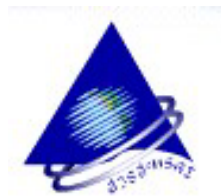


รายงานฉบับสมบูรณ์

**โครงการสนับสนุนธรรมาภิบาลของ อบต.  
และการมีส่วนร่วมของประชาชน :การเรียนรู้ร่วมกับท้องถิ่น ระยะที่ 2**

**A Joint Learning Program together with Tambon Administrative Organizations  
to Enhance Good Governance and Public Participation: Phase II**



โดย

**ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ  
มหาวิทยาลัยนเรศวร**

สนับสนุนโดย

**สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข  
(สวรส.)**

กันยายน 2548

## **A Joint Learning Program together with Tambon Administrative Organizations to Enhance Good Governance and Public Participation: Phase II**

### **Executive Summary**

Tambon Administration Organizations (TAOs) in Thailand, which is relatively young in existence, are in transitional state: Considerable changes are being taken place over the past few years – from external source and topdown approach through a transfer of functions and responsibilities from central government agencies (which might be termed ‘empowerment’); from within, TAOs are trying hard to raise their capacity and to create new image as an efficient- and responsive local organization that aims to serve people according to the good governance principle.

This action research project is based on the conception that the three parties (i.e., TAOs, communities, and a learning institute) could be complementary to each other, if working together, to enhance the capability of TAOs through consultation, knowledge creation, and at the same time to promote people’s participation. This project takes 6 lower-north provinces (Phitsanulok, Pichitr, Petchabun, Sukhothai, Tak, and Kampaengpet) as case study and a kind of social experiment. **Activities** of the research project comprises of and **the findings** are noted as follows:

*One*, conducting an exchange forum to discuss and to document the management problems and obstacles of TAOs, to understand the needs of communities, and what can be done collectively to improve the services to raise the quality of living of local people.

*Two*, inviting scholars from outside to talk and to share experience, in a focus-group meeting, with TAOs, community leaders and researchers. The discussion session tries to widen the managerial perspective of TAO administrators as what can be new initiated services to improve the quality of living, the supportive role of educational institution to enhance knowledge and competency of TAO officials (for instance, how to write a good project proposal), and how to develop and utilize information (dissemination) as means to raise people participation, etc. Through discussion, we learned how some TAOs have progressed by innovating in many forms--some of which can be emulated or adapted in other TAOs.

*Three*, a program of visit by research team at TAOs and consultation as means to follow-up the progress of decentralization in field and, to our opinion, this has promoted the sense of mutual trust and good understanding - which is quite important for keeping up the long-term cooperation.

*Four*, documenting the managerial innovations of TAOs and their success from which the researchers analyze what are among the contributing factors. From these locally innovative activities, there are many lessons learned. Among the success stories from our region are: i) a program to improve district public health station in Petchabun Province (at Tambon Bungkla, Amphur Lomsak) in collaboration with TAOs and community leaders and village head—not only that new public health services initiated but also the service quality, the willingness to cooperate by villagers who had seen much improvement in the quality of living thus they are willing to donate money; ii) a program for information dissemination as means to promote the transparency in Tak Province (Nongbuatai, Amphur Muang) that discloses the amount of budget allocation, in total and disaggregated by village, from which citizens are informed what are the major activities being taken

placed and is TAOs doing the right things and using money wisely; iii) a program to establish a community college in Pitchitr Province (Tambon Huadong, Amphur Muang) as the TAO leaders perceived that some groups of citizen are hungry for knowledge (general- and specific-knowledge) thus a small center for learning is desirable and useful.

*Five*, promoting an awareness for TAOs to improve the database and to create performance indicators as means to measure policy effectiveness and efficiency. TAOs, and all public agencies, are in need to adapt their working styles to comply with the Good Governance Act B.E. 2546. The law pushes for managerial changes in every agencies for efficiency, transparency, responsive to citizen needs, timeliness of services, satisfaction of users, and other dimensions — the database and the performance indicators are the indispensable means to monitor the progress of management of public agencies but they are ‘new’ for TAOs. Some TAOs began to conduct a simple satisfactory survey of customers (the users) – but they are largely in rudimentary stage and incomplete - we suggest that they need to improve to increase statistical reliability and to raise the coverage of sampling.

*Six*, with respect to transfer of functions from central-agencies to TAOs, problems and misunderstanding are numerous and repeatedly voiced. A transfer of responsibilities (by different departments) is announced from topdown and ‘in paper form’ but much lack of operational details, does not indicate the amount of ‘transferred budget’ which is important and required to perform those functions, nor an explanation or ‘the manual’ how to. Perhaps due to this lack of understanding, much discrepancy in the report of devolved functions is noted; i.e., the number of transferred responsibilities from below is much lower than the number of tasks being transferred from the topdown approach.

*Seven*, lessons are learned from the fieldwork visit, a series of focus group meeting, and consultation, the research team documented the managerial innovations that have been introduced in some of TAOs in various forms and their success noted and taped (in video and later stage in CD). One of the most important gain out of this project is the sense of mutual understanding and trust has been formulated.

**Recommendation for Strengthening Future Program:** A. Capability of organization and the ability of TAO personnels are important to push forward institutional development of TAOs in the future as ‘real development’ must originate from within—we observed and took note that innovative activities were created by community leaders and administrators, yet there seems to be obstacles in many areas which might be termed under the rubric ‘lack of mutual’ as some community leaders have a sense of distrust toward TAOs and thereby try to stay-away from instead of getting involved in TAOs – in opposite, through working together, a sense of understanding and trust can be gradually developed. In this respect the joint activities and the venue for exchange should be continued as means to build social capital and to create activities for mutual benefits in localities. B. The learning institution in the region can be of help for the communities and TAOs and, at the same time, learns through discussion and some joint activities such as database development, data survey and analysis of household as part of monitoring the work progress. C. As Thai society desires to move toward ‘knowledge society’ TAOs are in need to upgrade the personnels (and organization) as they must be active in acquiring new ‘practical knowledge and skill’, which does not necessarily means university degrees, to keep up with new changing rules and the social expectations in a decentralization age. In this respect the development is a continuing ‘process’ and that the joint collaboration over the long-duration period is more desirable. D. despite the fact that managerial innovations have taken placed in localities in many forms—there is an information gap because of a lack of (or too little) documentation. The research team is of an opinion that a little effort (in words, pictures, or video taping) would do a great deal to boost an understanding of

practical knowledge in field and that, through such activities, recognition of the good deeds by TAOs and community leaders in noted and appreciated; and thereby promoted further encouragement and innovative development.

## บทสรุปผู้บริหาร

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรน้องใหม่ อยู่ในระยะของการเปลี่ยนผ่าน (transitional state) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น ในแง่หนึ่งได้มีมาตรการเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น (empowerment) ซึ่งเป็นมาตรการจากข้างบน หมายถึง การที่รัฐบาลและหน่วยราชการมหภาคให้การส่งเสริมและสนับสนุนด้านงบประมาณ เพิ่มกำลังคน เพิ่มภารกิจ ถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบต. แต่ในอีกทางหนึ่ง อบต. มีความจำเป็นต้องปรับปรุงองค์กรจากภายใน กล่าวคือ การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กร (capacity building) โดยยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี (good governance เน้นการให้บริการมากกว่าการปกครอง) และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (peoples' participation)

โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการนี้ เน้นการเรียนรู้ร่วมกันระหว่าง อบต. ประชาคม และสถาบันการศึกษา ในพื้นที่ 6 จังหวัดในภาคเหนือตอนล่าง โดยความสมัครใจและทำงานในลักษณะส่งเสริมซึ่งกันและกัน (supplementary role) โดยใช้จุดแข็งของแต่ละภาคส่วน กิจกรรมการวิจัยที่ได้ดำเนินการ และข้อสังเกตของคณะวิจัย สรุปได้ดังนี้

**หนึ่ง** กิจกรรมการระดมความคิดและข้อมูลเพื่อทราบปัญหา-อุปสรรค-และความต้องการของ อบต. ทราบแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถองค์กรที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ทั้งนี้ อบต. แต่ละแห่งมีความต้องการพัฒนาบริการแบบใหม่ๆ ให้กับประชาชนของตน (ซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน เพราะสภาพบ้านเมืองแตกต่างกัน)

**สอง** การสร้างเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่าง อบต. ภาคประชาคม และสถาบันการศึกษาหลายครั้ง ซึ่งการจัดประชุม focus group ร่วมกันพร้อมกับเรียนเชิญนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญมาให้ข้อคิดเห็นหรือเสนอมุมมองการพัฒนาของ อบต. ทำให้เกิด “มุมมองใหม่” สำหรับผู้เข้าร่วมประชุม และเกิด “จุดร่วมของการทำงานร่วมกัน” ตัวอย่างเช่น อบต. ต้องการจะได้รับการสนับสนุนจากสถาบันการศึกษา ว่าด้วยความรู้การวิเคราะห์โครงการ และการเขียนข้อเสนอโครงการลงทุน การพัฒนาฐานข้อมูล เทคนิคการประชาสัมพันธ์และการเชิญชวนประชาชนให้มาร่วมกิจกรรมของ อบต. ผลพลอยได้อีกประการหนึ่งจากกิจกรรมนี้ คือ ทำให้ทราบถึงนวัตกรรมที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่ สามารถใช้เป็นแบบอย่างหรือแนวทางให้ อบต. หรือกระตุ้นให้เกิดการทำงานเชิงรุกแบบใหม่

**สาม** โครงการเยี่ยมเยียน อบต. และประชาคม พร้อมกับให้คำปรึกษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการติดตามความก้าวหน้าของการทำงานของ อบต. ในขณะเดียวกันกิจกรรมเช่นนี้ช่วยเสริมสร้าง “ความเชื่อถือซึ่งกันและกัน” (mutual trust) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสร้างทุนทางสังคมในท้องถิ่น

**สี่** การบันทึกนวัตกรรมและความคิดริเริ่มจากตัวอย่าง อบต. ชี้นำในรูปวิทัศน์ เพื่อนำไปเผยแพร่และขณะเดียวกันเป็นการยกย่อง อบต. ที่มีความคิดริเริ่ม คณะวิจัยพบว่านวัตกรรมเกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ โดยมีลักษณะความหลากหลายของการให้บริการ ตัวอย่างเช่น (1) การจัดบริการของสถานีนอนมัยเชิงรุกและทำงานร่วมกันแบบสหการ ร่วมกันระหว่างสถานีนอนมัย อบต. และผู้นำชุมชนคือกำนันผู้ใหญ่บ้าน – กรณีตัวอย่างคือสถานีนอนมัยบุงคล้า ต.บุงคล้า อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ (2) การทำข้อมูลประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจการทำงานของ อบต. เช่น การทำข้อมูลที่แสดงแจกแจงการจัดสรรงบประมาณแยกตามหมู่บ้าน และจัดพิมพ์เป็น

แผนพับเผยแพร่ ซึ่งนอกจากช่วยให้ประชาชนเกิดความมั่นใจว่าผู้บริหาร อบต. ทำงานอย่าง “โปร่งใส” จัดสรรเงินอย่างเป็นธรรม ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการใช้จ่ายเงินว่าคุ้มค่าหรือไม่ กรณีตัวอย่าง อบต. หนองบัวใต้ อ.เมือง จ. ตาก (3) การจัดวิทยาลัยชุมชนเพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ให้กับประชาชน (อบต.หัวดวง อ.เมือง จ. พิจิตร)

**ห้ำ** การส่งเสริมให้ อบต. พัฒนาฐานข้อมูลและเครื่องชี้วัดการทำงาน ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พรบ. การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแนวทางของสำนักงาน กพร. ทั้งนี้คณะวิจัยพบว่า อบต. ส่วนใหญ่ยังมีบุคลากรที่ทำงานด้านข่าวสารข้อมูลจำนวนน้อย เจ้าหน้าที่ของ อบต. ยังต้องการการพัฒนาความสามารถในการใช้ข้อมูล การประมวลผลข้อมูล การนำข้อมูลมาสร้างเป็นเครื่องชี้วัด นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า วิธีการเก็บตัวอย่างข้อมูลของ อบต. ยังทำได้จำกัด ไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการ ตัวอย่างเช่น อบต. มีความตื่นตัวที่จะจัดทำสำรวจความพึงพอใจของประชาชน แต่วิธีการเก็บตัวอย่างและแบบสำรวจอาจจะมีข้อจำกัด (เช่น สัมภาษณ์จากผู้ใช้บริการของสำนักงาน อบต. เท่านั้น ซึ่งไม่ทั่วถึง -- ความจริงผู้ใช้บริการของ อบต. กระจายอยู่ทั่วไปแต่อาจจะไม่ได้มาปรากฏตัวในสำนักงาน อบต. เป็นต้น ข้อมูลที่จัดเก็บควรจะได้รับการบันทึก แยกแยะ และทำรายงานสรุปให้ผู้บริหาร และเปิดเผยต่อสาธารณะ แต่อาจจะไม่ได้ดำเนินการ ยังคงเก็บเป็นเอกสาร ซึ่งสืบค้นได้ยาก และอาจจะถูกทิ้งในที่สุด ซึ่งความจริงการบันทึกข้อมูลควรจะเก็บไว้หลายปี ให้เกิดความต่อเนื่อง และการเปรียบเทียบว่า “ดีขึ้น” หรือ “เท่าเดิม”) จะอย่างไรก็ตาม คณะวิจัยพบว่ามี ความตั้งใจของ อบต. หลายแห่งในการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน และการนำข้อมูลมาบันทึกเป็นไฟล์คอมพิวเตอร์

**หก** พบว่ามีปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ กล่าวคือ อบต. ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยราชการต่างๆ โดยไม่มีความชัดเจนถึงวิธีการทำงาน-เพราะหน่วยราชการที่ถ่ายโอน ไม่ได้อบรมจัดประชุมชี้แจง อีกนัยหนึ่ง เป็น “การโอนด้วยกระดาษ” จากกรมใดกรมหนึ่งแจ้งว่า ขณะนี้ได้โอนงาน..... มาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว... แต่จากการได้พบปะพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ของ อบต. บอกว่า ไม่เข้าใจ ไม่ทราบแนวทางหรือระเบียบปฏิบัติ ไม่มีเงินตามมาด้วย ดังนั้น อบต. จึงไม่ดำเนินการอะไร .. ผลลัพธ์คือ การถ่ายโอนภารกิจยังไม่เกิดขึ้นจริง ในความหมายว่า หน่วยงานระดับบนแจ้งว่าถ่ายโอนให้ แต่ฝ่ายท้องถิ่น ตอบว่า “ไม่ได้รับ” หรือ “มีแต่งานมาเงินไม่มาด้วย” เป็นต้น สะท้อนความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนกันระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลาง กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น – ความจริงการถ่ายโอนภารกิจไม่จำเป็นต้องมีเงินกำกับมาด้วยทุกครั้ง เนื่องจาก อบต. ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป (general grant) จากรัฐบาลเพิ่มขึ้น สามารถนำเงินส่วนนี้มาปฏิบัติการกิจที่รับการถ่ายโอนมาได้ นอกจากนี้ อบต. ควรจะพยายามเพิ่มรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บภายในท้องถิ่นด้วย

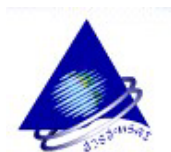
**เจ็ด** คณะวิจัยได้นำประสบการณ์จากการประชุมร่วมกัน จากการเยี่ยมเยียน และจากบันทึกนวัตกรรมและความริเริ่มของ อบต. มาสังเคราะห์ ทำให้เข้าใจข้อแตกต่างของแต่ละ อบต. แต่ละพื้นที่ ในขณะเดียวกันช่วยส่งเสริม ความไว้วางใจกันซึ่งกันและกัน (ระหว่างหลายฝ่าย คือ ประชาคม หน่วยงานราชการส่วนกลาง อบต.) ซึ่งเป็นพัฒนาการเชิงสถาบันที่มีความสำคัญยิ่ง

**ข้อเสนอแนะ** จากการเรียนรู้ร่วมกับ อบต. ครั้งนี้สรุปเป็นประเด็นได้ว่า **หนึ่ง** การพัฒนาความสามารถขององค์กร (อบต.) และบุคลากร เป็นมิติเชิงสถาบันที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เป็นการพัฒนาจากภายในที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนการการกระจายอำนาจ หรือการเพิ่มพลังให้กับท้องถิ่น อบต. หลายแห่งมีผู้นำที่เข้มแข็งและมีความกระตือรือร้นในการทำงาน คำนึงนวัตกรรมและริเริ่มบริการใหม่ๆ แต่จะอย่างไรก็ตาม กลุ่ม อบต. ชั้นนำนี้ยังเป็นส่วนน้อย ในทางปฏิบัติหลาย อบต. มีปัญหาและอุปสรรค เช่น ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ

ไม่เชื่อถือซึ่งกันและกัน ประชาคมไม่ไว้วางใจ อบต. เห็นว่า อบต. ไม่โปร่งใส ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน  
เท่าที่ควร (ร่วมทำแผน ตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน) ในขณะที่ฝ่าย อบต. มองว่า ประชาชนไม่สนใจเพราะห่วงแต่  
ทำมาหากิน ดังนั้น ควรจะสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมการประชุมกลุ่มย่อยร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ระยะเวลา เช่น  
ประชุม focus group โดยมีตัวแทนจากหลายฝ่ายเข้าร่วม เป็นกิจกรรมที่เป็นผลดี นอกจากเพิ่มมุมมองใหม่ๆ  
และแลกเปลี่ยนการรับรู้ร่วมกัน ยังมีส่วนเสริมสร้างความเชื่อถือซึ่งกันและกัน สอง สถาบันวิชาการในพื้นที่  
สามารถจะเรียนรู้และเข้าใจ อบต. ได้มากหากได้ทำงานร่วมกันโดย จัดกิจกรรมต่างๆอย่างต่อเนื่อง และการ  
เยี่ยมเยียน เพื่อสร้างความเชื่อถือ ในขณะเดียวกันได้ทำบทบาท “เพิ่มความรู้ให้ท้องถิ่น-โดยไม่ใช้การสอน” แต่  
เป็นการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ เช่นแนะนำการจัดทำข้อมูล การสำรวจความพึงพอใจที่ถูกลักวิชา เทคนิค  
การเขียนโครงการลงทุน การเปิดเผยข้อมูลและประชาสัมพันธ์ (เพื่อให้ประชาชนยอมรับ) สาม สนับสนุนให้มี  
เครือข่ายสถาบันที่เพิ่มความรู้ให้พนักงานท้องถิ่น โดยไม่ใช้การสร้างหน่วยราชการขึ้นใหม่ แต่ใช้องค์กรที่มีอยู่  
กล่าวคือ อบจ. สถาบันการศึกษาในพื้นที่ และชมรมของท้องถิ่น ในฐานะองค์กรพี่เลี้ยง โดยที่รัฐบาลอาจจะให้  
การสนับสนุนทางด้านงบประมาณ (และมีระบบติดตามความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน) เพราะตระหนักว่า พนักงาน  
ท้องถิ่นต้องมี “ความรู้การปฏิบัติงาน” หมายเหตุ ในที่นี้มิได้หมายความว่าควรจะมีคุณวุฒิการศึกษาเพิ่มขึ้น แต่  
หมายถึง ความเข้าใจการทำงานระดับปฏิบัติการ ความสามารถวิเคราะห์การใช้จ่ายเงิน (เปรียบเทียบกับประโยชน์  
กับค่าใช้จ่าย) เข้าใจแนวความคิดเพิ่มประสิทธิภาพ เข้าใจวิธีการชักจูงให้ประชาชนมีส่วนร่วม เข้าใจนำข้อมูลมา  
พัฒนาเป็นเครื่องชี้วัด สี่ สนับสนุนให้มีการบันทึกความรู้จากนวัตกรรมในท้องถิ่น เป็นเอกสารแผ่นพับหรือวิดีโอ  
ทัศน์ เพื่อเผยแพร่ให้เข้าใจท้องถิ่น (ปัจจุบันยังมีช่องว่างความเข้าใจอยู่มาก – คนจำนวนไม่น้อยยังมีโลกทัศน์  
และมุมมองต่อ อบต. แบบเดิมๆ ซึ่งความจริงสภาพการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก) การบันทึกเช่นนี้ยัง  
เป็นผลเชิงจิตวิทยา คือ การให้การยกย่องหน่วยงานท้องถิ่นชั้นนำที่ปฏิบัติดี กล้าคิด กล้าทดลองทำสิ่งใหม่ๆ

## รายนามนักวิจัย

โครงการสนับสนุนธรรมาภิบาลของ อบต. และการมีส่วนร่วมของประชาชน :  
การเรียนรู้ร่วมกับท้องถิ่น ระยะที่ 2



สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)

คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

---

### รายนามนักวิจัย

|               |                |                     |
|---------------|----------------|---------------------|
| ศ.ดร.ดิเรก    | ปัทมสิริวัฒน์  | หัวหน้าโครงการวิจัย |
| ดร.ณัฐเชษฐ์   | พุลเจริญ       |                     |
| ดร.วรรณภา     | พงษ์ถิ่นทองงาม |                     |
| อ.วิทยา       | คามุณี         |                     |
| อ.ครรชิต      | สุชนาค         |                     |
| อ.ธนวัฒน์     | ขวัญบุญ        |                     |
| อ.อัจฉรา      | ศรีพันธ์       |                     |
| อ.รัฐพล       | ไชยรัตน์       |                     |
| อ.พุดตาน      | พันธุ์เณร      |                     |
| อ.นัทจิรา     | คุณคำ          |                     |
| อ.ชุนหะเกตุม์ | กาญจนกิจสกุล   |                     |
| อ.อรรชยา      | เซ็นเครือ      |                     |

### รายนามผู้ช่วยนักวิจัย

|             |            |                                     |
|-------------|------------|-------------------------------------|
| นายอำนาจ    | มุกิตา     | ผู้ช่วยนักวิจัย ผู้ประสานงานโครงการ |
| น.ส.เสาวรส  | เปลี่ยนแสง | ผู้ช่วยนักวิจัย                     |
| น.ส.จันจิรา | ปัทมิม     |                                     |
| น.ส.อรรวรรณ | ผมทอง      |                                     |
| นายทศพล     | จุ่มน      |                                     |
| นายปรางกร   | สำเร็จดี   |                                     |
| นายณพพร     | คงศรี      |                                     |

และนักศึกษา คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

# สารบัญ

หน้า

## บทสรุปผู้บริหาร

vi

## บทที่ 1 บทนำ

|     |                                          |    |
|-----|------------------------------------------|----|
| 1.1 | หลักการและเหตุผลของการวิจัย              | 1  |
| 1.2 | เค้าโครงของรายงานความก้าวหน้า ครั้งที่ 2 | 2  |
| 1.3 | กรอบความคิดและแนวทางการศึกษา             | 2  |
| 1.4 | เป้าประสงค์ของโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ | 9  |
| 1.5 | ขอบเขตของการดำเนินงาน                    | 9  |
| 1.6 | วิธีการและกิจกรรมการดำเนินงาน            | 10 |

## บทที่ 2 การบริหารจัดการของ อบต.อย่างมีธรรมาภิบาล

สังเคราะห์ข้อมูลและบทเรียนจากกรณีศึกษาในพื้นที่ 6 จังหวัด

|     |                    |    |
|-----|--------------------|----|
| 2.1 | กลุ่มจังหวัด ที่ 1 | 12 |
|     | ● จังหวัดพิจิตร    | 18 |
|     | ● จังหวัดพิษณุโลก  | 22 |
|     | ● จังหวัดเพชรบูรณ์ | 27 |
| 2.2 | กลุ่มจังหวัด ที่ 2 | 30 |
|     | ● จังหวัดกำแพงเพชร | 34 |
|     | ● จังหวัดตาก       | 39 |
|     | ● จังหวัดสุโขทัย   | 45 |

## บทที่ 3 กิจกรรมการประชุม Focus group บทเรียนและข้อเสนอแนะ

|     |                                        |    |
|-----|----------------------------------------|----|
| 3.1 | การจัดประชุมระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 1 | 54 |
| 3.2 | การจัดประชุมระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 2 | 57 |
| 3.3 | การจัดประชุมระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 3 | 60 |
| 3.4 | การจัดประชุมระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 4 | 64 |

## บทที่ 4 การพัฒนาเครื่องชี้วัดของ อบต. และการเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

|     |                                                          |    |
|-----|----------------------------------------------------------|----|
| 4.1 | การจัดเก็บข้อมูลและการพัฒนาเครื่องชี้วัดการทำงานของ อบต. | 73 |
| 4.2 | ความริเริ่ม การสร้างฐานข้อมูลเพื่อการบริหารและการตรวจสอบ | 74 |
| 4.3 | ข้อมูลเครื่องชี้วัดเพื่อประกอบการให้รางวัลธรรมาภิบาล     | 77 |

## สารบัญ

หน้า

### บทที่ 5 การพัฒนาองค์กรจากภายใน โดยเพิ่มความรู้และทักษะด้านการจัดการ

|     |                                                          |    |
|-----|----------------------------------------------------------|----|
| 5.1 | ข้อจำกัดด้านความรู้ของบุคลากรท้องถิ่น                    | 80 |
| 5.2 | ข้อเสนอการอบรมฝึกทักษะการเขียนโครงการและวิเคราะห์โครงการ | 80 |
| 5.3 | ข้อเสนอการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นโดยตั้งศูนย์ Clinic center | 81 |

### บทที่ 6 นวัตกรรมและความริเริ่มจากตัวอย่างของ อบต.

|   |                                                                                              |    |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ○ | กรณีศึกษา โครงการ อบต.สัญจร<br>อบต.หนองบัวใต้ อ.เมือง จ.ตาก                                  | 85 |
| ○ | กรณีศึกษา ส่งเสริมธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน<br>อบต.หัวรอ อ.เมือง จ.พิษณุโลก       | 87 |
| ○ | กรณีศึกษา ส่งเสริมการศึกษาร่วมกับวิทยาลัยชุมชน<br>อบต.หัวดง อ.เมือง จ.พิจิตร                 | 89 |
| ○ | กรณีศึกษา การทำงานเชิงสหการเพื่อพัฒนาท้องถิ่น<br>อบต.ในเขตอำเภอหล่มสัก อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ | 92 |

### บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

|   |                                                                |    |
|---|----------------------------------------------------------------|----|
| ○ | กิจกรรมวิจัยและข้อสรุปบางประการ                                | 96 |
| ○ | ข้อเสนอแนะการสนับสนุนการบริหารจัดการของ อบต. ตามหลักธรรมาภิบาล | 98 |

**สารบัญ**  
**( ภาคผนวก )**

|                                                                                                                                          | หน้า       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ภาคผนวก ก.</b>                                                                                                                        | <b>101</b> |
| ○ ตัวอย่างแบบสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของ อบต.                                                                           |            |
| ○ ตัวอย่างสรุปผลการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของ อบต.                                                                     |            |
| <b>ภาคผนวก ข.</b>                                                                                                                        | <b>115</b> |
| ○ ตัวอย่างเอกสารสรุปการดำเนินงานของ อบต.                                                                                                 |            |
| ○ ตัวอย่างเอกสารเผยแพร่ของ อบต.                                                                                                          |            |
| ○ ตัวอย่างเอกสารโครงการพัฒนาท้องถิ่น                                                                                                     |            |
| ○ ตัวอย่างเอกสารทางการเงินการคลังของท้องถิ่น                                                                                             |            |
| <b>ภาคผนวก ค.</b>                                                                                                                        | <b>158</b> |
| ○ ตัวอย่างแบบประเมินการบริหารจัดการที่ดี                                                                                                 |            |
| <b>ภาคผนวก ง.</b>                                                                                                                        | <b>173</b> |
| ○ การสำรวจข้อมูลครัวเรือนแบบสำมะโน (กรณีของเทศบาลนครพิษณุโลก)                                                                            |            |
| ○ แบบสำรวจข้อมูล                                                                                                                         |            |
| ○ คู่มือการลงรหัสข้อมูล                                                                                                                  |            |
| <b>ภาคผนวก จ.</b>                                                                                                                        | <b>192</b> |
| ○ รายงานการประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อติดตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น                                           |            |
| ○ บันทึกข้อความ เรื่อง ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อติดตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น |            |
| ○ เอกสารประกอบวาระการประชุม                                                                                                              |            |
| ○ หนังสือขอความร่วมมือในการเปิดสอนหลักสูตรการปกครองท้องถิ่นด้านการกระจายอำนาจ                                                            |            |
| <b>ภาคผนวก จ.</b>                                                                                                                        | <b>206</b> |
| ส่วนที่ 1 รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็น                                                                               |            |
| ส่วนที่ 2 กำหนดการลงพื้นที่เยี่ยมเยียน อบต.ในพื้นที่การศึกษาทั้ง 6 จังหวัด                                                               |            |
| ○ กลุ่มที่ 1 จังหวัดพิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์                                                                                            |            |
| ○ กลุ่มที่ 2 จังหวัดกำแพงเพชร ตาก สุโขทัย                                                                                                |            |

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 หลักการและเหตุผลของการวิจัย

เป็นที่ตระหนักดีว่า คุณภาพชีวิตของประชาชนขึ้นอยู่กับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ก่อนข้างมาก เนื่องจากการให้บริการของ อปท. นั้นเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนแทบทุกด้าน อาทิเช่น การดูแลสุขภาพพลอดภัย สภาพที่อยู่อาศัย สภาพสิ่งแวดล้อม ปัจจัยขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษา บริการสาธารณสุข การให้สวัสดิการดูแลคนชราและคนพิการ การส่งเสริมประเพณีวัฒนธรรม ดูแล ฯลฯ การกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่น – เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการเพิ่มพลังให้กับท้องถิ่นและประชาชน โดยการถ่ายโอนภารกิจ-ถ่ายโอนเงิน-ถ่ายโอนบุคลากร-และการให้อิสระการทำงานแก่ อปท. แต่มาตรการเพิ่มพลังดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก (external change) ซึ่งเป็นมาตรการขับเคลื่อนนโยบายที่จำเป็น แต่อาจจะไม่ใช่เครื่องประกันของความสำเร็จ

การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อาจจะไม่ประสบความสำเร็จดังคาดหวัง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอ่อนแอทางด้านการบริหารและจัดการ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และไม่ได้ดำเนินการตามหลักการธรรมาภิบาล (good governance) ดังนั้น มาตรการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กร และบุคลากรของท้องถิ่นนับเป็นเรื่องสำคัญ หรือ "การเปลี่ยนแปลงจากภายใน" องค์กร จึงควรค่าต่อการพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อบต. ซึ่งเป็นองค์กรน้องใหม่ ที่มีการจัดตั้งไม่นาน (น้อยกว่า 10 ปี) มีขีดจำกัดของงบประมาณ บุคลากร ยังจำเป็นต้องพัฒนาประสบการณ์และระดับความรู้ของบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการแบบใหม่เชิงรุก เช่น ความริเริ่มโครงการใหม่ๆ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม การประเมินความสำเร็จ (หรือไม่สำเร็จ) โดยใช้ข้อมูลและเครื่องชี้วัด การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกๆด้าน รวมทั้งการตรวจสอบความโปร่งใสการทำงาน การบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (policy action research) ครั้งนี้ เป็นความพยายามส่วนหนึ่งเพื่อสนับสนุน อบต. ให้เกิดการบริหารจัดการแบบมีธรรมาภิบาล โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ควบคู่กับการนำความรู้และข้อมูลมาใช้ในการทำงาน โดยเน้นการเรียนรู้ร่วมกัน (joint learning) โดยสมัครใจ ระหว่าง อบต. ประชาคม และสถาบันการศึกษา อาศัยจุดแข็งของแต่ละฝ่ายประกอบกัน อบต. มีจุดแข็งที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนรู้ความต้องการของประชาชน มีอำนาจการบริหารและมีงบประมาณดำเนินการ ในส่วนของภาคประชาคมประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนและผู้นำชุมชน ซึ่งรับรู้การทำงานของ อบต. และประชาชนอย่างใกล้ชิดสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนและให้ข้อเสนอแนะ อบต. สำหรับสถาบันการศึกษามีจุดแข็งเชิงวิชาการ ความรู้การจัดการ ทักษะการวิเคราะห์ข้อมูลเครื่องชี้วัด ขอบเขตของการวิจัยเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ครอบคลุมพื้นที่ 6 จังหวัด ได้แก่ พิษณุโลก พิจิตร เพชรบูรณ์ ตาก สุโขทัย และกำแพงเพชร การวิจัยเชิงปฏิบัติการดำเนินการโดยศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยนเรศวร

โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการนี้มีแนวทางการทำงานสำคัญๆ ดังนี้ หนึ่ง การเชิญชวน อบต. เข้าร่วมโครงการสนับสนุนการบริหารแบบธรรมาภิบาลโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม สอง การปรึกษาหารือร่วมกันถึงเกี่ยวกับการพัฒนาความสามารถองค์กร ในมิติที่สอดคล้องกับความต้องการของ อบต. ต้องการจะขยายบริการ การศึกษา บริการสุขภาพ ปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อม พัฒนาด้านการเงินการคลัง ด้านข้อมูลสนเทศและเครื่องใช้ วัสดุ ฯลฯ สาม ส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ร่วมกัน แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และสร้างเครือข่ายการบริหาร สร้างนวัตกรรมจัดการเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้ง การเยี่ยมเยียนเพื่อเกิดความคุ้นเคย และให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง สี่ ส่งเสริมให้บทเรียนจากการทำงานร่วมกัน ห้า ส่งเสริมการพัฒนาเครื่องใช้วัสดุการทำงาน จัดเก็บข้อมูลและพัฒนาฐานข้อมูล เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานภายนอกตรวจสอบได้ในมิติต่างๆ คือ การทำงานแบบมีธรรมาภิบาล โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชน

## 1.2 เค้าโครงของรายงานความก้าวหน้าครั้งที่สอง

รายงานความก้าวหน้านี้เป็นครั้งที่สอง มีองค์ประกอบสำคัญ ส่วน ดังนี้

- ส่วนแรก อธิบายกรอบความคิด วิธีการและแนวทางของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ กิจกรรมที่ดำเนินการ
- ส่วนที่สอง สรุป ความต้องการของ อบต. ทางด้านวิชาการ เพื่อยกขีดความสามารถของหน่วยงานและการพัฒนาบุคลากร (ทุนมนุษย์) ทั้งนี้ได้จากกิจกรรมการประชุม focus group ร่วมกันระหว่าง อบต. ตัวแทนประชาชน และ คณะที่วิจัย นอกจากนี้มีโปรแกรมการเยี่ยมเยียนของทีมวิจัยในพื้นที่ 6 จังหวัด ได้แก่ พิษณุโลก พิจิตร เพชรบูรณ์ สุโขทัย ตาก และ กำแพงเพชร ซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายพร้อมกันนี้เสนอข้อสังเกตจากผลการศึกษา ควบคู่กันคณะวิจัยได้ทำบันทึกความก้าวหน้าการทำงานของ อบต. บันทึกนวัตกรรมและความริเริ่มการบริหารจัดการของ อบต. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการทำงาน
- ส่วนที่สาม การสังเคราะห์บทเรียนและการพัฒนาความสามารถของ อบต. โดยชี้ถึงหัวข้อการบริหารจัดการที่ควรได้รับการเพิ่มพูนความรู้ต่อไป อาทิเช่น การวิเคราะห์โครงการลงทุน การเขียนโครงการลงทุน การทำงานเชิงสหการและเป็นเครือข่าย การอบรมเชิงวิชาการ ในขณะเดียวกันชี้ให้เห็นจุดอ่อนของการบริหารจัดการ (ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบของส่วนกลางที่ไม่เหมาะสม เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของท้องถิ่น) การอบรมความรู้ให้เจ้าหน้าที่ระดับกลางของ อบต.
- ส่วนที่สี่ คณะวิจัยเสนอแนะการพัฒนาด้านวิชาการ การจัดเก็บข้อมูล สร้างฐานข้อมูล พัฒนาเครื่องใช้วัสดุการทำงานที่สะท้อนคุณภาพชีวิตของประชาชนและสอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

## 1.3 กรอบความคิดและแนวทางของการศึกษา

หลักการสำคัญของโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ เกี่ยวกับการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กร (อบต.) และพัฒนาความรู้วิชาการให้บุคลากรของ อบต. เป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง อบต. (โดยสมัครใจ) ภาคประชาชน และสถาบันการศึกษา เน้นการพัฒนา ด้าน หนึ่ง การนำความรู้การบริหารจัดการมาใช้ สนับสนุนความคิดริเริ่ม และนวัตกรรมในการให้บริการประชาชน สอง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในกิจกรรมต่างๆ เช่น การวางแผน การตรวจสอบการบริหาร การจัดสรรงบประมาณ ตรวจสอบความโปร่งใส สอดคล้องกับการปกครองแบบมีธรรมาภิบาล (good governance) สาม ส่งเสริมการทำงานเชิงสหการและเป็น

เครือข่าย (networking) การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และดูงานข้ามพื้นที่ สู่ การพัฒนาฐานข้อมูลของท้องถิ่น สร้างเครื่องชี้วัดเพื่อประกอบการตัดสินใจและเป็นเครื่องมือตรวจสอบการทำงาน

คณะวิจัยได้ใช้หลักเศรษฐศาสตร์สถาบัน (institutional economics) เป็นกรอบของการศึกษา คือ ให้ความสำคัญกับ “สถาบัน” อบต. เป็นสถาบัน/องค์กรที่สำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และมีจำนวนมากกระจายอยู่ในทุกพื้นที่ ทั้งนี้ควรตระหนักว่า อบต. มีสภาพหลากหลาย จุดเน้นที่ไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน เพราะสภาพเชิงกายภาพ สภาพสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม อบต. ก็สามารถจะเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์กันได้ เศรษฐศาสตร์เชิงวิวัฒนาการ (evolutionary economics) เป็นอีกหลักความคิดที่นำมาใช้ในโครงการนี้ อบต. ก็เช่นเดียวกับสิ่งมีชีวิตที่ปรับตัวตามสภาพสังคม-เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง มีความคิดริเริ่ม (ต้องการจะเป็นผู้นำนวัตกรรม และไม่ยอมเป็นหน่วยงานที่ล้าหลัง) ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและต่อกฎระเบียบภายนอก (กำหนดโดยหน่วยราชการ) มีกระบวนการเรียนรู้ (learning process หมายถึง ความสามารถและทักษะของบุคคล/องค์กรจะเพิ่มขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป)

### **การบริหาร อบต. ในยุคใหม่ด้วยการสนับสนุนจากภายนอกและการปรับตัวจากภายใน**

#### **การสนับสนุนระดับนโยบายมหภาคในแนวทางเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น**

ภายหลังรัฐธรรมนูญ 2540 นโยบายมหภาคเปลี่ยนแปลงที่เป็นคุณต่อ อบต. หลายประการ ได้แก่ ก) มาตรการด้านกฎหมาย การกระจายอำนาจและกำหนดให้ราชการส่วนกลางถ่ายโอนภารกิจให้ อบต. ข) การเพิ่มขีดความสามารถการคลังของท้องถิ่น เพิ่มเงินอุดหนุนให้กับ อบต. และให้มีอิสระในการใช้จ่ายเงินมากขึ้น (งบอุดหนุนทั่วไปมีสัดส่วนสูงขึ้น) ค) การถ่ายโอนบุคลากร ง) ภาพลักษณ์และการยอมรับบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลดี เพราะคนดี-และมีความรู้ความสามารถสมัครใจมาทำงานการเมืองท้องถิ่น (สมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น) เพิ่มขึ้น ในขณะที่ตัวบุคลากรของ อบต. เองก็มีความตื่นตัวด้านการศึกษา

กล่าวได้ว่า คือ อบต. มีอิสระและอำนาจการบริหารจัดการเพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการบริการที่ดี รวดเร็ว มีความริเริ่มการจัดการและนวัตกรรมการบริหารงานใหม่ๆเกิดขึ้นหลายด้าน อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก อบต. มีจำนวนมาก จึงมีความหลากหลายเป็นธรรมดา หมายถึง การมีหน่วยงานระดับแนวหน้าหน่วยงานที่พร้อมทำตามและเปลี่ยนแปลงเมื่อเห็นตัวอย่างที่ดี หนึ่ง ในภาคประชาชนนั้นมีความเข้มแข็ง (สภาพทุนสังคม) ที่แตกต่างกัน องค์กรประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทำงานกับท้องถิ่น (วางแผน รับช่วงงานไปทำ หรือกำกับดูแล) แต่ทั้งนี้ความสภาพแตกต่างกัน บางพื้นที่มีสภาพภูมิศาสตร์แห้งแล้งกันดาร (เช่นพื้นที่ที่ราบสูงหรือบนเขา ประชาชนเผ่าพันธุ์ต่างๆ เช่น จังหวัดตาก)

มาตรการระดับมหภาคที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุน อบต.

- การถ่ายโอนภารกิจและหน้าที่ ได้ดำเนินการอย่างเข้มแข็งตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา
- การถ่ายโอนเงิน มาตรการสำคัญคือการเพิ่มวงเงินอุดหนุน และภาษีแบ่งให้ท้องถิ่นในสัดส่วนสูงขึ้น

- การถ่ายโอนบุคลากร มีมาตรการสนับสนุนให้ถ่ายโอนบุคลากร ตามงานที่ถ่ายโอน แต่ใช้วิธีการโดยสมัครใจ ในส่วนนี้มีผลสำเร็จค่อนข้างน้อย วัดจากจำนวนบุคคลที่ถ่ายโอน<sup>1</sup>

กล่าวคือบุคลากรที่ถ่ายโอนมีอคติสมัครใจไปสังกัด อบจ. หรือเทศบาลขนาดใหญ่ (ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเมือง มี facilities ดีกว่า และมีสายงานและความรับผิดชอบชัดเจน มี specialization) แต่ถ้าหากสังกัดใน อบต. ขนาดเล็กในชนบท—อาจจะ มีข้อด้อย (มุมมองในส่วนบุคคล) เช่น ขาดความสะดวกด้านปัจจัยพื้นฐาน ไม่มีศูนย์การค้าศูนย์การศึกษา นอกจากนี้วิธีการทำงานอาจจะเปลี่ยนแปลง (โอกาสการทำงานแบบ specialization มีน้อยกว่าสังกัดองค์กรขนาดใหญ่) นอกจากนี้ความเคยชินของบุคคล (ที่เคยอยู่ในเมือง) เมื่อปรับตัวมาอยู่ในชนบท เป็นวิถีชีวิตอีกแบบหนึ่ง

มาตรการเสริมจากการปฏิรูปภาครัฐ การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

- ภาครัฐได้นำเอาเทคนิคและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ เช่น แนวคิดการจัดประมวลผ่านอินเทอร์เน็ต สนับสนุนและส่งเสริม อบต. มีคอมพิวเตอร์ใช้ สนับสนุนให้เข้าถึงเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ใน อบต. ที่ก้าวหน้าที่ได้การพัฒนาบริการใหม่ๆผ่านสื่อคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต เช่น ส่งข่าวประชาสัมพันธ์ผ่านคอมพิวเตอร์ในบริการประชาชนที่มาเยี่ยมสำนักงาน บางแห่งมีบริการ (ฟรีหรือราคาถูก) ให้เยาวชนใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต
- การส่งเสริมให้ทำงานแบบมีแผนยุทธศาสตร์ กำหนดเป้าประสงค์ (targeting) และตัวชี้วัดการทำงาน (performance indicators) ซึ่งเป็นแนวทางการบริหารงานสมัยใหม่

การพัฒนาองค์กรจากภายใน

**การพัฒนาองค์กร (organizational development)** เป็นสิ่งที่ต้องเสริมสร้างจากภายใน ถึงแม้ว่าเงื่อนไขภายนอกเป็นประโยชน์หรือเอื้อต่อการพัฒนาองค์กรก็ตาม แต่การพัฒนาที่แท้จริงต้องมาจากภายในพื้นที่ การสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชน การนำความรู้การบริหารจัดการยุคใหม่มาประยุกต์ใช้ การทำแผนยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน การตรวจสอบและการประเมินผลการทำงานด้วยข้อมูลและ เครื่องชี้วัด

**การพัฒนาสมรรถนะของอบต.** (ทั้งหน่วยงานและบุคคล) จำเป็นต้องมีมาตรการระดับจุลภาคมาช่วยเสริม ซึ่งครอบคลุมการสร้างธรรมาภิบาลในท้องถิ่น การปรับปรุงสมรรถนะของหน่วยงานและพนักงานท้องถิ่น การสร้างนวัตกรรมการบริหารจัดการแบบใหม่ การส่งเสริมให้ทำงาน อบต. ในลักษณะประสานความร่วมมือเป็นสหการ (joint services) การทำงานเป็นกลุ่มหรือเป็นเครือข่าย (cluster/network) การระดมทุนสังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่นเพื่อเสริมพลังของท้องถิ่น เป็นทิศทางใหม่ที่น่าจะเกิดขึ้นได้ – อย่างไรก็ตามเชื่อว่าไม่ใช่หน่วยงานทุกแห่งจะทำได้ เพราะ อบต. มีจำนวนมากและมีความหลากหลาย มีหน่วยนำ-หน่วยตาม และไม่มีสูตรสำเร็จของการพัฒนา สภาพแวดล้อมแตกต่างกันมากไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ขนาดประชากร ทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ พื้นฐานวัฒนธรรมฯลฯ

<sup>1</sup> จำนวนบุคลากรถ่ายโอนทั่วประเทศในปี 2546 เท่ากับ 4,111 คน และ 348 คนในปี 2547 แหล่งข้อมูล สกต.

**ภาคประชาสังคมและการทำงานร่วมกับ อบต.** ขณะนี้มีความตื่นตัวในภาคประชาสังคมโดยต้องการมีบทบาทการพัฒนา และการตรวจสอบการทำงานของส่วนราชการต่างๆ รวมทั้ง อบต. แต่ทั้งนี้ก็มีข้อสังเกตว่า ฝ่ายประชาสังคมหลายแห่ง มีทัศนคติต่อ อบต. ในทางลบ กล่าวคือ ไม่เชื่อถือ เห็นว่าการทำงานของฝ่ายการเมืองท้องถิ่นต้องการหาผลประโยชน์เข้าพรรคพวก ไม่โปร่งใส และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเท่าที่ควร แต่ทัศนคติเช่นนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อได้ร่วมทำงานด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากฝ่ายบริหาร อบต. เปิดโอกาสและเชิญชวนให้เข้ามามีส่วนร่วม

**การเรียนรู้จากตัวอย่าง อบต.** ขั้นหน้าที่ประสบความสำเร็จ การเสริมสร้างทุนสังคม เปิดโอกาสให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมทำงานกับ อบต. (เช่น รับช่วงการจัดเก็บขยะหรือการดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น เป็นต้น) การเสริมประสบการณ์ให้แก่ อบต. โดยหน่วยงานภายนอกทางด้านการพัฒนาเครื่องชี้วัดและข่าวสารข้อมูล การให้รางวัลและการยกย่อง สนับสนุนให้ อบต. ทำงานเป็นเครือข่ายหรือสหการ เหล่านี้ล้วนเป็นนวัตกรรมการจัดการที่จะช่วยเพิ่มความสามารถขององค์กร และเป็นผลดีต่อส่วนรวมจากบริการใหม่ๆ และคุณภาพชีวิตสอดคล้องกับหลักการธรรมาภิบาล

**การปรับปรุงวิธีการบริหารแบบใหม่ที่อิงความรู้** คำนึงนวัตกรรมและบริการแบบใหม่ การสร้างฐานข้อมูลและเครื่องชี้วัด หมายถึงการยอมรับแนวคิดการบริหารใหม่ๆ มาใช้ มากกว่าการบริหารตามกฎหมายและระเบียบหรือตามความเคยชินในอดีต

#### *กิจกรรมการเรียนรู้ร่วมกัน*

โครงการเรียนรู้ควบคู่การทำงานนี้ ยึดหลักการเรียนรู้ร่วมกัน ประกอบด้วยสามฝ่าย คือ อบต. ประชาคมและสถาบันการศึกษา (มหาวิทยาลัยนเรศวร) โดยที่สันนิษฐานว่า การร่วมมือกันเป็นประโยชน์ทั้งสามฝ่าย กล่าวคือ ประชาคมมีบทบาทและมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะท้องถิ่นมากขึ้น อบต. อาจจะลดการทำงานลงแต่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล เพราะได้รับความร่วมมือจากประชาคมและฝ่ายวิชาการ ฝ่ายวิชาการได้รับข้อคิดและความรู้จาก อบต. และ ประชาคม นำมาเป็นองค์ความรู้ท้องถิ่นไทย และใช้เป็นบทเรียนสอนเยาวชน

องค์กรบริหารส่วนตำบล จัดตั้งในปี 2538 จนถึงปัจจุบัน มีจำนวน 6,745 แห่งทั่วประเทศ โดยมีการแบ่งชั้นตามขนาด ใหญ่ กลางและเล็กตามลำดับ (ก่อนหน้านี้ เคยแบ่งเป็นชั้น 1-5) ตามหลักวิชาการการ—เป็นองค์กรการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Locally-self government) ที่มีโครงสร้างคานอำนาจกัน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้มีการตรวจสอบโดยประชาชน (กลไกทางกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อกันร้องเรียนถอดถอน) และการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก (สำนักงานตรวจเงินแห่งชาติ และกรมบัญชีกลาง เป็นต้น) อบต. มีอิสระการทำงานของตนแต่ทั้งนี้ภายใต้กรอบกฎหมายและระเบียบ อบต. มีรายได้ของตนเอง (จากภาษีท้องถิ่นและค่าธรรมเนียม) นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนในรูปภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ตามหลักอุดมคติ อบต. มีจุดแข็งหลายประการ กล่าวคือ การทำงานใกล้ชิดกับประชาชน รู้จักพื้นที่และทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และสามารถจะตอบสนองต่อความต้องการของ

ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว มีอิสระการตัดสินใจ การให้บริการที่หลากหลายและแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ปัญหาอุปสรรคและความไม่พึงพอใจของประชาชนต่อการทำงาน อบต. ก็มีมาก ประเด็นสำคัญๆ ได้แก่ (i) การเมืองท้องถิ่นที่ไม่แข่งขันจริง การคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายค้านไม่เกิดขึ้นจริง ผูกขาดความไม่โปร่งใสในการทำงาน การใช้จ่ายที่ด้อยประสิทธิภาพเพราะมุ่งสร้างผลประโยชน์ให้ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น (ii) ความทับซ้อนของหน่วยงานภูมิภาคและราชการส่วนกลางในพื้นที่ การไม่ประสานกันซึ่งเป็นสิ่งที่เหนือการควบคุมของ อบต. (iii) อบต. การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ (iv) การกำกับและควบคุมมากเกินไปจากหน่วยราชการส่วนกลาง ทำให้ขั้นตอนการปฏิบัติงานยุ่งยาก ลำช้า เพราะมุ่งป้องกันทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นความจริงแต่เป็นส่วนน้อย—แต่وارهียบที่รัดกุมมีผลบังคับใช้กับทุกหน่วย (v) การพึ่งพิงด้านการคลังจากภายนอกในสัดส่วนที่สอง หมายถึงรายได้ต้องกับภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากเกินไป (vi) การกิจที่ถ่างโอนลงไปเป็นเรื่องใหม่ของ อบต.

#### การกระจายอำนาจและนวัตกรรมการจัดการของท้องถิ่น มุมมองเศรษฐศาสตร์สถาบัน

การกระจายอำนาจสนับสนุนให้ อบต. อิสระการทำงาน ลดการกำกับควบคุม เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นใช้ความสามารถการบริหารจัดการในท้องถิ่น บวกกับทรัพยากรการคลังที่เพิ่มขึ้น และสนับสนุนให้ประสานความร่วมมือกับภาคประชาชน ในการทำงาน (กำหนดแผน จัดสรรเงิน ทำโครงการร่วมกัน ฯลฯ) เพื่อให้บริการ local public goods เพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ในมุมมองเช่นนี้ ผู้บริหาร อบต. ควรจะเป็นนักบริหารและนักประสานประโยชน์ มากกว่าเป็นบทบาทดั้งเดิม (ผู้ปกครอง)

ในโลกธุรกิจเอกชน มีการแข่งขันด้านการผลิตคือสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่และออกแบบใหม่ในตัวสินค้า สร้างบริการรูปแบบใหม่ เช่น ค้นหาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ (unseen Thailand) พัฒนาบริการแนวใหม่ มีการทำงานเป็นเครือข่ายหรือเป็นกลุ่ม (cluster) เพื่อแสวงหาจุดได้เปรียบ แนวความคิดการแข่งขันในยุคโลกาภิวัตน์มิได้จำกัดเฉพาะในวงการธุรกิจเท่านั้น ยังขยายมาถึงการจัดการภาครัฐด้วย

แต่การบริหารจัดการในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างกับภาคเอกชน แต่เป็นการผลิตบริการเพื่อประชาชน (service delivery) และมีระเบียบกติกากำกับมากกว่าบริษัทธุรกิจเนื่องจากถูกตรวจสอบโดยสังคม และหน่วยราชการอื่นๆที่ทำหน้าที่กำกับ

**“นวัตกรรมท้องถิ่น”** เกี่ยวข้องกับความริเริ่มการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้บริการแบบใหม่ มักจัดทำเป็นโครงการพัฒนา เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือเกิดคุณค่าต่อประชาชน กิจกรรมที่ดำเนินการมักร่วมมือกับกลุ่มประชาคม หรือหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เช่น ส่งเสริมอาชีพใหม่ให้กลุ่มประชาชน ปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ การพัฒนาการเมืองและประชาสังคม คำว่า“ใหม่”ในที่นี้สะท้อนว่าบริการหรือกิจกรรมนั้นเป็นของใหม่ในพื้นที่ เดิมไม่มี แต่ว่ากิจกรรมใหม่นั้นอาจจะเคยมีตัวอย่างเกิดขึ้นในพื้นที่อื่นๆ ผู้นำในท้องถิ่นคิดหรือเห็นว่าดีจึงนำมาดำเนินการหรือปรับปรุงใช้ในพื้นที่ของตนเอง เพื่อให้มีเกณฑ์พิจารณาว่ากิจกรรมอะไรคือวิธีใหม่?

วิธีใหม่ของท้องถิ่นพิจารณาจากหลักเกณฑ์ 3 ข้อ หนึ่ง กิจกรรมนั้นมีความต่อเนื่องหรือไม่ เป็นโปรแกรม (program activities) มากกว่าการทำงานครั้งเดียว (single event เช่น การจัดงานพิธีกรรม งานแข่งเรือยาว ลอยกระทง ประเพณีนางนพมาศ เป็นต้น) สอง เป็นกิจกรรมที่มีคุณค่าและคุณประโยชน์ต่อสังคม เช่น การสร้างรายได้ การพัฒนาสภาพสิ่งแวดล้อม พัฒนาคนและอาชีพ รวมถึงการพัฒนาทางการเมือง สาม องค์การปกครองท้องถิ่นมีส่วนสำคัญทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือและการเป็นพันธมิตรขึ้น สี่ นวัตกรรมจัดการเกิดขึ้นได้เองโดยสมัครใจ โดยไม่มีหน่วยงานใดบังคับหรือชี้นำ (เช่น ราชการส่วนกลางสั่งการให้ อบต. ทำ)

เป็นเรื่องยากที่จะกำหนดนิยาม นวัตกรรมการบริหารของท้องถิ่นในลักษณะที่ตายตัว เพราะความริเริ่มนั้นมีหลากหลาย ขอยกเป็นตัวอย่างโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นในเทศบาลและ อบต. หลายแห่งจากประสบการณ์การเข้าร่วมประกวดธรรมาภิบาล (ซึ่งดำเนินการมาสองปีแล้ว เริ่มในปี 2546)

- การสร้างความร่วมมือกับประชาคมและธุรกิจไร้เคิล (ในลักษณะไตรภาคี) กรณีเทศบาลนครพิษณุโลก กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมคือการคัดแยกขยะและการทำปุ๋ยของชุมชน (รวมถึงโรงเรียนและเด็กนักเรียน) นำของที่ขายได้ไปจำหน่ายกับธุรกิจไร้เคิล (บริษัทวงษ์พาณิชย์) โดยที่เทศบาลรับซื้อปุ๋ยหมักจากชุมชนในราคาประกัน เทศบาลเชิญนักวิชาการมาให้การอบรมผู้นำชุมชน
- การกู้ยืมของเทศบาลเพื่อพัฒนาโครงการด้านสังคม<sup>2</sup> (ก่อสร้างศูนย์เยาวชน ห้องสมุด อินเทอร์เน็ต เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้และค้นคว้าของเยาวชน) ตัวอย่างความริเริ่มของเทศบาลเมืองระยอง เทศบาลนครลำปาง
- การพัฒนาภูมิทัศน์เมือง พัฒนาริมแม่น้ำให้เป็นแหล่งออกกำลังกายและพักผ่อนหย่อนใจ (จากกรณีตัวอย่างเทศบาลเมืองตาก เทศบาลเมืองเชียงราย เทศบาลนครพิษณุโลก ...)
- การทำงานร่วมกับประชาคม โดยเทศบาลมอบอำนาจการบริหารจัดการขยะให้ชุมชน และแบ่งรายได้จากค่าธรรมเนียมให้ชุมชน เกิดแรงจูงใจทางบวกต่อการจัดเก็บและคัดแยกขยะ (กรณีเทศบาลเมืองน่าน)
- การออกแบบแปลนบ้านเพื่อให้เมืองมีเอกลักษณ์และบรรยากาศ“ความกลมกลืน” (เทศบาลเมืองเชียงราย จัดทำแปลนบ้านหลายแบบให้ประชาชนเลือก เป็นบริการให้ฟรี ทำให้เกิดความสะดวกต่อการขออนุญาตปลูกสร้าง เพราะที่ใช้แบบมาตรฐาน ลดค่าใช้จ่าย มีเอกลักษณ์ของเมืองเชียงรายและรูปทรงที่กลมกลืน เป็นต้น)

ความคิดริเริ่มดังตัวอย่างข้างต้น เป็นสิ่งที่ผู้เขียนเห็นว่ามีคุณค่าและผลกระทบทางบวกต่อสังคม การเปลี่ยนแปลงบางอย่างทำได้ยาก ต้องอาศัยความกล้าหาญและเด็ดเดี่ยวของผู้นำพอสมควร ต้องอธิบายให้ประชาชนเห็นคล้อยตาม เช่น การจัดระเบียบตลาดหรือบ้านเมือง การเพิ่มอัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียม หรือตัดสินใจกู้ยืมทำโครงการที่มีภาระชำระคืนยาวนาน (long-term commitment) เป็นเรื่องน่าศึกษา (ว่าเหตุใดบางแห่งทำได้ แต่ว่าอีกองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆทำไม่ได้)

<sup>2</sup> ที่กล่าวเช่นนี้มิได้หมายความว่า การกู้ยืมของท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ดีและควรจะทำ – แต่การกู้ยืมอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของเงินลงทุน และความรับผิดชอบ การสร้างความเข้าใจร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น เป็นสิ่งที่ควรสนับสนุน เพราะประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์ทันที ไม่ต้องรอคอย ลดการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และการวิ่งเต้น (ลอบบี้) ให้ส่วนกลางช่วยเหลือ ซึ่งความจริงมีต้นทุนต่อสังคมเช่นเดียวกัน (ต้นทุนอาจจะสูงกว่าการกู้ยืมของท้องถิ่น)

การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรและบุคลากรท้องถิ่นรวมทั้งการสร้างทุนสังคมในท้องถิ่น คณะวิจัยจะใช้ เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ และทฤษฎีวิวัฒนาการเป็นกรอบ ซึ่งมีแนวทางและข้อพิจารณาสำคัญๆ ดังนี้

- การให้ความสำคัญของสถาบัน (institution, agency) คือ อบต. และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานเชิงรุกหรือการพัฒนาการบริการใหม่ๆ การยอมรับการเปลี่ยนแปลง ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ในอดีต พื้นฐานความรู้และทัศนคติการทำงาน บางคนบางหน่วยงานมีวิสัยทัศน์กว้างไกลชอบทำงานเชิงรุก นอกจากนี้ปัจจัยสนับสนุนของประชาชนและการเมืองท้องถิ่นมีส่วนสำคัญ แฝงอยู่ในข้อความนี้คือความสามารถของหน่วยงานและบุคคลที่หลากหลายและแตกต่างกัน<sup>3</sup>
- การให้ความสำคัญของกฎระเบียบ (rule of the game) ซึ่งเป็นกรอบการทำงานของสถาบัน/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกติกาการทำงานของท้องถิ่นกำหนดโดยรัฐบาล และหน่วยราชการส่วนกลาง และสภาพการเมืองท้องถิ่น ดังนั้นการวิเคราะห์และประเมินการทำงานต้องเข้าใจบริบททางการเมือง ประกอบกับเข้าใจหลักเศรษฐศาสตร์การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ ความคุ้มค่าของเงิน
- การให้ความสำคัญกับระบบแรงจูงใจ (incentive system ซึ่งครอบคลุมเงิน โบนัส รางวัลที่ไม่เป็นเงิน) อนึ่งการบริหารเมืองหรือชุมชนในเขตชนบทมีหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มี“ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” (stakeholders) นอกเหนือจากประชาชนในท้องถิ่น ฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น
- การคำนึงถึงต้นทุนค่าเสีย (transaction costs)<sup>4</sup> เช่น การเร่งรัดการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ มีค่าใช้จ่าย ความยากลำบากในการทำให้ประชาชนยอมรับและร่วมมือ
- การให้ความสำคัญกับด้านข่าวสารข้อมูลและยอมรับสภาพความไม่สมมาตรของข้อมูล (informational asymmetry)<sup>5</sup> ปัญหา incomplete contract
- กรอบวิเคราะห์นี้เน้น “การปรับตัว” (adaptation process) ซึ่งต่างจากการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์แบบเดิม (นีโอคลาสสิก) ที่เน้นความเข้าใจถึงดุลยภาพ (equilibrium)<sup>6</sup>
- ให้ความสำคัญกับมิติเวลา และการเรียนรู้ (learning process)

<sup>3</sup> ปรัชญาความคิดแบบ pluralism

<sup>4</sup> แฝงในกรอบคิดนี้คือ transaction costs ของแต่ละคนไม่เท่ากัน ดังนั้น แรงจูงใจที่จะทำให้คนสนใจการเมืองท้องถิ่นหรือเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เท่ากัน ดังตั้งข้อสังเกตข้างต้นว่า ทุนายความ ผู้เคยผ่านงานราชการ จะมีแนวโน้มเข้ามาเล่นการเมืองท้องถิ่นมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ เนื่องจากมีความคุ้นเคยกับระบบบริหาร มี transaction costs ต่ำกว่า

<sup>5</sup> การมีข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่น ประชาชนรู้ว่ากิจกรรมที่เทศบาล/อบต. กระทำนั้น มีคุณค่าเพียงใดในทัศนะของผู้ใช้บริการ - แต่ไม่รู้หรือไม่สนใจว่าวิธีการจัดทำโครงการ ไม่รู้ว่าจะจ่ายงบประมาณอย่างไร เบิกจ่ายอย่างไร ทางฝ่ายผู้บริหาร อบต. เข้าใจกระบวนการเบิกเงินและการทำงาน แต่ไม่รู้ value function ของสินค้าได้ดีเท่ากับฝ่ายผู้ให้บริการ

<sup>6</sup> กรอบคิดแบบ NIE ไม่ได้โจมตีหรือโต้แย้งกับแบบจำลองนีโอคลาสสิก ที่สันนิษฐานพฤติกรรมของผู้ผลิต/ผู้บริโภค ยึดหลักการ rationality การจัดสรรทรัพยากรตามหลักการนี้ จุดที่เหมาะสมเรียกว่า ดุลยภาพ ซึ่งจะไม่เปลี่ยนแปลง ยกเว้นมีสาเหตุภายนอกทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แต่กรอบคิดแบบ NIE เห็นแตกต่างกัน คือเห็นว่า ดุลยภาพ ไม่ค่อยจะมีความหมายเท่าใดนัก ดังนั้นไม่ควรจะเสียเวลาค้นหาดุลยภาพ เพราะว่าโลกเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ตัวอย่างเช่น หน่วยธุรกิจจะค้นคว้าวิจัยเพื่อให้ได้สินค้าใหม่ (สร้างนวัตกรรม) ตลอดเวลา ไม่ว่าเป็นเพราะว่า “กำไรลดลง” ดังนั้นหน่วยธุรกิจจะค้นคว้าวิจัยเพื่อเพิ่มศักยภาพการตลาด” การเลียนแบบและลอกเลียนเกิดขึ้นตลอดเวลา มีผู้นำ-ผู้ตาม มีพลวัตตลอดเวลา

#### 1.4 เป้าประสงค์ของโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ

โครงการเรียนรู้ควบคู่การทำงาน ระยะที่สอง มีวัตถุประสงค์และกิจกรรมที่เจาะจง ดังต่อไปนี้

- ร่วมมือกับ อบต. จัดทำแผนยุทธศาสตร์ในแนวทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยระดมความเห็นเกี่ยวกับเป้าประสงค์การทำงานของ อบต. สนับสนุนกระบวนการแผน การจัดทำเครื่องชี้วัดและข้อมูลเพื่อประกอบกับการประเมินผลสำเร็จของการวางแผน (จัดทำบันทึกข้อมูลที่สะท้อนคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น การตายก่อนวัยอันสมควร อัตราการว่างงาน อัตราการเรียนรู้ต่อของเยาวชน ฯลฯ) การเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นมาปรึกษาหารือเป็นที่ยปรึกษาการทำงานของ อบต. เป็นต้น ส่งเสริมให้มีการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะแก่ประชาชน (เช่น การจัดเอกสารแผนพับและข่าวสารการพัฒนาของ อบต. ให้ประชาชนรับทราบ)
- ส่งเสริมให้ประชาคมท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทในกิจการสาธารณะมากขึ้น โดยร่วมคิดกับ อบต. ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่นการส่งเสริมอาชีพของประชาชน การพัฒนารัฐกิจชุมชน สินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การจัดสวัสดิการให้แก่คนชราและคนพิการ การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น
- การนำตัวอย่างความริเริ่มของท้องถิ่น (local initiatives) มาเรียบเรียงเป็นกรณีศึกษา และนำไปเป็นบทเรียนสำหรับ อบต. อื่นๆ รวมทั้งเป็นบทเรียนของอาจารย์และนิสิตด้วย กิจกรรมส่วนหนึ่งคือการผลิตสื่อ (วีดิทัศน์ ภาพถ่ายหรือแผ่นพับ) โดยใช้กรณีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จในพื้นที่เป็นหลักฐานประกอบคำอธิบายให้หน่วยงานอื่นเรียนรู้
- จัดกิจกรรมการสนทนาและอบรมความรู้การจัดการแผนใหม่ให้พนักงานของ อบต. และให้เรียนรู้จากประสบการณ์ที่ต่างถิ่น โดยเลือกประเด็นที่ อบต. มีความต้องการ เช่น อบต. ต้องการพัฒนาระบบข้อมูล การจัดทำทะเบียนภาษีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้
- การบันทึกอุปสรรคการทำงานของท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเกี่ยวกับกฎระเบียบที่ไม่เหมาะสมและกำหนดโดยส่วนกลาง นำมาสะท้อน (feedback) ให้ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับทราบ เพื่ออาจจะนำไปสู่การแก้ไขระเบียบอันเป็นอุปสรรคการทำงานของท้องถิ่น
- ช่วยส่งเสริมการพัฒนาฐานข้อมูลระดับท้องถิ่น (local database) การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะให้ประชาชนรับทราบ การนำเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่มาเผยแพร่ผ่านสื่อพิมพ์หรือเว็บไซต์

#### 1.5 ขอบเขตการดำเนินงาน

ในขั้นแรก ใช้ระดมความคิดระหว่างสามฝ่าย คือ ประชาคม อบต. และฝ่ายวิชาการ เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาและยุทธศาสตร์เชิงรุกของ อบต. เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ให้บริการใหม่ๆ ทั้งนี้ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมการกำหนดเป้าประสงค์ แนวทางการพัฒนาและโครงการ นอกจากนี้ต้องยอมรับว่ามีความคาดหวังสูงจาก อบต. ความร่วมมือที่สูงขึ้นเนื่องจากมีความไว้วางใจกัน การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงรุกของ อบต. การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะของ อบต.

ขั้นที่สอง การเยี่ยมเยียนและการอบรม เพื่อรับทราบปัญหาเฉพาะของ อบต. การบันทึก “ความริเริ่มของท้องถิ่น” ซึ่งเป็นนวัตกรรมการบริหารจัดการในท้องถิ่น เพื่อเป็นบทเรียนสำหรับหน่วยงานท้องถิ่นอื่นๆ ความคาดหวัง มีตัวอย่างกรณีศึกษาของบาง อบต. ที่ได้รับงานบริการใหม่ๆ เป็นตัวอย่างสำหรับ อบต. อื่นๆ

หรือสำหรับให้นิสิต/คณาจารย์ได้เรียนรู้ การยกมาตรฐานการทำงานของ อบต. ที่สูงกว่าเดิม และสร้าง norm ใหม่ของการทำงานท้องถิ่น

ขั้นที่สาม การอบรมและการริเริ่มใหม่ ๆ ด้านการให้บริการ การนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงาน กับ อบต. การพัฒนาฐานข้อมูลและเครื่องชี้วัด เป็นส่วนหนึ่งของการทำงานทั้งนี้หมายถึงการเปลี่ยนแปลงโดย สมัยครใจของ อบต.เอง

## 1.6 วิธีการศึกษาและกิจกรรม

- การจัดประชุมระดมสมองร่วมกัน ระหว่าง อบต. ประชาคม และฝ่ายวิชาการ เพื่อรู้จักกัน สร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และรับทราบสภาพปัญหา/ความต้องการของ อบต.
- การเยี่ยมเยียน โดยนัดหมายไว้ล่วงหน้า พร้อมกับขอข้อมูลพื้นฐาน
- การสัมภาษณ์ พูดคุย และการบันทึกความรู้ท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษา “ความริเริ่มของ ท้องถิ่น” (local initiatives) คณะวิจัยต้องการทราบมูลเหตุจูงใจ-บริการที่เกิดขึ้นใหม่-ผลกระทบต่อ สังคมท้องถิ่น เพื่อเป็นบทเรียนสำหรับ อบต. อื่นๆ
- การสังเคราะห์อุปสรรคและข้อจำกัดของ อบต. ซึ่งส่วนหนึ่งอาจจะเกิดจากระเบียบที่ไม่เหมาะสม มีขั้นตอนมากเกินไป ทำให้การทำงานล่าช้าเกินกว่าความจำเป็น จัดทำบันทึกที่สะท้อนถึงระเบียบ อันเป็นอุปสรรค – ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานส่วนกลาง
- การส่งเสริมให้นำความรู้การจัดการแผนใหม่มาประยุกต์ใช้ใน อบต. สร้างทักษะและมุมมองการ บริหารใหม่ (new managerial concepts)
- การส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดทำฐานข้อมูล (จปฐ) สร้างเครื่องชี้วัด ส่งเสริมให้ภาคประชาชนมา ตรวจสอบ
- ส่งเสริมให้ อบต. มีความสามารถการประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- การผลิตสื่อ (วีดิทัศน์) จากกรณีตัวอย่างการทำงานหรือนวัตกรรมจัดการในบางพื้นที่ รวมทั้ง การสัมภาษณ์บุคคลากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบเกี่ยวกับพัฒนาการของ ธรรมชาติในในระดับ อบต.

## บทที่ 2

### การบริหารจัดการของ อบต.อย่างมีธรรมาภิบาล

#### สังเคราะห์ข้อมูลและบทเรียน จากกรณีศึกษา อบต. ในพื้นที่ 6 จังหวัด

อบต.เข้าร่วมในโครงการเรียนรู้ร่วมกันในเขตพื้นที่ 6 จังหวัด

โครงการเรียนรู้ร่วมกับ อบต. ครั้งนี้ ครอบคลุมพื้นที่ 6 จังหวัดในภาคเหนือตอนล่าง ได้แก่ พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ กำแพงเพชร ตาก และสุโขทัย มี อบต. ที่ได้สมัครใจเข้าร่วมกิจกรรมจำนวน 81 แห่ง

|             | <u>จำนวน (แห่ง)</u> |
|-------------|---------------------|
| ○ พิจิตร    | 13                  |
| ○ พิษณุโลก  | 16                  |
| ○ เพชรบูรณ์ | 10                  |
| ○ กำแพงเพชร | 15                  |
| ○ ตาก       | 15                  |
| ○ สุโขทัย   | 15                  |
| <b>รวม</b>  | <b>84</b>           |

รายชื่อ อบต. และที่ตั้ง (อำเภอ) แสดงในตารางต่อไปนี้

## 2.1 กลุ่มจังหวัด ที่ 1

ตาราง 2.1 แสดงรายชื่อองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการสำรวจข้อมูลในโครงการ กลุ่มจังหวัด ที่ 1

| ลำดับ | กลุ่มจังหวัด ที่ 1                    |                                      |                                 |
|-------|---------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
|       | พิจิตร                                | พิษณุโลก                             | เพชรบูรณ์                       |
| 1     | อบต.วังหว่า อ.ตะพานหิน                | อบต.อรัญญิก อ.เมืองพิษณุโลก          | อบต.ดงมูลเหล็ก อ.เมืองเพชรบูรณ์ |
| 2     | อบต.ไทรโรงโชน อ.ตะพานหิน              | อบต.บึงพระ อ.เมืองพิษณุโลก           | อบต.นางัว อ.เมืองเพชรบูรณ์      |
| 3     | อบต.ทับหมัน อ.ตะพานหิน                | อบต.วัดพริก อ.เมืองพิษณุโลก          | อบต.วังชมพู อ.เมืองเพชรบูรณ์    |
| 4     | อบต.วังหลุม อ.ตะพานหิน                | อบต.บ้านน้อยชุมชี่เหล็ก อ.เนินมะปราง | อบต.เข็กน้อย อ.เขาค้อ           |
| 5     | อบต.หนองหลุม อ.วชิรขาม                | อบต.ท่าสะแก อ.ชาติตระการ             | อบต.ทุ่งสมอ อ.เขาค้อ            |
| 6     | อบต.หนองปล่อง อ.วังทรายพูน            | อบต.ชาติตระการ อ.ชาติตระการ          | อบต.สังหลอ อ.หล่มสัก            |
| 7     | อบต.ทับไทร อ.วังทับไทร                | อบต.ป่าแดง อ.ชาติตระการ              | อบต.น้ำก้อ อ.หล่มสัก            |
| 8     | อบต.ท่าเสา อ.โพทะเล                   | อบต.วัดโบสถ์ อ.วัดโบสถ์              | อบต.น้ำซุน อ.หล่มสัก            |
| 9     | อบต.โพธิ์ประทับช้าง อ.โพธิ์ประทับช้าง | อบต.ปลักแรด อ.บางระกำ                | อบต.ศรีเทพ อ.ศรีเทพ             |
| 10    | อบต.ไผ่รอบ อ.โพธิ์ประทับช้าง          | อบต.พันเสา อ.บางระกำ                 | อบต.บึงคล้า อ.หล่มสัก           |
| 11    | อบต.ทับคล้อ อ.ทับคล้อ                 | อบต.นครไทย อ.นครไทย                  |                                 |
| 12    | อบต.วังกรด อ.บางมูลนาก                | อบต.เนินเพิ่ม อ.นครไทย               |                                 |
| 13    | อบต.หัวดง อ.เมืองพิจิตร               | อบต.บ้านแยง อ.นครไทย                 |                                 |
| 14    |                                       | อบต.ท่าตาล อ.บางกระทุ่ม              |                                 |
| 15    |                                       | อบต.ไผ่ล้อม อ.บางกระทุ่ม             |                                 |
| 16    |                                       | อบต.หัวรอ อ.เมืองพิษณุโลก            |                                 |

หมายเหตุ : ตัวอักษรเอน หมายถึง อบต.จากโครงการใน ระยะที่ 1

ข้อมูลรายละเอียดของแต่ละ อบต. บันทึกอยู่ในแผ่น ซีดี แนบอยู่ปกหลังของรายงาน

### กลุ่มจังหวัดที่ 1 บันทึกข้อมูลการบริหาร ปัญหาการถ่ายโอนฯ นวัตกรรม การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม และความรู้การจัดการที่ อบต. ต้องการ

#### 1. การบริหาร

- การบริหารงานยังแบ่งออกเป็นสามส่วนคือ สำนักปลัดอบต. ส่วนงานโยธา ส่วนงานช่าง และการคลัง
- หลายแห่งบุคลากรของ อบต.ยังมีไม่เพียงพอ ทำให้บริการไม่ทันเวลา
- มีการทำ อบต.สัญจร เพื่อให้บริการด้านภาษีและตรวจสอบความพึงพอใจของประชาชน
- การแบ่งอำนาจหน้าที่ อย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการและทำงานสนับสนุนกันโดยต่างก็ทำหน้าที่ที่ตนเองมีความชำนาญ
- ยังมีปัญหาในเรื่องผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการมาปฏิบัติงานในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การทำงานร่วมกันกับอบต.อื่นยังมีน้อย แต่มีที่ทำร่วมกันบ้างคือ โครงการด้านยาเสพติด สหกรณ์ที่ทำกับเทศบาล (กำจัดขยะและป้องกันบรรเทาสาธารณภัย) การกิจกรรมแข่งขันกีฬาและการให้ความรู้ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับโครงการที่ทำร่วมกันนั้นมีข้อสังเกตว่ามักจะเป็นบที่ดำเนินการมาจาก

จังหวัดและ อบต. บางแห่งมีเทคนิคของการทำงานร่วมกันให้ประสบความสำเร็จคือการพบปะกันบ่อยครั้ง และเคารพระบบอาวุโสเป็นหลัก

- การจัดเก็บข้อมูลยังไม่ได้จัดเป็นระบบ แม้ว่าบางส่วนอยู่ในแฟ้มคอมพิวเตอร์ก็ตาม (บางส่วนเป็นรายงานที่ต้องจัดทำส่งกรมส่งเสริมฯ) ทำให้ข้อมูลไม่ครบ (ซึ่งอาจมีผลต่อการบริหาร) ค้นหา ยาก เปรียบเทียบกันยาก
- ส่วนใหญ่การเผยแพร่ข่าวสารทำโดยการใช้เสียงตามสายหรือหอกระจายข่าวไร้สายอัตโนมัติ การติดประกาศในหมู่บ้าน ประกาศผ่านสื่อมวลชนท้องถิ่น (เช่น สถานีวิทยุชุมชนเพื่อพระศาสนา) แผ่นพับ และการผ่านข่าวสารไปยังผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต. และผู้นำชุมชนในที่ประชุม
- การทำประชาคมมีปัญหาว่าประชาชนไม่ว่างในตอนกลางวัน ต้องทำกันตอนเย็นและค่ำ
- โครงการที่ประสบความสำเร็จหลายโครงการเกิดจากการที่ อบต.ปล่อยให้ประชาชนบริหารและตรวจสอบกันเองเช่น การตั้งกองทุนต่างๆ
- การเลือกตั้งยังมีการซื้อสิทธิ์ขายเสียงในบางท้องที่ (จากการสอบถามประชาชนในบางพื้นที่)

## 2. ปัญหา

- ส่วนใหญ่ประชาชนมีอาชีพด้านการเกษตร มีรายได้น้อยและหลายส่วนมีฐานะยากจน เนื่องจากขาดอาชีพเสริม ขาดเงินทุนในการทำเกษตร ขาดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- ที่ดินเสื่อมโทรม บางแห่งป่าไม้ยังถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง
- ปัญหาในด้านเอกสารสิทธิ์ที่ดิน
- ขาดแคลนน้ำทำการเกษตร
- น้ำท่วมในฤดูฝน (แม้ว่าในบางท้องที่จะไม่มีน้ำท่วมขัง) และขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ขาดการบริหารจัดการแหล่งน้ำอย่างเป็นระบบ
- ระบบส่งน้ำยังไม่ได้รับการพัฒนา
- ราคาผลผลิตจากการเกษตรตกต่ำ
- แหล่งท่องเที่ยวไม่ได้รับการพัฒนา
- ยังมีปัญหาในด้านโครงสร้างพื้นฐานอยู่ เช่น การคมนาคม โทรศัพท์สาธารณะ และยังไม่มีการจัดผังเมือง
- โรงเรียนบางแห่งขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการเรียนการสอน
- ไม่มีสถานที่บริหารข่าวสารกับประชาชน (แม้บางแห่งเริ่มเปิดให้ใช้อินเตอร์เน็ตฟรีบ้างแล้ว แต่ยังไม่ทราบแน่ชัดถึงปริมาณที่มีการใช้)
- ประชาชนมีการรวมกลุ่มแต่ยังมีกฎระเบียบ (เช่น กลุ่มร้านค้า กลุ่มสหกรณ์)
- ปัญหาสุขภาพจิตได้รับการแก้ไขได้ประมาณ 80 % แล้ว
- ปัญหาทางด้านโรคติดต่อ เช่น โรคไข้เลือดออก โรคฉี่หนู และโรคท้องร่วงอย่างรุนแรง
- ปัญหาในด้านความปลอดภัยจากการจราจร
- ปัญหาในการสร้างเครือข่ายในการแก้ไขปัญหา กับ อบต.ข้างเคียง
- ปัญหาในการขาดนวัตกรรมใหม่ ๆ ให้กับ อบต.

### 3. การแก้ปัญหาและนวัตกรรม

- ต้นกำเนิดของนวัตกรรมมาจากทั้งฝ่ายการเมืองของอบต.และข้าราชการแต่ส่วนใหญ่จะมาจากฝ่ายข้าราชการที่มีประสบการณ์จากการที่ไปศึกษาดูงานและฝึกอบรม และมีโอกาสทำโครงการต่าง ๆ ให้ทางฝ่ายการเมือง คือ นายกอบต. เป็นผู้ตัดสินใจ (ตามความต้องการที่มีการเรียกร้องจากประชาชน)
- มักจะเกี่ยวข้องกับความต้องการเฉพาะหน้าและการประกอบอาชีพของประชาชน เช่น
  - การส่งเสริมอาชีพ (เช่นการส่งเสริมการจัดหางานเคลื่อนที่ การจัดฝึกอบรมวิชาชีพพระยะสัน) การจัดหาการตลาด ความรู้, การหาแหล่งเงินทุน
  - การหาแหล่งน้ำในรูปแบบต่างๆ (เช่น ขุดลอกคูคลอง ก่อสร้างรางระบายน้ำ สร้างอ่างเก็บน้ำ ทำระบบประปา และเจาะบ่อบาดาล เป็นต้น)
  - การก่อสร้างและซ่อมแซมถนน ติดตั้งไฟฟ้า และโทรศัพท์
  - การสนับสนุนการศึกษาและส่งเสริมสุขภาพอนามัย เช่นสนับสนุนอาหารเสริมนม และอาหารกลางวัน สนับสนุนการซื้ออุปกรณ์กีฬา ทำสวนสุขภาพ การจัดประกวดหมู่บ้านสะอาด
  - การให้ความรู้ในด้านการเกษตร การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (เช่น การปลูกป่าทดแทน) การสาธารณสุข และการจัดระบบการเก็บขยะ
  - การปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของพนักงานใน อบต.

### 4. การถ่ายโอนภารกิจ

- ภารกิจที่ได้ อบต. ได้รับนั้นมีมากและสภาพที่หลากหลาย เช่น
  - งานของกรมทางหลวงชนบท
  - ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจากกรมพัฒนาชุมชน
  - ศูนย์ควบคุมไฟฟ้า
  - ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการเกษตร
  - โครงการของ ส.ป.ก.
  - การให้เบี้ยยังชีพ การจัดอาหารกลางวัน การจัดที่อ่านหนังสือพิมพ์
  - กองทุนเอดส์ของอำเภอ
  - ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพ (คนชรา คนพิการ)
  - งานของกรมโยธา
  - งานของกรมเจ้าท่า (การอนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้างรुक้าแม่น้ำ)
- ยังมีปัญหาในด้านเงินสนับสนุน บุคลากรและการอบรมการปฏิบัติงานที่ไม่มี มีน้อยหรือมีตามมาช้ากว่าภารกิจที่ได้รับโอน
- การทำภารกิจที่ได้รับโอน บางครั้งติดขัดเรื่องกฎระเบียบ (เช่น กรณีระเบียบการจัดจ้างและจัดซื้อเมื่อต้องทำถนนที่ได้รับการถ่ายโอนจาก รพช.)
- ภารกิจหลายอย่างไม่ได้ถ่ายโอนมาทีเดียวทั้งหมดทำให้ อบต.ไม่มีความชัดเจนว่าจะทำอะไรต่อไป
- การจะทำให้ภารกิจสำเร็จลุล่วงด้วยดี อบต.บางแห่งใช้วิธียึดประชาชน (เช่นเยาวชน) เป็นหลัก
- ถ้าผู้ที่เกี่ยวข้องรู้ความเป็นมาเป็นไป ขั้นตอนและความคืบหน้าของการถ่ายโอน อย่างน้อยจะทำให้มีความเข้าใจมากขึ้น และสามารถจัดทำภารกิจต่อไปอย่างเป็นระบบและราบรื่นขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

- การกิจที่จัดทำ
  - โครงการพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โครงการอาหารเสริม โครงการอาหารกลางวัน โครงการทำถนน โครงการเบี้ยเลี้ยงชีพสำหรับคนชราและคนพิการ
  - สนับสนุนเงินค่าตรวจสุขภาพของประชาชน และส่งเสริมการออกกำลังกาย เช่น การเดินแอโรบิก

## 5. ตัวชี้วัด

- อบต. ส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลและยังไม่ได้ใส่ใจการสร้างตัวชี้วัด อย่างไรก็ตามพบว่า บางแห่งเริ่มตระหนักถึง “การวัดความพึงพอใจของประชาชน” แต่ยังไม่ได้ทำอย่างจริงจัง<sup>7</sup> ทำให้จากการสังเกตจากจำนวนประชาชนที่มาทำประชามติและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (รายได้เพิ่มขึ้น หนี้สินลดลง)
- บางแห่งวางแผนว่าจะทำตัวชี้วัดในด้านความคืบหน้าของโครงการต่าง ๆ
- ขาดความรู้ในการจัดทำตัวชี้วัด

## 6. การมีส่วนร่วมของประชาชน

- อบต.ส่วนใหญ่จะมีการทำประชามติอยู่เป็นประจำอยู่แล้ว(เช่นเดือนละ 1 ครั้ง) ในช่วงที่มีเทศกาลประเพณีต่าง ๆ
- ประชาชนที่สนใจส่วนหนึ่งโดยเฉพาะผู้นำชุมชน (คาดว่าผู้ที่เข้าร่วมทำประชามติประมาณ 20%) ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานและโครงการต่าง ๆ
- ประชาชนในหลายตำบลพึงพอใจต่อการบริหารงานของ อบต. โดยเฉพาะตำบลที่ไม่มีปัญหาด้านการบริหารงาน การเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้าน และจัดกิจกรรมที่ประชาชนได้รับผลประโยชน์โดยตรงเช่น จัดให้นักเรียนไปดูงาน ทัศนศึกษาและกิจกรรมอื่น ๆ
- วัฒนธรรมของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญมากต่อการร่วมมือที่อบต.จะได้รับ ดังนั้นการสื่อให้ประชาชนเข้าใจบทบาทของอบต. ทั้งในด้านขั้นตอนและกระบวนการทำงานให้มากขึ้นนั้น จึงเป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างจริงจัง
- ประชาชนยังขาดความเข้าใจในบทบาท หน้าที่และความสำคัญของการมีอบต.
- ความคิดเห็นของประชาชน
  - บางแห่ง อบต. ยังขาดความน่าเชื่อถือเพราะเวลามีปัญหาประชาชนยังต้องไปปรึกษากำนันและผู้ใหญ่บ้าน
  - ไม่ทราบการบริหารงานของอบต. โดยเฉพาะโครงการ และงบประมาณที่ใช้
  - ต้องการสาธารณูปโภค (เช่นประปาหมู่บ้าน) ลานกีฬาและลานตากข้าวเพิ่มขึ้น
  - บางแห่งประชากรอยากมีส่วนร่วมกับ อบต.มากขึ้น

## 7. ความต้องการสนับสนุนด้านความรู้วิชาการและการจัดการ

<sup>7</sup> เช่น มีแบบสอบถามจากประชาชนที่มาใช้บริการ (ซึ่งมีจำนวนน้อย การสุ่มแบบไม่มีระบบ) ไม่ได้ตั้งใจออกแบบสอบถามจากประชาชนทั่วไป .. ในแง่ของประชาชน (บางกลุ่ม) อาจจะไม่สะดวกต่อการกรอกข้อมูล ไม่ได้ออกแบบให้เป็นการวิจัย – โดยออกไปพบประชาชน การสัมภาษณ์และจดบันทึก (โดยนักวิจัย – ไม่ใช่สร้างภารกิจกรอกข้อมูลให้ประชาชน)

- จัดอบรมด้านต่าง ๆ เช่น การเขียนโครงการ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การบัญชี การบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล ภาวะผู้นำการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับเยาวชนหรือประชาชนทั่วไปในท้องถิ่น และความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ
- การสร้างฐานข้อมูลด้วย Microsoft Access
- การอบรมในด้านกฎหมาย สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข การจัดการ วัฒนธรรม การสร้างแหล่งเรียนรู้ของชุมชน และสร้างศูนย์คอมพิวเตอร์
- การจัดหาพลังงานแสงอาทิตย์(แผงโซลาร์เซลล์)สำหรับหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกล
- เป็นศูนย์รวมความรู้ และศูนย์รวมภูมิปัญญาของท้องถิ่นต่าง ๆ ที่อบต. สามารถเข้าถึงได้ตลอดเวลา
- ทำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านโดยตรง
- การจัดการฝึกอบรมที่นำไปใช้ปฏิบัติได้ทันที
- จัดประสานงานเกี่ยวกับแนวทางในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น

## 8. ตัวอย่างโครงการที่น่าสนใจ

- โครงการที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็งในด้านการดูแลตนเองเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ( เช่น ใช้เลือดออก ) การประกอบอาชีพและการป้องกันยาเสพติด
- จัดสร้างพิพิธภัณฑ์ประจำตำบล
- การจัดทำแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ในแหล่งท่องเที่ยวที่น่าสนใจ
- โครงการครอบครัวอบอุ่น เช่น เชิญสามีภรรยาที่ใช้ชีวิตร่วมกันอย่างมีความสุขมาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ทางเสียงตามสายของตำบล
- โครงการจัดทำตลาดนัดโคกระบือ
- กลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น กลุ่มจัดทำข้างเกียบสมุนไพร และสุรากลั่นสมุนไพร

## 9. ข้อเสนอแนะ

- ทำงานเชิงรุกในด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการเลือกตั้ง และการบริหารงาน ( โดยเฉพาะด้านการเงิน ) ที่โปร่งใสอย่างแท้จริง
- ทำงานเชิงรุกในการหาแนวทางป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้บริหารอบต.
- สนับสนุนในด้านเงินทุนและบุคลากร ในการให้ความรู้ทุกด้านที่จำเป็นแก่อบต.ให้มากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง
- สนับสนุนให้มีการถ่ายโอนภารกิจพร้อมการสนับสนุนด้านงบประมาณบุคลากรและความรู้อย่างเต็มรูปแบบ
- ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีการบริหารและตรวจสอบการทำงานสำหรับบางโครงการด้วยตนเอง เพื่อแบ่งเบาภารกิจของอบต.
- ค้นหาแนวทางเข้าสู่แหล่งความรู้เพื่อตอบสนองความต้องการของ อบต. ในการนำทักษะที่สามารถนำมาปฏิบัติได้ทันที



## ตารางแสดงหมายเลของค์การบริหารส่วนตำบลในแผนที่จังหวัดพิจิตร

| หมายเลข | องค์การบริหารส่วนตำบล | อำเภอ                |
|---------|-----------------------|----------------------|
| 1       | อบต.วังหว่า           | อำเภอตะพานหิน        |
| 2       | อบต.ไทรโรงโชน         | อำเภอตะพานหิน        |
| 3       | อบต.ทับหมัน           | อำเภอตะพานหิน        |
| 4       | อบต.วังหลุม           | อำเภอตะพานหิน        |
| 5       | อบต.หนองหลุม          | อำเภอวังทรายพูน      |
| 6       | อบต.หนองปล้อง         | อำเภอวังทรายพูน      |
| 7       | อบต.ทับไทร            | อำเภอวังทับไทร       |
| 8       | อบต.ท่าเสา            | อำเภอโพธิ์ทะเล       |
| 9       | อบต.โพธิ์ประทับช้าง   | อำเภอโพธิ์ประทับช้าง |
| 10      | อบต.ไผ่รอบ            | อำเภอโพธิ์ประทับช้าง |
| 11      | อบต.ทับคล้อ           | อำเภอทับคล้อ         |
| 12      | อบต.วังกรด            | อำเภอบางมูลนาก       |
| 13      | อบต.หัวดวง            | อำเภอเมืองพิจิตร     |

### รายงานสรุปผลการวิจัยของจังหวัดพิจิตร

#### 1. การบริหารงานและวิธีการบริหารงาน

ลักษณะองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพิจิตรส่วนใหญ่เป็นองค์กรมีขนาดเล็ก ทำให้อัตรากำลังของบุคลากรใน อบต. มีไม่มาก ณ ปัจจุบัน การบริหารงานใน อบต. ยังคงใช้การบริหารงานแบบเดิม คือ ประกอบไปด้วย สามส่วน ได้แก่ ส่วนสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนงานคลัง และส่วนงานช่าง-โยธา แต่จากแผนอัตรากำลังมีแนวโน้มที่จะต้องเพิ่มบุคลากร เนื่องจากมีการถ่ายโอนภารกิจเพิ่มมากขึ้น



#### 2. วิสัยทัศน์ในการบริหารงาน

ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่จังหวัดพิจิตรโดยรวมเป็นพื้นที่ราบลุ่มเป็นส่วนใหญ่ มีแม่น้ำไหลผ่าน จึงทำให้อาชีพที่สำคัญของประชาชนในจังหวัดเป็นเกษตรกรรม การจัดทำวิสัยทัศน์ของแต่ละ อบต. จึงเน้นไปที่เรื่องการประกอบอาชีพที่เน้นด้านเกษตรกรรม อาจมีบางพื้นที่ที่มีปัญหาด้านการขาดแคลนน้ำ จึงทำให้ อบต. พยายามหาหนทางแก้ไขปรับปรุงตรงจุดนี้เป็นประเด็นหลัก



หลาย ๆ อบต. พยายามจัดทำโครงการที่ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง ทั้งในด้านการดูแลตนเองที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย โรคภัยไข้เจ็บ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรคไข้เลือดออก การประกอบอาชีพ การป้องกันยาเสพติด

### 3. การงานที่ได้รับถ่าย สภาพปัญหา อุปสรรค พร้อมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหา (นวัตกรรมใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหา)

ปัญหาสำคัญคือ การโอนถ่ายภาระงาน แต่ไม่มีการโอนเงิน บุคลากร และการอบรมการปฏิบัติงานในแต่ละงานที่ได้รับโอนถ่ายมา รวมถึงความล่าช้าของงบประมาณที่ได้รับการถ่ายโอนมา ทำให้เริ่มปฏิบัติงานที่ได้รับมาล่าช้าไปด้วย อีกทั้งในบางครั้ง การโอนถ่ายงานที่เคยปฏิบัติอยู่เป็นปกติ เช่น โครงการจัดทำถนน เป็นโครงการที่ อบต. เคยปฏิบัติอยู่แล้ว แต่เมื่อได้รับถ่ายโอนจาก รพช. จะต้องจัดทำถนนเหมือนกัน แต่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ เพราะมีระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

ณ ปัจจุบัน โครงการที่ได้รับการถ่ายโอน ส่วนใหญ่เป็นโครงการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โครงการอาหารเสริม โครงการอาหารกลางวัน โครงการทำถนน โครงการเบี้ยเลี้ยงยังชีพสำหรับคนชราและคนพิการ

### 4. การทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายข้าราชการ

ส่วนใหญ่มีปัญหาในเรื่องผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับหลังจากมาปฏิบัติงานในส่วนขององค์กรส่วนท้องถิ่น

### 5. ระบบข้อมูลสารสนเทศของ อบต.

ข้อมูลที่ อบต. ที่จัดทำนั้น เป็นข้อมูลที่จัดทำแบบระบบเดิม ๆ คือ เก็บข้อมูลด้วยแฟ้มเอกสารและการจัดเก็บยังไม่เป็นระบบ ฉะนั้น เมื่อจำเป็นต้องค้นหาเอกสารจะเกิดปัญหาเอกสารไม่ครบ ข้อมูลบางประเภทมีลักษณะการเก็บที่ไม่เหมือนกัน เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการเงินการคลัง บาง อบต. มีข้อมูลไม่ครบ ซึ่งอาจส่งผลการประเมินผลการปฏิบัติงานได้

### 6. การจัดทำเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อบต. ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำเครื่องชี้วัดในการทำงาน เพราะไม่แน่ใจว่า จะวัดอย่างไร

### 7. การเผยแพร่ข่าวสารสู่ประชาชน

โดยส่วนใหญ่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบต.) ในจังหวัดพิจิตร จะเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เพียงไม่กี่วิธี คือ การใช้หอกระจายข่าวตามหมู่บ้าน รวมทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ใหญ่บ้านโดยทำประชาคม

การทำประชาคมในบางอาจมีข้อเสียที่ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดพิจิตรนั้น มีอาชีพเกษตรกรรม เวลาส่วนใหญ่จะไปทำงานในพื้นที่ทำกินของตนเอง จนทำให้ไม่มีเวลากับการเข้าร่วมประชุม หรือรับรู้



โครงการที่เกิดขึ้นจากการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในบางครั้ง ข้อมูลที่จะเผยแพร่ข่าวสารให้แก่ประชาชน อาจจะไม่ทั่วถึง เนื่องจาก ปัญหาในด้านการถ่ายทอดข้อมูลที่ไม่ชัดเจน จนอาจทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งได้

## 8. การสร้างเครือข่ายการทำงาน

การทำงานของ อบต. โดยส่วนใหญ่จะทำงานแบบเอกเทศ ไม่ค่อยมีโครงการที่ทำงานร่วมกันแบบเครือข่าย เช่น โครงการสร้างถนนเข้าหมู่บ้าน จะสร้างขึ้นเฉพาะ อบต. หากเป็นโครงการร่วมมักจะเป็นบที่ดำเนินการมาจากจังหวัด จึงจะสามารถจัดทำถนนร่วมกันในแต่ละหมู่บ้านมีความเชื่อมโยงกันในแต่ละ อบต.



อาจมีการทำงานร่วมกันบ้าง เช่น โครงการต่อต้านยาเสพติด หรือกีฬาต้านยาเสพติด แต่ก็ยังมีน้อยสำหรับโครงการเหล่านี้ สามารถที่จะร่วมกันทำงานได้

## 9. ข้อเสนอแนะจากนักวิจัย

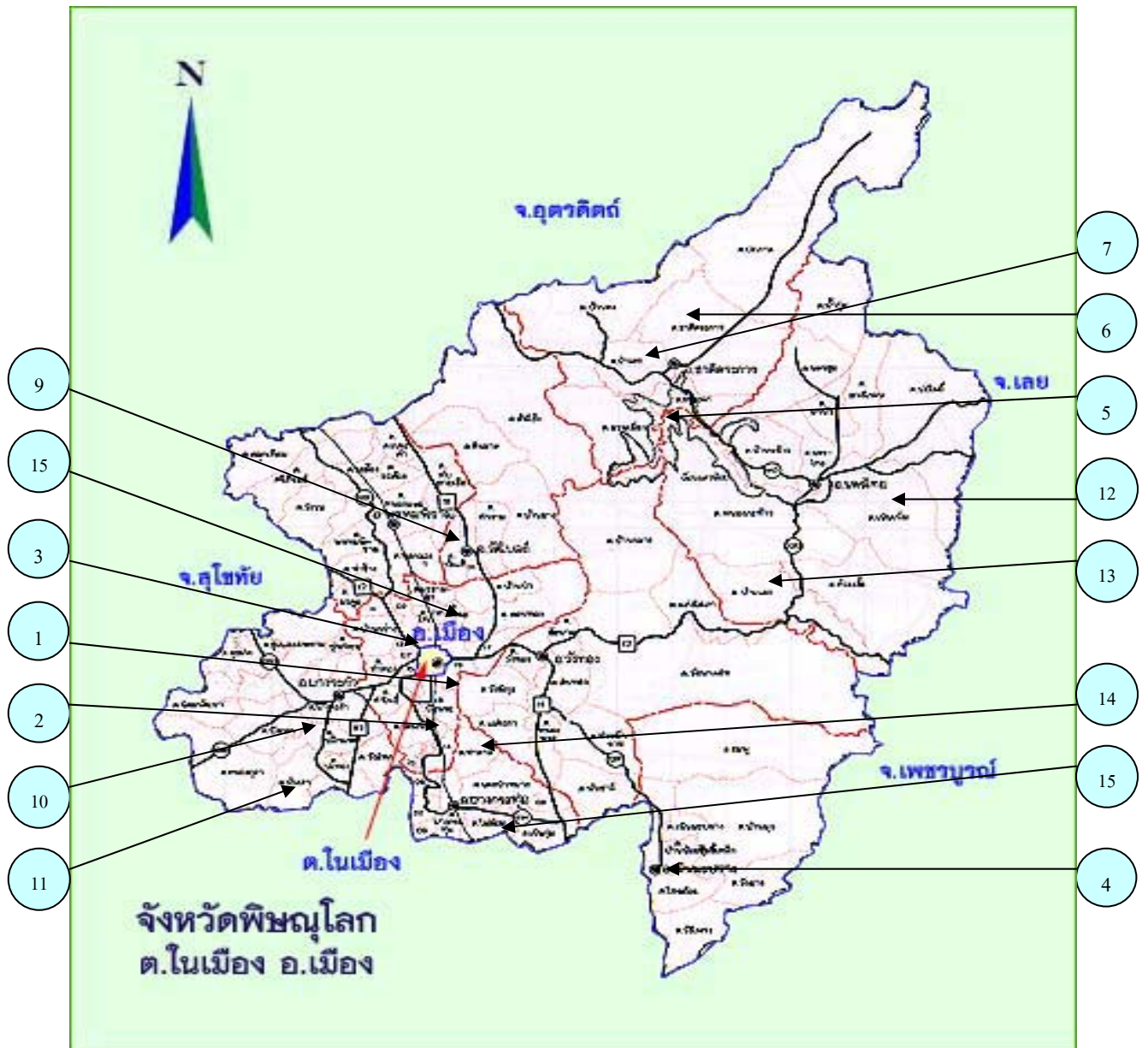
ปัญหาที่สำคัญสำหรับการกระจายอำนาจให้สู่องค์กรส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพิจิตร คือ

- ปัญหาในด้านบุคลากรที่จะปฏิบัติงานสำหรับงานที่จะได้รับการถ่ายโอนภารกิจ
- ปัญหาด้านงบประมาณที่จะได้รับจากส่วนที่ได้รับการถ่ายโอน ในบางครั้งที่มีการถ่ายโอนงาน แต่ขาดการถ่ายโอนงบประมาณมาด้วย จึงทำให้บาง อบต. ที่มีขนาดเล็ก ไม่สามารถบริหารจัดการงานที่ได้รับถ่ายโอนมาอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากงบประมาณที่อยู่อย่างจำกัด
- โดยภาพรวมของ อบต. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ขาดความร่วมมือ หรือประสานการทำงานอย่างเป็นเครือข่าย ทั้งในระดับ อบต. และระดับหมู่บ้าน
- ประชาชนในท้องถิ่นขาดความเชื่อถือในการบริหารจัดการของ อบต. เนื่องจากเมื่อประชาชนเกิดปัญหา ยังคงพึ่งพากำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ อาจเป็นผลมาจากความขัดแย้งในเรื่องของการคอร์ปชั่นในท้องถิ่น
- ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงขาดความเข้าใจในบทบาท หน้าที่ และความสำคัญของการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพิจิตร

- ก่อนการเริ่มถ่ายโอนงาน ควรมีการจัดฝึกอบรมแบบเครือข่ายทั่วทั้งจังหวัดเกี่ยวกับงานที่จะถ่ายโอน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นการสร้างความชัดเจนในการบริหารจัดการโครงการ หรืองานที่จะถ่ายโอน
- ควรสร้างประสิทธิภาพของการกระจายข่าวสารแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

แผนที่ 2.2  
แสดงที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการสำรวจข้อมูลจังหวัดพิษณุโลก



## ตารางแสดงหมายเลของค์การบริหารส่วนตำบลในแผนที่จังหวัดพิษณุโลก

| หมายเลข | องค์การบริหารส่วนตำบล    | อำเภอ              |
|---------|--------------------------|--------------------|
| 1       | อบต.อรัญญิก              | อำเภอเมืองพิษณุโลก |
| 2       | อบต.บึงพระ               | อำเภอเมืองพิษณุโลก |
| 3       | อบต.วัดพริก              | อำเภอเมืองพิษณุโลก |
| 4       | อบต.บ้านน้อยชุมชีห์เหล็ก | อำเภอนิคมบ่งราย    |
| 5       | อบต.ท่าสะแก              | อำเภอชาติตระการ    |
| 6       | อบต.ชาติตระการ           | อำเภอชาติตระการ    |
| 7       | อบต.ป่าแดง               | อำเภอชาติตระการ    |
| 8       | อบต.วัดโบสถ์             | อำเภอวัดโบสถ์      |
| 9       | อบต.ปลักแรด              | อำเภอบางระกำ       |
| 10      | อบต.พันเสา               | อำเภอบางระกำ       |
| 11      | อบต.นครไทย               | อำเภอนครไทย        |
| 12      | อบต.เนินเพิ่ม            | อำเภอนครไทย        |
| 13      | อบต.บ้านแยง              | อำเภอนครไทย        |
| 14      | อบต.ท่าตาล               | อำเภอบางกระทุ่ม    |
| 15      | อบต.ไผ่ล้อม              | อำเภอบางกระทุ่ม    |
| 16      | อบต.หัวรอ                | อำเภอเมืองพิษณุโลก |

### สรุปข้อมูลการลงพื้นที่ จังหวัดพิษณุโลก

#### 1. การบริหาร

- อบต.ส่วนใหญ่ยังคงต้องให้ความสำคัญการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ (สัดส่วนในราว 60 – 70%) เช่น สร้างถนน โครงการที่เหลืจะเป็นในด้านการสนับสนุน โครงการส่งเสริมอาชีพ การติดต่อสื่อสาร (วิทยุสื่อสารหรือเสียงตามสาย) การแก้ปัญหาขยะมูลฝอย การรักษาความสะอาด (จัดประกวดหมู่บ้านสะอาด) และความช่วยเหลือสำหรับเด็กและคนชรา
- การสนับสนุนของอบต.ที่จะประสบความสำเร็จนั้นนอกเหนือจากการสนับสนุนในด้านเงินทุนโดยตรงแล้วยังอาจสนับสนุนทางอ้อมด้วยการสร้างกิจกรรมขึ้นเช่น การสนับสนุนให้นักเรียนปลูกผักเพื่อหารายได้
- อบต.ที่ไม่มีปัญหาในด้านความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการมักเกิดจากบุคลิกความเป็นผู้นำของนายกฯ, ความชำนาญและประสบการณ์ของปลัดฯ และที่สำคัญคือการตระหนักและเคารพในหน้าที่ที่รับผิดชอบของแต่ละฝ่าย
- การร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น อาจทำได้ดีจากการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัว การจัดกิจกรรมร่วมกัน (เช่นการจัดแข่งขันกีฬา) การพบปะกันบ่อยครั้งและการเคารพระบอบอาวุโส (ซึ่งในสังคมไทยยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในสังคม) และยึดหลักการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

- อบต.บางแห่งสนับสนุนด้านอาชีพของประชาชนโดยการให้เงินทุนกับหมู่บ้านเพื่อนำไปบริหารเอง (ส่วนใหญ่นำไปซื้อปุ๋ย ยาฆ่าแมลง น้ำมันและบำรุงรักษาถนน)
- บางครั้งการบริหารงานติดขัดเนื่องจากมีกฎระเบียบมากและเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง

## 2. ปัญหา

- ยังมีปัญหาในด้านแหล่งน้ำในฤดูทำการเกษตรและขาดแคลนน้ำในหน้าแล้ง บางแห่งมีปัญหาน้ำท่วม (การบริหารจัดการแหล่งน้ำ)
- ส่วนใหญ่ประชาชนมีอาชีพทำนา ทำไร่ (อ้อย ข้าวโพด สับปะรด ยางพารา) มีรายได้น้อยและหลายท้องที่ยังยากจนอยู่
- ปัญหาที่ดินทำกินที่เกิดจากการไม่มีเอกสารสิทธิ์
- บางแห่งยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์สมาชิก อบต.ได้รับ จนอาจทำให้ไม่อาจทำหน้าที่ตัวแทนอย่างแท้จริงของประชาชนได้

## 3. การแก้ปัญหาและนวัตกรรม

ฝ่ายข้าราชการในบาง อบต.มีเห็นว่าความคิดริเริ่มใหม่ๆและโครงการต่างๆ จะเกิดจากการเสนอของข้าราชการเป็นหลัก ฝ่ายการเมืองของ อบต.เองเป็นแต่เพียงผู้เลือกจะทำโครงการใด ซึ่งบางแห่งนายกฯสามารถคัดสรรให้ตรงกับความต้องการที่เรียกร้องมาจากหมู่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

## 4. การถ่ายโอนภารกิจ

- ยังทำกันไม่เป็นระบบ (ขาดความเข้าใจในการปฏิบัติงาน ไม่มีเอกสารคู่มือ รายละเอียดขั้นตอนของการดำเนินการ)
- ภารกิจที่ได้รับมีมากและหลากหลาย (กว่า 100 ภารกิจ) แต่ภารกิจที่มักจะมีปัญหา คือ การจัดเลี้ยงอาหารกลางวัน ศูนย์รับเลี้ยงเด็ก การสร้างและซ่อมแซมถนน
- บางภารกิจไม่ได้จัดโอนทั้งหมดด้วยเหตุผลหลายประการ รวมถึงความเห็นที่ว่าอบต.ยังไม่พร้อม (แต่บางส่วนก็โอนมาทั้งๆที่รู้ว่าเป็นภารกิจที่มีปัญหาและไม่ทราบด้วยว่า อบต.พร้อมหรือไม่)
- ยังมีปัญหาทุกแห่งในด้านการกิจที่โอนมาอย่างขาดการสนับสนุนทั้งในด้านเงินทุน บุคลากรและความรู้ อย่างเพียงพอและทันเวลา

## 5. ตัวชี้วัด

- ส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีการจัดเก็บอย่างจริงจัง(ยกเว้นส่วนที่ต้องรายงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจสั่งการลงมา) การวัดความพึงพอใจของประชาชนผู้บริหารทำได้จากการสังเกตจำนวนประชาชนที่มาทำประชาคมและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น(รายได้เพิ่มขึ้น หนี้สินลดลง)
- บางแห่งวางแผนที่จะทำตัวชี้วัดความคืบหน้าของโครงการต่างๆ

## 6. การมีส่วนร่วมของประชาชน

- อบต.ส่วนใหญ่จะมีการทำประชาคมอยู่เป็นกิจวัตร โดยมักจะจัดในช่วงที่มีการประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือช่วงเทศกาลงานบุญต่างๆ (เช่น วันพระ วันแม่) โดยความถี่และเทคนิคการทำนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการสื่อสารของทั้งปลัดและนายกฯแต่ละแห่ง
- ส่วนใหญ่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อย (บางแห่งเห็นว่ามีส่วนร่วมจริงๆเพียง 20% เท่านั้น) ซึ่งอาจเป็นเพราะยังไม่คุ้นเคยกับการบริหารที่มีพื้นฐานจากความต้องการของประชาชนโดยตรงและยังต้องพะวงกับปัญหาในด้านการครองชีพ
- บางแห่งประชาชนให้ความร่วมมือสูง แต่น่าสังเกตว่าในท้องถิ่นนั้นประชาชนมักมีวัฒนธรรมของการทำกิจกรรมที่ร่วมมือร่วมใจกันอยู่แล้ว

## 7. ความต้องการความช่วยเหลือของมหาวิทยาลัยนเรศวร

- จัดอบรมด้านต่างๆ เช่น การเขียนโครงการ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การบริหารบุคคลในองค์กร ท้องถิ่น ภาวะผู้นำ การอบรมในด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเยาวชนหรือประชาชนทั่วไปในท้องถิ่น และความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ
- เป็นศูนย์รวมความรู้ทางวิชาการและภูมิปัญญาของอบต.ต่างๆ
- ควรประชาสัมพันธ์ให้ทราบว่า จะติดต่อหาความรู้เฉพาะด้านได้จากสถานที่ใดในมหาวิทยาลัยฯ
- จัดสร้างฐานข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของอบต.สามารถทำได้ด้วยตนเอง
- จัดอบรมวิชาชีพที่ทางมหาวิทยาลัยนเรศวรจัด เช่น การบัญชีและเทคโนโลยีสารสนเทศ
- ทำวิจัยที่เน้นการสร้างความรู้เกี่ยวกับอาชีพและการดำรงชีวิตของชาวบ้านโดยตรง

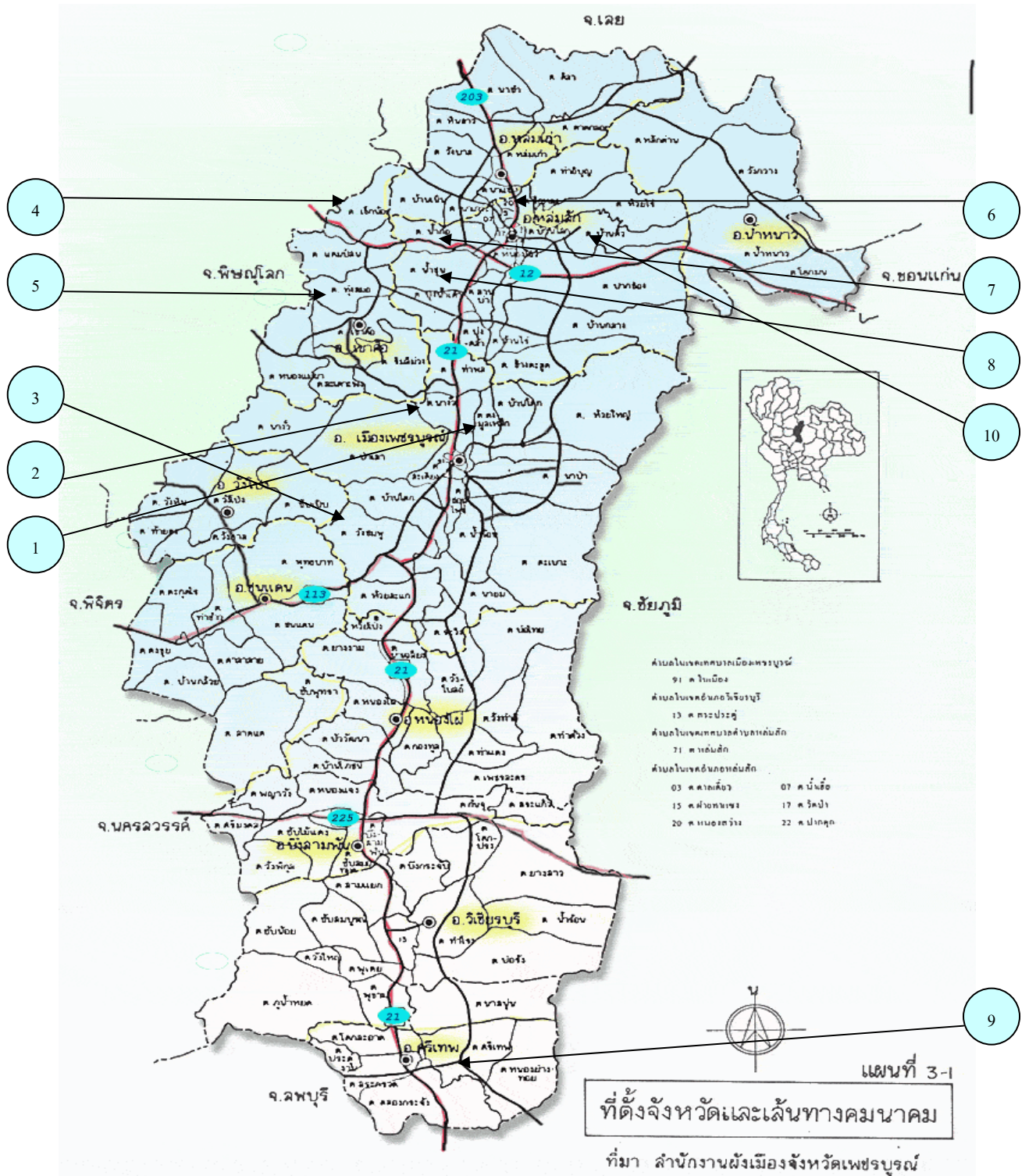
## 8. ตัวอย่างโครงการที่น่าสนใจ

- การจัดทำพิพิธภัณฑสถานประจำตำบล
- การจัดทำแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ในแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพ หรือการจัดทำสวนสาธารณะตามอ่างเก็บน้ำธรรมชาติ โดยจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย
- โครงการครอบครัวอบอุ่น เช่น นำสามีภรรยาที่ใช้ชีวิตร่วมกันอย่างมีความสุขมาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ทางเสียงตามสายของตำบล
- การจัดทำตลาดโคกระบือ ซึ่งดำเนินการเป็นประจำและมีการจัดระเบียบอย่างดี
- การจัดทำร้านค้าชุมชนประจำหมู่บ้านที่บริหารจัดการค้าสหกรณ์และการจัดทำศูนย์แสดงสินค้า (คล้ายกับเป็นร้านค้าใหญ่)
- โครงการณรงค์เพื่ออนุรักษ์พัฒนาถิ่นเกิด ที่มีการทำกิจกรรมร่วมกันในวันพระ ชาวบ้านและอบต. รับประทานอาหารร่วมกัน ร่วมกันทำความสะอาดหมู่บ้าน ระหว่างนั้น อบต.อาจให้บริการด้านต่างๆ เช่น การรับชำระภาษี ตัดผม ซ่อมไฟฟ้า ตรวจโรค (ในส่วนนี้ การสนับสนุนอย่างจริงจังจากส่วนราชการอื่นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง)
- โรงงานแปรรูปอาหารสัตว์ (หมู)
- การจัดทำคู่มือประชาชน (เกี่ยวกับข้อมูลที่ อบต.ต้องการเผยแพร่และสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วม)

## 9. ข้อเสนอแนะ

- สนับสนุนในด้านเงินทุนและบุคลากรที่จำเป็นสำหรับการให้ความรู้ทุกด้านที่จำเป็นแก่อบต.ให้มากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง
- หาช่องทางให้อบต.เข้าถึงความรู้ด้านการบริหารและด้านวิชาการ ได้ง่าย ตรงตามความต้องการ สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ทันทีอย่างไม่จำกัดเวลา
- สนับสนุนให้มีการถ่ายโอนภารกิจพร้อมการสนับสนุนด้านเงินทุน บุคลากรและความรู้อย่างเต็มรูปแบบ
- ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาบริหารและตรวจสอบโครงการต่างๆด้วยตนเอง เพื่อแบ่งเบาภารกิจของอบต.
- จัดให้มหาวิทยาลัยนเรศวรเป็นศูนย์รวบรวมและสร้างความรู้ที่จำเป็นสำหรับการเพิ่มรายได้และประกอบอาชีพของประชาชนในพื้นที่

**แผนภาพที่ 2.3**  
**แสดงที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการสำรวจข้อมูลจังหวัดเพชรบูรณ์**



## ตารางแสดงหมายเลขขององค์การบริหารส่วนตำบลในแผนที่จังหวัดเพชรบูรณ์

| หมายเลข | องค์การบริหารส่วนตำบล | อำเภอ               |
|---------|-----------------------|---------------------|
| 1       | อบต.ดงมูลเหล็ก        | อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ |
| 2       | อบต.นางั่ว            | อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ |
| 3       | อบต.วังชมพู           | อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ |
| 4       | อบต.เข็กน้อย          | อำเภอเขาค้อ         |
| 5       | อบต.ทุ่งสมอ           | อำเภอเขาค้อ         |
| 6       | อบต.สักหลาด           | อำเภอเขาค้อ         |
| 7       | อบต.น้ำก้อ            | อำเภอหล่มสัก        |
| 8       | อบต.น้ำซุน            | อำเภอหล่มสัก        |
| 9       | อบต.ศรีเทพ            | อำเภอศรีเทพ         |
| 10      | อบต.บึงคล้า           | อำเภอหล่มสัก        |

### สรุปผลการวิจัยในภาพรวมจังหวัดเพชรบูรณ์

การลงพื้นที่ในจังหวัดเพชรบูรณ์ ได้ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างของ อบต. ในจังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 6 อบต. ซึ่งอยู่ในเขตอำเภอเมือง จำนวน 2 อบต. ได้แก่ อบต. นางั่ว และ อบต. วังชมพู เขตอำเภอหล่มสัก จำนวน 3 อบต. ได้แก่ อบต. น้ำก้อ อบต. น้ำซุน และ อบต. สักหลาด เขตอำเภอศรีเทพ จำนวน 1 อบต. คือ อบต. ศรีเทพ โดยมุ่งเน้นการสัมภาษณ์ปลัด อบต. และ นายก อบต. แต่บางแห่ง เช่น อบต. น้ำก้อ อบต. น้ำซุน ผู้วิจัยได้เข้าไปสัมภาษณ์ในช่วงระหว่างการรอรับรองผลการเลือกตั้ง นายกฯ จาก กกต. จึงทำให้ไม่มีนโยบายใหม่มาอ้างอิงในงานวิจัยได้ ข้อมูลนี้จึงเป็นข้อมูลการดำเนิน ในชุดที่ผ่านมา สำหรับการสำรวจข้อมูลภาคประชาชน ผู้วิจัยจะทำการสุ่มตัวอย่างโดยกระจายไปตามหมู่บ้านต่างๆ ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของ อบต. นั้นๆ จำนวน อบต. ละ 5 ครัวเรือน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างเหล่านี้เป็นกลุ่มผู้นำชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนทั่วไปโดยไม่ได้เจาะจงอาชีพ เพศ หรือ อายุ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในการบริหารงานของ อบต. และตระหนักในการมีบริหารจัดการท้องถิ่น

#### 1. ข้อสังเกตจากผู้วิจัยของ อบต. น้ำก้อ

ข้อสังเกตที่พบ คือจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่อบต. น้ำก้อ พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานของ อบต. น้ำก้อในรูปของการทำประชาคมและมีความพึงพอใจ ต่อการทำงานของ อบต. แต่การที่เขตพื้นที่ อบต. น้ำก้อมีประชาชนอาศัยอยู่เบาบางและกระจัดกระจาย ประชาชนที่อยู่ไกลออกไปจาก อบต. อาจจะไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารจาก อบต. และประชาชนในพื้นที่ไม่ค่อยตื่นตัวในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเท่าที่ควร อาจเกิดจากการที่ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน จึงสนใจเรื่องปากท้องเป็นสำคัญ เรื่องอื่นเป็นประเด็นรอง อีกทั้งการจัดเก็บและค้นคืนเอกสารของสำนักงาน อบต. ยังไม่เป็นระบบ บุคคลที่สามารถเข้าถึง



ข้อมูลข่าวสารได้คือ บุคลากรในสำนักงานฯ เท่านั้น การจัดเก็บข้อมูลข่าวสารยากต่อการเข้าถึง และอบต.น้ำก้อ ยังไม่มีการรวมกลุ่มและผลิตสินค้าชุมชน สินค้า OTOP อย่างเด่นชัด

#### แนวทางการพัฒนา อบต.น้ำก้อ

- จัดอบรมบุคลากร อบต.
- จัดอบรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบสารสนเทศ
- สร้างความตระหนักในส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น และการศึกษา
- อบรมด้านการเกษตรและ การวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยว

### **2. ข้อสังเกตจากผู้วิจัยของ อบต.น้ำซุน**

ข้อสังเกตที่พบ คือจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่ อบต.น้ำซุน พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานของ อบต.น้ำซุนในรูปของการทำประชาคมและมีความพึงพอใจต่อการทำงานของ อบต. น้ำซุน ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับ อบต.น้ำก้อเพราะมีอาณาเขตติดต่อกัน แต่สิ่งหนึ่งที่แตกต่างออกไป คือ อบต.น้ำซุน มีการรวมกลุ่มผลิตสินค้าชุมชนอย่างกว้างขวางกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ อบต. และมีผลิตภัณฑ์ที่ได้รับรางวัล ในด้านการจัดเก็บข้อมูล มีการจัดเก็บข้อมูลกระจายและแสดงในรูปของป้ายประกาศ ซึ่งยากต่อการเข้าถึง



#### แนวทางการพัฒนา อบต.น้ำซุน

- จัดอบรมด้านการประชาสัมพันธ์ โดยเฉพาะด้านสื่อประชาสัมพันธ์รูปแบบต่างๆ
- จัดอบรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบสารสนเทศ
- อบรมด้านการเกษตรและ การวางแผนออกแบบบรรจุภัณฑ์สินค้าชุมชน

### **3. ข้อสังเกตจากผู้วิจัยของ อบต.สีกหลง**

ข้อสังเกตที่พบ คือจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่ อบต.สีกหลง พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานของ อบต.สีกหลงในรูปของการทประชาคมและประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นมากขึ้น แต่สิ่งที่โดดเด่นของ อบต.สีกหลง คือ มีการรวมกลุ่มผลิตสินค้าชุมชนอย่างกว้างขวางกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ อบต. และมีผลิตภัณฑ์ที่ได้รับรางวัล โดยมีการรวมกลุ่มกันอย่างมีโครงสร้างชัดเจน และเป็น อบต.ที่มีศักยภาพในการพัฒนา

#### แนวทางการพัฒนา อบต.สีกหลง

- จัดอบรมด้านการจัดเก็บรายได้
- อบรมด้านการเพิ่มประสิทธิภาพบริหารงาน
- จัดอบรมระบบสารสนเทศ
- จัดอบรมการออกแบบบรรจุภัณฑ์
- วางแผนประชาสัมพันธ์สินค้า OTOP



#### 4. ข้อเสนอแนะจากผู้วิจัยของ อบต. นางั่ว

ข้อเสนอแนะที่พบ คือจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่ อบต.นางั่ว พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานของอบต.นางั่วในรูปของการทำประชาคมและมีความพึงพอใจในการบริหารงานของ อบต.ในระดับปานกลาง และ อบต.นางั่ว อยู่ระหว่างการย้ายสำนักงานทำให้ข้อมูลกระจัดกระจาย ไม่มีการจัดระบบข้อมูล

##### แนวทางการพัฒนา อบต.นางั่ว

- จัดอบรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการจัดระบบสารสนเทศ
- อบรมด้านการเขียนแผนพัฒนา อบต.
- จัดอบรมบุคลากร อบต.



#### 5. ข้อเสนอแนะจากผู้วิจัยของ อบต.วังชมภู

ข้อเสนอแนะที่พบ คือจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่ อบต.วังชมภู พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานของอบต.วังชมภู ในรูปของการทำประชาคมและประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น แต่สิ่งที่โดดเด่นของ อบต.วังชมภู คือ มีการรวมกลุ่มผลิตสินค้าชุมชนอย่างกว้างขวางกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ โดยมีการรวมกลุ่มกันอย่างมีโครงสร้างชัดเจนและมีผลิตภัณฑ์ที่ได้รับรางวัล เป็นตำบลที่มีศักยภาพในการพัฒนา และเคยได้รับรางวัลธรรมาภิบาลยอดเยี่ยม ประจำปี 2546 และ ปี 2547 และกำลังจะพัฒนาสู่การเป็น กิ่งอำเภอต่อไป

##### แนวทางการพัฒนา อบต.วังชมภู

- จัดอบรมด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข
- การวิจัยด้านการจัดการทางวัฒนธรรมและการสร้างแหล่งความรู้ชุมชน
- จัดอบรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ
- การประชาสัมพันธ์สินค้าชุมชน
- การลงพื้นที่วิจัยเพื่อการพัฒนาสู่การเป็น กิ่งอำเภอต่อไป

#### 6. ข้อเสนอแนะจากผู้วิจัยของ อบต.ศรีเทพ

ข้อเสนอแนะที่พบ คือจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่ อบต.ศรีเทพ พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานของอบต. ศรีเทพในรูปของการทำประชาคมและประชาชนมีความพึงพอใจในการบริหารจัดการท้องถิ่น แต่สิ่งที่เป็นข้อได้เปรียบของ อบต. ศรีเทพ คือ มีอุทยานประวัติศาสตร์ในเขตพื้นที่ ซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่กล่าวได้ว่าเป็นสถานที่สำคัญ ที่นักท่องเที่ยวต้องมาเมื่อมาเยือนเพชรบูรณ์ และสนับสนุนด้านกีฬาแก่ประชาชนในพื้นที่

##### แนวทางการพัฒนา อบต. ศรีเทพ

- จัดอบรมด้านการวางแผนพัฒนาในเชิงนโยบาย
- การวิจัยด้านการจัดการทางวัฒนธรรมและการสร้างแหล่งความรู้ชุมชน
- จัดอบรมด้านการเกษตร
- การประชาสัมพันธ์อุทยานประวัติศาสตร์
- การวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม

## 2.2 กลุ่มจังหวัด ที่ 2

ตาราง 2.2 แสดงรายชื่อองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการสำรวจข้อมูลในโครงการ กลุ่มจังหวัด ที่ 2

| ลำดับ | กลุ่มจังหวัด ที่ 2              |                          |                                |
|-------|---------------------------------|--------------------------|--------------------------------|
|       | กำแพงเพชร                       | ตาก                      | สุโขทัย                        |
| 1     | อบต.นครชุม อ.เมือง              | อบต.วังประจวบ อ.เมือง    | อบต. เมืองเก่า อ.เมือง         |
| 2     | อบต.นิคมทุ่งโพธิ์ทะเล อ.เมือง   | อบต.ตลุกกลางทุ่ง อ.เมือง | อบต.บ้านกล้วย อ.เมือง          |
| 3     | อบต.ไตรตรึงษ์ อ.เมือง           | อบต.หนองบัวใต้ อ.เมือง   | อบต. ตาลเดี่ยว อ.เมือง         |
| 4     | อบต.มหาชัย อ.ไทรงาม             | อบต.แม่ท้อ อ.เมือง       | อบต.บ้านใหม่สุขเกษม อ.กงไกรลาศ |
| 5     | อบต.ไทรงาม อ.ไทรงาม             | อบต.เชียงทอง อ.วังเจ้า   | อบต.ไกรนอก อ.กงไกรลาศ          |
| 6     | อบต.ชองลม อ.ลานกระบือ           | อบต.ย่านรี อ.สามเงา      | อบต.ดงเดือย อ.กงไกรลาศ         |
| 7     | อบต.ประชาสุขสันต์ อ.ลานกระบือ   | อบต.วังหมัน อ.สามเงา     | อบต.ศรีคีรีมาศ อ.คีรีมาศ       |
| 8     | อบต.โค้งไผ่ อ.ชาณุวรลักษบุรี    | อบต.แม่กุ อ.แม่สอด       | อบต.หนองจิก อ.คีรีมาศ          |
| 9     | อบต.ปางมะค่า อ.ชาณุวรลักษบุรี   | อบต.แม่ปะ อ.แม่สอด       | อบต.ทุ่งยางเมือง อ.คีรีมาศ     |
| 10    | อบต.คลองขลุง อ.คลองขลุง         | อบต.แม่ระมาด อ.แม่ระมาด  | อบต.เกาะตาเลี้ยง อ.ศรีสำโรง    |
| 11    | อบต.หินดาด อ.ปางศิลาทอง         | อบต.ชะนังจ้อ อ.แม่ระมาด  | อบต.ราวต้นจันทร์ อ.ศรีสำโรง    |
| 12    | อบต.วังชะโอน อ.บึงสามัคคี       | อบต.ชองแคบ อ.พมพระ       | อบต.สามเรือน อ.ศรีสำโรง        |
| 13    | อบต.ถาวรวัฒนา อ.ทรายทองวัฒนา    | อบต.แม่ต๋าน อ.ท่าสองยาง  | อบต.ย่านยาว อ.สวรรคโลก         |
| 14    | อบต.พรานกระต่าย อ.พรานกระต่าย   | อบต.ตากออก อ.บ้านตาก     | อบต.วังน้ำขาว อ.บ้านด่านลานหอย |
| 15    | อบต.ถ้ำกระต่ายทอง อ.พรานกระต่าย | อบต.ตากตก อ.บ้านตาก      | อบต. ลานหอย อ.บ้านด่านลานหอย   |

หมายเหตุ : ข้อมูลรายละเอียดของแต่ละ อบต. บันทึกอยู่ในแผ่น ซีดี แนบอยู่ปกหลังของรายงาน

### กลุ่มจังหวัดที่ 2 บันทึกข้อมูลการบริหาร ปัญหาการถ่ายโอน นวัตกรรม การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม และความรู้การจัดการที่ อบต. ต้องการ

#### 1. การบริหารจัดการ

การออกพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัดพบว่าการทำแผนงานส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ได้แก่ ฝ่ายนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้ามามีส่วนร่วมกับการทำงานของ อบต. ในสัดส่วนค่อนข้างน้อย (แต่ก็มีบาง อบต. ที่ฝ่ายสภาฯ เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมกับการวางแผนพัฒนาตั้งแต่ขั้นการทำประชาคมจนกระทั่งขั้นตอนการประเมินแผนพัฒนา) นอกจากนี้ยังพบว่าความต้องการของประชาชนใน 3 จังหวัดส่วนใหญ่ ยังคงเป็นเรื่องความต้องการขั้นพื้นฐาน ได้แก่ เรื่องถนน น้ำ ไฟฟ้า ตามปัญหาที่แต่ละพื้นที่ประสบ เช่นในจังหวัดตากฝั่งอำเภอเมือง ความต้องการของประชาชนจะเน้นไปในเรื่องการแก้ไขปัญหาภัยน้ำกินน้ำใช้ขาดแคลน ในขณะที่จังหวัดสุโขทัยก็จะเป็นปัญหาน้ำท่วม (ขาดการบริหารจัดการน้ำที่ดี)

ปัญหาการขาดความรู้และทักษะการทำงานของบุคลากรของ อบต.ยังเป็นปัญหาที่สำคัญในเกือบทุกแห่ง โดยเฉพาะในเรื่องการเห็นความสำคัญและการขาดความรู้ในการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนา ทั้งนี้ในปัจจุบัน อบต.มีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐานระดับหมู่บ้านอยู่แล้วดังนั้นในเรื่อง

ความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแบบสอบถามเพื่อประเมินคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่และการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการทำงาน จึงเป็นเรื่องยากที่ อบต. จะเข้าใจ

ประเด็นเรื่องการทำงานระหว่างผู้คณะผู้บริหารท้องถิ่นกับฝ่ายปฏิบัติ(ข้าราชการท้องถิ่น) อบต.ส่วนใหญ่จะเข้ากันได้ดี ในการประสานงานกับส่วนราชการอื่นก็ได้รับความร่วมมือพอสมควร โดยส่วนใหญ่จะเป็นความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ซึ่งทำให้ทำงานง่ายขึ้น

การกระจายความเจริญ และการพัฒนาในพื้นที่ยังดำเนินการได้อย่างไม่เท่าเทียม ส่วนใหญ่พื้นที่ๆ อยู่ใกล้ อบต. จะได้รับการพัฒนาดีกว่าพื้นที่ห่างไกล โดยเฉพาะพื้นที่เขาสูงที่หน้าฝนรถไม่สามารถเข้าไปได้นอกจากความเหลื่อมล้ำด้านพื้นที่แล้วยังพบว่าในแต่ละหมู่บ้านที่มีสมาชิก อบต. อยู่ จะได้รับการพัฒนา มากกว่า บ้านอื่น อีกสิ่งหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาด้านนี้ คือ ความแตกต่างทางด้านชนชาติและวัฒนธรรม

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจและควรทำให้ระบบดีขึ้นคือ โครงการอินเทอร์เน็ตตำบล เพราะทำให้อบต.ในพื้นที่ห่างไกลได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วขึ้น แต่ทั้งนี้ที่โครงการนี้ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร คือ ปัญหาด้านระบบอินเทอร์เน็ต คู่สายโทรศัพท์ และปัญหาเครื่องคอมพิวเตอร์ไม่มีประสิทธิภาพหรือระบบขัดข้องบ่อย

## 2. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการทำงานของ อบต.

จากการออกพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัด ได้ข้อสรุปในทิศทางเดียวกัน คือ ประชาชนเกือบทุกพื้นที่จะมีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการของ อบต.ผ่านทางระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านและการทำประชาคมหมู่บ้าน กล่าวคือประชาชนจะฝากเรื่องหรือแสดงความต้องการของตนเองผ่านทางการประชุมประจำเดือนของแต่ละหมู่บ้าน และทาง อบต.ก็จะ การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ชาวบ้านรับทราบผ่านทางประชุมประจำเดือนของผู้ใหญ่บ้าน เช่นกัน นอกจากนี้ยังพบว่าการศึกษาทั้งในส่วนของประชาชนและส่วนของบุคลากรของอบต.จะมีอิทธิพลต่อการทำให้ประชาชนและ อบต.มีความใกล้ชิดกันมากขึ้น สำหรับปัจจัยพื้นที่นั้นจะพบว่าปัจจัยพื้นที่จะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมน้อยกว่าระบบความเข้มแข็งของชุมชนหรือความรับผิดชอบของผู้นำชุมชน อธิบายได้คือถ้าผู้นำชุมชนหรือชุมชนในพื้นที่ห่างไกลมีความเข้มแข็ง ความห่างไกลของพื้นที่ก็จะเป็นอุปสรรคทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับ อบต. น้อยลง ข้อสังเกตอีกข้อที่ได้จากการเยี่ยมชมครั้งนี้ คือ อบต.ทุก อบต.จะพยายามชี้ให้เห็นว่าแผนงานของตนเองมาจากการต้องการของประชาชนเป็นหลัก อย่างไรก็ตามเมื่อสอบถามจากภาคประชาชนจะพบว่าบางพื้นที่ อบต. ก็ไม่ได้วางแผนการทำงานอย่างให้ความสำคัญกับภาคประชาชนตามที่บุคลากรของ อบต. ได้บอกไว้ และปัญหาที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการทำงานของ อบต. น้อย คือ การที่ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองต่อการบริหารจัดการของ อบต. และความไม่ตั้งใจเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารหรือความไม่เต็มใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรับรู้กับการทำงานของ อบต. เอง

## 3. สิ่งที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยนครสวรรค์ช่วยเหลือ

- การจัดทำแผนที่ภาษี อบต.เกี่ยวกับ บัญชี กฎหมาย คอมพิวเตอร์ การประกอบอาชีพ ออกแบบผังเมือง และเป็นตัวกลางในการสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น
- การจัดอบรมเผยแพร่ความรู้ทางด้านการทำแบบสอบถาม ระบบข้อมูล การจัดทำฐานข้อมูล และการใช้ข้อมูลเช่น ข้อมูล จปฐ. เป็นกรอบทิศทางกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น

- การให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย การเก็บภาษี ความรู้เรื่องคอมพิวเตอร์ การประชาสัมพันธ์ การเกษตร การกระจายอำนาจ บัญชี บรรจุภัณฑ์ การฝังกลบขยะ
- แนะนำการจัดทำแบบสำรวจประเมินผลการทำงานของ อบต. ประจำปี
- แนะนำหรือช่วยเหลือในการจัดทำบรรจุภัณฑ์ของสินค้าประจำตำบลหรือผลิตภัณฑ์ OTOP เพื่อส่งเสริมด้านการตลาดให้ดียิ่งขึ้น
- อยากให้มีการจัดอบรมพัฒนาความรู้เรื่องระบบอินเทอร์เน็ต การจัดทำเว็บไซต์ เพื่อรองรับภารกิจที่ถ่ายโอนในอนาคต

#### **4. นวัตกรรมและศักยภาพที่น่าสนใจของ อบต.**

การเยี่ยมชม อบต. ทำให้ได้เห็นนวัตกรรมการบริหารงานที่ดีของ อบต. เกือบทุกแห่ง ในทุกจังหวัด นวัตกรรมการบริหารจัดการและการทำงานตามหลักธรรมาภิบาลของ อบต. นั้นจะขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ ความรู้ และความตั้งใจทำงานเพื่อประชาชนในพื้นที่ของ ปลัด อบต. และ นายก อบต. เป็นสำคัญ นอกจากนี้ที่กล่าวมา มีข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกประการคือ นายก อบต. ที่เคยมีตำแหน่งเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านมาก่อนจะค่อนข้างมีวิสัยทัศน์ในการทำงานมากกว่า นายก อบต. ที่ไม่เคยมีตำแหน่งในท้องถิ่นมาก่อน



## ตารางแสดงหมายเลของค์การบริหารส่วนตำบลในแผนที่จังหวัดกำแพงเพชร

| หมายเลข | องค์การบริหารส่วนตำบล  | อำเภอ               |
|---------|------------------------|---------------------|
| 1       | อบต. นครชุม            | อำเภอเมืองกำแพงเพชร |
| 2       | อบต. นิคมทุ่งโพธิ์ทะเล | อำเภอเมืองกำแพงเพชร |
| 3       | อบต. ไตรตรึงษ์         | อำเภอเมืองกำแพงเพชร |
| 4       | อบต. มหาชัย            | อำเภอไทรงาม         |
| 5       | อบต. ไทรงาม            | อำเภอไทรงาม         |
| 6       | อบต. ช่องลม            | อำเภอลานกระบือ      |
| 7       | อบต. ประชาสุขสันต์     | อำเภอลานกระบือ      |
| 8       | อบต. โค้งไผ่           | อำเภอขาณุวรลักษบุรี |
| 9       | อบต. ปางมะค่า          | อำเภอขาณุวรลักษบุรี |
| 10      | อบต. คลองขลุง          | อำเภอคลองขลุง       |
| 11      | อบต. หินดาด            | อำเภอปางศิลาทอง     |
| 12      | อบต. วังชะโอน          | อำเภอบึงสามัคคี     |
| 13      | อบต. ถาวรวัฒนา         | อำเภอทรายทองวัฒนา   |
| 14      | อบต. พรานกระต่าย       | อำเภอพรานกระต่าย    |
| 15      | อบต. ถ้ำกระต่ายทอง     | อำเภอพรานกระต่าย    |

## สรุปผลการศึกษาจังหวัดกำแพงเพชร

### 1. สภาพทั่วไป

พื้นที่ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ราบลุ่ม มีบาง อบต. ที่มีพื้นที่ที่ดูแลอยู่ในเขตพื้นที่ราบสูง ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพทำนา ทำไร่ รับจ้าง ค้าขาย มีสถานศึกษาในเขต อบต. มีวัด / สำนักสงฆ์ สถานเอนกนัยประจำตำบล / หมู่บ้าน ถนนลาดยาง ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) ถนนลูกรังบาง อบต. มีสะพาน (คสล.) ประชาชนส่วนใหญ่มีไฟฟ้า และประปาหมู่บ้านใช้



จำนวนบุคลากรของ อบต. ขึ้นอยู่กับขนาดและรายได้ของอบต. รายได้ของ อบต. ประจําปีงบประมาณจะแบ่งเป็น รายได้ประจําปีงบประมาณ 2547 รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเอง รายได้ที่ส่วนราชการต่าง ๆ จัดเก็บให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

### 2. การบริหารจัดการ

ส่วนใหญ่โครงสร้างการได้มาของนายก อบต. อยู่ภายใต้กฎหมายเก่าที่เลือกนายก อบต. มาจากสมาชิก อบต. และบาง อบต. เริ่มใช้กฎหมายใหม่ที่เลือกนายก อบต. โดยตรง ส่วนใหญ่มีการประชุมทุกเดือนระหว่างผู้บริหารกับเจ้าหน้าที่สำนักปลัด

สภามีการประชุม 3 ครั้งต่อปี สมาชิกสภาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน แต่มีการประชุมวิสามัญเท่าที่จะมีเรื่องเพื่อพิจารณา

การจัดเก็บภาษี และภาษีที่จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน

แนวทางในการวางวิสัยทัศน์จะมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล และแผนจังหวัด ในการจัดทำแผนประจำปีตำบล อบต. จะมีการทำประชาคมชาวบ้านหมู่บ้านต่างๆ เมื่อได้ข้อสรุปความต้องการของชาวบ้าน อบต. สำนักงานปลัดจะเป็นผู้รวบรวมพร้อมรวมข้อเสนอจากหน่วยงานอื่นๆ เช่น จากกระทรวงสาธารณสุข เกษตร แล้วจัดส่งไปที่อำเภอให้ทางอำเภอเห็นชอบ แล้วส่งกลับมาให้นายกและสภา อบต. เห็นชอบก็ประกาศใช้ได้ นายก อบต. ที่เพิ่งเริ่มทำงานจะไม่ค่อยมีความชัดเจนเกี่ยวกับแผนมากนัก ในขณะที่ นายก ที่ทำงานมานานกว่า 3 ปีจะมีความชัดเจนในเรื่องเกี่ยวกับแผนต่างๆ แต่จะไม่ค่อยแม่นยำในด้านมีกฎหมายและกฎระเบียบ แต่นายก อบต. ส่วนใหญ่จะมีความถนัดในด้านการลงชุมชนเพราะสามารถหาเสียงจากประชาชนได้

ในด้านการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวง กรม ต่างๆ มีกระทรวงเกษตร สาธารณสุข ศึกษาธิการ ส่วนใหญ่เป็นเซ็นรับมอบงาน แต่งบประมาณมาช้ามาก หรือมาอย่างกระชั้นชิด ทำให้ทำงานไม่คล่องตัว บางหน่วยงานเวลามอบงานก็ไม่มีถ่ายโอนสอนงานให้ ทำให้ไม่รู้ว่าจะทำอย่างไรต่อไป เหมือนหวนอานาจอยู่ บุคลากรส่วนใหญ่ไม่มีความชำนาญเฉพาะทางทำให้ทำงานลำบาก แม้จะมีการส่งบุคลากรไปอบรม ผู้ที่ไปอบรมกับผู้ปฏิบัติก็เป็นคนละคนกัน ทำให้ผู้ปฏิบัติยังทำงานไม่ได้ หรือการอบรมนั้นไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของแต่ละ อบต. เข้าประชุม อบรม สัมมนาบ่อยมากทำให้เวลาในการทำงานลดน้อยลง

การทำงานระหว่างผู้บริหารกับฝ่ายปฏิบัติ อบต.ส่วนใหญ่จะเข้ากันได้ดี ในการประสานงานกับส่วนราชการอื่นก็ได้รับความร่วมมือพอสมควร ส่วนใหญ่จะเป็นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลทำให้ทำงานง่ายขึ้น

เครื่องชี้วัดในการทำงานวัดจากเสียงจากความพึงพอใจของประชาชน

ระบบอินเทอร์เน็ตตำบลจะใช้ได้ดีหากเป็น อบต. 1,000 ตำบลแรก แต่หากเป็นระยะที่ 2 หรือระยะอื่นๆ ระบบจะขัดข้องบ่อยๆ ทำให้ใช้ประโยชน์ได้น้อยมาก

ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ทุก อบต. จะมีการประชุมสภา อบต. โดยจะทำจดหมายเชิญผู้ใหญ่บ้านให้เข้าร่วมประชุมทุกครั้ง แล้วให้ผู้ใหญ่ทำการประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่างๆ ผ่านเสียงตามสาย หอกระจายข่าว และติดประกาศตามที่ต่างๆ เช่น ศาลาอเนกประสงค์อ่านหนังสือประจำหมู่บ้านและที่บ้านผู้ใหญ่บ้าน

### 3. ปัญหาและอุปสรรคของ อบต.

จะมีปัญหาร่วมกันคือ การเก็บภาษีไม่ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย น้ำไม่เพียงพอต่อการทำการเกษตร (ทำนา) ขาดตลาดในการขายสินค้าเกษตรที่ได้ราคาที่เหมาะสม การว่างงานนอกฤดูการเพาะปลูก การเป็นหนี้เงินกู้เงินนอกระบบของประชาชน การจัดเก็บขยะมูลฝอย ถนนยังเป็นถนนลูกรังจะเดินทางลำบากในหน้าฝน เจ้าหน้าที่มีจำนวนไม่พอกับภาระงานที่ได้รับถ่ายโอน และขาดบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะทาง จำนวนการอบรมบุคลากรที่มีมากเกินไปทำให้ไม่มีเวลาในการทำงาน (สำหรับ อบต. ที่มีขนาดเล็ก)



#### 4. การมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาคม

ชาวบ้านส่วนใหญ่จะพอใจการทำงานของ อบต. บาง อบต. เพราะทำอะไรมาก็ได้ และเป็นที่พักของประชาชน แต่บาง อบต. ที่มีงบประมาณน้อยก็จะสร้างผลงานได้น้อยทำให้ชาวบ้านบางส่วนไม่พอใจ สมาชิก อบต. บางคนของบาง อบต. ไม่มีผลงาน

#### 5. มุมมองจากภาคประชาชนที่มีต่อการทำงานของ อบต.

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน(สุ่มสำรวจประมาณ 4 -5 หลังคาเรือน ในแต่ละ อบต.) พบว่าส่วนใหญ่ประชาชนมีอาชีพเกษตรกรรม รับจ้าง และ ค้าขาย ประชาชนไม่รู้รายละเอียดว่า อบต. มีหน้าที่มากน้อยขนาดไหน รู้แต่่ามีการทำงานร่วมกับผู้ใหญ่บ้าน ส่วนใหญ่โครงการของ อบต. จะเป็นโครงการเดิมที่ดำเนินการอยู่แล้ว เช่น การสงเคราะห์คนชรา การดูแลน้ำ ไฟฟ้า โครงการนมและอาหารกลางวันของนักเรียน ให้ทุนการศึกษา สนับสนุนอุปกรณ์การศึกษา แต่ประชาชนบางส่วนก็ไม่ว่า อบต. ทำอะไรบ้าง

##### ความคิดเห็นจากประชาชน บางส่วน

- เปิดโอกาสเข้าร่วมประชุมหมู่บ้าน และมีการให้เสนอความคิดเห็น
- การรับรู้ข่าว ประชาชนจะรู้จากหอกระจายข่าว เสียงตามสาย หรือจากผู้ใหญ่บ้านและสมาชิก อบต. มาบอกข่าว
- มีโครงการด้านการอนุรักษ์วัฒนธรรมที่ อบต. จัดบ้าง เช่น วันสงกรานต์ และวันสำคัญทางศาสนา วันแม่ วันพ่อ
- คิดว่าการบริหารจัดการของ อบต. บาง อบต. พอใช้ได้ แต่บาง อบต. ทำได้ตามความต้องการของประชาชน
- ปัญหาที่ต้องการให้ อบต. แก้ไขแตกต่างกันไปตามแต่ละ อบต. เช่น ไม่มีแหล่งน้ำเพียงพอในการทำเกษตร ไม่มีไฟส่องสว่างตามท้องถนนยามค่ำคืน มีโครงการสร้างเสริมรายได้ การสร้างถนน การกำจัดขยะมูลฝอย น้ำประปาไม่ค่อยไหล

#### 6. สิ่งที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยนครสวรรค์ช่วยเหลือ

การให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย การเก็บภาษี ความรู้เรื่องคอมพิวเตอร์ การประชาสัมพันธ์ การเกษตร การกระจายอำนาจ บัณฑิต บรรจุภัณฑ์สินค้าตำบล OTOP การฝึกกลบขยะ

#### 7. ข้อสังเกต

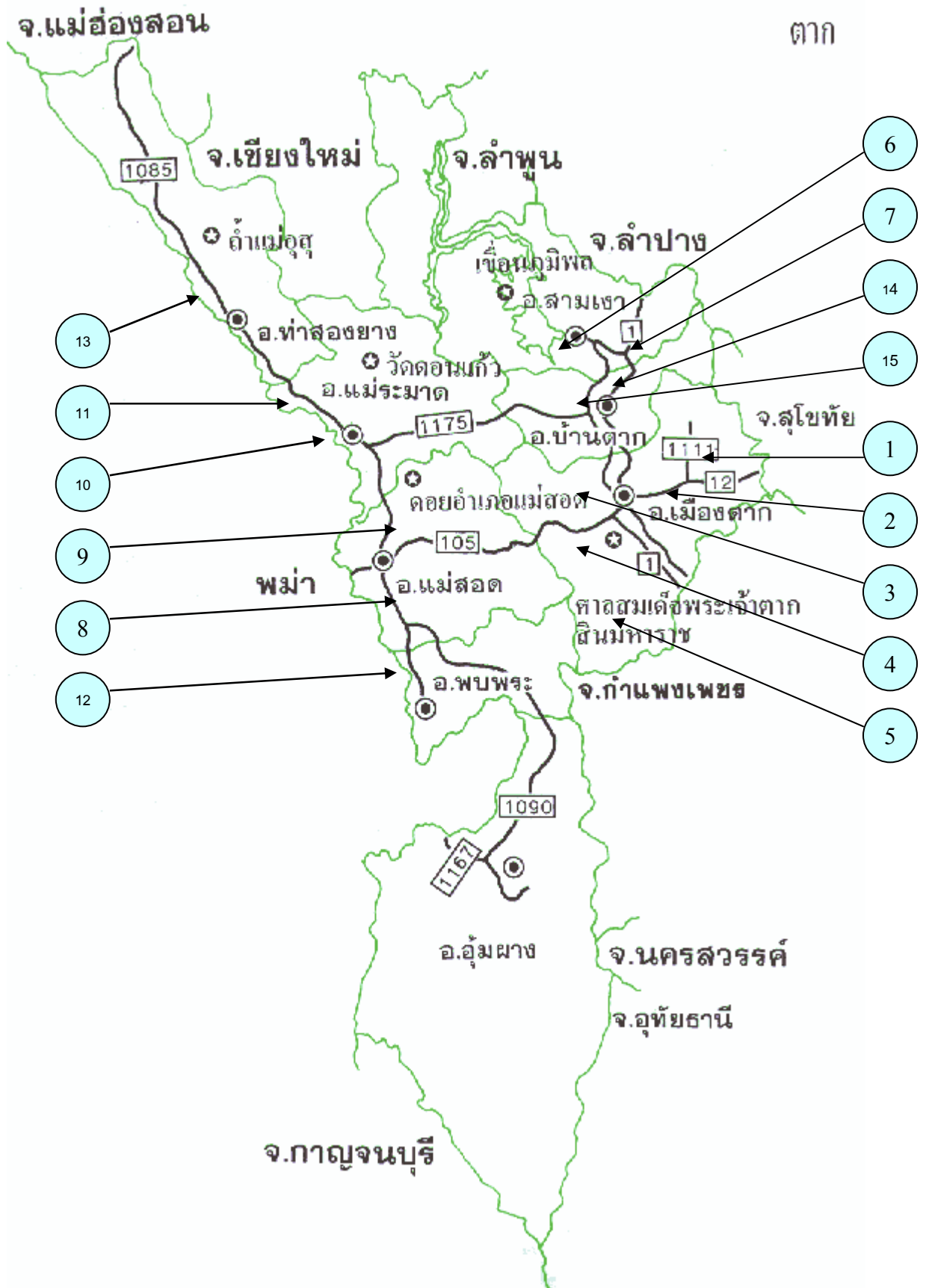
- ถ้าหากเป็น อบต. ที่มีรายได้มาก จะมีการริเริ่มทำโครงการพิเศษต่างๆ ขึ้น เช่น
  - อบต. คลองขลุงมีโครงการจะทำโรงงานปุ๋ยอัดเม็ดแต่ยังขาดสถานที่
  - อบต. ช่อลม จะจัดตั้งศูนย์ฝึกอาชีพเกษตรครบวงจร นายก อบต. ช่อลมเป็นผู้ที่เลือกคนทำงาน โดยจ้างคนที่มีความสามารถเฉพาะทางให้เข้ามาช่วยงานในฝ่ายต่างๆ เช่น ด้านเกษตร ปศุสัตว์ ทำให้งานที่ได้วางแผนไว้มีความคืบหน้า

นอกจากนี้ นายก อบต. ทั้ง 2 คน เคยเป็นผู้ใหญ่บ้านมาก่อนหรือเป็น นายก อบต. มาหลายสมัย ได้เข้าร่วมอบรม สัมมนา และดูงานมาตลอด ทำให้มีวิสัยทัศน์ในการที่จะพัฒนา อบต. ให้มีความก้าวหน้า ซึ่งนับว่าเป็นความริเริ่มสร้างสรรค์ของหน่วยงานในระดับตำบลที่น่านำมาเป็นตัวอย่างอย่างยิ่ง

- อบต.วังชะโอน ประสบปัญหาเรื่อง กกต.จังหวัดไม่รับรองผลการเลือกตั้ง (ระยะเวลาเกือบ 9 เดือน) ทำให้ ปลัด อบต.ทำงานประมาณของท้องถิ่นไม่ได้เพราะไม่มีผู้อนุมัติ ไม่สามารถใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่นในปี 2548 ได้
- อบต.ถาวรวัฒนา ปัจจุบันขาด ปลัด อบต. นายก อบต.ต้องทำหน้าที่เองทุกอย่าง เนื่องจากไม่มีผู้มาสมัคร ตำแหน่งจึงว่าง

## แผนที่ที่ 2.5

แสดงที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการสำรวจข้อมูลจังหวัดตาก



## ตารางแสดงหมายเลขขององค์การบริหารส่วนตำบลในแผนที่จังหวัดตาก

| หมายเลข | องค์การบริหารส่วนตำบล | อำเภอ          |
|---------|-----------------------|----------------|
| 1       | อบต.วังประจวบ         | อำเภอเมืองตาก  |
| 2       | อบต.ตลุกกลางทุ่ง      | อำเภอเมืองตาก  |
| 3       | อบต.หนองบัวใต้        | อำเภอเมืองตาก  |
| 4       | อบต.แม่ท้อ            | อำเภอเมืองตาก  |
| 5       | อบต.เชียงทอง          | อำเภอวังเจ้า   |
| 6       | อบต.ย่านรี            | อำเภอสามเงา    |
| 7       | อบต.วังหมัน           | อำเภอสามเงา    |
| 8       | อบต.แม่กุ             | อำเภอแม่สอด    |
| 9       | อบต.แม่ปะ             | อำเภอแม่สอด    |
| 10      | อบต.แม่ระมาด          | อำเภอแม่ระมาด  |
| 11      | อบต.ชะเนอญ์           | อำเภอแม่ระมาด  |
| 12      | อบต.ช่องแคบ           | อำเภอพบพระ     |
| 13      | อบต.แม่ต้าน           | อำเภอท่าสองยาง |
| 14      | อบต.ตากออก            | อำเภอบ้านตาก   |
| 15      | อบต.ตากตก             | อำเภอบ้านตาก   |

## สรุปผลการออกเยี่ยมเยียนจังหวัดตาก

การเยี่ยมเยียนองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดตากทั้ง 15 แห่ง สามารถสรุปผลเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

### 1. การจัดทำแผนงาน และการบริหารจัดการของ อบต.

ขั้นตอนการจัดทำแผนที่สอบถามจากบุคลากรของ อบต. จะเป็นเหมือนกัน คือ เริ่มจากการทำประชาคมหมู่บ้านแล้วนำมาสรุปเป็นแผนพัฒนาตำบลและแผนยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตามเมื่อถามจากภาคประชาชน (ผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่) จะได้รับคำตอบที่ตรงกันข้าม (ประมาณร้อยละ 50) คือ ประชาชนในพื้นที่ตอบว่าการทำงานของ อบต. ไม่ได้มีการมาสอบถามความคิดเห็นจากภาคประชาชนอย่างจริงจัง เพียงแต่ขอให้เซ็นชื่อเท่านั้น ส่วนการพิจารณาลำดับความต้องการก่อนหลังของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน จะมาจากการตัดสินใจของ อบต. เพียงกลุ่มเดียว ซึ่งทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมว่าหมู่บ้านไหนเป็นฐานเสียงให้กับฝ่ายบริหาร หรือ หมู่บ้านไหนมีสมาชิก อบต. อาศัยอยู่หมู่บ้านนั้นจะได้รับการพัฒนาก่อนหมู่บ้านอื่นๆ อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ คือ หมู่บ้านห่างไกลหรือหมู่บ้านชาวเขาจะได้รับการดูแลน้อยกว่าหมู่บ้านที่ใกล้ความเจริญหรือเป็นหมู่บ้านคนไทย ประเด็นที่น่าสนใจอีกข้อหนึ่งคือการวางแผน



งานของ อบต. ตากเกือบทั้งหมดไม่มีการกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการพิจารณาแผนงาน ตลอดจนการควบคุมการทำงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามแผนทางที่วางไว้

ในพื้นที่อำเภอท่าสองยางการจัดทำประชาคมเพื่อทำแผนพัฒนาหมู่บ้านเป็นไปอย่างค่อนข้างลำบาก เนื่องจากสภาพพื้นที่ที่เป็นภูเขาเป็นส่วนใหญ่ (เกินร้อยละ 90) ประกอบกับประชากรในพื้นที่มีการศึกษาต่ำ พูดภาษาไทยไม่ได้หรือไม่ค่อยชัด และสภาพโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่มิดินที่ได้มาตรฐาน เพราะเป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมป่าไม้ ทำให้ อบต. ไม่สามารถจัดสร้างถนนบริการประชากรในพื้นที่ได้ ปัญหาหลักทั้ง 3 ประการที่กล่าวมามีอิทธิพลต่อการประสานงานร่วมกันระหว่าง อบต. และภาคประชาชน แม้แต่การประสานงานกับผู้นำชุมชนก็มีปัญหา ที่เด่นชัดและเห็นเป็นรูปธรรมมากที่สุดคือการจัดทำแผนหรือการประชุมแต่ละครั้งจะต้องมีการใช้ล่ามแปลภาษากระเหรี่ยงเป็นภาษาไทย

ในเรื่องการใช้ข้อมูล จปฐ การสร้างแบบสอบถามที่สะท้อนคุณภาพชีวิต การทำฐานข้อมูลการเงินการคลัง ตลอดจนการจัดทำตัวชี้วัดการทำงาน เพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางการวางแผนงานของ อบต. ยังเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากมาก เพราะ บุคลากรของ อบต. เกือบทุกแห่ง (ประมาณร้อยละ 90) ไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่างๆ เหล่านี้มากนักเพียงพอ แม้จะมีบาง อบต. ที่รู้ว่าเป็นเรื่องสำคัญ ส่งผลต่อการทำแผนได้อย่างตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลมากขึ้นก็ตาม

ถ้า อบต. เรายังไม่มีความสมบูรณ์ทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาคุณภาพชีวิตตามแนวทางการพัฒนาประเทศที่ส่งเสริมให้ “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนาย่อมได้รับความสำคัญลดลง และเมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว พื้นที่ตากฝั่งตะวันตกจะมีความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าฝั่งตะวันออก แต่สำหรับในปัญหาเรื่องน้ำอุปโภคและบริโภคนั้นพื้นที่ตาก 2 ฝั่งนี้จะประสบปัญหาที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน คือ ตากฝั่งตะวันออกจะประสบปัญหาขาดแคลนน้ำเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ตากฝั่งตะวันตกจะประสบปัญหาน้ำท่วมมากกว่า สำหรับในเรื่องภาวะเศรษฐกิจของสองฝั่งจะเห็นได้อย่างเด่นชัดว่าพื้นที่ตากฝั่งตะวันตกค่อนข้างจะได้เปรียบ เพราะจากการที่ประชากรในพื้นที่ตากสองฝั่งนี้มีอาชีพหลักคือเกษตรกรรมเหมือนกัน แต่พื้นที่ฝั่งตะวันตกจะมีน้ำที่อุดมสมบูรณ์กว่า ตลอดจนประชากรมีรายได้เพิ่มจากการค้าขายแดน และการมีแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตอำเภอแม่สอด

แผนงานด้านวัฒนธรรมประเพณีจะเป็นการให้การสนับสนุนทางด้านงบประมาณการดำเนินงานตามประเพณีของแต่ละชุมชน และบางอบต. จะมีการจัดงานประเพณีที่สำคัญๆ เช่น ประเพณีสงกรานต์ ลอยกระทง ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ได้ทำกิจกรรมร่วมกัน โดยใช้งบประมาณของ อบต. ทั้งหมด ส่วนสถานที่จะเป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตามในพื้นที่ตากฝั่งตะวันตกจะให้การสนับสนุนทางด้านนี้น้อยกว่า อบต. ฝั่งตะวันออก ซึ่งทางคณะวิจัยคิดว่าน่าจะมีสาเหตุมาจากความหลายหลายของชนเผ่า และวัฒนธรรม

โครงการอินเทอร์เน็ตตำบลจะส่งผลต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานภาครัฐมากกว่า การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชน ซึ่งคณะวิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องที่ดีถือเป็นขั้นแรกของความสำเร็จของโครงการนี้ อย่างไรก็ตามโครงการนี้ยังมีปัญหามากในเรื่องคู่มือโทรศัพท์ ปัญหาเข้าอินเทอร์เน็ตไม่ได้ และปัญหาเครื่องคอมพิวเตอร์ ดังนั้นคณะวิจัยเห็นว่าการที่ทุกอบต. มีอินเทอร์เน็ตใช้จะทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี สะดวก และรวดเร็วขึ้น

## 2. เครือข่ายการทำงานและการแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

ไม่มีระบบเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองที่ชัดเจน นอกจากการประชุมร่วมกันตามวาระที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรืออำเภอจัดขึ้น เว้นแต่พื้นที่อำเภอแม่ระมาดที่

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงกันมีความร่วมมือกันอย่างค่อนข้างชัดเจนต่อการแก้ไขปัญหาการกำจัดขยะ แต่สำหรับการทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการอื่นๆ จะมีบ้างตามความจำเป็น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะการประสานงานในเรื่องภาระที่ได้รับการถ่ายโอน ที่ยังไม่มี ความชัดเจนทั้งทางด้านหน้าที่ความรับผิดชอบ บุคลากร และการจัดสรรงบประมาณ

อีกประเด็นที่น่าสนใจ คือ ในพื้นที่อำเภอกำแพงแสนทุกหน่วยงานราชการจะมีการประสานงานกันตลอดเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจจะมีสาเหตุจากการขาดแคลนบุคลากรของแต่ละหน่วยงานทำให้เกิดการยืมตัวกัน และมาจากสาเหตุสภาพพื้นที่ที่ค่อนข้างห่างไกลจากอำเภออื่น ตลอดจนการเป็นพื้นที่ติดชายแดน และมีความกันดารค่อนข้างมาก ทำให้การทำงานเพื่อประชาชนในพื้นที่ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของทุกหน่วยงานในอำเภอ

### 3. การประกวดธรรมาภิบาล



การประกวดธรรมาภิบาลค่อนข้างมีอิทธิพลต่อการบริหารงานและการทำงานของ อบต. ซึ่งจากการสอบถาม พบว่า มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือ ทำให้อบต. มีความตื่นตัวและแข่งขันกันในเรื่องประสิทธิภาพการบริหารจัดการมากขึ้น ตลอดจนทำให้อบต. ของจังหวัดตากมีการจัดเก็บข้อมูลการทำงานต่างๆอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตอำเภอเมือง อำเภอสามเงา และอำเภอวัง

เจ้า ข้อเสีย คือ ความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากสภาพพื้นฐานของแต่ละอบต. ไม่เหมือนกัน ทำให้การเตรียมเอกสารของ อบต. แต่ละที่มีคุณภาพต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อการคัดเลือกในรอบแรก สำหรับข้อสังเกตอีกประการในเรื่องการประกวดธรรมาภิบาล คือ จะเห็นได้ชัดเลยว่า อบต. ที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาล บุคลากรฝ่ายบริหาร (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัด อบต. จะมีบุคลิกความเป็นผู้นำ เป็นผู้มีความวิสัยทัศน์ทางความคิด และมีความสามารถด้านการนำเสนอผลตนเองและผลงานในระดับสูง)

อบต. ที่ได้ธรรมาภิบาลทั้ง 2 แห่ง มีแนวคิดเหมือนกันในเรื่องการนำเงินที่ชนะการประกวดไปทำที่ประชุมหมู่บ้าน และที่น่าสนใจอีกประการคืออบต. ทั้งสองแห่งมีความคิดริเริ่มในการดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรมค่อนข้างสูง

### 4. ปัญหาการบริหารจัดการและการทำงานของอบต.



ปัญหาความไม่พอเพียงของบุคลากร และ งบประมาณ ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญของ อบต. ทุกแห่งที่ได้รับการสำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ตากฝั่งตะวันตกซึ่งไม่น่าเป็นไปได้ว่าบุคลากรของ อบต. ในบางแห่งจะขาดข้าราชการในตำแหน่งคลัง และ ช่าง เช่น อบต. แม่สุ อำเภอกำแพงแสน ขาดบุคลากรในตำแหน่งช่างและคลัง ซึ่งหมายถึง อบต. แห่งนี้จะมีคนทำงานอยู่คนเดียวคือปลัดอบต.

นอกจากนี้ยังพบว่าปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งทางด้านบุคลากร คือ ปัญหาการโอนย้ายงานของข้าราชการที่ทำให้ อบต. ขนาดเล็กหรืออยู่ในพื้นที่ห่างไกลได้รับบุคลากรที่มีปัญหาจากที่อื่นมา ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพการบริหารจัดการของ อบต. นั้นลดลง สำหรับปัญหาการถ่ายโอนงานให้ออบต. ส่วนใหญ่เกินกว่าร้อยละ 90 ของ อบต. ที่ไปสำรวจ พบปัญหาลักษณะเดียวกัน คือ อบต. ได้รับการถ่ายโอนงาน หน้าที่ ความรับผิดชอบ จากหน่วยงานเดิม แต่ไม่ได้รับความช่วยเหลือด้านกระบวนการ วิธีการทำงาน ตลอดจนปัญหาการไม่ได้รับการถ่ายโอนบุคลากร และงบประมาณตามงานมาด้วย นอกจากนี้ยังพบว่า มีประมาณ 2-3 อบต. ที่ไปสำรวจประมาณ

เดือนตุลาคม ซึ่งแจ้งว่าในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ ประสบปัญหาการได้รับการถ่ายโอนเงิน แต่ไม่ได้รับการถ่ายโอนงาน หรือไม่มีเอกสารการถ่ายโอนงานตามเงินที่โอนเข้าบัญชี ทำให้ทางอบต.ต้องไปสืบทาที่มาจากเงินเอง



การเมืองท้องถิ่นและการสร้างฐานเสียงยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ความเจริญจะเกิดในหมู่บ้านที่เป็นฐานเสียงมากกว่าหมู่บ้านอื่นๆ นอกจากนี้ยังพบว่าระบบกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ยังมีบทบาทสำคัญต่อประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนในหมู่บ้าน ตลอดจนตัวผู้นำก็จะเป็นคนที่สามารถชักนำความคิดของชาวบ้านได้มากที่สุด ดังนั้นถ้า อบต.

ไหนดขัดแย้งกับผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้าน ก็เป็นไปได้มากกว่าชาวบ้านในหมู่บ้านนั้นจะรู้สึกไม่พึงพอใจกับการทำงานของ อบต. และถ้าพิจารณาอีกประเด็น คือ หมู่บ้านที่ผู้ใหญ่บ้านขัดแย้งกับ อบต. จะได้รับการพัฒนาน้อยกว่าหมู่บ้านที่ผู้ใหญ่บ้านมีความคิดที่สอดคล้องหรือมีความสัมพันธ์ทางที่ดีกับบุคลากรของอบต.

ปัญหาสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่มีปฏิสัมพันธ์กับ อบต.มากเท่าที่ควร คือ ประชาชนในพื้นที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของ อบต. และบทบาทของตนเองต่อการทำงานของ อบต. ในพื้นที่

#### 5. นวัตกรรมและศักยภาพที่น่าสนใจของ อบต.

การเยี่ยมชม อบต.จังหวัดตากทั้ง 15 แห่ง ทำให้ได้เห็นนวัตกรรมการบริหารงานที่ดีของอบต.เกือบทุกแห่งที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตฝั่งตะวันออก (ฝั่งอำเภอเมือง) สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้



- มีความคิดจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศในเรื่องการจัดทำ GPS และ GIS เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ของ อบต.วังประจวบ และ อบต.ช่องแคบ
- ความรู้ความสามารถในเรื่องการใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ (ปลัด อบต. วังประจวบใช้กล้องวิดีโอ ในการเสนอผลงานผ่านโปรแกรม Power Point แทนเครื่อง โปรเจคเตอร์) ตลอดจนการเห็นความสำคัญของการศึกษาการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ ของบุคลากร อบต. วังประจวบ
- การพยายามแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเนื่องจากปัญหาการขาดแหล่งน้ำ โดยการสนับสนุนให้ประชากรการประกอบอาชีพอื่นที่ไม่ใช่ภาคการเกษตรและใช้ทรัพยากรของพื้นที่เป็นปัจจัยสำคัญ ได้แก่ การทำปุ๋ยอัดเม็ดจากมูลโค และการส่งเสริมอาชีพหัตถกรรมหมู่บ้าน เป็นต้น ของ อบต.ตลุกกลางทุ่ง
- ความร่วมมือร่วมใจในการทำงานของบุคลากรทุกคนใน อบต.ตลุกกลางทุ่ง ทั้งในเรื่องแนวคิด และการแก้ไขปัญหาที่ค่อนข้างเป็นไปในทางเดียวกัน
- องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ท้อมีนวัตกรรมที่ดีมากในการติดต่อประสานงาน ตลอดจนการขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ และจังหวัดในการทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตพื้นที่รับผิดชอบ นอกจากนี้อีกสิ่งหนึ่งที่น่าสนใจของ อบต.แม่ท้อ คือ การจัดเก็บเอกสารทุกอย่างเป็นรูปแบบของดิจิทัลไฟล์ ตลอดจนการนำเสนอผลงานด้านต่างๆที่ใช้ Microsoft PowerPoint เกือบทั้งหมด
- วิสัยทัศน์การพัฒนาของ อบต. ย่านรี ที่เน้นการพัฒนาด้านการเกษตรแบบไม่ใช้สารเคมีเป็นหลักสำคัญเพียงเรื่องเดียวทำให้โครงการต่างๆเป็นไปในทางเดียวกัน

- โครงการป้องกันและรักษาโรคสัตว์ โดยวิธีการจ้างสัตว์บาลมาประจำที่ อบต. เพื่อมาดูแลและแก้ไข ปัญหาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะประชาชนที่ทำอาชีพเลี้ยงโค ของ อบต.ย่านรี
- โครงการส่งเสริมการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ โดยวิธีการจ้างครูพิเศษมาสอนภาษาอังกฤษเสริม ให้กับประชาชน
- การพัฒนาระบบเสียงตามสายเพื่อการประชาสัมพันธ์ทุกหมู่บ้านในเขตของ อบต. โดยปลัด จะทำหน้าที่เป็นนักประชาสัมพันธ์ทุกเที่ยงวัน ซึ่งทำให้ชาวบ้านมีความคุ้นเคยกับ อบต.และเข้าถึง อบต.ย่านรี มากขึ้น
- การจัดทำแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดทำโรงสีชุมชน และ การปลูก ลำไย โดยได้มีการประเมินความเต็มใจจ่ายจากประชาชนด้วย ของ อบต.ย่านรี
- การสร้างห้องประชุมที่เปิดกว้างให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ใช้บริการ ซึ่งทำให้การประสานงานระหว่าง อบต. และ ประชาชนในพื้นที่มีมากขึ้น ของ อบต.วังหมัน และ อบต. แม่ปะ
- การมีความคิดทำโครงการอินเทอร์เน็ตหมู่บ้าน เพื่อให้เกิดความสะดวกและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ ประชาชนในระดับหมู่บ้าน ของ อบต.วังหมัน
- การศึกษาเพิ่มเติมในต้วบทกฎหมายด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ ตลอดจน ความสามารถนำไปใช้ได้เป็นอย่างดี ทำให้เกิดการต่อยอดกับหน่วยงานราชการอื่น เช่น กรมป่าไม้ เพื่อ สนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น อบต.แม่อุสุและอบต.แม่ต๋าน
- อบต.แม่กุมีระบบการจัดเก็บเอกสารได้เป็นระบบ สามารถค้นหาง่ายและรวดเร็ว นอกจากนี้อบต.แม่กุ ยังมีนวัตกรรมในการบริหารงานในเรื่องการเสริมสร้างความสามัคคีระหว่างบุคลากรของ อบต. และ กำหนด ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกัน ในการแก้ไขปัญหาให้กับประชากรใน พื้นที่
- อบต.แม่ปะมีนวัตกรรมการให้บริการกับประชาชนในพื้นที่หลายโครงการ เช่น การให้บริการรับส่ง ผู้ป่วยไปโรงพยาบาล การให้บริการ VCD เป็นต้น นอกจากนี้ อบต.แม่ปะยังมีระบบบริการงานภายใน พื้นที่ที่ค่อนข้างแปลกใหม่กว่า อบต. อื่น คือ การบริหารจัดการรูปแบบหัวหน้าหมวด (หัวหน้าหมวด 1 คนจะดูแลครัวเรือน 20 ครัวเรือน) เพื่อให้หัวหน้าหมู่ไปสอบถามความต้องการของครัวเรือนที่ตนเอง ดูแล และหัวหน้าหมู่มียังมีหน้าที่ประสานให้อบต.และชาวบ้านมีความใกล้ชิดกันมากขึ้นอีกด้วย อีกสิ่ง หนึ่งที่อบต.แม่ปะมีนวัตกรรมที่ดี คือ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชน รับทราบ โดยทางอบต.จะมีการทำจดหมายข่าวและแผ่นพับให้กับครัวเรือนในพื้นที่ทุกเดือน
- ความร่วมมือร่วมใจและการสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันของ อบต.แม่ต๋านและ อบต. แม่อุสุ นอกจากนี้ยังพบว่า อบต.มีนวัตกรรมการสร้างการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนและผู้นำชุมชนในพื้นที่ ห่างไกล เช่น เขตชายแดน และพื้นที่เขาสูง



## ตารางแสดงหมายเลของค์การบริหารส่วนตำบลในแผนที่จังหวัดสุโขทัย

| หมายเลข | องค์การบริหารส่วนตำบล | อำเภอ               |
|---------|-----------------------|---------------------|
| 1       | อบต. เมืองเก่า        | อำเภอเมือง          |
| 2       | อบต. บ้านกล้วย        | อำเภอเมือง          |
| 3       | อบต. ตาลเดี่ยว        | อำเภอเมือง          |
| 4       | อบต. บ้านใหม่สุขเกษม  | อำเภอกงไกรลาศ       |
| 5       | อบต. ไกรนอก           | อำเภอกงไกรลาศ       |
| 6       | อบต. ดงเดือย          | อำเภอกงไกรลาศ       |
| 7       | อบต. ศรีคีรีมาศ       | อำเภอคีรีมาศ        |
| 8       | อบต. หนองจิก          | อำเภอคีรีมาศ        |
| 9       | อบต. หุ่นยางเมือง     | อำเภอคีรีมาศ        |
| 10      | อบต. เกาะตาเลียง      | อำเภอศรีสำโรง       |
| 11      | อบต. รวดตันจันทร์     | อำเภอศรีสำโรง       |
| 12      | อบต. สามเรือน         | อำเภอศรีสำโรง       |
| 13      | อบต. ย่านยาว          | อำเภอสวรรคโลก       |
| 14      | อบต. วังน้ำขาว        | อำเภอบ้านด่านลานหอย |
| 15      | อบต. ลานหอย           | อำเภอบ้านด่านลานหอย |

## สรุปการศึกษาจังหวัดสุโขทัย

### 1. สภาพทั่วไป

พื้นที่ทั่วไปมีลักษณะเป็นที่ราบสูงและภูเขาในช่วงตอนบน พื้นที่ตอนกลางเป็นที่ราบ และพื้นที่ตอนใต้เป็นที่ราบสูง โดยมีแม่น้ำยมไหลผ่านจากเหนือลงใต้ โดยลักษณะทางกายภาพหากไม่มีการจัดการน้ำให้ดีจะเกิดอุทกภัยในฤดูน้ำหลากในบริเวณพื้นที่ตอนกลางของจังหวัดเนื่องจากมีสภาพเหมือนแอ่งกระทะ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและมีอาชีพเสริมรับจ้างในช่วงที่ไม่สามารถทำการเกษตร พื้นที่ อบต. ส่วนใหญ่มีวัด/สำนักสงฆ์ อนามัย ถนนลาดยาง ถนนคอนกรีต และส่วนใหญ่มีไฟฟ้า ประปาใช้ หมู่บ้านบนที่สูงบางแห่งไฟฟ้าและประปายังไปไม่ถึง



งบประมาณของ อบต. กลุ่มตัวอย่าง มีตั้งแต่ ประมาณ 3 ล้านบาท ไปจนถึง 14 ล้านบาท ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในพื้นที่

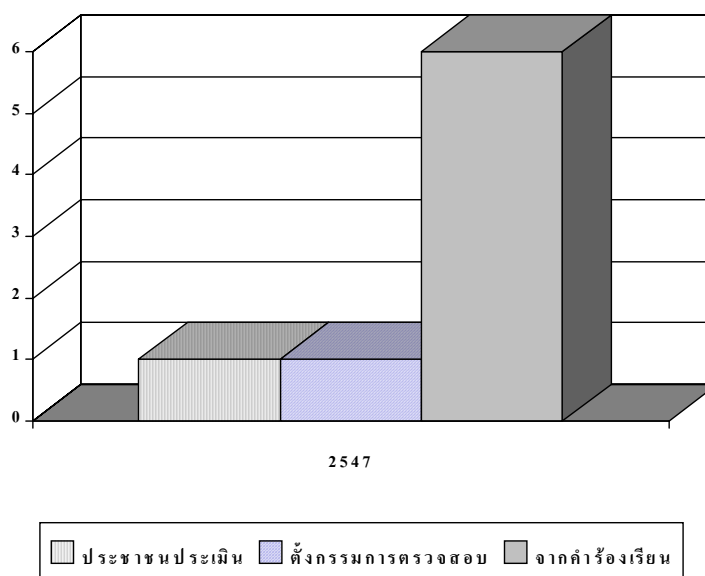
### 2. การจัดการบริหาร

นายก อบต. มีทั้งมาจากการเลือกตั้งตรง (กฎหมายใหม่) และ แต่งตั้งจากสภา (กฎหมายเก่า) ความเข้าใจในภาระหน้าที่ของ อบต. ที่พึงได้รับการเลือกตั้งมา ยังมีไม่มากนักส่วนใหญ่แผน และนโยบายจะได้มาจาก

การทำประชาคม และนำไปดำเนินการตามขั้นตอน ส่วนความถี่ในการทำประชาคมนั้นขึ้นอยู่กับพื้นที่และความสะดวกในการจัดทำ

การตรวจสอบการบริหารมีกระบวนการอยู่ 2-3 วิธี มีทั้งการทำการประเมินจากประชาชน ตั้งกรรมการตรวจสอบ หรือบาง อบต.ก็ใช้วิธีวัดจากความร่วมมือและคำร้องเรียนจากประชาชน

ในปัจจุบันหลาย ๆ อบต.ได้เริ่มให้ความสนใจในการจัดทำแบบประเมินผลการทำงานของท้องถิ่นในรอบปี โดยทำเป็นแบบสำรวจข้อมูลให้ผู้มาติดต่อกับทาง อบต.กรอกข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการของท้องถิ่น (สามารถดูตัวอย่างแบบสำรวจได้ในภาคผนวก)

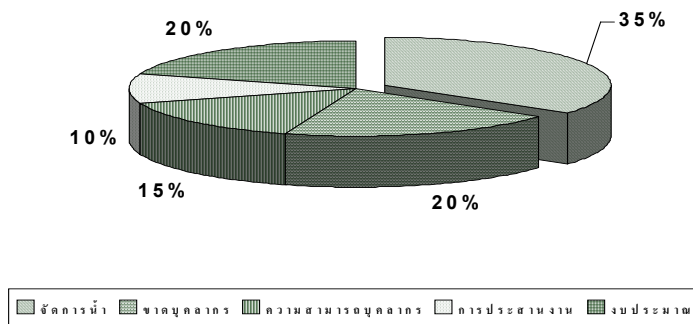


ด้านการถ่ายโอนภารกิจ ส่วนใหญ่จะได้รับการถ่ายโอนมาแต่ภารกิจและงบประมาณ หาก อบต.ใดขาดการประสานที่ดีกับหน่วยงานต้นสังกัด ก็จะขาดความเข้าใจในภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมา อีกทั้งการบริหารภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นเพียงการเบิกจ่ายงบประมาณเท่านั้นส่วนตัวบุคลากรไม่ได้รับการถ่ายโอนมาด้วย จึงต้องพึ่งพาบุคลากรจากหน่วยงานหลักในการทำงานเนื่องจากบุคลากรใน อบต. มีความเข้าใจไม่เพียงพอ

### 3. ปัญหาและอุปสรรค ของ อบต.

ปัญหาส่วนใหญ่ของท้องถิ่นเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำเป็นปัญหาหลักของ อบต. ในเขตจังหวัด สุโขทัยเนื่องจาก มีน้ำท่วมในฤดูน้ำหลาก และขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง งบประมาณส่วนหนึ่งจึงต้องใช้ในการแก้ปัญหาเรื่องน้ำ ปัญหาส่วนอื่นเป็นปัญหาในการบริหารจัดการ อาทิ ปัญหามูลค่าไม่เพียงพอ ความรู้ของบุคลากร งบประมาณล่าช้า ขาดความร่วมมือจากประชาชน ในท้องถิ่น และในบางอบต.เช่น อบต.เมืองเก่า มีปัญหาความร่วมมือระหว่างฝ่ายปกครองและข้าราชการทำให้ขาดเอกภาพในการทำงาน





#### 4. การมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาคม



นโยบายและแผนพัฒนาของทุก อบต. จัดทำขึ้นจากการทำประชาคม แล้ววิเคราะห์ หาปัญหาที่เกิดขึ้นจากนั้นจึงจัดทำเป็นแผนพัฒนาต่างๆ ในหลายๆ อบต.ยังมีการคัดเลือกตัวแทนของ ประชาชน และเอกชน ในแต่ละ หมู่บ้านมาช่วยกันจัดทำแผนพัฒนา และตั้งเป็น กรรมการ ตรวจสอบโครงการต่างๆ ของ อบต. อีกด้วย

#### 5. มุมมองจากภาคประชาชนที่มีต่อการทำงานของ อบต.

ประชาชนส่วนใหญ่ พึงพอใจกับการทำงานของ อบต. ในด้านการจัดหา จัดสร้าง สาธารณูปโภค พื้นฐาน อย่างถนน ประปา และไฟฟ้า นอกจากนี้ในบาง อบต. ที่มีงบประมาณค่อนข้างมากสามารถทำความพึงพอใจให้กับประชาชนได้อีกระดับหนึ่ง จากการให้ทุนการศึกษา อาหารกลางวัน แก่เด็กนักเรียน รวมถึงเงินเบี้ยเลี้ยงผู้สูงอายุ. ในขณะที่เดียวกัน ประชาชนในบาง อบต. ก็ต้องการให้เพิ่มจำนวนของผู้ได้รับสวัสดิการอย่าง เช่น เบี้ยเลี้ยงผู้สูงอายุให้มากขึ้นและต้องการทราบเงื่อนไขในการได้รับสวัสดิการให้ชัดเจนกว่าในปัจจุบัน



อีกหนึ่งปัญหาหลักที่ต้องการๆ แก้ไข คือการแก้ปัญหาเรื่องน้ำ เพื่อการเกษตรอย่างถาวร เพราะในทุกปี จะมีปัญหา น้ำท่วม และการขาดแคลนน้ำ เกิดขึ้นอยู่เสมอ

ประชาชนบางส่วนยังมองว่าการทำงานของ อบต. เป็นแบบเห็นแก่พวกพ้องสนิทกับใครมากกว่า หมู่บ้านนั้นก็จะได้รับการดูแลจาก อบต.เป็นพิเศษ

ในบาง อบต. ที่ประชาชนค่อนข้างมีการศึกษาเฉลี่ยสูงต้องการให้มีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของตัว บุคลากรใน อบต.ให้เพิ่มมากขึ้นเพื่อการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุป ประชาชนส่วนใหญ่ยังพิจารณา การทำงานของ อบต.จาก การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนเป็นหลัก จากนั้นจึงค่อยคำนึงถึงประเด็นของคุณภาพชีวิต การศึกษา เป็นปัจจัยต่อมา

#### 6. สิ่งที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยนครสวรรค์ช่วยเหลือ

การจัดทำแผนที่ภาษี อบรมเกี่ยวกับ บัญชี กฎหมาย คอมพิวเตอร์ การประกอบอาชีพ ออกแบบผังเมือง และเป็นตัวกลางในการสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น

อยากให้ทาง มหาวิทยาลัยนเรศวรเป็นศูนย์ในการจัดอบรมให้บุคลากรของท้องถิ่นในภูมิภาคนี้ เนื่องจากการเดินทางไปมาสะดวกและเมื่อมีปัญหาจะติดต่อได้ง่ายเพื่อขอรับคำปรึกษาในด้านต่าง ๆ

## 7. ข้อสังเกต

การกระจายความเจริญ และการพัฒนาในพื้นที่ยังดำเนินการได้อย่างไม่เท่าเทียม ส่วนใหญ่พื้นที่ๆ อยู่ใกล้ อบต. จะได้รับการพัฒนาดีกว่าพื้นที่ห่างไกล หาก เป็นพื้นที่สูงและห่างไกล การพัฒนามีน้อยมากทำให้เกิดการอพยพ ออกจากพื้นที่ และกลายเป็นปัญหาด้านงบประมาณในการทำแผนพัฒนาอีกต่อหนึ่ง

การแก้ปัญหาด้านทรัพยากรน้ำยังทำได้แค่เพียงเชิงรับ ส่วนใหญ่เริ่มมีการแก้ปัญหาในการอุปโภค และ บริโภคก่อน ส่วนน้ำเพื่อการเกษตรนั้นนอกจากการขุดลอกคลองแล้ว ยังไม่มีแผนการพัฒนาอย่างถาวร

ปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย เป็นปัญหาที่ทุก อบต. ได้ให้ความสำคัญเพราะเป็นปัญหาเรื้อรังของท้องถิ่น ซึ่งพยายามแก้ไขแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ ในอนาคตทาง อบต.ได้มองว่าทำอย่างไรจะจัดสรรน้ำที่ท่วมอยู่ในช่วงฤดูน้ำหลากมาบรรเทาปัญหาความแห้งแล้งในฤดูแล้งได้ ก็ยังเป็นโจทย์ที่ทุก อบต.กำลังหาวิธีการแก้ไขกันอยู่ในปัจจุบัน

## 2.3 การสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากกรณีศึกษาในพื้นที่ 6 จังหวัด

กิจกรรมที่ได้ดำเนินการร่วมกัน โดยการประชุม focus group และการเยี่ยมเยียน เพื่อบันทึกข้อมูลการบริหารจัดการตามสภาพเป็นจริง ความสำเร็จ (และปัญหา) จากการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่และอยู่ในระยะของการเปลี่ยนผ่านของ อบต. คณะวิจัยได้รวบรวมข้อมูล (ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ) เพื่อทราบสถานะปัจจุบันของ อบต. ค้นหาบทเรียนของความสำเร็จ (และนวัตกรรมการจัดการ) ของ อบต. สนับสนุนให้หลายหน่วยงานได้รู้จักกันและทำงานเป็นเครือข่าย ให้ข้อมูลมุมมองการบริหารใหม่ๆและโลกทัศน์ (โดยอาศัยตัวอย่างความสำเร็จในบางพื้นที่) นอกจากนี้ได้สนับสนุนให้ อบต. บริหารงานแบบ “ระบบเปิด” กล่าวคือให้ภาคประชาคมมีส่วนร่วม ตั้งแต่การวางแผน สะท้อนปัญหาและอุปสรรคจากมุมมองของประชาชน (ผู้ใช้บริการ) ส่วนร่วมในการตัดสินใจ การจัดซื้อจัดจ้าง ตรวจสอบการใช้จ่ายและการทำโครงการต่างๆ นอกจากนี้คณะวิจัยพยายามจะเสริมด้วยการนำเทคนิคการบริหารจัดการใหม่ เช่น การใช้คอมพิวเตอร์ ฐานข้อมูล เครื่องชี้วัด และการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ (ในรูปแบบต่างๆ เช่น จัดทำเอกสารแผ่นพับ การให้ข้อมูลผ่านเสียงตามสาย)

กระบวนการและกิจกรรมที่ดำเนินการไปนั้น ในแง่หนึ่งเป็น “การเรียนรู้อย่างไม่เป็นทางการ” กล่าวคือไม่ได้ตั้งหน้าตั้งตาสอนหรือการอบรม การเรียนรู้ในขั้นแรกคือการทบทวนหรือให้ตระหนักรู้ปัญหาการจัดการของแต่ละพื้นที่ เข้าใจข้อจำกัด ซึ่งในแต่ละพื้นที่อาจจะมีสิ่งที่เหมือนกันบ้าง (เช่น พบอุปสรรคจากระเบียบที่กำหนดโยธาธิการส่วนกลาง) แต่ในขณะเดียวกันก็มีสภาพที่แตกต่างกัน โดยที่คณะวิจัยสันนิษฐานว่าเมื่อเกิดการตระหนักรู้ (ทั้งสภาพปัญหาและจุดแข็ง) แล้ว อบต. จะพยายามหาวิธีปรับปรุงให้ดีขึ้นหรือพัฒนาจุดแข็งของตนเองยิ่งขึ้นไป การเรียนรู้ขั้นที่สอง เกี่ยวกับการพัฒนาเชิงสถาบัน (institutional development) ของ อบต. ซึ่งกินความหมายถึงความสามารถของบุคลากร ความสามารถของคณะผู้บริหาร การสร้างความเข้าใจ และ “ไว้วางใจกัน” ระหว่างฝ่ายการเมืองท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารท้องถิ่น การปรับปรุงวิธีการทำงานของ อบต. ที่คล่องตัวลดอุปสรรคสำหรับประชาชน การริเริ่มให้บริการประเภทใหม่ๆ การทำโครงการพัฒนาใหม่ๆ ยอมรับ

เทคนิคการบริหารและ “วิชาการ” ใหม่ ๆ<sup>8</sup> การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม การประชาสัมพันธ์ การให้ข่าวสาร ข้อมูลเพื่อย้ำถึงความโปร่งใส การเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร **การเรียนรู้ขั้นที่สาม** เกี่ยวกับการสังเกตและการสังเคราะห์ของคณะวิจัย เพื่อให้ได้ข้อสรุปหรือบทเรียนบางประการ บทเรียนบางส่วนสามารถเป็นประโยชน์ต่อหน่วยราชการระดับมหภาค เช่น การแก้ไขปรับปรุงระเบียบที่เป็นอุปสรรค การให้แรงจูงใจที่เหมาะสม (เพื่อส่งเสริมการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น ซึ่งเป็นประเด็นที่ซับซ้อนยุ่งยาก เพราะเกี่ยวกับสิทธิ/ผลประโยชน์ของบุคคลที่ผลลัพธ์ยาวนานหลายปี) คำแนะนำบางเรื่องที่จะจริงและเป็นประโยชน์โดยตรงต่อหน่วยงาน อบต. เช่น การแนะนำเทคนิคการจัดการข่าวสารข้อมูล ฐานข้อมูล การสร้างเครื่องชี้วัด การแนะนำตัวอย่างที่ดี (จากความสำเร็จในบางพื้นที่ ที่เหมาะสมกับความต้องการของ อบต. อีกแห่งหนึ่ง – ซึ่งมีบริบทใกล้เคียงกัน) **การเรียนรู้ขั้นที่สี่** คือ การเพิ่มทุนทางสังคม (social capital) ในความหมายของการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ระหว่าง อบต. และ ภาคประชาคม ซึ่งเป็นปัจจัยบวกต่อการพัฒนา – จากข้อสังเกตในภาคสนามพบว่า ในบางพื้นที่ ฝ่ายบริหาร อบต. ทำงานได้ยาก—ประชาชนไม่เข้าร่วม เพราะเกิดความระแวงสงสัยว่า ทำงานไม่โปร่งใส? เล่นพรรคเล่นพวก? จัดสรรเงินให้แต่ละหมู่บ้านไม่เป็นธรรม? หรือเห็นว่า “รู้ว่ามีปัญหาแต่ทำไมไม่ทำโครงการหรือดำเนินการล่าช้าเกินไป” โดยที่ประชาชนอาจจะได้รับข้อมูลที่คลาดเคลื่อนหรือไม่เข้าใจวิธีการทำงานของ อบต. (ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยราชการ ที่ต้องยึดระเบียบและกฎเกณฑ์การปฏิบัติงาน เช่น การทำโครงการและเตรียมการขออนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณก่อนที่จะดำเนินการจริง ซึ่งต่างกับปัจเจกชนหรือการทำงานของภาคธุรกิจเอกชน) ในพื้นที่ที่ขาดแคลนทุนทางสังคม—องค์กรจะ “อยู่กับที่” (statics) คือเปลี่ยนแปลงอะไรไม่ได้หรือได้ยาก เพราะว่าความเห็นที่แตกต่างกัน - เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงกระทบ”สถานะปัจจุบัน” ของสมาชิกบางคน ต้องการรักษาสถานะเดิม (status quo) โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมน้อยเกินไป ในความหมายเชิงเศรษฐศาสตร์ -- ทุนสังคมช่วยลด “ต้นทุนค่าโสหุ้ย” (transaction cost) การเรียนรู้ในขั้นนี้กินความถึงการที่ภาคประชาชนต้องเรียนรู้ เข้าใจ อบต. และให้การสนับสนุนตามสมควร (ร่วมมือการเสียภาษี ค่าธรรมเนียม เข้าร่วมกิจกรรมที่ อบต. ร้องขอ) และขณะเดียวกัน อบต. ก็เรียนรู้และทำงานรูปแบบใหม่ ยึดหลัก governance มากกว่า “การปกครอง” (governing) อันเป็นทัศนคติแบบดั้งเดิม เข้าใจมุมมองในส่วนของภาคประชาชน และพยายามตอบสนองความต้องการ

### ความตื่นตัวว่าด้วยการเรียนรู้ของ อบต.

จากการประชุมร่วมกันและกิจกรรมการเยี่ยมเยียนพื้นที่ คณะวิจัย พบว่า มีความตื่นตัวของ อบต. ในการเรียนรู้ การบริหารงานหรือเร่งรัดการบริการใหม่ ๆ ระดับปานกลางถึงสูง ทั้งนี้พบว่าความตื่นตัวส่วนใหญ่มาจากฝ่ายบริหาร (นักการเมืองท้องถิ่นหรือปลัด อบต. ในจุดนี้พบว่า “ภาวะผู้นำ” มีความสำคัญยิ่ง) หน่วยงาน อบต. ส่วนใหญ่เวลานี้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ โดยจัดประชุมระดมความคิดร่วมกับประชาคม รับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ก่อนจะรวบรวมเป็นแผนตำบล (ซึ่งจะต้องส่งให้อำเภอให้ความเห็นชอบในลำดับต่อไป เป็นต้น) ทั้งนี้ อบต. จำนวนมากได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมการประชุมอบรมต่างๆ ซึ่งดำเนินการโดยหลายหน่วยงาน/สถาบัน จึงได้เรียนรู้วิถีปฏิบัติหรือความริเริ่มที่เกิดขึ้นในพื้นที่อื่น ๆ ด้วย

<sup>8</sup> ตัวอย่างเช่น วิธีการเขียนข้อเสนอโครงการ (ลงทุน) ที่ดี (design of good investment project / project for development) โดยพยายามแยกแยะ ผลประโยชน์ และต้นทุนอย่างชัดเจน ประเมินว่าคุ้มหรือไม่ แยกแยะว่าโครงการนั้นมีต้นทุนอย่างไร (แยกเป็นต้นทุนประเดิม และต้นทุนการดำเนินการ) ผลประโยชน์ (ทั้งที่เป็นตัวเงิน และไม่เป็นตัวเงิน) จะมีเครื่องชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์อย่างไร เมื่อทำไปแล้วติดตามว่าได้มีการใช้ประโยชน์ (utilization of facilities) อย่างคุ้มค่าหรือไม่?

โครงการประกวดธรรมาภิบาลของ อบต. เป็นปัจจัยเสริมอย่างหนึ่งทำให้เกิดความตื่นตัวในฝ่ายบริหารของ อบต. โดยส่งโครงการเข้าประกวดระดับอำเภอจังหวัด อย่างไรก็ตามพบว่า โครงการนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสียเนื่องจากบางพื้นที่เกิดความรู้สึกว่า “ไม่เป็นธรรม” เนื่องจากสภาพพื้นฐานของ อบต. แตกต่างกัน เช่น รวย จน แห้งแล้ง อุดมสมบูรณ์ ฯลฯ คุณภาพการจัดทำเอกสารประกวดในโครงการนี้จึงแตกต่างกัน

จากการพูดคุยพบว่า บาง อบต. มีความตื่นตัวคิดค้นโครงการใหม่ๆ เช่น คิดทำโรงงานปุ๋ยอัดเม็ด โดยพิจารณาจากวัตถุดิบที่มีอยู่ในพื้นบ้าน โครงการพัฒนาโรงสีชุมชน โครงการสอนภาษาอังกฤษเพื่อเสริมความรู้ให้กับเยาวชน/ประชาชน โครงการติว/กวดวิชาให้เยาวชน ฯลฯ

### การริเริ่มและนวัตกรรมของท้องถิ่น

นวัตกรรมของท้องถิ่น จำแนกออกเป็นหลายด้าน เช่น นวัตกรรมทางการเมืองท้องถิ่น นวัตกรรมด้านเศรษฐกิจและการทำมาหากินของประชาชน นวัตกรรมการสื่อสารประชาสัมพันธ์เพื่อดึงการมีส่วนร่วมของประชาชน การทำงานเป็นเครือข่าย อบต.

เท่าที่สังเกต นวัตกรรมส่วนใหญ่เกี่ยวกับกับการปรับปรุงกิจกรรมที่ อบต. ดำเนินการเป็นประจำ เช่น ปัญหาความเดือดร้อนหรือปัญหาเฉพาะหน้า เช่น การส่งเสริมอาชีพ การขุดลอกคลอง ทางระบายน้ำ ระบบประปา การเจาะบ่อน้ำบาดาล ฯลฯ ดังนั้นความริเริ่มโดยส่วนใหญ่ของ อบต. มักจะเกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา เช่น แก้ปัญหาขาดแคลนน้ำใช้ ทำปุ๋ยอัดเม็ดจากมูลโคกระบือ เพิ่มรูปแบบบริการใหม่ๆ (เช่นสร้างเป็นศูนย์คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตเพื่อเร่งรัดให้ทำงานได้รวดเร็ว) บางหน่วยงานจัดบริการสัญจร (เพื่อรับเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม) บางแห่งสนใจพัฒนาการทำแผนที่ภาษี และแผนที่ GIS

การนำเทคนิคการบริหารแบบใหม่มาใช้ ขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้บริหารค่อนข้างมาก (ฝ่ายการเมืองและปลัด อบต.) ผู้นำ อบต. ที่มีการศึกษาดี/มีทัศนะกว้างไกล จะรับความคิดใหม่หรือทดลองทำโครงการใหม่ได้ง่ายกว่า ข้อสังเกต สัดส่วนของหน่วยงานชั้นนำ ที่ริเริ่มทำงานใหม่ๆหรือรับเทคนิคการบริหารจัดการมาประยุกต์ยังมีน้อย (ประมาณ 20-30%) ทั้งนี้เชื่อว่าการได้เห็นตัวอย่างงานพัฒนาในที่อื่นๆ และการให้รางวัลธรรมาภิบาลอาจจะช่วยกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงได้พอสมควร คงต้องใช้เวลาระยะหนึ่ง

### การประชาสัมพันธ์และการให้ข่าวสารข้อมูลกับประชาชน

มีความตื่นตัวด้านการประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้ส่วนใหญ่ใช้วิธีการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลง่ายๆ อาทิเช่น เสียงตามสายหรือหอยกระจายข่าว ติดประกาศภายในหมู่บ้าน สำหรับการจัดทำเป็นเอกสารแผ่นพับยังมีน้อย บางแห่งมีธงประชาสัมพันธ์ในรูป อบต.สัญจร เพื่อให้บริการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนหรือสอบถามความเห็นด้วย (โครงการโรงสีชุมชน)

ภายใต้โครงการติดตามการกระจายอำนาจ (โดยการสนับสนุนจาก สกถ.) ได้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (พื้นที่หลายจังหวัดในภาคเหนือตอนล่าง) พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจจากการให้บริการของท้องถิ่น เปรียบเทียบก่อน-หลัง เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนและสรุปได้เป็นการทั่วไป<sup>9</sup>

### การรับถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

<sup>9</sup> ดูรายงานความก้าวหน้า โครงการติดตามการกระจายและถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น เขต 8 และ 9 (ครอบคลุมพื้นที่ 11 จังหวัด) เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น สิงหาคม 2547

ภารกิจที่ถ่ายโอนจากส่วนกลาง ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน การจัดระเบียบสังคม และโครงการเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน ตัวอย่างเช่น รับโอนถนน คูคลอง รับถ่ายโอนศูนย์เด็กเล็ก การจัดสรรเบี้ยคนชราและคนพิการ นอกจากนี้ได้รับเสียงสะท้อนจาก อบต. ว่า ภารกิจถ่ายโอนลงมาเยอะแต่เงินไม่ตามมาหรือเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยไม่เป็นสัดส่วนของงานที่ถ่ายโอน และเงินงบประมาณที่ถ่ายโอนมาให้ล่าช้า (มาให้พร้อมกับการกิจ)

### **การพัฒนาฐานข้อมูลและเครื่องชี้วัดการทำงาน**

อบต. ส่วนใหญ่จัดเก็บข้อมูลเป็นประจำ (ส่วนใหญ่ตามแบบฟอร์มที่ราชการส่วนกลางกำหนด หรือให้ข้อมูลที่ได้รับการร้องขอ) แต่ยังไม่เป็นระบบ ข้อมูลบางส่วนได้บันทึกไว้ในคอมพิวเตอร์ แต่ไม่ครบถ้วน ค้นหา และการนำตัวเลขมาเปรียบเทียบข้ามหน่วยงานทำได้ยาก ทั้งนี้มีเหตุผลเข้าใจได้ว่า มีข้อจำกัดด้านคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และจำนวนพนักงานที่มีน้อย

### **ปัญหาและอุปสรรคการทำงานของ อบต.**

ความรู้จำกัด นักการเมืองท้องถิ่นจำนวนหนึ่งมีระดับการศึกษาต่ำ และไม่เคยชินกับระเบียบราชการ ในกรณีนี้อาจจะเกิดปัญหาความขัดแย้งกับปลัด อบต. พบว่าบางแห่ง ฝ่ายการเมืองท้องถิ่นปล่อยอำนาจการตัดสินใจและการใช้วิจารณญาณให้ ปลัด อบต. เกือบทั้งหมดเนื่องจากไม่สันทัดระเบียบราชการ อย่างไรก็ตาม มีบางพื้นที่พบว่ามีปัญหาในทางตรงกันข้าม คือ ฝ่ายบริหารท้องถิ่นตัดสินใจรวดเร็วแต่ไม่ได้ตระหนักถึงระเบียบของราชการ โดยที่คิดว่า เหมือนกับการบริหารส่วนบุคคลหรือธุรกิจส่วนตัว “มีเงินก็ทำได้” เมื่อเกิดการแย้งหรือติงจากฝ่ายราชการอาจจะสภาพตึงเครียด (mental stress) รวมทั้งเกิดสภาพปัญหาว่า ราชการประจำไม่ให้การสนับสนุน

การไม่ได้รับความเชื่อถือเท่าที่ควร ประชาคมบางแห่งและเอ็นจีโอ ไม่มีความไว้วางใจนักการเมืองท้องถิ่น อบต. เห็นว่าการทำงานไม่โปร่งใส การจัดสรรงบประมาณอำนวยประโยชน์ให้พวกพ้อง และการทำงานด้านคุณภาพชีวิตน้อยเกินไป (มีอคติทำงานโครงสร้างพื้นฐานมากกว่า) ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นเสมอไป

อุปสรรคเชิงกายภาพ พื้นที่ในเขตที่รับผิดชอบเป็นที่ราบสูง ดินชายแดน ก้นดง เป็นอุปสรรคในการติดต่อและสื่อสาร การเรียนรู้จากภายนอกน้อยกว่ากรณีทั่วไป ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของประชาชนไม่มีเอกสารสิทธิ์ถือครองที่ดิน

อุปสรรคภายในองค์กร เนื่องจากจำนวนพนักงานน้อยเกินไปหรืองบประมาณจำกัด การทำงานไม่เป็นทีมเดียวกัน การจัดสรรโครงการพัฒนา มีอคติ ไม่ทั่วถึง ให้ความสำคัญของหมู่บ้านที่ตนมา (เนื่องจากการเป็นตัวแทนมาจากหมู่บ้าน ไม่ใช่ทั้งตำบล)

ปัญหาจากการถ่ายโอนภารกิจ อบต.หลายแห่ง ประสบปัญหาในเรื่องการดำเนินการกิจ กล่าวคือ

- ด้านบุคลากร ทาง อบต. ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน เนื่องจากไม่ได้รับมีบุคลากรถ่ายโอนมาตามภารกิจที่มอบให้
- ขาดเครื่องมืออุปกรณ์ในการดำเนินการ อุปกรณ์ที่ได้รับมามีสภาพชำรุดเสียหายเป็นภาระต่อ อบต.ต้องทำการซ่อมบำรุง
- ขาดงบประมาณ(ไม่มีความชัดเจนว่าจะใช้งบประมาณจากไหน) งบประมาณที่ถ่ายโอนมาให้ล่าช้า บางครั้งมาในปลายปีงบประมาณ ทำให้ทาง อบต.ไม่สามารถตั้งงบดำเนินการได้ และที่มาของตัวเงิน

ไม่ชัดเจนทาง อบต.ต้องเสาะรายละเอียดเอง ทำให้การทำงานยุ่งยาก(ไม่รู้ว่าจะเงินที่มาให้ อบต.มาจากหน่วยงานไหนและภารกิจด้านใด)

### **การทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย หรือเชิง “สหการ” มีน้อย**

การร่วมมือกันระหว่าง อบต. ในลักษณะ “ลงทุนร่วมกัน” ทำโครงการร่วมกันเพื่อให้เกิดสเกลขนาดใหญ่ และการประหยัดจากขนาดมีน้อย กิจกรรมที่ร่วมกันมักจะเป็นเหตุการณ์เดียว (single event) เช่น จัดงานเทศกาลและประเพณี ทั้งๆที่หน่วยงานมีความรู้จักกันเป็นอย่างดี แม้แต่ผู้บริหารเป็นญาติพี่น้องกัน อาจจะเป็นเพราะไม่มีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกัน

### **ข้อเสนอแนะการยกขีดความสามารถองค์กรในอนาคต**

การทำงานเป็นเครือข่าย หมายถึง สนับสนุนให้ทำกิจกรรมร่วมกัน “ลงทุนร่วม” (joint investment and joint responsibility) ทั้งนี้ระดับมหภาคควรจะเปลี่ยนกติกา เช่น การให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ที่ระบุเงื่อนไขให้ทำโครงการเป็นกลุ่ม มากกว่าเชิงเดี่ยว

การให้พื้นที่ประชาคมเข้าร่วมทำกิจกรรม ปัจจุบันมีการรวมตัวของประชาคมในรูปแบบต่างๆ เช่น กองทุนสัจจะออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้าน และกองทุนเอสเอ็มแอล แต่การทำงานร่วมกับ อบต. ยังแยกส่วน เทศบาล

การพัฒนาฐานข้อมูลและเครื่องชี้วัด ปัจจุบันการจัดทำข้อมูล จปฐ ได้โอนให้ อบต. แต่มาตรฐานการจัดเก็บข้อมูลต่ำ เนื่องจากไม่ได้จริงจัง ข้อมูลคลาดเคลื่อน ยกเว้นบางแห่งเห็นความสำคัญของข้อมูล เพื่อสร้างแรงจูงใจควรมีโครงการประกวดและให้รางวัลการพัฒนาฐานข้อมูลท้องถิ่นที่ดี

การฝึกอบรมการบริหารจัดการและการคิดเชิงยุทธศาสตร์ การให้ความรู้อย่างไม่เป็นทางการผ่านเวทีการประชุมหรืออบรม (วงเล็ก) โดยสถาบันวิชาการเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตาม อบต. มักจะบ่นว่ามีการประชุมสัมมนาบ่อยครั้งเกินไป ข้อเสนอแนะ เวทีการจัดประชุมของกระทรวงมหาดไทยมักจะเน้นจำนวนมาก และส่วนใหญ่เป็นการรับฟังการบรรยาย และเนื้อหาคือการทำตามระเบียบหรือคำสั่ง (ซึ่งเปลี่ยนแปลงบ่อย)

การประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และดูงานข้ามหน่วยงาน หน่วยงานท้องถิ่นหลายแห่งให้ความสำคัญกับการดูงาน และถือเป็นสวัสดิการให้เจ้าหน้าที่ แต่ อบต. จำนวนมากไม่มีเงินและเกรงว่าจะผิดระเบียบ ข้อเสนอแนะของนักวิจัย คือ อาจจะมีโครงการเรียนรู้ผ่านการดูงาน เป็นกลุ่ม (cluster) โดยให้ฝ่ายวิชาการเป็นพี่เลี้ยง หมายถึง การดูงานที่มีการเตรียมการ จัดทำเอกสารชี้แจง อธิบายสิ่งที่จะไปเรียนรู้ และเมื่อจบการดูงานให้มีการสรุปบทเรียนว่า ได้เรียนรู้อะไร อะไรเป็นข้อคิดการทำมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในองค์กรของตน หากมีเงินสนับสนุนภายนอกก็จะเป็นการดี เช่นอุดหนุนให้บางส่วน (partial subsidy) ตัวอย่างเช่น การเปิดวิสัยทัศน์การบริหารสาธารณสุขมูลฐานแก่ อบต. การป้องกันโรคและการส่งเสริมสุขภาพ

### บทที่ 3

#### กิจกรรมการประชุม Focus Group บทเรียน และข้อเสนอแนะ

รายงานกิจกรรมที่ดำเนินการ ในส่วนการประชุม Focus Group ซึ่งจัดขึ้นรวม 4 ครั้งในช่วง เดือน มิถุนายน 2547 ถึง เมษายน 2548 ทั้งนี้โดยมีจุดประสงค์ให้ตัวแทนของท้องถิ่นและ อบต. ต่างๆมานำเสนอ ข้อมูลการทางด้านการบริหารจัดการ-สภาพปัญหา-อุปสรรคของการทำงาน-การถ่ายโอนภารกิจการส่วนกลาง- นวัตกรรมจัดการที่ผ่านมา-ตลอดจนรับฟังข้อเสนอแนะและมุมมองของ อบต. เกี่ยวกับการพัฒนา ความสามารถองค์กร การพัฒนาความรู้และหลักวิชาการที่ท้องถิ่นยังขาดแคลน ข้อเสนอของการฝึกอบรม หลักสูตรใหม่ๆ (เช่นการเขียนโครงการลงทุนที่ดี ถูกหลักวิชาการ เป็นต้น)เพื่อรองรับงานหรือภาระหน้าที่ที่ เพิ่มขึ้นในอนาคตของท้องถิ่น โดยได้เรียนเชิญผู้ทรงความรู้มาเป็นวิทยากรให้คำแนะนำ และเป็นผู้ดำเนินการ ประชุมเพื่อเชิญชวนให้ทุกฝ่ายร่วมกันและออกความคิดเห็น มีการบันทึก (อัดเทป สรุปบันทึกข้อมูล) รวมทั้งการ สังเคราะห์บทเรียน หาข้อสรุปจากที่ประชุมเพื่อนำมุมมองต่าง ๆที่ได้จากการระดมความคิดเห็นมานำเสนอ ต่อไป

### 3.1 การจัดประชุมระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 1

#### กำหนดการ

#### โครงการเปิดตัวศูนย์บริการทางวิชาการ

การระดมความคิดเห็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นและฝ่ายนักวิชาการ

วันที่ 24 มิถุนายน 2547 เวลา 10.00 น. – 16.30 น.

ณ ห้องประชุมอาคารศูนย์บริการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ตึก IT)

มหาวิทยาลัยนเรศวร

๑๑๑-----๑๑๑

|                     |                                                                                                                                                                                            |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10.00 น. - 10.20 น. | ลงทะเบียนเข้าร่วมการสัมมนา ณ ห้องประชุมอาคารศูนย์บริการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ตึก IT)                                                                                             |
| 10.20 น. - 10.40 น. | กล่าวรายงานการจัดตั้งศูนย์บริการทางวิชาการ<br>โดย ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ คณบดีคณะวิทยาการจัดการ กล่าวเปิดการจัดตั้งศูนย์บริการทางวิชาการ                                                 |
| 10.40 น. - 11.50 น. | ร่วมรับประทานอาหารว่าง                                                                                                                                                                     |
| 11.00 น. – 12.00 น. | ชี้แจงเป้าประสงค์การติดตามผลการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<br>โดย คุณปัญญา ทองประเสริฐ<br>ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ สกถ. |
| 12.00 น. – 13.00 น. | พักรับประทานอาหารกลางวัน ณ. บริเวณคณะวิทยาการจัดการฯ ชั้น 2<br>หลังรับประทานอาหาร เชิญท่านผู้มีเกียรติเยี่ยมชมศูนย์บริการทางวิชาการ                                                        |
| 13.00 น. – 14.30 น. | เปิดการประชุมย่อย โดยทำแยกกลุ่มประชุม<br>กลุ่มที่ 1 ผู้ประกอบการธุรกิจ<br>กลุ่มที่ 2 ผู้บริหารและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<br>กลุ่มที่ 3 ประชาคมและตัวแทนชุมชน                              |
| 14.30 น. – 14.40 น. | พักรับประทานอาหารว่าง                                                                                                                                                                      |
| 14.40 น. – 16.00 น. | ทำการประชุมย่อย (ต่อ)                                                                                                                                                                      |
| 16.00 น. – 16.30 น. | กล่าวสรุปการเสวนา และกล่าวปิดงาน และพร้อมแลกเปลี่ยนของที่ระลึกจากคณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์                                                                                        |

## ผู้เข้าร่วมการจัดระดมความคิดเห็น

| ผู้เข้าร่วมสัมมนา        | จำนวน (คน) | หมายเหตุ                                 |
|--------------------------|------------|------------------------------------------|
| บุคลากรมหาวิทยาลัย       | 7          |                                          |
| องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 8          | มีปัญหาเรื่องน้ำท่วมและมีประชุมด่วน      |
| ประชาคม                  | 0          | ประชาชนไม่ให้ความสนใจในการเข้าร่วมสัมมนา |
| รวม                      | 15         |                                          |

## หัวข้อการบรรยาย

นโยบายการดำเนินงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## การดำเนินการโครงการ

การจัดประชุม Focus Group ครั้งที่ 1 โครงการสนับสนุนธรรมาภิบาลของ อบต. และการมีส่วนร่วมของประชาชน : การเรียนรู้ร่วมกับท้องถิ่น ระยะที่ 2 ณ ห้องประชุมอาคารศูนย์บริการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จัดโดยคณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จ.พิษณุโลก



## ประเด็นในที่ประชุม

1. ภาพสะท้อนของท้องถิ่นจากการถ่ายโอนภารกิจการกระจายอำนาจในระดับมหภาค ให้นหน่วยงานส่วนบนได้รับทราบผลกระทบหรือปัญหา เพื่อที่จะนำไปปรับปรุงแก้ไข
2. การประชาสัมพันธ์แก่ท้องถิ่น ในระดับจุลภาคทางด้านสถาบันการศึกษาที่จัดตั้งศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจจะช่วยเหลือเกี่ยวกับทางด้านข้อมูลข่าวสาร
3. จากการที่มหาวิทยาลัยนเรศวรได้จัดตั้งศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะให้ทางศูนย์ฯ ช่วยสนับสนุนในการจัดอบรมสัมมนา และการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในการให้ความรู้แก่ท้องถิ่น
4. การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นให้มากขึ้น

## สภาพปัญหาและอุปสรรคการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น

- เรื่องการถ่ายโอนภารกิจไม่มีความสมบูรณ์ในการถ่ายโอน เนื่องจากเป็นการผลักดันภาระหน้าที่มาให้ท้องถิ่น
- บุคลากรของท้องถิ่นยังขาดความชำนาญงานที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาให้
- ไม่มีงบประมาณติดตามภารกิจที่ทำการถ่ายโอนมาให้ท้องถิ่น (ไม่ทราบว่าให้ใช้งบจากส่วนไหน)
- ท้องถิ่นขาดความพร้อมในการรับการถ่ายโอน (ขาดบุคลากรเฉพาะทางกับภารกิจและงบประมาณรายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอ สำหรับปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน)
- ขาดความชัดเจนของการถ่ายโอน (ดังที่กล่าวข้างต้น ว่าไม่มีความชัดเจนในเอกสารการถ่ายโอน ไม่ชัดเจนเรื่องงบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจ บุคลากรของท้องถิ่นไม่มีความรู้ความชำนาญ)

## การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่น

- ปัญหาเรื่องคณะกรรมการกลางตรวจการจัดซื้อจัดจ้าง / ต้องระบุคุณสมบัติหรือความสามารถในการตรวจสอบงานนั้น ๆ ทำให้ประชาชนทั่ว ๆ ไปเข้าไปไม่มีโอกาสเข้ามาร่วมการตรวจพิจารณา จะสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ก็หลังจากมีการประกาศหรือมีการจัดซื้อจัดจ้างเรียบร้อยแล้ว
- ประชาชนในท้องถิ่นให้ความสนใจการทำงานของท้องถิ่นมากขึ้น ได้มีการสอบถามความก้าวหน้าการพัฒนาท้องถิ่นหรือการดำเนินโครงการเป็นระยะ และมีการเปรียบเทียบกับผลการทำงานของท้องถิ่นกับท้องถิ่น อื่น ๆ ข้างเคียง ทำให้เกิดการแข่งขันกันการทำงานระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่น่ายินดี
- ช่องทางการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ในปัจจุบันยังมีช่องทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อย และที่มีก็ยังไม่เป็นทางการ ส่วนใหญ่เป็นเหมือนการพูดคุยหรือการซักถามผู้บริหารท้องถิ่นตามสถานที่ต่าง ๆ ที่ได้พบเจอ
- การดึงกลุ่มอาชีพในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการส่งเสริมอาชีพและสนับสนุนงบประมาณตามที่กลุ่มต่าง ๆ ร้องขอ
- เรื่องการตัดสินใจการพัฒนาท้องถิ่น ประเด็นที่สำคัญเรื่องการหาแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นเรื่องสำคัญ ๆ ท้องถิ่นจะอาศัยเวทีประชาคม ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เสนอข้อคิดเห็นและหาข้อสรุปในการวางแผนการพัฒนา

### 3.2 การจัดประชุมระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 2

#### กำหนดการ

#### การสัมมนาระดมความคิดเห็น

ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจการพัฒนาความสามารถของท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของ  
ประชาชน

วันที่ 26 มิถุนายน 2547 ตั้งแต่เวลา 09.00 น. – 16.30 น.

ณ ห้องประชุมสวรศโลก

โรงแรม ไพลิน จังหวัดสุโขทัย

@@@ ----- @@@

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 08.00 น. - 09.30 น. | ลงทะเบียนเข้าร่วมการสัมมนา                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 09.30 น. - 09.45 น. | กล่าวต้อนรับและเปิดการสัมมนาระดมความคิดเห็นของท้องถิ่น<br>โดย คณบดี คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร<br>(ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์)                                                                                                                                                                    |
| 09.45 น. - 10.30 น. | กล่าวบรรยายเรื่อง “ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจท้องถิ่นและการพัฒนา<br>ความสามารถของท้องถิ่น”<br>โดย คุณปัญญา ทองประเสริฐ ผู้อำนวยการ ส่วนประสานงานติดตามและประเมิน                                                                                                                                                                    |
| 10.30 น. - 10.40 น. | ร่วมรับประทานอาหารว่าง                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 10.40 น. - 11.40 น. | อภิปรายเรื่อง “ก้าวต่อไปการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น”<br>โดย คุณปัญญา ทองประเสริฐ, ท่านวุฒิสมาชิกอุดร ดันติสุนทร, ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์                                                                                                                                                                                                |
| 11.40 น. - 12.00 น. | ร่วมกันเปิดประเด็นคำถามและระดมความคิดเห็น                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 12.00 น. - 13.00 น. | พักรับประทานอาหารกลางวัน                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 13.00 น. - 15.00 น. | เปิดการสัมมนาในระดับพื้นที่ ตามกลุ่มและประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้<br>ประเด็นที่ 1 ก้าวต่อไปของท้องถิ่น<br>ประเด็นที่ 2 ความริเริ่มสร้างสรรค์ความรู้และการจัดการ<br>ประเด็นที่ 3 เครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรบริหารส่วนตำบล<br>และประชาคม<br>กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<br>กลุ่มที่ 2 ประชาคมและตัวแทนชุมชน |
| 14.30 น. - 15.00 น. | พักรับประทานอาหารว่าง                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 15.00 น. - 16.00 น. | ตัวแทนกลุ่มย่อยสรุปผลต่อที่ประชุมใหญ่                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 16.00 น. - 16.30 น. | กล่าวปิดการสัมมนา<br>โดย ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์<br>คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร                                                                                                                                                                                                                 |

## ผู้เข้าร่วมระดมความคิดเห็น

| ผู้เข้าร่วมสัมมนา        | จำนวน (คน) | หมายเหตุ                                          |
|--------------------------|------------|---------------------------------------------------|
| บุคลากรมหาวิทยาลัย       | 12         |                                                   |
| องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 75         | ตัวแทนท้องถิ่น 3 จังหวัด สุโขทัย กำแพงเพชร และตาก |
| ประชาคม                  | 6          |                                                   |
| รวม                      | 93         |                                                   |

## หัวข้อการบรรยาย

นโยบายการดำเนินงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## การดำเนินการโครงการ

การจัดประชุม Focus Group ครั้งที่ 2 การสัมมนาระดมความคิดเห็น “ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจการพัฒนาความสามารถของท้องถิ่นและการเรียนรู้ร่วมกัน” โครงการสนับสนุนธรรมาภิบาลของ อบต. และการมีส่วนร่วมของประชาชน : เรียนรู้ร่วมกับท้องถิ่นระยะที่ 2 ณ ห้องประชุมสุวรรณโลก โรงแรมไพลิน จ.สุโขทัย จัดโดยคณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ ม.นเรศวร จ.พิษณุโลก



## ประเด็นในการสัมมนาระดมความคิดเห็น

1. ก้าวต่อไปของท้องถิ่นด้านการกำหนดแผนงานในการทำงานของท้องถิ่นในอนาคต
2. ความริเริ่มสร้างสรรค์ความรู้และการจัดการ
  - การนำความรู้และเทคโนโลยีของการจัดการและสารสนเทศมาช่วยสนับสนุนในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การพัฒนาระบบบัญชี การพัฒนาเครื่องชี้วัดการทำงาน
  - ให้ทางสถาบันทางการศึกษาเป็นสื่อกลางช่วยติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงาน
  - และช่วยในการจัดอบรมให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ การสร้างฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาหรืออื่น ๆ
3. เครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรบริหารส่วนตำบล และประชาคม
  - ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมการบริหารจัดการใน อบต. และเกิดการเรียนรู้ระหว่าง อบต.
  - ด้วยกันเองสนับสนุนการทำงานอย่างเป็นเครือข่าย
  - การนำเอานวัตกรรมจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาบันทึกเป็นสื่อเหมาะสม
  - สำหรับเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบถึงพัฒนาการของธรรมาภิบาลใน อบต.
  - ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และตรวจสอบการทำงานของ
  - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



## สภาพปัญหาและอุปสรรคการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น

- ด้านปัญหาการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น
  - ปัญหาด้านบุคลากรที่ไม่เพียงพอกับการปฏิบัติงานที่ได้รับการถ่ายโอนมาให้ท้องถิ่น
  - ปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่โอนมาพร้อมกันงาน (ไม่ทราบว่างบประมาณที่จะใช้ตามภารกิจให้ใช้จากส่วนไหน คือ ใช้งบของท้องถิ่น หรือ มีงบตามภารกิจโอนให้ภายหลัง)
  - ด้านความชำนาญงานของบุคลากร
  - ด้านความไม่พร้อมของท้องถิ่นที่จะได้รับการถ่ายโอนภารกิจ (บุคลากรและงบประมาณ)
  - ด้านความไม่ชัดเจนของการถ่ายโอนจึงไม่ทราบได้ว่าถ่ายโอนอะไรไปบ้างแล้ว เนื่องจากการถ่ายโอนที่ผ่านมาแต่ละกระทรวงหรือหน่วยงานมีระเบียบปฏิบัติไม่เหมือนกัน บางหน่วยงานก็มีการถ่ายโอนที่ค่อนข้างสมบูรณ์ คือ มีเอกสารชัดเจน มีคู่มือการปฏิบัติงานและการจัดฝึกอบรมบุคลากรของท้องถิ่นในการดำเนินงานตามภารกิจ แต่ที่แย่ ๆ ก็มีหลายหน่วยงาน คือ บางหน่วยงานมีแค่เอกสารแผ่นเดียวส่งมาให้ว่าได้ถ่ายโอนภารกิจมาให้แล้ว ทำให้เกิดความไม่เข้าใจว่า สุดท้ายแล้วท้องถิ่นของเค้าได้รับการถ่ายโอนภารกิจเสร็จสมบูรณ์แล้วหรือยัง
- วิธีการทำงานที่จะไม่ขัดกับการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)
  - ระเบียบบางอย่างไม่เอื้อต่อการทำงานในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นกลัวและไม่กล้าเสี่ยงที่จะลงมือแก้ไขปัญหา หรือนำนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เหมาะสมและมีประโยชน์ต่อท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา
  - กฎระเบียบข้อบังคับบางอย่างสมควรที่จะปรับปรุงใหม่ให้เข้ากับปัจจุบันและอนาคต

## สรุปสาระสำคัญของการประชุมดังนี้

1. การพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นลำดับแรกนั้น จำเป็นต้องพัฒนาที่ตัวบุคลากรให้พร้อมรับ นโยบายต่าง ๆ ที่ทางส่วนกลางโอนมาให้
2. การมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยมีการให้การศึกษาดูงานจากหน่วยงานอื่นๆ ที่ดีและนำมาปรับปรุงมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
3. การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น เพื่อร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
4. การกำหนดแนวทาง และนโยบายท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาในอนาคต
5. การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างไม่เหมาะสมต่อพื้นที่ ควรจะจัดให้มีการทำประชาคมเพื่อให้ทราบถึงความต้องการ อย่างแท้จริง
6. วิธีการทำงานเพื่อให้ไม่ขัดต่อการตรวจสอบของ สตง.
7. ต้องมีการจัดการฝึกอบรมให้กับบุคลากรขององค์กรท้องถิ่น ต้องมีการฝึกอบรมให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รู้จักบทบาทและหน้าที่ของตนเอง หรือส่งเสริมให้เข้ามามีส่วนร่วมกับท้องถิ่น

### 3.3 การจัดประชุมระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 3

โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ  
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)  
คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร



โครงการสนับสนุนธรรมาภิบาลของ อบต.  
และการมีส่วนร่วมของประชาชน : เรียนรู้ร่วมกับท้องถิ่น ระยะที่ 2

วันจันทร์ที่ 22 พฤศจิกายน 2548

ณ ห้องประชุมคณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

#### จุดมุ่งหมายของการประชุม

โดยมุ่งเน้นการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่าง อบต. ตัวแทนจาก 3 จังหวัด( พิจิตร พิษณุโลก และเพชรบูรณ์) ในหัวข้อดังต่อไปนี้

1. แนวทางการพัฒนาความสามารถของ อบต.ที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าสำคัญที่สุดและต้องการจะขับเคลื่อนท้องถิ่นไปทางด้านใด
2. การส่งเสริมความร่วมมือระหว่าง อบต. ภาคประชาชนและสถาบันการศึกษาในหัวเรื่องที่ท่านต้องการผลักดันสู่การเปลี่ยนแปลง
3. ความเป็นไปได้ที่จะนำความรู้ทางวิชาการมาสนับสนุน เช่น การสร้างฐานข้อมูล การพัฒนาเครื่องชี้วัด การประเมินประสิทธิภาพขององค์กร การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ โดยที่มหาวิทยาลัยนเรศวรจะทำหน้าที่เสมือนพี่เลี้ยงและช่วยประสานความร่วมมือจากหน่วยอื่นๆ เช่น สำนักงานกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานสนับสนุนสุขภาพ ฯลฯ

#### แนวทางการพัฒนาความสามารถขององค์กรระดับท้องถิ่น จำแนกด้าน

- ด้านเศรษฐกิจ อาชีพและทรัพยากรมนุษย์
- ด้านการศึกษา การประชาสัมพันธ์และการสร้างความเชื่อถือกับภาคประชาชน
- ด้านสาธารณสุข โภคและคุณภาพชีวิตของประชาชน
- ด้านศิลปวัฒนธรรมและสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี

## บันทึกการประชุม

ศ. ดร. ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์

กล่าวต้อนรับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เข้าร่วมประชุม และกล่าวถึงประเด็นในวันนี้ว่าการระดมความคิดเห็นในครั้งนี้เป็นการนำความรู้ของท้องถิ่นที่แตกต่างกันมาร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกัน และกันการทำงานร่วมกันอย่างเป็นเครือข่าย

รศ. ดร. อัมภากร ปาณิกบุตร

กล่าวถึงความไม่เห็นด้วยของท่านต่อคณะรัฐมนตรีหรือผู้บริหารระดับสูงที่วางนโยบายให้สภาท้องถิ่นยกฐานะเป็นนิติบุคคล (องค์การบริหารส่วนตำบล) เพราะบางแห่งเป็น ชนเผ่า แม้ว ม้ง เขมร อยากที่จะพัฒนาได้ไปในทางเดียวกัน กฎหมายที่สำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่น คือ พรบ. การกระจายอำนาจ มาตราที่ 284 ในปี 2542 ในภาครัฐบาลจะต้องแบ่งเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น 100 ละ 20 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 และจะเพิ่มทุกปีจนถึง 100 ละ 40 ในปี 2549 แต่ตอนนี้ใกล้จะถึงปี 2549 แล้วภาครัฐแบ่งเงินให้ท้องถิ่นแค่ 22 % ภาคท้องถิ่นก็ไม่สามารถทำอะไรได้ ดังนั้นแนวทางการพัฒนาของผมนั้นจึงเล็งเห็นความสำคัญของการทำงานกันอย่างสหการ รวมกันอย่างเป็นเครือข่ายเริ่มจากในจังหวัด และเริ่มไปถึงจังหวัด 6 จังหวัดภาคเหนือตอนล่าง การทำงานร่วมกันนั้น เช่น การสร้างถนนทางหลวงร่วมกัน การยกคุณภาพน้ำประปา การให้ทางมหาวิทยาลัยต่างๆ ช่วยเหลือทางด้านอบรมให้ความรู้การทำบัญชี การทำพัสดุ การเขียนโครงการ เป็นต้น เมื่อทำงานกันอย่างเป็นสมพันธ์ท้องถิ่น ก็จะสามารถพึ่งตนเองได้

ได้แจ้งให้ทางท้องถิ่นทราบว่าเรื่องการศึกษา ขณะนี้ได้มีสาขาวิชาใหม่เกิดขึ้นในวงการศึกษานี้ของประเทศไทยคือ สาขาวิชารัฐศาสตร์การเมืองการปกครองท้องถิ่น และอยากให้ทางมหาวิทยาลัยนเรศวรจัดตั้งให้ทางท้องถิ่นส่งบุคลากรเข้ามาเรียน หลักสูตรนี้ มาเรียนช่วงวันหยุดเสาร์-อาทิตย์ก็ได้ ถ้าทางท้องถิ่นสามารถรวมตัวกันได้ทางด้านความคิดให้เป็นไปในทางเดียวกัน และทำงานร่วมกันอย่างเข้มแข็งได้

องค์การบริหารส่วนตำบลวัดพริก

ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้เสนอว่าทางองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดทางด้านการศึกษา ทางด้านการกีฬาอยากจะให้ส่งเสริมเพราะยังขาดทางด้านงบประมาณสนับสนุนส่วนทางปัจจัยขั้นพื้นฐานนั้นไม่มีปัญหามากนักเพราะทางองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถจัดการได้เกือบทั้งหมด

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่าง

การดำเนินการจัดทำร้านค้าชุมชนของตำบลที่ผ่านมาทาง อบต. ได้ของบประมาณจากหน่วยงานอื่น แต่ก็ไม่ได้รับการอนุมัติ ทาง อบต.เองไม่มีงบประมาณเลยต้องไปกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านและกองทุนอื่น ๆ มาดำเนินการในระยะแรก ๆ จากการดำเนินงานที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบันได้มีเงินหมุนเวียนประมาณ 10 ล้านบาท และมีหน่วยงานต่าง ๆ ขอมาดูงานเป็นประจำ

องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ประทับช้าง

สภาพปัญหาที่ทาง อบต.โพธิ์ประทับช้าง ได้แก่ เรื่องมีปริมาณน้ำสะอาดไม่เพียงพอต่อการบริโภค เรื่องราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ (ส้มโอพันธุ์ท่าข่อย) และปัญหาเรื่องสารเคมีตกค้างในผลผลิตทางการเกษตร

สิ่งที่ทาง อบต. อยากจะพัฒนา คือ โบราณสถานในท้องถิ่น (วัดโบราณ) ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวของตำบลแต่ยังขาดเรื่องการพัฒนาและการประชาสัมพันธ์

ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ในเรื่องการประชาสัมพันธ์ทางคณะกรรมการฯ สามารถที่จะทำวารสารหรือโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้ท้องถิ่นได้

รศ.ดร.อัษฎางค์ ปาณิกบุตร

อยากให้ทาง อบต. โพร้ประทับช้าง ที่ผลิตส้มโอ(ส้มโอท่าช้อย) เน้นเรื่องผลผลิตปลอดภัยโดยหันมาใช้ปุ๋ยชีวภาพ หรือ สารจากสะเดาหรืออื่น ๆ มาช่วยในการป้องกันแมลงแทนสารเคมี จุดนี้น่าจะเป็นจุดขายที่ดีให้ผลผลิต และทาง ท้องถิ่นต้องกล้าที่จะรับรองผลผลิตทั้งในเรื่องของ ผลผลิตปลอดภัย และรสชาติ (สร้างความเชื่อถือให้ผู้บริโภค มองตลาดในระยะยาว)

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกว้าง

ราคาต้นทุนทางการเกษตรสูง ราคาข้าวตกต่ำ

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสะแก

ได้ให้แนวความคิดระหว่างท้องถิ่นกับ สส. ด้านการเสนอขอความช่วยเหลือนั้นไม่ค่อยได้รับการใส่ใจเท่าที่ควร

ทาง อบต. ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กเล็กก่อนวัยเรียน (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก) เนื่องจากเด็กมีสุขภาพไม่สมบูรณ์ ขาดสารอาหาร

การขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร ปัญหาเรื่องน้ำเพื่อการเกษตรส่งผลให้เกิดการอพยพคนวัยทำงานเข้ามาทำงานในเมืองทำให้ท้องถิ่นมีผู้สูงอายุและเด็กจำนวนมาก เกิดปัญหาสังคมเด็กขาดผู้ดูแลและเอาใจใส่

รายได้ของท้องถิ่นมีน้อยเนื่องจากที่ดินของท้องถิ่นตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ ต้องพึ่งเงินสนับสนุนจากรัฐเป็นหลัก

รศ.ดร.อัษฎางค์ ปาณิกบุตร

ได้ชี้ให้เห็นว่า ถ้าทางด้านกีฬาจะต้องไปปรึกษานายกสมาคมการกีฬาจังหวัด โดยเสนอผ่านทาง ศ.ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ให้ช่วยประสานนายกสมาคมกีฬาจังหวัด และยื่นไปที่ กกท.

ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ได้เรียนกับท้องถิ่นว่าการเสนอโครงการทางด้านต่าง ๆ นั้นจะเสนอโครงการปากเปล่ากับทางภาครัฐไม่ได้ต้องทำเป็นเอกสารให้เห็นเป็นหลักฐาน และทางด้านการเขียนโครงการต้องเขียนอย่างมีนัยสำคัญถ้าท้องถิ่นที่ไม่มีความรู้ความสามารถในการทำก็สามารถมาให้ทางมหาวิทยาลัยนครสวรรค์ช่วยได้เพียงแต่รวมตัวกันมา แนวทางการจัดอบรมหลักสูตรที่เป็นไปได้

- การจัดอบรมเขียนโครงการหรือการวิเคราะห์โครงการ
- การจัดทำเอกสารเผยแพร่และการประชาสัมพันธ์ให้แก่ท้องถิ่น

รศ.ดร.อัษฎางค์ ปาณิกบุตร

ฝากให้ทางคณะวิจัยและเจ้าหน้าที่โครงการมหาวิทยาลัยนครสวรรค์ให้จัดการ

1. อยากให้ อ.ดิเรก เป็นศูนย์การจัดการประชุมท้องถิ่นในระดับจังหวัดและระดับภูมิภาค(สร้างเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ ใน 6 จังหวัดในภูมิภาค
2. ทางคณะวิทยาการจัดการต้องสามารถทำให้เป็นศูนย์การศึกษาอบรมในทุกด้านและมีการรับรองหลักสูตรและมาตรฐานจากทางมหาวิทยาลัย
3. เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในความร่วมมือระหว่าง อปท. กับสถานศึกษา ทางคณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ จะต้องประสานงานกับคณบดีแต่ละคณะเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ อปท. ได้ครบทุกด้านตามทรัพยากรของมหาวิทยาลัยที่มีอยู่

### 3.4 การจัดประชุมระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 4

#### กำหนดการประชุม



“โครงการสนับสนุนธรรมาภิบาลของ อบต. และการมีส่วนร่วมของประชาชน :  
การเรียนรู้ร่วมกับท้องถิ่น ระยะที่ 2 ”

โครงการความร่วมมือระหว่าง

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และคณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

วันที่ 8 เมษายน 2548 ตั้งแต่เวลา 09.00 น. – 15.00 น.

ณ ห้องประชุม **Mini Conference Room**

อาคาร ศูนย์ฝึกอบรมและควบคุมระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

---

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 09.00 น. – 09.30 น. | ลงทะเบียนเข้าร่วมการประชุม                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 09.30 น. – 10.00 น. | ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ หัวหน้าโครงการฯ <ul style="list-style-type: none"><li>● กล่าวเปิดการประชุม</li><li>● นำเสนอผลงานที่ผ่านมาและแนวทางการดำเนินการต่อไปในอนาคต</li></ul>                                                                                                                                                                             |
| 10.00 น. – 12.00 น. | เปิดประเด็นการประชุมตามหัวข้อ ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"><li>● การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่มีเครื่องชี้วัดประเมินความสำเร็จในการทำงานของท้องถิ่น</li><li>● ร่างหลักสูตรเพื่อใช้ในการจัดกระบวนการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น</li><li>● เสนอแนะและคัดเลือกท้องถิ่นตัวอย่างเพื่อเป็นกรณีศึกษาในการจัดทำสื่อวิดิทัศน์ ออกประชาสัมพันธ์เผยแพร่</li></ul> |
| 12.00 น. – 13.00 น. | พักรับประทานอาหาร                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 13.00 น. – 14.30 น. | ประชุมระดมความคิดต่อจากช่วงเช้า                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 14.30 น. – 15.00 น. | ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ หัวหน้าโครงการฯ<br>กล่าวสรุปผลการประชุม และกล่าวขอบคุณพร้อมปิดการประชุม                                                                                                                                                                                                                                                          |

โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ  
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)  
คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร



โครงการสนับสนุนธรรมาภิบาลของ อบต. และการมีส่วนร่วมของประชาชน :  
การเรียนรู้ร่วมกับท้องถิ่น ระยะที่ 2

วันที่ 8 เมษายน 2548 ณ ห้องประชุม อาคารศูนย์พัฒนาระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์  
มหาวิทยาลัยนเรศวร

ประเด็นที่นำเข้าสู่การประชุม

1. ร่างแผนยุทธศาสตร์ที่มีเครื่องชี้วัดที่ใช้ประเมินผลสำเร็จของท้องถิ่น

เพื่อระดมความคิดวางรูปแบบให้ทาง อบต.สามารถประเมินผลการทำงานของ อบต.ได้เองในอนาคต สร้างตัวชี้วัดเพื่อประเมินผล กระบวนการในการจัดเก็บข้อมูลเพื่อใช้ในการประมวลผลทางสถิติ

2. ร่างหลักสูตรเพื่อใช้จัดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกับท้องถิ่น

จากการที่ทีมงานวิจัยได้ลงพื้นที่เยี่ยมเยียน อบต. ที่ผ่านมามีการเสนอขอให้ทางคณะจัดทำหลักสูตรเพื่อช่วยในการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นเพื่อรองรับงานที่จะถ่ายโอนจากส่วนกลางมาให้ในอนาคต อาทิ การจัดทำเว็บไซต์ของตำบล การจัดเก็บข้อมูลทางสถิติของตำบล ฯลฯ เพื่อหาข้อสรุปในการจัดทำหลักสูตรที่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องระดมความคิดเห็นเพื่อหาข้อสรุปซึ่งทางทีมวิจัยจะได้ดำเนินงานต่อไป

3. คัดเลือกตัวอย่างกรณีศึกษาเพื่อจัดทำสื่อ วิดีทัศน์

ในการจัดทำสื่อ วิดีทัศน์ ของท้องถิ่นเพื่อนำไปประชาสัมพันธ์ให้เป็นแบบอย่างแก่ท้องถิ่นอื่นๆ ทางทีมวิจัยต้องการให้กรณีศึกษาเป็นที่ยอมรับจาก อบต. ดังนั้นในการคัดเลือกตัวแทนของท้องถิ่น จึงต้องการมุมมองของ อบต. ว่าท้องถิ่นแห่งใดมีความเหมาะสมและสมควรที่จะจัดให้เป็นท้องถิ่นตัวอย่างต่อไป

## ผลสรุปจากที่ประชุม

### 1. เรื่องการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานของท้องถิ่น

- การสำรวจข้อมูลเรื่องความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของ อบต. ที่ผ่านมาทาง อบต. จะให้ผู้เข้ามาติดต่อกรอกข้อมูลแต่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเนื่องจากมีผู้กรอกข้อมูลเรื่องการบริการน้อยมาก
- ข้อเสนอแนะในการจัดเก็บข้อมูลควรมีหน่วยงานหรือตัวกลางในการจัดเก็บข้อมูลโดยเข้าไปสำรวจจากประชาชนในท้องถิ่นทำการสุ่มตัวอย่างมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลผลการดำเนินงานของ อบต. จะทำให้ข้อมูลมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น
- เรื่องรูปแบบของแบบสำรวจข้อมูล จากแบบสำรวจของท้องถิ่นที่ทางทีมวิจัยได้ไปขอสำเนามาส่วนใหญ่จะมีตัวชี้วัดมาจากส่วนกลาง โดยจะทำการประเมินเฉพาะการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ยังขาดการประเมินผลต่อนักการเมืองท้องถิ่นที่ทีมวิจัยได้เสนอให้ทาง อบต. เพิ่มเติมในส่วนนี้เข้าไปในแบบสำรวจ เพื่อประเมินผลการทำงานของท้องถิ่น ทั้งด้านการบริหารงานท้องถิ่น และการให้บริการแก่ประชาชน
- ทางคณะวิทยากรจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร โดยศูนย์บริการวิชาการมีความยินดีให้คำปรึกษาในการทำการสำรวจข้อมูลและยินดีที่จะรับทำการสำรวจข้อมูลให้โดยจะขอค่าใช้จ่ายเท่าที่เป็นค่าใช้จ่ายจริง ๆ



### ข้อชี้แนะในการจัดทำประเมินผลการทำงานของท้องถิ่น<sup>10</sup>

จากการลงพื้นที่แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับท้องถิ่นทั้ง 6 จังหวัดและจากการจัดประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็น ได้ทราบว่าในช่วงปีที่ผ่านมาทางหน่วยงานส่วนกลางได้ให้ทางท้องถิ่นเริ่มจัดทำตัวชี้วัดในการพัฒนาท้องถิ่นขึ้น ซึ่งทาง อบต. หลายแห่งก็ให้ความสนใจและจัดทำแบบสำรวจประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการทำงานของ อบต. ในรอบปีที่ผ่านมา แต่ผลของการจัดทำแบบประเมินยังไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจาก

- วิธีการทำการสำรวจประเมินผล
  - วิธีการที่หลาย อบต. ใช้ดำเนินการเก็บข้อมูล คือการเอาแบบสำรวจใส่กล่องไว้ที่ สำนักงาน อบต. สำหรับให้ประชาชนที่มาติดต่อกับ อบต. กรอกข้อมูล ซึ่งจากส่วนนี้ทำให้ข้อมูล ที่ได้รับมีจำนวนน้อยเกินไป และไม่ครอบคลุมพื้นที่ของท้องถิ่น
  - บางแห่งใช้วิธีการสำรวจโดยการแจกแบบสำรวจในเวทีประชาคมหมู่บ้าน ในส่วนนี้มีข้อดีที่จะทำให้การเก็บข้อมูลครอบคลุมกลุ่มประชาชนทุกหมู่บ้าน แต่จะมีข้อเสียตรงที่ ผู้ไปแจกแบบสำรวจเป็นผู้ที่จะต้องถูกประเมิน ทำให้ผู้กรอกข้อมูลอาจจะมีความเกรงใจ ทำให้ผลสำรวจที่ได้ขาดความน่าเชื่อถือ
  - วิธีการสำรวจข้อมูลโดยการแจกแบบสำรวจข้อมูลให้ประชาชนเป็นผู้กรอกข้อมูลน่าจะใช้วิธีการสัมภาษณ์จะดีกว่าซึ่งจะทำให้ประชาชนที่ไม่รู้หนังสือสามารถให้ข้อมูลได้และเป็นการป้องกันการใส่ข้อมูลผิดพลาด
- ตัวชี้วัดในแบบสำรวจข้อมูลยังไม่ครบถ้วน
  - จากแบบสำรวจของ อบต. หลาย ๆ แห่ง มีความคล้ายคลึงกันมากเพราะได้ไปทำการคัดลอกแบบสำรวจมาจากส่วนกลางหรือของเทศบาล ซึ่งในส่วนที่ไปคัดลอกมาจะเป็นแบบสำรวจการให้บริการของเทศบาลหรือ อบต. ข้างเคียง ยังไม่รู้ว่าน่าจะต้องใช้ตัวชี้วัดอะไรบ้างในการประเมินผล
  - จุดอ่อนของแบบสำรวจของ อบต. คือสามารถประเมินผลการทำงานได้เพียงด้านเดียว คือ การให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งก็จะเป็นการทำงานของ พนักงานหรือข้าราชการในท้องถิ่น ในส่วนที่จะขาดไปก็คือ ประเด็นของนักการเมืองในระดับท้องถิ่น ได้แก่ นายก อบต. และสมาชิก อบต. จากจุดนี้น่าจะเป็นอีกส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดที่ทาง อบต. น่าจะทำการประเมินด้วย จะทำให้สามารถมองภาพของผลการทำงานของ อบต. ครบทั้งองค์กร
- ความน่าเชื่อถือของข้อมูล ประเด็นความน่าเชื่อถือของข้อมูล ดังที่กล่าวมาในข้างต้นในรูปแบบของการสำรวจข้อมูลน่าจะมีหน่วยงานหรือคนกลางที่ไม่ใช่ อบต. มาทำการสำรวจข้อมูลในส่วนนี้ ซึ่งทาง อบต. เองสามารถจ้างเยาวชนที่กำลังศึกษาในพื้นที่ช่วยเข้าไปจัดเก็บข้อมูลจะได้ผลตอบรับที่ดีกว่าการให้พนักงานของท้องถิ่นไปจัดเก็บเอง

กระบวนการวิเคราะห์ประมวลผล การวิเคราะห์ประมวลผลหลายแห่งสามารถทำการวิเคราะห์ผลอย่างง่าย ๆ เพื่ออธิบายผลจากแบบสำรวจข้อมูลได้ แต่ยังมีความต้องการความรู้เพิ่มเติมในการวิเคราะห์ข้อมูลและการประมวลผลเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาตัวชี้วัดที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้นได้

<sup>10</sup> ดูตัวอย่างแบบสำรวจความพึงพอใจ และผลการประเมินจากแบบสำรวจ ของ อบต. ได้ในภาคผนวก ก.

-ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแบบสำรวจ-

### แบบสำรวจข้อมูล

ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล .....

สำรวจวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

กรุณาใส่เครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่เลือก

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

1. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
2. อายุ.....ปี
3. ระดับการศึกษา ☐ ประถมศึกษา(ป.4/ป.7/ป.6) ☐ มัธยมศึกษาปีที่ 3 (ม.ศ.3)  
☐ มัธยมปีที่ 6 (ม.ศ.5/ม.ศ.6) ☐ ระดับอาชีวศึกษา(ปวช.)  
☐ อนุปริญญา (ปวส.) ☐ ปริญญาตรี  
☐ สูงกว่าปริญญาตรี ☐ ไม่ได้เรียน/ไม่ได้ศึกษา
4. อาชีพ ☐ รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ ☐ ลูกจ้าง ☐ ธุรกิจส่วนตัว/ค้าขาย  
☐ เกษตรกรรม ☐ รับจ้าง/กรรมกร ☐ นักเรียน/นักศึกษา
5. ที่พักอาศัยในเขต หมู่ที่ .....

#### ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนผู้มาติดต่อราชการกับองค์การบริหารส่วนตำบล.....

| ลำดับ | รายการ                                                                                                                                                                                                                                                  | ดีมาก | ดี | พอใช้ | ควรปรับปรุง |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|----|-------|-------------|
| 1.    | <u>สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล</u><br>1.1 การให้บริการข้อมูลข่าวสาร,ข้อมูลของทางราชการ<br>1.2 การให้บริการด้านการประชาสัมพันธ์<br>1.3 การติดต่อประสานงาน<br>1.4 การรับแจ้งเรื่องราวร้องเรียน/ขอความช่วยเหลือ<br>1.5 การให้บริการ One Stop Service |       |    |       |             |
| 2.    | <u>ส่วนการคลัง</u><br>2.1 การให้บริการด้านการชำระภาษีต่าง ๆ<br>- ความสะดวก รวดเร็วในการชำระภาษี<br>- การให้ความรู้/ คำปรึกษาในเรื่องการชำระภาษี                                                                                                         |       |    |       |             |
| 3.    | <u>ส่วนโยธา</u><br>3.1 การบริการด้านเคหะชุมชน<br>- งานไฟฟ้า ถนน<br>- งานประปา<br>- สวนสาธารณะ                                                                                                                                                           |       |    |       |             |

| ลำดับ | รายการ                                                                                                                                                                                                                                                                                   | ดีมาก | ดี | พอใช้ | ควรปรับปรุง |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|----|-------|-------------|
|       | - การกำจัดขยะมูลฝอย<br>3.2 การบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน<br>- การออกแบบ, สำรวจ<br>- การควบคุมงาน<br>- งานซ่อมบำรุงต่าง ๆ                                                                                                                                                                 |       |    |       |             |
| 4.    | <u>ด้านอื่น ๆ</u><br>4.1 สภาพแวดล้อมของ อบต.<br>- การจัดสภาพภูมิทัศน์ของ อบต.<br>- การบริการน้ำดื่ม / ที่อ่านหนังสือพิมพ์<br>- ที่นั่งรอระหว่างบริการ<br>- ความสะอาดเรียบร้อยของสถานที่<br>4.2 การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่<br>- การต้อนรับ / การมีมนุษยสัมพันธ์<br>- การให้คำปรึกษาแนะนำ |       |    |       |             |

### ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นของประชาชนต่อผู้บริหารและสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล

| ลำดับ | รายการ                                        | ดีมาก | ดี | พอใช้ | ควรปรับปรุง |
|-------|-----------------------------------------------|-------|----|-------|-------------|
| 1.    | การพัฒนาโครงการใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน |       |    |       |             |
| 2.    | การเสนอโครงการใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน  |       |    |       |             |
| 3.    | การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน                |       |    |       |             |
| 4.    | การตอบสนองความต้องการของประชาชน               |       |    |       |             |
| 5.    | การดำเนินนโยบายตามที่เคยประกาศในช่วงหาเสียง   |       |    |       |             |
| 6.    | มีความซื่อสัตย์ในการทำงานและโปร่งใส           |       |    |       |             |
| 7.    | รักษาผลประโยชน์ของประชาชน/ส่วนรวม             |       |    |       |             |
| 8.    | ความเที่ยงธรรม หรือการไม่เล่นพรรคเล่นพวก      |       |    |       |             |
| 9.    | ความเป็นกันเองกับประชาชนและเข้าถึงได้ง่าย     |       |    |       |             |
| 10.   | ความเอาใจจริงและอุทิศตนเองให้กับการทำงาน      |       |    |       |             |
| 11.   | ผลงานโดยรวม                                   |       |    |       |             |

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ .....

.....

.....

## 2. ร่างหลักสูตรเพื่อพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น

- หัวข้อหลักสูตรควรแบ่งตามกลุ่มของบุคลากรในท้องถิ่น เช่น  
หลักสูตรสำหรับผู้บริหารและสมาชิก อบต.
  - หลักสูตรการบริหารราชการท้องถิ่น สำหรับ สมาชิก และนายก อบต.
  - หลักสูตรการบริหารงานบุคคล สำหรับ ผู้บริหารท้องถิ่นหลักสูตรสำหรับเจ้าหน้าที่ พนักงาน ข้าราชการในท้องถิ่น
  - อบรมพัฒนาความรู้ทางด้าน IT และการจัดการเว็บไซต์ของท้องถิ่น
  - อบรมพัฒนาความรู้เพิ่มเติมการใช้โปรแกรม MS-Office
- ปัญหาในการจัดอบรมที่ผ่านมา เมื่อไปเข้าร่วมการอบรมกลับมาแล้วไม่ได้อะไร เนื่องจากความรู้ที่ไปรับการอบรมมานั้นไม่สามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้ในท้องถิ่น อาทิ อบรมการทำเว็บเพจของท้องถิ่น แต่ในอบต.เองยังไม่พร้อมในเรื่องการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่มีข้อจำกัดก็ไม่ได้ช่วยให้การเข้าถึงมีปัญหา และหลักสูตรที่เข้าไปอบรมมีระยะเวลาสั้นมาก มีราคาค่าลงทะเบียนแพง จำกัดจำนวนผู้ที่ทาง อบต.จะส่งเข้าร่วมการอบรม
- อบต.วังน้ำขาว อยากจะจัดให้มีการอบรมบรรยาย ปฐมนิเทศสำหรับ สมาชิก อบต.ที่เข้ารับดำรงตำแหน่งใหม่ โดยทาง อบต.จะเป็นผู้ดำเนินการเองแต่ยังขาดในเรื่องของวิทยากรมาบรรยายในหัวข้อต่าง ๆ เช่น อำนาจหน้าที่และการบริหารงานท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้การทำงานของฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่นเข้าใจการทำงานในระบบของ อบต.ดีขึ้น
- ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้กับประชาชนหรือเยาวชนในท้องถิ่นได้รับทราบหน้าที่ของตนในการเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่น

### การจัดทำหลักสูตรเพื่อพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น

ในปัจจุบันได้มีหลายหน่วยงานทั้งสถาบันการศึกษาและหน่วยงานราชการได้จัดการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับงานที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ แต่ก็ยังมีบางส่วนที่ประสบปัญหาในการเข้าร่วมอบรมที่ผ่านมา ข้อสรุปที่ได้จากการลงพื้นที่และการจัดประชุมระดมความคิดเห็น เป็นข้อเสนอจากท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจัดหลักสูตร ดังนี้

### ข้อชี้แนะปัญหาในการจัดอบรมที่ผ่านมา

- การจัดอบรมมีผู้เข้าร่วมอบรมเยอะเกินไปวิทยากรดูแลได้ไม่ทั่วถึงทำให้ไม่ได้อะไรกลับมา
- ความรู้ที่ได้รับจากการไปร่วมอบรมไม่สอดคล้องกับการทำงานในท้องถิ่น หรือไม่สามารถนำไปใช้ได้เนื่องจากท้องถิ่นยังขาดเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน เช่น ระบบอินเทอร์เน็ต
- ค่าใช้จ่ายในการจัดอบรมแพงเกินไป
- หลักสูตรรวบรัดเกินไป ทำให้บุคลากรที่ส่งเข้าไปร่วมการอบรมตามไม่ทันและไม่สามารถนำความรู้จากการอบรมมาใช้ได้
- บางหน่วยงานรับบุคลากรเข้าอบรมจำนวนจำกัดในแต่ละท้องถิ่น เมื่อบุคลากรในท้องถิ่นที่ส่งเข้าไปอบรมกลับมาแล้วมีการโยกย้ายทำให้ทาง อบต.มีปัญหาในการปฏิบัติงานนั้นๆ
- การอบรมที่ผ่านมามีหน่วยงานที่จัด หรือสถานที่จัดอยู่ห่างไกลจากท้องถิ่นมาก

### หัวข้อหลักสูตรในการจัดอบรมพัฒนาบุคลากรที่ท้องถิ่นมีความต้องการ

1. หลักสูตรสำหรับผู้บริหารและสมาชิก อบต.
  - หลักสูตรการบริหารราชการท้องถิ่น สำหรับ สมาชิก และนายก อบต.
  - หลักสูตรการบริหารงานบุคคล สำหรับ คณะผู้บริหารท้องถิ่น
2. หลักสูตรสำหรับเจ้าหน้าที่ พนักงาน และข้าราชการในท้องถิ่น
  - หลักสูตรการเขียนเสนอขอโครงการ
  - อบรมพัฒนาความรู้ทางด้าน IT
  - อบรมการจัดทำพัฒนาเว็บไซต์ของท้องถิ่น
  - อบรมพัฒนาความรู้เพิ่มเติมการใช้โปรแกรม MS-Office

### การเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ อบต.

- การจัดทำเอกสารเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ของท้องถิ่น อาทิ แหล่งท่องเที่ยว แหล่งโบราณสถานในท้องถิ่น
- การจัดทำบรรจุภัณฑ์ของสินค้า OTOP ในท้องถิ่น เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการตลาด
- การประเมินผลการทำงานของ อบต. ในเรื่องการจัดเก็บข้อมูลและการประมวลผลทางสถิติ

### **3. คัดเลือกตัวอย่างกรณีศึกษาเพื่อจัดทำสื่อวิทัศน์**

การคัดเลือก อบต.เพื่อจัดทำสื่อ วิทัศน์ ที่ผ่านมาในการสอบถามจากการไปเยี่ยมเยียน อบต. พอสรุปแนวทางการคัดเลือก โดยจะให้ อบต.ในแต่ละจังหวัดช่วยคัดเลือก อบต.ที่เห็นสมควรว่าจะนำไปเผยแพร่เป็นตัวอย่างที่ดีในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้จะทำการนำเสนอในด้านต่าง ๆ ของ อบต. อาทิ

1. การบริหารจัดการภายในองค์กร
2. การพัฒนาท้องถิ่น
3. การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น
4. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพแก่ชุมชน

ซึ่งในแต่ละจังหวัดทางทีมวิจัยไม่ได้คาดหวังว่าจะได้ครบทุกด้านแต่จะขอเป็นมุมมองของแต่ละจังหวัดมากกว่าว่าจะมี อบต.ที่มีศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านใดบ้าง

### ข้อเสนอจากที่ประชุม

#### จังหวัดกำแพงเพชร

- ด้านการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม
  - อบต.นิคมสร้างตนเองทุ่งโพธิ์ทะเล
  - อบต.ถาวรวัฒนา
- ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - อบต.คลองลาน

- อบต.คลองน้ำไหล
- อบต.ถ้ากระต่ายทอง
- ด้านการบริหารจัดการภายในองค์กรและการพัฒนาท้องถิ่น
  - อบต.พราณกระต่าย
  - อบต.หัวถนน

#### จังหวัดสุโขทัย

- ด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพแก่ชุมชน
  - อบต.หนองจิก
  - อบต.สามพวง
- ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - อบต.วังน้ำขาว ถ้าเจ้าราม เป็นถ้าค้างคาวแห่งใหญ่
  - อบต.ศรีศรีมาศ อุทยานแห่งชาติเขาหลวง
- ด้านการบริหารจัดการภายในองค์กรและการพัฒนาท้องถิ่น
  - อบต.หนองจิก
  - อบต.น้ำพุ
  - อบต.ย่านยาว

#### จังหวัดตาก

- ด้านการบริหารจัดการภายในองค์กรและการพัฒนาท้องถิ่น
  - อบต.วังหมัน
  - อบต.หนองบัวใต้
- ด้านการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น
  - อบต.แม่ท้อ ประเพณีของชาวเขา
  - อบต.แม่กุ
- ด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพแก่ชุมชน
  - อบต.วังประจวบ ตลาดค้าโค-กระบือ แห่งใหญ่ของประเทศ
  - อบต.แม่ตาว กลุ่มอาชีพรูปหอมและเกษตรปลอดสารพิษ

จากข้อเสนอของตัวแทนจากท้องถิ่น อบต.ทั้งสามจังหวัดที่ให้รายชื่อ อบต.และกิจกรรมเป็นแนวทางให้กับทีมวิจัยเพื่อไปทำการสำรวจเก็บข้อมูลและจัดทำสื่อออกเผยแพร่ต่อไป

## บทที่ 4

### การพัฒนาเครื่องชีวิตของ อบต. และการเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

#### 4.1 การจัดเก็บข้อมูล และการพัฒนาเครื่องชีวิตการทำงานของ อบต.

การบริหารจัดการในยุคใหม่ จำเป็นต้องอาศัยความรู้และข้อมูล โดยธรรมชาติผู้บริหารองค์กรนั้นเป็นบุคคลที่ช่างสังเกต ศึกษาและจัดข้อมูล วิเคราะห์ความต้องการของประชาชน คาดการณ์อนาคต แต่วิธีการจัดเก็บข้อมูล (data collection) ของแต่ละคนอาจจะต่างกัน ผู้บริหารบางคนเก็บข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการ (กล่าวคือไม่มีจัดเก็บข้อมูลเป็นตัวเลข แต่เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้ความจำเป็นหลัก) อย่างไรก็ตามเนื่องจากความสามารถของบุคคลนั้นมีขีดจำกัด เช่น นานไปก็ลืม สับสนและคลาดเคลื่อน

การพัฒนาฐานข้อมูล และเครื่องชีวิต เป็นพัฒนาการขั้นต่อไปที่มีความจำเป็น เนื่องจาก อบต. เป็นองค์กรสาธารณะ ที่ต้องรายงานให้ “ประชาชน” (accountable for local citizenry) ถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องชี้แจงให้ข่าวสารข้อมูล ให้ประชาชนเข้าถึงได้ เช่น การติดประกาศการจัดสรรเงิน หรือโครงการพัฒนา ในที่สาธารณะ (ติดป้ายประกาศ แผ่นพับ ฯลฯ) นอกจากนี้ อบต. ในฐานะหน่วยราชการท้องถิ่นต้องรายงานให้หน่วยงานมหภาคที่เกี่ยวข้อง เช่น สตง. เป็นต้น

ก่อนอื่น อบต. ต้องจัดเก็บข้อมูลและสร้างเป็นฐานข้อมูล (database) ความหมายของฐานข้อมูลคือ การบันทึกข้อมูล (เชิงปริมาณและคุณภาพ) อย่างสม่ำเสมอ เป็นประจำ เพื่อประกอบการบริหาร การตัดสินใจ ให้ทราบว่า ได้ทำงานอะไร? จัดสรรเงินอย่างไร? ผลผลิตคืออะไร? ใครใช้ประโยชน์? คำนวณการลงทุนหรือไม่? โดยที่ตระหนักว่า ฐานข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลสาธารณะ (public information)

ข้อจำกัดด้านฐานข้อมูลของ อบต. ในสภาพปัจจุบัน หนึ่ง มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่า “อบต. ต้องรายงานข้อมูล” มากมาย เนื่องจากมีหลายหน่วยงานร้องขอ หรือ “สั่ง” ให้ อบต. รายงานข้อมูล ซึ่งหลายกรณีทับซ้อนกัน ตามเรื่องที่หน่วยงานสนใจ แต่ความจริงข้อมูลที่ อบต. จัดเก็บส่วนใหญ่ มีมิติเดียว คือ การสะท้อนปัจจัยนำเข้า (input data) เช่น รายงานการเงินการคลัง เพื่อทราบว่า มีรายได้-รายจ่าย-เงินสะสมอย่างไร ซึ่งเป็นรายงานขั้นพื้นฐาน เพราะ อบต. เป็นองค์กรนิติบุคคลที่จะต้องถูกตรวจสอบตามหลักการบัญชี (audited organization) ว่ามีสถานะทรัพย์สินและหนี้สินอย่างไร สอง เป็นความจริงที่ว่า มีรายงานมากเกินไป แต่ว่าซ้ำซ้อน ความจริงมี “ช่องว่างข้อมูล” (informational gap) ที่สำคัญคือ อบต. ส่วนใหญ่ไม่ได้จัดเก็บข้อมูลด้านผลผลิต (output) การใช้ประโยชน์จากบริการ (utilization of services) และผลลัพธ์ของการทำงาน (outcome) ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการที่ดี (ผู้บริหารควรจะมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจ การทำแผนยุทธศาสตร์ แผนการหารายได้ การกำหนดค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม ฯลฯ) สาม ผู้บริหาร อบต. มีทัศนคติแบบดั้งเดิม กล่าวคือระแวงว่า ข้อมูลเป็นเครื่องมือที่ทำให้ตนเองถูกตรวจสอบ ดังนั้น การมีข้อมูลกลับเป็นภัยต่อการบริหารของตน – สิ่งที่ขาดแคลนคือความจริงข้อมูลสามารถใช้ได้หลายทาง การกำกับและตรวจสอบ และการนำไปประกอบการตัดสินใจ การจัดการ และการวางแผน การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน “ร่วมมือ” กับ อบต.

### ข้อมูลของ อบต. ที่ควรจะเป็นที่ควรจะครอบคลุมหลายมิติ อาทิเช่น

- รายงานการเงิน-การคลัง แจกแจงงบประมาณด้านต่างๆ (input side)
- ข้อมูลบุคลากรและทรัพย์สิน (financial statement)
- การทำงานของ อบต. กิจกรรมของโครงการ (action, activities, projects)
- ผลลัพธ์ การใช้บริการของประชาชน (outcome, service utilization)
- ผลลัพธ์ รายได้และอาชีพของประชาชน (outcome, economic dimension)
- ผลลัพธ์ การศึกษา (outcome, education and human capital)
- ผลลัพธ์ สุขภาวะของประชาชน (outcome, health of people)
- ผลลัพธ์ การพัฒนาสังคม ทนสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน (outcome, community development dimension, social capital)
- ผลลัพธ์ ความปลอดภัย (outcome, safety)

### ข้อจำกัดของการบันทึกข้อมูลของ อบต. ในปัจจุบัน<sup>11</sup>

อบต. ส่วนใหญ่จัดเก็บข้อมูล และรายงานข้อมูลเท่าที่จำเป็น กล่าวคือ ตาม “แบบฟอร์ม” ที่ถูกบังคับให้ทำและให้รายงานต่อหน่วยเหนือ นั่นคือ

- รายงานการคลัง
- รายงานการเงินและทรัพย์สิน
- แผนปฏิบัติการระยะยาว และแผนปฏิบัติการประจำปี
- เอกสารบรรยายสรุป

## 4.2 ความริเริ่มการสร้างฐานข้อมูล เพื่อการบริหารและการตรวจสอบ

ดังกล่าวข้างต้นว่า อบต. บางแห่งมีความคิดริเริ่ม จัดทำข้อมูลเพื่อใช้ในการบริหาร การพัฒนาท้องถิ่น และการตรวจสอบการทำงาน โดยมีตัวอย่างของกรณีศึกษาจาก อบต. ที่ไปสำรวจข้อมูล ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง อบต.หนองบัวใต้ อำเภอมือเมือง จังหวัดตาก

ความริเริ่ม การเปิดเผยข้อมูลจัดสรรงบประมาณ เป็นโครงการและแยกตามหมู่บ้าน

โครงการ อบต.สัญจร ประจำปี 2547<sup>12</sup> ในการจัดโครงการโดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อให้ประชาชนในแต่ละหมู่บ้านเข้ามารับรู้ฐานของ อบต. ในปีที่ผ่านมาและโครงการที่จะดำเนินการต่อไปในอนาคต
2. เพื่อให้ประชาชนได้เสนอปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการโดยตรง
3. ให้สมาชิก อบต. ได้พบปะพูดคุยกับประชาชนพร้อมทั้งตอบข้อซักถามในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการบริหารงาน
4. เพื่อบริการประชาชนในการมาชำระภาษีและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ไปทำอะไรบ้าง ให้ประชาชนได้ทราบ

<sup>11</sup> ตัวอย่างข้อมูลที่ อบต. จัดเก็บ ในภาคผนวก ข.

<sup>12</sup> เอกสารโครงการ อบต.สัญจร ดูรายละเอียดและผลการดำเนินงานใน ภาคผนวก ข.

## 5. แจ้งข้อมูลอื่น ๆ ที่ประชาชนควรทราบ



### กรณีที่สอง อบต.ตากตก อำเภอบ้านตาก จังหวัดตาก

ความริเริ่ม การจัดประกวดหมู่บ้านในฝัน<sup>13</sup> ทั้ง 10 หมู่บ้าน ในตำบลตากตก โดยได้จัดทำรายละเอียดของตัวชี้วัดการประเมินตามหัวข้อ ดังนี้

- ด้านเศรษฐกิจ
- ด้านสังคม การศึกษาและคุณธรรมจริยธรรม
- ด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม
- ด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย
- การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการพัฒนาท้องถิ่น
- อื่น ๆ

### กรณีที่สาม อบต. ตากออก อำเภอบ้านตาก จังหวัดตาก

#### ความริเริ่ม

การพัฒนาและจัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบข้อมูล และผลการดำเนินงานของท้องถิ่น ตัวอย่างเอกสารที่เผยแพร่<sup>14</sup> (แผ่นพับ)

- ข้อมูลพื้นฐานของตำบล ประจำปี 2548
- สรุปผลการดำเนินงาน ประจำปี 2547
- คู่มือการชำระภาษีท้องถิ่น
- เอกสารรณรงค์ลดการสูบบุหรี่ เรื่อง โรคจากการสูบบุหรี่

### กรณีที่สี่ อบต.หัวดง อำเภอเมือง จังหวัดพิจิตร

#### ความริเริ่ม

การส่งเสริมการศึกษาของประชาชนร่วมกับวิทยาลัยชุมชนพิจิตร โดยเปิดสอนหลักสูตรในระดับอนุปริญญาตามสาขาวิชาที่ประชาชนให้ความสนใจ ในปีแรกที่เปิดการสอน(2545) ได้แก่ หลักสูตรการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้ที่สนใจเข้ามาศึกษาทั้งผู้นำชุมชน สมาชิก อบต.และประชาชนทั่วไป ปัจจุบันผู้ที่สำเร็จการศึกษาจำนวนหนึ่งได้เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี ของสถาบันราชภัฏ บางส่วนก็เข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นของ อบต.



<sup>13</sup> หลักเกณฑ์การประเมิน ตัวชี้วัดในการประเมินผล ดูใน ภาคผนวก ข.

<sup>14</sup> ตัวอย่างเอกสารแผ่นพับ ดูใน ภาคผนวก ข.

ข้างเคียง สำหรับนักเรียนรุ่นที่สอง ได้เปิดหลักสูตร คอมพิวเตอร์ธุรกิจ กำลังอยู่ในระหว่างการศึกษา มีเยาวชน และประชาชนในพื้นที่และพื้นที่ใกล้เคียงให้ความสนใจมาเรียนกันเป็นจำนวนมาก



#### กรณีศึกษา อบต.หัวรอ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก

##### ความริเริ่ม

- ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการพัฒนา วางแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น โดยการจัดตั้ง “คุ้มบ้าน” เพื่อให้สามารถเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ได้ดีขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้สามารถดูแลความสงบเรียบร้อยและแก้ไขปัญหาได้ครอบคลุมพื้นที่
- การจัดตั้งสภาวัฒนธรรมของตำบลเพื่อดำเนินงานส่งเสริมประเพณีของท้องถิ่น
- การส่งเสริมสนับสนุนงานสาธารณสุขของสถานื่อนามัยจนได้รับรางวัล ออนามัยดีเด่นในเขตภาคเหนือ
- อบต.หัวรอ เป็นท้องถิ่นขนาดกลางที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาล ระดับประเทศ ประจำปี 2548 และรางวัลความพยายามในการจัดเก็บภาษี



#### กรณีศึกษา ท้องถิ่น (อบต.) เขตอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์

##### ความริเริ่ม

การทำงานเชิงสหการ ระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบล โรงพยาบาลหล่มสัก และสาธารณสุขอำเภอหล่มสัก ในกรณีโครงการ “รพ.ตำบล”

โรงพยาบาลตำบลเป็นแนวคิดของผู้บริหารโรงพยาบาลหล่มสัก และได้มีการนำมาดำเนินงานต่อโดยหัวหน้าสาธารณสุขอำเภอหล่มสัก เพื่อพัฒนาระดับการให้บริการของสถานอนามัยตำบล ให้มีขีดความสามารถในการให้บริการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น โดยจะมีแพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาลและเจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำ รพ.ตำบล เพื่อความสะดวกในการเข้ารับบริการของประชาชนใน

ท้องถิ่น โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสุขภาพดีขึ้น และเป็นการทำงานตามแนวทางโครงการ “ใกล้บ้านใกล้ใจ” ทำให้ประชาชนใกล้ชิดกับสถานพยาบาลยิ่งขึ้น

การประสานงานในการพัฒนา รพ.ตำบล โดยมีองค์กรหลัก สามองค์กร อันประกอบด้วย หนึ่ง องค์กรสาธารณสุข ได้แก่ รพ.หล่มสัก สาธารณสุขอำเภอหล่มสัก สถานีอนามัยตำบลในอำเภอหล่มสัก สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อบต.) สนับสนุนงบประมาณสมทบกองทุนสุขภาพ และการวางอัตราเจ้าหน้าที่สาธารณสุขของ อบต. เพื่อรองรับบุคลากรประจำ รพ.ตำบล สาม ภาคประชาชน โดยมีผู้นำชุมชน ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นผู้ประสานงานกับประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมลงทุนในการจัดตั้งกองทุนสุขภาพ เพื่อดำเนินโครงการของ รพ.ตำบล

การจัดส่งเยาวชนในท้องถิ่นเพื่อเข้ารับการศึกษาวิชาทางสาธารณสุขเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนและการโยกย้ายบุคลากร ของ รพ.ตำบล ในอนาคต โดยเมื่อจบการศึกษาแล้วจะดำรงตำแหน่ง จนท.สาธารณสุขของ อบต.แต่จะประจำอยู่ที่ รพ.ตำบล โดยค่าเล่าเรียนจะใช้จากกองทุนสุขภาพที่ประชาชนในท้องถิ่นร่วมลงขัน และส่วนหนึ่งจาก อบต.สมทบทุน



#### 4.3 ข้อมูลและเครื่องชี้วัดเพื่อประกอบการให้รางวัลธรรมาภิบาล<sup>15</sup>

โครงการประกวดธรรมาภิบาล ของ อบท. (แบ่งกลุ่มเป็นสามระดับ อบจ. เทศบาล และ อบต.) ดำเนินการโดย สกถ. ร่วมกับ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยใช้งบประมาณจากรัฐบาล ปีละประมาณ 1,500 ล้านบาท

**หลักเกณฑ์ในการคัดเลือก อบท.ที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล<sup>16</sup> พอสรุปได้ดังนี้**  
เกณฑ์การประเมิน โดยใช้หลักธรรมาภิบาล 5 ด้าน ได้แก่

- หลักคุณธรรมและจริยธรรม
- หลักความรับผิดชอบ
- หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้

<sup>15</sup> ตัวอย่างแบบประเมินการบริหารจัดการของจังหวัดสุโขทัย ดูใน ภาคผนวก ค.

<sup>16</sup> ข้อมูลจากรายงานการประชุมของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 4/2546

- หลักการมีส่วนร่วม
- หลักประสิทธิภาพ

วิธีการประกวด ในการประกวด อบท. ได้มีการวางรูปแบบ ดังนี้

- การประกวด อบจ. เป็นการประกวดในระดับประเทศ
- การประกวด เทศบาล เป็นการประกวดในระดับภาค
- การประกวด อบต. เป็นการประกวดในระดับจังหวัด

คณะกรรมการคัดเลือกระดับจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐและตัวแทนภาคประชาชน จำนวน 8 ท่าน (สัดส่วนตัวแทนจากประชาชนต้องมากกว่าตัวแทนจากภาครัฐ) โดยผู้ว่าฯ จะเป็นประธาน

คณะกรรมการคัดเลือกในระดับภาคและประเทศ โดยให้ประธาน กกต. แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทน สกต. และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

**เกณฑ์ที่ใช้อาจจะไม่เหมาะสม**

- ประเด็นที่ใช้ประเมินในด้านความซื่อสัตย์ และ ความโปร่งใส เป็นมิติเชิงคุณภาพ แต่ว่าวัดโดยเชิงปริมาณที่ไม่เหมาะสม
- การเปิดเผยข้อมูล ถ้าองค์กรมีเอกสารจำนวนมากก็จะได้คะแนนมาก ทำให้มีอคติกับองค์กรขนาดใหญ่ มีกิจกรรมมาก มีเงินมาก จะได้คะแนนในส่วนนี้เยอะ

**ข้อเสนอแนะการพัฒนาฐานข้อมูลวัดคุณภาพชีวิตของประชาชน**

โดยที่ตระหนักว่า อบต. ควรจะทำหน้าที่ สร้างฐานข้อมูลคุณภาพชีวิตของประชาชน<sup>17</sup> นอกเหนือไปจากการรายงานข้อมูล (การทำงานของ อบท. เอง) หมายถึง unit of analysis จะต้องมียกระดับ ระดับแรกคือ อบต. เป็น Unit of analysis คือ ให้อบต. ทำกิจกรรมอะไร รายได้และรายจ่ายอย่างไร ให้บริการอะไร ทำโครงการลงทุนอย่างไร ระดับที่สอง คือ การพัฒนาฐานข้อมูลคุณภาพชีวิตของประชาชน (database for monitoring the quality of livings) โดยนัยนี้ พลเมือง เป็น unit of analysis ฐานข้อมูลที่ท้องถิ่นจะจัดเก็บ จึงควรมีข้อมูลครัวเรือนและสมาชิก (รายบุคคล) เช่น ภาวะการกินดีอยู่ดีของประชาชน อายุ รายได้ การทำงาน ระดับการศึกษา การเข้าถึงบริการประปา โทรศัพท์และอื่นๆ การเจ็บป่วย พฤติกรรมเช่นการออกกำลังกาย ความเสี่ยงยาเสพติด ความเสี่ยงอุบัติเหตุ ฯลฯ ฐานข้อมูลเหล่านี้สามารถสะท้อนการบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาล ของ อบท. ได้เป็นอย่างดี .. คณะวิจัยตระหนักดีว่า นี่ยังเป็นเรื่องใหม่ของ อบท. ในบ้านเรา แต่สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่ไกลตัว เนื่องจาก อบต. และ เทศบาล มีภารกิจการพัฒนาข้อมูล จบแล้ว และมีตัวอย่างความริเริ่มที่น่ายกย่องในหลายพื้นที่ (เช่น เทศบาลนครพิษณุโลก จัดเก็บข้อมูลครัวเรือน และรายบุคคลแบบสำมะโน โดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัยนเรศวร สำรวจเมื่อกลางปี 2547 เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการอย่างมีวิชาการ สะท้อนปัญหาที่แท้จริงของภาคประชาชน)

ตัวอย่างของข้อมูลแสดงคุณภาพชีวิตของประชาชน

- ข้อมูลผลลัพธ์ Outcome data: unit of analysis : รายครัวเรือน และ รายบุคคล

<sup>17</sup> ตัวอย่างการสำรวจข้อมูลครัวเรือนแบบสำมะโน (กรณีศึกษาเทศบาลนครพิษณุโลก) ดูรายละเอียดใน ภาคผนวก ง.

- การเกิดและการคลอดบุตร
- การตายก่อนวัยอันสมควร
- สถิติอุบัติเหตุ
- ระดับการศึกษาของเยาวชน (จำแนกตามกลุ่ม ทักษะการใช้ภาษาต่างประเทศ ,, ฯลฯ)
- สถิติการเจ็บป่วยของประชาชน
- รายได้และอาชีพ
- การออมและทรัพย์สิน
- บุคคลที่ด้อยโอกาส คนจน คนชรา คนพิการ (ข้อมูลรายบุคคล ใครคือคนจน? การเข้าถึงบริการ  
สาธารณะของคนจน)

## บทที่ 5

### การพัฒนาองค์กรจากภายใน โดยเพิ่มความรู้และทักษะด้านการจัดการ

#### 5.1 ข้อจำกัดด้านความรู้ของบุคลากรท้องถิ่น

จากประสบการณ์โครงการวิจัยนี้ ผ่านการประชุม focus group, และการเยี่ยมเยียน อบต. พบว่าอุปสรรคการบริหารของ อบต. ในเชิงสถาบัน เกี่ยวข้องกับการขาดความรู้ของบุคลากรท้องถิ่น ดังนี้

- ผู้บริหารฝ่ายการเมือง จำนวนหนึ่ง มีพื้นความรู้ต่ำและไม่เคยชินกับระเบียบปฏิบัติของราชการ เกิดปัญหาไม่มีความมั่นใจในการทำงาน ต้องปรึกษาปลัด อบต. ตลอดเวลา หรือ ปล่อยให้การตัดสินใจโดยปลัด อบต. ความจริง นายก อบต. ส่วนใหญ่มีความคิดริเริ่มสูง เป็นผู้นำตามธรรมชาติ และบางส่วนประสบความสำเร็จในอดีต – ในกรณีที่ นายก อบต. หรือกรรมการบริหาร ขาดความรู้
- บุคลากรระดับกลาง ขาดโอกาสการได้รับการอบรม การอบรมที่ดำเนินการโดยหน่วยราชการมักจะเป็นเรื่องทั่วไป เน้นการปฏิบัติตามระเบียบ ไม่ได้ให้มิติใหม่ ๆ การบริหารจัดการ หรือให้เทคนิคใหม่ ๆ การจัดการ หรือเพิ่มพูนเทคนิค (การวิเคราะห์ การเก็บข้อมูล)
- การจัดอบรมโดยหน่วยงาน/สถาบันเอกชน ค่าใช้จ่ายสูง อบต.หลายแห่งไม่มีเงินที่จะส่งบุคลากรไปเรียนรู้
- ขาดทักษะของการใช้ข้อมูล คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต การสร้างฐานข้อมูลและเครื่องชี้วัด

#### 5.2 ข้อเสนอการอบรมฝึกทักษะการเขียนโครงการและวิเคราะห์โครงการลงทุน

อบต. ก็เหมือนกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่นๆ ที่อาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งจำแนกเป็น เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ในการขอเงินอุดหนุนโดยผ่านโครงการพัฒนาท้องถิ่น หลายๆ อบต. ได้เคยจัดทำมาแล้วแต่ไม่ได้การอนุมัติโครงการ ทั้งนี้ก็มีหลายสาเหตุที่โครงการไม่ผ่าน (ส่วนใหญ่ผู้ที่เขียนโครงการ จะเป็นข้าราชการของท้องถิ่น) ในการจัดอบรมพัฒนาความรู้เพิ่มเติมในการเขียนโครงการให้น่าสนใจ หลักสูตรจะมีสองระดับ คือ

- A การเขียนโครงการลงทุน (project proposal) หมายถึง การทำข้อเสนอโครงการที่สมเหตุผล ผลชัดเจนว่าจะทำกิจกรรมอะไร ใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างไร ใครได้รับประโยชน์จากโครงการ .. การเขียนโครงการที่ดีถูกหลักวิชาการ ช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นตัดสินใจอย่างสมเหตุผล มีข้อมูลประกอบอธิบายกับประชาชนหรือหน่วยงานมหภาคได้ว่า ทำไปเพื่ออะไร .. โดยไม่แสดงรายละเอียดเป็นตัวเลข หรือเป็นค่าสถิติต่างๆ
- B การวิเคราะห์โครงการลงทุน (project analysis) ซึ่งครอบคลุมการประเมินประโยชน์ (benefit) คำนวณต้นทุน (cost) มีสถิติประกอบว่า ใครจะผู้ใช้ประโยชน์ จำนวนบริการที่ อบต. ให้ ใครจะเป็นผู้ซื้อบริการ ภาษีและค่าธรรมเนียมที่จะเก็บได้ ฯลฯ

ในขั้นต้น คณะวิจัยเห็นว่า ควรจะพัฒนาความรู้และทักษะแก่เจ้าพนักงานของ อบต. ระดับ A คือวิธีการเขียนโครงการ (ลงทุน) ที่ถูกหลักวิชาการ – การได้ฝึกส่วนน้อยช่วยให้ผู้บริหารตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว ด้วยความมั่นใจ และตอบกับประชาชนได้

แต่สำหรับ อบต. ขนาดใหญ่ ที่มีโครงการลงทุนขนาดใหญ่ เช่น วงเงินเกินกว่า 10 ล้านบาท ควรจะฝึกให้ถึงขั้นวิเคราะห์โครงการลงทุน (project analysis) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ซับซ้อน กว่าเขียนโครงการลงทุน หมายถึง การวิเคราะห์ผลลัพธ์ในกรอบเวลาที่กำหนด (benefit within time frame) เพราะการลงทุนนั้นมีช่วงอายุใช้งานยาว ทำนองเดียวกันควรจะวิเคราะห์ว่า ต้นทุนเป็นอย่างไร? จำแนกเป็นต้นทุนประเดิม ต้นทุนดำเนินการ การคืนทุน (cost recovery) ที่สำคัญคือการประเมินว่าโครงการนั้นคุ้มค่าหรือไม่? ได้กำไร (รวมกำไรที่ไม่เป็นตัวเงิน) หรือขาดทุน?

### 5.3 ข้อเสนอพัฒนาบุคลากรโดยตั้งศูนย์ Clinic center<sup>18</sup>

ข้อจำกัดของบุคลากรของ อบต. เป็นหัวข้อที่หลายฝ่ายตระหนักและรับรู้มาเป็นเวลาหลายปี แต่การขับเคลื่อนการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวนนับแสนคน เป็นภาระยุ่งยาก ไม่น้อย คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อศึกษาเชิงลึก และจัดทำข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อน (จากภายใน) ขององค์กรท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการคู่ขนานกัน คณะวิจัยจึงได้นำขอยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรของ อบต. จากผลการประชุมของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ<sup>19</sup> มาประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ นี้ ที่สำคัญคือ พิจารณากรอบแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรของท้องถิ่นทุกระดับเพื่อรองรับภารกิจของ อบต.

- แผนงานสร้างรูปแบบการเรียนรู้ด้วยตัวเอง (Courseware)
- แผนการฝึกอบรมบุคลากรของ อบต. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน การอบรมในชั้นเรียน การอบรมทางไกลผ่านอินเทอร์เน็ต และการจัดหลักสูตรของสถาบันการศึกษาในระดับปริญญาตรีและโท ด้านการปกครองท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาระบบการติดตามและการประเมินผล

- การพัฒนามาตรฐานการบริหารงานและการจัดการ
- การพัฒนามาตรฐานการบริการสาธารณะ
- การติดตามประเมินในเรื่องการพัฒนามาตรฐานการบริหารและการจัดการการบริการสาธารณะ

<sup>18</sup> ดูรายละเอียดได้จากเอกสารการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อติดตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2548 (รายละเอียดในภาคผนวก จ.)

<sup>19</sup> คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) พิจารณาแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 20 ธ.ค. 2547 โดยมี ศาสตราจารย์วรเดช จันทรศร เป็นประธานอนุกรรมการ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์เครือข่ายเพื่อการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

- ส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์เครือข่ายเพื่อแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น (Clinic center)
- การพัฒนามาตรฐานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากในที่ประชุมได้มีความเห็นว่า

1. ควรมีการผลักดันให้เรื่องการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเป็น Core Course ที่ต้องศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น และอาจจะมีการขยายไปยังระดับมัธยมศึกษาด้วย โดยตั้งให้เป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda)
2. การจัดตั้ง (Clinic center) ควรมีความยืดหยุ่นขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาความพร้อมและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยจัดตั้งคณะทำงานเพื่อดูแลรับผิดชอบกิจกรรมในแต่ละด้าน โดยจัดตั้ง Clinic center นาร่องใน 4 จังหวัด ได้แก่ พิษณุโลก นครราชสีมา ภูเก็ต และชลบุรี

มุมมองต่อการจัดตั้ง Clinic center

การจัดตั้งควรจะเป็นหน่วยงานในระดับจังหวัดหรืออย่างน้อยก็ในระดับภูมิภาค โดยความร่วมมือกันระหว่าง สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) ในฐานะพี่ใหญ่ของจังหวัดที่มีศักยภาพเพียงพอในการบริหารจัดการ โดยค่าใช้จ่ายต่างๆอาจต้องแชร์กัน (Partial Subsidy) โดยทาง อบจ. รับผิดชอบ 50% และจ่ายโดย อบต. 50%

เนื้อหาหลักสูตรจะไม่ตายตัวมีความยืดหยุ่น โดยให้สอดคล้องกับพื้นที่ ไม่เน้นการปฏิบัติตามระเบียบ แต่เน้นนวัตกรรมจัดการ/การบริการประชาชน ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

**การอบรมความรู้ ที่เจาะจงและสอดคล้องกับความต้องการของ อบต. บทบาทของ clinic center**

สถาบันเพิ่มความรู้ให้ อบต. น่าจะมีในระดับภูมิภาคหรือระดับจังหวัด โดยใช้หลักการรับฟัง อบต. ไม่ใช่หลักสูตรสำเร็จรูป น่าจะเป็น joint, สถาบันการศึกษา และ สนับสนุนโดย อบจ. แต่ให้บริการกับ อบต. เน้นความรู้ด้าน

- การจัดการ และ นวัตกรรมให้บริการ
- การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตของประชาชน และ ธรรมาภิบาล
- การตรวจสอบของภาคประชาชน
- ฐานข้อมูล ที่เปิดเผย “เข้าถึงได้ง่าย”

**บุคลากรท้องถิ่น การทำงานเป็นทีม และการบริหาร อบต. อย่างมีธรรมาภิบาล**

พัฒนาการของบุคลากรท้องถิ่น เป็นส่วนสำคัญต่อการพัฒนาองค์กร (อบต.) ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการพัฒนาทางด้านการเมือง (ท้องถิ่น) เนื่องจากพนักงานประจำของท้องถิ่น ทำงานสนับสนุนฝ่ายการเมืองท้องถิ่น – โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานประจำทั้งระดับสูงและระดับกลาง มีความรู้เฉพาะด้าน มีเข้าใจกฎระเบียบต่างๆ สามารถโน้มน้าวการตัดสินใจและการบริหาร อบต. การปฏิรูปที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับการเลือกตั้ง การเปิดโอกาสให้ประชาชนกำกับควบคุมและถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่น รวมทั้งการปฏิรูปการเงินการคลังตาม

แผนการกระจายอำนาจ ถ่ายโอนหน้าที่และภารกิจ ถ่ายโอนเงิน และถ่ายโอนบุคลากร ซึ่งมีคุณประโยชน์และช่วยส่งเสริมให้ อปท. ได้เติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาที่ผ่านมา (2542-ปัจจุบัน)

แต่การขยายตัวและเติบโตอย่างมีคุณภาพของ อปท. (the quality of growth of local governance) ในประเทศไทยนั้น เป็นอีกหัวข้อหนึ่งที่จะได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง และเป็นหัวเรื่องที่ละเอียดอ่อนยิ่งกว่าการถ่ายโอน (transfer process) ในส่วนนี้จะต้องอาศัยการเติบโตจากภายในองค์กร (growth from within) และจากบุคลากรของท้องถิ่น จากการทำงานอย่างเปิดเผย อย่างมีหลักวิชาการ ร่วมมือกับภาคประชาชน โดยยึดหลักการธรรมาภิบาล (good governance)

## บทที่ 6

### นวัตกรรมและความคิดริเริ่ม

#### จากตัวอย่างของ อบต.

ส่วนหนึ่งของการทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ทางทีมงานได้ทำการบันทึกนวัตกรรมและความคิดริเริ่มจากตัวอย่างของ อบต. ชื่นนำในรูปวิทัศน์ เพื่อสามารถนำไปใช้เผยแพร่ต่อสาธารณะ ขณะเดียวกันเป็นการยกย่อง อบต. ที่มีความคิดริเริ่ม รูปแบบการจัดทำวิทัศน์โดยการเข้าไปสัมภาษณ์การทำงานของผู้ที่เกี่ยวข้องและบันทึกกิจกรรมการดำเนินงาน รวมทั้งสัมภาษณ์ความคิดเห็นจากประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องที่ใช้บริการในด้านของผลตอบรับต่อการทำงานของท้องถิ่น

จากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาทั้ง 6 จังหวัด ทางทีมวิจัยได้ค้นพบนวัตกรรมใหม่ ๆ ของท้องถิ่นที่ผู้บริหารหรือพนักงานของท้องถิ่นได้มีการนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นมากมาย แต่ด้วยข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาการทำงานและภารกิจของท้องถิ่นในปัจจุบันมีภาระหน้าที่เยอะขึ้น ทำให้ไม่สะดวกที่จะจัดทำสื่อวิทัศน์ นำมาเสนอได้ทั้งหมดในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงขอเสนอ นวัตกรรมการทำงานของท้องถิ่น 4 แห่ง ใน 4 จังหวัดอันประกอบไปด้วย

- กรณีศึกษา อบต.สัจจอร อบต.หนองบัวใต้ อ.เมือง จังหวัดตาก
- กรณีศึกษา ส่งเสริมธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน อบต.หัวรอ อ.เมือง จ.พิษณุโลก
- กรณีศึกษา ส่งเสริมการศึกษาร่วมกับวิทยาลัยชุมชน อบต.หัวดง อ.เมือง จ.พิจิตร
- กรณีศึกษา รพ.ตำบล นำเสนอการทำงานเชิงสหการของ อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงรายละเอียดของนวัตกรรมการทำงานของท้องถิ่น ที่มาของโครงการและผู้ที่เกี่ยวข้องในการที่นำมาสู่นวัตกรรมของท้องถิ่น เพื่อทราบข้อมูลการทำงานตามนวัตกรรมในด้านต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอ ข้างต้น

**กรณีศึกษา**  
**โครงการ อบต.สัญญา**  
**อบต.หนองบัวใต้ อ.เมือง จ.ตาก**

**การดำเนินงาน**

โครงการ อบต.สัญญา ได้ริเริ่มดำเนินโครงการตั้งแต่ปี 2544 และได้ดำเนินการต่อเนื่องมาทุก ๆ ปีจนถึงปัจจุบัน โดยมีการจัดหมุนเวียนไปทุก ๆ หมู่บ้าน เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและเปิดหน่วยให้บริการนอกสถานที่แก่ประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ซักถามประเด็นข้อสงสัยในการบริหารงานของ อบต.

ในการจัด อบต.สัญญา ช่วยสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องของการทำงานที่ผ่านมาของท้องถิ่น ส่งเสริมการทำงานที่มีความโปร่งใส โดยให้ประชาชนสามารถที่จะซักถามข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการของคณะผู้บริหารและสมาชิกของ อบต. มีการจัดชี้แจงยอดใช้จ่ายงบประมาณที่มาจากภาษีของประชาชน อันจะทำให้เกิดความไว้วางใจของประชาชน และสมัครใจมาชำระภาษีกับท้องถิ่นมากขึ้น

ปี 2548 ทาง อบต.หนองบัวใต้ได้มีการจัดโครงการ อบต.สัญญา วันที่ 8-11 , 16 และ 17-22 มีนาคม ที่ผ่านมา โดยได้จัดหมุนเวียนไปทุกหมู่บ้านในตำบล มีประชาชนให้ความสนใจเข้าร่วมจำนวนมาก โดยในครั้งนี้ ทาง อบต.หนองบัวใต้ได้จัดพิมพ์เอกสารสำหรับแจกให้ประชาชน สามารถดูรายรับ-รายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาของท้องถิ่น โครงการที่ท้องถิ่นได้ดำเนินการแล้วในปีงบประมาณที่ผ่านมา แยกรายละเอียดตามหมู่บ้าน และโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณ 2548 โดยทั้งหมดระบุงบประมาณค่าใช้จ่ายทุกขั้นตอน

**วัตถุประสงค์ของโครงการ**

1. เพื่อประชาสัมพันธ์งานของ อบต.ในปีงบประมาณที่ผ่านมาและแผนงานโครงการที่จะดำเนินการต่อไปในอนาคต
2. เพื่อให้ประชาชนได้เสนอปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการได้โดยตรง ผ่านเวทีของ อบต.สัญญา ต่อคณะผู้บริหารของท้องถิ่น
3. เพื่อให้สมาชิกของ อบต.ได้พบปะพูดคุยกับประชาชน ตอบข้อซักถามของประชาชนในกรณีที่ประชาชนเกินข้อสงสัยในการทำงานที่ผ่านมา
4. เพื่อบริการประชาชนในการจัดเก็บภาษีและจัดชี้แจงรายละเอียดการใช้งบประมาณของท้องถิ่น ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจเกี่ยวกับการใช้เงินภาษีที่จัดเก็บได้ให้ประชาชนรับทราบ
5. แจ้งข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนควรทราบ อาทิ ทิศทางการบริหารงานของท้องถิ่นในอนาคต

**ผลสำเร็จของโครงการ**

จากปี 2544 จนถึงปัจจุบัน โครงการ อบต.สัญญา จัดมาแล้วเป็นเวลาประมาณ 5 ปี ในปัจจุบันการออก อบต.สัญญา มีการประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ มาเข้าร่วมในการออก อบต.สัญญา ร่วมด้วย เพื่อให้ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนในท้องถิ่น อาทิ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข

ผลตอบรับจากประชาชน จากการออก อบต.สัญจร ทำให้ อบต.มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น ประชาชนได้ให้ความไว้วางใจและให้ความร่วมมือในการทำงานร่วมกับ มีความสนใจความสนใจการทำงานของท่านท้องถิ่นมากขึ้น



นอกเหนือจากผลสำเร็จจากการออก อบต.สัญจร แล้ว ยังทำให้การทำกิจกรรมร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น อาทิ ประเพณีลอยกระทงสายของ อบต.หนองบัวใต้ ประชาชนในท้องถิ่นให้ความร่วมมือร่วมใจ โดยทาง อบต.เป็นหัวเรือใหญ่ในการจัดงาน ทำให้งานประสบความสำเร็จ งานนี้ถือว่าใหญ่มาก จะเป็นรองก็แค่งานลอยกระทงสายของ จังหวัดตากเท่านั้น ผลลัพธ์นี้ส่วนหนึ่งของความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น มาจากความไว้วางใจที่มีให้กับ อบต.หนองบัวใต้ ที่สามารถทำให้หน่วยงานมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบการทำงานได้ทุกขั้นตอนและมีความใกล้ชิดกับประชาชน

**กรณีศึกษา**  
**การส่งเสริมธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน**  
**อบต.ห้วยรอ อ.เมือง จ.พิษณุโลก**

**คำนำ**

องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยรอ เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลและรางวัลความพยายามในการจัดเก็บภาษี ประจำปี 2548 ในระดับประเทศ ทางทีมวิจัยได้สนใจประเด็นเรื่องการทำงานของ อบต.ห้วยรอ ทำอย่างไรจึงได้รับรางวัลดังกล่าว

หลังจากได้พบปะพูดคุยกับผู้บริหารของ อบต.ห้วยรอ ได้เห็นแนวทางการทำงานที่น่าสนใจ และคิดว่าจะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นอื่น ๆ จึงจะขอนำเสนอ ประเด็นเรื่อง “หมู่บ้านตำบลห้วยรอ” และ “สภาวัฒนธรรมตำบลห้วยรอ” จัดทำเป็นวิดิทัศน์ในส่วนของจังหวัดพิษณุโลกต่อไป

**หมู่บ้านตำบลห้วยรอ**

กรอบความคิด เนื่องจากตำบลห้วยรอเป็นตำบลขนาดใหญ่ มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น อีกทั้งยังตั้งอยู่ติดกับเขตเทศบาลนครพิษณุโลก ทำให้สภาพสังคมและเศรษฐกิจมีความหลากหลายมาก ในภารกิจด้านการบริหารปกครองการจะทำให้ตำบลมีความเข้มแข็งนั้น “จะต้องเริ่มที่ตัวผู้นำ หรือผู้บริหาร ทุกหมู่เหล่า” นั่นคือผู้นำทุกระดับเพื่อช่วยยืดยัดประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือให้เป็นศูนย์กลางในการพัฒนา การจัดทำหมู่บ้าน เพื่อช่วยดูแลทุกข์สุขของครัวเรือนได้อย่างทั่วถึงรวมทั้งเป็นหน่วยช่วยเหลือการทำงานให้กับท้องถิ่น

หมู่บ้านตำบลห้วยรอ<sup>20</sup> หมายถึง กลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่อยู่ในระดับรากหญ้าของหมู่บ้าน(ที่มาก็เพราะตำบลห้วยรอในแต่ละหมู่มีประชากรมาก ดูแลไม่ทั่วถึง) โดยมีองค์ประกอบดังนี้

1. มีขอบเขตพื้นที่ของตนเองภายในหมู่บ้าน
2. มีสถานที่ทำกิจกรรมหรือสำนักงานของคุ้ม เพื่อจัดประชุมปรึกษาหารือกันภายในสมาชิกของคุ้ม
3. มีคณะกรรมการคุ้มบ้าน
4. มีการจัดประชุมกันเป็นประจำ หรือ สม่ำเสมอ
5. มีระเบียบข้อบังคับเป็นของตนเอง
6. มีจำนวนสมาชิกเป็นครัวเรือนในคุ้มบ้าน ไม่ต่ำกว่า 25 ครัวเรือน

บทบาทหน้าที่ของคุ้มบ้าน เพื่อสนับสนุนงานปกครองท้องที่ และท้องถิ่น ให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย เกิดประโยชน์โดยตรงแก่การปกครองในระดับล่าง ถือว่าเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยบทบาทหน้าที่ของคุ้มบ้าน ประกอบด้วย

- วิสัยทัศน์ของคุ้ม แต่ละคุ้มจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าคุ้มมีวิสัยทัศน์อย่างไร
- พันธกิจของคุ้ม ควรกำหนดว่าจะทำหน้าที่คุ้มอะไรบ้าง
- กำหนดคำขวัญของคุ้ม
- กำหนดนโยบายของคุ้ม

<sup>20</sup> ดูรายละเอียดของ “หมู่บ้านตำบลห้วยรอ” ภาคผนวก

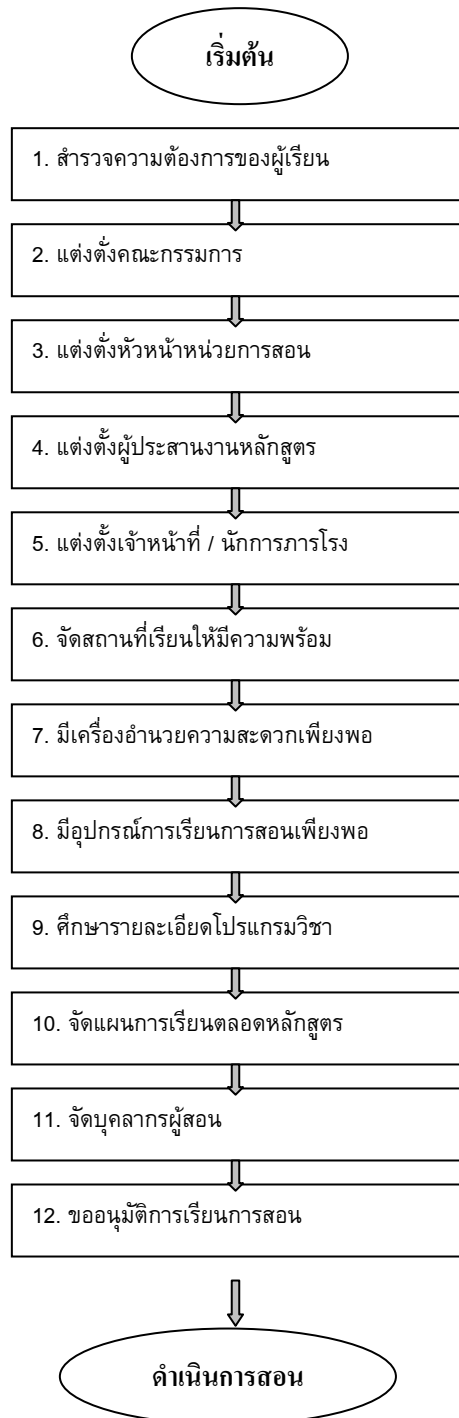
- ส่งเสริมประชาธิปไตย
- ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน
- กำหนดแผนงานส่งเสริมให้ทุกคนในครัวเรือนสมาชิกของกลุ่มทำหน้าที่ให้ดีที่สุด
- กำหนดปฏิทินปฏิบัติงานภายในกลุ่มให้ชัดเจน
- จัดแบ่งหน้าที่ของสมาชิกในกลุ่มให้ชัดเจน
- ยึดแนวการทำงาน ตั้งต้น ติดตาม ต่อเติม
- กำหนดแผนผู้บริหารกลุ่ม

ปัจจุบัน อบต.หัวรอ มีหมู่บ้านทั้งหมดประมาณ 103 หมู่ โดยทาง อบต.หัวรอ มีเงินอุดหนุนหมู่บ้านประมาณ หมู่ละ 2,500 บาท/ปี



**กรณีศึกษา**  
**ส่งเสริมการศึกษาร่วมกับวิทยาลัยชุมชน**  
**อบต.หัวดง อ.เมือง จ.พิจิตร**

ขั้นตอนการจัดหน่วยการศึกษาในเครือข่ายของวิทยาลัยชุมชน



## เป้าประสงค์ของการจัดการศึกษา

วิทยาลัยชุมชนได้มุ่งที่จะจัดการศึกษาเพื่อประชาชนในระดับอนุปริญญา เพื่อพัฒนาทักษะความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้ประชาชนในท้องถิ่นมุ่งสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตและยกระดับมาตรฐานให้ทัดเทียมสากล

## หลักการจัดการศึกษา

1. มุ่งรับผู้เข้าเรียนที่จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าในท้องถิ่นที่ ขาดโอกาสเข้าเรียนในระดับอนุปริญญาหรือปริญญาตรีได้
2. ส่งเสริมความรู้แก่ผู้ที่ประกอบอาชีพและมีความประสงค์เพิ่มพูนความรู้ให้กับตนเองและประสงค์ที่จะเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา
3. เปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้เลือกเรียนตามความถนัดและความสนใจ
4. เปิดโอกาสให้หน่วยจัดการศึกษาสามารถจัดหลักสูตรที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
5. เปิดโอกาสให้มีการเทียบโอนความรู้จากประสบการณ์ทำงานจากสถานประกอบการหรืออาชีพอิสระ
6. เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

## แนวทางการรับนักศึกษาวิทยาลัยชุมชน

คุณสมบัติของผู้สมัครเข้าศึกษาจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1. เป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ม.6)หรือเทียบเท่า หรือผู้สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.)
2. เป็นผู้ที่มีความประพฤติเรียบร้อย
3. มีสุขภาพร่างกายแข็งแรงไม่เป็นโรคติดต่อร้ายแรง หรือเป็นอุปสรรคต่อการศึกษา
4. ต้องมีผู้ปกครองดูแล หรือต้องบรรลุนิติภาวะแล้ว
5. คุณสมบัติอื่น ๆ ที่วิทยาลัยกำหนด

## การจัดการศึกษาหน่วยวิทยาลัยชุมชน อบต.หัวดง

ผู้ริเริ่มดำเนินการจัดหน่วยการศึกษาในเครือข่ายของวิทยาลัยชุมชน คือ คุณพิชัย นวลนภาศรี<sup>21</sup> นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหัวดง ได้เห็นความสำคัญของการศึกษาและประกอบกับที่ผ่านมามีผู้ขาดโอกาสทางการศึกษาในท้องถิ่นจำนวนมากเนื่องจากสภาพปัญหาต่าง ๆ จึงมีแนวคิดที่จะให้ท้องถิ่นโดย อบต.ร่วมกับวิทยาลัยชุมชนจัดตั้งหน่วยการเรียนการสอนขึ้น โดยใช้พื้นที่ของ อบต.เป็นสถานที่การเรียนการสอน ในปี 2545

---

<sup>21</sup> ตำแหน่งปัจจุบัน (2548)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหัวดง

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อบท.

อนุกรรมการหลักประกันสุขภาพจังหวัดพิจิตร

คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดพิจิตร

ประธานสภาวิทยาลัยชุมชนจังหวัดพิจิตร

ได้เริ่มเปิดสอนในหลักสูตร การปกครองท้องถิ่น ในระดับ อนุปริญญา ได้มีผู้ให้ความสนใจจำนวนมากทั้งผู้นำชุมชน สมาชิกของ อบต. ตำรวจ และชาวบ้าน

การส่งเสริมการศึกษาของประชาชนร่วมกับวิทยาลัยชุมชนพิจิตร โดยเปิดสอนหลักสูตรในระดับ อนุปริญญาตามสาขาวิชาที่ประชาชนให้ความสนใจ ในปีแรกที่เปิดการสอน(2545) ได้แก่ หลักสูตรการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้ที่สนใจเข้ามาศึกษาทั้งผู้นำชุมชน สมาชิก อบต.และประชาชนทั่วไป ปัจจุบันผู้ที่สำเร็จการศึกษาจำนวนหนึ่งได้เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีของสถาบันราชภัฏ บางส่วนก็เข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นของ อบต.ข้างเคียง สำหรับนักเรียนรุ่นที่สอง(2547) ได้เปิดหลักสูตร คอมพิวเตอร์ธุรกิจ กำลังอยู่ในระหว่างการศึกษามีเยาวชนและประชาชนในพื้นที่และพื้นที่ใกล้เคียงให้ความสนใจมาเรียนกันเป็นจำนวนมาก



### ผลสำเร็จของโครงการ

ด้านการเรียนการสอน อบต.หัวดวง ได้จัดหาอุปกรณ์เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน อาทิ จัดทำห้องเรียนคอมพิวเตอร์ (เครื่องคอมพิวเตอร์ ประมาณ 20 เครื่อง) นอกเหนือจากการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่เข้ามาศึกษาในวิทยาลัยชุมชนแล้วยังเปิดโอกาสให้เยาวชน(เด็กนักเรียน)ได้เข้ามาเรียนคอมพิวเตอร์ โดยทาง อบต.จัดหาบุคลากรประจำห้องคอมพิวเตอร์เพื่อให้ความรู้แก่เด็กในท้องถิ่นอีกด้วย

ผู้สำเร็จการศึกษาจากหลักสูตรวิทยาลัยชุมชน ของ อบต.หัวดวง บางส่วนได้เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี บางส่วนก็ใช้คุณวุฒิจากวิทยาลัยชุมชนสมัครเข้าทำงานใน อบต.ข้างเคียง ซึ่งจากการเข้าสัมภาษณ์ผู้ที่สำเร็จการศึกษาในรุ่นแรก และผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ ทั้งหมดมีความพอใจเกี่ยวกับหลักสูตรที่เปิดสอน และบอกว่าการเปิดวิทยาลัยชุมชนของ อบต.มีประโยชน์อย่างมาก ช่วยให้ประชาชนทั่วไปมีโอกาสเข้าเรียน ประหยัดค่าใช้จ่ายมาก ทำให้ผู้เข้าเรียนมีความรู้และความสามารถ สร้างความมั่นใจในการประกอบอาชีพ และสามารถเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นต่อไปได้

มาตรฐานการเรียนการสอนผ่านมาตรฐานการศึกษาของการศึกษาธิการ และผู้สำเร็จการศึกษามาอย่างมีคุณภาพ สามารถที่จะศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีได้เหมือนกับผู้สำเร็จการศึกษาทั่วไปของรัฐ



**กรณีศึกษา**  
**การทำงานเชิงสหการเพื่อพัฒนาท้องถิ่น**  
**เรื่อง การบริการสุขภาพของอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์**

**คำนำ**

โรงพยาบาลตำบล คือ การพัฒนาการทำงานของสถานอนามัยเดิม ให้มีบริการที่จำเป็นพื้นฐานโดยทั่วถึงและเป็นธรรม มีคุณภาพที่ดีมีมาตรฐาน โดยเน้นด้านการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ระบบบริการที่รับผิดชอบต่อสังคม และสามารถตรวจสอบได้ (Social accountability) การดำเนินงานโครงการสอดคล้องกันกับนโยบายกระทรวงสาธารณสุขในเรื่องสถานบริการใกล้บ้านใกล้ใจ ทำให้ลดค่าใช้จ่าย และการะของประชาชนในพื้นที่ชนบทใน ส่วนค่าใช้จ่ายที่นอกเหนือจากค่าธรรมเนียม



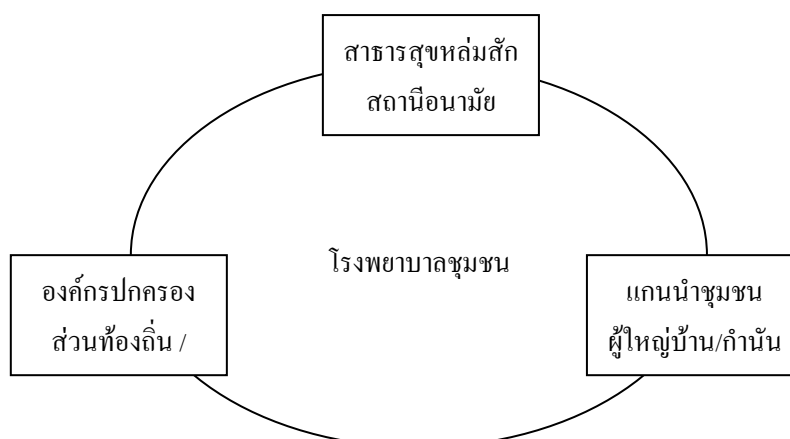
จากแนวความคิดและปรัชญาของนายแพทย์พงศ์พิชญ์ วงศ์มณี ที่เชื่อว่า “บ้าน” เป็นสถานที่ที่มีระบบ การดูแลสุขภาพแบบพึ่งพาตนเอง และครอบคลุม ทั้ง 4 มิติ คือ กาย ใจ สังคม จิตวิญญาณ ความเชื่อ และ วัฒนธรรมประเพณี ซึ่งมีสมาชิกในครอบครัวที่อยู่อาศัยกันด้วยความรักความผูกพันตามธรรมชาติ เกื้อกูลกัน ตามบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในครอบครัว ซึ่งบ้านหรือครอบครัวจะเป็นหน่วยที่เล็กที่สุดของสังคมที่ทำให้เกิด สมดุลของสุขภาพมากที่สุด เพราะหากมีบุคคลในครอบครัวที่ป่วยเป็นโรคกรรมพันธุ์ ทำให้สามารถถ่ายทอด ไปยังสมาชิกในครอบครัวได้ หรือบุคคลในครอบครัวมีความเป็นอยู่ที่เสี่ยงต่อสุขภาพ เช่น สิ่งแวดล้อมไม่เอื้อต่อ สุขภาพที่ดี มีพฤติกรรมที่เสี่ยงต่อสุขภาพ ปัญหาสุขภาพจิตและการเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรัง ล้วนแล้วแต่มีผล เชื่อมโยงความเสียสมดุลภาพไปถึงระบบที่ใหญ่กว่าทั้งสิ้น

**แนวความคิด “สหการ”**

แนวความคิดในเรื่องของการใช้บ้านคือเตียงนอนผู้ป่วย (Home Ward) ใช้เครื่องมือที่สำคัญที่สุด คือ “เวชศาสตร์ครอบครัว” เป็นเข็มมุ่งทิศ สร้างศรัทธาและความไว้วางใจ สร้าง สัมพันธภาพระหว่างทีมสุขภาพกับ ประชาชน เรียนรู้ชุมชนด้วยการตระหนักและเห็นคุณค่าของระบบสุขภาพและศักยภาพของชุมชนเดิม Home Ward จึงเกิดขึ้นและดำเนินการอย่างจริงจังในพื้นที่ตำบลต่าง ๆ ของอำเภอหล่มสัก โดยมีโรงพยาบาลตำบลเป็น ทีมสุขภาพในการช่วยเหลือให้คำแนะนำสมาชิกในครอบครัวให้สามารถดูแลตนเองได้ในครอบครัวและดูแลเพื่อน บ้านใกล้เคียงซึ่งสังคมชนบทมีลักษณะการช่วยเหลือเกื้อกูลกันจากบ้านใกล้เคียงเป็นอย่างดี ซึ่ง โรงพยาบาลตำบล สามารถอบรมแกนนำสุขภาพในการดูแลสุขภาพบุคคลในครอบครัวและดูแลเพื่อนบ้าน ใกล้เคียงได้

ของระบบบริการปฐมภูมิ มาตรฐานของศูนย์บริการระดับปฐมภูมิ มีโจทย์มากมายที่ต้องการ การมีส่วนร่วม ร่วมดำเนินการแก้ไข และนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติที่เหมาะสม เช่นทำอย่างไรจะให้ประชาชนและท้องถิ่น ยอมรับและเข้าใจว่าทุกฝ่ายต้องมีส่วนร่วมในการจัดระบบสุขภาพชุมชนในตำบลร่วมกัน การจัดสรรงบประมาณ เป็นแบบรายหัวประชากรเป็นเรื่องใหม่ที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันคิดและนำสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ต้อง เพิ่มศักยภาพสถานบริการระดับตำบลให้ประชาชนยอมรับ และเข้าใจระบบสุขภาพ

## รูปแบบเครือข่ายการทำงานในการพัฒนาโรงพยาบาลชุมชน



รูปแบบการทำงานเชิงสหการเพื่อการพัฒนา ยกระดับการให้บริการของ สถานีอนามัยตำบลให้มีคุณภาพและบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ในอำเภอหล่มสักภายใต้ชื่อ รพ.ตำบล โดยมีแกนนำ คือ ร.พ.หล่มสัก โดย นพ.พงศ์พิชญ์ วงศ์มณี (ผู้อำนวยการโรงพยาบาลหล่มสัก) และ คุณเกษตร วงศ์มณี (สาธารณสุขอำเภอหล่มสัก) เป็นต้นคิดในการดำเนินโครงการ โดยขอความร่วมมือไปยัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และผู้นำชุมชน (ผู้ใหญ่บ้าน/กำนัน) เพื่อดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ



## โครงการโรงพยาบาลตำบล

โรงพยาบาลตำบล เป็นการดำเนินงานที่มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนนโยบายรัฐบาล ในการปฏิรูประบบสุขภาพให้มีระบบที่สามารถให้บริการที่ดี คือ ให้บริการที่จำเป็นพื้นฐานโดยทั่วถึงและเป็นธรรม มีคุณภาพที่ดีมีมาตรฐาน โดยเน้นด้านการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ระบบบริการที่รับผิดชอบต่อสังคม และสามารถตรวจสอบได้ (Social accountability) การดำเนินงานโครงการสอดคล้องกันกับนโยบายกระทรวงสาธารณสุขในเรื่องสถานบริการใกล้บ้านใกล้ใจ ทำให้ลดค่าใช้จ่าย และภาระของประชาชนในพื้นที่ชนบทในส่วนค่าใช้จ่ายที่นอกเหนือจากค่าธรรมเนียม



โครงการโรงพยาบาลตำบล เป็นโครงการที่นำการขยายโอกาสการเข้าถึงบริการโดยทัดเทียมกันของกระทรวงสาธารณสุขมาสู่การดำเนินการที่เป็นรูปธรรม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดูแลสุขภาพตนเอง และดำเนินกิจกรรมบริการด้านสาธารณสุขแบบครบวงจร ทั้งด้านการส่งเสริมสุขภาพ การรักษาพยาบาล การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสภาพโดยกระบวนการชุมชนมีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์การสร้างสุขภาพที่ดี ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรค กับความเป็นปราชญ์



ในการจัดทำโรงพยาบาลตำบลในครั้งนี้ อำเภอหล่มสักได้ใช้ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการทำประชาคมในพื้นที่ที่จะดำเนินการ เพื่อตรวจสอบ ความต้องการและความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย โดยมีคณะกรรมการอันประกอบไปด้วย ข้าราชการหน่วยงานต่าง ๆ คหบดีในพื้นที่ อำเภอหล่มสัก สื่อมวลชน และนักการเมืองท้องถิ่น

### แผนการดำเนินงาน

1. การเตรียมกรอบแนวคิดในการดำเนินการของโครงการ
  - 1.1 จุดประกายความคิด สร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับผู้นำชุมชน
  - 1.2 สร้างความเข้าใจ ปลุกความคิดเรื่องสุขภาพว่าเป็นเรื่องที่ประชาชนต้องกำหนดและรับผิดชอบโดยหน่วยงานของรัฐให้การสนับสนุน
  - 1.3 ประชุมหาโอกาสความเป็นไปได้ในการดำเนินงานโดยใช้กรอบความคิด การมีส่วนร่วมจ่าย เพื่อจัดแพทย์ให้อยู่ประจำที่สถานีอนามัย และพัฒนาสถานีอนามัยให้เป็นโรงพยาบาลตำบลโดยใช้โครงสร้างเดิม
2. การรวมใจให้เป็นหนึ่งเดียวในการดำเนินการประสานงานในส่วนของสถานพยาบาลในเขตอำเภอหล่มสัก ให้มีเป้าหมายในทิศทางเดียวกันโดยกำหนดเป้าหมายชัดเจนที่สุขภาวะที่ดีของประชาชน
3. การใช้กลยุทธ์ “ใกล้บ้าน ใกล้ใจ” กำหนดการพัฒนาสถานบริการใกล้บ้านใกล้ใจ ในรูปแบบโรงพยาบาลตำบลแบบประชาชนมีส่วนร่วม
4. สร้างสื่อและประชาสัมพันธ์โดยใช้แกนนำระดับอำเภอที่ได้รับการแต่งตั้งดังนี้
  - 4.1 ประชาสัมพันธ์ให้แกนนำระดับอำเภอเข้าใจและร่วมมือ
  - 4.2 กำหนดการทำประชาคม 4 แห่งในพื้นที่ คือ
    - ตำบลลานป่า และบ้านไร่
    - ตำบลท่าอิบุญ
    - ตำบลบ้านกลาง
    - ในเขตเทศบาลเมืองหล่มสัก
  - 4.3 จัดให้มีการทำประชาคมและการถ่ายทอดสดผ่านวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดเพชรบูรณ์ ในการทำประชาคมดังกล่าว ทำให้ประชาชนในพื้นที่และใกล้เคียง ได้รับทราบทุกโครงการและแสดงความคิดเห็นร่วมกันเป็นจำนวนมาก
  - 4.4 จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบ โดยประชาสัมพันธ์จังหวัดได้จัดโครงการประชาสัมพันธ์โรงพยาบาลตำบลของอำเภอหล่มสัก ผ่านสื่อทุกประเภทของประชาสัมพันธ์จังหวัดและสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์ ทำให้การประชาสัมพันธ์เป็นไปอย่างกว้างขวาง
5. การประสานงานเครือข่ายคุณภาพ ภายหลังการทำประชาคมสำเร็จประชาชนเข้ารับ ทำให้โรงพยาบาลหล่มสัก ประสานงานต่อเพื่อประชาสัมพันธ์ในการหาแพทย์เพื่อมาอยู่ที่โรงพยาบาลตำบล โดยติดต่อผ่านชมรมต่าง ๆ ดังนี้
  - ผู้นำนักศึกษาแพทย์ของแต่ละมหาวิทยาลัย
  - ชมรมแพทย์ชนบท
  - ชมรมแพทย์อาวุโสและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
6. โครงการพัฒนาความพร้อม “โรงพยาบาลตำบล”

- 6.1 ให้สถานปณิกออกแบบสถานื่อนามัยเป้าหมายทั้ง 3 แห่ง เพื่อปรับโครงสร้างให้เป็นโรงพยาบาล ตำบลให้เหมาะสมในเรื่องของอาคาร สถานที่ และบริเวณ
  - 6.2 จัดทำแผนพัฒนาเจ้าหน้าที่จัดฝึกอบรม ความรู้ เตรียมความพร้อมเจ้าหน้าที่
  - 6.3 สสำรวจความพร้อม วัสดุ/ครุภัณฑ์และการบริหารจัดการทุกประเภทที่เกี่ยวข้องเพื่อให้โครงการ โรงพยาบาลตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
7. การเตรียมความพร้อมด้านบริหารจัดการ
- ด้านบุคคล
- ประชาสัมพันธ์หาแพทย์
  - จัดทีมพยาบาล
  - สรรหาบุคลากรจากชุมชนเพื่อฝึก ด้านชั้นสูตร ผู้ช่วยเภสัช และเจ้าหน้าที่รังสี ฯลฯ
- ด้านวิชาการ
- จัดตั้งคณะทำงานให้ความรู้กับพยาบาลที่จะอยู่ประจำโรงพยาบาลชุมชนด้านการรักษาพยาบาล ฟิ้นฟูสภาพ การส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรค
  - ฝึกปฏิบัติงานพยาบาลที่จะออกหน่วยโรงพยาบาลตำบล
- ด้านการจัดการ
- จัดทีมคณะทำงานต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมด้านเวชภัณฑ์ยา และเวชภัณฑ์ที่มีใช้ยา วัสดุ ครุภัณฑ์ Family Card การใช้งบประมาณ และอื่น ๆ เพื่อเตรียมความพร้อม ในการเปิดดำเนินการ
  - กำหนดการเปิดโรงพยาบาลตำบล เดือนกุมภาพันธ์ 2545

### ผลการดำเนินการที่ผ่านมา

โครงการ รพ.ตำบล ได้เริ่มก่อตั้งโครงการประมาณปี 2545 โดยมี อนามัย นำร่องใน 4 ตำบล จากระยะแรกของการดำเนินโครงการประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ในปี 2546 ได้เพิ่มจำนวน อนามัยตำบลเข้าร่วมโครงการเพิ่มมากขึ้น และ ในปี 2548 คิดว่าจะครอบคลุม ทุกสถานอนามัยทั้งหมดในเขตอำเภอหล่มสัก

ในการพัฒนาบุคลากรทางด้านสาธารณสุข ได้มีการส่งเยาวชนในท้องถิ่น เข้าไปรับการศึกษาเพื่อกลับมาทำงานให้กับ รพ.ตำบลเพื่อแก้ไขปัญหาการโยกย้ายของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขและการขาดแคลนบุคลากร ซึ่งรุ่นแรก ๆ ที่ส่ง เยาวชนเข้าไปรับการศึกษา ประมาณปี 2546 ปัจจุบัน ได้มีเยาวชนที่สำเร็จ การศึกษากลับมาทำงานประจำ รพ.ตำบล หลายแห่ง และมีเยาวชนที่ส่งเข้าไป ศึกษาวิชาทางสาธารณสุข ทุก ๆ ปี ( รุ่นการศึกษาวันที่ 2 ปี 2547 และรุ่นที่ 3 ปี 2548) รุ่นการศึกษาจะมาจากสองส่วน ได้แก่ ส่วนหนึ่งมาจากกองทุนสุขภาพของ รพ.ตำบล (เงินจากประชาชน)และเงินสมทบอุดหนุนของ อบต. โดยผู้ที่สำเร็จ การศึกษาแล้วจะมารับราชการเป็นเจ้าหน้าที่สาธารณสุขของ อบต.

ผลตอบรับจากประชาชน จากการสอบถามประชาชนและข้อมูลจาก รพ. ตำบล มีผู้มาใช้บริการเยอะขึ้นมาก และส่วนใหญ่ พอใจเรื่องของการให้บริการ การรักษาพยาบาลและยังช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายของประชาชน



## บทที่ 7

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการนี้ เน้นการเรียนรู้ร่วมกันระหว่าง อบต. ประชาคม และสถาบันการศึกษา ในพื้นที่ 6 จังหวัดในภาคเหนือตอนล่าง โดยความสมัครใจและทำงานในลักษณะส่งเสริมซึ่งกันและกัน (supplementary role) โดยใช้จุดแข็งของแต่ละภาคส่วน

การวิจัยเชิงปฏิบัติการนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างองค์ความรู้ท้องถิ่น โดยใช้หลักการ “เรียนรู้ร่วมกัน” โดยมีข้อสันนิษฐานบางประการ หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรน้องใหม่ อยู่ในระยะของการเปลี่ยนผ่าน (transitional state) จำเป็นต้องปรับตัว คือ การปรับปรุงองค์กรให้มีความรู้ (knowledge organization) และสามารถปรับปรุงองค์กรเพื่อรับสถานการณ์ใหม่ๆ (adaptive capability) สอง การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น และมาตรการเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น (empowerment) หมายถึง การที่รัฐบาลและหน่วยราชการมหภาคให้การส่งเสริมและสนับสนุนด้านงบประมาณ เพิ่มกำลังคน เพิ่มภารกิจ ถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบต. ซึ่งเป็นมาตรการจากภายนอกและเบื้องบน (external and top-down direction) ไม่พอเพียง แต่การพัฒนาที่แท้จริงต้องเกิดจากภายใน (endogenous growth) อบต.ที่จะเติบโตและก้าวหน้าอย่างยั่งยืนต้องเกิดจากการปรับปรุงองค์กรจากภายใน กล่าวคือ การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กร (capacity building) โดยยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี (good governance เน้นการให้บริการมากกว่าการปกครอง) และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (peoples' participation)

ขอบเขตของโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ในพื้นที่ 6 จังหวัดในภาคเหนือตอนล่าง ได้แก่ พิษณุโลก พิจิตร เพชรบูรณ์ สุโขทัย กำแพงเพชร และตาก โดยยึดหลักการเรียนรู้ร่วมกัน และเกิดจากความสมัครใจ (คณะวิจัยได้จัดทำจดหมายถึง อบต. แจ้งวัตถุประสงค์ของโครงการ แจ้งว่าโครงการนี้ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ต้องการเป็นโครงการนำร่องเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนความสามารถขององค์กรท้องถิ่น พร้อมกันนี้ขอให้ อบต. ที่มีความสนใจแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการ

กิจกรรมที่จะดำเนินการในโครงการนี้ครอบคลุม ก) การประชุม focus group ข) การเยี่ยมเยียน อบต. ค) การบันทึกนวัตกรรมและความริเริ่มในท้องถิ่น ง) การค้นหาแนวทางปรับปรุงบริการหรือกิจกรรมในอนาคตของ อบต. และสิ่งที่สถาบันวิชาการอาจจะให้บริการกับ อบต.ได้

#### กิจกรรมการวิจัยและข้อสรุปบางประการ

คณะวิจัยได้ร่วมมือกับ อบต. ตัวแทนประชาคม นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ และหน่วยราชการที่ทำหน้าที่ส่งเสริมท้องถิ่น (เช่น ท้องถิ่นจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น)

กิจกรรมที่ได้ดำเนินการ และข้อสังเกตของคณะวิจัย สรุปเป็นข้อๆ ดังนี้

หนึ่ง ได้จัดกิจกรรมการระดมความคิดและข้อมูล เพื่อรับทราบปัญหา-อุปสรรค-และความต้องการของ อบต. ทราบแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถองค์กรที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ทั้งนี้ อบต. แต่

ละแห่งมีความต้องการพัฒนาบริการแบบใหม่ๆให้กับประชาชนของตน (ซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน เพราะสภาพบ้านเมืองแตกต่างกัน)

**สอง** การสร้างเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่าง อบต. ภาคประชาคม และสถาบันการศึกษาหลายครั้ง ซึ่งการจัดประชุม focus group ร่วมกันพร้อมกับเรียนเชิญนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญมาให้ออกความเห็นหรือเสนอมุมมองการพัฒนาของ อบต. ทำให้เกิด “มุมมองใหม่” สำหรับผู้เข้าร่วมประชุม และเกิด “จุดร่วมของการทำงานร่วมกัน” ตัวอย่างเช่น อบต. ต้องการจะได้รับการสนับสนุนจากสถาบันการศึกษา ว่าด้วยความรู้การวิเคราะห์โครงการ และการเขียนข้อเสนอโครงการลงทุน การพัฒนาฐานข้อมูล เทคนิคการประชาสัมพันธ์และการเชิญชวนประชาชนให้มาร่วมกิจกรรมของ อบต. ผลพลอยได้อีกประการหนึ่งจากกิจกรรมนี้ คือ ทำให้ทราบถึงนวัตกรรมที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่ สามารถจะใช้เป็นแบบอย่างหรือแนวทางให้ อบต. หรือกระตุ้นให้เกิดการทำงานเชิงรุกแบบใหม่

**สาม** โครงการเยี่ยมเยียน อบต. และประชาคม พร้อมกับให้คำปรึกษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการติดตามความก้าวหน้าของการทำงาน ของ อบต. ในขณะเดียวกันกิจกรรมเช่นนี้ช่วยเสริมสร้าง “ความเชื่อถือซึ่งกันและกัน” (mutual trust) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสร้างทุนทางสังคมในท้องถิ่น

**สี่** การทำบันทึกนวัตกรรมและความคิดริเริ่มจากตัวอย่างของ อบต. ชี้นำในรูปวิดิทัศน์ เพื่อสามารถนำไปใช้เผยแพร่ต่อสาธารณะ ขณะเดียวกันเป็นการยกย่อง อบต. ที่มีความคิดริเริ่ม คณะวิจัยพบว่า มีนวัตกรรมเกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆโดยมีลักษณะความหลากหลายของการให้บริการ ตัวอย่างเช่น

- การจัดการบริการของสถานีอนามัยเชิงรุกและทำงานร่วมกันแบบสหการ ร่วมกันระหว่างสถานีอนามัย อบต. และผู้นำชุมชนคือกำนันผู้ใหญ่บ้าน – กรณีตัวอย่างคือ สถานีอนามัยบึงคล้า ต.บึงคล้า อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์
- การทำข้อมูลประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจการทำงานของ อบต. เช่น การทำข้อมูลที่แสดงแจกแจงการจัดสรรงบประมาณแยกตามหมู่บ้าน และจัดพิมพ์เป็นแผ่นพับเผยแพร่ ซึ่งนอกจากช่วยให้ประชาชนเกิดความมั่นใจว่าผู้บริหาร อบต. ทำงานอย่าง “โปร่งใส” จัดสรรเงินอย่างเป็นธรรม ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการใช้จ่ายเงินว่าคุ้มค่าหรือไม่ กรณีตัวอย่าง อบต. หนองบัวใต้ อ.เมือง จ. ตาก
- การจัดวิทยาลัยชุมชนเพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสพัฒนาความรู้ความสามารถของตนเอง (อบต.หัวดง อ.เมือง จ.พิจิตร)
- การจัดทำคู่มือบ้านเพื่อการบริหารงานของท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและ ส่งเสริมระบบการทำงานแบบธรรมาภิบาลของท้องถิ่น การจัดตั้งสภาวัฒนธรรมเพื่อดำเนินการด้าน ส่งเสริมและอนุรักษ์ประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น (อบต.หัวรอ อ.เมือง จ.พิษณุโลก)

**ห้า** การส่งเสริมให้ อบต. พัฒนาฐานข้อมูลและเครื่องชี้วัดการทำงาน ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พรบ. การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแนวทางของสำนักงาน กพร. ทั้งนี้คณะวิจัยพบว่า อบต. ส่วนใหญ่ยังมีบุคลากรที่ทำงานด้านข่าวสารข้อมูลจำนวนน้อย เจ้าหน้าที่ของ อบต. ยังต้องการการพัฒนาความสามารถใช้ข้อมูล การประมวลผลข้อมูล การนำข้อมูลมาสร้างเป็นเครื่องชี้วัด นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่าวิธีการเก็บตัวอย่างข้อมูลของ อบต. ยังทำได้จำกัด ไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการ ตัวอย่างเช่น อบต. มีความตื่นตัวที่จะจัดทำสำรวจความพึงพอใจของประชาชน แต่วิธีการเก็บตัวอย่างและแบบสำรวจอาจจะมีข้อจำกัด (เช่น สืบหาข้อมูลจากผู้นำบริการของสำนักงาน อบต. เท่านั้น ซึ่งไม่ทั่วถึง -- ความจริงผู้ใช้บริการของ อบต.

กระจายอยู่ทั่วไปแต่อาจจะไม่ได้มาปรากฏตัวในสำนักงาน อบต. เป็นต้น ข้อมูลที่จัดเก็บควรจะได้รับการบันทึก แจกแจง และทำรายงานสรุปให้ผู้บริหาร และเปิดเผยต่อสาธารณะ แต่อาจจะไม่ได้ดำเนินการ ยังคงเก็บเป็น เอกสาร ซึ่งสืบค้นได้ยาก และอาจจะถูกทิ้งในที่สุด ซึ่งความจริงการบันทึกข้อมูลควรจะเก็บไว้หลายปี ให้เกิด ความต่อเนื่อง และการเปรียบเทียบว่า “ดีขึ้น” หรือ “เท่าเดิม”) จะอย่างไรก็ตาม คณะวิจัยพบว่ามีความตั้งใจ ของ อบต. หลายแห่งในการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน และการนำข้อมูลมาบันทึกเป็นไฟล์ คอมพิวเตอร์

**חק** พบว่ามีปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ กล่าวคือ อบต. ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยราชการ ต่างๆ โดยไม่มีความชัดเจนถึงวิธีการทำงาน-เพราะหน่วยราชการที่ถ่ายโอน ไม่ได้อบรมจัดประชุมชี้แจง อีกนัย หนึ่ง เป็น “การโอนด้วยกระดาษ” จากกรมใดกรมหนึ่งแจ้งว่า ขณะนี้ได้โอนงาน..... มาให้กับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแล้ว จากการได้พบปะพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ของ อบต. บอกว่า ไม่เข้าใจ ไม่ทราบแนวทางหรือระเบียบ ปฏิบัติ ไม่มีเงินตามมาด้วย ดังนั้น อบต. จึงไม่ดำเนินการอะไร .. ผลลัพธ์คือ การถ่ายโอนภารกิจยังไม่เกิดขึ้น จริง ในความหมายว่า หน่วยงานระดับบนแจ้งว่าถ่ายโอนให้ แต่ฝ่ายท้องถิ่น ตอบว่า “ไม่ได้รับ” หรือ “มีแต่งาน มาเงินไม่มาด้วย” เป็นต้น สะท้อนความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนกันระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลาง กับ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น – ความจริงการถ่ายโอนภารกิจไม่จำเป็นต้องมีเงินกำกับมาด้วยทุกครั้ง เนื่องจาก อบต. ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป (general grant) จากรัฐบาลเพิ่มขึ้น สามารถนำเงินส่วนนี้มาปฏิบัติภารกิจที่รับการถ่าย โอนมาได้ นอกจากนี้ อบต. ควรจะพยายามเพิ่มรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บภายในท้องถิ่นด้วย

**יעד** คณะวิจัยได้นำประสบการณ์จากการประชุมร่วมกัน จากการเยี่ยมชม และจากบันทึกนวัตกรรม และความริเริ่มของ อบต. มาสังเคราะห์ ทำให้เข้าใจข้อแตกต่างของแต่ละ อบต. แต่ละพื้นที่ ในขณะเดียวกันช่วย ส่งเสริมความไว้วางใจกันซึ่งกันและกัน (ระหว่างหลายฝ่าย คือ ประชาคม หน่วยงานราชการส่วนกลาง อบต.) ซึ่ง เป็นพัฒนาการเชิงสถาบันที่มีความสำคัญยิ่ง

### **ข้อเสนอแนะการสนับสนุนการบริหารจัดการของ อบต. ตามหลักการธรรมาภิบาล**

จากกิจกรรมการเรียนรู้ร่วมกับ อบต. ในครั้งนี้ ให้ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กรใน อนาคต และพัฒนาความสามารถของพนักงาน (บุคลากรของ อบต.)

**חנה** การพัฒนาความสามารถขององค์กร (อบต.) และบุคลากร เป็นมิติเชิงสถาบันที่มีความสำคัญ อย่างยิ่ง เป็นการพัฒนาจากภายในที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนการกระจายอำนาจ หรือการเพิ่มพลังให้กับท้องถิ่น อบต. หลายแห่งมีผู้นำที่เข้มแข็งและมีความกระตือรือร้นในการทำงาน ค้นคืนนวัตกรรมและริเริ่มบริการใหม่ๆ แต่จะอย่างไรก็ตาม กลุ่ม อบต. ชัยนาทยังเป็นส่วนน้อย ในทางปฏิบัติหลาย อบต. มีปัญหาและอุปสรรค เช่น ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำไม่เชื่อถือซึ่งกันและกัน ประชาคมไม่ไว้วางใจ อบต. เห็นว่า อบต. ไม่ โปร่งใส ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเท่าที่ควร (ร่วมทำแผน ตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน) ในขณะที่ฝ่าย อบต. มองว่า ประชาชนไม่สนใจเพราะห่างแต่ทำมาหากิน ดังนั้น ควรจะสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมการประชุมกลุ่มย่อยร่วมกัน อย่างต่อเนื่อง ระยะเวลา เช่น ประชุม focus group โดยมีตัวแทนจากหลายฝ่ายเข้าร่วม เป็นกิจกรรมที่เป็นผลดี นอกจากเพิ่มมุมมองใหม่ๆ และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกัน ยังมีส่วนเสริมสร้างความเชื่อถือซึ่งกันและกัน

**סוג** สถาบันวิชาการในพื้นที่สามารถจะเรียนรู้และเข้าใจ อบต. ได้มากหากได้ทำงานร่วมกันโดย จัด กิจกรรมต่างๆอย่างต่อเนื่อง และการเยี่ยมชม เพื่อสร้างความเชื่อถือ ในขณะเดียวกันได้ทำบทบาท “เพิ่ม ความรู้ให้ท้องถิ่น-โดยไม่ใช้การสอน” แต่เป็นการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ เช่น แนะนำการจัดทำข้อมูล การ สำรวจความพึงพอใจที่ถูกหลักวิชา เทคนิคการเขียนโครงการลงทุน การเปิดเผยข้อมูลและประชาสัมพันธ์

(เพื่อให้ประชาชนยอมรับ) อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า สิ่งเหล่านี้มิได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ – ต้องยอมรับสถาบันการศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศไทยยังไม่ได้ทำหน้าที่ “เรียนรู้ร่วมกับท้องถิ่น” หมายถึงสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการเรียน-การสอนเป็นสำคัญ (น้ำหนักความสำคัญ 90-100% คือเน้นพัฒนาเยาวชนให้มีการศึกษา มีคุณวุฒิตามเป้าประสงค์ เนื้อหาที่สอนมาจากตำราและทฤษฎี-ซึ่งส่วนใหญ่พัฒนาจากประเทศตะวันตก) แต่ว่าการทำงานวิจัยในพื้นที่ (และร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการในจังหวัด) ยังมีน้อย (น้ำหนักความสำคัญ 10% หรือน้อยกว่านั้น) ความจริงการวิจัยและการให้บริการทางวิชาการต่อสังคม ควรจะได้รับน้ำหนักความสำคัญเพิ่มขึ้นในสถาบันอุดมศึกษา (30-40%) ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสถาบันอุดมศึกษาเอง ในความหมายที่สร้าง “องค์ความรู้ใหม่โดยใช้บริบทของประเทศไทย” ไม่ใช่การสอนจากตำรา และทฤษฎี จากนักวิชาการชั้นนำของโลก - ที่กล่าวเช่นนี้ได้หมายถึง การปฏิเสธไม่ยอมรับทฤษฎีและแบบจำลองหรือตัวอย่างจากต่างประเทศ แต่ทว่ามหาวิทยาลัยไทยควรมี “กรณีศึกษา” หรือ “การประยุกต์” อันเกิดจากตัวอย่างและบทเรียนในประเทศไทยด้วย

**สาม** สนับสนุนให้มีเครือข่ายสถาบันที่เพิ่มความรู้ให้พนักงานท้องถิ่น โดยไม่ใช้การสร้างหน่วยราชการขึ้นใหม่ แต่ใช้องค์กรที่มีอยู่ ตัวอย่างเช่น อบจ. สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ ชุมชนของท้องถิ่น หน่วยงานเหล่านี้มีสถานะที่จะเป็น **องค์กรที่เลี้ยงให้กับ อบต. ได้** อย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้ไม่สามารถเกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ แต่จะต้องมีความริเริ่ม (ซึ่งบทบาทความริเริ่มควรจะเป็นภาครัฐ เช่น รัฐบาลอาจจะให้การสนับสนุนทางด้านการงบประมาณ และมีระบบติดตามความคุ้มค่าของการใช้เงิน) ข้อเสนอเช่นนี้เกิดจากความตระหนักว่า พนักงานท้องถิ่นต้องมี “ความรู้การปฏิบัติงาน” ในที่นี้มิได้หมายความว่า พนักงานของ อบต. ควรมีคุณวุฒิการศึกษาเพิ่มขึ้น ได้รับปริญญาตรี ปริญญาโท แต่หมายความว่า พนักงานท้องถิ่นมีความเข้าใจการทำงานระดับปฏิบัติการ ความสามารถวิเคราะห์เรื่องราว เช่น การใช้จ่ายเงินเปรียบเทียบกับประโยชน์กับค่าใช้จ่าย เข้าใจแนวคิดการเพิ่มผลิตภาพ (productivity) การทำงานให้สัมฤทธิ์ผล (policy effectiveness) และประสิทธิภาพของการจัดสรรเงิน (allocational efficiency) เข้าใจวิธีการชักจูงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรม เข้าใจนำข้อมูลที่มีอยู่ (หรือยังไม่มีให้สำรวจและจัดเก็บ) มาพัฒนาเป็นเครื่องมือชีวิต

**สี่** สนับสนุนให้มีการบันทึกความรู้จากนวัตกรรมในท้องถิ่น เป็นเอกสารแผนพับหรือวิดิทัศน์ เพื่อเผยแพร่ให้เข้าใจท้องถิ่น (ปัจจุบันยังมีช่องว่างความเข้าใจอยู่มาก – คนจำนวนไม่น้อยยังมีโลกทัศน์และมุมมองต่อ อบต. แบบเดิมๆ ซึ่งความจริงสภาพการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก) การบันทึกเช่นนี้ยังเป็นผลเชิงจิตวิทยา คือ การให้การยกย่องหน่วยงานท้องถิ่นชั้นนำที่ปฏิบัติดี กล่าวคือ กล่าวทดลองทำสิ่งใหม่ๆ

**ห้า** คณะวิจัยได้ร่วมมือกับสำนักงาน สกถ. ในการติดตามการก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น พบว่า ภารกิจที่ อบต. ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุม ยังมีมิติที่ควรดำเนินการเพิ่มขึ้น ขยายความคือ ภารกิจของท้องถิ่นจำแนกออกเป็นหกด้าน ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน ด้านการจัดระเบียบชุมชน ด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจการพาณิชย์และการลงทุน ด้านจัดการสิ่งแวดล้อม และด้านดูแลศิลปวัฒนธรรม คณะวิจัยพบว่าความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นใน อบต. คือประชาชนได้รับการที่ดีขึ้นจากโครงสร้างพื้นฐาน จากบริการด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน การจัดระเบียบชุมชน และการส่งเสริมเศรษฐกิจ แต่ภารกิจอีกหลายส่วนยังไม่ได้ได้รับความสนใจน้อย (แต่ว่าความจริงเป็นเรื่องสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน) กล่าวคือ การจัดการสิ่งแวดล้อม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

**หก** การเรียนรู้เป็นกระบวนการที่ไม่สิ้นสุด กล่าวคือ ทั้งองค์กร (organization) และ บุคคล (members of organization) ต้องพัฒนาตนเองให้มีความรู้การทำงาน (working knowledge) เพราะสภาพปัญหา

เปลี่ยนแปลง ความต้องการและความคาดหวังของประชาชน (ต่อ อบต.) ไม่คงที่ มีหน่วยงานชั้นนำและนวัตกรรมใหม่เกิดขึ้นตลอดเวลา

เจ็ด การสร้างระบบให้การยกย่องและเชิดชูองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารจัดการได้ดี ตามหลักการธรรมาภิบาล เป็นมาตรการเชิงบวกที่ควรจะได้รับการสนับสนุนต่อไป ในช่วงเวลาที่ผ่านมา (2546-ปัจจุบัน) ได้มีการจัดประกวดหน่วยงานท้องถิ่นและให้รางวัลธรรมาภิบาล แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายละเอียดพบว่าควรปรับปรุง เช่น ตัวชี้วัดที่ใช้ยังไม่ครอบคลุม บางเรื่องไม่เหมาะสม และยังไม่ครอบคลุม (เช่น ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ด้านส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม) วิธีการให้คะแนนและคณะกรรมการภายนอก (ปัจจุบันดำเนินการอย่างฉาบฉวย เร่งรีบ มีเวลาเตรียมการ 2-3 เดือน ความจริงควรจะทำงานตรวจสอบทั้งปี) เป็นต้น

## ภาคผนวก ก.

### ตัวอย่างแบบสำรวจข้อมูลความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของ อบต.

- แบบสอบถามการอำนวยความสะดวกและการให้บริการประชาชน อบต.ตากออก อ.บ้านตาก จ.ตาก
- แบบประเมินความพึงพอใจการให้บริการและการจัดภูมิทัศน์ของ อบต.ย่านยาว อ.สวรรคโลก จ.สุโขทัย
- แบบสำรวจความพึงพอใจของประชาชนผู้มาติดต่อ อบต.หินดาด อ.ปางศิลาทอง จ.กำแพงเพชร

### ตัวอย่างผลการสำรวจข้อมูลความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของ อบต.

- ผลสำรวจข้อมูลจากแบบสอบถามของ อบต.ตากตก อ.บ้านตาก จ.ตาก
- ผลสำรวจข้อมูลจากแบบสอบถามของ อบต.ย่านยาว อ.สวรรคโลก
- ผลการประเมินความพึงพอใจต่อการบริหารของ อบต.เกาะตาเลี้ยง อ.ศรีสำโรง จ.สุโขทัย

## ภาคผนวก ข.

### ตัวอย่างเอกสารเผยแพร่ (แผ่นพับ)

- สรุปผลการดำเนินงานของ อบต.หนองจิก อ.ศรีคีรีมาศ จ.สุโขทัย
- คู่มือประชาชน อบต.หินดาด อ.ปางศิลาทอง จ.สุโขทัย
- ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ขั้นตอนและวิธีการเสียภาษี  
อบต.พรานกระต่าย อ.พรานกระต่าย จ.กำแพงเพชร

### ตัวอย่างเอกสารโครงการพัฒนาท้องถิ่น

- โครงการ อบต.สัญจร ประจำปี 2547 อบต.หนองบัวใต้ อ.เมือง จ.ตาก
- โครงการประกวดหมู่บ้านในฝัน หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมิน อบต.ตากตก อ.บ้านตาก จ.ตาก

### ตัวอย่างเอกสารการเงินการคลังของท้องถิ่น

- งบรายรับ – รายจ่าย อบต.ประชาสุขสันต์ อ.ลานกระบือ จ.กำแพงเพชร  
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 ถึง 2546
- แบบรายงานรายรับ – รายจ่าย ของ อบต.ราวต้นจันทร์ อ.ศรีสำโรง จ.สุโขทัย  
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 – 2547

## ภาคผนวก ค.

### แบบประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2548

ตัวอย่างข้อมูลแบบสำรวจจาก อบต.ย่านยาว อ.สวรรคโลก จ.สุโขทัย

#### ส่วนที่ 1

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน การให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

- ความซื่อสัตย์และความโปร่งใสในการบริหารราชการ
- การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวกเพื่อประชาชน
- การให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน
- การทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
- ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาความยากจน
- ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

#### ส่วนที่ 2

ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- การจัดทำแผนพัฒนาประจำปีที่สุดคล้องกับความต้องการของประชาชน
- การติดตามประเมินผล
- การบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ
- การพัฒนาองค์ความรู้ ความสามารถของบุคลากร
- หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**ภาคผนวก ง.**  
**การสำรวจข้อมูลครัวเรือนแบบสำมะโน**  
(กรณีศึกษาของเทศบาลนครพิษณุโลก)

**ส่วนที่ 1 การสำรวจข้อมูลครัวเรือนเทศบาลและการวิเคราะห์**

- ความเป็นมาของการสำรวจข้อมูล
- วิธีการสำรวจและบันทึกข้อมูล ลักษณะของฐานข้อมูล
- การแจกแจงข้อมูลประเภทครัวเรือน

**ส่วนที่ 2 ตัวอย่างแบบสำรวจข้อมูล**

## การสำรวจข้อมูลครัวเรือนแบบสำมะโน (กรณีของเทศบาลนครพิษณุโลก)

### โครงการพัฒนาฐานข้อมูลท้องถิ่น

#### การสำรวจข้อมูลครัวเรือนของเทศบาลและการวิเคราะห์

##### กรณีศึกษาของเทศบาลนครพิษณุโลก

โครงการ **สำรวจข้อมูลเศรษฐกิจสังคมและคุณภาพชีวิตของครัวเรือน ในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก** เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครพิษณุโลก ร่วมกับ คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร โดยมอบหมายให้ ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ คณบดี เป็นหัวหน้าทีมวิจัย จัดทำโครงการสำรวจข้อมูลประชาชนในเขตเทศบาลฯ เพื่อนำมาประกอบการบริหารการวางแผนและการวิเคราะห์ เป้าหมายสำคัญของโครงการนี้คือ การพัฒนาฐานข้อมูลของท้องถิ่น เพื่อทราบสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และข้อมูลคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยยึดหลักการสำรวจแบบสำมะโนครัวเรือน กล่าวคือ ครอบคลุมทุกครัวเรือนในเขตเทศบาลนครฯ (หมายเหตุ พื้นที่ของเทศบาลประกอบด้วย 18.5 ตารางกิโลเมตร แบ่งออกเป็น 8 โซนใหญ่ และภายในแต่ละโซนจำแนกเป็นโซนย่อยๆ)

การสำรวจครัวเรือนดำเนินการระหว่างเดือนพฤษภาคม-กรกฎาคม ปี 2547 โดยวิธีสัมภาษณ์ตรงและใช้แบบสอบถาม (direct interview with the use of questionnaire) คณะสำรวจประกอบด้วยอาจารย์และนิสิตของมหาวิทยาลัยนเรศวร จำนวน 80 คนโดยประมาณ

#### ประเด็นของการสำรวจ ครอบคลุมหัวเรื่อง ต่อไปนี้

**ข้อมูลครัวเรือน** ครอบคลุมสภาพที่อยู่อาศัย ลักษณะของบ้าน/อาคาร การมีทรัพย์สินครอบครอง ตัวอย่างเช่น รถยนต์ จักรยานยนต์ วิทยุ โทรทัศน์ เครื่องปรับอากาศ ฯลฯ การเข้าถึงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ปัญหาของครัวเรือนจากมลพิษฝุ่น-กลิ่น-ควัน-เสียงดัง ความปลอดภัยและการเตรียมการด้านความปลอดภัย เช่น การมีถังดับเพลิง การติดตั้งเครื่องตัดไฟอัตโนมัติ ฯลฯ จำนวนสมาชิกในครัวเรือน

**ข้อมูลเป็นรายบุคคล** ได้แก่ อายุ สถานภาพการศึกษา อาชีพและสถานที่ทำงาน รายได้ การออม การเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ การเข้าร่วมกิจกรรมชุมชน การใช้สิทธิ์เลือกตั้ง การอบรมอาชีพ ความรู้และทักษะด้านภาษา (อังกฤษ ไทย) การรับรู้ข่าวสาร หมายเหตุ การสำรวจครั้งนี้เน้นจำนวนคนที่อาศัยจริง ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือไม่ก็ตาม (เพื่อทราบอัตราของประชากรแฝง)

**ข้อมูลด้านสุขภาพ (เป็นรายบุคคล)** ได้แก่ การเจ็บป่วย การใช้บริการรักษาพยาบาล การตั้งครุภ การคลอดบุตร น้ำหนักของเด็กแรกเกิด การออกกำลังกาย การเสพยา-บุหรี่และยาเสพติด การเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา

การสำรวจครั้งนี้ นับว่าเป็นความริเริ่มและนวัตกรรมของการบริหารจัดการเมืองแนวใหม่ โดยที่พยายามจะใช้หลักวิชาการและการตัดสินใจที่อิงบนพื้นฐานของข้อมูลความเป็นจริง เพื่อสะท้อนคุณภาพชีวิตของประชาชน

นำไปเป็นข้อคิดเห็นประกอบการบริหารและการตัดสินใจ ข้อมูลเหล่านี้สามารถเป็นประโยชน์การบริหารได้เป็นอย่างดี อาทิเช่น การนำไปวิเคราะห์ถึงความขาดแคลนด้านปัจจัยพื้นฐานของครัวเรือน จำแนกตามโซนต่างๆ วิเคราะห์ความเหมือนหรือแตกต่างของพฤติกรรมระหว่างโซน เนื่องจากตระหนักว่า ถึงแม้อาศัยอยู่ในเขตเมืองเดียวกัน แต่ทว่าในแต่ละโซนอาจมีปัญหาที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น สภาพน้ำท่วมขังเกิดขึ้นเฉพาะบางพื้นที่ ปัญหาการขาดแคลนบริการประปาเกิดขึ้นในบางพื้นที่หรือคุณภาพประปา (แรงดันของน้ำประปา) ปัญหามลพิษจากฝุ่นหรือจากเสียงเกิดขึ้นในบางพื้นที่ เป็นต้น

การพัฒนาข้อมูลให้เป็นเครื่องชี้วัด (indicators) เพื่อประกอบการบริหารก็เป็นอีกการพัฒนาอีกขั้นหนึ่ง เพื่อสะท้อนถึงคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น อัตราการเจ็บป่วย อัตราการได้รับการศึกษา รายได้ และการมีงานทำ เป็นต้น ค่าสถิติทางสังคม (social indicators) จะประโยชน์ในฐานะเป็นค่าเทียบ (benchmark) เพื่อนำไปใช้เปรียบเทียบข้ามเวลาหรือข้ามหน่วยงาน (ที่มีสถานะใกล้เคียงกัน) อนึ่ง หากมีการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้เข้าใจความเปลี่ยนแปลงและพลวัตทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน การพัฒนาฐานข้อมูลในลักษณะนี้ นับว่า ถือเป็นนวัตกรรมของการบริหารเมืองยุคใหม่

นอกจากเป็นประโยชน์ในแง่ของการบริหาร ยังช่วยสนับสนุนความก้าวหน้าทางวิชาการอีกทางหนึ่ง รายงานนี้ถือว่าเป็นเอกสารเบื้องต้น เพื่อจะเผยแพร่ให้ทราบว่า ได้มีการจัดเก็บสำรวจและบันทึกข้อมูลประชาชนอย่างเป็นระบบในระดับเมือง ซึ่งข้อมูลชุดนี้นักศึกษาประชาชนและผู้สนใจสามารถเข้าถึงได้

## เอกสารนี้มีย่อสรุปประกอบ 7 ตอน

ตอนที่หนึ่ง กล่าวถึงความเป็นมาของโครงการสำรวจข้อมูล ขอบเขตของการศึกษา และเล่าถึงการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครพิษณุโลก และ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ตอนที่สอง อธิบายวิธีการสำรวจและการบันทึกข้อมูล ลักษณะของฐานข้อมูล (database) ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรต่างๆ (ส่วนใหญ่เป็นเชิงปริมาณ) ที่ได้บันทึกในไฟล์ข้อมูล ในขั้นแรกบันทึกเป็นไฟล์ Excel และได้แปลงเป็นไฟล์รูปแบบอื่นที่สะดวกต่อการวิเคราะห์ทางสถิติ (โปรแกรม STATA)

ตอนที่สาม แจกแจงข้อมูลที่สำรวจพร้อมกับแสดงผลการวิเคราะห์เบื้องต้นระดับครัวเรือน ตัวอย่างเช่น แสดงลักษณะการกระจายของครัวเรือนตามโซน จำนวนบ้าน/ที่อยู่อาศัยในแต่ละโซน แจกแจงสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน เช่น การมีโทรทัศน์ เครื่องปรับอากาศ รถยนต์ รถจักรยานยนต์ โทรศัพท์ ห้องส้วม สภาพความปลอดภัยภายในบ้าน มีอุปกรณ์/เครื่องมือป้องกันภัย การทำกิจกรรมร่วมกันของครัวเรือน ที่สะท้อนถึงความอบอุ่นในครอบครัว เป็นต้น

ตอนที่สี่ แสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นรายบุคคล ได้แก่ การกระจายตัวของประชากรจำแนกตามกลุ่มอายุ ระดับการศึกษา สัดส่วนการทำงาน การกระจายตัวของอาชีพ สถานะรายได้และการออม ฐานข้อมูลชุดนี้ยังช่วยให้ผู้บริหารทราบถึงทักษะการใช้ภาษา (ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ) พฤติกรรมการออกกำลังกาย เป็นต้น

ตอนที่ห้า เสนอการวิเคราะห์เปรียบเทียบพฤติกรรม เป็นกลุ่ม เช่น เปรียบเทียบชาย/หญิง ระดับการศึกษา กลุ่มอายุ พื้นที่โซน ฯลฯ พร้อมกับการทดสอบความแตกต่าง (อย่างมีนัยสำคัญหรือไม่)

ตอนที่หก สรุปข้อสังเกต

ตอนที่เจ็ด ภาคผนวก ประกอบด้วยแบบสอบถามที่ใช้ในการสำรวจครั้งนี้ และ คู่มือการลงรหัส ตัวอย่างของไฟล์ข้อมูล (STATA และคำสั่งการคำนวณ)

## II. ตอนที่สอง

วิธีการสำรวจและบันทึกข้อมูล และสร้างเป็นฐานข้อมูลประกอบการบริหารเมือง

การสำรวจข้อมูลโดยวิธีสัมภาษณ์ตรง (direct interview) หมายถึง การที่คณะผู้สำรวจ เดินทางไปตาม บ้านเรือนและที่อยู่อาศัยทุกหลังคา ทั่วพื้นที่ในเขตความรับผิดชอบของเทศบาลนครพิษณุโลก ขอความร่วมมือ สัมภาษณ์และบันทึกข้อมูลตามแบบสอบถาม (ไม่ใช่เป็นการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ หรือการสัมภาษณ์ ทางโทรศัพท์) คณะสำรวจประกอบด้วยอาจารย์และนิสิตจำนวนหลายสิบคน โดยได้ร่วมมือกับฝ่ายวิชาการ ของเทศบาลนครพิษณุโลก จัดเตรียมแผนที่ของเมืองและแผนที่ย่อยแต่ละโซน พร้อมกันนี้เทศบาลนคร พิษณุโลกได้ให้ความกรุณาช่วยเหลือการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อวิทยุและเสียงตามสาย โดยแจ้งให้ประชาชน ทราบว่าจะมีคณะสำรวจจากมหาวิทยาลัยนเรศวรมาขอความร่วมมือ ขอให้ร่วมมือตอบคำถามและให้ข้อมูลตาม สภาพเป็นจริงของบุคคลและครัวเรือน แบบสอบถาม (questionnaire) ที่นำมาใช้ครั้งนี้ได้ผ่านการประชุม ปรึกษาหารือร่วมกันหลายครั้ง และทดสอบก่อนการสำรวจจริง โดยนิสิตได้รับการฝึกอบรมให้เข้าใจคำถาม อบรมกิริยามารยาท และวิธีการสอบถามที่จะได้ข้อมูลและความร่วมมือจากประชาชน การสำรวจดำเนินการ ระหว่างเดือนพฤษภาคม-เดือนกรกฎาคม 2547

การบันทึกข้อมูล หลังจากสำรวจคณะวิจัยได้บันทึกข้อมูลลงไฟล์ Excel โดยจำแนกออกเป็นสองส่วน ไฟล์แรกแสดงข้อมูลเป็นรายครัวเรือน และ ไฟล์ที่สองแสดงข้อมูลเป็นรายบุคคล การบันทึกข้อมูลในขั้นต้นใช้ โปรแกรม Excel ซึ่งสะดวกใช้ง่ายและแพร่หลายทั่วไป ต่อมาได้แปลงข้อมูลให้เป็นไฟล์รูปแบบอื่นที่เหมาะสม สำหรับการวิเคราะห์ทางสถิติ (statistical software package) เพื่อความสะดวกและความรวดเร็วในการคำนวณ ค่าสถิติและการเปรียบเทียบต่างๆ เช่น วิเคราะห์ว่ามีความแตกต่างของพฤติกรรมในแต่ละกลุ่มอาชีพหรือไม่ (hypothesis testing) ตัวอย่างโปรแกรมคำนวณค่าสถิติที่นิยมใช้เช่น โปรแกรม STATA โปรแกรม SPSS เป็นต้น ซึ่งนักวิจัยแต่ละท่านอาจจะมีความถนัดใช้ที่แตกต่างกัน

**ไฟล์ที่หนึ่ง ฐานข้อมูลครัวเรือน** ประกอบด้วย 14,530 ครัวเรือน มีข้อมูลที่บันทึกเป็นตัวแปรเชิงปริมาณ จำนวน 68 ตัวแปร หมายถึง จำนวนครัวเรือนกับจำนวนบ้านตามทะเบียนของเทศบาลฯ อาจจะไม่เท่ากัน เนื่องจากเหตุผลบางประการ หนึ่ง ครัวเรือนเดียว อาจจะครอบครองบ้านหรือห้องแถวมากกว่าหนึ่งหลัง เช่น อาคารพาณิชย์เลขที่ 31/1 31/2 อาจจะเป็นครัวเรือนเดียวกัน<sup>1</sup> สอง ในบางหมู่บ้านอาจจะมีครัวเรือนที่อาศัย จริงน้อยกว่าจำนวนบ้านที่สร้าง เช่น มีบ้านจำนวน 60 หลังคาแต่ว่ามีผู้อาศัยจริง 50 หลังคาเรือน มีบ้านร้างหรือ ห้องแถวร้างไม่มีบุคคลอาศัยอยู่<sup>2</sup> สาม บ้านหรือที่อยู่อาศัยนั้นไม่มีผู้อาศัยเป็นการชั่วคราว (ปิดบ้านในช่วงเวลา การสำรวจ)

**ไฟล์ที่สอง ฐานข้อมูลเป็นรายบุคคล** ประกอบด้วย 45,596 บุคคล มีข้อมูลที่บันทึกเป็นตัวแปรเชิงปริมาณ จำนวน 80 ตัวแปร

<sup>1</sup> ความคลาดเคลื่อนมักจะพบในกรณีห้องแถว กล่าวคือ เมื่อปลูกสร้างตึกอาคาร มักขอทะเบียนบ้านตามจำนวนคูหา แต่ในทางปฏิบัติครัวเรือน หนึ่งอาจจะครอบครองมากกว่าหนึ่งคูหา

<sup>2</sup> ความคลาดเคลื่อน มักเกิดจากการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรืออาคารชุดไว้ล่วงหน้า โดยไม่ทราบล่วงหน้าว่าจะขายบ้านได้ไม่หมด

หมายเหตุ นอกเหนือจากตัวแปรที่อ้างถึงข้างต้น ยังมีบางส่วน (ข้อมูลเชิงคุณภาพ) ที่บันทึกเป็นประเภท “ข้อความยาว” (บันทึกในรูปแบบ string variable)

ตัวแปรทุกตัวมีรหัส (coding) รหัส **H** สะท้อนถึงข้อมูลครัวเรือน ซึ่งจำแนกย่อยเป็นหัวเรื่อง เช่น ข้อมูลทั่วไป ข้อมูลการครอบครองทรัพย์สิน การมีสาธารณูปโภคในบ้าน เป็นต้น HA, HB, HC ... ตามลำดับ สำหรับรหัส **P** สะท้อนถึงข้อมูลรายบุคคล ซึ่งจำแนกเป็นหัวเรื่องเช่นเดียวกัน คือจำแนกย่อยลงไปเป็น PA, PB, PC .... ตามลำดับ

รหัส และ ความหมายของตัวแปร ระบุเป็นรายละเอียดในคู่มือลงรหัสข้อมูล

### III. ตอนที่สาม

การแจกแจงข้อมูลและผลการวิเคราะห์เบื้องต้น ประเภทครัวเรือน

ตอนที่ 1 ข้อมูลระดับครัวเรือน ประกอบด้วย 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลการอยู่อาศัยของครัวเรือน

ส่วนที่ 2 ข้อมูลการมีทรัพย์สินในการครอบครองของครัวเรือน

ส่วนที่ 3 ข้อมูลสภาพที่อยู่อาศัยและข้อมูลการอุปโภค / บริโภคของครัวเรือน

ส่วนที่ 4 ข้อมูลสภาพความปลอดภัยและความอบอุ่นในครอบครัว

# แผนที่เทศบาลนครพิษณุโลก



## ภาคผนวก จ.

- รายงานการประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อติดตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2548
- บันทึกข้อความ เรื่อง ผลการดำเนินการของคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อติดตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อติดตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรของ อปท.
- หนังสือขอความร่วมมือในการเปิดสอนหลักสูตรการปกครองท้องถิ่นด้านการกระจายอำนาจ

## ภาคผนวก จ.

ส่วนที่ 1 รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็น

- การสัมมนาระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 1
- การสัมมนาระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 2
- การสัมมนาระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 3
- การสัมมนาระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 4

ส่วนที่ 2 กำหนดการลงพื้นที่เยี่ยมเยียน อบต. พื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 6 จังหวัด

- กลุ่มที่ 1 จังหวัดพิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์  
กำหนดการเยี่ยมเยียนจังหวัดพิจิตร  
กำหนดการเยี่ยมเยียนจังหวัดพิษณุโลก  
กำหนดการเยี่ยมเยียนจังหวัดเพชรบูรณ์
- กลุ่มที่ 2 จังหวัดกำแพงเพชร ตาก สุโขทัย  
กำหนดการเยี่ยมเยียนจังหวัดกำแพงเพชร  
กำหนดการเยี่ยมเยียนจังหวัดตาก  
กำหนดการเยี่ยมเยียนจังหวัดสุโขทัย

ส่วนที่ 3 กำหนดการลงพื้นที่ถ่ายทำกรณีศึกษา จัดทำสื่อวิดิทัศน์

- จังหวัดพิจิตร  
อบต.หัวดง อ.เมือง จ.พิจิตร
- จังหวัดพิษณุโลก  
อบต.หัวรอ อ.เมือง จ.พิษณุโลก
- จังหวัดเพชรบูรณ์  
อบต.บึงคล้า อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์
- จังหวัดตาก  
อบต.หนองบัวใต้ อ.เมือง จ.ตาก

## รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาระดมความคิด ครั้งที่ 1

การเปิดตัวศูนย์บริการทางวิชาการ  
การระดมความคิดเห็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นและฝ่ายนักวิชาการ

โครงการสนับสนุนธรรมาภิบาลของ อบต. และการมีส่วนร่วมของประชาชน  
: การเรียนรู้ร่วมกับท้องถิ่น ระยะที่ 2

วันที่ 24 มิถุนายน 2547 เวลา 10.00 น. – 16.30 น.

ณ ห้องประชุมอาคารศูนย์บริการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ตึก IT) มหาวิทยาลัยนเรศวร

### ประกอบด้วย

|                     |                |                                           |
|---------------------|----------------|-------------------------------------------|
| 1. คุณปัญญา         | ทองประเสริฐ    | ผู้อำนวยการส่วนประสานงานติดตามและประเมิน  |
| 2. ศาสตราจารย์ดิเรก | ปัทมสิริวัฒน์  | คณบดีคณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์   |
| 3. นางสาวพร         | วเรศฐมงคล      | เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ  |
| 4. นางสาวเรณู       | วันชัยวิวัฒน์  | เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ  |
| 5. ดร.ณัฐเชษฐ์      | พูนเจริญ       | อาจารย์คณะวิทยาการจัดการฯ                 |
| 6. ดร.วรรณ          | พงศ์ถิ่นทองงาม | อาจารย์คณะวิทยาการจัดการฯ                 |
| 7. นายธนพงษ์        | บุญญฤทธิ์      | อาจารย์คณะวิทยาการจัดการฯ                 |
| 8. นายครรชิต        | สุชนาค         | อาจารย์คณะวิทยาการจัดการฯ                 |
| 9. นางสาวอรรพยา     | เช็นเครือ      | อาจารย์คณะวิทยาการจัดการฯ                 |
| 10.นางสาวพุดตาน     | พันธุ์เนตร     | อาจารย์คณะวิทยาการจัดการฯ                 |
| 11.นายอำนาจ         | มุกิตา         | เจ้าหน้าที่ประสานงานศูนย์บริการวิชาการ    |
| 12.นายทศพล          | จุ่มั่น        | เจ้าหน้าที่ประสานงานศูนย์บริการวิชาการ    |
| 13.นางสาวจันจิรา    | ปิ่นทิม        | เจ้าหน้าที่ประสานงานศูนย์บริการวิชาการ    |
| 14.นางสาวนิตา       | ฤทัยสุข        | เจ้าหน้าที่การเงินประจำศูนย์บริการวิชาการ |

### จังหวัดพิษณุโลก

|                      |          |                                 |
|----------------------|----------|---------------------------------|
| 15. ว่าที่ร.ต.ชัชวาล | ศรีธรรม  | ฝ่ายบริหารงานบุคคล อบจ.พิษณุโลก |
| 16. นายโมษิต         | อยู่มี   | ปลัดเทศบาลตำบลบ้านใหม่          |
| 17. นายณัฐวัตร       | เพชรแก้ว | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังทอง |

### จังหวัดพิจิตร

|                    |          |                                               |
|--------------------|----------|-----------------------------------------------|
| 18. นายวีรพล       | ดวงอาจ   | ปลัดเทศบาลตำบลท่าพ้อ                          |
| 19. นางสาวสุพรรณษา | ศรีเมือง | เจ้าหน้าที่ธุรการองค์การบริหารส่วนตำบลวังหลุม |

### จังหวัดเพชรบูรณ์

|            |          |                                  |
|------------|----------|----------------------------------|
| 20.นายทำนุ | แดงทองดี | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสักหลาด |
|------------|----------|----------------------------------|

## รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาระดมความคิด ครั้งที่ 2

“ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจการพัฒนาความสามารถของท้องถิ่นและการเรียนรู้ร่วมกัน”

โครงการสนับสนุนธรรมาภิบาลของ อบต. และการมีส่วนร่วมของประชาชน

: การเรียนรู้ร่วมกับท้องถิ่น ระยะที่ 2

วันที่ 26 มิถุนายน 2547

ตั้งแต่เวลา 09.00 น. – 16.30 น.

ณ ห้องประชุมสุวรรณคโกล โรงแรมไพลิน จังหวัดสุโขทัย

### ประกอบด้วย

|                |                |                                                                          |
|----------------|----------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 1. คุณอุตุร    | ตันติสุนทร     | วุฒิสมาชิกจังหวัดตาก                                                     |
| 2. คุณปัญญา    | ทองประเสริฐ    | ผู้อำนวยการส่วนประสานงานติดตามและประเมินการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (สกถ.) |
| 3. ศ.ดร.ดิเรก  | ปัทมสิริวัฒน์  | คณบดีคณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร                |
| 4. ดร.วรรณา    | พงศ์ถิ่นทองงาม | หัวหน้าสาขาวิชาการสื่อสารมวลชน คณะวิทยาการฯ                              |
| 5. อ.ณัฐเชษฐ์  | พูนเจริญ       | อาจารย์สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์คณะวิทยาการฯ                                   |
| 6. อ.ครรชิต    | สุชนาค         | อาจารย์สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์คณะวิทยาการฯ                                   |
| 7. อ.อรรพยา    | เช็นเครือ      | อาจารย์สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะวิทยาการฯ                                  |
| 8. อ.พุดตาน    | พันธุ์เนตร     | อาจารย์สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์คณะวิทยาการฯ                                   |
| 9. อ.ธวัชวัฒน์ | ขวัญบุญ        | อาจารย์สาขาวิชาการท่องเที่ยวคณะวิทยาการฯ                                 |
| 10. นส.เสาวรส  | เปลี่ยนแสง     | เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปคณะวิทยาการฯ                                   |
| 11. นส.นิดา    | ฤทัยสุข        | เจ้าหน้าที่การเงินศูนย์บริการวิชาการ ม.นเรศวร                            |
| 12. นส.จันจิรา | ปั้นทิม        | เจ้าหน้าที่ประสานงานศูนย์บริการวิชาการ ม.นเรศวร                          |
| 13. นายทศพล    | จุ่มั่น        | เจ้าหน้าที่ประสานงานศูนย์บริการวิชาการ ม.นเรศวร                          |
| 14. นายอำนาจ   | มุกิตา         | ผู้ช่วยนักวิจัย                                                          |

### จังหวัดสุโขทัย

|                  |              |                                    |
|------------------|--------------|------------------------------------|
| 15. นางจิตตรา    | จันทร์เพ็ญ   | รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลทุ่งหลวง  |
| 16. นส.รัตนา     | ภูธา         | รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลทุ่งหลวง  |
| 17. นายสุวิทย์   | บุญญสิทธิกุล | รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสวรรคโลก |
| 18. นายวิรัช     | บัวคง        | รองปลัดเทศบาลเมืองสวรรคโลก         |
| 19. นายศุภชัย    | โตนดตง       | นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลลานหอย       |
| 20. นายชัยนัญ    | คุณาบรจจ     | ประธานสภาเทศบาลตำบลลานหอย          |
| 21. นายสิทธิพงษ์ | บัวมัน       | ปลัดเทศบาลตำบลหาดเสี้ยว            |
| 22. นายวินัย     | วันจันทร์    | นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเมืองเก่า    |
| 23. คุณเนาวรัตน์ | ทรงยุติธรรม  | เจ้าหน้าที่ธุรการ เทศบาลกงไกรลาศ   |
| 24. นางสรินยา    | แสงศรี       | รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลศรีนคร    |

|                         |                |                                                    |
|-------------------------|----------------|----------------------------------------------------|
| 25. นางบุษกร            | แสงทอง         | เจ้าหน้าที่ธุรการเทศบาลตำบลศรีนคร                  |
| 26. นายวิเชียร          | พรมพิราม       | นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลศรีสัชนาลัย                  |
| 27. นางซุม              | คบกกล้า        | เทศมนตรีเทศบาลตำบลศรีสัชนาลัย                      |
| 28. นายนิธิรัฐ          | กลิ่นเรือง     | เทศมนตรีเทศบาลตำบลโตนด                             |
| 29. นายโมทย์            | นักธรรม        | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าทอง                    |
| 30. นายสังวาล           | ร้อยกลอง       | ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าทอง               |
| 31. จ.ส.อ.วัชรภาพร      | เพ็ชรรัตน์     | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน                  |
| 32. นายสันติ            | สาสิงห์        | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว                |
| 33. นายราชัน            | ดีดกลิ่น       | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดงเตี๋ย                   |
| 34. นายกฤต              | เมฆพัฒน์       | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีคีรีมาศ                |
| 35. นายสมบัติ           | ชูยิ้ม         | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลุม                  |
| 36. คุณจิตรนภา          | เทพนรประไพ     | เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามพวง             |
| 37. คุณพะเยา            | ชุ่มผิ้ง       | เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามพวง             |
| 38. คุณทองพูน           | หวลอารมณ       | เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามพวง             |
| 49. นางจิตติสุตา        | ทิธัมพรธีรวงศ์ | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำขาว                 |
| 40. นางมัลลิกา          | เคี้ยวเกิด     | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่สุขเกษม           |
| 41. นายเอกชัย           | สิงโต          | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห่มยางเมือง               |
| 42. นายฉอน              | สุขแจ่ม        | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเมืงมะค่าง                |
| 43. นายประสิทธิ์        | จันทร์เนย      | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเมืงมะค่าง             |
| 44. นายกฤตวิทย์         | สวัสดิ์มงคล    | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว                   |
| 45. นายสำราญ            | เอี่ยมทอง      | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลसानคล้าย                  |
| 46. นายเกรียงศักดิ์     | ทองแซน         | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแม่สิน                    |
| 47. พ.จ.ต. วิสวัส       | เงินสภาพ       | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไกรโน                     |
| 48. นายกำเหนิด          | อ้ายยิ้ม       | องค์การบริหารส่วนตำบลไกรโน                         |
| 49. นายวิเศษศักดิ์      | วงศ์พิเศษ      | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไกรโน                     |
| 50. นายอัมพร            | เอมทิม         | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระดิ่ง               |
| <u>จังหวัดกำแพงเพชร</u> |                |                                                    |
| 51. นายจำปา             | ม่วงสิมมา      | เทศมนตรีตำบลสลกบาตร                                |
| 52. นายประวิทย์         | หุ่นเที่ยง     | เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน 6 เทศบาลตำบลสลกบาตร      |
| 53. นายพัฒนชัย          | ธรรมสวดี       | ปลัดเทศบาลพรานกระต่าย                              |
| 54. นายวีระวัฒน์        | พัฒน์ไทย์      | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนเทศบาลตำบลคลองขลุง |
| 55. นางอรอุษา           | สุดวิสัย       | เจ้าพนักงานธุรการ เทศบาลตำบลคลองขลุง               |
| 56. นายวิชา             | จันทร์เชื้อ    | ปลัดเทศบาลตำบลนครชุม                               |
| 57. นายวิทยา            | คามูณี         | อาจารย์ มหาวิทยาลัยสถาบันราชภัฏกำแพงเพชร           |
| 58. นายสุขสันต์         | ศุภกิจเจริญ    | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพรานกระต่าย               |
| 59. ส.จ.สิทธิชัย        | พินคำสาย       | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลป่อต้า                    |
| 60. นายสมศักดิ์         | เกิดอวม        | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลานกระบือ              |

|                    |              |                                                   |
|--------------------|--------------|---------------------------------------------------|
| 61. นายสำออง       | พลอาชา       | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลานกระบือ             |
| 62. นส.รณนา        | โชติสกุล     | องค์การบริหารส่วนตำบลเทพนคร                       |
| 63. นางประนอม      | วิมลพันธุ์   | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเทพนคร                |
| 64. นายธัญญ์       | เมธาวีกุลชัย | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนครชุม                   |
| 65. นางกรนิศ       | พินะสา       | หัวหน้าการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลหนองไม้กอง     |
| 66. นางวันเพ็ญ     | เข้มชัย      | เจ้าหน้าที่จัดเก็บองค์การบริหารส่วนตำบลหนองไม้กอง |
| 67. นายศรีเมือง    | ศรีไพร       | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า            |
| <u>จังหวัดตาก</u>  |              |                                                   |
| 68. นายแผน         | ปัญญา        | เทศมนตรีเทศบาลตำบลสามเงา                          |
| 69.. นางจันทร์เพ็ญ | สุรินทร์     | รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่ระมาด                 |
| 70. นส.อรนิภา      | แก้วมา       | สมาชิกสภาเทศบาลตำบลแม่ระมาด                       |
| 71. นายศน          | กลิ่นแก้ว    | รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่ระมาด                 |
| 72. นายทรงวุฒิ     | วงศ์คำผั้น   | สมาชิกสภาเทศบาลท่าสายลวด                          |
| 73. นางจันทร์เพ็ญ  | ปัญญาภาวิน   | สมาชิกสภาเทศบาลท่าสายลวด                          |
| 74. นายปราโมทย์    | จันทร์ศรี    | นิติกร                                            |
| 75. นายสุวรรณ      | แก้วสีเขียว  | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโป่งแดง               |
| 76. นายวันชัย      | ห่มสอน       | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโป่งแดง                  |
| 77. นายกิ่งทอง     | ศรีอินทร์    | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวใต้               |
| 78. นายเฉลียว      | เพ็งอำไพ     | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลุกกลางทุ่ง             |
| 79. นายสุพล        | อินปาน       | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลุกกลางทุ่ง          |
| 80. นายทรงวิทย์    | ศิริโรจน์    | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังประจบ                 |
| 81. นางวิสิรา      | สืบวงศ์พัก   | หัวหน้าส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลวังประจบ   |
| 82. นายสวิง        | จันทร์ริยะ   | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงทอง                 |
| 83. นายสุนเท็ง     | เป็งมาวงศ์   | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงทอง              |
| 84. นางเยาวลักษณ์  | นุชเล็ก      | หัวหน้าส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลตากออก     |
| 85. นายบำรุง       | ปั้นรูป      | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ท้อ                |
| 86. นายสุนทร       | จันทร์       | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลุกกลางทุ่ง          |

## รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาหระตมความคิด ครั้งที่ 4

แนวทางการผลักดันขีดความสามารถของ อบต.

ในการดำเนินการบริหารและแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานของ อบต.

“ โครงการสนับสนุนธรรมาภิบาลของ อบต. และการมีส่วนร่วมของประชาชน :

การเรียนรู้ร่วมกับท้องถิ่น ระยะที่ 2 ”

วันที่ 22 พฤศจิกายน 2547 ตั้งแต่เวลา 09.00 น. – 12.00 น.

ณ ห้องประชุมคณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

### ประกอบด้วย

- |                                   |                                                  |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------|
| 1. รศ.ดร.อัมภาวดี ปาณิกบุตร       | คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ผู้ทรงคุณวุฒิ           |
| 2. ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์       | คณบดีคณะวิทยาการจัดการฯ ม.นเรศวร                 |
| 3. ดร.ไชยรัตน์ ปราณี              | อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์           |
| 4. อาจารย์ณัฐเชษฐ์ พูลเจริญ       | คณะวิทยาการจัดการฯ น.นเรศวร                      |
| 5. อาจารย์วรรณ พงศ์ถิ่นทองงาม     | คณะวิทยาการจัดการฯ น.นเรศวร                      |
| 6. อาจารย์อรรพยา เซ็นเครือ        | คณะวิทยาการจัดการฯ น.นเรศวร                      |
| 7. อาจารย์อัจฉรา ศรีพันธ์         | คณะวิทยาการจัดการฯ น.นเรศวร                      |
| 8. นายบำรุง ทำบุรี                | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสะแก                 |
| 9. นายวัชรระ แสงสินห์             | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสะแก                 |
| 10. นายสว่าง ขัดทमार              | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสะแก              |
| 11. น.ส.บังอร หมอกมิด             | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ประทับช้าง         |
| 12. นายทวีป ชาละวัน               | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ประทับช้าง         |
| 13. นายสมชาย เทียมสร              | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ประทับช้าง      |
| 14. นางกาหลง ศรีสกุล              | ประธานกลุ่มแม่บ้าน อำเภอโพธิ์ประทับช้าง          |
| 15. นายประทุม บุญมี               | คณะกรรมการศูนย์กระจายอำนาจ ภาคประชาชน            |
| 16. ดต.วิชิต น้อยน้ำใส            | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดพริก                 |
| 17. นายบุญเสริม เจริญสุขรุ่งเรือง | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดพริก              |
| 18. นายพิน ไม้ส้มซ่า              | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดพริก              |
| 19. นายประโยชน์ ลูกพลับ           | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่าง               |
| 20. นายประมวล บำรุงชี             | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่าง            |
| 21. นายปรการ สำเร็จดี             | เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์บริการวิชาการ ม.นเรศวร      |
| 22. นายทศพล จุ่มัน                | เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์บริการวิชาการ ม.นเรศวร      |
| 23. น.ส.เสาวรส เปลียนแสง          | เจ้าหน้าที่บัญชีประจำศูนย์บริการวิชาการ ม.นเรศวร |
| 24. น.ส.จันจิรา บันทิม            | เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์บริการวิชาการ ม.นเรศวร      |
| 25. นายอำนาจ มุกิตา               | ผู้ช่วยนักวิจัยฯ                                 |

## รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาหระดมความคิด ครั้งที่ 4

### “ โครงการสนับสนุนธรรมาภิบาลของ อบต. และการมีส่วนร่วมของประชาชน : การเรียนรู้ร่วมกับท้องถิ่น ระยะที่ 2 ”

วันที่ 8 เมษายน 2548 ตั้งแต่เวลา 09.00 น. – 15.00 น.

ณ ห้องประชุม Mini Conference Room

อาคาร ศูนย์ฝึกอบรมและควบคุมระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

#### ผู้เข้าร่วมประชุม

- |                             |                                         |
|-----------------------------|-----------------------------------------|
| 1. รศ.อัมภางค์ ปาณิกบุตร    |                                         |
| 2. ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ | คณบดีคณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ |
| 3. นายอำนาจ มุฑิตา          | ผู้ช่วยนักวิจัย                         |
| 4. น.ส.เสาวรส เปลี่ยนแสง    | เจ้าหน้าที่การเงิน ศูนย์บริการวิชาการ   |
| 5. น.ส.จันจิรา ปันทิม       | เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์บริการวิชาการ      |
| 6. น.ส.อรรณณ ผมทอง          | เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์บริการวิชาการ      |
| 7. นายนพพร คงศรี            | เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์บริการวิชาการ      |

#### จังหวัดตาก

- |                              |                                              |
|------------------------------|----------------------------------------------|
| 8. จ.ส.ท.สิงห์คำ ยาวิชัยป้อง | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลช่องแคบ             |
| 9. นางอำไพพรรณ ตีบสุก        | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ               |
| 10. นางบุบผา สาตรา           | เจ้าหน้าที่ธุรการ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ |
| 11. นางทรงวิทย์ ศิริวิโรจน์  | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังประจวบ           |

#### จังหวัดกำแพงเพชร

- |                                |                                              |
|--------------------------------|----------------------------------------------|
| 12. น.ส.กุลธิดา อภิชาติวิสุทธิ | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโค้งไผ่             |
| 13. นางจุฬาลักษณ์ ใจแสน        | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน อบต.โค้งไผ่ |
| 14. นายดอกกรัก สมนึก           | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลถาวรวัฒนา           |
| 15. นายสวัสดิ์ สายสี           | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลถาวรวัฒนา        |
| 16. นายเสวย ชูศักดิ์           | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลถ้ากระต่ายทอง    |
| 17. สายบัว ไม้แดง              | สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลถ้ากระต่ายทอง     |

#### จังหวัดสุโขทัย

- |                         |                                        |
|-------------------------|----------------------------------------|
| 18. นายสุนทร แก้วเสนา   | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำขาว     |
| 19. นายบุญกว้าง คงสาพล  | สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำขาว   |
| 20. นายสมศักดิ์ เงินทอง | อาจารย์การศึกษานอกโรงเรียน อบต.หนองจิก |

## กำหนดการลงพื้นที่เยี่ยมเยียน อบต.

### กลุ่มที่ 1 จังหวัดพิษณุโลก

วันศุกร์ที่ 3 กันยายน 2547

|                     |                                                   |
|---------------------|---------------------------------------------------|
| 07.00 น. – 08.30 น. | เดินทางออกจากมหาวิทยาลัยนเรศวร                    |
| 08.30 น. – 10.00 น. | เข้าเยี่ยม อบต.ชาติตระการ อ.ชาติตระการ จ.พิษณุโลก |
| 10.00 น. – 12.00 น. | เข้าเยี่ยมประชาชนพื้นที่เขต อบต.ชาติตระการ        |
| 12.00 น. – 13.00 น. | รับประทานอาหารกลางวัน                             |
| 13.00 น. – 14.30 น. | เข้าเยี่ยม อบต.ป่าแดง อ.ชาติตระการ จ.พิษณุโลก     |
| 14.30 น. – 15.30 น. | เข้าเยี่ยม อบต.ท่าสะแก อ.ชาติตระการ จ.พิษณุโลก    |
| 15.30 น. – 17.00 น. | เข้าเยี่ยมประชาชนพื้นที่เขต อบต.ท่าสะแก           |
| 17.00 น. – 18.30 น. | เดินทางกลับมหาวิทยาลัยนเรศวร                      |

วันอังคารที่ 14 กันยายน 2547

|                     |                                                |
|---------------------|------------------------------------------------|
| 12.00 น. – 13.00 น. | เดินทางออกจากมหาวิทยาลัยนเรศวร                 |
| 13.00 น. – 15.30 น. | เข้าเยี่ยม อบต.ไผ่ล้อม อ.บางกระทุ่ม จ.พิษณุโลก |
| 15.30 น. – 16.30 น. | เข้าเยี่ยมประชาชน เขตพื้นที่ อบต.ไผ่ล้อม       |
| 16.30 น. – 17.30 น. | เดินทางกลับมหาวิทยาลัยนเรศวร                   |

วันศุกร์ที่ 17 กันยายน 2547

|                     |                                              |
|---------------------|----------------------------------------------|
| 07.00 น. – 08.30 น. | เดินทางออกจากมหาวิทยาลัยนเรศวร               |
| 08.30 น. – 10.00 น. | เข้าเยี่ยม อบต.เนินเพิ่ม อ.นครไทย จ.พิษณุโลก |
| 10.00 น. – 12.00 น. | เข้าเยี่ยมประชาชนพื้นที่เขต อบต.เนินเพิ่ม    |
| 12.00 น. – 13.00 น. | รับประทานอาหารกลางวัน                        |
| 13.00 น. – 15.30 น. | เข้าเยี่ยม อบต.บ้านแยง อ.นครไทย จ.พิษณุโลก   |
| 15.30 น. – 16.30 น. | เข้าเยี่ยมประชาชนพื้นที่เขต อบต.บ้านแยง      |
| 16.30 น. – 17.30 น. | เดินทางกลับมหาวิทยาลัยนเรศวร                 |

## กลุ่มที่ 1 จังหวัดพิจิตร

วันพฤหัสบดีที่ 2 กันยายน 2547

|                  |                                                            |
|------------------|------------------------------------------------------------|
| 09.00 – 12.00 น. | เข้าเยี่ยม อบต. โพธิ์ประทับช้าง อ.โพธิ์ประทับช้าง จ.พิจิตร |
| 12.00 – 13.00 น. | พักรับประทานอาหาร และเดินทางกลับ ม.นเรศวร                  |
| 13.00 – 16.00 น. | เข้าเยี่ยม อบต. ไผ่รอบ อ.โพธิ์ประทับช้าง จ.พิจิตร          |
| 16.00 – 17.00 น. | เดินทางกลับ ม.นเรศวร                                       |

วันอังคารที่ 14 กันยายน 2547

|                  |                                                                                          |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| 09.00 – 12.00 น. | เข้าเยี่ยม อบต.ทับหมัน อ.ตะพานหิน จ.พิจิตร<br>เข้าเยี่ยม อบต.วังหลุม อ.ตะพานหิน จ.พิจิตร |
| 12.00 – 13.00 น. | พักรับประทานอาหาร                                                                        |
| 13.00 – 16.00 น. | เข้าเยี่ยม อบต.วังหว่า อ.ตะพานหิน จ.พิจิตร<br>เข้าเยี่ยม อบต.ทับคล้อ อ.ทับคล้อ จ.พิจิตร  |
| 16.00 - 17.00 น. | เดินทางกลับ ม.นเรศวร                                                                     |

วันอังคารที่ 16 กันยายน 2547

|                  |                                               |
|------------------|-----------------------------------------------|
| 09.00 – 12.00 น. | เข้าเยี่ยมอบต.หนองปล้อง อ.วังทรายพูน จ.พิจิตร |
| 13.00 – 14.00 น. | พักรับประทานอาหาร และเดินทางกลับ ม.นเรศวร     |

## กลุ่มที่ 1 จังหวัดเพชรบูรณ์

วันอังคารที่ 31 สิงหาคม 2547

06.00 น. - 08.00 น.

เดินทางออกจากมหาวิทยาลัยนเรศวร

08.30 น. - 11.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต. น้ำก้อ อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์

11.00 น. - 12.00 น.

เข้าเยี่ยมประชาชนพื้นที่เขต อบต.น้ำก้อ

12.00 น. - 13.00 น.

รับประทานอาหารกลางวัน

13.00 น. - 14.30 น.

เข้าเยี่ยม อบต. น้ำซุน อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์

15.00 น. - 16.30 น.

เข้าเยี่ยมประชาชนพื้นที่เขต อบต.น้ำซุน

16.30 น. - 17.30 น.

เดินทางกลับมหาวิทยาลัยนเรศวร

วันอังคารที่ 7 กันยายน 2547

06.00 น. - 08.00 น.

เดินทางออกจากมหาวิทยาลัยนเรศวร

08.30 น. - 11.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต. สักหลง อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์

11.00 น. - 12.00 น.

เข้าเยี่ยมประชาชนพื้นที่เขต อบต.สักหลง

12.00 น. - 13.00 น.

รับประทานอาหารกลางวัน

13.00 น. - 14.30 น.

เข้าเยี่ยม อบต. นางั่ว อ.เมือง จ.เพชรบูรณ์

15.00 น. - 16.30 น.

เข้าเยี่ยมประชาชนพื้นที่เขต อบต.นางั่ว

16.30 น. - 17.30 น.

เดินทางกลับมหาวิทยาลัยนเรศวร

วันอังคารที่ 14 กันยายน 2547

06.00 น. - 08.00 น.

เดินทางออกจากมหาวิทยาลัยนเรศวร

08.30 น. - 12.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต. วังชมภู อ.เมือง จ.เพชรบูรณ์

12.00 น. - 13.00 น.

รับประทานอาหารกลางวัน

13.00 น. - 14.30 น.

เข้าเยี่ยมประชาชนพื้นที่เขต อบต.วังชมภู

14.30 น. - 17.30 น.

เดินทางกลับมหาวิทยาลัยนเรศวร

วันอังคารที่ 21 กันยายน 2547

06.00 น. - 08.00 น.

เดินทางออกจากมหาวิทยาลัยนเรศวร

08.30 น. - 12.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต. ศรีเทพ อ.ศรีเทพ จ.เพชรบูรณ์

12.00 น. - 13.00 น.

รับประทานอาหารกลางวัน

13.00 น. - 14.30 น.

เข้าเยี่ยมประชาชนพื้นที่เขต อบต.ศรีเทพ

14.30 น. - 17.30 น.

เดินทางกลับมหาวิทยาลัยนเรศวร

## กำหนดการลงพื้นที่เยี่ยมเยียน อบต.

### กลุ่มที่ 2 จังหวัดกำแพงเพชร

วันพฤหัสบดีที่ 2 กันยายน 2547

09.30 น. - 12.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.ปามะคำ อำเภอชาณุวรลักษบุรี จ.กำแพงเพชร

12.00 น. - 13.00 น.

พักรับประทานอาหารกลางวัน

13.00 น. - 16.00 น.

เข้าเยี่ยมประชาชน

เดินทางกลับที่พักในตัวเมืองกำแพงเพชร

วันศุกร์ที่ 3 กันยายน 2547

09.00 น. - 11.30 น.

เข้าเยี่ยม อบต.โค้งไผ่ อำเภอคลองขลุง จ.กำแพงเพชร

11.30 น. - 13.30 น.

พักรับประทานอาหารกลางวัน

13.30 น. - 16.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.คลองขลุง อำเภอคลองขลุง จ.กำแพงเพชร

เดินทางกลับจังหวัดพิษณุโลก

วันพฤหัสบดีที่ 9 กันยายน 2547

09.30 น. - 12.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.นครชุม อำเภอเมือง จ.กำแพงเพชร

12.00 น. - 13.00 น.

พักรับประทานอาหารกลางวัน

13.00 น. - 16.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.มหาชัย อำเภอไทรงาม จ.กำแพงเพชร

เดินทางกลับจังหวัดพิษณุโลก

วันศุกร์ที่ 10 กันยายน 2547

09.00 น. - 11.30 น.

เข้าเยี่ยม อบต.ไทรงาม อำเภอไทรงาม จ.กำแพงเพชร

11.30 น. - 13.30 น.

พักรับทานอาหารกลางวัน

13.30 น. - 16.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.ช่องลม อำเภอลานกระบือ จ.กำแพงเพชร

เดินทางกลับจังหวัดพิษณุโลก

วันที่ 31 มกราคม 2548

เวลา 08.30 น.- 10.30 น.

เข้าเยี่ยม อบต. ประชาสุขสันต์ อ.ลานกระบือ จ.กำแพงเพชร

เวลา 11.00 น. - 12.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต. นิคมทุ่งโพธิ์ทะเล อ.เมือง จ.กำแพงเพชร

เวลา 13.30 น. - 15.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.ไตรตรึงษ์ อ.เมือง จ.กำแพงเพชร

วันที่ 30 มีนาคม 2548

เช้า

อบต.หิดดาต อำเภอปางศิลาทอง 055-727032

บ่าย

อบต.วังชะโอน อำเภอบึงสามัคคี 0-5574-0523

อบต.ถาวรวัฒนา อำเภอยางทองวัฒนา 055-701-016

วันที่ 31 มีนาคม 2548

เช้า

อบต.พรานกระต่าย อ.พรานกระต่าย 0-5576-1094

อบต.ถ้ำกระต่ายทอง อ.พรานกระต่าย 0-5576-2004

## กลุ่มที่ 2 จังหวัดตาก

วันพุธที่ 8 กันยายน 2547

09.00 น. - 11.00 น.

- เข้าเยี่ยม อบต.วังประจบ อำเภอเมือง จ.ตาก

13.30 น. - 15.30 น.

- เข้าเยี่ยม อบต. ตลุกกลางทุ่ง อำเภอเมือง จ.ตาก

15.30 น. - 16.30 น.

- เข้าเยี่ยมเยียนประชาชน

เดินทางกลับที่พักในตัวอำเภอเมือง

วันพฤหัสบดีที่ 9 กันยายน 2547

09.00 น. - 12.00 น.

- เข้าเยี่ยม อบต.เชียงทอง อำเภอวังเจ้า จ.ตาก

13.00 น. - 15.30 น.

- เข้าเยี่ยม อบต.หนองบัวใต้ อำเภอเมือง จ.ตาก

15.30 น. - 16.30 น.

- เข้าเยี่ยมเยียนประชาชน

เดินทางกลับที่พักในตัวอำเภอเมือง

วันศุกร์ที่ 10 กันยายน 2547

09.00 น. - 11.00 น.

- เข้าเยี่ยม อบต.แม่ท้อ อำเภอสามเงา จ.ตาก

13.00 น. - 14.30 น.

- เข้าเยี่ยม อบต.ย่านรี อำเภอสามเงา จ.ตาก

15.00 น. - 16.30 น.

- เข้าเยี่ยม อบต. วังหมั่น อำเภอสามเงา จ.ตาก

เดินทางกลับตัวเมืองพิษณุโลก

วันจันทร์ที่ 11 ตุลาคม 2547

13.00 น. - 15.30 น.

เข้าเยี่ยม อบต. แม่กุ อำเภอแม่สอด จ.ตาก

15.30 น. - 16.30 น.

เข้าเยี่ยมเยียนประชาชน

เดินทางกลับที่พักในตัวอำเภอแม่สอด

วันอังคารที่ 12 ตุลาคม 2547

09.30 น. - 12.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.แม่ระมาด อำเภอแม่ระมาด จ.ตาก

13.00 น. - 15.30 น.

เข้าเยี่ยม อบต.ชนะจื้อ อำเภอแม่ระมาด จ.ตาก

15.30 น. - 16.30 น.

เข้าเยี่ยมเยียนประชาชน

เดินทางกลับที่พักในตัวอำเภอแม่สอด

วันพุธ ที่ 13 ตุลาคม 2547

09.30 น. - 12.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.แม่ปะ อำเภอแม่สอด จ.ตาก

13.00 น. - 15.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.พบพระ อำเภอแม่สอด จ.ตาก

15.00 น. - 16.00 น.

เข้าเยี่ยมเยียนประชาชน

เดินทางกลับที่พักในตัวอำเภอแม่สอด

วันพฤหัสบดี ที่ 14 ตุลาคม 2547

09.30 น. - 12.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.แม่ต้าน อำเภอท่าสองยาง จ.ตาก

13.00 น. - 14.30 น.

เข้าเยี่ยมเยียนประชาชน

14.30 น. - 18.30 น.

เดินทางกลับมหาวิทยาลัยนเรศวร

วันที่ 29 มีนาคม 2548

เช้า

อบต.ตากออก อำเภอบ้านตาก

055 - 591401

บ่าย

อบต.ตากตก อำเภอบ้านตาก

0-5559-2028

## กลุ่มที่ 2 จังหวัดสุโขทัย

วันศุกร์ที่ 10 กันยายน 2547

09.00 น. - 11.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.บ้านใหม่สุขเกษม อำเภอกงไกรลาศ จ.สุโขทัย

13.30 น. - 14.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.ไกรนอก อำเภอกงไกรลาศ จ.สุโขทัย

เดินทางกลับที่พักในตัวอำเภอเมือง

วันเสาร์ที่ 11 กันยายน 2547

09.00 น. - 12.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต. ดงเดือย อำเภอกงไกรลาศ จ.สุโขทัย

13.00 น. - 14.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต. บ้านกล้วย อำเภอเมือง จ.สุโขทัย

เดินทางกลับจังหวัดพิษณุโลก

วันศุกร์ที่ 17 กันยายน 2547

09.00 น. - 11.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.เมืองเก่า อำเภอเมือง จ.สุโขทัย

13.30 น. - 14.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.ลานหอย อำเภอบ้านด่านลานหอย จ.สุโขทัย

เดินทางกลับที่พักในตัวอำเภอเมือง

วันที่ 18 กันยายน 2547

09.00 น. - 12.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต. วังน้ำขาว อำเภอบ้านด่านลานหอย จ.สุโขทัย

13.00 น. - 14.00 น.

เข้าเยี่ยมเยียนภาคประชาชนใจ เขต อบต. วังน้ำขาว

เดินทางกลับจังหวัดพิษณุโลก

วันที่ 27 กันยายน 2547

เดินทางเข้าเยี่ยมภาคประชาชนในเขต อบต. เมืองเก่า อบต. ลานหอย อบต. บ้านใหม่สุขเกษม อบต. บ้านกล้วย อบต.ดงเดือย อบต. ไกรนอก และขอเอกสารข้อมูลจาก อบต. เพิ่มเติม

วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548

เวลา 08.30 น. - 10.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.ทุ่งยางเมือง อ.คีรีมาศ จ.สุโขทัย

เวลา 10.30 น. - 12.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต. หนองจิก อ.คีรีมาศ จ.สุโขทัย

เวลา 13.30 น. - 15.00 น.

เข้าเยี่ยม อบต.ตาลเดี่ยว อ.เมือง จ.สุโขทัย

วันที่ 31 มีนาคม 2548

บ่าย

อบต.ศรีคีรีมาศ อำเภอคีรีมาศ 0-5561-3781

**กำหนดการ**  
**ถ่ายทำสื่อวีดิทัศน์กรณีศึกษาการทำงานของ อบต.**

**จังหวัดพิษณุโลก**

- |                        |                                                                                       |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| วันที่ 1 กรกฎาคม 2548  | ติดต่อประสานงาน อบต.หัวรอ อ.เมือง จ.พิษณุโลก<br>กรณีศึกษา “การทำงานอย่างมีธรรมาภิบาล” |
| วันที่ 8 กรกฎาคม 2548  | ถ่ายทำบันทึกเทป การทำงานของ อบต.หัวรอ (ครั้งที่ 1)                                    |
| วันที่ 11 กรกฎาคม 2548 | ถ่ายทำบันทึกเทป การทำงานของ อบต.หัวรอ (ครั้งที่ 2)                                    |

**จังหวัดพิจิตร**

- |                        |                                                                                                                                                               |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| วันที่ 1 กรกฎาคม 2548  | ติดต่อประสานงาน อบต.หัวดง อ.เมือง จ.พิจิตร<br>กรณีศึกษา “การส่งเสริมการศึกษาร่วมกับวิทยาลัยชุมชน”<br>ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสทางการศึกษามากขึ้น |
| วันที่ 27 กรกฎาคม 2548 | ถ่ายทำบันทึกเทปกิจกรรมการเรียนการสอนของศูนย์วิทยาลัยชุมชน<br>สัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น (ครั้งที่ 1)                                                           |
| วันที่ 10 สิงหาคม 2548 | ถ่ายทำบันทึกเทปกิจกรรมการทำงานเพิ่มเติม (ครั้งที่ 2)                                                                                                          |

**จังหวัดเพชรบูรณ์**

- |                        |                                                                                                                                           |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| วันที่ 5 กรกฎาคม 2548  | ติดต่อประสานงาน สาธารณสุขอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบล<br>กรณีศึกษา “รพ.ตำบล การทำงานเชิงสหการเพื่อพัฒนาท้องถิ่น”                         |
| วันที่ 25 กรกฎาคม 2548 | ถ่ายทำบันทึกเทปการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน รพ.ตำบล<br>ได้แก่ ฝ่ายสาธารณสุข ผู้นำท้องถิ่น ผู้บริหาร อบต.และประชาชน (ครั้งที่ 1) |
| วันที่ 9 สิงหาคม 2548  | ถ่ายทำบันทึกเทปการสัมภาษณ์เพิ่มเติม (ครั้งที่ 2)                                                                                          |

**จังหวัดตาก**

- |                         |                                                                               |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| วันที่ 28 มิถุนายน 2548 | ติดต่อประสานงาน อบต.หนองบัวใต้ อ.เมือง จ.ตาก<br>กรณีศึกษา “โครงการ อบต.สัญจร” |
| วันที่ 20 กรกฎาคม 2548  | ถ่ายทำบันทึกเทปการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่นและบันทึกภาพกิจกรรม                |