

สถานการณ์การบริหารจัดการท้องถิ่นไทย
ในเชิงกระบวนการที่ท้าทายสู่คุณภาพบริการสาธารณะ
The Circumstances of Thai Local Administration
in Terms of a Challenging Process
to Public Service Quality

ดร.รงค์ บุญสวยขวัญ*

Dr.Rong Boonsuaykwan

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่อธิบายเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย ในระยะที่ผ่านมากกว่าทศวรรษนี้ว่ามีสถานการณ์การบริหารจัดการภายใต้เงื่อนไขปัจจัยที่จำกัด ทั้งนี้ ด้วยการอธิบายผ่านการสังเคราะห์จากงานการศึกษาอิสระจำนวน 13 ชิ้น ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยการบริหารจัดการที่มีระบบที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยนำเข้า เช่น งบประมาณ บริบททางการบริหาร ความสัมพันธ์ทางอำนาจกับรัฐบาลกลาง สิ่งแวดล้อมทางการบริหาร ปัจจัยนำเข้าในด้านงบประมาณเป็นตามที่รัฐบาลกลางกำหนด คือปัจจัยสำคัญ โดยส่วนใหญ่แล้วองค์กรท้องถิ่นใช้งบประมาณไม่ต้องสนใจรายได้เพราะรัฐบาลกลางจัดการให้ในแต่ละปี เพียงแต่ต้องใช้งบประมาณตามการควบคุมด้วยโครงสร้างของกฎหมายที่รัฐบาลกลางกำหนดอย่างเข้มงวด, ส่วนการบริหารจัดการท้องถิ่นมีความผูกพันไปตามบริบท เช่น 1) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์; Email: bnarong@wu.ac.th

รัฐบาลกลาง 2) สภาพนิเวศหรือกายภาพที่ผันแปรไปอย่างรวดเร็วทำให้การบริหารจัดการท่ามกลางความเสี่ยงหรือผันแปรไปตามท่ามกลางวิกฤตสิ่งแวดล้อม 3) การตื่นตัวด้านสิทธิของพลเมือง การตื่นตัวด้านวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น คุณค่าของภูมิปัญญาที่รื้อฟื้น และพลังของกลุ่มทางสังคม 4) ความขัดแย้งทางการเมือง ความขัดแย้งทางสังคม ที่นับว่าเป็นเงื่อนไขที่อิทธิพลต่อการบริหารงานมากขึ้นไปด้วย การบริหารจัดการภายในที่มีประสิทธิภาพต่ำในด้านการวางแผนกับการปฏิบัติตามแผน โดยเฉพาะเมื่อนำเอามาวิเคราะห์กับการจัดซื้อพัสดุ การโอนงบประมาณ เงินสะสม

คำสำคัญ: การบริหารจัดการท้องถิ่น, คุณภาพบริการสาธารณะ

Abstract

This article aimed to explain the situation of Thailand's local government in the past decade that there were many constraints in management circumstances. By synthesising 13 independent researches, it was found that the factors concerning the local government management inputs such as budget, management context, the power relationship with central government and the managerial environment were the key factors. Most of the time, local governments did not give much concern in spending the since the budgets they were given by the central government annually, but one thing that needed to be concerned was to spend them carefully under the law and regulations. As for local government management aspects that adapted correspondingly to the context such as 1) the power relationship with the central government, 2) rapid ecological and physical changes that

caused management to adapt as it had to be adjusted in accordance to the environmental risks and crisis, 3) the awareness of citizenship, local cultural community, value of restored local wisdom and power among social groups, and 4) political and/or social conflicts all had certain influences on the management, as they constrained the internal management, negatively affecting the effectiveness in planning and implementation, especially in analysing procurements and budgetary transfers and savings.

Key Word: Local Government Management, Quality of Public Services

บทนำ

บทความชิ้นนี้ต้องการอธิบายเพื่อสนองตอบต่อคำถามที่ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย (อปท.) ในระยะที่ผ่านมาทศวรรษนี้มีสถานการณ์การบริหารจัดการภายใต้เงื่อนไขปัจจัยที่จำกัดและผลักดันไปตามบริบททางการบริหารที่สัมพันธ์กับอำนาจของรัฐบาลกลางและบริบททางสิ่งแวดล้อม เหล่านี้เป็นเหมือนนิเวศวิทยาองค์กรที่ส่งผลต่อคุณภาพของบริการสาธารณะ งานชิ้นนี้จึงใช้การอธิบายผ่านการอธิบายเชิงระบบที่สนใจว่าเงื่อนไขปัจจัยนำเข้าใน อปท. โดยเฉพาะจำนวนงบประมาณ อันเป็นที่มาของรายได้ท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันงานนี้สนใจบริบทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่อาจจะรวมถึงกลไก กระบวนการบริหารจัดการใหม่ๆ อันเป็นเงื่อนไขและการดำรงอยู่ท่ามกลางนิเวศองค์กรที่ผันแปรอย่างน่าสนใจ โดยการวิเคราะห์ให้เข้าใจถึงท้องถิ่นที่ความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐบาลกลางและความสัมพันธ์กับภาคประชาสังคมหรือชุมชนที่เป็นภาคส่วนสำคัญตั้งทับซ้อนอยู่ด้วย งานนี้ใช้ข้อมูลจากรายงานการศึกษาที่เป็นเอกสารสำคัญ คือ ชั้นแรก เอกสารที่ใช้เป็นส่วนหนึ่งของ

ความสำเร็จการศึกษาระดับมหาบัณฑิต ของนักศึกษาในระดับปริญญาโททาง รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยที่ผู้เขียนในฐานะที่เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาด้วย และขั้นที่สอง ฐานของข้อมูลเพื่อการนำมาใช้อธิบายจึงมาจากการศึกษาด้วย วิธีการวิจัยของข้าราชการที่ปฏิบัติงานจริงๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงถือว่าเป็นข้อมูลจาก “คนใน” ที่น่าสนใจ

ปัจจัยนำเข้า

ทรัพยากรในการบริหารจัดการ อปท. เพื่อให้บรรลุเป้าหมายบริการแก่ ประชาชนนั้นมีหลายประเด็นหรือหลายเรื่อง เป็นต้นว่า นักการเมืองท้องถิ่น ที่ได้รับการเลือกตั้ง บุคลากรในฐานะข้าราชการที่คัดสรรเข้ามาอยู่ในองค์กร วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณหรือรายได้ที่มาจากรัฐบาลกลางจัดสรรให้ ในงานชิ้นนี้ต้องการ พิจารณาเฉพาะงบประมาณที่เป็นเหมือนปัจจัยนำเข้าเท่านั้น พบว่า งบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาษี นับว่าเป็นหัวใจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะ แสดงให้เห็นถึงโอกาสในการเติบโตขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในสังคมที่ท้องถิ่น พัฒนาขึ้นมาจากฐานชุมชนอย่างในยุโรปและสหรัฐอเมริกา (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2551; วิเชียร ตันศิริคงมล, 2555) ที่บทบาทหลักต้องมีสองด้าน คือ ด้านการแสวงหา รายได้ กับ ด้านรายจ่ายจากสองบทบาทหลักนี้จึงเป็นเหมือนสองแขนที่ต้องพิจารณา ความสามารถของท้องถิ่น และเป็นบทบาทที่สำคัญไม่แตกต่างกัน แต่ต่างกับของ ท้องถิ่นไทยที่มีความสำคัญของด้านเดียว คือ ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ และเป็น ด้านเดียวที่ไม่มีภาคส่วนใดให้ความสำคัญ หรือสนใจศึกษาพิจารณากันอย่างเจาะลึก กลับไปให้ความสำคัญกับการเมืองของท้องถิ่น ความรุนแรงทางการเมือง การทุจริต คอร์รัปชัน

สถานการณ์ของท้องถิ่นไทย ในด้านทรัพยากร ด้านงบประมาณหรือการเงิน เป็นสถานการณ์ขององค์กรที่จ่ายโดยไม่ต้องสนใจรายได้ เพราะรัฐบาลกลาง กลับควบคุมด้วยโครงสร้างของกฎหมาย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็กๆ อย่าง

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีทรัพยากรรายได้จากการจัดหาเองหรือที่เรียกว่ารายได้ที่ท้องถิ่น “จัดเก็บเอง” อยู่ในสัดส่วนที่ต่ำมาก ตัวอย่างจากการศึกษาของ โชเพีย มะแซ (2556) ที่มีการวิเคราะห์รายรับหรือรายได้จากจำแนกตามหมวดภาษีอากร สามารถแยกเป็นภาษีที่ อบต. จัดเก็บเองและภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ โดยภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ท้องถิ่น ค่าเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 99.71 ของงบประมาณรายรับทั้งหมด ส่วนภาษีที่ อบต. จัดเก็บเอง มีค่าเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 0.29 ของงบประมาณรายรับทั้งหมด ทั้งนี้แหล่งที่มาของงบประมาณรายรับหลักๆ เช่น ของ อบต. มี 4 หมวด อบท. กับบทบาทในการบริหารงาน

อบท. กับการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการ อบท. ของไทยในระยะทศวรรษที่ผ่านมาหาได้มีเงื่อนไขปัจจัยที่แน่นอนหรือมั่นคง แต่ผันแปรไปตามบริบท ประการแรก ความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง ประการที่สอง สภาพนิเวศที่ผันแปรไปอย่างรวดเร็ว เช่น น้ำท่วมซ้ำซาก จึงเป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นท่ามกลางความเสี่ยงหรืออาจจะกล่าวว่าการจัดการท้องถิ่นท่ามกลางวิกฤตสิ่งแวดล้อม ประการที่สาม การตื่นตัวด้านสิทธิของพลเมือง การตื่นตัวด้านวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น คุณค่าของภูมิปัญญาที่รื้อฟื้น และพลังของกลุ่มทางสังคม ประการที่สี่ ความขัดแย้งทางการเมือง ความขัดแย้งทางสังคม ที่นับว่าเป็นเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานมากขึ้นไปด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่าง อบท. กับรัฐบาลกลาง ตามนัยของรัฐธรรมนูญของไทย นั้น สถานภาพของ อบท. ยังน่าสับสน เพราะ อบท. มักจะเข้าใจกันว่าอิสระมากที่จะทำอะไรก็ได้ ทั้งๆ ที่ อบท. ของไทยเป็นไปตามบริบทของรูปแบบรัฐเดี่ยว มิใช่แบบสหพันธรัฐ ที่ค่อนข้างอิสระจากรัฐบาลกลาง ดังนั้น ความอิสระของ อบท. จากรัฐเดี่ยวย่อมเป็นความอิสระอย่างจำกัดหรือความอิสระเชิงสัมพัทธ์ ที่ถูกกำกับจากรัฐบาลกลางอย่างเข้มงวด กรณีของไทยก็เช่นเดียวกัน และยังเป็นความอิสระที่มีความ

ผูกพันหรือสัมพันธ์กับรูปแบบรัฐที่ว่าแล้วด้วย เป็นความอิสระในการปกครองตนเองที่ต้องรับผิดชอบกับรัฐบาลกลางด้วย และรัฐรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นที่เลือกตั้งมาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิสระที่จะออกกฎข้อบัญญัติ เพื่อการปฏิบัติงานได้โดยไม่ถูกรบกวน ปราศจากการแทรกแซง เพียงแต่ว่าความอิสระในการดำเนินงานนั้นอยู่บนฐานที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลกลางตามความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ที่ อบท. ต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ที่ออกมาจากกรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานระดับกรมที่ส่วนกลางจำนวนมากในแต่ละปี “ภารกิจบริการสาธารณะ” ที่ อบท. ผลิตออกมาต้องสัมพันธ์กับ “มาตรฐาน” ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยส่วนราชการส่วนกลาง เป็นมาตรฐานในการให้บริการของท้องถิ่นที่ต้องยึดถือปฏิบัติ พบว่า เป็นกลไก กระบวนการของความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับรัฐบาลกลาง โดยปฏิบัติการผ่านคำสั่ง หนังสือเวียน หนังสือสั่งการ จากกรมต่างๆ ที่หวังให้บริการสาธารณะที่ถ่ายโอน และกำหนดขึ้นได้มาตรฐาน คู่มือการปฏิบัติงาน ตลอดจนถึง การฝึกอบรม และการประชุมต่างๆ ที่จัดขึ้นโดยราชการส่วนกลาง (วัชรินทร์ สอนศิลป์, 2556) เหล่านี้ ถือว่าเป็นกลไกความสัมพันธ์ทางอำนาจของรัฐบาลที่มีนัยยะกับการสูญเสียความอิสระของ อบท. ทั้งสิ้น ดังนั้น ยิ่งนับวันของพัฒนาการของ อบท. ในระบอบประชาธิปไตยและการจรรโลงประชาธิปไตยท้องถิ่น¹ ก็ยิ่งพบว่าความเป็นอิสระยิ่งลดลง เพราะศิลปะในการใช้อำนาจเพื่อดำเนินงานของ อบท. ยังส่อให้พบเห็นว่ายังต่ำ โดยเฉพาะ อบท. ในระดับล่างอย่าง อบต. และเทศบาลขนาดเล็กๆ อาจปฏิกิริยาทางการบริหารที่ออกมาในทำนองสยบสมยอมทางอำนาจต่อหน่วยงานกำกับ จึงกลายเป็นเหมือนหน่วยงานในการควบคุมอยู่เสมอๆ ดังนั้น การโต้แย้งเชิงหลักการ หรือการตอบโต้เชิงอำนาจของ อบท. เช่น ตอบโต้เกี่ยวกับมาตรฐาน อุทธรณ์คำสั่งหนังสือเวียน หรือแนวปฏิบัติงาน ยิ่งพบน้อย ทำให้ราชการกลางส่วนกลางทำการผลิตซ้ำทางอำนาจ ออกมาในลักษณะที่กล่าวแล้วข้างต้นจนความอิสระสูญเสียไป เราจึงไม่เห็นการผลิตข้อบัญญัติ เทศ

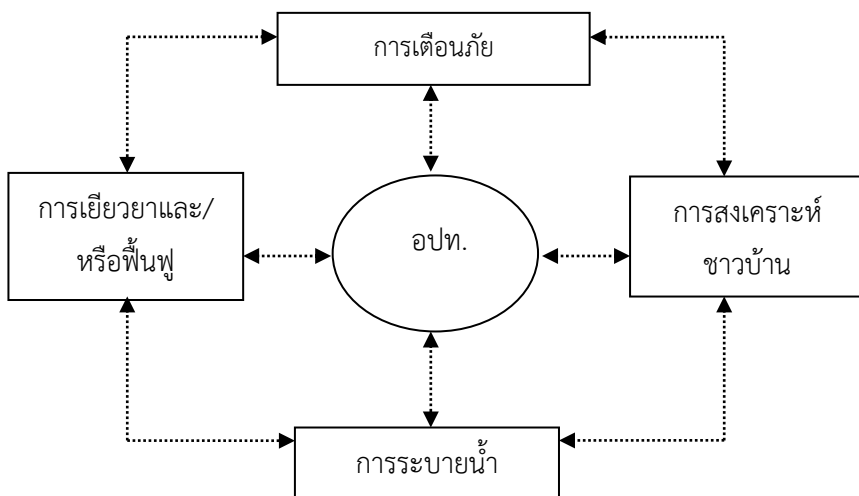
¹ อบท. ในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า อบท. หลัง 2476 และ อบท. ในยุคการจรรโลงประชาธิปไตยท้องถิ่น หมายความว่า อบท. หลังรัฐธรรมนูญ 2540

บัญญัติ ที่แปลงเพื่อการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันไปตามบริบท แต่พบว่าส่วนใหญ่แล้วมีแต่ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และรายจ่ายเพิ่มเติม ซ้ำๆ ซากๆ เหมือนกันปรากฏอยู่ทั่วไป และพบเห็นโครงการ กิจกรรมที่เหมือนๆ กันทั้งประเทศ ทั้งๆ ที่ความจริงแล้วต้องแตกต่างกันตามนิเวศ บริบทที่ต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม ความอิสระที่สูญเสียไปนั้น น่าจะเริ่มต้นจากการที่บทบาทของ อปท. ไม่ได้จัดหางบประมาณเอง หรือรัฐบาลกลางจัดสรรให้ การที่รัฐบาลกลางจัดหางบประมาณให้งบประมาณจะไหลไป ตามไปด้วยการไหลของอำนาจในเชิงกำกับหรือควบคุมไปด้วยประการหนึ่ง ความสูญเสียอิสระนั้นอาจจะมาจากสมมติฐานเชิงลบ เกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้อำนาจของ อปท. เช่น ทุจริต การทำงานไม่เป็น ไม่เหมาะสม ความรุนแรงในการใช้อำนาจที่ปรากฏอยู่ตลอดเวลาอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ ยังไม่หมายความว่ารวมถึงพฤติกรรมของรัฐบาลกลาง ในฐานะรัฐเดี่ยวที่มีพฤติกรรมรวมศูนย์อำนาจอยู่แล้ว ทำให้ความอิสระยังห่างไกลจากความจริงในบริบทการปฏิบัติงานบริการสาธารณะของท้องถิ่น

สภาพนิเวศที่ผันแปรไปอย่างรวดเร็ว ที่ถือว่าท้องถิ่นไทยต้องเผชิญหน้าอย่างไม่อาจจะคาดการณ์ได้ล่วงหน้า เช่น น้ำท่วมซ้ำซาก ภัยแล้ง จึงเป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นท่ามกลางความเสี่ยง หรืออาจจะกล่าวว่าเป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นท่ามกลางวิกฤตสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำท่วมภาคใต้ที่มีความถี่ยิ่งขึ้น จากเดิมที่เคยเกิดน้ำท่วม 1 ครั้งใน 1 รอบหรือ 12 ปี เช่น ขวอนครศรีธรรมราชและใกล้เคียง จะเกิดเหตุการณ์เหมือนๆ กันในปีมะโรง เพราะน้ำท่วมเสมอๆ จนชาวบ้านขนานนามกันว่า “ปีมะโรงน้ำแดง” น้ำจะท่วม เช่น พ.ศ.2505, 2518, 2531, 2544 เป็นต้น น้ำจะท่วมทุกครกรอบ 12 ปีที่กล่าวแล้ว บทบาทการแก้ไขน้ำท่วมเป็นบทบาทของครัวเรือน ชุมชน และราชการส่วนภูมิภาคเป็นหลัก โดยเฉพาะภารกิจการ “สงเคราะห์น้ำท่วม” แต่ปัจจุบันพบว่าระบบนิเวศเปลี่ยนแปลง น้ำท่วมมากขึ้น ถี่มากขึ้นเกือบทุกๆ ปีหรือไม่ก็ปีก็ท่วม และเกิดวิกฤติน้ำท่วม จนเป็นลักษณะน้ำท่วมซ้ำซาก และสร้างความเสียหายแก่ชีวิตทรัพย์สินอยู่เสมอๆ เช่นข้อมูลการศึกษาของ อ่อนอุส่าห์ พลภักดี

(2556) พบว่า ใน พ.ศ.2544 เกิดน้ำท่วมใหญ่ พ.ศ.2545 เป็นปีที่เกิดความเสียหายรวมมากที่สุด 13,385.31 ล้านบาท พ.ศ.2546 เกิดอุทกภัย มีความเสียหายรวม 2,050.26 ล้านบาท พ.ศ.2547 เสียหายรบน้อยที่สุดในรอบ 10 ปี ที่ 850.65 ล้านบาท พ.ศ.2548 เสียหายรวม 5,982.28 ล้านบาท พ.ศ.2549 ความเสียหายรวม 9,627.41 ล้านบาท พ.ศ.2550 ความเสียหาย 1,687.86 ล้านบาท พ.ศ.2551 ความเสียหาย 7,601.79 ล้านบาท และปี พ.ศ.2552 ความเสียหาย 5,252.61 ล้านบาท สำหรับเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน พ.ศ.2553 เกิดอุทกภัย สรุปลสถานการณ์อุทกภัยภาคใต้ครั้งนี้มีผู้เสียชีวิตรวม 61 ราย เช่นเดียวกับน้ำท่วมภาคใต้ระหว่างมีนาคม-เมษายน พ.ศ.2554ได้เกิดน้ำท่วมดินถล่มทั้ง 8 จังหวัด ของภาคใต้² ได้สร้างความเสียหายอย่างรุนแรง 2 ปีนี้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 67,259 ครอบครัว พื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายกว่า 2.4 ล้านไร่ เกษตรกร 150,000 ราย นาข้าว 1.7 ล้านไร่ ด้านปศุสัตว์และด้านประมง 100,000 รายมูลค่าความเสียหายประมาณ 20,666 ล้านบาทแน่นอนว่าบทบาทหนักก็อยู่ที่ท้องถิ่นด้วย เพียงแต่บทบาทยังคล้ายกับบทบาทราชการแบบดั้งเดิมคือ “กิจการสงเคราะห์โดย อปท.” ควบคู่หรือแข่งขันกับราชการส่วนกลางและองค์กรเอกชน อย่างไรก็ตาม พบว่า ในสถานการณ์นี้พบว่า อปท. ได้พยายามในการบริหารจัดการเพื่อเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางนิเวศ โดยเฉพาะน้ำท่วมมากขึ้น ดังนั้น “การบริหารจัดการท่ามกลางสภาวะน้ำท่วม” จากการเสนอแนวคิดของ รงค์ บุญสวยขวัญ (2555) พบว่า มีกิจกรรม ขั้นตอนกระบวนการและกลไกมี 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย ขั้นตอนแรก การเตือนภัย ขั้นตอนที่สอง การสงเคราะห์ชาวบ้าน ขั้นตอนที่สาม การระบายน้ำ ขั้นตอนที่สี่ การเยียวยาและ/หรือฟื้นฟู มี 4 ขั้นตอนดังนี้

² จังหวัดตรัง พัทลุง นครศรีธรรมราช ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา และสุราษฎร์ธานี



ภาพที่ 1 การบริหารจัดการท่ามกลางสภาวะน้ำท่วม

นักวิจัยได้ใช้แผนภูมินี้เพื่อวิเคราะห์ภารกิจของท้องถิ่นในการบริหารจัดการแบบใหม่เพื่อดำเนินงานและรองรับน้ำท่วมนั้น มีมากในขั้นตอนที่ 2 และ 3 คือ ขั้นตอนที่สอง การสงเคราะห์ชาวบ้าน ขั้นตอนที่สาม การระบายน้ำดังเช่นงานของรัตนารณ สุกุลหนู ที่พบขั้นตอนนี้มีการปฏิบัติงาน คือ

ขั้นตอนที่ 2 การสงเคราะห์ชาวบ้าน ประกอบด้วย 1) จัดตั้งศูนย์พักพิงหรือศูนย์อพยพ 2) เตรียมระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการไว้ให้พร้อม 3) การลงทะเบียนรับแจ้งเหตุผู้ประสบภัย 4) การแจกถุงยังชีพให้ผู้ประสบภัย 5) การจัดตั้งหน่วยรับบริจาคสิ่งของเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ขั้นตอนที่ 3 การระบายน้ำ กรณีที่หนึ่ง การระบายน้ำในภาวะวิกฤติ ประกอบด้วย ใช้กระสอบทรายกั้นตลอดแนวแม่น้ำพุมดวง เพื่อป้องกันน้ำทะเลลักเข้าท่วมพื้นที่ ใช้เครื่องสูบน้ำสูบน้ำจากที่ลุ่มระบายออกสู่น้ำพุมดวง และขุดลอกคูระบายน้ำและลำคลองที่ตื้นเขิน เพื่อเร่งการระบายน้ำออกสู่น้ำพุมดวง และกรณี

ที่สอง การระบายน้ำระยะยาว ประกอบด้วย ปรับปรุงระบบระบายน้ำ การก่อสร้างเขื่อน คสล. เพื่อรองรับการระบายน้ำตลอดลำน้ำพุมดวง และขุดลอกคูระบายน้ำ/ลำคลองที่ตื้นเขิน (รัตนภรณ์ สกุลหนู, 2556) สัมพันธ์กับงานของ ดารากร ปลั่งคง (2556) ที่ใช้กรอบแนวคิดตามแผนภูมิดังกล่าว พบว่า อบต. ที่เผชิญน้ำท่วมดำเนินการใน 2 ขั้นตอน และสัมพันธ์กับงานของวิวุฒิชัย ที่พบว่า อบต. ทำงานในระยะเวลาที่เกิดภาวะฉุกเฉินจากการเกิดภัยพิบัติ เมื่อเกิดอุทกภัย ดำเนินการตรวจสอบและแจ้งภัย โดยทีมชุดกู้ชีพกู้ภัยที่เป็นชุด เข้าตรวจสอบเหตุ และเข้าดำเนินการกู้ภัย พร้อมแจ้งเหตุมายัง ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ องค์การบริหารส่วนตำบลพุนพิน การฟื้นฟูในระยะเร่งด่วน มีการจัดตั้งหน่วยบรรเทาทุกข์ จัดให้มีการปฐมพยาบาล และดูแลให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างพอสมควร (วิวุฒิชัย วิวุฒิชัย, 2556) ทำให้ขั้นตอนแรก การเตือนภัย และ ขั้นตอนที่สอง การเยียวยาและ/หรือ ฟื้นฟู ยังมีจำนวนน้อย เน้นนอนว่าบทบาทสองส่วนนี้ อาจจะยังไม่มาก แต่หลังสถานการณ์น้ำท่วม 2554 แล้ว งานวิจัยทั้งหมดได้กล่าวถึงบทบาทขั้นตอนแรก คือ การเตรียมการหรือกระบวนการเตรียมการก่อนเกิดภัยพิบัติ เริ่มมีบทบาทมากขึ้น อบต. ทั้งหลายที่ศึกษามีกิจกรรมต่างๆ ร่วมกันของท้องถิ่นและชุมชนมากขึ้น สถานการณ์ของนิเวศที่ผันแปรไปจึงเป็นบริบทหล่อหลอมให้เกิดกระบวนการจัดการของ อบต. รองรับเท่ากับการบริหารจัดการท่ามกลางความเสี่ยงภัยเริ่มโดดเด่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่เสี่ยงภัยธรรมชาติ ดังนั้น การบริหารจัดการของท้องถิ่นได้ถึงเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป อาจจะมีการบริหารตามสถานการณ์ที่ไม่คาดคิด ไม่อาจจะคาดหมายได้ล่วงหน้าเกิดขึ้นเสนอ การบริหารจัดการแบบนี้จึงพิสูจน์การยอมรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้มาแล้ว เช่นเดียวกับสถานการณ์น้ำท่วมประเทศไทยเมื่อปลาย พ.ศ.2554 บทบาทในการเตรียมการ สร้างข้อมูล องค์ความรู้เตรียมคน เตรียมสถานที่ จึงพบเห็นความทันสมัยของการจัดการได้ที่ อบต. หลายๆ สถานที่

การตื่นตัวด้านสิทธิของพลเมืองและพลังของกลุ่มทางสังคม สถานการณ์ด้านสิทธิได้ตื่นตัวไม่จำกัดวงที่รัฐบาลกลาง นานาชาติ แต่พื้นที่ของ อปท. ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิได้ตื่นตัวมากขึ้นเหมือนกัน รูปแบบของการตื่นสิทธิไม่ว่าจะอยู่ในรูปของสิทธิ ด้าน วัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น คุณค่าของภูมิปัญญาที่รื้อฟื้น ขึ้นมา การพยายามใช้สิทธิในการปกป้องการสัมปทานการใช้ทรัพยากรจากนายทุนหรือบริษัทของเอกชน จากภายนอก เข้าใช้พื้นที่เพื่อผลิตสินค้าป้อนตลาดแบบทุนนิยมอุตสาหกรรม เช่น ป่าจากการที่หน่วยงานราชการกลางอนุญาตกีด การใช้สิทธิด้วย การต่อสู้ แย่งชิงโอกาส การใช้ทรัพยากร ในชุมชนกีด เหล่านี้ คือรูปแบบที่เป็นการปฏิบัติการด้านสิทธิที่สัมพันธ์กับ อปท. ที่ต้องเกี่ยวข้องโดยตรง ทั้งที่ อปท. เป็นเจ้าของพื้นที่ และคนในสังกัดพื้นที่ที่ อปท. บริหารจัดการ ตัวอย่างของการตื่นตัวตื่นสิทธิด้าน วัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น คุณค่าของภูมิปัญญาที่รื้อฟื้นขึ้นมาใหม่ เช่น การปลูกข้าวไร่ของชาวบ้านที่ใช้พื้นที่เพาะปลูกพืชยางพาราและปาล์มอันเป็นพืชเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสนับสนุนส่งเสริม นอกจากเป้าหมายที่ประจักษ์ชัด คือปลูกข้าวเพื่อการบริโภค แต่เป้าหมายแฝงเร้น คือ กระบวนการทางสังคม เพราะเป็นการจัดตั้งกลุ่มทางสังคมของผู้คนที่อดีต คือ ชาวนา ที่ต้องการอนุรักษ์ให้มีการฟื้นข้าวและกระบวนการปลูกข้าวให้สืบทอดต่อไป (วีรศักดิ์ ทองณวน, 2556) การบริหารท่ามกลางสิทธิด้านภูมิปัญญาพื้นบ้านหรือท้องถิ่นนี้ นับว่า อปท. มีความเด่นชัดมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนโยบายรัฐบาล “หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์” หรือ “OTOP”

ในกลางทศวรรษที่ผ่านมา บทบาทของแต่ละท้องถิ่นดำเนินงานท่ามกลางการตื่นตัวของผู้นำชุมชน ที่พยายามทั้งกระบวนการของชุมชนและเกิดกฎหมาย ระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับวิสาหกิจด้านนี้ ทำให้ท้องถิ่นขึ้นข้างไม่บกพร่องต่อนโยบายและการบริหารจัดการ เพียงแต่งานด้านนี้ต้องบูรณาการภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน ในการขับเคลื่อนงานภูมิปัญญา การบริหารแบบบูรณาการต่องานภูมิปัญญายังค่อนข้างด้อย อปท. ต้องแข่งขันกับราชการส่วนภูมิภาค เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชน สำนักงาน

เกษตร หรืออื่นๆ และดูเหมือนว่าหน่วยงานเหล่านั้นพยายามเบียดขับเชิงการบูรณาการ อปท. ออกไปมากด้วย อย่างไรก็ดี จากการศึกษางานด้านบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่นที่ภาคใต้ พบว่างานด้านนี้ หลายๆ พื้นที่ที่โดดเด่นขึ้นมาจาก 4 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก อปท. ไปต่อยอดศักยภาพหรือกระบวนการหรือผลผลิตของชุมชนขึ้นมา แล้วพัฒนาต่อไปโดย อปท. ยังเป็นหน่วยงานหลักดำเนินการ เพียงแต่มีอาจจะดำเนินการในเชิงหารายได้หรือเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่นได้ เท่ากับว่าบทบาทเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่นยังไม่อาจจะเติบโต ลักษณะที่สอง อปท. ดำเนินการเองตามวิถุติ หรือปัญหา หรือความต้องการของชุมชน ด้วยการรังสรรค์องค์ความรู้ภายในชุมชนขึ้นมา แล้วองค์กรทางสังคม องค์กรชุมชน ดำเนินการต่อไป ลักษณะที่สาม อปท. สนับสนุนองค์กรชุมชนในกิจการของชุมชน โดยสนับสนุนกิจกรรมทางด้านวัฒนธรรม ภูมิปัญญา แล้วองค์กรชุมชนยังคงเป็นอิสระที่จะดำเนินงานเองต่อไป แต่ยังมีกิจกรรมทางด้านนี้ ที่เป็นการดำเนินงานของชุมชนหรือปัจเจกบุคคลโดย อปท. เกี่ยวข้องน้อยมาก เช่นงานกีฬาชนวัว ที่เป็นนันทนาการของชาวบ้าน คนในท้องถิ่น เช่นนักการเมืองท้องถิ่น เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น อาจจะเป็นเจ้าของสนามกีฬาชนวัว อาจจะเป็นเจ้าของวัว ทั้งนี้มีการกระทำร่วมกันด้วยการร่วมกีฬาชนวัวในแต่ละนัดจนกลายเป็นเครือข่ายทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อฐานการเมือง แต่ อปท. ไม่ได้มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรง แต่บทบาทของนักการเมืองนอกตำแหน่งทางการบริหาร อปท. จะพบว่าเป็นวิถีชีวิตที่สำคัญมากๆ กิจกรรมทำนองนี้มีอิทธิพลมากในการเข้าสู่ตำแหน่งที่มักไม่ได้กล่าวถึงในการบริหารจัดการท้องถิ่น (สมกมล ศรีสมโภชน์, 2556) แม้ว่าจะ กลุ่มคนเครือข่ายของคนต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการมาจากการกระทำร่วมกันมีอยู่จริงในชุมชนท้องถิ่น และเป็นศักยภาพที่นับว่ามีพลังอำนาจแบบทวีคูณกลับไม่ถูกผนวกเข้ามาในส่วนงานของ อปท. อาจจะเป็นทุนทางสังคมที่รวมตัวอยู่ในวิถีชุมชนที่รอการดึงเข้ามาร่วมกับ อปท. ในอนาคตได้ด้วยนวัตกรรมทางการบริหาร เพราะบางกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มทางด้านอาชีพ ภูมิปัญญาและวิทยาการการผลิตด้วยพลังของกลุ่มบุคคลภายในชุมชน มีการบริหาร

จัดการ มีระบบระเบียบแบบแผน แต่กลุ่มทางสังคมเหล่านี้มักจะเป็นองค์กรคู่ขนานกับ อบท. ที่ อบท.เข้าไปเกี่ยวข้องค่อนข้างน้อยเสมอๆ เช่นงานของ ปิยวรรณ ช่วงซุ่ม (2556) ที่ศึกษาการรวมกลุ่มและการบริหารจัดการของประชาชนในการปลูกป่าลุ่มน้ำมันบนพื้นที่สาธารณะประโยชน์ บ้านเกาะยวน หมู่ที่ 1 ตำบลท่ากระดาน อำเภอศรีรฐนิคม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ก็พบเช่นเดียวกันว่า อบท. เข้าไปเกี่ยวข้องกับพลังอำนาจของกลุ่มอาชีพเหมือนกับเข้าไปเกี่ยวข้องน้อยมากกับเครือข่ายทางสังคมกรณีเครือข่ายวัยรุ่น ทั้งๆ ที่กลุ่ม เครือข่ายทางสังคมเป็นตัวกระทำทางสังคมการเมืองที่มีบทบาทมากในการเป็นฐานคะแนนเสียงทางการเมืองในการเข้าสู่ตำแหน่งบริหาร อบท. ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะการตัดคำวินิจฉัยนินทาทางสังคมหรือการรังเกียจทางสังคมออกไปก็ได้ ทั้งสิ้นทั้งปวง การบริหารงานตามสิทธิของพลเมือง ทั้งที่แสดงออกทางสิทธิเชิงบวก คือ สิทธิที่มาจากการใช้ภูมิปัญญา หรือวัฒนธรรมตามสิทธิ สิทธิจากการรวมกลุ่มพลัง กลุ่มอาชีพ เครือข่ายของทางสังคม ที่อาจจะมีเนื้อหาสัมพันธ์กับการกิจกรรมตามกฎหมายตามที่ อบท. มักจะยึดถืออย่างเคร่งครัด อาจจะมีบทบาทมาน้อยตามลักษณะของนักการเมืองและเนื้อหาของการตื่นสิทธิ ในบาง อบท. อาจจะใช้พลังทางบวกของการตื่นสิทธิมาเพื่อการบริหารงานได้ดี ในขณะที่บาง อบท. อาจจะต้องไปอาจจะขึ้นอยู่กับคุณลักษณะทางด้านพลเมือง และความเข้าใจเชิงบริหารของนักการเมืองด้วย เพียงแต่ในหลายกรณีพบว่าบทบาทของ อบท. จะเข้มแข็งด้วยการดึงเอาพลังทางสังคมนี้เข้ามาเป็นกลไกโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อการขับเคลื่อนภารกิจของท้องถิ่นให้ก้าวหน้า เพียงพอกับการดึงเอามาเป็นฐานทางการเมืองในการเข้าสู่ตำแหน่งและในบางพื้นที่ก็พยายามใช้เพียงเป็นฐานการเมืองในการแสวงหาคะแนนเสียงเพียงอย่างเดียว ความเข้มแข็งและความอ่อนด้อยจึงแตกต่างและขึ้นอยู่กับพลังทางสังคมของกลุ่มและการตื่นตัวด้านสิทธิด้วย

ความขัดแย้งทางการเมือง และความขัดแย้งทางสังคม ความขัดแย้งทางสังคม และความขัดแย้งทางการเมืองในท้องถิ่นถือเป็นปรากฏการณ์ที่มีอยู่และมีพลวัตรในท่ามกลางความก้าวหน้าของ อบท. ทั้งงานบริหารจัดการและงานการเมือง จารึก

ภาพ (2556) ศึกษาถึงความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า สาเหตุของความขัดแย้งมาจากผลของการขัดกันระหว่างกลุ่มพวกหรือตระกูลต่างๆ ที่ตกทอดจากรุ่นสู่รุ่น แล้วก็นำเอาความขัดแย้งมาสู่การแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งเข้าสู่การบริหาร อบต. จะว่าไปแล้วถือว่าเป็นความขัดแย้งทางสังคมระหว่างกลุ่มพวก ก่อนการเข้าสู่แข่งขันชิงตำแหน่งการเมืองท้องถิ่น ทำให้ปริณทณของการเมืองท้องถิ่นที่ถูกโยงผนวกหรือเป็นผลของการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งจนเกิดการทำร้ายจนถึงขั้นเสียชีวิต ส่วนการศึกษาของ สุจารีย์ วิชัยดิษฐ์ (2556) การจัดการความขัดแย้งในการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์ พบว่าเป็นความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นด้วยคนในสังกัดท้องถิ่นกันเอง นับว่าเป็นความขัดแย้งที่ค่อนข้างเริ่มรุนแรงมากขึ้นในระยะประมาณสองทศวรรษที่ผ่านมา ในส่วนของภาคใต้ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากป่า ทะเล ดิน เหล่านี้ในวันแหล่มคนที่มาจากคู่ขัดแย้งภายในด้วยกันเองและความขัดแย้งจากฝ่ายนักธุรกิจที่มาจากภายนอก แต่ลงท้ายด้วยความรุนแรง สูญเสียชีวิตไปก็มาก ในขณะที่พลวัตรความขัดแย้ง ไม่อาจจะก้าวข้ามกับนักการเมืองของ อบต. ไปได้ ทำให้ความขัดแย้งและรุนแรงนี้จึงถูกนับรวมอย่างง่าย ๆ ว่าเป็นความรุนแรงของ อบต. ด้วย จะว่าไปแล้วนี่คือสาเหตุของความขัดแย้งจากกระบวนการภายในที่เป็นพลวัตรและดำรงอยู่ ทั้งนี้ อาจจะมาจากผลประโยชน์ที่ขัดกันระหว่างบุคคล และกลุ่มทางการเมืองท้องถิ่น อาจจะมาจากการผิดค้ำมั่นสัญญาในทางการเมืองที่ฝ่ายต่างๆ ให้ไว้ต่อกัน นอกจากนี้ การศึกษานี้ ยังพบความขัดแย้งที่มาจากมูลเหตุภายนอก เป็นต้นว่า ความขัดแย้งจากการเป็นฐานันการเมืองระดับชาติ ความขัดแย้งจากการตอบสนองและปฏิเสธกับนโยบายการพัฒนาในระดับชาติที่ลงมาสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ความขัดแย้งเหล่านี้ส่งผลกระทบในชุมชนและท้องถิ่น ได้แก่ ความเป็นมิตรระหว่างบุคคลลดลง ความเชื่อถือ ไว้วางใจต่อกันหมดไป เกิดความแตกแยกเป็นฝักฝ่าย เกิดความบาดหมางระหว่างกัน อาจนำมาซึ่งการใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผลในการแก้ไขปัญหา นำไปสู่ความตึงเครียดและ/หรือหาทางออกด้วยวิธีการที่

รุนแรงจนเป็นที่เบื่อหน่ายของประชาชน และสำคัญที่สุด คือ ส่งผลต่อการบริหารงานของท้องถิ่นที่ขาดความไว้วางใจระหว่างกัน จนไม่อาจจะระดมทรัพยากรมาร่วมกันบริหารภารกิจท้องถิ่นได้ ความขัดแย้งในท้องถิ่นถือว่าเป็นข้อจำกัดของท้องถิ่น

การบริหารจัดการภายในที่มีประสิทธิภาพต่ำ

ในมิติของเชิงกระบวนการบริหารจัดการนั้นพบว่า อปท. มีการบริหารจัดการภายในที่มีประสิทธิภาพต่ำในด้านการวางแผน กับ การปฏิบัติตามแผน ทั้งนี้ การใช้แนวคิด “ประสิทธิภาพ” (Efficiency) เป็นการเน้นที่ผลการปฏิบัติงาน (Performance) ที่ปรากฏว่าเป็นไปตามเป้าหมาย³ แม้ว่าจะเป็น แนวคิดการบริหารรัฐกิจที่ค่อนข้างเก่ามาก แต่ก็ยังเป็นแนวคิดที่อมตะ โดยเฉพาะเมื่อนำเอามาอภิปรายด้านงบประมาณ ทั้งการจัดซื้อพัสดุ การโอนงบประมาณ เงินสะสม กับมิติการวางแผน กับ มิติการปฏิบัติตามแผน ของท้องถิ่นไทยในทศวรรษที่ผ่านมาพบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจมาก

การวางแผนของท้องถิ่น เปรียบเสมือนว่าแผนพัฒนาของท้องถิ่นนั้นมีต้นน้ำหรือต้นธารของความคิด ความต้องการ ความปรารถนา และการรังสรรค์การพัฒนาท้องถิ่นที่ปรากฏในแผนพัฒนามาจากหลายส่วน เป็นต้นว่า มาจาก “ประชาคม” ที่เป็นไปตามการสั่งการของกระทรวงมหาดไทย เมื่อต้นทศวรรษ 2540 มาจาก “แผนชุมชน” ที่ถูกปลูกฝังขึ้นมาจากรัฐบาล สุรยุทธ์ เมื่อต้นทศวรรษ 2550 อันมีนัยที่ใช้ทรัพยากรจากท้องถิ่นหรือท้องถิ่นต้องเอาใจใส่ต่อแผนชุมชน นอกจากนี้รัฐไทยต้องการให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรัฐที่ต้อง “ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด” ที่เป็นการแปรมาจากวิสัยทัศน์จังหวัด วิสัยทัศน์อำเภอ ตามฐานคิดที่ว่าท้องถิ่นเป็นหน่วยงานราชการที่มีงบประมาณ มีความสามารถ แม้ว่าจะเป็นหน่วยงานที่ยึดหลักความอิสระแต่ต้องขับเคลื่อนวิสัยทัศน์จังหวัดและอำเภอให้ได้ตามนัยยะของ กฎหมาย⁴ ทำให้

³ ส่วน “ประสิทธิผล” (Effectiveness) เป็นผลสำเร็จของการปฏิบัติงานในขั้นสุดท้าย

⁴ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551

อปท. หรือท้องถิ่นไทย มีพันธะที่ผูกมัดให้ต้องปฏิบัติงานมากจนหลักความอิสระค่อนข้างจะสูญสิ้น ในขณะเดียวกับที่ อปท. เองก็มีตำแหน่งข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านแผนโดยตรง คือ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน นักพัฒนาชุมชน หรืออาจจะมีการแบ่งออกเป็นส่วนราชการ⁵ ที่ถือว่าเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่วางแผนหรือใช้ฐานความรู้ (Knowledge base) ในการวิเคราะห์สร้างแนวทาง ทางเลือกการพัฒนาท้องถิ่นให้เหมาะสม แทนการใช้ความรู้สึก ความต้องการ (Emotional Base) ของนักการเมืองที่อาจจะเสี่ยง แต่ความจริงพบว่ากระบวนการวางแผนเป็นเพียงแค่รูปแบบที่สร้างความชอบธรรมกับการบริหารจัดการมากกว่าการทำให้เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน เพราะพบว่า แผนพัฒนาท้องถิ่น คือ เอกสารรวบรวมโครงการ ที่ผ่านประชาคม อันเป็นพื้นที่ที่เสนอโครงการมากกว่าพื้นที่การขบคิด วิเคราะห์สถานการณ์ทางเลือกให้ชุมชน ทุกโครงการต้องผนวกไว้ในแผนพัฒนา ส่งผลให้แผนฯ คือ กระบวนการรวบรวมโครงการ เย็บเล่มส่งให้สภาท้องถิ่นพิจารณา โครงการในแผนพัฒนาที่อาจจะมากกว่า 200 โครงการ หากใช้งบประมาณจริงอาจจะมีมากกว่างบประมาณที่มีอยู่เป็น 1,000 % ส่งผลให้โครงการที่ถูกนำมาเสนอเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพียงประมาณมากกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนโครงการที่ปรากฏในแผนพัฒนา ข้อมูลจากการประเมินโครงการจึงไม่ผ่านการประเมินของหน่วยงานราชการส่วนกลางที่กำกับกับการปฏิบัติงานท้องถิ่น การวางแผนของท้องถิ่นจึงเป็นกลไกที่สูญเสียบทบาท (Dis-Function) การนำข้อมูล ความรู้ทางวิชาการมาประยุกต์ใช้ เช่นเดียวกับงานของ สมิตรา แซ่หลี อธิบายได้ชัดว่า ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีเงินสะสมอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลพุนพิน คิดเป็นร้อยละ 88.64 ของด้านรับเงินสะสมทั้งหมด ซึ่งเกิดจากผลต่างการปิดบัญชีรายรับจริงสูงกว่ารายจ่ายจริง เริ่มมีขึ้นครั้งแรกในปีงบประมาณ พ.ศ.2548-2554 (สมิตรา แซ่หลี, 2556) อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การวางแผนที่มีปัญหานั้น พบได้จากหลายกรณี ในที่นี้จะแสดงผลการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินองค์การบริหารส่วนตำบลท่าเรือ อำเภอ

⁵ เช่น ใน อบจ.

โคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี (รอปียะ จารง, 2556) ที่ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดในการวางแผนของท้องถิ่น เนื่องจากการประมาณการรายรับตามข้อบัญญัติกับจำนวนภาษีโรงเรือนและที่ดินที่เก็บได้จริง พบว่าแตกต่างกันมาก

ตารางที่ 1 การประมาณการรายรับตามข้อบัญญัติกับจำนวนภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ปี พ.ศ.	ประมาณการตามข้อบัญญัติ	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	คิดเป็น %
2551	1,000	1,038.00	103.80
2552	1,000	420.00	42.00
2553	1,000	1,359.00	135.90
2554	500	1,619.00	323.80
2555	1,500	3,635.00	242.00

จากตารางนี้อธิบายได้ว่า การวางแผนมีประสิทธิภาพต่ำมาก เพราะประมาณการไว้ต่ำ ทั้งนี้ การประมาณการ คือ การวางแผน ที่ไม่อาจจะเข้าใจได้ว่าใช้เหตุผลอย่างไรที่วางไว้ต่ำ แต่จัดเก็บได้จริงสูงกว่าประมาณการจำนวนมาก แม้ว่าจะเก็บได้สูง แต่หากพิจารณาถึงประสิทธิภาพของการประมาณการตามข้อบัญญัติ คือส่วนหนึ่งของการวางแผนที่มีข้อจำกัด เช่นเดียวกับการศึกษาของ โซเฟีย มะแซ (2556) พบตรงกันคือมีรายรับที่ได้รับจริงมากกว่าประมาณการรายรับ รวม 3 ปี ประกอบด้วย ปีงบประมาณ 2550, 2551 และ 2553 คิดเป็นร้อยละ 9.72, 12.37 และ 0.59 ส่วนรายรับที่ได้รับจริงน้อยกว่าประมาณการรายรับในข้อบัญญัติงบประมาณ รวม 3 ปี ประกอบด้วย ปีงบประมาณ 2552, 2554 และ 2555 คิดเป็นร้อยละ 20.82, 12.72 และ 17.31 ตามลำดับ โดยประเด็นรวมกันคือ การประมาณการผิดจากความจริงตลอดทั้ง 5 ปี เป็นการชี้ให้เห็นถึงขั้นตอนการวางแผนของท้องถิ่นที่มีปัญหา

ในส่วนของการนำนโยบายหรือนำแผนงานไปปฏิบัติงาน (Implementation) ของท้องถิ่น พบว่า “ประสิทธิภาพ” ในเชิงกระบวนการยังต่ำเช่นเดียวกัน แม้ว่า

แนวคิด “ประสิทธิภาพ” จะเป็น แนวคิดการบริหารรัฐกิจที่เก่า มาก แต่ก็ยังเป็นแนวคิดที่อมตะ โดยเฉพาะ เมื่อนำเอามาพิจารณาเกี่ยวกับการนำนโยบายหรือนำแผนงานไปปฏิบัติงาน อปท. ในด้านการ ใช้งบประมาณ⁶ พบว่าประสิทธิภาพและคุณภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกระบวนการการใช้งบประมาณเพื่อปฏิบัติงานตามนโยบายหรือแผนงานที่ผ่านข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับแล้ว มีประสิทธิภาพต่ำ

ประการแรก ขอยืนยันจากงานของ สุภาพร สุทธิประเสริฐ (2556) ที่วิเคราะห์การบริหารงานพัสดุ ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาขององค์กรบริหารส่วนตำบล พอจะเป็นกรณีตัวอย่างเชิงประจักษ์ว่า ในมิติของการปฏิบัติงานแผนงาน มีจำนวนโครงการไม่อาจจะปฏิบัติได้ทันตามแผนงานที่ผ่านการวิเคราะห์ของประชาคม อนุมัติโดยสภาและสั่งการโดยฝ่ายบริหาร เพราะจากโครงการในแผนการที่ต้องจัดหาพัสดุในระยะ 10 ปี มีโครงการค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างทั้งสิ้น 252 โครงการ สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปตามแผนการจัดหาพัสดุประจำปีทั้งสิ้น 206 โครงการ และไม่เป็นไปตามแผนการจัดหาพัสดุได้จำนวน 46 โครงการหรือร้อยละ 23.33 ทำให้การใช้งบประมาณทั้งสิ้น 87,136,553.00 บาท สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและเบิกจ่ายเงินได้ 70,078,566.18 บาท และไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและเบิกจ่ายเงินภายในกำหนดได้ จำนวน 17,057,986.82 บาท หรือประมาณร้อยละ 20

ประการที่สอง ในมิติเวลา พบว่าการปฏิบัติงานของ อปท. ก็กระจุกตัวการใช้งบประมาณมากที่สุดในเดือนเมษายน-มิถุนายน หรือช่วงไตรมาสที่ 3 จำนวน 55 โครงการ คิดเป็น 45.45 % ของจำนวนโครงการค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการบริหารงานพัสดุ ในการจัดหาค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างขององค์กรบริหารส่วนตำบลมะลวน ยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะเหตุผลที่ว่า 1) ไม่ได้

⁶ เพราะว่าการจัดหาเงินงบประมาณเป็นข้อด้อยของ อปท.ไทย เราจึงไม่อาจจะพิจารณาถึงประสิทธิภาพขององค์กรผ่านการจัดเก็บรายได้ เพราะเก็บได้น้อย ตามข้อจำกัดด้านเงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย

ดำเนินการตามแผนการจัดหาพัสดุประจำปีที่กำหนดไว้ 2) เนื่องจากในบางปีผู้บริหารท้องถิ่นรวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหมดวาระลง และมีการเลือกตั้งใหม่ และ 3) อีกเหตุผลหนึ่ง คือผู้ปฏิบัติงานรวมทั้งผู้บริหารไม่ใช้แผนการจัดหาพัสดุเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน เช่นนี้พบโครงการที่ไม่เป็นไปตามแผนถึงร้อยละ 18.25 ดังตารางที่ 2

แต่ข้อมูลจากตารางนี้ พอเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นได้ว่า ยิ่งพัฒนาการของ อปท. ไทยในการปฏิบัติภารกิจบริการสาธารณะของท้องถิ่น ก็ยังมีแนวโน้มพัฒนาขีดความสามารถเพิ่มขึ้น เพราะว่าร้อยละของข้อมูลจำนวนโครงการได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนมีแนวโน้มสูงขึ้น เช่นเดียวกัน ในทรรศนะนี้ตีความว่าเราสามารถที่จะคาดหวังกับ อปท. ในฐานะเป็นกลไกรัฐในท้องถิ่นได้ ต้องใช้เวลาแก่ อปท. ภายใต้อกลไก กระบวนการที่ต้องร่วมด้วยช่วยกันของภาคส่วนต่างๆ ถึงแม้ว่าวินัยการคลังท้องถิ่นยังคงต้องปรับปรุงก็ตาม

ตารางที่ 2 การบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลมะลวน

ปีงบประมาณ	จำนวนโครงการทั้งสิ้น	เป็นไปตามแผน	ไม่เป็นไปตามแผน	ร้อยละโครงการที่เป็นไปตามแผน	ร้อยละโครงการที่ไม่เป็นไปตามแผน
พ.ศ.2545	12	10	2	83.33	16.67
พ.ศ.2546	25	21	4	84.00	16.00
พ.ศ.2547	19	15	4	78.95	21.05
พ.ศ.2548	31	15	16	48.39	51.61
พ.ศ.2549	21	12	9	57.14	42.56
พ.ศ.2550	24	23	1	95.83	4.17

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ปีงบประมาณ	จำนวน โครงการ ทั้งสิ้น	เป็นไป ตาม แผน	ไม่เป็น ไปตาม แผน	ร้อยละ โครงการที่ เป็นไป ตามแผน	ร้อยละ โครงการ ที่ไม่ เป็นไป ตามแผน
พ.ศ.2551	26	21	5	80.77	19.23
พ.ศ.2552	32	31	1	96.88	3.13
พ.ศ.2553	18	18	0	100.00	0.00
พ.ศ.2554	44	40	4	90.91	9.09
รวม	252	206	46	81.75	18.25

ประการที่สาม การไม่ได้ใช้แผนเป็นเครื่องมือ หรือการไม่ปฏิบัติตามแผน ที่กำหนดหรือวางไว้ จึงพบการปฏิบัติงานของ อปท. สะท้อนต่อการใช้แผนค่อนข้างสูง ส่งผลให้มีการ “โอนงบประมาณ” จากที่วางแผนไว้ไปใช้ในส่วนที่ไม่ได้วางแผนสูงมากเช่นเดียวกัน ตีระนิตย์ อินจันทร์ (2556) การศึกษาข้อมูลการโอนงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอศีร์ษะรินทร์ จังหัดสุราษฎร์ธานี พบว่า ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2550-2554 ได้มีการ โอนงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณสูงมากทั้งจำนวนครั้งที่โอนและรายการที่โอน กล่าวคือ ปี พ.ศ.2550 มีการโอนงบประมาณรายจ่าย จำนวน 9 ครั้ง จำแนกออกเป็น 32 รายการโอน ปี พ.ศ.2551 มีการโอนงบประมาณรายจ่าย จำนวน 10 ครั้ง จำแนกออกเป็น 38 รายการโอน ปี พ.ศ.2552 มีการโอนงบประมาณรายจ่าย จำนวน 12 ครั้ง จำแนกออกเป็น 32 รายการโอน ปี พ.ศ.2553 มีการโอนงบประมาณรายจ่าย จำนวน 11 ครั้ง จำแนกออกเป็น 37 รายการโอน และปี พ.ศ.2554 มีการโอนงบประมาณรายจ่าย จำนวน 17 ครั้ง จำแนกออกเป็น 45 รายการโอน ซึ่งมีเหตุผลสำคัญของการ

โอนงบประมาณ คือ 1) เนื่องจากงบประมาณที่ตั้งไว้เดิม ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย จึงจำเป็นต้องโอนเพิ่ม หรือ 2) การไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ จำเป็นต้องตั้งรายการใหม่ ทำให้ ตีระนิตย์ อินจันทร ตีความในมิติของการบริหารจัดการทางการเงินการคลังว่า เป็นการกระทำที่ขาดวินัยทางการเงินการคลัง เพราะการโอนงบประมาณรายจ่ายในระหว่างปีงบประมาณบ่อยครั้งเกินไป ก็คือการไม่ดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินที่กำหนดไว้ อันมีมูลเหตุสำคัญของปัญหามาจากการขาดการวิเคราะห์วางแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีความรอบคอบและมีความชัดเจน และไม่สะท้อนข้อเท็จจริงต่างๆ ของการปฏิบัติงานตามบริบทของหน่วยงานและพื้นที่ ที่น่าสังเกตคือ การโอนถูกดำเนินการโดยอำนาจของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสูงถึงร้อยละ 89 โอนโดยอำนาจของสภาท้องถิ่นประมาณร้อยละ 11 อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความจำเป็นของการบริหารในการบริการสาธารณะก็ตาม แต่จำนวนครั้งในการโอนและรายการโอนที่นอกจากจะมีปัญหาทางวินัยการคลังแล้วก็ตาม ยังมีการตั้งข้อสังเกตจากผู้ใกล้ชิดของท้องถิ่นว่ามีแนวโน้มไปในทางทุจริตประการหนึ่ง กับ การขาดความรู้ความเข้าใจในการวางแผนการปฏิบัติงานอีกประการหนึ่งด้วย

สรุป

ประเด็นเกี่ยวกับ “งบประมาณท้องถิ่น” นั้นนับว่าประเด็นสำคัญอย่างยิ่ง เป็นเหมือนอำนาจรัฐบาลกลางและความคิดของสาธารณะยังไม่ไว้วางใจท้องถิ่นไทย จึงยังสงวนอำนาจและบทบาทในการจัดเก็บรายได้เองโดยรัฐบาลกลาง ส่งผลให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของรัฐบาลกลางในพฤติกรรมการควบคุม มากกว่าการกำกับการปฏิบัติการกิจ เพราะควบคุมการใช้งบประมาณ กระบวนการทางการกำหนดงบประมาณจึงชี้ขาดถึงการสูญเสียอิสระของท้องถิ่น การควบคุมใช้การจัดสรรและควบคุมการใช้งบประมาณตามโครงสร้างของกฎหมาย ที่รัฐบาลกลางกำหนดอย่าง

เข้มงวดจึงเป็นการควบคุมสองทาง ทั้งการจัดสรรและการจ่ายงบประมาณที่เป็นกระบวนการนำเข้าอำนาจนอกท้องถิ่นโดยตรง ดังเช่นที่ว่างงบประมาณไปที่ไหน อำนาจการควบคุมไปถึงที่นั่น ทั้งนี้ย่อมส่งผลถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับรัฐบาลกลางที่สังคมการเมืองไทยไม่พยายามพิจารณา ส่วนการบริหารจัดการของท้องถิ่นนั้น ผกผันมากเพราะสภาพนิเวศหรือกายภาพที่ผันแปรไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การบริหารจัดการท่ามกลางความเสี่ยงหรือผันแปรไปตามท่ามกลางวิกฤตสิ่งแวดล้อม บทบาทเชิงการบริหารท่ามกลางความผันแปรของระบบนิเวศภัยธรรมชาตินี้ สามารถสร้างความชอบธรรมในเชิงสถาบันทางการเมืองการปกครอง ต่อการปฏิบัติการกิจ สร้างการยอมรับของประชาชน และการยอมรับจากองค์กรอื่น ทั้งองค์กรราชการ และองค์กรทางสังคม การบริหารท่ามกลางวิกฤตสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการบริหารจัดการที่ท้าทายทักษะการบริหารจัดการอย่างยิ่ง สำหรับการตื่นตัวด้านสิทธิของพลเมือง การตื่นตัวด้านวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น คุณค่าของภูมิปัญญาที่รื้อฟื้น และพลังของกลุ่มทางสังคม จะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่การบริหารท้องถิ่นต้องนำมาคำนึง นับว่าเป็นศักยภาพภายในหรือทุนทางสังคมภายในพื้นที่ท้องถิ่นที่รอการผนวก การดึงเข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการจัดการตนเองของท้องถิ่น เพราะเหล่านี้คือพลัง คืออำนาจ คือทุน หรือทรัพยากรภายในที่สามารถผันแปรให้เป็นพลังทางบวกต่อการจัดการท้องถิ่นที่ไม่ใช้จำกัดเพียงการบริหารสำนักงาน การบริหารบุคลากรภายในสำนักงาน แต่เป็นการผนวกเอาบริบทและทรัพยากรมาเป็นเงื่อนไขการบริหารจัดการตนเอง ทำให้หลายๆ ท้องถิ่นอาจจะสำเร็จหรือล้มเหลวแตกต่างกันด้วยปัจจัยนี้เป็นสำคัญด้วย ทั้งนี้ ในระบอบทศวรรษที่ผ่านมาที่พบว่าบางท้องถิ่นที่สำเร็จจนนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมเพื่อบริการสาธารณะของท้องถิ่นได้นั้น ไม่อาจจะฟันการผนวกเอาประเด็นเหล่านี้เข้าไปสู่การบริหารจัดการของนักบริหารท้องถิ่นได้เลย การเมืองท้องถิ่นและการบริหารท้องถิ่นวันนี้ ดำรงอยู่ท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง ความขัดแย้งทางสังคม ที่นับว่าเป็นเงื่อนไขที่อิทธิพลต่อการบริหารงานมากขึ้นไปด้วย โดยที่ความขัดแย้งทางการเมืองจากการแข่งขัน การต่อสู้เพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง

อาจจะผสมโรงเข้ากับความขัดแย้งทางสังคมที่มีมาก่อนแล้ว ก่อเกิดผลลัพธ์คือ ความรุนแรงที่ปรากฏมากในการเมืองระดับท้องถิ่นมากกว่าการเมืองระดับชาติ จะว่าไปแล้วความขัดแย้งทางการเมืองในการแข่งขันนั้นอาจจะไม่รุนแรงถึงการทำลายชีวิตระหว่างกัน เพราะสามารถรอวันการเลือกตั้งเพียง 4 ปี แต่ในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะในชนบทความรุนแรงนั้นเชื่อมกับสาเหตุความขัดแย้งทางการเมือง (หรืออาจจะขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ทับซ้อนอยู่ด้วย) และความขัดแย้งทางสังคมเข้าไปด้วยผลที่เกิดขึ้น จึงยากที่ลดความรุนแรง และยากที่จะได้คนในลักษณะ “คนดี มีศีลธรรม” นำความรู้สู่ท้องถิ่นมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นยุคต่อๆ ไป ส่งผลให้การบริหารจัดการภายในที่มีประสิทธิภาพต่ำในด้านการวางแผน กับ การปฏิบัติตามแผน โดยเฉพาะเมื่อนำเอาภาวะวิกฤตกับการจัดซื้อพัสดุ การโอนงบประมาณ เงินสะสมที่พบว่ายังมีข้อจำกัดและมีปัญหามาก จึงไม่แปลกที่มีการกล่าวเชิงสาธารณะว่าท้องถิ่นมักมีข่าวการทุจริต เพราะว่าประเด็นพัสดุ การโอนงบประมาณ การใช้เงินสะสมที่ขาดการพิจารณาเชิงความรู้ แต่ใช้ความต้องการความรู้สึก ที่สุ่มเสี่ยงต่อข้อกล่าวหาสาธารณะที่กล่าวแล้ว

เอกสารอ้างอิง

- จารึก ถาพร. 2556. **ความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดสุราษฎร์ธานี.** การศึกษาอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- โชเพีย มะแซ. 2556. **การวิเคราะห์เปรียบเทียบงบประมาณรายรับ รายจ่ายของ องค์การบริหารส่วน ตำบลกระเสาะ อำเภอมายอ จังหวัดการปัตตานี (พ.ศ. 2550-2556).** การศึกษาอิสระ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ดารากร ปล้องคง. 2556. **การบริหารจัดการสภาน้ำท่วมในตำบลน้ำตก อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี.** การศึกษาอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- ติระนิตย์ อินจันทร. 2556. การวิเคราะห์ข้อมูลการโอนงบประมาณในรอบ 5 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ.2550-2554). การศึกษาอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ปิยวรรณ ช่วงชุ่ม. 2556. การรวมกลุ่มและการบริหารจัดการของประชาชนในการปลูกปาล์มน้ำมันบนพื้นที่สาธารณะประโยชน์ บ้านเกาะยวน หมู่ที่ 1 ตำบลท่ากระดาน อำเภอศรีรัฐนิคม จังหวัดสุราษฎร์ธานี. การศึกษาอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- รัตนารณ สกุลหนู. 2556. การบริหารจัดการสภาน้ำท่วมตำบลท่าโรงช้าง อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี. การศึกษาอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- รงค์ บุญสวยขวัญ. 2555. “แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสภาน้ำท่วม: บทบาท (ปฏิบัติการ) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับวิกฤติน้ำท่วมยาวนาน.” วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 8 (2).
- รอบิยะ จารง. 2556. การวิเคราะห์การจัดเก็บรายได้ อบต. ท่าเรือ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี. การศึกษาอิสระ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วัชรินทร์ สอนศิลป์. 2556. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยบนท้องถนนในเขตอำเภอศรีรัฐนิคม จังหวัดสุราษฎร์ธานี. การศึกษาอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วิเชียร ต้นศิริคัมภ. 2555. “พัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา: Bureau Movement สู่มหาวิทยาลัย.” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 4 (2).
- วิรัชศักดิ์ ทองญวน. 2556. การอนุรักษ์การปลูกข้าวไร่พื้นที่ตำบลพลูเถื่อน. การศึกษาอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- วิญญู วิทยติ. 2556. การป้องกันและบรรเทาอุทกภัยขององค์การบริหารส่วนตำบล
พุนพิน อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี. การศึกษาอิสระ รัฐประศาสน
ศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สุจารีย์ วิชัยดิษฐ์. 2556. การจัดการความขัดแย้งในการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่ง
เลี้ยงสัตว์. การศึกษาอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัย
ขอนแก่น.
- สุภาพร สุทธิประเสริฐ. 2556. ศึกษาวิเคราะห์การบริหารงานพัสดุ ในรอบ 10 ปีที่
ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะลวน อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี.
การศึกษอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สุมิตรา แซ่หลี่. 2556. การวิเคราะห์เงินสะสมย้อนหลัง 10 ปี ขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลพุนพินอำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี. การศึกษาอิสระ
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สมกมล ศรีสมโภชน์. 2556. วิถีชุมชนคนเลี้ยงวัว จังหวัดสุราษฎร์ธานี: กรณีศึกษา
อำเภอพระแสง อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี. การศึกษาอิสระ
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- อเนก เหล่าธรรมทัศน์. 2552. แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็น
รากฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ออนอุสาร์ พลภักดี. 2556. การบริหารจัดการสภาวะน้ำท่วมขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลน้ำรอบ อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี. การศึกษาอิสระ
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.