ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

นภาพร อติวานิชยพงศ์*

บทนำ

องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) ดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่เป็นอบต.ที่ได้รับรางวัลที่1 และรางวัลที่2 ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลประจำปี 2546 และ2547 ตามลำดับ โดยมี ความโดดเด่นในกิจกรรมการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน ซึ่งบทความนี้ได้นำเสนอรายละเอียดในเรื่องของกระบวนการบริหารจัดการโครงการที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และบทวิเคราะห์เงื่อนไขปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จของ อบต. ตลอดจนได้นำเสนอข้อสังเกตและข้อเสนอแนะที่คาดว่าจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้เกี่ยวข้องต่อไป

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อยู่ในเขตการปกครองของอำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลดอนแก้วตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 เป็น อบต. ชั้น 4 ต่อมาใน ปี พ.ศ. 2540 ได้รับการเลื่อนระดับเป็น อบต. ชั้น 3 หรือชั้นกลาง

ในระยะแรก อบต. ดอนแก้ว ไม่มีที่ทำการถาวรจึงขอความอนุเคราะห์จากท่านพระครูโสภณ บุญญาภรณ์ (ตุ๊ ลุงทอง) เจ้าอาวาสวัดโสภณาราม ใช้อาคารสภาตำบลเดิม ซึ่งเป็นอาคารกิจกรรมของกลุ่มแม่บ้านตำบลดอนแก้ว ตั้งอยู่ภายในบริเวณวัดโสภณาราม เป็นอาคารที่ทำการชั่วคราวซึ่งต้องประสบปัญหา คือ สถานที่คับแคบ มีเสียงรถรบกวน เนื่องจากติดถนน ต่อมา อบต. ดอนแก้ว จึงได้เสนอขอใช้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ประจำปีงบประมาณ 2540 เงินจ่ายขาดสะสม เพื่อก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กขนาด 2 ชั้น จำนวน 1 หลัง ในวงเงิน 1,755,000 บาท ก่อสร้างในบริเวณที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งกันไว้เป็นที่ประชุมตำบล อยู่ในพื้นที่หมู่ที่ 4 ตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ได้เริ่มใช้เป็นที่สถานที่ทำการถาวรตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2541 เป็นต้นมา

พื้นที่ในเขตปกครองตำบลดอนแก้ว มีทั้งหมด 34,953 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่อยู่อาศัยของราษฎรหรือเขตชุมชน 1 ใน 4 ของพื้นที่ทั้งหมด สำหรับพื้นที่ที่เหลือ 3 ใน 4 เป็นเขตทหาร ศูนย์ราชการ เขตอุทยาน ประกอบด้วยหมู่บ้านทั้งสิ้น 10 หมู่บ้าน คือ

- หมู่ที่ 1 บ้านบ่อปุ๊
- หมู่ที่ 2 บ้านดอนแก้ว
- หมู่ที่ 3 บ้านศาลาและบ้านห้วยตึงเฒ่า

---

* ดร. นภาพร อติวานิชยพงศ์ ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- หมู่ที่ 4 บ้านป่าแงะ
- หมู่ที่ 5 บ้านพระนอน
- หมู่ที่ 6 บ้านป่ารวก
- หมู่ที่ 7 บ้านสันเหมือง
- หมู่ที่ 8 บ้านชะเยือง
- หมู่ที่ 9 บ้านสบสา-หนองฟาน
- หมู่ที่ 10 บ้านพระเจ้านั่งโด่น

อบต. ดอนแก้วได้รับรางวัลพระปกเกล้าประจำปี 2545 สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนจากสถาบันพระปกเกล้า และได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล 2 ปีซ้อน คือใน ปี พ.ศ. 2546 ได้รับรางวัลที่ 1 และในปี 2547 ได้รับรางวัลที่ 2

ในส่วนของกิจกรรมพัฒนาชุมชน นับว่ามีความโดดเด่นอย่างมาก โดย อบต. ได้รับรางวัลชนะเลิศ “ชุมชนถังขยะทองคำ” ประจำปี 2545 จากสำนักสำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 กรมประชาสัมพันธ์ จังหวัดเชียงใหม่ และได้รับการประกาศเกียรติคุณองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลงานพัฒนาชุมชนดีเด่น โดยได้รางวัลพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนดีเด่นตามโครงการคัดเลือกกิจกรรมพัฒนาองค์กรเครือข่ายดีเด่น จากกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ในปี 2545

สำหรับคำขวัญของ อบต. ดอนแก้ว คือ *สร้างท้องถิ่นให้ก้าวหน้า พัฒนาคนให้ก้าวไกล ความสุขของประชายิ่งใหญ่ คือ หัวใจ “อบต. ดอนแก้ว”*

สภาพทางเศรษฐกิจของชุมชนและองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

จำนวนประชากรทั้งตำบล ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2546 มี 4,932 ครัวเรือน 13,557 คน แยกเป็น ชาย 7,233 คน หญิง 6,324 คน มีอาชีพรับจ้าง 48 % ค้าขาย 23% รับราชการ 18% เกษตรกร 4 % อื่น ๆ 7% เหตุที่ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้าง เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตทหาร และเป็นที่ตั้งของส่วนราชการ พื้นที่ทำการเกษตรของชุมชนมีน้อย จำนวนประชากรที่เป็นชุมชนดั้งเดิมกับผู้อพยพเข้ามาอยู่ใหม่ ซึ่งเป็นข้าราชการ และผู้ที่เข้ามาประกอบธุรกิจมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน ประชากรดั้งเดิม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร เมื่อมีบุตรหลานได้รับการศึกษาสูงจะไม่ประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรเหมือนพ่อแม่ในขณะที่บุตรหลานของข้าราชการและผู้ประกอบธุรกิจค้าขาย ก็จะไม่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่แล้ว ดังนั้นจึงพบว่าในปัจจุบันเกษตรกรเป็นคนกลุ่มน้อยในตำบลดอนแก้ว มีสัดส่วนเพียง 4% ของประชากรทั้งหมด ส่วนผู้มีอาชีพรับจ้าง ค้าขาย และข้าราชการ มีสัดส่วนรวมกันสูงถึง 89% ของประชากรทั้งหมด

องค์กรธุรกิจที่สำคัญในเขตปกครองของ อบต. ดอนแก้ว ประกอบด้วย โรงแรม 1 แห่ง ปั้มน้ำมันและก๊าซ 1 แห่ง โรงงานอุตสาหกรรม 1 แห่ง โรงงานบรรจุแก๊ส 3 แห่ง นอกจากนี้มีการตั้งกลุ่มออมทรัพย์ประเภทต่าง ๆ 22 กลุ่ม และการรวมกลุ่มอาชีพของประชาชน จำนวน 8 กลุ่ม ดังนี้คือ

กลุ่มแปรรูปผลิตภัณฑ์อาหารและแชมพูสมุนไพร	4	กลุ่ม
กลุ่มหัตถกรรมจักสาน	1	กลุ่ม
กลุ่มผลิตภัณฑ์กระดาษสา	1	กลุ่ม
กลุ่มประดิษฐ์ดอกไม้จากดินญี่ปุ่น	1	กลุ่ม
กลุ่มประดิษฐ์ดอกไม้จันทน์-พวงหรีด	1	กลุ่ม

สำหรับฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ในปีงบประมาณ 2547 นี้ รายรับและรายจ่ายดังนี้คือ

รายรับ อบต. มีรายได้จากหมวดต่าง ๆ รวม 34,466,688.96 บาท ดังนี้คือ

รายรับทั่วไป

ภาษีอากร	1,059,445.03 บาท
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	114,511.00 บาท
รายได้จากสาธารณูปโภค	188,503.00 บาท
รายได้เบ็ดเตล็ด	137,333.00 บาท
รายได้จากทุน	24,685.35 บาท
รัฐบาลจัดสรรให้	21,669,213.23 บาท
อุดหนุนทั่วไป	7,682,998.35 บาท
รายรับจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	3,590,000.00 บาท

รายจ่าย แบ่งเป็นรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเพื่อการพัฒนารวม 19, 106,144.12 บาท ดังนี้คือ

รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย

งบกลาง	287,683.00 บาท
เงินเดือน	645,187.40 บาท
ค่าจ้างประจำ	363,276.00 บาท
ค่าจ้างชั่วคราว	519,440.00 บาท
ค่าตอบแทน	1,529,674.00 บาท
ค่าใช้สอย	950,920.20 บาท
ค่าวัสดุ	1,668,980.87 บาท

ค่าสาธารณูปโภค	203,211.65 บาท
เงินอุดหนุน	1,238,500.00 บาท
ค่าครุภัณฑ์	537, 240.00 บาท
ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	7,572,031.00 บาท
รายจ่ายพิเศษ	
รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	3,590,000.00 บาท
รายรับจริงสูงกว่ารายจ่าย	**15, 360,544.84 บาท**

กิจกรรมพัฒนาชุมชนดีเด่น : การกำจัดขยะมูลฝอยในชุมชน

อบต. ดอนแก้ว ให้ความสำคัญกับกิจกรรมพัฒนาชุมชนอย่างมาก แม้ว่าจะเป็น อบต. ที่มีระดับรายได้ไม่มาก คือ จัดอยู่ใน อบต. ชั้นกลาง มีงบประมาณรวมเงินอุดหนุน ในปี 2547 จำนวน 14 ล้านบาท โดยกิจกรรมที่ อบต. เป็นผู้ริเริ่มหรือให้เงินอุดหนุน จะเป็นการตอบสนองต่อการแก้ปัญหาในชุมชน ตัวอย่างเช่น

- ชุมชนมีปัญหาผู้ติดยาเสพติด โดยเฉพาะในหมู่วัยรุ่น อบต. ได้ร่วมกับโรงเรียน และวัดจัดกิจกรรมรณรงค์ส่งเสริมกีฬาเพื่อต้านยาเสพติดในหมู่เยาวชน

- ชุมชนมีปัญหาผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง และมีเด็กกำพร้าจากพ่อแม่ที่เสียชีวิตจากการติดเชื้อ HIV อบต. ได้จัดกิจกรรมเยี่ยมเยียนผู้สูงอายุที่บ้าน อบรมความรู้เรื่องผู้ป่วยด้วยโรคเอดส์ให้แก่สมาชิกในชุมชน ให้เงินสวัสดิการอุดหนุนคนชรา คนพิการและผู้ป่วยโรคเอดส์ เป็นต้น

- ชุมชนมีปัญหามลพิษ จากกลิ่นขี้หมู อบต. ได้สนับสนุนโครงการแก๊สชีวภาพจากขี้หมู ทำให้ อบต. ได้รับความชื่นชมว่าสามารถแก้วิกฤตให้เป็นโอกาส โดยปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในปี 2543 มีชาวบ้าน หมู่ที่ 9 บ้านสบสา – หนองฟาน ได้ร้องเรียน อบต. ว่าได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นขี้หมูและแมลงวันจากฟาร์มเลี้ยงหมูแห่งหนึ่ง ซึ่งเลี้ยงหมูแม่พันธุ์และลูกหมูรวม 400 ตัว

อบต. จึงได้หารือร่วมกับผู้นำหมู่บ้าน เกษตรตำบล และเจ้าของฟาร์มเลี้ยงหมูเพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับเจ้าของฟาร์ม จนได้ข้อตกลงให้สร้างบ่อแก๊สชีวภาพจากขี้หมู โดยได้จัดทำแผนของบประมาณสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการเกษตร ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 160,000 บาท เจ้าของฟาร์มออกค่าใช้จ่ายร้อยละ 55 กรมส่งเสริมการเกษตรสนับสนุนร้อยละ 45 สามารถผลิตแก๊สชีวภาพจากขี้หมูส่งผ่านท่อพีวีซีให้ชาวบ้านในบริเวณใกล้เคียง 42 หลังคาเรือนได้ใช้แก๊สฟรีในครัวเรือนตลอดอายุของฟาร์มเลี้ยงหมู ส่วนกากมูลหมูที่เหลือได้นำมาตากแห้งผลิตเป็นปุ๋ยหมักชีวภาพ ใช้เป็นปุ๋ยบำรุงดินสำหรับการปลูกพืชสวนในพื้นที่ ของเจ้าของฟาร์มเลี้ยงหมู

โครงการแก๊สชีวภาพจากขี้หมู จึงถือเป็นการแก้ปัญหามลพิษในชุมชน โดยแปรวิกฤตให้เป็นโอกาส และส่งเสริมให้ชุมชนได้มีเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองได้ในอีกรูปแบบหนึ่ง โดยชาวบ้านได้รับ

ประโยชน์จากการมีแก๊สหุงต้มใช้ฟรีและสามารถแก้ไขความขัดแย้งภายในชุมชน ทำให้สมาชิกในชุมชนกลับมาอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติต่อไป

นอกเหนือจากกิจกรรมที่กล่าวมาข้างต้น อบต. มีโครงการเด่น ซึ่งเป็นความภาคภูมิใจที่แสดงถึงความสร้างสรรค์และการร่วมแรงร่วมใจของคนในชุมชน คือ การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน ในการวิจัยครั้งนี้ จึงได้หยิบยกโครงการดังกล่าวเป็นกรณีศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นว่า อบต. ได้ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารโครงการอย่างไร

โครงการขยะทองคำ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

การกำจัดขยะมูลฝอยเป็นปัญหาด้านสาธารณสุขที่สำคัญมากปัญหาหนึ่งของตำบลดอนแก้ว สภาพปัญหาที่ปรากฏ คือ ไม่มีที่กำจัดขยะ ขยะมูลฝอยถูกทิ้งเรี่ยราด ควันไฟจากการเผาขยะสร้างมลพิษในอากาศและขยะมูลฝอยที่ถูกทิ้งลงในแหล่งน้ำ เช่น ซากสัตว์ตาย ขวด ถุงพลาสติก สร้างมลพิษในน้ำ โดยแท้จริงแล้วปัญหาการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ใช่ปัญหาที่เกิดในระดับท้องถิ่น แต่จากการศึกษาวิจัยของนักวิชาการในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า สถานการณ์ปัญหาขยะมูลฝอยของจังหวัดเชียงใหม่ เป็นปัญหาสะสมที่ทวีความรุ่นแรงมากขึ้นทุกปี และส่งผลกระทบต่อชุมชนในบริเวณกว้าง ไม่เฉพาะแต่ชุมชนเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เท่านั้น แต่ยังขยายไปถึงชุมชนข้างเคียงทั้งชุมชนที่เป็นพื้นที่ทิ้งและกำจัดขยะชุมชนที่อยู่ในเส้นทางขนส่งขยะ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีงานศึกษาทางวิชาการเพื่อถอดบทเรียนการบริหารจัดการระบบกำจัดขยะแบบศูนย์รวมขององค์กรปกครองสร้างท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ (สุรีย์ บุญญานุพงศ์ 2546 : 70-85)

อบต. ดอนแก้ว เริ่มจัดทำโครงการชุมชนถังขยะทองคำเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านขยะมูลฝอยในตำบลดอนแก้ว ในปี พ.ศ. 2544 และได้รางวัลชนะเลิศ “ชุมชนถังขยะทองคำ” ประจำปี 2545 จากสำนักประชาสัมพันธ์ เขต 3 กรมประชาสัมพันธ์ จังหวัดเชียงใหม่ โดยชุมชนที่ได้รับรางวัล คือ บ้านสันเหมือง หมู่ที่ 7 ในการวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษาบทเรียนการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล ในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านขยะมูลฝอยที่ อบต. ได้ทำในพื้นที่บ้านสันเหมือง หมู่ที่ 7 ภายใต้ โครงการ “อบต. รักถิ่นรักษ์พลังงาน” โดยพบว่า จุดเด่นของการดำเนินโครงการ คือ การที่อบต. สามารถระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรท้องถิ่นในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สภาพทั่วไปของปัญหาก่อนมีโครงการ

บ้านสันเหมือง หมู่ที่ 7 แยกจากบ้านศาลาหมู่ที่ 3 ตำบลดอนแก้ว ตั้งแต่วันที่ 16 พฤษภาคม 2540 มีพื้นที่ 2.3 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่ราบลุ่มติดแม่น้ำโขง กลางหมู่บ้านมีลำเหมืองสามีน้ำไหลผ่านตลอดปี มีจำนวนประชากร 616 คน จำนวนครัวเรือน 200 ครัวเรือน สมาชิก อบต.จากบ้านสันเหมือง (นายทองคำ บุญสูง) เคยดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร อบต. ในระหว่างวันที่ 9

พฤศจิกายน 2544- 17 มิถุนายน 2546 อาชีพของชาวบ้านส่วนใหญ่ คือ อาชีพรับจ้าง รองลงมา คือ อาชีพค้าขายและทำสวนปลูกพืชผักสวนครัว

สภาพปัญหาก่อนเริ่มมีโครงการกำจัดขยะมูลฝอย คือ แต่ละครัวเรือนทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเรี่ยราด ชาวบ้านไม่รู้วิธีการกำจัดขยะอย่างถูกต้อง ขยะเปียกจากเศษอาหารในครัวเรือนไม่ถูกนำมาสร้างประโยชน์ใด ๆ และจากการที่ชุมชนมีแหล่งน้ำธรรมชาติ คือ มี น้ำจากลำเหมืองสาไหลผ่าน ทำให้มีปัญหามลพิษจากน้ำที่เกิดจากการทิ้งขยะมูลฝอยลงในลำเหมือง ได้มีการประมาณว่า แต่ละวันชุมชนบ้านสันเหมืองมีจำนวนขยะ 376 กิโลกรัม

แม้ว่า อบต. จะมีแผนงานด้านการจัดการขยะและสิ่งแวดล้อมชุมชน แต่การดำเนินงานไม่เกิดผลตามแผนงานที่วางไว้ ซึ่งพบว่าสาเหตุสำคัญเกิดจากที่ผ่านมากิจกรรมการสร้างความรู้ ความเข้าใจกำจัดอยู่เฉพาะสมาชิก อบต. เท่านั้น และมีเฉพาะกิจกรรมอบรมให้ความรู้แต่ไม่มีกิจกรรมพัฒนาทักษะกระบวนการทำงานกับชุมชน การติดตามความก้าวหน้าไม่ได้ลงไปสู่ชุมชนอย่างใกล้ชิด มีแต่การติดตามในการประชุมสภาอบต. เท่านั้น ทำให้ไม่สามารถระดมความร่วมมือจากชุมชนได้อย่างกว้างขวาง

การบริหารจัดการโดยใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการประเมินผลการดำเนินงานในระยะแรกไม่ประสบผลเท่าที่ควร ทำให้ อบต. มีการปรับปรุงยุทธวิธีการทำงานในกระบวนการจัดการขยะมูลฝอยใหม่โดยเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสร้างความเข้าใจในระดับหมู่บ้านเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการทุกหมู่บ้านไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งนอกจากการระดมสมาชิก อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้าร่วมโครงการแล้ว ยังได้มีการจัดตั้งแกนนำในแต่ละหมู่บ้าน ๆ ละ 10 คน เป็นเครือข่ายในการทำงาน เพื่อสร้างทีมวิทยากรชุมชน (วิทยากรกระบวนการ) ลงไปพบปะชาวบ้านในช่วงหัวค่ำคืนละ 12 – 13 ครัวเรือน เพื่อศึกษาปัญหาและให้ความรู้เกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยในบ้านเรือน

ในการสร้างวิทยากรชุมชน มีองค์กรพัฒนาเอกชน คือ สมาคมวิถีทางเลือกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้การสนับสนุนการจัดค่ายความคิดเพื่อสร้างกระบวนการคิด วิเคราะห์ แหล่งที่มาของขยะมูลฝอย ผลกระทบต่อตนเอง ครอบครัวและชุมชน และแนวทางการจัดการขยะภายใต้โครงการ “อบต. รักถิ่น รักษ์พลังงาน” แกนนำชุมชนที่ผ่านกระบวนการด้านความคิดได้กลับไปจัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์และความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการขยะในชุมชนของตนเอง พร้อมทั้งจัดทำแผนระดับชุมชนเสนอให้ อบต. พิจารณาสนับสนุน โดย อบต. และผู้แทนแกนนำชุมชนละ 3 คน ได้พิจารณาโครงการร่วมกันเพื่อนำกลับไปปรับปรุงร่วมกับชุมชน

หลังจากที่ อบต. มีการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานใหม่ โดยยึดหลักให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ปรากฏว่า ชุมชนแรกที่มีความกระตือรือร้นและให้ความสำคัญเกี่ยวกับโครงการจัดการขยะมูลฝอยมากที่สุด คือ ชุมชนบ้านสันเหมือง หมู่ที่ 7 โดยได้มีการดำเนินงานดังนี้ คือ

1. จัดประชุมเวทีชุมชน เพื่อให้สมาชิกทุกคนในหมู่บ้านได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและร่วมวางแผน

2. จัดตั้งแกนนำโดยมีคณะกรรมการโครงการคัดแยกกำจัด พัฒนาขยะ หมู่ที่ 7 บ้านสันเหมือง เป็นผู้นำ โดยมี อบต. ให้การสนับสนุนการจัดอบรม จัดสัมมนาศึกษาดูงานแลกเปลี่ยนกับเทศบาลอำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก และบริษัทวงษ์พาณิชย์ ซึ่งเป็นบริษัทที่ประกอบธุรกิจ คัดแยกและส่งออกขยะที่มีชื่อเสียงมากในจังหวัดพิษณุโลก นอกจากนี้ อบต. ได้ให้การสนับสนุน วัสดุ อุปกรณ์ ในการคัดแยกขยะ ประกอบด้วย กรงขยะ 3 กรง รถเข็นขยะ 1 คัน

1. จัดตั้งอาสาสมัครลาดตระเวน เจ้าหน้าที่ป้องกันการลักลอบทิ้งขยะในเวลากลางคืน

ขยะที่คัดแยกแล้ว ส่วนที่ขายได้ (ขวดแก้ว ขวดพลาสติก กระป๋องน้ำอัดลม) เมื่อขายแล้ว จะนำรายได้เข้าหมู่บ้านเป็นเงินกองกลางที่ใช้ในกิจกรรมส่วนรวม เช่น จัดแข่งขันกีฬา เปลี่ยนหลอดไฟฟ้า ซื้อน้ำมันตัดหญ้า ฯลฯ ส่วนขยะเปียก (เศษอาหาร ใบไม้ เศษหญ้า) นำมากองรวมทำปุ๋ยหมักใช้สำหรับบำรุงพืชผักสวนครัว จากการดำเนินงานที่เข้มแข็งของชุมชน อบต. จึงส่งชุมชนเข้าร่วมประกวดโครงการขยะทองคำ คนได้รับรางวัลชนะเลิศ “ชุมชนถังขยะทองคำ” ประจำปี 2545

นอกเหนือจากชุมชนบ้านสันเหมืองแล้วในปัจจุบัน อบต. สามารถขยายผลโครงการกำจัดขยะไปสู่หมู่บ้านอื่นได้เพิ่มขึ้น คือ หมู่ 2 บ้านดอนแก้ว สามารถบริหารจัดการปัญหาขยะมูลฝอยได้ดีเหมือนบ้านสันเหมือง และหมู่ 3 บ้านศาลา เริ่มมีความเข้มแข็งในการเข้าร่วมโครงการ

กลยุทธ์ในการแสวงหาความร่วมมือ

การที่ อบต. สามารถระดมความร่วมมือจากชุมชนได้อย่างดีในโครงการกำจัดขยะมูลฝอยเกิดจากกลยุทธ์ในการบริหารจัดการที่สำคัญบางประการ กล่าวคือ

1 การแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรชุมชน

อบต.มีวิธีการทำงานโดยผ่านบทบาทสถาบันที่สำคัญในท้องถิ่น 2 สถาบัน คือ วัดและโรงเรียน ในชุมชนสถาบันบ้านสันเหมือง อบต.ได้ร่วมกับสำนักสงฆ์สันเหมือง ในการรณรงค์เรื่องการจัดเก็บขยะ โดยมีเจ้าสำนักสงฆ์สันเหมือง คือ พระครูพูลรัตน์ ธมมรตโน ให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่ โดยมีการจัดอบรมถวายความรู้แก่พระสงฆ์ในเรื่องการคัดแยกขยะ และการทำปุ๋ยชีวภาพจากขยะเปียก ทำให้พระในสำนักสงฆ์มีกิจกรรมทำความสะอาด เก็บขยะในวัดและที่สำคัญ คือ ในวันพระมีการเทศน์ เรื่อง การเก็บขยะให้กับชาวบ้านที่มาทำบุญ โดยให้ถือเอาวัดเป็นแบบอย่าง

ในส่วนของโรงเรียน อบต. ได้ประสานงานกับโรงเรียนบ้านศาลา หมู่ที่ 3 จัดกิจกรรมรณรงค์ให้นักเรียนช่วยกันเก็บ คัด แยกขยะ โดยมีกิจกรรมเก็บขยะร่วมกับชาวบ้านในชุมชนทุกวันศุกร์ เวลา 08.00 – 08.30 น. ก่อนเข้าเรียน นอกจากโรงเรียนบ้านศาลา แล้วยังมีโรงเรียนบ้านดอนแก้ว หมู่ที่ 2 และโรงเรียนบ้านพระนอน หมู่ที่ 5 ซึ่งเข้าร่วมโครงการจากการประสานของ อบต. ทั้งในเรื่องของกิจกรรมคัดแยกขยะและการทำปุ๋ยชีวภาพ

2. การสร้างทีมงานวิทยากรชุมชน (วิทยากรกระบวนการ)

อบต. ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะให้กับแกนนำชุมชน ให้เป็นวิทยากรชุมชน รวมทั้งอาสาสมัครที่สนใจช่วยเหลือชุมชนเพื่อเป็นกลไกหลักในการดำเนินกิจกรรมในระดับหมู่บ้าน บทบาทการเป็นกลไกดังกล่าวถูกเรียกว่าเป็น “วิทยากรชุมชน” หรือเป็น หัวหอก หรือตัวกระตุ้นชุมชน โดยวิทยากรชุมชนจะลงมือทำงานร่วมกับชุมชนที่วัด โรงเรียน และตลาด มีการแบ่งสายกันดำเนินงาน ติดตามผลและจัดประชุมหมุนเวียนตามชุมชนต่าง ๆ อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง โดยในส่วนของการพัฒนาทักษะ อบต. และแกนนำชุมชน เพื่อให้เป็นวิทยากรชุมชน โดยใช้กิจกรรมการเรียนรู้เป็นเครื่องมือ ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน คือ สมาคมวิถีทางเลือกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Alternative Development Association : SADA)

3. ใช้การประชาสัมพันธ์หลายรูปแบบ

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ อบต. ประสบความสำเร็จในการระดมความร่วมมือจากชุมชน คือ การใช้กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์ หลายรูปแบบ โดยพบว่า อบต. มีการผลิตสื่อ แผ่นพับ ใบปลิว เผยแพร่ความรู้และชักชวนให้ชาวบ้านเข้าร่วมโครงการอย่างทั่วถึง มีการทำป้ายประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเปลี่ยนมาใช้ถุงผ้า ใบตอง ตระกร้าแทนถุงพลาสติก ส่งรูปถ่ายและข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมที่ทำเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น เช่น หนังสือพิมพ์รายวัน*เชียงใหม่นิวส์* และ*ไทยนิวส์* เป็นต้น และมีการออกอากาศประชาสัมพันธ์โครงการทางสถานีวิทยุท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนกระตุ้นความสนใจของชาวบ้านในชุมชนให้อยากเข้าร่วมกิจกรรม

การวางแผนต่อเนื่องและยั่งยืน

โครงการกำจัดขยะมูลฝอยระยะแรก เริ่มต้นจากกิจกรรรคัดแยกขยะและทำปุ๋ยชีวภาพในระดับครัวเรือน ต่อมา อบต. ได้กำหนดเป็นแผนงานที่จะทำให้โครงการมีความต่อเนื่องและยั่งยืนในระยะยาวไม่ใช่เป็นเพียงกิจกรรมที่ทำตามกระแส โดยพบว่า อบต. ได้จัดตั้งศูนย์รับซื้อขยะของตำบลดอนแก้ว เพื่อรับซื้อขยะจากหมู่บ้าน ทั้ง 10 แห่ง และกำลังก่อสร้างโรงเรือนคัดแยกขยะอย่างถาวรขึ้นในพื้นที่ป่าช้า ใกล้วัดดอนแก้วโดยขณะนี้ได้ดำเนินการก่อสร้างไปแล้วประมาณ 70 %

อย่างไรก็ตามพบว่าในการกำจัดขยะ ยังคงมีขยะจำนวนมากที่ไม่สามารถนำไปขายหรือนำไปทำปุ๋ยไม่ได้ ต้องทำลายทิ้งอย่างเดียว อบต. จึงมีแผนงานที่จะสร้างเตาเผาขยะไร้มลพิษเพื่อกำจัดขยะในส่วนนี้ โดยจะใช้เงินรางวัล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่มีตามหลักธรรมาภิบาล ประจำปี 2547 จำนวน 1 ล้าน 3 แสนบาท มาเป็นค่าใช้จ่ายในการสร้างเตาเผาขยะ

กระบวนการทำงาน

ขั้นที่1 ให้หน่วยงาน เช่น สำนักสิ่งแวดล้อม สถานีอนามัย อบต. ชุมชน ประชาชน แกนนำ (ทางการ - ไม่เป็นทางการ) เข้าร่วม ส่วนกลุ่มอาสาสมัครเป็นวิทยากรกระบวนการให้ความรู้

ขั้นที่ 2 คัดเลือกพื้นที่ที่มีศักยภาพมาเป็นพื้นที่นำร่องของการพัฒนา พร้อมทั้งดึงสถาบันต่าง ๆ เข้ามาร่วมด้วย โดยเริ่มจาก การจับเขาคุยกัน ประมาณ 10 – 15 ครัวเรือน / คืน เพื่อหาข้อมูลเรื่องขยะ ว่าแต่ละครัวเรือนมีวิธีการจัดการอย่างไร

ขั้นที่ 3 วิเคราะห์ต้นเหตุ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น คนในชุมชนใช้วิธีการกำจัดขยะโดย 1) ใช้การฝัง ผลที่เกิดตามมาคือ บ่อน้ำตื้นมีสารพิษเจือปน 2) ใช้การเผา ผลที่เกิดตามมา คือ เป็นโรคระบบทางเดินอาหาร , โรคมะเร็ง 3) ทิ้งตามที่สาธารณะ / ที่ว่างเปล่า ผลที่เกิดตามมาคือ เป็นแหล่งเพาะพันธ์แมลงวัน แมลงหวี่ ทำให้เกิดแหล่งเชื้อโรค เช่นโรคท้องร่วง

ขั้นที่ 4 ฝึกอบรมให้ชาวบ้านมีความรู้ในการแยกขยะ พาไปดูงานเรื่องการคัดแยกขยะ เพื่อกระตุ้นให้ชาวบ้านมีจิตสำนึกแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น

สถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น

- ประชาชนขาดจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อม
- คนในชุมชนไม่รู้วิธีการจัดการที่ถูกต้อง
- ลักษณะการจัดการขยะไม่ถูกวิธีก่อให้เกิดปัญหาต่อคนในชุมชน

การบริหารพัฒนาแบบมีส่วนร่วม

เน้นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ คือ การขาดจิตสำนึกการทิ้งขยะให้เป็นที่ของประชาชน

กลยุทธ์

- สร้างทีมงาน วิทยากรกระบวนการ
- วิทยากรจะเข้าเยี่ยมชาวบ้าน เพื่อให้ทราบปัญหาและสาเหตุของปัญหาขยะ

แนวทางแก้ไขปัญหา

1. ขุดหลุมทิ้งขยะ นำเศษอาหารมาทิ้งนำใบไม้มาทับถมอีกชั้น
2. นำไม้ไผ่มาทำสังเวียน
3. การทำถังคอนกรีตซ้อนกัน 3 ชั้น

ประชาชนเริ่มตระหนักในปัญหา เกิดจิตสำนึกร่วม

เกิดกองทุน

ชาวบ้านรู้วิธีการบริหารจัดการขยะได้ด้วยตัวเอง

ชาวบ้านรู้วิธีการบริหารจัดการขยะได้ด้วยตัวเอง

ผลดีต่อชุมชนและ อบต.

โครงการกำจัดขยะมูลฝอย ได้ส่งผลดีต่อชุมชนและ อบต. ในหลายด้าน กล่าวคือ ประการแรก เกิดผลดีต่อชุมชนโดยตรง ในการลดปริมาณขยะและแก้ปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากขยะ ประการที่สอง เกิดการทำงานในลักษณะประชาคมที่ไม่แยกส่วนระหว่างสมาชิก อบต. กับแกนนำชุมชน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วม ซึ่งได้เรียนรู้จากการดำเนินกิจกรรมโครงการกำจัดขยะมูลฝอย ได้นำมาประยุกต์ใช้กับแผนงาน โครงการอื่น ๆ ที่เป็นบทบาท หน้าที่ของ อบต. จนส่งผลให้ อบต. ได้รับรางวัลชนะเลิศในด้านต่าง ๆ มากมาย

ประการสุดท้าย เกิดผลพลอยได้ทางเศรษฐกิจ โดยรายได้จากการขายขยะได้นำมาใช้ในกิจกรรมสาธารณะของหมู่บ้านและโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการ ปุ๋ยชีวภาพที่ทำจากขยะเปียก ชาวบ้านได้นำไปใช้บำรุงดิน ในการปลูกพืชผักสวนครัว โดยเฉพาะชุมชนบ้านสันเหมือง หมู่ที่ 7 ซึ่งชาวบ้านส่วนหนึ่งมีอาชีพทำสวนปลูกพืชผักสวนครัวได้ให้ข้อมูลว่าพืชผักสวนครัวให้ผลผลิตดีมากจากการใช้ปุ๋ยหมักที่ทำจากขยะในครัวเรือน และจากการที่น้ำในลำเหมืองไม่เน่าเสีย ทำให้ชาวบ้านสามารถเลี้ยงปลาในกระชังและทำสวนสมุนไพรบริเวณริมคลองที่สะอาดปราศจากขยะ

โดยสรุปแล้วจะพบว่าโครงการกำจัดขยะมูลฝอย ได้มีการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลโดย อบต. ได้ใช้หลักการทำงานอย่างมีส่วนร่วม การวางแผนงานเพื่อให้โครงการมีความยั่งยืนจนสามารถทำให้โครงการประสบความสำเร็จเกิดประโยชน์ต่อชุมชนโดยส่วนรวม ต่อการทำงานของ อบต. เอง และต่อสมาชิกชุมชนแต่ละคน

บทวิเคราะห์

จากการศึกษาการบริหารงานอย่างมีธรรมาภิบาลของ อบต. ดอนแก้ว โดยเน้นหนักที่กิจกรรมโดดเด่นของ อบต. คือ การกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งทำให้เห็นรูปธรรมของการบริหารอย่างมีธรรมาภิบาล ได้นำมาสู่การวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขของการเป็น อบต. ธรรมาภิบาล โดยการเชื่อมโยงกับการทำงานในโครงการอื่น ๆ ของ อบต. ผู้วิจัยขอนำเสนอบทวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขนำไปสู่ความสำเร็จในการทำงานของ อบต. ดอนแก้ว ดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชน

การที่ อบต. สามารถระดมความร่วมมือจากชาวบ้านในชุมชนได้มาก เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งมาจากการได้รับความสนับสนุนจากองค์กรชุมชนในตำบลดอนแก้วทั้งวัด โรงเรียน และโรงพยาบาล หรือกล่าวในอีกด้านหนึ่ง อบต. ได้มีการประสานงานกับองค์กรชุมชนอย่างดียิ่งในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และมีการสนับสนุนงบประมาณโครงการที่จัดทำโดยองค์กรชุมชน ทำให้มีการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด

จากการศึกษาพบว่า วัดเป็นสถาบันชุมชน ที่ อบต. มีการทำงานร่วมด้วยอย่างมาก โดยในตำบลดอนแก้ว มีวัด 5 แห่ง และสำนักสงฆ์ 1 แห่ง อยู่ในหมู่บ้านต่าง ๆ ดังนี้

วัดดาราภิมุข (วัดบ่อบุ๊)	หมู่ที่ 1
วัดดอนแก้ว	หมู่ที่ 2
วัดโสภณาราม	หมู่ที่ 3
วัดนปิยาราม	หมู่ที่ 4
วัดพระนอน	หมู่ที่ 5
สำนักสงฆ์สันเหมือง	หมู่ที่ 7

ลักษณะเด่นของวัดในตำบลดอนแก้ว คือ การที่เจ้าอาวาสและพระสงฆ์ส่วนใหญ่เป็นพระนักพัฒนา โดยพบว่า วัดทุกวัดมีกิจกรรมด้านการพัฒนาชุมชน เช่น กิจกรรมกับผู้สูงอายุ กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ ผู้ติดเชื้อ HIV กำจัดขยะ ปลูกสมุนไพร เป็นต้น ลักษณะดังกล่าว ถือได้ว่าเป็น**ทุนทางสังคมที่**สำคัญซึ่งทำให้ อบต. สามารถประสานงานในเรื่อง การทำกิจกรรมชุมชนกับวัดได้ง่าย หรืออาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่กระตุ้นให้ อบต. มีความกระตือรือร้น ในการทำกิจกรรมด้านการพัฒนาสังคมมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่า วัดและสำนักสงฆ์ ทุกวัดมีการทำกิจกรรมร่วมกับ อบต. ยกเว้นวัดปิยาราม [1] นอกจากนี้อบต. ได้ให้ความสนับสนุนงบประมาณแก่กิจกรรมของวัด เช่น โครงการบรรพชาสามเณรภาคฤดูร้อน โครงการศูนย์ศึกษาพระพุทธศาสนาวันอาทิตย์ โครงการพระปริยัติธรรมศึกษาบาลี-นักธรรม เป็นต้น

วัดทั้ง 5 แห่ง นี้ มีวัดโสภณาราม เปรียบเสมือนเป็นศูนย์กลาง เนื่องจากเจ้าอาวาสคือพระครูโสภณ บุญญาภรณ์(ตุ๊ลุงทอง) รองเจ้าคณะอำเภอแม่ริมเป็น พระนักพัฒนา และพระนักเทศน์ที่เป็นที่เคารพนับถือของพระสงฆ์และชาวบ้านในตำบลดอนแก้ว จึงมีบทบาท ในการประสานความร่วมมือระหว่างวัดและชุมชนในกิจกรรมต่างๆอย่างมาก ภายในวัดโสภณารามยังมีการจัดตั้งมูลนิธิบุญญาภรณ์ซึ่งทำกิจกรรมด้านการพัฒนาชุมชน และสนับสนุน กิจกรรมถ้าจัดขยะมูลฝอย ของชาวบ้านหมู่ที่ 3

ในส่วนของความร่วมมือที่ได้รับจากโรงเรียน ตำบลดอนแก้ว มีโรงเรียนในระดับประถมศึกษา 3 แห่ง ระดับมัธยมศึกษา 2 แห่ง โรงเรียนที่มีการร่วมกิจกรรมกับ อบต. คือ โรงเรียนในระดับประถมศึกษาทั้ง 3 แห่ง ได้แก่ โรงเรียนบ้านดอนแก้ว โรงเรียนบ้านศาลา โรงเรียนบ้านพระนอน โดย อบต. ให้ความสนับสนุนอุปกรณ์ด้านการเรียนการสอน ศูนย์เด็กเล็ก เป็นต้น ในขณะเดียวกันกิจกรรมที่ อบต. จัดขึ้นเพื่อเยาวชนในหมู่บ้านจะได้รับความร่วมมือจากโรงเรียนอย่างดี เช่น การจัดกีฬาต้านยาเสพติด การจัดงานวันเด็ก ลอยกระทง และงานประเพณีต่าง ๆ

---

[1] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พยาบาลประจำศูนย์แพทย์ชนบทตำบลดอนแก้ว และผู้อาศัยอยู่ในชุมชน แต่ไม่ทราบสาเหตุที่ชัดเจนของปัญหา

สำหรับการดำเนินงานด้านสาธารณสุข อบต. ได้รับความร่วมมือจากโรงพยาบาลท้องถิ่น คือ โรงพยาบาลนครพิงค์ สาเหตุที่ อบต. และโรงพยาบาลนครพิงค์ มีการประสานงานกันอย่างดี เนื่องจากอบต. ได้ให้ความสนับสนุนการทำงานของโรงพยาบาลโดยได้สร้างอาคารสำนักงานศูนย์แพทย์ชุมชน ตำบลดอนแก้ว ของโรงพยาบาลนครพิงค์ ในที่ดินของ อบต. โดยสำนักงานดังกล่าวตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกับสำนักงานของ อบต. ซึ่งได้ช่วยแก้ปัญหาของโรงพยาบาล ในเรื่องการไม่มีอาคารสำนักงาน สำหรับเป็นที่ตั้งของศูนย์แพทย์ฯ โดยศูนย์แพทย์ฯดังกล่าวได้เปิดให้การรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐานแก่ชาวบ้านในชุมชนทำให้ไม่ต้องเดินทางไปถึงโรงพยาบาลและยังเปิดให้บริการนวดแผนไทย ซึ่งมีชาวบ้านและกรรมการตลอดจนเจ้าหน้าที่ของ อบต. ไปใช้บริการอยู่ตลอด ศูนย์แพทย์ดังกล่าว เปิดดำเนินงานตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2543 ให้บริการแก่ประชาชนใน 4 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 4, 5, 8 และ 10 ซึ่งมีราษฎรรวม 3,062 คน

กล่าวโดยสรุปการที่องค์กรชุมชนและหน่วยราชการในตำบลดอนแก้วมีผู้นำหรือผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ในเรื่องงานพัฒนาชุมชนมีการจัดทำกิจกรรมต่างๆที่เป็นประโยชน์ต่อชาวบ้านในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นวัดโรงเรียนและโรงพยาบาลคือเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญของชุมชนที่ทำให้โครงการพัฒนาชุมชนของ อบต. ได้รับความร่วมมือและความสนับสนุนจากองค์กรชุมชนเป็นอย่างดี ในขณะเดียวกันการที่อบต.ได้ให้ความสนับสนุนต่อกิจกรรมขององค์กรชุมชนไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของงบประมาณการเข้าร่วมโครงการหรือแม้กระทั่งการสร้างสำนักงานให้ในที่ดินของ อบต. ทำให้การร่วมมือกันระหว่าง อบต. และองค์กรชุมชนมีความแนบแน่นสมัครสมานสามัคคีกันมากยิ่งขึ้น

2. การบริหารงานด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้

การที่อบต.สามารถระดมความร่วมมือจากชุมชนได้อย่างสูงในโครงการกำจัดขยะมูลฝอยและโครงการพัฒนาชุมชนอื่นๆ นอกจากปัจจัยเรื่องการได้รับความสนับสนุนจากองค์กรชุมชนหลักเงื่อนไขที่สำคัญมากอีกประการหนึ่ง คือ สมาชิกในชุมชนมีความเชื่อถือและศรัทธาต่อการบริหารงานของอบต.เป็นไปอย่างโปร่งใส และตรวจสอบได้ปราศจากมลทินในปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นจึงทำให้ชุมชนมีความไว้วางใจและยินดีให้ความร่วมมือกับอบต. ในกิจกรรมต่างๆ ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจึงใคร่ขอนำเสนอรูปธรรมของการทำงานอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ของ อบต. ดอนแก้ว อันเป็นจุดเด่นในการบริหารงานของ อบต.

ปัญหาการทุจริต คอรัปชั่นใน อบต. เป็นประเด็นที่รับรู้กันอยู่ทั่วไป จังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่หนึ่งซึ่งมีนักวิชาการทำการศึกษาวิจัยและพบว่ามีกรณีปัญหาการทุจริต คอรัปชั่นของ อบต. ที่มีความรุนแรงในระดับต่าง ๆ โดยพบว่ามีปัญหาการทุจริตเกี่ยวกับทรัพยากร ธรรมชาติ การออกใบอนุญาต การจัดซื้อจัดจ้าง การโกงค่าแรงราษฎร การใช้ต้นเงิน โครงการไม่ชัดเจนและการทุจริตเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ เป็นต้น (นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ 2546 : 6-45-47)

อย่างไรก็ตามสำหรับอบต.ดอนแก้ว การดำเนินงานอย่างโปร่งใสปราศจากปัญหาการทุจริต

คอรัปชั่น เป็นเรื่องที่ผู้บริหาร อบต. มีความภาคภูมิใจอย่างยิ่ง ซึ่งจากการสัมภาษณ์บุคคลอื่นๆที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชนที่อาศัยอยู่ในตำบลดอนแก้ว พระสงฆ์ ครู และพยาบาล ที่ร่วมทำกิจกรรมกับอบต.ได้ข้อมูลตรงกันในเรื่องที่ทุกคนไม่เคยได้ยินคำครหาเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสหรือการทุจริตคอรัปชั่นในการดำเนินงานของอบต. อีกทั้งการได้รับรางวัลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนจากสถานพระปกเกล้าในปีพ.ศ.2545 นับได้ว่าเป็นเครื่องยืนยันความโปร่งใสในการดำเนินงานของ อบต. ดอนแก้ว

จุดเด่นของความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ในการดำเนินงานของอบต. ดอนแก้ว คือ การเน้นนโยบายต่อต้านการทุจริต โดยรูปธรรมที่เป็นความภาคภูมิใจของ อบต. คือ การที่ อบต. เคยยกเลิกงานประมูลโครงการสร้างถนนของบริษัทผู้รับเหมาแห่งหนึ่งเมื่อปี 2544 เนื่องจากมีหลักฐานชัดเจนจากวีดีทรรศน์ที่ทางอบต. แอบถ่ายภาพไว้แสดงให้เห็นว่าบริษัทรับเหมาก่อสร้างที่เข้าร่วมการประมูลงานมีการเจรจาสมยอม (ฮั้ว) กัน

ผู้บริหารของอบต. ให้ความสำคัญกับการสร้างจิตสำนึกในการทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและโปร่งใสทั้งในหมู่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและสมาชิก อบต. โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของ อบต. ทุกคนจะได้รับรู้นโยบายจากผู้บริหารว่าการทำงานจะได้ค่าตอบแทนเฉพาะเงินเดือนและสวัสดิการเท่านั้นห้ามมิให้รับสินบนหรือค่าตอบแทนอื่นจากผู้มารับบริการจากอบต. การวางประเพณีปฏิบัติเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เกิดช่องทางการทุจริตหรือการเรียกร้องค่าตอบแทนอันมิชอบจากผู้มารับบริการเช่นในกรณีการขอใบอนุญาตปลูกสร้างอาคาร หากตรวจสอบแล้วมีเอกสารครบถ้วนถูกต้อง รับผิดชอบจะต้องออกใบอนุญาตให้แล้วเสร็จภายใน 1 วัน

นอกจากนี้ยังมีการสร้างประเพณีการให้บริการโดยไม่หยุดพักเที่ยงเพื่อเพิ่มเวลาการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ อบต. โดยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ อบต. เก็บเงินกันคนละ 200 – 250 บาทต่อเดือน เป็นค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหารมาทำรับประทานกันเองในช่วงพักกลางวันเพื่อไม่ต้องเสียเวลาออกไปรับประทานอาหารข้างนอกมีการสร้างบ้านพักให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคนนอกชุมชนให้ได้พักอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกับสำนักงานอบต. เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถทำงานล่วงเวลาในช่วงกลางคืนและวันเสาร์-อาทิตย์ในช่วงที่มีงานมาก

ในส่วนของสมาชิก อบต. การรณรงค์ให้ทำงานอย่างโปร่งใสเริ่มในยุคของ อบต. ชุดที่ 2 เป็นต้นมา (ตั้งแต่ พ.ศ. 2542) ซึ่งเป็นชุดแรกที่สมาชิก อบต. มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยในคณะกรรมการบริหารชุดแรก(พ.ศ.2538-2541) ซึ่งมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกอบต. โดยตำแหน่ง ปรากฏว่ายังคงมีความไม่ลงตัวในนโยบายการทำงานระหว่างฝ่ายการเมือง (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) และฝ่ายข้าราชการประจำ (ปลัด อบต. ส่วนการคลัง ส่วนธุรการ) ซึ่งฝ่ายการเมืองยังคงมีประเพณีการทำงานแบบเดิม ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำมีนโยบายเน้นความโปร่งใสในการทำงาน จึงได้มีการแก้ปัญหาโดยใช้การประนีประนอมโดยทั้ง2 ฝ่ายได้ตกลงกันว่าจะไม่เข้าไปก้าวก่าย

การทำงานของอีกฝ่ายหนึ่ง

เมื่อหมดวาระสมาชิกสภา อบต. ชุดแรก มีการเลือกตั้งสมาชิกรุ่นที่ 2 ปลัด อบต. ได้รณรงค์ให้ อบต. มีการทำงานอย่างโปร่งใส ตั้งแต่วันแรกที่มีการประชุมสมาชิกสภา อบต. โดยชี้ให้เน้นถึงการที่ภาพพจน์ของอบต.โดยส่วนใหญ่ถูกดูหมิ่นเหยียดหยามว่าเป็นแหล่งของการทุจริตคอรัปชั่นในระดับท้องถิ่น จึงเรียกร้องให้ อบต. มีการทำงานอย่างโปร่งใส ต่อต้านการทุจริตคอรัปชั่นไม่เงินตามน้ำ ปรากฏว่าสมาชิก อบต. รุ่นใหม่ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นผู้นำชุมชนในระดับชาวบ้าน (ผู้นำตามธรรมชาติ) เห็นด้วยกับข้อเรียกร้องให้ อบต. ทำงานด้วยความโปร่งใส ยกเว้นสมาชิกบางรายที่ยังคงมีความเข้าใจแบบเดิมว่าการเป็นสมาชิก อบต. จะทำให้มีโอกาสได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวจากงบประมาณโครงการต่าง ๆ จึงรู้สึกผิดหวังที่ไม่ได้รับผลประโยชน์ตามที่คาดไว้ อย่างไรก็ตามสมาชิกคนดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงทัศนะคติต่อการทำงาน อบต. ในเวลาต่อมาเมื่อปรากฏว่า อบต. ดอนแก้ว ได้รับรางวัลและการกล่าวขวัญถึงในแง่ของการบริหารงานอย่างโปร่งใส จึงเกิดความรู้สึกภาคภูมิใจ และเห็นด้วยกับแนวนโยบายการทำงานอย่างโปร่งใสของ อบต.[2]

นอกจากการรณรงค์ในเรื่องจิตสำนึกแล้ว อบต. ได้สร้างกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของ อบต. เพื่อเป็นหลักประกันให้เกิดการทำงานอย่างโปร่งใสดังนี้ คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย และการดำเนินต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบ

การทำงานของอบต. ยึดหลัก “อบต. รู้อะไรให้ประชาชนรู้ด้วย” โดยมีการเชิญชวนให้ประชาชนมาฟังการประชุมสภา อบต. ทุกครั้งผ่านทางการกระจายเสียงตามสาย เพื่อติดตามการทำงานของ อบต. ในส่วนของโครงการต่าง ๆ ที่มีการดำเนินงาน ในชุมชนได้จัดทำแผ่นพับเผยแพร่แจกให้ประชาชนที่มาติดต่องานที่สำนักงาน อบต. รวมทั้งเผยแพร่ข่าวทางสถานีวิทยุท้องถิ่น และโทรทัศน์ โดยเฉพาะข่าวการจัดซื้อจัดจ้างจะส่งไปศูนย์ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และบริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้องรวมทั้งติดประกาศในที่เปิดเผย

มีการบริการข้อมูลข่าวสาร โดยถ่ายสำเนาเรื่องที่ประชาชนเขียนคำร้องขอข้อมูลข่าวสารให้บริการยืมเอกสารที่มีผู้สนใจร้องขอ จัดทำบอร์ดประชาสัมพันธ์ประจำทุกหมู่บ้าน และจัดทำตู้รับความคิดเห็นจากประชาชน มีการเผยแพร่ข้อบังคับตำบล งบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปี แผนพัฒนาตำบลประจำปี และแผนพัฒนาตำบล 5 ปี

ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล อบต. มีการจัดประชุมประชาคมหมู่บ้านก่อนหน้าการจัดทำแผนโดยเชิญชวนให้ชาวบ้านมาร่วมประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อนำเสนอปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ก่อนรวบรวมข้อมูลมาทำแผนพัฒนาตำบล นอกจากนี้ยังได้เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจัดซื้อ จัดจ้าง ตรวจรับพัสดุและตรวจงานจ้าง ซึ่งกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมรู้เห็นและตรวจสอบการทำงานของ อบต. นี้ทำให้สมาชิกอบต. ผู้ปฏิบัติงาน

---

[2] สัมภาษณ์ นางอุบล ยะไวฤทย์ ปลัด อบต. ดอนแก้ว วันที่ 15 กันยายน 2547

ทุกคนต้องระมัดระวังในการทำงานอย่างโปร่งใสไม่เปิดโอกาสให้มีการทุจริตคอรัปชั่นได้ง่ายๆ

การทำงานอย่างโปร่งใสต่อต้านการทุจริตคอรัปชั่นของ อบต. นอกจากจะส่งผลดีต่อชุมชนแล้วยังทำให้ อบต. มีงบประมาณในการทำกิจกรรมต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นกล่าวคือ การที่ อบต. มีการเปิดประมูลโครงการต่าง ๆ อย่างโปร่งใส ทำให้สามารถจ้างบริษัทของเอกชนมาทำงานด้วยงบประมาณต่ำและมีประสิทธิภาพ จึงมีเงินเหลือจากงบประมาณที่ตั้งไว้สามารถนำมาจัดทำโครงการอื่น ๆ ได้

3. การมีคณะทำงานที่มีคุณภาพและมีอุดมการณ์เดียวกัน

การทำงานของ อบต. ที่ประสบความสำเร็จ มีปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง คือ การมีคณะทำงาน หรือทีมงานที่มีคุณภาพและมีอุดมการณ์เดียวกัน ทั้งสมาชิกฝ่ายการเมืองและผู้ปฏิบัติงานที่เป็นฝ่ายข้าราชการประจำ ทำให้ภายใน อบต. ไม่มีความขัดแย้งในการกำหนดทิศทางการทำงานและการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ นอกจากนี้บุคลากรที่เป็นพลังขับเคลื่อนการทำงานของ อบต. ได้แก่ นายก ปลัด และหัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ มีความต่อเนื่องในการทำงานตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน ทำให้สามารถสรุปบทเรียนในการทำงานนำมาปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นายก อบต. คนปัจจุบัน (จ.ส.อ. วรพันธุ์ ศรีชนะ) มีภูมิสำเนาเดิมอยู่ที่จังหวัดลำพูน ต่อมามีภรรยาเป็นคนในตำบลดอนแก้ว และได้เข้าร่วมงานกับ อบต. ดอนแก้ว ตั้งแต่เริ่มแรกที่ อบต. ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลดอนแก้วเป็นอบต. โดยในปีแรกมีตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารรักษาการตำแหน่งปลัด อบต. (14 สิงหาคม 2538 – 15 กันยายน 2539) และได้ดำรงตำแหน่ง ประธาน อบต. ในสมัยต่อมา (1 เมษายน 2542 – 2 พฤศจิกายน 2544) หลังจากนั้น ได้ดำรงตำแหน่ง นายก อบต. ตั้งแต่วันที่ 22 กันยายน 2546 จนถึงปัจจุบัน นับได้ว่าเป็นผู้ที่มีบทเรียนและประสบการณ์ในการบริหารงาน อบต. อย่างต่อเนื่อง

ในฝ่ายข้าราชการประจำ ปลัด อบต. นับเป็นกลไกสำคัญที่สุดที่ทำให้ อบต. ดอนแก้ว ประสบความสำเร็จในการทำงานจนได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล 2 ปีซ้อน ปลัด อบต. คนปัจจุบัน (นางอุบล ยะไวทย์) เป็นคนอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ดำรงตำแหน่งปลัด อบต. ตั้งแต่ วันที่ 16 กันยายน 2539 – ปัจจุบัน จากการที่เป็นคนในท้องถิ่น จึงมีพื้นฐานความรู้เรื่องงานประเพณีพื้นบ้าน และสามารถเข้าใจปัญหาและ วัฒนธรรมของคนในชุมชนได้เป็นอย่างดีมีส่วนช่วยให้การจัดกัดกิจกรรมและการประสานงานกับชุมชนในกิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปอย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับชุมชน และการทำงานในหน้าที่ปลัดอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เริ่มแรกทำให้ปัจจุบันปลัดเป็นผู้ที่มีอาวุโสมีบทเรียนและประสบการณ์ในการบริหารงานมากที่สุดในฝ่ายข้าราชการประจำ

อย่างไรก็ตามในความเห็นของปลัด อบต. ผู้มีส่วนอย่างมากในการผลักดัน อบต. ไปสู่ความสำเร็จ คือเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆในส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนธุรการ โดยทีมงานฝ่ายข้าราชการมี

อุดมการณ์ในการทำงานไปในแนวทางเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการต่อต้านการทุจริตคอรัปชัน หรือการทุ่มเททำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ อบต. สามารถดำเนินงานตามนโยบายไม่รับสินบนจากผู้รับเหมาโครงการหรือจากผู้มาขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร และการให้บริการประชาชนโดยไม่หยุดพักเที่ยงเป็นต้น ในขณะเดียวกันอุดมการณ์ในการทำงานบริการและพัฒนาชุมชนและการบริหารงานอย่างโปร่งใสได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารคือ นายกอบต. รองนายก และจากฝ่ายสภา อบต. ตั้งแต่ยุคที่สมาชิกสภา อบต. มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด (ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา)

จากการที่ทีมงานฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ มีอุดมการณ์ในการทำงานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันและมีความขยันขันแข็งในการปฏิบัติทำให้ อบต. ดอนแก้ว ประสบความสำเร็จจนกลายเป็น อบต. ที่มีผลงานดีเด่นในด้านการบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาล

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

แม้ว่าในปัจจุบันนี้ อบต. ดอนแก้ว จะเป็นแบบอย่างที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีปัจจัยเกื้อหนุนในด้านต่าง ๆ ที่ทำให้ อบต. สามารถมีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล แต่จากการศึกษาได้พบว่ายังคงมีประเด็นข้อสังเกตที่อาจมีผลกระทบต่อการทำงานของ อบต. ในอนาคต ผู้วิจัยจึงใคร่ขอนำเสนอข้อสังเกตดังกล่าวดังต่อไปนี้

1. การเปลี่ยนแปลงของชุมชนดอนแก้วในอนาคต

สภาพทั่วไปของชุมชนในตำบลดอนแก้ว ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นชุมชนกึ่งชนบทกึ่งเมือง ซึ่งกำลังพัฒนาไปสู่ความเป็นชุมชนเมืองมากขึ้น เนื่องจากพื้นที่อยู่ใกล้กับตัวเมืองเชียงใหม่ และพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตทหาร และที่ตั้งของส่วนราชการ ผู้ที่อยู่อาศัยจึงประกอบด้วยสมาชิก2ส่วนคือ ชุมชนดั้งเดิม ซึ่งมีอาชีพเกษตรกรและปัจจุบันมีลูกหลานที่ประกอบอาชีพรับจ้าง รับราชการ เป็นส่วนใหญ่ และสมาชิกอีกส่วนหนึ่ง คือ ผู้มาอยู่ใหม่ ได้แก่ ข้าราชการที่ทำงานในหน่วยราชการของอำเภอแม่ริมและอำเภอใกล้เคียง ตลอดจนนักศึกษาที่เล่าเรียนอยู่ในตัวเมืองเชียงใหม่ โดยสมาชิกชุมชนในส่วนนี้มีวัฒนธรรมแบบคนเมือง อาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรหรือหอพักในขณะที่สมาชิกชุมชนดั้งเดิมยังคงมีวัฒนธรรมประเพณีแบบคนชนบทอยู่

จากการสอบถามปลัด อบต. และพยาบาลประจำศูนย์แพทย์มีความเห็นตรงกันว่ากิจกรรมพัฒนาชุมชน และสาธารณสุขที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากชุมชน จะได้รับการตอบสนองจากสมาชิกชุมชนดั้งเดิมที่ยังคงมีวิถีชีวิตแบบชนบทมากกว่าชุมชนที่อพยพมาอยู่ใหม่ ซึ่งมีความเป็นอยู่แบบปัจเจกนิยม ไม่ค่อยสนใจเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมที่จัดขึ้นภายในชุมชน

ดังนั้น ส่วนที่ อบต. ดอนแก้ว จะต้องเตรียมการสำหรับอนาคต คือ การปรับเปลี่ยนยุทธวิธีการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตแบบคนเมืองของชุมชนที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไปในอนาคตอันใกล้ โดยอาจจะต้องศึกษาบทเรียนจาก อบต. ที่เป็นชุมชนเมือง แต่ยังคงสามารถมีการบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาลว่ามีวิธีการแสวงหาความร่วมมือหรือกำหนดกิจกรรมที่เหมาะสมกับชุมชนได้อย่างไร

2. การเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร อบต. ในอนาคต

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า คณะทำงานหรือทีมงานบริหาร อบต. ดอนแก้วชุดปัจจุบันทั้งที่มาจากฝ่ายบริหารและฝ่ายข้าราชการมีส่วนสำคัญในความสำเร็จของ อบต. อย่างมาก เนื่องจากเป็นผู้ที่ทุ่มเทให้กับการทำงานและมีอุดมการณ์ในการทำงานไปในแนวทางเดียวกัน อีกทั้งยังเป็นทีมทำงานที่ร่วมงานกันมาตั้งแต่เริ่มแรก ดังนั้น ในอนาคตหากมีการเปลี่ยนแปลงทีมงานโดยเฉพาะผู้บริหาร เช่น นายก หรือปลัด อบต. ผู้วิจัยจึงไม่แน่ใจว่า อบต. ดอนแก้ว จะยังคงรักษาแนวทางการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลที่เป็นอยู่ได้ดีเหมือนในปัจจุบันหรือไม่ แม้จะมีข้อโต้แย้งว่าถ้าหาก อบต. ได้วางหลักการและกลไกในการปฏิบัติงานและตรวจสอบการทำงานอย่างชัดเจน ก็น่าจะเป็นหลักประกันในการสืบทอดอุดมการณ์และนโยบายในการทำงานต่อไปได้ แต่ในความเป็นจริงคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าตัวบุคคลกับระบบไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ถ้าหากบุคลากรโดยเฉพาะในระดับผู้บริหารไม่มีอุดมการณ์แบบธรรมาภิบาลหรือขาดประสิทธิภาพในการทำงานที่ยอมจะอาศัยช่องโหว่ของกฎระเบียบและโครงสร้างขององค์กรก่อให้เกิดความเสียหายต่อการทำงานขององค์กรได้

ในปัจจุบันได้มีแนวโน้มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร อบต. ดอนแก้ว เกิดขึ้นแล้วจากนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่ต้องการให้ปลัด อบต. ทุกแห่งมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนนั้นที่ทำงานทุก 4 ปี ซึ่งปลัด อบต. ดอนแก้วคนปัจจุบันทำงานมานาน 8 ปีแล้ว และขณะนี้ได้มีการร้องขอจาก อบต. ชั้นใหญ่แห่งหนึ่งให้ปลัดไปช่วยพัฒนางานใน อบต.ของตน แต่ยังไม่ได้รับการอนุมัติจาก นายก อบต. ดอนแก้ว โดยในทัศนะของปลัดอบต. ดอนแก้ว มีการเห็นว่านโยบายการโยกย้ายปลัด อบต. ทุก 4 ปี มีทั้งข้อดีและข้อเสียกล่าวคือ

พิจารณาในด้านข้อดีเป็นการเปิดโอกาสให้ อบต. ที่มีปัญหาความขัดแย้งโดยการทำงานระหว่างนายกกับปลัด สามารถสับเปลี่ยนทีมบริหารงานได้และ อบต. ใดที่มีปลัดซึ่งขาดความกระตือรือร้นในการทำงานจะได้มีโอกาสได้คนดีจาก อบต. อื่นมาร่วมงานเป็นการสับเปลี่ยนหมุนเวียน นอกจากนี้หากพิจารณาในส่วนของของปลัด ถือเป็นการให้โอกาสแก่ปลัด อบต. ที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่กันดารให้สามารถโยกย้ายสลับกับปลัด อบต. ที่ได้ทำงานอยู่ในพื้นที่ซึ่งสะดวกสบาย

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงพบว่าปลัด อบต. หลายแห่ง ที่ไม่ต้องการถูกโยกย้ายไปอยู่ในท้องที่กันดารได้หลบเลี่ยงด้วยการขอสลับพื้นที่กับปลัด อบต. ที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงก่อนครบวาระ 4 ปี ทำให้ไม่ต้องถูกโยกย้าย นอกจากนี้ ในกรณีที่ปลัด อบต. ไม่ใช่คนท้องถิ่น จะต้องอาศัยเวลายาวนานในการเรียนรู้และเข้าถึงวัฒนธรรมของชุมชน ตลอดจนสร้างความคุ้นเคย และความศรัทธายอมรับกับสมาชิกในชุมชน ซึ่งระยะเวลา 4 ปีสั้นเกินไปสำหรับการเรียนรู้ชุมชนและเข้าถึงชุมชน โดยจากประสบการณ์ของปลัด อบต. ดอนแก้วมีความเห็นว่าวาระการทำงานของปลัด อบต. ในพื้นที่หนึ่ง ๆ ควรมีเวลาอย่างน้อย 6 ปี จึงจะสามารถสร้างสรรค์กิจกรรมต่าง ๆ กับชุมชนได้อย่างเป็นผลสำเร็จ

ดังนั้น นโยบายจากส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนโยกย้ายบุคลากรของ อบต. ควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับเป็นข้อสำคัญ เนื่องจาก อบต.

เป็นองค์กรปกครองในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนอย่างมาก จำเป็นที่จะต้องอาศัยบุคลากรที่มีความเข้าใจในวัฒนธรรม ประเพณีของท้องถิ่นและมีจิตใจที่ทุ่มเทการทำงานให้กับท้องถิ่นอย่างแท้จริง การสับเปลี่ยนบุคลากรโดยเฉพาะในตำแหน่งที่เป็นหัวใจหลักขององค์กรบอยอาจนำมาซึ่งผลเสียมากกว่าผลดี

3. เงื่อนไขสนับสนุนทางเศรษฐกิจ

ตำแหน่งฝ่ายบริหารของ อบต. ได้แก่ นายก และรองนายก ได้รับค่าตอบแทนรายเดือนในอัตราต่ำมาก เช่น ตำแหน่งนายกมีค่าตอบแทนเดือนละ 6,000 บาท ดังนั้น ผู้บริหารของ อบต. จำเป็นต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจในระดับดี และมีอาชีพซึ่งได้รับรายได้ประจำนอกเหนือจากการทำงานให้ อบต. เงื่อนไขดังกล่าวนับว่าเป็นปัญหาสำหรับผู้บริหารที่มีการทุ่มเทการทำงานให้ อบต. แทบจะเต็มเวลาทำให้ไม่มีเวลาสำหรับการประกอบอาชีพส่วนตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้บริหาร อบต. ยึดถืออุดมการณ์ทำงานด้วยความโปร่งใสไม่รับสินบนก็จะไม่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างอื่นนอกจากค่าตอบแทนที่ได้รับ จากอบต.ในขณะที่ต้องมีค่าใช้จ่ายส่วนตัว และค่าใช้จ่ายในกิจกรรมของ อบต. ที่ไม่สามารถเบิกจากงบประมาณได้ เช่น การนำรถยนต์ส่วนตัวไปใช้ในกิจกรรมของ อบต. ไม่สามารถเบิกค่าน้ำมันรถได้เป็นต้น

ในทัศนะของนายก อบต. ดอนแก้ว เห็นว่ารัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการพิจารณาเพิ่มค่าตอบแทนแก่ผู้บริหารของ อบต. เพื่อเป็นเงื่อนไขสนับสนุนการทำงานอย่างสุจริตปราศจากการคอรัปชันมิฉะนั้นแล้ว ผู้บริหาร อบต. ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่มั่นคง จะไม่สามารถทำงานได้ โดยยกตัวอย่าง กรณีของตนเอง ซึ่งเดิมเป็นนักธุรกิจ มีอาชีพค้าขายเหล้า เมื่อเข้ารับตำแหน่งนายก อบต. จากการที่ต้องทุ่มเทการทำงานให้กับ อบต. โดยเข้าร่วมประชุมอบรมสัมมนาในนามของนายก อบต. แทบทุกวัน ส่วนในวันที่ไม่มีการประชุมภายนอกต้องเข้าสำนักงานทำงานเอกสาร และต้อนรับผู้มาใช้บริการหรือมาเยี่ยมชมการทำงานของ อบต. ทำให้ไม่มีเวลาประกอบธุรกิจของครอบครัวต้องปล่อยให้เป็นภาระของภรรยา ซึ่งไม่สามารถทำได้เต็มที่เหมือนที่ตนเองเคยทำ ในขณะเดียวกันต้องมีภาระด้านค่าใช้จ่ายส่วนตัวและภาษีสังคมจากกิจกรรมที่ทำให้ อบต. แต่ไม่สามารถเบิกงบประมาณจาก อบต.ได้ มีเพียงค่าตอบแทนเพียงเดือนละ 6,000 บาท ซึ่งไม่สอดคล้องกับภาระทางเศรษฐกิจที่แบกรับอยู่

ดังนั้น การปรับปรุงด้านค่าตอบแทนแก่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองของ อบต. เพื่อให้ผู้บริหารที่มีความตั้งใจในการทำงานอย่างโปร่งใสไม่รับอามิสสินจ้าง จึงน่าจะเป็นส่วนสำคัญที่รัฐบาลควรพิจารณาอย่างจริงจัง เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีการบริหารงานอย่างโปร่งใสปราศจากการทุจริตคอรัปชัน

4. ความเข้าใจของชุมชนต่อการได้รางวัล “อบต. ธรรมาภิบาล”

แม้ว่า อบต. ดอนแก้ว จะได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล 2 ปีซ้อน แต่จากการสอบถามครู เจ้าอาวาส พยาบาล และเจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนในชุมชนทั้งหมดไม่ทราบ เรื่องการที่ อบต. ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลและไม่ทราบความหมาย

ของการเป็น อบต. ที่มีการบริหารจัดการตามหลัก “ธรรมาภิบาล” ซึ่งทำให้คาดเดาได้ว่าสมาชิกชุมชนที่เป็นชาวบ้านโดยทั่วไปน่าจะไม่ได้รับรู้เกี่ยวกับการที่ อบต. ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลด้วย

ประเด็นดังกล่าวอาจจะไม่ใช่เรื่องที่สำคัญมากนัก แต่หากพิจารณาในแง่ที่รางวัลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ควรเป็นส่วนที่สร้างความภาคภูมิใจไม่ใช่เฉพาะต่อสมาชิกผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน อบต. เท่านั้น แต่ควรให้สมาชิกในชุมชน ได้ร่วมภาคภูมิใจและเป็นแรงกระตุ้นให้สมาชิกในชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมของ อบต. หรือช่วยกันตรวจสอบการทำงานของ อบต. มากยิ่งขึ้น มิฉะนั้นการได้รับรางวัล “ธรรมาภิบาล” จะกลายเป็นเรื่องระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับ อบต. โดยที่ชุมชน ไม่มีส่วนรับรู้หรือมีความเข้าใจว่าเหตุใด อบต. ของตนเอง จึงได้รับรางวัลดังกล่าว

บทสรุป

การที่ อบต. ดอนแก้ว ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มาจากการใช้หลักการทำงานอย่างมีส่วนร่วม มีการวางแผนงานเพื่อให้เกิดความยั่งยืนของกิจกรรมและให้สมาชิกในชุมชนได้รับประโยชน์อย่างมากที่สุด การบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวมีเงื่อนไขที่สนับสนุนให้ อบต. ประสบความสำเร็จหลายประการ คือ การที่องค์กรภายในชุมชนเองมีความเป็นธรรมาภิบาล มีวิสัยทัศน์ในการทำงานพัฒนาชุมชน ซึ่งนับว่าทุนทางสังคมของชุมชนดอนแก้ว ที่ทำให้ อบต. ได้รับแรงสนับสนุนจากองค์กรชุมชนเป็นสะพานเชื่อมไปสู่การระดมความร่วมมือจากชุมชนได้กว้างขวาง นอกจากนี้การที่ อบต. มีข้อเด่นในเรื่องของการทำงานด้วยความโปร่งใสปราศจากมลพิษในเรื่องการทุจริตคอรัปชันได้ช่วยเสริมสร้างศรัทธาและความมั่นใจของสมาชิกในชุมชนที่จะเข้าร่วมกิจกรรมของอบต.ด้วยความเต็มใจความสำเร็จของการทำงานดังกล่าวเกิดขึ้นได้จากการมีทีมงานที่เข้มแข็งและมีอุดมการณ์ในการทำงานไปในแนวทางเดียวกัน จึงไม่เกิดความขัดแย้งในการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติงานของ อบต.

อย่างไรก็ตามสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต เมื่อเงื่อนไขภายในชุมชน และภายใน อบต. มีความเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น จึงต้องเป็นภาระกิจของฝ่ายที่เกี่ยวข้องและในส่วนของอบต.เอง ที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของชุมชนอยู่ตลอดเวลา และเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่ดูแลรับผิดชอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้องค์กรในระดับท้องถิ่นสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน

บรรณานุกรม

นวลน้อย ตรีรัตน์และคณะ 2546 *รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล* ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงาน ป.ป.ช. และ The United States Agency for International Development ผ่านทางมูลนิธิอาเซีย

สายสุนีย์ ศรีสมเพ็ชรและขวัญดาว จิตรพนา 2543 “ก๊าซขี้หมู ภูมิปัญญาคนจากปัญหาเป็นประโยชน์ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น” *ไทยนิวส์รายวัน* ปีที่ 31 ฉบับที่ 10,901 วันเสาร์ที่ 5 สิงหาคม 2543

สุรีย์ บุญญานุพงศ์ 2546 *การบริหารจัดการระบบกำจัดขยะแบบศูนย์รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สมาคมวิจัยทางเลือกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน 2546 “ จากแนวคิดสู่การปฏิบัติ ประสบการณ์และบทเรียนโครงการ อบต. รักถิ่น รักษ์พลังงาน : กรณีศึกษาขยะทองคำ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่” (เอกสารอัดสำเนา)

เอกสารเผยแพร่โดยองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

แผ่นพับ “สืบสานการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน”

แผ่นพับ “โครงการคิด แยก กำจัด พัฒนาขยะ หมู่ที่ 7 บ้านสันเหมือง เอกสารประกอบการเข้าร่วมโครงการรางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน ประจำปี 2545

เอกสารบรรยายสรุป องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

เอกสารแสดงผลงานประกอบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น เพื่อรับรางวัลในการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล จัดโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2546

แผนพัฒนาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ประจำปี 2547

สัมภาษณ์

จ่าสิบเอกวรพันธ์ ศรีชนะ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว วันที่ 14 กันยายน 2547 ณ สำนักงาน อบต. ดอนแก้ว

นางอุบล ยะไวทย์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว วันที่ 15 กันยายน 2547 ณ สำนักงาน อบต. ดอนแก้ว

นายพลากร วงศ์กองแก้ว ผู้จัดการสำนักงานภาคเหนือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) วันที่ 15 กันยายน 2547 ณ สำนักงานปฏิบัติการภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่

พระมหาสุวิทย์ ฐานวโร (บุญยงค์) เจ้าอาวาสวัดดาราภิมุข วันที่ 16 กันยายน 2547 ณ วัดดาราภิมุขหมู่ 1

นางสุภาพ สุวรรณทัชและคณะครูโรงเรียนบ้านดอนแก้ว วันที่ 16 กันยายน 2547 ณ โรงเรียนบ้านดอนแก้ว หมู่ 2

นางวาสนา แต้เจริญ และนางศรีพิงศ์ นิธิวิทยา พยาบาลวิชาชีพ 7 ศูนย์แพทย์ชุมชนตำบลดอนแก้ว วันที่ 17 กันยายน 2547 ณ สำนักงานศูนย์แพทย์ชุมชน ตำบลดอนแก้ว หมู่ 4
