

การพัฒนารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย

The Development of Participatory Governance Model of the Civil Society Sector in the Administration of Koh Samui Municipality

วิวัฒน์ ขุนหนู¹

Wittawat Kunnu

¹อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Lecturer, Faculty of Humanities and Social Sciences, Surathani Rajabhat University

Received: December 18, 2023

Revised: April 16, 2024

Accepted: April 23, 2024

DOI: <http://doi.org/10.14456/jhusoc.2024.5>

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย 2) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานเทศบาลนครเกาะสมุย และ 3) พัฒนารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน เก็บข้อมูลจากการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ จำนวน 338 คน ด้วยแบบสอบถาม มีผู้ให้ข้อมูลหลักคัดเลือกแบบเจาะจง จำนวน 25 คน เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้วยสถิติ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสมการโครงสร้าง วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง มีปัจจัยการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญ รองลงมาปัจจัยด้านการบริหารจัดการ และปัจจัยด้าน

สังคม ตามลำดับ ทั้ง 3 ปัจจัยมีความสอดคล้องกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยควรจัดทำประชาพิจารณ์ ลงประชามติในประเด็นสาธารณะ ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วม

คำสำคัญ: การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม, ภาคประชาสังคม, เทศบาลนครเกาะสมุย

Abstract

The purposes of this study were 1) to study the level of participatory governance of the civil society sector in the administration of Koh Samui Municipality, 2) to study factors affecting participatory governance of the civil society sector in the administration of Koh Samui Municipality, and 3) to develop participatory governance model of the civil society sector in the administration of Koh Samui Municipality. It is a mixed methods research. Datum was collected from a stratified random sampling of 338 samples using questionnaire. Twenty-five key stakeholders were chosen on the basis of purposive sampling using in-depth interviews. Quantitative data was analyzed with statistics, mean, standard deviation, and structural equation modeling. Qualitative data was analyzed with content analysis. The study results found that participatory governance was at the level of 'moderate'. Political factor was an important factor, followed by management factor, and social factors respectively. All three factors are consistent with participatory governance. Public hearings and referendums on public issues, laws and regulations improvement to facilitate participation.

Keywords: participatory governance, civil society sector, Koh Samui Municipality

บทนำ

กระแสความตื่นตัวการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาบริหารราชการที่ผ่านมาได้กำหนดให้มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการบริหารราชการจึงนำมาสู่การนำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมาใช้กับส่วนราชการต่าง ๆ โดยประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมที่กระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวมักจะเกิดขึ้นในการปกครองระดับท้องถิ่น (Siroros & Kaewmoonkham, 2017)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ภายใต้การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น (Sukkawatthana, 2007) โดยเฉพาะภาคประชาสังคมที่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่เพิ่มมากขึ้นและมีส่วนช่วยในการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตย (Kittirattanamongkol, 2019; Schmitter, 1997)

เกาะสมุยเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายของประชากร มีจุดเด่นด้านการท่องเที่ยว และมีการพัฒนาพื้นที่โดยเทศบาลนครเกาะสมุยร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ และภาคประชาสังคม ซึ่งกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเป็นการผลักดันการบริหารงานไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมอันเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการสร้างความสำเร็จในการบริหารงานของเทศบาลและสามารถนำไปสู่การพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ (Kitikhun, 2016; OPDC, 2017) ทั้งนี้สำนักงาน ก.พ.ร. มีการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือ IAP2 (International Association of Public Participation) ออกเป็น 5 ระดับ ตามลำดับดังนี้ ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร ระดับการปรึกษาหารือ ระดับการเข้ามามีบทบาท ระดับความร่วมมือ และระดับการเสริมอำนาจ (OPDC, 2017) โดยการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในบริบทการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้จากการทบทวนงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับ

ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานหรือการมีส่วนร่วมในบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ Chantaravech and Phuangngams (2021) Kittirattanamongkol (2019) Kornsing (2015) Sanyabud and Wongthanavas (2017) Tissanate (2022) และ Yanyongkasemsuk (2018) สามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ ปัจจัยการเมือง ปัจจัยการบริหารจัดการ และปัจจัยสังคม

ดังนั้น การวิจัยนี้ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมและบทบาทภาคประชาสังคมในฐานะที่เป็นกลไกการขับเคลื่อนพัฒนาพื้นที่ร่วมกับเทศบาลนครเกาะสมุย ประกอบกับรูปแบบการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนในประเทศไทยยังไม่มีความชัดเจน (Ngernklay et al., 2020) จึงนำมาสู่การศึกษาถึงการพัฒนารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานเทศบาลนครเกาะสมุย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาระดับการบริหารราชการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี
2. ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี
3. พัฒนารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed method research) รูปแบบการวิจัยแบบขั้นตอนเชิงอธิบาย (Explanatory sequential design) (Creswell & Plano

Clark, 2018) ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) มีวิธีดำเนินการวิจัยดังนี้

การวิจัยเชิงปริมาณ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey studies)

1. ประชากร ได้แก่ กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่เกาะสมุย จำนวน 2,156 คน ประกอบด้วย คณะกรรมการชุมชน จำนวน 1,062 คน ชมรมผู้สูงอายุ จำนวน 100 คน ชมรมผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยวเกาะสมุย จำนวน 50 คน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน จำนวน 944 คน (Strategy and planning division, 2019)

2. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ สมาชิกกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม จำนวน 338 คน โดยคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างด้วยสูตรทาโร ยามานะ และกำหนดค่าความคลาดเคลื่อนกลุ่มตัวอย่างที่ยอมรับได้ที่ 0.05 (Yamane, 1967) และทำการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified sampling) ตามสัดส่วนขนาดของประชากรในแต่ละกลุ่มภาคประชาสังคม ได้ดังนี้ คณะกรรมการชุมชน จำนวน 166 คน ชมรมผู้สูงอายุ จำนวน 16 คน ผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยวเกาะสมุย จำนวน 8 คน และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน จำนวน 148 คน แล้วทำการสุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota sampling) (Srisa-Ard, 2017)

3. เครื่องมือในการเก็บข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (Rating scale) และแบบปลายเปิด (Open ended questions) มีการทดสอบคุณภาพด้วยการหาค่าความเที่ยงตรง (Validity) จากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน พบว่า ข้อคำถามผ่านเกณฑ์ค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่าง 0.60-1.00 (Thaveerat, 1997, p. 117) และการทดสอบหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) กับประชากรที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างในเขตเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจำนวน 30 คน และหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's alpha coefficient) ได้เท่ากับ 0.910 แสดงให้เห็นว่าแบบสอบถามมีคุณภาพและสามารถนำไปเก็บข้อมูลได้ (Pasunon, 2014, p.152) โดยก่อนดำเนินการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยได้ชี้แจงและทำความเข้าใจ

แบบสอบถามให้แก่ผู้ช่วยนักวิจัย และภายหลังเก็บข้อมูลเสร็จตามจำนวนที่กำหนดไว้ ได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของแบบสอบถามเพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

4. การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามใช้สถิติ ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และกำหนดเกณฑ์การแปลผลค่าเฉลี่ย 4.51-5.00 (มากที่สุด) 3.51-4.50 (มาก) 2.51-3.50 (ปานกลาง) 1.51-2.50 (น้อย) และ 1.00-1.50 (น้อยที่สุด) (Srisa-Ard, 2017) และตรวจสอบความสอดคล้องของปัจจัยการศึกษา กับข้อมูลเชิงประจักษ์ด้วยการวิเคราะห์สถิติสมการ โครงสร้าง (Structural Equation Model)

การวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการวิจัยเชิงกรณีศึกษา (Case study research method)

1. ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants) จำนวน 25 คน ได้แก่ สมาชิกกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม ผู้บริหาร พนักงานเทศบาลนครเกาะสมุย ใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ร่วมกับการคัดเลือกแบบก้อนหิมะ (Snowball sampling) ผู้วิจัยพิจารณาจากผู้ที่สามารถให้ข้อมูลได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย และจะยุติการเก็บข้อมูลเมื่อข้อมูลอิ่มตัว (Data saturation)

2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างมีลักษณะข้อคำถามแบบปลายเปิด โดยนำแบบสัมภาษณ์ทดสอบหาความเที่ยงตรง (Validity) กับผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน และมีค่าดัชนีความสอดคล้องอยู่ระหว่าง 0.60 – 1.00 ซึ่งเป็นค่าที่ยอมรับได้ (Thaveerat, 1997, p. 117) โดยผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูลหลักด้วยตนเองภายใต้หลักการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

3. การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าด้านข้อมูล (Data triangulation) (Chantavanic, 2010) และนำมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ภายใต้กระบวนการ 3 ขั้นตอน คือ 1) การจัดระเบียบข้อมูล (Data organization) เรียบเรียงข้อมูล จัดระเบียบเป็นหมวดหมู่แล้วลดทอนข้อมูล (Data

reduction) 2) การแสดงข้อมูล (Data display) ในรูปแบบการพรรณนา และ 3) การหาข้อสรุปและการตีความ (Conclusion and Interpretation) (Phothisita, 2011)

ผลการวิจัย

1. ระดับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 338 คน พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 53.55 มีอายุระหว่าง 51 – 60 ปี ร้อยละ 37.57 นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 84.91 มีการศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 33.14 เป็นคณะกรรมการชุมชน ร้อยละ 49.11 โดยมีระดับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย ดังตาราง 1

ตาราง 1

ระดับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย

รายการ	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล	ลำดับ
1. ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร	3.77	0.65	มาก	1
2. ระดับการให้คำปรึกษาหารือ	3.59	0.61	มาก	2
3. ระดับการเข้าไปเกี่ยวข้อง	3.22	0.62	ปานกลาง	4
4. ระดับการร่วมมือ	3.28	0.61	ปานกลาง	3
5. ระดับการเสริมอำนาจ	2.69	0.63	ปานกลาง	5
รวม	3.31	0.64	ปานกลาง	

จากตาราง 1 พบว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x}=3.31$, S.D. = 0.64) แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมสูงที่สุด ($\bar{x}=3.77$, S.D. = 0.65) รองลงมา ระดับการให้คำปรึกษาหารือ ($\bar{x}=3.59$, S.D. = 0.61) ระดับการร่วมมือ ($\bar{x}=3.28$, S.D. = 0.61) ระดับการเข้าไปเกี่ยวข้อง ($\bar{x}=3.22$, S.D. = 0.62) และระดับการเสริมอำนาจ ($\bar{x}=2.69$, S.D. = 0.63) ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับเริ่มต้นสามารถมีส่วนร่วมได้ง่าย ในขณะที่ระดับการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นจะมีข้อจำกัดเพิ่มขึ้นจึงทำให้เข้าไปมีส่วนร่วมได้ยาก โดยเทศบาลนครเกาะสมุยมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนย่อมได้รับ และมีการให้คำปรึกษาด้วยการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาสังคมทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังการให้ข้อมูลของตัวแทนคณะกรรมการชุมชนว่า “เทศบาลมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากพื้นที่เพื่อนำไปจัดทำโครงการประจำปี หรือบางครั้งก็มีการจัดเวทีในชุมชนต่าง ๆ ที่มีปัญหาหรือต้องการหารือกับชุมชน ก็จะจัดเวทีวนไปตามชุมชนต่าง ๆ” (Wanitcharoen, 2022) สำหรับระดับการเข้ามามีบทบาทและความร่วมมือจะมีเฉพาะตัวแทนภาคประชาสังคมบางคนเข้าร่วมในการดำเนินการกับเทศบาล ในส่วนระดับการเสริมอำนาจ พบว่า ไม่มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี
พบว่า ปัจจัยด้านการเมืองส่งผลต่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมสูงที่สุด มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X}=4.69$, S.D. = 0.65) รองลงมาปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X}=4.51$, S.D. = 0.63) และปัจจัยด้านสังคมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=4.27$, S.D. = 0.56) ตามลำดับ ดังตาราง 2

ตาราง 2

แสดงผลวิเคราะห์ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และแปลผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย

รายการ	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
1) ปัจจัยด้านการเมือง	4.69	0.65	มากที่สุด
2) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ	4.51	0.63	มากที่สุด
3) ปัจจัยด้านสังคม	4.27	0.56	มาก

จากข้อมูลข้างต้นสามารถยืนยันได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า ปัจจัยด้านการเมืองเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด รองลงมาปัจจัยด้านการบริหารจัดการ และปัจจัยด้านสังคม ดังนั้นปัจจัยด้านการเมืองเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย โดยมีกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง และความสมานฉันท์ทางการเมืองในพื้นที่เป็นส่วนส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ดังการให้ข้อมูลของตัวแทนชมรมผู้สูงอายุว่า “การเมืองในพื้นที่ไม่มีปัญหาใด ๆ ไม่มีความรุนแรง ทุกกลุ่ม ทุกคนอยู่ร่วมกันฉันท์ญาติมิตรและร่วมมือกับเทศบาล” (Chanphong, 2022) สำหรับปัจจัยด้านการบริหารจัดการเป็นกระบวนการภายในเทศบาลที่มีผลต่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมด้วยการกำหนดนโยบาย การจัดสรรทรัพยากรการบริหาร โดยเทศบาลนครเกาะสมุยมีนโยบายสนับสนุนการมีส่วนร่วมและได้กำหนดเป็นพันธกิจในข้อที่ 7 ว่า “พัฒนาระบบบริหารจัดการให้เกิดธรรมาภิบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตย” สะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม ธรรมาภิบาล และประชาธิปไตย นอกจากนี้เทศบาลมีการสนับสนุนทรัพยากรการบริหารสำหรับการดำเนินกิจกรรมของภาคประชาสังคม

แต่ในบางประเด็นจะมีข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบ ดังการให้ข้อมูลของตัวแทนชมรมผู้ประกอบการท่องเที่ยวว่า “พวกเราอยากทำงานกับเทศบาลหลายอย่าง แต่ติดขัดระเบียบการเบิกจ่าย ระเบียบเกี่ยวกับลักษณะของการจัดกิจกรรม” (Poonsawat, 2022) ในส่วนปัจจัยด้านสังคมเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ของประชาชนในพื้นที่เกาะสมุย มีระบบความผูกพันกันฉันท์ญาติมิตรและร่วมมือร่วมใจกันพัฒนาพื้นที่ นอกจากนี้ยังได้รับความร่วมมือที่ดีจากผู้ประกอบการในพื้นที่ ดังการให้ข้อมูลของตัวแทนคณะกรรมการชุมชนว่า “เราโชคดีที่คนในพื้นที่เป็นเครือญาติ รู้จักกัน และมีโรงแรม ร้านค้าให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี” (Wanitcharoen, 2022)

3. การพัฒนารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า ผลการวิเคราะห์สมการ โครงสร้างเพื่อหาความสอดคล้องของปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย ดังตาราง 3

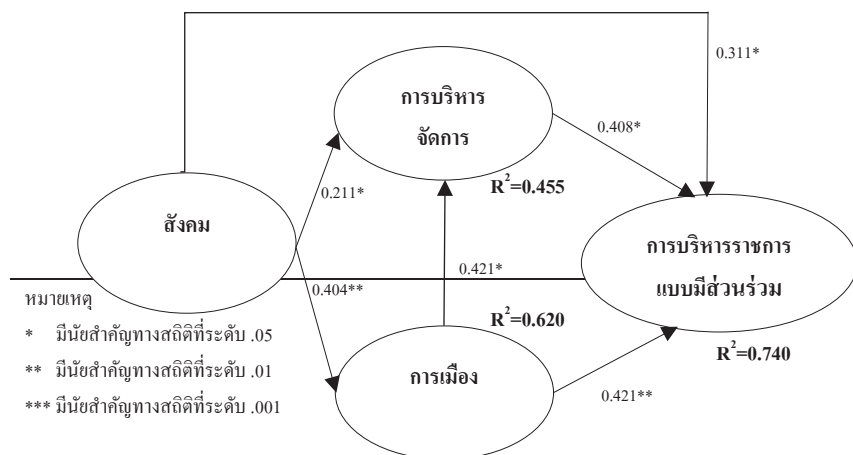
ตาราง 3
ค่าดัชนีการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของโมเดล

ดัชนีความกลมกลืน	เกณฑ์มาตรฐาน	ค่าของโมเดล
ค่าไคสแควร์สัมพัทธ์ (χ^2/df)	< 2.00	1.73
ค่าดัชนีวัดระดับความสอดคล้อง (GFI)	≥ 0.95	0.99
ค่าดัชนีวัดระดับความสอดคล้องที่ปรับแล้ว (AGFI)	≥ 0.95	0.99
ค่ารากที่สองของค่าเฉลี่ยความคลาดเคลื่อนกำลังสองของการประมาณค่า (RMSEA)	< 0.05	0.024

จากตาราง 3 คำนีการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของโมเดลกับข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า ค่าไค-สแควร์สัมพัทธ์ (X^2/df) มีค่า 1.73 คำนีวัดระดับความสอดคล้อง (GFI) มีค่า 0.99 คำนีวัดระดับความสอดคล้องที่ปรับแล้ว (AGFI) มีค่า 0.99 และรากที่สองของค่าเฉลี่ยความคลาดเคลื่อนกำลังสองของการประมาณค่า (RMSEA) มีค่า 0.024 ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวผ่านเกณฑ์มาตรฐานตามที่ Hair et al. (1998) และ McDonald and Ring Ho (2002) ได้กล่าวไว้ นอกจากนี้ยังมีการวิจัยก่อนหน้านี้ได้ใช้เกณฑ์คำนีมาตรฐานความสอดคล้องดังกล่าว (Kaplan, 2000; Kline, 2011) เพื่อเป็นตัวชี้วัดและยืนยันความตรงเชิงโครงสร้างของโมเดล ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ปัจจัยการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุยมีค่าคำนีการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของโมเดลกับข้อมูลเชิงประจักษ์เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานและสามารถนำไปใช้พัฒนาารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้ดังภาพ 1

ภาพ 1

รูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี



จากภาพ 1 พบว่าปัจจัยการศึกษาทั้ง 4 ปัจจัยมีความสอดคล้องต่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยมี 3 ปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ดังนี้

ปัจจัยด้านการเมือง ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากปัจจัยด้านสังคม ($\beta = 0.404$, $p < 0.01$) ส่วนปัจจัยด้านการบริหารจัดการได้รับอิทธิพลโดยตรงจากปัจจัยด้านการเมือง ($\beta = 0.421$, $p < 0.05$) และปัจจัยด้านสังคม ($\beta = 0.221$, $p < 0.01$) นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลทางอ้อมจากปัจจัยด้านสังคมส่งผ่านปัจจัยทางการเมืองอีกด้วย สุดท้ายปัจจัยด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้รับอิทธิพลทางตรงจาก 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านการเมืองมากที่สุด ($\beta = 0.421$, $p < 0.01$) ด้านการบริหารจัดการ ($\beta = 0.408$, $p < 0.05$) และด้านสังคม ($\beta = 0.311$, $p < 0.05$) ตามลำดับ และยังได้รับอิทธิพลทางอ้อมจาก 1) ปัจจัยด้านสังคมที่ส่งอิทธิพลทางอ้อมผ่านปัจจัยด้านการเมืองมายังปัจจัยด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ทั้งยังส่งอิทธิพลทางอ้อมผ่านปัจจัยด้านการเมืองผ่านไปยังปัจจัยด้านการบริหารจัดการมายังปัจจัยด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งส่งอิทธิพลทางอ้อมผ่านปัจจัยด้านการบริหารจัดการมายังการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ตามลำดับ และ 2) ปัจจัยด้านการเมืองที่มีอิทธิพลทางอ้อมที่ส่งผ่านปัจจัยด้านการบริหารจัดการมายังการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ตามลำดับ ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่นำเข้ามาศึกษาครั้งนี้มีความสอดคล้องทุกปัจจัยและส่งผลต่อปัจจัยการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมากถึงร้อยละ 74 ของปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ส่วนอีกร้อยละ 26 เป็นปัจจัยที่ยังไม่ได้นำเข้ามาศึกษาในครั้งนี้ และยังพบว่าปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ และปัจจัยด้านสังคมเป็นปัจจัยสำคัญ ตามลำดับ ที่ส่งผลต่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย ทั้งนี้จากโมเดลสมการ โครงสร้างของรูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงาน

ของเทศบาลนครเกาะสมุยสามารถนำมากำหนดแนวทางการพัฒนารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในแต่ละปัจจัยได้ดังนี้

1) ปัจจัยทางการเมือง พบว่า เทศบาลควรมีการจัดทำประชาพิจารณ์เชิงรุกในประเด็นสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาสังคม และยกระดับให้มีการลงประชามติเกี่ยวกับกิจกรรมหรือโครงการที่จะบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี โดยในระยะแรกอาจเริ่มจากประเด็นสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภาคประชาสังคมก่อนเพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และการกระตุ้นการมีส่วนร่วม ตลอดจนเป็นการให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคมและประชาชนในฐานะเจ้าของพื้นที่และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังการให้ข้อมูลของตัวแทนภาคประชาสังคมว่า “เราควรทำประชาพิจารณ์และลงประชามติก่อนที่จะนำโครงการไปใส่ไว้ในแผนประจำปี โดยเริ่มจากโครงการของภาคประชาสังคมก่อนแล้วค่อยขยายไปยังโครงการของชุมชน”

(Yeunnan, 2022)

2) ปัจจัยการบริหารจัดการ พบว่า หน่วยงานภาครัฐและเทศบาลนครเกาะสมุยควรปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วม โดยเทศบาลสามารถจัดทำระเบียบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมโดยอาศัยกฎหมายที่มอบความอิสระและอำนาจในการบริหารงานและกำหนดนโยบายให้แก่เทศบาล ดังการให้ข้อมูลของตัวแทนเทศบาลว่า “การกระตุ้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ต้องรื้อกฎหมาย ระเบียบกันสักครั้ง เพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติและการมีส่วนร่วม ซึ่งกฎหมายแม่ได้ให้อำนาจ อปท. ไว้แล้ว” (Na-Songkhla, 2022) และควรจัดตั้งหน่วยงานภายในเทศบาลเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม และให้โอนภารกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมมายังหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น

3) ปัจจัยด้านสังคม พบว่า ควรนำระบบเครือข่ายญาติและลักษณะความผูกพันของพี่น้องชาวเกาะสมุยตลอดจนสถานประกอบการต่าง ๆ ในพื้นที่มาช่วยในการยกระดับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ดังการให้ข้อมูลของตัวแทน อสม. ว่า

“นำระบบเครือข่ายดิจิทัลและผู้นำผู้เฒ่าผู้แก่ในพื้นที่ที่ยังคงเป็นส่วนสำคัญมาสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมกับเทศบาล” (Phumaly, 2022) ควรสร้างกระบวนการเรียนรู้การมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับเยาวชนหรือนักเรียน โดยใช้โรงเรียนในสังกัดเทศบาลเป็นฐานการเรียนรู้และการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ควรจัดตั้งกองทุนสนับสนุนกิจกรรมภาคประชาสังคม โดยเป็นการระดมทุนจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในพื้นที่และต่างพื้นที่ ตลอดจนจัดตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อให้การบริหารกองทุนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น การพัฒนารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ต้องคำนึงถึงปัจจัยทางการเมือง การบริหารจัดการ และสังคม เป็นหลัก ตลอดจนต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนด้วยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถยกระดับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปสู่รูปแบบการเสริมอำนาจได้

อภิปรายผล

การพัฒนารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย มีระดับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเพราะการมีส่วนร่วมมีหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้องจึงทำให้บางคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับสูงได้และในขณะที่บางคนสามารถมีส่วนร่วมได้ในระดับที่น้อยหรือเป็นระดับระยะเริ่มต้นซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชน (Kitikhun, 2016) สอดคล้องกับผลการศึกษานี้ว่ามีระดับการให้ข้อมูลข่าวสารสูงที่สุด รองลงมาระดับการให้คำปรึกษาหารือ และเป็นไปในทิศทางเดียวกับสอดคล้องกับ Tippnate (2022) พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบล จังหวัดนครราชสีมา ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง

โดยอันดับแรกคือ การรับฟังความคิดเห็น รองลงมา การให้ข้อมูลข่าวสาร ด้านการ
เกี่ยวข้อง ด้านการเสริมอำนาจ และด้านความร่วมมือ ตามลำดับ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมีปัจจัยด้านการเมือง
เพราะการเมืองในระบบประชาธิปไตยได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมใน
การบริหารงานของภาครัฐ ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วม
โดยตรงในการเมือง การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Kokpol &
Palisutthayan, 2009; Ngermklay et al., 2020) รวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อ
วิถีการดำเนินชีวิต จึงเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการบริหารราชการแบบมี
ส่วนร่วมประสบความสำเร็จและในขณะเดียวกันการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมยัง
ช่วยสนับสนุนและสามารถตอบสนองต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย
(Kittikun, 2016) โดยมีกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง และความสมานฉันท์ในพื้นที่
เป็นส่วนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมซึ่งสอดคล้องกับ

Yanyongkasemsuk (2018) พบว่า ผู้มีอำนาจ มีอิทธิพลมีบทบาทอย่างมากต่อการทำงาน
และการเติบโตของภาคประชาสังคมและการสร้างความเป็นพลเมือง ในส่วนปัจจัยด้าน
การบริหารจัดการ มีนโยบาย และทรัพยากรการบริหารสนับสนุนการบริหารราชการ
แบบมีส่วนร่วม สอดคล้องกับ Newstorm and Davis (1993) กล่าวในมิติปัญหาการมี
ส่วนร่วมเกิดจากนโยบายขององค์กรที่ขาดความชัดเจน จะทำให้นักกลางไม่แน่ใจ
เป้าหมาย แนวทางปฏิบัติจึงเกิดความสับสนในการมีส่วนร่วม สะท้อนให้เห็นว่า
นโยบายขององค์กรเป็นสิ่งสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ นอกจากนี้
Kitikun (2016) กล่าวว่า ข้าราชการเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
ของประชาชน เพราะจะเป็นสิ่งสนับสนุนการมีส่วนร่วมทั้งทางตรง และทางอ้อม แต่
อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบมีข้อจำกัดด้านกฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับการมีส่วน
ร่วม ซึ่งสอดคล้องกับ Pholar et al. (2020); Ngermklay et al. (2020) ว่า โครงสร้าง
กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ และกระบวนการนโยบายยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่าง

เพียงพอ และยังเป็นไปในทิศทางเดียวกับการศึกษาของ Wannawin (2019) พบว่าระบบราชการ ระเบียบ และขั้นตอนที่ยุ่งยากเป็นข้อจำกัดต่อการมีส่วนร่วม

การพัฒนารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุยด้วยปัจจัยทางการเมือง การบริหารจัดการ และสังคม โดยการสนับสนุนเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลด้วยการจัดทำประชาพิจารณ์และการทดลองลงประชามติสำหรับประเด็นสาธารณะ สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคมที่มาจากหลากหลายกลุ่ม ซึ่งสอดคล้องกับการเมืองแบบพหุการเมือง (Plural Political) ที่ยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ และให้ความสำคัญกับกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย (Poncharoen, 2018) อันนำไปสู่การพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้เกิดความสมบูรณ์

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการศึกษา มีดังนี้ 1) เทศบาลควรพัฒนาช่องทางการสื่อสาร การประชาสัมพันธ์ รวมถึงข้อมูลให้มีความทันสมัย มีความหลากหลายของภาษา โดยใช้ช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายและเข้าถึงประชากรทุกกลุ่ม 2) ควรจัดตั้งคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาสังคมเกาะสมุยและให้มีกองทุนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของภาคประชาสังคมเกาะสมุย และ 3) ควรมีการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือในลักษณะหุ้นส่วนระหว่างเทศบาลกับภาคประชาสังคมในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษารั้งต่อไป

ควรศึกษาการพัฒนาเครือข่ายของภาคประชาสังคมในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุยเพื่อเป็นการยกระดับศักยภาพเครือข่ายของภาคประชาสังคมและให้ภาคประชาสังคมในพื้นที่เกาะสมุยมีความร่วมมือในการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม

References

- Chantaravech, T., & Phuangngams, K. (2021). Structure, roles and strength of provincial civil society networks working group as a civic political mechanism. *Journal of social work*, 29(1), 210-250. [in Thai]
- Chantavanich, S. (2010). *Qualitative research* (18th ed.). Chulalongkorn university Press. [in Thai]
- Creswell, J.W., & Plano Clark, V.L. (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed.). Sage, Thousand Oaks, CA.
- Hair, J. F., Anderson, R. E., Tatham, R. L., & Black, W. C. (1998). *Multivariate data Analysis* (5th ed.). Upper saddle river, NJ: Prentice hall.
- Kaplan, D. (2000). *Structural equation model: Foundation and extensions*. Thousand Oake, Sage publications.
- Kitikhun, P. (2016). *Participatory governance*. The Secretariat of The House of Representative. [in Thai]
- Kittirattanamongkol, N. (2019). *Self-management of civil society in order to approach TAK special economic zone* [A thesis doctor of philosophy in public administration institute of public policy and management]. Rungsit university. [in Thai]
- Kline, R. B. (2011). *Principles and practice of structural equation modeling* (3rd ed.). Guilford Press.
- Kokpol, O., & Palisutthiyan, C. (2009). *Partner guide public participation for local administrators*. SC print. [in Thai]

- Kornsing, K. (2015). The strategy of the strengthening of the civil society for checking and balance of power of the local administration organizations. *Journal of MCU Social Science Review*, 4(2), 147-160. [in Thai]
- McDonald, R. P., & Ring Ho, M. (2002). Principles and practice in reporting structural equation analyses. *Psychological methods*, 7(3), 64-82.
- Newstorm, W., & Davis, K. (1993). *Organizational behavior human behavior at work* (9th ed.). McGraw-Hill.
- Ngernklay, P., Poopunsri, V., & Phungviwatnikul, V. (2020). The development of people participation model in local development. *Ramkhamhaeng university journal humanities edition*, 23(1), 11-20. [in Thai]
- OPDC. (2017). *Participatory governance: Techniques methods and implementation*. Kaew Chao Chom Media and Publishing Center, Suan Sunandha Rajabhat University. [in Thai]
- Pasunon, P. (2014). Reliability of questionnaire in quantitative research. *Parichart Journal*, 27(1), 144-163. [in Thai]
- Phola, S., Yupas, Y., & Kenaphoom, S. (2020). Creating sincerity of civil society towards participation with local government organization. *Journal of modern learning development*, 5(1), 272-286. [in Thai]
- Phothisita, C. (2011). *The science and art of qualitative research* (4th ed.). Amarin. [in Thai]
- Poncharoen, V. (2018). *Education reform policy formulation process Under the National Education Act 1999*. College of politics and governance manasarakham University. [in Thai]

- Sanyabud, C., & Wongthanavas, S. (2017). Strengthening the community and civil society in the fight against corruption in community organizations: A case study of community in the Klang Muen Sub-district Municipality Area, Mueang Kalasin District, Kalasin Province. *Nakhon Phanom University Journal*, 7(3), 53-62. [in Thai]
- Schmitter, Philippe. (1997). “Civil Society East and West”, in Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien, Consolidating the third wave democracies. The Johns Hopkins University Press.
- Siroros, P., & Kaewmoonkham, P. (2017). Participatory governance: model and case studies for success. *Journal of Public and Private Management*, 24(2), 139-160. [in Thai]
- Srisa-Ard, B. (2017). *Introduction to research* (10th ed.). Suweerivasarn. [in Thai]
- Strategy and planning division. (2019). *Koh Samui municipality basic information report, 2019*. Koh Samui municipality. [in Thai]
- Sukkawathana, T. (2007). *Cooperation between local government organizations model and possibilities*. King Prajadhipok's Institute. [in Thai]
- Thaveerat, P. (1997). *Research methodology in behavioral and social sciences* (7th ed.). Srinakharinwirot University Prasarnmit. [in Thai]
- Tippanate, N. (2022). Public participation and patterns of participation affecting the local development of subdistrict municipalities, Nakhon Ratchasima Province. *Journal of MCU Nakhondhat*, 9(8), 395-413. [in Thai]
- Wannawin, P. (2019). *People participation for community development of Sakaew town municipality, Sakaew Province*. Master of Public administration, Mahachulalongkornrajavidyalaya University. [in Thai]

Yamane, T. (1967). *Statistics: An introductory analysis* (2nd ed.). Harper and Row.

Yanyongkasemsuk, R. (2018). Political economy of civil society. *Burapha Journal of Political Economy*, 6(1), 1-15. [in Thai]

Author

Dr. Wittawat Kunnu

Lecturer of Public Administration Program,

Faculty of Humanities and Social Sciences

Suratthani Rajabhat University 272 Surat-Nasan Rd., Muang District,

Suratthani Province 84100

Fax: 077-913363 Tel: 09-179205587 Email: k.wittawat14@gmail.com