



ISSN 2228-8562

วารสารการเมืองการปกครอง

Journal of Politics and Governance

ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม – เมษายน 2564

Volume 11 No. 1, January – April 2021



การเมืองท้องถิ่น

Local Politics

วารสารการเมืองการปกครอง

Journal of Politics and Governance (JOPAG)

ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม – เมษายน 2564

(Volume 11 No. 1, January – April 2021)

การเมืองท้องถิ่น (Local Politics)

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามในฐานะหน่วยงานทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์ เล็งเห็นถึงความสำคัญของการส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ผลงานวิจัยของนิสิต นักศึกษา อาจารย์ตลอดจนนักวิจัยทั่วไป จึงเห็นสมควรจัดทำวารสารชื่อ “วารสารการเมืองการปกครอง” (Journal of Politics and Governance) เพื่อเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ และให้มีมาตรฐานเทียบเคียงกับระดับชาติ ระดับนานาชาติ หรือระดับสากล และเป็นการเสริมสร้างศักยภาพทางวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยวารสารการเมืองการปกครองได้เผยแพร่แบบรูปเล่ม ในปี พ.ศ. 2553 และเผยแพร่แบบออนไลน์ในปี พ.ศ. 2556

วัตถุประสงค์การจัดทำวารสาร

1. เพื่อเผยแพร่บทความวิจัย บทความวิชาการ และบทความหนังสือที่มีคุณภาพ แสดงถึงประโยชน์ทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ เพื่อให้ นักวิชาการ นักวิจัยและผู้สนใจทั่วไป สามารถนำไปพัฒนาหรือสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่ และนำไปประยุกต์ใช้ในงานด้านรัฐศาสตร์ และสาขาที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อให้บริการวิชาการแก่สังคม ในรูปแบบการเผยแพร่ความรู้ทางรัฐศาสตร์และสาขาที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ระหว่าง นักวิชาการ นักวิจัยและผู้สนใจทั่วไป

การตีพิมพ์เผยแพร่ราย 4 เดือน (ปีละ 3 ฉบับ)

ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน

ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม

ฉบับที่ 3 กันยายน – ธันวาคม

โดยเผยแพร่ในรูปแบบและออนไลน์ทางเว็บไซต์

<https://www.tci-thaijo.org/index.php/jopag/index>

Print ISSN: 2228-8562

E-ISSN: 2697-3790

ที่ปรึกษา

- | | |
|-----------------------------------|------------------------------------|
| 1. คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง | มหาวิทยาลัยมหาสารคาม |
| 2. รองศาสตราจารย์สีดา สอนศรี | อดีตคณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง |

บรรณาธิการ

- | | |
|---------------------------------------|----------------------|
| รองศาสตราจารย์ ดร.สัญญารัตน์ มีสุวรรณ | มหาวิทยาลัยมหาสารคาม |
|---------------------------------------|----------------------|

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

- | | |
|-------------------------------------|----------------------|
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วนิดา พรหมล้ำ | มหาวิทยาลัยมหาสารคาม |
| อาจารย์ ดร.คู่บุญ จารุมณี | มหาวิทยาลัยมหาสารคาม |
| อาจารย์ ดร.จิรวัดน์ เจริญสุข | มหาวิทยาลัยมหาสารคาม |

กองบรรณาธิการ

- | | |
|---|--|
| ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ มะลูลีม | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| ศาสตราจารย์ ดร.อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ | มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ |
| ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| รองศาสตราจารย์ ดร.สมบุรณ์ ศิริสรธริรัญ | มหาวิทยาลัยมหิดล |
| รองศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี | มหาวิทยาลัยมหิดล |
| รองศาสตราจารย์ ดร.อัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ | มหาวิทยาลัยรังสิต |
| รองศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาร์สมิ | มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช |
| รองศาสตราจารย์ ดร.ประโยชน์ ส่งกลิ่น | มหาวิทยาลัยมหาสารคาม |
| รองศาสตราจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง | มหาวิทยาลัยมหาสารคาม |
| รองศาสตราจารย์ ดร.สามารถ ทองเฝือ | มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ |
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กนิษฐา ชิตช่วง | มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ |
| อาจารย์ ดร.ธัญญาทิพย์ ศรีพนา | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| Prof. Dr. Mahmud Mastura | National University of Malaysia, Malaysia |
| Prof. Dr. MS. Sumar Tono | Universitas Brawijaya, Indonesia |
| Assist.Prof. Dr. Maria Faina Luceo-Diola | University of the Philippines, Philippines |
| Dr. Ahmad Aldrie Amir | National University of Malaysia, Malaysia |

เลขานุการกองบรรณาธิการ

- | | |
|-------------------------------|------------------------|
| ว่าที่ร้อยตรีกวินทร์ พิมจันนา | เลขานุการกองบรรณาธิการ |
| นายวรฉัตร รุ่งวิริยะวนิช | ผู้ช่วยเลขานุการ |

นโยบายของวารสารการเมืองการปกครอง

1. วารสารการเมืองการปกครองจะตีพิมพ์บทความวิจัย บทความวิชาการ และบทความวิจารณ์หนังสือในดำนรัฐศาสตร์และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น
2. ทศนะและข้อคิดเห็นใด ๆ ในวารสารการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามเป็นข้อคิดเห็นของผู้เขียน กองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย
3. บทความวิจัยและบทความวิชาการได้รับการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิ (peer review) อย่างน้อย 2 คน
4. ผลงานวิชาการในวารสารการเมืองการปกครองได้รับการสงวนลิขสิทธิ์ตามกฎหมายไทย การจะนำไปเผยแพร่ต้องได้รับการอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากกองบรรณาธิการเท่านั้น

สำนักงานกองบรรณาธิการ

วารสารการเมืองการปกครอง วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ตำบลขามเรียง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม 44150

เว็บไซต์ : <https://www.tci-thaijo.org/index.php/jopag/index>

โทรศัพท์ 043-754317, 0-4375-4333 ต่อ 3708, โทรสาร 043-754137

อีเมล : copagjournal@gmail.com



บทบรรณาธิการ

การเมืองท้องถิ่น (Local Politics) ถือเป็นฐานรากที่สำคัญของการเมืองระดับชาติ การเมืองท้องถิ่นที่เข้มแข็งมั่นคงย่อมส่งผลต่อความเข้มแข็งมั่นคงของการเมืองระดับชาติเช่นกัน การเมืองท้องถิ่นยังเป็นพื้นที่ทางการเมืองที่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนต่างก็มีส่วนร่วมในการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าในท้องถิ่น โดยมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอยู่ตลอดเวลาเพื่อนำไปสู่การสร้างสรรค์ระดับชาติ การทำความเข้าใจการเมืองท้องถิ่นเพื่อเข้าถึงและเข้าใจบริบทของแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกันไป จึงมีความจำเป็นที่จะนำไปสู่ความเชื่อมโยงในมิติต่างๆของการเมืองในระดับชาติต่อไป วารสารการเมืองการปกครองปีที่ 11 ฉบับที่ 1 จึงเริ่มต้นศักราชใหม่ด้วยการตีพิมพ์เนื้อหาและสาระทางวิชาการที่ได้ผ่านการกลั่นกรองจากกองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบ เพื่อให้เกิดขึ้นซึ่งเนื้อหาสาระอันสะท้อนให้เห็นถึงการเมืองท้องถิ่น (Local Politics) ในมิติต่างๆ ผ่านบทความ ภายใต้ประเด็นหลักคือ **การเมืองท้องถิ่น (Local Politics)** เพื่อเป็นฐานข้อมูลองค์ความรู้ อันเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาต่อยอดเพื่อนำไปสู่พัฒนาการทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

วารสารการเมืองการปกครองปีที่ 11 ฉบับที่ 1 นี้จึงประกอบไปด้วยบทความวิจัย บทความวิชาการ รวม 14 บทความ และ 1 บทความพิเศษหนึ่งข้อโดยแยกพิจารณาเป็นรายประเด็นย่อยภายใต้ประเด็นหลักดังนี้ แนวคิดทฤษฎีด้านการเมืองท้องถิ่น (Concept and theory of Local Politics) การสะท้อนการเมืองท้องถิ่นผ่านมิติต่างๆของสังคม (approaches to local politics) และบทเรียนการเมืองท้องถิ่นจากประสบการณ์ต่างประเทศ (local politics through international experience)

ประเด็นเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีด้านการเมืองท้องถิ่น (Concept and theory of Local Politics) นั้น **เชิงชาญ จงสมชัย** กล่าวว่า ประชาชนในหมู่บ้าน ในอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม มีความรู้เกี่ยวกับองค์กร พื้นที่และเจ้าหน้าที่ในรัฐบาลท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประสานงานทั่วไปขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามพวกเขาประสบปัญหาในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดการเรื่องภาพลักษณ์ในทางลบที่ประชาชนในหมู่บ้านมี พวกเขาต้องปรับปรุงภาพลักษณ์ผ่านการแก้ปัญหาให้กับประชาชน มีความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชน พัฒนาระบบการให้บริการเพื่อรับใช้ประชาชนให้เร็วขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อสกุล พุทธพัทธ์ และ สุริษา เป้าอารีย์ กล่าวว่าลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา คือ ระบบการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในกลุ่มครอบครัวและเครือญาติโดยสายเลือดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันอย่างคงทน



ถาวร และทำให้การเมืองท้องถิ่นที่มีโครงสร้างอำนาจในลักษณะทฤษฎีขั้นขึ้นนำ อำนาจอันเกิดจากสิทธิอำนาจตามประเพณีดั้งเดิม ประกอบกับอำนาจจากบารมี นำสู่อำนาจในทางกฎหมาย อยู่ในกลุ่มคนกลุ่มเดียวที่อยู่เหนือของยอดพีระมิดระบบการเมือง ภายใต้วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแบบปรีชาหาหรือของคนในพื้นที่ และยังพบว่า ระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติมีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 3 ด้าน คือ (1) มีผลต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ (2) มีผลต่อความรวดเร็วในการพัฒนาพื้นที่และการแก้ปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และ (3) มีผลต่อความมีเสถียรภาพทางการเมือง และการลดความขัดแย้งในพื้นที่

ประเด็นการสะท้อนการเมืองท้องถิ่นผ่านมิติต่างๆของสังคม (approaches to local politics) นั้น **ศรวิฑู วิสาพรหม** กล่าวว่า กระบวนการกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนาเริ่มก่อตัวมาตั้งแต่อดีต โดยมีปัจจัยมาจากภายในท้องถิ่น รัฐไทย และระดับโลก ประการแรก กระบวนการกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนาเป็นผลผลิตจากบริบทเชิงโครงสร้างของระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ เมื่อพิจารณาโลกาภิวัตน์ในฐานะพัฒนาการของระบบทุนนิยม และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรม ประการที่สอง ปัจจัยจากนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐไทยนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา และประการที่สาม กระแสความคิดท้องถิ่นนิยมและกระบวนการรื้อฟื้นอัตลักษณ์ล้านนาตั้งแต่ทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา และยิ่งเด่นชัดมากขึ้นอีกในช่วงปลายทศวรรษ 2530 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

วนิดา พรหมส้า กล่าวว่า ปัญหากฎหมายอันเกี่ยวกับระบบการรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นมีดังนี้ (1) ข้อจำกัดด้านกฎหมาย กล่าวคือการขาดบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนถึงการกำหนดให้ทางหลวงท้องถิ่นเป็นหนึ่งในโครงการที่จะต้องดำเนินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรวมถึงปัญหาเรื่องการตีความกฎหมายของหน่วยงานรัฐที่มองแยกส่วนเป็นโครงการๆ ไม่ได้มองโครงการเป็นภาพรวมทั้งพื้นที่ (2) ข้อจำกัดด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ ขาดการสนับสนุนและประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) ข้อจำกัดด้านตัวรูปเล่มรายงาน รวมถึงเนื้อหาของรายงาน กล่าวคือ เนื้อหารายงานที่มาก ละเอียดย และภาษาที่เป็นทางการและเป็นภาษาเทคนิค ซึ่งทำให้ยากแก่การทำความเข้าใจ (4) ข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง กระบวนการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นที่ผ่านมาไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง (5) ข้อจำกัดด้านการติดตามตรวจสอบภายหลังการดำเนินการ การตรวจสอบการดำเนินงาน การติดตามการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นต่ำกว่าจำนวนโครงการที่ได้รับความเห็นชอบเป็นจำนวนมาก (6) และข้อจำกัดด้านกรอบระยะเวลาการพิจารณารายงาน การมีกรอบระยะเวลาจำกัดและไม่สอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาทั้งระบบส่งผลกระทบต่อความละเอียดรอบคอบของเนื้อหา รายงาน และ (7) ข้อจำกัดในการลงพื้นที่เพื่อศึกษาโครงการ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการ

ชญาดา หงษา กล่าวว่า ระดับการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชนในเขตบางพลัดในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับน้อย 2 ด้าน



ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการร่วมปฏิบัติและการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติ ระดับน้อยที่สุด 2 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและการมีส่วนร่วมในการวางแผน 2) ระดับประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัดในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการขนส่งขยะมูลฝอย อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านการรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยและด้านการสนับสนุนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์อยู่ในระดับน้อย 3) การมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชนมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัดในทุกด้าน ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 จากผลการวิจัยนี้จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ (1) เพื่อประกอบการพิจารณานโยบาย; มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างแรงจูงใจในการคัดแยกขยะ รวมถึงการคัดแยกขยะภายในสำนักงานเขตบางพลัดควรเป็นแบบอย่างให้กับประชาชนด้วย (2) เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการ ; (ก) จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นการแสดงความคิดเห็นร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเช่น ชุมชน ภาครัฐ และเอกชน (ข) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันวางแผนปฏิบัติการเพื่อให้เขตบางพลัดเป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกขยะ (ค) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันวางแผนดำเนินการ ตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพการคัดแยกขยะ (ง) ส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการคัดแยกขยะสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยอาศัยวิธีการสื่อสารที่หลากหลาย (จ) สร้างแรงจูงใจในการคัดแยกขยะเช่น การสร้างรายได้จากการคัดแยกขยะ (ฉ) สนับสนุนงบประมาณและอุปกรณ์สำหรับคัดแยกขยะอย่างเพียงพอ โดยส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการที่ดี

เกวลี ไตรมิตรวิทยากุล นิรันดร์ ยิ่งยวด และ อภิชาติ ใจอารีย์ กล่าวว่า ประชาชนเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยโดยรวม และรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง จากการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ พบว่า พฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอย (X_{10}) และทัศนคติในการจัดการขยะมูลฝอย (X_{11}) มีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับปานกลางกับการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย (Y) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ พบว่า ตัวแปรที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ในการจัดการขยะมูลฝอย (Y) ได้แก่ พฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอย (X_{10}) และทัศนคติในการจัดการขยะมูลฝอย (X_{11}) โดยร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อได้ร้อยละ 53.70 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

$$\text{สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ } \hat{Y} = 0.537 + 0.089 X_{10} + 0.045 X_{11}$$

$$\text{และสมการพยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐาน } Z = 0.370 Z_{X_{10}} + 0.290 Z_{X_{11}}$$

ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม และ บุญอนันต์ พินัยทรัพย์ กล่าวว่า แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรอยู่ในระดับสูง และจากการผลการเปรียบเทียบประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากร จำแนกตามปัจจัยส่วน



บุคคล พบว่า ปัจจัยเพศ ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ที่แตกต่างกันมีประสิทธิผลการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ผลการทดสอบปัจจัยเชิงจิตที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานของบุคลากร พบว่า ปัจจัยเชิงจิตในการปฏิบัติงานด้านลักษณะของงาน และด้านความรับผิดชอบต่องาน และปัจจัยค้ำจุนในการปฏิบัติงานด้านนโยบายและการบริหารงาน ด้านเงินเดือน ส่งผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เพชรภรณ์ คลังแสง กล่าวว่า การประเมินความพร้อม และความต้องการจำเป็นของนิสิตระดับปริญญาตรี วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทั้ง 4 ด้าน นิสิตมีความพร้อมในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 2.83$, S.D. = 0.71) และนิสิตมีความต้องการจำเป็นในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.83$, S.D.=0.90) ผลการวิเคราะห์ภาพรวมในการจัดลำดับความสำคัญด้านความต้องการจำเป็น ($PNI_{Modified} = 0.35$) โดยเรียงลำดับความสำคัญด้านความต้องการจำเป็น ($PNI_{Modified}$) จากมากไปหาน้อย ได้ดังนี้ ทักษะการเขียน ($PNI_{Modified} = 0.45$) ทักษะการอ่าน ($PNI_{Modified} = 0.38$) ทักษะการพูด ($PNI_{Modified} = 0.32$) และทักษะการฟัง ($PNI_{Modified} = 0.27$) ตามลำดับข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป 1) ศึกษาวิจัยในนิสิตที่สำเร็จการศึกษาไปแล้ว เพื่อเปรียบเทียบข้อมูล และนำมาปรับปรุงการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษในปัจจุบัน 2) ศึกษาวิจัยด้านการใช้ภาษาอังกฤษ ผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน เช่น สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเว็บไซต์ต่าง ๆ และ 3) การวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จิรวัฒน์ เจริญสุข และ ปกรณ์ ปรียากร กล่าวว่าองค์กรด้านคนพิการมีความพยายามที่จะสนับสนุนผลักดันให้ภาครัฐจัดการโดยสภารแบบขนตำผ่านการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่าง ๆ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) กลับมีความพยายามที่จะละเลยความต้องการของคนพิการ และพยายามที่จะผลักดันรโดยสภารแบบขนสูงซึ่งเป็นรโดยสภารแบบเดิม สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นอย่างมากโดยเฉพาะในช่วงของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อย่างไรก็ตามภายหลังการรัฐประหาร เมื่อปี พ.ศ.2557 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา แสดงออกให้เห็นถึงความเอาใจใส่ต่อความต้องการของคนพิการด้วยการสนับสนุนการจัดการโดยสภารแบบขนตำ และส่งผลให้มีรโดยสภารแบบขนตำจำนวนมากมาให้บริการในกรุงเทพฯ ดังเช่นที่ปรากฏในปัจจุบัน สำหรับข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานภาครัฐ คือ ต้องทำความเข้าใจคนพิการและสิทธิของคนพิการในมิติของการเป็นส่วนหนึ่งของพลเมือง ไม่สร้างความแปลกแยกแตกต่างหรือตอกย้ำการเลือกปฏิบัติในเชิงนโยบายสาธารณะที่มีต่อคนพิการ

ประเด็นบทรียนการเมืองท้องถิ่นจากประสบการณ์ต่างประเทศ (local politics through international experience) ธนพร นิธิพฤทธิ และธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ กล่าวว่า องค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ บริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลิ ประเทศอินโดนีเซีย นั้น ไม่ว่าจะเป็นประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารจัดการน้ำ ปัจจัยด้าน



สถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies) , ปัจจัยด้านปทัสถาน (Norms) และปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests) มีบทบาทร่วมด้วยเสมอ อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากปัจจัยทั้ง 3 (ปัจจัยด้านสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies) , ปัจจัยด้านปทัสถาน (Norms) และปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests) รวมถึงปัจจัยด้านชุมชนเองแล้ว ปัจจัยภายนอกอื่นๆ อาทิ รัฐบาลท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องนั้นก็ถือว่ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรร่วมด้วย

Bishwanjit Singh Loitongbam กล่าวว่า in relation to the role of India's Buddhist circuit in reshaping North East India's tourism industry, mandala is a niche tourism product and promotion of mandala tourism is a divergent series of investment and will create forward linkages. There is high likelihood of increasing income and employment opportunities being achieved by North East India. For that, reestablishing and reconnection of ASEAN members with North East India through cross-border economic and cultural integration will be a good policy through coopetition such as exploiting, exploring, bridging, sharing and boundary spanning. It will bring closer economic and cultural ties between ASEAN and India and in the economic development of North East India.

นอกจากบทความวิจัยที่ได้สะท้อนประเด็นการเมืองท้องถิ่นแล้ววารสารฉบับนี้ยังมีอีกสองบทความวิชาการที่ได้สะท้อนถึงประเด็นการเมืองท้องถิ่นด้วย

ประเด็นเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีด้านการเมืองท้องถิ่น (Concept and theory of Local Politics) *อำนาจ บุญรัตน์ไมตรี สุพัตรา ยอดสุรางค์ และ อาทิตยา พิพัฒน์พงศ์อำไพ* สังเคราะห์แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับ พ.ศ. 2543 และฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนการกระจายอำนาจ ฯ ดังกล่าว มีสาระสำคัญประกอบด้วย (1) ภาพรวมของแผนการกระจายอำนาจ (2) กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ (3) ขอบเขตแนวทางและวัตถุประสงค์การกระจายอำนาจ สาระสำคัญทั้งสามองค์ประกอบดังกล่าว รัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพ ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในกรอบของกฎหมาย และประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส และประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนบทความนี้มีความมุ่งหวังเพื่อให้ผู้สนใจ และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นได้เห็นถึงภาพรวม, กรอบแนวคิด, ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจด้านการปกครองท้องถิ่นของประเทศ



ประเด็นการสะท้อนการเมืองท้องถิ่นผ่านมิติต่างๆของสังคม (approaches to local politics) **เอกราช บุญเรือง และ อโณทัย หาระสาร** กล่าวว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประสบกับปัญหาการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น เจ้าหน้าที่มีจำนวนไม่เพียงพอ และขาดความเชี่ยวชาญด้านการป้องกันภัยพิบัติ นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นการจัดการภัยพิบัติในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก และนโยบายที่เกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นนโยบายที่สำคัญต่อประเทศชาติข้อเสนอแนะคือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ควรจัดทำแผนและซ้อมรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ไม่ว่าจะเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือไม่ก็ตามในป็นั้นๆ ควรสร้างเครือข่ายด้านการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงหรือที่มีสภาพปัญหาคล้ายกัน และควรให้ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติได้มีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ ผ่านทางการจัดเวทีเสวนา การให้เข้าร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาโครงการ และการให้มีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

และปิดท้ายด้วย บทวิจารณ์หนังสือ ซึ่ง **Sida Sonsri** ได้สรุปว่า the Book entitled “Muslim, Macapado Abaton. The 2018 Bangsamoro Organic Law in the Philippines: Solving the Mindanao Conflict with Autonomy Plus Compensatory Justice” is a well written book. The most interesting of this book is a strong argument for territorial autonomy as an effective approach in solving ethnic conflict which emphasizes three elements: autonomy or autonomous power to address cultural distinctiveness, power sharing, and compensatory justice or social affirmative action. Another important part is the BOL which provides key features in details to govern the Autonomous Region in the Philippines.

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความและบทวิจารณ์หนังสือทั้งหมดในวารสารฉบับนี้จะเป็นอีกหนึ่งความมุ่งมั่นของวารสารที่จะเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งข้อมูล องค์ความรู้ และพื้นฐานแนวคิด อันนำไปสู่การพัฒนาต่อยอดต่อการเรียนการสอน การค้นคว้าวิจัยด้านสังคมและการเมือง และการยกระดับประเทศทั้งระบบเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการนำประเทศไทยสู่ระดับการเปลี่ยนแปลงเพื่อจะนำไปสู่การสร้างสรรค์การเมืองการปกครองในท้ายที่สุด

กองบรรณาธิการวารสารการเมืองการปกครอง

สารบัญ

	หน้า
บทบรรณาธิการ	ก
บทความวิจัย	
ความรู้ความเข้าใจในเรื่องท้องถิ่น-ท้องที่ของประชาชนในอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม (Knowledge and understanding of people on local government and sub-district administration in Kantharawichai District, Mahasarakham Province) <i>เชิงชาญ จงสมชัย (Cherngchan Jongsomchai)</i>	1
ระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติ กับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา (Nepotism in Patronage System and Operation of Local Administrative Organization: A Case Study of The Local Administrative Organization in Muang District of Nakhon Ratchasima Province) <i>ต่อสกุล พุทธพัทธ์ (Torsakul Puttapak)</i> <i>สุวิชา เป้าอารีย์ (Suvicha Pouaree)</i>	21
ประวัติศาสตร์การกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนาภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ รัฐไทย และท้องถิ่นนิยม (History of Commoditization of Lanna Culture in the context of Globalization, Thai state and Localism) <i>ศราวุฒิ วิสาพรม (Sarawudhi Wisaprom)</i>	42
โครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น: ปัญหาทางกฎหมายในระบบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Local Road Construction: Legal Problems for Environmental Impact Assessment System) <i>วนิดา พรหมหล้า (Wanida Phromlah)</i>	63
การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกขยะมูลฝอยในเขตบางพลัดจังหวัด กรุงเทพมหานคร (Promotion of public participation in waste separation in Bang Phlat District of Bangkok) <i>ชญาดา หงษา (Chayada Hongsa)</i>	85

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทความวิจัย (ต่อ)

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ 100
อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม

(Factors Affecting Public Participation in Waste Management Phrong Maduea Sub-district
Municipality, Mueang District, Nakhon Pathom Province)

เกวลิ ไตรมิตรวิทยากุล (Kaewalee Trimirtwittayakul)

นิรันดร์ ยิ่งยวด (Nirun Yingyuad)

อภิชาติ ใจอารีย์ (Apichart Jai-aree)

แรงจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 118
ในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

(Motivation which Affects the Efficiency in Operation of the Personnel towards
the Local Government in Khain-sa District, Suratthani Province)

ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม (Chatcharin Thongmomram)

บุญอนันต์ พินัยทรัพย์ (Boon-Anan Phinaitrup)

ความพร้อมและความต้องการจำเป็นของนิสิตระดับปริญญาตรี ในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษ 140
ภายใต้การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน กรณีศึกษาวิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

(Perceived readiness and Needs of Undergraduate Students in Developing English skills
under the liberalization of the ASEAN Economic Community: Case study of College of
Politics and Governance Mahasarakham University)

เกษราภรณ์ คลั่งแสง (Katesaraporn Klungsaeng)

บทบาทขององค์กรด้านคนพิการและหน่วยงานภาครัฐ ที่มีต่อสิทธิในการเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะ 163
ของคนพิการ: ศึกษากรณีการได้มาซึ่งสิทธิของคนพิการในการเข้าถึงรถโดยสารแบบคนต่ำ

(The Roles of Organizations of Disabled People and Government Agencies on the Disability
Right of Access to Public Transportation: A Case Study on the Right of Access to Low-Floor Bus)

จิรวัดน์ เจริญสุข (Cheerawat Charoensuk)

ปกรณ์ ปรียากร (Pakorn Priyakorn)

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทความวิจัย (ต่อ)

- สำรวจองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำกรณีศึกษาบริเวณ Kuta และ Sanur
ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย 179

(Reviewing the literature of water resource management : Case Studies of Kuta and Sanur Area
in Bali Province of Indonesia)

ธนพร นิธิฤทธิ์ (Tanaporn Nithiprit)

ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ (Thanapan Laiprakobsup)

- Bridging North East India and ASEAN: An Examination of Buddhist Circuit's Role 202
in the Promotion of Tourism Industry

Bishwanjit Singh Loitongbam

บทความวิชาการ

- แนวคิดและเครื่องมือการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 226
กรณีศึกษาแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(Concepts and Tools for Decentralization of the State to Local Governments: A Case Study the
Planned Decentralization to Local Governments)

อำนวย บุญรัตน์ไมตรี (Amnuay Boonratmaitree)

สุพัตรา ยอดสุรางค์ (Suphattra Yodsurang)

อาทิตยา พิพัฒน์พงศ์อำไพ (Arthittiya pipatpongumpai)

- การพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 236
(The Capacity Development for Natural Disaster Management of Local Administrative
Organizations)

เอกราช บุญเรือง (Eakarat Boonreang)

อโนทัย หาระสาร (Anothai Harasarn)

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)

The 2018 Bangsamoro Organic Law in the Philippines: Solving the Mindanao Conflict with Autonomy Plus Compensatory Justice <i>Sida Sonsri</i>	254
ตัวอย่างการเขียนอ้างอิงและบรรณานุกรม	258
ใบสมัครสมาชิก	266



ความรู้ความเข้าใจในเรื่องท้องถิ่น-ท้องที่ของประชาชน ในอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม*

เชิงชาญ จงสมชัย**

(วันรับบทความ: 14 สิงหาคม 2562/ วันแก้ไขบทความ: 1 ตุลาคม 2562/ วันตอบรับบทความ: 1 ตุลาคม 2562)

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องความรู้ความเข้าใจในเรื่องท้องถิ่น-ท้องที่ของชาวบ้านในอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม มีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจเรื่องท้องถิ่น-ท้องที่ของประชาชนในเขตอำเภอกันทรวิชัย จ.มหาสารคามศึกษาสาเหตุหรือปัจจัยที่ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเรื่องท้องถิ่น-ท้องที่ของประชาชนในเขตอำเภอกันทรวิชัยศึกษาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงความรู้ความเข้าใจเรื่องท้องถิ่น-ท้องที่ของประชาชน ทั้งนี้ผู้ให้ข้อมูลหลัก ในการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนปัญหาและสาเหตุ และข้อเสนอแนะในการพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับท้องถิ่นท้องที่ของประชาชนนั้น จะมีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลักไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ที่ เป็นชาวบ้านทั่วไป จำนวน 30 คน ผลการศึกษาพบว่าประชาชนในหมู่บ้านมีความรู้เกี่ยวกับองค์กร พื้นที่และเจ้าหน้าที่ในรัฐบาลท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประสานงานทั่วไปขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามพวกเขาประสบปัญหาในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและความรับผิดชอบของ รัฐบาลท้องถิ่นและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลท้องถิ่นต้อง จัดการเรื่องภาพลักษณ์ในทางลบที่ประชาชนในหมู่บ้านมี พวกเขาต้องปรับปรุงภาพลักษณ์ผ่านการ แก้ปัญหาให้กับประชาชน มีความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชน พัฒนาระบบการให้บริการเพื่อรับใช้ ประชาชนให้เร็วขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อกิจกรรมต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ : รัฐบาลท้องถิ่น/ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น/ จังหวัดมหาสารคาม

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง ความรู้ความเข้าใจในเรื่องท้องถิ่น-ท้องที่ของชาวบ้านในอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม โดยได้รับทุนอุดหนุนและส่งเสริมการวิจัยจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ปิงปรมาร พ.ศ.2560

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Knowledge and understanding of people on local government and sub-district administration in Kantharawichai District, Mahasarakham Province

Cherngchan Jongsomchai^{*}

(Received Date: August 14, 2019, Revised Date: October 1, 2019, Accepted Date: October 1, 2019)

Abstract

This research is on knowledge and understanding of people on local government and sub-district administration in Kantharawichai District, Mahasarakham Province. The purposes of this research are as follows: 1) To study the knowledge and understanding of people on local government and sub-district administration in Kantharawichai District; 2) To study causes or factors that created knowledge and understanding of local government and sub-district administration to local people in Kantharawichai district; and 3) To recommend suggestions to improve local knowledge and understanding of local people by using the concept of local government as a framework of this study. The questionnaires were distributed and group interviews were conducted to 400 villagers in Kantharawichai District. 30 in-depth interviews with 30 key informants were also conducted. The research results Shows that most villagers had knowledge on organization, area, and personnel of local government and sub-district administration while they seemed to have difficulty in understanding the roles and responsibilities of local government and sub-district administration. As a result it is important for the local government officers to realize and accept the fact that they had bad images in the eyes of the villagers. They need to improve their images by showing their ability in solving problems for villagers, making good relationships with villagers, improving their service system to serve people faster and more effectively, promoting people participation in local government activities, and creating good relationships with sub-district administration to be able to get closer to the villagers.

Keywords: Local Government/ Sub-district Administration/ Mahasarakham Province

^{*} Asst. Prof., College of Politics and Governance, Mahasarakham University



บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และถือเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ให้การศึกษาและฝึกปฏิบัติเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยกับประชาชนโดยให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกิจของท้องถิ่นและเกิดความรู้สึกในสิทธิหน้าที่ของตนเองที่มีต่อชุมชนหน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่การปกครองตนเองในที่สุด จึงกล่าวได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กร ที่เรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 5 รูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จะทำการกิจเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนท้องถิ่นได้ตรงตามเป้าหมาย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพที่สุด โดยแต่ละองค์กรนั้นจะมีกฎหมายของตนเองในการให้อำนาจในการปกครองท้องถิ่นของพื้นที่ตนเองไว้อย่างชัดเจน (โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง, 2547, น.1-2)

ในขณะเดียวกัน พื้นที่ของการปกครองท้องถิ่นนั้นทับซ้อนกับพื้นที่ของการปกครองท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยพื้นที่ของตำบล และหมู่บ้าน อันมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าอยู่ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นที่ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่งคือพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งบัญญัติให้ท้องที่มีบทบาทหน้าที่ในเรื่องการรักษาความสงบและปลอดภัยให้แก่ประชาชน และการมีบทบาทในการช่วยเหลือราชการส่วนภูมิภาคคือจังหวัดและอำเภอในการนำนโยบายลงมาปฏิบัติในพื้นที่ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแม้พื้นที่ของ “ท้องถิ่นและท้องที่” มีการทับซ้อนกันอยู่ แต่ท้องถิ่นและท้องที่มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน

การพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นและท้องที่ที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะประชาชนถือได้ว่าเป็น “ตัวแสดงสำคัญ” ในท้องถิ่นท้องที่นั้น ๆ อย่างไรก็ตามจากการให้นิสิตในรายวิชาที่สอนอยู่ คือรายวิชาการเมืองการปกครองท้องถิ่น ได้ลงพื้นที่เพื่อนำความรู้จากในห้องเรียนไปประยุกต์ใช้นั้น พบปัญหาหนึ่งที่น่าสนใจคือ พบว่าประชาชนทั่วไปยังขาดความรู้ความเข้าใจและแยกกันไม่ออกระหว่างท้องถิ่นและท้องที่ ทั้งในมิติของพื้นที่รับผิดชอบ บุคลากร และบทบาทอำนาจหน้าที่ สิ่งนี้ส่งผลให้การพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเป็นไปอย่างล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ หรือบางกรณีปัญหาของประชาชนไม่ถูกแก้ไข เพราะเข้าใจผิดที่ผิดทาง แทนที่ชาวบ้านจะนำเรื่องไปแจ้งต่อท้องถิ่น กลับแจ้งไปที่ท้องที่ และท้องที่ก็เข้าใจผิดคิดว่าตนเองต้องแก้ไขให้ประชาชนในขณะที่ไม่มีงบประมาณสนับสนุน ปัญหาจึงไม่ได้รับการแก้ไข เป็นต้น

ดังนั้นจากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อตรวจสอบความรู้ความเข้าใจเรื่องท้องถิ่น-ท้องที่ของประชาชนในพื้นที่อำเภอกันทรวิชัย ซึ่งเป็นอำเภอที่ตั้งของมหาวิทยาลัย และเป็นพื้นที่ที่นิสิตในรายวิชาต่าง ๆ ของผู้วิจัยลงพื้นที่ศึกษามากกว่า 10 ปีและเห็นปัญหานี้มาโดยตลอด



ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. ศึกษาความรู้ความเข้าใจเรื่องท้องถิ่น-ท้องที่ของประชาชนในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
2. ศึกษาสาเหตุหรือปัจจัยที่ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเรื่องท้องถิ่น-ท้องที่ของประชาชนในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
3. ศึกษาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงความรู้ความเข้าใจเรื่องท้องถิ่น-ท้องที่ของประชาชน

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

แนวคิดหลักที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ประกอบด้วยแนวคิดการปกครองท้องถิ่น และแนวคิดการปกครองท้องที่ โดยในแนวคิดทั้งสองมีรายละเอียดในเชิงการนำแนวคิดไปสู่การปฏิบัติปรากฏในพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างการวิจัยครั้งนี้มีพื้นที่ศึกษาคืออำเภอกันทรวิชัย มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สองรูปแบบคือ เทศบาลตำบล 3 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 8 แห่ง (<https://th.wikipedia.org/wiki/อำเภอกันทรวิชัย>) ขณะเดียวกันในมิติของการปกครองท้องที่อำเภอกันทรวิชัยแบ่งเป็น 10 ตำบล 162 หมู่บ้าน ซึ่งมีประชากรทั้งสิ้น 61,428 คน (<http://mahasarakham.kapook.com>) เมื่อคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตรของทาโร ยามาเน่ แล้วได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 397.41 คน จึงปัดขึ้นเป็นจำนวนเต็มเท่ากับ 400 คน
2. ผู้ให้ข้อมูลหลัก ในการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนปัญหาและสาเหตุ และข้อเสนอแนะในการพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับท้องถิ่นท้องที่ของประชาชนนั้น จะมีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลักไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้รู้ที่เป็นชาวบ้านทั่วไป จำนวน 30 คน
3. วิธีวิจัย งานวิจัยชิ้นนี้ใช้ Mix Method ทั้งวิธีการวิจัยเชิงปริมาณและวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ
4. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
 - 4.1 แบบสอบถาม เป็นแบบสอบถามเพื่อตรวจสอบความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับท้องถิ่น-ท้องที่ของประชาชน ทั้งในส่วนของความหมาย องค์กร พื้นที่รับผิดชอบ บุคคล บทบาทอำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นและท้องที่



4.2 แบบสัมภาษณ์ เป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างที่มีประเด็นการสัมภาษณ์เกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจในท้องถิ่น-ท้องที่ของชาวบ้าน ผู้นำชุมชน ในมิติของความหมายและความแตกต่าง บทบาทหน้าที่ ความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันของการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ ตลอดจนปัญหาและสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับความรู้ความเข้าใจของชาวบ้าน และข้อเสนอแนะในการพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับท้องถิ่นท้องที่ของประชาชนในเขตอำเภอกันทรวิชัย

5. ระยะเวลาในการวิจัย จำนวน 10 เดือน ตั้งแต่ 1 ธันวาคม 2559 ถึง 30 กันยายน 2560

6. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยนำแบบสอบถามลงพื้นที่ในเขตศึกษาวิจัยเพื่อสอบถามกลุ่มตัวอย่างโดยการสุ่มแบบบังเอิญ โดยกระจายตามพื้นที่ เพศ อายุ อาชีพ รายได้ ให้ครอบคลุมกลุ่มตัวอย่างทุกกลุ่มจนครบจำนวนขนาดกลุ่มตัวอย่างที่คำนวณไว้ คือ 400 ชุด

ผู้วิจัยนัดเวลาเพื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก และสัมภาษณ์เชิงลึกตามแบบสัมภาษณ์ แล้วรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพมาจัดประเภทประเด็นเพื่อทำการพรรณนาวิเคราะห์

ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยความรู้ ความเข้าใจของชาวบ้านเกี่ยวกับท้องถิ่น-ท้องที่ จากแบบสอบถาม พบผลการศึกษาน่าสนใจ โดยจะเรียงตามคำถามที่ถามในแบบสอบถามให้ครบทุกข้อแล้วจะวิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่สะท้อนจากผลการศึกษาดังนี้

ตาราง 1 ข้อ 1 ท่านคิดว่า “การปกครองท้องที่” และ การปกครองท้องถิ่น” มีความแตกต่างกันหรือไม่

ข้อคิดเห็น	ความถี่(f)	เปอร์เซ็นต์(%)
1. แตกต่างกัน	252	61.6
2. ไม่แตกต่างกัน (การปกครองท้องที่กับการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องเดียวกัน)	120	29.3
3. ไม่แน่ใจ	25	6.1
4. ไม่ทราบ	12	2.9
รวม	409	100

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จำนวน 61.6 % เห็นว่า ท้องถิ่นและท้องที่มี ความแตกต่างกัน ซึ่งเป็นคำตอบที่ถูกต้อง ขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนถึง 29.3 % ตอบไม่ถูกต้อง โดยยังเข้าใจว่าการปกครองท้องที่กับการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องเดียวกัน ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 2.9% ยอมรับว่าไม่ทราบว่า การปกครองท้องที่และการปกครองท้องถิ่น มีความแตกต่างกันหรือไม่ และมีผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 6.1 % ไม่แน่ใจว่าการปกครองท้องที่และ การปกครองท้องถิ่น มีความแตกต่างกันหรือไม่ จะเห็นได้ว่า จากคำถามนี้ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วน



ใหญ่ 61.6% มีความรู้ ความเข้าใจ ขณะที่คำตอบอีกสามข้อซึ่งสะท้อนว่าผู้ตอบแบบสอบถามยังไม่เข้าใจความต่างของท้องถิ่น-ท้องที่ มีจำนวน 38.4% ซึ่งเป็นตัวเลขจำนวนไม่น้อยเลยทีเดียว

ตาราง 2 ข้อ 2 ท่านยังไม่เข้าใจและรู้สึกสับสนระหว่างคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” กับการปกครองอื่น” ใช่หรือไม่

ข้อคิดเห็น	ความถี่(f)	เปอร์เซ็นต์(%)
1. ใช่	185	45.2
2. ไม่ใช่	130	31.8
3. พอเข้าใจบ้าง	94	23
รวม	409	100

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จำนวน 45.2 % ยอมรับว่า ยังไม่เข้าใจและรู้สึกสับสนระหว่างคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” กับการปกครองอื่น” อยู่ ขณะที่ ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 23% ตอบว่า พอเข้าใจบ้าง กล่าวคือยังไม่แน่ใจว่าตนเองจะแยกการปกครองท้องถิ่นกับท้องที่ออกจากกันได้หรือไม่

หากรวมตัวเลขของผู้ตอบแบบสอบถามผู้ที่รู้สึกไม่เข้าใจและสับสนกับตัวเลขผู้ตอบแบบสอบถามที่พอเข้าใจบ้างเข้าด้วยกัน(ซึ่งสะท้อนว่ายังไม่เข้าใจชัดเจน) มีจำนวนมากถึง 68.2 %

ตาราง 3 ข้อ 3 เมื่อพูดถึง การปกครองท้องถิ่น ท่านคิดว่าเป็นข้อใด

ข้อคิดเห็น	ความถี่(f)	เปอร์เซ็นต์(%)
1. ตำบล/หมู่บ้าน	286	69.9
2. เทศบาล/อบต	34	8.3
3. ถูกทุกข้อที่กล่าวมา	69	16.9
4. ไม่ทราบ/ไม่แน่ใจ	20	4.9
รวม	409	100

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จำนวน 69.9 % ตอบถูกต้อง แสดงว่าชาวบ้านส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจถูกต้องว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง ตำบลและหมู่บ้าน

อย่างไรก็ตามยังมีผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนอีกถึง 30.1 % ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจ/ไม่ทราบ/ไม่แน่ใจว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง ตำบลและหมู่บ้าน



ตาราง 4 ข้อ 4 ท่านคิดว่าบุคคลใดเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการปกครองท้องถิ่น

ข้อคิดเห็น	ความถี่(f)	เปอร์เซ็นต์(%)
1. กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน	314	76.8
2. นายกเทศมนตรี/นายก อบต./ สมาชิกสภาเทศบาล/อบต	31	7.6
3. ถูกทุกข้อที่กล่าวมา	53	13.0
4. ไม่ทราบ/ไม่แน่ใจ	11	2.7
รวม	409	100

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จำนวน 76.8 % ตอบถูกต้อง แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เข้าใจถูกต้องว่า บุคคลสำคัญในการปกครองท้องถิ่นหมายถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

อย่างไรก็ตาม มีกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่สะท้อนให้เห็นว่ายังไม่มีความรู้ความเข้าใจ/ตอบผิด/ไม่ทราบ/ไม่เข้าใจอยู่ถึงจำนวน 23.2 %

ตาราง 5 ข้อ 5 ข้อใดเป็นบทบาทหน้าที่หลักของการปกครองท้องถิ่น

ข้อคิดเห็น	ความถี่(f)	เปอร์เซ็นต์(%)
1. พัฒนาความเป็นอยู่ของชาวบ้าน เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา ขยะ เป็นต้น	60	14.7
2. ดูแลความสงบสุขและความปลอดภัยของชาวบ้าน	178	43.5
3. ถูกทุกข้อที่กล่าวมา	162	39.6
4. ไม่ทราบ/ไม่แน่ใจ	9	2.2
รวม	409	100

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จำนวน 43.5 % ตอบได้อย่างถูกต้องว่า บทบาทหน้าที่หลักของการปกครองท้องถิ่นคือ การดูแลความสงบสุขและความปลอดภัยของชาวบ้าน

อย่างไรก็ตามมีกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ตอบคำถามไม่ถูกอีกสามกลุ่มด้วยกันนั่นหมายความว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจว่า บทบาทหน้าที่หลักของการปกครองท้องถิ่นคือ การดูแลความสงบสุขและความปลอดภัยของชาวบ้าน นั้นรวมทั้งสิ้น 56.48% ซึ่งหมายถึงมีจำนวนเกินครึ่งหนึ่งของผู้ตอบแบบสอบถาม



ตาราง 6 ข้อ 6 การปกครองท้องถิ่นในความคิดของท่านหมายถึงข้อใด

ข้อคิดเห็น	ความถี่(f)	เปอร์เซ็นต์(%)
1. ตำบล/หมู่บ้าน	53	13.0
2. เทศบาล/อบต	238	58.2
3. ถูกทุกข้อที่กล่าวมา	101	24.7
4. ไม่ทราบ/ไม่แน่ใจ	17	4.1
รวม	409	100

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จำนวน 58.2 % ตอบได้อย่างถูกต้องว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึงเทศบาล/อบต. อย่างไรก็ตามมีกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ตอบคำถามไม่ถูกอีกสามกลุ่มด้วยกันนั้นหมายความว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึงอะไร

รวมทั้งสิ้น 41.8 %

ตาราง 7 ข้อ 7 บุคคลสำคัญในการปกครองท้องถิ่น หมายถึงบุคคลในข้อใด

ข้อคิดเห็น	ความถี่(f)	เปอร์เซ็นต์(%)
1. กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน	67	16.4
2. นายกเทศมนตรี/นายก อบต./สมาชิกสภาเทศบาล/อบต	269	65.8
3. ถูกทุกข้อที่กล่าวมา	66	16.1
4. ไม่ทราบ/ไม่แน่ใจ	7	1.7
รวม	409	100

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จำนวน 65.8 % ตอบได้อย่างถูกต้องว่า บุคคลสำคัญในการปกครองท้องถิ่นหมายถึงนายกเทศมนตรี/นายก อบต./สมาชิกสภาเทศบาล/อบต อย่างไรก็ตามมีกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ตอบคำถามไม่ถูกอีกสามกลุ่มด้วยกัน นั้นหมายความว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจว่า บุคคลสำคัญในการปกครองท้องถิ่นหมายถึงใคร รวมทั้งสิ้น 34.2 %



ตาราง 8 ข้อ 8 ข้อใดเป็นบทบาทหน้าที่หลักของการปกครองท้องถิ่น

ข้อคิดเห็น	ความถี่(f)	เปอร์เซ็นต์(%)
1. พัฒนาความเป็นอยู่ของชาวบ้าน เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา ขยะ เป็นต้น	208	50.9
2. ดูแลความสงบสุขและปลอดภัยของชาวบ้าน	34	8.3
3. ถูกทุกข้อที่กล่าวมา	156	38.1
4. ไม่ทราบ/ไม่แน่ใจ	11	2.7
รวม	409	100

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จำนวน 50.9 % ตอบได้อย่างถูกต้องว่า บทบาทหน้าที่หลักของการปกครองท้องถิ่นคือ การพัฒนาความเป็นอยู่ของชาวบ้าน เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา ขยะ เป็นต้น อย่างไรก็ตามมีกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ตอบคำถามไม่ถูกอีกสามกลุ่มด้วยกัน นั่นหมายความว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจว่า บุคคลสำคัญในการปกครองท้องถิ่นหมายถึงใคร รวมทั้งสิ้น 49.1 % กล่าวได้ว่าเกือบครึ่งหนึ่งของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตาราง 9 ข้อ 9 ปัญหาใดเป็นหน้าที่ของ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ที่ต้องแก้ไข

ข้อคิดเห็น	ความถี่(f)	เปอร์เซ็นต์(%)
1. แยกแยะได้	211	51.6
2. แยกแยะไม่ได้	198	48.4
รวม	409	100

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จำนวน 51.6 % สามารถแยกแยะได้ว่า ปัญหาใดเป็นหน้าที่ของกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ที่ต้องมีความรับผิดชอบเข้าแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน ขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 48.4 % ยังไม่สามารถแยกแยะได้ว่า ปัญหาใดเป็นหน้าที่ของกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ที่ต้องมีความรับผิดชอบเข้าแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน

ตาราง 10 ข้อ 10 ปัญหาใดเป็นหน้าที่ของนายกเทศมนตรี/นายก อบต. ที่ต้องแก้ไข (ตอบหลายข้อได้)

ข้อคิดเห็น	ความถี่ (f)	เปอร์เซ็นต์(%)
1. แยกแยะได้	218	53.3
2. แยกแยะไม่ได้	191	46.7
รวม		



การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จำนวน 53.3 % สามารถแยกแยะได้ว่า ปัญหาใดเป็นหน้าที่ของนายกเทศมนตรี/นายก อบต. ที่ต้องแก้ไขให้แก่ประชาชน ขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 46.7 % ยังไม่สามารถแยกแยะได้ว่า ปัญหาใดเป็นหน้าที่ของนายกเทศมนตรี/นายก อบต. ที่ต้องแก้ไขให้แก่ประชาชน

จากตาราง 9 และ ตาราง 10 ตัวเลขที่ปรากฏจากการวิจัยนั้นแสดงไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ตอบแบบสอบถามที่สามารถแยกแยะกับกลุ่มที่ไม่สามารถแยกแยะว่าปัญหาใดเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นหรือท้องที่ มีจำนวนใกล้เคียงกัน

ตาราง 11 ข้อ 11 สมมุติมีปัญหาที่เป็นหน้าที่ที่นายก อบต./นายกเทศมนตรีต้องดำเนินการ ชาวบ้านสามารถแจ้งกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านให้แก้ไขปัญหานั้นได้เลย ใช่หรือไม่

ข้อคิดเห็น	ความถี่ (f)	เปอร์เซ็นต์(%)
1. ใช่	235	57.5
2. ไม่ใช่	119	29.1
3. ไม่ทราบ	16	3.9
4. ไม่แน่ใจ	39	9.5
รวม	409	100

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จำนวน 57.5 % ตอบไม่ถูกต้องว่า หากมีปัญหาที่เป็นหน้าที่ที่นายก อบต./นายกเทศมนตรีต้องดำเนินการ ชาวบ้านสามารถแจ้งกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านให้แก้ไขปัญหานั้นได้เลย ซึ่งตามกฎหมายแล้ว ท้องที่จะไม่สามารถดำเนินการที่เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นได้ ที่ถูกต้องคือ ท้องที่ที่ต้องแจ้งไปที่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นรับทราบและดำเนินการแก้ปัญหานั้นให้กับชาวบ้านต่อไป ดังนั้นจากข้อคำถามนี้สรุปได้ว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจกระบวนการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และยังไม่เข้าใจบทบาทของท้องถิ่นและท้องที่ที่มีต่อการแก้ไขปัญหานั้น หากจะรวมกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ถูกต้องมีสามกลุ่มนั้นหมายความว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในประเด็นนี้ รวมทั้งสิ้น 70.9 % ซึ่งนับเป็นจำนวนที่มากทีเดียว



ตาราง 12 ข้อ 12 กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ประชุมประชาคมชาวบ้านเพื่อทำแผนชุมชนแล้วส่งให้อบต./เทศบาลนำไปกำหนดในแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป ใช่หรือไม่

ข้อคิดเห็น	ความถี่(f)	เปอร์เซ็นต์ (%)
1. ใช่	332	81.2
2. ไม่ใช่	36	8.8
3. ไม่ทราบ	9	2.2
4. ไม่แน่ใจ	32	7.8
รวม	409	100

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จำนวน 81.2 % ตอบได้อย่างถูกต้องว่า กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ประชุมประชาคมชาวบ้านเพื่อทำแผนชุมชนแล้วส่งให้อบต./เทศบาลนำไปกำหนดในแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

ตาราง 13 ข้อ 13 กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านสามารถทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้เอง โดยไม่ต้องไปเกี่ยวกับฝ่าย อบต./เทศบาลได้

ข้อคิดเห็น	ความถี่(f)	เปอร์เซ็นต์ (%)
1. ใช่	176	43
2. ไม่ใช่	154	37.7
3. ไม่ทราบ	13	3.2
4. ไม่แน่ใจ	66	16.1
รวม	409	100

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จำนวน 43 % ตอบว่า กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านสามารถทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้เอง โดยไม่ต้องไปเกี่ยวกับฝ่าย อบต./เทศบาลได้ ซึ่งเป็นคำตอบที่ไม่ถูกต้อง และเมื่อรวมกับข้อที่ตอบว่า ไม่ทราบและไม่แน่ใจอีกจะทำให้กลุ่มผู้ตอบสอบถามที่ตอบผิดหรือแสดงถึงความไม่รู้ไม่เข้าใจในประเด็นนี้รวมเป็นจำนวน 62.3 % ซึ่งมีจำนวนมากเกินกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ตอบแบบสอบถาม ในขณะที่มีผู้ตอบคำถามข้อนี้ถูกต้องเพียง 37.7% เท่านั้น



ตาราง 14 ข้อ 14 กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านสามารถเป็นตัวแทนของชาวบ้านในการตรวจสอบการทำงานของ อบต./เทศบาลได้

ข้อคิดเห็น	ความถี่(f)	เปอร์เซ็นต์(%)
1. ใช่	285	69.7
2. ไม่ใช่	57	13.9
3. ไม่ทราบ	21	5.1
4. ไม่แน่ใจ	46	11.2
รวม	409	100

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จำนวน 69.7 % ตอบว่า กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านสามารถเป็นตัวแทนของชาวบ้านในการตรวจสอบการทำงานของ อบต./เทศบาลได้ ซึ่งเป็นคำตอบที่ถูกต้อง ขณะที่กลุ่มที่ตอบไม่ถูกและตอบว่าไม่ทราบ ไม่แน่ใจรวม 30.3 %

ตาราง 15 ข้อ 15 เมื่อเกิดปัญหาใด ๆ ขึ้นในหมู่บ้านชาวบ้านส่วนใหญ่ปฏิบัติตามข้อใด

ข้อคิดเห็น	ความถี่(f)	เปอร์เซ็นต์(%)
1. แยกแยะก่อนว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายใด (ท้องที่หรือท้องถิ่น) แล้วแจ้งให้ตรงกับฝ่ายที่รับผิดชอบ	132	32.3
2. ไม่ต้องแยกแยะ ทุกปัญหาแจ้งกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน เลย	244	59.7
3. ไม่ต้องแยกแยะ ทุกปัญหาแจ้งนายกเทศมนตรี/นายก อบต. เลย	17	4.2
4. ไม่ทำอะไร รอให้ผู้รับผิดชอบมาพบและแก้ไขปัญหาให้เอง	16	3.9
รวม	409	100

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ 59.7 % เห็นว่า เมื่อเกิดปัญหาใด ๆ ขึ้นในหมู่บ้าน ชาวบ้านส่วนใหญ่จะไม่แยกแยะว่าเป็นปัญหาของท้องถิ่นหรือท้องที่ โดยทุกปัญหาแจ้งกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านได้เลย ในขณะที่กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามอีก 32.3 % เห็นว่าเมื่อเกิดปัญหาใด ๆ ขึ้นในหมู่บ้าน ชาวบ้านส่วนใหญ่จะแยกแยะก่อนว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายใด (ท้องที่หรือท้องถิ่น) แล้วแจ้งให้ตรงกับฝ่ายที่รับผิดชอบ



ตาราง 16 ข้อ 16 สมมติเกิดปัญหาในหมู่บ้าน เป็นปัญหาร่วมกันของคนในหมู่บ้าน ใครคือคนแรกที่ท่านคิดว่าจะไปแจ้งเรื่องราวให้ทราบ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพราะอะไร โปรดยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริง

ข้อคิดเห็น	ความถี่(f)	เปอร์เซ็นต์(%)
1. กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน	366	89.5
2. นายกเทศมนตรี/นายก อบต.	12	2.9
3. ใครก็ได้ แล้วแต่เรื่องที่เกิดขึ้น	31	7.6
รวม	409	100

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ 89.5 % ตอบว่า เมื่อเกิดปัญหาในหมู่บ้านเป็นปัญหาร่วมกันของคนในหมู่บ้าน กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านคือคนแรกที่ชาวบ้านจะไปแจ้งเรื่องราวให้ทราบ ซึ่งนับเป็นพฤติกรรมส่วนใหญ่ของชาวบ้านที่พบในพื้นที่ โดยชาวบ้านให้เหตุผลว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความใกล้ชิดกับชาวบ้านมากกว่าสมาชิกสภาองค์กรปกครองท้องถิ่น

ตาราง 17 ข้อ 17 ท่านทราบหรือไม่ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน และ นายก อบต./เทศบาล มีการทำงานร่วมกันอย่างไรบ้าง

ข้อคิดเห็น	ความถี่(f)	เปอร์เซ็นต์(%)
1. ทราบ	265	64.8
2. ไม่ทราบ	144	35.2
รวม		

การวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ 64.8 % ตอบว่า ทราบว่า กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน และ นายก อบต./เทศบาล มีการทำงานร่วมกันอย่างไร ขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามอีกจำนวน 35.2 % ตอบว่า ไม่ทราบว่า กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน และ นายก อบต./เทศบาล มีการทำงานร่วมกันอย่างไร

อย่างไรก็ตาม เมื่อใช้ข้อมูลที่ให้ผู้ตอบแบบสอบถามได้อธิบายรายละเอียดเพิ่มเติม ในกลุ่มส่วนใหญ่ที่ทราบว่า กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน และ นายก อบต./เทศบาล มีการทำงานร่วมกันอย่างไรมานั้น ยังมีความรู้ความเข้าใจเพียงผิวเผินว่า ท้องถิ่นกับท้องที่ต้องทำงานร่วมกันเพื่อชุมชนอยู่แล้วเป็นเรื่องปกติ และที่ยกตัวอย่างประกอบนั้น ส่วนใหญ่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มักยกเรื่องการจัดทำแผนพัฒนา ร่วมกันของท้องถิ่นและท้องที่ โดยไม่สามารถตอบได้มากกว่านี้ เช่นในส่วนของงานประสานงานในการแก้ไขปัญหาให้กับชาวบ้าน เป็นต้น และมีชาวบ้านหลายคนมองว่า อบต.เป็นผู้จัดสรรงบประมาณในโครงการต่าง ๆ โดยให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมาดำเนินโครงการ เป็นต้น



ปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาความรู้ความเข้าใจเรื่องท้องถิ่น-ท้องที่ของประชาชน

จากข้อสรุปข้างต้นที่ว่า “ชาวบ้านส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่นในด้านพื้นที่/องค์กร และด้านตัวบุคคล แต่ยังมีปัญหาในเรื่องความรู้ความเข้าใจด้านบทบาทหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นอยู่” เมื่อทำการศึกษาพบปัจจัยที่ทำให้ชาวบ้านมีความรู้ความเข้าใจเช่นนั้นหลายปัจจัย โดยปัจจัยหลักสำคัญมีดังนี้

1. ความสับสนของคำว่า “ท้องถิ่น” และ “ท้องที่”
2. ทักษะคติของชาวบ้านที่มีต่อกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน และทักษะคติของกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อชาวบ้าน
3. ภาพลักษณ์ที่ไม่ดีของบุคลากรท้องถิ่นในสายตาของชาวบ้าน

1. ความสับสนของคำว่า “ท้องถิ่น” และ “ท้องที่”

จากการสอบถามและสัมภาษณ์ ชาวบ้านส่วนใหญ่แสดงความเห็นว่า มีความสับสนและยังไม่เข้าใจอย่างชัดเจนและแยกไม่ออกระหว่างคำว่า “ท้องถิ่น” กับ “ท้องที่” ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยที่พบว่า มีชาวบ้านจำนวนหนึ่งที่ตอบว่า การปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องเดียวกัน บางส่วนของชาวบ้านที่ตอบคำถามตอบว่า ไม่แน่ใจว่าการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องที่แตกต่างกันอย่างไร

สาเหตุหนึ่งประการหนึ่ง มาจากการที่พื้นที่ของเขตการปกครองท้องถิ่นกับเขตการปกครองท้องที่เป็นพื้นที่เดียวกัน โดยเฉพาะพื้นที่ตำบล(ท้องที่)ที่เป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)(ท้องถิ่น) ด้วย ชาวบ้านเห็นทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ขณะเดียวกันชาวบ้านก็ได้เลือกตั้งนายก อบต. เลือกตั้งสมาชิกสภา อบต.ด้วย ขณะที่ไม่มีหน่วยงานใดที่ให้ความรู้ส่วนนี้กับชาวบ้านอย่างชัดเจน ทำให้ชาวบ้านเห็นทั้งท้องถิ่นและท้องที่ในพื้นที่เดียวกันและหลายครั้งก็เห็นในการประชุมในหมู่บ้าน และในงานบุญ งานประเพณีในตำบลด้วยกัน ทำให้ชาวบ้านแยกการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ไม่ออก

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่พบจากความคิดเห็นในแบบสอบถามปลายเปิด เขียนไว้ว่า

“...ไม่มีหน่วยงานใดมาบอกเลยว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างไร การปกครองท้องที่เป็นอย่างไร...” อย่างไรก็ตาม ถ้ากล่าวถึง “การปกครองท้องถิ่น” และ “การปกครองท้องที่” แล้ว คำนี้ชาวบ้านมีความรู้สึกสับสนก็ตาม แต่ถ้าบอกว่า กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน กับ นายกอบต./ส.อบต. ถ้ากล่าวเช่นนั้น ชาวบ้านแยกแยะออก

ดังนั้นถ้ากล่าวถึง “การปกครองท้องถิ่น” และ “การปกครองท้องที่” แล้วชาวบ้านจะไม่คุ้นเคยและแยกแยะไม่ออก แต่ถ้ากล่าวว่า นายกอบต.กับ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ชาวบ้านกล่าวว่า เข้าใจง่ายขึ้น



2. ทศนคติของชาวบ้านที่มีต่อกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน และทศนคติของกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อชาวบ้าน

จากผลการวิจัย พบว่าชาวบ้านมีทศนคติที่มีต่อกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นผู้ที่จะสามารถแก้ไข้ปัญหาทุกอย่างให้แก่ชาวบ้าน ดังจะเห็นจากผลการสำรวจแบบสอบถามข้อที่ 16 ที่ถามว่า “สมมุติเกิดปัญหาในหมู่บ้าน เป็นปัญหาร่วมกันของคนในหมู่บ้าน ใครคือคนแรกที่ชาวบ้านคิดว่าจะไปแจ้งเรื่องราวให้ทราบ” คำตอบคือ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน คิดเป็นถึง 89.5% ของผู้ตอบแบบสอบถาม

ในขณะเดียวกัน เพื่อให้ชัดเจนเกี่ยวกับความคิดของชาวบ้านที่มีต่อ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีคำถามย่อยลงไปข้อที่ 11 ที่ถามว่า “สมมุติมีปัญหาที่เป็นหน้าที่ที่นายก อบต./นายกเทศมนตรีต้องดำเนินการ ชาวบ้านสามารถแจ้งกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านให้แก้ไข้ปัญหานั้นได้เลย ใช่หรือไม่” ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ 57.5 % ตอบว่า “ใช่” นั้นหมายความว่า แม้ปัญหาที่พบจะเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นก็ตาม ชาวบ้านเกินกว่าครึ่งก็จะไปแจ้งแก่กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านช่วยแก้ไข้ปัญหาให้

ในข้อคำถามที่ 15 เป็นอีกคำถามที่แสดงให้เห็นว่า ชาวบ้านมีทศนคติต่อกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านว่าเป็นผู้ที่ชาวบ้านจะเข้าหาก่อน แม้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ กล่าวคือ คำถามข้อ 15 ถามว่า “เมื่อเกิดปัญหาใด ๆ ขึ้นในหมู่บ้าน ชาวบ้านส่วนใหญ่ปฏิบัติตามข้อใด” คำตอบร้อยละ 59.7 ตอบว่า “ไม่ต้องแยกแยะ ว่าเป็นปัญหาใด ทุกปัญหาแจ้งกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน เลย”

จากคำตอบแสดงให้เห็นว่า เมื่อเกิดปัญหาใด ๆ ขึ้นในหมู่บ้าน ชาวบ้านส่วนใหญ่มักจะไม่แยกแยะว่าเป็นปัญหาของท้องถิ่นหรือท้องที่ โดยทุกปัญหาแจ้งกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านได้เลย

จากข้อมูลเชิงคุณภาพจะเห็นได้ว่า ชาวบ้านเห็นว่า กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน เป็นที่พึ่งพาให้กับประชาชนได้ในทุกเรื่อง และชาวบ้านสนใจและสามารถเข้าถึงกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านได้ดีกว่าเมื่อเทียบกับการเข้าหานายก อบต.หรือสมาชิกสภา อบต. ดังนั้นจึงทำให้ชาวบ้านไม่จำเป็นต้องแยกแยะว่าปัญหานี้เป็นปัญหาในความรับผิดชอบของใคร แต่ชาวบ้านจะแจ้งต่อกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านก่อนเป็นลำดับแรก เป็นเพราะทศนคติดังกล่าวข้างต้นนั่นเอง

ในทำนองเดียวกันทศนคติของกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อชาวบ้านก็สอดคล้องไปในทางเดียวกับชาวบ้าน กล่าวคือ ตนเอง(กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน)เป็นที่พึ่งพาให้ชาวบ้านได้ทุกเรื่อง ที่เป็นเช่นนี้เพราะกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านได้ถูกปลูกฝังทศนคติที่ว่า กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้อง “บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน” ดังนั้น ด้วยทศนคตินี้ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านจึงยอมรับว่าได้ทำหน้าที่รับเรื่องราวปัญหาต่าง ๆ จากชาวบ้าน ทุกปัญหา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในความรับผิดชอบของตนเองหรือไม่ก็ตาม ทำให้ผู้ใหญ่บ้านส่วนหนึ่งคิดว่า เป็นหน้าที่ของตนและตนสามารถทำหน้าที่แทนท้องถิ่นได้เลย ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิดอยู่



3. ภาพลักษณ์ที่ไม่ดีของบุคลากรท้องถิ่นในสายตาของชาวบ้าน

ภาพลักษณ์ของบุคลากรท้องถิ่นในสายตาชาวบ้านนั้น เป็นภาพลักษณ์ที่ไม่ดี เช่น เข้าถึงยาก วางตัวเหินห่างกับชาวบ้าน ไม่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาให้กับชาวบ้าน ภาพลักษณ์เหล่านี้คงสะท้อนจากความเป็นจริงในระดับหนึ่ง เพราะบุคลากรท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภา อบต. แสดงบทบาทในการแก้ไขปัญหาแก่ชาวบ้านน้อยมาก ส่วนใหญ่ชาวบ้านจะเห็นแต่กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเท่านั้นที่มีบทบาทสำคัญ เป็นที่พึ่งแก่ชาวบ้านในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในทางกลับกัน ชาวบ้านส่วนหนึ่งรู้สึกไม่ดีกับนายก อบต./นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าแถมเข้าถึงยาก และไม่สามารถเป็นที่พึ่งพาให้กับประชาชนได้

ด้วยภาพลักษณ์ของท้องถิ่นที่ชาวบ้านมีเช่นนี้ ทำให้ชาวบ้านไม่ต้องการที่จะเข้าหาท้องถิ่น ขณะเดียวกันที่ชาวบ้านส่วนใหญ่เข้าใจว่า ท้องที่สามารถแก้ไขปัญหาให้พวกเขาได้ ทำให้ชาวบ้านไม่สนใจว่าจะเป็นบทบาทหรือหน้าที่ของใคร เขาก็จะเข้าหากำนันผู้ใหญ่บ้านได้ตลอด เพราะเข้าถึงง่าย เป็นที่พึ่งพาแก่ชาวบ้านได้.

ในอีกส่วนหนึ่งที่เป็นสาเหตุที่ทางท้องถิ่นไม่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาให้กับชาวบ้าน ส่วนหนึ่งที่พบจากการสัมภาษณ์สมาชิกสภา อบต.ท่านหนึ่ง กล่าวว่า

“...ถ้าเป็นปัญหาที่ อบต. ต้องเข้าไปดูแล แต่ชาวบ้านก็สามารถแจ้งกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านทำแทนได้เลย ยิ่งถ้านายก อบต.ไม่อยู่หรือไม่สะดวก กำนันผู้ใหญ่บ้านก็สามารถทำแทนได้เลย...”

จากคำกล่าวนี้นี้สะท้อนได้ชัดเจนว่า นอกจากชาวบ้านจะยังมีปัญหาเรื่องความรู้ความเข้าใจแล้ว บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองบางส่วนก็ยังมีปัญหาการความรู้ความเข้าใจที่ผิดเช่นกัน

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงความรู้ความเข้าใจเรื่องท้องถิ่น-ท้องที่ของประชาชน

1. ข้อเสนอแนะจากผู้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์

จากที่ผู้ตอบแบบสอบถามและผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ยอมรับว่าชาวบ้านยังมีปัญหาในเรื่องความรู้ ความเข้าใจในเรื่องท้องถิ่น ท้องที่อยู่ และได้เสนอแนะในการปรับปรุงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่โดยการให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นทางจังหวัด อำเภอ ท้องถิ่นจังหวัด หรือมหาวิทยาลัยออกมาให้ความรู้เพื่อสร้างความเข้าใจแก่ชาวบ้านและบุคลากรของทั้งท้องถิ่นและท้องที่

2. ข้อเสนอแนะจากผู้วิจัย

การแก้ไขปัญหาความรู้ความเข้าใจของชาวบ้านที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ที่ชาวบ้านกลุ่มใหญ่ยังสับสน ไม่เข้าใจและแยกไม่ออกระหว่างท้องถิ่น-ท้องที่นั้น คงต้องพิจารณาถึงปัจจัยหรือสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวนั้น เพื่อแก้ไขจุดที่เป็นปัญหานั้นให้ได้



2.1 แก่ปัญหาความสับสน แยกแยะไม่ออกระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นนั้น เมื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาจะพบอยู่ 3 ด้านคือด้านองค์กร/พื้นที่ ด้านบุคลากร และด้านบทบาทหน้าที่ จะพบว่าด้านที่มีปัญหามากที่สุดคือด้านบทบาทหน้าที่ ซึ่งชาวบ้านแยกแยะไม่ได้ หรือคิดว่าทุกบทบาทหน้าที่นั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถทำงานแทนท้องถิ่นได้เลย ปัญหาเหล่านี้ควรมีการพิจารณาแก้ไขหรือปรับปรุงดังนี้

1) การเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับท้องถิ่น-ท้องที่ทั้ง 3 ด้าน ให้ความรู้แก่ชาวบ้าน บุคลากรของท้องถิ่น และบุคลากรของท้องที่มากขึ้น โดยเน้นที่ด้านบทบาทหน้าที่ โดยการเพิ่มพูนความรู้สามารถทำได้ในหลายรูปแบบ เช่นการจัดอบรมสัมมนา การศึกษาดูงาน การจัดเวทีเสวนาวิชาการ ซึ่งอาจจะดำเนินการจัดโครงการต่าง ๆ เหล่านี้โดยหน่วยงานของรัฐระดับอำเภอหรือระดับจังหวัด หรือร่วมมือกับสถาบันการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในพื้นที่หรือใกล้เคียงก็ได้

2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ทั้งส่วนท้องถิ่นและท้องที่ เพื่อให้ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้จากการได้ดำเนินการจริง ว่าสิ่งที่เป็นบทบาทหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่นั้นมีความแตกต่างกัน เป็นการเรียนรู้จากการกระทำซึ่งเป็นวิธีการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ชาวบ้านได้เป็นอย่างดี แต่ควรมีราชการส่วนภูมิภาคหรือสถาบันการศึกษาที่มีความรู้ในเรื่องดีมาเป็นพี่เลี้ยง

3) การรายงานการดำเนินกิจกรรมประจำปีให้ชาวบ้านได้รับทราบ ท้องถิ่นหรือท้องที่ที่ดี ควรมีการรายงานการดำเนินกิจกรรมเด่น ๆ ของตนเองให้ชาวบ้านรับทราบทุกปี นอกจากจะเป็นการประเมินการดำเนินกิจกรรมของตนเองแล้ว รายงานดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือให้ข้อมูลกับชาวบ้านว่าท้องถิ่นทำอะไรบ้าง ท้องที่ทำอะไรบ้าง จะทำให้ชาวบ้านเริ่มเกิดความรู้ความเข้าใจในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น-ท้องที่มากยิ่งขึ้น

2.2 แก่ปัญหาทัศนคติของชาวบ้านที่มีต่อกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน การที่ชาวบ้านมีทัศนคติที่ดีกับกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นสิ่งที่ดี แต่ต้องเป็นทัศนคติที่ถูกต้องและไม่ทำให้บทบาทหน้าที่ของกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านผิดเพี้ยนไปจากกฎหมายกำหนด เพราะตามกฎหมายแล้ว บทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นท้องที่นั้นมีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่กันอย่างชัดเจน แต่ด้วยทัศนคติบางอย่างที่ชาวบ้านมีต่อท้องที่ทำให้ชาวบ้านเข้าหาท้องที่ให้ท้องที่ช่วยเหลือทุกเรื่องทั้งเรื่องที่เป็นและไม่เป็นหน้าที่ของท้องที่ ทำให้บางปัญหาไม่สามารถแก้ไขได้ ปัญหานี้มีสาเหตุมาจาก 2 สาเหตุที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สาเหตุที่หนึ่งชาวบ้านขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่น-ท้องที่ ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น สาเหตุนี้แก้ไขโดยข้อเสนอแนะข้างต้น ส่วนอีกสาเหตุหนึ่งคือ ชาวบ้านมีภาพลักษณ์ต่อท้องที่ที่ไม่ดี เช่นการเข้าหาท้องถิ่นนั้นเข้าถึงยาก มีขั้นตอนมากมาย แก้ไขปัญหาช้า มีการเมืองภายในมากมาย ภาพลักษณ์เช่นนี้ทำให้ชาวบ้านแม้ว่าจะทราบว่าเรื่องเช่นนี้ต้องแจ้งท้องถิ่น แต่ชาวบ้านก็ไม่แจ้ง แต่แจ้งกำนันผู้ใหญ่บ้านจะดีกว่า สิ่งนี้นอกจากจะใช้ข้อเสนอแนะในข้อ 2.1 ข้างต้นแล้ว สิ่งที่ต้องดำเนินการคือการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของท้องถิ่นให้ชาวบ้านรู้สึกที่ดีต่อท้องถิ่น ดังจะกล่าวต่อไปในหัวข้อ 2.3



2.3 แก่ปัญหาภาพลักษณ์ที่ไม่ดีของบุคลากรท้องถิ่นในสายตาของชาวบ้าน ปัญหานี้เป็นปัญหาของบุคลากรท้องถิ่นโดยตรง ที่ต้องตระหนักและยอมรับว่า ชาวบ้านรู้สึกอย่างไรกับตนเอง สิ่งที บุคลากรท้องถิ่นต้องรับดำเนินการควรมีดังนี้

1) ท้องถิ่นต้องเร่งสร้างผลงานให้ประชาชนได้ตระหนักและรับรู้ว่ ท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาให้ชาวบ้านได้ ปัญหาที่เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นมีมากมาย โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะ และปัญหาเหล่านี้ก็มีมากมายในพื้นที่ ทั้งปัญหาที่พบประจำเช่นถนน ขยะ ไฟฟ้า เป็นต้น และปัญหาฉุกเฉิน เช่นภัยพิบัติน้ำท่วม ไฟไหม้ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้จะเป็นโอกาสให้ท้องถิ่นได้แสดงความสามารถให้ประชาชนได้ยอมรับได้

2) บุคลากรท้องถิ่นต้องลงพื้นที่ สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชาวบ้าน เพื่อให้ชาวบ้านเกิดความคุ้นเคย เป็นกันเอง และสนิทสนม และสบายใจที่จะเข้าหาเมื่อมีปัญหาที่ท้องถิ่นต้องแก้ไข โดยการสร้างกิจกรรมต่าง ๆ ขึ้นเพื่อจะได้เป็นโอกาสในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชาวบ้าน มิใช่จะเป็นโอกาสในการมีงานบุญประเพณีที่ชาวบ้านจะเห็นบุคลากรท้องถิ่นมาเป็นประธานในพิธีเท่านั้น แต่ควรจัดกิจกรรมเฉพาะที่สร้างโอกาสพบปะสัมพันธ์กับชาวบ้านได้มากขึ้น เช่นจัดเวที อบต.สัญจร ออกพบปะกับประชาชนอย่างสม่ำเสมอ หรือเปิด อบต./เทศบาลให้ประชาชนได้เยี่ยมชมในบางโอกาส เป็นต้น บุคคลที่ต้องทำงานหนักในเรื่องนี้คือตัวนายกองค์กร และสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเสียงของชาวบ้านในพื้นที่สะท้อนว่าบุคลากรท้องถิ่นทั้งสองตำแหน่งนั้นไม่ค่อยจะปรากฏตัวให้ชาวบ้านได้เห็นเลย

3) ปรับระบบการทำงานในสำนักงานที่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว เช่นจัดบริการ one stop service เพื่อให้ประชาชนเกิดความประทับใจในบริการที่รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม หรือการจัดเส้นทางแก้ไขปัญหที่รวดเร็ว (fast tract) ให้แก่ประชาชนกรณีมีปัญหาเร่งด่วน เป็นต้น

4) ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นมากขึ้น การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ต้องมีส่วนที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบใด เช่น การแสดงความคิดเห็นในโครงการที่อบต.จะจัด การเชิญประชาชนมาร่วมเป็นกรรมการ เป็นที่ปรึกษา เป็นคณะอนุกรรมการ เป็นคณะจัดงาน เป็นกรรมการตัดสิน เป็นต้น เมื่อประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมของท้องถิ่นมากขึ้น อย่างน้อยจะเข้าไปในการทำงานของท้องถิ่นและจะเข้าใจคนท้องถิ่นมากขึ้นด้วย

5) สร้างความร่วมมือที่ดีกับท้องที่ เพื่ออาศัยท้องที่ในการเข้าถึงชาวบ้านมากยิ่งขึ้น และเป็นช่องทางที่จะร่วมกับท้องที่ในการแก้ไขปัญหาให้กับชาวบ้าน อีกทั้งยังจะเป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของทั้งสององค์กรให้ชาวบ้านได้เรียนรู้ผ่านการทำงานร่วมกันของทั้งสององค์กร



บรรณานุกรม

- กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2553). *คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย)* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สมาธรรม.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมติใหม่ในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2554). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เจตน์ ดิษฐอุตม. (2561, 1 กรกฎาคม). *ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นและท้องถิ่น*. สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php>
- ชูชีพ พงษ์ไชย. (2541). *บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 กับตาม พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ซัชชัย จันทร์สว่าง. (2545). *บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาอำเภอปอพลอย จังหวัดกาญจนบุรี*. สถาบันราชภัฏกาญจนบุรี.
- ณัฐพล ใจจริง และกฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. (2561, 27 มิถุนายน). *อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php>
- ทวี สุรฤทธิกุล. (2553). *ท้องถิ่นกับท้องถิ่น*. หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ออนไลน์. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/politic/analysis/28674>
- ทศวัฒน์ เหล่าสุวรรณ. (2556). *ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นในการพัฒนาตำบล ขามเรียงอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม*. *วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์*, 2(2), ก.ค.-ธ.ค. 2556.
- ไททัศน์ มาลา. (2559). *การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: กรณีศึกษาจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา*. *วารสารวิจัยและพัฒนาวิจัยท้องถิ่น* ในพระบรมราชูปถัมภ์ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 11(1).
- นรเศรษฐ์ นาคภัทรพงศ์, สัณญา สัณญาวิวัฒน์ และปิยนภ บุนนาค. (2555). *การบริหารจัดการมณฑลเทศาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. *วารสารพฤติกรรมศาสตร์*, 18(2). กรกฎาคม.
- บงกชมาศ เอกเอี่ยม. (2557). *กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน: การวิเคราะห์บทบาทและภาวะความเป็นผู้นำกับความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อผู้นำชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่*. วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้.
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. (2561, 30 มิถุนายน). *พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457*. สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php>



- ประธาน คณฤทธิศึกษากร. (2534). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พชรภัทร พึ่งรำพรรณ. (2556). *แนวทางการจัดความรู้ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน*. คณะครุศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). *การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- โกคิน พลกุล และคณะ. (2538). *รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. หมวดที่ 14 การปกครองท้องถิ่น. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40ก วันที่ 6 เมษายน 2560
- วันเฉลิม แสงสว่าง. (2557). *ความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนในตำบลบางคูวัด จังหวัดปทุมธานี*. *Journal of Nakhonratchasima College*, 8(1), January – June.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุดม ทุมโฆสิต. (2552). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2551). *รายงานการวิจัย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.



ระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือข่ายกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:
กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมืองนครราชสีมา
จังหวัดนครราชสีมา*

ต่อสกุล พุทธพัทธ์**

สุวิชา เป้าอารีย์*

(วันรับบทความ: 25 มิถุนายน 2562 /วันแก้ไขบทความ: 23 สิงหาคม 2562 /วันตอบรับบทความ: 6 กันยายน 2562)

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือข่าย และเพื่อศึกษาความเกี่ยวข้องระหว่างระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือข่ายกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งใช้วิธีศึกษาตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร และการศึกษาภาคสนามด้วยการสังเกตและการสัมภาษณ์ จากการศึกษาพบว่า ลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือข่ายในพื้นที่กรณีศึกษา คือ ระบบการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในกลุ่มครอบครัวและเครือข่ายโดยสายเลือดของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันอย่างคงทนถาวร และทำให้การเมืองท้องถิ่นที่มีโครงสร้างอำนาจในลักษณะทฤษฎีขั้นขึ้นนำ อำนาจอันเกิดจากสิทธิอำนาจตามประเพณีดั้งเดิม ประกอบกับอำนาจจากบารมี นำสู่อำนาจในทางกฎหมาย อยู่ในกลุ่มคนกลุ่มเดียวที่อยู่เหนือของยอดพีระมิดระบบการเมือง ภายใต้วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแบบปรีชาหาหรือของคนในพื้นที่ และยังพบว่า ระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือข่ายมีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 3 ด้าน คือ (1) มีผลต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ (2) มีผลต่อความรวดเร็วในการพัฒนาพื้นที่และการแก้ปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และ (3) มีผลต่อความมีเสถียรภาพทางการเมือง และการลดความขัดแย้งในพื้นที่

คำสำคัญ: ระบบอุปถัมภ์/ ระบบครอบครัวและเครือข่าย/ คติเห็นแก่เครือข่าย/
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เรื่อง “ระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือข่าย กับประสิทธิภาพของการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา”

** นักศึกษาปริญญาโท, หลักสูตรการเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา, คณะพัฒนาลังคมและสิ่งแวดล้อม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะพัฒนาลังคมและสิ่งแวดล้อม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



Nepotism in Patronage System and Operation of Local Administrative Organization: A Case Study of the Local Administrative Organization in Muang District of Nakhon Ratchasima Province

Torsakul Puttapak^{*}

Suvicha Pouaree^{**}

(Received Date : June 25, 2019, Revised Date : August 23, 2019, Accepted Date : September 6, 2019)

Abstract

The goal of this research is to study the dynamics of local politics that consist of a nepotistic patronage system and the relations between nepotism in patronage system and operation of local administrative. The approach implemented under the conformations of “Qualitative Research” with text studies and the “Observation” for data from political activities in the area and the interview. The study initiates that the politic lies under Nepotism in patronage system concur to the local politic system that transmits to patronage system of family and relatives through the descendants of those local politicians. This relation remains invariably and reproduces to create local politic system. This system includes the power structures under “Elite Regime” where the power was shaped from traditions composing with the influential power which also has led to the lawful power of this group whom considered as the top of political pyramid. This power grows under the subject political culture and local deliberative political culture. It is also found that the system results in the local administrative organization’s directions. There are 3 positive supporting sides which are (1) effective local area development, (2) quick resolution in urgent issues and (3) create political stability and mitigate the political conflicts.

Keywords: Patronage System/ Family and Kinship System/ Nepotism/
Local Administrative

^{*} Master’s Student, Program in Politics and Development Strategy, School of Social and Environment, National Institute of Development Administration

^{**} Assistant Professor, Ph.D., School of Social and Environment, National Institute of Development Administration



บทนำ

การเมืองการปกครองของประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานกว่า 7 ศตวรรษ ตั้งแต่เป็นรัฐโบราณในสมัยอาณาจักรสุโขทัย อาณาจักรอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การเปลี่ยนแปลงสู่รัฐสมัยใหม่ในช่วงที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเปลี่ยนเป็นระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน พบว่าโครงสร้างรัฐของไทย ประกอบไปด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัว อันมีลักษณะแบบไพร่บน้อมต่อเจ้าขุนมูลนาย หรือผู้อุปถัมภ์ต้องปกป้องดูแลผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ มีความเกี่ยวโยงกันอย่างสลับซับซ้อนและฝังรากลึกในสังคม ซึ่งนักวิชาการ สื่อมวลชน หรือแม้แต่ประชาชน โดยส่วนมาก มักมองระบบอุปถัมภ์ในเชิงลบ อาทิ ระบบอุปถัมภ์ก่อให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวก นำสู่การทุจริตคดโกงขึ้นในวงราชการ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว ความสัมพันธ์ของชนในสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ มีความสลับซับซ้อนอย่างมาก ซึ่งความสัมพันธ์อีกรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ อันถือว่าเป็นความสัมพันธ์ขั้นพื้นฐานของสังคม โดยสมาชิกมีหน้าที่ในการเกื้อหนุนเกื้อกูลกัน ทั้งในด้านการสนับสนุนทางเศรษฐกิจ การให้ความอบอุ่น และการปกป้องช่วยเหลือสมาชิกในครอบครัว (สนธิ สมัครการ, 2545, น. 16-17) ซึ่งความสัมพันธ์ทั้งสองนี้อาจไม่ได้เป็นไปในทางลบเสมอไป ในบางเงื่อนไขสถานการณ์หรือบางพื้นที่อาจพบว่าระบบอุปถัมภ์โดยเฉพาะความเกื้อกูลกันของเครือญาติ อาจสร้างผลดีต่อการพัฒนาได้ ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นหลักที่สนใจศึกษา

สภาวะทางการเมืองของพื้นที่บางแห่ง มีผู้นำทางการเมืองที่เป็นเครือญาติกันและใช้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ของเครือญาติเข้ามามีส่วนในการบริหารงานส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน จากการสังเกตหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง หนึ่งในนั้นคือ เทศบาลแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกลุ่มนักการเมืองที่เป็นเครือญาติกัน และมีการใช้ความสัมพันธ์ทางครอบครัวและเครือญาติอำนวยความสะดวกการดำเนินงาน เช่น การสร้างถนนจากความต้องการของประชาชน ด้วยทุนส่วนตัวของกลุ่มครอบครัวนักการเมืองท้องถิ่นนี้ รวมถึงการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ผ่านความสัมพันธ์ทางครอบครัวและเครือญาติของนักการเมืองท้องถิ่น จึงส่งผลให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการดำเนินงานที่อยู่ในระดับดีมากของอำเภอเมื่อเทียบกับแห่งอื่น ด้วยเหตุนี้จึงเกิดคำถามที่น่าสนใจว่า ผลดีของระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติที่เกิดขึ้นนี้ เกิดขึ้นด้วยวิธีการใด และภายใต้เงื่อนไขใด จึงก่อให้เกิดผลดังกล่าว

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติ
2. เพื่อศึกษาความเกี่ยวข้องระหว่างระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ขอบเขตในการศึกษา

1.ด้านพื้นที่ เลือกเทศบาลแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา เป็นพื้นที่ศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะของการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติตรงตามที่สนใจที่จะศึกษา และเป็นหน่วยงานที่มีผลการดำเนินงานในระดับดีอีกด้วย

2.ด้านเนื้อหา มุ่งศึกษาลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติและความเกี่ยวข้องระหว่างระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.ด้านประชากร กลุ่มประชากรที่เลือกเพื่อศึกษาและเก็บข้อมูล คือ ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ ข้าราชการหรือพนักงานที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1.แนวคิดเกี่ยวกับระบบครอบครัวและเครือญาติ (Family and Kinship System)

ระบบครอบครัวและเครือญาติ (Family and Kinship System) หมายถึง ระบบเครือข่ายความสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกันโดยสายเลือด หรือการแต่งงาน และนับรวมถึงการนับญาติกับบุคคลอื่นที่มีไต่ญาติด้วย ซึ่งการจัดระบบครอบครัวและเครือญาติ ในการกำหนดบทบาท หน้าที่ และแนวทางในการปฏิบัติต่อกันมีความแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมตามวัฒนธรรมที่ยึดถือ เพราะระบบครอบครัวและเครือญาติในรูปแบบต่าง ๆ เป็นการสรรค์สร้างทางวัฒนธรรมที่สัมพันธ์กับบริบทแวดล้อม และความซับซ้อนของแต่ละสังคม (ศิริพร จูฑะฐาน, 2532, น. 223-225)

1.1 รูปแบบของครอบครัวและเครือญาติ แบ่งแยกออกเป็นรูปแบบใหญ่ ๆ ได้ 4 รูปแบบ (สนธิ สมักรการ, 2545, น. 4-7) ดังนี้

(1) ครอบครัวเนื้อแท้ หรือ ครอบครัวพื้นฐาน (Nuclear or Elementary Family) เป็นรูปแบบรากฐานของครอบครัวแบบอื่น ๆ โดยปกติจะประกอบไปด้วย พ่อ แม่ และลูก ๆ เท่านั้น

(2) ครอบครัวขยาย หรือ ครอบครัวร่วม (Extended or Joint Family) คือ ครอบครัวที่ประกอบไปด้วยครอบครัวเนื้อแท้ตั้งแต่สองครอบครัวขึ้นไปประกอบรวมขึ้นเป็นครอบครัวใหม่

(3) ครอบครัวซ้อน (Composite or Compound Family) เกิดขึ้นในสังคมที่มีวัฒนธรรมอนุญาตให้ชายมีภรรยาหรือหญิงมีสามีได้มากกว่า 1 คน และนำเข้ามาอยู่ร่วมกัน

(4) ครอบครัวสาระ (Essential Family) เป็นครอบครัวที่ผู้นำครอบครัวมิได้อาศัยร่วมอยู่ด้วย อาจจะต้องไปทำงานในที่ห่างไกลออกไป



1.2 ประเภทของญาติในสังคมไทย สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท (สนธิ สมักรการ, 2528, น. 219-222) คือ

(1) ญาติโดยสายเลือด (Consanguineal Kins) หมายถึง กลุ่มเครือญาติที่เกิดจากการสืบสายโลหิตร่วมกัน ซึ่งได้แก่ พ่อ แม่ ลูก ๆ พี่ และย้งนับรวมไปถึงลำดับญาติทางดิ่งขึ้นไปและลงมาด้วย

(2) ญาติโดยการแต่งงาน (Conjugal or Affinal Kins) คือ กลุ่มเครือญาติที่เกิดหลังจากการแต่งงาน อันได้แก่ ญาติของสามีหรือภรรยา อาทิ พ่อ แม่ พี่น้องของคู่สมรส

(3) ญาติสมมติ หรือ ญาติขยายวงศ์ (Fictive or Extended) คือ การนับเอากลุ่มคนที่มิใช่ญาติของตนเอง เข้ามาร่วมเป็นเสมือนญาติโดยสายเลือดของตนเอง อันเกิดจากความช่วยเหลือเกื้อกูลกันมาแต่เดิม มีความใกล้ชิด และความสัมพันธ์อื่น ๆ อีกหลายประการที่ทำให้เกิดความสนิทชิดเชื้อต่อกัน

1.3 หน้าที่ของครอบครัวและเครือญาติ สามารถแบ่งหน้าที่สากลของครอบครัว (Universal Functions of Family) ที่ปฏิบัติต่อกันในหมู่สมาชิกของครอบครัว มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งสังคมโลก (สนธิ สมักรการ, 2545, น. 16-17) ได้ 4 ประการ คือ (1) มีหน้าที่ในการให้กำเนิด (2) มีหน้าที่อบรมเลี้ยงดูสมาชิกที่เกิดใหม่ให้เจริญเติบโตเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม (3) มีหน้าที่ในการเกื้อหนุนทางเศรษฐกิจต่อกัน และ (4) มีหน้าที่ให้ความอบอุ่นทางด้านจิตใจและปกป้อง ช่วยเหลือเกื้อกูลสมาชิกในครอบครัวและเครือญาติ ซึ่งระบบเครือญาติจำเป็นจะต้องตอบแทนซึ่งกันและกันเพื่อความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน (สนธิ สมักรการ, 2533, น. 8)

1.4 ระบบครอบครัวเครือญาติกับระบบอุปถัมภ์

ความสัมพันธ์ทางเครือญาติและความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ต่างเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเมื่อมีการแลกเปลี่ยนประโยชน์ต่อกัน จึงเป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่มีรากฐานคล้ายคลึงกัน (ศิริพร ฐิตะฐาน, 2532, น. 248-251) ซึ่งแก่นความคิดหลักของความสัมพันธ์ทางเครือญาติตั้งอยู่บนฐานคิดเรื่องความกตัญญู หรือ บุญคุณ ซึ่งเป็นปัจจัยที่กำหนดสิทธิและพันธะหน้าที่ระหว่างเครือญาติ ดังนั้น การเน้นเรื่องความกตัญญูหรือบุญคุณ คือการผสมกลมกลืนกันของความสัมพันธ์ทางเครือญาติเข้ากับความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เพราะความสัมพันธ์ทั้งสองลักษณะนั้นมีรากฐานความคิดที่เหมือนกันที่ต่างฝ่ายต่างตอบแทนบุญคุณซึ่งกันและกัน (อคิน รพีพัฒน์, 2540 (วิมาลา ศิริพงษ์, ผู้แปล), น. 77-103)

2. แนวคิดเกี่ยวกับคติเห็นแก่เครือญาติ หรือการเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism)

คติเห็นแก่เครือญาติ หรือการเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่ให้สิทธิพิเศษบางประการกับสมาชิกในครอบครัวหรือเครือญาติของผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในองค์กร รวมถึงการเกื้อหนุนกันทางทรัพยากรและเงินทุนด้วย (Margaret Y. Padgett & Kathryn A. Morris, 2015) ซึ่งคติเห็นแก่เครือญาติมักจะถูกกล่าวถึงในทางการเมือง เมื่อมีเครือญาติของนักการเมืองที่มี



อำนาจเข้ารับตำแหน่งโดยไม่มีคุณสมบัติเพียงพอ ซึ่งคดีเห็นแก่เครือข่ายทางการเมืองทำให้เกิดความช่วยเหลือรูปแบบพิเศษทางการเมืองของกลุ่มเครือข่ายกันในองค์กรภาครัฐ (Arsim GJINOVCI, 2016, pp. 423-424)

โดยทั่วไปมักจะมีทัศนคติในทางลบกับคดีเห็นแก่เครือข่ายว่าเป็นอุปสรรคสำคัญขององค์กร สร้างความไม่เป็นธรรมให้กับบุคคลที่อยู่นอกความสัมพันธ์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจและความเชื่อมั่นในองค์กรของบุคคลที่ไม่ใช่พวกพ้อง (Padgett & Morris, 2012; Keles et al., 2011 อ้างถึงใน ภัทรานุช ทิมภินันท์, 2559, น.11-19) อีกทั้งยังเป็นต้นเหตุหนึ่งที่สำคัญของการฉ้อราษฎร์บังหลวง (Corruption) (ขวัญฤทัย ใจทัน, 2554, น.18) อย่างไรก็ตาม ในบางสถานการณ์คดีเห็นแก่เครือข่ายได้สร้างผลในทางบวกให้กับองค์กรได้ เพราะอย่างน้อยที่สุดนั้น คนที่เป็นพวกพ้องหรือสมาชิกในครอบครัวจะมีความรู้สึกผูกมัดและมีความจงรักภักดีต่อองค์กรในระดับสูงกว่าบุคคลที่อยู่นอกความสัมพันธ์ (Dickson et al., 2012 อ้างถึงใน ภัทรานุช ทิมภินันท์, 2559, น. 11-19) อีกประการคือ การรับคนในครอบครัวสามารถเกิดความไว้วางใจกัน และเกิดขวัญกำลังใจที่ดีในการทำงานร่วมกันได้ง่ายกว่าบุคคลอื่น รวมทั้งคนที่เป็นญาติกันมักให้ความช่วยเหลือกันก่อน ซึ่งหากมองในแง่ของการประสานงานขอความช่วยเหลือกันระหว่างองค์กรนั้น การใช้ความสัมพันธ์ลักษณะนี้อาจสร้างประโยชน์ให้กับองค์กรได้

3. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ (Patronage System)

ระบบอุปถัมภ์ คือ ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างกันของผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหนือกว่า (ผู้อุปถัมภ์: Patron) ที่ใช้อิทธิพลและทรัพยากรของตนเองในการปกป้องคุ้มครองและตอบสนองความต้องการของผู้ที่มีสถานะต่ำกว่า (ผู้ใต้อุปถัมภ์: Client) ซึ่งผู้ที่ได้รับการอุปถัมภ์จะต้องแลกเปลี่ยนด้วยการสนับสนุน และอุทิศตัวเองบริการผู้อุปถัมภ์ด้วยความกตัญญูและซื่อสัตย์ (เจมส์ ซี สกอตต์, 2545 (ปริชา คุวินทร์พันธุ์, ผู้แปล), น. 41-56)

3.1 ลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ มีลักษณะเฉพาะตัว (ธีรยุทธ บุญมี, 2533, น.200-202 และ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2554, น.4-36) ดังนี้

(1) มีความสัมพันธ์ในลักษณะการแลกเปลี่ยนที่ไม่สมดุล เพราะผู้อุปถัมภ์อยู่ในฐานะที่มีทรัพยากรที่เหนือกว่า คนธรรมดาทั่วไปที่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรเข้าไปพึ่งพาผู้อุปถัมภ์ ซึ่งผู้ที่เข้าไปขอรับการช่วยเหลือหรือเรียกว่า ผู้ถูกอุปถัมภ์ ซึ่งโดยปกติจะไม่สามารถตอบแทนผู้อุปถัมภ์ได้อย่างเท่าเทียม

(2) เป็นความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว เพราะมีมิติของอารมณ์และความรู้สึกที่ระลึกลึกในความกตัญญูและบุญคุณของผู้ถูกอุปถัมภ์ ในขณะที่ผู้อุปถัมภ์ย่อมรู้สึกว่าจะต้องดูแลและช่วยเหลือบริวาร

(3) เป็นความสัมพันธ์ที่มีความยืดหยุ่นและซับซ้อน โดยเฉพาะเรื่องของการแลกเปลี่ยนที่ไม่ได้ระบุเจาะจงว่าจะต้องเป็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และบริบทแวดล้อมต่าง ๆ

3.2 ทรัพยากรของผู้อุปถัมภ์ แบ่งได้ 3 ประเภท (ธีรยุทธ บุญมี, 2533, น. 205-206) ดังนี้

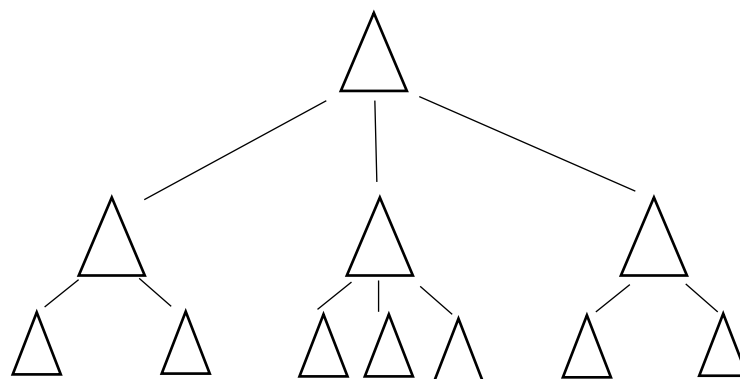
(1) ความรู้เฉพาะหรือทักษะของผู้อุปถัมภ์ อาจเกิดจากมีอาชีพเฉพาะบางอย่างที่สามารถช่วยเหลือและดูแลบริวารได้จากความรู้ความสามารถของตนเอง

(2) มีทรัพยากรจากการควบคุมกรรมสิทธิ์ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต รวมถึงการครอบครองปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่นด้วย

(3) มีทรัพยากรจากการอยู่ในตำแหน่งหน้าที่บางอย่าง อาจเป็นตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ หรือโครงสร้างทางสังคมดั้งเดิม หรืออาจใช้ตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง ซึ่งได้เกิดระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์แนวใหม่ (The New Patron – Client Theory) เป็นการแลกเปลี่ยนที่ผู้อุปถัมภ์ใช้อำนาจและสิทธิของตนเองที่มีอยู่ในระบบการเมือง นำเอาทรัพยากรสาธารณะไปตอบสนองความต้องการให้กับผู้ใต้อุปถัมภ์ ในขณะที่ผู้ใต้อุปถัมภ์ตอบแทนด้วยการมอบคะแนนเสียงของตนให้กับผู้อุปถัมภ์เพื่อให้ชนะการเลือกตั้งและตอบสนองต่อความต้องการของตนเองอย่างต่อเนื่อง (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2554, น.37-38)

3.3 โครงสร้างของกลุ่มอุปถัมภ์

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นโครงสร้างกลุ่มที่มีลักษณะเป็นแนวตั้งระหว่างอุปถัมภ์ที่มีความสัมพันธ์กันแบบตัวต่อตัวกับผู้ใต้อุปถัมภ์ (ธีรยุทธ บุญมี, 2533, น.209 และเจมส์ ซี สกอตต์, 2545 (ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, ผู้แปล), น.41-56) ซึ่งโครงสร้างกลุ่มอุปถัมภ์จะมีขนาดใหญ่มาก เพราะผู้อุปถัมภ์มิได้ให้การดูแลบริวารเพียง 2-3 คน ดังนั้นผู้อุปถัมภ์จะไม่สามารถมีความสัมพันธ์โดยตรงกับบริวารทุกคน จึงเกิดโครงสร้างเป็นพีระมิดที่เชื่อมโยงผู้อุปถัมภ์กับบริวารผ่านคนกลางหลายคน ดังแผนภาพนี้



ภาพที่ 1 โครงสร้างแบบพีระมิดของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (ที่มา: ธีรยุทธ บุญมี, 2532, น. 209)



4. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น (Local Politic)

แนวทางการศึกษาและทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองท้องถิ่นที่มีความสอดคล้องกับการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่

4.1 แนวทางอำนาจ

อำนาจ (Power) คือ ความสามารถของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคน ในการบรรลุเป้าหมายของตนเอง โดยไม่คำนึงว่าความเป็นไปได้นั้นจะวางอยู่บนฐานใดก็ตาม ทั้งโดยความยินยอมพร้อมใจหรือการต่อต้านขัดขืนก็ได้ (Max Weber, 1978 อ้างถึงใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2554, น.5) และสิทธิอำนาจ (Authority) เป็นอำนาจที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์กันทางสังคมและการจัดระเบียบทางสังคม โดยผู้มีอำนาจครอบครองบางตำแหน่งหรือบางฐานะทางสังคม ทำให้มีอำนาจในการสั่งการหรือควบคุมบุคคลอื่นได้ มีทั้งอำนาจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งสามารถแบ่งสิทธิอำนาจออกเป็น 4 ประเภท (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554, น.59-60 และสมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2554, น.12-13) คือ

(1) สิทธิอำนาจตามประเพณี (Traditional Authority) หมายถึง อำนาจที่เกิดจากความเชื่อและประเพณีที่มีสืบต่อกันมาจากรุ่นสู่รุ่น เช่น อำนาจที่สืบทอดทางสายเลือด

(2) สิทธิอำนาจบารมี (Charismatic Authority) หมายถึง อำนาจอันเกิดจากลักษณะส่วนตัว ที่สามารถจูงใจผู้อื่นให้เชื่อและกระทำตามได้ เช่น เป็นบุคคลที่นายกอง และศรัทธา

(3) สิทธิอำนาจบนฐานความรู้ (Knowledge-base Authority) หมายถึง อำนาจที่เกิดจากความรู้ความสามารถ

(4) สิทธิอำนาจแบบมีเหตุผลหรือตามกฎหมาย (Rational-legal Authority) หมายถึง อำนาจที่ตั้งอยู่บนฐานของความถูกต้องตามกฎหมาย และใช้อำนาจได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

4.2 แนวทางโครงสร้างทางอำนาจ

โครงสร้างทางอำนาจ คือ ระบบความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลระหว่างกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในสังคมหนึ่ง ๆ ซึ่งในการเมืองท้องถิ่นมักจะมีโครงสร้างทางอำนาจ ดังนี้

(1) ทฤษฎีชนชั้นนำ (Elitist Theory) เป็นแนวคิดที่เชื่อว่าการปกครอง การเมือง และเศรษฐกิจ เป็นเรื่องของชนชั้นนำ ซึ่งเป็นระบบการเมืองที่มีลักษณะโครงสร้างคล้ายกับรูปพีระมิด กล่าวคือ อำนาจรวมอยู่ที่คนส่วนน้อยที่อยู่บนยอดของพีระมิด (พรชัย เทพปัญญา, 2548, น.16-25) ผู้ที่อำนาจตามทฤษฎีนี้ มักเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในแวดวงเศรษฐกิจ/ธุรกิจการเงิน การทหาร และระบบราชการ มีสถานภาพทางสังคม และสถานภาพทางการเมืองที่เหนือกว่าคนทั่วไป

(2) แนวคิดพหุนิยม (Pluralism) มีฐานคิดเกี่ยวกับโครงสร้างทางอำนาจว่าไม่ใช่เพียงชนชั้นนำแค่กลุ่มเดียว ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในนโยบายต่าง ๆ หากจะประกอบด้วยกลุ่มที่หลากหลาย มีบทบาทแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่มส่งผลให้อำนาจในการตัดสินใจ (ณัชชา นุช พิชิตนารัตน์, 2558, น.10)



การผูกขาดอำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายใด ๆ นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับฐานทรัพยากรเพียงอย่างเดียวหากเกี่ยวกับบริบททางประวัติศาสตร์ อุดมการณ์ของกลุ่มที่มีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจด้วย (พิชาย รัตนติลก ณ ภูเก็ต, 2552, น.15-18)

4.3 แนวทางวัฒนธรรมทางการเมือง

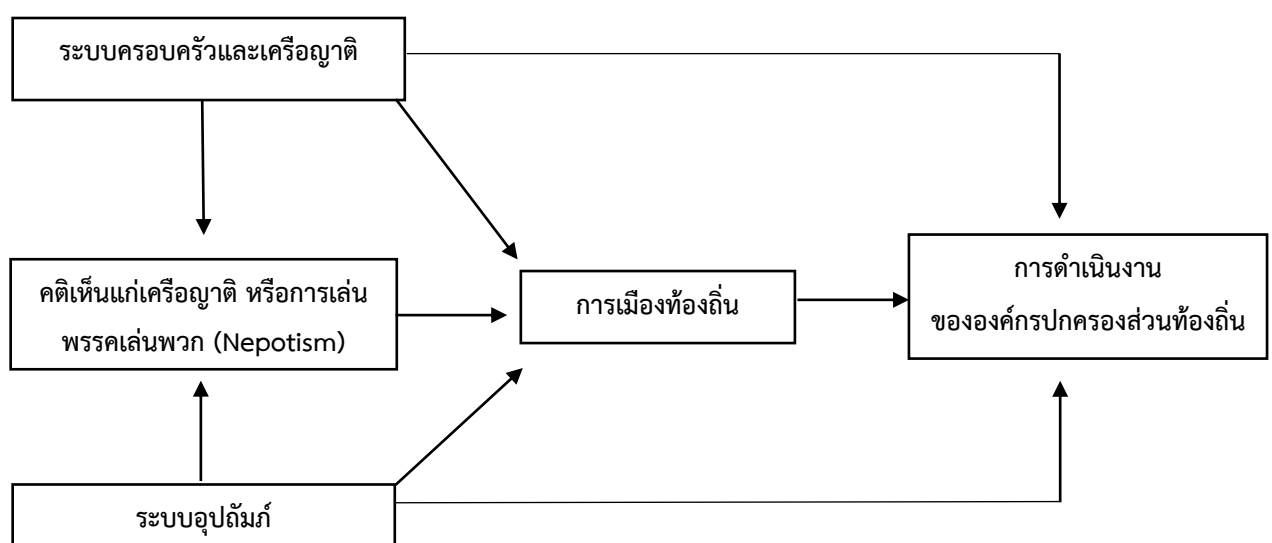
วัฒนธรรมการเมือง คือ แบบแผน ความเชื่อ ค่านิยม และความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อระบบการเมืองการปกครอง (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554, น. 89-90) โดยการศึกษาในครั้งนี้ จะพิจารณาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นแบบแผนวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นไทย แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ (จรัส สุวรรณมาลา, 2550, น.83-106)

(1) วัฒนธรรมการเมืองแบบปรีชาหาหรือ ซึ่งพัฒนามาจากวัฒนธรรมชุมชนดั้งเดิม ประกอบขึ้นด้วยพลเมืองที่รู้จักคุ้นเคย เป็นญาติกัน มีความผูกพันและเชื่อถือไว้วางใจกัน ทำให้มีความผูกพันกับชุมชน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นคนในท้องถิ่น การเลือกตั้งอาจมีการแข่งขันทางการเมืองที่เข้มข้น แต่การแข่งขันทางการเมืองจะค่อย ๆ หายไป สภาพท้องถิ่นจะมีบทบาทเฉพาะด้านนิติบัญญัติ และไม่ค่อยพบการแบ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นกลุ่มฝ่ายค้าน-ฝ่ายบริหาร

(2) วัฒนธรรมการเมืองแบบแข่งขันแบบทำลายล้าง ซึ่งพัฒนามาจากระบบแย่งชิงและยึดครองฐานคะแนนเสียงทางการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

(3) วัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจผูกขาดทางการเมือง อำนาจผูกขาดอยู่ที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เน้นระบบการตัดสินใจโดยกลุ่มผู้นำ และมักจะไม่มีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจัง การต่อสู้ทางการเมืองแทบจะไม่เกิดขึ้น

กรอบแนวคิดนำในการศึกษา



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดนำในการศึกษา



วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการดำเนินการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นข้อมูลที่ได้จากแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ หนังสือ เอกสาร งานวิจัย บทความทางวิชาการ สื่อสารสนเทศ รวมถึงเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาภาคสนาม (Field Study) เป็นข้อมูลที่ได้จากการสังเกต (observation) กิจกรรมทางการเมืองในพื้นที่ และข้อมูลสำคัญได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ข้าราชการภายนอกหน่วยงานและผู้นำชุมชน และการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal Interview) กับกลุ่มนักการเมือง ผู้บริหาร และบุคลากรภายในหน่วยงาน ตามแนวคำถามที่ได้จัดเตรียมไว้ โดยแบ่งเป็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 5 ท่าน บุคลากรภายใน จำนวน 4 ท่าน และข้าราชการภายนอกที่เกี่ยวข้องและผู้นำชุมชน 4 ท่าน รวมทั้งสิ้น 13 ท่าน

ผลการศึกษา

1. บริบททางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่กรณีศึกษา

พื้นที่กรณีศึกษาตั้งอยู่ในตำบลแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่ง กล่าวคือ หนึ่งคือสุขาภิบาลเดิม และต่อมาได้เปลี่ยนแปลงฐานะของเป็นเทศบาล (นามสมมติ เทศบาล ส.) และอีกหนึ่งคือ เทศบาลที่ยกฐานะขึ้นจากองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นพื้นที่กรณีศึกษาของการศึกษาในครั้งนี้ (นามสมมติ เทศบาล ต.) ด้านการเมืองท้องถิ่นในตำบลพื้นที่กรณีศึกษานั้น มีลักษณะเป็นกลุ่มตระกูลการเมือง ซึ่งมีตระกูลการเมืองสำคัญด้วยกัน 3 ตระกูล ดังนี้

1.1 ตระกูล ว. เป็นครอบครัวคนไทยเชื้อสายจีนที่เข้ามาทำธุรกิจในตลาด เริ่มจากการค้าไม้ผืนให้กับรถไฟหัวจักรไอน้ำที่ผ่านมาในตลาด ต่อมาได้พัฒนาธุรกิจมาเป็นผู้บริการขนส่งสินค้าและกระจายสินค้าไปในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จนถึงปัจจุบันตระกูล ว. ประกอบธุรกิจบริษัทรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่และธุรกิจตัวแทนจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ใหญ่ที่สุดในตำบล การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของตระกูล ว. เริ่มจากผู้เป็นพ่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนัน และได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันตำบลนี้ ราวปี พ.ศ. 2515 จนเกษียณอายุราชการในปี พ.ศ.2539 เมื่อผู้เป็นพ่อเกษียณอายุราชการ บุตรชายคนโตได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันสืบต่อจากผู้เป็นพ่อ ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภามีอำนาจเลือกฝ่ายบริหาร ซึ่งตระกูล ว. ได้ส่งบุตรสาวคนหนึ่งลงสมัครรับเลือกตั้ง และสมาชิกสภาลงคะแนนให้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่อยู่ในตำแหน่งได้เพียง 2 ปี เพราะสมาชิกสภาได้ลงมติไม่รับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นส่งผลให้ต้องลงจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาได้ลงมติเลือกนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นสมาชิกของตระกูล ป. ซึ่งเป็นตระกูลคู่แข่งทางการเมืองสำคัญ แต่หลังจากมีการแก้ไขกฎหมายเมื่อปี พ.ศ. 2546 กำหนดให้นายกองค์การบริหาร



ส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน บุตรสาวของตระกูล ว. ลงสมัครรับเลือกตั้งอีกครั้ง และชนะการเลือกตั้งได้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และชนะต่อเนื่องมาจนถึงตำแหน่งนายกเทศมนตรีจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่บุตรชายอีกคนของตระกูล ว. ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งชนะการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งมายาวนานกว่า 10 ปี และเมื่อบุตรชายคนโตเกษียณอายุราชการในตำแหน่งกำนัน จึงได้ส่งบุตรสาวของตนลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันจนถึงปัจจุบัน

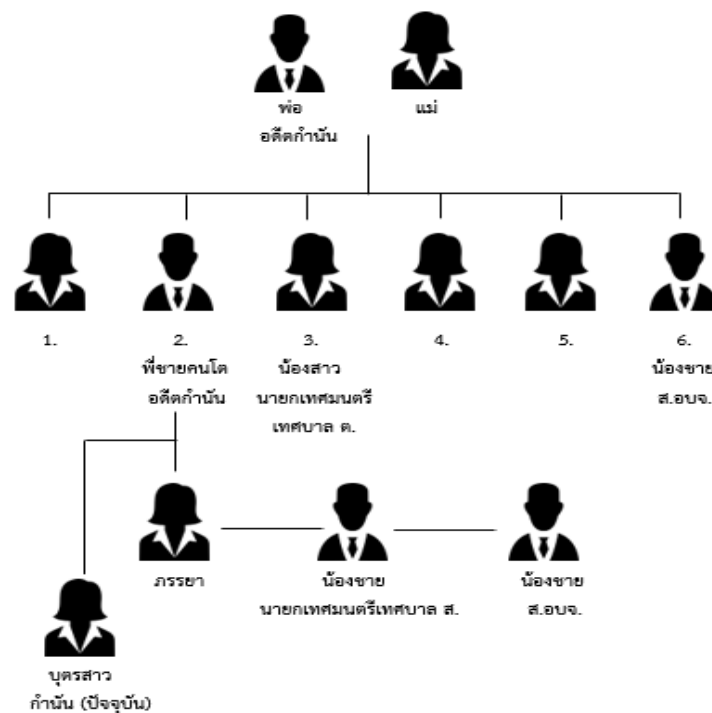
1.2 ตระกูล ม. เป็นอีกตระกูลสำคัญในตำบล เนื่องจากเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันประกอบธุรกิจรับเหมาก่อสร้างและให้เช่าเครื่องจักรก่อสร้าง ซึ่งตระกูล ม. มีความสัมพันธ์ทางครอบครัวและเครือญาติกับตระกูล ว. อันเนื่องมาจากบุตรสาวคนโตของตระกูล ม. ได้แต่งงานกับบุตรชายคนโตของตระกูล ว. จึงทำให้สองตระกูลนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบชิด ในทางการเมือง บุตรชายคนหนึ่งของตระกูล ม. ดำรงตำแหน่งนายกเทศบาล ส. ในขณะที่บุตรชายอีกคนของตระกูล ม. ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งชนะการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งมายาวนานกว่า 10 ปี

1.3 ตระกูล ป. เป็นอดีตเคยเป็นคู่แข่งทางการเมืองของตระกูล ว. และตระกูล ม. ซึ่งประกอบธุรกิจทำฟาร์มเลี้ยงสัตว์ขนาดใหญ่และมีฐานะทางเศรษฐกิจสูง จึงทำให้เป็นตระกูลสำคัญที่สามารถแข่งขันกับอีก 2 ตระกูลได้ โดยในช่วงปี พ.ศ.2544 – 2546 ตระกูล ป. ประสบความสำเร็จทางการเมืองในพื้นที่โดยชนะเลือกตั้งและได้รับเลือกเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งในพื้นที่ แต่หลังจากนั้น ตระกูล ป. ไม่ประสบความสำเร็จทางการเมืองอีกเลย ปัจจัยสำคัญของความพ่ายแพ้ เกิดจากการสร้างฐานเสียงที่ผ่นีกกำลังจากสองตระกูลใหญ่ที่มีความสัมพันธ์ทางครอบครัวและเครือญาติกัน คือ ตระกูล ม. และ ตระกูล ว. ประกอบกับสมาชิกครอบครัวตระกูล ป. ไม่เข้าถึงประชาชนในพื้นที่และไม่สามารถสร้างความศรัทธาของประชาชนได้ อีกทั้งผลงานที่ผ่านมายังไม่โดดเด่นและตรงความต้องการของประชาชนมากพอ จึงส่งผลให้ตระกูล ป. แทบจะไม่มีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นมาจนถึงปัจจุบัน

2. ความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่การศึกษา

ตระกูล ว. ประกอบไปด้วยสมาชิกสำคัญ คือ พ่อ แม่ และมีลูกด้วยกัน 6 คน ซึ่งความสัมพันธ์ภายในตระกูล ว. มีลักษณะเป็นครอบครัวที่มีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้น ด้วยลักษณะครอบครัวคนจีนที่เรียกว่า กงสี ซึ่งทำให้ครอบครัวต้องอยู่รวมกันตั้งแต่เกิดจนมีครอบครัว มีธุรกิจร่วมกัน แบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน โดยจุดเริ่มต้นทางการเมืองของตระกูล ว. คือ รุ่นพ่อ ที่มีฐานเสียงจากการเป็นคนดั้งเดิมและเป็นนักธุรกิจในพื้นที่ เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางของประชาชน ทำให้ได้รับเลือกเป็นกำนันเมื่อเกษียณอายุตำแหน่งนี้ บุตรชายคนโตได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันต่อจากผู้เป็นพ่อ และชนะการเลือกตั้งด้วยบาร์มีดั้งเดิม หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทางเครือญาติโดยการแต่งงาน บุตรชายคนโตได้แต่งงานกับบุตรสาวของตระกูลชนชั้นนำอีกหนึ่งตระกูลในตำบล นั่นคือ ตระกูล ม. ซึ่งต่อมา

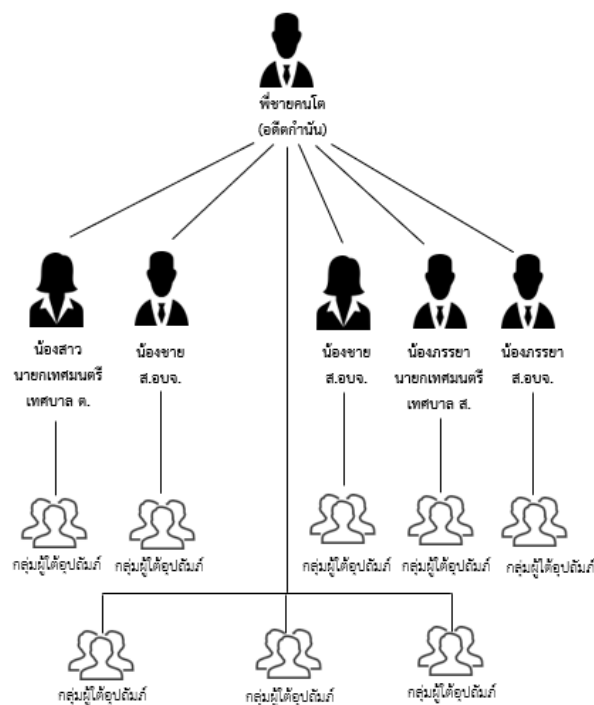
ความสัมพันธ์กันทางการเมืองที่ชัดเจน คือ น้องชายภรรยาของบุตรชายคนโต คนหนึ่งเป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาล ส. และน้องชายอีกคนเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งถือว่ามีความใกล้ชิดทางเครือญาติอย่างมาก และเมื่อมาพิจารณาถึงสมาชิกอื่น ๆ ในตระกูล ว. พบว่าน้องสาวคนหนึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาล ต. ซึ่งเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้ และยังมีน้องชายที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย และต่อมาเมื่อบุตรชายคนโตของตระกูล ว. เกษียณอายุราชการจากตำแหน่งกำนัน ได้ส่งบุตรสาวของตนเองลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน และได้รับเลือกเป็นกำนันตามลำดับ จะเห็นได้ว่าความเป็นตระกูลการเมืองของตระกูล ว. มีความเกี่ยวพันกันอย่างแนบแน่นด้วยระบบเครือญาติทั้งทางสายเลือดและญาติที่เกิดจากการแต่งงาน ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 3 แผนผังความสัมพันธ์ทางเครือญาติของผู้บริหารท้องถิ่น

ชนชั้นนำทางการเมืองในพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์กันเป็นระบบเครือข่ายความสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกันโดยสายเลือดและการแต่งงาน หากพิจารณาเพียงมิตินี้จะพบว่า เป็นลักษณะความสัมพันธ์ในแนวนอนที่ทุกคนต่างมีผลประโยชน์ต่อกันสถานะที่ใกล้เคียงกัน แต่ข้อเท็จจริงที่ได้จากการลงพื้นที่สังเกตและเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลับพบว่า ความสัมพันธ์นี้ไม่ได้ตั้งอยู่ในแนวนอนเดียวกัน หากแต่เป็นความสัมพันธ์แนวตั้งที่เรียกว่า ระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวถูกเชื่อมโยงและผูกมัดกันด้วยความเป็นเครือญาติ โดยผู้ที่อยู่เหนือสุดของระบบ

ความสัมพันธ์นี้ คือ พี่ชายคนโต (ใช้แทนคำว่าบุตรชายคนโตเพื่อความเข้าใจในการอธิบาย) ซึ่งเป็นอดีตกำนันที่ประชาชนในพื้นที่ให้ความเคารพนับถือ อุปถัมภ์ ดูแล เกื้อหนุนญาติ ในทางที่เป็นปกติของความ เป็นญาติย่อมให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันในเรื่องต่าง ๆ คล้ายกับครอบครัวอื่น ประกอบกับใน ครอบครัวคนจีนพี่ชายคนโตจะเป็นแกนหลักสำคัญของครอบครัว นอกเหนือจากการช่วยเหลือเกื้อกูล กันในครอบครัวด้วยเรื่องปกติทั่วไป ยังพบว่าการส่งผ่านบารมีและความศรัทธาของประชาชนมายังคน ในครอบครัวอีกด้วย ซึ่งลักษณะของการส่งผ่านนี้มีการแลกเปลี่ยนต่างตอบแทนคล้ายกับความสัมพันธ์ ในระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ พี่ชายคนโตจะเป็นผู้ชักชวนให้เครือญาติเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น และให้ การสนับสนุนผลักดันจนประสบความสำเร็จจากฐานคะแนนนิยมของพี่ชายคนโตเอง ในขณะที่กลุ่มเครือ ญาติก็ไปสร้างฐานของดูแลเครือข่ายของตนเป็นลักษณะความสัมพันธ์อุปถัมภ์อย่างต่อเนื่องเพื่อแลกกับ ความไว้วางใจของประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป และตอบแทนพี่ชายคนโตผู้อยู่เหนือสุดของระบบ ความสัมพันธ์นี้ด้วยการดำเนินงานเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางที่พี่ชายคนโตได้วางไว้ ซึ่งก็เป็นการตอบ แทนประชาชนเพื่อแลกกับความศรัทธาที่มั่นคงและเสริมสร้างบารมีให้แข็งแกร่งไว้ดังเดิม



ภาพที่ 4 แผนผังความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในพื้นที่กรณีศึกษา

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของประชาชนในพื้นที่ ในฐานะผู้มีส่วนสำคัญในระบบความสัมพันธ์ ข้างต้น จากการสังเกตการประชามติในพื้นที่พบว่า ประชาชนโดยส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสนใจ เท่าที่ควรกับการออกมามีส่วนร่วมทางการเมือง การออกมาประชามติของประชาชนขึ้นอยู่กับความ



ต้องการให้เทศบาล ต. รวมถึงตัวผู้บริหารให้การช่วยเหลือในเรื่องหนึ่งเรื่องใด จะเห็นได้ว่าประชาชนในพื้นที่ไม่ค่อยออกมามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานของเทศบาล ต. มากเท่าที่ควร ส่วนในเรื่องของการออกมาตรวจสอบการใช้อำนาจก็ไม่พบเช่นเดียวกัน จากการสอบถามจากเจ้าหน้าที่ในเทศบาล พบว่ามีเรื่องร้องเรียนเทศบาลหรือผู้บริหารน้อยมาก หากมีจะเป็นเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ เช่น ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ น้ำไม่ไหล เป็นต้น แต่ก็พบได้น้อยมาก ซึ่งวิธีการแสดงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ มักจะแสดงออกผ่านการเรียกร้องจากตัวผู้บริหารโดยตรง โดยประชาชนจะเรียกร้องผ่านผู้บริหารเทศบาล ต. รวมถึงยังเรียกร้องผ่านเครือข่ายของผู้บริหารได้อีกด้วย

3. ความเกี่ยวข้องของความสัมพันธ์ของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการศึกษา

เมื่อพิจารณามิติความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองที่มีลักษณะเป็นกลุ่มเครือข่ายและมีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์อยู่ด้วย สามารถแบ่งผลที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นต่อการดำเนินงานของ เทศบาล ต. ได้เป็น 3 ด้าน ดังนี้

3.1 การกำหนดแนวทางการพัฒนาตำบล

ความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ในรูปแบบครอบครัวเครือญาติกัน ทั้งในระดับการเมืองท้องถิ่น และการเมืองท้องถิ่นด้วย เป็นจุดแข็งสำคัญต่อการพัฒนาทั้งตำบลโดยภาพรวม ซึ่งบุคคลที่สำคัญที่สุดในกระบวนการวางแผนและแนวทางการพัฒนาตำบล คือ พี่ชายคนโตของตระกูล ว. ซึ่งเป็นผู้อยู่เหนือสุดของระบบความสัมพันธ์ เป็นผู้เชื่อมโยงแนวทางการพัฒนาระหว่าง 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังรวมไปถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกำนันเป็นแกนหลักสำคัญของตำบลอีกด้วย อีกทั้งในภาพใหญ่ยังสามารถดึงดูดการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสมาชิกสภาผู้ที่เป็นเครือญาติกัน ซึ่งทำให้ตำบลนี้ มีการพัฒนาที่อยู่ในระดับต้น ๆ ของอำเภอ

3.2 ความรวดเร็วในการพัฒนาพื้นที่และการแก้ปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

ความสัมพันธ์ของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นครอบครัวเครือเครือญาติกันนั้น มีผลต่อความรวดเร็วในการดำเนินงานอย่างมาก ทั้งในแง่ของการให้ความช่วยเหลือวัสดุอุปกรณ์ และกำลังคน จากกำลังทรัพยากรส่วนตัว รวมถึงการประสานงานด้านงบประมาณจากหน่วยงานที่เหนือขึ้นไป เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอ จังหวัด เป็นต้น อีกทั้งยังมีการผสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความเร็วและต่อเนื่องในการดำเนินงาน ซึ่งถือว่าเป็นอีกหนึ่งจุดแข็งสำคัญ



3.3 ความมีเสถียรภาพ

พื้นที่ที่กรณีศึกษาไม่พบการแข่งขันทางการเมืองแต่อย่างใด นั้นเป็นเพราะประชาชนในพื้นที่ยังศรัทธาและไว้วางใจในตระกูลของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น แม้ว่าในอดีตมีการแข่งขันทางการเมืองในพื้นที่อยู่บ้าง แต่ฝ่ายตรงข้ามไม่สามารถต่อสู้กับความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อตระกูล ว. ได้ จึงต้องยอมรับความพ่ายแพ้และท้ายที่สุดก็ยอมลดบทบาทลงไป ซึ่งปัจจัยที่มีผลที่สุดต่อสถานการณ์ดังกล่าวคือ การสร้างความศรัทธาเพื่อเสริมสร้างบารมีของตระกูล ว. โดยพี่ชายคนโตของตระกูลเป็นแกนหลักของกระบวนการเหล่านี้ นอกจากนี้ยังพบว่า ฝ่ายบริหารและสภาของเทศบาล ต. เป็นฝ่ายเดียวกัน มีความเหนียวแน่นกัน ด้วยเคารพและเกรงใจในตัวพี่ชายคนโตของตระกูล ว. และกลุ่มนักการเมืองในพื้นที่ทั้งหมดเป็นเครือญาติกัน จึงกล่าวได้ว่า กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในตระกูลนี้ และเครือข่ายของตระกูลนี้ เป็นองค์ประกอบที่ทำให้การเมืองในพื้นที่เกิดเสถียรภาพ และปราศจากการแข่งขันทางการเมืองในพื้นที่

สรุปและอภิปรายผล

1. ลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติ

ครอบครัวของกลุ่มการเมืองในพื้นที่ที่กรณีศึกษา มีลักษณะเป็นครอบครัวเนื้อแท้หรือครอบครัวพื้นฐาน (Nuclear or Elementary Family) ที่ประกอบไปด้วยญาติโดยสายเลือด (Consanguineal Kins) ที่สืบสายโลหิตร่วมกันมา (สนธิ สมครการ, 2545, น.4-7) และได้ขยายครอบครัวและเครือญาติออกไป ด้วยการแต่งงานของลูกชายคนโตของตระกูลกับลูกสาวของอีกตระกูลสำคัญในพื้นที่ เกิดการขยายความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเรียกว่า ญาติโดยการแต่งงาน (Conjugal or Affinal Kins) (สนธิ สมครการ, 2528, น.219-222) สร้างความสัมพันธ์ของสองครอบครัวทำให้กลุ่มนักการเมืองมีความสัมพันธ์อยู่ในครอบครัวเครือญาติเดียวกันทั้งตำบล พื้นที่ศึกษา การช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในครอบครัวและเครือญาติของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นดังกล่าว มีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันจึงทำให้ความสัมพันธ์มีลักษณะยั่งยืนและถาวร โดยปราศจากความขัดแย้งกันเองภายใน ประกอบกับฐานความคิดหลักความสัมพันธ์แบบครอบครัว และเครือญาติอยู่ที่ความกตัญญูหรือบุญคุณที่มีต่อกัน (อคิน รพีพัฒน์, 2540 (วิมาลา ศิริพงษ์, ผู้แปล), น.77-103) จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนในความสัมพันธ์นี้มีความยั่งยืน ซึ่งฐานคิดเรื่องบุญคุณได้กลายเป็นการสร้างอีกระบบความสัมพันธ์หนึ่งขึ้นมาภายในครอบครัว คือ ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นส่วนตัว และมีความเกี่ยวโยงในเรื่องความรู้สึกที่แสดงถึงกันทั้งสองฝ่าย เกิดเป็นโครงสร้างที่ระมัดระวังที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ขึ้น (ธีรยุทธ บุญมี, 2533, น.200-209) โดยมีพี่ชายคนโตของครอบครัวอยู่เหนือสุดของโครงสร้าง ส่งผ่านการอุปถัมภ์ให้กับคนในครอบครัวไปยังประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่สมาชิกคนอื่นในครอบครัวก็ได้รับการอุปถัมภ์จากพี่ชายคนโตด้วย และขยายการอุปถัมภ์ไปยังประชาชนในพื้นที่เช่นกัน



การตอบแทนซึ่งกันและกันของผู้อุปถัมภ์กับผู้ใต้อุปถัมภ์ เริ่มขึ้นจากพี่ชายคนโต ผู้เป็นแกนหลักสำคัญของระบบความสัมพันธ์นี้ เกื้อหนุนให้สมาชิกในครอบครัวมีตำแหน่งทางการเมือง ในขณะที่สมาชิกในครอบครัวต้องตอบแทนพี่ชายคนโตด้วยการดำเนินงานตามแนวทางที่พี่ชายคนโตได้วางแผนไว้ และสมาชิกในครอบครัวที่มีตำแหน่งทางการเมืองก็ดำเนินงานเพื่อพัฒนาพื้นที่และเพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงของตนด้วย ทั้งนี้ พี่ชายคนโตอุปถัมภ์ประชาชนโดยตรงด้วยการให้ความช่วยเหลือประชาชน และกลุ่มผู้ใต้อุปถัมภ์ตอบแทนด้วยความศรัทธา ความไว้วางใจ และคะแนนเสียงทางการเมืองที่มอบให้กับคนในครอบครัวนี้ กระบวนการตอบแทนในลักษณะนี้ คือ กระบวนการตอบแทนในรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์แนวใหม่ (The New Patron – Client Theory) ซึ่งผู้อุปถัมภ์ใช้อำนาจทางการเมือง เกื้อกูลผู้ใต้อุปถัมภ์ผ่านการดำเนินโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับคนในพื้นที่ ในขณะที่ผู้ใต้อุปถัมภ์ตอบแทนด้วยความไว้วางใจและมอบคะแนนเสียงให้กับกลุ่มผู้อุปถัมภ์ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2554, น.37-38) เมื่อพิจารณาในแนวคิดคติเห็นแก่เครือญาติ (Nepotism) ยังพบอีกว่า กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นครอบครัวนี้ ได้ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในลักษณะการให้สิทธิพิเศษบางประการด้วย (Margaret Y. Padgett & Kathryn A. Morris, 2015) ผ่านการช่วยประสานงานโดยใช้เครือข่ายของตนเองเพื่อช่วยเหลือเครือญาติของตน ซึ่งการมีคติเห็นแก่เครือญาติ เกิดการประสานงานให้ความช่วยเหลือแก่กันในแต่ละหน่วยงานที่มีเครือญาติของตนมีอำนาจอยู่ได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม เพื่อพัฒนาพื้นที่ให้มีความต่อเนื่องและรวดเร็ว ในขณะที่ความเป็นครอบครัวและเครือญาติกันยังเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างความผูกมัด ความรับผิดชอบ และการตอบแทนพื้นที่ องค์กร และบุคคลในความสัมพันธ์ได้มากกว่า เมื่อเทียบกับบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในครอบครัวหรือเป็นเครือญาติกัน ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในพื้นที่กรณีศึกษาที่เกิดขึ้นถูกเชื่อมโยงและผูกมัดด้วยพันธะความเป็นครอบครัวและเครือญาติกัน มีความมั่นคงและถาวร ผ่านการตอบแทนซึ่งกันและกันทั้งในทางความรู้สึก สถานะทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในหมู่ครอบครัวและเครือญาติกันเอง เกิดเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่เรียกว่า ระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติ (Nepotism in Patronage System)

ลักษณะการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ พบว่า อำนาจของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นกลุ่มนี้ เป็นอำนาจที่เกิดจากสิทธิอำนาจ 2 ประเภทเป็นสำคัญ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2554, น.12-13) กล่าวคือ ฐานอำนาจของกลุ่มการเมืองนี้เกิดจากสิทธิอำนาจตามประเพณี (Traditional Authority) จากรุ่นพ่อแม่สู่รุ่นลูกหลาน ประกอบกับสิทธิอำนาจบารมี (Charismatic Authority) ที่รุ่นลูก (พี่ชายคนโต) ได้สร้างขึ้นเป็นบารมีเฉพาะตัว และได้แผ่ขยายบารมีไปยังครอบครัวและเครือญาติของตนอีกด้วย และฐานของสิทธิอำนาจ 2 ประเภทนี้ ได้สร้างให้กลุ่มนักการเมืองมีสิทธิอำนาจแบบมีเหตุผลหรือตามกฎหมาย (Rational – legal Authority) ผ่านการเข้ามามีตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนั้นยังพบว่า โครงสร้างอำนาจในพื้นที่มีลักษณะเป็นโครงสร้างอำนาจตามแนวทางทฤษฎีชนชั้นนำ (Elitist Theory) (พรชัย เทพปัญญา, 2548, น.16-25) กล่าวคือ ระบบการเมืองในพื้นที่มีโครงสร้างคล้ายกับ



รูปพระมิต อำนาจทั้งหมดรวมศูนย์อยู่ที่ยอดพระมิต กลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่นที่เป็นครอบครัวและเครือญาติเดียวกันสามารถกุมอำนาจทางการเมืองในพื้นที่ไว้ในกลุ่มตนเอง ประกอบกับสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีอยู่สูงเป็นทุนเดิม กลุ่มนี้จึงกลายเป็นกลุ่มชนชั้นนำในพื้นที่ที่มีอำนาจในการกำหนดและตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ รวมทั้งเป็นผู้บริหารในพื้นที่ด้วย และประเด็นสุดท้าย ในมิติวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นจะสามารถทำความเข้าใจการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่กรณีได้อย่างดี กล่าวคือ วัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่กรณีศึกษา มีลักษณะเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบปรีชาหาหรือ (จรัส สุวรรณมาลา, 2550, น.83-106) ด้วยเหตุว่าประชาชนในพื้นที่โดยส่วนใหญ่เป็นคนในชุมชนดั้งเดิมที่รู้จักคุ้นเคย เป็นญาติกัน มีความผูกพันและเชื่อถือไว้วางใจกันค่อนข้างสูง ส่วนใหญ่เป็นชาวชุมชนโดยกำเนิด ทำให้มีความผูกพันกับชุมชน และกลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่นก็เป็นคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับและไว้วางใจของประชาชนโดยทั่วไป ในระยะเริ่มแรก การเลือกตั้งมีการแข่งขันทางการเมืองอยู่บ้าง แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปการแข่งขันทางการเมืองได้หายไป และยังพบอีกว่าสภาท้องถิ่นในวัฒนธรรมแบบนี้ส่วนใหญ่จะมีบทบาทเฉพาะด้านนิติบัญญัติ เพราะผู้บริหารท้องถิ่นและสภาเป็นกลุ่มเดียวกัน ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นในลักษณะ เอื้อต่อการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพราะปราศจากความขัดแย้งและการแข่งขันทางการเมือง สามารถริเริ่มและขับเคลื่อนนโยบายเพื่อพัฒนาพื้นที่ใหม่ ๆ ได้โดยง่าย แต่ข้อด้อยประการสำคัญ คือ เกิดการผูกขาดทางอำนาจและไร้การตรวจสอบการใช้อำนาจ

โดยสรุปแล้ว ลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคดีเห็นแก่เครือญาติ ในพื้นที่กรณีศึกษา คือ ระบบการเมืองท้องถิ่นที่ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในกลุ่มครอบครัวและเครือญาติโดยสายเลือดของกลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันอย่างคงทนถาวร และทำให้การเมืองท้องถิ่นมีโครงสร้างอำนาจในลักษณะทฤษฎีชนชั้นนำ อำนาจอันเกิดจากสิทธิอำนาจตามประเพณีดั้งเดิม ประกอบกับอำนาจจากบารมี นำสู่อำนาจในทางกฎหมาย อยู่ที่กลุ่มคนกลุ่มเดียวที่อยู่เหนือของยอดพระมิตระบบการเมือง ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า และวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแบบปรีชาหาหรือของคนในพื้นที่

2. ความเกี่ยวข้องระหว่างระบบอุปถัมภ์ในคดีเห็นแก่เครือญาติกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเกี่ยวข้องระหว่างระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวในสังคมการเมืองกับการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา สามารถแบ่งได้เป็น 3 ด้าน คือ

2.1 สามารถบูรณาการระหว่างหน่วยงานเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาตำบลในภาพรวม ด้วยความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้บริหารและนักรการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เป็นครอบครัวเครือญาติกัน สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาทั้งตำบลโดยภาพรวม โดยปราศจากความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน



2.2 การดำเนินงานมีความรวดเร็ว ทั้งในด้านการพัฒนาพื้นที่และการแก้ปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วน จากการให้ความช่วยเหลือวัสดุอุปกรณ์ ทุน และกำลังคน จากกำลังทรัพย์ส่วนตัว รวมถึงการประสานงานด้านงบประมาณจากหน่วยงานที่เหนือขึ้นไป ด้วยความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้บริหารและนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เป็นครอบครัวเครือญาติกัน อีกทั้งยังมีการผสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความรวดเร็วและต่อเนื่องในการดำเนินงานอีกด้วย

2.3 มีเสถียรภาพ จากการที่ไม่มีการแข่งขันทางการเมือง และประชาชนในพื้นที่ยังศรัทธาและไว้วางใจในตระกูลของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และฝ่ายบริหารกับสภาท้องถิ่นเป็นกลุ่มเดียวกัน ซึ่งการที่กลุ่มผู้บริหารและนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เป็นครอบครัวเครือญาติกันมีผลโดยตรงต่อเสถียรภาพทั้งในทางบริหารและทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม แม้วาระบบการเมืองที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะนี้จะมีประโยชน์ต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่น้อย แต่การที่กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ทางครอบครัวและเครือญาติในระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาตินั้น อาจเกิดผลในทางลบได้ อย่างน้อยที่สุด 5 ประการ คือ 1) อาจก่อให้เกิดการเกื้อหนุนหรือให้สิทธิพิเศษบางประการกับของสมาชิกครอบครัวละเครือญาติภายในองค์กร ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจที่อาจไม่เป็นไปตามหลักเหตุผล เช่น การรับคนที่ไม่มีความสามารถเพียงพอเข้ามาทำงาน การว่าจ้างทำโครงการกับบริษัทที่ไม่มีความสามารถเพียงพอ เป็นต้น 2) สร้างความไม่เป็นธรรมให้กับบุคคลที่อยู่นอกระบบความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจและความเชื่อมั่นอย่างมาก 3) เป็นหนทางที่นำไปสู่การผูกขาดอำนาจไว้ที่กลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว และอาจมีการใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มครอบครัวและเครือญาติตนเอง 4) เป็นต้นเหตุสำคัญของการฉ้อราษฎร์บังหลวง และ 5) ในท้ายที่สุดสังคมการเมืองที่การผูกขาดอำนาจเป็นเวลายาวนาน จะกลายเป็นบ่อนทำลายสิทธิและเสรีภาพอันพึงมีของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ เจอนที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติยังสามารถดำรงอยู่ได้ คือ ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังคงสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้และยังคงสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนได้ ไม่ว่าจะเป็นความพึงพอใจจากผลงานหรือพอใจในการอุปถัมภ์ของกลุ่มนักการเมือง เพราะท้ายที่สุดแล้วประชาชนในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอำนาจตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงให้กับผู้ใด ซึ่งปัจจัยอื่นไม่ว่าจะเป็นความเกรงกลัวต่ออิทธิพล การซื้อสิทธิขายเสียง ดูเหมือนจะไม่มี ความหมายในบริบทของสังคมปัจจุบัน เพราะประชาชนล้วนตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การที่จะก้าวข้ามระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติที่อยู่ในการเมืองท้องถิ่นไปได้นั้น ประชาชนต้องมีความตื่นตัวทางการเมือง และตระหนักถึงสิทธิของตนในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ในขณะที่ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนรับรู้ได้โดยง่าย และหากประชาชนตระหนักรู้และหมั่นตรวจสอบการใช้อำนาจแล้วนั้น เมื่อถึงช่วงเวลาหนึ่งที่ระบบความสัมพันธ์นี้ได้สร้างความเสียหายให้กับสาธารณะ หรือนำเอาผลประโยชน์สาธารณะเอื้ออำนวย



หรือเข้ามาเป็นผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ประชาชนก็มีสิทธิที่จะดำเนินการตามสิทธิของตน ไม่ว่าจะเป็นการลงชื่อถอดถอน หรือไม่ลงคะแนนเสียงให้ในการเลือกตั้งครั้งถัดไป และในสถานการณ์ลักษณะนี้เองที่จะทำให้เราก้าวข้ามระบบความสัมพันธ์ดั้งเดิมของคนในสังคมออกไปได้ เข้าสู่ระบอบการเมืองที่อำนาจการตัดสินใจทุกประการเป็นอำนาจของประชาชน โดยผู้แทนที่ประชาชนลงคะแนนเลือกจะต้องรับผิดชอบต่อสาธารณชน และทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งลักษณะเด่นนี้ คือ คุณค่าสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ท้ายที่สุดแล้ว จุดประสงค์ของการนำเสนอผลการวิจัยในครั้งนี้ เพื่อชี้ให้เห็นว่า ระบบครอบครัวและเครือญาติ และระบบอุปถัมภ์ เป็นระบบความสัมพันธ์ของคนในสังคมที่อยู่คู่กับสังคมไทยมายาวนาน และสองระบบความสัมพันธ์นี้ ยังมีส่วนที่ทับซ้อนและผสมกลมกลืนกันอยู่ โดยเฉพาะในการเมืองท้องถิ่น เกิดเป็น “ระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติ” ของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเชื่อกันว่าเป็นสิ่งที่ต้องกำจัดออกจากกระบบการเมือง เพราะเป็นต้นเหตุของการฉ้อราษฎร์บังหลวง การผูกขาดอำนาจ และทำลายความเป็นประชาธิปไตย แต่คงไม่สามารถกำจัดระบบความสัมพันธ์ที่เป็นรูปแบบความสัมพันธ์นี้ให้อันตรธานหายไปได้อย่างง่าย ดังนั้นควรพิจารณาถึงข้อดีของระบบความสัมพันธ์ดังกล่าว เพื่อใช้เป็นจุดเด่นในการพัฒนาพื้นที่ให้ได้ ในขณะที่ควรมองจุดด้อยและสร้างวิธีการแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น เพียงเท่านี้ระบบการเมืองที่มีความสัมพันธ์ของนักการเมืองที่อยู่ในระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติ อาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการพัฒนาและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่

ข้อเสนอแนะ

1. การเมืองท้องถิ่นของประเทศไทย มักมีลักษณะการผูกขาดอำนาจไว้ที่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในพื้นที่ ควรมีการวางแผนเพื่อดึงเอาส่วนดีของความสัมพันธ์ของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ให้มากยิ่งขึ้น และการออกมาตรการมาเพื่อสกัดกั้นการผูกขาดอำนาจของกลุ่มครอบครัวและเครือญาตินักการเมืองท้องถิ่นคงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ดังนั้นจึงควรกำหนดแนวทางหรือระเบียบที่รัดกุมเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดของกลุ่มนักการเมืองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. ควรกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทุกอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนสามารถรับรู้ได้โดยง่ายที่สุด ในขณะที่ต้องสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างหลากหลายช่องทาง และลดข้อจำกัดให้น้อยลง เพื่อส่งเสริมการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยภาคประชาสังคม

3. การตรวจสอบและประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะและมีความเป็นอิสระ ที่มีบุคลากรมากเพียงพอต่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการตรวจสอบ



บรรณานุกรม

- ขวัญฤทัย ใจทัน. (2554). *การให้ความหมายและที่มาของความหมายการทุจริตของนักเรียนช่วงชั้นที่ 4 โรงเรียนราชินีบูรณะ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม*. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศิลปากร, กรุงเทพฯ.
- คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2550). วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 5(3), 83 - 106.
- เจมส์ ซี สกอตต์. (2545). *การเมืองในระบบผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ [Patron-client Politics and Political Change in Southeast Asia]*. (ปริชา คุวินทร์พันธุ์, ผู้แปล). ใน อมรา พงศาพิชญ์ และปริชา คุวินทร์พันธุ์ (บรรณาธิการ), *ระบบอุปถัมภ์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- ณัชชา นุช พิชิตธนารัตน์. (2558). แนวคิดวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 3(2), 1 - 28.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2533). ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย. ใน *สังคมและวัฒนธรรมไทย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 193 - 217.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร*. นนทบุรี: จตุพร ดีไซน์.
- ปิยนดา บุนนาค. (2532). ระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์. ใน *วิวัฒนาการการเมืองไทย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 209-251.
- พรชัย เทพปัญญา. (2548). ประชาธิปไตยไทยจากมุมมองทฤษฎีชนชั้นนำ. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 3 (2), 16 - 25.
- พิชาย รัตนดิถ ฌ ภูเก็ต. (2552). *โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.
- ภัทรานุช ทิมภินันท์. (2559). *การเล่นพรรคเล่นพวกกับความขัดแย้งในธุรกิจครอบครัวขนาดเล็ก*. (ค้นคว้าอิสระบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ศิราพร จิตะฐาน. (2532). ระบบครอบครัวและเครือญาติในสังคมไทย. ใน *สังคมและวัฒนธรรมไทย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 219-252.
- สนิท สมัการ. (2528). ระบบครอบครัวและเครือญาติกับการเมืองไทย. ใน *พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของการเมืองไทย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 193-255.



สนธิ สมัครงการ. (2533). สถาบันครอบครัว เครือญาติ และระบบอุปถัมภ์. ใน *สังคมไทย*.

นนทบุรีย: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 1-42.

_____. (2545). *มีเงินก็ใช้น้อง มีทองก็นับว่าพี่: ระบบครอบครัวและเครือญาติของไทย*

(พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2554). *การสถาปนาอำนาจของผู้ไร้อำนาจ*. กรุงเทพฯ: มาฉลองคุณ ชีเอสปี.

อคิน รพีพัฒน์. (2540). เครือญาติ การแต่งงานกับระบบสังคมไทย [Clienship and Class

Structure in the Early Bangkok Period]. (วิมาลา ศิริพงษ์, ผู้แปล). ใน *เจ้าชาวบ้านเล่ม 2*.

ปริตตา เฉลิมเผ่า กอนันทกุล (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 77-103.

อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. (2545). *ระบบอุปถัมภ์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Arsim GJINOVCI. (2016). The impact of nepotism and corruption on the economy and
HR. *Economic and Environmental Studies*, 16(3), 421-434.

Padgett, M. Y., & Morris, K. A. (2000). *The impact of sex-based preferential selection
on subordinate perceptions of a new supervisor*. Paper presented at the 2000
Administrative Sciences Association of Canada conference in Montreal, QC.



ประวัติศาสตร์การกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนา ภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ รัฐไทย และท้องถิ่นนิยม *

ศราวุฒิ วิสาพรม **

(วันรับบทความ: 25 ธันวาคม 2562 /วันแก้ไขบทความ: 5 มกราคม 2563 /วันตอบรับบทความ: 6 มกราคม 2563)

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ศึกษากระบวนการการกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนาในภาคเหนือของ
ไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ผ่านมุมมองทางประวัติศาสตร์ที่พิจารณาความเปลี่ยนแปลง และปัจจัย
หลายประการที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันจนทำให้เกิดปรากฏการณ์การกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรม
งานวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยเป็นทั้งการวิจัยเอกสาร และการสังเกตการณ์จากพื้นที่ศึกษา
คือ จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่ากระบวนการการกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนาเริ่มก่อตัว
มาตั้งแต่อดีต โดยมีปัจจัยมาจากภายในท้องถิ่น รัฐไทย และระดับโลก ประการแรก กระบวน
การกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนาเป็นผลผลิตจากบริบทเชิงโครงสร้างของระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์
เมื่อพิจารณาโลกาภิวัตน์ในฐานะพัฒนาการของระบบทุนนิยม และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม
วัฒนธรรม ประการที่สอง ปัจจัยจากนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐไทยนับตั้งแต่
หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา และประการที่สาม กระแสความคิดท้องถิ่นนิยมและ
กระบวนการรื้อฟื้นอัตลักษณ์ล้านนาตั้งแต่ทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา และยิ่งเด่นชัดมากขึ้นอีกในช่วง
ปลายทศวรรษ 2530 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

คำสำคัญ : การกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรม/ วัฒนธรรมล้านนา/ ประวัติศาสตร์สังคมไทย/
โลกาภิวัตน์/ ท้องถิ่นนิยม

* บทความวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “กระบวนการการกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมในสังคมไทย กรณีศึกษา “กาตหมั่ว”
ในภาคเหนือของไทย” งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากงบประมาณเงินรายได้ ประจำปีงบประมาณ 2562 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** อาจารย์ประจำสาขาการเมืองการปกครอง วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



History of Commoditization of Lanna Culture in the context of Globalization, Thai state and Localism^{*}

Sarawudhi Wisaprom^{**}

(Received Date: December 25, 2019, Revised Date: January 5, 2020, Accepted Date: January 6, 2020)

Abstract

This study aims to investigate the commodization of Lanna culture in the north of Thailand from the past to the present through historical lenses. It looks at changes and several connected factors which lead to cultural commodizing phenomena. The research adopts qualitative research method with documentary and field research in Chiang Mai. The study finds that the commodization of Lanna culture has developed at all levels—local, national, and global factors. First, Lanna commodization is the outcome of global capitalism when considering globalization as capitalism development. The second factor is Thai National Tourism Development Plan since World War II. And the last factor is localism and Lanna identity restoration since 1950s and became even more intense since 1980s until these days.

Keywords: Commoditization of Culture/ Lanna Culture/ Thai Social History/
Globalization/ Localism

^{*} This research paper is a part of research project entitled “Commoditization of Culture in Thailand : A Case Study of “KADMUA” in Northern of Thailand” which was supported by College of Politics and Governance, Mahasarakham University

^{**} Lecturer of Political Science, College of Politics and Governance, Mahasarakham University



บทนำ

บทความวิจัยต้องการอธิบายกระบวนการกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนาผ่านมุมมองทางประวัติศาสตร์ ซึ่งต้องย้อนไปพิจารณาความเปลี่ยนแปลงตั้งแต่อดีต และพิจารณาบริบท/ปัจจัยหลายประการที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันจนทำให้เกิดปรากฏการณ์การกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมที่พบเห็นได้โดยทั่วไปในปัจจุบัน

งานวิจัยกระบวนการกลายเป็นสินค้าที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ศึกษาคือ จังหวัดเชียงใหม่ มีสามกลุ่มประกอบด้วย กลุ่มแรกการอธิบายการกลายเป็นสินค้าของเชียงใหม่-วัฒนธรรมล้านนาของวสันต์ ภัยภูผาแก้ว (2543) และธนศวร์ เจริญเมือง (2544) เริ่มที่ข้อสังเกตของวสันต์ ภัยภูผาแก้วกล่าวว่า กระบวนการแปรสภาพเมืองเชียงใหม่ให้กลายเป็นสินค้าเป็นผลมาจากปัจจัยสองประการคือ นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐไทย และการผลักดันของกลุ่มธุรกิจเอกชนส่งผลให้อุตสาหกรรมของล้านนาอย่างเชียงใหม่ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเพื่อรองรับความต้องการของนักท่องเที่ยว ความเป็นเชียงใหม่หรือตัวตนทางวัฒนธรรมของเชียงใหม่จึงถูกทำให้กลายเป็นสินค้าที่มีมูลค่าทั้งในทางอรรถประโยชน์และในเชิงสัญลักษณ์ โดยมีนักท่องเที่ยวชาวตะวันตกที่เข้ามาท่องเที่ยวในเมืองเชียงใหม่พร้อมกับการบริโภคสัญลักษณ์จากการท่องเที่ยวในเมืองเชียงใหม่ที่มีวัฒนธรรมแตกต่างจากสังคมของตนเอง เช่น การเข้าร่วมพิธีกรรมทางศาสนาและความเชื่อท้องถิ่น การชมการแสดงพื้นบ้านที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามศูนย์การค้า ศูนย์วัฒนธรรม และโรงแรมชื่อดัง โดยที่พื้นที่ต่าง ๆ ในเมืองเชียงใหม่ต่างก็ถูกทั้งภาครัฐและเอกชนใช้จัดงานวัฒนธรรมประเพณีต่าง ๆ และความเป็นล้านนาก็ถูกแปรสภาพให้กลายเป็นสินค้าเพื่อดึงดูดและตอบสนองแก่นักท่องเที่ยวตลอดมา ความเป็นล้านนาและวัฒนธรรมล้านนาจึงถูกลดทอนคุณค่าให้เป็นเพียงสินค้าเท่านั้น

ข้อสังเกตต่อมาจากธนศวร์ เจริญเมือง ในประเด็นการสร้างเมืองเชียงใหม่ให้เป็นเมืองท่องเที่ยวและการกำเนิดของวัฒนธรรมเชิงพาณิชย์ (commercialized culture) มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2480 เป็นต้นมา จากเงื่อนไขที่เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจแบบเสรี ความปรารถนาที่อยากจะชื่นชมธรรมชาติอันโดดเด่น ศิลปวัฒนธรรมที่สวยงามแปลกตาของกลุ่มชนชั้นสูงและชนชั้นกลางในสังคมไทย ส่งผลให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว ศูนย์กลางศิลปวัฒนธรรม และการศึกษา

กล่าวได้ว่าข้อสังเกตอันน่าสนใจยิ่งจากนักวิชาการทั้งสองท่านเป็นการวิเคราะห์ในระดับปรากฏการณ์ร่วมสมัย (ขณะนั้น) ที่เกิดขึ้นโดยเป็นผลมาจากปัจจัยด้านนโยบายการท่องเที่ยวของรัฐไทย บริบททางเศรษฐกิจ และละแวกของบุคคล เช่น ภาคเอกชนบางกลุ่มในท้องถิ่น และความปรารถนาจากนักท่องเที่ยว ทว่ายังขาดการอธิบายความเปลี่ยนแปลงในมิติประวัติศาสตร์และปัจจัยอื่นที่ซับซ้อน อาทิ เงื่อนไขระดับมหภาค เช่น โลกาภิวัตน์ บทบาทและการเคลื่อนไหวของคนหลายกลุ่มในพื้นที่เชียงใหม่ อีกทั้งยังขาดหลักฐานข้อมูลในการอธิบายประกอบหนึ่งต้องกล่าวด้วยว่างานวิจัยและหนังสือของนักวิชาการในกลุ่มแรกที่กล่าวมาไม่ได้เป็นการวิจัยที่ศึกษาในประเด็นการกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรม โดยบทวิเคราะห์หรือ “ข้อสังเกต” ดังกล่าวเป็นเพียงหนึ่งส่วนเสี้ยวหนึ่ง



ของงานวิจัย/หนังสือเท่านั้น จึงทำให้ขาดรายละเอียดและการวิเคราะห์อีกหลายประการเป็นเรื่องปกติ ดังนั้นผู้วิจัยต้องการจะนำเสนอเพิ่มเติมในบทความวิจัยนี้ ทั้งนี้ผู้วิจัยเองเห็นว่ายังมีงานวิจัยอีกสองกลุ่มที่เป็นประโยชน์ต่อการตั้งโจทย์ การวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

กลุ่มสอง ศึกษาความเปลี่ยนแปลงของหัตถกรรมท้องถิ่นกับการกลายเป็นสินค้า ของอรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (2542) ที่ศึกษาความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการสร้างหัตถกรรมไม้แกะสลัก และ สืบพงศ์ หงส์ภักดี (2548) ศึกษาหัตถกรรมร่มกระดาษสาของบ้านบ่อสร้าง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ โดยงานทั้งสองอธิบายการเปลี่ยนผ่านของกระบวนการผลิตหัตถกรรมแต่ละยุคในมิติทางประวัติศาสตร์ ภายใต้บริบทการขยายตัวของการท่องเที่ยว และความต้องการสินค้าของตลาด และกลุ่มสามงานวิจัยเกี่ยวกับสินค้าของกลุ่มชาติพันธุ์และ/ หรือการกลายเป็นสินค้าของกลุ่มชาติพันธุ์ในเชียงใหม่จาก นักสังคมวิทยาทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ คือ ไพโรจน์ คงทวีศักดิ์ (2548; 2551) ที่ศึกษากลุ่มชาติพันธุ์อาข่า และเริค โคเฮน ที่ศึกษากลุ่มชาติพันธุ์ม้ง (Cohen, 1989; 2000) และอีกหลายกลุ่มชาติพันธุ์ในบริบทอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวชาวเขา (Cohen, 2001)

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

ศึกษารูปแบบและกระบวนการกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนาในภาคเหนือของไทย ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยต้องการอธิบายกระบวนการกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมในระดับมหภาค หรือภาพใหญ่จึงอธิบายความเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ที่มีการเชื่อมโยงหลายปัจจัย และภายใต้เงื่อนไขที่ซ้อนทับกันหลายระดับทั้งท้องถิ่น รัฐ และโลก

ขอบเขตพื้นที่เลือกจังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่กรณีศึกษาด้วยเหตุผลประการแรก คือเป็นศูนย์กลางของล้านนา ประการต่อมาเป็นจังหวัดที่มีชื่อเสียงเรื่องศิลปวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวอันดับต้น ๆ ของประเทศไทยซึ่งเป็นที่รับรู้กันเป็นอย่างดีในระดับนานาชาติ

วิธีการวิจัย

บทความวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยเป็นทั้งการวิจัยเอกสาร และการสังเกตการณ์จากพื้นที่ศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2562 ให้ได้มาซึ่งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ ขั้นตอนมาเป็นจัดการเรียบเรียง และจัดประเภทข้อมูลโดยใช้วิธีพหุศาสตร์หลักฐานทางประวัติศาสตร์ ขั้นตอนมาเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ตามกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษางานวิจัยชิ้นนี้ และขั้นสุดท้ายเป็นการเรียบเรียงด้วยวิธีการพรรณนาในมิติทางประวัติศาสตร์ที่แสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์ทางสังคมในแต่ละช่วงเวลา



กรอบแนวคิดการวิจัย

บทความวิจัยใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ที่ศึกษาความเปลี่ยนแปลงของสังคมวัฒนธรรมโดยพิจารณาเชื่อมโยงสัมพันธ์กับบริบท/ปัจจัยเศรษฐกิจและการเมือง และวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดทางสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมกับการเปลี่ยนแปลงสังคม อาทิ โลกาภิวัตน์ อัตลักษณ์ การโยกย้ายถิ่น ประเพณีประเพณี

ผลการวิจัย

การกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนา ผู้วิจัยพบว่าเกิดจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรม และมีปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยนับตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา ซึ่งผู้วิจัยแบ่งออกเป็นหัวข้อดังนี้

1. โลกาภิวัตน์ในฐานะพัฒนาการของระบบทุนนิยม และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรม

หากพิจารณาวัฒนธรรมว่าเป็นสิ่งของที่มีมูลค่าในการซื้อขายได้หรือที่เรียกว่า สินค้าวัฒนธรรม อันหมายถึง สินค้าและบริการที่มีการฝังตัวของวัฒนธรรม (cultural embodiment) (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2546, น.2) กระบวนการกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนาก็สามารถอธิบายได้ว่าเป็นผลผลิตจากบริบทเชิงโครงสร้างของระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ดังที่นักสังคมวิทยา ผู้ล่งลับนามว่าอิมมานูเอล วอลเลสเตอร์สไตน์ (Immanuel Wallerstein) ได้เคยกล่าวไว้ว่า “ทุนนิยมทำทุกอย่างให้เป็นสินค้า (The Commodification of Everything : Production of Capital)” ซึ่งจากวลีข้างต้นจึงสามารถพออนุมานได้ว่า ทุกสิ่งทุกอย่างที่กล่าวถึงรวมไปถึงวัฒนธรรมด้วย หรือกระบวนการเปลี่ยนวัฒนธรรมให้กลายเป็นสินค้า (commodification of culture) (Wallerstein, 1983)

ในทิศทางเดียวกันอานันท์ กาญจนพันธุ์ได้เคยตั้งข้อสังเกตไว้ว่าโลกาภิวัตน์ในฐานะพัฒนาการของระบบทุนนิยม และกระบวนการเปลี่ยนวัฒนธรรมให้กลายเป็นสินค้าภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ว่าโลกาภิวัตน์ คือ กระบวนการพัฒนาการที่ต่อเนื่องของระบบทุนนิยมที่มีพัฒนาการมาแล้วสี่ขั้นตอน คือ **ขั้นตอนแรก** เริ่มต้นด้วยการเข้ามาหาประโยชน์กับทรัพยากรในประเทศอื่นผ่านกลไกของอาณานิคม **ขั้นตอนที่สอง** คือ การพยายามที่จะเอาประโยชน์จากแรงงานของสังคมอื่น **ขั้นตอนที่สาม** คือ การหาประโยชน์จากทุนรูปแบบต่าง ๆ ในสังคมและด้านอื่น ๆ และ**ขั้นตอนที่สี่** ก็คือการมาเอาประโยชน์จากวัฒนธรรม ก็คือโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันซึ่งเป็นขั้นที่พยายามจะเปลี่ยนวัฒนธรรมให้กลายเป็นสินค้า (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2545, น.142-143) ดังนั้นการกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนาก็คงแตกต่างกันกับที่นักมานุษยวิทยาคนสำคัญของไทยได้กล่าวมาข้างต้น¹

¹ อนึ่งหากมีคำถามว่าล้านนาหรือดินแดนทางตอนเหนือของไทยนั้นสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลกเมื่อใดนั้น ผู้วิจัยเองมีความเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอของเสกสรรค์ ประเสริฐกุล (Seksan Prasertkul, 1989) และไชยันต์ รัชชกุล (Chaiyan Rajchagool, 1994) ที่ชี้ให้เห็นถึงการเข้าไปสัมพันธ์กับระบบทุนนิยมโลกในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถึงคริสต์ศตวรรษที่ 20 และผลงานอันดี



ต่อเนื่องจากแนวคิดโลกาภิวัตน์ที่เพิ่งกล่าวไป ยังมีอีกหนึ่งแนวคิดควรพิจารณาควบคู่กัน คือ แนวคิดท้องถิ่นนิยม ดังที่อภิญญา เฟื่องฟูสกุล (2546) กล่าวถึงวัฒนธรรมในระบบโลกาภิวัตน์ว่า พลวัตของระบบโลกาภิวัตน์เอง สามารถผลิตพลังด้านตรงข้ามตัวมันออกมาด้วย คือ ท้องถิ่นนิยม ซึ่งอาจมองว่าเป็นกระแสต่อต้านตัวเองที่เป็นผลจากโลกาภิวัตน์ หรือมองว่าทั้งโลกาภิวัตน์และท้องถิ่นนิยมเป็นสิ่งที่อยู่ควบคู่กัน ท้องถิ่นนิยมและโลกาภิวัตน์มิได้แยกกันเป็นขั้วตรงข้าม เพราะกระแสท้องถิ่นนิยมที่เกิดขึ้นมาก็เพราะโลกาภิวัตน์บังคับให้เราตระหนักถึงบริบทโลกที่แวดล้อมเราอยู่ และบีบให้เราทบทวนความหมายและตำแหน่งแห่งที่ของตัวเราเองท่ามกลางระบบนั้น หากมองท้องถิ่นนิยมผ่านกรอบกระบวนการคิดเป็นเหตุเป็นผล (rationalization) ท้องถิ่นนิยมจึงเป็นอีกด้านหนึ่งของเหรียญโลกาภิวัตน์ แต่ทว่าการมองโลกาภิวัตน์และท้องถิ่นนิยมเป็นคนละด้านของเหรียญก็ยังคงเป็นการแยกขั้วอยู่ดี ดังนั้นควรศึกษาแบบชี้ให้เห็น glocalization หรือการผสมผสานที่ซับซ้อนของขั้วทั้งสอง ทางด้านพัฒนา กิตติอาษา (2546) ก็ได้กล่าวในทำนองเดียวกันว่า เมื่อกล่าวถึงคำว่า โลกาภิวัตน์นั้นก็ต้องไม่ลืมคำว่า “ท้องถิ่น” หรือ “ท้องถิ่นนิยม” (localism) ซึ่งเป็นกระแสของชุมชนท้องถิ่นที่มีรากฐานทางทรัพยากร ภูมิปัญญา พัฒนาการและประวัติศาสตร์การดำรงอยู่ของตนเอง ขณะเดียวกันก็เป็นท้องถิ่นที่ไม่หยุดนิ่ง ตายตัว เป็นท้องถิ่นที่เต็มไปด้วยความแตกต่างหลากหลาย สลับซับซ้อน นอกจากนี้ ท้องถิ่นยังเชื่อมโยงสัมพันธ์กันเองทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมวัฒนธรรมและภูมินิเวศน์ รวมทั้งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับภูมิภาค ชาติ นานาชาติ และโลกอย่างแยกกันไม่ออก เราจึงไม่อาจจะตัดขาดกระแสท้องถิ่นวิวัตน์ออกจากกระแสโลกาภิวัตน์ได้เลย เพราะทั้งสองกระแสคือสองด้านของเหรียญเดียวกันที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ดังนั้น การพิจารณาท้องถิ่นนิยมควบคู่ไปกับโลกาภิวัตน์อาจช่วยให้เราได้มองเห็นว่าท้องถิ่นนิยมโดยเนื้อแท้แล้วก็คือ อุดมการณ์ความคิดความรู้หรือปฏิบัติการทั้งในระดับ วัฒนธรรมและระดับปรากฏการณ์ เพื่อตอบโต้อำนาจและการครอบงำของรัฐ ตอบโต้การพัฒนาที่ยึดเอาศูนย์กลางอำนาจรัฐ เมือง และภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวตั้ง ขณะเดียวกันท้องถิ่นนิยมยังเป็นการตอบโต้อำนาจและการครอบงำของกระแสโลกาภิวัตน์ที่ปรากฏในนามขององค์กรบริษัทข้ามชาติและตัวแทนของทุนนิยมในระดับต่าง ๆ

2. นโยบายการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ปัจจัยทางการเมืองระดับชาติและความร่วมมือระดับนานาชาติส่งผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่ นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาและยิ่งทวีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้นในทศวรรษ 2500

เยี่ยมที่อธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชน/ท้องถิ่นกับโลก (และปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับรัฐด้วย) ของอานันท์ กาญจนพันธุ์ (Anan Ganjanapan, 1984) ก็ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางการผลิตในสังคมชาวนาในภาคเหนือที่ได้เปลี่ยนผ่านเข้าไปสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมอย่างเข้มข้นขึ้นเรื่อย ๆ ในคริสต์ศตวรรษที่ 20



หากกล่าวถึงทศวรรษ 2500 แล้วคงนิยามได้ว่า คือ ยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ของประเทศไทย นโยบายการ “พัฒนา” ที่นำมาปฏิบัติส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ สำหรับการส่งเสริมการท่องเที่ยวก็เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงนี้ มีการจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2502 ทำให้เกิดการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างเป็นทางการ (ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์, 2558)

อนึ่งนโยบายของรัฐก่อนหน้านั้นก็มีผลทางอ้อมต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวในภาคเหนือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2484 เป็นต้นมาในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ได้จัดการประกวดนางสาวถิ่นไทยงาม นางสาวเชียงใหม่ นางสาวลำปาง แล้วคัดเลือกนางงามจากท้องถิ่นเหล่านี้ไปประกวดนางสาวไทย ส่งผลให้เกิดการประชาสัมพันธ์ทางอ้อมให้เกิดความสนใจมาท่องเที่ยวในภาคเหนือ โดยเฉพาะเชียงใหม่ที่เป็นศูนย์กลางวัฒนธรรมล้านนา การมีศิลปวัฒนธรรมที่โดดเด่น แปลกตา การมีสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่งดงาม ทำให้เริ่มมีนักท่องเที่ยวชาวไทยต่างถิ่นเข้ามาในเชียงใหม่ และเมื่อมีการจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ก็ยิ่งทำให้การท่องเที่ยวก้าวรุดไปข้างหน้า ประกอบกับการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) อันส่งผลให้เกิดโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน ทำให้การเดินทางคมนาคมมีความสะดวกมากยิ่งขึ้นก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยเสริมส่งให้การท่องเที่ยวขยายตัว (สร้อยดี อ่องสกุล, 2551, น.595)

การส่งเสริมการท่องเที่ยวในเชียงใหม่ได้รับการยกระดับความสำคัญมากยิ่งขึ้น จากผลของการประชุมสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (PATA) ครั้งที่ 9 เมื่อปี พ.ศ. 2512 ได้กำหนดให้เชียงใหม่มีความสำคัญด้านการท่องเที่ยวรองจากกรุงเทพฯ มีการเสนอให้สนามบินเชียงใหม่ยกระดับเป็นสนามบินนานาชาติ และเสนอให้ตั้งสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวภาคเหนือ ดังนั้นตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา จำนวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติได้หลั่งไหลเข้ามาสู่จังหวัดเชียงใหม่ต่อเนื่อง (สร้อยดี อ่องสกุล, 2551, น.596)

นอกจากนี้ในช่วงทศวรรษ 2520 – 2530 รัฐบาลไทยมักเลือกจังหวัดเชียงใหม่เป็นสถานที่จัดประชุม และหารือเกี่ยวกับความร่วมมือและสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศอยู่บ่อยครั้ง คำบอกเล่าจากความทรงจำของสงวน คุ่มรุ่งโรจน์นักข่าวอาวุโสที่มีประสบการณ์ทำข่าวขณะนั้นเล่าว่า “ยุค 1980-1990 รัฐบาลไทยสมัยนั้นนิยมใช้เมืองเหนือเชียงใหม่ จัดเลี้ยงแขกบ้านแขกเมืองด้วยอาหารล้านนา ที่เรียกว่า “ขันโตก” เพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ สามัคคีจนมีสื่อต่างชาติ ตั้งชื่อให้การทูตนี้ว่า *Khan-tok Diplomacy* (การทูตขันโตก) แขกมีเกียรติทุกท่านต้องใส่เสื้อม่อฮ่อม ร่วมงานเลี้ยงด้วย” (Sa-nguan Khumrunroj, 2562) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของเชียงใหม่ในบริบทการท่องเที่ยว การให้ความสำคัญจากรัฐไทย และสถานการณ์การเมืองในภูมิภาค

ในทศวรรษ 2530 ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นจุดเปลี่ยนระลอกสำคัญ ความเฟื่องฟูของเศรษฐกิจของประเทศไทย ปัจจัยสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศที่ผ่อนคลายปลายยุคสงครามเย็น นโยบายรัฐบาลอีกประการหนึ่ง ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อเมืองเชียงใหม่อย่างรวดเร็ว เกิดการหลั่งไหลเข้ามา



ของกลุ่มทุนต่างถิ่นทั้งไทยและต่างชาติ ก่อเกิดการลงทุนขนาดใหญ่ขึ้นมา กลุ่มทุนท้องถิ่นเองก็แข่งขันกับทุนภายนอกเช่นกัน เกิดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อลงทุนสร้างตึก อาคารขนาดใหญ่ ทั้งโรงแรมและศูนย์การค้าที่มีอยู่ในเชียงใหม่เปิดทำการในปี พ.ศ. 2535 สองแห่งในเชียงใหม่ คือ ศูนย์การค้ากาดสวนแก้ว ซึ่งเป็นของกลุ่มทุนจากต่างถิ่น และศูนย์การค้าแอร์พอร์ต พลาซ่า ที่เป็นของกลุ่มทุนท้องถิ่น (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2552, น.61-69)

กลุ่มทุนท้องถิ่นก็ประสบปัญหา เช่น ตระกูลตันตราพันธ์ เจ้าของศูนย์การค้าแอร์พอร์ต พลาซ่าได้ขายกิจการให้ตระกูลจิราธิวัฒน์กลุ่มทุนจากกรุงเทพฯ เป็นต้น อีกทั้งในปีถัดมาเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ซึ่งส่งผลกระทบต่อเชียงใหม่สองด้าน คือ บริษัท ห้าง ร้าน ที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลขาดสภาพคล่องทางการเงิน จนถึงขั้นปิดกิจการถึง 366 แห่ง ขณะที่อีกด้านหนึ่งการประกาศลอยตัวค่าเงินบาทส่งผลให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามาเที่ยวยังเชียงใหม่จำนวนมาก ธุรกิจการท่องเที่ยวและธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องต่างขยายตัวอย่างมาก และมีเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว มีการหลั่งไหลเข้ามาของกลุ่มทุนทั้งต่างชาติ ทุนไทยต่างถิ่น และกลุ่มทุนในเชียงใหม่เองที่ลงทุนในธุรกิจโรงแรม ซึ่งในช่วงปี พ.ศ.2545-2546 มีโรงแรมห้าดาวเกิดขึ้นถึง 7 แห่ง คือ 1) โรงแรมแมนดาริน โอเรียนเต็ล ดาราเทวี เชียงใหม่ 2) โรงแรมแชงกรี-ลา เชียงใหม่ 3) คอนราต เชียงใหม่ แอนด์ สปา 4) เลอเมอริเดียน ไนท์ สแควร์ 5) เซน อมันบุรี 6) เดอะ เซติ และ 7) โครงการรีสอร์ทของกลุ่มนักธุรกิจเชียงใหม่ และยังมีโรงแรมประเภทบูติคโฮเต็ล เกิดขึ้นอีกมากมาย พร้อม ๆ กับการเพิ่มขึ้นของธุรกิจ SME ที่ผลิตสินค้าหัตถกรรม (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2552, น.53-55)

เมื่อเศรษฐกิจของไทยค่อย ๆ ฟื้นตัว ประกอบกับการมีนายกรัฐมนตรี “คนเมือง” คือ นายทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 ส่งผลให้เชียงใหม่เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็วในทุกด้าน (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2552, น.62-69) ดังเห็นได้จากแนวคิดการพัฒนาเชียงใหม่ผ่านนโยบาย โดยเฉพาะที่มุ่งเน้นการท่องเที่ยว เศรษฐกิจ และศิลปวัฒนธรรม อาทิ *วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย พ.ศ.2548-2551* ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ซึ่งได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนากลุ่มจังหวัดล้านนา คือ “ประตูทองการค้าสู่โลก โดดเด่นวัฒนธรรมล้านนา น่ายุ่ทุกถิ่นที่” *ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2548-2551* ได้ตั้งวิสัยทัศน์ไว้คือ “นครแห่งชีวิตและความมั่งคั่ง” สำหรับจุดเน้นด้านวัฒนธรรม คือ เป็นเมืองที่น่าอยู่มีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมล้านนา ชุมชนมีความเข้มแข็ง *โครงการพัฒนาเมืองแฝดเชียงใหม่-ลำพูน* เพื่อให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนานุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (กัมพูชา ลาว พม่า ไทย เวียดนามและจีนยูนนาน) ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาไว้ 6 ประการ โดยมีสองข้อที่เน้นเรื่องวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ คือ รูปแบบทางสังคมของเชียงใหม่-ลำพูน จะทันสมัยด้วยวิชาการขั้นสูง งดงามด้วยเอกลักษณ์และวัฒนธรรมดั้งเดิมและเข้มแข็งด้วยศักยภาพและสมรรถนะสูงของผู้คน และแหล่งอารยธรรมและประวัติศาสตร์ของเชียงใหม่-ลำพูน จะดำรงไว้ในรูปแบบของ “เมืองประวัติศาสตร์ที่มีชีวิต”



สำหรับด้านการท่องเที่ยวเชียงใหม่นับตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐและความหวังของคนในท้องถิ่น (ชยันต์ วรรณะภูทิ, 2549, น.56) เรื่อยมาจนถึงทศวรรษ 2540 – 2560 นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติต้องการเข้ามาท่องเที่ยวเชียงใหม่ สถิตินักท่องเที่ยวมีดังตารางต่อไปนี้

ตารางจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่²

ปี พ.ศ.	ชาวไทย (คน)	ชาวต่างประเทศ (คน)	รวม (คน)
2540	1,730,789	1,040,198	2,770,987
2541	1,807,477	1,092,614	2,900,091
2542	1,802,264	1,263,761	3,066,025
2543	1,773,621	1,311,856	3,085,477
2544	1,683,600	1,492,261	3,175,861
2545	1,639,473	1,558,317	3,197,790
2546	1,714,843	1,431,351	3,146,194
2547	1,697,796	1,088,674	2,786,470
2548	1,922,042	1,786,753	3,708,795
2549	2,529,420	1,876,300	4,405,720
2550	2,598,041	1,583,837	4,181,878
2551	N.A.	N.A.	N.A.
2552	2,382,267	1,097,096	3,479,363
2553	2,465,328	1,479,087	3,944,415
2554	2,528,793	1,848,946	4,377,739
2555	3,148,442	1,989,929	5,138,371
2556	3,463,116	2,126,964	5,590,080
2557	4,560,660	2,367,495	6,928,155
2558	4,841,681	2,584,091	7,425,772
2559	5,039,830	2,643,290	7,683,120

² ผู้วิจัยพบว่าข้อมูลสถานการณ์การท่องเที่ยวปี 2551 จากหน่วยงานของไทยไม่สมบูรณ์นัก โปรดดู สำนักงานสถิติแห่งชาติ, “สถิติการท่องเที่ยวและกีฬา” <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/17.aspx> ; หมายเหตุ : สถิติผู้เยี่ยมเยือน (นักท่องเที่ยว + นักทัศนาจร) จังหวัดเชียงใหม่ ปี 2551 รวม ปี 2561 รวม 10,844,753 คน แบ่งเป็นชาวไทย 7,592,159 คน และชาวต่างชาติ 3,252,594



ปี พ.ศ.	ชาวไทย (คน)	ชาวต่างประเทศ (คน)	รวม (คน)
2560	5,476,865	2,856,204	8,333,069
2561	5,705,392	2,972,232	8,677,624

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคเหนือ เขต 1; กรมการท่องเที่ยว; กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

3. กระแสท้องถิ่นนิยม: การรื้อฟื้น/สร้างใหม่อัตลักษณ์ล้านนาตั้งแต่ทศวรรษ 2490

ในท้องถิ่นเองก็มีกระแสการนำเสนอ “อัตลักษณ์ท้องถิ่น” (Local Identity) ให้เห็นนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา ตัวอย่างเช่น การก่อตั้งหนังสือพิมพ์คนเมือง เมื่อปี พ.ศ. 2496 การรณรงค์จัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยคนเมือง ราวปี พ.ศ. 2502 – 2503 (ชัยนธ์ วรรณะภูติ, 2549, น.52; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2543, น.124)

“หน่ออ่อน” ของการกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนา ก็ปรากฏให้เห็นในช่วงนี้เช่นกัน ขอยกกรณีของ “ขันโตกดินเนอร์” เมื่อ พ.ศ. 2496 ที่นายไกรศรี นิมมานเหมินท์ และภรรยาได้จัดเลี้ยงขันโตกในงานเลี้ยงส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ คือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ข้าหลวงยุติธรรมประจำภาค 4 และภริยา ซึ่งจะย้ายเข้ากรุงเทพฯ เพื่อเป็นปลัดกระทรวงยุติธรรม และเลี้ยงส่ง มร.จอร์จ วิตนี่ กงสุลอเมริกันซึ่งย้ายกลับไปสหรัฐอเมริกา ซึ่งงานนั้นได้กำหนดให้มีการแต่งชุดพื้นเมือง โดยผู้ชายสวมชุดหม้อห้อม ส่วนผู้หญิงสวมผ้าซิ่น เกล้ามวยผมทัดดอกไม้ ซึ่งตามปกติแล้วการจัดเลี้ยงขันโตกตามวัฒนธรรมดั้งเดิมจะมีเลี้ยงเฉพาะในงานทำบุญใหญ่ ๆ ที่จัดขึ้นในวาระพิเศษเท่านั้น อีกทั้งในงานเลี้ยงยังได้มีการจัดแสดงศิลปวัฒนธรรมล้านนา มีทั้งดนตรีพื้นเมือง และการเชิญนางงามจากที่ต่าง ๆ เข้ามาร่วมในงานเลี้ยงด้วย สร้างความพึงพอใจแก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากส่วนกลางที่เข้าร่วมงานเป็นอย่างมาก ในการจัดงานครั้งต่อมาในปี พ.ศ. 2499 ก็ได้มีการเพิ่มการแห่ขบวนขันโตก พร้อมด้วยการพ้อนพื้นเมืองจากหญิงงามชาวเหนือที่มีความอ่อนช้อยและงดงาม (สร้อยดี อ่องสกุล, 2551, น.596) กล่าวได้ว่า การจัดงานรูปแบบดังกล่าวกลายเป็นแบบฉบับมาตรฐานที่มีการปฏิบัติสืบต่อมาในงานเลี้ยง หรือเพื่อสนองแก่ผู้มาเยือนตราบจนถึงปัจจุบัน

จากจุดเริ่มต้นเมื่อครั้งการจัดขันโตกดินเนอร์ของนายไกรศรี นิมมานเหมินท์ ก็ส่งผลให้เกิดการนำเอาวัฒนธรรมล้านนามาเป็น “จุดขาย” ของสินค้าทางธุรกิจ การจัดตั้งศูนย์วัฒนธรรมเชียงใหม่ (Old Chiangmai Cultural Center) โดยกลุ่มนักธุรกิจท้องถิ่นเมื่อปี พ.ศ. 2514 บริเวณด้านนอกประตูใหญ่า ที่มีการจัดเลี้ยงแบบขันโตกและจัดแสดงการพ้อนรำพื้นเมือง และในช่วงปี พ.ศ.2517 บริเวณถนนช้างคลานก็เกิดตลาดจำหน่ายสินค้าพื้นเมืองในเวลากลางคืน หรือที่รู้จักกันในนาม “ไนท์ บาซาร์” ภายในตลาดแห่งนี้มีสินค้าหัตถกรรมมาวางจำหน่ายจนกลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ



ที่เมื่อนักท่องเที่ยวมาเยือนเชียงใหม่ก็ต้องมาซื้อสินค้าวัฒนธรรมเป็นที่ระลึก นอกจากสองสถานที่ที่กล่าวมา ยังมีการกำเนิดของร้านค้า ย่าน แหล่งจำหน่ายสินค้าวัฒนธรรมต่าง ๆ อีกมากมายที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับการท่องเที่ยวและจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของเชียงใหม่เอง (ชยันต์ วรรณะภุติ, 2549, น.53-55)

กระแสการโยกย้ายถิ่นจากท้องถิ่น

ผู้วิจัยเห็นว่าการโยกย้ายถิ่นจากท้องถิ่นเชียงใหม่มีเงื่อนไขมาจากโลกาภิวัตน์และวิกฤตอัตลักษณ์ กล่าวขยายความในประเด็นแรก กระบวนการโลกาภิวัตน์ในเชิงวัฒนธรรมนั้นได้ส่งผลผลิตอีกด้านหนึ่งที่สะท้อนกลับ คือ ท้องถิ่นนิยม (localism) หรือท้องถิ่นภิวัตน์ (localization) ไม่ว่าเราจะมองว่าเป็นกระแสต้านที่อยู่ตรงกันข้ามหรือสิ่งที่อยู่ควบคู่กันก็ตามที่ (อภิญา เพ็ญพสุกุล, 2546, น.86, 116 ; พัฒนา กิตติอาษา, 2546) อีกประเด็นต่อมา คือ วิกฤตอัตลักษณ์ (identity crisis) ที่เกิดขึ้นในสังคมอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมวัฒนธรรมในยุคโลกาภิวัตน์ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และรวมถึงวิกฤตเศรษฐกิจ ดังที่พัฒนา กิตติอาษา ได้กล่าวว่าการเมืองเรื่องอัตลักษณ์เป็นพื้นที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้กับการโยกย้ายถิ่นถึงความเป็นตัวตนของผู้คนทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับสังคม (พัฒนา กิตติอาษา, 2546)

เชียงใหม่เองเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทุกด้านในช่วงสามสิบปีที่ผ่านมา ร่องรอยของท้องถิ่นนิยมที่ปรากฏให้เห็นในยุคนี้มีหลักหมายสำคัญคือ “งานสมโภชเชียงใหม่ 700 ปี” ในปี พ.ศ. 2539 ซึ่งมีกระแสการตื่นตัวทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กร และประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ได้รับหน้าที่เป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาซีเกมส์ในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งจัดในวาระเฉลิมฉลองการครบรอบ 700 ปีของเมืองเชียงใหม่

ต่อเนื่องจากกระแสการตื่นตัวที่เพิ่งกล่าวมา ความพยายามรื้อฟื้นวัฒนธรรมล้านนาให้กลับมายังคงมีอย่างต่อเนื่อง สำหรับกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการรื้อฟื้นอัตลักษณ์ของล้านนานั้น ยศ สันตสมบัติ ตั้งข้อสังเกตว่ามีอยู่สองกลุ่มคือ หนึ่ง กลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่น (local elite) เป็นกลุ่มที่มาจากหลากหลายอาชีพ อาทิ นักวิชาการ นักธุรกิจ ซึ่งคนกลุ่มนี้จะเป็นพวกที่โยกย้ายถิ่นฐานเนื่องจากของอาณาจักรล้านนา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่ามีวิกฤตทาง อัตลักษณ์ (identity crisis) หรือ ด้วยสาเหตุอื่น ๆ คนกลุ่มนี้จะเป็นห่วงวัฒนธรรมล้านนาเป็นอย่างมาก และสอง กลุ่มผู้อพยพ คือ กลุ่มที่มาจากที่อื่นและมาตั้งรกรากอยู่ที่เชียงใหม่ กลุ่มนี้ประกอบไปด้วย นักวิชาการ นักธุรกิจ หรือเอ็นจีโอ กลุ่มนี้เป็นห่วงว่าวัฒนธรรมล้านนาจะสูญสลายไปจึงพยายามรักษา เก็บ และตั้งโรงเรียนถ่ายทอด สืบสาน (ยศ สันตสมบัติ, 2543, น.77)

ตัวอย่างเช่น กรณีโฮงเขียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา ซึ่งสะท้อนให้เห็นความกระตือรือร้นจากหลายภาคส่วนทั้ง พระสงฆ์ ภาครัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น ภาคธุรกิจ สถาบันวิชาการ นักเขียน ศิลปิน กลุ่มศิลปวัฒนธรรม องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชน ที่ได้เริ่มจัดงาน “สืบสานล้านนา” ในช่วงต้นเดือนเมษายนของทุกปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2543 จึงได้มีการจัดตั้ง



“โองาเลี่ยนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา” ขึ้นมาอย่างเป็นทางการ ซึ่งภายในงานก็มีนิทรรศการเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรมล้านนา การจัดกาตหมั่ว (อิติณดดา จินาจันทร์, 2543)

จวบจนกระทั่งปัจจุบันก็จะพบเห็นกระแสของการโหยหาอดีตได้ทั่วไปในเชียงใหม่ ผ่านการจัดกิจกรรมจากหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดทั้งปี รวมถึงในชีวิตประจำวันทั่วไปก็เช่นกัน และอาจกล่าวได้ว่าโลกยุคทุนนิยมโลกาภิวัตน์ย่อมพบปรากฏการณ์ท้องถิ่นนิยมและการกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรม

4. ธุรกิจและสินค้าความเป็นล้านนา

ในจังหวัดเชียงใหม่เต็มไปด้วยสินค้าที่อิงแอบกับความเป็นล้านนา สินค้าดังกล่าวเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนผู้ประกอบการ อาทิ **ขันโตก** ซึ่งจากวิถีปฏิบัติการกินอาหารในชีวิตประจำวันของคนเมืองได้กลายมาสู่จุดขายทางวัฒนธรรมตั้งแต่ทศวรรษ 2490 แล้วพัฒนาไปสู่ธุรกิจจัดเลี้ยงขันโตกโดยเอกชนที่มีอยู่หลายแห่งกระจายตัวอยู่ทั่วเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบัน ตัวอย่างร้านที่มีชื่อเสียงเช่น ศูนย์วัฒนธรรมเชียงใหม่ คุ่มขันโตก สิบสองปันนา เบญจรงค์ขันโตก ฯลฯ **ถนนคนเดินเชียงใหม่** ที่เริ่มจัดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 บริเวณประตูท่าแพถึงวัดอุปคุต และมีการขยายขยายขอบเขตพื้นที่กว้างขวางมากขึ้น ซึ่งแนวคิดการจัดประการหนึ่งมาจากการอิงกับประเพณี วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ที่กลายมาเป็นจุดขายซึ่งประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี และต่อมามีการจัดถนนคนเดินที่อิงกับวัฒนธรรมของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีกในเชียงใหม่ เช่น ถนนคนเดินวัวลาย ถนนคนเดินสันกำแพง (ศูนย์สนเทศภาคเหนือ สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550; องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, ม.ป.ป. ; THAILAND HOTELS DIRECTORY, ม.ป.ป.) รวมถึงการตั้งชื่อสถานที่เพื่อสื่อความหมายแบบล้านนา เช่น ศูนย์การค้าที่ใช้ชื่อว่า กาดสวนแก้ว หรือคอมมูนิตี้มอลล์ที่ใช้ชื่อว่า กาดมณี กาดฝรั่ง เป็นต้น ซึ่งเป็นของกลุ่มทุนเอกชน

ผู้วิจัยต้องการนำเสนอกาตหมั่วที่ได้ศึกษาเป็นกรณีศึกษาประกอบการวิจัยกระบวนการกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนา ดังต่อไปนี้

กาตหมั่วประดิษฐ์ : การประดิษฐ์สร้างวัฒนธรรมประเพณีขึ้นใหม่หลายชั้น

การเปลี่ยนวัฒนธรรมให้กลายเป็นสินค้าเพื่อประโยชน์เชิงพาณิชย์นั้น ในมุมมองหนึ่งจากนักวิชาการ ปรากฏท้องถิ่น นักเคลื่อนไหวทางสังคม อธิบายว่าเป็นเรื่องร้ายต่อวัฒนธรรมและสังคมท้องถิ่น ที่ประเพณีวัฒนธรรมอันดีงามถูกลดทอนคุณค่า และยังถูกกอบโกยเอาผลประโยชน์จากนายทุนบ้าง จากคนต่างถิ่นบ้าง

อนึ่งผู้วิจัยเองก็ได้ปฏิเสธคำอธิบายข้างต้นอย่างสิ้นเชิง ผลร้ายดังกล่าวนี้มีที่มาจากทั้งเชิงโครงสร้างของระบบทุนนิยม (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2545, น.142-154) และปัจจัยจากตัวบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ทั้งนี้ผู้วิจัยเองอยากนำเสนอเพิ่มเติมอีกมุมมองว่าวัฒนธรรมนั้นเป็นพื้นที่แห่งการช่วงชิงของผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้ามาหยิบวัฒนธรรมไปสร้างขึ้นใหม่เพื่อตอบสนองความปรารถนาของตนเอง โดยยกกรณี

กาดหมั้วเป็นประเด็นในการวิเคราะห์ผ่านมโนทัศน์ประเพณีดิษฐ์ (invention of tradition) ของอีริค ฮอบส์บอม (Eric Hobsbawm) นักประวัติศาสตร์ลัทธิมาร์กซ์แห่งสำนักซ้ายใหม่ (New Left) ที่ได้กล่าวว่าบรรดาประเพณีที่ดูเหมือนราวกับเก่าแก่ยาวนานนั้น อาจมีรากเหง้าที่มาไม่นานนักหรือเป็นสิ่งที่เพิ่งถูกประดิษฐ์สร้างขึ้น (Hobsbawm, 1992, pp. 1-14)

กาดหมั้ว³ เองเป็นวิถีชีวิตที่มีมายาวนานของผู้คนในสังคมล้านนา กล่าวได้ว่าเป็นสถานที่ของการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองการดำเนินชีวิตประจำวันของคนในสังคม (เฉลิมศรี สิงคราษ และรัตนา พรหมพิชัย, 2542, น.239-242) และกาดหมั้วเองก็มีความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอมา อาทิเช่น บางกรณีจากกาดหมั้วที่เปิดเพียงเวลาเช้ามีดก็มีการขยายขยายเวลาเป็นเปิดทั้งวันหรือจากสถานที่ค้าขายชั่วคราวได้มีการเปลี่ยนแปลงจนถึงขั้นเป็นอาคารถาวร ซึ่งกรณีพลวัตของความเปลี่ยนแปลงของกาดหรือ “กาดหลวง” น่าจะเป็นตัวอย่างประกอบได้เป็นอย่างดี (แม่ฮ้อย ชื่นใจ, 2548, น.58-69 ; ศศิภัทร์ เทียงมิตร, 2545, น.37-39)

นอกจากนี้เรายังพบกาดหมั้วที่เกิดขึ้นโดยการประดิษฐ์สร้างขึ้นมาซึ่งอาจเรียกได้ว่า “กาดหมั้วประดิษฐ์” ซึ่งมีได้เป็นเพียงสถานที่แลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าเท่านั้น หากยังเป็นการสร้างขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการบริโภคความเป็นล้านนาด้วย ซึ่งการประดิษฐ์สร้างและแปรเปลี่ยนวัฒนธรรมล้านนาให้กลายเป็นสินค้านี้มีรากเหง้าปรากฏให้เห็นมาตั้งแต่ทศวรรษ 2490 ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว และกาดประดิษฐ์ก็จัดอยู่ในสายธารดังกล่าว โดยก่อรูปก่อร่างปรากฏให้เห็นในช่วงทศวรรษ 2530 ซึ่งผู้วิจัยพบว่ามีคนหลายกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการประดิษฐ์สร้างกาดหมั้วขึ้นมาจน

³ “กาด” ในภาษาถิ่นภาคเหนือมีความหมายตรงกับคำว่า “ตลาด” ในภาษาไทย นับตั้งแต่ยุคจารีตกาดเป็นสถานที่ที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานควบคู่กับอาณาจักรล้านนา ใน “ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่” ได้กล่าวถึงพญามังรายปฐมกษัตริย์แห่งอาณาจักรล้านนาได้เสด็จกาดที่เวียงกุมกาม และยังกล่าวถึงกาดสี่เชิงพระที่ตั้งอยู่บริเวณหน้าวัดพระสิงห์ในสมัยนั้น สำหรับชื่อของกาดในล้านนาแต่ละแห่งมักเรียกตามชื่อสถานที่ เช่น กาดสันป่าข่อย กาดบ้านสันทราย เป็นต้น สำหรับการจัดแบ่งประเภทของกาด นิยมใช้ตามลักษณะเวลาที่เข้ากาด คือ เวลาเปิดตลาดเริ่มมีการค้าขาย จะพบชื่อของกาดในล้านนา อาทิ กาดก้อม กาดจัว กาดควาย กาดเช้า กาดเลิง กาดแลง กาดหลวง เป็นต้น (เฉลิมศรี สิงคราษ และรัตนา พรหมพิชัย, 2542, น. 239 - 242)

กาดหมั้วดั้งเดิมเป็นตลาดที่เริ่มค้าขายแลกเปลี่ยนสิ่งของตั้งแต่เช้ามืด คำว่า “หมั้ว” ในภาษาเมือง ก็คือ การบ่งบอกถึงเวลาที่ตลาดเริ่ม พอถึงช่วงสายแม้ค้าก็จะเริ่มเก็บข้าวของแยกย้ายกันกลับบ้าน หรือที่เรียกว่า กาดควาย สินค้าที่ขายในกาดหมั้วมีทั้งของกินของใช้ ที่ได้จากการผลิตภาคครัวเรือน สิ่งของเหล่านี้เป็นส่วนเกินจากที่เก็บเอาไว้บริโภคจึงนำเอามาขาย แลกเปลี่ยนที่กาด ในอดีตยุคจารีตเป็นลักษณะของการแลกเปลี่ยนแบบสิ่งของต่อสิ่งของ (barter system) ต่อมาก็มีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการซื้อขายเรื่อยมา กาดหมั้วเป็นวิถีชีวิตของท้องถิ่นเชียงใหม่และล้านนามายาวนานควบคู่พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสังคมล้านนา เมื่อครั้งพญามังรายทรงสร้างเวียงกุมกามปี พ.ศ. 1829 ก็โปรดให้สร้างกาดกุมกามขึ้นด้วย เพื่อให้ประชาชนใช้เป็นแหล่งซื้อขายและแลกเปลี่ยนสินค้าเป็นตลาดที่มีขนาดใหญ่และมีความสำคัญมากที่สุด นอกจากนั้นก็ซื้อค้าจากท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ห่างไกลจากเขตเมืองนำสินค้ามาจำหน่าย การค้าขายในตลาดกุมกามจึงมีลักษณะเป็นระบบทั้งภายในท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่น ในเวลาต่อมาเมื่อพญามังรายสร้างเมืองเชียงใหม่ปี พ.ศ. 1839 ก็ได้มีการสร้างกาดไว้คู่กับเมืองด้วย จากตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ปรากฏหลักฐานว่าพญามังรายโปรดปรานการเดินทางกาดเป็นอย่างมาก และมีหลักฐานในสมัยรัชกาลที่ 5 ระบุว่ามีการกาดกลางเวียง เรียกว่า กาดสี่เชิงพระ เป็นกาดที่สร้างขึ้นมาพร้อม ๆ กับเมืองเชียงใหม่ ตั้งอยู่ที่บริเวณหน้าวัดพระสิงห์ไปจนถึงต้นโพธิ์กลางเวียง (สรสวดี อ่องสกุล, 2551, น.520)



กลายเป็นสินค้า กล่าวได้ว่าเป็นการประดิษฐ์สร้างหลายชั้น จากคนหลายกลุ่มอันเนื่องมาจากพื้นที่วัฒนธรรมนี้เปิดโอกาสให้เข้ามาหยิบนำไปใช้นั่นเอง

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงอย่างไพศาลทั้งระดับโลกและรัฐไทยในช่วงทศวรรษ 2530 ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่นเชียงใหม่ตามมาด้วย การเฉลิมฉลองครบรอบ 700 ปีของเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2539 เป็นหมุดหมายสำคัญของกระแสท้องถิ่นนิยมที่ยังผลสืบเนื่องตามมาด้วย

กลุ่มคนในท้องถิ่น ที่หมายถึงคนที่เติบโตมาในเมืองเชียงใหม่ และคนต่างถิ่นที่ย้ายเข้ามาอยู่ในเมืองเชียงใหม่ (ยศ สันตสมบัติ, 2543, น.77) การรวมกลุ่มของประชาชน ภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และองค์กรพัฒนาเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่ (ดูรายชื่อผู้เกี่ยวข้องในคณะกรรมการงานสืบสานล้านนาใน ธิติศักดิ์ จินาจันทร์, 2543, น.151-153) ที่ต้องการอนุรักษ์ สืบสานภูมิปัญญา ประเพณี และวัฒนธรรมล้านนานั้นการจัด “งานสืบสานล้านนา” เมื่อปี พ.ศ. 2540 บริเวณสำนักส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นกรณีตัวอย่างได้อย่างดี และภายในงานเองมีการจัดกาตหมั้วควัรวฮอมขึ้นมา โดยตกแต่งสถานที่ จัดร้าน และการแต่งตัวของผู้ชายให้สะท้อนกลิ่นอายความเป็นล้านนา (ดูภาพประกอบใน ธิติศักดิ์ จินาจันทร์, 2543, น.71-84) การจัดงานดังกล่าวมีการจัดต่อเนื่องอีกในปี พ.ศ. 2541 – 2542 และในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการก้าวขึ้นไปอีกขั้นหนึ่งโดยมีการจัดตั้งโฮงเฮียนสืบสานล้านนา (บริเวณหลังโรงเรียนปรินส์รอยแยลวิทยาลัย) ซึ่งงานสืบสานล้านนา ก็ได้ย้ายมาจัดเป็นประจำทุกปีที่โรงเรียนดังกล่าว

การจัดกาตหมั้วควัรวฮอมในงานสืบสานล้านนานี้สามารถกล่าวได้ว่าเป็นต้นแบบของ “กาตหมั้วประดิษฐ์” ซึ่งประสบความสำเร็จจนทำให้เกิดการคัดลอกและปรับเปลี่ยนเพื่อสร้างกาตหมั้วขึ้นมาในโอกาสพิเศษ ทั้งในกลุ่มที่ไม่หวังผลทางธุรกิจและที่แสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ

ผู้ประกอบการ ในปัจจุบันจะพบการจัดกาตหมั้วเพื่อตอบสนองผู้เข้าร่วมงานการประชุม สัมมนา มหกรรมสินค้า ฯลฯ ซึ่งการจัดกาตหมั้วดังรูปแบบดังกล่าวมีการออกแบบและดำเนินการโดยผู้ประกอบการ หรือที่เรียกว่า “ออกาไนเซอร์” ที่เล็งเห็นช่องทางธุรกิจโดยมีผู้ประกอบการหลายรายที่รับจัดงานได้โฆษณาผ่านทางเว็บไซต์และเฟซบุ๊ก อาทิ โครงการจัดขันโตก และกาตหมั้วสัญจรเชียงใหม่ คุณปิยะ บุญวิเศษ, บริษัท ไฟว์.พี.เอ ออกาไนเซอร์ จำกัด รับจัดงานกาตหมั้ว, ช่อม่วง, HUB DA CREATION, ทีมงานกาตหมั้ว-วิมาลา พัวพันเสรี, ฟอนเชียงราย, บริษัท หมั่นเมือง จำกัด, แม่เภา กาดลีเชียง, สับนางขันโตก, กาตหมั้ว เฮือนคำปิ่น, Leave it On Me, THAI THANI, BAN BUDHTHONG⁴ ฯลฯ

⁴ ดูโฆษณาของผู้ประกอบการได้ที่ “โครงการจัดขันโตก และกาตหมั้ว สัญจรเชียงใหม่ คุณปิยะ บุญวิเศษ” (<http://ddpromote.com/id-512df1564fba0b357c003e12.html>) และ <https://www.pantipmarket.com/items/9325797>), “บริษัท ไฟว์.พี.เอ ออกาไนเซอร์ จำกัด” (www.รับจัดงานอีเว้นท์ราคาถูก.cpm/งานกาตหมั้วควัรวฮอม+130213.html), “ช่อม่วง” http://www.chormuang.com/portfolio_id.php?id=95 และ <https://www.reviewchiangmai.com/2844-p/>), “HUB DA CREATION” (<http://www.hubdacreation.com/cultural/> และ <http://hubda8.wixsite.com/hubdacreation/cultural->



นักธุรกิจท้องถิ่น บรรดาเจ้าของโรงแรมและสถานที่รับจัดเลี้ยงหลายแห่งในจังหวัดเชียงใหม่ ก็เป็นอีกหนึ่งกลุ่มที่เข้ามามีส่วนร่วมในพื้นที่วัฒนธรรมโดยการประดิษฐ์สร้างกาตหมั้วขึ้นในสถานที่ของตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าที่เข้ามาใช้บริการ โรงแรมจัดเพื่อต้อนรับการประชุม งานสัมมนา ยกตัวอย่างโรงแรมศิริปันนา ที่ได้บรรยายบริการของตนไว้ว่า **“ห้องจัดเลี้ยงด้วยบริการระดับลักซูรีล้านนา ประเพณีการจัดเลี้ยงแบบล้านนาคงคุณค่าและเอกลักษณ์มาอย่างยาวนาน** เราจึงสืบสานความงดงามนี้ไว้ เพื่อให้คุณได้สัมผัสกับงานรื่นเริง งานมงคล งานสังสรรค์ **ในแบบฉบับล้านนาที่แท้จริง**⁵ และอีกกรณีตัวอย่างคือ การจัดงานแต่งงานที่ “บ้านม่อนฝ้าย” สถานที่จัดงานยอดนิยมในบรรยากาศล้านนาได้บรรยายบริการของตนไว้ว่า “พิธีแต่งงานแบบล้านนาที่ทางบ้านม่อนฝ้ายได้สืบทอดประเพณีมาอย่างยาวนาน ประกอบด้วยเครื่องบายศรีครบชุด พร้อมผู้ประกอบพิธี จัดอาหารบริเวณกาตหมั้ว และอาหารขันโตก รับชมการแสดงทางวัฒนธรรม 4 รายการ” (ม่อนฝ้าย, 2558)

และกลุ่มสุดท้ายนายทุนต่างถิ่นที่เข้ามาลงทุนทำธุรกิจในจังหวัดเชียงใหม่เองก็มีส่วนร่วมในการหยิบเอาประเพณีวัฒนธรรมล้านนาทำให้กลายเป็นสินค้า จังหวัดเชียงใหม่มีศูนย์การค้าและห้างสรรพสินค้าอยู่หลายแห่งโดยส่วนใหญ่เป็นของกลุ่มทุนต่างถิ่น ศูนย์การค้าบางแห่งได้ออกแบบให้มีพื้นที่ “กาต” แบบวัฒนธรรมล้านนา ซึ่งในปัจจุบันพบที่ “กาตเมือง” ในศูนย์การค้ากาตสวนแก้ว “กาตของกิน” โซน Food Lanna ในศูนย์การค้าเมญาไลฟ์สไตล์ ซุปเปอร์ เซ็นเตอร์ “กาตหลวงเฟสติวัล” ในศูนย์การค้าเซ็นทรัล เฟสติวัล เชียงใหม่ และ “กาตหลวงแอร์พอร์ต” ในศูนย์การค้าเซ็นทรัลพลาซ่า เชียงใหม่ แอร์พอร์ต ซึ่งแห่งหลังนี้ผู้วิจัยมองว่าเป็น “กาตหมั้วประดิษฐ์” ที่ตั้งใจประดิษฐ์สร้างโดยอิงกับความเป็นล้านนาแบบเต็มรูปแบบ และยังเป็นต้นแบบให้กับศูนย์การค้าอีกหลายแห่งทั้งในจังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดใกล้เคียง

event-organizer) “ทีมงานกาตหมั้ว-วิมาลา พัวพันเสรี” (<https://www.facebook.com/ทีมงานกาตหมั้ว-วิมาลา-พัวพันเสรี-232283993453766>) “ฟ้อนเชียงราย” (<https://www.facebook.com/ฟ้อนเชียงราย>) “บริษัท หมั่นเมือง จำกัด” (<https://www.facebook.com/manmuang9999/posts/1747299435544987>) “รับจัดกาตหมั้ว งานแต่ง งานเลี้ยงฉลอง ทั่วประเทศไทย โดย แม่เภากาตลีเชียง” (<https://www.facebook.com/รับจัดกาตหมั้ว-งานแต่ง-งานเลี้ยงฉลองทั่วประเทศไทย-โดย-แม่เภากาตลีเชียง-1048969848476972/>) “สถาบันงานขันโตก” (<https://www.sabunngahostel.com/>) และ <https://www.sabunngahostel.com/กาตหมั้ว-คิวแลง/>) “กาตหมั้ว เอือนคำปิ่น” (<https://www.facebook.com/lannachiangmai.market>) “Leave it On Me” (<http://www.leaveitonme.com/>; http://www.leaveitonme.com/content/wedding_detail/kad_muang_lanna_show) “THAI THANI” <http://www.thaithanipattaya.com/th/thaithani-homepage.html>) “BAN BUDHTHONG” (<https://banbudhthong.com/รับจัดงานเลี้ยงแบบล้านนา/>)

⁵ และมีข้อความขยายความต่ออีกว่า “เอือนคิลปัสล่า บ้านไม้ทรงไทยงดงามพร้อมสำหรับการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรม งานประชุม ขันโตกดินเนอร์ สอนทำอาหาร กาตหมั้ว ดนตรีในสวนและงานแต่งงาน ซึ่งงานจัดเลี้ยงทุกงาน ไม่ว่าจะเป็นงานประชุมสังสรรค์หรืองานเลี้ยงในรูปแบบใดก็ตาม เราสามารถรังสรรค์สิ่งงานได้อย่างมีศิลปะตามความต้องการด้วยบริการระดับลักซูรีล้านนาโดยทีมงานมืออาชีพ ซึ่งพร้อมให้บริการจัดเลี้ยงทั้งในและนอกสถานที่ ความสนุกสนานบันเทิงใจเป็นส่วนตัว..จะเป็นอีกหนึ่งเสน่ห์ ที่ทำให้คุณต้องกลับมาเยือนศิริปันนาอีกครั้งแล้วครั้งเล่า” ดู <https://www.siripanna.com/th/seminar-hotel-chiang-mai.html>



กาตหลวงแอร์พอร์ตก่อตั้งเมื่อ ปี พ.ศ. 2546 นี้เป็นจุดเริ่มของ “กาตหมั่วในศูนย์การค้า” ซึ่งทางผู้บริหารตั้งใจตั้งชื่ออิงกับสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมของเชียงใหม่ในชื่อว่า “กาตหลวงแอร์พอร์ต” ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 ได้เปิด “กาตของฝาก” (Lanna Food Market) เพิ่มขึ้นมา จนถึงปัจจุบันนั้น กาตหลวงแอร์พอร์ตก็มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอด แต่ก็ยังคงกลิ่นอาย “ความเป็นล้านนา” อยู่เสมอทั้งชื่อ สัญลักษณ์ ภูมิทัศน์ และบรรยากาศ ตัวอย่างเช่น การเลือกใช้กระเบื้องสี ในการตกแต่งตัวอาคาร การนำเอาไม้ไผ่ เชือกป่านขนาดใหญ่ ไปไม้แห้ง โคม ตุง มาประดับประดาร้านค้าให้มีลักษณะคล้ายซุ้มขายของ ส่วนเสาคอนกรีตขนาดใหญ่ก็มีการนำไม้ไผ่มาตกแต่งโอบล้อมเสาไว้ เอกสารประชาสัมพันธ์ของศูนย์การค้าเซ็นทรัลพลาซ่า เชียงใหม่ แอร์พอร์ต (ประมาณปี 2552-2553) มีการแนะนำ 2 สถานที่สำคัญในศูนย์การค้า คือ นอร์ทเทิร์น วิลเลจ (NORTHERN VILLAGE) และ กาตหลวงแอร์พอร์ต (KADLUANG AIRPORT) โดยในส่วนของกาตหลวงแอร์พอร์ตถูกนิยามคำจำกัดความว่า “KADLUANG AIRPORT: The Center of Selected and Pleasurable food” (กาตหลวงแอร์พอร์ต: ศูนย์รวมของอาหารที่คัดสรรและรสชาติที่รื่นรมย์) (central plaza CHIANG MAI AIRPORT, ม.ป.ท) และแผ่นพับประชาสัมพันธ์ในปัจจุบันที่นำเสนอว่า “‘Kad Luang Airport’ The Exotic Lanna Shopping & Dining” (central plaza CHIANG MAI. , ม.ป.ท) สิ่งดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่านายทุนจากต่างถิ่นสามารถจับกระแสท้องถิ่นนิยมที่เคลื่อนไหวในท้องถิ่น และเห็นแบบอย่างการประดิษฐ์สร้างกาตหมั่วในช่วงทศวรรษ 2540 แล้วหยิบตัวแบบการหมั่วที่ “เพ็งถูกสร้าง” มาประดิษฐ์สร้างอีกชั้นหนึ่งจนเกิดกาตหมั่วที่ตั้งอยู่ในศูนย์การค้าจวบจนถึงปัจจุบัน

กาตหลวงแอร์พอร์ตยังเป็นต้นแบบให้กับศูนย์การค้าอีกหลายแห่งทั้งในจังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดใกล้เคียงเจริญรอยตาม (ตัวอย่างเช่น ลำปาง เชียงราย) หากมุ่งขอบเขตเฉพาะเชียงใหม่จะพบ “กาตหลวงเฟสติวัล” ในศูนย์การค้าเซ็นทรัลเฟสติวัล เชียงใหม่ (เชียงใหม่นิวส์, 2560) ที่เปิดบริการเมื่อปลายปี พ.ศ. 2556 ซึ่งกล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลโดยตรงจากแนวทางที่ศูนย์การค้าเซ็นทรัลพลาซ่า เชียงใหม่ แอร์พอร์ตที่ได้ดำเนินการมาก่อน

อีกทั้งกลุ่มทุนต่างถิ่นในยุคหลังก็ได้เห็นตัวแบบแล้วหยิบนำมาทำเป็นสินค้า “แบรนด์” ของตัวเองบ้าง ศูนย์การค้าเมญาอีกแห่งคือ ศูนย์การค้าเมญาไลฟ์สไตล์ ซุปเปอร์ เซ็นเตอร์ เชียงใหม่เปิดบริการช่วงต้นปี พ.ศ. 2556 ลงทุนโดยกลุ่มทุนจากกรุงเทพฯ โดยในเวลาต่อมา ปี พ.ศ. 2558 ได้เปิดบริการ “กาตของกิน” ในโซน Food Lanna พร้อมสโลแกนว่า “กาตของกิน “มากินม่วน ลำไ้ ที่กาตของกิน” อร่อย สะอาด ราคาสบายกระเป๋า ในบรรยากาศการตกแต่งสไตล์ล้านนา” (ดนตรีสีสัน, ม.ป.ป)

จะเห็นได้ว่าเพื่อพิจารณาการกลายเป็นสินค้าของกาตหมั่วนั้นเป็นผลผลิตมาจากเงื่อนไขทั้งภายในท้องถิ่น นโยบายการท่องเที่ยวของรัฐไทย และระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ และประเพณี



วัฒนธรรมดังกล่าวยังเป็นพื้นที่เปิดให้คนหลายกลุ่มเข้ามาหยิบใช้เข้าไปประดิษฐ์สร้างขึ้นมาใหม่ในแบบฉบับของตนเองทั้งเพื่อตอบสนองความต้องการทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ และในทางจิตวิทยา-วัฒนธรรม⁶

บทสรุป และอภิปรายผล

ปรากฏการณ์ร่วมสมัยในสังคมประเด็นหนึ่ง ๆ นั้น หากศึกษาความเปลี่ยนแปลงในทางประวัติศาสตร์ที่พิจารณาเชื่อมโยงสัมพันธ์กับบริบท/ปัจจัยเศรษฐกิจ การเมือง และอีกนานาปัจจัย รวมถึงการเชื่อมโยงภายใต้เงื่อนไขที่ซ้อนทับกันหลายระดับทั้งท้องถิ่น รัฐและโลก ก็จะทำให้อธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างแจ่มชัด กรณีการกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนาในภาคเหนือของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ที่กล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากทั้งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมระดับโลก นโยบายของรัฐบาลไทย และพลวัตความเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่นเอง

การกลายเป็นสินค้าของวัฒนธรรมล้านนาที่ผู้วิจัยได้เสนอในบทความนี้ไปในทิศทางเดียวกับข้อสังเกตของวสันต์ ภัยภูผาแก้ว (2543) ที่เสนอว่ากระบวนการแปรสภาพเมืองเชียงใหม่ให้กลายเป็นสินค้าเป็นผลมาจาก นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาลไทย และการผลักดันของกลุ่มธุรกิจเอกชน และธนศวรร์ เจริญเมือง (2544) ที่เสนอว่ามาจากเงื่อนไขการขยายตัวของเศรษฐกิจแบบเสรี ความปรารถนาที่อยากจะขึ้นชมธรรมชาติอันโดดเด่น ศิลปวัฒนธรรมที่สวยงามแปลกตาของกลุ่มชนชั้นสูง และชนชั้นกลางในสังคมไทย อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้ขยายขอบเขตการอธิบายเพิ่มเติมในมิติประวัติศาสตร์และปัจจัยอื่น/เงื่อนไขระดับมหภาค คือ กระบวนการโลกาภิวัตน์และกระแสตอบกลับจากท้องถิ่น (พัฒนา กิตติอาษา, 2546; อภิญา เฟื่องฟูสกุล, 2546; อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2545) รวมถึงการนำเสนอถึงบทบาทและการเคลื่อนไหวของคนหลายกลุ่มในพื้นที่เชียงใหม่ซึ่งสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับข้อเสนอของยศ สันตสมบัติ (2543)

คนหลากหลายกลุ่มในเวทีพื้นที่วัฒนธรรมต่างมีบทบาทในการหยิบนำประเพณีวัฒนธรรมมาสร้างขึ้นมาใหม่โดยอิงแอบกับ “รากเหง้า” หรือ “ความเก่า” สิ่งดังกล่าวนี้ตรงกับโน้ตสรุปประเพณีดิษฐ์ (Hobsbawm, 1992) การประดิษฐ์สร้างประเพณีวัฒนธรรมได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าวัฒนธรรม ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นโดยทั่วไปในสังคมไทยซึ่งสัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม และนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยว ข้อสรุปนี้สอดคล้องกับการศึกษาในภาคเหนือของอรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (2542) เกี่ยวกับประเด็นความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการสร้างหัตถกรรม

⁶ ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับ “กาตหมั่วประดิษฐ์” ทั้งกรณีกาตหมั่วในศูนย์การค้าและกาตหมั่วในโอกาสพิเศษเป็นสินค้าที่ตอบสนองผู้บริโภคสองกลุ่ม คือ 1.) นักท่องเที่ยวต่างถิ่นที่แสวงหาความเป็นล้านนา และ 2.) กลุ่มคนในท้องถิ่นซึ่งกลุ่มหลังนี้หากมองผ่านคำอธิบายของเกษียร เตชะพีระที่กล่าวไว้ในบทความ “บริโภคนิยมไทย” (ดู เกษียร เตชะพีระ, 2539) คนกลุ่มนี้ไยหา/แสวงหาสินค้าวัฒนธรรมล้านนาอย่างกระตือรือร้นเพื่อบำบัดความอยาก (desire) ของตน และเติมเต็มความเป็นล้านนาเข้าสู่ความคิดจิตใจในเชิงลึก ซึ่งการบริโภคนิยมวัฒนธรรมดังกล่าวในกลุ่มนักท่องเที่ยวก็ดี หรือกลุ่มคนที่ผูกพันกับล้านนา/เชียงใหม่ก็ดี จัดได้ว่าเป็นการบริโภคนิยมเพื่อแสวงหาความเป็นล้านนา เนื่องจากกาตหมั่วเป็นทั้งมูลค่าเชิงอรรถประโยชน์ใช้สอย (use value) และมูลค่าเชิงสัญลักษณ์ (sign value) ด้วยเมื่อผ่านกระบวนการกลายเป็นสินค้า ซึ่งในที่นี้การกาตหมั่วมีมูลค่าทางวัฒนธรรม (cultural value) ด้วยนั่นเอง



ไม้แกะสลักนั้นเป็นการสร้างประเพณีและความเชื่อขึ้นใหม่ และการศึกษาในภาคอีสานของปฐม หงส์สุวรรณ (2558; 2560) ที่ชี้ให้เห็นการประดิษฐ์สร้างประเพณีในชุมชนอีสานสามลุ่มน้ำโขง 7 จังหวัด ที่มีการสร้าง ดัดแปลง ประดิษฐ์เป็นประติมากรรมทางวัฒนธรรม “ใหม่” ที่มีคุณค่าของความ ดั้งเดิม

กล่าวส่งท้ายปรากฏการณ์วัฒนธรรมกลายเป็นสินค้าจึงมิได้เป็นเพียงเรื่องธรรมดา ๆ อันผิวเผิน หากเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน และมีหลายปัจจัยที่ซ้อนทับกันอยู่หลายระดับหลายชั้น ซึ่งการพิจารณาเชื่อมโยงปัจจัยนานับการจูงนำไปสู่การอธิบายความเปลี่ยนแปลงเชิงมหภาคคงจะช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์ร่วมสมัยในประเด็นต่าง ๆ ทั้งระดับท้องถิ่น สังคมไทย และระดับโลกได้มากขึ้น

บรรณานุกรม

- เกษียร เตชะพีระ. (2539). *บริโภคร่วมความเป็นไทย*. ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ), *จินตนาการสู่ปี 2000: นวัตกรรมเชิงกระบวนการทัศน์ด้านไทยศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เฉลิมศรี สิงคราช และรัตนา พรหมพิชัย. (2542). “กาด” สารานุกรมวัฒนธรรมไทย ภาคเหนือ เล่ม 1. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสารานุกรมวัฒนธรรมไทย ธนาคารไทยพาณิชย์.
- ชยันต์ วรรณะภูติ. (2549). ‘คนเมือง’: ตัวตน การผลิตซ้ำสร้างใหม่และพื้นที่ทางสังคมของคนเมือง. ใน อานันท์ กาญจนพันธุ์ (บรรณาธิการ), *อยู่ชายขอบ มองลอดความรู้*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- เชียงใหม่นิวส์. (2560). *งานกาดหมั้ว ตามฉบับเมืองเหนือ*. สืบค้นจาก <http://www.chiangmainews.co.th/page/archives/586375>
- ดนตรีมีสีสัน. (ม.ป.ป.). *เปิดแล้ว “กาดของกิน” ชั้น 4 โซน Food Lanna ที่ศูนย์การค้าเมญ่า*. สืบค้น จาก https://www.dseason.net/newsupdate_detail.php?id=307
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2543). ‘คนเมือง’ ในทางรัฐศาสตร์และท้องถิ่นศึกษา. เอกสารจากการเสวนา เรื่อง “คนเมืองท่ามกลางบริบทการเปลี่ยนแปลง”. เชียงใหม่: ภาควิชารัฐศาสตร์ และ ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____. (2544). *คนเมือง*. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธิดินัดดา จินาจันทร์. (2543). *สืบสานตำนานแรกแสงตะวันยก ตราบตะวันตกกลับฟ้า*. เชียงใหม่: คณะกรรมการจัดงานสืบสานตำนาน.



- ปฐม หงษ์สุวรรณ. (2558). พลวัตและการสร้างประเพณีประดิษฐ์ในชุมชนอีสานลุ่มน้ำโขง. ใน ศิราพร ณ ถลาง (บรรณาธิการ), *ประเพณีสร้างสรรค์ ในสังคมไทยร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- _____. (2560). *ประเพณีประดิษฐ์ในชุมชนอีสานลุ่มน้ำโขง*. ขอนแก่น : สถาบันวิจัยศิลปะและวัฒนธรรมอีสาน มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- พัฒนา กิตติอาษา, (บรรณาธิการ). (2546). *มานุษยวิทยากับการศึกษาปรากฏการณ์โหยหาอดีตในสังคมไทยร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน).
- _____. (2546). *ท้องถิ่นนิยม*. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- ไพโรจน์ คงทวีศักดิ์. (2548). *อาชญาในท่อบาซาร์: การค้ากับความเป็นชาติพันธุ์*. เชียงใหม่: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- _____. (2551). *อาชญาในท่อบาซาร์ ความเป็นชาติพันธุ์บนเส้นทางการค้า*. ใน ยศ สันตสมบัติ (บรรณาธิการ), *อำนาจ พื้นที่ และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์: การเมืองวัฒนธรรมของรัฐชาติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร. (องค์การมหาชน).
- ภิญญพันธ์ พงนะลาวัณย์. (2558). *กำเนิด “ประเทศไทย” ภายใต้เผด็จการ: น้ำไหล ไฟสว่าง ทางสะดวกกับนโยบายซ่อนเร้นในยุคจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- มอนฟ้าย. (2558). *แต่งงานแบบล้านนา*. สืบค้นจาก <http://www.monfai.com/index.php/portfolio-lightbox/>
- แม่ฮุยชื่นใจ. (2548). *กาดหมั้ว*. ใน สุภาภรณ์ อาภาวัชรุตม์ และดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง (บรรณาธิการ), *เรื่องเล่าจาวกาดเล่ม 2*. เชียงใหม่: มูลนิธิสถาบันพัฒนาเมือง.
- ยศ สันตสมบัติ. (2543). ‘คนเมือง’ กับตัวตนของคนเมือง: การผลิตซ้ำ/ผลิตใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์. ใน ธเนศวร เจริญเมือง และวสันต์ ปัญญาแก้ว (บรรณาธิการ), *เอกสารจากการเสวนาเรื่อง “คนเมืองท่ามกลางบริบทการเปลี่ยนแปลง”*. เชียงใหม่: ภาควิชารัฐศาสตร์ และภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2546). *ทุนวัฒนธรรม : วัฒนธรรมในระบบทุนนิยมโลก เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- วสันต์ ปัญญาแก้ว. (2543). *ชีวิตข้างถนน: การศึกษาเชิงชาติพันธุ์วรรณาว่าด้วยผู้ชมโทรทัศน์ ยามค่ำคืนบนถนนสายหนึ่ง ในเมืองเชียงใหม่*. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2552). *ทุนเชียงใหม่*. กรุงเทพฯ : โอเพ่นบุ๊กส์.
- ศศิภัสร์ เทียงมิตร. (2545). *กาดหลวงเมืองเชียงใหม่และเมืองเชียงใหม่: ศึกษาเปรียบเทียบพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงจากผลกระทบของระบบเศรษฐกิจโลก หลังสงครามโลกครั้งที่สองถึงปัจจุบัน*. (วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชาภูมิภาควิทยา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.



- ศูนย์สนเทศภาคเหนือ สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2550). *ความเป็นมาของ ถนนคนเดิน จังหวัดเชียงใหม่*. สืบค้นจาก http://library.cmu.ac.th/ntic/knowledge_show.php?docid=18
- สร้อยสวัสดิ์ อ่องสกุล. (2551). *ประวัติศาสตร์ล้านนา* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: อมรินทร์.
- สืบพงศ์ หงส์ภักดี. (2548). *กระบวนการทำหัตถกรรมท้องถิ่นให้กลายเป็นสินค้าที่ระลึกสำหรับนักท่องเที่ยว:กรณีศึกษา บ้านบ่อสร้าง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่*. (การค้นคว้าแบบอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชาการจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่. (ม.ป.ป.). *ถนนคนเดิน ท่าแพ*. สืบค้นจาก http://www.chiangmaipao.go.th/tourism/place_detail.php?id=37&area=21%20
- อภิญา เพื่องฟูสกุล. (2546). *อัตลักษณ์*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ.
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2542). *ปัญหาของการศึกษาประวัติศาสตร์ล้านนา : เอกสารคำสอน กระบวนวิชา004472*. เชียงใหม่: ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2545). *เส้นผมบังภูเขา: ความคิดสามัญเชิงวิพากษ์*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาการเมือง.
- Anan Ganjanapan. (1984). *The Partial commercialization of rice production in northern Thailand (1900-1981)*. Ph.D. Dissertation, Cornell University.
- Central plaza CHIANG MAI AIRPORT. (ม.ป.ป.). *Chiang Mai Guide & Map*. [แผ่นพับ]. เชียงใหม่: เซ็นทรัลพลาซ่า เชียงใหม่ แอร์พอร์ต.
- Central plaza CHIANG MAI. (ม.ป.ป.). *MAP OF CHIANG MAI* [แผ่นพับ]. เชียงใหม่: เซ็นทรัลพลาซ่า เชียงใหม่ แอร์พอร์ต.
- Chaiyan Rajchagool. (1994). *The Rise and fall of the Thai absolute monarchy : foundations of the modern Thai state from feudalism to peripheral capitalism*. Bangkok: White Lotus.
- Cohen, Erik. (1989). International Politics and The Transformation of Folk Crafts The Hmong (MEO) of Thailand and Laos. *Journal of the Siam Society*, 77 (1), 68-82.
- Cohen, Erik. (2000). *Commercialized Crafts of Thailand: Hill Tribes and Lowland Villages: Collected Articles*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- _____. (2001). *Thai tourism: hill Tribes, Islands and open-ended prostitution* (2nd ed). Bangkok: White Lotus Press.



Hobsbawm, Eric and Ranger, Terence, ed. (1992). *The Invention of Tradition*.

Cambridge: Cambridge University Press.

Sa-nguan Khumrunroj. (2562). ว่าด้วยการทุตชันโตก_ซึ่งเดี๋ยวนีประเทศกูมีเลิกไปแล้ว.

สืบค้นจาก <https://www.facebook.com/sanguan.khumrunroj/posts/2258738374211599>

Seksan Prasertkul. (1989). The Transformation of the Thai state and economic change (1855-1945). *Ph.D. Dissertation*, Cornell University.

THAILAND HOTELS DIRECTORY. (ม.ป.ป.). ถนนคนเดินเชียงใหม่ : CHIANGMAI WALKING STREET. สืบค้นจาก <http://chiangmaistreet.blogspot.com/2007/02/blog-post.html>

Wallerstein, Immanuel. (1983). *Historical Capitalism*. London: Verso.



โครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น: ปัญหาทางกฎหมายในระบบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

วนิดา พรหมหล้า*

(วันรับบทความ: 1 มีนาคม 2562/ วันแก้ไขบทความ: 4 มีนาคม 2562 / วันตอบรับบทความ: 4 มีนาคม 2562)

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น และจากการศึกษาปัญหากฎหมายอันเกี่ยวกับระบบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นมีดังนี้ (1) ข้อจำกัดด้านกฎหมาย กล่าวคือการขาดบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนถึงการกำหนดให้ทางหลวงท้องถิ่นเป็นหนึ่งในโครงการที่จะต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (2) ข้อจำกัดด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) ข้อจำกัดด้านตัวรูปแบบรายงาน รวมถึงเนื้อหาของรายงาน กล่าวคือเนื้อหาข่าวยานที่มาก ใช้ภาษาเขียนรายงานที่เป็นภาษาเทคนิค ทำให้ยากแก่การทำความเข้าใจ หากหากกลยุทธการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (4) ข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง กระบวนการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ที่ผ่านมานี้ไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง (5) ข้อจำกัดด้านการติดตามตรวจสอบภายหลังการอนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการดำเนินการโครงการตามที่ได้รับอนุมัติ (6) และข้อจำกัดของโครงสร้างการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) ได้แก่ การมีข้อจำกัดในด้านระยะเวลาของการให้ความเห็นต่อการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น และ (7) ข้อจำกัดในการลงพื้นที่เพื่อศึกษาประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น

คำสำคัญ: การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม/ ทางหลวงท้องถิ่น/ กฎหมายทางหลวง

* อาจารย์ สาขาการเมืองการปกครอง วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Local Road Construction: Legal Problems for Environmental Impact Assessment System

Wanida Phromlah *

(Received Date : March 1, 2019, Revised Date : March 4, 2019, Accepted Date : March 4, 2019)

Abstract

This research aims to study the legal problems of Environmental Impact Assessment (EIA) System for local road construction in Thailand. The research revealed a number of problems that should be concerned for the EIA System for local road construction in Thailand comprising: (1) limitation of provision of relevant laws: it is not clear whether local road construction is required to conduct EIA. This significantly leads to misinterpretation of laws and eventually would lead to law violation (2) there is lack of effective coordination among responsible authorities (3) being complicated and highly technical of the content of the EIA report (4) lack of effective public participation (5) lack of effective monitoring approach (6) the limitation of expert review committee; especially regarding the limitation of available time and data used to review the EIA report, and (7) there is insufficient field research and public hearing for EIA.

Keywords: Environmental Impact Assessment/ Local Road/ Public Road Law

* Lecturer of Political Science, College of Politics and Governance, Mahasarakham University



บทนำ

ธรรมชาติของการมีอยู่ของสังคมคือการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และผลของการพัฒนาดังกล่าวที่เกิดขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ คือ การเกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนและเศรษฐกิจโดยรวมของสังคมต่อไป ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment - EIA) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment - EHIA) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้น (Initial Environmental Examination - IEE) จึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่ง ซึ่งแต่ละประเทศที่ดำเนินโครงการการพัฒนาต่างนำมาใช้เพื่อการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการพัฒนาทั้งหลายดังกล่าว (เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม; ประเทศไทย, 2557)

ประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้นำระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้มาบังคับใช้กับการพัฒนาในประเทศ การบังคับใช้ดังกล่าวอยู่ทั้งในรูปแบบของนโยบาย เช่น การบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรืออยู่ในรูปแบบของกฎหมาย เช่น กำหนดในพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม; ประเทศไทย, 2557) ดังนั้นเพื่อที่จะทำให้การดำเนินการตามระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในประเทศไทย การพิจารณาถึงปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงถือเป็นเรื่องสำคัญที่ควรเกิดขึ้น

โครงการการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น เป็นหนึ่งในโครงการการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่สำคัญและสามารถส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทาง ที่กระทบต่อชุมชนใกล้เคียงผู้ถูกเวนคืนที่ดิน เช่น เนื่องจากเวนคืนทำให้บ้านอันเป็นที่ทำเคยประกอบการร้านค้า ทำกินทุกวันต้องถูกรื้อถอน หรืออาจจะมีขั้นตอนการขุดหน้าดินปรับหน้าดินเพื่อสร้างถนน ซึ่งทำให้เกิดฝุ่นละอองอันกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนใกล้เคียง หรือแม้กระทั่งการออกแบบรูปแบบของถนนที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตตามประเพณีดั้งเดิมของท้องถิ่น ปัญหาดังกล่าวสามารถนำไปสู่การทำลายความสงบสุขของการดำรงชีวิตประจำวันของชุมชนใกล้เคียงได้ และรวมถึงความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดให้มีการสร้างทางหลวงกับชุมชนใกล้เคียงได้ (สำนักการวางแผนและพัฒนาเมือง; กรุงเทพมหานคร, 2560; กระทรวงคมนาคม, 2556)

บทความวิจัยนี้จึงเกิดขึ้นโดยมุ่งที่จะศึกษาถึงช่องว่างทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น เช่น ปัญหาการตีความกฎหมาย หรือปัญหาการขัดกันแห่งบทบาท หน้าที่ของบริษัทผู้ได้รับอนุญาตให้ทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้การทราบถึงช่องว่างทางกฎหมายของระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว



จะสามารถนำผลดังกล่าวมาวิเคราะห์ประกอบเพื่อกำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับโครงการการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป

คำถามวิจัย

งานวิจัยนี้เริ่มต้นด้วยคำถามวิจัยดังต่อไปนี้เพื่อเป็นแนวทางการทำงานวิจัยต่อไป คือ

การวิจัยคือการค้นหาคำตอบหรือค้นหาข้อเท็จจริงเพื่อนำมาตอบคำถามหรือตอบปัญหาที่ตั้งไว้ (สุภางค์ จันทวานิช, 2551) ดังนั้นสำหรับบทความวิจัยในครั้งนี้จึงอยู่ภายใต้ขอบเขตคำถามคือ “ปัญหาทางกฎหมายในระบบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นคืออะไร”

วัตถุประสงค์

พิจารณาจากคำถามวิจัย งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) มุ่งศึกษาถึงระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับโครงการการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทยปัจจุบัน
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น

ผลที่คาดว่าจะได้รับและความสำคัญของบทความวิจัย

เนื่องจากบทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น ดังนั้นบทความวิจัยนี้จึงมีความสำคัญคือ

- 1) สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อการพัฒนาต่อยอดเพื่อเป็นแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของการพัฒนาเกี่ยวกับโครงการการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น หรือทางหลวงประเภทอื่นที่ใกล้เคียงกัน เช่น ทางหลวงชนบท อันถือเป็นส่วนประกอบสำคัญของการพัฒนาชุมชนต่อไป
- 2) สามารถนำไปใช้ประโยชน์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมทางหลวงชนบท และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อโครงการพัฒนาต่อไปได้
- 3) บทความวิจัยนี้มีความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศเพื่อความยั่งยืน เพราะการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น แม้เจตนาที่แท้จริงแล้วคือการพัฒนาสังคม การสร้างความสะดวกในการเดินทาง การคมนาคมซึ่งสามารถส่งผลต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในกรณีที่มีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกรวดเร็วขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นหากไม่พิจารณาบริบทรอบด้านอย่างละเอียดถี่ถ้วน ก็อาจส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนรอบด้าน ดังนั้นผลของงานวิจัยจะนำมาซึ่ง



การส่งเสริมให้ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันนำไปสู่การลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมจากการสร้างทางหลวงท้องถิ่นนั้น ดังนั้น การลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมจากการสร้างทางหลวงท้องถิ่นซึ่งเป็นผลจากงานวิจัยนี้จึงนำไปสู่การพัฒนาที่คำนึงถึงเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมไปในขณะเดียวกัน กล่าวคือส่งเสริมให้มีการสร้างทางอันเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ แต่ก็คำนึงผลกระทบที่จะเกิดต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกันผ่านกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงถือว่าบทความวิจัยนี้มีความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศเพื่อความยั่งยืน

4) บทความวิจัยนี้สามารถสะท้อนเป็นแนวคิดด้านนโยบายและกฎหมายสิ่งแวดล้อมอันเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นในประเทศไทยและรวมถึงความไปได้สำหรับประเทศไทยในการประยุกต์ใช้บทเรียนจากงานวิจัยดังกล่าวเพื่อเป็นส่วนหนึ่งสำหรับการพิจารณาสร้างนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทยต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

บทความวิจัยนี้ทำให้ค้นพบองค์ความรู้ใหม่ เกี่ยวกับรูปแบบหรือลักษณะของปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น ระเบียบวิธีวิจัยในครั้งนี้จึงเป็นการวิจัยแบบพื้นฐาน (Basic research) โดยให้ความสำคัญกับการค้นหาข้อมูล องค์ความรู้ความละเอียด คลอบคลุมถึงทุกประเด็นปัญหาที่ควรจะต้องพิจารณาถึงในการศึกษาถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การเข้าใจถึงโครงสร้างระบบที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดต่อการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงชนบทอย่างมีประสิทธิภาพ โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) อันเป็นข้อมูลพื้นฐานแนวคิดที่สำคัญต่อการวิเคราะห์ต่อยอดเพื่อพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นต่อไป

การวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นการวิจัยที่เปิดโอกาสให้นักวิจัย ได้ค้นหาคำตอบของคำถามวิจัยภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด และให้นักวิจัยได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อความรู้ใหม่ๆจากเอกสารต่างๆ เช่น เอกสารรายงาน เอกสารนโยบายของทางราชการ หนังสือ คู่มือ บทความวิชาการ สื่อ สิ่งพิมพ์ ต่างๆ ตัวบทกฎหมาย งานวิจัย หนังสือพิมพ์ เอกสารเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของอิเล็กทรอนิกส์หรือสิ่งพิมพ์ (John Scott, 2549) การเก็บข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) จึงทำให้นักวิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เช่น แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการพัฒนา และแนวคิดเกี่ยวกับระบบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่มาของระบบดังกล่าว ซึ่งการศึกษาถึงแนวคิดและที่มาของเรื่องดังกล่าวเปิดโอกาสให้



ผู้ท้าววิจัยได้ทราบถึงความสำคัญ เหตุผล ของการพัฒนาอันโยงไปสู่การทราบถึงความสำคัญ และ เหตุผลของการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นอันถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนา และรวมถึง ความสำคัญ และองค์ประกอบของระบบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรวมถึงกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง อันเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญต่อการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอัน เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นต่อไป

แนวคิด ทฤษฎี อันเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นและระบบการรายงานผลกระทบ สิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

ในการศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายในระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับ โครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยได้ค้นคว้าข้อมูลต่างๆ จากเอกสาร รายงาน หนังสือ บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และเว็บไซต์ต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์ในการกำหนดกรอบแนวคิดและ แนวทางในการวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น

ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าข้อมูลอันเป็นส่วนหนึ่งของกรอบแนวคิดงานวิจัย ประกอบด้วยรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ความหมายและความสำคัญของโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น

ก) โครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น: รูปแบบหนึ่งของการพัฒนา

การพัฒนาเป็นสิ่งที่ถือว่าควบคู่กับการเป็นอยู่ของสังคม และในขณะเดียวกันการพัฒนานั้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งตามความหมายแล้วจะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น (วิจิตร ศรีสอาน, ณรงค์ศักดิ์ ธนวิบูลย์ชัย และสิริวรรณ ศรีพหล, 2524, น.10) เช่น การมีความเป็นอยู่ ที่ดีขึ้น ประชาชนมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงขึ้น เพิ่มสัดส่วนในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ทำให้เกิด โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตมากยิ่งขึ้น (เกื้อ วงศ์บุญสิน, 2538, น.73) นอกจากนี้การ พัฒนายังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากการใช้แรงงานคนและสัตว์มาเป็นพลังงานจากเทคโนโลยี จำพวกเครื่องจักร เครื่องยนต์ต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น อาชีพของคนในสังคมเปลี่ยนจากเกษตรกรรมเป็นการ ประกอบอาชีพทางด้านอุตสาหกรรม วิธีการผลิตเปลี่ยนจากการยังชีพเป็นวิธีการผลิตเพื่อการค้า ที่อยู่อาศัยเปลี่ยนจากชนบทเป็นเมือง สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนจากสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเป็นสิ่งแวดล้อมที่ มนุษย์สร้างขึ้น

ทิศทางของการพัฒนาจะเป็นอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับฐานแนวคิดที่แตกต่างกัน เช่น การพัฒนา สังคมที่อยู่บนฐานความคิดของการพัฒนากระแสหลักซึ่งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีภาวะความทันสมัย (Modernization Theory) ที่ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และทิศทางในการ พัฒนาก็จะถูกกำหนดจากส่วนกลางเป็นหลัก โดยการพัฒนาให้ความสำคัญเพียงการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน



(Infrastructure Development) อันเป็นกระบวนการสร้างความทันสมัย (Modernization) ที่มุ่งเน้นในเชิงปริมาณหรือการเติบโตทางวัตถุเพียงด้านเดียว

การพัฒนาด้านการคมนาคมก็เป็นอีกหนึ่งการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เกิดขึ้นในประเทศไทย มีการพัฒนาทางหลวงอย่างเป็นระบบตั้งแต่เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับแรก ๆ โดยแนวทางการพัฒนาทางหลวงในอดีตนั้นเริ่มต้นจากการก่อสร้างลาดยางเส้นทางสายหลักที่เชื่อมระหว่างภูมิภาคต่างๆ เข้าด้วยกัน จากสภาพเดิมซึ่งเป็นทางลูกรังหรือไม่มีแนวทางเดิมอยู่เลย ทำให้การติดต่อไปมาหาสู่ระหว่างภาคต่างๆ สามารถทำได้ตลอดฤดูกาลในระยะเวลาอันรวดเร็ว และหลังจากที่เส้นทางสายหลักได้รับการพัฒนาเชื่อมโยงถึงกันตลอดแล้ว แนวทางพัฒนาได้เน้นการพัฒนาเส้นทางสายย่อยที่เชื่อมจากทางสายหลักเข้าสู่จังหวัดหรือเข้าสู่อำเภอ โดยมีเป้าหมายที่จะให้ทุกอำเภอมีเส้นทางลาดยางเข้าถึง (กรมทางหลวง, 2560)

การก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติมปี 2549 กำหนดหน่วยงานหลักที่จะดำเนินการด้านทางหลวงอยู่ 3 หน่วยงาน คือ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจกรมทางหลวงชนบท ในการกำหนดมาตรฐานลักษณะของทางหลวงท้องถิ่น งานควบคุมทางวิชาการและอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทางหลวงท้องถิ่น และการที่จะพัฒนาเส้นทางคมนาคมและขนส่งของประเทศให้มีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานทั้ง 3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องบูรณาการร่วมกัน ซึ่งในส่วนของทางหลวงท้องถิ่นนั้น กรมทางหลวงชนบทจะต้องเข้าไปดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนท้องถิ่นในฐานะพี่เลี้ยงด้านวิชาการ ซึ่งเป็นภารกิจตามพระราชบัญญัติทางหลวงอันจะทำให้คุณภาพมาตรฐานงานทางเป็นเอกภาพ จะส่งผลให้ระบบถนนมีความเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายที่ดีและมีประสิทธิภาพ ส่งผลดีต่อประชาชนและประเทศโดยรวม (สำนักส่งเสริมการพัฒนาทางหลวงท้องถิ่น, ม.ป.ป.)

แต่เดิม ตามพระราชบัญญัติทางหลวง ปี พ.ศ. 2535 ทางหลวงในประเทศไทยมี 6 ประเภท ทางหลวง คือ ทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงชนบท ทางหลวงเทศบาล ทางหลวงสุขาภิบาล ทางหลวงสัมปทาน แต่ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ทางหลวงในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ

ทางหลวงพิเศษ คือ หลวงที่จัดหรือทำไว้เพื่อให้การจราจรผ่านได้ตลอดรวดเร็วเป็นพิเศษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษโดยกรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา รวมทั้งควบคุมให้มีการเข้าออกได้เฉพาะโดยทางเสริมที่เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษตามที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้นไว้เท่านั้น¹

¹ มาตรา 7 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549)



ทางหลวงแผ่นดิน คือ ทางหลวงสายหลักที่เป็นโครงข่ายเชื่อมระหว่างภาค จังหวัด อำเภอ ตลอดจนสถานที่ที่สำคัญ ที่กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงแผ่นดิน²

ทางหลวงชนบท คือ ทางหลวงที่กรมทางหลวงชนบทเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบท³

ทางหลวงท้องถิ่น คือ ทางหลวงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนลงทะเบียนและประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด⁴

ทางหลวงสัมปทาน คือ ทางหลวงที่รัฐบาลได้ให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงสัมปทาน⁵

จะเห็นว่าปัจจุบันได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประเภททางหลวง คือยกเลิกทางหลวงเทศบาล และทางหลวงสุขาภิบาล และได้มีการเพิ่มเติมทางหลวงท้องถิ่นขึ้นมาแทน

ทางหลวงท้องถิ่น แต่เดิมคือทางหลวงชนบท ที่กรมทางหลวงชนบทได้ถ่ายโอนอำนาจในการดูแลจัดการมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ หลังจากที่ประเทศไทยได้มีแนวคิดการกระจายอำนาจปกครองจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ก็ได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงทำให้กรมทางหลวงชนบท สังกัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและยกระดับมาตรฐานทางหลวงชนบท เพื่อสนับสนุนการคมนาคมขนส่ง การท่องเที่ยว แก้ไขปัญหาจราจรโดยสร้างทางเชื่อม (Missing Link) ทางเลี้ยว (By-pass) และทางลัด (Shortcut) รวมทั้งเป็นพี่เลี้ยงด้านการพัฒนาทางหลวงท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โอนทางหลวงชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเปลี่ยนชื่อจากทางหลวงชนบท เป็น ทางหลวงท้องถิ่น ทั้งนี้ตั้งแต่ปี 2546 อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน และปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีทางหลวงท้องถิ่นทั้งสิ้นคิดเป็น 352,465 กิโลเมตรซึ่งคิดเป็นสัดส่วนทางหลวงที่มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทางหลวงประเภทอื่น (กรมทางหลวงชนบท, 2561)

ทางหลวงท้องถิ่นแม้จะถ่ายโอนมาจากการเคยเป็นทางชนบทมาก่อน แต่ก็มีความแตกต่างจากทางหลวงชนบท คือ โดยทั่วไปทางหลวงชนบท จะมีจุดเริ่มต้นหรือจุดสิ้นสุดโครงการที่ทางหลวงแผ่นดิน ส่วนใหญ่มีความยาวมากกว่า 8 กิโลเมตร ผิวจราจรกว้างไม่น้อยกว่า 6 เมตร วิธีสังเกตเมื่ออยู่บนสายทางจะเห็นป้ายสัญลักษณ์ทางหลวงชนบทเป็นแผ่นป้ายสีน้ำเงินมีรูปพระวิษณุ มองเห็นได้อย่างชัดเจน

² มาตรา 8 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549)

³ มาตรา 9 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549)

⁴ มาตรา 10 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549)

⁵ มาตรา 12 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549)



ทุกสายทางจะมีรหัสสายทางเป็นพยัญชนะชื่อย่อจังหวัด 2 ตัว และหมายเลขสายทาง 4 ตัว กำกับไว้ เช่น ขบ.1008 หมายถึง ทางหลวงในจังหวัดชลบุรีหมายเลข 1008 ในขณะที่ส่วนทางหลวงท้องถิ่นนั้นส่วนใหญ่จะกระจายอยู่ในทุกหมู่บ้านและตำบล โดยมีทั้งถนนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กำกับดูแลอยู่เดิม ถนนที่กรมโยธาธิการและทางหลวงชนบทได้ถ่ายโอนให้ ซึ่งบางสายทางจะมีป้ายชื่อหน่วยงาน อปท. เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาลกำกับไว้ และบางเส้นทางจะเห็นป้ายรหัสสายทางเป็นพยัญชนะชื่อย่อจังหวัด 2 ตัวมี ถ. ต่อท้ายหมายเลขสายทางจำนวน 5 ตัว เช่น ขบ.ถ 1-0001 หมายถึงทางหลวงท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี (กรมทางหลวงชนบท, 2556)

สำหรับอำนาจในการบริหารจัดการนั้น ในกรณีของทางหลวงท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจบริหารจัดการ เช่น การจัดสรรงบประมาณ และหากไม่เพียงพอสามารถขอรับงบประมาณไปยังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมได้ หรือการรับแจ้งกรณีทางหลวงชำรุดทั้งนี้กรมทางหลวงชนบท ได้ส่งเสริมสนับสนุนงานด้านวิชาการโดยการจัดฝึกอบรมให้แก่บุคลากรด้านช่างแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาทางหลวงท้องถิ่นเพื่อให้ อปท. ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานก่อสร้างบำรุงรักษาและพัฒนาสายทางที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการจัดทำงบประมาณประจำปี จะรวบรวมข้อมูลสายทางจากแผนแม่บทการพัฒนาทางหลวงท้องถิ่นจัดส่งให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ประกอบการขอรับการจัดสรรงบประมาณในการซ่อมบำรุงทางหลวงท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป (กรมทางหลวงชนบท, 2556)

นอกจากนี้ยังมีการลงทะเบียนทางหลวงท้องถิ่น อันถือเป็นภารกิจสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการ ซึ่งนอกจากเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มาตรา 10 และมาตรา 13 (3) ที่จะทำให้ภารกิจการกำกับดูแลตามกฎหมายทางหลวงเป็นไปด้วยความเรียบร้อยสมบูรณ์แล้ว ยังเป็นการลดความซ้ำซ้อนของเส้นทางที่ดูและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และส่วนราชการอื่น เช่น กรมทางหลวงชนบท และข้อมูลจากการลงทะเบียนนั้นยังพื้นฐานข้อมูลสำหรับการกำกับ ควบคุม ตรวจสอบ และพัฒนาทางหลวงท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักวิศวกรรม เพื่อให้เกิดความมั่นคง แข็งแรง และปลอดภัย กับประชาชนผู้ใช้ถนน และการลงทะเบียนทางหลวงท้องถิ่นนั้นทำให้การกำหนดรหัสสายทางและออกแบบป้ายจราจรเกิดความสอดคล้องกัน ซึ่งจะทำให้ อปท. สามารถดำเนินการบริหารจัดการทางหลวงท้องถิ่นร่วมกับสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด และหน่วยงานของกรมทางหลวงชนบทในภูมิภาค และสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดทุกจังหวัดทั่วประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม และจะส่งผลต่อการเสริมสร้างเอกลักษณ์ของทางหลวงท้องถิ่น รวมถึงการกำกับดูแลตามกฎหมายทางหลวงที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ (กรมทางหลวงชนบท, 2556)



มาตรฐานชั้นทางหลวงท้องถิ่น ก็ถือเป็นอีกหนึ่งการบริหารจัดการทางหลวงท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดชั้นทางหมายถึงการแบ่งประเภทของ “ทางหลวงท้องถิ่น” ออกเป็นกลุ่มๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เพื่อใช้สำหรับการซ่อมบำรุง การวางแผนพัฒนา การพิจารณาออกแบบ และการพิจารณาความปลอดภัย

ทางหลวงท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งชั้นทาง จะสามารถพิจารณาขออนุมัติงบประมาณในการบำรุงรักษาทางหลวงท้องถิ่น การมีชั้นทาง จะเป็นตัวชี้วัดถึงงบประมาณที่เหมาะสม พิจารณางบประมาณ ในการวางแผนพัฒนาทางหลวงท้องถิ่น ชั้นทางจะช่วยให้ทราบจำนวนทางหลวงท้องถิ่นที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา หรือพัฒนาไม่ครบทั้งสายได้อย่างชัดเจนและง่ายมากขึ้น

ทางหลวงท้องถิ่นในเขตเมือง หรือในเขตชุมชน แบ่งออกเป็น 5 ชั้นทาง ได้แก่ ทางหลวงท้องถิ่นชั้นพิเศษ ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 1 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 2 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 3 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 4

ทางหลวงท้องถิ่นนอกเขตเมืองหรือนอกเขตชุมชน แบ่งออกเป็น 7 ชั้นทาง ได้แก่ ทางหลวงท้องถิ่นชั้นพิเศษ ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 1 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 2 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 3 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 4 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 5 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 6 (กรมทางหลวงชนบท, 2556)

การก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น

การก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นสามารถดำเนินการโดย นายก อบท. ดำเนินการขอลงทะเบียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยยื่นผ่านท้องถิ่นจังหวัด ตามแบบ ทล.1 (แบบขอลงทะเบียนเป็นทางหลวงท้องถิ่น) พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานจำนวน 2 ชุด คือ (1) แผนที่แนวเส้นทางหลวง การจัดทำแผนที่แนวเส้นทางให้กำหนดลงในแผนที่มาตราส่วนที่เหมาะสม เช่น แผนที่มาตราส่วน 1 : 4,000 หรือ 1 : 50,000 ซึ่งสามารถมองเห็นรายละเอียดแผนที่และเส้นทางได้ชัดเจน กรณีที่ อบท.ไม่มีแผนที่เพื่อใช้ในการกำหนดแนวเส้นทาง สามารถขอแผนที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องได้จากสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัด (2) รายละเอียดของเส้นทาง ซึ่ง ประกอบด้วยชื่อสายทาง ระยะทาง ประเภทผิวจราจร ความกว้าง ผิวจราจร ความกว้างเขตทาง ความกว้างไหล่ทาง ความกว้างทางเท้า (ถ้ามี) ทางระบายน้ำ/ท่อระบายน้ำข้างทาง และรายละเอียดอื่นๆ ตามแบบ ทล.3 (แบบรายละเอียดเส้นทาง) (3) บัญชีเอกสารแสดงสิทธิ์ในที่ดินแนวเขตทางหลวง ประกอบด้วยเอกสารสรุปแนวเขตทางและบัญชีเอกสารแสดงรายละเอียดเจ้าของผู้ครอบครองที่ได้แบ่งหักพื้นที่เป็นทางสาธารณะประโยชน์ เช่นกรณีเส้นทาง ที่มีการเวนคืนที่ดิน และ (4) หนังสือให้ หรือ สละการครอบครองสิทธิ์ในที่ดิน หรือหนังสืออุทิศที่ดินเพื่อเป็นทางสาธารณะประโยชน์ของเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครอง ตามแบบ ทล.4 (แบบหนังสืออุทิศที่ดิน) กรณีที่ไม่มีเอกสารหลักฐานตาม (3) และหรือ (4) ให้นายก อบท.หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายรับรองแนวเขตทางเพื่อเป็นทางสาธารณะประโยชน์ ตามแบบ ทล.5 (แบบหนังสือรับรองที่ดินสาธารณะประโยชน์)



ทั้งนี้ในการสำรวจออกแบบโครงการของ อบท.จำเป็นต้องศึกษารายละเอียด และถือปฏิบัติ ตามประกาศกรมทางหลวงชนบทเรื่องมาตรฐานและลักษณะของทางหลวง รวมทั้งกำหนดเขตทาง หลวงที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้และเสาพาดสายเกี่ยวกับทางหลวงท้องถิ่น พ.ศ. 2550 (ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 158 ง ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2550) เพื่อให้การออกแบบโครงการ มีความมั่นคง แข็งแรง และปลอดภัย ซึ่งมาตรฐานการออกแบบขั้นทางจะต้องระบุในรายละเอียดของ การลงทะเบียนด้วย เพื่อกำกับควบคุมให้เป็นไปตามหลักวิศวกรรม และเป็นข้อมูลในการวางแผน พัฒนาทางหลวงท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ และยุทธศาสตร์การพัฒนาของ อบท.แต่ละแห่ง เมื่อ อบท.ดำเนินการลงทะเบียนเสร็จแล้ว ให้จัดเก็บข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อ ประโยชน์ในการประสานงาน การใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานภายในและภายนอก

ทางหลวงท้องถิ่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อบท. นอกจากจะต้องมีการลงทะเบียนให้ถูกต้อง ตามกฎหมายทางหลวงแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องดำเนินการ คือ การจัดทำประวัติสายทาง ซึ่งเป็นการบันทึกข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับสายทางและข้อมูลสิ่งแวดล้อมสองข้างทาง ซึ่งผู้ที่ นำหน้าที่ บริหารงานบำรุงรักษาทางของ อบท. จะต้องสร้างแบบฟอร์มเพื่อเก็บบันทึกข้อมูลต่างๆ ที่ จำเป็นและมีความ สำคัญต่อการใช้งาน (กรมทางหลวงชนบท, ออนไลน์)

ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเริ่มต้นขึ้นที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจากนั้นประเทศอื่นๆ จึง เริ่มมีการนำระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปประยุกต์ใช้ในขณะเดียวกันที่นานาชาติดีมี ความพยายามที่จะสนับสนุนให้มีการนำวาระแห่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปเป็นแนวทางในการพัฒนา ของประเทศต่างๆ เริ่มมาจากปี ค.ศ. 1962 เมื่อหนังสือ “Silent Spring” หรือฤดูใบไม้ผลิที่เงียบงัน เขียนโดย Rachel Carson ได้รับการตีพิมพ์และเผยแพร่ออกไปก็ทำให้สังคมของอเมริกามีความตื่นตัว ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมมากขึ้นในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 60 และเป็นที่มาของ The National Environmental Policy Act (1969) หรือ NEPA และได้มีการพัฒนาระบบของการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้นมาภายใต้ NEPA นี้เอง โดยเริ่มมี ข้อกำหนดทางกฎหมายให้โครงการขนาดใหญ่ต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากจุดเริ่มนี้เองที่มีการขยายผลออกไปยังประเทศ อื่นๆ อีกทั้งในทวีปยุโรปและเอเชีย อาทิ ประเทศออสเตรเลีย ในปี ค.ศ. 1974 ประเทศไทย ในปี ค.ศ. 1975 ประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1976 ประเทศ ฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1978 ประเทศอิสราเอล ในปี ค.ศ. 1981 และประเทศปากีสถาน ในปี ค.ศ. 1983 เป็นต้น โดยหลักการแล้วกระบวนการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นยังเริ่มทำเร็วเท่าใดก็ยังมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นเท่านั้น เช่น ควรเริ่มทำตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนโครงการเป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีในแต่ละประเทศต่างก็มีการนำ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปใช้ในขั้นตอนที่ต่างๆ กันตามแต่บริบทของแต่ละประเทศ (International Association for Impact Assessment, 1999) หลังจากทำการวิเคราะห์ผลกระทบ



สิ่งแวดล้อมแล้วอาจมีการประยุกต์ใช้ “หลักการป้องกันไว้ก่อน” (Precautionary Principle) และ “หลักการผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pays Principle) เพื่อเป็นการป้องกันหรือบังคับให้มีการรับผิดชอบตามกฎหมายหรือให้จ่ายค่าเสียหายที่เกิดกับสภาพแวดล้อมตามผลกระทบที่จะตามมาการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้มักก่อให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นเสมอระหว่างทิศทางการพัฒนาประเทศกับการรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงต้องมีการเพิ่มบริบทของ “การประเมินผลกระทบทางสังคม” (Social Impact Assessment - SIA) และ “การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ” (Health Impact Assessment - EHIA) เข้าไปด้วย ((Environment Agency, Government of Japan, 2000; สุทธิดา ฝากคำ, 2556)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) หมายความว่า กระบวนการศึกษาและประเมินผล ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ผลการศึกษา เรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) นั้น เป็นการใช้หลักวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบของการดำเนินโครงการพัฒนา ที่จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมในทุกๆ ด้าน ทั้งทางทรัพยากรธรรมชาติ ทางเศรษฐกิจ และสังคม เพื่อจะได้หาทางป้องกันผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด ในขณะเดียวกันก็มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถฟื้นคืนกลับมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สูงสุด และคุ้มค่าที่สุด นอกจากนี้ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของนักบริหารว่าสมควรดำเนินการหรือไม่ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นประโยชน์อย่างมาก หากได้รับการนำมาในการวางแผนป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ขั้นตอนศึกษาความเหมาะสมของโครงการจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังดำเนินโครงการไปแล้ว และเป็นวิสัยทัศน์ของนักบริหารโครงการที่มุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไข (กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561)

องค์ประกอบของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1. ทรัพยากรทางกายภาพ (Physical Resources) คือการศึกษาผลกระทบ เช่น ดิน น้ำ อากาศ เสี่ยง ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร
2. ทรัพยากรทางชีวภาพหรือนิเวศวิทยา (Ecological Resources) คือ การศึกษาถึง การเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ที่มีต่อระบบนิเวศน์ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า สัตว์น้ำ ปะการัง เป็นต้น



3. คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ (Human use Values) คือ การศึกษาถึงการใช้อย่างไร ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งทางกายภาพและชีวภาพของมนุษย์ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดิน การเกษตรกรรม ระบบสาธารณสุข โภชนาการ ได้รับผลกระทบอย่างไร

4. คุณค่าคุณภาพชีวิต (Quality of Life Values) คือ การศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดต่อ มนุษย์ ชุมชน ระบบเศรษฐกิจ การประกอบอาชีพ วัฒนธรรมประเพณี ความเชื่อ ค่านิยม รวมถึง ทัศนียภาพ คุณค่า ความสวยงาม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556)

ในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นนั้น ได้มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการทั่วไปซึ่งต้องจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์วิธีการระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันเกี่ยวกับการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น คือ ประเภทโครงการที่ 19 และ 20 ดังต่อไปนี้

ประเภทโครงการที่ 19: กำหนดให้ระบบทางพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษ ทุกขนาด ให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับทางพิเศษ

ประเภทโครงการที่ 20: กำหนดให้การก่อสร้างทางหลวงที่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังที่ กำหนด จะต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กล่าว คือ ทางหลวงหรือถนน ซึ่งมีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ที่ตัดผ่านพื้นที่ดังต่อไปนี้ (ก) พื้นที่ทุกขนาดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า โดยให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ (ข) พื้นที่ทุกขนาดในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ โดยให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ (ค) พื้นที่ทุกขนาดในเขตลุ่มน้ำชั้น 1 ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว โดยให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ (ง) พื้นที่ทุกขนาดใน เขตป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ (จ) พื้นที่ชายฝั่งทะเลทุกขนาดในระยะ 50 เมตรห่างจากระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุดตามปกติทางธรรมชาติ โดยให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ (ฉ) พื้นที่ทุกขนาดที่อยู่ในหรือใกล้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือแหล่งมรดกโลกที่ขึ้นบัญชี แหล่งมรดกโลกตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ ในระยะทาง 2 กิโลเมตร โดยให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ และ (ฉ) พื้นที่ทุกขนาดที่ตั้งอยู่ใกล้โบราณสถาน แหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ในระยะทาง 2 กิโลเมตร ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ โดยให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ (เครือข่ายธรรมชาติสิ่งแวดล้อม; ประเทศไทย, 2557)



ในขั้นตอนของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการก่อสร้างทางนั้น ในเบื้องต้นจะสำรวจและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อตรวจสอบว่ามีสายทางใดที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) โดยครอบคลุมผลกระทบต่อทรัพยากรทั้งทางกายภาพ ชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณภาพชีวิต พร้อมทั้งสรุปประเด็นสิ่งแวดล้อมที่มีนัยสำคัญของแต่ละรูปแบบทางเลือก และกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการนำประเด็นผลกระทบสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ไปใช้ประกอบในขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกรูปแบบทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้ประกอบในการศึกษา และจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) รวมทั้งประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเด็นปัจจัยที่มีนัยสำคัญ ตลอดจนกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมชีวิต เพื่อนำไปประกอบในการศึกษาโครงการ โดยมีแนวทางการดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ

- 1) ศึกษา สำรวจ และพิจารณาสภาพแวดล้อมปัจจุบันของพื้นที่โครงการ
- 2) ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น อันได้แก่ ทรัพยากรด้านกายภาพ ทรัพยากรด้านชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต รวมทั้งประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น และกำหนดมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม
- 3) คัดกรองประเด็นผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีนัยสำคัญ ประเมินผลกระทบและกำหนดมาตรการเฉพาะหลังเสร็จสิ้นโครงการซึ่งจะนำไปสู่การคัดเลือกแนวเส้นทาง และดำเนินการปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่ต้อง ศึกษาขึ้นรายละเอียดต่อไป หากมีโครงการ มีการพัฒนาต่อไป

โดยการก่อสร้างทางหลวงนั้นต้องคำนึงถึงพื้นที่ควรหลีกเลี่ยงในการกำหนดแนวเส้นทางสำหรับโครงการ เช่น พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ อุทยานประวัติศาสตร์ปราสาทเขตนามลาวา สัตว์ป่า พื้นที่สำคัญทางการทหารและพื้นที่เพื่อภารกิจด้านความมั่นคง ย่านการใช้ประโยชน์ชุมชน วิธีการเดินทางและการใช้ประโยชน์ของคนในท้องถิ่น ตลอดจนข้อพิจารณาถึงแนวทางเลือกที่สอดคล้องกับโครงการพัฒนาที่สำคัญในพื้นที่ ซึ่งอาจต้องมีการดำเนินการ คือ การจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาพื้นที่ การวางแผนผังการพัฒนาและใช้ประโยชน์พื้นที่ การเจรจาพูดคุย หรือ เป็นต้น (กรมทางหลวง; กระทรวงคมนาคม, 2554)

นอกจากนั้นการศึกษามลพิษสิ่งแวดล้อมอาจต้องดำเนินการควบคู่กับกิจกรรมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาโดยลำดับ ทั้งนี้เพื่อ (1) ตรวจสอบข้อจำกัดของพื้นที่ด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปรวมกำหนดแนวทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ และหลีกเลี่ยงผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ (2) การรับประเด็นข้อพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อม จากผู้ที่เกี่ยวข้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม ทั้งจากการสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อย เพื่อนำมาพิจารณาประกอบข้อจำกัดของพื้นที่ และกำหนดแนวทางเลือกที่มีศักยภาพ (3) จัดทำแผนที่ข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อมและร่วมกำหนดแนวทางเลือกที่



เหมาะสมเพื่อเปรียบเทียบและคัดเลือกในระยะต่อไป (4) กำหนดปัจจัยสำหรับการเปรียบเทียบและคัดเลือกแนวทางเลือกที่เหมาะสม โดยการนำข้อพิจารณาทางเลือกที่กำหนดมาประเมินเบื้องต้นถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น โดยการประเมินจากปัจจัยสิ่งแวดล้อม ปัจจัยตามหลักเกณฑ์และแนวทางของกรมทางหลวง

ทั้งนี้ในการคัดกรองและกำหนดปัจจัยเปรียบเทียบ มีแนวทางคือ พิจารณาผลกระทบของแต่ละทางเลือกว่ามีผลต่อปัจจัยใดบ้างโดยทำการคัดกรองผ่านกระบวนการ Environmental Checklist ซึ่งจะสามารถประเมินเพื่อจำแนกปัจจัยออกเป็น (ก) ปัจจัยที่ไม่มีผลกระทบจากแนวทางเลือก โดยไม่มีความแตกต่างระหว่างทางเลือก (ข) ปัจจัยที่มีผลกระทบจากแนวทางเลือก และมีระดับผลกระทบแตกต่างกันระหว่างทางเลือก และ (ค) ปัจจัยที่มีผลกระทบจากแนวทางเลือก และไม่มีระดับผลกระทบที่แตกต่างกัน (ง) ปัจจัยผลกระทบที่มีระดับผลกระทบแตกต่างกัน สามารถนำไปเป็นปัจจัยในการเปรียบเทียบเพื่อคัดเลือกทางเลือกที่มีความเหมาะสมที่สุด ในขณะที่ปัจจัยทั้งหมดที่มีผลกระทบทั้งที่มีระดับผลกระทบที่แตกต่างกันหรือไม่แตกต่างกัน จะเป็นปัจจัยที่จะนำไปประเมินความจำเป็นในการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบในรายละเอียดต่อไป

หลังจากดำเนินกระบวนการ Environmental Checklist แล้ว ขั้นตอนต่อไปก็จะเป็นการศึกษาและจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายละเอียด ซึ่งเป็นการนำข้อมูลที่รวบรวมได้จากการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ผสมกับข้อมูลที่ได้จากการตรวจวัดเพิ่มเติมในภาคสนาม มาประกอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีแนวทางการประเมิน คือ

- 1) ประเมินผลกระทบในกรณีไม่มีโครงการ และกรณีมีโครงการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นทุกระยะของการพัฒนาโครงการ คือ ระยะก่อนการก่อสร้าง ระยะก่อสร้าง และระยะดำเนินการ และพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากตัวโครงการเองกับผลกระทบร่วมที่เกิดจากโครงการอื่นที่อยู่ในระยะใกล้เคียง
- 2) วิเคราะห์สาเหตุผลกระทบ ลักษณะผลกระทบ ทั้งทางตรงและทางอ้อม (Direct and Indirect Effects) ทั้งในลักษณะของผลกระทบระยะสั้นและระยะยาว (Short-and Long-term Effects) ผลกระทบต่อทรัพยากรที่สามารถและไม่สามารถแก้ไขกลับคืน (Reversible and Irreversible Resources) และผลกระทบต่อทรัพยากรที่สามารถและไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ (Retrievable and Irretrievable Resources) ระดับความรุนแรงของผลกระทบ นัยสำคัญของผลกระทบมาตรการในการป้องกัน แก้ไขผลกระทบที่ปฏิบัติได้
- 3) แสดงที่มาของข้อมูลตัวเลขต่างๆเพื่อการอ้างอิงและตรวจสอบได้ และทำการคาดการณ์ผลกระทบในเชิงปริมาณให้มากที่สุด
- 4) การวิเคราะห์และประเมินผลกระทบจะพิจารณาประเด็นอย่างมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน เพื่อให้เห็นถึงผลกระทบต่อเนื่องที่จะเกิดขึ้น



5) การวิเคราะห์และประเมินผลกระทบในปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ จะเลือกใช้เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสมตามหลักวิชาการ เช่น สมการ/สูตรที่เป็นสากล การใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ (Mathematical Model)

6) การทำนายผลกระทบในปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่มีการกำหนดมาตรฐานตามช่วงเวลาไว้ ก็จะต้องแสดงผลการคาดการณ์เป็นตัวเลขตามช่วงเวลานั้นๆ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐาน สามารถติดตามตรวจสอบและเปรียบเทียบได้อย่างชัดเจน

7) การตรวจวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อนำผลมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบฯ จะดำเนินการโดยห้องปฏิบัติการที่ได้รับการรับรอง และมีเอกสารการรายงานผลอย่างครบถ้วนตรวจสอบได้

8) การกำหนดมาตรการและการจัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย มาตรการป้องกันแก้ไขและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และแผนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (กรมทางหลวง; กระทรวงคมนาคม, 2554)

ช่องว่างทางกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเพื่อประสิทธิภาพของระบบการรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น

ข้อจำกัดด้านบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การขาดบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดให้ทางหลวงท้องถิ่นเป็นหนึ่งในโครงการที่จะต้องดำเนินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กล่าวคือประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้การก่อสร้างระบบทางพิเศษ โครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับทางพิเศษ หรือรวมถึงการก่อสร้างทางหลวงที่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ตัดผ่านพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งประเด็นที่เป็นข้อสังเกตของข้อกำหนดดังกล่าวคือ การขาดความชัดเจนในตัวบทกฎหมายถึงนิยามความหมายของคำว่า “ทางหลวงท้องถิ่น” นั้น ถือว่าเป็นประเภททางตามที่กำหนดหรือไม่และต้องดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือไม่ อย่างไร ในลักษณะเดียวกัน “ทางเท้า” ที่อาจต้องมีการก่อสร้างควบคู่กันกับการสร้างทางหลัก จึงอาจทำให้เกิดคำถามได้ว่า นิยามความหมายของคำว่า “ทางหลวงท้องถิ่น” นั้น มีขอบเขตเพียงใด ดังนั้นจึงอาจเป็นไปได้ที่การก่อสร้างทางหลวงหลายๆ เส้นทางโดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ไม่ได้ดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ควรจะเป็นทั้งที่การก่อสร้างทางหลวงดังกล่าวนั้นสามารถเกิดผลกระทบต่อชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อมโดยรวมได้



ดังนั้นการสร้างความสะดวกในนิยามความหมายของคำว่า “ทางหลวงท้องถิ่น” อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) นั้น จึงมีความจำเป็น

ข้อจำกัดด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากข้อมูลที่ได้นำเสนอข้างต้นเกี่ยวกับขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นนั้น จะเห็นว่าการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานสิ่งแวดล้อม (Environmental Checklist) ให้แล้วเสร็จก่อน จึงจะทำการก่อสร้างโครงการ โดยจะมีการประชุมทุกเดือนเพื่อรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยจะมีการมอบหมายงานในแต่ละขั้นตอนของโครงการให้หน่วยงานต่างๆ อย่างชัดเจน แต่ยังขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่น การขาดหน่วยงานที่รับรองเรียนว่าด้วยกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่มีขอบ

ดังนั้น อาจต้องมีการประสานข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมทางหลวงชนบท กรมส่งเสริมและพัฒนาทางหลวงท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการควบคุมและกำกับการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมร่วมกัน และควรมีการตรวจสอบพื้นที่บริเวณโดยรอบทางที่มีต้นไม้ปกคลุมเนื่องจากเป็นอันตรายต่อผู้ใช้ถนนได้ หรือปัญหาเรื่องขยะที่เกิดขึ้นในขณะก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรร่วมมือกันในการบริหารจัดการเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูลอันเกิดจากการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นนั้น หรือกรณีการส่งมอบงานโครงการก่อสร้างให้ผู้รับสัมปทานนั้น ควรมีการส่งมอบมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมด้วย โดยการกำกับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมทางหลวง อาจกำหนดเรื่องมาตรการและมาตรฐานการดำเนินการเพื่อประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยอาจต้องประสานงานเรื่องข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือกรณีมีเรื่องร้องเรียนระหว่างผู้รับสัมปทานและผู้ให้สัมปทาน หรืออาจมีการติดตามเรื่องมลภาวะทางอากาศและปริมาณการจราจรให้เป็นปัจจุบัน เนื่องจากปริมาณการจราจรเพิ่มมากขึ้นและมลพิษด้านอากาศมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น และควรให้มีการติดตามตรวจสอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวอย่างต่อเนื่องและเหมาะสม

ข้อจำกัดด้านตัวรูปแบบรายงาน รวมถึงเนื้อหาของรายงาน

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น มีเนื้อหาหายากที่มาก ละเอียดย และภาษาที่เป็นทางการและเป็นภาษาเทคนิค และรายงานนั้นต้องมีอย่างน้อย 2 เล่มขึ้นไป ทำให้เนื้อหาหายากนั้นมีความซับซ้อน ยากแก่การทำความเข้าใจ ยิ่งไปกว่านั้นการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ก็เป็นการ



จัดเวทีตามขั้นตอนให้ครบชั่วโมงอย่างน้อย 3 ชั่วโมงตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่อาจเพิ่มโอกาสความเข้าใจแก่ผู้เข้าร่วมอย่างเพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจากมีระยะเวลาที่จำกัดในการทำความเข้าใจกับเนื้อหารายงานผลกระทบที่ค่อนข้างซับซ้อน เข้าใจยาก

ความซับซ้อนและข้อจำกัดดังกล่าวของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น อาจทำให้เกิดช่องว่างในการสร้างรายงานที่เจตนา กล่าวคืออาจมีการนำเสนอข้อมูลในรายงานไม่ตรงกับข้อมูลจริงของพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลต่อการพิจารณาโครงการของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) ที่พิจารณาหลักๆเฉพาะข้อมูลตามเอกสารในรายงาน และทำให้เกิดปรากฏการณ์การไม่แก้ไขรายงาน แม้พบข้อเท็จจริงใหม่ที่สำคัญหรือในกรณีที่พบข้อเท็จจริงใหม่อันส่งผลกระทบต่อผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เช่น การเป็นพื้นที่สำคัญที่ควรอนุรักษ์ไว้ แต่โครงการก็ยังสามารถดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ใหม่เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ เป็นต้น

ข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ ถือเป็นอีกหนึ่งข้อท้าทายที่สำคัญของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น กระบวนการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนนั้น อาจเกิดขึ้นจากการมีข้อมูลไม่เพียงพอ หรือการขาดความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงเกี่ยวกับกระบวนการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น หรือเกี่ยวกระบวนการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือการขาดหลักประกันถึงการมีอยู่หรือการได้รับการพิจารณาจากกระบวนการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของความคิดเห็นที่ประชาชนได้เสนอมานั้น ทั้งนี้สามารถเห็นได้จากการที่หลายๆโครงการจากหลายพื้นที่ประชาชนในพื้นที่ไม่เห็นด้วยกับการก่อสร้าง การดำเนินโครงการ เพราะเกิดจากความเข้าใจไม่ชัดเจนในเนื้อหา หรือข้อมูลของโครงการดังกล่าว เป็นต้น

นอกจากนี้ ขั้นตอนตามกฎหมายของการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม นั้นยังระบุการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ชัดเจนด้วย โดยในขั้นตอนกำหนดขอบเขตและประเด็นสำคัญการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น มีการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากระยะพื้นที่รัศมี 5 กิโลเมตรรอบโครงการเท่านั้น ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดของโครงการอาจไม่ได้มีเฉพาะในรัศมีดังกล่าว เช่น กรณีผลกระทบประเภทฝุ่นหรือมลพิษทางอากาศ ผลกระทบอาจกระจายวงกว้างมากกว่ารัศมี 5 กิโลเมตร ดังนั้น จึงอาจทำให้การกำหนดประเด็นเพื่อประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ครอบคลุมผลกระทบทุกๆ ด้าน จากปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่ประชาชนห่วงกังวล เพราะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริงไม่มีส่วนร่วมตั้งแต่แรก อีกทั้งประชาชนยังไม่สามารถขอรูปร่างรายงานได้ เพราะร่างรายงานนั้นยังไม่ใช่วางงานฉบับจริงจึงไม่สามารถเผยแพร่ได้ ดังนั้น ประชาชนจึงไม่มีสิทธิตรวจสอบร่างรายงานก่อนที่ คชก. จะให้ความเห็นชอบ



การขาดหลักประกันถึงการรับฟังข้อมูลที่ได้จากประชาชนอย่างแท้จริงก็เป็นอีกหนึ่งท้าทายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น กล่าวคือ การเข้าร่วมกระบวนการการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) อาจไม่ได้มีผลการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด หากความเห็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถูกบันทึกไว้เพียงแคในรายงานเท่านั้น ไม่ได้ถูกนำมาใช้เป็นข้อมูลร่วมในการพิจารณาความเหมาะสมของการจัดตั้งโครงการแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงอาจมีแนวทางแก้ไข คือ เน้นการรับฟังความคิดเห็น และการเปิดเผยข้อมูล อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นให้ตรงตามมาตรฐานสากล อาทิ หลักการ “ให้การยินยอมอย่างเป็นอิสระ โดยได้รับรู้ข้อมูลล่วงหน้าอย่างครบถ้วน” หรือ FPIC (Free, Prior, Informed Consent) ตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมือง ซึ่งรัฐบาลไทยได้ลงนามเห็นชอบแล้ว และควรกำหนดให้ผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ได้แจกแจงรายละเอียดเนื้อหาให้ย่อลง และใช้ภาษาที่ไม่ซับซ้อนหรือเป็นเทคนิคเกินไป

รัฐควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสภาผู้ประกอบวิชาชีพจัดทำรายงาน EIA ในลักษณะคล้ายกับสภาวิชาชีพบัญชี หรือสภาวิศวกร โดยให้มีอำนาจออกใบอนุญาต พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตรายบุคคล รวมทั้งกำหนดจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพ ออกแบบหลักสูตรการอบรม โดยเพิ่มเติมจากปัจจุบันที่การเพิกถอนใบอนุญาตเป็นการพักใบอนุญาตนิติบุคคล มิใช่การพักใบอนุญาตของบุคคล ส่งผลให้บุคคลที่จัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สามารถไปทำงานให้กับนิติบุคคลอื่นได้

ข้อจำกัดด้านการติดตามตรวจสอบภายหลังการดำเนินการ

การตรวจสอบการดำเนินงาน หรือการติดตามการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) นั้น ได้แสดงให้เห็นว่า สผ. ได้รับรายงานติดตามตรวจสอบการดำเนินการโครงการ ที่เรียกว่า “EIA Monitoring” ต่ำกว่าจำนวนโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจาก คชก. กล่าวคือ ยกตัวอย่างเช่น ระหว่าง พ.ศ. 2541-2554 มีจำนวนโครงการที่ผ่านความเห็นชอบจาก คชก. จำนวนทั้งสิ้น 3,940 โครงการ แต่ สผ. ได้รับรายงานเข้ามาต่ำสุดคิดเป็นจำนวน 911 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 23.12 และสูงสุดจำนวน 1,149 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 29.16 ของจำนวนรายงานที่ผ่านความเห็นชอบจาก คชก. หรือในทางกลับกัน มีจำนวนรายงานที่ผ่านความเห็นชอบจาก คชก. ที่ไม่จัดส่งรายงาน EIA Monitoring ให้กับ สผ. จำนวน 2,791 – 3,029 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 70.84 – 76.88 โดยทุกกลุ่มโครงการจัดส่งรายงาน EIA Monitoring ให้กับ สผ. ไม่ครบถ้วน และเมื่อเกิดขึ้นจะส่งผลเสียหายอย่างรุนแรงต่อประชาชนในวงกว้าง



ดังนั้นจึงอาจต้องเพิ่มประสิทธิภาพ ขั้นตอนการติดตามตรวจสอบ โดย สผ. ควรมีอำนาจลงโทษผู้พัฒนาโครงการที่ไม่ดำเนินการตามมาตรการจัดการและลดผลกระทบตามที่ระบุในรายงาน EIA (ปัจจุบันผู้มีอำนาจลงโทษคือหน่วยงานผู้มีอำนาจอนุญาต แต่กฎหมายไม่มีสภาพบังคับจริง) และควรเพิ่มกระบวนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามรายงาน EIA โดยให้ สผ. หรือ คชก. มีอำนาจในการคัดเลือกและแต่งตั้งบริษัทที่ปรึกษาซึ่งไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการ มาทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายนอก

ข้อจำกัดของโครงสร้างการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.)

ก) เลขาธิการ สผ. ซึ่งเป็นประธาน คชก. สผ. ไม่เป็นอิสระถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้โดยง่าย อาจเป็นไปได้ที่หลายโครงการที่รัฐบาลต้องการเดินหน้าโครงการ และมีการถอดผู้ชำนาญการใน คชก. ออก ถ้าหากมีความเห็นที่แตกต่างและไม่เห็นด้วยกับโครงการ ดังเป็นที่ถกเถียงกันในกรณี โครงการเชื่อมแม่วงก์ เป็นต้น

ข) ผู้ชำนาญการ ใน คชก. พิจารณาแต่ละประเด็นแบบแยกส่วน ตามความรู้และความเห็นของตนเองโดยไม่ให้ความเห็น ไม่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับภาพรวมของโครงการว่ามีความเหมาะสมในการพัฒนาโครงการหรือไม่อย่างไร เนื่องจากองค์ประกอบของ คชก. มาจากหลายสาขาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่ละคนจึงทำหน้าที่เฉพาะด้านในการพิจารณา

ค) คชก. มีข้อจำกัดในด้านเวลาของการให้ความเห็นโครงการ โดยเฉพาะกรณีการพิจารณาโครงการที่เอกชนเป็นเจ้าของโครงการ ที่มีกำหนดเวลาแล้วเสร็จ ดังนั้นควรปรับปรุงกระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) ใหม่ เพื่อให้ได้ คชก. ที่มีความหลากหลายและมีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยใช้แนวทาง เช่น เปลี่ยนเป็นระบบรายชื่อ โดยเปิดเผยชื่อและคุณสมบัติของ คชก. แต่ละด้าน และเปิดโอกาสให้สาธารณะเสนอชื่อเพิ่มเติม เป็นต้น

บรรณานุกรม

กรมทางหลวง; กระทรวงคมนาคม. (2554). งานศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม: IEE& EIA. สืบค้นจาก

[http://www.tescogis.com/kanchanaburi-banphunamron/detail.php?](http://www.tescogis.com/kanchanaburi-banphunamron/detail.php?WP=qmEZZJ0lM190p2y3rTljoz1Cq5OZhJ3tM3y0MJyerUWjMJ10q3AZLJ1gMlM0AJx1rQSjG22Dq7yZ4T1xM2y0qTyhrTSjqT1hq29ZL20zMmS0G2zDrYyj4T13q29ZnT1GM2l0M2yurSNo7o3Q)

WP=qmEZZJ0lM190p2y3rTljoz1Cq5OZhJ3tM3y0MJyerUWjMJ10q3AZLJ1gMlM0AJx1rQSjG22Dq7yZ4T1xM2y0qTyhrTSjqT1hq29ZL20zMmS0G2zDrYyj4T13q29ZnT1GM2l0M2yurSNo7o3Q

กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม. (2561). *คู่มือการลงทะเบียนทางหลวงท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2).

กรุงเทพฯ.



กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2561). แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประเภทโครงการคมนาคมทางบก. สืบค้นจาก <http://www.onep.go.th/eiaold/images/6interest/Guidelinetransport.pdf>

ข้อมูลจากกรมทางหลวงชนบท. (2556). วิธีการสังเกตข้อแตกต่างทางหลวงชนบทและทางหลวงท้องถิ่น. จัดรายการวิทยุ"หมอทาง"เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2556. สืบค้นจาก <http://drr.go.th/?s=หมอทาง>

เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ประเทศไทย. (2557). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. สืบค้นจาก <http://www.tei.or.th/tai/2014-Book-EIA.pdf>

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการทั่วไปซึ่งต้องจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์วิธีการระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. สืบค้นจาก <http://www.onep.go.th/eia/wp-content/uploads/2019/01/EIA040162.pdf>

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ 2540. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/lawHtmlStatic.jsp?lawType=law2&lawCode=%A203&lawID=%A203-20-2540-001>.

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549). สืบค้นจาก <http://www.local.moi.go.th/law105.pdf>

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2535. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/lawChar.jsp?head=3&item=3&process=showTitleOfLaw&id=2&group=%CA&lawCode=%CA08&linkID=headLaw>

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A1100/%A1100-20-2542-a0001.htm>

มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 2548. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2548/00167861.PDF>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560). สืบค้นจาก <http://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=774606&ext=htm>

สำนักงานการวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร. (2560). สรุปประเด็นข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของประชาชนจากการสนทนากลุ่มย่อย โครงการก่อสร้างและขยายทางหลวงท้องถิ่น สายชอยรามอินทรา 39 และถนนสุขุมวิท 5. สืบค้นจาก http://www.publicreport.opm.go.th/uploading/uploadfile/final_file/2017330133143สรุปประเด็นค.1-15.pdf



สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2556). *แนวทางการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม*. สืบค้นจาก

กระทบทางสุขภาพในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. สืบค้นจาก

<http://eiadoc.onep.go.th/web/EHIA.pdf>

สุทธิดา ฝากคำ. (2556). *ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในประเทศไทย (Environmental and Health Impact Assessment System in Thailand)*. (ค้นคว้าอิสระหลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต). คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Daigle, P. (2010). A summary of the environmental impacts of roads, management responses, and research gaps: A literature review. *BC Journal of Ecosystems and Management*. 10(3), 65–89.

Environment Agency, Government of Japan. (2000). *Environmental Impact Assessment for International Cooperation Furthering the Understanding of Environment Impact Assessment Systems for Experts Engaged in International Cooperation Activities*. Retrieved from https://www.env.go.jp/earth/coop/coop/document/eia_e/10-eiae.pdf

Environmental Impact Evaluation Bureau, ONEP. (2013). *Environmental Impact Assessment in Thailand*, Jwan Advertising Solution, Bangkok, Thailand.

Health Impact Assessment Division, Department of Health, Ministry of Public Health. (2013). *Health Impact Assessment Guideline for Water Resources Development Project in Thailand*. Retrieved from <http://hia.anamai.moph.go.th/download/hia/manual/book/Book55.pdf>

Seiler, Andreas. (2000). *Ecological Effects of Roads. A review*. 9.



การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกขยะมูลฝอย ในเขตบางพลัดจังหวัดกรุงเทพมหานคร

ชญาดา หงษา*

(วันรับบทความ: 16 พฤษภาคม 2562/ วันแก้ไขบทความ: 6 มิถุนายน 2562/ วันตอบรับบทความ: 13 มิถุนายน 2562)

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชนในเขตบางพลัด 2) เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนในเขตบางพลัด ที่มีต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด และ 3) เพื่อศึกษาแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชนในเขตบางพลัด กลุ่มตัวอย่างของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จำนวน 400 คน ในชุมชนในเขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชนในเขตบางพลัดในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับน้อย 2 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการร่วมปฏิบัติและการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติ ระดับน้อยที่สุด 2 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและการมีส่วนร่วมในการวางแผน 2) ระดับประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัดในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการขนส่งขยะมูลฝอย อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านการรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยและด้านการสนับสนุนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์อยู่ในระดับน้อย 3) การมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชนมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัดในทุกด้านที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 จากผลการวิจัยนี้จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ (1) เพื่อประกอบการพิจารณานโยบาย; มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างแรงจูงใจในการคัดแยกขยะ รวมถึงการคัดแยกขยะภายในสำนักงานเขตบางพลัดควรเป็นแบบอย่างให้กับประชาชนด้วย (2) เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการ; (ก) จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นการแสดงความคิดเห็นร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเช่น ชุมชน ภาครัฐ และเอกชน (ข) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันวางแผนปฏิบัติการเพื่อให้เขตบางพลัดเป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกขยะ (ค) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันวางแผนดำเนินการ ตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพการคัดแยกขยะ (ง) ส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการคัดแยกขยะสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยอาศัยวิธีการสื่อสารที่หลากหลาย (จ) สร้างแรงจูงใจในการคัดแยกขยะเช่น การสร้างรายได้จากการคัดแยกขยะ (ฉ) สนับสนุนงบประมาณและอุปกรณ์สำหรับคัดแยกขยะอย่างเพียงพอโดยส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการที่ดี

คำสำคัญ : ประสิทธิภาพ/ การส่งเสริม/ การมีส่วนร่วม/ การคัดแยกขยะมูลฝอย

* นิสิตระดับปริญญาโท สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ แขนงวิชาการบริหารภาครัฐและเอกชน มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา



Promotion of public participation in waste separation in Bang Phlat District of Bangkok

Chayada Hongsa*

(Received Date: May 16, 2019, Revised Date: June 6, 2019, Accepted Date: June 13, 2019)

Abstract

The purposes of this research were to: (1) study the level of public participation in waste separation activities in Bang Phlat District of Bangkok; (2) study the level of satisfaction of people in Bang Phlat District in terms of efficiency of the operation for waste separation by Bang Phlat District Office; and (3) study the guidelines for promoting public participation in waste separation activities in Bang Phlat District. The sample of this study consisted of 400 community members in Bang Phlat, Bangkok. The research instrument used for data collection was a questionnaire. The statistical procedures employed included frequency, percentage, mean, standard deviation, and Pearson correlation coefficient. The research findings were as follows: 1) Overall public participation in waste separation activities in Bang Phlat was at a low level. There were two facets of waste separation in Bang Phlat that were at a low level of public participation, namely: cooperation and performance appraisal in waste separation. Whilst, public participation in problem analysis and in planning for waste separation were at the lowest levels; 2) the overall efficiency of waste separation by Bang Phlat District Office was at a low level. Considering each aspect of efficiency of waste separation by Bang Phlat District Office individually, there was one facet that was at a moderate level (i.e. waste transport). In contrast, another two facets of waste separation were at a low level: the campaign encouraging public to participate in waste separation and the budget allocation for waste separation; and 3) the public participation in waste separation activities by people in Bang Phlat had a significant correlation with the efficiency of waste separation by Bang Phlat District Office with a statistical significance at 0.01. From the results of this research, the following suggestions can be made: (1) for the consideration of policies; focusing on promoting participation and motivating waste sorting, including the separation of waste by the Bang Phlat District Office should be an example for the people as well (2) for the consideration of proceedings; (a) Organize workshops that are can facilitate the sharing

* Master's degree students, Department of Public Administration Public and private administration,
Suan Sunandha Rajabhat University



of opinions among stakeholders, such as public and private communities, (b) Stakeholders work together to plan for the Bang Phlat District to be a good model for public participation in waste separation, (c) Stakeholders together plan to implement checks and evaluations of waste separation efficiency, (d) Promote access to information on waste separation for stakeholders by using various communication methods, (e) Create incentives for sorting waste, such as revenue generation from waste sorting, (f) Supporting budgets and equipment for waste sorting adequately by promoting good management.

Keywords: Efficiency/ Promotion/ Participation/ Waste Separation

บทนำ

ขยะเป็นปัญหาสำคัญของชุมชนเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานคร ซึ่งนับวันจะมีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนเกิดปัญหาขยะล้นเมือง ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหามลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของเชื้อโรค และแมลง ส่งผลเสียต่อสุขภาพ การสูญเสียทางเศรษฐกิจทำให้ขาดความสวยงามของบ้านเมือง และเป็นเหตุให้เกิดความรำคาญ ผลกระทบเหล่านี้จึงเป็นปัญหาที่ผู้มีส่วนรับผิดชอบจะต้องหาวิธีจัดการขยะเหล่านั้นให้ ลดน้อยลงหรือถูกกำจัดไปด้วยวิธีที่ถูกต้องเหมาะสม ประหยัดและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด (วชิระ สิทธิบุศย์, 2553, น. 2)

ปริมาณขยะใน กรุงเทพมหานครมีมากถึงเกือบ 10,000 ตัน/วัน เมื่อรวมกับปริมาณขยะมูลฝอยที่ผ่านมาซึ่งรอการกำจัดกลายเป็นปริมาณขยะจำนวนมหาศาล รวมทั้งปัญหาการขาดแหล่งกลบฝังและการขาดแคลนเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการกำจัด กรุงเทพมหานครจึงได้จัดทำแผนบริหารจัดการขยะมูลฝอยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2558 – 2562 โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการจัดการขยะมูลฝอยอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยส่งเสริมการนำกลับมาใช้ใหม่อย่างคุ้มค่า ลดและควบคุมปริมาณมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมูลฝอยตั้งแต่แหล่งกำเนิดเพื่อลดปริมาณขยะที่ต้องนำไปฝังกลบให้มากที่สุด (แผนบริหารจัดการขยะมูลฝอยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2558 – 2562, น. 5)

มิเตอร์และฮอร์น (Meter and Horn, 1975, p, 447; อ้างถึงใน ลือชัย วงษ์ทอง, 2555, น. 28) ระบุว่าความสำเร็จของนโยบายใดๆ นั้นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากประชาชนซึ่งเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ เออร์วิน วิลเลียม (Erwin William, 1976, P, 138; อ้างถึงใน ยุพาพร รูปงาม 2545, น. 6) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ว่า คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ตัดสินใจ แก้ไขปัญหาด้วยตนเองและสนับสนุน ติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง นอกจากนี้ มุกดา สุขสวัสดิ์ (อ้างถึงใน วชิระ สิทธิบุศย์, 2553, น.33) ระบุว่า การคัดแยก



ขยะมูลฝอยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ณ แหล่งกำเนิดขยะโดยอาศัยความร่วมมือของชุมชน นอกจากจะช่วยลดปริมาณขยะมูลฝอยที่เป็นปัญหาขยะล้นในชุมชนได้แล้วยังทำให้เกิดประโยชน์หลายด้านทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้นการดำเนินการตามแผนบริหารจัดการขยะมูลฝอยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2558 – 2562 จึงต้องอาศัยประชาชนที่จะตระหนักในปัญหาขยะมูลฝอยและมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอย

เขตบางพลัดเป็นพื้นที่หนึ่งของกรุงเทพมหานครจากทั้งหมด 50 เขต ในการดำเนินการตามแผนดังกล่าวข้อมูลสถิติขยะมูลฝอยจากสำนักสิ่งแวดล้อมพบว่าเขตบางพลัดมีค่าเฉลี่ยของปริมาณขยะมูลฝอยในปีงบประมาณ 2556 อยู่ที่ 143.29 ตัน/วัน ในปีงบประมาณ 2560 อยู่ที่ 150.02 ตัน/วัน เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.69 แต่จากที่ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่บางพลัดได้สังเกตพบว่า ส่วนใหญ่การคัดแยกขยะจะเกิดจากการที่พนักงานเก็บขยะจะคัดแยกขยะบางส่วนที่ขายได้ก่อนจะเทขยะที่เหลือรวมลงไปในรถขนขยะเพื่อนำไปทิ้งยังแหล่งกำจัดขยะรวมทั้งประชาชนที่มีอาชีพเก็บขยะขายจะคัดแยกเพื่อนำไปขายในส่วนหนึ่ง ถึงกระนั้นปัญหาการคัดแยกขยะก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขเนื่องจากยังมีขยะอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการคัดแยก แนวทางสำคัญจึงต้องเริ่มจากการคัดแยกจากแหล่งกำเนิด นั่นคือชุมชน อีกทั้งการดำเนินงานของสำนักงานเขตบางพลัดที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะ ยังขาดความเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่เขตบางพลัดยังขาดการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะ จากความสำคัญ และสภาพของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการวิจัย การมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยจากชุมชนของประชาชนและประสิทธิภาพการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด ทั้งนี้เพื่อจะได้นำผลจากการวิจัยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมการคัดแยกขยะมูลฝอยจากชุมชนของประชาชนในเขตบางพลัด อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัดต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

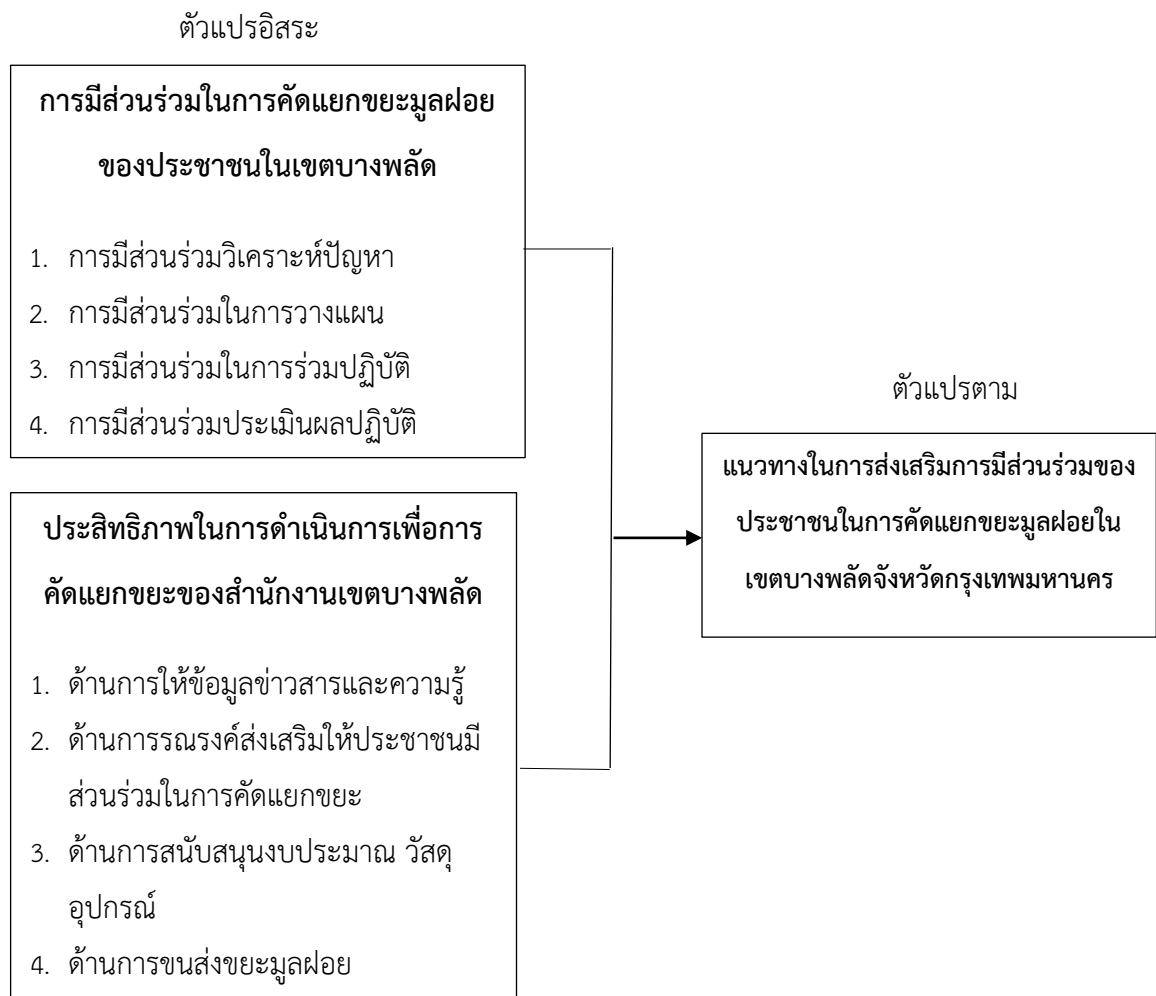
1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชนในเขตบางพลัด
2. เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนในเขตบางพลัด ที่มีต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชน กับประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัดสำหรับการอภิปรายผลเพื่อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชน



สมมติฐานในการวิจัย

การมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยประชาชนในเขตบางพลัด กับประสิทธิภาพในการดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัดมีความสัมพันธ์กัน

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชนในเขตบางพลัดจังหวัดกรุงเทพมหานครครั้งนี้ ผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิดการวิจัยเชิงปริมาณของ โยธิน แสงดี (2559) มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดระเบียบวิธีวิจัยได้แก่ ขอบเขตของการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูล และสถิติที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้



ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชนใน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการมีส่วนร่วมในการการวิเคราะห์ปัญหา 2) ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน 3) ด้านการมีส่วนร่วมในการร่วมปฏิบัติ 4) ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติ และศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสารในการคัดแยกขยะมูลฝอย การรณรงค์ ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอย ด้านการสนับสนุน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เพื่อการคัดแยกขยะ การจัดเก็บและขนถ่ายขยะมูลฝอย

ขอบเขตด้านระยะเวลา การรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และอภิปรายผลการวิจัย เดือน พฤษภาคม – กันยายน พ.ศ. 2561

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชน ทั้ง 47 ชุมชน ในพื้นที่เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร จากข้อมูลสถิติประชากร ตามสำเนาทะเบียนบ้าน จำนวน 93,905 คน
2. กลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการคำนวณขนาดตัวอย่างด้วยวิธีของยามานะ (Yamane, 1973) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% ซึ่งกำหนดค่าความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่างเท่ากับ 0.05 เมื่อได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 6,071 คน ผู้ศึกษาได้คัดเลือกชุมชนตัวอย่าง จำนวน 8 ชุมชน แล้วดำเนินการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิอย่างเป็น สัดส่วน (Proportional Stratified Random Sampling) เพื่อหาจำนวนกลุ่มตัวอย่างในแต่ละชุมชน ดังนี้ 1) ชุมชนวัดเทพากร จำนวน 86 คน 2) ชุมชนจรัญฯ 66/1 จำนวน 41 คน 3) ชุมชนวัดวิมุตยาราม จำนวน 30 คน 4) ชุมชนชินศรี 91 จำนวน 37 คน 5) ชุมชนคลองบางบำหรุ จำนวน 54 คน 6) ชุมชนร่วมพัฒนา ซอยจรัญฯ 65 จำนวน 66 คน 7) ชุมชนคลองเจ้าครุฑ จำนวน 52 คน 8) ชุมชนโค้งถ่าน จำนวน 34 คน ได้ตัวอย่างการวิจัยทั้งสิ้น จำนวน 400 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เป็นแบบสอบถามซึ่งผู้วิจัยได้สร้างขึ้นเอง โดยแบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ ตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชน รวมทั้งหมด 20 ข้อ ลักษณะแบบสอบถาม เป็นข้อคำถามลักษณะการวัดระดับ แบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating scale) กำหนดคะแนนออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้ มีส่วนร่วมมากที่สุด = 5 มีส่วนร่วมมาก = 4 มีส่วนร่วมปานกลาง = 3 มีส่วนร่วมน้อย = 2 มีส่วนร่วมน้อยที่สุด = 1 ตอนที่ 2 ประสิทธิภาพ ในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด รวมทั้งหมด 20 ข้อ แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับ ประสิทธิภาพการให้ข้อมูลข่าวสาร และความรู้เกี่ยวกับการคัดแยกขยะแก่ประชาชนของสำนักงานเขตบางพลัดลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check-List) จำนวน 5 ข้อ ส่วนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการของสำนักงานเขตบางพลัด จำนวน 15 ข้อ เป็นข้อคำถามลักษณะการวัดระดับแบบ มาตราส่วนประมาณค่า (Rating scale) กำหนดคะแนนออกเป็น 5 ระดับ



ดังนั้น มีประสิทธิภาพมากที่สุด = 5 มีประสิทธิภาพมาก = 4 มีประสิทธิภาพปานกลาง = 3 มีประสิทธิภาพน้อย = 2 มีประสิทธิภาพน้อยที่สุด = 1

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามที่สมบูรณ์แล้วจัดทำหนังสือถึงประธานชุมชน เพื่อขอความอนุเคราะห์ในการเข้าเก็บรวบรวมข้อมูล และเข้าไปดำเนินการการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการแจกแบบสอบถามให้กับประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างการวิจัย จำนวน 400 ชุด

สถิติที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้สถิติที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อพรรณนาข้อค้นพบจากการวิจัย และทดสอบสมมติฐานการวิจัย ดังนี้

1. สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) ใช้ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) วิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชน และวิเคราะห์ระดับประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด ด้านข้อมูลเกี่ยวกับการได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัดใช้วิธีการหาค่าความถี่ (Frequency) แล้วสรุปออกมาเป็นค่าร้อยละ (Percentage)

2. สถิติสหสัมพันธ์อย่างง่ายของเพียร์สัน (Pearson Correlation) ใช้เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชนกับประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด

สรุปผลการวิจัย

1. ข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชนเขตบางพลัด โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ($\bar{X} = 1.92$, S.D. = 0.92) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า การมีส่วนร่วมในการร่วมปฏิบัติ ($\bar{X} = 2.34$, S.D. = 0.96) อยู่ระดับน้อย รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติ ($\bar{X} = 1.81$, S.D. = 1.03) อยู่ในระดับน้อย การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา ($\bar{X} = 1.78$, S.D. = 1.00) อยู่ในระดับน้อยที่สุด และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ การมีส่วนร่วมในการวางแผน ($\bar{X} = 1.76$, S.D. = 1.00) อยู่ที่ระดับน้อยที่สุดโดยเรียงลำดับ

2. ข้อมูลเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน นั่นคือ

1) การได้รับข้อมูลข่าวสารและการอบรมการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด พบว่า 1) ความถี่ของการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยจากสำนักงานเขตบางพลัดส่วนใหญ่ไม่เคยได้รับจำนวน 265 คน คิดเป็นร้อยละ 66.25 ช่องทางการรับข่าวสารเกี่ยวกับการคัดแยกขยะมูลฝอยส่วนใหญ่จะได้รับจากโทรทัศน์ จำนวน 243 คน คิดเป็นร้อยละ 60.75 การรับรู้เกี่ยวกับความถี่ของการที่สำนักงานเขตบางพลัดเข้ามาอบรมให้ความรู้เรื่องการคัดแยกขยะมูลฝอยใน



ชุมชนของตนเองส่วนใหญ่ตอบว่าสำนักงานเขตบางพลัดไม่เคยได้เข้ามาอบรมให้ความรู้ภายในชุมชน จำนวน 280 คน คิดเป็นร้อยละ 70.00 ข้อคำถามที่ว่าประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับการคัดแยกขยะมูลฝอยมากน้อยเพียงใด ส่วนใหญ่ตอบว่าไม่มีความเข้าใจ จำนวน 225 คน คิดเป็นร้อยละ 56.25 และความคิดเห็นเรื่องประสิทธิภาพการให้ข้อมูลข่าวสาร และความรู้เกี่ยวกับการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัดส่วนใหญ่ตอบว่าไม่มีประสิทธิภาพ จำนวน 183 คน คิดเป็นร้อยละ 45.75

2) ประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด โดยภาพรวม ($\bar{X} = 2.35$, S.D. = 0.75) อยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านการขนส่งขยะมูลฝอย ($\bar{X} = 2.96$, S.D. = 0.87) อยู่ระดับปานกลาง รองลงมา คือ ประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านการรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอย ($\bar{X} = 2.06$, S.D. = 1.06) อยู่ในระดับน้อย และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ ประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านการสนับสนุนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์เพื่อการคัดแยกขยะ ($\bar{X} = 2.05$, S.D. = 0.89) อยู่ในระดับน้อย โดยเรียงลำดับ

3. ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชนกับ ประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด โดยภาพรวมมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด ด้านการรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอย ด้านการสนับสนุน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เพื่อการคัดแยกขยะ และด้านการขนส่งขยะมูลฝอย (การขนส่งจากแหล่งขยะไปยังสถานที่กำจัดขยะ) มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ทุกด้าน

การอภิปรายผล

จากการสรุปผลการวิจัยข้างต้นซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามนำมาอภิปรายผลเพื่อตอบตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชนเขตบางพลัด การศึกษาพบว่า ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ในความเห็นของผู้วิจัยอาจเป็นเพราะประชาชนในเขตบางพลัดส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนัก ในปัญหาขยะมูลฝอยและ ภายในชุมชนขาดการริเริ่มที่จะดำเนินการด้วยตนเองในการเข้าร่วมคัดแยกขยะ โดยมองว่าเป็นหน้าที่ของสำนักงานเขตบางพลัด อีกทั้งสำนักงานเขตบางพลัดขาดแนวทางในการโน้มน้าวประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านสามารถสรุปอภิปรายผลได้ ดังนี้

1) ด้านการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา อยู่ในระดับน้อยที่สุด ซึ่งความเห็นของผู้วิจัยอาจเป็นเพราะประชาชนในเขตบางพลัดส่วนใหญ่ไม่เข้าใจถึงสภาพปัญหาขยะมูลฝอย และ



สำนักงานเขตบางพลัดขาดการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสารหรือจัดเวทีประชาคมร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาเพื่อกระตุ้นเตือนให้ประชาชนรับถึงสภาพปัญหาขยะมูลฝอยอันเป็นปัญหาส่วนรวม

2) ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อยที่สุด ซึ่งจากการสอบถามผู้นำชุมชนการประชุมวางแผนเพื่อการดำเนินการต่างๆ ในชุมชน ส่วนใหญ่สำนักงานเขตบางพลัดจะใช้วิธีเชิญคณะกรรมการชุมชนเข้าร่วมประชุมที่สำนักงานเขตแล้วจากนั้นคณะกรรมการชุมชนจะประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบต่อไป ทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็น

3) ด้านการมีส่วนร่วมในการร่วมปฏิบัติ ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ความเห็นของผู้วิจัยและจากผลการวิจัยด้านการได้รับข้อมูลข่าวสารและการอบรมการคัดแยกขยะมูลฝอยจากสำนักงานเขตบางพลัด อาจเป็นเพราะประชาชนในเขตบางพลัดส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการคัดแยกขยะมูลฝอย เนื่องจากสำนักงานเขตบางพลัดเข้าอบรมให้ความรู้เรื่องการคัดแยกขยะมูลฝอยกับประชาชนในชุมชนมีความถี่ค่อนข้างน้อยหรือไม่ครอบคลุมทุกชุมชน

4) ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติ ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ซึ่งจากการพูดคุยสอบถามผู้นำชุมชนพบว่าสำนักงานเขตบางพลัดไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยในชุมชน ส่งผลให้ไม่ทราบว่าการประเมินผลปฏิบัติเป็นหน้าที่ของใคร และมีหลักในการประเมินอย่างไร

2. ประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด โดยภาพรวม อยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านสามารถสรุปอธิบายผลได้ ดังนี้

1) ด้านการให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับการคัดแยกขยะมูลฝอย ผลการศึกษา พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยจากสำนักงานเขตบางพลัด การได้รับข่าวสารส่วนใหญ่จะได้รับจากโทรทัศน์ จากคำถามเกี่ยวกับความถี่การได้เข้ามาอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด ภายในชุมชนประชาชนส่วนใหญ่จะตอบว่า ไม่เคย และความคิดเห็นของประชาชนต่อประสิทธิภาพการให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้ของสำนักงานเขตบางพลัดส่วนใหญ่มีความเห็นว่าไม่มีประสิทธิภาพ จากการพูดคุยสอบถามเจ้าหน้าที่ ฝ่ายรักษาความสะอาดสำนักงานเขตบางพลัด ในการเข้าให้ข้อมูลข่าวสารและอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการคัดแยกขยะมูลฝอย ส่วนใหญ่จะกระทำในช่วงเวลาราชการโดยการแจกแผ่นพับพร้อมขอความร่วมมือในการคัดแยกขยะ ซึ่งตามความเห็นของผู้วิจัยช่วงเวลาดังกล่าวประชาชนต้องออกไปทำงานอาจทำให้การเข้าให้ข้อมูลข่าวสารและอบรมให้ความรู้ไม่ทั่วถึง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่มีภารกิจอื่นๆ ในงานประจำจึงอาจทำให้ไม่สามารถจัดสรรเวลาได้ ทำให้ไม่สามารถให้ความรู้ประชาชนได้อย่างครอบคลุม และต่อเนื่อง

2) ด้านการรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอย อยู่ในระดับน้อย ในความเห็นผู้วิจัยอาจเป็นเพราะสำนักงานเขตบางพลัดมีการปฏิบัติการเชิงรุกเพื่อสร้างแรงจูงใจให้



ประชาชนมีส่วนร่วมไม่เพียงพอ อีกทั้งการดำเนินการรณรงค์ต้องใช้ทั้งบุคลากรและงบประมาณจำนวนมาก ทำให้สำนักงานเขตบางพลัดยังไม่สามารถรณรงค์ให้ทั่วถึงและต่อเนื่องได้

3) ด้านการสนับสนุนงบประมาณวัสดุอุปกรณ์เพื่อการคัดแยกขยะ ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย จากการสังเกตของผู้วิจัยพบว่าถังขยะส่วนใหญ่ในชุมชนต่างๆ จะมี 2 ประเภทคือสีเขียวกับสีเหลืองแต่ไม่มีป้ายประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนทิ้งให้ถูกต้องมีสภาพชำรุดและไม่เพียงพอ ไม่มีการจัดสถานที่คัดแยกประเภทขยะอันตรายให้เป็นการเฉพาะ รวมทั้งขาดการสนับสนุนงบประมาณและอุปกรณ์อื่นๆ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะสำนักงานเขตบางพลัด มีภารกิจในหลายด้าน จึงทำให้มีงบประมาณจำกัดโดยพิจารณาจากแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ไม่มีการกำหนดงบประมาณในด้านนี้ได้เลย

4) ด้านการขนส่งขยะมูลฝอย (การขนส่งจากแหล่งขยะไปยังสถานที่กำจัดขยะ) อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งสูงกว่าด้านอื่น ในความเห็นผู้วิจัยอาจเป็นเพราะสำนักงานเขตบางพลัดมีการกำหนดเวลาในการเข้าเก็บขยะ และไม่มีขยะตกค้าง แต่ไม่ส่งผลให้เกิดประสิทธิผลในการคัดแยกขยะ โดยสังเกตว่าในข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ รถเก็บขนขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัดมีความเหมาะสมในการคัดแยกขยะมูลฝอย เพราะถึงแม้ประชาชนจะมีการคัดแยกขยะ แต่เมื่อขนถ่ายขยะขึ้นสู่รถเก็บขยะแล้วขยะก็จะรวมกันเหมือนเดิม

3. ความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยประชาชนในเขตบางพลัดกับประสิทธิภาพในการดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัดโดยภาพรวม พบว่าความสัมพันธ์กัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

1) ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอย ด้านการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา กับประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด ด้านการรณรงค์ส่งเสริม ด้านการสนับสนุน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ด้านการขนส่งขยะมูลฝอย มีความสัมพันธ์กัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 อธิบายได้ว่า การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาเป็นจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วม เพราะเมื่อประชาชนได้รับทราบสภาพของปัญหาขยะมูลฝอยที่แท้จริงว่ามีผลกระทบอย่างไรย่อมมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา เพื่อหาสาเหตุและแนวทางแก้ไขการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ถึงสภาพของปัญหาขยะมูลฝอยอย่างต่อเนื่อง การแสดงออกให้เห็นว่าจะมีการสนับสนุน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์รวมถึงการจัดการระบบการขนส่งจึงมีความสำคัญอย่างมาก

2) ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอย ด้านการมีส่วนร่วมการวางแผน กับประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด ด้านการรณรงค์ส่งเสริม ด้านการสนับสนุน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ด้านการขนส่งขยะมูลฝอยมีความสัมพันธ์กัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 อธิบายได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่จะสร้างการมีส่วนร่วมในการวางแผนจะต้องได้รับการส่งเสริมทั้งจากภาครัฐและภายในชุมชน อีกทั้งต้องสร้างแรงจูงใจ



เพื่อให้เห็นว่าการดำเนินการจะได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณต่างๆ รวมทั้งปัญหาด้านการขนส่งจะต้องได้รับการแก้ไข เพราะหากไม่มีปัจจัยเหล่านี้ประชาชนก็จะไม่มีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน

3) ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอย ด้านการมีส่วนร่วมในการร่วมปฏิบัติ กับประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด ด้านการรณรงค์ส่งเสริม ด้านการสนับสนุน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ด้านการขนส่งขยะมูลฝอย มีความสัมพันธ์กัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 อธิบายได้ว่า การร่วมปฏิบัติเป็นส่วนสำคัญอย่างมากในการทำให้โครงการบรรลุวัตถุประสงค์ เพื่อให้การปฏิบัติของประชาชนมีความต่อเนื่องจึงต้องอาศัยการรณรงค์ส่งเสริมที่มีความต่อเนื่องด้วย อีกทั้งในการปฏิบัติประชาชนเองก็ต้องการความสะดวก และแรงจูงใจ การจัดหาอุปกรณ์ หรืองบประมาณเพื่อสนับสนุนจึงมีความสำคัญ รวมทั้งรูปแบบการขนส่งขยะต้องสร้างความมั่นใจให้ประชาชนรู้สึกว่าการคัดแยกขยะจะสัมฤทธิ์ผล

4) ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอย ด้านการมีส่วนร่วมการประเมินผลการปฏิบัติ กับประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด ด้านการรณรงค์ส่งเสริมด้านการสนับสนุน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ด้านการขนส่งขยะมูลฝอย มีความสัมพันธ์กัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 อธิบายได้ว่า การประเมินผลปฏิบัตินั้นควรเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคประชาชน เพราะหากขาดการประเมินผลจะทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าโครงการนั้นควรแก้ไขปัญหายังไร และต้องปรับปรุง หรือเพิ่มเติมด้านการรณรงค์ส่งเสริม ด้านการสนับสนุนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ด้านการขนส่งขยะมูลฝอย อย่างไร

จากข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นนั้นมีความสอดคล้องกับแนวคิดของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2540, น. 85) ที่ระบุว่าปัญหาและอุปสรรคในการคัดแยกขยะมูลฝอยมีสาเหตุต่างๆ เกี่ยวเนื่องกับสิ่งต่อไปนี้ 1) การที่ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ในการคัดแยกขยะ ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอย เนื่องจากไม่ทราบความสำคัญและคุณประโยชน์ของการคัดแยกขยะมูลฝอยว่ามีมากน้อยเพียงใด 2) ประชาชนขาดแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอย 3) ภาครัฐ ไม่ได้กำหนดระเบียบการปฏิบัติการคัดแยกขยะมูลฝอยที่ชัดเจนและการประสานงานไปยังชุมชนไม่ทั่วถึงชุมชนเมืองกรุงเทพมหานคร มีการแยกถังขยะระหว่างขยะเปียกและขยะแห้งเท่านั้น แต่ไม่มีการนำขยะที่มีสภาพดี หมุนเวียนกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ 4) ภาครัฐไม่มีนโยบายสนับสนุนที่เอื้อต่อกระบวนการคัดแยกขยะมูลฝอย และสอดคล้องกับแนวคิดของ ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ (อ้างถึงใน จิตาภา นิสัยสุข 2554, น.14) ได้สรุปปัจจัยที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) ปัจจัยด้านกลไกของรัฐ โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายที่คำนึงถึงการสร้างช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารและราชการจะต้องส่งเสริมและเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม 2) ปัจจัยด้าน



ประชาชน ต้องพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ในการทำงาน กล้าตัดสินใจ มีความคิดริเริ่ม กิจกรรมและรับผลประโยชน์ รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหรือท้องถิ่น คอยติดตามรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อรับรู้ความเป็นไปของโลกภายนอก 3) ปัจจัยด้านหน่วยงานราชการต้องมีความรู้ความเข้าใจใน กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม ผู้บริหารต้องมีศักยภาพ รู้จักวิธีการรวมกลุ่มประชาชนเพื่อช่วย แก้ปัญหาและสนับสนุนข้อมูลความรู้ต่างๆ รวมทั้งทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้ อย่างเหมาะสม

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการคัดแยกขยะมูลฝอยในเขตบางพลัดกรุงเทพมหานคร จึงเสนอคำแนะนำบางประการซึ่ง ครอบคลุมทั้งด้านเชิงนโยบาย และด้านเชิงปฏิบัติการดังนี้

1.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ผู้บริหารสำนักงานเขตบางพลัดควรกำหนดให้นโยบายการส่งเสริมการมีส่วนร่วมใน การคัดแยกขยะมูลฝอยประชาชนในเขตบางพลัด เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของ สำนักงานเขตบางพลัด โดยมีการร่วมประชุมวางแผนเพื่อกำหนดกรอบการดำเนินการ เป้าหมาย ระยะเวลา การคาดการณ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรครวมถึงการประเมินติดตามผลอย่างเป็นระบบ

2) สำนักงานเขตบางพลัดควรมีนโยบายในการสร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมในการคัดแยก ขยะมูลฝอยและเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจในการคัดแยกขยะมูลฝอยมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะ มูลฝอยให้กับเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตบางพลัดทุกระดับชั้น เน้นส่งเสริมการปฏิบัติคัดแยกขยะมูลฝอย การ นำขยะกลับมาใช้และการทิ้งขยะให้ถูกที่ ภายในสำนักงานเขตบางพลัดอันจะเป็นแบบอย่างให้กับ ประชาชน

3) สำนักงานเขตบางพลัดควรมีนโยบายในการด้านการรณรงค์ส่งเสริมด้านการ สนับสนุนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ปรับปรุงระบบการขนส่งขยะมูลฝอย ให้สอดคล้องกับการสร้าง แรงจูงใจการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยอย่างเหมาะสมโดยใช้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างบูรณาการ

1.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) ควรจัดให้มีเวทีประชาคมให้เป็นลักษณะการเสวนาภายในชุมชนเพื่อให้ประชาชนมี ส่วนร่วมรับรู้ และวิเคราะห์ปัญหาขยะมูลฝอย ร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอแนวทางการดำเนินการ คัดแยกขยะ ร่วมเป็นแกนนำภายใต้กรอบแนวคิดในการทำให้เขตบางพลัดเป็นพื้นที่ต้นแบบการมีส่วน ร่วมของประชาชนในการคัดแยกขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานครอย่างยั่งยืน ซึ่งจะช่วยให้ประชาชน มีความสนใจเข้าร่วมมากขึ้นนอกจากนี้ควรที่จะมีการทำหนังสือประชาสัมพันธ์ เชิญชวน ประชาชนทุก บ้านให้ทราบก่อนล่วงหน้าโดยอาศัยผู้นำชุมชนเป็นสื่อกลาง



2) เชิญชวนประชาชน บุคลากรของส่วนราชการและสถาบันการศึกษา ผู้นำชุมชนหรือผู้ที่ประชาชนยอมรับนับถือ เจ้าของบริษัท หรือห้างร้านต่างๆ ภายในชุมชนเข้าร่วมจัดตั้งเป็นคณะกรรมการในการคัดแยกขยะมูลฝอยของแต่ละชุมชน โดยสำนักงานเขตบางพลัดจะทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงคอยให้คำแนะนำ และอำนวยความสะดวก ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการประเมินผลจะเป็นชุดเดียว หรือจะแยกชุดก็ได้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม การจัดประชุมเพื่อวางแผนดำเนินการหรือประเมินผล ควรเชิญชวนประชาชนภายในชุมชน เข้าร่วมให้ความคิดเห็นโดยมีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจ

3) ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการคัดแยกขยะการนำขยะกลับมาใช้ การทิ้งขยะให้ถูกที่ และการกำจัดขยะให้ถูกวิธี ตลอดจนจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเห็นประโยชน์และเกิดความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมใน การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน การปฏิบัติ และการประเมินผล โดยใช้สื่อต่างๆ ที่หลากหลายเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้เข้าถึงประชาชนให้ได้มากที่สุดเช่นเชิญบุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจในการคัดแยกขยะมูลฝอยมาให้ความรู้ภายในชุมชน ติดป้ายประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ถึงบ้าน (อาจสิ้นเปลืองบุคลากรและเวลาแต่หากสามารถรวบรวมอาสาสมัครมาช่วยจะได้ผลมาก) ขอความร่วมมือไปยัง บริษัท หรือห้างร้านต่างๆ ให้ช่วยรณรงค์และถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารและความรู้ แก่บุคลากรในการคัดแยกขยะ ขอความร่วมมือโรงเรียนและสถานบันศึกษาในพื้นที่ช่วยรณรงค์การมีส่วนร่วมและสอดแทรกความรู้ในการคัดแยกขยะแก่เด็กและเยาวชน

4) สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกขยะมูลฝอย เช่น จัดกิจกรรมประกวดชุมชนคัดแยกขยะมูลฝอย ส่งเสริมการนำขยะรีไซเคิลมาใช้ประโยชน์ เช่น นำขยะมาเป็นผลิตภัณฑ์ หรือของชำร่วย โดยจัดหาบุคลากรที่มีความรู้และความคิดสร้างสรรค์ มาสอน และหาตลาดเพื่อหาที่รองรับผลิตภัณฑ์ ตั้งธนาคารขยะที่บริหารงานโดยชุมชนเพื่อให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ขายได้มาแลกกับสินค้าอุปโภคบริโภค

5) สนับสนุน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ให้แก่ชุมชนในการคัดแยกขยะ เช่น เพิ่มจำนวนถังขยะให้เพียงพอต่อความต้องการของแต่ละชุมชนโดยติดป้ายกำกับอุปกรณ์ในการจัดเก็บขยะให้ตรงกับประเภทของขยะที่จัดเก็บ และควรจัดสร้างโรงเรือนสำหรับทิ้งขยะอันตรายแยกต่างหาก จัดสร้างโรงเรือนสำหรับรับฝากขยะที่ยังพอซ่อมแซมใช้ใหม่ได้อาทิ เพอร์นิเจอร์ เครื่องใช้ไฟฟ้าแต่เจ้าของไม่ต้องการแล้วผู้ใดมีความต้องการสามารถนำไปซ่อมแซมเพื่อใช้หรือจำหน่ายเป็นสินค้ามือสองก็สามารถนำไปได้ แต่หากไม่มีผู้ใดต้องการสำนักงานเขตบางพลัดจะนำไปกำจัดในฐานะขยะขนาดใหญ่ในแห่งของงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์นั้นเนื่องจากสำนักงานเขตบางพลัดมีภารกิจในหลายด้านจึงทำให้มีงบประมาณจำกัดแต่หากได้รับการสนับสนุนจากบริษัท หรือห้างร้านต่างๆหรือมีการบริจาคจากผู้ที่ต้องการสนับสนุนโครงการก็จะช่วยให้โครงการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงเป็นหน้าที่ของสำนักงานเขตบางพลัดที่ต้องอาศัยการพูดคุย สร้างความเชื่อมั่นว่าโครงการมีความจริงจัง และการชี้ให้เห็นความสำคัญของโครงการอย่างแท้จริง



6) สำนักงานเขตบางพลัดควรจัดประชุมคณะกรรมการในการคัดแยกขยะมูลฝอยของแต่ละชุมชนเพื่อกำหนดวันเวลาในการเข้าจัดเก็บขยะแต่ละประเภท เมื่อได้ข้อสรุปที่ชัดเจนแล้วทำการติดประกาศเวลาดังกล่าวไว้ในชุมชนเพื่อให้ประชาชนได้ทราบกำหนดการจัดเก็บขยะที่แน่นอนของแต่ละชุมชน

7) การติดตามประเมินผลการปฏิบัติควรเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างสำนักงานเขตบางพลัดกับชุมชนเพื่อจะได้ทราบว่ามีความก้าวหน้าหรือมีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ โดยมีการกำหนดช่วงเวลาในการประเมินผลและควรกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนร่วมกัน

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรศึกษาวิจัยในรูปแบบเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกลุ่มตัวอย่าง ว่ามีปัจจัยใดที่ส่งผลหรือมีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมเพื่อเปรียบเทียบกับกรวิจัยเชิงปริมาณ

2) ควรศึกษาวิจัยชุมชนต่างๆ เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการคัดแยกขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตบางพลัด เพื่อให้สามารถพัฒนาชุมชนได้อย่างทั่วถึง

3) ควรศึกษารูปแบบและวิธีการปรับเปลี่ยนที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเขตบางพลัด เพื่อจะได้รู้รูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการต่อไป

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (2540). *การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ ฯ: กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

จิตาภา นิสัยสุข. (2554). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมประชาคมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี*. (ปัญหาพิเศษ หลักสูตรปริญญา รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชาการบริหารทั่วไป วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.

แผนบริหารจัดการขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2558 – 2562. สืบค้นจาก

http://203.155.220.174/download/article/article_20190530171702.pdf

ยุพาพร รูปงาม. (2545). *การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงานงบประมาณ ในการปฏิรูป ระบบราชการ*. (ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

โยธิน แสงวดี. (2559). *การวิจัยในเชิงปริมาณ (Quantitative Research)*. สืบค้นจาก

<https://www.spu.ac.th/research>



ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. (2541). *กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

มุกดา สุขสวัสดิ์. (2539). ใช้แล้วใช้อีกให้ คุ่มค่า. *กสิกร*. มกราคม – กุมภาพันธ์.

ลือชัย วงษ์ทอง. (2555). *ประสิทธิผลของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในพื้นที่ อำเภอมะนัง จังหวัดตาก*. (ดุชนิพนธ์ หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ. มหาวิทยาลัยบูรพา.

สำนักงานเขตบางพลัด. (2561). *แผนปฏิบัติราชการประจำปี พ.ศ. 2561*. สืบค้นจาก

<https://www.bangkok.go.th/bangphlat/sitemap>

สำนักสิ่งแวดล้อม. (2561). สถิติปริมาณมูลฝอย. สืบค้นจาก <https://www.bangkok.go.th/environmentbma>

Meter, V. D. S., & Horn, V. C. E. (1975). The policy implementation process: a conceptual framework. *Administration and Society*, 6(4), 445-488.

William Erwin. (1976). *Participation Management : Concept Theory and Implementation*. Atlanta G.: Georgia State University.

Yamane, Taro. (1973). *Statistics: An Introductory Analysis*. Third editio. Newyork : Harper and Row Publication.



ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชน

เทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม

เกวลี ไตรมิตรวิทยากุล*

นิรันดร์ ยิ่งยวด**

อภิชาติ ใจอารีย์***

(วันรับบทความ: 29 กันยายน 2562/ วันแก้ไขบทความ: 8 ธันวาคม 2562/ วันตอบรับบทความ: 11 ธันวาคม 2562)

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย และศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถาม จากกลุ่มตัวอย่าง คือ ตัวแทนครัวเรือน จำนวน 348 คน โดยการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน วิเคราะห์ความสัมพันธ์ด้วย ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สันและการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน ผลวิจัย พบว่า ประชาชนเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยโดยรวม และรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง จากการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ พบว่า พฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอย (X_{10}) และทัศนคติในการจัดการขยะมูลฝอย (X_{11}) มีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับปานกลางกับการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย (Y) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ พบว่า ตัวแปรที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ในการจัดการขยะมูลฝอย (Y) ได้แก่ พฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอย (X_{10}) และทัศนคติในการจัดการขยะมูลฝอย (X_{11}) โดยร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อได้ร้อยละ 53.70 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ $\hat{y} = 0.537 + 0.089 X_{10} + 0.045 X_{11}$

และสมการพยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐาน $Z = 0.370 Z_{X_{10}} + 0.290 Z_{X_{11}}$

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วม/ การจัดการขยะมูลฝอย/ ขยะมูลฝอย/ นครปฐม

* นิสิตปริญญาโท สาขาวิชาการพัฒนารัฐบาลนครและชุมชน คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์วิทยาเขตกำแพงแสน

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชาการพัฒนารัฐบาลนครและชุมชน คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์วิทยาเขตกำแพงแสน

*** รองศาสตราจารย์ สาขาวิชาการพัฒนารัฐบาลนครและชุมชน คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์วิทยาเขตกำแพงแสน



Factors Affecting Public Participation in Waste Management

Phrong Maduea Sub-district Municipality, Mueang District,

Nakhon Pathom Province

Kaewalee Trimirtwittayakul^{*}

Nirun Yingyuad^{**}

Apichart Jai-aree^{***}

(Received Date: September 29, 2019, Revised Date: December 8, 2019, Accepted Date: December 11, 2019)

Abstract

The objectives of this research were to study the level of participation in waste management and to study the factors affecting participation in waste management of people in Phrong Maduea Sub-district Municipality, Mueang District, Nakhon Pathom Province. Data was collected by questionnaires from the sample, namely 348 household representatives by means of simple random sampling. Data was analyzed by using descriptive statistics, including percentage, average, standard deviation. Relationships were analyzed by means of *Pearson's product-moment correlation coefficient* and stepwise multiple regression analysis. The findings of research indicated that people in Phrong Maduea Sub-district Municipality participated in waste management on overall and each aspect basis in moderate level. According to correlation analysis, it was found that waste management behavior (X_{10}) and attitude about waste management (X_{11}) correlated positively in moderate level with participation in waste management (Y) in a statistically significant manner at .01 level. According to multiple regression analysis, it was found that the variables affecting participation in waste management (Y) were waste management behavior (X_{10}) and attitude toward waste management (X_{11}) by jointly explaining the variation of participation in waste management of people in the area of Phrong Maduea Sub-district Municipality, i.e. 53.70 percent in a statistically significant manner at .05 level.

Forecast equation in the form of raw score $\hat{Y} = 0.537 + 0.089 X_{10} + 0.045 X_{11}$

and forecast equation in the form of standardized score $Z = 0.370 Z_{X_{10}} + 0.290 Z_{X_{11}}$

Keywords: Participation/ Waste management/ Waste/ Nakhon Pathom

^{*} Master's degree student, Human and Community Resource Development Program, Faculty of Education and Development Sciences, Kasetsart University, Kamphaengsaen Campus

^{**} Assistant Professor of Human and Community Resource Development Program, Faculty of Education and Development Sciences, Kasetsart University, Kamphaengsaen Campus

^{***} Associate Professor of Human and Community Resource Development Program, Faculty of Education and Development Sciences, Kasetsart University, Kamphaengsaen Campus



บทนำ

การเปลี่ยนแปลงทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและจำนวนประชากรในโลกที่มากขึ้น ได้สร้างแรงกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติโลกให้เสื่อมโทรมลง สอดคล้องกับการสรุปสาระสำคัญ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) กล่าวคือ ปัญหา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ทรัพยากรธรรมชาติถูกนำไปใช้ ในการพัฒนาเป็นจำนวนมากและเกิดความเสื่อมโทรมอย่างต่อเนื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมายังเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐเป็นส่วนใหญ่และยังไม่ประสบความสำเร็จ เท่าที่ควร รวมทั้งภาครัฐยังขาดการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การจัดการอย่างเป็นระบบ ที่เชื่อมโยงกันอย่างบูรณาการในทุกๆ มิติ และที่สำคัญ คือขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ภาครัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเชื่อมโยงไปสู่ประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560, น.11)

สาเหตุของการเกิดวิกฤติการณ์สิ่งแวดล้อมของโลก ประกอบด้วย 3 สาเหตุ คือ 1) การเพิ่ม จำนวนของประชากร ทำให้ความต้องการใช้ทรัพยากรเพื่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ พื้นที่ ทำกินทางการเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนมีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้อันควรสงวนไว้ในสัดส่วน ที่พอเหมาะ เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยปราศจากการวางแผนและการบริหารจัดการที่ดีและไม่คำนึงถึงความต้องการในอนาคตที่อาจจะเกิด การร่อยหรอและการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป 2) การขยายตัวของชุมชนเมือง ทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ เนื่องจากการขยายตัวของชุมชนเมืองขาดการวางผังเมือง ที่เหมาะสมไว้ล่วงหน้า การใช้ที่ดินผิดประเภท ส่งผลให้เกิดปัญหาในเมืองใหญ่ตามมาทั้ง การจราจรติดขัด การขาดแคลนสิ่งสาธารณูปโภคและบริการต่างๆ มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางสังคมและ คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนเมืองต่อไป และ 3) ความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาการและเทคโนโลยี การใช้วิทยาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทั้งในส่วนของการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การผลิต ภาควัตถุศาสตร์และการผลิตสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆในชีวิตประจำวัน กิจกรรมเหล่านี้ล้วน ต้องการปัจจัยในการผลิตอย่างมหาศาล ทำให้เกิดการร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติ และการเสื่อม โทรมของสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป (อภิชาติ ไจอารีย์, 2556, น.34 ; อภิชาติ ไจอารีย์, 2559, น.111-136)

ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอย เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่สร้าง ผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ อันสืบเนื่องมาจากการเพิ่มจำนวนของประชากร การขยายตัวของ ชุมชนเมือง และการขยายตัวของชุมชนเมือง และความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาการและเทคโนโลยี การใช้วิทยาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่าง หน่วยงานภาครัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเชื่อมโยงไปสู่ประชาชนเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในด้านต่างๆ (อภิชาติ ไจอารีย์, 2559, น.111-136) สอดคล้องกับรายงานการศึกษา



และการสังเคราะห์ข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานต่างๆ ของภาครัฐและชุมชนเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดไว้ของศูนย์ มัลลิกะมาส (2545 อ้างในอภิชาติ ไจอารีย์, 2556, น.34) ซึ่งศูนย์ มัลลิกะมาส (2545, อ้างในวิษณุ หยกจินดา, 2557, น.18) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมไว้ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการร่วมรับรู้ ด้านการร่วมคิดและแสดงความคิดเห็น ด้านการร่วมพิจารณาและตัดสินใจ ด้านการร่วมดำเนินการ ด้านการร่วมติดตามและประเมินผล และด้านการร่วมรับผลประโยชน์

ทั้งนี้ จากรายงานสถานการณ์ขยะมูลฝอยของประเทศไทย โดยกรมควบคุมมลพิษ ในปี พ.ศ. 2561 มีปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนเกิดขึ้นวันละประมาณ 76,529 ตัน หรือ 27.93 ล้านตัน โดยมีปริมาณขยะมูลฝอย 10.85 ล้านตันที่ถูกนำไปกำจัดอย่างถูกต้อง คิดเป็นร้อยละ 39 ของปริมาณขยะมูลฝอยทั้งหมด มีปริมาณขยะมูลฝอย 9.76 ล้านตันที่ถูกนำไปประโยชน์ คิดเป็นร้อยละ 35 ของปริมาณขยะมูลฝอยทั้งหมด และมีปริมาณขยะมูลฝอย 7.32 ล้านตันที่ถูกนำไปกำจัดอย่างไม่ถูกต้อง คิดเป็นร้อยละ 26 ของปริมาณขยะมูลฝอยทั้งหมด (น. 8) ทั้งนี้ ชุมชนหนึ่งที่ประสบปัญหาขยะมูลฝอยอย่างมาก ได้แก่ เทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม โดยมีประชากรทั้งหมด 10,545 คน แยกเป็นชาย 5,034 คน หญิง 5,511 คน ความหนาแน่นเฉลี่ยประมาณ 712 คน/ตารางกิโลเมตร มีครัวเรือนจำนวน 3,882 ครัวเรือน มีปริมาณขยะมูลฝอยเกิดขึ้นและถูกนำมากำจัดที่สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ วันละ 3.4 ตัน โดยมีระบบการกำจัดขยะมูลฝอยแบบเทกองกลางแจ้ง หรือ “Open Dump” ซึ่งเป็นการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการตามที่กรมควบคุมมลพิษกำหนด และปัจจุบันมีปริมาณขยะมูลฝอยตกค้างสะสมมากกว่า 5,000 ตัน (สำนักงานตำบลโพรงมะเดื่อ, 2562)

เทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ ได้ตระหนักและเห็นความสำคัญในการจัดการปัญหาขยะมูลฝอย จึงได้บรรจุโครงการจัดการสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาสี่ปี (พ.ศ. 2561 - 2564) ประกอบด้วย 1) โครงการคัดแยกขยะพิษมีวัตถุประสงค์เพื่อแยกขยะพิษออกจากขยะทั่วไป 2) โครงการปรับปรุงบ่อขยะ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงบ่อขยะให้มีประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอย จะเห็นได้ว่าทางเทศบาลและชุมชนได้ตระหนักถึงความสำคัญในการจัดการขยะมูลฝอย นอกจากนี้ เทศบาลฯ ได้ดำเนินงานโครงการด้านการจัดการขยะมูลฝอยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและเป็นการบูรณาการการทำงานด้านการจัดการขยะมูลฝอยร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้รับความรู้ความเข้าใจในการคัดแยกขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทางในระดับครัวเรือน และลงมือคัดแยกขยะมูลฝอยแต่ละประเภทเพื่อให้สามารถคัดแยกขยะมูลฝอยในชีวิตประจำวันได้จริง ส่งผลทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดหรือต้นทางในระดับครัวเรือน และปริมาณขยะมูลฝอยที่ทางเทศบาลต้องนำไปกำจัดที่สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลฯ ลดลง (สำนักงานเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ, 2559)



เนื่องจากผู้วิจัย ทำงานที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐม ได้ดำเนินกิจกรรม/โครงการที่เกี่ยวข้องกับขยะมูลฝอย ทำให้เล็งเห็นถึงปัญหาและผลกระทบจากการจัดการขยะมูลฝอย ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการที่กรมควบคุมมลพิษกำหนด ทั้งนี้ มีการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้กำหนดให้ขยะมูลฝอยเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญ แสดงให้เห็นว่าปัญหาขยะมูลฝอยเป็นปัญหา ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเร่งด่วนการจัดการขยะมูลฝอยให้เป็นไปอย่างยั่งยืน และที่สำคัญต้องเปิดโอกาส ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานราชการจัดขึ้น ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษา เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม ซึ่งเป็นพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐม โดยเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อจะนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม

นิยามศัพท์เฉพาะ

ขยะมูลฝอย หมายถึง ขยะย่อยสลาย ขยะรีไซเคิล ขยะอันตราย ขยะทั่วไป และขยะติดเชื้อที่เกิดขึ้น ในพื้นที่ตำบลโพรงมะเดื่อ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม

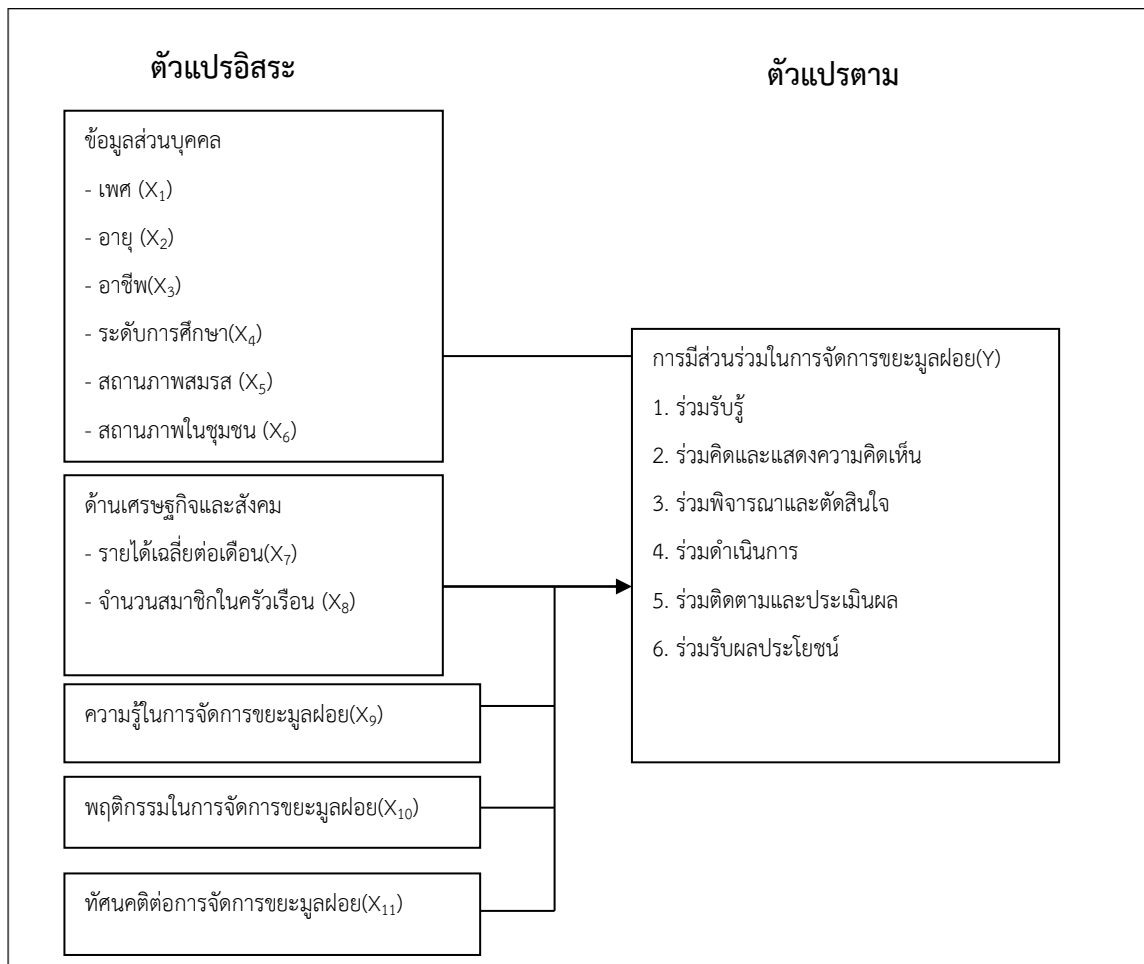
การจัดการขยะมูลฝอย หมายถึง วิธีการดำเนินงานของครัวเรือนในการคัดแยก ลดและกำจัดขยะมูลฝอยด้วยตนเองตามหลัก 5R ประกอบด้วย Reduce ลดการใช้ Reuse การนำมาใช้ซ้ำ Repair การซ่อมแซมแก้ไขสิ่งของต่างๆ ให้สามารถใช้งานต่อได้ Reject การหลีกเลี่ยงใช้สิ่งของก่อให้เกิดมลพิษ และRecycle การแปรสภาพโดยนำไปผ่านกระบวนการผลิตใหม่อีกครั้ง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย หมายถึง การที่ประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม เข้ามามีบทบาทในกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยที่ทางสำนักงานเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อได้จัดทำขึ้น โดยแบ่งการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการร่วมรับรู้ ด้านการร่วมคิดและแสดงความคิดเห็น ด้านการร่วมพิจารณาและตัดสินใจ ด้านการร่วมดำเนินการ ด้านการร่วมติดตามและประเมินผล และด้านการร่วมรับผลประโยชน์



กรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วม การจัดการขยะมูลฝอย ปัจจัย ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนและสถานการณ์การจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อสามารถกำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัย ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

วิธีการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร คือ ตัวแทนครัวเรือนที่เป็นประชาชนที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่ตำบลโพรงมะเดื่อ จำนวน 2,662 ครัวเรือน

กลุ่มตัวอย่างตัวแทนครัวเรือนที่เป็นประชาชนที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่ตำบลโพรงมะเดื่อ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐมจำนวน 348 คน โดยกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตร Taro Yamane ที่ระดับความคลาดเคลื่อน 5% และใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย



เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ แบบสอบถาม จำนวน 1 ฉบับ แบ่งออกเป็น 5 ตอนดังนี้
ตอนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานทั่วไป โดยเป็นลักษณะแบบตรวจสอบรายการ (Check List) และเติมคำช่องว่างที่กำหนดให้

ตอนที่ 2 แบบทดสอบความรู้ความเข้าใจในการจัดการขยะมูลฝอย โดยเป็นลักษณะแบบเลือกตอบ (ใช่ หรือ ไม่ใช่) จำนวน 20 ข้อ (คะแนนเต็ม 20 คะแนน)

ตอนที่ 3 แบบสอบถามเกี่ยวกับพฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอย โดยเป็นลักษณะแบบสอบถามที่มีมาตราส่วนประมาณค่า 3 ระดับ (Rating scale) จำนวน 10 ข้อ

ตอนที่ 4 แบบสอบถามเกี่ยวกับทัศนคติต่อการจัดการขยะมูลฝอย โดยเป็นลักษณะแบบสอบถามที่มีมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (Rating scale) จำนวน 10 ข้อ

ตอนที่ 5 แบบสอบถามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย โดยเป็นลักษณะแบบสอบถามที่มีมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ จำนวน 30 ข้อ

การตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. การตรวจสอบความเที่ยงตรงของเครื่องมือ (Validity) ผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นเสนอผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน เพื่อตรวจสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา โดยการตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างข้อเนื้อหา/วัตถุประสงค์ (Index of Item Objective Congruence: IOC) อยู่ในช่วง 0.67 – 1.00

2. การตรวจสอบความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (Reliability) ผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบความเที่ยงตรงแล้วไปตรวจสอบความเชื่อมั่นโดยการนำแบบสอบถามไปทดลองใช้ (Try Out) กับประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลห้วยพลู อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม จำนวน 50 คน เพื่อหาค่าความเชื่อมั่นโดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha Coefficient) ของ Cronbach มีค่าความเชื่อมั่นของข้อมูล เท่ากับ 0.924 นำเครื่องมือมาปรับปรุงแก้ไขให้เป็นเครื่องมือที่สมบูรณ์ และนำไปใช้กับประชากรที่ต้องการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. ทำหนังสือขอความร่วมมือในการทำวิจัยจากคณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน เสนอขอความอนุเคราะห์ถึงนายกเทศมนตรีตำบลโพรงมะเดื่อ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม ในการเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ผู้วิจัยลงพื้นที่ในเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อเพื่อเก็บรวบรวมแบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่าง รวมทั้งลงสำรวจพื้นที่ชุมชน และสถานที่การจัดการขยะของเทศบาล

3. นำแบบสอบถามมาวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ และวิเคราะห์เนื้อหาจากแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างและข้อคำถามในการสนทนากลุ่มต่อไป

**การวิเคราะห์ข้อมูล**

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) การวิเคราะห์สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Analysis) และการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ แบบขั้นตอน (Stepwise Multiple Regression)

เกณฑ์ในการแปลผล

ความรู้ในการจัดการขยะมูลฝอย โดยใช้เกณฑ์การแบ่งระดับคะแนนแบบอ้างอิงเกณฑ์ตามหลักการของบลูม Bloom (1971 อ้างใน นัทธ์หทัย ศิริวิริยะสมบุรณ์, 2555) แบ่งระดับออกเป็น 3 ระดับ คือ

คะแนนร้อยละ 80 – 100	มีความรู้อยู่ในระดับสูง
คะแนนร้อยละ 60 – 79	มีความรู้อยู่ในระดับปานกลาง
คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 60	มีความรู้อยู่ในระดับต่ำ

พฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอยโดยใช้เกณฑ์การแบ่งระดับคะแนนแบบอ้างอิงเกณฑ์ตามหลักการของบลูม Bloom (1971 อ้างใน นัทธ์หทัย ศิริวิริยะสมบุรณ์, 2555) แบ่งระดับออกเป็น 3 ระดับ คือ

คะแนนร้อยละ 80 – 100	มีพฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอยอยู่ในระดับสูง
คะแนนร้อยละ 60 – 79	มีพฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอยอยู่ในระดับปานกลาง
คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 60	มีพฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอยอยู่ในระดับต่ำ

ทัศนคติในการจัดการขยะมูลฝอยและระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยโดยใช้การแปลผลของ Best (1977) ดังนี้

คะแนนเฉลี่ย	ความหมาย
4.51 - 5.00	มีทัศนคติที่เห็นด้วยมากที่สุด/มีส่วนร่วมมากที่สุด
3.51 - 4.50	มีทัศนคติที่เห็นด้วยมาก/มีส่วนร่วมมาก
2.51 - 3.50	มีทัศนคติที่เห็นด้วยปานกลาง/มีส่วนร่วมปานกลาง
1.51 - 2.50	มีทัศนคติที่เห็นด้วยน้อย/มีส่วนร่วมน้อย
1.00 - 1.50	มีทัศนคติที่เห็นด้วยน้อยที่สุด/มีส่วนร่วมน้อยที่สุด

เกณฑ์การแปลผลค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของ Davis (1971 อ้างใน ผ่องพรรณ ตรียมงคลกุล และสุภาพ ฉัตรภรณ์, 2555)

ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์	คำบรรยาย
0.70 หรือสูงกว่า	มีความสัมพันธ์สูงมาก
0.50 – 0.69	มีความสัมพันธ์สูง
0.30 – 0.49	มีความสัมพันธ์ปานกลาง
0.10 – 0.29	มีความสัมพันธ์ต่ำ
0.01 – 0.09	แทบจะไม่มีความสัมพันธ์



ผลการวิจัย

1. ข้อมูลสถานการณ์ขยะมูลฝอย

เทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ ตั้งอยู่ที่ 243 หมู่ที่ 5 ตำบลโพรงมะเดื่อ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม อยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอเมือง ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองนครปฐม ประมาณ 10 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 14.8 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 2 ตำบล 8 หมู่บ้าน มีชุมชน 20 ชุมชนมีการจัดการขยะมูลฝอยโดยวางถังขยะมูลฝอยตามสี่ตามประเภทการรองรับขยะมูลฝอย โดยถังสีเขียวรองรับขยะอินทรีย์ ถังสีเหลืองรองรับขยะรีไซเคิล ถังสีฟ้ารองรับขยะทั่วไป วางถังกระจายรอบชุมชน สำหรับขยะอันตราย จัดตั้งจุดรวบรวมขยะอันตรายชุมชน โดยวางไว้ที่ชุมชน ประชาชนมีการคัดแยกขยะอินทรีย์ วางไว้โคนต้นไม้ หรือสวนเพื่อเป็นปุ๋ย คัดแยกขยะรีไซเคิล รวบรวมรอไปขายที่ร้านรับซื้อของเก่า คัดแยกขยะอันตรายชุมชน รวบรวมไว้ที่จุดรวบรวมขยะอันตรายชุมชนในพื้นที่ใกล้บ้าน ขยะทั่วไป รวมไว้ที่ถังขยะหน้าบ้านหรือถังรองรับขยะมูลฝอยที่เทศบาลโพรงมะเดื่อเตรียมไว้บริการประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ ได้ดำเนินการเก็บขนขยะมูลฝอยโดยประมาณ 3.4 ตันต่อวัน แบบวันเว้นวัน โดยอาศัยพนักงานเก็บขยะมูลฝอย จำนวน 9 คน และรถเก็บขนขยะมูลฝอยแบบบรรทุกขยะแบบอัดท้าย จำนวน 3 คันจากนั้นขยะมูลฝอยเกิดขึ้น และถูกนำมากำจัดในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ มีระบบการกำจัดขยะมูลฝอยแบบเทกองกลางแจ้ง (Open Dump) และมีปริมาณขยะมูลฝอยตกค้างสะสมมากกว่า 5,000 ตัน จากสถานการณ์ดังกล่าว ทางเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ ได้ดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทางในระดับครัวเรือนเพื่อลดการสะสมของขยะมูลฝอยที่ตกค้าง และเผื่อระวังป้องกันเหตุเพลิงไหม้ในพื้นที่สถานที่กำจัดขยะมูลฝอย

2. ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 52.3 และเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 47.7 มีอายุอยู่ระหว่าง 26 – 56 ปีกลุ่มตัวอย่างประกอบอาชีพ รับจ้างทั่วไป คิดเป็นร้อยละ 33.9 รองลงมาเป็นธุรกิจส่วนตัว คิดเป็นร้อยละ 19.8 และประกอบอาชีพอื่นๆ เช่น เป็นแม่บ้านคิดเป็นร้อยละ 12.4 กลุ่มตัวอย่างมีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 35.1 รองลงมา คือ ประถมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 20.1 และระดับสูงกว่าปริญญาตรี น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 1.1 รายได้ของกลุ่มตัวอย่าง อยู่ในระหว่าง 0 – 5,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 44.0 รองลงมาคือ มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ในระหว่าง 5,001 – 10,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 30.5 สถานภาพในชุมชนของกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกชุมชน คิดเป็นร้อยละ 92 และเป็นผู้นำชุมชน คิดเป็นร้อยละ 8 สถานภาพสมรสของกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรส คิดเป็นร้อยละ 59.5 เป็นโสด คิดเป็นร้อยละ 36.2 จำนวนสมาชิกในครอบครัวอยู่ระหว่าง 4 – 6 คน คิดเป็นร้อยละ 54.3 รองลงมา คือ มีจำนวนสมาชิกในครอบครัวอยู่ระหว่าง 1 – 3 คน คิดเป็นร้อยละ 35.1



3. ความรู้ในการจัดการขยะมูลฝอย

ผลการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ในการจัดการขยะมูลฝอยอยู่ในระดับสูง โดยมีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 17.7 คะแนน (คิดเป็นร้อยละ 88.5 ของคะแนนเต็ม, S.D. = 1.99) โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความรู้ในระดับสูง จำนวน 282 คน มีความรู้ในระดับปานกลาง จำนวน 62 คน และมีความรู้ในระดับต่ำจำนวน 4 คน เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ในการจัดการขยะมูลฝอย ในด้านความรู้ทั่วไป ด้านการคัดแยกขยะมูลฝอย ด้านการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยด้านการนำขยะมูลฝอยไปใช้ประโยชน์ ในระดับสูง แต่มีความรู้ในการจัดการขยะมูลฝอยในด้านการกำจัดขยะมูลฝอยในระดับต่ำ

4. พฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอย

ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีพฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอยโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง คือ มีพฤติกรรมปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยเป็นบางครั้ง เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีระดับพฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอยอยู่ในระดับสูง คือ มีพฤติกรรมปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยทำทุกครั้ง ได้แก่ การเก็บขยะมูลฝอยประเภทขยะรีไซเคิลให้กับร้านรับซื้อของเก่า เนื่องจากก่อให้เกิดรายได้จากการขายขยะดังกล่าว

5. ทักษะต่อการจัดการขยะมูลฝอย

ผลการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีทักษะต่อการจัดการขยะมูลฝอยโดยภาพรวมอยู่ในระดับสูง ($\bar{X} = 3.29$, S.D. = 0.71) โดยกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าขยะมูลฝอย นอกจากทิ้งหรือแยกประเภทแล้ว สามารถนำมาประดิษฐ์เป็นสิ่งของส่งเข้าประกวดตามโครงการต่างๆ ได้ การเก็บรวบรวมและคัดแยกขยะรีไซเคิลและนำไปขายที่ร้านรับซื้อของเก่าเป็นการสร้างรายได้ หรือหากไม่มีถึงขยะหน้าบ้าน เราไม่สามารถนำขยะไปทิ้งในที่สาธารณะได้ เป็นต้น

6. ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย

ผลการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.16$, S.D. = 1.11) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้ ด้านการร่วมรับรู้ ($\bar{X} = 3.41$, S.D. = 1.08) ด้านการร่วมรับผลประโยชน์ ($\bar{X} = 3.28$, S.D. = 1.10) ด้านการร่วมคิดและแสดงความคิดเห็น ($\bar{X} = 3.15$, S.D. = 1.24) ด้านการร่วมดำเนินการ ($\bar{X} = 3.14$, S.D. = 1.17) ด้านการร่วมพิจารณาและตัดสินใจ ($\bar{X} = 3.04$, S.D. = 1.30) และด้านการร่วมติดตามและประเมินผล ($\bar{X} = 2.94$, S.D. = 1.36) ตามลำดับดังตารางที่ 1



ตารางที่ 1 การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย

(n = 348)

การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย	$\bar{X}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
1 ร่วมรับรู้	3.41	1.08	ปานกลาง
2 ร่วมคิดและแสดงความคิดเห็น	3.15	1.24	ปานกลาง
3 ร่วมพิจารณาและตัดสินใจ	3.04	1.30	ปานกลาง
4 ร่วมดำเนินการ	3.14	1.17	ปานกลาง
5 ร่วมติดตามและประเมินผล	2.94	1.36	ปานกลาง
6 ร่วมรับผลประโยชน์	3.28	1.10	ปานกลาง
รวม	3.16	1.11	ปานกลาง

7. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลโพธิ์มะเดื่อ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม

เมื่อนำตัวแปรอิสระ จำนวน 5 ตัวแปร ได้แก่ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน (X_7) จำนวนสมาชิกในครัวเรือน (X_8) ความรู้ในการจัดการขยะมูลฝอย (X_9) พฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอย (X_{10}) และทัศนคติต่อการจัดการขยะมูลฝอย (X_{11}) วิเคราะห์หาความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย (Y) พบว่า ตัวแปรอิสระ จำนวน 2 ตัวแปร ได้แก่ พฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอย (X_{10}) ($r = .498$) และทัศนคติในการจัดการขยะมูลฝอย (X_{11}) ($r = .406$) มีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับปานกลางกับการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชน

	X_7	X_8	X_9	X_{10}	X_{11}	Y
X_7	1					
X_8	.110*	1				
X_9	.205**	.133*	1			
X_{10}	0.036	.125*	0.014	1		
X_{11}	0.058	0.102	.111*	.351**	1	
Y	0.009	0.08	-0.026	.498**	.406**	1

หมายเหตุ *มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 **มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01



8. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชน

การวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน พบว่า ตัวแปรที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย(Y) ได้แก่ พฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอย (X_{10}) และทัศนคติในการจัดการขยะมูลฝอย (X_{11}) โดยตัวแปรทั้งสองสามารถเป็นตัวพยากรณ์ที่ร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ ได้ร้อยละ 53.70 ที่ระดับมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ดังสมการพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ $\hat{y} = 0.537 + 0.089 X_{10} + 0.045 X_{11}$ และสมการพยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐาน $Z = .370 Z_{X_{10}} + .290 Z_{X_{11}}$ ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชน

(n = 348)

Model	R^2_{change}	b	Beta	S.E.	t	p-value
X_{10}	0.462	0.089	0.370	0.011	7.733	0.00
X_{11}	0.075	0.045	0.290	0.007	6.051	0.00
ค่าคงที่ (a) = -609, $R = .537$, $R^2 = .284$						

สรุปและอภิปรายผล

เทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ ได้ดำเนินการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทางในระดับครัวเรือน ผ่านสื่อประชาสัมพันธ์ เช่น เสียงตามสาย แผ่นพับ เป็นต้น ทำให้ประชาชนสามารถคัดแยกขยะมูลฝอยตามประเภทขยะมูลฝอยได้อย่างเหมาะสม ประกอบด้วย ขยะอินทรีย์ ขยะรีไซเคิลขยะอันตรายชุมชน และขยะทั่วไป จากนั้นเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ ได้ทำการเก็บขนขยะมูลฝอยโดยประมาณ 3.4 ตันต่อวัน แบบวันเว้นวัน มายังสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ การดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยแบบผสมผสานของกรมควบคุมมลพิษ (2553) ที่กำหนดแนวทางไว้ว่าประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการช่วยลดปริมาณขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดได้ โดยเริ่มต้นการคัดแยกขยะมูลฝอยในระดับครัวเรือนโดยสามารถนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ และขยะที่เหลือนำไปฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล แต่ผลการวิจัยยังพบว่าเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ มีวิธีการจัดขยะมูลฝอยแบบเทกองกลางแจ้ง (Open Dump) ซึ่งเป็นวิธีฝังกลบที่ไม่ถูกต้องตามหลักการของระบบฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล (Sanitary Landfill) ของกรมควบคุมมลพิษ (2547) ที่ได้กำหนดไว้ว่า ระบบฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาลเป็นการกำจัดขยะมูลฝอย โดยการนำไปฝังกลบในพื้นที่ที่ได้จัดเตรียมไว้ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับการคัดเลือกตามหลักวิชาการ โดยมีการวางมาตรการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เช่น การปนเปื้อนของน้ำเสียจากกองขยะมูลฝอยที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน มาตรการป้องกันน้ำท่วม กลิ่นเหม็นและผลกระทบต่อสภาพภูมิทัศน์ เป็นต้น



จากผลการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนครัวเรือนมีความรู้ในการจัดการขยะมูลฝอยอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้เกิดจากเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อได้มีการณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับความรู้เรื่องการคัดแยกขยะจากบ้านเรือน และจัดการขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธีและเหมาะสมให้กับประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยทางเทศบาลได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่เพื่อให้ความรู้และข้อมูลต่างๆกับประชาชนโดยตรง และมีโครงการที่ทางเทศบาลดำเนินการ เช่น โครงการขยะแลกแต้ม โครงการผ้าป่าขยะ โครงการธนาคารขยะ ทำให้ประชาชนมีความรู้และความตระหนักในการคัดแยกขยะ โดยเทศบาลมีโครงการถนนปลอดถังขยะ ผลที่ได้รับจากการดำเนินโครงการคือ ไม่มีขยะตกค้าง ถนนไม่มีถังขยะตั้งทำให้มีทัศนียภาพที่ดี ยังทำให้บ้านเมืองดูเจริญหูเจริญตาขึ้น การดำเนินการดังกล่าวทำให้ประชาชนสามารถมีความรู้ในการจัดการขยะมูลฝอยที่ถูกต้อง ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการเรียนรู้สำหรับผู้ใหญ่ของ Knowles (1998, pp.64-68) ที่กล่าวว่า การเรียนรู้ของผู้ใหญ่มักจะให้สัมฤทธิ์ผลต้องคำนึงถึงความต้องการที่จะรู้ของผู้ใหญ่ สิ่งที่เราเรียนรู้มีประโยชน์และมีความจำเป็นสำหรับผู้เรียน การจัดประสบการณ์การเรียนรู้ต้องมีความหลากหลายและดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

ส่วนทัศนคติต่อการจัดการขยะมูลฝอย พบว่า โดยภาพรวมมีทัศนคติต่อการจัดการขยะมูลฝอยอยู่ในระดับสูง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มองเห็นว่าการจัดการขยะมูลฝอยถือเป็นหน้าที่ของตนเอง หากไม่จัดการให้ถูกต้องจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน ทั้งนี้เกิดจากการที่ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารปัญหาและผลกระทบของขยะมูลฝอยจากโครงการด้านขยะมูลฝอยที่ทางเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของ Kolesnik (1970, pp.484-486) ที่กล่าวว่า ทัศนคติของมนุษย์สามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างถาวร หากบุคคลนั้นบุคคลมีโอกาสดูติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลอื่นและมีการเรียนรู้สิ่งต่างๆอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงพฤติกรรมจัดการขยะมูลฝอย พบว่ามีพฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอยโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง คือ มีพฤติกรรมปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยเป็นบางครั้งทั้งนี้เพราะประชาชนบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการขยะประเภท เช่น ขยะอันตราย ขยะพิษ หรือขยะติดเชื้อ ที่ไม่รู้ว่าจัดการอย่างไร รวมทั้งทางเทศบาลยังไม่มีภาชนะรองรับ และวิธีการที่ถูกต้องในการจัดการขยะประเภทนี้โดยตรง

ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย

ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ทั้ง 6 ด้าน โดยเฉพาะด้านการร่วมรับรู้เป็นด้านที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่าด้านอื่นๆและด้านการร่วมติดตามและประเมินผล เป็นด้านที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุด ทั้งนี้เนื่องมาจากเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อมุ่งเน้นไปที่การทำกิจกรรมการประชาสัมพันธ์ให้ข่าวสารและให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะ ประชาชนจึงเกิดความรู้สึกว่าตนเองมีส่วนร่วมด้านการร่วมรับรู้มากกว่าด้านอื่นๆ ส่วนกิจกรรมการติดตามประเมินผลโครงการต่างๆ ทางเทศบาลยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย เป็นเพราะเอกสารบางอย่างเป็นเอกสารทางราชการที่ต้อง



สรุปผลการดำเนินกิจกรรมต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เกรงจะเกิดความผิดพลาดและความล่าช้า ถึงแม้ว่าโดยภาพรวมประชาชนยังมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยอยู่ในระดับปานกลาง แต่ถือเป็นความพยายามและความมุ่งมั่นตั้งใจของเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อที่เห็นความสำคัญของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการปัญหาของชุมชนด้วยตนเอง ไม่ปล่อยให้ป็นหน้าที่ของภาครัฐเท่านั้น ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วม โดยอภิชาติ ไจอารีย์ (2556) และ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545) ได้กล่าวในทำนองเดียวกันว่า การแก้ไขปัญหาของชุมชนต้องเปิดโอกาสให้คนในชุมชนซึ่งเป็นเจ้าของปัญหาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการด้วยตนเอง ตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้น เป็นกระบวนการสร้างจิตสำนึกและเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเกิดความตระหนักถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาในชุมชนและการคืนอำนาจให้กับประชาชนในระดับฐานรากได้เข้าไปมีบทบาทในกิจกรรมการพัฒนา ซึ่งทำให้มีพลังมากยิ่งขึ้น โดยมีการจัดกระบวนการเรียนรู้แก่สมาชิก โดยการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การจัดทัศนศึกษาดูงาน การจัดฝึกอบรม การลงมือปฏิบัติและการสรุปทบทวนอย่างต่อเนื่อง ขั้นตอนเหล่านี้ล้วนเป็นกระบวนการส่งเสริมการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมที่มีผลต่อการพัฒนาศักยภาพของชุมชนให้มีความเข้มแข็งนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ในทุกด้านและสอดคล้องกับทฤษฎีสร้างความรู้สึกราชาชาตินิยม (Nationalism) โดยอคิน รพีพัฒน์ (2547) กล่าวว่าปัจจัยหนึ่งที่น่าสู่การมีส่วนร่วม คือ การสร้างความรู้สึกราชาชาตินิยมให้เกิดขึ้น หมายถึง ความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวม ความรู้สึกการเป็น พอใจเกียรติภูมิ จงรักภักดี ผูกพันต่อท้องถิ่นของตนเอง

ผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของอนุรักษ์ โปร่งสุยา (2559) ที่วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน ตำบลลอย อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดพะเยา พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ร่วมค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาร่วมวางแผนแก้ไขปัญหา ร่วมจัดการขยะมูลฝอยร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผลไม่มากนัก และการวิจัยของ นัยนาเดชะ (2557) เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนตำบลเสม็ดอำเภอไชยาจังหวัดสุราษฎร์ธานีพบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนตำบลเสม็ดอยู่ในระดับน้อยเนื่องจากประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมในการลดปริมาณมูลฝอยในหลายมิติตั้งแต่เริ่มการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาการจัดการมูลฝอยในชุมชนการวางแผนการดำเนินการ

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ

จากการวิจัยพบว่า ตัวแปรอิสระที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย คือ พฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอย และทัศนคติต่อการจัดการขยะมูลฝอย โดยร่วมอธิบายความแปรปรวนของการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อได้ร้อยละ



53.70 ทั้งนี้เพราะพฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอยมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชน เนื่องจากเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อมีการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจการคัดแยกขยะมูลฝอยในระดับครัวเรือนอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการปฏิบัติในการคัดแยกขยะมูลฝอยจนเกิดเป็นพฤติกรรมเคยชินในชีวิตประจำวัน เห็นได้จากประชาชนมีพฤติกรรมปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยทำทุกครั้งในการเก็บขยะมูลฝอยประเภทขยะรีไซเคิลให้กับร้านรับซื้อของเก่าเนื่องจากก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งถือว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการช่วยลดปริมาณขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทางในระดับครัวเรือน ลดการตกค้างสะสมในพื้นที่และในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ ผลวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับการวิจัยของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2558) ได้ทำการศึกษากาการบริหารจัดการขยะและเทคโนโลยีที่เหมาะสมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน พบว่า พฤติกรรมมีผลต่อการบริหารจัดการขยะและเทคโนโลยีที่เหมาะสมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

ทัศนคติต่อการจัดการขยะมูลฝอยมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในภาพรวมประชาชนมีทัศนคติต่อการจัดการขยะมูลฝอยสูง เกิดจากการที่ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารปัญหาและผลกระทบของขยะมูลฝอยจากโครงการด้านขยะมูลฝอยที่ทางเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อได้ดำเนินการทำให้ประชาชนเห็นว่าการจัดการขยะมูลฝอยเป็นสิ่งที่สำคัญ ถือเป็นหน้าที่ของทุกคน ไม่ใช่เพียงหน้าที่ของเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อเท่านั้น จึงส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยทั้งในระดับครัวเรือนและระดับชุมชน สอดคล้องกับพิเชษฐ์ คงนอก (2555) ที่กล่าวว่า ทัศนคติของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญต่อปริมาณการเกิดขยะมูลฝอยหรือของเสียในครัวเรือนและในชุมชน ถ้าประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อการช่วยลดอัตราการเกิดขยะมูลฝอย ก็จะพยายามเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้มีส่วนลดการเกิดขยะมูลฝอยของตนเองด้วยการลดการบริโภคและทิ้งขยะมูลฝอยในภาชนะที่จัดเตรียมไว้ รวมทั้งพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการจัดการขยะมูลฝอย

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของชุดิมา ตุ่นาราง (2554) ที่ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนในเขตเทศบาลนครสมุทรปราการ พบว่า ทัศนคติมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยชุมชน โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีทัศนคติเกี่ยวกับมูลฝอยชุมชนที่ดี จะมีพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยชุมชนสูงตามไปด้วยและสอดคล้องกับจรรยา ปานพรม (2554) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของครัวเรือนเทศบาลตำบลคลองจิก อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของครัวเรือนคือ ทัศนคติด้านการปฏิบัติในการคัดแยกขยะมูลฝอย



ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้ประโยชน์

1. เทศบาลตำบลโพธิ์มะเดื่อ ควรพิจารณาปรับหรือยกระดับจากวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยจากวิธีเทกองกลางแจ้ง (Open Dump) ให้ตามหลักสุขาภิบาล (Sanitary Landfill) โดยประสานความร่วมมือกับกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดมาตรการและแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย
2. เทศบาลตำบลโพธิ์มะเดื่อ ควรกำหนดโครงการ/กิจกรรมที่ส่งเสริมการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและสร้างทัศนคติต่อการจัดการขยะมูลฝอยให้กับประชาชนอย่างต่อเนื่อง และควรสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเห็นความสำคัญในการจัดการขยะมูลฝอยในระดับครัวเรือน เช่น กิจกรรมขยะแลกไข่ ฝาปาขยะ การให้รางวัลกับครัวเรือนที่ให้ความร่วมมือในการลดและคัดแยกขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธี เป็นต้น
3. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐม และสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 ควรสนับสนุนงบประมาณในการสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยให้เป็นตามหลักสุขาภิบาล และควรจัดทำโครงการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยอย่างถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลกับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน นอกจากนี้ กรมควบคุมมลพิษควรเร่งผลักดันการออกระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้สามารถดำเนินงานบริหารจัดการขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาเชิงลึกในกลุ่มครัวเรือนต้นแบบที่ให้ความร่วมมือกับเทศบาลในการลดปริมาณขยะต้นทาง ในระดับครัวเรือนได้ประสบผลสำเร็จ เพื่อนำข้อค้นพบมากำหนดเป็นแนวทางในกำหนดกิจกรรม/โครงการในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและทัศนคติในการจัดการขยะของประชาชนที่จะส่งผลให้การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในทุกะดับมีค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับสูงขึ้น
2. การวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการในการจัดการขยะมูลฝอยกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพตามหลักสุขาภิบาลโดยใช้ต้นทุนต่ำ



บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ. (2547). *การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างครบวงจรคู่มือสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร.
- _____. (2553). *การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล*. กรุงเทพมหานคร.
- กรมควบคุมมลพิษ. (2561). *รายงานสถานการณ์สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2561*. กรุงเทพมหานคร.
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (2558). *รายงานผลงานวิจัย เรื่อง การบริหารขยะและเทคโนโลยีที่เหมาะสมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน*. กรุงเทพมหานคร.
- จรรยา ปานพรม. (2554). *การมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยของครัวเรือน: เทศบาลตำบลคลองจิก อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา*. (วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาบดินทิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ชุติมา ตุ่นาราง. (2554). *ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนในเขตเทศบาลนครสมุทรปราการ*. *วารสารจัดการสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*, 7(2), 35-48.
- นัยนา เดชะ. (2557). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน ตำบลเสม็ด อำเภอไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานี*. (วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา.
- ผ่องพรรณ ตรียมงคลกุล และสุภาพ นัฏราภรณ์. (2555). *การออกแบบการวิจัย (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พิเชษฐ์ คงนอก. (2555). *การศึกษาการจัดการขยะชุมชนเทศบาลตำบลดอนหวาย อำเภอโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา*. (วิทยานิพนธ์วิศวกรรมมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, นครราชสีมา.
- มยุรีย์ เสนะโลหิต. (2562,5 มีนาคม). *สถานการณ์และการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ. ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สำนักงานเทศบาลตำบล โพรงมะเดื่อ. [บทสัมภาษณ์]*.
- วิษณุ หยกจินดา. (2557). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน หมู่บ้านทุ่งกร่าง ตำบลทับไทร อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี*. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12*. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร.



- สำนักงานเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ. (2559). *แผนพัฒนาสี่ปี (พ.ศ. 2561 - 2564)*. สำนักงานเทศบาลตำบลโพรงมะเดื่อ. นครปฐม.
- อคิน รพีพัฒน์. (2547). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์การศึกษา นโยบายสาธารณสุข.
- อนรรักษ์ โปรงสุยา. (2559). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน ตำบลอยอำเภอบึง จังหวัดพะเยา*. (การศึกษาค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยพะเยา, พะเยา.
- อภิชาติ ใจอารีย์. (2556). *สิทธิชุมชน: สิทธิตามรัฐธรรมนูญเพื่อการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น*. นครปฐม: บริษัท เพชรเกษมการพิมพ์ จำกัด.
- _____. (2559). กระบวนการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคีเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาการจัดการป่าชุมชนบ้านพุเตย จังหวัดกาญจนบุรี. *วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร ฉบับภาษาไทย สาขาสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์และศิลปะ*, 36(1), 111-136.
- Best, J. W. (1977). *Research in Education* (3rd ed). New Jersey: Prentice hall Inc.
- Knowles M.S. (1998). *The Making of an Adult Education: An Autobiographical Journey*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kolesnik, W.L. (1970). *Education Psychology*. New York: Mc-Graw-Hill Book.



แรงจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม*

บุญอนันต์ พินัยทรัพย์**

(วันรับบทความ: 9 กรกฎาคม 2562/ วันแก้ไขบทความ: 3 ตุลาคม 2562/ วันตอบรับบทความ: 9 ตุลาคม 2562)

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัจจัยส่วนบุคคลที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี 2) ศึกษาปัจจัยจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี และ 3) ศึกษาปัจจัยค่าจ้างที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี การวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 145 คน ผลการศึกษา พบว่า แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรอยู่ในระดับสูง และจากการผลการเปรียบเทียบประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากร จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ปัจจัยเพศ ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ที่แตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ผลการทดสอบปัจจัยจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากร พบว่า ปัจจัยจูงใจในการปฏิบัติงานด้านลักษณะของงาน และด้านความรับผิดชอบต่องาน และปัจจัยค่าจ้างในการปฏิบัติงานด้านนโยบายและการบริหารงาน ด้านเงินเดือน ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

คำสำคัญ : แรงจูงใจ/ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน/ ปัจจัยจูงใจ/ ปัจจัยค่าจ้าง/ บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,

Email: chatcharin.thongmomram@g.swu.ac.th

** รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, Email: boon@nida.ac.th



Motivation which Affects the Efficiency in Operation of the Personnel towards the Local Government in Khain-sa District, Suratthani Province

Chatcharin Thongmomram^{*}

Boon-Anan Phinaitrup^{**}

(Received Date: July 9, 2019, Revised Date: October 3, 2019, Accepted Date: October 9, 2019)

Abstract

This study aim to study of Motivation which affects the efficiency in operation of the Personnel towards the Local Government in Khain-sa District, Suratthani Province. The specific purposes of the studying included determining the affects of efficiency in operation on individual factors, motivators factors and hygiene factors in Personnel towards the Local Government in Khain-sa District, Suratthani Province. This research uses questionnaires as a tool for data collection. The sample group is 145 personnels towards the Local Government in Khain-sa District, Suratthani Province. The study found overall motivation and efficiency of work performance is in the high level. And from the efficiency comparison of personnel performance classified by individual factors, found that gender, education level, position and income with different performance, different performance with statistical significance at the level of 0.05. And the motivation test results that affect the performance of personnel found out that Work Itself and responsibility and the hygiene test results that affect the performance of personnel found out that Policy and administration and Salary for work affects the efficiency in operation of the personnel towards the Local Government in Khain-sa District, Suratthani Province.

Keywords: Motivation/ Efficiency of Work Performance/ Motivators Factors/ Hygiene Factors/ Personnels in the Local Government

^{*} Graduate student in MPA Program at National Institute of Development Administration

Email: chatcharin.thongmomram@g.swu.ac.th

^{**} Associate Professor of Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration,

Email: boon@nida.ac.th



บทนำ

องค์กรจะประสบความสำเร็จได้ต้องตระหนักถึงการปรับเปลี่ยนกระบวนการหรือวิธีการทำงานเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด กลยุทธ์ในการสร้างความสำเร็จในการปฏิบัติงานหรือการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตลอดจนการทำงานให้มีความสุขนั้นแสดงว่าองค์กรต่างมีความเห็นตรงกันว่าองค์กรจะพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศได้ สิ่งสำคัญประการหนึ่งขึ้นอยู่กับบุคลากรที่มีคุณภาพและสามารถทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งถือว่าเป็นสถานการณ์แห่งการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการ หรือการปฏิรูปราชการได้ดำเนินการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพ เช่น การปรับบทบาทและลดภารกิจที่ไม่จำเป็นของภาคราชการส่วนกลางให้กับภาคราชการส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนที่สามารถดำเนินการได้ การลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการเพื่อการปฏิบัติงานที่รวดเร็วและประหยัดงบประมาณ และการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลักมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล (Good governance)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นสถาบันสำหรับการเรียนรู้และฝึกหัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชน โดยการเลือกตัวแทนที่เป็นบุคคลในพื้นที่และมีความใกล้ชิดกับประชาชนเข้าไปบริหารจัดการ ซึ่งบุคคลเหล่านี้รับรู้ถึงสภาพปัญหาและความต้องการตลอดจนเข้าใจในสภาพบริบทพื้นที่ จึงทำให้สามารถบริหารและกำหนดนโยบายสาธารณะที่ตรงกับความต้องการและปัญหาของประชาชนมากที่สุด เห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีหน้าที่ในการดูแลและการจัดทำบริการสาธารณะและมีอิสระในการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง อีกทั้งสนับสนุนการจัดการศึกษา จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และสามารถพัฒนาระบบการคลังให้มีรายได้เพียงพอต่อการบริการสาธารณะ

อย่างไรก็ตามผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ด้วยเหตุเพราะหากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้น ขาดความทุ่มเทความสามารถในการทำงานย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพ ทั้งนี้จำเป็นต้องสร้างภาวะที่จะ กระตุ้นหรือตอบสนองความต้องการของบุคลากรและความพอใจในการทำงานให้เกิดขึ้น จะต้องมีการมีปัจจัยตอบสนองต่อความต้องการของบุคลากรนอกจากค่าจ้างและเงินเดือน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงในการปฏิบัติงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจึงจำเป็นต้องหาวิถีทางและมาตรการเพื่อสรรหาบุคลากรและรักษาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทำงานร่วมกันต่อไป เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ดังนั้น การที่บุคลากรจะยังคงปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรก็เนื่องมาจากแรงจูงใจที่ทำให้บุคลากรมีความพึงพอใจในการทำงานนั่นเอง



ดังนั้นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดแก่นักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือว่ามีความสำคัญมาก หากพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลัง เต็มความสามารถ ก็ย่อมส่งผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งยังเกื้อกูลให้การพัฒนาประเทศบรรลุตามเป้าหมายของรัฐบาล หากบุคลากรขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงานแล้วก็จะทำให้ลดความสนใจในงาน เกิดความถดถอยในการปฏิบัติงาน คุณภาพของงานลดลงส่งผลให้สถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความมั่นคงและความน่าเชื่อถือ อีกทั้งยังส่งผลเสียตามมาอีกหลายประการ เช่น ความไม่รับผิดชอบต่องาน ไม่รักงาน และหนีงาน แรงจูงใจในการปฏิบัติงานจึงมีความสำคัญในการที่จะให้สมาชิกขององค์กรมีความเต็มใจ มีความตั้งใจ ที่จะทุ่มเทในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรซึ่งอาจกล่าวได้ว่าบุคลากรจะมีกำลังใจในการปฏิบัติงานก็ต่อเมื่อบุคลากรมีปัจจัยเป็นเครื่องจูงใจในการทำงานนั้นๆ และบุคลากรจะใช้ความสามารถที่จะทำงานนั้นได้สำเร็จโดยเชื่อว่าตนจะได้รับรางวัลตอบแทน (พิทยา บวรวัฒนา, 2547, 90) แรงจูงใจจึงเป็นแรงผลักดันให้บุคลากรทำงานด้วยความกระตือรือร้นและด้วยความสมัครใจ ซึ่งจะมีผลทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งประสิทธิภาพการทำงานนั้นเป็นผลมาจากความพึงพอใจในการทำงานโดยมาจากแรงจูงใจในการทำงาน โดยสามารถวัดผลได้จากคุณภาพของงาน ปริมาณงาน (กัญญนันท์ นกขุณทด, 2554) กลยุทธ์หนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร เพื่อให้การบริหารงานได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยมีเป้าหมายให้บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะให้บริการประชาชนในพื้นที่อย่างเต็มที่ มีสุขภาพกายและสุขภาพใจที่ดี มีความรู้ความสามารถและมีแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ที่ดี มุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีบุคลากรหลายประเภท ได้แก่ พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป ซึ่งแต่ละประเภทก็มีสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับแตกต่างกันไป อาจส่งผลถึงแรงจูงใจและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้

ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงแรงจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อศึกษาถึงปัจจัยจูงใจและปัจจัยค้ำจุนที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากร อีกทั้งเป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด



วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยส่วนบุคคลที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยจุดใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี
3. เพื่อศึกษาปัจจัยค่าจูงที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาค้นคว้าเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเรื่อง แรงจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่ครอบคลุมกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

นักจิตวิทยา เฟรดเดอริก เฮอิร์ซ เบอร์ก (Frederick Herzberg) และคณะ (1973) ได้พัฒนาทฤษฎีสองปัจจัย (Two – Factor Theory) โดยการสัมภาษณ์นักบัญชีและวิศวกร จำนวน 203 คน ที่ทำงานในเมืองพิสต์เบอร์ต ประเทศสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้พวกเขาพอใจและไม่พอใจในการทำงานโดยการสัมภาษณ์ว่ามีปัจจัยใดบ้างในการทำงานที่ทำให้พวกเขาพอใจหรือมีความสุข และมีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้พวกเขาไม่พอใจหรือไม่มีความสุข พบว่าตัวแปรที่ทำให้บุคคลในองค์กรเกิดความรู้สึกที่ดี (Good feelings) ได้แก่ ความสำเร็จของงาน ความรับผิดชอบ ความก้าวหน้าในตำแหน่ง การได้การยอมรับนับถือ และกิจกรรมระหว่างการทำงาน ส่วนตัวแปรที่ทำให้บุคคลในองค์กรเกิดความรู้สึกที่ไม่ดี (Bad feelings) ได้แก่ สภาพการทำงาน การบังคับบัญชา เงินเดือน ความมั่นคงในงาน กฎระเบียบและการปฏิบัติขององค์กร และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในงาน โดย Frederick Herzberg (1973) ได้สรุปได้ว่ามีปัจจัย 2 ประเภทที่มีอิทธิพลต่อการสร้างแรงจูงใจ คือ ปัจจัยค่าจูง และปัจจัยจุดใจ ซึ่งทฤษฎีของเฮอิร์ซเบอร์กถูกจัดอยู่ในกลุ่มทฤษฎีจุดใจแบบเนื้อหา (Content theories) โดยปัจจัยจุดใจหรือปัจจัยเจริญเติบโต (Motivators or Growth Factors) คือ ปัจจัยที่จูงใจบุคลากรให้ปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยเกี่ยวกับความพึงพอใจในงาน (Job Content) และการกระทำของบุคลากรในการทำงานได้แก่

- 1) ความสำเร็จของงาน (Achievement) หมายถึง ความสำเร็จของงานที่วัดได้จากการปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมาย ตามกำหนดเวลา ความสามารถในการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานและความพอใจในผลการปฏิบัติงาน ทำให้มีกำลังใจจะทำงานอื่นๆ ต่อไป



2) ความรู้สึกได้รับการยอมรับ (Recognition) หมายถึง การยอมรับหรือเห็นด้วยกับความสำเร็จ การได้รับการยกย่อง ชื่นชม เชื่อถือ ไว้วางใจในผลงานหรือการดำเนินงานจากผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาและบุคคลอื่นๆ และการได้รับความชื่นชมยินดีในผลงานและความสามารถ เมื่อทำงานบรรลุผลจะเป็นสิ่งที่สร้างความประทับใจ ทำให้พนักงานนั้นเกิดความภาคภูมิใจ มีกำลังใจ มีผลในการกระตุ้นใจให้ทำงานได้ดียิ่งขึ้น

3) ความรับผิดชอบต่องาน (Responsibility) หมายถึง การจัดลำดับของการทำงานได้เอง ความสำนึกในอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ตลอดจนความมีอิสระในการปฏิบัติงาน และหากได้รับเกียรติและความไว้วางใจ มอบหมายให้รับผิดชอบทำงานนั้นๆ อย่างอิสระ ให้โอกาสทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยผู้บังคับบัญชาไม่ตรวจตราควบคุมมากเกินไป พนักงานจะมีความพึงพอใจเป็นอย่างมาก

4) ลักษณะงาน (Work Itself) หมายถึง ลักษณะของงานที่น่าสนใจและท้าทายในความสามารถ เป็นงานที่ต้องใช้ความคิด งานประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ๆ แบบใหม่ๆ พนักงานจะรู้สึกพอใจที่จะทำงานในลักษณะนี้ ได้แก่ ความน่าสนใจของงาน ความท้าทายของงานความแปลกของงาน โอกาสที่จะได้เรียนรู้และศึกษางาน โอกาสที่จะทำให้งานนั้นสำเร็จ การรับรู้หน้าที่รับผิดชอบ การควบคุมการทำงาน และวิธีการทำงาน การที่ผู้ทำงานมีความรู้สึกต่องานที่ทำอยู่ว่าเป็นงานที่สร้างสรรค์เป็นประโยชน์ท้าทาย เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน มีความต้องการที่จะปฏิบัติงานนั้นๆ และเกิดความผูกพันต่องาน

5) ความก้าวหน้าในตำแหน่ง (Advancement) หมายถึง โอกาสในการเลื่อนตำแหน่งหรือระดับที่สูงขึ้น โดยอาจได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ในการทำงาน ขึ้นเงินเดือน ค่าจ้างให้สูงขึ้น จะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมกระตุ้นให้พนักงานตั้งใจทำงานให้มากยิ่งขึ้น

6) โอกาสเจริญในงาน (Growth) หมายถึง การที่บุคคลมีโอกาสดำเนินการพัฒนาความรู้ ความสามารถ และทักษะที่เพิ่มขึ้นในวิชาชีพจากการปฏิบัติงาน

ปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดในงาน และนำไปสู่ความพยายามและการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น ทำให้มีแรงจูงใจที่จะทุ่มเทความสามารถและความพยายามให้กับองค์กร และช่วยตอบสนองความต้องการความสำเร็จในชีวิตได้ เช่น การเพิ่มความท้าทาย ความมีอิสระ และความรับผิดชอบในงาน ช่วยให้สามารถตอบสนองความต้องการระดับสูงได้

ปัจจัยค่าจูนหรือปัจจัยบำรุงรักษาหรือปัจจัยด้านสุขอนามัย (Hygiene or Maintenance Factors) เป็นปัจจัยที่หากขาดหายไปจะทำให้เกิดความไม่พอใจ ปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงาน (Job Context) แม้มีอยู่ก็并不会ทำให้เกิดการจูงใจในการทำงานแต่หากจัดให้ไม่เพียงพอหรือขาดหายไป จะทำให้เกิดความไม่พอใจกับงานและองค์กรได้แก่

1) นโยบายและการบริหารงาน (Company Policy and Administration) หมายถึง ความสามารถในการจัดลำดับเหตุการณ์ต่างๆ ของการทำงาน ทำให้เห็นถึงนโยบายของหน่วยงาน การบริหาร การจัดระบบงานของผู้ใต้บังคับบัญชา การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหาร



โดยนโยบายและการบริหารงานจะต้องไม่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ นโยบายที่ไม่ส่งเสริมความเจริญเติบโตขององค์กรและของตัวพนักงาน การไม่ดำรงรักษา และให้ความมั่นคงกับบุคลากร การบริหารงานที่ไม่เป็นระบบ การทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน การแก่งแย่งชิงดีชิงเด่น การใช้อำนาจอิทธิพลระหว่างบุคคลในองค์กร ความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานการขาดความเป็นธรรมในองค์กร

2) การปกครองบังคับบัญชาหรือการควบคุมดูแล (Supervision) หมายถึง สภาพการปกครองบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาในเรื่องความเป็นธรรม ความรู้ความสามารถในการบริหารงาน และการปกครองโดยผู้บังคับบัญชาสามารถแนะนำวิชาการหรือเทคนิคใหม่ๆ เข้ามาปรับใช้ในองค์กรได้ โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องไม่ลำเอียง อคติ หรือขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงานและปกครอง และต้องไม่เป็นคนอนุรักษนิยม ไม่สามารถแนะนำวิชาการหรือเทคนิคใหม่ๆ เข้ามาปรับใช้ใน

3) สภาพการปฏิบัติงาน (Working Condition) หมายถึง สภาพแวดล้อมต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน บรรยากาศ ท่าเลที่ตั้งของที่ปฏิบัติงาน วัสดุครุภัณฑ์เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงาน ตลอดจนความสะดวกในการปฏิบัติงาน

4) ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา (Relationship with Supervisor) หมายถึง สภาพความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่างๆ ในด้านการช่วยเหลือ ความสนิทสนมเป็นกันเอง ความอบอุ่น และการปรึกษาหารือ ทำให้ผู้บังคับบัญชาเกิดความรู้สึกพอใจในงานที่ทำ ผู้บังคับบัญชาต้องพยายามไม่ให้เกิดช่องว่างระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา เพราะจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าไม่ถึงผู้บังคับบัญชา ทำให้ไม่มีความสนิทสนมเป็นกันเอง ขาดความอบอุ่นและเกิดความรู้สึกไม่พอใจในงานที่ทำ

5) ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน (Relationship with Peers) หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลในองค์กร ในด้านการปฏิบัติงาน การช่วยเหลือ การสนับสนุน ตลอดจนการปรึกษาหารือกันระหว่างเพื่อนร่วมงานด้วยกันเอง โดยพฤติกรรมของบุคคลต่างๆ ในองค์กรที่มีลักษณะต่างคนต่างเอาตัวรอด แข่งขันชิงดีชิงเด่น ต่างคนต่างเอาตัวรอด ท้าทายเพื่อนร่วมงาน เอาเปรียบเปรียบ ชอบเสียดีเสียชื่อ ไม่มีความเป็นมิตรภาพ ทำให้เกิดความขัดข้องใจ เป็นผลให้เกิดความเบื่อหน่ายองค์กร

6) ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา (Relationship with Subordinates) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้ใต้บังคับบัญชาศรัทธาเชื่อถือ รับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ส่งเสริมความเจริญของหน่วยงานและเป็นผู้มีส่วนร่วมสร้างความพอใจในการทำงาน

7) เงินเดือน (Salary) หมายถึง เงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับงานที่ทำหาย พนักงานเก่าหรือพนักงานใหม่ได้เงินแตกต่างกันพอเหมาะพอควร การเลื่อนขึ้นเงินเดือนและตำแหน่งที่เหมาะสมเป็นผลให้เกิดความพอใจในองค์กร สังเกตได้ว่าปัจจัยด้านค่าจ้างดังกล่าวมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของพนักงาน



แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

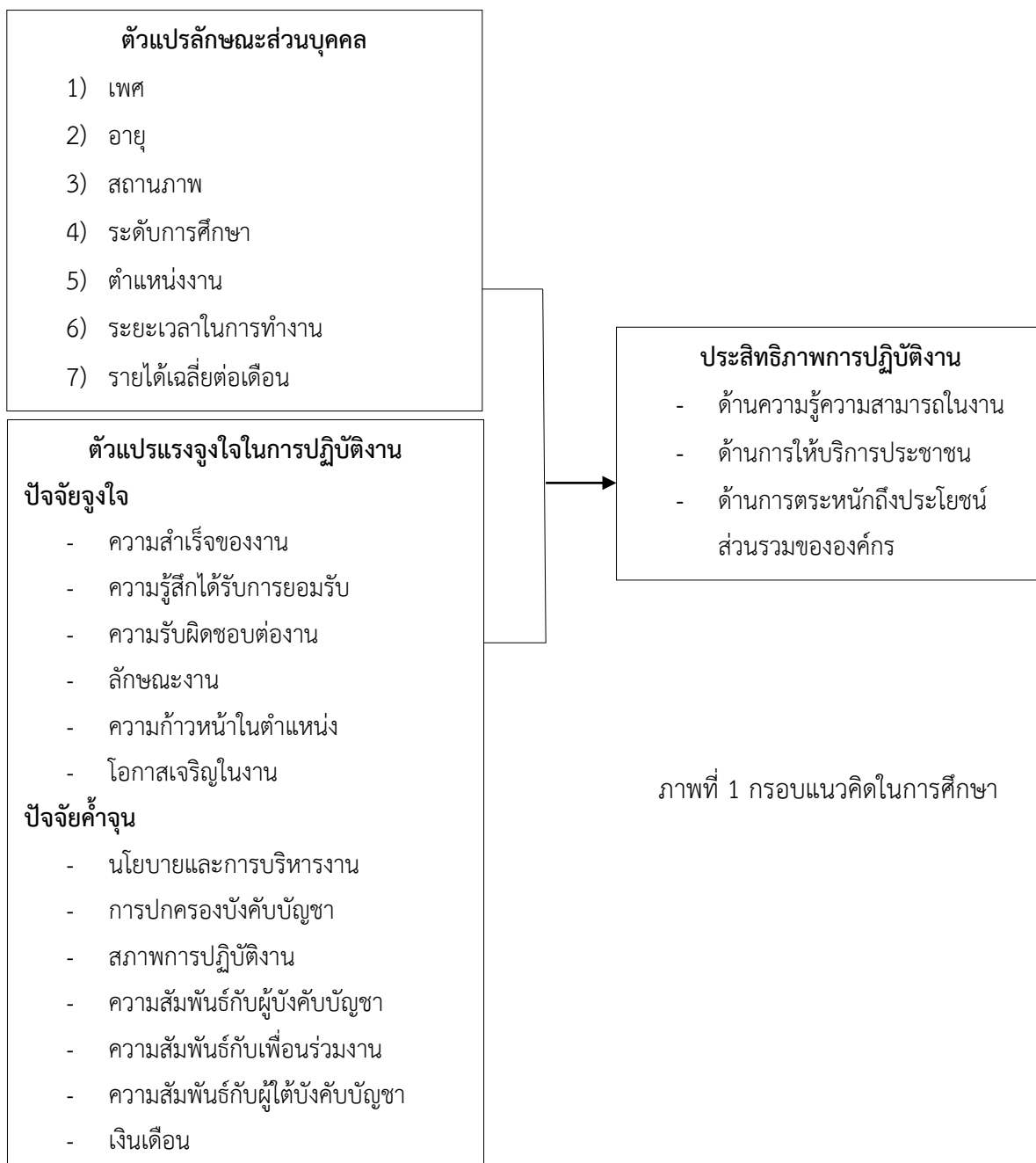
จากการศึกษาของกันตยา เพิ่มผล (2550, น.5) ให้ความหมายของประสิทธิภาพการปฏิบัติงานว่า ความสามารถในการใช้ทรัพยากรต่างๆ คือวัตถุดิบเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือผลที่ตั้งไว้ นั่นคือมีประสิทธิภาพในการทำงาน เป็นกุญแจที่นำไปสู่ผลกำไร เพราะเป็นการทำสิ่งต่างๆ ให้ดีขึ้น เป็นการ ทำงานอย่างฉลาดขึ้น ไม่ใช่การทำงานหนักขึ้น ดังนั้นองค์การจะเกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล พนักงาน บุคลากรในองค์การจะมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการดำเนินชีวิต ย่อมเป็นเหตุ เป็นผลต่อกันซึ่งบุคคลในองค์การจะต้องมีหลักเพื่อการพัฒนาตนเองอย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรมที่สามารถนำไปดำเนินการได้ด้วยตนเองและสามารถพัฒนาทีมงานของหน่วยงานที่ตนเองสังกัดให้ อย่างมีคุณภาพเช่นกัน ทั้งนี้จะต้องอาศัยปรัชญาแห่งการพัฒนาตนเองก่อน เพราะพื้นฐานของการพัฒนา ประสิทธิภาพคือการพัฒนาตนเองเป็นอันดับแรก เช่นเดียวกับ วิเชียร วิทย์อุดม (2554, น.16) ที่ให้ นิยามของควมมีประสิทธิภาพในการจัดการว่า เป็นสัดส่วนของทรัพยากรขององค์การทั้งหมดที่มีส่วน ในการสร้างกำลังการผลิตที่อยู่ระหว่างกระบวนการผลิต ถ้าสัดส่วนนี้มีค่าสูงก็หมายถึงผู้จัดการจะมี ประสิทธิภาพในการทำงานหรือนั่นก็คือทรัพยากรเกือบทั้งหมดถูกนำมาใช้ในการผลิต ถ้าทรัพยากรถูก ใช้งานอย่างสิ้นเปลืองหรือไม่ได้ถูกนำมาใช้งานในกระบวนการผลิต ก็หมายถึงการไร้ประสิทธิภาพของ ผู้จัดการ หรือนั่นก็คือสัดส่วนของทรัพยากรที่น้อยมากที่ถูกนำไปใช้ในการผลิตในสถานการณ์เช่นนี้ ทรัพยากรขององค์การไม่ได้หมายถึงวัตถุดิบเพียงที่ใช้ในการผลิตสินค้าหรือบริการเพียงอย่างเดียว เท่านั้น แต่ยังหมายถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับความพยายามของคน เช่นเดียวกับควมมีประสิทธิภาพในการ จัดการ ที่หมายถึงการใช้ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ สอดคล้องกับนิยามของ วิทยา ด้านธำรงกุล (2546, น.27) ว่าประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ความสามารถในการใช้ ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ประสิทธิภาพจึงมักถูกวัดในรูปของต้นทุนหรือ จำนวนทรัพยากรที่ใช้ไปเมื่อเทียบกับผลงานหรือผลผลิตที่ได้ เช่น ต้นทุน แรงงาน เวลาที่ใช้ อัตรา ผลตอบแทนจากการลงทุน ฯลฯ ส่วนประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ความสามารถในการ เลือกเป้าหมายที่เหมาะสมและบรรลุในเป้าหมายนั้นๆ ประสิทธิผลจึงวัดกันที่ว่าองค์การสามารถ ตอบสนองผู้บริโภคด้วยสินค้าหรือบริการที่เป็นที่ต้องการหรือไม่และสามารถบรรลุในสิ่งที่พยายามจะ ทำมาน้อยเพียงใด

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลจึงเป็นดัชนีชี้วัดถึงผลงาน (performance) และความสำเร็จ ขององค์การ องค์การใดสามารถเลือกเป้าหมายที่เหมาะสมและบรรลุเป้าหมายนั้นได้ (คือมีประสิทธิภาพ) ด้วยการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า (คือมีประสิทธิภาพ) มากเท่าไร ย่อมเป็นองค์การที่สูงในผลงานและ ความสำเร็จมากเท่านั้น ซึ่งองค์การทุกแห่งอาจไม่สามารถบรรลุในจุดนั้นได้เสมอไป



วิธีการศึกษาและกรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมด้วยการอ่าน ศึกษาและประมวลแนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน โดยผู้วิจัยได้นำทฤษฎีความต้องการสองปัจจัยของเฟรเดริก เฮิร์ซเบิร์ก มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยกำหนดตัวแปรในการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม โดยตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล (เพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพ ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ตำแหน่งงาน และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน) ปัจจัยจูงใจและปัจจัยค้ำจุน ซึ่งตัวแปรตาม คือ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย 3 ด้าน คือ ด้านที่ 1 ด้านความรู้ความสามารถในงาน ด้านที่ 2 ด้านการให้บริการแก่ประชาชน และ ด้านที่ 3 ด้านการตระหนักถึงประโยชน์ส่วนรวมขององค์กร มาประยุกต์เป็นกรอบแนวคิดทางการศึกษา เรื่อง แรงจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา



วิธีการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือ บุคลากรที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานจ้างภารกิจ และพนักงานจ้างทั่วไป จำนวนทั้งหมด 217 คน ขนาดกลุ่มตัวอย่างใช้หลักการคำนวณของยามาเน่ (Tara Yamane) ที่ระดับความเชื่อมั่น ร้อยละ 95 สำหรับความคลาดเคลื่อน ร้อยละ 5 ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 145 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยส่งแบบสอบถามให้กลุ่มตัวอย่างตอบตามข้อเท็จจริง โดยผู้วิจัยแจกแบบสอบถามด้วยตนเองและนำแบบสอบถามที่ได้รับคืน มาตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ในการตอบแบบสอบถาม จากนั้นนำข้อมูลไปประมวลผลผ่านโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS และเสนอผลการศึกษาโดย การแจกแจงความถี่ (Frequency distribution) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation: S.D.) การวิเคราะห์เปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ใช้การทดสอบค่าที (t-test) กับตัวแปรด้านเพศ และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One way ANOVA: F-test) กับตัวแปรสถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการทำงาน การวิเคราะห์แรงจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ใช้การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) เพื่อสร้างสมการพยากรณ์ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดความมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมมติฐานการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แรงจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี” ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยไว้ ดังนี้

สมมติฐานที่ 1 ปัจจัยส่วนบุคคลมีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

1.1. เพศที่แตกต่างกันมีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่แตกต่างกัน

1.2. อายุที่แตกต่างกันมีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่แตกต่างกัน

1.3. สถานภาพที่แตกต่างกันมีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่แตกต่างกัน

1.4. ระดับการศึกษาที่แตกต่างกันมีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

1.5. ตำแหน่งงานที่แตกต่างกันมีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่แตกต่างกัน



1.6. อายุงานที่แตกต่างกันมีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่แตกต่างกัน

1.7. รายได้เฉลี่ยต่อเดือนที่แตกต่างกันมีต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ 2 แรงจูงใจมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

2.1. ปัจจัยจูงใจมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

2.2. ปัจจัยค้ำจุนมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่องแรงจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ผลการศึกษาได้นำเสนอในรูปตารางประกอบการอธิบาย ซึ่งแบ่งผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็น 5 ส่วน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 31-40 ปี ส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรส มีการศึกษาในระดับปริญญาตรี มีตำแหน่งงานเป็นข้าราชการ มีระยะเวลาการทำงานอยู่ในระหว่าง 6 – 10 ปี และมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนที่ 15,001 – 20,000 บาท

2. ผลการวิเคราะห์แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่าง

ผลการศึกษาพบว่า แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.12$) เมื่อพิจารณาเป็นรายปัจจัยพบว่า

แรงจูงใจในปัจจัยจูงใจของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.20$) และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับมาก คือ ลำดับแรกคือด้านความรับผิดชอบต่องาน ($\bar{X} = 4.55$) รองลงมาคือ ด้านความสำเร็จในงาน ($\bar{X} = 4.42$) ด้านการได้รับการยอมรับนับถือ ($\bar{X} = 4.34$) ด้านลักษณะของงาน ($\bar{X} = 4.14$) ด้านโอกาสเจริญในงาน ($\bar{X} = 4.08$) และด้านความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ ($\bar{X} = 3.68$)

แรงจูงใจในปัจจัยค้ำจุนของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.04$) และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับมาก คือ ลำดับแรกคือด้านความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา ($\bar{X} = 4.35$) รองลงมาคือ ด้านนโยบาย



และการบริหารงาน ($\bar{X}=4.15$) ด้านการปกครองบังคับบัญชา ($\bar{X} = 4.07$) ด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ($\bar{X} = 4.06$) ด้านความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ($\bar{X} = 4.02$) ด้านสภาพการปฏิบัติงาน ($\bar{X} = 3.98$) และด้านเงินเดือน ($\bar{X} = 3.65$)

3. ผลการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่าง

ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในภาพรวม อยู่ในระดับสูง ($\bar{X} = 4.31$) และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าทุกด้านอยู่ในระดับสูง ลำดับแรกคือ ด้านตระหนักถึงประโยชน์ส่วนรวมขององค์กร ($\bar{X} = 4.48$) รองลงมาคือ ด้านการให้บริการประชาชน ($\bar{X} = 4.44$) และด้านความรู้ความสามารถในงาน ($\bar{X} = 4.01$) ตามลำดับ

4. ผลการเปรียบเทียบประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

ผลการเปรียบเทียบประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล โดยทางเพศ ใช้การทดสอบค่าที (t-test) ส่วนปัจจัยด้านอายุ สถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ระยะเวลาในการทำงาน และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ใช้การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One way ANOVA : F-test)

ตารางที่ 1 ผลการเปรียบเทียบประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามเพศ

เพศ	N	$\bar{X}$	S.D.	T	Sig.
ชาย	73	4.24	0.45	2.093	0.038
หญิง	72	4.38	0.35		

ผลการเปรียบเทียบประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี จำแนกตามเพศ โดยใช้สถิติ t-test เปรียบเทียบความแตกต่าง ได้ค่า t เท่ากับ 2.093 และค่า Sig. เท่ากับ 0.038 ซึ่งน้อยกว่าค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้ แสดงว่า บุคลากรที่มีเพศแตกต่างกันมีประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยเมื่อพิจารณาจากค่าเฉลี่ยพบว่า บุคลากรเพศหญิง ($\bar{X}=4.38$) มีประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่มากกว่าบุคลากรเพศชาย ($\bar{X}=4.24$)



ตารางที่ 2 ผลการเปรียบเทียบประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตาม อายุ สถานภาพการสมรสระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ระยะเวลาในการทำงาน และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน

ปัจจัยส่วนบุคคล	แหล่งความแปรปรวน	SS	Df	MS	F	Sig.
1. อายุ	ระหว่างกลุ่ม	0.291	3	0.097	0.553	0.647
	ภายในกลุ่ม	24.792	141	0.176		
	รวม	25.083	144			
2. สถานภาพการสมรส	ระหว่างกลุ่ม	0.388	1	0.388	2.245	0.136
	ภายในกลุ่ม	24.696	143	0.173		
	รวม	25.083	144			
3. ระดับการศึกษา	ระหว่างกลุ่ม	2.043	4	0.511	3.103	0.018*
	ภายในกลุ่ม	23.041	140	0.165		
	รวม	25.083	144			
4. ตำแหน่งงาน	ระหว่างกลุ่ม	1.629	2	0.815	4.932	0.008*
	ภายในกลุ่ม	23.454	142	0.165		
	รวม	25.083	144			
5. ระยะเวลาในการทำงาน	ระหว่างกลุ่ม	1.332	5	0.266	1.559	0.176
	ภายในกลุ่ม	23.751	139	0.171		
	รวม	25.083	144			
6. รายได้เฉลี่ยต่อเดือน	ระหว่างกลุ่ม	2.043	5	0.409	2.464	0.036*
	ภายในกลุ่ม	23.041	139	0.166		
	รวม	25.083	144			

*นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05



ผลการเปรียบเทียบประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตาม อายุ สถานภาพ การสมรส ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ระยะเวลาในการทำงาน และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน พบว่าบุคลากร ที่มีระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน และรายได้เฉลี่ยต่อเดือนแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จึงยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้ เมื่อพิจารณารายละเอียด ของปัจจัยส่วนบุคคลทั้ง 3 ปัจจัยด้วยการวิเคราะห์รายคู่ (post hoc) ส่วนบุคลากรที่มีอายุ สถานภาพ การสมรส และระยะเวลาในการทำงานแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกันอย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ตารางที่ 3 ผลการทดสอบประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่างเป็นรายคู่ จำแนกตาม ระดับการศึกษา ทำการเปรียบเทียบพหุคูณด้วยวิธี Least significance difference (LSD)

ระดับการศึกษา	$\bar{X}$	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา	อนุปริญญา หรือเทียบเท่า	ปริญญาตรี	ปริญญาโท	สูงกว่าปริญญาโท
		4.01	4.12	4.18	4.37	4.40	0
ประถมศึกษา	4.01	-	-0.11	-0.17	-0.36*	-0.38*	0
มัธยมศึกษา	4.12		-	-0.05	-0.24*	-0.27*	0
อนุปริญญา หรือเทียบเท่า	4.18			-	-0.19	-0.21	0
ปริญญาตรี	4.37				-	-0.02	0
ปริญญาโท	4.40					-	0
สูงกว่าปริญญาโท	0						-

*นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

เมื่อทดสอบประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่างเป็นรายคู่ จำแนกตามระดับ การศึกษา ทำการเปรียบเทียบพหุคูณด้วยวิธี Least significance difference (LSD) พบว่า บุคลากร ที่มีระดับการศึกษาประถมศึกษา มีประสิทธิภาพการปฏิบัติที่แตกต่างจากบุคลากรที่มีระดับการศึกษา ปริญญาตรีและปริญญาโทอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 เมื่อพิจารณาจากค่าเฉลี่ย พบว่า บุคลากรที่มี ระดับการศึกษาประถมศึกษา ($\bar{X}=4.01$) มีประสิทธิภาพการปฏิบัติงานน้อยกว่าบุคลากรที่มี ระดับการศึกษาปริญญาตรี ($\bar{X}=4.37$) และปริญญาโท ($\bar{X}=4.40$) โดยบุคลากรที่มีระดับการศึกษา ระดับประถมศึกษา มีประสิทธิภาพการปฏิบัติงานน้อยกว่าบุคลากรที่มีระดับการศึกษาปริญญาตรี ที่ค่าคะแนน 0.36 และมีประสิทธิภาพการปฏิบัติงานน้อยกว่าบุคลากรที่มีระดับการศึกษาปริญญาโท ที่ค่าคะแนน 0.38 ตามลำดับ ส่วนบุคลากรที่มีระดับการศึกษาในระดับอื่นๆ ไม่พบความแตกต่าง



ตารางที่ 4 ผลการทดสอบประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่างเป็นรายคู่ จำแนกตามตำแหน่งงาน ทดสอบด้วยวิธีของเชฟเฟ (Sheffe's method)

ตำแหน่งงาน	$\bar{X}$	ข้าราชการ	พนักงานจ้างภารกิจ	พนักงานจ้างทั่วไป
		4.37	4.34	4.08
ข้าราชการ	4.37	-	0.03012*	0.29159
พนักงานจ้างภารกิจ	4.34		-	0.06147
พนักงานจ้างทั่วไป	4.08			-

*นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

เมื่อทดสอบประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่างรายคู่ จำแนกตามตำแหน่งงาน โดยวิธีของเชฟเฟ พบว่า บุคลากรที่มีตำแหน่งงานข้าราชการมีประสิทธิภาพการปฏิบัติงานสูงกว่าพนักงานภารกิจ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ตารางที่ 5 ผลการทดสอบประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่างเป็นรายคู่ จำแนกตามรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ทำการเปรียบเทียบพหุคูณด้วยวิธี Least significance difference (LSD)

รายได้เฉลี่ยต่อเดือน	$\bar{X}$	9,000-15,000	15,001-20,000	20,001-25,000	25,001-30,000	30,001-35,000	สูงกว่า 35,000
		4.16	4.39	4.45	4.26	4.36	4.46
9,000 - 15,000	4.16	-	-0.23*	-0.28	-0.09	-0.19	-0.29*
15,001 - 20,000	4.39		-	-0.05	0.13	0.03	-0.06
20,001 - 25,000	4.45			-	0.19	0.08	-0.00
25,001 - 30,000	4.26				-	-0.10	-0.19
30,001 - 35,000	4.36					-	-0.09
สูงกว่า 35,000	4.46						-

*นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05



เมื่อทดสอบประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่างเป็นรายคู่ จำแนกตามรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ทำการเปรียบเทียบพหุคูณด้วยวิธี Least significance difference (LSD) พบว่า บุคลากรที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 9,000 – 15,000 บาท ($\bar{X}=4.16$) มีประสิทธิภาพการปฏิบัติงานน้อยกว่า บุคลากรที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 15,001 – 20,000 บาท ($\bar{X} = 4.39$) และบุคลากรที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่า 35,000 บาท ($\bar{X}=4.46$) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนบุคลากรที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนในช่วงอื่นๆ ไม่พบความแตกต่าง

5. ผลการวิเคราะห์แรงจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่าง

แรงจูงใจในการปฏิบัติงานในปัจจุบันและในปัจจัยอื่นๆ ทั้ง 13 ด้าน โดยเรียงลำดับสูงไปต่ำ คือ ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา (X_{10}) โอกาสเจริญในงาน (X_6) เงินเดือน (X_{13}) การได้รับการยอมรับนับถือ (X_2) นโยบายและการบริหารงาน (X_7) ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน (X_{11}) ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ (X_5) ลักษณะของงาน (X_3) ความรับผิดชอบต่องาน (X_4) ความสำเร็จของงาน (X_1) ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน (X_{11}) สภาพการปฏิบัติงาน (X_9) และการปกครองบังคับบัญชา (X_8) มีความสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่าง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ 0.05 ดังนั้นจึงใช้เป็นตัวแทนเข้าสมการทั้งหมด เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยใช้การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน (Stepwise Multiple Regression Analysis)

ตารางที่ 6 ผลการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยของตัวแปรพยากรณ์กับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในรูปคะแนนดิบ (B) และคะแนนมาตรฐาน (Beta) ของสมการถดถอยพหุคูณที่ใช้ทำนายประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ได้จากการคัดเลือกตัวแปรด้วยวิธีขั้นตอน (Stepwise Regression) ดังนี้

Model	B	Std. Error	Beta	t	Sig.
(Constant)	1.360	0.349		3.895	0.000
ด้านนโยบายและการบริหารงาน (X_7)	0.187	0.056	0.266	3.368	0.001*
ด้านลักษณะของงาน (X_3)	0.133	0.053	0.215	2.526	0.013*
ด้านเงินเดือน (X_{13})	0.117	0.052	0.212	2.250	0.026*
ด้านความรับผิดชอบต่องาน (X_4)	0.145	0.068	0.172	2.132	0.035*
R = 0.68	R ² = 0.41	S.E. = 0.31	F= 8.828	Sig.= 0.00*	

*นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05



จากการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยของตัวแปรพยากรณ์กับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า ปัจจัยด้านนโยบายและการบริหารงาน ด้านลักษณะของงาน ด้านเงินเดือน และด้านความรับผิดชอบต่องาน ใช้เป็นตัวทำนายประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ร้อยละ 41 ($R^2 = 0.41$) มีความคลาดเคลื่อนร้อยละ 31 จึงยอมรับสมมติฐานที่ว่าแรงจูงใจส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยสามารถสร้างสมการทำนายประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ดังนี้

สมการทำนายในรูปคะแนนดิบ

$$Y = 1.360 + 0.187X_7 + 0.145X_4 + 0.133X_3 + 0.117X_{13}$$

จากสมการอธิบายได้ว่า ตัวแปรที่ได้รับการคัดเลือก มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยมีความสัมพันธ์ทางบวก 4 ตัวแปร กล่าวคือ

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ทางบวกต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี มากที่สุดคือ ปัจจัยด้านนโยบายและการบริหารงาน รองลงมาคือ ปัจจัยด้านความรับผิดชอบต่องาน ปัจจัยด้านลักษณะของงาน และปัจจัยด้านเงินเดือน ตามลำดับ

อภิปรายผล

แรงจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี สามารถอภิปรายผลแต่ละปัจจัยได้ ดังนี้

ปัจจัยแรงจูงใจด้านลักษณะของงาน พบว่ามีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี อาจเป็นเพราะบุคลากรพึงพอใจที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานที่ทำ ซึ่งเป็นงานที่ท้าทาย ความสามารถตรงกับคุณวุฒิและตรงตามตำแหน่งงานของตนเอง หรืออาจเป็นงานที่ไม่เคยปฏิบัติมาก่อนและกระตุ้นให้ต้องปฏิบัติงาน นอกจากนั้นงานที่ทำอยู่ยังส่งเสริมให้มีการพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติอย่างอิสระ มีโอกาสตัดสินใจแก้ปัญหาหรือรับผิดชอบงานด้วยตนเองอย่างเต็มที่ เช่น การปฏิบัติงานที่ท้าทายกับความสามารถของตน การทำงานที่หลากหลายและได้แสดงศักยภาพ



ในการทำงานอย่างเต็มที่ อีกทั้งยังเล็งเห็นว่างานที่ได้รับมอบหมายเป็นงานในหน้าที่มีความสำคัญและส่งผลต่อประสิทธิภาพของงาน และลักษณะของงานที่ปฏิบัติเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพและส่งเสริมให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำงานได้อย่างเต็มที่ สอดคล้องกับการศึกษาของฐากร ปาละนนท์ (2555) ศึกษาเรื่องแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดวิทยาลัยชุมชน ผลการศึกษาพบว่า แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดวิทยาลัยชุมชนด้านลักษณะของงานมีแรงจูงใจในระดับมาก ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เช่นเดียวกับ สุมนันท์ สกุลดี (2561) ที่ศึกษาเรื่อง แรงจูงใจกับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของพนักงานรักษาความปลอดภัย ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยจูงใจด้านลักษณะของงานมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของพนักงานรักษาความปลอดภัย เพราะมีโอกาสแสดงความสามารถในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่

ปัจจัยแรงจูงใจด้านความรับผิดชอบต่องาน พบว่า มีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ทั้งนี้เป็นเพราะความพึงพอใจในการทำงาน และความตั้งใจ เอาใจใส่ในงานที่ปฏิบัติอย่างเต็มประสิทธิภาพ ทำให้มีความกระตือรือร้นในการทำงาน งานที่ได้รับมอบหมายมีการกำหนดหน้าที่อย่างชัดเจน บุคลากรใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่และความสามารถทำงานได้ทันตามเวลา ซึ่งในงานที่ปฏิบัติมักมีการวางแผนและเตรียมการก่อนล่วงหน้า และพร้อมที่จะแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเมื่อพบข้อบกพร่อง ส่งผลให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับปัญญาพร รุติพงศ์พงศ์ (2559) ศึกษาเรื่อง แรงจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรในบริษัทก่อสร้าง : กรณีศึกษา บริษัทอินเตอร์ เอ็กซ์เพิร์ท คอนสตรัคชั่น จำกัด ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยแรงจูงใจด้านความรับผิดชอบต่องานส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากร เช่นเดียวกับ ณัฐนัย กิจเกษมสวัสดิ์ (2561) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานสาขาในเครือข่ายการบริการและการขาย 3 ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยจูงใจด้านความรับผิดชอบต่องานมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพของพนักงานสาขาเครือข่ายการบริการและการขาย 3 ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)

ปัจจัยคำจูนด้านนโยบายและการบริหารงาน พบว่ามีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ทั้งนี้เป็นเพราะนโยบายมักได้รับการถ่ายทอดมาจากผู้บริหารหรือเป็นนโยบายที่ได้รับการสั่งการมาจากระดับกระทรวง กรม ซึ่งผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ต้องดำเนินการตามนโยบายหลักดังกล่าว จึงอาจจะมีผลกระทบต่องานในการปฏิบัติงานไม่มากนัก รวมทั้งผู้บริหารเปิดโอกาสให้ข้าราชการได้แสดงความสามารถ และสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน อีกทั้งยังมีการสื่อสารให้ได้รับรู้ทราบในนโยบายการบริหารโดยทั่วถึงกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการวางแผนดำเนินการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง มีการทำการวิเคราะห์หาจุดอ่อนจุดแข็ง (SWOT Analysis) ขององค์กรโดยการระดมความคิดเห็นจากบุคลากรในองค์กร เพื่อให้บุคลากรในองค์กรมีทิศทางในการปฏิบัติงานที่มุ่งสู่



เป้าหมายเดียวกัน โดยการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นและเสนอแนะแนวทางแก้ไขร่วมกัน ทั้งนี้ได้คำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ นอกจากนั้นแล้วยังต้องคำนึงถึงยุทธศาสตร์และเป้าหมายของการดำเนินงานของจังหวัด เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับแผนพัฒนาในระดับที่สูงกว่า สอดคล้องกับ ชมพูนุช สุภาพวานิช (2562) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานทันตสาธารณสุข จังหวัดยะลา ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านนโยบายและการบริหารองค์กรมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

ปัจจัยด้านเงินเดือน พบว่ามีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ทั้งนี้เป็นเพราะบุคลากรได้รับเงินต่างๆ จากทางราชการในอัตราที่เหมาะสม เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน เงินช่วยเหลือบุตร อัตราการเลื่อนขั้นเงินเดือน และค่ารักษาพยาบาลที่บุตร สามี ภรรยา บิดาและมารดาของบุคลากรสามารถเบิกได้ตามระเบียบการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของราชการ ทำให้เกิดแรงจูงใจเพิ่มยิ่งขึ้น ส่งผลให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเพิ่มยิ่งขึ้น ซึ่งในการให้ค่าตอบแทนและสวัสดิการได้มีการประเมินจากประสิทธิภาพของงาน โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับความสามารถของบุคลากร สอดคล้องกับ บุญญรัตน์ กลัดทอง (2556) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ที่ได้กล่าวว่า เงินถือเป็นสิ่งสนองความต้องการของคนเป็นอันดับแรก คือความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological needs) ตามทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow และเงินถือเป็นปัจจัยด้านตามทฤษฎีสองปัจจัยของ Herzberg นอกจากนี้เงินยังถือเป็นสิ่งสนองความต้องการ ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง และผลประโยชน์อื่นๆ ที่คิดเป็นเงินได้นับเป็นวิธีที่จะสนองความต้องการของบุคคลในการทำงาน เมื่อได้รับการส่งเสริมในทางบวก การที่บุคคลมีค่าตอบแทนและสวัสดิการสูงนั้น ถือว่าพอที่จะใช้ในการดำรงชีวิต และหาสิ่งอำนวยความสะดวกมาตอบสนองความต้องการในด้านต่างๆ ของตน เมื่อได้รับการตอบสนองแล้ว จึงก่อให้เกิดกำลังใจในการทำงานที่ดี มีแรงจูงใจในการทำงานให้ดียิ่งขึ้นด้วย ส่งผลให้ประสิทธิภาพการทำงานเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ สุมานันท์ สกุลดี (2561) ศึกษาเรื่องแรงจูงใจกับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของพนักงานรักษาความปลอดภัย ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านเงินเดือนมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของพนักงานรักษาความปลอดภัย และผลการศึกษาของ อีรพันธ์ ลมูลศิลป์ (2562) ศึกษาเรื่อง แรงจูงใจที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานฝ่ายผลิต โรงงานผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านค่าตอบแทน เงินเดือน มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานฝ่ายผลิต โรงงานผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ เช่นเดียวกับการศึกษาของ สมยศ แยมเผื่อน (2551) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน of พนักงานปฏิบัติการ บริษัทเอเซีย มารีน เซอร์วิส จำกัด



(มหาชน) ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านการจ่ายค่าตอบแทนมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการทำงาน ทั้งนี้เนื่องมาจากบริษัทมีนโยบายในการจ่ายค่าตอบแทนที่ชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาได้ค้นพบประเด็นต่างๆ ที่น่าสนใจและนำมาสู่การวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการเสริมสร้างแรงจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ดังนี้

ข้อเสนอแนะในการนำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์

ด้านความรับผิดชอบต่องาน ผู้บริหารควรกำหนดผู้รับผิดชอบในงานที่ปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน และให้อิสระแก่บุคลากรในการปฏิบัติงาน ควรให้บุคลากรมีอำนาจในการตัดสินใจและรับผิดชอบในงานที่ปฏิบัติอยู่

ด้านลักษณะงาน ผู้บริหารควรมอบหมายให้บุคลากรทุกระดับมีความอิสระในการปฏิบัติงาน และสอดคล้องกับตารางการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ผู้บริหารควรส่งเสริมงานที่ทำให้น่าสนใจ และใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มากขึ้น อันจะส่งผลให้บุคลากรมีสมรรถนะและผลงานเพื่อแข่งขันกับเพื่อนร่วมงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นสมรรถนะของบุคคล และผลสัมฤทธิ์ของงาน และมอบหมายงานให้ตรงกับความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน แบ่งขอบข่ายงานให้ชัดเจนและมีความเสมอภาค

ด้านนโยบายและการบริหารงาน ควรกำหนดนโยบายและการบริหารให้มีความชัดเจนและเหมาะสมกับสภาพงานที่ปฏิบัติในปัจจุบัน รวมทั้งการพิจารณาโครงสร้างและอัตรากำลังและความชัดเจนในการมอบหมายงาน และควรจัดให้มีการฝึกอบรมในเรื่องเกี่ยวกับแผนงาน การจัดทำแผนการปฏิบัติงานร่วมกันทั้งองค์กร และหลักในการวางแผนเชื่อมโยงกับภาระหน้าที่และนโยบาย โดยผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับแผนงาน โดยต้องนำข้อมูลมาประกอบการวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนพัฒนา/แผนปฏิบัติการขององค์กร โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการนำเสนอข้อมูล การระดมความคิด การร่วมจัดทำแผน เพื่อให้แผนปฏิบัติการมีความครอบคลุม ชัดเจน สนองต่อนโยบาย ความต้องการของประชาชน รวมทั้งมอบหมายให้ผู้ได้บังคับบัญชาศึกษาทำความเข้าใจแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ได้

ด้านเงินเดือน ควรปรับปรุงอัตราเงินเดือนของบุคลากรให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและปรับปรุงสวัสดิการให้มีความเหมาะสมและครอบคลุมมากขึ้น



ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรนำรูปแบบนี้ไปทำการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่อาจจะมีสภาพแวดล้อมที่แตกต่าง และในช่วงเวลาที่แตกต่างจากเดิมว่าผลจะเป็นอย่างไร
2. ควรศึกษาวิจัยในเรื่องแรงจูงใจตามทฤษฎีแรงจูงใจอื่นๆ เช่น ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ ทฤษฎีการจูงใจ ERG ของอัลเดอร์เฟอร์ (Alderfer) และทฤษฎีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ของแมคคลีแลนด์ (McClelland) เพราะปัจจัยต่างๆ ของทฤษฎีที่กล่าวมานั้นอาจส่งผลการศึกษาที่ต่างจากงานวิจัยครั้งนี้

บรรณานุกรม

- กันตยา เพิ่มผล. (2550). *การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาทุนมนุษย์.
- กัญญนันท์ ภัทร์สรณ์ศิริ. (2554). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากร : กรณีศึกษาสำหรับสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน. สาขาวิชาศึกษาทั่วไป คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน.*
- ชมพูช สุภาพวานิช. (2562). *ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานทันตสาธารณสุข จังหวัดยะลา. วารสารเครือข่ายวิทยาลัยพยาบาลและการสาธารณสุขภาคใต้, 6(2), 115-125.*
- ฐากร ปาละนันท์. (2555). *แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดวิทยาลัยชุมชน. วารสารวิจัย มสค สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 8(2), 13-28.*
- ณัฐนัย กิจเกษมสวัสดิ์. (2554). *ปัจจัยจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานสาขาในเครือข่ายการบริการและการขาย 3 ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน). (วิทยานิพนธ์ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.*
- ธีรพันธ์ ลมูลศิลป์. (2562). *แรงจูงใจที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานฝ่ายผลิตโรงงานผลิตชิ้นส่วน ยานยนต์. วารสารวิชาการวิทยาลัยสันตพล, 5(1), 76-84.*
- บุญญารัตน์ กลัดทอง. (2556). *การศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. Veridian E-Journal บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 6(2), 331-346.*
- พิทยา บวรวัฒนา. (2547). *ทฤษฎีองค์การสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: ศักดิ์โสภารพิมพ์.
- วิเชียร วิทยอุดม. (2554). *การจัดการสมัยใหม่ Modern Management*. กรุงเทพฯ: ธนัช การพิมพ์ จำกัด.
- วิทยา ด่านอำรงกุล. (2546). *การบริหาร*. กรุงเทพฯ: เอ็ดดูเคชั่น จำกัด.



- สมยศ แยมเพื่อน. (2551). ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานปฏิบัติการบริษัทเอเซีย
มารีน เซอร์วิส จำกัด (มหาชน). (สารนิพนธ์บัณฑิตวิทยาลัย). มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- สุมนันท์ สกุลดี. (2561). แรงจูงใจกับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของพนักงานรักษาความปลอดภัย
(Motivation and Work Performance Related of Security Guard Employees).
Veridian E-Journal บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 11(3), 1909-1925.
- Herzberg, F. (1973). *The motivation to work*. New York: John Wiley and Sons.



**ความพร้อมและความต้องการจำเป็นของนิสิตระดับปริญญาตรี
ในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
กรณีศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม**

เกษราภรณ์ คลังแสง *

(วันรับบทความ: 14 สิงหาคม 2562/ วันแก้ไขบทความ: 26 สิงหาคม 2562/ วันตอบรับบทความ: 28 สิงหาคม 2562)

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจความพร้อมและความต้องการจำเป็นของนิสิตระดับปริญญาตรี วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ทักษะการฟัง 2) ทักษะการพูด 3) ทักษะการอ่าน และ 4) ทักษะการเขียน จากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 365 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยมีลักษณะเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ วิเคราะห์ ข้อมูลโดยใช้ค่าร้อยละ (Percentages) ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และค่าความต้องการจำเป็นตามสูตร Modified Priority Needs Index ($PNI_{Modified}$) ผลการวิจัย พบว่า การประเมินความพร้อม และ ความต้องการจำเป็นของนิสิตระดับปริญญาตรี วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนทั้ง 4 ด้าน นิสิตมีความพร้อม ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 2.83$, S.D. = 0.71) และนิสิตมีความต้องการจำเป็นในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.83$, S.D. = 0.90) ผลการวิเคราะห์ภาพรวมในการจัดลำดับความสำคัญด้านความต้องการจำเป็น ($PNI_{Modified} = 0.35$) โดยเรียงลำดับความสำคัญด้านความต้องการจำเป็น ($PNI_{Modified}$) จากมากไปหาน้อย ได้ดังนี้ ทักษะการเขียน ($PNI_{Modified} = 0.45$) ทักษะการอ่าน ($PNI_{Modified} = 0.38$) ทักษะการพูด ($PNI_{Modified} = 0.32$) และทักษะการฟัง ($PNI_{Modified} = 0.27$) ตามลำดับข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป 1) ศึกษาวิจัยในนิสิตที่สำเร็จการศึกษาไปแล้ว เพื่อเปรียบเทียบข้อมูล และ นำมาปรับปรุงการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษในปัจจุบัน 2) ศึกษาวิจัยด้านการใช้ภาษาอังกฤษ ผ่านช่องทางสื่อสารต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน เช่น สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเว็บไซต์ต่าง ๆ และ 3) การวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ความพร้อม/ ความต้องการจำเป็น/ ทักษะภาษาอังกฤษ

* เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Perceived readiness and Needs of Undergraduate Students in Developing English skills under the liberalization of the ASEAN Economic Community: Case study of College of Politics and Governance Mahasarakham University

Katesaraporn Klungsaeng^{*}

(Received Date: August 14, 2019, Revised Date: August 26, 2019, Accepted Date: August 28, 2019)

Abstract

This research attempts to study the perceived readiness and needs of Undergraduate Students at College of Politics and Governance in developing their English skills under the liberalization of the ASEAN Economic Community in 4 different skills: 1) listening skill; 2) speaking skill; 3) reading skill; and 4) writing skill from compilation of 365 samples. A 5-level scale questionnaire was utilized in this research. The data were analyzed by using Percentage, Percentages, Mean, Standard Deviation, and Required Modified Priority Needs Index (PNI_{Modified}). The research has found that in perceived readiness and needs of Undergraduate students of College of Politics and Governance in developing their English skills under the liberalization of the ASEAN Economic Community in 4 different skills, the overall outcome of students' readiness was at a moderate level ($\bar{X} = 2.83$, S.D. = 0.71) and students' needs were at a high level ($\bar{X} = 3.83$, S.D. = 0.90). The overall analysis outcome in prioritizing the needs assessment (PNI_{Modified} = 0.35) from the highest to the lowest is as follows: writing skill (PNI_{Modified} = 0.45), reading skill (PNI_{Modified} = 0.38), speaking skill (PNI_{Modified} = 0.32), and listening skill (PNI_{Modified} = 0.27). Suggestions for further research 1) Research in students who have already graduated To compare data And to improve the development of current English skills 2) Research in the use of English through various communication channels in daily life such as electronic media and websites. 3) Study qualitative research to make data analysis more efficient.

Keywords: Perceived readiness/ Needs assessment/ English skills

^{*} General Administration Officer, College of Politics and Governance, Mahasarakham University



บทนำ

จากอิทธิพลของความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีและการสื่อสาร ส่งผลให้ภาษาอังกฤษมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันรัฐบาลบังคับให้ทุกคนเรียนภาษาอังกฤษอยู่ในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ทุกคนต้องเรียนรู้ เพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการฟัง การพูด การอ่าน การเขียน เข้าใจความแตกต่างของภาษา การคิด สังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง วัฒนธรรม ประเพณี และสามารถสื่อสารกับ ชาวต่างชาติได้ รวมทั้งช่วยให้เข้าถึงองค์ความรู้ต่าง ๆ ทั้งในห้องเรียนและนอกห้องเรียนได้ง่ายและกว้างขึ้น

การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) (กิริฎา เภาพิจิตร, 2557) มีสาระสำคัญของความร่วมมือ 3 เรื่องหลัก คือ การสินค้า การบริการ และการลงทุน โดยมีเป้าหมายให้อาเซียนกลายเป็นตลาดการค้าและฐานการผลิตเดียวกัน (single market and product base) สนับสนุนให้มีการเคลื่อนย้ายหมุนเวียนสินค้า การบริการ การลงทุน รวมถึงแรงงานฝีมือในประชาคมได้อย่างเสรี ส่งผลให้ภาษาอังกฤษ มีความสำคัญและจำเป็นมากขึ้น จากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การเตรียมความพร้อมระหว่างการเรียนรู้ตลอดหลักสูตรการศึกษาให้กับนิสิตของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (กองทะเบียนและประมวลผล, 2559) ด้านสถานการณ์ภาพรวมของการเรียนการสอนโดยเน้นสื่อการสอนสองภาษาเข้ามาเพื่อเป็นการกระตุ้นให้นิสิตเกิดการพัฒนาทักษะทางด้านภาษาอังกฤษ ทั้ง 4 ด้าน คือ ทักษะการฟัง (listening) ทักษะการพูด (speaking) ทักษะการอ่าน (reading) และทักษะการเขียน (writing) เพื่อเข้าเสรีประชาคมอาเซียน จึงมีความสำคัญและจำเป็นยิ่ง

กองแผนงาน (2560) ของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ได้มีการกำหนดให้นิสิตในระดับปริญญาตรี ระดับปริญญาโท และระดับปริญญาเอก เข้ารับการทดสอบความรู้ความสามารถ และทักษะการสื่อสารด้วยภาษาอังกฤษ ตามมาตรฐาน CEFR หรือเทียบเท่า ก่อนสำเร็จการศึกษา (MSU English Exit-Exam) วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษให้กับนิสิต ในปีการศึกษา 2560 วิทยาลัยการเมืองการปกครองวางแผน การพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษให้นักนิสิตเพิ่มขึ้น โดยจัดโครงการอบรมภาษาอังกฤษเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าทดสอบภาษาอังกฤษ (MSU English Exit Exam) ชมรม COPAG English Club กิจกรรมดูหนัง (Movie Club) ฟังเสียงสนทนาในห้องปฏิบัติการ (Sound Lab) เป็นต้น จากแผนการดำเนินการ และกิจกรรมดังกล่าว ผู้วิจัยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการพัฒนารูปแบบกิจกรรมให้สอดคล้อง และตรงตามความต้องการของนิสิต จึงสนใจที่จะศึกษาความพร้อมและความต้องการจำเป็นของนิสิตระดับปริญญาตรี วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และเพื่อนำผลการวิจัยที่ได้มาพัฒนาการจัดการบริหารหลักสูตร เป็นข้อเสนอรูปแบบการจัดการเรียนการสอนในอนาคตต่อไป รวมถึงเพื่อ



เป็นการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามกรอบของ TQF ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอน และสอดคล้องกับความต้องการของนิสิตอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์

เพื่อสำรวจความพร้อมและความต้องการจำเป็นของนิสิตระดับปริญญาตรี วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ทักษะการฟัง 2) ทักษะการพูด 3) ทักษะการอ่าน และ 4) ทักษะการเขียน

การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดหลักการทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1.1 แนวคิดด้านความต้องการ

พจนานุกรมในไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2555) กล่าวถึง "ความต้องการ" ว่า หมายถึง ความอยากได้ ใครได้ หรือประสงค์จะได้ และเมื่อเกิดความรู้สึกดังกล่าวจะทำให้ร่างกายเกิดการความขาดสมดุล เนื่องจากมีสิ่งเร้ามากระตุ้น มีแรงขับภายในเกิดขึ้นทำให้ร่างกายไม่อาจอยู่นิ่ง ต้องพยายามดิ้นรนและแสวงหาเพื่อตอบสนองความต้องการนั้นๆ เมื่อร่างกายได้รับตอบสนองแล้ว ร่างกายมนุษย์ก็กลับสู่ภาวะสมดุลอีกครั้งหนึ่งและก็จะเกิดความต้องการใหม่ๆ เกิดขึ้นมา ทดแทนวนเวียนอยู่ไม่มีที่สิ้นสุด

Maslow (อ้างถึงใน กันยา สุวรรณแสง, 2538) เรียงลำดับความต้องการของมนุษย์จากขั้นต้นไปสู่ความต้องการขั้นต่อไปได้ เรียกว่า Hierarchy of Needs มี 5 ลำดับ สามารถอธิบายได้ดังนี้

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological needs) เป็นความต้องการปัจจัย 4 เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค รวมทั้งที่อยู่อาศัย ความต้องการเหล่านี้มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคน จึงมีความต้องการพื้นฐานขั้นแรกที่มนุษย์ทุกคนต้องบรรลุให้ได้ก่อน

2. ความต้องการความปลอดภัย (Safety needs) หลังจากที่มนุษย์บรรลุความต้องการด้านร่างกายทำให้ชีวิตสามารถดำรงอยู่ในขั้นแรกแล้วจะมีความต้องการด้านความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินของตนเองเพิ่มขึ้นต่อไป

3. ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (Belongingness and love needs) เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีชีวิตอยู่รอดแล้ว มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแล้วมนุษย์จะเริ่มมองหาความรักจากผู้อื่น ต้องการที่จะเป็นเจ้าของสิ่งต่าง ๆ ที่ตนเองครอบครองอยู่ตลอดไป

4. ความต้องการได้รับความนับถือยกย่อง (Esteem needs) เป็นความต้องการอีกขั้นหนึ่งหลังจากได้รับความต้องการทางร่างกาย ความปลอดภัย ความรักและความเป็นเจ้าของแล้ว จะต้องการยอมรับนับถือจากผู้อื่น ต้องการได้รับเกียรติจากผู้อื่น



5. ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริง (Self-actualization needs) เป็นความต้องการขั้นสุดท้ายหลังจากที่ผ่านความต้องการความเป็นส่วนตัว เป็นความต้องการที่แท้จริงของตนเองลดความต้องการภายนอกลง หันมาต้องการสิ่งที่ตนเองมีและเป็นอยู่ ซึ่งเป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ แต่ความต้องการในขั้นนี้มักเกิดขึ้นได้ยาก เพราะต้องผ่านความต้องการในขั้นอื่น ๆ มาก่อนและต้องมีความเข้าใจในชีวิตเป็นอย่างดี

สรุปได้ว่า ความต้องการจะถูกนำมาใช้ในการพัฒนารูปแบบการดำเนินงาน หรือเป็นวิธีการสำหรับการบริหารจัดการ ให้บรรลุถึงการปรับปรุงแก้ไข เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษของนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามได้ดียิ่งขึ้น

1.2 แนวคิดการประเมินความต้องการจำเป็น

สุวิมล ว่องวานิช (2550) กล่าวว่า การประเมินความต้องการจำเป็น (Needs Assessment) คือ กระบวนการรวบรวมสารสนเทศเพื่อวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างความสามารถที่คาดหวังและความสามารถที่เกิดขึ้นจริง จากนั้นทำการจัดลำดับความสำคัญของความแตกต่างนั้น กระบวนการประเมินความต้องการจำเป็น แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. การระบุความต้องการจำเป็น (Needs Identification) เพื่อสำรวจความต้องการจำเป็นทั้งหมดที่เกิดขึ้นในองค์กร เป็นการระบุปัญหาที่พบว่าจะประเมินเรื่องใด เพื่อวัตถุประสงค์ใด กลุ่มใดบ้างที่มีความเสี่ยง ปัจจัยช่วยเหลือมีอะไรบ้าง การตอบสนองต่อการช่วยเหลือเป็นอย่างไร แหล่งทรัพยากรและศักยภาพของปัจจัยช่วยเหลือ เช่น ชุมชน รัฐบาล เป็นอย่างไรบ้าง โดยออกแบบเก็บข้อมูลจะใช้วิธีใด ใช้กลยุทธ์ใดดำเนินการโดยมีวิธีการสำรวจงบประมาณ เวลา และตรวจสอบหน้าที่ความรับผิดชอบเดิมที่มีอยู่ ทบทวนสารสนเทศที่มี และสร้างคำถามการประเมินพิจารณาตัวแปรที่อาจมีผลกระทบต่อการตอบและพิจารณาว่าใครจะเป็นผู้ที่ให้ข้อมูลได้ดีที่สุด

2. การวิเคราะห์ความต้องการจำเป็น (Needs Analysis) เพื่อวิเคราะห์ที่นำไปสู่การเกิดความต้องการจำเป็นนั้น ๆ โดยเทคนิคการวิเคราะห์การประเมินความต้องการจำเป็นที่เป็นที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย คือ PNI_{Modified} โดยวิธี PNI_{Modified} เป็นสูตรที่ปรับปรุงจากสูตร PNI โดยสูตร PNI เดิมคือ $(I - D) \times I$ กล่าวคือ ค่าเฉลี่ยของสภาพที่ควรจะเป็น - ค่าเฉลี่ยของสภาพที่เป็นจริง คูณด้วยค่าเฉลี่ยของสภาพที่เป็นจริง แต่สูตร (PNI) แบบปรับปรุง หรือ PNI_{Modified} เป็นสูตรที่ปรับปรุงโดยนงลักษณ์ วิรัชชัย และสุวิมล ว่องวานิช เป็นวิธีหาผลต่างของ (I-D) แล้วหารด้วยค่า D เพื่อควบคุมขนาดของความต้องการจำเป็นให้อยู่ในพิสัยช่วงที่ไม่กว้างมากเกินไป และให้ความหมายเชิงเปรียบเทียบเมื่อใช้ระดับของสภาพที่เป็นอยู่เป็นฐานในการคำนวณค่าอัตราการพัฒนาเข้าสู่สภาพที่คาดหวังของกลุ่ม

$$\text{สูตร PNI}_{\text{Modified}} = (I - D)/D$$



3. การกำหนดแนวทางการแก้ไข (Needs Solution) การกำหนดแนวทางแก้ไข เพื่อให้ความต้องการจำเป็นนั้นหมดไป สามารถใช้เทคนิคการสนทนากลุ่ม หรือการระดมสมอง การสัมภาษณ์ มาประยุกต์ใช้ในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา

จากที่กล่าว การประเมินความต้องการจำเป็น คือ เครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพ สามารถนำไปกำหนดแผนงานที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงาน และความชัดเจนในการดำเนินงาน สามารถนำทรัพยากรไปใช้ในการพัฒนางาน และสร้างความมั่นใจได้ว่าการปฏิบัติสนองความต้องการขององค์กรได้อย่างแท้จริง

1.3 ทักษะการฟัง พูด อ่าน เขียน ในภาษาอังกฤษ

การพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษมีทักษะที่สำคัญ 4 ทักษะ ดังนี้

1. ทักษะการฟัง การฟัง (Listening) การฟังภาษาเป็นจุดเริ่มต้นแห่งทักษะการเรียนรู้และเป็นที่ยอมรับว่าเป็นจุดสำคัญในการเริ่มต้นการเรียนรู้ภาษา การฟังเป็นทักษะที่มีความสำคัญมาก และเป็นทักษะพื้นฐานที่นำไปสู่ การพัฒนาทักษะอื่น ๆ คือ การพูด การอ่าน และการเขียน (ดวงเดือน แสงชัย, 2553, น.12 อ้างถึงใน พรพิมล รียา และธนากร ขำศรี, 2555) ในปัจจุบันมีสื่อต่าง ๆ ที่ช่วยพัฒนาทักษะการฟังภาษาอังกฤษอยู่มากมาย เช่น รายการโทรทัศน์ ประเภทสารคดีภาษาอังกฤษ บทสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ รายการวิทยุภาคภาษาอังกฤษ ภาพยนตร์ หรือเพลง ซึ่งบางรายการอาจมีคำแปลภาษาไทยกำกับด้วย

2. ทักษะการพูด การพูด (Speaking) หมายถึง การเปล่งเสียงออกมาเพื่อให้เกิดความหมาย การพูดเป็นการบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ผู้พูด ผู้ฟัง และข้อมูล ทักษะการพูดจึงเป็นทักษะที่สอดคล้องและควบคู่ไปกับทักษะการฟังอยู่เสมอ เมื่อมีการพูดเกิดขึ้น ย่อมจะทำให้เกิดทักษะการฟังด้วย การพูดเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสื่อสารยิ่งกว่าการอ่านและการเขียน (ดวงเดือน แสงชัย, 2553, น. 22 อ้างถึงใน พรพิมล รียา และธนากร ขำศรี, 2555) เนื่องจากคนไทยมีใช้ชนชาติที่ใช้ภาษาอังกฤษในชีวิตประจำวัน ทักษะการพูดภาษาอังกฤษจึงอาจเป็นทักษะที่ดูเหมือนค่อนข้างจะยาก ในด้านการออกเสียงหรือสำเนียงให้ถูกต้อง แต่หากผู้เรียนมีความพยายามหมั่นฝึกฝนบ่อย ๆ ก็อาจจะสามารถทำได้ดีเช่นเดียวกัน ผู้เรียนควรให้ความสำคัญต่อการพยายามสื่อสารให้ได้ความหมายมากที่สุด องค์ประกอบสำคัญ นอกจากเสียงหรือสำเนียงแล้ว ได้แก่ ศัพท์ ไวยากรณ์ ระเบียบวิธีของความสัมพันธ์ระหว่างประโยค ตลอดจนการใช้กริยา ทำทาง ประกอบในการสื่อสาร

3. ทักษะการอ่าน การอ่าน (Reading) คือ ความสามารถในการแปลความหมายของตัวอักษรออกมาเป็นถ้อยคำและความคิด แล้วนำความคิดนั้นไปใช้ให้เกิดประโยชน์ การรับรู้ข้อความ การรับรู้ความหมายจากเครื่องหมายและสัญลักษณ์ต่าง ๆ การรับรู้ข้อความ เข้าใจเรื่องราวตรงตามจุดประสงค์ของผู้เขียนเป็นการอ่านที่ดีและได้ประโยชน์อย่างแท้จริง (กรมวิชาการ, 2541) การฝึกทักษะการอ่านภาษาอังกฤษควรเริ่มจากการอ่านหนังสือที่มีรูปประโยคง่าย ๆ ศัพท์ง่าย ๆ ก่อน เมื่อเข้าใจดีขึ้นก็เพิ่มความยากของศัพท์ให้มากขึ้น และประโยคที่มีโครงสร้างซับซ้อนขึ้น การเลือกอ่านบทความ



ภาษาอังกฤษหัวข้อที่ตรงกับความสนใจ เช่น เรื่องท่องเที่ยว อาหาร ดนตรี ศิลปะ จะช่วยสร้างแรงจูงใจให้คุณอยู่กับการฝึกภาษาอังกฤษได้ยาวนานยิ่งขึ้น ในปัจจุบันมีบทความตามเว็บไซต์ นิตยสารออนไลน์ให้เลือกอ่านฟรีมากมาย

4. ทักษะการเขียน การเขียน (Writing) (มะลิ มกรมณี, 2553, น.67 อ้างถึงใน กรมวิชาการ, 2541) กล่าวว่า การเขียนเป็นทักษะหนึ่งที่ใช้ในการสื่อสารเพื่อสื่อสารเรื่องราวความคิดหรือลายลักษณ์อักษร ซึ่งผู้สื่อสารต้องถ่ายทอดไปยังผู้รับ ทักษะการเขียนภาษาอังกฤษจะต้องอาศัยความเข้าใจโครงสร้างภาษาอย่างถูกต้อง รู้ศัพท์ สำนวน รูปแบบ ประโยค ไวยากรณ์ และเช่นเดียวกับทักษะอื่น ๆ ผู้เรียนจะต้องหมั่นฝึกฝนและหัดเขียนอยู่เสมอ นอกจากนั้นการเขียนและการอ่านเป็นทักษะที่เชื่อมโยงกัน หากผู้เรียนมีประสบการณ์ในการอ่านมาก จะเห็นรูปแบบวิธีเขียน แนวคิดในการสื่อสารของผู้เขียน ซึ่งจะช่วยให้คุณมีแบบอย่างสำหรับการเขียนสำหรับตนเองมากขึ้นด้วย

1.4 การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ประชาคมอาเซียน หรือ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations : ASEAN) (กรมอาเซียน, 2561) เป็นองค์กรระหว่างประเทศระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีวัตถุประสงค์หลัก 7 ประการ ดังนี้

1. ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคมและวัฒนธรรม
2. ส่งเสริมการมีเสถียรภาพ สันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค
3. ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิชาการ วิทยาศาสตร์ และด้านการบริหาร
4. ส่งเสริมความร่วมมือซึ่งกันและกันในการฝึกอบรมและการวิจัย
5. ส่งเสริมความร่วมมือในด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การค้า การคมนาคม การสื่อสาร และปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิต
6. ส่งเสริมการมีหลักสูตรการศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
7. ส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรระดับภูมิภาคและองค์กรระหว่างประเทศ

1.5 การประเมินแผนการปฏิบัตินโยบายและการจัดการจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษ

กองแผนงาน (2560) ตามยุทธศาสตร์การผลิติด้านที่มีคุณภาพภายใต้การจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรที่ทันสมัยตามเกณฑ์คุณภาพและมาตรฐานของชาติและสากล รวมทั้งมีความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและประชาคมโลก ของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม กำหนดให้บัณฑิตในระดับปริญญาตรี ระดับปริญญาโท และระดับปริญญาเอก เข้ารับการทดสอบความรู้ความสามารถ และทักษะการสื่อสารด้วยภาษาอังกฤษ ตามมาตรฐาน CEFR หรือเทียบเท่า ก่อนสำเร็จการศึกษา (MSU English Exit-Exam) เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง สามารถสื่อสาร และเชื่อมโยงกับนานาชาติ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมความพร้อมในการพัฒนา



ทักษะภาษาอังกฤษให้กับนิสิต โดยจัดโครงการอบรมภาษาอังกฤษเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าทดสอบภาษาอังกฤษ (MSU English Exit Exam) รวมถึงจัดโครงการแลกเปลี่ยนนิสิต ณ UP (University of the Philippines) ภายใต้ ASEAN Mobility Program for COPAG Students เพื่อส่งเสริมและสร้างแรงบันดาลใจแก่นิสิตในการเดินทางไปศึกษาแลกเปลี่ยนในประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นหลัก

จากการดำเนินกิจกรรมในครั้งนั้นนิสิตที่เข้าร่วมโครงการได้ถอดบทเรียนทั้งโอกาสและอุปสรรคในเรื่องการใช้ภาษาอังกฤษ จนนำไปสู่แนวความคิดการขยายการเรียนรู้ภาษาอังกฤษไปยังนิสิตคนอื่น ๆ จนเกิดเป็นชมรม COPAG English Club โดยมีอาจารย์ชาวต่างชาติทำหน้าที่เป็นผู้ประสานกิจกรรม เพื่อให้นิสิตได้ใช้ภาษากับเจ้าของภาษาโดยตรง เพื่อพัฒนาทักษะทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ทักษะการฟัง ทักษะการพูด ทักษะการอ่าน และทักษะการเขียน โดยกิจกรรมประกอบด้วย การแนะนำตัว การเล่นเกมสื่อบัคคำศัพท์ภาษาอังกฤษ การฝึกทักษะการพูดตามสถานการณ์จำลอง และการฝึกวิพากษ์สถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น การเลือกตั้งอเมริกา เป็นต้น ผลจากการเข้าร่วมกิจกรรมในโครงการ COPAG English Club นิสิตได้สะท้อนผ่านการถอดบทเรียนว่ามีทักษะทางด้านภาษาอังกฤษเพิ่มขึ้น โดยปัจจัยหลักของโครงการที่ทำให้มีทักษะเพิ่มขึ้นได้แก่ 1) มีการสร้างพื้นที่ในการใช้ภาษาอังกฤษในวิทยาลัยเพิ่มขึ้น 2) การได้พูดคุยกับเจ้าของภาษาโดยตรง ทำให้มีความกล้าในการพูดภาษาอังกฤษมากขึ้น 3) มีระบบ coaching ระหว่างรุ่น และอาจารย์คอยช่วยให้คำแนะนำในการใช้ภาษาอังกฤษ

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุวรรณี พันธุ์พริกส์ และฉัตรลลิกา มหาพูนทอง (2550) ศึกษาการศึกษาความสามารถ ปัญหาและความต้องการในการใช้ภาษาอังกฤษ ของนักศึกษาในระดับปริญญาโท และระดับปริญญาเอก ของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พบว่า กลุ่มตัวอย่างเป็นนักศึกษาระดับปริญญาโท จำนวน 224 คน นักศึกษาระดับปริญญาเอก จำนวน 15 คน เครื่องมือที่ใช้วิจัย คือ แบบสอบถาม และแบบทดสอบมาตรฐานวัดความสามารถทางภาษาอังกฤษ ผลวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างนักศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอกสอบ KMIT-Test ได้ระดับต่ำในภาพรวม และมีจำนวนนักศึกษาน้อยมากที่สอบผ่านเกณฑ์ครึ่งหนึ่งของแต่ละตอน สำหรับความต้องการเรียนภาษาอังกฤษ พบว่า นักศึกษาทั้ง 2 ระดับ ให้ความสนใจภาษาอังกฤษในระดับดีมาก นักศึกษาต้องการใช้ภาษาอังกฤษในด้านการฟัง การพูด การอ่าน และการเขียน ตามลำดับ ในแง่ของปัญหาในการใช้ภาษาอังกฤษ พบว่า นักศึกษาไม่สามารถอธิบายและตอบข้อซักถามในการนำเสนอผลงาน ไม่สามารถสนทนาในสถานการณ์ต่าง ๆ กับชาวต่างประเทศได้ และไม่มีเวลาทบทวน หรือเตรียมตัวเกี่ยวกับบทเรียน

สุภาวดี เจริญวานิช (2556) ศึกษาเรื่องวิกฤตการณ์การเตรียมความพร้อมทางด้านภาษา ของนักศึกษาพยาบาลเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พบว่าประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศ



ผู้ร่วมริเริ่มการก่อตั้งประชาคมอาเซียนตั้งแต่ปี 2510 ซึ่งจะรวมตัวกันอย่างสมบูรณ์ในปี 2558 มีผลให้เกิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มุ่งหมายให้มีฐานการผลิตร่วมในตลาดเดียว การเคลื่อนย้ายภาคธุรกิจและภาคบริการ รวมถึงมีการเคลื่อนย้ายแรงงานที่สำคัญใน 7 กลุ่มอาชีพ คือ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล วิศวกรกรรม สถาปัตยกรรม ช่างสำรวจ และนักบัญชี เป็นไปอย่างเสรี วิชาชีพทางด้านการพยาบาล ควรมีการตื่นตัวและปรับตัวเพื่อการเตรียมพร้อมให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเตรียมความพร้อมทางด้านภาษา ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาของเพื่อนบ้านในอาเซียน 10 ประเทศ เพื่อเพิ่มโอกาสในการต่อรองเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพพยาบาลทั้งในและนอกประเทศ สถาบันการศึกษาพยาบาลซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการผลิตพยาบาลที่มีศักยภาพในการทำงานให้บริการสุขภาพได้ดีในสังคม โดยให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมทางด้านภาษาของนักศึกษาพยาบาลไทย เพื่อที่จะสร้างพยาบาลไทยจึงควรตื่นตัวและเตรียมความพร้อมให้มีความสามารถทั้งทางด้านวิชาชีพและด้านภาษา เพื่อความได้เปรียบในการแข่งขันในประชาคมอาเซียนและสังคมโลก

อดิศักดิ์ ย่อมเยา (2560) ศึกษาปัญหาการใช้ทักษะภาษาอังกฤษที่จำเป็นสำหรับพยาบาลวิชาชีพที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลขนาดกลาง และโรงพยาบาลขนาดใหญ่ในจังหวัดเชียงราย พบว่างานวิจัยนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการใช้ทักษะภาษาอังกฤษที่จำเป็นและความต้องการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษ สำหรับพยาบาลวิชาชีพ กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ พยาบาลวิชาชีพทำงานในโรงพยาบาลขนาดกลาง และโรงพยาบาลขนาดใหญ่ในจังหวัดเชียงราย 286 คน เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาในการสื่อสารภาษาอังกฤษกับผู้บริหารชาวต่างชาติในแต่ละทักษะในภาพรวมมีปัญหาในระดับมากในทุกทักษะ โดยเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ปัญหาในการสื่อสารภาษาอังกฤษกับผู้บริหารชาวต่างชาติ เนื่องจากทักษะการฟัง ($\bar{X} = 3.81$) ปัญหาในการสื่อสารภาษาอังกฤษกับผู้มีรับบริการชาวต่างชาติ เนื่องจากทักษะการพูด ($\bar{X} = 3.73$) ปัญหาในการสื่อสารภาษาอังกฤษกับผู้มีรับบริการชาวต่างชาติ เนื่องจากทักษะการเขียน ($\bar{X} = 3.69$) และ ปัญหาในการสื่อสารภาษาอังกฤษกับผู้มีรับบริการชาวต่างชาติเนื่องจากทักษะการอ่าน ($\bar{X} = 3.49$) และในแง่ความต้องการการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษสำหรับพยาบาลวิชาชีพในภาพรวม มีความต้องการในระดับมากในทุกทักษะ เรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ความต้องการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษด้านการพูด ($\bar{X} = 4.34$) ความต้องการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษด้านการฟัง ($\bar{X} = 4.27$) ความต้องการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษด้านการอ่าน ($\bar{X} = 4.09$) และความต้องการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษด้านการเขียน ($\bar{X} = 4.06$)



กระบวนการวิจัย

การวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อประเมินความพร้อมและความต้องการจำเป็นของนิสิตระดับปริญญาตรี วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ทักษะการฟัง 2) ทักษะการพูด 3) ทักษะ การอ่าน และ 4) ทักษะการเขียน

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากร นิสิตระดับปริญญาตรี ชั้นปีที่ 1- 4 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ระบบปกติและระบบพิเศษ จากระบบ MIS มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (2561) จำนวนนิสิตปัจจุบันแยกตามชั้นปี จำนวนทั้งสิ้น 4,082 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง เนื่องจากทราบจำนวนประชากรกลุ่มตัวอย่างที่แน่นอน ผู้วิจัยใช้สูตรของใช้สูตรทาโร ยามาเน (Taro Yamane, 1973, p.125 อ้างถึงใน สุทนต์ ศรีไสย, 2551) กำหนดขอบเขตความคลาดเคลื่อน 0.05

สูตรการคำนวณหากลุ่มตัวอย่าง ดังนี้คือ

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

เมื่อ n = ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

N = ขนาดของประชากรทั้งหมด

e = ค่าความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่างที่ยอมรับได้

$$n = \frac{4,082}{1+4,036 (0.05)^2}$$

$$n = 364$$

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ปรับเป็นจำนวน 365 คน

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนนิสิตที่เป็นประชากรและกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามชั้นปีที่ 1- 4

ชั้นปี	จำนวนนิสิตทั้งหมด	หน่วยตัวอย่าง
1	1,100	97
2	1,027	92
3	1,007	91
4	948	85
รวม	4,082	365

เมื่อทำการแบ่งสัดส่วนตัวอย่างแล้ว ผู้วิจัยทำการสุ่มแบบสะดวก (Convenience Sampling)



สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

1. วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ เป็นค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)
2. วิเคราะห์และจัดเรียงลำดับความต้องการจำเป็น โดยใช้เทคนิค Modified Priority Needs Index (PNI_{Modified}) ของสุวิมล ว่องวานิช (2550) ในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น โดยใช้สูตร $PNI_{Modified} = (I-D)/D$

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบประเมิน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 365 คน สามารถสรุปดังนี้

จำแนกตามเพศ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 256 คน คิดเป็นร้อยละ 70.14 และเป็นเพศชาย จำนวน 109 คน คิดเป็นร้อยละ 29.86 ตามลำดับ

จำแนกตามสาขาวิชา พบว่า ส่วนใหญ่เป็นนิสิตสาขารัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 122 คน คิดเป็น ร้อยละ 33.42 รองลงมาสาขาการเมืองการปกครอง จำนวน 121 คน คิดเป็นร้อยละ 33.15 ลำดับที่สามสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จำนวน 115 คน คิดเป็นร้อยละ 31.51 และลำดับที่สี่ สาขาสิทธิมนุษยชนศึกษา จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 1.92 ตามลำดับ

จำแนกตามชั้นปี พบว่า เป็นนิสิตชั้นปีที่ 1 จำนวน 97 คน คิดเป็นร้อยละ 26.58 รองลงมา เป็นนิสิตชั้นปีที่ 2 จำนวน 92 คน คิดเป็นร้อยละ 25.21 ลำดับที่สาม เป็นนิสิตชั้นปีที่ 3 จำนวน 91 คน คิดเป็นร้อยละ 24.93 และลำดับที่สี่ เป็นนิสิตชั้นปีที่ 4 จำนวน 85 คน คิดเป็นร้อยละ 23.29

จำแนกตามระยะเวลาที่เรียนภาษาอังกฤษ พบว่า ส่วนใหญ่มีระยะเวลาที่เรียนภาษาอังกฤษมากกว่า 10 ปี จำนวน 277 คน คิดเป็นร้อยละ 75.89 รองลงมา คือ ระยะเวลาที่เรียนภาษาอังกฤษ 5 - 10 ปี จำนวน 80 คน คิดเป็นร้อยละ 21.92 และลำดับที่สาม ระยะเวลาที่เรียนภาษาอังกฤษน้อยกว่า 5 ปี จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 2.19 ตามลำดับ

จำแนกตามการฝึกฝนภาษาอังกฤษในชีวิตประจำวัน โดยจัดลำดับตามประเด็นการเลือกการฝึกฝนทักษะภาษาอังกฤษที่นิสิตใช้ในการฝึกฝนภาษาอังกฤษในชีวิตประจำวันในแต่ละประเด็น 3 ลำดับ พบว่า ลำดับแรก ฟังเพลงภาษาอังกฤษ จำนวน 247 คน คิดเป็นร้อยละ 67.67 รองลงมาการดูภาพยนตร์ภาคภาษาอังกฤษ จำนวน 181 คน คิดเป็นร้อยละ 49.59 ลำดับที่สามค้นหาข้อมูลจากเว็บไซต์ภาษาอังกฤษ จำนวน 101 คน คิดเป็นร้อยละ 27.67 ตามลำดับ

จำแนกตามความต้องการในการเรียนภาษาอังกฤษ 3 ลำดับ พบว่า ต้องการเรียนภาษาอังกฤษเนื่องจากความสนใจ จำนวน 201 คน คิดเป็นร้อยละ 55.07 รองลงมาต้องการเรียนภาษาอังกฤษเนื่องจากการเรียน จำนวน 145 คน คิดเป็นร้อยละ 39.73 และไม่ต้องการเรียนภาษาอังกฤษเลย จำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 5.21 ตามลำดับ



จำแนกตามรายวิชาที่ต้องการเรียนที่สุด 3 ลำดับ พบว่า นิสิตมีความต้องการเรียนในรายวิชาภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสาร จำนวน 204 คน คิดเป็นร้อยละ 55.89 รองลงมาต้องการเรียนในรายวิชาภาษาอังกฤษในชีวิตประจำวัน จำนวน 105 คน คิดเป็นร้อยละ 28.77 ลำดับที่สาม ต้องการเรียนในรายวิชาภาษาอังกฤษสำหรับนักรัฐศาสตร์ จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 9.04 และต้องการเรียนในรายวิชาภาษาอังกฤษเพื่อความมุ่งหมายเฉพาะด้าน จำนวน 23 คน คิดเป็นร้อยละ 6.30 ตามลำดับ

จำแนกตามทักษะภาษาอังกฤษที่ต้องการเรียน ใน 4 ทักษะ โดยการเลือกตอบในแต่ละทักษะ โดยจัดลำดับความต้องการจากมากไปหาน้อย พบว่า นิสิตมีความต้องการในการพัฒนาทักษะการพูดอยู่ในระดับมากที่สุด จำนวน 202 คน คิดเป็นร้อยละ 55.34 รองลงมา คือ ทักษะการฟังอยู่ในระดับมาก จำนวน 157 คน คิดเป็นร้อยละ 43.01 ลำดับที่สาม คือ ทักษะการอ่านอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 165 คน คิดเป็นร้อยละ 45.21 และลำดับที่สี่ คือ ทักษะการเขียนอยู่ในระดับน้อย จำนวน 204 คน คิดเป็นร้อยละ 55.89

จำแนกตามเวลาที่ต้องการเรียนภาษาอังกฤษ (จำนวนวันต่อสัปดาห์) 3 ลำดับ พบว่า นิสิตมีความต้องการในการเรียนภาษาอังกฤษจำนวน 3 วันต่อสัปดาห์ จำนวน 132 คน คิดเป็นร้อยละ 36.16 รองลงมานิสิตมีความต้องการในการเรียนภาษาอังกฤษจำนวน 2 วันต่อสัปดาห์ จำนวน 120 คน คิดเป็นร้อยละ 32.88 ลำดับที่สาม นิสิตมีความต้องการในการเรียนภาษาอังกฤษจำนวน 5 วันต่อสัปดาห์ จำนวน 49 คน คิดเป็นร้อยละ 13.42 ตามลำดับ

จำแนกตามเวลาที่ต้องการเรียนภาษาอังกฤษ (จำนวนชั่วโมงต่อวัน) 3 ลำดับ พบว่า นิสิตมีความต้องการในการเรียนภาษาอังกฤษจำนวน 2 ชั่วโมงต่อวัน จำนวน 202 คน คิดเป็นร้อยละ 55.34 รองลงมานิสิตมีความต้องการในการเรียนภาษาอังกฤษจำนวน 3 ชั่วโมงต่อวัน จำนวน 102 คน คิดเป็นร้อยละ 27.95 ลำดับที่สาม นิสิตมีความต้องการในการเรียนภาษาอังกฤษจำนวน 1 ชั่วโมงต่อวัน จำนวน 38 คน คิดเป็นร้อยละ 10.41 ตามลำดับ

จำแนกตามช่วงเวลาที่ต้องการเรียนภาษาอังกฤษ 3 ลำดับ พบว่า ลำดับแรกนิสิตต้องการเรียนภาษาอังกฤษ ระหว่างเวลา 10.00-12.00 น. จำนวน 130 คน คิดเป็นร้อยละ 35.62 รองลงมานิสิตต้องการเรียนภาษาอังกฤษ ระหว่างเวลา 08.00-10.00 น. จำนวน 55 คน คิดเป็นร้อยละ 15.07 ลำดับที่สามนิสิตต้องการเรียนภาษาอังกฤษ ระหว่างเวลา 13.00-15.00 น. จำนวน 50 คน คิดเป็นร้อยละ 13.70 ตามลำดับ

จำแนกตามขนาดความจุของห้องเรียนภาษาอังกฤษ 3 ลำดับ พบว่า ลำดับแรกนิสิตต้องการห้องเรียนภาษาอังกฤษที่มีขนาดความจุจำนวน 40 คนต่อห้อง จำนวน 234 คน คิดเป็นร้อยละ 64.11 รองลงมานิสิตต้องการห้องเรียนภาษาอังกฤษที่มีขนาดความจุจำนวน 60 คนต่อห้อง จำนวน 72 คน คิดเป็นร้อยละ 19.73 ลำดับที่สามนิสิตต้องการห้องเรียนภาษาอังกฤษที่มีขนาดความจุจำนวน 80 คนต่อห้อง จำนวน 30 คน คิดเป็นร้อยละ 8.22 ตามลำดับ



จำแนกตามภาษาที่ใช้ในการสอน พบว่า ลำดับแรกนิสิตต้องการใช้ภาษาอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ มีภาษาไทยบ้าง จำนวน 202 คน คิดเป็นร้อยละ 55.34 รองลงมานิสิตต้องการใช้ภาษาไทยเป็นส่วนใหญ่ มีภาษาอังกฤษบ้าง จำนวน 107 คน คิดเป็นร้อยละ 29.32 ลำดับที่สามนิสิตต้องการใช้ภาษาอังกฤษเท่านั้น จำนวน 41 คน คิดเป็นร้อยละ 11.23 และลำดับที่สี่นิสิตต้องการใช้ภาษาไทยเท่านั้น จำนวน 15 คน คิดเป็นร้อยละ 4.11 ตามลำดับ

จำแนกตามการทำกิจกรรมในการเรียนภาษาอังกฤษ พบว่า ลำดับแรกนิสิตต้องการทำกิจกรรม ในการเรียนภาษาอังกฤษเป็นกลุ่ม จำนวน 162 คน คิดเป็นร้อยละ 44.38 รองลงมานิสิตต้องการทำกิจกรรม ในการเรียนภาษาอังกฤษเป็นคู่ จำนวน 76 คน คิดเป็นร้อยละ 20.82 ลำดับที่สามนิสิตต้องการทำกิจกรรม ในการเรียนภาษาอังกฤษทั้งชั้นเรียน จำนวน 69 คน คิดเป็นร้อยละ 18.90 และลำดับที่สี่นิสิตต้องการทำกิจกรรมในการเรียนภาษาอังกฤษคนเดียว จำนวน 58 คน คิดเป็นร้อยละ 15.89 ตามลำดับ

จำแนกตามการเรียนภาษาอังกฤษโดยใช้ประเภทของสื่อ โดยจัดลำดับตามประเด็นการเลือก การเรียนภาษาอังกฤษโดยใช้ประเภทของสื่อการสอนในแต่ละประเด็น 3 ลำดับ พบว่า ลำดับแรก สื่อออนไลน์/ สื่ออินเทอร์เน็ต จำนวน 187 คน คิดเป็นร้อยละ 51.23 รองลงมาเอกสารประกอบการสอน/บทความ จำนวน 186 คน คิดเป็นร้อยละ 50.96 ลำดับที่สาม VCD/VDO จำนวน 143 คน คิดเป็นร้อยละ 39.18 ตามลำดับ

จำแนกตามหัวข้อที่ต้องการเรียน 3 ลำดับ พบว่า ลำดับแรกนิสิตต้องการเรียนภาษาอังกฤษ ในหัวข้อการสื่อสาร จำนวน 124 คน คิดเป็นร้อยละ 34.00 รองลงมานิสิตต้องการเรียนภาษาอังกฤษ ในหัวข้อการเมือง จำนวน 84 คน คิดเป็นร้อยละ 23.00 ลำดับที่สามนิสิตต้องการเรียนภาษาอังกฤษ ในหัวข้อการท่องเที่ยว จำนวน 47 คน คิดเป็นร้อยละ 12.90 ตามลำดับ

จำแนกตามกิจกรรมที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษ โดยการเลือกตอบจัดลำดับในแต่ละกิจกรรมที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษ ลำดับที่ 1- 3 พบว่า นิสิตนิสิตเลือกในกิจกรรมการฝึกสนทนา อยู่ในระดับมากที่สุด จำนวน 274 คน คิดเป็นร้อยละ 75.07 รองลงมาคือ นิสิตเลือกในกิจกรรมการเล่นเกมส์เกี่ยวกับภาษา อยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 92 คน คิดเป็นร้อยละ 25.21 และลำดับที่สาม คือ นิสิตเลือกในกิจกรรมการทำกิจกรรมกลุ่ม อยู่ในระดับน้อย จำนวน 86 คน คิดเป็นร้อยละ 23.56

จำแนกตามกิจกรรมและความต้องการเข้าร่วมในกิจกรรมโครงการที่วิทยาลัยฯ/มหาวิทยาลัย จัดเพื่อพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษ โดยจัดลำดับตามกิจกรรมและความต้องการเข้าร่วมในกิจกรรม โครงการที่วิทยาลัยฯ/มหาวิทยาลัยจัดเพื่อพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษในแต่ละประเด็น 3 ลำดับ พบว่า ลำดับแรก นิสิตต้องการเข้าร่วมโครงการ COPAG ENGLISH CLUB จำนวน 195 คน คิดเป็น ร้อยละ 53.42 รองลงมานิสิตต้องการเข้าร่วมโครงการ COPAG ENGLISH CAMP จำนวน 167 คน คิดเป็น



ร้อยละ 45.75 ลำดับที่สามนิสิตต้องการเข้าร่วมโครงการ MSU English Exit Exam จำนวน 108 คน คิดเป็นร้อยละ 29 ตามลำดับ

ตอนที่ 2 ความพร้อม และความต้องการจำเป็นของนิสิตระดับปริญญาตรี วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ตารางที่ 2 ด้านทักษะการฟัง

ประเด็นความพร้อม และความต้องการ จำเป็นในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษ	ความพร้อม			ความต้องการจำเป็น			PNI	ลำดับ
	($\bar{X}$)	(S.D.)	ระดับ	($\bar{X}$)	(S.D.)	ระดับ		
1. ทักษะการฟัง								
1.1 การฟังการสนทนาโดยใช้ภาษาอังกฤษ ในชีวิตประจำวัน	3.05	1.04	ปานกลาง	4.05	1.03	มาก	0.33	2
1.2 การฟังสำเนียงการออกเสียง คำ ข้อความ ประโยคภาษาอังกฤษ	2.98	1.01	ปานกลาง	4.01	1.06	มาก	0.35	1
1.3 การรับข่าวสารภาษาอังกฤษจาก โทรทัศน์ วิทยุ วีดิโอ เว็บไซต์	3.01	1.03	ปานกลาง	3.88	1.04	มาก	0.29	4
1.4 การรับฟังบรรยาย หรือการฟังการ นำเสนอผลงานภาษาอังกฤษ	2.94	1.00	ปานกลาง	3.81	1.05	มาก	0.30	3
1.5 การฟังเพลงภาษาอังกฤษ และฝึก ความเข้าใจในเนื้อหาของเพลง	3.40	1.09	ปานกลาง	4.01	1.03	มาก	0.18	8
1.6 การฝึกความเข้าใจในการชม ภาพยนตร์ รายการโทรทัศน์ หรือสารคดี ภาษาอังกฤษ	3.28	1.05	ปานกลาง	4.01	1.02	มาก	0.22	7
1.7 การฝึกทักษะการฟังภาษาอังกฤษโดย ใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์มัลติมีเดีย	3.03	0.94	ปานกลาง	3.79	1.06	มาก	0.25	5
1.8 การฟังสารภาษาอังกฤษจากบุคคล และจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์	3.06	0.94	ปานกลาง	3.84	1.11	มาก	0.25	5
รวม	3.09	0.77	ปานกลาง	3.93	0.90	มาก	0.27	-

จากตารางที่ 2 พบว่า ด้านทักษะการฟัง ในภาพรวมนิสิตมีความพร้อมในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X}$ = 3.09, S.D. = 0.77) และมีความต้องการจำเป็นในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อยู่ในระดับมาก ($\bar{X}$ = 3.93, S.D.=0.90) ผลการวิเคราะห์การจัดลำดับความสำคัญด้านความต้องการจำเป็น (PNI_{Modified} = 0.27) เมื่อวิเคราะห์จัดลำดับความสำคัญด้านความต้องการ



จำเป็น (PNI_{Modified}) ตามประเด็นสามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย พบว่า ลำดับแรกการฟังสำเนียงการออกเสียง คำ ข้อความ ประโยคภาษาอังกฤษ (PNI_{Modified} = 0.35) รองลงมา การฟังการสนทนาโดยใช้ภาษาอังกฤษในชีวิตประจำวัน (PNI_{Modified} = 0.33) ลำดับที่สาม การรับฟังบรรยายหรือการฟังการนำเสนอผลงานภาษาอังกฤษ (PNI_{Modified} = 0.30) ลำดับที่สี่ การรับข่าวสารภาษาอังกฤษจากโทรทัศน์ วิทยุ วีดีโอ เว็บไซต์ (PNI_{Modified} = 0.29) ลำดับ ที่ห้า การฝึกทักษะการฟังภาษาอังกฤษโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์มัลติมีเดีย และการฟังสารภาษาอังกฤษจากบุคคล และจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (PNI_{Modified} = 0.25) ลำดับที่เจ็ด การฝึกความเข้าใจในการชมภาพยนตร์ รายการโทรทัศน์ หรือสารคดีภาษาอังกฤษ (PNI_{Modified} = 0.22) ลำดับที่แปด การฟังเพลงภาษาอังกฤษ และฝึกความเข้าใจในเนื้อหาของเพลง (PNI_{Modified} = 0.18)

ตารางที่ 3 ด้านทักษะการพูด

ความพร้อม และความต้องการจำเป็น ในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษ	ความพร้อม			ความต้องการจำเป็น			PNI	ลำดับ
	($\bar{X}$)	(S.D.)	ระดับ	($\bar{X}$)	(S.D.)	ระดับ		
2. ทักษะการพูด								
2.1 การถามและการตอบโดยใช้ ภาษาอังกฤษในห้องเรียน	2.78	0.99	ปานกลาง	3.85	1.09	มาก	0.38	1
2.2 การสนทนาโดยใช้ภาษาอังกฤษใน ชีวิตประจำวัน	2.98	1.03	ปานกลาง	3.99	1.05	มาก	0.34	5
2.3 การนำเสนอโดยใช้ภาษาอังกฤษ หน้าชั้นเรียน	2.65	0.99	ปานกลาง	3.65	1.19	มาก	0.38	1
2.4 การสนทนากับเพื่อนต่างชาติ หรือ อาจารย์ต่างชาติ	2.89	1.11	ปานกลาง	3.86	1.10	มาก	0.34	5
2.5 การแสดงบทบาทสมมติโดยใช้ ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร	2.69	1.05	ปานกลาง	3.68	1.14	มาก	0.37	3
2.6 การเล่นเกมส์ บัตรคำ ใ้คำโดยใช้ ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร	3.13	1.10	ปานกลาง	3.86	1.11	มาก	0.23	9
2.7 การฝึกร้องเพลงภาษาอังกฤษ	3.16	1.13	ปานกลาง	3.91	1.08	มาก	0.24	8
2.8 การฝึกทักษะการพูดตาม สถานการณ์จำลองโดยใช้ภาษาอังกฤษ	2.99	1.00	ปานกลาง	3.82	1.07	มาก	0.28	7
2.9 การฝึกวิพากษ์สถานการณ์ใน ปัจจุบันโดยใช้ภาษาอังกฤษ	2.75	1.09	ปานกลาง	3.73	1.11	มาก	0.36	4
รวม	2.89	0.81	ปานกลาง	3.82	0.95	มาก	0.32	-



จากตารางที่ พบว่า ด้านทักษะการพูด ในภาพรวมนิสิตมีความพร้อมในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้ การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 2.89$, S.D. = 0.81) และมีความต้องการจำเป็นในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.82$, S.D. = 0.95) ผลการวิเคราะห์การจัดลำดับความสำคัญด้านความต้องการจำเป็น (PNI_{Modified} = 0.32) เมื่อวิเคราะห์จัดลำดับความสำคัญด้านความต้องการจำเป็น (PNI_{Modified}) ตามประเด็นสามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย พบว่า ลำดับแรกการถามและการตอบโดยใช้ภาษาอังกฤษในห้องเรียน และการนำเสนอโดยใช้ภาษาอังกฤษหน้าชั้นเรียน (PNI_{Modified} = 0.38) รองลงมา การแสดงบทบาทสมมติโดยใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร (PNI_{Modified} = 0.37) ลำดับที่สี่ การฝึกวิพากษ์สถานการณ์ในปัจจุบันโดยใช้ภาษาอังกฤษ (PNI_{Modified} = 0.36) ลำดับที่ห้า การสนทนาโดยใช้ภาษาอังกฤษในชีวิตประจำวัน และการสนทนากับเพื่อนต่างชาติ หรืออาจารย์ต่างชาติ (PNI_{Modified} = 0.34) ลำดับที่เจ็ด การฝึกทักษะการพูดตามสถานการณ์จำลองโดยใช้ภาษาอังกฤษ (PNI_{Modified} = 0.28) ลำดับที่แปด การฝึกร้องเพลงภาษาอังกฤษ (PNI_{Modified} = 0.24) ลำดับที่เก้า การเล่นเกมสื่อบัตรคำ ใ้คำโดยใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร (PNI_{Modified} = 0.23)

ตารางที่ 4 ด้านทักษะการอ่าน

ความพร้อม และความต้องการ จำเป็นในการพัฒนาทักษะ ภาษาอังกฤษ	ความพร้อม			ความต้องการจำเป็น			PNI	ลำดับ
	($\bar{X}$)	(S.D.)	ระดับ	($\bar{X}$)	(S.D.)	ระดับ		
3. ทักษะการอ่าน								
3.1 การอ่านบทความ เอกสารวิชาการ นิตยสาร หรือหนังสือภาษาอังกฤษ	2.79	0.97	ปานกลาง	3.79	1.05	มาก	0.36	5
3.2 การอ่านภาษาอังกฤษเร็ว	2.63	1.06	ปานกลาง	3.79	1.12	มาก	0.44	1
3.3 การอ่านภาษาอังกฤษเพื่อจับ ใจความสำคัญ	2.79	1.06	ปานกลาง	3.88	1.07	มาก	0.39	4
3.4 การอ่านภาษาอังกฤษเชิง วิเคราะห์	2.63	1.02	ปานกลาง	3.76	1.11	มาก	0.43	2
3.5 การอ่านเพื่อเข้าใจความหมายของ คำศัพท์ภาษาอังกฤษจากบริบท	2.80	1.01	ปานกลาง	3.94	1.04	มาก	0.41	3
3.6 การอ่านอีเมลล์ภาษาอังกฤษ	2.77	0.98	ปานกลาง	3.73	1.09	มาก	0.35	6
3.7 การอ่านข่าวภาษาอังกฤษจากสื่อ ออนไลน์ หรือจากเว็บไซต์ต่างประเทศ	2.88	1.00	ปานกลาง	3.82	1.10	มาก	0.33	7
รวม	2.76	0.83	ปานกลาง	3.82	0.98	มาก	0.38	-



จากตารางที่ 4 พบว่า ด้านทักษะการอ่าน ในภาพรวมนิสิตมีความพร้อมในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้ การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 2.76$, S.D. = 0.83) และมีความต้องการจำเป็นในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.82$, S.D. = 0.98) ผลการวิเคราะห์การจัดลำดับความสำคัญด้านความต้องการจำเป็น (PNI_{Modified} = 0.38) เมื่อวิเคราะห์จัดลำดับความสำคัญด้านความต้องการจำเป็น (PNI_{Modified}) ตามประเด็นสามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย พบว่า ลำดับแรก การอ่านภาษาอังกฤษเร็ว (PNI_{Modified} = 0.44) รองลงมา การอ่านภาษาอังกฤษเชิงวิเคราะห์ (PNI_{Modified} = 0.43) ลำดับที่สาม การอ่านเพื่อเข้าใจความหมายของคำศัพท์ภาษาอังกฤษจากบริบท (PNI_{Modified} = 0.41) ลำดับที่สี่ การอ่านภาษาอังกฤษเพื่อจับใจความสำคัญ (PNI_{Modified} = 0.39) ลำดับที่ห้า การอ่านบทความ เอกสารวิชาการ นิตยสาร หรือหนังสือภาษาอังกฤษ (PNI_{Modified} = 0.36) ลำดับที่หก การอ่านอีเมลภาษาอังกฤษ (PNI_{Modified} = 0.35) ลำดับที่เจ็ด การอ่านข่าวภาษาอังกฤษจากสื่อออนไลน์ หรือจากเว็บไซต์ต่างประเทศ (PNI_{Modified} = 0.33)

ตารางที่ 5 ด้านทักษะการเขียน

ความพร้อม และความต้องการจำเป็นในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษ	ความพร้อม			ความต้องการจำเป็น			PNI	ลำดับ
	($\bar{X}$)	(S.D.)	ระดับ	($\bar{X}$)	(S.D.)	ระดับ		
4. ทักษะการเขียน								
4.1 การทบทวนหลักไวยากรณ์สำหรับการเขียนภาษาอังกฤษ	2.76	1.01	ปานกลาง	3.88	1.05	มาก	0.41	6
4.2 การเขียนบันทึกประจำวันเป็นภาษาอังกฤษ	2.67	1.03	ปานกลาง	3.76	1.13	มาก	0.41	6
4.3 การเขียนเรียงความเป็นภาษาอังกฤษ	2.48	1.02	ปานกลาง	3.73	1.15	มาก	0.50	1
4.4 การเขียนบันทึกย่อเป็นภาษาอังกฤษจากการฟังบรรยาย	2.49	1.02	ปานกลาง	3.67	1.16	มาก	0.47	4
4.5 การเขียนบันทึกย่อเป็นภาษาอังกฤษจากบทความ เอกสารวิชาการ หรือหนังสือ	2.50	1.04	ปานกลาง	3.70	1.15	มาก	0.48	3
4.6 การเขียนอีเมลตอบโต้เป็นภาษาอังกฤษ	2.51	1.02	ปานกลาง	3.73	1.15	มาก	0.49	2
4.7 การเขียนประวัติย่อเป็นภาษาอังกฤษ (Resume)	2.76	1.13	ปานกลาง	3.95	1.08	มาก	0.43	5
รวม	2.60	0.87	ปานกลาง	3.77	1.01	มาก	0.45	-



จากตารางที่ 4 พบว่า ด้านทักษะการเขียน ในภาพรวมนิสิตมีความพร้อมในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้ การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 2.60$, S.D. = 0.87) และมีความต้องการจำเป็นในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษภายใต้การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.77$, S.D.=1.01) ผลการวิเคราะห์การจัดลำดับความสำคัญด้านความต้องการจำเป็น (PNI_{Modified} = 0.45) เมื่อวิเคราะห์จัดลำดับความสำคัญด้านความต้องการจำเป็น (PNI_{Modified}) ตามประเด็นสามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย พบว่า ลำดับแรก การเขียนเรียงความเป็นภาษาอังกฤษ (PNI_{Modified} = 0.50) รองลงมา การเขียนอีเมลตอบโต้เป็นภาษาอังกฤษ (PNI_{Modified} = 0.49) ลำดับที่สาม การเขียนบันทึกย่อเป็นภาษาอังกฤษจากบทความ เอกสารวิชาการ หรือหนังสือ (PNI_{Modified} = 0.48) ลำดับที่สี่ การเขียนบันทึกย่อเป็นภาษาอังกฤษจากการฟังบรรยาย (PNI_{Modified} = 0.47) ลำดับที่ห้า การเขียนประวัติย่อเป็นภาษาอังกฤษ (Resume) (PNI_{Modified} = 0.43) ลำดับที่หก การทบทวนหลักไวยากรณ์สำหรับการเขียนภาษาอังกฤษ และการเขียนบันทึกประจำวันเป็นภาษาอังกฤษ (PNI_{Modified} = 0.41)

อภิปรายผล

1) ทักษะการฟัง พบว่า นิสิตมีความต้องการจำเป็นในการฟังสำเนียงการออกเสียง คำข้อความ ประโยคภาษาอังกฤษ รองลงมาการฟังการสนทนาโดยใช้ภาษาอังกฤษในชีวิตประจำวัน ลำดับที่สามการรับฟังบรรยาย หรือการฟังการนำเสนอผลงานภาษาอังกฤษ ลำดับที่สี่การรับข่าวสารภาษาอังกฤษจากโทรทัศน์ วิทยุ วีดีโอ เว็บไซต์ ลำดับที่ห้าการฝึกทักษะการฟังภาษาอังกฤษโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์มัลติมีเดีย และการ ฝึกทักษะการฟังภาษาอังกฤษโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์มัลติมีเดียเท่านั้น ลำดับที่เจ็ดการฝึกความเข้าใจ ในการชมภาพยนตร์ รายการโทรทัศน์ หรือสารคดีภาษาอังกฤษ และลำดับที่แปดการฟังเพลงภาษาอังกฤษ และฝึกความเข้าใจในเนื้อหาของเพลงตามลำดับ ชี้ให้เห็นว่าทักษะการฟังมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะหากผู้ฟังมีทักษะการฟังที่ดี ย่อมส่งเสริมให้ทักษะการพูดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ พรพิมล ธิยา และธนงกูร ชำศรี (2555) ที่กล่าวว่า ถ้านักศึกษาได้รับการฝึกทักษะการฟัง ไม่เพียงพอก็จะมีผลทำให้ไม่สามารถใช้ภาษาในการสนทนาได้ การฟังเป็นทักษะที่มีความสำคัญมาก ในขณะเดียวกันจากงานวิจัยของวิภาดา พูลศักดิ์วรสาร (2560) กล่าวว่า การร้องเพลงเป็นวัฒนธรรมของคริสต์ศาสนาที่พิธีกรรมต่าง ๆ ต้องเกี่ยวข้องกับเพลงโดยเฉพาะการร้องเพลงภาษาอังกฤษที่มีเนื้อหา และความหมายที่นักศึกษาต้องการที่จะทราบความหมายของเพลงเหล่านั้นด้วย และงานวิจัยของสุวรรณี พันธุ์พริกส์ และฉลิลิกา มหาพูนทอง (2560) กล่าวถึง ความต้องการในการพัฒนาทักษะการฟังของนักศึกษา ระดับปริญญาโทและปริญญาเอกว่าต้องการที่จะเข้าใจการบรรยาย ข้อมูลข่าวสาร การสนทนาต่าง ๆ แต่เนื่องจากไม่คุ้นเคยกับการติดต่อสื่อสารด้วยการสนทนา และมีความรู้เรื่องคำศัพท์ไม่เพียงพอจึงไม่สามารถตีความได้ และงานวิจัยของปองศักดิ์ ศรีสืบ และปัญชลี วาสนสมสิทธิ์ (2553) กล่าวว่า การจัดการ



เรียนการสอนในการเรียนรู้ภาษาให้กับนักเรียน โดยการการใช้สื่อการเรียนการสอนที่หลากหลาย เช่น ภาพยนตร์ เพลง

2) ทักษะการพูด พบว่า นิสิตมีความต้องการจำเป็นในการถามและการตอบโดยใช้ภาษาอังกฤษในห้องเรียน และการนำเสนอโดยใช้ภาษาอังกฤษหน้าชั้นเรียน รองลงมา การแสดงบทบาทสมมติโดยใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร ลำดับที่สาม การฝึกอภิปรายสถานการณ์ในปัจจุบันโดยใช้ภาษาอังกฤษเท่ากัน ลำดับที่ห้า การสนทนาโดยใช้ภาษาอังกฤษในชีวิตประจำวัน และการสนทนากับเพื่อนต่างชาติหรืออาจารย์ต่างชาติ เท่ากัน ลำดับที่เจ็ด การฝึกทักษะการพูดตามสถานการณ์จำลองโดยใช้ภาษาอังกฤษ ลำดับที่แปด การฝึกร้องเพลงภาษาอังกฤษ และลำดับที่เก้า การเล่นเกมสื่อบัตรคำ ใบ้คำโดยใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร ตามลำดับ การพูดจึงเป็นพฤติกรรมทางด้านการแสดงออก ทักษะการพูดจึงเป็นทักษะที่สอดคล้องและควบคู่ไปกับทักษะการฟังอยู่เสมอ เมื่อมีการพูดเกิดขึ้นย่อมจะทำให้เกิดทักษะการฟังด้วย สอดคล้องกับ สมิตรา อังวัฒนกุล (2535, น.167 อ้างถึงใน หนึ่งฤทัย พลฤกษ์ศิลป์, 2548) ได้ให้ความสำคัญกับทักษะการพูดไว้ว่า เป็นการถ่ายทอดความคิดความเข้าใจ และความรู้สึกให้ผู้ฟังได้รับรู้และเข้าใจจุดมุ่งหมายของผู้พูด เพราะผู้ที่พูดอังกฤษได้ย่อมสามารถฟังผู้อื่นได้เข้าใจ และงานวิจัยของ ณัฐฐันรี ฤทธิรัตน์ และธัญภา ชีระมณี (2557) กล่าวว่า นักศึกษาสามารถพัฒนาด้วยตนเอง ได้แก่ การดูภาพยนตร์ และการฟังเพลงภาษาอังกฤษ ซึ่งสามารถช่วยส่งเสริมทักษะการพูดภาษาอังกฤษให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนงานวิจัยของ สุวรรณิ พันธุ์พริกส์ และฉลลิกามหาพูนทอง (2560) กล่าวถึง ความต้องการในการพัฒนาทักษะการพูดของนักศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอกว่า นักศึกษาต้องการสนทนากับลูกค้า และเพื่อนร่วมงานในสถานการณ์ต่าง ๆ สามารถสรุปความจากข้อมูลที่ได้ฟัง การบรรยาย การนำเสนอผลงาน และข้อมูลต่าง ๆ ในขณะเดียวกันงานวิจัยของ ณตพล ศุภณัฐเศรษฐกุล (2557) ชี้ให้เห็นความสำคัญในการเรียนการสอนควรสนับสนุนให้นักศึกษามีโอกาสฝึกปฏิบัติทักษะการพูดภาษาอังกฤษให้มากขึ้น โดยอาจสอดแทรกเป็นกิจกรรมหนึ่งในการเรียนการสอนของรายวิชา ตัวอย่างเช่น การนำเสนอรายงานหน้าชั้นเรียนเป็นภาษาอังกฤษ

3) ทักษะการอ่าน พบว่า นิสิตมีความต้องการจำเป็นในการอ่านภาษาอังกฤษเร็ว รองลงมา การอ่านภาษาอังกฤษเชิงวิเคราะห์ ลำดับที่สาม การอ่านเพื่อเข้าใจความหมายของคำศัพท์ภาษาอังกฤษจากบริบท ลำดับที่สี่ การอ่านภาษาอังกฤษเพื่อจับใจความสำคัญ ลำดับที่ห้า การอ่านบทความ เอกสารวิชาการ นิตยสาร หรือหนังสือภาษาอังกฤษ ลำดับที่หก การอ่านอีเมลภาษาอังกฤษ และลำดับที่เจ็ด การอ่านข่าวภาษาอังกฤษจากสื่อออนไลน์ หรือจากเว็บไซต์ต่างประเทศ ตามลำดับ ซึ่งความสามารถในการแปลความหมายของตัวอักษรออกมาเป็นถ้อยคำและความคิด แล้วนำความคิดนั้นไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ในการฝึกทักษะการอ่านภาษาอังกฤษจึงควรเริ่มจากการอ่านหนังสือที่มีรูปประโยคง่าย ๆ ศัพท์ง่าย ๆ ก่อน เมื่อเข้าใจดีขึ้นก็เพิ่มความยากของศัพท์ให้มากขึ้น และประโยคที่มีโครงสร้างซับซ้อนขึ้น การเลือกอ่านบทความภาษาอังกฤษหัวข้อที่ตรงกับความสนใจ สอดคล้อง



งานวิจัยของสุวรรณี พันธุ์พริกส์ และ ฌัลลิกา มหาพูนทอง (2560) กล่าวถึง ความต้องการในการพัฒนาทักษะการอ่านของนักศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอกว่า นักศึกษาต้องการอ่านหนังสือ เอกสาร ผลการทดลอง โครงการงาน บทคัดย่อ รายงาน และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสาขาที่เรียน แต่โดยส่วนใหญ่ต้องอาศัยความเข้าใจโครงสร้าง และคำศัพท์ ความเข้าใจรายละเอียดของข้อความที่อ่าน และงานวิจัยของสุมิตรา อังวัฒนกุล (2534, น. 178-179 อ้างถึงใน บุญพา คำวิเศษณ์, 2558) ได้เสนอขั้นตอนและกิจกรรมการสอนอ่านเพื่อการสื่อสารไว้คือ กิจกรรมก่อนการอ่าน (Pre – reading Activities) เป็นการสร้างความสนใจและปูพื้นความรู้ที่อ่าน (While reading Activities) เป็นการทำความเข้าใจโครงสร้าง และเนื้อเรื่องที่อ่านและกิจกรรมหลังอ่าน (Post reading Activities) เป็นการตรวจสอบความเข้าใจของผู้เรียน และสร้างความคุ้นเคยในการทำแบบทดสอบได้ดี ในขณะเดียวกัน เบญจวรรณ ผ่องแผ้ว และอรอนงค์ หิรัญบุรณะ (2526, น. 65 อ้างถึงใน สายสุนีย์ จันทพงษ์, 2553) ได้กล่าวถึงตัวอย่างของเอกสารจริงที่พบในชีวิตประจำวันว่ามีอยู่หลายประเภท เช่น ข่าว บทความ ป้ายโฆษณา การ์ตูน เป็นต้น และข้อดีของการนำเอกสารจริงมาใช้ในการเรียน การสอนจะทำให้ผู้เรียนได้คุ้นเคยกับบทความที่เขาจะได้พบเห็นในชีวิตประจำวัน ซึ่งจะช่วยกระตุ้นให้ผู้เรียนความกระตือรือร้นและ สนใจการอ่านมากขึ้น

4) ทักษะการเขียน พบว่า นิสิตมีความต้องการจำเป็นในการเขียนเรียงความเป็นภาษาอังกฤษ รองลงมา การเขียนอีเมลตอบโต้เป็นภาษาอังกฤษ ลำดับที่สาม การเขียนบันทึกย่อเป็นภาษาอังกฤษจากบทความ เอกสารวิชาการ หรือหนังสือ ลำดับที่สี่ การเขียนบันทึกย่อเป็นภาษาอังกฤษจากการฟังบรรยาย ลำดับที่ห้า การเขียนประวัติย่อเป็นภาษาอังกฤษ (Resume) ลำดับที่หก การทบทวนหลักไวยากรณ์สำหรับ การเขียนภาษาอังกฤษ และการเขียนบันทึกประจำวันเป็นภาษาอังกฤษ เท่ากัน ตามลำดับ ทักษะการเขียนเป็นทักษะที่ต้องผ่านกระบวนการทางความคิดหลายขั้นตอน ตั้งแต่การรวบรวมความคิด การลำดับเรื่องและเลือกสรรถ้อยคำในการถ่ายทอดออกมาเป็นข้อความที่สามารถสื่อความหมายได้ตรงความต้องการ ทักษะการเขียนภาษาอังกฤษผู้เรียนจะต้องหมั่นฝึกฝนและหัดเขียนอยู่เสมอ นอกจากนั้นการเขียนและการอ่านเป็นทักษะที่เชื่อมโยงกัน หากผู้เรียนมีประสบการณ์ในการอ่านมาก สอดคล้องกับงานวิจัยของ จัมลิ้ม โกวิททางกุล (2530, น.1 อ้างถึงใน สุนิตย์ ยอดจันทร์, 2552) กล่าวว่า การเขียนเป็นทักษะที่ต้อง อาศัยความสามารถ ความรู้รอบหลายด้านประกอบกัน เริ่มตั้งแต่การใช้ทักษะพื้นฐานทางภาษา ทางด้านการฟัง การพูด การอ่าน รวมทั้งการใฝ่หาความรู้ เพื่อนำมาถ่ายทอดให้ผู้อื่นเข้าใจได้ คนที่ ฟังมาก อ่านมาก รู้มาก จะช่วยให้การเขียนพัฒนาดีขึ้นด้วย ส่วนสุวรรณี พันธุ์พริกส์ และ ฌัลลิกา มหาพูนทอง (2560) กล่าวถึง ความต้องการในการพัฒนาทักษะการเขียนของนักศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอกว่า นักศึกษาต้องการเขียนบรรยายการทดลองโครงการงาน บทคัดย่อ รายงาน และข้อมูลเกี่ยวกับสาขาที่เรียนและ/หรือ การทำงานเขียนจดหมายติดต่อ กรอกแบบฟอร์มและการเขียนสรุปย่อความ และงานวิจัยของ ปองศักดิ์ ศรีสืบ และปัญชลี วาสนสมสิทธิ์ (2553) กล่าวว่า การจัดการเรียนการสอนในการเรียนรู้



ภาษาให้กับนักเรียน โดยการการใช้สื่อการเรียนการสอนที่หลากหลาย ครูอาจใช้เทคโนโลยีให้เข้ามามีส่วนร่วมต่อการเรียนภาษาด้วย เช่น ฝึกให้นักเรียนใช้อีเมล (E-mail) ในการติดต่อเพื่อพัฒนาความสามารถทางด้านการสื่อสารดังงานของ วาสนาสมศิริ (Wassanasomsithi, 1998) ซึ่งแสดงให้เห็นประโยชน์ของการใช้อีเมล

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1. สามารถนำผลการวิจัยมาพัฒนาและปรับปรุงด้านสื่อการสอนสองภาษา
2. สามารถนำผลการวิจัยมาในการเตรียมความพร้อมด้านการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษและหารูปแบบการจัดกิจกรรมที่เหมาะสมให้กับนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง
3. สามารถนำผลการวิจัยการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษของนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครองได้ตรงตามความต้องการ
4. สามารถนำผลการวิจัยไปออกแบบหลักสูตรการเรียนการสอนทางด้านรัฐศาสตร์ที่มุ่งเน้นการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษ ซึ่งจะมีผลสืบเนื่องกับระบบกลไกด้านการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถาบันอุดมศึกษา

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาวิจัยความพร้อม และความต้องการของคณาจารย์ และนิสิตที่สำเร็จการศึกษาไปแล้ว เพื่อเปรียบเทียบข้อมูล และนำมาปรับปรุงการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษให้มีความพร้อม ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน
2. ควรมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการใช้ภาษาอังกฤษผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน เช่น สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเว็บไซต์ต่าง ๆ เป็นต้น
3. ควรมีเพิ่มการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- กรมวิชาการ. (2541). *ทักษะภาษานานาชาติ*. กรุงเทพฯ: ครูสภาลาดพร้าว.
- กรมอาเซียน. (2561). *ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน*. สืบค้นจาก <http://www.mfa.go.th/asean/th/customize/30641-ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน.html>
- กองทะเบียนและประเมินผล. (2559). *หลักสูตรการศึกษาระดับปริญญาตรี ปีการศึกษา 2559*. วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.



- กองแผนงาน. (2560). *คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.*
- กิริฎา เภาพิจิตร. (2557). *เศรษฐกิจไทยมองไปข้างหน้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน*. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconMakhongCanelArea/Cooperation/Documents/_Chiangmai%20U_Nov%2019%202014_Thai.pdf
- กันยา สุวรรณแสง. (2538). *จิตวิทยาทั่วไป General psychology*. กรุงเทพมหานคร: อักษรพิทยา.
- ณตพล ศุภณัฐเศรษฐกุล. (2557). ความพร้อมและความต้องการจำเป็นของนักศึกษาแพทย์ ในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษเพื่อการประกอบวิชาชีพแพทย์ ภายใต้การเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี 2558. *ธรรมศาสตร์เวชสาร*, 14(3), กรกฎาคม-กันยายน.
- ณัฐฐันรี ฤทธิรัตน์ และ ธัญญา ชีระมณี. (2557). ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาทักษะการพูดภาษาอังกฤษของนักศึกษาไทย. การประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา ครั้งที่ 15 วันที่ 28 มีนาคม 2557.
- บุญพา คำวิเศษณ์. (2558). การพัฒนาบทเรียนภาษาอังกฤษเกี่ยวกับวัฒนธรรมกลุ่มประเทศอาเซียน สำหรับมัธยมศึกษา. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์*, 1(1), กุมภาพันธ์ – พฤษภาคม 2558.
- ปองศักดิ์ ศรีสืบ และปัญชลี วาสนสมสิทธิ์. (2553). การศึกษาความต้องการในการเรียนภาษาอังกฤษ เป็นภาษาที่สามของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน จังหวัดนราธิวาส. *วารสารสงขลานครินทร์ ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 2(3), กันยายน – ธันวาคม 2553.
- พรพิมล รียา และธนากร ขำศรี. (2555). *การพัฒนาทักษะการฟัง-พูดภาษาอังกฤษของนักศึกษาชั้นปีที่ 1 โดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์มัลติมีเดีย*. รายงานวิจัย: มหาวิทยาลัยนอร์ท, เชียงใหม่.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2555). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.
- วิภาดา พูลศักดิ์วรสาร. (2560). การสำรวจความต้องการเรียนภาษาอังกฤษของนักศึกษาคริสตศาสน ศาสตร์ในกรุงเทพ. *วารสารฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ*, 10(2), พฤษภาคม – สิงหาคม 2560, 910 – 926.
- วิทยาลัยการเมืองการปกครอง. (2560). *แผนปฏิบัติงานวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ปีการศึกษา 2560*. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- สายสุนีย์ จันทพงษ์. (2553). *การพัฒนาทักษะการอ่านภาษาอังกฤษ*. สืบค้นจาก http://swis.act.ac.th/html_edu/act/temp_emp_research/747.pdf
- สุนิตย์ ยอดจันทร์. (2552). *การพัฒนาทักษะการเขียนภาษาอังกฤษของนักศึกษาชั้นปีที่ 2 มหาวิทยาลัยศรีปทุม โดยใช้ชุดฝึกการเขียนตามคำบอก*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.



- สุภาวดี เจริญวานิช. (2556). ศึกษาวิกฤตการณ์การเตรียมความพร้อมทางด้านภาษา ของนักศึกษาพยาบาลเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. *วารสารวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี*, 21(7), (ฉบับพิเศษ).
- สุวรรณณี พันธุ์พริกส์ และฉลลิกา มหาพูนทอง. (2550). การศึกษาความสามารถ ปัญหาและความต้องการในการใช้ภาษาอังกฤษ ของนักศึกษาในระดับปริญญาโท และระดับปริญญาเอกของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ. *วารสารวิชาการพระจอมเกล้าพระนครเหนือ*, 17(3).
- สุวิมล ว่องวานิช. (2550). *การประเมินความต้องการจำเป็น*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุทนต์ ศรีไสย์. (2551). *สถิติประยุกต์สำหรับงานวิจัยทางสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- หนึ่งฤทัย พงกษาศิลป์. (2548). *การศึกษาค้นคว้าความต้องการพัฒนาความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษของตำรวจท่องเที่ยว กองกำกับการ 3 กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว เขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง*. (วิทยานิพนธ์). มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม.
- อดิศักดิ์ ย่อมเยา. (2560). *ศึกษาปัญหาการใช้ทักษะภาษาอังกฤษที่จำเป็นสำหรับพยาบาลวิชาชีพที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลขนาดกลาง และโรงพยาบาลขนาดใหญ่ในจังหวัดเชียงราย*. บทความวิจัย: สมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, 56-66.
- Wassanasomsithi, P. (1998). E-mail in EFL Classrooms: Why and How. *Nida Language Center Journal*, 3, 41-53.



**บทบาทขององค์กรด้านคนพิการและหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อสิทธิในการเข้าถึงบริการ
ขนส่งสาธารณะของคนพิการ: ศึกษากรณีการได้มาซึ่งสิทธิของคนพิการ
ในการเข้าถึงรถโดยสารแบบชานต่ำ**

จิรวัฒน์ เจริญสุข*

ปกรณ์ ปรียากร*

(วันรับบทความ: 13 ธันวาคม 2562/ วันแก้ไขบทความ: 18 ธันวาคม 2562/ วันตอบรับบทความ: 23 ธันวาคม 2562)

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ประการแรก เพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรด้านคนพิการต่อการได้มาซึ่งสิทธิในการเข้าถึงรถโดยสารแบบชานต่ำ ประการที่สอง เพื่อศึกษาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐต่อการดำเนินการจัดการโดยรถโดยสารแบบชานต่ำ ประการสุดท้าย เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ในประเด็นการเข้าถึงสิทธิของคนพิการในการใช้บริการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวนทั้งสิ้น 6 คน คือ นายสุรธรรม มงคลสวัสดิ์, นายอุดมโชค ชูรัตน์, นายธีรยุทธ สุคนธวิท, นายวรยุทธ กิจกุล, นายวันเสาร์ ไชยกุล และนางอาภาณี มิตรทอง, การวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสืบค้นข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากอินเทอร์เน็ต ผลการวิจัย พบว่า องค์กรด้านคนพิการมีความพยายามที่จะสนับสนุนผลักดันให้ภาครัฐจัดการโดยรถโดยสารแบบชานต่ำผ่านการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่าง ๆ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) กลับมีความพยายามที่จะละเลยความต้องการของคนพิการ และพยายามที่จะผลักดันรถโดยสารแบบชานสูงซึ่งเป็นรถโดยสารแบบเดิม สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นอย่างมากโดยเฉพาะในช่วงของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อย่างไรก็ตาม ภายหลังการรัฐประหาร เมื่อปี พ.ศ.2557 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา แสดงออกให้เห็นถึงความเอาใจใส่ต่อความต้องการของคนพิการด้วยการสนับสนุนการจัดการโดยรถโดยสารแบบชานต่ำ และส่งผลให้มีรถโดยสารแบบชานต่ำจำนวนมากมาให้บริการในกรุงเทพฯ ดังเช่นที่ปรากฏในปัจจุบัน สำหรับข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานภาครัฐ คือ ต้องทำความเข้าใจคนพิการและสิทธิของคนพิการในมิติของการเป็นส่วนหนึ่งของพลเมือง ไม่สร้างความแปลกแยกแตกต่างหรือตอกย้ำการเลือกปฏิบัติในเชิงนโยบายสาธารณะที่มีต่อคนพิการ

คำสำคัญ: องค์กรด้านคนพิการ/ หน่วยงานภาครัฐ/ สิทธิของคนพิการ/ รถโดยสารแบบชานต่ำ/
การเคลื่อนไหวของคนพิการ

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

* รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



The Roles of Organizations of Disabled People and Government Agencies on the Disability Right of Access to Public Transportation: A Case Study on the Right of Access to Low-Floor Bus

Cheerawat Charoensuk^{*}

Pakorn Priyakorn^{**}

(Received Date: December 13, 2019, Revised Date: December 18, 2019, Accepted Date: December 23, 2019)

Abstract

This research has three objectives including, firstly, to study the role of organizations of disabled people on their right to access low-floor buses, secondly, to study the role of government agencies in the provision of low-floor buses, and lastly, to suggest guidelines for improving the role of government agencies on the issue of access to the rights of the disabled to use services of government agencies. This research uses qualitative research methods. It includes in-depth interviews with the 6 key informants including Mr. Supornthum Mongkolsawadi, Mr. Udomchok Churat, Mr. Theerayut Sukhonthawit, Mr. Vorayut Kitkool, Mr. Vansao Chaiyakul, and Mrs. Apanee Mitthong, analysis of relevant documents, and searching relevant information from the internet. The results of the research show that the organizations of disabled people were trying to support the government to provide low-floor buses through various movements. While the government agencies, especially the Bangkok Mass Transit Authority (BMTA), had ignored the needs of people with disabilities and trying to support the high-floor buses, which were the traditional buses. These things have occurred especially in the period of the Yingluck Shinawatra government. However, after the coup in 2014, General Prayut Chan-ocha demonstrated attention to the needs of people with disabilities by supporting low-floor buses. That was the reason to have many low-floor buses in Bangkok nowadays. As for the suggestions for government agencies, it is necessary to understand people with disabilities and their rights in the dimension of being part of citizenship. They should not create distinction, differentiation or reinforce public policy discrimination against people with disabilities.

Keywords: Organizations of Disabled People/ Government Agencies/ Disability Rights/ Low-Floor Bus/ Disability Movement

^{*} Doctoral Candidate of Public Administration program, Faculty of Public Administration, National Institute of Development Administration

^{**} Associate Professor, Faculty of Public Administration, National Institute of Development Administration



บทนำ

การเดินทางเป็นส่วนหนึ่งของการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์ มนุษย์ทุกคนจำเป็นต้องใช้การเดินทางเพื่อให้บรรลุเป้าหมายบางอย่างของตน บางคนอาจเดินทางเพื่อไปทำงาน ไปศึกษาหาความรู้ ไปทำกิจกรรมนันทนาการ ท่องเที่ยว จ้างจ่ายซื้อของ หรือการไปมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม เป็นต้น

รูปแบบการเดินทางของแต่ละคนอาจมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางด้วยตนเอง อาทิ การเดินเท้า การใช้รถยนต์ จักรยาน จักรยานยนต์ การเดินทางด้วยการพึ่งพาบุคคลอื่น อาทิ การนั่งยานพาหนะไปกับคนที่ตนรู้จัก หรือการเดินทางโดยระบบบริการขนส่งสาธารณะ อาทิ รถจักรยานยนต์รับจ้าง รถตู้โดยสารประจำทาง รถโดยสารประจำทางทั้งในเมืองและระหว่างเมือง เรือโดยสารประจำทาง เรือโดยสารข้ามฟาก รถไฟลอยฟ้า รถไฟฟ้าใต้ดิน แท็กซี่ รถไฟ และเครื่องบิน เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า ระบบบริการขนส่งสาธารณะเป็นบริการที่ช่วยในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสารซึ่งประโยชน์จะตกแก่ทั้งผู้โดยสารและภาครัฐในท้ายที่สุด

ในบรรดา รูปแบบการเดินทางทั้งหลายในกรุงเทพมหานคร อาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการเดินทางที่ได้รับความนิยมแพร่หลายมากที่สุด คือ รถโดยสารประจำทาง หรือที่นิยมเรียกกันว่า รถเมล์ ขสมก. นั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากการเดินทางด้วยรถโดยสารประจำทางเป็นบริการที่สะดวก รวดเร็ว ราคาไม่แพงเกินไป สำหรับคนพิการ โดยเฉพาะคนพิการทางการเคลื่อนไหวและทางสายตา เป็นประชาชนกลุ่มหนึ่งที่มีความจำเป็นต้องใช้บริการขนส่งมวลชนสาธารณะเช่นเดียวกับคนทั่วไป และแม้ว่าบริการขนส่งสาธารณะจะมีหลากหลาย แต่กลับพบว่า คนพิการสามารถเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะในกรุงเทพมหานครได้เพียงบางรูปแบบเท่านั้น อาทิ รถโดยสารประจำทาง รถไฟฟ้า และรถแท็กซี่ โดยรถโดยสารประจำทางนับเป็นทางเลือกอันดับแรกสำหรับคนพิการ เนื่องจากมีราคาค่าโดยสารที่ไม่แพง

จึงกล่าวได้ว่า รถโดยสารประจำทางเป็นบริการขนส่งมวลชนสาธารณะที่คนพิการสามารถเข้าถึงได้ง่ายที่สุดเมื่อเทียบกับการเดินทางด้วยรูปแบบอื่น ๆ และนับว่ามีความสำคัญต่อการเดินทางของคนพิการ รถโดยสารประจำทางเป็นบริการสาธารณะที่มีราคาถูกที่สุดเมื่อเทียบกับบริการสาธารณะอื่น ๆ สิ่งนี้ทำให้คนพิการซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจนสามารถเข้าถึงได้ง่าย

แม้ว่าการเดินทางด้วยรถโดยสารประจำทางจะมีความเหมาะสมที่สุดกับคนพิการ แต่ในสภาพความเป็นจริงกลับพบว่า การเข้าถึงของคนพิการยังมีอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย อันก่อให้เกิดปัญหาในการเดินทางต่อคนพิการอย่างมาก กล่าวคือ คนพิการโดยเฉพาะคนพิการทางการเคลื่อนไหวต้องประสบความยากลำบากในการขึ้น/ไปบนตัวรถโดยสาร ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะการขึ้น/ลงบนรถโดยสารจะเป็นบันได 3 ขั้น ก่อนที่จะเข้าสู่/ออกจากห้องโดยสาร (รถโดยสารในลักษณะนี้อาจเรียกอีกอย่างว่า รถโดยสารชานสูง หรือ High floor) ซึ่งไม่เหมาะสมอย่างยิ่งทั้งกับคนพิการทางการเคลื่อนไหว คนพิการทางสายตา คนชรา เด็กเล็ก คนป่วย รวมถึงพ่อแม่ที่ใช้รถเข็นเด็ก อุปสรรคดังกล่าวทำให้คนพิการต้องเผชิญกับปัญหาในการเรียกรถโดยสารประจำทางให้จอดรับ (คนขับรถโดยสารประจำทาง



ส่วนใหญ่มักทำเป็นมองไม่เห็นคนพิการ) นอกจากนี้ แม้จะขึ้นไปบนรถโดยสารประจำทางได้ แต่ภายในห้องโดยสารยังพบกับอุปสรรคต่าง ๆ ได้แก่ ขาดอุปกรณ์ยึดเหนี่ยวเก้าอี้ล้อเข็น (Wheelchair) รวมถึงพื้นที่จอด (สำหรับคนพิการทางการเคลื่อนไหว) ขาดสัญญาณเสียงเมื่อจะจอดในแต่ละป้าย และประกาศที่เป็นอักษรเบรลล์ (สำหรับคนพิการทางสายตา) และขาดอักษรวิ่งสำหรับผู้พิการทางการสื่อสาร (หูหนวก หูตึง เป็นใบ้) เป็นต้น

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา นานาชาติได้เล็งเห็นความสำคัญของสิทธิคนพิการมากขึ้น สิทธิคนพิการได้รับการพูดถึงกันมากขึ้น ในปี ค.ศ.1981 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นปีคนพิการสากลและให้มีแผนการปฏิบัติระดับโลก (World Programme of Action) ในปี ค.ศ. 1982 อีกทั้งยังออกเกณฑ์มาตรฐานเพื่อความเท่าเทียมทางโอกาสของคนพิการ (Standard rules on the equalization of opportunities for persons with disabilities) ในวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 1994 ซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์จำนวนถึง 22 ข้อ แต่แม้กระนั้น ประเด็นคนพิการก็ยังคงถูกละเลยและไม่ได้รับการคุ้มครองตามหลักการสิทธิมนุษยชน จนกระทั่งที่ประชุมใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD) ขึ้นในวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 2006 (และถือว่าวันนี้เป็นวันคนพิการสากลของทุกปีด้วย) (Power, Lord & de Franco, 2013) มีการลงนามรับรองในอนุสัญญาถึง 153 ประเทศ กล่าวได้ว่า การเคลื่อนไหวด้านสิทธิของคนพิการทำให้มุมมองต่อคนพิการเป็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิการให้เกียรติ ความเคารพ และการมีส่วนร่วม (Schur, Kruse & Blanck, 2013)

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะได้เข้าเป็นภาคีและยื่นสัตยาบันสารตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการขององค์การสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ.2008 (พ.ศ.2551) แต่ยังมีคนพิการจำนวนมากในสังคมที่ยังเข้าไม่ถึงสิทธิต่าง ๆ ตามที่ควรจะได้รับ ซึ่งรวมถึงการได้รับบริการขนส่งมวลชนสาธารณะ สถานการณ์ด้านคนพิการของไทยในปัจจุบัน พบว่า คนพิการยังคงได้รับการปฏิบัติเหมือนพลเมืองชั้นสอง แม้ว่าประเทศไทยจะมีการออกกฎหมายเพื่อสิทธิของคนพิการ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ตลอดจนจนถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 แต่ในทางปฏิบัติยังคงไม่เห็นผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร

สิ่งแวดล้อมทางสังคมในเมืองส่วนใหญ่ยังคงไม่เอื้อต่อการดำเนินชีวิตของคนพิการ ไม่ว่าจะเป็นการเดินทาง การทำงาน การออกกำลังกาย การพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น สังคมในบางจังหวัดถึงกับพบว่า สถานที่ราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ทุกแห่งพบว่าไม่มีสถานที่ใดเลยที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกเหมาะสมสำหรับคนพิการ (น้อมจิตต์ นวลเนตร์ และสิริรักษ์ ภาภิรมย์, 2549) ทั้ง ๆ ที่การสร้างสิ่งแวดล้อมที่เข้าถึงได้ต่างหากที่จะเป็นการประหยังบประมาณในระยะยาว (Schur, Kruse & Blanck, 2013) สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ยังส่งผลกระทบต่อความรู้สึกด้อยค่าในตัวเองของคนพิการ จนกระทั่งนำไปสู่การมองตนเองว่าแปลกแยกออกจากสังคมที่กำลังใช้ชีวิตอยู่ แม้กระทั่งในกฎหมายพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ระเบียบข้อบังคับของไทย จากการศึกษาวิจัยกฎหมายต่าง ๆ



จำนวน 184 ฉบับ พบว่า มีจำนวนถึง 49 ฉบับที่มีถ้อยความที่เลือกปฏิบัติต่อคนพิการอย่างชัดเจน และอีก 75 ฉบับ เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานรัฐเลือกใช้ดุลยพินิจกับคนพิการ นั้นหมายความว่า กฎหมายถึงร้อยละ 67 ของกฎหมายที่ทำการศึกษาทั้งหมดมีลักษณะเลือกปฏิบัติและไม่เป็นธรรมกับคนพิการ (วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, 2546; อ้างถึงใน ทวี เชื้อสุวรรณทวี, 2548)

จากตัวอย่างของการลุกขึ้นเรียกร้องสิทธิของคนพิการในหลายแห่งทั่วโลก (British Council of Organisations of Disabled People[BCODP], 1997; Acheson, 2001; Heng-hao, 2006; Fletcher & O'Brien, 2008; Vanhala, 2009; Van Trigt, 2015; Stoll, 2015; Waldschmidt, Karacic, Sturm & Dins, 2015; Bernal & Roca, 2016; Bregain, 2016; Schedin, 2017) พบว่ามี การรวมตัวเป็นขบวนการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาคคนพิการด้วยวิธีการต่าง ๆ และในฐานะที่คนพิการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ คนพิการจึงมีสิทธิที่จะแสดงออกถึงความต้องการของพวกเขาในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่งคนในสังคม และรัฐบาลจะต้องมีหน้าที่สนับสนุนความต้องการเหล่านั้นในฐานะที่เป็นสิทธิของคน ๆ หนึ่งในสังคมด้วย อันทำให้เห็นได้ว่า การรวมกลุ่มเป็นองค์กรของคนพิการ เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการได้รับสิทธิอันชอบธรรมต่าง ๆ เนื่องจากการเรียกร้องเชิงนโยบายใด ๆ จะประสบความสำเร็จได้ยากอย่างยิ่งหากไม่มีการรวมตัวรวมกลุ่มกัน กล่าวได้ว่า องค์กรด้านคนพิการ จะช่วยทำหน้าที่แทนคนพิการทุกคนในการเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดนโยบายและน่านโยบายเพื่อสิทธิคนพิการไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และถูกต้องตามหลักการสิทธิมนุษยชน

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2548 องค์กรด้านคนพิการไทยได้ต่อสู้ เรียกร้อง ปกป้องสิทธิอันพึงมีพึงได้ของคนพิการในการเข้าถึงรถโดยสารประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ซึ่งในเวลานั้น คณะรัฐมนตรี ในสมัยของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี มีแนวคิดให้ดำเนินการจัดซื้อรถโดยสารประจำทางที่ใช้ก๊าซ NGV เครือข่ายองค์กรด้านคนพิการจึงได้รวมตัวกันเรียกร้องต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งรถโดยสารแบบขานต่ำ (หรือเรียกว่ารถเมล์ขานต่ำ) อีกทั้งเรียกร้องให้ภายในห้องโดยสารมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมและปลอดภัยสำหรับคนพิการ จนกระทั่งผ่านไป 11 ปีรถโดยสารแบบขานต่ำจึงได้เริ่มให้บริการเป็นครั้งแรกในสมัยรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

จากการศึกษาข้อมูลในเบื้องต้น พบสิ่งที่น่าสนใจ กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐไม่ว่าจะเป็น กระทรวงคมนาคม และ ขสมก. แทนที่จะสนับสนุนและรับดำเนินการตามความต้องการของคนพิการ แต่ดูเหมือนหน่วยงานภาครัฐไม่มีความเต็มใจที่จะจัดการรถโดยสารตามที่องค์กรด้านคนพิการต้องการ ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานภาครัฐควรดำเนินการตามข้อตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายใน ความขัดแย้งในบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาเพื่อทำความเข้าใจบทบาทของหน่วยงานภาครัฐว่าแท้จริงแล้ว อะไรคือสิ่งที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังความพยายามในการกีดกันต่อต้านถ่วงรั้ง ความต้องการของคนพิการในการเข้าถึงการใช้บริการรถโดยสาร ในขณะเดียวกัน ผู้วิจัยก็มีความสนใจที่จะศึกษาทำความเข้าใจบทบาทขององค์กรด้านคนพิการด้วยว่า เพราะเหตุใดเมื่อเผชิญกับการกีดกันต่อต้าน ถ่วงรั้ง จากหน่วยงานภาครัฐแล้วจึงไม่ยุติหรือยกเลิกการต่อสู้ อะไรคือบทบาทของ



หน่วยงานภาครัฐที่มีต่อการจัดการโดยสารแบบขนต่ำ และท้ายที่สุด ผู้วิจัยต้องการเสนอแนะ บทบาทที่หน่วยงานภาครัฐควรปรับปรุงต่อการให้บริการสาธารณะแก่คนพิการในอนาคต

อนึ่ง จากการสำรวจวรรณกรรมเกี่ยวกับการวิจัยทางด้านนโยบายสาธารณะที่มีต่อคนพิการ ในประเทศไทย พบว่า ยังขาดการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรด้านคนพิการและหน่วยงาน ภาครัฐต่อการเรียกร้องสิทธิของคนพิการในการเข้าถึงการใช้บริการโดยสาร การวิจัยนี้จึงอาจนับว่า เป็นการวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Research) ลำดับแรก ๆ ที่ทำการศึกษาในประเด็นดังกล่าว โดยทำการศึกษาย้อนหลังนับตั้งแต่ พ.ศ. 2548 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2561

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรด้านคนพิการต่อการได้มาซึ่งสิทธิในการเข้าถึงรถโดยสาร แบบขนต่ำ
2. เพื่อศึกษาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐต่อการดำเนินการจัดการโดยสารแบบขนต่ำ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ในประเด็นการเข้าถึง สิทธิของคนพิการในการใช้บริการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ

วิธีดำเนินการวิจัย

1. งานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เป็นกลุ่มคนพิการ ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการยกระดับสิทธิของคนพิการในการเข้าถึงรถโดยสารแบบขนต่ำ จำนวน ทั้งสิ้น 6 คน อีกทั้งผู้วิจัยยังทำการคัดเลือกเอกสารต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ วารสาร เอกสาร ราชการ รวมถึงเอกสารที่ไม่เผยแพร่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการวิจัย นอกจากนี้ ผู้วิจัย ทำการศึกษาข้อมูลจากเว็บไซต์ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

2. เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลในการวิจัยนี้ คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ดำเนินการดังนี้

3.1 ผู้วิจัยวางแผนการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ไม่ว่าจะเป็น การนัดหมายในเวลาและสถานที่ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความสะดวก การกำหนดระยะเวลาการสัมภาษณ์ที่ เหมาะสม รวมถึงการทบทวนประเด็นต่าง ๆ จากการสัมภาษณ์โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

3.2 ผู้วิจัยคัดเลือกเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะทำการศึกษาเอกสารเหล่านั้น โดยละเอียด จัดบันทึกข้อมูลสำคัญที่ได้จากการอ่าน

3.3 ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

3.4 หลังจากได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การอ่านเอกสาร และจากเว็บไซต์ต่าง ๆ แล้ว ผู้วิจัยจึงได้นำข้อมูลเหล่านี้มาทำการวิเคราะห์โดยละเอียด

4. ผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลด้วยการตรวจสอบกับเอกสารหลักฐาน ทางราชการรวมถึงข้อเท็จจริงจากข่าวสารต่าง ๆ จากสื่อสารมวลชนที่หลากหลาย



สรุปผลการวิจัย

1. บทบาทขององค์กรด้านคนพิการที่มีต่อสิทธิในการเข้าถึงรถโดยสารแบบขนานต่ำของคนพิการ: สนับสนุนการจัดการรถโดยสารแบบขนานต่ำที่คนพิการและคนทุกกลุ่มเข้าถึงได้ทุกคน

เมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีแนวคิดในการจัดการรถโดยสาร ขสมก.ใหม่ จึงนับเป็นโอกาสทองของกลุ่มคนพิการในการเรียกร้องสิทธิการเดินทางด้วยการเสนอให้รถโดยสารใหม่ทั้งหมดสามารถเอื้ออำนวยความสะดวกในการใช้บริการของคนพิการด้วย คนพิการซึ่งทั้งหมดเป็นคนพิการทางการเคลื่อนไหวที่ต้องใช้เก้าอี้ล้อเข็นจึงได้ประชุมและจัดตั้งกลุ่มขึ้นมาอย่างไม่เป็นทางการ ใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการอิสระเพื่อความสม่อภาค คณะกรรมการอิสระชุดนี้ได้ส่งหนังสือไปยัง ขสมก. เพื่อขอให้ร่างขอบเขตของงานกำหนดให้มีรถโดยสารที่เอื้ออำนวยต่อการใช้บริการของคนพิการ อนึ่ง ในสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช คณะกรรมการอิสระเพื่อความสม่อภาคมิได้แสดงบทบาทใดในการเรียกร้องเนื่องจากมีความเห็นว่ายโยบายนี้คงไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงเนื่องจากความขัดแย้งภายในรัฐบาล

องค์กรด้านคนพิการกลับมามีบทบาทอีกครั้งในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในครั้งนี้แม้ว่ารัฐบาลจะยังไม่มีมติให้ดำเนินจัดการรถโดยสารใหม่ แต่องค์กรด้านคนพิการหลายองค์กรได้พยายามที่จะแสดงให้เห็นว่าประชาชนเห็นว่า คนพิการต้องประสบกับความยากลำบากในการใช้บริการของ ขสมก. อย่างไร และยังพยายามชี้ให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาคือความยากลำบากนี้มีเพียงวิธีทางเดียวเท่านั้น คือ การที่รัฐบาลจะต้องกำหนดให้รถโดยสารใหม่ทุกคนเป็นขนานต่ำ และมีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ สิ่งนี้ไม่ใช่เพื่อประโยชน์เฉพาะคนพิการเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นประโยชน์ต่อคนกลุ่มอื่น ๆ ด้วย อาทิ คนป่วย คนชรา สตรีมีครรภ์ และเด็กเล็ก เป็นต้น

การต่อสู้เรียกร้องขององค์กรด้านคนพิการในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นการต่อสู้ทั้งในลักษณะที่ให้อิสระแต่ละองค์กรในการตัดสินใจ และในลักษณะที่รวมกลุ่มกันต่อสู้ โดยนอกจากจะมีคณะกรรมการอิสระเพื่อความสม่อภาคแล้ว ยังมีกลุ่มคนพิการซึ่งเรียกตัวเองว่า “ขบวนการปลดแอกมนุษย์ล้อสู่สภาพ” ได้ทำการจัดกิจกรรมรณรงค์สร้างความเข้าใจต่อประชาชนเพื่อให้เห็นและเข้าใจอันนำไปสู่การสนับสนุนการต่อสู้ของคนพิการ สำหรับขบวนการปลดแอกมนุษย์ล้อสู่สภาพเป็นกลุ่มของคนพิการซึ่งมีคณะกรรมการอิสระเพื่อความสม่อภาคกำกับดูแลอยู่เบื้องหลังนั่นเอง

การต่อสู้ที่นับว่าหนักหนาที่สุดขององค์กรด้านคนพิการ คือการต่อสู้เรียกร้องในสมัยของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเป็นรัฐบาลแรกที่ได้อนุมัติให้ดำเนินโครงการจัดการรถโดยสารใหม่ที่ใช้ NGV การต่อสู้ในสมัยนี้เป็นการต่อสู้ของคนพิการในนามของ “ภาคีเครือข่ายรถเมล์เพื่อประชาชนทุกคนขึ้นได้ทุกคน” เพื่อเสนอให้ร่างขอบเขตของงาน (TOR) ต้องกำหนดให้รถโดยสารใหม่มีคุณลักษณะที่เอื้อต่อการใช้บริการของคนพิการและคนทุกกลุ่ม ในครั้งนี้ คนพิการต้องดำเนินการต่อสู้เรียกร้องในหลากหลายรูปแบบ เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะ ขสมก. มีความพยายามที่จะรวบรัดตัดตอนให้รถโดยสารธรรมดาเป็นแบบขนานสูงให้ได้ในทุกทาง อันทำให้ภาคีเครือข่ายฯ ต้องออกมาต่อสู้คัดค้านโดยตลอด



ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 บทบาทของภาคีเครือข่ายรถเมล์เพื่อประชาชน ทุกคนต้องขึ้นได้ทุกคน ยังคงมีบทบาทที่เข้มข้นในระยะแรก ๆ ของการรัฐประหาร แต่เนื่องจากรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้ามาบริหารประเทศโดยมีความพยายามแสดงให้เห็นภาพของความโปร่งใส ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมทำการประกาศว่ารถโดยสารใหม่ทุกคนจะต้องเป็นขานต่ำ นับเป็นครั้งแรกที่บุคคลระดับรัฐมนตรีประกาศยืนยันต่อสาธารณชนซึ่งไม่เคยมีใครทำในรัฐบาลก่อน ๆ สิ่งนี้ทำให้การต่อสู้ของภาคีเครือข่าย ฯ เริ่มที่จะเบาบางลงเรื่อย ๆ จนกระทั่งเมื่อแน่ใจแล้วว่ารถโดยสารใหม่ที่จะจัดหาในอนาคตไม่ว่าจะเป็นรถโดยสารที่ใช้ NGV, ไฟฟ้า หรือระบบไฮบริด อย่างไรก็ตามเสียก็จะต้องมีลักษณะของขานต่ำและเอื้ออำนวยต่อการใช้บริการของคนพิการ บทบาทการต่อสู้ของคนพิการจึงได้ยุติลงในที่สุด

2. บทบาทของหน่วยงานภาครัฐต่อการดำเนินการจัดการรถโดยสารแบบขานต่ำ: มีทั้งสนับสนุนและไม่สนับสนุนให้รถโดยสารใหม่เป็นแบบขานต่ำทุกคน

บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ สามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ช่วง ช่วงแรกคือตั้งแต่สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จนถึงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และในช่วงที่สอง คือ ในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

1) สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จนถึงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร “ไม่สนับสนุน”

จากการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จนถึงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีบทบาทในการไม่สนับสนุนให้รถโดยสารใหม่ทุกคนเป็นแบบขานต่ำ เนื่องจากเหตุผลเบื้องหลังดังนี้

(1) เลือกปฏิบัติ

หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ หรือ ขสมก. และกระทรวงคมนาคม มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการรถโดยสารประจำทางใหม่ที่ใช้ NGV อันที่จริง นับตั้งแต่เริ่มต้นนโยบาย หน่วยงานภาครัฐมีความต้องการรถโดยสารไม่ว่าจะเป็นแบบปรับอากาศและแบบธรรมดาให้เป็นรถโดยสารที่มีคุณลักษณะเดียวกับรถโดยสารที่มีอยู่ กล่าวคือ เป็นแบบขานสูงและไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกใด ๆ ต่อคนพิการ อันถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

หน่วยงานภาครัฐมีมุมมอง ทศนคติที่เชื่อว่าคนพิการที่ต้องการใช้บริการรถโดยสาร ขสมก. มีจำนวนน้อยมาก จนกระทั่งการจัดรถโดยสารทุกคนเพื่อความสะดวกของคนพิการถูกมองว่าเป็นความสิ้นเปลือง ในบางช่วงเวลา มีความพยายามจากภาครัฐที่จะจัดรถโดยสารสำหรับคนพิการเพียงเส้นทางละ 1 คัน หรือเฉพาะเส้นทางที่ผ่านสถานที่สำคัญ สิ่งนี้นับเป็นการจำกัดสิทธิในการเดินทางของคนพิการ



การร่างขอบเขตของงานหรือ TOR ของ ขสมก. แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะจัดการโดยสารแบบขนสูงให้ได้ทุกคัน ไม่ว่าจะเป็นการอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานา อาทิ น้ำท่วม สภาพถนน หรือสะพานบางแห่งที่อาจทำให้ต้องรถโดยสารแบบขนต่ำต้องครูดอย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวได้ถูกท้าทายจากองค์กรด้านคนพิการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ดังใจหวัง

นอกจากนี้ ยังมีคำสัมภาษณ์จากผู้บริหารระดับสูง ซึ่งได้แสดงความเห็นชัดเจนว่าไม่สนับสนุนการจัดการโดยสารแบบขนต่ำเลย คนเหล่านั้นเห็นว่าการยอมจัดรถโดยสารให้คนพิการจำนวนหนึ่งเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผล เพราะพวกเขาคิดว่าคนพิการคงจะออกมาใช้บริการน้อย ดังนั้น การที่องค์กรด้านคนพิการออกมาเรียกร้องให้รถโดยสารใหม่ที่ใช้ NGV ต้องเป็นรถแบบขนต่ำทุกคันจึงเป็นสิ่งที่อาจสร้างความประหลาดใจให้แก่ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐเหล่านั้น สิ่งนี้สะท้อนถึงความไม่เข้าใจประเด็นสิทธิในการเดินทางของมนุษย์ ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ กีดกันคนพิการจากสิทธิในการเลือกใช้บริการรถโดยสารที่ตนต้องการ

(2) ไม่จริงใจ

ในการพบปะกันระหว่างองค์กรด้านคนพิการและหน่วยงานภาครัฐในหลายครั้ง พบว่าผู้บริหารภาครัฐมักจะให้คำสัญญากับองค์กรด้านคนพิการว่ายินดีที่จะดำเนินการตามที่องค์กรคนพิการต้องการ แต่ทว่าหลังจากนั้น กลับพบพฤติกรรมที่คนพิการเชื่อว่าไม่มีความจริงใจ องค์กรคนพิการต้องทวงสัญญาครั้งแล้วครั้งเล่า สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าคำสัญญาที่จะดำเนินการตามความต้องการของคนพิการเป็นเพียงละครฉากหนึ่งที่หน่วยงานภาครัฐแสดงออกเพื่อให้คนพิการรู้สึกประทับใจต่อพวกตน ความเป็นนักการเมืองทำให้ต้องรับปากและสร้างความหวังไว้อยู่เสมอ ก่อนที่จะเปิดเผยตัวตนว่าแท้จริงแล้วไม่เห็นด้วยกับกลุ่มคนพิการ

(3) การส่อว่าจะทุจริต

ในประเด็นพฤติกรรมของรัฐบาลว่าส่อที่จะทุจริตนั้น เป็นประเด็นที่พบเฉพาะในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเท่านั้น อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่ารัฐบาลอื่น ๆ จะไม่ส่อว่าจะทุจริต เพียงแต่ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีการอนุมัติอย่างเป็นทางการจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามนโยบายจัดซื้อรถโดยสารใหม่ที่ใช้ NGV จำนวน 3,183 คัน เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังนั้นทุกสายตาดูจึงพากันจับจ้องไปที่การดำเนินนโยบายว่าจะมีการทุจริตหรือไม่นั่นเอง

ประเด็นที่สังคมให้ความสนใจที่สุดมี 2 ประเด็น คือ ประเด็นการกำหนดให้เป็นรถโดยสารแบบขนสูงในรถโดยสารธรรมดา และประเด็นการกำหนดราคากลาง ในประเด็นการกำหนดให้เป็นแบบขนสูงนั้น หลายภาคส่วนได้วิจารณ์ว่าน่าจะส่อไปในทางทุจริตเนื่องจากมีความพยายามอย่างยิ่งยวดที่จะกำหนดให้รถโดยสารธรรมดาเป็นแบบขนสูงให้ได้ โดยเชื่อว่าอาจมีการนำเข้าคัสซีใช้แล้วของรถบรรทุกมาทำการดัดแปลงเพื่อใช้ในการประกอบรถโดยสารธรรมดาที่จะจัดซื้อได้ จึงต้องกำหนดให้รถโดยสารเป็นแบบขนสูงเท่านั้น



นอกจากนี้ ประเด็นการกำหนดราคากลางเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจที่สุดประเด็นหนึ่ง คณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะอนุกรรมการ ปปช. ชุดเฝ้าระวังการจัดหารถโดยสารใหม่ที่ใช้ NGV พบว่า เหตุผลหลักการและที่มาในการกำหนดราคากลางของ ขสมก. ไม่น่าเชื่อถือ การอ้างว่าคณะรัฐมนตรีอนุมัติราคากลางแล้วเป็นการอ้างที่ไม่สมเหตุผล และมีแนวโน้มสูงที่จะกำหนดราคากลางไว้สูงกว่าความเป็นจริงอย่างมาก ที่สำคัญคือ ราคากลางที่สูงระดับนี้สามารถที่จะจัดหารถโดยสารแบบขานต่ำได้ด้วยซ้ำไป

การส่อว่าน่าจะทุจริตเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ เพราะความพยายามในการจัดหารถโดยสารแบบขานสูงอย่างรีบเร่งและการอ้างว่ารถโดยสารธรรมดาแบบขานต่ำมีราคาแพงเกินกว่าราคากลางอาจทำให้คนพิการไม่สามารถใช้บริการ ขสมก. ได้อย่างสะดวกปลอดภัย

2) สมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา “สนับสนุน”

ในช่วงแรกของการเข้ามามีอำนาจ รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาได้ดำเนินการให้มีการประชาสัมพันธ์เพื่อรับฟังความเห็นของทุกฝ่ายในกรณีการจัดหารถโดยสารใหม่ที่ใช้ NGV ภายหลังการประชาสัมพันธ์ ได้มีการแต่งตั้งตัวแทนคนพิการเข้าไปเป็นคณะกรรมการร่างขอบเขตของงานด้วย เนื่องจากเล็งเห็นความสำคัญของการเปิดให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมพิจารณาร่างขอบเขตของงาน หลังจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้ประกาศต่อสาธารณชนว่า การจัดซื้อรถโดยสารใหม่จะต้องเป็นแบบขานต่ำทุกคน สิ่งนี้ทำให้ความต้องการของคนพิการในการที่จะใช้บริการได้อย่างเท่าเทียมกับคนที่ไม่พิการเริ่มเป็นจริงมากขึ้น และเมื่อพิจารณาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในเวลาต่อมา ก็พบว่าไม่มีการแสดงความคิดเห็นหรือการแสดงออกจากหน่วยงานภาครัฐในการรื้อฟื้นการจัดหารถโดยสารแบบขานสูงอีกเลย

3. ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ในประเด็นการเข้าถึงสิทธิของคนพิการในการใช้บริการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ

จากการศึกษาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ นับตั้งแต่สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จนถึง รัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พบว่า หน่วยงานภาครัฐควรมีการปรับเปลี่ยนมุมมองต่อการให้บริการสาธารณะแก่คนพิการ ดังนี้

(1) หน่วยงานภาครัฐ ควรเน้นการพัฒนาสังคมโดยหันมองทิศทางของกระแสโลก สำหรับในกรณีของรถโดยสารแบบขานต่ำ พบว่า หน่วยงานภาครัฐยังมีความพยายามในการจัดหารถโดยสารแบบขานสูงซึ่งหลายประเทศไม่นิยมใช้กันแล้ว รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านของไทย ได้แก่ สิงคโปร์ เนื่องจากไม่สะดวกต่อการใช้บริการของคนทุกกลุ่ม หากหน่วยงานภาครัฐสามารถจัดหารถโดยสารแบบขานสูงมาให้บริการได้ ย่อมหมายความว่า คนพิการและคนกลุ่มต่าง ๆ จะต้องรอไปอีกเป็นสิบปีเลยทีเดียว กว่าที่รถเหล่านี้จะปลดระวางและเปลี่ยนไปใช้รถโดยสารแบบขานต่ำเหมือนในนานาอารยประเทศ



ดังนั้น การมองกระแสทิศทางแนวโน้มในอนาคตโดยสังเกตจากนโยบายของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนชายขอบหรือผู้ด้อยโอกาส นับว่าเป็นการดำเนินนโยบายที่จะนำพาประเทศไปสู่ความเจริญก้าวหน้าในทางสังคมเอกเช่นประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย

(2) หน่วยงานภาครัฐไม่ควรมองว่า นโยบายบางอย่างดำเนินการเพื่อให้บริการคนพิการหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียว แต่ควรมองว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนทุกคนทุกกลุ่ม มิฉะนั้น หากรัฐบาลมองเฉพาะจำนวนคนพิการก็อาจจะเห็นว่าคนพิการที่ใช้บริการมีจำนวนไม่มาก นโยบายรัฐอาจจะไม่คุ้ม จึงไม่จัดให้มีบริการต่อคนพิการ

แต่หากพิจารณาอย่างละเอียดจะพบว่า นโยบายที่คนพิการเข้าถึงได้ นั้นย่อมเป็นการรับประกันว่าคนทุกกลุ่มย่อมเข้าถึงได้ด้วย อันจะเป็นการเพิ่มความนิยมให้แก่รัฐบาลมากขึ้น เสียงของคนชายขอบแม้อาจดูเหมือนว่าด้อยค่า แต่กติกาประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ทุกคนมีคะแนนคนละ 1 เสียงเท่ากัน อาจเป็นคะแนนที่พลิกผันต่อพรรคการเมืองที่มีนโยบายช่วยเหลือสนับสนุนคนชายขอบเหล่านั้นไม่มากนัก

ที่สำคัญที่สุด คือ ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายแก่คนพิการหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งดูเหมือนจะสิ้นเปลือง แต่แท้จริงแล้วเป็นการส่งผลทางอ้อมต่อภาพรวมทางเศรษฐกิจที่ดีของประเทศ ในกรณีของรถโดยสารแบบขานต่ำ จะทำให้คนพิการมีโอกาสได้ใช้บริการระบบขนส่งมวลชนที่มีราคาถูก ปลอดภัย ทำให้คนพิการสามารถไปเรียน ไปทำงาน เมื่อพวกเขาทำงานก็มีเงินในการจ่ายภาษีไม่ว่าจะเป็นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีมูลค่าเพิ่ม สิ่งเหล่านี้จะส่งผลต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งหากคนพิการมีเงินเหลือมากขึ้น พวกเขาจะยอมจ่ายใช้สอยสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ยังส่งผลทางอ้อมทำให้พวกเขาไม่เป็นภาระทางงบประมาณของประเทศมากนักไป (ปัจจุบัน เบี้ยยังชีพคนพิการเดือนละ 800 บาท/คน ในขณะที่มีจำนวนคนพิการทั้งประเทศอย่างเป็นทางการ ในปี 2561 ประมาณ 1.9 ล้านคน)

(3) รัฐบาลต้องมองเห็นว่าสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องสำคัญ ทุกคนต้องได้รับประโยชน์กันอย่างถ้วนหน้า รัฐบาลไม่ควรช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ สงสาร แต่ต้องสนับสนุนเนื่องจากเป็นสิทธิที่คนพิการควรได้รับ รัฐบาลมีหน้าที่ทำให้เขาได้รับสิทธิที่เป็นจริง ข้าราชการทุกระดับควรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิความเท่าเทียมกัน มิฉะนั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิคนพิการจะไม่มีทางเกิดขึ้นจริงได้เลย



อภิปรายผลการศึกษา

จากข้อสรุปผลการศึกษา สามารถนำมาอภิปรายบทบาทขององค์กรด้านคนพิการและหน่วยงานภาครัฐได้ ดังนี้

1. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กรด้านคนพิการต่อการได้มาซึ่งรถโดยสารแบบคนต่ำ

องค์กรด้านคนพิการได้เริ่มทำการต่อสู้เพื่อเรียกร้องรถโดยสารแบบคนต่ำนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จนกระทั่งประสบความสำเร็จในปี พ.ศ. 2559 นับเป็น 11 ปีแห่งความพยายามอย่างยิ่งยวดของคนพิการ จนกระทั่งมาประสบผลสำเร็จในสมัยรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยเหตุผลเบื้องหลังในการต่อสู้ขององค์กรด้านคนพิการ คือ ความต้องการเห็นคนพิการสามารถใช้บริการรถโดยสารใหม่ที่ใช้ NGV ได้อย่างเท่าเทียม

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กรด้านคนพิการต่อการได้มาซึ่งรถโดยสารแบบคนต่ำสรุปได้ดังนี้

(1) การเรียกร้องต่อสู้อย่างไม่ลดละ หรืออาจเรียกว่าเป็นการต่อสู้แบบกัดไม่ปล่อย กลุ่มองค์กรด้านคนพิการมีความเพียรพยายามในการชี้แจง ทำความเข้าใจ กดดัน เรียกร้อง ทุกครั้งที่หน่วยงานภาครัฐพยายามที่จะกำหนดให้รถโดยสารใหม่ที่ใช้ NGV เป็นแบบคนสูง ไม่ว่าจะเป็นการยื่นหนังสือไปยังหน่วยงานภาครัฐ การแถลงการณ์ การเข้าพบปะบุคคลสำคัญภาครัฐทั้งที่เป็นและไม่เป็นทางการ การชุมนุม ฯลฯ โดยไม่เห็นแก่ความเหน็ดเหนื่อย อีกทั้งยังไม่มีผู้สนับสนุนทางการเงินใดๆ เลยนอกจากการเสียสละเงินส่วนตัวเพื่อต่อสู้กันเองในกลุ่มของคนพิการ

(2) การแสวงหาความรู้อยู่เสมอ กลุ่มองค์กรด้านคนพิการมีความพยายามในการแสวงหาความรู้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรถโดยสารแบบคนต่ำ เพื่อนำความรู้ที่ได้ไปต่อสู้ เรียกร้อง กดดัน หน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อดีของรถโดยสารแบบคนต่ำ การใช้รถโดยสารในประเทศที่พัฒนาแล้ว จนกระทั่งถึงการต่อสู้ในประเด็นน้ำท่วมและท้องรถโดยสารแบบคนต่ำจะครูดกับพื้นสะพาน หากองค์ความรู้ของกลุ่มองค์กรด้านคนพิการมีไม่มากพอ อาจส่งผลทำให้ไม่สามารถตอบโต้เหตุผลของหน่วยงานภาครัฐได้ อีกทั้งอาจทำให้สาธารณชนไม่ให้ความเชื่อถือและไม่ให้ความสนใจอีกด้วย

(3) การสร้างเครือข่าย องค์กรด้านคนพิการมีการแสวงหาความร่วมมือระหว่างคนพิการด้วยกัน รวมถึงคนที่ไม่พิการด้วย ทั้งนี้เพื่อสร้างเครือข่ายในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งรถโดยสารแบบคนต่ำ การสร้างเครือข่ายเป็นพลังสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ข้อเรียกร้องขององค์กรด้านคนพิการมีระดับความเข้มข้นน่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม ระดับความเข้มข้นในการต่อสู้เรียกร้องของแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน กล่าวได้ว่า มีเฉพาะ 3 องค์กรเท่านั้นที่เป็นแกนหลักในการต่อสู้ ได้แก่ มูลนิธิพระมหาไถ่เพื่อการพัฒนาคนพิการ, สมาศุนย์การดำรงชีวิตอิสระของคนพิการประเทศไทย และศุนย์การดำรงชีวิตอิสระของคนพิการ จ.นนทบุรี ส่วนองค์กร อื่น ๆ กล่าวได้ว่า เข้ามาร่วมในการต่อสู้เรียกร้องเป็นบางครั้งบางคราว



(4) การแสวงหาความร่วมมือจากสังคม โดยการเผยแพร่ประเด็นการเคลื่อนไหวสู่สาธารณชนผ่านสื่อมวลชน เพื่อให้ประชาชนเห็นปัญหาของคณพิการในการใช้บริการรถโดยสาร ขสมก. อีกทั้งเป็นการกดดันหน่วยงานภาครัฐโดยนำแรงสนับสนุนจากสังคมมาเป็นองค์ประกอบในการต่อสู้เรียกร้องรถโดยสารแบบชานต่ำอีกทางหนึ่ง การแสวงหาความร่วมมือดังกล่าว ทางองค์กรด้านคณพิการได้ดำเนินการในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดกิจกรรมรณรงค์เพื่อสร้างความสนใจ ตระหนักรู้ และยอมรับบทบาทขององค์กรด้านคณพิการในการต่อสู้ รวมถึงการให้สัมภาษณ์นับครั้งไม่ถ้วนทั้งทางสื่อโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ การออกรายการโทรทัศน์เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับสาธารณชน การระดมเสียงสนับสนุนผ่าน Change.org เพื่อนำรายชื่อกว่า 8 พันคนยื่นต่อหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการประชาสัมพันธ์ในเว็บไซต์ต่าง ๆ ด้วย

อนึ่ง การแสวงหาความร่วมมือจากสังคม จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ความรู้ในเรื่องของรถโดยสารแบบชานต่ำเสียก่อน เนื่องจากการสร้างความเข้าใจสู่สาธารณชน จำเป็นต้องมีข้อมูล เหตุผล เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนเกิดความสนใจและยอมรับเหตุผลของกลุ่มองค์กรด้านคณพิการ จนนำไปสู่ความเชื่อถือและศรัทธาต่อการต่อสู้ขององค์กรด้านคณพิการในที่สุด

ผลการศึกษาข้อดีคล้ายกับงานวิจัยของเนตรชนก สุนา (2556) ซึ่งพบว่า เจตคติของคณพิการมีส่วนสำคัญต่อการต่อสู้เรียกร้องสิทธิของตน มีแหล่งการเสริมสร้างพลังอำนาจภายในตนที่สำคัญที่สุดได้แก่ ความภาคภูมิใจในตนเอง และแหล่งการเสริมสร้างพลังอำนาจจากภายนอกที่สำคัญที่สุดได้แก่ กำลังใจจากสมาชิกในครอบครัว

2. การระดมผู้สนับสนุนผ่านเว็บไซต์ Change.org: กลยุทธ์ในการต่อสู้ขององค์กรด้านคณพิการที่แตกต่างจากกลยุทธ์ในต่างประเทศ

องค์กรด้านคณพิการได้ใช้กลยุทธ์ที่แตกต่างหลากหลายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย กลยุทธ์โดยส่วนใหญ่มีแนวทางที่เหมือนกันกับที่องค์กรด้านคณพิการทั้งในและต่างประเทศเคยใช้มาแล้วก่อนหน้านี้ ไม่ว่าจะเป็นแนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสนใจจากสังคมและสร้างแรงกดดัน, แนวทางการเจรจาต่อรองและเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับภาครัฐ และแนวทางการใช้สื่อมวลชนในการสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชน อีกทั้งยังมีบางกลยุทธ์ที่องค์กรด้านคณพิการไม่ได้นำมาใช้ แต่พบว่าถูกนำมาใช้ในบางประเทศ ได้แก่ กลยุทธ์การก่อจลาจลสร้างความวุ่นวาย การเข้ายึดถนน อาคาร หรือสถานที่ และการฟ้องร้องดำเนินคดี

แต่กลยุทธ์การระดมผู้สนับสนุนผ่านเว็บไซต์ Change.org เพื่อนำจำนวนของผู้สนับสนุนไปแสดงต่อหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจได้เห็นถึงพลังของกลุ่มนับว่าเป็นวิธีใหม่ โดยจากการระดมผู้สนับสนุนพบว่า มีผู้ที่ร่วมลงชื่อสนับสนุนจำนวนทั้งสิ้น 8 พันกว่าคน นอกจากนี้ ยังได้รับการจัดอันดับให้เป็นหนึ่งในประเด็นที่ถูกจับตามองมากที่สุดแห่งปีของเว็บไซต์ Change.org ด้วย



กลยุทธ์ดังกล่าว เป็นผลจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการสื่อสารซึ่งสามารถนำมาใช้ในการรวบรวม ระดมเสียงสนับสนุนจากประชาชนได้ทั่วโลก แตกต่างจากในอดีตที่ยังไม่มีการใช้อินเทอร์เน็ตอย่างแพร่หลาย เว็บไซต์ Change.org เป็นเว็บไซต์ที่อำนวยความสะดวกต่อผู้ที่ต้องการนำเสนอประเด็นเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม รวมถึงมีรูปแบบการใช้งานที่ง่าย อีกทั้งเว็บไซต์นี้ยังเคยมีประวัติในการเปลี่ยนแปลงสังคมในหลาย ๆ ประเทศมาแล้ว ดังนั้น สิ่งนี้จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้องค์กรด้านคนพิการเลือกใช้บริการ Change.org ในการระดมเสียงสนับสนุนการจัดหารถโดยสารแบบขานต่ำ

ผลการศึกษาที่สอดคล้องกับงานวิจัยของยุทธพร อิศรชัย (2544) ซึ่งได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอินเทอร์เน็ตกับการเมืองไทย โดยยุทธพรพบว่า การใช้อินเทอร์เน็ตช่วยในการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นกว่าในอดีต อีกทั้งมีประสิทธิภาพในการสร้างภาพลักษณ์ทางการเมือง

3. รัฐบาลจากการเลือกตั้งไม่สนับสนุน แต่รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารกลับให้การสนับสนุน

หน่วยงานภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ คือปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจว่ารถโดยสารใหม่ที่ใช้ NGV จะมีลักษณะแบบใด การตัดสินใจดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากหน่วยงานภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ยังคงคำนึงถึงความคิดเห็นของผู้ใช้บริการรวมถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายด้วย มุมมองของหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อคนพิการจึงมีความสำคัญและมีนัยยะต่อสิทธิของคนพิการในการได้รับบริการสาธารณะ

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบสิ่งที่สร้างความประหลาดใจสิ่งหนึ่ง กล่าวคือ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (รัฐบาลทักษิณ-สมชาย, อภิสิทธิ์ และยิ่งลักษณ์) ซึ่งโดยปกติจำเป็นต้องสร้างนโยบายที่จะทำให้นานาชาติเห็นถึงความสนใจเพิ่มขึ้น กลับไม่ให้ความสนใจต่อความต้องการของคนพิการมากเท่าที่ควร รวมถึงแสดงให้เห็นถึงความไม่จริงใจและเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ อีกทั้งยังมีการส่อว่าจะทุจริตในนโยบายนี้อีกด้วย แต่สำหรับรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง (รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ซึ่งอันที่จริงแล้วไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเสียงสนับสนุนใด ๆ กลับพบว่าได้ให้ความสนใจต่อสิทธิของคนพิการ และได้ประกาศต่อสาธารณชนว่ารัฐบาลสนับสนุนการจัดซื้อรถโดยสารใหม่ที่ใช้ NGV ให้เป็นขานต่ำทุกคัน อนึ่ง ข้อสังเกตในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งต่อความใส่ใจต่อความต้องการของคนพิการ พิจารณาได้จากการมีกฎหมายเพื่อคนพิการฉบับแรก เกิดขึ้นใน พ.ศ.2534 (สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน) และอีกฉบับหนึ่งใน พ.ศ.2550 (สมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์)

อนึ่ง สำหรับสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลที่มาจากรัฐประหารผลักดันการจัดหารถโดยสารแบบขานต่ำนั้น น่าจะมีสาเหตุสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) เห็นความสำคัญของสิทธิคนพิการ และ (2) ต้องการแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใส



ข้อจำกัดของการวิจัย

งานวิจัยนี้ยังขาดการสัมภาษณ์ความเห็นหรือแนวคิดดีดีผู้บริหาร ขสมก. ในกรณีของการจัดการโดยสารไหมที่ใช้ NGV พบว่ามีดีดีผู้บริหาร ขสมก. บางท่านที่มีส่วนร่วมอยู่ในเหตุการณ์โดยตลอดและเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในประเด็นนี้ แต่ผู้วิจัยไม่สามารถเก็บข้อมูลได้ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้พยายามใช้วิธีการเก็บข้อมูลความคิดเห็นและทัศนคติจากสื่อต่าง ๆ ที่ได้เคยสัมภาษณ์ท่านเหล่านั้นเอาไว้ จนกระทั่งพอที่จะเข้าใจแนวคิดในประเด็นความต้องการของคนพิการต่อการจัดการโดยสารไหมที่ใช้ NGV

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

สำหรับข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป มีดังต่อไปนี้

- (1) ควรศึกษาเปรียบเทียบบทบาทขององค์กรด้านคนพิการและหน่วยงานภาครัฐใน 2 กรณีคือ กรณีรถโดยสารแบบขานต่ำและกรณีรถไฟฟ้ามหานคร (บีทีเอส) ว่ามีบทบาทเหมือนและแตกต่างกันอย่างไร
- (2) ควรศึกษาความเป็นไปได้ในการให้ผู้ประกอบการรถโดยสารร่วมบริการ (รถร่วมบริการ) ปรับเปลี่ยนรถโดยสารให้เป็นแบบขานต่ำเพื่อประโยชน์ของคนพิการและคนทุกกลุ่ม
- (3) ควรศึกษาเปรียบเทียบทัศนคติของข้าราชการระดับต่าง ๆ ในกระทรวงคมนาคม ที่มีต่อการให้บริการขนส่งสาธารณะต่อคนพิการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ว่าด้วยสิทธิของคนพิการ

บรรณานุกรม

- ทวี เชื้อสุวรรณทวี. (2548). การเปรียบเทียบกฎหมายด้านคนพิการของประเทศไทย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา. *วารสารวิทยาลัยราชสุดาเพื่อการวิจัยและพัฒนาคนพิการ*, 1(2), 55.
- น้อมจิตต์ นวลเนตร์ และ สิริรักษ์ ภาภิรมย์. (2549). การสำรวจสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการในเขตเมืองขอนแก่น. *วารสารวิทยาลัยราชสุดาเพื่อการวิจัยและพัฒนาคนพิการ*, 2(1), 26-37.
- เนตรชนก สุนา. (2556). เจตคติของคนพิการต่อการเสริมสร้างพลังอำนาจ. *วารสารวิทยาลัยราชสุดาเพื่อการวิจัยและพัฒนาคนพิการ*, 9 (12), 4-21.
- ยุทธพร อิศรชัย. (2544). *อินเทอร์เน็ตกับการเมืองไทย*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- Acheson, N. (2001). Service Delivery and Civic Engagement: Disability Organizations in Northern Ireland. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 12(3), 279-283.



- Bernal, V. & Roca, B. (2016). Disability, social movements and radical theory: An anthropological approach. *Anthropological Notebooks*, 22(2), 79-92.
- Bregain, G. (2016). Comparative study of two protest marches for disabled people's rights (Spain 1933-Bolivia 2011). *Moving the Social*, 56, 115-140.
- British Council of Organisations of Disabled People. (1997). *The Disabled People's Movement*. Derbyshire: Bailey & Sons. Retrieved from <https://disability-studies.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/BCODP-workbook4.pdf>
- Fletcher, A. & O'Brien, N. (2008). Disability rights commission: From civil rights to social rights. *Journal of Law and Society*, 35(4), 520-550.
- Heng-hao, Chang. (2006). *The disability rights movement in Taiwan: Modernity, civil society and politics of difference*. Doctor of philosophy, University of Hawai'i.
- Power, A., Lord, J. & de Franco, A. (2013). *Active Citizenship and Disability: Implementing the Personalisation of Support*. New York: Cambridge University Press, 18-26.
- Schedin, H. (2017). Accessibility to power: Framing of the disability rights movements in India and Nepal. *Disability, CBR & Inclusive Development Journal*, 29(3), 115-126. doi: 10.5463/DCID.v29i3.642
- Schur, L., Kruse, D. & Blanck, P. (2013). *People with Disabilities: Sidelined or Mainstreamed?*. New York: Cambridge University Press, 3, 226-229.
- Stoll, J. (2015). The German disability movement as a transnational, entangled new social movement. *Moving the Social*, 53, 63-86. doi:10.13154/mts.53.2015
- Vanhala, L. (2009). Disability Rights Activists in the Supreme Court of Canada: Legal Mobilization Theory and Accommodating Social Movements. *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne De Science Politique*, 42(4), 981-1002. Retrieved from www.jstor.org/stable/27754540
- Van Trigt, P. (2015). A blind spot of a guiding country?. Human rights and Dutch disability groups since 1981. *Moving the Social*, 53, 87-102. doi: 10.13154/mts.53.2015
- Waldschmidt, A., Karacic, A., Sturm A., & Dins, T. (2015). "Nothing about us without us" Disability rights activism in European countries- A comparative analysis. *Moving the Social*, 53, 103-138. doi: 10.13154/mts.53.2015



สำรวจองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
กรณีศึกษาบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย*

ธนพร นิธิฤทธิ์**

ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์***

(วันรับบทความ: 2 กรกฎาคม 2562/ วันแก้ไขบทความ: 4 ตุลาคม 2562/ วันตอบรับบทความ: 4 ตุลาคม 2562)

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้จะเป็นการอธิบายถึงองค์ความรู้ที่จะนำไปสู่การศึกษาการเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายน้ำของประเทศอินโดนีเซีย กรณีศึกษาบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี โดยจะมีพื้นฐานมาจากแนวคิดการออกแบบเชิงสถาบันของ Elinor Ostrom ที่เน้นตัวแสดงทางด้านชุมชนเป็นหลัก ประกอบกับการทบทวนวรรณกรรมอื่นๆ ทั้งหมด 30 ชิ้นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและธรรมาภิบาลน้ำ พบว่า ไม่ว่าจะเป็นประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารจัดการน้ำ ปัจจัยด้านสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies), ปัจจัยด้านปทัสถาน (Norms) และปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests) มีบทบาทร่วมด้วยเสมอ อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากปัจจัยทั้ง 3 (ปัจจัยด้านสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies), ปัจจัยด้านปทัสถาน (Norms) และปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests) รวมถึงปัจจัยด้านชุมชนเองแล้ว ปัจจัยภายนอกอื่นๆ อาทิ รัฐบาลท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องนั้นก็ถือว่ามีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรร่วมด้วย

คำสำคัญ : การจัดการทรัพยากรร่วม/ ความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ/ ประเทศอินโดนีเซีย/
จังหวัดบาหลี

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายน้ำของอินโดนีเซีย”

ตามหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*** รองศาสตราจารย์ ดร. ,ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



Reviewing the literature of water resource management : Case Studies of Kuta and Sanur Area in Bali Province of Indonesia^{*}

Tanaporn Nithiprit^{**}

Thanapan Laiprakobsup^{***}

(Received Date: July 2, 2019, Revised Date: October 4, 2019, Accepted Date: October 4, 2019)

Abstract

This academic article reveal the literature of water resource management which will lead to the study of the Politics of Water Policy Making Process in Indonesia Case Studies Kuta and Sanur Area in Bali Province of Indonesia. This article based on the Institutional analysis and development framework of Elinor Ostrom which emphasizes on community actors. Moreover, researcher has reviewed more than 30 research papers of water resource management and water governance and found that no matter the water management succeed or fail , 3 factors (Path Dependencies , Norms and Interests) will always be involved. However , other than those 3 factors and community , the external factors such as local government and stakeholders still have an important roles to mitigate the conflict over common pool resources.

Keywords: Common Pool Resource Management/ Conflict over Water Resource Management/ Indonesia/ Bali Province

^{*} This article is a part of dissertation titled “The Politics of Water Policy Making Process in Indonesia”, Doctor of Philosophy in Political Science, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

^{**} Ph.D. Candidate, Doctor of Philosophy in Political Science, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.

^{***} Assoc. Prof. Dr., Faculty of Political Science, Chulalongkorn University



บทนำ

“น้ำ” เป็นทรัพยากรพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ทั้งการอุปโภค บริโภค การทำการเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การคมนาคม การผลิตพลังงาน การท่องเที่ยวและกีฬา รวมถึงมีความสำคัญในเชิงนิเวศวิทยาที่ช่วยรักษาความสมดุลของระบบนิเวศต่างๆ ด้วย แต่เนื่องจาก ในปัจจุบันนี้มีการเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว จึงทำให้ความต้องการใช้น้ำทั้งทางตรงและทางอ้อมเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ป่าต้นน้ำถูกบุกรุกทำลายอย่างต่อเนื่อง เกิดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินส่งผลให้ความสามารถในการกักเก็บน้ำหรือการชะลอน้ำตามธรรมชาติลดลง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศนำไปสู่ปัญหาน้ำท่วม และปัญหา การขาดแคลนน้ำที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้ (คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ, 2558, น.1-3) เห็นว่ายังมีการระบายน้ำเสียทั้งจากภาค การเกษตร อุตสาหกรรมและชุมชนลงสู่แหล่งน้ำ ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านคุณภาพน้ำเพิ่มขึ้นอีกด้วย เมื่อปริมาณน้ำสะอาดในโลกมีจำนวนที่ลดลงเนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น สภาพภูมิอากาศ ที่ไม่เอื้ออำนวย ประกอบกับการใช้ประโยชน์จากน้ำที่ผิดวิธีของภาคส่วนต่างๆ ดังนั้นการบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพจึงมีความจำเป็น

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีจำนวนประชากร ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง จนทำให้การใช้พื้นที่หรือการใช้ที่ดินเป็นไป อย่างไม่สมดุล กล่าวคือ มีการปรับเปลี่ยนพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ทางการเกษตรให้กลายเป็นพื้นที่ทาง เศรษฐกิจและที่อยู่อาศัย ดังนั้นการปรับเปลี่ยนพื้นที่ดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ การ บุกรุกพื้นที่ทางการเกษตรจึงทำให้ผลผลิตทางการเกษตรมีจำนวนน้อยลง, คุณภาพน้ำที่ใช้ในการ อุปโภคและบริโภคลดต่ำลง ดังนั้นประเทศไทยจึงได้นำ Integrated Water Resources Management (IWRM) เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดย IWRM¹ จะเป็นกระบวนการ ทศน์ที่พยายามจะสนับสนุนให้รัฐบาลนำชุมชน รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกๆภาคส่วนเข้ามามีส่วน ร่วมในทุกๆกระบวนการของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าการที่สนับสนุนให้ผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนั้นจะยิ่งส่งเสริมให้การ บริหารจัดการในทุกๆระดับชั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังจะแสดงในตารางที่ 1(Fulazzaky, Mohamad Ali 2014, pp.1-2) ที่อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทศน์ในการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

¹ IWRM จะเป็นการจัดการและการประสานงานด้านน้ำอย่างผสมผสานบูรณาการกันที่จะสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้อย่างครอบคลุม อันนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดของการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย ทั้งในด้าน เศรษฐกิจ ความสมดุลของระบบนิเวศทางธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาภัยแล้งและปัญหาอุทกภัยรวมถึงการอยู่ร่วมกันของชุมชนในพื้นที่ โดยตรง พื้นที่ใกล้เคียงและภาคส่วนต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน



ตารางที่ 1 ตารางแสดงการเปรียบเทียบกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของ
ประเทศอินโดนีเซีย Fulazzaky, Mohamad Ali (2014, pp.1-2)

องค์ประกอบ	กระบวนทัศน์เก่า (1971-1998) และกระบวนทัศน์ใหม่ (1998-ปัจจุบัน) และนัยยะที่สำคัญต่างๆในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ			
	กระบวนทัศน์เก่า	นัยยะที่สำคัญ	กระบวนทัศน์ใหม่	นัยยะที่สำคัญ
ระบอบธรรมาภิบาล (Governance Regime)	รูปแบบเผด็จการ (Autocracy)	ผู้นำจะมีอำนาจ มาก	ประชาธิปไตย	ผู้นำจะเน้นถึงการมี ส่วนร่วม
หลักในการบริหารงาน	รวมอำนาจ	รวมอำนาจไว้ที่ ส่วนกลางหรือใน ระดับชาติ	กระจายอำนาจ	กระจายอำนาจไป ยังเขตและเทศบาล ต่างๆ
กระบวนการในการ ตัดสินใจ	จากบนลงล่าง	การตัดสินใจใน ทุกๆเรื่องจะ ขึ้นอยู่กับ ผลประโยชน์ของ ผู้บริหาร	จากล่างขึ้นบน	การตัดสินใจใน ทุกๆเรื่องจะขึ้นอยู่กับ ความต้องการ ของผู้มีส่วนได้ส่วน เสีย
ระบบงบประมาณ	การจัดสรร งบประมาณของ รัฐบาล	แหล่ง งบประมาณจะ ได้มาจากสถาบัน การเงินระหว่าง ประเทศและ งบประมาณของ รัฐบาลเอง	การมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำ	แหล่งงบประมาณ จะได้มาจากผู้ใช้น้ำ และผู้ที่ทำมลพิษ ลงสู่แม่น้ำและ งบประมาณของ รัฐบาลเอง
บทบาทของทรัพยากรน้ำ ในการพัฒนาส่วนภูมิภาค	ปัจจัยที่เป็นตัว สนับสนุน	มีแนวโน้มที่จะ ก่อให้เกิดความ เสี่ยงด้านความ ไม่สมดุลของ สภาพแวดล้อม	ปัจจัยที่เป็นตัวจำกัด ขอบเขต	เน้นในเรื่องของ ความสมดุลของ ทรัพยากรน้ำ
ความรับผิดชอบในการ บริหารงาน	อำนาจจะอยู่ที่ส่วน ภูมิภาค	มุ่งเน้นการ พัฒนาตาม เศรษฐกิจ	อำนาจจะอยู่ที่ส่วน ภูมิภาคและตามลุ่มน้ำ	มุ่งเน้นการพัฒนา แบบยั่งยืน
บทบาทของรัฐบาลในการ บริหารงาน	ทำหน้าที่เป็นผู้ ให้บริการ	มีความเสี่ยงที่จะ เกิดคอร์รัปชัน เนื่องจากอำนาจ ในการ บริหารงาน	ทำหน้าที่เป็นผู้ที่ทำให้ การบริหารงานเกิดขึ้นได้	สร้างความ แข็งแกร่งให้กับ การบริหารงานของ ภาครัฐ



องค์ประกอบ	กระบวนการทัศน์เก่า (1971-1998) และกระบวนการทัศน์ใหม่ (1998-ปัจจุบัน) และนโยบายที่สำคัญต่างๆในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ			
	กระบวนการทัศน์เก่า	นโยบายที่สำคัญ	กระบวนการทัศน์ใหม่	นโยบายที่สำคัญ
การก่อกำเนิดโครงการต่างๆ	ใช้แนวทางที่ก่อให้เกิดความลำเอียง	การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของผู้มีส่วนร่วมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง	ใช้แนวทางที่ก่อให้เกิดการบูรณาการ	มุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน
วัตถุประสงค์ของโครงการต่างๆ	มุ่งเน้นการมีอำนาจสูงสุด	อำนาจด้านนโยบายจะกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางเท่านั้น	มุ่งเน้นความต้องการของประชาชน	กระบวนการแก้ไขปัญหามีผู้นำในพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น
การเตรียมงานของโครงการต่างๆ	มักจะอยู่บนพื้นฐานของแผนระยะสั้น	การอนุมัติเป็นไปตามผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคล	มักจะอยู่บนพื้นฐานของแผนแม่บท (Master Plan)	การอนุมัติเป็นไปตามการศึกษารวม

จากตารางที่ 1 ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประเทศอินโดนีเซียได้พยายามนำ IWRM มาปรับใช้กับกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในทุกๆกระบวนการ (ตั้งแต่การให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ตัวชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ไปจนถึงการจัดทำแผนงานด้านน้ำอย่างบูรณาการ) แต่ถึงอย่างไรก็ตามการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอินโดนีเซียก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ยังประสบกับปัญหาต่างๆอยู่มาก อาทิ ปัญหาภัยแล้ง และปัญหาการขาดแคลนน้ำสะอาดในการอุปโภคและบริโภค ดังจะเห็นได้จากข่าวของวันที่ 22 มีนาคม 2561 ที่ได้นำเสนอว่ามีหญิงชาวบ้านจากหมู่บ้านบนเกาะสุลาเวสีประเทศอินโดนีเซียต้องว่ายน้ำหลายกิโลเมตรรับจ้างหาน้ำดื่มกลับไปให้หมู่บ้านทุกวัน เพราะที่หมู่บ้านมีเพียงน้ำเพื่อการอุปโภคเท่านั้นแต่ไม่สะอาดพอที่จะบริโภคได้ NEW18 (2561) และนอกจากข่าวด้านการเข้าถึงน้ำแล้ว ยูนิเซฟและองค์การอนามัยโลกยังได้ประมาณการณ์ว่า 2 ใน 3 ของประชากรโลกที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งน้ำสะอาดอาศัยอยู่ใน 10 ประเทศ ได้แก่ จีน (108 ล้านคน) อินเดีย (99 ล้านคน) ไนจีเรีย (63 ล้านคน) เอธิโอเปีย (43 ล้านคน) อินโดนีเซีย (39 ล้านคน) สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก (37 ล้านคน) บังกลาเทศ (26 ล้านคน) สหสาธารณรัฐแทนซาเนีย (22 ล้านคน) เคนยา (16 ล้านคน) และปากีสถาน (16 ล้านคน) Unicef (2557) จากการประมาณการณ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประเทศอินโดนีเซียเป็น 1 ในประเทศที่ยังมีประชากรบางส่วนที่ยังไม่สามารถเข้าถึงน้ำสะอาดในการบริโภคได้



นอกจากนี้ (World Travel & Tourism Council, 2018, pp.7-9) เมื่อเศรษฐกิจเติบโตมากขึ้นเรื่อยๆ พื้นที่ต่างๆในประเทศอินโดนีเซียจึงได้กลายเป็นเมืองมากขึ้น ทั้งพื้นที่ที่กลายเป็นเมือง และพื้นที่ที่ยังคงเป็นธรรมชาติหรือชนบทอยู่นั้นได้มีนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวมากขึ้น ดังนั้นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจึงถือว่าเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่ใหญ่มากสำหรับประเทศอินโดนีเซีย โดยจะเห็นได้จาก GDP การท่องเที่ยวของประเทศอินโดนีเซียในปี 2017 ที่คิดเป็น 19.4 พันล้าน USD หรือคิดเป็น 1.9 % ของ GDP ทั้งหมด อีกทั้งยังมีการทำนายว่าในปี 2019-2028 GDP ด้านการท่องเที่ยวของอินโดนีเซียจะเพิ่มสูงขึ้นอีก 6.1 % ด้วย

เมื่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเริ่มขยายตัวมากขึ้นในประเทศอินโดนีเซีย ประกอบกับรูปแบบทางการเมืองที่มีการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง จึงส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการใช้น้ำในท้องถิ่น กล่าวคือตั้งแต่มีการกระจายอำนาจตั้งแต่ปี 1998 รัฐบาลท้องถิ่น (local government) ต้องแสวงหารายได้ด้วยตนเองต้องพึ่งพาตนเองมากขึ้น โดยนำทรัพยากรน้ำมาก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อรัฐแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารจัดการน้ำระหว่างตัวรัฐบาลท้องถิ่น ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้ผู้เขียนขอเสนอกรณีพื้นที่การท่องเที่ยวของบริเวณ Kuta และ Sanur ใน Bali สาเหตุที่เลือกที่บริเวณ Kuta และ Sanur ใน Bali เนื่องจากเป็นบริเวณการท่องเที่ยวที่สำคัญของบาหลีและมีผู้ประกอบการโรงแรมรวมถึงตัวชุมชนท้องถิ่นตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่าบาหลีจะมีทรัพยากรน้ำที่เพียงพอต่อการนำไปใช้ แต่การบริหารจัดการที่มุ่งเน้นการตลาดมากเกินไปอาจก่อให้เกิดการกระจายทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียม และความไม่พอใจระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยในกรณีของ Kuta และ Sanur ใน Bali ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบชลประทานโดยหันมาใช้น้ำบาดาล เนื่องจากบริเวณ Kuta และ Sanur ใน Bali เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ ดังนั้นจึงมีนักลงทุนจากต่างชาติและในประเทศเข้ามาลงทุนเป็นจำนวนมาก โดยการสร้างโรงแรมหรือพื้นที่ท่องเที่ยวในบริเวณนี้จำเป็นที่จะต้องสูบน้ำจากน้ำบาดาลขึ้นมาใช้เป็นจำนวนมาก จึงทำให้บ้านเรือนและชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงเกิดปัญหาขาดแคลนน้ำ สืบเนื่องมาจากตัวโรงแรมและสถานที่ท่องเที่ยวได้แย่งทรัพยากรน้ำไปใช้หมดแล้ว (Cole, S, 2017, pp.50-65)

อย่างไรก็ตามหน่วยงานระหว่างประเทศ และ NGOs ยังแนะนำว่าบาหลีจะประสบกับวิกฤตน้ำอย่างรุนแรงในปี 2025 หากไม่ให้ความสำคัญกับการจัดการน้ำ นี่เป็นเพียงส่วนหนึ่งเนื่องจากการกำหนดให้มีการเพิ่มประชากรบาหลีจากอย่างน้อย 32% เป็นมากกว่า 4 ล้านคนในปี 2025 นี่เป็นส่วนสำคัญเนื่องจากการย้ายถิ่นฐาน โดยผู้อพยพจำนวนมากมาที่บาหลีเพื่อหางานทำ งานส่วนใหญ่ที่ยากสกปรก และอันตรายจะมีรายได้ดีสำหรับผู้อพยพ นอกจากนี้นักท่องเที่ยวต่างชาติที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้น 150 % ระหว่างปี 2000 ถึงปี 2025 แม้ว่าจะมองว่าดีเนื่องจากพวกเขาไม่ได้เห็นการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของประชากร 5 ล้านคนในปี 2010 อย่างไรก็ตามตัวเลขเหล่านี้ไม่ทำให้มีการ



ท่องเที่ยวภายในประเทศมากขึ้นซึ่งคิดเป็นสัดส่วนถึง 70% ของการท่องเที่ยวของบาห์ลี แรงกดดันเพิ่มเติมจะมาจากความต้องการน้ำที่มีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้นเพื่อนำไปอำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวและลูกค้าที่มีฐานะดี เช่น การใช้เครื่องปรับอากาศที่มากขึ้น และจำนวนป่าและวิลล่าที่เพิ่มขึ้นพร้อมสระว่ายน้ำและจากุซซี่ นอกจากนี้โรงแรมที่มีดาวยังได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นอีกด้วย (B asyuni, M., Yani, P. and Hartini, K S., 2018, pp.16-21)

ดังนั้นจากที่ได้อธิบายมาในข้างต้นจึงเป็นที่มาของความสนใจของผู้เขียน โดยผู้เขียนจะศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งด้านทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในพื้นที่ Kuta และ Sanur ใน Bali ซึ่งหลังจากที่ได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลท้องถิ่นต้องพึ่งพาหรือหารายได้ด้วยตนเองมากขึ้น โดยการหารายได้ดังกล่าวอาจจะเป็นการคำนึงถึงผลประโยชน์ของฝ่ายรัฐบาลมากเกินไป จึงส่งผลกระทบต่อทั้งตัวชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งผู้เขียนต้องการที่จะหาคำตอบว่ากระบวนการจัดการความขัดแย้งด้านทรัพยากรน้ำในพื้นที่ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซียนอกเหนือจากชุมชนแล้วจะต้องประกอบไปด้วยตัวแสดงอะไรบ้าง และมีกระบวนการอย่างไร

ทบทวนวรรณกรรม

การออกแบบเชิงสถาบันของ Elinor Ostrom

แนวคิดเชิงสถาบัน (Institutional Analysis Development หรือ IAD) (Ostrom, Elinor, 1991, pp.150-159) ของศาสตราจารย์ Elinor Ostrom² จะเป็นแนวคิดที่ช่วยในการวิเคราะห์ภาพรวมของปัญหาเนื่องจากแนวคิดดังกล่าวเน้นการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้กลไกหรือกฎกติกาในระดับต่าง ๆ นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ได้หรือไม่อย่างไร

แนวคิด IAD สามารถเชื่อมโยงมุมมองหลายมิติ ซึ่งบทความวิจัยนี้อาศัยการศึกษาปัญหาจาก 4 มิติ ได้แก่ มิติด้านชุมชน มิติด้านสิ่งแวดล้อม มิติด้านกฎหมาย และมิติด้านเศรษฐศาสตร์ โดยเน้นการวิเคราะห์เงื่อนไขและกฎกติกาที่มีผลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้อง (stakeholder) โดยอาศัยสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง และนำผลการวิเคราะห์มาช่วยในการปรับปรุงและออกแบบกฎกติกาที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลหรือการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้เงื่อนไขที่เป็นทั้งแรงจูงใจ และอุปสรรคที่มีผลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจที่เป็นอยู่เดิมจะได้รับอิทธิพลมาจากนโยบาย และกฎหมายของรัฐที่มีอยู่ รวมไปถึงข้อจำกัดทางกายภาพของทรัพยากรและคุณสมบัติของผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

² Ostrom เป็นนักเศรษฐศาสตร์การเมืองชาวอเมริกันที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่และการฟื้นฟูตัวของเศรษฐกิจการเมือง ในปี 2009 เธอได้รับรางวัลโนเบลเมโมเรียลรางวัลในสาขาวิทยาศาสตร์ทางเศรษฐศาสตร์สำหรับการวิเคราะห์การปกครองเศรษฐกิจ



ทั้งนี้กรอบการวิเคราะห์ IAD สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับใหญ่ๆ คือ

ระดับที่ 1 กลไกระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (constitutional rules)

ระดับที่ 2 กลไกระดับการตั้งกติกา หรือกฎเกณฑ์ระดับกฎหมายและนโยบาย (collective choice rules)

ระดับที่ 3 กลไกระดับปฏิบัติการ (operational rules) หรือกลไกในระดับการจัดการกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยตรง

การที่จะเกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสมนั้น กลไกทั้ง 3 ระดับจะต้องมีความสอดคล้องกัน โดยที่กลไกในระดับที่ 1 จะเป็นตัวกำหนดกรอบกติกาในการตั้งกฎเกณฑ์หรือเป็นการกำหนดสิทธิในกรอบใหญ่ ขณะที่กลไกในระดับที่ 2 ก็จะเป็นการตั้งกฎ กติกา ในระดับที่เป็นนโยบาย และกฎหมายต่างๆ ตามกรอบแนวทางของกลไกในระดับที่ 1 ในส่วนของกลไกในระดับที่ 3 หรือระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดจะเป็นกติกา หรือเงื่อนไขที่เกิดขึ้นในการใช้และดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในระดับปฏิบัติจริงโดยตรงในพื้นที่

อย่างไรก็ตามแนวคิด IAD ของ Ostrom ก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากตัวชุมชน ซึ่งปัจจัยภายนอกอื่นๆ อาทิ รัฐบาลท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องนั้นก็ถือว่ามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรร่วมด้วย นอกจากนี้ปัจจัยดังกล่าวยังถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันของการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมต่างๆ อีกทั้งข้อสังเกตประการหนึ่งจากการศึกษางานวิชาการในประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วมนั้น เมื่อประเด็นมีความเกี่ยวข้องกับระดับชุมชน ชุมชนมักจะถูกกำหนดให้เป็นตัวละครหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งเหมือนจะมีสมมติฐานไว้ตั้งแต่ต้นแล้วว่าหากให้ชุมชนจัดการทรัพยากรด้วยตนเองแล้วจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะพวกเขาได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรนั้นๆ มาอย่างยาวนานแล้ว และเป็นวิถีชีวิตของพวกเขา

เนื่องจากงานของ Ostrom ยังไม่ได้กล่าวถึงปัจจัยทางด้านการเมืองมากนัก ดังนั้นผู้เขียนจึงไปศึกษาเพิ่มเติมและพบงานของ Andrew MacIntyre³ ที่ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองที่มีผลต่อธรรมาภิบาลและการตัดสินใจทางด้านนโยบายสาธารณะ โดย MacIntyre ได้ทำการวิเคราะห์นโยบายที่แก้ไขปัญหาด้านวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1997 ของ 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย เขาได้ใช้วิธีวิเคราะห์แบบ veto player analysis ซึ่งหมายถึงเป็นการวิเคราะห์ตัวแสดงที่เป็นปัจเจกบุคคล หรือตัวแสดงที่เป็นกลุ่มที่มีอำนาจในการนำนโยบายสาธารณะใหม่ๆ ไปปรับใช้

³ Andrew MacIntyre ผู้ดำรงตำแหน่งเป็น Senior Pro Vice-Chancellor (South East Asia Partnerships) ที่ Monash University, Australia



ข้อค้นพบจากงานของ MacIntyre คือจำนวนผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางนโยบายที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะและคุณภาพของธรรมาภิบาลที่แตกต่างกัน เริ่มจากประเทศไทยที่ประกอบไปด้วย 6 veto players จึงส่งผลให้นโยบายที่เข้มงวดจนเกินไป ซึ่งจะตรงกันข้ามกับกรณีของประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซียที่จะประกอบไปด้วย veto player เพียงกลุ่มเดียว ซึ่งจะส่งผลให้นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และสภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจจะไม่มี ความมั่นคงแน่นอนอีกด้วย สำหรับกรณีที่ MacIntyre เห็นว่ามีนโยบายและหลักธรรมาภิบาลที่ตอบสนองต่อวิกฤตเศรษฐกิจที่ดีที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทั้ง 4 ประเทศแล้วคือประเทศฟิลิปปินส์ โดยฟิลิปปินส์จะประกอบไปด้วย 3 veto players และมีนโยบายที่สามารถวัดผลได้มากที่สุด (MacIntyre, Andrew, 2002, pp.43-68, pp.90-95)

งานของ MacIntyre ก็ยังคงมีข้อกังขาอยู่นั่นก็คือตัวแสดงและการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่ง MacIntyre ยังไม่ได้มีการกล่าวถึงในเรื่องนี้ โดยเห็นว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายจะมีสถาบันทางสังคมและเศรษฐกิจที่จะเป็นตัวคอยติดตามและควบคุม นโยบายสาธารณะ เพื่อให้ นโยบายต่างๆไม่มีความเข้มงวดหรือสั่นคลอนจนเกินไป ดังนั้นจากการ ทบทวนวรรณกรรมดังกล่าวจึงเป็นที่มาของบทความวิจัยชิ้นนี้ โดยผู้เขียนจะนำช่องว่างที่ได้จากการ ของ Elinor Ostrom และ Andrew MacIntyre มาปรับใช้กับหัวข้อวิทยานิพนธ์ เพื่อที่จะดูว่าปัจจัย หรือตัวแปรทางด้านการเมือง ประกอบกับตัวแสดงและการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันจะส่งผลต่อการ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างไร

การสำรวจองค์ความรู้ด้านน้ำ

ในการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนั้น พบว่าไม่ว่าจะ ประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies) , ปัจจัยด้านปทัสฐาน (Norms) และปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests) มีบทบาท ร่วมด้วยเสมอ จากการสำรวจบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 10 ปี ย้อนหลังได้ข้อมูลดังตารางที่ 2, ตารางที่ 3 และตารางที่ 4

ปัจจัยด้านสถานะเส้นทางบังคับ และ การเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้น (Path Dependence and Incremental Change)



ตารางที่ 2 บทความวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับปัจจัยด้านสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies)

ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการ วิเคราะห์	ข้อค้นพบ
Path Dependency			
Harris (2011)	วิเคราะห์ water trading และ water prices ในเมืองวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย	Victorian institutional arrangements โดยเฉพาะ Path Dependency ตั้งแต่ 1980-2010	การตัดสินใจในแต่ละครั้งได้ก่อให้เกิด “Lock In” ซึ่งสามารถอธิบายได้ถึงความไม่มีประสิทธิภาพของ water trading markets และข้อจำกัดทางกายภาพบางอย่าง
Ingram and Fraser (2006)	กรณีศึกษาเมือง California	กลุ่มผลประโยชน์ , การเคลื่อนที่ของนโยบาย (Policy Mobilisations) , การตัดสินใจและกระบวนการออกแบบนโยบาย	“Path Dependence” เป็นตัวกำหนดการจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับน้ำ โดยได้รับแนวคิดการจัดทำนโยบายดังกล่าวมาจากแนวคิดใหม่ที่เป็นไปได้ หรือกรอบแนวคิดที่มาจาก Policy Entrepreneurs
Doukkali (2005)	กรณีศึกษาประเทศ Morocco	พัฒนาการเชิงสถาบันของภาคส่วนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และการจัดสรรน้ำตามพื้นที่ต่างๆ รวมถึง สิทธิในการเข้าถึงน้ำ และราคาของน้ำ	Path Dependence เป็นตัวอธิบายสำหรับพัฒนาการเชิงสถาบัน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอก อันได้แก่ความแห้งแล้ง วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันด้วย
Blomquist and Schlager (2005)	กรณีศึกษา Southern Californian San Juan Creek Watershed	พรมแดน , decisions making pathways และ ความรับผิดชอบเชิงสถาบัน	ทำให้เกิดสถาบันที่เป็นทางการแบบใหม่ เช่น watershed body ไม่ได้ทำให้การมีอยู่ของอิทธิพลทางการเมืองลดลง
Fischhendler (2008)	กรณีศึกษาวิกฤตการณ์ภัยแล้งของประเทศอิสราเอล ปี 1999-2002	การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเชิงสถาบัน และกระบวนการตัดสินใจ	เกิดการบูรณาการในระดับ physical แต่สถาบันไม่ได้มีการปฏิรูปออกจากระบบเก่าๆ อีกทั้งโครงสร้างเชิงสถาบันไม่ยอมรับประชาธิปไตย และการตัดสินใจที่มีเหตุผล



ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการ วิเคราะห์	ข้อค้นพบ
Watson, Deeming and Treffny (2009)	กรณีศึกษาการจัดการลุ่มน้ำ และการเกิดอุทกภัยในประเทศ อังกฤษ เพื่อตอบสนองต่อ the EU Water Framework Directive (WFD)	การวิเคราะห์เอกสารทางด้าน นโยบาย และการลงพื้นที่ สัมภาษณ์และสำรวจระหว่างปี 2007 ถึง 2009	การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันมี ลักษณะที่เพิ่มขึ้น และเป็น Path Dependence รวมถึง WFD ยังเป็นตัวช่วยส่งเสริมให้ เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ด้วย

กลุ่มแรกในการทบทวนวรรณกรรมจะเป็นบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันที่มีปัจจัยทางด้าน Path Dependence และ Incremental Change ร่วมด้วย ซึ่งหมายความว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันในปัจจุบันนี้เป็นผลมาจากสิ่งที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีต ดังที่ Mahoney (2000, p.507) ได้ให้คำนิยามของ Path Dependence ว่า “those historical sequences in which contingent events set into motion institutional patterns or event chains that have deterministic properties” (ลำดับของเหตุการณ์ในอดีตที่ทำให้รูปแบบเชิงสถาบันเกิดการเปลี่ยนแปลง หรือ ลำดับของเหตุการณ์ที่มีคุณสมบัติที่แน่นอน)

กรณีศึกษาของ Harris (2011) ที่วิเคราะห์ water market ของเมืองวิกตอเรีย ซึ่ง Harris ได้พยายามระบุถึงปัญหาของ water reform ที่กรมชลประทานพยายามที่จะเป็นอิสระจากอิทธิพลของรัฐบาลในประเทศในการจัดสรรน้ำไปยังพื้นที่ต่างๆ โดยที่กรมชลประทานจะหันไปใช้ market-based system เพื่อที่จะได้ทำให้การจัดสรรน้ำมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการที่กรมชลประทานหันไปใช้ market-based system กลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากปัญหา “Lock-Ins” ซึ่งเกิดจากปัจจัยด้าน Path Dependence

สำหรับ Path Dependence Model (PD) สามารถอธิบายได้จากแรงกดดันหรือปัจจัยจากภายนอก ยกตัวอย่างเช่น การปฏิรูปภาคส่วนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำในประเทศ Morocco (Doukkali, 2005) จะเห็นได้ว่า Path Dependence นำไปสู่วิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้น (Evolutionary and Incremental Changes) การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ เช่น จากการรวมศูนย์อำนาจเป็นการกระจายอำนาจ , จากการใช้ระบบเงินสนับสนุนเป็น market-based approach, จากการลดภาษีรายสาขาเป็นร้อยละ 0 หรือ ลดลงมาอยู่ในอัตราที่เท่ากัน (Sectoral Approaches) เป็นการบริหารจัดการแบบบูรณาการ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแบบ Large Scale ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่สามารถอธิบายได้โดยปัจจัยหรือแรงขับเคลื่อนภายใน ดังนั้นปัจจัยและแรงขับเคลื่อนภายนอก อาทิ ปัญหาภัยแล้ง, วิกฤตการณ์เศรษฐกิจระดับมหภาค, ความต้องการน้ำที่เกินขีดจำกัด จึงจำเป็นที่จะต้องนำเข้ามาพิจารณาด้วย



เนื่องด้วย PD จะมีบทบาทสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน ดังนั้นในที่นี้จะอธิบายถึง PD ที่มีลักษณะเป็น Pure Statistical Model หรือที่เรียกกันว่า Polya urn model (โถของโพลยา) เป็นแบบจำลองทางสถิติที่อธิบายถึงความน่าจะเป็นว่า มีบอล 2 สีในโถ สุ่มหยิบขึ้นมาถ้าหยิบได้สีอะไร ก็ให้ใส่สีนั้นคืนลงไป แล้วหยิบบอลสีเดียวกันนั้นใส่เพิ่มเข้าไปอีกหนึ่งลูก ในช่วงแรกความเป็นไปได้ 50:50 แต่เมื่อทำการทดลองไปเรื่อยๆ ความน่าจะเป็นของสีใดสีหนึ่งจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จากแนวคิดของ Polya urn model (โถของโพลยา) สามารถบอกได้ว่า PD มีหลักการที่คล้ายกับหลักการของกฎแห่งการเพิ่มพูน (Law of Increasing Returns) ในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งสามารถให้ความหมายของ PD ว่าเป็น สภาวะเส้นทางบังคับที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปกติมักจะได้รับอิทธิพลจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแบบเป็นครั้งคราว หรือที่เรียกว่าได้รับอิทธิพลจาก Chance มากกว่าเหตุการณ์ที่เป็นระบบ

จากการอธิบายโดยใช้ Polya urn model (โถของโพลยา) สามารถบอกได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันเป็นผลมาจากเหตุการณ์ในอดีตที่เกิดขึ้นซ้ำๆ ดังคำถามที่ว่า “ทำไมลูกบอลสีแดงจึงถูกเลือกมากกว่าลูกบอลสีน้ำเงิน” ซึ่งสามารถตอบคำถามนี้ได้ว่าเพราะในอดีตที่ผ่านมาเรามีลูกบอลสีแดงมากกว่าลูกบอลสีน้ำเงิน 1 ลูกเสมอ อย่างไรก็ตามผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในโถของการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันจะประกอบไปด้วยตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยม , ผลประโยชน์ และปทัสถานทางสังคม อย่างไรก็ตามปัจจัยภายนอกไม่ใช่เป็นเพียงปัจจัยเดียวที่ส่งผลต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่ปัจจัยภายในที่ดำเนินการโดยตัวแสดงที่เป็นกลยุทธ์ (Strategic Actors) และประวัติศาสตร์หรือเหตุการณ์ในอดีตนั้นก็มีส่วนต่อการเกิดขึ้นของเหตุการณ์ในปัจจุบันด้วยเช่นกัน

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่แนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ Historical Institutionalism (HI) ซึ่งเราสามารถดูกรณีศึกษาด้านนี้ได้จากตารางที่ 2 ที่อธิบายว่า Path Dependency จะต้องพิจารณาพร้อมกับ “การเมือง” หรือ “กลุ่มผลประโยชน์” หรือ “รูปแบบของ Rent-Seeking” ยกตัวอย่างเช่น งานของ Fischhendler ที่ศึกษาวิกฤตการณ์ภัยแล้งของประเทศอิสราเอล ปี 1999-2002 ที่มีการนำเสนอแนวคิด Integrated Water Resources Management (IWRM) แต่อย่างไรก็ตามเป็นการนำเสนอเฉพาะเชิงรูปธรรมเท่านั้น ไม่ได้ระบุถึงโครงสร้างกระบวนการตัดสินใจแบบเก่าทั้งที่อยู่ในรูปแบบของ “ความมีเหตุผล” (“Rational”) ที่นำไปสู่ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด และในรูปแบบของ “ประชาธิปไตย” (“Democratic”) ที่นำไปสู่การให้ความสำคัญต่อความเห็นของคนกลุ่มน้อย นอกจากงานของ Fischhendler แล้ว ตัวอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องก็จะเป็นงานของ Blomquist and Schlager (2005) ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับ San Juan water creek ซึ่ง Blomquist and Schlager ได้ระบุถึงความยากลำบากในการนำ Integrated Water Resources Management (IWRM) มาปรับใช้เพื่อลดการมีอิทธิพลทางการเมือง โดยที่พวกเขาได้กล่าวว่า “การนำการบริหารจัดการแบบบูรณาการ หรือ การตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของความคิดเห็น



ของคนส่วนใหญ่มาปรับใช้ ก็ไม่สามารถป้องกันสถานการณ์ฉุกเฉินและการมีอยู่ทางการเมืองในลุ่มน้ำได้” (“Calls for integrated management or consensus decision-making will not prevent the emergency or persistence of politics in the watershed.”) อีกทั้ง Blomquist and Schlager ยังได้มีความเห็นว่า ถึงแม้ว่าในหลายๆลุ่มน้ำได้มีการจัดการแบบหลายศูนย์การตัดสินใจที่มีลักษณะกระจาย (Fragment) และไม่ปฏิบัติตามหลักวิทยาศาสตร์ (Unscientific) แต่การจัดการแบบหลายศูนย์การตัดสินใจก็เป็นแนวทางที่นำไปสู่ความชัดเจนและความตระหนักเกี่ยวกับค่านิยมและผลประโยชน์

จากตัวอย่างข้างต้นสามารถกล่าวได้ว่าถ้าเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ฝังตัวอยู่ในทางใดทางหนึ่งอย่างแน่นหนาแล้วละก็ State of Affairs หรือสถาบันต่างๆจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ซึ่งจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ Historical Institutionalism (HI) นั้นเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ไม่ได้เป็นเพียงปัจจัยเดียวที่ทำให้สถาบันไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ แต่ปัจจัยอื่นๆเช่น ผู้คนที่ยึดมั่นในผลประโยชน์บางอย่างอย่างแน่วแน่ที่ฝังตัวอยู่ในโครงสร้างการตัดสินใจ ก็มีส่วนทำให้สถาบันไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน

Levi (1997) กล่าวว่า “Path Dependencies (สภาวะเส้นทางบังคับ) จะเกี่ยวข้องกับเมื่อประเทศใดประเทศหนึ่งได้เริ่มเส้นทางใดเส้นทางหนึ่งแล้ว หากจะเปลี่ยนเส้นทางใหม่ ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลงจะสูงมาก” ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะอยู่ในรูปแบบของ “ต้นทุนจม” หรือ “Sunk Cost” ผู้คนส่วนใหญ่มักไม่ชอบที่จะเปลี่ยนแปลงแนวทางที่ได้ดำเนินการไว้แล้ว เนื่องจากแนวทางดังกล่าวได้มีการลงทุนไว้จำนวนหนึ่งแล้ว จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับสถาบัน พบว่าแนวความคิดที่เกี่ยวกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดพลวัตเชิงสถาบันจะอยู่ในรูปแบบของ “สมรรถนะเชิงสถาบัน” หรือ “Institutional Endowments” ซึ่งเป็นตัวกำหนดปัจจัยที่ควบคุมพฤติกรรมหรือการกระทำ “สมรรถนะเชิงสถาบัน” หรือ “Institutional Endowments” จะประกอบไปด้วย “สถาบันที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและการบริหาร ที่รวมไปถึงกลไกที่มีส่วนในการตัดสินใจทางด้านกฎหมาย และกลไกในการออกกฎหมาย ซึ่งได้แก่ สถาบันทางศาล และการตัดสินใจ (Judicial Institutions) , ขนบธรรมเนียมและปทัสถาน (Customs and Norms), คุณลักษณะในการเอาชนะผลประโยชน์ในสังคม ที่รวมไปถึงอุดมการณ์ (Ideology) และ ประสิทธิภาพในการบริหารงาน”

ปัจจัยด้านปทัสถาน , สมรรถนะเชิงสถาบัน (Norms, Institutional Endowments)

หากจะนิยามคำว่า Path หรือ แนวทาง จะต้องรวมไปถึงข้อจำกัด เช่น วัฒนธรรม และ ปทัสถานทางสังคมด้วย ในภาคส่วนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำ ข้อจำกัด เช่น วัฒนธรรม และ ปทัสถานทางสังคม จะนำไปสู่การอธิบายการไม่ประสบความสำเร็จของรูปแบบ “ความมีเหตุผล” (“Rational”) หรือ การปฏิรูปการจัดการอย่างมีเหตุผล (Sensible Water Reforms) ยกตัวอย่างเช่น ในการอธิบายถึงการไม่ประสบความสำเร็จในการนำ Urban Storm-Water Management มาใช้ของ Brown (2005) ที่ชี้ให้เห็นว่า “แรงเฉื่อย” เกิดจากปทัสถานของพวก Technocrat และเกิดจาก



อำนาจและความเชี่ยวชาญเชิงสถาบัน เช่น ค่านิยม และความเป็นผู้นำ อีกตัวอย่างหนึ่งก็คืองานของ Meinzen-Dick (2007) ที่มีการอภิปรายเกี่ยวกับกลุ่มน้ำ Murray-Darling ในประเทศออสเตรเลีย ซึ่ง Meinzen-Dick ได้อธิบายถึงอิทธิพลของปทัสสถานที่กล่าวว่าทรัพยากรน้ำเป็น “สินค้าที่ใช้ได้ฟรี” และ “เป็นของขวัญจากพระเจ้า” จะเป็นอุปสรรคในการนำนโยบายที่มุ่งเน้นการตลาดมาใช้ นอกจากนี้ในงานทดลองของ Meinzen-Dick (2007) ที่เกี่ยวกับองค์กรในการบริหารจัดการน้ำใน 2 รัฐในประเทศอินเดีย ได้พบว่าทุนทางสังคม (Social Capital) ที่เกิดขึ้นจากศาสนาดูเหมือนว่าจะมีอิทธิพลที่แข็งแกร่งต่อองค์กรในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มากกว่าทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการร่วมมือกันของคนในสังคม

ตารางที่ 3 บทความวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับปัจจัยด้านปทัสสถาน (Norms)

ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการ วิเคราะห์	ข้อค้นพบ
Norms			
Meinzen-Dick (2007)	ใช้ Two-stage logistic regression ในการอธิบายตัวแปรสำหรับ Collective Organization และใช้กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ Collective Organization เป็นตัวแสดงให้เห็นถึงการวิ่งเต้นทางการเมือง (Lobbying) และการบำรุงรักษา (Maintenance)	เก็บข้อมูลใน 48 water units ใน 2 รัฐในประเทศอินเดีย รวมไปถึงพื้นที่ที่มีการท่อน้ำจากโรงงาน , พื้นที่ที่ห่างไกลจากตลาด และการมีอยู่ของกลุ่มคนต่างๆ เช่น วัด และบ้านเรือนของผู้คน เป็นต้น	ปทัสสถาน เช่น อำนาจจากผู้มีอิทธิพลทางศาสนา จะส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการชลประทานในประเทศอินเดีย
Brown (2005)	Storm-water management ในซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย	มีการวิเคราะห์ข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากกว่า 60 คน	ปทัสสถานของ Technocrat และค่านิยมความเป็นผู้นำ เป็นอุปสรรคในการนำการบริหารจัดการด้าน storm-water harvesting รูปแบบใหม่มาใช้
Miller and Buys (2008)	กรณีศึกษาแผนงานการรีไซเคิลน้ำของภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศออสเตรเลีย	สำรวจความคิดเห็นของ 408 ครั้วเรือนที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งเครื่องมือที่ใช้สำรวจความคิดเห็นจะประกอบไปด้วยข้อคำถาม 111 ข้อบน 5 ระดับของ Likert Scale	ทุกครั้วเรือนตระหนักดีว่ามีวิกฤตการณ์ด้านน้ำที่เกี่ยวกับการสนับสนุนในการนำน้ำไปใช้อีกทั้งปทัสสถานของแต่ละคนนั้นจะมีความรู้สึกกังวลเกี่ยวกับการบริโภคน้ำที่ผ่านการรีไซเคิลมาแล้ว



ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการ วิเคราะห์	ข้อค้นพบ
Jennifer McKay (2005)	กรณีศึกษาแผนงานการปฏิรูป ของประเทศออสเตรเลียปี 1995		ยืนยันการใช้แนวทางที่มุ่งเน้น ระยะ (Stage – Based Approach) พร้อมทั้งมีการ ค้นพบว่าปัจจัยทั้งภายในและ ภายนอกส่งผลต่อภาคส่วนที่ทำ หน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ
Claudia Pahl-Wostl (2007)	กรณีศึกษา : โครงการด้านน้ำ ของยุโรป (NeWater) ที่ เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ เพื่อตอบสนองต่อการ เปลี่ยนแปลงทางสภาพ ภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลง อื่นๆที่เกิดขึ้นบนโลก	ระบบในการบริหารจัดการน้ำ และ กระบวนการการส่งผ่าน (Water management regimes and transition processes)	การเปลี่ยนแปลงที่สืบ เนื่องมาจาก “การปรับเปลี่ยน รูปแบบการบริหารจัดการ” ที่ เกิดจากสังคม และการเรียนรู้ ของส่วนรวม ซึ่งการ เปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังเป็น อุปสรรคต่อปัจจัยต่างๆที่ เชื่อมต่อกันในสถานการณ์ ปัจจุบันด้วย

อย่างไรก็ตามปัญหาในการใช้ปัจจัยทางด้านสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies) และ ปัจจัยทางด้านปทัสถาน (Norms) มาอธิบายความสำเร็จและความล้มเหลวในการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน คือ เราไม่สามารถทราบได้ถึงสาเหตุและพลวัตในการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันได้อย่างชัดเจน ดังนั้นในการที่จะอธิบายถึงสาเหตุและพลวัตในการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันดังกล่าวก็คือการใช้แนวทางที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ (Interest-based Approach) ที่อยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลเชิงสถาบันนิยม (Rational Choice Institutionalism)

ปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests)

แนวทางการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลเชิงสถาบัน (Rational Choice (RC) Institutional Approach) จะมองปัจจัยด้านผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นตัวกำหนดแนวทางการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดด้านผลประโยชน์นี้ สถาบันจะเป็นตัวลดต้นทุนธุรกรรม (Transaction Costs) ของกิจกรรมของมนุษย์ทั้งในทางการเมือง และในทางเศรษฐศาสตร์ ที่เป็นแบบนี้ก็เพราะว่าแนวทางการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลเชิงสถาบัน (RC) จะมองว่าตัวแสดงทั้งหมดมีเหตุผล และตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของการมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตน ที่พยายามสร้างผลประโยชน์แก่ตนเองให้ได้มากที่สุด ดังนั้น สถาบันจะยังดำรงอยู่เมื่อผลประโยชน์ดำรงอยู่ แต่สถาบันจะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อผลประโยชน์เกิดการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องอธิบายผ่านทาง Calculus of Interests มากกว่าที่จะอธิบายผ่านทางขั้นตอนทางประวัติศาสตร์ที่มีการเปลี่ยนแปลง



ตลอดเวลา หรือกล่าวในอีกนัยหนึ่งก็คือสถาบันจะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อแรงกดดันที่สั่งสมมาของผลประโยชน์ต่างๆได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งบางครั้งสามารถนำไปสู่ “Tragedy of Commons” ที่หมายถึงการตอบสนองความต้องการของปัจเจกบุคคลบางครั้งนำไปสู่ความหายนะของส่วนรวม

สำหรับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคส่วนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ สามารถเป็นการอภิปรายบทความที่เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ได้ ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์ถึงผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติการภาคเอกชน เปรียบเทียบกับผลประโยชน์เชิงสังคมและสาธารณะของรัฐบาล (ความเที่ยงธรรม , การเข้าถึงได้อย่างทั่วไป) นอกจากกลุ่มผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติการภาคเอกชน และ กลุ่มผลประโยชน์ของรัฐบาลแล้ว กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มที่ 3 ที่ต้องทำการวิเคราะห์ด้วยก็คือ ผู้บริโภค และสมาคมผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็นผู้ที่จำเป็นต้องได้รับความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ

ตารางที่ 4 บทความวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests)

ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการ วิเคราะห์	ข้อค้นพบ
Interests			
Brown, Ashley and Farrelly (2011)	กรณีศึกษาจากออสเตรเลียและสหราชอาณาจักร	เก็บข้อมูลเกี่ยวกับช่วงเวลาในการนำแต่ละโครงการไปปฏิบัติ , แร่งกระตุ้นทางการเมืองและระบบราชการ , มีบทสัมภาษณ์ถึง 74 บทสัมภาษณ์ และข้อมูลทุติยภูมิจากสื่อต่างๆ	ความไม่พอใจด้านความเสี่ยงทางการเมือง และหน่วยงานที่มีความเป็นมืออาชีพกลัวการเกิดขึ้นของการปฏิรูปภาคส่วนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ
Castro, Kaika and Swyngedouw (2003)	มีการสืบค้นข้อมูลทางประวัติศาสตร์ในการพัฒนาของ London Water Supply รวมถึงการเปลี่ยนแปลงไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) และการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ	ข้อมูลเกี่ยวกับอุปทานด้านน้ำ , รูปแบบองค์กร และ การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนตั้งแต่ปี 1970-2010	ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติการภาคเอกชน (ผลกำไร) และ ผู้กำกับดูแลภาคส่วนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ (ความมีประสิทธิภาพ , ความเท่าเทียม และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม) จะหมายถึง ความเปลี่ยนแปลงที่กำหนดโดยผู้กำกับดูแลจะไม่เกิดขึ้น (ในระยะสั้น) แต่ในระยะยาวการเปลี่ยนแปลงมักเกิดขึ้นพร้อมกับการปรับปรุงเชิงสถาบัน และการเปลี่ยนผ่านกลุ่มผลประโยชน์



ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการ วิเคราะห์	ข้อค้นพบ
Kumler and Lemos (2008)	ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมในการสืบค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการ ในบริเวณลุ่มน้ำ Paraíba do Sul River ประเทศบราซิล	เครื่องมือในการเก็บข้อมูล ได้แก่ แบบสำรวจ, การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์เกี่ยวกับศักยภาพในการเรียนรู้ทางสังคม	การนำสิ่งอำนวยความสะดวกในการเรียนรู้ทางสังคมมาปรับใช้กับการปฏิรูปการบริหารจัดการน้ำ
Lui, Wang, Sui (2007)	บทสัมภาษณ์และการสำรวจเกี่ยวกับชาวนา กรณศึกษาของ 3 พื้นที่ในบริเวณตอนเหนือของประเทศไทย	การจัดหา, การใช้, ราคาน้ำ, สถาบันทางกฎหมาย และสิทธิในน้ำของการชลประทาน	ในเมื่อการใช้แรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจในการประหยัดน้ำและการใช้การกำหนดราคาเพื่อลดการบริโภคน้ำ เป็นวิธีการดำเนินงานที่ไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นประเด็นอื่นๆ อาทิ พันธสัญญาที่น่าเชื่อถือ กลับมีความสำคัญมากกว่า
Lemos and Oliveira (2004)	มีการวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการน้ำของลุ่มน้ำใน Ceara Brazil	ข้อมูลเกี่ยวกับคณะกรรมการผู้ใช้น้ำ, กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ, การเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่มีความคิดแบบดั้งเดิมจะไม่ยอมนำกรอบแนวคิดการกำกับดูแลแบบใหม่มาปรับใช้ อย่างไรก็ตามความคิด (Ideas) ได้มีบทบาทสำคัญในการมีอิทธิพลต่อทางเลือกและการกระทำของ Technocrats แต่ล้มเหลวเนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเมือง

จากตารางที่ 4 ในการวิเคราะห์กรณีศึกษา 2 กรณีที่เกี่ยวกับการปฏิรูปภาคส่วนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำในสหราชอาณาจักรและออสเตรเลียของ Brown, Ashley and Farrelly (2011) ซึ่งพวกเขาได้เขียนว่า “การดำเนินรอยตามประวัติศาสตร์ (Path Dependence) ไม่ได้หมายความว่า การพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจะต้องถูกปิดตัวลง” ในการพิจารณาถึงปัจจัยด้านกลุ่มผลประโยชน์ ความล้มเหลวในการปฏิรูปภาคส่วนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำนั้นจะเกิดจากการฝังตัวอยู่กับแนวทางเดิมๆที่เป็นผลมาจากพฤติกรรมที่เกรงกลัวความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง



สาเหตุและผลลัพธ์จากการจัดการวิกฤตด้านน้ำในบริเวณ Kuta ละ Sanur ในบาห์ลี

ปัจจัยด้านน้ำ

ถึงแม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะมีการจัดสรรน้ำโดยการใช้ท่อสูบน้ำให้กับทั้งภาคธุรกิจการท่องเที่ยวและภาคครัวเรือนอย่างเท่าเทียมกัน แต่ถึงอย่างไรก็ตามภาคครัวเรือนกลับขาดแคลนน้ำ เนื่องจากภาคธุรกิจการท่องเที่ยวได้มีการใช้ท่อสูบน้ำไฟฟ้า ซึ่งทำให้เป็นการแย่งน้ำจากภาคครัวเรือนไปเป็นจำนวน จนบางครัวเรือนได้มีการร้องเรียนว่า Fogarty, D. (2007) “บ้านแต่ละหลังในชุมชนมีน้ำใช้ถึงแค่ 10 โมงเช้าเท่านั้น” หรือ “บ้านแต่ละหลังมีน้ำใช้เป็นบางวันหรือเป็นครั้งคราวเท่านั้น” การขาดแคลนน้ำของภาคครัวเรือนมีปัญหาถึงขั้นที่ว่าในหน้าแล้งชาวบ้านไม่มีน้ำสะอาดใช้ในการอุปโภคบริโภค จนต้องไปซื้อน้ำจากบริเวณข้างเคียง

ปัจจัยทางด้านการเมืองและกฎระเบียบต่างๆ

ตั้งแต่มีการกระจายอำนาจตั้งแต่ ค.ศ. 1998 เป็นต้นมาทำให้ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซีย (Reuter, Thomas, 2011, p.60-70) รวมถึงจังหวัดบาห์ลีสามารถพึ่งพาตนเองและหารายได้เป็นของตนเองได้ ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวในบางครั้งก็ส่งผลเสียได้เช่นกัน ดังเช่นรัฐบาลในส่วนเทศบาล/ตำบล ปฏิเสธที่จะทำตามคำสั่ง/กฎระเบียบ/นโยบายที่สั่งการมาจากรัฐบาลในส่วนจังหวัด ถึงแม้ว่าคำสั่งการนั้นจะเป็นสิ่งที่สำคัญก็ตาม ดังเช่นในเรื่องของการจัดการทรัพยากรและการพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จากการสำรวจบทความวิจัยต่างๆและเอกสารพบว่าการจัดการด้านน้ำที่ไม่มีคุณภาพเป็นเพราะกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องมีมากมาย แต่การนำกฎดังกล่าวไปปฏิบัติใช้กลับไม่มีประสิทธิภาพ “weak law enforcement” “lack of control over law breakers” “regulations do not function” “supervision is weak” และ “laws are not implemented”

นอกจากนี้การจัดการน้ำของแต่ละหน่วยงานของภาครัฐนั้นก็ยังมีกฎระเบียบและแผนปฏิบัติการที่เป็นของตนเอง โดยที่ไม่ได้สอดคล้องกับหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นสิ่งที่เรียกว่า Sector-centric อาทิ ในขณะที่ Department of Forestry (กรมป่าไม้) ได้จัดตั้งกลุ่มการบริหารจัดการลุ่มน้ำ (BPDAS-Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai) แต่ Department for the Environment (กรมสิ่งแวดล้อม) ได้จัดตั้งการประชุมแสดงความคิดเห็นสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านน้ำ ในขณะที่ Department of Public Works (กรมโยธาธิการ) ยังได้จัดตั้งการประชุมแสดงความคิดเห็นสำหรับการบริหารจัดการลุ่มน้ำ ซึ่งแต่ละหน่วยก็ได้มีการดำเนินงานที่เป็นของตนเอง ต่างคนต่างทำ โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงความสอดคล้องอื่นๆเลย ด้วยสาเหตุนี้จึงทำให้หน่วยงานต่างๆและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถทำงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันได้ หรือไม่สามารถทราบได้ว่ากฎระเบียบใดที่สำคัญในขณะนั้นที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นปัญหาต่างๆจึงยังดำรงอยู่



ปัจจัยทางด้านอำนาจทางสังคมและปัจจัยทางวัฒนธรรม

ในขณะที่ปัญหาการกำกับดูแลที่ไม่มีประสิทธิภาพถูกพูดถึงอย่างเปิดเผยโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกือบทุกคน แต่ส่วนใหญ่ก็มีข้อแก้ตัวสำหรับผู้อาวุโสหรือผู้ที่อยู่ในตำแหน่งทางสังคมชั้นสูง ในขณะเดียวกันก็มีการบ่นหรือความไม่พึงพอใจและมีการประท้วงเกิดขึ้นบ้าง เช่นเดียวกับสถานที่อื่น ๆ ในอินโดนีเซีย “แนวคิดเรื่องอำนาจและผู้มีอำนาจโดยการให้ความเคารพนับถือต่อผู้มีอำนาจหรือผู้มีสถานะทางสังคมที่สูงกว่า”(Wardana, Agung, 2019, pp.17-21) อินโดนีเซียเป็นวัฒนธรรมแบบรวมที่เน้นการเคารพและความสามัคคีซึ่งหมายความว่าพฤติกรรมของแต่ละคนจะถูกควบคุมเพื่อความสงบเรียบร้อย ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชุมชนจะถูกควบคุมโดยการจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคล ผู้มีอำนาจจะทำการตัดสินใจและไม่สามารถตั้งคำถามได้ ชาวบ้านยอมรับและคาดหวังว่าการควบคุมทางการเมืองและสังคมจะอยู่ในมือของรัฐบาล พวกเขาถูกสอนให้เชื่อฟังรัฐบาลกลางและมีความเชื่อว่ารัฐบาลรู้ดีที่สุด วัฒนธรรมของการให้ความเคารพนับถือของผู้คนที่อยู่ในสังคมชั้นสูงนี้หมายความว่าชาวบาห์ลีไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์สิ่งต่าง ๆ และไม่สามารถประท้วงเรื่องการขาดน้ำกับรัฐบาลได้ และอาจทำให้เปลี่ยนมาเป็นการขัดแย้งแทน นอกจากนี้บาห์ลียังเป็นสังคมที่มีการแบ่งชนชั้นสูงมาก ต้นกำเนิดของครอบครัวที่กำหนดผ่านระบบแบ่งวรรณะแบบเดิมนั้นยังเป็นที่เคารพและมีอยู่จนถึงปัจจุบัน และลักษณะการปกครองแบบพ่อปกครองลูกของสังคมบาห์ลียังทำให้ผู้หญิงอยู่ในสถานะที่ต่ำกว่าผู้ชาย ในขณะที่ผู้หญิงที่มีสถานะต่ำกว่ามีแนวโน้มมากที่สุดที่จะได้รับผลกระทบจากการขาดแคลนน้ำไม่ว่าจะเป็นการกิน การชะล้าง และเตรียมอาหารสำหรับครอบครัวของพวกเขา พวกเขาแทบจะไม่มีโอกาสที่จะแสดงความกังวลของพวกเขาได้เลยเพราะกลัวว่าจะทำให้เสียชื่อเสียงหรือเป็นการไม่แสดงความเคารพ ผู้คนในบาห์ลียังกลัวว่าถ้าจะประท้วงเนื่องจากในบางกรณีผู้ประท้วงจะถูกคุกคาม อย่างไรก็ตามยังมีหลักฐานว่าการต่อต้านของหมู่บ้านสามารถประสบความสำเร็จได้

ปัจจัยด้านความตระหนักรู้

ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของรัฐบาลรับรู้ว่ามีปัญหาเรื่องน้ำ แต่หลายคนไม่ทราบถึงขอบเขตของปัญหา ในความเป็นจริงก็ยังไม่ชัดเจนนักหากผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งมีข้อมูลเพียงพอที่จะได้ภาพที่แท้จริงของปัญหา ผู้มีส่วนได้เสียด้านการท่องเที่ยวส่วนใหญ่ไม่ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการอนุรักษ์น้ำหรืออุทกวิทยาพื้นฐานทางสังคม หนึ่งในเจ้าของบ้านพักตากอากาศยอมรับว่าการเลือกฝักบัวอาบน้ำด้วยเหตุผลด้านสุนทรียภาพโดยอ้างอิงจากการใช้น้ำของฝักบัวอาบน้ำและกล่าวว่า “ผมไม่ได้พิจารณาเรื่องนี้เลยจนกระทั่งแขกชาวออสเตรเลียยกกล่าวว่าการอาบน้ำดังกล่าวผิดกฎหมายในออสเตรเลีย” (Cole, 2018, pp.17-18) ผู้จัดการวิลล่าอีกคนได้ยกให้ชักโครกแบบดูลเป็นอุปกรณ์ประหยัดน้ำ นักท่องเที่ยวมากกว่า 50% รายงานว่าพวกเขาต้องเปลี่ยนผ้าเช็ดตัวทุกวัน และน้อยกว่า 20% ของนักท่องเที่ยวที่สำรวจได้สังเกตเห็นว่าที่พักของพวกเขาพยายามที่จะอนุรักษ์น้ำหรือกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวทำเช่นนั้น อย่างไรก็ตาม 95% ของนักท่องเที่ยวคิดว่าควรทำ แรงกดดันต่อการเปลี่ยนแปลงไม่น่าจะมาจากนักท่องเที่ยวเนื่องจากเกือบ 90% ของนักท่องเที่ยว 110 คนที่สำรวจ



เห็นว่าบาทลมีน้ำปริมาณมาก เกือบ 70% กล่าวว่าพวกเขาจะพยายามอนุรักษ์น้ำและต้องการข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อช่วยพวกเขา ในขณะที่ 36% จะต้องเตรียมจ่ายภาษีด้านสิ่งแวดล้อมในใบเรียกเก็บเงินของพวกเขาเพื่อช่วยประหยัดน้ำและอีก 12% จะบริจาคโดยสมัครใจ Wardana, Agung (2019, pp.129-135)

บทสรุป

จากการตรวจสอบสาเหตุและผลลัพธ์ของความขัดแย้ง และความไม่เท่าเทียมกันด้านทรัพยากรน้ำบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาห์ลี บทความนี้ได้ระบุถึงวิธีการกระจายอำนาจทางสังคมในบาห์ลีซึ่งเผยให้เห็นว่าระบบเดิมที่รับประกันการกระจายแหล่งน้ำอย่างเท่าเทียมกันมานานนับพันปีนั้นจะถูกแทนที่ด้วยนักลงทุนภายนอกที่สนับสนุนรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ โดยได้ผลักดันการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนโดยไม่คำนึงถึงการขาดแคลนน้ำ หรือการจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้อุตสาหกรรมโรงแรม ร้านอาหาร และรัฐบาล มีการจัดการทรัพยากรใต้ดินเช่น น้ำบาดาล อย่างไม่มีประสิทธิภาพด้วย อีกทั้งยังถูกขัดขวางโดยผลประโยชน์ทับซ้อนและ ผลประโยชน์ที่ให้หน่วยงานรัฐบาลเป็นศูนย์กลาง ที่เกี่ยวข้องกับความสุขในการผลิตแต่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบและขาดการบังคับใช้กฎหมาย โดยแนวทางบนพื้นฐานของสิทธิที่ควบคู่ไปกับการรณรงค์ด้านการศึกษาของรัฐได้ถูกเสนอให้เป็นโครงการริเริ่มเพื่อให้เกิดระบบที่ยั่งยืนและเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรน้ำของบาห์ลี Wardana, Agung (2019, pp.115-120)

นอกจากนี้การรับรู้ด้านสภาพแวดล้อมยังเป็นผลผลิตของประสบการณ์ทางสังคม วัฒนธรรม และค่านิยม ปทัสถานทางสังคม เศรษฐกิจการเมืองของการเติบโตของการท่องเที่ยวที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง เช่น ความขัดแย้งต่อสังคม สิ่งแวดล้อม และการท่องเที่ยวซึ่งคิดเป็น 80% ของเศรษฐกิจในบาห์ลี การศึกษานี้มีความคล้ายคลึงกับของ Stonich (1998) ใน Honduras ที่กล่าวว่าพัฒนาการด้านการท่องเที่ยวที่ไม่ได้ตรวจสอบอาจส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำจืดของ Bay Island ความเสื่อมโทรมเป็นผลมาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกที่มีอำนาจซึ่งได้รับประโยชน์มากที่สุดจากการท่องเที่ยว ในขณะที่คนท้องถิ่นจะได้รับผลกระทบเชิงลบมากที่สุด

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

บทความนี้ได้แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะเป็นกุญแจสำคัญในการทำความเข้าใจผลกระทบเชิงสิ่งแวดล้อมจากการท่องเที่ยว และบทความนี้ยังได้จัดทำกรอบความคิดสำหรับการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของการท่องเที่ยวทางน้ำเพิ่มเติมในกรณีของรัฐที่ตั้งอยู่บนเกาะอีกด้วย



บรรณานุกรม

- คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ. (2558). *แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ*. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรน้ำ.
- สมिता วงศ์เฉลิมสุข. (2558). *ทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละประเทศในอาเซียน*. ค้นเมื่อ 16 สิงหาคม 2561. สืบค้นจาก <https://samita2039.wordpress.com/2015/02/01/hello-world/>
- อัมพร อารังลักษณ์ และคนอื่นๆ. (2553). *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Blomquist, William & Schlager, Edella. (2005). Political Pitfalls of Integrated Watershed Management. *Society & Natural Resources: An International Journal*, 18(2), 101-117.
- Brown, R.R., Ashley, R. & Farrelly, M.A. (2011). Political and professional agency entrapment: an agenda for urban water research. *Water Resources Management*, 25(15), 4037-4050.
- Brown, Rebekah. (2005). Impediments to Integrated Urban Stormwater Management: The Need for Institutional Reform. *Environmental Management*, 36(3), 455-468.
- Castro, J.E., Kaika, Maria & Swyngedouw, Erik. (2003). London: Structural Continuities and Institutional Change in Water Management. *European Planning Studies*, 11(3), 283-298.
- Doukkali, Mohammed Rachid. (2005). Water institutional reforms in Morocco. *Water Policy*, 7, 71-88.
- Fischhendler, Italy. (2008). Institutional Conditions for IWRM: The Israeli Case. *Ground Water*, 46(1), 91-102.
- Heclo, H. (1978). *Issue Networks and the Executive Establishment*. The New American Political System. Washington D.C.: AEI.
- Ingram, Helen & Schneider, Anne. (2005). *Public Policy and the Social Construction of Deservedness*. In *Deserving and Entitled*. Schneider, Anne and Helen Ingram. Albany, NY, USA: SUNY Press. 1-34.



- Ingram, Helen & Fraser, Leah. (2006). *Path Dependency and Adroit Innovation: The Case of California Water*. In *Punctuated Equilibrium and the Dynamics of U.S. Environmental Policy*. Robert C. Repetto. (Ed). New Haven, USA: Yale University Press. 78-109.
- Jessop, Bob. (2003). *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. The Department of Sociology, Lancaster University. Retrieved from <http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/jessop-governance-and-metagovernance.pdf>. 1-12.
- Kemper, K., Blomquist, W. & Dinar, A. (2007). *Integrated river basin management through decentralization*. New York, USA: Springer.
- Kjoer, Anne Mette. (2006). *Governance*. Cambridge. UK: Polity Press.
- Kobrak, Peter. (2002). *The Political Environment of Public Management*. London: Longman. 335.
- Kumler, L. M.. & Lemos, M.C. (2008). Managing waters of the Paraiba do Sul river basin, Brazil: a case study in institutional change and social learning. *Ecology and Society*, 13(2), 22.
- Lemos, Maria Carmen & Oliveira, J.L.F. (2004). Can Water Reform Survive Politics? Institutional Change and River Basin Management in Ceara', Northeast Brazil. *World Development*, 32(12), 2121-2137.
- Liu, C., Wang, Z.Y. & Sui, J.Y. (2007). Analysis on variation of seagoing water and sediment load in main rivers of China. *Journal of Hydraulic Engineering*, 38, 1444-1452.
- MacIntyre, Andrew. (2002). *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- McKay, Jennifer. (2005). Water Institutional reforms in Australia. *Water Policy*, 7, 35-52.
- Meinzen-Dick, Ruth. (2007). Beyond panaceas in water institutions. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(39), 15200-15205.
- Miller, E. & Buys, L. (2008). Water-recycling in South East Queensland, Australia: What do men and women think?. *Rural Society*, 18(3), 220-229.



- National Archives of Singapore. (2014). *NEWater outreach wins UN-Water award*. Retrieved from http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/20140328001/pub_press_release_21mar2014.pdf.
- NEW18. (2561). หญิงชาวอินโดฯต้องว่ายน้ำ 4 กิโลเมตรในน้ำโลก. สืบค้นจาก <http://www.newtv.co.th/news/13331>
- Nigussie, Zerihun et al. (2017). Applying Ostrom's institutional analysis and development framework to soil and water conservation activities in north-western Ethiopia. *Land Use Policy*, 71, 1-10.
- Ostrom, Elinor. (1991). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pahl-Wostl, Claudia. (2007). *Transitions towards adaptive management of water facing climate and global change*. *Water Resource Management*, 21, 49-62.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenland: Open University Press.
- Watson, N., Deeming, Hugh & Treffny, Raphael. (2009). Beyond Bureaucracy?. Assessing Institutional Change in the Governance of Water in England. *Water Alternatives*, 2(3), 448-460.
- World Bank. (2012). *Managing Development: The Governance Dimension*. Retrieved from <http://www.worldbank.org>.
- Unicef. (2557). *World Water Day: ประชากรยากจน 768 ล้านคนยังขาดน้ำสะอาด*. สืบค้นจาก https://www.unicef.org/thailand/tha/media_22286.html



Bridging North East India and ASEAN: An Examination of Buddhist Circuit's Role in the Promotion of Tourism Industry

Bishwanjit Singh Loitongbam^{1,a *}

(Received Date: January 8, 2021, Revised Date: January 21, 2021, Accepted Date: January 21, 2021)

Abstract

In this study, the role of India's Buddhist circuit in reshaping North East India's tourism industry is explored. Manipur has eight mandalas. The paper found that mandala is a niche tourism product and promotion of mandala tourism is a divergent series of investment and will create forward linkages. There is high likelihood of increasing income and employment opportunities being achieved by North East India. For that, reestablishing and reconnection of ASEAN members with North East India through cross-border economic and cultural integration will be a good policy through cooperation such as exploiting, exploring, bridging, sharing and boundary spanning. It will bring closer economic and cultural ties between ASEAN and India and in the economic development of North East India.

Keywords: Tourism/ Buddhist Circuit/ Mandala/ Manipur/ North East India/ ASEAN

Notes:

I would like to thank my supervisor, Prof. Amar Yumnam, Head of Department, Department of Southeast Asian Studies, Manipur University for his generosity in sharing his knowledge. I am grateful to an anonymous for reviewers for comments. I am grateful to Indian Council of Social Sciences Research (ICSSR), New Delhi which supported me with a two-year fellowship for the research.

^{*} *1ICSSR Post-Doctoral Fellow, Department of Economics, Manipur University, Canchipur, India, email: bishanjit99@gmail.com*



1. Introduction

North East India is a virgin land with exceptional natural beauty. It is a hotspot of floral and faunal biodiversity with abundant mineral, water and forests resources. Yet, it is economically backward region of the country. Basic economic indicators are all below the national standards. It comprises eight states namely Arunachal Pradesh, Assam, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland, Sikkim and Tripura. The region is hallmark of diversity in customs, cultures, traditions and languages. Each of the states has its own history and social and cultural identity. People speak a variety of Tibeto-Burmese languages. It is predominantly rural with over 84 per cent of the population living in the countryside. These eight states cover an area of 262,179 sq. km. constituting 8 per cent of the country's total geographical area. The total population of this region is around 46 million people which is about 4 per cent of the total population of the country. It has a population density of 175 per Sq. Km, varies from 17 in Arunachal Pradesh to 398 in Assam (2011 Census). Over 69 per cent of the population of the region lives in the state of Assam alone. Except Assam, the remaining seven states are predominantly hilly terrain that makes transportation difficult. The forest cover constitutes 52 per cent of its total geographical area.

Since the land border rather than the sea provides its access to the rest of the region, North East India is considered as a land-locked region. About 99 per cent of its total geographical boundary is shared with India's five neighboring countries (namely China, Myanmar, Bangladesh, Nepal and Bhutan). Out of the total land border of 5,483 kilometers, 1,346 kilometers shared with Tibet Autonomous Region, China in the North, 1,643 kilometers with Myanmar in the East, 1,879 kilometers with Bangladesh in the South-west, 99 kilometers with Nepal in the West, and 516 kilometers with Bhutan in the North-west. Breaking this landlocked condition is one of the main development strategies of the North East India.

This region is an agrarian economy. Services sector contributes predominantly in Regional Net State Domestic Products (NSDP) and is followed by agriculture. It needs a leapfrog development by shifting from traditionally agricultural economy to industrialized economy. But such transformation will not be easy to achieve. It requires foreign exchange as a source of savings and capital formation and promotion



of international trade. Its local market is very limited and unstable. Therefore, the key to modernization should be focusing on services-based economy, particularly tourism as this region has comparative advantages in tourism (Bishwanjit, 2018). Tourism provides employment and income in areas that were previously dominated by agricultural sectors. For hill states, the inflow of expenditure from an expansion in tourism services is the key to enhance economic development (NER Vision, 2020).

Promotion of tourism sector has several other comparative advantages over other sectors. “Tourism industry” involves different services, activities, and commodities (Meethan, 2008). It develops a complex network of relationships among these factors that involves the temporary migration of people for leisure purposes creating opportunities for regions and localities to change themselves as consumption hub. It commodifies place, people, and culture creating sites of leisure consumption or tourist space. It cuts across a number of sectoral boundaries. It stimulates forward linkages with other services and commodities like insurance and currency exchange, transportation, accommodation, food, and entertainment. The purchase and consumption of these goods and services are cyclical in nature (Meethan, 2008). It attracts substantial private sector investment and accommodates small enterprise development. It requires relatively low capital investment, but grows exponentially (NER Vision, 2020). Thus, this sector holds the highest promise for generating large employment and income-generating opportunities spreading and reaching down to all segments of society in North East India.

Tourism industry became one of the major foreign exchange earning industries in India, accounting for US \$27.31 billion in 2017 (ITS, 2018). India ranked 27th position in foreign tourist arrivals (FTAs) in the world and 7th in the Asia Pacific Region in 2017. Number of domestic tourist arrivals (DTAs) in India during 2017 was 1,652 million (Provisional) as compared to 1,615 million in 2016, with a growth rate of 2.3%. Number of FTAs increased from 1.28 million in 1981 to 2.54 million in 2001, to reach 10.04 million in 2017. But the growth rate of FTAs had decreased recently (ITS, 2018). In contrast with the country’s trend, the growth rate of FTAs increased from 35.5% in 2014 to 43.6% in 2017 (Table 1). The total tourist arrivals in North East India increased from 71.53 lakhs in 2014 to 97.15 lakhs in 2017, registering a



growth of 35.64% (Table 2). It shows that foreign tourists have shown keen interest in North East India.

Table 1: % Change in Foreign Tourist Arrivals: 2014-2017

Year	NE total	All India	NE % of All India	Manipur% of All India	Manipur % of NE Total
2014	117,543	22,334,031	0.53	0.01	2.36
2015	118,644	23,326,163	0.51	0.01	2.75
2016	144,588	24,714,503	0.59	0.01	2.12
2017	168,786	26,886,638	0.63	0.01	2.07

Source: Indian Statistical Tourism, 2015 & 2018

Table 2: %Change in Tourist Arrivals in North East India and All India: 2014-2017

Year	NE total	All India	NE % of All India	Manipur% of All India	Manipur % of NE Total
2014	7,045,019	1,282,801,629	0.55	0.01	1.64
2015	7,940,662	1,431,973,794	0.55	0.01	1.84
2016	7,771,376	1,615,388,619	0.48	0.01	1.94
2017	9,546,639	1,652,485,357	0.58	0.01	1.61

Source: Indian Statistical Tourism, 2015 & 2018

This calls into question the role of North East India in promoting tourism in India and its importance of bringing closer economic and cultural ties between ASEAN and India. This paper traces a dynamic process through which North East India could promote tourism industry through Buddhist Circuit by connecting this region with Southeast Asian countries. Manipur has eight mandalas. This mandala is a niche tourism product of the region, particularly for Manipur. This paper contributes to the understudied tourism and bordering nexus through mandala tourism under the Buddhist Circuit Scheme.

The rest of the paper is arranged as follows. The second section discusses about Mandala, its whereabouts and historical background of Buddhism in Manipur. The third section examines how the mandala tourism through Buddhist circuit can



promote tourism industry in North East India in particular and India, in general. It further examines the role of ASEAN's Buddhist pilgrimage in articulating this strategy. The final section then draws conclusion and some suggestions are proposed.

2. Mandala: A New Niche Tourism Product of North East India

2.1. What is a Mandala?

Mandala is a circle of symbolic forms with one basic pattern: symbol at the center representing absolute truth itself, and other symbols arranged at the various points of the compass representing manifested aspects of this same truth (Cairns, 1962). In other words, mandala means 'circle' in the ordinary sense of the word and contains a quaternity or a multiple of four, in the form of cross, a star, a square, an octagon, etc. (Jung, 1973, p.3). In Southeast Asian countries, mandala is a geometric representation of the cosmology and administrative model and by means of which man's alienation from himself, from Nature, and from God is overcome. In Tibet, it plays a major role in the Tantric form of Mahayana Buddhism. They believed that a truly spiritual life can be attained by following a Tantric form of Buddhism. Both in Tantric Buddhism and Tantric Hinduism, its general significance is the interpenetration of the material and spiritual worlds, i.e., of samsara and nirvana (Cairns, 1962). The philosophical basis for the representation of this interpenetration of the two worlds has three sources:

- (1) the teaching of the Yogacara school that all things are manifestations of Absolute Mind;
- (2) the Madhyamika concept that the Absolute Mind in its transcendental form is Szinyatg (Void) and
- (3) the central idea of the Buddhavatamsaka Sutra, the interpenetration of the transcendental Void and the samsara world. It is this idea of the Buddhavatamsaka Sutra which is central in mandala symbolism (Cairns, 1962).

Every mandala has its own peculiarity. For example, the Eastern mandalas are used ceremonially and their figures are fixed by tradition. They may be drawn or painted or, in certain special ceremonies, even represented plastically. Mandalas



found in monasteries and temples were less significant because they were external representations only. The true mandala is always an inner image and built up through imagination, at such times when psychic equilibrium is disturbed or when a thought cannot be found and must be sought for, because it is not contained in holy doctrine (Jung 1968: 95). The shape of Mandalas discovered in Manipur are very consistent with the basic mandala motif found in many eastern traditions which is a square with four cardinal gates or directions and eight lotus petals motif commonly appearing in the center.

2.2. Eight Mandalas Discovered in Manipur

Manipur is one of the eight states of North East India which is located at the extreme Northeastern corner of India. The capital of the state is Imphal. Manipur was once an ancient independent Kingdom in North East India. Manipur became a princely state under British rule in 1891. On 15 August 1947, she became briefly an independent country. She adopted the Manipur Constitution Act, 1947. On 11 August 1947, the then King of Manipur, Maharaja Budhachandra signed an Instrument of Accession, joining the India Union. Later, on 21 September 1949, he signed a Merger Agreement, merging the kingdom into India Union. This merger was later disputed by groups in Manipur on the ground that it had been completed without consensus and under duress. In October 1949, Manipur became part of Part C State of India. It was made a Union Territory in 1956 and a fully-fledged State in 1972.

Manipur covers an area of 22,327 square kilometers. It is bounded in the north by Nagaland, in the East and South by Myanmar, in the South-west by Mizoram and in the West by Assam. Out of 1643 km long Indo-Myanmar border land, Manipur shares a 390-km-long porous border with Myanmar which is about 24 per cent of the total Indo-Myanmar border land. There are three major ethnic groups. The Meiteis in the valley and the Naga and Kukis-chin group of people at the surrounding hills occupy the State. These ethnic groups belong to Mongoloid racial stock and speak Tibeto-Burman languages.

Eight mandalas have been discovered in Manipur so far (Figure 1) (Somorjit, 2018; 2019). The first Mandala was discovered at Maklang paddy field in 2013



(Maklang Mandala) (Figure 2). It has four similar protruding rectangular ‘gates’ in the cardinal directions guarded each by similar but smaller rectangular ‘gates’ on the left and right. There are an eight petalled flowers or rayed-star, recently called as Maklang ‘Star Fort’ by the locals, in the center. This mandala may be the world’s largest mandala built entirely of mud. It covers a total area of around 224,161 sq. meters. It is situated at 12 km aerial distance from Kangla Fort at Imphal. The second Mandala is situated at Heikakmapal Khabam paddy field covering a total area of about 122,232 sq. meters (Heikakmapal Mandala) (Figure 3). The third and fourth Mandala are situated at Phurju paddy field which cover a total area of around 117,517 sq. meters and around 117,466 sq. meters respectively (Phurju Mandala A and B) (Figure 4 & 5). The fifth mandala is located at Sagolmang covering a total area of 120,084 sq. meters (Sagolmang Mandala) (Figure 6). The fifth mandala is only 3 km away from the twin mandala of Phurju. The sixth mandala is located at Sekmai which covers a total area of 65,145 sq. meters (Sekmai Mandala) (Figure 7). The seventh Mandala is located at the paddy field of Keinou, Bisnupur District (Keinou Mandala) (Figure 8). The Keinou earthwork pattern is found similar with the Sekmai Mandala except that it has only two layers. It is a pattern of eight rayed star-shaped. It covers a total area of around 21,756 sq. meters with total circumference distance of 584 meters. Number eight Mandala is discovered at a small village called Nongren in Imphal East District (Nongren Mandala) (Figure 9). It is encircled by an earthwork that runs about 2.25 km covering a total area of 268,386 sq. meters. It has the archetypal protruding gates in the cardinal direction similar with those four Mandalas discovered on the bank of the Iril River of Manipur.

Though mandala occupies an important space in Buddhism, the exact motive or reason of building these mud mandalas in Manipur is, for the time being, not clearly understood. Whether they were built for tantric purposes or for building temple such as in Odissa (Donaldson, 1995) cannot be confirmed as any proper research has been pursued. Finding an answer to these questions lies outside the scope of this paper. Whatever the reason maybe, based on these evidences, these discoveries could be one of the most intense archaeological discoveries in recent years that could redefine the history of eastern thought and tradition of mandala.



2.3. Prevalence of Buddhism in Manipur

Manipur's ethnic people practice a variety of religions. Hinduism is the major religion in the State, closely followed by Christianity (Census 2011). Other religions include Islam, Sanamahism, Buddhism, Judaism, etc. As far as Buddhism practices in Manipur are concerned, no written record has been found in early manuscripts and other official records. But, many rich Buddhist artifacts and statues of historical importance excavated in and around the mandala sites. In March and April 1991, Archaeology Survey of India and Manipur State Archeology excavated a mound at Sekta village, few meters away from the Heikakmapal Mandala (Sharma, 1994, p.25). They also recovered a large number of secondary burial pots, copper burial masks with human skulls, porcelain wares and 'Buddhist' relic caskets. The artifacts of tripod ware culture, including animal skeletons, were also found at Moirang Kampu Sajeb, 7 km south-west from Sekta, on the eastern bank of the same river in December 2013. Till to our knowledge, tripod is not found in any other places of India except Manipur.

In early days, King Khagemba, who reigned Manipur from 1597-1652 AD, built the statue of Buddha at Kharam near Kajikhul village, Imphal West District (Kamei, 2015, p.52). This statue was built just few meters away from the Maklang Mandala. Several other Buddhist statues were discovered at different places of Manipur namely Kakching, Utlou Langpok, Tera Keithel, Langthabal, Khamnam Keithel, Erengbam Leikai, Tengnoupal, Bamol Leikai, Tengoupal, Yaikul Janmasthan and Nongmaiching hills (for more details see Birajit, 2014, p.87). Some section of local people of Manipur even worshiped Buddha as the Lord Shiva. For example, a 1.74meter high Parinirvana statue of Buddha at Ingourok near Khurukhul Village, is being worshiped as the lord Shiva by the Meiteis since 1900 (Kamei 2015, p.52). On the other side, the place where Nongren Mandala is located is known as "Napet or Napit Palli" in local language. The word "Napet/Napit" itself means those people who were traditionally engaged in hair cutting or shaving. There is a historical record that around 15th Century some Buddhist monks coming from Kabaw (the present-day Shan of Myanmar) settled in this Napit Palli. At that time, the Shans of Kabaw valley were the subjects of the Kingdom of Manipur. Therefore, those people



were Buddhist from the middle of the fifteenth century settled in Manipur during the reign of King Kiyamba (Kamei, 2015).

Sharma (1994) claimed that Buddhism was prevalent in the valley in Manipur and also a sizeable population of wealthy people was settled in and around Sekta (Sharma, 1994, pp.75-77). Sekta is the place just few meters away from the number sixth mandala (Sekmai Mandala). Kamei (2015) also agreed on this view by hinting that these sculptures reflected the prevalence of Buddhism in the Kingdom of Manipur. These claims were made before the discovery of all these mandalas. The interesting fact that was coming out recently is that those Buddhist artifacts and archeological evidences are found in and around these mandalas. This solidifies their claims that Buddhism was prevalent in early days in Manipur. Furthermore, Somorjit (2018) provided a fresh evidence of the existence of Buddhism in Manipur with Ouroboros. Ouroboros is the symbol of the snake or dragon biting its tail, symbolizing wholeness or infinity. In Manipuri culture, Ouroboros occupies a very important place and is being worshiped. He claimed that Ouroboros is the visual representation of Mandala.

Apart from history and archeological findings, one cannot overlook the geographical location of Manipur. Manipur has been at the crossroads of Asian economic and cultural exchanges for more than 2,500 years. Manipur had bilateral relations with the neighboring countries. The Indians and Westerners who travelled to China, Myanmar and Southeast Asian countries had to pass through Manipur. People from the Eastern and Western sides settled in Manipur and several Manipuris have also migrated into neighboring countries as well (Sanajaoba, Vol 4, p.2 , p.49). Thus, Manipur has long connected the Indian subcontinent and Central Asia to Southeast Asia, China, Siberia, Micronesia and Polynesia, enabling migration of people, cultures, and religions.

Buddhist preferred the U-shaped valleys like Manipur to establish monasteries and viharas (Sharma, 1994, p.75). Therefore, the construction of eight mandalas and favorable geographical location of Manipur may not be a coincidence. Manipur's incredible range of climate and vegetation with thick forest residing in subtropical Himalayan region within protective ranges of mountains and rivers are perfect placed



for medication and finding enlightenment. These features are very much consistent with the idea of the ‘Beyul or Hidden Paradise’. It might not be surprising if Manipur turns out to be one of the ‘Beyul’ of Padmasabhava.

3. Promotion of Tourism industry in North East India

3.1. Promotion of Tourism through Buddhist Circuit

The Buddhist Circuit is a route that follows in the footsteps of the Buddha in India and is one of the fifteen thematic circuits identified for development under the Swadesh Darshan – Integrated Development of Theme-Based Tourism Circuits Scheme of Ministry of Tourism (MoT). All sites in India related to Buddhism are covered under the Buddhist Circuit for development. MoT has sanctioned five projects for Rs. 355.26 crore under the Buddhist Circuit theme covering the States of Uttar Pradesh, Bihar, Madhya Pradesh, Gujarat and Andhra Pradesh and work on all the projects is under implementation. This Circuit is now expanded to 21 other states. The Buddhist Circuit is a key pilgrimage destination for 450 million practicing Buddhists¹. To increase India’s share of the global tourism market and to attract more overseas Buddhist pilgrims, three 'Buddhist Circuit' routes have been identified in the country with the help of state governments and private stakeholders in 2015.²

Out of the 8 North East Indian states, two States namely Sikkim and Arunachal Pradesh have already been included in the Buddhist circuit under the Buddhist Heritage Trails (State Circuits). Since eight mandalas have been discovered in Manipur so far, Manipur should have been included in this State Circuits. Possessing such an invaluable cultural heritage like mandala might turn out to be a big boon for North East India in changing the face of its tourism industry in the years to come. These mandalas might not be ordinary mandalas. Maklang Mandala is said to be one of the largest Mandalas in the world made entirely of mud (Somorjit, 2018). Few places possess such a mystic cultural relic. It has the high potential of attracting thousands of tourists, particularly Buddhist pilgrims, from all over the world. One

¹Economic Times “Government eyes funds from World Bank, Japan to develop & promote Buddhist Circuit”

² Press Information Bureau , Government of India, Ministry of Culture, 04-March-2015 14:49 IST , 3 Buddhist Circuits identified by the Ministry of Tourism available at <https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=116398>



Mandala is enough to attract thousands of tourists, both domestic and international and in Manipur. Thus, these mandalas could be a niche tourism product of this region that will help in promoting tourism industry.

Table 3: The Details of the Three Buddhist Circuit Routes:

Name of the Routes	Detail of the Routes
Circuit 1	The Dharmayatra or the Sacred Circuit
	This will be a 5 to 7 days circuit and will include visits to Gaya (Bodhgaya), Varanasi (Sarnath), Kushinagar, Piparva (Kapilvastu) with a day trip to Lumbini in Nepal.
Circuit 2	Extended Dharmayatra or Extended Sacred Circuit or Retracing Buddha's Footsteps
	This will be a 10 to 15 days circuit and will include visits to Bodhgaya (Nalanda, Rajgir, Barabar caves, Pragbodhi Hill, Gaya), Patna (Vaishali, Lauriya Nandangarh, Lauriya Areraj, Kesariya, Patna Museum), Varanasi (Sarnath), Kushinagar, Piparva (Kapilvastu, Shravasti, Sankisa) with a day trip to Lumbini in Nepal
Circuit 3	Buddhist Heritage Trails (State Circuits)
	i. Jammu and Kashmir – Ladakh, Srinagar (Harwan, Parihaspora) and Jammu and Kashmit (Ambaran). ii. Himachal Pradesh – Dharamshala, Spiti, Kinnaur and Lahaul. iii. Punjab – Sanghon. iv. Haryana – Jind (Assan), Yamunanagar(Sugh). v. Maharashtra – Aurangabad (Ajanta, Ellora, Pithalkora Caves), Pune (Karla Caves), Mumbai (Kanheri Caves), (Bhaja Caves) and Nashik (Pandavleni Caves). vi. Andhra Pradesh – Amravati, Nagarjunakonda, Vizag (Borra Caves, Salihundum Caves). vii. Madhya Pradesh – Sanchi, Satdhara, Andher, Sonari, Murulkurd. viii. Odisha – Dhauli, Ratnagiri, Lalitgiri, Udaygiri, Langudi, Khandagiri. ix. Chhattisgarh – Sirpur. x. West Bengal – Kolkata (Indian Museum) xi. Sikkim – Rumtek, Enchay and other Monasteries. xii. Arunachal Pradesh – Tawang and Bomdila.



3.2. Bridging North East India and ASEAN through Religious Tourism

Religious Tourism refers to travel in quest for a religious experience or the products they induce such as art, culture, traditions, architecture and holy places (SIGA, 2012, p.3; Nolan et al., 1992). Indian civilization is one of the oldest civilizations in the world. One can say that India is an offshoot to almost every major religion in the world, for example, Hinduism, Islam, Christianity, Buddhism, Jainism, Sikhism, Vaishnavism, Judaism, etc. Hinduism dominates in India followed by Islam, Buddhism and Christianity. Despite having these facts, religious tourism in India is not prospered up to extent that it should be. Let's take Buddhist pilgrimage as an example. There are around 535 million Buddhist populations in the world in 2019 (Table 4). Almost 90% of the world Buddhist population resides in South, East and Southeast Asian countries. Table 4 shows that 151 million Buddhist population resides in ASEAN countries, 252 million in China and 3.4 million people in Bhutan and Nepal together. Myanmar has 54 million Buddhist populations. There are about 96 million Buddhist populations in Japan and South Korea. Buddhism originated in India and the main Buddhist pilgrimage sites are in India. But less than 1 per cent of world Buddhist pilgrims visited India³. Most of the Western Buddhist tourist went to South East Asian countries. It implies that South East Asia has become traditional markets for Buddhist pilgrims instead of India. The major concern of India is that India could not take full advantage of this new trend of tourist movement. India wants to reverse this trend. That's why Indian government has launched Buddhist circuit scheme to increase visitation of Buddhist tourist in India.

This is where the importance of North East India and the relevance of mandala tourism lie in bridge-building between India and South East Asian countries. Cultural exchanges are a way of building bridges between the two regions. With the rising economic influence of various parts of Southeast Asia, domestic and intra-regional tourist mobility will rise in the coming decades. At the same time, there is an increase in religious motivated travel and visitation to sacred sites in the world. Visitation to religious sites depends on the relationship between tourists and their beliefs (Raj, 1992). The strength of their religious beliefs determines the visitation patterns of

³ *Tourism News Live*, "Govt set to expand Buddhism tourism circuit to 21 more states", May 12, 2018, Available at <http://www.tourismnewslive.com/2018/05/12/govt-set-to-expand-buddhist-tourism-circuit-to-21-more-states/>



pilgrims. Mandala occupies an important space in Buddhism. Believers believed that mandala has an extraordinary link with the divine. Mandala which has highly religious significance with historic and/or artistic importance can attract thousands of pilgrims. Mandala may or may not be a religious tourism attraction by virtue of its historical, artistic, or architectural endowments can attract interest for the casual tourist. It means that people who are interested in art, architecture, or history are also potential tourists. The architectural and artistic beauty of these mandalas will surely induce those casual tourists to visit in Manipur. Besides Manipur, Tawang Monastery of Arunachal Pradesh (included in the State Buddhist circuits) is the second biggest and oldest Monastery in Asia. It is known as the Tawang Ganden Namgyal Lhatse i.e., the celestial paradise of divine site chosen by the horse. It was founded by Merag Lodroe Gyamtso in the year 1680-81. The Dalai Lama gave him a painting of goddess Palden Lhamo to be kept in the monastery. and is known as the Tawang Ganden Namgyal Lhatse i.e., the celestial paradise of divine site chosen by the horse was founded by Merag Lodroe Gyamtso in the year 1680-81. A painting of goddess Palden Lhamo painted by his Holiness Dalai Lama is kept in the monastery. Rumtek Monastery of Sikkim is the home of his Holiness, the Gyalwa Karmapa of the Kargyu Sect of Tibetan Buddhism. Thus, Manipur along with other North East Indian states could bring thousands of Buddhist pilgrims including those Western Buddhist tourists who visited Southeast Asian countries to India.

Table 4: Buddhist Population of Countries and Region in 2019

Name of the country	Buddhist Population	Remarks
Bhutan	763,092	2019 estimates
Laos	7,169,455	2019 estimates
Myanmar	54,045,420	2019 estimates
Thailand	69,625,582	2019 estimates
Sri Lanka	21,323,733	2019 estimates
China	252,013,395	2010 estimates
Japan	88,065,372	2010 estimates
Korea	7,969,805	2010 estimates
Nepal	2,674,583	2010 estimates



Name of the country	Buddhist Population	Remarks
ASEAN*	150,577,684	2010 estimates

Source: World Population Review & The World Factbook, CIA

*includes Laos, Myanmar and Thailand Buddhist population

Despite of these considered pilgrimages and mandala sites, tourists are interested in colorful festivals including religious festivals (Nolan et al., 1992). India is a land of colorful festivals, celebrating throughout the year. Many colorful pilgrimage events like processions in folklore costume, special music and exotic rituals have been performed. North East India has also celebrated different kind of festivals ranging from national festivals to music festivals, and from religious festivals to harvest festivals. The rich cultural heritage of the North East India with its distinguished communities and tribes alongside with unique musical inheritances give this region a definite edge over the rest of the nation. These rich and vibrant festivals will attract a large number of tourists in North East India.

The present tourist flows in the Indo-Myanmar borderlands is mainly unidirectional, because Manipur has no unique products to offer to Myanmar and others. In addition to it, India could not offer the product diversity as much as China offers to Myanmar. This unidirectional pattern of tourist flows can be reversed if Indian government assimilate North East Indian states in ASEAN's pilgrimage tourist routes through Indo-Myanmar cross-border trading. It further promotes cross-border tourism. Promotion of cross-border tourism from the bottom could reduce regional development disparities in both sides of the border and stabilize the periphery regions of India and Myanmar namely Manipur and Sagaing Province. This has been a constant endeavor of both the countries. Thus, India should initiate for regional cooperation with neighboring countries to encourage cross-border tourism initiatives.

The only thing necessary for the policymakers to materialize this idea is to link Manipur into the already promoted Buddhist tourism, which starts from Lumbini in Nepal, where Buddha was born, to the sites in India he traversed, including Bodh Gaya, Sarnath, Kushinagar, Rajgir, Vaishali, Sravasti and Sankasia (in UP and Bihar). Because of Manipur's geographical proximity to the most affluent Buddhist tourist



origin markets, particularly Myanmar and ASEAN, in general, the potential of making Manipur as a common Buddhist tourist stop is very high. From Manipur, Tawang Monastery of Arunachal Pradesh or Rumtek Monastery of Sikkim can be reached either by air or by road or by train. For the time being, if a tourist wants to go there by air, he/she has to go through Guwahati Airport. Journey by road is quite long and uncomfortable. If Manipur is linked to this circuit, tourists can fly directly from Imphal airport. Any foreign tourist, who has landed to Imphal, can also easily go to any parts of the country. For example, a Myanmarese who wants to fly to Bodhgaya has to go either via Yangon or via Kunming, then to Kolkata, and finally to Bodhgaya (either by air or road). It is not only costlier but also time consuming. As tourists are very sensitive to travel time cost, he will be reluctant to visit India in spite of his quest for Bodhgaya. If he comes to Bodhgaya via Manipur, it will save a considerable amount of money and time. People can also go to other parts of the world from Imphal to Mandalay or Yangon.

Yunnan Model, in terms of tourism development through air transport, is worth mentioning in the process of making North East India a tourism hub. Yunnan Province and North East India share some common homogeneity. Like North East Indian states, Yunnan Province is an isolated, landlocked and mountainous region with only 6% of its geographical area in plain region and the rest covered by mountains and rivers. Yunnan is known as the land of minority with 24 different ethnic tribes and is bestowed with magnificent natural beauty. In spite of being rich in natural and mineral resources, the role of manufacturing industry was very marginal in provincial economic growth due to its landlocked feature.

At one point of time, tourism was also not as developed as it is now due to poor road transportation condition. After improving tourism transportation particularly air transport, Yunnan's tourism industry experienced radical changes. Tourism became a solid pillar industry and a driving force for the rapid local development of Yunnan economy. Tourism revenue accounted for more than 10% of the total GDP and the share has been increasing year by year (Jian et al., 2017). Through a well-developed civil aviation airport system, Yunnan has finally overcome its disadvantages of being a mountainous region and turned the odds towards its favor



by minimizing the time and space barriers. Tourism revenue is relatively higher in the areas where there is beautiful natural scenic resources, relatively backward economy, remote location and border area with bad traffic condition (Jian et al., 2017). This is the way which Indian policymakers should ponder upon to develop remote states like Manipur. Promoting air connectivity to hinterland areas will have positive spillover effects to metro areas as factors of production becoming expensive in various metro cities (NCAP, 2016). Therefore, it is highly pertinent to develop another regional economic hub center in North East India other than Guwahati (the state capital of Assam).

Promoting Guwahati as both commercial and regional hub is a zero-sum game in reducing regional development disparities. Due to Assam's locational advantages and demographic dividend, Guwahati is already the New York of this region in terms of economic activities and opportunities. Therefore, it is necessary to develop other cities like Imphal (the state capital of Manipur) as a regional hub of Southeast Asia. Imphal airport is the second largest airport in North East India. As per an International Civil Aviation Organization (ICAO) study, the output and employment multipliers of aviation are 3.25 and 6.10 respectively and contributes over 4.5% of the global Gross Domestic Product (NCAP, 2016). It means that the growth in aviation will create a large multiplier effect in terms of investments, tourism and employment generation, especially for unskilled and semi-skilled worker. For example, spending Rs. 100 on Manipur's air transport will contribute to Rs. 325 worth of benefits, and every 100 direct jobs in air transport creates 610 jobs in the economy. Thus, the positive spillover effects of developing other remote cities as regional hub will far outweighs the benefit arising from developing only Guwahati as the engine of growth of North East Indian economy. This idea is also consistent with the approaches that Chinese government had adopted to develop her landlocked provinces. Chinese government made Kunming, the provincial capital of Yunnan province as regional hub of South and Southeast Asian countries instead of Chengdu, provincial capital of Sichuan province. Sichuan province has more economic opportunities than Yunnan province. Developing these two provinces simultaneously enabled China to develop neighboring landlocked provinces of these two provinces like Guangxi, Xinjiang, Tibet, etc. thereby significantly reducing regional development disparities in China.



4. Conclusion

Given the economic potential of religious motivated travel in an increasingly globalized world, Indian government should look to North East India and the mandalas as a potential resource that can be commodified and packaged in the tourism marketplace alongside the growth of other leisure activities. There is a long and pervasive history of connections between India's Buddhist sacred space and the influx of Asian pilgrims. Religious tourism has long played an important role in cross-border cultural and economic processes. The prospect of promoting spiritual tourism in North East India by identifying new Buddhist and Hindu tourist circuits is very high. It will help in bringing a closer tie with India and Southeast Asian countries through culture and religion. Mandala tourism has, as of now, relatively no value as tourist attractions as it is only regional importance in Manipur. Once Manipur has been included in the State Circuits route and develop its infrastructure accordingly, Mandala will be a major marketable attraction for North East India, attracting a large number of devotees of Lord Gautam Buddha and Buddhist pilgrimages in the whole Southeast Asian countries.

The initiation of such niche tourism market is not only globally competitive but also provides opportunities to maximize the impact of tourism products that involve disadvantaged communities which is the main thrust area of every tourism policy. Mandala tourism is a community centric economic and social development program. It involves disadvantaged and marginalized communities. Most of the development initiatives of the state including tourism marginalized local communities due to a lack of capital and market linkages. Since all the mandalas are located at remote villages in rural paddy fields where State government often fails to incorporate in its development strategies to create new income and employment opportunities, promoting mandala tourism in these villages will create alternative sources of employment opportunities, such as cultural performance, tour guiding, food and beverage provision, homestays, handicraft retailing, etc. Most of these villagers' incomes mainly depend on agriculture which is very limited and agriculture being mostly depended on the mercy of monsoon leaves the villagers no other decent alternative source of income. This initiative will provide alternative source of income.



Above all, the mandala tourism could be a pan regional tourism involving the development of linkages within North East India and between Northeast India and other regions of the country. It can promote international tourism with well-established air connectivity from within NER to neighboring East and South East Asian countries.

Suggestions:

1. The state government must cooperate with tourist development in visa policy, foreign exchange requirements, and import regulations to open up new areas to mass tourism.
2. Marketing cultural experiences to tourists through advertisement domestic and abroad is necessary. Promote spin-off industries like travel agents, tourist guides, publishers of guidebooks, etc. to help tourists make some sense of what they see and to channel their perceptions-and spending in particular directions. In Manipur, local people did not know enough of their own culture and history, the government should publish pamphlets for local distribution to rectify the problem.
3. "Tours of living culture" and "staged production" should be promoted to experience tourists the culture of Manipur. In "tours of living culture", tourists are brought to see cultural forms in their natural settings: religious shrines, markets, ceremonies, etc., and offer tours to such events as cremations, weddings, tooth-filing ceremonies, and priestly ordinations. In staged productions, it can be promoted through dance and theater performances, ceremonies, craftsmen working, chefs cooking, etc.
4. Social tourism such as visits by family and friends and "business" tourism like conventions, business contacts, education, research, etc. should be promoted.
5. Of all the sectors of Manipur's economy, tourism is that most adversely affected by bad law and orders. The “definition of Manipur and North East India” has to be redefined. Manipur is now categorized as “a land not to visit” due to bad law and orders, insurgency, poor infrastructure, etc. Branding Manipur in this fashion is the real problem. Backwardness and poor infrastructure are not a real problem at all. For instance, tapping restrictions on



foreign tourists entering to Manipur muzzles the sprout of Manipur's tourism growth.

6. Tourism can affect the environment and remedial measures should be taken up to fulfill the principles of sustainability. Such measures could be more sensitive hotel design, development restrictions and building moratoria, curtailment of quarrying and mining, sensitive landscaping, more effective sewage treatment and garbage disposal, recycling and minimization of waste, and education programs to eliminate harmful tourist activities.

References

- Birajit, Soibam. (2014). *Meeyamgi Kholao: Sprout of Consciousness*. Advanced Research Consortium, Manipur.
- Bishwanjit S., Loitongbam. (2018). The Potential of Participation in Global Value Chains: Development of North East India. *Economic and Political Weekly*, 53 (39), 76-82.
- Cairns, Grace E. (1962). The Philosophy and Psychology of the Oriental Maṇḍala. *Philosophy East and West*, 11(4), 219-229.
- Census of India. (2011). *The Registrar General & Census Commissioner*. Government of India.
- Donaldson, Thomas Eugene. (1995). Probable Textual Sources for the Buddhist Sculptural Maṇḍalas of Orissa. *East and West*, 45(1/4), 173-204.
- Indian Tourism Statistics. (2015). *Ministry of Tourism*. Market Research Division, Government of India.
- Indian Tourism Statistics. (2018). *Ministry of Tourism*. Market Research Division, Government of India.
- Jian, Haiyun; Pan, Haixiao; Xiong, Guo and Lin, Xiaorong. (2017). The Impacts of Civil Airport layout to Yunnan Local Tourism Industry. *Transportation Research Procedia*, 25, 77-91.
- Jung, C.G. (1968). *Psychology and Alchemy*, (Collected Works of C.G. Jung, Vol. 12), Translated by Gerhard Adler and F.C. Hull, Princeton: Princeton University Press.

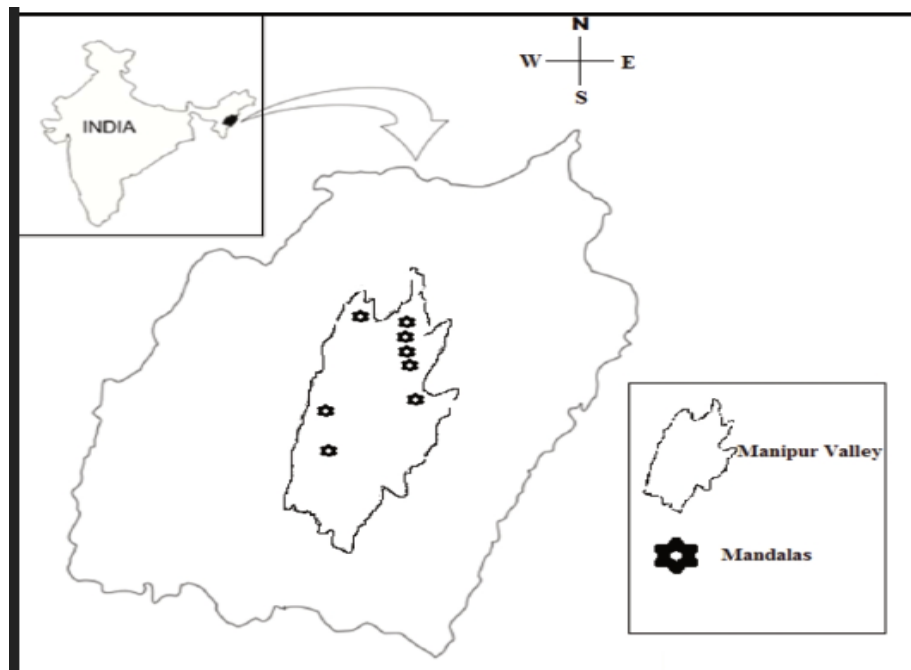


- Jung, C.G. (1973). *Mandala Symbolism*, (From Vol. 9i Collected Works), Translated by F.C. Hull, Bollingen Series, Princeton: Princeton University Press.
- Kamei, Gamumei. (2015). *History of Manipur: Pre-Colonial Period*. New Delhi: Akansha Publishing House.
- Manipur Tourism Policy. (2014). *Department of Tourism*. Government of Manipur.
- Meethan. (2008). "Tourism Industry" *The International Encyclopedia of Communication* (First Edition). Edited by Wolfgang Donsbach, 1-5.
- Ministry of Civil Aviation. (2016). *National Civil Aviation Policy 2016*. Government of India.
- _____. (2016). *Regional Connectivity Scheme - UDAN 2016*. Government of India.
- Ministry of Tourism, Market Research Division. (2015). *Indian Tourism Statistics 2015*. Government of India.
- _____. (2018). *Indian Tourism Statistics 2018*. Government of India.
- National Civil Aviation Policy (NCAP). (2016). *Ministry of Civil Aviation*. Government of India.
- Nolan, M.L. and Nolan, Sidney. (1992). Religious Sites as Tourism Attractions in Europe. *Annals of Tourism Research*, 19, 68-78.
- North Eastern Region (NER). (2020). Ministry of DONOR 2011. *Government of India*.
- Raj, Razaq. (2012). Religious Tourist's Motivation for Visiting Religious Sites. *International Journal of Tourism Policy*, 4(2), 95-105.
- Sanajaoba, Naorem. (1994). *Manipur Past and Present: Volume IV*, New Delhi: Mittal Publications.
- Sharma, A.K. (1994). *Manipur: The Glorious Past*. New Delhi: Aryan Books International.
- Somorjit, Wangam. (2018). World's Largest Mandalas from Manipur and Carl Jung's Archetype of the Self. *NE Scholar Magazine*, 4(1), 24-33.
- _____. (2019). Merging the Lost Civilization of the Manipur Valley. *NE Scholar Magazine*, 4(4), 30-39.
- Strategic Initiatives & Government Advisory (SIGA) Team. (2012). *Diverse Beliefs*. Tourism of Faith Religious Tourism Gains Ground: YES Bank.



Appendix:

Figure 1: Map of Manipur and India showing Geographical Location of Eight Mandalas



Source: Somorjit, 2019

Figure 2: First Mandala at Maklang



Source: Somorjit 2018

Figure 3: Second Mandala at Heikakmapal



Source: Somorjit 2018

Figure 4 and 5: Third and Fourth Mandala at Phurju



Source: Somorjit 2018



Figure 6: Fifth Mandala at Sagolmang



Source: Somorjit 2018

Figure 7: Sixth Mandala at Sekmai



Source: Somorjit 2018



Figure 8: Seventh Mandala at Keinou



Source: Somorjit 2019

Figure 9: Eighth Mandala at Nongren



Source: Somorjit 2019



แนวคิดและเครื่องมือการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนวยการ บัญญัติไตร*

สุพัตรา ยอดสุรางค์**

อาทิตยา พิพัฒน์พงศ์อำไพ***

(วันรับบทความ: 12 เมษายน 2562/ วันแก้ไขบทความ: 2 ธันวาคม 2562/ วันตอบรับบทความ: 11 ธันวาคม 2562)

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการสังเคราะห์แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับ พ.ศ. 2543 และฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนการกระจายอำนาจ ดังกล่าว มีสาระสำคัญประกอบด้วย (1) ภาพรวมของแผนการกระจายอำนาจ (2) กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ (3) ขอบเขตแนวทางและวัตถุประสงค์การกระจายอำนาจ สาระสำคัญทั้งสามองค์ประกอบดังกล่าว รัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ การดำเนินการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในกรอบของกฎหมาย และประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส และประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนบทความนี้มีความมุ่งหวังเพื่อให้ผู้สนใจ และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นได้เห็นถึงภาพรวม, กรอบแนวคิด, ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจด้านการปกครองท้องถิ่นของประเทศ

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจทางการเมือง/ การกระจายอำนาจ/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* รองผู้อำนวยการวิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

** นักวิชาการศึกษา วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

*** ผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์



Concepts and Tools for Decentralization of the State to Local Governments:

A Case Study the Planned Decentralization to Local Governments

Amnuay Boonratmaitree^{*}

Suphattra Yodsurang^{**}

Arthittiya Pipatpongumpai^{***}

(Received Date: April 12, 2019, Revised Date: December 2, 2019, Accepted Date: December 11, 2019)

Abstract

This article is a synthesis of the decentralization plan for Local Government Organizations, B.E. 2543 and B.E. 2550. It's important equipment in decentralizing the state to Local Government Organizations, which has important content consisting of (1) overview of decentralization plan; (2) decentralization framework; (3) scope, approach and decentralization objectives. The essence of these three elements mentioned, the state are aimed to decentralization the state decentralize to the Local Government Organizations is smooth and effective. Local government Organizations are independent within the framework of the law. People can benefit from public services. The operations of the Local Government Organizations are transparent and people are participating in the administration of the Local Government Organizations. The author of this article aims to give every interested person and scholars in local administration have seen the overview, conceptual framework, scope and purpose of decentralization of local government in the country.

Keywords: Political Decentralization/ Decentralization/ Local Government Organizations

^{*} Deputy Director of College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

^{**} Academic Service Officer, College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology

^{***} Assistant Director of College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

E-Mail: bluesky28@gmail.com



บทนำ

ลักษณะของการกระจายอำนาจของรัฐมีหลายแนวคิด เช่น การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดที่รัฐมีความจำเป็นต้องกระจายอำนาจ (Decentralization by default) การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดการแบ่งอำนาจในการบริหาร (Administrative decentralization) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) และการกระจายอำนาจภายใต้หลักการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งในปัจจุบันรัฐดำเนินการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายแนวคิดและหลากหลายมิติ เช่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจด้านการคลังท้องถิ่น การกระจายอำนาจการบริการสาธารณะ การถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น กลไกและรูปแบบการกระจายอำนาจในมิติต่าง ๆ เหล่านี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ นโยบายของคณะรัฐมนตรี กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และนโยบายของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนโยบาย แผนงาน เช่น นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะรัฐมนตรี การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรการของนโยบายและกฎหมายดังที่กล่าวแล้ว ล้วนแต่เป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว เห็นว่ากรอบและเครื่องมือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดนี้ ประกอบขึ้นจากแนวคิดของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และประชาสังคม (Civil Society) ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะและประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้โดยง่าย (อำนวย บุญรัตน์ไมตรี วัฒนา นนทชิต และธนภุช งามมีศรี, 2559, น.111-127; Asher, M.G., 2001, pp.100-101)

นอกจากนี้แล้วรัฐยังได้ตรากฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือและกลไก ซึ่งส่งผลต่อการกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552

บทความนี้เป็นการนำเสนอภาพรวมของเครื่องมือและนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ปรากฏอยู่ในรูปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งครอบคลุมถึงกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอบเขตและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนี้



1. ภาพรวมของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เป็นประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2543 ตามพระราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 17 มกราคม 2544 (ราชกิจจานุเบกษา, 2544, น. 23) แผนการกระจายอำนาจฉบับนี้เปรียบเสมือนแผนแม่บทที่รัฐถือเป็นแนวทางดำเนินงานกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวิสัยทัศน์ในช่วง 4 ปี แรก คือ (1) ปี พ.ศ. 2544-2547 เป็นช่วงเวลาแห่งการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมรองรับการถ่ายโอนภารกิจ ส่วนในช่วงที่ 2 คือ (2) ปี พ.ศ. 2548-2553 เป็นช่วงของการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาค การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และ (3) ปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจ ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่นได้

1.2 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เป็นประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศใช้เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2551 ตามพระราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 (ราชกิจจานุเบกษา, 2551, น.1-2) แผนฯ ฉบับนี้จัดทำขึ้นเนื่องจากหลายภาคส่วนเห็นว่าแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการเนื่องมาจากระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ท้องถิ่น ขาดการประสานสัมพันธ์กันในกลไกและกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ และมีความเป็นเอกภาพของหน่วยงาน และเพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งขึ้น เกิดการผลักดันให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ จึงได้มีการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

2. กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 ได้วางหลักการความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารองค์กร การบริหารการเงิน



และการคลังท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐบาลจะทำหน้าที่กำกับดูแลเท่าที่จำเป็น รัฐบาลจึงกำหนดกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.1 กรอบแนวคิดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ

กรอบแนวคิดนี้รัฐต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การคลัง การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทาง การเมืองการปกครอง โดยยังรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและควมมีเอกภาพ และความมั่นคงของชาติของ ประเทศ

2.2 กรอบแนวคิดการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดนี้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและ ตัดสินใจในกิจการของตนเองให้มากขึ้น ปรับลดบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐจะกำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น

2.3 กรอบแนวคิดประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดนี้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชน ได้รับการบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน มีความโปร่งใส มี ประสิทธิภาพ รับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น ส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม ชุมชน มีส่วน ร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมากขึ้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2547, น.25-26; ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และคณะ, 2556, น. XV)

3. ขอบเขตแนวทางและวัตถุประสงค์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และพ.ศ. 2551 กำหนด ขอบเขตแนวทางและวัตถุประสงค์ ไว้เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการกระจายอำนาจ คือ รัฐจะต้องกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการ อำนาจด้านการคลังท้องถิ่น การสร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องปรับบทบาท ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค การปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ การสร้างระบบติดตามตรวจสอบ กำกับดูแล และประเมินผล

จากกรอบแนวคิด ขอบเขต แนวทาง และวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2551 สามารถกำหนดเป็นหลักการและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นได้ ดังนี้ (แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543, แผนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551)



3.1 การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง มีหลักการที่สำคัญดังนี้

3.1.1 ถ่ายโอนภารกิจที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

3.1.2 การถ่ายโอนภารกิจ ให้พิจารณาจากภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก

3.1.3 ให้คำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก แต่ถ้าเกิดผลต่อประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งให้ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นร่วมกันดำเนินการ หรืออาจถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้

3.1.4 บริการสาธารณะที่ครอบคลุมหลายจังหวัด ให้หน่วยงานของรัฐรับไปดำเนินการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดตกลงดำเนินงานร่วมกันได้ และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้ความเห็นชอบ

3.1.5 การถ่ายโอนภารกิจให้พิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาจากรายได้ บุคลากร ประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพการให้บริการ ประสิทธิภาพในการบริหาร

3.1.6 ให้คำนึงถึงความคุ้มค่าและประหยัดจากขนาดการลงทุน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทได้ตามลำพัง สามารถจัดตั้งเป็นสหการขึ้นได้

3.1.7 การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงประชาชน เพื่อให้ได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงความต้องการ และมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.8 ยึดหลักการและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3.2 การกระจายอำนาจการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักการและแนวทางสำคัญที่รัฐจะดำเนินการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.2.1 การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐศึกษาโครงสร้างรายได้ วิเคราะห์รายจ่าย รายได้ วิเคราะห์ดุลการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น

3.2.2 การปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

รัฐต้องให้ความสำคัญในเรื่องการขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ความโปร่งใสในการจัดเก็บภาษี การเพิ่มภาษีประเภทใหม่ ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหารายได้ในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว



3.2.3 การปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรร หรือจัดเก็บเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐกำหนดวิธีการจัดสรรรายได้ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มสัดส่วนรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงภารกิจและความรับผิดชอบ

3.2.4 แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจะคำนึงถึงความสมดุลของวัตถุประสงค์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน คือ การลดช่องว่างทางฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐาน สามารถดำเนินงานตามนโยบายของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3 การถ่ายโอนบุคลากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

รัฐกำหนดกรอบแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่น คล่องตัว ยืดหยุ่น จูงใจให้บุคลากรไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลต้องยึดหลักคุณธรรม สร้างหลักประกันความก้าวหน้า ให้ความเป็นธรรมแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น มีระบบการบริหารงานบุคคลที่ทันสมัยเพื่อเอื้อต่อการปฏิบัติงานและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยยึดหลักความคุ้มค่า และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในระยะแรกที่มีการถ่ายโอนบุคลากรรัฐต้องสนับสนุนงบประมาณด้านบุคลากร

3.4 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม การตรวจสอบติดตามประเมินผล

รัฐต้องพัฒนาระบบตรวจสอบและระบบติดตามประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ ประชาชนและภาคประชาสังคมสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ รวมทั้งการสร้างกระบวนการ ส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชนและภาคประชาสังคม มีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจและรับรู้ถึงสิทธิของตนเองตามกฎหมาย การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การจัดตั้งกลุ่มองค์กรชุมชน

3.5 การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวทางที่สำคัญ ดังนี้



3.5.1 การเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องดำเนินการให้หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุน ให้คำแนะนำ ทางวิชาการ แนวทางการดำเนินงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม ในลักษณะการบูรณาการ และเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนงบประมาณ ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำโครงการต่าง ๆ ตามภารกิจการถ่ายโอนบริการสาธารณะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

3.5.2 การปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทควรมีอิสระที่จะปรับปรุงโครงสร้างองค์กร โดยคำนึงถึงภารกิจหลักที่ได้รับการถ่ายโอน ชัดความสามารถทางการบริหาร การเงินการคลัง และอัตรากำลัง และควรคำนึงถึงต้นทุน ความคุ้มค่า

3.5.3 การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

จัดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านในระดับจังหวัด เพื่อกำหนดนโยบาย และมาตรฐาน การจัดบริการสาธารณะ ในเขตจังหวัด จัดสรรทรัพยากร กำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.5.4 การปรับปรุงระบบการวางแผน งบประมาณ บัญชี การบริหารงานบุคคล การติดตาม

ตรวจสอบ และระบบข้อมูล

ให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในลักษณะขององค์รวม เพื่อลดความซ้ำซ้อนของโครงการพัฒนาและให้เกิดความประหยัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำยุทธศาสตร์การ พัฒนาในระยะยาว และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการหาต้นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะ จัดทำ งบประมาณแบบเน้นผลงาน ระบบงบประมาณต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ พัฒนาระบบบัญชี สามารถรับรู้ที่มาของรายได้ การรับรู้รายจ่าย ภาระหนี้สิน ฐานะทางการคลัง และสามารถวัดผลผลิต ผลลัพธ์ของการให้บริการสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

3.6 การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะเรื่อง เช่นการโอนภารกิจ การให้บริการสาธารณะ การจัดสรรรายได้ เงินอุดหนุน หากมีกฎหมายอื่นที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ รัฐจะต้องแก้ไขอย่างรวดเร็ว หรือหากมีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นใหม่



เพื่อให้สอดคล้องกับการรับการถ่ายโอนภารกิจหรือวัตถุประสงค์แห่งการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐก็ต้องดำเนินการ โดยยึดหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.7 กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

รัฐต้องจัดให้มีกลไกในการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจ ควรประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ให้มีอำนาจการตัดสินใจในระดับหนึ่ง ให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง ให้มีกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานที่รวดเร็ว ให้มีการศึกษา พัฒนา ปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ และแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.8 การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนราชการส่วนกลางกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สามารถยืดหยุ่นได้ตามความเป็นจริง สร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพการให้บริการ โดยรัฐหรือองค์กรกลางทำการประเมินร่วมกับประชาชนและภาคประชาสังคม รวมทั้งการให้มีมาตรการลงโทษทางสังคมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินงานโดยขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการบริการสาธารณะของประชาชน

สรุป

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีกรอบแนวคิดหลักสามแนวทาง คือ (1) กรอบแนวคิดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ (2) กรอบแนวคิดการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (3) กรอบแนวคิดประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งสามแนวคิดนี้ เป็นเสมือนเครื่องมือในการกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ แต่ต้องอยู่ในการกำกับมาตรฐาน การตรวจสอบของรัฐ และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามรัฐควรมีการประเมินว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดดังกล่าวที่ผ่านมาได้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งปรัชญาการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร และประชาชนได้รับประโยชน์หรือไม่อย่างไร และรัฐควรพิจารณาหาแนวคิดและเครื่องมือกลไกการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นต่อไป



บรรณานุกรม

- แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543. (2543). ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 18 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 17 มกราคม 2544.
- แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551. (2551). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2544). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 17 มกราคม 2544. 23. _____ . (2551). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2551. 1-2.
- ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุตดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ ลีลี โกศิยานนท์ หวณ ชูเพ็ญ และรัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2556). การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ: มปท.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส.
- อำนวย บุญรัตน์ไมตรี วัฒนา นนทิต และธนภณ งามมีศรี. (2559). กระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารท้องถิ่น. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, 14(2), (กรกฎาคม-ตุลาคม), 111-127.
- Asher, M.G. (2001). *Globalization and fiscal policy: Rational for reform in Southeast Asia*. In M.G. Asher, D. Newman, & T.P. Snyder (Eds.), *Public Policy in Asia: Implication for Business and Government* Westport. New Zealand: Quorum Book. 100-101



การพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เอกราช บุญเรือง*

อโนทัย หาระสาร**

(วันรับบทความ: 17 เมษายน 2562/ วันแก้ไขบทความ: 17 กันยายน 2562/ วันตอบรับบทความ: 24 กันยายน 2562)

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเสนอแนะการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกสารเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ และการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติถูกนำมาใช้ในการศึกษาและการอภิปราย ด้วยวิธีการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบกับปัญหาการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น เจ้าหน้าที่มีจำนวนไม่เพียงพอ และขาดความเชี่ยวชาญด้านการป้องกันภัยพิบัติ นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นการจัดการภัยพิบัติในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นนโยบายที่สำคัญต่อประเทศชาติ ข้อเสนอแนะคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ควรจัดทำแผนและซ้อมรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ไม่ว่าจะเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือไม่ก็ตามในปีนั้นๆ ควรสร้างเครือข่ายด้านการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงหรือที่มีสภาพปัญหาคล้ายกัน และควรให้ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติได้มีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ ผ่านทางการจัดเวทีเสวนา การให้เข้าร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาโครงการ และการให้มีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

คำสำคัญ: การพัฒนาศักยภาพ/ การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

** อาจารย์ประจำคณะบริหารธุรกิจและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี



The Capacity Development for Natural Disaster Management of Local Administrative Organizations

Eakarat Boonreang^{*}

Anothai Harasarn^{**}

(Received Date: April 17, 2019, Revised Date: September 17, 2019, Accepted Date: September 24, 2019)

Abstract

The objective of this article is to analyze the natural disaster management of Local Administrative Organizations and to recommend the further development of their capacity for natural disaster management. Academic studies relevant to disaster management and capacity development of disaster management were read and analyzed through discussion and synthesis. The study revealed that Local Administrative Organizations face many problems with natural disaster management, for example insufficient staff and lack of expertise in disaster management. Local Administrative Organizations still emphasize the preventive disaster management approach over the proactive approach. Furthermore, policies related to natural disaster prevention were not determined as priority areas for the country's policy development. The recommendations provided by this study are that Local Administrative Organizations should recruit and select persons with knowledge, capabilities, and experience in natural disaster management and should establish and rehearse the natural disaster plan every year, regardless if natural disasters are predicted to happen that year or not. In addition, Local Administrative Organizations should create a network for natural disaster management with adjacent Local Administrative Organizations and communities that face similar problems. Moreover, villagers in the areas affected by natural disasters should participate in disaster management by holding discussions, listening to provided information, commenting on the projects being considered, and participating in the evaluation of projects.

Keywords: Capacity Development/ Natural Disaster Management/ Local Administrative Organization

^{*} Lecturer, Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University

^{**} Lecturer, Faculty of Business Administration and Management, Ubon Ratchathani Rajabhat University



บทนำ

ภัยพิบัติเป็นการขัดขวางที่นำวิกฤตต่อชุมชน และเกี่ยวข้องอย่างมากกับการสูญเสียของมนุษย์ สิ่งของ หรือสิ่งแวดล้อม และผลกระทบซึ่งเกินกว่าความสามารถและทรัพยากรในการจัดการของชุมชน (United Nations International Strategy for Disaster Reduction: UNISDR, 2009 p.9) และส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อมนุษย์ และการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (Zhang, Okada & Tatano, 2005, pp.115-116) ทั้งนี้ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นภัยที่เกิดจากสาเหตุทางธรรมชาติ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1.ภัยพิบัติที่เกี่ยวกับน้ำและสภาวะอากาศ (Hydro - meteorological) เช่น น้ำท่วม ลูกเห็บ และลมพายุ 2.ภัยพิบัติทางด้านภูมิศาสตร์ (Geological) เช่น ภูเขาไฟระเบิด สึนามิ และแผ่นดินไหวและ 3.ภัยพิบัติทางด้านชีวภาพ (Biological) เช่น การระบาดของโรคติดต่อ และการติดเชื้อของพืชหรือสัตว์ (United States Agency International Development: USAID, 2011, pp.25-26) ทั้งนี้ผลกระทบของภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ส่งผลที่ร้ายแรงต่อประชาชนและทรัพย์สินเช่น ความสูญเสียของชีวิต การบาดเจ็บ และความเสียหายของสิ่งก่อสร้าง (Carter, 1991, p.10)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจสำคัญคือการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนในพื้นที่เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การรักษาพยาบาล และการจัดให้มีการศึกษา สำหรับหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นภารกิจหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญอย่างมากในปัจจุบัน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และเป็นหน่วยงานของรัฐหน่วยงานแรกที่ต้องเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เมื่อเกิดภัยพิบัติมีบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบคือ การอำนวยความสะดวก ควบคุมปฏิบัติการเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การสนับสนุนช่วยเหลือแก่พื้นที่ติดต่อหรือใกล้เคียง และการประสานงานกับหน่วยราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่ทั้งนี้ ปัจจุบันพบว่าพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติต่างๆ มากขึ้น โดยเฉพาะภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น อุทกภัย ดินโคลนถล่มภัยแล้ง และวาตภัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้รับมอบอำนาจและหน้าที่ให้ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (5) เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิงมาตรา 51 (8) เทศบาลตำบลอาจจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำและเทศบาลยังสามารถรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหการตามมาตรา 58 กล่าวคือถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการมีสภาพเป็นทบวงการเมืองและมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ในการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (29) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561)



ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 20 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น เป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย และมาตรา 21 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น (1) การสั่งข้าราชการพลเรือน พนักงานส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานอาสาสมัคร และบุคคลใดๆ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย ให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและ (6) การจัดให้มีการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยโดยทั่วถึงและรวดเร็ว นอกจากนี้มาตรา 23 ยังกำหนดว่าเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ติดต่อ หรือใกล้เคียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น ที่จะสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550, น.18)

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ของตน แต่ยังคงพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประสบปัญหาในการจัดการภัยพิบัติ เช่น ข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณและการบริหารที่กระจายอำนาจมาจากรัฐบาลส่วนกลาง (Wongpreedee & Sudhipongpracha, 2014, p.2) การมีการเมืองเข้าไปแทรกแซงในการบริหารจัดการ (อุทัย เลาหิเชียร และสุวรรณี แสงมหาชัย, 2560, น.125) การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (รัชนิ ดินเมือง, 2554, น.72) และยังขาดนโยบายในการดำเนินการที่ชัดเจนและไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากไม่เคยเกิดสาธารณภัยบางประเภท จึงยังไม่เห็นความสำคัญของการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ อีกทั้งยังขาดการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ (วรวิทย์ พรหมชาติ, 2556, น.78) และถึงแม้จะมีการจัดทำแผนรองรับการบริหารจัดการภัยพิบัติแต่ไม่เคยจัดการฝึกซ้อมเพื่อเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติตามแผนที่จัดทำขึ้น ส่งผลให้ที่ผ่านมาการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเพียงการแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้า (ชูวงศ์ อุบลี, 2557, น.52)

จากที่มาและปัญหาข้างต้น บทความวิชาการนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1.วิเคราะห์การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ และ 2.เสนอแนะการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบทความประกอบด้วยหัวข้อบทนำ แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ การอภิปรายผล ข้อเสนอแนะจากการศึกษา และบทสรุป



แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ มีดังนี้

1. การจัดการภัยพิบัติ

การจัดการภัยพิบัติมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ 1.การป้องกันความสูญเสียของชีวิต 2.การลดความทุกข์ทรมานของมนุษย์ 3.การให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงแก่สาธารณะและเจ้าหน้าที่ และ 4.การลดความเสียหายแก่โครงสร้างพื้นฐานทรัพย์สิน และความสูญเสียของทรัพยากรทางเศรษฐกิจ (Ulum & Chaijaroenwatana, 2011, p.27) แม้ว่าภัยพิบัติเป็นสิ่งที่สร้างความเสียหายให้กับชีวิตและทรัพย์สินในระหว่างเกิดภัยพิบัติ แต่การจัดการภัยพิบัติในช่วงก่อนและหลังเกิดภัยพิบัติก็เป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นการจัดการภัยพิบัติจึงไม่ใช่เพียงแค่กระบวนการจัดการระหว่างภัยพิบัติ แต่ยังเป็นการจัดการซึ่งเน้นกระบวนการทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ ดังเช่น Khan, Vasilescu, and Khan (2008, p.47) ได้สรุปกิจกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการของการจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

1) ก่อนเกิดภัยพิบัติเป็นการลดความสูญเสียของมนุษย์และทรัพย์สิน เช่น การรณรงค์สร้างจิตสำนึก และการเตรียมความพร้อมของแผนการจัดการภัยพิบัติในระดับครัวเรือนและระดับชุมชน รวมทั้งการมีระบบเตือนภัยล่วงหน้า ซึ่งทำให้มั่นใจได้ว่าการอพยพของชุมชนเป็นไปอย่างทันเวลา (White & Rorick, 2010, p.9)

2) ระหว่างเกิดภัยพิบัติเป็นการจัดหาความต้องการให้แก่ผู้ประสบภัย และการทำให้ความทุกข์ลดน้อยลง ทั้งนี้กิจกรรมที่ดำเนินการภายใต้ขั้นตอนนี้ถูกเรียกว่ากิจกรรมการตอบสนองต่อเหตุฉุกเฉิน

3) หลังเกิดภัยพิบัติเป็นการฟื้นฟูในเบื้องต้น และการบูรณะชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างทันทีทันใดหลังจากประสบภัยพิบัติ ในขั้นตอนนี้ถูกเรียกว่ากิจกรรมการตอบสนองและการฟื้นฟู

นอกจากนี้ Coppola (2007, pp.9-10) ได้สรุปขั้นตอนที่สมบูรณ์ของกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

1) การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) เป็นการลดหรือการกำจัดความเป็นไปได้หรือผลกระทบของอันตรายโดยสิ่งสำคัญในขั้นตอนนี้คือ การประเมินความเสี่ยงซึ่งจะทำให้ทราบว่าเหตุการณ์ที่แต่ละบุคคล ชุมชน และประเทศต้องเผชิญกับความเสี่ยงมีอะไรบ้าง (Beach, 2010, p.5) การบรรเทาผลกระทบสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ ดังนั้นขั้นตอนนี้จึงสามารถเกิดขึ้นได้กับทุกขั้นตอนในกระบวนการจัดการ ภัยพิบัติ (Fernando, 2001 cited in Hossain, 2013, p.160) ทั้งนี้การบรรเทาผลกระทบและการป้องกันเป็นการเชื่อมต่อโดยตรงเพื่อนำไปสู่การวางแผนการพัฒนาด้านภัยพิบัติอย่างยั่งยืน (Vitoria, 2001, p.271) นอกจากนี้การบรรเทาผลกระทบยังต้องการความพยายามในการบูรณาการและการประสานงานเพื่อนำศักยภาพการจัดการภาวะฉุกเฉินที่มีอยู่ไปปฏิบัติ (Metri, 2006, p.622)



2) การเตรียมพร้อม (Preparedness) เป็นการจัดหาเครื่องมือและความรู้ให้กับประชาชนที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนสามารถอยู่รอด และเพื่อลดความสูญเสียและทรัพย์สินของประชาชน ทั้งนี้ความรู้ การตระหนัก ทรัพยากร และกรอบการทำงานที่มีประสิทธิภาพเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของการเตรียมการของชุมชนต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Khan, 2008, p.663) ในขั้นตอนนี้ยังรวมถึงการมีแผนภัยพิบัติการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย การดูแลรักษาทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์ และการเงิน และการสร้างระบบการศึกษาและข้อมูลสาธารณะ รวมถึงการพยากรณ์และวิธีการเตรียมตัวก่อนล่วงหน้าต่อภัยคุกคามที่กำลังจะเกิดขึ้น (Kreps et al., 2006, p.19; Kadel, 2011, p.45) และหากประชาชนมีความคุ้นเคยกับวิธีการจัดการและวิธีการเตือนภัยล่วงหน้า ความเสียหายจากภัยพิบัติก็จะลดลงได้ (Abarquez & Murshed, 2004, p.17) ทั้งนี้การเตรียมการสำหรับการจัดการภัยพิบัติควรจะดำเนินการผ่านแนวทางการมีส่วนร่วม และควรเริ่มต้นด้วยกิจกรรมการเพิ่มความตระหนัก การให้การศึกษา และการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Jahangiri, Izadkhah & Tabibi, 2011, p.87) ซึ่งชุมชนที่มีการนำโครงการการเตรียมพร้อมไปปฏิบัติจะเป็นชุมชนที่สามารถฟื้นฟูได้อย่างรวดเร็ว (Waugh, Jr., 2013, p.300)

3) การตอบสนอง (Response) เป็นการลดหรือกำจัดผลกระทบของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเพื่อป้องกันอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ขั้นตอนนี้เป็นการจัดการในภาวะฉุกเฉินและความเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในระหว่างเกิดภัยพิบัติ ทั้งนี้การจัดการภัยพิบัติในประเทศกำลังพัฒนามักให้ความสำคัญกับการตอบสนองในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งเป็นลักษณะของการจัดการภัยพิบัติในเชิงตั้งรับมากกว่าการให้ความสำคัญกับการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติที่เป็นลักษณะของการจัดการภัยพิบัติในเชิงรุก

4) การฟื้นฟู (Recovery) เป็นการนำผู้ประสบภัยกลับสู่สถานการณ์ปกติหลังจากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทั้งนี้การฟื้นฟูมีทั้งการฟื้นฟูทางกายภาพ เช่น การซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างที่อยู่อาศัย และการฟื้นฟูทางจิตใจ เช่น การให้คำปรึกษาทางการแพทย์แก่ผู้ประสบภัย นอกจากนี้ยังรวมถึงการให้การศึกษาในเรื่องภัยพิบัติแก่ผู้ประสบภัย การทบทวนและปรับปรุงแผนป้องกันภัยพิบัติภายในชุมชน เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติในอนาคตได้

ผู้เขียนสรุปว่ากระบวนการของการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีประสิทธิผล จะต้องเป็นการจัดการ ภัยพิบัติในเชิงรุก มีการบูรณาการ เป็นการจัดการในเชิงภาพรวมและให้ความสำคัญกับทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ ทั้งนี้การจัดการภัยพิบัติตามแนวทางดังกล่าวจะช่วยลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์จากภัยพิบัติลงได้

2. การพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ

ศักยภาพเป็นความสามารถในการทำงานได้อย่างเหมาะสม เพื่อบรรลุสิ่งที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืน ทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม ชุมชน องค์กรหรือรัฐบาล (Antwi &



Analoui, 2008, p.506) และหมายถึงการตอบสนองของบุคคลหรือกลุ่ม เพื่อจัดการกับแรงกดดัน ภายนอกหรือพื้นฟูวิถีชีวิต (Kelly & Adger, 2000, p.325) แนวคิดการพัฒนาศักยภาพหรือการ เสริมสร้างศักยภาพ เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นแนวคิดสำหรับการเชื่อมต่อศักยภาพของ บุคคล สถาบัน และระบบ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ผ่านแนวทางที่เกิดจากภายใน อย่างครอบคลุม (Kühl, 2009, p.561) แนวคิดการพัฒนาศักยภาพถูกระบุว่าเป็นองค์ประกอบหลักใน การบรรลุความยั่งยืน (Hartwig et al., 2008, p.204) ทั้งนี้การพัฒนาศักยภาพจะเป็นการปิดช่องว่าง ระหว่างผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงและผลการปฏิบัติที่เป็นที่พึงปรารถนา (Walters, 2007, p.2) นอกจากนี้ยังเป็นการปรับปรุงวิธีการจัดการกับความเปราะบางและความเสี่ยงที่ชุมชนท้องถิ่นต้องเผชิญ และเป็นการทำให้มั่นใจในการช่วยเหลือชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Sitko, 2012, p.11) การพัฒนา ศักยภาพยังรวมถึงการศึกษาและการฝึกอบรม การปฏิรูปกฎระเบียบและสถาบัน การช่วยเหลือทาง การเงิน เทคโนโลยี และวิทยาศาสตร์ และการมีส่วนร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Ulum & Chaijaroenwatana, 2011, p.21)

การพัฒนาศักยภาพหรือการเสริมสร้างศักยภาพแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับบุคคล องค์การ และสถาบันหรือระบบ (United National Development Programme: UNDP, 2008, pp.5-6; Adedeji, Odufuwa & Adebayo, 2012, p.51; Krishnaveni & Sujatha, 2013, p.18) ศักยภาพในระดับบุคคลสามารถถูกเสริมสร้างได้โดยการให้การศึกษาที่เป็นทางการ การฝึกอบรม การเรียนรู้จากประสบการณ์ การฝึกสอนและการให้คำแนะนำ และการสร้างเครือข่าย (Capacity for Disaster Reduction Initiative: CADRI, 2012, p.10) ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของบุคคลหรือชุมชนทั้ง ในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติสามารถลดความเสียหายจากภัยพิบัติได้อย่างมาก โดยเฉพาะชุมชนที่มีการจัดทำแผนที่ความเสี่ยง (Risk map) เนื่องจากแผนที่ความเสี่ยงเป็นเครื่องมือ ที่มีประโยชน์สำหรับการให้การศึกษาแก่ชุมชนในเรื่องความเสี่ยงของภัยพิบัติ ช่วยในการระบุถึง การป้องกันภัยพิบัติที่เหมาะสมและช่วยลดผลกระทบของภัยพิบัติ รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างศักยภาพ ของชุมชนเพื่อรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2008, p.42)

ในการพัฒนาศักยภาพระดับบุคคลนั้น การฝึกอบรมถือเป็นกลยุทธ์ที่เหมาะสมและได้รับการ ยอมรับสำหรับการพัฒนาศักยภาพเพื่อการลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ และยังเป็นการทำให้ ความสามารถของชุมชนแข็งแกร่งขึ้น (White & Rorick, 2010, p.9) สำหรับการพัฒนาศักยภาพ ในระดับองค์การ หมายถึงกระบวนการหรือวิธีการซึ่งรวมทั้งทรัพยากรมนุษย์ (ศักยภาพของบุคคลใน องค์การ) ทรัพยากรทางกายภาพ (อุปกรณ์การทำงาน และสิ่งอำนวยความสะดวก) ทรัพยากรในเชิงความรู้ (กลยุทธ์องค์การ การวางแผนกลยุทธ์ การจัดการ ความรู้ทางธุรกิจ เทคโนโลยีในการผลิต การจัดการโครงการ และการจัดการกระบวนการ) และการเชื่อมต่อเชิงสถาบัน (เครือข่าย และการ เป็นหุ้นส่วน) ดังนั้นศักยภาพในด้านนี้จึงเน้นที่ศักยภาพของผลการปฏิบัติงานและการจัดการของ



องค์การทั้งหมด (Adedjei et al., 2012, p.51) สุดท้ายการพัฒนาศักยภาพในระดับสถาบันหรือระบบ หมายถึงสิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับศักยภาพในระดับบุคคลและองค์การ ซึ่งเน้นที่การสร้างสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปได้ เช่น นโยบาย กฎระเบียบ และกรอบการทำงานที่มีความรับผิดชอบภายในการดำเนินงานขององค์การและบุคคล (Adedjei et al., 2012, p.51; CADRI, 2012, p.10) การพัฒนาศักยภาพในระดับนี้ได้รวมถึงระบบและกรอบแนวคิดที่จำเป็นสำหรับการกำหนดและการนำนโยบายและกลยุทธ์ไปปฏิบัติที่นอกเหนือไปจากระดับบุคคลหรือระดับองค์การทั้งนี้ยังครอบคลุมถึงประเด็นทางการเมือง เทคโนโลยี การคลัง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม และการบริหาร

อย่างไรก็ตามการพัฒนาศักยภาพต้องการมากกว่าการฝึกอบรมของแต่ละบุคคล ซึ่งเป็นแนวทางในระยะสั้น และไม่เกิดความยั่งยืน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาศักยภาพ และทำให้เกิดความตระหนักในการพัฒนาศักยภาพในระดับต่างๆ จึงต้องให้ความสนใจกับประเด็นเรื่ององค์การและโครงสร้าง และการพัฒนาศักยภาพในระดับองค์การและสถาบันด้วย (Scott, Few, Leavy, Tarazona & Kelly, 2014 p.15) นอกจากนี้เครือข่ายหรือทุนทางสังคมยังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับการพึ่งพาซึ่งกันและกัน กับศักยภาพทางความรู้ แรงจูงใจ เศรษฐกิจ และการปกครอง (Dzialek, Biernacki & Bokwa, 2013, p.2564) การพัฒนาศักยภาพยังเป็นหัวใจในการขับเคลื่อนให้ชุมชนสามารถเข้าใจสถานการณ์ความเสี่ยงของชุมชนและสร้างความตระหนัก โดยการเรียนรู้จากข้อผิดพลาดในอดีต และการค้นหาวิธีการในการลดความเปราะบางของชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถรับมือ ป้องกันหรือทำให้ความสูญเสียและความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมลดน้อยลง (Pribadi, Argo, Mariani & Parlan, 2011, p.2)

UNISDR (n.d. cited in International Labour Organization: ILO, 2005, p.7) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาศักยภาพในขอบเขตของการจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติไว้ว่า เป็นความพยายามที่มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาทักษะของมนุษย์หรือโครงสร้างทางสังคมภายในชุมชน หรือความต้องการขององค์การในการลดระดับความเสี่ยง นอกจากนี้การพัฒนาศักยภาพยังเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการจัดการภัยพิบัติ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติซึ่งประกอบด้วยระดับท้องถิ่น จังหวัด ภูมิภาค ประเทศและนานาชาติ ทั้งนี้การพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติของรัฐบาลกลางแต่เพียงอย่างเดียว ยังไม่เพียงพอต่อการจัดการหรือการลดผลกระทบที่มีสาเหตุมาจากภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนซึ่งเป็นภาคส่วนแรกที่ต้องตอบสนองเมื่อเกิดภัยพิบัติ ดังนั้นการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติของชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อการปรับปรุงการจัดการภัยพิบัติและรับมือกับภัยพิบัติได้ทันเวลาและมีประสิทธิภาพ(Japan International Cooperation Agency: JICA, 2008, p.4) นอกจากนี้การพัฒนาศักยภาพถูกคาดหวังให้ครอบคลุมทุกระบวนการของการจัดการภัยพิบัติซึ่งรวมทั้งก่อนการวางแผนภัยพิบัติ การป้องกัน การบรรเทาผลกระทบการเตรียมการ การฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ และการสร้างสิ่งก่อสร้างขึ้นใหม่



สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ งานของ Archer and Dodman (2015, p.2) ที่พบว่าการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นและจังหวัดมีความยืดหยุ่น สามารถรับมือกับภัยพิบัติได้ และการพัฒนาศักยภาพยังนำไปสู่โอกาสในการเกิดความตระหนักต่อภัยพิบัติ ทั้งนี้การพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติควรต้องมีการบูรณาการกันทั้งในด้านประเภทของภัยพิบัติ (น้ำท่วมและน้ำแล้ง) และในด้านระดับการบริหาร (นโยบายและการปฏิบัติ) และการบูรณาการกันนั้นต้องให้ความสำคัญกับทุกขั้นตอนของวงจรการจัดการภัยพิบัติ ตั้งแต่การตอบสนองในระยะสั้น (ระหว่างเกิดภัยพิบัติ) และการป้องกันและเตรียมความพร้อมในระยะยาว (ก่อนเกิดภัยพิบัติ) (Grobicki, MacLeod & Pischke, 2015, p.193) อย่างไรก็ตามการบูรณาการการจัดการภัยพิบัติต้องให้ความสำคัญทั้งในระยะสั้น กลาง และยาว กล่าวคือระยะสั้นเป็นการเตรียมความพร้อมของบุคลากร การระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และการให้ความรู้ในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหามภัยพิบัติแก่ประชาชนในท้องถิ่น ระยะกลางคือการจัดทำบันทึกข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันเพื่อให้เกิดการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติร่วมกันการจัดเวทีประชาคมและการเสวนาเพื่อหาทางออกในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติในท้องถิ่นอย่างยั่งยืน และการจัดเก็บข้อมูลสถิติการเกิดภัยต่างๆ เพื่อนำมาจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามภัยพิบัติ และระยะยาวคือการนำแผนยุทธศาสตร์ที่ได้จากระยะกลางไปปฏิบัติให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (รัชนิ ดันเมือง, 2554, น.73) นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องมียุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัยระหว่างเกิดภัยและหลังเกิดภัยเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ (ไททัศน์ มาลา วลัยพร ชินศรี และวิไลลักษณ์ เรืองสม, 2558, น.176)

ชุมชนที่มีทีมงานในการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน และมีผู้นำที่มีทักษะ มีภาวะผู้นำการตัดสินใจ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ มีความมั่นคงต่อองค์การ และได้รับการยอมรับ ชุมชนนั้นจะมีการบูรณาการกันได้มากขึ้น (Carr, 2014, p.118) และส่งผลอย่างมากต่อประสิทธิผลของการจัดการภัยพิบัติ (Wongpreedee & Sudhipongpracha, 2014, p.27) รวมทั้งการมีส่วนร่วมของชุมชนและกลไกการตอบสนองในการจัดการภัยพิบัติ ได้ทำให้เกิดผลอย่างต่อเนื่องในการพัฒนา ซึ่งจะนำไปสู่ผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของชุมชน (Newport & Jawahar, 2003, p.36) ทั้งนี้การสร้างความตระหนักในการจัดการภัยพิบัติควรถูกสร้างขึ้นตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติและควรให้ความสำคัญทั้งการแก้ไข้ปัญหาเชิงโครงสร้างและที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง เพื่อให้เกิดแนวทางแบบภาพรวมในการลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ (Okazumi & Nakasu, 2015, p.205) นอกจากนี้งานวิจัยของ Ulum and Chaijaroenwatana (2011, pp.30-31) ได้พบว่าปัจจัยที่สนับสนุนการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมคือ ความผูกพันทางการเมืองของรัฐบาลทั้งเชิงนโยบายและเชิงกิจกรรม การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีผลต่อประสิทธิผลของการลดความเสี่ยงทางด้านน้ำท่วม และการเคลื่อนย้ายและ



การจัดสรรทรัพยากร ด้วยการวางแผนการใช้ทรัพยากรซึ่งจะเป็นตัวกำหนดการใช้ทรัพยากร เช่น บุคลากร วัสดุ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการทำกิจกรรม และการมีแนวทางที่มีการบูรณาการ เช่น แผนปฏิบัติการควรจะเกี่ยวข้องกับรัฐบาล ภาคเอกชน ประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

ผู้เขียนสรุปว่า การพัฒนาศักยภาพในขอบเขตของการจัดการภัยพิบัตินั้น หมายถึงวิธีการในการเพิ่มความรู้และทักษะของบุคคล และองค์การในการจัดการกับภัยพิบัติ รวมทั้งการมีเงื่อนไขเชิงระบบหรือสถาบันที่ส่งเสริมความรู้และทักษะดังกล่าว เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติและการลดความเสียหายจากภัยพิบัติได้ ซึ่งการสรุปข้างต้นจะถูกใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา และการอภิปรายด้วยวิธีการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อการจัดกลุ่ม และแยกแยะการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติเป็น 3 ระดับ ดังการอภิปรายผลการศึกษาในหัวข้อต่อไป

การอภิปรายผล

จากแนวคิดการจัดการภัยพิบัติ และการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ ผู้เขียนได้อภิปรายผลการศึกษิตามระดับการพัฒนาศักยภาพ 3 ระดับได้แก่ ระดับบุคคล องค์การ และระบบหรือสถาบันดังนี้

1. ระดับบุคคล พบว่าเจ้าหน้าที่ด้านการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีจำนวนน้อย และยังขาดความเชี่ยวชาญด้านการป้องกันภัยพิบัตินอกจากนี้เจ้าหน้าที่ที่มาทำหน้าที่ด้านการป้องกันภัยพิบัติไม่ได้มีหน้าที่โดยตรง แต่ต้องมาช่วยงานด้านภัยพิบัติ เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ด้านป้องกันภัยพิบัติ ซึ่งการให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้มีความรู้ความสามารถโดยตรงมาปฏิบัติหน้าที่แทน จะส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นจึงควรพัฒนาศักยภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วยการให้ความรู้และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทางด้านการจัดการภัยพิบัติ ให้มีความรู้และทักษะมากขึ้น โดยเน้นการพัฒนาความรู้ในการป้องกัน หรือการลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ เช่น การจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติ การฝึกอบรมการป้องกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ White and Rorick (2010, p.9) ที่เสนอแนะว่าการฝึกอบรมถือเป็นกลยุทธ์ที่เหมาะสมและได้รับการยอมรับสำหรับการพัฒนาศักยภาพเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ และยังเป็นการทำให้ความสามารถของชุมชนแข็งแกร่งขึ้น

2. ระดับองค์การ พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังบริหารจัดการภัยพิบัติในเชิงตั้งรับมากกว่าเชิงรุกหรือเชิงป้องกันและไม่ได้มีทรัพยากรในการจัดการภัยพิบัติเป็นของตนเองอย่างครบถ้วน จึงทำให้ไม่สามารถเตรียมตัวรับมือหรือป้องกันก่อนเกิดภัยพิบัติได้ต้องรอให้ภัยพิบัติเกิดขึ้นถึงจะได้จัดการหรือแก้ไขปัญหาภัยพิบัติด้วยตนเอง หรือได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานราชการ



ส่วนกลาง ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นความเสียหายก็ได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และอาจไม่สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันทั่วถึง

ดังนั้นจึงควรพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการเริ่มต้นพัฒนาผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีภาวะผู้นำ โดยเฉพาะภาวะผู้นำในช่วงที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการนำพาให้คนในท้องถิ่นผ่านพ้นภัยพิบัติไปได้อย่างปลอดภัยทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ข้อเสนอแนะดังกล่าวมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ Carr (2014, p.118) และ Wongsreedee and Sudhipongpracha (2014, p.27) ที่พบว่าชุมชนที่มีทีมงานในการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน และมีผู้นำที่มีทักษะ มีภาวะผู้นำการตัดสินใจ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ มีความมั่นคงต่อองค์กร และได้รับการยอมรับ ชุมชนนั้นจะมีการบูรณาการได้มากขึ้นและส่งผลอย่างมากต่อประสิทธิภาพของการจัดการภัยพิบัติ และยังสามารถสอดคล้องกับงานของสายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ และชนิษฐา ชุสุข (2558, น.122) ที่มีข้อเสนอแนะว่าการพัฒนาภาวะผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นผู้ที่มีความสามารถความเสียสละ และให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ต้องมีการพัฒนาศักยภาพของผู้นำในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิด ทักษะในการทำงาน การมีความมุ่งมั่นและจิตสาธารณะ

นอกจากนี้ควรมีการสร้างความร่วมมือและเครือข่ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบภัยพิบัติประเภทเดียวกัน เพื่อเป็นการแบ่งปันทรัพยากรร่วมกัน ทั้งในเชิงความรู้ อุปกรณ์การปฏิบัติงาน และข้อมูลข่าวสารต่างๆซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2558, น.23) ที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการสร้างเครือข่าย และมีลักษณะการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ในเชิงความรู้ บุคลากร ทรัพยากร และการดำเนินงาน จะมีพลังต่อการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับงานวิจัยของเอกราช บุญเรือง กิ่งกาญจน์ สำนวนเย็น ขวัญณิส รัชตะวรรณ และศิริพร จันทนสกุลวงศ์ (2560, น.36) ที่เสนอแนะว่าชุมชนควรมีการจัดทำข้อตกลงหรือความร่วมมืออย่างเป็นทางการกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ หรือหน่วยงานทางด้านการศึกษา ในการแก้ไขปัญหาทั่ว

3. ระดับระบบหรือสถาบัน พบว่านโยบายหรือกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพิบัตียังไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นนโยบายที่สำคัญต่อประเทศชาติ เทียบเท่ากับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ หรือสังคม จึงทำให้ไม่มีการปรับปรุงหรือพัฒนาพระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยซึ่งได้ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ในกฎหมายดังกล่าวยังขาดการให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติในเชิงนโยบายชุมชนได้แค่เพียงรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐในฐานะผู้ประสบภัยพิบัติหรือในฐานะผู้ปฏิบัติงานเป็นอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน



ดังนั้นจึงควรพัฒนาศักยภาพของระบบหรือสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการให้ความสำคัญมากขึ้นกับนโยบายทางด้านภัยพิบัติธรรมชาติ ทั้งในเชิงกฎหมาย กิจกรรม และงบประมาณ เช่น การปรับปรุงกฎหมายที่ให้ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติได้มีส่วนร่วมมากขึ้นในการจัดการภัยพิบัติ เพื่อที่จะทำให้การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความคล่องตัวมากขึ้นเกิดความรวดเร็วต่อการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และสามารถเตรียมความพร้อมได้ล่วงหน้าก่อนเกิดภัยพิบัติซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สมคิด สมศรี ศรีปริยญา ธูปกระจำง และสุดาวรรณ สมใจ (2560, น.138) ที่พบว่านโยบายการป้องกันปัญหาอุทกภัยมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการป้องกันปัญหาอุทกภัยของเทศบาล และยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ Newport & Jawahar (2003, p.36) ที่พบว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนและกลไกการตอบสนองในการจัดการภัยพิบัติ ได้ทำให้เกิดผลอย่างต่อเนื่องในการพัฒนา ซึ่งจะนำไปสู่ผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของชุมชน

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา จากการศึกษาและการอภิปรายผล ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการดังนี้
 - 1) ควรดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อที่บุคคลนั้นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ
 - 2) ควรจัดทำแผนและซ้อมรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือไม่ก็ตามในปีนั้นๆ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความตระหนักต่อความสำคัญของการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ
 - 3) ควรสร้างเครือข่ายด้านการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง หรือที่มีสภาพปัญหาคล้ายคลึงกัน เพื่อให้เกิดการแบ่งปันข้อมูลและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติร่วมกัน ซึ่งจะส่งผลต่อความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรเพื่อการป้องกันและรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ
 - 4) ควรให้ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ ได้มีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มเสนอโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ ผ่านทางการจัดเวทีเสวนา การให้เข้าร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาโครงการ และการให้มีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ เพื่อที่จะได้นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการปรับปรุงแผนป้องกันและรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ



2. ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1) ควรศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นตัวอย่างที่ดีในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อสรุปเป็นบทเรียนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เหมือนกัน เช่น อุทกภัย ภัยแล้ง และดินโคลนถล่ม เป็นต้น

2) ควรศึกษาผลที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนและหลังการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการเปรียบเทียบว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการพัฒนาศักยภาพแล้ว ได้เกิดผลลัพธ์อย่างไรบ้างต่อการจัดการภัยพิบัติให้กับประชาชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติ

บทสรุป

การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังประสบกับปัญหาในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถโดยตรงในการจัดการภัยพิบัติ การมีอุปกรณ์ที่ไม่เพียงพอในการรับมือหรือป้องกันภัยพิบัติ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติยังมีจำนวนน้อย และนโยบายหรือกฎหมายการป้องกันภัยพิบัติยังไม่ได้ถูกให้ความสำคัญมากนัก และไม่มีการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป จากปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถรับมือหรือป้องกันภัยพิบัติได้อย่างล่วงหน้า ส่งผลให้เกิดความเสียหายจำนวนมากต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการพัฒนา ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดภัยพิบัติ เริ่มตั้งแต่ 1.ระดับบุคคล คือ การพัฒนา ศักยภาพของบุคลากรให้มีความรู้และทักษะในการจัดการภัยพิบัติที่มากขึ้น 2.ระดับ องค์กร คือ การพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแบ่งปันและ แลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และเครื่องมือในการจัดการภัยพิบัติ และ 3.ระดับระบบหรือสถาบัน คือ การพัฒนากฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่ เปลี่ยนแปลงไป ผ่านทางการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติทางธรรมชาติได้เข้ามามีส่วน ร่วมในการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ของตนเองให้ได้มากที่สุด ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ความสามารถในการจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนได้อย่างทันท่วงที ตามศักยภาพที่มาก ขึ้นทั้งในระดับบุคคล องค์กร และระบบหรือสถาบัน



บรรณานุกรม

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2550). พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และอนุบัญญัติ. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.
- ชูวงศ์ อุบลี. (2557). การบริหารจัดการภัยพิบัติ: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 7(2), 51-69.
- ไททัศน์ มาลา วลัยพร ชินศรี และวิไลลักษณ์ เรืองสม. (2558). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานีกับการจัดการปัญหาอุทกภัย. วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์, 9(3), 173-183.
- รัชนี ดั้นเมือง. (2554). การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเชิงบูรณาการขององค์การบริหารส่วนตำบลบางหมาก อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง. (รายงานการศึกษาระดับปริญญาตรี วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต). วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วรัทยา พรหมชาติ. (2556, พฤษภาคม). ความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่. การประชุมมหาดไทยวิชาการ ครั้งที่ 4 มหาวิทยาลัยมหาดไทย. สงขลา.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2558). 9 กฎเหล็กสำหรับการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารสังคมศาสตร์, 11(1), 5-27.
- สมคิด สมศรี ศรีปริญญา ฐประจ่าง และสุดาวรรณ สมใจ. (2560). ปัจจัยความสำเร็จในการป้องกันปัญหาอุทกภัยเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี, 6(2), 138-156.
- สายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ และชนิษฐา ชูสุข. (2558). การจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายองค์กรชุมชน. วารสารการบริหารท้องถิ่น, 8(4), 112-123.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2561). พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. สืบค้น <http://www.local.moi.go.th/2009/pdf/aumnat2542.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2561). พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496. สืบค้นจาก <http://www.local.moi.go.th/2009/pdf/p.passaban2496.pdf>
- อุทัย เลาหิเชียร และสุวรรณี แสงมหาชัย. (2560). การบริหารการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในเขตกรุงเทพมหานคร. วารสารเกษมบัณฑิต, 18(2), 111-127.
- เอกราช บุญเรือง กิ่งกาญจน์ สำนวนเย็น ขวัญณภิส รัชตะวรรณ และศิริพร จันทนสกุลวงศ์. (2560). การจัดการปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลเมืองวารินชำราบโดยชุมชนเป็นศูนย์กลาง: กรณีศึกษา 14 ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วม. วารสารการบริหารท้องถิ่น, 10(4), 24-39.



- Abarquez, I., & Murshed, Z. (2004). *Field practitioners' handbook*. Bangkok: Asian Disaster Preparedness Center (ADPC).
- Adedeji, O. H., Odufuwa, B. O., & Adebayo, O. H. (2012). Building capabilities for flood disaster and hazard preparedness and risk reduction in Nigeria: Need for spatial planning and land management. *Journal of Sustainable Development in Africa*.14(1), 45-58.
- Antwi, K. B., & Analoui, F. (2008). Challenges in building the capacity of human resource development in decentralized local governments –Evidence from Ghana. *Management Research News*, 31(7), 504-517.
- Archer, D. & Dodman, D. (2015). *Making capacity building critical: Power and justice in building urban climate resilience in Indonesia and Thailand*. Urban Climate, 1-11.
- Beach, M. (2010). *Disaster preparedness and management*. F.A. Davis Company. Philadelphia.
- China: F.A. Davis. Capacity for Disaster Reduction Initiative. (2012). *Basics of capacity development for disaster risk reduction*. Retrieved from http://www.rootchange.org/about_us/resources/publications/CADRI_brochure%20final.pdf
- Carr, J. A. (2014). *Pre-disaster integration of community emergency response teams within local emergency management system*. (Master thesis). North Dakota State University, Fargo.
- North Dakota.Carter, W. N. (1991). *Disaster management: A disaster management's handbook*. Manila: ADB.
- Coppola, P. D. (2007). *Introduction to international disaster management*. United States of America: Butterworth Heinemann.
- Dzialek, J., Biernacki, W., & Bokwa, A. (2013). Challenges to social capacity building in flood-affected areas of Southern Poland. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13, 2555–2566.
- Grobicki, A., MacLeod, F., & Pischke, F. (2015). Integrated policies and practices for flood and drought risk management. *Water Policy*, 17, 180-194.
- Hartwig, et al. (2008). Hospital management in the context of health sector reform: A planning model in Ethiopia. *International Journal of Health Planning and Management*, 23, 203–218.



- Hossain, A. (2013). Community participation in disaster management: Role of social work to enhance participation. *Journal of Anthropology*, 9(1), 159-171.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2008). *Public health guide for emergency*. Retrieved from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Forward.pdf>
- International Labour Organization. (2005). *Capacity building and training for disaster risk reduction in recovery management*. Retrieved from http://www.recoveryplatform.org/assets/meetings_trainings/sideevent_iatf_12/200511_ilo_dis.pdf
- Jahangiri, K., Izadkhah, Y. O., & Tabibi, S. J. (2011). A comparative study on community-based disaster management in selected countries and designing a model for Iran. *Disaster Prevention and Management*, 20(1), 82-94.
- Japan International Cooperation Agency. (2008). *Building disaster resilient societies*. Retrieved from http://www.jica.go.jp/english/our_work/thematic_issues/water/pdf/cooperation_01.pdf
- Kadel, M. (2011). *Community participation in disaster preparedness planning: A comparative study of Nepal and Japan (Final Report January to May 2011)*. Retrieved from http://www.adrc.asia/aboutus/vrdata/finalreport/maiya2011_fr.pdf
- Kelly, P. M., & Adger, W. N. (2000). Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and facilitating adaptation. *Climate change*, 47(4), 325-352.
- Khan, H., Vasilescu, L., & Khan, A. (2008). *Disaster management cycle- A theoretical approach*. Retrieved from <http://www.mnmk.ro/documents/2008/2008-6.pdf>
- Khan, M. S. A. (2008). Disaster preparedness for sustainable development in Bangladesh. *Disaster Prevention and Management*, 17(5), 662-671.
- Kreps, G. A. et al. (2006). *Facing hazards and disasters: Understanding human dimensions*. Washington, D.C.: The National Academies Press.
- Krishnaveni, R., & Sujatha, R. (2013). Institutional capacity building: A systematic approach. *Journal of Indian Management*, October – December, 17-23.
- Kühl, S. (2009). Capacity development as the model for development aid organizations. *Development and Change*. Retrieved from <http://www.interscience.wiley.com/journal/122538177/abstract?CRETRY=1&SRETRY=0>.



- Metri, B. A. (2006). Disaster mitigation framework for India using quality circle approach. *Disaster Prevention and Management*, 15(4), 621 – 635.
- Newport, J. K., & Jawahar, G.G. P. (2003). Community participation and public awareness in disaster mitigation. *Disaster Prevention and Management*, 12(1), 33-36.
- Okazumi, T., & Nakasu, T. (2015). Lessons learned from two unprecedented disasters in 2011 – Great East Japan earthquake and tsunami in Japan and Chao Phraya River flood in Thailand. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13, 200-206.
- Pribadi, K. S., Argo, T., Mariani, A., & Parlan, H. (2011). Implementation of community based disaster risk management in Indonesia: Progress, issues and challenges. In R. Osti, & K. Miyake (Eds.), *Forms of community participation in disaster risk management practices*. New York: Nova Science. 1-15.
- Scott, Z., Few, R., Leavy, J., Tarazona, M., & Kelly, W. (2014). *Strategic research into national and local capacity building for disaster risk management*. Retrieved from http://www.preventionweb.net/files/39416_39416_opmifrcliterature_reviewv11.pdf
- Sitko, P. (2012). *A critical analysis of emergency capacity building: The work of the ECB project*. (Master thesis). UK: Oxford Brookes University.
- Ulum, M. C., & Chaijaroenwatana, B. (2011). Governance and capacity building of handling the flood issue in Bojonegoro Municipality, Indonesia. *Journal of Politics and Governance*, 3(1), 18-34.
- United National Development Programme. (2008). *Capacity development practice note*. Retrieved from http://www.unpcdc.org/media/8651/pn_capacity_development.pdf
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction. (2009). Terminology on disaster risk reduction. Retrieved, from http://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf
- United States Agency International Development. (2011). *Introduction to disaster risk reduction*. Retrieved from http://www.preventionweb.net/files/26081_kp1concepdisasterrisk1.pdf



- Victoria, L. P. (2001). *Community based approaches to disaster mitigation*. Retrieved from <http://www.alnap.org/resource/7364>
- Walters, H. (2007). *Capacity development, institutional change and theory of change: What do we mean and where are the linkages*. Retrieved from http://portals.wi.wur.nl/files/docs/successfailuredevelopment/Walters_Capacity DevelopmentConceptPaperFIN.pdf
- Waugh, Jr., W. L. (2013). *Management capacity and rural community resilience*. In Kapucu, N., Hawkins, C. V., & Rivera, F. I. (Eds.), *Disaster resilience*. UK: Routledge. 291-307.
- White, B. A., & Rorick, M. M. (2010). *Cost-benefit analysis for community-based: Disaster risk reduction in Kailali, Nepal*. Retrieved from https://www.mercycorps.org/sites/default/files/mc-cba_report-final-2010-2.pdf
- Wongpreedee, A., & Sudhipongpracha, T. (2014). Disaster management that works: Flood management strategy and implementation in Nakorn Pakkred Municipality. *NIDA Case Research Journal*, 6(1), 1-32.
- Zhang, J., Okada, N., & Tatano, H. (2005). Integrated natural disaster risk management: Comprehensive and integrated model and Chinese strategy choice. *Proceedings of Fifth annual II ASA-DPRI forum on Integrated Disaster Risk Management*. Beijing, China.

บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)



Muslim, Macapado Abaton. *The 2018 Bangsamoro Organic Law in the Philippines: Solving the Mindanao Conflict with Autonomy Plus Compensatory Justice*. Quezon City: Saniata Publication, 2019. 120 p.

Sida Sonsri*

Dr Macapado Abaton Muslim is University Professor and former President of 11-campus Mindanao State University. He served as chancellor of MSU-General Santos Campus for two consecutive five-year terms, after serving as a Dean of College of Public Affairs, MSU-Main Campus in Marawi City. His objective of writing this book is to help solve the Bangsamoro armed struggle in the Philippines and his desire to share his country's experience in ethnic conflict management with other multiethnic states. The Philippines faced the problems of armed conflicts for more than four decades and now the problems can be solved with the enact of Bangsamoro Organic Law.

This well- written book is divided into 6 Chapters: Chapter I, is the introduction which leads the author to the other Chapters; Chapter II, analyses the approaches in managing cultural diversity: namely,

* Sida Sonsri is a former dean of the College of Politics and Governance, Mahasarakham University in Thailand. She is also an expert in Philippines and ASEAN



assimilation and multi-culturalism; Chapter III, analyses and compares theory and practice of regional autonomy and federalism in different countries; Chapter IV, describes the long peace process in the Philippines from the Marcos Regime up to the Present with the details of agreements; Chapter V, Describes the key features of Regional Autonomy under the BOL (Bangsamoro Organic Law); Chapter VI, comprehensive summaries with the very interesting suggestions of the author.

The most interesting of this book is a strong argument for territorial autonomy as an effective approach in solving ethnic conflict which emphasizes three elements: autonomy or autonomous power to address cultural distinctiveness, power sharing, and compensatory justice or social affirmative action. The another important part is the BOL which provides key features in details to govern the Autonomous Region in the Philippines, as following:

1. Recognition of the justness and legitimacy of the cause of the Bangsamoro people
2. Constitutional entrenchment of regional autonomy
3. Territorial jurisdiction
4. Autonomous powers of the Bangsamoro government
5. Structure of the Bangsamoro government
6. The Shariah court
7. Management of intergovernmental relations
8. Inclusive and participatory regional governance
9. Protection of ethnic minorities or Non-Muslims (Christians and Lumads)
10. Cultural identity issues
11. Strengthening electoral and party system
12. Establishing the transitional justice mechanism



- 13.Support for Muslim communities outside the Bangsamoro Autonomous Region
- 14.Bangsamoro Autonomous Region’s participation in national Government
- 15.Bangsamoro government-Local government relations
- 16.Rehabilitation and development programs for Bangsamoro Combatants
- 17.Fiscal autonomy
- 18.Accountability and good government mechanisms
- 19.Transition mechanism
- 20.Protection of national unity, sovereignty, and territorial Integrity

This BOL provides a strong regional autonomy formula that both sides (National government and Bangsamoro government have agreed) which designed to establish a multiculturalist regional government with more autonomous powers and resources, and provides the right combination of self-rule and self-governance powers to address fairly and effectively the demands of national unity and the cultural distinctiveness of the Bangsamoro, and with capacity for compensatory justice.

To ensure the successful implementation of the BOL, the author suggests that Bangsamoro government should consider on the ethical leadership; the need for massive capacity-building programs to upgrade the region; the need to craft and implement a large-scale livelihood cum entrepreneurship transition pathway for great majority of leaders, followers, supporters of the MILF and MNLF; effective linking and sharing of resources and capabilities among BAR agencies, national



government agencies in the region, component local government units, foreign partners or donor agencies, private sectors, Ulama, traditional leaders, women, youth, and civil society organizations; the unity and solidarity of various sectors of the Bangsamoro (revolutionary groups, ulama, traditional leaders, professionals, women, youth, etc.); the need to provide a peaceful environment for implementation of the BOL; enlarging the constituency for autonomy and peace beyond the BOL, and beyond Muslim Mindanao, particularly the Christian majority communities in the Philippines; the need for strong support of national government, especially during the transition period; the need to ensure the implementation of independent third party monitoring during the transition period and thereafter; the need for a strong information and communication support program for implementation of the BOL, among the others.

This book can help significantly in providing the information support required in building a strong constituency for autonomy and peace for Muslim Mindanao within and outside the region (Muslim, Christians, and Lumads).

It also can help the voters and leaders in Bangsamoro Autonomous Region to make informed opinions and actions in addressing related governance issues and concerns during the implementation of the Bangsamoro Organic Law.

This book can serve as an eye opener to address the peculiar challenge and requirements of governance in ethnoculturally diverse.

Societies. It can serve as a reading book of students in Public Administration, Political Science and academic teaching on Bansamoro.



ตัวอย่างการเขียนอ้างอิงและบรรณานุกรมตามรูปแบบ APA ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6

1. การอ้างอิงแบบแทรกในเนื้อหาเป็นระบบนาม-ปี ให้ข้อมูลผู้แต่ง ปีพิมพ์ และเลขหน้าที่มีข้อความที่อ้างถึง

1. รูปแบบ (ผู้แต่ง, ปีที่พิมพ์, เลขหน้า) ตัวอย่าง

เสาวรักษ์ หงส์ไทย, 2561, น.85-99)

(Burtch, 2011, p.26)

2. กรณีมีการระบุชื่อผู้แต่งในเนื้อหาแล้ว ไม่ต้องใส่ไว้ในวงเล็บท้ายข้อความอีก รูปแบบผู้แต่ง (ปีที่พิมพ์, เลขหน้า) ตัวอย่าง

วชิรวัตต์ อาริยะสิริโชติ (2561, น.43)

Moe & Pathranakul (2004, pp.124-128)

กรณีไม่ปรากฏเลขหน้าให้ลงแค่ผู้แต่งกับปีที่พิมพ์ ตัวอย่าง

สุชาติ แสงทอง (2540)

3. กรณีมีการระบุปีพิมพ์และผู้แต่งในเนื้อหาแล้ว ให้ระบุเฉพาะเลขหน้าที่อ้างถึงในวงเล็บเท่านั้น รูปแบบ ปีที่พิมพ์ ผู้แต่ง (เลขหน้า) ตัวอย่าง

ในปี 2548 วีรศักดิ์ เครือเทพ เห็นว่า “การเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นมีหลายรูปแบบโดยท้องถิ่นมีบทบาทต่างกันออกไป...” (น.198)

In 1997, According McGrew Anthony , “lines Guidelines of globalization can be summarized in the following characteristics”...

2. การเขียนบรรณานุกรมตามหลักเกณฑ์ APA

1. การอ้างอิงจากหนังสือหนังสือ

ผู้เขียน 1 คน

เปรมใจ อารีจิตราอนุสรณ์. (2548). *ตำราชีวเคมี* (พิมพ์ครั้งที่ 4). ขอนแก่น: ภาควิชาชีวเคมี มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

จินตนา บุญบังการ. (2556). *สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ* (พิมพ์ครั้งที่ 9 ปรับปรุงเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Pant, K. M. (2004). *Science and technology: Textbook for Class VIII*. New Delhi, India: National Council of Educational Research and Training.

Jones, C. (2013). *Office markets & public policy*. Chichester, West Sussex: Wiley.



ผู้เขียนชาวไทย (เขียนชื่อเป็นภาษาอังกฤษ)

- Chatchay Suvannit. (1998). *The integration of AIDS prevention and management into the Primary Health Care System*. Nonthaburi: Office of Primary Health Care.
- Sodsri Thaithong. (1992). *Malaria parasites*. Bangkok: Research Division, Chulalongkorn University.
- Sunait Chutintaranond, & Than Tun. (1995). *On both sides of the tenasserim range: History of Siamese Burmese relations*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.

ผู้เขียนชาวต่างประเทศ (เขียนชื่อเป็นภาษาไทย)

- ไวท์, ไมเคิล. (2547). *ฝรั่งหลังตะวันตก*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- คราเมส, แมนเฟรด. (2555). *เรียนรู้จากพระเจ้าแผ่นดิน* (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี: กรีนปัญญาญาณ.

ผู้เขียนที่มีอิสริยยศ

- ทิพย์วดี ปราโมช ณ อยุธยา, คุณหญิง. (2553). *มารยาทยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: เนชั่นบุ๊คส์.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. (2555). *ประชุมพระนิพนธ์สรรพความรู้*. กรุงเทพฯ: ศยาม.
- นริศรานวดติวงศ์, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยา. (2552). *บันทึกเรื่องความรู้ต่าง ๆ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มูลนิธิเสฐียรโกเศศ-นาคะประทีป.
- Prachakij-karacak, Phraya. (1995). *Some languages of Siam translated by David Thomas and Sophana Srichampa*. Bangkok: Institute of Language and Culture for Rural Development. Mahidol University.

ผู้เขียนที่มีสมณศักดิ์

- สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช (เจริญ สุวฑฺฒโน). (2556). *ญาณสังวรเทศนา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ประยุทธ์ ปยุตฺโต). (2553). *เรื่องเหนือสามัญวิสัย: อธิปฎิบัติการวิทย์-เทวดา* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: คณะพระนวกะ รุ่น มิ.ย. 2550 วิสาขบูชา.

ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน มีเฉพาะชื่อผู้รวบรวมหรือชื่อบรรณาธิการ

- 1) กรณีหนังสือมีเฉพาะชื่อผู้รวบรวม หรือชื่อบรรณาธิการ ให้ระบุ (บ.ก.), (Ed.), (Eds.). ต่อท้ายชื่อ คั่นด้วยเครื่องหมายมหัพภาค (.) เว้นวรรค 1 ระยะ



นิโลบล เนื่องตัน (บ.ก.). (2542). *ชีวเคมี คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

สมจิต หนูเจริญกุล, และอรสา พันธักดิ์ (บ.ก.). (2555). *การปฏิบัติการพยาบาลขั้นสูง: บุรณาการสู่ การปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 2 ฉบับปรับปรุง). นนทบุรี: สภาการพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข. อรุณวรรณ พงษ์พิพันธุ์, ดุสิต สถาวร, พนิดา ศรีสันต์, และหฤทัย กมลภรณ์ (บ.ก.). (2554).

Optimizing practice in pediatric respiratory diseases. กรุงเทพฯ: ชมรมโรคระบบ หายใจและเวชบำบัดวิกฤตในเด็กแห่งประเทศไทย.

Smith, A. D. (Ed.). (1986). *Endourology principle and practice*. New York, NY: Thieme.

2) หนังสือที่ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียนและชื่อบรรณาธิการ ให้ใส่ชื่อเรื่องของหนังสือแทนที่ชื่อผู้เขียน *อลังการแผ่นดินวัฒนธรรม*. (2543). กรุงเทพฯ: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.

ผู้เขียน 2 คน

หนังสือที่มีผู้เขียน 2 คน ให้ใส่ชื่อคนแรกก่อน คั่นด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) เว้นวรรคหนึ่ง ระยะตามด้วยเครื่องหมาย “&” (Ampersand) (หรือใช้ “และ” ในการเขียนเอกสารอ้างอิง/ บรรณานุกรมในภาษาไทย) และชื่อผู้เขียนคนที่ 2

กฤษฎา กฤษณะเศรษฐี, และรจนา นากาชิม่า. (2552). *ญี่ปุ่นสี่เขียว*. กรุงเทพฯ: แมวกวัก.

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่, และอรุณศรี จิตต์แจ้ง. (2556). *พลังเครือข่ายในพื้นที่*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย.

Smith, B., & Yamamoto, Y. (2001). *The Japanese bath*. Saltlake City, UT: Gibbs Smith.

Hisrich, R. D., & Al-Dabbagh, A. (2013). *Governpreneurship: Establishing a thriving entrepreneurial spirit in government*. Cheltenham, England: Edward Elgar.

ผู้เขียน 3-7 คน

ใส่ชื่อทุกคน คั่นแต่ละชื่อด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และใส่เครื่องหมาย “&” หรือ “และ” คั่นหน้าชื่อคนสุดท้าย (ไม่ใช่ว่า “...และคนอื่น ๆ”)

เพชร สันทัด, สุรชาติ ฅ หนองคาย, สมาน งามสนิท, ฐนันดรศักดิ์ บวรนนท์กุล, เชษฐรัชดา พรธนาธิกุล, กฤษฏี สถิตยวัฒนานนท์, และประยงค์ เต็มขวลา. (2557). *ศาสตร์และศิลป์การบริหาร การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมคุณธรรม.

ศุภมิตร เมฆฉาย, พชรินทร์ คุรุเมือง, อัญชลี วงษา, เทอดชัย เวียรศิลป์, โกมท อุ่นศรีสง, และเกรียงศักดิ์ เม่งอำพัน. (2548). *การจำแนกเพศปลาปักด้วยเครื่องหมายโมเลกุลดีเอ็นเอ*.

เชียงใหม่: คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.



James, E. A., Slater, T., & Bucknam, A. (2012). *Action research for business, nonprofit, & public administration: A tool for complex times*. Los Angeles, CA: SAGE.

Cates, A. R., Harris, D. L., Boswell, W., James, W. L., Yee, C., & Peters, A. V. (1991).

Trance and clay therapy. Chicago, IL: Chicago University Press.

ผู้เขียน 8 คน หรือมากกว่า 8 คน

ผู้เขียนตั้งแต่แปดคนขึ้นไป ให้ใส่ชื่อผู้เขียนหกชื่อแรก ใส่เครื่องหมายจุลภาค เว้นหนึ่งระยะตามด้วยจุดสามจุดหลังจุดแต่ละจุดเว้นหนึ่งระยะ (three ellipses) (, . . .) แล้วใส่ชื่อผู้เขียนคนสุดท้าย(ไม่ใช่...และคนอื่น ๆ)

จิราภา เต็งไตรรัตน์, นพมาศ อึ้งพระ (ธีรเวคิน), รัชนี นพเกตุ, รัตนา ศิริพานิช, วารุณี ภูวสรกุล, ศรีเรือน แก้วกังวาล, . . . อุบลวรรณ ภวากานันท์. (2555). *จิตวิทยาทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 7 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Gilbert, D. G., McClernon, J. F., Rabinovich, N. E., Sugai, C., Plath, L. C., Asgaard, G., . . . Botros, N. (2004). Effects of quitting smoking on EEG activation and attention last for more than 31days and are more severe with stress, dependence, DRD2 A1 allele, and depressive traits. *Nicotine and Tobacco Research*, 6, 249—267. doi:10.1080/14622200410001676305

2. การอ้างอิงจากหนังสือที่พิมพ์ในโอกาสพิเศษ

กฐินพระราชทาน 2543 สถาบันพระปกเกล้า: วัดสว่างอารมณ์วรวิหาร อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดสุโขทัย. (2543). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

นิธิ นิมิตรบุญ. (2556). *100 ปี สมเด็จพระสังฆราชฯ*. กรุงเทพฯ: แอดบุ๊ก.

พลาดิษฐ์ สิทธิธัญกิจ. (2551). *พระบรมรูปทรงม้า: 100 ปีพระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ: บันทึกสยาม.

3. การอ้างอิงจากหนังสือแปล

ฮอว์คิง, เอส ดับบลิว. (2552). *ประวัติย่อของกาลเวลา ฉบับภาพประกอบ* [The illustrated: A brief history of time] (พิมพ์ครั้งที่ 17) (ปิยบุตร บุรีคำ และอรรถกฤต ฉัตรภูมิ, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: มติชน.

ออร์เวลล์, ดี. (2556). *หัวใจเศรษฐศาสตร์* [Introducing economics] (ณัฐธำภรณ์ เลี่ยมจรัสกุล, ผู้แปล). นครปฐม: มูลนิธิเด็ก.



4. การอ้างอิงจากบทความในวารสาร

- สุทัศน์ ยกส้าน. (2553). ประวัติความสำคัญของเกล็ดต่อมนุษย์. *สารคดี*, 26(303), 129-132.
- มาริส กาญจนะ, และเรืองเดช ศรีวรรณะ. (2548). การประเมินค่าประโยชน์ด้านการลดมลภาวะทางกลิ่นของโรงควบคุมคุณภาพน้ำชองนนทรี. *วารสารเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 12(1), 1-11.
- จารึก หนูเนียม, วิยะดา คงเพชร, และไรนา รัตนพฤกษ์ขจร. (2548). การใช้กระบวนการกลุ่มในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการดูแลตนเองของผู้ป่วยเบาหวาน ศูนย์สุขภาพชุมชน เครือข่ายโรงพยาบาลมหาราชนครศรีธรรมราช. *วารสารสุขศึกษา*, 28(101), 60-68.

5. การอ้างอิงจากบทความในหนังสือพิมพ์

- ปิยวรรณ ผลเจริญ. (2553, 21 สิงหาคม). เรียนรู้นิคมจุล่งสิงคโปร์ต่อยอดแนวคิดอุตุฯ เชียงใหม่ไทย. *มติชน*, น.7.

6. การอ้างอิงจากบทความในสารานุกรม

- วุฒิชัย มูลศิลป์. (2549). กฎหมายตราสามดวง. ใน *สารานุกรมประวัติศาสตร์ไทย* (เล่ม 1, อักษร ก, น.12-16)
- Schneiderman, N. (2000). Coronary Heart Disease. In *Encyclopedia of Psychology* (pp.305-311). London, England: Search Press.

7. การอ้างอิงจากวิทยานิพนธ์

- อุกฤษฏ์ ทรงชัยสงวน. (2543). ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการ โครงการพัฒนาสถานีตำรวจเพื่อประชาชนของสถานีตำรวจภูธรอำเภอก (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโทบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- กฤษฎาธาร จันทะโก. (2556). การส่งเสริมและการอนุรักษ์ดนตรีไทยและนาฏศิลป์ไทย: กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- Sirinoot Teanrunroj. (2005). *The Development of an innovative integrated approach to ICT-Mediated Learning in Science*. (Doctoral dissertation). Srinakharinwirot University, Bangkok.
- Adams, R. J. (1973). *Building a foundation for evaluation of instruction in higher Education and continuing education* (Doctoral dissertation). Retrieved from <http://www.ohiolink.edu /etd/>



8. การอ้างอิงจากจุลสารและเอกสารไม่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่

พระธรรมโกศาจารย์ (ปัญญา นันทภิกขุ). (ม.ป.ป.) *ชีวิตที่ก้าวหน้า: หลักในการสร้างความก้าวหน้าแก่ชีวิต*. กรุงเทพฯ: ธรรมสภา.

Hua Hin-Chaam: Idea map [Pamphlet]. (2004). Bangkok: PSP.

9. การอ้างอิงจากแผ่นพับ

จตุพล สรีสมบุญ. (ม.ป.ป.). *คำถามที่พบได้บ่อยเกี่ยวกับวัคซีนเอชพีวี* [แผ่นพับ]. (ม.ป.ท.).

10. การอ้างอิงจากบทสัมภาษณ์

นงนารถ ชัยรัตน์. (2553, 10 กรกฎาคม). ผู้อำนวยการสำนักหอสมุดกลาง [บทสัมภาษณ์].

Smith, M. B. (1989, August 12). Interview by C. A. Kiesler [Tape recording]. President's Oral History Project, American Psychological Association. APA Archives, Washington, DC.

Sparkman, C. F. (1973). *An oral history with Dr. Colley F. Sparkman/Interviewer: Orley B.Caudill*. Mississippi Oral History Program (Vol. 289), University of Southern Mississippi, Hattiesburg.

11. การอ้างอิงจากสื่อทัศนวัสดุ

ภูวนาถ คุณผลิน. (2542). *เจ้าไม่มีศาล ใน แกรมมีโกลด์ ซีรีส์* [ซีดี]. กรุงเทพฯ: บริษัทจี เอ็ม เอ็ม แกรมมี.

อิทธิสุนทร วิชัยลักษณ์ (ผู้กำกับ). (2544). *โหมโรง* [ภาพยนตร์]. กรุงเทพฯ: สหมงคลฟิล์ม อินเตอร์เนชั่นแนล.

Mactyre, L. (Reporter). (2002, January 23). *Scandal of the Century* [Television series episode]. In H. Cashore (Producer), *the fifth estate*. Toronto, Canada: Canadian

Broadcasting Corporation.

Van Nuys, D. (Producer). (2007, December 19). *Shrink rap radio* [Audio podcast]. Retrieved from <http://www.shrinkrapradio.com/>

Egan, D. (Writer), & Alexander, J. (Director). (2005). *Failure to communicate* [Television series episode]. In D. Shore (Executive producer), *House*. New York, NY: Fox Broadcasting.



12. การอ้างอิงจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. (2557, 18 เมษายน). หน้าต่างความคิด: การศึกษาขั้นพื้นฐานของฟินแลนด์:

บทเรียนและบาดแผล. *กรุงเทพธุรกิจ*, น. 11. สืบค้นจาก

http://www.dpu.ac.th/laic/upload/content/file/article_instructor/article-2557/B232.pdf

O’Keefe, E. (n.d.). *Egoism & the crisis in Western values*. Retrieved from

<http://www.onlineoriginals.com/showitem.asp?itemID=135>

Freud, S. (1953). The method of interpreting dreams: An analysis of a specimen dream. In J. Strachey (Ed. & Trans.), *The standard edition of the complete psychological works of Sigmund Freud* (Vol. 4, pp. 96-121). Retrieved from <http://books.google.com/books> (Original work published 1900)

Graham, G. (2005). Behaviorism. In E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford encyclopedia of philosophy* (Fall 2007 ed.). Retrieved from <http://plato.stanford.edu/entries/behaviorism/>

รายการอ้างอิงจากเว็บเพจที่ไม่มีชื่อผู้แต่งและระบุวันที่สืบค้น

New child vaccine gets funding boost. (2001). Retrieved March 21, 2001, from http://news.ninemsn.com.au/health/story_13178.asp

13. การอ้างอิงจากสารสนเทศจากซีดีรอม

Realizing the Potential of Information Resources: Information, Technology, and Service. (1996). Boulder Boulder, CO:, CAUSE. [CD-ROM]. Abstract from: Silver Platter File:ERIC tem: ED392340

14. การอ้างอิงจากสารสนเทศจากวารสารอิเล็กทรอนิกส์

พนมพร สารสิทธิยศ. (2557). ท่องเที่ยวศาสนสถานลุ่มน้ำโขง. *สารวิจัยเพื่อพัฒนาชุมชน*, 2(2). สืบค้นจาก <http://journal.msu.ac.th/wp-content/uploads/2014/07/2-Tourist-Places-Religion-in-Mekong-Basin.pdf>

Sillick, T. J., & Schutte, N. S. (2006). Emotional intelligence and self-esteem mediate between perceived early parental love and adult happiness. *E-Journal of Applied Psychology*, 2(2), 38-48. Retrieved from <http://ojs.lib.swin.edu.au/index.php/ejap>



15. การอ้างอิงจากสารสนเทศจากฐานข้อมูลออนไลน์

วรลักษณ์ ทองใบ. (2552). การใช้สารสนเทศการท่องเที่ยวของมัคคุเทศก์ในจังหวัดที่ประสบภัยพิบัติ

unami. สืบค้นจาก http://thesis.swu.ac.th/swuthesis/_Inf_Sci/Vorraluk_T.pdf

Kachoka, N., & Hoskims. R. (2009). Measuring the Quality of Service: a Case of

Chancellor, University of Malaysia. *South Africa Journal of Library &*

Science, 75(2), 170-178. Retrieved from <http://web.ebscohost.com/ehost>



ใบสมัครสมาชิก

วารสารการเมืองการปกครอง

วิทยาลัยการการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ขอสมัครสมาชิกวารสารปีที่.....ฉบับที่.....

ขอสมัครเป็นสมาชิกวารสารการเมืองการปกครองประเภท

- ☐ บุคคลทั่วไป
- ☐ หน่วยงาน ชื่อหน่วยงาน

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

ชื่อ.....

ที่อยู่เลขที่.....หมู่.....ซอย.....ถนน.....

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์(มือถือ).....โทรศัพท์(หน่วยงาน).....

โทรสาร.....

ลงชื่อ.....ผู้สมัคร

(.....)

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.

สำหรับเจ้าหน้าที่กรอก

เลขที่ใบเสร็จ.....เล่มที่.....เลขที่สมาชิก.....

ลงชื่อ.....ผู้รับเงิน

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.

สมัครสมาชิกแบบออนไลน์ได้ทาง

<https://www.tci-thaijo.org/index.php/jopag/index>

