

บทที่ 4

ข้อมูลการดำเนินงานของกรณีศึกษา และการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์ รวม 5 กรณีศึกษา

ในบทนี้เป็นการนำเสนอข้อมูลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษารวม 5 กรณีศึกษา ได้แก่เทศบาลนครขอนแก่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต องค์การบริหารส่วนตำบลอนแก้ว องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต และเทศบาลตำบลอุโมงค์ และเป็นการนำเสนอบทวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ และรูปแบบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา

กรณีศึกษาที่ 1 เทศบาลนครขอนแก่น

ข้อมูลทางกายภาพ และบริบทพื้นฐาน

เทศบาลนครขอนแก่น ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนครขอนแก่น ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 112 ตอนที่ 40ก ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2538 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2538 มีการแบ่งพื้นที่การบริหารเป็น 4 เขตพื้นที่ที่ต่อเนื่องกัน โดยในแต่ละเขตพื้นที่ประกอบด้วย ชุมชนประเภทต่าง ๆ รวม 77 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนย่อย ชุมชนแออัดหรือชุมชนสลัม ชุมชนเมือง ชุมชนกึ่งเมือง และชุมชนหมู่บ้านจัดสรร มีจำนวนประชากรจำนวน 121,474 คน (รวบรวมเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549)

เทศบาลนครขอนแก่นมีพื้นที่ 46 ตารางกิโลเมตร ทิศเหนือติดต่อกับตำบลศิลา จังหวัดขอนแก่น ทิศใต้ติดต่อกับตำบลเมืองเก่า จังหวัดขอนแก่น ทิศตะวันออกติดต่อกับตำบลพระลับ จังหวัดขอนแก่น ทิศตะวันตกติดต่อกับตำบลบ้านเป็ด จังหวัดขอนแก่น พื้นที่มีลักษณะลาดเอียงเป็นเส้นทแยงมุมจากพื้นที่สูงทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ (สนามบินขอนแก่นและมหาวิทยาลัยขอนแก่น) ไปสู่พื้นที่ต่ำทางทิศใต้และทิศตะวันออกเฉียงเหนือ มีเส้นทางคมนาคมสามารถติดต่อในหลากหลายช่องทางทั้งทางรถไฟ ทางหลวงแผ่นดิน ทางอากาศ อีกทั้งเป็นแหล่งรวมของสถานประกอบการในด้านบริการต่าง ๆ สถานที่ท่องเที่ยว เป็นแหล่งรวมสถาบันทางสังคมเป็นจำนวนมาก ทั้ง วัด มัสยิด โบสถ์คริสต์ ศาลเจ้า และสถาบันการศึกษา

พัฒนาการของนครขอนแก่นมีมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ประกอบกับการได้รับเลือกให้เป็นเมืองศูนย์กลางการพัฒนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้เทศบาลนคร

ขอนแก่นมีการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมและการบริการ และมีโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรมที่ผสมผสาน ทั้งวิถีชีวิตดั้งเดิมแบบชาวอีสานและสังคมเมือง มีเศรษฐกิจที่ซับซ้อน การเป็น ศูนย์กลางทางการค้า การบริการ และการศึกษา มีการขยายตัวของกาอพยพในกลุ่มประชากรแฝง จากจังหวัดใกล้เคียงเข้ามาเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้นครขอนแก่นมีความแออัดมากขึ้น ในสภาพที่มีความแออัดและกิจกรรมทางธุรกิจที่หลากหลาย ทำให้มีความแตกต่างกันในฐานะทางเศรษฐกิจ ของคนที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลเมืองขอนแก่น กล่าวคือ มีผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดี จำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกันผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีและเป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคมก็มี จำนวนมากเช่นเดียวกัน และจากการเปิดให้มีการลงทะเบียนคนยากจนของเทศบาลนครขอนแก่น เมื่อปี 2549 ปรากฏว่ามีผู้มาลงทะเบียนคนยากจนกว่า 3,000 คน¹

การลงทะเบียนคนยากจน เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลตามโครงการ แก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ครอบคลุมทั่วประเทศ แต่อย่างไรก็ตามคณะ ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่นเห็นว่าแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลไม่สามารถที่จะช่วยเหลือ คนยากจนให้ช่วยเหลือตนเองได้ จึงได้พยายามค้นหาแนวทางการดำเนินงานที่จะสามารถให้คน ยากจนสามารถช่วยเหลือตนเองได้จริงในทางปฏิบัติ จึงเป็นที่มาของการดำเนินงานยุทธศาสตร์ผู้เข้มแข็ง ช่วยผู้อ่อนแอ ผ่านโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน ซึ่งแนวความคิดในโครงการนี้มีแนวความคิด จากค่านิยมในการให้การสังคมสงเคราะห์เดิมที่ภาครัฐนิยมให้สิ่งของเครื่องใช้ในลักษณะถุงยังชีพ แก่ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ยากจนเพื่อดำรงชีพในระยะสั้น และมีการให้ความช่วยเหลือเป็นครั้งคราวไป เท่านั้น

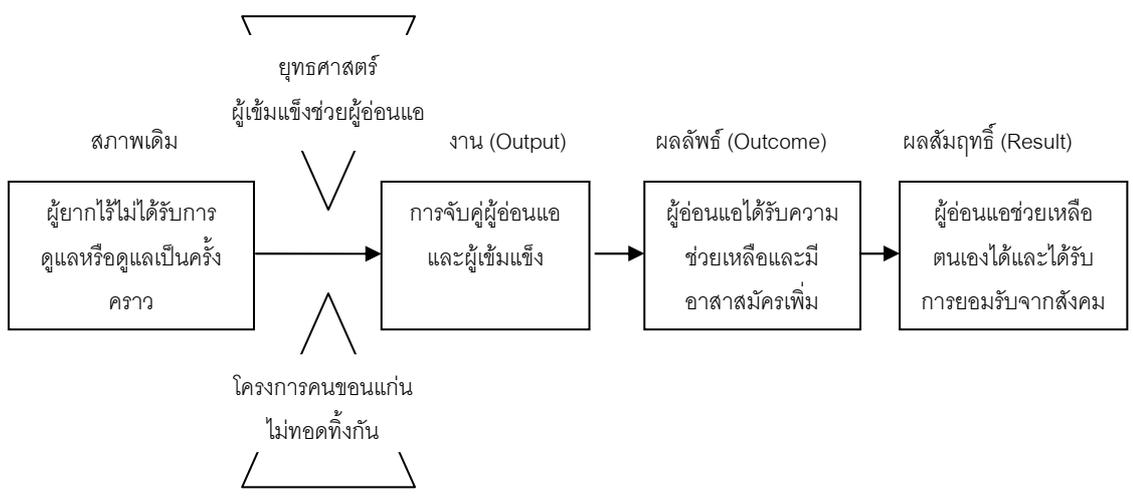
ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานที่เด่นเป็นกรณีศึกษา

เทศบาลนครขอนแก่นมีความเด่นในการดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์ โดยได้กำหนด ยุทธศาสตร์ผู้เข้มแข็งช่วยผู้อ่อนแอ และดำเนินงานผ่านโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน และ จุดมุ่งหมายของการดำเนินงานคือ ผู้อ่อนแอหรือผู้ด้อยโอกาสในสังคมสามารถช่วยเหลือตนเองได้และ ได้รับการยอมรับจากสังคม โดยการทำงานเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2549

¹สัมภาษณ์, นุชนภา จันทวี, เจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ เทศบาลนครขอนแก่น, วันที่ 31 ตุลาคม

การดำเนินงานตามโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันได้ดำเนินการเพื่อแสวงหาผู้อ่อนแอและผู้เข้มแข็งให้อาสาเข้าร่วมดำเนินงาน โดยมีการจับคู่ให้ช่วยเหลือระหว่างผู้อ่อนแอและผู้เข้มแข็งจำนวน 44 คู่ และหลังจากการดำเนินการจับคู่ให้ความช่วยเหลือแล้ว เทศบาลนครขอนแก่นได้ลงไปเยี่ยมและเชิญชวนคนในสังคมเป็นอาสาสมัครไปร่วมเยี่ยมเยียนและพัฒนาชุมชนในวันหยุด โดยทุกคนที่จะไปร่วมพัฒนาชุมชนจะต้องออกค่าใช้จ่ายเอง โดยได้ดำเนินการแล้ว 9 ครั้ง และมีครัวเรือนที่ได้รับความช่วยเหลือจากการเยี่ยมและพัฒนาชุมชนของอาสาสมัคร 57 ครัวเรือน และมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้บทเรียนในการร่วมพัฒนาชุมชน ผลสัมฤทธิ์ซึ่งจะเห็นได้ชัด ได้แก่ ผู้อ่อนแอที่ได้รับความช่วยเหลือสามารถช่วยเหลือตนเองได้ และได้รับการยอมรับจากสังคม ตลอดจนมีความมั่นคงในชีวิต จากเดิมที่ไม่ได้รับความสนใจ และจากเดิมที่ได้รับความช่วยเหลือเป็นครั้งคราว ข้อมูลผลสัมฤทธิ์การดำเนินงาน แสดงตามแผนภาพที่ 4.1

แผนภาพที่ 4.1
แสดงผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของเทศบาลนครขอนแก่น



ความเป็นมา

สืบเนื่องจากโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน “อาจสามารถโมเดล” ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้นำไปสู่การสำรวจและขึ้นทะเบียนคนยากจนทั่วประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาประชาชนที่มีความยากจน จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานไม่มีความต่อเนื่องและสิ้นสุดลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองจากการรัฐประหาร เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 การสิ้นสุดของโครงการเป็นต้นตอซึ่งถึงความล้มเหลว

ของการดำเนินงาน ความยากจนของผู้ที่ได้รับการขึ้นบัญชียังคงปรากฏ สังคมเมืองขอนแก่นผู้คนมีรายได้และฐานะที่ค่อนข้างดี มีหลายคนเป็นผู้มีอันจะกินมีบ้านเรือนใหญ่โต แต่ยังมีอีกมุมมองหนึ่งตามชอกหลืบของเมือง ยังมีผู้ตกทุกข์ได้ยากปรากฏและอาศัยอยู่ในสังคมที่ต้องดิ้นรนต่อสู้หาเลี้ยงตนเองด้วยความยากลำบาก และเป็นภาพที่ชินตาสำหรับคนทั่วไป ผู้ตกทุกข์ได้ยากเหล่านี้ไม่ได้แสดงตัวเพื่อขอรับความช่วยเหลือ และมีได้สนใจที่จะลงทะเบียนเพื่อขอรับความช่วยเหลือจากราชการ

อนึ่ง การดำเนินการช่วยเหลือที่ผ่านมาเป็นการแก้ปัญหาของผู้ตกทุกข์ได้ยากโดยการเอาแนวคิดของผู้ให้ความช่วยเหลือเป็นตัวตั้ง โดยการมอบเงินหรือสิ่งของเป็นครั้งคราว ซึ่งการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว มักจะเป็นการคิดและตัดสินใจโดยผู้มอบความช่วยเหลือหรือผู้เข้มแข็งโดยที่ฝ่ายผู้รับความช่วยเหลือหรือผู้อ่อนแอไม่มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นถึงความต้องการความช่วยเหลืออย่างแท้จริง และสังคมก็ได้ให้ความสนใจต่อผู้ตกทุกข์ได้ยากเหล่านี้เลย “ในขณะที่เรานั่งอยู่ในรถที่ติดแอร์เย็นสบาย และนอนในบ้านอย่างอบอุ่นและปลอดภัย เคยพบบ้างไหมครับว่ามีผู้ตกทุกข์ได้ยาก จรจัด อาศัยอยู่ตามถนนหรือข้างรั้วบ้านเรา ท่านยังจะรู้สึกว่ามีเมืองเราน่าอยู่หรือครับ เมื่อมีผู้ที่เดือดร้อนแสนสาหัส อาศัยอยู่ในสังคมเดียวกัน โดยที่เราไม่ได้มีโอกาสเหลียวแลช่วยเหลือกันอย่างจริงจัง การดำเนินการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากที่ผ่านมา เป็นการให้ความช่วยเหลือชั่วคราวชั่วคราวไม่มีความยั่งยืนทำให้ผู้ตกทุกข์ได้ยากไม่สามารถหนีจากสภาพแร้นแค้นได้จริง ถึงแม้จะมีการระดมการดำเนินงานตามอาจสามารถโมเดล โดยระดมการดำเนินงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังปรากฏคนจรจัดให้เห็น เราน่าจะมีวิธีการที่จะสามารถช่วยคนเหล่านี้ให้สามารถพ้นจากสภาวะนี้ได้อย่างยั่งยืน ผมได้แนวคิดจากธรรมมาจารย์เจ้เหยียน ประธานมูลนิธิจี้แห่งพุทธศาสนา ในการให้ความช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยาก จึงเป็นที่มาของแนวคิดคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน”²

แนวความคิดการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากโดยธรรมมาจารย์เจ้เหยียน ประธานมูลนิธิจี้แห่งพุทธศาสนา: ที่มาของแนวคิดคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน

ธรรมมาจารย์เจ้เหยียน ประธานมูลนิธิจี้แห่งพุทธศาสนา ในได้หวัน เป็นภิกษุณี ที่ได้อุทิศตนเองในการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากที่ให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือทั้งในแบบฉุกเฉินและในระยะยาว และมีสาวกอาศัยอยู่ใน 5 ทวีปกว่า 5 ล้านคน โดยมีหลักการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์

² สัมภาษณ์, พี่ระพล พัฒนพีระเดช, นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น, วันที่ 31 ตุลาคม 2551.

ได้ยาก “ช่วยคนก็ให้ช่วยไปถึงที่สุด”³ ธรรมจารย์เจิ้งเหยียน ได้ให้ความสำคัญกับการสงเคราะห์ผู้ตกทุกข์ได้ยากโดยสอนให้สาวกให้ทำชีวิตเป็นชีวิตแห่งปัญญา โดยชี้ให้เห็นคุณค่าของชีวิตว่า มิใช่หมายถึงการที่คนมีชีวิตยืนยาวเพียงใด แต่อยู่ที่การทำประโยชน์ให้กับสังคมมนุษย์เพียงใด ดังนั้นหน้าที่ของมนุษย์ 2 ประการที่ไม่สามารถรอได้ คือ ความกตัญญู และการกุศล และจุดมุ่งหวังสูงสุดของการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากคือให้สามารถดูแลตนเองได้

มูลนิธิชื่อจี้แห่งพุทธศาสนา มีหลักการดำเนินงานในรูปของกรรมกรที่เป็นอาสาสมัคร โดยไม่มีค่าตอบแทน กรรมกรมีหน้าที่ “ช่วยเหลือคนจน อบรมบ่มสอนคนรวย” ชัดเกล้าจิตใจคนรวยให้มีเมตตาจิต และสุขุใจกับการให้ทาน นอกจากนี้กรรมกรยังมีหน้าที่สำรวจและเยี่ยมเยียนผู้มีรายได้น้อย ปลอดภัยผู้ประสบภัยและผู้เจ็บป่วยให้ทันเหตุการณ์โดยออกค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด กรรมกรไม่ได้มาจาก สถาบันการศึกษา แต่มาจากผู้ที่มีประสบการณ์ในการให้สังคมสงเคราะห์จริง และสร้างระบบการดำเนินงานจากการเรียนรู้โดยไม่มีการจัดระเบียบเป็นลายลักษณ์อักษร ลักษณะขององค์กรของกรรมกรจะไม่มีรูปลักษณ์แต่จะกระจายกันอยู่ในพื้นที่ ในการช่วยเหลือจะมีกรรมกรสองคนดูแลให้ความช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากหรือผู้ประสบภัย 1 ครอบครัว การช่วยเหลือจะมีการเยี่ยมเยียนผู้ตกทุกข์ได้ยากสามเดือนต่อครั้ง ให้ความช่วยเหลือโดยไม่ยึดเงินเป็นหลัก แต่หมายรวมถึงสภาพทางจิตใจ

สำหรับแนวคิดในการชัดเกล้าจิตใจคนรวย ธรรมจารย์เจิ้งเหยียน ได้ใช้แนวคิดเรื่องการถือครองทรัพย์สินที่มนุษย์ไม่สามารถถือครองได้ตลอด การใช้ทรัพย์สินจึงมีสิทธิในการใช้ใน ปัจจุบันเท่านั้น แต่สิ่งที่ไม่ใช่ขีดจำกัดคือการอุทิศให้⁴ และทำให้โลกปราศจากภัยและความทุกข์ยาก โดยที่มูลนิธิชื่อจี้แห่งพุทธศาสนามีเพลงที่ร้องร่วมกันความหมายว่า “ในโลกนี้ไม่มีคนที่ซ้ำไม่รัก ในโลกนี้ไม่มีคนที่ซ้ำไม่เชื่อใจ ในโลกนี้ไม่มีคนที่ซ้ำไม่ให้อภัย”⁵ และแนวความคิดนี้ได้รับการยอมรับให้เป็นแนวทางปฏิบัติของพุทธศาสนิกชนผู้เข้มแข็งช่วยผู้อ่อนแอ ผ่านโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน

³ จ้าวเสียนหมิง, ธรรมจารย์เจิ้งเหยียนกับโลกแห่งชื่อจี้ (มูลนิธิวัฒนธรรมการศึกษากลุ่มนิสิตบุคคลเสียนจื่อ, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), น. 26.

⁴ เรื่องเดียวกัน, น. 48.

⁵ เรื่องเดียวกัน, น. 65.

การดำเนินงานโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน

ในการดำเนินงานตามโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันแบ่งเป็นภารกิจที่มีลักษณะของการดำเนินงานที่ต่อเนื่องกัน รวม 4 ภารกิจ ได้แก่⁶

ภารกิจในการดำเนินงานของโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน เป็นภารกิจที่มีลักษณะของความต่อเนื่องตามลำดับ ได้แก่

ภารกิจแรก ผู้เข้มแข็งช่วยเหลือผู้อ่อนแอ เป็นการดำเนินงานเพื่อให้เกิดกระบวนการระดมทุนสนับสนุนของชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้อ่อนแอ ผู้เข้มแข็ง และแนวร่วมทั้งภาคประชาชนและภาครัฐให้เข้าใจถึงแนวคิดโครงการคนขอนแก่น โดยผ่านเวทีสภาเมืองขอนแก่น⁷ ซึ่งสภาเมืองขอนแก่น ได้พิจารณาเห็นชอบโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน⁸ เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ณ ศาลเจ้าปู่เจ้าก่งมา ริมบึงแก่นนคร โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 600 คน โดยได้มีการนำเสนอภาพยนตร์ชีวิตของผู้อ่อนแอ หรือผู้ด้อยโอกาส เรื่องน้องม่วย หญิงสาวหัวใจไม่พิการ, น้องอาย แม่จำหนูคิดถึง และน้องแจ๊ค ภาวะที่ยิ่งใหญ่กับสายใยรักของครอบครัว และในการประชุมได้มีการเชิญชวนให้ผู้เข้มแข็งลงทะเบียนให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อ่อนแอ โดยให้ระบุว่าอาสาช่วยในเรื่องใด ทั้งนี้เพื่อจัดผู้เข้มแข็งให้ตรงกับความต้องการของผู้อ่อนแอ

⁶ เทศบาลนครขอนแก่นแบ่งขั้นตอนในการดำเนินงานเป็น 4 ขั้นตอน โดยเรียกขั้นตอนว่า “ภารกิจ”

⁷ เริ่มมีการประชุมชาวเมืองขอนแก่นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2540 ในการจัดทำแผนขอนแก่นนครนำอยู่ ซึ่งเป็นความร่วมมือกันระหว่างโครงการนวัตกรรมสิ่งแวดล้อมระยะที่สอง โดยรัฐบาลประเทศเดนมาร์ก เครือข่ายความร่วมมือสร้างขอนแก่นนครนำอยู่ สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น และเทศบาลนครขอนแก่น ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการสานต่อการประชุมเพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงได้มีการประชุมชาวเมืองขอนแก่นเป็นระยะตามความเหมาะสมโดยมีองค์กรต่าง ๆ เข้าร่วมในระยะเริ่มแรกประมาณ 30 องค์กรโดยเรียกว่าประชุมสภาเมืองขอนแก่น และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ได้มีการประชุมสภาเมืองขอนแก่นทุก ๆ 3 เดือน และในปี พ.ศ. 2550 มีองค์กรต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมประมาณ 180 องค์กร โดยการประชุมสภาเมืองเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อแนวทางการพัฒนาของเทศบาลนครขอนแก่นก่อนนำโครงการที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและสังคมไปสู่การปฏิบัติ

⁸ ธีระศักดิ์ ฑีฆายุพันธุ์, “สภาเมือง” การบริหารจัดการบ้านเมืองอย่างมีส่วนร่วมของเทศบาลนครขอนแก่น, (รายงานการศึกษาอิสระ ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2550), น. 1-3.

ภารกิจที่สอง คนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันภาคสนาม เป็นกิจกรรมที่มุ่งให้พนักงานเทศบาล และผู้ที่สนใจลงสัมผัสพื้นที่จริงเพื่อบำเพ็ญประโยชน์และพัฒนาจิตใจสู่การเป็นผู้ให้ ซึ่งเป็นการเรียนรู้จากสถานการณ์จริงเพื่อสร้างจิตสำนึกในการให้ทั้งในส่วนของผู้รับและส่วนของผู้ให้ โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่จะร่วมสัมผัสและเรียนรู้ในพื้นที่จริงด้วยการร่วมทำความดีต่อผู้ตกทุกข์ได้ยาก ประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดเทศบาล (ซึ่งประกอบด้วย สำนัก/กอง และโรงเรียนในสังกัดเทศบาล 11 โรงเรียน) ผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ของผู้ตกทุกข์ได้ยากที่จะเข้าไปช่วยเหลือ และภาคเอกชนผู้สนใจเรียนรู้ โดยในภารกิจนี้มีขั้นตอนในการดำเนินงาน 4 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนแรก การลงพื้นที่สำรวจค้นหาผู้ตกทุกข์ได้ยาก เทศบาลนครขอนแก่น ทำการสำรวจค้นหา โดยการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงโครงการและเชิญชวนให้ผู้ตกทุกข์ได้ยากเข้าร้องทุกข์ขอความช่วยเหลือจากเทศบาลนครขอนแก่นโดยตรงที่สำนักงานเทศบาล และในกรณีที่ผู้ตกทุกข์ได้ยากไม่ได้เข้าร้องทุกข์ด้วยตนเอง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกันกับผู้ตกทุกข์ได้ยาก หรือประชาชนภายนอกชุมชนผู้พบเห็นผู้ตกทุกข์ได้ยากสามารถแจ้งเทศบาลพิจารณาไปให้ความช่วยเหลือ โดยผ่านสำนักงานปลัดเทศบาลนครขอนแก่น ดังนั้นกระบวนการค้นหาผู้ตกทุกข์ได้ยากจะเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา และเมื่อได้รับการร้องทุกข์หรือได้รับแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตกทุกข์ได้ยาก ก็มีกระบวนการสำรวจข้อเท็จจริงและคัดเลือกครอบครัวที่จะลงไปดำเนินการภาคสนาม

ขั้นตอนที่สอง การลงพื้นที่ปฏิบัติบำเพ็ญประโยชน์ การลงพื้นที่บำเพ็ญประโยชน์ จะดำเนินการในทุกวันเสาร์ โดยส่วนราชการของเทศบาลและโรงเรียนจะเวียนกันเป็นเจ้าภาพในการประสานงานเพื่อลงพื้นที่บำเพ็ญประโยชน์ในชุมชนตลอดทั้งเพื่อช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยาก โดยมีหลักคิดแบบจิตอาสา กล่าวคือ หากไม่พอใจดำเนินงานก็ไม่ต้องไปร่วมดำเนินงาน โดยกิจกรรมที่ไปดำเนินงานได้แก่ การช่วยเหลือภารกิจงานบ้าน การทำความสะอาดทางสาธารณะ การปรับปรุงที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ในขั้นตอนนี้เป็นการมุ่งเน้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้ทดลองปฏิบัติภารกิจที่ผู้ตกทุกข์ได้ยาก หรือผู้อ่อนแอ จะต้องปฏิบัติและทนรับต่อความยากลำบากด้วยตนเอง

ขั้นตอนที่สาม การเสวนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ หลังจากที่ได้มีการลงพื้นที่บำเพ็ญประโยชน์จะเป็นการประชุมของผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้องที่ลงพื้นที่บำเพ็ญประโยชน์ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และสร้างทัศนคติที่ดีต่อการให้โดยให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การเรียนรู้และความรู้สึกต่อการบำเพ็ญประโยชน์ ตลอดทั้งทัศนคติต่อผู้ตกทุกข์ได้ยากที่เปลี่ยนไปของผู้ที่ไปร่วมบำเพ็ญประโยชน์

และให้ชุมชนตลอดทั้งผู้ตกทุกข์ได้ยากในชุมชนที่ได้รับความช่วยเหลือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และขอบคุณผู้บำเพ็ญประโยชน์

ขั้นตอนที่สี่ การติดตามผล หลังจากที่ได้มีการบำเพ็ญประโยชน์และประชุมเสวนาใน ขั้นตอนสองและขั้นตอนที่สาม และเว้นระยะประมาณ 1 เดือน ผู้บำเพ็ญประโยชน์และคณะผู้บริหาร ตลอดทั้งเจ้าหน้าที่เทศบาลจะดำเนินการติดตามผลของการดำเนินงาน

ภารกิจที่สาม การออกกระเปาะบลิทธิประโยชน์สำหรับผู้ขอรับโอกาสที่ขึ้นทะเบียนใน โครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน เป็นการสร้างหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ ยาก และเป็นแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินงาน

ภารกิจที่สี่ ร่วมวางแผนเพื่อชีวิตสู่ชีวิตที่พอเพียง

ภารกิจที่หนึ่งถึงสามดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นการแก้ไขปัญหาโดยการลงเยี่ยม คริวเรือนผู้อ่อนแอของผู้เข้มแข็งและชุมชน แล้วร่วมวางแผนชีวิตให้สามารถพึ่งตนเองได้ให้แก่ ผู้อ่อนแอที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ในภารกิจที่สี่เป็นภารกิจที่เน้นการป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้นมาอีก โดย ยึดหลักการที่สำคัญได้แก่ การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ การแก้ปัญหาด้วยคนในไม่ใช่คนนอก และ กระบวนการสร้างสติให้กับชุมชน โดยมีขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรก ประชาชนใน ชุมชนร่วมกันสำรวจทุกข์ของครัวเรือนชุมชนละ 100 ครัวเรือน และ ขั้นตอนที่สอง การจัดเวทีเพื่อ หาสาเหตุแห่งทุกข์และแนวทางการแก้ไข

การดำเนินงานตามภารกิจที่สี่นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิด หลักเศรษฐกิจพอเพียง หลักอริยสัจสี่ และหลัก 4 ฮ. โดยที่หลักเศรษฐกิจพอเพียงเน้นองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ความพอประมาณ หมายถึงความพอดี ที่ไม่น้อยเกินไป และไม่มากเกินไป ไม่ เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น ประการที่สอง ความมีเหตุผล ซึ่งหมายถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับระดับ ของความพอเพียงจะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผลโดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดทั้ง คำนึงถึงผลที่จะเกิดจากการกระทำ ประการที่สาม การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว ซึ่งหมายถึง การเตรียม ตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีเงื่อนไขแห่งความรู้ที่เชื่อมโยงกัน และเงื่อนไขแห่งคุณธรรม ที่เน้นความซื่อสัตย์สุจริต และ ความอดทนอดกลั้นขยันหมั่นเพียร และใช้สติปัญญาในการดำรงชีวิต

หลักอริยสัจสี่ ซึ่งประกอบด้วย ทุกข์ สมุทัย นิโรธ มรรค ในส่วนของทุกข์นั้น มีความเชื่อ ว่าทุกข์นั้นมิใช่อยู่จริง ทั้งความไม่สบายกาย ความไม่สบายใจ การพลัดพราก ตลอดทั้งการพบกับสิ่ง ที่ไม่พึงประสงค์ ก็ถือว่าเป็นทุกข์ ส่วนสมุทัย นั้นเป็นแนวคิดที่ทุกข์ที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุแห่งทุกข์ และสาเหตุแห่งทุกข์นั้นมาจากการไปสมมติว่าธรรมชาติซึ่งไม่จริงยังยืนยันมีตัวตนมีแก่นสารและเที่ยง

แท้ จึงทำให้เกิดความอยากได้ และเมื่อไม่ได้จึงเป็นทุกข์ ในส่วนของนิโรค เห็นว่าหนทางดับทุกข์นั้น มีจริง และการดับทุกข์คือภาวะของการไม่ยึดติดว่าสิ่งใดเป็นของตน การยึดติดจะนำมาสู่ความไม่สบายกายสบายใจ และมรรค เป็นวิธีการดับทุกข์ที่ต้องอาศัยความพยายามในการหาเลี้ยงชีพ รักษาคำพูดและการกระทำ อย่างมีสติ สมาธิ ความเห็น และความคิด

หลัก 4 ฮ. ได้แก่ โหมกัน (รวมกัน) ยักกัน (รักกัน) เอ็ดนำกัน (ทำร่วมกัน) และเฮียนฮู้ (เรียนรู้) การโหมกัน เป็นการรวมกันของคนในชุมชนที่จะร่วมสืบเสาะหาความทุกข์ของครัวเรือน และชุมชน โดยการสอดส่องและแลกเปลี่ยนข้อมูลความทุกข์กันในชุมชน การรวมกันจะนำไปสู่ ความรู้จັกมັกคุ่นของคนในชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่ความห่วงหาอาทรซึ่งกันและกัน และนำไปสู่ความรัก และสามัคคีกันของคนในชุมชน หรือเกิดความฮักกัน เมื่อความสัมพันธ์ดีและได้มีการร่วมกันเสวนา ทุกข์และหาทางแก้ไขแล้วก็จะดำเนินงานร่วมกัน หรือ เอ็ดนำกัน และหลังจากที่ได้มีการร่วม ดำเนินงานร่วมกันแล้ว ก็จะมีการประชุมหารือและสรุปบทเรียนเพื่อแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงาน ให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

ผลการดำเนินงานโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน

ผลการดำเนินงานโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน ในภารกิจที่หนึ่ง ผู้เข้มแข็ง ช่วยเหลือผู้อ่อนแอ ได้มีการจับคู่ผู้เข้มแข็งช่วยเหลือผู้อ่อนแอ แล้วรวม 44 ราย ทั้งในส่วนที่เป็น ผู้พิการ เช่น ม้วย ผู้พิการขาอ่อนแรงและขาขวามือเท้าก้น มีอาชีพเดิมเร่ขายของ “หนูจะไม่ขายของ ในลักษณะที่อ่อนวอนให้คนซื้อเห็นใจในความพิการทางร่างกายที่ปรากฏ แต่จะยอมรับความจริง ว่าถ้าขายไม่ได้ก็คือเขาไม่ต้องการ การขายของมิใช่เพื่อเงินเป็นหลัก แต่เป็นการคลายความกดดัน ของชีวิตที่เกิดมาพร้อมกับความพิการที่หนูไม่ได้เลือกที่จะเป็น หนูอยากบอกให้คนทั้งหลาย ทราบว่าหนูไม่ได้อยากได้เงินจากความรู้สึกสงสาร แต่หนูอยากบอกให้รู้ว่าหนูสู้เพื่อให้คนรู้ว่าหนู ไม่ได้เป็นภาระแก่สังคม และหนูพึ่งตนเองได้และจะพึ่งตนเองให้ถึงที่สุด”⁹ โดยขายทั้งกลางวันและ กลางคืน ตอนกลางวันขายบริเวณหน้าโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น และตอนกลางคืนขายบริเวณ ร้านอาหารรอบบึงแก่นนคร จากความพิการของขาทั้งสองข้างทำให้ไม่สามารถเดินได้เองจะต้องใช้ อุปกรณ์ช่วยการเดิน (walker) โดยสามารถเดินได้ประมาณ 1 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ต่อมาผู้เข้มแข็ง ได้ให้การช่วยเหลือ โดยเทศบาลนครขอนแก่นรับเป็นลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งพนักงานรับ โทรศัพท์ ผู้เข้มแข็งอื่นๆ ได้แก่คุณวุฒิพร ศรีมังกรแก้ว มอบรถตัดแปลงคนพิการเพื่อการเดินทาง

⁹ สัมภาษณ์, ม้วย, (ไม่ระบุชื่อจริง), วันที่ 31 ตุลาคม 2550.

พระครูปลัดมอญทุนการศึกษาระดับปริญญาตรี (มธธ.) และคุณแม่กัญญานัฐ นครแก้ว ได้ให้ที่พัก โดยไม่คิดมูลค่า แต่ในเวลากลางคืนยังคงออกเร่ขายสินค้าของที่ระลึก “ชีวิตของหนูดีขึ้นมาก รู้สึกมั่นคง และมีกำลังใจ หนูฝันว่า จะมีบ้านเป็นของตนเองและจะพยายามทำให้ได้ถึงแม้จะเหนื่อยยาก ปัจจุบันหนวยังขายของอยู่เช่นเดิม”¹⁰

กรณีน้องอาย เด็กหญิงซึ่งอาศัยกับตายาย แม่ไปทำงานที่กรุงเทพฯ นาน ๆ จะมาเยี่ยม ความยากจนจึงทำให้น้องอายต้องไปรับจ้างล้างชามหารายได้ตั้งแต่เรียนอยู่ชั้นประถมทุกคืน ตั้งแต่เลิกโรงเรียนจนร้านเลิก ซึ่งบางวันถึงเที่ยงคืน น้องอายอยากเรียนหนังสือแต่ตาและยายไม่สามารถส่งให้เรียนต่อได้ เมื่อเข้าร่วมโครงการน้องอายได้เข้าเรียน ม.1 ที่โรงเรียนบ้านสามเหลี่ยม โดยคุณกิติศักดิ์ แซ่ลี มอบจักรยาน ดร.จรรยา แสงวงกร ให้ค่าขนมอาทิตย์ละ 250 บาท และค่าใช้จ่ายเดือนละ 2,000 บาท ทำให้คุณภาพชีวิตของน้องอายดีขึ้นและคุณตาคุณยายมีความสุขใจที่หลานมีอนาคต ปัจจุบันน้องอายก็ยังทำงานเช่นเดิม แต่ลดเวลาทำงานลงเพื่อให้มีเวลาเรียนหนังสือมากขึ้น¹¹

กรณีน้องแจ๊ค แจ๊คอาศัยอยู่กับยาย ซึ่งเป็นโรคเบาหวาน กับน้องสาว 2 คน และน้องพิการอีก 1 คน อาศัยอยู่ในบ้านที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรม และเป็นรูโหว่ทำให้น้องที่พิการตกน้ำเสียชีวิต น้องแจ๊คต้องทำงานรับจ้างขนปืปปลาร้าและรับจ้างทั่วไปเพื่อเลี้ยงดูครอบครัว ปัจจุบันน้องแจ๊คเรียนอยู่ระดับปริญญาตรี เมื่อเข้าร่วมโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน ได้รับความช่วยเหลือจากผู้เข้มแข็ง ได้แก่ คุณวชิระ ตราชู และคุณดวงตา ทองโสภิต ได้มอบทุนการศึกษา ซ่อมแซมบ้านที่ทรุดโทรม และพาคุณยายไปรักษา “ชีวิตผมดีขึ้นเยอะมากครับ ผมรู้สึกว่าผมไม่ถูกทอดทิ้งจากสังคม ผมว่าโครงการนี้ดีครับ ผู้อ่อนแอที่ผมรู้จักมีสภาพชีวิตที่ดีขึ้นมาก” ปัจจุบันน้องแจ๊คก็ยังรับจ้างขนปืปปลาร้า และรับจ้างทั่วไปอยู่เช่นเดิม¹²

กรณีเก้ง ซึ่งเป็นผู้พิการจากการเมาแล้วขับ เป็นอัมพาตครึ่งล่างต้องนั่งรถเข็นตลอดเวลา เนื่องจากสภาพความพิการของร่างกายทำให้ ทนสภาพชีวิตตนเองไม่ได้จึงเคยตัดสินใจฆ่าตัวตายโดยการเลื่อนรถเข็นให้รถทัวร์ชน แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ต่อมาได้ขังตนเองไว้บนบ้าน เป็นเวลากว่า 2 ปี ไม่ยอมพบปะผู้คน เมื่อได้รับแจ้งจากประธานชุมชน อาสาสมัครของ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹¹ สัมภาษณ์, น้องอาย, (ไม่ระบุชื่อจริง). วันที่ 22 มกราคม 2551.

¹² สัมภาษณ์, น้องแจ๊ค, (ไม่ระบุชื่อจริง). วันที่ 23 มกราคม 2551.

เทศบาลนครขอนแก่นได้เข้าไปให้กำลังใจ และก่อสร้างสะพานให้แก่งสามารถลงจากบ้านได้ และเสริมกำลังใจให้ต่อสู้ ต่อมาผู้เข้มแข็งได้แก่โรงพยาบาลขอนแก่น และประชาชนได้ให้ความช่วยเหลือ ทำให้แก่งมีชีวิตได้ในสังคม ปัจจุบันแก่งเป็นวิทยากรบรรยายเกี่ยวกับอุบัติเหตุเมมาแล้วขับให้แก่โรงพยาบาล และหน่วยงานด้านการป้องกันอุบัติเหตุจากการจราจร และอยู่ระหว่างการศึกษาด้านคอมพิวเตอร์¹³

ในภารกิจที่สอง (โครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันภาคสนาม) การดำเนินงานถึง วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ได้ดำเนินการแล้ว 9 ครั้ง และมีครัวเรือนที่ได้รับการช่วยเหลือ จำนวน 37 ครัวเรือน และผลการติดตามปรากฏว่าผู้ตกทุกข์ได้ยากมีสภาพชีวิตและจิตใจที่ดีขึ้นกว่าเดิม สภาพที่อยู่อาศัยมีความปลอดภัยและน่าอยู่ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ประชาชนในชุมชนก็ยังคงประกอบอาชีพในลักษณะเดิมที่เคยทำมาก่อน¹⁴ ปัจจุบันโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันภาคสนามได้ขยายการดำเนินงานเป็นภาคชุมชน กล่าวคือในส่วนที่ได้ดำเนินการภาคสนามมาแล้ว เทศบาลนครขอนแก่นได้มีกระบวนการติดตามและส่งเสริมให้ชุมชนช่วยเหลือกันเองอย่างต่อเนื่อง¹⁵

ภารกิจที่สาม เทศบาลนครขอนแก่นได้ออกประกาศเทศบาลนครขอนแก่น เรื่องระเบียบสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ขอรับโอกาสที่ขึ้นทะเบียนในโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2550 โดยให้สิทธิประโยชน์ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านแรก ด้านการศึกษา โดยที่ผู้ขอรับโอกาสที่ขึ้นทะเบียนในโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันและศึกษาในโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น จะได้รับอาหารเสริมนม อาหารกลางวัน เครื่องแบบนักเรียน อุปกรณ์การเรียน โดยให้เปล่า และจะได้รับยกเว้นค่าใช้จ่ายงานกิจกรรมวิชาการและค่าชมรมศิษย์เก่า ตลอดทั้งจะได้รับทุนการศึกษา ซึ่งได้มีสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษาในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นที่ให้สิทธิประโยชน์เรียนฟรี ได้แก่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ด้านที่สอง ด้านสวัสดิการสงเคราะห์ ผู้ขอรับโอกาสที่ขึ้นทะเบียนในโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันจะได้รับการสงเคราะห์ ครั้งละไม่เกิน 2,000 บาท ปีละไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว ในกรณีผู้สูงอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป สามารถรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้มากกว่า 1 คนในแต่ละครัวเรือน (เดิมรับได้ 1 คน) โดยไม่ต้องผ่านขบวนการเวทีชาวบ้านและคณะกรรมการตรวจสอบ และไม่ต้อง

¹³ สัมภาษณ์, วชิระ ตราชู, ประธานสภาเทศบาลนครขอนแก่น, วันที่ 31 ตุลาคม 2550.

¹⁴ สัมภาษณ์, นุชนภา จันทวี, เจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ เทศบาลนครขอนแก่น, วันที่ 31 ตุลาคม 2550.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

ขึ้นบัญชีสำรอง ในกรณีผู้พิการทุพพลภาพและผู้ติดเชื้อเอชไอวี สามารถรับเบี้ยการสงเคราะห์ได้มากกว่า 1 คนต่อครัวเรือน (เดิมรับได้ 1 คน)

ด้านที่สาม ด้านการส่งเสริมอาชีพ ผู้ขอรับโอกาสที่ขึ้นทะเบียนในโครงการคนขอนแก่น ไม่ทอดทิ้งกัน จะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมรักษาความสะอาด หากมีการเข้าไปขายสินค้าตาม จุดผ่อนผันในการตั้งวางจำหน่ายสินค้าบนทางเท้าหรือสถานสาธารณะในเขตเทศบาลนคร ขอนแก่น ได้แก่บริเวณถนนรัตนรมย์ ถนนกลางเมือง และถนนรอบบึงแก่นนคร นอกจากนี้ ยังได้รับ สิทธิในการเข้าไปรับจ้างปฏิบัติงานในเทศบาลนครขอนแก่นตามโครงการจัดจ้างนักเรียนนักศึกษา ทำงานในช่วงปิดภาคฤดูร้อนโดยไม่ผ่านการคัดเลือก

ในภารกิจที่สี่ เทศบาลนครขอนแก่น ได้จัดเวทีค้นหาสาเหตุแห่งทุกข์และแนวทางการแก้ไข รวม 8 เวที โดยมีชุมชนเข้าร่วม 81 ชุมชน ชาวชุมชนได้ร่วมกันหารือและแลกเปลี่ยน พบว่าปัญหาที่สำคัญในชุมชนได้แก่ปัญหาด้านสุขภาพ จึงได้มีกิจกรรมดูแลสุขภาพ ได้แก่การออกกำลังกาย ซึ่ง ได้เริ่มปฏิบัติในหลายชุมชน โดยที่ชุมชนดำเนินการเอง เช่น ชุมชนหนองแวงตราขู ชุมชนบะขาม ชุมชนสามเหลี่ยม นอกจากนี้ยังได้ริเริ่มอาชีพ เช่นการเลี้ยงปลาตู้ การเลี้ยงกบ และการเพาะเห็ด ในหลายชุมชน¹⁶

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

ในการดำเนินงานตามโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน เป็นโครงการที่ยึดอยู่บนหลักจิตอาสา และเน้นให้การช่วยเหลือในระยะยาวโดยให้ผู้อ่อนแอสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในระยะยาว การดำเนินงานเป็นการเรียนรู้กระบวนการให้ความช่วยเหลือ ผู้เข้มแข็งก็เรียนรู้จากผู้อ่อนแอ ผู้อ่อนแอ ก็เรียนรู้จากผู้เข้มแข็ง การเรียนรู้ก็เป็นปกติธรรมดาที่อาจจะมีคำถามไม่เข้าใจกันบ้างแต่ไม่ได้ถือเป็น จุดที่รุนแรงจนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ การดำเนินงานของเทศบาลนครขอนแก่นตาม โครงการนี้ไม่ได้ใช้งบประมาณมากนัก เนื่องจากสิ่งของที่จะช่วยเหลือผู้อ่อนแอได้จากผู้เข้มแข็งที่ อาสามาช่วยเหลือ และการลงปฏิบัติงานในชุมชนอาสาสมัครทุกคนจะต้องออกค่าใช้จ่ายเอง จึงไม่ มีปัญหาด้านงบประมาณ ส่วนการจัดประชุมสภาเมืองขอนแก่นซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เทศบาลได้จัดสรรไว้แล้วล่วงหน้า และการประชุมสภาเมืองก็มีการพิจารณาหลาย ๆ เรื่องในคราว เดียวกัน โครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันเป็นเพียงโครงการหนึ่งที่ผ่านมาการประชุม¹⁷

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷ สัมภาษณ์, พีระพล พัฒนพีระเดช, นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น, วันที่ 31 ตุลาคม 2550.

บทวิเคราะห์การกำหนดยุทธศาสตร์สู่ผลสัมฤทธิ์ ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จ รูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์

กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ของเทศบาลนครขอนแก่นเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ตกทุกข์ได้ยากของเทศบาลนครขอนแก่นเกิดจากประสบการณ์ของผู้บริหารซึ่งพิจารณาจากการดำเนินงานตามเส้นทางการพัฒนาสู่ความพอเพียง ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนระดับอำเภอ ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน กรณีศึกษา อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยกระทรวงมหาดไทย และศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามนโยบายรัฐบาลโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งจัดให้มีการทำฐานข้อมูลทางกายภาพ ฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจสังคม ฐานข้อมูลด้านเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน (ได้แก่ ทางการเงิน อาชีพและความรู้ พัฒนาทุนและสินทรัพย์) ฐานข้อมูลเครือข่ายองค์ความรู้ ระบบฐานข้อมูลรายบุคคล และมีการวิเคราะห์ข้อมูลและศักยภาพครัวเรือน และจะมีการจัดทำแผนครัวเรือน แผนชุมชน และแผนปฏิบัติการอำเภอภาคีพัฒนา นอกจากนี้ ยังมีการจัดคาราวานแก่นจนเพื่อให้บริการและคำแนะนำแก่ประชาชน¹⁸ แต่จากการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลและการลงทะเบียนความยากจนก็เห็นได้ว่ามีลักษณะของการดำเนินงานช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากแบบเดิมคือช่วยเหลือเป็นชั่วคราวชั่วคราวให้รู้สึกที่ดีขึ้นในวันที่ได้รับความช่วยเหลือ แต่ไม่ได้ส่งผลถึงวันข้างหน้าว่าจะมีชีวิตต่อไปอย่างไรเมื่อสิ่งที่ได้รับความช่วยเหลือถูกใช้หมด¹⁹ จึงเป็นที่มาของคำถามว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถแก้ไขปัญหาของผู้ตกทุกข์ได้ยากได้อย่างยั่งยืน จึงได้มีการกำหนดนโยบายที่มุ่งช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนและได้กำหนดยุทธศาสตร์ผู้เข้มแข็งช่วยเหลือผู้อ่อนแอ

นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น ได้ทำการศึกษาแนวความคิดในการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากของธรรมาจารย์เจิ้งเหยียน แห่งมูลนิธิฉือจี้ ซึ่งเป็นการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากทั้งในแบบเร่งด่วน และในระยะยาวจนผู้ตกทุกข์ได้ยากสามารถพึ่งตนเองได้ และจากการศึกษาโรงเรียนผู้นำ

¹⁸ ศูนย์อำนวยการต่อสู้เอาชนะความยากจนกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย, 2548), น.3-8. (อัดสำเนา).

¹⁹ สัมภาษณ์, พีระพล พัฒนพีระเดช, นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น, วันที่ 31 ตุลาคม 2550.

ซึ่งบริหารงานโดย พลตรีจำลอง ศรีเมือง ตลอดทั้งแนวคิดในการทำความเข้าใจจิตตน จากสถาบัน พุทธธรรม อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงได้ยึดหลักโยนิโสมนสิการ ซึ่งหมายถึง มีกระบวนการคิดวิเคราะห์พิจารณาหาเหตุผลที่ดีและถูกวิธี โดยที่เมื่อคนคิดเป็น ก็จะเปิดกว้าง และเกิดผลดี แต่หากไม่คิดทำตามขั้นตอน ก็จะทำให้ไม่รู้ จึงได้จัดทำรูปแบบการดำเนินงานโครงการ คนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน ซึ่งประกอบด้วยสามส่วนประกอบที่จะต้องดำเนินงานร่วมกัน ได้แก่ ผู้เข้มแข็ง ผู้อ่อนแอ และภาครัฐ และได้้นำแนวคิดดังกล่าวหรือคณะผู้บริหารตลอดทั้งเจ้าหน้าที่ เพื่อทำความเข้าใจเป็นการภายใน และเพื่อขยายแนวคิดและแนวร่วมดำเนินงานจึงได้นำสู่การประชุม สภาเมืองขอนแก่น

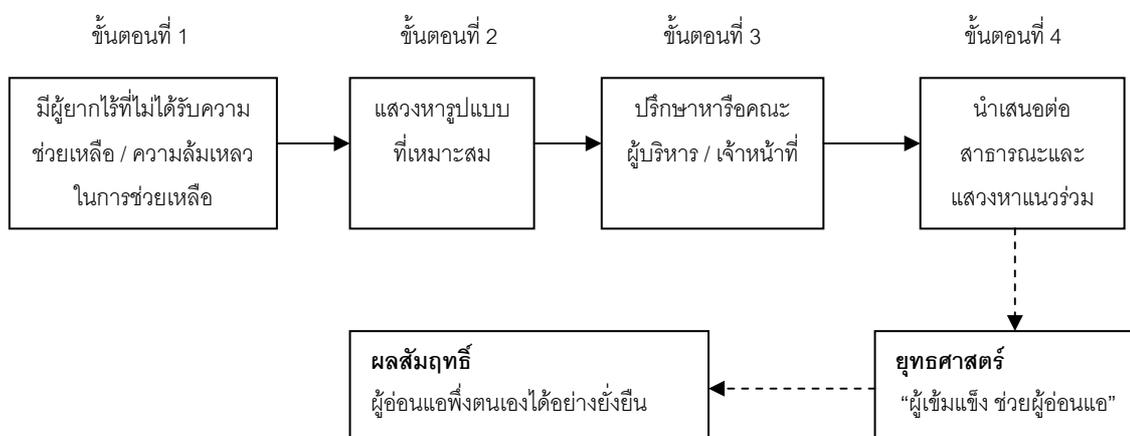
การประชุมสภาเมืองขอนแก่น เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ณ ศาลเจ้าปู่เฒ่ากงมา ริมบึงแก่นนคร โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 600 คน ได้เห็นชอบในแนวทางโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน และมีผู้เข้มแข็งร่วมลงทะเลเบียนให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อ่อนแอ และต่อมา นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น ได้ออกประชาสัมพันธ์โครงการแก่สภาอุตสาหกรรม (วันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2549) สมาคมตระกูลไคว้ (วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2549) สมาคมชาวบักชีใต้ขอนแก่น (วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2549) และ การแถลงต่อประชาชนชาวเมืองขอนแก่น ณ สนามกีฬากลางจังหวัดขอนแก่น (วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2549) จึงนำมาสู่ภารกิจสี่ประการดังที่ได้นำเสนอแล้วข้างต้น

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่ากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ของเทศบาลนครขอนแก่น ในการแก้ไขปัญหาผู้ตกทุกข์ได้ยาก เริ่มจากขั้นตอนแรกจากการที่ผู้บริหารเห็นความล้มเหลวของการดำเนินงานช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากของภาครัฐที่ผ่านมา จึงนำไปสู่ขั้นตอนที่สอง คือ การแสวงหารูปแบบที่เคยดำเนินงานมาแล้วในอดีตและการพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมกับเทศบาลนครขอนแก่น ขั้นตอนที่สามเป็นการปรึกษาหารือคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ขั้นตอนี่สี่ เป็นการนำเสนอต่อสาธารณะเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและแสวงหาแนวร่วมดำเนินงาน

ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่เป็นทิศทางในการดำเนินงานเพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์ แสดงดังแผนภาพที่ 4.2

แผนภาพที่ 4.2

แสดงกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ของเทศบาลนครขอนแก่น



ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จ

จากการศึกษากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการบริหารงานสู่ผลสำเร็จของเทศบาลนครขอนแก่นตามโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน จะเห็นได้ว่ามีปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จที่สำคัญดังนี้

ปัจจัยแรก ผู้นำที่มีความเข้มแข็งและเป็นผู้ปฏิบัติเอง ผู้นำที่เป็นผู้ดำเนินการเองโดยไม่มอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทน นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น ได้วิเคราะห์ปัญหา ศึกษาแนวทางแก้ไข ปรึกษาหารือ และลงมือดำเนินงานเอง ทั้งนี้ได้มีการสร้างคณะทำงานที่อาสาดำเนินงานโดยไม่เน้นความเป็นทางการ การที่ผู้บริหารเป็นผู้ดำเนินงานและลงพื้นที่เอง ทำให้ส่วนราชการภายในเทศบาลและชุมชนมีความกระตือรือร้นที่จะร่วมดำเนินงาน นอกจากนั้นแนวความคิดในการบริหารงานที่มุ่งเน้นพัฒนาให้เกิดผลด้วยแนวคิด “จะให้ผู้เสียภาษีลำบากอยู่ได้อย่างไร”²⁰

ปัจจัยที่สอง การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเข้มแข็ง จากการดำเนินงานประชุมสภาเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 ซึ่งรวมองค์การต่าง ๆ ได้แก่ องค์การด้านเชื้อชาติ องค์การอาชีพ องค์การภูมิภาค องค์การสากล องค์การเพื่อการศึกษา องค์การสาธารณชน และชุมชน 82 ชุมชน ที่มี การปรึกษาหารือกันทุก 3 เดือนและได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาโครงการที่เทศบาลจะดำเนินการที่ส่งผล

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

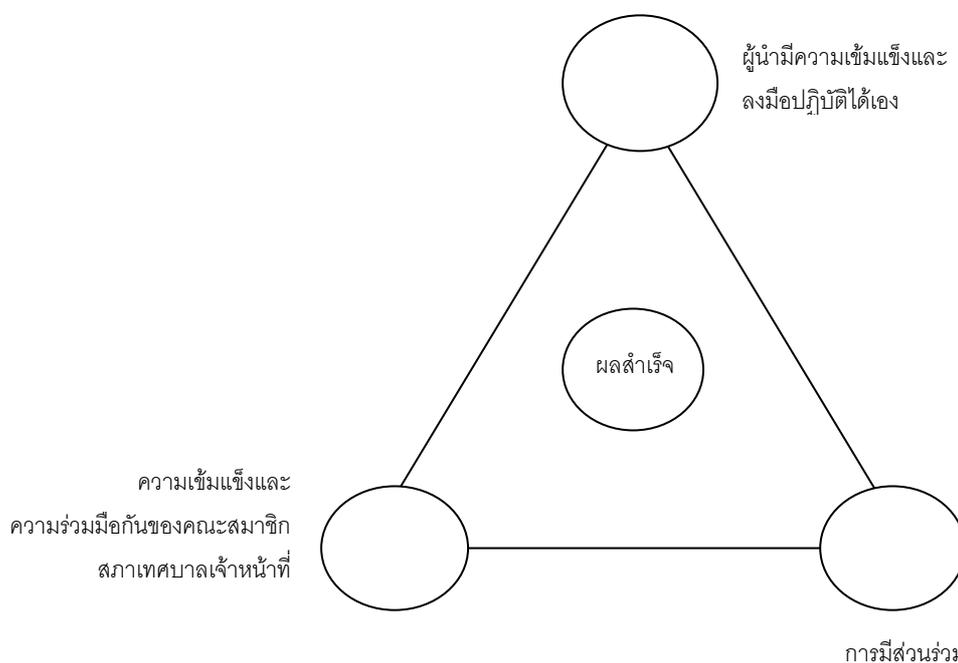
กระทบต่อชีวิตประจำวันและขนบธรรมเนียมต่อประชาชน เช่น โครงการปรับปรุงประตูเมือง การจัดพื้นที่จราจร การแก้ปัญหาขยะ โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ และโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน ซึ่งก็ดำเนินงานผ่านสภาเมืองขอนแก่นเช่นกัน

ปัจจัยที่สาม ความเข้มแข็งและร่วมมือกันของคณะสมาชิกสภาเทศบาลนครขอนแก่น และคณะเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานเทศบาลนครขอนแก่น ในการลงพื้นที่โครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันภาคสนาม ส่วนราชการและโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครขอนแก่นผลักดันเป็นเจ้าภาพในการดำเนินงานรวม 18 เวที และสมาชิกสภาในพื้นที่ก็ร่วมลงพื้นที่ดำเนินงาน และเป็นผู้สอดส่องแสวงหาผู้ตกทุกข์ได้ยากในสังคมเพื่อแจ้งข่าวให้เทศบาลเพื่อทำการช่วยเหลือและร่วมมือในการช่วยเหลือโดยไม่คำนึงถึงเขตการเลือกตั้ง ทั้งนี้สมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 24 คนเป็นสมาชิกกลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่น²¹

ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จสามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 4.3

แผนภาพที่ 4.3

แสดงปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จของเทศบาลนครขอนแก่น

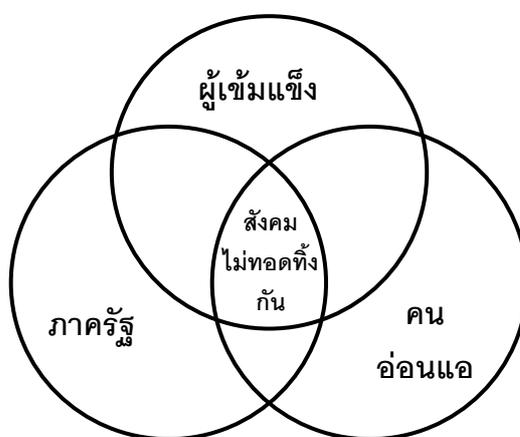


²¹ เรื่องเดียวกัน.

รูปแบบการดำเนินงานโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน

โครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน เป็นโครงการสังคมสงเคราะห์ของเทศบาลนครขอนแก่น ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากและประสบภัย โดยการสร้างแนวร่วมการแก้ไขปัญหาจาก 3 ฝ่าย ได้แก่ผู้เข้มแข็ง ผู้อ่อนแอ และหน่วยงานภาครัฐ และเน้นการแก้ไขปัญหาที่เป็นการเรียนรู้ระหว่างกันทั้งสามฝ่าย โดยมีรูปแบบการดำเนินงาน ดังแผนภาพที่ 4.4

แผนภาพที่ 4.4
แสดงรูปแบบการดำเนินงานโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน²²



ที่มา : สัมภาษณ์, พีระพล พัฒนะพีระเดช, นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น, วันที่ 31 ตุลาคม 2550.

รูปแบบการดำเนินงานโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน เป็นลักษณะของความร่วมมือของส่วนประกอบ 3 ฝ่ายที่ร่วมดำเนินงานเพื่อมุ่งให้เกิดสังคมที่ไม่ทอดทิ้งกัน โดยภาครัฐจะต้องทำหน้าที่ให้การสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือ ให้ผู้เข้มแข็งมีโอกาสได้พบและช่วยเหลือผู้อ่อนแอ โดยการสร้างแนวคิดแก่ผู้เข้มแข็งให้มีความสุขกับการเอื้ออาทรต่อสังคมและเสียสละต่อสังคมจากการเรียนรู้ “การให้ที่เป็นประโยชน์” ต่อสังคม เพื่อเป็นผู้ทำความเข้าใจและสร้างกำลังใจให้กับผู้อ่อนแอให้รู้จักวิเคราะห์ปัญหาและหาทางออกด้วยตนเองและหาทางพึ่งตนเอง²³

ในส่วนของผู้เข้มแข็ง จะต้องทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้อ่อนแอให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยการลงไปเยี่ยมและใช้วิธีคิดแยกแยะปัญหา ทำความเข้าใจปัญหาของผู้อ่อนแอและเสนอ

²² วิเคราะห์ไว้แล้วโดย เทศบาลนครขอนแก่น

²³ สัมภาษณ์, พีระพล พัฒนะพีระเดช, นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น และวชิระ ตราขู, ประธานสภาเทศบาลนครขอนแก่น, วันที่ 31 ตุลาคม 2550.

แนวทางแก้ไขร่วมกันอย่างค่อยเป็นค่อยไปเป็นรายการกันไป โดยให้มีการทำความเข้าใจกับปัญหา ก่อนและจึงร่วมกันหาความช่วยเหลือ การให้ความช่วยเหลือจะต้องเน้น “ความเข้าใจ แต่อย่าเห็นใจ”²⁴ ทั้งนี้ความเข้าใจในปัญหาจะทำให้สามารถเรียนรู้และแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกประเด็น แต่ความเห็นใจจะนำไปสู่การตัดสินใจด้วยความรู้สึกแต่จะไม่ได้แก้ปัญหามานาน และประเด็นสำคัญคือจะต้องรู้จักการให้ที่เป็นประโยชน์ในอนาคต มิใช่แจกสิ่งของให้ ณ ปัจจุบัน แต่ในอนาคตไม่สามารถช่วยตนเองได้

ในส่วนของผู้อ่อนแอ จะต้องร่วมศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาตลอดทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน เป็นผู้ลงมือดำเนินการแก้ปัญหา โดยความช่วยเหลือและแนะนำจากผู้เข้มแข็ง และเมื่อผู้อ่อนแอมีความเข้มแข็งพอสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาวแล้ว ก็จะกลายเป็นผู้เข้มแข็งที่สามารถช่วยเหลือผู้อ่อนแออื่น ๆ ในสังคมได้

กรณีศึกษาที่ 2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

ข้อมูลทางกายภาพ และบริบทพื้นฐาน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ปัจจุบันได้ยกเลิกและใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จัดตั้งอยู่ในเกาะภูเก็ต และเป็นเกาะเดียวที่มีฐานะเป็นจังหวัด ได้รับสมญานามว่ามุกงามของไทย มีภูมิศาสตร์เป็นหมู่เกาะที่ล้อมรอบด้วยทะเลอันดามันเป็นจังหวัดที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรการท่องเที่ยวทางทะเล เป็นจุดดึงดูดของนักท่องเที่ยวที่สำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และของโลก

องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตมีเขตการปกครองเป็น 3 อำเภอ คือ อำเภอเมืองภูเก็ต อำเภอกะทู้ และอำเภอถลาง มีพื้นที่ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 77 เป็นภูเขา มีลักษณะภูมิอากาศเป็นแบบเขตร้อนชื้น อยู่ในเขตอิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ มีอากาศร้อนชื้นตลอดปี มี 2 ฤดูกาล คือ ฤดูฝนและฤดูร้อน แต่ละฤดูมีระยะเวลา คือ ฤดูฝนเริ่มตั้งแต่เดือนเมษายน ถึง เดือนพฤศจิกายน ฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่เดือนธันวาคม ถึง เดือนมีนาคม

²⁴ สัมภาษณ์, วชิระ ตราชู, สมาชิกสภาเทศบาลนครขอนแก่น, วันที่ 31 ตุลาคม 2550.

จังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นพื้นที่ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เป็นเมืองที่มีชื่อเสียงด้านการท่องเที่ยว โดยมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเข้าไปท่องเที่ยวประมาณปีละ 6 ล้านคน โครงสร้างทางเศรษฐกิจจึงขึ้นกับภาคอุตสาหกรรมบริการท่องเที่ยวและบริการเป็นหลัก ซึ่งอุตสาหกรรมดังกล่าวจะต้องอาศัยผู้ปฏิบัติงานที่หลากหลายในความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวและบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานสาขาการบริการนั้น ภาษาต่างประเทศ เป็นทักษะพื้นฐานที่ผู้ปฏิบัติงานให้บริการจะต้องมีขีดความสามารถ แต่อย่างไรก็ตาม ระบบการศึกษาพื้นฐานของโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการยังไม่สอดคล้องกับความต้องการที่มีลักษณะเฉพาะของพื้นที่ และสภาพของโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีสภาพที่อยู่ในภาวะขาดแคลนครูและอุปกรณ์การเรียนการสอน และโรงเรียนในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตมีมาตรฐานการเรียนการสอนที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ โรงเรียนในเขตตัวเมืองภูเก็ตจะมีความพร้อมและระดับผลการเรียนการสอนที่ดีกว่าโรงเรียนในพื้นที่อำเภอรอบนอก ทำให้ผู้ปกครองมีค่านิยมในการส่งบุตรหลานเข้าไปเรียนในโรงเรียนในเขตอำเภอเมือง ซึ่งส่งผลให้จำนวนนักเรียนในโรงเรียนในเขตอำเภอรอบนอกลดลง จนในบางโรงเรียนมัธยมบางแห่งไม่สามารถเปิดการศึกษาในระดับมัธยมปลายต่อไปได้อีก เช่นโรงเรียนเชิงทะเลวิทยาคม และโรงเรียนในระดับประถมบางแห่งมีนักเรียนไม่ถึงชั้นละ 10 คน เช่น โรงเรียนบ้านไม้เรียบ เป็นต้น

ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานที่เด่นเป็นกรณีศึกษา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเป็นหน่วยงานที่มีผลการดำเนินงานที่เด่นด้านการศึกษา โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาร่วม “หนึ่งโรงเรียนสองระบบ” ซึ่งได้ดำเนินงานผ่านโครงการการจัดการศึกษาร่วม โดยมีจุดมุ่งหมายให้นักเรียนมีความรู้ความสามารถที่สอดคล้องกับพื้นที่สำหรับการประกอบอาชีพในอนาคต โดยได้เริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547

ในการดำเนินงานนั้น ได้มีการเสริมหลักสูตรการศึกษาในโรงเรียนให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยเน้นหนักการเรียนการสอนด้านภาษาต่างประเทศสำหรับโรงเรียนที่อยู่ใกล้สถานที่ท่องเที่ยว และเน้นหนักด้านการเรียนการสอนเกี่ยวกับการบริหารจัดการและเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับโรงเรียนที่อยู่ในเขตที่มีการประกอบการโรงแรมในระดับ 5 ดาว และเน้นหนักวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์สำหรับโรงเรียนที่อยู่ในเมืองภูเก็ต

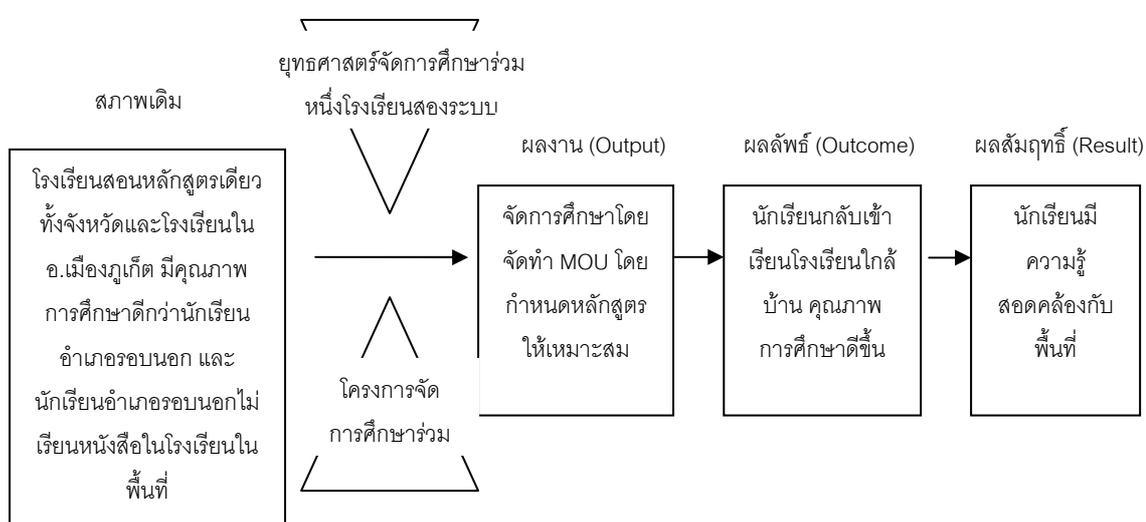
ถึงแม้ว่าการดำเนินงานตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระเบียบของทางราชการที่สำคัญ 3 ประการได้แก่ ประการแรก ข้อจำกัดตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2546

เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยในส่วนของ การอุดหนุนส่วนราชการอื่นจะต้องอุดหนุนในส่วนที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้เท่านั้น ประการที่สอง ข้อจำกัดในการให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนแก่อนุวยงานของรัฐ เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2547 และประการที่สาม ข้อจำกัดการถ่ายโอนโรงเรียน และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ซึ่งให้ชะลอการถ่ายโอนโรงเรียนไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ก็สามารถดำเนินงานจนบรรลุผลตามนโยบาย โดยได้ดำเนินการจัดการด้านการศึกษาในลักษณะของบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วม (Memorandum of Understanding หรือ MOU) ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตและโรงเรียนในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต ผลสัมฤทธิ์ในการเรียนการสอนในโรงเรียนที่จัดการศึกษาร่วมสูงกว่าโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตไม่ได้เข้าร่วมดำเนินงาน และจากบางโรงเรียนที่เดิมไม่ได้รับความสนใจจากผู้ปกครองที่จะส่งบุตรหลานเข้าศึกษาและกำลังจะถูกยุบ กลายเป็นโรงเรียนที่มีผู้ปกครองในพื้นที่นำลูกหลานกลับเข้าเรียน และมีผู้ปกครองภายนอกเขตพื้นที่พยายามที่จะให้นักเรียนได้เข้าเรียน ความพยายามในการดำเนินงานด้านการศึกษาที่เน้นหนักเฉพาะด้านเพื่อตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ท่ามกลางข้อจำกัด ถือว่าเป็นผลงานที่มีความดีเด่นและควรค่าแก่การศึกษาถึงแนวทางการดำเนินงาน

ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตสามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 4.5

แผนภาพที่ 4.5

แสดงผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต



ความเป็นมา

การกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ได้เริ่มต้นจากการที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้นำเสนอนโยบายในการบริหารงาน ต่อสาธารณะก่อนการเลือกตั้ง และหลังจากการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2547 ได้นำเสนอโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 รวม 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษา ด้านการท่องเที่ยว ด้านคุณภาพชีวิต ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเทคโนโลยี ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการเมืองการบริหาร โดยนโยบายเน้นหนักได้แก่ด้านการศึกษา

นโยบายด้านศึกษานั้น เน้นการส่งเสริมและสนับสนุนเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้เท่าเทียมกันทั่วทั้งจังหวัด ทั้งนี้เนื่องจากคุณภาพการศึกษาในเขตนอกตัวเมืองภูเก็ตยังไม่มีคุณภาพที่ทัดเทียมกับโรงเรียนที่อยู่ในตัวเมือง จึงจำเป็นต้องพัฒนาการศึกษาโดยให้มีความร่วมมือกันระหว่างภาคเอกชน องค์กรวิชาชีพ และประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยการนำความรู้สู่ประชาชน และให้เยาวชนในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตสามารถสื่อสารได้อย่างน้อย 2 ภาษา เพื่อผลักดันภูเก็ตให้เป็นเมืองสากล และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันของแต่ละพื้นที่จึงจะต้องจัดการศึกษาให้มีความเฉพาะ เนื่องจากหลักสูตรที่กำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นหลักสูตรรวมใช้ทั่วประเทศ ไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสำหรับในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต หากการศึกษามีการดำเนินการอยู่ในลักษณะปัจจุบัน คนภูเก็ตก็จะกลายเป็นเพียงลูกจ้างทำความสะอาดในโรงแรม และกลายเป็นผู้ที่ไม่มีความสุขในอนาคต จึงมีแนวคิดที่จะพลิกฟื้นอนาคตของคนเมืองภูเก็ตให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการดำเนินงานเพื่อให้เมืองภูเก็ตเป็น “เมืองดี ชีวีมีสุข” และในส่วนของการศึกษาที่จะดำเนินการผ่านยุทธศาสตร์ การจัดการศึกษาร่วมหนึ่งโรงเรียน สองระบบ หรือ One School Two Systems กล่าวคือ ภายในโรงเรียนจะต้องมีการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการในวิชาหลัก ส่วนการเรียนการสอนวิชาอื่น ๆ จะต้องให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อเตรียมคนเข้าสู่อาชีพที่อยู่ใกล้ภูมิภคานา โดยจุดมุ่งหวังสูงสุดคือการสร้างให้นักท่องเที่ยวผู้มาเยือนและเจ้าของบ้าน หรือคนภูเก็ตมีความสุขร่วมกัน โดยที่วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ก่อนการเลือกตั้งนั้น ได้นำมาสู่การชี้แจงและทำความเข้าใจให้คณะผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนทั้งประชาชน ได้เข้าใจล่วงหน้าก่อนการนำเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งการดำเนินงานจะเริ่มจากโรงเรียนที่ไม่ได้รับความสนใจจากประชาชน และไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างพอเพียงจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีนโยบายที่จะรับโอนโรงเรียนดังกล่าวมาสังกัดองค์การบริหารส่วน

จังหวัดเพื่อจะได้ดำเนินการจัดการด้านการศึกษาได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และในตอนแรกมีโรงเรียนที่ประสงค์จะโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวม 16 โรงเรียน²⁵

เมื่อได้มีการแถลงนโยบายและกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานแล้ว การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติมีข้อจำกัดในการดำเนินงานเนื่องจากประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ว่าจะต้องดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และให้ดำเนินการที่เป็นกิจการในภาพรวมและไม่ดำเนินงานในส่วนที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว และให้ดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการที่มีลักษณะคาบเกี่ยวและต่อเนื่อง และในส่วนของกรณีสนับสนุนงบประมาณให้แก่ส่วนราชการอื่นจะต้องอุดหนุนในส่วนที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องดำเนินการเอง แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เทคนิควิชาการสูง และหน่วยงานของรัฐนั้นมีความสามารถดำเนินการได้ดีกว่า ข้อจำกัดในการให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยงานของรัฐ เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2547 โดยกำหนดให้หน่วยงานที่จะขอรับเงินอุดหนุนได้แก่หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรประชาชน ที่มีการบริหารงานภายในเป็นที่ยอมรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่โครงการที่ขอรับการอุดหนุนจะต้องเป็นโครงการที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเองแต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ นอกจากนั้นการอุดหนุนงบประมาณ ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องได้รับประโยชน์โดยตรงซึ่งหากไม่ดำเนินการก็อาจเกิดความเสียหายต่อประชาชนได้ อีกทั้งในการอุดหนุนจะต้องคำนึงถึงสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และข้อจำกัดการถ่ายโอนโรงเรียน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ซึ่งให้ชะลอการถ่ายโอนโรงเรียนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้นทำให้การดำเนินงานด้านการศึกษาที่ตั้งใจว่าจะดำเนินการให้อย่างเต็มที่และรวดเร็ว

²⁵ สัมภาษณ์, อัญชลี วาณิช เทพบุตร, นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 26 ตุลาคม

จึงไม่สามารถดำเนินการได้ จึงได้พยายามหาทางออกเพื่อให้บรรลุมิติทัศน์และยุทธศาสตร์ที่ได้ตั้งเอาไว้²⁶

จากการศึกษาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 8 (2) และมาตรา 9 (6) กำหนดให้สังคม ชุมชน เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมาตรา 9 (1) และ (3) กำหนดให้มีเอกภาพในนโยบายและความหลากหลายในการปฏิบัติ และให้มีมาตรฐานในการศึกษา อีกทั้งมาตรา 41 ของพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 17 (6) ซึ่งกำหนดให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง จากส่วนประกอบของกฎหมายต่าง ๆ นายองค์กรบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้หารือคณะผู้บริหารและคณะที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ได้ชี้ให้เห็นทางออกของการนำวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติคือการจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษา ได้แก่ การทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษา ซึ่งได้แก่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต โดยเน้นความเป็นเลิศของโรงเรียนที่จะจัดการศึกษาร่วม และมีใช้เป็นเพียงการสนับสนุนงบประมาณ แต่จะร่วมกันบริหารทั้งการกำหนดหลักสูตร คุณภาพของการเรียนการสอน และการบริหารงานของโรงเรียน²⁷

ในการคัดเลือกโรงเรียนที่จะร่วมจัดการศึกษา จะคัดเลือกจากผู้บริหารก่อน หากผู้บริหารโรงเรียนใดมีความตั้งใจที่จะร่วมดำเนินงาน และมีแนวทางการดำเนินงานร่วมที่แน่ชัดก็จะได้รับการพิจารณา และประเด็นต่อมาที่จะดำเนินการพิจารณาได้แก่ ความขาดแคลนของโรงเรียน และขาดการดูแลเอาใจใส่ของหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียน ซึ่งจะสามารถสังเกตได้จากความนิยมในการส่งบุตรหลานเข้าศึกษา และการเปลี่ยนแปลงจำนวนของนักเรียน ตลอดจนทั้งผลการเรียนของนักเรียน นอกจากนี้ในการพิจารณาคัดเลือกยังพิจารณาถึงความสมัครใจของบุคลากรของโรงเรียน

²⁶ เรื่องเดียวกัน.

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

ความเห็นชอบของคณะกรรมการศึกษา และความเห็นชอบของคณะผู้ปกครอง ซึ่งผลของการคัดเลือกโรงเรียนที่จะเข้าร่วมโครงการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดทำบันทึกความเข้าใจกับโรงเรียน รวม 7 โรงเรียน โดยที่เน้นความเป็นเลิศแตกต่างกันออกไป ได้แก่ ในเขตอำเภอเกาะทู้มี 3 โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนบ้านไม้เรียบและโรงเรียนกะทู้วิทยา ซึ่งเป็นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ใกล้หาดป่าตอง เน้นหลักสูตรภาษาอังกฤษ (English Program) และอีกหนึ่งโรงเรียนได้แก่โรงเรียนบ้านนาบอน ซึ่งเน้นหนักวิชาคณิตศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมีจำนวน 2 โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนเมืองภูเก็ต และโรงเรียนบ้านตลาดเหนือ ซึ่งหลักสูตรเน้นหนัก คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ และในพื้นที่อำเภอดกลาง ซึ่งมีพื้นที่ติดกับสถานประกอบการโรงแรมระดับ 5 ดาวจำนวน 2 โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนเชิงทะเลวิทยาคม และโรงเรียนกลางพระนางสร้าง ได้ใช้หลักสูตรเน้นหนักการบริหารจัดการและเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยที่รูปแบบความร่วมมือสถานศึกษาจะรับผิดชอบในส่วนที่สามารถดำเนินการได้ ได้แก่ อาคารสถานที่ บุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการศึกษา การจัดหาอุปกรณ์การศึกษา การพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนาครู การเชิญวิทยากรจากข้างนอก การจัดหาครูเพิ่มเติม การสร้างอาคารหรือห้องปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยมีการตั้งคณะกรรมการดำเนินงานร่วมเพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี และแผนปฏิบัติการพัฒนาการศึกษา ร่วม ให้คำแนะนำกำกับและควบคุมตลอดทั้งประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียน และรายงานผลการดำเนินงานแก่คณะกรรมการศึกษาร่วม²⁸

ผลการดำเนินงานในโรงเรียนที่ทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วม (Memorandum of Understanding หรือ MOU)

การดำเนินงานการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตร่วมกับโรงเรียนต่าง ๆ มีผลการดำเนินงานพอสรุปได้ ดังนี้

โรงเรียนเชิงทะเลวิทยาคม เป็นโรงเรียนที่เปิดสอนถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย แต่จำนวนของนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายลดลง โดยในปีการศึกษา 2547 มีนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 จำนวน 8 คน ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 13 คน และไม่มีนักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 จึงทำให้ต้องยุบการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย หลังจากที่จัดทำบันทึก

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

ความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเป็นต้นแบบของโรงเรียนการจัดการ (Management School) ซึ่งเรียนวิชาพื้นฐานเช่นเดียวกับโรงเรียนอื่นทั่วประเทศ แต่มีหลักสูตรเพิ่มเติมวิชาเศรษฐศาสตร์ การบัญชี การบริหารธุรกิจ การประชาสัมพันธ์ กฎหมาย พาณิชยกรรม การตลาด และภาษาต่างประเทศ 2 ภาษา ได้แก่ ภาษาอังกฤษ และภาษาจีน ทำให้เด็กนักเรียนกลับมาเรียนที่โรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมากขึ้น โดยได้เปิดการสอนระดับมัธยมศึกษาปีที่ 4 แล้ว 2 รุ่น และผู้ปกครองก็ให้การสนับสนุนโรงเรียนหลังจากที่มีได้ให้ความสนใจที่จะส่งบุตรหลานเข้าศึกษาในโรงเรียนนี้มาก่อน นอกจากนั้น ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีนักเรียนสนใจเข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 3 ห้อง ๆ ละ 30 คนในปีการศึกษา 2549²⁹

โรงเรียนกลางพระนางสร้าง เป็นโรงเรียนในระดับประถมศึกษา สภาพโดยทั่วไปของโรงเรียนตั้งแต่ปีการศึกษา 2542 เป็นต้นมา มีความขาดแคลนทั้งในด้านวัสดุอุปกรณ์การศึกษา สนามกีฬาที่มีน้ำท่วมขังในฤดูฝน อาคารเรียนก็ทรุดโทรม หอประชุมก็ไม่สามารถที่จะใช้ในการประกอบกิจกรรมของการเรียนการสอนได้ ห้องน้ำห้องส้วมของโรงเรียนก็ชำรุด ครูต้องกลับไปใช้ห้องน้ำที่บ้าน และสภาพความไม่พร้อมดังกล่าวปรากฏจนถึงปี พ.ศ. 2548 โรงเรียนได้ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัดแต่ก็ไม่ได้รับการสนับสนุน ในปีการศึกษา 2549 องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ได้เชิญชวนให้ทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วม โดยจะร่วมกันจัดหลักสูตรการศึกษาที่เน้นหนักด้านภาษาอังกฤษและเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยได้มีการประชุมผู้ปกครองนักเรียน ซึ่งผู้ปกครองก็เห็นด้วยในการดำเนินงาน ซึ่งในขั้นแรก ให้เปิดในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 รวม 4 ห้อง ๆ ละ 25 คน โดยเน้นเทคโนโลยีสารสนเทศ และเปิดหลักสูตรภาษาอังกฤษในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 อีก 1 ห้อง จำนวน 25 คน ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการสอนมาแล้ว 2 ปี โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นได้แก่สนามกีฬา ห้องน้ำห้องส้วม ห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์การศึกษา การพัฒนาครูและบุคลากรการศึกษา กิจกรรมกีฬา และวิชาการ และที่เป็นผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาได้แก่ การที่นักเรียนสามารถสื่อสารภาษาอังกฤษได้ และครูในโรงเรียนก็มีโอกาสที่จะเรียนรู้ภาษาต่างประเทศจากครูต่างประเทศและสามารถสื่อสารกันได้มากขึ้น นอกจากนั้น ทั้งครูและนักเรียนได้มีโอกาสเรียนคอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นการยกระดับความสามารถ แต่อย่างไรก็ตามจากการประเมินเพื่อโอนสถานศึกษาเข้าไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตบุคลากรส่วนใหญ่ไม่ประสงค์จะโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

²⁹ สัมภาษณ์, ณชัย เขมณีพิทักษ์, ผู้อำนวยการโรงเรียนเชิงทะเลวิทยาคม, วันที่ 6 พฤศจิกายน 2550.

ภูเก็ต จึงยังเป็นโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ เช่นเดิม³⁰

โรงเรียนบ้านไม้เรียม เป็นโรงเรียนขนาดเล็กเปิดสอนตั้งแต่ชั้นอนุบาล 1 - 2 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 รวม 8 ชั้นเรียน เดิมจำนวนนักเรียนลดลงมาโดยตลอด โดยในปีการศึกษา 2547 มีนักเรียนทั้งสิ้น 71 คน ชั้นเรียนที่มีนักเรียนมากที่สุด มีจำนวนเพียง 11 คน สภาพของโรงเรียนมีความทรุดโทรม และในปีการศึกษา 2547 ได้เกิดน้ำท่วมและโคลนไหลเข้าท่วมโรงเรียนทำให้ได้รับความเสียหาย ผู้บริหารโรงเรียนได้ไปขอความช่วยเหลือจากผู้ประกอบการ และเจ้าของที่ดินที่เป็นผู้มอบที่ดินสร้างโรงเรียน และพระครูวิชิตสังฆไพโรจน์ เจ้าคณะตำบลกะทู้ได้ร่วมทอดผ้าป่าเพื่อซ่อมแซมโรงเรียน นอกจากนี้จะขาดแคลนในด้านอาคารสถานที่แล้ว โรงเรียนบ้านไม้เรียมยังขาดแคลนครู โดยทั้งโรงเรียนมีข้าราชการครูรวม 5 คน รวมกับผู้บริหารเป็น 6 คน ทำให้คุณภาพการศึกษาต่ำและไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ปกครองแม้แต่ผู้ปกครองนักเรียนที่มีบ้านอยู่บริเวณโดยรอบของโรงเรียนก็ยังไม่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนบ้านไม้เรียม ในปีการศึกษา 2548 ผู้บริหารโรงเรียนได้รับเชิญจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตให้ไปหาหรือเรื่องการจัดทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วม และได้ตกลงจะจัดการศึกษาให้การเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้สนับสนุนอุปกรณ์การศึกษา ครูไทย 9 คน และครูต่างประเทศอีก 3 คน เริ่มสอนหลักสูตรเน้นหนักภาษาอังกฤษในระดับอนุบาล และหลักสูตรปกติแต่เรียนภาษาต่างประเทศเพิ่มเติมในระดับชั้นอื่น ๆ ผลการดำเนินงานทำให้มีนักเรียนย้ายเข้ามาศึกษามากกว่าร้อยละ 100 และเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 โรงเรียนบ้านไม้เรียมได้ออมนาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต โดยวันที่ทำการโอนมีนักเรียนทั้งสิ้น 207 คน มีครูที่เป็นข้าราชการ 5 คน ครูอัตราจ้างจำนวน 9 คน และครูต่างประเทศ จำนวน 8 คน เปิดทำการสอนหลักสูตรภาษาอังกฤษ (English Program) เต็มหลักสูตรถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 3³¹

โรงเรียนกะทู้วิทยา เป็นโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษา ซึ่งเปิดสอนตั้งแต่มัธยมศึกษาปีที่ 1-6 เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งเดียวในอำเภอกะทู้ และเป็นโรงเรียนในฝันของกระทรวงศึกษาธิการ นักเรียนในปีการศึกษา 2547 มีจำนวน 756 คน สภาพปัญหาที่สำคัญได้แก่การขาดแคลน

³⁰ สัมภาษณ์, ประวิง เพชรพั่งา, ผู้อำนวยการโรงเรียนถลางพระนางสร้าง, วันที่ 6 พฤศจิกายน 2550.

³¹ สัมภาษณ์, ปิยมน แซ่ฮ่อง, ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านไม้เรียม, วันที่ 9 ตุลาคม 2550.

ครูผู้สอนเนื่องจากได้มีครูหัวหน้ากลุ่มสาระลาออกเพื่อรับบำนาญจำนวนมาก และเมื่อครูลาออกก็ไม่มีตำแหน่งให้ นอกจากนี้โรงเรียนยังขาดอุปกรณ์การเรียน สื่อการสอน หนังสือ การดำเนินการเรียนการสอนอยู่ในภาวะที่จำกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้เชิญชวนผู้บริหารโรงเรียนเข้าร่วมทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วม โดยเน้นให้มีการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ และเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนได้หารือคณะครูและบุคลากรของโรงเรียนตลอดทั้งคณะกรรมการศึกษาของโรงเรียนซึ่งให้ความเห็นชอบในการจัดทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต โดยได้เริ่มดำเนินการสอนโปรแกรมภาษาอังกฤษแก่นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 เมื่อปีการศึกษา 2548 และปัจจุบันมีนักเรียนในหลักสูตรภาษาอังกฤษเต็มรูปแบบจำนวน 5 ห้องเรียน เป็นมัธยมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 1 ห้องเรียน มัธยมศึกษาปีที่ 2 และ 3 ระดับชั้นละ 2 ห้องเรียน รวมมีนักเรียนในหลักสูตรภาษาอังกฤษจำนวน 95 คน นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้สนับสนุนการฝึกอบรมครูในด้านภาษา ต่างประเทศอีกด้วย³²

โรงเรียนเมืองภูเก็ต เป็นโรงเรียนขยายโอกาสเดิมเปิดสอนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้นและในปัจจุบันได้ขยายการศึกษาถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 เนื่องจากเป็นโรงเรียนที่อยู่ในตัวเมืองจึงไม่มีปัญหาเรื่องเด็กนักเรียนลดลง แต่เป็นปัญหาขาดแคลนครูโดยได้ประสบภาวะการขาดแคลนครูอย่างหนัก ในปีการศึกษา 2547 เนื่องจากมีครูจำนวนมากได้ลาออกเพื่อรับบำนาญทำให้เหลือครูเพียง 51 คน จากจำนวนที่เดิมมีอยู่ 91 คน เท่านั้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาห้องเรียนไม่เพียงพอ วัสดุอุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอนต่าง ๆ ก็อยู่ในภาวะที่ขาดแคลน นายก้องการบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้เข้ามาเจรจาทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วม ในปีการศึกษา 2548 เนื่องจากไม่สามารถให้การสนับสนุนการศึกษาได้ และหากรอการถ่ายโอนก็อาจจะใช้เวลานานเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีได้ชะลอการถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปก่อน หลังจากที่ได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้ให้การสนับสนุนครูเพิ่มเติม รวมทั้งสนับสนุนอุปกรณ์การศึกษา และการพัฒนาครูให้มีขีดความสามารถ โดยโรงเรียนเมืองภูเก็ตเน้นการเรียนการสอนวิชาวิทยาศาสตร์ และปัจจุบันมีนักเรียนจำนวน 1,895 คน และเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ได้โอนโรงเรียนเมืองภูเก็ตไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต โดยความเห็นพ้องของทุกฝ่าย ทั้งคณะกรรมการ

³² สัมภาษณ์, ชัมณ สุธาภรณ์, ผู้อำนวยการโรงเรียนกะทู้วิทยา, วันที่ 6 พฤศจิกายน 2550.

ศึกษา บุคลากรโรงเรียน และผู้ปกครอง การโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเป็นไปด้วยความสมัครใจโดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตไม่ได้บีบบังคับ หลังจากการโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตสนับสนุนการศึกษาได้เต็มที่ โดยได้สร้างอาคารเรียนเพิ่มเติม รวมทั้งสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์การศึกษา และครูเพิ่มเติม ซึ่งปัจจุบันไม่อยู่ในสภาพที่ขาดแคลนอีกต่อไป³³

โรงเรียนบ้านตลาดเหนือ เป็นโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษา โดยเปิดสอนทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนต้นถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย ตั้งแต่ปีการศึกษา 2544 ได้ประสบการขาดแคลนครูจากจำนวน 53 อัตรา มีเพียง 30 อัตรา และผลจากโครงการ Early Retirement ทำให้มีครูลาออกเพิ่มจนต้องลดจำนวนห้องเรียน องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้ยื่นมือให้ความช่วยเหลือโดยเชิญชวนให้จัดทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วม ซึ่งให้โรงเรียนบ้านตลาดเหนือจัดหลักสูตรเน้นหนักคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ได้สนับสนุนครูและให้การช่วยเหลือสนับสนุนอุปกรณ์และสื่อการเรียนการสอน และต่อมาได้มีการประเมินเพื่อโอนเข้าสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต โดยคณะกรรมการศึกษาของโรงเรียนไม่ขัดข้อง และคณะบุคลากรได้ให้ความเห็นชอบ 27 ต่อ 10 จึงได้มีการโอนโรงเรียนเข้าสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2549 และปัจจุบันอยู่ระหว่างการก่อสร้างสถานที่เรียนตึก 5 ชั้นเพื่อเป็นศูนย์การศึกษาวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้ในการเรียนการสอน ณ ปัจจุบันได้ดำเนินการสอนตามหลักสูตรที่ปรับปรุงเน้นหนักด้านวิทยาศาสตร์แล้ว โดยมีครูครบตามอัตราและมีนักเรียนรวม 1,016 คน³⁴

โรงเรียนบ้านนาบอน เปิดสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้ทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2549 โดยก่อนที่จะทำบันทึกความเข้าใจมีสภาวะขาดแคลนครูโดยมีครูทั้งสิ้น 5 คน ต้องรับสมัครนักเรียน 321 คน นอกจากนั้นสภาพของห้องเรียนก็มีความคับแคบ เนื่องจากอาคารเรียนหลังเล็ก อุปกรณ์และสื่อการเรียนการสอนก็ไม่เพียงพอ หลังจากได้ทำบันทึกความเข้าใจตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้สร้างอาคารเรียนชั่วคราวรวม 3 ห้อง ตลอดทั้งได้ดำเนินการสร้างสนามกีฬาฟุตบอล และสนับสนุนครูอัตราจ้างรวม 4 อัตรา และเทศบาลตำบลวิศิษฐ์สนับสนุน

³³ สัมภาษณ์, อุวรรณภา ธิรสติยวงศ์, ผู้อำนวยการโรงเรียนเมืองภูเก็ต, วันที่ 6 พฤศจิกายน 2550.

³⁴ สัมภาษณ์, สุชัย วิเชียร, ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านตลาดเหนือ, วันที่ 6 พฤศจิกายน 2550.

ครูอัตราจ้าง 4 อัตรา ทำให้สามารถบรรเทาความขาดแคลนได้ ตามบันทึกความเข้าใจ โรงเรียนบ้านนาบอนได้ดำเนินการเรียนการสอนเน้นหนักด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยได้มีการส่งครูไปฝึกอบรมการเรียนการสอน และกำหนดดำเนินงานปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในปีการศึกษา 2551³⁵ และต่อมาได้มีการประเมินและโอนโรงเรียนบ้านนาบอนเข้าสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551³⁶

ตารางที่ 4.1

แสดงการเปรียบเทียบสภาพของโรงเรียนก่อนและหลังร่วมดำเนินงานจัดการศึกษา

โรงเรียน	ระดับที่เปิดสอน	สภาพก่อนร่วมดำเนินงาน	สภาพหลังเข้าร่วมดำเนินงาน
โรงเรียนเชิงทะเล วิทยาคม	มัธยมศึกษาปีที่ 1-6	นักเรียน ม.ปลายไม่พอ (มี 21 คน โดยไม่มี ม.4) จึงต้องยุบชั้น ม.ปลาย มีนักเรียน ม.1 เข้าประมาณปีละ 30 คน สอนหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ	เปิดชั้น ม.4 จำนวน 2 ห้อง ๆ ละ 30 คน รับนักเรียน ม.1 ใหม่ 3 ห้อง ๆ ละ 30 คน สอนหลักสูตรวิชาพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการและวิชาเพิ่มเติมทางเศรษฐศาสตร์และการจัดการ ตลอดทั้งภาษาต่างประเทศ ได้แก่ ภาษาอังกฤษและภาษาจีน โดยเรียนจากครูเจ้าของภาษา
โรงเรียนกลางพระนางสร้าง	ประถมศึกษาปีที่ 1-6	สภาพอาคารทรุดโทรม มีน้ำท่วมในหน้าฝน ขาดแคลนบุคลากรครู	ได้มีการปรับปรุงอาคารสถานที่และปรับสภาพพื้นที่ น้ำไม่ท่วม เปิดการเรียนการสอนหลักสูตรภาษาอังกฤษในระดับชั้นประถมปีที่ 1 จำนวน 1 ห้อง 25 คน และเปิดสอนชั้นประถมปีที่ 1 ซึ่งเพิ่มเทคโนโลยีสารสนเทศ จำนวน 4 ห้อง ๆ ละ 25 คน และปัจจุบันนักเรียนรุ่นแรกกำลังศึกษาในชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ในหลักสูตรเน้นหนักอย่างต่อเนื่อง

³⁵ สัมภาษณ์, ประถม พรหมดวง, ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านนาบอน, วันที่ 6 พฤศจิกายน 2550.

³⁶ สัมภาษณ์, คมกริช อัจฉริยบุตร, นักวิชาการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2551.

โรงเรียน	ระดับที่เปิดสอน	สภาพก่อนร่วมดำเนินงาน	สภาพหลังเข้าร่วมดำเนินงาน
โรงเรียนบ้านไม้เรียบ	ประถมศึกษาปีที่ 1-6	นักเรียนลดลงจำนวนมาก มีเพียง 71 คน ในปี 2547 ไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชน (ชุมชนไม่ส่งลูกเข้าเรียน)	มีการปรับปรุงอาคารสถานที่และเปิดสอนหลักสูตรภาษาอังกฤษ ทำให้มีนักเรียนเพิ่มมากขึ้นและเมื่อวันที่ 18 ก.ค. 2550 ได้โอนมาสังกัด อบจ.ภูเก็ต มีนักเรียนทั้งสิ้น 207 คน มีครูที่เป็นข้าราชการ 5 คน ครูอัตราจ้าง 4 คน และครูชาวต่างประเทศ 8 คน
โรงเรียนกะทู้วิทยา	มัธยมศึกษาปีที่ 1-6	ขาดแคลนครูผู้สอนจากการลาออก เพื่อรับบำเหน็จบำนาญและอยู่ในสภาพที่ขาดแคลนอุปกรณ์การเรียนการสอน โดยมีนักเรียนทั้งสิ้น 756 คน	ได้มีการเปิดสอนหลักสูตรภาษาอังกฤษชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 เมื่อปีการศึกษา 2548 และปัจจุบันมีนักเรียนหลักสูตรภาษาอังกฤษ 5 ห้องเรียน ตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-3 รวมมีนักเรียนศึกษาหลักสูตรภาษาอังกฤษรวม 95 คน ส่วนนักเรียนชั้นอื่น ๆ เรียนตามหลักสูตรแต่วิชาภาษาอังกฤษสอนโดยครูต่างชาติเจ้าของภาษา
โรงเรียนเมืองภูเก็ต	ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - มัธยมศึกษาปีที่ 4 (ขยายโอกาส)	ปี 2547 ครูลาออก 40 คน จาก 91 คน แต่ไม่ได้รับอัตราบรรจุคืนจากครูที่ลาออก ทำให้ขาดแคลนครูตลอดทั้งอุปกรณ์สื่อการสอนก็ขาดแคลน เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการอย่างเพียงพอ	ได้มีการจ้างครูเพิ่มจนครบอัตราและได้สนับสนุนพัฒนาครูให้มีขีดความสามารถในการสอน โดยเน้นหนักวิชาวิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์ และเมื่อวันที่ 20 ธ.ค. 49 ได้มีการโอนโรงเรียนไปสังกัด อบจ.ภูเก็ต และได้มีการพัฒนาห้องเรียน และสร้างอาคารเรียนเพิ่ม ทำให้ปัจจุบันโรงเรียนมีความพร้อม ไม่อยู่ในสภาพขาดแคลนต่อไป
โรงเรียนบ้านตลาดเหนือ	มัธยมศึกษาปีที่ 1-6	จากโครงการลาออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ ทำให้ครูลาออก 23 คน และไม่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งทดแทน ทำให้ขาดแคลนครูที่จะทำการ	ได้มีการจ้างครูจนครบตามจำนวนและได้สนับสนุนการฝึกอบรมครูให้มีขีดความสามารถ โดยหลักสูตรการสอนของโรงเรียนเน้นหนักวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี ต่อมาได้มีการโอนโรงเรียนไปสังกัด อบจ.ภูเก็ต เมื่อ 21 พ.ค. 49 ได้มีการ

โรงเรียน	ระดับที่เปิดสอน	สภาพก่อนร่วมดำเนินงาน	สภาพหลังเข้าร่วมดำเนินงาน
		สอน	พัฒนาการเรียนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่องและปัจจุบันอยู่ระหว่างการก่อสร้างศูนย์ศึกษาวิทยาศาสตร์
โรงเรียนบ้านนาบอน	อนุบาล – ประถมปีที่ 6	สภาพขาดแคลนครูอย่างรุนแรง กล่าวคือ มีนักเรียน 321 คน แต่มีจำนวนครูเพียง 5 คน ห้องเรียนมีสภาพคับแคบ	สร้างอาคารเรียนชั่วคราว 3 ห้อง สนับสนุนครูอัตราจ้าง 4 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลวิจิตสนับสนุนครูอัตราจ้าง 4 คน โรงเรียนสอนเน้นหนักวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และจะเริ่มสอนเน้นหนักเทคโนโลยีสารสนเทศ ในปีการศึกษา 2551 โดยที่โรงเรียนบ้านนาบอนได้ถ่ายโอนมาสังกัด อบจ.ภูเก็ตแล้ว หมายเหตุ : จะเห็นได้ว่ากรณีของโรงเรียนบ้านนาบอนเป็นความร่วมมือกันระหว่างโรงเรียน องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตและองค์การบริหารส่วนตำบลวิจิต ซึ่งเป็นลักษณะของการบริหารงานเชิงพันธมิตรร่วมหน้าที่ (Functional Partnership) จึงเป็นลักษณะความร่วมมือที่แตกต่างจากกรณีโรงเรียนอื่น ๆ

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

การดำเนินงานพัฒนาด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เป็นแผนนโยบายที่ผู้บริหารได้ประกาศไว้ตั้งแต่การหาเสียงเลือกตั้ง โดยได้มีการแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต และได้มีการนำเสนอแนวทางในการพัฒนาการศึกษาต่อที่ประชุมประชาคมจังหวัดภูเก็ต และเนื่องจากในการบริหารผู้บริหารได้จัดสัดส่วนงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานในนโยบายด้านต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า โดยที่นโยบายด้านการศึกษาเป็นนโยบายเน้นหนัก เมื่อได้เตรียมการล่วงหน้าจึงไม่มีปัญหาในด้านงบประมาณที่จะดำเนินงาน แต่อย่างไรก็ตาม จากที่กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่กำหนดหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยงานของรัฐ เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ทำให้ไม่สามารถให้การอุดหนุนการศึกษาแก่โรงเรียนได้ อีกทั้ง แผนการถ่ายโอนโรงเรียนซึ่งได้ชะลอออกไป ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อแผนการพัฒนาด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วน

จังหวัดภูเก็ตมากนัก องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ได้เปลี่ยนวิธีการดำเนินงานจากการถ่ายโอนเป็นการร่วมมือกันจัดการศึกษา โดยการจัดทำบันทึกความเข้าใจ หรือ MOU กับโรงเรียนเพื่อดำเนินการร่วมบริหารจัดการการศึกษา จนสามารถจัดการศึกษาในลักษณะของโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศได้สำเร็จตามนโยบาย³⁷ และเมื่อได้มีการยกเลิกการชะลอการถ่ายโอนโรงเรียนแล้ว ก็ได้มีการถ่ายโอนโรงเรียนที่ทำ MOU มาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว 3 โรงเรียน³⁸ จึงไม่เห็นว่ามีปัญหาในการดำเนินงาน เป็นเพียงข้อจำกัดที่มาจากภายนอก แต่เมื่อเปลี่ยนวิธีทำงานก็สามารถดำเนินงานได้โดยไม่มีปัญหา

บทวิเคราะห์การกำหนดยุทธศาสตร์สู่ผลสัมฤทธิ์ ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จ รูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์

การกำหนดยุทธศาสตร์และการแปลงยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตไปสู่การปฏิบัติ สามารถวิเคราะห์ให้เห็นเป็นกระบวนการได้รวม 4 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดนโยบายและวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตมีนโยบายที่แน่วแน่ชัดในการดำเนินงานด้านการศึกษา โดยได้ประกาศนโยบายต่อสาธารณะในขณะที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง และได้แถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต โดยได้นำเสนอวิสัยทัศน์ “เมืองดี ชีวิตมีสุข” และยุทธศาสตร์การศึกษา “หนึ่งโรงเรียนสองระบบ” หรือ One School Two Systems

ขั้นตอนที่ 2 กำหนดยุทธศาสตร์จัดการศึกษาร่วม หนึ่งโรงเรียน สองระบบ เป็นการแสวงหาทางออกในการดำเนินงานเนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านกฎหมาย จากกฎระเบียบที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เกณฑ์การตั้งบุดหนุนให้แก่ส่วนราชการ และมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ชะลอการถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากตามกฎหมายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาร่วม และภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดให้องค์การบริหาร

³⁷ เป็นข้อมูล ณ วันสัมภาษณ์ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต แต่ได้มีการโอนโรงเรียนบ้านนาบอนเพิ่มเติมเป็น 4 โรงเรียน

³⁸ สัมภาษณ์, อัญชลี วานิช เทพบุตร, นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 26 ตุลาคม 2550.

ส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการให้บริการการศึกษา จึงนำไปสู่การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการ การศึกษาผ่านการทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมกับโรงเรียนในพื้นที่องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด

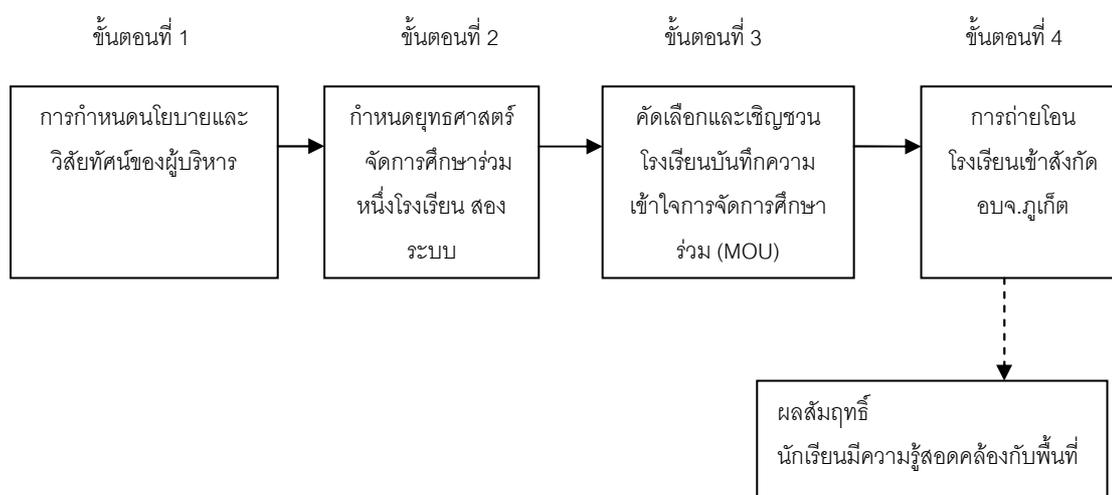
ขั้นตอนที่ 3 คัดเลือกและเชิญชวนโรงเรียนทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วม โดยเน้นความเป็นเลิศเฉพาะด้าน ตามความเหมาะสมเชิงพื้นที่ และจากบันทึกความเข้าใจ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตให้การสนับสนุนโรงเรียนได้ โดยไม่ต้องรอกการถ่ายโอนโรงเรียน โดยการทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากบุคลากรในโรงเรียน คณะกรรมการศึกษา และผู้ปกครองนักเรียน

ขั้นตอนที่ 4 การถ่ายโอนโรงเรียนเข้าสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2548 ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ทำให้มีกระบวนการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้รับโอนโรงเรียนบ้านไม้เรียบ โรงเรียนเมืองภูเก็ต โรงเรียนบ้านตลาดเหนือ และโรงเรียนบ้านนาบอน เป็นโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่เป็นทิศทางในการดำเนินงานเพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์ แสดงดังแผนภาพที่ 4.6

แผนภาพที่ 4.6

แสดงขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์และการแปลงยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตไปสู่การปฏิบัติ



ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการกำหนดยุทธศาสตร์และนำยุทธศาสตร์ไปสู่ผลสำเร็จที่สำคัญได้แก่

ปัจจัยแรก ผู้บริหารมีนโยบาย วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่ชัดเจนตั้งแต่ต้น การประกาศนโยบาย วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ชัดเจนตั้งแต่ต้น ทำให้เกิดความชัดเจนในทิศทางการดำเนินงาน ทั้งในส่วนของผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต และการร่วมดำเนินการจัดการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่ นอกจากนี้ จากแนวนโยบายที่มีความชัดเจน ทำให้ได้รับการสนับสนุนแนวคิดจากคณะกรรมการศึกษาของโรงเรียน และคณะผู้ปกครองนักเรียน

ปัจจัยที่สอง ผู้บริหารเป็นผู้ปฏิบัติเอง จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนทั้ง 7 แห่งจะเห็นได้ว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้เป็นผู้ประสานการปฏิบัติด้วยตนเองก่อน โดยได้ทำการเชิญชวนผู้บริหารโรงเรียนมาหารือก่อน และเมื่อได้มีการทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมแล้วนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้ดำเนินการบรรจุโครงการไว้ในแผนพัฒนา และมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานทุกปี ได้รายงานผลการดำเนินงานต่อประชาชนในระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตทุกปี

ปัจจัยที่สาม คณะที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ ในระหว่างที่มีมติคณะรัฐมนตรีชะลอการถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้หารือคณะที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิในการหาทางออกในการดำเนินงาน และเมื่อได้แนวคิดทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมกับโรงเรียนแล้ว ก็ได้มีการกำหนดคณะกรรมการที่ปรึกษาและคณะกรรมการดำเนินงานในการทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมอีกด้วย คณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามบันทึกความเข้าใจ และรายงานผลการดำเนินงานต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

ปัจจัยที่สี่ การสนับสนุนนโยบายจากประชาชน นโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้ถูกนำเสนอก่อนการเลือกตั้ง และหลังจากการเลือกตั้งได้มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทำให้ได้รับการยอมรับจากประชาชน จะเห็นได้จากเงื่อนไขของการทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตจะต้องพิจารณาได้แก่ความสมัครใจของบุคลากรของโรงเรียน ความเห็นชอบของคณะกรรมการศึกษา และความเห็นชอบของผู้ปกครอง ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีการคัดค้านจากคณะกรรมการศึกษาและจากผู้ปกครองเลย และจาก

การวัดความพึงพอใจการดำเนินงานด้านยุทธศาสตร์การศึกษาประจำปีงบประมาณ 2550 พบว่า ได้คะแนนความพึงพอใจ ของประชาชน เท่ากับ 4.9983 จากคะแนนเต็ม 5 จากทั้งหมด 49 โครงการ³⁹

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการกำหนดยุทธศาสตร์และนำยุทธศาสตร์ไปสู่ผลสำเร็จขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตสามารถแสดงได้ในแผนภาพที่ 4.7 ดังนี้

แผนภาพที่ 4.7

แสดงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการกำหนดยุทธศาสตร์และนำยุทธศาสตร์ไปสู่ผลสำเร็จขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต



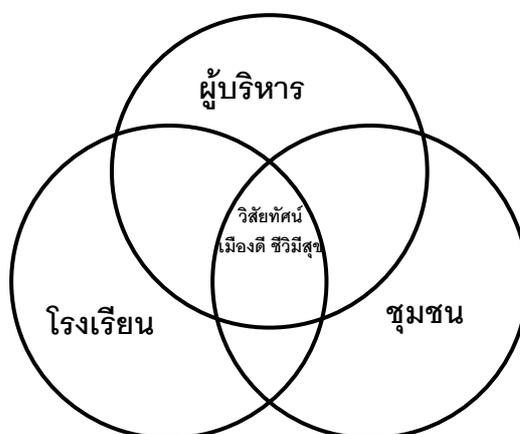
³⁹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ปี 2550, <http://www.phuketcity.org/images/stories/planning/follow_work.pdf> [Retrieved on Jan 31, 2008].

รูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

จากการศึกษากรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตจะเห็นได้ว่ารูปแบบของการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลประกอบด้วยความสัมพันธ์ของส่วนประกอบ 3 ส่วนได้แก่ ผู้บริหาร ชุมชน และโรงเรียน โดยมีวิสัยทัศน์ของผู้บริหารเป็นแกนกลางในการประสานทิศทางการดำเนินงาน

แผนภาพที่ 4.8

แสดงรูปแบบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต



จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า แกนกลางในการดำเนินงานได้แก่วิสัยทัศน์ของผู้บริหาร หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตที่มีภาพแห่งสภาวะการณ์ที่พึงปรารถนาในอนาคตเป็นเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาที่ทุกฝ่ายจะต้องยึดโยงร่วมกัน ในส่วนของผู้บริหารมีหน้าที่ประสานการปฏิบัติกับโรงเรียนและชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องของการดำเนินงานด้านการศึกษา ตลอดจนทั้งประสานให้มีการผลักดันให้เกิดการเรียนการสอนตามยุทธศาสตร์ หนึ่งโรงเรียนสองระบบ และผลักดันให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอนและส่งบุตรหลานเข้าศึกษาในโรงเรียนพื้นที่ และนอกจากนั้นยังทำหน้าที่เป็นผู้นำคณะเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานภาคสนามทั้งในโรงเรียนและชุมชน

ส่วนโรงเรียนทำหน้าที่จัดการเรียนการสอนให้ได้คุณภาพตามหลักสูตรที่ได้กำหนดไว้ในบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วม โดยจะต้องมีการติดตามและประเมินผล ตลอดจนรายงานปัญหาข้อขัดข้องและผลการดำเนินงานให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตและชุมชนทราบ เพื่อร่วมมือกันดำเนินการแก้ไข

ในส่วนของชุมชน ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน และประสานแจ้ง ข้อขัดข้องหรือความเห็นต่อผู้บริหาร นอกจากนี้ ชุมชนมีหน้าที่สะท้อนผลการดำเนินงาน และร่วม ออกความเห็นในการกำหนดทิศทางการดำเนินงาน หรือวิธีการดำเนินงานเพื่อให้สามารถบรรลุความ เป็น “เมืองดี ชีวีมีสุข” สืบไป

กรณีศึกษาที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่

ข้อมูลทางกายภาพ และบริบทพื้นฐาน

องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อยู่ในเขตปกครองของอำเภอแมริม จังหวัด เชียงใหม่ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นกลาง ลักษณะพื้นที่ทั่วไปเป็นที่ราบ โดยมีอาณาเขต ติดต่อดังนี้

ทิศใต้	ติดต่อกับ	ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	แม่น้ำปิง
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	อุทยานแห่งชาติสุเทพ – ปุย
ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	ตำบลแม่สา

องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีพื้นที่ทั้งหมด ประมาณ 34,953 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่อยู่อาศัยของราษฎรหรือเขตชุมชน 1 ใน 4 ของพื้นที่ทั้งหมด คือ พื้นที่ทางฝั่งขวาของถนน เชียงใหม่ - ผา่ง สำหรับพื้นที่ที่เหลือ 3 ใน 4 ของส่วนพื้นที่ทั้งหมดเป็นเขตทหาร โดยคิดเป็นพื้นที่ ทหารเกือบทั้งหมด ประมาณ 20,000 ไร่ และศูนย์ราชการและเขตอุทยาน แบ่งพื้นที่เพื่อการพัฒนา แยกเป็น 10 หมู่บ้าน คือ

- | | |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| 1. หมู่ที่ 1 บ้านบ่อปู้ | 2. หมู่ที่ 2 บ้านดอนแก้ว |
| 3. หมู่ที่ 3 บ้านศาลา | 4. หมู่ที่ 4 บ้านป่าแจะ |
| 5. หมู่ที่ 5 บ้านพระนอน | 6. หมู่ที่ 6 บ้านป่ารวก |
| 7. หมู่ที่ 7 บ้านสันเหมือง | 8. หมู่ที่ 8 บ้านชะเยื้อง |
| 9. หมู่ที่ 9 บ้านสบสา – หอนงฟาน | 10. หมู่ที่ 10 บ้านพระเจ้านั่งโกน |

จากการสำรวจข้อมูลในปี พ.ศ. 2549 พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีประชากร ทั้งหมดจาก 10 หมู่บ้าน จำนวน 14,121 คน แยกเป็นประชากรชาย 7,409 คน และประชากรหญิง 6,712 คน และมีจำนวนครัวเรือน 5,292 ครัวเรือน

ลักษณะสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีลักษณะที่เป็นทั้งสังคมเมืองและ สังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบท ในส่วนที่เป็นสังคมเมืองได้แก่ส่วนที่เป็นศูนย์ราชการ โรงพยาบาลและหน่วย

ทหาร ซึ่งจะประกอบไปด้วยสังคมของข้าราชการ และสังคมแบบกึ่งเมืองกึ่งชนบท แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมในแบบกึ่งเมืองกึ่งชนบทมีความเป็นเครือญาติค่อนข้างสูง และประชาชนส่วนใหญ่ในหมู่บ้านสืบเชื้อสายและยึดถือวัฒนธรรมร่วมกันมาตั้งแต่อดีต นอกจากนี้ อาชีพหลักของประชาชนในหมู่บ้านเป็นภาคการเกษตร พืชเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ ลำไย และข้าว ตลอดจนการเลี้ยงสัตว์ภายในครัวเรือน เช่น ไก่ เป็ด หรือ สุกร ซึ่งเป็นการเลี้ยงสัตว์เพื่อเป็นอาหารหรือเป็นรายได้เสริมของครัวเรือน ส่วนการประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์ที่เป็นอาชีพหลักขนาดใหญ่มีเพียงฟาร์มเลี้ยงสุกรในหมู่ที่ 9 บ้านสบสา-หนองพาน ซึ่งเป็นฟาร์มสุกรขนาด 500 ตัว ซึ่งฟาร์มสุกรดังกล่าวได้ก่อปัญหามลพิษทางอากาศ และก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างประชาชนในหมู่บ้านและเจ้าของฟาร์มสุกร ซึ่งลักษณะทางสังคมและปัญหาความขัดแย้งนี้เป็นบริบทที่สำคัญในการดำเนินการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลออนแก้ว

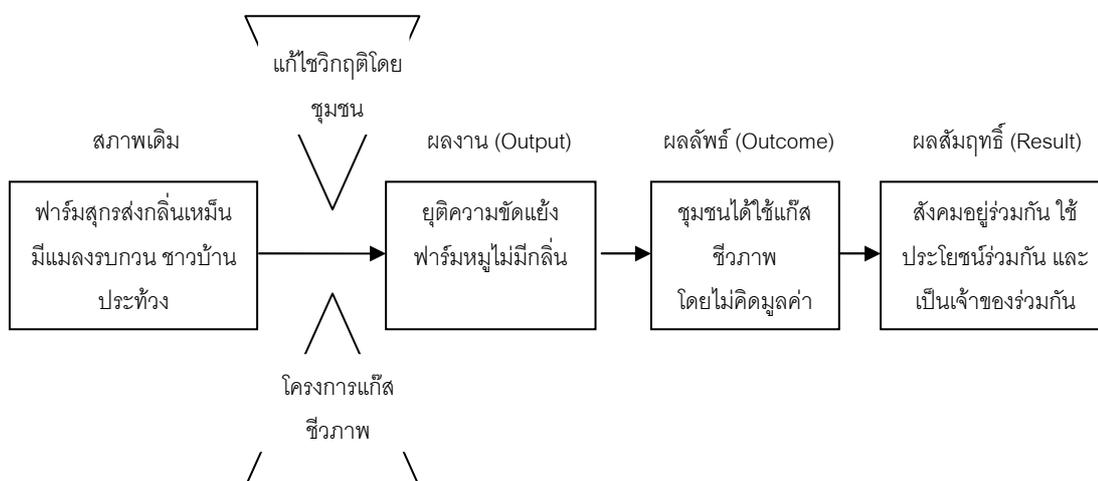
สืบเนื่องจากความเป็นสังคมชนบทและความเป็นเครือญาติ ที่สืบทอดต่อกันมา และแนวทางการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ นิยมปรึกษาหารือและมีการประชุมกันของประชาชนในชุมชน ตลอดจนองค์การบริหารส่วนตำบลออนแก้วได้ส่งเสริมให้มีการปรึกษาหารือและสร้างความร่วมมือกันของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยเรียกว่า “ช่วงก่ากิด” หรือ ลานความคิด ซึ่งเป็นค่านิยมที่สำคัญที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลออนแก้ว

ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานที่เด่นเป็นกรณีศึกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลออนแก้ว มีผลการดำเนินงานที่เด่นเป็นกรณีศึกษา โดยมีความเด่นในด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและความขัดแย้งของชาวบ้าน เนื่องจากได้รับผลกระทบจากกลิ่นและแมลงวันจากฟาร์มสุกร โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์การแก้วิกฤติโดยชุมชน ซึ่งได้นำไปสู่การปฏิบัติผ่านโครงการแก๊สชีวภาพ โดยมีจุดมุ่งหมายให้สังคมอยู่ร่วมกัน ใช้ประโยชน์ร่วมกันและเป็นเจ้าของร่วมกัน ซึ่งโครงการดังกล่าวได้เริ่มดำเนินการตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 โดยได้มีการจ่ายแก๊สชีวภาพให้ครัวเรือนสำหรับหุงต้ม จำนวน 2 หมู่บ้าน รวม 101 ครัวเรือน โดยไม่ต้องชำระค่าแก๊สชีวภาพ และปัญหากลิ่นและแมลงจากฟาร์มสุกร ตลอดจนทั้งปัญหาความขัดแย้งในชุมชนสิ้นสุด

ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลออนแก้ว สามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 4.9 ดังนี้

แผนภาพที่ 4.9
แสดงผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว



ความเป็นมา

เมื่อต้นปี พ.ศ. 2543 ได้มีความขัดแย้งระหว่างราษฎรในหมู่บ้านสบสาหนองฟาน ตำบลดอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ จำนวนกว่า 170 ครอบครัว หรือกว่า 500 คน กับเจ้าของฟาร์มแม่พันธุ์สุกรซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกของหมู่บ้าน เจ้าของฟาร์มแจ้งว่า เดิมครอบครัวเป็นเกษตรกรมีอาชีพทำนาทำสวนซึ่งเป็นอาชีพที่เป็นมรดกตกทอดมาจากบรรพบุรุษ และต่อมาได้สร้างโรงสีข้าวขนาดกลางซึ่งมีกำลังการสีข้าวเปลือกประมาณวันละ 4 ตัน เพื่อบริการสีข้าวภายในหมู่บ้านโดยการเก็บค่าบริการสีข้าวทั้งในรูปข้าวสารหรือการเก็บเงินค่าสีข้าวจากชาวบ้าน และในส่วนปลายข้าวและรำก็มีคนมารับซื้อเพื่อไปเลี้ยงสุกร เนื่องจากครอบครัวพิจารณาเห็นว่าการจำหน่ายปลายข้าวและรำนั้นได้มูลค่าที่คิดเป็นเงินจำนวนน้อย หากดำเนินการเลี้ยงสุกรเองโดยนำปลายข้าวและรำเป็นอาหารก็จะทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น จึงได้เริ่มต้นเลี้ยงสุกรในปี พ.ศ. 2522 โดยมีโรงเรือนเล็ก ๆ อยู่ข้างโรงสี มีสุกรประมาณ 20 ตัว ซึ่งถือเป็นอาชีพเสริมภายในครัวเรือนที่ไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชน โดยได้ซื้อลูกสุกรจากภายนอกมาเลี้ยง แต่ต่อมาได้พิจารณาเห็นว่าหากมีแม่พันธุ์สุกรและผลิตลูกสุกรได้เองก็จะทำให้สามารถลดค่าใช้จ่ายค่าลูกสุกร และยังสามารถขายลูกสุกรเพื่อเป็นรายได้เพิ่มเติมอีก จึงได้ซื้อแม่พันธุ์สุกร 2 ตัวแรก เมื่อปี พ.ศ. 2523 และได้เพิ่มขึ้นมาเรื่อย จนปี พ.ศ. 2538 กลายเป็นฟาร์มสุกรขนาดประมาณ 500 ตัว และทำที่สุดโรงสีก็ไม่สามารถผลิตอาหารสุกรได้เพียงพอและได้ยกเลิกกิจการโรงสี ซึ่งอาหารสุกรได้มาจากการซื้อจากผู้จำหน่ายอาหารสัตว์ทั้งหมด โดยที่ผู้เลี้ยงสุกรได้ขุดบ่อฝาดซึ่งได้รับคำแนะนำจากเกษตรอำเภอเพื่อรองรับของเสียจากฟาร์มสุกรทั้งที่เป็นสิ่งขับถ่ายของสุกรและเศษอาหารที่หล่นตามพื้นคอกซึ่งจะถูกทำความสะอาด

ด้วยการฉีดน้ำ โดยจะมีการล้างพื้นฟาร์มสุกรวันละ 2 ครั้ง คือ เช้าและเย็น ผลจากการขยายตัวของฟาร์มสุกรทำให้บ่อที่เคยสามารถรองรับและซักกลิ่นฟาร์มสุกรไม่สามารถรองรับต่อไปได้อีก ในปี พ.ศ. 2540 จึงได้มีการนำมูลสุกรในบ่อขึ้นมาตากแดดให้แห้งเพื่อใช้ทำปุ๋ยและเพื่อให้สามารถมีพื้นที่รองรับมูลสุกรในหลุมฝาปิด ทำให้เกิดกลิ่นเหม็นมูลสุกรอย่างรุนแรง ชาวบ้านในบริเวณใกล้เคียงกับฟาร์มสุกรมีอาการวิงเวียน และปวดศีรษะ “เหม็นมากครับ เหม็นทั้งกลางวันกลางคืน มันไม่ใช่เหม็นมูลสุกรสด แต่มันเป็นมูลสุกรที่เน่า” ชาวบ้านท่านหนึ่งกล่าว นอกจากนั้น ยังมีผู้ยืนยันที่ขอสงวนนามเล่าให้ฟังอย่างเห็นภาพพจน์ว่า “เคยเห็นหมาเน่ามีัยครับ เหม็นอย่างนั้นเลย และหนอนย้วยและตัวใหญ่มาก พุดแล้วผมยังนึกถึงภาพและจะอ้วก” นอกจากนั้น ฟาร์มสุกรยังเป็นแหล่งเพาะพันธุ์แมลงวันขนาดใหญ่ ทำให้มีแมลงวันบินรบกวนไปทั้งหมู่บ้านจนจะต้อง “กางมุ้งกินข้าว” ทำไมฟาร์มสุกรจึงเป็นสาเหตุของกลิ่นเหม็นรุนแรง จนเป็นที่รังเกียจของคนในชุมชนจนต้องประท้วงให้ย้ายออกไป

ปัญหากลิ่นที่เกิดจากฟาร์มสุกร

กลิ่นเหม็นจากฟาร์มสุกรมีสาเหตุจากของเสียที่เป็นของแข็งได้แก่ มูลสุกรและเศษซากต่าง ๆ และจากของเหลวเช่นปัสสาวะ และน้ำล้างคอก มูลสุกรจะประกอบด้วยส่วนของอาหารสุกรที่ย่อยไม่ได้หรือย่อยได้แต่ไม่มีการดูดซึมและจะถูกขับถ่ายออกมาจากระบบทางเดินอาหาร โดยส่วนประกอบที่สำคัญเป็นน้ำประมาณร้อยละ 65-85 และส่วนที่เป็นของแข็งประมาณร้อยละ 15-35 การขับถ่ายของสุกรจะขึ้นอยู่กับขนาดและประเภทของสุกร หากเป็นแม่สุกรเลี้ยงลูกจะขับถ่ายถึงวันละ 14-90 กิโลกรัมต่อวัน ส่วนของเสียที่เป็นของแข็งอื่น ๆ ที่เกิดจากระบวนการเลี้ยงสุกร เช่น เศษอาหาร วัสดุอาหาร เติมฉีดยา ขวดยา ขวดน้ำเชื้อ รก และซากสุกรที่ตาย ก็เป็นของเสียที่จะเป็นสาเหตุทำให้เกิดกลิ่นได้เช่นกัน ในส่วนที่เป็นของเหลวที่สำคัญได้แก่น้ำล้างทำความสะอาดคอกและโรงเรือน ในฟาร์มขนาดเล็กจะทำให้เกิดน้ำเสียวันละ 20 ลิตร/ตัว/วัน สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุที่สำคัญ ส่วนสถานที่ที่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นได้แก่บริเวณภายในโรงเรือนเนื่องจากการสะสมของมูลสุกร และพื้นที่คอกจากการตกค้างของมูลสุกร ปัสสาวะและน้ำเสียจากการล้างพื้นคอก และนอกจากนั้น ลานตากมูลสุกรก็เป็นที่ทำให้เกิดกลิ่นเหม็นจากการกองมูลสุกรไว้เป็นเวลานาน เมื่อมีความชื้นและอุณหภูมิที่เพิ่มสูงขึ้นจะเกิดการย่อยสลายภายใต้สภาพไร้ออกซิเจน จะทำให้เกิดแก๊สที่มีกลิ่นเหม็นได้แก่แก๊สแอมโมเนีย และแก๊สไฮโดรเจนซัลไฟด์ ซึ่งมีอันตรายต่อทั้งสุขภาพของมนุษย์และ

สุขภาพของสุกร โดยที่หากมีการสัมผัสแก๊สเหล่านี้ที่มีความเข้มข้นก็อาจจะทำให้มีอาการแสบตา ระคายทางเดินหายใจ และหากสัมผัสเป็นเวลา 8-24 ชั่วโมงก็อาจทำให้ถึงกับเสียชีวิตได้⁴⁰

เมื่อปัญหารุนแรงขึ้นประชาชนในหมู่บ้านได้รวมตัวกันเข้าร้องเรียนต่อองค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้วเพื่อดำเนินการปิดฟาร์มสุกรดังกล่าว หรือมีคำสั่งให้ย้ายสถานประกอบการ ฟาร์มสุกรไปที่อื่นโดยเร่งด่วน จากการตรวจสอบของคณะผู้บริหารทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ขององค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้วพบว่าปัญหาที่ได้รับการร้องเรียนเป็นความจริง เหตุการณ์ ประท้วงให้ย้ายหรือปิดฟาร์มสุกรดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่องค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้วมิได้ คาดการณ์มาก่อน ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าของฟาร์มเป็นราษฎรของหมู่บ้านดังกล่าวโดยได้อาศัยมาเป็น เวลานานและมีได้เสนอแผนการขยายฟาร์มต่อองค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้ว เพื่อเตรียมการ ป้องกันปัญหาแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วนั้น มีความรุนแรงครอบคลุมทั้ง หมู่บ้าน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้วจะต้องเร่งแก้ไขมิใช่เพียงประเด็นความขัดแย้งของผู้คน ในหมู่บ้าน แต่หมายรวมถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยรวม เป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจว่าปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไข กล่าวคือ ฟาร์มสุกร ไม่ต้องย้ายหรือปิด และ ชุมชนยินดีให้ฟาร์มสุกรยังคงอยู่ในหมู่บ้าน ความหมิ่นที่ทนไม่ได้กลายเป็นเรื่องธรรมดาถึงหมิ่น บ้างนิดหน่อย ทั้ง ๆ ที่ขนาดฟาร์มสุกรไม่เล็กลงกว่าเดิมและมูลสุกรไม่ได้ลดลงเช่นกัน ชาวบ้านใน ปัจจุบันไม่เพียงแค่นินทาให้ฟาร์มสุกรอยู่ในหมู่บ้านเท่านั้น แต่ยังปรารถนาให้อยู่ต่อไป อะไรคือสิ่ง ที่ทำให้ความขัดแย้งกลายเป็นสิ่งที่จะต้องอยู่คู่กัน “เรามียุทธศาสตร์ในการทำงานที่มุ่งเน้นให้เกิดผล สัมฤทธิ์ในการดำเนินงานครับ โดยผมมีนโยบายว่า ทุกครัวเรือนในชุมชนมีอิสระที่จะประกอบ อาชีพที่สุจริต แต่จะต้องอยู่ร่วมกันได้ในสังคม ยุทธศาสตร์ที่จะใช้คือ การแก้ปัญหาวิกฤติโดย ชุมชน”⁴¹

การประท้วงที่องค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้วที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น มีแนวโน้ม ว่าจะมีความรุนแรงและหาข้อยุติยาก เนื่องจากหากฟาร์มสุกรยังคงอยู่ในหมู่บ้านชาวบ้านก็จะ เดือดร้อนจากกลิ่นและแมลงวัน หากจะให้มีการย้ายฟาร์มสุกรออกไปหรือปิดฟาร์มสุกร เจ้าของ

⁴⁰ กรมควบคุมมลพิษ, เอกสารแผนปฏิบัติการควบคุมมลพิษ (กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2542), น. 5-8.

⁴¹ สัมภาษณ์, นพดล ณ เชียงใหม่, นายกององค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้ว, วันที่ 16 ตุลาคม 2550.

ฟาร์มสุกรก็จะเดือดร้อนเนื่องจากฟาร์มสุกรและที่อยู่อาศัยของเจ้าของฟาร์มอยู่ที่เดียวกันและอยู่มาตั้งแต่บรรพบุรุษ เพื่อหาทางออกของปัญหา ทั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำโดยปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ลงพื้นที่เพื่อประสานงานเชิญชวนผู้นำของการประท้วง เจ้าของกิจการ เกษตรตำบล และคณะกรรมการชุมชน มาร่วมประชุมหรือ การประสานงานค่อนข้างจะลำบากเนื่องจากความขัดแย้งได้เกิดขึ้นอย่างรุนแรง ถึงแม้ว่าเจ้าของฟาร์มสุกรและชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นญาติกัน แต่เจ้าของฟาร์มสุกรก็ไม่ได้รับการนับถือเป็นญาติและกลุ่มผู้ประท้วงได้รวบรวมรายชื่อเพื่อเตรียมการยื่นข้อร้องเรียนต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในระดับที่สูงขึ้นไป “เป็นความสามารถของท่านปลัดซึ่งได้รับความนับถือจากชาวบ้านที่ได้สร้างความมั่นใจให้กับทุกฝ่ายว่าจะสามารถหาทางออกในการแก้ปัญหาให้ได้จึงได้ไปร่วมประชุม” ชาวบ้านผู้ที่เข้าร่วมประชุมหรือซึ่งเป็นฝ่ายที่ประท้วงซึ่งขอสงวนนามได้เล่าจุดเริ่มต้นของที่มาของการหารือ และต่อมากการประสานงานประสบผลสำเร็จ ผู้เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายเจ้าของฟาร์มสุกร ชาวบ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล เกษตรตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประชุมหารือกัน ณ ลานบ้านของนายบุญปั้ง วงศ์งาม ซึ่งอยู่ห่างจากฟาร์มสุกรประมาณ 60 เมตร ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วเรียกการประชุมในลักษณะนี้เรียกว่า ช่วงก่ากืด (หมายถึงลานความคิด ซึ่งเป็นวิธีการที่องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วใช้ในการประชุมชุมชน และรับฟังความคิดเห็นของชุมชน โดยให้สิทธิของประชาชนที่เข้าร่วมนำเสนอความคิดเห็นได้อย่างอิสระ ไม่มีการจัดวาระการประชุมอย่างเป็นทางการ โดยในครั้งนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้นำเสนอประเด็นให้ที่ประชุมนำเสนอความคิดเห็น) บรรยากาศของการหารือในตอนแรก เป็นไปในลักษณะที่ขัดแย้ง โดยฝ่ายผู้ประท้วงยังให้ความเห็นที่ยืนยันที่จะให้มีการย้ายฟาร์มสุกรออกไปเนื่องจากไม่สามารถทนต่อกลิ่นเหม็นต่อไปได้

นายพนพล ณ เชียงใหม่ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนั้นได้นำเสนอว่า ฟาร์มสุกรซึ่งเป็นเจ้าของเดียวกันกับฟาร์มในหมู่บ้านที่เป็นปัญหา ณ ปัจจุบัน ที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอแม่แตงมีการใช้เทคโนโลยีแก๊สชีวภาพจากฟาร์มสุกรและสามารถนำแก๊สนั้นมาเพื่อใช้ในการต้มน้ำสำหรับใช้ในการเชื้อดและฆ่าเชื้อเนื้อสุกร ซึ่งทำให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายค่าเชื้อเพลิง และที่สำคัญกลิ่นจากฟาร์มสุกรก็ไม่มี จึงน่าจะมีการนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้ในการแก้ปัญหาในหมู่บ้านได้ และเกษตรตำบลก็ได้ให้การสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว โดยแจ้งให้ที่ประชุมในช่วงก่ากืดทราบถึงความเป็นไปได้ นอกจากนั้น หากต้องการดำเนินงาน ก็จะทำเรื่องเสนอโครงการไปยังเกษตรอำเภอเพื่อขอรับการสนับสนุนการดำเนินงานจากกรมส่งเสริมการเกษตร โดยที่ราคาก่อสร้างระบบแก๊สชีวภาพประมาณ 1.6 แสนบาท แต่อย่างไรก็ตามโครงการสนับสนุนจากกรม

ส่งเสริมการเกษตรนั้นจะได้รับงบประมาณ 7.2 หมื่นบาทเท่านั้น ยังไม่เพียงพอที่จะทำการก่อสร้าง ซึ่งส่วนที่เหลือผู้ประกอบการจะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ในที่สุดมติข่วงกำกืดได้เสนอให้เจ้าของกิจการฟาร์มสุกรไปดำเนินการกับกลิ่นและแมลงวันที่รบกวนไม่ว่าจะเป็นวิธีใดก็ตามโดยให้เห็นผลโดยเร็ว ไม่ว่าจะใช้วิธีใดก็ตาม

หลังจากการประชุมในช่วงกำกืด เจ้าของฟาร์มสุกรตัดสินใจที่จะสร้างระบบแก๊สชีวภาพเพื่อบำบัดกลิ่น “ผมได้ขอความร่วมมือกับเกษตรตำบลในการเสนอขอสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการเกษตรเพื่อสนับสนุนการสร้างบ่อแก๊สชีวภาพ ซึ่งจากการประสานงานของท่านเกษตรตำบลก็ทำให้ผมได้รับการสนับสนุนค่าก่อสร้างเป็นเงิน 72,000 บาท ส่วนที่เหลืออีก 88,000 บาท ผมได้เสนอเรื่องขอกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์” นายสุทัศน์ คำมาลัย เจ้าของฟาร์มได้ชี้ให้เห็นที่มาของทุนในการดำเนินงาน การก่อสร้างใช้เวลาประมาณ 2 เดือนก็แล้วเสร็จและเริ่มใช้งาน ทำให้กลิ่นและแมลงวันลดน้อยลงมาก ส่วนแก๊สที่ได้ก็ใช้เป็นเชื้อเพลิงภายในฟาร์มและในครัวเรือน “ผมใช้แทนแก๊สถังทั้งหมดเลย ในห้องน้ำก็ตัดแปลงเครื่องทำน้ำอุ่นจากใช้ไฟฟ้าเป็นแก๊ส”⁴²

หลังจากที่ได้มีการเปิดใช้บ่อหมักแก๊สแล้ว เพื่อสรุปผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ได้ประสานชาวบ้านที่เคยประท้วงและประชุมในช่วงกำกืดมาก่อน มาลงช่วงกำกืดอีกรอบ ชาวบ้านมีความพอใจในการแก้ไขปัญหของเจ้าของฟาร์ม และเห็นร่วมกันว่ากลิ่นเหม็นมีบ้างเป็นบางครั้งแต่ก็ไม่รุนแรง “มูลสุกรมันเหม็นอยู่แล้วถ้าจะบอกว่าไม่เหม็นเลยก็จะเป็นการโกหกกัน” ชาวบ้านท่านหนึ่งยืนยัน ในการจัดข่วงกำกืดในครั้งนั้น เจ้าของฟาร์มได้แจ้งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลว่าอยากทดแทนชุมชนโดยการให้ใช้แก๊สที่เกิดจากระบบของฟาร์มโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายแต่ก็เกรงว่าชาวบ้านจะไม่ยอมรับและรังเกียจแก๊สจากมูลสุกร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วจึงนำเรื่องนี้เสนอต่อที่ประชุมข่วงกำกืด มีข้อสงสัยจากผู้เข้าร่วมประชุมว่าแก๊สจากมูลสุกรอาจจะก่อให้เกิดอันตราย หรือมีการระเบิดขึ้นภายหลัง ซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้เชิญให้เกษตรตำบลเป็นผู้ชี้แจงว่าอันตรายจากการระเบิดของบ่อหมักแก๊สชีวภาพยังไม่เคยเกิดเนื่องจากบ่อหมักจะอยู่ใต้ดินและมีแรงดันไม่มาก การส่งจะส่งผ่านระบบท่อที่ฝังใต้ดินที่มีระบบวาล์วเปิดปิดได้ หากแก๊สรั่วก็จะทำให้ได้กลิ่นและสามารถปิดวาล์วเพื่อซ่อม

⁴² สัมภาษณ์, สุทัศน์ คำมาลัย, ผู้ใหญ่และเจ้าของฟาร์มสุกร, วันที่ 16 ตุลาคม 2550.

ได้ และแก๊สที่รั่วตามท่อก็จะถูกเจือจางโดยอากาศ หากไม่นำเปลวไฟไปจุดที่รอยรั่วก็จะไม่ติดไฟได้ง่าย แต่ในกรณีของกลิ่นในการเปิดแก๊สครั้งแรกจะมีกลิ่นมูลสุกรบ้างเล็กน้อย และลักษณะการใช้ก็เหมือนกับแก๊สหุงต้มที่ชาวบ้านใช้อยู่แล้ว เพียงแต่ต่อท่อเข้าระบบเตาแก๊สเดิมที่มีอยู่เท่านั้น ซึ่งท่าทีของชาวบ้านที่มาชุมนุมมีแนวโน้มที่จะเปิดกว้าง และได้มีข้อเสนอให้มีการรวมกันเป็นกลุ่มผู้ใช้แก๊สที่จะเป็นหน่วยประสานงานและดำเนินการนำแก๊สมาใช้ในครัวเรือนของชุมชน โดยได้ตกลงกันว่า จะเรียกรายเงินเพื่อซื้อวัสดุได้แก่ท่อพีวีซีและวาล์วเปิดปิด เพื่อวางท่อกกลางไปตามถนนของหมู่บ้าน ซึ่งแต่ละครัวเรือนจะต้องจ่าย 400 บาท และร่วมเป็นแรงงานในการวางท่อกกลาง ส่วนท่อที่ต่อเข้าครัวเรือนแต่ละครัวเรือนนั้นเจ้าของบ้านเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ทั้งนี้มีผู้เข้าร่วมโครงการครั้งแรก รวม 47 ครัวเรือน โดยเริ่มให้บริการแก๊สแก่ชุมชนโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายครั้งแรกในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งกลุ่มผู้ใช้แก๊สได้เก็บค่าซ่อมบำรุงระบบท่อกกลางจากสมาชิกครัวเรือนละ 10 บาทต่อปี

เสียงตอบรับจากชาวบ้านผู้ใช้แก๊สออกมาในลักษณะที่ดี “เดิมเหม็นมากคะ เหม็นจนมีนหัว แต่หลังจากทำบ่อแก๊สแล้ว ก็กลิ่นเหม็นลดลง และดีที่ได้ใช้แก๊ส เป็นประโยชน์ร่วมกัน ยายเองก็ประหยัดค่าแก๊สประมาณเดือนละถึง หรือ ประมาณ 270 บาท” คุณยายที่บ้านอยู่ติดฟาร์มสุกรยืนยันด้วยรอยยิ้ม “ฟาร์มสุกรตอนนี้ไม่เหม็นแล้ว การแก้ปัญหาจบแล้วด้วยดี ผมประหยัดค่าแก๊สได้ประมาณเดือนละ 400 บาท แต่ก่อนประหยัดได้มากกว่านี้เพราะรับทำอาหารด้วย ก็ได้ใช้แก๊สมูลสุกรช่วยลดค่าใช้จ่าย เรื่องการย้ายฟาร์มสุกรก็ไม่จำเป็นเราอยู่ด้วยกันได้ เราก็เป็นญาติพี่น้องกัน” สมาชิกผู้ใช้แก๊สให้ความเห็น “สมัยก่อนยังไม่มีแก๊สใช้ ค่าใช้จ่ายสูง เพราะต้องต้มน้ำทั้งวัน จึงต้องขาย 15 บาท เดียวนี้ไม่ต้องซื้อแก๊ส จึงลดราคาให้ลูกค้าเหลือ 10 บาท และให้เนื้อและเส้นมากขึ้น แต่เดิมร้านก็ปิดเร็วแต่ปัจจุบันบางวันปิดถึงสี่ทุ่ม แก๊สมูลสุกรเหวอ ไม่เหม็นเลย อาย้ายไปไหนนะ ฟาร์มสุกร อยู่ที่เก่านี้แหละดีแล้ว” เจ้าของร้านขายก๋วยเตี๋ยวในหมู่บ้านซึ่งเต็มไปด้วยลูกค้ายืนยันหนักแน่น “ประหยัดแก๊สได้กว่าเดือนละ 2 ถึง หรือประมาณ 500 บาท อย่างที่พี่เห็นนี้แหละ ทำทั้งอาหารตามสั่ง และก๊วยทอด ใช้ทั้งวันเลย ไม่มีปัญหา ในหน้าฝนแก๊สจะเบาลงนิดหน่อย ส่วนฤดูหนาวและฤดูร้อนมีแก๊สมาก” ร้านขายอาหารตามสั่งและก๊วยทอดก็ร่วมยืนยัน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการร้องขอจากประชาชนในหมู่บ้านที่ยังไม่ได้ใช้แก๊สโดยขอให้ขยายการให้บริการออกไปอีก 54 ครัวเรือน จึงมีการจัดช่วงกำลังอีกรอบเพื่อหาแนวทางดำเนินงาน แต่อย่างไรก็ตามขีดความสามารถในการผลิตแก๊สของบ่อหมักแก๊สที่มีอยู่ไม่สามารถผลิตได้เพียงพอ จึงเห็นร่วมกันว่าจะต้องสร้างเพิ่มอีกหนึ่งบ่อ และขอให้เจ้าของฟาร์มเพิ่มการเลี้ยงสุกรมากขึ้น โดยที่ชาวบ้านทั้ง 54 ครัวเรือนเรียกรายเงินเพื่อวางท่อกตามถนนครัวเรือนละ 700 บาท และร่วมจ่ายเป็นค่าซ่อมบำรุงท่อปีละ 10 บาท องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วสนับสนุนค่าก่อสร้างเป็นงบอุดหนุน

จำนวน 1 แสบนาทถ้วน และส่วนที่เหลืออีก 6 หมื่นบาท เจ้าของฟาร์มสุกรเป็นผู้จ่ายโดยได้เงินจากการกู้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) การก่อสร้างใช้เวลา 2 เดือน และก็สมารถใช้งานได้ “ผมต้องอยู่ร่วมกับชาวบ้านให้ได้ บ้านผมอยู่ที่นี้ ญาติพี่น้องผมก็อยู่ที่นี้ ถึงแม้จะต้องเป็นหนี้เพิ่ม และต้องรับภาระในส่วนนี้ แต่เพื่อให้ชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขผมก็ยินดีที่จะให้ชุมชนเพราะชุมชนเองก็ให้เราเช่นกัน”⁴³ เจ้าของฟาร์มให้เหตุผลถึงแรงจูงใจในการดำเนินงาน

จากผลสำเร็จของการดำเนินงาน นายสุทัศน์ คำมาลัยเจ้าของฟาร์ม ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน เมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2543 โดยไม่มีผู้แข่งขัน และในปี พ.ศ. 2547 ก็ได้รับรางวัลผู้มีผลงานดีเด่น จากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย “จากการสอบถามประชาชนและการลงชั่งก่ากีดในระยะที่ถัดมาประชาชนมีความชื่นชมและรู้สึกเป็นเจ้าของระบบแก๊สชีวภาพจากมูลสุกร จากเดิมที่พยายามจะให้ย้ายออกไป เป็นความพยายามที่จะไม่ให้ฟาร์มสุกรเลิกกิจการ และส่งเสริมให้มีการขยายฟาร์ม ฟาร์มสุกรจึงกลายเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับหมู่บ้าน ผมคาดไว้ล่วงหน้าว่าหากเจ้าของฟาร์มเลิกกิจการ จะเสนอให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์เพื่อให้ฟาร์มสุกรและแก๊สมูลสุกรอยู่ต่อ”⁴⁴

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของคนในชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วใช้หลักในการเจรจาหรือเพื่อหาทางออกร่วมกัน การดำเนินงานไม่ได้มีปัญหาเนื่องจากการลงชั่งก่ากีดเป็นการประชุมในชุมชนโดยใช้ลานบ้านของชาวบ้านเป็นสถานที่ประชุม อาหารว่างเครื่องดื่ม หรือโสตทัศนูปกรณ์ต่าง ๆ ก็ไม่ต้องใช้ ผู้มาประชุมทุกคนล้วนแต่รู้จักคุ้นเคยกันดี น้ำซากาแฟก็ไม่ต้องหา แม้แต่เอกสารการประชุมก็ไม่จำเป็นต้องใช้ เมื่อตัดสิ่งเหล่านี้ออกไปค่าใช้จ่ายก็ไม่เกิดขึ้น ผู้มาประชุมสามารถเดินกลับบ้านได้ ในการหารือก็ไม่ได้กำหนดเป็นวาระอย่างเป็นทางการ กล่าวคือเป็นการปรึกษาหารือ และหาข้อสรุปร่วมกัน ทั้งนี้ งบประมาณในการก่อสร้างบ่อหมักแก๊สชีวภาพก็ได้จากผู้ประกอบการ และการสนับสนุนจากทางราชการ ส่วนการติดตั้ง

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁴ สัมภาษณ์, นพดล ณ เชียงใหม่, นายองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว, วันที่ 16 ตุลาคม

ระบบท่อก๊าซสู่ครัวเรือน ชาวบ้านก็ร่วมกันออกค่าใช้จ่าย และในการก่อสร้างบ่อหมักแก๊สเพิ่มเติม เนื่องจากมีการขยายเขตการให้บริการแก๊สไปอีกหนึ่งหมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วก็สามารถตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนได้ทัน งบประมาณเพียง 1 ล้านบาทที่สามารถทำให้ประชาชนใช้แก๊สฟรีได้อีกหนึ่งหมู่บ้านถือเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า และที่สำคัญคือความขัดแย้งในชุมชนก็สิ้นสุด ปัญหาสุขภาพอนามัยก็หมดไปความสงบสุขก็คืนกลับมา การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จึงอาจพูดได้ว่าไม่มีปัญหาอุปสรรคใด ผลสำเร็จในการดำเนินงานและความพึงพอใจของประชาชนเป็นสิ่งที่ยืนยันได้⁴⁵

บทวิเคราะห์การกำหนดยุทธศาสตร์สู่ผลสัมฤทธิ์ ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จ รูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์

หากพิจารณาจากขนาดและลักษณะของปัญหาแล้ว ในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีประชากร 14,000 คน และมีผู้เดือดร้อนจากฟาร์มสุกรถึง 1,400 คน จาก 2 หมู่บ้าน จึงเป็นผลกระทบที่มีความรุนแรง และเนื่องจากการเลี้ยงสุกรของผู้ประกอบการได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 และเริ่มต้นด้วยจำนวนสุกรที่ไม่มากนัก แต่ต่อมาได้มีการเลี้ยงสุกรเพิ่มมากขึ้น และการที่บ่อฝาปิดที่รองรับมูลสุกรเต็ม การตากมูลสุกรเพื่อทำปุ๋ยคอกและเพิ่มพื้นที่บ่อทำให้เกิดกลิ่นเหม็นและกลายเป็นที่เพาะพันธุ์หนอนและแมลงวัน และได้นำมาสู่การร้องเรียนและประท้วงของชาวบ้าน การประท้วงของชาวบ้านเป็นสิ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ทราบมาก่อนว่าจะเกิดขึ้น⁴⁶ ดังนั้นกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาสรุปได้เป็นขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง ขั้นตอนการประสานงานเพื่อหาทางเปิดให้มีการพบกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นผู้ประสาน ให้มีโอกาสดำเนินการร่วมกัน ในช่วงก้ำกืด การประสานงานจะต้องอาศัยความเชื่อถือเป็นกลางของผู้ดำเนินงานเพื่อให้เกิด

⁴⁵ สัมภาษณ์, นพดล ณ เชียงใหม่, นายกององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว, วันที่ 16 ตุลาคม 2550.

⁴⁶ สัมภาษณ์, ธรรมพร ตันตรา, รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว และ อุบล ะไวทย์, ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว, วันที่ 16 ตุลาคม 2550.

การหารือกันในช่วงกำกับ ผลที่ได้จากการดำเนินการประสานคือทุกส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมช่วงกำกับ เพื่อแสดงความคิดเห็นต่อปัญหา

ขั้นตอนที่สอง ขั้นตอนการหารือในช่วงกำกับ การเคารพสิทธิและยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นคือกติกาที่สำคัญของช่วงกำกับ มิติที่ได้จากช่วงกำกับ จะเป็นประเด็นข้อตกลงที่มีความเห็นพ้องต้องกัน และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ทั้งนี้จะไม่มีการลงคะแนน แต่จะเป็นฉันทามติร่วมกัน⁴⁷ และข้อตกลงนั้น ๆ จะนำไปสู่การปฏิบัติของทุกคน ผลจากการทำช่วงกำกับในประเด็นนี้เป็นครั้งแรกได้นำไปสู่การยอมรับของเจ้าของฟาร์มที่จะแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วน และผู้ประท้วงก็ยอมรับจะให้ฟาร์มสุกรอยู่ต่อไปได้หากปัญหาได้รับการแก้ไข

ขั้นตอนที่สาม การแสวงหาแนวร่วมในการแก้ปัญหา องค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำงานประสานร่วมกับหน่วยงานราชการอื่น ได้แก่ เกษตรตำบล ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจนมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อร่วมแก้ปัญหา และช่วยเหลือทั้งด้านเงินทุน ตลอดจนเทคนิคการดำเนินงานก่อสร้าง ทำให้ผู้ประกอบการได้รับเงินทุน และเทคนิคในการก่อสร้าง และการก่อสร้างแล้วเสร็จสามารถแก้ปัญหาได้ โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องใช้งบประมาณเพื่อการก่อสร้าง เพียงแต่เป็นหน่วยสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือ

ขั้นตอนที่สี่ การสถาปนาความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมในฟาร์มสุกรของชุมชน

คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าของฟาร์มได้หารือถึงแนวทางที่จะทำ ให้ฟาร์มสุกรและชุมชนอยู่ด้วยกันต่อไปโดยไม่มี ความขัดแย้ง จึงจัดให้มีช่วงกำกับอีกรอบเพื่อ ให้มีการสรุปผลการแก้ไขปัญหา และนำข้อเสนอแบ่งปันผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการต้องการคืนสู่สังคม นำไปสู่การตั้งกลุ่มผู้ใช้แก๊ส โดยที่ผู้กลุ่มผู้ใช้แก๊สรวบรวมเงินค่าวัสดุ คราวเรือนละ 400 บาท จึงทำให้ความรู้สึกความเป็นเจ้าของเกิดขึ้น และการที่ไม่ต้องจ่ายค่าแก๊สทำให้ครัวเรือนรู้สึกมีความ เป็นเจ้าของที่จะต้องให้คงอยู่

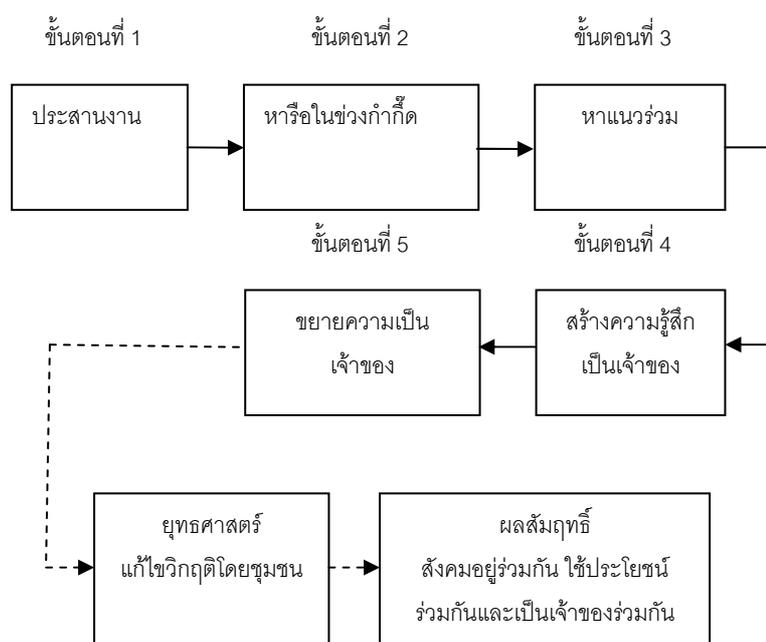
ขั้นตอนที่ห้า การขยายความเป็นเจ้าของร่วมในฟาร์มสุกรของชุมชน

หลังจากได้รับคำร้องขอจากประชาชนในพื้นที่ที่อยู่ห่างออกไปจากฟาร์มสุกร ซึ่งเป็นระยะ ที่กั้นจากฟาร์มสุกรไปไม่ถึง จำนวน 54 ครัวเรือนขอให้ขยายเขตการบริการใช้แก๊สออกไปอีก องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้สนับสนุนงบประมาณ 1 แสนบาท และเจ้าของกิจการได้กู้เงิน จากธนาคารสหภาพอีก 6 หมื่นบาท และแต่ละครัวเรือนเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเป็นค่าวัสดุ 700 บาท

⁴⁷ สัมภาษณ์, นพดล ณ เชียงใหม่, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว, วันที่ 16 ตุลาคม

ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่เป็นทิศทางในการดำเนินงานเพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์ แสดงดังแผนภาพที่ 4.10

แผนภาพที่ 4.10
แสดงกระบวนการดำเนินงานสู่ผลสำเร็จ



จากกระบวนการดำเนินงานที่ได้นำเสนอแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ารูปแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และการบริหารงานสู่ผลสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีแนวคิดในการยึดฐานของการได้รับผลประโยชน์ร่วมกันในชุมชน โดยการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนว่าทุกฝ่ายจะได้รับความเป็นธรรมและปัญหาจะได้รับการแก้ไข และสามารถดำเนินการแก้ไขได้ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ความเชื่อมั่นเป็นสิ่งที่ยึดโยงส่วนประกอบที่สำคัญซึ่งนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์และการบริหารงานสู่ผลสำเร็จ รวม 3 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ ฉันทามติ แนวร่วมพัฒนา และความเป็นเจ้าของ

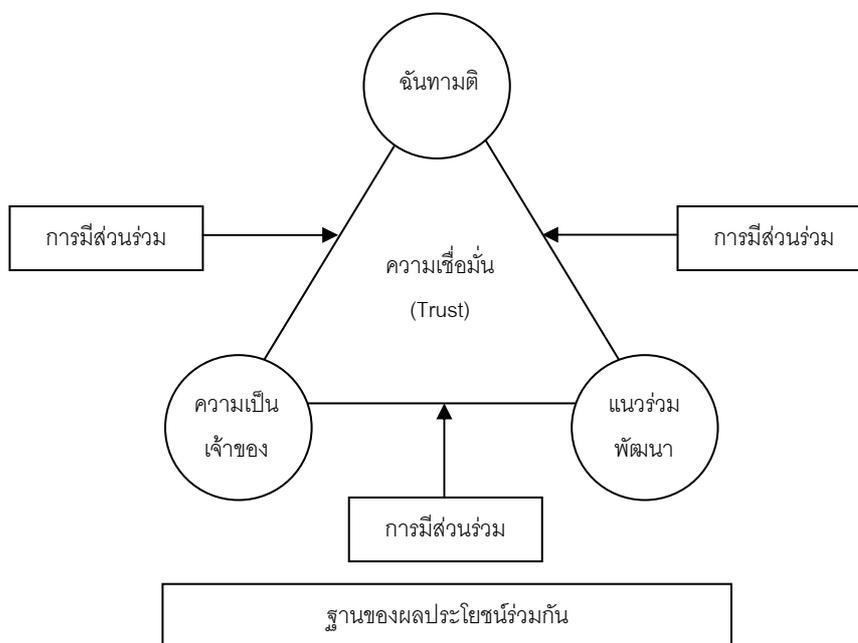
การดำเนินงานเพื่อให้เกิดฉันทามติเป็นการหาข้อตกลงร่วมจากการปรึกษาหารือกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจนได้ข้อสรุปที่ยอมรับของทุกฝ่ายโดยไม่มี การออกเสียงลงคะแนนและไม่มีเสียงคัดค้าน เป็นการหารือกันอย่างไม่เป็นทางการโดยการประสานงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยไม่กำหนดวันที่แล้วเสร็จที่แน่นอน แต่ดำเนินการจนได้ข้อสรุปที่เหมาะสมและยอมรับกันได้ทุกฝ่ายจึงจะดำเนินงานในขั้นต่อไปตามที่ได้มีฉันทามติ

การแสวงหาแนวร่วมดำเนินงาน เป็นการระดมทรัพยากรทั้งในชุมชนซึ่งได้แก่ ผู้ประกอบการและสมาชิกในชุมชน และนอกชุมชน ซึ่งได้แก่ สำนักงานเกษตรอำเภอ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มาเพื่อร่วมดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหา การขาดแคลนทรัพยากรการบริหารในการแก้ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในรูปแบบ ของทรัพยากรด้านงบประมาณ แรงงาน เทคโนโลยี และการบริหารจัดการ ทำให้สามารถขยายขีด ความสามารถในการแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี

การสร้างความเป็นเจ้าของร่วมของชุมชน การที่ประชาชนได้เป็นผู้ร่วมดำเนินการ ทั้ง การร่วมให้ข้อคิดเห็นในช่วงก่อกำเนิดซึ่งนำไปสู่การบรรลุฉันทามติ การสมทบเงินค่าก่อสร้างระบบ ท่อแก๊ส การร่วมเป็นแรงงานในการก่อสร้างระบบท่อแก๊ส และการเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการใช้ แก๊สโดยไม่คิดมูลค่า จึงสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของต่อระบบแก๊สและให้การสนับสนุนการคงอยู่ของ ฟาร์มสุกรในชุมชนและระบบแก๊สชีวภาพจากมูลสุกรต่อไป

แผนภาพที่ 4.11

แสดงรูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์และบริหารงานสู่ผลสำเร็จ ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว



ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จ

จากกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่สำคัญ ในการดำเนินงานที่นำไปสู่ผลสำเร็จที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

ปัจจัยที่หนึ่ง แนวความคิดในการทำงานที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้บริหาร ในการทำงานทั้ง นายองค์การบริหารส่วนตำบลและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เน้นการมอบอำนาจในการดำเนินงานและอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้ปฏิบัติ โดยมีแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ที่มุ่งมั่นจะแก้ปัญหาให้ได้ในระยะยาว และให้การสนับสนุนในการประสานแนวคิดกับเจ้าของกิจการเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาอย่างใกล้ชิด ประธานสภาเรียนรู้ประสบการณ์ในการแก้ปัญหาจากฟาร์มสุกรที่อำเภอแม่แตงจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเจ้าของเดียวกันกับฟาร์มสุกรในหมู่บ้านแห่งนี้ และเป็นฝ่ายแนะนำให้ดำเนินการแก้ไขในลักษณะเดียวกัน

ปัจจัยที่สอง ความเข้มแข็งและมุ่งมั่นของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนำโดย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (นางอุบล ยะไวทย์) ที่ได้มีความสัมพันธ์เป็นอย่างดีกับชุมชน และเป็นหัวหน้าคณะประสานงานในการดำเนินงานรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนผ่าน “ช่วงก่ากิด” จนได้รับความไว้วางใจจากประชาชน และประชาชนได้ให้ความเชื่อถือ

ปัจจัยที่สาม ความเป็นผู้ที่ไม่เห็นประโยชน์ส่วนตนของผู้ประกอบการ การยอมรับผิดชอบและมีความจริงใจในการแก้ปัญหา ทั้งในส่วนของค่าใช้จ่ายการก่อสร้างบ่อหมักแก๊สชีวภาพ ที่จะต้องกู้เงินจากธนาคาร และเมื่อปัญหาคลี่คลายได้รับการแก้ไขและไม่มีการร้องเรียนเรื่องกลิ่น ผู้ประกอบการก็คืนประโยชน์ให้กับชุมชนด้วยการให้ใช้แก๊สโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย และยังมีกรขยายเขตการใช้แก๊สเพิ่มเติมแก่ครัวเรือนที่อยู่ห่างออกไปและไม่ได้รับผลกระทบจากกลิ่นอีก ซึ่งการขยายเขตการใช้แก๊สทำให้ต้องลงทุนเพิ่มเติม แต่ในทางกลับกันฟาร์มก็สามารถเลี้ยงสุกรได้เพิ่มเพื่อให้มีปริมาณวัตถุดิบผลิตแก๊สเพิ่มขึ้นตามความต้องการ

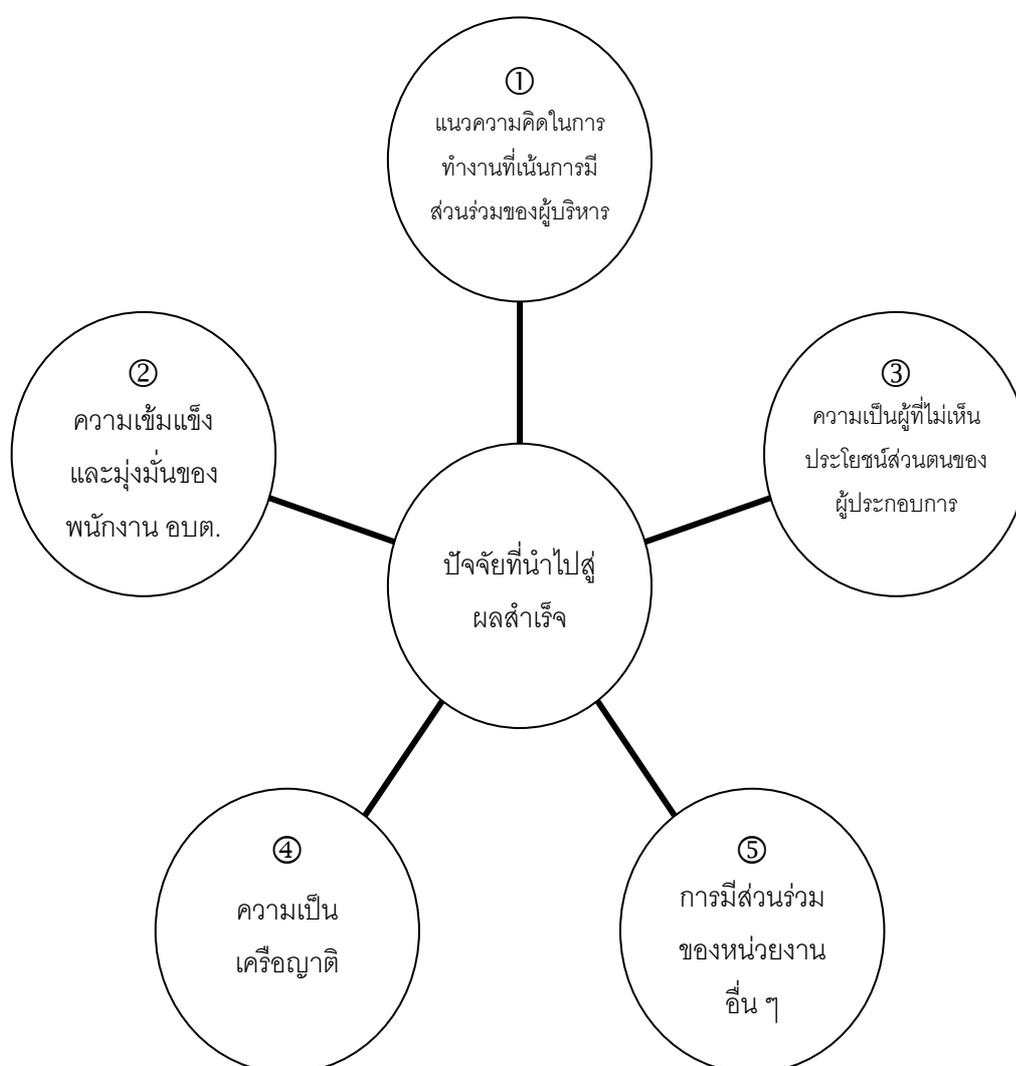
ปัจจัยที่สี่ ความเป็นเครือข่าย จะสามารถสังเกตได้จากรายชื่อผู้ที่เข้าชื่อประท้วง เพื่อให้ย้ายฟาร์มสุกรออกจากหมู่บ้านมีหลายคนที่มีนามสกุลเดียวกันกับผู้ประกอบการฟาร์มสุกร จากตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนพยายามหลีกเลี่ยงการตอบคำถามเรื่องความขัดแย้งในอดีต และสรุปว่า “ไม่มีอะไรหรอกครับ เราก็เป็นพี่เป็นน้องกัน พี่พาอาศัยกันมาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษแล้ว”⁴⁸

ปัจจัยที่ห้า การมีส่วนร่วมของหน่วยงานอื่น ๆ เกษตรตำบลและเกษตรอำเภอทำหน้าที่ประสานงานกรมส่งเสริมการเกษตรเพื่อสนับสนุนงบประมาณการก่อสร้างบ่อหมักแก๊ส คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สนับสนุนแบบก่อสร้างและควบคุมการก่อสร้าง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ก็สนับสนุนเงินกู้สำหรับการก่อสร้าง

⁴⁸ สัมภาษณ์, เบ็ญ คำมาลัย, ชาวบ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว, วันที่ 16 ตุลาคม 2550.

ปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินงานที่นำไปสู่ผลสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลคอน
แก้ว สามารถแสดงได้ในแผนภาพที่ 4.12 ดังนี้

แผนภาพที่ 4.12
แสดงปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินงานที่นำไปสู่ผลสำเร็จ
ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว



กรณีศึกษาที่ 4 องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต จังหวัดลพบุรี

ข้อมูลทางกายภาพ และบริบทพื้นฐาน

ที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองลพบุรี ไปทางด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ประมาณ 3 กิโลเมตร ซึ่งตั้งอยู่เลขที่ 104 /17-19 หมู่ที่ 1 ถนนนเรศวร อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี เนื้อที่ในเขตตำบลเขาสามยอต มีประชากรจำนวนทั้งสิ้น 28,522 คน แยกเป็นชาย 15,507 คน หญิง 13,015 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 1,449 คน/ตารางกิโลเมตร (ข้อมูล ณ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2549) มีเนื้อที่ประมาณ 19.76 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 12,350 ไร่ ภูมิประเทศเป็นที่ราบมีแนวภูเขาอยู่ทางด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือเป็นแนวยาว จำนวนหมู่บ้าน มีจำนวนทั้งหมด 7 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านสระมะเกลือ หมู่ที่ 2 และ 3 บ้านน้ำจั้น หมู่ที่ 4 และ 5 บ้านหนองบัวขาว หมู่ที่ 6 บ้านดงสอง และหมู่ที่ 7 บ้านโนนหัวช้าง โดยมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	เขตกองบิน 2 กองพลบินที่ 1 กองบัญชาการยุทธทางอากาศ ฐานบินโคกกะเทียม ตำบลเขาพระงาม
ทิศใต้	ติดต่อกับ	ถนนพหลโยธิน ตั้งแต่วงเวียนเทพสตรี (ที่ตั้งพระบรมราชานุสาวรีย์สมเด็จพระนารายณ์มหาราช)
ทิศตะวันออกเฉียง	ติดต่อกับ	ถนนยุทธศาสตร์สายลพบุรี-พัฒนานิคม ตั้งแต่สามแยกนิคมสร้างตนเองลพบุรี จนถึงสนามทดลองอาวุธ ศูนย์อำนวยการสร้างอาวุธกองทัพกบ้านท่ามะเดื่อ ตำบลนิคมสร้างตนเอง
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	ถนนพหลโยธิน ตั้งแต่วงเวียนเทพสตรี กม. 155 จนถึงเขตกองบิน 2 กองพลบินที่ 1 กองบัญชาการยุทธทางอากาศ กม. 162 เขตติดต่อกับตำบลท่าแค ตำบลถนนใหญ่ ตำบลทะเลชุบศร และศาลากลางจังหวัดลพบุรี โดยมีถนนพหลโยธินเป็นเส้นแบ่งเขต

ลักษณะทางสังคม เป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท ในส่วนที่เป็นสังคมเมือง จะเป็นส่วนที่มีพื้นที่ติดกับเทศบาลเมืองลพบุรี ซึ่งจะเป็นส่วนภาคธุรกิจและราชการ และมีชุมชนที่เป็นข้าราชการ บำนาญโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการทหาร และในส่วนที่เป็นชนบท พื้นที่ส่วนใหญ่ยังเป็นสังคมการเกษตร โดยประชาชนมีอาชีพทำไร่ข้าวโพดและไร่นานาข้าว แต่อย่างไรก็ตาม พื้นที่เพาะปลูก

ไม่อยู่ในพื้นที่ชลประทาน ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรต้องพึ่งพาน้ำฝนเป็นหลัก และในปีที่ฝนน้อย ก็จะทำให้ผลผลิตตกต่ำ จากความแตกต่างในการประกอบอาชีพ ทำให้มีความแตกต่างทางเศรษฐกิจของประชาชนที่เป็นสังคมเมืองและสังคมชนบท

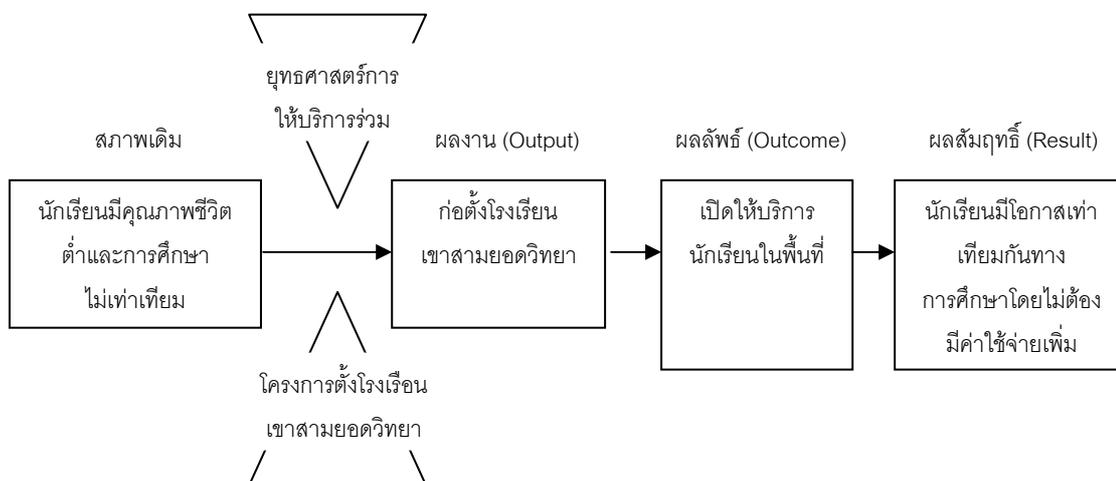
ในด้านการศึกษา ผู้ปกครองนักเรียนทั้งที่มีฐานะหรือไม่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างก็มีค่านิยมที่จะส่งบุตรหลานเข้าไปศึกษาในโรงเรียนในตัวเมืองลพบุรีซึ่งเห็นว่ามีความพร้อมทั้งครู อาจารย์ อุปกรณ์และเทคโนโลยีทางการศึกษา ส่วนโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอกอยู่ในภาวะที่ขาดแคลน และนักเรียนที่เรียนอยู่ในโรงเรียนเหล่านี้ก็อยู่ในภาวะที่ขาดแคลนทั้งหนังสืออุปกรณ์การเรียน เครื่องแต่งกาย และต้องขอสนับสนุนอุปกรณ์การศึกษาจากองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอก ซึ่งจะเห็นได้ว่าโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอกไม่มีความเท่าเทียมกัน ความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสในการศึกษาจึงเป็นบริบทที่สำคัญก่อนที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอกจะจัดตั้งโรงเรียนเพื่อให้บริการการศึกษาร่วมเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันทางการศึกษาให้แก่ นักเรียนในพื้นที่

ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานที่เด่นเป็นกรณีศึกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลสามยอก เป็นหน่วยงานที่มีความเด่นในการบริหารจัดการการศึกษาเพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียมกันของนักเรียนในระดับประถมศึกษาในพื้นที่ โดยดำเนินงานผ่านยุทธศาสตร์การให้บริการร่วม และนำไปสู่การปฏิบัติผ่านโครงการจัดตั้งโรงเรียนเขาสามยอกวิทยา ซึ่งเปิดสอนตั้งแต่ชั้นอนุบาล และขยายการเรียนการสอนพิเศษวิชาภาษาอังกฤษและคอมพิวเตอร์ ให้นักเรียนสังกัดโรงเรียนอื่น ๆ ในเขตพื้นที่ ซึ่งนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและไม่มีโอกาสศึกษาพิเศษเพิ่มเติม ส่งผลให้นักเรียนโรงเรียนอื่น ๆ อีก 5 โรงเรียนสามารถมาศึกษาเล่าเรียนพิเศษเพิ่มเติมได้ที่โรงเรียนเขาสามยอกวิทยา โดยที่นักเรียนไม่ต้องเตรียมสิ่งใดมาจากบ้าน นอกจากนั้น โรงเรียนเขาสามยอกยังได้จัดรถรับส่งนักเรียนที่มาเรียนพิเศษโดยรถบัสที่รับส่งได้รับการบริจาคของประชาชน ทั้งนี้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้เริ่มให้บริการตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2549

ผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอก สามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 4.13

แผนภาพที่ 4.13
แสดงผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต



ในการดำเนินงาน องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาการศึกษาพื้นฐานที่เน้นการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของชุมชน ซึ่งเน้นให้นักเรียนในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเท่าเทียมกันในโอกาสทางการศึกษา โดยให้นักเรียนทุกคนสามารถ “ไปตัวเปล่าก็เรียนหนังสือได้” การที่นักเรียนไม่ต้องกังวลเรื่องอื่น ๆ นอกจากการเรียน ทำให้มีสมาธิในการเรียนและระดับของการเรียนรู้ดีขึ้น⁴⁹ แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานในขั้นต้นเป็นการสนับสนุนโรงเรียน และเพื่อให้สามารถดำเนินงานด้านการศึกษาได้อย่างเต็มรูปแบบจึงได้มีการประเมินเพื่อรับโอนโรงเรียนเข้าสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เนื่องจากการรับโอนไม่สามารถดำเนินการได้ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตจึงได้จัดตั้งโรงเรียนเขาสามยอตวิทยา ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแรกของประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินการจัดตั้งโรงเรียน และผลการดำเนินงานเป็นที่พอใจของประชาชน การประเมินผ่านมาตรฐานการพัฒนาของกระทรวงศึกษาธิการทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้าน กาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา⁵⁰ โดยโรงเรียนเขาสามยอตวิทยา ดำเนินการสอนโดยหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ โดยเสริมพิเศษภาษาต่างประเทศ และวิทยาการคอมพิวเตอร์ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตมีพื้นที่

⁴⁹ สัมภาษณ์, ภิรมย์ จันทร์โณทัย, ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดหนองบัวขาว, วันที่ 1 กันยายน 2550.

⁵⁰ สัมภาษณ์, ณรงค์ ศรีธรรมมา, ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต, วันที่ 1 ตุลาคม 2550.

ติดต่อกับเทศบาลเมืองลพบุรี ผู้ปกครองที่มีฐานะในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดนิยมส่งบุตรหลานไปศึกษาในโรงเรียนในตัวเมืองลพบุรีเนื่องจากมีความพร้อมมากกว่า การดำเนินการด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดเป็นการสร้างความเท่าเทียมกันทางโอกาสด้านการศึกษาของประชาชน⁵¹

ความเป็นมา

ด้วยสภาพทางพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดที่ติดต่อกับลพบุรี ลักษณะของสังคมที่เป็นสังคมผสมระหว่างการเกษตร พาณิชยกรรม และส่วนราชการ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการทหาร) ทำให้มีช่องว่างระหว่างเศรษฐกิจซึ่งส่งผลต่อการศึกษานักเรียนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด นักเรียนที่ผู้ปกครองมีฐานะก็จะเข้าไปเรียนในตัวเมืองลพบุรี ส่วนนักเรียนที่ผู้ปกครองฐานะค่อนข้างยากจนก็จะเข้าศึกษาในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่ สภาพของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่ที่มีความขาดแคลนทั้งอุปกรณ์การศึกษา เทคโนโลยี และไม่ได้รับการสนับสนุนจากต้นสังกัด ความขาดแคลนดังกล่าวได้ส่งผลต่อคุณภาพของการเรียนการสอน⁵²

“สภาพความขาดแคลนของนักเรียน ที่ไม่มีอาหารกลางวัน ไม่มีถุงเท้ารองเท้าใส่ เสื้อผ้าชุดนักเรียนชุดเดียวและไม่สะอาด ขาดแคลนอุปกรณ์การเรียน เป็นภาพที่ดิฉันเห็นและทนสภาพไม่ได้”⁵³ เนื่องจากไม่ได้มีการเตรียมการเพื่อการนี้มาก่อน นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด ได้ใช้เงินส่วนตัวซื้อรองเท้าแจกจ่ายนักเรียนที่ขาดแคลนและได้จัดซื้อจักรยานจำนวน 40 คันให้ยืมไปโรงเรียนและเมื่อเรียนจบแล้วให้มอบให้รุ่นน้อง จากการสนับสนุนนักเรียนให้มีสภาพชีวิตที่ดีขึ้นทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะดำเนินงานด้านการศึกษานายกององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด “ดิฉันเห็นเด็กอยากเรียน ก็อยากจะสนับสนุน และให้หนักถึงตนเองว่าในสมัยก่อนอยากเรียนแต่ไม่ได้เรียน ดิฉันเรียนจบ ป.6 แล้วต้องไปเรียนเสริมสวย ทำให้เข้าใจได้มากยิ่งขึ้นว่าคน

⁵¹ สัมภาษณ์, สายใจ เลิศวิริยะประภา, นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด, วันที่ 1 ตุลาคม 2550.

⁵² สัมภาษณ์, ภิรมย์ จันทริโกมทัย, ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดหนองบัวขาว, วันที่ 1 กันยายน 2550.

⁵³ สัมภาษณ์, สายใจ เลิศวิริยะประภา, นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด, วันที่ 1 ตุลาคม 2550.

อยากเรียนแล้วไม่ได้เรียนมีความรู้สึกอย่างไร”⁵⁴ จากสภาพปัญหาของนักเรียนในพื้นที่และประสบการณ์ชีวิตทำให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเขาสามยออดได้ให้ความสนใจในการพัฒนา ด้านการศึกษาโดยที่ก่อนการเลือกตั้งไม่ได้ให้ความสำคัญในประเด็นการศึกษามากนัก เพื่อแก้ไข ปัญหาสภาพความขาดแคลนของนักเรียน จึงได้มีนโยบายที่จะจัดการศึกษาเพื่อให้นักเรียนมี โอกาสได้ศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยเน้นยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาร่วมกับโรงเรียน

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยออดได้เริ่มให้การสนับสนุนการศึกษาโดยที่ผู้บริหาร โรงเรียนได้เข้าร่วมการประชุมประชาคมซึ่งดำเนินการประชุมทุกวันที่ 20 ของทุกเดือน โดยได้นำเสนอ ปัญหาและขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยออด ซึ่งองค์การ บริหารส่วนตำบลเขาสามยออดได้ให้การสนับสนุนโดยความเห็นชอบของที่ประชุมประชาคม โดยได้ สนับสนุนอาหารกลางวัน อาหารเสริมนม ถูงเท้า รองเท้า และชุดเครื่องแบบนักเรียนคนละ 2 ชุด ชุดยวกาชาด คนละ 1 ชุด ชุดกีฬา 1 ชุด และชุดผ้าไทย 1 ชุด โดยการจัดซื้อผ้าและให้ช่างในชุมชน เป็นผู้ตัด ตลอดจนทั้งอุปกรณ์การเรียนอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความเท่าเทียมในโอกาสของ การศึกษา นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยออดยังให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนที่ ผู้ปกครองยากจนปีละ 20 ทุน ๆ ละ 500 บาทต่อเทอม โดยทางโรงเรียนในพื้นที่เป็นผู้คัดเลือก นักเรียนที่เหมาะสมจะได้รับทุน แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานอุดหนุนดังกล่าวเป็นเพียงการ แก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเบื้องต้น องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเข้าไป ดำเนินการเพื่อสร้างความรู้หรือดำเนินการส่งเสริมผลสัมฤทธิ์ในการเรียนการสอนได้อย่างเต็ม ประสิทธิภาพ

เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ใน ปี พ.ศ. 2544 องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยออด จึงได้ตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโดยการสร้างอาคาร เรียน 2 ห้องติดกับโรงเรียนชุมชน โดยสามารถรับเด็กเล็กเข้าเรียนได้ รวม 80 คน และมีผู้ดูแลเด็กเล็ก รวม 4 คน และได้รับโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ อีก 3 แห่ง ได้แก่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโรงเรียนวัดดงสวอง โดยมีเด็กเล็ก 26 คน ผู้ดูแลเด็กเล็ก 1 คน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนวัดหนองบัวขาว มีเด็กเล็ก 26 คน ผู้ดูแลเด็กเล็ก 1 คน โดยที่ในระยะแรก องค์การบริหารส่วนตำบลได้เก็บเงินค่าบำรุงการศึกษา คนละ 800 บาท ต่อภาคการศึกษาตามอัตรา

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน.

เดิมที่เคยเก็บมาก่อน และต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้ยกเลิกการเก็บค่าบำรุงการศึกษาเด็กที่อายุตั้งแต่ 3 ขวบขึ้นไป และในปี พ.ศ. 2547 ได้รับโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กกรมรมพิเศษที่ 3 โดยมีเด็กเล็ก 38 คน ผู้ดูแลเด็กเล็ก 3 คน (เป็นเด็กที่อายุต่ำกว่า 3 ขวบ รวม 20 คน) โดยเด็กที่อายุต่ำกว่า 3 ขวบยังคงต้องชำระค่าบำรุงการศึกษาภาคการศึกษาละ 200 บาท ซึ่งต่ำกว่าเดิมที่เคยเก็บ

การดำเนินงานการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กดำเนินการไปได้ด้วยดี องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้าไปดำเนินการได้อย่างเต็มที่และเป็นที่พอใจของผู้ปกครอง “เราเห็นว่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดดูแลบุตรหลานเราดีมาก สถานที่ก็ดูสะอาดและความเอาใจใส่ของครูผู้ดูแลเด็กก็เห็นได้จากเด็กกลับบ้านด้วยความสดชื่น และที่สำคัญก็คือเด็กอยากมาศูนย์”⁵⁵ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานสนับสนุนการศึกษาของโรงเรียนโดยการอุดหนุนงบประมาณก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดว่าหน่วยงานที่จะขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรประชาชน ที่มีระเบียบข้อบังคับและการดำเนินงานจนเป็นที่ยอมรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยโครงการที่จะขอรับการอุดหนุนต้องเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการได้เอง⁵⁶ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความพร้อมในการดำเนินงาน โดยผ่านการประเมิน 11 ตัวชี้วัด⁵⁷

จากกระแสการต่อต้านการโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ให้ชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การดำเนินงานเพื่อการถ่ายโอนหยุดลง ต่อมาคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ประชุม ครั้งที่ 9/2548 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน

⁵⁵ น.อ.สุรินทร์ ฝาสุข ผู้นำชุมชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด กล่าวในที่ประชุมกลุ่มย่อยของการเก็บข้อมูลภาคสนาม เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2550 ณ ห้องประชุมโรงเรียนเขาสามยอดวิทยา โดยมีผู้เข้าประชุมเพื่อให้ข้อมูลทั้งสิ้น 21 คน

⁵⁶ หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0802.2/ว 2611 ลงวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2547

⁵⁷ สัมภาษณ์, วุฒิสาร ตันไชย, รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า, วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551.

พ.ศ. 2548 โดยได้มีมติให้เสนอยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น และเสนอให้ดำเนินการเพื่อถ่ายโอนโดยกำหนดว่าในปีการศึกษา 2549 องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับโอนได้ไม่เกิน 3 แห่ง เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย 1 แห่ง และอีก 2 แห่งเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นหรือประถมศึกษา เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยังไม่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน 1 โรงเรียน โดยที่ในการประเมินให้มีการประเมินความสมัครใจของบุคลากรในสังกัดโรงเรียนที่จะทำการถ่ายโอน และดูความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนด้วย และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับแนวทางการประเมินที่เสนอโดยคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น⁵⁸

เพื่อให้สามารถดำเนินการสนับสนุนการศึกษาและสามารถเข้าไปบริหารจัดการการศึกษาได้เต็มประสิทธิภาพ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตได้ดำเนินการเพื่อขอรับถ่ายโอนโรงเรียนในพื้นที่รวม 5 โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนบ้านหนองบัวขาว โรงเรียนหุบศร โรงเรียนวัดสระมะเกลือ โรงเรียนวัดดงสวอง และโรงเรียนโรงพยาบาลอนันต์ และก่อนการประเมินขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตได้เชิญผู้บริหารและคณะครูจากทุกโรงเรียนเข้ารับฟังแนวทางการขอถ่ายโอนโรงเรียนเพื่อมาสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล

ผลการประเมินความสมัครใจของบุคลากรในโรงเรียนปรากฏว่าไม่มีโรงเรียนใดผ่านทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนโรงเรียนเข้าสังกัดในองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายด้านการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต จึงนำมาสู่แนวคิดในการจัดตั้งโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนตำบลแทนการถ่ายโอน โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตได้นำประเด็นการจัดตั้งโรงเรียนให้ที่ประชุมประชาคมพิจารณา และที่ประชุมได้เห็นชอบให้ดำเนินการ “ทุกคนในที่ประชุมให้ความเห็นชอบให้ตั้งโรงเรียนเพื่อจัดการศึกษาให้ลูกหลาน โรงเรียนเดิมไม่ยกโอนก็ไม่ใช่ไร แต่เราอยากเห็นการพัฒนาด้านการศึกษาและเราอยากจะทำโครงการเอง”⁵⁹ “ผมเองซึ่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนวัดหนองบัวขาวก็เห็นด้วยกับการตั้งโรงเรียนและไม่เคยคิดว่าโรงเรียนสังกัดองค์การบริหาร

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁹ สัมภาษณ์, ชลอ เหมือนชู, ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต, วันที่ 1 กันยายน

ส่วนตำบลเขาสามยอตจะแย่งเด็กนักเรียน เพราะโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะบริหารงานการศึกษาได้ดีกว่า”⁶⁰

เมื่อผ่านที่ประชุมประชาคม องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต ได้ยื่นประเมินความพร้อมต่อคณะกรรมการประเมินความพร้อม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนเขตพื้นที่การศึกษา 3 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน โดยผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คนเป็นประธาน ผลการประเมินเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2549 ได้คะแนนเฉลี่ย 2.64 ซึ่งเป็นคะแนนที่ผ่านเกณฑ์การประเมินในระดับสูง โดยที่ระดับคะแนนไม่ถึง 1.5 เป็นระดับต่ำให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาภาครัฐไปก่อน ระดับคะแนนสูงกว่า 1.5 แต่ไม่ถึง 2.10 เป็นระดับปานกลาง ให้จัดการศึกษาและรับโอนการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา ระดับคะแนน 2.10 ถึง 2.70 เป็นระดับสูง ให้จัดและรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานยกเว้นระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีวศึกษา ระดับ 2.70 ขึ้นไป เป็นระดับสูงมาก ให้จัดและรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานรวมทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา

จากผลการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต จึงทำให้สามารถก่อตั้งโรงเรียนเขาสามยอตวิทยา ซึ่งถือว่าเป็นโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งแรกของประเทศ ได้ขอใช้อาคารหลังเก่าที่เป็นที่เก็บของของโรงเรียนชุมชนเพื่อปรับปรุงเป็นอาคารเรียน และได้สร้างอาคารเรียน โดยรายได้จากการทอดผ้าป่าของประชาชน รวม 6 แสนบาท และวัดพระบาทน้ำพุสนับสนุนการตกแต่งภายในและติดตั้งเครื่องปรับอากาศ มูลค่า 4 แสนบาท ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลจัดสร้างรั้วโรงเรียน รับโอนครู และจ้างครูอัตราจ้างเพื่อดำเนินการสอน จัดให้มีห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์รวม 40 ชุด มูลค่า 3.5 ล้านบาท และห้องเรียนภาษาต่างประเทศ (อังกฤษ) โดยครูชาวต่างประเทศที่พูดภาษาอังกฤษ การเปิดเรียนเทอมแรกในปีการศึกษา 2549 มีนักเรียนชั้นอนุบาล 47 คน และปัจจุบันมีนักเรียนตั้งแต่อนุบาล 1-3 ทั้งสิ้น 97 คน มีครูประจำ 4 คน และครูอัตราจ้าง 4 คน และเพื่อขยายการศึกษาในระดับประถมศึกษาต่อไป องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตได้รับงบประมาณก่อสร้างอาคารเรียนหลังใหม่จำนวน 5 ล้านบาท และอยู่ระหว่างการจัดหาสถานที่เพื่อดำเนินการก่อสร้าง⁶¹

⁶⁰ สัมภาษณ์, ภิรมย์ จันทร์โณทัย, ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดหนองบัวขาว, วันที่ 1 กันยายน 2550.

⁶¹ สัมภาษณ์, รัศมี ชุกสิทธิ์, นักวิชาการศึกษา ศศ.2, วันที่ 1 กันยายน 2550.

นอกจากโรงเรียนเขาสามยอดวิทยาจะให้บริการแก่นักเรียนประจำของโรงเรียนแล้วยังให้บริการศึกษาพิเศษทางด้านภาษาและคอมพิวเตอร์ให้แก่นักเรียนโรงเรียนอื่น ๆ ในพื้นที่ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด ไม่สามารถให้การสนับสนุนแก่โรงเรียนโดยตรงด้วย ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด ได้จัดรถรับส่งนักเรียนซึ่งเป็นรถที่ได้จากการซื้อโดยเงินทอดผ้าป่าของประชาชน จำนวน 6 แส่นบาท การจัดให้มีรถรับส่งนักเรียนเพื่อมาศึกษาเพิ่มเติม ณ โรงเรียนเขาสามยอดวิทยา เป็นการสร้างโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียมกันของนักเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กที่ด้อยโอกาส “เรารู้สึกภูมิใจในโรงเรียนที่เราได้ร่วมกันก่อตั้งขึ้นมา และยิ่งชื่นใจเมื่อเห็นเด็กที่ด้อยโอกาสได้มีโอกาสได้เรียนคอมพิวเตอร์และใช้คอมพิวเตอร์เป็น ซึ่งหากเราไม่มีโรงเรียนเขาสามยอดวิทยาดำเนินการในส่วนนี้ เราก็คงจะไม่เห็นภาพเด็กด้อยโอกาสเหล่านี้จะได้รับโอกาสดี ๆ เลย”⁶²

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

การดำเนินงานพัฒนาด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด ได้มีพัฒนาการมาจากการรับโอนกิจการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การดำเนินการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จึงเป็นแหล่งเรียนรู้มิใช่เพียงแต่เด็กที่มาเข้าเรียน แต่เป็นการฝึกฝนการดำเนินงานทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายพนักงาน ครูพี่เลี้ยง ผู้ปกครอง ตลอดจนทั้งชุมชน เนื่องจากมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชน ปัญหาความขาดแคลนต่างๆ ได้รับการแก้ไขร่วมมือด้วยดี ในการขยายขอบข่ายของงาน องค์การบริหารส่วนตำบลจะหารือชุมชนถึงความเหมาะสม หากชุมชนเห็นพ้องกัน หากสิ่งที่จะดำเนินการเป็นประโยชน์ต่อชุมชนแต่เกินขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลชุมชนก็ให้ความช่วยเหลือ การทอดผ้าป่าของชุมชนเพื่อสมทบทุนสร้างอาคารเรียนและซื้อรถโดยสารมอบให้โรงเรียนเป็นตัวอย่างที่ยืนยันได้อย่างชัดเจน

ในส่วนของการล่าช้าของการถ่ายโอนก็ไม่ได้ถือว่าเป็นปัญหา “การชะลอมิให้มีการประเมินเพื่อถ่ายโอนโรงเรียน ก็ไม่เป็นไร เรายังมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้ดำเนินการได้ โรงเรียนไม่มาก็ไม่เป็นไร เราก็สามารถตั้งเองได้ แล้วเราก็ร่วมกันทำงานได้ โรงเรียนไหนก็เหมือนกัน ขาดแคลนอะไรก็คุยกัน เราไม่แบ่งโรงเรียนเพราะนักเรียนทั้งหมดคือลูกหลานเรา”⁶³

⁶² สัมภาษณ์, ชูชาติ ทิพย์จันทร์, องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด, วันที่ 1 กันยายน 2550.

⁶³ เรื่องเดียวกัน.

บทวิเคราะห์การกำหนดยุทธศาสตร์สู่ผลสัมฤทธิ์ ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จ รูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต มีพื้นที่ที่ติดต่อกับเขตเทศบาลเมืองลพบุรีซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญกว่าและมีระบบการศึกษาและโรงเรียนที่พร้อมและดีกว่าโรงเรียนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต ความแตกต่างระหว่างระบบการศึกษาในพื้นที่เทศบาลเมืองลพบุรีและองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต ได้ส่งผลให้ผู้ปกครองของนักเรียนที่มีฐานะดีส่งบุตรหลานไปเรียนในเขตเทศบาลเมือง ส่วนโรงเรียนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต นักเรียนส่วนใหญ่จะมาจากครอบครัวที่มีฐานะค่อนข้างยากจน พันธกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องดำเนินการได้แก่ การสร้างความเท่าเทียมกันด้านโอกาสการศึกษาของเด็กนักเรียนโดยเร่งด่วน ทั้งในแง่ของคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และคุณภาพทางการศึกษาที่ทัดเทียมกันกับเด็กนักเรียนที่เรียนอยู่ในโรงเรียนในเขตเทศบาลเมืองลพบุรี ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต ได้ประสบผลสำเร็จในการจัดตั้งโรงเรียนและมีการยกระดับการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ โดยมีกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อดำเนินงานรวม 5 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนแรก การลงพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตและการให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียนเบื้องต้น การพบเห็นสภาพที่ขาดแคลนของนักเรียนในพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตเป็นภาพที่จุดประกายความคิดที่จะให้ความช่วยเหลือเด็กนักเรียนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความพร้อมเพื่อการศึกษา จึงได้ให้การช่วยเหลือนักเรียนโดยใช้ทุนทรัพย์ส่วนตัว ได้แก่การมอบถุงเท้า รองเท้า และจักรยานสำหรับขี่ไปโรงเรียน

ขั้นตอนที่สอง การนำเสนอหารือต่อที่ประชุมประชาคม องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตได้มีการประชุมประชาคมทุกวันที 20 ของทุกเดือน เพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน ตลอดจนสรุปผลการดำเนินงานในรอบเดือนให้ประชาชนได้รับทราบ ในการประชุมประชาคม ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้นำเสนอข้อมูลและข้อร้องเรียน ซึ่งหลังจากที่ได้มีการมอบความช่วยเหลือของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตแล้วก็ได้เชิญผู้บริหารโรงเรียนมาร่วมประชุมเพื่อเสนอปัญหาและความต้องการด้วย โดยที่ประชุมประชาคมได้เห็นชอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตให้ความช่วยเหลือโรงเรียนในรูปแบบของการอุดหนุนงบประมาณ และสนับสนุนอุปกรณ์การศึกษา ตลอดจนทั้งทุนการศึกษา ให้มีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต “เราเชื่อว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตจะ

บริหารงานการศึกษาได้ดีกว่า กระทรวงศึกษาธิการ”⁶⁴ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น น่าจะบริหารงานการศึกษาได้ดีกว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้เนื่องจากสามารถให้การสนับสนุนการศึกษา และมีความพร้อมในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาได้มากกว่า และรวดเร็วกว่า”⁶⁵

ขั้นตอนที่สาม การรับโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การรับโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รวม 4 แห่ง ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตได้เรียนรู้แนวทางการจัดการศึกษา จากการดำเนินงานการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยที่ได้มีการตั้งคณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน และประสบการณ์ในการบริหารจัดการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้ส่งผลในการประเมินความพร้อม ทั้งนี้เนื่องจากประสบการณ์ในการบริหารจัดการการศึกษาเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดที่ทำการวัดความพร้อม

ขั้นตอนที่สี่ การขยายระดับการศึกษาไปสู่ระดับประถมศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต ได้พยายามที่จะขอรับการถ่ายโอนการศึกษาพื้นฐานให้เข้าสังกัดเพื่อจะสามารถให้การสนับสนุนและบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างเต็มความสามารถ แต่เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนโรงเรียนให้เข้ามาสังกัดได้ จึงได้ดำเนินการเพื่อจัดตั้งโรงเรียนเอง และประสบผลสำเร็จในการก่อตั้ง โดยได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการสมทบทุนสร้างโรงเรียน และจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอน และยานพาหนะ ให้แก่โรงเรียน

ขั้นตอนที่ห้า ขยายโอกาสทางการศึกษาด้านภาษาและวิทยาการคอมพิวเตอร์ ให้แก่นักเรียนในโรงเรียนในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต นอกเหนือจากการเรียนในหลักสูตรปกติในโรงเรียนที่นักเรียนสังกัด โดยให้การศึกษาเพิ่มเติมโดยไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงการศึกษา นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตยังได้จัดรถรับส่งนักเรียน เป็นรถบัสที่ได้จากการทอดผ้าป่าจากชาวบ้านและรถที่จัดซื้อจากเงินรางวัลธรรมมาภิบาลที่ได้รับจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน

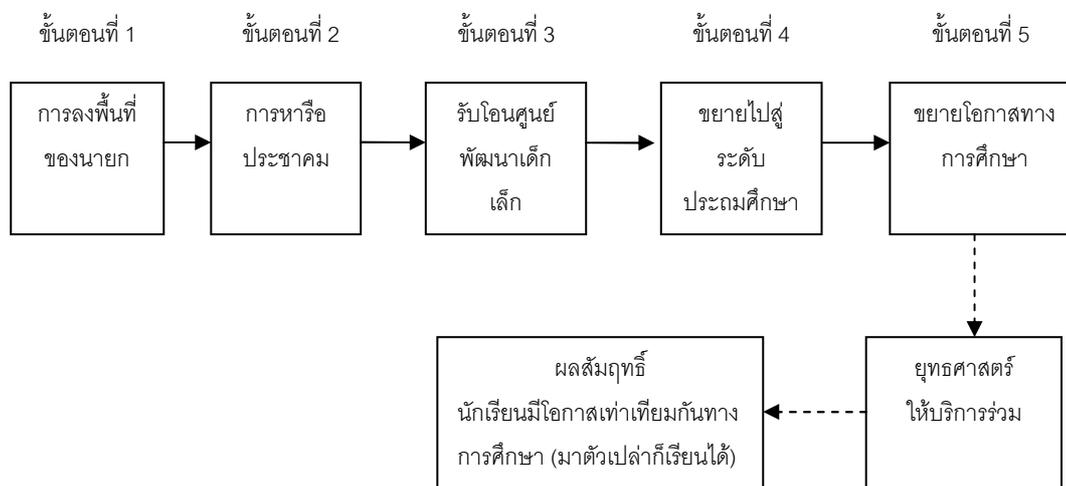
ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่เป็นทิศทางในการดำเนินงานเพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์ แสดงดังแผนภาพที่ 4.14

⁶⁴ สัมภาษณ์, ศศิภา ภักดีอิม, ผู้นำชุมชน, วันที่ 1 กันยายน 2550.

⁶⁵ สัมภาษณ์, ภิรมย์ จันทร์โณทัย, ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดหนองบัวขาว, วันที่ 1 กันยายน 2550.

แผนภาพที่ 4.14

แสดงขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด



ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จ

จากกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จที่ได้นำเสนอแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อผลสำเร็จของการดำเนินงานดังต่อไปนี้

ปัจจัยที่ 1 ความตั้งใจจริงในการดำเนินงานตามนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดเป็นส่วนผลักดันไปสู่ผลสำเร็จ จากประสบการณ์ส่วนตัวในวัยเด็กและจากสภาพการณ์คุณภาพชีวิตที่ต่ำของนักเรียนในพื้นที่ที่ปรากฏทำให้เกิดแรงผลักดันในการกำหนดนโยบายที่ให้ความสำคัญในการพัฒนาด้านการศึกษา และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดได้ลงมือในการประสานงานกับชุมชน และส่วนราชการเพื่อขอรับดำเนินการด้านการศึกษาให้มาสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด และให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา ส่วนการพัฒนาด้านอื่น ๆ ก็ใช้วิธีประสานการดำเนินงานเพื่อขอสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อดำเนินการแทน การลงมือเป็นผู้ปฏิบัติร่วมกับพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้ได้รับความไว้วางใจจากชุมชน และได้รับการสนับสนุนจากชุมชนในการดำเนินงาน ถึงแม้ไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนโรงเรียนมาอยู่ในสังกัดก็สามารถดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนและให้บริการการศึกษาแก่นักเรียนในพื้นที่ได้

ปัจจัยที่ 2 ชุมชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การประชุมประชาคมทุกวันที่ 20 ของทุกเดือน ซึ่งเป็นการประชุมของผู้นำชุมชนและผู้สนใจเข้าร่วมประชุม ตลอดทั้งผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด

ได้มีโอกาสนำเสนอปัญหา และร่วมกันพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาในทุก ๆ ด้าน การดำเนินการด้านการศึกษาก็ได้มีการประชุมปรึกษาหารือโดยผ่านประชาคม โดยที่ประชาคมได้เห็นชอบให้ดำเนินการเพื่อจัดตั้งโรงเรียน เนื่องจากบุคลากรส่วนใหญ่ในโรงเรียนไม่สมัครใจที่จะถ่ายโอนเข้ามาสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาดำเนินงานทำให้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ การที่ประชาชนในชุมชนได้ให้ความช่วยเหลือโรงเรียนในการทอดผ้าป่าสมทบทุนการจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอน และรถรับส่งนักเรียน ตลอดจนส่งบุตรหลานเข้าเรียนเสริมในโรงเรียนเขาสามยอดวิทยา จึงเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ

ปัจจัยที่ 3 ความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด เป็นไปในลักษณะที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน และทั้งสองฝ่ายมองเห็นประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับเป็นสำคัญ ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด ไม่แยกฝ่ายเป็นฝ่ายค้ำและฝ่ายบริหาร แต่ถือว่าเป็นทีมงานเดียวกัน แต่ภายในทีมงานก็มีความเห็นที่แตกต่างกัน ในทุกเรื่องก็มีการตั้งข้อสงสัยจากสมาชิกที่หลากหลาย และไม่มีผู้ใดคัดค้านหรือเห็นด้วยทุกเรื่องแต่ก็สามารถทำความเข้าใจและตกลงกันได้ด้วยเหตุและผล ความร่วมมือกันระหว่างทั้งสองส่วนทำให้การบริหารจัดการ การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นไปอย่างราบรื่น และตรงกับความต้องการของนักเรียน⁶⁶

ปัจจัยที่ 4 ความสามารถและความตั้งใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด ทีมงานด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด นำโดยปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด มีประสบการณ์ในการจัดการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และมีความตั้งใจจริงในการประสานงานและปฏิบัติงาน “หลังจากที่ได้มีการประชุมประชาคม และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดได้มอบนโยบายแล้ว ปลัดฯ และทีมงาน ได้ปรึกษาหารือกับชุมชนในการดำเนินงานโดยตลอด อะไรที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดก็จะทราบไปพร้อมกัน หากปลัดฯ และทีมงานไม่เก่ง นโยบายก็อาจจะมีความปัญหาในทางปฏิบัติ”⁶⁷ “ท่านปลัดฯ รวดเร็ว และแม่นยำในการดำเนินงานมาก ท่านเคยเป็นปลัดอำเภอเก่า ภูมามาท้องถิ่นดี และมีความสามารถในการประสานงานทั้งในชุมชน โรงเรียน ส่วนราชการทั้งส่วนกลาง ส่วน

⁶⁶ สัมภาษณ์, ชลอ เหมือนชู, องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด, วันที่ 1 กันยายน 2550.

⁶⁷ สัมภาษณ์, ประจวบ สุภักดี, องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด, วันที่ 1 กันยายน 2550.

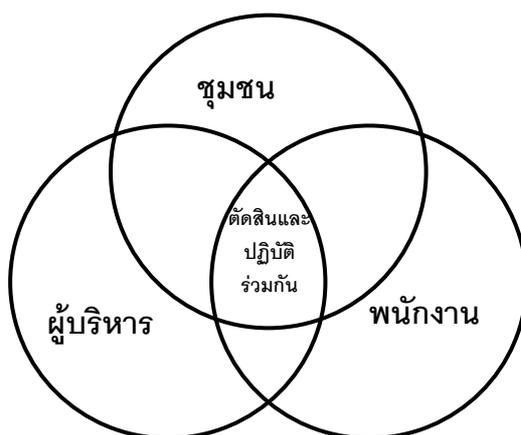
ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดทั้งสถาบันการศึกษา นอกจากนั้นการบริหารงานภายใน ท่านก็เป็นผู้มีความสามารถในการนำทีมงานเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ”⁶⁸

รูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

จากการศึกษากรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดจะเห็นได้ว่ารูปแบบของการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลประกอบด้วยความสัมพันธ์ของส่วนประกอบ 3 ส่วนได้แก่ ผู้บริหาร ผู้นำชุมชน และพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

แผนภาพที่ 4.15

แสดงรูปแบบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด



จากรูปแบบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดตามแผนภาพที่ 4.15 จะเห็นได้ว่า ผู้บริหารทำหน้าที่ประสานชุมชนและพนักงานให้ร่วมกันพิจารณาและตัดสินใจถึงแนวทางการดำเนินงาน การตัดสินใจของพนักงานและชุมชนถือเป็นข้อตกลงร่วมกัน และเมื่อได้มีการตัดสินใจแล้วก็ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและประสานงาน ตลอดทั้งปฏิบัติงานร่วมกับ

⁶⁸ สัมภาษณ์, สายใจ เลิศวิริยะประภา, นายองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด, วันที่ 1 กันยายน 2550.

พนักงานด้วย ในส่วนของพนักงานทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานกับผู้บริหารและชุมชนเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่ในขณะเดียวกันก็มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการดำเนินงานเพื่อกำหนดนโยบายด้วย ในส่วนของชุมชน มีหน้าที่ในการตัดสินใจทางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสนับสนุน ตลอดจนทั้งร่วมปฏิบัติงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยรูปแบบการทำงานนี้ให้ความสำคัญกับชุมชนสูงสุด “ชุมชนเห็นเป็นอย่างไร เราก็จะดำเนินการไปในทิศทางนั้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขึ้นมาเพื่อเขา เป็นของเขา เราเป็นผู้รับใช้ เขาต้องการสิ่งใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเรา นั่นคืองานที่สำคัญที่สุดของเราที่จะต้องเร่งทำให้สำเร็จ”⁶⁹

กรณีศึกษาที่ 5 เทศบาลตำบลอุโมงค์ จังหวัดลำพูน

ข้อมูลทางกายภาพ และบริบทพื้นฐาน

เทศบาลตำบลอุโมงค์ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลอุโมงค์ เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เดิมเป็นสุขาภิบาลอุโมงค์เมื่อซึ่งก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2514 อยู่ในเขตพื้นที่ของตำบลอุโมงค์ อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน มีพื้นที่ 20.09 ตารางกิโลเมตร ระยะเวลาจากตัวเมืองลำพูนประมาณ 10 กิโลเมตร มีจำนวน 11 หมู่บ้าน โดยทางทิศเหนือ ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ทิศใต้ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองง่า อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน ทิศตะวันออก ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลมะเขือแจ้ อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน ทิศตะวันตก ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองช้างคืน อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน

พื้นที่เทศบาลตำบลอุโมงค์เป็นที่ราบลุ่มตามแนวชายฝั่งตะวันตกแม่น้ำกวงและมีลำเหมืองปิงห่างไหลผ่านส่วนกลางของพื้นที่เพื่อหล่อเลี้ยงพื้นที่เกษตรกรรม สภาพดินเป็นดินร่วนซุยเหมาะแก่การทำไร่ ทำนา และทำสวน โดยเฉพาะสวนลำไย ส่วนสภาพภูมิอากาศ ฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคมถึงพฤษภาคม ฤดูฝนเริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายนถึงเดือนตุลาคม และฤดูหนาวเริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนกุมภาพันธ์

⁶⁹ สัมภาษณ์, สายใจ เลิศวิริยะประภา, นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต, วันที่ 1 กันยายน 2550.

ประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้ตั้งรกรากสืบต่อมาจากบรรพบุรุษ ประชาชนนิยมตั้งถิ่นฐาน อยู่ตามที่ราบลุ่มและอยู่อาศัยตามริมน้ำลำคลอง เป็นกลุ่มชุมชนในแต่ละหมู่บ้าน และมีชุมชน หนาแน่นบริเวณสองข้างถนนสายหลัก คือ ทางหลวง หมายเลข 106 เป็นถนนสายเก่าเชื่อมระหว่าง จังหวัดลำพูน เชียงใหม่ การประกอบอาชีพ ราษฎรส่วนใหญ่คือ เกษตรกรรม ทำสวน เป็นอาชีพ หลัก รองลงมา คือ รับจ้าง ค้าขาย รับราชการ อุตสาหกรรมในครัวเรือน และอาชีพอื่น ๆ ณ วันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2549 มีประชากรตามสำมะโนประชากรทั้งสิ้น 13,570 คน แต่อย่างไรก็ตามยังมีประชากร แฝงที่มาอาศัยทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศอีกจำนวนหนึ่ง

จากการที่มีที่ตั้งระหว่างเมืองเชียงใหม่และเมืองลำพูน ตลอดทั้งมีการพัฒนาด้าน เศรษฐกิจ ทำให้มีประชากรมาอาศัยในพื้นที่เทศบาลตำบลอุโมงค์จำนวนมาก ซึ่งส่งผลเสียต่อ สภาพแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของขยะ ซึ่งจากเดิมปี พ.ศ. 2538 วันละประมาณ 1 ตัน และเพิ่มเป็นประมาณวันละ 15 ตัน ในปี พ.ศ. 2543 ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ได้มีกระแสคัดค้าน การทิ้งขยะของเทศบาลนครเชียงใหม่ของประชาชนในบริเวณโดยรอบที่ทิ้งขยะ และในส่วนของ เทศบาลตำบลอุโมงค์ ซึ่งได้เช่าที่ทิ้งขยะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมือง ลำพูน ก็ถูกประชาชนในพื้นที่ต่อต้านการทิ้งขยะเช่นเดียวกัน

ถึงแม้ว่ามีการต่อต้านการทิ้งขยะ แต่ประชาชนในขณะนั้นมีความเชื่อและค่านิยมว่า การทิ้งขยะลงถังขยะจะทำให้เกิดความสะอาดในชุมชน เมื่อมีขยะมากขึ้นก็มีความต้องการถังขยะ มากขึ้นและเรียกร้องให้เทศบาลตำบลอุโมงค์เพิ่มรอบการเก็บขยะมากขึ้น จากการต่อต้านการทิ้ง ขยะของประชาชนในพื้นที่ที่ทิ้งขยะ และข้อเรียกร้องในการเพิ่มถังขยะและรอบการเก็บขยะของ ประชาชนในเขตเทศบาล ทำให้เทศบาลตำบลอุโมงค์ต้องพยายามหาทางออกเพื่อแก้ปัญหา

ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานที่เด่นเป็นกรณีศึกษา

เทศบาลตำบลอุโมงค์ เป็นเทศบาลที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการขยะโดย สามารถลดปริมาณและจากเดิมที่เทศบาลจะต้องเก็บขยะทุกวันในทุกชุมชนลดเหลือการเก็บขยะ เพียง 2 ครั้งต่อเดือนต่อชุมชน หรือเก็บทุก 2 สัปดาห์ โดยในภาพรวมสามารถลดขยะได้ถึง 6 เท่า⁷⁰

⁷⁰ สัมภาษณ์, ชยัน วิพรหมชัย, นายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์, วันที่ 15 ตุลาคม 2550.

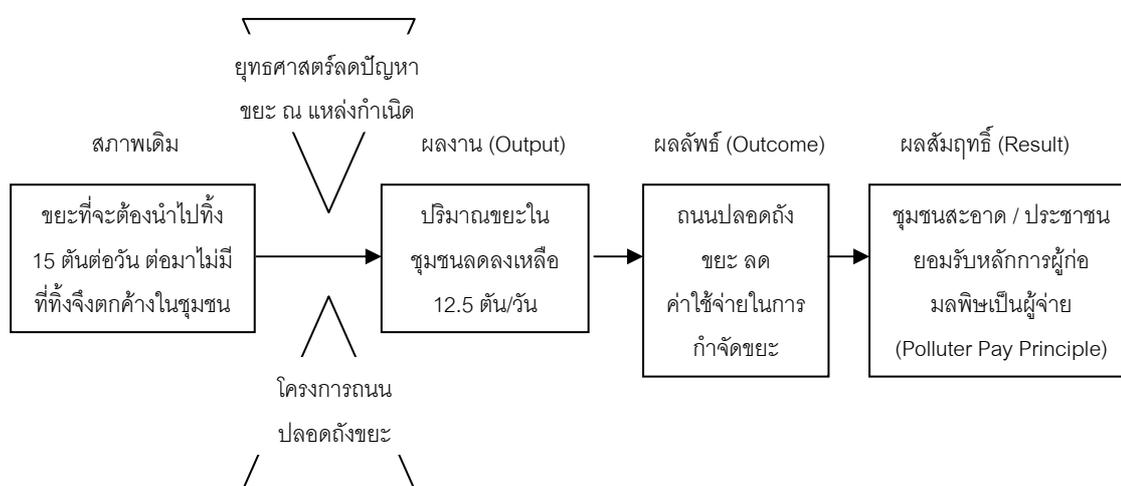
ปัจจุบันมีขยะประมาณ 2.5 ตันต่อวัน⁷¹ จากเดิมประมาณ 15 ตันต่อวัน โดยการดำเนินงานนั้นประชาชนได้ร่วมกันทำการคัดแยกขยะเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ก่อนทิ้ง โดยขยะอินทรีย์จะถูกนำไปทำปุ๋ยหมัก ขยะรีไซเคิลก็จะถูกนำไปขาย ส่วนขยะอื่น ๆ ก็จะถูกทิ้งโดยระบบถุงขยะที่เทศบาลตำบลอุโมงค์เป็นผู้จำหน่าย โดยกิจกรรมนี้เริ่มต้นจากชุมชนหมู่บ้านชัยสถาน และขยายแนวคิดออกไปในเขตชุมชนอื่น ๆ ทั่วพื้นที่เทศบาล ถึงขยะถูกถอดจากถนนทั้งหมด จึงส่งผลให้ ณ ปัจจุบันถนนในเขตเทศบาลตำบลอุโมงค์เป็นถนนปลอดถังขยะ ในการดำเนินงานเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์การลดปัญหาขยะ ณ แหล่งกำเนิด ซึ่งได้นำไปสู่การปฏิบัติผ่านโครงการถนนปลอดถังขยะ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ชุมชนสะอาดและประชาชนยอมรับในหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และโครงการนี้ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543

ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของเทศบาลตำบลอุโมงค์ สามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่

4.16

แผนภาพที่ 4.16

แสดงผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของเทศบาลตำบลอุโมงค์



⁷¹ สัมภาษณ์, สมชาย ไชยรัตน์, ผู้รับจ้างเก็บขยะของเทศบาลตำบลอุโมงค์, วันที่ 17 ตุลาคม 2550.

การกำหนดยุทธศาสตร์และการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์

ความเป็นมา

เทศบาลตำบลอุโมงค์ เดิมครั้งเมื่อยังเป็นสุขาภิบาลอุโมงค์ ยังเป็นเมืองขนาดเล็กและยังมีความเป็นชนบท ชยะมิใช่ปัญหาเนื่องจากประชาชนสามารถกำจัดขยะได้เอง และขยะส่วนใหญ่เป็นขยะอินทรีย์ แต่ต่อมามีการขยายตัวของทั้งเมืองเชียงใหม่และเมืองลำพูน ซึ่งเทศบาลตำบลอุโมงค์ตั้งอยู่ระหว่างสองเมืองใหญ่ จึงเป็นพื้นที่ที่มีการเดินทางผ่านของผู้คนระหว่างสองเมืองใหญ่ และจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและตัวเมืองดังกล่าวทำให้มีการเพิ่มปริมาณของผู้คนที่เข้ามาอาศัยและเดินทางผ่านเทศบาลตำบลอุโมงค์มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมามีการขยายตัวของเมืองและส่งผลให้ขยะเพิ่มขึ้นและถึงขยะที่รองรับเริ่มไม่พอและมีขยะตกค้างให้เห็นแต่ก็ยังไม่รุนแรง แต่หลังจากปี พ.ศ. 2542 ปริมาณขยะเริ่มมากขึ้นและสถานที่ทิ้งขยะของเทศบาลซึ่งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลศรีบัวบาน ซึ่งห่างจากเทศบาลตำบลอุโมงค์ประมาณ 20 กิโลเมตร เริ่มถูกต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ทิ้งขยะ และต่อมาได้มีการขยายตัวของห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ ทำให้มีผู้มาอยู่อาศัยในพื้นที่มากยิ่งขึ้นปริมาณขยะก็เพิ่มขึ้นตามตัว เพิ่มจนถึง 15 ตันต่อวัน และในที่สุดสถานที่ที่มีไว้สำหรับทิ้งขยะก็ไม่เพียงพอและประชาชนต่อต้านมากยิ่งขึ้น และท้ายที่สุดเมื่อปลายปี พ.ศ. 2543 เทศบาลตำบลอุโมงค์ก็ไม่สามารถทิ้งขยะในพื้นที่ดังกล่าวต่อไปได้⁷²

จากการที่เทศบาลตำบลอุโมงค์ไม่สามารถจัดเก็บขยะและทิ้งขยะได้เอง ตลอดทั้งไม่สามารถทิ้งขยะในที่ทิ้งขยะของเทศบาลตำบลอุโมงค์ได้ต่อไป จึงได้จ้างบริษัทเอกชนมาเป็นผู้กำจัดขยะในลักษณะการจ้างเหมาทั้งการจัดเก็บและกำจัด ซึ่งบริษัทเอกชนได้เข้ามาดำเนินการจัดเก็บและนำขยะไปกำจัดที่อำเภอบ้านธิ จังหวัดลำพูน โดยมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมกำจัดขยะครัวเรือนละ 10 บาท

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมไม่สามารถดำเนินการเก็บได้ตามเป้าหมาย ประชาชนต่อต้านไม่ยอมชำระค่าธรรมเนียมเนื่องจากอ้างว่าไม่ได้ทิ้งขยะ และประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่อยู่บ้านในช่วงกลางวัน และผู้อยู่อาศัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พักในหอพัก หรือห้องเช่าก็ไม่ชำระค่าธรรมเนียม นอกจากนี้จากการต่อต้านการทิ้งขยะ

⁷² สัมภาษณ์, อรวรรณ ขว้างจิตร, รองนายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์, วันที่ 15 ตุลาคม 2550.

ของประชาชนในพื้นที่ทิ้งขยะในจังหวัดเชียงใหม่ทำให้ไม่สามารถทำการทิ้งขยะในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่อีกต่อไป และผลการต่อต้านการทิ้งขยะที่จังหวัดเชียงใหม่ได้ส่งผลให้มีการต่อต้านของประชาชนที่อำเภอบ้านธิเช่นเดียวกันเมื่อไม่มีที่ทิ้งขยะ ทำให้บริษัทเอกชนไม่สามารถจัดเก็บ จึงเริ่มมีขยะล้นถังและตกค้าง ตลอดทั้งกองอยู่ภายในชุมชน และมีปัญหาเรื่องกลิ่น แต่ต่อมาบริษัทเอกชนได้นำไปกำจัดที่บ่อฝังกลบเอกชนที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่⁷³

เมื่อต้องเผชิญกับปัญหาขยะในระดับวิกฤติ คณะผู้บริหารได้หารือและได้กำหนดนโยบายรักษาความสะอาดเรียบร้อยของชุมชนเพื่อให้เป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน โดยไม่ให้มีขยะตกค้างในชุมชน และได้หารูปแบบการดำเนินงานบริหารจัดการขยะที่ได้มีการดำเนินการประสบผลสำเร็จแล้วมาเพื่อเป็นตัวอย่างการดำเนินงาน โดยได้ไปศึกษาดูงาน ณ เทศบาลนครพิษณุโลก ตามแนวทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน (Civil Based Management หรือ CBM)⁷⁴ โดยมีแนวทางการบริหารจัดการขยะโดยชุมชน ซึ่งส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาขยะ โดยการคัดแยกขยะออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ของขายได้ ของใช้ได้อีก และขยะที่ต้องทิ้ง โดยมีการสร้างเครือข่ายชุมชน ส่วนกิจกรรมที่ดำเนินงาน ได้แก่ การทอดผ้าป่าขยะ การตั้งธนาคารขยะ การทำปุ๋ยหมัก และการทำโครงการถนนปลอดถังขยะโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ลดปริมาณขยะ ณ แหล่งกำเนิด และยึดหลักการดำเนินงานผู้ปล่อยมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pay principle) นอกจากนี้ การดำเนินงานของผู้ประกอบการวิสาหกิจ “วงษ์พาณิชย์” ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก ก็มี ส่วนช่วยในการเรียนรู้ถึงแนวคิดในการผลักดันให้มีการคัดแยกขยะโดยทำให้ขยะสะอาดเพื่อให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์หรือรอกบหรือหากนำขยะที่คัดแยกและทำความสะอาดแล้วไปจำหน่ายก็จะได้ราคาสูงขึ้น ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ ได้ส่งเสริมให้มีการคัดแยกขยะ ลดการใช้ถุงพลาสติก และทำปุ๋ยหมักใช้ในทุครัวเรือน โดยเฉพาะ

⁷³ สัมภาษณ์, สมศักดิ์ สุริยะเจริญ, ปลัดเทศบาลตำบลอุโมงค์, วันที่ 15 ตุลาคม 2550.

⁷⁴ สุธี ยันตระกูล และคนอื่น ๆ, โครงการจัดการขยะมูลฝอยสำหรับชุมชนเมืองจังหวัดพิษณุโลก การจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชน (CBM) (จัดทำโดย สำนักงานความร่วมมือทางวิชาการของเยอรมัน Eschborn, Germany ในนามของกระทรวงความร่วมมือและเศรษฐกิจ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (BMZ) และเทศบาลนครพิษณุโลก ประเทศไทย โดยความร่วมมือกับกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์).

อย่างยิ่งการทำเสียรอบต้นไม้สำหรับทิ้งขยะอินทรีย์ การให้ความรู้เรื่องการจัดการขยะของผู้นำชุมชนและผู้นำทางศาสนา และการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยการมีส่วนร่วมในการคิดแนวทางแก้ปัญหาและนำไปสู่การปฏิบัติร่วมกันผ่านการหารือระดมความคิด หรือ ช่างก่าก๊ิด เป็นการแก้ปัญหาที่วัฒนธรรมของคนให้ร่วมมือกันรักษาสิ่งแวดล้อมและไม่สร้างขยะขึ้นในชุมชน นอกจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ยังออกข้อบัญญัติห้ามมิให้ทิ้งขยะในที่สาธารณะโดยผู้ฝ่าฝืนจะต้องถูกปรับเป็นเงิน 2,000 บาทและผู้แจ้งจะได้รับรางวัล 1,000 บาท⁷⁵

นายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์ได้สรุปบทเรียนและพิจารณาเห็นแนวทางการดำเนินงาน โดยเห็นด้วยกับแนวทางการดำเนินงานตามหลักคิดลดปริมาณขยะ ณ แหล่งกำเนิด โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านระบบการคัดแยกขยะ ซึ่งได้กำหนดให้เป็นประเด็นยุทธศาสตร์เพื่อเป็นทิศทางในการดำเนินงาน นอกจากนั้น ยังได้นำหลักการของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pay principle หรือ PPP) โดยใช้หลักการจ่ายค่าถุง กล่าวคือ หากผู้มีขยะมากก็ต้องจ่ายค่าถุงขยะมาก ในทางตรงกันข้ามหากผู้ที่ผลิตขยะน้อยก็จะจ่ายค่าถุงขยะน้อย และนายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์ได้ทดลองแยกขยะเองก่อนและเห็นว่าได้ผลทำให้ขยะครัวเรือนลดลง จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ให้ดำเนินการแก้ปัญหาขยะด้วยการลดปริมาณขยะในชุมชนโดยการคัดแยกขยะ และนำถังขยะออกจากถนนเพื่อให้ใช้ระบบถุงขยะแทน โดยที่เทศบาลเป็นผู้จำหน่ายถุง และเทศบาลตำบลอุโมงค์จะไม่เก็บขยะที่มีได้บรรจุในถุงที่จำหน่ายโดยเทศบาลตำบลอุโมงค์ นอกจากนั้นเทศบาลตำบลอุโมงค์จะไม่เน้นเทคโนโลยีในการแก้ไขปัญหา แต่จะเน้นหนักการแก้ปัญหาที่คนซึ่งเป็นผู้สร้างขยะ ดังนั้นเทศบาลตำบลอุโมงค์จะไม่ซื้อรถขยะ ถังขยะ หรือเตาเผาขยะ จึงนำไปสู่การหารือในคณะผู้บริหารและเห็นชอบร่วมกันในแนวทางการดำเนินงานที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น⁷⁶ และได้มีการนำเสนอต่อผู้นำชุมชนและประชาชน ผ่านกิจกรรม “กินหอม ตอมม่วน”⁷⁷

⁷⁵ สัมภาษณ์, นพดล ณ เชียงใหม่, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว, วันที่ 16 ตุลาคม 2550.

⁷⁶ สัมภาษณ์, ชัยน วิพรหมชัย, นายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์, วันที่ 15 ตุลาคม 2550.

⁷⁷ กิจกรรม “กินหอม ตอมม่วน” เป็นกิจกรรมที่เทศบาลตำบลอุโมงค์ใช้ในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเชิญประชาชนมาร่วมประชุมเพื่อร่วมกันพิจารณากิจกรรมที่จะดำเนินการในเทศบาล โดยที่ผู้มาประชุมจะต้องนำอาหารมาจากบ้านแล้วนำมารับประทานด้วยกันในขณะเดียวกันก็มีการหารือการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ของเทศบาลหรือชุมชน

จากกิจกรรม กินหอม ตอมม่วน ผู้นำชุมชนและประชาชนผู้มาร่วมงานให้ความเห็นชอบในแนวทางการดำเนินงานที่ผู้บริหารเทศบาลตำบลอุโมงค์นำเสนอโดยได้ยอมรับแนวทางการบริหารจัดการขยะ และนำแนวทางไปสู่การปฏิบัติ โดยได้มีการสร้างแกนนำสำหรับนำแนวทางไปสู่การปฏิบัติ โดยอาศัยผู้นำชุมชนตามธรรมชาติ สมาชิกสภาเทศบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารสถานศึกษา อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ตลอดจนทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลเพื่อร่วมกันเผยแพร่แนวความคิดลงไปยังชุมชน และเชิญชวนสร้างความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติให้แก่ประชาชนเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารจัดการขยะใหม่ โดยได้มีการฝึกอบรมผู้นำชุมชนให้เข้าใจถึงแนวทางการดำเนินงาน

เมื่อได้ผู้นำการเปลี่ยนแปลงในชุมชนแล้ว เทศบาลได้จัดทำถุงบรรจุขยะขึ้นจำหน่าย โดยได้มีการจัดทำถุงคัดแยกขยะโดยแบ่งเป็นสามสี ได้แก่ ถุงสีแดงสำหรับขยะที่เป็นอันตราย จำหน่ายราคาใบละ 15 บาท ถุงสีเหลืองสำหรับขยะที่เป็นพลาสติก จำหน่ายราคาใบละ 10 บาท และถุงสีเขียวสำหรับขยะที่เป็นขยะย่อยสลายได้ จำหน่ายราคาใบละ 5 บาท และมีการจัดกิจกรรมอื่นๆ เช่น ขยะแลกการบริการและสิ่งของ การรับเบี้ยยังชีพก็ต้องนำขยะที่คัดแล้วมาด้วย การตั้งธนาคารขยะ และการถอนถังขยะออกจากถนน ตลอดจนการเสริมสร้างจิตสำนึกสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน โดยมีหน่วยรณรงค์ประชาสัมพันธ์ของเทศบาลออกณรงค์และมีการกระจายเสียงตามสายทุกเช้าและเย็น มีการแจกตะกร้าสำหรับจ่ายตลาดแทนการรับถุงพลาสติก และรณรงค์ให้เจ้าของหอพักและห้องเช่าขอความร่วมมือผู้เช่าให้คัดแยกขยะ⁷⁸

การแบ่งประเภทของถุงเป็นสีต่าง ๆ ตามประเภทของขยะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีในระยะแรก ๆ และปริมาณขยะลดลงอย่างชัดเจนกว่าครึ่ง⁷⁹ แต่ระยะต่อมาขยะได้เพิ่มขึ้นและประชาชนไม่ได้มีการแยกขยะเป็นถุงตามประเภท แต่บรรจุขยะทุกประเภทลงในถุงสีเขียวซึ่งเป็นถุงราคา 5 บาท และประชาชนเกิดความสับสนในการทิ้งขยะเพราะเทศบาลลดรอบการเก็บลงเป็นวันเว้นวัน ทำให้มีถุงขยะทิ้งตามถนนและมีสุนัขมากัดและคุ้ยเขี่ย นอกจากนั้น ประชาชนจำนวนหนึ่งก็เกิดความไม่พอใจเนื่องจากไม่ต้องการซื้อถุงบรรจุขยะและเรียกร้องให้มีการนำถังขยะมาตั้งเช่นเดิม การดำเนินงานในระยะแรกจึงยังไม่ถือว่าประสบผลสำเร็จ⁸⁰

⁷⁸ สัมภาษณ์, ชัยน วิพรหมชัย, นายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์, วันที่ 15 ตุลาคม 2550.

⁷⁹ สัมภาษณ์, สมชาย ไชยรัตน์, ผู้รับจ้างเก็บขยะ เทศบาลตำบลอุโมงค์, วันที่ 17 ตุลาคม 2550.

⁸⁰ สัมภาษณ์, ทรง จิตธรรม, ผู้ใหญ่บ้านบ้านชัยสถาน, วันที่ 17 ตุลาคม 2550.

จากผลการดำเนินงานในระยะแรก เทศบาลตำบลอุโมงค์ได้นำผลการดำเนินงานนำเสนอต่อชุมชนผ่านกิจกรรม กินหอม ตอมม้วน จึงได้เห็นชอบให้มีการเปลี่ยนถุงขยะจากเดิมที่มี 3 ประเภท ให้เหลือเป็นประเภทเดียวคือให้ใช้ถุงสีดำ โดยให้จำหน่ายถุงละ 10 บาท ราคาเดียว เพื่อเป็นมาตรการให้ประชาชนทำการแยกขยะเพื่อลดขยะ ณ แหล่งกำเนิด กล่าวคือ หากประชาชนยังไม่มี การคัดแยกขยะก็จะทำให้มีปริมาณขยะมาก ซึ่งจะส่งผลให้ต้องซื้อถุงบรรจุขยะจำนวนมากขึ้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานก็ไม่สามารถทำได้ครอบคลุม และประชาชนจำนวนหนึ่งก็ยังไม่มีการคัดแยกขยะ และยังไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน

เทศบาลตำบลอุโมงค์ได้เปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานจากการทำครอบคลุมทั้งพื้นที่เป็นการดำเนินการนำร่องในชุมชนบ้านชัยสถาน หมู่ที่ 10 โดยพิจารณาจากผู้นำในการเปลี่ยนแปลงในชุมชน ซึ่งพบว่าผู้ใหญ่บ้านบ้านชัยสถาน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านบ้านชัยสถาน ตลอดจนผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านชัยสถาน เป็นผู้นำตามธรรมชาติในชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีจิตอาสาและความตั้งใจจริงในการดำเนินงาน จึงได้เริ่มรณรงค์ให้มีการคัดแยกขยะอย่างจริงจัง โดยมีการสมัครและลงทะเบียนสมาชิกผู้ร่วมโครงการ มีการใช้ระบบถุงขยะแทนระบบถังขยะทั้งชุมชน มีการส่งเสริมให้ใช้กระเช้าหรือตะกร้าไปจ่ายตลาด จำกัดการจำหน่ายถุงของแต่ละครัวเรือนไม่เกินเดือนละ 2 ถุง ลดรอบการเก็บขยะเหลือเดือนละ 2 ครั้งในวันที่ 16 และ 30 ของทุกเดือน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดรหัสประจำถุงเพื่อให้ทราบที่มาของขยะ โดยถุงขยะที่จำหน่ายให้สมาชิกจะต้องมีรหัสซึ่งประกอบด้วยตัวอักษรและตัวเลข ซึ่งกำหนดตามแต่ละเขตชุมชน และตัวเลข คือ เลขสมาชิกผู้ร่วมโครงการกำจัดขยะ เช่น รหัส ก 28 หมายถึง ถุงพลาสติกนั้น มาจาก โซน ก. และเป็นสมาชิกลำดับที่ 28 เป็นต้น

ผลการดำเนินงานของชุมชนบ้านชัยสถาน ในระยะต้นมีครัวเรือนสมัครเข้าเป็นสมาชิกทั้งสิ้น 352 ครัวเรือน และได้มีการจัดกิจกรรมซื้อขายขยะ ธนาคารขยะในโรงเรียน การจ่ายตลาดด้วยการใช้กระเช้า และสามารถลดปริมาณขยะได้โดยใช้ถุงขยะเพียงเดือนละ 1 ถุง⁸¹ ยกเว้นครัวเรือนที่มีเด็กอ่อน และผู้ป่วยจะใช้มากขึ้น ทั้งนี้ ในวันที่มีการเก็บขยะ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้นำชุมชนจะทำการสำรวจและชั่งน้ำหนักถุงขยะ ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วขยะที่มีการคัดแยกแล้วจะมีน้ำหนักไม่เกิน 6 กิโลกรัม หากน้ำหนักเกินกว่านั้นก็จะทำการรื้อถุงขยะเพื่อตรวจสอบว่ามีการคัดแยกขยะหรือไม่ หากพบว่าไม่ได้มีการคัดแยก ผู้นำชุมชนก็จะขอร้องให้มี

⁸¹ สัมภาษณ์, ยงยุทธ์ ชัยศรี, ประธานชุมชนบ้านชัยสถาน, วันที่ 17 ตุลาคม 2550.

การคัดแยกในคราวต่อไป ทั้งนี้ การตรวจสอบว่าถุงขยะมาจากครัวเรือนใด สามารถตรวจสอบได้จากรหัสที่ติดอยู่ข้างถุงขยะ ต่อมาเทศบาลตำบลอุโมงค์ได้ออกเทศบัญญัติห้ามลักลอบทิ้งขยะในเขตเทศบาลตำบลอุโมงค์ ผู้ฝ่าฝืนจะถูกปรับเป็นเงิน 2,000 บาท และผู้ที่แจ้งเบาะแสจนนำไปสู่การปรับก็จะได้รับรางวัลรายละ 1,000 บาท แต่ตั้งแต่ได้มีการออกเทศบัญญัติดังกล่าวก็ยังไม่เห็นผู้ใดได้รับรางวัล⁸² แต่อย่างไรก็ตามมีผู้ลักลอบนำมาทิ้งในพื้นที่ ซึ่งคณะกรรมการชุมชนและเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลอุโมงค์ได้ร่วมกันรื้อค้นถุงขยะเพื่อหาที่มาของขยะ และทราบแหล่งที่มาหรือเจ้าของขยะจากใบเสร็จค่าไฟฟ้าและน้ำประปาที่อยู่ในถุงขยะ โดยคณะกรรมการชุมชนและเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลอุโมงค์ได้ติดตามและพบเจ้าของขยะและได้ขอร้องมิให้ลักลอบนำขยะไปทิ้งในพื้นที่อื่น ซึ่งผู้เป็นเจ้าของขยะรับว่าได้นำขยะไปทิ้งในพื้นที่ของเทศบาลตำบลอุโมงค์จริง หลังจากการพบปะและร้องขอตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วก็ได้มีการปรับแต่อย่างใด และเจ้าของขยะขอโทษเทศบาลตำบลอุโมงค์และชุมชนบ้านชัยสถานและรับว่าจะไม่นำขยะไปทิ้งอีก⁸³

ผลจากผลสำเร็จในระยะต้น ทำให้มีการขยายผลไปยังหอพัก โดยที่ผู้ที่มาเช่าอาศัยในพื้นที่และไปทำงานในเมืองลำพูนและสถานประกอบการทั้งในพื้นที่จังหวัดลำพูนและจังหวัดเชียงใหม่ที่มีที่ตั้งใกล้เขตเทศบาลตำบลอุโมงค์ก็ให้ความร่วมมือ โดยเดิมหอพักจะมีถังขยะตั้งไว้หน้าหอพักและถังขยะก็จะเต็มทุกวัน ประมาณวันละ 3 ถัง ถึงถังละประมาณ 3 ปี๊บ หรือ ประมาณ 60 ลิตรต่อถัง หรือมีขยะเฉลี่ยประมาณ 180 ลิตรต่อวัน บริเวณที่ตั้งถังขยะจะมีกลิ่นเหม็นและมีปัญหาแมลงวันและน้ำชะขยะ การจัดเก็บของเทศบาลก็ไม่สามารถจัดเก็บได้ทั้งหมด เนื่องจากเป็นขยะอาหารที่เน่า และหกตามพื้นขณะยกเทขยะ ห้องที่อยู่ติดและอยู่ใต้ทิศทางลมของถังขยะมักจะตำหนิและร้องขอให้แก้ไข และส่วนใหญ่จะขอย้ายเมื่อมีห้องว่างอื่น ๆ ที่อยู่ไกลออกไปจากบริเวณที่ตั้งถังขยะ แต่ต่อมาผู้ใหญ่บ้าน และผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านชัยสถาน ตลอดจนทั้งนายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์และคณะประชาสัมพันธ์ของเทศบาลได้มาเชิญชวนให้มีการคัดแยกขยะและให้นำขยะใส่ถุงแทนการเทรวมในถังขยะ ซึ่งตอนแรกก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากผู้เช่า แต่หลังจากที่ได้ขอความร่วมมือและจัดถังขยะโดยแบ่งออกเป็นขยะที่เป็นอาหาร ขยะที่เป็นขวด โดย

⁸² สัมภาษณ์, สมศักดิ์ สุริยะเจริญ, ปลัดเทศบาลตำบลอุโมงค์, วันที่ 17 ตุลาคม 2550.

⁸³ สัมภาษณ์, เรณู มีปาน, ผู้อำนวยการกองสาธารณสุข และสมเกียรติ สันเทพ, พนักงานเทศบาลเทศบาลตำบลอุโมงค์, วันที่ 17 ตุลาคม 2550.

แบ่งย่อยเป็นขวดแก้ว และขวดพลาสติก และขยะที่ไม่สามารถใช้อีกต้องทิ้ง หลังจากที่เจ้าของหอพักเริ่มดำเนินการและเชิญชวนผู้เช่าคัดแยกขยะและใช้ระบบถุงแทน ขวดทั้งพลาสติกและแก้ว (ขวดเครื่องดื่ม เครื่องปรุงอาหาร) กระดาษ และวัสดุรีไซเคิล ได้ถูกแยกใส่กระสอบป่าน เศษอาหารใส่ถังที่มีฝาปิดและถูกนำไปเลี้ยงสัตว์ เช่น เป็ด ไก่ สุนัขและสุกร ส่วนเปลือกผลไม้นำไปใส่โคนต้นลำไยเพื่อเป็นปุ๋ย ผลการดำเนินงานทำให้ปริมาณขยะลดลง โดยที่จากจำนวนผู้พักอาศัย 24 ห้อง มีขยะที่จะต้องนำไปกำจัดเพียง เดือนละ 4 ถุง คิดเป็นค่าถุงเดือนละ 40 บาท แต่มีรายได้จากการขายวัสดุรีไซเคิลหลายร้อยบาท และปัญหากลิ่นเหม็นจากขยะและน้ำชะขยะและแมลงวันก็หมดไปตลอดทั้งประหยัดค่าอาหารสัตว์อีกทางหนึ่ง⁸⁴

นอกจากนั้น ในชุมชนบ้านชัยสถานยังได้มีการทอดผ้าป่าขยะ โดยรวบรวมและจำหน่ายวัสดุรีไซเคิลได้เงินจำนวน 7,000 บาท และได้มอบให้ชมรมแอโรบิค และมีการฝึกให้เยาวชนคัดแยกขยะ และมีกิจกรรมร่วมทำความสะอาดชุมชนในทุกวันอาทิตย์ โดยจะมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ในการคัดแยกขยะในชุมชน การประชุมของคณะกรรมการชุมชน และจะมีกิจกรรมกินหอมตอมม่วน ในตอนท้ายของการประชุม ความสำเร็จที่เห็นได้ชัดได้แก่ทัศนคติของประชาชนที่เปลี่ยนไปจากเดิมที่เข้าใจว่า “การบริหารจัดการขยะเป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องทำเป็น การบริหารจัดการขยะเป็นหน้าที่ของทุกคนในชุมชนที่จะต้องร่วมมือร่วมใจกันจัดเก็บขยะและรักษาความสะอาดของชุมชน”⁸⁵ จากความร่วมมือร่วมใจของชุมชนและเทศบาลตำบลอุโมงค์ทำให้ชุมชนเป็นชุมชนที่ปลอดขยะ ไม่มีขยะตกค้าง และถนนปลอดถังขยะ⁸⁶

คณะกรรมการชุมชนบ้านชัยสถาน ได้ทำการประเมินผลการดำเนินงานเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2550 พบว่าคณะกรรมการชุมชนมีความตั้งใจในการทำงานและได้เสียสละเวลาในการดำเนินงานและเข้าร่วมประชุมและปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด จึงทำให้สามารถบรรลุผลการดำเนินงานได้ซึ่งจะเห็นได้จากความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน และความร่วมมือของประชาชนที่ร่วมกันคัดแยกขยะในทุกครัวเรือนรวมทั้งหอพัก และห้องเช่าต่าง ๆ ก็

⁸⁴ สัมภาษณ์, สุุดใจ จีวรรณ และ เกษร จีวรรณ, เจ้าของหอพักในชุมชนบ้านชัยสถาน, วันที่ 17 ตุลาคม 2550.

⁸⁵ สัมภาษณ์, ประยูร บุญธรรม, สมาชิกสภาเทศบาลตำบลอุโมงค์, วันที่ 15 ตุลาคม 2550.

⁸⁶ สัมภาษณ์, ยงยุทธ ชัยศรี, ประธานชุมชนชัยสถาน เทศบาลตำบลอุโมงค์, วันที่ 17 ตุลาคม 2550.

ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี และที่เห็นได้ชัดคือความสะอาดของตลาด ประชาชนไปจ่ายตลาดโดยใช้ตะกร้าและไม่นิยมใช้ถุงพลาสติก ไม่มีถังขยะและขยะตามถนนดังที่เคยปรากฏมาก่อน และปริมาณขยะในชุมชนก็ลดลงอย่างเห็นได้ชัด และพนักงานเก็บขยะของบริษัทก็มีความพอใจเนื่องจากขยะจากชุมชนบ้านชัยสถานเนื่องจากเป็นขยะที่ไม่มีกลิ่นเหม็น⁸⁷ แต่อย่างไรก็ตาม จากการประเมินผลพบว่าการดำเนินงานมีปัญหาในระยะเริ่มแรกเรื่องการลี้มวันเก็บขยะของบริษัทที่เทศบาลจ้างให้จัดเก็บ จึงทำให้มีขยะที่ตกค้างอยู่ในบ้านและไม่ได้ทิ้ง แต่ก็ได้แก้ไขและแจกจ่ายกำหนดการให้ทุกครัวเรือน และได้มีการประชาสัมพันธ์ล่วงหน้าก่อนการเก็บ 1 วันด้วย⁸⁸

ต่อมาได้มีการนำชุมชนอื่น ๆ มาศึกษาดูงาน และมีการขยายรูปแบบการดำเนินงานไปยังชุมชนอื่น ๆ โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชนของชุมชนต่าง ๆ และมีการประชุมประจำเดือนของคณะกรรมการชุมชนทุกชุมชนโดยเทศบาลตำบลอุโมงค์เป็นเจ้าภาพ จากการขยายผลการดำเนินงานได้ผลเป็นที่น่าพอใจในภาพรวม ปัญหาที่พบได้แก่ความเข้มแข็งและความทุ่มเทของผู้นำชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใหญ่บ้านในบางชุมชน ซึ่งการดำเนินงานร่วมกับผู้ใหญ่บ้านเป็นการดำเนินงานในลักษณะของความร่วมมือมิใช่ลักษณะของการสั่งการ เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านพร้อมด้วยคณะกรรมการชุมชนจะต้องออกให้คำแนะนำและตรวจสอบดูขยะจากการนำมาตั้งไว้รอการเก็บว่ามีการคัดแยกก่อนหรือไม่ ความไม่ใส่ใจตรวจสอบดูขยะทำให้ประชาชนไม่คัดแยกขยะเนื่องจากไม่มีมาตรการทางสังคมที่จะกำกับพฤติกรรมของคนในชุมชน ซึ่งเทศบาลตำบลอุโมงค์ก็ได้พยายามให้ชุมชนไปเยี่ยมเยียนกันและศึกษาเปรียบเทียบและนำไปแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานชุมชนของตนเอง และการดำเนินงานก็มีพัฒนาการตามลำดับ ทำให้ขยะลดลงทั้งหมดในภาพรวมและชุมชนมีความสะอาด⁸⁹ ทั้งนี้ ผู้รับจ้างเก็บขยะของเทศบาลตำบลอุโมงค์เห็นว่า การคัดแยกขยะยังไม่มีคุณภาพในหลายชุมชน หากได้มีการดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องจะยังสามารถลดปริมาณขยะได้อีกกว่าครึ่งหนึ่งของปริมาณขยะในปัจจุบัน⁹⁰

⁸⁷ สัมภาษณ์, สมชาย ไชยรัตน์, ผู้รับจ้างเก็บขยะ เทศบาลตำบลอุโมงค์, วันที่ 17 ตุลาคม 2550.

⁸⁸ สัมภาษณ์, บุญฤทธิ์ พูลสวัสดิ์, ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านชัยสถาน, วันที่ 15 ตุลาคม 2550.

⁸⁹ สัมภาษณ์, เรณู มีปาน, ผู้อำนวยการกองสาธารณสุข เทศบาลตำบลอุโมงค์, วันที่ 17 ตุลาคม 2550.

⁹⁰ สัมภาษณ์, สมชาย ไชยรัตน์, ผู้รับจ้างเก็บขยะ เทศบาลตำบลอุโมงค์, วันที่ 17 ตุลาคม 2550.

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหของเทศบาลตำบลอุโมงค์ เป็นการดำเนินงานที่ได้มีการเตรียมการโดยคณะผู้บริหารมาก่อน กล่าวคือได้มีการศึกษาข้อมูลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และได้มีการนำผู้นำชุมชนไปศึกษาดูงานโครงการจัดการขยะโดยชุมชนที่เทศบาลนครพิษณุโลก และศึกษาดูงานการคัดแยกขยะที่องค์การบริหารส่วนตำบลอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่มาก่อน เมื่อเทศบาลตำบลอุโมงค์ไม่มีสถานที่ทิ้งขยะและมีขยะตกค้างในชุมชน ทำให้ประชาชนมองเห็นภาพ และการนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการขยะจึงเป็นที่เข้าใจของชุมชนได้ไม่ยากนัก เมื่อได้เริ่มโครงการก็พบปัญหาการไม่ให้ความร่วมมือของประชาชนบางส่วน แต่ก็สามารถให้คำแนะนำและขอความร่วมมือ การดำเนินงานก็ไม่ได้ใช้งบประมาณในการคัดแยกขยะเนื่องจากการคัดแยกขยะเป็นการดำเนินงานในครัวเรือนและในชุมชน นอกจากนั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงในชุมชนซึ่งเป็นผู้ที่นำการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมก็เป็นผู้นำตามธรรมชาติและปฏิบัติงานด้วยจิตอาสา การดำเนินงานแบบอาสาสมัครทำให้ไม่มีค่าใช้จ่าย ปัญหาในการดำเนินงานคือใจหายที่เป็นแบบฝึกหัดให้ชุมชนแข็งแกร่งยิ่งขึ้น⁹¹ และผลจากการลดปริมาณขยะทำให้เทศบาลมีค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะน้อยลง⁹²

บทวิเคราะห์การกำหนดยุทธศาสตร์สู่ผลสัมฤทธิ์ ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จ รูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และบริบทของท้องถิ่น

กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์

การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหขยะของเทศบาลตำบลอุโมงค์ ได้รับแรงผลักดันจากสภาพที่มีการขยายตัวของเมืองใหญ่และสถานประกอบการขนาดใหญ่ ตลอดจนทั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่โดยรอบได้ส่งผลให้มีขยะเพิ่มขึ้น ประกอบกับกระแสการต่อต้านของประชาชนในพื้นที่ที่เทศบาลตำบลอุโมงค์ใช้เป็นพื้นที่ทิ้งขยะ ทำให้มีขยะตกค้างในชุมชน การมีขยะตกค้างในชุมชนจึงเป็นจุดวิกฤติที่จะต้องแสวงหาทางออก และท้ายที่สุดได้นำมาสู่การใช้การคัดแยกขยะโดยชุมชนเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญห ซึ่งจากการศึกษาพบว่า เทศบาลตำบลอุโมงค์มีกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานเป็น 6 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

⁹¹ สัมภาษณ์, ทรง จิตรธรรม, ผู้ใหญ่บ้านบ้านชัยสถาน, วันที่ 17 ตุลาคม 2550.

⁹² สัมภาษณ์, ชยัน วิพรหมชัย, นายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์, วันที่ 15 ตุลาคม 2550.

ขั้นตอนแรก เป็นการศึกษาแนวทางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการขยะ ได้แก่ การศึกษาดูงานโครงการการจัดการขยะโดยชุมชน หรือ CBM ของเทศบาลนครพิษณุโลก ซึ่งได้มีการจัดกิจกรรมที่หลากหลาย ได้แก่ การคัดแยกขยะ การจัดตลาดนัดขยะ การทอดผ้าป่าขยะ การเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่และชุมชนในการคัดแยกขยะ การทำปุ๋ยหมัก การริเริ่มถนนปลอดถังขยะ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทั้งนี้ มีผู้ประกอบการภาคเอกชนให้ความร่วมมือ ซึ่งลักษณะเด่นของเทศบาลนครพิษณุโลกเป็นการแก้ไขปัญหาขยะของเมืองใหญ่และสังคมมีความเป็นสังคมเมืองที่ผู้คนไม่ต้องพึ่งพากันสูง การบริหารงานเน้นการลดขยะ ณ แหล่งกำเนิด ส่วนการศึกษาดูงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว เป็นกรณีศึกษาการบริหารจัดการขยะที่มีมิติของสังคม โดยผ่านกระบวนการร่วมคิดร่วมทำของคนในชุมชนผ่านการประชุมหารือกันของคนในชุมชน หรือ ช่วงก่อกัด การบริหารจัดการไม่ซับซ้อน การฝึกอบรมผ่านสถาบันทางสังคมที่ไม่เป็นทางการ ที่สำคัญได้แก่ วัด การบริหารงานดำเนินการผ่านกรรมการชุมชน ที่ร่วมรณรงค์คัดแยกขยะ ทำปุ๋ยหมัก สร้างระบบแก๊สชีวภาพ และการทำเสวียนรอบต้นไม้เพื่อทิ้งเศษอาหารเพื่อให้สลายตามธรรมชาติ ซึ่งหลักการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วก็เน้นการลดปริมาณขยะจากแหล่งกำเนิด เช่นเดียวกับกรณีของเทศบาลนครพิษณุโลก จากการศึกษาดูงานการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น นายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์ได้ตัดสินใจใช้แนวคิดการลดขยะ ณ แหล่งกำเนิด โดยให้มีการคัดแยกขยะ ยกเลิกระบบถังขยะและยกเลิกการเก็บค่าขยะ และดำเนินงานผ่านทางชุมชน โดยเน้นหนักการแก้ปัญหาโดยใช้มาตรการทางสังคมแทนการพึ่งพาเทคโนโลยีในการบริหารจัดการขยะเป็นหลัก และยึดหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายสำหรับเป็นมาตรการทางการคลังผ่านการจำหน่ายถุงขยะ

ขั้นตอนที่สอง การขอความเห็นชอบจากสาธารณะ นายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์ได้นำแนวคิดในการบริหารจัดการขยะเสนอต่อสาธารณะเพื่อขอรับความเห็นในแนวทางการดำเนินงาน โดยผ่านกระบวนการทางสังคมโดยใช้กิจกรรมที่มีฐานจากความเป็นสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบท เรียกว่า “กินหอมตอมม่วง” ซึ่งเป็นกิจกรรมที่สร้างความสัมพันธ์กันระหว่างคนในชุมชน ตลอดทั้งคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลอุโมงค์ เพื่อร่วมกันรับประทานอาหารที่ผู้เข้าประชุมแต่ละคนนำมาด้วยโดยมีการนำอาหารมารวมกันและรับประทานร่วมกันในขณะเดียวกันก็มีการนำเสนอแนวทางการดำเนินงานจากที่ได้ประยุกต์จากประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ได้ดำเนินงานประสบผลสำเร็จมาแล้ว ซึ่งประชาชนที่มาร่วมงานได้มีโอกาสซักถาม

ข้อสงสัยและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และได้มีความเห็นร่วมกันโดยเห็นชอบแนวทางการดำเนินงานตามที่นายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์เสนอ

ขั้นตอนที่สาม การสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง เทศบาลตำบลอุโมงค์ได้ดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ พนักงานของเทศบาล ตลอดทั้งผู้นำชุมชน โดยเน้นผู้นำตามธรรมชาติ ให้เข้าใจถึงหลักการ เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องดำเนินงาน วิธีการที่จะดำเนินงาน และประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินงาน ตลอดทั้งสร้างเสริมความเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง เพื่อเป็นผู้กระตุ้นและใช้มาตรการทางสังคมในการดำเนินงานเพื่อให้ประชาชนให้ความร่วมมืออย่างสมัครใจ

ขั้นตอนที่สี่ การลงมือปฏิบัติ โดยการเริ่มใช้ระบบถุงขยะที่แบ่งออกเป็นสีเฉพาะของประเภทขยะ และจำหน่ายถุงขยะในราคาที่แตกต่างกันตามประเภทของขยะ เริ่มมีการถนอมถังขยะบางส่วนออกจากถนนและใช้ถุงขยะแทน ในการดำเนินงานในระยะแรกเป็นการดำเนินงานที่พร้อมกันทั้งหมด แต่ความร่วมมือของประชาชนยังไม่มี ประชาชนยังไม่แยกขยะ และยังใช้ถุงขยะที่ราคาต่ำที่สุด คือถุงสีเขียวซึ่งราคาถุงละ 5 บาท สำหรับบรรจุขยะทุกประเภท และในบางชุมชนก็ยังเรียกร้องให้กลับไปใช้ระบบถังขยะเช่นเดิม

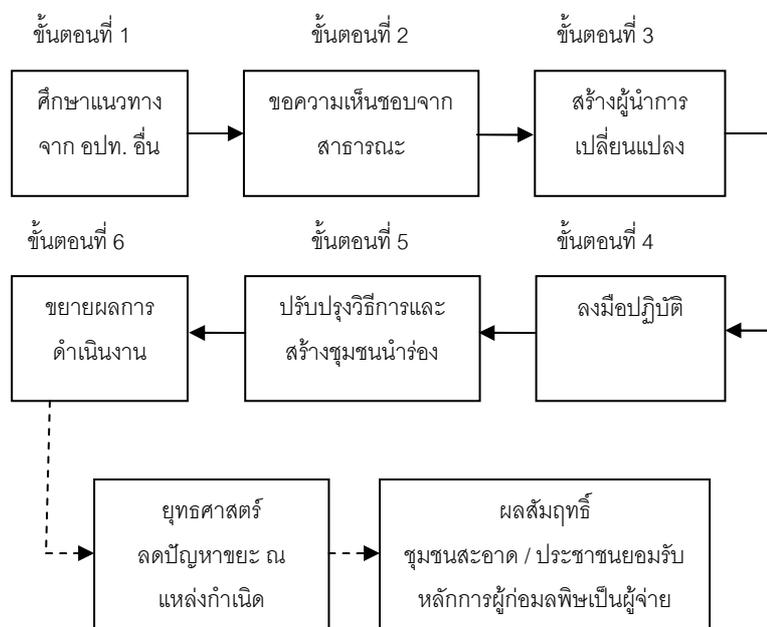
ขั้นตอนที่ห้า การปรับปรุงวิธีการ และสร้างชุมชนนาร่อง จากการประชุมคณะกรรมการชุมชนประจำเดือนเห็นว่าการแยกถุงขยะเป็น 3 สี คือ เขียว เหลือง และแดง ไม่ประสบผลสำเร็จ จึงเปลี่ยนเป็นระบบถุงสีดำแบบเดียวโดยจำหน่ายถุงละ 10 บาท และขอความสมัครใจผู้นำชุมชนและผู้ใหญ่บ้านที่มีความพร้อมสนับสนุนการคัดแยกขยะของชุมชนอย่างใกล้ชิด เพื่อเป็นกรณีศึกษา และค้นหาวิธีการดำเนินงานที่มีประสิทธิผล ซึ่งชุมชนบ้านชัยสถาน ซึ่งนำโดยผู้ใหญ่บ้านและผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านชัยสถานเป็นผู้นำ โดยใช้ระบบสมาชิกและกำหนดรหัสถุงขยะของแต่ละครัวเรือน โดยที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชนเป็นคณะดำเนินการตรวจสอบการดำเนินงานคัดแยกขยะ และผู้นำชุมชนได้ดำเนินการติดตามและสนับสนุนการคัดแยกขยะอย่างจริงจัง ตลอดทั้งได้มีการเพิ่มกิจกรรมอื่น ๆ เช่น การทอดผ้าป่าขยะ และการทำความสะอาดซอยในทุกวันอาทิตย์ ทำให้ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน จากผลการประเมินผลพบว่าประชาชนมีความพึงพอใจ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งฝ่ายเทศบาลตำบลอุโมงค์และผู้จัดเก็บขยะมีความพึงพอใจในการดำเนินงาน ซึ่งผลงานที่ปรากฏคือสภาพชุมชนที่สะอาดและปริมาณขยะในชุมชนที่ลดลง

ขั้นตอนที่หก การขยายผลการดำเนินงาน เทศบาลตำบลอุโมงค์ได้นำรูปแบบของชุมชนบ้านชัยสถานไปเป็นรูปแบบการดำเนินงานของชุมชนอื่น ๆ โดยได้มีการศึกษาดูงานและเยี่ยมเยียนตลอดทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างชุมชน และมีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือในการประชุมชุมชนประจำเดือน ทำให้รูปแบบการดำเนินงานของชุมชนบ้านชัยสถานได้ขยายไปสู่ทุกชุมชนใน

เขตเทศบาล และจากการประชุมและเยี่ยมเยียนระหว่างกันของชุมชนทำให้ชุมชนและเทศบาล ตำบลอุโมงค์ได้ร่วมกันเรียนรู้และแก้ปัญหาาร่วมกัน ทำให้ชุมชนเข้าใจถึงบทบาทของชุมชนในการ แก้ไขปัญหาขยะด้วยตนเองเป็นหลัก มิใช่เป็นหน้าที่ของเทศบาลและมิใช่เป็นการดำเนินงานของ เทศบาลฝ่ายเดียวจึงจะประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน

ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่เป็นทิศทางในการดำเนินงานเพื่อบรรลุ ผลสัมฤทธิ์ แสดงดังแผนภาพที่ 4.17

แผนภาพที่ 4.17
แสดงกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลอุโมงค์



ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จ

จากกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จที่ได้นำเสนอแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อผลสำเร็จของการดำเนินงานดังต่อไปนี้

ปัจจัยที่หนึ่ง ผลสำเร็จของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นตัวอย่างที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการกำหนดแนวทางการต่อสู้กับปัญหาซึ่งอยู่ในภาวะวิกฤติ การดำเนินงานของเทศบาลนครพิษณุโลก ซึ่งมีลักษณะของสังคมที่มีความเป็นเมืองสูง และการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วซึ่งมีลักษณะของสังคมที่มีความเป็นชนบท

สูง ทำให้เกิดแนวคิดประยุกต์ในการสังเคราะห์รูปแบบการดำเนินงานของเทศบาลตำบลอุโมงค์ซึ่งเป็นลักษณะของสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบท

ปัจจัยที่สอง ผู้บริหารมีความเปิดกว้างในการดำเนินงานที่จะรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะก่อนการดำเนินงาน การนำแนวคิดการบริหารจัดการนำเสนอต่อสาธารณะเพื่อพิจารณาทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างส่วนที่เกี่ยวข้อง ตลอดทั้งความสนใจในการผลักดันแนวความคิดในการดำเนินงานและลงพื้นที่เชิญชวนประชาชนเพื่อให้ร่วมมือคัดแยกขยะเพื่อลดปริมาณขยะอีกทั้งดำเนินการคัดแยกขยะด้วยตนเองเพื่อเป็นตัวอย่าง อื่นในการดำเนินงานสร้างชุมชนน่าร้อง นายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์ได้เลือกชุมชนบ้านชัยสถานซึ่งเป็นภูมิลำเนาของนายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์เป็นจุดเริ่มต้นทำให้สามารถชักจูงผู้คนให้มีความร่วมมือได้ง่าย โดยผลสำเร็จในการดำเนินงานที่ชุมชนบ้านชัยสถานก็ได้เป็นที่ครหา ทั้งนี้เนื่องผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นเป็นความร่วมมือและความเข้มแข็งของคนในชุมชนเป็นหลัก

ปัจจัยที่สาม ผู้นำการเปลี่ยนแปลงของชุมชน ในกรณีของชุมชนบ้านชัยสถาน จะเห็นได้ว่าผู้นำและคณะกรรมการชุมชนมีความเข้มแข็งและมีความจริงจังในการทำงานอุทิศตนเพื่อชุมชน มีการเชิญชวนประชาชนเพื่อให้ร่วมมือ ตลอดทั้งมีการตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการคัดแยกขยะของชุมชนและปริมาณขยะของชุมชน นอกจากนั้นยังมีการเฝ้าระวังมิให้มีการลักลอบทิ้งขยะในเขตพื้นที่ และมีการประเมินผลการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด ความเข้มแข็งของผู้นำทำให้เกิดมาตรการทางสังคมของประชาชนในสังคมที่จะกำกับพฤติกรรมของคนในชุมชนให้คำนึงถึงประโยชน์สุขของส่วนรวม

ปัจจัยที่สี่ สภาพความเป็นสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทที่ยังต้องมีการพึ่งพาและยังมีความเคารพในผู้นำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใหญ่บ้าน หรือพ่อหลวง และผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้นำตามธรรมชาติ เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงของชุมชน สภาพโดยทั่วไปของสังคมยังเป็นสังคมเกษตรกรรม และมีความคุ้นเคยกันของคนในชุมชนมาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษ รวมทั้งความเป็นเครือญาติ ดังนั้น การขอความร่วมมือจึงเป็นไปในลักษณะที่ไม่เป็นทางการและมีความเป็นกันเอง จึงเป็นความร่วมมือกันแบบเห็นพ้องกันด้วยความสมัครใจที่จะทำให้ชุมชนมีความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อย

ปัจจัยที่ห้า ประสพการณ์ของการไม่มีที่ทิ้งขยะของเทศบาลตำบลอุโมงค์ในอดีตที่ทำให้มีขยะตกค้างในชุมชน เป็นแรงผลักดันที่ทำให้ประชาชนรู้สึกถึงปัญหาที่จะต้องร่วมมือแก้ไขและป้องกันมิให้เกิดซ้ำอีก และประสพการณ์จากผลของการดำเนินงานที่ประชาชนในชุมชนรู้สึกได้เอง

เป็นสิ่งที่้าเตือนให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาให้ประสบผลสำเร็จ

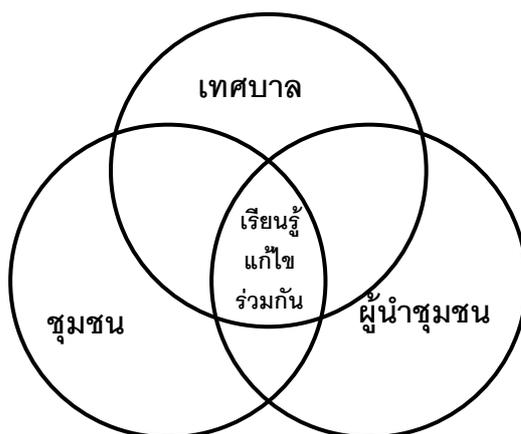
ปัจจัยที่หก ความเข้มแข็งของพนักงานและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลอุโมงค์ การดำเนินงานของเทศบาลตำบลอุโมงค์มีลักษณะการแก้ไขปัญหาโดยการนำมาตราทางสังคมเป็นหลัก หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนในชุมชนมิให้ก่อขยะเพิ่มและลดขยะลงให้ได้มากที่สุด การดำเนินการทางสังคมจะเป็นการปรับเปลี่ยนความคิดของประชาชน พนักงานเทศบาลต้องเป็นตัวอย่างในการคัดแยกขยะ ต้องลงชุมชนเพื่อสาธิตการคัดแยกขยะ ประชาสัมพันธ์ และต้องร่วมงานกับชุมชนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้เวลาและความอดทนในการดำเนินงาน และปัญหาดังกล่าวก็ไม่สิ้นสุด โดยที่การดำเนินงานของคณะพนักงานและเจ้าหน้าที่ดำเนินงานทั้งภาคกลางวันและกลางคืน ทั้งวันทำงานและวันหยุด ทั้งในและนอกสถานที่ทำงาน แล้วแต่ความพร้อมและความต้องการของแต่ละชุมชน

รูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

จากการศึกษากรณีศึกษาเทศบาลตำบลอุโมงค์จะเห็นว่ารูปแบบของการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลประกอบด้วยความสัมพันธ์ของส่วนประกอบ 3 ส่วนได้แก่ เทศบาล ผู้นำชุมชน และชุมชน

แผนภาพที่ 4.18

แสดงรูปแบบการดำเนินงานของเทศบาลตำบลอุโมงค์



ในส่วนของเทศบาลประกอบด้วย คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานตลอดทั้งเจ้าหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งทำหน้าที่แสวงหาหลักการและแนวคิดตลอดทั้งตัวอย่างการดำเนินงาน และประยุกต์แนวคิดเพื่อนำเสนอ ตลอดทั้งการสาธิตการดำเนินงาน และประสาน

เพื่อสร้างแนวร่วมในการดำเนินงานทั้งในระดับผู้นำชุมชน และประชาชนในชุมชนอย่างใกล้ชิด ตลอดทั้งสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับชุมชนเพื่อให้เกิดการเรียนรู้

ในส่วนของผู้นำชุมชน เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง โดยการถ่ายทอดเทคนิควิธีการบริหารจัดการขยะและการผลักดันให้เกิดความเคลื่อนไหวจากระดับนโยบายไปสู่การปฏิบัติในชุมชน ซึ่งจะต้องมีความร่วมมือกันของผู้นำชุมชนในการดำเนินงานและต้องประสานการดำเนินงานกับเทศบาลอย่างใกล้ชิด การผลักดันให้เกิดการปฏิบัติในชุมชนเป็นไปตามความสมัครใจ และไม่อาศัยอำนาจทางกฎหมายแต่ใช้มาตรการทางสังคม และการชี้แจงทำความเข้าใจให้เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่ประชาชนจะต้องให้ความร่วมมือ

ในส่วนของประชาชนทำหน้าที่เป็นผู้ร่วมปฏิบัติการโดยการเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในครัวเรือนให้ผลิตขยะน้อยลง รวมทั้งร่วมให้ข้อคิดเห็นต่อแนวทางการดำเนินงานต่อผู้นำชุมชนและเทศบาล เพื่อชี้ให้เห็นข้อดีหรือข้อบกพร่องในการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่การพิจารณาแก้ไขปรับปรุง

ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของทั้งสามส่วนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนในชุมชนจากเดิมที่เห็นว่าการแก้ไขปัญหาขยะเป็นหน้าที่ของเทศบาลเป็น “หน้าที่ของทุกคนในชุมชน” จึงจะประสบผลสำเร็จ⁹³

ทั้งนี้การดำเนินงานของกรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง ในภาพรวมสามารถแสดงได้ตามตารางที่ 4.2

⁹³ สัมภาษณ์, ینگยุทธ์ ชัยศรี, ประธานชุมชนชัยสถาน เทศบาลตำบลอุโมงค์, วันที่ 17 ตุลาคม

ตารางที่ 4.2

แสดงการวิเคราะห์สรุปการดำเนินงานของกรณีศึกษา 5 กรณีศึกษา

ประเด็น กรณีศึกษา	จุดวิกฤติ	นโยบาย	ผลงาน (Outputs)	ผลลัพธ์ (Outcomes)	ผลสัมฤทธิ์ (Results)
เทศบาลนครขอนแก่น	การปรากฏตัวของผู้ตกทุกข์ได้ยาก	ช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากให้สามารถพึ่งตนเองได้	การจับคู่ช่วยเหลือกันของผู้เข้มแข็งและผู้อ่อนแอ	สังคมเอื้ออาทร คนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน	ผู้อ่อนแอพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน
อบจ.ภูเก็ต	การศึกษาที่ไม่เท่าเทียมกัน/ภาวะขาดครู	จัดการศึกษาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานในพื้นที่ และมีมาตรฐานการศึกษาเดียวกัน	การจัดการศึกษาโดย MOU / หลักสูตรที่สอดคล้องกับพื้นที่	นักเรียนกลับเข้าเรียน โรงเรียนใกล้บ้าน / คุณภาพการศึกษาดีขึ้น	นักเรียนมีความรู้สอดคล้องกับพื้นที่
อบต.ดอนแก้ว	ความขัดแย้งของคนในชุมชนและสุขภาพอนามัย	ทุกครัวเรือนมีอิสระในการประกอบอาชีพและอยู่ร่วมกันได้ในสังคม	ไม่มีความขัดแย้งเรื่องกลิ่นฟาร์มหมู	ชุมชนได้ใช้แก๊สชีวภาพจากมูลสุกรโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย	สังคมอยู่ร่วมกัน ใช้ประโยชน์ร่วมกันและเป็นเจ้าของร่วมกัน
อบต.เขาสามยอก	คุณภาพชีวิตที่ต่ำและการศึกษาไม่เท่าเทียม	จัดการศึกษาให้นักเรียนมีโอกาสในการศึกษาเท่าเทียมกัน	ก่อตั้งโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนตำบล	การขยายให้บริการนักเรียนที่อยู่ในพื้นที่ทุกคน	นักเรียนมีโอกาสเท่าเทียมกันทางการศึกษา (มาตัวเปล่าก็เรียนได้)
เทศบาลตำบลอุโมงค์	ขยะที่ตกค้างภายในชุมชน	รักษาความสะอาดเรียบร้อยของชุมชนให้บ้านเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน โดยไม่มีขยะตกค้างในชุมชน	ลดปริมาณขยะจากชุมชน	ถนนปลอดถังขยะ ลดค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะ	ชุมชนสะอาด / ประชาชนยอมรับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle)

ประเด็น กรณีศึกษา	ยุทธศาสตร์ (Strategies)	แรงผลักดันที่ทำให้ เกิดยุทธศาสตร์	แนวคิดเชิง ยุทธศาสตร์	การกำหนดและนำยุทธศาสตร์ ไปสู่การปฏิบัติ	ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จ
เทศบาลนครขอนแก่น	ผู้เข้มแข็งช่วย ผู้อ่อนแอ	โดยการแก้ไขปัญหา ความยากจน “อาจ สามารถ Model”	Cognitive School	1. ผู้เข้มแข็งช่วยผู้อ่อนแอ 2. ลงพื้นที่บำเพ็ญประโยชน์ “คนขอนแก่นไม่ ทอดทิ้งกันภาคสนาม” 3. ออกสิทธิประโยชน์ 4. วางแผนเพื่อชีวิตผู้ชีวิตที่พอเพียง	1. ผู้นำที่มีความเข้มแข็งและลงมือปฏิบัติเอง 2. การมีส่วนร่วมของประชาชน 3. ความร่วมมือระหว่างสภาท้องถิ่น
อบจ.ภูเก็ต	จัดการศึกษาร่วม หนึ่งโรงเรียน สองระบบ	วิสัยทัศน์ของผู้บริหาร	Entrepreneurial School	1. นโยบายและวิสัยทัศน์ 2. ทางออกในขีดจำกัด 3. คัดเลือกและเชิญชวนโรงเรียน MOU 4. ถ่ายโอนโรงเรียน	1. ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน 2. ผู้บริหารปฏิบัติเอง 3. เจ้าหน้าที่และที่ปรึกษามีขีดความสามารถ 4. ประชาชนให้การสนับสนุนและมีส่วนร่วม
อบต.ดอนแก้ว	แก้ไขวิกฤติโดย ชุมชน	ความเดือดร้อนของ ประชาชน	Learning School	1. ประสานงานเพื่อให้พบกัน 2.หารือในช่วงจำกัด 3. แสวงหาแนวร่วม 4. สถาปนาความเป็นเจ้าของ 5. ขยายความเป็นเจ้าของ	1. แนวคิดการทำงานแบบมีส่วนร่วม 2. ความมุ่งมั่นของพนักงาน 3. ความไม่เห็นแก่ตัวของผู้ประกอบการ 4. ความเป็นเครือญาติ 5. การมีส่วนร่วมของประชาชน 6. การมีส่วนร่วมของหน่วยงานอื่น

ประเด็น กรณีศึกษา	ยุทธศาสตร์ (Strategies)	แรงผลักดันที่ทำให้เกิด ยุทธศาสตร์	แนวคิดเชิง ยุทธศาสตร์	การกำหนดและนำยุทธศาสตร์ ไปสู่การปฏิบัติ	ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จ
อบต.เขาสามยอด	ให้บริการร่วม	ประสบการณ์ของผู้บริหาร	Cultural School	<ol style="list-style-type: none"> 1. การลงพื้นที่ 2. หารือต่อที่ประชุม 3. รับโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 4. จัดตั้งโรงเรียนสู่การศึกษาระดับประถม 5. ขยายโอกาสทางการศึกษา 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ความตั้งใจของผู้บริหาร 2. ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน 3. ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น 4. ความสามารถของเจ้าหน้าที่
เทศบาลตำบลอุโมงค์	ลดปัญหาขยะ ณ แหล่งกำเนิด	การต่อต้านของประชาชน ในพื้นที่ที่ทิ้งขยะ	Learning School / Environmental school	<ol style="list-style-type: none"> 1. ศึกษาแนวทางของ อบต. อื่น 2. นำเสนอวิธีการต่อสาธารณะ 3. สร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง 4. ลงมือปฏิบัติ 5. ปรับปรุง 6. ขยายผล 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ผลสำเร็จของ อบต. อื่น 2. ผู้บริหารเปิดกว้าง 3. ผู้นำการเปลี่ยนแปลง 4. สภาพลสังคมพึงพา 5. ปราบปรามการทิ้งขยะ 6. ความเข้มแข็งของพนักงาน

ประเด็น กรณีศึกษา	การวัดผลงาน	ข้อมูลข่าวสาร	การพัฒนาขีด ความสามารถ	ลักษณะของผู้บริหาร	การปฏิบัติของ ผู้บริหาร
เทศบาลนครขอนแก่น	ตรวจเยี่ยมวัดความคืบหน้าของการให้ความช่วยเหลือ	กระจายผ่านสื่อและสภาเมือง	คนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันกับภาคสนาม	เป้าหมายชัด / เปิดกว้างในการดำเนินการ	กำหนดนโยบายและร่วมปฏิบัติงาน
อบจ.ภูเก็ต	วัดผลการเรียนรู้และความพึงพอใจของประชาชน	กระจายผ่านนโยบายระหว่างหาเสียงและสื่อสารมวลชน	การฝึกอบรมคณะทำงาน/ครู	เป้าหมายชัด / เปิดกว้าง	กำหนดนโยบายและร่วมปฏิบัติงาน
อบต.ดอนแก้ว	การตรวจเยี่ยมรับข้อร้องเรียน	กระจายผ่าน “ช่วงก้ากิด”	การฝึกปฏิบัติงานในชุมชน	เป้าหมายชัด / เปิดกว้าง	กำหนดนโยบายและร่วมปฏิบัติงาน
อบต.เขาสามยอก	วัดผลสำเร็จการเรียนรู้	กระจายผ่านประชุมประชาคม	การฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติในชุมชน	เป้าหมายชัด / เปิดกว้าง	กำหนดนโยบายและร่วมปฏิบัติงาน
เทศบาลตำบลอุโมงค์	วัดความพึงพอใจของประชาชนและปริมาณขยะ	กระจายผ่าน “กินหอมตอมม่วง” และสื่อ	การศึกษาดูงาน Learning by Bussing	เป้าหมายชัด / เปิดกว้าง	กำหนดนโยบายและร่วมปฏิบัติงาน

ประเด็น การศึกษา	การมีส่วนร่วมของ ประชาชน	โครงสร้าง ทาง การเมือง	สภาพความ เป็นเมือง	กลไกในการสร้าง การมีส่วนร่วม	ปัญหาในการ ดำเนินงาน	ปัจจัยภายนอกซึ่ง เป็นอุปสรรคในการ ดำเนินงาน
เทศบาลนครขอนแก่น	ร่วมตัดสินใจและร่วมมือทำ	ไม่แบ่งฝ่าย	สูง	สภาเมืองขอนแก่น/คน ขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน ภาคสนาม	ไม่ถือว่าเป็นปัญหาแต่เป็น การเรียนรู้	แนวคิดสังคมสงเคราะห์ ภาครัฐที่ช่วยเหลือเฉพาะ หน้า
อบจ.ภูเก็ต	ร่วมตัดสินใจและติดตามผล	ไม่แบ่งฝ่าย	สูง	ประชาคม	ไม่ถือว่าเป็นปัญหาแต่เป็น การเรียนรู้	มติคณะรัฐมนตรีที่ได้ชะลอ การถ่ายโอนโรงเรียน
อบต.ดอนแก้ว	ร่วมตัดสินใจและลงมือดำเนินการ	ไม่แบ่งฝ่าย	กึ่งเมืองกึ่งชนบท	ช่วงจำกัด	ไม่ถือว่าเป็นปัญหาแต่เป็น การเรียนรู้	มีพื้นที่กว้างและมีหลาย ชุมชน ไม่สามารถขยายเขต บริการได้ทั่วถึง
อบต.เขาสายยอด	ร่วมตัดสินใจและลงมือ	ไม่แบ่งฝ่าย	กึ่งเมืองกึ่งชนบท	ประชุมประชาคม	ไม่ถือว่าเป็นปัญหาแต่เป็น การเรียนรู้	มติคณะรัฐมนตรีที่ชะลอ การถ่ายโอน
เทศบาลตำบลอุโมงค์	ร่วมตัดสินใจและปฏิบัติการ	ไม่แบ่งฝ่าย	กึ่งเมืองกึ่งชนบท	กินหอมตอม่วน	ไม่ถือว่าเป็นปัญหาแต่เป็น การเรียนรู้	กระแสบริโภคนิยมใช้แล้ว ทิ้ง

ประเด็นที่มีลักษณะร่วมของ 5 กรณีศึกษา

จากตารางที่ 4.2 จะเห็นได้ชัดว่าการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษามีลักษณะร่วมที่สำคัญรวม 5 ประการ ได้แก่ ลักษณะของการกำหนดนโยบาย การกำหนดยุทธศาสตร์ การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จ

ประการแรก ลักษณะของการกำหนดนโยบาย จะเห็นได้ว่า นโยบายของผู้บริหารได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนและมีลักษณะที่ศึกษาผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนได้ ทำให้ในการปฏิบัติงานสามารถกำหนดประเด็นที่จะทำการศึกษาข้อมูลและกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานได้ชัดเจน นโยบายการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากให้สามารถพึ่งตนเองได้ของผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น นโยบายการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่และมีมาตรฐานเดียวกันในพื้นที่จังหวัดของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต นโยบายให้ทุกครัวเรือนประกอบอาชีพอย่างอิสระและอยู่ร่วมกันได้ในสังคมของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว นโยบายจัดการศึกษาให้นักเรียนมีโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียมกันของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอก และนโยบายรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของชุมชนให้เป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนโดยไม่มีขยะตกค้างในชุมชน ได้ชี้ให้เห็นจุดที่ต้องการบรรลุที่ชัดเจน และที่สำคัญคือผู้บริหารร่วมเป็นผู้ปฏิบัติเอง

ประการที่สอง การกำหนดยุทธศาสตร์ ในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการที่เริ่มจากการวิเคราะห์นโยบายเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุผลของนโยบายซึ่งได้ตั้งเอาไว้ และในทุกกรณีศึกษาได้มีการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นที่จะดำเนินงานตามนโยบาย ตลอดทั้งได้ใช้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บข้อมูลและพิจารณาประเด็นการดำเนินงาน โดยกลไกเหล่านั้นมีชุดปัญหาที่แตกต่างกัน เช่น ช่วงก่ากืดขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว กินหอมตอมม่วนของเทศบาลตำบลอุโมงค์ การประชุมประชาคมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอก และสภาเมืองของเทศบาลนครขอนแก่น ยุทธศาสตร์ซึ่งจะเป็นแนวทางหลักในการพิจารณาก็ได้จากการมีส่วนร่วม

ประการที่สาม การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติเป็นลักษณะของการเรียนรู้และการพัฒนา กล่าวคือ ดำเนินการและแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องไปในคราวเดียวกัน และการดำเนินงานดังกล่าวเป็นการมีส่วนร่วมของทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง และ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนจะเป็นฐานในการดำเนินงานที่สำคัญ แต่ที่มีลักษณะพิเศษที่หน่วยงานภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงาน ได้แก่ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ที่กรมส่งเสริมการเกษตรให้ความช่วยเหลือสมทบค่าใช้จ่ายในการสร้างบ่อหมักแก๊สชีวภาพ และกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ที่ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลวิชิตในการสนับสนุนครูแก่โรงเรียนบ้านนาบอนที่มีลักษณะของพันธมิตรร่วมหน้าที่ (Functional Partnership) เนื่องจากทั้งสองหน่วยงานที่เป็นพันธมิตรร่วมหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายร่วมประเด็นเดียวกัน

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมของประชาชน

จากตารางที่ 4.1 จะเห็นได้ว่าสภาพความเป็นเมืองของกรณีศึกษามีความแตกต่างกัน แต่ลักษณะของความร่วมมือในการดำเนินงานจะสามารถชี้ให้เห็นลักษณะของความสำคัญในประโยชน์ของการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชน จากผลการศึกษาพบว่า ในทุกกรณีศึกษา ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินงาน ปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมเรียนรู้และประเมินผลการดำเนินงาน ตลอดจนแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงาน

ประการที่ห้า ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จ

ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จมีลักษณะร่วมที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่ ประการแรก ผู้บริหารที่มีลักษณะเปิดกว้างและเข้มแข็ง มีการกระจายอำนาจในการดำเนินงาน ประการที่สอง การดำเนินงานผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในขั้นตอนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดประเด็นการดำเนินงาน การกำหนดยุทธศาสตร์ การปฏิบัติเรียนรู้และวัดผลงาน ประการที่สาม ความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ซึ่งกรณีศึกษาทั้ง 5 แห่งไม่มีความขัดแย้ง ประการที่สี่ ผู้นำการเปลี่ยนแปลง การดำเนินงานของทุกกรณีศึกษาต้องการผู้นำการเปลี่ยนแปลง และทุกกรณีศึกษา ผู้บริหารร่วมเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ประการที่ห้า ความสามารถของเจ้าหน้าที่การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาทั้ง 5 แห่ง ต้องอาศัยความสามารถและความเสียสละของเจ้าหน้าที่ที่ต้องร่วมดำเนินงาน และประการที่หก สภาพที่สังคมไม่เห็นแก่ตัว ประชาชนมีความเสียสละและให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน