

การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาวิเคราะห์การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
2. ศึกษากิจกรรมหลักที่สำคัญของรัฐ เพื่อเสนอแนะรูปแบบการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในอนาคต

ผลการศึกษาวิจัย

การปรับปรุงระบบราชการ จะต้องมีการทบทวนการกำหนดหน้าที่หลัก (Major Function) ของรัฐ และของส่วนราชการระดับกระทรวง กรมใหม่ เพื่อให้มีความชัดเจนว่า หน้าที่หลักของรัฐมีอะไร แต่ละหน่วยงานควรทำหน้าที่หลักอะไร เพราะที่ผ่านมาหน่วยงานราชการจำนวนมากไปทำหน้าที่รองมากกว่าหน้าที่หลัก นอกจากนั้นจะต้องมีแนวคิดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันในการปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐคือ การพิจารณากำหนด

อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้เหมาะสม สอดคล้องกับพันธกิจและบทบาทของรัฐในอนาคต และจำเป็นต้องมีการแยกแยะ แต่ละหน้าที่หลักนั้นว่า ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจะมีพันธกิจบทบาท อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างไร จึงจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของหน้าที่นั้น

จากการวิเคราะห์ระบบบริหารงานของรัฐในกระแสโลกาภิวัตน์ในอนาคตทำให้เห็นแนวโน้มว่า

- (1) จะมีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรไปถึงระดับท้องถิ่น
- (2) การกำหนดนโยบายโครงสร้างองค์การการจัดการและระเบียบข้อบังคับ มีลักษณะแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น ไม่เป็นแบบเดียวกัน (uniformity)
- (3) วิธีการดำเนินงานของรัฐจะปรับเปลี่ยนจากการปฏิบัติงานเอง มาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ กำกับดูแล ติดตามและประเมินผล
- (4) โครงสร้างองค์การบริหารมีขนาดเล็กและยืดหยุ่น คล่องตัว

ดังนั้น การบริหารงานของรัฐ จะมีพันธกิจที่สำคัญคือ การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสวัสดิการสังคม การรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการภาครัฐบาล

บทบาทของแต่ละส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะต้องปรับเปลี่ยนไปด้วย กล่าวคือ ส่วนกลางจะเน้นบทบาททางด้านนโยบาย การอำนวยความสะดวก (กำกับดูแล) การช่วยอำนวยความสะดวก (การให้คำปรึกษา แนะนำทางเทคนิควิชาการ) ส่วนบทบาททางด้านการปฏิบัติการ ควรถ่ายโอนให้ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ ทั้งนี้ จะต้องมีการแยกแยะในแต่ละหน้าที่หลักของรัฐควบคู่กันไปด้วย ในขณะที่ส่วนภูมิภาค ยังคงมีความสำคัญอยู่จะมีบทบาททางด้านอำนวยความสะดวก การปฏิบัติการ และช่วยอำนวยความสะดวก เป็นสำคัญ ส่วนท้องถิ่นก็จะมีบทบาททางด้านนโยบายและการปฏิบัติการในขอบเขตพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น

ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยได้เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกัน และกันของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยนำเสนอเป็น 3 ด้าน คือ ด้านการบริหารราชการ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงบประมาณ นอกจากนี้คณะผู้วิจัยได้นำหน้าที่ของรัฐ 2 หน้าที่มาศึกษา ได้แก่ การจัดการสิ่งแวดล้อม และการป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือนว่า ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ละส่วนควรมีอำนาจหน้าที่เพียงใดในเรื่องดังกล่าว และควรมีความสัมพันธ์ระหว่างกันเพียงใด เพื่อชี้ให้เห็นถึงการแปลงแนวคิดมาสู่รูปธรรมในการปฏิบัติการในระดับหนึ่ง นอกจากนี้คณะผู้วิจัยได้เสนอแนะว่าควรมีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นไว้อย่างแจ่มชัด และให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและปฏิบัติการสรุปได้ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) รัฐบาลต้องกำหนดวิสัยทัศน์การบริหารงานของรัฐในอีก 10-20 ปีข้างหน้าให้ชัดเจน
- 2) เสนอให้มีกฎหมายปฏิรูปการบริหารงานของรัฐ (Public Service Reform Act) เป็นกรอบในการดำเนินการปรับปรุงการบริหารงานของรัฐให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ที่วางไว้อย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็ตาม
- 3) ให้มีการจัดทำแผนระยะปานกลาง (5 ปี) และแผนปฏิบัติการประจำปีในการดำเนินการปรับปรุงการบริหารงานของรัฐให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
- 4) ให้มีการจัดตั้งองค์กรถาวรระดับชาติทำหน้าที่ในการจัดทำแผนกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามแผน โดยเป็นองค์กรที่ได้รับทั้งอำนาจนิติบัญญัติและทางการเมือง
- 5) เพื่อให้การปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารงานของรัฐมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และพันธกิจของรัฐที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ควรให้รัฐบาลสามารถดำเนินการได้โดยการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารแทนการออกเป็นพระราชบัญญัติซึ่งต้องใช้เวลามาก
- 6) ควรพิจารณาแนวคิดในการกำหนดให้มีรัฐมนตรีภาคขึ้นทำหน้าที่ติดตามดูแลและประสานการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) กระทรวงมหาดไทยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการให้มีโครงการนำร่องในการนำแนวคิดการกำหนดพันธกิจหน้าที่หลักมาใช้กับกระทรวงมหาดไทยว่า พันธกิจและหน้าที่หลักในขนาดของกระทรวงมหาดไทยควรเป็นอย่างไร และเลือกหน้าที่หลักของตนให้ชัดเจนทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยร่วมกับสำนักงาน ก.พ. และให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณตามหน้าที่หลักที่กำหนดขึ้นใหม่

2) กระทรวงมหาดไทยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการทดลองจัดระบบการบริหารส่วนภูมิภาคในรูปกลุ่มจังหวัด โดยมีที่ประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นองค์กรกำหนดแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่กลุ่มจังหวัดนั้น โดยคณะรัฐมนตรีสั่งการให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการมอบอำนาจไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน โดยในระยะแรกอาจเลือกบางหน้าที่ เช่น การจัดการสิ่งแวดล้อม (ด้านมลพิษ การกำจัดขยะ) การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นก้อนให้กับกลุ่มจังหวัด ซึ่งมีแผนงานโครงการด้านนี้รองรับอยู่แล้ว

3) ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการพิจารณาจัดทำการศึกษาและกำหนดทิศทางของระบบการบริหารงานของรัฐใน 10 - 20 ปี ช่างหน้าให้เสร็จใน 1 ปี และเสนอต่อรัฐบาลเป็นกฎหมายปฏิรูปการบริหารงานของรัฐ

หน้าที่หลักใหม่ของรัฐ ที่เสนอไว้ในรายงานการวิจัย

1. การพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ
2. การกระตุ้น สนับสนุน ส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น
3. การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน
4. การใช้วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และการจัดการในการเพิ่มผลผลิต เพื่อยกระดับมาตรฐานและลดต้นทุน
5. การพัฒนาการศึกษา การฝึกอบรม
6. สวัสดิการสังคม
7. การพัฒนาชนบท ชุมชน เมือง
8. การอำนวยความสะดวกสาธารณะ
9. การรักษาความสงบภายใน ภายนอก
10. กระบวนการยุติธรรม
11. การกำหนดนโยบายและแผน
12. การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐบาล
13. การพัฒนาระบบคลังและงบประมาณภาครัฐบาล
14. การพัฒนาระบบงานภาครัฐ
15. ระบบสารสนเทศ
16. การอำนวยความสะดวก ควบคุม ติดตาม ประเมินผลและรายงาน

หน้าที่บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิจัย

ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
<p>หน้าที่ จากหน้าที่หลักของรัฐ 16 ประการ จัดเป็นกลุ่มหน้าที่ได้ 10 กลุ่ม</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) นโยบายและแผน อำนวยการทั่วไป 2) เศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน 3) การต่างประเทศ และธุรกิจการค้า ระหว่างประเทศ 4) การป้องกันประเทศ 5) ความมั่นคงภายใน และกระบวนการ ยุติธรรม 6) ทรัพยากรมนุษย์ และสวัสดิการสังคม 7) ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม 8) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 	<p>หน้าที่</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) การนำนโยบาย ของรัฐบาล แผน แผนงาน โครงการ ของกระทรวง ทบวง กรมไป ปฏิบัติให้ลุล่วง 2) การริเริ่มแผน แผนงาน โครงการ เพื่อพัฒนาแก้ไข ปัญหาในพื้นที่ 3) การกำกับดูแล ประสานงานกับ ส่วนท้องถิ่นและ รัฐวิสาหกิจ 	<p>หน้าที่</p> <p>ควรเป็นหน้าที่ที่มี ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ อย่างใกล้ชิดกับการ ดำเนินชีวิตของคน และ ลักษณะชุมชนในท้องถิ่น นั้นๆ และเหมาะสม สอดคล้องกับขีดความสามารถในการบริหาร ของหน่วยงานการ ปกครองท้องถิ่นประเภทใด ไปดำเนินการได้ใน ระดับใด</p>

ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
<p>9) พัฒนาชนบท ชุมชนเมือง</p> <p>10) อื่น ๆ</p> <p>บทบาท เน้นบทบาทด้านนโยบาย ด้านอำนาจการ (กำกับดูแล) และด้านปฏิบัติการ</p> <p>ความสัมพันธ์กับส่วนภูมิภาค</p> <p>1) ด้านการบริหาร ราชการ ต้องกำหนดอย่างชัดเจนในเรื่องการมอบอำนาจในการวินิจฉัย สั่งการลงไปยังหัวหน้าส่วนราชการ โดย</p>	<p>บทบาท ด้านอำนาจการ (ส่วนกลางต้องมอบอำนาจให้มากขึ้น) ด้านปฏิบัติการบุคลากรงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ จะต้องได้รับการจัดสรรให้เพิ่มมากขึ้น) และด้านช่วยอำนาจการ (การให้คำปรึกษา แนะนำ)</p> <p>ความสัมพันธ์กับส่วนกลาง</p> <p>1) ด้านการบริหาร ราชการ ควรจัดให้มีการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัด ระยะ 5 ปี โดย</p>	<p>บทบาท ด้านนโยบาย (การบริหารงานของท้องถิ่น) และด้านปฏิบัติ (การแปลงนโยบายในรูปแผน แผนงาน โครงการแล้วปฏิบัติ)</p> <p>ความสัมพันธ์กับส่วนภูมิภาค</p> <p>1) ด้านการบริหาร ราชการ มีหลากหลายลักษณะความสัมพันธ์ทั้งในด้านของการถูกกำกับดูแลและในด้านของการร่วมมือประสานงาน</p>

ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
<p>ผ่าน ผวจ. โดยคำนึงถึงกลุ่มหน้าที่มากกว่าหน่วยงาน กลุ่มจังหวัด และระบบแผน</p> <p>2) ด้านการบริหารงานบุคคล ส่วนกลาง ควรเน้นเรื่องนโยบายและการกำหนดมาตรฐาน โดยส่วนกลางควรมอบอำนาจต่อไปยัง ผวจ. ให้มากขึ้น และบรรทัดฐานเดียวกัน</p>	<p>จังหวัด อนุมัติเอง ในกรอบวงเงิน ประจำปีที่ส่วนกลางกำหนด</p> <p>2) ด้านการบริหารงานบุคคล ผวจ. ควรมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้งให้บำเหน็จ และลงโทษ ข้าราชการอย่างพอเพียงเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน</p>	<p>2) ด้านการบริหารงานบุคคล ควรมีการปรับปรุงให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบทั้งในระดับชาติ และระดับจังหวัด รวมเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว</p>
<p>3) ด้านการบริหารงบประมาณ สำนักงบประมาณ ควรมอบอำนาจให้ระดับกระทรวงมากขึ้น และควรจัดสรรงบประมาณ</p>	<p>3) ด้านการบริหารงบประมาณ ควรแก้ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จังหวัดเป็นส่วนราชการและสามารถเสนอคำขอตั้งงบประมาณเองได้</p>	<p>3) ด้านการบริหารงบประมาณ ควรปรับปรุงให้ท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอที่จะบริหารงานท้องถิ่นได้อย่างอิสระ โดยมีระบบการตรวจสอบที่โปร่งใส</p>

ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
<p>ประมาณ ให้กลุ่ม จังหวัดตาม พันธกิจที่กลุ่ม จังหวัดกำหนดขึ้น โดยชัดเจน</p> <p>ความสัมพันธ์กับส่วน ท้องถิ่น</p> <p>1) ด้านการบริหาร ราชการ เน้นการ สนับสนุนส่งเสริม มากกว่าการ ควบคุม</p> <p>2) ด้านการบริหาร งานบุคคล ควรมี นโยบาย และ มาตรฐานการ บริหารงานบุคคล เป็นมาตรฐาน เดียวกันและมอบ อำนาจลงไปยัง องค์กรบริหารงาน บุคคลของท้องถิ่น ให้มากขึ้น</p>	<p>ความสัมพันธ์กับส่วน ท้องถิ่น</p> <p>1) ด้านการบริหาร ราชการ เน้นการ สนับสนุนส่งเสริม มากกว่าการควบคุม</p> <p>2) ด้านการบริหารงาน บุคคล ควรพิจารณา จัดตั้งองค์กรบริหาร งานบุคคลของหน่วย การปกครองท้องถิ่น ในระดับจังหวัด เพียงองค์กรเดียว</p>	<p>ความสัมพันธ์กับส่วน ภูมิภาค</p> <p>1) ด้านการบริหาร ราชการ ควรเปลี่ยน จากการควบคุม เป็นการกำกับดูแล ให้คำปรึกษา</p> <p>2) ด้านการบริหารงาน บุคคล ควรมีการ กระจายอำนาจการ บรรจุแต่งตั้ง ให้ ผู้บริหารส่วน ท้องถิ่นมากขึ้น</p>

ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
<p>3) ด้านการบริหาร งบประมาณ เน้น การกระจายอำนาจ การบริหารงบ ประมาณให้ส่วน ท้องถิ่น โดยส่วน กลางควรพิจารณา ผ่อนคลายกฎ ระเบียบในการ ควบคุมการบริหาร งบประมาณของ ส่วนท้องถิ่น</p>	<p>3) ด้านการบริหาร งบประมาณ ส่วนภูมิภาคจะทำ หน้าที่ในการให้ คำปรึกษาตรวจสอบ และรายงานการ บริหารงบประมาณ ของส่วนท้องถิ่น โดยไม่เข้าไปก้าวก่าย ในการบริหาร</p>	<p>3) ด้านการบริหาร งบประมาณ ควร เป็นไปในลักษณะ การตรวจสอบและ รายงานมากกว่า การควบคุม</p>

ปีงบประมาณที่ศึกษา
 ผู้ศึกษาวิจัย

2536

- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
 ดร.ปธาน สุวรรณมงคล

ประสบการณ์นักบริหารมหาดไทย 2543

วัตถุประสงค์

เพื่อบันทึกสั่งสมภูมิปัญญา หลักและเทคนิควิธีทำงานของกระทรวงมหาดไทยไว้โดยศึกษาวิเคราะห์จากข้อคิดและประสบการณ์ทำงานของข้าราชการระดับสูง (ระดับ 10 ขึ้นไป) ที่เกษียณอายุราชการในปี 2543 เพื่อเผยแพร่ใช้ประโยชน์เป็นข้อแนะนำในการนำไปปรับปรุงบทบาทและวิธีการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยต่อไป

ผลการศึกษา

เนื่องด้วยข้าราชการระดับสูงที่เกษียณอายุส่วนมากจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ผลการศึกษาจึงเน้นในเรื่องประสบการณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยสรุปประเด็นสำคัญดังนี้

1. ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหากเคยเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะพร้อมทำงานได้ทันทีเพราะรู้เรื่องงานในอำนาจหน้าที่
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดใหม่ ควรทำงานโดยเลือกแก้ปัญหาในเรื่องที่พร้อมที่สุดก่อน ส่วนเรื่องที่ไม่ถนัดต้องศึกษาข้อมูลต่อไป

3. หลักคิดในการทำงานในภาพรวมๆ คือ ต้องรู้จักตัวเองและมีคุณธรรม เมื่อเป็นผู้เกี่ยวข้องต้องอาสา เมื่อเป็นหัวหน้าต้องแสดงฝีมือ เป็นผู้บริหารต้องดูแลองค์การ

4. ข้อคิดในการบริหารงาน (บทบาทที่ต้องทำไปพร้อมๆ กัน)
 - บทบาทครูโดยสอนงานให้เพราะมีประสบการณ์มากกว่า
 - บทบาทนักการเมืองคือต้องทำให้ชาวบ้านรักและศรัทธา
 - บทบาทนักบริหารคือทำงานให้เสร็จตรงตามเป้าหมายทันเวลา
5. ต้องมีมนุษยสัมพันธ์สร้างศรัทธาให้หน่วยงานในและนอกสังกัด
6. ต้องทันสมัย หมั่นหาความรู้ตลอดเวลาและพัฒนางานในหน้าที่

อยู่เสมอ

7. ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นเสาหลักเป็นที่พึ่งของหน่วยงานต่างๆ ในภูมิภาค ต้องเปลี่ยนบทบาทจากผู้สั่งการเป็นผู้ประสานงาน

8. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ถ้าครองใจประชาชนได้ก็ไม่ต้องกลัวอิทธิพลจากนักการเมือง

9. ข้อคิดสำหรับนักบริหารเพื่อลดความเครียด
 - สิ่งที่เป็นอดีตปล่อยให้มันเป็นอดีต ถือเป็นประสบการณ์
 - ชีวิตจะได้รับบทเรียนที่มีค่าเมื่อมีทุกข์เพราะทำให้เห็นสังขาร
 - ตราบไถที่ทำงานอย่างสุจริตใครก็ทำอันตรายไม่ได้

10. ปัญหาหมอบเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ จะป้องกันได้ต้องทำให้ชาวบ้านเข้าใจและเชื่อถือการสร้างฐานมวลชนจะช่วยแก้ปัญหาคารกขัดแย้งแต่บางครั้ง การชุมนุมเรียกร้องก็เป็นประโยชน์ถ้าเปลี่ยนพลังเงียบให้หันมาสนับสนุนการเข้าถึงใจและทำให้ชาวบ้านเชื่อถือก็จะได้ชาวบ้านเป็นมวลชน

11. วิธีป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

- (1) วิธีป้องกัน คือมุ่งให้ความรู้และส่งเสริมให้เด็กรักการอ่านหนังสือ รักดนตรี และรักการเล่นกีฬา
- (2) วิธีการปราบปราม ควรใช้วิธีตัดวงจร ใช้อยุทธศาสตร์ “รัฐ-ราษฎร์ ร่วมใจต้านภัยยาเสพติด”

12. ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ

- จับกุมผู้มีอิทธิพลโดยใช้กฎหมาย หาพันธมิตร และจัดการผู้ที่ทุจริต
- แก้ปัญหาตัดไม้ทำลายป่า ระงับการแอบอ้างนาย และจับจริง
- ปัญหาป่าไม้และที่ดินส่วนมากเกิดขึ้นเพราะเจ้าหน้าที่ยึดกฎหมายไม่สนใจประชาชน

13. ปัญหาภัยสาธารณะ มลภาวะ และสิ่งแวดล้อม

- ปัญหาอุบัติเหตุจากโรงงาน ต้องขึ้นทะเบียนผู้เชี่ยวชาญไว้ เมื่อเกิดอุบัติเหตุต้องตามตัวมาช่วย จัดให้มีการฝึกซ้อม
- ปัญหาขยะเป็นปัญหาใหญ่ในอนาคตโดยเฉพาะพื้นที่เมืองหาที่ทิ้งไม่ได้
- การแก้ปัญหาให้คิดแบบวิทยาศาสตร์และครบวงจร

14. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

- การแก้ปัญหาขาดแคลนน้ำต้องปรับปรุงของเก่าที่มีอยู่ในพื้นที่แทนการก่อสร้างใหม่จะช่วยประหยัดงบประมาณ
- ปัญหาแล้งซ้ำซากต้องแก้ไขไม่สิ้นสุดเกิดจากข้อมูลแต่ละหน่วยไม่ตรงกันทำให้พื้นที่เป้าหมายไม่ชัดเจน

15. การรักษาความสงบเรียบร้อย

- ถ้าฝ่ายปกครองไม่ช่วยตำรวจ งานรักษาความสงบฯ มักไม่สำเร็จ

- แนวทางการทำงานในชายแดน ต้องมุ่งรักษาผลประโยชน์ ความมั่นคงของประเทศ และความสัมพันธ์ โดยใช้ระเบียบกฎหมาย และ ข้อมูล

ข้อเสนอแนะ

1. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

- 1.1 ให้การศึกษาแก่ประชาชนและฝ่ายบริหารของ อบต.เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.2 สนับสนุนให้ อบต.มีงบประมาณพร้อมและเพียงพอ
- 1.3 สนับสนุนให้หลาย อบต.จัดการให้บริการบางอย่างร่วมกัน
- 1.4 ในอนาคตน่าจะมี อบต.หรือ อบจ. เพียงอย่างเดียว
- 1.5 ควรให้ข้าราชการสามารถโอนได้ระหว่าง อบต. อบจ.และเทศบาล

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

- 2.1 กำหนดผู้ใหญ่บ้านยังต้องมีอยู่เพราะเป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไปถึงชาวบ้านโดยตรง
- 2.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคปัจจุบันไม่มีเอกภาพ ผู้แทนกระทรวงในภูมิภาคยังไม่เกิดอย่างจริงจัง หน่วยงานส่วนกลางบางหน่วยเข้าไปทำงานกับท้องถิ่นข้ามจังหวัดและอำเภอ
- 2.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาล จึงเป็นตัวแทนส่วนกลางทั้งหมด ไม่ใช่ตัวแทนเฉพาะกระทรวงมหาดไทย
- 2.4 สำนักงานจังหวัดขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน และควรเน้นบทบาทในการเป็นผู้ประสานงานให้มากยิ่งขึ้น

3. การบริหารราชการส่วนกลาง

3.1 กระทรวงมหาดไทยเก่งแต่พิธีการไม่เน้นทำงานแบบมืออาชีพ แต่จุดแข็งของมหาดไทยคือสามารถประสานงานแก้ไขได้ทุกปัญหา

3.2 กระทรวงมหาดไทยยังคงมีการสั่งงานที่ซ้อนกันอยู่

3.3 การเลื่อนตำแหน่งควรมีหลักเกณฑ์เพื่อมิให้ข้าราชการไปวิ่งที่ นักการเมือง

3.4 กรมบางกรมในมหาดไทยต้องเปลี่ยนบทบาทและสถานะภาพ เช่น กรมการผังเมืองเป็นหน่วยงานระดับชาติ รพช.และโยธาธิการมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เป็นต้น

3.5 มท.และกรมการปกครองยังไม่พร้อมรับมือกับงานป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือน

3.6 ภาพลักษณ์ของกระทรวงมหาดไทยในสายตาคนนอก

- เป็นหน่วยงานที่หวงอำนาจ คอรัปชั่น สนองนักการเมือง ขัดขวางการพัฒนาการเมือง ใช้ระบบเส้นสาย มีความรู้ทางเทคโนโลยีต่ำ ดูเหมือนเป็นนักอนุรักษ์นิยม

- สาเหตุที่ทำให้กระทรวงมหาดไทยเป็นจำเลยของสังคม เนื่องจากความพึงใจของประชาชนที่มีต่อการทำงานของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งการขาดการประชาสัมพันธ์และการสร้างภาพพจน์ที่ดี แม้จะเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีทำงานไปมากแล้วก็ตามประกอบกับลักษณะงานเป็นเรื่องของสังคมศาสตร์ การบริหารงานยังแบ่งพรรคพวกและมีรากฐานจากระบบอุปถัมภ์

- แนวทางแก้ไข ยอมรับจุดอ่อนและพยายามเคลื่อนไปกับสังคมให้ได้ในฐานะสมาชิกส่วนนำของสังคมทำหน้าที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง โดยใช้บารมีส่วนตนประกอบกับตำแหน่งหน้าที่การงาน และบริหารงานบุคคลโดยใช้ระบบ Merit System อย่างแท้จริง

ปีงบประมาณที่ศึกษา

2543

ผู้ศึกษาวิจัย

- สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท. โดย
นายสงวน วีระกุล
นายปิ่นสกุล มุสิกาวัน

เกณฑ์การพิจารณาจัดตั้ง และ ยกฐานะ หน่วยการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการกำหนดเกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยคำนึงถึงบริบทของการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยีในอนาคต
2. เพื่อเสนอแนะเกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น
3. ศึกษากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาวิจัย

1. การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติพันธกิจ (mission) สำคัญ 3 ประการ คือ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนการอำนวยความสะดวกพื้นฐานแก่ประชาชน และการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่น
2. เกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ที่กำลังเสนอกฎหมายให้มีการจัดตั้งขึ้น) มีความหลากหลาย และเกณฑ์รายได้มีความล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป
3. คณะผู้วิจัยได้เสนอเกณฑ์หลักในการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นใหม่ ได้แก่

3.1 รายได้ ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน

3.2 จำนวนประชากร ไม่น้อยกว่าเกณฑ์ที่จะกำหนดในแต่ละ
หน่วยการปกครองท้องถิ่น

3.3 ขนาดพื้นที่ ไม่น้อยกว่าเกณฑ์ที่จะกำหนด และสอดคล้อง
กับหลักวิชาการผังเมือง

4. จากเกณฑ์ในข้อ 3 คณะผู้วิจัยได้เสนอให้มีเกณฑ์การจัดตั้งและ
ยกฐานะเทศบาล (ตำบล เมือง และนคร) สุขาภิบาล และองค์การบริหาร
ส่วนตำบล ใหม่ โดยให้มีการปรับให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจที่
เปลี่ยนแปลงไปด้วย การนำเอาอัตราเงินเพื่อมาประกอบการพิจารณาปรับ
เกณฑ์ให้ทันสมัย และเสนอให้มีการควบคุมรายจ่ายประจำไม่เกินร้อยละ 45

ข้อเสนอแนะ

ให้มีการปรับปรุงกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนด
สิทธิของประชาชนในการถอดถอนได้ส่วนสาธารณะ และลงประชามติการ
บริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนการสำรวจและดูแลให้
มีการปฏิบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

มิ่งบประมาณที่ศึกษา

2537

ผู้ศึกษาวิจัย/เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

- โครงการวิทยาลัยการเมืองสาขาวิชารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
รองศาสตราจารย์ ดร. อิศระ สุวรรณมล
รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท.
นายประสิทธิ์ การกลาง

ยุทธศาสตร์สำนักงานจังหวัด (พ.ศ. 2540-2549)

วัตถุประสงค์

หาข้อเสนอต้นแบบของบทบาทหน้าที่และทิศทางการทำงาน รวมทั้งรูปแบบโครงสร้างและระบบงานของสำนักงานจังหวัดที่ควรเป็นในอนาคต ซึ่งจะทำให้สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ ตามนโยบายการปรับปรุงระบบราชการของรัฐบาล และเป็นหน่วยงานที่สามารถตอบสนองความต้องการและการเปลี่ยนแปลงของสังคมแวดล้อม ในอนาคต ปี 2549 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อค้นพบ

1. ความจำเป็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัด

ทิศทางและสภาพการปฏิบัติงานในปัจจุบัน

เมื่อครั้งริเริ่มจัดตั้ง กระทรวงมหาดไทยมีจุดมุ่งหมายให้สำนักงานจังหวัดทำบทบาทหน้าที่ทั้งด้านบริหารทั่วไปด้านนโยบายและแผน และแม้ว่ามติของ ก.พ. ในการกำหนดโครงสร้าง อัตรากำลัง และสายงานของตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจังหวัดในปัจจุบันจะสะท้อนให้เห็นชัดว่าต้องการให้สำนักงานจังหวัดเน้นหนักการปฏิบัติงานด้านนโยบาย

และแผนเป็นหลัก แต่ในการปฏิบัติงานจริงปรากฏว่าสำนักงานจังหวัดต้อง
ใช้กำลังคนและทรัพยากรจำนวนมากไปกับงานบริหารทั่วไป ซึ่งมีขอบเขต
งานไม่จำกัด ส่งผลกระทบต่อตำแหน่งในงานอื่นๆ ทำให้ไม่มีเวลาเพียง
พอที่จะทุ่มเทเพื่อปฏิบัติและพัฒนาคุณภาพงานในหน้าที่ให้เต็มกรอบความ
รับผิดชอบของตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานแผนและติดตามประเมินผล
ซึ่งเป็นงานเชิงลึก ต้องการความทุ่มเทและความชำนาญเฉพาะด้าน

ถ้าทำบทบาทเหมือนเดิม จะยังต้องการอัตรากำลังเพิ่มเรื่อยๆ และไม่ได้ปรับปรุงคุณภาพงาน

ผลที่เกิดขึ้นคือ สำนักงานจังหวัดประสบความสับสนในทิศทางการ
ทำงานไม่มีความชัดเจนว่าจุดหมายและภารกิจหลักในการทำงานคืออะไร
ขณะเดียวกัน จะต้องการอัตรากำลังเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ซึ่งสวนกระแส
นโยบายรัฐบาล ที่ประกาศชัดเจนว่าต้องการปรับระบบราชการให้มีขนาด
เล็กและมีประสิทธิภาพสูง

ในอนาคต สำนักงานจังหวัดยังจะต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับ
บทบาททิศทางการทำงานเพิ่มมากขึ้นอีกหลายประการ เนื่องจากกระแส
การเปลี่ยนแปลงในสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรง

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้ทำการศึกษาเพื่อหาข้อเสนอใน
การกำหนดยุทธศาสตร์ ทิศทางการทำงาน รวมทั้งบทบาทภารกิจและ
โครงสร้างองค์กรของสำนักงานจังหวัด เพื่อให้สำนักงานจังหวัดเป็น
องค์กรที่มีความหมาย สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมในอนาคต
10 ปีข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้โดยนำเทคนิค SWOT มาใช้เป็น
เครื่องมือวิเคราะห์

2. สภาพแวดล้อมในอนาคต : โอกาสและภัยอุปสรรคต่อสำนักงานจังหวัด

จากผลการศึกษา พบว่ากระแสการเปลี่ยนแปลงจะมีหลายประการ เช่น อำนาจหน้าที่ของรัฐจะกระจายลงไปสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และภาคเอกชนมากขึ้น การเรียกร้องจากประชาชนจะมีความถี่และความรุนแรงมากขึ้น ประชาชนจะอพยพเข้าสู่เมืองมากขึ้น การพัฒนาเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมจะเป็นกลไกสำคัญในการกระจายรายได้ การติดต่อสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านจะมีมากขึ้น อันเป็นผลจากการรวมตัวกันของกลุ่มประเทศเพื่อเสริมสร้างอำนาจต่อรองในการแข่งขันในสังคมโลก ฯลฯ

ผลกระทบต่อสำนักงานจังหวัด

การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อทั้งในด้านที่เป็นโอกาสและภัยอุปสรรค ต่อสำนักงานจังหวัด สรุปได้ดังนี้

1) สำนักงานจังหวัดมีโอกาสจะได้รับมอบหมายภารกิจการพัฒนาเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และการติดต่อร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

2) แผนพัฒนาจังหวัดจะได้รับการสนับสนุนให้เป็นกลไกสร้างเอกภาพ การพัฒนาในจังหวัดและในกลุ่มจังหวัด และปรากฏผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เพราะจังหวัดจะมีอำนาจจัดตั้งงบประมาณของตนเอง และมีอำนาจบริหารบุคคลมากขึ้น ระบบข้อมูล และการติดตามประเมินผลของจังหวัดจะได้รับการสนับสนุนให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาของจังหวัด แต่ขณะเดียวกัน หากสำนักงานจังหวัดไม่สามารถปรับสมรรถนะตัวเองได้ทัน ก็จะถูกกดดันในฐานะเป็นตัวขัดขวางการพัฒนาของประเทศ

3) ประชาชนจะตื่นตัวเรียกร้องและมีส่วนร่วมในกิจการของรัฐมากขึ้น การกีดกันแก้ปัญหาคความขัดแย้งของประชาชนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะมีปริมาณและความยุ่งยากเพิ่มขึ้น ในขณะที่การตัดสินใจที่สุจริตของผู้ว่าฯ จะได้รับความคุ้มครองบทบาทของสำนักงาน จังหวัดในการให้ข้อเสนอแนะที่เป็นวิทยาศาสตร์ (ใช้ข้อมูลและหลักวิชา) จะเป็นที่ต้องการและมีความสำคัญมากขึ้น

4) การปฏิบัตินโยบายโดยทั่วไปของสำนักงานจังหวัด จะได้รับมอบอำนาจตัดสินใจเพิ่มขึ้น ลดการถูกรัดรั้งด้วยระเบียบกฎหมาย เกิดความคล่องตัว และโปร่งใสเป็นธรรมชาติมากขึ้น รวมทั้งมีภาคเอกชนเข้ามาช่วยปฏิบัตินโยบาย (Privatization) มีเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคมที่ก้าวหน้าให้ใช้เป็นเครื่องมือช่วยเหลือการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น แต่ขณะเดียวกัน ก็จะถูกตรวจสอบเข้มงวดมากขึ้น จะถูกกดดันให้ต้องเร่งปรับสมรรถนะและคุณภาพงานเพื่อตอบสนองได้เท่าทันกับความต้องการของประชาชน

3. สมรรถนะของสำนักงานจังหวัด : จุดอ่อนและจุดแข็ง

จากการประเมินสมรรถนะของสำนักงานจังหวัด พบว่ามีจุดอ่อนและจุดแข็งสรุปได้ดังนี้

1) การกิจหน้าที่มีมาก เกินกำลังคนที่มี คุณภาพงานจึงไม่ดีเท่าที่ควร มีโอกาสน้อยที่จะพัฒนาทักษะความชำนาญเฉพาะ

2) มีเครือข่ายงานกับหน่วยงานในส่วนกลางหลากหลายหน่วยซึ่งอาจขอความสนับสนุนได้

3) บุคลากรส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป แต่ส่วนใหญ่ขาดความถนัด/ไม่ชำนาญงานในหน้าที่/ขาดประสบการณ์

4) ทักษะคติของข้าราชการสำนักงานจังหวัดส่วนใหญ่ โน้มเอียงที่จะยึดความสุจริตและคุณธรรมเป็นหลัก แต่การทำงานยังมุ่งเน้นทำงานเพื่อครอบครัวมากกว่าเพื่อสังคม

5) มีระบบสื่อสารของตนเองโดยเฉพาะ สามารถติดต่อไปได้ทั่วประเทศ มีอุปกรณ์ทำงานค่อนข้างครบถ้วน แต่วัฒนธรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ยังไม่แพร่หลายในหมู่ข้าราชการทั้งหมด ยังไม่มีการรื้อปรับระบบงานให้เป็นระบบอัตโนมัติเพื่อให้ลดจำนวนอัตรากำลังได้อย่างชัดเจน

6) มีข้อมูลข่าวสารประกอบการทำงานที่ค่อนข้างครบถ้วนมากกว่าหน่วยอื่นๆ แต่ระบบฐานข้อมูลและการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ยังขาดความสมบูรณ์ การทำงานของจังหวัดโดยภาพรวมมีลักษณะการทำงานที่ไม่เป็นระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (MIS) ที่ทันสมัยอย่างแท้จริง ทำให้ไม่ก่อให้เกิดระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพเต็มที่

7) สำนักงานจังหวัดมีผู้บังคับบัญชาจำนวนมาก ทำให้มีคนสั่งงานมากกว่าหน่วยงานอื่นๆ และต้องมีการฝึกในการดูแลและบริการผู้บังคับบัญชาหลายคน

ข้อเสนอแนะ

ยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัด

จากการประเมินสมรรถนะของสำนักงานจังหวัดในปัจจุบัน เมื่อต้องไปเผชิญกับโอกาสและภัยอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมในอนาคต พบว่าสำนักงานจังหวัดอยู่ในสถานการณ์ “โอกาส + จุดอ่อน” คือมีโอกาสใน

อนาคตที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้หลายประการ แต่ก็มีจุดอ่อนในตัวเองที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข จึงจะมีความความพร้อมที่จะใช้โอกาสดังกล่าวรวมทั้งสามารถเผชิญกับภัยอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นได้ยุทธศาสตร์ที่สำนักงานจังหวัดควรใช้จึงได้แก่การปรับตัวเพื่อรุก (turnaround strategy)

วิสัยทัศน์สำนักงานจังหวัด

กลยุทธ์หลักในการปรับตัวเพื่อรุก คือการแตกตัว นั่นคือต้องปลดปล่อยภารกิจนโยบายและแผน และภารกิจบริหารทั่วไป ออกจากกัน เพื่อให้ภารกิจทั้งสองนี้สามารถพัฒนาเติบโต (ทางคุณภาพ) ไปได้พร้อมๆ กัน โดยผู้ศึกษาได้เสนอวิสัยทัศน์ หรือภาพในอนาคตของสำนักงานจังหวัด (ฝ่ายอำนวยการเดิม) และกลุ่มงานนโยบายและแผน ที่ได้มีการปรับแก้จุดอ่อนและเสริมจุดแข็ง จนมีศักยภาพที่สามารถเผชิญกับภัยอุปสรรค และใช้ประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งจะใช้เป็นเป้าหมายในการดำเนินกลยุทธ์ย่อยและมาตรการต่างๆ ให้บรรลุถึงต่อไป ดังนี้

วิสัยทัศน์ของสำนักงานจังหวัด (ฝ่ายอำนวยการ และฝ่ายข้อมูล)

สำนักงานจังหวัด จะเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของจังหวัด ซึ่งเป็นที่ยอมรับในความทรงประสิทธิภาพของบุคลากร การมีระบบงานที่ก้าวหน้า และการเป็นศูนย์กลางของข้อมูลข่าวสารและระเบียบปฏิบัติราชการที่ครบถ้วนทันสมัย มีขอบข่ายงานครอบคลุมทั้งการประสานราชการ การบริหารจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศ การให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการต่างๆ ด้านระเบียบปฏิบัติ การบริหารงานทั่วไปของจังหวัด และ

การเป็นสำนักงานเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีเป้าประสงค์หลักเพื่อสนับสนุนให้การบริหารราชการของผู้ว่าฯและของส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัด ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สำนักงานจังหวัดจะใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศระบบการประสานราชการ เครือข่ายงานที่มีกับส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัด เป็นเครื่องมือในการทำงาน

วิสัยทัศน์ของกลุ่มงานนโยบายและแผนพัฒนาจังหวัด

กลุ่มงานนโยบายและแผนพัฒนาจังหวัด จะเป็นองค์กรหลักซึ่งเป็นที่ยอมรับในความเป็นเลิศด้านการกำหนดทิศทางและแผนพัฒนาจังหวัด และการมีบุคลากรที่มีคุณภาพสูง โดยมีขอบข่ายงานครอบคลุมทั้งการกำหนดทิศทางการพัฒนา นโยบายและแผนพัฒนา แผนงบประมาณ และการติดตามประเมินผลการพัฒนาของจังหวัด โดยมีเป้าประสงค์หลักเพื่อชี้แนะและผลักดันให้การพัฒนาของจังหวัดดำเนินไปอย่างมีเอกภาพ มีทิศทางการพัฒนาที่ต้องการบรรลุถึงอย่างชัดเจน สามารถนำศักยภาพของจังหวัดมาใช้ประโยชน์ จากโอกาสที่มี ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ได้อย่างเต็มที่ เอื้ออำนวยให้การพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กลุ่มงานฯ จะใช้การศึกษาวิเคราะห์ที่มีคุณภาพในเชิงวิชาการ การเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือสนับสนุนจากหน่วยงานหรือสถาบันเชิงวิชาการภายนอก และเครือข่ายความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัด ทั้งที่สังกัดส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการทำงาน

ข้อเสนอกลยุทธ์และมาตรการ

เพื่อให้วิสัยทัศน์ของสำนักงานจังหวัด และกลุ่มงานนโยบายและแผนพัฒนาจังหวัด ปรากฏผล สมควรดำเนินกลยุทธ์และมาตรการต่างๆ โดยสรุปคือ พัฒนาคุณภาพงานนโยบายและแผนพัฒนาคุณภาพงานข้อมูลและสารสนเทศ เสริมสร้างผู้ชำนาญการเฉพาะ มอบอำนาจตัดสินใจลงสู่ระดับล่างให้มากที่สุด เปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานให้ยึดผลงานแทนวิธีการหาพันธมิตรจากภายนอก และสร้างความพร้อมภายใน

ปีงบประมาณที่ศึกษา

2539

ผู้ศึกษาวิจัย

- สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท.
นายสงวน วีระกุล
- กองการสื่อสาร
นายเกษ มั่นทรานนท์
- กองแผนพัฒนาจังหวัด
นางสาวศิริอร เจริญขวัญ
- ศูนย์สารสนเทศ สป.
นายอภิรัตน์ จันทนฤกษ์

การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนา โครงการสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล

วัตถุประสงค์

โครงการวิจัยนี้มีเป้าหมายหลักในการหาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนดังต่อไปนี้

1. นำเสนอขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้อง คณะกรรมการบริหาร อบต. สมาชิกสภา อบต. และเจ้าหน้าที่ของ อบต. ในเรื่องการบริหารงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
2. นำเสนอแนวทางในกรณีมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและใช้งานตลอดจนบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน
3. การพัฒนาระบบและจัดทำคู่มือสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาวิจัยหาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการบริหารงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า การเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการโดยเน้นกระจาย

อำนาจการบริหารและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ อบต. เป็นแนวทางที่เหมาะสม เนื่องจากบุคลากรของ อบต. ส่วนใหญ่มีความใกล้ชิดกับชุมชน ทำให้เกิดความเข้าใจถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกเหนือจากนั้นผลงานของ อบต. จะส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทำให้อบต. จำเป็นต้องตระหนักถึงความสำคัญของภารกิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จากการศึกษาพบว่าปัญหาหลักในงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีดังนี้

- ขาดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน
- บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรหลักไม่ชัดเจน
- การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ชัดเจน
- บุคลากรหลักขาดความรู้ ความเข้าใจ (เทคนิค บริหาร ระเบียบ)
- การปฏิบัติงานของ อบต. มีความหลากหลาย

เพื่อแก้ปัญหาต่างๆเหล่านี้ คณะผู้วิจัยได้พัฒนาเครื่องมือชนิดหนึ่งเพื่อมาช่วยสนับสนุนการทำงานของ อบต. โดยใช้ชื่อเครื่องมือชนิดนี้ว่า ระบบการบริหารการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อบต. โดยเขียนในรูปของคู่มือ ซึ่งมีองค์ประกอบหลักต่อไปนี้ คือ

- การดำเนินงาน อบต. มีขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน
- บุคลากรหลักของ อบต. รวมทั้งประชาชน จะมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละขั้นตอนที่ชัดเจน
- การมีส่วนร่วม และควรมีส่วนร่วมอย่างไร
- ในคู่มือจะมีการเสนอแนะการบริหารงานเทคนิคบางส่วน

คณะผู้วิจัยได้มีการคาดการณ์ข้อดีของระบบดังต่อไปนี้ คือ

- การดำเนินงานของ อบต. จะโปร่งใสขึ้น
- ระบบจะปกป้องคนทำงาน

• ระบบจะรับประกันความผิดพลาดให้แก่ผู้ทำงานตามระบบได้ในระดับหนึ่ง

- ระบบจะระบุผู้มีอำนาจและผู้รับผิดชอบชัดเจน
- ระบบจะทำให้ อบต. ใหม่ มีแนวทางการทำงานที่ชัดเจนขึ้น

คณะผู้วิจัยได้มีการคาดการณ์ข้อเสียของระบบดังต่อไปนี้คือ

- บุคลากรหลักของ อบต. จะมีความรู้สึกที่ตัวเองมีงานมากขึ้น
- บุคลากรหลักของ อบต. จะมีความรู้สึกว่าการทำงานไม่คล่องตัว
- จะมีการกระทบฐานเสียงของผู้บริหาร อบต.

ข้อเสนอแนะ

1. การนำระบบไปใช้งาน จะต้องมีการผลักดันอย่างจริงจังจากผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย เพราะการดำเนินงานตามระบบ จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติที่เคยทำอยู่ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกรอบวิธีใช้และการสนับสนุนให้คำปรึกษาแนะนำอย่างต่อเนื่องการนำระบบไปใช้ตอนต้น จะมีความยากและปริมาณงานมากขึ้นกว่าปกติ

2. จำเป็นต้องมีการบำรุงรักษาระบบ โดยให้มีการปรับแก้คู่มือให้มีความทันสมัยและมีประโยชน์ในหลายๆกรณีซึ่งกรณีที่เป็นผลกระทบจากระบบเองและกรณีที่ปัญหาเดิมมีการพัฒนาเป็นปัญหาใหม่ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ในปัจจุบัน

3. ในการขยายผลในเชิงปฏิบัติ นอกจากการผลักดันจากผู้บริหารระดับสูงกระทรวงมหาดไทยและความเอื้ออาทรในการกำกับดูแลของทางอำเภอและจังหวัดแล้ว จะต้องมีการกระตุ้นให้นำระบบไปใช้โดยการ

จัดสรรงบประมาณหรือแบ่งงบประมาณอุดหนุน อบต. มาทำเป็นโครงการนำร่อง เช่น อาจเริ่มทดลองใช้ใน อบต. ที่ถูกคัดเลือกให้ร่วมโครงการประมาณ 10 แห่ง หากประสบความสำเร็จควรขยายเป็น 100-900-3000 แห่ง เป็นต้นเพื่อให้ อบต. นำเอาระบบไปใช้อย่างจริงจัง และมีข้อเสนอแนะเรื่ององค์ประกอบที่สำคัญที่มีผลต่อการนำระบบไปใช้งาน เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ในทิศทางที่ต้องการโดยมีการเสนอเป็นส่วนๆ เป็นระดับขั้นดังนี้คือ

- บุคลากรระดับนโยบายที่ควรทราบระบบคือผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง
- บุคลากรในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ควรรู้โดยการเข้าสู่กระบวนการฝึกอบรม
- บุคลากร อบต. ที่ต้องรู้โดยการเข้าสู่กระบวนการฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติงานจริง
- ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ที่ควรทราบเกี่ยวกับระบบ

มีงบประมาณที่ศึกษา

2543

ผู้ศึกษาวิจัย

- สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย
 รศ.ดร.โชติชัย เจริญงาม
 ผศ.ณรงค์ เหลืองบุตรนาค

การถ่ายโอนภารกิจของกรมโยธาธิการให้ อบจ. และ อบต.

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานตามภารกิจที่กรมโยธาธิการได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2542 ว่าดำเนินการตามหลักเกณฑ์ แนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนดหรือไม่ และเสนอแนะขั้นตอน การถ่ายโอนภารกิจของกรมโยธาธิการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษา

1. ผลการดำเนินงานของโยธาธิการจังหวัด ปีงบประมาณ 2542

1.1 การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของสำนักงบประมาณ

ในปีงบประมาณ 2542 สำนักงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติในการบริหารงบประมาณตามโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการทุกขั้นตอนพบว่าโยธาธิการจังหวัดเห็นด้วยกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว 53 จังหวัด ไม่เห็นด้วย 11 จังหวัด และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามโครงการ 63 จังหวัด

1.2 การบริหารโครงการ

- การเตรียมการพบว่า กรมโยธาธิการ ไม่ได้ศึกษาวิธีการ ขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสั่งการให้ จังหวัดเตรียมการไว้ก่อนแต่อย่างใด

- การขออนุมัติเงินประจำงวด พบว่า โยธาธิการจังหวัด ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุให้เสร็จเรียบร้อยก่อนจึงเสนอกกรมโยธาธิการเพื่อขออนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณ และต้องเสนอพร้อมกันหลายโครงการ ทำให้โครงการที่ไม่มีปัญหาไม่สามารถดำเนินการได้ทันที

1.3 โครงการที่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการในพื้นที่ จำนวน 271 โครงการ มีการขอเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการและยกเลิกโครงการมากที่สุดคือ ภาคกลาง รองลงมาคือภาคเหนือ

1.4 ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ได้แก่ 1) สำนักงบประมาณกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติล่าช้า 2) กระบวนการขออนุมัติเงินประจำงวดต้องใช้เวลามากเนื่องจากต้องมีรายละเอียดโครงการมาประกอบการขออนุมัติเงินประจำงวด 3) การติดต่อประสานงานระหว่างโยธาธิการจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สะดวก เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง อยู่ในพื้นที่ห่างไกล 4) การดำเนินงานตามโครงการก่อสร้างประปาหมู่บ้าน หากมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่จะต้องมีการตรวจสอบปริมาณน้ำใหม่ ทำให้ดำเนินงาน ตามโครงการล่าช้าไปด้วย 5) โครงการก่อสร้างถนนที่ต้องดำเนินการผ่านองค์การบริหารส่วนตำบลหลายพื้นที่จะต้องใช้เวลาในการติดต่อมากขึ้น 6) กรณีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ออกนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าของพื้นที่โครงการเดิมจะไม่ค่อยยินยอมให้ย้ายออกนอกเขตพื้นที่ หรือกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมยินยอมให้ย้ายพื้นที่ ก็ต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลางก่อน ซึ่งทำให้เสียเวลา

2. การถ่ายโอนภารกิจของกรมโยธาธิการให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ความคิดเห็นของโยธาธิการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลตัวอย่างส่วนใหญ่ เห็นว่าภารกิจของกรมโยธาธิการที่ควรโอนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ทันที มี 7 งาน ได้แก่ 1) การก่อสร้างถนนในหมู่บ้าน 2) การก่อสร้างประปาหมู่บ้าน มาตรฐาน ก ข 3) การก่อสร้างฝาย/คลอง 4) การก่อสร้างถังเก็บน้ำฝน 5) การกำจัดผักตบชวา 6) โครงการไฟฟ้าหมู่บ้านและสูบน้ำโดยใช้พลังงานแสงอาทิตย์ 7) การควบคุมอาคาร

2.2 การโอนภารกิจของกรมโยธาธิการให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลต้องการให้กรมโยธาธิการสนับสนุนในเรื่องการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงาน และแบบแปลนการก่อสร้างมาตรฐาน

ข้อเสนอแนะ

1. ภารกิจที่กรมโยธาธิการสามารถถ่ายโอนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามศักยภาพและความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แยกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีศักยภาพและความพร้อมที่จะรับโอนภารกิจของกรมโยธาธิการ 9 ภารกิจ คือ ก่อสร้างถนนในหมู่บ้าน ปรับปรุงสะพานไม้เป็นสะพาน คสล. ขุดเจาะบ่อบาดาล ก่อสร้างประปาหมู่บ้าน ก่อสร้างฝาย/คลอง ก่อสร้างถังเก็บน้ำฝน ก่อสร้างระบบกำจัดขยะ กำจัดผักตบชวาขุดลอกคูคลอง และการควบคุมอาคาร

(2) องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1-2 มีศักยภาพและความพร้อมที่จะรับโอนภารกิจของกรมโยธาธิการ 9 ภารกิจ เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 3-5 มีศักยภาพและความพร้อมที่จะรับโอนภารกิจของกรมโยธาธิการ 7 ภารกิจ คือก่อสร้างถนนในหมู่บ้านขุดเจาะบ่อบาดาล ก่อสร้างประปาหมู่บ้าน ก่อสร้างฝาย/คลอง ก่อสร้างถังเก็บน้ำฝน กำจัดผักตบชวา ขุดลอกคูคลอง และการควบคุมอาคาร

2. การถ่ายโอนภารกิจของกรมโยธาธิการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรแบ่งประเภทงาน/โครงการ ออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 งาน/โครงการที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง คืองาน/โครงการที่มีลักษณะงานง่าย ไม่ยุ่งยาก หรือใช้เทคนิคไม่มากนัก ใช้งบประมาณไม่มาก และเป็นงานที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการและมีการดำเนินการอยู่แล้ว กรมโยธาธิการควรตัดโอนงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการได้ทันที เช่น โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตในหมู่บ้าน

ประเภทที่ 2 งาน/โครงการที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยกรมโยธาธิการกำกับดูแล คืองาน/โครงการที่มีความยุ่งยากไม่มาก ใช้เทคนิคไม่สูงมากนัก และเป็นงานที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ แต่เป็นโครงการที่รัฐบาลต้องกำกับดูแลเพื่อให้กระจายลงในพื้นที่ที่มีความจำเป็นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจต้องการการสนับสนุนจากกรมโยธาธิการอยู่ เช่น งานขุดเจาะบ่อบาดาล การก่อสร้างประปามาตรฐาน ก ข งานก่อสร้างฝาย / คลอง

ประเภทที่ 3 งาน/โครงการที่คงไว้ที่กรมโยธาธิการระยะเวลาหนึ่ง คือ งาน/โครงการที่ต้องใช้เทคนิคสูง หรือจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอน เช่น งานปรับปรุงสะพานไม้เป็นสะพาน คสล. งานก่อสร้างระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย งานก่อสร้างระบบกำจัดขยะ

ปีงบประมาณที่ศึกษา

2542

คณะผู้วิจัย

- กรมโยธาธิการ

นายเกริกเกียรติ กุมารสิงห์

นายพรชัย คงน้อย

นางรานี ชัยสิทธิ์

นายพรเทพ เพชรอนันต์

- สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท.

นายนเร เหล่าวิชชา

นางณิษฐา แสงทอง

ทัศนคติของผู้ใช้รถและถนนต่อมาตรการ แก้ไขปัญหาคาจรจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร

วัตถุประสงค์

1. เพื่อประเมินความรู้ ความเข้าใจ ความรู้สึก และพฤติกรรมการยอมรับ/ไม่ยอมรับในมาตรการแก้ไขปัญหาคาจรจราจรที่ได้นำมาปฏิบัติในระหว่าง ปี พ.ศ. 2536 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สภาพการจราจรประสบกับภาวะวิกฤต
2. เพื่อนำเอามาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการปรับปรุงกลยุทธ์ในการนำเอามาตรการมาใช้ให้ได้ผลเชิงปฏิบัติ

ผลการศึกษา

1. มาตรการที่กลุ่มตัวอย่างได้รับข่าวสารมากที่สุด คือมาตรการป้ายรณรงค์วินัยจราจร มาตรการสร้างระบบรถไฟฟ้า และมาตรการเหลื่อมเวลาทำงานของธนาคารพาณิชย์ เรียงตามลำดับ
2. ความรู้สึกต่อมาตรการแก้ไขปัญหาคาจรจราจร พบว่า ในภาพรวมผู้ใช้รถและใช้ถนนมีความรู้สึกพอใจต่อมาตรการที่ทำการประเมิน แต่ในระดับไม่สูงนัก จำนวนผู้ที่รู้สึกพอใจกับมาตรการมีจำนวนสูงกว่าผู้ที่ไม่

พอใจเพียงเล็กน้อยทุกมาตรการและระดับความพอใจมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับพอใจในปานกลางเท่านั้น

3. พฤติกรรมการยอมรับ/ไม่ยอมรับในมาตรการพบว่า การยอมรับในมาตรการต่างๆ อยู่ในระดับปานกลาง มาตรการที่ได้รับการยอมรับมากคือ มาตรการ Busway ส่วนมาตรการที่ไม่ได้รับการยอมรับ คือมาตรการ Park and Ride

เหตุผลที่ไม่ยอมรับมาตรการต่างๆ คือ การขาดความเชื่อมั่นในการบังคับใช้กฎหมายของพนักงาน ขาดความศรัทธาในหน่วยงานและตัวบุคคลที่เสนอวิธีแก้ปัญหาความไม่สนใจต่อการแก้ปัญหาที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนบุคคล และขาดความเข้าใจในวิธีปฏิบัติตามมาตรการ

ข้อเสนอแนะ

กลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาจราจรในอนาคต จะได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น งานวิจัยฉบับนี้ เสนอให้ใช้กลยุทธ์ด้านการประชาสัมพันธ์เชิงรุก การให้การศึกษาด้านกฎหมายจราจร การลดความต้องการของการจราจร การปรับปรุงคุณภาพและปริมาณเจ้าหน้าที่ตำรวจ การบังคับใช้กฎหมายให้มีผลทางปฏิบัติ และการเปลี่ยนแปลงค่านิยมทางสังคม

ปีงบประมาณที่ศึกษา 2539

ผู้ศึกษาวิจัย

- ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา
คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุภาวดี มิตรสมหวัง

โครงการประเมินประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

วัตถุประสงค์

โครงการประเมินประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย 4 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาลักษณะและวิธีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ
2. เพื่อจัดทำเกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัดการจัดทำและการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ
3. เพื่อศึกษากระบวนการบริหารและแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ
4. เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

พลการศึกษาวิจัย

1. ความชัดเจนของการบริหารราชการจังหวัดเพื่อการพัฒนาแบบบูรณาการ ในการพัฒนาระบบการบริหารส่วนภูมิภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และกระทรวงมหาดไทย ยังไม่สามารถถอดแนวคิดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาตามเจตนารมณ์ของนายกรัฐมนตรีที่มุ่งเน้นให้จังหวัดมีระบบการบริหารจัดการแบบประเทศไทย ย่อส่วน และเป็นหน่วยงานยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit) ในการขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวไปสู่ความมั่นคง/ มั่งคั่ง และถ่ายทอดไปสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติได้ทั้งหมด สัญญาณที่ถ่ายทอดลงไปสู่ระดับปฏิบัติเป็นเพียงรูปแบบ วิธีการ และกระบวนการบริหารจัดการที่ไม่ได้เจาะลึกลงไปในรายละเอียดว่ารัฐบาลคาดหวังให้จังหวัดกำหนดทิศทางการพัฒนาไปในลักษณะใด ทำให้ทิศทางการพัฒนาจังหวัด หรือแผนยุทธศาสตร์ฯ ที่แต่ละจังหวัดจัดทำขึ้นมีความหลากหลายและไม่มีทิศทางที่ชัดเจน

2. การบริหารนโยบายการปฏิรูประบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีรายงานผลการศึกษานับหนึ่งที่พาดพิงถึงสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ว่ายังยึดติดอยู่กับการบริหารสมัยเก่า (Bureaucracy) ซึ่งมีวิสัยทัศน์ในการปฏิรูประบบการบริหารที่แตกต่างกับนักบริหารของประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วโลก ทั้งยังไม่ล้นทัดในเรื่องการบริหารสมัยใหม่ (Quality Management) ไม่รู้จักจริงถึงวิธีการพัฒนาตามมาตรฐานสากล และใช้ความรู้ในการบริหารสมัยเก่า

(Bureaucracy) ที่ตนเชี่ยวชาญเข้ามาลองผิดลองถูกทำให้เกิดช่องว่างระหว่างการบริหารแบบสมัยเก่าที่ไม่มีระบบกับการบริหารสมัยใหม่ตามเจตนารมณ์ของนายกรัฐมนตรี และจากการวิจัยภาคสนามพบว่า จังหวัดตัวอย่างในการศึกษาวิจัยได้สะท้อนปัญหาเชิงปฏิบัติมาว่า สถาบันการศึกษาที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการว่าจ้างมาเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ไม่สามารถให้คำปรึกษาแก่จังหวัดได้

3. ลักษณะและวิธีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ จังหวัดตัวอย่างในการศึกษาวิจัยทั้ง 5 จังหวัด ได้มอบหมายให้สำนักงานจังหวัดเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำและแปลงยุทธศาสตร์ฯ ไปสู่การปฏิบัติ และได้เชิญส่วนราชการต่างๆ ภาคธุรกิจเอกชน สถาบันการศึกษาในจังหวัด เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ โดยใช้เทคนิคการระดมสมอง การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก กับขีดสมรรถนะภายในของจังหวัด และความคิดเห็นว่าน่าจะเป็นเครื่องมือหลักในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ตามแนวทางและแบบฟอร์ม (Template) ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด

4. การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ส่วนใหญ่ยังมีปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำยุทธศาสตร์ฯ ไปสู่การปฏิบัติ เริ่มจากการมีโครงสร้างการบริหารแบบหลวมๆ ไม่มีระบบการบริหารแผนยุทธศาสตร์ฯ ที่เป็นรูปธรรมและถูกต้องตามหลักวิชาการขาดทักษะความสามารถ และประสบการณ์ในการแปลงยุทธศาสตร์ฯ ไปสู่การปฏิบัติ ขาดการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ฯ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น

5. **คำรับรองผลการปฏิบัติราชการจังหวัด** ในภาพรวมของคำรับรองผลการปฏิบัติราชการจังหวัดยังไม่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและสอดคล้องประสานไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะมิติในด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร เป็นงานประจำที่ไม่ตอบสนองต่อการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

6. **การบริหาร/กำกับกำกับการดำเนินงานของส่วนราชการให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ฯ** ส่วนใหญ่ใช้คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เป็นเครื่องมือในการบริหารและกำกับกำกับการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ทั้งนี้ยังไม่พบระบบการบริหารจัดการ การติดตาม และกำกับกำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ที่เป็นรูปธรรมและถูกต้องตามหลักวิชาการ

7. **ประสิทธิภาพ / ผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ** การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ของจังหวัดที่เป็นตัวอย่างในการศึกษาวิจัยสามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายใต้ข้อจำกัดทางด้านเวลา ทักษะความสามารถในการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ของข้าราชการส่วนภูมิภาค และข้าราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติราชการภายในจังหวัด แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของแผนยุทธศาสตร์ฯ พบว่า คุณภาพในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ส่วนใหญ่ยังไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ไม่มีทิศทางและมาตรฐานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ที่เป็นระบบทั้งยังไม่สามารถถึงจุดเด่นของแต่ละจังหวัดมากำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่มีการจัดลำดับความสำคัญในการพัฒนาที่มีความแหลมคม/ลุ่มลึกส่วนใหญ่เป็นความพยายามในการนำทุกสิ่งที่จังหวัดมีอยู่มาวางเรียงกันแบบรักบี้เสียดายน่อง ทำให้ขาดจุดมุ่งเน้น (Focus) ในการพัฒนาที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

8. เกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวอย่างในการศึกษาวิจัยมีความเห็นว่าการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ควรเป็นสิ่งที่รัฐบาลและจังหวัดต้องกระทำร่วมกัน ส่วนรายละเอียดของการจัดทำและการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัดใน 3 มิติ คือ มาตรฐานปัจจัยนำเข้าในการจัดทำและปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ มาตรฐานด้านกระบวนการจัดทำและการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ฯ และคุณภาพของแผนยุทธศาสตร์ฯ โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ 16 ตัว ประกอบด้วย

- 1) ระดับความชัดเจนในการระบุปัญหาและความจำเป็นในการพัฒนา
- 2) ระดับความชัดเจนในการระบุความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- 3) ระดับการนำองค์ความรู้ที่จำเป็นมาใช้ในการพัฒนา
- 4) ระดับความชัดเจนในการระบุความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 5) ระดับการนำข้อมูลพื้นฐานมาใช้ในการวางแผนยุทธศาสตร์
- 6) การวิเคราะห์สถานการณ์
- 7) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและขีดสมรรถนะภายในของจังหวัด (SWOT Analysis)
- 8) ระดับการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ
- 9) ระดับการนำเครื่องมือทางการบริหารมาใช้ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

- 10) มาตรฐานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ
- 11) ระดับการรับฟังความคิดเห็น
- 12) วิสัยทัศน์ต้องมีจุดมุ่งเน้นที่ชัดเจน
- 13) ระดับของความสัมพันธ์เชื่อมโยง
- 14) ระดับของความครอบคลุมภาระงานที่ต้องดำเนินการเพื่อก้าวไปสู่ความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ที่กำหนด
- 15) ระดับของพลังขับเคลื่อนไปสู่ความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ที่กำหนด
- 16) ระดับของความถูกต้องตามหลักวิชาการด้านการวางแผนยุทธศาสตร์

9. ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

ประกอบด้วยข้อเสนอแนะที่กระทรวงมหาดไทยสามารถดำเนินการได้เอง 3 ประการ คือ

(1) พัฒนาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำในการบริหารเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(2) พัฒนาสำนักงานจังหวัดให้เป็นเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพของผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) การพัฒนาบุคลากรด้านการบริหารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในระดับต่างๆ ให้มีทักษะความสามารถในการบริหารแผนยุทธศาสตร์ฯ แบบมืออาชีพ

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะที่ต้องประสานความร่วมมือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอีก 2 ประเด็น คือ การส่งเสริมสนับสนุนให้จังหวัดสามารถจัดทำและพัฒนาตัวชี้วัดตามศักยภาพ ของแต่ละจังหวัดกับการมอบอำนาจให้จังหวัด มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถขอตั้งงบประมาณ สามารถกระทำนิติกรรมตาม

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย สามารถกำหนดโครงสร้างอัตรากำลังในการบริหารราชการจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ การพัฒนาที่จังหวัดกำหนดขึ้น

ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยความสำเร็จในการบริหารราชการจังหวัดเพื่อการพัฒนาแบบบูรณาการ มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องและเป็นตัวหลักให้แผนยุทธศาสตร์ฯ บรรลุผลตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ ประเด็นปัจจัยต่างๆ มีทั้งประเด็นปัจจัยที่สามารถดำเนินการพัฒนาและแก้ไขได้ด้วยระบบงานภายในกระทรวงมหาดไทย กับประเด็นปัจจัยที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกับกลไกของรัฐที่อยู่เหนือกว่าจังหวัดแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่สามารถพัฒนาและแก้ไขได้ด้วยระบบงานภายในกระทรวงมหาดไทยที่เป็นผลมาจากการศึกษาวิจัย มีดังนี้

1. ควรจัดให้มีการพัฒนาบุคลากรด้านการบริหารยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในระดับต่างๆ โดยเร่งด่วน อาทิ การจัดให้มีหลักสูตรการพัฒนาหัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูล ให้มีทักษะความสามารถในการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ แบบมีอาชีพ ทั้งในลักษณะของ Preservice Training และ Inservice Training รวมตลอดทั้งการเปิดโอกาสให้บุคลากรที่เป็นคณะผู้บริหารแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดได้ไปศึกษาดูงาน และเรียนรู้ประสบการณ์ด้านการบริหารการพัฒนาของประเทศที่เป็นตัวแบบเทียบเคียงมาตรฐาน (Benchmarking) ในการพัฒนาที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของแต่ละจังหวัด

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการจัดให้มีการถ่ายทอดค่านิยมร่วม และองค์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาแบบบูรณาการ อาทิ หลักคิดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เทคนิคการสร้าง / ถอดตัวชี้วัดเป็นแผนงาน โครงการ การประเมินตนเอง (Self Assessment Report) ลงไปสู่ข้าราชการในระดับปฏิบัติของจังหวัดอย่างทั่วถึง เพื่อให้เกิดพลังร่วมในการขับเคลื่อนให้จังหวัดก้าวไปสู่ความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

3. ควรพัฒนาสำนักงานจังหวัด ให้เป็นเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารและแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ โดยการกำหนดตัวเจ้าภาพหลักในการผลักดันประเด็นยุทธศาสตร์ และ/หรือตัวชี้วัดแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติพร้อมทั้งมีทักษะความชำนาญในการใช้เครื่องมือทางการบริหารต่างๆ อาทิ ลิขิตสมดุล (Balanced Scorecard) มาถอดรหัส คือการกำหนดปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จอันยั่งยืน (Critical Success Factor: CSF) การจัดทำแผนงานโครงการแบบเหตุผลสัมพันธ์ (Logical Framework) และวางเนื้องานให้ครอบคลุมภารกิจที่มีผลต่อความสำเร็จในการผลักดันประเด็นยุทธศาสตร์ หรือตัวชี้วัดแต่ละประเด็น พร้อมทั้งนำระบบรายงานผลการประเมินตนเอง (Self Assessment Report) มาใช้ในการบริหารประเด็นยุทธศาสตร์หรือตัวชี้วัดด้วยการเชื่อมโยงกับ Provincial Operation Center อย่างเป็นระบบ

4. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ควรสนับสนุนให้จังหวัดจัดทำและพัฒนาตัวชี้วัดตามศักยภาพของแต่ละจังหวัด เพื่อให้การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการจังหวัดในแต่ละมิติมีความครอบคลุม สามารถสนองต่อการดำเนินงานเพื่อบรรลุผลตามวิสัยทัศน์และเป้าประสงค์ ในการพัฒนาจังหวัด โดยยึดหลักของความสัมพันธ์เชื่อมโยง การสอดประสานและการส่งต่อกันอย่างเป็นระบบ

5. กระทรวงมหาดไทยควรประสานความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณกรรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในการพัฒนาระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวคิดในการปฏิรูประบบการบริหารส่วนภูมิภาคตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2547 - 2550 แบบครบวงจร มิใช่พัฒนาแบบแยกส่วนพัฒนาแบบคิดไปทำไปหรือพัฒนาแบบลองผิดลองถูกดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ อาจทำได้โดยการจำลองภาพจังหวัดต้นแบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาตามเจตนารมณ์ของนายกรัฐมนตรี และจัดทำเป็น Blueprint for Change ที่สามารถสะท้อนภาพการบริหารจัดการที่รัฐบาลต้องการให้เกิดขึ้นจริงในอนาคต และจัดให้มีจังหวัดนำร่องในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาอย่างเต็มรูปแบบ โดยการมอบอำนาจให้จังหวัดมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ (Autonomy) มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถขอตั้งงบประมาณ สามารถกระทำนิติกรรมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สามารถกำหนดโครงสร้าง

อัตรากำลังในการบริหารราชการจังหวัดให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และ ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่จังหวัดกำหนดขึ้น รวมทั้งบทบาทในการเป็นที่เลี้ยงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดสมรรถนะในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารจัดการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ งานบริการประชาชน หรืองานปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบ บูรณาการ รวมตลอดทั้งบุคลากรของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่ เข้ามาดำเนินงานในเขตพื้นที่จังหวัด ให้ถ่ายโอนมาตั้งไว้ที่จังหวัด และ/หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จังหวัดพิจารณาเห็นสมควรทั้งหมด

ปีงบประมาณที่ศึกษา 2548

ผู้ศึกษาวิจัย

- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- รศ.ดร.ดำรงศักดิ์ วัฒนา
- นายชายนำ ภาววิมล
- นายชัยรัตน์ อุดมเดชะ
- นายกนิษฐ ศรีสุวรรณ
- นางสาววราภรณ์ อินทร์เอี่ยม
- นางสาวสุชลีรี ไทรทอง

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กับ การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (การจัดการขยะมูลฝอย)

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานและการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่ประสงค์จะร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยร่วมกัน

ผลการศึกษาวิจัย

1. สถานภาพและการจัดการขยะมูลฝอย

1.1. ภาพรวมของสถานการณ์การจัดการขยะมูลฝอยของประเทศยังคงประสบปัญหาในหลายด้าน กล่าวคือ ยังคงมีปริมาณขยะมูลฝอยร้อยละ 40 ของปริมาณขยะมูลฝอยทั้งหมดในแต่ละพื้นที่ ที่คงเหลือตกค้างตามสถานที่ต่างๆ และร้อยละ 76 ของขยะมูลฝอยที่จัดเก็บยังมีการกำจัดอย่างไม่ถูกหลักสุขาภิบาล ปัญหาขยะมูลฝอยจึงกลายเป็นวิกฤติการณ์ที่ลุกลามไปยังพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบทตามอัตราการขยายตัวของชุมชน

1.2 เป็นที่ยอมรับกันว่าการแก้ไขปัญหามลพิษที่ดียิ่งที่สุดและมีประสิทธิภาพสูงสุด คือ การแก้ไขที่ต้นเหตุอันจะมีผลทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องกำจัดมีจำนวนน้อยลง กล่าวคือ การลดปริมาณขยะมูลฝอย การคัดแยกขยะมูลฝอย และการนำกลับมาใช้ใหม่ ฯลฯ ซึ่งกระบวนการดังกล่าว จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ซึ่งได้รับการพิสูจน์จากสังคมทั้งภายในและต่างประเทศว่าสามารถลดมลพิษและทำให้ชุมชนมีความน่าอยู่

1.3 ในข้อเท็จจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคในการกำจัดขยะมูลฝอยที่เห็นเด่นชัด คือ แผนการจัดการขยะมูลฝอยจะเน้นการแก้ไขปัญหาโดยแยกพิจารณาตามเขตพื้นที่การปกครอง และขาดแผนการจัดการขยะมูลฝอยที่พิจารณาในรูปแบบศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยร่วมกัน ขาดแผนการจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสมกับพื้นที่ ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและงบประมาณ ขาดแคลนพื้นที่ฝังกลบขยะมูลฝอย และมีกระแสต่อต้านจากประชาชน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ประชาชนทั่วไปยังคงคาดหวังและยอมรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการกับขยะมูลฝอยของชุมชน

1.4 ประชาชนยังขาดความเข้าใจและมีทัศนคติในเชิงลบต่อการจัดการขยะมูลฝอยซึ่งอาจเกิดกระแสการต่อต้านจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ใกล้เคียงกับสถานที่ขนถ่ายขยะมูลฝอยและกำจัดขยะมูลฝอย

1.5 นโยบายเชิงการบริหารด้านการจัดการขยะมูลฝอยได้ถูกนำมาใช้เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันแก้ไขปัญหา ดังกล่าว และพัฒนาขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอยได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งสนับสนุนให้ภาครัฐ เอกชน ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยหลักความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

2. การจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้บริบทของศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวม (จากกรณีศึกษาทั้ง 6 จังหวัด)

2.1 จุดเริ่มต้นของการก่อตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวม มีความเหมือน และความแตกต่างกัน แยกได้ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) การส่งเสริมจากภาครัฐในส่วนกลาง เนื่องจากจังหวัดเหล่านั้นได้รับการคัดเลือกเป็น “เมืองหลัก” ของภูมิภาคหรือได้รับการยกย่องให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์เพื่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ จังหวัดชลบุรี พิษณุโลก ขอนแก่น อุทัยธานี และภูเก็ต

(2) บทบาทของผู้นำท้องถิ่น ซึ่งมีวิสัยทัศน์และสร้างเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจากองค์กรทุกระดับ ได้แก่ จังหวัดชลบุรี พิษณุโลก และภูเก็ต

2.2 การคัดเลือกพื้นที่จัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวม แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) คัดเลือกโดยการพัฒนาพื้นที่เดิมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการอยู่และเคยให้ความช่วยเหลือเกื้อหนุนให้บริการแก่องค์กรต่างๆ ที่มีพื้นที่บริเวณอยู่โดยรอบกันมาก่อนแล้ว ซึ่งสามารถลดกระแสการต่อต้านของประชาชนและ/หรือชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงได้เนื่องจากความคุ้นเคยและการได้รับผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมอยู่ ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก ขอนแก่น อุทัยธานี และภูเก็ต

(2) คัดเลือกพื้นที่ใหม่ และพัฒนาพื้นที่ฝังกลบที่มีอยู่เดิมเป็นสถานีขนถ่ายย่อยเพื่อเป็นเครือข่าย ได้แก่ จังหวัดชลบุรี

2.3 แนวทางการดำเนินงานเพื่อการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมจะมีลักษณะที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งสิ้นโดยมีขั้นตอนในทางปฏิบัติที่คล้ายคลึงกันดังนี้

(1) การร่วมประชุมหารือกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรหลัก กับหน่วยงานของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

(2) เมื่อเป็นที่ตกลงกันในการจัดตั้งศูนย์ฯดังกล่าวองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรหลัก จะเชิญองค์กรฯ ช่างเคียงทั้งขนาดกลางและขนาดเล็กเข้าร่วมประชุมชี้แจงและเชิญชวนให้เข้าเป็นเครือข่ายของศูนย์ฯ ที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เห็นถึงภาระหน้าที่ ประโยชน์ร่วมกันและประโยชน์ที่แต่ละองค์กรจะได้รับ ฯลฯ

(3) มีการลงนามในบันทึกข้อตกลงร่วมกัน เพื่อการจัดตั้งศูนย์ฯกำจัดขยะมูลฝอยรวมขององค์กรหลักและการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายขององค์กรขนาดกลางและขนาดเล็กไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแน่ชัด

(4) องค์กรหลักจะประสานการจัดทำโครงการจัดตั้งศูนย์ฯกำจัดขยะมูลฝอยรวมขึ้น และบรรจุไว้ในแผนการจัดการทรัพยากรและธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของจังหวัด ระยะ 5 ปี และประจำปี เพื่อเสนอขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากส่วนกลางต่อไป

3. ความพร้อมและขีดความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ในเกือบทุกพื้นที่ เทศบาลขนาดใหญ่ จะเป็นแกนนำหลักในการบริหารจัดการศูนย์ฯกำจัดขยะมูลฝอยรวม โดยได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่สามารถเคลื่อนไหวการดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม (ยกเว้นจังหวัดชลบุรี) ถึงแม้ว่าในบางพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีศักยภาพและขีดความสามารถสูงกว่าเทศบาลแต่ยังขาดการสนับสนุนอย่างจริงจัง

3.2 จำนวนศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมจะมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ รวมทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญของการกำหนดพื้นที่ตั้งโครงการ หากแต่ยังขาดความเข้มแข็งและการทำงานอย่างต่อเนื่อง

4. ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 การลงนามในบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรหลักกับองค์กรที่เป็นเครือข่ายแม้ว่าจะมีบุคคลที่เป็นสักขีพยานหรือคนกลางเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้แทนของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผู้แทนกรมการปกครอง ซึ่งคนทั่วไปได้รับรู้รับทราบอยู่ด้วยก็ตาม แต่หลังจากนั้นองค์กรหลักมักจะดำเนินการไปเองโดยมิได้มีการหารือ หรือแจ้งให้องค์กรที่เป็นเครือข่ายได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจและแม้กระทั่งรับทราบความคิดเห็นของโครงการ ในฐานะขององค์กรที่ร่วมเป็นเครือข่ายในลักษณะที่เสมอภาคกันแต่อย่างใด หากแต่จะแจ้งให้ทราบภาระหน้าที่ที่องค์กรเครือข่ายจะต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งอุปกรณ์เครื่องใช้ที่ได้รับมาจากผลของการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายด้วยเท่านั้น

4.2 ในหลายพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีกิจกรรมรณรงค์ประชาสัมพันธ์ในเรื่องเกี่ยวกับการลดและแยกขยะมูลฝอย และการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่อย่างจริงจังและต่อเนื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงใช้มาตรการเก็บและกำจัดแต่เพียงอย่างเดียว

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

5.1 การประชาสัมพันธ์รณรงค์ให้มีการคัดแยกขยะมูลฝอย ก่อนนำทิ้ง หรือ ณ แหล่งกำเนิด แม้ว่าหลายพื้นที่จะมีการดำเนินงานมานาน แต่ยังไม่สามารถสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนและ/หรือชุมชนได้อย่างแท้จริงและขาดความต่อเนื่อง นอกจากนั้น การจัดตั้งชุมชนเพื่อรองรับกิจกรรมเหล่านี้ มักมีขนาดใหญ่ จำนวนประชากรหรือครัวเรือนมาก ทำให้ยากแก่การควบคุมดูแลกันภายในชุมชน การใช้ระบบลงโทษด้วยสังคม หรือ Sanction จึงไม่ได้ผลมากนัก ทั้งนี้ ยกเว้นในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก เท่านั้นที่กิจกรรมเหล่านี้ได้รับการตอบสนองที่ดี

5.2 ภาคเอกชน โดยเฉพาะบริษัทที่ประกอบธุรกิจด้านรับ-ซื้อ ขยายขยะมูลฝอยเพื่อนำไป Recycle มีผลในเชิงบวกต่อการลดปริมาณลด ขยะมูลฝอยในชุมชนได้อย่างดี ทั้งยังเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในแง่ของการสร้างเสริมรายได้ ดังนั้น เมื่อพื้นที่ใดมีธุรกิจการรับซื้อของเก่าและการทำปุ๋ยหมัก ดังกล่าวกระจายในพื้นที่ได้มาก ปริมาณขยะมูลฝอยก็จะลดลง เป็นเงาตามตัว หรือมากกว่าร้อยละ 70 ของปริมาณขยะมูลฝอยที่มีอยู่ทั้งหมด

5.3 การเมืองภาคประชาชนหรือกระแสการต่อต้านคัดค้าน จากประชาชนมักเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของผู้รับผิดชอบในลักษณะที่ไม่โปร่งใส ไม่บริสุทธิ์ และไม่ยุติธรรม ซึ่งนับว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในภาวะปัจจุบันที่ความเจริญของระบบข่าวสารได้แพร่กระจายอย่างกว้างขวางและรวดเร็วขึ้นมาก อันเป็นผลกระทบต่อการจัดตั้งศูนย์ กำจัดขยะมูลฝอยรวมเป็นอย่างมาก

5.4 หลักการ Polluter Pay Principle ยังคงเป็นมาตรการทางสิ่งแวดล้อมที่ยังไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติสำหรับการบังคับใช้กับประชาชน โดยทั่วไป ในกรณีดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นแกนกลางหลักในการบริหารศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยและองค์กรฯ ที่ให้บริการ ยังคงพึ่งพิงความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะ

ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวม เป็นเป้าประสงค์ที่มีความสอดคล้องพอดีกันทั้งของภาครัฐและภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยชุมชนในท้องถิ่น และจากการศึกษาทั้งด้านเอกสารและงานภาคสนามครั้งนี้ ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุถึงเป้าประสงค์นั้นมีหลากหลายรูปแบบ หลากหลายวิธี และบ้างก็ประสบความสำเร็จอย่างดี ในขณะที่บางพื้นที่ยังดำเนินงานไปได้อย่างช้าๆ และบางพื้นที่ยังไม่มีความสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น จึงขอเสนอแนวทางการดำเนินงานที่น่าจะมีผลนำไปสู่เป้าประสงค์ในการสร้างเสริมความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบและทุกขนาด ที่มีความเกี่ยวเนื่องและใกล้ชิดกัน เพื่อได้ใช้พื้นที่ในการจัดการขยะมูลฝอยร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและมีแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้

ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานที่น่าจะเป็นไปได้ มีดังนี้

1. การจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมแต่ละศูนย์ จะต้องคำนึงถึงความคุ้มทุน มีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยในหลายมิติประกอบกัน คือ

1.1 ขนาดของพื้นที่ที่รับผิดชอบต้องไม่กว้างใหญ่ และไม่ห่างไกลจากศูนย์ฯ มากนัก เพราะจะเป็นภาระค่าใช้จ่ายในการคมนาคมขนส่งขยะมูลฝอยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอย่างมาก

1.2 พิจารณาพื้นที่บ่อฝังกลบเดิมที่มีอยู่ โดยการพัฒนาพื้นที่ให้มีศักยภาพในการรองรับให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.3 ความหนาแน่นของประชากร โดยคำนึงถึงประชากรแอบแฝงอยู่ด้วย ซึ่งจะมีผลต่อการผลิตขยะมูลฝอยในแต่ละวันด้วย

1.4 ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นองค์กรหลัก ต้องมีความเข้มแข็งในการเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายท้องถิ่นที่เข้าร่วมดำเนินงาน

1.5 ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรหลักและองค์กรที่เป็นเครือข่าย ซึ่งอาจเป็นผลมาจากบทบาทของผู้นำองค์กรท้องถิ่น และ/ หรือระบบพรรคการเมืองท้องถิ่นก็ได้

2. การลดปริมาณขยะมูลฝอย ด้วยการแยกประเภทขยะมูลฝอย ก่อนนำไปทิ้งหรือการคัดแยกขยะมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดเป็นมาตรฐานหลัก และจำเป็นที่ทุกฝ่ายจะต้องตระหนักและรับผิดชอบดำเนินการร่วมกันอย่างต่อเนื่องและจริงจัง เพราะล้าพั้งเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียวจะไม่เพียงพอกับการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง แต่ต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

กรณีดังกล่าวสามารถเห็นได้ชัดในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก โดยประชาชน และ / หรือ ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยตั้งแต่ร่วมประชุมเชิงปฏิบัติ การวางแผน การตัดสินใจ และการลงมือปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งเป็นไปในหลายมิติจึงเกิดจิตสำนึกของทุกฝ่ายอย่างแท้จริงและในช่วงเวลาที่พร้อมๆ กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาความร่วมมือจากชุมชนต่างๆ ซึ่งควรเป็นชุมชนขนาดเล็กที่มีประชาชนไม่มากไปกว่า 400-500 คน หรือแม้กระทั่งในสถานศึกษา เพราะจะทำให้การนำมาตรการการลงโทษทางสังคมมาใช้บังคับอย่างได้ผลมากกว่า และจะส่งผลสัมฤทธิ์ได้ในระยะยาวต่อไปด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น ไม่ควรเอาปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณมาเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ทั้งนี้ อาจเริ่มต้นด้วยสิ่งง่ายๆ ใกล้ตัว เช่น ใช้ถุงจากห้างสรรพสินค้าในการแยกขยะมูลฝอยที่รีไซเคิลได้และเก็บไว้ขายทุกสุดสัปดาห์ ณ ที่ที่เทศบาลฯ นัดหมาย หรือขายให้ “ชาแล้ง” หรือเด็กนักเรียนในชุมชนเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยเหล่านั้นมาขายกับ “ธนาคารขยะมูลฝอย” กิจกรรมที่สมาชิกเพื่อนนักเรียนอาสาสมัครมาจัดการในวันหยุดสุดสัปดาห์หรือจัดทำ “ผ้าป่าขยะมูลฝอย” ด้วยวิธีการที่ชาวบ้านนำสิ่งที่เป็นขยะมูลฝอยขายได้มาขายแก่ร้านค้าของเก่า เป็นกรณีพิเศษในวันสำคัญทางศาสนา และนำรายได้ถวายวัด เป็นต้น

3. บริษัทเอกชนหรือสหกรณ์ หรือองค์กรต่างๆ ที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการรับซื้อของเก่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลเป็นบวกอย่างมากต่อความร่วมมือในการลดปริมาณขยะมูลฝอยและการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงควรส่งเสริมให้การประกอบการในลักษณะนี้ดำรงอยู่อย่างแพร่หลายและกระจายอยู่ทั่วไปในทุกจังหวัด เพื่อให้เกิดความสะดวกในการซื้อ - ขายระหว่างผู้คัดแยก ณ แหล่งกำเนิดกับผู้ค้าของเก่าหรือขยะมูลฝอยที่รีไซเคิลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจุดที่มีปริมาณขยะมูลฝอยจำนวนมาก เช่น ย่านธุรกิจ แหล่งท่องเที่ยว และชุมชนพัฒนา เป็นต้น โดยควรให้การส่งเสริมแก่องค์กรเหล่านี้ให้สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีผลกำไร และสนองตอบการจัดการขยะมูลฝอยที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ หรือนำกลับมาใช้ซ้ำได้อย่างเต็มที่และต่อเนื่อง ซึ่งอาจเริ่มต้นจากการงดเว้นหรือผ่อนผันการจัดเก็บภาษีบางประเภทของภาครัฐ

4. เทศบาล ควรเป็นแกนนำหลักในการบริหารจัดการศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวม โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรเป็นหน่วยงานให้การสนับสนุน กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหรือเป็นแกนกลางการรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ และสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชน เช่น การคัดแยกขยะมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด การนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ ฯลฯ หรือเป็นแกนกลางสร้างเครือข่ายและพันธมิตรร่วมของผู้ประกอบการรับซื้อขยะมูลฝอยเพื่อรีไซเคิล และประสานการดำเนินงานร่วมกับผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการทำรีไซเคิล รวมทั้งการหาแนวทางในการสร้างมูลค่าเพิ่มของขยะมูลฝอย ฯลฯ ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจขอรับการสนับสนุนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคเพื่อกำหนดกลยุทธ์และแนวทางการดำเนินงานในกิจกรรมดังกล่าวข้างต้น

5. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เข้าร่วมโครงการศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ทั้งนี้อาจเป็นการสนับสนุนการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การจัดทำคู่มือที่แสดงถึงขั้นตอนแนวทาง การเตรียมการรายละเอียดในเชิงการบริหารจัดการ การเงิน การลงทุน และการเตรียมการตั้งแต่ระยะแรกของโครงการ และมีการขยายผลการดำเนินการดังกล่าวไปยังจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่เป็นเป้าหมายในการขยายโครงการจัดตั้งศูนย์ขยะมูลฝอยรวม หรือพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์ที่จะนำนโยบายดังกล่าวไปใช้ในพื้นที่ของตนเอง

6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเครือข่าย และเข้าร่วมโครงการศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวม ควรต้องประชาสัมพันธ์ ชี้แจงข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ทั้งนี้ การเสนอข้อมูลต้องเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ ค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้น และแนวโน้มของการเก็บค่าธรรมเนียมขยะมูลฝอยตามความเป็นจริง และการประชาสัมพันธ์รณรงค์ สำหรับการประชาสัมพันธ์การนำหลักการ Polluter Pay Principle มาใช้ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและความรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกัน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว รวมทั้งเป็นการลดภาระทางการเงินแก่ส่วนกลางด้วย

7. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ควรกำหนดให้ปัญหาขยะมูลฝอยเป็นนโยบายที่มีความสำคัญของเมือง (Local Agenda) ในเชิงการบริหารและการเมือง โดยขอความร่วมมือจากกระทรวง

วิทยาศาสตร์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดจุดยุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยของชุมชนและแนวทางการบริหารและการจัดการอย่างผสมผสานและยั่งยืน

การบริหารจัดการขยะมูลฝอย ไม่ใช่ภาระหน้าที่ขององค์กรใด องค์กรหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่เป็น ความรับผิดชอบร่วมกันของทุกองค์กร ทุกหน่วย ทุกฝ่ายในสังคม ซึ่งจะต้อง ประสานความร่วมมือกันเพื่อให้การบริหารจัดการอยู่ร่วมกัน

ปีงบประมาณที่ศึกษา

2544

ผู้ศึกษาวิจัย

- สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท.

นางมิศรา สามารถ

นายสาธิต ภิรมย์ไชย

การพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาลักษณะการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในภาพรวมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
2. เสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจการควบคุม กำกับดูแล การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทบาทของฝ่ายปกครองที่ชัดเจนและเป็นไปเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นอย่างยั่งยืนในอนาคต
3. เสนอแนะแนวคิดรวมทั้งข้อเสนอนแนะ แก่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการพัฒนาและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสริมสร้างหลักประกันในเรื่องคุณภาพมาตรฐานการจั้ดบริการส่วนท้องถิ่น
4. เสนอแนวทางหลักในการยกร่างหรือปรับปรุงกฎหมายอื่นที่จำเป็น เพื่อการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวง ทบวง กรม อื่นๆ ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน

ผลการศึกษาวิจัย

ก. ลักษณะการควบคุมกำกับดูแล

ลักษณะควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในภาพรวมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นการควบคุมกำกับดูแลตามกฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ โดยรูปแบบในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่ามี 2 รูปแบบที่สำคัญ ดังนี้

(1) รูปแบบการกำกับเหนือการกระทำกิจกรรมต่างๆ เช่น การออกกฎระเบียบข้อบังคับทั่วไปของท้องถิ่น การออกคำสั่งวินิจฉัย การกระทำสัญญาทางการปกครองและการปฏิบัติการณ์อื่นๆ

(2) รูปแบบการกำกับเหนือบุคคลและเหนือองค์กร เช่น การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกคำสั่งการปฏิบัติงาน หรือการไล่ออกจากตำแหน่ง

อนึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลระดับจังหวัด และระดับตำบล มีลักษณะเฉพาะในแต่ละด้านดังนี้

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล

การกำกับดูแลเทศบาล ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้การกำกับดูแลการกระทำและการกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กร

การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มี 3 ลักษณะคือ

1. การใช้มาตรฐานทั่วไป ได้แก่ การอนุมัติ การเพิกถอน หรือการระงับการกระทำ การชี้แจง แนะนำ การตักเตือน โดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ระเบียบข้อบังคับ และประกาศ

- กฎหมายที่กำหนดให้ส่วนกลางต้องดำเนินการ เช่น การยกฐานะเทศบาลหรือระเบียบของพนักงานเทศบาล เป็นต้น
- กฎหมายให้ส่วนกลางออกเป็นระเบียบ เช่น ข้อบังคับการประชุม การทำงานประมาณ เป็นต้น
- กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่น ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ

3. การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน และการปฏิบัติงานทางปกครองของเทศบาล เป็นต้น

การกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กรของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยุบสภาเทศบาลได้ มีอำนาจให้สมาชิกสภาเทศบาล หรือเทศมนตรี ออกจากตำแหน่งได้ (ในกรณีที่มีความประพฤติเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือราชการ) เช่น กรณีการยุบสภา และการให้นายกเทศมนตรีของเทศบาลมาตาศพุดออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้การกำกับดูแลทั้งในการกำกับดูแลการกระทำ การกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กร

ในส่วนของการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมี 3 ลักษณะคือ

1. การใช้มาตรการทั่วไป ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด การยับยั้งการปฏิบัติการของนายกหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือการเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ การอนุมัติการทำกิจการนอกเขต การอนุมัติ

การกู้เงิน การให้เงินอุดหนุน การสนับสนุน การแนะนำโดยการใช้การฝึกอบรม เป็นต้น

2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ระเบียบข้อบังคับการประชุม และประกาศซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน และการปฏิบัติงานทางปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

การกำกับดูแลตัวบุคคลและองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้สอบสวนข้อเท็จจริง หรือให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ชี้แจงการปฏิบัติงานของตนเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกจากตำแหน่งได้ ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็มีอำนาจสั่งการให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกัน

ผู้ที่เข้ามากำกับดูแลองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรจากส่วนกลางอื่นๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินศาลปกครอง เป็นต้น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ใช้การกำกับดูแลการกระทำ การกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กร

ในส่วนของการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มี 3 ลักษณะ คือ

1. การใช้มาตรการทั่วไป ได้แก่ นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล และหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องข้อบังคับงบประมาณ รายจ่าย ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระเบียบข้อบังคับการประชุมและประกาศ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สินและการปฏิบัติงานทางปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

การกำกับดูแลตัวบุคคลากรและองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้นายอำเภอดูแลการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม และให้นายอำเภอแต่งตั้งประธาน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้นนายอำเภอสามารถที่จะเรียกสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล มาชี้แจงและสอบสวน พร้อมทั้งเรียกเอกสารรายงานใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล กรรมการบริหารทั้งคณะหรือบางคน ออกจากตำแหน่งได้ และมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ

ผู้ที่เข้ามากำกับดูแลองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรจากส่วนกลางอื่นๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง เป็นต้น

ข. ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับดูแล

จากการศึกษาวรรณกรรมและการศึกษาในระดับพื้นที่ได้พบปัญหาและอุปสรรคในการกำกับดูแล พอสรุปได้ดังนี้

1. ส่วนกลางกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการกำกับควบคุม ดูแล โดยไม่มีความชัดเจน และยากต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

2. ตัวกฎหมาย (ในด้านการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ) ที่บัญญัติไว้ไม่มีความชัดเจน เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายยาเสพติด เป็นต้น

3. ตัวกฎหมาย (ในด้านการกำหนดกรอบอำนาจ) ที่บัญญัติไว้ไม่มีความชัดเจนจนยากต่อการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

4. ไม่สามารถที่จะดำเนินการควบคุมผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกำกับ ควบคุม ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. เจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาคมีจำนวนน้อย ทำให้ไม่สามารถดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและยังผลให้มีการปฏิบัติงานที่ล่าช้า

6. ขาดเจ้าหน้าที่นิติกรที่ทำงานประจำในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทำให้เมื่อเกิดปัญหาในเรื่องกฎหมายต้องส่งเรื่องเข้ามาให้ส่วนกลางพิจารณาวินิจฉัย

7. เจ้าหน้าที่ที่กำกับ ควบคุม ดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติตนไม่เหมาะสม เช่น ในเรื่องของการออกบัตรประจำตัวประชาชน ในจังหวัดชายแดน

8. เจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาค ขาดความรู้และความเข้าใจในบริบททางสังคม วัฒนธรรมประเพณี และยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ดีในตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ

9. การที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่ออกมาตัดลินปัญหาในเรื่องที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน เพราะผู้ตอบจะต้องเป็นผู้ที่รับผิดชอบ ต่อผลที่ติดตามมาเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอบถามมายังส่วนภูมิภาค ส่วนภูมิภาคก็จะส่งเรื่องต่อมายังส่วนกลาง แล้วเรื่องก็จะเงียบหายไป

10. ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทราบถึงความต้องการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการอิสระมากขึ้น และส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ก็ไม่ต้องการที่จะกำกับดูแลในแบบที่เข้มชั้นเพราะมีเสมอตัวกับขาดทุน

11. เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่กำกับ ควบคุม ดูแล มีจำนวนน้อย

12. ส่วนกลางออกกฎ ระเบียบข้อบังคับ ที่ให้ระยะเวลาในการ ดำเนินการน้อยทำให้ท้องถิ่นดำเนินการไม่ทัน เช่นการจัดทำรายงานประจำปี

13. ระบบการตรวจสอบของส่วนกลาง เช่น สำนักงบประมาณ ไม่มีความสอดคล้องกับลักษณะขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และการที่ ส่วนกลางไม่กล้าที่จะให้เงินงบประมาณแก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดปัญหาความสับสนและความไม่เข้าใจ จนทำให้เกิดความล่าช้าใน การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

14. นโยบายของส่วนกลางและนโยบายของส่วนภูมิภาค บางครั้ง มีลักษณะที่ขัดแย้งกัน เช่น นโยบายในด้านการขนส่ง การศึกษา เป็นต้น

15. กฎระเบียบที่ส่วนกลางกำหนดให้เป็นหลักเกณฑ์ในการ ปฏิบัติมีมากเกินไป เช่น ในเรื่องการเงินและพัสดุ ที่มีระเบียบของ กระทรวงการคลัง ของกระทรวงมหาดไทย และของสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

16. เจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาค (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) ไม่มีที่เลี้ยงที่คอยดูแลให้ความรู้เบื้องต้น และเป็นตัวอย่างในการทำงาน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาขีดสมรรถนะในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติมีดังต่อไปนี้

2.1 ข้อเสนอแนะในระดับนโยบาย

2.1.1 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีฐานะเป็นผู้เสียหายทั้งในทางคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจะต้องเป็นเฉพาะกรณีไม่มีผู้เสียหายหรือผู้เสียหายไม่ดำเนินการฟ้องร้อง

2.1.2 ควรจัดระบบให้องค์กรอิสระอื่นๆ เช่น คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการผนึกกำลังร่วมมือกันเพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปโดยทั่วถึงและรวดเร็ว

2.1.3 ส่วนกลางควรจัดให้มีคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานกลางในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรฐานด้านสาธารณสุข มาตรฐานด้านการศึกษา เป็นต้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชน ในแต่ละท้องที่จะได้รับบริการสาธารณะที่เท่าเทียมกันและเป็นเครื่องมือในการประเมินการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2.1.4 รัฐควรกำหนดให้มีแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

2.1.5 ควรเน้นบทบาทของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการป้องกัน ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการติดตามตรวจสอบ

2.1.6 รัฐควรจัดให้มีการกำกับดูแลและการตรวจสอบเพื่อป้องกัน การประพฤติทุจริตมิชอบ โดยมีการพินิจกำลังร่วมกันระหว่าง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกับจังหวัดและอำเภอ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.7 รัฐควรกำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานขั้นต่ำในด้านการบริหารการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

2.1.8 รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.9 รัฐควรจัดให้มีการประเมินผลงานขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น โดยการยึดแผนงานเป็นหลักเพื่อเป็นการแก้ปัญหาและส่งเสริมการพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

2.1.10 ส่วนกลางควรกำกับดูแลส่วนท้องถิ่นโดยพิจารณาการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารการปกครองที่ดี (good governance) เพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

2.1.11 ส่วนกลางควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลักษณะกิจกรรมที่หลากหลายที่ท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนมา เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยส่วนกลางอาจจะต้องจัดทำแนวทางในรูปแบบของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ

2.1.12 ส่วนกลางควรจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นโดยการยึดหลักความโปร่งใสตามหลักการบริหารการจัดการที่ดี (good governance) เช่น ความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน การยึดหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ความรับผิดชอบต่อสังคมหลักคุณธรรมและความชอบธรรม และหลักประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

2.1.13 ส่วนกลางควรกำหนดกรอบภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีและอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ และจัดให้มีคณะกรรมการอันประกอบด้วยภาครัฐ ภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่กำหนดแนวทางและมาตรฐานการปฏิบัติงานและทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.14 ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอต้องปรับบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นบทบาทในการให้ความสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งในการบริหารการจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน

2.1.15 ส่วนกลางควรกำหนดให้มีการบัญญัติกฎหมายแม่บท อันเป็นการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีความชัดเจนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นมาตรการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศ

2.2 ข้อเสนอแนะในระดับปฏิบัติ

2.2.1 ควรมีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจในการสั่งพักผู้บริหารท้องถิ่นที่ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติตนฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน และให้สภาท้องถิ่นเลือกสมาชิกท้องถิ่นเพื่อดำเนินการในหน้าที่แทนชั่วคราว

2.2.2 ควรมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ (อบจ. อบต. และเทศบาล) ในการจัดทำบริการสาธารณะให้ชัดเจน ซึ่งจะทำให้การกำกับดูแลให้้องค์กรส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามหน้าที่สะดวกชัดเจนขึ้น

2.2.3 ควรให้ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีอำนาจเข้าดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จัดทำกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจะต้องถือปฏิบัติอย่างจริงจัง

2.2.4 ควรมีการกำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.5 ควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจและทราบถึงขั้นตอน และวิธีการในการเข้าซื้อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างจริงจังตามกฎหมายและเป็นระบบ จริงอยู่แม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิในการกระทำได้กล่าวตามรัฐธรรมนูญ แต่ในภาคปฏิบัติเป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ยาก

2.2.6 กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่ถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงให้กับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะให้เพียงพอ

ปีงบประมาณที่ศึกษา

2545

ผู้ศึกษาวิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิท วงศ์สุววัฒน์
รองศาสตราจารย์ ดร. จำนง อติวัฒน์สิทธิ์
ดร.ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก

การเป็นชุมชนเมืองของพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการเป็นชุมชนเมืองของพื้นที่ อบต. ว่ามีลักษณะการเป็นชุมชนเมืองมากน้อยเพียงใด
2. เพื่อศึกษาคุณลักษณะต่างๆ ของการเป็นชุมชนเมืองของ อบต. ในระดับต่างๆ
3. เพื่อศึกษาแนวโน้มของการพัฒนาเป็นชุมชนเมือง ตามความหมายของพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเทศบาล

ผลการศึกษาวิจัย

1. ระดับการเป็นชุมชนเมืองของ อบต.

จากการศึกษาพบว่า อบต. ที่ตกเป็นตัวอย่าง ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 53.4) มีระดับการเป็นเมืองระดับปานกลาง อบต. ที่มีระดับการเป็นชุมชนเมืองระดับสูง มีเพียงร้อยละ 25.9

เมื่อเปรียบเทียบระดับการเป็นชุมชนเมืองระหว่างภาคต่างๆ พบว่า ในเขตกทม.และปริมณฑล มี อบต. ที่มีระดับการเป็นชุมชนเมืองระดับสูงในสัดส่วนสูงสุดคือ ร้อยละ 46.8 รองลงมาคือภาคใต้ ร้อยละ 27.1 ภาคเหนือ ร้อยละ 25.6 ภาคตะวันตก ร้อยละ 20.9 ภาคตะวันออก ร้อยละ 19.0 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 16.2 และภาคกลาง ร้อยละ 10.2 ตามลำดับ

การเป็นชุมชนเมืองของ อบต. หมายถึง อบต. ที่มีประชากรขนาดใหญ่ มีความหนาแน่นของประชากรสูง ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพที่ไม่ใช่เกษตรกรรม มีรายได้รวมของ อบต. มาก มีจำนวนร้านค้าประเภทต่างๆ มาก มีสัดส่วนของผู้จบการศึกษาสูงกว่าภาคบังคับในสัดส่วนที่สูง มีคะแนนของการให้บริการสาธารณสุขสูง ใช้เวลาในการเดินทางจากหมู่บ้านไปถึงอำเภอน้อย

2. คุณลักษณะต่างๆ ของการเป็นชุมชนเมือง

จากการนำตัวแปรทางด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ มาหาความสัมพันธ์กับระดับของการเป็นชุมชนเมืองของ อบต. เพื่อจะดูว่า อบต. ที่อยู่ในกลุ่มที่มีระดับการเป็นชุมชนเมืองสูง จะมีคุณลักษณะทางด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ อย่างไรซึ่งปรากฏผลดังนี้

2.1 คุณลักษณะทางด้านประชากร

ขนาดของประชากร พบว่า มีความสัมพันธ์กับระดับของการเป็นชุมชนเมืองของ อบต. คือ อบต. ที่มีระดับการเป็นชุมชนเมืองสูง จะมีขนาดของประชากรใหญ่ด้วย ซึ่งจากข้อมูลปรากฏว่า มีเฉพาะ อบต. ที่อยู่ในกลุ่มระดับความเป็นเมืองสูงเท่านั้นที่มีขนาดของประชากรมากกว่า 2 หมื่นคน ซึ่งมีอยู่ 6 อบต. หรือร้อยละ 16.5 ของ อบต. ในกลุ่มนี้

ความหนาแน่นของประชากรปรากฏผลในจำนวนเดียวกันกับขนาดของประชากร คือ อบต. ในกลุ่มที่มีระดับการเป็นชุมชนเมืองสูง ส่วนใหญ่มีความหนาแน่นของประชากรเกินกว่า 400 คนต่อตารางกิโลเมตร

2.2 คุณลักษณะทางด้านเศรษฐกิจ

ตัวแปรที่บ่งชี้คุณลักษณะทางเศรษฐกิจของ อบต. มี 3 ตัว คือ สัดส่วนครัวเรือนประกอบอาชีพเกษตรกรรม รายได้ของ อบต. และจำนวนร้านค้า

จากการศึกษา อบต. ในกลุ่มที่มีระดับการเป็นชุมชนเมืองสูง ร้อยละ 94.3 มีสัดส่วนครัวเรือนประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อครัวเรือนทั้งหมด น้อยกว่าร้อยละ 60

ในเรื่องรายได้ของ อบต. พบว่าร้อยละ 93 ของ อบต. ในกลุ่มที่มีระดับการเป็นชุมชนเมืองสูง มีรายได้เกินกว่า 2 ล้านบาทขึ้นไป ส่วนจำนวนร้านค้าทุกประเภททั้งที่เป็นร้านค้าที่ให้บริการและร้านค้าทั่วไป ปรากฏว่า อบต. ในกลุ่มที่มีระดับการเป็นชุมชนเมืองสูง ประมาณครึ่งหนึ่งของ อบต. กลุ่มนี้มีจำนวนร้านค้ามากกว่า 40 ร้านขึ้นไป ในขณะที่ อบต. ในกลุ่มที่มีระดับการเป็นชุมชนเมืองต่ำและปานกลาง จะไม่มี อบต. ใดมีจำนวนร้านค้าในระดับนี้เลย

2.3 คุณลักษณะทางสังคม

ตัวแปรที่บ่งชี้คุณลักษณะทางสังคมของ อบต. ที่ใช้สำหรับการศึกษาค้างนี้มี 2 ตัว คือ การให้บริการทางด้านสาธารณสุขกับการศึกษาจากการศึกษาพบว่าในด้านการให้บริการด้านสาธารณสุขซึ่งวัดโดยคะแนนการให้บริการด้านสาธารณสุข ผลปรากฏว่า อบต. ในกลุ่มที่มีระดับการเป็นชุมชนเมืองสูง ส่วนใหญ่คือร้อยละ 76.6 มีคะแนนการให้บริการอยู่ระหว่าง 1-29 คะแนน และมีถึง 13 อบต. หรือร้อยละ 8.2 ที่มีคะแนนการให้บริการเท่ากับหรือเกินร้อยละ 90 ในขณะที่ อบต. ในกลุ่มที่มีระดับการเป็นชุมชนเมืองต่ำและปานกลางจะไม่มี อบต. ใดมีคะแนนในระดับนี้เลย

สำหรับทางด้านการศึกษา ซึ่งชี้วัดโดยสัดส่วนของประชากรที่จบการศึกษาสูงกว่าภาคบังคับต่อประชากรที่ได้รับการศึกษาทั้งหมด ผลปรากฏว่า อบต. ในกลุ่มที่มีระดับการเป็นเมืองสูง มีร้อยละ 1.8 ของประชากรที่จบการศึกษาสูงกว่าภาคบังคับมากกว่าร้อยละ 40 เป็นที่

น่าสังเกตว่า ตัวบ่งชี้คุณลักษณะ ของ อบต. ด้านการศึกษา ไม่ค่อยจะสะท้อนการเป็นชุมชนเมืองของ อบต. ได้ดีนักเมื่อเทียบกับตัวแปรตัวอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างต้น

2.4 คุณลักษณะทางด้านกายภาพ

ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้เวลาเฉลี่ยในการเดินทางจาก อบต. ไปยังตัวอำเภอเป็นตัวบ่งชี้ถึงความสะดวกในการเดินทาง และการเข้าถึงศูนย์กลางของชุมชน ผลปรากฏว่าเวลาการเดินทางโดยเฉลี่ยจาก อบต. ไปยังตัวอำเภอของประชากรใน อบต. ส่วนใหญ่คือร้อยละ 48.9 ใช้เวลาน้อยกว่า 30 นาที มี อบต. เพียงร้อยละ 3 เท่านั้น ที่ใช้เวลาเดินทางโดยเฉลี่ยเกิน 1 ชั่วโมงขึ้นไป

จากผลการศึกษา จะเห็นว่า อบต. ในเขตปริมณฑลกทม. เกือบทั้งหมดมีระดับการเป็นชุมชนสูง เมื่อเปรียบเทียบกับ อบต. ในภาคอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องจาก อบต. ดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ต่อเนื่องกับเขตที่มีการพัฒนารวมศูนย์ที่สูงที่สุดของประเทศ คือกรุงเทพมหานครฯ จึงอยู่ในเขตอิทธิพลของกรุงเทพฯ และเป็นเมืองบริวารของกรุงเทพฯ ไปโดยปริยาย การเจริญเติบโตและขยายตัวของชุมชนจึงมีอัตราการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างรวดเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ และอบต. ในเขตปริมณฑลเหล่านี้ จะมีคุณลักษณะทางด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนคุณลักษณะทางกายภาพ ที่มีศักยภาพจะพัฒนาขยายตัวเป็นชุมชนเมืองในเขตบริวารกรุงเทพมหานครฯ ในอนาคตอันใกล้ และทั้งนี้เพื่อสามารถนำมาพัฒนาในการจัดเตรียมแผนงานเพื่อวางแผนพัฒนาเมืองทางด้านกายภาพ ตามลำดับความสำคัญของชุมชน เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย จากผลการศึกษาพบว่า อบต. ที่อยู่ในเขตปริมณฑลเกือบทั้งหมดมีระดับการเป็นชุมชนเมืองระดับสูง ซึ่ง อบต. เหล่านี้จะมีคุณลักษณะทางด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนลักษณะทางกายภาพ ที่มีศักยภาพ จะพัฒนาขยายตัวเป็นชุมชนเมืองในเขตบริวารของกรุงเทพมหานครฯ ในอนาคตอันใกล้ได้ ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเมืองน่าจะนำประเด็นผลการวิจัยครั้งนี้ไปพิจารณาวางนโยบายที่เกี่ยวข้องและวางแผนเพื่อการปฏิบัติต่อไป

ข้อเสนอแนะทางการวิจัย เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยที่ใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่เก็บโดยหน่วยงานราชการหลายๆ หน่วยงาน ทำให้มีข้อจำกัดในเรื่องตัวแปรที่นำมาใช้ในการศึกษา ดังนั้น ถ้าหากจะมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ไม่ว่าจะชุมชนนั้นจะเป็นชุมชนที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมืองหรือไม่มากนักเพียงใด วิธีการวิจัยที่ดีที่สุดควรจะเป็นการศึกษาที่ผู้วิจัยควรลงภาคสนามเก็บข้อมูลด้วยตัวเองโดยตรง

อย่างไรก็ตามแม้จะมีข้อจำกัดอยู่บ้างแต่การศึกษาครั้งนี้ก็น่าจะช่วยให้เห็นภาพโดยกว้างๆ ของการเป็นชุมชนเมืองของ อบต. ได้ ซึ่งถ้าหากจะมีการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวกับการเป็นชุมชนเมืองของ อบต. อีก ในโอกาสต่อไปก็น่าจะพิจารณาทำการวิจัยที่เลือกเฉพาะ อบต. ที่อยู่ในกลุ่มที่มีระดับความเป็นเมืองสูง โดยใช้วิธีการศึกษาชุมชนที่เก็บข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนเอง และศึกษาวิเคราะห์แบบแผนการใช้ที่ดินในชุมชนควบคู่กันไปด้วย น่าจะทำให้การศึกษาชุมชนเป็นไปอย่างครบถ้วนรอบด้านยิ่งขึ้น

ปีงบประมาณที่ศึกษา

2549

ผู้ทำการศึกษาวิจัย

- กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท.

จังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา กรณีจังหวัด จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดอ่างทอง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อประเมินผลโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาในด้านประสิทธิภาพการบริหารงานและผลงานที่เกิดขึ้นของผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาทในฐานะผู้บริหารจังหวัดในเชิงบูรณาการ
2. เพื่อเปรียบเทียบผลการบริหารงาน และความพึงพอใจต่อการบริหารงานระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาทและจังหวัดอ่างทองตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

ผลการศึกษาวิจัย

1. ประสิทธิภาพการบริหารงานและผลงานที่เกิดขึ้นของผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาท

การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาทช่วงเดือนตุลาคม 2544 ถึงเดือนกันยายน 2545 มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นทั้งในด้านการแก้ไขปัญหาเสพติด การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันการแก้ไขปัญหาความยากจน และการแก้ไขปัญหาการชุมนุมเรียกร้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

ด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติด

จังหวัดชัยนาทได้ดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่ดีขึ้น จากตัวชี้วัดอัตราส่วนหมู่บ้านที่ปลอดยาเสพติด อัตราส่วนสถาบันการศึกษาที่ปลอดยาเสพติด จำนวนศูนย์บำบัดที่เพิ่มขึ้น และการจับกุมผู้จำหน่าย ผู้เสพ และผู้ผลิต ได้มากคดีขึ้น ผลการดำเนินการของจังหวัดชัยนาทเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด มีรายละเอียด ดังนี้

อัตราส่วนหมู่บ้านที่ปลอดยาเสพติด เพิ่มจากเดิมร้อยละ 4.92 เป็นร้อยละ 28.52 เพิ่มขึ้นร้อยละ 23.60 อัตราส่วนสถาบันการศึกษาที่ปลอดยาเสพติดเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 89.70 เป็นร้อยละ 93.17 เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.47 จำนวนศูนย์บำบัด/ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด ในจังหวัดเพิ่มขึ้น

ด้านการแก้ปัญหาความยากจน

จังหวัดชัยนาทมีผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี จากอัตราส่วนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ได้รับเงินกองทุนเป็น 100% จำนวนผลิตภัณฑ์ที่ได้รับมาตรฐานของทางราชการเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.34 ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์จำหน่ายต่างประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.30 ทุกตำบลที่มีเว็บเพจ และเผยแพร่ผลิตภัณฑ์ของตนเอง จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการอนุมัติให้เข้าร่วมโครงการฟื้นฟูเกษตรกร หลังพักชำระหนี้เพิ่มขึ้นจากไม่มีการเข้าร่วมโครงการ เป็นเข้าร่วมโครงการร้อยละ 87.14 อัตราส่วนผู้กู้โครงการธนาคารประชาชนที่ชำระหนี้ตามกำหนดเวลาดลดลงจากครั้งที่ 1 เหลือร้อยละ 98.16 จำนวนผู้ว่างงานลดลงร้อยละ 83.43 นักท่องเที่ยวคุณภาพมีจำนวนลดลงจากเดิมร้อยละ 19.34 เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงค่านิยามผู้มีบัตรประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุขเพิ่มคิดเป็นร้อยละ 0.13

สรุป จังหวัดชัยนาทในรอบ 1 ปี ที่ผ่านมา จุดเด่นที่เห็นได้ชัดเจน คือ การสร้างงาน โดยมีจำนวนผู้ว่างงานลดลงถึงร้อยละ 83.43 รวมทั้งการมีผลิตภัณฑ์ที่ได้มาตรฐาน สามารถส่งไปจำหน่ายต่างประเทศเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 3.30

ด้านการแก้ไขปัญหามลพิษเรื้อรัง

การดำเนินงานเรื่องการแก้ไขปัญหามลพิษเรื้อรังของประชาชนจังหวัดชัยนาท ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้นโยบายเชิงรุกเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีปัญหาได้พบปะในโครงการเยี่ยมบ้านประชาชน จึงไม่มีปัญหามลพิษเรื้อรังใน 1 ปีที่ผ่านมา

2. ประสิทธิภาพการบริหารงานและผลงานที่เกิดขึ้นของผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทอง

การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทองช่วงเดือนตุลาคม 2544 ถึงเดือนกันยายน 2545 มีประสิทธิภาพเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นทั้งในด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติด การแก้ไขปัญหามลพิษเรื้อรัง การแก้ไขปัญหามลพิษเรื้อรัง และการแก้ไขปัญหามลพิษเรื้อรัง โดยมีรายละเอียดดังนี้

จาก 1 แห่ง เป็น 17 แห่ง เพิ่มขึ้น 16 แห่ง ผู้จำหน่ายที่จับกุมได้ในรอบ 1 ปี เพิ่มขึ้น 956 คดี แต่จำนวนผู้เสพ ผู้จำหน่าย ผู้ผลิตที่จับกุมได้เพิ่มขึ้นในรอบ 1 ปี ลดลงร้อยละ 11.3 ปริมาณยาบ้าที่จับกุมได้ในรอบ 1 ปี 26,075 เม็ด กัญชา 15,592 กรัม ผู้จำหน่ายที่มีการสั่งฟ้อง 1,550 คดี จำนวน 1,602 คน ไม่มีคดีอาชญากรรมข้ามชาติ แต่มีจำนวนหมู่บ้านที่มียาเสพติดแพร่ระบาดรุนแรงเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.04

สรุป จังหวัดชัยนาทในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา ในด้านการแก้ปัญหา ยาเสพติด มีจุดเด่น คือ

อัตราส่วนหมู่บ้านที่ปลอดยาเสพติดเพิ่มขึ้นร้อยละ 23.60 อัตราส่วนสถาบันการศึกษาที่ปลอดยาเสพติดเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 3.47 จำนวน ศูนย์บำบัดผู้ติดยาเสพติดเพิ่มขึ้นจาก 1 แห่งเป็น 17 แห่ง มีการจับกุม ผู้จำหน่าย ผู้เสพ และผู้ผลิตเพิ่มคืบขึ้น แต่จำนวนคนที่ถูกจับกุมมีน้อยลง เนื่องจากจังหวัดมีคณะกรรมการดำเนินการทำแผนที่ยาเสพติดที่ทันสมัย และทำให้การดำเนินการจับกุมได้เพิ่มขึ้น และมีจำนวนหมู่บ้านที่มียาเสพติดแพร่ระบาดรุนแรงเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.04 ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินงาน ด้านปราบปรามยาเสพติดของจังหวัดมีระบบข้อมูลที่ชัดเจน มีนโยบาย ในการพัฒนาบุคลากรที่เสพชัดเจน จึงมีหมู่บ้านที่ยอมรับว่ามียาเสพติดแพร่ระบาดรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

ด้านการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน

จังหวัดชัยนาทมีผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ดูจากจำนวนโครงการ ประกวดราคาในรอบ 1 ปี โครงการที่ประกาศประกวดราคาทั้งหมด 125 โครงการ งบประมาณ 783.91 ล้านบาท โครงการที่ประกาศประกวด ราคาในอินเทอร์เน็ต ในรอบ 1 ปีมีจำนวน 125 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 100 ของจำนวนโครงการประกวดราคาทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากเดิมซึ่งมีเพียง ร้อยละ 14.46 โครงการที่ส่งประกาศตามระเบียบมีจำนวน 125 โครงการ และมีการเปิดซอง ณ ที่เปิดซองกลาง 125 โครงการ และประหยัด งบประมาณได้ 0.92 ล้านบาท ต่อโครงการทำให้ประหยัดงบประมาณ ได้ทั้งหมด 114.58 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าช่วงปี 2544 ถึง 82.42 ล้านบาท ไม่มีการร้องเรียนกรณีทุจริตคอร์รัปชัน และจำนวนเรื่องร้องเรียน (ทุจริต) ที่มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงไม่มี

สรุป จังหวัดชัยนาทในรอบ 1 ปีที่ผ่านมาในด้านการแก้ไขปัญหา ทุจริตคอร์รัปชัน ที่ปรากฏชัดเจน คือ มีโครงการที่ประกาศในอินเทอร์เน็ต

คิดเป็นร้อยละ 100 เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 85.54 และสามารถประหยัดงบประมาณได้ถึงร้อยละ 14.62 คิดเป็นเงิน 114.58 ล้านบาท เป็นผลมาจากจังหวัดมีการจัดตั้งศูนย์กลางการประกวดราคาของจังหวัด จังหวัดชัยนาทมีผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์ปชั่นก้าวหน้ามากขึ้นจากเดือนตุลาคม 2544

ข้อเสนอแนะ

1. จังหวัดอ่างทองควรดำเนินงานจังหวัดทดลองแบบบูรณาการแล้วทำการวิจัยเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับปีที่ผ่านมา
2. เพื่อศึกษาความยั่งยืนของประสิทธิภาพการบริหารงาน และความพึงพอใจของกลุ่มผู้เกี่ยวข้องควรดำเนินการทดลองบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาในจังหวัดชัยนาทต่อไป โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขอรับมอบอำนาจจากกระทรวงต่างๆ ที่ยังเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านต่างๆ โดยเฉพาะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อรับมอบอำนาจดำเนินการหน่วยงานที่อยู่ในจังหวัด และขออำนาจจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องได้อย่างเบ็ดเสร็จจังหวัดอันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาหายสาบสูญ และปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่น
3. การมอบอำนาจจากกระทรวงต่างๆ ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะดำเนินงานบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ควรมอบให้สมบูรณ์ ไม่มีเงื่อนไข

4. จังหวัดชัยนาทควรดำเนินการทดลองบริหารงานแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนากับระดับอำเภออย่างเต็มรูปแบบ แล้วทำวิจัยเปรียบเทียบกับ ผลการปฏิบัติงานในรูปแบบเดิม

5. ควรมีการถอดบทเรียน การดำเนินงานจังหวัดทดลองแบบ บูรณาการของจังหวัดชัยนาทเสนอให้สาธารณชนทราบ และเปิดโอกาสให้ มีการวิพากษ์การดำเนินงาน

6. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิภาพการบริการงานของ จังหวัดทดลองแบบบูรณาการทั้ง 5 จังหวัด เพื่อเชื่อมโยงความเหมือนและ ความแตกต่างของตัวแปรที่เกี่ยวข้อง เช่น ประสิทธิภาพการเป็นผู้ว่าราชการ จังหวัด ลักษณะของชุมชน ปัจจัยเบื้องต้นอื่นๆ

7. ควรขยายผลการทดลองบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อพัฒนา ออกไปอีกโดยเลือกสภาพจังหวัดที่มีขนาดแตกต่างกันหรือมีปัญหาแตกต่างกัน แล้วศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิภาพการบริการงานแยกตามตัวแปรต่างๆ

ปีงบประมาณที่ศึกษา

2545

ผู้ศึกษาวิจัย / เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ

- สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
- นายอรุณ วิวัฒน์ปฐพี
- นายอุทัย ภูเจริญ
- นายวิรัชกร นาคชน
- นางเรณู สุวรรณภาค
- นางวิภาวี ฝ้ายเทศ
- นายมงคล ชาวเรือ
- นายศานติ เล็กมณี
- นางสาวนงลักษณ์ แซ่มโซติ

รูปแบบการประสานแผนพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตำบลและท้องถิ่นในอนาคต

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษานโยบายการพัฒนาชนบทและมาตรฐานการบริหารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผลกระทบต่อการวางแผน และการประสานแผนพัฒนาชนบททุกระดับ
2. เพื่อค้นหองค์กรและศึกษาสมรรถนะขององค์กรที่เหมาะสมที่จะเป็นกลไกประสานแผนในแนวดิ่งและแนวนอนของแผนทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัดและท้องถิ่น (ท้องถิ่นหมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล)
3. เพื่อค้นหาเครื่องมือและเทคโนโลยีสารสนเทศ และองค์กรสนับสนุน ที่สามารถให้ความรู้การฝึกฝนอบรมในการวางแผน และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงกลไกและมาตรการบริหาร เพื่อให้เกิดองค์กรประสานแผนที่เป็นรูปธรรม สามารถบูรณาการแผนงานโครงการของรัฐและท้องถิ่น ให้ประสานสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน ตามภารกิจที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษาวิจัย

1. ปัญหาและผลกระทบด้านต่างๆ

1.1 ผู้บริหารขององค์กรท้องถิ่น ส่วนใหญ่ยังขาดวิสัยทัศน์การวางแผน ไม่สามารถกำหนดภาพจำลองความต้องการและวางแผนด้านสาธารณูปโภค พื้นฐานในช่วง 3-5 ปีข้างหน้า

1.2 คุณภาพของแผนพัฒนาตำบลของ อบต. ยังมีจุดอ่อนหลายประการ ดังนี้

1.2.1 แผนพัฒนาตำบล เนื่องจากยังเป็นแผนที่มุ่งแก้ปัญหาการขาดแคลนมากกว่าการพัฒนา

1.2.2 แผนพัฒนาตำบลในปัจจุบันเป็นแผนที่เน้นสร้างมากกว่าซ่อมบำรุงรักษาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

1.2.3 การวางแผนไม่มีระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนในท้องถิ่น ของตนเองแต่อย่างใด ปัจจุบันอาศัยข้อมูล กชช.2ค และ จปฐ.

1.3 องค์กรจัดทำ/สนับสนุน/และอนุมัติแผนพัฒนาตำบลของ อบต.

1.3.1 การจัดทำโครงการและงบประมาณของสภาตำบล และ อบต. ทำให้การฟังฟัง อบต. ไม่รวมอยู่ในแผนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้อนุมัติแผนดังกล่าวแต่อย่างใด

1.3.2 คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบลไม่มีบทบาท ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของ อบต. อีกต่อไป เพราะพระราชบัญญัติสภาตำบลและ อบต. มิได้ระบุบทบาทดังกล่าวไว้

1.3.3 แผนพัฒนาตำบลของ อบต. ไม่ต้องให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) อนุมัติอีกต่อไป

ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษานี้มีข้อเสนอแนะและวิธีการแก้ปัญหา โดยยึดถือหลักการตามทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ซึ่งกำหนดให้การพัฒนาต้องอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือทุกฝ่าย ใช้แผนเป็นเครื่องมือในการประสาน การดำเนินงานพัฒนาในพื้นที่ต้องเชื่อมโยงทุกๆ เรื่องอย่างบูรณาการ และแบ่งบทบาทการบริหารราชการทุกส่วนให้ชัดเจน ดังนี้

2.1 รูปแบบการประสานแผนในแนวดิ่ง โดยปรับปรุงองค์กรที่มีอยู่แล้วให้มีบทบาทชัดเจนเป็นรูปธรรม คือ กพอ. ซึ่งขณะนี้มีตัวแทนของท้องถิ่น คือ ประธานสภาตำบล และประธานคณะกรรมการบริหาร อบต. ทุกแห่ง ร่วมเป็น กพอ. โดยมีพัฒนาการอำเภอ และปลัดอำเภอเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการตามลำดับ การปรับปรุง บทบาทชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการ กพอ. คือ ยกฐานะสำนักงาน อำเภอให้เป็นรูปธรรม แม้ว่าในขณะนี้งานของสำนักงานอำเภอจะเป็นงานรอง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ควรแยกออกมาให้ชัดเจนเป็นสำนักงานเลขานุการ กพอ. โดยให้เป็นที่ทำงานเจ้าหน้าที่กระทรวงหลัก งบประมาณและบุคลากรที่ปฏิบัติงานควรจ้างเพิ่มด้วยงบประมาณ อบต. ทั้งนี้เพื่อเชื่อมโยงสำนักงานปลัด อบต. และศูนย์ประสานต่างๆ ในการวางแผนพัฒนาอำเภอ สำนักงานอำเภอจะต้องมีบทบาทเด่นชัดในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับอำเภอ และบูรณาการแผนต่างๆ

2.2 รูปแบบการประสานแผนในแนวนอน โดยจัดตั้งศูนย์ประสานแผนทุกระดับ กล่าวคือ ศูนย์ประสานแผนกระทรวง ศูนย์ประสานแผนจังหวัดและท้องถิ่น ศูนย์ประสานแผนอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ และท้องถิ่น และศูนย์ประสานแผน อบต. โดยบทบาทของศูนย์ประสานแผนอำเภอ หรือกิ่งอำเภอและท้องถิ่น จะมีบทบาทหลักในการประสานงานกับศูนย์ประสานทุกระดับ

2.3 เครื่องมือหรือกลไกการพัฒนาคือ แผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งจะ เป็นแผนแบบ Bottom up ที่ประสานปัญหาความต้องการและการแก้ไขปัญหาของประชาชนเข้ากับแนวการพัฒนาจังหวัดได้เป็นอย่างดี

ในขณะเดียวกันอำเภอสามารถใช้ระบบ GIS (Geographic Information system) หรือระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เข้ามาช่วยในการวิเคราะห์ประสานการจัดทำโครงการของแต่ละ อบต. ที่ซ้ำซ้อนกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 วิธีการแก้ไข จากข้อเสนอแนะ 2.1-2.4 ดังนี้

2.4.1 ควรเสนอแนะให้สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อ

(1) ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี 2525

(2) ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีกับแผนกระทรวง พ.ศ. 2525 เพื่อ กำหนดให้มีศูนย์ประสานแผนในทุกระดับอยู่ในคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว

2.4.2 แก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2533 เพื่อให้ ความหมาย “หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ครอบคลุม อบต. ด้วย

2.4.3 กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนอำเภอและประสานแผนท้องถิ่นใหม่ ดังนี้

- เทศบาล สุขาภิบาล ที่อยู่ในเขตพื้นที่ของอำเภอใด ให้เสนอแผนงาน/โครงการกิจกรรมที่จะขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลาง หรือจากงบประมาณสนับสนุนส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นส่งให้ กพอ. เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาอำเภอประจำปี

- อบจ. (ส่วนอำเภอ) เสนอโครงการพัฒนาที่จะขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และโครงการพัฒนาที่จะของบประมาณสนับสนุนภูมิภาค และท้องถิ่นส่งให้ กพอ. เพื่อบรรจุเข้าแผนพัฒนาอำเภอประจำปี และส่งให้ กพอ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

ปีงบประมาณที่ศึกษา

2539

ผู้ศึกษาวิจัย / เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

- สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท.
- กองแผนพัฒนาจังหวัด สป.มท.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษารูปแบบและแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบล และแนวทางการประสานงานและการทำงานร่วมกันในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ
2. เพื่อเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

ผลการศึกษาวิจัย

1. ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ระดับตำบลว่ายังมีอุปสรรคและปัญหาการจัดการในหลายด้านที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งในระดับชุมชนและระดับนโยบายที่ต้องการใช้แผนเป็นเครื่องมือนำไปสู่การปฏิบัติ ยังผลให้การแก้ไขปัญหายังไม่สามารถบรรลุผลของการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานภายใต้แผนการพัฒนาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมหรือการพัฒนาที่ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น เนื่องจากข้อจำกัดที่สำคัญ 4 ประการคือ

1. การขาดระบบข้อมูลและตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่มีประสิทธิภาพและเอื้อต่อการดำเนินงานในพื้นที่และการนำระบบข้อมูลดังกล่าวมาใช้ต่อกระบวนการตัดสินใจและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการบนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องและสอดคล้องกับสถานการณ์ของแต่ละชุมชน

2. การขาดความเชื่อมโยงของการแก้ไขปัญหาหรือบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ การแก้ไขปัญหาหวังคงให้ความสำคัญกับปัญหาเฉพาะด้านรวมทั้งการขาดการทำงานร่วมกันของ อบต. กับหน่วยงานพัฒนาท้องถิ่นอื่นๆ

3. ขาดการประสาน ในการวางแผนและการจัดทำโครงการแบบมีส่วนร่วมของ อบต. และท้องถิ่นอื่นๆ

4. ยังขาดองค์ความรู้ ที่เหมาะสมและเป็นระบบ ที่จะสามารถเอื้อให้เกิดการพัฒนา และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. ข้อจำกัดทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้น ควรได้รับการพิจารณาจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและควรมีการร่วมมือกันหาแนวทางดำเนินการ เพื่อลดข้อจำกัดต่างๆ ลงจนไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในระดับปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ แนวทางหนึ่งซึ่งสามารถปรับใช้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบลได้คือ การดำเนินงานในระบบเครือข่ายการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคีโดยใช้ประโยชน์เชิงนโยบายและการสนับสนุนงบประมาณจากแผนภายใต้ระบบ กนภ. และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เนื่องจาก

1. การดำเนินงานภายใต้ระบบแผนฯ เป็นการดำเนินงานซึ่งมีขั้นตอนชัดเจนและเป็นช่องทางที่สำคัญและมีประสิทธิภาพที่สุดในการขอรับงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งอื่นๆ รวมทั้งการเกื้อกูลงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่ทำโครงการร่วมกัน ไม่ควรถูกละเลยหรือมองข้ามไป

2. การดำเนินงานในระบบเครือข่ายการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคี โดยยึดพื้นที่เป็นหลักนั้นสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาแบบองค์รวมโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก (Area Function Participation : AFP) ซึ่งนอกจากจะส่งผลดีต่อการพัฒนาในพื้นที่แล้ว ยังเป็นการใช้ทรัพยากร (งบประมาณ/กำลังคน) อย่างคุ้มค่า

3. การดำเนินงานในระบบเครือข่ายการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคีนั้น จะก่อให้เกิดการประสานงานกันในแนวราบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งควรประกอบด้วย 6 กลุ่มหลักคือ อบต. เจ้าของพื้นที่ อบต. ใกล้เคียง อบจ. เทศบาล หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และภาคเอกชน โดย อบต. เจ้าของพื้นที่เป็นแกนหลักในการรับผิดชอบ ซึ่งเครือข่ายการทำงานร่วมกันจะก่อให้เกิดการประสานแผนงาน / โครงการงบประมาณ ฯลฯ ของ อบต. เอง และโครงการร่วมระหว่างส่วนราชการ และท้องถิ่นอื่นๆ เช่น การแก้ไขปัญหาและจัดการขยะการจัดการน้ำเสีย การพัฒนาแหล่งน้ำ คุณภาพดิน การสร้างจิตสำนึกและการเฝ้าระวัง เป็นต้น และผลลัพธ์ของการดำเนินงานจะออกมาเป็น “แผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานและมีส่วนร่วมในระดับตำบล” และเสนอเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา อบต. เอง หรือการเกื้อกูลงบประมาณร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับระบบแผนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4. การทำงานระบบเครือข่ายฯ นี้ควรได้รับการพิจารณาและสนับสนุนให้เกิดระบบการทำงานร่วมกันหลายฝ่ายอย่างเป็นระบบใน 5 ประเด็นที่สำคัญ คือ

1) การสร้างทีมงานการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. และท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อให้เกิดความหลากหลายของกลุ่มในการร่วมคิดและร่วมแก้ปัญหา ระหว่างส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งเป็นจุดร่วมของการเชื่อมประสานในแนวราบ และผลักดันข้อเสนอแผนงานโครงการ เพื่อขอรับสนับสนุนงบประมาณจากระบบแผนที่มียูเอและจากแหล่งงบประมาณของท้องถิ่นหรือแหล่งอื่นๆ ซึ่งทีมงานดังกล่าวควรประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ อบต. ไกล่เคียง เทศบาล หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง คปต. ผู้แทนกลุ่มองค์กรในชุมชน เครือข่ายกลุ่มอนุรักษ์ในพื้นที่ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา และประชาชน เป็นต้น

2) การศึกษาและพัฒนาระบบข้อมูลสิ่งแวดล้อมของชุมชน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของชุมชน และเป็นปัจจัยนำไปสู่การกำหนดทิศทางและแนวทางการแก้ไขปัญหาของ อบต. ได้อย่างถูกต้อง ระบบข้อมูลที่ควรได้รับการสนับสนุนในการดำเนินการควรประกอบด้วย

- การสำรวจและรวบรวมข้อมูลพื้นฐานด้านทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวในระดับตำบลและหมู่บ้าน

- การวิเคราะห์และจัดทำรายงานสถานการณ์รายงานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับตำบลและหมู่บ้าน

- การเชื่อมโยงข้อมูลกับ อบต. ไกล่เคียง เทศบาล อบจ. และหน่วยงานระดับอำเภอที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

3) การวิเคราะห์สถานการณ์ภาพและการแก้ไขปัญหาความเชื่อมโยงของปัญหาและพื้นที่คาบเกี่ยว ควรประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ คือ

- การร่วมกันวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ และความเชื่อมโยงของปัญหาพื้นที่ของ อบต. และปัญหาที่มีความคาบเกี่ยวกันกับ อบต. อื่นหรือเทศบาลใกล้เคียง

- กำหนดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และแนวทางการแก้ไขปัญหาลำดับความสำคัญของปัญหาด้วยระบบข้อมูลที่จัดทำขึ้นในแต่ละด้านของ อบต. และประสานเชื่อมโยงแนวทางดังกล่าวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและส่วนราชการระดับอำเภอ

4) การจัดทำแผนร่วมกันของท้องถิ่นใกล้เคียง โดยมีแนวทางที่สำคัญ คือ

- การวิเคราะห์กำหนดแนวทาง แผนงาน โครงการ ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของชุมชนและแผนงานโครงการที่สะท้อนถึงการแก้ไขปัญหาของพื้นที่คาบเกี่ยว เช่น ปัญหาขยะ ป่าไม้และแหล่งน้ำ เป็นต้น

- เปิดเวทีชาวบ้านและหรือประชาคมตำบลหมู่บ้านให้มีส่วนร่วมต่อแผนที่ได้จัดทำขึ้น และปรับปรุงและเผยแพร่แผนดังกล่าวแก่ประชาชนทั่วไป

5) การประสานแผน อบต. แผนร่วมกันของท้องถิ่น และการร่วมกันติดตามประเมินผลการทำงานในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ คือ

- การประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้ระบบแผน โดยพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การสนับสนุนโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการที่บรรจุไว้ในแผน ระยะเวลาในการประสานแผนและงบประมาณ เป็นต้น

- การประสานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่ทำโครงการร่วมกันทั้งในด้านแผนงาน โครงการ แผนเงิน ฯลฯ โดยใช้จุดเชื่อมประสานองค์การและประสานแผนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

- การติดตามประเมินผล ปัญหา อุปสรรค และความสำเร็จของแผนงานโครงการที่ได้จัดทำขึ้น

5. การทำงานร่วมกันในระบบเครือข่ายฯ ดังกล่าวนี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีจุดเน้นในการดำเนินงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพให้ อบต. โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1) การพัฒนาระบบข้อมูลและตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยความร่วมมือกันทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ และระดับเครือข่ายการทำงานร่วมกันในพื้นที่ระดับตำบล

2) การให้ความสำคัญกับการศึกษาแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นระบบต่อการแก้ไขปัญหา ความเชื่อมโยงของปัญหาการทำงานร่วมกันของท้องถิ่นและการสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันของท้องถิ่น

3) การให้การศึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา การจัดทำแผน การประสานแผน การจัดทำโครงการแบบมีส่วนร่วมของ อบต. และโครงการร่วมกันขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นให้มีความพร้อมต่อการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ และ

4) การพัฒนาองค์ความรู้ให้กับชุมชนและประชาชนในพื้นที่อย่างเป็นระบบ โดยในกระบวนการพัฒนาความรู้ดังกล่าวควรให้ความสำคัญกับประชาชนทั่วไปมากขึ้น การคัดเลือกกลุ่มบุคคลเข้ารับการอบรมควรมีความเหมาะสมและหลากหลายมากขึ้น

6. หากการดำเนินงานในระบบเครือข่ายสามารถทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบลเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้สามารถเป็นจุดเริ่มต้น หรือเป็นจุดประสานให้การดำเนินงานพัฒนาอื่นๆ ในพื้นที่ภายใต้แนวทางการพัฒนาแบบยึดพื้นที่เป็นหลัก (AFP) ซึ่งจะ เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดสรรงบประมาณ การวางแผน และการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยผ่านกระบวนการทำงานร่วมกัน เพื่อผลประโยชน์ของชุมชน ซึ่งทั้งสองส่วนนี้จะเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

ปีงบประมาณที่ศึกษา

2542

ผู้ศึกษาวิจัย / เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

- สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ศูนย์พัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- สำนักงานจังหวัดขอนแก่น
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
- สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 6
- กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เหมาะสมในอนาคต

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พุทธศักราช 2457 และแก้ไขปัญหาเพิ่มเติมรวมทั้งตามกฎหมายอื่นๆ
2. ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามสภาพแวดล้อมปัจจุบัน
3. ศึกษาบทบาทที่ควรจะเป็นของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอนาคต

ผลการศึกษาวิจัย

การศึกษารoles of กำนันผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติงานได้จริงในปัจจุบันตามกฎหมายและที่ควรจะเป็นในอนาคตครั้งนี้ ทำให้ได้ข้อเท็จจริงว่าอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านบางอย่างได้เปลี่ยนแปลงไป มีภารกิจตามกฎหมายหลายประการที่กำนันผู้ใหญ่บ้านมิได้ปฏิบัติอันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น ไม่ทราบว่ามีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ อยู่ หรือเกินกว่ากำลังความสามารถที่จะปฏิบัติได้ หรือมีหน่วยงานรับผิดชอบ

โดยตรงอยู่แล้ว เป็นต้น นอกจากนี้บทบาทหน้าที่บางประการจำเป็นจะต้องเน้นหนักให้มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งจากผลวิจัยสรุปได้ ดังนี้

1. บทบาทที่เป็นอยู่ตามกฎหมาย

บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นไปตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และตามกฎหมายอื่นๆ เช่น พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534, พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และ พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 เป็นต้น ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 6 บทบาท คือ (1) ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย (2) ด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ (3) ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (4) ด้านการทะเบียนต่างๆ (5) ด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และ (6) ด้านอื่นๆ

ผลการศึกษาพบว่าบทบาทที่เป็นอยู่ตามกฎหมายที่กำหนด ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติจริงหรือสามารถปฏิบัติได้ อยู่ในเกณฑ์ปานกลางในทุกด้าน เมื่อพิจารณาลงไปในรายละเอียดของบทบาทแต่ละด้านจะปรากฏผลดังนี้

1.1 ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย

บทบาทที่กำหนดผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติได้มากมี 5 เรื่อง คือ (1) รักษาความสงบและป้องกันความทุกข์ภัยของราษฎร (2) เรียกลูกบ้านช่วยต่อสู้ติดตามคนร้ายหรือดับไฟหรือช่วยอย่างอื่น (3) จัดทำบัญชีสัมมะโนครัวในหมู่บ้าน (4) ตรวจจัดการรักษาสีงสารณประโยชน์ (5) ประนีประนอมข้อพิพาทของราษฎรตาม ข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทย

เรื่องที่ปฏิบัติได้ปานกลางมี 6 เรื่อง คือ (1) ควบคุมดูแลลูกบ้าน ให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบแผน (2) จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยถูกต้องด้วยสัญลักษณ์ (3) แจ้งความเมื่อทราบว่ามีกรกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน (4) จับกุมผู้กระทำความผิดหรือสงสัยว่ากระทำผิดตามกฎหมายส่งเจ้าพนักงาน เจ้าหน้าที่ (5) จัดการตามหมายสั่งให้ค้นหรือยึดของเจ้าพนักงาน และ (6) จัดการป้องกันโรคติดต่อที่เกิดขึ้น

เรื่องที่ปฏิบัติได้น้อยไม่มี

1.2 ด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ กำหนดผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติ ได้มากมี 3 เรื่อง คือ (1) ช่วยเหลือในการตรวจและนำเก็บภาษีอากรใน เขตท้องที่ตำบล หมู่บ้าน (2) เรื่องสำรวจเร่งรัดจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ และ (3) เรื่องให้คำปรึกษาช่วยเหลือแก่เกษตรกรผู้ยากจน

เรื่องที่ปฏิบัติได้ปานกลางมี 3 เรื่อง คือ (1) บำรุงและ ส่งเสริมอาชีพราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม (2) เรื่องตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร และ (3) เรื่องจัดทำภาษีสิ่งของที่จะต้องเสียภาษีอากร

เรื่องที่ปฏิบัติได้น้อยไม่มี

1.3 ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนด ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติได้มากมี 2 เรื่อง คือ (1) ป้องกันและปราบปราม การลักลอบตัดไม้ทำลายป่าและการกระทำผิดต่างๆ ในเขตการรับผิดชอบ และ (2) เรื่องดูแลพื้นที่ป่าไม้ในเขตรับผิดชอบเมื่อมีการบุกรุกทำลายป่าไม้ รายงานให้นายอำเภอทราบ

เรื่องที่ปฏิบัติได้ปานกลางมี 2 เรื่อง คือ (1) ช่วยเหลือในการดูแลเรื่องป้องกันภัยและ (2) ปรามปรามการกระทำผิดตาม พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ

เรื่องที่ปฏิบัติได้น้อยมี 1 เรื่องคือ ป้องกันภัยและปรามปรามการตัดไม้ทำลายป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติในเขตท้องที่

1.4 ด้านการทะเบียนต่างๆ กำหนด ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติได้มากมี 2 เรื่อง คือ (1) เป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งการเกิด การตาย ย้ายที่อยู่ และ (2) เรื่องจัดการทำความสะอาดและรักษาความสะอาดและความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง ส.ส.

เรื่องที่ปฏิบัติได้ปานกลางมี 1 เรื่องคือ เป็นพนักงานตรวจบัตรประชาชน

เรื่องที่ปฏิบัติได้น้อยมี 2 เรื่อง คือ (1) สำรวจจัดทำบัญชีสัตว์ที่ยังไม่ได้ทำตัวรูปพรรณสัตว์ กรณีสัตว์หาย/ตาย และ (2) เรื่องที่ผู้รับรองและอนุญาตให้ใช้อาวุธปืน

1.5 ด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กำหนด ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติได้มากมี 1 เรื่องคือ สำรวจความเสียหายจากภัยธรรมชาติตามหลักเกณฑ์และวิธีการของกระทรวงมหาดไทย

เรื่องที่ปฏิบัติได้ปานกลางมี 2 เรื่อง คือ (1) แจ้งเตือนภัย และ (2) ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับสาธารณภัย

เรื่องที่ปฏิบัติได้น้อยมี 1 เรื่องคือ เป็นพนักงานดับเพลิงในเขตท้องที่

1.6 ด้านอื่นๆ กำหนดผู้ใหญ่วัยบ้านปฏิบัติได้มากมี 3 เรื่องคือ (1) มีหน้าที่ตรวจตราดูแลที่ดินของรัฐมิให้ผู้ใดเข้าไปทำลายหรือเป็นอันตรายต่อทรัพยากรในที่ดิน (2) ช่วยเหลือเจ้าพนักงานที่ดินในการรับจัดที่ดินออกหนังสือสำคัญหรือโฉนด โอน ซื้อขายที่ดิน และ (3) เรื่องช่วยเหลือทางราชการดูแลบำรุงรักษาที่ราชพัสดุอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด

เรื่องที่ปฏิบัติได้ปานกลางมี 2 เรื่อง คือ (1) สำรองโรงเรียนหรือสิ่งก่อสร้างกับที่ดินที่อยู่ในข่ายจะต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดิน (2) เรื่องป้องกันภัยและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

เรื่องที่ปฏิบัติได้น้อย ไม่มี

2. บทบาทที่ควรจะเป็นในอนาคต

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้พบว่าบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามลำดับความสำคัญ ดังนี้ ลำดับแรกคือ บทบาทด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย รองลงมาได้แก่ บทบาทด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการทะเบียนต่างๆ ด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเมือง และบทบาทด้านอื่นๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาลงไปรายละเอียดจะปรากฏ ดังนี้

2.1 ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย

กลุ่มตัวอย่างเห็นว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านควรเพิ่มบทบาทมากขึ้นในทุกเรื่อง เกณฑ์เฉลี่ยอยู่ระดับปานกลาง โดยเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันความทุกข์ภัยของราษฎร ควรให้ความสำคัญมากที่สุด (2.23) รองลงมาตามลำดับคือ ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือ

ระเบียบแบบแผน (2.24) ประนีประนอมข้อพิพาทของราษฎร ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย (2.21) และจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ต้องด้วยสุจริตลักษณะ (2.19)

2.2 ด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรเพิ่มบทบาทมากขึ้นในทุกเรื่อง เกณฑ์เฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรื่องการบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎรในทางการเกษตรกรรม พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ควรให้ความสำคัญมากที่สุด (2.21) รองลงมาคือ ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร ช่วยเหลือในการตรวจและนำเก็บภาษีอากรในเขตท้องที่ตำบล หมู่บ้าน (2.10) สำรวจเร่งรัดจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ (2.10) ให้คำปรึกษาช่วยเหลือแก่เกษตรกรผู้ยากจน (2.10) และจัดทำบัญชีสิ่งของที่จะต้องเสียภาษีอากร (1.96)

2.3 ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ควรเพิ่มบทบาทมากขึ้นในทุกเรื่อง เกณฑ์เฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรื่องการดูแลพื้นที่ป่าไม้ในเขตรับผิดชอบเมื่อมีการบุกรุกป่าไม้รายงานให้นายอำเภอทราบ ควรให้มีความสำคัญมากที่สุด (2.18) รองลงมาตามลำดับคือ ช่วยเหลือในการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (2.14) ป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าและการกระทำผิดต่างๆ ในเขตรับผิดชอบ (2.12) ป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าในเขตสงวนแห่งชาติในเขตท้องที่ (2.04) และป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดตาม พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ

2.4 ด้านการทะเบียนต่าง ๆ กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าควรเพิ่มบทบาทมากขึ้นในทุกเรื่อง เกณฑ์เฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรื่องจัดการให้ความสะอาดและรักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง ส.ส. ควรให้ความสำคัญมากที่สุด (2.26) รองลงมาตามลำดับคือ เป็นพนักงานตรวจบัตรประชาชน (1.98) สำรวจจัดทำบัญชีสัตว์ที่ยังไม่ได้ทำตัวรูปพรรณสัตว์ กรณีสัตว์หาย/ตาย และเป็นผู้รับรองและอนุญาตให้ใช้อาวุธปืน (1.82)

2.5 ด้านป้องกันฝ่ายพลเรือน กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าควรเพิ่มมากขึ้นในทุกเรื่อง เกณฑ์เฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรื่องแจ้งเตือนภัยและให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับสาธารณภัย สำรวจความเสียหายจากภัยธรรมชาติตามหลักเกณฑ์และวิธีการของกระทรวงมหาดไทย (2.19) รวบรวมกลุ่มประชาชนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (2.15) และเป็นเจ้าพนักงานดับเพลิงในเขตท้องที่ (1.94)

2.6 ด้านอื่น ๆ กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าควรเพิ่มมากขึ้นในทุกเรื่อง เกณฑ์เฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรื่องการตรวจตราดูแลที่ดินของรัฐมิให้ผู้ใดเข้าไปยึดทำลาย หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในดิน ควรให้ความสำคัญมากที่สุด (2.21) รองลงมาตามลำดับคือ ช่วยเหลือราชการดูแลบำรุงรักษาพัสดุดันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ออกหนังสือสำคัญหรือโฉนด โอน ชื่อ ขายที่ดิน (2.14) สำรวจโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินอยู่ในข่ายจะต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดิน (2.12) และป้องกันปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

ข้อเสนอแนะ

จากการพิจารณาบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแนวโน้มทิศทางและสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่มากระทบสถานภาพและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประกอบด้วยความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 โดยกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และบทเฉพาะกาล /ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง อันมีผลทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง และประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่งอาจส่งผลให้ประสิทธิภาพการพัฒนาตำบลของกำนันผู้ใหญ่บ้านขาดพลังลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในขณะที่ภารกิจในตำบลในแง่การปกครองท้องถิ่นที่มีปรากฏตามกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องถิ่น และกฎหมายการปกครองอื่นๆ ต้องการให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความเข้มแข็ง ให้เป็นสถาบันที่สามารถรองรับภารกิจส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ที่จะต้องมอบและกระจายลงสู่พื้นที่ระดับตำบล หมู่บ้าน ในอนาคตตามสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปให้ได้เหมาะสม

1.2 กำนันผู้ใหญ่บ้าน จะต้องกลับมาให้ความสำคัญต่อบทบาทภารกิจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นบทบาทที่มีมาแต่เดิมมากขึ้น โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งในด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลและหมู่บ้าน เพราะทางราชการจำเป็นต้องอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้านช่วยเป็นหูเป็นตาให้แก่เจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองอยู่เช่นเดิม เช่น การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในพื้นที่ การป้องกันและปราบปรามยาบ้า และยาเสพติดต่างๆ ที่แพร่ระบาดลงสู่ตำบล หมู่บ้านในปัจจุบัน เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับราษฎรมากกว่าราชการ พร้อมกันนั้น จะต้องให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาท้องถิ่นควบคู่ไปกับการพัฒนาท้องถิ่น (อบต.) ด้วย โดยบทบาทในส่วนนี้ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องทำหน้าที่ในฐานะผู้ประสานการพัฒนาท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ด้วย เพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ตำบลและหมู่บ้านต่อไป

1.3 จะต้องมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่นและรวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่จะต้องดำเนินการตามภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมในพื้นที่ รวมทั้งกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้ชัดเจน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน ยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นตัวเชื่อมประสาน (Contract Point) ระหว่างนโยบายของรัฐกับความต้องการของประชาชนโดยไม่แยกพื้นที่บริการ

1.4 รัฐควรหาทางสนับสนุนบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน(กม.) ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2518 ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาตำบลที่เชื่อมประสานระหว่างรัฐกับท้องถิ่น (อบต.) มากขึ้น ซึ่งในแง่นี้กำนันผู้ใหญ่บ้าน จะต้องได้รับมอบอำนาจและมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณต่างๆ ลงสู่พื้นที่ตำบลภายใต้โครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐมากยิ่งขึ้น

1.5 นอกจากนี้เพื่อเสริมบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้ตามที่กฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดไว้ รัฐจะต้องหาทางสนับสนุนในด้านค่าตอบแทนของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งจะต้องหาทางส่งเสริมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับการศึกษาอบรมในวิทยาการสาขาต่างๆ มากขึ้นด้วย

2. ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

2.1 จะต้องมีการทบทวนบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่ตามกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 รวมทั้งระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ในส่วนที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน หรือมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ แต่ในความเป็นจริงมิได้ยึดถือปฏิบัติแต่อย่างใด เนื่องจากเกินขีดความสามารถที่จะดำเนินการได้ หรือมีหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว และรวมถึงภารกิจใหม่ๆ ที่เพิ่มขึ้น เช่น ในเรื่องการป้องกันภัยและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ การป้องกันโรคเอดส์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอนาคตจะต้องเน้นในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม ควบคู่ไปกับการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนี้

2.2.1 บทบาทในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

ปัจจุบัน เศรษฐกิจได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในฐานะที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนร่วมของประเทศ องค์การหรือกลไกที่รองรับการพัฒนาเศรษฐกิจชนบทคือ ตำบล หมู่บ้าน

โดยมีกำหนด ผู้ใหญ่บ้านเป็นจากรกลสำคัญที่จะกระตุ้นส่งเสริมให้เกิดการสร้างงาน เพิ่มรายได้ ให้แก่ราษฎรในชนบท รวมทั้งการพัฒนาอาชีพต่างๆ ขึ้นใน ตำบล หมู่บ้าน ดังนี้

1. กำหนดผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นผู้นำการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านต่างๆ เช่น

(1) การพัฒนาตามแนวทางทฤษฎีใหม่
 (2) การส่งเสริมให้ประชาชนดำเนินโครงการไร่นาสวนผสม อุตสาหกรรม การเกษตรกรรม

(3) การจัดตลาดกลางหมู่บ้าน
 (4) การรวมกลุ่มออมทรัพย์ในรูปแบบสหกรณ์ในระดับหมู่บ้าน

(5) การประสานหน่วยงานทางราชการ/เอกชน จัดจำหน่ายสินค้าราคาถูกลงตามห่วงระยะเวลาที่เหมาะสม

(6) การส่งเสริมให้ราษฎรในหมู่บ้านเคร่งครัดในการประหยัดอดออม

2. ส่งเสริมให้กำหนดผู้ใหญ่บ้านเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น

3. ประสานการพัฒนาในท้องถิ่น กำหนดผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นกลไกสำคัญโดยใช้แผนพัฒนาตำบลเป็นเครื่องมือประสานแผนงาน/โครงการลงพื้นที่

2.2.2 บทบาทในการพัฒนาสังคม

ผลจากการพัฒนาประเทศในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมระหว่างเมืองและชนบท ทั้งในแง่การกระจายรายได้และความเท่าเทียมกันในสังคม ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิด

เกิดปัญหาสังคมต่างๆ ติดตามมา เช่น ปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกินของราษฎร ปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย ปัญหาโรคเอดส์ และปัญหาอาชญากรรมต่างๆ เป็นต้น ดังนั้น กำหนดผู้ใหญ่บ้านจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังกล่าวโดย

1) ให้กำหนดผู้ใหญ่บ้านเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งทางราชการและองค์กรเอกชน (NGO) ในการแก้ไขปัญหา ยาเสพติดและโรคเอดส์ในตำบล หมู่บ้าน ตลอดจนแนะนำและให้ความรู้แก่ราษฎรให้รู้จักป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ อาจจัดตั้งเป็นหมู่บ้านปลอดยาเสพติด และหมู่บ้านปลอดเอดส์ เป็นต้น

2) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานโครงการแผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง อย่างจริงจัง โดยให้กำหนดผู้ใหญ่บ้านเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ และเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติแก่ราษฎร

3) กำหนดผู้ใหญ่บ้านจะต้องเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกินของราษฎรในพื้นที่ป่าสงวน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาการลักลอบตัดไม้และปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายมากขึ้น ทั้งนี้ จะต้องให้ความร่วมมือและเป็นหูเป็นตาให้แก่ทางราชการ มิให้ผู้ใดบุกรุกเข้าไปทำลาย

2.2.3 บทบาทในด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย

1) กำหนดผู้ใหญ่บ้านจะต้องให้ความสำคัญต่อการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ รวมทั้ง ระงับข้อพิพาทขัดแย้งต่างๆ ของราษฎรในตำบลหมู่บ้าน ทั้งนี้ จะต้องหมั่นสอดส่องดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่และให้ความช่วยเหลือแก่ทางราชการเมื่อมีอาชญากรรมเกิดขึ้น

นอกจากนี้ส่วนราชการจะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้
 กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันหลักในการพิจารณาตัดสินคดีความ โดยวิธีการ
 ประนีประนอม ข้อพิพาทหรือเป็นผู้ใช้อำนาจทางอนุญาโตตุลาการหรือ
 คชก.ระดับตำบล อย่างจริงจัง

2) ส่งเสริมให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าไปมีส่วนร่วมใน
 การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนร่วมกับทางราชการมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 การเฝ้าระวังภัยและเตือนภัยให้ราษฎรในตำบลหมู่บ้านได้ทราบล่วงหน้าเช่น
 กรณีอุทกภัย รวมทั้ง การประสานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ
 เพื่อดำเนินการช่วยเหลือราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างทันที่
 และเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพจะต้องมีการจัดตั้ง/ฝึกอบรม
 อปพร. ในระดับตำบล หมู่บ้าน อย่างจริงจัง โดยให้กำนันเป็นผู้ควบคุม
 ดูแลในระดับหมู่บ้าน และจะต้องมีคำสั่งใช้ อปพร. ในทางปฏิบัติ

ปีงบประมาณที่ศึกษา

2540

ผู้ศึกษาวิจัย

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
 - สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท.

การพัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของจังหวัด

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้งของไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษากระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัด
3. เพื่อค้นหาและเสนอแนะรูปแบบและแนวทางการดำเนินการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของจังหวัดที่ประสบผลสำเร็จดีเลิศเป็นแบบอย่างได้ (best practice)

ผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาในเชิงปริมาณ โดยการทดสอบสอบถามเพื่อสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการของหน่วยงานภาครัฐ และในเชิงคุณภาพโดยสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการจังหวัด ประจำปีงบประมาณ 2547 รวมทั้ง การลงไปหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการ ประชาชนโดยตรงเพื่อดูผลการปฏิบัติงานจริง พบว่าผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้

1. ภาพรวมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของจังหวัด

จังหวัดที่เป็นตัวอย่างในการศึกษามีผลการประเมินตามคำรับรอง การปฏิบัติราชการจังหวัดของ TRIS หรือสำนักงาน ก.พ.ร. ในภาพรวมทั้ง 4 มิติอยู่ในเกณฑ์ที่ดี (คะแนนเฉลี่ย 4 คะแนนขึ้นไป) กล่าวเฉพาะใน 3 มิติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบราชการและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 คือ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ (มิติที่ 2) มิติ ด้านคุณภาพการให้บริการ (มิติที่ 3) และมิติด้านการพัฒนาองค์กร (มิติที่ 4) พบว่าคะแนนโดยเฉลี่ยที่ได้จากการประเมินของ TRIS ก็อยู่ในเกณฑ์ที่ดี โดยเฉพาะในมิติที่ 3 และมิติที่ 4 (ได้ 5 คะแนนเต็ม) ยกเว้นมิติที่ 2 ตัวชี้วัด ร้อยละของงบประมาณที่ประหยัดได้อยู่ในเกณฑ์ไม่ตึง แต่กล่าวโดยสรุป ได้ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของจังหวัดในภาพรวมอยู่ในเกณฑ์ดี ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนในการดำเนินงานของจังหวัดในรอบปีที่ผ่านมาซึ่งพบว่าอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ก่อนไปทางมาก

2. กรณีศึกษาที่เป็นแบบอย่างของความสำเร็จ (Best Practices)

ได้แก่ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการ ของประชาชนของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดลำปาง กระบวนการลดขั้นตอนในงานทะเบียนและงานรังวัดของสำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา

กระบวนการรับชำระภาษีประจำปีตามพระราชบัญญัติรถยนต์ในเขตพื้นที่ของสำนักงานขนส่งจังหวัดลพบุรีและสำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่น พัฒนาระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศของจังหวัดของสำนักงานสถิติจังหวัดลพบุรีและสำนักงานจังหวัดลพบุรี และการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ของสำนักทะเบียนอำเภอเมืองขอนแก่น (ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองขอนแก่น) ประเด็นที่เป็นความสำเร็จของการปฏิบัติที่เป็นแบบอย่างที่ดี (Best Practices) คือลดรอบระยะเวลา / ขั้นตอนการให้บริการ นำระบบการให้บริการก่อนหลัง (ระบบคิว) มาใช้ การมีผังขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน/เอกสารประชาสัมพันธ์ การจัดสถานที่อำนวยความสะดวก เช่น ห้องนั่งรอปรับอากาศ จัดทีวี บริการน้ำดื่มที่จอดรถ จัดเจ้าหน้าที่ต้อนรับให้บริการแนะนำ การมีระบบการฟังความคิดเห็นผู้รับบริการและนำมาปรับปรุง เจ้าหน้าที่ที่มีการปรับพฤติกรรมการให้บริการอย่างมีมนุษยสัมพันธ์มากขึ้น และการให้บริการอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาราชการ

3. ปัจจัยความสำเร็จของการบริหารจัดการที่ดีของจังหวัด

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด พบว่ามีปัจจัยหลายประการประกอบกันที่ทำให้การบริหารจัดการที่ดีของจังหวัดประสบความสำเร็จคือ ผู้บริหารจังหวัด/ผู้บริหารหน่วยงานมีนวัตกรรมทางความคิดที่มุ่งประชาชนเป็นศูนย์กลางการให้บริการ ผู้บริหารหน่วยงานเอาใจใส่ผู้มาใช้บริการ มีการอบรม/ชี้แจงเจ้าหน้าที่ให้มีพฤติกรรมเชิงบวกต่อผู้มาใช้บริการ และสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน มีการเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดการและบริการ

4. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการจังหวัด

ได้แก่ งบประมาณที่ประหยัดได้จากการประมูลในการจัดซื้อจัดจ้าง จังหวัดไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ การประหยัดงบประมาณมีผลต่อประสิทธิภาพการให้บริการและความพึงพอใจของผู้รับบริการ การคัดเลือกกระบวนการงานเพื่อลดรอบระยะเวลาของขั้นตอนในการปฏิบัติราชการยังไม่สะท้อนถึงประสิทธิภาพการปฏิบัติที่แท้จริง การประเมินประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนโดยวัดจากความพึงพอใจของประชาชนยังไม่เพียงพอ การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานของหน่วยงานขาดการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และจัดสรรเงินรางวัลตอบแทนหรือเงินโบนัสยังไม่เป็นธรรม

ข้อเสนอแนะ

จากการประมวลผลข้อมูลทั้งจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับตัวชี้วัดคำรับรองการปฏิบัติของราชการจังหวัด และจากการสอบถามถึงความพึงพอใจของผู้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐ คณะผู้วิจัยเห็นว่าในการพัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีของจังหวัดอย่างยั่งยืนในอนาคตนั้นจะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้จังหวัดสามารถดำเนินงานบรรลุผลตามตัวชี้วัดในคำรับรองการปฏิบัติราชการหรือตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้อย่างสมบูรณ์ รวมทั้ง ให้สามารถดำเนินการให้บรรลุตามเป้าประสงค์และตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) พร้อมกันไปด้วย ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้ มีดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ควรพิจารณาทบทวนนโยบายและมาตรการประหยัดสำหรับหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนและหน่วยงานที่ต้องทำงานเชิงรุกสู่กลุ่มเป้าหมาย เช่น สำนักงานสรรพากรเขต โรงพยาบาล สำนักงานขนส่งจังหวัด เพื่อมิให้มีผลต่อคุณภาพการให้บริการและความสะดวก / ความพึงพอใจของประชาชน โดยหันมาเน้นผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายเป็นสำคัญ

2) ควรพิจารณาทบทวนนโยบายการจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติงาน โดยให้เงินรางวัลตอบแทนในระดับจังหวัด โดยควรมีการวางแผนทางการจัดสรรกลางสำหรับจังหวัด เพื่อให้การจัดสรรเงินรางวัลเป็นเครื่องมือทดแทนตามผลผลิตการปฏิบัติงานและสร้างแรงจูงใจกับผู้ปฏิบัติงานอย่างแท้จริง

3) รัฐบาลจะต้องสนับสนุนให้หน่วยงานระดับอำเภอเป็นส่วนหน้า (Front Office) ในการให้บริการประชาชนที่แท้จริง ด้วยการคงไว้ซึ่งหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการและการแก้ไขปัญหาของประชาชนโดยตรง เช่น ปัญหาโรคระบาดสัตว์ ปัญหาการเกษตร ปัญหาการประมง ปัญหาความยากจน - การพัฒนาอาชีพ ยาเสพติด เป็นต้น และแม้ว่าปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ จะได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาช่วยในการปฏิบัติงานให้คล่องตัวรวดเร็ว มากขึ้นก็ดี หรือการปรับหน่วยงานของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานเคลื่อนที่ (Mobile Unit) เพื่อลดค่าใช้จ่าย และในด้านกำลังคนของรัฐก็ดี รัฐก็ยังจำเป็นต้องทบทวนการมีหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรงในระดับพื้นที่ เพราะการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของจังหวัด หน่วยงานของรัฐจะต้องมีการบริการในเชิงรุกเพื่อให้การแก้ไขปัญหาของประชาชนหรือให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในระดับพื้นที่ด้วย

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 ในด้านรูปแบบ

1) จะต้องพัฒนาระบบหรือรูปแบบขององค์กระบวนราชการให้ทันสมัยในรูปแบบของ Office - Automation ที่มีการนำระบบ IT เข้ามาช่วยในการปฏิบัติราชการเพื่อให้สนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน หรือลูกค้าจะต้องนำระบบ One Stop Service มาใช้อย่างเต็มรูปแบบ หน่วยงานส่วนราชการในระดับจังหวัดจะต้องพัฒนาระบบมาตรฐานงานให้เป็นที่ยอมรับเชื่อถือจากประชาชนและหน่วยงานภายนอก

2) เร่งพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ โดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อย่างกว้างขวางโดยให้มีการเชื่อมต่อ (Link) กับหน่วยข้างเคียงระหว่างหน่วยงานและเชื่อมต่อกับหน่วยงานกลาง เพื่อถ่ายทอดนโยบายของรัฐและแลกเปลี่ยนข้อมูลลงสู่ประชาชนในระดับล่างอันจะทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน

3) จังหวัดควรมีการจัดทำคู่มือกระบวนการ และขั้นตอนการบริการประชาชนของจังหวัด โดยรวมกระบวนการทั้งหมดในจังหวัดทุกกระบวนการ เผยแพร่ให้ประชาชนและผู้รับบริการได้ทราบโดยทั่วกัน

2.2 ในด้านการปฏิบัติงาน

1) สำนักงาน ก.พ.ร. จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานนำกระบวนการงานที่ทำทลายและมีผลกระทบต่อการให้บริการประชาชนมาปรับลดรอบหรือขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ เพราะจะแสดงถึงศักยภาพอันแท้จริงของหน่วยงานภายใต้สภาวะข้อจำกัดต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านกำลังคน ด้านวัสดุอุปกรณ์ของสำนักงาน และการปรับเปลี่ยน

โครงสร้างระบบราชการ การคัดเลือกกระบวนงานที่ทำหายของจังหวัด จะต้องเชื่อมโยงกับระบบจูงใจที่เป็นรางวัลตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงานที่ ดำเนินการได้บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริง โดยถือหลักว่า “ผลผลิตเกิดที่ใด ต้องให้รางวัลตอบแทน ณ ที่นั้น” ทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคลโดยมี การกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสม

2) รัฐบาลควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนให้หน่วยงาน ของรัฐปรับปรุงกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานสามารถ นำเงิน การหักค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ไปได้ส่วนหนึ่ง เพื่อนำ ไปใช้ในการพัฒนาระบบงาน ตลอดจนจัดตั้งอำนาจความสะดวกต่างๆ ให้แก่ประชาชนได้ อันไม่เป็นภาระแก่รัฐ แต่ขณะเดียวกันต้องคำนึงว่า ไม่เป็นการผลักภาระให้แก่ประชาชน ผู้รับบริการด้วย

3) ทุกส่วนของราชการจะต้องให้ความสำคัญกับการ พัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรในองค์กร เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้องค์กรของระบบราชการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) เป็นองค์กรที่ทันสมัย มีการพัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากร (Competency) มีการประเมินผลโดยมีตัวชี้วัดทั้งในระดับองค์กรและ ระดับบุคคล ดังนั้น หัวหน้าหน่วยงานจะต้องหาทางส่งเสริมพัฒนาบุคลากร ในหน่วยงานให้ได้รับความรู้และวิทยาการสมัยใหม่อยู่เสมอทั้งทางตรง และทางอ้อม โดยการฝึกอบรมข้าราชการภายในหน่วยงานหรือส่งไปอบรม ตามหลักสูตรต่างๆ ภายนอก นอกจากนี้จะต้องจัดให้มีการแลกเปลี่ยนการ พุดคุย และสร้างบรรยากาศการเรียนรู้ในองค์กรอยู่เสมอ เพื่อสร้างให้ องค์กรเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

4) กระทรวงมหาดไทยจะต้องหาทางส่งเสริมและ สนับสนุนให้จังหวัดมีการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนของ หน่วยงานในจังหวัดอยู่เสมอ เพื่อยกระดับคุณภาพมาตรฐานงานให้เป็น

ที่เชื่อถือยอมรับและได้รับการรับรองในด้านมาตรฐานคุณภาพงานในระบบต่างๆ เช่น ระบบ ISO หรือ PSO ทั้งนี้ โดยถือว่าการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุความสำเร็จตามตัวชี้วัดในคำรับรองการปฏิบัติราชการจังหวัด เป็นความสำเร็จส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่การพัฒนาองค์กรในภาพรวมโดยจะต้องยึดประชาชนเป็นเป้าหมาย และการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานงานให้เป็นที่ยอมรับเชื่อถือศรัทธาจากประชาชนจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ปีงบประมาณที่ศึกษา

2547

ผู้ศึกษาทำการวิจัย

- สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ
ในราชการ
รองศาสตราจารย์ ดร. อิศระ สุวรรณบล
ที่ปรึกษาอาวุโส
นายชิต นิลพานิช
ที่ปรึกษาอาวุโส
รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล
หัวหน้าโครงการ
อาจารย์ ยุทธพร อิศรชัย นักวิจัย
นายยุทธกิจ เจียรสุวรรณภาส นักวิจัย
นางอารีญา รังควานิษฐ์
ผู้ประสานงานโครงการ

การศึกษาสถานภาพการดำเนินงาน ตามโครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อการศึกษาสภาพการดำเนินงานตามโครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง โดยเฉพาะกรณีมาตรการที่กรมการพัฒนาชุมชนดำเนินอยู่ ทั้ง 5 มาตรการ ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มอาชีพร้านค้าชุมชน ลานค้าชุมชน/ตลาดนัดชุมชน และการจัดทำผังเครือข่ายองค์กรชุมชน
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินงานตามโครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานตามโครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองในอนาคต

ผลการศึกษาวิจัย

สภาพของชุมชน/กิจกรรม

กลุ่ม/กิจกรรมส่วนใหญ่มีสถานที่ทำการเป็นของกลุ่มเอง (65.7%) ส่วนใหญ่มีระเบียบข้อบังคับเป็นลายลักษณ์ โดยคณะกรรมการกลุ่มยกร่างแล้วเสนอให้สมาชิกพิจารณา ยกเว้นกิจกรรมลานค้า ชุมชน/ตลาดนัด

ชุมชนที่ไม่มีระเบียบเป็นลายลักษณ์อักษร ส่วนคณะกรรมการบริหารกลุ่ม/กิจกรรม มาจากการเลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่ ซึ่งการบริหารงานกลุ่ม/กิจกรรม คณะกรรมการบริหารกลุ่มจะมีการประชุมเป็นประจำทุกเดือน หรือ 2-3 เดือน/ครั้ง และมีการประชุมใหญ่น้อยปีละ 1 ครั้ง

ในการดำเนินงานของกลุ่ม/กิจกรรมใช้เงินทุนจากการระดมทุนจากสมาชิกเป็นสำคัญมีบางกลุ่มที่ได้รับการสนับสนุนจากภาคราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชน

ผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา กลุ่ม/กิจกรรมที่ศึกษาในครั้งนี้ ส่วนใหญ่มีสมาชิกเพิ่มขึ้น มีการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม และมีเงินทุนและรายได้ของกลุ่มเพิ่มขึ้น ตลอดจนมีการให้ความรู้เกี่ยวกับกิจการกลุ่มแก่สมาชิกกลุ่มเพิ่มขึ้น นอกจากนั้น กลุ่ม/กิจกรรมที่ศึกษาส่วนใหญ่มีผู้สนใจมาศึกษาดูงาน และเป็นแหล่งให้ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของกลุ่มแก่กลุ่มอื่นๆ เพิ่มขึ้นและกลุ่ม/กิจกรรมที่ศึกษามีระดับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมอยู่ในระดับค่อนข้างสูง

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในกลุ่ม/กิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองแต่ละด้าน ดังนี้

1. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในด้านการตัดสินใจวางแผน และกำหนดแนวทางดำเนินงาน มี 6 ปัจจัย คือ ลักษณะของผู้นำกลุ่ม ความร่วมมือของภาคีชุมชน ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ การได้รับคำแนะนำจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปริมาณการรับข้อมูลข่าวสารของกลุ่ม

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในด้านการดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชน มี 7 ปัจจัย คือ ลักษณะของผู้นำกลุ่ม ความร่วมมือของภาคีชุมชน ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ การได้รับคำแนะนำจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความรู้ความเข้าใจเรื่องเศรษฐกิจชุมชนของผู้บริหารกลุ่ม และปริมาณการรับข้อมูลข่าวสารของกลุ่ม

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในด้านการรับผลประโยชน์จากกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชน มี 6 ปัจจัย คือ ลักษณะของผู้นำกลุ่ม ความร่วมมือของภาคีชุมชน การสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ การได้รับคำแนะนำจากองค์กรของรัฐ ความรู้ความเข้าใจเรื่องเศรษฐกิจชุมชนของสมาชิกกลุ่มและปริมาณการรับข้อมูลข่าวสารของกลุ่ม

4. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในด้านการติดตามและประเมินผล มี 6 ปัจจัยคือ ความร่วมมือของภาคีชุมชน ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ การได้รับคำแนะนำจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความรู้ความเข้าใจเรื่องเศรษฐกิจชุมชนของผู้บริหารกลุ่มและปริมาณการรับข้อมูลข่าวสารของกลุ่ม

5. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองในภาพรวมทั้ง 4 ด้าน มี 7 ปัจจัย คือ ลักษณะของผู้นำกลุ่มความร่วมมือของภาคีชุมชน ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ การได้รับคำแนะนำจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความรู้ความเข้าใจเรื่องเศรษฐกิจชุมชนของผู้บริหารกลุ่ม และปริมาณการรับข้อมูลข่าวสารของกลุ่ม

กรณีศึกษา (Case Study) ใน 4 ตำบลตัวอย่าง ปรากฏว่าในแต่ละพื้นที่มีกลุ่ม/กิจกรรมที่เป็นแกนหลักในการดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ดังนี้

1. บ้านศรีดอนมูล ตำบลชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกลุ่มอาชีพทำขนมของกลุ่มสตรีเป็นแกนหลัก ในการดำเนินงานเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง สำหรับร้านค้าชุมชนจะเป็นเครือข่ายของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ส่วนกิจกรรมลานค้าชุมชนพบว่า ไม่ประสบความสำเร็จ

2. บ้านโพไร่หวาน ตำบลโพไร่หวาน อำเภอเมืองฯ จังหวัดเพชรบุรี พบว่า มีร้านค้าชุมชนเป็นแกนหลักในการดำเนินงานเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง โดยการรวมหุ้นจากสมาชิก ที่เชื่อมโยงกับกลุ่มอาชีพสตรีแปรรูปผลิตภัณฑ์จากเห็ดนางฟ้า และเชื่อมโยงกับกลุ่มอาชีพของตำบลอื่นๆ ด้วยสำหรับกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อการผลิตยังอยู่ในระยะเริ่มต้น

3. บ้านขาม ตำบลบ้านขาม อำเภอจตุรัส จังหวัดชัยภูมิ พบว่า มีกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็นแกนหลักในการดำเนินงานเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง เชื่อมโยงกับกลุ่มอาชีพ และขยายไปสู่จัดตั้งศูนย์สวัสดิการตลาดและกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน

4. บ้านดอนคา ตำบลทอนหงส์ อำเภอพรหมคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า มีกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็นแกนหลักในการดำเนินงานเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง และเป็นฐานในการขยายกิจกรรมเป็นกลุ่มอาชีพต่างๆ และบางกิจกรรมเป็นธุรกิจชุมชน เช่น โรงงานทำแป้งขนมจีน โรงรมยางแผ่น และกิจกรรมร้านค้าชุมชน เป็นต้น

การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง

การวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จตามโครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ในความรับผิดชอบของกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานเศรษฐกิจชุมชนมีทั้งกิจกรรมที่ประสบผลสำเร็จ และไม่ประสบผลสำเร็จ โดยพิจารณาจากความสามารถในการพึ่งตนเองได้ ทั้งนี้ เพราะสภาพพื้นที่ และลักษณะชุมชนในแต่ละชุมชนที่มีความแตกต่างกัน สรุปว่ากิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนที่ชุมชนดำเนินการแล้วประสบผลสำเร็จโดยภาพรวม ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มอาชีพ และศูนย์สาธิตเพื่อการตลาดในรูปแบบของร้านค้าชุมชน ส่วนกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนที่ชุมชนดำเนินการที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ จะต้องแก้ไขหรือปรับกลยุทธ์การดำเนินงานต่อไปในอนาคตหากจะยังคงกิจกรรมนี้ไว้ ได้แก่ ลานค้าชุมชน/ตลาดนัดชุมชน และการจัดทำผังเครือข่ายองค์กรชุมชน

ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองให้ประสบผลสำเร็จโดยภาพรวม จากการศึกษาพบว่า ลักษณะผู้นำกลุ่มกระบวนการเรียนรู้และวิธิตัดในการบริหารจัดการทรัพยากรทุนชุมชน การแสวงหาความร่วมมือของภาคีในชุมชน การสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษารวมทั้ง ความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชน เป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญต่อการมีส่วนร่วมของกลุ่ม และที่สำคัญ การก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมต่อสมาชิกและเกิดผลต่อชุมชน ถือว่าเป็นผลสำเร็จที่นำไปสู่การพึ่งตนเองได้ของการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง

ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ดังต่อไปนี้

1. การดำเนินงานเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองที่ประสบความสำเร็จมี 3 กิจกรรม ได้แก่ กิจกรรมออมทรัพย์เพื่อการผลิต กิจกรรมกลุ่มอาชีพ และกิจกรรมศูนย์สาธิตเพื่อการตลาด หรือร้านค้าชุมชน ซึ่งทั้งสามกิจกรรมดังกล่าวต่างก็มีรูปแบบ (Pattern) ที่แตกต่างกัน ในความสำเร็จ 2 ประการ ได้แก่ **ประการแรก** การดำเนินกิจกรรมพึ่งตนเองได้โดยอาศัยความสามารถของตนเองและชุมชนโดยไม่หวัง การพึ่งพิงจากรัฐ กับ**ประการที่สอง** การดำเนินงานกลุ่มหรือกิจกรรมพึ่งตนเองได้โดยส่วนหนึ่งยังต้องรับการสนับสนุนจากรัฐหรือหน่วยงานราชการ

1.1) ข้อเสนอต่อการดำเนินงานกับกลุ่มหรือกิจกรรมพึ่งตนเองได้โดยอาศัยความสามารถของตนเองและชุมชนเป็นหลัก กรมการพัฒนาชุมชนควรมีกิจกรรมในการส่งเสริมสนับสนุนการทำงานกับกลุ่ม/กิจกรรมประเภทนี้ ดังนี้

(1) การสนับสนุนการให้ความรู้ควรให้ความรู้เฉพาะเรื่อง ทั้งนี้ เพราะผลการทดสอบความสัมพันธพบว่า ปัจจัยด้านความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับเศรษฐกิจชุมชนของสมาชิกไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ดังนั้น แนวทางการสนับสนุนนอกจากให้ความรู้เรื่องเศรษฐกิจชุมชนต่อสมาชิกเพิ่มขึ้นแล้ว กรมการพัฒนาชุมชนควรเน้นการสนับสนุนความรู้เฉพาะเรื่อง เช่น ความรู้ความชำนาญด้านการศึกษาวิจัยตามแบบฉบับของชาวบ้าน, ระบบการจัด

ทำบัญชี, ความรู้และเทคนิคการเชื่อมโยงภาคีเครือข่ายความร่วมมือ หรือ การแสวงหาความร่วมมือในระดับจังหวัดและภูมิภาค รวมทั้ง ระดับ องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น และควรสนับสนุนให้มีการค้นหาความ จำเป็นในการให้ความรู้ (Training Need) ของกลุ่มเป้าหมายโดยตรงว่า ต้องการความรู้เรื่องอะไร ตลอดจนปรับวิธีการและเทคนิคการให้ความรู้ แก่กลุ่มด้วย

(2) สำหรับบทบาทขององค์การปกครองท้องถิ่นในการ สนับสนุนการดำเนินงานเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ควรเพิ่มบทบาทในการ ให้ความร่วมมือ หรือสนับสนุนในลักษณะของผู้อำนวยการความสะดวก เช่น ร่วมมือในการติดต่อ ประสานงาน ร่วมมือในการจัดหาตลาด ร่วมดำเนินงานตามกิจกรรมให้มากขึ้น และจะต้องลดบทบาทในเชิงควบคุม เช่น ร่วม ตัดสินใจ หรือร่วมสนับสนุนงบประมาณ เนื่องจากบทบาทดังกล่าวอาจ ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ ซึ่งมีผลทำให้การมีส่วนร่วมลดน้อยลง แต่หากจำเป็นต้องรักษาบทบาทเหล่านี้ไว้ จะต้องลดขั้นตอนของการกำกับ ดูแล เพื่อให้การดำเนินงานของกลุ่ม/กิจกรรมมีความเป็นอิสระ

(3) ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนที่มีความรู้เกี่ยวกับ ชุมชนที่รับผิดชอบให้มากขึ้น มีความรู้เกี่ยวกับผู้นำชุมชน และศักยภาพ ของชุมชนเพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ร่วมระดมทรัพยากรในชุมชน และ ภายนอกชุมชน (หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน หรือภาคเอกชน) มาเพื่อเสริมสร้างกลุ่มและกิจกรรมให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น และพึ่ง ตนเองได้ในที่สุด

1.2) ข้อเสนอต่อกลุ่มหรือกิจกรรมพึ่งตนเองได้โดยส่วนหนึ่ง ยังต้องรับการสนับสนุนจากรัฐหรือหน่วยราชการ กรมการพัฒนาชุมชน ควรมีกลยุทธ์ในการส่งเสริมสนับสนุนการทำงานกับกลุ่ม/กิจกรรมประเภทนี้ ดังนี้

(1) ศึกษาค้นหาศักยภาพของกลุ่มและชุมชน ตลอดจนศักยภาพ และขีดความสามารถของผู้นำกลุ่ม/กิจกรรม ตลอดจน มีการสร้างผู้นำกลุ่มกิจกรรมขึ้นมาทดแทน โดยเฉพาะการให้ความสนใจเป็นพิเศษกับการศึกษาถึงผู้นำกลุ่มที่มีความสามารถในการบริหารกลุ่มทั้งทางด้านทรัพยากรของกลุ่มและชุมชน การเรียนรู้ถึงวิถีคิดและวิถีการแสวงหาความร่วมมือ (Contract Out) กับภาคีเครือข่ายภายในและภายนอกชุมชน เพื่อเชื่อมต่อกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนให้ออกไปสู่ภายนอกชุมชน นอกจากนี้จะดำเนินกิจกรรมเพื่อการบริโภคหรือการใช้ภายในชุมชนเท่านั้น

(2) กรมการพัฒนาชุมชน ควรวางกลยุทธ์ให้ชาวบ้านและกลุ่ม/กิจกรรม มีกองทุนชุมชนในรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากฐานของชุมชนเอง เพราะกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่ชาวบ้านและกรรมการกลุ่มมีวิถีคิดในการระดมทุนโดยการแสวงหาความร่วมมือกันเป็นเครือข่ายระหว่างกลุ่ม ทั้งในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด โดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะในชุมชนของตนเองนั้นจะก่อให้เกิดทุนที่มีขนาดกำลังความสามารถในการเป็นฐานรากในการพัฒนาชุมชน

1.3) การดำเนินงานตามโครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ในแต่กิจกรรมที่ประสบความสำเร็จ มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ต้องเน้นให้เป็นกลุ่มที่เป็นแกนหลักในการระดมทุนภายในชุมชน ใช้ทุนของกลุ่มออมทรัพย์ฯ เป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงกับเครือข่ายกลุ่มอื่นๆ เช่น กลุ่มอาชีพ ร้านค้าชุมชน และนำผลประโยชน์ที่ได้จากทุนในการออมทรัพย์มาจัดเป็นสวัสดิการชุมชน นอกจากนี้ จะต้องส่งเสริมให้มีการเชื่อมโยงเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตกับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตหรือกองทุนชุมชน

อื่นๆ ภายในชุมชน และระหว่างชุมชนทั้งในระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด เพื่อเป็นภาคีเครือข่ายที่ก่อให้เกิดกองทุนชุมชนที่มีขนาด และปริมาณมากพอที่จะดำเนินกิจกรรมด้วยตนเอง และเป็นกองทุนสนับสนุนส่งเสริมกิจกรรมอื่นๆ ที่มีอยู่ในชุมชน

(2) กลุ่มอาชีพ กรมการพัฒนาชุมชน ควรสนับสนุนกลุ่มอาชีพที่ใช้ทรัพยากรภายในท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยควรเป็นกลุ่มอาชีพที่นำทรัพยากรที่มีในท้องถิ่นมาสร้างมูลค่าเพิ่ม ด้วยแนวคิดใหม่ๆ ที่คงความเป็นเอกลักษณ์และวัฒนธรรมของท้องถิ่นไว้ นอกจากนี้กรมการพัฒนาชุมชนต้องสนับสนุนให้กลุ่มอาชีพดำเนินงานด้านการตลาดในเชิงรุก โดยการเข้าหากลุ่มผู้บริโภคด้วยกลุ่มเอง สำหรับการแสวงหาตลาดควรพิจารณาจากตลาดที่มีลักษณะ เป็นแหล่งวางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ได้ และตลาดที่ไม่มีสถานที่ คือ ตลาดที่อาศัยช่องทางการสื่อสารด้วยเครื่องมือสื่อสารยุคใหม่ เช่น การสั่งซื้อขายทางโทรศัพท์, Internet เป็นต้น ส่วนการส่งเสริมให้กลุ่มอาชีพแสวงหาตลาดด้วยตนเองนั้นนักวิชาการ/เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนที่พัฒนาชุมชนควรสนับสนุนความรู้ด้านการศึกษาด้านการตลาดพื้นฐาน และส่งเสริมการแปรรูปผลิตภัณฑ์ให้มีคุณภาพที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน เช่น อย. มอก. เป็นต้น

(3) ร้านค้าชุมชน กรมการพัฒนาชุมชนควรสนับสนุนและส่งเสริมให้ชุมชนพื้นที่ชนบทมีการรวมกลุ่มกันจัดตั้งร้านค้าชุมชนขึ้น ส่วนรูปแบบและลักษณะของร้านค้าชุมชน ควรมีความหลากหลายของผลิตภัณฑ์และสินค้าคือ ควรมีทั้งสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในชีวิตประจำวันมาจำหน่ายในราคาถูก เป็นแหล่งสำหรับให้นำสินค้าชุมชน ทั้งที่ผลิตขึ้นในชุมชนและผลิตจากชุมชนอื่นๆ มาวางจำหน่ายโดยพัฒนาให้เกิดเครือข่ายร้านค้าชุมชนที่เป็นตลาดสำหรับสินค้าชุมชน การบริหารจัดการ

และการดำเนินกิจกรรมของร้านค้าชุมชนควรส่งเสริมให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกเพื่อสร้างความรู้สึกรักในความเป็นเจ้าของ และสามารถตรวจสอบการดำเนินงานร้านค้าชุมชนได้

2. ข้อเสนอต่อการดำเนินงานเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองที่ไม่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ กิจกรรมลานค้าชุมชน และแผงเครือข่ายองค์กรชุมชน มีดังนี้

2.1 กิจกรรมลานค้าชุมชน/ตลาดนัดชุมชน กรมการพัฒนาชุมชนควรหยุดพักการดำเนินการเพื่อทบทวนแนวทางปฏิบัติใหม่ เพราะการดำเนินงานที่ผ่านมา ผลการดำเนินงานยังไม่คุ้มค่าและได้ผลน้อยมาก เนื่องจากไม่ได้รับความสนใจจากประชาชน กลุ่ม/องค์กรชุมชน ทั้งนี้ เพราะสภาพของลานค้าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นมีลักษณะไม่เป็นไปตามธรรมชาติ และยังต้องเข้าสู่ระบบการแข่งขันทางการตลาด เช่น บางแห่งต้องแข่งขันกับตลาดที่มีมาก่อน หรือต้องแข่งขันกับตลาดที่มีขนาดใหญ่กว่า

2.2 กิจกรรมแผงเครือข่ายองค์กรชุมชน ควรพิจารณาหยุดพักการเพื่อทบทวนแนวทางปฏิบัติ ด้วยเหตุเพราะว่า การดำเนินงานในกิจกรรมนี้ ส่วนราชการต่างๆ และองค์กรชุมชนและเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจ ในเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ส่วนที่กรมการพัฒนาชุมชนเห็นว่า ควรยังคงกิจกรรมนี้ต่อไป ก็ควรปรับกลยุทธ์ใหม่ในการดำเนินงาน โดยการฝึกอบรมให้ความรู้เน้นหนักในเรื่องหลักการจัดทำแผงเครือข่ายองค์กรชุมชนให้แก่เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน หรือนักวิชาการพัฒนาชุมชนให้มีระบบคิด วิธีคิด ในการจัดทำแผงเครือข่ายชุมชนที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตลอดจนผลักดันให้นำแผงเครือข่ายองค์กรชุมชนไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนราชการและองค์กรอื่นๆ ได้อย่างแท้จริงด้วย

การนำข้อมูลของกลุ่ม / องค์กรชุมชนที่มีอยู่ในพื้นที่มาใช้ในการเชื่อมโยงความร่วมมือกับหน่วยงานราชการอื่น และองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะเข้าไปสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มและองค์กรชุมชนให้มากกว่าที่เป็นอยู่ และตรงกับความต้องการของกลุ่ม/องค์กรชุมชนในพื้นที่โดยเฉพาะกลุ่ม/องค์กรชุมชนควรมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเครือข่ายให้มากขึ้น และควรมีจุดตัวอย่างที่มีลักษณะเป็น Social Lab ด้านผังองค์กรเครือข่ายชุมชนให้เห็นชัดเจน จังหวัดละหนึ่งแห่ง เพื่อเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ให้กับชุมชนและพื้นที่อื่นทั้งในส่วนของผู้บริหารที่กรมและผู้นำองค์กรชุมชนต่างๆ

3. การวางบทบาทของกรมการพัฒนาชุมชนที่จะก้าวต่อไปในการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในเชิงกลยุทธ์ 3 แนวทางดังนี้

3.1 การวางกลยุทธ์สร้างองค์รวมของกิจกรรมที่ประสบความสำเร็จทั้ง 3 กิจกรรมให้เชื่อมประสานเกื้อกูลกันทั้งกิจกรรมการออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มอาชีพ และกิจกรรมร้านค้าชุมชน ทั้งนี้ เพราะชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองมักมีความเชื่อมโยงทั้ง 3 กิจกรรมต่อกัน

3.2 เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน ควรแสดงบทบาทในฐานะเป็นตัวกลาง ที่เอื้ออำนวยให้กลุ่ม/องค์กรชุมชน มีการดำเนินกิจกรรมที่เชื่อมประสานกับภาคีหน่วยกิจกรรมอื่นๆ เพื่อก่อให้เกิดศักยภาพด้านทรัพยากรด้านการทำงาน ด้านพลังกิจกรรมกลุ่ม และควรมีบทบาทในการส่งเสริมให้เกิดเวทีที่เป็นภาคีความร่วมมือ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงเทคนิควิธีการที่เหมาะสมเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรชุมชน และองค์กรของภาคราชการ

3.3 เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองทั้ง 3 กิจกรรมที่ประสบความสำเร็จขยายไปสู่พื้นที่อื่นๆ กรมการพัฒนาชุมชน ควรทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และนักวิชาการพัฒนาชุมชน เพื่อให้ความสำคัญกับกระบวนการทำงาน วิธีการทำงาน (Process) โดยเฉพาะกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน (Community Learning Process) ที่เป็นฐานในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเป็นหลัก มากกว่าการคำนึงถึงผลสำเร็จของกิจกรรม (Output) ในเชิงปริมาณ

นอกจากนั้น ควรให้เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนและนักวิชาการพัฒนาชุมชนมีบทบาทในการศึกษาค้นหาขีดความสามารถของผู้นำชุมชน ภูมิปัญญาชาวบ้านในชุมชนและพิจารณาใช้ฐานทรัพยากรของชุมชน การเปิดเวทีประชาคมตำบล หมู่บ้าน อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอเพื่อร่วมกับชุมชนและผู้นำในการวิเคราะห์ถึงเงื่อนไขปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองได้

ปีงบประมาณที่ศึกษา

2544

ผู้ศึกษาวิจัย

- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา
 แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 ดร. โกวิทท์ พวงงาม หัวหน้าคณะวิจัย
 ดร. อีร์เดช ฉายอรุณ นักวิจัย

แนวทางการดำเนินงาน เรื่องศูนย์ราชการส่วนภูมิภาค

วัตถุประสงค์

1. เพื่อประเมินผลการดำเนินงานเรื่องศูนย์ราชการในระยะเวลาที่ผ่านมา
2. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ที่เหมาะสมในอนาคต
3. เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอการจัดทำแผนปฏิบัติการในการก่อสร้างศูนย์ราชการที่เหมาะสม

ผลการศึกษาวิจัย

หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด ส่วนใหญ่ต้องการให้ศาลากลางจังหวัดเป็นศูนย์กลางการบริหาร แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นศูนย์รวมของการบริการประชาชน หน่วยงานบริการประชาชนที่ต้องมีเครื่องมือ เครื่องจักรกล และต้องใช้พื้นที่จำนวนมาก หรือเป็นหน่วยงานที่มีจำนวนผู้มาใช้บริการมากควรแยกไปอยู่ในจุดอื่น ต่างยอมรับว่าปัจจุบันศูนย์ราชการยังไม่เป็นทั้งศูนย์กลางการบริหาร และ ศูนย์กลางการบริการประชาชนในลักษณะเบ็ดเสร็จ

บทวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น

ประเด็นตัวชี้วัดที่ 1 ที่ดิน พบว่า การบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐขาดความเป็นเอกภาพ ขาดประสิทธิภาพ ขาดการวางแผนและการบริหารจัดการที่ดี หน่วยงานส่วนใหญ่ต้องครอบครองที่ดินทั้งหมดแม้จะมีได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ บางจังหวัดไม่สามารถหาที่ตั้งที่เหมาะสมได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาที่ดินของรัฐในพื้นที่ของตน

ประเด็นตัวชี้วัดที่ 2 งบประมาณ งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอกับความจำเป็นเร่งด่วน และไม่เป็นไปตามแบบแปลน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรเป็นแบบแยกส่วนเป็นรายการทำให้การก่อสร้างแยกเป็นเอกเทศ มีการแยกจัดสรรเป็นรายการกระทรวงในบางจังหวัด

ประเด็นตัวชี้วัดที่ 3 บุคลากร เจ้าหน้าที่ทุกส่วนราชการและทุกระดับทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัดมีความเข้าใจในเรื่องศูนย์ราชการแตกต่างกันบางส่วนเข้าใจว่าศูนย์ราชการเป็นเรื่องของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น เจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องเกี่ยวกับศูนย์ราชการ การดูแลจึงต้องขอบุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ อส. มาช่วย

ประเด็นตัวชี้วัดที่ 4 วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณสำหรับวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นในอาคารมักถูกตัดเป็นอันดับแรก อาทิ ระบบและเครื่องโสตทัศนูปกรณ์ต่างๆ

ประเด็นตัวชี้วัดที่ 5 กฎหมาย ระเบียบเกี่ยวกับศูนย์ราชการ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบศูนย์ราชการ พ.ศ. 2535 และระเบียบคณะกรรมการอำนวยการจัดระบบศูนย์ราชการว่าด้วยการบริหารศูนย์ราชการ พ.ศ. 2542 ยังขาดความชัดเจนและหลายจังหวัดเห็นว่าควรแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเด็ดขาด

ข้อเสนอแนะ

1. ระยะสั้น

- 1) ผู้บริหารของทุกส่วนราชการที่มีหน่วยงานส่วนภูมิภาคต้องทำความเข้าใจในเรื่องศูนย์ราชการตามจุดมุ่งหมายใหม่ร่วมกัน
- 2) หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินของรัฐต้องทำศูนย์กลางข้อมูลที่ดินและวางแผนการพัฒนาที่ดินของรัฐทั้งหมดในจังหวัดในลักษณะบูรณาการให้เป็นปัจจุบัน ชัดเจน เหมาะสม
- 3) จังหวัดที่ได้ก่อสร้าง/ต่อเติมอาคารศาลากลางจังหวัดไปแล้วต้องดำเนินการในชั้นบริหารจัดการศูนย์ราชการให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่กำหนด
- 4) จังหวัดที่มีแผนจะก่อสร้าง/ต่อเติมอาคารศาลากลางจังหวัดต้องดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ตามลำดับ
- 5) การใช้ประโยชน์จากอาคารที่ก่อสร้างแล้วเสร็จต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่ปรากฏในแผนการบริหารจัดการศูนย์ราชการที่ผ่านการอนุมัติแล้วอย่างจริงจัง

6) การบริหารจัดการต้องอยู่ภายใต้หลักและวิธีการเดียวกัน และต้องให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการในการให้บริการประชาชน เพิ่มขึ้นสำหรับภารกิจที่ยังจำเป็นต้องให้บริการประชาชน

2. ระยะเวลา

1) รัฐควรให้มีส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแลและบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพียงหน่วยงานเดียว

2) รัฐควรมอบให้ส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเป็นหลัก ในการรับผิดชอบดำเนินงานเรื่องศูนย์ราชการเพื่อให้การดำเนินงานมีเอกภาพหรืออาจเลือกดำเนินการวิธีใดวิธีหนึ่ง

ปีงบประมาณที่ศึกษา

2543

ผู้ศึกษาวิจัย

- สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท.

นางสาวกฤษณี มหาวิรุฬห์

ปัญหาการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
2. ศึกษาวิธีการบริหารงานของ อบต. ที่จัดตั้งขึ้นในปี 2538 ในด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการคลังและงบประมาณ และด้านการบริหารพัสดุ
3. ต้องการทราบปัญหาการบริหารงานของ อบต. และเสนอแนะแนวทางการแก้ไข

ผลการศึกษาวิจัย

1. ความเป็นมาของ อบต. มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหารงานในระดับตำบลและหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ แต่มาเริ่มเป็นรูปร่างขึ้นเมื่อมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” แต่การบริหารระดับตำบล หมู่บ้าน ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ประสบปัญหาหลายประการ จึงถูก

ยกเลิกโดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 แล้วจัดระเบียบการบริหารงานในตำบลเสียใหม่ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดระเบียบการบริหารในตำบลเสียใหม่ให้เหลือเพียงรูปเดียว เรียกว่า “สภาตำบล” องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ก็ถูกยกเลิกไปด้วย

ในปี 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่งผลให้สภาตำบลทั้งหมดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ได้รับยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2. วิธีการบริหารงานของ อบต.

2.1 ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน

อบต. ส่วนใหญ่มีการประชุมคณะกรรมการบริหารกันอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ส่วนการประชุมสภา อบต. ส่วนใหญ่กำหนดสมัยประชุมปีละ 2 สมัยและมักจะประชุมร่วมกันทั้งฝ่ายสภาและคณะกรรมการบริหาร อบต. ส่วนใหญ่ยังไม่มี การแบ่งงานหรือมอบหมายงาน เป็นลายลักษณ์อักษร

ข้อเสนอแนะ

2.1 ควรฝึกอบรมให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ในทุกระดับและทุกด้านให้สามารถนำไปปฏิบัติงานได้จริง ลักษณะการฝึกอบรม หลักสูตรแบบเข้ม (Intensive Courses)

2.2 ควรปรับปรุงระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ
อบต. ให้มีความยืดหยุ่น

2.3 ควรมีการประสานแผนของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ
ส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกัน

2.4 อบต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเร่งรัดจัดการในเรื่อง
ทรัพย์สิน ให้ถูกต้องเรียบร้อยตามกฎหมาย

2.5 การจัดทำแผนพัฒนาตำบลและการใช้จ่ายงบประมาณของ
อบต. ควรมีความครอบคลุมการพัฒนาด้านต่างๆ โดยให้ความสำคัญกับ
โครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคน สิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น

ปีงบประมาณที่ศึกษา 2539

ผู้ศึกษาวิจัย/เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ - กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
นายจรรุพงศ์ พลเดช
นายปรีดา สมบูรณ์ทรัพย์
นายสมศักดิ์ แสนอินทร์
ว่าที่ ร.ต. ภูมิศักดิ์ ขำปู่
นายวิโรจน์ บุรณตระกุล
- กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย
นายวรลักษณ์ มนัสเอื้อศิริ
นายพรชัย ถมกระจำง
นายสโรชรัตน์ ศิริรัตน์
นายเกรียงไกร ใจแสน
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท.
นายประสิทธิ์ การกลาง

การประเมินผลงานการบริการ ประชาชนบนสถานีตำรวจ

การศึกษาเรื่อง การประเมินผลงานการบริการประชาชนบนสถานีตำรวจเป็นการศึกษาโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่มารับบริการบนสถานีตำรวจ ภาค 1-9 และ บข.น. ด้วยการใช้แบบสอบถามและแบบวัดความพึงพอใจเพื่อจะได้ทราบถึงความคิดเห็น และความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของตำรวจ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มารับบริการบนสถานีตำรวจต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า

1. ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มาติดต่อสถานีตำรวจเกี่ยวกับการแจ้งเอกสารหาย เจ้าหน้าที่คนแรกที่ประชาชนติดต่อส่วนใหญ่คือเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ รองมาได้แก่ร้อยเวร กลุ่มตัวอย่างส่วนมากมีความคิดเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นำพอใจปานกลาง ไม่ว่าจะ

จะเกี่ยวกับระยะเวลาในการนั่งรอเจ้าหน้าที่ ระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการ ให้คำแนะนำช่วยเหลือ การได้รับความสะดวก และการพูดจาของ เจ้าหน้าที่

2. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความพึงพอใจปานกลางต่อสถานที่และ สาธารณูปโภค การบริการของเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ แต่ใน ขณะเดียวกันก็พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจมากเกี่ยวกับ ระยะเวลา จากสถานที่เกิดเหตุถึงสถานีตำรวจ และเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการทุกระดับ แต่ กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจน้อยต่อความยากในการหาสถานีตำรวจ

3. ปัจจัยระดับบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของ ประชาชนที่มารับบริการบนสถานีตำรวจ พบว่า

3.1 เพศ

กลุ่มตัวอย่างทั้งเพศชายและเพศหญิง มีความพึงพอใจ ปานกลางเกี่ยวกับสถานที่และสาธารณูปโภค การบริการ และไม่มีความ แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญ

3.2 สถานภาพสมรส

กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพสมรส โสด คู่ หย่า แยกกันอยู่ มีความพึงพอใจปานกลางเกี่ยวกับสถานที่และสาธารณูปโภคการบริการของ เจ้าหน้าที่ และระดับของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ยกเว้นกลุ่มตัวอย่างที่มี สถานภาพสมรส หย่า แยกกันอยู่ มีความพึงพอใจมากต่อการบริการของ เจ้าหน้าที่ และสถานภาพสมรสที่แตกต่างกัน ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญ

3.3 ศาสนา

กลุ่มตัวอย่างที่มีศาสนาต่างกัน มีความพึงพอใจปานกลาง เกี่ยวกับสถานที่และสาธารณูปโภค การบริการของเจ้าหน้าที่ และระดับของ เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ แต่กลุ่มตัวอย่างที่นับถือศาสนาอิสลาม มีความ

พึงพอใจมากต่อการบริการของเจ้าหน้าที่ และศาสนาที่แตกต่างกัน ไม่มีความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญ

3.4 ระดับการศึกษา

กลุ่มตัวอย่างที่มีการศึกษาระดับอนุปริญญา มีความพึงพอใจสถานที่และสาธารณูปโภคมากกว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และปริญญาตรีขึ้นไป อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

ส่วนด้านการบริการของเจ้าหน้าที่ และด้านระดับของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง

3.5 อาชีพ

กลุ่มตัวอย่างที่มีอาชีพต่างกัน มีความพึงพอใจปานกลางเกี่ยวกับสถานที่และสาธารณูปโภค การบริการของเจ้าหน้าที่ และระดับของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และอาชีพที่แตกต่างกัน ไม่มีความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญ

4. ปัจจัยระดับองค์การที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของประชาชน ที่มารับบริการบนสถานีตำรวจ

4.1 ลักษณะการรับบริการ

กลุ่มตัวอย่างทั้งที่เคยมาสถานีตำรวจและไม่เคยมา มีความพึงพอใจปานกลางเกี่ยวกับสถานที่และสาธารณูปโภค การบริการของเจ้าหน้าที่และระดับของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และไม่มี ความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญ

4.2 ผู้มารับบริการ

กลุ่มตัวอย่างทั้งผู้เสียหาย พยานผู้ต้องหา เยี่ยมผู้ต้องหา แจ้งเอกสารหายและผู้มาขออนุญาตต่างๆ มีความพึงพอใจปานกลางเกี่ยวกับสถานที่ และสาธารณูปโภคการบริการของเจ้าหน้าที่ และระดับ

ของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ยกเว้นประเภทผู้ที่มาเยี่ยมผู้ต้องหามีความพึงพอใจในด้านการบริการของเจ้าหน้าที่ มีความพึงพอใจมาก และประเภทผู้รับบริการแตกต่างกัน ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

4.3 ระยะเวลาที่นั่งรอเจ้าหน้าที่

กลุ่มตัวอย่างทั้งผู้เสียหาย พยาน ผู้ต้องหา เยี่ยมผู้ต้องหา แจ้งเอกสารหาย และขออนุญาตต่างๆ จะใช้ระยะเวลานั่งรอเจ้าหน้าที่ 1-10 นาที

4.4 ระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการ

ระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้แก่ผู้รับบริการ ทั้งผู้เสียหาย พยาน ผู้ต้องหา การเยี่ยมผู้ต้องหา ส่วนใหญ่จะใช้ระยะเวลามากกว่า 30 นาที ยกเว้น ผู้รับบริการประเภทแจ้งเอกสารหายและขออนุญาตต่างๆ เจ้าหน้าที่จะใช้ระยะเวลาดำเนินการ 1-10 นาที

4.5 ภาค และ บช.น.

สถานที่และสาธารณูปโภค

กลุ่มตัวอย่าง บช.น มีความพึงพอใจที่จอดรถน้อยกว่ากลุ่มตัวอย่างภาค 2 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

กลุ่มตัวอย่าง บช.น มีความพึงพอใจที่นั่งของผู้มาติดต่อ น้อยกว่ากลุ่มตัวอย่างภาค 6 และ ภาค 7 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

กลุ่มตัวอย่าง บช.น มีความพึงพอใจน้ำดื่มที่เตรียมไว้บริการน้อยกว่ากลุ่มตัวอย่างภาค 3 และภาค 9 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

การบริการของเจ้าหน้าที่

กลุ่มตัวอย่างภาค 3 (อีสานใต้) มีความพึงพอใจต่อกริยา มารยาท คำพูดเจ้าหน้าที่น้อยกว่ากลุ่มตัวอย่างภาค 9 (ภาคใต้) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางในอันที่จะปฏิบัติ เพื่อให้บริการประชาชนบนสถานีตำรวจมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรเน้น

1. ในกรณีสถานีตำรวจที่ผู้มารับบริการทางธุรการมาก ควรมีการมอบหมายให้มีร้อยเวร เพื่อทำหน้าที่เป็นเวรอำนวยความสะดวกในสถานี และรับผิดชอบการแจ้งความทางธุรการ

2. เจ้าหน้าที่ตำรวจควรปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้บริการอย่างเสมอภาค ไม่ว่าผู้บริการจะเป็นใคร หรือมาติดต่อ ในเรื่องใด และสิ่งสำคัญเจ้าหน้าที่ตำรวจควรเน้น ในด้านระยะเวลาที่ให้บริการ โดยใช้ระยะเวลาที่น้อยที่สุด

3. ควรมีการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ ให้มีความรู้ และความสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการพูดจา เพราะเป็นเจ้าหน้าที่คนแรกที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องติดต่อ

4. ส่วนกองบัญชาการตำรวจนครบาลควรมีการปรับปรุง ด้านสถานที่และสาธารณูปโภค โดยจัดให้มีที่นั่งสำหรับรอพบเจ้าหน้าที่มีประมาณเพียงพอ ควรจัดน้ำดื่มให้กับประชาชนที่มาติดต่อ อีกทั้งควรมีการขยายลานที่จอดรถเพิ่มขึ้นด้วย รวมถึงมีป้ายบอกทางในการมาสถานีตำรวจ

งบประมาณที่ศึกษา

2537

ผู้ศึกษาวิจัย

- กองวิจัยและพัฒนาสำนักงานแผนงาน และงบประมาณกรมตำรวจ
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท

คำนำ

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจหน้าที่ในการศึกษาวิจัยและพัฒนาคน พัฒนาระบบงาน และพัฒนาองค์กรแห่งการเรียนรู้ (learning organization) นับตั้งแต่ปี 2535 ที่ก่อตั้งมา สถาบันดำรงราชานุภาพได้ผลิตผลงานด้านวิชาการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคน ระบบงาน และฐานความรู้ไว้เป็นจำนวนมาก

เพื่อบริหารจัดการความรู้ดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สถาบันดำรงราชานุภาพจึงได้ประมวลสาระสำคัญของผลงานศึกษาวิจัยตั้งแต่ พ.ศ. 2536-2548 จัดทำเป็นเอกสารความรู้ สดร.ฉบับพิเศษ รวม 2 เล่ม โดยเอกสารความรู้ สดร. ฉบับพิเศษ ประมวลสรุปผลงานวิจัยของสถาบันดำรงราชานุภาพ พ.ศ. 2536-2548 เล่ม 1 ได้จัดพิมพ์เผยแพร่ไปแล้วเมื่อเดือนเมษายน 2549 และฉบับนี้เป็นเล่มที่ 2

“เอกสารความรู้ สดร. ฉบับพิเศษประมวลสรุปผลงานวิจัยของสถาบันดำรงราชานุภาพ (พ.ศ. 2536-2548) เล่มที่ 2” นี้ได้นำลงเผยแพร่ทางเว็บไซต์ www.stabundamrong.go.th ด้วย

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
มีนาคม 2549

สารบัญ

	หน้า
1. การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	1
2. ประสพการณ์นักบริหารมหาดไทย 2543	12
3. เกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะ หน่วยการปกครองท้องถิ่น	18
4. ยุทธศาสตร์สำนักงานจังหวัด (พ.ศ. 2540-2549)	20
5. การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล	28
6. การถ่ายโอนภารกิจของกรมโยธาธิการให้ อบจ. และ อบต.	32
7. ทศนคติของผู้ใช้รถและถนนต่อมาตรการแก้ไขปัญหาจราจร ในเขตกรุงเทพมหานครฯ	37

8. โครงการประเมินประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ	39
9. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กับการบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อม	49
10. การพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	61
11. การเป็นชุมชนเมืองของพื้นที่องค์การ บริหารส่วนตำบล (อบต.)	73
12. จังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา กรณีจังหวัด จังหวัดชัยนาท และจังหวัดอ่างทอง	78
13. รูปแบบการประสานแผนพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตำบล และท้องถิ่นในอนาคต	84
14. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล	89
15. บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เหมาะสมในอนาคต	96

16. การพัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีของจังหวัด	109
17. การศึกษาสถานภาพการดำเนินงานตามโครงการเศรษฐกิจ ชุมชนพึ่งตนเอง	117
18. แนวทางดำเนินงานเรื่องศูนย์ราชการส่วนภูมิภาค	129
19. ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล	133
20. การประเมินผลงานการบริการประชาชนบนสถานีตำรวจ	136

คณะผู้จัดทำ

บรรณาธิการ

นายพินิจ บุญเลิศ

ผู้อำนวยการสถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

กองบรรณาธิการ

นายสงวน อีระกุล

นางรัตนา วิสัยกุล

นางสาวสมพร สังข์นิ่ม

นางวันเพ็ญ ทรงวิวัฒน์

นางสาววัชรินทร์ มิ่งขวัญรุ่งเรือง

รูปเล่ม

นางกาญจนา แจ่มมินทร์

นางสาวสุกัญญา ทัศนาศุขสี

นางกรรณิการ์ สุนทรส

นางเพียงเพ็ญ โทคะโยดม

นายทิพย์ แก้วพันธ์ทอง

นายสงวน แก้วพันธ์ทอง

แบบปก

นางสาวอัจฉนา เตชะพันธุ์

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

โทร. 0-2221-5958, 50563 (สื่อสาร สป.มท.)

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏในเอกสารความรู้ สด.
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ และบรรณาธิการ
ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”

เอกสารความรู้ สดร.ฉบับพิเศษ

ประมวลสรุปผลงานวิจัย
ของสถาบันดำรงราชานุภาพ
(พ.ศ. 2536 - 2548) เล่ม 2

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
ลำดับที่ 8/ปีงบประมาณ 2549
<http://www.stabundamrong.go.th>



พิมพ์ที่ **บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด**

70 ถนนราชบพิธ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

โทร. 0-2222-5555, 0-2221-9781 โทรสาร 0-2221-6433 นายยอดยิ่ง โสภณ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา พ.ศ.2549

E-mail Address : borpitt@asianet.co.th