

สารบัญ

การพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล	1
• วีระศักดิ์ อณหศิริกุล	
• สมพงษ์ เปรมฤทัยรัตน์	
บทบาทของภาคประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล	16
• สัตยติยากร พรหมวัง	
• อุณ โทจันทร์	
การประเมินสมรรถนะการป้องกันและระงับอัคคีภัยของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน	29
• นรากร แคล้วคล่อง	
• สนธยา ลือประไพ	
การประเมินการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตพื้นที่ตำบลหัวไทร อ.บางกล่ำ จ.ระยอง	39
• สุพิชญากรณ์ แก้วพิจิตร	
• ลีลี่ โกศัยยานนท์	
การประเมินผลการดำเนินงานสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลบ้านแท่น	52
อ.บ้านแท่น จ.ชัยภูมิ	
• วิชาญ น้อยลา	
• ภรณี ศิริโชติ	
การดำเนินงานตามภารกิจถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน	66
• สุพัสดุ์ กาวิมาบ	
• ไพรพล ไตรทศาวิทย์	
แนวทางในการป้องกันข้อผิดพลาดในการจัดทำเอกสารเพื่อประกอบการกำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาล	78
• มหยา ปรีดานนท์	
• สถาพร มงคลศรีสวัสดิ์	
แนวทางสนับสนุนกลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพ	88
• สุภาณี เดชเมือง	
• ศิริวรรณ สมานมิตร	
ความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน: กรณีกลุ่มหัตถกรรมจักสานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางปลาน้ำ	99
• สักวาเลย์ สงกุล	
• สุจินต์ สิมารักษ์	
ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มุมมองทางกฎหมาย	113
• ชีรพงษ์ บุรี	
• อุดร ดันติสุนทร	

บทบรรณาธิการ

เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการบริหารกับการกำกับติดตาม ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร จึงกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมีภารกิจหนึ่งที่สำคัญคือ กำกับติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ถ้าตัวแทนของประชาชนในส่วนนี้ไม่รู้และไม่ได้ทำตามบทบาทหน้าที่ที่ควรจะเป็นย่อมจะนำไปสู่ความไม่สำเร็จของการปกครองท้องถิ่น บทความแรกจึงชี้ให้เห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภา และ ขณะเดียวกันภาคประชาชนก็ต้องมีความเข้มแข็งในการกำกับติดตาม ตรวจสอบบุคคลที่เราเองเป็นผู้ที่ได้คัดเลือกเข้าไปทำหน้าที่บริหารจัดการ บริการสาธารณะในทุก ๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับกิจวัตรประจำวันของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นศูนย์เด็กเล็ก สำนักทะเบียนท้องถิ่น งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน การสนับสนุนกลุ่มอาชีพเพื่อให้มีความก้าวหน้า พัฒนาเป็นเศรษฐกิจชุมชน เหนือ เช่น ความสำเร็จของกลุ่มหัตถกรรมจักสานที่พัฒนามาจากการผลิตของใช้ ภายในครัวเรือนมาเป็นผลิตภัณฑ์ OTOP 4 ดาวที่ใคร ๆ จะไม่รู้จัก แต่ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานต้องมีสมรรถนะ มีความรู้ ความสามารถ และองค์การ ต้องมีอิสระในการบริหารงบประมาณ

มีความสุขในการอ่านค่ะ

ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ

การพัฒนาศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหงาว อำเภอเมือง จังหวัดระนอง

Capacity Development of Members of the Ngao Municipality Council

วีระศักดิ์ อุณหศิริกุล¹
สมพงษ์ เปรมฤทัยรัตน์²

บทคัดย่อ

สมาชิกสภาถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการกำกับติดตาม ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร หากสมาชิกสภาเทศบาลไม่มีศักยภาพในการทำตามบทบาทหน้าที่ที่ควรจะเป็นอาจจะส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งของท้องถิ่น ดังนั้นเทศบาลตำบลหงาว จึงได้ทำการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภา

ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลตำบลหงาว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมัยแรก และเป็นผู้ที่ไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อน จึงส่งผลให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ที่ขาดความรู้ ความสามารถ ที่จะปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงได้มีการพัฒนาศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยการจัดอบรมให้แก่สมาชิกสภาเทศบาล โดยทำการทดสอบศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาลก่อนการอบรม ซึ่งได้ค่าเฉลี่ยคะแนนจากการทำแบบทดสอบศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล อยู่ที่ 7.23 คะแนน และเมื่อทำการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล หลังการอบรม ได้ค่าเฉลี่ยคะแนนจากการทำแบบทดสอบศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล อยู่ที่ 9.52 คะแนน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีการพัฒนาศักยภาพขึ้น และจากข้อมูลจากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาเทศบาลและข้อมูลจากการสังเกตการณ์ประชุมสภาเทศบาล จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และจะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ดังจะเห็นได้จากเช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายเกี่ยวกับการบริหารของฝ่ายบริหาร เป็นต้น และ ก็จะส่งผลให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ปัญหาความต้องการให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง อันจะส่งผลให้เทศบาลมีความเจริญก้าวหน้า ประชาชนก็จะอยู่ดี กินดี มีความสุข

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Abstract

The members of the Council are an important force in the monitoring and inspection of administrative work of the Municipality. If the Council members are not capable enough in their tasks, this could weaken the local communities. Thus, the Ngao Municipality decided to increase the competency of the council members.

The study found that the Ngao Council members, most of whom are politically elected, are working in their positions for the first time. Many do not have experience in politics. This means that many lack knowledge and capacity to efficiently carry out their tasks. Thus, the Municipality decided to conduct competency building for the Council members. Pre- and post-training tests were administered and scores compared. Before the training the competence score was an average of 7.23 points. After the capacity building training for the Council members, the score increased to 9.52 points. This shows that the Council members improved their competence. Data from interviews with them and from observation of Council meetings clearly reflected improved ability. For example, progress was noted in the inspection of administrative unit activities and in their change of attitude and behavior in carrying out the role of Council member. The members established a questions box and held discussions about the management of the administrative unit. This improved performance will increase the efficiency of the Municipality and better address the needs of the community for improved quality of life and prosperity of the Municipality and the local population.

คำสำคัญ: ศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล

Keywords: Capacity Development of Members

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีการกระจายอำนาจทางการเมืองให้ประชาชนในท้องถิ่นให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลโดยตรง ซึ่งจะทำให้นายกเทศมนตรีมีบทบาทและอำนาจในการบริหารงานมากขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานเทศบาล และในขณะเดียวกันก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ตามหลักการเชื่อมโยงอำนาจของระบบรัฐสภา

(ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจ สุวพัฒน์กร วงศ์ธนวุธ, 2553) และมีความสำคัญทั้งต่อการพัฒนาการเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น มีผลต่อการกินดี อยู่ดี และวิถีชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาลเป็นอย่างดี

สำหรับสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อพัฒนาท้องถิ่น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยได้มีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลที่สำคัญไว้ 4 ด้าน คือ 1) บทบาทด้านนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ 2) บทบาทด้านการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี 3) บทบาทด้านการควบคุมการบริหาร ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร 4) บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน หากสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ที่มีศักยภาพในการปฏิบัติงาน มีความรู้ ความสามารถ สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ ก็จะส่งผลให้การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ปัญหา ความต้องการให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง อันจะส่งผลให้เทศบาลมีความเจริญก้าวหน้า ประชาชนก็จะอยู่ดี กินดี มีความสุข

ในปัจจุบันสมาชิกสภาเทศบาลตำบลท่าวาสุได้รับ การเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลวาระนี้ ได้รับการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ.2550 โดยที่สมาชิกสภาเทศบาลคณะนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 12 ในส่วนของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งในวาระนี้ มีสมาชิกสภาเทศบาลที่มีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อนเพียง 3 คน ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลอีก 9 คน เป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมัยแรก และเป็นผู้ที่ไม่มีประสบการณ์ทางด้านการเมืองมาก่อน จึงส่งผลให้การปฏิบัติงานในด้านนิติบัญญัติและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ตามหลักการเชื่อมโยงอำนาจของระบบรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากการศึกษาเอกสารรายงานการประชุม จะพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีการแสดงบทบาทในฐานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลน้อยมาก โดยที่จะมีสมาชิกสภาเทศบาลประมาณ 2-3 คนเท่านั้นที่มีการแสดงบทบาทในฐานะสมาชิกสภาเทศบาล อาทิเช่น การลงชื่อเพื่อขอแปรญัตติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2552 และ ปี 2553 การยื่นกระทู้ถาม และการอภิปรายการบริหารงานของฝ่ายบริหาร การนำเสนอปัญหา

ความต้องการของประชาชน เพื่อให้ฝ่ายบริหารแก้ปัญหาให้แก่ประชาชน เป็นต้น ดังนั้น เทศบาลหางาวจึงได้ทำการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหางาว อำเภอเมือง จังหวัดระนอง ให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และสามารถปฏิบัติงานทั้งด้าน นิติบัญญัติ และ ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารตามหลักการเชื่อมโยงอำนาจในระบบรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของการศึกษา

ในการทำการในการทำการศึกษาค้นคว้าพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาตำบลหางาว อำเภอเมือง จังหวัดระนอง โดยจะทำการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ.2546 ได้กำหนดไว้ โดยแบ่งออกเป็น

1. บทบาทด้านนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ อำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ (ขั้นตอนการเสนอร่างเทศบัญญัติโดยสมาชิกสภาเทศบาล ขั้นตอนการรับหลักการ ขั้นตอนการแปรญัตติ และขั้นตอนการลงมติ)
2. บทบาทด้านการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี การพิจารณา งบประมาณรายจ่ายประจำปีตามโครงการต่างๆ
3. บทบาทด้านการควบคุมการบริหาร ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารบทบาทในสภาเทศบาล ในการตั้งกระทู้ถาม การยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการอนุมัติงบประมาณประจำปี
4. บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน การสนับสนุนและมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาล

วิธีดำเนินการศึกษา

ในการพัฒนาศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาลในครั้งนี้เริ่มต้นด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ ข้อมูลก่อนการอบรม และข้อมูลหลังการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล ในส่วนของข้อมูลก่อนการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล จะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) ข้อมูลจากการวิเคราะห์จากเอกสารต่างๆ เช่น เทศบัญญัติงบประมาณ รายงานการประชุมสภาเทศบาล เป็นต้น เพื่อศึกษาถึงศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล 2) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ และเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ และ 3) ข้อมูลจากการทดสอบศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาลด้วยการใช้แบบทดสอบศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล จากนั้นจึงนำข้อมูลมาคัดแยก และจัดประเภทเป็นหมวด หมู่ เพื่อเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์เนื้อหา เมื่อได้ข้อมูลเชิงวิเคราะห์แล้ว จากนั้นจึงนำข้อมูลมาสังเคราะห์แยกส่วนจากข้อมูลในระดับบุคคลหมวดเป็นข้อมูลระดับกลุ่ม โดยในขั้นตอนนี้จะเป็นการรวบรวมข้อมูลเพื่อทดสอบว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีศักยภาพมากน้อยเพียงใด จากนั้นจึงทำการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยการอบรมโดยวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ หลังจากนั้นจึงทำการประเมินศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาลอีกครั้งด้วยเครื่องมือชุดเดียวกันกับการประเมินก่อนนำข้อมูลที่ได้จากการประเมินก่อนและหลังมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อดูว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีการพัฒนา ความรู้ ความสามารถเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ อย่างไร และสมาชิกสภาเทศบาลมีทัศนคติ และพฤติกรรมต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นอย่างไร

ผลการศึกษา

ในศึกษาวิจัยการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ได้มีการกำหนดบทบาทที่เกี่ยวกับศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ 4 บทบาท ดังนี้

1. บทบาทด้านนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ

เทศบัญญัติเป็นกฎหมายของเทศบาลที่ใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นๆ เท่านั้น สภาเทศบาลเป็นผู้ตราเทศบัญญัติขึ้นใช้บังคับได้ภายใต้เงื่อนไข เพื่อปฏิบัติการให้

เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล และในกรณีที่กฎหมายบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้นๆ สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติคือ การตราเทศบัญญัติ เพื่อใช้เป็นข้อบังคับในท้องถิ่น

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ก่อนกระบวนการพัฒนาศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลเกือบทั้งหมดมีการรับรู้ ว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ เพื่อใช้ในการบังคับใช้ในเขตเทศบาล แต่ไม่ทราบขั้นตอนในการปฏิบัติ ว่าในการตราเทศบัญญัติใครจะเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติ ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติจะต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากเทศบาลตำบลหางายังไม่เคยมีการตราเทศบัญญัติขึ้นบังคับเลย จึงไม่ทราบวิธีในการปฏิบัติ และจากการทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยแบบทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า มีค่าเฉลี่ยของคะแนนจากการทดสอบศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ในบทบาทด้านนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ ก่อนการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพ อยู่ที่ 7.09 คะแนน

แต่หลังจากที่ทำการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล จึงทำให้สมาชิกสภาเทศบาลทราบถึงขั้นตอนในการตราเทศบัญญัติ และทราบว่าในการตราเทศบาลขึ้นบังคับใช้ แม้จะมีผลบังคับใช้เฉพาะในเขตเทศบาลแต่ก็จะมีผลกระทบต่อประชาชนไม่มากนักน้อย ดังนั้นหากต้องมีการพิจารณาเทศบัญญัติจะต้องใช้ความรอบคอบในการพิจารณา และจะต้องมุ่งรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก และจากการทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยแบบทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า มีค่าเฉลี่ยของคะแนนจากการทดสอบศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ในบทบาทด้านนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ หลังการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพ อยู่ที่ 9.63 คะแนน ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลังจากการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลมีความรู้ ความสามารถในบทบาทด้านบทบาทด้านนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีทัศนคติและพฤติกรรมในบทบาทด้านนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติที่ดีขึ้น

2. บทบาทด้านการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี

สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุด ในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร เพราะถ้าสภาเทศบาลไม่เห็นด้วยกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีความหมายถึง การไม่ยอมรับของราษฎรในท้องถิ่นด้วย

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ก่อนกระบวนการพัฒนาศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดมีการรับรู้ ว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีหน้าที่ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุด ในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร และทราบขั้นตอนในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่า ในการพิจารณาต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ คือ วาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ วาระที่สอง ขึ้นแปรญัตติ และวาระที่สาม ขึ้นลงมติ เนื่องจากมีการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีถึง 3 ครั้ง คือ ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2551 ปี 2552 และ ปี 2553 โดยในการประชุมสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีการกระทำผิดระเบียบ ขั้นตอนในการประชุมสภา จนประธานสภาต้องมีการสั่งพักการประชุม เพื่อศึกษาระเบียบ ขั้นตอนในการประชุมสภา และหาข้อยุติ และดำเนินการประชุมต่อจนจบการประชุม และจากการเก็บรวบรวมข้อมูลยังทำให้พบว่า แม้สมาชิกสภาเทศบาลจะทราบขั้นตอนในการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นอย่างดี แต่ก็ยังไม่มีความรู้ในรายละเอียดของการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายมากนัก ซึ่งจะเห็นได้จากการปฏิบัติผิดระเบียบ ข้อบังคับในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่บ่อยครั้ง และจากการทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยแบบทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า มีค่าเฉลี่ยของคะแนนจากการทดสอบศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ในบทบาทด้านการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ก่อนการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพ อยู่ที่ 7.27 คะแนน

แต่หลังจากที่ทำการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล จึงทำให้สมาชิกสภาเทศบาลทราบถึงขั้นตอนในการนำเสนอ และพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นอย่างดี ส่งผลให้สมาชิกสภาเทศบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการ

พิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นการประมาณการรายรับ รายจ่ายของเทศบาล เพื่อใช้ในการบริหารงานในปีถัดไป โดยที่สมาชิกสภาเทศบาลมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ฝ่ายบริหารใช้ในการบริหารงานเทศบาล รวมทั้งใช้ในการแก้ปัญหาความต้องการให้แก่ประชาชนได้ ในการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ให้แก่เทศบาล และในฐานะที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวแทนของประชาชน ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน และหากมีการประชุมเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในครั้งต่อไป ก็จะได้ใช้ความรู้ที่อบรมมาในการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างรอบคอบ และจากการทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยแบบทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า มีค่าเฉลี่ยของคะแนนจากการทดสอบศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ในบทบาทด้านการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี หลังการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพ อยู่ที่ 9.54 คะแนน ซึ่งจะเห็นได้ว่า หลังจากการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลมีความรู้ ความสามารถในการบทบาทด้านการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีทัศนคติและพฤติกรรมในบทบาทด้านการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ดีขึ้น

3. บทบาทด้านการควบคุมการบริหาร ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

บทบาทด้านการควบคุมการบริหาร อำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแลฝ่ายบริหาร (คือคณะเทศมนตรี) มีลักษณะการควบคุม 3 ลักษณะ คือ การตั้งกระทู้ถาม การยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการอนุมัติงบประมาณประจำปี การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิ์ตั้งกระทู้ถามต่อคณะผู้บริหาร ในกรณีที่เห็นว่าคณะผู้บริหารกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ก่อนกระบวนการพัฒนาศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดมีความรู้ ว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีหน้าที่ในบทบาทด้านการควบคุมการบริหาร ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ในฐานะที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวแทนที่มาจาก

การเลือกตั้งของประชาชน เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และสมาชิกสภาเทศบาลทุกคน มีความรู้ ถึงขั้นตอนในการตั้งกระทู้ถาม และอภิปรายเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายบริหาร และเล็งเห็นถึงความสำคัญในการตั้งกระทู้ถาม และอภิปรายเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายบริหาร แต่สมาชิกสภาเทศบาลบางส่วนที่ไม่ได้มีการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยเข้าใจว่าในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเป็นหน้าที่ของฝ่ายค้านเท่านั้น และเนื่องจากในสภาเทศบาลตำบลหางวไม่มีฝ่ายค้านจึงคิดว่าไม่ต้องทำการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารมากนัก ด้วยการตั้งกระทู้ถาม หรืออภิปรายเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายบริหาร และส่วนใหญ่ให้เหตุผลตรงกันว่า “ฝ่ายบริหารเขาจะทำอะไรก็ปล่อยเขาไปให้เขาทำงานไป เขาทำไม่ดี ชาวบ้านก็ไม่เลือกเขาเอง” และจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ อาทิเช่น เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานการประชุมสภาเทศบาล รายงานการประชุมต่างๆ เป็นต้น พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งในวาระนี้ มีสมาชิกสภาเทศบาลที่มีการตั้งกระทู้ถาม และอภิปรายเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เพียง 4 คนเท่านั้น โดยจะมีสมาชิกสภาเทศบาล 2 คน ที่มีการตั้งกระทู้ถาม หรืออภิปรายเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายบริหารอยู่เป็นประจำ เช่น จากการประชุมสภาเทศบาลเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ.2551 ซึ่งเป็น สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ประจำปี 2551 มีสมาชิกสภาเทศบาลตั้งกระทู้ถาม โดยถามผ่านสภาเทศบาลไปยังฝ่ายบริหารว่า “ในการก่อสร้างคูระบายน้ำจากปากทางหน้าโรงเรียนบ้านทุ่ง หางวไปยังคลองหางว เพราะเหตุใดจึงมีการเปลี่ยนแปลงแบบแปลนการก่อสร้าง โดยการเปลี่ยนแนวในการก่อสร้างจากแนวที่ได้วางไว้ ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถก่อสร้างคูระบายน้ำไปยังคลองหางวได้ และยังผลให้น้ำจากคูระบายน้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่สวนของชาวบ้านในบริเวณนั้น” เป็นต้น และจากการทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยแบบทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า มีค่าเฉลี่ยของคะแนนจากการทดสอบศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ในบทบาทด้านการควบคุมการบริหาร ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ก่อนการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพ อยู่ที่ 6.91 คะแนน

แต่หลังจากที่ทำการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล จึงทำให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้าใจในบทบาทของตนเองในเรื่องการตรวจสอบการทำงานของ

ฝ่ายบริหารได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งภายหลังจากการอบรม ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้าใจว่าการตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารเป็นบทบาทที่สำคัญของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งหลังจากการอบรมทำให้สมาชิกสภาเทศบาลเปลี่ยนทัศนคติมาปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ให้แก่เทศบาล และทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนที่เลือกเราเข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลกล่าวว่า “การตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นหน้าที่ของเราที่จะคอยรักษาผลประโยชน์ให้ประชาชน และคอยตรวจสอบว่าฝ่ายบริหารจะนำเงินงบประมาณมาใช้แก้ปัญหาความต้องการให้ประชาชนได้หรือไม่” และจากการสังเกตการณ์ประชุมสภาเทศบาล เมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ.2553 สมัยวิสามัญ สมัยที่ 2 ประจำปี 2553 พบว่า มีสมาชิกสภาเทศบาลหลายคนมีการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ด้วยการตั้งกระทู้ถาม การสอบถามเกี่ยวกับการบริหารงาน ในโครงการต่างๆ โดยที่ก่อนการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาล 2-3 คนที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ด้วยการตั้งกระทู้ถาม การสอบถามเกี่ยวกับการบริหารงาน ในโครงการต่างๆ แต่ในการประชุมครั้งนี้มีสมาชิกสภาเทศบาลที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ด้วยการตั้งกระทู้ถาม การสอบถามเกี่ยวกับการบริหารงาน ในโครงการต่างๆ จำนวน 6 คน เช่น มีการตั้งกระทู้ถามว่า “จากโครงการที่มีการก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์ข้างสำนักงานเทศบาล ปรากฏว่าใช้งานได้แค่ไม่กี่วัน ดวงไฟที่ส่องสว่างก็ขาดหมด จาก 16 ดวง ปัจจุบันใช้ได้เพียง 3 ดวง และเมื่อฝนตก หลังคาก็รั่ว ทั้งที่เป็นหลังคาใหม่ ฝนก็สาดเข้าภายใน รังน้ำทิ้งที่รับน้ำจากหลังคาก็ไม่ต่อน้ำทิ้งลงกระบายน้ำ ปล่อน้ำทิ้งลงบนพื้น พื้นสนามที่เป็นพื้นยาง ก็มีรอยสภาพพื้นที่ชำรุดเป็นฟองอากาศอยู่เป็นจำนวนมาก จึงอยากฝากไปยังฝ่ายบริหารให้ช่วยดำเนินการแก้ไขโดยด่วน” เป็นต้น รวมทั้งยังมีการอภิปรายเกี่ยวกับการเสนอญัตติในการกู้ยืมเงินจากสำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล เพื่อก่อสร้างกระบายน้ำ จำนวน 2,729,000 บาท และที่สำคัญการทำงานในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารไม่ใช่เป็นหน้าที่ของฝ่ายค้าน แต่เป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลทุกคนที่จะต้องตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และสามารถที่จะนำความรู้ไปใช้เพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเพื่อให้การ

บริหารงานเทศบาลมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ปัญหาความต้องการให้ประชาชนได้อย่างแท้จริง และจากการทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยแบบทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า มีค่าเฉลี่ยของคะแนนจากการทดสอบศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ในบทบาทด้านการควบคุมการบริหาร ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร หลังการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพ อยู่ที่ 9.36 คะแนน ซึ่งจะเห็นได้ว่า หลังการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ทำให้สมาชิกสภาเทศบาล มีความรู้ ความสามารถในการควบคุมการบริหาร ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เพิ่มขึ้น รวมทั้งมีทัศนคติและพฤติกรรมในบทบาทด้านการควบคุมการบริหาร ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ที่ดีขึ้น

4. บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน

โดยสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการสะท้อนสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความคิดเห็นของตนเองในฐานะ “ตัวแทน” ของประชาชน ท้องถิ่นไปยังฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้เริ่มดำเนิน โครงการอันเป็นการแก้ปัญหา และสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ก่อนการพัฒนา พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดมีความรู้ ในบทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชนพอสมควร โดยที่รู้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ต่างๆ แทนประชาชน และมีการนำเสนอสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชนให้ฝ่ายบริหารรับทราบ เพื่อที่จะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ตรงกับความต้องการของประชาชน จะเห็นได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ เช่น เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี, รายงานการประชุมสภาเทศบาล รายงานการประชุมต่างๆ เป็นต้น พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านการเป็นตัวแทนของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยการนำเสนอปัญหาความต้องการของประชาชนให้ฝ่ายบริหารรับทราบ เพื่อจะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป เช่น จากรายงานการประชุมเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2553 ซึ่งเป็น สมัยวิสามัญ สมัยที่ 1 ประจำปี 2553 ได้มีสมาชิกสภาเทศบาลได้นำเสนอปัญหาน้ำท่วมในซอยประชาพิทักษ์ 3 “เนื่องจากในซอยประชาพิทักษ์ 3 เป็นจุดรับน้ำจากถนนและซอยใกล้เคียง และในซอยดังกล่าวก็ยังไม่มีการระบายน้ำ

เพื่อระบายน้ำลงสู่คลองหงาวเลย จึงส่งผลให้เกิดน้ำท่วมอยู่บ่อยครั้ง” และจากรายงานการประชุมเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2550 ซึ่งเป็น สมัยวิสามัญ สมัยที่ 2 ประจำปี 2550 ได้มีสมาชิกสภาเทศบาลนำเสนอปัญหากระบาย “เนื่องจากมีชาวบ้านมาร้องเรียนว่า ในปัจจุบันกระบายน้ำในถนนประชาธิปไตย 3 สังกัดเหม็นมาก และยังเป็นแหล่งเพาะลูกน้ำยุงลายที่กำลังระบาดอยู่ในตอนนี้ด้วย จึงอยากให้ทางเทศบาลดำเนินการล้างกระบายน้ำเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวด้วย” และจากการทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแบบทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า มีค่าเฉลี่ยของคะแนนจากการทดสอบศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ในบทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชนก่อนการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพ อยู่ที่ 7.63 คะแนน

หลังจากที่ทำการฝึกอบรมทำให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ทราบว่า บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชนก็เป็นสิ่งสำคัญในฐานะที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา และได้ทราบเพิ่มเติมว่า บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน ไม่ใช่เป็นแค่ผู้นำเสนอสภาปัญหา ความต้องการของประชาชนให้ฝ่ายบริหารรับทราบ เพื่อแก้ปัญหาเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่ เป็นจุดเชื่อมทางการสื่อสาร การกระจายข้อมูล ข่าวสารระหว่างประชาชน ชุมชน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วม เป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลจึงต้องมีหน้าที่กระจายข้อมูล ข่าวสาร แผนการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานของเทศบาลให้ประชาชนทราบ ในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวแทนของประชาชน และประชาชนเป็นเจ้าขององค์กร เทศบาล ในกรณีเดียวกัน สมาชิกสภาเทศบาลก็จะเป็นช่องทางในการแจ้งข้อมูล ข่าวสาร ร้องเรียน หรือ ร้องทุกข์ไปยังเทศบาล เพื่อให้เร่งดำเนินการแก้ปัญหาหรือพัฒนาระบบการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป และบทบาทที่สมาชิกสภาเทศบาลจะต้องตระหนักให้มากได้แก่ การออกเยี่ยม ดูแลทุกข์สุขของประชาชน ถือเป็นสิ่งสำคัญอีกอย่างหนึ่ง โดยจะส่งผลให้ประชาชนเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้น ให้ความสนใจและเอาใจใส่ต่อประชาชน ไม่เพียงเฉพาะช่วงหาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น และยังเป็นการสร้างความใกล้ชิดสนิทสนมและไว้วางใจต่อกัน และจากการสังเกตการณ์ประชุมสภาเทศบาล เมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ.2553 สมัยวิสามัญ สมัยที่ 2 ประจำปี 2553

พบว่า มีสมาชิกสภาเทศบาลได้แสดงบทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชนในการนำเสนอปัญหาความต้องการของประชาชน เช่น มีสมาชิกสภาเทศบาลเสนอว่า “จากการที่ทางเทศบาลได้ทำการก่อสร้างคูระบายน้ำจากหน้าโรงเรียนบ้านทุ่งหวางไปยังคลองหวาง ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมบริเวณบ้านในบริเวณนั้น เนื่องจากน้ำบนพื้นถนนและบริเวณใกล้เคียงไม่สามารถไหลลงในคูระบายน้ำได้” และจากการทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยแบบทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า มีค่าเฉลี่ยของคะแนนจากการทดสอบศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ในบทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน หลังการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพ อยู่ที่ 9.54 คะแนน ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลังจากการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลมีความรู้ความสามารถในบทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชนเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีทัศนคติและพฤติกรรมในบทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชนที่ดีขึ้น

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ก่อนกระบวนการพัฒนาศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า มีสมาชิกสภาเทศบาลที่เคยได้รับการเลือกตั้ง หรือมีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อน เพียง 3 คน ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลที่เหลือจำนวน 8 คน เป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งเป็นสมัยแรก รวมทั้งไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อน และเมื่อได้ทำการสัมภาษณ์สมาชิกสภาเทศบาล และทำการทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยการใช้แบบทดสอบศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาจากเอกสารต่างๆ จึงได้ข้อสรุปว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีการรับรู้บทบาท หน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลพอสมควร แต่มีสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตามศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่ควร ซึ่งจะเห็นได้จาก ในการประชุมสภาเทศบาลมีการปฏิบัติผิดระเบียบ ข้อบังคับในการประชุมอยู่เป็นประจำ และมีสมาชิกสภาเทศบาลเพียง 2-3 คนเท่านั้นที่มีการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลในบทบาทต่างๆ อยู่เป็นประจำ เช่น การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ด้วยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร การเสนอแปรญัตติในส่วนของ

พิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น รวมทั้งสมาชิกสภาเทศบาลบางคนยังมีความเชื่อและความเข้าใจที่ผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เช่น การเข้าใจว่า การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเป็นหน้าที่ของฝ่ายค้านเท่านั้น ตนเองก็ไม่อยากถูกมองว่าเป็นฝ่ายค้านจึงไม่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

เมื่อทางผู้ทำการศึกษาวิจัยได้ทำการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยการจัดฝึกอบรมให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลได้ทราบถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนในฐานะการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และอบรมให้สมาชิกสภาเทศบาลมีความรู้ ความเข้าใจในศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตามบทบาทหน้าที่ต่างๆ รวมทั้งเป็นการปรับทัศนคติและพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลมีศักยภาพในการปฏิบัติงานในตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลมากขึ้น และจากการประชุมสภาเทศบาล เมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ.2553 ภายหลังจากการพัฒนาศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาล มีสมาชิกสภาเทศบาลที่ร่วมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ด้วยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายบริหารมากขึ้น โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลร่วมแสดงความคิดเห็นเป็นจำนวน 6 คน เพิ่มขึ้นจากเดิมก่อนที่จะมีการพัฒนาศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสมาชิกสภาเทศบาลร่วมแสดงความคิดเห็นอยู่ประมาณ 2-3 คนเท่านั้น และยังมีการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้นำเสนอสภาพปัญหาความต้องการให้ฝ่ายบริหารรับทราบ เพื่อที่จะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ตรงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลังจากการอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลมีความรู้ ความสามารถในบทบาทด้านต่างๆ ตามศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีทัศนคติและพฤติกรรมในปฏิบัติงานในตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลที่ดีขึ้น เพื่อเป็นการทำหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาล ในฐานะตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ที่มีศักยภาพในการปฏิบัติงาน มีความรู้ ความสามารถ สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ ก็จะส่งผลให้การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ปัญหาความต้องการให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง อันจะส่งผลให้เทศบาลมีความเจริญก้าวหน้า ประชาชนก็จะอยู่ดี กินดี มีความสุข

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการอบรมในครั้งนี้จะทำให้สมาชิกสภาเทศบาลมีศักยภาพสูงขึ้น แต่หากได้มีการใช้วิธีการอื่นร่วมด้วยในการพัฒนาศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหางว จนกระทั่งสมาชิกสภาเทศบาลทุกคนมีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลมากขึ้น มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานในหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป มีข้อเสนอแนะดังนี้ เช่น การพาไปศึกษาดูงานยังหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จในส่วนของการจัดการสภา การฝึกปฏิบัติจริง การนิเทศงาน (Job Instruction) การสอนแนะ (Coaching) การให้คำปรึกษาหารือ (Counseling) เป็นต้น ผู้ศึกษาเชื่อว่าจะทำให้มีศักยภาพมากขึ้นกว่านี้

เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546.

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.

อนุชา สุนสวัสดิกุล. (2548). รูปแบบและวิธีกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า.

อรรถัย กักพล, ธนิษฐา สุขวัฒนะ. (2551). คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า.

**บทบาทของภาคประชาชนต่อการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงาน
ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม**

**The People's Roles On The Supervision Of The Administration Of Tambon
Administration Organizations In Tha Uthen District, Nakhon Phanom Province.**

สัณติยากร พรหมวัง¹

คุณ โทจันทร์²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของภาคประชาชนต่อการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทนผู้นำชุมชน ตัวแทนข้าราชการส่วนภูมิภาค พนักงานส่วนตำบล และนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มละ 5 คน ข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนมีบทบาทอย่างมาก และได้เคยเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมปรึกษาหารือระหว่าง อบต. กับชุมชนในรูปแบบของเวทีสาธารณะ หรือเวทีชาวบ้าน การใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น แต่ประชาชนยังมีบทบาทน้อยในการกำกับดูแลและตรวจสอบในด้านการตัดสินใจเชิงนโยบาย ในการเข้าชื่อริเริ่มเสนอข้อบัญญัติทั่วไป และการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ การริเริ่มเสนอข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบังคับใช้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเพราะเป็นผู้ได้รับผลกระทบหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง การใช้สิทธิฟ้องร้องต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง หรือการเข้าร่วมคัดค้านข้อบังคับ หรือมติที่ทำความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนมีน้อยมาก การมีสิทธิขอทราบข้อมูลข่าวสารหรือเคยรับทราบข้อมูลข่าวสารจากองค์การบริหารส่วนตำบล การตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การเข้าร่วมรับฟังการพิจารณาเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงการใช้สิทธิขอตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ และการร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อ จัดจ้าง และที่สำคัญประชาชนไม่เคยใช้สิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² รองศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Abstract

This research had the objective of studying the role of the people in the supervision of the administration of Tambon administrative organizations (TAO) in Tha Uthen District of Nakhon Phanom Province. Data were collected from in-depth interviews with local community leaders, representatives of the local government offices, Tambon office workers, and local politicians. Each group of interviews had five respondents. Data were subjected to content analysis.

This study found that the population plays a significant role and participates in consultative meetings with the TAO in the form of public hearings or village platforms. The local population also exerts influence through its use of the right to vote for administrators and local council members. However, the people still do not have a sufficient role in control and inspection of decision-making regarding policy, in proposing draft laws, and in reviewing draft budget authorizations. The people should have a say in these matters since the implementation directly affects their lives. There are few cases of local citizens suing independent organizations, or submitting a formal complaint to the administrative court, or taking part in a class-action complaint against a regulation that causes them hardship. There is little evidence of the population requesting/obtaining information from the TAO, inspecting behavior of the administrators or TAO council members, sitting in on budget discussions of the TAO or exercising their right to inspect information on the use of budget, and serving as members of the procurement/contracting committee. Importantly, the local population has never entered their names on a recall petition to remove an administrator or TAO council member.

คำสำคัญ: บทบาทของภาคประชาชน การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงาน

Keywords: The People's Roles, Supervision of the Administration

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บทบาทของประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่สำคัญเรื่องหนึ่งในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(Local Government) เป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย แต่มีลักษณะที่พิเศษแตกต่างไปจากหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ตรงที่ผู้ที่เข้าไปทำหน้าที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของ

ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจุดมุ่งหมายหลักของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) มีอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

2) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

3) เพื่อให้การบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนเป็นไปโดยรวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐกระจายหน้าที่บางประการอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรการบริหารอย่างเพียงพอให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทน

องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2537 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เพื่อทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น 6 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) ด้านการจัดระเบียบชุมชนและสังคม (4) ด้านการวางแผนและส่งเสริมการลงทุน (5) ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากร-ธรรมชาติ และ(6) ด้านทำนุบำรุงศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น จึงสามารถกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเลือกผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงนี้มิได้หมายความว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในการพัฒนาการเมืองอย่างเต็มที่ และไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ และที่สำคัญ คือ ไม่อาจเป็นเครื่องยืนยันได้ว่าประชาชนจะมีผู้แทนที่มีคุณภาพมาบริหารหรือมาปกครองท้องถิ่นของตนเอง

อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 8 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลเวินพระบาท, โนนตาล, พะทาย, ไชยบุรี, พนอม, รามราช, หนองเทา และ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าจำปา จากอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ข้อมูลที่ปรากฏพบว่า จำนวนเรื่องร้องทุกข์กล่าวโทษผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการ และพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนครพนม มีปริมาณมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการร้องทุกข์กล่าวโทษอันเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่- อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีอันเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ กรณีได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาที่ปรากฏขึ้นดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่โปร่งใสในการทำงานหรือการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยหากยังคงปล่อยให้เป็นเช่นนี้เรื่อยไป นั้นย่อมแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนความล้มเหลวในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากหลักการและสภาพปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเป็นสิ่งที่ควรมีการศึกษาหาคำตอบที่เหมาะสมให้ได้ว่า บทบาทของประชาชนต่อการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้น สามารถทำได้มากน้อยเพียงใด และที่สำคัญ คือ รูปแบบการแสดงบทบาท ตลอดจนระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาคประชาชนที่ดี มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีลักษณะอย่างไร เพื่อนำไปสู่การส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความโปร่งใส และบังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ราชการ รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืนต่อไป บทความนี้จึงมุ่งตอบข้อสงสัยในประเด็นคำถามดังกล่าว

ระเบียบวิธีในการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลักอันประกอบด้วย ตัวแทนข้าราชการส่วนภูมิภาค พนักงานส่วนตำบล และนักการเมืองท้องถิ่น จำนวนกลุ่มละ 5 คน ในประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแล และตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการตัดสินใจเชิงนโยบายและแผน ด้านกฎหมาย ด้านการเงินการคลัง ด้านการเมือง ข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษา

การกำกับดูแลและตรวจสอบ ด้านการตัดสินใจเชิงนโยบายและแผน (Policy & Plan Supervision)

ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องโดยส่วนใหญ่ได้ให้ความเห็นสนับสนุนว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทอย่างมากในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการตัดสินใจเชิงนโยบายและแผน เพราะข้อเสนอแนะและความเห็นที่ได้จากประชาชนเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถนำไปกำหนดแนวทางการดำเนินกิจการต่างๆ ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และประชาชนส่วนใหญ่ได้เคยเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมปรึกษาหารือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับชุมชนในรูปแบบของเวทีสาธารณะหรือเวทีชาวบ้านหรือการประชุมประชาคม แต่ประชาชนยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการเคยเข้าชื่อริเริ่มเสนอข้อบัญญัติทั่วไปเท่าที่ควร รวมทั้งประชาชนยังมีส่วนร่วมน้อยในการพิจารณาจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อการพัฒนาในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลของตน

การกำกับดูแลและตรวจสอบด้านกฎหมาย (Legal Supervision)

ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องโดยส่วนใหญ่เห็นว่า ประชาชนเป็นผู้มีบทบาทเสนอแนะ และริเริ่มเสนอข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบังคับใช้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะประชาชนถือเป็นผู้ได้รับผลกระทบหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับข้อบังคับ นโยบาย และประกาศขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่จากการศึกษากลับพบว่าประชาชนได้เคยเข้าร่วมในแนวทางนี้น้อยมาก ตลอดจนการใช้สิทธิ

ฟ้องร้ององค์การบริหารส่วนตำบลต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง หรือการเคยร่วมคัดค้านข้อบังคับ หรือมติขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ก็ยังปรากฏว่ามีน้อยมากเช่นกัน จึงพอที่จะเชื่อได้ว่าประชาชนยังไม่ได้รับผลกระทบ หรืออาจเป็นเพราะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วนชัดเจน เหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาที่พบว่าประชาชนส่วนใหญ่เคยใช้สิทธิขอทราบข้อมูลข่าวสารจากองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเคยรับทราบข้อมูลข่าวสารจากองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับแนวทางที่ให้ประชาชนได้ตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ประชาชนมีบทบาทหรือเข้าร่วมในแนวทางนี้น้อยมาก ซึ่งให้เห็นว่าประชาชนอาจจะยังไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมตามแนวทางดังกล่าวเท่าที่ควร

การกำกับดูแลและตรวจสอบด้านการเงินการคลัง(Financial Supervision)

ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องให้ความเห็นว่า ประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการเงินการคลัง โดยสามารถเข้ารับฟังการพิจารณาเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนการรับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณการใช้จ่ายงบประมาณ รวมตลอดทั้งการเข้าร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่จากการศึกษากลับพบว่าประชาชนจำนวนน้อยมากที่ได้เข้าร่วมรับฟังการพิจารณาเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การใช้สิทธิขอตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล และการร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านการพิจารณาและมีการอนุมัติใช้แล้ว

การกำกับดูแลและตรวจสอบด้านการเมือง (Political Supervision)

กฎหมายได้ให้สิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยถือเป็นสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ได้เคยใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารหรือสมาชิกสภา

องค์การบริหารส่วนตำบล และยังมีบางส่วนที่เคยช่วยเหลือหรือสนับสนุนการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกด้วย สำหรับการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการร่วมในการลงประชามติหรือประชาพิจารณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ประชาชนได้เข้าร่วมในแนวทางดังกล่าวอยู่ในระดับปานกลาง แต่อย่างไรก็ตาม พบว่า ประชาชนไม่เคยใช้สิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด ซึ่งเป็นสิ่งที่บ่งชี้ว่าอาจยังไม่ปรากฏพฤติการณ์ของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่เหมาะสมจนถึงขั้นที่ประชาชนต้องเข้าชื่อถอดถอนให้ออกจากตำแหน่ง

ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องโดยส่วนใหญ่มีความเห็นด้วยกับการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาคประชาชน โดยให้เหตุผลสนับสนุน เพื่อให้การบริหารงานที่โปร่งใส เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเพื่อให้ได้งานตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ในสัดส่วนที่ลดหลั่นกันตามลำดับ ทั้งนี้ ได้ให้ความคิดเห็นว่าประชาชนควรจะเข้าไปมีบทบาทมากที่สุดในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการตัดสินใจเชิงนโยบายและแผน และได้เสนอแนะให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในด้านสิทธิหน้าที่ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และให้องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดโอกาสเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานอย่างแท้จริงและเป็นไปอย่างกว้างขวาง

อภิปรายผล

การกำกับดูแลและตรวจสอบด้านการตัดสินใจเชิงนโยบายและแผน (Policy & Plan Supervision)

ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ได้ให้ความเห็นสนับสนุนว่าประชาชนในท้องถิ่นถือว่ามีบทบาทอย่างมากในการกำกับดูแลและ

ตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการตัดสินใจเชิงนโยบาย และแผน เพราะข้อเสนอแนะและความเห็นที่ได้จากประชาชนเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถนำไปกำหนดแนวทางการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และผลการศึกษาในครั้งนี้ยังพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ได้เคยเข้ามีส่วนร่วมในการประชุมปรึกษาหารือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับชุมชนในรูปแบบของเวทีสาธารณะหรือเวทีชาวบ้านหรือการประชุมประชาคม แต่ประชาชนยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการเคยเข้าชื่อริเริ่มเสนอข้อบัญญัติทั่วไปเท่าที่ควร สำหรับแนวทางการเข้าร่วมในการพิจารณาจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมากในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อการพัฒนาในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลของตน สอดคล้องกับผลการศึกษาของ สุรสิทธิ์ -วชิรจร(2547) ซึ่งได้ศึกษาเรื่อง การกำกับดูแล และตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน พบว่า การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชนจะเน้นในลักษณะการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ โดยภาพรวมประชาชนซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มประชาคมต่างๆ จะมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปานกลาง และน้อยรวมทั้งพบว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในระดับปานกลางในเรื่อง การตัดสินใจเลือกแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชน การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมน้อยในเรื่องการตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริหารหรือสมาชิกสภา การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ และการขอรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นและสอดคล้องกับผลการศึกษาของ วรพจน์- ประชิตวัตติ (2541) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เมื่อศึกษาระดับความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ในภาพรวมระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วย

การกำกับดูแลและตรวจสอบด้านกฎหมาย (Legal Supervision)

ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องโดยส่วนใหญ่เห็นว่า ประชาชนเป็นผู้มีบทบาทเสนอแนะ และริเริ่มเสนอข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบังคับใช้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะประชาชนถือเป็นผู้ได้รับผลกระทบหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับข้อบังคับ นโยบาย และประกาศขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ แต่จากการศึกษากลับพบว่า ประชาชนได้เคยเข้าร่วมในแนวทางนี้น้อยมาก ตลอดจนการใช้สิทธิฟ้องร้ององค์การบริหารส่วนตำบลต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง หรือการเข้าร่วมคัดค้านข้อบังคับ หรือมติขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนมีน้อยมากเช่นกัน จึงพอที่จะเชื่อได้ว่าประชาชนยังไม่ได้รับผลกระทบ หรืออาจเป็นเพราะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วน ชัดเจน และเหมาะสม จากองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาที่พบว่าประชาชนส่วนใหญ่เคยใช้สิทธิขอทราบข้อมูลข่าวสารจากองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเคยรับทราบการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลแก่ประชาชนหมู่บ้านต่างๆ สำหรับแนวทางที่ให้ประชาชนได้ตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ประชาชนมีบทบาทหรือเข้าร่วมในแนวทางนี้น้อยมาก บ่งชี้ให้เห็นว่าประชาชนอาจจะยังไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมตามแนวทางดังกล่าวเท่าที่ควร สอดคล้องกับผลการศึกษาของ มนัส สุวรรณ และคณะ (2546) ได้ศึกษาเรื่อง การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงาน และกิจการสาธารณะของท้องถิ่น พบว่า กลไกต่างๆ ทางกฎหมายที่องค์กรภาคประชาชนสามารถใช้ในการตรวจสอบการบริหารงาน และกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำได้ทั้งการเมือง ทางศาล ควบคุมโดยองค์กรอิสระ การเงิน การคลัง และทางสังคม และสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สุรสิทธิ์ วัชรขจร(2547) ซึ่งได้ศึกษาเรื่อง การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน พบว่า ประชาชนจะมีส่วนร่วมน้อยในเรื่องการตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริหารหรือสมาชิกสภา การตรวจสอบการใช้งบประมาณ และการขอรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การกำกับดูแลและตรวจสอบด้านการเงินการคลัง (Financial Supervision)

ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องให้ความเห็นว่า ประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการเงินการคลัง โดยสามารถเข้ารับฟังการพิจารณาเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนการรับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ รวมตลอดทั้งการเข้าร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่จากการศึกษากลับพบว่า ประชาชนจำนวนน้อยมากที่ได้เข้าร่วมรับฟังการพิจารณาเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงการใช้สิทธิขอตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล และการร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ปรากฏจากการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านการพิจารณาและมีการอนุมัติใช้แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ มนัส สุวรรณ และคณะ (2546) ได้ศึกษาเรื่อง การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น พบว่า กลไกต่างๆ ทางกฎหมายที่องค์กรภาคประชาชนสามารถใช้ในการตรวจสอบการบริหารงานและกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำได้ทั้งการเมือง ทางศาลควบคุมโดยองค์กรอิสระ การเงิน การคลัง และทางสังคม และผลการศึกษาของลัดดา ภิระ (2546) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองชลบุรี พบว่า ผู้ที่เป็นสมาชิกกลุ่มมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากกว่าผู้ที่ไม่เป็นสมาชิกกลุ่ม และพบว่าผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นสูงกว่าผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในระดับปานกลางและระดับต่ำ อาจเป็นเพราะว่าบุคคลเหล่านี้เข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญและปัญหาที่เกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยที่ผ่านมา จึงต้องการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้น

การกำกับดูแลและตรวจสอบด้านการเมือง (Political Supervision)

กฎหมายได้ให้สิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยถือเป็นสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ได้เคยใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และยังมีบางส่วนที่เคยช่วยเหลือหรือสนับสนุนการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกด้วย สำหรับการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการร่วมในการลงประชามติหรือประชาพิจารณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษา พบว่า ประชาชนได้เข้าร่วมในแนวทางดังกล่าวอยู่ในระดับปานกลาง แต่อย่างไรก็ตามผลการศึกษาพบว่า ประชาชนไม่เคยใช้สิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด ซึ่งเป็นสิ่งที่บ่งชี้ว่ายังไม่ปรากฏพฤติกรรมของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่เหมาะสมจนถึงขั้นที่ประชาชนต้องเข้าชื่อถอดถอนให้ออกจากตำแหน่ง สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ทรงพล คุ้มทอง (2542) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลศรีราชา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พบว่า ปัจจัยทางด้านเพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และปัจจัยทางด้านการเป็นสมาชิกกลุ่มและความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และผลการศึกษาของ ชัยวัฒน์ รัชจอร์ (2522) ซึ่งได้ศึกษาเรื่อง ความเข้าใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัด-ชลบุรี พบว่า เพศมีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และความกระตือรือร้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครอง โดยพบว่าเพศชายมีความรู้ ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าเพศหญิง และระดับการศึกษา มีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และความกระตือรือร้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครอง โดยพบว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาสูง มีความรู้ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำ

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้รูปแบบการใช้อำนาจ ตลอดจนระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาคประชาชนมีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ เพื่อนำไปสู่การส่งเสริม สนับสนุนให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความโปร่งใส บังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริงและยั่งยืนต่อไป จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. เนื่องจากประชาชนโดยส่วนใหญ่รับทราบเป็นพื้นฐานอยู่แล้วว่ามีกฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่แท้จริงแล้วส่วนใหญ่ยังไม่ทราบสิทธิแนวทางที่ถูกต้อง ชัดเจน และดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนกำหนด จึงเสนอแนะให้องค์การบริหารส่วนตำบล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการดำเนินการ อันเป็นการส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนในด้านสิทธิ หน้าที่ และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น

1) จัดทำคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ประชาชนเข้าใจได้ง่าย แจกจ่ายให้แก่ประชาชน

2) ดำเนินการจัดอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

3) ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์โดยใช้สื่อต่างๆ ในการเข้าถึงประชาชน เพื่อให้ความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทของภาคประชาชนต่อการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายและผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การใช้สื่อประชา-สัมพันธ์ เสียงตามสาย จัดทำเอกสารเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

2. การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเข้าไปมีบทบาทกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรเป็นการเปิดโอกาสให้

ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เป็นไปอย่างกว้างขวาง เพราะที่ผ่านมา แม้จะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ แต่กลับกลายเป็นว่ากลุ่มประชาชนที่ถูกเปิดโอกาสให้ตรวจสอบนั้น คือ กลุ่มจัดตั้งของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หรือการกำหนดเวลาประชุมชี้แจงในช่วงที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สะดวก เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

ชัยวัฒน์ รัฐขจร. 2522. ความเข้าใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา.

ทรงพล ตุ่มทอง. 2542. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลศรีราชา. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา.

มนัส สุวรรณ และคณะ. 2546 การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ลัดดา กิระ. 2546. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองชลบุรี. สารนิพนธ์ศิลปศาสตร-บัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.

วรพจน์ ประจิตวิติ. 2541. การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา.

สุรสิทธิ์ วชิรขจร. 2547. การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

**การประเมินสมรรถนะการป้องกันและระงับอัคคีภัยของอาสาสมัครป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลโนนนาจาน อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์**
**An Evaluation Of The Capacity Of Fire Prevention And Mitigation Of Civil
Volunteers Of Nonnajan Tambon Administration Organization In Nakoo
District, Kalasin Province.**

นรากร แคล้วคล่อง¹

สนทยา ลือประไพ²

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินและเสนอแนะแนวทางในการเสริมสร้างสมรรถนะการป้องกันและระงับอัคคีภัยของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลโนนนาจาน จำนวน 100 คน โดยใช้แบบประเมินสมรรถนะ การให้ทดลองปฏิบัติ และการสังเกต แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการบรรยายความเรียง

ผลการศึกษาพบว่า สมาชิก อปพร.มีสมรรถนะในการป้องกันและระงับอัคคีภัยในระดับต่ำ เพราะหลังจากฝึกอบรมหลักสูตร อปพร.เสร็จถึงแม้จะมีการฝึกทบทวนแต่ในหลักสูตรไม่มีชั่วโมงเรียนเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัยเลยก่อให้เกิดความหลงลืมในวิธีระงับเพลิงและวิธีการช่วยเหลือผู้ประสบเหตุเพลิงไหม้ และมีสมาชิก อปพร.จำนวน 15 นายเท่านั้นที่ได้มีการฝึกซ้อมดับเพลิงโดยการจำลองสถานการณ์ร่วมกับหน่วยงานอื่นเป็นประจำทุกปี การใช้เครื่องดับเพลิงและเครื่องมือดับเพลิงถึงแม้จะใช้ได้แต่ก็เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติทำให้เพลิงลุกลามเป็นวงกว้างและไม่มีความรู้เกี่ยวกับประเภทของเพลิงทำให้การเลือกใช้สารดับเพลิงไม่ถูกชนิดกับประเภทของเพลิง อันจะส่งผลให้การระงับเพลิงได้ล่าช้า ในการใช้เครื่องวิทยุสื่อสารยังพบปัญหาการใช้รหัสหรือโค้ดในการแจ้งเหตุเพราะยังไม่เคยผ่านการฝึกอบรมและไม่มีใบอนุญาตให้พกวิทยุสื่อสารตลอดจนไม่มีการฝึกฝนการใช้เป็นประจำ ตลอดจนตัวสมาชิก อปพร.ไม่มีการตรวจสอบสุขภาพประจำปีจากแพทย์ปริญญานแต่การศึกษานี้ยังได้พบประเด็นทางบวกที่แสดงให้เห็นว่า อปพร.มีความตั้งใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของตนด้วยความเต็มใจและสมัครใจที่จะเป็น อปพร.ต่อไป การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันของสมาชิก อปพร.ซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นเดียวกันทำให้มีการประสานการทำงานเป็นทีมได้เป็นอย่างดีและ

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

มีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อำนวยการศูนย์ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัยได้ผลดี

Abstract

This research had the objective of evaluating the capacity of fire prevention and mitigation civil volunteers of the Nonnajan Tambon Administrative Organization (TAO) in Nakoo District, Kalasin Province. The study also proposes guidelines for improving the capacity and support for the volunteers. Data were collected from 100 persons using a capacity-assessment form, practical exercises, and observation.

This study found that the civil volunteers are only minimally skilled in prevention and mitigation of fires, even after training. It was found that the training curriculum did not have sufficient time dedicated to fire prevention and mitigation. Thus, retention of the core content was weak and this limited the volunteers' ability to respond to fires and assist victims efficiently. There are only 15 civil volunteers in the study site who have been trained in fire management through simulated events. This training is conducted in collaboration with other related agencies on an annual basis. They are able to use fire extinguishing equipment but the response is slow to control the fire before it expands. They lack understanding about the different types of fires which can lead to incorrect selection of the fire-extinguishing chemicals. This further hinders fire control. There is a problem with the use of radio communication related to the code system for reporting incidents and the volunteers haven't been trained in this. Moreover, they do not even have official permission to carry radio transceivers. The civil volunteers do not receive annual physical exams by a medical doctor. That said, this study did identify some positive aspects of the work. The volunteers are dedicated to the mission and are diligent in performing their tasks. They are motivated to continue to serve as volunteers. The volunteers are all members of the same local community which improves coordination and teamwork. They are ready and willing to carry out directives from the center director, and this could contribute to good performance in preventing and mitigating fire disasters.

คำสำคัญ: สมรรถนะ

Key word: Competency

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยในปัจจุบัน นับวันสถานการณ์สาธารณสุขภัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งแก่ชีวิตและทรัพย์สินของผู้ประสบภัยโดยไม่อาจประเมินค่าความเสียหายในรูปของผลกระทบต่อจิตใจของผู้ประสบภัยได้ นอกจากนี้ผลกระทบจากสาธารณสุขภัยยังส่งผลให้สิ่งแวดล้อมรอบด้านแปรเปลี่ยนไปจากสภาพการณ์ปกติ นั้นหมายความว่าทุกสิ่งทุกอย่างย่อมไม่อยู่คงที่และต้องมีการปรับตัวใหม่ทั้งระบบ ความสูญเสียทั้งสิ้นที่กล่าวมา ทุกหน่วยงานควรตระหนักและให้ความสำคัญในด้านการป้องกัน การเตรียมการรับสถานการณ์ การเผชิญเหตุ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือหลังจากเกิดสาธารณสุขภัยหรือภัยพิบัติต่าง ๆ นั้นขึ้น

อย่างไรก็ดี ในระดับท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจและมีหน้าที่หลายประการ โดยหน้าที่ประการหนึ่งที่น่าสนใจตามบทบังคับแห่งกฎหมายซึ่งกำหนดว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 67 (4) คือ การป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข (พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) ทั้งนี้ คำว่า “สาธารณสุข” อาจหมายถึงภัยซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรืออาจเป็นภัยซึ่งเกิดขึ้นโดยมีผู้กระทำให้เกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ.2550) องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะหน่วยงานภาครัฐจึงไม่อาจปฏิเสธหน้าที่ความรับผิดชอบในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขได้ กอปรกับการให้ความสำคัญจากรัฐบาลในการส่งเสริมและให้อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ได้ผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่กำหนดให้ได้ร้อยละสองของจำนวนประชากรในพื้นที่ จึงได้มีการจัดตั้งศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2547) เพื่อรองรับงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนจาน อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบจำนวน 9 หมู่บ้าน ดังนั้นการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจึงมีความสำคัญและยังหมายรวมถึงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องมุ่งป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายอันเนื่องจากสาธารณสุข ไม่ว่า

จะเป็นการดำเนินการก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย หรือหลังที่ภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว (แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2545) อัคคีภัยหรือภัยที่เกิดจากเพลิงไหม้เป็นสาธารณภัยประเภทหนึ่งที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา โดยเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สิน และเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ อัคคีภัยสามารถเผาผลาญทรัพย์สินให้วอดวายในชั่วระยะเวลาไม่กี่ชั่วโมง นับเป็นปัญหาสำคัญที่นำความสูญเสียมาสู่ประเทศ ซึ่งข้อมูลจากระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พบว่า ในปี พ.ศ. 2552 สถิติการเกิดอัคคีภัยในประเทศไทย มีจำนวน 2,331 ครั้ง จำนวนผู้เสียชีวิต 378 คน จำนวนผู้ได้รับบาดเจ็บ 431 คน มูลค่าทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายประมาณ 970,848,612 บาท จะเห็นได้ว่าปัญหาอัคคีภัยเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศคิดเป็นมูลค่าปีละหลายล้านบาท ทั้งนี้ปัญหาการป้องกันและระงับอัคคีภัยในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนนนาจาน อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ ยังเป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษาเนื่องด้วยเป็นประเด็นที่ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลโนนนาจาน ซึ่งมีสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดร้อยละ 2 ของจำนวนประชากรในพื้นที่รับผิดชอบ โดยในปัจจุบันได้รับหน้าที่ให้รับผิดชอบคอยสอดส่องและเฝ้าระวังการเกิดอัคคีภัยทั้งห้วงเวลาปกติและในห้วงเทศกาลงานประเพณีสำคัญต่างๆ ที่มีความเสี่ยงแก่การเกิดเหตุ อาทิ เทศกาลปีใหม่ เทศกาลวันสงกรานต์ เทศกาลเข้าพรรษา เทศกาลออกพรรษา เทศกาลลอยกระทง เป็นต้น

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาข้างต้น การป้องกันและระงับอัคคีภัยจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการช่วยลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามันอัคคีภัยเป็นความรับผิดชอบของทุกภาคส่วนในสังคมที่จะต้องร่วมมือกันทั้งภาครัฐที่มีหน้าที่กำหนดมาตรการระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยจากอัคคีภัย ภาคเอกชนที่ให้การสนับสนุนการป้องกันและระงับอัคคีภัย และอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) เป็นอาสาสมัครที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยที่อาจจะเกิดขึ้นกับคนในท้องถิ่น หากอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไม่มีสมรรถนะที่สูงพอในการดำเนินการป้องกันและระงับภัยแล้วประชาชนย่อมตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการ

สูญเสีย อันเนื่องมาจากผลกระทบของสาธารณภัย การศึกษาถึงสมรรถนะในด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัยของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนครั้งนี้ จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องศึกษา เพราะมีผลเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยหากประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแล้ว การพัฒนาประเทศในด้าน อื่น ๆ ก็ย่อมที่จะดำเนินการได้โดยง่าย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินสมรรถนะของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัย และยังมุ่งเสนอแนวทางเสริมสร้างสมรรถนะการป้องกันและระงับอัคคีภัยของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนนาจาน อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 100 คน

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ประพันธ์พงษ์ โสภารัตน์ (2550: บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทของสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีการปฏิบัติงานโดยการตรวจตรา สอดส่อง สถานที่ที่ไม่ปลอดภัยเสี่ยงต่อการเกิดสาธารณภัยและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเป็นอันดับแรก ร่วมวางแผนกับเจ้าหน้าที่และสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย และร่วมช่วยเหลือผู้ที่ตกอยู่ระหว่างอันตราย การปฏิบัติงานด้านการช่วยเหลือส่วนราชการและส่วนรวมได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย, ช่วยอำนวยความสะดวกในกิจกรรมที่ส่วนราชการและสังคมจัดขึ้น และร่วมป้องกันการโจรกรรม อาชญากรรมและการก่อความไม่สงบ ตามลำดับ สำหรับข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของสมาชิก อปพร.พบว่า ต้องการอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานที่เพียงพอ เช่น วิทยุสื่อสาร รถกู้ภัย อุปกรณ์ดับเพลิง เป้ลมหายใจ ส่วนในการปฏิบัติงานควรจัดให้มีเบี้ยเลี้ยง ค่าอาหาร และควรจัดอบรมให้ความรู้แก่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอย่างต่อเนื่อง

ระเบียบวิธีการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ประเมินสมรรถนะของสมาชิก อปพร. โดยใช้การสัมภาษณ์ การให้ทดลองปฏิบัติ และการสังเกตในประเด็นที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานป้องกันและระงับอัคคีภัย อันประกอบด้วย ด้านความรู้ ได้แก่ ผ่านการฝึกอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย การใช้เครื่องวิทยุสื่อสาร มีความรู้ในเรื่องประเภทของเพลิงไหม้ ด้านทักษะ ได้แก่ การพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง การเรียนรู้และฝึกปฏิบัติการรับแจ้งเหตุ การใช้เครื่องดับเพลิง การช่วยเหลือผู้ประสบภัย ความพร้อมด้านร่างกาย ด้านเจตคติและค่านิยมที่เหมาะสม ได้แก่ มีความอดทนและมีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ มีจิตสำนึกที่ดี มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี รวมไปถึงการทำงานเป็นทีม ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้นำมาวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการประเมินสมรรถนะของสมาชิก อปพร.

ด้านความรู้

1. การฝึกอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัยเบื้องต้น พบว่า สมาชิก อปพร.เคยได้รับการฝึกอบรมการป้องกันและระงับอัคคีภัยตั้งแต่ตอนเข้าอบรมหลักสูตรอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เมื่อปี พ.ศ.2548 – 2549 โดยมีการฝึกปฏิบัติช่วยเหลือผู้ได้รับบาดเจ็บ การใช้เครื่องดับเพลิงแบบยกหัว การใช้เครื่องมือดับเพลิงในรถดับเพลิง ตลอดจนการฝึกปฏิบัติการใช้สัญญาณมือในการควบคุมน้ำในขณะดับเพลิง หลังจากฝึกอบรมเสร็จจนถึงปี พ.ศ. 2551 ก็ได้ฝึกทบทวนแต่ไม่ได้ฝึกปฏิบัติที่เกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัยแต่อย่างใด

2. ความรู้ด้านการใช้เครื่องวิทยุสื่อสาร พบว่า สมาชิก อปพร.สามารถใช้เครื่องวิทยุได้ แต่คงคิดที่การใช้รหัสหรือไค้ดในการติดต่อสื่อสาร เช่น ว ต่าง ๆ

3. ความรู้ในเรื่องประเภทของเพลิงไหม้หรือมีประสบการณ์เผชิญเหตุเพลิงไหม้ พบว่า สมาชิก อปพร.จำนวน 5 นายที่เคยเผชิญเหตุไฟป่า ส่วนที่เหลือยังไม่เคยเผชิญเหตุเพลิงไหม้เลย สำหรับความรู้ที่เกี่ยวกับประเภทของเพลิงไหม้นั้น มีสมาชิก อปพร.ที่รู้ประเภทของเพลิงไหม้จำนวน 26 นาย

ด้านทักษะ

1. การพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง พบว่า มีสมาชิก อปพร.จำนวน 15 นายที่ได้รับคัดเลือกให้เข้าฝึกอบรมหลักสูตร “หนึ่งตำบล หนึ่งทีมกู้ภัย” และทุกปีก็จะได้รับการฝึกซ้อมดับเพลิงหรือการจำลองสถานการณ์ ส่วนสมาชิก อปพร.ที่เหลือตั้งแต่เสร็จจากฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนก็ไม่เคยมีการฝึกซ้อมใด ๆ อีกเลย

2. การเรียนรู้และฝึกปฏิบัติการรับแจ้งเหตุ พบว่า ในการรับแจ้งเหตุไม่มีการจดบันทึกประเด็นที่สำคัญ เช่น สถานที่เกิดเหตุ ความรุนแรง ผู้บาดเจ็บ ชื่อและที่ติดต่อของผู้รายงานเหตุและหลังจากรับแจ้งเหตุไม่ได้ตรวจทานเหตุเพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติมกับผู้อยู่ใกล้เคียง เมื่อรับแจ้งแล้วก็รายงานไปยังผู้อำนวยการศูนย์เพื่อสั่งการให้ปฏิบัติหน้าที่

3. การใช้เครื่องมือดับเพลิง พบว่า สามารถใช้เครื่องดับเพลิงแบบยกหัวได้ถูกต้องตามวิธีใช้ แต่ยังเกิดความล่าช้าในการใช้ทำให้เพลิงได้ขยายเป็นวงกว้างกว่าจะฉีดสารดับเพลิงไปยังเพลิง แต่ก็ใช้สามารถฉีดสารดับเพลิงได้ถูกต้องตามหลักวิธีการโดยฉีดไปที่ฐานของไฟและเข้าทางด้านเหนือลม

4. การช่วยเหลือผู้ประสบภัย พบว่า ยังไม่เคยมีประสบการณ์ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพราะเคยเกิดแค่เหตุไฟป่าที่ไม่มีผู้ประสบภัย แต่เคยผ่านการฝึกให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับบาดเจ็บจากภัยต่างๆ เมื่อครั้งเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

5. ความพร้อมด้านร่างกาย พบว่า สมาชิก อปพร.มีสุขภาพร่างกายระดับ 1 ตามมาตรฐานการป้องกันและระงับอัคคีภัย ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือไม่มีความพิการทางร่างกาย มีร่างกายแข็งแรงสมบูรณ์โดยดูจากสายตา ไม่ได้ผ่านการตรวจโรคทั่วไปและตรวจร่างกายจากแพทย์ปริญาหรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขปริญา และตั้งแต่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนยังไม่เคยได้ตรวจสุขภาพประจำปีโดยแพทย์ปริญาหรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขปริญาแต่อย่างใด

ด้านเจตคติและค่านิยมที่เหมาะสม

1. มีความอดทนและมีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ พบว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับคำสั่งจากผู้อำนวยการศูนย์ สมาชิก อปพร.ก็จะปฏิบัติตามคำสั่งอย่าง

เครื่องครัด และเมื่อเทศกาลปีใหม่ 2553 ได้มีคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ตั้งจุดบริการและเฝ้าระวังเหตุต่าง ๆ โดยมีการปฏิบัติหน้าที่ตลอด 24 ชั่วโมง แต่แบ่งการปฏิบัติหน้าที่เป็น 3 ผลัด ๆ ละ 8 ชั่วโมง สมาชิก อปพร.จะปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด แต่จะประจำอยู่ ณ จุดบริการเท่านั้น ไม่ได้ออกตรวจตามจุดที่เสี่ยงต่อการเกิดอัคคีภัยโดยเฉพาะในคืนวันที่ 31 ธันวาคม ซึ่งมีความเสี่ยงในการเกิดอัคคีภัยมากเนื่องจากจะมีการจุดพลุฉลองวันขึ้นปีใหม่ พลุอาจตกใส่เชื้อเพลิงที่ติดไฟง่าย

2. มีจิตสำนึกที่ดี พบว่า ในตอนแรกที่สมัครเข้าเป็นสมาชิก อปพร.เพียงเพราะได้รับการชักชวนจากผู้นำหมู่บ้านไม่เต็มใจที่จะสมัครและไม่รู้บทบาทของสมาชิก อปพร. แต่เมื่อครบ 4 ปีหลังจากฝึกอบรมเสร็จ บัตรประจำตัวก็หมดอายุลงมีสมาชิก อปพร.ที่ยื่นคำร้องต่อบัตรประจำตัวด้วยความสมัครใจจำนวน 90 นาย แสดงให้เห็นว่าสมาชิก อปพร.มีจิตสำนึกที่ดีต่อหน้าที่ของตน เริ่มเข้าใจบทบาทและเห็นว่าตนเองมีความสำคัญในการสร้างความปลอดภัยให้กับท้องถิ่นตัวเอง

3. การมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี พบว่า ถึงแม้จะอยู่ต่างหมู่บ้านกันแต่ก็เป็นท้องถิ่นเดียวกัน ในการปฏิบัติหน้าที่แต่ละครั้งยังไม่เคยมีเหตุทะเลาะวิวาทกันภายในกลุ่ม มีการพูดคุยกันในกลุ่มอย่างเป็นกันเอง และให้ความเคารพผู้ที่อาวุโสกว่าด้วยการยกมือไหว้

4. การทำงานเป็นทีม พบว่า ในการปฏิบัติหน้าที่แต่ละครั้ง สมาชิก อปพร.ในกลุ่มเดียวกันจะแบ่งหน้าที่กันทำงาน เช่น หน้าที่รับแจ้งเหตุ หน้าที่บันทึกเหตุการณ์ หน้าที่อำนวยความสะดวกการจราจร เมื่อมีใครเหนื่อยก็จะเปลี่ยนกันปฏิบัติหน้าที่ และในแต่ละกลุ่มก็จะมีหัวหน้ากลุ่ม ซึ่งเป็นคนที่มีความรู้ ทักษะ เป็นที่ยอมรับของคนในกลุ่ม ทำหน้าที่ประสานงานกันภายในกลุ่มและประสานการทำงานไปยังประธานศูนย์ และผู้อำนวยการศูนย์ในการสั่งการเมื่อเกิดเหตุสาธารณภัยต่าง ๆ

สรุปและอภิปรายผล

ด้านความรู้ พบว่า สมาชิก อปพร.ยังไม่ผ่านการอบรมเกี่ยวกับหลักสูตรป้องกันและระงับอัคคีภัยโดยตรง เพียงแต่เคยผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่มีชั่วโมงเรียนเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบอัคคีภัยและการใช้เครื่องดับเพลิงระงับเพลิง ในการใช้เครื่องมือสื่อสาร พบว่ายังมีปัญหาในเรื่องการใช้รหัส

หรือไค้ดต่าง ๆ ในการติดต่อสื่อสาร การรับแจ้งเหตุ และมีสมาชิก อปพร.จำนวน 3 คนที่เคยผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการใช้เครื่องวิทยุสื่อสารและมีใบอนุญาตให้พกวิทยุสื่อสาร สมาชิก อปพร.ส่วนน้อยที่ได้ใช้เครื่องวิทยุสื่อสาร และยังไม่เคยเผชิญเหตุเพลิงไหม้ มีเพียง 5 นายที่เคยเผชิญเหตุไฟป่าและสมาชิก อปพร.จำนวน 26 นายจากจำนวน 100 นาย ที่มีความรู้เรื่องประเภทของเพลิงไหม้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการใช้สารดับเพลิงให้ถูกต้องกับประเภทของเพลิง

ด้านทักษะ พบว่า สมาชิก อปพร.จำนวน 15 นาย ที่ได้รับการคัดเลือกเข้าอบรมหลักสูตร “หนึ่งตำบล หนึ่งทีมกู้ภัย” และได้รับการฝึกซ้อมหรือจำลองสถานการณ์ช่วยเหลือผู้ประสบภัย การดับเพลิง เป็นประจำทุกปี ส่วนที่เหลือไม่เคยฝึกซ้อมดับเพลิงหรือจำลองสถานการณ์เลย ในการรับแจ้งเหตุแต่ละครั้งก็ไม่มีการจัดบันทึกประเด็นที่สำคัญ อาจทำให้ข้อมูลคลาดเคลื่อน การใช้เครื่องมือดับเพลิงสามารถใช้เครื่องดับเพลิงแบบยกหัวได้ แต่ยังมีความล่าช้าในการฉีดสารดับเพลิง ส่วนการใช้เครื่องมือดับเพลิงในรถดับเพลิง ยังมีปัญหาเกี่ยวกับผู้ให้สัญญาณกับผู้รับสัญญาณในการใช้สัญญาณมือควบคุมน้ำ สำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัย สมาชิก อปพร.ยังไม่เคยช่วยเหลือผู้ประสบเหตุอัคคีภัย เพียงแต่เคยผ่านการฝึกปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอัคคีภัย และการระงับอัคคีภัยเมื่อตอนเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเท่านั้น ส่วนความพร้อมทางด้านร่างกาย พบว่า มีสุขภาพร่างกายแข็งแรงสมบูรณ์ โดยดูจากสายตา ไม่ได้ตรวจโรคทั่วไปโดยแพทย์ปริญาหรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขปริญา

ด้านเจตคติและค่านิยมที่เหมาะสม พบว่า สมาชิก อปพร.มีความอดทนและมีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายอย่างเคร่งครัด และในช่วงเทศกาลต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอัคคีภัยไม่มีการออกตรวจตราตามจุดเสี่ยง แต่จะนั่งประจำการอยู่ ณ จุดบริการเท่านั้น อาจเกิดจากความประมาทไม่คาดคิดว่าจะเกิดเหตุอัคคีภัยขึ้น สำหรับมูลเหตุจูงใจในการสมัครเข้ารับการฝึกอบรมนั้น ถึงแม้ในตอนแรกจะไม่เต็มใจสมัคร แต่จากการที่สมาชิก อปพร.ยื่นคำร้องต่ออัครประจำตัวด้วยความสมัครใจ ซึ่งมีจำนวน 90 นาย จากจำนวน 100 นาย แสดงให้เห็นว่าสมาชิก อปพร.มีจิตสำนึกที่ดีในการเป็นสมาชิก อปพร.และในการปฏิบัติหน้าที่แต่ละครั้งถ้าเทียบกับการ

เสียสละเวลาส่วนตัวกับคำตอบแทนที่ได้รับก็ไม่คุ้มค่า แต่ทุกครั้งที่มีคำสั่งจาก ผู้อำนวยการศูนย์ สมาชิก อปพร.ก็จะมาปฏิบัติหน้าที่ทุกครั้งไป และในการปฏิบัติหน้าที่ยังไม่เคยปรากฏการทะเลาะวิวาทระหว่างสมาชิก อปพร.ด้วยกันแต่อย่างใด ในการทำงานร่วมกัน สมาชิก อปพร.จะยอมรับบทบาทหน้าที่ของตนตามที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้ากลุ่ม มีการประสานการทำงานผ่านหัวหน้ากลุ่ม และเชื่อฟังคำสั่งการจากประธานศูนย์และผู้อำนวยการศูนย์ส่งผลให้การทำงานเป็นทีมได้ดี

เอกสารอ้างอิง

ประพันธ์พงษ์ โสภารัตน์. 2550. การปฏิบัติงานตามบทบาทของสมาชิกอาสาป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม. รายงานการศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

การประเมินการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตพื้นที่ตำบลหัวไทร

อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา

Evaluation of the Implementation of Early Childhood Development Centers in

Tambon Hua Sai, Bangkhla District, Chachoengsao Province

ศุภิษากรณ์ แก้วพิจิตร¹

ลิลี่ โกศัยยานนท์²

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตตำบลหัวไทร อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ในการจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ หน่วยในการวิเคราะห์ คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ข้อมูลที่ใช้ศึกษาเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ แบ่งเป็น 2 แหล่ง คือ ข้อมูลปฐมภูมิ และข้อมูลทุติยภูมิ เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลได้จัดทำตามแบบประเมินมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ ปี 2547 ของกรมอนามัย

จากการศึกษาพบว่า มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อยที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ ทั้ง 6 ด้าน ส่วนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหัวไทร ผ่านเกณฑ์ ๔ ด้าน ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ด้านบุคลากร และด้านการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่ไม่ผ่านเกณฑ์ ๒ ด้าน ด้านการส่งเสริมพัฒนาการเด็ก ด้านบริการอาหารสะอาดปลอดภัย และด้านการบริการอาหารสะอาดและปลอดภัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดคูมอญ ผ่านเกณฑ์ ๔ ด้าน ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ด้านการส่งเสริมพัฒนาการเด็ก ด้านบริการอาหารสะอาดและปลอดภัย ด้านบุคลากร และด้านการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และไม่ผ่านเกณฑ์ ๒ ด้าน ด้านสิ่งแวดล้อมสะอาดและปลอดภัย และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านลาดบัวขาว ผ่านเกณฑ์ ๔ ด้าน ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ด้านบริการอาหารสะอาดและปลอดภัย ด้านบุคลากร และด้านการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่ไม่ผ่านเกณฑ์ ๒ ด้าน ด้านการส่งเสริมพัฒนาการเด็ก และด้านสิ่งแวดล้อมสะอาดและปลอดภัย

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Abstract

This research had the objective of evaluating the implementation of early childhood development centers in Tambon Hua Sai of Bangkhla District, Chachoengsao Province. The study looked at the management of the centers in accordance with standards of livability. The unit of analysis in this study was the Center. Empirical data were collected from primary and secondary sources. Data were collected using a standard evaluation form for Livable Early Development Centers (2004) as issued by the Department of Health (DOH).

This study found that the Center attached to the Wat Than Kham Noi School met all six standards for livable early childhood development centers. The Center in Ban Hua Sai met the standards for health promotion, personnel, and participation of parents, community, local administrative organizations, and related agencies. This Center did not meet the standards for promotion of child development, provision of safe and clean food, and safe and clean environment. The Center attached to Wat Khu Mawn met the standards for health promotion, personnel, participation of parents, community, local administrative organizations, and related agencies, promotion of child development, and provision of safe and clean food. This Center did not meet the standard for safe and clean environment. The Center in Ban Lat Bua Khao met the standards for health promotion, provision of clean and safe food, personnel, and participation of parents, community, local administrative organizations, and related agencies. This Center did not meet the standards for promotion of child development and safe and clean environment.

คำสำคัญ: ศูนย์เด็กเล็กนอกระบบ กรมอนามัย

Key words: Livable Childhood Development Centers; Department of Health

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศูนย์เด็กเล็กหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นสถานที่ดูแลและให้การศึกษาเด็ก อายุระหว่าง 3 – 5 ปี มีฐานะเป็นสถานศึกษา แต่เดิมมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน กรมการศาสนา กรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมการศาสนา และกรมอนามัย ซึ่งแต่ละหน่วยงาน มีจุดประสงค์ในการก่อตั้งศูนย์เด็กเล็กแตกต่างกันไป แต่โดยหลักแล้ว ก็เพื่อเป็นสถานที่สำหรับดูแลเด็กก่อนวัยเรียน และเพิ่มโอกาสให้เด็กได้รับการเตรียมความพร้อม และ

พัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และจิตวิญญาณอย่างเหมาะสมตามวัย และเพื่อ
แบ่งเบาภาระผู้ปกครองที่ไม่มีผู้เลี้ยงดูลูกในช่วงกลางวัน ในเขตตำบลหัวไทร อำเภอบาง
คล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้งหมด 4 ศูนย์ คือ 1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้าน
หัวไทร เป็นศูนย์ที่ถ่ายโอนจากพัฒนาชุมชน มีเด็ก จำนวน 30 คน มีครูผู้ดูแลเด็กเล็ก
จำนวน 2 คน 2) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดคูมอญ เป็นศูนย์ที่ถ่ายโอนจาก สปช. มีเด็ก
จำนวน 19 คน มีครูผู้ดูแลเด็กเล็ก จำนวน 2 คน 3) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้าม
น้อย เป็นศูนย์ที่ถ่ายโอนจาก สปช. มีเด็ก จำนวน 14 คน มีครูผู้ดูแลเด็กเล็ก จำนวน 1 คน
และ 4) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านลาดบัวขาว เป็นศูนย์ที่ถ่ายโอนจากพัฒนาชุมชน มีเด็ก
จำนวน 25 คน มีครูผู้ดูแลเด็กเล็ก จำนวน 2 คน (ข้อมูลจากอบต.หัวไทร : มิถุนายน
2552) ซึ่งปัจจุบันยังไม่เคยมีการประเมินการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามเกณฑ์
มาตรฐานศูนย์เด็กเล็กน่ายู่

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กใน
เขตตำบลหัวไทร อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 4 ศูนย์ ในการจัดการศูนย์
พัฒนาเด็กเล็ก ในด้านการส่งเสริมสุขภาพ ด้านการส่งเสริมพัฒนาการเด็ก ด้านบริการ
อาหารสะอาด ปลอดภัย ด้านสิ่งแวดล้อมสะอาด ปลอดภัย ด้านบุคลากร และด้านการมี
ส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ตามเกณฑ์ศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีคุณภาพ
เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว อีกทั้งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ปกครองเด็ก ว่า
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจะสามารถสร้างเสริมสิ่งที่ดีให้กับบุตรหลานของตน

ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษครั้งนี้จะถือหน่วยในการวิเคราะห์คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ส่วน
ขอบเขตของการศึกษาค้นนี้จะเป็นการศึกษาเฉพาะศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตตำบลหัว
ไทร อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทราเท่านั้น ซึ่งในการศึกษาค้นนี้จะจำกัดขอบเขตที่อยู่
ที่การประเมินการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ใน 6 ด้าน ตามองค์ประกอบของศูนย์เด็ก

เล็กน้อย อันได้แก่ 1) ด้านการส่งเสริมสุขภาพ 2) ด้านการส่งเสริมพัฒนาการเด็ก 3) ด้านบริการอาหารสะอาด ปลอดภัย 4) ด้านสิ่งแวดล้อมสะอาด ปลอดภัย 5) ด้านบุคลากร 6) ด้านการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในแต่ละด้านล้วนแต่มีความสำคัญในการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หากศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการใน 6 ด้าน ย่อมสะท้อนให้ทราบว่า การบริหารจัดการของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไม่มีประสิทธิภาพตามไปด้วย อันจะมีผลกระทบต่อเด็กที่จะเป็นอนาคตของชาติ

ขั้นตอนการศึกษา

การประเมินการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตพื้นที่ตำบลหัวไทร อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรานั้น ผู้ศึกษาได้ทำการประเมินศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโดยใช้แบบประเมินที่พัฒนามาจากเกณฑ์มาตรฐานศูนย์เด็กเล็กนํ้าอยู่ปี 2547 ของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นแบบตรวจรายการ (check list) การเก็บรวบรวมข้อมูลจะเป็นการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์จาก 2 แหล่งข้อมูล คือ ข้อมูลปฐมภูมิ โดยใช้วิธีการสอบถามผู้ดูแลเด็ก และผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น แม่ครัว ภารโรง และทุกคนในเรื่องข้อมูลพื้นฐาน และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสุขภาพของผู้ดูแลเด็กและผู้ที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นจะสอบถามผู้ดูแลเด็กหรือผู้แทนคณะกรรมการพัฒนาศูนย์เด็ก หรือประธานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งอาจสอบถามเพียงคนเดียวหรือสอบถามพร้อมกันทั้งคณะรวมเป็นผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมดก็ได้ นอกจากนี้ยังมีการสุ่มถามเด็กที่อยู่ในศูนย์ แห่งละ 4 – 5 คน เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล อีกทั้งส่วนนี้ยังต้องใช้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งจะเป็นในส่วนของการวิเคราะห์เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เช่น สมุดบันทึกสุขภาพแม่และเด็ก หรือสมุดรายงานสุขภาพประจำศูนย์ แผนการจัดกิจกรรมของศูนย์ เป็นต้น ส่วนในด้านอาหารและสิ่งแวดล้อมสะอาด และปลอดภัย จะใช้วิธีการสังเกตอย่างละเอียด พร้อมทั้งมีการใช้เครื่องมือบางชนิด เช่น เครื่องมือวัดแสง การบันทึกภาพ และนำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบตามแบบตรวจรายการ (check list) ตามเกณฑ์มาตรฐานฯ แล้วจึงทำการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ เกณฑ์ศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ ให้ศูนย์เด็กเล็กพัฒนาได้อย่างน้อยตามเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่ศูนย์เด็กเล็กควรมี เพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพและส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัย โดยมีองค์ประกอบ 6 ด้าน คือ

ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ศูนย์เด็กควรจัดอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการให้เด็กมีการดูแลสุขภาพและประเมินภาวะโภชนาการเด็กสม่ำเสมอ โดยแยกเกณฑ์การพิจารณาออกเป็น 5 ข้อ ซึ่งประกอบด้วย 1) เด็กทุกคนได้รับการประเมินพัฒนาการเด็ก โดยชั่งน้ำหนัก วัดส่วนสูง ทุก 3 เดือน 2) อาหารที่จัดให้เด็กมีคุณค่าทางโภชนาการครบ 5 หมู่ 3) เด็กทุกคนแปรงฟันหลังอาหารกลางวันทุกวัน 4) มีการจัดอาหารว่างที่มีคุณค่าทางโภชนาการและไม่หวานจัด และ 5) มีการตรวจสุขภาพเด็กทุกคน ทุกวัน

ด้านการส่งเสริมพัฒนาเด็ก ศูนย์เด็กเล็กควรจัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ การเล่น การเล่นนิทานให้เด็กอย่างเหมาะสม มีการประเมินพัฒนาการเด็กตามเกณฑ์อายุ และให้ความรู้ผู้ปกครองเกี่ยวกับการเลี้ยงดูเด็ก เพื่อให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูอย่างต่อเนื่อง โดยแยกเกณฑ์การพิจารณาออกเป็น 5 ข้อ ซึ่งประกอบด้วย 1) เด็กอย่างน้อยร้อยละ 90 ได้รับการประเมินพัฒนาการ ตามเกณฑ์อายุ โดยผู้ดูแลเด็ก 2) มีกิจกรรมการเล่นนิทานอย่างน้อยวันละ 1 ครั้ง 3) มีของเล่นเด็กเหมาะสมตามวัย 4) มีมุมการเรียนรู้สำหรับผู้ปกครอง และ 5) ผู้ดูแลเด็กสามารถให้คำปรึกษากับผู้ปกครองเกี่ยวกับการเลี้ยงดูเด็ก

ด้านบริการอาหารสะอาด ปลอดภัย ศูนย์เด็กเล็ก ควรจัดอาหารและน้ำที่สะอาด ปลอดภัยให้เด็ก โดยควบคุมตั้งแต่การเตรียม ภาชนะใส่อาหาร วิธีการปรุงอาหาร และผู้ปรุง-เสิร์ฟอาหาร โดยแยกเกณฑ์การพิจารณาออกเป็น 5 ข้อ ซึ่งประกอบด้วย 1) สถานที่เตรียม ปรุงอาหาร สะอาด ถูกสุขลักษณะ 2) น้ำดื่ม น้ำใช้สะอาด เพียงพอ 3) อุปกรณ์และภาชนะใส่อาหารปลอดภัยและสะอาด 4) ผักสด ผลไม้ ต้องล้างสะอาด เนื้อสัตว์ปรุงสุก และมีการปกปิดอาหารที่พร้อมบริโภค และ 5) ผู้ประกอบอาหารมีสุขภาพดี แต่งกายสะอาด และสุขอนามัยดี

ด้านสิ่งแวดล้อมสะอาด ปลอดภัย ศูนย์เด็กเล็ก ควรจัดสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและนอกอาคารให้สะอาด ปลอดภัย การระบายอากาศและแสงสว่างเพียงพอ เครื่องเล่น/

เครื่องใช้สำหรับเด็กสะอาด ปลอดภัย ห้องน้ำ ห้องส้วมสะอาด ถูกสุขลักษณะ เพื่อให้เด็กๆ ได้เติบโตและเรียนรู้สิ่งต่างๆ อย่างปลอดภัย โดยแยกเกณฑ์การพิจารณาออกเป็น 9 ข้อ ซึ่งประกอบด้วย 1) บริเวณศูนย์เด็กเล็กมีสภาพแวดล้อมภายนอกและภายในสะอาด และปลอดภัย 2) ห้องน้ำ ห้องส้วมสะอาด ถูกสุขลักษณะ 3) พื้นที่ใช้สอยจัดเป็นสัดส่วน และเพียงพอ 4) เครื่องใช้สำหรับเด็กสะอาด และเพียงพอ 5) ตัวอาคารมั่นคง แข็งแรงและปลอดภัย 6) มีการจัดการขยะถูกสุขลักษณะ 7) มีแสงสว่างและการระบายอากาศเพียงพอ 8) มีการป้องกันแมลงและพาหะนำโรค และ 9) มีมาตรการความปลอดภัย

ด้านบุคลากร ศูนย์เด็กเล็ก ควรส่งเสริมให้ผู้ดูแลเด็กมีสุขภาพกายและใจดี ได้รับการอบรมฟื้นฟูความรู้เกี่ยวกับการเลี้ยงดูเด็กสม่ำเสมอและมีสัดส่วนการดูแลเด็กอย่างเหมาะสม เพื่อที่จะสามารถให้การเลี้ยงดูเด็กได้ดีและทั่วถึง โดยแยกเกณฑ์การพิจารณาออกเป็น 3 ข้อ ซึ่งประกอบด้วย 1) ผู้ดูแลเด็กทุกคนมีสุขภาพดีทั้งร่างกายและจิตใจ 2) ผู้ดูแลเด็กร้อยละ 50 ได้รับการอบรมเกี่ยวกับการเลี้ยงดูเด็ก และ 3) มีอัตราส่วนการดูแลเด็กเหมาะสม

และสุดท้าย ด้านการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ศูนย์เด็กเล็กน่าจะยั่งยืนได้ ควรมีการจัดกิจกรรมและประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครอง และชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่างๆ ของศูนย์ฯ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ชุมชนมีความรัก รู้สึกเป็นเจ้าของและร่วมพัฒนาต่อเนื่อง โดยมีเกณฑ์การพิจารณา อยู่เพียงข้อเดียว คือ ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของศูนย์

ผลการศึกษา

ผลการประเมินการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้ง 4 แห่ง พบว่า

ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้ง 4 แห่ง ได้ดำเนินการผ่านตามเกณฑ์ในด้านนี้ คือ ได้มีการจัดบันทึกการชั่งน้ำหนัก และวัดส่วนสูง ของเด็กทุกคน ทุก 3 เดือน และได้บันทึกข้อมูลดังกล่าวลงในรายงานสุขภาพเด็กประจำศูนย์ โดยได้มีการแปลผลน้ำหนักเทียบกับกราฟแสดงการเจริญเติบโตน้ำหนักตามเกณฑ์ ทั้ง 4 แห่ง และไม่พบเด็กที่มีภาวะโภชนาการแต่อย่างใด

ด้านการส่งเสริมพัฒนาการเด็ก เป็นด้านที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดคูมอญ และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อยได้ดำเนินการผ่านตามเกณฑ์ โดยได้มีการจัดทำแบบประเมินพัฒนาการเด็กตามแบบของกรมอนามัยเช่นกัน และได้ทำการประเมินเด็กทุกคน โดยการประเมินครั้งแรกในตอนที่ได้รับเด็กเข้าศูนย์ และอีกครั้งภายหลัง 6 เดือน นับจากวันที่ทำการประเมินครั้งแรก โดยเด็กทุกคนมีพัฒนาการที่สมวัย 100% ทั้ง 2 ศูนย์ เช่นกัน ส่วนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหัวไทร และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านลาดบัวขาว มีการจัดทำแบบประเมินพัฒนาการเด็กตามแบบของกรมอนามัย และประเมินพัฒนาการของเด็กทุกคน แต่ได้การประเมินเพียงปีละครั้งเดียวเท่านั้น คือ เมื่อแรกรับเด็กเข้าศูนย์ โดยเด็กทุกคนมีพัฒนาการที่สมวัย 100% ทั้ง 2 ศูนย์

ด้านบริการอาหารสะอาด ปลอดภัย ในด้านนี้มีเกณฑ์ตัวชี้วัด 2 ข้อ คือ 1) สถานที่เตรียม ปรงอาหาร สะอาด ถูกสุขลักษณะ โดยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์ มีจำนวน 3 แห่ง คือ ศูนย์พัฒนาโรงเรียนวัดคูมอญ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อย และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านลาดบัวขาว ซึ่งได้ดำเนินการจ้างเหมาผู้ประกอบการ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทรจัดหาให้ การจ้างเหมาผู้ประกอบการนั้น เป็นผู้ประกอบการรายเดียวกับผู้ประกอบการให้กับทางโรงเรียนที่แต่ละศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตั้งอยู่ ทำให้การเตรียมและปรงอาหารจึงใช้สถานที่ของโรงเรียน โดยพบว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดคูมอญ ผู้ประกอบการได้จัดเตรียมและปรงอาหารที่โรงเรียนวัดคูมอญ สถานที่เตรียมและปรงอาหารเป็นห้องครัวของทางโรงเรียน มีความสะอาดและเป็นระเบียบ มีการเตรียมและปรงอาหารบนโต๊ะที่สะอาด และสูงจากพื้น 75 เซนติเมตร มีการปกปิดอาหารที่พร้อมบริโภคด้วยฝาปิดที่สะอาด ส่วนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อย และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านลาดบัวขาว ก็มีการดำเนินการเช่นเดียวกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดคูมอญ ส่วนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหัวไทรนั้น การจ้างเหมาผู้ประกอบการ ก็เป็นการจัดหาให้โดยองค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทรเช่นกัน แต่เป็นผู้ประกอบการที่เตรียมและปรงอาหารที่บ้านของผู้ประกอบการเอง สถานที่เตรียมและปรงอาหารไม่มีความเป็นระเบียบ สกปรกไม่ถูกสุขลักษณะ ไม่มีโต๊ะสำหรับเตรียมและปรงอาหาร โดยเตรียมและปรงอาหารบนพื้นที่ไม่สะอาด ในการขนส่งอาหารที่พร้อมบริโภคไม่มีการปกปิดแต่อย่างใด และ 2) น้ำดื่ม น้ำใช้ สะอาด เพียงพอ เกณฑ์ชี้วัดในข้อ

นี้ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้ง 4 แห่ง ได้ดำเนินการผ่านทั้ง 4 แห่ง โดยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหัวไทร ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อย และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านลาดบัวขาว มีการปรับปรุงคุณภาพน้ำดื่มโดยการใช้เครื่องกรองน้ำที่ได้มาตรฐาน เมื่อกรองน้ำแล้วจะนำมาบรรจุในถังน้ำ ซึ่งเป็นสแตนเลสที่สะอาดและมีฝาปิดมิดชิด ส่วนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดคูมอญ จะใช้น้ำดื่มที่บรรจุขวดให้เด็กได้ดื่ม โดยได้รับการอนุญาตจาก อบ. เรียบร้อยแล้ว และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้ง 4 แห่ง มีน้ำดื่มที่เพียงพอกับจำนวนและความต้องการของเด็ก ส่วนน้ำใช้นั้น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้ง 4 แห่ง ได้ใช้น้ำที่สะอาด มีคุณภาพ และเพียงพอ โดยเป็นน้ำประปาที่ผลิตจากการประปาส่วนภูมิภาค อำเภอบางกล่ำ แต่เกณฑ์ในด้านต้องผ่านตัวชี้วัด ทั้ง 2 ข้อ ทำให้ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน เพียง 3 แห่ง คือ ศูนย์พัฒนาโรงเรียนวัดคูมอญ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อย และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านลาดบัวขาว

ด้านสิ่งแวดล้อมสะอาดและปลอดภัย ในด้านนี้ก็เช่นกัน คือ เกณฑ์ตัวชี้วัดมี 2 ข้อ ประกอบด้วย 1) บริเวณศูนย์เด็กเล็กมีสภาพแวดล้อมภายในภายนอกอาคารสะอาดและปลอดภัย มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 2 แห่ง คือ ศูนย์เด็กเล็กบ้านหัวไทร และศูนย์เด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อย ที่ผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดนี้ ส่วนอีก 2 แห่ง คือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดคูมอญ และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านลาดบัวขาว ไม่ผ่านเกณฑ์ โดยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหัวไทรตั้งอยู่ในบริเวณที่ล้อมรอบด้วยต้นไม้ มีการกั้นบริเวณโดยรอบด้วยรั้วคอนกรีต บริเวณรอบอาคารเรียนมีความเป็นระเบียบ และสะอาด ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อย อยู่ภายในบริเวณรั้วคอนกรีตของโรงเรียนวัดทางข้ามน้อย บริเวณโดยรอบศูนย์มีความปลอดภัย และมีความเป็นระเบียบดี ส่วนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดคูมอญไม่ผ่านเกณฑ์นี้ เนื่องจาก บริเวณศูนย์มีรั้วแต่ทำด้วยลวดหนามเด็กสามารถลอดผ่านออกมาได้ ประกอบกับบริเวณด้านข้างของศูนย์ยังมีบ่อน้ำ ซึ่งเด็กอาจพลัดตกลงไปได้ และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านลาดบัวขาวที่ไม่ผ่านเกณฑ์เช่นกัน เหตุเพราะบริเวณด้านหน้าศูนย์มีแอ่งน้ำขังแฉะแฉะอาจทำให้เด็กลื่นล้มและได้รับบาดเจ็บ 2) ห้องน้ำ ห้องส้วม สะอาด ถูกสุขลักษณะ มีเพียงศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อยที่ผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดนี้ ส่วนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก อีก 3 แห่ง ไม่ผ่านเกณฑ์ เนื่องจากศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้ง 3 แห่ง ใช้โถส้วมที่มีขนาดใหญ่ และไม่มีสิ่งที่ช่วยให้เด็กใช้ส้วมได้

อย่างปลอดภัย ส่วนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อย ได้ใช้โถส้วมที่มีขนาดเหมาะสมกับเด็ก และห้องน้ำ ห้องส้วมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้ง 4 แห่ง สะอาด พื้นเป็นพื้นปูน ไม่ปฏิกิริยาเบี่ยงจึงไม่ทำให้ลื่นและเกิดอันตรายกับเด็ก เกณฑ์มาตรฐานในด้านนี้จะผ่านก็ต่อเมื่อ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ได้ดำเนินการผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดทั้ง 2 ข้อซึ่งมีเพียงศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อยเท่านั้นที่ผ่านเกณฑ์ในด้านนี้ โดยได้ดำเนินการดังที่กล่าวมาข้างต้น

ด้านบุคลากร เกณฑ์ในด้านนี้ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้ง 4 แห่ง ได้ดำเนินการผ่าน กล่าวคือ ผู้ดูแลเด็กของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทุกคน มีการแต่งกายที่เรียบร้อยและสะอาด มีสุขภาพดี ไม่เจ็บป่วย ไม่มีประวัติการทำร้ายเด็ก ไม่ติดยาเสพติด และมีสุขภาพจิตที่ดี ซึ่งจากการวิเคราะห์แบบประเมินสุขภาพจิตผู้ดูแลเด็กของศูนย์พัฒนาเด็ก ทั้ง 4 แห่ง จำนวน 7 คน ไม่พบผู้ดูแลเด็กศูนย์ใดมีความเครียดเกินกว่ามาตรฐานกำหนด โดยแต่ละคนมีคะแนนอยู่ระหว่าง 36 – 42 ซึ่งถือว่าผ่านเกณฑ์การประเมิน

และสุดท้ายด้านการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้านนี้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้ง 4 แห่ง ได้ดำเนินการผ่าน เกณฑ์ทั้งหมด คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้ง 4 แห่ง ได้รับความร่วมมือจากผู้ปกครองในการช่วยดูแลเด็ก เนื่องจากผู้ปกครองบางท่านไม่ได้ประกอบอาชีพและได้นำเด็กมาเข้ารับบริการภายในศูนย์ จึงได้มีส่วนช่วยในการดูแลเด็กทั้งเด็กในปกครอง และเด็กที่เรียนอยู่ในศูนย์ด้วย อีกทั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้ง 4 แห่ง ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทร ทำให้ได้รับการสนับสนุนวัสดุ อุปกรณ์ และงบประมาณในการดำเนินงานจากองค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทร และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทร ยังเป็นประธานกรรมการศูนย์ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้ง 4 แห่งอีกด้วย

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น พบว่าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้ง 4 แห่ง มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ถึง 3 แห่ง ด้วยกันที่ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน และถึงแม้ว่าศูนย์เด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อยจะผ่านเกณฑ์มาตรฐานศูนย์เด็กเล็กน้อยอยู่ เพียงแห่งเดียว แต่ก็เป็นการผ่านเกณฑ์รับรองมาตรฐานระดับขั้นพื้นฐานเท่านั้น ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการของศูนย์

พัฒนาเด็กเล็กที่ไม่ผ่านเกณฑ์ ทั้ง 3 แห่ง ได้ดำเนินงานและปรับปรุงให้ได้ตามเกณฑ์ มาตรฐานศูนย์เด็กเล็กน่ายุ และเพื่อเป็นการพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์แล้ว ให้ได้พัฒนาตามเกณฑ์ในระดับที่สูงขึ้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะ ดังนี้

ด้านส่งเสริมสุขภาพ ถึงแม้ว่าการดำเนินในด้านนี้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้ง 4 แห่ง จะดำเนินการผ่าน แต่เพื่อเป็นการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและพัฒนาคุณภาพให้สูงขึ้น ผู้ดูแลเด็ก ควรประเมินพัฒนาการเด็กทุกคน เมื่อแรกรับเข้าศูนย์เด็กเล็ก และประเมินพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ ตามช่วงอายุ เด็กของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทุกคน จะต้องได้รับการประเมินพัฒนาการ ปีละ 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 เดือนมกราคม ครั้งที่ เดือนกรกฎาคม ควรประเมินพัฒนาการในช่วงเวลาที่เด็กอยู่ในภาวะปกติไม่เจ็บป่วย ไม่ง่วงนอน และบันทึกผลการประเมินลงในสมุดประจำตัวเด็ก และแจ้งให้ผู้ปกครองทราบ สม่ำเสมอ อย่างน้อย 2 ครั้งต่อเดือน และถ้าพบเด็กมีพัฒนาการล่าช้า ควรแจ้งให้ผู้ปกครองเด็กทราบและปรึกษาเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เพื่อขอคำแนะนำวิธีการส่งเสริมพัฒนาการอย่างเหมาะสมต่อไป ในเรื่องของอาหารที่จัดให้กับเด็ก จากการศึกษายังพบว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กห้วยไทรมีการจัดเตรียมอาหารที่ไม่มีคุณค่าทางโภชนาการ องค์กรการบริหารส่วนตำบลห้วยไทร จึงควรให้การสนับสนุนและการดูแล จัดหา ให้ได้คุณภาพ โดยทำการตรวจสอบหรือออกสำรวจแต่ละศูนย์ว่าอาหารที่ผู้ประกอบการจัดหามีคุณค่าทางโภชนาการหรือไม่ เพื่อจะได้พิจารณาแก้ไข หรือจัดหาผู้ประกอบการใหม่ที่มีคุณภาพ

ด้านการส่งเสริมพัฒนาการเด็ก จากการศึกษาพบว่าเกณฑ์ในด้านนี้ยังมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านห้วยไทรไม่ได้ดำเนินการ ดังนั้นองค์กรการบริหารส่วนตำบลห้วยไทร ในฐานะผู้ดูแลศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตพื้นที่ตำบลห้วยไทร จึงควรจะมีการสำรวจศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นระยะ ว่าครูผู้ดูแลเด็กของศูนย์ได้ดำเนินการประเมินพัฒนาการของเด็กหรือไม่ เพื่อเป็นการกระตุ้นและเตือนความจำให้กับผู้ดูแลเด็ก ในเรื่องของเล่นเด็กพบว่ายังมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดคูมอญ และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อย มีเครื่องเล่นเด็กที่มีอันตรายคือมีสภาพชำรุด ดังนั้นองค์กรการบริหารส่วนตำบลห้วยไทร จึงควรมีสารวจ และทำการปรับปรุง ซ่อมแซม ให้มีสภาพที่ใช้งานได้ดี และปลอดภัย หรือถ้าไม่สามารถซ่อมได้ก็ควรนำไปทิ้ง หรือเก็บให้ห่างจากเด็ก การจัดมุมการเรียนรู้สำหรับ

ผู้ปกครอง ผู้ดูแลเด็กของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อยควรให้ความสำคัญและดำเนินการแก้ไข โดยการจัดหาหรือจัดให้มีสื่อประชาสัมพันธ์ข่าวสารให้ความรู้แก่ผู้ปกครอง ซึ่งผู้ปกครองสามารถนำความรู้ที่ได้มาใช้ในการดูแลบุตรหลานของตน

ด้านบริการอาหารสะอาด ปลอดภัย ด้านนี้ยังพบว่ามีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหัวไทรที่ดำเนินการไม่ผ่านเกณฑ์ ด้วยเหตุจากการจ้างผู้ประกอบการที่ไม่มีคุณภาพ และการที่จะให้ผ่านเกณฑ์ได้นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทร ในฐานะที่เป็นผู้ว่าจ้างผู้ประกอบการ ควรจะมีการเรียกผู้ประกอบการมาทำข้อตกลงในเรื่องของสถานที่เตรียมปรุง อาหารให้สะอาดและถูกสุขลักษณะเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไข ก็สมควรดำเนินการจัดหาผู้ประกอบการใหม่ที่มีคุณภาพ ในส่วนของอุปกรณ์และภาชนะใส่อาหารปลอดภัยและสะอาด องค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทร ควรจัดทำหรือจัดหา ที่ล้าง ที่เก็บให้แก่ศูนย์เด็กเล็กบ้านหัวไทร โดยจัดหาให้เป็นไปตามเกณฑ์ คือมีความสูงไม่น้อยกว่า 60 เซนติเมตร และต้องตรวจสอบความสะอาดอยู่เสมอ ส่วนอุปกรณ์ที่ใช้ในการประกอบอาหารโดยเฉพาะเขียง และมิด ผู้ประกอบการของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหัวไทร และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อย ควรจัดให้มีและแยกใช้ตามประเภทของอาหาร ได้แก่ ผักผลไม้ เนื้อสัตว์สุก และเนื้อสัตว์ดิบ การล้างผัก ผลไม้ และการปกปิดอาหารที่พร้อมบริโภค ผู้ประกอบการของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหัวไทร ควรให้ความสำคัญในเรื่องของความสะอาด และผู้ดูแลเด็กซึ่งเป็นผู้ดูแลอยู่ภายในศูนย์ต้องมีการตรวจสอบและรายงานให้องค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทร ทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขให้ได้มาตรฐานต่อไป กรณีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหัวไทร และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านลาดบัวขาว ที่ผู้ประกอบการอาหารมีสุขภาพไม่ดี แต่งกายไม่สะอาด และมีสุขอนามัยที่ไม่ดี ผู้ดูแลเด็กของศูนย์ ทั้ง 2 แห่ง ควรรายงานให้องค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทรทราบเพื่อจะได้ดำเนินการเรียกผู้ประกอบการมาทำการแก้ไขปรับปรุง หากดำเนินการแก้ไขไม่ได้ สมควรจัดหาผู้ประกอบการที่มีสุขภาพที่ดี และมีสุขอนามัยที่ดีมาประกอบการแทน

ด้านสิ่งแวดล้อมสะอาดและปลอดภัย ในด้านนี้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้ง 4 แห่ง ได้ดำเนินการผ่านเกณฑ์มาตรฐานศูนย์เด็กเล็กมาแล้ว แต่เป็นเพียงเกณฑ์มาตรฐานระดับพื้นฐานเท่านั้น หากต้องการให้มีการพัฒนาเกณฑ์ให้ได้เกณฑ์มาตรฐานในระดับที่

สูงขึ้น ครูผู้ดูแลเด็กของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดคูมอญ และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อย ควรที่จะให้ความสำคัญในการศึกษาการใช้อุปกรณ์ดับเพลิง เพื่อให้สามารถใช้ได้ในยามเกิดเหตุฉุกเฉิน และการจัดเก็บอุปกรณ์ไฟฟ้า และสายไฟควรจัดให้เป็นระเบียบ ปลอดภัย โดยเฉพาะศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดทางข้ามน้อย และศูนย์เด็กเล็กบ้านลาดบัวขาว ผู้ดูแลเด็กควรดำเนินการจัดเก็บ ให้เป็นระเบียบ และปลอดภัย

ด้านบุคลากร ด้านนี้ก็เช่นกัน คือศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้ง 4 แห่ง ได้ดำเนินการผ่านตามเกณฑ์มาตรฐาน แต่ผู้ศึกษาเห็นหากองค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทร ในฐานะที่ดูแลการดำเนินงานด้านบุคลากรของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ควรให้ความสำคัญในเรื่องของการอบรมและเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเลี้ยงดูเด็ก โดยการส่งเสริมและจัดให้ผู้ดูแลเด็กทุกคนได้รับการอบรม อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ซึ่งจะทำให้ผลการประเมินในด้านนี้ผ่านในระดับที่สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

และท้ายสุดคือ **ด้านการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** ด้านนี้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทุกแห่งผ่านเกณฑ์ทั้งหมด แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่จะสร้างการมีส่วนร่วมนั้น ศูนย์พัฒนาเด็กโดยผู้ดูแลเด็กของศูนย์ ควรจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้ดูแลเด็กกับผู้ปกครอง เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับเด็ก พฤติกรรมของเด็ก อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง การจัดประชุมร่วมกันเป็นการประสานความสัมพันธ์อันดีระหว่างศูนย์เด็กเล็กและครอบครัวของเด็ก โดยมีเป้าหมายคือเด็กได้รับการพัฒนาแนวทางเดียวกันทั้งจากครอบครัว และศูนย์เด็กเล็ก และควรจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้ดูแลเด็ก กับองค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทร ซึ่งอาจดำเนินการพร้อมกับการประชุมผู้ปกครองเด็ก อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพราะการประชุมร่วมกันก็เพื่อให้มีการร่วมมือระหว่างองค์กรชุมชน และเป็นการนำเสนอแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลความรู้ ทรัพยากร และเพื่อให้ชุมชนเข้าใจถึงประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ หากเด็กได้รับการพัฒนา และองค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทร ตลอดจนองค์กรอื่นๆ ในชุมชน ควรสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์เด็กเล็ก เช่น จัดกิจกรรมพิเศษหาทุนสนับสนุนการพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก หรือจัดกิจกรรมวันเด็ก วันแม่ ร่วมกันอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพราะการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ ในชุมชน ทั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทร กลุ่มแม่บ้าน และควมมีการส่งเสริมการจัดตั้งเครือข่าย
การพัฒนาเด็กให้เป็นไปตามความต้องการและความพร้อมของชุมชน

การดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทร ทั้ง 4
แห่ง จะเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับใครคนใดคนหนึ่งหรือฝ่ายใดฝ่าย
หนึ่ง แต่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกคนทุกฝ่าย ทั้งครูผู้ดูแลเด็กของศูนย์พัฒนาเด็ก
เล็กจะต้องมีใจรักในงานบริการเด็ก มีการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ได้ดี
และมีความรับผิดชอบ ผู้ประกอบการอาหารที่จะต้องคำนึงถึงคุณค่าทางโภชนาการของ
อาหาร ความสะอาด และความปลอดภัย ในการประกอบอาหารให้แก่เด็ก องค์การบริหาร
ส่วนตำบลหัวไทร โดยการบริหารของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทร ต้อง
เล็งเห็นถึงความสำคัญในดำเนินงานด้านต่างๆ ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และท้ายสุดต้อง
ได้รับความร่วมมือที่ดีของผู้ปกครอง และชุมชนในท้องถิ่น อันจะส่งผลให้ศูนย์พัฒนาเด็ก
เล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลหัวไทรได้มาตรฐาน และเป็นศูนย์เด็กเล็กที่น่าอยู่ที่ยั่งยืน
สามารถให้บริการแก่เด็กในตำบลหัวไทร ซึ่งจะเป็นอนาคตของชาติต่อไปได้นั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). มาตรฐานการ
ดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ:
กรมการปกครองท้องถิ่น.

**การดำเนินงานตามภารกิจถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐานของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน**

**Implementing the Transferred Responsibility of Overseeing Infrastructure
Development of Lamphun Provincial Administrative Organization**

สุพัสต์ กาวีผาบ¹

ไพรัช ไตรทสาวิทย์²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินการ ปัญหาและอุปสรรค ตามภารกิจถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน กรณีการถ่ายโอนภารกิจก่อสร้างและบำรุงรักษาทางจากกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท กรมชลประทาน กรมโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งศึกษาแนวทางในการปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการวิเคราะห์ บันทึกการถ่ายโอนภารกิจและการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานจาก 4 หน่วยงาน ดังนี้ กรมทางหลวงชนบท ได้ถ่ายโอนงานก่อสร้างและบำรุงรักษาทางและสะพาน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2546 ดำเนินการถ่ายโอน จำนวน 24 สายทาง กรมทางหลวง ได้ถ่ายโอนงานถนนทางหลวง และงานบำรุงรักษาทางหลวงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2548 จนถึงปัจจุบัน จำนวน 2 สายทาง กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้ถ่ายโอนถนนเลียบริมทางรถไฟเชิงใหม่ – ลำพูน (Local Road) เฉพาะในเขตจังหวัดลำพูน กรมชลประทาน องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ได้รับการถ่ายโอนถนนลูกรังจากกรมชลประทาน จำนวน 7 สายทาง และ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณ ไปทำการซ่อมแซมสายทางที่ได้รับการถ่ายโอนที่มีความชำรุดเสียหาย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 - 2551 รวมงบประมาณทั้งสิ้น 12,595,797.- บาท (- สิบลองล้านห้าแสนเก้าหมื่นห้าพันเจ็ดร้อยเก้าสิบบาทถ้วน -)

ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ได้ประสบปัญหาแต่ละด้าน ดังนี้ ด้านบุคลากร องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนยังขาดข้าราชการ และพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะ เนื่องจากมีการโอนย้ายกลับสู่ภูมิลำเนา และการรับโอนข้าราชการในตำแหน่งนี้มีน้อย ด้านงบประมาณ เงินอุดหนุนจากส่วนราชการต่างๆ ที่ถ่ายโอนภารกิจให้มีจำนวน

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

น้อย เมื่อเทียบกับความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดลำพูน ทำให้ต้องแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้า โดยใช้เงินอื่นสำรองจ่ายไปก่อน ด้านการบริหารจัดการ ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมามีหลายภารกิจ บางอย่างไม่มีความชัดเจน ผู้บริหารการเมืองเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติงานอยู่บ้าง ทำให้การดำเนินงานไม่เกิดความต่อเนื่อง

Abstract

This research had the objective to study the implementation of the transfer of responsibility of oversight for infrastructure development of the Lamphun Provincial Administrative Organization (PAO). The study looked at the problems related to the transfer of responsibility from the National Highways Department, the Rural Highways Department, the Irrigation Department, and the Public Works Department to the PAO. The study proposes guidelines for improving the efficiency of the work. Data were collected from documents related to the transfer and from in-depth interviews with infrastructure staff.

The study found that the Lamphun PAO has received transfer of authority for infrastructure activities from four agencies as follows: The Rural Highways Department transferred construction and maintenance for roads and bridges starting from the 2003 Fiscal Year covering 24 roadways. The National Highways Department transferred work related to highways and maintenance to the PAO starting in 2005 and covering 2 highways. The Department of Public Works transferred the railway local road on the Chiang Mai – Lamphun stretch, but only that portion within the Lamphun provincial boundary. The Irrigation Department transferred authority to the PAO for seven gravel roads. The PAO allocated budget for repair and maintenance as part of the funds received during the transfer process for FY 2005-2008 comprising a total of 12,595,797 baht.

Problems have occurred with the implementation of this transfer of responsibility to the PAO in the following areas. Personnel: The PAO still lacks permanent staff and specially-skilled staff due to transfers of staff to their home provinces who were not replaced by an adequate number of appropriate staff. Budget: The supplemental budget from the various government departments transferring the work was inadequate when compared to the infrastructure needs. This required the implementation of ad hoc, makeshift solutions using emergency budget from other sources. Management: The various additional tasks accompanying the devolution of authority are numerous. Some of the new tasks are not clearly defined. Local politicians become involved in some aspects of the work and this interrupts the continuous implementation of the tasks.

คำสำคัญ: การถ่ายโอนภารกิจ

Keyword: Transferring

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง การปกครองแก่ประเทศไทยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการปกครอง ส่วนท้องถิ่นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 282 - มาตรา 290 รวมทั้งบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการ ปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ และเพื่อเป็นการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง รัฐจึงได้ตรา พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้นมาบังคับใช้ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญ ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา และกำหนดให้หน่วยงานส่วนกลางต้องถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ตามมาตรา 17 (16) ที่ระบุว่า “การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น” โดยภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหนึ่งในภารกิจถ่ายโอน ในที่นี้จะกล่าวถึงภารกิจด้านการคมนาคมและการขนส่ง โดยเฉพาะการ ขนส่งทางบก ประเภทงานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน

บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอการดำเนินการ ปัญหาและอุปสรรค ตามภารกิจถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ซึ่งครอบคลุมถึงภารกิจก่อสร้างและบำรุงรักษาทางจากกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท กรม

ชลประทาน กรมโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งศึกษาแนวทางในการปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการถ่ายโอนกิจการสาธารณะสู่ท้องถิ่น

การที่รัฐต้องถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงนโยบายสาธารณะต่างๆที่ต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทน

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ด้อยกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

2. รูปแบบการถ่ายโอน

รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอน และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้น จึงได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะ คือ

ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ 1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หรือผลิตบริการ

สาธารณะเอง 2) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เป็นภารกิจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ 3) การกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพ หรือเคยดำเนินการ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

3. ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจะดำเนินการได้ เป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อน แต่ยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน (แผนการกระจายอำนาจฯ, 2543)

ภารกิจเร่งด่วนการถ่ายโอนงานกิจกรรมบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะยึดหลักการที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ โดยท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง

ประการที่สอง การบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจและเพิ่มบทบาทให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจของตนเองได้มากขึ้น เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถของท้องถิ่น โดยกำกับดูแลในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านวิชาการและตรวจสอบติดตาม ประเมินผล

ประการสุดท้าย ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ มีความโปร่งใส และรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น มีคุณภาพมาตรฐาน รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

ระเบียบกฎหมาย การถ่ายโอนงานกิจการบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการในการกระจายอำนาจได้ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อมีการออกกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 ถือได้ว่ามีความสำคัญยิ่งต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากได้มีการกำหนดสาระสำคัญในการกระจายอำนาจไม่ว่าจะเป็นการกระจาย อำนาจหน้าที่และภารกิจ หรือการกระจายอำนาจทางการคลัง

การถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานส่วนกลางสู่ท้องถิ่น

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐบาลกลางจะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวน 245 ภารกิจ ซึ่งเป็นการกิจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจำนวน 15 กระทรวง 57 กรม และ 1 หน่วยงานอิสระ นอกจากนี้ แผนดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาในการถ่ายโอน ภารกิจต่างๆ ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 4 ปี (พ.ศ. 2544 – 2547) โดยหากไม่สามารถ ดำเนินการได้เรียบร้อยจะต้องถ่ายโอนภารกิจให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2544 – 2553)

ปัจจุบัน ภารกิจที่ได้ถ่ายโอนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วมีจำนวน 181 ภารกิจ คงเหลือภารกิจอีกจำนวน 64 ประการหรือคิดเป็นร้อยละ 26.1 สำหรับการ ถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่ามีการถ่ายโอนข้าราชการ และลูกจ้างประจำจำนวน 4,111 รายในปี 2546 แบ่งออกเป็นข้าราชการจำนวน 1,310 รายและลูกจ้างประจำ 2,801 ราย ส่วนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการไปแล้วจำนวน 22

ฉบับ อยู่ระหว่างการดำเนินการ 28 ฉบับ และยังมีได้รับการปรับปรุงแก้ไขจำนวน 15 ฉบับ ข้อมูลในเชิงปริมาณเช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร บุคลากรที่ได้ถ่ายโอนไปแล้วเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนบุคลากรในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวน 7,953 แห่ง

ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนราชการต่าง ๆ ได้แจ้งผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ถ่ายโอนมาแล้ว 87 ภารกิจ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 103 ภารกิจ ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย 17 ภารกิจ ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว 19 ภารกิจ ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 17 ภารกิจ และด้านศิลปวัฒนธรรมจารีต ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น 2 ภารกิจ รวมภารกิจที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ถ่ายโอนแล้วจำนวน 245 ภารกิจ

ปัญหาอุปสรรคของการถ่ายโอนมีดังนี้ เมื่อถ่ายโอนไปแล้วส่วนราชการไม่แจ้งแนวทางปฏิบัติหรือคอยเป็นพี่เลี้ยงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางภารกิจถ่ายโอนไประหว่างปี แต่งบประมาณยังคงตั้งอยู่ที่ส่วนราชการ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีงบประมาณที่จะดำเนินการ บางภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยอมรับการถ่ายโอน เนื่องจากการกิจที่ถ่ายโอนอยู่ในสภาพที่ชำรุดเสียหายไม่สามารถใช้งานได้ เมื่อรับจะต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูงในการซ่อมแซม และทรัพย์สินที่ถ่ายโอนอยู่ในสภาพที่ชำรุดไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

วิธีการดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาในครั้งนี้ได้ใช้การวิเคราะห์เอกสารที่เรียกว่าบันทึกการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการคมนาคมและการขนส่ง โดยเฉพาะการขนส่งทางบกประเภท งานก่อสร้างและบำรุงรักษาดถนนและสะพาน รวมทั้งการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รับผิดชอบงานด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการ ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการถ่ายโอนภารกิจ

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ ประกอบด้วย 1) ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่รับโอนจากหน่วยงานส่วนกลางตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546-2551 และ 2) ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินการดังรายละเอียด

การดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อบจ.ลำพูน องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดลำพูน มีภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานต่างๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 จนถึงปี พ.ศ.2551 ดังนี้ 1) ได้รับการถ่ายโอนจากกรมทางหลวงชนบท งานก่อสร้างและบำรุงรักษาทางและสะพาน และงานสำรวจความเหมาะสมทางวิศวกรรมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน โดยดำเนินการถ่ายโอนถนนที่เชื่อมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดลำพูน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบันได้ดำเนินการถ่ายโอนถนน จำนวน 24 สายทาง ระยะทางรวม 112.461 กิโลเมตร 2) ได้รับการถ่ายโอนจากกรมทางหลวง ได้ถ่ายโอนงานลาดยางทางหลวงชนบทและงานบำรุงรักษาทางหลวงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน โดยดำเนินการถ่ายโอนถนนที่เชื่อมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขต จังหวัดลำพูน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จนถึงปัจจุบันได้ดำเนินการถ่ายโอนถนนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน จำนวน 2 สายทาง ระยะทางรวม 19.100 กิโลเมตร 3) ได้รับการถ่ายโอนจากกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้ถ่ายโอนถนนเลียบทางรถไฟเชียงใหม่- ลำพูน Local Road (เฉพาะในเขตจังหวัดลำพูน) ระยะทาง 14.275 กิโลเมตร และ 4) ได้รับการถ่ายโอนจากกรมชลประทาน ได้ถ่ายโอนถนนลูกรัง ขนาดผิวจราจรกว้าง 3.50 เมตร รวม 7 สายทาง ระยะทาง 28.474 กิโลเมตร

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอน การดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนในปัจจุบันเรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณและปัญหาด้านการบริหารจัดการ ในภาพรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ได้ประสบกับ

ปัญหาในการดำเนินงาน ดังนี้ 1) ปัญหาด้านบุคลากร องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ยังขาดข้าราชการ และพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะทาง เช่น วิศวกร นายช่างเขียนแบบ นายช่างสำรวจ เนื่องจากมีการโอนย้ายกลับสู่ภูมิลำเนา และการรับโอนข้าราชการในตำแหน่งนี้มีน้อย พนักงานจ้างที่รับเข้ามาใหม่ยังขาดทักษะและประสบการณ์ในการทำงาน ทำให้ต้องมีการฝึกฝนและสอนงานอยู่เสมอ 2) ปัญหาด้านงบประมาณ ส่วนใหญ่เกิดปัญหาเนื่องมาจากงบประมาณน้อยและไม่เพียงพอในการดำเนินงาน เงินอุดหนุนจากส่วนราชการต่างๆ ที่ถ่ายโอนภารกิจให้มีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดลำพูน นอกจากนี้บางครั้งการได้รับเงินโอนล่าช้า ทำให้ต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยใช้เงินอื่นสำรองจ่ายไปก่อน และ 3) ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมามีหลายภารกิจ กฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติก็มีมากและยุ่งยากซับซ้อน บางอย่างไม่มีความชัดเจน ผู้บริหารการเมืองเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติงานอยู่บ้าง ทำให้การดำเนินงานเกิดการติดขัด ไม่เกิดความต่อเนื่อง ทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเกิดความลำบากใจในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่นๆ ที่ไม่รุนแรงแต่มีความสำคัญและไม่ได้ละเลย คือ การสั่งการจากบนลงล่างทำให้การแก้ไขปัญหาหรือการดำเนินงานไม่ตรงจุด

แนวทางในการปรับปรุงงาน จากการศึกษาการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน พบว่า การดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ผ่านมา เป็นการดำเนินการตามภารกิจการถ่ายโอนของ 4 หน่วยงาน คือ กรมทางหลวงชนบท กรมทางหลวง กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมชลประทาน ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นถนนสายทางที่คาบเกี่ยวระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไป มาให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน และมีการโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 แต่ได้รับงบประมาณถ่ายโอนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ในปี พ.ศ. 2548 เพียงปีเดียว เป็นจำนวนเงิน 4,850,000.- บาท จึงทำให้ภารกิจงานด้านโครงสร้างที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนดำเนินการในปีงบประมาณ 2548 มีจำนวนหลาย

โครงการ ประกอบกับบุคลากรในช่วงขณะที่มีการถ่ายโอนภารกิจมีน้อย และไม่มี ความเชี่ยวชาญในงานซ่อมบำรุงและรักษาทาง

อภิปรายผล

การศึกษาการดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน สามารถนำมาอภิปรายผลร่วมกันแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยังไม่มีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวง เนื่องจากขาดบุคลากรในการบริหารงาน และต้องมีความชัดเจน แน่นนอนทั้งระบบการทำงานและงบประมาณ

นโยบายในการถ่ายโอนภารกิจไม่มีความเหมาะสม มีปัญหา ดังนี้ (1) บุคลากรของส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความรู้ ความสามารถเพียงพอในการปฏิบัติงาน (2) ขาดความรู้ในการทำงาน (3) ไม่มีการติดตาม ประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงานที่จะต้องรับผิดชอบหลายด้าน ซึ่งมีทั้งเกี่ยวข้องกับงานที่เป็นเอกเทศ งานบริการประชาชนในท้องถิ่นและผู้สัญจรไปมา ดังนั้น สายทางจึงควรมีมาตรฐานเดียวกัน โดยในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่รับผิดชอบ จึงแตกต่างกัน ดังนั้นควรปรับมาตรฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นแบบเดียวกัน หรือใช้มาตรฐานของกรมทางหลวงเป็นเกณฑ์

การถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเหมาะสมในกรณีที่ถนนเส้นทางนั้นอยู่ในบริเวณที่ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ความสามารถในการดูแลรักษาสภาพทางให้ดี แต่ส่วนใหญ่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการ ซึ่งเมื่อรับมอบไปแล้ว มีสภาพทรุดโทรมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบด้านสาธารณูปโภคอื่นๆ มากอยู่ แล้วจึงไม่สามารถดูแลถนนสายทางที่รับมอบไปได้ดีเท่าที่ควร

การถ่ายโอนถนนทางหลวงที่เก่าและชำรุด ท้องถิ่นไม่สามารถเข้าดูแลได้ตลอดเป็นประจำ ในขณะที่ทางหลวงโดยหมวดการทางสามารถทำได้อย่างต่อเนื่อง

การถ่ายโอนในปัจจุบันนั้นไม่มีความเหมาะสม เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดบุคลากรที่มีความชำนาญ เมื่อท้องถิ่นรับไปแล้วก็หวังแต่เงินงบประมาณ โดยไม่มีการสนใจที่จะเข้าไปดูแลบำรุงรักษา เพราะตั้งแต่ให้การถ่ายโอนไปข้างแล้ว ยังเกิดปัญหาประชาชนได้รับความเดือดร้อนในการใช้เส้นทางตลอดเวลา

กรมทางหลวงพิจารณาคัดเลือกสายทางที่มีระยะสั้นๆ แต่ไม่ได้พิจารณาว่าเป็นโครงข่ายทางหลวงหรือไม่ การถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้บางโครงข่ายขาดตอนไป

การถ่ายโอนงานกรมทางหลวงในปัจจุบันจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สอดคล้องและเอื้อประโยชน์เพียงพอต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะปัจจุบันหน่วยงานที่โอนภารกิจมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เพียงพอที่จะดำเนินการ จึงทำให้กรมทางหลวงได้รับการร้องเรียนจากประชาชนบ่อยครั้ง ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอ้างว่า การพัฒนาถนนในเขตกรมทางหลวงยังมีปัญหาเพราะขาดแคลนเครื่องมือ เครื่องใช้ในการดำเนินงาน รวมทั้งงบประมาณ ซึ่งกรมทางหลวงก็ยอมรับว่าปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งเป็นด่านแรกของการถ่ายโอนงานที่จะต้องประสบปัญหา เพราะว่าบุคลากรของท้องถิ่นยังขาดความชำนาญ ความเชี่ยวชาญทางด้านการดำเนินงานด้านนี้ รวมทั้งบุคลากรของกรมทางหลวง หรือหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจก็ไม่มี ความประสงค์ที่จะถ่ายโอนไปอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะว่าผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังคงมีการพัฒนาแบบไร้ทิศทาง ไม่มีวิสัยทัศน์ ที่แน่นอน และมีการมุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากการเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำให้ส่วนกลางยังไม่มี ความเชื่อถือว่าท้องถิ่นจะดำเนินการรับการถ่ายโอนงานไปแล้ว จะดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพได้ แต่หากมองในมุมกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีความพร้อมในการที่จะรับถ่ายโอนงาน แต่ภายใต้การถ่ายโอนงานดังกล่าวอาจมีการแฝงไว้ซึ่งอำนาจในการกำกับดูแล ซึ่งยังคงเป็นของหน่วยงานเจ้าของเดิมอยู่ ทำให้การถ่ายโอนงานเป็นไปได้ น้อย สาเหตุที่มีการถ่ายโอนให้ท้องถิ่นน้อยอยู่นั้น เนื่องจากหน่วยงานเจ้าของหรือส่วนกลาง ยังหวงอำนาจ และผลประโยชน์อยู่ ทำให้ท้องถิ่นไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่เท่าที่ควร ประกอบกับงบประมาณยังจัดสรรถ่ายโอนมาให้น้อยกว่า

ความเป็นจริงที่ท้องถิ่นจะต้องได้รับไปดำเนินการอยู่ ทำให้งบประมาณในการดำเนินงานไม่เพียงพอต่อการโอนงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในหมวดอื่นของค่าใช้จ่ายอื่นๆ มา ซึ่งก็ทำให้งบประมาณบางส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตั้งไว้ มีไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานในด้านอื่น

ข้อเสนอแนะ

1. การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการเตรียมความพร้อมด้วยกันทั้งสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้ให้ คือ ส่วนราชการที่จะถ่ายโอนงาน / ภารกิจให้ท้องถิ่นและฝ่ายผู้รับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับถ่ายโอนงาน / ภารกิจ

2. ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรโอนงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญงานให้แก่ท้องถิ่นด้วย และควรทำหน้าที่ที่เสี่ยง คอยติดตามดูแล ให้คำแนะนำ ปรึกษาแก่ผู้ปฏิบัติงานของท้องถิ่นเป็นประจำสม่ำเสมอ

3) ควรจัดอบรมให้ความรู้ด้านโครงสร้างพื้นฐานและแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ควรจัดอบรมให้ความรู้บุคลากร 2 ระดับ คือ ระดับผู้บริหารเพื่อให้เห็นนโยบาย ระดับผู้ปฏิบัติ เน้นการเจาะลึกลงรายละเอียดแนวทางการปฏิบัติการ ทักษะ เทคนิค ในการปฏิบัติงาน เพิ่มพูนความรู้ใหม่ๆ รวมทั้งจัดให้มีการศึกษาแลกเปลี่ยนเรียนรู้และประสบการณ์อยู่เสมอ

เอกสารอ้างอิง

แผนการกระจายอำนาจฯ. (2543) ระบบออนไลน์ <http://e-fpo.fpo.go.th/e-local>

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2545).

คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

แนวทางในการป้องกันข้อผิดพลาดในการจัดทำเอกสารกำหนดตำแหน่งของ
พนักงานเทศบาล

Analysis of Documents Submitted for Staffing of Municipalities in
Chachoengsao Province

มหายา ปรีดานนท์¹
สถาพร มงคลศรีสวัสดิ์²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวทางในการป้องกันข้อผิดพลาดในการจัดทำเอกสารเพื่อประกอบการกำหนดตำแหน่งของพนักงานเทศบาล โดยการนำเอกสารที่เทศบาลในจังหวัดฉะเชิงเทราจัดทำขึ้นในการกำหนดตำแหน่ง (เอกสารหมายเลข 1- 5) เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดฉะเชิงเทราพิจารณาให้ความเห็นชอบในปีงบประมาณ 2552 ที่รวบรวมไว้ที่สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อบกพร่องของเอกสาร และเสนอแนะแนวทางในการป้องกัน

ผลการศึกษาพบว่า เอกสารการกำหนดตำแหน่งมีข้อบกพร่อง คือ เทศบาลไม่ระบุตำแหน่งที่ขอกำหนดเพิ่มว่าอยู่ในงานใด การระบุจำนวนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในส่วนราชการที่กำหนดตำแหน่งจะระบุจำนวนลูกจ้างชั่วคราวไม่ได้ และการระบุจำนวนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากได้มีประกาศยกเลิกตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 และคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดได้มีประกาศหลักเกณฑ์เงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้างของเทศบาลขึ้นบังคับใช้ โดยขบเลิกตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานจ้างของเทศบาล จึงทำให้ข้อมูลไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงผู้ปฏิบัติงานอาจเกิดความสับสนในการกรอกข้อมูล การกรอกข้อมูลด้านการคำนวณรายจ่ายประเภทเงินเดือนและประโยชน์ค่าตอบแทนอื่นไม่ถูกต้องไม่มีเอกสารประกอบหรือแสดงให้เห็นว่าตัวเลขจำนวนรายจ่ายที่ถูกต้องเป็นจริงตามที่กรอกในเอกสาร การระบุระยะเวลาปฏิบัติงานในแต่ละชั้นและปริมาณงานย้อนหลัง 3 ปี เป็นการระบุตัวเลขที่หาแหล่งที่มาหรือเอกสารอ้างอิงของข้อมูลที่ชัดเจนไม่ได้

ดังนั้น จึงต้องมีการแก้ไขแบบฟอร์มให้เป็นปัจจุบัน จัดทำคู่มือพร้อมยกตัวอย่างการกรอกเอกสารที่ถูกต้องและจัดอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารบุคคลให้มีความรู้ความเข้าใจไป

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครอง มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ในแนวทางเดียวกันในการกรอกเอกสารการกำหนดตำแหน่งเพิ่ม ควรมีเอกสารประกอบและอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลให้ชัดเจนเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดฉะเชิงเทราพิจารณาอย่างถูกต้องครบถ้วน

Abstract

This research had the objective to present guidelines for the prevention of errors in preparation of documentation used for consideration of staffing of municipal offices. Documents were reviewed including those prepared by municipalities in Chachoengsao related to staff position assignments (number codes 1-5) as presented to the personnel review committee for consideration as part of the 2009 Fiscal Year budget process. These documents are stored at the Bureau of Personnel Systems Management Development for Local Offices. The documents were screened for errors. The author proposes guidelines for reducing the error rate.

This study found that the documents related to personnel advancement had errors. For example, the municipal authority did not specify where the additional positions being requested would be assigned. In specification of permanent and temporary contract hires, it is against government regulations to specify the number of temporary hires required in view of the 2004 directive to eliminate this position. The municipal personnel committee of the province announced the criteria for contract hires at the municipality to be used in place of the hiring of temporary contract hires. These directives were misinterpreted by some staff, which could be the source of confusion and errors in preparing documentation.

Data on salary and other compensation was not always correct, or did not have supporting documentation. Some of the documentation omitted the duration of employment at the different levels, and the workload, going back three years. The information lacked references or supporting documentation.

Thus, it is necessary to correct the forms so that they are up-to-date. There should be a handbook with examples of properly filled-out forms. There should be in-service training for personnel section staff in this guidance so that performance is consistent. There should be supporting documentation and references indicating the source of data which is correct and complete for use when presenting documents to the municipal personnel committee of the province.

คำสำคัญ : การกำหนดตำแหน่ง

Keywords : submitted for promotion evaluation

ความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เมื่อรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มีบังคับใช้ เนื่องจากมีการบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ และมาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติทำให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเปลี่ยนจากการกำกับและควบคุมโดยสำนักงาน ก.ท. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อนในรูปของคณะกรรมการไตรภาคี อันประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 บังคับใช้แทนฉบับเดิมก็ยังการเพิ่มสาระสำคัญเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยบัญญัติให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการ

พนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง และตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีการตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นทุกจังหวัด เพื่อรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลส่วนและทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจึงส่งผลให้กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดจากเดิมเป็นของสำนักงาน ก.ท. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มาเป็นของกลุ่มงานมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาเฉพาะกรณีการวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับการปรับปรุงแผนอัตรากำลังซึ่งเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากกระบวนการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันใช้หลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรในการพิจารณา หากข้อมูลในเอกสารผิดพลาดหรือขาดข้อมูลในสาระสำคัญก็จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ (มาหาปริदानนท์, 2553) อันส่งผลให้กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอเรื่องขอรับความเห็นชอบต้องสะดุดหยุดไป ซึ่งจากสถิติในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวพบว่า มีอัตราความผิดพลาดของเอกสารดังกล่าวอยู่ในอัตราระดับสูง เพราะจากการปฏิบัติงานจะพบข้อผิดพลาดของเอกสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารการกำหนดตำแหน่งและการปรับปรุงตำแหน่ง บทความนี้จึงมุ่งที่จะนำเสนอผลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสารและวิธีการเกี่ยวกับการจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและการปรับปรุงตำแหน่งของพนักงานเทศบาล พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการป้องกันข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นอันจะส่งผลให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างทันเวลาและเป็นไปตามความต้องการมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์ข้อผิดพลาดที่พบในเอกสารการกำหนดตำแหน่งของพนักงานเทศบาลในจังหวัดฉะเชิงเทรา
2. เพื่อหาแนวทางในการป้องกันข้อผิดพลาดในการกำหนดตำแหน่งของพนักงานเทศบาลในจังหวัดฉะเชิงเทรา

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษารุ่นนี้เริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่งของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลเมืองชะเชิงเทรา เทศบาลตำบลบางขนาก เทศบาลตำบลสาแดง เทศบาลตำบลบางวัว และเทศบาลตำบลบ้านช่อง ที่กำหนดโดยสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นข้อมูล que เทศบาลจะต้องจัดตั้งเอกสารหมายเลข 1- 5 เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดชะเชิงเทราพิจารณาให้ความเห็นชอบในปีงบประมาณ 2552 เพื่อว่าการกำหนดตำแหน่งของเทศบาลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมกับสภาพการณ์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นหรือไม่ และมีปัจจัยอะไรทำให้เกิดความผิดพลาดในการจัดทำเอกสารเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด และหาแนวทางป้องกันการเกิดปัญหาดังกล่าว

ผลการศึกษา

ผลการวิเคราะห์เอกสารการกำหนดตำแหน่งของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง พบข้อผิดพลาดในการจัดทำเอกสารดังต่อไปนี้

ข้อผิดพลาดในการจัดทำเอกสารประกอบการขอกำหนดตำแหน่ง

การกำหนดตำแหน่งใหม่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลต้องทำการวิเคราะห์ตำแหน่งและจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาโดยกรอกเอกสารตามแบบ 1 – 5 ให้ถูกต้องและครบถ้วน ในปีงบประมาณ 2552 มีเทศบาลจำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลเมืองชะเชิงเทรา เทศบาลตำบลบางขนาก เทศบาลตำบลสาแดง เทศบาลตำบลบางวัว และเทศบาลตำบลบ้านช่อง จากการศึกษาพบว่า เทศบาลทั้ง 5 แห่ง กรอกเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วนตามเอกสารหมายเลข 1 เอกสารหมายเลข 2 และเอกสารหมายเลข 3 ส่วนเอกสารหมายเลข 4 และเอกสารหมายเลข 5 เทศบาลทั้ง 5 แห่ง กรอกเอกสารได้ถูกต้องและครบถ้วนแต่ก็ไม่ได้หมายความว่าข้อมูลที่ไ้ระบุในเอกสารจะถูกต้องเนื่องจากไม่มีการอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูล จากการศึกษาวิเคราะห์เอกสารสามารถสรุปได้ดังนี้

เอกสารหมายเลข 1 แบบขออนุมัติกำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ไม่มีแห่งใดกรอกเอกสารได้ถูกต้องตามแบบที่กำหนด กล่าวคือ เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา เทศบาลตำบลบางขนาก และเทศบาลตำบลบางวัว ไม่ระบุว่าตำแหน่งที่ขอกำหนดเพิ่มว่าอยู่ในงานใด การระบุจำนวนลูกจ้างประจำและชั่วคราวในส่วนราชการที่กำหนดตำแหน่งจะระบุจำนวนลูกจ้างชั่วคราวไม่ได้ และการระบุจำนวนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากได้มีประกาศยกเลิกตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 และคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลได้มีประกาศหลักเกณฑ์เงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้างของเทศบาลขึ้นมาบังคับใช้ โดยยกเลิกตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานจ้างของพนักงานเทศบาล เทศบาลตำบลสาละวินไม่ระบุว่าตำแหน่งที่ขอกำหนดเพิ่มอยู่ในงานใด และไม่ระบุเลขที่ตำแหน่งซึ่งนับว่าเป็นสาระสำคัญของการกำหนดตำแหน่ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเทศบาลไม่ได้มีการขอกำหนดตำแหน่งที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ในด้านเชิงปริมาณงาน คุณภาพของงานเป็นสำคัญ แต่เป็นการคาดเดาเอาเองว่าต้องการตำแหน่งใด โดยไม่ได้ดูระเบียบหรือหนังสือสั่งการที่เทศบาลตำบลบ้านช่อง ระบุจำนวนลูกจ้างประจำและชั่วคราวในส่วนราชการและงานที่กำหนดตำแหน่งนั้นไม่ถูกต้องเนื่องจากได้มีประกาศยกเลิกตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 และคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลได้มีประกาศหลักเกณฑ์เงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้างของเทศบาลขึ้นมาบังคับใช้ โดยยกเลิกตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานจ้างของพนักงานเทศบาล ดังนั้น จึงทำให้ข้อมูลด้านดังกล่าวไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสนในการกรอกข้อมูล

เอกสารหมายเลข 2 การระบุกรอบตำแหน่งของงานที่ขออนุมัติพบว่า เทศบาลทั้ง 5 แห่ง ไม่ระบุชื่อตำแหน่งของพนักงานเทศบาล ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในงานที่กำหนดตำแหน่งให้ครบถ้วนทุกตำแหน่งในช่องที่ 1 และ ช่องที่ 3 และแบบยังเป็นลูกจ้างประจำเช่นเดียวกับแบบที่ 1 จึงทำให้ข้อมูลด้านดังกล่าวไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ต้องทำการแก้ไข เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานจะได้ไม่เกิดความสับสนในการกรอกข้อมูล

เอกสารหมายเลข 3 เป็นการแสดงให้เห็นทราบถึงรายจ่ายประเภทเงินเดือนและประโยชน์ค่าตอบแทนอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอกำหนดตำแหน่งเพิ่ม เพื่อให้ได้ทราบถึงภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรจากตารางที่ 3 พบว่า เทศบาลทั้ง 5 แห่ง ระบุจำนวนเงินรายจ่ายต่าง ๆ ได้ถูกต้องครบถ้วน ยกเว้นเทศบาลเมืองชะเชิงเทราเท่านั้นที่คำนวณรายจ่ายหมวดเงินเดือนค่าจ้างคิดเป็นร้อยละไม่ถูกต้อง ส่วนเหตุที่มักจะเกิดความผิดพลาดของการกรอกข้อมูลดังกล่าว เพราะ

1. จำนวนเงินรายจ่ายต่าง ๆ ที่ระบุในแบบไม่สามารถตรวจสอบได้ว่ามีแหล่งที่มาอย่างไร เนื่องจากเทศบาลที่ขอกำหนดตำแหน่งไม่มีเอกสารประกอบหรือแสดงให้เห็นว่าตัวเลขหรือจำนวนรายจ่ายเป็นข้อมูลที่ต้องหรือเป็นจริงตามที่กรอกในเอกสารหรือไม่

2. จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำข้อมูลได้รับทราบว่าสาเหตุที่กรอกข้อมูลผิดพลาดเพราะไม่เข้าใจถึงหลักการคำนวณรายจ่ายในด้านต่าง ๆ และไม่ทราบถึงความสำคัญของเอกสาร จึงทำการกรอกข้อมูลโดยใช้ข้อมูลเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลงฐานข้อมูลรายจ่ายให้ตรงกับความเป็นจริง (ค่าใช้จ่ายต้องเพิ่มขึ้นจากเดิมตามอัตราเงินเดือนของตำแหน่งที่กำหนดเพิ่มขึ้น)

เอกสารหมายเลข 4 การคำนวณจำนวนอัตรากำลังในการขออนุมัติกำหนดตำแหน่งเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ระบุปริมาณงานได้อย่างถูกต้องครบถ้วนแต่มีข้อสังเกตว่าเทศบาลใช้ระยะเวลาในการปฏิบัติงานแต่ละชั้นจนเสร็จเป็นเวลา 60 นาทีเท่ากันทุกตำแหน่ง เมื่อพิจารณาจากลักษณะงานของแต่ละตำแหน่งไม่ควรที่จะระบุระยะเวลาปฏิบัติงานเท่ากันทุกตำแหน่ง การระบุปริมาณงานทั้งหมดในระยะเวลา 1 ปี นั้นไม่มีแหล่งที่มาของปริมาณงานเพราะลักษณะการปฏิบัติงานในแต่ละตำแหน่งจะไม่เหมือนกันโดยสาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะทำตามแบบที่กำหนดไว้โดยไม่คำนึงถึงเวลาที่ปฏิบัติงานจริง

เอกสารหมายเลข 5 การระบุปริมาณย้อนหลัง 3 ปี เพื่อขออนุมัติกำหนดตำแหน่งปรากฏว่า เทศบาลทั้ง 5 แห่ง ได้ดำเนินการกรอกข้อมูลในเอกสารได้อย่างถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ แต่ผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตว่า การที่เทศบาลกรอกเอกสารมานั้น มักจะนำคำพรรณนาลักษณะงานที่ปฏิบัติ

(Job Description) ตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งมากรอกในเอกสารโดยไม่ได้แยกแยะแจกแจงเป็นแต่ละประเภท และแสดงค่าสถิติเปรียบเทียบปริมาณงานย้อนหลัง 3 ปี โดยไม่มีการอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลจากแหล่งใดทำให้ไม่ทราบว่าเป็นการแสดงตัวเลขที่ถูกต้องหรือไม่ จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบและวิเคราะห์เอกสารที่เป็นจริงได้ ซึ่งสาเหตุที่เทศบาลทั้ง 5 แห่ง ทำเช่นนั้นเป็นเพราะว่าต้องการเพียงทำตามแบบที่กำหนดไว้เท่านั้นและต้องการให้มีปริมาณงานมาก ๆ เพื่อจะได้ผ่านการพิจารณาโดยมิได้แสดงให้เห็นปริมาณงานที่ปฏิบัติจริง และระเบียบกฎหมายหรือมีหลักเกณฑ์ข้อใดกำหนดให้มีเอกสารประกอบหรืออ้างอิงแต่อย่างใด เวลายื่นเอกสารขอกำหนดตำแหน่งจึงมีเพียงแบบเท่านั้น

การกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดต้องทำการวิเคราะห์ตำแหน่งและจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนั้น เทศบาลจึงต้องให้ความสำคัญกับการเสนอข้อมูลให้ตรงกับความเป็นจริง จากการศึกษาข้างต้นชี้ให้เห็นว่าปัญหาการกำหนดตำแหน่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดซึ่งสาเหตุคาดว่าเกิดจากการความไม่เข้าใจหรือผู้ปฏิบัติไม่มีความรู้ในการกำหนดตำแหน่งและส่วนหนึ่งอาจมาจากหลักเกณฑ์ที่ล้าสมัยไม่เป็นปัจจุบัน ซึ่งจะพบได้จากกรณีการระบุตำแหน่งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวที่ได้มีการยกเลิกไปแล้วแต่ในแบบการกำหนดตำแหน่งเอกสารหมายเลข 1 ที่ใช้กันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบันก็ยังคงมีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับลูกจ้างประจำอยู่ทำให้เกิดความเข้าใจที่สับสนแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการขอกำหนดตำแหน่งขึ้นมา และอีกกรณีหนึ่งในเรื่องการไม่ระบุว่าการขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มอยู่ในงานใดและมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นอย่างไรซึ่งแสดงให้เห็นว่าเทศบาลไม่ได้มีการขอกำหนดตำแหน่งที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ในด้านเชิงปริมาณงาน คุณภาพของงานเป็นสำคัญแต่กับเป็นการคาดเดาเอาเองว่าต้องการตำแหน่งใดโดยยึดตัวบุคคลเป็นหลักในการพิจารณามากกว่าเหตุผลความจำเป็นด้านคุณภาพและปริมาณงานของเทศบาลที่ต้องกำหนดตำแหน่งซึ่งผลเสียที่เกิดขึ้นทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความไม่มีมาตรฐานในการวางแผนอัตรากำลังคน จนก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ขึ้น ไม่ควรยึดตัวบุคคลเป็นหลักในการขออนุมัติกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่เพราะอาจส่งผลกระทบถึงการบริหารจัดการองค์การทั้งในการบริหารจัดการด้านการบริหารงาน

บุคคล การปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารงานบุคคลด้านค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ต้องไม่เกินร้อยละ 40 ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

แนวทางในการป้องกันข้อผิดพลาด

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนเสนอให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัด (ก.ท.จ.) พิจารณาได้อย่างถูกต้อง ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะ ดังนี้

1. เทศบาลควรมีการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และภารกิจความรับผิดชอบ ประเมินความต้องการคนที่มีอยู่ในปัจจุบันและกำลังคนที่ขาดอยู่และต้องการเพิ่มขึ้น อัตราความต้องการกำลังคนเพิ่มขึ้น เนื่องจากขยายงานหรือได้รับมอบหมายเพิ่มขึ้น อัตราการสูญเสียกำลังคนก่อนการนำเสนอข้อมูลให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพิจารณา

2. ควรมีการวางแผนเพื่อให้มีการใช้กำลังคนที่มีอยู่ในเทศบาลให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยสำรวจและประเมินความรู้ความสามารถของกำลังคนที่มีอยู่ การพัฒนาหรือฝึกอบรมกำลังคนที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของแต่ละคน

3. เปลี่ยนแปลงข้อมูลในแบบให้ถูกต้องเป็นปัจจุบัน โดยเฉพาะกรณีการยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานจ้างแล้วแต่ยังไม่มีเปลี่ยนแปลง จึงทำให้เกิดความสับสนในการหาข้อมูลของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากปัจจุบันเทศบาลไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวแล้ว

4. สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ควรจัดทำคู่มือการบริหารงานบุคคลที่รวบรวมแบบที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งหมด ยกตัวอย่างแบบที่ถูกต้อง พร้อมคำอธิบายในการกรอกข้อมูล และจัดอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินการกรอกเอกสารถูกต้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

5. เพื่อให้การตรวจสอบข้อมูลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลควรกำหนดให้มีการแนบเอกสารประกอบการพิจารณาเพื่อจะได้รับทราบข้อมูลที่ชัดเจนถูกต้องตามความเป็นจริง อันจะเป็นการยกระดับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้เป็นที่ยอมรับเหมือนของข้าราชการพลเรือน

6. นำผลการศึกษาวิจัยเสนอคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ในฐานะหน่วยงานที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพิจารณาปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวิเคราะห์การกำหนดตำแหน่งของพนักงานเทศบาลให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน

7. ควรศึกษาเปรียบเทียบการวิเคราะห์การกำหนดตำแหน่งของพนักงานเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ส่วนราชการ ภาคเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำข้อดีมาประยุกต์ใช้

เอกสารอ้างอิง

มหาษา ปริदानนท์. (2553). การวิเคราะห์เอกสารการกำหนดตำแหน่งของพนักงานเทศบาลในจังหวัดละเชิงเทรา. รายงานการศึกษาคิษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

แนวทางสนับสนุนกลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพ

Guidelines for Promoting An Organic Fertilizer Production Group

สุภาณี เดชเมือง¹

ศิริวรรณ สมานมิตร²

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอเรื่อง กระบวนการศึกษาประวัติความเป็นมา ลักษณะการบริหารจัดการ เพื่อหาปัจจัยความสำเร็จของกลุ่มอาชีพการทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนาตำบลศรีวิไล อำเภอศรีวิไล จังหวัด โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มอาชีพ

ผลการศึกษา พบว่า การบริหารจัดการกลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา ถือว่าเป็น วิสาหกิจชุมชน ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนเพื่อสร้างรายได้ โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานที่ชัดเจน มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ดี มีคณะกรรมการ กลุ่ม มีการกำหนดหน้าที่ของสมาชิกแต่ละคนไว้อย่างชัดเจนและทุกคนก็ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด มีการจัดการผลิตเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ที่ดี โดยมีการลงทะเบียนคนไว้ทุกรายการและ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลรักษา ด้านวัตถุดิบ ได้เลือกซื้อวัตถุดิบในการผลิตที่เหมาะสม ด้านการผลิต ทางกลุ่มยังคงเน้นการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพที่เหมาะสม มีการจัดการตลาดที่ดี ประกอบกับผู้นำมีความสามารถ สมาชิกกลุ่มมีคุณภาพ มีความร่วมมือ มีความสามัคคีของสมาชิก ภายในกลุ่ม อีกทั้งได้นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงพึ่งตนเอง ในการดำรงชีวิต นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้

Abstract

This research studied the process, background, and management characteristics of an organic fertilizer production group to identify the factors behind the success of the group. The group is located in Tambon Sriwilai, Sriwilai District, of Nongkhai Province. Data were collected by focus group discussions with group members and subjected to content analysis.

This study found that the management of the organic fertilizer group of Ban Mai Pattana is a form of community enterprise built upon the communal effort of the local population to improve

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

household incomes. The group drew upon traditional wisdom of the locality. The group has a management structure and design that is clear, with rules, procedures, regulations, a group management committee with clear specification of roles and responsibilities, and a high level of dedication and adherence to the group tasks.

Good management of production resources, supplies and equipment ensures high quality and utility. Production resources are all registered in a log book, and different persons are assigned responsibility to look after different resources. There is appropriate selection of the raw materials. There is appropriate production of quality produce. The group manages the marketing component well. Along with the leadership, the group members are quality citizens who work together well. There is solidarity among group members. The group applies principles of sufficiency economy in their own lives, as well as applying traditional wisdom of the locality.

คำสำคัญ : แนวทางสนับสนุนกลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพ

Keywords: Guidelines for Promoting Organic Fertilizer Group

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากอดีตมนุษย์ต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติในกระบวนการผลิต เช่น การปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ เพื่อใช้ในการดำรงชีพโดยอาศัยปัจจัยการผลิตหลาย ๆ อย่าง เช่น ดิน น้ำ สภาพอากาศ เทคโนโลยีต่าง ๆ และปัจจัยทางชีวภาพ เช่น พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ความสมบูรณ์ของจุลินทรีย์ที่เป็นประโยชน์และศัตรูธรรมชาติของศัตรูพืช แต่ปัจจุบันเทคโนโลยีด้านการผลิตถูกพัฒนาขึ้นมาเรื่อย ๆ ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของประชากรโลกสูงขึ้น ทำให้ต้องเพิ่มอัตราการผลิตอาหารเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกษตรกรต้องพึ่งพาเทคโนโลยีต่าง ๆ ต้องใส่ปุ๋ยเคมีเพิ่มมากขึ้น รวมถึงสารเคมีกำจัดศัตรูพืช โดยไม่คำนึงถึงการบำรุงรักษาดินทำให้ดินเสื่อมสภาพลงและต้องใช้ต้นทุนในการผลิตสูง จากผลกระทบของการใช้สารเคมีในพืชและดิน ทำให้สภาพพื้นที่ปลูกพืชเสื่อมคุณภาพและยังเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น จนทำให้ดินเปลี่ยนสภาพความเป็นกรดเป็นด่าง และโครงสร้างของดินทางกายภาพก็เปลี่ยนไป ทำให้ผลผลิตที่ได้จากพืชลดน้อยลง ความเจริญเติบโตของพืชก็ล่าช้าไม่สมบูรณ์ ทำให้เกษตรกรไทยประสบปัญหาการขาดทุน ปัจจุบันรัฐบาลให้ความสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น โดยใช้วัสดุอินทรีย์ใน

การปรับปรุงดิน ซึ่งได้รับการสนองตอบที่ดี ต่อมาในปี 2547 กรมพัฒนาที่ดินจึงได้ทำการรณรงค์ส่งเสริมให้เกษตรกรกลับมาใช้ปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพเพิ่มมากขึ้นในการปรับปรุงดินให้ดินความอุดมสมบูรณ์สามารถปลูกพืชได้เต็มที่ โดยยึดหลักยุทธศาสตร์การใช้ปุ๋ยอินทรีย์และผลิตภัณฑ์ทางเทคโนโลยีชีวภาพ เข้ามาทดแทนการใช้ปุ๋ยเคมีเพื่อความปลอดภัยและมั่นคงทางด้านอาหารในสินค้าเกษตรกรรมของประเทศไทยซึ่งถือเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องทำต่อเนื่องโดยการรณรงค์ส่งเสริมการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพ ปรับเปลี่ยนระบบการผลิตและจัดหาปัจจัยการผลิตให้เกษตรกรมีการฝึกภาคปฏิบัติจริง ซึ่งเป็นการพึ่งพาตนเองในการผลิตปุ๋ยอินทรีย์น้ำและสารอินทรีย์ เพื่อใช้เองในครัวเรือน โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งการทำปุ๋ยอินทรีย์ปุ๋ยชีวภาพเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้เกษตรกร เพิ่มผลผลิตอย่างมีคุณภาพ และสร้างความสมบูรณ์ของดินและพืชได้

เทศบาลตำบลศรีวิไล อำเภอศรีวิไล จังหวัดหนองคาย มีพื้นที่ทั้งสิ้น 53.70 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ทั้งตำบลของตำบลศรีวิไล มีจำนวน 12 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11 และ หมู่ที่ 12 ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ ทำนา ทำไร่ มีพื้นที่เกษตร จำนวน 24,751 ไร่ ที่พักอาศัยจำนวน 1,527 ไร่ ที่สาธารณะ 6,400 ไร่ รวมพื้นที่ทั้งหมด 32,678 ไร่ จำนวนครัวเรือนทั้งหมดจำนวน 2,712 ครัวเรือน มีครัวเรือนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม จำนวน 2,375 ครัวเรือน ผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ยางพารา ในปี พ.ศ.2553 เทศบาลตำบลศรีวิไล ได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปี โดยมีวิสัยทัศน์ว่า “ทำให้เทศบาลน่าอยู่ สิ่งแวดล้อมไม่เป็นพิษ ทุกชีวิตมีคุณภาพ พร้อมพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีวัฒนธรรมประเพณีล้ำค่า” และได้กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาในช่วงสามปี ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยส่งเสริมให้ราษฎรมีงานทำ มีรายได้เพิ่มขึ้น สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน ประกอบกับผู้บริหารท้องถิ่นมีนโยบายการบริหารงานตามภาระหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจคือการส่งเสริมอาชีพ โดยมุ่งเน้นการเกษตรอินทรีย์ตามแนวทฤษฎีใหม่ จากวิสัยทัศน์การพัฒนาและนโยบายการพัฒนาของผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้ให้ความสำคัญกับภารกิจด้านการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีการรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่มอาชีพให้มี

ความสามารถในการผลิต การตลาดและการบริหารจัดการกลุ่มให้มีความเข้มแข็งต่อไป โดยเทศบาลมีกลุ่มอาชีพทั้งหมด จำนวน 13 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มทอผ้า ม.2 2. กลุ่มเลี้ยงสุกรแม่พันธุ์ ม.5 3. กลุ่มเลี้ยงโคพันธุ์พื้นเมือง ม.8 4. กลุ่มผู้เลี้ยงสุกรพันธุ์เนื้อ ม.8 5. กลุ่มเกษตรกรบ้านผาสุข ม.9 6.กลุ่มผู้เลี้ยงสุกรพันธุ์เนื้อ ม.10 7.กลุ่มเลี้ยงโคพันธุ์พื้นเมือง ม.12 8.กลุ่มเพาะเห็ดในโรงเรือน ม.1,2 9. กลุ่มปุยศรีวิไลสามัคคี ม.3 10. กลุ่มผลิตน้ำดื่มจันทวาริ 11. กลุ่มเลี้ยงโค ม.7 12. กลุ่มเย็บผ้าศรีวิไลพัฒนา ม.12 13. กลุ่มผลิตปุยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา จากการศึกษาเบื้องต้นของผู้วิจัยพบว่าในบรรดากลุ่มอาชีพทั้ง 13 กลุ่มนี้ พบว่า ปัญหาสำคัญของการรวมกลุ่มคือ การบริหารจัดการกลุ่มอาชีพ เพราะว่าส่วนมากถ้ามีการรวมกลุ่มแล้วมักจะไปไม่รอดแต่ถ้าทำคนเดียวมักจะประสบผลสำเร็จ ส่วนมากเกิดจากสมาชิกในกลุ่มขาดจิตสำนึกความเป็นเจ้าของ และอีกประการหนึ่งก็คือ บางกลุ่มมีศักยภาพในการผลิตสูง แต่ไม่มีตลาดรองรับผลิตภัณฑ์ เมื่อผลิตแล้วขายไม่ได้ ก็ไม่ทำให้เกิดรายได้ ทำให้สมาชิกเริ่มหดหายไป ทำให้กลุ่มไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้ แต่กลุ่มผลิตปุยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา เป็นกลุ่มที่น่าสนใจเนื่องจากเป็นกลุ่มที่ประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่งและยังดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

ผู้ศึกษาเป็นผู้ปฏิบัติงานในกองสวัสดิการสังคม สังกัดเทศบาลตำบลศรีวิไล อำเภอศรีวิไลจังหวัดหนองคาย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการฝึกอบรมอาชีพและการส่งเสริมกลุ่มอาชีพ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 ฉบับที่ 12 พ.ศ.2546มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลอาจทำกิจกรรมใดๆ ในเขตเทศบาล (5) บำรุงและส่งเสริมการทำการมหากินของราษฎร กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องกระทำ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจศึกษากลุ่มอาชีพการทำปุยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาการกำเนิดและการรวมตัวกันของกลุ่ม การบริหารจัดการกลุ่มอาชีพ ลักษณะการบริหารจัดการกลุ่มอาชีพ เพื่อหาปัจจัยความสำเร็จของกลุ่มพร้อมทั้งโอกาสในการพัฒนากลุ่มอาชีพ รวมทั้งสนับสนุนกลุ่มทำปุยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา ในการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มให้เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ และนำผลการศึกษาที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนางานด้าน

การสนับสนุนกลุ่มอาชีพมาปรับใช้ในการพัฒนากลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในเขตเทศบาลตำบลศรีวิไลให้มีความยั่งยืนสืบไป

วัตถุประสงค์เพื่อการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพทั่วไป ประวัติความเป็นมา การกำเนิดและรวมตัวกันของกลุ่มอาชีพ ทำปู้ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา ตำบลศรีวิไล อำเภอศรีวิไล จังหวัดหนองคาย

2. เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารจัดการของกลุ่มอาชีพทำปู้ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา ตำบลศรีวิไล อำเภอศรีวิไล จังหวัดหนองคาย

3. เพื่อศึกษาแนวทางการการสนับสนุนกลุ่มอาชีพทำปู้ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา ตำบลศรีวิไล อำเภอศรีวิไล จังหวัดหนองคาย

วิธีการศึกษา

ในการวิจัยเรื่อง แนวทางสนับสนุนกลุ่มอาชีพทำปู้ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา ตำบลศรีวิไล อำเภอศรีวิไล จังหวัดหนองคายในครั้งนี้ได้ใช้วิธีการสนทนากลุ่มเป็นเครื่องมือหลักโดยมี ปลัดเทศบาลตำบลศรีวิไล ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลศรีวิไล หัวหน้ากองสวัสดิการสังคม ประธานกลุ่ม และสมาชิกกลุ่มทำปู้ยชีวภาพ เป็นผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม วิเคราะห์ข้อมูล จำนวน 25 คน เป็นผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร สังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ตามประเด็นการสนทนากลุ่มของผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย

ผู้ศึกษาได้อธิบายด้วยแนวคิดทฤษฎีการจัดการ ความหมายของการบริหารจัดการกลุ่มอาชีพ แนวคิด หลักการ แนวทางและวิธีการบริหารจัดการกลุ่มอาชีพ ปัญหาอุปสรรคการปฏิบัติงานภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการกลุ่มอาชีพ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่มีผู้ศึกษาและดำเนินการไว้เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดและแนวทางการศึกษา ได้ผลการศึกษาแนวทางสนับสนุนกลุ่มอาชีพทำปู้ยชีวภาพ ดังนี้

ผลการศึกษา

ความเป็นมาของกลุ่มอาชีพการทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา ตำบลศรีวิไล อำเภอศรีวิไล จังหวัดหนองคาย

กลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนาตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2551 โดยเกิดจากการรวมตัวกันของชาวบ้านที่เสนอที่ประชุมประชาคมหมู่บ้านว่ามีความต้องการจะทำปุ๋ยชีวภาพ เนื่องจากประสบปัญหาปุ๋ยมีราคาแพง ถ้าเราทำปุ๋ยชีวภาพมาใช้เองก็จะทำให้ลดต้นทุนการผลิต ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมให้ประชาชนหันมาใช้ปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพ และประชากรส่วนใหญ่ในหมู่บ้านก็ประกอบอาชีพทำนา และสวนยาง เพื่อที่จะทำให้เกิดรายได้หมุนเวียนในหมู่บ้าน ต่อมาได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่มีความสนใจเข้าร่วมกลุ่มทำปุ๋ยชีวภาพ และมีสมาชิกเริ่มแรก จำนวน 45 คน พวกกันระดมหุ้นกันคนละ 100 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 45,000 บาท เพื่อเป็นทุนในการจัดซื้อวัตถุดิบมาผลิตปุ๋ย โดยมีนายประยงค์ หัควิมล ซึ่งเป็นคนที่มีความรู้ความชำนาญในการทำปุ๋ยชีวภาพ หรือที่ชาวบ้านเขาเรียกกันว่า “หมอดิน” เป็นคนสอนวิธีการทำปุ๋ยชีวภาพให้กับสมาชิกในกลุ่ม โดยใช้สถานที่ศาลาประชาคมของหมู่บ้านเป็นสถานที่ในการดำเนินการ และปุ๋ยชีวภาพที่ผลิตได้ในช่วงแรก ก็จะขายให้กับสมาชิกและเกษตรกรในหมู่บ้าน และนำเงินที่ขายได้มาแบ่งกำไรให้กับสมาชิก ต่อมาได้รับงบประมาณสนับสนุนกองทุนปุ๋ยจากอำเภอศรีวิไล เป็นจำนวนเงิน 30,000.- บาท และได้รับเงิน SML จำนวน 300,000.- บาท ชาวบ้านจึงมีมติให้นำเงินดังกล่าวไปซื้อที่ดินและสร้างโรงปุ๋ย พร้อมซื้ออุปกรณ์และเครื่องจักรในการทำปุ๋ยชีวภาพของหมู่บ้าน และทางกลุ่มได้ผลิตสินค้ามาเรื่อย ๆ จนถึงปัจจุบันกลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพมีสมาชิกจำนวน 122 คน มีหุ้นทั้งหมดจำนวน 1,738 หุ้น และสมาชิกก็มีรายได้จากการจำหน่ายปุ๋ยรวมทั้งได้ใช้ปุ๋ยชีวภาพที่มีคุณภาพและราคาที่เหมาะสม ด้วย

การบริหารจัดการของกลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา

การบริหารจัดการที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ ประกอบด้วยการจัดการคน การจัดการการผลิต การจัดการการตลาด การจัดการการเงิน รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

ด้านการจัดการคน การบริหารคนของกลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา มีโครงสร้างการบริหารคนและรูปแบบการดำเนินงานที่ชัดเจน มีประธานกลุ่ม และ

คณะกรรมการบริหารกลุ่มที่มาจากการเลือกตั้งกันเอง มีกฎระเบียบ ข้อบังคับของกลุ่มอย่างชัดเจน คณะกรรมการบริหารกลุ่มมาจากการแต่งตั้งจากบุคคลที่อาวุโส มีประสบการณ์ มีความรู้ ความชำนาญ มีภาวะผู้นำ ส่วนความรู้ในการทำปฏิจีวภาพได้รับการถ่ายทอดจากนายประยงค์ หัศวิมล หรือที่ชาวบ้านเรียกกันว่า หมอดิน และที่สำคัญสมาชิกในกลุ่มมีการให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้ซึ่งกันและกันอย่างไม่มีปิดบังในการถ่ายทอดความรู้จากบุคคลหนึ่งไปสู่อีกบุคคลหนึ่ง และทางกลุ่มได้ให้ความสำคัญด้านการจัดการบุคคล ในการแบ่งงานกันทำ การกระจายความรับผิดชอบ การจัดสรรคนให้เหมาะสมกับงาน เป็นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถเข้ามาเรียนรู้การจัดการธุรกิจชุมชน โดยเน้นการพัฒนาสมาชิกไปควบคู่กับการดำเนินธุรกิจซึ่งทำให้สมาชิกกลุ่มมีความพึงพอใจ มีความมั่นใจในการทำงานมากขึ้น และสมาชิกกลุ่มทำปฏิจีวภาพทุกคนได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อบังคับของกลุ่ม อย่างเคร่งครัด

ด้านการจัดการผลิต การจัดการด้านวัสดุอุปกรณ์ของกลุ่มอาชีพทำปฏิจีวภาพบ้านใหม่พัฒนา 2 ส่วน ส่วนแรก ประกอบด้วย วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ได้มีการลงทะเบียนคุมไว้ทุกรายการ และมีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบให้มีผู้ดูแลรักษาให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลา เช่น จักรเย็บกระสอบ มอบให้ผู้มีหน้าที่เย็บดูแลรักษา ในส่วนที่สอง คือวัตถุดิบในการทำปฏิจีวภาพ มีทั้งวัตถุดิบที่ต้องไม่ต้องซื้อ คือ น้ำหมักเนื่องจากนายทรงวิทย์ มีโรงงานหมักแป้ง จึงใช้น้ำหมักจากโรงงานดังกล่าวที่มีมากพอและสามารถผลิตได้ทั้งปี ส่วนวัตถุดิบที่ต้องซื้อ เช่น ปุ๋ยคอก กากอ้อย แกลบดำ หาซื้อได้ในเขตพื้นที่ตำบลศรีวิไลและพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งกระบวนการผลิตทางกลุ่มจะเริ่มจากการเตรียม วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ที่อยู่ในสภาพดี ใช้วัตถุดิบที่เคยใช้มาตั้งแต่เมื่อเริ่มแรกก่อตั้งกลุ่มไม่เคยเปลี่ยนหรือลดปริมาณลง ทางกลุ่มเลือกใช้วัตถุดิบเหมือนเดิมที่เคยใช้มาแต่เริ่มแรกไม่เคยเปลี่ยนหรือลดปริมาณลงเลย และได้มีการลงบัญชีทุกครั้ง เมื่อมีการซื้อและลงทะเบียนคุมไว้เมื่อมีการขอเบิกไปใช้งาน

ด้านการจัดการตลาด การหาตลาด ช่องทางการจำหน่าย และการประชาสัมพันธ์ของกลุ่มอาชีพทำปฏิจีวภาพบ้านใหม่พัฒนา ในตอนแรกนั้น ขายให้กับสมาชิกและเกษตรกรในหมู่บ้านด้วยคุณภาพที่ดีและการบอกเล่ากันปากต่อปากทำให้ปฏิจี

ชีวภาพเป็นที่รู้จักของเกษตรกรในพื้นที่ตำบลศรีวิไลและพื้นที่ใกล้เคียง ราคาปุ๋ยชีวภาพของกลุ่มจำหน่ายให้แก่สมาชิกและเกษตรกรในพื้นที่ใกล้เคียงโดยกำหนดราคาเป็น 2 ราคา คือ ซื่อเป็นเงินสด ราคากระสอบละ 130 บาท ซื่อเป็นเงินเชื่อ ราคากระสอบละ 150 เพื่อจูงใจให้กับเกษตรกรที่ไม่มีเงินในขณะนั้นได้ใช้ปุ๋ยชีวภาพที่ทางกลุ่มผลิตขึ้น และเมื่อเทียบกับราคาตามท้องตลาดกลุ่มปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนามีราคาถูกกว่าท้องตลาด และกลุ่มก็ไม่ขาดทุนด้วย

ด้านการจัดการเงิน กลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา มีการระดมทุนจากสมาชิกในกลุ่มเริ่มแรกมี 45 คน ลงทุนคนละ 100 บาท ได้เงินทุนเริ่มแรก จำนวน 45,000.- บาท ทางกลุ่มได้รับสมาชิกเพิ่มและได้ระดมทุนด้วยหุ้น ๆ ละ 100 บาท โดยไม่ให้เกิน 20 หุ้น และเปิดให้ลงทุนเฉพาะผู้ที่ป็นสมาชิกและและเปิดให้ลงทุนเฉพาะผู้ที่ป็นสมาชิกที่มำทำงานในกลุ่มและใช้ผลิตภัณฑ์ของกลุ่มทำปุ๋ยชีวภาพจริง ๆ และยังได้รับการสนับสนุนแหล่งเงินจากหลายหน่วยงาน ได้แก่ เงินสนับสนุนจากอำเภอศรีวิไล จำนวน 70,000 บาท และเงินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน(SML) จำนวน 300,000.- บาท ทำให้กลุ่มมีเงินทุนหมุนเวียนอย่างเพียงพอ ในปัจจุบันกลุ่มมีเงินทุนหมุนเวียนกว่า 200,000 บาท ทำให้กลุ่มมีเงินทุนหมุนเวียนอย่างเพียงพอ

การบันทึกบัญชีรายได้และรายจ่ายของกลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพ จะบันทึกไว้เป็นประจำวันที่มีการรับจ่าย และจะมีการสรุป ท่างบการเงินบัญชีรายรับ-รายจ่าย งบกำไรขาดทุน ทุกปี โดยคิดต้นทุนการผลิตปุ๋ยชีวภาพเป็นต้น ๆ ละ 1,977.24 บาท ราคาขายต้นละ 3,134.55 บาท กำไรต้นละ 1,157.31 บาท ในส่วนของเงินปันผลค่าหุ้นกลุ่มจะสรุปและแบ่งปันให้ปีละครั้ง การแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้กลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา มีความสามัคคีและรวมตัวกันได้ เป็นกลุ่มอาชีพที่ยาวนานเนื่องจากการแบ่งค่าตอบแทนให้กับสมาชิกอย่างตรงไปตรงมา โดยจ่ายตามจำนวนเงินที่ลงทุน 40 % พร้อมเงินเฉลี่ยคืนสมาชิกที่ซื้อสินค้า 10 % ส่วนที่เหลือเป็นค่าตอบแทนกรรมการ 30 % และเงินสมทบเข้ากองทุน 20 %

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา ประสบผลสำเร็จ

จากการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการกลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา ถือว่าเป็นวิสาหกิจชุมชน ซึ่งเกิดจากความเข้มแข็งของคนในชุมชน เป็นลักษณะ

อุตสาหกรรมในชุมชนแต่มีการรวมตัวกันผลิตสินค้าเพื่อสร้างรายได้ โดยใช้ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ถ่ายทอดความรู้ โดยนายประยงค์ หัดวิมล มารวมกับการบริหารจัดการ ได้แก่ ด้านการจัดการ มีโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานที่ชัดเจน มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกลุ่ม มีคณะกรรมการกลุ่ม มีการกำหนดหน้าที่ของสมาชิกแต่ละคนไว้อย่างชัดเจน โดยยึดหลักตามความถนัด ด้านวัสดุอุปกรณ์และวัตถุดิบ ได้เลือกซื้อวัตถุดิบเหมือนที่เคยใช้ผลิตมาก่อน ไม่เคยเปลี่ยนวัสดุ ด้านการผลิต ทางกลุ่มยังคงเน้นการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ ด้านการจัดการเงิน มีการระดมหุ้นจากสมาชิกและได้รับงบประมาณสนับสนุนจากหลายหน่วยงาน ทำให้กลุ่มมีเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอและสาเหตุที่กลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา เป็นกลุ่มอาชีพที่ประสบผลสำเร็จได้นั้น เนื่องจากผู้นำมีความสามารถ สมาชิกกลุ่มมีคุณภาพ มีความร่วมมือ มีความสามัคคีของสมาชิกภายในกลุ่ม อีกทั้งได้นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงพึ่งตนเอง ในการดำรงชีวิต นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ และด้วยองค์ประกอบดังกล่าว เมื่อนำมาผนวกกับการบริหารจัดการที่ดี จึงทำให้กลุ่มประสบผลสำเร็จในการดำเนินกิจกรรม และสามารถเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับกลุ่มอาชีพอื่นได้

โอกาสในการพัฒนากลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา

จากการศึกษา พบว่า กลุ่มผลิตปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา ผลิตปุ๋ยชีวภาพขาย และมียอดการจำหน่ายเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ความต้องการใช้ปุ๋ยชีวภาพของเกษตรกรก็มีมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากในเขตพื้นที่อำเภอศรีวิไลและพื้นที่ใกล้เคียงมีอาชีพทำนา และทำสวนยางพาราซึ่งถือเป็นพืชเศรษฐกิจและทำรายได้ให้แก่คนในชุมชน ทำให้ความต้องการในการใช้ปุ๋ยเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับรัฐบาลให้ความสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น โดยใช้วัสดุอินทรีย์ในการปรับปรุงดิน และหน่วยงานต่างนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมให้เกษตรกรหันมาใช้ปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพเพื่อเป็นการบำรุงรักษาดิน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้มีผลทำให้กลุ่มมีโอกาสนในการพัฒนากลุ่ม และขยายกลุ่มลูกค้าให้มากขึ้น คือ การเพิ่มกำลังการผลิตปุ๋ยชีวภาพ เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของลูกค้า การพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีความหลากหลาย เช่น ปุ๋ยชีวภาพอัดเม็ด ปุ๋ยชีวภาพน้ำ เนื่องจากปัจจุบันทางกลุ่มผลิตเป็นแบบแห้งอย่างเดียว ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการ

ของลูกค้าบางรายได้ และควรนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในกระบวนการผลิต รวมทั้งการให้ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการผลิต การตลาดรวมทั้งการประชาสัมพันธ์กับสมาชิก พร้อมทั้งทัศนศึกษาฐานกลุ่มอาชีพที่ทำมาก่อนและประสบผลสำเร็จ เพื่อให้สมาชิกกลุ่มมีความรู้มีความชำนาญมากขึ้น และเพื่อเพิ่มศักยภาพในการผลิตของกลุ่มให้สามารถแข่งขันกับตลาดภายนอกได้ ด้านราคาควรมีการปรับราคาเป็นการขายปลีกและขายส่ง ด้านการจำหน่ายควรมีการสร้างเครือข่ายหรือตัวแทนในการซื้อ ขายส่งออกไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ ด้านการประชาสัมพันธ์ หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรสนับสนุนเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ในการขายสินค้าให้กับทางกลุ่ม เพื่อให้ลูกค้าที่สนใจทราบและสั่งซื้อสินค้าของทางกลุ่มได้ ด้านการจัดการการเงินกลุ่มควรทำกิจกรรมออมทรัพย์เพื่อการผลิตของกลุ่ม เพื่อให้กลุ่มมีเงินทุนหมุนเวียนในการจัดทำกิจกรรมกลุ่ม ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจะช่วยให้กลุ่มมีโอกาสในการพัฒนากลุ่มให้ประสบผลสำเร็จและมีความยั่งยืนต่อไป

แนวทางในการพัฒนากลุ่มอาชีพอื่น

หลักปรัชญาและแนวคิดในการบริหารจัดการกลุ่มจากการศึกษาพบว่า แนวทางในการพัฒนากลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา ที่สามารถนำไปเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากลุ่มอาชีพอื่นต่อไป คือ กลุ่มมีจุดแข็งในการบริหารจัดการครบทุกด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการด้านการจัดการผลิต ด้านการจัดการตลาด ด้านการจัดการเงิน ทำให้กลุ่มผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ ผลิตได้ทันเวลาและความต้องการของลูกค้าและจุดแข็งอีกประการหนึ่งของกลุ่มคือการไม่มีคู่แข่งทางการค้า จะเห็นได้ว่าทั่วทั้งตำบลศรีวิไล มีกลุ่มที่ผลิตปุ๋ยชีวภาพจำหน่ายเพียงกลุ่มเดียวคือกลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา แต่ถึงแม้จะไม่มีคู่แข่ง ทางกลุ่มก็ยังคงผลิตสินค้าที่มีคุณภาพอย่างสม่ำเสมอไม่เคยเปลี่ยนวัสดุและกรรมวิธีการผลิตจากเคยทำมาก่อน ทำให้เป็นที่ถูกใจลูกค้าและมียอดจำหน่ายที่เพิ่มขึ้น กลุ่มจึงประสบผลสำเร็จและดำเนินการต่อเนื่องมาได้นจนถึงปัจจุบัน

สรุปได้ว่า การบริหารจัดการกลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนา ถือว่าเป็นวิสาหกิจชุมชน ซึ่งเกิดจากความเข้มแข็งของคนในชุมชน เป็นลักษณะอุตสาหกรรม

ชุมชน มีการรวมตัวกันผลิตสินค้าเพื่อสร้างรายได้โดยใช้ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ถ่ายทอดความรู้โดย นายประยงค์ หั้ววิมล ผนวกกับการบริหารจัดการ ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ มีโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานที่ชัดเจน มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกลุ่ม มีคณะกรรมการกลุ่ม มีการกำหนดหน้าที่ของสมาชิกแต่ละคนไว้อย่างชัดเจน ด้านวัตถุดิบ ได้เลือกซื้อวัตถุดิบเหมือนที่เคยใช้ผลิตมาก่อน ไม่เคยเปลี่ยนวัสดุ ด้านการผลิต ทางกลุ่มยังคงเน้นการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ ด้านการจัดการเงิน มีการระดมหุ้นจากสมาชิกและได้รับงบประมาณสนับสนุนจากหลายหน่วยงาน ทำให้กลุ่มมีเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอ และสาเหตุที่กลุ่มอาชีพทำปุ๋ยชีวภาพบ้านใหม่พัฒนาเป็นกลุ่มอาชีพที่ประสบผลสำเร็จได้ เนื่องจากผู้นำมีความสามารถ สมาชิกกลุ่มมีคุณภาพ มีความร่วมมือ มีความสามัคคีของสมาชิกภายในกลุ่ม อีกทั้งได้นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงพึ่งตนเองในการดำรงชีวิต นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ และด้วยองค์ประกอบดังกล่าวเมื่อนำมาผนวกกับการบริหารจัดการที่ดี จึงทำให้กลุ่มประสบผลสำเร็จในการดำเนินกิจกรรม และสามารถเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับกลุ่มอาชีพอื่นได้

ปัจจัยหลักของความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนของกลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านโพธิ์ศรี

Factors that Encourage the Persistence of Folk Wisdom: Case Study Handicraft Weavers in Ban Phosri.

สังวาลย์ สงกุล¹

สุจินต์ สิมารักษ์²

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอความเป็นมาของกลุ่มหัตถกรรมเครื่องจักสาน และปัจจัยหลักของความสำเร็จของกลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านโพธิ์ศรี โดยการสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึกสมาชิกกลุ่มเศรษฐกิจชุมชนสหกรณ์บ้านโพธิ์ศรี

ผลการศึกษาพบว่า ความเป็นมาของกลุ่มหัตถกรรมจักสานไม้ไผ่และหวายบ้านโพธิ์ศรี เป็นงานจักสานที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษดั้งเดิม เริ่มขึ้นงานจักสานจากการใช้เองภายในครัวเรือน และเผยแพร่วิชาความรู้ ความชำนาญให้กับเพื่อนบ้าน ผู้นำกลุ่มชุมชนได้รวมกลุ่มคนในชุมชนที่ว่างเว้นจากการทำนามาร่วมกันผลิตงานจักสานขึ้นเพื่อจำหน่ายและสร้างรายได้เสริม หลังจากนั้นจึงได้มีการพัฒนาคุณภาพการผลิตกันอย่างต่อเนื่องจนได้รับการยอมรับว่าเป็นผลิตภัณฑ์ในระดับ 4 ดาว

ปัจจัยหลักที่อธิบายความสำเร็จ คือ การสร้างจุดเด่นด้วยเอกลักษณ์และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สะท้อนออกมาในรูปของลวดลายต่าง ๆ อาทิเช่น ลายดอกพิกุล ลายหนามทุเรียน เป็นต้น อีกทั้งเน้นคุณภาพของวัสดุที่ใช้ผนวกกับฝีมือที่ประณีต รวมทั้งการรักษามาตรฐานในการผลิตด้วย การตรวจสอบคุณภาพก่อนส่งถึงลูกค้า และที่สำคัญคือภาวะผู้นำของประธานกลุ่ม

Abstract

This research presents the background of a handicraft weavers group, and the factors behind the success of the women's cooperative in Ban Phosri, Bangplama District, Suphanburi Province. Data were collected by focus group discussion and in-depth interview with members of the community economic cooperatives.

The study found that the handicraft weaver's group, which uses bamboo and rattan raw materials from the village, use methods that have been handed down over many generations. In the

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² รองศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

past, the woven products were made for household use. Later, the methods spread to neighbors. The founders of the group felt that the interested villagers should form a group to work together during periods when they weren't tending the rice fields. In this way, they could use their spare time to create benefit and generate income by marketing the products. The patterns of the weaving are unique features of the traditional wisdom of the locality. These patterns include the Pikul flower pattern, the Durian spike pattern, the peacock pattern, and the Lan Thom flower pattern. All of these patterns require a delicate, hand-weaving technique. The result is beautiful to the eye. The group members are artistic and look for ways to create new patterns.

A key factor of the group's success is to maintain the uniqueness of the traditional technique while innovating to attract newer markets. This traditional hobby has been turned into a cottage industry through delicate attention to detail, beauty and quality. The group chooses the best raw materials, and maintains standards of production with regular quality control before sending product to market. The group's success is also attributable to the quality of the group leadership.

คำสำคัญ: เศรษฐกิจชุมชน

Keywords: Economic Community

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

งานหัตถกรรมเครื่องจักสานเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของมนุษยชาติที่มีวิวัฒนาการความเป็นมาอันยาวนานยากยิ่งต่อการกำหนดอายุได้แน่นอนตามกระบวนการทางโบราณคดี ทั้งนี้เพราะเป็นงานที่ผลิตหรือสร้างขึ้นจากวัสดุที่ง่ายต่อการผุพัง เปื่อยสลาย และจากลักษณะของสังคมไทยเป็นสังคมแบบเกษตรกรรมทำนาทำไร่ มีภูมิประเทศที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยพืชพันธุ์ธัญญาหารมากมาย เพียบพร้อมด้วยคุณสมบัติพิเศษของพรรณไม้จากธรรมชาติหลากหลายชนิด ประกอบกับความชาญฉลาดหรือภูมิปัญญาของบรรพบุรุษไทยที่เลือกสรรมา ผ่านกระบวนการจัก ถักสอด ประสาน จนเป็นงานหัตถกรรมจักสานที่เหมาะสมสำหรับใช้สอยในวิถีชีวิตประจำวันมาตั้งแต่อดีต โดยการทำหัตถกรรมเครื่องจักสานนั้น มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของชาวบ้านในชนบทค่อนข้างมาก โดยเฉพาะชาวบ้านที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

นอกจากนี้งานหัตถกรรมเครื่องจักสานของไทย ถือเป็นภูมิปัญญาของท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ที่มีพื้นฐานมาจากสังคมเกษตรกรรม ช่างสานก็คือเกษตรกรในชนบทที่จะใช้ช่วงเวลาดังหลังจากการทำไร่ทำนา สร้างสรรค์ความคิด ประดิษฐ์เครื่องมือเครื่องใช้ และจากการศึกษาของวัฒนะ วัฒนาพันธ์และคณะ (2544) ที่ผ่านมาได้พบว่างานศิลปหัตถกรรมของไทยซึ่งเป็นผลผลิตทางวัฒนธรรม โดยมีเอกลักษณ์เฉพาะซึ่งมีวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมเป็นตัวกำหนด ในเชิงเศรษฐกิจศิลปหัตถกรรมได้มีบทบาทในการสร้างรายได้ที่สำคัญให้กับชุมชนและท้องถิ่น ดังนั้นภูมิปัญญาจึงมีคุณค่าไม่เพียงแต่ต่อท้องถิ่นและผู้คนเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์อย่างใหญ่หลวงต่อการวางแผนพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและมั่นคง (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2551)

กลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านโพธิ์ศรี อำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี ที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลักคือ การทำนา ปลูกข้าว เมื่อหมดฤดูการทำนาแล้ว จะรวมกลุ่มกันเพื่อทำการจักสานไม้ไผ่ และหวาย และผลิตภัณฑ์มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอความเป็นมาของกลุ่มหัตถกรรมและปัจจัยหลักของความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนของกลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านโพธิ์ศรี

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของกลุ่ม และภูมิปัญญาด้านหัตถกรรมเครื่องจักสานไม้ไผ่และหวายบ้านโพธิ์ศรี ปัจจัยหลักของความสำเร็จของกลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านโพธิ์ศรี เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการอนุรักษ์และพัฒนางานหัตถกรรมเครื่องจักสานไม้ไผ่และหวาย ต่อไป

ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาวิจัยจากกลุ่มประชากรในพื้นที่ของตำบลบางปลาม้า จาก ผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านหัตถกรรมเครื่องจักสานไม้ไผ่และหวาย ได้แก่ ประธานและสมาชิกกลุ่มสตรีสหกรณ์ บ้านโพธิ์ศรี ชุมชนตำบลบางปลาม้า ผู้นำชุมชน ได้แก่ กำนัน นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิก

องค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานราชการได้แก่ พัฒนาชุมชนโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลในรูปแบบการสนทนา การถ่ายภาพ การบันทึกเสียง สนทนาระหว่างผู้ให้การสนทนาและผู้ศึกษา การสนทนากลุ่ม และการสนทนาเชิงลึก

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันนี้ผลิตภัณฑ์ที่ได้รับความนิยมจากลูกค้าทั้งในและต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าชุมชนที่ผลิตขึ้นบนพื้นฐานของทุนทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่ผสมผสานกับการพัฒนาความรู้ทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ได้อย่างสอดคล้องลงตัว และถือเป็นแบบอย่างในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชุมชนที่ประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าพบว่าการดำเนินงานของกลุ่มอาชีพหรือเศรษฐกิจชุมชนที่ประสบความสำเร็จได้นั้น ประกอบไปด้วยปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

ปัจจัยหลักของความสำเร็จในการดำเนินงานของเศรษฐกิจชุมชน

เศรษฐกิจชุมชนคือระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นองค์รวม ซึ่งไม่ได้มีแต่เพียงมิติทางเศรษฐกิจ ตัวเลขรายได้ การผลิต การบริโภค เท่านั้น แต่เป็นระบบเศรษฐกิจที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม วัฒนธรรม สัมพันธ์กับวิถีชีวิต และระบบคุณค่า เศรษฐกิจชุมชนไม่เน้นการแข่งขัน แต่จะให้ความสำคัญกับความร่วมมือ ไม่มีการผูกขาด เพราะชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกัน ตัวชี้วัดเศรษฐกิจชุมชน ไม่ใช่เพียงแต่จะเสนอตัวเลขเท่านั้น แต่จะเป็นการผสมผสานระหว่างตัวเลขทางเศรษฐกิจกับตัวชี้วัดทางสังคม และตัวชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขของผู้คนในชุมชนนั้นๆ(ธเนศ ศรีวิชัยลำพันธ์, 2552) ลักษณะของระบบเศรษฐกิจชุมชน คือ ครอบครัว หรือชุมชน เป็นหน่วยผลิตและเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่สำคัญ คือ แรงงาน เป้าหมายของการผลิตคือการอยู่รอด และการพึ่งตนเองได้ของครอบครัวหรือชุมชน เป็นระบบเศรษฐกิจชุมชนที่ฝังตัวอยู่ในพื้นที่ มีความเป็นอิสระ มี พลวัตร และสามารถอยู่รอดด้วยตัวเอง ระบบเศรษฐกิจชุมชนนี้เป็นแกนกลางของสังคมและวัฒนธรรมไทย เป็นธุรกิจชุมชนซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของกลุ่ม สหกรณ์ หรือบริษัทก็ได้ ซึ่งหมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การแลกเปลี่ยนสินค้า หรือบริการที่ชุมชนจัดตั้งขึ้นเพื่อแสวงหากำไร เป็นกิจกรรมที่ชุมชนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรม รวมไปถึงอำนาจในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมให้บรรลุ

เป้าหมายที่กำหนดไว้ (ชูศรี มณีพุกษ์ และคณะ, 2550) การดำเนินงานของเศรษฐกิจชุมชนนี้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับแนวคิดของโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ที่ต้องการให้แต่ละหมู่บ้านมีผลิตภัณฑ์หนึ่งประเภทเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไว้วัตถุดิบ ทรัพยากร แรงงาน การบริหารของชุมชนคนในท้องถิ่น เป็นการสร้างเศรษฐกิจรากหญ้า เศรษฐกิจชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองยืนหยัดอยู่ในความพอเพียง ซึ่งสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่เป็นปรัชญาแนวทางการดำเนินชีวิตและปฏิบัติของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ครอบครัวชุมชน เป็นแนวทางการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางสายกลางและความไม่ประมาท โดยคำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันในตัว ตลอดจนใช้ความรู้ และคุณธรรม เป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต การป้องกันให้รอดพ้นจากวิกฤติและให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และความเปลี่ยนแปลงต่างๆ (กิตติ ลิ้มสกุล, ม.ป.ป.) ทั้งนี้หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นแนวทางประการหนึ่งที่จะสร้างความเจริญแก่ชุมชนให้สามารถยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของคนในชุมชนให้ดีขึ้น โดยการผลิตหรือจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ให้กลายเป็นสินค้าที่มีคุณภาพ มีจุดเด่นเป็นเอกลักษณ์ของตนเองที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่น สามารถจำหน่ายในตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ (ชนศ ศรีวิชัยลำพันธ์, 2552) การดำเนินโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นการพัฒนาศักยภาพการผลิต การแปรรูป และการตลาด เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในท้องถิ่นเพื่อเป็นการสร้างรายได้ที่มั่นคงถาวรและสร้างความเจริญให้กับชุมชน ในการพัฒนาโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นการสร้างการพัฒนาจากภายใน ดังนั้นแทนที่จะเป็นการชี้นำโดยภาครัฐ กระบวนการนี้กลับเป็นการคิดและทำจากล่างสู่บน โดยมีระบบราชการคอยให้การสนับสนุน ได้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดนั้นก็คือองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ อุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎรในท้องถิ่นของตนเอง และเพื่อพัฒนาศักยภาพของตนเองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงสำนักงานพัฒนา

ชุมชน กรมพัฒนาชุมชน สำนักงานพาณิชย์จังหวัด กรมส่งเสริมการค้าส่งออกและ
อุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานที่ให้ความรู้และสนับสนุน(พัฒนนันท์ อนุเคราะห์, 2547)

การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนมุ่งเน้นที่การพัฒนาขีดความสามารถของคนใน
ครอบครัว และชุมชน จากการสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อให้พึ่งตนเองได้ มุ่งการ
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการอนุรักษ์
วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้ประสบ
ความสำเร็จได้นั้น ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2547) ได้เสนอ แนวคิดไว้ว่าขึ้นอยู่กับปัจจัย
หลักหลายประการ ทั้งทางด้านระบบงาน ระบบเงิน และระบบบุคลากร ซึ่งก็เป็นไปใน
แนวทางเดียวกันกับการศึกษาของวิทยา จันทะวงศ์ศรี (2547) ที่ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อ
ความสำเร็จของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม และ
สอดคล้องกับการศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการทอผ้าไหมมัดหมี่ของกลุ่ม
สหกรณ์ภาคเหนือตอนบนของ วรากร คุณาพร และคณะ (2541) โดยพบว่า ประกอบไปด้วย
ปัจจัยหลักที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ปัจจัยด้านการผลิตและพัฒนาผลิตภัณฑ์ การผลิตถือเป็นปัจจัยที่มี
ความสำคัญในการตัดสินใจทำการผลิตของแต่ละกลุ่ม ต้องพิจารณาถึงความได้เปรียบ
หรือโอกาสในสินค้าที่กลุ่มผลิต ที่จะสามารถดำรงประโยชน์และสร้างรายได้ให้แก่กลุ่ม
ดังนั้นในการผลิตจึงจำเป็นต้องมีแหล่งวัตถุดิบที่เพียงพอและสามารถหาได้
สะดวก เพื่อลดต้นทุนอันเกิดจากการจัดหาวัตถุดิบ นอกจากนี้ทักษะและความรู้ความ สามารถ
หรือภูมิปัญญาชาวบ้านของสมาชิกในการผลิตจะช่วยให้สินค้าที่ผลิตได้นั้นมีคุณภาพได้
มาตรฐาน โดยมณฑิร ประจวบดี (2538) ได้ให้ความหมายของการผลิตไว้ว่า การผลิต
เป็นกระบวนการสร้างสรรค์ให้เกิดสินค้าและบริการโดยมีปัจจัยการผลิตมารวมกันก่อเกิด
คุณค่าทางเศรษฐกิจ ในรูปแบบสินค้าและบริการ ในความหมายของพระพรหมคุณาภรณ์
การผลิตเป็นการแปรสภาพ คือแปรสภาพอย่างหนึ่งไปเป็นอีกอย่างหนึ่ง จากวัตถุดิบ
หนึ่งไปเป็นวัตถุดิบอีกอย่างหนึ่ง จากแรงงานอย่างหนึ่งไปเป็นอีกอย่างหนึ่ง การแปรสภาพนี้
เป็นการทำให้เกิดสภาพใหม่ โดยทำลายสภาพเก่า ซึ่งนอกจากผลิตได้แล้วการพัฒนา
ผลิตภัณฑ์ทั้งเรื่องของคุณภาพ รูปแบบ สี สัน และบรรจุภัณฑ์ ให้เป็นไปตามความ
ต้องการของตลาดก็เป็นสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงด้วย

2) ปัจจัยด้านการตลาด ธุรกิจชุมชนที่ประสบความสำเร็จจะเป็นกลุ่มที่มีลูกค้าที่แน่นอนและเพียงพอ ทั้งลูกค้าที่เป็นผู้ค้าส่งที่รับสินค้าคราวละมาก ๆ ออกไปจำหน่าย ส่วนด้านค้าปลีกไม่มีลูกค้าที่แน่นอนแต่ต้องมีเพียงพอ ซึ่งแนวคิดการตลาดสมัยใหม่ได้เปลี่ยนแปลงไป เดิมนั้นนักการตลาดจะให้ความสำคัญและเน้นที่ตัวผลิตภัณฑ์และการขายสินค้า โดยนักการตลาดพยายามขายผลิตภัณฑ์สินค้าที่ดีมีคุณภาพ และใช้ความพยายามอย่างเต็มความสามารถทางการตลาดเท่าที่มีอยู่เพื่อก่อให้เกิดการขายสินค้าเหล่านั้น โดยมุ่งสนองตอบต่อความต้องการของบริษัทและหน่วยงานในเรื่องของผลกำไรและผลประโยชน์ตอบแทน แต่การตลาดสมัยใหม่หันไปให้ความสำคัญกับตัวลูกค้ากลุ่มเป้าหมายและการทำการตลาดแทนที่ โดยมุ่งเน้นในเรื่องของคุณค่าและความพึงพอใจของลูกค้ากลุ่มเป้าหมาย ซึ่งมุ่งหวังให้เกิดการรับรู้ในคุณค่าของสินค้าที่กลุ่มเป้าหมายได้รับ เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับเงินที่ต้องสูญเสียไปจากการซื้อสินค้าและบริการ (ธีรพันธ์ โล่ทองคำ, 2547)

3) ปัจจัยด้านแรงงาน การมีแรงงานในท้องถิ่นอย่างเพียงพอและแรงงานเหล่านี้มีทักษะทางการผลิต มีฝีมือ และมีความชำนาญในการผลิต เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ธุรกิจชุมชนประสบความสำเร็จ ซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้างงานให้เกิดขึ้นในชุมชนเป็นการช่วยแก้ปัญหาการเข้าไปขายแรงงานในเมืองได้แล้ว ยังเป็นการช่วยให้แรงงานนั้นเป็นแรงงานที่มีทักษะ เป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ตัวแรงงานเอง และส่งผลให้คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนดีขึ้น

4) ปัจจัยด้านการเงินหรือเงินทุน ธุรกิจชุมชนจะเติบโตและอยู่ได้ด้วยภาระต้นทุนจากภายในชุมชนที่มีได้ก้ำกึ่งจากข้างนอก ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเงินทุนที่กลุ่มจัดหานั้นมักอยู่ในรูปของการออมทรัพย์ หรือการถือหุ้น เรือนหุ้น การสะสมทุน การดำเนินกิจกรรมด้านการเงิน มีเงินทุนหมุนเวียนอย่างเพียงพอ ไม่มีภาวะหนี้สิน การมีระบบบัญชีและตรวจสอบทางการเงินที่ดี มีการกำหนดการจัดสรรผลกำไรอย่างเป็นสัดส่วนและมีระบบที่ชัดเจนจะสามารถช่วยให้การดำเนินงานกลุ่มเป็นไปได้อย่างดี

5) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ การบริหารจัดการทั้งด้านระบบเงินระบบงาน และระบบบุคลากร มีการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนตามความสามารถที่เหมาะสม มีความเสมอภาคระหว่างสมาชิก มีระบบการ

ควบคุมภายในที่ดี รวมถึงธุรกิจชุมชนที่มีผู้บริหารและสมาชิกมีสัจจะ คุณธรรม มีความพยายาม มีความเสียสละ ธุรกิจชุมชนนั้นก็จะประสบความสำเร็จได้

6) ปัจจัยด้านการปฏิสัมพันธ์กับภายนอก การปฏิสัมพันธ์กับภายนอกในเชิงบวก กับบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานธุรกิจชุมชน ได้แก่ รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ NGOs นักวิชาการหรือสถาบันวิชาการ โดยส่วนใหญ่จะเข้ามาให้ความช่วยเหลือทั้งในส่วนของเงินทุน การพัฒนาความรู้ความสามารถ ตลอดจนฝึกทักษะให้แก่สมาชิก การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ใหม่ การประสานความร่วมมือในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นปัจจัยส่งเสริมและสร้างสรรค์ความสำเร็จ

7) ปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสมาชิก การมีส่วนร่วมของสมาชิกทั้งการมีส่วนร่วมในแง่ของการกำหนดนโยบายเป้าหมายของการดำเนินกิจกรรม การจัดสรรคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามามีอำนาจในการตัดสินใจหรือรับผิดชอบในงานที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น สรุปคือสมาชิกทุกคนต้องร่วมคิด ร่วมกันตัดสินใจ ร่วมกันทำ ร่วมกันรับผิดชอบ ร่วมทุน และร่วมกันรับผลประโยชน์

8) ปัจจัยเกี่ยวกับความเป็นผู้นำผู้นำมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการริเริ่มการเสนอแนวทางเลือกและดำเนินการ เป็นผู้นำในการวางแผน ตลอดจนกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้นผู้นำต้องมีความเป็นผู้นำ ทุ่มเทกำลังความสามารถในการทำงานให้แก่กลุ่ม ไม่เป็นผู้ที่สร้างอิทธิพล แต่เป็นผู้ที่ยอมรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มสมาชิกทุกคน และเป็นผู้ที่มีความสามารถในการทำงานเป็นทีม มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และการตัดสินใจที่ดี

9) ปัจจัยเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับขององค์กร ระเบียบข้อบังคับเป็นกฎกติกาเพื่อให้ทุกคนปฏิบัติตาม ในอันที่จะทำให้การดำเนินงานไปสู่เป้าหมายเป็นไปอย่างราบรื่น และสอดคล้องประสานกัน การดำเนินงานธุรกิจชุมชนตั้งอยู่บนพื้นฐานของร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ฉะนั้น กฎเกณฑ์กติกาต่างๆ จึงต้องเกิดขึ้นจากข้อตกลงของสมาชิกเป็นพื้นฐาน กรรมการนำข้อตกลงนั้นมาปรับใช้ให้เป็นจริง กฎเกณฑ์กติกาที่สำคัญที่สุด คือ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งสามารถนำไปสู่

ปัญหาความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ได้ง่าย และการที่ระเบียบข้อบังคับไม่เหมาะสม รัศมุนจะทำให้เกิดการรู้ไหลได้ง่าย ทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ

10) ปัจจัยเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร กลุ่มต้องมีการติดต่อกับสมาชิกอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ มีการพบปะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันระหว่างผู้นำ สมาชิก และระหว่างกลุ่ม หรือบุคคล หรือองค์กรภายนอกที่นำความรู้หรือข่าวสารใหม่ๆมาแลกเปลี่ยน และสามารถนำไปปรับใช้ให้กับกลุ่ม

ทั้งนี้นอกจากปัจจัยที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นอีกสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของเศรษฐกิจชุมชนก็คือการรวมกลุ่ม (ณัฐพันธุ์ เจริญนันท์, 2551; พรรณทิพย์ ศิริวรรณบุศย์, 2531)

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในครั้งนี้ได้ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลหลักประกอบด้วย ประธานกลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านโพธิ์ศรี 1 คน สมาชิกในกลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านโพธิ์ศรีผู้สืบทอดประเพณีจำนวน 5 คน ผู้นำท้องที่ 1 คน ผู้บริหารท้องถิ่น 1 คน ผู้นำชุมชน 2 คน รวมผู้ให้ข้อมูลจำนวน 10 คน บุคคลเหล่านี้จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับที่มาและสภาพความเป็นอยู่ สภาพสังคมของกลุ่ม กระบวนการ ขั้นตอน การบริหารจัดการการผลิต การตลาด เนื่องจากเป็นสิ่งที่มิอิทธิพลส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ นอกจากนั้นยังได้ศึกษาถึงปัจจัยหลักที่ส่งผลให้กลุ่มประสบความสำเร็จ สามารถทำให้กลุ่มเข้มแข็งยืนหยัดอยู่ได้ท่ามกลางการแข่งขันที่รุนแรง โดยมีการใช้ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญา องค์ความรู้ ความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์งาน ความมุ่งมั่นที่ส่งผลให้เกิดผลิตภัณฑ์ได้รับคุณภาพระดับ 4 ดาว การศึกษากระบวนการ แนวทางแห่งความสำเร็จ รวบรวมความรู้ สามารถนำมาแก้ไขปัญหาและพัฒนากลุ่มอาชีพอื่นและพัฒนาให้เป็นแหล่งเรียนรู้ โดยข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษา

ประวัติความเป็นมาของหัตถกรรมจักสานบ้านโพธิ์ศรี

กลุ่มหัตถกรรมจักสานบ้านโพธิ์ศรี ข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสารทราบได้ว่า การจัดตั้งกลุ่มเริ่มจากการรวมตัวกัน 15 คน โดยมีนาง ปัน เป็นใจช่วย เป็นแกนนำในการ

จัดตั้ง และเป็นประธานกลุ่ม เดิมทีนางปิ่น รักรงานจักสานเป็นชีวิตจิตใจ สืบทอดมาจาก บรรพบุรุษดั้งเดิม ได้มีการจักสานชิ้นงานใช้เองภายในครัวเรือน จึงมีชาวบ้านแถวนั้น มองเห็นว่านางปิ่น นั้นมีฝีมือในการจักสานจึงได้มีการว่าจ้างให้สานสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ตนเองต้องการ เมื่อมีคนว่าจ้างเป็นจำนวนมากซึ่งผลิตไม่ทันตามความต้องการ จึงได้มีการเผยแพร่วิชาความรู้ ความชำนาญให้กับเพื่อนบ้านแถวนั้น จนทำงาน จักสานกันเป็นจนหมด นางปิ่นและชาวบ้านจึงมีแนวความคิดที่จะร่วมกันผลิตงานจัก สานขึ้นมาเพื่อออกจำหน่าย จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการนำความรู้ ภูมิ ปัญญา ที่ถ่ายทอดมาจากปราชญ์ชุมชน ผ่านการแลกเปลี่ยนความคิด มีการพัฒนาต่อเนื่อง นอกจากนั้นผู้นำของกลุ่ม หรือผู้นำชุมชน ได้ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ภูมิปัญญา ท้องถิ่น อีกทั้งสมาชิกกลุ่มและชุมชนร่วมกันสานต่อศิลปวัฒนธรรมงานหัตถกรรมจัก สานไม้ไผ่และหวาย นำมาสร้างสรรค์ให้เกิดผลิตภัณฑ์ที่คงคุณค่าด้วยเอกลักษณ์ สามารถ สร้างอาชีพ และสร้างรายได้เสริมให้แก่ชุมชนได้

การบริหารจัดการหัตถกรรมงานจักสานของกลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านโพธิ์ศรี

การบริหารจัดการเป็นปัจจัยของความสำเร็จขององค์กร กลุ่มสตรีสหกรณ์บ้าน โพธิ์ศรี เป็นองค์กรหนึ่งที่มีความโดดเด่นในเรื่องของการบริหารจัดการกลุ่ม ซึ่งที่ผ่านมา หน่วยงานหรือองค์กรหลายแห่งได้เดินทางมาศึกษาดูงานของกลุ่มอยู่เสมอ และนำความรู้ ที่ได้เป็นต้นแบบของการบริหารจัดการในองค์กรอื่นๆ ต่อไป

ด้านการดำเนินงานของกลุ่ม

ผู้นำและสมาชิกของกลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านโพธิ์ศรี เป็นปัจจัยสำคัญของ ความสำเร็จในการดำเนินงาน ความรัก ความสามัคคีของหมู่คณะ ความร่วมมือร่วมใจ ทุกคนคิดถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ใช้หลักการทำงานแบบสังคมนาไทย และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม สร้างความเข้มแข็งและความเจริญอย่าง ยั่งยืน

ด้านการเงินและการลงทุนทางกลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านโพธิ์ศรี มีการจัดสรรรายได้ อย่างเป็นธรรมตามความสามารถของแต่ละคน และคำนึงถึงความมีเสถียรภาพของกลุ่ม สมาชิกทุกคนให้ความร่วมมืออย่างดีในการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เพื่อความอยู่รอดของกลุ่มโดยใช้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ด้านการตลาดกลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านโพธิ์ศรี ใช้หลักการตลาดครบตามหลักการ 4P's คือ ผลิตภัณฑ์ที่ลูกค้าต้องการ กำหนดราคาขายตามคุณภาพงาน มีช่องทางจัดจำหน่ายหลายทาง พร้อมกับการส่งเสริมการขายตามฤดูกาล นอกจากนี้การวิจัยยังพบอีกว่าการรักษาคุณภาพของสินค้า และการสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างลูกค้า สามารถนำมาเพิ่มยอดขายได้

การตลาดเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจ เพราะเป็นที่มาของการสร้างรายได้ให้กับกลุ่ม จุดเด่นของกลุ่มสตรีสหกรณ์คือการไม่หยุดนิ่งต่อการตลาด มีการพัฒนาให้ทันต่อยุคสมัยและความต้องการของลูกค้าโดยยึดคุณภาพ มาตรฐาน เป็นหลัก ซึ่งเป็นจุดแข็งที่สำคัญและทำให้ผลิตภัณฑ์มีชื่อเสียงและคงอยู่มาถึงปัจจุบัน

ด้านผลิตภัณฑ์ทางกลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านโพธิ์ศรี พยายามรักษาเอกลักษณ์ของสินค้า และคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของท้องถิ่น เพื่อนำมาเป็นจุดขาย นอกจากนี้ทางกลุ่มยังให้ความสำคัญต่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์เป็นอย่างมากทั้งรูปแบบและสีสันทันสมัยอยู่เสมอให้ตรงต่อความต้องการของลูกค้า สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้ทุกระดับอีกประการหนึ่งคือคุณภาพด้านการผลิตและอุปกรณ์การผลิต วัสดุที่ใช้เป็นวัสดุที่มาจากธรรมชาติต้องอาศัยฝีมือและความชำนาญจากอดีตมาทำการจักสานจนถึงปัจจุบัน ซึ่งยังคงอนุรักษ์ไว้ได้อย่างเหนียวแน่น

ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ

งานหัตถกรรมจักสานไม้ไผ่และหวายภายใต้การดำเนินงานของกลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านโพธิ์ศรี เป็นสินค้าพื้นเมืองที่มีชื่อเสียงระดับประเทศ ดังนั้นการรวมกลุ่มของชาวบ้านและชุมชนให้แข็งแรงจนสามารถสร้างอาชีพและสร้างรายได้เพิ่มนั้น ประกอบไปด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

การสร้างจุดเด่นของสินค้าด้วยเอกลักษณ์ท้องถิ่น

ผลิตภัณฑ์จากงานหัตถกรรมจักสานบ้านโพธิ์ศรี เป็นผลิตภัณฑ์ที่ผลิตด้วยมือชาวบ้านอย่างแท้จริง สอดแทรกด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีประโยชน์ในการใช้สอยสวยงาม ประณีต มีรูปแบบและเอกลักษณ์ของท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น โดยเฉพาะลวดลายในการทำอย่างวิจิตรบรรจง อาทิ ลายดอกพิกุล ลายดอกลิ้นทม ลายหนามทุเรียน แม้อาจจะปรับเปลี่ยนรูปแบบตามยุคสมัยบ้างแต่ยังคงเอกลักษณ์ด้าน

ลดตายไว้อย่างเห็นว่นน นอกจากน้การควบคุมการผลิตทุกชั้นตอนให้สินค้าทุกชั้นมีคุณภาพตามมาตรฐานงานหัตถกรรมจักสานเป็นสิ่งสำคัญของการรักษาเอกลักษณ์เอาไว้ได้

การรวมกลุ่มและการบริหารจัดการกลุ่ม

กลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านโพธิ์ศรี ได้เริ่มมีการรวมกลุ่มเพื่อใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ สมาชิกได้ฝึกฝนและพัฒนาฝีมือการจักสาน มีความสามัคคีในชุมชนและสร้างรายได้เพิ่ม ความสำเร็จของกลุ่มทุกวันนี้ อันเนื่องมาจาก ผู้นำหรือประธานกลุ่มเป็นผู้มีภาวะผู้นำสูง ดำเนินกิจการกลุ่มโดยยึดหลักความเสมอภาค ให้ความสำคัญทุกคนเท่าเทียมกัน พร้อมกับฝึกฝนและส่งเสริมให้ทุกคนมีโอกาสดำเนินงานในทักษะ ฝีมือ อาชีพ ประกอบกับการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อทุกคน สร้างเสริมกำลังใจในการทำงานให้แก่สมาชิก

บทเรียนที่ได้รับ

กลุ่มหัตถกรรมจักสานไม้ไผ่และหวายบ้านโพธิ์ศรี ตำบลบางปลาหมอ นับได้ว่าเป็นกลุ่มอาชีพหนึ่งที่มีความเข้มแข็ง สร้างโอกาส สามารถสร้างงาน สร้างอาชีพ ก่อให้เกิดรายได้เสริมแก่สมาชิกของกลุ่มนำเงินตราเข้าสู่ชุมชนและทำให้เศรษฐกิจท้องถิ่นดีขึ้น ผลสัมฤทธิ์ (Outcome) ที่ค้นพบจากกลุ่มหัตถกรรมจักสานไม้ไผ่และหวายบ้านโพธิ์ศรี ตำบลบางปลาหมอ มี ดังนี้

1. การเพิ่มมูลค่าสินค้าจากทักษะ (Skill) และองค์ความรู้ภายใน (Tacit knowledge) เป็นมูลค่าของสินค้าและบริการ เช่นเดียวกับสินค้าของกลุ่มหัตถกรรมจักสานไม้ไผ่และหวายบ้านโพธิ์ศรี มีการเพิ่มมูลค่าของสินค้าที่ผลิตขึ้นบนพื้นฐาน ทางภูมิปัญญา วัฒนธรรม ซึ่งเกิดจากองค์ความรู้ ทักษะความชำนาญ จะเป็นสินค้าที่มีมูลค่าที่สูงกว่ามาก

2. การก่อเกิดจิตสาธารณะ (Public Mind) จิตสาธารณะ หมายถึง จิตสำนึกเพื่อส่วนรวม เพราะคำว่า “สาธารณะ” คือสิ่งที่มีได้เป็นของผู้อื่นผู้ใด จิตสาธารณะจึงเป็นความรู้สึกรู้จักถึงการเป็นเจ้าของในสิ่งที่เป็สาธารณะในสิทธิและหน้าที่ที่จะดูแลและบำรุงรักษาาร่วมกัน สำหรับกลุ่มหัตถกรรมจักสานไม้ไผ่และหวายบ้านโพธิ์ศรี มีการก่อเกิดจิตสาธารณะในการช่วยเหลืองานที่เป็นสาธารณะของหมู่บ้าน เช่น ผู้ว่างงานหลังการ

เก็บเกี่ยวที่ฝึกฝน เรียนรู้การทำหัตถกรรมจักสานไม้ไผ่และหวายเพื่อก่อให้เกิดรายได้ และให้การช่วยเหลือโดยมีการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร โดยมีไม้ไผ่นำมาจำหน่ายให้กับกลุ่มได้

3. การขับเคลื่อนเศรษฐกิจท้องถิ่น (Local economic force)ผลิตภัณฑ์หัตถกรรมจักสานไม้ไผ่และหวายบ้านโพธิ์ศรี เป็นสินค้าตัวหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้ นำเงินตราเข้ามาพัฒนาเศรษฐกิจของตำบลก่อให้เกิดการใช้ภายในชุมชนทำให้การค้าขายเกิดการขยายตัวเพื่อเป็นฐานที่มั่นคงสำหรับเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่ส่งผลไปถึงระดับประเทศ

4. การมีส่วนร่วม (Participation)ในการมีส่วนร่วมของกลุ่มหัตถกรรมจักสานไม้ไผ่และหวายบ้านโพธิ์ศรี เป็นการมีส่วนร่วมในการรวมกลุ่มการผลิต รวมกันคิดร่วมกัน ทำ มีการร่วมกันกำหนดราคาในสินค้าที่ผลิตออกมา เกิดความร่วมมือเกิดความสามัคคีกันในกลุ่ม จนกลุ่มหัตถกรรมจักสานไม้ไผ่และหวายบ้านโพธิ์ศรี มีความเข้มแข็งสามารถยืนหยัดอยู่ได้

5. การสร้างสังคมแห่งความเอื้ออาทร ความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวกับสังคมไทย โดยเฉพาะในระดับสังคมหมู่บ้านในชนบทไทย ซึ่งครอบครัวและเครือญาติมีบทบาทอย่างมากในวิถีชีวิตชุมชนหมู่บ้าน เพื่อให้เห็นความสำคัญของครอบครัวและเครือญาติในสังคมในวงกว้าง รวมกลุ่มเพื่อสร้างอาชีพในตำบล เป็นการอยู่กับแบบที่แบบน้อม อยู่กับแบบเครือญาติ มีความเอื้ออาทรต่อกันมีการพึ่งพาอาศัยมีการช่วยเหลือกัน การผลิตเป็นการผลิตภายในครัวเรือน โดยผู้ที่มีอาวุโสมากกว่าเป็นผู้สอน แนะนำ ซึ่งก่อให้เกิดเป็นหน่วยการผลิตสืบทอดต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กิตติ ล้มสกุล. (ม.ป.ป.). แนวทางการดำเนินงาน หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์. ค้นหามือวันที่ 19 พฤษภาคม 2553, จาก <http://www.thaitambon.com/otop/otopprocess/processpage1-9.htm>

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์. (2551). พฤติกรรมองค์กร. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.

- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2547). เศรษฐศาสตร์การเมือง: จากทุนผูกขาดสู่วินาศกรรม. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: เอ็ดดิสันเพรส โปรดักส์ จำกัด.
- ธีรพันธ์ โล่ทองคำ. (2547 , 2 พฤศจิกายน). กลิ่นความคิด. มติชน, หน้า 20. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2553, จาก <http://www.nidambell.net/ekonomiz/2004q4/article2004nov02p8.htm>
- พรณทิพย์ ศิริวรรณบุศก์. (2531). มนุษย์สัมพันธ์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์รุ่งเรืองการพิมพ์.
- มณเฑียร ประจวบดิ. (2538). การประมาณต้นทุน. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- วัฒนะ วัฒนาพันธุ์,บุบผา วัฒนาพันธุ์ และ สามารถ ศรีจำนงค์. (2544). ศิลปะพื้นบ้านล้านนา: การเปลี่ยนแปลงเพื่อการดำรงอยู่. เชียงใหม่: Within Design CO.,Ltd,

ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:

มุมมองทางกฎหมาย

Budget Autonomy of Local Administrative Organizations.

ธีรพงษ์ บุรี¹

อัคร ดันติสุนทร²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กฎหมายลูก ทั้งพระราชบัญญัติ ระเบียบและหนังสือสั่งการต่าง ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือหลักความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความเห็นทางกฎหมายและการฟ้องร้องคดีต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า ยังมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ ระเบียบและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่ใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและหลักความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติ ระเบียบและหนังสือสั่งการในหลายเรื่องทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ จึงทำให้เกิดการหาหรือแนวทางปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างที่ควรจะเป็นตามหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นและเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งพระราชบัญญัติ ระเบียบและหนังสือสั่งการที่ขัดกับความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทั้งสิ้น 15 ฉบับ โดยแยกเป็นพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 1 ฉบับ, ระเบียบกระทรวงมหาดไทย จำนวน 8 ฉบับ, หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 4 ฉบับและหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน 2 ฉบับ

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Abstract

This research had the objective to analyze the laws, regulations, and directives that are in conflict with the national constitution or with principles of autonomy in budget management by the local administrative organization (LAO). The study also considered legal opinion and law suits related to LAO budget administration.

This study found that there are provisions of the law, regulations and directives of the Ministry of Interior (MOI) that are applied to the LAO which conflict with the Thai constitution and principles of autonomy in the administration of budget by the LAO. Many of these provisions create problems of lack of clarity in implementation. This requires consultation or guidelines for implementation by the LAO with the Department for Local Administration of the MOI and many other related agencies. Thus, the LAO lacks the autonomy to manage the LAO budget in accordance with principles of local autonomy and as per the intention of the national constitution. There are at least 15 laws, regulations and/or directives which conflict with LAO exercising autonomy in managing the LAO budget. These include the law related to the Tambon Council and LAO (1994) and amendments, eight MOI regulations, four MOI directives, and two documents issued by the Department for Local Administration.

คำสำคัญ: อิสระในการบริหารงบประมาณ

Keywords: Budget Autonomy

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีการปกครองท้องถิ่นมายาวนาน แต่กล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นไทยเพิ่งเริ่มการพัฒนาอย่างเป็นจริงเป็นจังในช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา โดยผลแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้วางหลักการปกครองท้องถิ่นของไทยไว้อย่างชัดเจนและก้าวหน้ากว่าที่เป็นมา โดยเฉพาะบทบัญญัติในมาตรา 282 – 284 ที่ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยการกำกับดูแลจากรัฐต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกฎหมาย และเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม แต่จะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองมิได้

รวมถึงกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ และกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีส่วนสำคัญอย่างมากในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

ถึงแม้ที่ผ่านมาการปกครองท้องถิ่นไทยจะมีพัฒนาการที่ดีขึ้น แต่พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทยจะดีขึ้นกว่านี้ หากรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง จะได้พัฒนาหรือปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) ในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมากขึ้น เพราะที่ผ่านมายังพบว่าแม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ จะให้ความเป็นอิสระและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเพียงใด แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกจำกัดความเป็นอิสระอยู่พอสมควร สืบเนื่องได้จากกระบวนกฎหมายหลายเรื่องทั้งที่มีผลบังคับใช้ก่อนมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และหลังมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้ว ก็ยังมีเนื้อหาจำกัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดความไม่พอดี หรือขาดความสมดุลระหว่างความมีอิสระของท้องถิ่นและการกำกับดูแลของรัฐ จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าริเริ่ม ดำเนินการหรือตัดสินใจในเรื่องใหม่ ๆ อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สุขของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นเสียโอกาสการพัฒนาในหลาย ๆ ด้านและเป็นอุปสรรคกีดขวางไม่ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชนที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง (วุฒิสภา ดันไชย, 2550) บทความนี้ถึงมุ้งที่จะวิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบพระราชบัญญัติ รวมทั้งหนังสือสั่งการต่าง ๆ ที่มีผลต่อความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยจึงมีกรอบแนวคิดว่า เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดทางการเงินการคลังแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างอิสระ ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ ฉะนั้น การที่ท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระมากน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับรัฐ เมื่อรัฐได้กำหนดให้รัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหารงบประมาณแล้ว รัฐก็ต้องปฏิบัติตามและส่งเสริมให้เกิดความเป็นอิสระนั้นตามรัฐธรรมนูญด้วย ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ก็ให้ทำได้เท่าที่จำเป็น ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจการกำกับดูแลของรัฐผ่านกฎหมายลูก ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติ ระเบียบและหนังสือสั่งการต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะถึงแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้อำนาจอิสระแก่ท้องถิ่นเพียงใด แต่ตราบใดที่หน่วยงานกำกับดูแลยังออกกฎหมาย ระเบียบและหนังสือสั่งการมากำกับดูแลท้องถิ่นอย่างเข้มงวดโดยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ก็จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ คือ ข้อมูลทุติยภูมิ อันประกอบไปด้วย เอกสารจำนวน 15 ฉบับ อันประกอบด้วย 1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2) หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0808.2/ว 10128 ลงวันที่ 19 กันยายน 2548 เรื่อง หารือกรณีการให้ทุนการศึกษา 3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 4) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 5) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0808.4/ว 2589 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2547 เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6)

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.4/ว 2381 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2548 เรื่อง การตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินค่ารับรองหรือค่าเลี้ยงรับรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 8) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 9) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการใช้และการรักษารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว 0047 ลงวันที่ 7 มกราคม 2547 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหารายได้นำมาใช้ในราชการ 10) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549 11) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. 2526 12) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด ที่ มท 0808.2/ว 3446 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2548 เรื่อง การเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 13) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 14) หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0303.4/23808 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2544 เรื่อง หารือการเบิกจ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุน และ 15) หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0808.2/53617 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2548 เรื่อง หารือการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อแต่งตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุน

ผลการศึกษา

ตามหลักของกฎหมาย กฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญจะใช้บังคับไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตามบทบัญญัติในมาตรา 6 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายด้านการเงินและการคลัง กฎหมายลูกตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติลงมาถึงระเบียบ และหนังสือสั่งการต่าง ๆ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นกฎหมาย เป็นกฎหรือข้อบังคับอย่างหนึ่ง จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมิได้

แต่ในทางปฏิบัติพระราชบัญญัติ ระเบียบและหนังสือสั่งการเหล่านั้น ถึงแม้จะมีเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ก็ไม่สามารถยกเลิกหรือเพิกถอนการใช้บังคับได้ทันที เพราะความเห็นทางกฎหมายมองได้หลายมุม ต่างคนก็ต่างมุมมอง แต่อำนาจการตีความกฎหมายต่าง ๆ อยู่ที่องค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการตีความหรือมีมุมมองด้านกฎหมายที่แตกต่างกันเป็นเรื่องธรรมดาและเกิดขึ้นได้เสมอ

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ ระเบียบและหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยที่ใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและหลักความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนพันธุนาการต่อความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้แล้ว แต่ก็ยังปรากฏว่ามีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ ระเบียบและหนังสือสั่งการที่มีอยู่ก่อนและในระหว่างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ใช้บังคับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการดำเนินแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกบทบัญญัติเหล่านั้นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

จนถึงปัจจุบันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ใช้บังคับและยังคงกำหนดหลักความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ และเพิ่มเติมในส่วนอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป และวางหลักการกำกับดูแลที่ชัดเจนขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แต่บทบัญญัติเหล่านั้นก็ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีหน้าซ้ำกระทรวงมหาดไทยยังออก

ระเบียบและหนังสือสั่งการที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) อยู่เนื่อง ๆ ประกอบกับพระราชบัญญัติ ระเบียบและหนังสือสั่งการในหลายเรื่องทำให้เกิด ปัญหาความชัดเจนในทางปฏิบัติ จึงทำให้เกิดการหาหรือการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนมาก จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีความเป็นอิสระในการบริหาร บประมาณที่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นและเจตนารมณ์แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างที่จะเป็น ซึ่งพระราชบัญญัติ ระเบียบและ หนังสือสั่งการเหล่านั้นมีทั้งสิ้น 15 ฉบับ

ข้อเสนอแนะ

รัฐควรเร่งแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกพระราชบัญญัติ ระเบียบ หนังสือสั่งการ ต่าง ๆ ที่เป็นพันนาการต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขัดกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยตราพระราชบัญญัติ ระเบียบและหนังสือสั่งการ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเปิดโอกาส ให้ท้องถิ่นและนักวิชาการเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะไตรภาคีหรือพหุภาคี โดยเนื้อหา ของพระราชบัญญัติ ระเบียบหรือหนังสือสั่งการ ควรกำหนดในลักษณะเป็นการวาง หลักเกณฑ์กว้าง ๆ ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ เช่น หากไม่มี พระราชบัญญัติ ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการกำหนดการดำเนินการในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ หากโครงการนั้นเป็นเป็นการจัดบริการสาธารณะและเกิดประโยชน์ต่อ ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สามารถดำเนินการได้โดยใช้วิธีการที่เริ่มต้น จากกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วเข้าสู่ กระบวนการเสนอข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และดำเนินการตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุหรือระเบียบว่าด้วยการเงิน ก็จะทำให้้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการดำเนินโครงการได้และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ โดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐควรเร่งสร้างมาตรฐานกลางที่มีความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระกับการ กำกับดูแลเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความ

เหมาะสมและความแตกต่างในระดับการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละระดับตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นและนักวิชาการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำมาตรฐานกลางดังกล่าว ควบคู่กับการปรับเปลี่ยนความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นว่าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่ใช่หน่วยงานบังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งการเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานได้บังคับบัญชา แต่เป็นลักษณะหน่วยงานปฏิบัติกับหน่วยงานกำกับดูแล พร้อมทั้งส่งเสริมความรู้สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำทั้งในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เพราะภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมและเกี่ยวข้องกับการกิจของรัฐเกือบทุกกระทรวง ทบวง กรม เพื่อรองรับกระแสกระจายอำนาจในระดับสากลและทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารอ้างอิง

- วุฒิสาร ตันไชย. (2550, 14 กุมภาพันธ์). หลักความมีอิสระของ อปท.(1). มติชน. ค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2552, จาก http://news.sanook.com/politic/politic_96205.php
- _____. (2550, 15 กุมภาพันธ์). หลักความมีอิสระของ อปท.(จบ). มติชน. ค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2552, จาก http://news.sanook.com/politic/politic_96676.php