขาดการประชาสัมพันธ์ ชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจข้อดี ข้อเสียของการจัดตั้งเทศบาล ทำให้ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาล

3.2 ไม่สามารถกำหนดแนวเขตเทศบาลที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ได้อย่างถูกต้องเนื่องจากแนวเขตตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทยหลายแห่งไม่ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริง

3.3 การใช้ดุลพินิจเพื่อลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องจัดตั้งเทศบาลมีระยะเวลาไม่แน่นอน แตกต่างกันไปตามนโยบายของนักการเมืองผู้มีอำนาจ

3.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการประสานความร่วมมือกับอำเภอและจังหวัดในการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน

สรุปและอภิปรายผล

ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลของประเทศไทย พบว่า มีประเด็นที่ผู้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้างของเทศบาลควรจะต้องนำมาพิจารณาเพื่อประกอบการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลที่เหมาะสมต่อไปในอนาคตดังนี้

1. หลักเกณฑ์รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนไม่สามารถนำมาใช้กำหนดแยกประเภทของเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองได้ แต่สามารถนำมาใช้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์การจัดตั้งเป็น เทศบาลนครได้

2. หลักเกณฑ์เรื่องจำนวนประชากรไม่สามารถนำมาใช้กำหนดแยกประเภทของเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองได้ แต่สามารถนำมาใช้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์การจัดตั้งเป็นเทศบาลนครได้

3. เทศบาลมีขนาดพื้นที่กระจายตัวต่างกันมากจนไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลได้

4. หลักเกณฑ์เรื่องความหนาแน่นของจำนวนประชากรไม่สามารถนำมาใช้กำหนดแยกประเภทของเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองได้ แต่สามารถนำมาใช้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์การจัดตั้งเป็นเทศบาลนครได้

5. ผลการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนควรเป็นความเห็นร่วมกันของประชาชนมากกว่าการใช้เสียงส่วนใหญ่เป็นตัวตัดสินซึ่งจะทำให้เกิดความชอบธรรม โดยควรให้อำเภอ และจังหวัดร่วมชี้แจงทำความเข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็น ผลดี ผลเสีย และประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการจัดตั้งเทศบาลเพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้ ความเข้าใจและให้ความร่วมมือในการจัดตั้งเทศบาลมากยิ่งขึ้น

6. หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตามกฎหมายในช่วงเดือนพฤษภาคม 2543 เป็นต้นมา ซึ่งได้ยกเลิกหลักเกณฑ์เรื่องความหนาแน่นของจำนวนประชากรและเปลี่ยนขั้นตอนการจัดตั้งเทศบาลจากการตราพระราชกฤษฎีกาเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย เป็นหลักเกณฑ์ที่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งเทศบาลมากกว่าหลักเกณฑ์ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2476 - เดือนพฤษภาคม 2543

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมท้องถิ่นของไทยภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทย ดังนี้

1. นำเกณฑ์ความรับผิดชอบของสมาชิกสภาเทศบาลต่อจำนวนประชากรมาใช้เป็นแนวทางใหม่ในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

2. กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเรื่องนี้ควรเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในประเด็นที่สำคัญ คือ

2.1 กำหนดให้การจัดตั้งเทศบาลต้องเป็นไปตามหลักการเสียงข้างมากตามเจตนารมณ์ของประชาชน และการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งจะทำให้การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องดังกล่าว มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนมากกว่าการกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติเช่นที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และลดปัญหาความไม่เข้าใจของประชาชนลงได้

2.2 กำหนดกรอบระยะเวลาในการใช้ดุลพินิจของกระทรวงมหาดไทยในการดำเนินการเกี่ยวกับร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องจัดตั้งเทศบาล โดยเฉพาะในขั้นตอนการใช้ดุลพินิจลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทยของผู้มีอำนาจฝ่ายการเมือง กรณีจะใช้ดุลพินิจ ไม่ลงนามในร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยควรกำหนดระยะเวลาการพิจารณาที่ชัดเจนและให้ระบุเหตุผลที่ไม่ลงนามก่อนส่งเรื่องคืนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเพื่อให้ป้องกันมิให้มีการใช้ดุลพินิจเลือกปฏิบัติโดยมิชอบ และเคารพหลักการเสียงข้างมากตามเจตนารมณ์ของประชาชน

3. กระทรวงมหาดไทยควรเร่งดำเนินการปรับปรุงประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอ ... จังหวัด... ที่ขาดความชัดเจน เหลื่อมล้ำทับซ้อนกันในปัจจุบันให้ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริงกับสภาพพื้นที่โดยเร็ว เพื่อให้การจัดทำแผนที่และคำบรรยายแนวเขตของเทศบาลที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

นรนิติ เศรษฐบุตร. 2550. **คู่มือการทดลองจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541. **การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2552. **ข้อมูลจำนวนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2552**. [เอกสารอัดสำเนา].

_____. 2553. **ข้อมูลพื้นฐานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี 2551**. ม.ป.ท.: ม.ป.พ..

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2553. **เว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.ratchakitcha.soc.go.th/RKJ/announce/search_result.jsp?SID=38CF573B4D81C5B38A0A847220D5EB42.