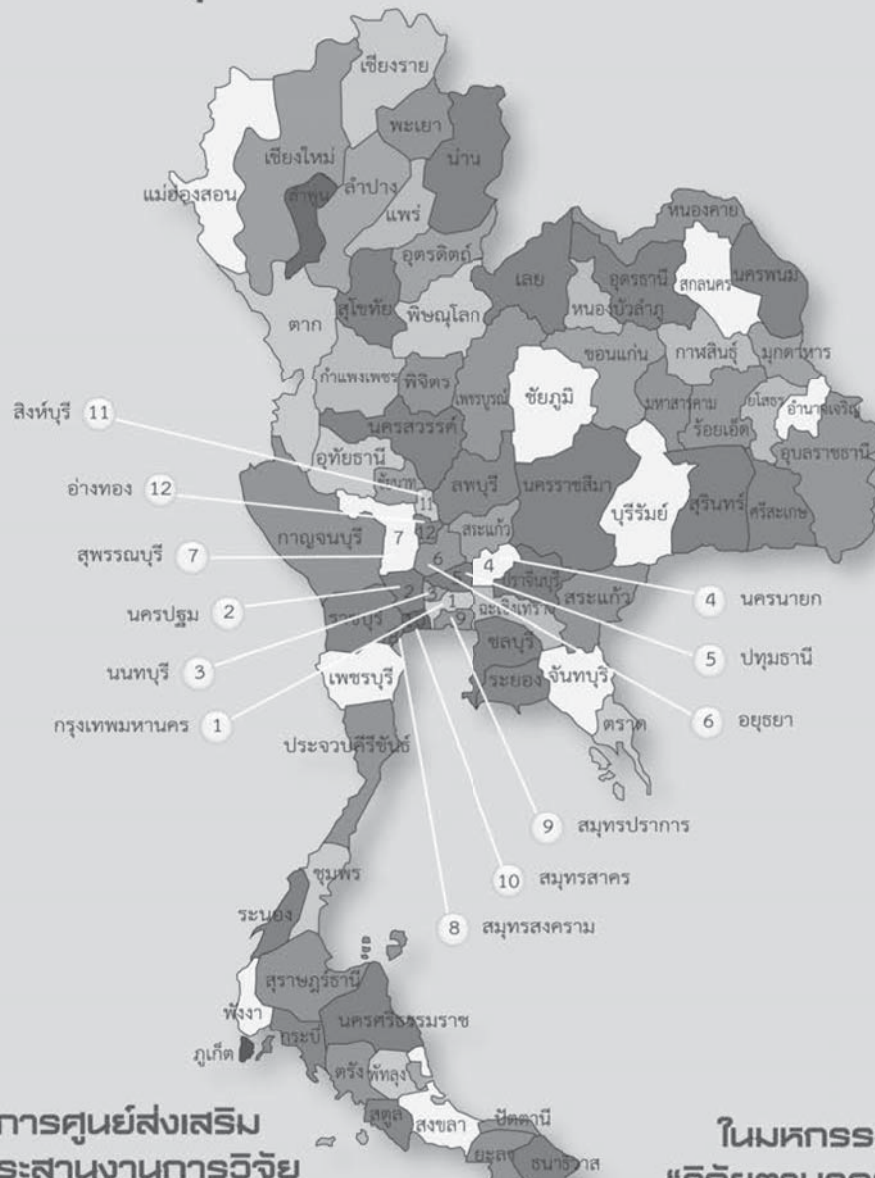


องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน การประชุมสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2554



โครงการศูนย์ส่งเสริม
และประสานงานการวิจัย
เพื่อการปกครองตนเอง
ของท้องถิ่น (สปวท.)

ในมหกรรมวิชาการ สกว.
“วิจัยตามรอยพระยุคลบาท :
สร้างสรรค์ปัญญาเพื่อพัฒนาประเทศ”

23 มิถุนายน 2555
อิมแพ็ค เมืองทองธานี



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE
(โดยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย)



คำนำ

หนังสือเรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน ฉบับนี้ ถือเป็นการบันทึกเนื้อหาสาระการประชุมทางวิชาการ ประจำปี 2554 ว่าด้วย “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน” ซึ่งจัดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในมหกรรมวิชาการ สกว. “วิจัยตามรอยพระยุคลบาท : สร้างสรรค์ปัญญาเพื่อพัฒนาประเทศ” เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554 ซึ่งจัดขึ้น ระหว่างวันที่ 20 - 24 มิถุนายน 2555 ณ ห้องประชุม Phoenix 1 – 6 พร้อมนำเสนออินทราศการ ที่ ฮอลล์ 7 – 8 อิมแพ็ค เมืองทองธานี นนทบุรี

ศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น (ศูนย์ สปวท.) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) มีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อส่งเสริมพัฒนาและประสานงานการวิจัย ในประเด็นการปกครองตนเองของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมุ่งสร้างความรู้ที่ใช้ประโยชน์ได้จริงในภาระกิจการกระจายอำนาจของรัฐ อันจะนำไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

จากผลงานวิจัยและพัฒนา ด้านการกระจายอำนาจ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) เริ่มต้นตั้งแต่ ปี 2544 จนปัจจุบันยืนยันได้ว่า การรวมศูนย์อำนาจการปกครองของไทยที่สามารถสร้างความเป็นปึกแผ่น มั่นคง และพัฒนาความเติบโตก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม ให้แก่สังคมไทยตลอดระยะเวลา 100 ปีเศษนั้น ปัจจุบันไม่อาจก่อผลเพื่อให้สังคมไทยสามารถเจริญเติบโตก้าวหน้าต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้บริบทของสังคมไทย และสังคมของประเทศในภูมิภาคและสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไปได้ รัฐจำเป็นต้องเร่งดำเนินการ ทั้งด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระโดยเฉพาะความเป็นอิสระทางการเงินการคลัง เพื่อนำไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นให้ได้ ตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ อันนำซึ่งโครงการวิจัยและพัฒนาของสถาบันพัฒนาสยามและ ของศูนย์ สปวท. ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ที่มุ่งพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่มุมต่าง ๆ เช่น การใช้แผนเป็นสื่อในการบริหารจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการแนวคิดเชิงระบบเพื่อเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมสารสนเทศทางการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดทำและประสานแผนพัฒนาจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การเพิ่มขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บภาษีน้ำมัน การสร้างเครือข่ายเพื่อพัฒนาการจัดเก็บภาษีน้ำมันเององค์การบริหารส่วนจังหวัด การเสริมบทบาทของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) ในการพัฒนาสารสนเทศด้านการคลังของเทศบาล การเพิ่มขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บภาษีอาสูบ การส่งเสริมบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการพัฒนาวัฒนธรรมสารสนเทศทางการบริหารงานคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด และการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาหนี้ของ อบท. เป็นต้น

หนังสือ เรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน”นี้ ประกอบด้วยสาระสำคัญ ๆ

4 ส่วน คือ

1. บทปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ” โดย ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี
2. บทความประกอบการอภิปราย และบทความนำเสนอในที่ประชุมสัมมนา 6 เรื่อง คือ
 - 2.1 เรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน” โดย ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์
 - 2.2 เรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน” โดย นายพงศ์โพยม วาศภูติ
 - 2.3 เรื่อง “คนและชุมชน เป็นพื้นฐานการเมืองที่ยั่งยืน” โดย นางสาวสมสุข บุญยะบุญญา
 - 2.4 เรื่อง “การสร้างข้อมูลที่มีชีวิต” โดย ดร.บุญชร ส่งสัมพันธ์ นักวิจัย สปวท.
 - 2.5 เรื่อง “การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุดรธานี” โดย นายทานตะวัน แก้วเขตการ และคณะ นักวิจัย สปวท.
 - 2.6 เรื่อง “การจัดเก็บภาษีน้ำมันเองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด” โดย นายพาเกียรติ สมานบุตร นักวิจัย สปวท.
3. บันทึกถอดเทปการอภิปราย 4 เรื่อง ดังนี้
 - 3.1 ถอดเทปการอภิปราย เรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน”
 - 3.2 ถอดเทปการอภิปราย เรื่อง “การสร้างข้อมูลที่มีชีวิต”
 - 3.3 ถอดเทปการอภิปราย เรื่อง “การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุดรธานี”
 - 3.4 ถอดเทปการอภิปราย เรื่อง “การจัดเก็บภาษีน้ำมันเองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด”
4. เอกสาร Power Point ประกอบการประชุมกลุ่มย่อย 10 เรื่อง

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า เนื้อหาสาระที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการการขยายแนวคิด และทำให้ยุทธศาสตร์ เรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่น ได้เป็นที่รับรู้ ยอมรับ และได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้มีการพัฒนาและตรวจสอบแนวคิดที่รอบคอบและรอบด้านมากยิ่งขึ้นต่อไป

จัดโดย

ศ. (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์

สารบัญ

หน้า

คำนำ	2
กำหนดการประชุมสัมมนา	7
คำกล่าวรายงาน ศ.(เกียรติคุณ)นพ.ประเวศ วะสี โดย ศ.(พิเศษ)ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์	15
ปาฐกถาพิเศษของศ.(เกียรติคุณ)นพ.ประเวศ วะสี	17
บทความที่นำเสนอในที่ประชุม	
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน โดย ศ.(พิเศษ)ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์	25
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน โดย คุณพงศ์โพยม วาศภูติ	33
- คนและชุมชนเป็นพื้นฐานการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืน โดย คุณสมสุข บุญญะบัญชา	35
- การสร้างข้อมูลท้องถิ่นที่มีชีวิต โดย ดร.บัญชากร ส่งสัมพันธ์	
- การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย คุณทานตะวัน แก้วเชตการ	39
- สาระสำคัญของโครงการ “การส่งเสริมบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการพัฒนาวัฒนธรรมสารสนเทศทางการบริหารงานคลัง ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด”	57
- การจัดเก็บภาษีน้ำมันเองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดย คุณพาเกียรติ สมานบุตร	59
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน	66
(ถอดเทปคำอภิปรายวันที่ 23 มิถุนายน 2555 10.45-12.10 น. Phoenix 1-3)	
- คุณพงศ์โพยม วาศภูติ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย	66
- ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อดีตผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และอดีตอธิบดีกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง	69
- คุณธีรวุฒิ กลิ่นกุสม นายกเทศมนตรีเทศบาลนครรังสิต	73
- คุณสมสุข บุญญะบัญชา เลขาธิการมูลนิธิศูนย์ศึกษาที่อยู่อาศัยแห่งเอเชีย	75

การสร้างข้อมูลท้องถิ่นที่มีชีวิต	81
(ถอดเทปคำอภิปรายวันที่ 23 มิถุนายน 2555 13.30-16.00 น. Phoenix 1)	
- คุณวิบูลย์ หัตถ์ สุธันธนกิจดี	81
ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติแห่งชาติ	
- ดร.บัญชากร ส่งสัมพันธ์	85
นักวิชาการภาษีสรรพสามิตชำนาญการ	
- คุณจักรกฤษณ์ อานันทนสกุล	89
นักวิชาการการเงินและบัญชี 7 ว องค์กรบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น	
การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	99
(ถอดเทปคำอภิปรายวันที่ 23 มิถุนายน 2555 13.30-16.00 น. Phoenix 2)	
- ผศ.ดร.วิศาล บุปผเวส	99
ที่ปรึกษาด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	
- ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	99
อาจารย์ประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ (NIDA)	
- คุณทานตะวัน แก้วเขตการ	103
อดีตผู้อำนวยการฝ่ายบริการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	
- คุณวิษณุ จีวังาม	105
นักวิชาการสิ่งแวดล้อม 7 ว องค์กรบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี	
- คุณสมเกียรติ วุฒิ	108
หัวหน้าฝ่ายจัดสรรน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน	
โครงการชลประทานอุดรธานี	
การจัดเก็บภาษีน้ำมันเองขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด	120
(ถอดเทปคำอภิปรายวันที่ 23 มิถุนายน 2555 13.30-16.00 น. Phoenix 3)	
- คุณจาดูร อภิชาติบุตร	120
- คุณสุชาติ โคตรทุม	121
ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น	
- คุณสุรียน วรวิทยานนท์	124
อดีตที่ปรึกษาระดับ 10 กรมสรรพสามิต	
- ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย	132
รองผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย	

ภาคผนวก	140
เอกสารแจกในที่ประชุม	
- เรื่อง การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ โดย ศ.(เกียรติคุณ)นพ.ประเวศ วะสี	141
- เรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน โดย ศ. (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์	145
- เรื่อง การสร้างข้อมูลท้องถิ่นที่มีชีวิต โดย คุณวิบูลย์ทัต สุทันธกิตติ์	166
- เรื่อง การสร้างข้อมูลท้องถิ่นที่มีชีวิต โดย ดร.บัญชากร ส่งสัมพันธ์	177
- เรื่อง การสร้างข้อมูลท้องถิ่นที่มีชีวิต โดย คุณจักรกฤษณ์ อานันทนสกุล	189
- เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	195
- เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย คุณทานตะวัน แก้วเขตการ	199
- เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย คุณวิชณู จั้วงาม	221
- เรื่อง การจัดเก็บภาษีน้ำมันเองของ อบจ. โดย คุณสุริยน วรวิทยานนท์	233
- เรื่อง การจัดเก็บภาษีน้ำมันเองของ อบจ. โดย คุณสุชาติ โคตรทุม	242



กำหนดการประชุมสัมมนาทางวิชาการ

เรื่อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน

จัดโดยโครงการศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น (สปวท.)

ในมหกรรมวิชาการ สกว. “วิจัยตามรอยพระยุคลบาท : สร้างสรรค์ปัญญาเพื่อพัฒนาประเทศ”

วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน 2555 เวลา 09.00-16.00 น.

ณ ห้องพีนิช 1-3 ออัส 7-8 อิมแพค เมืองทองธานี

๑๑๑๑๑๑๑๑

09.00 - 09.30 น.	ลงทะเบียน
09.30 - 09.40 น.	กล่าวรายงาน โดย ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์
09.40 - 10.30 น.	เปิดการประชุมสัมมนาและ ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ” โดย ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นพ.ประเวศ วะสี
10.30-10.45 น.	พักรับประทานอาหารว่าง
10.45-12.10 น.	การอภิปราย เรื่อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน <ul style="list-style-type: none">• คุณพงศ์ไพยม วาสุภิตี อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย• ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อดีตผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และอดีตอธิบดีกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง• คุณธีรวุฒิ กลิ่นกุสุม นายกเทศมนตรีเทศบาลนครรังสิต• คุณสมสุข บุญญะบัญชา เลขาธิการมูลนิธิศูนย์ศึกษาที่อยู่อาศัยแห่งเอเชีย ผู้ดำเนินการอภิปราย
	รศ.สุรัสวดี หุ่นพยนต์ ผู้ประสานงานศูนย์ สปวท. และอดีตผู้อำนวยการสำนักบัณฑิตอาสาสมัครมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
12.10-12.30 น.	คำถามและข้อคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนา

12.30-13.30 น.

พักรับประทานอาหารกลางวัน

13.30-16.00 น.

การอภิปรายกลุ่ม แยกเป็น 3 ห้อง

ห้องฟีนิกซ์ 1. การสร้างข้อมูลท้องถิ่นที่มีชีวิต

- คุณวิบูลย์ทัต สุทันธกิตติ ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติแห่งชาติ
- คุณจักรกฤษณ์ อานันทนสกุล นักวิชาการการเงินและบัญชี 7 ว องค์กรบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น
- ดร.บุญชร ส่งสัมพันธ์ นักวิชาการภาษีสรรพสามิตชำนาญการ
ผู้ดำเนินการอภิปราย
- ดร.ชลธาร วิศรุตวงศ์ สรรพสามิตพื้นที่ กรุงเทพมหานคร 4 กระทรวงการคลัง

ห้องฟีนิกซ์ 2. การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- คุณสมเกียรติ วุฒิ หัวหน้าฝ่ายจัดสรรน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน โครงการชลประทานอุดรธานี
 - ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ อาจารย์ประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ (NIDA)
 - คุณวิชญ์ จี๋งาม นักวิชาการสิ่งแวดล้อม 7 ว องค์กรบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี
 - คุณทานตะวัน แก้วเขตการ อดีตผู้อำนวยการฝ่ายบริการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
- ผู้ดำเนินการอภิปราย
- ผศ.ดร.วิศาล บุปผเวส ที่ปรึกษาฝ่ายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

ห้องฟีนิกซ์ 3. การจัดเก็บภาษีน้ำมันเองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

- คุณสุริยน วรวิทยานนท์ อดีตที่ปรึกษาระดับ 10 กรมสรรพสามิต
 - ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย รองผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
 - คุณสุชาติ โคตรทุม ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น
- ผู้ดำเนินการอภิปราย
- คุณจาดูร อภิชาติบุตร อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ภาพงานการประชุมสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2554
มหกรรมวิชาการ
“วิจัยตามรอยพระยุคลบาท : สร้างสรรค์ปัญญาเพื่อพัฒนาประเทศ”













คำกล่าวรายงานของ ศ.ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์
ในการประชุมสัมมนา เรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน
วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน 2555
ณ ห้อง Phoenix 1-3 Hall 7-8
Impact เมืองทองธานี
๗๗๗๗๗๗๗๗

กราบเรียนท่าน ศ.นพ.ประเวศ วะสี ท่านอธิบดี ท่านรองปลัดกระทรวง ท่านเลขาธิการ และท่านผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการต่างๆ ท่านกรรมการการกระจายอำนาจ ท่านกรรมการปฏิรูป ท่านกรรมการสมัชชาปฏิรูป ท่านนายก อบจ. นายกเทศมนตรี นายก อบต. และผู้บริหารระดับสูงของ อบต. ท่านผู้นำภาคประชาชน ท่านผู้บริหารบริษัทเอกชน ท่านนักวิจัย นักวิชาการ ท่านนิสิต นักศึกษา และท่านผู้มีเกียรติผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาที่เคารพรักทุกท่าน

ในนามของผู้จัดการประชุมสัมมนา กระผมขอขอบพระคุณ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ที่ให้เกียรติมาเป็นประธานในพิธีการเปิดการประชุมสัมมนา และปาฐกถาพิเศษในวันนี้

ผมขอรายงานว่า การประชุมสัมมนาในวันนี้เป็นกิจกรรมประจำปี ที่สถาบันพัฒนาสยาม โดยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ตั้งใจจะทำทุกปี โดยได้เริ่มทำเป็นปีแรกเมื่อปลายปี 2553 ที่โรงแรมแอมบาสเดอร์ จอมเทียน พัทยา

สำหรับการประชุมในวันนี้ กำหนด เดิมจะจัดตอนปลายปี 2554 แต่เนื่องจากประเทศไทยประสบวิกฤตน้ำท่วมจึงได้เลื่อนมาจัดในวันนี้



เนื้อหาสาระสำคัญของการประชุมสัมมนาในวันนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นที่ทางวิชาการที่สถาบันพัฒนาสยาม โดยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ได้เกาะติดทำการวิจัยมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว ในการทำงานทางด้านนี้เราก็ได้เห็นว่าการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่น ได้มีการพัฒนาก้าวหน้าและเติบโตขึ้นเป็นลำดับ ขณะนี้เรามีแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งประกาศชัดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งฉบับปี 2540 และ 2550 ว่าประเทศไทย จะบริหารปกครองบ้านเมืองแบบกระจายอำนาจ คือจะเปลี่ยนการบริหารปกครองบ้านเมืองจากที่เคยรวมศูนย์อำนาจอย่างมากมาเป็นแบบกระจายอำนาจ เราได้ประกาศใช้ พรบ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจมาแล้วตั้งแต่ปี 2542 เรามีคณะกรรมการกระจายอำนาจซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากสามฝ่าย เราได้จัดตั้ง อบท. ทั้งในรูปของ อบจ. เทศบาล อบต. และรูปแบบพิเศษแล้วเต็มประเทศไทย อบท. ทั้งหลายได้รับการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปแล้ว ในปริมาณที่มากกว่าเดิมมาก แผนการกระจายอำนาจของเราก็ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ขณะนี้เป็นแผนที่สามแล้ว การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินก็ได้มีการดำเนินการให้ อบท. ได้มีเงินใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นจำนวนรวมถึง 4 แสนกว่าล้านบาทซึ่งไม่น้อยเลย ซึ่งต้องถือว่าเราได้เดินทางจากจุดเดิมคือจุดที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างมากมาไกลมากแล้ว แต่อย่างไรก็ตามถ้าเทียบกับเป้าหมายที่เราเคยร่วมกันกำหนดไว้ หรือเป้าหมายที่ควรจะเป็นเมื่อเทียบกับนานาชาติ เราก็ต้องยอมรับว่าการกระจายอำนาจของประเทศไทย ยังห่างไกลจากเป้าหมายที่ควรจะเป็นอย่างมาก ทั้งในเชิงคุณภาพ เชิงประสิทธิภาพ และในเชิงการมีอำนาจที่แท้จริงในการจัดการตนเองของท้องถิ่น

ท่านประธานที่เคารพครับ มาถึงจุดนี้สถาบันพัฒนาสยาม ได้มองเห็นว่าประเด็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของเรื่องการกระจายอำนาจในขณะนี้ก็คือ การทำงานร่วมกันของ อบท. กับภาคประชาชน และการปรับเปลี่ยน อบท. ให้เป็น อบท. ของภาคประชาชน Theme ของการประชุมสัมมนาในวันนี้จึงเป็นเรื่อง อบท. กับภาคประชาชน เราอยากเห็นว่าการกระจายอำนาจ คือ การลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจ หรือคืนอำนาจให้ประชาชน โดย อบท. ต้องเป็นอำนาจรัฐส่วนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้ และกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด

ท่านประธานที่เคารพ ผมขอรายงานว่าการประชุมในวันนี้ มีผู้ตอบรับเข้าร่วมประชุม จำนวน 348 คน ประกอบด้วย (1) ข้าราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค จาก กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ จำนวน 53 คน ผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 137 คน ในจำนวนนี้เป็นนายก อบจ. 3 คน นายกเทศมนตรี 4 คน นายก อบต. 1 คน (3) ผู้นำภาคประชาชน จำนวน 28 คน (4) นักวิจัย นักวิชาการ และนักศึกษา ศูนย์ สบวท. สกว. กรรมการมูลนิธิสถาบันพัฒนาสยาม จำนวน 91 คน (5) กรรมการการกระจายอำนาจ กรรมการปฏิรูปกรรมการสมัชชาปฏิรูป กรรมการ ก.พ.ร. และภาคเอกชน จำนวน 39 คน

บัดนี้ได้เวลาอันสมควรแล้ว กระผมขอกราบเรียนเชิญท่าน ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้โปรดกรุณากล่าวเปิดการประชุม และปาฐกถาพิเศษเพื่อเป็นเกียรติและเป็นสิริมงคลต่อการประชุมและต่อผู้เข้าร่วมประชุมด้วยครับ ขอกราบเรียนเชิญครับ

ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

โดย ศ. (เกียรติคุณ) นพ.ประเวศ วะสี

ท่านอาจารย์สมชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสถาบันพัฒนาสยาม ดร.สีลาภรณ์ รองผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ท่านผู้มีเกียรติทุกท่านครับ ผมขอชื่นชมสถาบันพัฒนาสยามที่มีท่านอาจารย์สมชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ที่พยายามทำงานที่จะขับเคลื่อนเรื่องการกระจายอำนาจ ถ้าเราพิจารณาเรื่องประเทศไทยของเราทั้งหมดว่า เราเป็นประเทศที่เคยเจริญมาแต่โบราณแต่มาติดขัดไม่สามารถเคลื่อนไปข้างหน้าไปสู่ความเจริญที่แท้จริง เหมือนติดหล่มวิกฤตอะไรที่รุนแรงเกิดความขัดแย้ง ทำงานต่างๆไม่ได้ผล เช่น แก่ความยากจนและความยุติธรรมในสังคมไม่ได้ ไม่สามารถอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ไม่สามารถแก้ปัญหาความรุนแรงภาคใต้ ทางการเมืองก็เกิดความขัดแย้งจนเกิดความรุนแรง ในอนาคตก็ยังไม่เห็นว่าจะหลุดออกจากสิ่งที่ติดขัดอย่างไร

ถ้าเราดูทั้งหมดและพยายามประมวลว่าเป็นเพราะเหตุใด ประเทศไทยจึงไม่สามารถเผชิญกับปัจจุบันและอนาคตที่มีความซับซ้อนและยากได้ไม่เหมือนครั้งโบราณ ประเทศไทยขาดสมรรถนะที่จะเผชิญและก้าวข้ามไปได้เพราะเรื่องอำนาจ สังคมไทยเป็นสังคมที่คิดเชิงอำนาจและใช้โครงสร้างเชิงอำนาจ อาจจะใช้ได้ผลในครั้งโบราณแต่ในสังคมที่ซับซ้อนและยากใช้อำนาจไม่ได้ผลเราจึงติดขัด เพราะฉะนั้นการที่เราจะมาดูเรื่องปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ซึ่งการประชุมวันนี้อยู่ในเรื่องนี้ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ผมจึงขอแสดงความชื่นชมกับสถาบันพัฒนาสยามและ สกว. ที่สนับสนุนและมีการประชุมในเรื่องนี้ ผมขอเปิดประชุมและบรรยายในเรื่องนี้ต่อไปดังต่อไปนี้

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ เป็นเรื่องสำคัญที่สุดในเรื่องของเราทั้งหมด ถ้าเราไม่ทำตอนนี้แล้วพยายามทำตรงอื่นอาจจะได้ผลเล็กๆ น้อยๆ เดี่ยวผลนั้นก็หายไป ถ้าเรื่องโครงสร้างอำนาจยังเหมือนเดิม แล้วนำเสียดายกำลังของข้าราชการฝ่ายต่างๆมากมายทำไปแล้วไม่ค่อยได้ผลเพราะฉะนั้นต้องมาดูกันเรื่องปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ คณะกรรมการปฏิรูปที่มีคุณอนันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน มีนักวิชาการ นักคิด ร่วมกันในนั้นมากมายและได้เรียบเรียงหนังสือขึ้นมา ชื่อ ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ เขียนไว้อย่างลึกซึ้ง น่าอ่าน เพราะบางเรื่องถ้าเราไม่คิดก็จะเข้าใจยากและเป็นเรื่องที่อยู่ในตัวตนของสังคมไทยจนเราคุ่นชิน ไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นปัญหาแต่ในหนังสือเรื่องนี้บางท่าน อย่างคุณหมอวิจารณ์ซึ่งเคยเป็นผู้อำนวยการ สกว.คนแรกบอกไปอ่านถึง 3 เทียวอ่านแล้วเกิดปัญญาเพราะฉะนั้นเรื่องปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจึงเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ถ้าประเทศไทยจะก้าวข้ามวิกฤตและไปสู่ความเจริญต่อไปข้างหน้าได้

ในระบบที่ซับซ้อนและยากในปัจจุบัน ไม่เหมือนครั้งโบราณที่เป็นเรื่องตรงไปตรงมา ถ้าพมามาก็มีพระนเรศวร พระเจ้าตาก ไปสู้รบกันตรงไปตรงมา แต่ปัจจุบันนั้นเรื่องซับซ้อนและยากมากอำนาจได้มีผลน้อยลง ผรั่งพูดมานานว่า Power is less and less effective แต่สังคมไทยนั้นคุ้นเคยกับการใช้อำนาจในการแก้ปัญหาและก็แก้ไม่ได้เกิดเรื่องยุ่งยากตามมา คุณทักษิณเองเมื่อเป็นนายกฯ ปีแรกคุยกับผม ผมก็พูดว่า ถ้าท่านใช้อำนาจไปนอกจากไม่ได้ผลแล้วยังเกิดความยุ่งยากตามมาและอำนาจอื่นจะตีกลับมาเพราะอำนาจมันมีหลายอย่างในสังคม ผมแนะวิธีการที่จะแก้ปัญหาที่ยากและซับซ้อนท่านไปแต่ผมไม่ได้ว่าใครเพราะทั้งหมดเป็นเรื่องยาก

สิ่งที่ผมพูดก็ยากที่จะเข้าใจ ผมบอกท่านว่าสิ่งที่ควรทำ คือ การเปิดพื้นที่ทางสังคมและพื้นที่ทางปัญญาอย่างกว้างขวาง

ถ้าเรามาดูระบบรัฐของเราเป็นระบบรัฐที่รวมศูนย์อำนาจมาร้อยกว่าปี เรียกว่า รวมศูนย์อำนาจเบ็ดเสร็จมาตั้งแต่ครั้งรัชกาลที่ 5 รวมศูนย์อำนาจส่วนกลาง มีกรมต่างๆ เป็นเครื่องมือการรวมศูนย์อำนาจมีอำนาจเบ็ดเสร็จไปทั่วแผ่นดิน กรมกฎหมายมีงบประมาณของตัวเอง ที่นี้ถ้าเราดูจะเห็นภาพว่าเรามีระบบรัฐที่รวมศูนย์อำนาจและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเปลี่ยนแปลงเฉพาะส่วนบนว่าใครจะมาใช้อำนาจส่วนบนเท่านั้น แต่ตัวโครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์อำนาจไว้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไรอย่างสำคัญเลย ซึ่งภายใน 80 ปีที่ผ่านมาเราเปลี่ยนแปลงจากอำนาจอยู่ที่พระมหากษัตริย์ 2475 มาคณะราษฎร ต่อมาอยู่ที่กองทัพ ต่อมาอยู่ที่นักธุรกิจการเมือง เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ข้างบน แต่โครงสร้างอำนาจที่รัฐรวมศูนย์อำนาจยังคงเดิม เพราะฉะนั้นตัวการรวมศูนย์อำนาจทำให้เกิดปัญหาหลายอย่างด้วยกัน

ประการที่ 1. ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอ เพราะอำนาจรวมศูนย์ ถ้าชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งควรจะแก้ปัญหากันไปได้ที่ชุมชนท้องถิ่นถึง 80 - 90% ไม่ต้องวิ่งเข้ามาที่ส่วนกลาง ตอนนี้ทุกอย่างวิ่งเข้ามาที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะวิ่งเข้ามาสู่ตัวนายกรัฐมนตรีซึ่งมันก็ทำไม่ได้ไม่ว่านายกรัฐมนตรีคนไหน ก็เจอปัญหาทั้งประเทศ รุมเข้าใส่เพราะอำนาจรวมศูนย์เข้ามาหมด

ประการที่ 2. ระบบราชการจะอ่อนแอ เพราะเป็นระบบใช้อำนาจ ระบบราชการจะเข้มแข็งต่อเมื่อใช้ปัญญา ถ้าเพียงแต่ใช้อำนาจสั่งการไม่ได้ใช้ปัญญามันก็อ่อนแอ อาจเรียกว่าทำอะไรไม่เป็น แก้ปัญหาน้ำท่วมไม่เป็นเพราะอำนาจที่รวมศูนย์ ต้องไปพึ่งผู้นำท้องถิ่นที่รู้เรื่อง เขาบอกที่ราชการมาสั่งล่วนแต่สั่งไม่เป็นทั้งนั้นเพราะไม่รู้เรื่องต่างๆ อันนี้คือความอ่อนแอที่เกิดขึ้นจากการรวมศูนย์

ประการที่ 3. ทำให้คอร์รัปชันสูง อำนาจรวมศูนย์เข้มข้นที่ไหนคอร์รัปชันเข้มข้นที่นั่น แล้วเราบอกว่าเราเต็มไปด้วยคอร์รัปชันแล้วอยากจะแก้ไข สอนธรรมะ ทำอะไรต่างๆก็แก้ไขไม่ได้เพราะมันเกิดจากอำนาจรวมศูนย์ ถ้าใครไปเที่ยวที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์กรุณาไปศึกษาเรื่องราวของเขาด้วย ย้อนหลังไปร้อยกว่าปี ประเทศสวิตเซอร์แลนด์เต็มไปด้วยคอร์รัปชัน ผมอ่านเอกสารเขาบอกคอร์รัปชัน hypnotism พวกโกงทั้งโคตรมีในสวิตเซอร์แลนด์ทั้งนั้นเพราะรวมศูนย์อำนาจ ต่อไปพอเค้ากระจายอำนาจประเทศสวิตเซอร์แลนด์เล็กกว่าเราเยอะมีคน 6 ล้านกว่าคน กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น 26 ท้องถิ่น ที่เรียก canton โดยมี 23 canton กับอีก 3 semi automatic รวมเป็น 26 เสร็จแล้วคอร์รัปชันก็หายไป เพราะประชาชนเค้ามาควบคุมใกล้ชิด บางเรื่องเป็นประชาธิปไตยโดยตรงจะตัดสินใจอาศัยประชาชนโหวตเพราะมันลงไปสู่ขนาดเล็ก

ประการที่ 4. ทำให้เกิดแย่งชิงอำนาจการเมืองกันรุนแรงเพราะถ้าใครได้อำนาจก็จะควบคุมทั้งประเทศจึงมีผู้อยากลงทุนซื้อตำแหน่งกันรุนแรงมากเพื่อจะได้อำนาจตรงนี้ ผมเคยมีเพื่อนรุ่นเดียวกันคนหนึ่งเคยเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคหนึ่งเคยมาถามผมหลายปีให้ผมเดาว่าใช้เงินในการมาทำพรรคการเมืองเท่าไร เขาบอกผมใช้ไปหมื่นล้านแต่ไม่ได้เองมีคนอื่นออกให้ เพราะฉะนั้นที่ลงทุนเป็นหมื่นล้าน ลงทุนกันแรงมากเพราะถ้าชนะแล้วได้อำนาจเรียกว่ากินรวบหมด ดังนั้นการต่อสู้แย่งชิงตรงนี้จึงรุนแรง ถ้าอำนาจมันกระจายสู่ท้องถิ่นหมดก็ไม่มีใครอยากจะมาลงทุนตรงนี้ เนื่องจากลงทุนแล้วมันไม่คุ้มเพราะอำนาจกระจายไปหมดแล้วทั่วประเทศ ถ้าใครจะมาทำการเมืองก็เพราะอยากมาทำหน้าที่ไม่สามารถจะมากินรวบอะไรได้

ประการที่ 5. รัฐประหารง่าย เพราะอำนาจรวมศูนย์ใช้ทหารไม่กี่ร้อยคนก็ยึดอำนาจได้ แต่ถ้าอำนาจกระจายไปสู่ท้องถิ่นหมดก็ยึดอำนาจไม่ได้เพราะไม่รู้จะไปยึดตรงไหน ท่านทั้งหลายไปดูประเทศที่กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะเกิดรัฐประหารไม่ได้เพราะไม่รู้จะไปยึดตรงไหน เช่น อินเดีย จนถึงทั้งรัฐประหารไม่ได้เพราะอำนาจกระจายไปสู่ท้องถิ่นหมด เพราะฉะนั้นเราบอกกันว่า ไม่อยากให้มีรัฐบาลโน่นรัฐบาลนี่อยากจะต่อต้าน จุดสำคัญที่จะเลิกรัฐประหาร คือ กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นโดยทั่วถึง ที่นี้การรวมศูนย์อำนาจแล้วทำให้ระบบราชการอ่อนแอ คอร์รัปชันมาก อำนาจทางการเมืองเกิดการแย่งชิงกันรุนแรง เมื่อได้อำนาจมาก็ต้องบำเหน็จพรรคพวก ไม่สามารถเอาคนเก่งๆ คนดีๆ มาทำงานได้ก็จะทำให้เกิด

ประการที่ 6. สมรรถนะของรัฐต่ำ สิ่งที่ต้องสิ่งที่เรียกว่า สภาวะรัฐล้มเหลว (Fail State) ซึ่งมันชี้ไปทางนั้น ถ้าเกิดสภาวะรัฐล้มเหลวแล้วรุนแรงมาก เกิดวิกฤตภัยพิบัติไปทั่วมีความเสี่ยงมาก ปัญหาอื่นๆ ยังมีอีกเยอะจากการรวมศูนย์อำนาจ เพราะฉะนั้นถ้าเราต้องการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของประเทศ ต้องการให้ชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งเพราะคือฐานของประเทศ ฐานของประเทศก็จะแข็งแรงรองรับข้างบนได้ทั้งหมดเพราะโครงสร้างที่จะมั่นคงฐานต้องแข็งแรง พิธีฐานจึงต้องกว้าง พระเจดีย์ฐานจึงต้องกว้างและแข็งแรง เราอยากเห็นระบบราชการเข้มแข็งขึ้น ใช้ปัญญาสามารถสนับสนุนชุมชนท้องถิ่น สนับสนุนด้วยวิชาการ สนับสนุนเชิงนโยบายซึ่งต้องใช้ปัญญาสูงมาก ระบบราชการก็จะเข้มแข็งแล้วก็ทำงาน อันนี้ก็ต้องปรับบทบาท ถ้ากระจายอำนาจไปคอร์รัปชันก็จะลดน้อยลง การแย่งชิงแข่งขันทางการเมืองก็จะลดน้อยลง เพราะไม่มีใครอยากลงทุนตรงนี้มากนัก นอกจากคนที่คิดว่าตัวเองมีความสามารถที่จะทำงานเพื่อบ้านเมืองได้ก็อยากเข้ามาทำตรงนี้ รัฐประหารทำไม่ได้แน่นอนแล้วสมรรถนะของประเทศจะมากขึ้น เราก็ต้องมาสนใจเรื่องกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ไปสู่ชุมชน ซึ่งเป็นหัวข้อเรื่องที่เรามาประชุมกันในวันนี้ อยากเห็นสังคมไทยสนใจเรื่องนี้มากขึ้น สื่อมวลชนน่าจะต้องเรื่องการกระจายอำนาจมากขึ้น ควรจะสนใจเรื่องดีที่ควรทำกัน ควรจะสนใจติดตามเรื่องความรู้ เพราะฉะนั้นเรื่องการสื่อสารน่าจะต้องเป็นเรื่องสำคัญที่จะช่วยบ้านเมือง อย่าไปเล่นเกมการเมืองไป การเมืองเรื่องอำนาจสติปัญญาไม่พอที่จะช่วยบ้านเมือง

ที่มาประชุมกันวันนี้ สกว. สร้างขึ้นมาเพื่อสนับสนุน อาจจะเรียกว่ายุทธศาสตร์ทางปัญญาของประเทศ ผมเองก็มีส่วนสนับสนุนในการให้เกิด สกว. ขึ้น เมื่อก่อนผมเป็นกรรมการบริหารสภาวิจัยและคราวหนึ่งกรรมการสภาวิจัยประชุมร่วมกับ ครม. ผมก็บอกครม.ว่างานวิจัยที่จะได้ผล คือ สภาวิจัยจอมพล สฤณีเป็นคนตั้ง แล้วใช้คำพูดซึ่งดีมากเลยว่ายากให้สภาวิจัยเป็นสมองของประเทศใช้คำพูดอย่างนั้นเลยซึ่งสำคัญมากแต่ไม่มีใครช่วยคิดระบบ เรารู้แต่เรื่องระบบราชการพอคิดอะไรก็ใส่ในระบบราชการทุกอย่าง ระบบราชการเป็นระบบควบคุม ระบบการศึกษาเป็นระบบความงอกงาม พอเอาระบบการศึกษาไปใส่กับระบบราชการมันก็ไม่เข้ากัน เราก็มีปัญหาเรื่องการศึกษามาเรื่อย การวิจัยก็เช่นเดียวกัน จอมพลสฤณีอยากให้สภาวิจัยเป็นสมองของประเทศ แต่พอใส่เข้าไปในระบบราชการมันก็กลายเป็นระบบควบคุม การวิจัยนั้นเป็นระบบการเบิกบาน หลากหลาย ทางปัญญามันก็เลยไม่เข้ากัน มันก็เลยสร้างมาตั้งนานไม่สามารถทำตรงนั้นได้ ตอนกรรมการบริหารสภาวิจัยประชุมครม. ผมก็กระตุ้นว่าถ้าเราจะวิจัยให้ได้ผล 1. เงินต้องมากพอ 2. ต้องมีอิสระซึ่งต้องไม่ใช่ระบบราชการ ครม. ก็เลยคุยกันใหญ่ช่วงนั้นเป็นครม. รัฐบาลอนันต์ เผอญมีนักวิชาการอยู่หลายคน อ.ศุภผล อ.อาณัฐ อ.สง่า สรรพสี อ.ไพจิตร เอื้อทวิกุล ก็เลยปรึกษากันและก็ออกมาเป็น สกว. เพราะเป็นเครื่องมือยุทธศาสตร์ทางปัญญา ที่มา และ สกว. ก็มาสนับสนุนสถาบันพัฒนาสยาม ท่าน อ.สมชัยเป็นตัวอย่างของข้าราชการตั้งแต่ที่ท่านเป็นอธิบดีที่กระทรวงการคลังพยายามทำอะไรๆ ข้าราชการมีอีกหลายคนที่ยพยายามทำอะไรมีความรู้ด้วยแต่ข้าราชการก็จะทำอะไรยากอยู่ที่นักการเมืองมาคุมอีกแต่พอเกษียณแล้วมีอิสระที่จะทำ

เพราะฉะนั้นก็อยากเห็นข้าราชการที่เกษียณแล้วหลายคนอยู่ในฐานะที่จะมาขับเคลื่อนทางปัญญา อาจจะเป็นกลุ่มทำงานยุทธศาสตร์เรื่องต่างๆ กลุ่มยุทธศาสตร์ คือ กลุ่มที่ทำงานทางปัญญาประเทศจะได้เข้มแข็งขึ้นหวังว่า สกว. จะสนับสนุนกลุ่มยุทธศาสตร์เรื่องต่างๆ เพราะยุทธศาสตร์ทางปัญญาเป็นเรื่องสำคัญและแจกการบ้านให้ ดร. สีลาภรณ์ไว้ว่าให้ช่วยทำเรื่องยุทธศาสตร์ทางปัญญา

ถ้าเราดูโครงสร้างก็จะจำได้ง่ายเป็นรูปพระเจดีย์ พระเจดีย์ก็ฐานกว้าง ฐานก็เป็นชุมชนท้องถิ่น ถ้าชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งทุกด้านก็เป็นฐานของประเทศทำให้ประเทศมั่นคง ตัวองค์พระเจดีย์ก็คือระบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบการเงิน การคลัง การศึกษา การปกครอง ต้องเชื่อมกับฐานให้เกื้อกูลกันและเกื้อกูลคือความเป็นธรรม สังคมต้องการการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม อันนั้นคือจุดสุดยอด ถ้าอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรมก็จะเป็นสุขและสันติ ถ้าไม่เป็นธรรมเมื่อไรก็จะขัดแย้งกันและรุนแรง ตอนนี้เราไปดูแม้แต่ในอเมริกาเองก็ขาดความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจคนรวยคนจนห่างกันเยอะ อังกฤษก็เช่นเดียวกันเรื่องความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ (income inequality) เป็นปัญหาใหญ่ มีนักบวชวิทย์อังกฤษ 2 คนชื่อ Hill Gibson กับ Piglet ได้รวบรวมเรื่อง income inequality ในประเทศที่พัฒนาทุกประเทศไว้มาเขียนแผนผัง (plot) หาความสัมพันธ์ในปัญหาต่างๆ เจอว่ามีความสัมพันธ์กันเป็นเส้นตรง income inequality ทางด้านนี้จะต่ำไปสูงแล้วปัญหาต่างๆ ทางสุขภาพและทางสังคม เช่น การมีอายุยืน อัตราตายในทารก แม้แต่การตั้งครรภ์ในวัยรุ่น (teen pregnancy) อาชญากรรม ความขัดแย้ง ความรุนแรงต่างๆ จะสัมพันธ์กับ income inequality แล้วประเทศที่ income inequality สูงมาก คือ อเมริกากับอังกฤษ ประเทศที่ income inequality ต่ำที่สุด คือ ญี่ปุ่นกับสแกนดิเนเวีย แล้วปัญหาสังคมจะน้อยแม้จะเกิดสึนามิก็ไม่เกิดจลาจล แต่ที่ประเทศอเมริกาเกิดเฮอริเคนแคทรีนา (Hurricane Katterina) เข้าที่หลุยส์เซียนา (Louisiana) เกิดจลาจลเลยเพราะคนรวยคนจนต่างกันเยอะ เพราะฉะนั้นเราต้องดูอเมริกากับอังกฤษเป็นต้นแบบของประเทศเสรีภาพและประชาธิปไตยซึ่งเป็นสิ่งดีแน่นอน แต่นานไปแล้วเกิดความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจเพราะฉะนั้นเรื่องความเป็นธรรมสำคัญ ผมพยายามเสนอว่ามหาวิทยาลัยต่างๆ น่าจะจับเรื่องความเป็นธรรมเพราะจับแล้วจะเจอทุกเรื่องเลยเพราะขาดความเป็นธรรม แม้แต่เรื่องสาธารณะสุขที่ว่าดีลองไปจับนะลูกคนจนยังตายมากกว่าลูกคนรวยตั้ง 3 เท่า ไปจับเรื่องการตายจะเห็นว่ามันมีการตายอย่างไม่เป็นธรรม คนจนยังตายจากสิ่งที่ไม่ควรตายเช่น อุบัติเหตุต่างๆ

ที่ธรรมศาสตร์เค้าพยายามหาอัตลักษณ์ของตัวเอง ผมบอกไม่ต้องไปหาอะไรเรื่องอื่นให้มันยาก ผมเสนอธรรมศาสตร์เพื่อความเป็นธรรม มหาวิทยาลัยต่างๆ ควรจะต้องเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อความเป็นธรรม เพราะเป็นเรื่องสำคัญมาก แล้วเป้าหมายของเราไปยอดพระเจดีย์มันจะได้มีความสุขสว่าง ตรงนี้คือความเป็นธรรมเพราะฉะนั้นตัวโครงสร้างชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นฐานของประเทศต้องเข้มแข็งทุกด้าน แล้วระบบต่างๆ ต้องไปเชื่อมโยงกับฐานแล้วเชื่อมโยงกับยอด คือ เรื่องความเป็นธรรม อันนี้จะเป็นรูปโครงสร้างที่ผมฝากไว้ คือ รูปพระเจดีย์แห่งความเป็นธรรม

การกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนท้องถิ่นก็ประกอบด้วย การปฏิรูประบบและการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น การจัดการตนเองได้แปลว่ามีสมรรถนะเพราะการจัดการคือปัญญา ไม่ใช่กระจายไปเฉยๆ กระจายแล้วคุณเหมือนเป็นก้อนอะไร กระจายแล้วจะเกิดปัญหาว่าคุณรับได้ไหม คุณเอาอำนาจไปทำอะไร แล้วก็มีการจัดการได้ด้วยว่าชุมชนจัดการตนเอง ท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดจัดการตนเอง กลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง ปฏิรูปนี้ก็ปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ งบประมาณ อะไรต่างๆ เพื่อไปส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง คณะกรรมการปฏิรูปก็จะใช้คำนี้ว่า ชุมชนจัดการตนเอง ท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดจัดการตนเอง กลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง จัดการตนเองในการพัฒนาอย่างบูรณาการ จัดการเรื่องทรัพยากรถ้าจัดการเรื่องทรัพยากรได้ก็จะสำคัญมาก ทั้งทรัพยากรธรรมชาติ เรื่องภาษี เรื่องอะไรต่างๆ

ที่นี้ถ้าเข้าใจกระบวนการชุมชนสัณนิคจะเห็นพลัง และเห็นว่ามันง่ายที่จะเข้าไปส่งเสริม เรามี 80,000 หมู่บ้าน และถ้านับชุมชนในเมืองด้วยก็จะมีอีกมาก ถ้าชุมชนทั้งหมดเข้มแข็งก็จะเป็นฐานของประเทศ แล้วเชื่อมโยงกับท้องถิ่น ท้องถิ่นคือรัฐ ชุมชนคือภาคประชาชน ท้องถิ่นเป็นรัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนที่สุดต้องทำงานร่วมกัน ซึ่งกระบวนการชุมชนประกอบด้วย

1. สภาผู้นำชุมชน ในแต่ละชุมชนจะมีผู้นำชุมชนตามธรรมชาติอยู่ทุกชุมชน เป็นผู้นำกลุ่มอาชีพ บ้าง ผู้นำกลุ่มสตรี ผู้นำกลุ่มผู้สูงอายุ ผู้นำเยาวชน มีศิลปิน มีปราชญ์ชาวบ้าน มีครู มีพระ ในหมู่บ้านหนึ่งอาจจะมี 40-50 คนที่เป็นผู้นำแล้วเก่ง ผู้นำตามธรรมชาติเหล่านี้เป็นคนเก่งและเป็นคนดี มีคุณสมบัติ 5 อย่างโดยธรรมชาติ ดังนี้ 1) เป็นคนเห็นแก่ส่วนรวม 2) เป็นคนสุจริต 3) เป็นคนฉลาด 4) เป็นคนติดต่อสื่อสารคนอื่นรู้เรื่องดี 5) เป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป ถ้าเราเห็นคุณสมบัติ 5 อย่างเหล่านี้ซึ่งผู้นำประเภทอื่นไม่น่าว่าจะมีผู้นำโดยการเลือกตั้งและผู้นำโดยการแต่งตั้งไม่น่าว่าจะมีเหล่านี้ แต่ผู้นำตามธรรมชาติจะมีสิ่งต่างๆทั้ง 5 เรื่องเหล่านี้ ถ้าไม่มีก็ไม่เป็นผู้นำตามธรรมชาติในหมู่บ้านหนึ่งอาจจะมี 40-50 คน อันนี้มันเปิดพื้นที่อย่างกว้างขวางมารวมตัวกันเองไม่ต้องมีคนแต่งตั้ง ผมเรียนแนวคิดนี้ไว้มาจากปรากฏการณ์ทางวิทยาศาสตร์เค้าสังเกตเห็นการก่อตัวกันขึ้นเอง(self organization) เมื่อก่อนในโลกนี้ไม่มีสิ่งมีชีวิต มีวิวัฒนาการของสสารต่างๆมาเรื่อยๆจนกระทั่งถึงจุดหนึ่งที่มีความหลากหลายและความเข้มข้นถึงขนาดพุกเดียวเกิด self organization ให้เกิดสิ่งมีชีวิตขึ้น แล้วมันสืบต่อตัวของมันเองได้ เพราะฉะนั้นตรงนี้เป็น self organization ก่อตัวขึ้นมาเอง ถ้าเป็นการแต่งตั้งมันมีปัญหาเรื่องใครแต่งตั้ง แต่งตั้งใคร มีปัญหากันเอง แต่การก่อตัวขึ้นมาเองตามธรรมชาติคุณภาพมันสูง เพราะฉะนั้นสภาผู้นำชุมชนคือการก่อตัวขึ้นมาของผู้นำตามธรรมชาติเป็นสภาผู้นำชุมชน 40-50 คน

2. ข้อมูลชุมชน อันนี้สำคัญข้ามไม่ได้ ไม่ใช่มานั่งพูดกันเฉยๆโดยไม่มีข้อมูล ข้อมูลเป็นฐานทางปัญญา ต้องใช้ความรู้ ใช้ข้อมูล ซึ่งก็แล้วแต่ ถ้าตร.สีลาภรณ์ก็จะชอบข้อมูลรายจ่ายครัวเรือน บัญชีครัวเรือนให้เป็นฐาน มันต้องมีฐานขึ้นมาเพื่อคิดเพื่อต่อไปเป็นปัญญา พวกนี้เป็นกระบวนการทางปัญญา เราไม่ใช่อำนาจเราพูดแล้วอำนาจมันแก้ไขไม่ได้มันดิบกินไป อันนี้เป็นเรื่องปัญญาที่มันละเอียดต้องใช้ข้อมูล จะเป็นข้อมูลครัวเรือน ข้อมูลชุมชน ข้อมูลจังหวัด ข้อมูลตำบล ต้องใช้ข้อมูลแล้วจะเกิดปัญญาขึ้น พอเห็นข้อมูลนี้มันรู้ มันเกิดคิดได้ ไม่มีตัวอย่างตำบลที่ทำข้อมูลตำบล ยกตัวอย่างเช่น ที่ดินเป็นอย่างไร ใครใช้ที่ดิน ใช้ประโยชน์ได้อย่างไร แล้วมันต่อไปสู่การพัฒนาได้

3. ทำแผนชุมชน เอาข้อมูลชุมชนมาทำแผนๆ นี่เป็นแผนพัฒนาอย่างบูรณาการ เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม สุขภาพ การศึกษา พร้อมกันไปทุกอย่าง เสร็จแล้วก็เอาแผนชุมชนผมไปเอาอย่างเขามาที่ทำแล้วจริงๆ เสนอให้สภาประชาชนพิจารณา

4. สภาประชาชน คือ ที่ประชุมของคนทั้งหมู่บ้านเพราะคนไม่มากอาจจะ 500-1000 คน จึงเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้ (direct democracy) ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ นักรัฐศาสตร์มาค้นพบว่าประชาธิปไตยเรามี 3 ระดับ เดิมนี้กว่ามี 2 ระดับ คือ ประชาธิปไตยท้องถิ่นกับประชาธิปไตยระดับชาติ และประชาธิปไตยชุมชนอีกระดับหนึ่ง และก็จะต่างกันประชาธิปไตยชุมชนเป็นประชาธิปไตยทางตรงไม่ได้อาศัยการเลือกตั้งเพราะมีขนาดเล็กคนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง ถ้าท้องถิ่นกับระดับชาติต้องอาศัยการเลือกตั้งเพราะขนาดมันใหญ่ขึ้นสภาประชาชนพิจารณาแผนชุมชนก็เพิ่มเติมว่าเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย ตัดออก หนักเข้าสภาประชาชนก็รับรอง (approve) แผนที่เป็นของประชาชนหมดทั้งชุมชนเท่ากับคนทั้งหมดมีส่วนร่วมเป็นของเขาเองเขาเข้าใจมันเพราะทำมากับมือ ไม่ใช่แผนของสภาพัฒนาหรือของราชการที่ยัดลงไปแล้วเขาไม่เข้าใจเขาก็ทำไม่ได้ ที่นี้เมื่อเขาทำแผนตรงนี้เองก็ช่วยกันขับเคลื่อนให้คนทั้งชุมชนได้มีส่วนร่วม

5. คนทั้งชุมชนขับเคลื่อนแผนชุมชน เมื่อช่วยกันขับเคลื่อนทุกอย่างก็ดีขึ้นเป็นลำดับไป

เกิดการพัฒนารูปแบบบูรณาการ 8 เรื่องมาเชื่อมโยงกัน คือ เศรษฐกิจ จิตใจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม สุขภาพ การศึกษา และตัวมันเองเป็นประชาธิปไตย เชื่อมโยงกับบริบททั้ง 8 ไม่ได้แยกเรื่องแต่ว่าชุมชนสามารถตั้งเป้าหมายได้ เช่น เรื่องเศรษฐกิจชุมชนสามารถตั้งเป้าหมายได้ว่าอยากให้มีความชีพเต็มพื้นที่ทุกคนมีอาชีพหมด สังคมจะร่มเย็นเป็นสุขต่อเมื่อมีสมาชิกเต็มพื้นที่ ต้องมีสมาชิกเต็มพื้นที่ถึงจะเกิดศีลธรรมขึ้น ตัวอย่างคือไปดูได้ที่ ตำบลยกพระบัตร อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร ย้อนหลังไป 40 ปี เต็มไปด้วยความเชื่อทุกชนิด เล่นการพนัน ขโมย ยาเสพติด พระสอนอะไรๆ ไม่หาย แต่มีพระครูสาคร สังวรกิจ ไปทำเรื่องสมาชิกเต็มพื้นที่แล้วทุกคนมีรายได้หมด 200-400 บาทต่อวันต่อคนไม่เว้นสักคนในตำบลสมัยนั้น พระบอกความชั่ว ลักขโมย การพนัน ยาเสพติด หายไปหมด ผมไปเจอในพระไตรปิฎกตั้งแต่ผมยังหนุ่มในกุฏิหันทะสูตรบรรยายไว้ พระพุทธเจ้าเล่าให้ฟังว่าเวลามีสมาชิกเต็มพื้นที่แล้วเกิดความร่มเย็นเป็นสุขอย่างไรบ้าง ชุมชนสามารถตั้งเป้าหมายได้ เช่น ตั้งเป้าหมายว่าชุมชนเราจะเป็นชุมชนที่คนไทยไม่ทอดทิ้งกันแล้วคำสำรวจว่าในตำบลของมีใครที่อยู่ไม่สบายจะถูกทอดทิ้งบ้าง เช่น คนแก่ คนพิการ เด็กกำพร้า แล้วจัดให้มีอาสาสมัครดูแล มีกองทุนที่จะดูแลแล้วต้องการใช้วิชาการเข้าไปเชื่อมโยง เช่น คนพิการ จะใช้วิชาการเชื่อมโยงอย่างไร เรื่องสิ่งแวดล้อมคือเราจะมีเรื่องขยะอย่างไร เราจะมีต้นไม้เพิ่มขึ้นอย่างไรสามารถตั้งเป้าหมายได้ ฉะนั้นเมื่อเกิดอย่างนี้ขึ้นก็จะเกิดสังคมสันติสุขแล้วเวลาเกิดขึ้นจริงอย่างกับสวรรค์บนดิน ถ้าเราเข้าใจกระบวนการชุมชนอย่างนี้แล้วเราสามารถส่งเสริมได้เพราะเรามีเครื่องมือ มีกลไกมากมาย เรามีท้องถิ่น 7,000 กว่าองค์กร อบต. เทศบาล อบจ. ท้องถิ่นสนับสนุนชุมชนในท้องถิ่น เรามีหน่วยราชการ มีองค์กรวิชาการ มีมหาวิทยาลัย คือ เราไม่ได้ใช้เงินแต่ไปส่งเสริมสู่กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ถ้าเราเข้าใจตรงนี้แล้วมันง่าย 5 ปีเห็นหน้าเห็นหลัง 10 ปีประเทศเราจะมั่นคงมากฐานของประเทศเราจะแข็งแรงที่เดียวแต่ว่ามันต้องการการทำงานที่เป็นระบบมากขึ้น

การพัฒนาท้องถิ่น เช่น สนับสนุนท้องถิ่น ที่เรามาประชุมกันนักวิชาการจำนวนมากต้องการสนับสนุนทางวิชาการทุกท้องถิ่นต้องสามารถสำรวจข้อมูลได้ ไม่ว่าจะเป็นตำบล เทศบาล อบต. จังหวัด สามารถสำรวจข้อมูลอันนี้จำเป็นต้องทำให้ได้ แล้วผู้คนที่เกี่ยวข้องต้องสามารถมาสร้างวิสัยทัศน์และเป้าหมายร่วมกันก่อให้เกิดพลัง อาจจะทำงานต่างกันเป็นครู สาธารณะสุข ทำงานทางเศรษฐกิจ อะไรก็ตาม แต่มีเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกันของท้องถิ่นมันก็เกิดพลัง อันนี้คือพลังแสงเลเซอร์เพราะแสงเกิดจากแสงคลื่นพลังอ่อนๆแต่มาจูนคลื่นกันเกิดพลังแสงเลเซอร์ซึ่งทะลุทะลวงมาก อันนี้ก็มาสร้างวิสัยทัศน์และเป้าหมายร่วม ต้องการกระบวนการทำงานที่ตรงนี้ อันนี้คือการจัดการ

เสร็จแล้วก็ทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เราอยากเห็นเศรษฐกิจเป็นยังไง สังคมเป็นอย่างไร สิ่งแวดล้อมเป็นยังไง ก็ทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ต้องฝึกทำแผนตัวนี้ โดยแผนนี้ทุกฝ่ายก็ร่วมกันทำหมดและจะได้ร่วมกันปฏิบัติแล้วประสานการพัฒนาแสวงหาความสนับสนุนทั้งจากภายในและภายนอก เมื่อเร็วๆนี้ผมฟังผู้นำท้องถิ่นที่เก่งๆเป็นนายกเทศมนตรี 2 แห่งมาเล่าให้ฟังเรื่องการศึกษา นายกเทศมนตรีนครภูเก็ตชื่อสมใจ กับนายกเทศมนตรีนครยะลาชื่อ พงศักดิ์ มาเล่าที่เขาพัฒนาเรื่องการศึกษาเขาเก่งจริงๆเพราะเขาพัฒนาทั้งหมด เขามาทำเรื่องการศึกษาเขาเข้าใจมันมากเลย ไม่เกิดเรื่องแบบโรงเรียนบดินทร์เดชาเพราะบดินทร์เดชาแยกตัวออกจากสังคม จากชุมชนท้องถิ่น ที่นั่นชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ผู้ปกครองทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วม โรงเรียนยังไวกก็ไม่มีลูกหลานของคนที่ไม่เข้ามามีส่วนร่วมเพราะท้องถิ่นเวลาเขาเก่งๆจริงๆ แล้วเขาไม่มีทุนหรอกแต่ก็ไประดมทุนอะไรต่างๆมาได้ เพราะฉะนั้นต้องแสวงหาความสนับสนุน ภายใน ภายนอก ติดตามประเมินและต่อยอด อันนี้คือการเรียนรู้จากการทำ เรียก การเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติ (interactive learning to action) การศึกษาของเราไปผิด

ทางมาร้อยกว่าปี ไปเน้นเรื่องการสอนให้ท่องหนังสือแล้วทำอะไรไม่เป็น การเรียนรู้ที่สำคัญที่สุดคือจากการปฏิบัติแล้วเรียนรู้ร่วมกัน ข้อ 6 ที่ผมเขียนไว้จริงๆ คือการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติ เพราะในการปฏิบัติให้สำเร็จแต่ละเรื่องมีหลายคนเกี่ยวข้องทุกคนมีความสำคัญทั้งสิ้นทั้งกันไม่ได้ และการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติให้สำเร็จพอทำไปทำไปมันเกิดสิ่งที่มีค่าอย่างยิ่ง คือ เกิดความเชื่อถือไว้วางใจกัน เรียกว่า trust จะเกิดเสมอในการทำงานร่วมกัน เวลามันเกิด trust ขึ้นมันมีความสุขแล้วเรื่องต่างๆง่ายขึ้น ที่นี้เราไปเริ่มด้วยการต่อสู้กันแล้วมันยากไปหมดทะเลาะกัน การเปลี่ยนแปลงมันไม่ได้เปลี่ยนแปลงจากการต่อสู้เท่านั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยร่วมกันทำงานแล้วเรียนรู้ร่วมกัน เกิดสติปัญญา เกิดความรัก

7. เราต้องทำการสื่อสารทั้งภายในและภายนอก ภายในระหว่างกันให้รู้ถึงกันหมดและภายนอกให้คนข้างนอกเข้าใจ คนที่จะเข้ามาสนับสนุนต่างๆ

การพัฒนาท้องถิ่น เรามีองค์กรท้องถิ่นแล้วที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย อบต. เทศบาล อบจ. แต่ต้องการความสนับสนุนจากนักวิชาการ ประชาชน สื่อมวลชน แล้วเรามีองค์กรทางวิชาการมากมาย มีมหาวิทยาลัยตั้งร้อยกว่าแห่งทำไมไม่มาสนับสนุนองค์กรท้องถิ่น ในเมื่อท้องถิ่นสำคัญ ถ้าท้องถิ่นเข้มแข็งประเทศก็เข้มแข็งเรียกว่าแก้ปัญหาได้ทั้งหมดแล้ว มหาวิทยาลัยตั้งร้อยกว่าแห่งมีบางท่านเท่านั้นที่มาอยู่ในที่นี้ ผมเห็นนะก็พยายามทำเรื่องท้องถิ่น ผมคิดว่าทุกมหาวิทยาลัยน่าจะต้องมาทำ เพราะต้องการเรื่องวิชาการมากเลยที่ตรงนี้

เรื่องที่ 8. ตรงนี้ก็จะยิ่งเห็นชัดว่าต้องการวิชาการเข้ามาช่วย คือ สังเคราะห์และขับเคลื่อนนโยบาย เพราะเรื่องท้องถิ่นทำงานไปจะเกิดประเด็นนโยบายเพราะบางเรื่องมันจะรู้สึกติดขัดแล้วการแก้ข้อติดขัดนั้นคือประเด็นนโยบาย และบางเรื่องถ้ามีอะไรมาสนับสนุนมากกว่านี้จะทำงานได้ดีขึ้นอันนั้นคือประเด็นนโยบาย อย่างมหาวิทยาลัยต่างๆ ขณะนี้สอนหนังสือโดยเอาวิชาเป็นตัวตั้งเพราะฉะนั้นจะไม่รู้ประเด็นนโยบาย แต่ถ้ามหาวิทยาลัยมาทำงานกับท้องถิ่นมันจะเข้าใจประเด็นนโยบาย แล้วการที่มหาวิทยาลัยมาช่วยขับเคลื่อนนโยบายเป็นเรื่องสำคัญ นโยบายไม่ใช่เป็นเรื่องนักการเมืองจะทำเท่านั้นแต่ว่าขาดความรู้เพราะนโยบายเป็นเรื่องทางปัญญา เป็นเรื่องทางศีลธรรม เป็นเรื่องพลังทางสังคมที่ต้องเข้ามา เพราะนโยบายเป็นเรื่องสำคัญกระทบทุกตารางนิ้ว ทุกอนุของประเทศและถ้านโยบายไม่ดีประเทศแย่ เพราะฉะนั้นกระบวนการนโยบายต้องคนมีส่วนร่วมต้องใช้วิชาการ ต้องใช้ศีลธรรม ความถูกต้อง นโยบายบางเรื่องถ้าทำให้มันถูกต้องอย่างเดียวคนหายจนหมดทั้งประเทศ เช่น เรื่องพลังงาน ถ้านโยบายพลังงานถูกต้องหายจนหมดเลยทั้งประเทศแต่ถ้าไม่ถูกต้องก็อย่างที่เห็น หรือเรื่องภาษี ค่าภาคหลวง ถ้ามันเป็นธรรมอย่างที่เราควรเป็นแล้วเงินที่ได้มีการบริหารจัดการอย่างเป็นธรรมอย่างถูกต้อง แก้ปัญหาเรื่องคนยากคนจน ไปได้เกือบหมด เพราะฉะนั้นเรื่องพวกนี้ต้องการการทำงานทางวิชาการ

การสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ผมอยากให้เห็นความสำคัญของเรื่องท้องถิ่น ความสำคัญของความเข้มแข็งของท้องถิ่น ถ้าสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นอันที่ 1 ต้องให้มี

ศูนย์หรือสถาบันวิจัยเพื่อท้องถิ่น จะเป็นมูลนิธิ สถาบันในมหาวิทยาลัยก็ได้ ผมคิดว่าทุกมหาวิทยาลัยน่าจะมาทำ สกว.น่าจะหาทางให้ทุกมหาวิทยาลัยเข้ามาทำ ต้องการหนุนให้ทุกท้องถิ่น ทุกอบต. เทศบาล อบจ. มาสนับสนุนเชิงวิชาการและมูลนิธิอย่างท่านอ.สมชัย มาทำมูลนิธิสถาบันพัฒนาสยามก็เป็นตัวอย่างของสถาบันที่มาทำ หรือคุณอุดร ดันติสุนทร ก็พยายามทำไปหาข้อมูล ท่านก็บอกประเทศไทยกระจายงบประมาณไปสู่ท้องถิ่นน้อยมาก 25-26% เมืองจีนกระจายงบประมาณไปสู่ท้องถิ่นสูงสุด 51% หาข้อมูลความรู้มาเพื่อจะหนุน

มหาวิทยาลัยที่ว่า 1 มหาวิทยาลัยต่อ 1 จังหวัด ก็จะเอาพื้นที่เป็นตัวตั้งเรามี 100 กว่ามหาวิทยาลัย จังหวัดเรามี 79 จังหวัด อย่างน้อยมี 1 มหาวิทยาลัยต่อ 1 จังหวัดก็เกินไปได้ จะทำงานกับพื้นที่ไปส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ที่นี้หลายคณะวิชาบอก “คณะของเราไม่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่น” ก็ยังเฉยอยู่ ผมก็เดิมนะไปอีก 1 คณะวิชาต่อ 1 ตำบล จะได้รู้สึกทุกคณะนั้นเกี่ยวข้อง อย่างน้อยก็ไปประสานงานที่ตรงนั้น

เราพยายามทำงานกับภาคธุรกิจจำนวนมาก ภาคธุรกิจก็ขยับเข้ามามากมาย อย่างหอการค้าไทย เข้ามาบอกที่ดิน 1 ไร่ ทำดีดีสามารถมีรายได้ 1 แสนบาท เขาก็กำลังสืบคลานเข้ามาถ้าเข้าใจเรื่องกระบวนการชุมชน เราไม่ได้ว่าเอาเงินไปแจกไม่ได้เข้าไปบอกให้ทำอย่างนั้นอย่างนี้แต่เข้าไปร่วมเรียนรู้ด้วยกัน แล้วก็ส่งเสริมสนับสนุน 1 บริษัท ต่อ 1 ตำบลก็ได้ เรามีบริษัทมีสถานประกอบการเป็นหมื่นๆแห่ง แต่เรามี 8,000 ตำบล ฉะนั้นถ้ามี 1 คณะวิชาต่อ 1 ตำบล 1 บริษัท ต่อ 1 ตำบล มันเข้าไปเจอกันที่นั่น เพราะที่ตำบลคือชุมชนท้องถิ่น มหาวิทยาลัยคือวิชาการ บริษัทคือการจัดการ เข้าไปเจอกันแล้วทำงานร่วมกันที่ตรงนั้น ถ้ามองว่าตรงนี้เป็นอะไร คือ การตอกเสาเข็มประเทศไทย ทำให้ฐานประเทศมั่นคง ทั้งทางวิชาการ การจัดการต่างๆ แล้วอยู่กับพื้นที่ทั้งหมดของประเทศไทยเลย เข้มแข็งทั้งทางเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม 5 ปี 10 ปี ประเทศเราก็ดีขึ้น

เรื่องเหล่านี้ผมคิดว่าเป็นเรื่องที่คนไทยทุกภาคส่วนสามารถร่วมกันทำได้เป็นพื้นที่ที่เป็นกลางไม่ได้รังเกียจใคร เป็นพรรคการเมืองอะไร สีอะไรก็เป็นคนไทยด้วยกัน เป็นเพื่อนคนไทยของเราทั้งนั้น เราเปิดพื้นที่ที่เป็นกลางทางสังคมและปัญญาอย่างกว้างขวางที่ทุกคนมาร่วมกันทำเพื่อประเทศไทย ถ้าร่วมกันทำแบบนี้มันจะเกิดพันธมิตรที่ยิ่งใหญ่สำหรับการพัฒนาประเทศไทย (Grand Allianz for Thailand Development) ที่ทุกคนทุกฝ่าย มาร่วมกันทำงานเพื่อพัฒนาประเทศไทย เราต้องสร้างประเทศของเราให้เป็นประเทศที่น่าอยู่ที่สุดในโลก ให้ลูกหลานสามารถอยู่ในที่นี้ด้วยความสุข ความภูมิใจ ความมีศักดิ์ศรีที่เป็นคนไทย เมื่อวานผมประชุมฟังหมอชาลวิทย์มานำเสนอเรื่องทำงานแห่งความสุข (Happy work place) ซึ่งเขาทำเยอะแล้วน่าสนใจมาก เขาบอกอันนี้จะเป็นจุดแข็งและจุดแข่งขันของเรา สิ่งโปรด่งสมรรถนะสูงมากแต่คนไม่มีความสุข คนไทยต้องทำให้เก่งด้วยและมีความสุข ตรงนี้เราจะเหนือเค้าอีก ผมฟังแล้วก็กำลังทำ ขยายตัวไปทำให้องค์กรทุกชนิดคนมีความสุข รักกัน สมรรถภาพสูงขึ้นทำงานได้ผลมากขึ้นเพื่อจะขยายตัวออกไป เพราะฉะนั้นอย่าไปคิดว่าเราจะแพ้ เรามีอะไรดีดีเยอะ ถ้าเราช่วยกันคนไทยด้วยกัน เราสร้างประเทศไทยของเราให้เป็นประเทศที่น่าอยู่ที่สุด ถ้าประเทศสวีเดนได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่น่าอยู่ ประเทศสวีเดนเล็กกว่าเรามากมีคน 6-7 ล้านคนประเทศเรากว้างใหญ่กว่ามีความหลากหลายทางวัฒนธรรม มีทรัพยากร มีภูเขา มีทะเล มากกว่า อะไรที่ทำให้ประเทศเขาน่าอยู่เรามาช่วยกันทำให้ดีกว่าอีก แล้วเรามาพูดกันเรื่องกระจายอำนาจ เพราะเรื่องอำนาจที่มันกระจุกอยู่เป็นปัญหาใหญ่ทำให้เราก้าวข้ามไม่พ้นวิกฤตการณ์ที่เราเผชิญอยู่จึงขออนุโมทนาท่านทั้งหลายที่มาร่วมประชุมกันในวันนี้ ขอให้มีความสุขและความสำเร็จ ช่วยกันพัฒนาประเทศไทยของเราต่อไปให้เป็นประเทศที่น่าอยู่ที่สุด ให้ลูกหลานของเราได้อยู่ร่วมกันด้วยความสุขในดินแดนแห่งนี้ ขอขอบคุณครับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน

โดย ศ. (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์

1. อปท. คือ อะไร มีลักษณะ บทบาท หน้าที่ และภารกิจ อะไร
2. ในท้องถิ่นมีใครบ้าง บุคคลเหล่านั้นสามารถแยกออกได้เป็นประเภทอย่างไร แต่ละประเภท มีบทบาทหน้าที่ ภารกิจ และลักษณะอย่างไร
3. ภาคประชาชน หมายถึงใคร มีลักษณะ บทบาท หน้าที่ และภารกิจอย่างไร
4. แนวคิด 2 ประการ ที่ไม่สร้างสรรค์และไม่เอื้อต่อพัฒนาการของการกระจายอำนาจ และการปกครองตนเองของท้องถิ่น
5. การทำให้ อปท. เป็น อปท. ของภาคประชาชน ที่ประชาชนเป็นเจ้าของ เป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจ เป็นผู้กำกับดูแลและตรวจสอบ
 - 5.1 การดำเนินการทางด้าน อปท.
 - 5.2 การดำเนินการทางภาคประชาชน



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน

โดย ศ. (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์

1. อปท. คือ อะไร มีลักษณะ บทบาท หน้าที่ และภารกิจอะไร

อปท. คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่นที่มีความเป็นอัตโนมัติ (Automaticity) ในการจัดการตนเอง และในการจัดการกิจการของท้องถิ่น

อปท. มีลักษณะที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ อปท. ไม่ใช่ผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาของข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค อปท. ไม่ต้องรับผิดชอบ (Accountable) ต่อราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคในเชิงนโยบาย แต่ อปท. ต้องรับผิดชอบ (Accountable) ต่อประชาชนในท้องถิ่น และต้องปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมือง

ความเป็นอิสระ (Autonomy) ของ อปท. เป็นการเป็นอิสระภายในกรอบ (Autonomy within boundaries) ซึ่งกรอบที่สำคัญมี 2 กรอบ คือ

- 1) กรอบพื้นที่ (Area Boundary) และ
- 2) กรอบอำนาจหน้าที่ (Functional Boundary)

บทบาท หน้าที่ และภารกิจของ อปท. เป็นบทบาท หน้าที่ และภารกิจในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่น และการให้บริการสาธารณะต่อประชาชนในท้องถิ่น เช่น รักษาสิ่งแวดล้อม กำจัดขยะมูลฝอย อำนวยความสะดวกในเรื่องการจราจรในท้องถิ่น รักษาความสะอาดของถนนและสถานที่สาธารณะอื่น ๆ ในท้องถิ่น จัดให้มีน้ำใช้อุปโภคบริโภค ส่งเสริมสุขภาพของประชาชนในท้องถิ่น ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรมของท้องถิ่น และพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

2. ในท้องถิ่นมีใครบ้าง บุคคลเหล่านั้นสามารถแยกออกได้เป็นประเภทอย่างไร แต่ละประเภทมีบทบาท หน้าที่ และภารกิจอย่างไร

ในท้องถิ่นมีบุคคลและองค์กรหลากหลายประเภท เราอาจแยกบุคคลและองค์กรที่อยู่ในท้องถิ่นออกได้เป็นประเภทต่าง ๆ ได้หลายวิธี แต่ในที่นี้เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ต่อไปจะแยกคนและองค์กรที่อยู่ในท้องถิ่นออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้

2.1 หน่วยงานราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่ปฏิบัติการอยู่ในท้องถิ่น หน่วยงานเหล่านี้เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่มีหน้าที่ปฏิบัติการกิจของรัฐในท้องถิ่นนั้น หน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐเหล่านี้ทำมีขอบเขตกว้างขวางและหลากหลาย มีทั้งหน้าที่ในการรักษาความสงบ รักษาความมั่นคง และดูแลสารทุกข์สุกดิบของประชาชน ให้บริหารสาธารณะที่เป็นบทบาทของรัฐ ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการต่อประชาชนและอื่น ๆ

อปท. พึ่งต้องปฏิบัติตามนโยบายและคำแนะนำของหน่วยงานเหล่านี้ และต้องใช้ประโยชน์จากการดำรงอยู่ของหน่วยงานของรัฐเหล่านี้ในพื้นที่ของ อปท. ด้วยการประสานงานและให้ความร่วมมือด้วยดี

2.2 รัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งสำนักงานอยู่ในพื้นที่ของ อบท. มีมากมายหลากหลาย รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีหน้าที่ให้บริการต่อประชาชนตามกฎหมายจัดตั้งของตน

อบท. ควรให้ความร่วมมือ ติดต่oprสานงานและใช้ประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจที่มีฐานปฏิบัติการในเขตท้องถิ่นของตน

2.3 โรงเรียนและสถาบันการศึกษา ที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น ทั้งที่เป็นสถานศึกษาของรัฐและเอกชน เป็นหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางของการศึกษาเรียนรู้ ประกอบด้วย ครูบาอาจารย์ และบุคลากรที่มีความรู้ดีเป็นจำนวนมาก สถานศึกษาเหล่านี้มีหน้าที่จัดการศึกษาให้กับประชาชนในท้องถิ่น บุคลากรทางการศึกษาเหล่านี้จำนวนไม่น้อยที่เป็นผู้นำของคนในท้องถิ่น และเป็นผู้นำความเจริญ ความคิดใหม่ และความทันสมัยมาสู่ท้องถิ่น

อบท. ควรทำนุบำรุง ให้ความร่วมมือ ประสานงาน และใช้ประโยชน์จากการดำรงอยู่ของสถานศึกษาเหล่านี้

2.4 วัด มัสยิด คริสตจักร และศูนย์กลางศาสนาอื่นในท้องถิ่น ศูนย์กลางศาสนาเหล่านี้ มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นอย่างมาก เพราะได้รับความนิยม ศรัทธา และเชื่อถือจากประชาชน ผู้นำทางศาสนาเป็นผู้นำทางจิตใจของประชาชน

อบท. ควรทำนุบำรุง ส่งเสริม และพัฒนาการศาสนาในท้องถิ่น ให้ความร่วมมือและประสานงานกับผู้นำทางศาสนา และอาศัยผู้นำ และกิจกรรมทางศาสนามาช่วยพัฒนาท้องถิ่น ทั้งทางด้านวัตถุและจิตใจ ร่วมกับศูนย์กลางทางศาสนาเหล่านี้ไปปฏิบัติ “กรรม” ดี เปิดโอกาสและสนับสนุนให้พระสงฆ์องค์เจ้า และผู้นำทางศาสนาอื่น ๆ ได้ร่วมกันกับ อบท. ในการพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุข และช่วยกันรักษาสีงแวดล้อม

2.5 ผู้ประกอบการธุรกิจในพื้นที่ในท้องถิ่นต่าง ๆ จะมีผู้ประกอบการธุรกิจที่หลากหลายแตกต่างกันตามระดับชั้นแห่งความเจริญของท้องถิ่น มีทั้งผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการพาณิชย์ และผู้ผลิตบริการต่าง ๆ เช่น การซ่อมเครื่องยนต์ การซ่อมจักรยาน การตัดผม และการเสริมสวย การธนาคาร การโรงแรม เป็นต้น ผู้ประกอบการธุรกิจเหล่านี้มักจะเป็นผู้ที่มีความรู้ และเข้าถึงข่าวสารต่าง ๆ ได้มากกว่า เร็วกว่า และดีกว่าคนทั่วไป ผู้ประกอบการธุรกิจเหล่านี้มีทั้งที่เป็นนักธุรกิจขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก เนื่องจากนักธุรกิจเหล่านี้มีโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่าคนทั่วไป บางทีจึงถูกมองอย่างไม่เป็นธรรมจากสังคมว่าเป็นผู้เอาเปรียบสังคม

อบท. ควรสนใจส่งเสริมและพัฒนาภาคธุรกิจในพื้นที่ ร่วมมือกับนักธุรกิจในทางที่ถูกที่ควร สนับสนุน และจูงใจให้นักธุรกิจมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

2.6 ชาวไร่ ชาวนา ชาวสวน ชาวประมง และผู้ประกอบการอาชีพทางการเกษตรอื่น ๆ เกษตรกรเป็น คนส่วนมากของประชาชนในท้องถิ่นในชนบท โดยทั่วไปแล้วเกษตรกรมักจะเป็นคนยากจน ยากลำบาก มีการศึกษาน้อยกว่าคนในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ด้อยโอกาสและเป็นผู้เสียเปรียบในสังคม แต่เกษตรกรโดยทั่วไปก็เป็น คนขยันขันแข็ง มีความอดทนสูง มีความซื่อสัตย์สุจริต ใจบุญสุนทาน มีความเอื้ออาทรต่อกัน และมีความสามัคคี ประองดองกันดี

อบท. ควรสนใจ เอาใจใส่ ให้ความสำคัญ และให้ความสำคัญต่อเกษตรกร ควรมุ่งส่งเสริม และพัฒนาเกษตรกร สนับสนุนเกษตรกรให้มีรายได้สูงขึ้น ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้นำเกษตรกรมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการ อบท. มากขึ้น

2.7 ภาคประชาชน หมายถึง คณะบุคคลที่รวมกลุ่มกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการจัดการตนเอง และมีการเคลื่อนไหวร่วมกัน มีผู้นำที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ อาจเป็นกลุ่มที่มีกฎหมายรองรับสถานะ หรือไม่มีกฎหมายรองรับสถานะก็ได้ มีการเรียกชื่อต่าง ๆ กัน เช่น กลุ่ม ชมรม ขบวนการ องค์กร สมาพันธ์ สหภาพ ชุมชนและสมัชชา เป็นต้น ตัวอย่างของการตั้งชื่อองค์กรภาคประชาชนเหล่านี้ เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ชมรมแม่บ้านต่อต้านยาเสพติด ขบวนการคนรักสัตว์ องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อม สมาพันธ์ชาวไร่ชาวนา สหภาพแรงงานทอผ้า ชุมชนลุ่มน้ำเกียง สมัชชาคนจน เป็นต้น

3. ภาคประชาชน หมายถึงใคร มีลักษณะ บทบาทหน้าที่ และภารกิจอย่างไร

ได้กล่าวแล้วว่าภาคประชาชน หมายถึง คณะบุคคลที่รวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

กลุ่มเหล่านี้หลาย ๆ กลุ่ม รวมกันทั้งหมด ถูกเรียกกันโดยรวมว่า ภาคประชาชน

ภาคประชาชนมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้คือ

ลักษณะสำคัญประการที่หนึ่งขององค์กรภาคประชาชน ก็คือการทำกลุ่มคนเหล่านี้มักจะรวมตัวกัน เพราะคิดว่าตนเป็นผู้เสียเปรียบในสังคม กลุ่มคนเหล่านี้จึงรวมตัวกันต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมหรือเรียกร้องสิทธิของตน กลุ่มเหล่านี้ก่อเกิดพลังได้ เพราะการรวมตัวกัน ร่วมแรงร่วมใจกันต่อสู้ในฐานะผู้ร่วมชะตากรรมเดียวกัน

ลักษณะสำคัญประการที่สองขององค์กรภาคประชาชน ก็คือการทำผู้นำของกลุ่มมักจะเป็นผู้นำที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เกิดจากการเป็นคนซื่อสัตย์สุจริต เป็นผู้นำที่ทำความดีจนเป็นที่ประจักษ์ จนทำให้ผู้คนเกิดศรัทธาและยอมรับการนำ

ลักษณะสำคัญประการที่สามขององค์กรภาคประชาชน ก็คือการทำองค์กรเหล่านี้ไม่เป็นนิติบุคคล ไม่มีสถานะทางกฎหมายหรือไม่มีกฎหมายยอมรับสถานภาพของกลุ่มของตน การไม่เป็นนิติบุคคลและไม่มีกฎหมายยอมรับสถานภาพนั้น แม้ว่าด้านหนึ่งจะดูได้ว่าเป็นข้อด้อยขององค์กรเหล่านี้ แต่อีกด้านหนึ่งก็ถือได้ว่าเป็นข้อเด่นขององค์กรภาคประชาชนเหล่านี้ เพราะการไม่มีสถานะทางกฎหมายทำให้ใช้กฎหมายมาเป็นข้ออ้างไม่ได้ อาศัยอำนาจตามกฎหมายไม่ได้ จึงทำให้องค์กรเหล่านี้อยู่ร่วมกันได้ด้วยแรงศรัทธา ด้วยความเชื่อมั่น และไว้วางใจซึ่งกันและกัน และจริงใจต่อกัน จึงทำให้อำนาจขององค์กรต้องประพฤติดีอยู่เสมอ เพราะต้องพิสูจน์ตนเองให้เป็นที่ยอมรับของมวลชนสมาชิก การไม่มีกฎหมายรองรับจึงกลายเป็นจุดแข็งขององค์กรไป

ลักษณะสำคัญประการที่สี่ก็คือว่า องค์กรภาคประชาชนเหล่านี้เกิดขึ้นเองตามยุคสมัย และตามภาวะการณ์และเงื่อนไขที่เอื้อต่อการเกิด ขณะเดียวกันก็เสื่อมสลาย และยุติการดำเนินการไปตามเหตุการณ์ตามภาวะการณ์และเงื่อนไขที่ทำให้ต้องสลายตัว

ในช่วงระยะเวลา 10 -20 ปี มานี้้องค์กรภาคประชาชนเหล่านี้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก มีทั้งที่เกิดขึ้นแล้วมีความแข็งแกร่งยั่งยืน และที่เกิดขึ้นแล้วอยู่ไม่นานก็เสื่อมสลายไป แล้วก็ไปก่อตัวขึ้นในรูปแบบใหม่ ในชื่อใหม่ อย่างไรก็ตามการเกิดขึ้นขององค์กรภาคประชาชนอย่างต่อเนื่องนี้ ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมือง และในทางสิทธิต่าง ๆ การเกิดขึ้นและสลายตัวไปตามธรรมชาติอย่างต่อเนื่องนี้ ทำให้องค์กรภาคประชาชนได้เติบโตใหญ่และกล้าแข็งขึ้น รวมทั้งมีพลังต่อรองสูงขึ้นด้วย ณ วันนี้ต้องถือว่า “ภาคประชาชน” เป็นภาคส่วนของสังคม ที่ทางราชการจะละเลยเพิกเฉย ไม่ใส่ใจ ไม่ได้อีกต่อไปแล้ว การตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

จะทำได้โดยไม่ใส่ใจต่อความคิดเห็น การยินยอมพร้อมใจ และการสนับสนุนของภาคประชาชนไม่ได้อีกต่อไปแล้ว

มองอีกแง่หนึ่ง องค์กรภาคประชาชนเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน เป็นองค์กรของประชาชน ที่เกิดขึ้นท่ามกลางการต่อสู้ ต้าน และแสวงหาทางออกของประชาชน องค์กรประชาชนส่วนมากจึงมีลักษณะ ใกล้ชิดแนบสนิทกับประชาชน ไม่แปลกแยกจากประชาชน และสามารถสะท้อนความรู้สึกนึกคิดและความเรียกร้องต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

บทบาท หน้าที่และภารกิจของภาคประชาชนเป็นบทบาทในการจัดการตนเองและช่วยเหลือประชาชนในการแก้ปัญหาความทุกข์ยากของประชาชน แต่เนื่องจากภาคประชาชนไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และไม่มีอำนาจรัฐ การดำเนินการของภาคประชาชนจึงทำได้ในขอบเขตจำกัด ตามที่จะหาสมาชิกและหาผู้สมัครใจร่วมทำได้

เนื่องจากไม่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ และมีความเห็นแตกต่างจากรัฐ การดำเนินการของภาคประชาชนจึงมักจะออกมาในทางไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของรัฐ ต่อต้าน ขัดขืน หรือแม้กระทั่งต่อสู้กับอำนาจรัฐ ในสายตาของคนบางคนองค์กรภาคประชาชนจึงดูเหมือนเป็น “ผู้ร้าย” ที่คอยขัดขวางความเจริญของบ้านเมือง หรือเป็นผู้ “ก่อกวน” ที่คอยทำลายความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอยู่ตลอดเวลา

4. แนวคิดสองประการที่ไม่สร้างสรรค์และไม่เอื้อต่อการพัฒนาการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่น

แนวคิดที่ 1 ซึ่งมักจะเป็นแนวคิดของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคน ซึ่งเห็นว่าภาคประชาชนมักจะแข่งขันหรือแก่งแย่งการทำงานเพื่อประชาชนของ อบต. นอกจากนั้นยังขัดขวางการมุ่งพัฒนาท้องถิ่นของ อบต. รวมทั้งทำการขัดขืนและต่อต้านการดำเนินงานของ อบต. ด้วย

ดังนั้น ตามความเห็นของแนวคิดนี้ อบต. จึงควรกีดกันไม่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อบต. ถือภาคประชาชนเป็นศัตรูและมุ่งทำลายขบวนการภาคประชาชน

แนวคิดที่ 2 ซึ่งมักจะเป็นแนวคิดของผู้นำองค์กรภาคประชาชนบางคนซึ่งเห็นว่า อบต. เป็นองค์กรภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐที่มุ่งใช้อำนาจรัฐมาปกครองประชาชน อบต. มิได้ดำรงอยู่และดำเนินการเพื่อประชาชน แนวคิดนี้จึงเห็นว่าควรต่อต้านและขัดขวางการดำเนินการของ อบต. ถือ อบต. เป็นฝ่ายตรงข้าม ไม่สนับสนุน อบต.

แนวคิดทั้งสองแนวคิดนี้ เป็นแนวคิดแบบสุดขั้วที่ไม่สร้างสรรค์ และไม่เอื้อต่อการพัฒนาการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นแนวคิดที่มีได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงอีกด้วย

ที่จริงภาคประชาชนก็เป็นภาคส่วนของผู้ที่มิถิ่นที่อยู่ในท้องถิ่นที่มีความปรารถนาดีต่อท้องถิ่น ต้องการเห็นความเจริญในท้องถิ่น และต้องการพัฒนาท้องถิ่นเช่นเดียวกับผู้บริหาร อบต. เพียงแต่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน หรือมีวิธีการที่แตกต่างกันเท่านั้น

และที่จริงอีกเหมือนกัน ผู้บริหาร อบต. ก็เป็นคนในท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นมิใช่คนอื่นคนไกล หรือเป็นคนนอกมาจากไหน อบต. เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐก็จริง แต่ก็เป็นส่วนของภาครัฐที่เป็นอิสระ (มี Autonomy) ที่รัฐกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ใกล้ชิดกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนี้จัดการตนเองในกิจการของท้องถิ่น

อปท. เป็นองค์กรที่ตั้งใหม่ ยังมิได้ลงหลักปักฐานอย่างแข็งแกร่ง จนเปลี่ยนแปลงไม่ได้ หรือเปลี่ยนได้ยาก อย่างที่ราชการส่วนกลางเป็นกัน แต่ อปท. ยังกำลังก่อร่างสร้างตัว กำลังสร้างความเข้มแข็งและมั่นคงให้กับตนเอง และยังสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ยังสามารถหันเหให้มารับใช้ผลประโยชน์ของประชาชนได้ องค์กรภาครัฐที่เป็น อปท. นี้ จะถูกสร้างขึ้นด้วยเจตนาอะไรก็ตาม แต่ลักษณะของโครงสร้างองค์กร การออกแบบวางระบบการทำงานเป็นไปในลักษณะที่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยน และเป็นรูปแบบที่ต้อนรับการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยของภาคประชาชน ภาคประชาชนจึงควรสนับสนุน อปท. ให้ความร่วมมือกับ อปท. และเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยระดับท้องถิ่นนี้ เพื่อให้อำนาจอธิปไตยส่วนนี้มีบทบาทในการสนองตอบต่อความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของภาคประชาชนมากขึ้น

และเมื่อเราทำได้เช่นนั้น ประชาธิปไตยที่แท้จริง ประชาธิปไตยเต็มใบ ประชาธิปไตยของประชาชนที่เราเรียกร้องกันนักหนา ก็จะได้รับรางวัลรากฐานให้มีเงื่อนไขที่เกิดขึ้นได้

เรามาช่วยกันทำดีไหมครับ !!

5. การทำให้ อปท. เป็น อปท. ของภาคประชาชน ที่ประชาชนเป็นเจ้าของ เป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจ เป็นผู้กำกับดูแล และตรวจสอบ

การกระจายอำนาจไม่ใช่เป้าหมายแต่เป็นเงื่อนไขบังคับก่อน (Prerequisite) เป้าหมายที่แท้จริงของการกระจายอำนาจก็คือ การสร้างสรรค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น ที่จริงแล้วที่ต้องทำการกระจายอำนาจก็เพื่อให้เกิดการลดอำนาจรัฐ และเพิ่มอำนาจให้ประชาชน (Empowerment)

การกระจายอำนาจที่ถูกต้องจึงมิใช่เป็นเพียงการถ่ายโอนอำนาจรัฐไปให้ อปท. และให้ อปท. เป็นผู้ปกครองไปปกครองคนในท้องถิ่นแทนรัฐ แต่ต้องเป็นการถ่ายโอนอำนาจรัฐลงไปที่ระดับ อปท. เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกันใช้อำนาจอธิปไตยที่ระดับ อปท. ซึ่งเป็นการปกครองตนเองของคนในท้องถิ่น จะทำให้ อปท. เป็น อปท. ของภาคประชาชนได้ก็จะต้องดำเนินการจากทั้งสองด้าน คือ

5.1 การดำเนินการทางด้าน อปท.

อปท. ต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีการดำเนินงานของ อปท. ใหม่

5.1.1 ต้องเลิกคิดเป็นผู้ปกครองใหม่ เลิกเป็นเจ้าขุนมูลนาย

5.1.2 ต้องดำเนินงานอย่างโปร่งใส และเปิดเผย จัดให้มีป้ายประกาศ และมี Website ที่ประชาชนจะเข้าสืบค้นข้อมูล ความเป็นมาเป็นไปของการดำเนินงานของ อปท. ได้โดยสะดวกตลอดเวลา

5.1.3 ต้องเลิกวิธีทำงานแบบ “ข้าเป็นเจ้านายคนเดียว” หรือแบบ “คุณพ่อรู้ดี” หรือแบบ “ผู้ประสิทธิ์ประสาทหรือผู้คุ้มครอง” และหันมาทำงานแบบอาศัยเครือข่าย (Network) ต้องช่วยให้ประชาชนช่วยตนเองได้

การทำงานแบบ “ข้าเป็นเจ้าของงานคนเดียว” เป็นแนวคิดการทำงานของข้าราชการสมัยเก่า ที่มักคิดว่าภารกิจในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตนนั้น เป็นภารกิจของตนหรือขององค์กรของตนเท่านั้น คือ คิดแบบผูกขาดอำนาจ ผูกขาดหน้าที่ผูกขาดภารกิจ ตนเท่านั้นที่มีอำนาจทำ ตนเท่านั้นที่มีสิทธิทำ คนอื่นไม่เกี่ยว ประชาชนไม่เกี่ยว แนวคิดนี้ทำให้เห็นคนอื่นที่มาร่วมให้บริการ หรือช่วยให้บริการเป็นคู่แข่งเป็นผู้เข้ามาก้าวท้าว แนวคิดแบบนี้เป็นแนวคิดที่คับแคบและวางอำนาจ ตรงข้ามกับแนวคิดนี้คือแนวคิดที่เห็นว่า การบริการรับใช้ประชาชนเป็นเรื่องที่ทุกคนทำได้และมีคนอื่นหรือองค์กรอื่นอีกมากที่มีความสามารถดำเนินการในเรื่องนี้ได้ดี เราจึงควรร่วมมือกับคนอื่นหรือองค์กรอื่นในการทำเรื่องนี้ อปท.ควรเป็นผู้ประสานงาน ผู้ส่งเสริม สนับสนุน ให้มีคนจำนวนมากทำในเรื่องนี้

การทำงานแบบ “คุณพ่อรู้ดี” เป็นแนวคิดการทำงานของข้าราชการสมัยเก่าเช่นกัน ที่มักคิดว่าตนเองรู้ดีกว่าคนอื่น ดังนั้นตนเองจึงควรเป็นผู้ทำเองเสียทั้งหมด มองไม่เห็นคนอื่นที่จะมาช่วยเหลือ มองไม่เห็นคนอื่นที่รู้ดีเท่าตน ตนจึงเป็นเสมือน “คุณพ่อ” ที่มีทั้งความปรารถนาดี และมีความรู้ดีกว่า “ลูกๆ” จึงตัดสินใจแทน และทำแทนเองทั้งหมดโดยไม่เปิดโอกาสให้ลูกๆ และคนอื่นๆ ได้มีส่วนร่วมในการคิดและในการทำ วิธีการแบบนี้ก็ไม่ก่อให้เกิดการเรียนรู้และการพัฒนาของบรรดา “ลูกๆ” เช่นกัน ที่ลูกคือ ต้องเปิดโอกาสให้ลูกๆ และคนอื่นๆ ได้มีส่วนร่วมในการคิดและในการทำ

การทำงานแบบ “ผู้ประสิทธิ์ประสาทหรือผู้คุ้มครอง” เป็นแนวคิดในการทำงานแบบที่ผู้ทำคิดว่าตนเอง “เหนือ” กว่า คนอื่น เป็นผู้ที่ต้องการประสิทธิ์ประสาทให้ เป็นผู้คุ้มครองให้ มิได้มองเห็นว่าประชาชนสามารถช่วยตนเองได้ ฟังตนเองได้ อปท. ไม่ควรปฏิบัติงานแบบผู้ประสิทธิ์ประสาท หรือผู้คุ้มครอง แต่ อปท. ควรเป็นผู้ประสานงาน เปิดโอกาสให้คนอื่นและองค์กรอื่นเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของท้องถิ่นและพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะต้องมองเห็นความสามารถและศักยภาพของประชาชน และต้องส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนแก้ปัญหาของตนเองและเป็นที่พักพิงของตนเอง

วิธีการทำงานของ อปท. ควรเปลี่ยนจากการทำงานแบบราชการมาเป็นการทำงานโดยอาศัยเครือข่าย ไม่ผูกขาดการจัดการ และการพัฒนาท้องถิ่น โดยต้องตระหนักว่าอปท.เป็นองค์กรหนึ่งในบรรดาองค์กรทั้งหลายที่ดำรงอยู่ในท้องถิ่น อปท. ควรมุ่งใช้ประโยชน์จากทุกภาคส่วนในท้องถิ่น โดยมี อปท. เป็นผู้ประสานงาน เป็นผู้ระดมสรรพกำลังในท้องถิ่นให้มาร่วมกันแก้ปัญหาของท้องถิ่น และร่วมกันพัฒนาท้องถิ่น

5.1.4 ต้องมองภาคประชาชนในแง่ดี เลิกคิดแบบไม่สร้างสรรค์ดังกล่าวข้างต้น

5.1.5 ต้องเชิญชวนและเป็นฝ่ายริเริ่มให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ

5.2 การดำเนินการทางภาคประชาชน

ภาคประชาชนต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีดำเนินงานของภาคประชาชนเสียใหม่ ดังนี้

5.2.1 ต้องเลิกคิดว่า อปท. เป็นองค์กรภาครัฐที่เป็นเป้าหมายแห่งการต่อต้าน และขัดขึ้น ต้องถือว่า อปท. เป็นองค์กรภาครัฐที่ใกล้ชิดประชาชนและสามารถปรับเปลี่ยนให้เป็นองค์กรของรัฐที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการและกำกับดูแลได้

5.2.2 ต้องร่วมมือ สนับสนุน และประสานงานกับ อปท.

- 5.2.3 ต้องคิดว่า อปท. เป็นของประชาชน ต้องช่วยเป็นหูเป็นตา ช่วยกำกับดูแล และตรวจสอบให้ อปท. ดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
- 5.2.4 ต้องทำงานแบบเครือข่าย (network) โดยถือ อปท. เป็นเครือข่ายหรือพันธมิตรที่สำคัญในการทำประโยชน์ให้กับประชาชน

หวังว่าข้อคิดนี้จะเป็นประโยชน์ต่อคน อปท. และ คนของภาคประชาชนตามสมควร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน

พงศ์ไพยม วาสุฤติ

23 มิ.ย. 55

หลักคิด

มีความเชื่อว่าประเทศที่เจริญพัฒนาก้าวหน้าไปได้ดี ประชาชนจะต้องเข้มแข็ง ฉลาด ขยัน อดทน รู้จักคิด รู้จักวิเคราะห์ สามารถต่อสู้กับปัญหาอุปสรรคได้เก่ง รัฐบาลและระบบราชการมีหน้าที่เท่าที่จำเป็นในการรักษาเอกราชและบูรณภาพแห่งรัฐ หน้าที่หลักคือ การสนับสนุนภาคประชาชน ภาคเอกชน และการรักษา กฎ กติกา กำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ในสังคมให้เกิดความเป็นธรรมในการดำเนินชีวิต

บางครั้งบางประเทศอาจจะเจริญได้ เพราะมีนักการเมืองเป็นผู้นำที่ดี หรือมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ความสามารถ แต่ถ้าประชาชนอ่อนแอ รอพึ่งการชี้นำหรือความช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างเดียว ความเจริญเช่นที่วาก็ไม่น่าจะเป็นความวัฒนาที่ยั่งยืนยาวนานเมื่อพบกับการเปลี่ยนแปลง



ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

อำนาจในเมืองไทยตกอยู่ในภาครัฐเป็นจำนวนมากมหาศาล ทำให้สามารถเข้าถึงมิติทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร รวมทั้งทรัพยากรต่าง ๆ ได้มากกว่าภาคประชาชนและภาคเอกชนมาก ความไม่สมดุลดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาเป็นจำนวนมาก ที่สำคัญคือก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในบ้านเมืองของเรา

นักการเมือง

การเมืองเป็นเรื่องของการแย่งชิงอำนาจรัฐ เพราะอำนาจรัฐนำมาซึ่งอำนาจในการกำหนดนโยบาย การสื่อสาร การอนุญาต การอนุมัติ การยกเว้น การบริหารงานบุคคลภาครัฐ และที่สำคัญที่สุดคือ การบริหารงบประมาณของประเทศ ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนกว่า 2.4 ล้านล้านบาท

การได้มาซึ่งอำนาจรัฐ คือการยึดกุมผลประโยชน์มหาศาล ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน การต่อสู้กันทางการเมืองในระดับชาติจึงรุนแรง และใช้กลวิธีที่ไม่ถูกต้องเพิ่มขึ้นทุกที

สิ่งสำคัญก็คือ พรรคการเมืองและนักการเมืองในยุคปัจจุบันใช้นโยบายการเอาใจประชาชนทุกรูปแบบ เพื่อให้ได้ความนิยมอันจะเปลี่ยนเป็นคะแนนเสียงเมื่อถึงคราวเลือกตั้ง

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เป็นกลไกที่นักการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมบ้านเมือง และนำนโยบายที่พรรคการเมืองกำหนดไปปฏิบัติจัดทำเพื่อให้เกิดผลตามที่หาเสียงกับประชาชนไว้ หลายสิ่งที่ข้าราชการต้องยอมทำตามนักการเมืองแม้จะเป็นสิ่งที่ผิด เพราะห่วงความก้าวหน้าหรือตำแหน่งหน้าที่ของตน

พลของประชานิยมและระบบราชการ

แม้รัฐบาลและระบบราชการอันใหญ่โต เทอะทะ จะบริหารงานด้วยความปรารถนาดีที่จะแก้ไข ปัญหาและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน แต่สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นผลพวงตามมาก็คือ ประชาชนจะยิ่งอ่อนแอ กลายเป็นคนที่คอยพึ่งพาผู้อื่น ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของทั้งนักการเมืองและข้าราชการ กล่าวคือ เมื่อประชาชนเสียดัดการช่วยเหลือจากภาครัฐ ก็ต้องเลือกพรรคการเมืองที่เสนอการลด แลก แจก แถม ในขณะที่ตัวข้าราชการก็สามารถสร้างระบบราชการและอาณาจักรของกระทรวง กรม กอง คอยรองรับภารกิจต่าง ๆ อันเป็นผลประโยชน์ร่วมกันกับฝ่ายการเมือง

หนทางแก้ไข

ต้องแก้ไขปรับปรุงระบบโครงสร้าง และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายรัฐกับฝ่ายประชาชน และเอกชน ลดบทบาทอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐลง ให้งานปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา และพัฒนา ถ่ายโอนมาอยู่ในมือของประชาชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น รัฐดูแลสนับสนุนและกำหนด มาตรฐานให้ หากทำได้ดังนี้ ประชาชนก็จะค่อย ๆ เข้มแข็งขึ้น ปัญหาที่สลับซับซ้อนและแตกต่างกันในแต่ละ พื้นที่ก็จะได้รับการแก้ไขคลี่คลายลง

ประชาธิปไตยรากฐาน

ประชาธิปไตยไม่ใช่มีเพียงรูปแบบ แต่ประชาธิปไตยที่แท้จริงคือ “วิถีชีวิต” ประชาชนสามารถ จะฝึกฝนให้เกิดความเข้าใจและซึมซาบเข้าสู่ความคิดจิตใจได้โดยการเรียนรู้ที่จะเข้าไปกำกับดูแลและช่วยเหลือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องเปิดช่องทางหรือกระบวนการมีส่วนร่วมที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความรู้สึก เป็น “เจ้าของ” ต่อ อปท. และ อปท. จะต้องสำนึกว่าผู้ที่เป็นเจ้าของ อปท. คือ ประชาชน ไม่ใช่ข้าราชการหรือ ระบบราชการหรือรัฐบาล

ผลจากการเปลี่ยนแปลง

เรามีความหวังว่าเมื่ออำนาจทั้งหลาย งบประมาณทั้งหลาย ถูกแบ่งลงสู่ภาคประชาชนมากขึ้น การต่อสู้ทางการเมืองที่รุนแรง ไม่ลดทอนวาทะจะลดลง ในขณะเดียวกันเมื่อประชาชนรู้จักรับผิดชอบชีวิต ตนเองและผู้อื่นในพื้นที่ ได้เรียนรู้ที่จะเป็น “ผู้ให้” ไม่ใช่ “ผู้รับ” รวมทั้งรู้จักที่จะรักษาสติ หน้าที่ และวิถีชีวิต ของระบบประชาธิปไตย บางทีประเทศไทยอันเป็นที่รักของเราจะพัฒนาสภาพเจริญรุ่งเรืองตามที่เรารปรารถนา ในที่สุดก็เป็นได้.

คนและชุมชนเป็นพื้นฐานการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืน

สมสุข บุญยะบัญชา

บทความต่อไปกล่าวถึงแนวทางในการพัฒนาชุมชนและเมืองอย่างยั่งยืน ที่คนในเมืองและชุมชนเป็นรากฐานและกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมือง

ตัวอย่างจากเรื่องของบ้านจันทน์กับการพัฒนาชุมชนที่คลองลำนูน บ้านจันทน์เป็นผู้นำสำคัญคนหนึ่ง ของชุมชนคลองลำนูน ซึ่งเป็นชุมชนขนาด ๔๙ ครัวเรือน ตั้งอยู่ชานเมืองกรุงเทพฯ ในวันที่เข้าไปคุยกับบ้านจันทน์ ชุมชนกำลังมีกิจกรรมขุดลอกทำความสะอาดคลองลำนูนที่อยู่ติดกับชุมชน ซึ่งชาวชุมชนร่วมกันทำกิจกรรมนี้ อย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกเดือน คลองลำนูนเคยเน่าเสีย ส่งกลิ่นเหม็นและสกปรก ชาวบ้านใช้น้ำยาชีวภาพที่ ทำกันเองเทลงในคลองเพื่อปรับคุณภาพน้ำในคลอง เดิมน้ำในคลองลำนูนมีสีเขียวที่ใสขึ้นและมีปลาตุ๊กตุ๊กชุม เดิมทีชุมชนที่นี่ เป็นที่รกร้างชาวบ้านมาอาศัยอยู่โดยไม่มีสัญญาเช่า จึงเป็นชุมชนบุกรุกกรมคลอง ต่อมาชาวบ้าน ถูกไล่ที่ จึงมีการรวมตัวกันต่อสู้การถูกไล่ที่ที่ยืดเยื้อและยากลำบากยิ่ง สุดท้ายชาวบ้านสามารถต่อรองกับเจ้าของ ที่ดินเพื่อขอซื้อที่ดินส่วนหนึ่งจำนวนประมาณสองไร่ได้สำเร็จ ชาวบ้านได้เริ่มการออมทรัพย์ และเริ่มการออกแบบ บ้านร่วมกับสถาปนิกและก่อสร้างบ้าน ร่วมกันก่อสร้างสาธารณูปโภคที่จำเป็น กระบวนการดังกล่าวได้เปลี่ยน สถานะของชาวบ้าน จากผู้บุกรุกผิดกฎหมายมาเป็นพลเมืองที่ถูกต้อง มีสถานะภาพ เป็นเจ้าของบ้านที่สร้างขึ้น จากน้ำพักน้ำแรงของตนเอง ยิ่งกว่านั้นชาวบ้านยังได้เรียนรู้ว่าพลังชุมชนที่เกิดจากการร่วมมือร่วมใจกันนั้น สามารถก่อให้เกิดสิ่งต่าง ๆ และความเปลี่ยนแปลงในชีวิตมากมาย ที่ไม่อาจสำเร็จลงได้หากชาวบ้านไม่ร่วมมือ กันและต่างคนต่างทำ



ป้าจันทน์เล่าให้ฟังว่า “ป้าจันทน์เข้ามากรุงเทพฯ เมื่อราว ๓๕ ปี ก่อน ป้าจันทน์อยู่มาหลายชุมชน สุดท้ายก็มาอยู่ที่นี่ ชุมชนเราเป็นชุมชนคนยากจน สมัยก่อนเราต่างคนต่างอยู่ไม่รู้จักมักคุ้นกัน ไม่เชื่อใจกัน มีปัญหาหลักๆ คือ อิจฉาริษยา กัน ปัญหา ร้อยแปด รัฐบาลและสังคมภายนอกแทบไม่นับว่าพวกเราเป็นคน ต่อมา ชุมชนมีปัญหาไล่ที่ แล้วก็มีการพัฒนาชุมชนที่ให้เราเราต้องรวมตัวกัน พวกเราต้องหันหน้ามาคุยกัน ออมทรัพย์ร่วมกัน ต้องร่วมแรงร่วมใจกันทำกิจกรรม ตอนแรกพวกเราไม่เชื่อว่าคนจนๆ ไม่มีการศึกษาอย่างพวกเราจะทำงานใหญ่อย่างนี้ได้ ปกติโครงการที่อยู่อาศัยจะพัฒนาโดยหน่วยงานรัฐ หรือหน่วยงานที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านนี้ พวกเราก็ออมทรัพย์กันไป ค่อยๆ เข้าหากัน พุดคุยกันและช่วยเหลือกันมากขึ้นเรื่อยๆ สุดท้าย พวกเราก็สามารถต่อรองขอซื้อส่วนหนึ่งของที่ดินชุมชนได้สำเร็จ มีการจัดตั้งสหกรณ์ชุมชนเพื่อให้ชาวชุมชนมีสิทธิในการครอบครองที่ดินชุมชนร่วมกัน จากนั้นพวกเราได้ช่วยกันวางระบบสาธารณูปโภคและก่อสร้างบ้าน

ตอนแรกพวกเราคิดว่าจ้างผู้รับเหมาเข้ามาทำงานก่อสร้าง แต่พอใคร่ครวญดูอย่างดีแล้ว พบว่าเราจะประหยัดได้ถึง ๓-๔ แสนบาท ถ้าพวกเราลงแรงทำกันเอง ในช่วงสองปีที่ก่อสร้างชุมชน พวกเราค่อยๆ เรียนรู้งานก่อสร้างไปพร้อม ๆ กับการทำความรู้จักกัน เพิ่มพูนความรัก ความสนิทสนมระหว่างกันมากขึ้น กระบวนการก่อสร้างชุมชนได้สร้างให้เกิดความเชื่อถือนอกกันในกลุ่มชาวบ้าน เดียวนี้พวกเรารู้จักกันหมด เราอยู่กันเหมือนเป็นครอบครัวใหญ่ ๆ ครอบครัวหนึ่ง เวลาป้าจันทน์ออกไปข้างนอก ป้าจันทน์ทิ้งเด็ก ๆ ไว้ที่ชุมชนอย่างไม่ต้องเป็นห่วงอะไรเลยเพราะรู้ว่าจะมีคนช่วยดูแล พองานก่อสร้างเสร็จพวกเรามีแผนที่จะปลูกต้นไม้ และพืชผักสวนครัว ชุมชนเราจะได้มีต้นไม้เขียวขจี และสะอาดสะอาด

เรื่องของชุมชนลำนุ่นเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งเท่านั้นที่แสดงให้เห็นพัฒนาการของคน ชุมชนและเมืองที่เกิดขึ้นเมื่อการสนับสนุนจากภายนอกส่งเสริมให้ชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนาเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงขึ้นในชุมชน ป้าจันทน์และชาวชุมชนคลองลำนุ่นก้าวมาไกลจากสภาพที่เคยเป็นชุมชนผิวดินยากจน ต่างคนต่างอยู่ ที่ไม่มีอำนาจในการต่อรองหรือจัดการใด ๆ ปัจจุบันเกิดความสัมพันธ์อันดีของชาวชุมชนที่มีความมั่นใจในศักยภาพของตน ทำให้ชุมชนคลองลำนุ่นกลายเป็นชุมชนที่มีความมั่นคงสวยงาม สะอาด และน่าอยู่ เป็นชุมชนตัวอย่าง เดียวนี้ชาวบ้านมีความมั่นใจที่จะรับผิดชอบการพัฒนาชุมชนของตนร่วมกันในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านกายภาพและสังคม มีระบบสวัสดิการให้กับสมาชิกและมีกองทุนของชาวบ้านเอง คนจนอย่างป้าจันทน์กลายเป็นผู้มีความรู้ มีประสบการณ์ เรื่องการพัฒนาชุมชน เป็นผู้ให้ความรู้และคำแนะนำแก่ชุมชนต่างๆ รวมทั้งเป็นวิทยากรให้กับสถาบันหลายแห่งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด

แนวทางพัฒนาเดียวกันนี้สามารถนำมาใช้ได้กับกระบวนการพัฒนาเมืองที่กว้างขึ้น คนในเมือง และชุมชนในเมืองมีส่วนสำคัญในการสร้างกิจกรรมต่างๆ ของเมือง ทำให้เมืองมีชีวิตขึ้นมา เพราะพวกเขาคือผู้ใช้ความคิดสร้างสรรค์ ใช้กำลังความสามารถ แรงงาน และเป็นพลังการขับเคลื่อนที่แท้จริงที่ทำให้ชีวิตและกิจกรรมต่างๆ ในเมืองดำเนินไปได้ การให้คนและชุมชนเป็นเป้าหมาย และตัวจักรสำคัญของการพัฒนาเมืองจึงเป็นสิ่งที่สำคัญถูกต้องอย่างยิ่ง ชาวเมืองต้องรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนและพื้นที่ท้องถิ่นที่พวกเขาอาศัยอยู่ โจทย์ที่สำคัญ ทำอย่างไรชุมชนและชาวบ้านจะได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ตัดสินใจ และจัดการการพัฒนาในเมืองที่พวกเขาอาศัยอยู่ ทำอย่างไรชาวบ้านจึงจะเติบโต แข็งแกร่งไปพร้อม ๆ กับเมืองที่ขยายออกขึ้นเรื่อยๆ ทำอย่างไรจึงจะเกิดกระบวนการ ที่ทำให้ผู้คนที่อาศัยอยู่ในเมือง ไม่ว่าจะฐานะชั้นใด รู้สึกว่าตนมีส่วนเป็นเจ้าของ และร่วมรับผิดชอบ ร่วมจัดการเมืองที่ตนอาศัยอยู่ สิ่งเหล่านี้จะเป็นไปได้ต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแบบอย่างและวิธีการพัฒนาเมือง ที่ทำสืบทอดกันมา ทำอย่างไรระบบจึงจะเปิดช่องให้ประชาชน และชุมชนในเมืองได้ใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการมาร่วมกันจัดการเมืองในเรื่องต่างๆ ในทุกพื้นที่ และให้

ความคิดสร้างสรรค์นั้นได้พัฒนาเติบโต เกิดเป็นวัฒนธรรมการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ การเปิดพื้นที่ให้ชาวบ้านได้มาร่วมตัวกันทำกิจกรรมพัฒนาชุมชนและพื้นที่ของตนร่วมกันในทุกด้านให้มากที่สุด มีความสำคัญอย่างยิ่ง กิจกรรมการทำให้เมืองน่าอยู่อย่างมีส่วนร่วม และการสร้างพลังคนในเมืองให้มีความสำคัญเป็นพื้นฐานการพัฒนาเมืองร่วมกัน ในทุกพื้นที่ ในทุกเรื่อง เช่น การก่อสร้างบ้าน พื้นชุมชน การปรับปรุงชุมชนให้น่าอยู่ การรักษาสิ่งแวดล้อมของเมือง ที่ว่าง ทำความสะอาดคลอง การรีไซเคิลวัสดุใช้แล้ว การฟื้นฟูวัฒนธรรมที่จะเชื่อมโยงผู้คนมาทำกิจกรรมร่วมกันและเกิดการรู้จักมักคุ้นกันมากขึ้น การสื่อสารเรื่องต่างๆ ของเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจที่ครอบคลุมคนทุกกลุ่ม การฟื้นฟูตลาด การพัฒนาสังคม สวัสดิการของคนทุกกลุ่มอย่างมีส่วนร่วม การสร้างความสัมพันธ์และเชื่อมโยง เกิดเครือข่ายของพลเมือง และชุมชนต่างๆ เกิดเวทีพูดคุย ปรัชญาหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เป็นการบริหารเมืองแบบเปิดโอกาสให้พลเมืองต่างๆ เป็นสมาชิก และเป็นผู้มีบทบาท มีส่วนร่วม มีความสำคัญ และเมื่อมีโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย ชาวบ้านในโครงการควรต้องเป็นผู้กำหนดว่าชาวบ้านจะอยู่ร่วมกันอย่างไร ระบบสังคมในชุมชนจะพัฒนาอย่างไร และจะจัดระบบการจัดการโครงการและเรื่องเกี่ยวข้องต่างๆ ร่วมกันรูปแบบใด เป็นต้น ในทำนองเดียวกันหากมีความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมหรือโบราณสถานที่ตั้งอยู่ภายในหรือในละแวกชุมชนเกิดขึ้น ชาวชุมชนสามารถร่วมกันพัฒนาฟื้นฟูดูแล กระบวนการดังกล่าวจะทำให้ชุมชนมีบทบาทเป็นผู้ปกป้องดูแล รักษา และพัฒนา สิ่งแวดล้อมหรือโบราณสถานนั้นๆ กิจกรรมดังกล่าวจะทำให้ชาวชุมชนรู้สึกมีส่วนร่วมในการจัดการเมืองที่อาศัยอยู่ให้มีความน่าอยู่ และเกิดความผูกพันและร่วมรับผิดชอบกับเมืองและบริเวณแวดล้อมชุมชนที่ตนอยู่อาศัยเกี่ยวข้อง

เมื่อใดที่เราเห็นว่า “คน” คือหัวใจของการพัฒนา (as subject) ไม่ใช่เป็นเพียงสิ่งที่จะถูกพัฒนา (as passive recipients) แล้ว เราจำเป็นต้องเปิดพื้นที่ให้ชาวชุมชนได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มกำลังความสามารถ เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของปัญหาและพัฒนาการที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตน เมื่อนั้นชุมชนและท้องถิ่นที่ชุมชนตั้งอยู่จะสร้างระบบที่มีสมดุลของการควบคุมกันเองเพื่อสร้างสรรค์งานพัฒนาที่มีคุณค่า และเกิดการสร้างสรรค์วัฒนธรรมของเมืองโดยประชาชนในพื้นที่ต่างๆ เมื่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นความริเริ่มที่มาจากกลุ่มพลเมืองและชุมชน ชาวบ้านจะลงมือลงแรงในกิจกรรมพัฒนานั้น ๆ อย่างกระตือรือร้น และรู้สึกว่าการพัฒนาท้องถิ่นที่บ้านและชุมชนตั้งอยู่เป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของชุมชน และการเชื่อมกันเป็นเครือข่าย จะทำให้ทุกๆ ความสร้างสรรค์และความสำเร็จดังกล่าวกลายเป็นสิ่งที่รู้เห็นและเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จและความภูมิใจของชุมชนอื่นๆ และกลุ่มพลเมืองอื่นๆ ร่วมกัน

กิจกรรมการทำความสะอาดคูคลองร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมเป็นจุดเริ่มต้นไปสู่กิจกรรมพัฒนาอื่น ๆ เช่น กิจกรรมประเพณีต่าง ๆ และกิจกรรมเพื่อสร้างสำนึกในคุณค่าและการอนุรักษ์แม่น้ำ ลำธาร คู คลองต่าง ๆ หรือการป้องกันน้ำท่วม ร่วมกัน เป็นต้น กิจกรรมการสนับสนุนการพัฒนาจากเล็กๆ ที่เป็นรูปธรรมสามารถเชื่อมโยงไปสู่การสร้างสำนึกร่วมกัน และกิจกรรมพัฒนาเมืองที่ใหญ่ขึ้นได้ทั้งสิ้น การเปิดพื้นที่ให้ชาวเมือง และชุมชน ได้เข้ามีส่วนร่วมและบทบาทสำคัญในการร่วมดำเนินกระบวนการพัฒนาอย่างมั่นใจ ต้องมีความเข้าใจถึงวิธีการที่จะทำให้ชาวบ้านใช้กำลังความสามารถที่ได้สั่งสมมาเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาอย่างสร้างสรรค์ร่วมกัน วิธีการสนับสนุนทรัพยากร ต้องใช้กลไกการจัดการที่มีความยืดหยุ่น ให้อิสระแก่ชาวบ้านในการร่วมมือกันทำกิจกรรมพัฒนาที่ชาวบ้านเป็นผู้ริเริ่มเอง ให้มากที่สุด ไม่ใช่ยึดเพียงกฎระเบียบที่แข็งตัวและไม่ให้โอกาสการมีส่วนร่วมใดๆ นัก

คนในเมืองในเอเชียปัจจุบันอยู่อาศัยกันอย่างแออัดเป็นปัจเจกชน ไม่มีความเป็นชุมชนและความสัมพันธ์ระหว่างกันมากนัก เป็นโครงสร้างการพัฒนาเมืองสมัยใหม่ที่ไม่มีการสร้างทางสังคมและการสร้างความสัมพันธ์

ระหว่างผู้คนในเมือง แต่ละคนมีความสัมพันธ์เล็กน้อยกับภาครัฐแต่กลับเชื่อมโยงสัมพันธ์ระหว่างกันน้อยมาก การพัฒนาและการจัดการเมืองเกือบทุกเรื่องเป็นหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งก็อาจยังมีอำนาจการจัดการอย่างจำกัด การบริหารจัดการส่วนใหญ่จึงเป็นการจัดการเชิงโครงการเป็นเรื่องราว ที่อาจไม่สามารถครอบคลุมความหลากหลายและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและตลอดเวลา นักการเมืองหรือข้าราชการจะสามารถเท่าทันและตอบสนองความต้องการของประชากรที่มีอยู่ห้าหรือสิบล้านคนในเมืองใหญ่ๆ ได้อย่างไร แม้จะมีอำนาจที่จะทำได้ก็อยู่ที่ตามที แต่ถ้าเราซอยเมืองออกเป็นเขตชุมชนย่อยๆ และช่วยให้ชาวบ้านในส่วนย่อย ๆ เหล่านี้เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน เป็นกลไกเล็กๆ ของการพัฒนาจัดการเมืองที่ละเอียดและครอบคลุมหลากหลายทุก ๆ เรื่อง เพื่อเป็นกลไกให้พลเมืองทุกคนสามารถเข้าถึง และเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเมืองอย่างเข้มแข็งร่วมกัน ทั้งให้และรับ ชุมชนเหล่านี้มีการรวมตัวแลกเปลี่ยนประสบการณ์ มีกิจกรรมต่างๆ ที่จะคิดจะทำร่วมกัน และร่วมกับทุกกลุ่มฝ่ายในพื้นที่ และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ กระบวนการเหล่านี้จะทำให้การพัฒนาเมืองทั้งเมืองเกิดพลังการพัฒนาที่มหาศาลโดยคนทั้งพื้นที่เมือง และเป็นกระบวนการที่จะทำให้ประชาชนและชุมชนต่างๆ ในเมืองเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เป็นพลเมืองที่สร้างสรรค์และมีพลัง (active citizen)

เมืองต่างๆ ในปัจจุบัน มีผู้คนจากหลากหลายภูมิหลังอพยพมาอยู่ร่วมกัน และขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ และมีความกระจัดกระจายหลากหลายเป็นอันมาก เกินกว่าที่จะชี้ชัดลงไปว่าสังคมเช่นนี้มีคุณลักษณะหนึ่งลักษณะใดที่ตายตัว เป็นโครงสร้างของกลุ่มทางสังคมที่ไม่มีการจัดการ เชื่อกันว่านโยบายหรือการตัดสินใจของภาครัฐที่เกิดขึ้นที่เป็นอยู่ในเรื่องต่างๆ จะครอบคลุมประชากรทุกหมู่เหล่าในสังคมอย่างอัตโนมัติ รวมทั้งการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ทั้งหลายจะสามารถตอบสนองความต้องการ และความพอใจคนจำนวนมากในสังคมได้ ความคิดดังกล่าวเป็นที่มาของการพัฒนาที่เกิดช่องว่างและปัญหามากมาย ที่ไม่ยั่งยืนที่เราต้องทนแบกรับกันอยู่ในปัจจุบัน แต่หากเรามองว่าเมืองประกอบไปด้วยเขตย่อย ๆ จำนวนมากที่คนในเมืองเองสามารถมีส่วนร่วมจัดการ หรือกลุ่มพลเมืองต่างๆ สามารถร่วมคิดร่วมทำหรือริเริ่มสร้างสรรค์การพัฒนาต่างๆ ในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่และท้องถิ่นของตน และมีการเชื่อมโยงและมีสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน หากประกอบกับการบริหารจัดการที่เหมาะสมและเอื้ออำนวยแล้วจะสามารถเปลี่ยนเป็นกลไกทางสังคมเต็มพื้นที่ที่สามารถร่วมกันจัดการดูแลคนและการพัฒนาเมืองโดยครอบคลุมได้เกือบทุกเรื่องทั้งพื้นที่ และจะนำไปสู่รูปแบบการจัดการเมืองสมัยใหม่ ที่เป็นแนวราบและครอบคลุมคนทั้งพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและเติบโต เข้มแข็ง ไปพร้อมๆ กับการพัฒนาทุกด้าน มากกว่าระบบเชิงแนวดิ่ง หรือเชิงบริหารเป็นโครงการดังเช่นที่เป็นอยู่

โครงการการบริหารทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาน้ำ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุดรธานี

โดย

นายทานตะวัน แก้วเขตการ และคณะ

1. ความสำคัญและที่มาของโครงการ

ปัญหาวิกฤติทรัพยากรน้ำของไทยเป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)^[1] พบว่าในปี 2551 ประเทศไทยมีความต้องการใช้น้ำ 73,788 ล้าน ลบ.ม. / ปี โดยสามารถแยกประเภทการใช้น้ำเป็นภาคการใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรม 55,735 ล้าน ลบ.ม. / ปี หรือประมาณ 76 % ของความต้องการใช้น้ำทั้งประเทศ แต่ปริมาณน้ำต้นทุนในปี 2551 มีเพียง 52,741 ล้าน ลบ.ม. / ปี ทำให้เกิดความต้องการน้ำอีก 21,047 ล้าน ลบ.ม. / ปี หรือคิดเป็น 71 % ของความต้องการน้ำ ทั้งนี้ตามที่ได้มีการพยากรณ์ความต้องการใช้น้ำที่จะเกิดในปี 2569 หรืออีกประมาณ 15 ปี ข้างหน้า ความต้องการใช้น้ำรวมของประเทศจะอยู่ที่ 106,623 ล้าน ลบ.ม. / ปี นั้น หากปล่อยไว้โดยไม่มีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเพิ่มเติม ประเทศไทยอาจจะต้องประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำอย่างน้อย 21,047 ล้าน ลบ.ม. / ปี

ด้วยเหตุผลนี้จึงนำมาสู่แนวคิดเรื่องการบริหารทรัพยากรร่วมกัน (Cooperative Resources Management : CRM) ซึ่งถือเป็นแนวคิดใหม่สำหรับประเทศไทย โดยคณะผู้วิจัยมีแนวคิดที่ว่าวิธีการดังกล่าวเป็นแนวคิดที่มีประโยชน์ จึงได้ประสานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เพื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ให้สำเร็จ โดยการจัดทำเป็นโครงการวิจัย เรื่อง “โครงการการบริหารทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดอุดรธานี” โดยการผนึกกำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดอุดรธานี โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการ ซึ่งในช่วงแรกอาจมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 36 แห่ง ประสงค์ที่จะเข้าร่วมโครงการจากทั้งหมด 181 แห่ง หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่มีในจังหวัดอุดรธานี

2. แนวความคิดการจัดการทรัพยากรร่วมในประเทศไทย

แนวความคิดการจัดการทรัพยากรร่วมในประเทศไทย มักจะอยู่ในรูปแบบที่เรียกว่า การจัดการชุมชน ซึ่งเป็นแนวคิดที่อยู่ในรากฐานทางสังคมของประเทศไทยอยู่แล้ว หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการจัดการชุมชนนั้นเป็นสิ่งที่มิได้อยู่มากตลอดในสังคมไทยนั่นเอง

ลักษณะสำคัญของแนวคิดการจัดการชุมชน คือ การที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ ซึ่งชุมชนก็ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในการดำรงชีวิตในขณะเดียวกันก็ต้องดูแลระบบทรัพยากรให้อยู่ในสภาพดีเช่นกัน^[2] โดยลักษณะแนวคิดการจัดการชุมชน จะประกอบด้วย วัฒนธรรมชุมชน ท้องถิ่น สิทธิชุมชน การมีส่วนร่วม เศรษฐกิจพอเพียง การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (ดังแสดงในรูปที่ 1)



รูปที่ 1 : แสดงลักษณะแนวคิดการจัดการชุมชน

แนวคิดการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนในประเทศไทยเป็นแนวคิดที่มีอยู่ร่วมกับสังคมไทย เดิมจะเป็นการจัดการเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ในปัจจุบันได้มีการประยุกต์ใช้แนวคิดนี้มาแก้ไขปัญหาความยากจนของชาวบ้านในพื้นที่ใกล้เคียงระบบทรัพยากรหนึ่ง และเพื่อดูแลรักษาระบบทรัพยากรนั้นด้วย

ในส่วนของแนวคิดการจัดการชุมชนที่ถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่จุดประกายการทำงานของโครงการ บทร. อุดรธานี คือ แนวคิดในการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานี ซึ่งเป็นแนวคิดจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี (นายหาญชัย ทัพธนานนท์) ที่ได้มีแนวคิดว่าหากแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล) กำหนดนโยบายร่วมกันและระดมกำลังทรัพยากรกันในการแก้ปัญหาหลัก ๆ ร่วมกัน จะทำให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้เห็นรูปธรรมที่เร็วขึ้น และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยให้ อบจ. ซึ่งเป็น อบท. ขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดเป็นแกนกลางในการจัดทำโครงการดังกล่าว ทั้งนี้การจัดทำโครงการดังกล่าวร่วมกัน อบท. แต่ละ อบท. ยังคงสภาพเป็นนิติบุคคลเหมือนเดิมมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและงบประมาณของตนเองเช่นเดิม จะมีเฉพาะงานและงบประมาณส่วนที่ทำความตกลงร่วมกับ อบท. อื่น ๆ ว่างานและงบประมาณส่วนนี้จะนำมาเข้าโครงการการบริหารทรัพยากรร่วมกัน เช่น การบริหารทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาน้ำของ อบท. หรืออาจจะบริหารทรัพยากรร่วมกันในโครงการอื่น ๆ ก็ได้เช่นกัน โดยงบประมาณที่นำเข้าร่วมโครงการ อบท. เจ้าของงบประมาณยังเป็นผู้บริหารงบประมาณเช่นเดิมในโครงการที่ตกลงร่วมกันในแต่ละปี หรือในระยะเวลา 3-4 ปี ในช่วงระยะเวลาการบริหารของผู้บริหาร อบท. แต่ละแห่ง

แนวคิดในการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวข้างต้น จึงถือเป็นแนวคิดที่จุดประกายการทำงานของโครงการ ซึ่งโครงการ บทร. อุดรธานีได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการบริหารทรัพยากรน้ำร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาน้ำแล้งจังหวัดอุดรธานี

3. โครงการชลประทานของจังหวัดอุดรธานี

ชลประทานจังหวัดอุดรธานี เป็นหน่วยงานของกรมชลประทานที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักชลประทานที่ 5 โดยมีประเภทโครงการชลประทานในการดูแลก่อนที่จะมีการถ่ายโอนมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 ประเภท ได้แก่

1. โครงการชลประทานขนาดใหญ่ จำนวน 1 โครงการ ได้แก่ อ่างห้วยหลวง ซึ่งมีปริมาณน้ำกักเก็บ 118,362,000 ลูกบาศก์เมตร คิดเป็นพื้นที่รับประโยชน์ 100,595 ไร่
2. โครงการชลประทานขนาดกลาง จำนวน 15 โครงการ ปริมาณน้ำกักเก็บ 137,669,200 ลูกบาศก์เมตร คิดเป็นพื้นที่รับประโยชน์ 87,462 ไร่ เช่น อ่างเก็บน้ำกุดลิงจ้อย ปริมาณน้ำกักเก็บ 6,440,080 ลูกบาศก์เมตร คิดเป็นพื้นที่รับประโยชน์ 6,220 ไร่ เป็นต้น
3. โครงการชลประทานขนาดเล็ก จำนวน 228 โครงการ ปริมาณน้ำกักเก็บ 48,865,100 ลูกบาศก์เมตร คิดเป็นพื้นที่รับประโยชน์ 100,218 ไร่ เช่น อ่างเก็บน้ำบ้านดงไพรวัลย์ ปริมาณน้ำกักเก็บ 117,000 ลูกบาศก์เมตร คิดเป็นพื้นที่รับประโยชน์ 200 ไร่ เป็นต้น
4. โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า จำนวน 26 โครงการ คิดเป็นพื้นที่รับประโยชน์ 32,740 ไร่ เช่น โครงการสูบน้ำบ้านนาสีดา พื้นที่รับประโยชน์ 1,060 ไร่ เป็นต้น

โครงการชลประทานขนาดเล็กของจังหวัดอุดรธานี

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งรวมถึงการถ่ายโอนภารกิจจากกรมชลประทานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีหน้าที่และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนดังนี้

1. การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก
2. การดูแลรักษาทางน้ำ
3. การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อ
4. บำรุงรักษาทางชลประทาน
5. โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ
6. งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูน้ำ
7. การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน
8. โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า
9. งานบำรุงรักษาคล่องส่งน้ำตาดคอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอย
10. งานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ

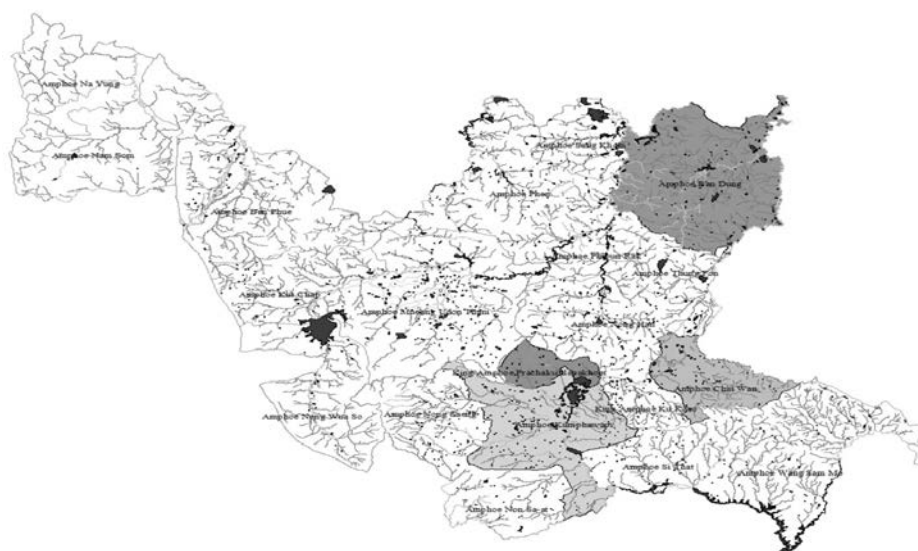
จากข้อมูลโครงการชลประทานของจังหวัดอุดรธานี เราจะพบว่าโครงการชลประทานขนาดเล็กจังหวัดอุดรธานี มีจำนวนทั้งสิ้น 228 โครงการ โดยมีปริมาณน้ำกักเก็บประมาณ 48.865 ล้านลูกบาศก์เมตร คิดเป็นพื้นที่รับประโยชน์ประมาณ 100,218 ไร่ โดยสามารถจำแนกตามพื้นที่ศึกษาได้ ดังนี้

ตารางที่ 1 : สรุปโครงการขนาดเล็กจังหวัดอุดรธานีโดยจำแนกตามพื้นที่ศึกษา

ลำดับ	อำเภอ	โครงการชลประทาน		
		จำนวนโครงการ (แห่ง)	ปริมาณน้ำกักเก็บ (ล้าน ม.³)	พื้นที่รับประโยชน์ (ไร่)
1	กุมภวาปี	12	0.539	4,170.00
2	ไชยวาน	13	2.914	4,700.00
3	บ้านดุง	18	2.2815	5,720.00
4	อ.ประจักษ์ศิลปาคม	2	0.01	500.00
	รวม	45	5.7445	15,090.00

ทั้งนี้โครงการชลประทานขนาดเล็กของจังหวัดอุดรธานีที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากกรมชลประทาน

จากข้อมูลทั้งหมดข้างต้นจะพบว่าพื้นที่การเกษตรของจังหวัดอุดรธานีมีทั้งหมดประมาณ 4,061,409 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 55.9 ของพื้นที่จังหวัด พื้นที่เกษตรดังกล่าวแยกเป็นพื้นที่ปลูกข้าวประมาณ 2.05 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่การเกษตรทั้งจังหวัด เฉพาะส่วนที่เป็นพื้นที่ปลูกข้าวในพื้นที่ศึกษาของโครงการ บทร. อุดรธานี 4 อำเภอ (อำเภอกุมภวาปี อำเภอบ้านดุง อำเภอไชยวาน และอำเภอประจักษ์ศิลปาคม) มีประมาณ 0.49 ล้านไร่ หากคิดพื้นที่ชลประทานของโครงการ บทร. อุดรธานี เท่ากับค่าเฉลี่ยพื้นที่ชลประทานต่อพื้นที่ปลูกข้าวของจังหวัดอุดรธานี ซึ่งมีค่าประมาณร้อยละ 13.02 และคิดค่าความสิ้นเปลืองน้ำในการปลูกข้าวในอัตราเฉลี่ย 1,173 ลูกบาศก์เมตรต่อไร่ จะใช้น้ำทั้งสิ้นประมาณ 74.84 ล้านลูกบาศก์เมตร ในขณะที่พื้นที่โครงการมีแหล่งน้ำขนาดเล็กที่ได้รับการถ่ายโอนให้ อบท. ในพื้นที่ทั้งหมด 45 โครงการ มีปริมาณน้ำกักเก็บประมาณ 5.74 ล้านลูกบาศก์เมตร พื้นที่ปลูกข้าวที่เหลือประมาณร้อยละ 92.33 จึงยังต้องพึ่งน้ำฝนต่อไป



รูปที่ 2 : แสดงขอบเขตพื้นที่ศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ

จากการประชุมร่วมระหว่างคณะวิจัย และ อบท. อุตรธานี ได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) สนใจเข้าร่วมโครงการการบริหารทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด อุตรธานีทั้งสิ้น 4 อำเภอ รวม 36 แห่ง (แบ่งเป็นเทศบาลจำนวน 11 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 25 แห่ง) จากทั้งสิ้น 181 แห่ง ซึ่งครอบคลุมลุ่มน้ำหลักของจังหวัดอุตรธานี 3 ลุ่มน้ำ คือ ลุ่มน้ำลำปาวตอนบน ลุ่มน้ำสงคราม และลุ่มน้ำห้วยหลวง สำหรับ อบท. ที่ร่วมโครงการ 36 แห่ง แยกเป็นรายอำเภอได้ดังนี้

1. **อำเภอบ้านดุง ประกอบด้วย 1 เทศบาล 12 อบต.** ดังนี้ เทศบาลเมืองบ้านดุง, องค์การบริหารส่วนตำบลอ้อมกอ, องค์การบริหารส่วนตำบลนาโหม, องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านชัย, องค์การบริหารส่วนตำบลวังทอง, องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านม่วง, องค์การบริหารส่วนตำบลโพนสูง, องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตาต, องค์การบริหารส่วนตำบลนาคำ, องค์การบริหารส่วนตำบลถ่อนนาลับ, องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านจันทร์, องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดุง, องค์การบริหารส่วนตำบลดงเย็น

2. **อำเภอกุมภวาปี ประกอบด้วย 8 เทศบาล 7 อบต.** ดังนี้ เทศบาลตำบลพันดอน, เทศบาลตำบลกุมภวาปี, เทศบาลตำบลห้วยเกิ้ง, เทศบาลตำบลปะโค, เทศบาลตำบลกวางพันดอน, เทศบาลตำบลเชียงแห, เทศบาลตำบลเวียงคำ, เทศบาลตำบลหนองหัว, องค์การบริหารส่วนตำบลผาสุก, องค์การบริหารส่วนตำบลแซแล, องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใต้, องค์การบริหารส่วนตำบลเสือเพลอ, องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลี่, องค์การบริหารส่วนตำบลสี้อ, องค์การบริหารส่วนตำบลกุมภวาปี

3. **อำเภอไชยวาน ประกอบด้วย 2 เทศบาล 3 อบต.** ดังนี้ เทศบาลตำบลไชยวาน, เทศบาลตำบลโพนสูง, องค์การบริหารส่วนตำบลไชยวาน, องค์การบริหารส่วนตำบลคำเลาะ, องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหลัก

4. **อำเภอประจักษ์ศิลปาคม ประกอบด้วย 3 อบต.** ดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลนาม่วง, องค์การบริหารส่วนตำบลอุมจาน, องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยสามพาด

4.1 รูปแบบการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เป็นเรื่องที่เราเข้าใจโดยทั่วไปว่า การทำงานของหน่วยงานราชการจะเป็นการทำงานตามความถนัดของแต่ละบุคคล ตามวุฒิการศึกษา ตามตำแหน่งงาน ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย (Line Function) แต่รูปแบบการทำงานของโครงการ บทร. อุตรธานีนั้น อยู่ในรูปของคณะทำงาน ซึ่งประกอบด้วยหลากหลายสาขาวิชาชีพ และจากหลายกองงาน กลุ่มงาน ทำให้เมื่อปฏิบัติงานเกิดความหลากหลายทางด้านแนวคิดเกิดขึ้น ซึ่งส่งผลดีกับโครงการ บทร. อุตรธานี

ในเบื้องต้นของการสรรหาคณากรมาเป็นคณะทำงานนั้น คณะนักวิจัยได้ขอความสมัครใจของบุคลากร และด้วยบุคลากรส่วนใหญ่ของ อบจ. เป็นคนในพื้นที่เมื่อจัดให้มีการอบรมความรู้เรื่อง CRM จึงมีผู้สนใจและสมัครใจเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ/คณะทำงาน เป็นจำนวนมาก จึงนำไปสู่การแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการการบริหารทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาน้ำของ อบท. อุตรธานี การแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว จากบุคลากรที่มีจิตอาสาทำงานเพื่อส่วนรวมย่อมสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มใจโดยไม่มีข้อสงสัย องค์ประกอบของคณะกรรมการโครงการ บทร. อุตรธานี ประกอบด้วยบุคลากรผู้สมัครใจมีจิตอาสาจากทุกภาคส่วนของ อบจ. อุตรธานี คือ ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (สภา อบจ.) ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาและพัฒนาแหล่งน้ำของ อบจ. ได้แก่ กองแผนและ

งบประมาณ กองช่าง กองคลัง กองพัสดุและทรัพย์สิน เป็นต้น นอกจากนั้นบุคลากรจาก 4 กองหลักยังกระจายตัวอยู่ในคณะทำงานพื้นที่ ทั้ง 4 อำเภอ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ในการทำงานร่วมกันอีกทางหนึ่ง เป็นการพัฒนาศักยภาพที่ใช้โครงการเป็นห้องเรียนและห้องปฏิบัติการ ทั้งนี้ เพราะบุคลากรของ อบจ. จะต้องรับหน้าที่ในการขับเคลื่อนโครงการร่วมกับ อบต. 36 แห่งที่ร่วมโครงการ รวมทั้งพัฒนาความรู้ความสามารถให้กับบุคลากรของ อบต. ที่ร่วมโครงการในระยะต่อไป และเพื่อให้โครงการ บทร. อุดรธานี สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ นายก อบจ. อุดรธานี จึงได้ออกคำสั่ง อบจ. อุดรธานี แต่งตั้งคณะทำงานโครงการการบริหารทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาหนี้ของ อบต. อุดรธานี

ผลของการดำเนินการในรูปแบบของคณะทำงานฯ ในโครงการ บทร. อุดรธานี คณะนักวิจัยได้เรียนรู้ว่า การดำเนินงานในลักษณะนี้ ส่งผลดีต่อการดำเนินการมากกว่าการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย (Line Function) เนื่องจาก ในการดำเนินโครงการ บทร. อุดรธานี จะประกอบด้วยขั้นตอนหลายส่วนงาน ทั้งการประสานงาน การประชาสัมพันธ์ และการดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งในแต่ละขั้นตอนปฏิบัตินั้น เมื่อเป็นในรูปแบบของคณะทำงานก็จะมีผู้ชำนาญการในหลากหลายสาขาวิชา ทำให้เมื่อประสานงานกับ อบต. รวมถึงประชาชนในแต่ละพื้นที่มีความสะดวก และเข้าใจกันได้มากยิ่งขึ้น

4.2 ความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานของโครงการ บทร. อุดรธานี โดยดำเนินการในรูปแบบของการแต่งตั้งคณะทำงาน ส่งผลให้เกิดคณะทำงานในแต่ละพื้นที่ขึ้น โดยประกอบด้วย คณะทำงานพื้นที่ทั้ง 4 พื้นที่ ซึ่งทำหน้าที่ประสานงานกับ อบต. ทำความเข้าใจกรอบการบริหารทรัพยากรร่วมกัน (CRM) ว่าเป็นโครงการที่เป็นความร่วมมือกันระหว่าง อบจ. กับ อบต. ต่าง ๆ ซึ่งในช่วงต้น อบต. ส่วนใหญ่เข้าใจว่า อบจ. อุดรธานี จะเข้ามาดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำด้วยค่าใช้จ่าย และเครื่องจักรของ อบจ. ทั้งหมด โดยให้ อบต. เป็นผู้บริหารโครงการฯ แต่ภายหลังที่คณะทำงานพื้นที่ของ อบจ. และ อบต. มีความเข้าใจในกรอบ CRM เพิ่มขึ้น จึงทำให้ประเด็นข้อสงสัยนี้ได้หมดไป

แนวคิดการบริหารทรัพยากรร่วมกันในงานวิจัยฉบับนี้ ได้ทำให้เกิดความร่วมมือกันในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เกิดการประชุมร่วมกันเพื่อทำงานร่วมกัน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากเดิมที่คาดหวังความช่วยเหลือจากองค์กรบริหารส่วนจังหวัดในรูปแบบของโครงการเกื้อหนุนภาพ มาเป็นการดำเนินการร่วมกันในรูปแบบของการบริหารทรัพยากรร่วมกัน จนนำมาสู่การลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ที่จะร่วมกันพัฒนาแหล่งน้ำตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อบจ. และ อบต. คณะทำงานพื้นที่จะทำความเข้าใจกับคณะผู้บริหารและผู้นำท้องถิ่น โดยในส่วนของการทำงานและงบประมาณในการพัฒนาแหล่งน้ำนั้น อบจ. จะลงทุนในส่วนเครื่องจักรกลในการขุดลอกทั้งหมด แต่ในส่วนของการนํ้ามันนั้น อบจ. สนับสนุนงบประมาณ 70 % และ งบประมาณที่ อบต. สนับสนุน 30 % โดยในเรื่องของการเบิกงบประมาณนั้น จะบริหารจัดการในส่วนของ อบจ. และ อบต. แยกจากกันอย่างชัดเจน ไม่นำมารวมกัน และหากงบประมาณที่นำมาลงทุนเหลือ ทาง อบจ. จะนำคืนคลังของ อบจ. ส่วนงบประมาณที่เหลือของ อบต. ให้นำคืนคลังของ อบต.

4.3 มิติกระบวนการทำงานร่วมกันของ อบต. ตามแนวทางการบริหารทรัพยากรร่วมกัน (Cooperative Resources Management: CRM) เพื่อแก้ปัญหาหนี้ มีรายละเอียดดังนี้

1. **มิติด้านบุคคล** คือ การมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือกันระหว่างบุคคล โดยนัยยะอาจหมายถึง การเกิดความร่วมมือกันตั้งแต่ระดับนโยบายของจังหวัดอุดรธานี นักวิจัย ฝ่ายบริหารองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น กับข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยอาจกล่าวได้ว่าการบริหารทรัพยากรร่วมกันไม่อาจเกิดขึ้นได้หากขาดความร่วมมือกันระหว่างกันในด้านบุคคล อาจยกตัวอย่างให้เห็นว่าการเปิดตัวโครงการ บทร. อุดรธานี เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2552 ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี (นายอำนาจ ผกัรัตน์) ได้ให้เกียรติเป็นประธานเปิดตัวโครงการ ฯ ด้วยตนเองต่อหน้าผู้บริหาร อบท. ทั้ง 181 แห่ง จึงถือเป็นมติความร่วมมือด้านบุคคลจุดเริ่มต้นของโครงการ บทร. อุดรธานีที่ดี นอกจากนั้นถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายจะดำเนินการโครงการ บทร. อุดรธานี แต่ขาดความร่วมมือจาก ส.อบจ. และข้าราชการประจำ การพัฒนาต่าง ๆ ก็อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า**มิติด้านบุคคลนี้ เป็นมิติแรกที่สำคัญที่ก่อให้เกิดรากฐานที่จะผลักดันให้เกิดมิติด้านกระบวนการทำงานด้านอื่นๆ ต่อมาได้**

2. มิติระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น การร่วมมือกันด้านต่าง ๆ ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล / เทศบาล หรือความร่วมมือกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กับ อบต. หรือ อบต. กับ เทศบาล ทั้งนี้ความร่วมมือที่ดีของ อบท. ที่ร่วมโครงการ จะเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่จะผลักดันโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในแต่ละพื้นที่ให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เช่น ความร่วมมือที่ดีระหว่าง อบจ. อุดรธานี กับ อบต. ไชยวาน ในการพัฒนาอ่างเก็บน้ำฝายหลวง หรือ อบต. ไชยวานกับ อบต. หนองหลัก ในการพัฒนาเชื่อมโยงระบบโครงข่ายน้ำของ 2 อบต. เข้าด้วยกัน เป็นต้น

3. มิติระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน คือ การมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือกัน การเกิดความเข้าใจและยอมรับของประชาชนต่อการพัฒนาพื้นที่ตามนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนทำให้เกิดความร่วมมือของภาคประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำแบบสำรวจความคิดเห็น การประชาคมเพื่อขอความเห็นชอบในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ของภาคประชาชน ซึ่งถือเป็นมิติที่สำคัญมากในการพัฒนาแหล่งน้ำตามโครงการ บทร. อุดรธานี ทั้งนี้โครงการและ อบท. จำเป็นจะต้องจัดเวทีประชาคมเพื่อให้ข้อมูลรายละเอียดของโครงการตลอดจนรับทราบปัญหาและข้อเสนอแนะจากประชาชนเมื่อประชาชนให้ความเห็นชอบโครงการยอมให้การสนับสนุนและช่วยเหลือโครงการเป็นอย่างดี เช่น สละที่ดินเพื่อสร้างคลองส่งน้ำ หรือ ท่อส่งน้ำเข้าไร่นา เป็นต้น

4. มิติระดับส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือกัน การเกิดความร่วมมือทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ จนเกิดการพัฒนาต่อสังคมของส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การเกิดความร่วมมือกันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนตำบล, เทศบาล กับกรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์ มาบูรณาการการทำงานร่วมกับ อบจ. อุดรธานี และ 36 อบท. ที่ร่วมโครงการ โดยยึดประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่เป็นศูนย์กลางการพัฒนา ซึ่งในระยะ 2 ปี แรกของโครงการ มติความร่วมมือระหว่าง 3 ส่วนราชการแรก คือ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมการพัฒนาชุมชนกับ อบท. จะมีมากกว่าส่วนราชการอื่น ทั้งนี้เพราะเป็นขั้นตอนของการวางแผน (แผนชุมชน) และดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำ (แหล่งน้ำขนาดเล็ก) สำหรับส่วนราชการอื่นๆ จะมีการร่วมมือกันมากขึ้นเมื่อแหล่งกักเก็บน้ำได้พัฒนาแล้วเสร็จและมีการกักเก็บน้ำได้แล้ว

จากการบริหารทรัพยากรร่วมกันใน 4 มิติที่ได้กล่าวมาข้างต้น เราอาจกล่าวได้ว่าหากขาดมิติใดมิติหนึ่งในการดำเนินการ การบริหารทรัพยากรร่วมกันในพื้นที่นั้นอาจไม่สำเร็จหรือทำให้ความสำเร็จเกิดขึ้นได้ช้า และหากต้องการให้การบริหารทรัพยากรร่วมกันเกิดเป็นไปได้สำเร็จในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมได้อย่าง

สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องครบถ้วนทั้ง 4 มิติดังที่ได้กล่าวมา หรือเรียกว่าเป็นการบูรณาการทั้ง 4 มิติ ซึ่งอาจหมายถึง การประสานความร่วมมือกันของทั้ง 4 มิติไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาการบริหารทรัพยากรร่วมกันขึ้น อย่างเป็นรูปธรรมนั่นเอง

4.4 กระบวนการขับเคลื่อนโครงการ

กระบวนการขับเคลื่อนโครงการ บทร. อุดรธานี มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของบุคคลจากทุกภาค ส่วน โดยอาจแบ่งขั้นตอนการขับเคลื่อนตามลักษณะของบุคลากรเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ

1. กลุ่มของบุคลากรของ อบจ. อุดรธานี

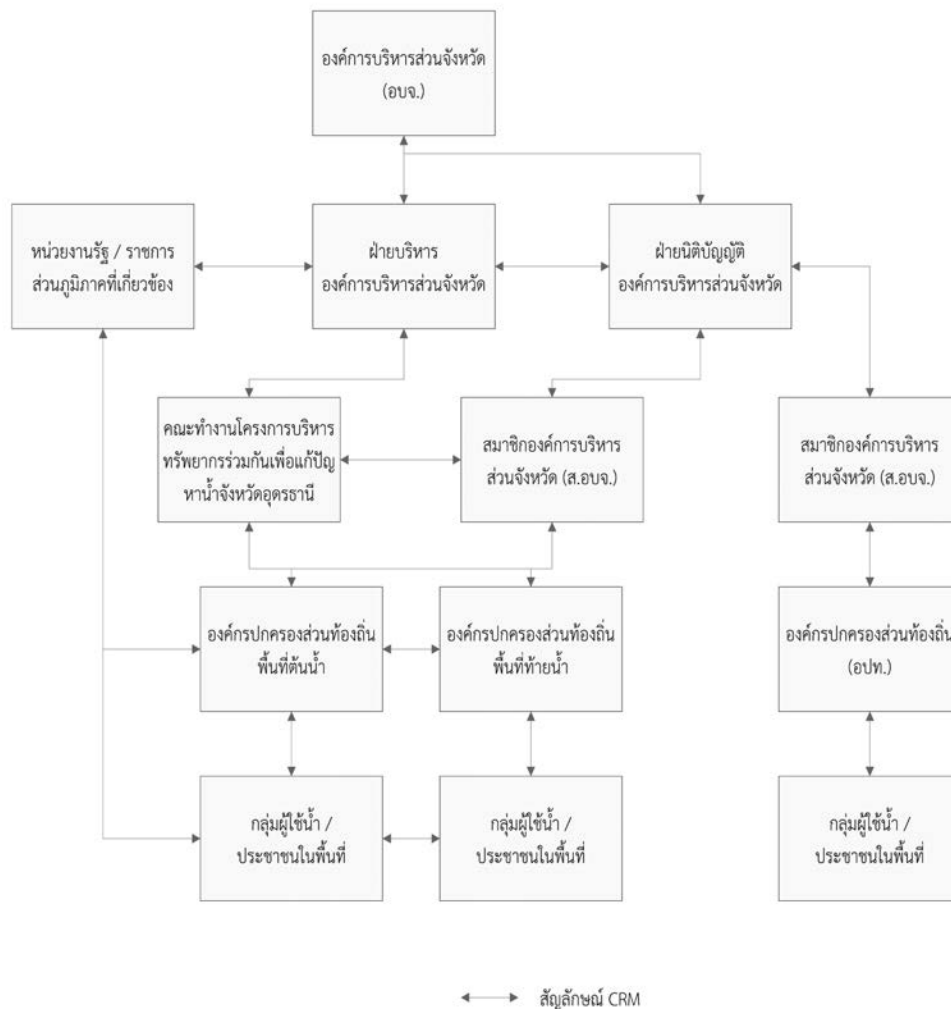
ผู้บริหารได้แก่ นายก อบจ. อุดรธานี จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ทุ่มเท เสียสละ มุ่งมั่นและอดทน รวมทั้งมีทักษะในการประสานความร่วมมือกับบุคคลและหน่วยงานทั้งภายในและ ภายนอกองค์กรฯ จึงจะสามารถเป็นแกนนำในการขับเคลื่อนโครงการ บทร. อุดรธานีได้

- ข้าราชการประจำของ อบจ. อุดรธานี ทั้งผู้บริหารและข้าราชการที่มีจิตอาสาเข้าร่วม เป็นคณะทำงานพื้นที่ต้นแบบทั้ง 4 พื้นที่จะเป็นผู้นำนโยบายการพัฒนาแหล่งน้ำ ของนายก อบจ. อุดรธานี สู่การปฏิบัติในแต่ละพื้นที่รวมทั้งแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิด ขึ้นในพื้นที่โครงการที่ตนเองรับผิดชอบเพื่อให้งานสามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ กำหนดไว้
- สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี (ส.อบจ.) ในเขตพื้นที่โครงการแต่ละอำเภอ จะเป็นพี่ปรึกษาเพื่อประสานงาน ติดตามและแก้ไขปัญหาในแต่ละพื้นที่ของ อบท. ที่ตนเองรับผิดชอบ ทั้งนี้เนื่องจาก ส.อบจ. ในแต่ละเขตพื้นที่จะมีความคุ้นเคย และใกล้ชิดกับผู้บริหาร อบท. ประชาชนและทราบปัญหาในแต่ละพื้นที่เป็นอย่างดี จึงสามารถช่วยประสานงานเพื่อขับเคลื่อนโครงการได้เป็นอย่างดี

2. กลุ่มของบุคลากรของ อบท. ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาฯ และฝ่าย ข้าราชการประจำจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ บทร. อุดรธานี ตลอดจนมีความมุ่งมั่น อดทน เสียสละ และมีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จึงจะสามารถขับเคลื่อนโครงการฯ ในพื้นที่ของตนเองให้บรรลุ ความสำเร็จได้

3. กลุ่มของประชาชนในเขตพื้นที่โครงการจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาแหล่งน้ำ ของโครงการฯ ในพื้นที่ตั้งแต่เริ่มต้นด้วยการร่วมประชุมประชาคมเพื่อให้ข้อมูลเชิงพื้นที่รวมทั้งให้เสนอแนะและ ปัญหาอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นตลอดจนให้ความร่วมมือในด้านต่างๆ และให้ความเห็นชอบโครงการฯ ที่ อบท. พื้นที่และ อบจ. อุดรธานี ร่วมกันเสนอในเวทีประชาคมก่อน หลังจากนั้นจึงจะดำเนินการพัฒนาให้สำเร็จตาม ที่ชุมชนได้ตกลงร่วมกัน

สำหรับรายละเอียดของกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการโครงการ บทร. อุดรธานี ได้แสดงไว้ในรูปที่ 3 และ 4 ตามลำดับแล้ว



รูปที่ 3 : แสดงแผนภูมิการขับเคลื่อนโครงการ

จากการบริหารทรัพยากรร่วมกันใน 4 มิติที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อ 4.3 เราจะพบว่าการขับเคลื่อนโครงการนั้นที่แสดงในรูปที่ 3 จะมีความเกี่ยวข้องกันอย่างเป็นระบบโดยมีรูปแบบของการขับเคลื่อน ดังนี้

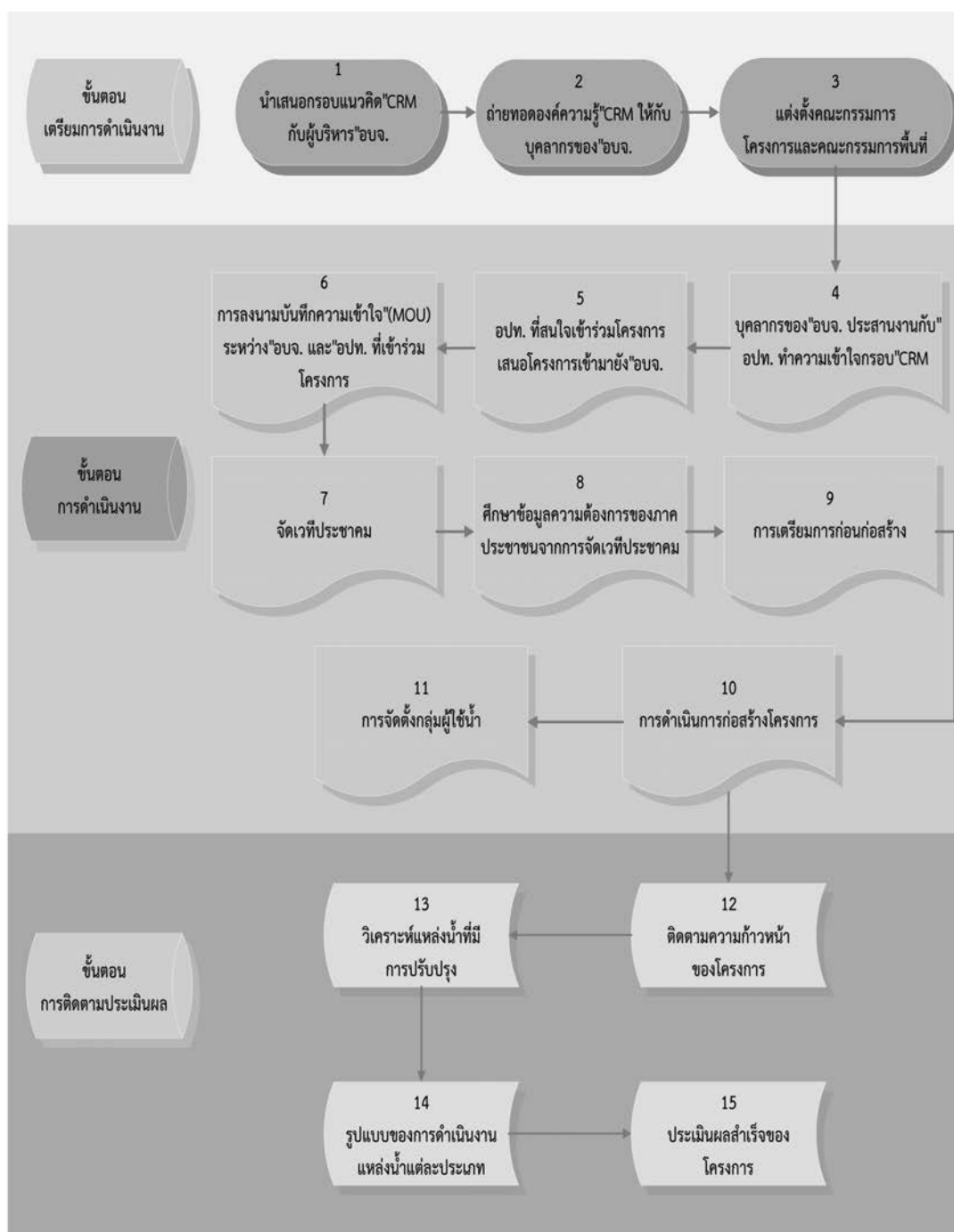
1. การขับเคลื่อนโครงการฯ ด้วยหลักการบริหารทรัพยากรร่วมกัน (CRM) นั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้นจากการบริหารงานของหน่วยงานราชการเพียงอย่างเดียว (องค์การบริหารส่วนจังหวัด หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) แต่สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งจากความต้องการภาคประชาชน หรือทั้งการกระจายการพัฒนาจากหน่วยงานราชการได้ เช่น การขับเคลื่อนโครงการจากกลุ่มผู้ใช้น้ำพื้นฐาน หรือประชาชนเจ้าของพื้นที่ ที่ขับเคลื่อนสู่หน่วยงานราชการ หรือองค์การบริหารส่วนตำบล และในบางโอกาสหน่วยงานราชการเองก็จะมียงบประมาณมาจัดการแหล่งน้ำให้กับประชาชนเจ้าของพื้นที่

2. การขับเคลื่อนของภาคประชาชน ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. / เทศบาล) จะนำเสนอแนวทางการพัฒนาแหล่งน้ำผ่านโครงการ บทร. หรือผ่านทาง ส.อบจ.

3. ความต้องการในการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. / เทศบาล) ในรูปแบบขอความช่วยเหลือจาก อบจ. เช่น การลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU)

4. โครงการ บทร. และ ส.อบจ. จะนำเสนอแผนการพัฒนาแหล่งน้ำผ่านทางฝ่ายบริหารและทางนิติบัญญัติ

โดยจากการดำเนินการที่ผ่านมา คณะนักวิจัยได้เห็นว่าผู้ประสานงานมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยผู้ประสานงานในงานวิจัยฉบับนี้ คือ คณะทำงานโครงการ บทร.อุดรธานี และ ส.อบจ. โดยในส่วนของ ส.อบจ. ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนโครงการ เพราะทราบปัญหาโดยภาพรวมในฐานะเจ้าของพื้นที่ส่วนหนึ่ง และความคุ้นเคยกับประชาชนเจ้าของพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้การขับเคลื่อนแนวคิดดังกล่าวเป็นผลสัมฤทธิ์



รูปที่ 4 : กระบวนการดำเนินงานโครงการ บทร. อุดรธานี

4.5 ยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาหน้าขาดแคลนของ อบท.

ในการจัดทำโครงการ บทร. อุดรธานี โครงการได้จัดทำยุทธศาสตร์ที่สำคัญรวม 5 ยุทธศาสตร์ เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนโครงการให้สามารถดำเนินการลุ่ลงไปด้วย โดยมีรายละเอียดของแต่ละยุทธศาสตร์พอสรุปได้ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการมีส่วนร่วม เนื่องจากโครงการ บทร. อุดรธานี เกี่ยวข้องกับบุคลากรและหน่วยงานหลายหน่วยงานด้วยกัน โครงการจะประสบความสำเร็จได้จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ตัวอย่างเช่น การที่จะให้ประชาชนยอมเสียสละที่ดินเพื่อเป็นที่ทิ้งดินจากการพัฒนาแหล่งน้ำของ อบท. โครงการต้องใช้ดินที่จะทิ้งดังกล่าวมาทำเป็นถนนเพื่อขนถ่ายผลผลิตทางการเกษตร ประชาชนจึงจะให้ความเห็นชอบโครงการซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเช่นกัน (ไม่ใช่ให้ประชาชนต้องเป็นผู้เสียสละอยู่ฝ่ายเดียวตลอดเวลา) หรือกรณีการแต่งตั้ง ส.อบจ. เป็นที่ปรึกษาของคณะทำงานแต่ละพื้นที่ใน 4 อำเภอตามเขตความรับผิดชอบของแต่ละท่านที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนก็สามารถทำให้งานของโครงการสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ส.อบจ. แต่ละท่านจะดูแลแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเองอยู่แล้วย่อมทราบปัญหาการขาดแคลนน้ำและทราบข้อมูลของพื้นที่ที่รับผิดชอบเป็นอย่างดี ช่วยลดช่องว่างระหว่าง อบจ. กับพื้นที่โครงการแต่ละแห่งได้มาก หรือการเชิญกำนันผู้ใหญ่บ้าน (เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น) เข้ามาร่วมทำประชาคมตั้งแต่เริ่มต้นและเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำเมื่อโครงการแล้วเสร็จถือเป็นการประสานความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการทำโครงการพัฒนาแหล่งน้ำหรือโครงการอื่นๆ ที่จำเป็นอย่างยิ่ง

2. ยุทธศาสตร์การสร้างกลไกรับผิดชอบร่วมกัน เนื่องจากลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ อบท. แต่ละแห่งมีลักษณะคล้ายๆ กัน รวมทั้งผู้บริหารและสมาชิก อบท. ก็ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเหมือนกัน และมีอิสระในการบริหารงานในพื้นที่ของตนเอง จะแตกต่างกันก็จำนวนงบประมาณและพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งในระยะแรกของการดำเนินงานของโครงการ อบท. ขนาดเล็กที่ร่วมโครงการมีความกังวลว่าเมื่อร่วมโครงการ บทร. อุดรธานี แล้วอาจทำให้การบริหารงานของ อบท. ไม่เป็นอิสระเพราะต้องทำงานร่วมกับ อบจ. อุดรธานี ที่มีขนาดใหญ่กว่ามาก ตามข้อเท็จจริง อบท. ที่ร่วมโครงการยังมีอิสระในการบริหารงานของตนเองเหมือนเดิม เพราะตามยุทธศาสตร์ของการบริหารงานโครงการ บทร. อุดรธานี มีหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ

1) โครงการพัฒนาแหล่งน้ำของ อบท. เป็นโครงการที่ดำเนินการร่วมกันระหว่าง อบจ. อุดรธานี กับ อบท. ที่ร่วมโครงการ โดยจัดทำเป็นแผนงานพัฒนาแหล่งน้ำร่วมกันแล้วแบ่งงานให้แต่ละฝ่ายไปทำตามสัดส่วนงบประมาณที่ตกลงกันไว้คือ อบจ. : อบท. = 70 : 30 โดยแต่ละหน่วยงานเป็นผู้เบิกจ่ายงบประมาณส่วนที่รับผิดชอบของตนเองและตรวจรับงานแต่ละส่วนตามความรับผิดชอบ หากมีงบประมาณเหลือให้คืนคลังของแต่ละหน่วยงาน

2) การจัดลำดับการทำงานของ 36 โครงการที่ อบท. เสนอมาจะพิจารณาความพร้อมของโครงการของแต่ละ อบท. ว่าพร้อมจะทำงานหรือไม่ เช่น โครงการที่จัดเวทีประชาคมให้ประชาชนพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วและสภาฯ ได้อนุมัติงบประมาณส่วนของ อบท. รับผิดชอบแล้ว ย่อมอยู่ในลำดับก่อนหน้าโครงการที่จัดเวทีประชาคมแล้ว แต่สภาฯ ยังไม่ได้อนุมัติงบประมาณให้ เป็นต้น

3) ความรับผิดชอบเชิงพื้นที่ อบจ. อุตรธานี รับผิดชอบเรื่องเครื่องจักรกลหนักในพื้นที่โครงการ 36 พื้นที่ โดย อบท. แต่ละ อบท. รับผิดชอบเฉพาะพื้นที่ของตนเอง ดังนั้นปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ อบท. เจ้าของพื้นที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบแก้ไขเอง เช่น ปัญหาการบุกรุกที่ดินในพื้นที่โครงการหรือการขออนุญาตใช้พื้นที่สาธารณประโยชน์เพื่อพัฒนาเป็นแหล่งกักเก็บน้ำ อบท. เจ้าของพื้นที่จะต้องเป็นเจ้าของเรื่องในการแก้ไขปัญหาหรือดำเนินการ ตามลำดับ อบจ. อุตรธานี จะคำนวณจำนวนวันทำงานของเครื่องจักรตามปริมาณงานในแต่ละพื้นที่ โดยทำหนังสือแจ้งให้แต่ละ อบท. ทราบล่วงหน้า วันเวลาที่เครื่องจักรจะไปทำงานในพื้นที่ หากระหว่างที่เครื่องจักรทำงานในพื้นที่แล้วเกิดปัญหาที่เป็นความรับผิดชอบของ อบท. อบท. จะต้องรีบแก้ไขโดยเร็ว มิฉะนั้น ปริมาณงานจะไม่แล้วเสร็จตามกำหนด ทั้งนี้เพราะเครื่องจักรกลหนักของ อบจ. ได้มีแผนงานและกำหนดเวลาที่จะต้องทำในพื้นที่อื่นต่อไป หากเพิ่มเวลาให้กับ อบท. ไต่ อบท. หนึ่งแล้ว อบท. อื่นก็ต้องรอต่อไปอย่างไม่มีสิ้นสุด

3. ยุทธศาสตร์การใช้ทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น เนื่องจากพื้นที่กักเก็บน้ำของจังหวัดอุตรธานี มีน้อยเพียงประมาณ 301.46 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยมีพื้นที่ชลประทานประมาณ 226,975 ไร่ การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่พร้อมระบบชลประทานขนาดใหญ่เพิ่มเติมทำได้ยาก ดังนั้น อบท. ที่ร่วมโครงการควรให้ความสำคัญกับแหล่งน้ำที่มีอยู่ในพื้นที่ของตนเองทั้งแหล่งน้ำขนาดเล็กที่กรมชลประทานถ่ายโอนให้ อบท. และแหล่งน้ำอื่น ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่น โดยจัดเวทีประชาคมและวางแผนการพัฒนาชุดลอกอย่างเป็นระบบและบูรณาการแหล่งน้ำขนาดเล็กเหล่านั้นให้เป็นระบบโครงข่ายน้ำระดับ อบท. หรือระดับอำเภอ หรือระดับลุ่มน้ำ ในโอกาสต่อไป ทั้งนี้ในการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กควรนำภูมิปัญญาที่มีอยู่ในท้องถิ่นเข้ามาเป็นหลักในการพัฒนาเพื่อให้องค์ความรู้ดังกล่าวเกิดประโยชน์และอยู่กับท้องถิ่นตลอดไป องค์ความรู้ดังกล่าว เช่น การรู้ระดับความลาดเอียงของดินโดยสังเกตจากการไหลของน้ำเมื่อฝนตกมาก ๆ หรือน้ำท่วม หรือการเพิ่มแรงดันในท่อส่งน้ำเข้าไร่นาโดยใช้ช่องอ 90 องศา ปรับระดับเส้นท่อให้ต่ำลง ก่อนที่จะใช้ท่อตรงต่อไป เป็นต้น การใช้ทรัพยากรและภูมิปัญญาจากภายนอกควรใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

4. ยุทธศาสตร์การสร้างความรู้ เนื่องจากการบริหารจัดการน้ำ (ทั้งน้ำท่วมและน้ำแล้ง) ของ อบท. ที่ร่วมโครงการเป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ยากรวมทั้งต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากและต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่องจึงจะสามารถดำเนินการได้สำเร็จ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำโดยทั่วไปแล้วจะดำเนินการโดยหน่วยงานจากส่วนกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เช่น กรมชลประทาน หรือ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่หน่วยงานดังกล่าวเหล่านั้นก็มีภารกิจมากอาจดูแลไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่ ดังนั้น การสร้างความรู้ให้กับ อบท. ที่ร่วมโครงการและชุมชนในท้องถิ่นที่จะช่วยเหลือตนเองจากทรัพยากร หน่วยงาน องค์ความรู้ ความร่วมมือและการยืนหยัดของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก มากกว่าที่จะต้องพึ่งความช่วยเหลือจากภายนอก การสร้างความรู้ดังกล่าวเป็นการกระตุ้นให้ชุมชนร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือกันเองซึ่งจะทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ แต่ต่อเนื่องและยั่งยืนซึ่งสอดคล้องกับโจทย์วิจัยในครั้งนี้

5. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ โครงการ บทร. อุตรธานี ได้ใช้ช่องทางประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ Cable TV ของท้องถิ่นตลอดจน Internet เพื่อเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร กิจกรรมและความก้าวหน้าของโครงการให้ประชาชนในพื้นที่โครงการและในจังหวัดอุตรธานีได้ทราบ ทั้งนี้ในระยะแรกที่เริ่มโครงการแต่ละ อบท. ยังขาดความกระตือรือร้น แต่เมื่อโครงการได้เริ่มเผยแพร่ข่าวสาร กิจกรรมและความก้าวหน้าการพัฒนาแหล่งน้ำของ อบท. ที่ประสบความสำเร็จ การประชาสัมพันธ์จึงถือเป็นอีกหนึ่งยุทธศาสตร์ของโครงการที่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ใช้ในการตรวจสอบการทำงาน หรือกระตุ้นการทำงานของ อบท. ที่ร่วมโครงการไปโดยปริยาย

6. ยุทธศาสตร์ด้านข้อมูล เป็นส่วนที่โครงการ บทร. อุดรธานี ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยการพัฒนาข้อมูลแหล่งน้ำของ อบท. โครงการ บทร.อุดรธานีให้ความสำคัญกับข้อมูลการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่โครงการมาตั้งแต่เริ่มโครงการ และมีการปรับปรุงข้อมูล ทั้งข้อมูลทั่วไป ข้อมูลแหล่งน้ำขนาดเล็กที่กรมชลประทานถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่โครงการ บทร. อุดรธานี ข้อมูลน้ำของ อบท. แผนที่แหล่งน้ำ ข้อมูลแหล่งน้ำของ อบท. ที่ร่วมโครงการ และข้อมูลแหล่งน้ำของ อบจ. อุดรธานี

ข้อมูลแหล่งน้ำเป็นข้อมูลส่วนแรกที่จะใช้ในการพัฒนาแหล่งน้ำ และระบบโครงข่ายน้ำ ซึ่งเป็นไปตาม “แผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำขาดแคลนของ อบท.” (Action Plan) ส่วนข้อมูลที่จะนำไปใช้พัฒนาอาชีพของเกษตรกร หรือส่งเสริมอาชีพ (นำน้ำไปใช้ประโยชน์) หลังจากที่ได้พัฒนาโครงการแหล่งน้ำแล้วเสร็จ และมีน้ำกักเก็บเรียบร้อยแล้ว (สำหรับแหล่งกักเก็บน้ำ 16 โครงการ ที่พัฒนาในปี 2554 ประหยัดค่าใช้จ่ายได้ประมาณ 30 % และคาดว่าจะกักเก็บน้ำได้เพิ่มขึ้นเบื้องต้นประมาณ 1,100,000 ลูกบาศก์เมตร หลังฤดูฝนในปี 2555) คือ ข้อมูลปริมาณการใช้น้ำของข้าว พืชไร่ (ฤดูแล้ง) และปศุสัตว์ นอกจากนี้ยังมีข้อมูล จปฐ. ที่เป็นรายได้เฉลี่ยของคนในครัวเรือนในพื้นที่โครงการ ซึ่งจะนำมาเปรียบเทียบประเมินความสำเร็จของโครงการในภายหลัง ซึ่งเป็นขั้นตอนของการประเมินผลอันเป็นขั้นตอนสุดท้าย แต่ระยะเวลาของโครงการต้องไม่น้อยกว่า 4 ปี กล่าวคือ ขั้นตอนวางแผนและพัฒนาแหล่งน้ำ 2 ปี ขั้นตอนกักเก็บน้ำ 1 ปี และขั้นตอนเพาะปลูกอีก 1 ปี รวมเป็น 4 ปี โครงการ บทร. อุดรธานี ได้ชี้ให้ อบท. ที่ร่วมโครงการเห็นความสำคัญของข้อมูลต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นประโยชน์ต่อ อบท. อย่างไร เช่น ข้อมูลแหล่งน้ำขนาดเล็กที่กรมชลประทานถ่ายโอนมาให้ อบท. มีที่แห่ง จำเป็นต้องตั้งงบประมาณในการซ่อมแซม บำรุงรักษา และมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ดูแลรับผิดชอบไม่ให้อายุรุดเสียหายกว่าการใช้งานตามปกติ เช่น อบท. อาจให้เกษตรกรที่ใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำดังกล่าว รวมตัวเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำพื้นฐาน เพื่อดูแลรับผิดชอบแทน อบท. บางส่วนก็ได้

5. การขับเคลื่อนโครงการบริหารทรัพยากรร่วมกัน

5.1 องค์ประกอบที่สำคัญของ อบท. สู่ความสำเร็จตามหลักการบริหารทรัพยากรร่วมกัน (CRM)

นอกเหนือจากการบริหารทรัพยากรใน 4 มิติ และแผนภูมิการขับเคลื่อนโครงการที่ได้กล่าวไว้แล้วยังมีองค์ประกอบที่สำคัญของ อบท. อีก 5 ประการนำไปสู่ความสำเร็จ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. มีความรู้ บุคลากรของ อบท. ต้องมีความรู้ความเข้าใจในปัญหา และมีความเข้าใจแนวทางการทำงานแบบ CRM เพราะหากบุคลากรขาดความเข้าใจในปัญหา หรือสับสนในรูปแบบของ CRM แล้ว ย่อมส่งผลให้การดำเนินการผิดจากรูปแบบที่ควรจะเป็น เช่น หากคณะทำงานเข้าใจว่าการดำเนินการของ อบจ. คือการไปลงทุนในการก่อสร้างให้กับ อบท. ที่ร่วมโครงการ ย่อมส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ เพราะ อบจ. เองไม่มีงบประมาณเพียงพอ รวมถึงการทำงานตามโครงการ CRM ไม่ได้เป็นการทำงานในลักษณะตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย (Line Function) แต่เป็นการทำงานในลักษณะของงานโครงการ (Project) บุคลากรจากหลายหน่วยงานมาทำงานร่วมกันและจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยให้ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะภาคประชาชนเข้ามาร่วมตั้งแต่เริ่มต้นโครงการและมีความเข้าใจร่วมกัน การทำงานเน้นการทำงานในลักษณะประสานงานมากกว่าสั่งการ

2. มีความมุ่งมั่น บุคลากรของ อบท. ที่ร่วมงานต้องมีความมุ่งมั่นกระตือรือร้น และเต็มใจที่จะแก้ปัญหา จากการดำเนินการในหลาย ๆ พื้นที่ คณะนักวิจัยพบว่าความมุ่งมั่นของบุคลากร อบท. มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากไม่มีความมุ่งมั่น หรือเชื่อมั่นว่าโครงการสามารถประสบความสำเร็จได้จริง การประสานงานตั้งแต่เริ่มต้น จนก่อสร้างโครงการ จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย ดังเช่นหลาย ๆ พื้นที่ที่มีปัญหาในส่วนนี้ จนทำให้เกิดความเสียหาย โครงการไม่สามารถดำเนินการได้ รวมถึงส่งผลกระทบต่อการทำงานของเครื่องจักรของ อบจ. อีกด้วย หรืออย่างในช่วงแรกของการดำเนินงานที่คณะนักวิจัยพบว่าการทำงานเพื่อแก้ปัญหาน้ำตามโครงการ CRM ซึ่งเป็นงานใหม่ของ อบท. และมีความยุ่งยากกว่างานที่เคยทำมา บุคลากร อบจ. อุตรธานี ไม่เชื่อมั่นว่าจะเกิดขึ้นได้จริง แต่เมื่อเข้าใจแล้ว และมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการแม้ว่าต้องทำร่วมกับหน่วยงานอื่นในลักษณะหุ้นส่วนร่วมกันระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างยาวนานก็ยังคงมุ่งมั่นจนเกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรม อย่างในกรณีตัวอย่าง อบท. แห่งหนึ่งนำรถแทรกเตอร์มาทำงานช่วยปรับดิน (ซึ่งอยู่นอกเหนือความรับผิดชอบร่วมกัน อบจ. : อบท. = 70 : 30) โดยมีนายก อบท. เป็นคนขับรถแทรกเตอร์ เมื่อมีปัญหาหารือ รองนายก อบท. ก็รีบแก้ไขและลงมือซ่อมแซมด้วยตนเอง ซึ่งเมื่อบุคลากร อบท. ทั้ง อบจ. และ อบต. ได้เห็นเหตุการณ์ต่างรู้สึกถึงความมุ่งมั่นของผู้บริหาร อบท. ที่ต้องการให้เกิดประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง ได้ส่งผลให้เกิดความมุ่งมั่นกับบุคลากรมากขึ้นนั่นเอง

3. มีข้อมูลเชิงพื้นที่ที่จำเป็นและเพียงพอในการแก้ปัญหา ในส่วนนี้ถือเป็นข้อมูลที่สำคัญของ อบท. เป็นอย่างยิ่ง เพราะบางพื้นที่ได้มีการปรับปรุง / ก่อสร้างฝายก่อนที่จะมีโครงการ บทร. อุตรธานีแล้ว แต่พบปัญหาว่า ภายหลังฝายที่ได้มีการปรับปรุง / ก่อสร้างนั้นเมื่อถึงฤดูฝน ซึ่งปริมาณน้ำค่อนข้างมาก และมีอัตราการไหลที่สูงมากนั้นได้ทำให้ฝายดังกล่าวเกิดความเสียหาย พังทลายลงมา ข้อมูลเหล่านี้หากไม่เข้าใจในพื้นที่ หรือไม่ได้รับการบอกจากประชาชนในพื้นที่ เมื่อดำเนินการก่อสร้างไปแล้ว อาจจะส่งผลให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นเช่นเดิมได้ หรืออย่างในกรณีของโครงการแหล่งน้ำที่นำมาพัฒนา / ขุดลอกซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็กที่ อบท. ได้รับการถ่ายโอนมา ดังนั้นจำเป็นที่จะต้องมีข้อมูลอย่างเพียงพอ เช่น ความกว้างของลำห้วยและอ่างเก็บน้ำที่ต้นเงินส่วนใหญ่จะถูกบุกรุกจึงจำเป็นจะต้องสร้างแนวเขต หรือมีเอกสารมายืนยันก่อนทำการขุดลอก

4. มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในโครงการของ อบท. ต้องมีจุดมุ่งหมายร่วมกันที่จะแก้ปัญหาคความเดือดร้อนและมุ่งประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ ในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของส่วนรวม หรือการทำประโยชน์ให้กับคนส่วนใหญ่จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ถึงแม้แหล่งกักเก็บน้ำจะพัฒนาเสร็จแล้วก็ยังไม่สามารถนำน้ำเข้าสู่พื้นที่การเกษตรได้หากประชาชนไม่ยอมให้ที่ท่าคลอง / วางท่อส่งน้ำ

5. มีความสามัคคี เสียสละ และอดทน ถือเป็นต้นทุนทางสังคมที่สำคัญมากของผู้บริหาร อบท. และประชาชนในพื้นที่ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ ในการบริหารงานตามแนวทาง CRM ผู้บริหาร อบท. ต้องมีความอดทนในการชี้แจงและขอความร่วมมือจากประชาชนเพื่อขอที่ดินขุดคลอง / วางท่อส่งน้ำและต้องแสดงความเสียสละก่อนที่จะให้ประชาชนเสียสละ ซึ่งจะนำมาซึ่งความสามัคคีในชุมชนและส่งผลดีต่อโครงการโดยตรง

5.2 หลักการขับเคลื่อนโครงการบริหารทรัพยากรร่วมกัน

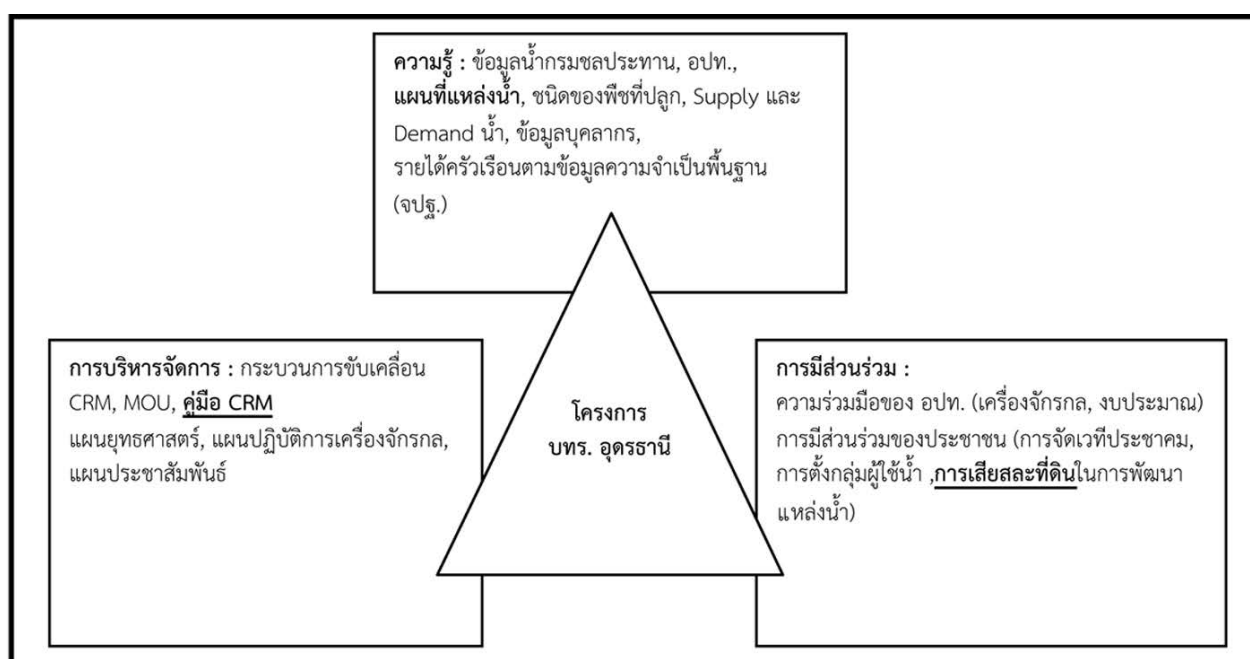
หลักการขับเคลื่อนโครงการ บทร. อุตรธานี ที่สำคัญ รายละเอียดโดยย่อมี 3 ประการ คือ องค์ความรู้ หลักการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ดังนี้

1. **องค์ความรู้** ในการขับเคลื่อนโครงการจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ต่างๆ ทั้งในส่วนที่เป็นองค์ความรู้จากภายนอก และองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อทำงานร่วมกัน เช่น ข้อมูลบุคลากรของ อปท. มีความรู้ความสามารถด้านใดร่วมทำงานได้เลย หรือต้องพัฒนาเพิ่มเติมก่อน ข้อมูลแหล่งน้ำ, แผนที่แหล่งน้ำเป็นข้อมูลชุดเดียวกันสามารถใช้ตัดสินใจร่วมกันได้ ข้อมูลรายได้ประชากรของ จปฐ. เป็นฐานข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินผลโครงการเมื่อสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง ๆ

2. **การบริหารจัดการ** กระบวนการขับเคลื่อนโครงการเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งฝ่ายการเมือง, ฝ่ายข้าราชการประจำและประชาชน บันทึกความเข้าใจ (MOU) ช่วยให้ทุกฝ่ายมีความมั่นใจว่าจะมีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำเกิดขึ้น แผนปฏิบัติการเครื่องจักรกลช่วยให้ อปท. ที่มีความพร้อมสามารถทำงานได้ก่อน อปท. อื่น การประชาสัมพันธ์นอกจากจะช่วยรายงานความก้าวหน้าและกิจกรรมของโครงการแล้วยังช่วยติดตามและประเมินผลโครงการโดยอ้อม โดยประชาชนของ อปท. ที่อยู่ลำดับหลัง ๆ จะกระตุ้นผู้บริหารของตนเอง

3. **การมีส่วนร่วม** โครงการเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน แหล่งน้ำที่ทุกภาคส่วน (โดยเฉพาะจาก อปท. และประชาชนในพื้นที่โครงการ) ร่วมมือร่วมใจกันอย่างเต็มที่ โครงการจะประสบความสำเร็จมาก

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มีส่วนสัมพันธ์และเกื้อหนุนต่อองค์ความรู้และการบริหารจัดการโครงการมีส่วนช่วยให้โครงการประสบความสำเร็จในการทำงาน เช่น การขุดลอกสระเก็บน้ำหนองมะไฟ อบต. ห้วยสามพาด อ.ประจักษ์ศิลปาคม ลึกจากระดับผิวดินประมาณ 10 เมตร แต่น้ำยังจืดสามารถใช้เป็นแหล่งน้ำดิบทำน้ำประปาได้ (จังหวัดอุดรธานีมีดินเค็มกระจายตัวอยู่ทั่วไป)



รูปที่ 5 : หลักการขับเคลื่อนโครงการ บทร. อุดรธานี

5.3 ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบริหารทรัพยากรร่วมกัน (The Factor for Success in Cooperative Resources Management)

จากกรอบแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน เมื่อนำมาดำเนินการเชิงปฏิบัติการในพื้นที่จังหวัดอุดรธานี คณะนักวิจัยพบปัจจัยที่จะนำไปสู่การร่วมมือกันของส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงประกอบด้วยด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยคณะนักวิจัยสามารถแบ่งปัจจัยที่สำคัญได้ 3 ส่วน คือ

1. ปัจจัยที่ควรพิจารณาในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน ได้แก่

(1.1) ลักษณะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ เช่น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งทั้ง 3 หน่วยงาน คือ อบจ. อบต. และเทศบาล ผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงถือว่าเป็นคุณสมบัติที่เหมือนกันของทั้ง 3 หน่วยงาน และถือเป็นข้อดีที่ อบจ. จะใช้เป็นแนวทางในการประสานงานเพื่อให้โครงการสำเร็จได้ด้วยดี

(1.2) ลักษณะและประเภทของทรัพยากรที่จะร่วมกันบริหาร เช่น ทรัพยากรน้ำก็ถือว่าเป็นลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากทรัพยากรป่าไม้ ทั้งในด้านระยะเวลาพัฒนาโครงการ และการใช้ประโยชน์จากโครงการตลอดจนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

(1.3) ผู้เกี่ยวข้องและสภาพแวดล้อม เช่น การพัฒนาโครงการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะของ อปท. ที่ร่วมโครงการ ส่วนใหญ่จะเป็นแหล่งน้ำขนาดเล็กที่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมชลประทาน จึงไม่มีปัญหาด้านสภาพแวดล้อม แต่สภาพดินในอำเภอบ้านดุงในบางพื้นที่เป็นดินเค็มซึ่งเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งของจังหวัดอุดรธานี นอกจากนั้นการให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจว่าจะให้ดำเนินโครงการดังกล่าวหรือไม่ ตั้งแต่ต้นก็จะทำให้โครงการสำเร็จง่ายขึ้น

(1.4) เป้าหมายของการบริหารจัดการทรัพยากร เช่น เป้าหมายของการบริหารทรัพยากรร่วมกันของโครงการ บทร. อุดรธานี เพื่อแก้ปัญหาให้กับ อปท. จังหวัดอุดรธานี ปัญหาน้ำของจังหวัดอุดรธานี มีทั้งน้ำแล้งและน้ำท่วม มีการเชื่อมโยงแหล่งน้ำให้เป็นระบบโครงข่ายน้ำ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวและเสริมความมั่นคง ปริมาณน้ำให้กับ อปท. ที่ร่วมโครงการ

2. ปัจจัยส่งเสริมการบริหารร่วมกัน ได้แก่

(2.1) ความไว้วางใจกัน (Trust) เช่น ผู้บริหาร อปท. ทุกระดับทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต. มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ซึ่งการบริหาร อปท. ที่เป็นนิติบุคคลเหมือนกัน จะต่างกันเฉพาะขนาดของพื้นที่และงบประมาณ หากมีความไว้วางใจกันก็สามารถจัดทำแผนงานโครงการมาทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้ โดยทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการบริหารตามแผนงานและงบประมาณที่ตกลงร่วมกันไว้แล้ว

(2.2) การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน (Reciprocity) เช่น โครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่มีลักษณะเป็นลำห้วย ต้องอาศัยขนาดของลำห้วยที่กว้างและลึกเป็นพื้นที่เก็บน้ำ การที่จะขยายลำห้วยให้กว้างและลึกมากขึ้นจำเป็นต้องมีพื้นที่ทั้งดินที่จะขุดลอกมากขึ้น ซึ่งการขุดลอกลำห้วยตามปกติแล้วจะทั้งดินตามแนวคันลำห้วยเดิม แต่เมื่อเกษตรกรต้องการให้ลำห้วยเก็บน้ำได้มากขึ้น แต่ไม่ยอมให้ที่ดินทั้งดินของตัวเองแต่ให้ราชการไปหางบประมาณมาเวนคืนที่ดินเพื่อเป็นที่ทั้งดินดังกล่าว ทำยที่สุดตกลงกันได้ โดย อบจ.

อุดรธานี จะปรับปรุงคันทั้งดินตลอดแนวลำห้วยให้เป็นถนนลูกรัง เพื่อชนผลผลิตการเกษตรสู่ตลาด ผลที่ตามมาได้ลำห้วยขนาดใหญ่ ถนนขนาดใหญ่ และราคาที่ดินปรับตัวจากไร่ละ 20,000 บาท เป็น 80,000 บาท

(2.3) ทูทางสังคม (Social Capital) ของชุมชน เช่น ภูมิปัญญาชาวบ้าน ความสามัคคีของคนในชุมชน จะมีส่วนสนับสนุนโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของชุมชนให้ประสบความสำเร็จได้ง่าย และมีความยั่งยืน ทั้งนี้ภูมิปัญญาชาวบ้านเป็นสิ่งที่มียุ่เดิมเป็นพื้นฐานที่ดีและเข้มแข็งอยู่แล้ว ควรนำมาต่อยอดให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในชุมชนต่อไป

3. ปัจจัยความสำเร็จของการบริหารร่วมกัน คือ ความกระตือรือร้นของผู้ร่วมใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการวางกฎเกณฑ์ และควบคุมการใช้ประโยชน์กันเอง การรู้จักปรับตัวของผู้เกี่ยวข้องในด้านแนวทางการทำงาน แนวทางการเรียนรู้ และแนวทางการบริหาร

ดังนั้นกรอบแนวคิดการบริหารทรัพยากรร่วมกัน (CRM) ในการแก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น หมายถึง การร่วมมือกันของผู้เกี่ยวข้อง อันได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการบริหารจัดการแก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แหล่งน้ำนั้น ทุกฝ่ายควรร่วมมือกันในการกำหนดนโยบาย ระดมกำลังทรัพยากรบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องจักรและงบประมาณ เพื่อนำมาวิเคราะห์หาแนวทางร่วมกันในการแก้ปัญหาน้ำแล้งในพื้นที่จังหวัดอุดรธานี โดยปัจจัยความสำเร็จของการจัดการปัญหาน้ำตามกรอบ CRM คือ ความกระตือรือร้นของผู้ร่วมใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการวางกฎเกณฑ์ และควบคุมการใช้ประโยชน์กันเอง ความสามารถในการประสานความร่วมมือกันทั้งในด้านการทำงาน การเรียนรู้ และการบริหารให้เกื้อหนุนต่อการทำงานแบบร่วมมือกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

5.4 การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำพื้นฐาน

เพื่อให้การพัฒนาแหล่งน้ำมีความยั่งยืน และคงอยู่ต่อไป การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำพื้นฐาน จึงเป็นแนวทางที่จะทำให้เกิดการบริหารจัดการใช้น้ำร่วมกันอย่างเป็นธรรม และอย่างยั่งยืน ทั้งนี้การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำได้นำรูปแบบของกลุ่มผู้ใช้และคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำของหน่วยงานกรมชลประทานมาประยุกต์เป็นส่วนใหญ่ แต่บางส่วนก็นำรูปแบบของการบริหารจัดการน้ำแบบโบราณ แก่เหมือง แก่ฝ่าย ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ทางเครือญาติ หรือเป็นผู้เฒ่าผู้แก่ ที่มีความรู้ เป็นที่นับหน้าถือตาของชุมชนนั้นเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย เหตุที่ไม่สามารถใช้แนวคิดแบบโบราณแก่เหมือง แก่ฝ่ายได้นั้น เนื่องด้วยการบริหารจัดการน้ำในเขตชลประทานมีกิจกรรมใช้น้ำจำนวนมาก ไม่ใช่เพื่อการเกษตรเพียงอย่างเดียวเหมือนยุคก่อน ซึ่งชุมชนมีขนาดเล็ก เครื่องทุนแรงมีน้อยต้องอาศัยแรงงานคนเป็นหลัก ปัจจุบันแรงงานในไร่นา คนหนุ่ม คนสาวมีน้อย ส่วนใหญ่มีแต่ผู้สูงอายุ ดังนั้นการจะนำการบริหารจัดการน้ำแบบโบราณ (แก่เหมือง แก่ฝ่าย) มาใช้โดยตรงคงเป็นไปได้ยาก โดยรูปแบบที่นำมาใช้ในพื้นทีนั้น จะประกอบด้วยการบริหารแบบกรมชลประทานหรือการบริหารแบบภาคราชการ คือ จะเป็นไปในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐ หรือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส.อบต. ผู้บริหาร อบท. และการนำรูปแบบการบริหารจัดการน้ำแบบโบราณ แก่เหมือง แก่ฝ่ายเข้ามาประยุกต์ใช้ คือ การที่มีผู้เฒ่าผู้แก่ที่มีความรู้ และเป็นที่ยอมรับของชาวบ้านร่วมกันเป็นกรรมการ ซึ่งในความหมายนี้ จะทำให้คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำในรูปแบบของโครงการบริหารทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาน้ำของ อบท. อุดรธานี จะประกอบไปด้วย

- นายก อบต. เป็นประธานคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำ
- เจ้าหน้าที่ภาครัฐระดับอำเภอที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการเกษตร ประมง ปศุสัตว์ของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา
- ผู้เฒ่าผู้แก่ที่มีความรู้ และเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชนในพื้นที่ เป็นคณะกรรมการ
- ประชาชนในพื้นที่ที่มีจิตสาธารณะเป็นคณะกรรมการ เลขานุการ และเหรัญญิก

ทั้งนี้ภายหลังการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำบางพื้นที่เรียบร้อยแล้ว ดังตัวอย่างของกลุ่มผู้ใช้น้ำ อบต. ไชยวาน คณะนักวิจัยได้นำกลุ่มผู้ใช้น้ำดังกล่าวศึกษาดูงานโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาห้วยหลวง ซึ่งภายหลังได้นำความรู้ที่ได้จากการศึกษาดูงานมาปรับใช้ในการเพิ่มแรงดันน้ำ ให้กับท่อส่งน้ำเข้าแปลงนา ในโครงการด้วย (ถือเป็นการพัฒนาศักยภาพบุคลากรในพื้นที่ได้ทางหนึ่งด้วย)

จากการสังเกตระหว่างการพัฒนาในหลาย ๆ แห่ง ประชาชนในพื้นที่จะให้การสนับสนุน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างดี ทั้งข้าวปลาอาหาร และที่ดินที่จะวางท่อ / ทำคลองส่งน้ำ ซึ่งแสดงให้เห็นการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ในลักษณะของสังคมชนบทหรือสังคมโบราณ ซึ่งปัจจุบันหาได้ยาก โดยเฉพาะในเขตเมือง (สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าด้วยวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่นว่าการส่งเสริมเรื่องวัฒนธรรมท้องถิ่น ส่งผลเรื่องอัตลักษณ์ของชุมชน เมื่อคนในชุมชนมีความภูมิใจในอัตลักษณ์ของตน และรู้สึกว่ามีเรื่องราวที่ภูมิหลังร่วมกัน ชุมชนจะสามารถรวมตัวกันได้ง่ายขึ้นด้วยความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันและควรช่วยเหลือกัน, ชล บุนนาค, แนวคิดว่าการจัดการทรัพยากรร่วม : ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย, 2554)

สาระสำคัญของโครงการ “การส่งเสริมบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการพัฒนาวัฒนธรรมสารสนเทศทางการบริหารงานคลัง ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด”

โครงการนี้เป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างคุ้มค่าและยั่งยืนในการบริหารงานคลัง โดยเริ่มพัฒนาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ไปสู่ อปท. โกล้เคียง โดยมี อบจ. เชียงใหม่และขอนแก่น เข้าร่วมโครงการ และคณะนักวิจัยประกอบไปด้วย ดร.บัญชา ส่องสัมพันธ์ ดร.มานพ อุดมเกิดมงคล, ดร.สิริกมล อุดมผล, น.ส.อ้อมฤทัย อ่องสาคร, น.ส.อาร์จนา ปานกาญจน์ภาส และนายพรชัย กันทะ

วัฒนธรรมสารสนเทศทางการคลัง คือ การสร้างวัฒนธรรมในการใช้ข้อมูลทางด้านการคลังที่ทันสมัยเพื่อใช้ในการตัดสินใจในการบริหารงานคลังของผู้บริหาร อปท. ซึ่งถือเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญต่อการขับเคลื่อน อปท. ในการพัฒนาประเทศ โดยการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมสารสนเทศทางการคลังจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทางการคลังอย่างยั่งยืน และมีการนำไปใช้อย่างต่อเนื่อง

ขั้นตอนการพัฒนาวัฒนธรรมสารสนเทศในการบริหารงานคลังไปสู่วัฒนธรรมทางการบริหารงานคลัง ประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญภายในองค์กร 3 ระบบ คือ ระบบการทำงานองค์กร วิธีการทำงาน และการเปลี่ยนแปลงบุคลากร ซึ่งในอดีตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเคยมีการดำเนินการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศด้วยการพัฒนาฮาร์ดแวร์ และซอฟต์แวร์ให้ทันสมัยขึ้น แต่ไม่ได้พยายามเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ รวมถึงสร้างวัฒนธรรมในการใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อการตัดสินใจ เช่น การสร้างรายงานข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ เป็นสิ่งที่หลายคนมองข้ามไป

โครงการฯ มีวัตถุประสงค์คือ (1) เพื่อให้ อปท. ที่เข้าร่วมโครงการฯ เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารงานคลัง (2) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารงานคลังของเจ้าหน้าที่ อปท. ที่เข้าร่วมโครงการฯ และ (3) เพื่อให้ อปท. ที่เข้าร่วมโครงการฯ สามารถนำแนวทางการจัดการข้อมูลการคลังที่ทันสมัยไปประยุกต์ใช้ในการตัดสินใจในการบริหารงานคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่โครงการฯ นำมาประยุกต์ใช้ ประกอบไปด้วยการสร้างการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารงานคลัง โดยความยั่งยืนในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทางการคลัง ไม่ได้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างขององค์กร แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารงานคลังของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมากกว่า

ระบบงานคลังสำหรับ อบจ. นั้นไม่แตกต่างจากระบบงานคลังของส่วนกลาง กล่าวคือ ทำหน้าที่จัดทำงบประมาณ รับ-จ่ายเงิน จัดซื้อจัดจ้าง บันทึกการใช้จ่ายเงิน ควบคุมการใช้จ่ายและประเมินความสำเร็จของการใช้จ่ายเงิน โดยระบบการบริหารการคลังประกอบไปด้วยกัน 6 ระบบงาน คือ ระบบงบประมาณ ระบบการเงิน ระบบบัญชี ระบบพัสดุ ระบบตรวจสอบภายใน และระบบติดตามและประเมินผล

โครงการนี้มุ่งเน้นขยายกรอบความรู้และพัฒนาวัฒนธรรมทางสารสนเทศในการบริหารงานคลังไปสู่นวัตกรรมทางการบริหารงานคลังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 3 ประการ คือ ระบบงาน วิธีการ และบุคลากร รวมถึงกระบวนการถ่ายทอดความรู้ด้านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการบริหารงานคลัง ภายในระยะเวลา 18 เดือน โดยมีขอบเขตของประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการทำงานในระบบการบริหารงานคลังทั้ง 6 ระบบด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ก่อให้เกิดข้อมูลที่มีชีวิต
2. การจัดระบบข้อมูลแผนงาน ข้อมูลทรัพย์สิน ข้อมูลการเงิน ข้อมูลบัญชี และการติดตามและประเมินผล
3. การเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้เข้าร่วมโครงการในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานคลัง ที่นำข้อมูลสารสนเทศมาใช้ในการตัดสินใจมากยิ่งขึ้น ผลดังกล่าวจะก่อให้เกิดฐานข้อมูลทางการคลังที่มีชีวิตและพร้อมใช้อยู่ตลอดเวลา

การจัดเก็บภาษีน้ำมันเองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดเก็บภาษีเอง เช่น ภาษีน้ำมัน และภาษียาสูบ แต่ในทางปฏิบัติการจัดเก็บภาษีน้ำมันและภาษียาสูบ องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ได้มีการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มอบหมายให้กรมสรรพสามิตกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแทนตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา ก่อนที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยจะสนับสนุนให้สถาบันพัฒนาสยามจัดทำโครงการวิจัยและพัฒนา เรื่อง การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีน้ำมันเอง มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากน้ำมันเอง จำนวน 4 แห่ง (อบจ. แพร่, อบจ. พระนครศรีอยุธยา, อบจ. ร้อยเอ็ด และ อบจ. Mukdahan) องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มอบอำนาจให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บแทน จำนวน 48 แห่ง¹ กรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 23 แห่ง² ไม่มีการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากน้ำมัน

¹ นนทบุรี ลพบุรี สระบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง ปทุมธานี ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด สมุทรปราการ สระแก้ว นครราชสีมา สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี อุดรธานี กาฬสินธุ์ ขอนแก่น นครพนม มหาสารคาม มุกดาหาร หนองคาย หนองบัวลำภู เชียงใหม่ เชียงราย น่าน พะเยา แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน อุดรดิตถ์ กำแพงเพชร นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก นครปฐม กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสาคร กระบี่ ระนอง นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต สงขลา

² กรุงเทพมหานคร ชัยนาท นครนายก ชัยภูมิ บุรีรัมย์ ยโสธร อำนาจเจริญ สกลนคร ตาก พิจิตร เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุทัยธานี ราชบุรี สมุทรสงคราม สุพรรณบุรี ชุมพร พังงา ตรัง สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส

โครงการนี้มีระยะเวลาดำเนินการ 2 ปี (1 กันยายน 2551 – 31 สิงหาคม 2553) โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมัครใจเข้าร่วมโครงการจำนวน 8 แห่ง แบ่งเป็น 4 จวตงาน จวตละ 6 เดือน 6 เดือนแรก (กันยายน 2551 – กุมภาพันธ์ 2552) อบจ. ที่ร่วมโครงการ คือ อบจ. นครราชสีมา และอบจ. สุราษฎร์ธานี 6 เดือนที่สอง (มีนาคม 2552 – สิงหาคม 2552) อบจ. ที่ร่วมโครงการ คือ อบจ. ขอนแก่น และอบจ. อุบลราชธานี 6 เดือนที่สาม (กันยายน 2552 – กุมภาพันธ์ 2553) อบจ. ที่ร่วมโครงการ คือ อบจ. ระยอง และอบจ. กาญจนบุรี 6 เดือนที่สี่ (มีนาคม 2553 – สิงหาคม 2553) อบจ. ที่ร่วมโครงการ คือ อบจ. พิษณุโลก และอบจ. ฉะเชิงเทรา

วัตถุประสงค์หลัก 4 ประการของโครงการนี้ คือ ประการแรก เพื่อพัฒนาระบบและเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีน้ำมันเองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด และได้รับความร่วมมือจากผู้เสียภาษีในท้องถิ่น ประการที่สอง เพื่อปรับปรุงตัวแบบเบื้องต้นที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีน้ำมันให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และระบบการดำเนินการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประการที่สาม เพื่อสังเคราะห์และพัฒนาคู่มือกลาง / คู่มือที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีขีดความสามารถต่างกันในการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ประการที่สี่ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมและเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ อบจ. เพื่อรองรับงานจัดเก็บภาษีใหม่ที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม



ความสำเร็จของโครงการนี้เกิดจากการร่วมกันคิดร่วมกันพัฒนาโดยทีมงานของ อบจ. ที่ร่วมโครงการกับทีมนักวิจัยของสถาบันพัฒนาสยาม ทั้งนี้ร่วมกันพัฒนาทั้ง 4 ด้าน คือ การปรับปรุงด้านกฎหมาย การวางรูปแบบวิธีการจัดเก็บภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่จัดเก็บ และการสร้างความร่วมมือของผู้มีหน้าที่เสียภาษี

การปรับปรุงด้านกฎหมายนั้น มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องออกข้อบัญญัติและอนุบัญญัติจัดเก็บภาษีน้ำมันเอง
- (2) จัดเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงทุกประเภทที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อำนาจไว้ ซึ่งมีน้ำมัน 4 ประเภท คือ น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ และ ก๊าซเอ็นจีวีที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์
- (3) แก้ปัญหาการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีน้ำมันทั้งจากปั๊มใหญ่และปั๊มเล็ก (ปั๊มหลอด) ทำให้ปั๊มเล็กที่ซื้อน้ำมันจากปั๊มใหญ่ต้องเสียภาษีอีก จึงเสนอให้ปรับปรุงข้อบัญญัติว่าปั๊มเล็กซึ่งซื้อน้ำมันจากปั๊มใหญ่ที่เสียภาษีแล้ว ไม่ต้องเสียภาษีน้ำมันให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก
- (4) สร้างความเป็นธรรม ข้อบัญญัติเดิมให้ปัมน้ำมันเสียภาษีจากปริมาณน้ำมันที่รับเข้าในแต่ละเดือน ซึ่งเห็นว่าไม่เป็นธรรม เพราะปัมน้ำมันยังไม่มีรายได้จากการขายน้ำมัน จึงเสนอให้แก้ไขข้อบัญญัติว่าให้ปัมน้ำมันเสียภาษีจากปริมาณน้ำมันที่จำหน่ายได้ในแต่ละเดือน
- (5) เสนอให้จัดทำข้อบัญญัติเป็นหมวดหมู่ตามหลักภาษีอากรที่ดี

การวางรูปแบบวิธีการจัดเก็บ มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ

- (1) จัดทำแฟ้มผู้เสียภาษีแต่ละราย โดยอาจแยกเป็นรายอำเภอ และแยกระหว่างปัมน้ำมันขนาดใหญ่ และปัมน้ำมันขนาดเล็ก แฟ้มผู้เสียภาษีแต่ละรายจะเก็บรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่คำยื่นขอจดทะเบียนสถานการค้า ใบสำเนาทะเบียนสถานการค้า แบบรายการชำระภาษี งบเดือนการรับและจำหน่ายน้ำมัน ฯลฯ
- (2) จัดทำฐานข้อมูลผู้เสียภาษีแต่ละรายโดยใช้ไอที โดยนำข้อมูลจากแฟ้มผู้เสียภาษีแต่ละรายตาม (1) มาจัดทำในรูปตาราง เพื่อสะดวกต่อการติดตามและวิเคราะห์ผลการจัดเก็บภาษี
- (3) มีหนังสือแจ้งเตือนผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่ยังไม่เข้ามาอยู่ในระบบ เช่น ไม่มาจดทะเบียน ไม่ยื่นแบบรายการภาษีและชำระภาษี
- (4) ตรวจสอบวิเคราะห์แบบรายการภาษี
- (5) ตรวจสอบปฏิบัติการ ณ สถานประกอบการของผู้มีหน้าที่เสียภาษี
- (6) ตรวจสอบภาษี

ผู้ที่สนใจการดำเนินงานตาม (4), (5) และ (6) ศึกษาได้จากระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าด้วยการตรวจปฏิบัติการสถานการค้าของพนักงานเจ้าหน้าที่ และระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าด้วยการตรวจสอบภาษี

การเพิ่มประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่จัดเก็บ มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ

- (1) จัดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรมปฏิบัติงานจริง โดยวิทยากรจากทีมวิจัยของสถาบันพัฒนาสยาม รวมทั้งเจ้าหน้าที่สรรพสามิตจากสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ในจังหวัดนั้น ๆ
- (2) นำระบบเทคโนโลยีมาใช้ทดแทนการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษี
- (3) เพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่จัดเก็บเท่าที่จำเป็น
- (4) นำตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงาน (KEY PERFORMANCE INDICATOR : KPI) ของเจ้าหน้าที่

การสร้างความร่วมมือของผู้มีหน้าที่เสียภาษี มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ

- (1) กำหนดอัตราภาษีให้เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของผู้เสียภาษี
- (2) ให้ผู้เสียภาษีเข้ามามีส่วนร่วมและเสนอแนะโครงการพัฒนาจังหวัดโดยใช้งบประมาณจากเงินภาษีน้ำมัน
- (3) การให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษี เช่น การยื่นแบบรายการภาษี และชำระภาษีผ่านทางธนาคาร การอนุญาตให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีใช้บัญชีประจำวันและงบเดือนที่ยื่นต่อหน่วยราชการอื่น ซึ่งมีสาระสำคัญครบถ้วนตามที่ อบจ. กำหนดมายื่นต่อ อบจ. ได้
- (4) การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้เสียภาษี เช่น การจัดประชุมชมรมผู้ค้าน้ำมัน การจัดทำแผ่นพับสรุปวิธีการชำระภาษีน้ำมัน และการปฏิบัติตามข้อบัญญัติเกี่ยวกับภาษีน้ำมัน
- (5) การประกาศเกียรติคุณผู้เสียภาษีที่ดี เช่น การติดแผ่นป้าย ณ ปั้มน้ำมัน ประกาศให้ประชาชนทราบว่า เป็นผู้เสียภาษีที่ดีและให้ความร่วมมือกับ อบจ. เป็นอย่างดี
- (6) การประชาสัมพันธ์ให้ผู้เสียภาษีมีจิตสำนึกที่ดีต่อการเสียภาษี
- (7) การให้การศึกษาด้านภาษีอากรแก่ประชาชน



โครงการดังกล่าวประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาผลที่ได้ (OUTPUT OR PRODUCT) และผลลัพธ์ (OUTCOME) ของโครงการ โดยสรุปได้ดังนี้

ผลที่ได้จากโครงการ

(1) อบจ. 6 แห่ง ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีนํ้ามันเอง ทำให้จำนวนผู้เสียภาษี และรายได้ภาษีที่จัดเก็บเฉลี่ยต่อเดือนเพิ่มขึ้นอย่างมาก

(2) อบจ. พิษณุโลก และอบจ. กาญจนบุรี มีความพร้อมในการจัดเก็บภาษีเองตามวัตถุประสงค์ของโครงการแล้ว แต่เนื่องจากยังติดขัดปัญหาปัจจัยทางการเมือง จึงยังไม่ได้ดำเนินการออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีนํ้ามันเอง

ตารางเปรียบเทียบจำนวนผู้เสียภาษีและรายได้ภาษีนํ้ามันเฉลี่ยต่อเดือนของ 6 อบจ. ก่อนและหลังร่วมโครงการ

หน่วย จำนวนผู้เสียภาษี : ราย

รายได้ภาษี : บาท

จังหวัด	วันที่เริ่มจัดเก็บ	จำนวนผู้เสียภาษี		ภาษีนํ้ามันเฉลี่ยต่อเดือน		เปรียบเทียบ	
		ก่อนการดำเนินโครงการ	หลังการดำเนินโครงการ	ก่อนดำเนินโครงการ ปีงบประมาณ 2551	ตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการ - เม.ย. 2555	ภาษีนํ้ามันเฉลี่ยต่อเดือนที่เพิ่มขึ้น	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)
นครราชสีมา	1 พ.ย. 51	219	771	478,238.03	1,405,714.03 (42 เดือน)	927,476.00	193.94
สุราษฎร์ธานี	13 มี.ค. 52	9	300	181,069.01	240,528.36 (36 เดือน)	59,459.35	32.84
ขอนแก่น	1 ส.ค. 52	45	535	231,481.20	695,035.71 (33 เดือน)	463,554.51	200.26
อุบลราชธานี	1 พ.ย. 52	9	1,556	19,030.00	77,256.10 (30 เดือน)	58,226.10	305.97
ระยอง	1 ส.ค. 53	122	184	545,588.06	717,831.93 (21 เดือน)	172,243.87	31.57
ฉะเชิงเทรา	1 ก.พ. 54	183	198	563,006.71	971,396.02 (15 เดือน)	408,389.31	72.54
					ยอดรวม	2,089,349.14	

ผลลัพธ์ของโครงการ สรุปได้ดังนี้

(1) ผลของการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

(2) มี อบจ. ถึง 6 แห่ง ที่ดำเนินงานจนบรรลุผลสัมฤทธิ์ (RESULT) คือ สร้างทั้งผลผลิตหรือผลที่ได้ และผลลัพธ์ให้เกิดขึ้น

อนึ่ง เมื่อพิจารณาผลกระทบ (IMPACT) ของโครงการ ความคุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจ และความคุ้มค่าเชิงสังคมของโครงการแล้ว สรุปได้ดังนี้

ผลกระทบของโครงการ

(1) กรมสรรพสามิตมีนโยบายและแผนงานที่ชัดเจนให้ อบจ. ทุกแห่งจัดเก็บภาษีนํ้ามันเองภายในสิ้นปีงบประมาณ 2555 โดยให้สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ให้การสนับสนุนในการจัดการฝึกอบรมและถ่ายทอดความรู้

(2) ภาคประชาชนมีส่วนในการกำกับและควบคุมการใช้งบประมาณของ อบจ.

(3) อบจ. ที่ยังมอบให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีน้ำมันแทนเกิดความสนใจและประสงค์จะเข้าร่วมโครงการ

ความคุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจ

อบจ. ที่จัดเก็บภาษีน้ำมันเองไม่ต้องเสียค่าดำเนินการให้กับกรมสรรพสามิตในอัตราร้อยละ 3 จากยอดเงินภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บแทน

ตารางแสดงค่าใช้จ่ายในการมอบหมายให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีแทน

หน่วย : บาท

อบจ.	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย/เดือนที่จ่ายให้ กรมสรรพสามิต ในการเก็บภาษีแทน (ก่อนดำเนินโครงการ ปีงบประมาณ 2551)	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย/เดือนที่ไม่ต้องจ่าย เนื่องจากเก็บภาษีเองแล้ว
นครราชสีมา	14,347.14	42,171.14
สุราษฎร์ธานี	5,432.07	7,215.85
ขอนแก่น	6,944.44	20,851.07
อุบลราชธานี	570.90	2,317.68
ระยอง	16,367.64	21,534.96
ฉะเชิงเทรา	16,890.20	29,141.88

ความคุ้มค่าเชิงสังคมของโครงการ สรุปได้ดังนี้

(1) ทำให้ อบจ. มีรายได้เพิ่มขึ้น สามารถนำไปใช้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน

(2) ทำให้ อบจ. เกิดความมั่นใจในด้านศักยภาพของตนเองในการดำเนินการจัดเก็บภาษีได้เอง อันเป็นการสร้างความเป็นอิสระทางการคลังของ อบจ. และสอดคล้องกับทิศทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

(3) ทำให้เกิดการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของ อบจ. โดยผู้ประกอบหน้าที่เสียภาษี และภาคประชาชน ให้ใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นและเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

(4) โครงการนี้ทำให้เกิดการขยายผล โดย สกว. ร่วมกับ สมาคม อบจ. แห่งประเทศไทยได้สนับสนุนการวิจัยเพื่อไปพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกันในการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ซึ่งทำให้ อบจ. แต่ละแห่ง ได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน และนำไปปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีของตนเองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีน้ำมันเองเป็นรายจังหวัดยากที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งประเทศสามารถจัดเก็บภาษีน้ำมันได้เองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายในระยะเวลาอันสั้น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยร่วมกับสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย จึงสนับสนุนให้สถาบันพัฒนาสยามจัดทำโครงการ “การพัฒนาศูนย์กลางเครือข่ายและสร้างเครือข่ายเพื่อพัฒนาการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด”

โครงการ “การพัฒนาศูนย์กลางเครือข่ายและสร้างเครือข่ายเพื่อพัฒนาการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด”

(1) ระยะเวลาดำเนินการ

2 ปี (ม.ค. 54 – ธ.ค. 55) 4 งวด ๆ ละ 6 เดือน

งวดที่ 1 (ม.ค. - มิ.ย. 54)	เครือข่ายภาคกลาง เครือข่ายภาคใต้
งวดที่ 2 (ก.ค. - ธ.ค. 54)	เครือข่ายภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน เครือข่ายภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง
งวดที่ 3 (ม.ค. - มิ.ย. 55)	เครือข่ายภาคเหนือตอนบน เครือข่ายภาคตะวันออก
งวดที่ 4 (ก.ค. - ธ.ค. 55)	เครือข่ายภาคเหนือตอนล่าง

(2) วัตถุประสงค์ของโครงการ

- เพื่อรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบ ลักษณะความสัมพันธ์ ขนาด / เครือข่าย ต้นทุนในการบริหารเครือข่ายที่เหมาะสมในการพัฒนาการจัดเก็บภาษีน้ำมัน บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นศูนย์กลาง บทบาทของกรมสรรพสามิตและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- เพื่อสร้างระบบและเครื่องมือในการพัฒนาความสามารถของกลุ่มเครือข่ายองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้จัดเก็บภาษีน้ำมันเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

- สร้างเครือข่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 7 แห่ง ที่เป็นศูนย์กลางเครือข่ายในการพัฒนาการจัดเก็บภาษีน้ำมันที่มีประสิทธิภาพในภาคต่างๆ ซึ่งแต่ละเครือข่ายจะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าร่วมในเบื้องต้นไม่น้อยกว่า 3 แห่ง โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดศูนย์กลางเครือข่ายทั้ง 7 แห่ง เกิดความเข้าใจในแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

- เพื่อปรับปรุงตัวแบบที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัดให้เหมาะสมกับระบบการดำเนินการจัดเก็บภาษีของเครือข่ายองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ร่วมโครงการ

ถึงแม้ว่าระยะเวลาโครงการยังไม่สิ้นสุด แต่ก็มี อบจ. อีกหลายแห่งที่ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีน้ำมันเองแล้ว ได้แก่ อบจ. ชัยภูมิ, อบจ. ยโสธร, อบจ. สุรินทร์, อบจ. ร้อยเอ็ด, อบจ. ศรีสะเกษ, อบจ. อำนาจเจริญ และอบจ. ปราจีนบุรี

เมื่อเสร็จสิ้นโครงการ สถาบันพัฒนาสยาม มั่นใจว่า อบจ. ทั่วประเทศจะสามารถจัดเก็บภาษีน้ำมันได้เองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดเก็บภาษีน้ำมันเองตามโครงการก่อนหน้านี้อย่างแน่นอน

การอภิปราย เรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน

(ถอดเทปคำอภิปรายวันที่ 23 มิถุนายน 2555 10.45-12.10 น. Phoenix 1-3)

รศ.สุรัสวดี หุ่นพยนต์

ในการอภิปราย เรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน ครั้งนี้ได้มีวิทยากรทั้งหมด 4 ท่าน ซึ่งแต่ละท่านเป็นที่รู้จักดีในประเทศ ทั้งท่านที่เป็นอดีตข้าราชการระดับสูง ท่านที่ทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งท่านที่ทำงานกับองค์กรที่ภาครัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานร่วมกับประชาชน ดิฉันขออนุญาตเรียนเชิญทั้ง 4 ท่านพร้อมกันเลยนะคะ ขอเรียนเชิญ คุณพงศ์โพยม วาศภูติ, ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์, คุณธีรวุฒิ กลิ่นกุสุม, และคุณสมสุข บุญญะบัญชา

ในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน ดิฉันมีความเห็นว่า ในปัจจุบัน เรามีแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ เราจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการพัฒนาเติบโตเข้มแข็งไปพอสมควร แต่ในขณะเดียวกันในส่วนของภาคประชาชนอาจจะยังไม่ได้มีความเข้มแข็งไปถึงขนาดนั้น เพราะฉะนั้นก้าวต่อไปในเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะเป็นก้าวที่ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทสำคัญ

ในการอภิปรายวันนี้ นอกเหนือจากที่แต่ละท่านได้เตรียมว่าจะนำเสนออะไรในประเด็นเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน ดิฉันขอตั้งคำถามเพิ่มเติม 2 ประการสำหรับท่านผู้อภิปราย **ประการแรก** ภาคประชาชนมีความสำคัญอย่างไรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ**ประการที่สอง** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการใช้ประโยชน์ และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะทำให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริงได้ อย่างไร

ขอเรียนเชิญท่านพงศ์โพยม วาศภูติ เป็นผู้อภิปรายเป็นลำดับแรก ท่านพงศ์โพยมเป็นอดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดหลายจังหวัด เช่น ตาก นราธิวาส ภูเก็ต นครราชสีมา อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และอดีตกรรมการปฏิรูปประเทศไทย ในช่วงที่ท่านเป็นอดีตกรรมการปฏิรูปประเทศไทย ท่านได้ให้ความชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ขอกราบเรียนเชิญท่านอดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย นำเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน และคำถามข้างต้นด้วยนะคะ

คุณพงศ์โพยม วาศภูติ

ผมมีความยินดีที่ได้มาแลกเปลี่ยนทัศนะเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน เพราะว่าผมมีความรู้สึกที่บ้านเมืองของเราขณะนี้ต่อสู้กันในระดับชาติ ระดับบน การต่อสู้ค่อนข้างรุนแรง ไร้มติ ไม่น่าจะเป็นประโยชน์กับชาติบ้านเมืองและไม่น่าจะทำให้บ้านเมืองเดินหน้าไปได้ด้วยดี ดังนั้นผมจึงสนใจเช่นเดียวกับสมาชิกสภาปฏิรูปหรือคณะปฏิรูปที่ให้ความสำคัญกับภาคประชาชนแล้วก็ตามแต่การดำเนินการในเบื้องล่างมากกว่าเบื้องบนที่กำลังต่อสู้กันอยู่ ประเด็นแรกคือ ผมเชื่อว่าประเทศจะเจริญก้าวหน้าได้ด้วยความเข้มแข็งของภาคประชาชนและภาคเอกชน กล่าวคือ ประชาชนฉลาด ขยัน อดทน เก่งในการทำมาหากิน และเก่งในการแก้ปัญหา มากกว่าด้วยความเข้มแข็งของรัฐบาลหรือระบบราชการ เพราะถึงแม้ประเทศจะโชคดีมีผู้นำ ระบบราชการ การปกครอง และการบริหารบ้านเมืองที่ดี ก็ไม่ได้หมายความว่าความโชคดีเหล่านั้นจะคงอยู่ตลอดไป

ดังนั้นผมคิดว่าบ้านเมืองที่จะเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนน่าจะเป็นบ้านเมืองที่ประชาชนเข้มแข็งสามารถต่อสู้กับความเปลี่ยนแปลงในระดับบนได้โดยไม่สะทกสะท้าน กล่าวคือ ไม่สะท้อนกับการกระเพื่อมของน้ำเบี่ยงบน เพราะน้ำข้างล่างเรานิ่งมันคง ประเด็นถัดไป คือ อำนาจในบ้านเมืองของเราอยู่ในมือของรัฐค่อนข้างมาก ทางคณะปฏิรูปของท่านอนันต์ ปันยารชุน ได้ใช้คำว่า “มันเกิดความขาดสมดุลในการใช้อำนาจทางบ้านเมือง” อำนาจทางด้านการเมืองการปกครองในมิติต่างๆ อยู่ในมือของรัฐมากกว่าภาคเอกชนหรือภาคประชาชนส่งผลให้เกิดการขาดสมดุล ภาคเอกชนและภาคประชาชนดำเนินการอะไรแทบจะไม่ได้ ต้องรอรัฐสั่งการ กำหนดนโยบาย หรือออกกฎหมายมาแต่เพียงฝ่ายเดียว การขาดดุลทางด้านอำนาจนั้นก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและความไม่เป็นธรรมมากมายในบ้านเมืองของเรา วิธีการสั่งการแก้ไขปัญหาราชการหรือรัฐบาล เป็นการสั่งแบบใช้วิธีทั่วไป(Universal) ไม่ใช่วิธีเฉพาะ (Particular) ที่สามารถใช้ได้ในพื้นที่ที่เฉพาะเจาะจง จึงทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนและมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ยกตัวอย่างเช่น การกระจายรายได้ การกระจายรายได้ยังคงเป็นปัญหาของประเทศเรา เนื่องจากคนรวยก็รวยเพิ่มขึ้นในขณะที่คนจนก็จนอยู่อย่างนั้น จากสถิติไม่น่าเชื่อว่าในยุคสมัยนี้ยังมีคนประมาณ 5 ล้านคนที่มีรายได้ต่ำกว่า เส้นความยากจน (Poverty Line) คือต่ำกว่า 1 ดอลลาร์สหรัฐ (USD) ต่อวัน เมื่อมองถึงนักการเมืองหรือระบบการเมืองของเรา การเมืองก็คือการแย่งชิงอำนาจรัฐ ถามว่าแย่งชิงไปทำไม นั่นเป็นเพราะอำนาจรัฐเป็นอำนาจในการกำหนดนโยบาย การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติและการยกเว้น ตลอดจนเป็นอำนาจในการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐซึ่งเป็นอำนาจที่สำคัญที่จะชี้เป็นชี้ตายให้กับประชาชนได้ และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คืองบประมาณซึ่งขณะนี้มากเกิน 2.4 ล้านล้านบาท ทั้งอำนาจและผลประโยชน์ตรงนี้มีมันหอมหวานและเย้ายวนเกินกว่าที่จะวางเฉยได้ ฉะนั้นพรรคการเมืองหรือนักการเมืองจึงต้องแย่งชิงผลประโยชน์ตรงนี้ แต่การแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์นั้นถ้าทำเพื่อประชาชนก็ถูกต้อง แต่เรารู้ว่าส่วนใหญ่แล้วพรรคการเมืองหรือนักการเมืองไม่สามารถทำเพื่อบ้านเมืองและประชาชนได้อย่างเดียว เพราะพวกเขาที่ต้องดูแลพรรคที่เขาสังกัด ดูแลพรรคพวกที่สนับสนุน ดูแลตัวเอง เพราะฉะนั้นผลประโยชน์ต่างๆก็ถูกเบี่ยงเบนไปสู่ตัวบุคคลหรือพรรค ซึ่งก็เป็นปัญหาสำคัญในบ้านเมืองของเราไม่สามารถจะแก้ไขได้ แต่สิ่งหนึ่งที่ผมสนใจเป็นพิเศษ คือ อำนาจการเมืองของพวกเขา สิ่งหนึ่งที่พวกเขาสร้างคือการแก้ปัญหาของบ้านเมืองและประชาชนโดยใช้ความรู้สึก (sense) ของประชานิยมเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือพยายามที่จะลด แลก แจก แถมให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจเพราะว่าเสียงของประชาชนคือคะแนนเสียงที่จะเลือกตัวเขากลับเข้ามาในอำนาจ ดังนั้นนอกจากจะแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์เพื่อตัวเองและพรรคพวกแล้วยังมีการสร้างนโยบายที่จะดึงดูดใจประชาชน โดยไม่ได้คำนึงว่านโยบายเหล่านั้นจะสร้างความอ่อนแอ ยิ่งรัฐบาลไหนลด แลก แจก แถมมากเท่าไร ประชาชนในประเทศนั้นวันก็จะยิ่งอ่อนแอลงเท่านั้น เหมือนกับเราเลี้ยงลูก ถ้าเราทำให้ลูกทุกอย่างแต่ถ้าเราไม่อยู่แล้ว เมื่อเขาเติบโตขึ้นมาจะเอาตัวรอดได้หรือไม่ก็เช่นเดียวกัน ฝ่ายข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นกลไกสำคัญในการที่จะนำนโยบายหรือวิธีการแก้ไขปัญหารัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองลงไปปฏิบัติ ถ้าเป็นการแก้ปัญหาเพื่อให้เกิดความยั่งยืนมันก็ต้อง แต่เราก็พบว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐกลายเป็นกลไกในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติเพื่อที่จะเอาชนะใจประชาชนมากกว่าสร้างความยั่งยืนเข้มแข็งให้กับประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ข้าราชการเอง ซึ่งผมเองก็เป็นข้าราชการก็รู้ดีว่ามันแล้วแต่โชคจริงๆ ยุคใดสมัยใดที่มีฝ่ายการเมืองที่มีคุณธรรมระบบการบริหารงานบุคคลก็จะค่อนข้างดี แต่ถ้าไม่มีคุณธรรมระบบข้าราชการก็ระส่ำระสาย เมื่อระส่ำระสายข้าราชการก็แบ่งออกเป็นหลายพวก พวกหนึ่งไปเข้าร่วมกับฝ่ายการเมือง บางพวกไปวิ่งเต้นเป็นครั้งเป็นคราว ส่วนพวกที่เข้าไม่ถึงก็แยกออกเป็น 2 พวก 1. เข้าซามเย็นซามท่าไปเรื่อยๆ กับ 2. แสวงหาประโยชน์ใส่ตัวไป แม้ว่าอาจจะมีการข้าราชการซึ่งแม้ไม่ก้าวหน้า วิ่งเต้นไม่เก่ง เข้าไม่ถึงนักการเมืองที่ยังทำงานให้ชาติบ้าน

เมืองอยู่ข้างแต่ก็น่าสงสารเหลือเกิน ฉะนั้นหนทางแก้ไขในการที่จะทำให้บ้านเมืองมีความเข้มแข็ง ผมเห็นว่ามีทางเดียวก็คือต้องหาทางทำให้ประชาชนเกิดความเข้มแข็งสามารถบริหารจัดการตนเองในพื้นที่ได้ ถ้ามาแล้วเราจะไปฝึกประชาธิปไตยหรือการบริหารจัดการตนเองที่ไหน ผมก็เห็นว่าสถาบันที่มีกฎหมายรองรับแล้วก็คือค่อนข้างจะมีการพัฒนาการมายาวนานพอสมควร มีพัฒนาการที่ก้าวหน้ามาเรื่อยๆก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น อบจ. อบต. เทศบาล ส่วน กทม. และพัฒนานั้นพัฒนาไปไกลแล้ว แต่ถ้าในแง่ของการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยังมีน้อยอยู่ ที่นี้ประชาชนจะบริหารจัดการชีวิตตนเองผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่เข้าใจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นของประชาชน เมื่อผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าไปเป็น ไปอยู่ที่ตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อไร ก็รู้สึกว่าเป็นราชการต้องรับใช้เจ้านายที่เป็นราชการ อาจจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือระบบราชการ ต้องคอยฟังว่ารัฐบาลเขาจะสั่งการอะไรมา จะให้ยกป้าย จะให้ทำโน่นทำนี่ ต้องคอยทำตามเพราะเขาเป็นเจ้าของเงินที่ส่งมอบลงมาให้เรา แต่ในความเป็นจริงแล้วประชาชนต่างหากที่เป็นเจ้าของ นำแปลกใจที่ประชาชนเองก็ลืมนึกว่าตนเองเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากก็ลืมนึกว่าตนเองเป็นของประชาชน ตรงนี้เราควรทำอย่างไร ผมคิดว่าขณะนี้ทางสมาชิกวุฒิสภาและคณะทำงานก็เน้นศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วม ฝในการปรึกษาหารือไม่ว่าเรื่องอะไร ก็ต้องมีประชาธิปไตยเข้ามาเกี่ยวข้อง ประชาธิปไตยถ้าจะเกิดขึ้นต้องทำกับมือ โดยต้องเปิดพื้นที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ผมไปหาข้อมูลของกรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เขามีการวางยุทธศาสตร์ในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการสั่งการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำแผนชุมชน แล้วก็ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรู้เห็นในเรื่องต่างๆ แต่ว่ายังไม่ชัดเจนว่าให้ทำอย่างไร สิ่งก็ส่งไป อธิบดีหลายท่านได้สั่งการแต่ก็ไม่พบว่าประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมมี 2 ด้าน ด้านลบ คือ เข้าไปกำกับ ดูแล ควบคุม เข้าไปสอดส่อง ว่าโกงหรือไม่ แล้วด้านบวก คือ ต้องเข้าไปช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ผมคิดว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องทำทั้งกำกับดูแลและช่วยเหลือการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีข้อจำกัดมากมายทั้งบุคคลากร อำนาจหน้าที่และงบประมาณ ถ้าเราสามารถเริ่มในเรื่องของการมีส่วนร่วมซึ่งไม่ต้องแก้ไขกฎหมายอะไรมากมายเพียงแค่ว่าจากกับกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลให้เข้าใจว่าเราสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างไร ผมเชื่อว่าถ้าประชาชนมีส่วนร่วมครั้งหนึ่งแล้วคงเลิกได้ยาก แล้วก็ทำต่อไป เมื่อการมีส่วนร่วมมีมากขึ้นความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยที่รู้สึก หน้าที่ที่เราพูดว่าเปลี่ยนประชาชนมาเป็นพลเมือง ก็คือเปลี่ยน People มาเป็น Citizen ท้ายที่สุดจะเกิดผลกระทบทางการเมืองในระดับสูงขึ้นไปสำหรับคำถามทั้ง 2 คำถาม ข้อที่ 1 พูดได้เลยว่าประชาชนมีความสำคัญมากเพราะเป็นเจ้าของ แต่ความรู้สึก (sense) ของความเป็นเจ้าของนั้นเป็นอีกเรื่อง คือ ประชาชนมีความสำคัญกับอปท. ทั้งในด้านบวกและลบอย่างที่ผมเรียนไว้ข้างต้น ผมอยากเห็นประชาชนเข้าไปกำกับดูแลท้องถิ่น ท้องถิ่นอาจจะลำบากใจบ้างว่ามายุ่งวุ่นวายอะไรกับเขาเหลือเกิน มารู มาเห็น แต่ผมคิดว่าความโปร่งใสในเรื่องข้อมูล ความโปร่งใสในเรื่องการดำเนินงานในเรื่องอปท.มันจะต้องมีให้ได้เพราะอปท.เป็นของประชาชน และในขณะเดียวกันก็ต้องไปช่วยเหลือการทำงานของ

ข้อ 2 จะเข้าไปได้อย่างไร ผมก็คิดว่าจากตัวอย่างวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice) ของ อปท. ที่เคยนำเสนอในสมัชชาครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 เราเห็นได้เลยว่า มีอปท.เป็นพื้นที่นายก สมาชิกสภาฯ และภาคประชาชนทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด แต่ก็ต้องยอมรับว่ามีที่ไม่ดีอยู่ไม่ดีนี้หมายความว่าที่โกงกินกันนะครับ ส่วนกลางๆ ที่เข้ากัน (Get along) ไปกับระบบราชการก็คงจะหลายพันอยู่ คณะทำงานของเราเสนอให้เจรจากับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เสร็จจากกระทรวงมหาดไทยว่า สามารถออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ว่าด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่เป็นรูปธรรมได้ไหม คือ ผมอยากให้มีการทำโครงการของบ
ลงทุนท้องถิ่น ที่ต้องผ่านเวทีประชาคมมากกว่าการพูดถึงการมีส่วนร่วมแบบกว้างๆ ผมเชื่อว่ามีหลายอปท.ทำได้
ดีในการจัดให้มีการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ แต่ก็จำเป็นที่ต้องมีการมีส่วนร่วมแบบเป็นทางการด้วยคือมี
ระเบียบหรือมีหนังสือสั่งการกำกับไว้ อันนั้นก็ เป็น 2 คำตอบ

รศ.สุรสวัสดิ์ หุ่นพยนต์

ในลำดับถัดไปขออนุญาตเรียนเชิญ อ.สมชัย ฤชุพันธุ์ ท่านอ.สมชัย อยู่ในภาคเศรษฐกิจการเงินของ
ประเทศ ท่านเคยเป็นอดีตรัฐมนตรีว่าการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อดีตรองอธิบดีกรมสรรพสามิต และกรรมการ
กระจายอำนาจมา 2 สมัย ปัจจุบันท่านเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการกระจายอำนาจ ความที่ท่านเป็น
นักเศรษฐศาสตร์ ท่านมองว่าอปท.จะเข้มแข็งได้ก็ต่อเมื่อมีเงินและมีความเป็นอิสระทางด้านการคลังของตัวเอง
ท่านเริ่มที่จะทำงานวิจัยเกี่ยวกับเรื่อง การกระจายอำนาจว่าด้วยเรื่องของการกระจายอำนาจทางการคลัง
ในวันนี้พวกเราคงจะได้ฟังทัศนะซึ่งท่านจะนำเสนอแห่งของอปท.กับภาคประชาชน

ศ.ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์

ประเด็นที่ตั้งวันนี้เรียนว่าผมเป็นคนตัวเอง ที่มาตั้งประเด็นอย่างนี้เพราะผมคิดว่ามีปัญหาใหญ่
ถ้าเราสังเกตก็จะเห็นว่า กระบวนการของภาคประชาชนในประเทศไทยค่อนข้างจะเจริญเติบโตและพัฒนาไป
มากเพราะมีคนจำนวนมากที่มาทำในเรื่องนี้ มีคนที่มีความรู้มาทำ ในวงการนี้รู้สึกละเอียดเยอะซึ่งเป็น
Cream เป็นมันสมองของประเทศ มีชาวต่างประเทศที่เป็นผู้นำ NGOs อะไรต่างๆ แล้วมีผู้นำชุมชนซึ่งเกิดขึ้น
ตามธรรมชาติ เป็นคนที่สื่อสารสามารถสื่อสารกับคนได้ เป็นคนฉลาด เพราะฉะนั้นจะเห็นว่ากระบวนการภาค
ประชาชนของประเทศไทยค่อนข้างจะเติบโตใหญ่ ขณะเดียวกันกระบวนการกระจายอำนาจและการปกครองตนเอง
ของท้องถิ่นก็พัฒนาก้าวหน้ามาเป็นลำดับ แล้วผมคิดว่าเรากำลังเห็นการเจริญเติบโตในทางที่ตึงตังเกิดขึ้นอยู่ใน
หลายๆ ที่ แม้ปัญหาจะยังมีอยู่มากแต่ก็ต้องยอมรับว่า ณ วันนี้เมื่อเปรียบเทียบกับเมื่อประมาณ 10 ปีที่แล้ว
ที่เราเริ่มทำเรื่องกระจายอำนาจใหม่ กระบวนการกระจายอำนาจได้เปลี่ยนแปลงไปมาก เวลานี้การดำเนินการ
ขอ อปท. ต่างๆ ในประเทศไทยถือได้ว่า ทำได้ตามหน้าที่ (functioning) และ มีประสิทธิผล (effective) และ
ประสิทธิภาพ (efficient) มากพอสมควร แต่ก็ยังมีปัญหาอีกมาก ถึงแม้จะมีการดำรงอยู่ของการปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่ค่อนข้างที่จะเป็นรูปธรรม แต่ในขณะเดียวกันเราก็เห็นว่าปัญหาของบ้านเมืองโดยพื้นฐานยังไม่ได้รับการ
แก้ไขและยังไม่ได้การพิจารณาและจัดการอย่างเหมาะสมถูกต้องและจริงจัง ผมคิดว่ากระบวนการ 2
กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่เป็นพื้นฐานของประเทศ แต่เป็นกระบวนการที่ต่างคนต่างทำ และถ้าให้มองลึก
ลงไปจะเห็นว่าการป็นเกลียวไม่เข้าหากันอยู่ การปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น
การวางรากฐานประชาธิปไตยจริงๆ แล้วเขาก็เริ่มมาจาก 2 ด้านนี้ เราก็เริ่มทำแล้วแต่ทำไมยังไม่ได้ผล ทำให้
บ้านเมืองเหมือนมีปัญหามากมายและแก้ไขไม่ได้ ผมคิดว่าเราควรมาพิจารณาตรงนี้ จึงได้ตั้งประเด็นอปท.กับ
ภาคประชาชน พิจารณาว่าอปท.มองประชาชนอย่างไร แล้วภาคประชาชนมองอปท.อย่างไร มันมีประเด็นอยู่
ประเด็นหนึ่ง คือ ทศนคติต่อกัน เพราะสองกระบวนการ เกิดขึ้น เติบโต และกล้าแข็งต่อสู้กันมา โดยต่างคน
ต่างคิด ต่างคนต่างทำ ทั้งสองฝ่ายก็มีความปรารถนาดีต่อประเทศไทย แต่ยังไม่ทำงานด้วยกันยังไม่ได้ร่วมมือ
กันยังไม่ได้ทำให้เกิดประชาธิปไตยพื้นฐานและยังไม่ได้ก่อให้เกิดพลังจากการที่ประชาชนตื่นตัว รวมกลุ่ม สนใจ

ปัญหาของบ้านเมือง และเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อสู้ในการแก้ปัญหาของบ้านเมือง ในขณะที่อปท.ก็มุ่งที่จะจัดการปัญหาของท้องถิ่น ให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นแต่กระบวนการทั้งสองยังไม่ได้พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ยังไม่ได้สอดประสานกัน อปท.ส่วนใหญ่ยังคิดว่าตัวเองเป็นภาคราชการซึ่งจริงๆก็เป็นภาคราชการ และก็ยังหั่นความจงรักภักดี หั่นความรับผิดชอบ (accountability) ต่อคำสั่งของระบบราชการส่วนกลาง ยังไม่ได้รับผิดต่อประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นก็ยังไม่ได้สนใจจะเข้าไปใช้อำนาจรัฐ ถึงแม้ว่าประเทศไทยโดยรวมได้เปลี่ยนนโยบายและระบุนิรัฐธรรมนูญแล้วว่าจะลดอำนาจรัฐลงมาใช้ในระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชน และให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจรัฐตรงนี้ได้ แม้ว่ามีหลายอปท.ผนวกเข้ากับประชาชนได้สำเร็จแต่ยังไม่ใช้ส่วนมาก ผมจึงคิดว่าจำเป็นต้องมาดูตรงนี้ ต้องมาพิจารณากันว่าจริงๆแล้วอปท.เป็นอะไร มีลักษณะอย่างไร ผมคิดว่า อปท.ยังเป็นภาครัฐอยู่เพราะทำงานสาธารณะ แต่เป็นหน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่น มีความเป็นอัตโนมัติ มี automaticity ในการจัดการตนเองและในการจัดการกิจการของท้องถิ่น ถึงแม้ อปท. จะเป็นหน่วยงานในปริณิพจน์ของภาครัฐ ก็ยังคงความเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของส่วนกลางในบางส่วนตามที่ได้ออกแบบไว้ นั่นคือเราไม่ได้ให้อำนาจส่วนกลางในการสั่งการ อปท. และไม่ได้ให้อำนาจของส่วนกลางไปแต่งตั้งผู้บริหาร อปท. เราให้ประชาชนเป็นคนเลือกตั้ง ถ้าเทียบกับบริษัทก็เสมือนเป็นบริษัทลูกหรือบริษัทในเครือ ซึ่งมีคณะกรรมการของตัวเองไม่ใช่เป็นสาขา เพราะฉะนั้น อปท. ก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อ (accountable to) ส่วนราชการหรือรัฐบาลในเชิงนโยบาย คือสามารถทำแตกต่างหรือไม่เหมือนกับนโยบายของรัฐบาลได้ในทางที่ถูกต้องและที่ออกแบบไว้ แต่อปท.ต้องปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศไทย และ อปท. ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนของตน แม้กระบวนการเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ผมก็คิดว่ามันยังไม่ได้เกิดขึ้นจริง ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่มีหน้าที่ช่วยเหลือส่งเสริมก็ยังออกคำสั่งให้ อปท. ทำ และที่น่าตกใจคือ อปท. ก็ยินดีทำตามและเรียกร้องว่าเมื่อไรจะมีคำสั่งออกมา ถ้าไม่มีคำสั่งออกมาอปท.ก็ทำไม่เป็นและไม่ยอมทำ นั่นก็แปลว่าอปท.ยังไม่เข้าใจและยังไม่ได้ใช้อำนาจอย่างที่ควรจะเป็น คือ ยังไม่ได้ใช้สิทธิในการปกครองตัวเอง (autonomy) ที่มีอยู่ ความเป็นอิสระของ อปท. ไม่ได้หมายถึงเอกราชและไม่ได้หมายถึงอิสรภาพ (independent) แต่มันแปลมาจากคำว่าสิทธิในการปกครองตัวเอง (autonomy) ซึ่งหมายความว่ามีความสามารถเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการจัดการกับปัญหาของตนเอง แล้วมันเป็น Autonomy within boundaries คือ ความเป็นอิสระภายใต้กรอบ ซึ่งกรอบที่สำคัญมี 2 กรอบ คือ 1) กรอบพื้นที่ และ 2) กรอบอำนาจหน้าที่

บทบาท หน้าที่ และภารกิจของ อปท. เป็นบทบาท หน้าที่ และภารกิจในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่น และให้บริการสาธารณะต่อประชาชนในท้องถิ่น เช่น รักษาสิ่งแวดล้อม กำจัดขยะมูลฝอยเกี่ยวข้องกับกิจการท้องถิ่น (Local Affair) ไม่ใช่กิจการระดับชาติ (National Affair) ท้องถิ่นของไทยมีความสับสนของอำนาจของตัวละคร ท้องถิ่นไม่ได้มีเพียงความสัมพันธ์ระหว่างอปท.ซึ่งเป็นผู้บริหารในท้องถิ่นกับพลเมืองในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค มีองค์กรซึ่งเป็นองค์กรข้ามพื้นที่เป็นบริษัท มีเครือข่าย มีธุรกิจ มีขบวนการวาระ และมีความแตกต่างอีกมากมาย คนเหล่านี้ถ้าอยู่ในท้องถิ่นก็เป็น residence of that Locality หรือผู้มีถิ่นอยู่ในท้องถิ่นนั้น ถ้าระบบภาษีอากรถูกต้องเขาก็จะเสียภาษีบำรุงท้องถิ่นนั้น แล้วก็ใช้บริการของท้องถิ่นนั้น เพราะฉะนั้นผมอยากจะให้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างอปท.กับคนที่มีอยู่หลากหลายในอปท.นั้นๆ

ใน อปท. นั้นก็มีภาคประชาชน ภาคประชาชนเป็นใครและมีลักษณะ บทบาท หน้าที่ อย่างไร

ภาคประชาชน หมายถึง คณะบุคคลที่รวมกลุ่มกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการจัดการตนเอง มีการเคลื่อนไหวร่วมกัน และมีผู้นำที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ อาจเป็นกลุ่มที่มีกฎหมายรองรับ

สถานภาพ หรือไม่มีกฎหมายรองรับสถานภาพก็ได้ มีการเรียกชื่อต่าง ๆ กัน เช่น กลุ่ม ชมรม ขบวนการ องค์กร สมาพันธ์ สหภาพ ชุมชนและสมัชชา ตรงนี้อยู่ในกระบวนการภาคประชาชน ปัจจุบันภาคประชาชนเหล่านี้มีบทบาทพอสมควร และบทบาทที่มันมีความสำคัญ ถึงขนาดที่การดำเนินการใดใดของภาครัฐ หรือบริษัทที่ใหญ่ หรือของใครก็ตาม ไม่อาจที่จะละเลยเพิกเฉยต่อความเห็นของกระบวนการภาคประชาชน ซึ่งกระบวนการภาคประชาชนมีลักษณะอย่างไร

ประการแรกขององค์กรภาคประชาชน ก็คือการที่กลุ่มคนเหล่านี้มักจะรวมตัวกันเพราะคิดว่าตนเป็นผู้เสียเปรียบในสังคม กลุ่มคนเหล่านี้จึงรวมตัวกันต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมหรือเรียกร้องสิทธิของตน กลุ่มเหล่านี้ก่อเกิดพลังได้เพราะการรวมตัวกัน พวกเขาไม่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจหรือไม่มีอำนาจทางกฎหมาย แต่พลังเกิดจากการรวมตัวกันร่วมแรงร่วมใจกันต่อสู้ในฐานะผู้ร่วมชะตากรรมเดียวกัน

ประการที่สอง ก็คือการที่ผู้นำของกลุ่มมักจะเป็นผู้นำที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เป็นคนซื่อสัตย์ สุจริต เป็นผู้นำที่ทำความดีจนเป็นที่ประจักษ์ จนทำให้ผู้คนเกิดศรัทธาและยอมรับการนำ ผู้นำเหล่านี้เป็นผู้นำที่เราต้องการ เขาไม่ได้รับเลือกตั้ง ไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีอำนาจเงิน แต่เขามีพลังและมีคนยอมรับ เพราะเขาเป็นคนดี ฉลาด และซื่อสัตย์สุจริต กระบวนการเช่นนี้เป็นหลักประกันในตัวเอง ว่าต้องประพฤติดี และประชาชนยอมรับได้

ประการที่สามขององค์กรภาคประชาชนก็คือ การที่องค์กรเหล่านี้ไม่เป็นนิติบุคคล ไม่มีสถานะทางกฎหมายหรือไม่มีกฎหมายรองรับสถานภาพของกลุ่มของตน การไม่เป็นนิติบุคคลและไม่มีกฎหมายรองรับสถานภาพนั้น แม้ว่าด้านหนึ่งจะดูได้ว่าเป็นข้อด้อยขององค์กรเหล่านี้ แต่อีกด้านหนึ่งก็ถือได้ว่าเป็นข้อเด่น เพราะการไม่มีฐานะทางกฎหมายทำให้ใช้กฎหมายมาเป็นข้ออ้างไม่ได้ อาศัยอำนาจตามกฎหมายไม่ได้ ทำให้องค์กรเหล่านี้อยู่ร่วมกันได้ด้วยแรงศรัทธา ด้วยความเชื่อมั่น ไว้วางใจซึ่งกันและกัน และจริงใจต่อกัน ส่งผลให้ผู้นำขององค์กรต้องประพฤติดีอยู่เสมอ เพราะต้องพิสูจน์ตนเองให้เป็นที่ยอมรับของมวลสมาชิก ดังนั้นการไม่มีกฎหมายรองรับจึงกลายเป็นจุดแข็งขององค์กรไป

ประการที่สี่ก็คือว่า องค์กรภาคประชาชนเหล่านี้เกิดขึ้นเองตามยุคสมัย และตามภาวะการณ์ และเงื่อนไขที่เอื้อต่อการเกิด ขณะเดียวกันก็เสื่อมสลาย และยุติการดำเนินการไปตามเหตุการณ์ตามภาวะการณ์ และเงื่อนไขที่ทำให้ต้องสลายตัว

ในช่วงระยะเวลา 10 -20 ปี มานี้มีองค์กรภาคประชาชนเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก มีทั้งที่เกิดขึ้นแล้ว แข็งแกร่งยั่งยืนและที่เกิดขึ้นแล้วอยู่ไม่นานก็เสื่อมสลายไป แล้วก็ไปก่อตัวขึ้นในรูปแบบใหม่ ในชื่อใหม่ อย่างไรก็ตามการเกิดขึ้นขององค์กรภาคประชาชนอย่างต่อเนื่องนี้ ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมือง และในทางสิทธิต่าง ๆ การเกิดขึ้นและสลายตัวไปตามธรรมชาติอย่างต่อเนื่องนี้ทำให้องค์กรภาคประชาชนได้เติบโตใหญ่และกล้าแข็งขึ้นรวมทั้งมีพลังต่อรองสูงขึ้นด้วย ในวันนี้ต้องถือว่า “ภาคประชาชน” เป็นภาคส่วนของสังคมที่ทางเราจะละเลยเพิกเฉย ไม่ใส่ใจ ไม่ได้อีกต่อไป การตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะก็เช่นกันจะทำได้โดยไม่ใส่ใจต่อความคิดเห็น การยินยอมพร้อมใจ และการสนับสนุนของภาคประชาชนไม่ได้อีกต่อไปแล้ว

มองอีกแง่ องค์กรภาคประชาชนเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน เป็นองค์กรของประชาชนที่เกิดขึ้นท่ามกลางการต่อสู้ ต้าน และแสวงหาทางออกของประชาชน ดังนั้นองค์กรส่วนมากจึงมีลักษณะใกล้ชิดกับประชาชน ไม่แปลกแยกจากประชาชน และสามารถสะท้อนความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของประชาชนได้ แต่เนื่องจากการองค์กรเหล่านี้เกิดขึ้นง่าย และเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ โดยไม่ต้องอาศัยกฎหมาย เพราะ

ฉะนั้นในบางลักษณะและบางมิติจึงเอื้อต่อการถูกแทรกแซงและเอื้อต่อการถูกใช้ประโยชน์ จากคนที่มีอำนาจต่างๆ เช่น อำนาจเงิน อำนาจรัฐ หรืออำนาจกฎหมาย แต่ถ้ามีองค์กรที่เปลี่ยนสี แปรธาตุไปเช่นนี้ ประชาชนเขาก็จะรู้กัน อย่างไรก็ตามภาคประชาชนส่วนใหญ่ในขณะนี้ก็ยังเป็นภาคส่วนซึ่งอยู่แบบสนิทกับประชาชนและอาศัยพลังประชาชนและทำการสะท้อนความทุกข์ยากของประชาชนอยู่ เนื่องจากภาคประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ และมีความเห็นแตกต่างจากผู้ใช้อำนาจรัฐ การดำเนินการของภาคประชาชนจึงมักจะออกมาในทางไม่เห็นด้วย ต่อต้าน ขัดขืน หรือแม้กระทั่งต่อสู้กับอำนาจรัฐ ส่งผลให้ในสายตาของบางคนองค์กรภาคประชาชนจึงเปรียบเหมือน “ผู้ร้าย” ที่คอยขัดขวางความเจริญของบ้านเมือง หรือเป็นผู้ “ก่อกวน” ที่คอยทำลายความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอยู่ตลอดเวลา

ในปัจจุบันมีแนวคิดที่เป็นปฏิปักษ์กันและไม่เอื้อต่อการพัฒนาบ้านเมืองโดยรวม 2 ประการ ประการแรกคือ แนวคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคนที่ยังมองว่าภาคประชาชนเป็นภาคส่วนที่น่าสงสัยและน่าระแวงระวังอีกทั้งเป็นภาคส่วนที่มักจะขัดขวางการดำเนินการหรือมักจะมาแย่งเอาความดีความชอบและงานจาก อบต. ทำให้รังเกียจและพยายามกีดกันไม่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในอีกด้าน แนวคิดของภาคประชาชนจำนวนหนึ่งก็เห็นว่า อบต. คือ อำนาจรัฐที่ถ่มทิ้ง ที่เข้ามามุ่งจะปกครอง มุ่งจะเอาเปรียบและมุ่งจะก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ดังนั้นจึงไม่ร่วมมือและขัดขวางการดำเนินการของ อบต. ทั้งสองแนวคิดนี้ไม่ถูกต้องและควรจะต้องปรับใหม่ทั้งหมด เพื่อที่จะให้กระบวนการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นดำรงอยู่และมีพลังพอสมควร พลังที่ว่านี้คือพลังที่อยู่ข้างใต้ อยู่ข้างล่าง ที่มุ่งจะแก้ปัญหาพื้นฐาน และเอื้อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ประชาชนต้องเข้าใจและเข้าไปใช้อำนาจรัฐตรงนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ อบต. เข้ามาทำประโยชน์เพื่อส่วนรวมโดยมีประชาชนเข้าไปดูแลกำกับและสนับสนุน อบต. ถ้าเราสามารถปรับยุทธศาสตร์ของทั้ง 2 กระบวนการนี้ให้สอดคล้องกันได้จะเกิดพลังมหาศาลที่จะเป็นยามเฝ้าระวังการทำความผิดของคนทั้งหลายที่มุ่งจะเอาประโยชน์ส่วนตัว ที่จริงเรื่องนี้ส่วนหนึ่งได้ดำเนินการไปบ้างแล้ว จากการที่ผมได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในบางเวที ยกตัวอย่างเช่น สสส. เมื่อก่อน สสส. จะมีนโยบายใช้เฉพาะภาคประชาชนแต่ไม่ใช่ อบต. ผมซึ่งในตอนนั้นเป็นกรรมการตรวจสอบของ สสส. ได้เสนอความเห็นนี้ ท่านผู้อำนวยการสมัยนั้นก็ยินดีรับไป จะเห็นว่าในปัจจุบัน สสส. พยายามที่จะผนวกผนึก อบต. กับพลังประชาชนเข้าด้วยกัน โดยการหันมาใช้ อบต. เพิ่มขึ้น ซึ่งถ้าทำสำเร็จก็จะก่อให้เกิดคุณูปการอย่างใหญ่หลวง

รศ.สุรสวัสดิ์ หุบพยนต์

จากที่เราก็ได้ฟังทัศนะของผู้ที่รับผิดชอบ ดูแล อบต. มาแต่เดิม รวมทั้งทัศนะของนักวิชาการข้าราชการ ที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่อง อบต. ทำให้เราเห็นแนวทางในการพัฒนา อบต. โดยการยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาชนและ อบต. เรายังมีผู้อภิปรายอีก 2 ท่าน ผู้มีประสบการณ์กับ อบต. ทั้งในระดับจังหวัดและในระดับเทศบาลมาร่วมอภิปราย ท่านแรกได้แก่ คุณธีรวุฒิ กลิ่นกุสม ท่านเป็นอดีตรองนายก อบจ.ปทุมธานี อดีตรองนายก อบจ. ปทุมธานี และอดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองรังสิต ปัจจุบันท่านเป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครรังสิต ขอเรียนเชิญคุณธีรวุฒิ กลิ่นกุสม

คุณธีรวุฒิ กลิ่นกุสุม

สำหรับคำถามแรกที่ถามว่าภาคประชาชนมีความสำคัญอย่างไร การที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น แต่ความสำคัญนั้นยังมีภารกิจ บทบาทของกฎหมายที่เรายังไม่ได้เปิดจริง ท่านอาจารย์บอกว่ารัฐธรรมนูญเปิดแล้วรัฐธรรมนูญเขียนไว้แล้ว แต่วิธีปฏิบัติก็ยังไม่ถูกปรับถึงแม้รัฐธรรมนูญจะถูกเปลี่ยนไปแล้ว 5 ฉบับ แต่หนังสือสั่งการ ระเบียบ วิธีปฏิบัติก็ยังเปลี่ยนตามไปได้ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของขบวนการ คนส่วนหนึ่งที่เป็นบุคลากรของอปท.ก็ลืมไปว่าเขาเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือเป็นข้าราชการส่วนกลางเพราะว่ายังใช้ระบบกำกับดูแลระบบเดิมอยู่

วันนี้ผมมาอภิปรายก็ต้องขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ แล้วขบวนการเหล่านี้จะถูกขับเคลื่อนได้อย่างไร ในเมื่อเรายังใช้ระบบที่ยังตีกรอบให้เราเดินไปตามขบวนการของส่วนกลาง ผมว่าวันนี้ผู้กำกับดูแลต้องขยายกรอบให้ท้องถิ่นขยับได้ ผมมีลูกน้องอยู่เทศบาลนครรังสิตซึ่งมีอัตราข้าราชการชั้นต่ำอยู่ที่ 300 บาท และมีลูกน้องเป็นพนักงานข้าราชการ ลูกจ้าง อปท. ที่มีค่าแรงชั้นต่ำอยู่ที่ 260 บาท แต่ลูกน้องผมได้รับเงินเดือนเท่ากัน สิ่งเหล่านี้เกิดจากข้อจำกัดของกระทรวงที่ไม่สามารถสั่งการแบบแยกรายละเอียด (detail) ได้ ทำให้การกำกับดูแลการทำงานของท้องถิ่นยังคงเป็นปัญหา ยกตัวอย่างเรื่องง่ายๆ เช่นชาวบ้านต้องการให้ลอกคลองรังสิตเพื่อป้องกันน้ำท่วม ผมก็ทำหนังสือไปถึงกรมชลประทานตั้งแต่น้ำยังไม่ท่วมจนกระทั่งน้ำลดและจะท่วมอีกรอบชลประทานก็ยังไม่ตอบอนุญาต สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าอำนาจของส่วนภูมิภาคยังคงกำกับอยู่ในท้องถิ่นมากเกินไป ผมจะสร้างสะพาน ขออนุญาตไป 4 เดือนยังไม่ออกหนังสืออนุญาตในขณะที่เอกชนขอเดือนเดียวก็ออกหนังสือให้แล้ว ถ้าผมเป็นนายกเทศมนตรีแล้วผมไปทำประชาคมกับชาวบ้านไว้ว่าผมจะสร้างสะพานสะพานนี้ มีงบประมาณแล้วจะสร้างอีก 2 เดือน แต่ปรากฏว่าหน่วยงานหลักที่มีอำนาจในการอนุญาตไม่ออกใบอนุญาตให้แล้ว ผมก็จะโดนชาวบ้านตำหนิ พวกเขาจะคิดว่านายกฯโกหก สิ่งเหล่านี้ทำให้เราลงเลที่จะให้ชาวบ้านมีส่วนร่วม เพราะถ้าชาวบ้านรู้แล้วจะทำแต่ทำไม่ได้คนแรกที่จะโดนตำหนิคือนายกฯ เราจะใช้ที่ดินสาธารณะเพื่อสร้างโรงเรียน จึงทำประชาคมและทำหนังสือไปขอหน่วยงานหลักที่เป็นเจ้าของสมบัติทั้งประเทศไทย ผ่านไปหนึ่งปีก็ยังไม่อนุญาต แต่กลับมีคำสั่งจากส่วนกลางให้นำที่ดินแปลงนี้มาทำเป็นหน่วยงานราชการ คำร้องกลายเป็นคำสั่งให้สร้างอย่างอื่นแทน นี่คือข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น แต่ถึงแม้ว่าจะมีข้อจำกัดเราก็ใช้ขบวนการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนอยู่มากพอสมควร

สิ่งที่เป็นวัฒนธรรมของท้องถิ่นไม่ใช่การลอกเลียนแบบแต่เป็นการศึกษาและเรียนรู้ เราจะมีขบวนการที่ไปเรียนรู้ อปท. ต่างๆ ที่ทำงานร่วมกันมีครั้งหนึ่งเราไปเรียนรู้อปท.เล็กๆ แล้วก็หยิบแบบแผน (pattern) ของเขามาดู ปรากฏว่า อปท. นั้นเขาก็ไม่ได้ยึดตามกรอบแต่ก็สามารถผ่านการตรวจมาได้เป็น 10 ปี แต่ถ้าหน่วยงานของเรานำมาทำอาจจะไม่ผ่านการตรวจก็ได้เพราะมาตรฐานของผู้กำกับดูแลนั้นไม่เหมือนกัน หน่วยงานท้องถิ่นที่มีความรู้มากๆ ก็มักมีปัญหาเพราะความรู้มาก กล่าวคือยิ่งหน่วยงานมีความรู้ มีนิติกร และมีฝ่ายระเบียบมาก เมื่อทำรายงานก็มักพบว่าโครงการดำเนินการไม่ได้เพราะขัดกับกฎระเบียบนั้นกฎระเบียบนี้ในขณะที่ อปท. อื่นๆ ได้นำโครงการไปปฏิบัติแล้ว นี่แสดงให้เห็นว่าเรื่องของการกำกับดูแล เรื่องของระเบียบในท้องถิ่นก็ยังไม่ได้เป็นไปตามความเป็นจริงมากนัก

ในเรื่องความร่วมมือร่วมใจในท้องถิ่น ในกรณีการปิดเมืองประท้วงเรื่องเงิน 20,000 บาท หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบไม่ใช่ อปท. อปท. รับคำสั่งให้สำรวจและรายงานรายการที่ต้องจ่าย ซึ่งรายการที่ต้องจ่ายมีทั้งหมด 200 กว่ารายการที่รวบรวมรายการที่ต้องจ่ายก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และเยียวยา ปรากฏว่าหลังมีการประชุมหน่วยงานหลักบอกว่าให้จ่ายเพียง 20,000 บาท รายการอื่นไม่จ่าย ผลปรากฏว่าอปท. ไต่เชือกการ

ประชุมครั้งนั้นจะโดนปิดเมืองประท้วงเพราะเมื่อจ่ายจริงมีอีก 4 รายการปรากฏขึ้นมา นี่คือปัญหาของ อบท. ที่พยายามจะเชื่อคำสั่งโดยไม่ดูระเบียบ วัฒนธรรมเราเป็นอย่างนั้นคุณสั่งมาผมก็ทำตามซึ่งตรงนี้ผมคิดว่าควรต้องแก้ไข ผมกลับมาประชุมกับลูกน้องว่าจะไม่เอาตามที่ตั้งมาเอาตามระเบียบโดยเสนอไปว่า เรากลัวจะมีปัญหาเนื่องจากระเบียบที่ส่วนกลางส่งมานั้นไม่ได้บอกว่าจะต้องทำอะไร เราแจ้งให้ชาวบ้านรู้ผลการประเมิน ถ้าชาวบ้านไม่เห็นด้วยกับผลการประเมินให้คัดค้านได้ภายใน 15 วัน ปรากฏว่าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ดูแล โทรมาว่าผมว่า ระเบียบของหน่วยงานเขาไม่มีให้ชาวบ้านดูเพราะฉะนั้นผมห้ามให้ชาวบ้านดู และถึงแม้ผมส่งไปให้เขาเขาก็จะไม่แก้ ก็มีชาวบ้านส่งมาแก้สัก 700 ราย ชุดแรก 400 ราย เผิดอยู่ว่าเป็นข้อมูลที่ผมส่งไปแล้วเลยแก้ไม่ได้ ส่วน 300 รายหลังที่มาขอแก้เป็นข้อมูลที่ผมยังไม่ส่งไปผมก็เลยแก้ให้เขา ปรากฏว่าหลังจากนั้น 3 เดือนเงินได้รับการอนุมัติ นายกฯแต่ละเทศบาลไม่กล้าให้ชาวบ้านดูเพราะจำนวนเงินไม่เท่ากัน ประกาศเพียงรายชื่อโดยไม่ประกาศจำนวนเงิน เมื่อชาวบ้านรู้จำนวนเงินตอนรับเงินก็เป็นปัญหาวนนี้จังหวัดต้องประกาศให้ทบทวนใหม่เพราะว่าชาวบ้านไม่พอใจ ถามว่าถ้าจังหวัดทำตั้งแต่ที่แรกก็จะไม่เกิดปัญหา สิ่งเหล่านี้จะโทษว่า อบท. ไม่รับผิดชอบต่อสังคมไม่ได้เพราะวัฒนธรรม วิธีการและขบวนการ ยังใช้การกำกับดูแลจากส่วนกลางเป็นหลักในการทำงาน นี่เป็นปัญหาที่ อบท. อึดอัด บางเรื่องไม่ต้องทำประชาคมแต่ถ้าเป็นโครงการของท้องถิ่นจะไม่ทำไม่ได้ สมัยก่อนการทำถนนเส้นหนึ่งเอาเข้าเทศบาลขออนุมัติแล้วทำได้เลย วันนี้ชาวบ้านตื่นตัวอยากรู้สิทธิเขา เอาเข้าเทศบาลขออนุมัติแล้ว เขียนแบบเรียบร้อยแล้ว ก่อนจะก่อสร้างต้องเอาไปให้ชาวบ้านดูก่อนว่าระดับความสูงใช้ได้ไหม ต้องไปทำประชาคมว่าท่อระบายน้ำตรงหน้าบ้านหรือไม่ใช้ได้ไหม บางทีถ้าต้องรื้อแบบใหม่ทั้งหมดหมดก็ต้องรื้อ ถ้าต้องเข้าสภาใหม่ก็ต้องเข้า เพื่อให้ประชาชนที่ใช้ประโยชน์เกิดความพอใจ อาจจะไม่เหมือนกันทุกสภาแต่สภาผมเป็นเรื่องปกติ เข้าสภาต้นปีกลางปีแก้ไขที่แก้ไขเพราะไปทำประชาคมแล้วไม่ตรงตามความต้องการ แต่เราด้วยระบบการเขียนหรือระบบวิธีทำงบประมาณเราก็ไม่กล้าเอาไปทำประชาคมก่อนเพราะเราไม่รู้ว่ามีเงินเหลือทำโครงการเหล่านั้นหรือไม่ ถ้าเราไปทำประชาคมก่อนข้างงบประมาณ ปรากฏว่าปีนั้นนโยบายรัฐบาลเอาโน่น เอานี้มาใส่จากปีละ 50 ล้าน เหลือ 20 ล้าน โครงการที่ทำประชาคมไปไม่ได้คราวนี้เป็นเรื่องเพราะทำประชาคมไปแล้ว การออกแบบจากส่วนกลางไม่เอื้อต่อวิธีการ ขบวนการของเรา เราไม่สามารถคาดเดางบประมาณที่แท้จริงของเราได้ สมมติงบประมาณปี 54 เพิ่ม 100 ล้าน แล้วงบประมาณปี 56 ปี 55 เรามีเงินเพิ่มประมาณ 70 ล้าน เราก็ไม่สามารถตั้งงบประมาณปี 56 เพิ่มเป็น 170 ล้านเพราะว่าหนังสือสั่งการบอกว่าต้องเอาก่อนหน้านั้น 1 ปีเพราะฉะนั้นจึงตั้งได้แค่ 100 ล้าน นายกไม่ต้องตัดสินใจเพียงแค่ว่าปฏิบัติตามหนังสือสั่งการที่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ทุกขั้นตอน สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ออบท. ไม่มีความคล่องตัว อบท. ไม่ได้มีอิสระอย่างที่เราคิดว่ามี เรื่องความมีส่วนร่วมมี 2 แง่มุม คือ ใช้แก่การกำกับดูแลหรือใช้ในแง่การร่วมมือ ผมขอยกตัวอย่างเรื่องการกำกับดูแล เรื่องน้ำท่วม 20,000 บาท ระเบียบกำหนดให้รวมบ้านที่ไม่มีเลขที่ด้วย บ้านเหล่านี้อยู่ในที่เอกชนบ้าง ปลุกเป็นสลัมบ้าง ซึ่งสลัมหลักกลุ่มนี้มีประมาณ 90 หลัง ปรากฏว่ามีบ้านถึง 180 หลังมายื่นคำร้อง การมีส่วนร่วมก็คือ ผมให้ลูกน้องไปเขียนผังบ้านกลุ่มนี้ แล้วเรียกทำประชาคมว่าบ้านหลังไหนเป็นของใคร ถ้าบ้านเกินมาคุณก็ต้องรับผิดชอบร่วมกัน การทำประชาคมเป็นเครื่องมือที่เราใช้เป็นประจำในการทำกิจกรรมและในการทำงานบริหารกิจกรรมของท้องถิ่น ในเรื่องการสาธารณสุข เรามีสม. อยู่ประมาณ 400 กว่าคน จาก 55 สสมช. จาก 66 ชุมชน สมัยก่อนเราวุ่นวายกันมากเพราะชุมชนแต่ละชุมชนต้องการนั้นต้องการนี้ ผมเสนอให้ชุมชนทำประชาคม ให้เขาทำโครงการและดูแลชุมชนของเขาาร่วมกันโดยเราจะให้เงินอุดหนุนอย่างไรก็ตามในท้ายที่สุดระเบียบที่กำกับเราก็ก่อปัญหาอีก ถ้ากลุ่มอาชีพตั้งขึ้นใหม่ต้องรอ 1 ปี ก่อนถึงจะอุดหนุนเงินได้ ถ้ากลุ่มที่ตั้งจะต้องรออีก 1 ปี กลุ่มก็คงล้มไปแล้ว สมมติว่าเราไปฝึกอาชีพทำซาลาเปา เขาอยากจะได้เงินสัก 40,000 เพื่อเอาไปซื้อเครื่องมือเป็นทุนสำรอง ระเบียบก็ไปกำกับอีกว่ากลุ่มๆ นี้ต้องตั้งมาก่อน 1 ปี แล้วปีนี้

จะให้เขารอเฉยๆ ก็เป็นไปได้ สิ่งเหล่านี้เองที่ข้อจำกัดในการทำงานของเราอยู่ ขอขอบคุณครับ

รศ.สุรัสวดี หุ่นพยนต์

เราก็ได้ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเผชิญอยู่ และอุปสรรคต่อความพยายามที่จะให้ภาคประชาชนเข้ามาใช้ประโยชน์หรือเข้ามากำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน เรามีทั้งวิทยากรจากภาคราชการที่ติดตามดูแลและพยายามส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เติบโตก้าวหน้าจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คุณสมสุขเป็นวิทยากรจากภาคประชาชน ท่านเป็นอดีตผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน อดีตคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย อดีตประธานอนุกรรมการแก้ปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัย และอดีตกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และในปัจจุบันท่านเป็นเลขาธิการมูลนิธิศึกษาที่อยู่อาศัยแห่งเอเชีย จากประสบการณ์ทำงานของท่านที่ทำงานสัมผัสกับภาคประชาชนทำให้ท่านได้เข้าใจความคิดและมองเห็นการเติบโตของภาคประชาชน จึงเป็นตัวแทนภาคประชาชนได้เป็นอย่างดี ขอเรียนเชิญท่านแสดงทัศนะในเรื่อง อบท. กับภาคประชาชน

คุณสมสุข บุณณะบัญชา

ประเด็นเรื่ององค์กรท้องถิ่นกับภาคประชาชนและภาพองค์กรท้องถิ่นกับความสัมพันธ์กับประชาชนสำหรับความรู้สึกตัวเองที่ได้เกี่ยวข้องทั้งในและนอกประเทศคิดว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดที่จะเป็นจุดสำคัญของการเปลี่ยนแปลงประเทศไทย เราได้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยส่วนกลางที่การเมืองมาบ้างแล้ว แต่ถ้าถามว่าความหวังการเปลี่ยนแปลงอยู่ที่ไหนความหวังการเปลี่ยนแปลงประเทศนั้นอยู่ที่ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรท้องถิ่น องค์กรท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญตรงที่เป็นองค์กรของคนในท้องถิ่น เป็นระบบรัฐที่เป็นเครื่องมือให้กับการพัฒนาและการจัดการท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่น ดังนั้นเราพูดถึงภาคประชาชนหรือเครือข่ายชุมชนที่มีอยู่มากมาย ความมากมายหลากหลายก็จะมีอยู่ต่อไปถ้าหากไม่เชื่อมโยงกลุ่มเหล่านั้นมาร่วมทำงานกับระบบของท้องถิ่น ท้องถิ่นเป็นร่มที่สำคัญของรัฐที่ให้สถานภาพและให้ระบบ (System) กล่าวคือทำให้ระบบการขับเคลื่อนของภาคประชาชนที่จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการคิด การทำ การจัด ในพื้นที่เป็นเรื่องที่ถูกต้อง เป็นอาสาสมัคร เป็นกึ่งอาสาสมัคร เป็นโครงสร้างเวทีร่วม เป็นกลไกร่วมต่างๆ ก็ได้ ในโลกสมัยใหม่องค์กรท้องถิ่นถือเป็นกลไกที่สำคัญสุดในการที่จะเชื่อมโยงระบบของคนข้างล่าง แม้ว่าเราจะมีพัฒนาเป็นเรื่อยๆ จากหน่วยงานส่วนกลางจากบริษัทหรือจากเอกชน ความเป็นท้องถิ่นก็ยังมีมีความสำคัญเพราะทำให้เรื่องทั้งหลายเชื่อมโยงกัน ทำให้มีการส่งพลังถึงกันและเคลื่อนไปข้างหน้าได้ จุดนี้ถือเป็นจุดสำคัญเนื่องจากประเทศเราพัฒนากันไปคนละทิศคนละทางและมีความเหลื่อมล้ำสูง จึงทำให้มีช่องว่างมาก ช่องว่างอันนี้ก็จะจะเป็นช่องว่างที่มีตัวกลางเข้ามา บางทีก็เข้ามาช่วยแก้ปัญหา แต่ในบางทีก็จะเข้ามาใช้ประโยชน์ หากเราดูประสบการณ์ของที่ต่างๆ จะพบว่าสิ่งที่ปิดช่องว่างนี้ได้ก็คือ ความเป็นองค์กรท้องถิ่น องค์กรท้องถิ่นคือกลไกของการที่เปิดพื้นที่สร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงแล้วทำให้คนทั้งหลายคนทุกคนที่อยู่ในท้องถิ่นเขารู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบ เขามีตัวตน เขามีอยู่ เขาสามารถเป็นผู้ให้และเป็นผู้รับเขาสามารถมองเห็นว่าตัวเองจะเคลื่อนไปกับการพัฒนา และได้รับผลจากการพัฒนาอย่างไรตลอดจนเขาจะรับรู้ว่าจะร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งเหล่านั้นได้อย่างไร ดิฉันคิดว่าองค์กรท้องถิ่นเป็นกลไกและเป็นแกนสำคัญในทุกๆ เรื่องทั้งในเชิงระบบ การบริหารและการจัดการ เราควรจะต้องเปลี่ยนวิธีมอง คือ การจัดการขององค์กรท้องถิ่นไม่เหมือนกับการรับเหมาบริหารท้องถิ่น ในตอนนี้การจัดการขององค์กรท้องถิ่นเหมือนกับ

เป็นกลไกที่เข้ามาแล้วเราต้องช่วยให้บริการ (service) ช่วยบริหาร และช่วยอะไรต่างๆ ภายใต้กฎเกณฑ์มากมาย กับงบประมาณที่ไม่มีความชัดเจนอย่างที่ท่านนายกฯ ว่า แต่จริงๆ แล้วองค์กรท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้จัดให้ระบบของท้องถิ่นเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างต่อเนื่อง ถ้าเรามองแบบนี้เราจะจัดตรงนี้ได้อย่างไร เราทราบแล้วว่าหน่วยงานส่วนกลางทั้งหลายที่เป็นอยู่ ระบบงบประมาณเช่นเดียวกับการเมืองจะเป็นปัญหาแบบนี้เรื่อยไป ถ้าเรามามัวแต่บอกว่าไม่น่าจะเป็นแบบนี้แล้วควรจะเป็นยังไง เรื่องนี้ก็จะเป็นสงครามยาว ใครที่สู้ก็สู้ต่อไป แต่ดิฉันอยากจะเสนอภาพว่า ในปัจจุบันเราทำได้เยอะมาก ถ้าองค์กรท้องถิ่นร่วมกับภาคประชาชนเชื่อมโยงกันแล้วขึ้นมาเป็นกลไกร่วมในการพัฒนาพื้นที่ เรามีวิธีแก้ปัญหาแล้วก็เชื่อมโยงช่องว่างต่างๆ เหล่านี้ได้มาก ฉะนั้นตรงนี้มีมีความสำคัญเพราะว่าโลกเปลี่ยนไปเช่นเดียวกันกับประชาชนเปลี่ยน ปัจจุบันประชาชนเข้าถึงสื่อ ประชาชนตื่นตัว ประชาชนไม่ยอมมีความเหลื่อมล้ำ ประชาชนอยากมีสิทธิที่เท่าเทียมกัน อยากให้มีการพัฒนา อยากมีพื้นที่ของเขา แต่ระบบและกลไกรัฐเคลื่อนช้ากว่าความเปลี่ยนแปลง เพราะฉะนั้นช่องว่างที่มีจึงกว้าง เราไม่สามารถจะเป็นคนบ่นว่าไม่ได้ มันเป็นเพราะคนนั้นมันเป็นเพราะคนนี้ ถ้าเรายังคงทำงานในพื้นที่ว่างนี้ เชื่อมโยงองค์กรท้องถิ่นกับภาคประชาชนเข้าหากันแล้วก็หาวิธีว่าเราจะสร้างพลังการพัฒนาร่วมกันเป็นทีม ในลักษณะไหนอย่างไร เราจะต้องคำนึงถึงการบริหารคนทั้งพื้นที่ ในทุกพื้นที่และทุกเรื่อง การบริหารท้องถิ่นแปลว่า การบริหารคนทั้งหมดในพื้นที่ ความเปลี่ยนแปลงทั้งพื้นที่ ทิศทางที่จะไปข้างหน้า และในทุกๆ เรื่อง ไม่ใช่บริหารโครงการที่ถูกบีบให้ทำตาม การบริหารกระบวนการเปลี่ยนแปลงในทุกๆ เรื่องและคนทุกคนเกี่ยวข้องอันนี้ควรจะถูกจัดการใหม่อย่างไร ภาพของระบบบริหารท้องถิ่นในลักษณะไม่ค่อยชัดเท่าไร เนื่องจากระบบกฎเกณฑ์และศูนย์กลาง แต่ถ้าเราลองคิดใหม่ไปข้างหน้าว่า เราจะหาวิธีสร้างระบบที่คนทุกกลุ่มในพื้นที่ทุกพื้นที่ ใช้พลังชุมชน พลังประชาสังคมทั้งหลายเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการคิด การจัด และการเปลี่ยนแปลงในเรื่องทุกอย่าง นี่เป็นภาพการสร้างองค์กรท้องถิ่นในโลกสมัยใหม่ซึ่งเปลี่ยนแปลงเร็วและประชาชนตื่นตัวขึ้นและอยากจะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทั้งหมด

ดิฉันคิดว่าการใช้วิธีบริหารแบบ supply size คือ เป็น supplier หรือ เป็นผู้ให้บริการแบบเป็นเรื่อยๆ นั้น ไม่ทันกับการเปลี่ยนของโลกสมัยใหม่ เราอาจต้องคิดถึงโครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่น ซึ่งอาจจะมีครอบครัว มีชุมชน แต่ละพื้นที่อาจจะต้องเป็นชุมชนทั้งหมด ที่จริงตอนนี้ก็มีเพียงแต่ว่าระบบชุมชนมันไม่ได้ทำหน้าที่ (function) ในเชิงไปพัฒนาได้ทุกอย่าง อาจจะต้องมีกลุ่มประชาคมเรื่องเด็ก เรื่องผู้สูงอายุ เรื่องการศึกษา และเรื่องอะไรต่างๆ อาจต้องสร้าง platform สร้างเวทีร่วมเพื่อให้กลุ่มทั้งหลายได้เจอกับหน่วยที่เกี่ยวข้องหรือสถาบัน นี่แปลว่าการบริหารท้องถิ่นอาจไม่ได้อยู่ที่ ส.ก. ส.ข. เพียงอย่างเดียว เช่นเดียวกับที่อาจจะต้องมีเวทีของผู้คนที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัด ร่วมกันดู ร่วมกันรู้เห็น และร่วมกันรับผิดชอบมากขึ้น หากเป็นอย่างนี้แสดงว่าเรากำลังบริหารคนทั้งเมือง บริหารการเปลี่ยนแปลงทั้งพื้นที่ไม่ใช่บริหารโครงการ สิ่งนี้จะเกิดขึ้นได้หากเราสร้างองค์กร organization หรือสร้างการเชื่อมโยงเครือข่ายทั้งหลายให้มีเวทีร่วม แต่ภาพนี้มันหายไปในการพัฒนาของประเทศไทย เมื่อก่อนจะมีกลไกองค์กรแต่ตอนนี้หายไป ปัจจุบันนี้เราใช้การพัฒนาเชิงโครงการ ทำให้การพัฒนาสังคมหายไปจากบริบทของการพัฒนาประเทศไทย ถ้าเราใช้กระบวนการขององค์กรท้องถิ่นสร้างพื้นที่คนให้เข้ามาหากัน ทั้งในเชิงพื้นที่ ทั้งในเชิงประเด็น แล้วก็สร้างเวทีร่วมมาคิดอะไรร่วมกัน การจัดระบบงบประมาณหรือการพัฒนาก็จะพยายามที่จะให้กลไกเหล่านี้มีส่วนในการรู้เห็น ร่วมคิด ร่วมทำด้วย การที่เราไม่มีเงินมากอาจจะเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เพราะถ้าไม่มีเงินมากและรัฐก็ขี้เหนียวและจะเป็นผู้ใช้เงินเสียเป็นส่วนใหญ่ เราอาจจะต้องหันมามองทรัพย์สินในพื้นที่ให้มากขึ้น ทรัพย์สินจากกองทุนต่างๆ ทรัพย์สินจากกลุ่มองค์กรภาคธุรกิจ และระบบต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว แล้วจัดการ (organize) สิ่งเหล่านี้ให้เป็นทุนของการพัฒนาทุนจริงที่มีการลงแรง เช่นเอาทุนที่มีอยู่มาโยงกันโดยเราให้สัก 20% แล้วเขาระดมกันเอง 80% เราจะต้อง

คิดค้นระบบทุนใหม่ๆ ที่มาจากพื้นที่ ทุนของรัฐยังคงเป็นส่วนหนึ่งซึ่งต้องต่อสู้กันต่อไป เพราะมันควรจะเป็นของคนในท้องถิ่น แต่มันมักจะมาพร้อมกับเงื่อนไข กฎเกณฑ์ ที่เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ เราอาจจะต้องคิดสร้างระบบทุนต่างๆ ทุนทางการ กึ่งทางการ ทุนของชุมชน ทุนเมือง ทุนกองทุน อะไรต่างๆ แล้วใช้ทุนเหล่านี้เปิดพื้นที่ของการเชื่อมโยง การทำกิจกรรมที่หลากหลายโดยให้คนเข้ามาแล้วคิดไปได้เลยโดยไม่ต้องรอกฎเกณฑ์ ในปัจจุบันชุมชนทำแบบนี้กันอยู่มาก แล้วการเคลื่อนตัวของชุมชนก็เป็นเพราะการพัฒนาทุนที่หลากหลายทำให้เขามีพื้นที่ให้คิดและทำอะไรได้ เราสามารถนำเรื่องพวกนี้เรามาปรับใช้ในระดับเมืองก็ได้ บางทีเราอาจจะรวมทุนพวกนี้มาเป็นส่วนหนึ่งของแผนทั้งหลาย แผนของอปท. ก็ไม่จำเป็นต้องต้องใช้ทุนของอปท. เพียงอย่างเดียว กลไกทั้งหลายสร้างเงินจำนวนมากในพื้นที่ หน่วยงานส่วนกลางเขาขายตรงไปที่พื้นที่ เงินที่ขายตรงทั้งหลายก็เอามาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาท้องถิ่น ก็แปลว่าท้องถิ่นอาจจะต้องมีบทบาทในการเข้ามาดูภาพรวมเหล่านี้แล้วให้กลไกเล็กๆ ที่ทำให้เขารู้สึกว่าแผนหรืออะไรทั้งหลายเป็นสิ่งที่เขาจะต้องทำเอง เขาต้องระดมทุนหรือพลังเพื่อที่จะเคลื่อนไปข้างหน้าในทิศทางเดียวกัน อันนี้เป็นการบริหาร การพัฒนาท้องถิ่นในภาพใหม่ คือ การบริหารคนในท้องถิ่น เรื่องทุกอย่างในท้องถิ่นและแผนทุกแผนในท้องถิ่น

ประเด็นต่อไปที่จะกล่าวถึงคือ ถ้าเราจะทำอย่างนี้แปลว่าเราจะต้องเปลี่ยนทัศนคติในเรื่องการพัฒนา เราจะต้องมองคนเป็นหลัก มองคน มองกลุ่มและมองความสัมพันธ์ทั้งหลายที่มีอยู่ เราควรมองคนให้เป็นผู้กระทำ (subject) ไม่ใช่เป็นเพียงผู้รับประโยชน์จากการพัฒนา เราให้คนในชุมชนขึ้นมาเป็นตัวตั้งของการพัฒนา แล้วช่วยทำด้วย ใครอยู่ชุมชนไหนอยู่ริมคลองไหนดูแลคลองนั้น ลอกคลองนั้น ไม่ต้องไปขอกรมชลประทาน ถ้าชุมชนเขาทำก็ทำเลย แล้วก็หาทุนจากรอบข้าง ชุมชนดูแลคลองลอกคลองทำให้คลองสะอาดแล้วต่อรองกับกรมชลประทานไปด้วย นี่ไม่ใช่เรื่องท้องถิ่นแต่เป็นเรื่องของภาคประชาชนบนเวทีต่างๆ ในแต่ละท้องถิ่นเราประสานงาน (coordinate) เชื่อมโยงแผนต่างๆ ระบบรัฐของเรายังไม่ค่อยเข้าที่มัน ต้องใช้ภาคประชาชนให้เป็นประโยชน์ให้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาและจัดการกับข้อจำกัดขององค์กรท้องถิ่น แต่ภาคประชาชนจะต้องรู้เป้าหมาย รู้สึกว่าเขาเป็นผู้กุมเป็นผู้มีส่วนสำคัญ และรู้ว่าเขาทำอันนี้เพื่อเป็นภาพหนึ่งในภาพรวมทั้งหมด คนต้องเป็นหลัก พื้นที่ทั้งหมดต้องขึ้นมาเป็นหลักอีกทั้งต้องมีความต่อเนื่องและมีเป้าหมายไปสู่ข้างหน้า เป้าหมายไปสู่ข้างหน้า หมายถึงแผนของท้องถิ่นนั้นๆ ที่ตอบคำถามเช่นท้องถิ่นจะพัฒนาไปถึงไหนใน 3 ปีข้างหน้า คนจะพัฒนาไปถึงไหน เศรษฐกิจเราจะพัฒนาไปถึงไหน เราจะสร้างความมั่งคั่ง ความเข้มแข็งทางรายได้ทางอาชีพ สัมมาชีพเต็มพื้นที่ได้หรือไม่ เราจะคงอาชีพนี้ไว้ หรือเราจะมีอาชีพใหม่ๆ หรือมีรูปแบบใหม่ๆ เรื่องเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ก็ต้องมีแผนว่าจะไปข้างหน้ากันอย่างไร โดยประชาชนมาร่วมคิดมาร่วมทำแล้วก็ท้องถิ่นช่วยเปิดพื้นที่อันนี้ขึ้นมาแล้วให้เขาเคลื่อนไปแล้วก็มีกลไกที่จะดูว่า ถ้าเราจะบรรลุสิ่งเหล่านั้นมันจะเป็นไปได้ด้วยวิธีไหนอย่างไร เราจะต้องเป็นท้องถิ่นสมัยใหม่ ท้องถิ่นจะต้องมีข้อมูลซึ่งข้อมูลที่ทั้งให้และรับ ทุกชุมชนมีข้อมูล ทุกย่านมีข้อมูลของการเปลี่ยนแปลง มีข้อมูลรวมของทั้งเมือง ทั้งอปท. ข้อมูลดิน ข้อมูลคน ข้อมูลนี้เป็นข้อมูลที่คนเป็นฝ่ายทำด้วยแล้วมาให้ด้วย แล้วข้อมูลนี้สามารถที่จะให้ภาพรวมแก่คนในพื้นที่ตลอดจนคนอื่น ๆ ทุกปีทุกอปท. ต้องออกรายงานว่ามีความเปลี่ยนแปลงอย่างไรในทุกเรื่อง ความเปลี่ยนแปลงทั้งหลายเราจะทำให้เป็นไปตามแผนได้อย่างไร ฉะนั้นไม่อยากเพียงแต่จัดการตรงนี้ให้เกิดขึ้นมา และให้คนเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการและใช้ประโยชน์ทั้งให้และรับ เราจะต้องคิดถึง participatory local planning การมีส่วนร่วมในการวางแผน วางแผนพื้นที่กันใหม่ ตอนนี้อย่างเมืองยังเป็นระบบจากส่วนกลางอยู่ เขาไม่ได้ห้ามหากท้องถิ่นจะเริ่มในการวางแผนเมืองขึ้นเอง การวางแผนเปิดโอกาสให้ผู้คนต้องมาปรึกษากัน ก่อให้เกิดการมองไปข้างหน้า แล้วก็การเปลี่ยนสิ่งเหล่านี้ให้เป็นรูปธรรม เราต้องสร้างเวทีขึ้นในพื้นที่ต่างๆ แล้วก็เชื่อมโยงเวทีเข้าด้วยกัน ในแต่ละเมือง เราต้องทำให้คนมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง มีชุมชนที่ดี มีสังคม มีเวทีร่วม ทุกคนกลายเป็น

active citizen เป็นประชากรที่ตื่นรู้ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบต่างๆ และมีโครงสร้างมีภูมิคุ้มกัน ถ้านี่คือเป้าหมาย มันจะเป็นความท้าทายของการบริหารองค์กรท้องถิ่นในโลกสมัยใหม่ เราจะทำให้การบริหารองค์กรท้องถิ่นในโลกสมัยใหม่ไปในทิศทางนี้ได้อย่างไร แน่่อนวันนี้เรามีกฎเกณฑ์ กติกาที่บีบบังคับเพราะกลัวว่าเราจะมีวาทะคล่องมากไป มีเงินที่บังคับการใช้แต่ฉันคิดว่าองค์กรท้องถิ่นจำนวนมากสามารถที่จะคิดค้นวิธีฝ่าฝืนหรือสร้างพื้นที่ใหม่ๆ ท่านจะต้องคิดวิธีที่สามารถจะใช้ระบบที่เป็นทางการเปิดเป็นร่มคลุมให้กับกระบวนการที่เป็นทางการ กึ่งทางการ ไม่เป็นทางการ ให้เคลื่อนไหวไปอย่างมีทิศทางและเป็นของประชาชนโดยประชาชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมจัดการ นี่คือภาพที่ฉันคิดว่าน่าสนใจจริงๆ เรามีความริเริ่มขององค์กรท้องถิ่นในลักษณะนี้พอสมควร ถ้าเอาความรู้เอาทิศทางเหล่านี้กับความสามารถเหล่านี้ขึ้นมา ขยายออกมาเป็น ขบวนการให้มากขึ้น แปลว่าเครือข่ายขององค์กรท้องถิ่นทั้งหลายนอกจากมองภาพสู่หรือต่อตรงกับระบบข้างบน เชื่อมโยงพวกท่านกันเอง ท่านก็ต้องมาสร้างความเคลื่อนไหว (movement) กับภาคประชาชนข้างล่างเพื่อให้เป็นกระบวนการร่วมกัน ถ้ากระบวนการดำเนินการร่วมกันอย่างเข้มแข็งแล้ว ในที่สุดส่วนกลางก็ต้องค่อยๆ คลายแล้วก็กลับมาขอเป็นพันธมิตรร่วมกับท้องถิ่น ขอขอบคุณค่ะ

สท.สุรสวัสดิ์ หุ่นยนต์

คุณสมสุข บุญยะบัญชา ท่านเป็นตัวแทนภาคประชาชนที่ได้สะท้อนความคิดว่าภาคประชาชนต้องการอะไร อีกทั้งเสนอแนวทางในการทำงานที่ก่อให้เกิดการประสานกับภาคประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนแนวทางที่อปท.จะเปิดตัวเองแก่ภาคประชาชน

เราจะเปิดพื้นที่ตรงนี้ให้ท่านผู้มีเกียรติทั้งหลายได้เสนอความคิดเห็นของท่านเกี่ยวกับประเด็นเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชนที่เราได้เปิดอภิปราย

คุณรัฐวิธา พุจกร (เครือข่ายพึ่งตนเอง 4 ภาค จังหวัดบุรีรัมย์)

ถ้าเรามองเรื่องกระจายอำนาจ เราแบ่งเป็น 3 ส่วน 1) รัฐส่วนกลาง 2) อปท. 3) ชุมชน อปท. กับชุมชนคือคนๆ เดียวกัน แต่หลังจากที่เราเลือกตัวแทนของเราไปเป็น อปท. อปท. ก็ล้มเรา คิดว่าเขาเป็นเจ้านาย เขาล้มตัวเองเพราะรัฐส่วนกลางเป็นผู้สั่งการ ภายใต้คำสั่งและกฎระเบียบจากส่วนกลาง ทำให้เขาไม่ได้มีอิสระที่แท้จริง วันนี้ถ้าจะกระจายอำนาจจริงๆ ด้วยการมีส่วนร่วม ขอให้ท้องถิ่นเปิดเผยได้หมดว่างบประมาณปีนี้มีเท่าไร บอกพี่น้องชุมชนเลยว่าค่าใช้จ่ายรายตำแหน่งที่มีอยู่ในท้องถิ่นแต่ละตำแหน่งและโบนัสเป็นจำนวนเงินเท่าไร ท้องถิ่นควรจับมือกับพี่น้องตัวเองที่อยู่ฐานรากไม่ยอมฟังคำสั่งข้างบนแล้วขัดขึ้นกับคำสั่งนั้น แต่เอาพี่น้องฐานรากเพราะเรามาจากคนในพื้นที่ด้วยกัน คนที่เขาอยู่ข้างบนจะเป็นอะไรก็ตาม ขอให้นายก อบจ. เดินไปด้วยกัน ผมขอให้กำลังใจท่าน แล้วก็ท่านอย่าลืมพี่น้องฐานราก เพราะฉะนั้นเรื่องการกระจายอำนาจขอให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมแบบไหนออกแบบมาเลยครับ อย่าเป็นเพียงวาทกรรมให้เราต้องคอยและถูกกระทำข้างล่างอยู่ตลอด

คุณพงศ์ไพยม วาสุติ

ผมอยากจะพูดถึงคำถามนี้นะครับโยงไปถึงท่านนายกฯ คือ ท่านนายกฯบอกลำบากใจเหมือนกันที่จะไปให้ประชาชนรู้เห็นมากเพราะถ้าทำไม่ได้โดนตำหนิ แต่ผมมองกลับกันว่าถ้าประชาชนไปรู้ไปเห็นจะได้เห็นใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าคนก็มีเท่านี้ เงินก็มีเท่านี้ อำนาจหน้าที่ก็มีเท่านี้ หนังสือสั่งการมากมายสั่งให้ทำนั่นทำนี่ แล้วสตร.ก็ฉวยเอาหนังสือสั่งการของกระทรวงมาเล่นงานอปท.เวลาไม่ทำตาม ถ้าชาวบ้านรู้เห็นมากเท่าไรก็จะเกิดความเข้าใจและตามมาด้วยความเห็นใจ ขอขุดลอก 4 เดือนแล้วยังไม่ได้ ชาวบ้านก็จะไปปิดถนนเพื่อให้ท่านนายกได้ขุดลอก นั่นคือสิ่งที่เราอยากเห็น ที่ผมพูดไม่ใช่ให้ประชาชนไปนั่งกำกับ ดูแล จับผิด แต่เพียงอย่างเดียว เมื่อรู้เมื่อเห็นเมื่อเห็นใจกันเขาก็จะช่วยเหลือ ฉะนั้นผมไม่ได้บอกว่าประชาชนต้องไปคุมท่านอปท.เพียงอย่างเดียววนะครับ ประชาชนมีหน้าที่ต้องไปช่วยด้วย ช่วยด้วยวิธีของประชาชนและอำนาจของประชาชน

คุณวรสารณ์ ศรีสุพรรณ (คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ม.มหิดล)

ณ ปัจจุบัน รัฐสภาที่ดีรัฐบาลที่ดีคืออำนาจเดียวกันเพราะว่าอยู่ในมือของพรรคการเมือง สิ่งที่เราอยากให้เห็นก็คือการแยกอำนาจให้ชัดเจน รัฐสภาน่าจะมาจากเครือข่าย 1 คน 1 เครือข่าย เราจะเปลี่ยนการใช้อำนาจที่เรามี เครือข่ายเราจะแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ เครือข่ายอาชีพ เครือข่ายทางสังคม เครือข่ายทางศาสนา เราอยากเห็นรัฐสภาเป็นที่นั่งของประชาชนจริงๆ เครือข่ายผู้สูงอายุนั่งได้ เครือข่ายกรรมกรนั่งได้ 1 คน 1 เครือข่ายอยู่ที่รัฐสภา แล้วพรรคการเมืองก็มาอยู่ที่ผู้บริหาร โครงสร้างนี้ควรจะลงมาถึงท้องถิ่นด้วย ท้องถิ่นควรมีเครือข่ายของภาคประชาชนเป็น ศ.อบต.

คุณสมสุข บุญณะบัญชา

ดิฉันคิดว่าจริงๆ องค์กรท้องถิ่นเราทำตรงนี้ได้เลย เราสามารถลองสร้างเวทีเพื่อดูว่าตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ จะเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะไหนอย่างไร โดยไม่ต้องรอกฎหมายออกมา ถ้ากฎหมายออกมาไม่ว่าเขาจะว่าเราทำผิดและทำไม่ได้ แต่ถ้าไม่มีกฎหมายเราสามารถสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ ได้ตามความเป็นจริง เราลองออกแบบมา ถ้าปีนี้ทำแบบนั้นแล้วยังไม่ค่อยดี ปีหน้าเราก็ปรับปรุงแบบใหม่ ตามพื้นที่ตามประเด็น มีเวทีเล็กเวทีใหญ่ มีสภาเด็ก สภาเยาวชนหรืออะไรก็ได้แล้วแต่ ดิฉันคิดว่าประชาธิปไตยจากท้องถิ่นน่าสนใจกว่าเพราะคนรู้จักกันแล้วมันเป็นรูปธรรม เริ่มสร้างจากตรงนี้ให้เกิดประสบการณ์และความรู้ที่หน้าตาประชาธิปไตยจากประชาชนมันเป็นอย่างไร แบบไหน เราจะได้มีความรู้มากพอที่จะไปสร้างรูปแบบที่ส่วนกลางได้ เพราะเวลานี้รูปแบบที่ส่วนกลางสร้างขึ้นมานั้นเราเอาต่างประเทศมาทุกทีไม่ได้สร้างจากเนื้อของเรา ถ้าเราทำให้เกิดระบบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ในท้องถิ่นแล้วค่อยๆ พัฒนาต่อไปเราก็จะได้ชุดความรู้ที่น่าสนใจ

คุณทิพย์พร นรอนงค์ (เครือข่ายพึ่งตนเอง 4 ภาค จังหวัดน่าน)

ปัญหาที่เป็นอย่างที่เราพบกันอยู่ แต่ก็ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางองค์กรที่ต้องการอยากจะทำเพราะมีภาคประชาชนไปผลักดันอยู่ แต่มีปัญหว่าตัวเขาเองก็ออกนอกกรอบไม่ค่อยได้ เพราะฉะนั้นอยากให้เกิดเวทีแบบนี้ขึ้นสู่ในระดับภาคเพราะว่าทางนายกเอง ปลัดเอง หรือผู้บริหารเองจะได้ทราบว่ามีการอยู่ถ้าได้ร่วมมือกับภาคประชาชนจริงๆ แล้วเขาต้องการมีส่วนร่วมอยู่แต่ไม่กล้าที่จะร่วม ขอขอบคุณค่ะ

คุณสุริสา พ่องใส (เครือข่ายพึ่งตนเอง 4 ภาค จังหวัดระยอง)

พูดถึงการมีส่วนร่วมช่วงแรกก็ได้ฟังว่าจะมีการเสนอให้มีการเจรจาทั้งกรมส่งเสริมการปกครองให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง แต่มองอย่างหนึ่งว่าในวันนี้โครงสร้างที่มีอยู่เดิมในระดับหมู่บ้าน ในระดับชุมชนที่มีอยู่ จะทำอะไรให้กลุ่มเหล่านั้นได้เห็นคุณค่าของตัวเองและจะไปสนับสนุนให้เขาเข้มแข็งขึ้นได้อย่างไร เช่นในระดับหมู่บ้าน ที่ทราบมาว่าพรบ.ลักษณะปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ เปิดให้ตัวแทนกลุ่มทุกกลุ่มเป็น ก.ม. โดยตำแหน่ง นั้นเกิดการมีส่วนร่วมในระดับหมู่บ้านแล้ว พอมาระดับตำบลอยากให้ท้องถิ่นเห็นความสำคัญของสภาองค์กรชุมชนซึ่งตั้งขึ้นมาตามพรบ. ซึ่งสภาองค์กรชุมชนเป็นที่รวมกลุ่มในระดับตำบลเกิดการมาร่วมคิด ร่วมจัดทำแผน ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ก.ม. ซึ่งเราก็บอกว่าก.ม.คือองค์กรหลักในการบูรณาการจัดทำแผนระดับหมู่บ้าน จากกลุ่มที่มีส่วนร่วมในระดับหมู่บ้านมาเป็นระบบสู่ระดับตำบลมาเป็นสภาองค์กรชุมชนตำบล ถ้าเราให้ความสำคัญในเรื่องนี้ ในส่วนของท้องถิ่นซึ่งจะมีบทบาทในการหนุนเสริมได้ แม้ว่าเริ่มแรกที่ยกตั้งมาจะมีความขัดแย้งกันแต่ ในวันนี้เราน่าจะมองในเชิงบวกร่วมกันว่าเราจะเดินหน้าในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างไร และให้ความสำคัญว่าจะทำอะไรให้ ก.ม. มีคุณค่าจริงๆ ให้เขามีส่วนร่วมในการบูรณาการจัดทำแผนระดับหมู่บ้านจริงๆ พูดคุยกันมันเหมือนเป็นความเคยชินเพราะระเบียบตั้งมา แต่ในทางปฏิบัติ้น้อยหมู่บ้านที่จะปฏิบัติ ถ้าหากว่าก.ม.เป็นสายของปกครองทำอะไรที่จะให้เขามีการเดินหน้าอย่างจริงจัง ขอฝากในส่วนนี้ขอบคุณค่ะ

รศ.สุริสวดี คุปพยนต์

ขอกราบของพระคุณวิทยากรทั้ง 4 ท่านที่เริ่มเปิดประเด็นที่ทำให้เราหันกลับมาคุยกันเกี่ยวกับสถานการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชนในปัจจุบันแนวทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชนในอนาคต เราได้วิทยากรที่มโนคุณวุฒิมาจุดประกายความคิดให้กับพวกเรา ในขณะเดียวกันก็ได้ข้อเสนอแนะดีๆ จากท่านผู้มีเกียรติที่ได้เข้าร่วมประชุมในวันนี้ด้วย

การอภิปราย เรื่อง การสร้างข้อมูลท้องถิ่นที่มีชีวิต

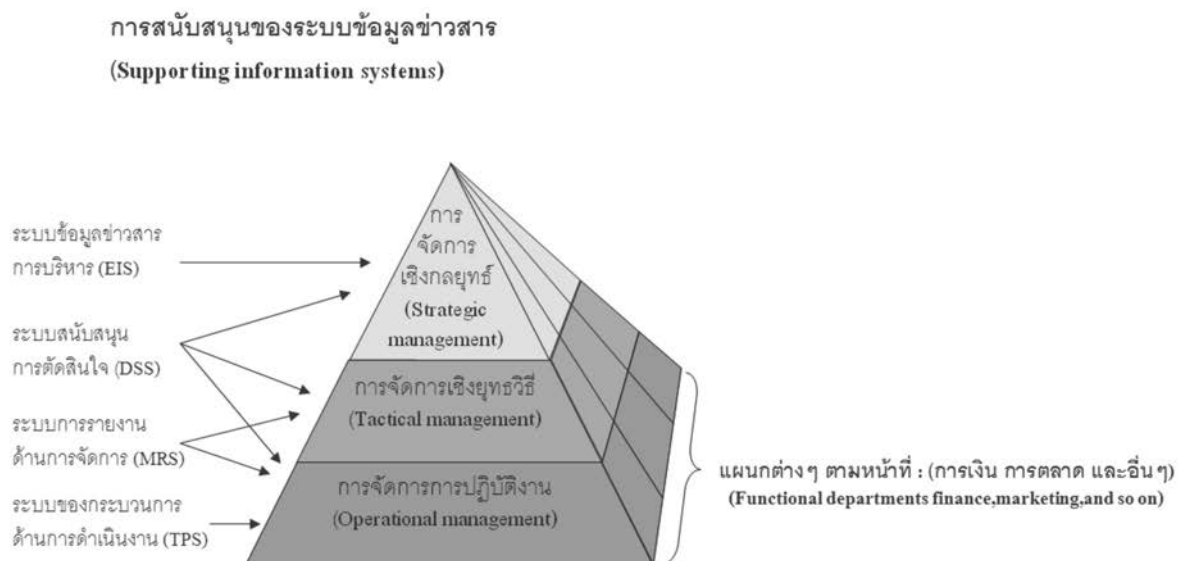
(ถอดเทปคำอภิปรายวันที่ 23 มิถุนายน 2555 13.30 – 16.00 น. Phoenix 1)

ดร.ชลธาร วิศรุตวงศ์

การอภิปราย เรื่อง การสร้างข้อมูลท้องถิ่นที่มีชีวิต ผู้อภิปรายท่านแรก คือ คุณวิบูลย์ทัต สุทัศน์ กิตต์ ผอ.สำนักงานสถิติแห่งชาติ อดีตเป็นรองปลัดกระทรวงไอซีที ผู้ตรวจราชการ การสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ (บุคลากร 8) และรองผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาท (บุคลากร 9)

คุณวิบูลย์ทัต สุทัศน์กิตต์

ขออภิปรายเชิงปฏิบัติในรูปของทฤษฎีแล้วมาประสมกับการปฏิบัติ ซึ่งได้ปฏิบัติจริงไปบ้างแล้ว ภาพนี้เป็นภาพที่นำมาเพื่อจะนำเสนอว่าในมิติของการจัดการองค์กร มีมิติอยู่ในเรื่องของการตัดสินใจอยู่ 3 ระดับ คือ 1.การตัดสินใจในเชิงปฏิบัติการ 2.การตัดสินใจในเชิงการจัดการเชิงวิธี และ 3. การตัดสินใจในเชิงกลยุทธ์ ถ้ากล่าวอย่างนี้แล้วคงสร้างภาพได้ไม่ชัดเจนเท่าไร



ความต้องการข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกันสำหรับผู้บริหารที่ต้องใช้ในการตัดสินใจ

หากจะกล่าวว่าถ้าเรามอง 3 ระดับแล้ว ระดับที่เป็นสีเขียวคือ ระดับผู้ปฏิบัติงาน ระดับที่ 2 ต่อมาคือผู้อำนวยการ ระดับที่ 3 คือระดับของบริหาร ถ้าเราจะยกตัวอย่างของท้องถิ่นก็คือ ถ้าข้างล่างนี้เป็นเรื่องของการจัดเก็บภาษีก็จะเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษี หน่วยการจัดเก็บภาษีโดยผู้อำนวยการกองคลังมาเป็นท่านปลัด อบต. หรือท่านนายก อบต. ในมิติของการตัดสินใจอย่างนี้ ในแต่ละระดับก็จะมีผลผลิตข้อมูลที่เกิดขึ้นและใช้ในโครงสร้างตนเอง ยังมีผู้ไปเสียภาษีท้องถิ่น หรือภาษีโรงเรียนที่ท้องถิ่นต้องเตรียมรับเงิน

ภาษีและต้องออกใบเสร็จ ข้อมูลตรงนี้เรียกว่าข้อมูลในส่วนของระบบประมวลผลรายการที่เรียกว่า TPS : Transactional Process System ใบเสร็จทุกใบที่ออกไป บิลที่ออกไปจะถูกออกมาจัดเป็นระบบเก็บไว้ และเมื่อถึงรอบไตรมาสหรือรอบเดือนก็จะสรุปขึ้นมาว่า เขตนั้น ท้องถิ่น หมู่บ้านนั้นได้เสียเรียบร้อยแล้วหรือยังเป็นจำนวนเท่าไร อย่างไร เป็น report system และเมื่อเป็น report system ขึ้นมาก็จะมาสู่ภาพสุดท้าย คือ การวางแผนต่อไปว่าเข้าเป้าหรือไม่เข้าเป้า และจะจัดสรรงบประมาณไปอย่างไร ซึ่งตรงนี้ก็จะมีกรวนเวียนไป หัวข้อที่ให้มาอภิปรายเป็นเรื่องของข้อมูลที่มีชีวิต ความจริงข้อมูลมันมีชีวิตในตัวของมันอยู่แล้วเพียงแต่มันจะแยกกันอยู่ หรือรวมกันเป็นหนึ่งภายใต้การจัดการเชิงปฏิบัติ ถ้าเราอยู่ทางธุรกิจก็จะมีฝ่ายบัญชี ฝ่ายการเงิน ฝ่ายการตลาด ฝ่ายการผลิต ซึ่งแต่ละฝ่ายก็จะผลิตข้อมูลขึ้นมาและข้อมูลก็จะมีชีวิตอยู่ตลอดเวลา แต่หากเอามารวมกันในภาพตัดขวางนี้มันก็จะมีชีวิตที่มีชีวิตที่มีชีวมามากกว่าเข้มแข็งมากกว่า จากบัญชี การเงิน ฝ่ายบุคคลรวมเข้ามาแล้วก็จะทำให้มีชีวิตชีวมากขึ้น ตรงนี้มันจะครอบคลุมไปทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ปฏิสัมพันธ์จะครอบคลุมไปทุกองค์กร จะชวนให้ท่านสร้างเส้นจินตนาการสมมุติขึ้นมาประมาณ 3 เส้น เส้นที่ 1 ตั้งฉากกับพื้นของ operation management เส้นหนึ่งขนานไปกับพื้นที่ไปที่ยอด และอีกเส้นหนึ่งลากเส้นมัธยฐานลงมาแล้วจะเกิดเส้นสี่เหลี่ยมที่อยู่ภายนอกเส้นสามเหลี่ยมที่ระบายสี ก็คือ เป็นข้อมูลจากภายนอก เราจะเห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดนี้ จะใส่ข้อมูลจากภายนอกน้อยมาก จะตัดสินใจเชิงที่มีรูปแบบที่แน่นอน มีกฎระเบียบว่าคำนวณว่าถ้าพื้นที่เท่านี้ตารางเมตรต้องเสียค่าภาษีเท่าไร ถ้าป้ายกว้างยาวขนาดนี้ต้องเสียภาษีเท่าไร อันนี้เป็นข้อมูลที่ชัดเจน เป็นกระบวนการวิธีการที่ตัดสินใจชัดเจน และพอขึ้นมาถึงผู้อำนวยการกองคลัง จะมีการรับข้อมูลข่าวสารจากภายนอกมาช่วยในการตัดสินใจเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้นกว่าระดับผู้ปฏิบัติงาน อย่างเช่น ปันรัฐบาลบอกว่า งบประมาณขาดดุลหรือเกินดุล แต่ผลต่อการจัดเก็บเร่งรัด และต้องเร่งรัดมากขึ้น นโยบายตรงนั้นจะมากำกับแผนงานการทำงานต่อไป พอมาถึงขั้นบนสุด ขึ้นนายก ท่านปลัด อบต. ก็น่า สิ่งที่ท่านได้หาเสียงไว้กับชาวบ้านก็ต้องทำ แต่ไม่ปรากฏไว้ในข้อมูลภายในองค์กรนั้น ท่านก็ต้องเร่งรัดทำงาน จากตรงนี้อเองเห็นวาระระดับการตัดสินใจในผู้บริหาร 3 ส่วนจะตัดสินใจบนข้อมูลพื้นฐานที่แตกต่างกัน รูปแบบการตัดสินใจที่แตกต่างกัน และในปัจจุบัน สำนักงานสถิติแห่งชาติมีความพยายามอย่างยิ่งที่จะใช้ข้อมูลที่เราเรียกว่าข้อมูลจากรายงาน หรือที่เรียกว่า TPS ประเทศไทยมีระบบข้อมูลจากรายงานที่กระจายไปตามส่วนราชการต่างๆ มีส่วนราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค แล้วก็ส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาคย่อมขึ้นตรงกับ กระทรวง ทบวง กรม เมื่อทำงานอะไรไปแล้วก็จะรายงานกับกรม เช่น วันนี้เปิดวัดขึ้นสำหรับป้องกันไข้หวัดนกได้ กี่ตำบล กี่หมู่บ้าน ครอบคลุมสัตว์ปีกไปเท่าไร อย่างไร ก็จะกลับมารายงาน การรายงานในลักษณะนี้จะเกิดเป็นอนุกรมเวลา (Time series) ก็จะเรียกเป็นข้อมูลงานทะเบียน เป็นข้อมูลที่มีคุณค่ามหาศาล บางอย่างมีกฎหมายรองรับ บางอย่างไม่มีกฎหมายรองรับ เมื่อทำงานทะเบียนไปเรื่อยๆ แล้วมีการรายงานเข้ามา ส่วนกลางก็เก็บสะสมรายงานเข้ามาเรื่อยๆ กรมปศุสัตว์ก็เก็บสะสมไว้ เช่น จังหวัดชัยนาทนั้นได้ดำเนินการมาตรการป้องกันไข้หวัดนกไปถึงไหนบ้าง เก็บรวบรวมมาว่าภาคกลางที่มีโรคไข้หวัดนกนั้นได้ทำการป้องกันอย่างไร ซึ่งเป็นข้อมูลที่ทรงพลังและมหาศาล ข้อมูลงานทะเบียนซึ่งประเทศไทยมี 200 กว่ากรม ก็จะเกิดสะสมไว้งานทะเบียน 200 งานทะเบียน ซอยย่อยอีกจำนวนมาก งานทะเบียนมีทักษะที่มีกฎหมายบังคับให้ทำ กับไม่มีกฎหมายบังคับให้ทำ กฎหมายบังคับให้ทำ เช่น 15 ปีขึ้นไปให้ไปทำบัตรประชาชน จะมีกฎหมายบังคับ เสียภาษีไม่เสียภาษี จะเสียภาษีได้ก็ต้องมีเลขประจำตัวผู้เสียภาษี จะขับรถต้องไปสอบไปขับขี่ สิ่งนี้คืองานทะเบียน สิ่งที่ต้องโยงกับเลข 13 หลัก ถ้าหากได้ฐานข้อมูล 13 หลักมาบริหารจัดการในเรื่องของการสำรวจเกี่ยวกับภาวะการณสังคมศึกษา เราจะรู้เป็นรายตำบล เป็นรายหมู่บ้านได้ กับอีกงานหนึ่งงานทะเบียนเกษตรกรถ้างานทะเบียนเกษตรกรที่มีการเชื่อมโยงกับเลขฐานประจำตัวก็จะเป็นฐานข้อมูลเดียวกัน เราจะเห็นว่าข้อมูลทะเบียนเกษตรกร ทุกฤดูการที่มีการจำหน่ายข้าว

จะมีการจดทะเบียนเกษตรกรทุกครั้งไป มีทั้งเพิ่มขึ้นลดลง แต่เพิ่มขึ้นลดลงนี้เราไม่สามารถควบคุมได้ แต่ว่าเราสามารถเทียบเคียงได้ว่าปีนี้เกษตรกรปลูกข้าวมากหรือน้อยกว่าปีที่แล้ว และมีรายไหนที่ซ้ำหรือไม่ซ้ำกัน มีรายเกิดใหม่หรือไม่ มีรายที่จำนำตั้งแต่อายุ 20 – 60 ปีหรือไม่ ถ้าหากเราสามารถโยงสิ่งนี้ได้ การบริหารจัดการจะมีคุณภาพมากขึ้น

ในส่วนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ งานของเราคืองานสำรวจและสำมะโนที่ต้องทำคือสำรวจสำมะโนประชากร ทำ 10 ปี 1 ครั้ง ทำในครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเรียกว่าทำทะเบียนพลเมือง และใน 2553 ที่ผ่านมารอบ 100 ปีของการทำสำมะโนของประเทศไทย และการสำรวจ ในแต่ละปีสำนักงานสถิติแห่งชาติมีแผนการสำรวจข้อมูลพื้นฐาน ในข้อมูลที่เป็นลักษณะในสิ่งที่จำเป็นต้องรู้ เช่น จำนวนชาย – หญิง กีดกัน สถานประกอบการขนาด เล็ก – ใหญ่ ปริมาณกี่แห่ง อัตราจ้างเท่าไร นี่เป็นข้อมูลพื้นฐานจริงๆ ปีหนึ่งทำอยู่ประมาณ 30 กว่าโครงการ ทั้งข้อมูลสำรวจและข้อมูลสำมะโนถ้าไปรวมกับข้อมูลของงานทะเบียน 200 กรมที่ทำขึ้นมาแล้วจะเป็นอย่างไร ข้อมูลมันมาจากแหล่ง 3 ทางด้วยกัน ในมุมมองของสถิติมาจาก 3 ทาง ทางที่ 1. ในงานที่มาจาก MRS งานทะเบียนที่รายงานมา 2. มาจากงานสำรวจ survey งานที่ 3 มาจากงานสำมะโน ทั้ง 2 อย่างต่างมีข้อดีข้อเสียของตัวเอง หมายถึงว่าถ้าจะทำให้ข้อมูลมีชีวิตได้ ถ้าเราเอาส่วนดีของทั้ง 2 ส่วนมาประสมรวมกันแล้ว ชีวิตของข้อมูลที่มาจาก ทางหนึ่งมาจากการทะเบียน อีกทางมาจากการสำรวจมันจะมีชีวิตชีวาอย่างไร มันไม่ได้ตัดข้อเสียตรงนี้ออกไป แต่งานสำรวจมีค่าใช้จ่ายสูง และหลายขั้นตอนมีการประชุมผู้เกี่ยวข้องหลายท่าน เมื่อประชุมเสร็จแล้วได้แบบมาต้องทำ pre-test เสร็จแล้วก็มีความเสี่ยงสูง ตอนเราไปเก็บขณะนี้สำนักงานสถิตียอมรับอย่างหนึ่งว่าพฤติกรรม lifestyle ของสังคมเปลี่ยนไปในทางสูงมากขึ้น การจะเข้าถึงแหล่งผู้ให้ข้อมูลบางครั้ง ผู้ให้ข้อมูลก็เกรงกลัวต่อความปลอดภัยเช่นกัน ที่เข้าถึงยากเราก็ต้องพิจารณาเรื่องแรงจูงใจ หรือสิ่งจูงใจให้ผู้ให้ข้อมูลมาให้เรา ในขณะที่งานทะเบียนเป็นงานทะเบียนที่จัดเก็บตอบสนองความต้องการของหน่วยงานนั้น เราจะเห็นว่าถ้าเราจำเป็นต้องใช้ตัวเลขทางการเพาะปลูก ท่านจะเห็นว่าทั้งจังหวัดจะมีตัวเลขที่ไม่ตรงกัน ทำให้เมื่อจะวางแผนงานเรื่องหนึ่งเรื่องใด ตัวเลขมาจากภายใต้กระทรวงเกษตรมาจาก 3 หน่วยงาน ตัวเลขไม่ตรงกัน อาจจะเพราะช่วงเวลาไม่ตรงกัน นิยามไม่ตรงกัน แต่ใช้ชื่อพื้นที่การเพาะปลูกเหมือนกัน ถ้าเราเอาข้อจำกัดทั้ง 2 ส่วนนี้มาดำเนินการให้มันมีสภาพมีค่าเป็นกลางได้เมื่อไร ข้อมูลการวางแผนก็จะทรงพลังมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้การนำทั้ง 2 อย่างมาประสมกันประโยชน์ที่ได้ไม่ได้สอบทานกันเอง ในที่สุดงานสำรวจก็จะสอบทานจากงานทะเบียนได้ งานทะเบียนก็สามารถถูกสอบทานจากงานสำรวจได้ ทำให้ปรากฏการณ์ความเชื่อมั่นในเรื่องของคุณภาพของข้อมูลมีความมั่นใจมากยิ่งขึ้น และการสนับสนุนการทำงานย่อมดีขึ้นกว่าเดิม สิ่งที่ดีขึ้นก็จะเกิดขึ้นในบ้านเมืองเรา ปัจจัยที่จะทำให้กระบวนการข้อมูลระหว่างงานทะเบียนกับงานสำรวจไปด้วยกันได้ดี บางครั้งเราติดขัดด้วย พรบ. ข้อมูลข่าวสาร ที่เชื่อมโยงงานทะเบียน 13 หลักของผู้หนึ่งผู้ใด ว่าท่านนี้ได้มาจดทะเบียนเกษตรกร ได้มาใช้สิทธิการจำนำ การประกันเริ่มเข้าข่ายมาใกล้ชิดกับข้อมูลบุคคลมากยิ่งขึ้น การเชื่อมโยงแบบนี้มันก็เข้าข่ายหวาดเสียวพอสมควร สำนักงานสถิติในการปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานได้ แต่การเปิดเผยข้อมูลไม่สามารถทำได้ ที่ทำได้คือเกษตรกรอำเภอนี้ทั้งอำเภอเป็นอย่างไร ไม่ได้เป็นเกษตรกรนาย ก อยู่ที่อำเภอนี้หมู่บ้านนี้เป็นอย่างไร แบบนี้ออกไม่ได้ เพราะฉะนั้นผู้มีส่วนได้เสียก็ต้องคุยกันว่า จะเปิดเผยข้อมูลหรือจะอันนำมาข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการได้มากน้อยแค่ไหน ขณะเดียวกันสาธารณะจะยอมรับได้แค่ไหน ขณะนี้สำนักงานสถิติได้เดินสำรวจสำมะโนธุรกิจอุตสาหกรรมอยู่ประมาณ 1-2 เดือน ผู้ประกอบการกังวลว่าการให้ข้อมูลกับสำนักงานสถิติแห่งชาติจะเป็นการเปิดเผยข้อมูลของบริษัทเค้าหรือป่าว ก็จะไม่ให้กัน เมื่อไม่ให้ก็จะไม่เกิดข้อมูล แต่อย่างไรเสียถ้าหากกรมการค้า ซึ่งมีหน้าที่ผู้จดทะเบียนไว้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีงบดุล กำไรขาดดุล ถ้าไปยื่นตามปกติแล้วเราเชื่อมโยงกับกรมธุรกิจการค้าได้เราก็จะเอามาทดแทนกัน แต่อย่า

ลืมนำเราเอาข้อมูลจากทะเบียนธุรกิจการค้ามาพอดี แต่ขณะที่เราไม่ได้ข้อมูลจากการเดินสำรวจมาเดินเช็กกัน มันก็จะเป็นการรับฟังข้อมูลจากทางเดียวกัน เพราะฉะนั้นความสำเร็จต่างๆมีอยู่ แต่ไม่จำเป็นต้องไปท้อถอยมัน เพราะถ้าเรามีความมุ่งมั่นที่จะทำให้ข้อมูลมีชีวิต อุปสรรคนี้ต้องเดินข้ามไปได้ สร้างความเข้าใจ และความร่วมมือให้ได้ จากที่เห็นว่า ข้อมูลมีความสำคัญทั้งฝั่งงานทะเบียน ทั้งฝั่งงานสำรวจ สำนักงานสถิติแห่งชาติเลยจัดทำแผนแม่บทขึ้นมา เรียกว่าแผนแม่บทเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างส่วนราชการด้วยกัน เน้นหนักที่งานทะเบียนโดยดูเป้าประสงค์ว่าถ้าหากทุกภาคส่วนได้นำข้อมูลไปใช้อย่างเต็มที่ และเป็นข้อมูลที่มีคุณภาพแล้ว ธรรมชาติในการบริหาร ในการตัดสินใจเกิดขึ้นแน่นอนและปัญหาเก่าไม่ถูกที่ค้นก็จะหมดไป เพราะความต้องการของประชาชนมีมากในขณะที่งบประมาณไม่พอเพียง งบประมาณควรจะจัดสรรไปในที่ที่จำเป็นที่สุด และในที่ที่พัฒนาต่อยอดจากตรงนั้นแล้วจะเกิดพลังยิ่งขึ้น 2 ปัจจัยจะอยู่ภายใต้ข้อมูลที่บ่งชี้ไป จะเห็นว่าการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลเราจะต้องเข้าใจถึงยุทธศาสตร์ของทุกกระทรวง ทบวง กรม เข้าใจถึงผู้ใช้ข้อมูล ทั้งสภาพัฒน์ รัฐบาล ใช้อย่างไร เท่ากับว่าปลัดกระทรวงทั้ง 20 กระทรวงเข้ามาเป็นเจ้านายของสำนักงานสถิติแห่งชาติอีก 20 กว่าคน และมีเพื่อนร่วมงานเป็นอธิบดีต่างอีก 200 กว่าคน เข้ามาจัดทีมร่วมกัน จากนั้นแล้วเราก็จัดรายสาขา สถิติต่างประเทศจัด 3 กลุ่มใหญ่ กับ 31 สาขา

3 กลุ่มเป็นกลุ่ม สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม มี Eurostat Aseanstat Statcrunch จะจัดโครงสร้างและแลกเปลี่ยนข้อมูล มีการกำหนดตัวชี้วัด ดัชนีชี้วัดความสมบูรณ์พูนสุขของประเทศ Key Measurer Development Indicator (KMDI) แล้วก็จัดสาขาให้เป็นมาตรฐานโลก จะได้เชื่อมโยงกับอาเซียนได้ ยุโรปได้ ยูเอ็นได้ ก็เลยตัดสินใจจัดทำแผนโครงการเป็น 31 ผัง เป็น สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ดังนั้น การเก็บข้อมูลก็เหมือนการออกทะเลเราคงไม่จับปลาทุกตัว เราก็ทดลองก่อนว่าเราจะทำงานทะเบียนระหว่าง กระทรวง ทบวง กรม อย่างไร ต้องหาโจทย์ก่อน เช่นโจทย์จากเลขาธิการสภาพัฒน์ คือ 6 ปีข้างหน้ารัฐบาลจะเจออะไรในเรื่องนโยบายข้าว เรื่องแรงงาน พลังงานทดแทนโดยทั้งหมด ตัวแปร ตัวข้อมูลที่ยากจะรู้ก็คือนโยบายข้าว สต็อกข้าวรัฐบาลมีเท่าไร ปริมาณรับจำนำเป็นอย่างไร วงเงินที่เหมาะสมเป็นอย่างไร ต้นทุนการตลาดเป็นอย่างไร ราคาตลาดล่วงหน้าเป็นอย่างไร ประเทศคู่แข่งเป็นอย่างไร ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ ข้าวไทยในตลาดซื้อขายเป็นอย่างไร สิ้นค้าทดแทน ข้าวสารีเป็นอย่างไร ปัจจัยในการผลิต ปุ๋ยเป็นอย่างไร ทะเบียนครัวเรือนเกษตรกรเป็นอย่างไร แค่อายุกรู้นโยบายข้าวใน 6 เดือนข้างหน้า ตัวแปรตัวเดียวเราสามารถไปเกี่ยวข้องกับระบบงาน กระทรวง ทบวง กรม หลายหน่วยงาน ตั้งแต่ผลผลิตข้าว ก็มาดูอัตราผลผลิตต่อไร่ พื้นที่เพาะปลูก ซึ่งตัวแปรตัวนี้สภาพัฒน์ไม่ได้ให้เราเราต้องลงไปดูพื้นที่เพาะปลูก พื้นที่เพาะปลูกก็มีความแปรเปลี่ยน ระบบชลประทานดีก็อาจจะแปรเปลี่ยนพื้นที่นาเป็นพื้นที่ปลูกข้าวโพดก็ได้ เพราะฉะนั้น พื้นที่ก็แปรเปลี่ยนไปได้ เรื่องงานทะเบียนข้าวก็น่าสนใจ เพราะฉะนั้นการจัดส่งคายนางานทะเบียนเพื่อให้มีชีวิตขึ้นมาเราก็มีโจทย์จากสภาพัฒน์มาดำเนินการ และที่ต่างจังหวัดเองเราก็เห็นว่าผู้ว่าต้องตัดสินใจ ต้องกระทำให้แผนพัฒนาราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติการทุกปีอยู่แล้ว จึงมีการนำร่องใน 10 จังหวัด และให้ผู้ว่าแต่ละจังหวัดเสนอความสนใจของตนเอง เราก็ไปเชื่อมโยงกับหัวหน้าส่วนงานต่างๆเข้ามา ก็จะเริ่มมีการปฏิสัมพันธ์กัน และก็เริ่มมีการหาหนิยามกันใหม่ ถ้าเราทำแบบนี้เรื่อยๆ ระบบการตัดสินใจต่างๆ ก็จะดีขึ้น พอเราทำไปแล้วพบปัญหาว่าหน่วยจัดเก็บ หน่วยอ้างอิง คาบเวลาไม่ตรงกัน ซึ่งไม่ได้เป็นเรื่องปัญหาใหญ่โต แต่เป็นเรื่องที่ต้องคุยและพัฒนาคุณภาพต่อขึ้นไปอีก อันที่กล่าวไว้เมื่อครูนั่น ถ้าเราเอาตามของยูเอ็นมาจะเห็นว่าความเชื่อมโยงของท้องถิ่น พื้นที่เพาะปลูกอยู่ในพื้นที่ อยู่ในจังหวัด อยู่ในตำบล ขึ้นมาระดับชาติ สถิติตัวเดียวเชื่อมโยงกันได้หมด อันนี้ไปทดลองทำที่แม่สอด เรื่องของค้าชายแดน เรื่องของบริบท กายภาพทางแม่สอดเปลี่ยนไปอย่างไร นี่คือโครงสร้างของข้อมูลที่มีอยู่ ปรากฏว่ามีทั้งส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าของข้อมูลหมดเลย เราจะทำปัญหาเรื่อง อำเภอแม่สอดจังหวัดตาก อำเภอเดียว

ต้องใช้ข้อมูลมากขนาดนี้เลยหรือ แล้วอยู่คนละแห่งทั้งนั้น เพราะฉะนั้นการที่จะทำให้ข้อมูลมีชีวิตอยู่ได้ต้องอยู่ที่ผู้ใช้ ผู้ใช้ต้องเข้าใจว่าจะใช้อะไร แล้วข้อมูลนั้นอยู่กับใคร อยู่อย่างไหน อยู่อย่างไร แล้วก็หยิบขึ้นมาใช้

ดร.ชลธาร วิศรุตวงศ์

ในส่วนตรงนี้ก็จะได้เห็นว่าข้อมูลที่ทางสำนักงานสถิติแห่งชาตินี้ทำค่อนข้างจะกว้างและครอบคลุม และเชื่อมโยงกับ อปท. ด้วย และการที่ข้อมูลจะมีชีวิตได้ผู้ใช้จะต้องรู้ก่อนว่าตัวเองจะเอาไปใช้ทำอะไรให้เกิดประโยชน์ แล้วหาว่าข้อมูลนั้นมีความเชื่อมโยงกับผู้ที่เกี่ยวข้องอะไรบ้างเพราะถ้าข้อมูลมีอยู่เฉยๆ มันก็จะมีชีวิตอยู่นิ่งๆ อยู่ที่ว่าเราจะจัดมันขึ้นมาแล้วเชื่อมโยงให้เป็นสารสนเทศได้อย่างไร

ผู้อภิปรายท่านที่สอง คือ ดร.บัญชา ส่องสัมพันธ์ เป็นนักเศรษฐศาสตร์รุ่นใหม่ และเป็นนักวิจัยในสถาบันพัฒนาสยาม มีความเชี่ยวชาญด้านการเงินการคลังและ IT ซึ่งเป็นความสามารถพิเศษและท่านจะนำทั้ง 2 เรื่องมาเชื่อมโยงกัน ปัจจุบันได้ทำโครงการกับ สกว. เรื่อง โครงการส่งเสริมบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพัฒนาวัฒนธรรมสารสนเทศทางการบริหารงานคลังให้แก่ อปท. ในจังหวัด หลักการคือทำอย่างไรให้ อปท. เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาเทคโนโลยีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นๆ และโครงการในพื้นที่จะประกอบไปด้วย อบจ. 2 แห่ง ได้แก่ อบจ. เชียงใหม่ และ อบจ. ขอนแก่น โดยได้รับทุนจากทาง สกว. ในการริเริ่มโครงการส่งเสริมบทบาทของ อบจ. ในการพัฒนาวัฒนธรรมสารสนเทศทางการคลังของ อปท. จะเห็นว่าคำที่ใหญ่เป็นคำว่าวัฒนธรรมสารสนเทศ การใช้คำนี้ต้องการสื่อถึงพฤติกรรมการใช้ข้อมูลในการตัดสินใจแล้วนำมาผสมผสานกับรูปแบบการใช้เทคโนโลยี จริงๆแล้วเรามีการใช้คอมพิวเตอร์มาหลาย 10 ปีแล้วแต่จะใช้ในรูปแบบที่จำกัด ใช้ในรูปแบบของการพิมพ์งานเป็นหลัก ต่อมาเมื่อใช้ Excel เป็นเครื่องประมวลผลทางคณะวิจัยมองโจทย์ต่างกันว่า ข้อดีของโปรแกรม Excel สามารถมองเห็นเหมือนกระดานทำการปกติ ซึ่งใกล้เคียงกับการทำงานด้านเอกสารทางการคลังมากเพียงแต่อยู่ในรูปแบบของคอมพิวเตอร์ และเมื่อมาใช้ในรูปแบบนี้แล้วต้องมีการส่งเสริมว่าจะทำอย่างไรให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานร่วมกัน เปลี่ยนแปลงทักษะความรู้ และทักษะในการประยุกต์ใช้อย่างไรบ้าง หรือแม้แต่จะต้องมีการทำข้อตกลงภายในองค์กรอย่างไรบ้าง และนี่ก็เป็นที่มาของโครงการ โดยนักวิจัยจะแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ นักวิจัยที่จะอยู่ในส่วนกลาง คือ นักวิจัยที่อยู่ตามพื้นที่ เราพยายามทำให้เกิดการกระจายการเรียนรู้ และความคุ้นเคยมากที่สุด

ดร.บัญชา ส่องสัมพันธ์

วัตถุประสงค์ของโครงการเป็นโครงการขยายผลต่อจากโครงการที่แล้วเราเคยทดลองทำตุ๊กตาเล็กขึ้นมาโดยใช้เรื่องของ Excel กับการเป็นฐานข้อมูลในด้านการคลังขึ้นมา ทีนี้เราบอกว่าถ้าเราจะขยายผล ถ้าต้องการส่งเสริมการเรียนรู้จะต้องทำอย่างไรบ้าง มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ

1. ให้ อปท. ที่เข้าโครงการที่เข้าร่วมโครงการเป็นศูนย์กลางเรียนรู้ได้เป็นการใช้เทคโนโลยีด้านการคลัง ถ้าไปถามว่าใครในท้องถิ่นที่ไม่รู้จัก Excel ก็จะตอบว่ารู้ทุกคน แต่จะถามว่ารู้แล้วก็ใช้แบบนี้ได้ ก็จะเป็นเรื่องแปลก และเป็นความสามารถที่แตกต่างจากเดิมบ้าง นี่ก็จะเป็นบทสนทนาในการเรียนรู้

2. การเพิ่มขีดความสามารถในใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารงานคลังไม่ใช่ว่าไม่รู้ แต่ว่าเวลามันใช้ที่ซับซ้อนแล้วเหมือนจะยุ่งยาก จริงๆการเปลี่ยนจากกระดานไปเป็นคอมพิวเตอร์มันก็ต้องมีวิธีการใช้งานที่แตกต่างกันไป เหมือนเดิมเรามีโทรศัพท์มือถือที่ต้องจำชื่อคน ปัจจุบันนี้โทรศัพท์มันจำชื่อคนแทนเราถ้า

จำชื่อเพื่อนได้ก็สามารถติดต่อได้แล้ว เทคโนโลยีก็จะมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการทำงานเช่นกัน

3. เพื่อให้ อบท. ที่เข้าร่วมโครงการสามารถนำแนวคิดในการจัดการข้อมูลด้านการคลังไปประยุกต์ใช้ด้านการคลังมากยิ่งขึ้น จริงๆ ระบบข้อมูลมีการจดมานานแล้วเริ่มตั้งแต่การจดศึลาจากล็ก จากจดบนกระดาษ เราจะมีเวที (platform) ในการทำข้อมูลต่างๆ แล้วพอมมาเป็นคอมพิวเตอร์แล้วก็จะมีการเก็บข้อมูลไปเรื่อย โดยตัวฐานข้อมูลเองแล้วมันคือ Excel ที่เอามาตัดขวางกัน ถ้าหากยังจำพวกโลตัส 123 ซึ่งโลตัสล้าสมัยมากเกินไปแล้ว หรือ ดีเบสทรี ซึ่งพัฒนามาจาก Excel ทั้งนั้น มันคือการเก็บข้อมูลเป็น Array แล้วเป็น Matrix คือการเก็บข้อมูลเป็นชั้นและลำดับ ต่อมาทางคณะวิจัยก็ไม่ได้สอนในรูปแบบนี้ แต่สอนว่ามันเอาไปใช้อย่างไรมากกว่า

ขอบเขตหลักๆ คือการจัดระบบข้อมูล ข้อมูลที่มีอยู่ทางด้านการคลังมี 6 ระบบงาน ก็จะมีเรื่องของแผนงาน ทรัพย์สิน การเงิน บัญชี ติดตามและประเมินผล พวกนี้เป็นระบบที่ถูกแบ่งโดยส่วนกลางทั้งสิ้น ระบบทางด้านฐานข้อมูลทางการคลังแบ่งเป็น 6 ระบบ จริงๆ แล้วระบบการคลังของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น เป็นวัฏจักรที่เหมือนกันทั้งสิ้น แต่ต่างกันเพียงแค่จำนวนเงิน กระบวนการอนุมัติ หรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางด้านการคลัง ที่นี้เราพยายามไปจัดระบบข้อมูล ไม่ใช่ว่าข้อมูลไม่เป็นระบบ แต่เปลี่ยนจากกระดาษไปเป็น Excel มีกระบวนการในการขยับต้องทำอะไรบ้าง 2. คือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในการนำข้อมูลจากกระดาษไปสู่ Excel จะพบว่าข้อมูลในกระดาษจะมีอยู่เยอะมากแต่ข้อมูลที่เป็น critical หรือข้อมูลที่ใช้ตัดสินใจ ไม่ใช่มีทั้งกระดาษ เราสามารถระบุได้เลยว่าอะไรคือข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจด้านการคลังบ้าง ถัดมาคือพยายามเผยแพร่พวกคู่มือต่างๆ จากวิธีการใช้ cellระบบงบประมาณ ระบบติดตามและประเมินผลทำอะไร ทะเบียนคุมสัญญาทำอะไร แม้แต่ทะเบียนคุมฎีกา ทำอย่างไร ซึ่งทะเบียนคุมทั้งหมดเป็นระดับ MIS ทั้งสิ้น ที่มีการประมวลผลขึ้นมา ถัดมาคือการพัฒนา อบจ. ที่เข้าร่วมโครงการให้เป็นศูนย์ความรู้ทางด้านการคลัง พยายามสร้างจากวิทยากร ก ไปสู่วิทยากร ข จริงๆ แล้วเราต้องการส่งเสริมให้กองคลังของ อบจ. สามารถส่งเสริมการเรียนรู้ได้เนื่องจากว่าระบบการคลังนั้นเป็นระบบเฉพาะ เป็นภาษาเหมือนภาษาบัญชีที่เป็นภาษาเฉพาะ นักวิจัยก็มีความรู้ตามระเบียบระดับหนึ่งเท่านั้นแต่ในทางปฏิบัติในการลงบันทึกทางฎีกานั้น การทำงานจะมีเทคนิคการทำงานที่แตกต่างกันไป สุดท้ายคือการสร้างวิทยากรสำคัญมากพยายามให้เห็นว่าทุกอย่างสามารถพัฒนาหรือมีการเปลี่ยนแปลงได้ พยายามให้คนของ อบจ.สามารถช่วยอธิบายแทนเราได้เนื่องจากว่า อบจ. ที่อยู่ในพื้นที่แล้วก็เป็แกนหลักในการทำงาน พื้นที่เป้าหมายก็ได้รับความร่วมมือจาก อบจ. เชียงใหม่ และขอนแก่น เราก็มียเป้าหมาย 10 แห่ง แต่ปัจจุบันมี อบท. ที่เข้าร่วมกันประมาณ 94 แห่ง แห่งละ 2 คน เท่ากับว่าในการอบรม 1 ครั้ง ที่เชียงใหม่ก็มีประมาณเกือบ 100 คน ที่ขอนแก่นก็ประมาณ 100 คน การอบรมคน 100 กว่าคนให้เข้าใจเรื่องเดียวกันเป็นเรื่องที่ยาก เราใช้วิธีการ ใช้คู่มือ เทคโนโลยีบางอย่างเข้ามาช่วย ในการดาวน์โหลด จะพบว่าหากท่านเอา Handy Drive หรือ Flash Drive กระจ่ายให้คนทั้ง 10 คนถ้าคนใดคนหนึ่งหรือมีไวรัสก็จะมีทั้ง 10 เครื่อง เราพยายามให้ดาวน์โหลดไฟล์ไปดูเพื่อลดการติดไวรัส หรือแม้แต่การใช้เทคโนโลยีในการช่วยว่าอันไหนจำได้อันไหนจำไม่ได้ เราสามารถช่วยให้คู่มือย้อนหลังได้

โจทย์วิจัยคือ ทำอย่างไรให้ที่จะเตรียมความพร้อมให้ อบจ. สามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศได้อย่างคุ้มค่าและยั่งยืน จริงๆ แล้วการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีของ อบจ. ตั้งแต่ แผนภาษี หลังจากคอมพิวเตอร์เข้ามาในเมืองไทย อบจ. เอามาใช้ทันทีเพียงแต่ว่ามันใช้อย่างคุ้มค่าและยั่งยืนหรือยัง ความคุ้มค่าอยู่ที่ว่าการใช้งานอย่างหลากหลายบนเครื่องคอมพิวเตอร์ ส่วนความยั่งยืนคือจะเห็นมากทาง อบท. ต่างๆ นั้นมีการจ้างพัฒนาระบบซอฟต์แวร์ประยุกต์อยู่ ระดับหนึ่ง สิ่งเหล่านี้บางครั้งใช้ไปแล้วจะเห็นว่ามียอดจำกัดอยู่มาก การที่จะไปใช้ซอฟต์แวร์ประยุกต์อย่างเดียวไม่เหมาะสม เราจึงมองว่าการใช้โปรแกรมสำเร็จรูปบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการคลังนำ

จะง่ายกว่า เพราะเจ้าหน้าที่ อบต. สามารถเรียนรู้ผ่านเว็บไซต์ หรือหนังสือคู่มือ Excel ในขณะเดียวกันโปรแกรมเหล่านี้มีต้นทุนไม่สูงมาก ทุก อบต. ที่มีคอมพิวเตอร์ จะมีการลงโปรแกรม MS Excel เราจะใช้ Excel ในการทำงาน อันที่ 2 คือการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมสารสนเทศ หลักการเปลี่ยนแปลงต้องทำ 3 เรื่อง คือ ต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กร คือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต้องมีกฎกติกาใหม่ เราจะไม่คุยถึงเรื่องกระดาษ เพื่อให้รวดเร็วเราจะคุยผ่าน Excel วิธีการง่ายที่สุดคือการมี Facebook การมีบล็อก การมี e-mail ขึ้นมาทำให้การสื่อสารระหว่างเพื่อนหรือมีการปฏิสัมพันธ์ได้รวดเร็วขึ้นที่นี้ตัวระบบการคลังก็เช่นกันมันจะมี 6 ระบบใหญ่ แต่ละหน่วยงาน หรือ กองต่างๆ หรือฝ่ายต่างๆก็ทำคล้ายๆกัน จะเชื่อมโยงกันอย่างไร อาจจะมีข้อตกลงกัน ว่าแต่ละคนนั้นจะต้องมีการ มาสู่การกำหนดการกำหนดข้อมูลการทำงานว่าจะต้องเก็บข้อมูลการทำงานแม่แบบ (Template) Excel ที่เหมือนกัน Template นี้สามารถใช้ในการเชื่อมโยงข้อมูลรวมกันได้ เราสามารถเรียนรู้ว่าเราตั้งไว้เท่าไร ถ้าหากไม่พอสามารถปรับลดเพิ่มโอนอย่างไร สุดท้ายวิธีการทำงาน วิธีเดิมๆ จะพยายามบันทึกไปเซลล์ใดเซลล์หนึ่ง มันไม่เป็นฐานข้อมูล (Data Base) หลักของ Data Base คือ แยกคุณสมบัติหรือ property ใช้ชัดเจน วันที่อยู่ในช่องของวันที่ จำนวนเงินอยู่ในช่องจำนวนเงิน แม้แต่ผู้เบิกก็ควรแยกออกจากกันซึ่งวิธีการเก็บเหล่านี้จะช่วยให้การประเมินผลได้ง่ายขึ้น ต่อมาความยั่งยืนของเทคโนโลยี จะทำอย่างไรให้รูปแบบการทำงานด้านการคลัง มันมีข้อจำกัดอะไรบ้างถึงไม่ยั่งยืน ทำไมทำไปแล้วต้องมีการเปลี่ยนหรือย้าย ส่วนหนึ่งมาจากการอัพเกรดเวอร์ชัน จาก 2003 มาเป็น 2007 มาเป็น 2010 อันนี้ก็有一部分 แต่อีกส่วนหนึ่งจะทำรูปแบบใดให้เป็นรูปแบบกลาง และจะทำอย่างไรจะทำข้อมูลเหล่านี้ให้มีชีวิตและข้อมูลเหล่านี้ต้องใช้อยู่ทุกวันในการตัดสินใจ เราจะเห็นว่าข้อมูลทะเบียนเรื่องของ ภูิกาดต่างๆนั้น จะมีความถี่อยู่เยอะมากกว่าคือเก็บอย่างไร ออกใบเสร็จจะถูกต้องเสมอ แต่เวลาประมวลผลจะใช้เวลานานในการรวบรวมและประมวลผล ทำอย่างไรให้อยู่ในรูปแบบที่ใช้ได้ง่าย Ready to use ทำไงให้พร้อมและใช้งานได้มากที่สุด ต่อมาเป็นจัดแผนงานและทรัพย์สิน ข้อมูลมีมาจากกระดาษมาเป็น Excel แล้วจะต้องมีฟอร์มที่ชัดเจนในการใช้และเชื่อมโยงที่ชัดเจน คณะวิจัยได้ออกแบบรูปแบบบางอย่างเพื่อให้ง่ายในการใช้งาน แต่ก็ไม่ได้เป็นที่สุดสามารถปรับแก้ด้วยตนเองได้ด้วย ถึงจะเกิดความยั่งยืนขึ้นมา พฤติกรรมที่สำคัญของเจ้าหน้าที่มี 2 ส่วน คือ ผู้ทำข้อมูล และผู้ใช้ข้อมูล ผู้ทำข้อมูลนั้นอบรมไม่ยากอยู่ใน Template อยู่แล้ว แต่ผู้ใช้ข้อมูลนั้นจะเห็นว่ามี วิธีการใช้ข้อมูลนั้นจะทำอย่างไรให้ผู้ใช้ข้อมูลจะใช้ข้อมูลผ่านคอมพิวเตอร์ไม่เรียกดูผ่านกระดาษเหมือนเดิม อันนี้จะทำให้เกิดการมีข้อมูลที่มีชีวิตที่ยั่งยืน วิธีการวิจัยจะมีตั้งแต่สำรวจทักษะต่างๆ ออกแบบ Template ในการใช้งาน ฝึกประยุกต์ใช้กับข้อมูลของตนเองว่าถ้าเอาข้อมูลจากตัวอย่างกับทางการคลังมาแล้ว จะใช้งานได้นานแค่ไหน คืออยากจะได้เรียนรู้จากความคุ้นเคย ส่วนใหญ่ อบต. มักจะตอบว่ามีประสบการณ์การใช้ Excel อยู่แล้วเพียงแต่เป็นเหมือนเส้นผมบังภูเขาว่าหากจะประยุกต์กับงานของตนเองนั้นทำอย่างไร ซึ่งวิธีการคิดเหล่านี้นำไปสู่วิธีการอบรมของกรมส่งเสริมที่อบรม Excel ควรจะมีวิธีการอบรมแบบหัดให้ทดลองใช้งานจริงด้วย ต่อมารูปแบบของการทำงานปัญหาขององค์กรคือข้อมูลถูกแบ่งเป็น 3-4 ส่วนไม่ได้เชื่อมกันจริงๆ การตอบประเด็นการบริหาร ส่วนใหญ่นายกจะถามว่าเงินเหลือเท่าไร เงินพอไหม ระบบบัญชีของท้องถิ่นคือบัญชีแยกประเภท อาจจะรับรู้ได้ว่าถึงแม้เงินจะเหลือแต่จะถูกจองไปอีกแผนงานหนึ่งจะตัดเบิกได้อย่างไร จากกระดาษไปสู่คอมพิวเตอร์อย่างไร

3. หากต้องการที่แล้วต้องเปลี่ยนทัศนคติ ทักษะอย่างไร คอมพิวเตอร์ไม่ได้มาแทนคน แต่มาเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของคน และมีความรู้ะไรบ้างที่จำเป็น รูปแบบการทำงานส่วนใหญ่ ก็มีครบทุกรูปแบบทั้งเทศบาล อบต. อบจ. มีครบทุกรูปแบบจะเห็นว่าหน่วยงานไม่ใช่ปัญหา แต่จะเห็นว่ายิ่งใหญ่และมีเงินเยอะจะยิ่งยุ่งยาก ระบบ Excel ที่มีเงินซัก 30 ล้านทำไม่ยาก แต่ อบจ. มีเงินซักพันหรือสองพันก็จะมีปัญหาเรื่องจัดการกับบัญชี อันนี้เป็นวงจรจัดการกับการคลังที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นใช้เหมือนกัน เพียงแต่ อบต. ที่จะบริหาร

จัดการมีรูปแบบที่แตกต่างกัน สุดท้ายคือเราพยายามออกแบบ Courseware ขึ้นมา ถ้าจะทำขึ้นมาทำเหมือนคู่มือ จะต้องรู้อะไรบ้างต้องผ่านแบบฝึกหัดอะไรบ้าง ผ่านเสร็จแล้วคิดว่าจะออกประกาศนียบัตรให้ คือสามารถทนทุกข์ทรมานกับเรามาแล้วบางสิ่งบางอย่างจะเป็นเรื่องของการทดลองใช้ เช่น ฟังก์ชัน Excel เป็นเรื่องเล็กๆ น้อยๆ ที่เราเห็นมาแล้ว เพียงแต่นำประยุกต์ใช้กับทะเบียนต่างๆ ใช้อย่างไร นี่เป็นการสื่อเครื่องมือที่ใช้ทำงานร่วมกัน คือ มีประชุมประชุมปฏิบัติการ จัดอบรม แม้แต่เว็บบอร์ด e-mail หรือการใช้นักวิจัยในพื้นที่ในการปฏิบัติงาน

สรุปรายงานความก้าวหน้าส่วนใหญ่จะพบว่าเป็นไปตามแนวทางที่คิด ถ้าสมมุติว่าถ้าต้องใช้โปรแกรมประยุกต์ Excel กับระบบงานคลังได้แล้วก็จะมีขั้นตอนที่คล้ายๆ กัน ไม่ยากมาก ส่วนใหญ่เป็นผลที่เห็นว่าความพึงพอใจ ว่าในเรื่องของการถ่ายทอดเทคโนโลยีเราก็คิดว่าตัวเองว่ามีปัญหาอะไรบ้างไหม ส่วนใหญ่ปัญหาของโครงการคือ จำนวนผู้เข้าร่วมรับการฝึกอบรมจำนวนมากเกินไปต้องมีการเปลี่ยนรูปแบบตลอดเวลาเพื่อความเหมาะสมทักษะExcelไม่ใช่ปัญหา สุดท้ายเรื่องของ e-Laas ทุกคนคงเคยได้ยิน e-Laas เป็นระบบบัญชี ระบบการคลังของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำขึ้นมา ระบบ e-Laas กับนักวิจัยต่างกันนิดเดียวคือแทนที่จะclearingทำ data clearing ที่ท้องถิ่น แต่ให้ไปเครื่องที่กรมส่งเสริมแทนปัญหาการเครื่องของ e-Laas ถ้าผิดไป ข้อมูล (Record) เดียวก็ปิดบัญชีไม่ลง แต่ถ้าของท้องถิ่นผิดไปข้อมูลเดียวก็ไปอยู่ที่ภูิกำโบนั้นมันเป็นของกองไหน ก็สามารถจะเห็นงานได้ง่ายขึ้นนั่นเอง

ข้อเสนอแนะที่พบ คือ ระบบติดตามและประเมินผล ระบบการคลังของเราไม่ได้ออกแบบมาเพื่อระบบติดตามและประเมินผล ขุดบ่อน้ำได้บ่อน้ำ ตรวจสอบได้ง่ายมาก เป็น สตง. มาตรวจสอบอยู่แล้ว แต่ ขุดบ่อน้ำแล้วไม่ได้น้ำมีน้อย และวิธีการวางในเรื่องของระบบงบประมาณ กับติดตามระบบผลยังไม่ค่อยสอดคล้องกันมากจริงๆ แล้วอยากนำเสนอชุด Courseware ให้กรมส่งเสริมในการพัฒนาเป็นแบบฝึกหัดในการใช้Excelให้พัฒนาต่อไป

ดร.ชลธาร วิศวตวงศ์

ในส่วนที่ ดร.บัญชาได้ลงพื้นที่ไปก็จะเห็นได้ว่าเชื่อมโยงตรงที่ว่าข้อมูลจริงๆ ของ อบท. มีอยู่แล้ว มีการผลิตข้อมูล แต่ว่าจะมีการนำข้อมูลที่ว่านั้นมาจัดรูปมาจัดเป็นรูปแบบให้เป็นสารสนเทศหรือให้เป็นความรู้ อย่างไรก็ตาม อยู่ที่ว่าเราจะใช้ข้อมูลนั้นโดยใครอย่างไร และมีการเชื่อมโยงข้อมูลนั้นอย่างไรบ้าง ส่วนนี้ก็เป็นการทำทดลองปฏิบัติใน อบจ. 2 แห่ง หลักๆ แล้ว อบท. ก็มีการส่งเจ้าหน้าที่ไปฝึก Excel ไม่ได้เป็นเรื่องใหม่แต่ปัญหา คือ ทักษะการใช้ Excel กับรูปแบบการใช้งานที่มีอยู่จริงยังไม่มีการใช้ประโยชน์อย่างเต็มพื้นที่ ถ้าเราฟังในส่วนตรงนี้แล้วคิดว่าข้อมูลมันมีการมาจัดให้ออกมาเป็นรูปแบบแล้วหรือยัง แล้วถ้าเอามาใช้กับการบริหารจัดการด้านการคลังควรจะมีข้อมูลอะไรบ้าง และโครงการวิจัยก็เข้าไปทำส่วนนี้ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ที่อยู่ใน อบจ. และ อบท. ที่สนใจในบริเวณแถบนั้นในส่วนตรงนี้มีข้อ 1 ที่จับได้คือการสร้างวิทยากรขึ้นมา และคุณจักรกฤษณ์ก็เป็นวิทยากรหนึ่งในนั้น และท่านจะมาเล่าถึงประสบการณ์ที่โครงการนี้ด้วย

ผู้อภิปรายท่านที่สามมาจาก อบจ.ขอนแก่น คือ คุณจักรกฤษณ์ อนันตนะสกุล เป็นผู้เชี่ยวชาญการเงินและบัญชี เคยเป็นสรรพากรในจังหวัดขอนแก่น เพราะฉะนั้นจะมีความเชี่ยวชาญทั้งทางด้านการจัดเก็บภาษี สรรพากรนำมาปรับกับการจัดเก็บของ อบจ. จะนำเสนอในมุมมองของผู้เรียนรู้เกี่ยวกับบทเรียนจากผู้เข้าร่วมโครงการส่งเสริมบทบาท อบจ. ในการพัฒนาวัฒนธรรมสารสนเทศทางงานบริหารการคลังให้กับ อบท. ในจังหวัด

คุณจักรกฤษณ์ อานันทนสกุล

สำหรับเรื่องที่จะนำเสนอในวันนี้มี 4 หัวข้อ ดังนี้ 1. กระบวนการเข้าร่วมโครงการวิจัยซึ่งจะพูดถึงกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ในพื้นที่กับคณะนักวิจัย 2. สิ่งที่ได้รับจากการเข้าร่วมโครงการวิจัย 3. จุดแข็งและจุดอ่อนของโครงการวิจัยจากมุมมองของเจ้าหน้าที่ 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะต่อโครงการ

หัวข้อแรกที่จะนำเสนอคือกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันกับนักวิจัยนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลา คือ 1 ก่อนการฝึกอบรมหรือก่อนเข้าร่วมโครงการโดยในขั้นแรกหน่วยงานจาก อบต. และเทศบาลได้รับหนังสือเชิญจาก อบจ. เกี่ยวกับโครงการและหลังจากที่ผู้บริหารได้พิจารณาถึงประโยชน์ของโครงการ และเห็นว่าเป็นโครงการที่ดี อีกทั้งไม่มีค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วมโครงการ นอกเหนือจากการเดินทาง ทำให้ผู้บริหารตัดสินใจแจ้งความจำนงค์เข้าร่วมโครงการผ่านมายัง อบจ. ซึ่งในขั้นแรกมี อบต. และเทศบาลตอบเข้าร่วมโครงการ 56 แห่ง และมีเพิ่มเติมเข้ามาอีก 4 แห่ง รวมเป็นทั้งหมด 60 แห่ง ส่วนระหว่างการอบรมเนื่องจากโครงการได้แจ้งว่าขอให้ผู้ให้ส่งเจ้าหน้าที่มาฝึกอบรมแต่ละ 2 ท่าน หน่วยงานจึงส่งเจ้าหน้าที่จากงานคลัง งานแผนงานและงบประมาณมาอย่างละ 1 ท่าน ซึ่งในการอบรม ก็จะได้พบกับเจ้าหน้าที่จาก อบต. และเจ้าหน้าที่จาก อบจ. มาเข้าร่วมรับการอบรมด้วย หลังจากการอบรมนักวิจัยได้มอบการบ้านให้เจ้าหน้าที่จัดทำฐานข้อมูลของหน่วยงานของตนเอง และหากมีประเด็นปัญหาได้เปิดโอกาสให้สอบถามนักวิจัยผ่าน e-mail ของโครงการ และเจ้าหน้าที่ของ อบจ. ขอนแก่น กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันกับนักวิจัยในระหว่างการอบรมคณะนักวิจัยได้แจ้งให้ผู้เข้าร่วมรับการอบรมจัดเตรียม 1. โน้ตบุ๊ก หน่วยงานละ 1 เครื่อง 2. ต้องมีโปรแกรม MS Excel 2007 โดยแจ้งว่าการใช้โปรแกรมเวอร์ชันดังกล่าวสามารถรองรับการประมวลผลของฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงกันหลายๆ ข้อมูลได้ดีกว่าเวอร์ชันที่ต่ำกว่านี้ หลังจากทีนักวิจัยได้ปูพื้นเกี่ยวกับโปรแกรม MS Excel ให้กับผู้เข้าร่วมรับการฝึกอบรมไปพอสมควรก็ขอให้ผู้เข้าร่วมรับการอบรมจัดเตรียมเอกสารเพิ่มเติม และให้นำมาระหว่างโครงการอบรม ซึ่งได้แก่ 1. ข้อบัญญัติงบประมาณ 2. ตัวอย่างฎีกาของหน่วยงาน และ 3. ตัวอย่างทะเบียนพัสดุของหน่วยงาน ลำดับต่อไป จะนำเสนอสิ่งที่ได้เรียนรู้จากโครงการ สิ่งที่ผู้เข้าร่วมรับการอบรมได้รับจากการอบรมในครั้งแรกๆ ได้แก่ ทักษะการใช้โปรแกรม MS พื้นฐาน โดยนักวิจัยได้เริ่มสอนตั้งแต่การเริ่มต้นที่ MS Excel (MS EX) เพื่อให้การประมวลผลเป็นไปอย่างถูกต้อง เช่น การพิมพ์ชื่อ 1 เซลล์มี 1 ข้อความ และการใช้ชื่อหน่วยงานค่าใช้จ่ายอย่างเดียวกันเป็นชื่อเดียวกัน นอกจากนี้นักวิจัยได้สอนการใช้คำสั่งเพื่อจัดเรียงข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลในเบื้องต้น เช่นการใช้คำสั่ง Sort Filter Count และ Sum เป็นต้น ซึ่งเห็นว่าเป็นประโยชน์อย่างมาก เพราะเมื่อก่อนเจ้าหน้าที่จะคุ้นเคยกับ MS W กว่า MS EX หลังจากทีนักวิจัยได้ทบทวนความรู้พื้นฐานด้านโปรแกรม MS Excel ให้กับเจ้าหน้าที่รับการอบรม นักวิจัยได้ให้ผู้เข้าร่วมรับการอบรมเรียนรู้ทักษะที่ยากขึ้น เพื่อสร้างฐานข้อมูลด้านกรคลัง โดยการทำฐานข้อมูลตัวอย่างมาใช้ประกอบการสอน ทักษะในขั้นนี้จะเริ่มจากการสร้างตารางสำเร็จรูปผ่านคำสั่งตาราง (Table) ซึ่งเห็นว่าเป็นประโยชน์อย่างมากเพราะสามารถนำไปสร้างตารางรายงานให้ผู้บริหารทราบ จากนั้นนักวิจัยสอนคำสั่งการสร้างชื่อผ่าน Drop Down List ซึ่งเห็นว่าจะทำให้การบันทึกข้อมูลมีความผิดพลาดน้อยลงมาก สำหรับการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลนักวิจัยสอนให้ใช้ Data Validation เพื่อหาข้อมูลที่อาจมีการบันทึกผิดพลาด จากข้อมูลตัวอย่างเป็นประโยชน์มาก ทั้งการหาข้อมูลที่ผิด และข้อมูลที่ต้องการ เช่น ต้องการหาข้อมูลโครงการที่มีมูลค่ามากกว่า 5 ล้านบาท ก็สามารถทำได้โดยการระบุเงื่อนไขในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล สุดท้ายนักวิจัยสอนเทคนิคการเชื่อมโยงฐานข้อมูลมากกว่า 1 ไฟล์เข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ นอกจากเทคนิคเกี่ยวกับ MS Excel ที่เรียนรู้แล้ว ผู้เข้าร่วมการอบรมยังได้เรียนรู้เกี่ยวกับ

1. การมองภาพรวมของระบบงานคลัง การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างข้อมูลของหน่วยงานภายในรวมถึงการนำข้อมูลนั้นไปใช้ประโยชน์ร่วมกัน 2. ความแตกต่างการบันทึกข้อมูลด้านการคลังในแต่ละ อบต. เห็นได้จากการตั้งคำถามที่ผู้เข้ารับการอบรมถามนักวิจัย ทำให้ได้เรียนรู้ว่าแต่ละ อบต. มีรายละเอียดของการทำงานที่ต่างกันไป 3. การแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างผู้ปฏิบัติด้วยกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์จากการเรียนรู้ข้อดีของผู้อื่นเพื่อนำไปปรับปรุงการทำงานในหน่วยงานของตนเอง และ 4 การเรียนรู้เทคนิคและมุมมองใหม่ๆ จากนักวิจัย ต่อไปจะเป็นจุดแข็งของโครงการในมุมมองของผู้เข้ารับการอบรม ดังนี้

1. เป็นโครงการถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้ปฏิบัติได้จริง 2. เป็นโครงการที่เชื่อมโยงจากภาคทฤษฎีสู่ภาคปฏิบัติได้จริง 3. เป็นโครงการที่ไม่มีต้นทุนของผู้เข้ารับการอบรมร่วมโครงการ 4. เป็นโครงการที่สามารถต่อยอดไปสู่การบันทึกข้อมูลในระบบ e-Laas ได้ จุดอ่อนของโครงการมีดังนี้ 1. ส่วนมากนักวิจัยไม่ใช่นักวิจัยในพื้นที่ให้ความถี่การฝึกอบรมมีน้อยไป 2. นักวิจัยมีความรู้เกี่ยวกับการบันทึกทฤษฎีการ และการบัญชีภาครัฐที่จำกัด 3. พื้นฐานความรู้ของผู้เข้ารับการอบรมมีหลากหลายทำให้การอบรมบางครั้งไปได้ช้า 4. เจ้าหน้าที่ อบต. อบท. และเทศบาลขาดความต่อเนื่อง จากการที่เจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรม ไม่ใช่เจ้าหน้าที่คนเดิมซึ่งอาจจะติดภารกิจไม่สามารถเข้ารับการอบรมได้

โดยสรุปแล้วเห็นว่าเป็นโครงการที่มีประโยชน์ในการสร้างฐานข้อมูลและประมวลผลข้อมูลด้านการคลังของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามก็มีข้อเสนอแนะดังนี้ 1. หากพัฒนาให้ฐานข้อมูลเชื่อมต่อกับระบบ e-Laas ได้ 2. มีโครงการเช่นเดียวอีกในอนาคต ควรมีนักวิจัยในพื้นที่ เพื่อจะให้โครงการได้ดำเนินการต่อเนื่อง และสามารถตอบ ให้ความรู้กับ อบต. หรือ อบท. ต่างๆ หรือเทศบาล ได้โดยรวดเร็ว

ดร.ชลธาร วิศรุตวงศ์

ทั้งนี้ในการอภิปรายรอบที่ 2 อยากให้ทุกท่านเน้นลงไปในตัวข้อที่ว่ามีการสร้างข้อมูลท้องถิ่นที่มีชีวิต ซึ่งแทนที่จะไปจำกัดให้อยู่ในกรอบของประสบการณ์ที่ผ่านมา แต่จะขอให้พูดเรื่องอื่นที่มันกว้างไปกว่านั้นว่าจะทำอะไรให้ อบต. มีข้อมูลที่มีอยู่แล้วมีชีวิต และใช้ประโยชน์ได้มากยิ่งขึ้น และในส่วนตรงนี้ก็ควรจะต้องมีการเสริมเพิ่มเติม อะไรบ้าง หรือจากที่ท่านลงไปในพื้นที่เคยมีการทำงานกับท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นสามารถไปพัฒนาตัวเองให้ข้อมูลที่มีชีวิตได้อย่างไร เพื่อที่จะไม่จำกัดอยู่ในกรอบที่เคยทำมา หรืออดีตที่เคยทำโครงการนั้นๆ ในส่วนตรงนี้จะขอให้ผู้อภิปรายได้ แสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ แล้วจะเปิดให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็นหรือว่าเสนอแนะข้อคิดเห็นให้กับผู้ทำโครงการ

คุณวิบูลย์ภัต สุกันธนิกัตติ

แท้จริงแล้ว อบต. เป็นฐานรากของความอยู่ดีมีสุขของประชาชนเพราะเป็นผู้ที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และ รู้ความต้องการที่สุด ปัญหาอยู่ที่ว่าเราจะทำอะไรให้การรู้ปัญหาเป็นการรู้อย่างถ่องแท้ ไม่ได้รู้โดยการไต่ถามพิจารณาโดยลำพังส่วนตัว มีคนกล่าวว่าภาพที่เป็นรูปสามเหลี่ยมการบริหารเชิงกลยุทธ์ ผู้บริหารสูงสุดจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลภายในองค์กร ขณะเดียวกันก็ต้องมาใส่ข้อมูลจากภายนอกองค์กร มาผสมผสานกัน และเพิ่มเติมเต็มด้วยสิ่งที่ยังขาดหายไป ง่ายๆ ในเรื่องของความพึงพิถันในการจัดเก็บ ถ้าพวกเราไม่พึงพิถันในการจัดเก็บ ข้อมูลไม่มีทางมีชีวิตชีวาได้ยกตัวอย่างง่ายเรื่องของการปกครองท้องถิ่นที่จะเก็บข้อมูลการบริหารจัดการที่อยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริง เวลาเราเก็บข้อมูล 1 หน่วย โครงสร้างอาคารต่างๆ ถ้ามีทะเบียนบ้านแล้วเรารู้ว่า

เป็น 1 หน่วย ทางค่าเฉลี่ยของครัวเรือนถ้าเทียบกันขณะนี้อยู่ที่ 3.2 คน ต่อ 1 ครัวเรือน แต่ถ้าหากครัวเรือนใดได้คอนโดโดคอนโดหนึ่งเป็นเลขทะเบียน ถ้าเราเก็บรายละเอียดไม่ว่าเป็นคอนโดกี่ชั้น 5 ชั้น 10 ชั้น 20 ชั้น ถ้ามี 100 ห้อง คอนโดเฉลี่ยก็จะเก็บมาได้ประมาณ 1.1 คน ถ้าเก็บมาไม่ว่ามี 1 หน่วย 3.2 คน แต่ถ้าเราเก็บมาถือว่าเลขทะเบียนนี้เป็นอาคารสูง 100 ห้อง ก็จะได้ที่เกือบ 200 คน เกิน 200 คน ตรงนี้ก่อให้เกิดการวางแผนในเรื่องของน้ำ ไฟ การขยายเขตการไฟฟ้าก็ดี การขยายเขตของโทรศัพท์พื้นฐานก็ดี หรือแม้ต้องการคำนวณว่าด้วยสิ่งปฏิกูลที่จะต้องส่งคนไปเก็บ เพราะคนหนึ่งปล่อยสิ่งปฏิกูลเท่าไร เพราะฉะนั้นตรงนี้เอง ถ้าหากเราใช้ความพิถีพิถันแล้ว เริ่มตั้งแต่ข้อมูลพื้นฐานเก็บให้ดี แล้วเก็บโดยมีอุปกรณ์เครื่องมือที่เหมาะสม และมีการจัดการที่ดี หมายความว่า มีข้อมูลก็เอามาใช้ ถ้าใครอยู่ราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคเราจะถูกทาง ก.พ.ร. บังคับให้ต้องทำ Rolling Plan ในการทำ Rolling Plan คือ การต้องไปทำ SWOT Analysis ใหม่ ไปวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของโครงการ ว่าได้ดำเนินการจริงแค่ไหน มีผลผลิตมากน้อยแค่ไหน นั่นคือวิธีการ Update ผมเองก็ไม่เห็นด้วยตั้งหน้าตั้งตาเก็บข้อมูล แล้วก็เก็บใส่ชั้น (Shelf) ใส่ดิสก์ (Disk) แล้วก็ไม่เคยนำมาใช้ เราไม่ควรที่จะเก็บข้อมูลแยกส่วนจากการบริหารจัดการแผ่นดิน ความจะต้องไปอยู่ในส่วนเดียว จะเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินเราบริหารผ่านแผนปฏิบัติการ แผนประจำปี ซึ่งแผนนั้น นี่ SWOT Analysis นั้นไม่ได้ แผนงานโครงการงบประมาณที่ผ่านมาที่เทียบเคียงเกณฑ์มาตรฐาน (Benchmark) เทียบเคียงกับยุทธศาสตร์แล้วก็เป้าหมายเพิ่มขึ้นหรือลดลง ถ้าเป้าหมายคนยากจนลดลง คนมั่งมีศรีสุขเพิ่มขึ้น ข้อมูลก็จะอัปเดตขึ้นมา ถ้าเรามีการบริหารการจัดการด้วย ทำการจัดเก็บข้อมูล การใช้ข้อมูลเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น ข้อมูลก็จะมีคามหมาย และมันก็จะวนเวียนไป มีชีวิตเติบโตใหญ่ไปเรื่อยๆ โดยเติบโตใหญ่จากข้อมูลที่มีคุณภาพดี เข้มแข็ง เหมาะสมกับการนำไปวางแผนประเมินผล ถ้าข้อมูลขาดชีวิต แผนงานโครงการต่างๆ ย่อมนำมาซึ่งประสิทธิภาพ เราประกันได้หรือไม่ ทำเสร็จหรือไม่ ดร.บุญชอบบอกว่าชุดบ่อสำเร็จแต่ไม่รู้มีน้ำหรือไม่ ชุดสำเร็จ บ่อเจาะ บ่อตอกเต็มไปหมด เพราะฉะนั้นถ้าเราสามารถ สอดแทรกแนวความคิดการบริหารจัดการข้อมูลเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินแล้วนั้น แล้วจัดทำฐานข้อมูลทุกอย่างให้พร้อมเพียง หรือง่ายๆ กลุ่มพื้นฐานทางสำนักสถิติมีอยู่แล้ว ทางท้องถิ่นก็มีแบบประเมินตนเอง อย่างเช่นของกระจายอำนาจ แบบประเมินตนเองแบบที่ 1 แบบที่ 2 แบบที่ 3 ที่มีชื่อย่อว่า ปตอ.1 ปตอ.2 ปตอ.3 มีข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้ปริมาณมาก แต่ถ้าจะศึกษาในหมวดครัวเรือน ทราบว่าทาง สกว. ไปทำบัญชีครัวเรือน ถ้าเราเอาสิ่งเหล่านี้มาสนธิกันให้หมดแล้ว เราจะทราบว่าบุคลิกภาพของหมู่บ้าน 1 ถ้าเปรียบเป็นหมู่บ้านหนึ่ง เป็นคนหนึ่งคน แล้วถ้าเราดูเรื่องอายุ (Aging) เราจะรู้ว่าหมู่บ้านนี้เป็นหมู่บ้านของคนสูงอายุ คนหนุ่ม วัยแรงงาน หรือ ของเด็ก เพราะเรารู้ข้อมูลของหมู่บ้านว่าเป็นหมู่บ้านของผู้สูงอายุ แผนการพัฒนาที่เข้าไปมันต้องเป็นแผนงานที่เหมาะสม ถนน ทางเดิน อาจจะต้องมีราวจับ ถ้าเราพิสูจน์ทราบว่าหมู่บ้านทั้งหมู่บ้าน อายุโดยเฉลี่ยแล้วเกิน 55 ขึ้นไปหรือทั้งหมู่บ้านแล้วกลุ่มเด็กมีปริมาณมาก แสดงว่าโรงเรียนขนาดเล็กควรจะไปที่ไหน เพราะฉะนั้น ถ้าข้อมูลมีคุณภาพ ข้อมูลมีชีวิต คนที่มีชีวิตอยู่บนโลก อยู่บนประเทศ ก็จะมีชีวิตที่มีคุณภาพ ภาพนี้เป็นภาพที่เราพยายามสอดแทรกไปในกระบวนการที่จะให้ข้อมูลเป็นส่วนหนึ่งของการ switching map แต่สิ่งที่ยากที่สุดก็คือ Node ที่เราต้องไม่เบื่อ ไม่เหนื่อยกับการเพิ่มความรู้ของเรา การเพิ่มทักษะ อย่างเช่นเรื่อง Excel รู้ว่า Excel คืออะไร แต่พอจะใช้งานให้เกิดเป็นมรรคผล ในเรื่องของการทำ DB ว่ามันต้องมีอะไร ความจริงเรื่อง Excel เมื่อก่อนเราใช้โปรแกรมซึ่งจะต้องจำคำสั่งต้องพิมพ์เข้าไป อย่างคำว่า Sort Search ก็ต้องพิมพ์เข้าไป แต่ปัจจุบันมีเมนูให้หมด ง่ายมากจนเราถูกศัลยกรรมตัวเองว่าเราไม่เก่ง ต่างกับโปรแกรมเก่าที่เราต้องจำคำสั่ง สิ่งที่สำคัญคือทัศนคติ คือ ถ้าเราไม่ยอมทำในวันนี้ ไม่ยอมเหนื่อยลำบากในวันนี้ แล้วเป้าประสงค์สูงสุดที่เราจะเปลี่ยนมันก็จะไม่เกิดขึ้น ดังนั้นพอพูดถึงข้อมูล ทุกคนเหมือนกินยาขม แต่อย่าลืมนว่ายากขมกินแล้วไม่ร้อนใน ถ้ากินได้เดือนละครึ่งทำให้ร่างกายเราได้ปรับสภาพ

สรุปถ้าท่านไม่ทราบเกี่ยวกับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ของท่านว่ามีบุคลิกเป็นอย่างไร แล้วเราจะตอบสนองความต้องการของเค้าได้อย่างไร บางคนต้องการอะไรยังบอกไม่ได้เลยเหมือนกัน แต่เราเป็นคนที่ต้องไปตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และที่สำคัญจะอย่างไรให้ข้อมูลมีชีวิตคือ ต้องดึงข้อมูลให้มีความเชื่อมโยงกับแผนการปฏิบัติงานราชการแผ่นดิน สำหรับ อปท. ก็คือ แผนประจำปี หรือแผนพัฒนา 3 ปี หรือแผนงบประมาณที่มีอยู่ เวลาเรากำหนดงบประมาณลงไป อย่างเช่น จะลงเรื่องถนน หรือเรื่องของการชุดบ่อ เรารู้หรือยังว่าพื้นที่มีความต้องการถนนหรือไม่ เรามีการสำรวจข้อมูลในสิ่งเหล่านั้นหรือไม่ หรือถ้ายังไม่มีข้อมูล ข้อมูลพื้นฐานส่วนใหญ่อยู่ที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ และในส่วนที่ต้องเก็บเพิ่มเติมเพื่อที่จะเติมเต็มส่วนที่ขาด อาจจะเป็นข้อมูลภายนอกเพื่อตอบสนองการตัดสินใจของผู้บริหาร ได้ทราบแล้วหรือยัง การเก็บข้อมูลดังกล่าว เป็นการเพิ่มปัญญา ขาวสาร เพื่อสนับสนุนแผนงานของท่าน ส่วนนี้เองเมื่องบประมาณเกิดขึ้นทุกปี การเก็บข้อมูล ต้องมีการทำให้ทันสมัยทุกๆ ปี ข้อมูลก็มีการใช้ และถ้ากลับไปดูว่าข้อมูลอันไหนเก็บไว้แล้วไม่มีการใช้แสดงว่า ข้อมูลนั้นตายไปแล้ว

ดร.ชลธาร วัชรดวงศ์

ท้องถิ่นจะอย่างไรกับข้อมูลที่มีปริมาณมาก และมีการเก็บข้อมูลในรูปแบบกระดาษ และแบบระบบคอมพิวเตอร์ เป็นการแยกส่วนในแต่ละส่วน แล้วตอนนี้มีการดึงข้อมูลมาทำให้เกิดเป็นสารสนเทศทำให้เกิดเป็นข้อมูลที่มีชีวิตได้อย่างไร

ดร.บัญชา ส่องสัมพันธ์

ทำอย่างไรให้ อปท. พัฒนาข้อมูลให้มีชีวิต จริงๆ แล้ว หลังจากการกระจายอำนาจมาแล้ว ประเด็นที่สำคัญที่สุด การกระจายอำนาจด้านการคลัง คือ ท้องถิ่นแตกต่างจาก ส่วนอื่นคือ รัฐไม่ได้มอบอำนาจให้ทำอำนาจตามสิ่งที่บอก ท้องถิ่นต้องไปคิดเองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน จะแตกต่างจากส่วนจังหวัดและส่วนกลางมาก ด้วยแนวคิดของการกระจายอำนาจทำให้ท้องถิ่นต้องพัฒนาตัวเอง การใกล้ชิดประชาชน ต้องสื่อสารรับรู้ความต้องการของปัญหาได้ดีกว่าส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนั้นการพัฒนาข้อมูลที่มีชีวิต จึงอาจจะจำเป็นต้องเริ่มจากข้อมูลทางการคลัง ปกติแล้วแผนของประเทศไทยคือ แผนกึ่งงบประมาณ มีสภาพพัฒนและสำนักงบจัดการแผนและงบถ้าไม่ได้ด้วยกันเท่ากับว่าแผนไม่ได้ถูกเอามาใช้ แต่ท้องถิ่นไม่ใช่ คนที่มีงบประมาณลงมานั้นแผนกึ่งงบประมาณนั้นใช้ผูกโยงกันได้ นี่เป็นโอกาสที่ดีที่ทำให้แผนและงบประมาณไปด้วยกัน เพราะฉะนั้นประเด็นจึงอยู่ที่ว่าจะอย่างไรเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นให้มากที่สุด จึงอยู่ที่ระบบงบประมาณของท้องถิ่น การทำ SWOTทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อตอบโจทย์ให้รับรู้ว่าจะทำอะไรให้พื้นที่นั้นๆ ปัญหาเชิงพื้นที่มากขึ้น ข้อมูลทางการคลังเป็นข้อมูลเดียวที่เป็นเหมือนรากฐานของระบบราชการก็ว่าได้ มีเรื่องของระเบียบบัญชี ระเบียบพัสดุ มีทั้งหน่วยงานตรวจสอบภายใน และ สตง. เป็นตรวจสอบภายนอก มีกรมส่งเสริม ก็คือระบบทางการคลังมีคนตรวจสอบตลอดเวลา เพราะฉะนั้นจึงมีโอกาสนี้เป็นข้อมูลที่มีชีวิตได้ง่ายที่สุด แล้วก็เคยมีคนมาถามว่าเหลือเงินเท่าไรแล้ว ทำถูกระเบียบหรือไม่ ใช้เงินถูกต้องหรือไม่ ใช้เงินถูกประเภทหรือไม่ จึงเป็นข้อมูลที่มีความละเอียดและถี่ถ้วนที่สุดในท้องถิ่น และข้อมูลประชากรบางครั้งก็รับรู้ยาก เราก็รับรู้ว่ามีอยู่เท่านี้ เคยเจอหน้าอยู่ เดินไปถนนสายนี้จะเจอใครบ้าง แต่ก็ไม่สามารถแปลข้อมูลนั้นออกมาเป็นตัวเลข เพื่อให้คนอื่นรับรู้ได้ ดังนั้นกระบวนการที่จะพัฒนาเพื่อให้ข้อมูลมีชีวิตกลายเป็นว่าต้องทำข้อมูลเรื่อง

ของระบบการคลังเป็นจุดเริ่มต้น แล้วก็กระจายแผนงานที่สามารถตอบสนองความต้องการของคนก็คน เป็นการจุดที่ดึงข้อมูลในส่วนอื่นให้เข้ามาช่วยในการทำแผนมากขึ้น ส่วนเรื่องของการเงิน บัญชี เป็นตามระเบียบอยู่แล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ ตอนปิดประเด็นว่าชุดบ่อน้ำได้บ่อน้ำหรือไม่ หรือชุดบ่อน้ำได้น้ำ มันจะกลายเป็นกลับไปว่ามันตอบสนองความต้องการคนมากน้อยเพียงใด แล้วมีคนให้ตอบสนองความต้องการหรือไม่ บางครั้งก็ชุดผิดที่ ชุดบ่อน้ำมีน้ำแต่ไม่มีคนใช้น้ำก็มี เพราะฉะนั้นหลายๆ รูปแบบจะเห็นว่าระบบงบประมาณจะเป็นระบบตัวกระตุ้นความต้องการใช้ข้อมูลการวางแผนของท้องถิ่น อันนี้เป็นเหตุหนึ่งที่ทางคณะวิจัยเริ่มจากระบบการคลังที่มีชีวิตก่อนที่จะเริ่มระบบอื่น

คุณจักรกฤษณ์ อานันทนสกุล

ในมุมมองของผู้ปฏิบัติ ตามข้อมูลท้องถิ่นที่มีชีวิต ถ้าเป็นการลดขั้นตอนในการทำงานและสามารถเอาข้อมูลจริงมาปฏิบัติงานได้จริง สามารถเชื่อมโยงข้อมูลจากข้อมูลกองแผนและงบประมาณ ข้อมูลของกองพัสดุ และข้อมูลของกองคลัง สามารถนำมาเชื่อมโยงกันได้และสามารถรู้ว่าโครงการแต่ละโครงการดำเนินการไปถึงไหน เราจะได้สามารถวางแผน และจะไม่ทำให้เกิดข้อผิดพลาดได้

เปิดเวทีให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาเพื่อให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ถามวิทยากร หรือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ หรือข้อมูลที่จะทำให้ อ.ปท. มีข้อมูลที่มีชีวิต มีอยู่เรื่องหนึ่งที่กล่าวไว้เรื่องข้อมูลบัญชีครัวเรือน ทาง สกว. จะให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ส่วนนี้เป็นข้อมูลภายนอก ทางคุณวิบูลย์ทัต ได้พูดให้เห็นภาพชัดมาก เรื่องการใช้ข้อมูล แต่ว่ามีการใช้ข้อมูลไม่เหมือนกันในแต่ละชั้นขององค์กร เช่น ผู้บริหารใช้ข้อมูลแบบหนึ่ง ผู้ปฏิบัติใช้ข้อมูลแบบหนึ่ง ผู้วางนโยบายใช้ข้อมูลแบบหนึ่ง และข้อมูลดังกล่าวมีทั้งข้อมูลภายในและภายนอกองค์กร แต่ว่าจะอย่างไรให้ข้อมูลมีชีวิตชีวาและเอามาใช้ประโยชน์ ภายหลังท่านชี้ว่าการที่จะทำให้มีชีวิตได้ต้องเอามาใช้ทุกวัน ใช้ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น รู้ว่าในท้องถิ่นมีประชากรเท่าไร ผู้สูงอายุเท่าไร ในแต่ละพื้นที่มีประมาณเท่าไร และในพื้นที่ต้องการอะไร โดยบุคลิกของคนในพื้นที่

คุณอรุณ ตันฤกษ์สภาพร (ตัวแทนสมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย)

ในประการแรก งานสถิติมีความครอบคลุมเนื้อหาหรือเนื้อหาขนาดไหนบ้าง ประการที่สอง สถิติของคนพิการ ในสมัยก่อนจะเหมารวมใช้เป็นร้อยละ 0.5 ของประชากรทั้งหมด แล้วทราบว่าทุกวันนี้ได้ยึดถือแนวทางอย่างไร เพราะมีกระทรวงพัฒนาสังคมเข้ามาเป็นผู้รับหน้าที่จดทะเบียนคนพิการ เพราะฉะนั้นถ้าสำนักงานสถิติได้ดำเนินการอย่างไร ข้อมูลอาจจะมีความต่างกัน ประการที่สาม เรื่องค่าเฉลี่ย 3.2 คืออย่างไร

คุณวิบูลย์กิต สุกันธนิกิตติ

คำถามแรกความครอบคลุมเนื้อหาของสำนักงานสถิติ คือ สำมะโนใหญ่ 3 สำมะโน สำมะโนประชากร สำมะโนว่าด้วยธุรกิจอุตสาหกรรมการค้าและธุรกิจ และสำมะโนการเกษตร ความครอบคลุมจะเห็นได้ว่าจะครอบคลุมเรื่องของคนทั้งหมดในประเทศ เราทำสำรวจสำมะโนประชากรในปี 53 ได้ 65.9 ล้านคน เรามี 20 ล้านกว่าครัวเรือน เอา 20 ล้านไปหารจึงได้ค่าออกมา 3.2 แต่เป็นการจับภาพหนึ่งในเวลานั้น ก็คือเราเอาคนระดมออกสอบถามหมดเลย อีกด้านหนึ่งครอบคลุมด้านกิจกรรมในสังคมซึ่งแบ่งภาพออกเป็นกิจกรรม

ภาคการเกษตร กับนอกภาคการเกษตร นอกภาคการเกษตรก็จะมีเรื่องของอุตสาหกรรมการค้าและการบริการ เราจะเห็นเลยว่าอุตสาหกรรมนั้นมีทั้งหมดเท่าไรอย่างไร บางคนจะถามว่าอุตสาหกรรมทำอยู่ มีการรับจดทะเบียนโรงงานอุตสาหกรรม แต่โรงงานอุตสาหกรรมที่จดทะเบียนนั้นจะเป็น 5 แรงแม่ขึ้นไป ถึงจะขอใบประกอบการ แต่ของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่เก็บนั้น มีตั้งแต่ไม่น้อยกว่า 5 แรงแม่ และมากกว่า 5 แรงแม่แต่ไม่ได้จดทะเบียนก็เก็บ ทำให้ฐานข้อมูลใหญ่กว่า บริการก็เก็บ ยกเว้นภาคราชการที่ไม่ได้เก็บข้อมูล ทั้งหมดนี้เอาไปประมวลเป็นค่า GPP บางตัวกระทรวงพาณิชย์มาขอเพื่อเป็นค่า Consumer Price Index (CPI) เรื่องดัชนีค่าครองชีพ ส่วนด้านการเกษตรนั้นเราสำรวจว่ามีครัวเรือนทำการเกษตรเท่าไร และเป็นครัวเรือนที่ทำประมง ทำเกษตรแบ่งออกเป็น กลสิกรรม ปศุสัตว์ ประมง เท่าไร ส่วนในเรื่องของประชากรเราก็จะรู้เรื่องว่าอยู่ที่ไหน กระจายตัวอยู่อย่างไร กระจุกตัวอยู่อย่างไร ช่วงชั้นอายุเป็นเท่าไร คาดการณ์ต่อไปว่าอีก 5 ปี จะมีเท่าไร ผู้สูงอายุเท่าไร ผู้อยู่ในวัยแรงงานเป็นเท่าไร

สำหรับเรื่อง สถิติคนพิการ เดิมใช้ตัวเลขตัวนี้มีสัดส่วนโดยประมาณ ปัจจุบันมีหลายจังหวัดเรียกร้องว่าอยากให้สำนักงานสถิติแห่งชาติสำรวจว่ามีเท่าไร ผู้ดูแลคือกระทรวงพัฒนาสังคม ทางผู้ว่าที่อยุธยาอยากให้สแกนทั้งจังหวัด แต่ก็ต้องถามกระทรวงพัฒนาสังคมก่อนว่าอยากทำหรือไม่ เพราะผลออกมาจะมีผลกระทบทั้งบวกและลบ ในเชิงบวก สมมุติอยุธยาจะมีจำนวน X มีผู้พิการ X คน แต่ที่อยู่ในของพัฒนาสังคมมีจำนวน Y ถ้า Y มากกว่า X ไม่มีปัญหา แต่ถ้า X มากกว่า Y ตรงนั้นอยู่ที่ไหนอย่างไรและใครดูแล อันนี้เป็นปัญหาทันทีที่เป็นปัญหาเชื่อมโยงไปถึงการจ่ายเงินของท้องถิ่น ในการสำรวจแต่ละครั้งถ้ามีผู้ดูแลกฎหมายอยู่แล้วเราจะต้องทำงานร่วมกัน เพราะผลออกมาแล้วมันเป็นผลที่ต้องนำไปบริหารจัดการและยอมรับความจริง แต่ถ้าผู้ที่รักษากฎหมายยังไม่เปิดช่องให้เราไปทำมันก็จะกลายเป็นว่าส่วนราชการจะทะเลาะกันด้วยตัวเลขที่ไม่เท่ากัน เพราะฉะนั้นทางสำนักงานสถิติมีสิ่งที่ยากคิด อยากทำ เช่นเรื่องคนพิการทางยูนิเซฟ ยูเอ็นดีพี อยากช่วยทำ ทางสำนักงานสถิติจึงบอกให้ทางยูนิเซฟไปคุยกับกระทรวงพัฒนา กระทรวงสาธารณสุข และทางสำนักงานสถิติจะทำให้ทางสำนักงานไม่ได้อยากทำว่ามีผู้พิการเท่าไร แต่อยากรู้ว่ายังมีผู้พิการอีกเท่าไรที่ยังไม่ได้รับการดูแลและผู้ที่ต้องดูแลนั้นกระทรวงมหาดไทยรับได้เท่าไร กระทรวงสาธารณสุขรับได้เท่าไร ต้องรับไป เพราะการสำรวจบางอย่างนั้น ถ้ารู้แล้วแต่ไม่มีแผนงานโครงการมารองรับ ถือว่าจะเป็นการประจานประเทศโดยไม่เกิดประโยชน์อะไร อย่างหนึ่งไม่ใช่หน้าที่เพราะผู้มีหน้าที่ตรงยังไม่มีผู้ร้องขอ ตอนนี้สำนักงานสถิติแห่งชาติได้รับเทคโนโลยีจากยูนิเซฟมาเป็นเครื่อง Tablet เป็นเครื่อง HTC คุณภาพพอกับ ipad ทำไมถึงไม่เอา ipad เพราะ 10 นิ้วทำงานลำบาก ต้องการ 7 นิ้ว กางมือเดียวจับ อีกมืออิสระและใช้ได้ ส่วนนี้ตอนต้นได้กล่าวว่าเป็นการยากในการเข้าถึงแหล่งข้อมูล พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกล่าวไว้ในสังคมมีทั้งคนดีและคนไม่ดี แม้กระทั่งในสำนักงานสถิติก็มี เช่น ในการสำรวจบุคคลในคอนโดจะเข้าถึงยากมากแต่ก็กลัวหัวหน้าจะเล่นงานจึงนั่งเทียนตอบคำถามเองรูปแบบนี้ก็มี เราเลยจะพัฒนาว่าต่อไปจะสำรวจต้องใช้แผนที่ที่เป็นดิจิทัลแล้วใช้ HTC ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากยูนิเซฟมาจำนวนหนึ่ง การมีตรงนี้ดีตรงที่ ถ้าคนพิการหรือผู้สูงอายุอนุญาตให้เราถ่ายรูปท่านและบ้าน แล้วจดลงมา ทางสำนักงานสถิติจะมีข้อมูลที่สมบูรณ์ว่าท่านพิการทางด้าน แขน ขา ลำตัว หรืออะไร อยู่ในภาวะที่ช่วยตัวเองเบื้องต้นได้หรือไม่ หรือจะต้องพึ่งพิงคนอย่างน้อย 2 คนในการแบกหาม หรือไม่ต้อง หรือแค่ 1 คน ประคองไม้เท้า สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐต้องรู้เป็นอย่างยิ่ง เพื่อเวลาน้ำมาจะได้ทราบว่าจะไปช่วยเหลืออย่างไร ทางสำนักงานสถิติอยากทำเป็นอย่างมากเพื่อให้รู้ว่าต่อไปประเทศไทยสาเหตุความพิการเป็นอย่างไร จะได้พัฒนาหลักสูตร สิ่งแวดล้อมในการทำงาน พัฒนาเรื่องถนน ป้าย การจราจร ซึ่งเป็นเหตุผลทางอ้อม แต่ก็จะสามารถลดสถิติความพิการที่จะเกิดโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ได้ ทางสำนักงานสถิติมีความต้องการถ่ายรูปผู้พิการ รูปบ้าน และนำไปเชื่อมโยงกับรหัสของผู้พิการ และนำไปเชื่อมโยงกับข้อมูลของ อบต. ว่าท่านใช้งบประมาณส่วนใดดูแล เพราะเป็นหน้าที่หนึ่งของ อบต.เช่นกัน

คุณอรุณ ตันฤกษ์สถาพร (ตัวแทนสมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย)

ทำให้ได้ทราบข้อมูลของสำนักงานของสถิติที่มีความมุ่งมั่นในการทำงานเพื่อให้เกิดเป็นเป้าหมายในการช่วยเหลือผู้พิการในส่วนที่ขาด และถ้ามีโอกาสจะช่วยเป็นแรงผลักดัน และเรื่องงบประมาณที่ไม่ได้รับที่กล่าวไว้ แสดงว่าสำนักงานหรือผู้เกี่ยวข้องที่ต่งงบประมาณขาดจิตสำนึก และสถิติที่จะต้องประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ส่วนที่เกี่ยวข้อง และอีกประเด็นหนึ่งคือเรื่องการศึกษา ของคนไทยที่ยังไม่มีโอกาสเข้ารับการศึกษามากเท่าที่ควร ทางสำนักงานสถิติมาตัวเลขที่ใกล้เคียงอย่างไร

คุณวิบูลย์กัต สุกันธนิกัตติ

เกณฑ์การเข้าศึกษา ใครไม่ไปเรียนมีความผิด พ่อแม่โดนโทษ ทางอาญาต้องพาไปเรียน พาไปเข้าเกณฑ์การศึกษาตั้งแต่ประถม 1 ประถม 2 แต่ระหว่างเรียนแล้วมีหลายกลางท่อมไปไม่ถึง ป. 6 ไม่ถึง ม.3 ไม่ถึง ม.6 โดยส่วนใหญ่เป็นเด็กผู้ชายที่หายไปจากระบบ ขณะนี้มีข้อมูลทางทะเบียนที่เห็นภาพที่ชื่อ Value Change ในปริมาณมากคือ แผนแม่บทในส่วนของการทรงศึกษา รับในประเด็นเรื่องของการงานสังคม และต้องการทราบว่าที่เข้าเรียน ม.1 มีอัตราจบ ป. 3 ป.6 อัตราการเข้าออก อัตราการออกมีปริมาณมากกว่า จึงทำให้ยากทราบปัญหาอยู่ที่ใด ทำให้มีการตรวจสอบเชิงประจักษ์ ทำให้เราจะทราบว่าจังหวัดนั้นหายไปกี่คน เป็นใครบ้าง และไปทำอะไรที่ไหนอย่างไร ซึ่งอยู่ในกระบวนการดำเนินการอยู่

ดร.ชลธาร วิศวตวงศ์

ข้อมูลเหล่านี้มีแบ่งเป็นมิติระดับชาติกับระดับจังหวัดอย่างไร ถ้าเป็นระดับท้องถิ่น ท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ตัวเองได้ เช่น มีนักเรียน เด็กอายุเท่าไร เรียนหรือยัง มีผู้พิการเท่าไร สิ่งเหล่านี้เป็นประโยชน์ทั้งสิ้น

คุณวิบูลย์กัต สุกันธนิกัตติ

ยกตัวอย่างเช่น เด็ดต้นหญ้ากระเทียมถึงดวงจันทร์ ผังสถิติทางการเป็นผังที่จัดเก็บข้อมูลที่ถูกต้องในการตัดสินใจพัฒนาประเทศ ในตัวชี้วัด ตัวแปรต่างๆ และมีการผลิตได้อย่างคุณภาพ อย่างต่อเนื่อง เช่น พื้นที่เพาะปลูกของ อบต.ปางมะค่า มีเรื่องจำนำมันสำปะหลัง อบต.ปางมะค่าได้วางแผนที่ทำยพระราชกฤษฎีกา และได้ประสานกับส่วนโยธา ส่วนการคลัง ตีตาราง ระดมคน 3 วัน 3 คืน เดินสำรวจแปลงจนได้มาครบถ้วน เมื่อเกษตรตำบลจะนำไปประกาศรับจำนำมันสำปะหลัง ทำให้คนที่ไม่มีชื่ออยู่ในแปลงไม่กล้าเข้ามาในศาลาประชาคม นี่เป็นตัวอย่างของเด็ดต้นหญ้ากระเทียมถึงดวงจันทร์ เรื่องของข้อมูลพื้นที่ทางสำนักงานสถิติได้ดำเนินการเป็นเลเยอร์ของตำบลของจังหวัดกับของประเทศอยู่โดยใช้ GIS เข้ามา โดยใช้แผนที่ ทางสำนักงานสถิติต้องการแผนที่แบบดิจิทัลผังไว้อยู่ใน HTC เดินไปเห็นข้อมูล เราจะเห็นและเชื่อมโยงข้อมูลได้ บางครั้งข้อมูลของ ปตอ. จปฐ. กทช. เรื่องพวกนี้ต้องคุยกับกรมพัฒนาสังคม กระทรวงมหาดไทย ทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง ว่าเป็นอย่างไร เมื่อถามดีแล้วก็จะภาพที่แท้จริงชัดเจนขึ้นมา แต่ทั้งหมดต้องเปิดทัศนคติว่าอย่าหวงในข้อมูลว่าเป็นของตัวเองแต่เพียงผู้เดียว ต้องธรรมาภิบาล ถ้าเรามองทุกอย่างเป็นภาพ เป็นระบบดิจิทัล ทำให้เราสามารถดูข้อมูลต่างๆ ได้ง่ายขึ้น และนำข้อมูลนี้ไว้ที่ทำการตำบลแต่ละหมู่บ้านจะทำให้เกิดธรรมาภิบาลของตำบลได้

คุณณรงค์ (อบจ.สมุทรปราการ)

ข้อเสนอแนะ เป็นนักวิจัยที่ทำงานเรื่องข้อมูลในภาคใต้ ถ้านำกรอบของเรื่อง อบท. กับภาคประชาชน จะทำให้โจทย์นี้ยังไม่ถึงในจุดนั้นเท่าไร แต่ถ้าวางข้อมูลนั้นไปเชื่อมต่อกับข้อมูลของเว็บ อบต. จะเป็นเรื่องที่ดีมาก เมื่อเข้าจะเห็นว่ามี 2 บทบาทที่เสนอกันคือ กำกับ และเรื่องช่วยเหลือ อบท. อย่างเช่น คุณพงษ์พยอม ได้กล่าวไว้ว่ามีบทบาทกำกับ กับเรื่องช่วย อบท. ตัวนี้คงเป็นเรื่องกำกับ และช่วยด้วย เช่นถ้าเรารู้ว่าเราเก็บภาษี 3 ตัว ที่ดิน ป้ายโรงเรือน ได้ปริมาณน้อย คนที่ต้องรับผิดชอบในตำบล หลีกเลี้ยงภาษี แต่ไม่เคยรู้เลยว่า อบท. เราจัดเก็บภาษีได้กี่บาท ดังนั้นภาพที่น่าเสนอมาควรจะมีการนำเสนอ และน่าจะทำเป็นอนุกรม โดยให้เป็นเวลา 12 เดือน เช่น รับงบมา 1 ต.ค. แต่จริงๆ แล้วยังไม่ได้รับงบประมาณ จึงอยากจะทำให้ชาวบ้านเห็นข้อมูล และให้แสดงข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของแต่ละ อบท. เพื่อให้มีการบูรณาการได้ ดังนั้นในงานวิจัยนี้ควรเพิ่มเรื่องของการสื่อสารเข้าไปในงานวิจัยนี้เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์มากขึ้น ประเด็นที่ 2 อบต. ได้ทำข้อมูลตามกระจายอำนาจไว้ 3 – 4 ข้อมูล คือ 1. ข้อมูล จปฐ. อบต. จ่ายค่าทำชุดละประมาณ 15 บาท แต่ อบต. ไม่ได้นำข้อมูลมาใช้ ไม่ได้นำมาวิเคราะห์เลย แต่ส่งข้อมูลให้ พช. พัฒนาชุมชน หลายที่เป็นแบบนี้ คือ มีหน้าที่เก็บแล้วส่งให้ พช. เช่น จะเก็บข้อมูลเรื่องคนพิการ แต่ไม่ได้นำมาใช้ในพื้นที่ ทำให้ไม่เกิดประโยชน์ ในประเด็นที่ 2 คือ การกิจที่ อบต. ทำอยู่แล้ว จปฐ. ก็เป็นงานทะเบียนที่ใช้อ้างอิง ในเชิงนโยบายก็ใช้อ้างอิง แต่ จปฐ. นี้ถ้า อบต. ไม่ใช้อ้างอิง สภาก็จะล้มเหลว ผู้ที่ทำงานส่งให้เพื่อน ก็จะเป็นงานฝาก เหมือนทำให้เสร็จๆ ไป นั่งเทียนกันส่วนใหญ่ และชาวบ้านไม่เห็นข้อมูลส่วนใหญ่ และเรื่อง แอลเท็กจิส กับ แอลเท็ก สามพัน ทางสำนักสถิติได้พูดว่ามีข้อมูลจีเอสอยู่ ขณะนี้กรม สถ. เองก็มีโครงการใหญ่ที่จะให้แต่ละ อบต. ทั้งประเทศทำแผนที่ภาษีเอง โดยไม่จัดจ้างบริษัทที่ผ่านมาจัดจ้างบริษัท ขณะนี้ แอลเท็กจิส ซึ่งเป็นจีเอส และ แอลเท็กสามพัน ที่เป็นแผนที่ภาษี คือภาษีที่ดิน ป้าย โรงเรือน ก็ทำเป็นอยู่แล้ว ดังนั้นชั้นข้อมูลที่สำนักงานสถิติพูดจะเป็นชั้นที่เป็นพื้นฐานมาก คือ ชั้นที่เป็นจุดของคนพิการ จุดของผู้สูงอายุ ใส่ลงไปบนชั้นข้อมูลนั้น งานนี้ไม่ต้องซ้ำซ้อน ดังนั้นแต่ละ อบต. ใช้เงินประมาณ 3 หมื่น ไร่ 6 พันแปลงใช้เงินไม่เกิน 5 แสนบาท เวลา 2 ปีใช้คน 2 คน คือ อบต. ก็จะจัดคนจากโยธาและคลังมาช่วยกันทำ และ พช. ฝ่ายเกษตร มาช่วยกันทำ ดังนั้นแอลเท็กจิสสามพันเป็นฐานที่ดีอยู่แล้ว แต่เดิมข้อมูลลงไป ประเด็นที่ 3 จุดอ่อนที่กล่าวว่า เจ้าหน้าที่อบรมเรื่อง Excel ยังยากขนาดนี้ แอลเท็กจิสสามพันจะยากกว่าเพราะมีความซับซ้อนกว่า Excel มาก เรื่องนี้เราจะสามารถฝึกให้เจ้าหน้าที่ อบจ. อบต. สามารถทำได้เอง โดยไม่จ้างบริษัท เท่าที่ผ่านมามีการจ้างบริษัทหลายที่ แต่ในโครงการนี้น่าสนใจเพราะจะเป็นการฝึกให้เจ้าหน้าที่ อบจ. ได้ทำเอง

คุณสรากร บันเทิงจิต (อบจ.สมุทรปราการ)

อบจ. สมุทรปราการ จะมีการศึกษาและพัฒนารายได้ให้กับ อบจ. มาจากภารกิจการถ่ายโอนที่เราต้องจัดเก็บภาษีน้ำมันเอง ถ้าเราจะพัฒนาในเรื่องของการจัดเก็บรายได้เรื่องประสิทธิภาพตรงนี้แล้วในส่วนของกองคลังของ อบจ. ต้องเตรียมความพร้อมในเรื่องของวัฒนธรรมสารสนเทศอย่างไรบ้าง

อบจ. ดำเนินการในเรื่องของ GS ภูมิศาสตร์ ตรงนี้ทำเพื่อการผังเมืองเพราะว่า อบจ. รับภารกิจการถ่ายโอนวางผังเมืองมาเต็มทั้งจังหวัด ในเรื่องของการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ตรวจสอบ เรื่องนี้ต้องบูรณาการกับทุกท้องถิ่น และจะเตรียมพร้อมเรื่องสารสนเทศในส่วนนี้ มีการอบรมท้องถิ่นทั้งจังหวัดในเรื่องสารสนเทศ ถ้าเรามีฐานข้อมูลในส่วนนี้แล้ว จะจ้างบริษัทหรือบุคลากรจากภายนอก (Outsourcing) เข้ามา ถ้าเราจะพัฒนา

รายได้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกองคลังต้องเตรียมความพร้อมอย่างไร แล้วถ้ามีข้อมูลสารสนเทศในเบื้องต้นอยู่แล้วจะนำมาบริหารจัดการร่วมกับท้องถิ่นอย่างไร

ดร.บัญชา ส่องสัมพันธ์

เรื่องของข้อมูลที่มีชีวิต ข้อมูล จปฐ. เป็นเหมือนข้อมูลฝาก เพราะคนเก็บไม่ได้ใช้ คนใช้ไม่ได้เก็บ จะทำให้เห็นว่ามันไม่เป็นข้อมูลที่มีชีวิตเพราะหน่วยงานที่ใช้คนละหน่วยงานทำให้ข้อมูลไม่ได้ใช้ประโยชน์จริงจึงไม่มีชีวิต และข้อมูลพวกนี้เป็นข้อมูลสต็อกที่เกิดขึ้น ณ เวลาใดเวลาหนึ่งไม่ใช่ข้อมูลการคลังที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การทำข้อมูลที่ดีต้องเป็นอนุกรมเวลา (Time Series) เพราะจะทำให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงและเรื่องของ Attack ปัจจุบันมีโปรแกรมอยู่มาก ก็คือแผนที่ดิจิทัลแบบหนึ่ง เราสามารถเอามาใช้ประโยชน์โดยหลักแล้วเมื่อก่อนใช้กระดาษ และปัจจุบันเปลี่ยนมาใช้คอมพิวเตอร์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนทักษะ และความรู้ในการใช้โปรแกรม การมองในจุด เป็นพื้นที่ เป็นเส้น ก็คือเป็นรูปแบบของคอมพิวเตอร์ Line Point ส่วนใหญ่แล้วการทำเองกับจ้างผู้อื่นทำจะต่างกันอยู่ เช่น การทำวิจัย นักวิจัยจะได้ความรู้กลับไปและความสัมพันธ์ที่มีกับอปท. ท้องถิ่นก็จะได้กระบวนการเรียนรู้เข้ามา บางครั้งส่วนที่แบ่งปันกันมักจะไม่เท่ากัน เหมือนการจ้างคนเข้ามาแล้ว 100 อาจจะได้ประมาณ 50 % ที่ได้กลับไป พอกระบวนการที่จ้างผู้อื่นแล้วจะพบว่ามันไม่ยั่งยืน เพราะหลักการที่ออกไปแล้วนั้นอีกครั้งที่เป็นสาระสำคัญจะทำต่อไม่ได้ ทางคณะวิจัยเน้นโปรแกรมที่สำเร็จรูป จะไม่มีการพัฒนาอะไรใหม่ หากใครมีข้อมูลอยู่แล้วจะพยายามใช้สิ่งที่เป็มาตรฐานอยู่แล้ว เช่น Excel, MS Word เป็นมาตรฐาน แอลแทก ก็เป็นมาตรฐาน และใช้สิ่งที่มียู่ และต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงว่าสามารถพร้อมใช้เรียนรู้ได้ ใครก็สามารถใช้งานได้ และประเด็นต่อไปในเรื่องของการเตรียมความพร้อมของกองคลังจะมี 2 ประเด็น เวลาผั่งเมืองมาแล้ว ผั่งเมืองกับรายได้ต่างกันบ้าง โดยหลักของ อบจ. สิ่งพื้นฐานรายได้ของ อบจ.ส่วนใหญ่มาจาก น้ำมัน โรงแรม และบุหรืค้าปลีกต่างๆ จะเห็นว่าเวลามาทำผั่งเมืองมันไม่ค่อยตอบโจทย์เท่าไร เป็นเครื่องมือในการหารายได้ แต่ไม่เท่ากับกับ เทศบาล หรือ อบต. ที่เป็นภาษีโรงเรือน ที่ดิน บำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ที่เป็นรายได้หลัก แต่ทั้งนี้สิ่งที่เป็นตัวสร้างรายได้ไม่ใช่แผนที่แต่เป็นทะเบียน ทรัพย์สิน เป็นตัวหารายได้หลักแผนที่เป็นเครื่องมือสอบทาน หรือเป็นการระบุพื้นที่สิ่งปลูกสร้างว่าอยู่ตรงไหน เป็นเครื่องมือในการสอบทานมากกว่า แผนที่ภาษีมีมาตั้งแต่ปี 2476 และมีการพัฒนามาอยู่เรื่อยๆ และจะพบว่ากระบวนการคิดพยายามจะใช้แผนที่เข้ามาช่วยในการจัดเก็บเนื่องจากว่าสมัยก่อนเป็นแบบรวมอำนาจเข้ามา ทำให้ต้องการข้อมูลที่กระจุกตัวมากที่สุด ทุกคนจะพุ่งเอาข้อมูลมาส่วนกลาง ข้อมูลแผนที่จะพุ่งมายังจุดกลาง ผั่งเมืองช่วยในการพัฒนาภาพรวมของพื้นที่ เช่น บ้านหนึ่งหลังจะมีห้องน้ำไกลจากห้องนอนเท่าไร ห้องครัวไกลจากห้องนอนเท่าไร ในส่วนของสมุทรปราการเอง จะเห็นว่าพื้นที่อยู่อาศัยปนกับพื้นที่อุตสาหกรรม เกษตรแทบจะไม่มีเนื่องจากว่าตั้งอยู่ใกล้กทม. มาก ผั่งเมืองก็จะเปลี่ยนแปลงไป โชนนิ่งหรือผั่งเมืองมีการประกาศและบังคับใช้ไม่ใช่แค่สมุทรปราการ เมืองนนท์ เทศบาลนครทุกแห่งจะพบปัญหานี้หมด ยิ่งใหญ่ยิ่งลำบากเพราะว่าการที่ผลตอบแทนของที่อยู่อาศัย การทำคอนโดหนึ่งคอนโดกำไรมากกว่าภาคการเกษตร ดังนั้นจะมีการซื้อที่ ผั่งเมืองจึงปรับตามไปเรื่อยๆ ตัวผั่งเมืองจะเห็นว่า กฎหมายผั่งเมืองกว่าจะประกาศผั่งเมืองทั้ง อบจ. ใช้เวลานานมาก น่าจะมีการมีผั่งเมืองก็จะมิลผลเรื่องการบังคับใช้ผั่งเมืองด้วย

วัฒนธรรมสารสนเทศ จริงๆ แล้วการใช้แผนที่เดิมจากผั่งที่ไม่มีสเกลเป็นแผนที่ดิจิทัล ก็จะก้าวกระโดดไป กรมส่งเสริมได้วางวิธีการแบบขั้นบันไดจากผั่งเดิมที่เขียนไว้ ถ้าจำเหตุการณ์เรื่องเขาพระวิหารได้ ก็จะเป็นผั่งเนื่องจากไม่มีสเกล พอเป็นแผนที่ก็จะมีการวางสเกล คือ จะมีรายละเอียดในเรื่องหน่วยวัดที่เป็น

มาตรฐานสากล โลกเป็นโลกกลมๆ แต่แผนที่จะเป็นแบบใดเพราะฉะนั้นก็ต้องมีการปรับแก้ตามความโค้งของโลก ดังนั้นแผนที่จะเป็นเรื่องของข้อมูลเชิงเทคนิค กรมส่งเสริมพยายามให้ทุกคนทำแผนที่ที่จะพบว่ามียอตราส่วนที่แตกต่างกันทั้ง เทศบาล อบต. ส่วนกลาง อบจ. จะเห็นว่ามียอตราส่วนแตกต่างกัน เวลาจะซ้อนกันมักซ้อนไม่ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเรียนรู้ความแตกต่าง และเรียนรู้การใช้แผนที่ ทั้งนี้ทาง อบต. ที่ใช้แผนที่มาแล้วในระดับหนึ่งแต่ยังไม่มีการใช้วิเคราะห์ที่เป็นเรื่อง Nazer Analysis จะมีรูปแบบบางอย่างที่สามารถทำนายได้ว่า เช่น จ.สมุทรปราการมีเงินเพิ่มขึ้นสี่พันล้าน มีคนมาลงทุน หนึ่งแสนล้านจะมีการเปลี่ยนแปลง Zoning ผังเมืองอย่างไร นี่ก็เป็นทักษะที่ควรมีการพัฒนาต่อยอด

คุณก้องแก้ว กนอมกัน (เทศบาลนครระยอง)

จากที่ได้ฟังจากการบรรยายทั้ง 3 ท่าน เห็นว่า ถ้าเราเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไปถ้าเราเห็นข้อมูลการเงินการคลังมีแต่ตัวเลข เหมือนไม่น่าสนใจและบางครั้งดูแล้วสับสน นับว่าเป็นสิ่งที่ดีที่ทางสถาบันมีนักวิจัยและร่วมกับทาง อบจ. ได้ทำข้อมูลการเงินการคลังที่มีชีวิต ทำให้เป็นสิ่งที่ทั้งผู้ที่เป็นภาคประชาชนหรือตัวเจ้าหน้าที่เองก็อาจจะทำให้ดูว่าเป็นข้อมูลที่น่าสนใจ และอ่านได้ง่ายขึ้น เท่าที่ฟังมาทำให้แค่ 2 จังหวัด และมี อบต. หรือเทศบาลในจังหวัดนั้นร่วมด้วย ควรจะมีการขยายโครงการต่อไปที่เทศบาลอื่น หรือจังหวัดอื่นก็เป็นที่น่ายินดี และเรื่อง Attack 3000 และ Attack GIS เรื่อง Attack 3,000 เป็นระบบภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เป็นข้อมูลทะเบียนปัจจุบันมี 3 ตัว โรงเรือน ที่ดิน บ้าน คือเป็นข้อมูลทรัพย์สินว่าใครต้องเสียภาษี เสียเท่าไร อย่างไร ส่วน Attack GS หรือ GIS คือ แผนที่ดิจิทัล ในแผนที่จะมีตัวบ้าน และป้าย ซึ่งมีทั้งเอารูปภาพเข้าไปในข้อมูลตัวนี้ด้วย พอฟังจากท่านวิบูลย์ทัศน์ ก็จะทำให้เห็นว่าจริงๆ แล้วตรงนี้น่าตรงนี้ไปต่อยอดจะมีประโยชน์ว่าบ้านนี้มีประชากร สมมุติว่า มีคนอายุขนาดนี้กี่คน มีคนอยู่ในบ้านนี้ 10 คน อายุ เท่าไร อะไรอย่างไร และเป็นบุคคลลักษณะไหน ถ้าสมมุติว่าเป็นผู้พิการ เราสามารถต่อยอดและนำข้อมูลเข้าไปและนำไปใช้ได้ ตอนนี้กรมส่งเสริมทำตรงนี้แล้วถ้าได้มีโอกาสต่อยอด เอาข้อมูลที่สำคัญและสามารถเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น ก็จะเป็นสิ่งที่ดี และถ้ามีรูปของคนที่พิการ มันจะทำให้เป็นสิ่งที่ดี ตรงที่ท้องถิ่นจะไปช่วยผู้พิการนั้นทางไหน อะไร อย่างไร

ดร.เบญจมาภรณ์ วัชรดวงศ์

ในรูปแบบของข้อมูลที่มี และทางท้องถิ่นสามารถนำไปทำให้เป็นข้อมูลที่มีชีวิต และทางวิทยาการได้สรุปออกมาว่าการมีชีวิตก็คือจะต้องมีการใช้ข้อมูลเหล่านั้นและมีการทำให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา วิธีการที่ดีที่สุดคือเชื่อมโยงเข้ากับแผนพัฒนา แผนประจำปีท้องถิ่นมี ในขณะที่เดียวกันก็ได้ข้อคิดจากผู้เข้าร่วมสัมมนาคือการสื่อสารเพื่อให้เชื่อมโยง ว่าสื่อสารสิ่งที่ท่านทำขณะนี้ให้ประชาชนรับทราบให้เค้ามีส่วนร่วมคิดร่วมทำร่วมตรวจสอบ และทำอะไรให้ข้อมูลเหล่านั้นในรูปแบบง่าย และเข้าใจง่าย และเข้ามาเชื่อมโยงกับการทำงานของ อบต. ได้ดีขึ้นกว่าในปัจจุบันและข้อมูลจริงๆ มีอยู่มากมาย ในส่วนหนึ่งสามารถไปดึงมาและมาทำให้เป็นประโยชน์กับ อบต.

การอภิปราย

เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ถอดเทปคำอภิปรายวันที่ 23 มิถุนายน 2555 13.30 – 16.00 น. Phoenix 2)

พศ.ดร.วิศาล บุปผเวส

สวัสดีครับท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน ผม วิศาล บุปผเวส ปัจจุบันเป็นที่ปรึกษาด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย หรือ TDRi รู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้ รับเชิญให้มาเป็นผู้ดำเนินรายการในเรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูจาก งานที่ผมทำอยู่กับชื่อเรื่องวันนี้ดูเหมือนไม่ค่อยเกี่ยวกัน อันที่จริงผมเคยมีส่วนร่วมเกี่ยวกับงานที่เข้าไปเพิ่มขีด ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหลายโครงการด้วยกัน ก็เลยได้มีส่วนร่วมกับกิจกรรมต่างๆ ใน เรื่องการปกครองท้องถิ่นมาโดยตลอด สำหรับวันนี้มีผู้ที่จะนำเสนอเนื้อหา ความรู้ ผลงานที่ได้ไปดำเนินการกัน ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงพัฒนามี 4 ท่านด้วยกัน ท่านแรก ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ปัจจุบันท่านเป็นศาสตราจารย์ ประจำอยู่ที่คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อาจารย์ดิเรก ท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญใน หลายเรื่อง เริ่มต้นที่ผมรู้จักท่านเชี่ยวชาญทางด้านการเงิน แล้วก็มาทำงานร่วมกับท่านในเรื่องนโยบายทางการเงิน (Fiscal Policy) ต่อไปอาจารย์ก็ไปทำเรื่องสิ่งแวดล้อม และคราวนี้เรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทุก เรื่องที่ท่านทำล้วนแต่เป็นงานที่เป็นแถวหน้าของวงการวิชาการ วันนี้ท่านจะมาให้กรอบแนวคิดในการจัดการ ทรัพยากรร่วมระหว่างอปท.กับส่วนกลาง ซึ่งจะครอบคลุมในทรัพยากรหลายประเภท แต่เข้าใจว่าคงมีกรอบ มี แนวคิดที่มีหลักการอยู่ วันนี้เราจะเริ่มจากความคิดก่อนซึ่งจะครอบคลุมทรัพยากรหลายประเภท แล้วเราก็จะลง ไปที่งานที่ทีมงานนี้ได้ไปทำกันมาคือ ทรัพยากรน้ำ เราก็จะเริ่มตั้งแต่โครงการนั้นบริหารจัดการกันอย่างไรลงลึก ไปตามลำดับจนถึงการปฏิบัติ ลำดับแรกเรียนเชิญ อาจารย์ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

วันนี้ผมรู้สึกเป็นเกียรติที่ได้มานำเสนอความคิดเห็น ผมคิดว่าในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ ถ้ามองใน เชิงกฎหมายเป็นของรัฐก็จริงแต่ก็กระจายอยู่ในพื้นที่ที่มีประชาชนมีองค์กรปกครองอยู่ใกล้ชิด ทั้งคนท้องถิ่นและ อปท.ได้รับทั้งผลประโยชน์และผลเสียหาย เช่น จากป่าไม้ จากการท่องเที่ยวตามธรรมชาติ ได้รับความเสียหาย จากการนำทรัพยากรมาใช้จากมลพิษหรือ ปฏิกูล จากนักท่องเที่ยว จากการสีกหรือของถนน ผมนึกถึงการขุด น้ำมันลานกระบือแล้วรถก็ต้องวิ่งผ่านพิษณุโลกทุกวันประชาชนก็มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ ผูกพัน หลักคิดง่ายๆ แบบนี้ ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นควรจะมีส่วนร่วมการบริหารจัดการร่วมกับราชการส่วนกลางและภาคส่วน อื่นๆ อย่างไรก็ตามบางทีปัญหาก็เกิดขึ้นเพราะถ้ามองในเชิงกฎหมายบอกเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ใน เรื่องของทรัพยากรธรรมชาติเมื่อมีการนำมาใช้ก็มีการจัดเก็บเป็นค่าภาคหลวงหรือค่าธรรมเนียม ในอนาคตอาจ จะมีภาษีสิ่งแวดล้อม รายได้ก็ควรจะต้องมาจัดสรรปันส่วนซึ่งแนวคิดนี้ขณะนี้อยู่ในเรื่องของการจัดสรรค่าภาค หลวง ปีโตรเลียม นกนางแอ่น ซึ่งส่วนหนึ่งก็จัดสรรให้กับท้องถิ่นอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามผมคิดว่าเรื่องการบริหาร จัดการใหญ่กว่าในเรื่องของเงิน คือ ความรู้และข้อมูล ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและบางเรื่องต้องใช้ความรู้เทคนิคสูงมาก หรือต้องมีความรู้จากเชิงประวัติศาสตร์ว่ามีการวิเคราะห์ เช่น ปริมาณน้ำฝนเพิ่มขึ้นหรือลดลง อัตราความเสี่ยง ของแผ่นดินไหวหรือน้ำท่วมต่างๆเหล่านี้ เพราะฉะนั้นก็อยากจะเห็นว่ามันเป็นความท้าทายใหม่ที่ต้องร่วมมือกัน

ทั้งรัฐบาล หน่วยราชการส่วนกลาง และอปท. ซึ่งเรามองว่าควรจะเป็นอย่างนั้น แต่ความจริงแล้วไม่แน่ใจว่าความร่วมมือมากนักน้อยเพียงใด ผมคิดว่าเราต้องคิดถึงความเสี่ยงในอนาคต ทั้งจากภัยธรรมชาติหรือความเสี่ยงจากการร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติ เพราะฉะนั้นก็ควรมีการเตรียมอย่างเป็นระบบมากกว่าจะรอให้เหตุการณ์เกิดขึ้น ผมคิดว่าความร่วมมือเป็นเรื่องที่ดีไม่ว่าจะหลังเหตุการณ์หรือก่อนเหตุการณ์ อย่างปีที่แล้วน้ำท่วมผมคิดว่าเราก็มีความร่วมมือช่วยเหลือภัยพิบัติน้ำท่วมค่อนข้างดี แต่ยังเป็นการบริหารในเชิงวิกฤตทางที่ดีเราควรจะต้องเตรียมป้องกันมากกว่าเพราะจะสามารถลดความเสียหายได้อย่างมหาศาล ความเสี่ยงภัยพิบัติสามารถพยากรณ์ได้ใหม่คือ คงจะพยากรณ์ได้ระดับหนึ่งแต่ควรจะต้องมีการเตรียมการ โดยอย่างน้อยคนในพื้นที่ อปท. ก็น่าจะต้องสำรวจข้อมูล หรือศึกษาประวัติศาสตร์ตนเอง เพราะแต่ละพื้นที่มีความแตกต่าง เช่น โอกาสจะโดนน้ำท่วมหรือน้ำท่วมขังก็มากน้อยต่างกัน พูดถึงทรัพยากรหลายรูปแบบ เช่น อุทยานแห่งชาติก็มีความเสี่ยงชัดเจน โอกาสที่จะถูกบุกรุก หรือรบกวน หรือพื้นที่ชายทะเลที่เราได้ยินข่าวบุกรุกพื้นที่ชายทะเล ยิ่งอันไหนที่มีผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ก็เสี่ยงหนักเข้าไปใหญ่ ลำน้ำต่างๆก็เผชิญกับความเสี่ยงจากปัญหาการชะพังทลายของดิน ทำให้ลำน้ำตื้นเขิน ความเสี่ยงอีกอย่างหนึ่งก็เกิดมาจากการขยายของชุมชน เช่น เดิมทีคนเราย้ายไปอยู่ในพื้นที่แก้มลิงหรือว่าทั้งคนทั้งโรงงาน ทั้งสถานประกอบการ ในพื้นที่ลุ่มอย่างนี้มันเสี่ยงโดยตัวเองอยู่แล้ว บางครั้งผมก็รู้สึกเห็นใจว่าภาครัฐจะไปประกันความเสี่ยงให้ได้อย่างไร เนื่องจากคนไปเสี่ยงกันเอง สิ่งที่ผมอยากพูดต่อไปคือ เรื่องการเตรียมการ ผมมีความสนใจในประเด็นทางเศรษฐศาสตร์การคลังเพราะฉะนั้นอยากคิดในมุมมองการคลัง สำหรับในเรื่องการคลังผมอยากจะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบริหารจัดการเพื่อจะรองรับความเสี่ยงและเฉลี่ยความเสี่ยง เพราะว่าความเสี่ยงเกิดขึ้นมีคนทั้งคนที่รับภาระมาก หรือบางคนไม่โดนความเสี่ยง เรามีการเก็บภาษีทรัพยากรธรรมชาติหลายรูปแบบ แต่ส่วนใหญ่เป็นในรูปค่าภาคหลวง คือ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าภาคหลวงการขุดน้ำมัน หรือว่าทรัพยากรในรูปอื่น แต่จริงๆ แล้วเป็นรายได้ไม่มากนักและการกระจายก็ยังไม่ทั่วถึง อย่างตัวเลขจังหวัดที่ได้รับค่าภาคหลวงปิโตรเลียม มีเพียง 12 จังหวัด

ในปัจจุบันเรายังไม่มีการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม หรือค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม ทั้งๆ ที่มีการศึกษาวิจัยมาพอสมควร รวมทั้งมีการร่างกฎหมายเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ว่าข้อเสนอแนะนี้ก็ยังไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งตรงนี้น่าจะทำให้เกิดขึ้นเพราะอย่างน้อยในแต่ละปีน่าจะมีรายได้ ตรงนี้มีลักษณะเป็นเตรียมการ คือ การเก็บภาษีต่างๆไปเข้าคลังแผ่นดิน แต่ภาษีสิ่งแวดล้อมก็เก็บเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อม เพราะเราต้องใช้เก็บมาเพื่อบริหารจัดการ ซึ่งจัดเก็บในหลายรูปแบบ เช่น เก็บจากสินค้าที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเมื่อใช้เสร็จไปแล้วก็จะกลายเป็นซากไฟฟ้าและอุปกรณ์ไฟฟ้าต่างๆซึ่งเป็นอันตรายและจะได้มีงบประมาณตรงนี้โดยอัตโนมัติ ปีหนึ่งน่าจะ 30,000 – 40,000 ล้านบาท ค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม ถ้าเรามีก็สามารถจัดสรรลงไปในพื้นที่ต่างๆ จะได้เอาไปอุดหนุนกิจกรรมที่เราต้องเตรียมการ ซึ่งตรงนี้ผมในฐานะที่ทำวิจัยในเรื่องภาษีสิ่งแวดล้อมก็อยากจะให้กฎหมายฉบับนี้ผ่าน เพราะกฎหมายฉบับนี้มีแนวคิดที่จะเพิ่มพลังให้ท้องถิ่นอยู่แล้ว ซึ่งภาษีตรงนี้จะ เป็น Share Tax ซึ่งเป็นภาษีแบ่งระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่ภาษีสิ่งแวดล้อมรายได้จะให้ท้องถิ่นคือจะได้มีการกระจายไปตามพื้นที่ต่างๆ ยังมีข้อสังเกต ค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันในท้องถิ่นก็จะมีค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะ ผมอยากเห็นว่า ท้องถิ่นไหนที่จะกระจายอำนาจแล้ว หลายเรื่องที่ท้องถิ่นไปเอากฎหมายที่ส่วนกลางมาใช้ ซึ่งกลายเป็นข้อผูกมัดตัวเอง อย่าง พ.ร.บ. อนามัยสิ่งแวดล้อม 2535 บอกให้เก็บค่าขยะได้สูงสุดไม่เกิน 40 บาท ซึ่งความจริงต้นทุนในการบริหารจัดการเกิน 100 บาท อันนี้ก็ไปผูก 20 ปีมาแล้วขณะนี้ท้องถิ่นกำลังยกร่างกฎหมายหลายอย่างเกี่ยวกับท้องถิ่น เช่น กฎหมายรายได้ท้องถิ่น พ.ร.บ. แผนชั้นตอน ผมก็อยากให้ท้องถิ่นดูว่า พ.ร.บ. นั้นมีเรื่องภาษีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในกฎหมายของท้องถิ่นน่าจะดีกว่า สรุปผมอยากจะมีข้อเสนอแนะเชิงแนวคิดในการจัดการในอนาคต โดยเฉพาะประเด็นการคลังเพื่อเตรียมการ ประเด็น

แรก ผมคิดว่าน่าจะมีกองทุนฟื้นฟูธรรมชาติที่กันจากภาษีสิ่งแวดล้อมและค่าภาคหลวง คือ รายได้ส่วนหนึ่งน่าจะจัดสรรให้ท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ แต่อีกส่วนหนึ่งอาจจะเป็นลักษณะเงินกองกลางเพื่อบริหารเชิงพื้นที่เมื่อได้รับภัยพิบัติ เพราะเวลาเกิดภัยพิบัติอาจจะเกินกำลังของอปท.แห่งใดแห่งหนึ่ง และหลายๆ กรณีก็จะกินพื้นที่หลายอำเภอ หลายจังหวัด ซึ่งมีลักษณะเป็นทรัพยากรร่วม หรือ Common Pool Resources และให้มีการบริหารพื้นที่ในลักษณะ โซนจังหวัด หรือ โซนอำเภอก็ได้ ให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกัน ประเด็นที่ 2 ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เคยไปยึดว่าให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. อนามัยสิ่งแวดล้อม 2535 ให้ยกเลิก ไปสร้างกฎหมายตัวเองให้มีระเบียบตัวเองให้ยืดหยุ่นได้ไม่ควรจะตายตัวเกินไป ประเด็นที่ 3 การเตรียมบุคลากรและอบรมความรู้การจัดการสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติซึ่งตรงนี้อาจจะเป็นไปได้ว่าท้องถิ่นในขณะนี้ไม่มีความรู้เทคนิคมาก ราชการส่วนกลางที่ประสบการณ์มากกว่าอาจจะต้องทำหน้าที่อบรม (Training) หรือต้องส่งท้องถิ่นไปอบรม ดูงานในต่างประเทศ เพราะปัญหาอย่างที่เราเห็นกันอยู่โดยเฉพาะปัญหาโลกร้อน ทำให้เกิดภัยพิบัติต่างๆ ทั้งน้ำท่วม ฝนตกเพิ่มขึ้น ผมเชื่อว่าจะต้องมีการทำงานกับร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลางกับท้องถิ่น โดยน่าจะมีการทำข้อตกลงร่วมกันมากกว่าต่างคนต่างทำ ประเด็นที่ 4 ปัญหาความเสี่ยงบางพื้นที่ ภัยพิบัติอาจจะเกิดบางที่มากกว่าอีกที่ อยากจะเห็นว่าถ้าเรามีพัฒนาองค์การเชิงสหการ คำว่า “สหการ” ก็เป็นอันหนึ่งที่เขียนในกฎหมายเทศบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 แต่เป็นคำลอยๆ ไม่เป็นรูปธรรมว่ามีความหมายอย่างไร ซึ่งกรมส่งเสริมฯ น่าจะทำให้มีความชัดเจนว่า ออกเป็นระเบียบ หรือกฎหมาย หรือยกร่าง ว่า “สหการ” หมายถึงอะไร ต้องมีความหมายเชิงประชากร (population) เพื่อให้สามารถบริหารลักษณะร่วมกันไม่ว่าจะเป็นการจัดการขยะ แก่ปัญหาไฟไหม้ น้ำท่วม ผมว่าหลายอย่างในบ้านเรา “สหการ” แทนที่จะให้มีผู้ควบคุม (regulator) เป็นข้างนอก เช่น กระทรวงมหาดไทยมาเป็น regulator ผมคิดว่าทำไมเราไม่คิดกฎระเบียบ (regulation) เอง เหมือนกับกติกาของฟุตบอลสักเขาจะมีฟุตบอลสักร่วมกัน เขาก็จะมีกติกาของสักว่าคุณจะdraft ใครได้ ผมก็คิดถึงในเรื่องกติกากฎวินัยการเงินการคลังของท้องถิ่น น่าจะยกร่างกฎหมายท้องถิ่นทำให้มีรูปร่างองค์กรทำหน้าที่องค์กร regulator โดยคนท้องถิ่นมากกว่าราชการส่วนกลาง เท่าที่เห็นประสบการณ์บางแห่งเขาจะมีการเข้าร่วมกัน (federation) ของเทศบาลอย่างในประเทศแคนาดา สมาพันธ์ทำหน้าที่เป็น regulator คนกำกับ ควบคุม ผมคิดว่าน่าจะเป็นแนวนั้น เพราะฉะนั้นอยากเห็นการเขียนกฎหมายสหการให้ชัดเจน และมีการคุมต่างๆ มีกติกาของท้องถิ่น ประเด็นที่ 5 ความรู้และข้อมูลเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง ในการบริหารจัดการทรัพยากร ในหลายเรื่องมีความเสี่ยงเหมือนกับถ้าไม่เกิดภัยก็ไม่มีคำตอบ เราไม่รู้สิว่าจำเป็นเมื่อเกิดภัยมาแล้ว ซึ่งตรงกับคำในภาษาเศรษฐศาสตร์ contingent demand คือ มีความต้องการตามสถานการณ์ เช่น เราต้องการร่มตอนฝนตก เวลาไม่มีฝนตกเราไม่ต้องการ เราต้องสร้างความเข้าใจว่าการบริหารจัดการความเสี่ยงไม่ว่าภัยจะเกิดหรือไม่เกิด เราต้องเตรียมไว้ก่อนไม่ใช่จะรอให้เกิดก่อน ประเด็นสุดท้าย การบริหารภัยพิบัติในท้องถิ่นมีความจำเป็น ผมเองไม่ค่อยเห็นด้วยที่กรมภัยป้องกันบรรเทาสาธารณภัยอยู่ในส่วนกลาง แต่อยากให้บทบาทกรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัยในลักษณะเป็นผู้ช่วยเหลือคน คือ เงินอยู่ในพื้นที่ โดยแบ่งเป็น 2 ชั้น คือ กิจกรรมที่เป็น action หรือการทำงาน อยากให้วางไว้ที่ส่วนท้องถิ่น ส่วนข้างบนทำอย่างเดียว คือ คอยช่วยกำกับ ควบคุม ให้ข้อมูลความรู้ คือ แบ่งอำนาจแท้จริงให้อยู่ข้างล่าง แต่ให้มีการกำกับแบบรวมศูนย์ ผมคิดว่าบ้านเราหลายเรื่องๆ เป็นแบบนี้ คือ กรมทำทุกอย่างพอได้เงินมา ก็กำกับเอง ดูแลเอง ซึ่งมันไม่แยกอำนาจ และก็กลายเป็นว่าใช้เงินเอง กำกับตัวเองก็ตีหมด ถ้าสมมติกรมได้งบประมาณ 3 - 4 หมื่นล้าน ก็ควรส่งเงินไประดับพื้นที่เพราะความเสี่ยงอยู่ในพื้นที่ส่วนกรมก็จะมีเงินไว้นิดหน่อย ให้กรมทำหน้าที่กำกับ ติดตามว่าที่นี้ทำดีหรือไม่ดี หรือให้ความรู้่ว่าตรงนี้เรามีตัวอย่างดีๆ ลองไปดู อยากแยกเงินเป็นสองส่วน เงินที่จะต้องทำงานเป็น actions ไม่อยากให้ทั้งประเทศรวมอยู่ข้างบนให้กระจายอยู่ การดำเนินงานถูกกระจาย (decentralized actions) ให้มันอยู่อย่างที่เป็น

“สหการ” หรือ กองทุนในระดับพื้นที่ แต่ข้างบนมีเพื่อจะติดตาม เพราะฉะนั้นเงินที่จะอยู่ในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยควรมีให้น้อยให้อยู่ในพื้นที่มากกว่า

พศ.ดร.วิศาล บุปศาล

อาจารย์ให้แง่คิดที่เป็นประโยชน์และจุดประกายกับเราพอสมควร อาจารย์พูดถึงการที่ประสานและแบ่งบทบาทระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นประเด็นที่สำคัญ แต่การร่วมกันจัดการทรัพยากรระหว่างส่วนที่กระจายอำนาจออกไปซึ่งเป็นองค์กรที่เล็กลงไประดับอปท. อบจ. อบต. ก็มีเหตุผลและความจำเป็นที่จัดการทรัพยากรร่วมกัน ประโยชน์อยู่ที่ว่า ประการที่ 1 บางประเด็นบางงานต้องมีขนาดใหญ่ที่จะได้การประหยัดจากขนาด แต่ลำพังแต่ละอบต.อาจจะเล็กเกินไปที่จะได้ใช้ประโยชน์จากขนาดซึ่งต้นทุนสูงมาก แต่หลายอบต.ร่วมกัน ก็ประหยัดต้นทุนของทุกอบต.ไป และงานก็จะมีประสิทธิภาพสูงขึ้นมาก ประการที่ 2 แต่ละอบต.อาจต่างคนต่างทำ แล้วบางประเด็นของทรัพยากรร่วมกันไม่เกิดประสิทธิผลเพราะมันจะต้องร่วมกันทำและทำในเวลาที่เหมาะสมสอดคล้องกันจึงเกิดประสิทธิผล เช่น เรื่อง การจำกัดแมลงที่เป็นอันตรายกับพืชผลในท้องถิ่น เวลานี้เราทำกันมาก คือ ต่างคนต่างฉีดยาฆ่าแมลงเสียเงินค่าสารเคมีมากมาย แต่ถ้าร่วมกัน Synchronize ทุกพื้นที่อยู่ใกล้เคียงกันร่วมกันทำในเวลาเดียวกันก็กำจัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างนี้ก็เป็นอย่างว่า การร่วมกันจัดการทรัพยากรเป็นเรื่องสำคัญในเรื่องที่จะได้ประสิทธิผลด้วย นอกจากนั้นการร่วมกันอย่างนี้ ก็มีการแบ่งปันความเชี่ยวชาญ ความรู้ ข้อมูล ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานร่วมกันได้ผลดีกว่าที่ต่างคนต่างทำ แล้วบางคน บาง อบต. อาจมีความรู้เก่งบางเรื่องแล้วอาจบกพร่องในบางเรื่อง หรือมีทรัพยากรบางส่วนแต่ไม่เพียงพอ ทำได้ครึ่งๆ กลางๆ แต่ถ้ารวมกันก็สามารถจะทำให้เกิดความสำเร็จได้ง่าย จึงมีประเด็นเสริมว่า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดการทรัพยากรเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดประโยชน์อย่างมาก นอกจากนั้นยังมีอีกประเด็นที่อาจารย์ได้เรกพูดถึงค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียม หรือค่าภาษีสิ่งแวดล้อมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องทรัพยากร เรื่องความเสี่ยง อีกส่วนหนึ่งเราต้องคิดถึงลูกหลาน คิดถึงความยั่งยืน ทรัพยากรจำนวนมากที่เราใช้ในวันนี้แล้วมันก็หมดก็จะมีเหลือ ในเวลานี้ค่าภาคหลวง ชุดแร่ ชุดน้ำมัน ต่ำมากที่สุดในโลก อันนี้เป็นสิ่งที่เราควรวิตกกังวลอย่างยิ่ง เราควรจะต้องผลักดันว่า เราเอาน้ำมันมาใช้ เอาแก๊สมาใช้อย่างมากมาย แล้วต่อไปลูกหลานก็จะมีทรัพยากรเหล่านี้อันนี้ หลังจากนี้เราต้องฟังฟังกับแหล่งทรัพยากรภายนอกอย่างสิ้นเชิง หรือต้องไปฟังฟังทรัพยากรชนิดที่มีความเสี่ยงสูง เช่น นิวเคลียร์ อันนี้ก็เป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะฉะนั้นเราต้องชะลอโดยการทำให้แพง คือ ใครได้สัมปทานทำอะไรก็ต้องเก็บแพงๆ ไม่งั้นกำไรตกอยู่ที่เขาหมด ลูกหลานก็จะมีทรัพยากรใช้ต่อไปเป็นเรื่องที่ทีมงานวิทยากรที่เหลือได้ไปทำกันมา คือ โครงการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมของอปท.ในเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำ โดย คุณทานตะวัน แก้วเขตการ เป็นหัวหน้าโครงการ คุณทานตะวันเคยเป็นผู้อำนวยการฝ่ายการไฟฟ้าฝ่ายผลิต และจบการศึกษาระดับปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และได้ประกาศนียบัตรผู้จัดการระดับสูง จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประกาศนียบัตรผู้บริหารระดับสูงจาก University of Idaho, USA และทำนทำงานวิจัยกับสถาบันพัฒนาสยามมาหลายโครงการ ซึ่งโครงการนี้เป็นโมเดลที่เป็นประโยชน์สำหรับเรียนรู้และนำไปดำเนินการได้ตามที่ต่างๆ และในอปท.ต่างๆ ต่อไป ขอเรียนเชิญคุณทานตะวัน

คุณทานตะวัน แก้วเขตการ

โครงการบริหารทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาของอปท.อุดรธานี อาจจะใกล้เคียงกับ สหการ ที่อาจารย์ว่าแต่ก็ไม่ตรงทีเดียวเพราะ “สหการ” ต้องมีผลกำไร แต่โครงการนี้เป็นผลประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับ แล้วเขียนไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ทำไมไม่ค่อยมีการปฏิบัติ ตรงนี้เป็นเรื่องที่มีมานานแต่การปฏิบัติค่อนข้างลำบาก ท่านอาจารย์ดิเรกก็ได้ให้แนวคิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารทรัพยากรน้ำ ซึ่งจะไปหาทำมาจากเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศและมีรายได้เกษตรต่ำอยู่แล้วก็คงทำลำบาก แต่การที่จะให้เกิดความร่วมมือในการที่จะดูแลเรื่องน้ำ หรือพัฒนาทรัพยากรน้ำก็ไม่ง่าย เหตุที่เลือกจังหวัดอุดรธานี เพราะว่า จังหวัดอุดรธานีเวลาฝนตกมากน้ำจะท่วม และก็เป็นจังหวัดแรกๆที่ถูกประกาศว่าเป็นภัยแล้ง อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ จังหวัดอุดรธานีมีพื้นที่ชลประทานประมาณ 7% ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเฉลี่ยประมาณ 14% และของประเทศประมาณ 23% - 24% เป็นเรื่องที่ทำยากก็คือพื้นที่ 40% ของจังหวัดอุดรธานีเป็นดินเค็ม แต่ในดินเค็มกับน้ำจะไม่ถูกกัน เพราะฉะนั้น เรื่องโครงการ บทร.อุดรธานี ก็เลยได้จัดทำเป็นโครงการวิจัย วัตถุประสงค์คือ 1) ทำยังไงให้ท้องถิ่นหลายๆ ท้องถิ่น มาทำงานร่วมกันได้เพื่อประโยชน์ประชาชนในพื้นที่ เป็นการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ 2) สร้างความเข้มแข็งให้กับอปท.เพราะจริงแล้วเกิดปัญหาในพื้นที่ถ้ารอแก้ปัญหาจากส่วนกลางคงลำบาก 3) ในการที่จะรวบรวมข้อมูลของเรื่องน้ำให้กับท้องถิ่น บางทีถ้าฝนไม่ตกก็ไม่สามารถได้รวมเวลาฝนตกถ้าไม่เตรียมตัวไว้รวมก็ไม่มา เพราะฉะนั้นเรื่องน้ำควรจะเตรียม ในโครงการเราได้คัดเลือกอปท. 36 แห่ง มีองค์การบริหารส่วนตำบล 25 แห่ง เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองจำนวน 21 แห่ง อยู่ในพื้นที่ อำเภอบ้านดุง อำเภอกุมภวาปี อำเภอประจักษ์ศิลปาคม และอำเภอไชยวาน ข้อมูลในการทำงานของโครงการบทร.อุดรธานี ข้อมูลเรื่องน้ำ แหล่งน้ำเป็นข้อมูลที่สำคัญ เมื่อวานคุณวิษณุได้เล่าให้ฟังว่าโครงการบทร.อุดรธานี เสียเวลาในการที่จะทำความเข้าใจระหว่าง อบจ.อุดรธานี อปท. จำนวน 36 แห่งที่จะร่วมโครงการรวมทั้งประชาชน 1 ปีเต็ม เพื่อที่จะหารูปแบบในการทำงาน อยากจะเรียนว่าในการทำงานโครงการ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนมีความจำเป็นมากที่สุด เหตุผลคือ แต่ละอปท.เป็นหน่วยงานที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นนายก อบต. นายกเทศมนตรี หรือนายกอบจ. จึงมีเกียรติเท่าเทียมกันถึงแม้ว่าองค์กรจะเล็กใหญ่ต่างกัน แต่อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการเหมือนกันมีเพียงขอบเขตเชิงพื้นที่ต่างกัน ฉะนั้นสิ่งที่ทำความเข้าใจในหลักการบริหารทรัพยากรร่วม หรือ CRM ต้องมีกรอบว่าความรับผิดชอบในการทำงาน ต้องไม่ไปก้าวล่วงในกรอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่น เช่น ในการทำงานส่วนใหญ่ตามที่ปฏิบัติมา อบต.ถ้ามีโครงการขนาดใหญ่ซึ่งเกินศักยภาพของตัวเอง หรืองบประมาณมากๆ ก็จะทำหนังสือไปถึงอบจ.เป็นลักษณะของโครงการที่เกินศักยภาพของอบต.โดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากอบจ. เป็นต้น ตอนที่เราไปทำโครงการนี้ในระยะแรก 36 แห่ง มาประชุมกับเราประมาณ 25 แห่ง พอบอกไม่ได้ให้เงินสด แต่ละ อปท.ไปดำเนินการเองก็ลุกไปเกือบหมด คือ เขาเข้าใจว่าโครงการบทร.พัฒนาแหล่งน้ำ ทางอบจ. คงแบ่งงบประมาณไปให้ อบต. ทำ ปรากฏว่าพอมันไม่ได้เงินเหลือประมาณ 5-6 คน ซึ่งเราต้องทำความเข้าใจว่าที่มาทำงานร่วมกันเป็นอย่างไร ซึ่งขอสรุปเป็น 2 ส่วน คือ เรื่องของงบประมาณและเครื่องมือเครื่องจักร อบจ.ซึ่งเป็นหน่วยงานใหญ่จะรับผิดชอบในส่วนเครื่องจักรหนักและงบประมาณประมาณ 70% ส่วนอบต.ซึ่งเกิน 50% ของจังหวัดอุดรธานีมีงบประมาณเฉลี่ย 20 ล้านบาท และมีงบพัฒนาหรืองบลงทุนประมาณ 8 - 9 แสน ถึงไม่เกิน 2 ล้านบาทต่อแต่ละอปท. เพราะฉะนั้นในการพัฒนาแหล่งน้ำ ซึ่งกรมหลักๆไม่ว่าจะเป็นกรมชลประทาน หรือกรมอื่นๆ ที่โอนมา ถ้าเรียกว่าเป็นแหล่งน้ำขนาดเล็กซึ่งขนาดก็ไม่เล็กมากเท่าไร แต่เล็กของกรมชลประทานพอมันถึงอบต.แล้วเป็นมา 3 สมัยแล้วยังไม่สามารถขุดลอกได้ เพราะว่างบ 20 ล้านบาท บางอบต.เหลือเพียง 8-9 แสน แล้วการบริหาร

งานอบต.โดยทั่วไปอาจเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ สมมติมีงบประมาณลงทุนพัฒนาประมาณ 10 ล้าน มี 10 หมู่บ้าน เขาก็จะมี ส.อบต. หมู่บ้านละคนก็จะเหลือหมู่บ้านละ 1 แสนบาท เพราะฉะนั้นเวลามาทำงานร่วมกัน คือ 1) อบจ. ไม่ได้เอาเงินไปให้ 2) ต้องมาร่วมงบประมาณกันตามศักยภาพ 3) ปัญหาต่างๆ ในลักษณะของพื้นที่ อบต.หรือเทศบาล ที่เขามาร่วมต้องเป็นผู้ดูแลแก้ไขปัญหาเอง โครงการนี้โชคดีที่ไปสอดคล้องกับนโยบายท่านผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี ทำให้การผลักดันและขับเคลื่อนโครงการฯเป็นไปด้วยดี อีกเรื่องที่ยากจะเรียนคือ เวลาทำงานในโครงการ บทร. เงิน 30% ของอบต. หรือ 70% ของ อบจ. หากโครงการเสร็จสิ้นแล้วมีเงินเหลือจะคืนเข้าคลังแต่ละแห่ง แล้วเงิน 30% หรือ 70% ผู้บริหาร อบต. หรือ อบจ. เป็นผู้เบิกจ่ายเอง คล้ายๆ กับว่าการทำงานเหมือนเดิม อำนาจหน้าที่เหมือนเดิม แต่จะทำงานให้สอดคล้องประสานกัน ในเวลาต่อเนื่องกัน ใครทำอะไรแค่ไหนก็ตรวจสอบตามเนื้องานแต่ละส่วน ฉะนั้นโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่เขามาร่วมไม่ถูกกระทบกระเทือน พอตรงนี้มีเงื่อนไขว่าโครงการนี้ไม่ได้เป็นโครงการร่วมกันระหว่าง อบจ. อบต. หรือว่าเทศบาล แต่ร่วมกันกับประชาชนเพื่อความยั่งยืนเพราะฉะนั้นทุกโครงการในโครงการบทร. ต้องเปิดเวทีประชาคมขอรับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะของชาวบ้าน ในระยะเวลา 2 ปี เราเปิดเวทีประชาคม 18 เวที เราทำงานได้จริง 16 แห่ง 16 อบท. ส่วนที่เหลือเข้าแผนไว้ทำในปีถัดไป ถึงแม้อบจ.จะเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็ตาม เครื่องมือเครื่องจักรถ้าเทียบกับสำนักชลประทานก็เทียบกันไม่ได้ ครั้งแรกที่เล่าให้ฟังคนมา 25 แห่งจาก 36 แห่ง พอรู้ว่าเขาไม่มีเงินเหลือ 6 แห่ง พอรู้ว่าการทำงานในลักษณะร่วมกับ อบจ. น่าจะมีผลดี บางโครงการเริ่มทำงานแล้วได้ผล เขามีการประชาสัมพันธ์ ส่วนที่เหลือก็ขอร่วมด้วย โครงการนี้เรามีการทำงานทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ฝ่ายข้าราชการประจำก็ดี ฝ่ายสภา ฝ่ายนิติบัญญัติก็ดี รวมทั้ง อบท. ผู้ดำเนินงานฝ่ายการเมือง คือ สจ. จะคุมประมาณ 3 - 4 ตำบล จะเป็นตัววิ่งงานในพื้นที่ ส่วนคนที่รับผิดชอบในฝ่ายประจำในโครงการ หลายคนคิดว่ามาจากกองช่างอย่างเดียว แต่โครงการนี้มาจากกองคลัง กองพัสดุ กองแผน และเพื่อให้เกิดความยั่งยืนก็ต้องทำประชาคม ในโครงการฯเราตั้งเงื่อนไขหลังจากโครงการติดตลาดแล้วว่า ถ้ามีเวทีประชาคมไหนมีคนค้านเพียงคนเดียวเราก็ไม่ทำ ฉะนั้นถ้าอยากจะทำคนที่เห็นว่าสมควรจะต้องอธิบายให้พ่อแม่พี่น้องที่ไม่เห็นด้วยให้เข้าใจว่า โครงการนี้คืออะไรและทำไมสมควรจะทำ ซึ่งเป็นการเรียนรู้และเพิ่มความสัมพันธ์ในชุมชนให้มากขึ้น ตรงนี้ก็เป็นจุดเด่นของโครงการซึ่งจะทำให้เกิดความยั่งยืน และเราใช้เวลาเกือบปีในการจัดทำกระบวนการตรงนี้ แต่หลังจากระบวนการตรงนี้ประชาชนได้เข้าใจการทำงาน ของ อบจ. และ อบต. ในพื้นที่ ค่อนข้างสะดวก รวดเร็ว เหตุผลคือได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญของโครงการนี้ เพราะเมื่อประชาชนในพื้นที่ให้การสนับสนุนในโครงการ การที่จะดูแลรักษาแหล่งน้ำที่ได้ร่วมกันทำก็จะมีคามยั่งยืน

พศ.ดร.วิศาล บุปพิสวัสดิ์

คุณทานตะวัน ท่านได้ให้ภาพว่าทีมวิจัยเข้าไปทำอะไรกันบ้าง ผมคิดว่านี่คือความสำเร็จสำคัญที่สามารถดำเนินการให้เกิดความร่วมมือในโครงการนี้ได้ และเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ในเมืองไทยอาจจะเห็นและก็ได้เกิดขึ้นแล้ว ผมอยากให้ความคิดทั้งท้ายอีกนิดหนึ่งว่าร่วมมือกันขนาดนี้แล้ว เพื่อก้าวต่อไปอาจจะคิดถึงว่า น้ำแพงทำอย่างไรจะใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เครื่องมือตัวหนึ่ง คือ การคิดค่าใช้น้ำ แต่ไม่ได้ส่งให้กับกรมชลประทานหรือส่งกลับมาที่กระทรวงการคลัง ให้คิดค่าใช้น้ำแล้วอยู่ที่ท้องถิ่น ให้เป็นกองทุนเพื่อการบริหารจัดการ เพื่อการบำรุงรักษา เพื่อการขยายขีดความสามารถของระบบน้ำในท้องถิ่นต่อไปข้างหน้า บ้านเราก่อนหน้าน้ำก็อุดมสมบูรณ์แต่ปัจจุบันน้ำหายากขึ้นทุกที เพื่อจะให้ได้น้ำมาใช้ประโยชน์เราต้องลงทุนไม่น้อย ลองคิดว่า

ต้นทุนของการบริหารจัดการน้ำ ลูกบาศก์เมตรละเท่าไร แล้วเราใช้ทำอะไรบ้าง คุ่มค่าหรือไม่กับการสร้างน้ำขึ้นมา อย่างน้อยที่สุดเรามีกลไกในการสร้างความตระหนักว่าน้ำมีค่า อย่าใช้อย่างไร้ประโยชน์หรือเกินความจำเป็น การนำอันนี้เข้ามาจะเป็นการดีจะเป็นทุนของท้องถิ่นเองที่จะช่วยกันทำให้มีน้ำที่เพียงพอและยั่งยืน ต่อไปเป็นผู้ทำงานจริง คุณวิษณุ จิวงาม นักวิชาการสิ่งแวดล้อมระดับ 7 รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายสิ่งแวดล้อม อบจ.อุดรธานี เป็นผู้ดำเนินการที่สำคัญ ท่านจบวิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ประกาศนียบัตรจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ Sustainable Land Use and Natural Resource Management Project และวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ด้านภูมิศาสตร์การวางแผน การตั้งถิ่นฐานมนุษย์ เรียนเชิญคุณวิษณุ ครับ

คุณวิษณุ จิวงาม

ต้องเรียนว่าจังหวัดอุดรธานีเป็นหนึ่งในจังหวัดในภาคอีสานที่มีคนย้ายถิ่นไปทำงานที่อื่นกันมาก เหลือแต่เด็กและคนชรา ส่วนหนึ่งพบว่าจากปัญหาเรื่องไม่มีน้ำโดยเฉพาะฤดูแล้ง จากการสอบถามกับประชาชนในพื้นที่แล้วว่าถ้ามีน้ำเขาจะอยู่ ดังนั้นเรื่องน้ำเป็นเรื่องสำคัญมากที่ต้องทำ อย่างที่ ศ.ดร.ดิเรก พุดว่าในเรื่องนี้ปล่อยปละละเลยมานาน บังเอิญว่าในภาคอีสานโดยเฉพาะของอุดรธานีส่วนใหญ่เป็นดินร่วนปนทรายจะเกิดการตื้นเขินของแหล่งน้ำรวดเร็ว อย่างภาคกลางดินเหนียวบางที่ปล่อยไว้ก็ไม่ตื้นเขิน อย่างภาคอีสานถ้าปล่อยไว้ก็ตื้นเขินแล้ว ถ้าไม่ได้รับการดูแลโอกาสที่แหล่งน้ำจะหายวับไปเลยก็มี บางทีไปดูในภาพถ่ายดาวเทียมในปี 30 อาจจะมีแหล่งน้ำ พอมาดูในปีนั้นหายไปแล้วเพราะว่าดินตะกอนมันทับถมเร็ว ดังนั้นถ้าไม่ดูแลจะมีปัญหา อย่างที่ท่านอาจารย์ทานตะวันได้พูดถึงไปแล้วว่า เดิมความสัมพันธ์ระหว่างอบต. เทศบาล และอบจ. เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของโครงการเกินศักยภาพแล้วขอเข้ามา พอตกลงกันได้ว่าจะทำแล้วก็สำรวจ ออกแบบ จัดซื้อ จัดจ้าง แล้วก็ลงไปดำเนินการ ซึ่งการทำงานกับน้ำลักษณะนี้พอทำไปแล้วได้แหล่งน้ำแล้วก็ไม่รู้จะเอาไปใช้หรือไม่ และจะมีการดูแลหรือกระบวนการอย่างไรต่อไป ต้องดูแลเรื่องทรัพยากรอีกหรือไม่ ซึ่งไม่มี ซึ่งลักษณะโครงการที่ผ่านมาเป็นปัญหาไม่สร้างความยั่งยืนทำไปแล้วไม่ใช่ประโยชน์ ไม่คุ้มค่า สำหรับโครงการนี้เรามองอีกรูปแบบหนึ่งมองในลักษณะทำไปเพื่อใช้ประโยชน์ อย่างเกษตรกรอาจไปทำเกษตรซึ่งถ้ามีน้ำตลอดปีเขาก็ทำได้ตลอดปีไม่จำเป็นต้องไปที่อื่น ดังนั้นในแนวคิด คือ ทำแล้วจะใช้ประโยชน์อย่างไร อาจจะเป็นเรื่องของเป็นน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค หรือน้ำเพื่อการเกษตร หรือเพื่อการท่องเที่ยว หรือเอาไปใช้เรื่องปศุสัตว์ ก็แล้วแต่พื้นที่แต่ละพื้นที่

ดังนั้นพอถึงขั้นตอนตรงนี้ จากการมองลักษณะแบบนี้ เริ่มต้นจริงๆ คือ เราไปคุยในเวทีท้องถิ่น จังหวัดปรากฏว่าฟังแนวคิดแล้วเขาสนใจแต่ยังไม่รู้ว่าทำอะไร ไม่รู้จะทำโครงการแล้วให้อบต.แบบเดิมๆหรือไม่ พอตอบว่าไม่ใช่เขาก็สงสัยว่าจะทำยังไง เพราะว่าสิ่งที่โครงการนี้ทำก็คือเปลี่ยนความสัมพันธ์กันใหม่จากแบบเดิม พอเป็นลักษณะนี้เราต้องคุยกันยาว ก่อนที่เราจะไปคุยกับท้องถิ่น อบจ.เองต้องคุยกันก่อนโดยมีทีมวิจัยจากสถาบันพัฒนาสยามมาทำความเข้าใจกับ อบจ. ต้องมาสร้างความเข้าใจภายในของเรากันเองก่อนที่จะไปคุยกับอบต. เทศบาล แต่จริงๆก็เป็นการเรียนรู้จากการทำงาน ทำไปเรียนรู้ไปการพัฒนาก็เกิดขึ้น ในปี 53 เราเน้นหนักไปใน 3 ประเด็นหลักๆ คือ การสร้างทีมงานที่เข้มแข็ง การแสวงหาความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และการเรียนรู้ปัญหา ความต้องการ และแนวทางการพัฒนาร่วมกันอย่างยั่งยืน ส่วนปี 54 – ปี 55 ซึ่งปัจจุบันก็ยังทำอยู่ คือ เราได้แผนงานโครงการการพัฒนาแหล่งน้ำตามข้อตกลงในเบื้องต้น เราลงมือไปปฏิบัติพัฒนาแหล่งน้ำ ซึ่งปี 54 ก็ได้ปฏิบัติไปส่วนหนึ่งแล้ว ในปี 53 เราเน้นเรื่องการสร้างทีมงานเข้มแข็ง ในทีมงานอบจ.ก็มีหลายส่วน นอกจากนั้นทางอบต.ก็มีทีมงานเขา เพราะทีมเราลงพื้นที่ก็ไปเจอทีมอบต. เทศบาล ซึ่งเราให้อิสระไม่ได้

ยุ่งเกี่ยวว่าจำเป็นต้องเป็นอย่างนั้นอย่างนี้ ซึ่งทาง อบต. กับเทศบาลก็เรียนรู้จากการทำงานเช่นเดียวกัน นอกจากอบจ. จะแสวงหาความร่วมมือจากสถาบันพัฒนาสยามแล้ว ยังแสวงหาความร่วมมือในส่วนภาคประชาชนที่ร่วมมือด้วย และการเรียนรู้ปัญหาความต้องการและแนวทางการพัฒนาร่วมกันอย่างยั่งยืน นอกจากเรื่องการพัฒนาข้อมูลข่าวสาร เรามีเวทีหลายรูปแบบที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ตลอด 2 ปีที่ผ่านมา เช่น เริ่มแรกจัดประชุมชี้แจงกับทีมอบจ. แล้วก็จัดประชุมคณะกรรมการ การชี้แจงกับสมาชิกข้าราชการและสมาชิก ส.อบจ. ว่าจะเข้าร่วมโครงการกับเราหรือไม่ ดังนั้นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมา มาจากความประสงค์ของเขาเองไม่มีการบังคับ จากนั้นมีการประชุมหารือกับ อบต. เทศบาล ที่จะเข้าร่วมไม่บังคับเช่นกัน เชิญมารับฟังว่าเรามีโครงการแบบนี้ท่านจะเข้าร่วมกับเราไหม หลังจากที่ทางเราตกลงว่าจะร่วมมือกันได้แล้วเราให้สิทธิ์ทางพื้นที่เลือกมาสักโครงการว่าจะทำที่ไหน เขาก็เสนอมาทางเราก็เอาทีมช่างไปประสานพูดคุย สำนวญ ออกแบบเบื้องต้นกับทีมช่างของเขาร่วมกับประชาชนในพื้นที่ที่เขาสนใจในเรื่องนี้ จากนั้นได้ต้นร่างมาแล้วก็เตรียมจัดเวทีประชาคมขึ้นมาเป็นเวทีสาธารณะ ซึ่งในเวทีจะประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการ กลุ่มต่างๆ แม้กระทั่งกลุ่มแม่บ้านถ้าเกี่ยวข้องก็เชิญมา อย่างกรณีบ้านไชย มีกลุ่มนาเกลือเราก็เชิญมาเพราะว่าในเรื่องการจัดการน้ำ ใครที่เกี่ยวข้องก็สมควรมาแสดงความคิดเห็นเช่นกัน ตัวอย่างในพื้นที่นี้ พอเขาพูดคุยในต้นร่างที่เราสำรวญออกแบบไปแล้วมาให้เขาดู เขาคิดเห็นแล้วก็แสดงข้อเสนอออกมา อย่างตรงนี้บอกว่าขอให้ขยายพื้นที่รับน้ำให้กว้างขึ้น คือ เราไม่ได้ไประบุเองจะให้เท่านี้เท่านี้ สุดท้ายอยู่ที่เวทีตรงนี้จะเอาแค่ไหน ลึกแค่ไหน กว้างแค่ไหน แต่ในเรื่องการดำเนินการปฏิบัติที่จะพัฒนาแหล่งน้ำจะเป็นอีกทีหนึ่ง นอกจากนั้นเราจะใช้ประโยชน์รวมความตรงนี้ด้วย พอทำตรงนี้แล้วจะใช้ประโยชน์อย่างไร อย่างนี้จะทำเรื่องแหล่งท่องเที่ยว จะทำเอาน้ำไปใช้ในเรื่องของอุปโภคบริโภค สมควรจะต้องกระจายน้ำ ส่งน้ำไปให้เกิดการใช้ประโยชน์ในการเกษตร รวมถึงจะต้องขยายเขตไฟฟ้า ปรับปรุงศูนย์ประมงของชุมชน ดังนั้นเห็นได้ว่าการพัฒนาในคราวนี้ไม่ได้จบอยู่แค่ขุดลอกแหล่งน้ำก็ขุดลอกแหล่งน้ำอย่างเดียว นอกจากนั้นแล้วเมื่อเราดำเนินการไปสักระยะหนึ่งเรามีจัดประชุมสัมมนาเชิญคนที่เกี่ยวข้องพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยน กันเป็นระยะๆ รวมถึงท้ายสุดเราก็สรุปภาพรวมกัน จากนั้นก็ทำความเข้าใจต้องเรียนว่า บันทึกความเข้าใจเป็นบางส่วนของการพัฒนา คือ เราจะบันทึกความเข้าใจบางส่วนในช่วงต้นคือ เรื่องของการพัฒนาแหล่งน้ำเพียงอย่างเดียว ซึ่งในการพัฒนาแหล่งน้ำครั้งนี้ เราไม่มีการจัดซื้อจัดจ้าง เราไม่ได้ทำแบบแปลนออกมาแล้วไปจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนดำเนินการ เราใช้รถบรรทุก ใช้รถแมคโค ใช้รถไถ ลงไปพื้นที่ ส่วนมากจะเป็นเรื่องการขุดลอกแหล่งน้ำ อาจจะมีบ้างบางที่ปรับไปตามพื้นที่เนื่องจากแต่ละพื้นที่จะไม่เหมือนกัน เช่น บางพื้นที่บอกว่าถ้าขุดลอกมันโล่ง น้ำมันลงมาจะไหลไปหมดเลยไม่กักเก็บไว้เลยจะทำยังไง ซึ่งจะบอกว่ามันก็ถือว่าเป็นการประยุกต์ที่เหมาะสมในพื้นที่ คือเราทำฝายดิน แล้วก็ใส่ท่อ ในกรณีที่แหล่งน้ำเราพิจารณาในเวทีบอกว่าเราสามารถจะเอาดินที่ไหน ให้ถมข้างๆ ลำห้วย กรณีที่ถมลำห้วยข้างๆ มันก็น้ำไปด้วยในตัว กันน้ำขึ้น แต่ในขณะเดียวกันบางที่น้ำเอ่อท่วมจะทำยังไง ชาวบ้านเอาท่อมาใส่เอง เราดำเนินการไปชาวบ้านก็ดูร่วมไปด้วยตลอดเวลา ตรงนี้มันแคบ การร่วมกับประชาชนในพื้นที่ ประชาชนบอกว่าแคบให้ขยายไปเลยประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดินเองบอกว่าขยายไปเลยเป็นที่เขาเอง สละที่ดินให้ ซึ่งลักษณะแบบนี้เราจะปรับปรุงไปอย่างคล่องตัวตลอดเวลา มันเป็นข้อดีของการที่เราไม่ได้เป็นจัดจ้างเอกชน ซึ่งถ้าจัดจ้างเอกชนต้องออกแบบและต้องให้เอกชนดำเนินการทำตามแบบที่ออกไว้จะปรับเปลี่ยนขอเสนอมาปรับเปลี่ยนซึ่งต้องใช้เวลา อาจจะทำให้งานล่าช้า ของเราทำไปปรับปรุงกันไปก็เป็นข้อดี กรณีเรื่องแหล่งน้ำขนาดเล็กผมคิดว่าการทำลักษณะแบบนี้คล่องตัวดี ถ้าแหล่งน้ำขนาดใหญ่อีกแบบหนึ่งจะใช้วิธีเดียวกันไม่ได้ แหล่งน้ำขนาดใหญ่ ตรงนี้เราได้ดำเนินการในปี 54 16 แห่ง และปี 55 กำลังดำเนินการ 12 แห่ง ต้องเรียนว่าในส่วนของความร่วมมือ ตรงนี้เป็นเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำตัวโครงการอาจเป็นการขุดลอกเช่น ขุดลอกลำห้วยทุ่ง ซึ่งเครื่องจักร จากอบจ. ออกน้ำมันให้ส่วน

หนึ่ง เทศบาลเมืองบ้านดุง ออกน้ำมันให้อีกส่วนหนึ่ง ในการบริหารเรื่องของน้ำมันส่วนของเทศบาลก็บริหารเอง ส่วนของอบจ.ก็บริหารเอง ในขณะที่ดำเนินการช่างของอบจ. ช่างของเทศบาลก็ดูไปด้วยกันเพราะต่างคนต้องต่างรายงานหน่วยงานตัวเองว่าพัฒนาไปอย่างไร หลังจากที่ได้ดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำตรงนี้ เราจะต้องมาคิดต่อ ไม่ใช่จบแค่พัฒนาแหล่งน้ำเท่านั้น ในที่เราทำไปบางส่วนจัดตั้งผู้ใช้น้ำพื้นฐานใน 4 พื้นที่ เป็นพื้นที่ต้นแบบ พอเราได้กลุ่มตรงนี้เราก็พัฒนากลุ่มตรงนี้บ้างเล็กน้อย ในธันวาคม 54 โครงการจบ เราก็อยู่ได้บ้างส่วนในการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ อย่างน้อยได้มีตัวตน ได้มีกฎกติกาบ้างแล้วที่จะดำเนินการต่อ นอกจากนี้เรื่องการพัฒนาระบบส่งและกระจายน้ำเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะว่าหลายๆ แห่ง ทำแหล่งน้ำไม่กำลังส่ง ไม่มีกระจายน้ำเลย ประชาชนจะใช้แล้วคันคูดึง เขาจะไปตักน้ำก็ลำบาก บางทีใช้เป็นประโยชน์ได้จะเป็นที่ดินที่ติดหนอง บึง เท่านั้น ที่อยู่ไกลใช้ไม่ได้เลย ดังนั้น ใครจะใช้ต้องหาเครื่องสูบน้ำมาสูบน้ำออกเอง โดยส่วนใหญ่แล้วแต่ใครจะทำไม่ได้ไม่ได้อย่างพึ่งตนเอง ใช้น้ำมันสูบก็แพงอยู่แล้ว ดังนั้นที่ผ่านมาในการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างนี้ก็อย่างที่เรียนว่ามันก็มีปัญหาการใช้ประโยชน์ อย่างโครงการของเราที่ทำไปแล้วก็มีหลายแหล่ง ที่มีการพัฒนาระบบส่ง และกระจายน้ำอย่างเช่น อ่างเก็บน้ำบ้านดงไพรวาน เป็นโครงการชลประทานเก่ามีเค้าโครงเดิมอยู่พัฒนาอีกนิดก็ใช้ประโยชน์ได้แล้ว พื้นที่สาธารณะฝ่ายหลวงก็เป็นพื้นที่โครงการชลประทานเก่าแต่ว่าระบบเดิมไม่ทำงาน พอมาทำตรงนี้เขามาปรับปรุงใส่เส้นท่อใช้การส่งน้ำโดยท่อไม่ใช่เป็นลำราง ไม่ใช่คลองส่งน้ำ เป็นระบบท่อ หรือแม้กระทั่งที่ห้วยเชียงเครือเขาพัฒนา บางทีมีการปลูกหญ้าแฝก นอกจากว่าดูเรื่องการดูแลการส่งน้ำอย่างเดียวแล้วมันก็ไม่จบ ต้องดูอย่างอื่น กรณีตรงนี้ขุดลอกแล้วอาจทำให้เกิดการกัดเซาะหน้าดินต้องถมลงไปใหม่ ดังนั้นต้องคอยระวังตรงนี้ด้วย อันนี้โครงการดำเนินการมาประมาณ 2 ปี ที่จริงแล้วไม่จบแค่ตรงนี้ คิดว่าสิ่งที่เราต้องทำต่อไปต้องมาทบทวนแล้ว ก็มาดูกันจะต่อกันอย่างไร แล้วก็จะต้องมีทีมงานที่จะมารับร่างแนวทางไปพิจารณาต่อให้ถึงการปฏิบัติจริง ๆ เหมือนกับภาพที่คิดไว้เราจะใช้ประโยชน์ตรงนี้ให้เต็มที่ได้อย่างไรให้ยั่งยืนได้อย่างไร

พศ.ดร.วิศาล บุปพิท

ฟังแล้วอยากจะบอกว่าองค์กรท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ว่าเพิ่มรายการ Amazing Thailand Unseen Thailand เข้าไปในแผนที่และให้ไปดูที่นี้แหละ เป็น Unseen Amazing Thailand ทางด้านซอฟต์แวร์ทางด้านสังคมที่สำคัญ คิดว่าต้นแบบที่ควรจะได้เป็นตัวอย่างต่อไป ผมเองมีประสบการณ์บ้านผมอยู่ที่อำเภอบ้านตาใหญ่ พนัสนิคม บ้านที่ผมอยู่มาตั้งแต่เล็ก หลังบ้านเคยเป็นคลองขนาดใหญ่เป็นที่ขนเรือบรรทุกข้าวสารจากโรงสีไปส่งตลาด ผมไปปัจจุบันนี้ไม่เหลือเป็นคลอง แล้วก็คลองอันนั้นปรากฏว่ามีเป็นถนนเข้าไปชักเครื่องคลอง ทำให้ผมนึกถึงที่ผมเคยไปประเมินโครงการสร้างงานชนบท สมัยมีงบประมาณสร้างงานโครงการสร้างงานชนบท จ่ายเงินให้ชุมชนตำบลต่างๆในภาคฤดูร้อน ผมไปประมวลผลตรงนั้นเน้นในเรื่องสร้างแหล่งน้ำ มีโครงการที่อ้างว่าเป็นการพัฒนาแหล่งน้ำมากมาย แต่ผลของมันคือถมตลิ่งเป็นถนนเพราะฉะนั้นแหล่งน้ำหายไปความสามารถ (Capacities) ที่ได้จากคลองธรรมชาติ คลองขุดที่มีอยู่ดั้งเดิมหายไปหมด เพราะไปตั้งเป้าให้เป็นโครงการพัฒนาแหล่งน้ำแต่ความต้องการของคนในท้องถิ่น คิดว่าการมีถนนมีทางเดินสำคัญกว่าแต่ถูกห้ามทำ แต่ก็มีวิธีการเขียนโครงการและได้อนุมัติแล้วทำโดยอ้างว่าเป็นการพัฒนาแหล่งน้ำ ทะนุบำรุง ตลิ่ง ขอบทาง แต่ผลสุดท้ายไม่ได้มันว่าน้ำน้อยลง ก็เป็นที่น่าสนใจว่าเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นสำคัญ ความร่วมมือที่เกิดขึ้นเพราะมีความเข้าใจตรงกันแล้วเกิดเจตนารมณ์ร่วมกัน คิดว่าเป็นกุญแจสำคัญของการที่จะประสบความสำเร็จในท้องถิ่น ขณะเดียวกันเป็นแบบแผน (Model) ของความโปร่งใส โดยธรรมชาติจะมีผลประโยชน์ขัดแย้งตรงนี้เห็นชัด เช่น นาเกลือกับพืชผลขัดแย้งทำไม่อยู่ร่วมกันได้ ต้องหาทางออกร่วมกัน ตัวจริงอีกท่านหนึ่งที่จะมาเล่าให้เรา

ฟัง เมื่อก็ตัวจริงฝ่ายอปท. อันนี้ตัวจริงฝ่ายส่วนกลางได้เชื่อมโยง แล้วหล่อรวมใจ แล้วปรองดองยังไง คุณสมเกียรติ วุฒิ ท่านหัวหน้าฝ่ายจัดสรรน้ำและปรับปรุงระบบชลประทานโครงการชลประทานอุดรธานี ท่านมีวุฒิการศึกษา ประกาศนียบัตรโรงเรียนการชลประทาน ปี 2525 และบริหารธุรกิจบัณฑิต (การจัดการงานก่อสร้าง) มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต (การชลประทาน) วิทยาลัยการชลประทาน ท่านก็เป็นนายช่าง ชลประทานอาวุโส สังกัดที่สำนักชลประทานที่ 5

คุณสมเกียรติ วุฒิ

จากที่ฟังมาตั้งแต่ต้นตอนนี้พูดไปแล้วเรื่องของหลักการบริหาร การจัดการให้ได้มาซึ่งน้ำ ให้ได้มา ซึ่งสิ่งที่จะเป็นภาระใช้น้ำที่เราจะใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ประเด็นปัญหาที่ผ่านมาคือตัวภาระที่เราใส่มันขาด การดูแล จะเห็นว่าถ้าไปแหล่งน้ำใดๆไม่ว่าจะเป็นของท้องถิ่นเอง ของส่วนราชการเองปัจจุบันสภาพทรุดโทรมค่อนข้างมาก เพราะฉะนั้นประเด็นปัญหาต่างๆ เหล่านี้ทางกรมชลประทานในฐานะที่ผมรับผิดชอบงานด้านนี้ ได้มองเห็นถ้าเรามัวแต่รองบประมาณก็จะแก้ปัญหาไม่ได้เพราะสิ่งที่เราพูดเสมอเวลาทำงานว่า ทำไมตรงนั้น ตรงนี้เป็นปัญหา สิ่งที่น่าเสนอกันมา คือ ขาดคน ขาดงบประมาณ ขาดอยู่สองอย่าง ถ้าเรามองว่าขาดเงิน ขาดงบประมาณ อยู่ตรงนี้เราจะทำอย่างไร จะขอเงินเพิ่มเป็นไปได้ ดีหน่อยปัจจุบันมีช่องทางงบประมาณมากขึ้น เมื่อก่อนของงบประมาณส่วนกลางอย่างเดียว ปัจจุบันมีงบประมาณจังหวัดเป็นงบประมาณพื้นที่ (Area) ไม่ต้องรอภารกิจ (Function) เรามือบจ.มีพี่ใหญ่ที่จะมาช่วยเรา แต่ถามว่าในงบประมาณที่มีช่องทางเพิ่มขึ้นมันสอดคล้องกับภารกิจเราหรือไม่ ปัจจุบันมากคำว่าภารกิจผมไปคุยกับหลาย อปท. บอกว่าไม่ใช่ภารกิจแต่เป็นภาระ เพราะภารกิจ การภารกิจต่างๆ ภารกิจที่โอนเดิมบอกว่ามีงบประมาณในรูปแบบอุดหนุน ตั้งเป้าโอนอุดหนุนตัดจากส่วนราชการที่ ถ่ายโอนภารกิจมา 25% คิดเป็นเงิน 5 ล้านแต่ภารกิจที่โอนเอาของชลประทานอ่างเก็บน้ำสักอ่างใช้งานมา หลายปี ก่อนที่จะเข้าภารกิจถ่ายโอนตั้งแต่ปี 2542 เริ่มถ่ายโอน 44 - 48 แต่ว่าอายุการใช้งานนานแล้วทรุดโทรมมากการซ่อม 5 ล้านไม่พอหรอก ท้องถิ่นทำจริงให้ศักยภาพกลับขึ้นมาได้ไม่พอ แล้วทำไมหน่วยงานเดิมถึงพอ เพราะหน่วยงานเดิมมันหมุน มีงบประมาณ ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ มีงบก่อสร้าง งบซ่อม เพราะฉะนั้นไม่เสีย พร้อมกันทั้งหมด เราหมุนได้ในวงเงินของเรา พอลงมาท้องถิ่น ท้องถิ่นรับภารกิจถ่ายโอนถนน ถ่ายโอนอ่าง สารพัด ถ่ายโอน เพราะฉะนั้นการแก้ปัญหาปัจจุบันทำอย่างไรถึงลดภาระตรงนั้นลงได้ แต่เราไม่ได้มองว่าเราจะกำลังเอา ภาระตรงนี้ไปให้คนอื่น แต่เราเรียกว่า กระบวนการมีส่วนร่วม ถ้าเราสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ใครบ้างมีส่วนร่วม เราเป็นองค์กร เป็นภาครัฐ ผู้ใช้ประโยชน์ แต่เดิมผู้ใช้ประโยชน์อย่างเดียว เพราะว่านโยบายเดิมรัฐ สร้างให้ เสียแรงมา รัฐซ่อมให้ทำอย่างนี้มาตลอด ของกรมชลประทาน 110 ปี ก็ดูแลมาอย่างนั้น ทำแล้วกลายเป็นความเคยชินเขาไม่ได้คิดเป็นเจ้าของเลย ทั้งที่คนที่ใช้น้ำเป็นผู้ใช้ประโยชน์ เป็นผู้ที่เอาผลประโยชน์มาสร้าง ความเป็นอยู่ที่ดีสบาย ฉะนั้นต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติต่างๆ เหล่านี้ สิ่งต่างๆ ที่รัฐลงทุนไปให้ทำอย่างไร เขาควร ร่วมกันเป็นเจ้าของ เขาคิดว่าร่วมเป็นเจ้าของได้ เอาแค่นี้ คู่มือเหมือนไส้ไก่ เหมือนไส้ไก่เราสร้างเราลงทุนสร้าง ให้เขาแต่ที่เราไม่ต้องซื้อ ที่เป็นของเขาเอง เพราะฉะนั้นทุกอย่างเป็นของเขา เป็นของผู้ใช้น้ำ เหมือนไส้ไก่ที่บอก ว่าถึงเวลาหนึ่งผมอยู่สายส่งน้ำ พอหน้าส่งน้ำนายช่างน้ำไม่ถึงแปลงผมเลย ทำไมละ น้ำก็ส่งเต็มทีนะ พอลงไปดู คูตันไปแล้ว หมดสภาพ มีตะกอนเต็มไปหมดเลย แค่นี้ถ้าเขาทำตรงนี้ไป ถ้าเขาลอก ถ้าเขาซ่อม แค่นี้ไปจกดิน ก้อนหนึ่งดึงขึ้นมา ช่วยได้นะครับน้ำไหลแล้ว แต่ไม่ใช่ เขาจะรอ ถ้าระบบเก่าข้าราชการตั้งงบประมาณไปซ่อมให้ หน่อย แล้วปัจจุบันค่าใช้จ่ายด้านนี้สูงมากเพราะฉะนั้นโครงการต่างๆ ที่งบประมาณตามภารกิจ (Function) งบประมาณส่วนกลางมันหดหายเพราะประเด็นปัญหาต่างๆ มันมาก ปัจจุบันนี้ภัยธรรมชาติ เมื่อก่อนนี้น้ำท่วมปีหนึ่ง

เว้นไปเป็นแล้ง ซัก สองปี มาท่วมอีกปีหนึ่ง ไม่ทราบว่าจะท่วมอีกเป็นหรือเปล่าแต่ที่อุดรธานี ท่วมแล้วแล้งท่วมแล้วแล้ง อย่างที่รัฐบาลว่าประกาศน้ำท่วมพหุหมตน้ำท่วมปี 54 เข้ามกราคม ประกาศภัยแล้งแล้ว เพราะฉะนั้นประเด็นปัญหามีเยอะ ผมย้อนกลับไปนิดหนึ่ง สภาพน้ำของประเทศ ภาพรวมของประเทศของเรา ฝนของเราประเทศของเรา 1,400 มิลลิเมตร เกิดเป็นน้ำ คิดเป็นมวลน้ำออกมา 700,000 กว่าล้าน ใน 700,000 กว่าล้าน พอมันตกลงมาถึงดินกระทบพื้นผิวโลกมันซึมระเหยไปกว่า 500,000 ล้าน ตรงส่วนนี้ไม่ได้อะไรเลย เหลือ 200,000 กว่า ใน 200,000 กว่ามันไหลไปตามห้วยหนองคลองบึงต่างๆ ไหลไปถ้าไม่เก็บเลยมันก็ลงทะเลทั้งหมด แต่ปัจจุบันเรามีแหล่งน้ำ เราเก็บเอาไว้ แหล่งน้ำทั้งหมดเก็บไว้ 70,000 กว่า แต่ที่ควบคุมได้เป็นตัวอ่างเก็บน้ำ ฝ่ายทดน้ำควบคุมการบริหารมันได้จะปิดจะเปิดมันได้ตัวนี้แค่ 50,000 เพราะฉะนั้นน้ำที่ใช้ประโยชน์ได้จริงๆ ไม่ถึง 10 เปอร์เซ็นต์ ที่เหลือไหลลงทะเล ส่วนที่ไหลลงทะเลอีก 100,000 กว่าล้านนั้นมันทำให้ท่วม เมื่อก่อนนี้ไม่ค่อยท่วมทำไมตอนนี้ท่วมเกือบทุกปี ตอนนี้ภาคเหนือเริ่มท่วมแล้วเพราะว่าเมื่อก่อนนี้ถ้าว่าฝนตกกระจาย ฝนตกไปเรื่อยๆ เต็มวันตกหนัก ประเด็นสำคัญลำน้ำธรรมชาติมันตันเงิน ตันยังเต็มไม่พอ บุกรุกขวางทางน้ำ ทำถนนขวาง อยากได้ถนน ทำถนนก่อนเลย เพื่อการสัญจร ลืมไปว่าถนนเส้นนั้นมันไปขวางทางน้ำ ลืมใส่ท่อลงไป บางทีใส่ท่อลงไปแต่ใส่ท่อเมตรเดียวมันไปขวางมันก็ท่วม ที่นี้พออ่างเก็บน้ำทำไม่ถึงแล้ง แล้งมี 2 อย่าง 1.ที่มันแล้งจากน้ำที่เราไม่อยู่ไม่ถึง 10% พอพายุมานโยบายไม่ได้ต้องพร่องน้ำไว้ก่อน ป้องกัน ไม่จันท่วมแน่ ต้องพร่องออกไป พอพร่องออกไป พายุเปลี่ยนแนวมันไม่เข้า ฉะนั้นน้ำมันสิ้นสุดฤดูฝนน้ำไม่เต็มอ่างไม่ถึง 50,000 เต็มที่ 80% พอต้นฤดูแล้งเริ่มทำกิจกรรมการเกษตร น้ำน้อยน้ำมากไม่สนใจขอทำนา ปีนี้ข้าวราคาแพงห้ามไม่อยู่ น้ำไม่พอก็ราคาดี นายช่างถ้าไม่ปลูกตอนนี้จะปลูกตอนไหน เหมือนกับยางพาราอายุไม่ได้แต่ราคาโลละ 180 ต้องรีบออกไปกรีดลักษณะเดียวกัน นี่คือประเด็นปัญหา อุดรธานีเป็นลักษณะดินทราย น้ำซึมเร็วส่งไปหาย ใครนึกคิดว่า 700,000 ระเหยรั่วซึมไปแล้ว 500,000 ไม่ได้ทำอะไร เพราะฉะนั้นการพัฒนาแหล่งน้ำของเราเวลาเราวางแผนการพัฒนาแหล่งน้ำ อย่าลืมตัวปัจจัยสำคัญต้องคิดเผื่อมันระเหย เผื่อมันรั่วซึมส่วนใหญ่คิดว่าต้องการน้ำ 10,000 คิว ออกแบบขุดลอกน้ำ 10,000 คิว ถึงเวลาน้ำทำไม่พอ มันจะพอได้ไงน้ำมันระเหยรั่วซึมตั้งไปเยอะ เพราะฉะนั้นตัวนี้สำคัญ เวลาทำงานเราต้องคิด การคิดต้องคิดเผื่อตรง ของอุดรมีน้ำ 3,000 กว่าล้าน ถ้ามว่าเราเก็บได้ 800 กว่าล้าน ที่เหลือหน้าฝนที่เหลือไหลท่วมพอน้ำแล้งก็ปล่อยไปซึมก็แล้ง อุดรธานี ท่วมแล้ง ท่วมแล้ง ทุกปี ประเด็นต่อมาคือ เรื่องของโครงการที่ผมบอกว่าเป็นภาระคือในส่วนของการชลประทานเองก็เป็นส่วนหนึ่งที่โยนภารกิจ คืออุดรธานี ถ้าเป็นขนาดใหญ่ในส่วนของการชลประทานจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเลยจะไม่โอนภาระให้ใคร แต่ถ้าเป็นขนาดกลางก็โอนภาระให้ชลประทานจังหวัดไปดูแล คำว่าโอนตัวนี้ ลักษณะเดียวกันนี้ ทางท้องถิ่นเองไม่ต้องไปวิตกไปท้อ ทางผมเองผมก็โดนลักษณะแบบนี้ ถ่ายโอนมาไม่มีงบประมาณเพิ่ม ไม่มีอัตรากำลังเพิ่ม โอนเข้ามาทุกปี ได้งานเพิ่ม ถ้าเป็นขนาดเล็กนโยบายก็ถ่ายโอนให้ท้องถิ่น ที่เป็นขนาดเล็กงบประมาณก่อสร้างระยะไม่เกินเวลา 1 ปี ไม่มีการจัดซื้อที่ดินจะเข้าข่ายโครงการขนาดเล็ก สร้างแล้วต้องถ่ายโอน การก่อสร้างคือการที่ท้องถิ่นร้องขอเข้ามา โดยร้องผ่านผู้ใหญ่บ้าน ผ่านอบต.บ้าง เสนอโครงการเข้ามาบ้าง ซึ่งโครงการเหล่านี้ต้องแก้ไขปัญหาที่ดินมาให้ทางชลประทานก่อนคือไม่มีปัญหา ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่สาธารณประโยชน์หรือประชาชนยินยอมยกให้จะเข้าข่ายโครงการชลประทานขนาดเล็กจำพวก ฝ่าย งานขุดลอก งานขุดลอกปัจจุบันนี้ทำไม่ได้แล้ว ติดภารกิจถ่ายโอน หลายที่ผมไปชลประทานไม่ขุดลอกลำห้วยให้ ขุดลอกหนองนี้ให้ตั้งงบประมาณไม่ได้เลย ตอนนี้ภารกิจท้องถิ่นอปท.พอมมาเป็นการถ่ายโอนไป ช่วงหลังค่อยดีขึ้นผมเป็นคณะทำงานอยู่บกกบ. งบเงินกู้ตอนนี้ท้องถิ่นจะบานิดหนึ่งสามารถของบตรงนี้ไปพัฒนาแก้ไขปัญหาได้ ที่นี้การพัฒนาถ้าเรามองในภาพรวมของกลุ่มน้ำจะมี ขุดลอกหนองน้ำและลำห้วย สองสิ่งที่เราลืมไปคือเราขุดลอก ขุดลอกแล้วเราไม่ได้ทำอะไรปิดเอาไว้ พหุหมตฝนน้ำไหลหมดมันถึงได้แล้ง เพราะฉะนั้นต้องมีอาคารมาปิดกั้นลำน้ำไว้ ถ้าเป็นปากลำน้ำอาจเป็นประตูได้ ถ้าเป็นระหว่างสายลำน้ำ

เป็นฝ่าย ถ้ามีสระ มีน้ำโครงการในหลวง โครงการทฤษฎีใหม่สะสมไว้ ตัวหนองน้ำใหญ่ทำแก้มลิง เท่าที่ผมเจอ ไม่ใช่แก้มลิงที่เราทำกันอยู่ คำว่าแก้มลิงต้องเก็บเข้าออกได้แต่ปัจจุบันนี้เราอเก็บอย่างเดียวพร่องไม่ได้ ออกไม่ได้ ต้องมีอาคารรับน้ำเข้าออก แก้มลิงที่สมบูรณ์ แต่ปัจจุบันนี้เราแค่พัฒนาหนองน้ำเพื่อเก็บน้ำไว้เฉยๆ แต่เราเอาเป็นโครงการแก้มลิง ตัวต่อไปอ่างเก็บน้ำปัจจุบันนี้สร้างยาก 1. ศักยภาพที่จะสร้างมีน้อย 2. ปัญหาที่ดิน 3. องค์กรเอ็นจีโอที่เขาพยายามด้านเราจะทำลายพื้นที่ป่าไม้ต่างๆ อ่างก็จะเริ่มสร้างยาก สุดท้ายถ้าเราทำอ่างไม่ได้ อะไรไม่ได้ มีอีกตัวหนึ่งที่จะผันน้ำ บางที่น้ำเยอะปล่อยท่วมกันไปท่วมกันมา ควรจะมีระบบผันน้ำผันจากอ่างลำน้ำหนึ่งไปอีกลำน้ำหนึ่ง เหมือนกับว่าช่วงหลังนโยบายดังๆ ผันน้ำโขงมี 2 ระบบคือ 1) สูบมา ค่าใช้จ่ายต่อผู้ใช้น้ำต้องมี 2). ส่งโดยแรงโน้มถ่วง (Gravity) ลงทุนสูงหน่อยแต่ไม่มีค่าใช้จ่ายของผู้ใช้น้ำ ฉะนั้นฝากเลยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวงในการพัฒนาแหล่งน้ำให้ยั่งยืน ถามว่ามาเกี่ยวอะไรกัน เศรษฐกิจพอเพียงพออยู่พอกิน หลักของในหลวงมี 3 ประการ 1.พอประมาณ 2.มีเหตุมีผล 3. มีภูมิคุ้มกัน ถามว่ามีปัญหาขึ้นมา เราจะทำอะไร น้ำท่วมจะทำอะไร เราต้องหัดตั้งคำถามให้ได้ ถ้าเราไม่ตั้งคำถาม มันจะแก้อะไรยั่งยืนไม่ได้ ถามว่าเกิดน้ำท่วม น้ำแล้งขึ้นมาทำอะไร บอกว่าเกิดน้ำท่วม เราจะขุดลอกเพื่อจะระบายน้ำ หลักพอประมาณ พออยู่พอกินพอเทียบกับมา ทำเท่าที่ทำได้ คือจะทำเท่าไร ต้องไปดูข้อมูลของเรา ถ้าน้ำแล้งเรามีความต้องการมีใช้น้ำเท่าไรในพื้นที่ มีแหล่งน้ำต้นทุนเท่าไร มันขาดไปเท่าไร ถ้าเรารู้ว่ามันขาดไปเท่าไร นี่หลักพอประมาณ เราก็ต้องไปวางแผนว่าพัฒนาอีกเท่านี้ แต่ไม่ใช่บางที่ ไม่ได้คิดเรามิงบได้งบประมาณ ลุ่มน้ำเรามีน้ำผ่านท้องถิ่นเรา 100 ล้าน ขุดมัน ทำยังไงก็ได้จัดเก็บให้ได้ 100 ล้าน ถามว่าตรงนี้แก้ปัญหาดตรงนี้ได้ไหม ตรงนี้แก้ปัญหาดได้ของตัวเองแต่ไม่ใช่หลักพอประมาณตรง เพราะว่าทำแบบนั้นแล้วมันเกิดผลกระทบกับท้องถิ่นต่อไป ที่อยู่ถัดเราจะเอาน้ำจากไหน เราเก็บไว้หมด ถ้าเราพัฒนาเราต้องสร้างเครือข่ายร่วมกัน ตอนนี้คือการมีส่วนร่วมและก็มีส่วนร่วมกันเข้ามาในการบูรณาการร่วมกันในการวางแผน เราทำเท่านั้นะ ทางนี้ทำเท่านั้น เวลาปล่อยน้ำต้องบอกกล่าวกันนะ ว่าเราจะปล่อยน้ำข้างล่างรองรับ อีกประเด็นหนึ่งที่ผ่านมามีไม่ค่อยคุยกันใช้ไหมครับ ตั้ง ตั้ง ผลสุดท้ายมันเป็นการแก้ปัญหาด โดยย้ายพื้นที่ของเราไปให้พื้นที่อื่น มันไม่ยั่งยืนนะครับ การแก้ปัญหาดลักษณะนี้ไม่ยั่งยืน มันย้ายจากจุดหนึ่งไปอีกจุดหนึ่งเท่านั้นเอง เพราะฉะนั้นทำไมถึงยังท่วมยังแล้งเพราะมีงบประมาณลงไปมากมายเพราะว่าเรายังไม่ได้วางทั้งระบบของเรา ยังไม่ได้มีส่วนร่วมบูรณาการในการวางแผน บางที่ทำงานซ้ำซ้อนกัน หลักที่สองมีเหตุมีผลทำเพื่อใคร ทำเพื่ออะไร เราจะทำอะไร น้ำท่วมเราต้องแก้ปัญหาดของส่วนรวม ไม่ใช่แก้ปัญหาดของตัวเอง ไม่ใช่แก้ปัญหาดเฉพาะนาย ก นาย ข ต้องมองเป็นองค์กรรวมให้ได้ สุดท้ายที่จะวนกลับมาเข้ามาในการมีส่วนร่วมคือภูมิคุ้มกัน ทำไมถึงต้องมีภูมิคุ้มกัน ต้องยกตัวอย่างที่ผมบอกว่าอาคารต่างๆ เราสร้างมาใช้งบประมาณมากมาย มันใช้ๆ ไปก็ชำรุด ชำรุด หดโทรมไป เพราะขาดการบริหารจัดการ ขาดการเข้าไปดูแล ตัวนั้นเรียกว่า ไม่มีภูมิคุ้มกัน การที่มีภูมิคุ้มกันเรียกว่าทำอย่างไร เราต้องตั้งมีประเด็นคำถาม เราจะทำไฉนนี้ และจะทำเท่านี้แหละ เราจะทำให้กลุ่มชุมชนบ้านนั้นะ ที่นี้ จะทำอย่างไรให้ยั่งยืน ต้องทำภูมิคุ้มกันมัน แต่เดิมเราแค่ออกแบบให้มันพอก็พอ ออกแบบให้มันมั่นคงมันไม่พัง แต่จริงๆ อาคารที่ไหนก็อยู่ยั่งยืนไม่ได้ เพราะฉะนั้นภูมิคุ้มกันในที่นี้หมายถึงกระบวนการที่ดึงทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมกันใช้ประโยชน์แล้วก็ดูแล ถ้าเราไม่มีภูมิคุ้มกันตัวนี้ คือไม่มีใครเข้ามาวางแผน ว่าใครต้องเข้ามามีส่วนร่วมบ้าง ใครที่จะต้องเข้ามาดูแลบริหารจัดการ ใครที่จะเข้ามามีส่วนร่วมการตัดสินใจ ใครที่ต้องคอยดูแลซ่อมแซม ตัวนี้ทำเท่าไรก็หมด งบประมาณอีกกี่ล้าน ล้าน ก็ไม่พอใช้ไปไม่กี่ปีมันพัง ต้องหางบประมาณมาซ่อมอีก แทนที่หางบประมาณไปทำอย่างอื่น เพราะฉะนั้นสำคัญนะครับ ภูมิคุ้มกันคือวางแผนมีส่วนร่วมหลังจากงานก่อสร้าง ตัวนี้นะครับ เมื่อพัฒนาตัวนั้นเสร็จเรียบร้อยแล้วจะให้ยั่งยืนการมีส่วนร่วม คือภูมิคุ้มกันตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวงนำมาประยุกต์ใช้ ตัวนี้ก็จะได้ความจำเป็นผมจะเข้าไปเพราะมีในแง่ของกฎหมายรัฐธรรมนูญก็กำหนดอะไรก็กำหนด แล้วก็ความจำเป็นเรื่อง

งบประมาณ เรื่องคนของเราไม่มี เราไม่มี เราไม่รู้จะทำยังไง และเราพยายามใช้การมีส่วนร่วม ในส่วนของ
กรมชลประทาน การมีส่วนร่วมจะมี 2 ด้าน ด้านพัฒนาแหล่งน้ำ และด้านการบริหารจัดการน้ำ ด้านพัฒนาแหล่ง
น้ำ คือกระบวนการก่อสร้างด้านการพัฒนาจัดการน้ำ หลังก่อสร้าง หลังก่อสร้างแล้วนี่คือภูมิคุ้มกัน เพื่อใช้
ประโยชน์ให้ได้สูงสุด ให้เต็มกับศักยภาพ และใช้ให้ได้ยาวนาน ให้คุ้มค่างบประมาณที่เราลงทุนมีอยู่ ฉะนั้น
การที่เราทำภูมิคุ้มกันให้ยั่งยืน ให้มั่นคง แข็งแรง ให้เกิดประโยชน์สูงสุด จริงๆแล้วก็องค์กรผู้ใช้น้ำ ถ้าของผม
จะเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน แต่ถ้าเป็นท้องถิ่นอาจจะเรียกองค์กรอื่น แต่ถ้าเป็นภาพรวมๆ คือ องค์กรผู้ใช้น้ำ
เมื่อเขาเป็นผู้ใช้ประโยชน์ เขาต้องมีส่วนร่วมในการดูแลช่วยกันทั้งด้านซ่อมบำรุงรักษา ทั้งด้านการใช้น้ำ เพราะ
ฉะนั้นถ้าเราไม่มีองค์กร เราไม่ตั้งเป็นองค์กรเพื่อที่จะเรียกกลุ่มผู้ใช้น้ำ ถ้าไม่มีกลุ่ม ถ้าเราไม่ตั้งกลุ่มขึ้นมาภาระจะ
ตกอยู่กับอปท. ตกกับส่วนราชการ ตกทั้งหมดเลย คือว่าจะพังเร็ว เสียเร็ว เขาจะร้องขออย่างเดียว ถึงเวลาก็ขอ
อันนี้ที่ผมเจอเป็นประจำ พยายามเข้าไปดำเนินการในส่วนตรงนี้ เป้าหมายการจัดตั้งกลุ่ม คือหาคณะกรรมการ
ขึ้นมาเป็นตัวแทนร่วมกันในการบริหารจัดการ เหมือนเป็นตัวแทนส่วนราชการด้วย เป็นตัวแทนของเกษตรกรที่
จะใช้ประโยชน์จากน้ำ แนวทางการพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำขึ้นมาในรูปแบบของกรมชลประทานสามารถประยุกต์
ใช้ได้ แบ่งองค์กรผู้ใช้น้ำเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกตั้งโดยไม่มีนิติบุคคล ตั้งโดยไม่มีกฎหมายรองรับในแง่กฎหมาย
พูดกันง่ายๆ อีกส่วนหนึ่งเป็นนิติบุคคล ที่ไม่มีนิติบุคคลจะเรียกว่าทั่วไปเป็นกลุ่มพื้นฐาน เพราะฉะนั้นอ่างเก็บ
น้ำ แหล่งน้ำที่ชลประทานสร้างก่อน ก่อนที่จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่น เราจะตั้งเป็นกลุ่มพื้นฐาน เรียกว่ากลุ่มต่ำสุด
กฎระเบียบง่ายๆ องค์กรประกอบองค์กรง่ายๆ ไม่ซับซ้อนเพื่อเป็นตัวแทนในการประสานระหว่างภาครัฐกับภาคผู้
มีส่วนได้ส่วนเสียผู้ได้รับประโยชน์ ถัดออกมาเป็นกลุ่มบริหาร อันนี้ไม่มีนิติบุคคล ส่วนเป็นนิติบุคคล มีกลุ่ม
เกษตรกร กลุ่มสหกรณ์ และสมาคม ปัจจุบันกรมชลประทานไม่เน้นไปที่กลุ่มสหกรณ์ เพราะว่าการจัดตั้งกลุ่ม
สหกรณ์ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทานจะเป็นของสหกรณ์ตรงนี้เลยถอยออก ถ้าเราเข้าไปโดยไม่มี
ความชำนาญ ไม่มีองค์ความรู้ด้านนี้ แล้วเราเข้าไปจะกลายเป็นการสร้างปัญหา ไม่ได้สร้างความยั่งยืน ยกตัวอย่าง
เหมือนกับ อ่างเก็บน้ำห้วยสามพาดของอบจ.อุดรธานี ก่อสร้างเมื่อปี 2535 เป็นโครงการพระราชดำริของพระบาท
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยเนื่องจากเป็นโครงการพระราชดำริ ส่วนราชการต่างๆ เข้าไปผลักดันเลย กระแสพระ
ราชดำริ จัดตั้งสหกรณ์ทันทีทันใดเลย ส่วนราชการเป็นพี่เลี้ยง เข้าไป 2 ปีแรก กิจการดี มีการปันผลกำไรให้
สมาชิกพอปีที่ 3 ส่วนราชการเริ่มถอยก็ยังไม่พออยู่ได้ ปีที่ 5 สหกรณ์ล้มไม่เป็นท่า พอส่วนราชการถอยออกมา
ทั้งหมด ไปคิดว่าเขาเข้มแข็งแล้ว พอถอยออกมาก็ล้มเลย ตอนนี้อยู่จะลงยกเลิกสหกรณ์ยังไง เพราะมีภาระหนี้
สินค้างกันอยู่ยังหาทางออกกันอยู่ว่าจะทำไง เพราะว่ามันหลายแสนเพราะฉะนั้นในส่วนของตัวเอง ผมขอ
แนะนำว่าเราอย่าไปข้ามขั้น การบริหารจัดการน้ำเริ่มเบื้องต้นเอากลุ่มไม่มีนิติบุคคลก่อน คือกลุ่มพื้นฐาน
กับกลุ่มบริหาร ผมจะให้ดูโครงสร้างนะครับว่า ถ้าหากว่าโครงสร้างของกลุ่มพื้นฐานง่ายๆ มีหัวหน้ากลุ่มเลือก
ตั้งขึ้นมา มีผู้ช่วยคนหนึ่งเผื่อหัวหน้าไม่อยู่ มีระเบียบเล็กๆน้อยเรื่องของการส่งน้ำ กำหนดส่งน้ำวันนั้นวันนี้ ก่อน
การส่งน้ำมีการลอกคุน้ำหน่อย ถางปากกันหน่อยตรงนี้เป็นคณะที่ปรึกษาส่วนใหญ่เป็นท้องถิ่น มีผู้เฒ่า ผู้แก่
ผู้ที่เราพื้นที่เกษตรกรเคารพนับถือ เช่น ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หมอดิน อาสาเกษตรอาสาเชิญ มาเป็นที่ปรึกษา
เพราะว่ากลุ่มเราไม่ใช่เรื่องใช้น้ำอย่างเดียว กิจกรรมการเพาะปลูกด้านการเกษตรต้องมีสมาชิก กลุ่มบริหารขึ้น
มานิดหนึ่ง มีระเบียบเรียกว่า มีกฎระเบียบในการปรับใกล้เคียงจะเป็นนิติบุคคล จะมีเรื่องของหน่วยธุรการ
มีรองประธาน มีระเบียบข้อบังคับ มีหัวหน้ากลุ่ม คือกลุ่มบริหารจะใหญ่ขึ้นมานิดหนึ่ง เดียวผมจะให้ดูว่าทำไม
ดูจากภาพนั้นะครับสี่เหลี่ยมๆถ้าตัวนี้เป็นอ่างเก็บน้ำ สีดำๆ คือคลองส่งน้ำของเรา แล้วสี่เหลี่ยมนั้นคุส่งน้ำ หรือ
ที่ว่าเหมือนไส้ไก่ แยกๆออกไป เหมือนไส้ไก่ คุส่งน้ำแต่ละสายเราตั้งเป็นกลุ่มพื้นฐาน คุหนึ่งจะมีพื้นที่ประมาณ
300 ไร่ ในพื้นที่ชลประทานคุหนึ่งไม่เกินนั้น คุหนึ่งจะมีเกษตรกร 15 ราย 20 ราย อันนี้จะมีกลุ่มพื้นฐาน

ที่บริหารจัดการน้ำแบ่งสรรปันส่วนน้ำในตามพื้นที่ เมื่อคูล่งน้ำ ในคลองสายหนึ่งจะมีคูล่งน้ำหลายสาย เราก็มารวมคูล่งน้ำหลายๆ สาย มาเป็นกลุ่มบริหาร คือเรียกหนึ่งสาย คลองจะมีกลุ่มบริหารขึ้นมา เพื่อบริหารจัดการแบ่งสันปันส่วนน้ำว่าวันนี้น้ำจันท์ เอาคูล่งน้ำที่หนึ่งรับน้ำไปนะ วันอังคาร เอาสายที่สอง วันพุธ เอาสายที่สาม ก็เป็นแบ่งน้ำกัน โดยชลประทานจะคูล่งน้ำจากตัวอ่างปล่อยมาตามคลองให้ ซึ่งพวกนี้มีการประชุมกันก่อน มีการประชุมคณะกรรมการกลุ่มร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อวางแผนการส่งน้ำ ที่นี้ประเด็นว่า แล้วการบริหารจัดการตัวนี้ ถ้าเป็นอ่างอย่างเดียวไม่ค่อยมีปัญหา พื้นที่จำกัดอยู่ในวงแคบของมันเอง มันจบ ขอบเขตมันจบของตัวมันเอง ถ้าเป็นลำห้วย ลำน้ำสายยาวๆ ผ่านบ้านก ข ค ผ่าน อบต. 1 ไปหา อบต. 2 ลำห้วยมันยาว มีฝายเป็นช่วงๆ ถ้าเป็นลำห้วยมีเกณฑ์อย่างนี้ได้โดยตรงไหม ไม่ได้ก็อีกเพราะว่ากลุ่มพวกนี้เป็นกลุ่มเฉพาะ จะมีลักษณะของกลุ่มอีกกลุ่มหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการจัดการชลประทาน คณะกรรมการจัดการชลประทาน มันเกิดขึ้นจากกรมชลประทานที่ตั้งตัวนี้ขึ้นมา ก็จับประเด็นปัญหาว่าเวลาเราบริหารจัดการน้ำในภาพรวม ลักษณะของกลุ่มน้ำเมื่อมีหลายพื้นที่ต่อเนื่องกัน กิจกรรมการใช้น้ำไม่ใช่มีการเกษตรอย่างเดียว มีโรงงานอุตสาหกรรม มีการประปา มีเรื่องการท่องเที่ยว มีเรื่องรักษาระบบนิเวศ ทุกคนอยากใช้น้ำกันหมดเลย แต่เดิมมีกลุ่มบริหารบริหารอยู่ กลุ่มบริหารฉันทนา ฉันทจะใช้น้ำ ฉันทจะเพาะปลูก กำหนดแผนไว้แล้ว ฉันทหวน้ำ คนอื่นไม่รู้จะทำไง โวยกันไปโวยกันมากก็ทะเลาะกัน ในภาวะปกติ ถ้าเป็นภาวะปกติ น้ำเพียงพอมันไม่เกิดปัญหา เพราะน้ำมันเหลืออยู่แล้ว ยังไงก็ไหลล้นต่อไป ในภาวะวิกฤต เราต้องการกลุ่มหนึ่งที่เป็นคนกลาง เรียกว่าเป็นกรรมการที่ต้องมาจัดสรรปันส่วนน้ำแทนเรา แทนกลุ่มย่อยๆ ฤดูแล้งเรามีน้ำอยู่ 10 ล้าน ปรากฏว่าต้องใช้ทั้งหมด 10 หมู่บ้าน แต่หมู่บ้านหนึ่งบอกว่าหนึ่งฝนไปบ อบต. ได้ไหม ฝนยาวไม่ได้ คงเป็นไปไม่ได้เพราะว่าความจำเป็นของกิจกรรมไม่เท่ากันแต่ละพื้นที่ ความต้องการใช้น้ำต่างกันทำ แต่ว่าทำอย่างไร จัดสรรปันส่วนน้ำ เดิมส่วนราชการเข้าไปเอง และก็แก้ปัญหาไม่ได้ จะยิ่งทะเลาะกันหนัก กลายเป็นว่าส่วนราชการเข้าไปกลายเป็นจำเลยต่อ หว่าไปเข้าทางนั้นทางนี้บ้างต้องมาหาคณะกรรมการที่จะเป็นองค์กรกลางเข้ามาบริหารจัดการร่วมกัน ถ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่คณะกรรมการชุดนั้นะครับ แทนที่ว่า อบต. ในพื้นที่ส่วนใหญ่อบต. ในพื้นที่เป็นประธานคณะกรรมการ GMC ถ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่จะให้ผู้ว่าราชการเป็นประธาน นั่นคือภาพรวมทั้งจังหวัด ที่มีผลกระทบในวงกว้างนั้นคือการตัดสินใจในภาวะวิกฤต น้ำมีน้อยน้ำมี 10 ล้าน แต่ความต้องการใช้น้ำมี 20 ล้าน มันแบ่งยากต้องมียุทธศาสตร์ขึ้นมาตรงนี้เรียกว่าคณะกรรมการจัดการชลประทานมีหน้าที่รับข้อมูลเข้ามา แล้วมานั่งสรุปปัญหามันมีอะไร เมื่อก่อนนี้ชลประทานแหล่งน้ำของกรมชลประทานลำดับความสำคัญคือเรื่องการเกษตรแต่เดิม ปัจจุบันไม่ใช่แล้ว น้ำคือชีวิตตามกระแสพระราชดำริของในหลวง เพราะฉะนั้นสิ่งที่สำคัญที่สุด คือน้ำอุปโภค บริโภคก่อน ถ้าไม่มีน้ำอุปโภค บริโภค นี่ตายกันหมด การเพาะปลูกต่างนี่ยังหาทางแก้ หาทางชดเชยกันได้ แต่ไม่มีน้ำดื่ม น้ำใช้น้ำยาก ปัจจุบันลำดับความสำคัญลำดับแรกเลยต้องให้ความสำคัญกับน้ำที่อุปโภค บริโภค หลังจากนั้นก็ให้มาเรื่องของค่อยๆ ต่อมาด้านการเกษตรอะไรพวกนี้ ต้องฝากเอาไว้เวลาท้องถิ่นจัดลำดับหรือคุยเรื่องน้ำน้ำอุปโภค บริโภค ลำดับ 1 ทุกพื้นที่ต้องมีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค ที่เหลือค่อยมาทางเกษตร ปัจจุบันนี้ปัญหาหนักขึ้นก็คือฤดูแล้งจะทำนาปรังกันอย่างไรว่าในเบื้องต้น น้ำไม่พอจะทำยังไง จริงแล้วแหล่งน้ำเราทำมาเพื่อการเกษตร แต่การเกษตรต้องเป็นการเกษตรที่พอเพียงตามศักยภาพน้ำตามต้นทุนของมันการที่จะต้องไปอธิบาย การที่จะไปสื่อให้กับเกษตรกรเข้าใจ เข้าใจว่ายากคือเขาอยากจะทำ อยากมีรายได้ トラบได้ก็เกษตรกรยังยากจนอยู่เป็นกระดุกสันหลัง และจนอยู่อย่างนั้นจะคุยยากนิดหนึ่ง ราคามันแพงคุยกยาก แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นต้องใช้ความพยายาม ใช้เวลา ใช้ความใจเย็น ในส่วนนี้ของชลประทานเราแก้โดยการทำโดย ถ้าเป็นทางวิชาการเรียกว่า MOU ของผมคุยกับชาวบ้านทำข้อตกลงกัน จะมีการประชุมคณะกรรมการจัดการชลประทาน มีผู้แทนภาคเกษตรกร มีผู้แทนจากผูอุปโภค บริโภคอุตสาหกรรมมานั่งคุยกัน มาคุยแล้วก็มโนทัศน์ที่ชี้แจงน้ำต้นทุนมีเท่าไร ถ้าปลูกข้าวนาปรังใช้น้ำไปเท่านี้ จะเหลือน้ำเท่านี้พอไหม

ทางกรมชลประทานมีหน้าที่ชี้แจง สร้างความเข้าใจ หลังจากนั้นให้องค์ประชุมพิจารณาร่วมกัน ผลสุดท้ายการคุยกันก็จะได้ข้อยุติมาระดับหนึ่ง แต่ข้อยุตินั้น ครั้งแรกๆตามประสบการณ์ผมครั้งแรกไม่เคยทำบันทึก MOU คือ คุยกันและบันทึกธรรมดา ถึงเวลาส่งน้ำจริง ปลุกครับ ไม่ได้ไปตามที่ตกลงกัน เวลาปลุกเสร็จน้ำไม่พอ เราส่งน้ำ ตั้งเครื่องสูบน้ำก็แล้วน้ำก็ไม่พอทำอะไร เป็นจำเลยครับ ประเด็นปัญหาเกษตรกรรมมาฟ้องว่าทางกรมชลประทาน ไม่ยอมส่งน้ำให้เขาปลูก ประเด็นตามมาเลยเป็นปัญหา ตอนหลังหาทางออกว่าจะทำอย่างไร ในกระบวนการตรงนี้ การมีส่วนร่วมด้วยการพูดคุยกันธรรมดาไม่มีหลักฐานมันก็มาทำร้ายเราทีหลัง กรณีอย่างนี้อาจจะฝากว่าเวลา มีการประชุมในเรื่องการตกลงการบริหารจัดการทรัพยากรอะไรก็ตามถ้ามีหลายหน่วยหลายองค์กร ทำบันทึกข้อตกลงต่างๆไว้เนะครับ ของผมช่วงหลังต้องใช้บันทึกข้อตกลง ทำไว้เวลาเขาฟ้องไปจังหวัด เราทำเรื่องตรงนี้ไป ก็ทำ ข้อตกลงแล้วจะมาฟ้องได้ยังไร ก็รอดไป อันนี้ขอฝากไว้ เพราะฉะนั้นการที่จะให้ทุกอย่างพัฒนาเราสร้างอะไรสร้าง ได้ สร้างง่ายมาก ไม่ได้งบบันนี้โครงการของอบจ. โครงการบทร.แก้ปัญหาแนวคิดดีมากทั้งท่านว่า ท่านนายก อบจ. ของบไม่ได้ซักทีชุดลอกไม่ได้ น้ำก็จะท่วม โครงการมีส่วนร่วมตรงนี้โครงการบริหารทรัพยากรร่วมกันโดย อบจ. มีเครื่องจักร เครื่องมือ อบจ.เอาเครื่องจักรมาให้ อบต.มีงบประมาณ มีค่าน้ำมัน อบต.เอามาให้ เอามา ชุดไป แก้ปัญหาได้ เราไม่ต้องไปชุดให้ใหญ่โต เรามีที่ตรงนี้ เราชุดตรงนี้ ประเด็นปัญหาที่มันแคบ แล้วชุดไม่ได้ เอามาแก้ ถ้าพื้นที่มันแคบโดยชุดร่องลำนน้ำชุดมา 40 เมตร เจอที่เจ้าหนึ่งบอกไม่ให้ เขาให้แค่ 30 เมตร ปรากฏว่าน้ำมา 40 เมตร มาถึง 30 เมตรทำอะไร มันไปไม่ได้มันก็เอ่อขึ้นมาท่วมเหมือนเดิม ตรงไหนที่ทำได้ทำ อันต รงนี้ทำไม่ได้อาจจะต้องใช้งบประมาณพิเศษ ต้องงบประมาณ เพราะว่าถ้าเราทำขยายไม่ได้ ทำอย่างไรให้น้ำ ไหลได้สะดวกขึ้น ถ้าเป็นคลองดินน้ำจะไหลความเร็วระดับหนึ่ง ถ้าแคบลงต้องเพิ่มความเร็ว เพิ่มความเร็วอาจ จะต้องเป็นตาดคอนกรีตต้องใช้งบประมาณ เพราะว่าประชาชนคงมีส่วนร่วมกันไม่ได้ ท้องถิ่นเอง อบต.เองคงใช้ งบตรงนี้ไม่ได้ ตรงนี้คงต้องใช้ทำภารกิจ (Function) เข้ามาช่วยก็จะช่วยแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน แก้ได้เร็ว ถ้าเรา ไม่ใช้ระบบอย่างนี้เข้ามาวางแผนพัฒนาร่วมกัน ไปรอแต่งบ Function รอแต่งบที่จะเข้ามาจากส่วนกลางก็แก้ ไม่ทันภาวะวิกฤต ภูมิอากาศโลกปัจจุบันนี้รอไม่ได้ เพราะฉะนั้นแนวคิดในการบริหารจัดการของอุดรตอนนี้เป็น แนวทางออกที่ผมต้องฝากไว้ รวมถึงการตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นองค์กรมีหลาย ระดับ อันนี้ขอฝากไว้ครับ

พศ.ดร.วิศาล บุพัฒ

ถ้าหากว่าจะสรุปว่าองค์ประกอบที่สำคัญเป็นตัวแทนส่วนกลางเพื่อที่จะประสานร่วมการพัฒนา กับ ท้องถิ่นมีอะไรบ้าง ที่ผมฟังคุณสมเกียรติ เล่ามาคิดว่า หนึ่งความรู้ความเข้าใจทางเทคนิคที่ถูกต้อง แม่นยำ ใช้ความรู้นั้นอย่างดีที่สุด อันนี้ก็เป็นอันหนึ่งของเศรษฐกิจพอเพียง ที่คุณสมเกียรติ เล่าถึงเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง ก็จะสะท้อนความเศรษฐกิจพอเพียงในตัวคุณสมเกียรติเองด้วย ประการที่สอง ความมีหัวใจเป็นท้องถิ่น อยู่ใน ท้องถิ่น คิดอย่างท้องถิ่น เข้าใจสภาพปัญหาต่างๆของท้องถิ่น ผมคิดว่าองค์ประกอบสองอันนี้สำคัญที่สุด เหตุที่ ส่วนกลางสามารถเชื่อมโยงและร่วมพัฒนากับส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ผมมีประสบการณ์เองที่จะเล่าให้ฟัง ตอน ที่ผมไปประเมินโครงการกสข.ครั้งหนึ่งหลังจากประเมินโครงการปีนั้นแล้ว ซึ่งเป็นปีสุดท้ายก็เสนอให้เลิกแล้วก็ รัฐบาลเอาจริงคือเลิก รายงานวิจัยได้รับรางวัลผลงานวิจัยดีเยี่ยมประจำปี ตัวอย่างที่เป็นส่วนประกอบเล็กๆ น้อยๆ โครงการหนึ่งที่เราไปดูชุดสระน้ำ พอไปถึงตะลึงเลยเป็นสระที่สวยงามมาก อยู่ในพืชที่ร่มไม้ร่มหลัง สระ ที่ไปชุดใช้งบประมาณที่อยู่จำกัดแต่ทำสระได้เป็นอย่างดี ชุดเสร็จ ผู้ใหญ่บ้านกังวลว่าจะเก็บน้ำไม่อยู่ เป็นพื้นที่ ทราย แกกก็อุตสาหกรรมไปคุยกับ รพช. ได้ยางพลาสดึงมาปู ปูเสร็จแล้วก็กังวลอีกว่ากลัวเด็กลงไปเล่นกลัวยางพลาสดึง

ขาดเดียวเสียหายอีก แกก้ไปหาผู้บริจาคมาน้ำปูธูแดงปุดกลองสระน้ำต้นทุนทั้งชุด ทั้งปูพลาสติก แล้วถามว่าใช้น้ำทำอะไร เพื่อการเกษตรแต่การเกษตรตรงนั้น คือไร่มันสำปะหลังแล้วใครจะมาใช้น้ำ แล้วโปรดไร่มันสำปะหลัง ถ้ามองในทางเศรษฐศาสตร์มันไม่คุ้มเลย แต่สระน้ำนั้นได้รางวัลโครงการดีเด่นว่าใช้งบประมาณน้อย แต่ได้ผลงานเยอะๆ อีกโครงการหนึ่งอยู่ในจังหวัดเดียวกัน อันนี้เป็นตัวอย่างของสิ่งที่มีปัญหาเราต้องพูดกันจึงจะเกิดความเข้าใจ ถ้าไม่พูดกันเกิดความระแวง มันก็เกิดเสียหายใหญ่หลวง ต่อเมื่อได้พูดกันแล้วปัญหาก็ถูกขจัดไป อันนี้เป็นการขุด มีหมู่บ้านสองหมู่บ้าน ซึ่งน้ำมาจากหมู่บ้านที่หนึ่ง แล้วก็ลงมาที่หมู่บ้านที่สองลอดใต้ทางหลวงไปลงแม่น้ำประแส หมู่บ้านที่หนึ่งมันปลูกข้าวเป็นส่วนใหญ่อาศัยน้ำล้นน้ำก็ล้นเข้านา หมู่บ้านที่สองปลูกทุเรียนแต่ละปี ปีไหนแล้งแต่ละไรต้องซื้อน้ำเป็นแสนๆเพื่อรักษาทุเรียน โครงการนี้เป็นปีเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรชนานายอำเภอซึ่งเป็นนายอำเภอดีเด่นมีประวัติได้รับเป็นนายอำเภอดีเด่น ก็คิดว่าปีนี้ทำให้เป็นไม้งั้น เป็นเบี้ยหัวแตกหมู่บ้านละสองแสน เขาก็เอานั้นเป็นโครงการคลองเฉลิมพระเกียรติ ขุดลอกตั้งแต่หมู่บ้านที่หนึ่งลงไปถึงแม่น้ำประแส แล้วมีระบบคิดว่าเขาเวลาแม่น้ำประแสขึ้นมาเขาก็จะดันน้ำขึ้นไปหมู่บ้านที่หนึ่งได้เสร็จแล้วด้วยความมารับเหมาก่อสร้างเคยรับงานอำเภอมามาก นายอำเภอไปเรียกร้องไปบริจาคหน่อย แม็คโครมา โครงการดีในแง่ที่ว่างบประมาณที่จำกัดได้ใช้อย่างเป็นกอบเป็นกำ ยังประโยชน์ ความคิดดีที่ว่าถ้าน้ำลงมากก็ลงไปข้างล่าง ถ้าน้ำแล้งสามารถก็ปิดกั้นดันน้ำขึ้นไป แต่ในทางปฏิบัติตอนที่เขาไปสำรวจประเมินโครงการ มีชาวบ้านซึ่งเขาก็มาทักคือมีประเด็นที่ต้องลอดทางหลวง มีประกาศคณะปฏิวัติที่ห้ามยุ่งกับพื้นที่สองข้างทางหลวง เพราะฉะนั้นต้องแอบขุดฝ่ายราชการต้องทำให้รู้ไม่เห็นเพื่อให้มันลอดเราก็ดิดใจ เราก้ไปด้อมๆมองๆว่าเป็นอย่างไรมีชาวบ้านเขาเห็นพวกเราก้มาหยุดดู เสร็จแล้วก็มีการทักทายกันขึ้นเขาเอ่ยออกมาคำหนึ่ง ผมเห็นที่คุณไปสัมภาษณ์ที่หมู่บ้านสองใช้ไหม ผมก็หลบออกมา เขาเลยเล่าให้ฟังขึ้นไปที่บ้านคุยกันหน่อย เล่าให้ฟังการที่ขุดลงมาปรากฏว่าที่ขุดมาที่จริงตอนที่ชลประทานไปวางแผนดูเรื่องระดับอะไรต่างๆ ใช้ช่างอาสา ตอนนั้นนักเรียนอาชีวะฝึกงานก็ไปวัดระดับ ในการขุดจริงที่ขุดตกลงไปเป็นสามเหลี่ยม มันลึกก็ไม่ลึก มันตื้นก็ไม่ตื้น เข้าใจว่ามันไม่ได้ระดับตามที่ออกแบบไว้ประสบการณ์คือฝนตกมันก็ไหลพรูออกมาหมดเลย ชาวบ้านที่เขามีแอ่งน้ำตอนที่เขาเคยรับตอนน้ำท่วมแล้วเขาเก็บไว้ที่ส่วนตัวมันก็ไม่เหลือเลยไปหมดด้วย เขาบอกว่าเขาเสียหาย ชาวหมู่บ้านในเขตสองรู้สึกว่าคุณอย่างนี้ แทนที่ตัวเองจะได้น้ำดันขึ้นไป เวลาหน้าแล้งก็ไม่ได้ น้ำท่วมมา ก็ไม่ท่วมนา ตกลงว่าไม่ได้น้ำในฤดูแล้ง ฤดูน้ำ แต่ว่านี้เขาคาดคะเนแล้วก็วัดก้งวล เขาก็เริ่มตั้งข้อสงสัยนายอำเภอไปมีอะไรกับผู้รับเหมาที่มาขุด ไปที่ไรออกทองที่ผมเลยเขียนจดหมายทิ้งไว้เล่าให้ฟังว่า ชาวบ้านเขามีปัญหาอย่างนี้ โชคดีนะหลังจากนั้นหนึ่งปีต่อมาผมก็ไปติดตามปรากฏนายอำเภอรับเรื่องที่ผมเขียนเล่าเขาก็จัดการ หนึ่งเขาไปสำรวจขุดได้ตามระดับ สอง ทำฝายกันเป็นขั้นๆ ปัญหาจบ ทุกฝ่ายมีความสุข แต่ถ้าผมคิดว่าถ้าปีนั้นผมไม่ได้ไปประเมินแล้วไม่ได้เป็นคนมารับทราบปัญหานี้ ฟังปัญหาตรงนี้ แล้วเรารู้จักคนที่เกี่ยวข้อง เอ๊ะ ไม่น่าจะใช่ ไม่ควรจะระแวงอย่างนั้น ไม่ได้เป็นโอกาสของเรา หรือคนกลางที่จะสื่อให้เกิดเข้าใจ มีปัญหาแน่คลองเฉลิมพระเกียรติไม่ได้เฉลิม ก็เกิดความไม่พอใจ เกิดความขัดแย้งกัน ก็เป็นตัวอย่าง คือ บังเอิญเจ้าหน้าที่ชลประทานที่เป็นคนออกแบบเป็นลูกศิษย์เข้าอบรมหลักสูตรพัฒนาเศรษฐกิจภาคฤดูร้อนตอนผมไปสัมภาษณ์เขาเขาบอกว่าผมทำตามที่ทำอาจารย์สอน วิเคราะห์โครงการ ผมปวดหัว บังเอิญไปอยู่ในจุดนั้น บทเรียนคือบางทีคนไทยเราสงสัยแทนที่จะได้เข้าใจ แล้วพูดกันเก็บความสงสัยแล้วตั้งข้อระแวง เพราะฉะนั้นปัญหาไม่แลกเปลี่ยนกัน สิ่งที่ไม่ควรจะเป็นความขัดแย้งก็อาจจะบานปลาย ผมคิดว่านี่ก็เป็นบทเรียนที่น่าจะเป็นประโยชน์กับพวกเราค่อนข้างเกี่ยวพันเรื่องที่เราร่วมกัน ผมคิดว่าวิทยากรทุกท่านได้แบ่งปันความรู้และประสบการณ์ในเนื้อหาของงานที่ทำให้พวกเราแล้วเกิดความเข้าใจ

ความคิดเห็นในที่ประชุม

รศ.วราพร ศรีสุพรรณ

สนใจเรื่องการบูรณาการระหว่าง อบต. หรือเทศบาล เพราะว่ามีทั้งหมด มี 36 แห่ง เท่าที่ดูมีลักษณะของการในทำ MOU หรือว่าการบันทึกความเข้าใจในแต่ละระหว่าง อบจ. กับแต่ละส่วน การผึกกำลังตัวเองสนใจการผึกกำลัง ผึกกำลังระหว่าง อบต. ในการทำความเข้าใจปัญหาาร่วมกันในออกแบบอนาคตร่วมกัน สองประชาชนองค์กรของประชาชนจะเข้มแข็งขึ้นได้อย่างไร ถ้ามองดูตามภาพ เห็นว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำบางที่ไม่ได้ครอบคลุมไปทั้งตำบลจะเป็นกระจุกอยู่กระจุกที่ได้ประโยชน์จากน้ำ คนที่ไม่มีโอกาสมาเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำมีเสียงไหม มีเสียงพูดไหมว่าเขาอยากได้น้ำมีวิธีการอย่างไร และอีกกลุ่มผู้ใช้น้ำกลุ่มย่อยๆ จะผึกกำลัง มีวิธีการกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันไหม มีการจัดการร่วมกันไหม มองอนาคตร่วมกันไหม มองการร่วมกันใช้น้ำแบบบูรณาการร่วมกันไหม นี่คือข้อตั้งคำถามค่ะ

คุณทนายวัน แก้วเขตการ

จริงๆ ในระยะแรกประเด็นเป็นอย่างที่ท่านเรียนถาม แต่เนื่องจากว่าโครงการนี้เป็นโครงการต้นแบบหรือตัวอย่าง หากว่าประชาชนในพื้นที่ อบต. ที่เข้าร่วมโครงการ เข้าใจหลักการแล้ว แล้วทำตามขั้นตอนอย่างที่ว่า มีส่วนราชการที่เข้าอยากเป็นสปอนเซอร์งานตรงนี้ยังมีอีกเยอะนะครับ ขอให้เราทำว่า เราได้ทำประชาคมกับชาวบ้านกันจริง สิ่งที่แหล่งน้ำตรงนั้น ชาวบ้านต้องการ ยังมีอีกหลายๆ ส่วนราชการ หรือว่าเงินจากโครงการเงินกู้ เงินผัน เงินจาก SML มีอีกมากพอโครงการนี้เข้าไปแล้ว ขอเรียนเลยว่าประชาชนอาจจะนอกกลุ่มที่จะขอบเขตการใช้น้ำในพื้นที่ที่เราไปพัฒนาเขาระดมเงินทุนทางที่รัฐบาลขายตรงไว้ให้ SML ประมาณล้านห้าอยากจะทำการทำโครงการที่สอง เดิมเราให้ อบต. หนึ่ง อบต. หนึ่งโครงการ ประชาชนเห็นว่ามีประโยชน์รวมเงินที่รัฐบาลจ่ายไปโดยไม่กลับคืนมาแล้วนำมาให้ อบต. ขอเจรจากับ อบจ. ว่าอยากจะเพิ่มโครงการที่สองโดยไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากทาง อบจ. ส่วนของเครื่องจักรมา อย่างนี้ได้เกิดขึ้นแล้วในโครงการนี้ แสดงว่าประชาชนได้เข้าใจหลักการมีส่วนร่วมกันจริงๆ และก็รู้ว่าสิ่งเรานี้มีประโยชน์จากเขาโดยตรง เรามีกระบวนการสร้างความตระหนักให้เขา เพราะว่าจากที่ท่านสมเกียรติ จากชลประทานได้เรียนว่าโครงการชลประทานมีมากมาย รอภาครัฐได้แต่ก็จัดการตามลำดับก่อนหลัง ความสัมพันธ์ตามคิว สมมุติว่าประชาชนมีส่วนร่วมตรงนี้ โครงการจะสัมฤทธิ์ผลได้เร็ว ประโยชน์ได้รับเร็วขึ้น ไม่ทราบว่าครอบคลุมไหมครับ

คุณจักรกฤษณ์ การการ

เรียนถามในเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำโดยเฉพาะในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งดินส่วนใหญ่จะเป็นดินร่วนปนทรายก่อนที่จะขุดสระน้ำ ไม่ทราบว่า จะต้องวิเคราะห์สภาพดินก่อนหรือไม่ ถ้าเป็นดินร่วนปนทรายย่อมไม่กักขังน้ำ และที่แย่ไปกว่านั้นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ใน 3 ของที่ดินจะเป็นดินเค็ม ถ้าเราขุดสระไปแล้วปรากฏว่าเป็นดินเค็มเท่ากับว่าเราละลายเกลือ ส่งเกลือไปที่ดินอื่น อันนี้เป็นปัญหาของภาคอีสาน อยากขอคำตอบเราจะแก้ไขปัญหานี้มีวิธีใดหรือไม่ และสุดท้ายคือความยั่งยืนมีอยู่ว่ารัฐลงทุนโครงการชลประทานไปแล้วสร้างท่อชลประทานส่งน้ำ คอนกรีตไปแล้วสักพักหนึ่ง อาจจะ 5 ปี-10 ปี หรือ 20 ปี แล้วแต่แล้วแต่ที่ดินเกิดการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินจากที่ทำนาที่เป็นบ้านจัดสรรเป็นที่อยู่อาศัยไม่ทราบว่าในระดับ อบต. หรือ อบจ. ก็ตามเราสามารถทำให้โครงการลงทุนของเรายั่งยืนได้อย่างไร เราสามารถที่จะบังคับให้เขาเลิก

ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรืออย่างอื่นได้หรือไม่หรือว่าเราจะมีวิธีออกแบบวางแผนอนาคตอย่างไรให้ยั่งยืน
ได้ใช้ประโยชน์คุ้มค่าตามงบประมาณครับ

คุณสมเกียรติ วุฒิ

จะได้ขยายความให้น่าเป็นแนวคิดที่จะนำไปใช้ต่อยอด คนที่ยังไม่ได้ถามปัญหาภาคอีสาน คือ ดิน
ร่วนปนทราย ดินเค็ม ประเด็นว่าถ้าเราพัฒนาแหล่งน้ำ ปกติถ้าเป็นขนาดเล็กสระน้ำอะไรต่างๆ เราจะไม่มีการ
เจาะสำรวจดินนะครับ อันนี้แนวทางการแก้ปัญหาลำดับแรกก่อนที่จะขุดสระท้องถิ่น พื้นที่ราษฎรเองเขาจะรู้ว่า
ตรงนั้นน้ำได้ดินสูงไม่สูง ดินตรงนั้นขุดดินลงไปเก็บน้ำได้ไหม อันนี้โดยภูมิปัญญาชาวบ้าน ไม่ต้องใช้เทคนิควิธีอื่น
การขุดสระ ขุดหนองต่างๆ ใช้วิธีการอย่างนี้แก้ปัญหาได้ ไม่ต้องใช้เรื่องการเจาะ เพราะฉะนั้นค่าใช้จ่ายสูงมาก
เหมาะสำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องเก็บน้ำเยอะ น้ำยังสูง แรงดันน้ำจะซึมลงข้างล่างเร็วขึ้น แต่ถ้าเป็นสระน้ำ
นี้ก็จะส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีปัญหาหะครับ ประเด็นที่สอง ปัญหาดินเค็มตอนนี้ผมเป็นหน่วยงานหนึ่ง กรณีดินเค็มต้อง
ถินตั้งขุดลอก ถ้าเป็นโครงการชลประทานขุดลอกประมาณ 2.50 เมตร รวมความลึกเดิมประมาณ 4-5 เมตร
แต่จะขุดลงไปใหม่ เราจะไม่ขุดลึกเนื่องจากว่าเราไม่มีการเจาะสมควรดินเดิมแต่เราอาศัยสอบถามราษฎร
ในพื้นที่ที่อยู่ดินตรงนี้เป็นไง ข้างล่างเป็นไงเคยเจาะบ่อบาดาลแล้วเจอน้ำเค็มหรือเปล่า ใช้ระบบสอบถาม แล้วใช้
วางแผนขุด แต่ปัจจุบันดูจากงบประมาณที่ผมเป็นคณะกรรมการขุด คปอ.ของจังหวัดดูจากงบประมาณที่เสนอ
กันขึ้นมาขุดลอก 6 เมตรผมให้ความคิดเห็นกลับไปว่าให้เผื่อระวังการขุดไปขนาดนั้นในภาคอีสาน ทำให้ชั้นเกลือ
ขึ้นมา แล้วเกิดปัญหาดินเค็มซึ่งมีปัญหาดินเค็มเมื่อไรจะแก้ยากคือต้องใช้ดุลยพินิจและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีใน
การวิเคราะห์แล้ววางแผนถ้าเป็นเรื่องของน้ำเสียเจอปัญหาเค็มต้องหาแหล่งน้ำจัดแต่ไล่ น้ำเค็ม กว่าจะแก้ปัญหา
เป็น 10 ปี ที่อ่างเก็บน้ำเสียใหญ่เอาปลาหมอคไม่ต้องใส่เกลือขึ้นมาทอดรสชาติขึ้นดี เค็มกำลังพอดี เพราะฉะนั้น
ชลประทานต้องไปสร้างแหล่งน้ำจัดเพื่อเติมน้ำไปเรื่อยๆ เป็น 10 ปีกว่าจะเลี้ยงปลาน้ำจืดได้ อีกวิธีหนึ่งมันเป็น
สภาพน้ำเค็ม ดินเค็มถ้าเจอสภาพนั้น ที่นี้ก็คือพื้นที่ส่วนใหญ่ศักยภาพทำเป็นอ่างเก็บน้ำใหม่ไม่ได้ ประเด็นปัญหา
อยู่ที่ว่าเราจะเอาน้ำตรงไหนมาไล่น้ำเค็มมากดน้ำเค็มไว้ ถ้าไม่จั้นมันเค็มแล้วจะเดือดร้อน อีกวิธีหนึ่งมีระบบผัน
น้ำ ต้องลงทุนระบบผันน้ำ ถ้าลุ่มน้ำมันใกล้ก็ไม่มีปัญหาวางท่อมาเติมได้มันไม่ไกล ถ้ามันไกลค่าใช้จ่ายสูงมาก อัน
นี้เป็นวิธีการ

คุณกานตะวัน แก้วเขตการ

ผมขอเสริมประสบการณ์จากการมาทำงานครั้งนี้จากที่ท่านสมเกียรติว่า ในโครงการของบ
ท.อุดรธานีแหล่งน้ำที่ขุดลอกส่วนใหญ่จะเป็นแหล่งน้ำขนาดเล็กที่ได้รับการถ่ายโอนมา ซึ่งในการก่อสร้างครั้ง
แรก ในกรมหลักคือกรมชลประทาน สำรวจเรื่องดินเค็มอยู่แล้ว มีบางแห่งที่เป็นพื้นที่ใหม่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน
มีอยู่หนองหม้อไฟ อันนั้นขุดประมาณ 10 เมตรเสร็จแล้วเราท้วงติงจริง 4 เมตร 5 เมตรก็เสี่ยงมากๆ แล้ว
ชาวบ้านยืนยันได้ ชาวบ้านขาดแหล่งสำหรับน้ำประปา แหล่งน้ำจืด ก่อนที่ลงมือทำ ถามว่าจะเชื่อได้ยังไงว่าลง
ไป 10 เมตร มีบ่อบาดาลรอบๆนี้ซึ่งบ่อบาดาลลึก 20-30 เมตร มันไม่เป็นไร ตรงนี้อาศัยภูมิปัญญาชาวบ้าน
เข้ามาอาศัยภูมิปัญญาชาวบ้านเรื่องแหล่งน้ำไม่ธรรมดา โดยเฉพาะในพื้นที่โครงการไปทำได้ประโยชน์ตรงนี้มาก
ช่วยสนับสนุนการทำงานได้เป็นอย่างดี ขอขอบคุณครับ

คุณชูชีพ คงอภิรักษ์

ไม่ว่าที่ประชุมเวทีไหนถ้าผมเห็นเรื่องน้ำผมเข้าเลย เพราะเห็นว่าปัญหาใหญ่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตรัสว่าน้ำคือชีวิต สังเกตไหมว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จไปที่ไหนก็ทรงถือแผนที่ห่วงเรื่องน้ำ พระบาทสมเด็จพระบรมราชินีนาถห่วงเรื่องต้นไม้ได้คู่พอดี ที่อำเภออุบลูรี เมื่อ พ.ศ. 2510-2512 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนินไปอำเภออุบลูรี เพื่อไปแก้ปัญหาต่างๆไปสร้างอ่างเก็บน้ำบ้านยังชุม สร้างเขื่อนวังเป็นอีกหนึ่งเขื่อน สำหรับในปัจจุบันนี้ผมขอพูดในภาพกว้างว่าการแก้ไขเรื่องน้ำมาสำเร็จหรือครับ เพราะว่าน้ำอยู่กระจายอยู่ทุกกระทรวง ทบวง กรมการแก้ปัญหาไม่เอกภาพจริง เป็นไปได้ไหมว่าผู้รวมเรื่องน้ำทั้งหมดมาตั้งเป็นกระทรวง หรือทบวง ก็ได้ มาตั้งทำไม ICT ไม่ได้ประโยชน์หรอก เรื่องน้ำเรื่องใหญ่เสนอว่าเป็นไปได้ไหม ให้รวบรวมเรื่องน้ำทั้งหมดมาตั้งเป็นกระทรวงหรือทบวง บางประเทศเขามีแล้วมี กระทรวงน้ำ ต้องรีบ ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชายทะเลน้ำเซาะหมดพังหมดเพราะการเปลี่ยนแปลงตามสภาพธรรมชาติ ถ้าเป็นไปได้ฝากตรงนี้ด้วย ประการที่สอง เมื่อปี พ.ศ. 2548 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จไปอ่างเก็บน้ำบ้านยังชุม เสด็จไปส่วนพระองค์ท่านทรงให้ต่อสันเขื่อนขึ้นมา ประมาณ 2 เมตร ใช้เงินส่วนพระองค์ด้วย เงินหลวงด้วย ต่อเสร็จมีเวทีคืนทางทิศตะวันตกเพื่อจะได้น้ำมากขึ้น ผมจำได้แม่นยำว่าท่านไปวันที่ 8 พ.ย. 2548 พอถึง 4 ธ.ค. 2548 ก่อนที่จะถึงวันที่ 5 ธ.ค. เขื่อนน้ำยังชุมประมาณครึ่งชั่วโมง ผมอ่านบทความทางวิชาการว่าลักษณะอย่างนี้ถ้าเป็นไปได้ให้ต่อเขื่อน เสริมคันเขื่อน เพื่อให้ น้ำมากขึ้น ปัญหาจะน้อยมากอันนี้ก็เป็นการสนับสนุนจากคนบ้านนอกมาเล่าให้ที่ประชุมฟัง ผมไปประชุมหลายครั้งเรื่องน้ำ เป็นไปได้ไหมครับจังหวัดประจวบเป็นจังหวัดเป็นจังหวัดที่แคบของประเทศไทย ประมาณ 10 กิโลเมตรก็ไปถึงประเทศพม่า อ่าวไทย ทราบมาว่าฝนเทียมก็ไม่ได้เพราะส่วนมันแคบ พังมานะครับ ส่วนข้อเท็จจริงไม่ทราบ ไปตกที่พม่า แล้งแล้วมา 3-4 ปี ไม่ทราบว่าเพราะอะไรจนกระทั่งมะพร้าวที่มีขาว พอแล้วมากมีแมลงเยอะ ปัญหาตามมาเยอะ ปัจจุบันคนอำเภออุบลูรี ต้องเอาน้ำจากคลองอุบลูรีไปทำผลิตน้ำประปา อาศัยน้ำจากอ่างยังชุม ปราณบุรีผันน้ำไปให้ที่เขื่อน ผมเสนอว่าผันน้ำจากแม่น้ำแม่กลองมาสู่เขื่อนเพชร จากเขื่อนเพชรผันมาสู่เขื่อนปราณบุรี จากเขื่อนปราณบุรีไปช่วยอำเภอเมือง ถ้าแก้ได้อย่างนี้น้ำไหลลงทะเลเยอะ ผันเป็นระบบท่อ ท่อใต้ดินก็ได้ นี่เป็นข้อเสนอแนะที่ผมเสนอทุกเวที ผมทราบว่าสมุทรสงครามผันจากแม่น้ำแม่กลองมาใช้ ทราบว่าผันตรงนี้วางมะนาวผลิตต่อ ที่ประจวบไม่มีน้ำใช้

คุณสมปอง เวียงจันทร์

ดิฉันฟังมาตั้งแต่เช้า หนึ่ง การบริหารจัดการทรัพยากรเป็นเรื่องสำคัญของชุมชน ดิฉันเห็นด้วยกับเจ้าหน้าที่จากชลประทานพุดมา เป็นโครงการขนาดใหญ่เป็นหน่วยงานของรัฐดูแล ดิฉันคิดห่วงเรื่องนี้มากที่สุด มีผลกระทบต่อชุมชนมากที่สุดคือปัญหา ถ้ากรมชลประทานยังถือว่าโครงการขนาดใหญ่ยังเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐบาลถือมีผลกระทบอย่างร้ายแรงเหมือนเดิม ซึ่งมีโครงการขึ้นมามากมาย โครงการสร้างเขื่อนแม่น้ำโขง ซึ่งกำลังจะตามมา นั่นคือผลกระทบหนึ่งคือตัดวงจรอาหารของโลกด้วย อาหารของประเทศไทยจะสูญหายไป ถ้ามีการสร้างเขื่อนแม่น้ำโขงอีก มันมีผลกระทบอย่างร้ายแรง เช่น การสร้างเขื่อนปากมูลอย่างชัดเจน คือปลาขึ้นตามฤดูกาลไม่มีเลย ผลงานวิจัยดิฉันยอมรับ 7 สถาบันชัดเจนว่ามีความล้มเหลว การสร้างเขื่อนปากมูล น่าจะยกเลิกได้ตามผลวิชาการ ประเทศไทยจะเชื่อใครได้ ถ้าไม่เชื่อนักวิชาการ นี่คือน้ำ ดิฉันอยากฝากว่าถ้ามีโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐถืออยู่ มีผลกระทบแน่นอน ในการจัดการน้ำ ชาวบ้านเขาไม่มีปัญหาหรอกค่ะว่า อยากที่น้องเขาพูดว่าการจัดการน้ำ ยกตัวอย่างของเขื่อน เขื่อนมีจำกัดในการใช้น้ำเฉพาะคน แล้วคนที่เสียยังไม่พูดถึง

เลย พุดแต่ผลประโยชน์คนที่ใช้น้ำ คนที่สละ รัฐไม่เคยพุดถึงเลย ดิฉันคิดว่าน่าจะปรับโครงสร้างใหม่ทั้งหมดเลย ในการจัดการน้ำ ไม่น่ามีผลกระทบอย่างร้ายแรง ในการจัดน้ำในอนาคตถ้าไม่รู้โครงการขนาดใหญ่ แล้วบูรณาการแม่น้ำขนาดเล็ก หรือชุดลอกคูคลองต่างๆ กันเป็นประตูน้ำเป็นขั้นๆไปตามสภาพแม่น้ำหรือตามสภาพพื้นที่ ปัญหาที่แล้งไม่ใช่คนริมน้ำ ปัญหาที่แล้งที่สุดคือ คนบนโคก บนภูเขา บนดอย นั่นคือปัญหา แต่รัฐหรือนักการเมืองมักเอาภาพรวมทั้งหมดพุดถึงภัยแล้ง แต่ไม่ได้พุดถึงคนอยู่ยังไง ที่แล้งเขาแล้งอยู่ที่ไหน แล้วน้ำที่มันกระจุกตัว ไม่กระจายตัว คนหลายคนพุดถึงตลอก จัดการน้ำได้ดีกว่า ไม่มองคนบนโคก เขาไม่มีน้ำใช้จะทำยังไง โครงการพระราชดำริดิฉันติดทุนมากที่สุดเพราะท่านมองเห็นคนหลายจุด มองคนทั้งประเทศไม่ได้มองแค่คนจุดในลุ่มน้ำเขื่อนเท่านั้น ดิฉันเห็นว่าโครงการเขื่อนควรยกเลิกซะ งานวิจัย เห็นว่าล้นเหลือ ท่วมต้นไม้ ส่วนน้ำที่กักไว้ไม่ใช่ น้ำสะอาด เป็นน้ำสกปรกด้วยไม่ใช่ น้ำไหลมา มันได้ไหลตามธรรมชาติมันกักไว้แล้วตะกอนต่างๆ ที่ไหลมาจากเหนือเข้ามาสู่บริเวณตรงน้ำผ่าน นับตื้นเขิน ตลิ่งก็พังไปเรื่อยๆ นี่คือนโยบายอันนี้ขอฝากนะคะ

พศ.ดร.วิศาล บุปผะวอล

เป็นข้อมูลสมควรรับฟัง ผมอยากเห็นท่านไปเป็น ส.ส. หรือเลือก ส.ส. ที่ไปพุดแทนท่านในสภา ไม่ทราบคำตอบแรกของท่านจะมีใครอาสาตอบไหมเรียนเชิญครับ

คุณสมเกียรติ วุฒิ

ประเด็นกระทรวงนะครับก็ตอนนี้พุดๆกันอยู่ในระดับรัฐบาลการเมือง คุยกันอยู่ถึงว่าออกมาในรูปแบบไหนก็ลุ้นกันต่อไป ผมเองก็อยากเห็นกระทรวงที่จะรวมเรื่องน้ำอยู่ด้วยกัน การประสานการติดต่อจะง่ายขึ้น จะง่ายขนาดไหนอยู่ที่ตัวตนของผู้ที่เป็นหัวหน้า ถึงแม้ว่าอยู่คนละกระทรวง คุยกันรู้เรื่องมันก็จะจบได้จะไปรวมกระทรวงเดียวกันยังคิดว่าตัวเก่งมันก็เหมือนเดิม เรื่องของการเพิ่มความจุน้ำโดยการเสริมคันดินมีข้อจำกัดอยู่แต่เดิมตอนที่ผมทำงานใหม่ๆ ผมมองประเด็นอย่างนี้เลย เห็นเขาชุดลอกแล้วไปชุดทำไม ชุดเพื่อเก็บน้ำเพิ่มขึ้นแล้วไปชุดลอกอ่างเก็บน้ำไปชุดลงน้ำใช้ประโยชน์มันไม่ได้เพื่อการเกษตรได้โดยตรง เพราะเราชุดลงไปข้างล่างอ่างเก็บน้ำเวลาสร้างมีตัวท่อระบายน้ำ จะอยู่สูงกว่าจะเรียกว่า น้ำสำรอง อ่าง retarrate มีประมาณ 10 เปอร์เซ็นต์จริงๆเขาทำเอาไว้ไม่ใช่สำรองหรอก เขาสำรองตะกอนเพื่อให้ตะกอนมันตก อายุอ่าง 20 ปี 50 ปีเขาคำนวณเพื่อให้ตะกอนมันตกน้ำที่อยู่ข้างบนไหลใช้ประโยชน์ได้ เพราะฉะนั้นอ่างเก็บน้ำอ่างหนึ่งมีความจุ 100 ล้านถามว่าใช้ได้ 90 ล้านสำรองไว้ 10 ล้าน สำรองไว้ให้ตะกอนตก ถึงเวลาหนึ่งจึงหมดอายุคือretarrate มีเต็มแต่อ่างใช้ได้อยู่ กรณีที่ชุดลอกเพื่อเพิ่มความจุ ค่าลงทุนนี้น้ำ 1 คิว 30 บาทชุด แต่ถ้าใช้โครงการ บทร.ไม่ถึง ถ้าระบบเก่าขบงบตาม function แล้วไปจ้างเหมาชุดปัจจุบันคิวงละ 30 บาท ลงทุนไป 30 บาทได้น้ำมาคิวง 1 แพงมาก ถ้าเสริมข้างบนค่าลงทุนลดลงไป 1 ใน 3 เพราะว่าถมคันดินเฉยๆ ชุดทั้งอ่าง ถมขึ้นไป ประเด็นว่าถ้าถมเพิ่มจะเสริมเพิ่มมันต้องไปดูว่าอ่างนั้นน้ำมันล้นทุกปี น้ำมันล้นอยู่หรือเปล่า แต่ตั้งแต่สร้างมามันยังไม่เคยล้นเลยไปทำเพิ่มมันก็ไม่มีน้ำเพิ่ม ประเด็นนี้ถ้าจะเสริมขึ้นไปต้องดูว่าโดยสถิติมันมีน้ำล้นอยู่ประจำหรือไม่ ถ้ามีน้ำล้นอยู่จะประจำเสริมเถอะ อย่าไปชุด เพราะว่าการเสริมเข้าไปน้ำจะใช้เป็นการใช้น้ำใช้การเพิ่ม ไม่ใช่ใช้กากก นอนอยู่ข้างกัน เมื่อเราไปชุดลอกเราไปเพิ่มตะกอนออกไปเพื่อหาพื้นที่เก็บน้ำเพิ่มเข้าไปเท่านั้นเอง การเสริมจะเป็นประโยชน์มาก

คุณชูชีพ คงอภิรักษ์

คืออย่างนี้นะครับ คือว่าพอเวลาน้ำเต็มเขาจะพร่องน้ำที่สปริงเวย์ เขาทำไว้เรียบร้อยแล้วครับ ปีไหนฝนตกมากเขาจะพร่องน้ำให้ จะมีสปริงเวย์ตรงนั้นอยู่ ทำดีมากครับ

คุณสมเกียรติ วุฑู

ตัวนี้ถ้าเกิดน้ำมันไม่ล้นถ้าจะพร่อง จะมีสถิติอยู่ว่าอ่างนี้เก็บน้ำไว้ 100 ล้าน แต่ว่าไปถามที่คนที่ดูแลอ่างเก็บน้ำว่าเขาจะมีสถิติน้ำเข้าทั้งหมดมาเท่าไร ถ้ามันเข้ามา 80 ล้านทุกปี ทุกปี อ่างจุ 100 ล้านอย่าไปเสริมมันจะไม่เกิดประโยชน์ แต่ถ้าไปดูสถิติแล้วน้ำมันไหลเข้ามาแล้วปล่อยออกไปเกิน 100 ล้าน เสริมได้ประโยชน์ทันที

คุณชูชีพ คงอภิรักษ์

ตอนนี้ชลประทานอ่างเก็บน้ำยังชุมเขาต่อต่อเป็นล่อร้อน 10 นิ้วท่อไปตามดินประมาณ 500 เมตร ทำเป็นบ่อ เพื่อเอาน้ำขึ้นให้เกษตรกรใช้ อันนี้ถ้าไปตามรางปัญหาเยอะ อันนี้ไปตามท่อประมาณ 10 นิ้วได้ 500 เมตร ทำบ่อขึ้นไปทำเพิ่มขึ้นมา แล้วยกให้ท้องถิ่นดำเนินการ

คุณสมเกียรติ วุฑู

ผมพยายามพูด เพื่อท้องถิ่นอื่นๆที่จะเสริมมีประเด็นพิจารณาประกอบ ถ้าเกิดว่าน้ำเยอะ แล้วมันมีพื้นที่ลงทุนควรจะทำ ค่าลงทุนสูงก็ทำ เพราะน้ำมันมีค่า มันจะช่วย เดียวนี้เราจะสร้างอะไรต้องวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจเป็นหลักพอวิเคราะห์ก็ล้มเลิกไป โครงการก็ถูกยุบไป ไม่ได้มองว่าชาวบ้านจะได้ประโยชน์หรือไม่ได้ประโยชน์ มองว่าอันนี้ไม่คุ้ม แต่จริงแล้วชีวิตคนๆ หนึ่งที่เขาทำอยู่ตรงนั้นเขาอยู่มาตั้งนาน เขาเห็นว่าอยู่มาตั้งนานทำไมไม่ได้น้ำ แต่คนเพิ่งมาอยู่ใหม่ๆ ทำไมได้น้ำไปแล้ว มันสำคัญ หลักการคิดมันเปลี่ยนไปจะไม่ได้เอาเรื่องของความคุ้มค่าการลงทุนในการพิจารณาเป็นหลักในการก่อสร้าง ส่วนเรื่องของการผันน้ำคือถ้าพื้นที่แคบตรงนั้น ทำอย่างไร ถ้ายังทำฝนเทียมยิ่งยาก มันผูกเชือกไว้ไม่ได้มันจะไปตกที่อื่น โอกาสแล้งจะสูง ลมมาปะทะมีแนวเขาด้วย การแก้ปัญหาทางประจวบใช้ระบบผันน้ำจากที่อื่นไป ต้องผันข้ามจังหวัดมัน จะมีต้นเรื่องต้นโครงการนี้ท้องถิ่นต้องไปหาจังหวัด แล้วจังหวัดต้องคุยกันแล้วเสนอเข้าไปเป็นนโยบายชาติไม่มันจะเกิดไม่ได้ บอกกรมชลประทานเสนอไปถูกตีตกเลยรับรอง พอเป็นลักษณะอย่างนี้ ปัจจุบันมีภารกิจกฎหมายน้ำมันออก พอมีกฎหมายน้ำมันออกนี้ ถ้ามีเรื่องน้ำที่นอกกระบบเขตกรมชลประทานจะมีกระทรวงทรัพยากรแล้ว ถ้ารวมกระทรวงกันก็เรียบร้อยแล้ว

พศ.ดร.วิศาล บุญเรือง

สุดท้ายนี้ขอขอบคุณวิทยากรและทุกท่าน หวังว่าการนำเสนอในวันนี้จะเป็นประโยชน์ ทำให้ท่านได้แง่คิดต่างๆ ซึ่งไปใช้ประโยชน์ในงาน ในความรับผิดชอบในหน้าที่ ในโอกาสต่อไป ขอบพระคุณมากครับ

การอภิปราย เรื่อง การจัดเก็บภาษีน้ำมันเองของอบจ.

(ถอดเทปคำอภิปรายวันที่ 23 มิถุนายน 2555 13.30-16.00 น. Phoenix 3)

คุณจาด อภิชาติบุตร

สวัสดีครับผมจาด อภิชาติบุตร ได้รับมอบหมายจากท่านอาจารย์สมชัย ให้เป็นผู้ดำเนินรายการ ตอนบ่ายในหัวข้อเรื่อง องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีน้ำมันเองได้หรือไม่อย่างไร ในเรื่องนี้เป็นงานวิจัยที่ทาง สกว. ได้สนับสนุนที่งานวิจัยผู้มีประสิทธิภาพสูงให้ไปเริ่มดำเนินการ นอกจากข้อมูลทฤษฎีที่บอกให้มีการจัดเก็บแล้วก็มีกระบวนการทำงานประสบผลสำเร็จ การอภิปรายในวันนี้ก็จะนำผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องโดยตรง 3 ท่าน ได้แก่ ท่านดร.สีลาภรณ์ บัวสาย ท่านสุรียน วรวิทย์นันท์ และท่านสุชาติ โคตรทุม เป็นผู้มาร่วมในการอภิปรายในวันนี้ สำหรับท่านอาจารย์สีลาภรณ์ บัวสาย ท่านเป็นทั้งนักวิจัยและเป็นผู้บริหารนักวิจัย บริหารองค์การเกี่ยวกับการวิจัยและมุ่งผลสำเร็จด้วย หลายโครงการที่ท่านได้เข้ามาจับในฐานะที่เป็นรองผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยนั้น ท่านได้เห็นการปฏิบัติของภารกิจของส่วนราชการในพื้นที่ต่าง ๆ มากมาย และก็เห็นว่านักวิจัยควรจะมีส่วนเข้ามาช่วยในการทำงานเพื่อที่จะให้เป็นประโยชน์กับทั้งประชาชนและพื้นที่ในประเทศไทย อาจารย์สีลาภรณ์จบการศึกษารัฐศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง ปริญญาโทจาก International Development Education, Stanford University และปริญญาเอกสาย Educational Foundations and Policy Studies, Florida State University ท่านต่อไปคือ ท่านสุชาติ โคตรทุม ท่านเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น จากการศึกษาท่านได้ดุชฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ สาขาวิชารัฐศาสตร์การปกครองจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย และประวัติการทำงานของท่านอยู่ทั้งสายนักปฏิบัติและนักคิด เริ่มตั้งแต่สายของการเป็นช่าง แล้วมาเป็นนักวางแผน ตามด้วยสายการบริหาร จนมาเป็นผู้บริหารสูงสุดของข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น ซึ่งถือว่าเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ใหญ่และมีความรับผิดชอบสูง อีกท่านคือท่านสุรียน วรวิทย์นันท์ ท่านเป็นอดีตรองอธิบดีกรมสรรพสามิต และปัจจุบันท่านได้ใช้เวลาอุทิศให้กับงานวิจัย และงานวิจัยที่ท่านทำก็เป็นงานวิจัยอันเกี่ยวเนื่องกับประสบการณ์ที่ท่านเคยรับราชการในฐานะที่เคยเป็นรองอธิบดีกรมสรรพสามิต และเป็นสรรพสามิตจังหวัดหลายแห่ง ท่านจะมาเป็นผู้ที่มีบทบาทในการที่เป็นผู้เคยปฏิบัติการจัดเก็บภาษีน้ำมัน และมาเป็นผู้มีบทบาทในการต้องมอบภารกิจนี้ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วก็ตามมาดูว่าเมื่อบทบาทนี้ไปอยู่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วทำไมองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งยังไม่ดำเนินการทำภารกิจซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายเลยตามไปกระบวนการให้กระบวนการนั้นเป็นไปอย่างไร วันนี้จะมีคำตอบจากวิทยากรทั้ง 3 ท่าน โดยเริ่มจากท่านสุชาติ โคตรทุม ในฐานะผู้ที่มีบทบาทหน้าที่ทั้งตามกฎหมายที่มอบหมายให้ และภารกิจที่ท่านจะต้องไปดำเนินการ โดยที่ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ เนื่องจากแต่เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีหน้าที่เป็นเรื่องที่รัฐโดยกรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บ และเมื่อมีพระราชบัญญัติบริหารในเรื่องขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น 2542 บทบาทภารกิจนี้ก็มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าสามารถไปเก็บเอง แต่การจัดเก็บอย่างไรให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้ดูแล เป็นที่เลี้ยงให้ บทบาทดังกล่าวนั้นผ่านประสบการณ์อันโชกโชนของท่านสุชาติ โคตรทุม เพราะฉะนั้นให้ท่านเป็นผู้ให้ข้อมูล ให้ความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะที่ขอนแก่น เมื่อได้รับมอบให้เป็นผู้จัดเก็บภาษีน้ำมันแล้วท่านก็เริ่มไปจัดเก็บเอง จากการที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บให้ ท่านได้ดำเนินการอย่างไร ผ่านประสบการณ์อย่างไรและประสบผลอย่างไร

คุณสุชาติ โคตรทุม

เรียนท่านวิทยากร พี่น้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการอื่น ๆ ผมสุชาติ โคตรทุม ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น บทบาทภารกิจหนึ่งที่ผมไปไหนมักถูกถามว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำไมไม่พยายามที่จะจัดเก็บรายได้ให้เป็นของตัวเองทั้งๆที่มีหน้าที่ หลังจากมี พรบ. อบจ. 2540 และพรบ. กระจายอำนาจ 2542 นั้น อบจ.ขอนแก่นได้ออกข้อบัญญัติจัดเก็บรายได้จากน้ำมันกับยาสูบ จุดเริ่มต้นค่อนข้างจะลำบากแต่เขาก็เข้าใจว่า เมื่อรัฐบาลบอกว่าเมื่อออกข้อบัญญัติให้แล้วก็สามารถมอบให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บให้ ความไม่เข้าใจของพี่น้องประชาชนก็คือว่า ทำไมต้องทำให้เป็นภาระเพิ่มเติม แล้วบังเอิญข้อบัญญัติของเราไปใช้คำว่า “เก็บจากผู้ค้าปลีก” เพราะฉะนั้นน้ำมันเข้าขอนแก่น 1 ล้านลิตร จะปลีกไปกี่ครั้ง ก็เป็นไปได้ว่าต้องเก็บตามขายปลีก ซึ่งเป็นปัญหาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้กระทั่งกรมสรรพสามิตเองก็ต้องปวดหัว เพราะกฎหมายว่าอย่างนั้น จากน้ำมัน 1 ล้านลิตร เป็นน้ำมัน 10 ล้านลิตร ถามว่าเกิดความเป็นธรรมขึ้นกับชาวบ้านหรือไม่ แต่ถ้ามอบให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บก็ได้บ้างไม่ได้บ้าง โดยเฉพาะช่วงหลังกรมสรรพสามิตก็ไปกระจุกอยู่ตามอำเภอไม่มีเวลาไปติดตาม แล้วดาบที่เรามอบให้ก็ไม่ใช่ว่าดาบที่จะสามารถทำร้ายคู่ต่อสู้ได้ อบจ. ก็ทำได้แค่ร้องทุกข์ต่อนายอำเภอ นายอำเภอก็รวมเรื่องไว้รอย้ายไม่เคยสำเร็จ ผมเองนั้นก็ได้ขึ้นมาเป็นผู้บริหาร ตั้งแต่เป็นผู้อำนวยการกอง มาเป็นรองปลัด ได้รับมอบหมายให้ทำเรื่องนี้ก็คิดว่าจะทำอย่างไรที่จะหารายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อบจ. อบต. เทศบาลนั้นมักจะถูกตราหน้าว่าเราเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากการแบ่งอำนาจไม่ใช่การกระจายอำนาจ แบ่งอำนาจคือ แบ่งอำนาจหน้าที่ไปให้แล้วก็แบ่งเงินภาษีไปให้ ผมเองก็พยายามที่จะศึกษาเรื่องนี้ ผมก็ดูว่าภาษีทั้งหมดที่รัฐบาลบอกว่า ภาษีที่อบจ. อบต. เทศบาลจัดเก็บอยู่ได้แค่ 8-10% พอมาที่ภาษีที่จัดให้จัดเก็บ เก็บได้ 100% ก็ได้แค่ 10% ของรายได้ของรัฐบาล ก็เข้าใจว่าข้าราชการส่วนกลางก็ยังแกล้งเราอยู่ บอกว่าเราไม่จัดเก็บหรือจัดเก็บได้น้อยก็ทฤษฎี คุณเก็บได้ 90% เราเก็บ 10% ชีวิตนี้เก็บทั้งชีวิตผมก็ได้ 10% ไม่ได้มากกว่านั้น แต่ปรากฏว่าหลังจากที่ผมไปวิพากษ์วิจารณ์ หลายหน่วยงานเขาก็เริ่มหาช่องว่างที่เก็บได้แค่ 10% นั้นทำไมคุณไม่เก็บภาษีน้ำมัน ภาษีบุหรี่ ภาษีโรงแรมให้ครบ ปรากฏว่าเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการออกกฎหมายโดยสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นก็ค่อนข้างลำบาก นักการเมืองเองก็ไปเซ็นน้ำมัน ปิมน้ำมันทำงานอยู่ แต่เวลาเขาพูดมันหนัก ผมฟังแล้วก็ไม่ค่อยสบายใจบอกว่า “ชาวบ้านเดือดร้อนอย่างแสนสาหัสจากการขึ้นน้ำมัน 4.54 สตางค์” ผมได้เรียนท่านสื่าสภาณ์ว่าน้ำมัน 100 ลิตร เสียเพิ่มขึ้น 4.50 บาท ผมว่าไม่น่ามีผลกระทบ ชาวบ้านใช้รถไถวันละ 5 ลิตร เท่ากับ 20 สตางค์ ผมก็เก็บแนวคิดนี้มาและนำเรียนฝ่ายบริหาร โดยท่านนายกพงษ์ศักดิ์ ท่านก็บอกว่าลองไปทำดู ทำอย่างไรถึงจะสำเร็จ ก็ด้วยความโชคดีที่เรามีทีมงานวิจัยจากท่าน ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ และก็ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสกว. โดยท่านดร.สื่าสภาณ์ ส่งทีมงานไปช่วย อบจ.ขอนแก่นว่าทำอย่างไรถึงจะประสบผลสำเร็จ สิ่งหนึ่งที่เราต้องการก็คือว่า เราต้องตราข้อบัญญัติ สิ่งที่สำคัญคือ เขาบอกว่าที่ผ่านมาทำผิดจะอย่างไร มันก็เป็นเรื่องแต่ละองค์กรท้องถิ่น ผมเองเรียนท่านนายกฯว่า อำนาจปรับอยู่ที่ท่านโดยเขาบอกว่าปรับได้ 1 บาทถึง 1 แสนบาท ถ้าท่านนายกฯปรับ 1 บาท จะผิดอะไรเพื่อให้ไปด้วยกันได้ ทางกลุ่มนักการเมืองที่แรกจะไม่ยอมต้องอธิบายให้เข้าใจว่า ถ้าไม่ทำแล้วจะเอาเงินจากที่ไหนมาพัฒนาเก็บภาษีน้ำมันปีละ 8 ล้านบาท ได้ถนน 4 กิโลเมตรลาดยาง เก็บภาษียาสูบปีละ 70 ล้านบาท ได้ถนน 35 กิโลเมตร มันเป็นประโยชน์กับบ้านเมือง แล้วท่านนายกฯก็อาศัยความเป็นข้าราชการที่จำเป็นต้องทำเพราะถ้าเค้าไม่ทำก็จะถูกถือว่าละเว้นในมาตรา 157 ผม ก็เชิญเขามาปรึกษาหารือกับทีมกรมสรรพสามิตว่าต้องการอะไร เหตุผลที่ไม่ขึ้นเพราะอะไร เขาบอก สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนทั้งจังหวัด ไม่รู้ว่าเงินเก็บมาจะเอาทำอะไร ผมก็บอกว่า ผมไม่เชื่อว่าถ้าคนมาขอนแก่นจะขับรถไปเติมน้ำมันที่มหาสารคามเพราะน้ำมันที่ขอนแก่นแพงกว่า 4 สตางค์ ผมไม่เชื่อ ไม่มีทฤษฎีไหนที่มาขอนแก่นแล้วต้องขับรถ

ไปอีก 80 กิโลเพื่อเติมน้ำมันที่กาฬสินธุ์เพราะประหยัดเงินไป 2 บาท แล้วเสียค่าน้ำมัน 200 – 300 บาท หรือชาวบ้านเดือดร้อนเรื่องการเกษตร ผมบอกรถไล่ใช้น้ำมัน 5 ลิตร เท่ากับ 20 สตางค์ ใช้งานทั้งวัน 20 สตางค์ ชาวบ้านเดือนร้อนหรือ เขาก็เริ่มรู้ตัว ผมบอกว่าถ้าไม่ทำผมจะต้องออกจากข้าราชการและคุณก็ติดคุก ผมจะไม่ยอมออกจากข้าราชการเพราะคือ อาชีพผม ทำอย่างไรถึงจะเดินไปด้วยกันได้ เขาบอกว่า 1) ขอนิรโทษกรรม ผมรับปากจะเรียนท่านนายกฯ ให้ แต่จะได้หรือไม่ผมไม่รู้ 2) ในภาวะเศรษฐกิจแบบนี้ เราจะสามารถเดินไปด้วยกันได้ อย่างไรก็ตาม เขาก็เป็นห่วงเรื่อง Vat ในการที่ไปเสียภาษีที่อบจ. เพิ่มอีก 2 สตางค์ ไม่นับ 2 สตางค์นี้ ต้องไปบวกใน Vat ที่ต้องไปเสียที่หัวจ่าย ผมก็ว่าเอาแบบที่มันเดินได้ เขาบอกขอ 1 สตางค์ ผมบอกเก็บ 4.54 ถ้า 2 สตางค์ละเค้าก็รับฟัง แล้วที่ผ่านมามีกระบวนการของอบจ. ทำอย่างไร เราก็บอกว่า 1) เราจะจัดอบรมผู้ประกอบการให้ว่าขั้นตอนการจดทะเบียนทำอะไร มีตารางการทำงานร่วมกับทางกรมสรรพสามิตได้ไปช่วยชี้แจง การเสียภาษีเสียยังไงที่จะไม่ให้ซ้ำซ้อน เราก็ยืนยันว่าน้ำมันเข้าขอนแก่น 1 ล้านลิตรเก็บ 1 ล้านลิตรไม่เกินนี้ โดยมีหลักฐานว่าคุณมีผู้ประกอบการน้ำมันอยู่ 4-5 ราย ได้แก่ คาเท็กซ์ เอสโซ่ ปตท. เซลล์ บางจาก รู้ว่าน้ำมันเข้าขอนแก่นเท่าไร ก็ออกหนังสือรับรองว่าได้ขายน้ำมันให้แต่ละปั๊มเท่าไร ออกหนังสือเป็นทอด ๆ ไปจนถึงปั๊มหลอดเก็บยังอีก 1 ล้านลิตร ไม่ใช่ 10 ล้านลิตร ถามว่าผิดอยู่ไหม ผิดแต่ก็ต้องทำ เพราะว่าเราขายปลีก ช่วงหลังก็มีแก้กฎหมายออกมาเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนเขาก็กังวลใจอีก โดยปกติคนขายของชอบสะดวกเหมือนซื้อนมมากล่องหนึ่ง 10 บาท ก็ขาย 12 บาท เขาต้องการอย่างนั้น เหมือนซื้อน้ำมันมาจะบวกลิตรละ 10 บาท ก็ไม่ได้ว่าให้บวกมาที่ต้นทุนออกข้อบัญญัติเลยก็ไม่ได้เพราะหน้าที่ท้องถิ่นต้องเก็บจากการค้าปลีกไม่ใช่การค้าส่ง ก็คุยกันว่าเอาอย่างนี้ได้ไหม เหมือนกับการมอบอำนาจ ถ้ามอบอำนาจว่า ปตท. น้ำมันเข้ามา 5 แสนลิตร ปตท. ทำบันทึกกับ อบจ. ขอจ่ายเองแล้วมีหนังสือยืนยันว่าไปปั๊มไหนเท่าไรใน 5 แสนลิตร เบื้องหลังความสำเร็จจริงๆ แล้วอยู่ที่กรมสรรพสามิต ท่านคณะวิทยากรกับท่านรองจุฬพลเข้าไปร่วมชี้แจง ซึ่งตอนนั้นโชคดีที่ท่านรองจุฬพลดูเรื่องน้ำมันทั้งประเทศ ท่านก็บอกว่ามันจำเป็นอย่างไร พอไปถึงข้างในก็บอกว่าให้จ่ายเขา ที่นี้เรื่องออกข้อบัญญัติกรมสรรพสามิตก็บอกว่ามันเป็นกฎหมายถ้าละเว้นเขาก็ติดคุก ท่านจุฬพลก็บอกว่าเสียให้เขาซะ

สุดท้าย ณ ปัจจุบันนี้เราเก็บได้ 100% เต็ม 536 ปี้ม จากเดิมเก็บ 4.54 สตางค์ เดือนละ 2 แสนกว่าบาท ก็ขึ้นมา 2 เท่า ตอนนี้อยู่ของอบจ.เก็บได้ 200% จากเดิม แต่เราได้แน่ๆ 100% จากทุกปั๊มในเขตจังหวัดขอนแก่น แล้วไม่มีสักปั๊มที่จ่ายเงินแล้วบอกจะทำโครงการนั้นโครงการนี้ไม่มีใครพูดเลย ผมก็บอกว่า อยากให้ผมทำอะไรเก็บเงินท่านได้ปีละ 8 ล้านบาท อยากให้ทำการท่องเที่ยว ส่งเสริมให้คนมาเที่ยวขอนแก่นแล้วคนมาเติมน้ำมันปั๊มท่านใหม่ ไม่มาถามผมสักรายก็แปลกใจอยู่ว่าทำไมไม่มาถาม แต่ก่อนถามว่าเอาเงินไปทำอะไร ตอนนี้ไม่ถามเขาว่าเป็นหน้าที่ เราต้องเผชิญกับปัญหา เผชิญนักการเมืองท้องถิ่น นักการเมืองระดับชาติ เขาไม่ค่อยเข้าใจแต่ถ้าเราไม่เก็บเราก็กลำบาก เมื่อวานนี้ประชุมอยู่ที่เดอะ ทวิน ทาวเวอร์ เป็นที่น่าเสียใจที่ว่าอบจ.อีก 65 แห่ง ยังไม่ออกข้อบัญญัติการเก็บภาษีน้ำมันกับบุหรี่ยี่สิบหนึ่งเข้าใจว่าเรายู่กับนักการเมืองท้องถิ่น แต่ผมว่าความกล้าหาญของข้าราชการที่จะต้องไปพูดกับนายให้เขาเข้าใจว่า ท่านเป็นนักการเมืองท้องถิ่นมาจากพี่น้องประชาชน ผมเป็นข้าราชการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย โยนมาให้ผมอย่าไปรับ ท่านรับแล้วจะเดือดร้อน สิ่งนี้มันจะเดินได้ หลายจังหวัดประสบผลสำเร็จก่อนจังหวัดขอนแก่น จังหวัดแพร่เป็นจังหวัดแรก จังหวัดตราดมั่งเป็นจังหวัดที่สอง ตอนแรกที่ยังไม่เริ่มทีมงานวิจัยเพราะว่านายกฯ เป็นเจ้าของปั๊มน้ำมันที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดตราด พอนายกฯ จ่ายคนอื่นก็ต้องจ่าย ผมคิดว่าการทำความเข้าใจโดยเชิญให้เขามาคุยแล้วก็ค่อย ๆ บอกเขาว่ามีความจำเป็นยังไง ถ้าไม่ทำจะเกิดอะไรขึ้น สิ่งหนึ่งที่ผมเชื่อเลยว่าคนขับรถจากกรุงเทพฯ มาขอนแก่นจะไปเติมน้ำมันถึงมหาสารคาม เพื่อบอกว่า ลดค่าน้ำมันจากขอนแก่นไป 3 บาท ผมไม่เชื่อ ผมว่าถ้าข้าราชการไม่ทำก็ไม่มีใครทำ ถ้าท่านอยู่แบบนักการเมือง ท่านก็อยู่แบบรับราชการไป 60 ก็เกษียณ ท่านก็ไม่ได้ทำประโยชน์ให้

กับบ้านเมือง สุดท้ายเขาก็พร้อมใจกันขึ้นน้ำมันพร้อมกันทุกปี นวัตกรรมเดียวกันขึ้นเพื่อเสียภาษีให้อบจ.

อีกส่วนหนึ่งก็คือ เราเริ่มปีไหนที่เสียภาษีก่อนก็ทำป้ายประชาสัมพันธ์ให้ว่า ปีนี้ชำระภาษีให้ท้องถิ่น ขอความร่วมมือไปกับผู้ว่าราชการจังหวัด ให้แจ้งหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนว่า ปีนี้ยังไม่มาจ่ายภาษีอย่าไปเติมเลย ไปเติมอีกปี จังหวัดท่านก็เห็นดีด้วย คนขายน้ำมันก็แปลกใจว่าทำไมเราไม่มาเติมน้ำมันปีเราขับผ่านไปเติมปีอื่น เกิดความรู้สึกว่าปีนั้นน้ำมันแพงกว่าเราทำไมไม่ไปเติม นั่นเพราะว่าร่วมมือ ทำอย่างไรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อบจ. จะแสวงหาความร่วมมือจากเพื่อนส่วนราชการไม่ว่าส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค เพื่อนส่วนราชการมีส่วนสำคัญ ทหาร ตำรวจ แล้วขอนแก่นเองก็โชคดีที่มีกลุ่มปฎิคมิตร ซึ่งจะประกอบด้วย หอการค้า สมาอุตสาหกรรม สภานายความ องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น และเทศบาลนคร ทั้ง 5 องค์กรนี้จะช่วยกันพัฒนาทุกเรื่อง เรื่องเศรษฐกิจของจังหวัด เรื่องอุตสาหกรรมจังหวัด เรื่องคติความของพี่น้องประชาชนจังหวัด เรื่องรายได้ของท้องถิ่นทั้งเทศบาลนครและ อบจ. ตามกฎหมายที่ให้ ผมว่าถ้าเรายึดหลักตรงนี้ได้ เรามีความเป็นเพื่อน เป็นพี่ เป็นน้อง เวลาคุยกันแล้วเรื่องก็จบ เพียงแต่เราจะทำอย่างไรให้เขาเข้าใจว่า เรามีหน้าที่ชำระภาษี ทำอย่างไรให้เข้าใจว่าเราจะสามารถไปให้บริการเขาได้ คุณไม่มาหาผมยินดีไปหาคุณ ไปบริการพี่น้องประชาชน 1) ถ้าท่านบอกไปว่าไม่สะดวกไปธนาคารไม่เป็น เขียนใบนำฝากเงิน (Pay-in)ไม่เป็นเรามารับถึงที่ 2) ถ้าท่านสะดวกไปธนาคารไปที่ธนาคาร 3) ถ้าท่านสะดวกที่ไปรษณีย์ไปที่ไปรษณีย์ เราดูแลท่านและนั่นก็เป็นที่มาของความสำเร็จของการทำงาน ผมเชื่อว่ากระบวนการการทำงานเป็นทีมข้าราชการต้องคุยกันให้เข้าใจแล้วก็เดินทางไปหานักการเมือง ไปหานายก ไปหารองนายก ไปหาสมาชิกสภา เล่าให้ฟังว่าเรามีความจำเป็นต้องทำ ถ้าเราไม่ทำเราก็จะถูกตราหน้าว่าขอเงินรัฐบาลอยู่เรื่อยๆ อันนี้เป็นสิ่งสำคัญ เมื่อทำแล้วข้าราชการเองต้องรับภาระที่ต้องถูกตำหนิอย่าให้นักการเมืองถูกตำหนิเชิญประชุมจ้บนายกไปราชการที่กรุงเทพ รองนายกไปประชุมต่างอำเภอ เหลืออยู่แต่ปลัดกับหัวหน้าส่วนราชการอยู่ ตรงนี้จะช่วยเขาได้มาก ช่วยนักการเมืองช่วยองค์กรเราด้วย เราเป็นข้าราชการ สุดท้ายเขาก็เข้าใจที่นายกไม่อยู่เพราะกลัวเราตำหนิ แต่ข้าราชการจำเป็นต้องอยู่เกิดความสงสารกับเรา ตัวข้าราชการต้องขับเคลื่อน นี่ก็เป็นที่มาที่ไปว่าทำอย่างไรถึงประสบความสำเร็จ ผู้นำฝ่ายข้าราชการสำคัญแล้วที่สำคัญที่สุดคือ กรมสรรพสามิต ผมอาจจะแค่ 40 – 50 % แต่ 60% เป็นของกรมสรรพสามิตขอบคุณครับ

คุณจาดุร อภิชาตบุตร

ผมคิดว่าท่านปลัดสุชาติ เป็นปลัดอบจ. ทำในสิ่งที่ถูกต้อง คือ เมื่อกฎหมายบอกให้มีหน้าที่เก็บก็พยายามที่จะเก็บและทำสิ่งที่ถูกต้องมันไม่ใช่เรื่องง่าย การออกเป็นข้อบัญญัติก็สามารถที่จะไปบอกฝ่ายการเมือง ไปบอกผู้ที่จะต้องมาชำระภาษี จากที่เขาไม่เคยให้ชำระโดยตรงเป็นชำระ ที่เขาคิดว่าเพิ่มขึ้นก็สามารถ พอทำแล้วก็มีทั้งคนชมส่งเสริม พอทำสิ่งที่ถูกต้องคนที่เขามาร่วมก็มาก คนมาหนุนเสริม แม้กระทั่งให้ความร่วมมือไม่ไปเติมปีอื่นที่ไม่เสียภาษีให้ท้องถิ่น อันนี้ก็เป็นส่วนสำคัญ ผู้ที่ทำงานถูกต้องแล้วผลลัพธ์มันออกมาชื่นใจ เก็บได้ 100% ถ้า 1-2 แห่งก็ยังไม่เท่าไร แต่นี่จำนวน 536 ปีถือว่ามาก และทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้เพิ่มขึ้นจากที่เคยเก็บโดยกรมสรรพสามิตเก็บให้มากถึง 200% แต่ก็ยังไม่จบตรงที่ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดของเรามีทั้งหมด 76 แห่ง แต่อีก 65 แห่ง ทำไม่ยังไม่เก็บเอง อันนี้เก็บไว้เพื่อที่จะหาคำตอบกันไป เพราะฉะนั้นในช่วงต่อไป ผมคิดว่าท่านสุรียน วรวิทย์นันท์ จะมาพูดทั้งจากประสบการณ์และในฐานะที่ท่านเป็นนักวิจัยโครงการนี้โดยตรงเลยว่าที่ขอนแก่นทำไมผลมันออกมาเป็นอย่างนี้ได้ แล้วที่อื่นมีความยากกว่าขอนแก่นหรือไม่ ทำไมเขาจึงไม่ทำ สิ่งเหล่านี้ผมคิดว่าท่านสุรียน ท่านคงจะได้เอามาพูดในเวทีอภิปรายนี้ได้อย่างชัดเจนนะครับ ขอเชิญท่านสุรียน วรวิทย์นันท์ครับ

คุณสุริยน วรวิทยานนท์

วันนี้เป็นการมาพูดเรื่องราว ทำอย่างไรให้ อบจ. จัดเก็บภาษีน้ำมันเอง สำหรับเรื่องที่ท่านปลัด สุชาติได้พูดไปในเรื่องของขอนแก่น ขอเรียนว่า ทางทีมงานวิจัยซึ่งมีท่านพาเกียรติ สมานบุตร เป็นผู้อำนวยการโครงการ ท่านก็ได้มอบหมายให้ผมมานำเสนอในเรื่องของความสำเร็จของโครงการนี้ที่ทำให้ อบจ. สามารถจัดเก็บภาษีน้ำมันเองได้ประสบความสำเร็จ ทำไมถึงประสบความสำเร็จ และโครงการนี้มีที่มาที่ไปอย่างไร สำหรับห้องสัมมนานี้จะนำเสนอในเรื่องที่ว่า ทำอย่างไรที่จะทำให้ อบจ. จัดเก็บภาษีน้ำมันได้เอง สำหรับเรื่องนี้ขอเรียนว่าโครงการนี้เกิดจากทางสถาบันพัฒนาสยามซึ่งมีท่าน ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ เป็นผู้อำนวยการสถาบัน และได้รับการสนับสนุนจากทาง สกว. ซึ่งมีท่านอาจารย์ ดร.สีลาภรณ์ ท่านรองผู้อำนวยการท่านได้ให้การสนับสนุนเป็นอย่างยิ่ง ระยะเวลาของโครงการนี้เริ่มแรก 2 ปี โดยเริ่มตั้งแต่เดือนกันยายน 51 จนถึง สิงหาคม 53 โดยแบ่งออกเป็น 4 งวด งวดละ 6 เดือน ช่วงนั้นมี 8 อบจ. ด้วยกันที่เข้าร่วมโครงการตั้งที่ระบู้ไว้ในงวดที่ 1 มีนครราชสีมา สุราษฎร์ธานี งวดที่ 2 ขอนแก่น อุบลราชธานี งวดที่ 3 ระยอง กาญจนบุรี และงวดที่ 4 พิษณุโลก ฉะเชิงเทรา สำหรับความเป็นมาของโครงการนี้ คือ ตอนที่มียุทธศาสตร์ชาติ 2540 และมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจปี 2542 นั้น ตอนนั้นจะมีเรื่องการจัดเก็บภาษีน้ำมันและยาสูบว่าอำนาจที่ให้ อบจ. สามารถจัดเก็บภาษีน้ำมันและยาสูบเองได้ แต่อบจ. ส่วนใหญ่ก็มอบให้ทางกรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บ ภาษีน้ำมันและยาสูบแทน สำหรับวัตถุประสงค์ของโครงการนั้น คือ ทำอย่างไรให้อบจ. สามารถจัดเก็บภาษีน้ำมันได้เอง ซึ่งในหลักการก็จะต้องมีการดำเนินการในเรื่องของการแก้ไขเกี่ยวกับข้อบัญญัติ ซึ่งให้ข้อบัญญัติเดิมนั้น อบจ. ออกข้อบัญญัติมอบอำนาจให้กรมสรรพสามิตหรือสรรพสามิตพื้นที่ในแต่ละจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บ เพราะฉะนั้นวัตถุประสงค์ของโครงการก็คือ ทำอย่างไรที่จะมีการออก “ตัวแบบ” ซึ่งตัวแบบก็จะมีทั้งในเรื่องของ ข้อบัญญัติ อนุบัญญัติ แบบฟอร์ม และวิธีการจัดเก็บ อันนี้เป็นรายละเอียดซึ่งผมจะได้้นำเรียนต่อไป ประเด็นสำคัญเราพูดถึงเรื่อง กระบวนการ (Process) ที่ทำให้อบจ. จัดเก็บภาษีน้ำมันได้เองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากการที่ทีมงานวิจัยได้ร่วมกับทางทีมของอบจ. ทั้ง 8 แห่งที่เข้าร่วมโครงการนั้น ก็ได้เห็นแนวทางว่า การที่จะทำให้ อบจ. จัดเก็บภาษีน้ำมันเองได้ เนื่องจากต้องเรียนว่าทาง อบจ. ไม่เคยจัดเก็บภาษีน้ำมันและยาสูบเองเลยเพราะให้แต่ทางกรมสรรพสามิตจัดเก็บ เพราะฉะนั้นการที่จะจัดเก็บเองได้และประสบความสำเร็จนั้น จะต้องดำเนินการทั้ง 4 ด้านด้วยกัน เปรียบเสมือนกับว่าถ้าเก้าอี้มันต้องมี 4 ขา ถ้ามี 3 ขา มันก็จะไม่สามารถที่จะนั่งได้ เพราะฉะนั้นจะทำให้เกิดความสมบูรณ์แบบที่จะต้องทำทั้ง 4 ด้าน คือ จะต้องมีการปรับปรุงด้านกฎหมาย จะต้องมีการวางรูปแบบวิธีการจัดเก็บ มีการเพิ่มประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ และจะทำอย่างไรให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีให้ความร่วมมือ เพราะถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินการทั้ง 3 ด้านข้างต้นดี แต่การจัดเก็บภาษีเราบอกว่าภาษีคือสิ่งที่รัฐบังคับจัดเก็บ ถ้าหากว่าผู้เสียภาษีไม่ให้ความร่วมมือการที่จะประสบความสำเร็จเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ไม่ใช่ไม่ได้แต่จะต้องใช้ข้อบังคับตามกฎหมาย ตามที่ท่านปลัดสุชาติได้นำเรียนไปแล้วว่าจะต้องมีเรื่องฟ้องร้องคดีสู่ศาล ซึ่งไม่น่าจะเป็นสิ่งที่ควรกระทำ ทำอย่างไรที่จะให้ได้รับความร่วมมือจากผู้เสียภาษีนั่นเป็นสิ่งที่ดีกว่า ที่นี้ผมจะมาพูดถึงการปรับปรุงในด้านกฎหมาย จากการที่ออกไปทำงานระหว่างทีมงานอบจ. และทีมงานวิจัย เราไปเห็นประเด็นในแง่ของการออกข้อบัญญัติและอนุบัญญัติจัดเก็บเอง และในการปรับปรุงข้อบัญญัติขอเรียนว่ามีประมาณ 50 อบจ. ที่มอบอำนาจให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีน้ำมันแทน และข้อบัญญัติของแต่ละ อบจ. ขณะนั้นเรียกว่ามีรูปแบบที่ไม่เหมือนกันหลากหลายเลย ถ้าเปรียบเทียบเป็นบุคคลก็มี 50 หน้าตาด้วยกันไม่ได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และจากการที่เราได้ไปศึกษากับร่วมกันกับแต่ละพื้นที่ในขณะนั้นจะเห็นว่าแต่ละ อบจ. จัดเก็บภาษีน้ำมันได้ไม่ครบถ้วนตามประเภทของน้ำมันที่ระบู้ไว้ในข้อบัญญัติในตัว พรบ. กำหนดไว้ว่าให้จัดเก็บจาก

น้ำมันเบนซินหรือน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลหรือน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมสำหรับใช้ในรถยนต์ แต่ปรากฏว่าอบจ. ส่วนใหญ่จะไปเก็บแต่เบนซินและดีเซล แต่ก๊าซปิโตรเลียมยังไม่ได้ไปจัดเก็บ และจากการได้ไปศึกษาเพิ่มเติมตอนหลัง เนื่องจากสถานะที่ราคาน้ำมันแพงติดตัวขึ้นสูงขึ้นมาเรื่อยๆ ตอนหลังเราจะเห็นก๊าซเอ็นจีวีเกิดขึ้นซึ่งเอาไปใช้กับรถยนต์เหมือนกัน ประเด็นนี้ก็ได้อิมพอร์ตหรือผมเข้าใจว่าตอนนั้นทางขอนแก่นได้อิมพอร์ตหรือมาที่กรมสรรพสามิต ซึ่งก็ได้มีการหารือกับกรมส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นและก็ได้มีการตีความออกมาว่า ก๊าซเอ็นจีวีก็ถือว่าเป็นก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้สำหรับรถยนต์เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นก็ต้องจ่ายภาษี เพราะฉะนั้นในข้อบัญญัติที่อบจ. แก้อายุคือว่าข้อบัญญัติก็จะครอบคลุมการจัดเก็บทุกน้ำมันไม่ว่าจะเป็นเบนซิน ดีเซล ก๊าซปิโตรเลียมและก๊าซเอ็นจีวี

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญในแง่ของการแก้ปัญหการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อนในด้านกฎหมาย เนื่องจากว่าตอนที่เก็บข้อบัญญัติเดิม การจัดเก็บภาษีน้ำมันตามที่ท่านปลัดสุชาติบอกไปน้ำมันพอเข้าไปจากปั๊มใหญ่ ปั๊มใหญ่เสียภาษีแล้ว พอปั๊มใหญ่ส่งให้กับปั๊มเล็กที่เราเรียกว่า ปั๊มหลอด ปั๊มหลอดซื้อไปก็ต้องไปเสียภาษีอีก ซึ่งเป็นปัญหาของการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน เพราะฉะนั้นก็มีข้อเสนอให้ปรับปรุงข้อบัญญัติ ถ้าหากว่าน้ำมันที่ปั๊มหนึ่งซื้อไปแล้วปั๊มเล็กได้ซื้อไปจากปั๊มใหญ่ และน้ำมันนั้นมีหลักฐานว่าได้ซื้อจากปั๊มใหญ่ที่ได้เสียภาษีแล้วน้ำมันนั้นก็จะต้องไม่เสียภาษีอีก อันนี้ก็เป็นเรื่องการแก้ข้อบัญญัติของ อบจ. ที่มีแต่เดิมไม่ให้มีการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน เรียกว่าน้ำมันก็เสียภาษีแค่ครั้งเดียวสำหรับผู้บริโภคที่ซื้อไปไม่ใช่ว่าเสียมันทุกครั้งที่มีมันเปลี่ยนสถานะจากปั๊มหนึ่งไปสู่ปั๊มหนึ่งหรือปั๊มใหญ่ไปสู่ปั๊มเล็ก

อีกประเด็นหนึ่งในเรื่องของสร้างความเป็นธรรม ประเด็นสร้างความเป็นธรรมนี้จากข้อบัญญัติเดิมของ อบจ. บอกว่าให้มีการจัดเก็บภาษีในกรณีที่มีปริมาณรับเข้ามาของน้ำมันในแต่ละเดือน ที่นี้ในแง่ของความเป็นธรรมทางด้านภาษีอากรเรามองว่า ตามจริงภาระภาษีจะต้องเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการจำหน่ายน้ำมันออกไปในแต่ละเดือน คือมันต้องมีรายรับเข้ามาก่อนมันถึงจะเอามาเสียภาษี เพราะฉะนั้นจุดนี้ก็เป็นประเด็นหนึ่งที่ได้มีการเสนอแนะให้แก้ไขข้อบัญญัติ ข้อบัญญัติที่ทางขอนแก่นและอีก 8 อบจ. และหลาย อบจ. ที่ดำเนินการตามอยู่ในขณะนี้ให้ไปในแนวทางนี้ ปริมาณน้ำมันที่รับไม่ใช่ปริมาณที่รับเข้ามา แต่เป็นปริมาณน้ำมันที่ปั๊มน้ำมันนั้นจำหน่ายออกไป ในเดือนๆ หนึ่งเขาได้รับรายรับแล้วถึงจะเอามาเสียภาษีภายในวันที่ 20 ของเดือนถัดไป อันนี้ก็เป็นเรื่องของสร้างความเป็นธรรม และถ้าหากท่านไปดูในเรื่องของข้อบัญญัติที่ได้ทำการปรับปรุงแล้ว ผมอยากจะตั้งใจเรียกว่าเป็นขอนแก่นโมเดล เพราะว่าจังหวัดขอนแก่นทางทีมงานไม่ว่าจะไปร่วมทำงานกับทาง อบจ. หนองบัวลำภูแล้วแต่ จะเป็นอบจ.ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทางจังหวัดระยอง จังหวัดฉะเชิงเทราหรือที่ไหน ผมก็จะแนะนำว่า ถ้าท่านต้องการได้รับลักษณะที่เรียกว่า On The Job Training เรียนรู้จากการปฏิบัติงานจริงให้ไปที่ อบจ. ขอนแก่น อันนี้ให้เครดิตไว้กับทางท่านปลัดสุชาติ และทางอบจ.ขอนแก่นไว้ด้วย ก็มีทางระยองที่ได้ไปดูงานของทางขอนแก่น และมีอีกหลาย ๆ อบจ. ที่ไปดูงานที่ขอนแก่นด้วย เพราะฉะนั้นอยากจะเรียนให้ทราบว่าผู้ที่มาเข้าร่วมสัมมนาในวันนี้ ท่านใดที่อยากจะดูว่าประสบความสำเร็จอย่างไร ผมเชื่อว่าท่านปลัดสุชาติท่านยินดีต้อนรับทุกอบจ.ที่จะไปดูงานที่ขอนแก่นซึ่งประสบความสำเร็จเป็นอย่างยิ่ง เพราะฉะนั้นอันนี้ผมสรุปให้เห็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย ในขณะนี้แต่ละอบจ. ที่เข้าดำเนินโครงการทั้ง 8 อบจ. ข้อบัญญัติจะเป็นในรูปแบบลักษณะที่ใกล้เคียงกัน เพราะเดิมที่ผมเคยบอกว่าข้อบัญญัติในแต่ละ อบจ. ซึ่งแต่เดิมเคยมอบให้กรมสรรพสามิตเป็นคนจัดเก็บเองหน้าตามันไม่ได้เป็นรูปแบบที่เป็นหลักสากลในการจัดเก็บภาษี เพราะว่าในแง่ของข้อบัญญัติในการจัดเก็บภาษีไม่ว่าจะเป็นกรมสรรพสามิต กรมสรรพากร หรือกรมศุลกากร ซึ่งเป็นหลักสากลที่จะต้องมีการระบุตั้งแต่ว่าในแง่ของบทความทั่วไป ต่อมาในหมวดว่าด้วยใครเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี หมวดว่าด้วยอัตราภาษี หมวดว่าด้วย

ในเรื่องการชำระภาษี หมวดว่าด้วยบัญชีประจำวันงบเดือน หมวดว่าด้วยในเรื่องของบทกำหนดโทษ เขาแบ่งออกเป็นหมวด หมู่ คนที่ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติ หรือว่าผู้ที่ทำหน้าที่เสียภาษี เวลาอ่านจะได้เข้าใจได้ตรงกันว่าถ้าจะดูเรื่องอัตราภาษีต้องไปดูที่ตรงไหน ถ้าจะดูในเรื่องหน้าที่ บัญชีประจำวันต้องไปดูตรงไหน หมวดไหน เพราะฉะนั้นสิ่งเหล่านี้ผมเรียนได้ว่าข้อบัญญัติของ อบจ. ที่ทำอยู่ในขณะนี้ เป็นสากลเช่นเดียวกับหน่วยงานจัดเก็บภาษีหน่วยงานกลางของประเทศไทย และเป็นสากลเช่นเดียวกับต่างประเทศที่ปฏิบัติกันอยู่ที่ผมไปดูงานมาในทุกๆ ประเทศ

ประเด็นต่อมา นอกจากในเรื่องของการปรับปรุงในด้านกฎหมายแล้ว ก็จะมาเป็นในเรื่องการวางรูปแบบวิธีการจัดเก็บภาษี อย่างที่ผมเรียนให้ทราบเนื่องจาก อบจ. แต่ละ อบจ. ไม่เคยมีประสบการณ์ ไม่เคยจัดเก็บภาษีเอง เพราะฉะนั้นตรงนี้เป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่ง เราได้วางแผนทางร่วมกันกับทาง อบจ. ให้มีการจัดทำแฟ้มผู้เสียภาษีแต่ละรายแต่เดิมที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีแทน อบจ. ก็จะไม่มีความรู้เรื่องเหล่านี้เลย ไม่มีข้อมูลคือสรรพสามิตทำหน้าที่เหมือนกับเป็นบุรุษไปรษณีย์รับเงินมาจากผู้ประกอบการน้ำมันและส่งมอบเงินให้กับ อบจ. อบจ. ก็ไม่ทราบเลยว่าปั้มน้ำมันมีกี่แห่ง กี่ที่ อยู่ที่ไหนบ้าง เพราะฉะนั้นประเด็นแรกที่จะแนะนำในเรื่องนี้คือ การจัดทำแฟ้มผู้เสียภาษีแต่ละราย ก็เหมือนกับไปโรงพยาบาลจะต้องมีแฟ้มผู้ป่วย ซึ่งการจัดทำแฟ้มผู้เสียภาษีแต่ละรายเราก็แนะนำให้มีการจัดทำแบบลักษณะแบ่งว่า ปั้มน้ำมันขนาดใหญ่ก็กลุ่มหนึ่ง ปั้มน้ำมันขนาดเล็กและปั้มน้ำมันแบบหลอดก็อีกกลุ่มหนึ่ง แล้วแฟ้มนั้นก็จัดแยกไว้เป็นแต่ละอำเภอ แบ่งเป็นเขตไว้ แฟ้มผู้เสียภาษีแต่ละรายนั้นมีความสำคัญที่หน่วยงานจัดเก็บภาษีเป็นผู้จัดทำ ไม่ว่าจะเป็นกรมสรรพากรหรือกรมสรรพสามิต เพราะแฟ้มนี้นี้จะมีตั้งแต่เราขอขึ้นของจดทะเบียน ใบทะเบียน สำเนาใบทะเบียนที่ออกให้ ใบทะเบียนสถานประกอบการค้าน้ำมัน ในเรื่องที่เขาขอขึ้นงบเดือน ในเรื่องที่เขาขึ้นรายการชำระภาษีทุกอย่างจะอยู่ในแฟ้มนี้หมด แม้แต่ต่อมาถ้ามีปัญหาในเรื่องของการประเมินภาษี ในเรื่องของการตรวจสอบ การปฏิบัติการก็จะอยู่ในแฟ้มนี้หมด เหมือนกับประวัติของคนตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ถ้ามองในแง่ของปั้มน้ำมันก็จะเริ่มตั้งแต่เริ่มผลิต เริ่มจดทะเบียน จนกระทั่งเลิกถึงกิจการ ก็จะต้องอยู่ในแฟ้มนี้ทั้งหมด ที่นี้การจัดทำแฟ้มผู้เสียภาษีแต่ละรายนี้มันไปนำสู่อะไร สิ่งที่จะแนะนำต่อไปก็คือการจัดทำฐานข้อมูลผู้เสียภาษีแต่ละรายโดยการใช้ไอที หลักปัจจุบันก็คือการนำโน้ตบุ๊กไปใช้ประโยชน์ในลักษณะของ Excel อย่างที่ผมเรียนให้ทราบแล้วว่าผู้ที่เสียภาษีน้ำมันนั้นไม่ใช่มีแค่ 10-20 ราย มีมาก จังหวัดใหญ่ๆมีปั้มใหญ่ 40 -50 ปั้ม ปั้มเล็ก ปั้มหลอด 400-500 ปั้ม ในแต่ละอำเภอ เพราะฉะนั้นจากแฟ้มผู้เสียภาษีแต่ละราย ก็มีการแนะนำให้เอาข้อมูลเหล่านั้นมาใส่ในฐานข้อมูลของคอมพิวเตอร์ ในลักษณะใช้ในรูปแบบ Word และ Excel อย่างอำเภอเมืองปั้มใหญ่มีปั้มเท่าไร ชื่ออะไร สถานที่ตั้งอยู่ที่ไหน แล้วถ้าเราแยกออกไปเป็นปั้มขนาดเล็กและปั้มหลอดในแต่ละอำเภอมีปั้มเท่าไร สถานที่ตั้งอะไรต่างๆ ที่ไหน อันนี้ก็เป็นการจัดทำฐานข้อมูล และในฐานข้อมูลตัวนี้ไม่ได้บอกเฉพาะในเรื่องของชื่อปั้ม สถานที่ตั้งปั้ม แต่ก็จะได้รู้ข้อมูลปั้มต่อไปได้ว่าเค้าจดทะเบียนเมื่อไหร่ เริ่มเสียภาษีเดือนไหน เสียภาษีเท่าไร ปริมาณน้ำมันที่เสียภาษีเท่าไรในแต่ละเดือนก็จะอยู่ในฐานข้อมูลตัวนี้ เพราะท่านคิดว่าถ้าหากใช้กำลังเจ้าหน้าที่มานั่งทำสิ่งเหล่านี้ ท่านเพิ่มเจ้าหน้าที่ที่มีจากเดิมมีอยู่ 3 - 5 คน ผมเชื่อว่ามี 15-20 คน ก็ยังทำไม่ทัน แต่การที่เราเอาเวทิต่างนี้มาใช้มันจะทำให้ประหยัดแรงงานและสามารถติดตามข้อมูลเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี จากนั้นเมื่อเรามีการจัดทำฐานข้อมูลผู้เสียภาษีแต่ละรายแล้ว เราก็มีแนวทางว่าให้มีหนังสือแจ้งเตือนผู้ที่ทำหน้าที่เสียภาษีที่ยังไม่เข้ามาอยู่ในระบบ ในหลักการก็คือ พอแต่ละเดือนจากแฟ้มผู้เสียภาษีแต่ละรายเอามาใส่ฐานข้อมูล เราก็จะเห็นว่าไม่มีใครบ้างที่ยังไม่มาจดทะเบียนผู้ประกอบการ และอีกอันที่ได้เสนอแนะให้กับทางอบจ.คือ ท่านสามารถดูรายชื่อผู้ประกอบการได้จากสำนักงานธุรกิจพลังงานจังหวัด ของกรมธุรกิจพลังงาน ในแต่ละจังหวัดเค้าจะมีรายชื่อผู้ประกอบการน้ำมัน และก็จะมีในเรื่องของงบเดือนเกี่ยวกับน้ำมันที่รับเข้า น้ำมันที่จ่ายออกด้วย ซึ่งตรงนี้ถ้าทาง อบจ. ประสาน

งานกับสำนักงานธุรกิจพลังงานในแต่ละจังหวัดก็จะทราบข้อมูลตรงนี้ ยกตัวอย่างว่าในจังหวัดนี้มีปั้มใหญ่ 50 ปั้ม ปั้มเล็ก 500 ปั้ม ถ้าท่านไปประสานงานกับสำนักงานธุรกิจพลังงานจังหวัด ท่านจะได้ทราบข้อมูลว่าปั้มไหนมา ปั้มไหนไม่มา ท่านสามารถเอาข้อมูลจากกรมธุรกิจพลังงานมาใช้ประโยชน์ถ้าประสานกันได้ ถ้ายังเขามีไอทีท่านก็สามารถดึงข้อมูลมาใช้ประโยชน์ได้เลย และสามารถติดตาม ตรวจสอบได้ ว่าปั้มไหนที่ยังไม่มาจดทะเบียน นอกจากนั้นแล้วท่านก็จะเห็นว่าเดือนนี้ใครมาชำระภาษี ไม่มาชำระภาษีจากแฟ้ม ท่านก็สามารถที่จะดึงออกมาได้ใครที่ยังไม่มาชำระภาษีในเดือนนี้ก็ใช้คอมพิวเตอร์ที่จะสามารถดึงข้อมูลออกมาจากฐานข้อมูล ต่อมาท่านก็มีหนังสือแจ้งเตือนผู้เสียภาษีที่ยังไม่เข้ามาอยู่ในระบบไม่ว่าจะไม่มาจดทะเบียน จดทะเบียนแล้วเดือนนี้ยังไม่มาเสียภาษี ก็สามารถมีหนังสือแจ้งเตือนไปได้โดยใช้ระบบไอที ใช้คอมพิวเตอร์พิมพ์ออกมา โดยท่านอาจจะมีแบบฟอร์มเลยก็ได้ เนื่องจากว่าเดือนนี้ท่านยังไม่ได้มาชำระภาษี ท่านเป็นผู้ประกอบการที่ยังไม่มาจดทะเบียน ขอความร่วมมือมาให้มาจดทะเบียนด้วย ผู้ประกอบการถ้าเค้าได้รับหนังสือก็จะมีความรู้สึกว่า ออจ. ทราบนะ ออจ. ติดตาม ไม่ใช่ว่าไม่มาก็ไม่เป็นไร ไม่มีใครมาสนใจ ไม่ใช่ว่าผ่านไป 1 ปี ก็ยังไม่มาชำระภาษี ไม่มีใครมาติดตาม ไม่มีใครมาสนใจ ถ้าเป็นแบบนี้การบังคับตามกฎหมายจะไม่เกิดขึ้น แต่การที่ผมแนะนำแนวทางจะได้เกิดมีการติดตาม แค่เรานึกถึงผู้ประกอบการหรือแม้เราเองได้รับหนังสือจากกรมสรรพากร บอกว่าปีนี้ท่านชำระภาษีขาดไป 10,000 บาท แสดงว่าเรายื่นเสียภาษีไปมันต้องมีอะไรขาดตกบกพร่องไป ขอให้ท่านมาติดต่อกับกรมสรรพากรด้วย ก็เช่นเดียวกันกับในแง่ของผู้ประกอบการ ถ้าเรามีหนังสือไปแน่นอนเค้าไม่อยู่เฉย มันก็ต้องมีปฏิกิริยา กลับเข้ามา อย่างเช่นมาจดทะเบียน ยังไม่เสียภาษีก็ต้องมาเริ่มเสียภาษี ต่อมาเราจะเริ่มมาพูดในเรื่องของการตรวจวิเคราะห์แบบรายการภาษี ตรงนี้จะป็นรายละเอียด ถ้าท่านไปดูบทความที่ทางทีมงานวิจัยได้เขียนบทความไว้ให้กับทางสถาบัน ในเรื่องของการตรวจวิเคราะห์แบบรายการภาษีตรงนั้นมันจะมีระเบียบการตรวจซึ่งเป็นข้อบัญญัติ เป็นอนุบัญญัติเป็นระเบียบที่ออกตามข้อบัญญัติของอบจ. การตรวจวิเคราะห์แบบรายการภาษี ก็จะมีการตรวจเช่นว่า ปริมาณน้ำมันที่จำหน่ายเท่าไร ในอัตราเท่าไร สิ่งต่างๆเหล่านี้ในแง่ของการตรวจคือ เราตรวจมาถูกต้องไหม คำนวณแล้วถูกต้องหรือเปล่า หลักสำคัญต่อไปก็คือว่า การตรวจปฏิบัติการ ณ สถานที่ประกอบการของผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษี อันนี้มันตั้งแต่ในแง่ของการตรวจแนะนำ เช่น เมื่อเค้ามาจดทะเบียนเราก็มารู้ว่าปั้มนี้มันมีความเหมาะสมไหม ยกตัวอย่างเช่น ปั้มหนึ่งมีหัวจ่ายน้ำมัน 10 หัวจ่าย มีหัวจ่ายเบนซิน 5 หัวจ่าย ดีเซล 5 หัวจ่าย นอกจากนั้นก็จะมีหัวจ่ายก๊าซปิโตรเลียม 2 หัวจ่าย แต่เสียภาษีน้ำมันอยู่เดือนละ 300 บาท สมเหตุสมผลหรือไม่ นอกจากไปตรวจแนะนำก็ให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง เราก็ได้ข้อมูลมาว่าการเสียภาษีแบบนี้ไม่ถูกต้องแน่ มันคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ต่อมาก็เป็นในเรื่องของการตรวจสอบภาษีซึ่งเป็นมาตรการสุดท้ายที่ปกติหน่วยงานจัดเก็บภาษีส่วนกลางเองจะใช้ ถ้ารายไหนไม่ยอมเข้ามาอยู่ในระบบ ไม่ยอมจดทะเบียน ไม่ยอมมาเสียภาษี มีหนังสือเตือนแล้ว มาตรการสุดท้ายก็คือการไปตรวจสอบภาษีซึ่งจะนำไปสู่การประเมินภาษี อันนั้นจะเป็นมาตรการค่อนข้างหนักเลย นอกจากประเมินภาษีแล้วอาจจะไปถึงเรื่องของการส่งคดีฟ้องศาล ซึ่งมีการอาัยด ทรัพย์ ยึดทรัพย์ โดยปกติมาตรการเหล่านี้จะไม่ค่อยใช้จะใช้เป็นไม้ตายสุดท้าย สมมติว่าถ้าผู้ประกอบการในจังหวัดมีอยู่ 100 ราย หรือ 100% เข้ามาอยู่ในระบบ 95-96% แล้วอีก 3-4% ต้องใช้ไม้ตายสำหรับผู้ที่ไม่เข้ามา เพราะถ้าจั้นแล้วจะกลายเป็นตัวอย่างที่ไม่ดี เขาเรียกว่าพวกนี้เป็นเด็กเกเร ถ้ามีเด็กดีสัก 90 ราย แล้วอีก 4-5 รายที่ท่านทิ้งไว้จะทำยังไง เด็กดีก็จะบอกว่า เด็กเกเรไม่โดนทำโทษอะไรเด็กดีก็จะเกเรไปด้วยนะ อันนี้ก็จะ เป็นมาตรการ ซึ่งไปดูได้ในเรื่องของระเบียบการตรวจสอบในแนวทางที่ไม่ว่าจะเป็นทางขอนแก่น หรือ อบจ. อื่นๆ ที่ ดำเนินการ ก็จะมีแนวทาง ระเบียบ ผมไม่ได้พูดในรายละเอียดตรงนี้ ตรงนี้เป็นภาคปฏิบัติเรื่องของการตรวจสอบ ภาษี ต่อมาการเพิ่มประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่จัดเก็บเราพูดมา 2 ด้านแล้ว ในแง่ของกระบวนการให้ประสบความสำเร็จ และการเพิ่มประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่จัดเก็บคือจัดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรมการปฏิบัติงานจริง ซึ่งตรงนี้

ทางทีมงานก็ได้ร่วมกับ อบจ. ได้มีการใช้วิทยากรจากทีมงานวิจัย วิทยากรจากสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ไปให้คำแนะนำ ในลักษณะเรียนรู้จากการปฏิบัติงานจริง (On The Job Training) เพราะเป็นลักษณะการมอบหมายงาน ส่งถ่ายงาน ซึ่งทาง อบจ. เองก็ได้ประสานกับสรรพสามิตพื้นที่เพื่อจะรับข้อมูล สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องของการฝึกปฏิบัติงานจริง แล้วข้อเสนอแนะต่อไปคือนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ ได้พูดไปแล้วว่าในยุคโลกปัจจุบันถ้าไม่จำเป็นอย่าพยายามเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ เพราะการเพิ่มเจ้าหน้าที่ 1 คนค่าใช้จ่ายก็มากขึ้น อย่างน้อยเป็นแสนขึ้น แะเงินเดือนสมมุติตอนนี้ราชการกำหนดไว้ปริญญาตรี 15,000 ปีหนึ่งก็ 180,000 แต่ถ้าท่านใช้เทคโนโลยี ใช้ไอที เอาโน้ตบุ๊กเข้ามาใช้ และมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ตรงนี้จะช่วยทำให้มีประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่ายได้มากกว่า แล้วเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่จัดเก็บเท่าที่จำเป็น เราก็ควรเพิ่มเจ้าหน้าที่จัดเก็บในแง่ของเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ทางด้านไอที และเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในแง่ของการตรวจสอบภาษี การวิเคราะห์ภาษี แต่ก็ไม่ควรที่จะเพิ่มเจ้าหน้าที่จำนวนมาก พยายามนำไอทีเข้ามาใช้ให้มากที่สุด ประเด็นสุดท้ายคือ การนำตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่เราเรียกว่า Key Performance Indicator หรือ KPI ซึ่งตรงนี้ที่เสนอแนะไว้ ยกตัวอย่างเช่น ขอนแก่นทางปลัดสุชาติพอท่านเห็นว่าเจ้าหน้าที่สามารถจัดเก็บภาษีน้ำมันได้เพิ่มขึ้น ติดตามได้เพิ่มขึ้น ตรงนี้ก็ต้องมีการให้รางวัล สิ่งตอบแทน ให้แรงจูงใจ จะเป็นเรื่องของโบนัสก็ดีหรือให้สองชั้น คือ จะต้องดูกันที่ผลงานของเจ้าหน้าที่จัดเก็บ ตัวอย่างเช่น อบจ.ขอนแก่นสามารถจัดเก็บภาษีน้ำมันจากเดิมที่เก็บได้จาก 5 ล้าน มาเป็น 10 ล้าน ประเด็นต่อไปที่จะเรียนให้ทราบประการสุดท้ายสำคัญที่สุดไม่ว่าท่านจะดำเนินการในเรื่องของการออกข้อบัญญัติ ออกกฎหมายออกมาดี วางวิธีการจัดเก็บดี เจ้าหน้าที่ปรับปรุงมีประสิทธิภาพดี แต่อย่างไรก็ยังไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้เสียภาษีซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในเรื่องของการจัดเก็บภาษีไม่ว่าประเทศที่กำลังพัฒนาหรือแบบประเทศเราหรือประเทศที่พัฒนาแล้วก็ดี การสร้างความร่วมมือของผู้มีหน้าที่เสียภาษี (Voluntary compliance) เป็นเรื่องสำคัญ ทำอย่างไรให้เขาให้ความร่วมมือ ให้เขามีความรู้สึกว่าเต็มใจ อันนี้ก็ได้เสนอแนวทางไว้ อย่างเช่นการคำนวณอัตราภาษีให้เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของผู้เสียภาษีซึ่งหลายจังหวัด หลาย อบจ. ที่ดำเนินการไป เช่น นครราชสีมา หรือแม้แต่ขอนแก่นที่ตอนนี้องค์เก็บอยู่ที่ 2 สตางค์ นครราชสีมาเริ่มจาก 1.5 ต่อมาก็เป็น 2 แล้วก็ 2.5 ผมไม่แน่ใจว่าตอนนี้จะเป็น 3 สตางค์หรือยัง แต่จริงๆอบจ.ที่เหลือไม่จำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการตามนี้ เพราะว่าโครงการนี้เป็นโครงการนำร่อง เก็บไปเลย 4.54 เพราะว่าตอนหลังแต่ละ อบจ. ที่เก็บ 4.54 ก็เก็บได้และได้ผลด้วย อันนี้เป็นมาตรการนำร่อง ผมเชื่อว่า อบจ. ขอนแก่นและนครราชสีมาเป็นนำร่อง แต่อบจ.ใหม่เก็บ 4.54 ซึ่งก็ยังต่ำกว่าเพดานที่ 10 สตางค์ต่อลิตร ที่นี้ให้ผู้เสียภาษีเข้ามามีส่วนร่วม และเสนอแนะโครงการพัฒนาจังหวัดตามที่ท่านปลัดสุชาติแนะนำเห็นว่า เชิญชมรมผู้ค้าน้ำมันมาประชุมแล้วบอกว่า ภาษีน้ำมันที่จัดเก็บได้จะเอาไปโครงการอะไรที่จะทำให้ธุรกิจน้ำมันเขาดีขึ้น เช่น ในแง่ที่การไปพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว การจัดทำแผนผัง โบว์ซอร์ซีสถานที่ท่องเที่ยว ป้ายชี้สถานที่ท่องเที่ยว ปรับปรุงความสะอาดห้องน้ำในสถานที่ท่องเที่ยว อะไรที่เรียกว่าเงินน้ำมันที่เข้ามาเพิ่มมากขึ้นก็ย้อนกลับไปหาผู้ประกอบการน้ำมัน คนเข้ามาเที่ยวในจังหวัดมากขึ้นใช้น้ำมันมากขึ้นเขามีรายได้มากขึ้นก็นำเงินนั้นเข้ามาเสียให้กับ อบจ. มากขึ้นเรียกว่าเป็นประโยชน์ต่อจังหวัด ประโยชน์ต่ออบจ. ประโยชน์ต่อประชาชนในจังหวัดนั้นๆ อันนี้ก็เป็แนวทางที่ได้พูดไว้ ที่นี้การให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษี ยกตัวอย่างที่ท่านปลัดสุชาติได้พูดถึง เช่น การเสียภาษีไม่จำเป็นต้องมาที่อบจ.สามารถเสียภาษีผ่านทางธนาคารได้ ปัจจุบันท่านจะเห็นว่าแบบกรมสรรพากรและกรมสรรพสามิตชำระผ่านทางอินเทอร์เน็ตหรือเรียกว่า E-payment ที่จริงยังไม่ต้องถึงขั้นนั้น แค่ผ่านธนาคารได้ ผ่านทางไปรษณีย์ได้ก็ถือว่าสุดยอดแล้ว และในการอำนวยความสะดวก อย่างในแง่ข้อบัญญัติที่เราไปนำเสนอกันไว้ อย่างในแง่ของการทำบัญชีประจำวัน งบเดือน เราบอกคุณไม่ต้องทำ แต่บอกว่าบัญชีประจำวัน งบเดือน มีหน้าตาอย่างไร แต่ถ้าหากว่าทางผู้ค้าน้ำมันนั้นได้มีการจัดทำบัญชีประจำวัน แล้วก็ยื่นงบเดือนต่อ

หน่วยงานราชการอื่น ยกตัวอย่างเช่นต่อสำนักงานธุรกิจพลังงานจังหวัด ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญแบบเดียวกับข้อบัญญัติของ อบจ. งบประมาณไม่ต้องทำแบบใหม่ก็ให้ใช้แบบที่ยื่นกับสำนักงานธุรกิจพลังงานยื่นมาที่ อบจ. ได้ โดยที่ อบจ. จะอนุมัติให้ใช้ได้อันนี้ก็ไม่ใช่เป็นการเพิ่มภาระให้กับเขา ให้เขาสามารถใช้แบบที่ใช้ยื่นกับหน่วยงานราชการอื่น แต่หากจะยื่นกับหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่สำนักงานธุรกิจพลังงานจังหวัดก็แล้วแต่ แต่ถ้ายื่นต่อกรมสรรพากรผมว่าเขาคงรู้สึกไม่ดีเท่าไร แต่ถ้าเป็นสำนักงานธุรกิจพลังงานจังหวัดอาจเอามาใช้เป็นฐานข้อมูลได้ ต่อมาในเรื่องของการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้เสียภาษี ซึ่งอันนี้ก็ได้อีก ในเรื่องการเชิญผู้ประกอบการค้าน้ำมัน ชมรมผู้ค้าน้ำมันมาประชุมร่วมกัน มีการจัดทำแผ่นพับอธิบายเรื่องวิธีการเสียภาษี เกี่ยวกับภาระหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้เพื่อให้ผู้ประกอบการค้าน้ำมันได้มีความรู้ ความเข้าใจ และได้มาคุย ได้มีการมาซักถามข้อปัญหาอะไรต่าง ๆ การดำเนินการประกาศเกียรติคุณผู้เสียภาษีที่ดี หลายๆ อบจ. ได้ดำเนินการไปแล้วตามที่ท่านปลัดสุชาติได้กล่าวไว้แล้ว มีการติดแผ่นป้ายว่า ปีนี้ได้ให้ความร่วมมือกับอบจ. ในการเสียภาษีที่ดี ลองคิดว่าถ้าถนนสายหนึ่งมี 3-5 ปีมีแผ่นป้ายขึ้นว่า อบจ. ต้องขอขอบคุณปีนี้ที่ได้เสียภาษีน้ำมันให้กับอบจ. เป็นอย่างดีเพื่อนำเงินมาพัฒนาจังหวัด ปรากฏว่าอีก 2 ปีไม่มีป้ายขึ้นมามันก็เหมือนกับเป็นการประจานไปในตัวว่า ปีนี้ยังไม่ได้มีหน้าที่เป็นผู้เสียภาษีที่ดี ยังเป็นเด็กเกเรอยู่ นอกจากจะมีการจัดทำแผ่นป้ายติดที่ปั้มน้ำมันชี้ให้ประชาชนเห็นแล้ว ถ้าประชาชนเห็นก็อยากจะไปเติมปั้มที่ไปเสียภาษีให้ อบจ. แต่ถ้าปั้มไหนไม่มีป้ายเราก็ไม่ไปสนับสนุนโดยสามัญสำนึกเพราะไม่ได้เสียภาษีให้กับอบจ. ไม่ได้มีการนำเงินไปพัฒนาจังหวัด นอกจากจะมีการมอบโล่ มอบเกียรติบัตร ซึ่งทำให้ผู้ที่เสียภาษีเกิดความภาคภูมิใจนำไปติดไว้ในห้องผู้จัดการ สิ่งเหล่านี้ท่านอาจเอาไปติดต่อขยายแนวทางได้ต่อ การสร้างความร่วมมือแรงจูงใจให้เกิดขึ้น นอกจากนี้แล้วยังมีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้เสียภาษีมีจิตสำนึกที่ดีต่อการเสียภาษี เพราะว่าเรามีสื่อของ อบจ. แล้วก็จะอาจจะใช้สื่อในแง่ของทางวิทยุในท้องถิ่นพูดถึงคุณประโยชน์ในเรื่องของการชำระภาษีน้ำมัน ในเรื่องของปั้มน้ำมันที่ให้เสียภาษีและได้มีการประกาศเกียรติคุณ สิ่งเหล่านี้ก็จะทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ที่มีหน้าที่ไปเสียภาษีมีความรู้สึกรู้ว่าเค้าได้รับการประกาศประชาสัมพันธ์ การประกาศเกียรติคุณ ไม่ใช่เฉพาะในแง่ของการติดป้ายไว้ที่ปั้มน้ำมันเท่านั้น แต่เป็นการประกาศผ่านสื่อ ทางสื่อสิ่งพิมพ์ในจังหวัดนั้นๆ สื่อของ อบจ. สุดท้ายเป็นเรื่องการให้การศึกษาด้านภาษีอากรแก่ประชาชน อันนี้เป็นเรื่องระยะยาวเป็นการสร้างทัศนคติ อบจ. เองมีโรงเรียนในสังกัดต่อไปจะต้องให้นักเรียนมีความเข้าใจว่าภาษี อบจ. มีผลอย่างไร หรือ อบจ. อาจจะมีแผ่นพับ ต่อไป อบจ. อาจจะมีโครงการเคลื่อนที่ที่จะให้ความรู้กับโรงเรียนต่างๆ ในจังหวัดนั้นๆ เพื่อให้เข้าใจในเรื่องของหน้าที่ของผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีและประโยชน์ของภาษีเสียภาษีให้แก่ อบจ. ในจังหวัดนั้นๆ ที่จะนำมาใช้พัฒนา อันนั้นเรียกว่าเป็นการสร้างทัศนคติและเป็นการสร้างเรื่องในระยะยาวที่จะให้คนมีจิตสำนึกที่ดีในการเสียภาษี ต่อมาจะพูดถึงผลที่ได้ (Output or Product) ที่ได้จากโครงการ อบจ. 6 แห่ง ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีน้ำมันเอง ทำให้จำนวนผู้เสียภาษีและรายได้ภาษีที่จัดเก็บเฉลี่ยต่อเดือนเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในขณะที่อบจ. อีก 2 แห่ง คือ อบจ. พิษณุโลก และอบจ. กาญจนบุรี มีความพร้อมในการจัดเก็บภาษีแต่ยังมีข้อขัดข้องทางปัจจัยด้านการเมืองอยู่ เพราะฉะนั้นจึงได้ยังไม่ได้ดำเนินการออกข้อบัญญัติ แต่ว่าก็ได้เตรียมพร้อมร่างข้อบัญญัติที่ดี แนวทางก็ดี ได้เตรียมพร้อมที่จะดำเนินการได้หมดแล้ว

สิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของโครงการนี้ ถ้าท่านดูตารางจะเห็นเลยว่าอย่างนครราชสีมาวันที่เริ่มจัดเก็บ 1 พ.ย. จำนวนผู้ประกอบการเดิมมี 219 ราย เพิ่มมาเป็น 771 ราย ก่อนดำเนินโครงการภาษีน้ำมันเฉลี่ยต่อเดือนจัดเก็บได้ 478,000 บาท ตอนนี้ตั้งแต่เริ่มโครงการมาจนถึงเดือนเม.ย. ต่อเดือนเฉลี่ยเป็น 1,400,000 บาท จะเห็นได้ว่าจำนวนอัตรากาษีน้ำมันเพิ่มขึ้นมา 931,000 บาท และมีอัตราเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 193.94 อย่างของขอนแก่นโมเดลที่ว่าเริ่ม 1 ส.ค. 52 เดิมมีผู้ประกอบการเสียภาษี 45 ราย หลังจากดำเนินการ

โครงการนี้จนถึงขณะนี้ มี 535 ราย เดิมเสียภาษีอยู่จำนวน 236,000 บาท ตอนนี้เป็น 695,000 บาท อนึ่งสิ่งที่อยากย้ำ คือ ทั้งนครราชสีมาและขอนแก่นไม่ได้เก็บภาษีในอัตรา 4.54% จากที่เดิมก่อนเริ่มโครงการเก็บ 4.54% อย่างขอนแก่นตอนนี้ลดมาเหลือ 2 สตางค์ ปรากฏว่าภาษีแต่เฉลี่ยต่อเดือนเก็บได้เพิ่มขึ้นมา 200% โดยเพิ่มมา 463,000 บาท ข้อมูลนี้เราupdateจนถึงในเดือนเม.ย. 55 ทางทีมงานวิจัยได้ทำข้อมูลนี้ให้ทันสมัยขึ้นมาให้เห็นได้ชัดเจนเลย ซึ่งเป็นความสำเร็จของโครงการที่น่าเรียนให้ทราบว่า โครงการสนับสนุนให้ อบจ. จัดเก็บภาษีน้ำมันเอง สำหรับผลลัพธ์ของโครงการเราเรียกว่า Outcome ของโครงการคือ ผลของการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ นั่นคือ อบจ. 8 แห่งนั้น 6 แห่งเห็นในแง่ของ ผลผลิต (Output) และ ผลลัพธ์ (Outcome) ส่วนในอีก 2 แห่งนั้น มี Outcome ยังไม่มี Output เพราะมีปัจจัยทางด้านการเมือง แต่ในเร็ววันนี้จะต้องมีในเรื่อง Output เกิดขึ้นแน่นอน ที่นี้เรามองในแง่ผลกระทบของโครงการนี้คือว่า กรมสรรพสามิตมีนโยบายและแผนงานที่ชัดเจนให้ อบจ. ทุกแห่งจัดเก็บภาษีน้ำมันเองภายในสิ้นปีงบประมาณ 55 นั่นคือกรมสรรพสามิตขณะนี้ได้ให้สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ไปประสานงานกับทุก อบจ. ว่า 1 ต.ค. 55 ทุก อบจ. จะต้องจัดเก็บภาษีน้ำมันและยาสูบเองเพราะกรมสรรพสามิตจะไม่จัดเก็บแทนให้ อันนี้ผมเชื่อว่าทุก อบจ. ที่มาร่วมสัมมนาประชุมในวันนี้ก็คงจะพอทราบแล้ว แล้วสรรพสามิตพื้นที่ในแต่ละพื้นที่ก็คงจะได้มีการไปประสานแล้ว เพราะฉะนั้นตรงจุดนี้ที่ผมเรียนให้ทราบว่า 2 อบจ. ที่ยังมีปัญหาปัจจัยการเมืองอยู่ไม่ว่าจะเป็นพิษณุโลกก็ดี ไม่ว่าจะเป็นกาญจนบุรีก็ดี ทั้ง 2 อบจ. พอ 1 ต.ค. 55 ต้องทำเอง ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเอง ทุกๆ อบจ. ก็คงจะทราบว่ารัฐบาลกลางเองก็พยายามที่จะเรียกว่า งบประมาณที่จะสนับสนุนให้อะไรให้ก็จะมีการเพิ่มขึ้นด้วย ต่อมาก็คือภาคประชาชนมีส่วนในการกำกับและควบคุมการใช้งบประมาณของ อบจ. ที่ผมเรียนให้ทราบจากการที่ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเข้ามาร่วมประชุม เข้ามาเสนอแนะโครงการ เข้ามาติดตามอะไรต่างๆ แม้แต่ประชาชนก็จะเห็นว่าถนนสายนี้สร้างขึ้นด้วยเงินภาษีน้ำมัน และเงินภาษีน้ำมันเอาไปพัฒนาอะไรบ้างต่างๆ อันนี้ก็คือในส่วนของภาคประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง อบจ. ที่ยังมอบให้ทางกรมสรรพสามิตจัดเก็บเองก็จะมี ความสนใจและประสงค์ที่จะเข้าร่วมโครงการ ต่อไปคือความคุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจที่ อบจ. จัดเก็บภาษีน้ำมันเองจะไม่ต้องเสียค่าดำเนินการให้กับกรมสรรพสามิตในอัตราร้อยละ 3 จากยอดเงินภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บแทน ท่านจะเห็นว่าแต่เดิมนครราชสีมาต้องจ่ายให้กรมสรรพสามิต 3% ก่อนเข้าร่วมโครงการเดือนละ 14,000 บาท ต่อมาเข้าร่วมโครงการไม่ต้องจ่ายให้กรมสรรพสามิตประหยัดเงินไปถึง 42,000 บาท ปีหนึ่ง 400,000 – 500,000 บาท อย่างขอนแก่นเดิมต้องจ่ายให้กรมสรรพสามิตเดือนละ 6,900 บาท ต่อมาเป็นเดือนละ 20,000 บาท ปีหนึ่ง 200,000 กว่าบาท ซึ่งเงินเหล่านี้ก็ไม่ต้องจ่ายให้กับกรมสรรพสามิตเป็นรายได้สุทธิของทาง อบจ.

ประเด็นต่อไปเป็นในแง่ของความคุ้มค่าเชิงสังคม เราจะเห็นว่า อบจ. มีรายได้เพิ่มขึ้นสามารถนำไปพัฒนาประเทศ ทำให้ อบจ. เกิดความมั่นใจในการพัฒนาศักยภาพของตนเองในการจัดเก็บภาษี ทำให้เกิดการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของ อบจ. โดยผู้ประกอบการที่เสียภาษีให้กับประชาชน และโครงการนี้ทำให้เกิดการขยายผล โดย สกว. ร่วมกับสมาคม อบจ. แห่งประเทศไทยให้การสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกันในการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ซึ่งจะทำให้ อบจ. แต่ละแห่งไปปรับปรุงในแง่การจัดเก็บภาษีได้ด้วยตนเอง สิ่งหนึ่งที่อยากจะเน้นในเรื่องของความคุ้มค่าประเด็นหนึ่งที่ยังไม่ได้พูดถึง คือ การที่ อบจ. เริ่มได้มีการเรียนรู้ในแง่การจัดเก็บภาษีน้ำมันเป็นเรื่องสำคัญมาก เมื่อท่านมีความรู้ความเข้าใจในแนวทางในการจัดเก็บภาษีน้ำมันไม่ว่าในเรื่องของการออกข้อบัญญัติ ในเรื่องของการวางวิธีการการจัดเก็บ วิธีการเพิ่มประสิทธิภาพการสร้างร่วมมือ ต่อไป อบจ. จะมีบทบาทมากขึ้นแน่นอนในอนาคตอันใกล้ ยกตัวอย่าง อบจ. ได้รับมอบหมายให้ดูแลภาษีสิ่งแวดล้อม ท่านจะเห็นว่าในขณะนี้แต่ละจังหวัดโดยเฉพาะประเทศพัฒนามากขึ้น ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาอากาศเสียอะไรต่างๆ ใครจะเป็นผู้ดูแล ถ้าเป็น อบต. ก็จะต้องดูแลเฉพาะพื้นที่จำกัด แต่ถ้าเทศบาลก็ดูแล

เฉพาะในตัวเมือง แต่อบจ.จะดูแลทั้งจังหวัด เพราะฉะนั้นถ้ามีแม่น้ำ ลำคลองสายหนึ่งไหลผ่านไป อบต. หรือไหลผ่านทั้งจังหวัดผู้ที่จะต้องดูแลก็ต้องเป็น อบจ. หรือโรงงานอุตสาหกรรมมันก็ไม่ได้ตั้งอยู่ในเฉพาะเขตเทศบาลแต่มันตั้งอยู่ทั่วไป เพราะฉะนั้นที่เห็นชัดเจนอย่างภาษีสิ่งแวดล้อมที่ทางกระทรวงการคลังเองก็ได้เน้นในเรื่องนี้ และมี พรบ. ภาษีสิ่งแวดล้อมค้างอยู่ที่เข้าสภาแล้วแต่ยังมีการติดขัดในแง่ของกระบวนการขั้นตอน ต่อไปเมื่อท่านมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการจัดเก็บภาษีน้ำมันตัวเองแล้ว ส่วนนี้จะมีผลสำคัญที่จะนำไปพัฒนาในการจัดเก็บภาษีอย่างอื่นด้วย ไม่ว่าจะเป็นภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีสถานบริการ ไม่ว่าจะเป็นเป็นโรงแรม อะไรต่างๆ เพราะแนวทางในแง่ของการตรวจสอบ การตรวจปฏิบัติการ การวิเคราะห์ห่ออะไรต่างๆ เหล่านี้ ก็ไม่ได้แตกต่างกัน มันจะช่วยเสริมซึ่งกันและกัน

เนื่องจากว่าจากการที่ดำเนินการไป 8 อบจ. ที่สามารถจัดเก็บภาษีน้ำมันเองได้อย่างประสบความสำเร็จ 6 อบจ. อีก 2 อบจ. ยังรออยู่ แต่ทางสกว.และสมาคมอบจ.มองเห็นว่าถ้าจะดำเนินการโครงการในลักษณะที่ละจังหวัดหรือที่ละ 8 จังหวัด อีกก็ปีถึงจะทำให้ทั้งประเทศจัดเก็บภาษีน้ำมันเองได้ สกว.เลยสนับสนุนให้สถาบันพัฒนาสยามจัดทำโครงการ การพัฒนาศูนย์กลางเครือข่ายและสร้างเครือข่ายเพื่อพัฒนาการจัดเก็บภาษีน้ำมันของ อบจ. โดยมีระยะเวลาในการดำเนินงาน 2 ปี ตั้งแต่ มกราคม 54 – ธันวาคม 55 โดยแบ่งเป็น 4 งวด งวดที่ 1 ผ่านไปแล้ว เครือข่ายภาคกลางซึ่งมีอยุธยาเป็นศูนย์กลางเครือข่าย และเครือข่ายภาคใต้มีสุราษฎร์ธานีเป็นศูนย์กลางเครือข่ายจังหวัดในภาคใต้ 14 จังหวัด งวดที่ 2 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนก็มีขอนแก่นเป็นศูนย์กลางเครือข่าย และเครือข่ายภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างก็จะมีอุบลราชธานีศูนย์กลางเครือข่าย งวดที่ 3 เครือข่ายภาคเหนือตอนบนมีลำพูนซึ่งดำเนินการอยู่ขณะนี้ และเครือข่ายภาคตะวันออกก็มีระยอง สำหรับงวดสุดท้ายก็จะเป็นเครือข่ายภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งจะมีพิษณุโลกเป็นศูนย์กลางเครือข่าย ผมขอเรียนท่านผู้เข้าร่วมสัมมนาว่าจากการที่ได้ไปติดตามขณะนี้หลายอบจ. ที่ได้ออกข้อบัญญัติจัดเก็บแล้ว และที่ออกข้อบัญญัติแล้วแต่ให้ไปมีผลบังคับ 1 ต.ค. 55 ก็มี ยกตัวอย่าง ในกรณีของอบจ.ชัยภูมิ ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเองไปแล้ว อบจ.หนองบัวลำภู ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเองแล้ว ปรากฏว่าอบจ.หนองบัวลำภู ก็ได้ขอความร่วมมือไปยังศูนย์กลางเครือข่ายที่อบจ.ขอนแก่น ทางขอนแก่นก็ได้ส่งหัวหน้าฝ่ายจัดเก็บและทีมงานเข้าร่วมประชุมด้วย แล้วก็ยังมีอีกหลายอบจ.ที่ในขณะนี้ได้ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเองแล้ว ในรายละเอียดท่านดูในบทความที่ทางทีมงานได้จัดทำในนามของสถาบันพัฒนาสยามได้ว่ามี อบจ. ไนบ่าง และผมมั่นใจว่าเมื่อถึงวันที่ 1 ตุลาคม 2555 ซึ่งจะเป็นกำหนดเวลาที่กรมสรรพสามิตจะส่งมอบภารกิจเหล่านี้ให้ อบจ. ผมเชื่อมั่น อบจ. เหล่านั้นจะสามารถจัดเก็บภาษีน้ำมันด้วยตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเช่นเดียวกับ อบจ. ทั้ง 8 แห่ง ที่ดำเนินการมาแล้ว

คุณจาดูร อภิชาตบุตร

ให้ท่านสุรียนท่านได้อธิบายซ้ำๆ ซัดๆ โดยไม่ขัดตอนเลย ก็เพราะว่าประเด็นแรกเป็นงานวิจัย (Research) ที่ใช้เวลามาพอสมควร แล้วก็ให้เห็นว่าเป็นมาอย่างไร แล้วทำไมถึงประสบผลสำเร็จ ประเด็นที่ 2 คือถ้าใครไม่ทำ อบจ. ไนบ่างไม่ทำ หรือดูจากอบจ.ที่เขาทำหลายๆ อบจ. มีความรู้เกิดขึ้น แต่ความรู้ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการจัดเก็บ วิธีการออกข้อบัญญัติเหล่านั้น เป็นอีกกระบวนการที่เป็นความรู้ พอทำแล้วต่อไปมันมีเรื่องอื่นที่ต้องทำตามภารกิจของแต่ละท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติ ได้ทำ ก็จะสามารถที่จะมีประสบการณ์ไปทำเรื่องอื่นๆ ได้ เช่น เรื่องของสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และประเด็นที่ 3 จากการที่เราเห็นว่าที่ท่านสุชาติก็บอกแล้วบอกว่า ตอนที่เราทำทั้งๆ ที่กฎหมายก็บอกให้เราทำได้ แล้วก็ยังให้อำนาจในฐานะเป็นผู้ประเมินที่จะต้องจัดเก็บภาษีท้องถิ่น

มันมีการใช้ตุลยพินิจอย่างไร ท่านสุชาติบอกว่าอันนี้มันมีหลังอิงคืองานวิจัย ถ้าไม่มีงานวิจัยคงจะอีกนานกว่าที่จะเข้าไปริเริ่มทำ ทั้งที่กฎหมายปี 2542 ก็ออกมาว่าให้ทำได้ และคำถามสุดท้าย ผมจะต้องมานั่งคุยกันว่า แล้วทำไมทำมาจนได้ตัวอย่างดีๆ ขนาดนี้แล้ว อบจ.ยังไม่ทำสักทีจนต้องรอถึงวันที่ 1 ตุลาคม 2555 บอกว่าต่อไปนี่ถ้าไม่เก็บเองกรมสรรพสามิตก็จะไม่เก็บให้ ช่วงต่อไปนี่คำถามไม่ว่าในลักษณะที่ทาง อบจ. ยืนยันว่ากฎหมายก็ให้อำนาจ อบจ. ก็เต็มไปด้วยบุคลากรที่มีความรู้อะไรต่าง ๆ แต่ถ้าไม่มีงานวิจัยนี้ อบจ. เองคงไม่ค่อยกล้าที่จะดำเนินการและเมื่อดำเนินการไปภายใต้การสนับสนุนของงานวิจัยที่เป็นผลอย่างนี้แล้ว มันเกิดความมั่นใจถูกต้อง แล้วอย่างนี้แล้ว คนอื่นจะเอามาทำหรือทำไมยังไม่ทำ และผู้ที่มีบทบาทสำคัญและจะได้ให้ความเห็นในเรื่องของงานวิจัยที่จะนำเอามาต่อยอด เอามาช่วยสนับสนุนการปฏิบัติราชการบริหารงานแผ่นดินได้อย่างดีอย่างเช่นโครงการของ อบจ. ที่จะต้องจัดเก็บภาษีน้ำมันได้เอง ก็คงให้ท่าน ดร.สีลาภรณ์ได้ช่วยขยายความรู้ข้อแนะนำต่าง ๆ เชิญครับ

ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย

โจทย์จริง ๆ ดิฉันเข้าใจว่าตอนนี้อยู่ตรงที่ว่าวันที่ 1 ตุลาคม เหลืออีกกี่เดือน 3 เดือนนิด ๆ อบจ. จะต้องเริ่มเก็บเองแล้ว หลายที่ก็คงจะถูกผู้บริหารส่งให้มาดูว่าทำยังไง ถ้าเอาแบบสั้นที่สุด คือ คุณไปหาพี่เลี้ยง เพราะถ้าทำไม่เป็นเหลืออีก 3 เดือน ยังไงคุณก็ต้องอาศัยพี่เลี้ยง พี่เลี้ยงเราวางแม่ข่ายเอาไว้คุณสุรียนช่วยบอกแล้ว ตอนนี้เราวางพี่เลี้ยง คือ มีต้นแบบและทำศูนย์เครือข่ายอยู่ 8 ที่ อย่างศูนย์เครือข่ายภาคกลางจะอยู่ที่อยุธยา คนภาคกลางก็จะจ่อเข้าไปตรงนี้จัดอบรมร่วมกันได้ไหม จัดเหมือนกับชี้แจงกับเจ้าหน้าที่ เพราะมีโจทย์เยอะมากเลย ถ้าเป็นโจทย์ในภาคปฏิบัติ คำถามแรกก็คือ ทำยังไงให้นายกยอมทำ หรือทำอะไรจะเจรจากับนายกให้รู้เรื่องเลย ว่าอัตรามันควรจะเป็นเท่าไร ลักษณะนี้นักวิจัยอาจจะช่วยไม่ได้ แต่ว่าผู้ที่จะช่วยได้ คือ ปลัด อบจ. หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้ทำอยู่ หัวหน้ากองคลังของ อบจ. พวกนี้จะเจอประสบการณ์ตรงว่าแต่ละเรื่องจัดการยังไง ตัวระบบงานคุณสุรียนช่วยคลี่ให้เห็นแล้วว่าจะมีตัวหลักๆ แล้วเกี่ยวกับเรื่อง การทำฐานข้อมูล การออกข้อบัญญัติ การสร้างความสามารถ (capacity building) พวกนี้เป็นรายละเอียดซึ่งเวลาทำจริงแต่ละแห่งก็ต้องการพี่เลี้ยง ต้องการครูฝึก (Coach) เพราะฉะนั้นคำแนะนำง่ายที่สุดก็คือ ไปตั้งงบและเตรียมหา Coach และเชิญเขาไปแนะนำให้ หรือกลับทางกันขอแนะนำว่าสถาบันพัฒนาสยามควรจะจัดประชุมเฉพาะเรื่องนี้เป็น Course Training ให้กับเจ้าหน้าที่ อบจ. และเก็บเงิน ความรู้จริง ๆ มันมีราคา ถ้าให้ฟรีเหมือนทั้งๆ ขว้างๆ ถ้าต้องจ่ายเงินจะรู้สึกว่าจะต้องพยายามเก็บเกี่ยวเหมือนกับหนังสือแจกฟรีมันจะไม่ค่อยอ่านต้องหนังสือซื้อถึงจะอ่าน ดิฉันอยากแนะนำให้ทางสถาบันพัฒนาสยามเอาความรู้ที่ได้สร้างขึ้นเป็นเจ้าภาพจัด Training แล้วถ้าทาง อบจ. อยากจะส่งพนักงาน ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามา เก็บหัวละ 500 ก็ได้ หัวละ 2,000 ก็ยังจ่ายได้เลย ถ้าเป็นทีมหนึ่งไม่เกิน 5 คน คิดไม่เกิน 5,000 บาท อบจ. ลงทุน 5,000 บาทแล้วปีนึงคุณได้เงินขั้นต่ำ 1 ล้านบาทคุ้มมาก อบจ. เองก็กำลังที่ต้องการเนื่องจากเหลืออีก 3 เดือนกว่าจะต้องเก็บเอง แล้วก็ไม่รู้หน้าตาเป็นยังไง แต่ถ้าคิดว่าจะทำแบบพี่น้องกันก็หรือไปจัดร่วมกับสมาคม อบจ. แล้วก็ไม่ได้เก็บเงินในฐานะที่ อบจ. ทุกที่เป็นสมาชิก แต่คนที่ส่งมาก็จะไม่ค่อยตั้งใจเรียนเท่าไร เพราะเหมือนเปิดสอนฟรี สก. มีอีกแบบเพิ่งคิดขึ้นมาใหม่เก็บเงินล่วงหน้า 2,000 บาทต่อคน ถ้าอยู่ตลอดจะคืนเงินให้ แล้วใครมาซ้ำหักไปส่วนหนึ่งเอาเงินที่เก็บได้แจกให้คนอื่นต้องหาวิธีทำให้คนอยู่ให้ได้ งานความรู้นี้บางทีก็เข้าใจยากว่าทำไมไม่ยอมเก็บกัน เพราะฉะนั้นคิดว่าหลายจังหวัดคงจะมีปัญหาเรื่องเตรียมตัวอันนี้ ที่นี้เรื่องอื่นถือว่าเป็นการคุยกันเล่าถึงการทำงานแบบนี้

อบจ. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ลองนึกภาพแบบนี้แล้วกัน ประเทศไทยเปิดการค้าเสรีกับจีน เวียดนาม ระหว่างรัฐกับรัฐไม่ให้มีการกีดกันกันทางการค้าเขาให้เปิดโยงเข้าหากันเลย จีนบอกว่าอนุญาตให้อาพิซผัก ผลไม้อะไรเข้าได้พอถึงเวลาจริงก็ไปถูกกักอยู่ที่ด่าน ประเทศจีนบอกว่าไม่ได้กักแต่เมล็ดของเขาเป็นผู้กัก เมล็ดคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เมล็ดเป็นคนกักด้วยกติกาของเมล็ด แล้วนั่นคือวิธีที่จีนได้เปรียบประเทศที่เขาไปเปิดการค้าเสรีด้วย ประเทศที่เขาเปิดการค้าเสรีพวกนี้หลักๆ คือ ประเทศที่ระบบกระจายอำนาจเข้าที่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นออสเตรเลีย เวียดนาม หลายประเทศมากใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวขับเคลื่อน เหมือนเปิดประตู ด่านหน้าบอกเปิดแต่พอเปิดประตูเข้าไปเหมือนมีรั้วอยู่อีกชั้น มันเป็นเรื่องมือปกป้องตัวเอง ปกป้องประชาชนของเราไม่ให้เสียเปรียบ เราเปิดการค้าเสรี เกษตรกรไทยจะเสียเปรียบเยอะมากเลย พอส่งสินค้าที่ทุ่มขายราคาถูกเข้ามา กระเทียมเข้ามา เราเห็นกระเทียมจีนเข้ามากระเทียมไทยราคาลดฮวบทันที แล้วทำไปทำไมจะไม่มีกระเทียมไทยปรุงอาหารเพราะจีนถูกกว่าเยอะ กระเทียมไทยโลละเกือบ 100 บาท ของเขา 20 บาท คนจะหันไปกินกระเทียมจีนหมด ที่อยู่ตามร้านอาหารพวกนี้ก็กระเทียมจีนหมด เกษตรกรไทยยิ่งรายเล็กจะยิ่งลำบาก องค์กรปกครองท้องถิ่นคือตัวแทนของประชาชนที่ต้องดูแลประชาชน คนเล็กคนน้อยพวกนี้ แล้วถ้าอีกหน่อยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความสามารถ (Capacity) ที่จะทำตัวเป็นผู้ปกป้องคุ้มครองประชาชนของตนเองได้ แบบเมล็ดของจีนที่เขาปกป้องประชากรเขาได้ ปกป้องสินค้าเขาได้ เราก็จะลำบาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีโจทย์เรื่องนี้อยู่ ดิฉันอยากให้มองโจทย์ใหญ่ๆ พวกนี้สำหรับอบจ.อย่ามัวไปนั่งรบอยู่กับ อบต. เทศบาล หรือแม้กระทั่งรบกับผู้ว่า โจทย์ใหญ่กว่านั้นยังมีรามีนานา ในการออกข้อบัญญัติบางอย่าง ข้อบัญญัติเรื่องการจัดเก็บภาษีน้ำมันคือตัวอย่างหนึ่งที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจมาตั้งนานแล้วแต่เราไม่ได้ทำ แต่พอจะหาวิธีที่ทำให้ทำได้คำแนะนำก็คือให้ทำแบบกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันกับนักวิชาการ เหมือนโครงการนี้ โครงการนี้ถ้าทำแต่ละฝ่ายไม่มีทางสำเร็จ ยังนึกไม่ออกเลยว่าจะแก้ไขปัญหายังไง อย่างที่ท่านสุชาติว่า ท่านจาคูร์ก็เคยบอก ท่านสมชัยก็เคยบอก คนไม่ค่อยรู้หรือบอกว่าการจัดเก็บภาษีน้ำมันเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตอันนั้นเค้าให้เก็บจากโรงกลั่น ส่วนภาษีขายส่ง ภาษีขายปลีก ให้อบท.เก็บ คือ ให้อบจ.เก็บโดยอบจ.ก็ไม่เคยเก็บมาก่อนในชีวิต แล้วก็จะให้ลุกขึ้นเก็บก็เลยขอจ้างกรมสรรพสามิตทำก็แล้วกันแต่ให้ดาบที่อุ้มเขาไปคือ ให้มีอำนาจทำหน้าที่เหมือนแคชเชียร์ ใครอยากจะเดินเข้ามาจ่ายก็รับการจ่ายและลงทะเบียนไว้ว่ามาจ่าย อำนาจตามเก็บไม่มีถ้าคุณไม่มาจ่ายไม่เข้าไปเดินตามเก็บเพราะคุณไม่มีอำนาจหน้าที่จะกลายเป็นเจ้าหน้าที่มาชู้กรรโชก คือคุณไม่มีอำนาจหน้าที่แล้วคุณมาทำเกินหน้าที่ สรุปลือคือไม่มีใครทำหนี (Get Away) หมด คนจ่ายก็ไม่ต้องจ่าย อบท. อบจ. ก็ไม่ต้องได้เงิน สรรพสามิตเก็บได้น้อยก็ไม่ใช่ไรเพราะมีงานอื่น งานนี้ไม่ใช่งานเขาโดยตรงเป็นงานฝาก สรุปว่าตกลงเกมน้ำมันมีคนเสียไหม อบจ.เสียเยอะสุด คือ ไม่มีเงินมาพัฒนาพื้นที่เพราะ Capacity ไม่มีแล้วก็ไม่รู้ว่าจะมาเอาใครมาช่วย ถ้างานนี้ไม่ได้คนของกรมสรรพสามิตที่เป็นวิชาการเข้ามาทำ โดยรู้ระบบการจัดเก็บที่ดีคืออะไร นักวิชาการก็ทำงานแบบนี้ยากเพราะนักวิชาการไม่เคยเก็บภาษี คือ นักวิชาการภาษีอากรไม่มีใครเคยทำหน้าที่เป็นสรรพากรหรือกรมสรรพสามิตจริง ไม่เคยเก็บจริงไม่รู้ว่าจะต้องเก็บยังไงบ้าง จะตรวจภาษีตรวจยังไง จะตรวจวิเคราะห้ต้องทำอะไรบ้างไม่รู้หรอก แต่ไปดึงแบบนี้เข้ามาตรงนี้แหละคือความพิเศษของสถาบันพัฒนาสยาม ซึ่งทำงานโดยการไปดึงข้าราชการกระทรวงการคลังลงเข้ามาประกบเลย แล้วจุดสนใจ (Focus) ของเราอยู่ที่เรื่องการกระจายอำนาจทางด้านการคลัง เพราะฉะนั้นมิติทางด้านคลังก็นั้นก็จะมีกระทรวงการคลังเป็นพี่เลี้ยงทั้งแผนมีทุกกรมด้วย เพราะฉะนั้นถ้าทำแบบนี้ท้องถิ่นจะเดินก็จะมั่นใจได้ว่าไม่เดินผิดทางแล้วมันถูกกฎเพราะว่าผู้คุมกฎมาบอกเองว่าอย่างนี้ถูก อย่างนี้ผิด อย่างนี้ทำได้ อย่างนี้ทำไม่ได้ อันนี้ก็จะมั่นใจได้ ความมั่นใจมันสำคัญมากเหมือนเราลองทำอะไรใหม่ๆ เราก็ไม่ค่อยแน่ใจว่าเราทำถูกหรือเปล่า แต่ถ้ามีคนมาบอกเราว่าอย่างนี้ใช้ได้ อย่างนี้ถูกแล้ว มันก็จะทำให้เราปฏิบัติได้ง่ายขึ้น

คือผู้ปฏิบัติมีภาระเยอะอยู่แล้วโดยยังไม่ได้นับรวมว่าความไม่มั่นใจจะเพิ่มความเครียดเข้าไป ขอให้มั่นใจได้ว่าพี่เลี้ยงมั่นใจการทำงานเราก็ก้าวขึ้นเยอะ ในสิ่งที่ อบจ. ต้องเจอ คงไม่ใช่เป็นแค่เรื่องภาษีน้ำมัน เดียวก็จะเจอเรื่องของก๊าซ เรื่องของบุรี ตอนนี้อยู่ที่กำลังทำเครือข่ายเรื่องบุรีอยู่ด้วย แต่ก่อนที่จะไปเรื่องอื่น คุณสุรียนช่วยบอกเรื่องแม่ข่ายให้หน่อยได้ไหมเพื่อเขาจะจดว่ามาสามารถที่จะเดินไปหาใคร

คุณสุรียน วรวิทย์นันท์

สำหรับโครงการการพัฒนาศูนย์กลางเครือข่ายฯ ตาม Power Point ที่ขึ้นอยู่ ขอเรียนว่า ถ้าเป็น อบจ. เครือข่ายภาคกลางจะมีอยุธยาเป็นศูนย์กลางเครือข่าย ซึ่งจากการที่ทีมงานได้เข้าไปร่วมดำเนินโครงการที่อยุธยา อบจ. อยุธยาตั้งแต่นายก อบจ. ทีมงานผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ได้ให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี ผมคิดว่าถ้า อบจ. บาง อบจ. ที่อยู่ในภาคกลางหมายถึงเครือข่ายที่ไปร่วมคงทราบอยู่ เพราะฉะนั้นถ้าหากอบจ.ทางภาคกลางมีอะไรก็สามารถปรึกษากับ อบจ. อยุธยาได้ ไปเรียนรู้กับ อบจ. อยุธยา สำหรับเครือข่ายภาคใต้ศูนย์กลางเครือข่ายจะอยู่ที่สุราษฎร์ธานี ซึ่งสุราษฎร์ธานีก็ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเองแล้ว ผลการจัดเก็บก็ปรากฏอย่างที่ผมได้นำเรียนให้ทราบแล้ว เพราะฉะนั้น อบจ. ทางภาคใต้ถ้ามีอะไรก็ไปที่ อบจ. สุราษฎร์ธานี ส่วนเครือข่ายภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนพระเอกคือ อบจ. ขอนแก่น ท่านปลัดสุชาติรับมาหลายคณะแล้ว ที่ไปดูงานที่ขอนแก่น และทางขอนแก่นก็ได้ให้การสนับสนุนทั้งทีมงานวิจัยและอบจ. ที่ไปร่วมโครงการเป็นอย่างดี เพราะฉะนั้นทาง อบจ. ทางอีสานตอนบนก็ไปที่ขอนแก่น สำหรับเครือข่ายภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างจะอยู่ที่ อบจ. อุบลราชธานี ส่วนเครือข่ายภาคเหนือตอนบนจะอยู่ที่ลำพูนเป็นศูนย์กลางเครือข่าย เครือข่ายภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะอยู่ที่ระยอง ซึ่งแต่ละ อบจ. ผมเรียนให้ทราบว่าทีมงานที่เข้าไปได้รับการสนับสนุนจากศูนย์กลางเครือข่ายหรือที่เราเรียกว่าเป็นแม่ข่ายได้เป็นอย่างดี แต่ละเครือข่ายที่ยังไม่ได้ออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บหรือมีข้อสงสัยอะไรก็สามารถไปปรึกษากับเครือข่ายได้ ส่วนภาคเหนือตอนล่างที่กำลังจะดำเนินการในงวดต่อไปคือพิษณุโลก มีประเด็นที่ผมขอเรียนแบบที่ว่าที่ผมได้นำเรียนว่ามีอีกหลาย อบจ. ที่เป็นศูนย์กลางเครือข่ายและได้ออกข้อบัญญัติแล้วก็มี อบจ. ชัยภูมิ อบจ. ยโสธร อบจ. สุรินทร์ อบจ. ศรีสะเกษ อบจ. อำนาจเจริญ อบจ. ปราจีนบุรี รวมทั้งเร็วๆ นี้ อบจ. หนองบัวลำภู เพราะฉะนั้นเป็นสิบๆ อบจ. ที่ออกข้อบัญญัติแล้ว แต่บาง อบจ. ยังบอกว่าข้อบัญญัติที่ออกนี้ไม่มีผลบังคับ 1 ตุลาคม คือไม่ได้มีผลให้จัดเก็บได้ทันทีเลย ซึ่งเท่ากับว่าเป็นเส้นตาย (Deadline) ที่ทางกรมสรรพสามิตมอบภารกิจนี้ให้ ผมก็จะถือว่าน่าจะเป็นวันดีเริ่มปีงบประมาณใหม่พอดี 1 ตุลาคม อีกประเด็นหนึ่งที่อยากจะฝากกับผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาในที่นี้ว่า ทีมงานวิจัยได้ไปร่วมกับศูนย์กลางเครือข่ายและเครือข่ายก็คือว่า เราพยายามสนับสนุนให้อบจ.ศูนย์กลางเครือข่ายและเครือข่ายให้พยายามเอาข้อมูลของศูนย์กลางเครือข่าย คือ ให้เอาข้อมูลข้อบัญญัติ อนุบัญญัติ แบบบัญญัติประจำวัน งบเดือน ระเบียบต่างๆ ลงในระบบคอมพิวเตอร์ให้หมด นั่นก็คือให้มีอยู่ในอินเทอร์เน็ตและพยายามที่จะให้เครือข่ายทุกเครือข่ายสามารถที่จะออนไลน์เชื่อมโยงดึงข้อมูลกันได้ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าในกรณีอีสานตอนบนซึ่งขอนแก่นเป็นศูนย์กลางเครือข่าย ถ้าศูนย์กลางเครือข่ายขอนแก่นนำข้อบัญญัติ อนุบัญญัติ ข้อระเบียบอะไรต่างๆ เข้ามาไว้ในคอมพิวเตอร์อยู่ในเน็ต มีเว็บไซต์และเครือข่ายสามารถเข้าไปใช้ได้ ตรงนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่เรียกว่าการเรียนรู้ร่วมกัน ไม่จำเป็นว่าจะต้องมาพบกันทุกครั้ง ไม่จำเป็นต้องโทรศัพท์ถามกันก็สามารถที่จะดูข้อมูลได้ อันนี้ก็จะเป็นการเรียนรู้ร่วมกันในโลกในยุคปัจจุบันยุคไอที ซึ่งผมว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ผมเพิ่งไปคุยกับที่ระยองมาและก็ฝากกับศูนย์กลางเครือข่ายและเครือข่ายทุกเครือข่ายให้ช่วยกันทำในเรื่องนี้ ผมคิดว่าสิ่งเหล่านี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งกับทุกๆ อบจ. ทั้งประเทศไม่ว่าจะเป็นแม่ข่ายหรือลูกข่าย ขอขอบคุณครับ

คุณจาดูร อภิชาติบุตร

ผมจะทิ้งคำถามทิ้งท้ายไว้ คือ ยังมีภารกิจถ่ายโอนอีกเป็นจำนวนมาก ภารกิจถ่ายโอน 350 อย่าง เรื่องใหญ่ๆ บางอันก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ เช่น สถานีขนส่ง ทะเบียน หรือแม้กระทั่งงานก่อสร้าง เรื่องของ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ งานวิจัยจะสามารถเข้าไปช่วยได้ทุกเรื่องได้ไหม อันนี้ต้องทิ้งให้ท่านอาจารย์สีลาภรณ์ไว้ว่าเพื่อพิสูจน์ว่าผู้ปฏิบัติเมื่อมีงานวิจัยลักษณะนี้เข้าไปมันก็เป็นเรื่องของการเข้าไปใกล้ชิด เพราะฉะนั้น เรายังเหลืออีกและทางวิทยากรก็ยังมีเรื่องที่จะเพิ่มเติม ผมจะถามตอนนี้ก่อนที่จะเข้ารอบสองว่าผู้ที่เข้าร่วม การเข้าฟังอภิปรายท่านใดมีคำถาม ถ้ามีคำถามตอนนี้ถือว่าเหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะวิทยากรจะได้พูดให้ได้ตรงกับที่ท่านอยากทราบโดยละเอียดขึ้น

ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย

ดิฉันจะถามว่าอบจ.อยากได้แบบไหน คือ พวกที่กำลังจะต้องไปพัฒนาระบบ แบบไหนที่คิดว่าง่าย และดี สามารถจัดการได้ง่ายและสะดวก อยากไปที่ศูนย์ภาคแต่ดิฉันไม่การันตีว่าความรู้อยู่ตรงกลางหรือไม่ คือเขาก็ได้ทำมาก่อนเรานิดหน่อยแต่ก็ตรงที่ใกล้และไม่เปลืองคุณก็ยกทีมไปตรงนั้น หรืออยากจะมาตรงกลางจัดทีมเข้มเอาของแม่น แล้วทำเป็น Workshop ภาคปฏิบัติ หรือจะเอาพ่วง 2 แบบ คือ เอาตรงกลางก่อน แล้วพวกเติมเต็มทีมเจ้าหน้าที่ล่างๆ ก็ไปที่ตรงภาค ถามแบบนี้เพราะคงต้องช่วยกันในการมองว่าอีก 3 เดือน เท่านั้น การเตรียมตัวพวกนี้ แล้วหลายที่ที่อยากทำเป็นโอกาสที่จะได้ทำ และทางสถาบันพัฒนาสยามคงพร้อมที่จะช่วยประสานงาน (coordinate) แต่ดิฉันคิดว่าคงจะต้องช่วยกันลงขันคนละนิดหน่อย คือ เราจ่ายตัวเองมาทางนี้เค้าก็ช่วยจัดอะไรตรงกลางให้ ชอบแบบไหน เอาแบบไหน พวกมาจากต่างจังหวัดชอบแบบไหน ช่วยตอบหน่อยค่ะ ชอบไปที่ภาคมีท่านเดียวคือภาคเหนือ ส่วนใหญ่จะมาที่ศูนย์กลาง (Center) เลยคือที่กทม. สงสัยพวกที่อยู่ภาคกลางมามาก ก็อยากจะฝากหารือทางสถาบันว่าจะทำยังไงแต่ดิฉันคิดว่าจะเป็นประโยชน์ ยินดีเก็บเงินใช้ไหมคะถ้าเก็บเงินก็เก็บได้ก็คิดเป็นค่าลงทะเบียนแบบนั้น คือไม่ได้คิดหากำไรแต่คิดว่ามาช่วยกันในเรื่องค่าใช้จ่ายในสิ่งที่สมควร อบรมแบบนี้ถึงจะคุ้มดิฉันว่ามันได้เรื่องจริงๆ ที่จะนำเอามาใช้งานได้จริง พอทำแล้วก็ได้เงินคืนกลับมาเป็นเรื่องเป็นราว อาจจะต้องฝากทีมวิจัยกับทางสถาบันพัฒนาสยามช่วยลองคิดดูหน่อย แต่คงต้องจัดภายในไม่นานนักเพราะอบจ.เขาจะเตรียมตัวไม่ทัน

คุณจาดูร อภิชาติบุตร

ช่วงเวลาที่เหลืออยู่คงต้องกลับมาที่ท่านปลัดสุชาติ อาจจะมีประเด็นที่เป็นเรื่องสำคัญแล้วเป็นประโยชน์ เช่น กรณีของการที่จะเสนอเพื่อที่จะจัดเก็บฐานอัตราว่าทำไมต้องจัดเก็บ 1% 2% แล้วจะให้จัดเก็บ 4% เวลาเสนอผู้บริหารหรือตอนที่ท่านวางแผน ตรงนี้มีประเด็นในการเสนอหรือพิจารณาอย่างไร และเรื่องอื่นๆ ตามแต่จะเห็นสมควร

คุณสุชาติ โคตรภู

การตกลงกันเป็นเรื่องสำคัญแต่หน้าที่สำคัญกว่าต้องทำ ก็ฝากท่านปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทุกแห่ง เริ่มต้นง่ายๆ ก็คือ สร้างบาร์มีด้วยการประชุมหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วน และนามติของหัวหน้าส่วนราชการไปเรียนผู้บริหารว่ามีความจำเป็นต้องทำ แล้วถามถึงความเหมาะสมลองหยั่งใจนายกดูว่า 4.54% มีกี่จังหวัดที่เก็บแล้ว แล้วมีกี่จังหวัดที่เก็บก็เปอร์เซ็นต์ ส่วนโคราชเขาเชิญผู้ประกอบการทั้งระบบมาพบกันแล้วตกลงทำเป็นแบบขึ้นบันไดจริงๆ แล้วผมอยากให้เก็บเท่ากันทั่วประเทศ วิธีการก็คือ หลังจากที่เรากับนายกฯ แล้วผมเข้าใจว่านายกฯ เองจะเป็นคนที่มีอำนาจในจังหวัดพอสมควร ก็ไปเชิญปตท.เป็นหลักมานั่งคุยว่า ขอนแก่นทำแบบนี้ โคราชทำแบบนี้ ชัยภูมิทำแบบนี้ ถ้าเราจะเก็บจังหวัดเราคิดยังไง เชิญผู้ประกอบการที่เป็นหัวให้เขามาหารือก่อนว่าจะคิดยังไง ก็ลองให้มันเดินได้ ให้เดินไปด้วยกัน ถ้าบอกว่า 4.54 สตางค์ถือว่าเป็นโชคคิของท่าน ถ้าเป็นแบบขอนแก่น 2 สตางค์ หรือบางจังหวัด 1 สตางค์ หรือบางจังหวัด 3 สตางค์ แต่ก็เพื่อให้มันเดินได้ แล้วก็พูดถึงเรื่องการนิรโทษกรรม กระบวนการต่าง ๆ ที่ต้องทำ ผมคิดว่าสิ่งเหล่านี้จะทำให้เดินไปได้

แต่หลังจากที่ออกพระราชบัญญัติแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้จะต้องเป็นคนมีความรู้ ความสามารถ รู้เรื่องการจดทะเบียน รู้เรื่องแบบฟอร์ม รู้เรื่องขั้นตอนการเก็บชำระภาษีต่างๆ เป็นอย่างดี อันนี้ก็ต้องอาศัยทางสรรพสามิตเป็นเป็นผู้อบรม Trainer ให้ เรื่องที่สองผมว่าสิ่งสำคัญคือ แต่งตั้งที่ปรึกษาด้านการจัดเก็บภาษี ก็ตั้งสรรพสามิตพื้นที่เขตจังหวัดเพราะปั้มน้ำมันกลัวสรรพสามิต เหมือนเวลาจะแต่งตั้งใครไปจับโจรก็ต้องแต่งตั้งตำรวจเพราะโจรกลัวตำรวจ แต่งตั้งเรื่องภาษีโรงแรมก็ต้องให้สรรพากรเป็นที่ปรึกษาด้านภาษีโรงแรมอย่างนี้เป็นต้น ถ้าท่านใช้คนให้ถูกทางท่านจะเดินได้ ผมคิดว่าเรื่องภาษีน้ำมันท่านสรรพสามิตเขตพื้นที่นั้นท่านเต็มที เรื่องที่สามคือ เรื่องการกำหนดทำแผนการประชาสัมพันธ์การจัดเก็บ แผนการจัดเก็บประกาศให้ทราบโดยทั่วกันว่าวันนี้ เดือนนี้ เวลานี้ เราจะไปที่ไหน เขาจะได้มาหาเราถูก และที่สำคัญคือการให้กำลังใจเค้าเมื่อเขาเสียเงินให้เราทำป้ายขอบคุณให้เขาหน่อย อย่างของขอนแก่นเขียนว่า “ขอบคุณในน้ำใจของทุกท่านที่ร่วมกันเติมน้ำมันในวันนี้ เป็นรายได้ก่อเกิดสิ่งที่ดี เงินภาษีของท่านสร้างสรรค์เมือง” แล้วก็ปั้มน้ำมันเสียภาษีให้ท้องถิ่น แล้วผมก็ใช้สถานีวิทยุเครือข่ายที่มีอยู่ 39 สถานี ประกาศชื่นชมว่าปั้มน้ำมันไหนเสียภาษีให้ ก็จะประกาศชื่อโฆษณาให้เป็นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบ ผมว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอยากให้พูดกัน และก็อยากให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 76 จังหวัดนั้นก้าวเดินไปพร้อมกัน ที่นี้เล่าให้ฟังเมื่อก็บอกท่านอาจารย์สีลาภรณ์ว่า นอกจากขอนแก่นจะทำน้ำมันแล้ว บุหรี่เราก็เก็บเองมานานแล้วไม่ต้องเสีย 3% ให้กรมสรรพสามิต ปีที่แล้วผมเก็บภาษีบุหรี่ได้ 70 ล้าน 3% ไม่ต้องเสียให้กรมสรรพสามิตเท่ากับ 2.1 ล้านบาท ที่เข้ากระเป๋า อบจ. ไม่ต้องเข้ากระเป๋ากรมสรรพสามิต สามารถทำถนนลาดยางได้ 1 กิโลเมตร เป็นประโยชน์แก่พี่น้องชาวจังหวัดขอนแก่น เราจัดเก็บมานานและมีกลยุทธ์ กลวิธี ที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ว่าทำยังไงถึงเก็บภาษีบุหรี่ได้ 100% เราสร้างทั้งมิตรและศัตรูในทีเดียวกัน แล้วก็ที่สำคัญอบจ.ขอนแก่นภายใต้การนำของดร.พงษ์ศักดิ์ นั้น เราคงไม่รับเฉพาะภาคอีสานตอนบน ระยองเราก็รับมาแล้วก็ยืนติรับทั่วประเทศ ไปหาเราต้องได้ความรู้แล้วก็ค่อยกลับบ้าน นั่นเป็นแนวคิดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นภายใต้การนำของท่านนายกพงษ์ศักดิ์ ตั้งวานิชกพงษ์ เรามีความความอยากจะให้ท้องถิ่นทั้ง 76 จังหวัดเดินไปด้วยกัน ไม่อยากให้จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งเดินช้าหรือเร็วเพราะเราเป็น อบจ. เหมือนกัน มีสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่อบจ. ขอนแก่นนั้นได้เป็นพี่ เป็นเพื่อน เป็นน้อง กับพวกท่านทั้ง 76 จังหวัดนั้นเรายินดี ขอขอบคุณครับ

คุณสุริยน วรวิทยานนท์

ผมอยากให้ความมั่นใจกับอบจ.ที่ยังไม่ได้ดำเนินการ ผมเข้าใจว่าหลายๆ อบจ. ขณะนี้กำลังจะมีการเลือกตั้ง นายก อบจ. ใหม่แต่ขอให้ความมั่นใจว่า ท่านที่มาร่วมสัมมนาในวันนี้หรือไม่ได้มาก็ดี และ อบจ. ที่ยังไม่ได้จัดเก็บช่วยไปนำเรียนฝ่ายการเมือง หมายถึง นายก อบจ. รวมทั้งทีมงานที่เข้ามาใหม่ว่า งานนี้ทำได้และก็เป็นภารกิจสูงว่าทำมาแล้วทั้ง 8 อบจ. ไม่ใช่ท่านจะโดดเดี่ยวเดี๋ยวเดียวหรือท่านจะเริ่มนับหนึ่งคนเดียว มีตัวอย่างทั่วประเทศโดยเฉพาะ อบจ. ขอนแก่น ท่านปลัดสุชาติ รับปากเลยว่ารับทั่วประเทศถ้าที่อื่นไม่รับท่านก็ยินดีที่จะรับ แต่จริงๆ แล้วทั้ง 8 ศูนย์กลางเครือข่ายก็นำเรียนให้ทราบทุกๆ อบจ. พร้อม ผมก็อยากจะให้ความมั่นใจกับ อบจ. ที่ยังไม่ได้จัดเก็บว่า ให้ท่านมีความมั่นใจว่าท่านทำได้แน่นอนเพราะมีตัวอย่างที่เขาทำกันได้แล้ว แล้วก็แบบอย่าง วิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice) และ มาตรฐานอ้างอิง (Benchmark) มีเยอะมาก ผมก็ขอสรุปแค่นี้ครับ

ดร.สีลากรณ บัวสาย

เรื่องนี้แทบจะเป็นการบังคับ เพราะมันอยู่ในกฎหมายที่บอกว่าให้อบจ. ทำหน้าที่จัดเก็บ แล้วที่ผ่านมามีคือ จัดเก็บภาษีน้ำมันน้อยไม่ใช่จากคลังใหญ่อยู่ในกฎหมายอยู่แล้วคุณมีหน้าที่ต้องทำ ที่ผ่านมา อบจ. ทำโดยมอบให้กรมสรรพสามิตทำ ที่นี้นับตั้งแต่วันที่ 1 ต.ค. 55 เขาจะไม่จัดเก็บให้แล้ว อบจ. ก็ต้องทำอะไรสักอย่างที่จะแสดงว่าตัวเองได้ไม่นั้น อบจ. จะผิดกฎหมายทันที เขามอบอำนาจให้เก็บแล้วคุณไม่เก็บ เอาประเด็นนี้ไปคุยกับนายกฯ ก็ได้ อันนี้ง่ายกว่าตอนเราทำวิจัยอีกเพราะตอนที่ทำวิจัยต้องไปนั่งโน้มน้าวนายกฯ สารพัดแบบ มีตัวเลขให้ดูว่าตอนนี้มีคนเลี้ยงภาษีเท่าไร อันนี้ไม่ต้องทำอะไรบอกไปว่าถ้าไม่ทำเขาก็โดนชีวิตเพราะว่าผิดกฎหมายแน่ๆ ยิ่งไงก็ต้องทำ ที่นี้ไหนๆ จะทำแล้วมีตัวช่วยอยู่ก็จะเข้าร่วมกัน เดิมดิฉันนั่งคิดว่าจะต้องเอาข้อมูลอะไรบ้างไปโน้มน้าวนายกฯ เช่น ค่าเสียโอกาส (opportunity cost) หลายที่ๆ เก็บอัตราภาษีลดลง 2 เท่า แต่ตัวเลขเพิ่มขึ้น 2 เท่า แปลว่าจริงๆ แล้วถ้าใช้อัตราเดิม opportunity cost เพิ่มขึ้น 4 เท่า เคยเก็บได้ 1 ล้าน ก็คือ 4 ล้าน เก็บได้ 5 แสน ก็คือ 2 ล้าน แล้วนั่นคือรายได้ที่เสียไปอันเนื่องจาก อบจ. ไม่มีความสามารถในการจัดเก็บนี้อยู่ ถ้าทำให้ความสามารถนี้มีอยู่มูลค่านี้ก็จะเพิ่มขึ้นแต่นักไปนึกมาไม่ต้องใช้ opportunity cost ไม่ต้องใช้ตัวเลขนี้เลย บอกไปเลยว่ามันผิดกฎหมายง่ายกว่าและรู้สึกฟังง่ายกว่าเยอะเลยถ้าไม่ทำก็ผิด สิ่งที่ยากจะฝากไว้คือ อบจ. ในอนาคตจะมีโจทย์หลายเรื่อง ดิฉันอยากให้อบจ. เป็นระบบการปกครองที่ใช้ความรู้ให้เป็น คือ การบริหารบ้านเมืองยุคนี้ต้องใช้ความรู้ เราก็นึกนะว่าประเทศเราะบบการเมือง รัฐบาลกลางไม่ใช้ความรู้ในการกำหนดนโยบายมันปั่นป่วน มันเสียหาย นโยบายหลายเรื่องไม่ใช้ความรู้ ไม่ใช่การคำนวณ ไม่ใช่การคาดการณ์ เมื่อวานมีคนมาบอกดิฉันว่าภายใน 2 - 3 ปี ข้างหน้านี้งบประมาณที่ลงมาท้องถิ่นจะกลายเป็นงบสวัสดิการเป็นแฉวงงบพัฒนาจะเหลืออยู่นิดเดียว ดิฉันจำตัวเลขไม่ได้แต่ว่ามันเหลือน้อย ถ้าเทียบเป็นเปอร์เซ็นต์จะเหลือน้อยมากเลย แบบนี้แปลว่าเราไม่ต้องพัฒนาประเทศแล้วกลายเป็นมีงบประมาณทั้งหมดก็นั่งจ่ายเบี้ยไป เบี้ยผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพ เบี้ยต่างๆ ไปหมด งบพัฒนาไม่ต้อง เพราะการออกนโยบายไม่ได้คำนึงเลยว่ามันควรจะก้าวไปข้างหน้าหรือรัฐเพียงแค่ผู้เลี้ยงดู อัมช และประชานิยมเหมือนกับยาเสพติด เลิกยาก จะถอนก็ไม่มีใครอยากเลิก ทั้งคนขายยาทั้งคนเสพไม่มีใครอยากเลิก แล้วตอนนี้ก็ทำว่า จะเลิกไม่ได้แล้วด้วย การบริหารประเทศที่โครงสร้างส่วนกลางของการเมืองตรงกลางดิฉันคิดว่ากำลังล้มแล้วตัวที่จะช่วยยันไว้ได้คือ ที่จังหวัด ที่พื้นที่ แต่ว่าก็ต้องทำให้ระบบการเมืองการปกครองที่จังหวัดยังเป็นระบบที่ใช้เหตุใช้ผล ใช้ความรู้ ใช้ข้อมูล ดิฉันดีใจมากที่มีคนอย่างท่าน ปลัดสุชาติ และดิฉันก็พบว่าปลัด อบจ. หลายๆ ที่เป็นแบบนี้ คือ เป็นคนที่ตั้งใจกับชาติบ้านเมือง แล้วก็ไม่ต้อง

อยู่ตรงกลางไปอยู่ที่พื้นที่แล้วคุณทำอะไรได้เยอะมากขอให้คุณยังรักษาเรื่องการใช้หลักเหตุผล ใช้ข้อมูล ใช้ความรู้เอาไว้ แล้วก็หาทางทำงานก็จะดีขึ้นได้และเราก็หาทางรักษากันเมืองไว้ได้ ตรงกลางมันคงลุ่มในไม่เข้า คือ นโยบายมันกินตัว มันจะทำให้ตัวเองล้มเองแต่ประเทศไทยไม่ได้แปลว่าต้องไปฝากทั้งหมดเอาไว้ตรงกลาง ถ้าท้องถิ่นเรายังแข็งแรงถึงมันล้ม ความเสียหายที่จะเกิดกับประชาชนในพื้นที่ก็ยิ่งถูกปะทะได้บ้าง ถ้าเราทำระบบที่พื้นที่ให้แข็งแรงไว้ คือยังงั้นมันล้มแน่ แต่ว่าจังหวัดจะเป็นด่านถัดไปที่จะช่วยรักษาคุณภาพชีวิตของผู้นั้นเอาไว้ซึ่งจะทำให้เช่นนั้นได้ ทำวันนี้ อบจ. จะมีสิทธิ์ที่จะทำงานแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นเยี่ยมที่ใช้ความรู้ในการแก้ไขปัญหา ตัวอย่างที่ทำแล้ว คือ การใช้ความรู้ในการจัดการเรื่องการคลัง เราสามารถใช้ความรู้กับการทำงานเรื่องอื่นได้อีกเยอะมาก เรื่องการศึกษา เรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม เรื่องผังเมือง พวกนี้ต้องใช้ข้อมูลและความรู้ทั้งนั้น ซึ่งดิฉันแนะนำว่าต่อไป อบจ. ควรจะตั้งงบประมาณเพื่อการวิจัยของตนเองตั้งไว้ปีละ 2-3 ล้านบาท ประเด็นนี้ ฝึกการใช้เงินแบบนี้แล้วมันจะคุ้ม ไม่ต้องเอามาให้ สกว. ก็ได้เอาไปจ้างนักวิจัยทำ ผ่านมาที่สถาบันพัฒนาสยามโดยตรงก็ได้ ให้เค้าช่วยจัดการงานวิจัยให้ ตั้งโจทย์ให้ คือ โจทย์ต้องตั้งโดยคุยกัน มันไม่ใช่ว่าส่งมาแล้วเราก็ดึงของเราเอง อันนี้ต่อไปมันจะเป็นระบบที่ทำให้เกิดความองงามของสติปัญญาอย่างที่อาจารย์ประเวศพูดเมื่อเช้า มันเป็นเรื่องของความองงาม ซึ่งเราต้องเติม ต้องแลกเปลี่ยน ต้องเรียนรู้ด้วยกัน ดิฉันกำลังคุยกับทางกระทรวงมหาดไทยอยู่เหมือนกันว่าอยากให้ทางจังหวัดตั้งงบจังหวัดละ 2 ล้านบาท อันนั้นคือสายผู้ว่า แต่ อบจ. มีเงินอยู่แล้วถ้า อบจ. ตั้งก็ดี แล้วก็แก้ปัญหาของจังหวัดเหมือน อบจ. อุตรดิตถ์ลุกขึ้นแก้ปัญหาเรื่องการจัดการน้ำ อุตรดิตถ์มีปัญหาน้ำแล้งเยอะมาก แล้วบางช่วงก็น้ำท่วม พอทำวิจัยได้เครือข่ายทั้งอันเห็นแผน 5 ปี ว่าในที่สุดจะแก้ปัญหาของจังหวัดได้ยังไง เป็นต้น มันดูแลทุกข์ สุข ของประชาชนได้ แต่วามันต้องใช้การมองภาพใหญ่แล้ววิชาการมันจะช่วยมองภาพใหญ่ได้

คุณจาดร อภิชาติบุตร

สรุปได้ว่าเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อบจ.มีอำนาจในการที่จะจัดเก็บภาษีน้ำมันขายปลีกเองหรือขอให้กรมสรรพสามิตเก็บให้ก็ปรากฏว่า อบจ. ส่วนใหญ่ก็ไม่เก็บเองให้สรรพสามิตเก็บให้มาตลอด จนมีข้อสงสัยว่ามันยากหรือ ทีมงานของท่านอาจารย์สมชัย ฤชุพันธุ์ ก็ใช้ประสบการณ์ระดมคนเข้าไปช่วยดูในทางลึกเห็นว่าวิธีการต่างๆ ทาง อบจ. น่าจะเก็บเองได้ ก็ลองทำ ลองเก็บดู ทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย ตามระเบียบวิธีการ ปรากฏว่า อบจ. ที่เริ่มเก็บเองส่งผลออกมาชัดเจนว่า การจัดเก็บเองสามารถเก็บเงินได้มากขึ้น ขอนแก่นสามารถเก็บได้พร้อมร้านค้าปลีก 100% ครบหมด แล้วก็มียาได้เข้ามามากกว่าที่ให้สรรพสามิตจัดเก็บให้ 200% 300% วิธีการในการจัดเก็บ บุคลากรในการจัดเก็บ รวมทั้งความรู้ก็สะสมอยู่ในงานวิจัยอันนี้ พร้อมทั้งจะเผยแพร่ให้เป็นเครือข่ายของ อบจ. ต่างๆ สรุปแล้วว่าการจัดเก็บเองนั้นเป็นทางเลือกที่อบจ.สามารถทำได้ คำถามก็คงจะต้องทิ้งไว้ว่า แล้วทำไมทาง อบจ. จึงเลือกแต่จะให้แต่กรมสรรพสามิตจัดเก็บให้ จนสรรพสามิตเองก็อ่านงานวิจัยนี้เช่นเดียวกันเห็นว่าควรที่จะปลดภาระตามพระราชบัญญัติระเบียบขั้นตอนการกระจายอำนาจ 2542 ที่บอกว่าถ้าหน่วยงานไม่พร้อมก็ให้หน่วยงานที่เคยทำอยู่ทำต่อไปนั้น เมื่อมันเป็นตัวอย่างชัดเจนขนาดนี้ก็เห็นว่าทาง อบจ. ควรจะไปจัดเก็บเอง ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2555 เพราะสรรพสามิตเองเมื่อภารกิจถ่ายโอนไปแล้ว บุคลากรก็น้อยลง ภารกิจอย่างอื่นก็มีมากขึ้น คำถามนี้ยังเป็นคำถามอยู่ว่า ถ้า อบจ. จะต้องจัดเก็บเองแล้วความขวนขวายในการที่จะเก็บนั้น ความรู้ เราเชื่อว่าปัญหาว่าทำไมได้ จัดเก็บไม่เป็น ไม่รู้จะเก็บยังไงนั้นหมดไปแล้ว ถามอยู่เพียงแค่ว่านโยบาย ซึ่งท่านอาจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี พูดเมื่อตอนเช้าว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ เรื่องสำคัญ นโยบายเกี่ยวข้องกับผู้บริหารทางด้านการเมือง เราไม่ยอมมองท่านว่า ท่านมีนโยบายแฝงอยู่ยังไง ท่านมีธุรกิจอยู่กับ

น้ำมันหรือยังไ้ หรือว่าทำไมท่านไม่ทำเอง ในเมื่อข้อบ่งชี้ตัวนี้มันชัดเจนเหลือเกิน อาจจะเป็นเรื่องของความชัดเจนในเรื่องของนโยบายต่อไป อันนี้ผมก็คิดว่าการสรุปเช่นนี้ ผมทั้งค้างไว้ว่ายังมีงานอื่นอีก จะเป็นเรื่องของสิ่งแวดล้อม เรื่องภาษีหลายตัว แต่ถ้าภาษีโรงแรมไม่มีคนจัดเก็บให้หลายแห่งก็ยังจัดเก็บเอง แล้วก็คำถามต่อไปก็คือว่าที่จัดเก็บเองจะมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บเองจริงแล้วหรือ อันนี้เรื่องที่พวกเราเองควรจะต้องใช้ความรู้ที่เราได้ ความรู้ที่จะต้องศึกษาแลกเปลี่ยนเพิ่มเติม เอาไปบริหารให้มันมีประสิทธิภาพต่อไป บัดนี้ได้เวลาอันสมควรแล้ว ผมก็คิดว่านามของผู้ที่เข้าร่วมในการอภิปราย และรวมทั้งผู้ฟังทั้งหลาย ผมต้องกราบขอบคุณท่านวิทยากรทั้ง 3 ท่านคือ ท่าน ดร.สีลาภรณ์ ท่านปลัด อบจ. สุชาติ และท่านนักวิจัยผู้ทรงคุณวุฒิ ท่านสุรียนเป็นอย่างมากครับ

ภาคผนวก

เอกสารนำเสนอในการสัมมนา
ศ. (เกียรติคุณ) นพ.ประเวศ วะสี

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

ประเวศ วะสี

๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๕



ในระบบที่ซับซ้อนและยาก
อำนาจได้ผลน้อยลงๆ

“Power is less and less effective”

ระบบรัฐรวมศูนย์อำนาจ

พระมหากษัตริย์ → คณะราษฎร → กองทัพ → ธุรกิจ
การเมือง

- | | |
|-----------------------------------|--|
| ๑. ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอ | ๕. รัฐประหารง่าย |
| ๒. ระบบราชการอ่อนแอ | ๖. สมรรถนะรัฐต่ำ
เสี่ยงต่อสภาวะรัฐ
ล้มเหลว |
| ๓. คอร์รัปชันสูง | |
| ๔. แย่งชิงอำนาจการเมือง
รุนแรง | |

ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ



ปฏิรูประบบ → การจัดการตนเอง

กฎหมาย กฎระเบียบ
การงบประมาณ

ชุมชนจัดการตนเอง
ท้องถิ่นจัดการตนเอง
จังหวัดจัดการตนเอง
กลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง

กระบวนการชุมชน

๑.สภาผู้นำชุมชน → ๒.สำรวจข้อมูลชุมชน → ๓.ทำแผนชุมชน
→ ๔.สภาประชาชน → ๕.คนทั้งชุมชนขับเคลื่อนแผนชุมชน



การพัฒนาอย่างบูรณาการ

เศรษฐกิจ — จิตใจ — สังคม — วัฒนธรรม —
สิ่งแวดล้อม — สุขภาพ — การศึกษา — ประชาธิปไตย

||

สังคมสันติสุข
ชุมชนเข้มแข็ง

การพัฒนาท้องถิ่น

๑. สำรวจข้อมูลท้องถิ่น

๕. การแสวงหาความสนับสนุน

๒. สร้างวิสัยทัศน์และเป้าหมายร่วม

๖. ติดตามประเมิน และต่อยอด

๓. ทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

๗. สื่อสารทั้งภายในและภายนอก

๔. การประสานการพัฒนา

๘. สังเคราะห์และขับเคลื่อนนโยบาย

การสนับสนุนความเข้มแข็ง ของชุมชนท้องถิ่น

๑. ศูนย์ หรือ สถาบันวิจัยเพื่อท้องถิ่น มูลนิธิ

๒. หนึ่งมหาวิทยาลัยต่อหนึ่งจังหวัด - ๑ คณะวิชาต่อ ๑ ตำบล

๓. หนึ่งบริษัทต่อหนึ่งตำบล

เอกสารนำเสนอในการสัมมนา

ศ. (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์

คำอภิปราย เรื่อง อปท. กับ ภาคประชาชน

โดย ศ. (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์

23 มิถุนายน 2555

Impact เมืองทองธานี



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



1. อปท. คือ อะไร มีลักษณะ บทบาทหน้าที่ และภารกิจอะไร

อปท. คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงาน
ภาครัฐระดับท้องถิ่นที่มีความเป็นอัตโนมัติ (**Automaticity**)
ในการจัดการตนเอง และในการจัดการกิจการของท้องถิ่น



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



อปท. มีลักษณะที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ อปท. ไม่ใช่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค อปท. ไม่ต้องรับผิดชอบ (Accountable) ต่อราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ในเชิงนโยบาย แต่ อปท. ต้องรับผิดชอบ (Accountable) ต่อประชาชนในท้องถิ่น และต้องปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมือง



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



ความเป็นอิสระ (Autonomy) ของ อปท. เป็นการเป็นอิสระภายในกรอบ (Autonomy within boundaries) ซึ่งกรอบที่สำคัญมี 2 กรอบ คือ

1. กรอบพื้นที่ (Area Boundary) และ
2. กรอบอำนาจหน้าที่ (Functional Boundary)



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



บทบาท หน้าที่ และภารกิจของ อปท. เป็นบทบาท หน้าที่ และภารกิจในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่น และให้การบริการสาธารณะต่อประชาชนในท้องถิ่น เช่น รักษา สิ่งแวดล้อม กำจัดขยะมูลฝอย อำนาจความสะดวกในเรื่อง การจราจรในท้องถิ่น รักษาความสะอาดของถนนและสถานที่ สาธารณะ และอื่น ๆ



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



2. ในท้องถิ่นมีใครบ้าง บุคคลเหล่านั้น
สามารถแยกออกได้เป็นประเภทอย่างไร แต่
ละประเภทมีบทบาท หน้าที่ และภารกิจ
อย่างไร

2.1 หน่วยงานราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่ปฏิบัติการ
อยู่ในท้องถิ่น



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



2.2 รัฐวิสาหกิจ

2.3 โรงเรียนและสถาบันการศึกษา ที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น ทั้งที่เป็น สถานศึกษาของรัฐและเอกชน



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



2.4 วัด มัสยิด คริสตจักร และศูนย์กลางศาสนาอื่นในท้องถิ่น

2.5 ผู้ประกอบการธุรกิจในท้องถิ่น

2.6 ชาวไร่ ชาวนา ชาวสวน ชาวประมง และผู้ประกอบการอาชีพ ทางการเกษตรอื่นๆ

2.7 ภาคประชาชน



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



ภาคประชาชน หมายถึง คณะบุคคลที่รวมกลุ่มกัน
ดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการจัดการตนเอง
และมีการเคลื่อนไหวร่วมกัน มีผู้นำที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ อาจ
เป็นกลุ่มที่มีกฎหมายรองรับสถานะ หรือไม่มีกฎหมายรองรับ
สถานะก็ได้ มีการเรียกชื่อต่าง ๆ กัน เช่น กลุ่ม ชมรม ขบวนการ
องค์กร สมาพันธ์ สหภาพ ชุมชนและสมาคม เป็นต้น



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



3. ภาคประชาชน หมายถึงใคร มีลักษณะ บทบาทหน้าที่ และภารกิจอย่างไร



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



ภาคประชาชนมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้ คือ

1. เป็นกลุ่มคนที่มักจะรวมตัวกันเพราะคิดว่าตนเป็นผู้เสียเปรียบ
ในสังคม กลุ่มคนเหล่านี้ จึงรวมตัวกันต่อสู้เพื่อความเป็นธรรม
หรือเรียกร้องสิทธิของตน กลุ่มเหล่านี้ก่อเกิดพลังได้ เพราะ
การรวมตัวกัน ร่วมแรงร่วมใจกันต่อสู้ในฐานะผู้ร่วมชะตา
กรรมเดียวกัน



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



2. ผู้นำของกลุ่มมักจะเป็นผู้นำที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เกิดจาก
การเป็นคนซื่อสัตย์สุจริต เป็นผู้นำที่ทำความดีจนเป็นที่
ประจักษ์ จนทำให้ผู้คนเกิดศรัทธาและยอมรับการนำ



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



3. ส่วนมากไม่เป็นนิติบุคคล และไม่มีสถานะทางกฎหมายหรือไม่
มีกฎหมายยอมรับสถานภาพของกลุ่มของตน การไม่เป็นนิติ
บุคคลและไม่มีความหมายยอมรับสถานภาพนั้น แม้ว่าด้านหนึ่ง
จะดูได้ว่าเป็นข้อดีขององค์กรเหล่านี้ แต่อีกด้านหนึ่งก็ถือได้
ว่าเป็นข้อเด่น



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



4. เกิดขึ้นเองตามยุคสมัย และตามภาวะการณ์และเงื่อนไขที่
เอื้อต่อการเกิด ขณะเดียวกันก็เสื่อมสลาย และยุติ
การดำเนินการไปตามเหตุการณ์ตามภาวะการณ์และเงื่อนไข
ที่ทำให้ต้องสลายตัว



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



ในช่วงระยะเวลา 10 -20 ปี มาน้ององค์กรภาคประชาชน
เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก มีทั้งที่เกิดขึ้นแล้วมีความแข็งแกร่งยั่งยืน
และที่เกิดขึ้นแล้วอยู่ไม่นานก็เสื่อมสลายไป แล้วก็ไปก่อตัวขึ้น
ในรูปแบบใหม่ในชื่อใหม่



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



อย่างไรก็ตามการเกิดขึ้นขององค์กรภาคประชาชนอย่าง
ต่อเนื่องนี้ ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมือง และ
ในทางสิทธิต่าง ๆ การเกิดขึ้นและสลายตัวไปตามธรรมชาติอย่าง
ต่อเนื่องนี้ ทำให้องค์กรภาคประชาชนได้เติบโตใหญ่และกล้าแข็งขึ้น
รวมทั้งมีพลังต่อรองสูงขึ้นด้วย



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



ณ วันนี้ต้องถือว่า “ภาคประชาชน” เป็นภาคส่วนของสังคม ที่ทางเราจะละเลยเพิกเฉย ไม่ได้ ไม้ได้ อีกต่อไปแล้ว การตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะทำได้โดยไม่ได้ใจต่อความคิดเห็น การยินยอมพร้อมใจ และการสนับสนุนของภาคประชาชนไม่ได้ อีกต่อไปแล้ว



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



มองในแง่หนึ่ง องค์กรภาคประชาชนเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน เป็นองค์กรของประชาชนที่เกิดขึ้นท่ามกลางการต่อสู้ดิ้นรน และแสวงหาทางออกของประชาชน องค์กรประชาชนส่วนมากจึงมีลักษณะใกล้ชิดแนบสนิทกับประชาชน ไม่แปลกแยกจากประชาชน และสามารถสะท้อนความรู้สึกนึกคิดและความเรียกร้องต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



บทบาท หน้าที่และภารกิจของภาคประชาชนเป็น
บทบาทในการจัดการตนเองและช่วยเหลือประชาชนในการ
แก้ปัญหาคความทุกข์ยากของประชาชน แต่เนื่องจากภาคประชาชน
ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และไม่มีอำนาจรัฐ การดำเนินการของ
ภาคประชาชนจึงทำได้ในขอบเขตจำกัด ตามที่จะหาสมาชิกและ
หาผู้สมัครใจร่วมทำได้



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



เนื่องจากไม่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ และม
ความเห็นแตกต่างจากรัฐ การดำเนินการของภาคประชาชนจึง
มักจะออกมาในทางไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของรัฐ ต่อต้าน
จัดขึ้น หรือแม้กระทั่งต่อสู้กับอำนาจรัฐ ในสายตาของคนบางคน
องค์กรภาคประชาชนจึงดูเหมือนเป็น “ผู้ร้าย” ที่คอยขัดขวาง
ความเจริญของบ้านเมือง หรือเป็นผู้ “ก่อวินาศกรรม” ที่คอยทำลายความ
สงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอยู่ตลอดเวลา



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



4. แนวคิดสองประการที่ไม่สร้างสรรค์และ ไม่เอื้อต่อพัฒนาการของการกระจายอำนาจ และการปกครองตนเองของท้องถิ่น



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



แนวคิดที่ 1 เห็นว่าภาคประชาชนมักจะแข่งขันหรือ
แก่งแย่งการทำงานเพื่อประชาชนของ อปท. นอกจากนั้นยัง
ขัดขวางการมุ่งพัฒนาท้องถิ่นของ อปท. รวมทั้งทำการขัดขึ้นและ
ต่อต้านการดำเนินงานของ อปท. ด้วย



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



ดังนั้น ตามความเห็นของแนวคิดที่ 1 นี้ อปท. จึงควร
กีดกันไม่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ
อปท. ถือภาคประชาชนเป็นศัตรูและมุ่งทำลายขบวนการภาค
ประชาชน



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



แนวคิดที่ 2 เห็นว่า อปท. เป็นองค์กรภาครัฐเป็นส่วน
หนึ่งของภาครัฐที่มุ่งใช้อำนาจรัฐ มาปกครองประชาชน อปท.
มิได้ดำรงอยู่และดำเนินการเพื่อประชาชน แนวคิดนี้จึงเห็นว่า
ควรต่อต้านและขัดขวางการดำเนินการของ อปท. ถือ อปท. เป็น
ฝ่ายตรงข้าม ไม่สนับสนุน อปท.



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



แนวคิดทั้งสองเป็นแนวคิดนี้ เป็นแนวคิดแบบสุดขั้วที่ไม่
สร้างสรรค์ และไม่เอื้อต่อการพัฒนาการกระจายอำนาจและการ
ปกครองตนเองของท้องถิ่น อีกทั้งเป็นแนวคิดที่มีได้ตั้งอยู่บน
พื้นฐานของความเป็นจริงอีกด้วย



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



ที่จริงภาคประชาชนก็เป็นภาคส่วนของผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ใน
ท้องถิ่นที่มีความปรารถนาดีต่อท้องถิ่น ต้องการเห็นความเจริญใน
ท้องถิ่น และต้องการพัฒนาท้องถิ่นเช่นเดียวกับผู้บริหาร อปท.
เพียงแต่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน หรือมีวิธีการที่แตกต่างกัน
เท่านั้น



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



และที่จริงอีกเหมือนกัน ผู้บริหาร อปท. ก็เป็นคนในท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นมิใช่คนอื่นคนไกล หรือเป็นคนนอกมาจากไหน อปท. เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐก็จริง แต่ก็เป็นส่วนของภาครัฐที่เป็นอิสระ (มี **Autonomy**) ที่รัฐกระจายอำนาจลงมาสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ใกล้ชิดกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนี้จัดการตนเองในกิจการของท้องถิ่น



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



อปท. เป็นองค์กรที่ต้งใหม่ ยังมิได้ลงหลักปักฐานอย่างแข็งแกร่ง จนเปลี่ยนแปลงไม่ได้ หรือเปลี่ยนได้ยาก อย่างที่ราชการส่วนกลางเป็นกัน แต่ อปท. ยังกำลังก่อร่างสร้างตัว กำลังสร้างความเข้มแข็งและมั่นคงให้กับตนเอง และยังสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ยังสามารถหันเหให้มารับใช้ผลประโยชน์ของประชาชนได้



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



ไม่ว่า อปท. จะถูกสร้างขึ้นด้วยเจตนาอะไรก็ตาม แต่
ลักษณะของโครงสร้างองค์กร การออกแบบวางระบบการทำงาน
เป็นไปในลักษณะที่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยน และเป็นรูปแบบที่
ต้อนรับการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอรัฐของภาคประชาชน



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



ภาคประชาชนจึงควรสนับสนุน อปท. ให้ความร่วมมือ
กับ อปท. และเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอรัฐระดับท้องถิ่นนี้
เพื่อให้อำนาจอรัฐส่วนนี้มีบทบาทในการสนองต่อความรู้สึกนึก
คิดและความต้องการของภาคประชาชนมากขึ้น



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



และเมื่อเราทำได้เช่นนั้น

ประชาธิปไตยที่แท้จริง

ประชาธิปไตยเต็มใบ

ประชาธิปไตยของประชาชน

ที่เราเรียกร้องกันนักหนา ก็จะได้รับรางวัลรากฐานให้มี
เงื่อนไขที่เกิดขึ้นได้จริง

เรามาช่วยกันทำดีไหมครับ !



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



5. การทำให้ อบต. เป็น อบต.ของภาค
ประชาชน ที่ประชาชนเป็นเจ้าของ เป็นผู้
ร่วมกันใช้อำนาจ เป็นผู้กำกับดูแล และ
ตรวจสอบ



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



- การกระจายอำนาจไม่ใช่เป้าหมายแต่เป็นเงื่อนไขบังคับก่อน (**Prerequisite**)
- เป้าหมายที่แท้จริงของการกระจายอำนาจก็ คือ การสร้างструкการปกครองตนเองของท้องถิ่น
- ที่จริงแล้วที่ต้องทำการกระจายอำนาจก็เพื่อให้เกิดการลดอำนาจรัฐ และเพิ่มอำนาจให้ประชาชน (**Empowerment**)



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



การกระจายอำนาจที่ถูกต้องจึงมิใช่เป็นเพียงการถ่ายโอนอำนาจรัฐไปให้ อปท. และให้ อปท. เป็นผู้ปกครองใหม่ไปปกครองคนในท้องถิ่นแทนรัฐ แต่ต้องเป็นการถ่ายโอนอำนาจรัฐลงไปที่ระดับ อปท. เพื่อให้ประชาชนเข้ามาร่วมกันใช้อำนาจรัฐที่ระดับอปท. ซึ่งเป็นการปกครองตนเองของคนในท้องถิ่น



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



**จะทำให้ อปท. เป็น อปท. ของภาคประชาชนได้ก็ต้อง
ดำเนินการจากทั้งสองด้าน คือ**

5.1 การดำเนินการทางด้าน อปท.

5.2 การดำเนินการทางภาคประชาชน



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



อปท.ต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีการดำเนินงานของอปท.ใหม่

5.1.1 ต้องเลิกคิดเป็นผู้ปกครองใหม่ เลิกเป็นเจ้าขุนมูลนาย

5.1.2 ต้องดำเนินงานอย่างโปร่งใสและเปิดเผย



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



5.1.3 ต้องเลือกวิธีทำงานแบบ

“ข้าเป็นเจ้าของงานคนเดียว” หรือ แบบ

“คุณพ่อรู้ดี” หรือแบบ

“ผู้ประสิทธิ์ประสาทหรือผู้คุ้มครอง”

และหันมาทำงานแบบอาศัยเครือข่าย (**Network**)

ต้องช่วยให้ประชาชนช่วยตนเองได้



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



5.1.4 ต้องมองภาคประชาชนในแง่ดี เลิกคิดแบบไม่สร้างสรรค์
ดังกล่าวข้างต้น

5.1.5 ต้องเชิญชวนและเป็นฝ่ายริเริ่มให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วน
ร่วมในการดำเนินงาน มีส่วนร่วมเป็นเจ้าของงาน เจ้าของอปท.



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



**ภาคประชาชนต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีดำเนินงาน
ของภาคประชาชนเสียใหม่ ดังนี้**

**5.2.1 ต้องเลิกคิดว่า อปท. เป็นองค์กรภาครัฐที่เป็นเป้าหมายแห่ง
การต่อต้าน และขัดขึ้น ต้องถือว่า อปท. เป็นองค์กรภาครัฐ
ที่ใกล้ชิดประชาชนและสามารถปรับเปลี่ยนให้เป็นองค์กรของรัฐ
ที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการและกำกับดูแลได้**



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



5.2.2 ต้องร่วมมือ สนับสนุน และประสานงานกับ อปท.

**5.2.3 ต้องคิดว่า อปท. เป็นของประชาชน ต้องช่วยเป็นหูเป็นตา
ช่วยกำกับดูแล และตรวจสอบให้ อปท. ดำเนินงานเพื่อ
ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น**

**5.2.4 ต้องทำงานแบบเครือข่าย (network) โดยถือ อปท. เป็น
เครือข่ายหรือพันธมิตรที่สำคัญในการทำประโยชน์ให้กับ
ประชาชน**



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



ขอบคุณครับ !!!

และ

สวัสดีครับ



สถาบันพัฒนาสยาม
SIAM DEVELOPMENT INSTITUTE



เอกสารนำเสนอในการสัมมนา

นายวิบูลย์ภัตต์ สุทนต์นิกิตต์



ลำดับการนำเสนอ

- การสนับสนุนของระบบข้อมูลข่าวสาร
- ภารกิจการบริหารจัดการระบบสถิติตามแผนงานปัจจุบัน
- การผลิตข้อมูลสถิติในปัจจุบัน
- แนวคิดสถิติแบบ Decentralization และสถิติจากข้อมูลการบริหารงาน (Administrative Data)
- ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบูรณาการข้อมูลทะเบียนกับข้อมูลสำรวจ (General Preconditions)
- ข้อดีและข้อเสียของวิธีการจัดทำสถิติเพื่อการตัดสินใจ
- ประโยชน์จากการบูรณาการระหว่างข้อมูลทั้งสองประเภท
- ปัญหาและอุปสรรคของการบูรณาการ
- ความเชื่อมโยงสถิติทางการรายงาน กับ ผังสถิติทางการระดับพื้นที่
- แนวทางการพัฒนาข้อมูลสถิติเพื่อการตัดสินใจ
- ข้อมูลสารสนเทศและระดับการตัดสินใจ
- การสร้างข้อมูลท้องถิ่นที่มีชีวิต
- ข้อมูลท้องถิ่นที่ สสท. ดำเนินการ

การสนับสนุนของระบบข้อมูลข่าวสาร
(Supporting information systems)



ความต้องการข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกันสำหรับผู้บริหารที่ต้องใช้ในการตัดสินใจ

ภารกิจการบริหารจัดการระบบสถิติตามแผนงานปัจจุบัน

[illegible]

การผลิตข้อมูลสถิติในปัจจุบัน

สังคม

- สำรวจภาวะการทำงานของประชากร
- สำรวจความต้องการการพัฒนาชีวิต
- ความสามารถของประชากร
- สำรวจแรงงานนอกระบบ
- สำรวจอนามัยและสวัสดิการ
- สำรวจสุขภาพจิต
- สำรวจการออกกำลังกายของประชากร
- สำรวจพฤติกรรมการสูบบุหรี่และการดื่มสุราของประชากร
- สำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย
- สำรวจการลักลอบใช้สารของประชากร
- สำรวจเด็กและเยาวชน
- สำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน
- สำรวจการใช้พลังงานของครัวเรือน
- สำรวจข้อมูลพื้นฐานทางภูมิศาสตร์

เศรษฐกิจ

- สำนะโนตุกิจและอุตสาหกรรม
- สำรวจการมีกำไรในเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน
- สำรวจการมีกำไรในเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในสถานประกอบการ
- สำรวจสถานภาพการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย
- สำรวจยอดขายรายไตรมาส
- สำรวจค่าตอบแทนภาคเอกชน
- ประมวลข้อมูลพื้นที่การเกษตร

ตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล

- สำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับกรแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- สำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของรัฐบาล พ.ศ. 2553
- สำรวจความคิดเห็นของข้าราชการเกี่ยวกับสวัสดิการข้าราชการ พ.ศ. 2553
- สำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น พ.ศ. 2554
- สำรวจความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบโครงการวิจัยเรื่องสถานการณ์ของการพัฒนาประชาธิปไตยทางการเมือง คำนึงถึงงานของรัฐบาล คณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร
- สำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการเขตระบบเทศบาล พ.ศ. 2554
- สำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเตรียมตัวเพื่อเข้าสู่ศูนย์ข้อมูล พ.ศ. 2554
- สำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการจัดระเบียบสังคม พ.ศ. 2554
- สำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของงาน พ.ศ. 2554
- สำรวจความพึงพอใจของข้าราชการจากหน่วยงานภาครัฐประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554
- สำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานโครงการชุมชนปลอดภัย พ.ศ. 2554
- สำรวจประชาชนเกี่ยวกับความก้าวหน้าของชาติ (Public poll on National Progress Issue)

10

แนวคิดสถิติแบบ Decentralization สถิติจากข้อมูลการบริหารงาน (Administrative Data)

แนวคิดสถิติแบบ (Decentralization)

- เป็นการกำหนดบทบาทของ สถศ. ในการบูรณาการข้อมูลจากทะเบียนข้อมูลต่างๆ มาสนับสนุนการสำรวจ และจัดทำรายงานสถิติรายสาขา

ข้อมูลทะเบียน Register Data

- เป็นข้อมูลทะเบียนที่มีกฎหมายรองรับการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าว แต่บางกรณีก็ไม่มีกฎหมายรองรับ อาทิ ทะเบียนราษฎรที่ปลูกพืชประเภทต่างๆ (เพื่อสนับสนุนโครงการประกันรายได้เกษตรกร) ลักษณะสำคัญของข้อมูลทะเบียนคือ มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงบางส่วนของประชากรเท่านั้น

ข้อมูลบริหารจัดการของหน่วยงาน Administrative Data

- เป็นข้อมูลที่หน่วยงานจัดเก็บเพื่อบันทึกการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน ซึ่งโดยทั่วไปมักไม่มีกฎหมายรองรับในการจัดเก็บข้อมูล เพราะข้อมูลส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่หน่วยงานไม่ต้องขอจากผู้อื่น

ชุดข้อมูลทะเบียน Register Data

ข้อมูลทะเบียนทั่วไป
Base Register

- เลขประจำตัวประชาชน
- เลขประจำตัวเสียภาษี
- เลขที่ใบขับขี่

ข้อมูลทะเบียนเฉพาะ
Specialized Register

- ทะเบียนเกษตรกร
- ทะเบียนคนจน
- ทะเบียนคนพิการ

บัตรประชาชน
Personal Identification

- ทะเบียนราษฎร

เอกสารที่ดิน
Property Registration

- สิทธิ พื้นที่การจ้างงาน การใช้ประโยชน์

ทะเบียนการค้า
Commercial Registration

- ปรระบบธุรกิจ ที่ตั้งรูปแบบกิจการ ผู้จำหน่าย หรือผู้ประกอบการ

Business Activity Registration

- ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับการใช้ประโยชน์ในสิ่งปลูกสร้าง

ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบูรณาการข้อมูลทะเบียนกับข้อมูลสำรวจ (General Preconditions)

- กฎหมายรองรับการนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการสำรวจ (Legal Base) เงื่อนไขตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสาร
- การยอมรับสาธารณะ (Public Approval) การเชื่อถือและไว้วางใจจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- ระบบการระบุตัวตนของผู้สำรวจ (Unified Identification Systems) เลขที่อ้างอิงเดียวกัน ได้แก่ เลข 13หลัก เลขที่บ้าน เลขทะเบียนนิติบุคคล
- ความสัมพันธ์และความน่าเชื่อถือของระบบการจัดการข้อมูล (Comprehensive and reliable register systems developed for administrative needs)
- ความร่วมมือจากส่วนราชการ (Cooperation among administrative authorities)

ข้อดีและข้อเสียของวิธีการจัดทำสถิติเพื่อการตัดสินใจ

ข้อดีและข้อเสียของ การสำรวจข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ

ข้อดี

- การควบคุมวัตถุประสงค์และระยะเวลาได้มีประสิทธิภาพ

ข้อเสีย

- มีค่าใช้จ่ายสูง
- มีความคลาดเคลื่อน (Bias) จากผู้ไม่ตอบแบบสอบถามและผู้ตอบแบบสอบถาม

ข้อดีและข้อเสียของ ข้อมูลทะเบียนเพื่อการตัดสินใจ

ข้อดี

- เป็นข้อมูลที่ครอบคลุมประชากรสนใจที่สมบูรณ์
- เป็นการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ
- เป็นข้อมูลที่มีรายละเอียดมากกว่าข้อมูลสำรวจ
- เป็นข้อมูลที่มีความต่อเนื่อง มีชีวิต
- เป็นข้อมูลต่อเนื่องที่มีคุณภาพ
- สามารถเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลอื่นจากเลขอ้างอิงได้

ข้อเสีย

- มีข้อจำกัดตามนโยบายของหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูล

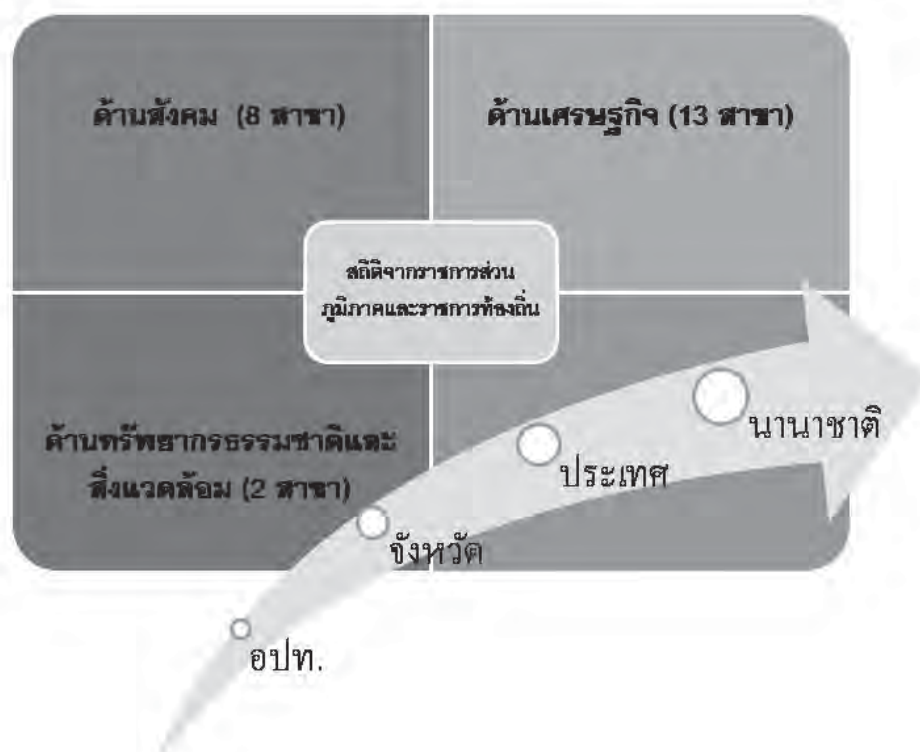
ประโยชน์จากการบูรณาการระหว่างข้อมูลทั้งสองประเภท

- เป็นกระบวนการการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลจากหลายแหล่ง
- เป็นข้อมูลที่สามารถสนับสนุนการสำรวจได้เป็นอย่างดี
- เป็นข้อมูลเติมเต็มข้อมูลที่ใช้ในการสำรวจ
- เป็นข้อมูลที่สามารถใช้ในการศึกษาผู้ไม่ตอบแบบสอบถาม

ปัญหาและอุปสรรคของการบูรณาการ

- หน่วย และข้อมูลอ้างอิง (Units and Identifiers)
- คาบเวลาในการอ้างอิง (Time Reference)
- ข้อมูลและเหตุการณ์ (Data on Events) ที่อาจแตกต่างกัน
- ความเสถียรของข้อมูล (Stability)
- คุณภาพของข้อมูล (Quality)
- ความร่วมมือระหว่างสำนักงานสถิติแห่งชาติและหน่วยงานเจ้าของข้อมูล (Cooperation Between NSO and Other Related Agents)

ความเชื่อมโยงสถิติทางการรายสาขา กับ ผังสถิติทางการระดับพื้นที่



ผั่งสถิติทางการและข้อมูลจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

[illegible]

ภาพรวมฝั่งสถิติทางการและข้อมูลเพื่อการตัดสินใจและหน่วยงานเจ้าของข้อมูล

[illegible]

☐ ราชอาณาจักรกลาง ☐ ราชารัฐมนตรีและ ☐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ☐ ภาคเอกชน ☐ สำนักงานสถิติจังหวัด

แนวทางการพัฒนาข้อมูลสถิติเพื่อการตัดสินใจ

- การกำหนดโครงสร้างคณะทำงานข้อมูลสารสนเทศระดับจังหวัดที่เหมาะสมกับประเด็นยุทธศาสตร์จังหวัด เพื่อให้เข้าใจความต้องการข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ
- การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานของสำนักงานสถิติจังหวัด ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลประเด็นยุทธศาสตร์ผ่านกรอบแนวคิดในการบริหาร เพื่อกำหนดข้อมูลพื้นฐาน ตัวชี้วัด และปัจจัยสู่ความสำเร็จ
- การเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาข้อมูลเพื่อการตัดสินใจด้วยการอบรม/ สัมมนา/ ประชุมเชิงปฏิบัติการ/ การทำงานร่วมกัน (On The Job Training) การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ (Coaching) ภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)

ข้อมูลสารสนเทศและระดับการตัดสินใจ

	การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation)	การนำไปสู่การปฏิบัติ (Strategy Implementation)	การประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ (Strategic Evaluation)
ราชการส่วนกลาง	นโยบายรัฐบาล แผนบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณ, ข้อมูลสถิติ งบประมาณ	กิจกรรมตามแผนงานและ โครงการ แผนบริหารความเสี่ยง	ตัวชี้วัดตามคำรับรองการบริหารราชการ
ราชการส่วนภูมิภาค	แผนยุทธศาสตร์จังหวัดและ แผนพัฒนามูลุมจังหวัด	45 ฐานข้อมูล และกิจกรรม ตามแผนงานโครงการ	32 ตัวชี้วัด ตามคำรับรอง
ราชการส่วนท้องถิ่น			
อบจ.	ข้อมูลผู้ตั้งงบประมาณ	ข้อมูลเพื่อดำเนินการตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	ตัวชี้วัดตามแผนงานโครงการ
เทศบาล และ อบต.	ข้อมูลผู้ตั้งงบประมาณ		ตัวชี้วัดตามแผนงานโครงการ

การสร้างข้อมูลท้องถิ่นที่มีชีวิต

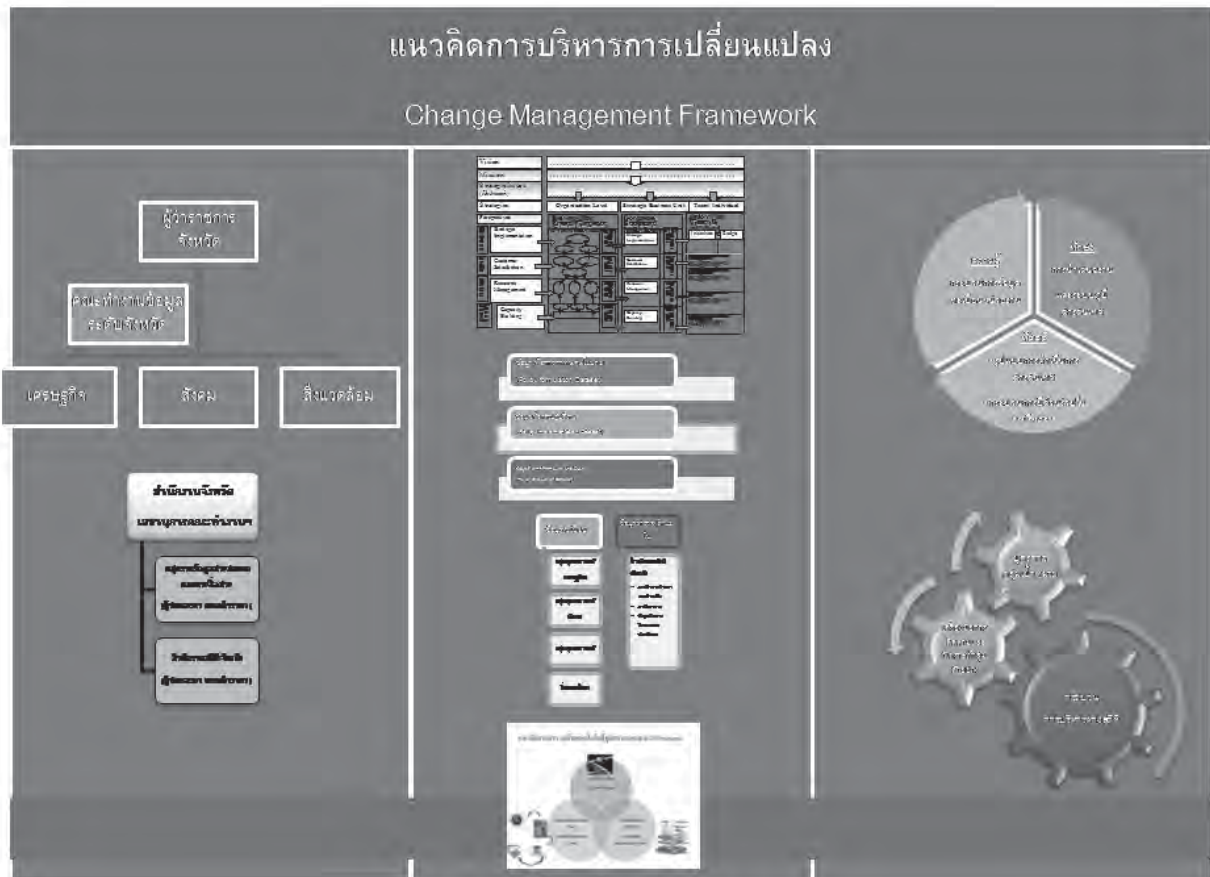
เพื่อให้องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น มี
ข้อมูลเพื่อการวางแผน
กำหนดนโยบาย สำหรับ
การบริหารจัดการที่อยู่
บนพื้นฐานของ
ข้อเท็จจริง



ข้อมูลพื้นฐาน

ข้อมูลพื้นฐานหรือข้อมูลเบื้องต้นของท้องถิ่น ควรเริ่ม
จากข้อมูลประชากร และข้อมูลครัวเรือนในท้องถิ่นนั้นๆ





ปัจจัยสู่ความสำเร็จของโครงการ

- ความเข้าใจกระบวนการตัดสินใจและประเด็นยุทธศาสตร์จังหวัด
- ความเข้าใจกระบวนการจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ความต่อเนื่องของกระบวนการสารสนเทศ
- ทักษะในการนำเสนอข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ
- การยอมรับและกระบวนการมีส่วนร่วมภายในจังหวัด

ข้อมูลท้องถิ่นที่ สสช. ได้ดำเนินการ

ด้านประชากร และคณะ	ด้านอุตสาหกรรม
ด้านแรงงาน	ด้านการค้าส่ง ค้าปลีก และการบริการ
ด้านการศึกษา ฝึกอบรม ศาสนา และวัฒนธรรม (รวมข้อมูลสื่อสารมวลชน)	ด้านการขนส่งและคมนาคม
ด้านสุขภาพ	ด้านการท่องเที่ยว
ด้านสวัสดิการสังคม	สังคมอื่นๆ
ด้านรายได้รายจ่ายของครัวเรือน	ด้านเศรษฐกิจอื่นๆ
ด้านการเกษตรและการประมง	ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม



เอกสารนำเสนอในการสัมมนา ดร.บัญชากร ส่งสัมพันธ์

1



โครงการการส่งเสริมบทบาทขององค์กรบริหารส่วน
จังหวัดในการพัฒนาวัฒนธรรมสารสนเทศทางการ
บริหารงานคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

23 มิถุนายน 2555

รายชื่อคณะวิจัย

2

รายชื่อ	ตำแหน่ง
นายบัญชากร ส่งสัมพันธ์	หัวหน้าโครงการ
นางสาวสิริกมล อุดมผล	นักวิจัยอาวุโส
นายมานพ อุดมเกิดมงคล	นักวิจัยอาวุโส
นางสาวอัมฤทัย อ่องสาคร	นักวิจัยโท
นางสาวอาร์จนา ปานกาญจน์ภาส	นักวิจัยโท
นายพรชัย กันทะ	นักวิจัยตรี

ลำดับการนำเสนอ

3

- ☐ วัตถุประสงค์ของโครงการ
- ☐ ขอบเขตของโครงการ
- ☐ โจทย์วิจัย
- ☐ วิธีการดำเนินงาน
- ☐ สรุป
- ☐ ปัญหาและอุปสรรค

วัตถุประสงค์ของโครงการ

4

1. เพื่อให้ อปท. ที่เข้าร่วมโครงการเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารงานคลัง
2. เพิ่มขีดความสามารถการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารงานคลังของเจ้าหน้าที่ อปท. ที่เข้าร่วมโครงการ
3. เพื่อให้ อปท. ที่เข้าร่วมโครงการสามารถนำแนวคิดการจัดการข้อมูลการคลังที่ทันสมัยไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของโครงการ

5

- ❑ การจัดระบบข้อมูลแผนงาน ข้อมูลทรัพยากร ข้อมูลการเงิน ข้อมูลบัญชี และการติดตามและประเมินผลของ อบท. ที่เข้าร่วมโครงการ
- ❑ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้เข้าร่วมโครงการในการนำข้อมูลสารสนเทศมาใช้ในการตัดสินใจทางการคลัง
- ❑ การเผยแพร่คู่มือการพัฒนาฐานข้อมูลทางการคลังและวิธีการใช้ฐานข้อมูลทางการคลังให้แก่ อบท. ที่เข้าร่วมโครงการ
- ❑ การพัฒนา อบจ. ที่เข้าร่วมโครงการให้เป็นศูนย์ความรู้ด้านการบริหารงานคลังให้แก่ อบท. ในจังหวัด
- ❑ การสร้างวิทยากรภายใน อบจ. ที่เข้าร่วมโครงการอย่างน้อย 2 คน เพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารงานคลังให้แก่ อบท. ในจังหวัด

พื้นที่เป้าหมาย

6

- ❑ องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เข้าร่วมโครงการ 2 แห่ง คือ อบจ. เชียงใหม่ และ อบจ. ขอนแก่น
- ❑ เป้าหมายระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดที่เข้าร่วมโครงการแห่งละ 10 อบท.
 - เนื่องจากโครงการได้รับความสนใจเป็นอย่างสูง จึงมี อบท. ในจังหวัดเชียงใหม่ เข้าร่วมโครงการจำนวน 38 แห่ง และมี อบท. ในจังหวัดขอนแก่นเข้าร่วมโครงการจำนวน 56 แห่ง รวมทั้งสิ้น 94 แห่ง

โจทย์วิจัย

7

- ❑ ทำอย่างไรจึงสามารถเตรียมความพร้อมให้กับ อปท. ในการประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างคุ้มค่าและยั่งยืนในการบริหารงานคลัง
- ❑ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมสารสนเทศทางการคลังจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบใน 3 ด้าน
 - การเปลี่ยนแปลงในระบบการทำงานภายในองค์กร(Organization Restructuring)
 - การเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน (Business Process Reengineering)
 - การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการทำงาน(Personal Competency Improvement) ของเจ้าหน้าที่ อปท.

ความยั่งยืนของเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการคลังอยู่ตรงไหน

8

- ❑ การเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการทำงานในระบบการบริหารงานคลังด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ก่อให้เกิดข้อมูลที่มีชีวิต
- ❑ การจัดระบบข้อมูลแผนงาน ข้อมูลทรัพย์สิน ข้อมูลการเงิน ข้อมูลบัญชี และการติดตามและประเมินผล รวมถึงการจัดเก็บข้อมูลที่ใช้ในการปฏิบัติงาน
- ❑ การเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้เข้าร่วมโครงการในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานคลัง ที่นำข้อมูลสารสนเทศมาใช้ในการตัดสินใจมากยิ่งขึ้น ผลดังกล่าวจะก่อให้เกิดฐานข้อมูลทางการคลังที่มีชีวิตและพร้อมใช้อยู่ตลอดเวลา

วิธีการวิจัย

- ❑ สํารวจและประเมินรูปแบบการจัดทํารฐานข้อมูลทางการคลังของ อปท. ที่เข้าร่วมโครงการ
- ❑ ออกแบบ Template การจัดเก็บข้อมูลในแฟ้มข้อมูล Ms Excel โดยแยกตามหน่วยงานภายในของ อปท.
- ❑ อบรมการบันทึกข้อมูลตามรูปแบบที่กำหนด พร้อมอธิบายหลักการเชื่อมโยงผ่าน Network
- ❑ อบรมและกระตุ้นการพัฒนาทักษะในการออกแบบรายงานและฐานข้อมูลทางการคลังในรูปแบบต่าง ๆ
- ❑ การส่งเสริมการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ
- ❑ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการคลัง และวัฒนธรรมการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ
- ❑ สํารวจและประเมินผลการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและรูปแบบการจัดเก็บข้อมูลทางการคลัง

การเปลี่ยนแปลงที่คาดว่าจะพบ



รูปแบบองค์กร

11

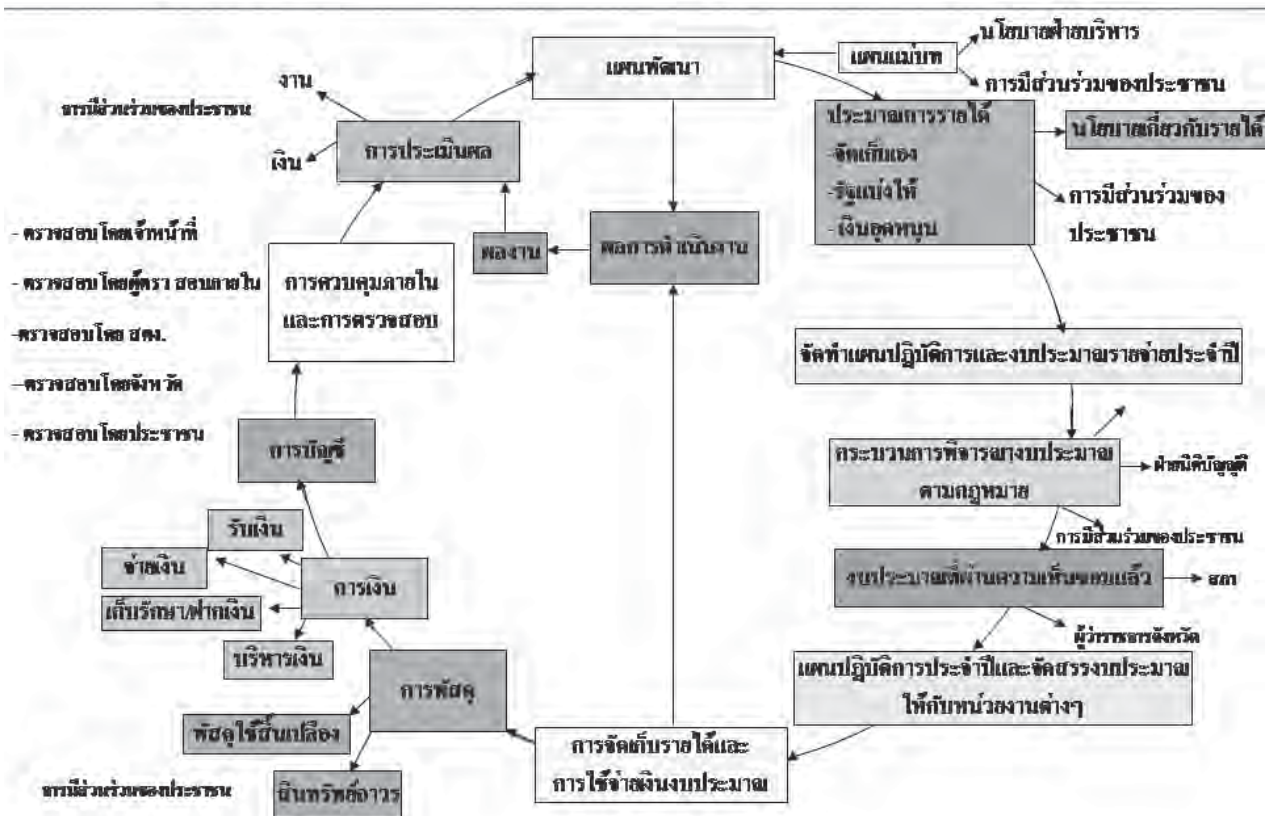
- เทศบาล ประกอบด้วย 6 ส่วนงาน คือ สำนักปลัด กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุข กองการศึกษา กองสวัสดิการและสังคม



- อบต. ประกอบไปด้วย 4 ส่วนงาน คือ สำนักปลัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนการศึกษาและวัฒนธรรม



วงจรระบบงานการคลังและงบประมาณของ อบต.



หลักการออกแบบ Courseware

- ให้ความสำคัญกับการใช้โปรแกรมสำเร็จรูปที่หน่วยงานคุ้นเคยมากที่สุด
- ให้ความสำคัญกับข้อมูลในการปฏิบัติความเป็นข้อมูลของหน่วยงาน
- ให้ความสำคัญกับทักษะการใช้โปรแกรมร่วมกับการบริหารงานคลัง ไม่แยกส่วนอบรม
- ให้ความสำคัญกับการอธิบายจากเจ้าหน้าที่ อบจ. ที่ผู้เจ้าหน้าที่ที่เข้ารับการอบรม
- ให้ความสำคัญกับความถี่และการปฏิสัมพันธ์ระหว่างคณะนักวิจัยและเจ้าหน้าที่เข้าร่วมอบรม
- การจัดการอบรมเชิงปฏิบัติการจึงไม่ควรมีจำนวนมาก

Courseware

- ทักษะและความรู้ที่จำเป็นสำหรับ MS Excel ได้แก่
 - ▣ การกรองข้อมูล (Filter)
 - ▣ การเรียงลำดับข้อมูล (Sort)
 - ▣ การใช้งานสูตรและฟังก์ชัน (Formula and Function)
 - ▣ การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (Data Validation)
 - ▣ การใช้งานแผ่นงาน PivotTable
 - ▣ การกำหนดเงื่อนไขการแสดงผล การเชื่อมและอ้างอิง (Link)
- การฝึกปฏิบัติการใช้คำสั่งใช้คำสั่งต่าง ๆ โดยใช้ข้อมูลตัวอย่างและข้อมูลจริงของหน่วยงาน

สื่อการพัฒนาสมรรถนะ

15

- การประชุมเชิงปฏิบัติการ
- การจัดทำเอกสารการอบรม
- การจัดทำช่องทางการสื่อสารผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์
 - ▣ คณะนักวิจัยได้ร่วมจัดทำ **web board** กับ อบจ. เชียงใหม่
 - ▣ ผ่าน **e-mail** หลัก sdi.chiangmai@gmail.com และ sdi.khonkaeng@gmail.com
- การลงพื้นที่ของนักวิจัยในพื้นที่

รายงานความก้าวหน้าการวิจัย

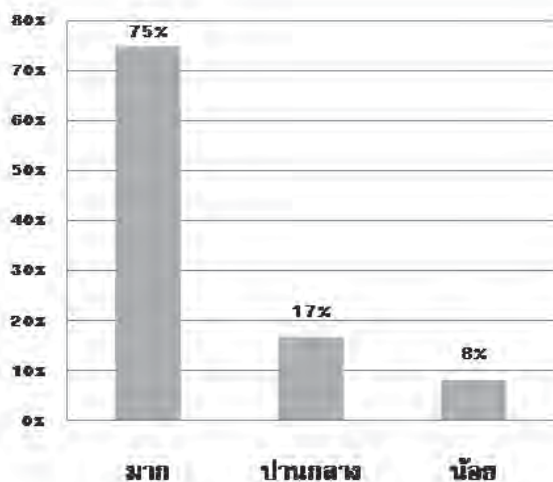
16

- อบจ. เชียงใหม่
 - ได้อบรมความรู้และทักษะครบถ้วนตามที่ออกแบบไว้
- อบจ. ขอนแก่น
 - ได้ดำเนินการอบรมไปว่า **90%** ของ **courseware** ที่กำหนดไว้ และคาดว่าจะต้องอบรมอีกประมาณ **2** ครั้งจึงครบตามที่กำหนด และสามารถจัดทำฐานข้อมูลงบประมาณ ฐานข้อมูลฎีกา ฐานข้อมูลพัสดุ ฐานข้อมูลทะเบียนคุมสัญญา และฐานข้อมูลการติดตามและประเมินผล
- ผู้เข้ารับการอบรมมีความพึงพอใจในโครงการฯ

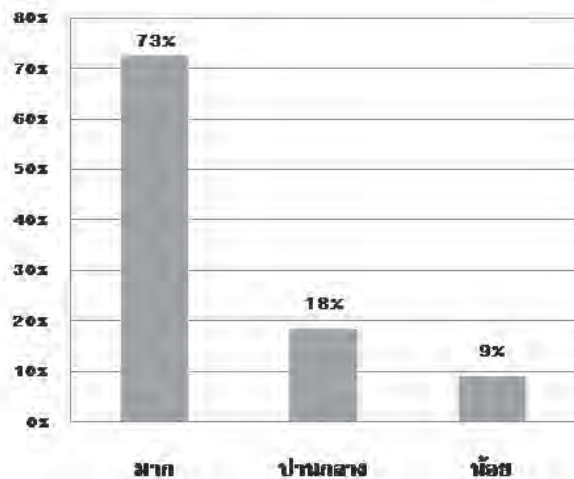
ผู้เข้ารับการอบรมมีความพึงพอใจในโครงการฯ

17

ความสามารถของวิทยากร




การนำความรู้ไปประยุกต์ใช้
และการถ่ายทอดต่อ



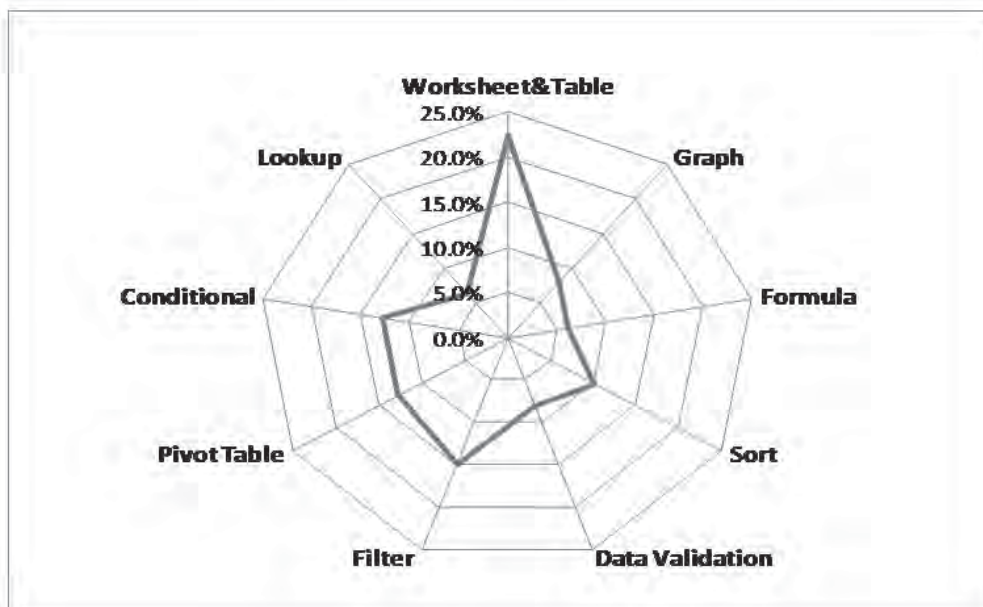
ปัญหาและอุปสรรค

18

- ☐ จำนวน อปท. เกินกว่าเป้าหมาย
อปท. ในจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 38 แห่ง และ อปท. ในจังหวัด
ขอนแก่นจำนวน 56 แห่ง
- ☐ ผู้เข้าร่วมอบรมมีทักษะการประยุกต์ใช้โปรแกรม Excel แตกต่างกัน
จึงต้องใช้เวลาานกว่าที่ประเมินไว้ 
- ☐ โปรแกรม Excel ที่มี Version แตกต่างกันระหว่าง อปท. จึงต้องกำหนด
เป็น Version 2007 เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต
- ☐ ระบบการคลังที่เจ้าหน้าที่ อปท. ใช้อยู่นั้น อาจมีมากกว่า 2 ระบบ
คือ E-LAAS ระบบการคลังเดิม และระบบที่ อปท. พัฒนาขึ้นเอง
ทำให้เกิดความสับสนในการใช้งาน

ผู้เข้ารับการอบรมส่วนใหญ่มีพื้นฐานการใช้โปรแกรม MS Excel แต่ยังขาดทักษะการใช้โปรแกรมขั้นสูง ...

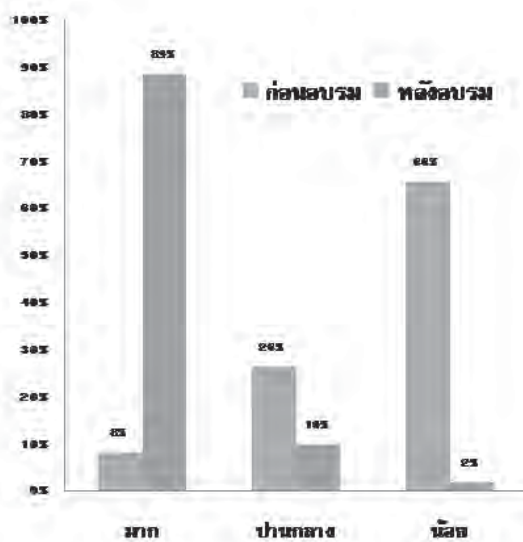
19



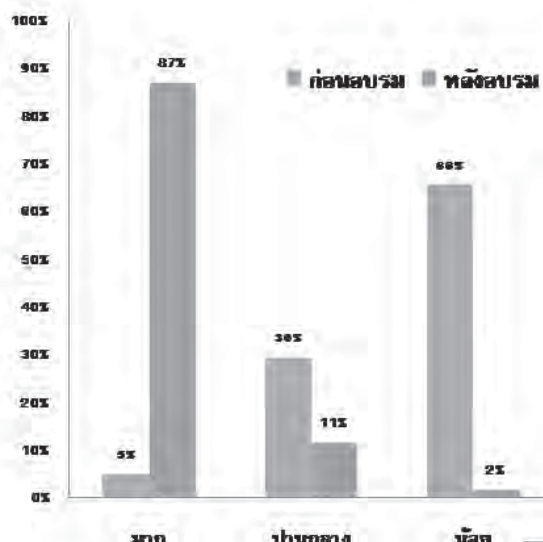
... แต่เมื่อเข้ารับการอบรมแล้ว ผู้เข้ารับการอบรม
มีความเข้าใจที่ดีขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มที่มีพื้นฐานที่ดี

20

การกรองข้อมูล

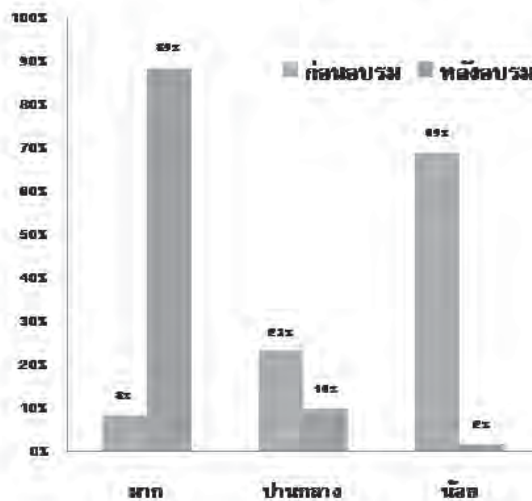


การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

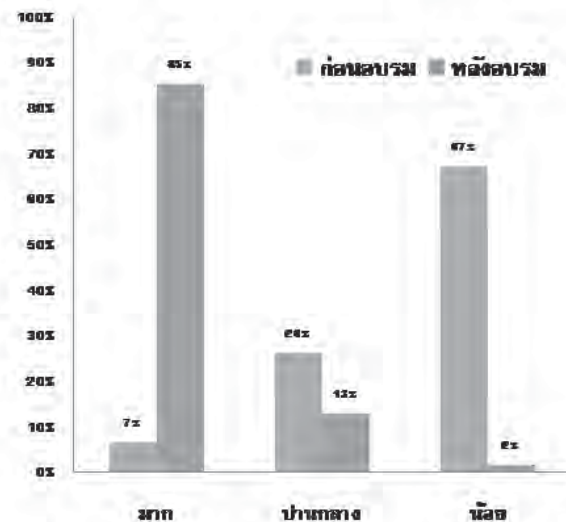


... แต่เมื่อเข้ารับการอบรมแล้ว ผู้เข้ารับการอบรม
มีความเข้าใจที่ดีขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มที่มีพื้นฐานที่ดี

การใช้แผนงาน (Pivot Table)



การใช้ฟังก์ชัน LOOKUP



ข้อเสนอแนะ

- ระบบการบริหารงานคลังถูกออกแบบมาเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ จะเห็นวาระบบงบประมาณและระบบการติดตามและประเมินผลไม่สอดคล้องกัน
- อปท. ที่เข้าอบรมมีความคุ้นเคยกับโปรแกรม Microsoft Excel อยู่แล้ว โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดอบรมการใช้โปรแกรมอย่างต่อเนื่อง จึงเสนอให้นำ Courseware นี้ไปผนวกเข้ากับหลักสูตรการฝึกอบรมที่มีอยู่ก่อนแล้ว

ขอบคุณครับ

เอกสารนำเสนอในการสัมมนา

จักรกฤษณ์ อานันทนสกุล

บทเรียนจากการเข้าร่วมโครงการ

“การส่งเสริมบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพัฒนา
วัฒนธรรมสารสนเทศทางการบริหารงานคลังให้กับ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด”

โดย

จักรกฤษณ์ อานันทนสกุล

หัวข้อการนำเสนอ

- ▶ กระบวนการเรียนรู้ร่วมกับนักวิจัย
- ▶ สิ่งที่ได้เรียนรู้
- ▶ จุดแข็ง จุดอ่อน ของโครงการฯ
- ▶ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กระบวนการเรียนรู้ร่วมกับนักวิจัย (1)

ก่อนการอบรม

- หน่วยงานได้รับหนังสือเชิญจาก อบจ. เกี่ยวกับโครงการฯ
- หน่วยงานแจ้งความจำนงค์เข้าร่วมโครงการ ผ่านมายัง อบจ.

ระหว่างการ อบรม

- หน่วยงานส่งเจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรม อบรม ๒ ท่าน
- อบรมร่วมกับคณะนักวิจัย เจ้าหน้าที่จาก อบต. เทศบาล
อื่นๆ และ เจ้าหน้าที่จาก อบจ.

หลังการอบรม

- นักวิจัยฯ มอบการบ้านให้เจ้าหน้าที่จัดทำฐานข้อมูลของ
หน่วยงานของตนเอง
- ติดต่อให้นักวิจัยฯ ผ่าน e-mail

กระบวนการเรียนรู้ร่วมกับนักวิจัย (2)

► เครื่องมือที่ใช้ในระหว่างการอบรม

- Notebook หน่วยงานละ 1 เครื่อง
- โปรแกรม Microsoft Excel version 2007

► เอกสารที่ใช้ในระหว่างการอบรม

- ข้อบัญญัติงบประมาณ
- ตัวอย่างฎีกาของหน่วยงาน
- ตัวอย่างทะเบียนพัสดุของหน่วยงาน

สิ่งที่ได้เรียนรู้ (1)

► ทักษะการใช้โปรแกรม Microsoft Excel ขั้นพื้นฐาน

▫ การบันทึกข้อมูลในโปรแกรม Microsoft Excel

เช่น การพิมพ์หนึ่งเซลล์ มีหนึ่งข้อความ
การใช้ชื่อ (หน่วยงาน ค่าใช้จ่าย) อย่างเดียวกัน เป็นชื่อเดียวกัน

▫ การใช้คำสั่งเพื่อจัดเรียงข้อมูล

เช่น การใช้คำสั่ง Sort

▫ ตรวจสอบข้อมูลและประมวลผลข้อมูลในเบื้องต้น

เช่น การใช้คำสั่ง Filter
การใช้คำสั่ง Count
การใช้คำสั่ง Sum

สิ่งที่ได้เรียนรู้ (2)

► ทักษะการใช้โปรแกรม Microsoft Excel เพื่อสร้างฐานข้อมูล

▫ การสร้าง Pivot table

▫ การสร้าง Drop down list

▫ การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยใช้คำสั่ง Data Validation

▫ การเชื่อมโยงฐานข้อมูล

สิ่งที่ได้เรียนรู้ (3)

- ▶ การมองภาพรวมของระบบงานคลัง
- ▶ ความแตกต่างของการบันทึกข้อมูลด้านการคลังในแต่ละ อปท.
- ▶ การแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างผู้ปฏิบัติด้วยการ
- ▶ การเรียนรู้เทคนิคและมุมมองใหม่ๆ จากนักวิจัย

จุดแข็ง ของโครงการฯ

- ▶ เป็นโครงการถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานจริง
- ▶ เป็นโครงการที่เชื่อมโยงจากภาคทฤษฎีสู่ภาคปฏิบัติได้จริง
- ▶ เป็นโครงการที่ไม่มีต้นทุนต่อผู้เข้าร่วมโครงการมากนัก
- ▶ เป็นโครงการที่สามารถต่อยอดไปสู่การบันทึกข้อมูลในระบบ

E-LAAS

จุดอ่อน ของโครงการฯ

- ๑ ส่วนมากนักวิจัยไม่ใช่ นักวิจัยพื้นที่ ทำให้ความถี่ของการฝึกอบรมน้อยไป
- ๑ นักวิจัยมีความรู้เกี่ยวกับการบันทึกฎีกา และการบัญชีภาครัฐ ที่จำกัด
- ๑ พื้นฐานความรู้ด้านคอมพิวเตอร์ของผู้เข้ารับการอบรมมีความหลากหลาย ทำให้การอบรมบางครั้งไปได้ช้า

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

- ▶ โดยรวมเห็นว่า เป็นโครงการที่มีประโยชน์ในการสร้างฐานข้อมูลและการประมวลผลข้อมูลด้านการคลังของท้องถิ่น
- ▶ ข้อเสนอแนะ
 - ๑ อาจพัฒนาให้ฐานข้อมูลเชื่อมต่อกับระบบ E-LAAS
 - ๑ หากมีโครงการเช่นเดียวกันนี้ ในอนาคต ควรมีนักวิจัยที่อยู่ในพื้นที่มากขึ้น

ขอบคุณ



เอกสารนำเสนอในการสัมมนา ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

การจัดการทรัพยากรร่วมกันระหว่างส่วนกลาง กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

จัดโดยสถาบันพัฒนาสยาม

วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ ที่อิมแพคเมืองทองธานี ห้องพีนิคส์ ๒

หลักการ

- ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นของรัฐก็จริง แต่ อปท. อยู่ใกล้ชิด ได้รับผลประโยชน์จากป่าไม้จากการท่องเที่ยว (ธรรมชาติ) ได้รับความเสียหายจากการนำทรัพยากรมาใช้ หรือจากปฏิกูลจากนักท่องเที่ยว การสึกหรอของถนน (เส้นทางขนส่งน้ำมันดิบจากลานกระบือมายังสถานีรถไฟในพิษณุโลก) ...
- ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้สึกเป็นผูกพัน เป็นเจ้าของ
- การบริหารด้านการคลัง ภาษีจากทรัพยากรธรรมชาติและภาษีสิ่งแวดล้อม จึงควรแบ่งสรรปันส่วนให้ อปท. ตรงกับแนวคิดที่ใช้การแบ่งรายได้ค่าภาคหลวงต่างๆ

การบริหารจัดการทรัพยากร

- การบริหารจัดการทรัพยากรจำเป็นต้องใช้ความรู้ (บางกรณีเป็นความรู้เทคนิคระดับสูง) ใช้ข้อมูลจากประวัติศาสตร์อันยาวนาน (เช่น ปริมาณน้ำฝน เพิ่มขึ้นหรือลดลง สถิติความเสี่ยงจากแผ่นดินไหว น้ำท่วม ฯลฯ)
- เป็นความท้าทายใหม่ ที่จะต้องร่วมมือกันระหว่างราชการส่วนกลาง และ อปท. ซึ่งไม่แน่ใจว่า “ความร่วมมือในสภาพเป็นจริง” มีมากน้อยเพียงใด?
- และควรจะเป็นลักษณะเตรียมการ มากกว่ารอให้เหตุการณ์เกิดขึ้นแล้ว ถึงแม้ว่าร่วมมือกันได้—แต่เป็นการบริหารตามวิกฤต ซึ่งมีข้อจำกัด ผลเสียหายเกิดขึ้นกับประชาชนอย่างมหาศาล มาตรการเยียวยาแม้ว่าทำได้—เกิดความรู้สึกดี--แต่ว่าผลเสียหายเกิดขึ้นแล้ว

การเตรียมการและป้องกัน ดีกว่าแก้ไข

- ต้องยอมรับว่าความเสี่ยงภัยพิบัติเป็นเรื่องยากที่จะพยากรณ์ แต่ถึงอย่างไรก็ต้องเตรียมการ อย่างน้อยที่สุด อปท. ควรจะสำรวจข้อมูลหรือศึกษาประวัติศาสตร์ว่า ความเสี่ยงอยู่ที่ใด? มากน้อยขนาดไหน?
- พื้นที่ อุทยานแห่งชาติ โอกาสถูกรบกวนบุกรุกมาก
- ถ่าน้ำต่างๆมีปัญหาคความพังทลายของดิน (soil erosion) การดินเงิน
- การขยายตัวของชุมชน เช่น ไปอาศัยพื้นที่แก้มลิง พื้นที่ลุ่ม ดังนั้นความเสี่ยงต่อถูกน้ำท่วมสูงมาก .. จะให้ภาครัฐไปรับภาระความเสี่ยง .. ไม่น่าจะถูกต้อง

การคลังเพื่อรับความเสี่ยงจากธรรมชาติและฟื้นฟูธรรมชาติ

- เราเก็บภาษีจากธรรมชาติ ในรูปค่าภาคหลวง ก็จริง แต่ยังเป็นรายได้น้อยเกินไป และการกระจายไม่ทั่วถึง เช่น จังหวัดที่ได้รับค่าภาคหลวงปิโตรเลียมมีเพียง ๑๒ จังหวัด
- เรายังไม่ได้จัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม และค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม (ทั้งๆที่มีการวิจัยมาพอสมควร และยกร่างกฎหมายเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา) .. ควรจะเร่งรัดให้เกิดขึ้น
- ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีน้อยเกินไป ควรจะยกเครื่องใหม่ ออกกฎหมายของท้องถิ่นเอง เช่น พรบ.อนามัยสิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕ ระบุให้เก็บค่าขยะ (บ้าน) เดือนละไม่เกิน ๔๐ บาท ค่าเก็บไป

ข้อเสนอแนะ

- ออกกฎหมายการจัดการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น
- บรรจุเนื้อหา คือ
- หนึ่ง กองทุนฟื้นฟูธรรมชาติ โดย earmark จากภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าภาคหลวง .. รายได้แบ่งเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่ง จัดสรรให้ท้องถิ่น อีกส่วนหนึ่งให้เป็นเงินกองกลาง เพื่อจัดสรรให้พื้นที่ได้รับภัยพิบัติ ซึ่งอาจจะเกินกำลังของ อบต. แห่งใดแห่งหนึ่ง อนึ่ง ภัยพิบัตินั้นอาจจะกินพื้นที่หลายตำบลหลายอำเภอ.. เป็นลักษณะ common pool resources ให้บริหารจัดการโดยท้องถิ่นร่วมกัน
- สอง เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม ควรจะนำไปบรรจุใน พรบ. เครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม แทนการอิง พรบ. อนามัยสิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕

ข้อเสนอแนะ

- ตาม การเตรียมการบุคลากรและอบรมความรู้การจัดการสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติ เพราะปัญหาโลกร้อน ภัยพิบัติจากฝน-น้ำท่วม-ดินถล่ม มีความถี่เพิ่มขึ้นตามลำดับ ผลกระทบต่อประชาชนมากขึ้น — เชื่อว่าจะต้องทำงานร่วมกันระหว่างราชการ ส่วนกลาง (หลายกรม) กับ อปท. .. ไม่แน่ว่าใครจะเริ่ม? เริ่มอย่างไร? ใคร รับภาระค่าใช้จ่ายการอบรม? น่าจะทำข้อตกลงร่วมกัน น่าจะดีกว่าต่างคนต่างทำ
- ที่ ปัญหาความเสี่ยงบางพื้นที่ น่าจะพัฒนาองค์การสหการระหว่างท้องถิ่นเพื่อ บริหารปัญหาไฟไหม้ น้ำท่วม จัดการขยะ.. เหมือนกัน ฟุตบอลลีก (หลายลีก) และ จัดเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจากส่วนกลาง สำหรับองค์การเชิงสหการของท้องถิ่นที่ หน้าที่ดูแลสิ่งแวดล้อม ..

ข้อเสนอแนะ

- ถ้า ความรู้และข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้เรารอดจากปัญหาหรือให้สามารถ จัดการวิกฤตดีกว่าไม่มีความรู้ แต่ว่าเราอาจจะละเลย (ตอนไม่มีภัย) ในภาษา เศรษฐศาสตร์เรียกว่าเป็น **contingent demand** (เหมือนกับ ร่ม มี ประโยชน์ตอนฝนตก เวลาไม่มีฝนเราไม่ต้องการร่ม)
- หาก การบริหารภัยพิบัติในส่วนของท้องถิ่น จำเป็น แต่เรามักจะวางตำแหน่งนี้ใน ส่วนกลาง แล้วนึกว่ามันจะทำหน้าที่ช่วยทุกคนได้ ซึ่งคิดที่ไม่จริง เสนอว่า การ บริหารภัยพิบัติ ควรจะใช้หลัก **decentralized actions** แต่ให้อยู่ ภายใต้การกำกับแบบรวมศูนย์ **centralized monitoring**

เอกสารนำเสนอในการสัมมนา

นายทานตะวัน แก้วเขตการ



การบริหารทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาหน้า ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุดรธานี

โดย

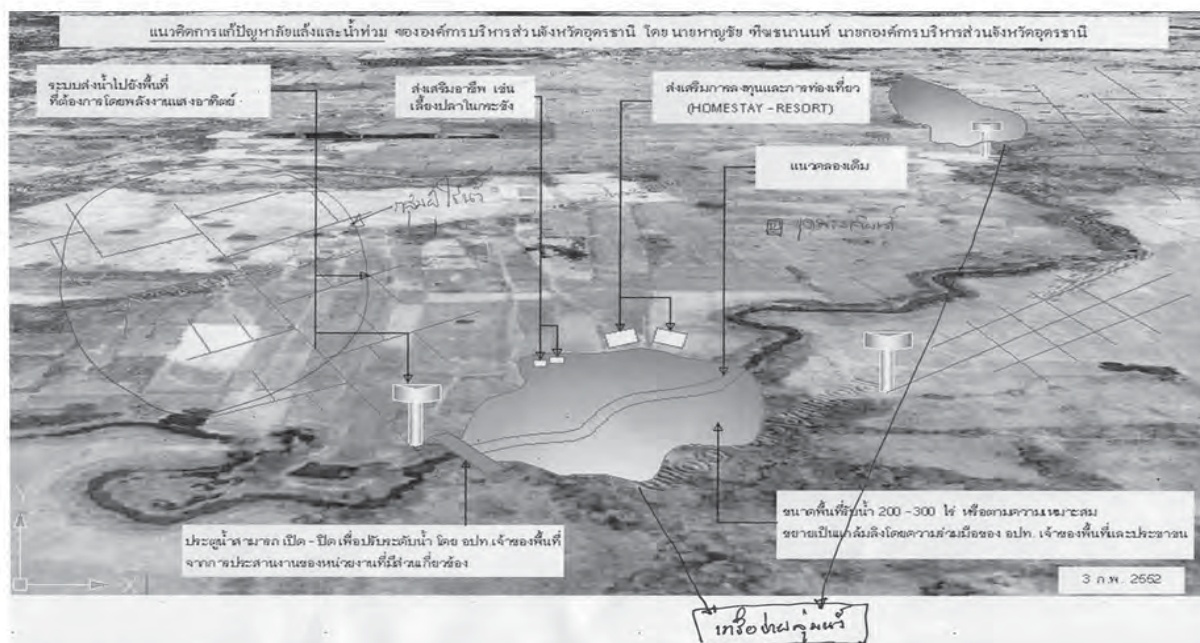
นายทานตะวัน แก้วเขตการ และคณะ

วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน 2555

ณ.ฮอเทล 7- 8 อิมแพ็ค ห้อง PHOENIX 2 เมืองทองธานี

RDG5240055

1. โครงการ บทร. อุดรธานี



RDG5240055

1. โครงการ บทร. อุดรธานี

โครงการการบริหารทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหา
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุดรธานี (โครงการ บทร.อุดรธานี)
เป็นโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action
Research : PAR) ที่เน้นกระบวนการทำงานร่วมกันของนักวิจัย กับ
เจ้าหน้าที่ของ อบจ. เทศบาล และ อบต. ที่ร่วมโครงการในทุกขั้นตอนตั้งแต่
กระบวนการคิด การวางแผน การถอดบทเรียน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และ
ทำกิจกรรมร่วมกัน โดยนำความรู้หรือบทเรียนที่แลกเปลี่ยนกันมาทดลอง
ปฏิบัติในโครงการวิจัยนี้

RDG5240055

2. วัตถุประสงค์โครงการ บทร. อุดรธานี

- นำแนวคิดเรื่อง การบริหารทรัพยากรร่วมกัน(Cooperative Resources Management : CRM) ทดลองใช้เพื่อแก้ปัญหาเรื่องน้ำ ร่วมกับ อบจ. และ อบต. อุดรธานี โดยเฉพาะกรณีน้ำแล้ง
- เพื่อเพิ่มศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถของ อบจ. อุดรธานี และอบต.ที่ร่วมโครงการในการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้แนวคิดการบริหารทรัพยากรร่วมกัน (CRM)
- เพื่อให้ได้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับสภาพน้ำทั่วไปและสภาพปัญหาน้ำแล้งของจังหวัดอุดรธานี โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ 36 อบต. ที่ร่วมโครงการกับ อบจ. จะมีข้อมูลที่พร้อมแก้ปัญหาแล้งในพื้นที่ได้

RDG5240055