

## 9 กฎเหล็กสำหรับการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Nine Rules for Good Local Governance

วีระศักดิ์ เครือเทพ  
Weerasak Krueathep

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดประสงค์ที่จะถอดบทเรียนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีมีคุณลักษณะเช่นใด ซึ่งผู้เขียนประมวลขึ้นจากประสบการณ์โดยตรงในการตรวจประเมินรางวัลในช่วงที่ผ่านมาและถอดเป็น “กฎเหล็ก 9 ประการ” ได้แก่ ทำทุกอย่างให้ถูกต้องตั้งแต่เริ่มต้น ฝันให้ไกลและไปให้ถึง ตื่นรู้ในสิ่งที่ทำและไม่เบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ มุ่งบริหารจัดการให้เทียบเท่าระดับสากล ไม่กลัวที่จะทำงานยาก หมั่นคิดและริเริ่มนวัตกรรม เน้นการจัดการแบบมีอาชีพ สร้างเครือข่ายความร่วมมือ และเอาชนะใจประชาชน ผู้เขียนหวังว่าบทเรียนดังกล่าวจะมีส่วนช่วยยกระดับฝีมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยโดยรวมได้ต่อไป

**คำสำคัญ:** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การบริหารจัดการที่ดี, ถอดบทเรียน ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

### Abstract

This paper reviews nine major characteristics of local authorities that have helped enhance localities to receive good governance awards from the Office of Permanent Secretary, the Prime Minister’s Office in the past several years. These characteristics include doing things right from the beginning; having a clear vision and going for it; sticking to public service goals; internationalizing local government management practices; overcoming a tough task; stimulating local initiatives; adopting new public management styles; nurturing local collaboration; and winning the heart and minds of civic residents. The author expects that by fulfilling all these qualities, local government capacity will be escalated in the long run.

**Keywords:** Local government, good governance, key success factors for governance

## บทนำ

ทุกๆ ปี คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ได้จัดให้มีการมอบรางวัลการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบัน และมี อปท. ได้รับรางวัลดังกล่าวไปแล้วจำนวนหลายร้อยแห่ง<sup>1</sup> อปท. เหล่านี้ได้รับการยกย่องโดยทั่วไปว่ามีการบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีนวัตกรรมการทำงานหรือการจัดบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในชุมชนหรือต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน

โดยทั่วไปนั้น รางวัลการบริหารจัดการที่ดีมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ อปท. พัฒนาการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของตนเองให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมุ่งเน้นการประเมินผลการบริหารจัดการของ อปท. ในด้านความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน และการให้บริการสาธารณะที่ดีและมีคุณภาพแก่ประชาชน<sup>2</sup> ส่วนหลักเกณฑ์ในการประเมินรางวัลดังกล่าวประกอบไปด้วยเกณฑ์ชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้านการบริหารจัดการที่กำหนดขึ้นโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (Core team) และเกณฑ์การประเมินที่กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมามักให้ความสำคัญกับความโปร่งใสตรวจสอบได้ของ อปท. การบริการประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน และการดำเนินการนวัตกรรมท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะประกาศผลรางวัลการบริหารจัดการที่ดีให้แก่ อปท. เป็นประจำทุกปี และมีการเผยแพร่ข้อมูลผลการดำเนินงานและรวมถึงนวัตกรรมที่ดีของ อปท. ที่รับรางวัลเหล่านั้นอย่างต่อเนื่อง แต่ความรู้ความเข้าใจของประชาชนทั่วไปและสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นแห่งอื่นๆ เกี่ยวกับคุณลักษณะหรือปัจจัยสำคัญที่ทำให้ อปท. เหล่านี้มีความโดดเด่นจนได้รับการประกาศเกียรติคุณดังกล่าวยังเกิดขึ้นอย่างจำกัด อปท. ส่วนใหญ่จึงยังไม่สามารถดำเนินรอยตามเส้นทางสู่ความสำเร็จ

<sup>1</sup> ยกตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีจำนวน 56 แห่ง สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 มี อปท. ที่ได้รับรางวัลจำนวน 57 แห่ง เป็นต้น

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2555) หน้า 11.

ได้เหมือนกับ อบท. ที่รับรางวัลได้ในระยะเวลาอันเหมาะสม หากต้องลองผิดลองถูกกันเอง จนบางครั้ง อบท. หลายแห่งสูญเสียทั้งเวลา ทรัพยากร และขวัญกำลังใจ แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินการมากเท่าที่ควร

บทความนี้จึงมีจุดประสงค์ที่ต้องการถอดบทเรียนว่า อบท. ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีมีคุณลักษณะเช่นใดและมีปัจจัยใดที่ทำให้ อบท. ได้รับรางวัลดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนประมวลขึ้นเป็น “กฎเหล็ก 9 ประการ” ดังมีรายละเอียดที่จะนำเสนอในลำดับต่อไป ทั้งนี้ ผู้เขียนวิเคราะห์คุณสมบัติของ อบท. ที่ได้รับรางวัลดังกล่าวจากประสบการณ์ส่วนตัวในฐานะที่ทำวิจัยเรื่องการปกครองท้องถิ่นเป็นเวลาหลายปี ศึกษาวิเคราะห์ผ่านเอกสารการมอบรางวัลการบริหารจัดการที่ดีของ อบท. จากประสบการณ์โดยตรงในฐานะที่เป็นคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี และในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการคัดเลือกรางวัลสำหรับองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) พื้นที่ภาคกลาง ปี พ.ศ. 2554 และประธานคณะกรรมการคัดเลือกรางวัลสำหรับเทศบาลเมือง ปี พ.ศ. 2556 ที่ผ่านมา<sup>3</sup>

### กฎเหล็ก 9 ประการสู่รางวัลการบริหารจัดการที่ดี

ปัจจัยใดที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี? บางคนก็อาจมองว่าเป็นเรื่องของดวงเรื่องของจังหวะ บางคนมองว่าเป็นเรื่องของเงิน บ้างก็มองว่าเป็นเรื่องของผู้บริหารท้องถิ่นที่เก่งและมีความสามารถ แต่ในมุมมองผู้เขียนเห็นว่า “เป็นเรื่องของฝีมือ” ในการบริหารงานท้องถิ่นด้วยวิธีการและหลักคิดอันแยบยล มีความมุ่งมั่นตั้งใจจริง และจัดการอย่างเหมาะสมกับอัตลักษณ์และสภาพปัญหาและบริบทของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งคุณสมบัติเหล่านี้้อาจจะเกิดมาจากตัวผู้บริหารท้องถิ่นที่งานบุคลากร หรือผู้นำชุมชน/ภาคประชาชนในพื้นที่ก็ได้ แต่ทั้งหมดจะต้องผสมผสานกันอย่างลงตัวพอดี และแน่นอนว่าต้องเป็นผลมาจากการจัดการร่วมกันของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยที่ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเงิน บุคลากร เทคนิคความรู้ หรืออุปกรณ์เครื่องมือ ฯลฯ ถือเป็นเรื่องรองลงไป และมีได้หมายความว่า

---

<sup>3</sup> ทั้งนี้ การวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นในบทความนี้เป็นมุมมองส่วนตัวของผู้เขียนเท่านั้น มิได้สะท้อนถึงหลักคิดหรือแนวปฏิบัติของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีหรือของคณะกรรมการคัดเลือกรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดแต่อย่างใด

การมีความพร้อมเรื่องเงิน คน หรือเครื่องมือจะเป็นสูตรแห่งความสำเร็จเสมอไป ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอถ่ายทอดประสบการณ์เกี่ยวกับฝีมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นจาก อปท. ที่มีผลงานโดดเด่นดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 1. ทำทุกอย่างให้ถูกต้องและครบถ้วนตั้งแต่เริ่มต้น

โดยพื้นฐานนั้น การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ในฐานะที่ได้รับอำนาจมาจากมหาชน และมีสถานภาพตัวตนตามกฎหมายที่ได้ให้การรับรองการมีอยู่ขององค์กร ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ การจัดบริการสาธารณะ การจัดเก็บภาษี การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารงานบุคคล เป็นต้น ฉะนั้น เมื่อ อปท. มีฐานรากมาจากกฎหมายมหาชน การปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติให้ครบถ้วนและสมบูรณ์จึงเป็นข้อกำหนดเริ่มต้นของการบริหารจัดการที่ดี และเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานว่า อปท. ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามขั้นตอนที่เหมาะสม ไม่เลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายและ/หรือการให้บริการแก่ประชาชน และมีผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ ที่มีมาตรฐานและเปิดเผย โปร่งใสอย่างเพียงพอ

ยกตัวอย่างเช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้ อปท. จัดทำรายงานสรุปผลการใช้จ่ายภายใน 30 วันหลังจากวันสิ้นสุดปีงบประมาณ และแจ้งให้จังหวัดทราบ หลังจากนั้นอีก 15 วัน หรือในกรณีของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ อปท. จัดทำงบแสดงฐานะทางการเงินให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน เป็นต้น การปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ในการรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีเหล่านี้ให้ครบถ้วนและถูกต้องจึงเป็นเรื่องจำเป็น (และย่อมมีผลต่อคะแนนที่ อปท. จะได้รับจากการประเมินโดยคณะทำงานจังหวัดหรือ Core Team ด้วย<sup>4</sup>)

<sup>4</sup> ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2557 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดตัวชี้วัดคะแนน Core Team เกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และตามหนังสือ มท 0808.4/ว 2230 ลว. 21 ต.ค.2556 โดยได้กำหนดเกณฑ์ชี้วัดข้อ 1.10 ด้านการบริหารจัดการว่าหาก อปท. สามารถจัดส่งงบแสดงฐานะทางการเงินให้แก่ สตง. ได้ภายใน 30 วัน จะได้รับ 5 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 5) หากจัดส่งภายใน 60 วัน จะได้รับ 3 คะแนน หากจัดส่งภายใน 90 วัน จะได้รับ 1 คะแนน และหากจัดส่งเกินกว่า 90 วัน (ขาดต่อระเบียบฯ) จะไม่ได้รับคะแนนในเกณฑ์ชี้วัดข้อนี้ ดังนั้น เป็นต้น

ซึ่งบางครั้งคณะกรรมการประเมินรางวัลก็อาจตรวจพบว่า อบท. ที่เข้าประกวดบางแห่งไม่สามารถสรุปรายจ่ายและ/หรือจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงินได้ตามเวลาที่กำหนด จึงทำให้คณะกรรมการฯ เกิดความกังขาในความโปร่งใสด้านการใช้จ่ายงบประมาณหรือในการบริหารการเงินการคลังของ อบท. แห่งนั้นๆ ได้ตามมา

ในอีกกรณีหนึ่งคือการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของ อบท. แม้ว่า อบท. ส่วนใหญ่จะจัดตั้งขึ้นและมีการจัดเตรียมข้อมูลเอกสารไว้ให้ประชาชนสามารถสืบค้นได้ก็ตาม แต่บางครั้งก็พบว่าข้อมูลที่ อบท. จัดเตรียมไว้นั้นไม่ครบถ้วนหรือขาดข้อมูลสำคัญ โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง มีข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน หรือที่ซ้ำร้ายกว่านั้นคือข้อมูลไม่มีการจัดระบบระเบียบ ไม่มีเจ้าหน้าที่คอยให้บริการคำแนะนำ (ด้วยมิตรไมตรีที่ดี) หรือสภาพสถานที่สกปรก มีการจัดเก็บข้อมูลระเกะระกะจนไม่เอื้ออำนวยต่อการสืบค้นของประชาชน เป็นต้น ข้อจำกัดต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจเกิดจากความละเลยหรือไม่ใส่ใจในการจัดการศูนย์ข้อมูลข่าวสารให้เรียบร้อยและพร้อมที่จะใช้งานได้ตลอดเวลา และสามารถเกิดขึ้นได้กับ อบท. ขนาดเล็กและขนาดใหญ่ด้วยกันทั้งนั้น โอกาสที่คณะกรรมการฯ จะมองเห็นถึงฝีมือในการบริหารจัดการของ อบท. ก็ลดน้อยลงไปด้วยอย่างน่าเสียดาย

ในทางตรงกันข้าม อบท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดีนั้นไม่ละเลยที่จะให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างๆ โดยละเอียดตามที่กำหนดในกฎหมายระเบียบ หรือหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบไปด้วยแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนา 3 ปี งบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนการดำเนินงาน รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี รายงานการประชุมสภาท้องถิ่น ประกาศสอบราคา-ประกวดราคา สัญญาซื้อขายและสัญญาจ้าง แผนอัตรากำลัง 3 ปีหรือแผนอัตรากำลังพนักงานจ้าง 4 ปี มีสถิติหลักฐานการเข้าใช้ศูนย์ข้อมูลข่าวสารฯ โดยภาคประชาชน และควรจัดเรียงเอกสารข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ ครบถ้วน และสามารถสืบค้นได้โดยง่าย ดังนี้เป็นตัวอย่างน้อยการดำเนินการเหล่านี้ก็สะท้อนให้เห็นถึงความใส่ใจทั้งของผู้บริหารและบุคลากรท้องถิ่นที่จะทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านต่างๆ ของ อบท. โปร่งใสและให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการประเมินรางวัลการบริหารจัดการที่ดีนั่นเอง

อนึ่งพึงระลึกว่าแม้กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่างๆ จะเป็นสิ่งสำคัญที่ อบท. ต้องดำเนินการให้ครบถ้วนและถูกต้อง แต่ก็ได้หมายความว่า อบท. จะพอใจเพียงแค่การทำตามเงื่อนไขที่กฎระเบียบกำหนด และหยุดการพัฒนาอยู่เพียงเท่านั้น หลักคิดที่สำคัญในเรื่องนี้ก็คือระเบียบปฏิบัติเป็นเพียง “มาตรฐานขั้นต่ำ” ที่จะต้องดำเนินการ

ให้เรียบร้อย แต่ อปท. ที่ได้รับรางวัลส่วนใหญ่ก็นักทำให้ “ดีกว่าหรือสูงกว่า” มาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐกำหนดและต่างพยายามพัฒนาหรือหาวิธีการที่จะดำเนินงานให้รวดเร็วขึ้น ครบถ้วนถูกต้องมากขึ้น หรือมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นนั่นเอง อาทิ หาก อปท. สามารถสรุปข้อมูลการใช้จ่ายและจัดหางบแสดงฐานะทางการเงินได้โดยใช้เวลาน้อยกว่า 90 วัน ตามที่ระเบียบกำหนดก็จะได้รับผลการประเมินในส่วนนี้ที่สูงขึ้น หรือในบาง อปท. ก็ได้ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารโดยการจัดไว้บริเวณด้านหน้าสำนักงาน และได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของ อปท. คอยให้คำแนะนำการสืบค้นข้อมูลอย่างเป็นมิตร เป็นต้น

## 2. ฝันให้ไกลและไปให้ถึง แม้จะใช้เวลาสักหน่อยก็ตาม

หากจะกล่าวอีกนัยหนึ่งกฎเหล็กด้านนี้ก็คือ อปท. จะต้อง “เงยหน้ามองฟ้า แต่เท้าเหยียบดิน” ซึ่งหมายความว่าการบริหารงานท้องถิ่นที่ดีในยุคใหม่ควรมีวิสัยทัศน์ (vision) ในการขับเคลื่อนชุมชนท้องถิ่นให้ก้าวไปข้างหน้าได้อย่างยั่งยืน มีมาตรการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ได้อย่างเป็นรูปธรรม และสามารถขับเคลื่อนแผนงานหรือโครงการผ่านความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ โดยที่ อปท. จะต้องจัดทำโครงการหรือแผนงานพัฒนาไว้เป็นขั้นเป็นตอนอย่างชัดเจน มิใช่มีเพียงวิสัยทัศน์ที่คิดขึ้นอย่างสวยหรูหรือมีการประดิษฐ์ถ้อยคำให้ไพเราะ แต่กลับเป็นวิสัยทัศน์แบบลอยๆ ปราศจากสิ่งที่มาที่ไป ไม่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น หรือไม่มีแผนการดำเนินการที่เจาะจงเพียงพอที่จะนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ที่ต้องการได้อย่างเป็นรูปธรรม

ยกตัวอย่างเช่น บาง อปท. กำหนดวิสัยทัศน์ว่าจะจะเป็นชุมชนสีเขียว เป็นเมืองคาร์บอนต่ำ และต้องการลดปริมาณการใช้พลังงาน ลดการใช้รถยนต์ และต้องการให้เป็น “เมืองจักรยาน” เป็นต้น แต่เมื่อได้พิจารณาในรายละเอียดว่า อปท. มีโครงการหรือแผนการเช่นใดที่จะทำให้ประชาชนในชุมชนลดปริมาณการใช้รถยนต์และหันมาปั่นจักรยานแทน ก็ไม่ปรากฏว่า อปท. มีโครงการ (หรือยุทธศาสตร์) รองรับที่ชัดเจน นอกเสียจากการจัดทำโครงการเพื่ออุดหนุนงบประมาณให้แก่ชมรมปั่นจักรยานในชุมชนเป็นรายปี และทาง อปท. เองก็ได้มีการดำเนินการใดๆ ที่จะสนับสนุนให้มีการใช้รถจักรยานเพิ่มขึ้นในชุมชนไปพร้อมๆ กับการรณรงค์ให้ลดปริมาณการใช้รถยนต์ลง ในความเป็นจริง อปท. กลับปล่อยให้ชมรมปั่นจักรยานคิดและจัดกิจกรรมกันเอง ตามยถากรรม (ตามความเข้มแข็งของชมรม) โดยที่ อปท. ก็ได้ดำเนินการปรับปรุงระบบกายภาพของเมือง ไม่มีการจัดระเบียบเส้นทางจราจรขึ้นใหม่ ไม่มีการจัดจุดจอดรถจักรยานตามบริเวณสำคัญๆ ในชุมชน หรือไม่มีแม้แต่ป้ายการจราจร/ป้าย

รณรงค์เพื่อสนับสนุนการใช้รถจักรยานในชุมชน เป็นต้น แน่นนอนว่าในกรณีเช่นนี้ อปท. ย่อมไม่สามารถกล่าวอ้าง “ความเป็นเจ้าของโครงการ” และย่อมไม่สามารถติดตามความก้าวหน้าหรือผลสำเร็จในการลดปริมาณการใช้พลังงานหรือการส่งเสริมการใช้จักรยานในชุมชนได้แต่อย่างใด

ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้นคือ อปท. หลายแห่งยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อมุ่งสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดก็คือการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ตามปกติ โดย อปท. ในกลุ่มนี้จะนำเอาแผนงานหลักที่ต้องดำเนินการเป็นประจำทุกปีมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตรงๆ ที่ๆ โดยที่มีได้ถูกคิดว่าการดำเนินงานประจำตามแผนงานปกติจะนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่เหมาะสมได้หรือไม่และอย่างไร และในทางกลับกัน อปท. ก็มิได้ประเมินว่ามีทางเลือกอื่นๆ ในการดำเนินงาน (ทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์) ที่มีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลสูงกว่าแผนงานตามปกติที่สามารถนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดขึ้นหรือไม่ ดังนี้ เป็นต้น

หากการจัดทำวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์การดำเนินโครงการของ อปท. เป็นเช่นนี้ก็ย่อมไม่สามารถสร้างหลักประกันได้ว่าวิสัยทัศน์ที่ อปท. จัดทำขึ้นจะนำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์อะไรที่เป็นรูปธรรมให้แก่ชุมชน โครงการพัฒนาของ อปท. ก็จะมีลักษณะการดำเนินการที่ไม่เข้มข้น และแน่อนว่าย่อมไม่มีความน่าสนใจที่จะต้องติดตามมากนักในมุมมองของผู้ประเมินรางวัลการบริหารจัดการที่ดี เพราะทำให้ผู้ประเมินรู้สึกว้าวุ่นว่า อปท. ทำงานแบบหลับใหลกลางวันหรือทำงานแบบขอไปที เพราะขนาดวิสัยทัศน์ของตนเองยังเป็นเพียงแค่ความฝันลมๆ แล้งๆ แล้วนวัตกรรมท้องถิ่นที่ อปท. เสนอเข้าประกวดนั้นจะสามารถดำเนินการอย่างจริงจังได้เช่นไร เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ก็ส่งผลให้ อปท. พลาดโอกาสที่จะได้รับรางวัลไปอย่างน่าเสียดาย

ในทางตรงกันข้าม มี อปท. จำนวนมากที่สามารถกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาและจัดทำมาตรการเชิงยุทธศาสตร์ในการบรรลุวิสัยทัศน์ได้อย่างน่าประทับใจ ดังเช่น อบต. ในเขตชนบทแห่งหนึ่งในพื้นที่ภาคกลางกำหนดวิสัยทัศน์ว่า “พัฒนาคน ส่งเสริมอาชีพ สร้างชุมชนให้เข้มแข็ง” ซึ่งนอกจากจะสอดคล้องกับสภาพพื้นฐานของชุมชนและสะท้อนเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาของประชาชนในด้านโอกาสทางการศึกษา โอกาสในการประกอบอาชีพ และระดับรายได้ที่ต่ำแล้วนั้น อบต. ยังได้จัดทำแผนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ได้อย่างเป็นระบบ

กล่าวคือ อบต. กำหนดความสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลเป็นลำดับแรก โดยจัดทำโครงการส่งเสริมการศึกษาและเพิ่มทักษะการประกอบอาชีพให้แก่เด็กและเยาวชนอย่างหลากหลาย ในลำดับต่อมา อบต. เน้นยุทธศาสตร์การส่งเสริมอาชีพและการยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ได้แก่ ระบบประปาชุมชน/หมู่บ้านเพื่อการอุปโภคและบริโภค และวางระบบจัดการน้ำเพื่อการทำการเกษตรในพื้นที่ นอกจากนี้ อบต. ได้จัดทำโครงการส่งเสริมอาชีพและการสร้างงานในหลายลักษณะเพื่อขยายโอกาสด้านอาชีพให้แก่ประชาชน ลำดับที่สามคือการจัดทำยุทธศาสตร์การสร้างชุมชนเข้มแข็ง โดยได้จัดทำโครงการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน การส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยเครือข่ายอาสาสมัครดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ และ อบต. ยังได้ดำเนินโครงการจัดการขยะโดยวิธีการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนกลุ่มต่างๆ เป็นต้น เมื่อ อบต. มีทิศทางในการพัฒนาที่ชัดเจนและมีมาตรการรองรับอย่างเป็นรูปธรรมตามลำดับความสำคัญเร่งด่วน ย่อมส่งผลให้การขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ดำเนินไปได้อย่างมีพลัง

ทั้งนี้ต้องเข้าใจว่าความฝันหรือวิสัยทัศน์บางเรื่องบางลักษณะอาจต้องใช้เวลาดำเนินการอย่างต่อเนื่องจึงจะประสบผลสำเร็จ แต่นั่นก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ อบต. จะต้องมิวิริยะอุตสาหะในการดำเนินการให้เกิดความก้าวหน้าไปทีละส่วนๆ โดยที่ไม่รู้สึกย่อท้อ ดังเช่นเทศบาลแห่งหนึ่งที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีอยู่บ่อยครั้ง เป็นองค์กรที่มีความพยายามอย่างยิ่งในการบรรลุเป้าหมายการจัดระเบียบชุมชนให้เป็นเมืองน่าอยู่เทศบาลจึงได้พยายามแก้ไขปัญหามลพิษจากบึงกรุกโบราณสถานโดยใช้เวลามากกว่า 10 ปี และพยายามแสวงหาเครือข่ายจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐราชการ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และภาคประชาชน เพื่อใช้ศักยภาพหรืออำนาจรับผิดชอบขององค์กรต่างๆ ร่วมกันแก้ไขปัญหาการบึงกรุกโบราณสถานและหาทางออกร่วมกันจนสำเร็จลุล่วง สามารถย้ายผู้บึงกรุกพื้นที่โบราณสถานไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ที่เทศบาลจัดเตรียมไว้ได้มากกว่าร้อยละ 80 และในปัจจุบันเทศบาลยังคงดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างครบถ้วน

การที่ อบต. จะดำเนินงานได้บรรลุผลตามที่ต้องการนั้นจะต้องมีความเข้าใจในชุมชนและคุณลักษณะของประชากรในพื้นที่อย่างถ่องแท้ มีข้อมูลเกี่ยวกับบริบทพื้นฐานและสภาพปัญหาของชุมชนอย่างรอบด้าน และเข้าใจในจุดแข็งและข้อจำกัดขององค์กรและบุคลากรของตนเอง เพื่อที่จะนำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้วางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาให้เป็นรูปธรรมและมีมาตรการเชิงยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกัน

มีเขื่อนนั้นแล้ว การจัดทำวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาของ อปท. ก็จะมีผลเพียงแค่ว่าเป็นการดำเนินการให้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่หรือกฎระเบียบของทางราชการเท่านั้น แต่มีวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่สามารถส่งผลเป็นรูปธรรมต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

### 3. มีความตื่นรู้ในสิ่งที่ทำ อย่่าให้เป้าหมายคลาดเคลื่อนหรือเบี่ยงเบนทิศทาง

ความตื่นรู้ในบริบทนี้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรู้ว่าจะงานหรือโครงการที่ดำเนินการอยู่นั้นจะสามารถนำไปสู่เป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือการแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างยั่งยืนได้อย่างไร บ่อยครั้งที่คณะกรรมการประเมินรางวัลพบว่าโครงการหรือกิจกรรมที่ อปท. ดำเนินการนั้นมีจุดประสงค์แค่เพียงการดำเนินงานให้ครบถ้วนตามกฎหมาย ระเบียบ นโยบาย หรือหนังสือสั่งการจากส่วนกลาง ซึ่งผลงานมักจะปรากฏเป็นเพียงการทำให้ถูกต้องหรือครบถ้วนตามรูปแบบขั้นตอน หรือกลายเป็นการจัดงานเชิงพิธีกรรมหรือการจัดกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์เป็นหลัก จนกลายเป็นว่า อปท. เหล่านั้นได้นำเอาวิธีการหรือรูปแบบทำงานมาเป็นเป้าหมายในตัวเอง และเบี่ยงเบนไปจากสิ่งที่ควรจะเป็น (goal displacement)

ในทางกลับกันการดำเนินงานในเรื่องเดียวกันของ อปท. บางแห่งเกิดขึ้นอย่างเข้มข้นและสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการจัดการแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่นให้อย่างคล่อง และด้วยเหตุนี้ จึงไม่น่าแปลกใจที่ อปท. ในกลุ่มหลังจะสามารถพิชิตใจคณะกรรมการประเมินรางวัลได้

ตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องนี้คือการแก้ไขปัญหาเสพติดที่แพร่ระบาดในหลายพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ทั้งในจำนวนของผู้ค้าและผู้เสพ กิจกรรมที่ อปท. จำนวนมากได้ดำเนินการคือการจัดงานรณรงค์ป้องกันยาเสพติดให้กับกลุ่มเด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไปในชุมชน บาง อปท. จัดการแข่งขันกีฬาต้านยาเสพติด บางแห่งจัดอบรมหรือกิจกรรมเข้าค่ายเพื่อเด็ก เยาวชน หรือกลุ่มเสี่ยงทั้งหลายเกิดความตื่นตัวและตระหนักในปัญหานี้ ในขณะที่ อปท. อีกจำนวนหนึ่งดำเนินการเพียงเฉพาะการให้งบประมาณสนับสนุนแก่ทางจังหวัด อำเภอ หรือฝ่ายตำรวจเพื่อจัดการแก้ปัญหาดังกล่าว คำถามที่ท้าทายการดำเนินงานในลักษณะนี้คือท้ายที่สุดแล้ว อปท. สามารถแก้ไขหรือป้องกันปัญหาเสพติดได้มากน้อยเพียงใด ประสพผลสำเร็จหรือไม่ในการลดจำนวนผู้ค้า ผู้เสพ หรือลดอัตราการเสี่ยงของจำนวนประชากรที่จะไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด เป็นต้น

ในทางตรงกันข้าม อปท. บางแห่งจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างเข้มข้น นับตั้งแต่การสำรวจสภาพปัญหา จำนวนกลุ่มเสี่ยงหรือผู้ค้าที่มีในพื้นที่ หรือศึกษาเส้นทางผ่านของการขนส่งยาเสพติด

โดย อปท. ทำงานร่วมมือกับผู้นำชุมชนหรือฝ่ายตำรวจเพื่อให้ทราบถึงความรุนแรงและลักษณะของปัญหาดังกล่าว จากนั้นจึงเลือกวิธีการจัดการปัญหาตั้งแต่ระดับอ่อนๆ อาทิ การทำข้อมูลผู้ค้า/ผู้เสพเพื่อเฝ้าติดตามสถานการณ์ การใช้มาตรการพูดคุยขอความร่วมมือ หรือการกวดขัน/ใช้มาตรการบังคับทางสังคมเพื่อให้ประชาชนเลิกยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด การสนับสนุนอาชีพเสริมหรือทางเลือกอื่นๆ ในการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้นให้กับประชาชนกลุ่มเสี่ยง ฯลฯ ตลอดไปจนถึงการใช้มาตรการที่เข้มข้นตามกฎหมายในการจัดการปัญหา ยาเสพติดในพื้นที่ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จนสามารถอธิบายได้ว่าจำนวนผู้ค้าหรือผู้เสพในพื้นที่ลดลงหรือเปลี่ยนแปลงไปจำนวนเท่าใดเมื่อสิ้นสุดการดำเนินโครงการ ดังนี้เป็นต้น

จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดวิธีการดำเนินงานของ อปท. เพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการนั้นมีความสำคัญมากพอสมควร ซึ่ง อปท. จะต้องกระทำด้วยความรอบคอบและตื่นรู้อาจจะสามารถนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้หรือไม่และอย่างไร และจะต้องมีความทุ่มเทและมีความตั้งใจในการดำเนินการที่ต่อเนื่องพอสมควร ซึ่งจากตัวอย่างข้างต้น อปท. ต้องไม่ลืมว่าเป้าหมายสำคัญคือการลดปัญหา ยาเสพติดที่แพร่ระบาดในพื้นที่ มิใช่การมีเป้าหมายที่การจัดงานรณรงค์หรือจัดกิจกรรมอบรมเพียงเท่านั้น หากวิธีการดำเนินงานกลายเป็นเป้าหมายในตัวเองแล้วนั้น การบริหารงานของ อปท. ก็จะไม่วนเวียนอยู่กับการใช้งบประมาณให้หมดไปในแต่ละปีหรือสาละวนกับการดำนํ้าพริกละลายแม่น้ำเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่น่าพึงประสงค์เท่าใดนักในบริบทการบริหารงานท้องถิ่นยุคปัจจุบัน

#### 4. รุกไปข้างหน้า จากพระเอกถูกหุงสู่พระเอกระดับอินเตอร์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โดดเด่นมักจะมองภาพการบริหารงานท้องถิ่นแบบรุกไปข้างหน้า (proactive) มุ่งป้องกันปัญหามากกว่าการรอคอยแก้ไข และทำงานอย่างโปร่งใสโดยไม่กังวลต่อการตรวจสอบจากภาคส่วนต่างๆ (transparent) แน่แน่นอนว่าคุณลักษณะที่กล่าวมานี้ถือเป็นทิศทางการทำงานของท้องถิ่นยุคใหม่ที่เป็นที่นิยมในระดับสากล ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะได้พอใจเพียงแค่ว่าการมีชื่อเสียงโดดเด่นเฉพาะพื้นที่ของตนเอง หากแต่ต้องการสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์แก่สังคมโดยทั่วไป

และจะไม่ใช้วิธีการทำงานแบบเรื่อยๆ ไปตามระบบและรอคอยให้ปัญหาเกิดขึ้นก่อน แล้วจึงค่อยลงมือแก้ไขแบบไทยสไตล์ หรือที่เรียกว่าการบริหารงานแบบตั้งรับนั่นเอง

ผู้บริหารท้องถิ่นยุคใหม่จะนิยมวิธีการทำงานในเชิงรุกโดยมีวิสัยทัศน์ที่ต้องการบรรลุเป็นกรอบกำกับการทำงาน ถึงแม้ว่าการทำงานในบางเรื่องอาจถูกมองว่าเป็นเรื่อง ที่เร็วเกินไปหรือยังไม่มีคามจำเป็นที่จะต้องลงมือดำเนินการในปัจจุบันก็ตาม แต่หลักคิดสำคัญในเรื่องนี้คือการป้องกันปัญหาในวันนี้อยู่ดีกว่า (ประหยัดกว่าหรือได้ผล สำเร็จสูงกว่า) การรอคอยให้ปัญหาหลุกหลามจนวิ่งเข้ามาถึงตัว แล้วจึงค่อยลงมือแก้ไข ในวันข้างหน้า ยกตัวอย่างเช่น อบต. ขนาดเล็กแห่งหนึ่งในภาคกลางต้องการพัฒนา คุณภาพการศึกษาของเด็กและเยาวชนในพื้นที่ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็น วิสัยทัศน์ที่จัดทำผ่านกระบวนการประชาคม เพื่อที่จะบรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว อบต. แห่งนี้ควรดำเนินการเช่นใด หรือจะรอให้ปัญหารุนแรงเกิดขึ้นก่อน?

หากเป็น อบต. โดยทั่วไปอาจเลือกวิธีส่งเสริมการศึกษาแบบเดิม ๆ ผ่านโรงเรียน ในสังกัด เพิ่มงบประมาณ บุคลากร หรืออุปกรณ์ทางการศึกษาต่าง ๆ หรืออาจเพิ่มการ สนับสนุนงบประมาณแก่โรงเรียนในสังกัดอื่น ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นวิธีการ ทำงานตามปกติทั่วไป และถ้าหากไม่มีปัญหาอะไรเกิดขึ้นรุนแรง เช่น การประท้วงของครู การหยุดเรียนประท้วงของเด็กนักเรียน เป็นต้น อบต. ส่วนใหญ่ก็จะดำเนินการในลักษณะ เช่นนี้ไปเรื่อยๆ เข้าทำนองว่า “ทำตามแนวปฏิบัติปกติย่อมไม่มีความเสี่ยง” นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม สำหรับ อบต. แห่งที่กล่าวถึงนี้ได้เริ่มต้นแผนงานด้านการศึกษา โดยการค้นหาข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการเรียนของเด็กเป็นลำดับแรก ซึ่งแม้ว่าโดยผิวเผิน จะมีได้ปรากฏปัญหารุนแรงให้เห็นเด่นชัดก็ตาม ในกรณีนี้ อบต. เริ่มต้นการดำเนินงาน ด้วยการสำรวจข้อมูลครัวเรือนตามหลักคิด “จากหน้ารั้วสู่ครัวเรือน” (จากเดิมที่ อบต. เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน/ถนนหน้าบ้านมาสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน ในระดับครัวเรือน) และจัดประชุมประชาคมเพื่อสอบถามถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เมื่อสำรวจข้อมูลเรียบร้อย อบต. จึงพบว่าเด็กส่วนใหญ่ที่มีปัญหาเรื่องการเรียนรู้ เกิดขึ้น มาจากข้อจำกัดในด้านคุณภาพการเรียนการสอนของโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ (ร.ร.สังกัด สพฐ.) เนื่องจากโรงเรียนมีบุคลากรและทรัพยากรจำกัด เด็กนักเรียนส่วนใหญ่จึงขาด โอกาสที่จะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ แต่สำหรับเด็กจากครอบครัวที่มีฐานะก็จะ พยายามขวนขวายแสวงหาความรู้เพิ่มเติมโดยการไปเรียนกวดวิชาในต่างพื้นที่ ซึ่งส่งผล ให้มีค่าใช้จ่ายในการเรียนและการเดินทางค่อนข้างสูงราว 2 หมื่นบาทเศษต่อปีโดยเฉลี่ย

เมื่อได้รับข้อมูลจากการสำรวจดังกล่าว อบต. แห่งนี้จึงไม่รอคอยให้ปัญหาทวีความรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตแต่อย่างใด แต่ได้รับดำเนินการขยายโอกาสและพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่โดยการประสานงานร่วมกับโรงเรียนและสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อจัดส่งบุคลากรมาพัฒนาทักษะการสอนของครู จัดการสอนเสริมให้เป็นการเฉพาะในภาคการศึกษาปกติ และจัดสอนเสริมในภาคฤดูร้อน อีกทั้งยังได้จัดให้มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศ (ภาษาอังกฤษ) ช่วยพัฒนาหลักสูตรและแผนการสอนที่ชัดเจนในการส่งเสริมการศึกษาของเด็กนักเรียน ซึ่งตลอดระยะเวลาของการดำเนินการราว 3 ปีของ อบต. แห่งนี้จึงช่วยให้เด็กนักเรียนได้รับโอกาสดังกล่าวจำนวนมากกว่า 1 พันคน มีส่วนช่วยยกระดับคุณภาพการศึกษาของเด็กนักเรียนในพื้นที่ และยังช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองลงได้โดยรวม ดังนี้ เป็นต้น

จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าหาก อบต. แห่งนี้ทำงานแบบไทยสไตล์ ก็คงจะมองไม่เห็นถึงปัญหาและมีได้ดำเนินการใดๆ เพิ่มเติมในเชิงรุก ในทางตรงกันข้าม เมื่อ อบต. ให้ความสนใจที่จะสืบเสาะถึงลักษณะและสาเหตุของปัญหา ก็จะมีพบถึงรากเหง้าของปัญหา และกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขได้อย่างตรงประเด็น ทั้งนี้พึงระลึกว่าการทำงานเชิงรุก จะไม่สามารถสำเร็จลงได้หรืออาจไม่เกิดความยั่งยืนหาก อบต. ใช้วิธีหว่านเงินแก้ปัญหา โดยการอุดหนุนงบประมาณให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ เพียงเท่านั้น ในความเป็นจริง อบต. จะต้องเกาะติดอยู่กับปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น มองปัญหาอย่างมีระบบ ค้นหาสาเหตุ คาดการณ์ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในกรณีที่ไม่มีการจัดการแก้ไข ปัญหาในทันที และเลือกวิธีจัดการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่เหมาะสมและมีความประหยัด อันจะมีส่วนช่วยให้การบริหารจัดการของ อบต. ประสบผลสำเร็จได้ในที่สุด

##### 5. ต้องมองว่า “งานยาก” ไม่ใช่ของยาก แต่เป็นเรื่องท้าทายที่ทำให้สำเร็จลงได้

กฎข้อนี้มีความเกี่ยวข้องกับทัศนคติทางการบริหารของ อบต. ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าจะมองปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งว่าเป็น “งานยากที่ไม่สามารถจัดการแก้ไขได้” หรือจะมองว่า “เป็นงานยากก็จริง แต่ท้าทายและน่าจะสามารถดำเนินการให้สำเร็จลงได้” เพราะว่างานยากหรือข้อจำกัดด้านต่างๆ อาจมีใช่อุปสรรคที่ถาวร แต่เป็นเพียงบททดสอบหรือเรื่องท้าทายที่ อบต. จะต้องพิสูจน์ฝีมือฟันฝ่าไปได้ โดยที่ อบต. อาจเลือกใช้วิธีบริหารงานภายใต้สถานการณ์ข้อจำกัด (management under constraints) หรือการแสวงหาทางออกโดยการสร้างเครือข่าย (จะนำเสนอต่อไป) เพื่อฝ่าอุปสรรคทางด้านทรัพยากร บุคลากร เครื่องมือ อำนาจตัดสินใจ หรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

เป็นต้น หาก อบท. มีทัศนคติทางการบริหารในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวและสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า อบท. สามารถลงมือปฏิบัติได้จริง ก็เป็นเรื่องง่ายที่ อบท. จะแสดงฝีมือจนชนะใจคณะกรรมการประเมินรางวัล

ตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องนี้สามารถพิจารณาได้จากการจัดการกับปัญหาผู้บุกรุกที่สาธารณะหรือโบราณสถานต่างๆ ซึ่งบ่อยครั้งที่พบว่า อบท. ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้เพราะว่าไม่มีบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ขาดอำนาจหน้าที่ในการจัดการ และที่สำคัญคือ อบท. ไม่มีแผนรองรับการเคลื่อนย้ายกลุ่มประชากรผู้บุกรุก ปัญหาเหล่านี้จึงปรากฏอยู่ทั่วไปในชุมชนท้องถิ่นหลายแห่ง แต่สำหรับ อบท. ที่มีมุมมองว่าปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่จัดการได้ ก็จะพยายามจัดการแก้ไขปัญหานี้ แม้ว่าจะต้องใช้เวลานานหลายปีและในแต่ละปีจะประสบผลสำเร็จเพียงเล็กน้อย อีกทั้งในการดำเนินการยังต้องใช้การเจรจาชักชวนภาคส่วนต่างๆ เพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวร่วมกัน แต่ความพยายามเหล่านี้ย่อมประสบผลสำเร็จได้ในที่สุดหาก อบท. ไม่ถ่อใจหรือหยุดการดำเนินการลงกลางคัน

เทศบาลเมืองแห่งหนึ่งที่ลงมือจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะในเขตเมืองชั้นใน ซึ่งได้ถูกประกาศเป็นเขตโบราณสถาน ใช้เวลาจัดการแก้ไขปัญหามาตั้งแต่ราวปี พ.ศ. 2538/39 ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน เทศบาลเริ่มต้นโดยการศึกษาข้อมูลที่มาที่ไปของปัญหาดังกล่าว ซึ่งพบว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการของส่วนราชการหลายหน่วยงานในอดีตที่มีขอบเขตอำนาจทับซ้อนกันระหว่างฝ่ายปกครอง เทศบาล หน่วยงานที่ดูแลการออกเอกสารสิทธิ์ และกรมศิลปากร จากนั้นเทศบาลจึงดำเนินการวางแผนจัดการปัญหาที่ละขั้นตอน โดยเริ่มจากการพูดคุยเจรจาให้กลุ่มประชาชนย้ายออกจากพื้นที่ราว 200 ครัวเรือนเศษ (แทนที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายแบบเด็ดขาดในทันที) เริ่มจัดการพัฒนาพื้นที่ที่ถูกบุกรุกให้เป็นสวนสาธารณะและที่ตั้งสำนักงานของเทศบาลสำหรับให้บริการประชาชนเพื่อช่วยป้องกันการบุกรุกอีกในอนาคต และเทศบาลได้ดำเนินการพัฒนาที่ดินแห่งใหม่ร่วมกับส่วนราชการอื่นๆ เพื่อขอเช่าที่ดินสำหรับพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยให้กับกลุ่มคนเหล่านี้ พร้อมกับการจัดสรรสิทธิ์ในการเช่าอย่างเป็นธรรม อาทิ สิทธิ์ในการเช่าที่ดินจะตกทอดเฉพาะครอบครัว มีการกำหนดอัตราค่าเช่าที่เหมาะสมกับค่าใช้จ่ายของเทศบาลในการลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัย ฯลฯ รวมถึงเทศบาลจัดการส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการย้ายที่พำนักอาศัย เป็นต้น

งานดังกล่าวนี้ต้องอาศัยการบูรณาการความร่วมมือกับหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาศัยบูรณาการความรู้ความเข้าใจในทางกฎหมาย การบริหาร การผังเมือง และการพัฒนาที่ดินสิ่งปลูกสร้าง และเทศบาลต้องใช้ทักษะและเดินหน้าเจรจาพูดคุยกับภาคส่วนต่างๆ และรวมถึงภาคประชาชนที่เป็นผู้บุกรุก ซึ่งมีใช้เรื่องที่ทำได้ง่ายนักในเวลาอันสั้น แต่เทศบาลแห่งนี้ก็สามารถจัดการให้สำเร็จลุล่วงได้ตลอดระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา เพราะเหตุที่ว่าเทศบาลไม่ถอดใจที่จะจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ และได้พยายามลดข้อจำกัดของตนเองโดยอาศัยการสนับสนุนจากเครือข่ายความร่วมมือ โดยเฉพาะในด้านอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการนั่นเอง

## 6. คิด คิด คิด และคิดนวัตกรรม

นวัตกรรมคือสิ่งที่สะท้อนได้อย่างชัดเจนว่าการทำงานของ อปท. ไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่และมีความใส่ใจที่จะปรับปรุงแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพหรือคุณภาพสูงขึ้นตลอดเวลา ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า อปท. ที่ได้รับการยกย่องว่ามีการบริหารจัดการที่ดีนั้นจะมีการพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ ตลอดเวลา ซึ่งอาจคิดค้นขึ้นใหม่ ต่อยอดมาจากนวัตกรรมเดิม หรือเรียนรู้ขยายผลมาจากองค์กรอื่นๆ และสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในระบบงานต่างๆ ของ อปท. ทั้งในด้านการจัดบริการสาธารณะ พัฒนาระบบบริหารจัดการ การสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

ข้อมูลจากงานวิจัยที่ผ่านมา<sup>5</sup> สะท้อนว่าโดยส่วนใหญ่ อปท. รวบรวมละ 58 มีการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นประเภทใดประเภทหนึ่ง และมีแนวโน้มว่า อปท. ขนาดใหญ่ ดังเช่นเทศบาลนครหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีแนวโน้มที่จะมีจำนวนนวัตกรรมท้องถิ่นมากกว่า อปท. ขนาดเล็กๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลในตารางที่ 1 ด้านล่าง นอกจากนี้ ข้อมูลจากการวิจัยขึ้นดังกล่าวยังพบว่านวัตกรรมท้องถิ่นส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นในบริการด้านสังคมและการสาธารณสุข การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการส่งเสริมการเมืองการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น โดยที่ อปท. มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มหรือผลักดันให้เกิดนวัตกรรมขึ้น พร้อมทั้งให้การสนับสนุนการดำเนินนวัตกรรมอย่างเข้มข้นจนประสบผลสำเร็จ

<sup>5</sup> ข้อมูลจาก วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. 2557. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. เสนอต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สิงหาคม).

ตารางที่ 1 ภาพรวมนวัตกรรมท้องถิ่นที่รวบรวมขึ้นจากกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2556/2557

ประเภท อปท.	จำนวน อปท. กลุ่มตัวอย่าง	จำนวน อปท. ที่มีนวัตกรรมท้องถิ่น	จำนวน นวัตกรรมที่เกิดขึ้นทั้งหมด **	จำนวน นวัตกรรมเฉลี่ย/อปท.
อบจ.	12	10	13	1.08
เทศบาลนคร	4	4	5	1.25
เทศบาลเมือง	9	8	8	0.89
เทศบาลตำบล	20	13	15	0.75
อปต.	65	29	34	0.52
<b>รวม</b>	<b>110</b>	<b>64</b>	<b>75</b>	<b>0.68</b>

ที่มา วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2557) หน้า 16-3

ทั้งนี้ต้องเข้าใจว่านวัตกรรมท้องถิ่นอาจจะต่อยอดมาจากของเดิมหรือมาจากการเรียนรู้ระหว่าง อปท. ด้วยกันได้ ไม่ผิดกติกาแต่อย่างใด เพราะเราไม่ได้คาดหวังจนถึงขั้นที่ อปท. จะต้องมีความสามารถในการบุกเบิกองค์ความรู้ใหม่ๆ เป็นรายแรกของโลกทางการบริหารนี้ อย่างไรก็ตามการต่อยอดนวัตกรรมท้องถิ่นนั้น อปท. จะต้องสามารถแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีอะไรบ้างที่ได้ดำเนินการเพิ่มเติมจากเดิม ซึ่งอาจจะเป็นเนื้องานหรือผลลัพธ์ต่อการจัดบริการที่มีคุณภาพดีขึ้น อปท. สามารถทำงานได้ปริมาณมากขึ้นหรือประหยัดค่าใช้จ่ายหรือลดเวลาในการดำเนินการลง เป็นต้น หรือในกรณีที่นวัตกรรมเกิดขึ้นจากการเรียนรู้ต่อยอดจาก อปท. แห่งอื่นๆ นั้น ก็จะต้องสามารถอธิบายได้ว่า อปท. ประยุกต์ใช้หลักคิดหรือมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีดำเนินการประการใดบ้างเพื่อให้เข้ากับบริบทพื้นฐานหรือสภาพปัญหาของตนเอง

ในท้ายที่สุด ไม่ว่าที่มาของนวัตกรรมท้องถิ่นจะเป็นเช่นใด ฝ่าย อปท. จะต้องพิสูจน์ให้เห็นชัดได้ว่า (1) นวัตกรรมท้องถิ่นก่อให้เกิดผลลัพธ์ประการใดที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาคุณภาพชีวิต

ของประชาชน และ/หรือการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น (2) เป็นนวัตกรรมที่มีความยั่งยืน ในการดำเนินการพอสมควร (ยกเว้นกรณีปัญหาต่างๆ ถูกแก้ไขลุกล่วงแล้ว อปท. จะต้องแสดงให้เห็นได้ว่าปัญหาเหล่านั้นไม่กลับมาเกิดขึ้นอีก) และที่สำคัญก็คือ (3) ในการดำเนินนวัตกรรมนั้นๆ อปท. ต้องมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการ มิใช่เป็นเพียงผู้ที่ให้การสนับสนุนอยู่ห่างๆ และปล่อยให้ภาคประชาสังคมหรือกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการนวัตกรรมกันเอง แล้ว อปท. ค่อยมาแอบอ้างความเป็นเจ้าของในผลสำเร็จเหล่านั้นภายหลัง ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนี้ เราก็มีอาจกล่าวได้ว่าเป็น “นวัตกรรมท้องถิ่น” อย่างแท้จริง หากเป็นเพียง “นวัตกรรมของภาคประชาสังคม” เสียมากกว่า

### 7. การจัดการแบบมืออาชีพเป็นเรื่องธรรมดาและต้องทำให้บรรลุผล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานโดดเด่นจะมุ่งจัดการอย่างมืออาชีพ โดยเน้นผลสำเร็จของงานและเน้นความยั่งยืนของระบบงานหรือการให้บริการสาธารณะ โดยที่ผลงานขององค์กร (organizational performance) มีได้ผูกติดอยู่กับตัวผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้นแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในคณะผู้บริหารท้องถิ่น แต่ผลการปฏิบัติงานโดยรวมของ อปท. ก็มิได้เปลี่ยนแปลงจากหน้ามือเป็นหลังมือในทันที

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าเสียดายที่ อปท. จำนวนมากยังคงบริหารจัดการตามวิธีการแบบดั้งเดิม เน้นการทำงานตามกฎระเบียบเป็นหลัก และมุ่งการบริหารงานหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยอาศัยบารมี ทรัพยากร เครือข่าย และความสามารถเฉพาะตัวของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญ แต่เมื่อใดที่มีการเปลี่ยนแปลงในตัวผู้นำท้องถิ่น (อาทิ แพ้การเลือกตั้งหรือไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งต่อ ฯลฯ) องค์กรที่เคยมีผลงานโดดเด่น อาจกลายเป็นองค์กรที่ไม่โดดเด่นโดยฉับพลัน การบริหารท้องถิ่นในลักษณะเช่นนี้คงมีอาจเรียกว่าเป็นมืออาชีพแต่ประการใด

ผู้เขียนเคยพบเห็น อปท. ที่จัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยอาศัยตัวผู้นำท้องถิ่นเป็นหลัก แต่เมื่อมีการจัดการปัญหาได้แล้วนั้น ก็มิได้มีการพัฒนาระบบงานหรือขีดความสามารถของบุคลากรเพื่อรองรับการทำงานดังกล่าวให้กลายเป็นแผนงานตามปกติหรือกลายเป็นวัฒนธรรมการทำงานขององค์กร หรือที่เรียกว่าขาดการพัฒนา ระบบงานในเชิงสถาบัน (institutionalization) นั่นเอง ยกตัวอย่างเช่น อบต. แห่งหนึ่ง ขนาดกลางๆ มีงบประมาณดำเนินงานพอประมาณ แต่ในการจัดการปัญหาต่างๆ นั้น นายก อบต. กลับใช้บารมีและทรัพยากรส่วนตัวในการจัดการแก้ไขปัญหาเป็นหลัก อาทิจำหน่ายสนับสนุนทุนการศึกษาเด็กนักเรียนในพื้นที่ การสนับสนุนเงินทุนให้แก่กลุ่มสตรี/

กลุ่มอาชีพ การแจกเงินสงเคราะห์คนยากจน ฯลฯ แทนที่จะเลือกวิธีการพัฒนาแก้ไข ปัญหาอย่างเป็นระบบและทำให้เป็นส่วนหนึ่งในแผนการให้บริการหลักของ อบต. ในระยะยาว

การแก้ไขปัญหาโดยใช้ “เงิน” และการสร้าง “บารมีส่วนตัว” ของผู้นำท้องถิ่นนี้ แม้จะมีผลดีต่อความนิยมชมชอบในตัวผู้นำท้องถิ่น แต่วิธีการเฉพาะกิจเช่นนี้ย่อมไม่ยั่งยืน และไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในระบบงานหรือการจัดสรรงบประมาณใหม่ (re-allocation) ของ อบต. เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารจัดการในระยะยาว ในท้ายที่สุด ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ของ อบต. จะมีบทบาทเป็นเพียงผู้รับและ รอคอยความช่วยเหลือ (หรือรอการสั่งการ) จากผู้นำท้องถิ่น การปกครองตนเองของ ชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็งก็จะไม่เกิดขึ้น และย่อมมีอากงกล่าวได้ว่า “องค์กร” อบต. นั้นมีฝีมือในการบริหารจัดการอย่างแท้จริง

กระบวนการสำคัญที่ อบต. ควรระลึกถึงและพึงปฏิบัติอยู่เสมอเพื่อให้สามารถ บริหารจัดการได้อย่างมืออาชีพประกอบไปด้วย (1) การมีวิสัยทัศน์และการวางแผน อย่างมีขั้นตอน (นำเสนอแล้วในกฎข้อ 2 และ 3) (2) มองประโยชน์ของส่วนรวมหรือ ชุมชนท้องถิ่นมากกว่าประโยชน์ส่วนตนในระยะสั้นๆ (3) เลือกนโยบายหรือวิธีการ ที่เกิดประโยชน์สูงสุดและได้ผลสำเร็จคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากร (4) ทำงานเชิงรุกและ ไม่กลัวการเปลี่ยนแปลง (นำเสนอแล้วในกฎข้อ 4) (5) มีระบบการเรียนรู้และแลกเปลี่ยน ข้อมูล (knowledge management) และการตัดสินใจร่วมกันภายในองค์กร (collective decision making) และสร้างให้เป็นวัฒนธรรมองค์กรแห่งการเรียนรู้และเน้นการทำงาน ที่เป็นเลิศตลอดเวลา (6) มีวินัยในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถและมีวินัย ในทางการเงินการคลัง ไม่ทำอะไรเกินตัว (fiscal discipline) และ (7) หมั่นติดตาม ประเมินผล สรรวจความพึงพอใจ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงงานอยู่เสมอ ดังนี้ เป็นต้น

ผู้เขียนไม่ปฏิเสธว่าการบริหารงานท้องถิ่นโดยใช้บารมีส่วนตัวของผู้นำ อบต. เป็นสิ่งสำคัญ แต่ต้องใช้ให้ถูกกาลเทศะและเกื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กรในระยะยาว ทั้งนี้เราต้องไม่ลืมข้อเท็จจริงว่าผู้นำท้องถิ่นเข้ามาและจากไป แต่ตัวองค์กรและระบบงาน จะดำรงอยู่ในระยะยาว หาก อบต. ไม่ใส่ใจที่จะพัฒนาศักยภาพโดยรวมขององค์กร ให้สูงขึ้น แต่กลับฝากความหวังไว้กับ “ท่านผู้นำ” เพียงคนเดียวแล้วนั้น การบริหาร จัดการของ อบต. เหล่านี้ย่อมไม่มีความโดดเด่นที่แท้จริง

นอกจากนี้ หัวใจสำคัญของการจัดการแบบมีอาชีพคือการมุ่งผลสำเร็จ (ในการดูแลแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน) สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน และเน้นความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ อย่างไรก็ตาม การที่ อปท. เน้นแต่ความประหยัดและไม่ใช้งบประมาณที่มีอยู่ในการดูแลแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างเต็มศักยภาพ มีอุปกรณ์ ทรัพยากร หรือเงินสะสมเก็บไว้มากเกินความจำเป็น ก็มีใช้หลักการที่พึงประสงค์เช่นกัน เพราะต้องไม่ลืมว่า อปท. มิได้มีบทบาทเป็นนายธนาคารที่คอยเก็บรักษาเงิน แต่เป็นองค์กรการเมืองและการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ

#### 8. เครือข่ายไม่ใช่แค่ทางเลือก แต่เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการบริหารงานยุคปัจจุบัน

การที่ อปท. ทำงานเก่งแต่เพียงองค์กรเดียวคงมีใช้เรื่องง่ายอีกต่อไปในการบริหารจัดการในเชิงพื้นที่ (area-based) เพราะเราปฏิเสธกับข้อเท็จจริงไม่ได้ว่าไม่มีองค์กรใดเพียงองค์กรเดียวที่จะมีความพร้อมทุกๆ ด้านในการดูแลแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุมชน

การเสาะแสวงหาเครือข่ายความร่วมมือในการทำงานจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญสู่ความสำเร็จ มิได้เป็นเพียงแค่ทางเลือกในการบริหารจัดการอีกต่อไป จากประสบการณ์ของผู้เขียนพบว่า อปท. ที่มีผลงานโดดเด่นส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดต่างทำงานในระบบเครือข่ายความร่วมมือด้วยกันทั้งสิ้น และสามารถสร้างสมดุลในการบริหารจัดการความหลากหลายระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่างๆ ได้เป็นอย่างดี จนสามารถนำไปสู่ผลสำเร็จในการแก้ไขหรือจัดการปัญหาได้ตามที่ต้องการ<sup>6</sup>

ตัวอย่าง อปท. ที่สร้างเครือข่ายการจัดการในเรื่องดังกล่าวมีหลายประการ อาทิ อปท. ระดับเทศบาลขนาดใหญ่แห่งหนึ่งได้ริเริ่มวางแผนการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นในระบบเมืองหลักและเมืองเครือข่าย (Metropolitan area-Satellite town) ร่วมกับ อปท. ที่อยู่บริเวณรอบๆ เนื่องจากเห็นว่าชุมชนเมืองมีการขยายตัวตลอดเวลา และปัญหาหรือผลกระทบต่างๆ มิได้จำกัดอยู่เพียงเฉพาะเขตพื้นที่เทศบาล ดังนั้น จึงต้องมีระบบการจัดการพื้นที่ในเขตเทศบาลและ อปท. รอบๆ ให้เป็นไปทิศทางเดียวกันและเกื้อหนุนต่อการเจริญเติบโตของเมืองและเศรษฐกิจร่วมกัน แผนงานหนึ่งของการจัดการ

<sup>6</sup> อาทิ ดูตัวอย่างจากสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2555) หรือวิระศักดิ์ เครือเทพ (2550) เป็นต้น

ในระบบกลุ่มเมืองคือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเทศบาลแห่งนี้ได้ทำข้อตกลงร่วมกับ อบต. บริเวณรอบๆ จำนวน 4 แห่งในการวางแผนป้องกันและรับมือกับสาธารณภัย มีการวิเคราะห์พื้นที่เสี่ยงและกำหนดเส้นทาง/พื้นที่สำหรับการอพยพหนีภัยให้ครอบคลุมเต็มพื้นที่เมืองหลักและเมืองเครือข่าย มีการจัดอบรมบุคลากรและการฝึกซ้อมภัยพิบัติร่วมกัน มีการแบ่งประเภทการจัดซื้อเครื่องมืออุปกรณ์ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและสามารถประหยัดทรัพยากรได้โดยรวม และมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารศูนย์จัดการภัยพิบัติร่วมกันระหว่าง อบท. ทั้ง 5 แห่งนี้ รวมถึงได้ขยายเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติให้ครอบคลุมถึงโรงพยาบาล ส่วนราชการ บริษัทห้างร้านและองค์กรมูลนิธิต่างๆ ในพื้นที่เพื่อให้เครือข่ายมีขีดความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติได้เพิ่มสูงขึ้น ดังนี้ เป็นต้น

พึงระลึกว่าการบริหารจัดการในลักษณะเครือข่ายที่กล่าวถึงในที่นี้มิใช่เพียงการทำงานร่วมกันแบบเฉพาะกิจ (ad-hoc) ดังเช่น การจัดงานประเพณี งานกิจกรรมสำคัญต่างๆ ฯลฯ เท่านั้น ซึ่งความร่วมมือจัดจางลักษณะนี้มีอาจกล่าวได้ว่าเป็นเครือข่ายที่เข้มข้นเท่าใดนัก แต่เครือข่ายการทำงานของ อบท. ที่มีพลังต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืนมักเป็นผลมาจากการกำหนดความสัมพันธ์ที่มีประโยชน์เกื้อกูลซึ่งกันและกัน (reciprocal) มีแบบแผนความสัมพันธ์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งที่ต่อเนื่องและเอื้อต่อการจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชนท้องถิ่นจนสำเร็จลุล่วงร่วมกัน และมีการจัดแบ่งความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่การดำเนินการ องค์กรความรู้ บุคลากร และทรัพยากรทางการเงินการคลังอย่างเหมาะสมระหว่างสมาชิกในเครือข่าย เป็นต้น

## 9. ไม่ใช่แค่เอาชนะใจกรรมการ แต่ต้องชนะใจประชาชน

อบท. จะต้องเข้าใจว่าในการประกวดรางวัลการบริหารจัดการที่ดีนั้น (หรือรางวัลประเภทอื่นๆ ก็ตาม) คณะกรรมการฯ จะมีเวลาที่จำกัดในการลงพื้นที่และการตรวจประเมินจะครอบคลุมประเด็นเนื้อหาที่จำกัดค่อนข้างมาก ซึ่งแน่นอนว่า อบท. จะต้องเตรียมตัวให้พร้อมในการรับตรวจดังกล่าว ทั้งในเชิงเอกสาร ระบบการทำงาน ความพร้อมด้านองค์กรและบุคลากร รวมถึงผลงานที่สามารถพิสูจน์จับต้องได้ในเชิงประจักษ์ และจะต้องมีความสามารถในการขมวดประเด็นต่างๆ เข้าด้วยกันได้อย่างกระชับและนำเสนอได้ครบถ้วนในระยะเวลาอันจำกัด หาก อบท. กระทำได้ตามนี้ก็หน้าที่จะพิชิตใจคณะกรรมการฯ ได้โดยไม่ยากเกินไปนัก

อย่างไรก็ดี ความคาดหวังของคณะกรรมการประเมินรางวัลคงมิใช่เพียงแค่ การเฝ้าดูการนำเสนอผลงานของ อบต. แบบลู่หน้าปะจมูก หรือการจัดงานพิธีการหรือ การต้อนรับใหญ่โตที่ฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น สิ่งทั้งหลายฝ่ายคาดหวังที่จะเห็นจาก อบต. คือการที่ท้องถิ่นสามารถเอาชนะใจประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็น “เจ้านาย” ตัวจริงของ อบต. มากกว่าที่จะเอาชนะใจคณะกรรมการฯ ที่มาอยู่ในพื้นที่เพียงชั่วคราว การที่ อบต. จะเอาชนะใจประชาชนได้คือการทำให้คุณภาพชีวิตของพวกเขาได้รับการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น หรือปัญหาต่างๆ ของชุมชนท้องถิ่นได้รับการแก้ไขอย่างลุล่วง หาก อบต. สามารถเอาชนะใจประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ได้แล้วนั้น การพิชิตใจคณะกรรมการฯ (และการคว่ำรางวัลมาครอบครอง) ก็คงเป็นผลพลอยได้ตามมา

ส่วนตัวผู้เขียนเองนั้นพบว่าเมื่ออยู่หลายกรณีที่ อบต. สามารถนำเสนอผลการดำเนินงานได้โดนใจคณะกรรมการประเมินรางวัลฯ แต่เมื่อได้พิจารณาเชิงลึกกว่าผลการดำเนินงานจริงเป็นไปตามที่ อบต. นำเสนอไว้หรือไม่ การพูดคุยกับภาคประชาชนหรือ กลุ่มประชาสังคมในพื้นที่ก็ทำให้คณะกรรมการฯ ทราบข้อเท็จจริงได้โดยง่ายว่า ประชาชนในพื้นที่มองผลงานของ อบต. เช่นเดียวกับที่คณะกรรมการฯ ประเมินไว้หรือไม่อย่างไร ยกตัวอย่างเช่น อบต. แห่งหนึ่งนำเสนอโครงการในการอนุรักษ์วัฒนธรรม จักสานพื้นบ้าน มีการจัดตั้งกลุ่มอาชีพเพื่อการอนุรักษ์ มีการจัดทำพิพิธภัณฑ์สำหรับ แสดงผลงานจักสาน มีการส่งเสริมให้กับเยาวชนรุ่นหลังได้เรียนรู้ผ่านการบรรจุเป็น ส่วนหนึ่งของหลักสูตรในโรงเรียนท้องถิ่น ฯลฯ เมื่อพิจารณาโดยผิวเผินก็น่าจะดูดี

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้สอบถามข้อมูลลึกลงไปก็พบกับข้อจำกัดของการดำเนินการ ดังกล่าวหลายประการ อาทิ กลุ่มอาชีพนั้นรวมตัวกันอย่างหลวมๆ และ อบต. ผลักดันให้เกิดขึ้น (มิได้เกิดเองตามธรรมชาติจากความประสงค์และความตั้งใจของประชาชนที่เป็นสมาชิกกลุ่ม) มิได้มีการจัดแบ่งหน้าที่การดำเนินงานอย่างชัดเจน ทำงานไม่ต่อเนื่อง ใครนัดจักสานอะไรก็ทำไปอย่างนั้น ขาดการถอดบทเรียนองค์ความรู้ต่างๆ ที่จะถ่ายทอดให้กับเด็กและเยาวชนในรุ่นหลัง ขาดการส่งเสริมในเชิงการตลาด ขาดวัตถุดิบในพื้นที่ที่จะนำมาใช้ในการจักสาน จนต้องเสาะหาจากภายนอกแทน ขาดบุคลากรที่ สนใจอย่างจริงจัง และที่สำคัญคือพิพิธภัณฑ์เครื่องจักสานที่ อบต. ไปส่งเสริมกลับเป็น สถานที่และทรัพย์สินสมบัติส่วนบุคคล (ที่มีความชอบในเครื่องจักสานเป็นการส่วนตัว) แต่ มิใช่สมบัติส่วนรวมของชุมชน และมีได้มาจากการกระตุ้นผลักดันโดย อบต. แต่ประการใด ประชาชนในพื้นที่จึงมิได้รู้สึกว่าการของ อบต. ดังกล่าวจะช่วยพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

เช่นใดและยอมไม่รู้สึกผูกพันเป็นเจ้าของโครงการดังกล่าว เนื่องจากโครงการนี้มีได้ยึดโยงกับภาคประชาชนตั้งแต่เริ่มต้น แต่กลับเป็นความประสงค์ส่วนตัวของคณะผู้บริหาร อบต. นั้นเอง

ในทางกลับกัน อบต. ที่สามารถทำงานเอาชนะใจประชาชนได้นั้นสามารถสังเกตเห็นได้ในหลายลักษณะ แต่จุดร่วมที่สำคัญของ อบต. ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีส่วนใหญ่คือมีการทำงานร่วมกันอย่างเข้มข้นตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำ (รับรู้และวิเคราะห์ปัญหา และกำหนดแนวทางแก้ไข) กลางน้ำ (ลงมือดำเนินการร่วมกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลและเรียนรู้ไปพร้อมๆ กัน) และปลายน้ำ (ร่วมกันติดตามผล ปรับปรุงแก้ไขปัญหา และดำเนินการให้เกิดต่อเนื่อง) ระหว่าง อบต. กับประชาชน จนสามารถทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ให้การ “ยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของ” ผลงานในการแก้ไข ปัญหาต่างๆ ร่วมกันกับ อบต. ในกรณีดังกล่าวนี้ย่อมบ่งชี้ได้ว่าการดำเนินการโครงการต่างๆ ของ อบต. ได้รับผลลัพธ์ตามที่ต้องการและเกิดความต่อเนื่องยั่งยืน กิจกรรมเหล่านี้สามารถพบเห็นได้ในหลายลักษณะ อาทิ การบริหารจัดการขยะในชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดูแลคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มประชากรวัยพึ่งพิง การส่งเสริมการศึกษาและสุขอนามัยของประชาชน ดังนี้เป็นต้น

### **บทส่งท้ายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสวงหาความเป็นเลิศ**

กล่าวโดยสรุป กฎเหล็กทั้ง 9 ประการข้างต้นมิใช่เป้าหมายสำเร็จรูปที่จะเนรมิตให้เกิดขึ้นภายใน อบต. ได้ในระยะเวลาอันสั้น แต่เป็นสิ่งที่ต้องบ่มเพาะขึ้นภายในองค์กรอย่างมีจังหวะขั้นตอนและมีความมุ่งมั่นแท้จริง ซึ่งแน่นอนว่าต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกๆ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง หาก อบต. ใดมีคุณสมบัติพื้นฐานทั้ง 9 ประการดังกล่าว เชื่อได้ว่าจะกลายเป็นเครื่องมือทางการบริหารอันทรงพลังที่จะนำพา อบต. แห่งนั้นๆ ไปสู่ความสำเร็จได้ในเร็ววัน และแน่นอนว่าหาก อบต. สามารถบ่มเพาะคุณลักษณะต่างๆ ดังกล่าวให้ฝังรากลึกและกลายเป็นวิถีปฏิบัติงานตามปกติภายในองค์กรได้แล้วนั้น อบต. ก็จะสามารถก้าวข้ามการทำงานแบบเดิมๆ ในระบบอุปถัมภ์ หรือมีการบริหารงานภายใต้วัฒนธรรมการเมืองแบบฐานอำนาจนิยม และสามารถมุ่งไปสู่องค์กรที่มีความเป็นเลิศในการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพได้เป็นแน่แท้

ทั้งนี้ หลายฝ่ายอาจตั้งข้อสังเกตว่า อบต. ขนาดใหญ่มักมีฝีมือ มีความพร้อม หรือมีระบบบริหารจัดการที่ดีกว่า อบต. ขนาดเล็กๆ จึงมีโอกาสที่จะสร้างผลงานที่โดดเด่นได้อยู่ตลอดเวลา อบต. ขนาดเล็กๆ จึงไม่ควรต้องมาเสียเวลาเรียนรู้และพัฒนา

ศักยภาพที่ตั้งที่บทความนี้ได้นำเสนอไว้ อย่างไรก็ตาม ประสพการณ์ของผู้เขียนบ่งชี้ว่าความเข้าใจดังกล่าวอาจไม่จริงเสมอไป ขนาดและศักยภาพขององค์กรอาจมิได้ส่งผลทำให้ อปท. เหล่านั้นมีผลงานที่โดดเด่นก็เป็นได้ (Size doesn't matter) องค์กรขนาดใหญ่อาจจะมีความพร้อมหรือมีโอกาสที่จะแสดงฝีมือได้มากกว่าก็จริง แต่ก็มีได้หมายความว่าองค์กรขนาดใหญ่จะสามารถบริหารจัดการแก้ไขปัญหาได้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพอย่างโดดเด่นเสมอไป มิเช่นนั้นแล้วรางวัลของการบริหารจัดการที่ดีก็จะจำกัดอยู่เพียงเฉพาะ อปท. ขนาดใหญ่เป็นแน่แท้ ซึ่งแน่นอนว่าเรื่องนี้ไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด ความสำคัญในเรื่องนี้จึงอยู่ที่การเปิดใจรับสิ่งใหม่ๆ และมีความพร้อมที่จะพัฒนาศักยภาพขององค์กรตนเองอยู่ตลอดเวลา ผู้เขียนหวังว่าบทความนี้จะมีส่วนช่วยในการจุดประกายความหวังและให้แนวทางบางส่วนแก่ อปท. สำหรับการพัฒนาตนเองต่อไปได้ไม่มากนัก

นอกจากนี้ เมื่อได้ประมวลเป็นกฎเหล็กทั้ง 9 ประการดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมิได้หมายความว่ากฎเหล็กเหล่านี้จะเป็นสูตรสำเร็จเพียงสูตรเดียวสำหรับ อปท. ทุกๆ แห่งในความเป็นจริง อปท. แห่งต่างๆ อาจพัฒนาหลักเกณฑ์อื่นๆ หรือจัดทำแนวทางการเพิ่มศักยภาพของตนเอง เพื่อเป็นเส้นทางสู่ความสำเร็จตามแบบฉบับและสภาพบริบทพื้นฐานของตนเองได้เช่นกัน ไม่ผิดกฎกติกาและมารยาทแต่อย่างใด และถือเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจที่จะให้อิสระแก่ อปท. เลือกวิถีทางของตนเอง สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอสรุปสั้นๆ ว่า ทางสองแพร่งของ อปท. ในประเด็นนี้ก็คือหาก อปท. เลือกเดินตามวิถีแห่งการบริหารจัดการที่เป็นเลิศ ก็จะสามารถนำพาให้ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาก้าวหน้าได้ตามที่พึงประสงค์ตามจังหวะที่ควรจะเป็น แต่สำหรับ อปท. ที่ไม่เคยคิดถึงเรื่องเหล่านี้หรือไม่เคยใส่ใจต่อการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการของตนเองตลอดระยะเวลาที่ควรระดมของการกระจายอำนาจ ก็อาจไม่มีโอกาสที่จะพิสูจน์ตนเองต่อสังคมภายนอกได้เลยแม้แต่น้อย และอาจกลายเป็นองค์กรที่ผู้คนในสังคมไม่สามารถพึ่งพาได้หรือฝากความหวังได้ อปท. จะเลือกเส้นทางใด?



### บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. 2554. รายงานการประเมินโครงการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีเพื่อรับเงินรางวัลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2548. *นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2550. *เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. 2557. *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. เสนอต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) โดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (สิงหาคม)*.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2555. *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีประจำปี พ.ศ. 2555*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.