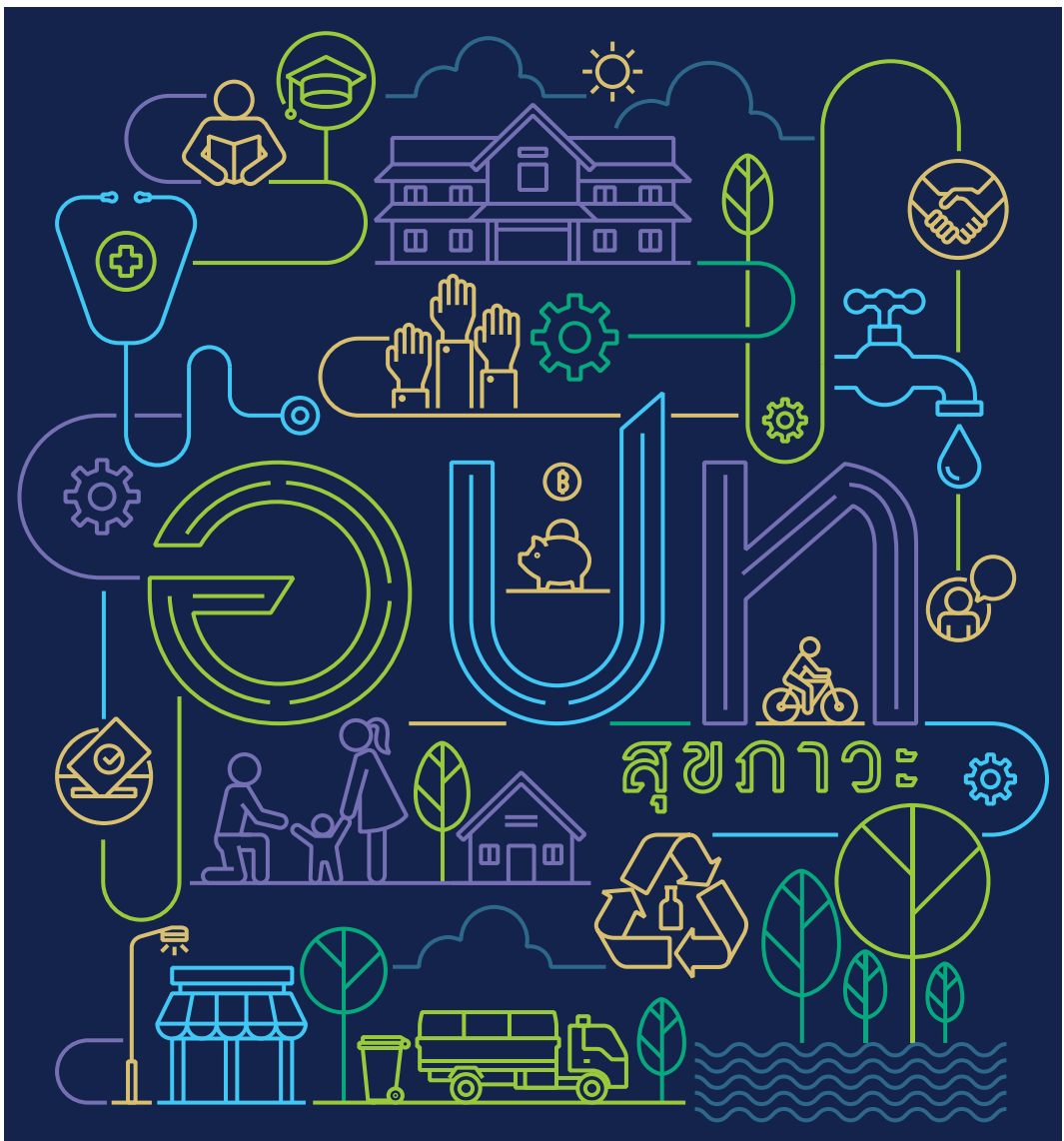

โครงสร้าง วิสัยทัศน์ การขับเคลื่อนสุขภาวะ
และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ในท้องถิ่น



โครงสร้าง วิสัยทัศน์ การขับเคลื่อนสุขภาวะ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในท้องถิ่น

อัครพงศ์ อันทอง • ปเนต มโนมัยวิบูลย์ • มิ่งสรรพ ขาวสอาด



สนับสนุนโดย

สำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน (สำนัก 3)

ภายใต้ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย

สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ (PPSI)

คำนำ

3

การศึกษานี้พัฒนาต่อยอดจากผลงานวิจัยจากชุดโครงการที่สำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน (สำนัก 3) ภายใต้ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นผู้สนับสนุน โดยมีโครงการย่อย 3 โครงการ คือ โครงการย่อยที่ 1 โครงการเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะและความอยู่ดีมีสุขในระดับ อปท. โครงการย่อยที่ 2 โครงการการศึกษาเพื่อเตรียมพร้อม อปท. สุขภาวะในพื้นที่พิเศษ และโครงการย่อยที่ 3 โครงการนโยบายสาธารณะที่ดีสำหรับท้องถิ่น โดยทีมวิจัยได้นำข้อมูลมาวิเคราะห์ทางวิชาการและใช้สถิติขั้นสูงเพื่อให้ผลวิเคราะห์มีความแหลมคมขึ้น ซึ่งรายงานวิจัยแต่เดิมเขียนในลักษณะของคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ อปท. สร้างตัวชี้วัดหรือระบบจัดการที่นำไปดำเนินการได้ทันที

ทีมวิจัยขอขอบคุณ สสส. สำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน (สำนัก 3) และผู้บริหาร อปท. ที่เกี่ยวข้องที่ได้ให้ความร่วมมือจนกระทั่งผลงานสำเร็จเป็นรูปเล่ม ทีมวิจัยหวังว่างานชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารท้องถิ่น วงวิชาการและสาธารณสุขทั่วไป

ที ม วิ จั ย

บทคัดย่อ

4

การศึกษานี้ให้ความสำคัญกับผลของโครงสร้าง (ประเภท/ขนาด) ต่อการดำเนินงานและความสัมฤทธิ์ผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยใช้ Structure-Conduct-Performance (S-C-P) paradigm เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาวิสัยทัศน์และขอบเขตของอำนาจในภาพรวมจากมุมมองของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น 2) ศึกษาความพร้อมและศักยภาพของ อปท. ในการขับเคลื่อนท้องถิ่นให้มีความสุขภาวะและการจัดการท่องเที่ยวที่ดีโดยใช้ดัชนีสุขภาวะที่ดี 3) ศึกษาและวิเคราะห์นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมาย/กฎกระทรวง/ระเบียบ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการของ อปท. ที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ อันได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ แร่ธาตุ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 4) การวิเคราะห์การขับเคลื่อนการจัดการขยะ และ 5) ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยผสม ตั้งแต่การสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม การจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับผู้บริหาร อปท. การสัมภาษณ์เชิงลึก การลงสนามเพื่อการศึกษา การสัมภาษณ์ประชาชนที่เกี่ยวข้อง การศึกษาจากสถิติ และเอกสารต่างๆ

การศึกษาลักษณะของโครงสร้างต่อวิสัยทัศน์จากข้อมูลการสำรวจ อปท. ทั้งสิ้น 2,680 แห่ง ในปี พ.ศ. 2554 พบว่า ในระดับภารกิจจะมีความแตกต่างระหว่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยผู้นำ อปท. ในชนบทให้ความสำคัญกับการหารายได้น้อยกว่า อปท. ในเขตเมือง อปท. ในชนบทจะให้ความสนใจกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด และเมื่อแบ่ง อปท. ตามระดับของขนาดงบประมาณ อปท. ขนาดเล็ก (งบประมาณต่ำกว่า 15 ล้านบาทต่อปี) จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม และระบบธรรมาภิบาลที่โปร่งใสมาก

ส่วนการศึกษาผลของโครงสร้างต่อดัชนีสุขภาวะที่ดี โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ อปท. จำนวน 674 ตัวอย่าง ในปี พ.ศ. 2557 พบว่า ขนาดที่วัดโดยประชากรและงบประมาณมีผลต่อการสร้างสุขภาวะที่ดีในภาพรวมของชุมชน การศึกษายังพบอีกว่า อปท. ที่ได้รับการสนับสนุนให้เป็นศูนย์จัดการเครือข่ายสุขภาวะชุมชน โดย สสส. และ อปท. ที่เป็นเครือข่ายของ สสส. มีระดับสุขภาวะที่ดีของชุมชนดีกว่า อปท. นอกเครือข่าย โดยเฉพาะในด้านสวัสดิการชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน ความปลอดภัย การมีส่วนร่วมของชุมชน และการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน

จากแบบจำลองวัดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวที่พัฒนาภายใต้ S-C-P paradigm และประยุกต์ใช้วิธีวิเคราะห์องค์ประกอบสองระดับในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ อปท. จำนวน 256 ตัวอย่าง ในปี พ.ศ. 2555 พบว่า การดำเนินงานของ อปท. (มีนโยบาย/

กิจกรรมสนับสนุนการให้ประชาชนมีส่วนร่วม) เป็นองค์ประกอบที่มีน้ำหนักความสำคัญมากที่สุดในการบ่งชี้ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ตามด้วยโครงสร้างเชิงกายภาพและนโยบาย อย่างไรก็ตาม การประยุกต์ใช้แบบจำลองสมการโครงสร้าง (Structural Equation Model: SEM) พบว่า องค์ประกอบด้านโครงสร้างมีผลดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชน ส่วนการสนับสนุนกิจกรรมการท่องเที่ยวของ อปท. ยังไม่มีผลต่อจำนวนผู้มาเยี่ยมเยือนเพียงแต่มีผลต่อรางวัลที่ได้รับเท่านั้น ความสำคัญของ อปท. ต่อการท่องเที่ยวยังอยู่ที่การสร้างความพร้อมของสภาพแวดล้อมเชิงกายภาพ (การกำจัดขยะ การเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว และอื่นๆ) มากกว่าการส่งเสริมกิจกรรมด้านท่องเที่ยวโดยตรง

การวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจและข้อจำกัดของ อปท. ในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและความพร้อมโดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจของผู้บริหาร อปท. พบว่า ผู้บริหารยังมีความเข้าใจในกฎหมายน้อยมาก ความพร้อมของ อปท. เป็นความพร้อมในระดับจิตสำนึกมากกว่าในระดับปฏิบัติการ

การศึกษาการขับเคลื่อนการจัดการขยะในท้องถิ่น พบปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ คือ **หนึ่ง** ความเข้าใจของผู้นำและประชาชนเกี่ยวกับโครงสร้างต้นทุนการจัดการขยะและต้นทุนเสียโอกาสจากการพัฒนา **สอง** การมีส่วนร่วมของชุมชน **สาม** ต้องมีอุปกรณ์ที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น **สี่** ต้องเป็นการขับเคลื่อนแบบบูรณาการเชิงรุก และ **ห้า** ต้องมีธรรมาภิบาลและตัวชี้วัดที่ชัดเจน

การศึกษานี้ได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ คือ รัฐควรพิจารณาการกระจายอำนาจตามศักยภาพของท้องถิ่น โดยใช้ดัชนีสุขภาวะที่ดีเป็นตัวชี้วัดศักยภาพและความสัมฤทธิ์ผล และใช้เป็นเกณฑ์การให้รางวัลเพื่อจูงใจให้ อปท. บริหารจัดการท้องถิ่นให้มีสุขภาวะที่ดีและความอยู่ดีมีสุขเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีประสิทธิภาพในการจัดการในด้านต่างๆ เช่น การท่องเที่ยว ขยะ เป็นต้น จึงควรมีการให้ความรู้เพิ่มเติม โดยเริ่มให้ความรู้ผ่านกรณีศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายต่างๆ ที่กำกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

ABSTRACT

6

This study focused on the effect of structure (type/size) on the implementation and achievement of local authorities (LAs), using the Structure–Conduct–Performance (SCP) paradigm. This study aimed to: 1) investigate the vision and scope of LAs from the perspective of their leaders, 2) examine, via a composite index, the readiness and potential of local authorities to drive local well-being and tourism management, 3) study and analyze natural resource policies relating to land, water, mineral, forest, marine, and coastal resources, along with the laws and regulations that hinder the ability of local authorities to manage these resources, and 4) recommend changes in public policy to more effectively decentralize.

This study was based on several large-scale questionnaire surveys, focus-group meetings with the leaders of local authorities, in-depth interviews, field observations, interviews with concerned citizens, and a review of statistics and government documents.

From a survey of 2,680 local authorities in 2011, we found that the structure of the local authority – municipality or Tambon Administrative Organization (TAO) – affected the vision of its leaders differently. The local authorities in rural areas focused less on seeking income than those in urban areas. In addition, the local authorities in rural areas focused more on public participation, and when the local authorities were classified according to the size of their budgets, the smaller local authorities (budgets less than THB 15 million per year) tended to prioritize public participation and good governance.

From a survey of 674 local authorities in 2014, we found that the size of the local authority, measured by population and budget, positively affected total community well-being. The study also found that local authorities that are management prototype centers of the Thai Health Promotion Foundation’s LA network had higher community well-being than ex-network LAs, especially in community welfare, natural resource management, environment and safety management, community participation, and promoting the community economy.

Our study applied the S-C-P paradigm to tourism development, using a second-order factor analysis with data from a survey of 256 local authorities in 2012. For tourism potential, the most important factors, in order of importance, were: the conduct of local authorities (including policies/activities to support local participation), promotion success (reflected by awards received), visitor numbers and trends, and physical infrastructure. A structural equation model (SEM) showed that the structure (attractions and infrastructure) of the locality and LA are major factors attracting private sector investment. However, when local authorities promote tourism, it affects awards received, not visitor numbers. Rather than promoting tourism directly, local authorities can play a more important role creating the appropriate environment, physical infrastructure, and services (waste disposal, access to tourist attractions, etc.).

In natural resource management (NRM), local authorities poorly understood the related laws. Local authorities expressed readiness to accept responsibility for NRM, but only at a conscience level, rather than at the operational level.

In local waste management, the success factors, in order of importance, were: the leaders and public better understanding the opportunity costs of waste management and lost opportunities when funds are allocated to waste management, community participation, equipment suitable for the local context, an integrated and proactive program, and good governance and clear indicators.

Based on the results of this study, we recommend that the central government consider decentralizing authority to the local authorities, according to local capacity and potential. The well-being index can be used to group local authorities according to their potential and performance, and to provide criteria for the award as an incentive for local authorities to increase overall well-being, as well as to improve management in areas, such as tourism and waste. Local authorities should be given more information on natural resources laws and regulations, particularly through case studies.

สารบึญ

8

บทที่ 1	บทนำ	13
	1.1 วัตถุประสงค์ของการศึษา	15
	1.2 กรอบแนวคิด	15
	1.3 การนำเสนอรายงาน	17
	เอกสารอ้างอิง	19
บทที่ 2	วิทยาลัยศึนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนทองตึน	21
	2.1 แนวคิดการกระจายอำนาจ	21
	2.2 วัตถุประสงค์ของการศึษา	24
	2.3 เป้าหมายการกระจายอำนาจ	25
	2.4 การจัดกลุ่ม อปท. ตามวิทยาลัยศึน	31
	2.5 สรุป	34
	เอกสารอ้างอิง	35
บทที่ 3	องค์กรปกครองส่วนทองตึนกับการเสริมสร้างสุททวาระที่ดีของชุมชน	37
	3.1 วัตถุประสงค์ของการศึษา	38
	3.2 แนวคิดการพัฒนาตึชนและตัวชี้วัดสุททวาระที่ดีของชุมชนในระดับ อปท.	39
	3.3 การพัฒนาตึชนสุททวาระที่ดีของชุมชนในระดับ อปท.	43
	3.4 สุททวาระที่ดีของชุมชนในระดับ อปท.: ผลเชิงประจึภษ	47
	3.5 สิ่งทีโดดเด่นและช่องการพัฒนารอง อปท. แต่ละประเภท	58
	3.6 สรุปและข้อเสนอแนะ	61
	เอกสารอ้างอิง	63
	ภาคผนวก	64
บทที่ 4	องค์กรปกครองส่วนทองตึนกับการเสริมสร้างศึษาภาพด้านการทองตึนของทองตึน	67
	4.1 วัตถุประสงค์ของการศึษา	68
	4.2 การทบทวนวรรณกรรม	69
	4.3 วิธีดำเนินการวิจัย	73
	4.4 ผลการศึษา	81
	4.5 สรุปและข้อเสนอแนะ	87
	เอกสารอ้างอิง	89

สารบัญ

บทที่ 5	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	91
5.1	ขอบเขตอำนาจทางกฎหมายของ อปท.	94
5.2	ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	96
5.3	อำนาจในการบริหารจัดการ	99
5.4	สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ	102
	เอกสารอ้างอิง	103
	ภาคผนวก	104
บทที่ 6	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการขยะมูลฝอยในท้องถิ่น	115
6.1	ระเบียบวิธีวิจัยและกรอบแนวคิด	116
6.2	ต้นทุนการจัดการขยะ	118
6.3	การเกิดขึ้นของขยะในท้องถิ่น	123
6.4	พฤติกรรมของผู้ทิ้งขยะในท้องถิ่น	127
6.5	แนวทางบูรณาการการจัดการขยะมูลฝอยในท้องถิ่น	134
6.6	สรุปและข้อเสนอแนะ	136
	เอกสารอ้างอิง	139
บทที่ 7	บทสรุป	141
7.1	ผลกระทบของโครงสร้างต่อวิถีชีวิต	141
7.2	โครงสร้างท้องถิ่นและดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชน	142
7.3	โครงสร้างการขับเคลื่อนและผลสัมฤทธิ์ของการจัดการการท้องถิ่น	144
7.4	อปท. กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	144
7.5	การขับเคลื่อนการจัดการขยะท้องถิ่นอย่างบูรณาการ	145
7.6	ข้อเสนอแนะ	146

สารบัญตาราง

10	ตารางที่ 2.1 สัดส่วนจำนวนแบบสำรวจที่ได้รับคืนจาก อปท. แบ่งตามภูมิภาค	24
	ตารางที่ 2.2 ข้อมูลทั่วไปของ อปท. ตัวอย่าง	25
	ตารางที่ 2.3 ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจแยกตามประเภทของ อปท.	26
	ตารางที่ 2.4 ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจของ อปท.	28
	ตารางที่ 2.5 ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจแบ่งตามตำแหน่งผู้บริหาร	29
	ตารางที่ 2.6 ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจแบ่งตามพื้นที่ตั้งของ อปท.	30
	ตารางที่ 2.7 ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจแบ่งตามงบประมาณรายได้	30
	ตารางที่ 2.8 ข้อมูลทั่วไปของแต่ละกลุ่ม	32
	ตารางที่ 2.9 กลุ่มของ อปท. แบ่งตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ	34
	ตารางที่ 3.1 การสังเคราะห์องค์ประกอบสำคัญที่นิยมใช้วัด/ประเมินสุขภาพที่ดี	41
	ตารางที่ 3.2 การสังเคราะห์ตัวชี้วัดสำคัญที่ใช้วัด/ประเมินสุขภาพที่ดี	41
	ตารางที่ 3.3 ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบของดัชนีสุขภาพที่ดีของชุมชน	46
	ตารางที่ 3.4 ผลการประมาณค่าสัมประสิทธิ์ของการวิเคราะห์ penalty-reward ของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท	50
	ตารางที่ 3.5 ผลการประมาณค่าสัมประสิทธิ์ของการวิเคราะห์ penalty-reward ของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่กึ่งเมือง-กึ่งชนบท	50
	ตารางที่ 3.6 ผลการประมาณค่าสัมประสิทธิ์ของการวิเคราะห์ penalty-reward ของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เมือง	51
	ตารางที่ 3.7 ผลการจำแนกกลุ่มปัจจัยพื้นฐานของสุขภาพที่ดีของชุมชน	52
	ตารางที่ 3.8 ค่าเฉลี่ยดัชนีสุขภาพที่ดีของชุมชนจำแนกตามประเภทของ อปท.	53
	ตารางที่ 3.9 ค่าเฉลี่ยดัชนีสุขภาพที่ดีของชุมชนจำแนกตามพื้นที่ตั้งของ อปท.	54
	ตารางที่ 3.10 ค่าเฉลี่ยดัชนีสุขภาพที่ดีของชุมชนจำแนกตามขนาดของประชากร	55
	ตารางที่ 3.11 ค่าเฉลี่ยดัชนีสุขภาพที่ดีของชุมชนจำแนกตามงบประมาณรายได้ของ อปท.	56
	ตารางที่ 3.12 ค่าเฉลี่ยดัชนีสุขภาพที่ดีของชุมชนจำแนกตามการสนับสนุนจาก สสส.	57
	ตารางที่ 3.13 สิ่งที่น่าสนใจและช่องว่างการพัฒนาของ อปท. แต่ละประเภท	59
	ตารางที่ 3.14 ตัวอย่างนวัตกรรมชุมชนในด้านต่างๆ	60
	ตารางที่ 4.1 ตัวแปรและที่มาของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา	75
	ตารางที่ 4.2 ลักษณะข้อมูลของตัวแปรที่ใช้ศึกษา	80
	ตารางที่ 4.3 ผลการทดสอบความเชื่อมั่นในการบ่งชี้ตัวแปรแฝง	80
	ตารางที่ 4.4 ค่าสถิติที่ใช้วัดความกลมกลืน (goodness of fit) ของแบบจำลองการวัดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น	81
	ตารางที่ 4.5 ค่าสถิติที่ใช้วัดความกลมกลืน (goodness of fit) ของแบบจำลองความสัมพันธ์ระหว่างศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นและความสัมฤทธิ์ผลจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น	84
	ตารางที่ 4.6 ขนาดของอิทธิพลและค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ (R^2) ของตัวแปรโครงสร้าง	86

สารบัญตาราง

ตารางที่ 5.1 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท.	93
ตารางที่ 5.2 อำนาจหน้าที่ของ อปท. แยกตามทรัพยากร	96
ตารางที่ 5.3 ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท. ในแต่ละกลุ่มตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ	97
ตารางที่ 5.4 ทักษะที่เกี่ยวข้องกับอำนาจที่ อปท. ควรจะมีเพิ่มขึ้นของ อปท. ในแต่ละกลุ่มตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ	99
ตารางที่ 5.5 ค่าน้ำหนักความสำคัญของทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจที่ อปท. ควรจะมีเพิ่มขึ้นของ อปท. ในแต่ละกลุ่มตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ	100
ตารางที่ 5.6 ค่าน้ำหนักความสำคัญของทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจที่ อปท. ควรจะมีเพิ่ม 3 ลำดับแรกของ อปท. ในแต่ละกลุ่มตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ	101
ตารางที่ 6.1 จำนวนและสัดส่วนครัวเรือนที่คิดแยกขยะย่อยสลายได้จำแนกตามการมีเสวียน และทัศนคติต่อการคิดแยกขยะของครัวเรือน	130
ตารางที่ 6.2 ผลการวิเคราะห์การจำแนกพหุ (MCA) ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปริมาณขยะจากกิจกรรมการท่องเที่ยว	132
ตารางที่ 6.3 ปริมาณขยะมูลฝอยในช่วงฤดูกาลท่องเที่ยวปกติและช่วงวันหยุดปีใหม่ระหว่างกรณีที่ เป็นอยู่และในกรณีที่แหล่งกำเนิดมีแนวการปฏิบัติที่ดี	133

สารบัญรูป

12	รูปที่ 1.1	ผังความสัมพันธ์ Structure-Conduct-Performance (S-C-P)	16
	รูปที่ 1.2	การปรับปรุงแนวคิด Structure-Conduct-Performance (S-C-P)	17
	รูปที่ 2.1	จำนวน อปท. ในแต่ละกลุ่ม	31
	รูปที่ 4.1	กรอบแนวคิดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นและความสัมฤทธิ์ผลจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น	73
	รูปที่ 4.2	แบบจำลองการวัดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น	77
	รูปที่ 4.3	แบบจำลองความสัมพันธ์ระหว่างศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นและความสัมฤทธิ์ผลจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น	78
	รูปที่ 4.4	คำนำหน้าองค์ประกอบมาตรฐานของแบบจำลองการวัดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น	82
	รูปที่ 4.5	คำสัมประสิทธิ์มาตรฐานของแบบจำลองความสัมพันธ์ระหว่างศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นและความสัมฤทธิ์ผลจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น	85
	รูปที่ 6.1	ลำดับชั้นวิธีการจัดการขยะมูลฝอย (waste management hierarchy)	118
	รูปที่ 6.2	โครงสร้างและสัดส่วนต้นทุนการจัดการขยะมูลฝอย	119
	รูปที่ 6.3	กิจกรรมการรณรงค์สำหรับการเก็บค่าธรรมเนียมขยะต่อหน่วย	122
	รูปที่ 6.4	การทิ้งขยะเพื่อนำไปกำจัดใน ต.นางแล จ.เชียงราย	125
	รูปที่ 6.5	ตัวอย่างผลการวิเคราะห์องค์ประกอบของขยะมูลฝอย	126
	รูปที่ 6.6	การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบขยะระหว่างการส่งเสริมการคัดแยกขยะของบ้านปากว่าทองกวาว	126
	รูปที่ 6.7	ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติและพฤติกรรมภายใต้เงื่อนไขแบบต่างๆ	128
	รูปที่ 6.8	การส่งเสริมการใช้เสวียนสำหรับการจัดการเศษวัสดุอินทรีย์ใน ต.เชียงเคี่ยน อ.เทิง จ.เชียงราย	129

1

บทนำ

การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการปกครองในลักษณะของการกระจายอำนาจจากศูนย์กลางของรัฐนับเป็นหนึ่งในกระแสหลักในการพัฒนาการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นในนานาประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา และประเทศที่อยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552) ซึ่งเหตุผลหลักก็คือ ความล้มเหลวของการรวมศูนย์อำนาจและการบริหารแบบจากบนลงล่าง ซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ได้ (จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554) และเชื่อว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจน ลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคม และยกระดับคุณภาพชีวิตได้อย่างทั่วถึง

ข้อดีของการกระจายอำนาจก็คือ รัฐบาลท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน สามารถบริหารจัดการ และให้บริการได้รวดเร็ว ยืดหยุ่น สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสามารถสร้างนวัตกรรมจากการมีส่วนร่วมได้ แต่การกระจายอำนาจก็อาจมีข้อด้อยในประเด็นการขาดความประหยัดจากขนาด เช่น ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็กเกินไปอาจทำให้ต้นทุนการให้บริการสูง เป็นต้น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเริ่มมีการกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นตอน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญให้ท้องถิ่น **มีอิสระในการปกครองตนเองโดยประชาชนมีส่วนร่วม** โดยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดเป้าหมายให้ อบท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2549 แต่มาถึงปี พ.ศ. 2549 รายได้ของ อบท. มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 24.05 ของรายได้รัฐบาล จึงได้มีการแก้ไขมาตรา 30 (4) ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจโดยไม่กำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน

การศึกษาที่ผ่านมา พบว่า การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีอุปสรรคหลายประการ เช่น

1) อปท. ได้รับการถ่ายโอนภารกิจและความรับผิดชอบมากขึ้น แต่ไม่ได้งบประมาณและอำนาจในการจัดการ อปท. จึงจำเป็นต้องเลือกที่จะดำเนินภารกิจที่แตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่

2) กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ สร้างกรอบที่เข้มงวดและขาดแรงจูงใจให้เกิดนวัตกรรมเชิงบริหาร เพราะเกรงว่าจะผิดระเบียบและข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ข้อจำกัดและการจัดสรรอำนาจที่ยังไม่ลงตัวนี้ทำให้ อปท. ไม่สามารถบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและเต็มศักยภาพ

3) แม้จะมีการถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมมาแล้ว แต่กฎหมายเดิมที่มีอยู่เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะกฎหมายที่กำกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีมาก่อนพระราชบัญญัติกำหนดขึ้นตอนการกระจายอำนาจกลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการสร้างนวัตกรรมการจัดการใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของท้องถิ่น

นอกจากปัญหาและอุปสรรคที่กล่าวมาแล้วยังมีความต้องการองค์ความรู้เกี่ยวกับประสบการณ์การขับเคลื่อนในระดับพื้นที่เพื่อสามารถออกแบบวิธีการบริหารจัดการใหม่ รวมทั้งยังต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ เช่น ขนาดและศักยภาพของ อปท. ความรู้ ความสามารถ และความเข้าใจของบุคลากร เงื่อนไขในระดับพื้นที่ ทักษะคติของผู้บริหาร ลักษณะของผลประโยชน์ในพื้นที่ ซึ่งเป็นปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการตลอดจนนวัตกรรมที่อาจเกิดขึ้น

การศึกษาในชุดโครงการนี้มุ่งที่จะตอบประเด็นคำถามดังต่อไปนี้

1) ผู้นำ อปท. มีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับความหมาย การคาดหวังของการกระจายอำนาจอย่างไร และมีความพร้อมและความต้องการให้บริการสาธารณะระดับใด และมีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากน้อยแค่ไหน

2) อปท. มีความสามารถในการขับเคลื่อนสังคมสุขภาวะได้มากเพียงใด

3) อปท. ประเภทต่างๆ เน้นการพัฒนาท้องถิ่นในด้านใด ขนาดและโครงสร้างทางกายภาพมีผลต่อการจัดการสุขภาวะที่ดีและการท่องเที่ยวอย่างไร ช่องว่างการพัฒนาอยู่ที่ตรงไหน

4) นโยบายและกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติเป็นอุปสรรคต่อนวัตกรรมทางนโยบายของท้องถิ่นในการเสริมสร้างความอยู่ดีมีสุขของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร กฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้อำนาจ อปท. มากน้อยเพียงใด

5) ผู้บริหารมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากแค่ไหน และมีความเห็นว่ากฎหมายปัจจุบันเกื้อหนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารอย่างไร

6) อปท. มีวิธีการขับเคลื่อนสุขภาวะให้เห็นผลอย่างไร โดยเฉพาะในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม อะไรเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ

1.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) ศึกษาวิสัยทัศน์และขอบเขตของอำนาจในภาพรวมจากมุมมองผู้บริหารส่วนท้องถิ่น
- 2) ศึกษาความพร้อมและศักยภาพของ อปท. ในการขับเคลื่อนท้องถิ่นให้มีความสุขและการจัดการท่องเที่ยวที่ดี และการจัดการขยะ
- 3) ศึกษาและวิเคราะห์นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมาย/กฎกระทรวง/ระเบียบ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการของ อปท. ที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ แร่ธาตุ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- 4) ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

15

รายงานฉบับนี้เป็นผลงานจากการรวบรวมงานวิจัย 3 ปี ภายใต้ชุดโครงการวิจัยการเสริมสร้างศักยภาพ อปท. สุขภาวะ ซึ่งสำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน (สำนัก 3) ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นผู้สนับสนุน โดยดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555-2558 ภายใต้โครงการย่อยดังต่อไปนี้

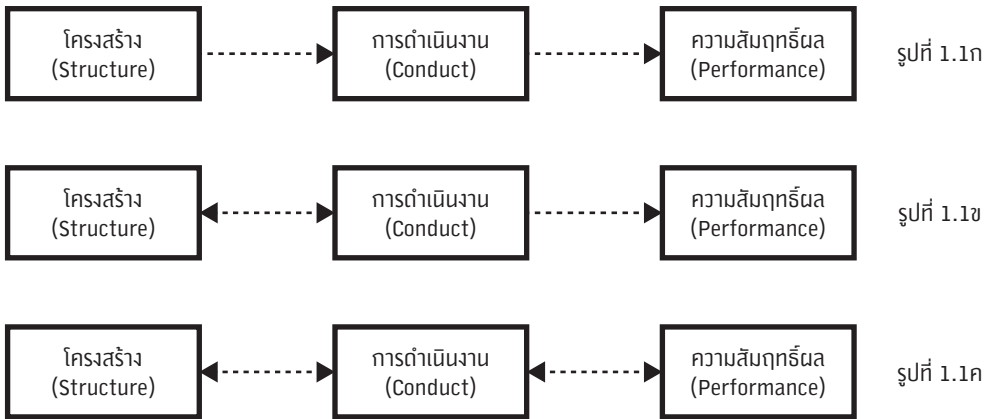
- 1) โครงการเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะและความอยู่ดีมีสุขในระดับ อปท.
- 2) โครงการการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อม อปท. สุขภาวะในพื้นที่พิเศษ
- 3) โครงการนโยบายสาธารณะที่ดีสำหรับท้องถิ่น

การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยผสม ตั้งแต่การสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม การจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับผู้บริหาร อปท. การสัมภาษณ์เชิงลึก การลงสนามเพื่อการสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์ประชาชนที่เกี่ยวข้อง การศึกษาจากสถิติและเอกสารต่างๆ

1.2 กรอบแนวคิด

กรอบแนวคิดในภาพรวมของการศึกษานี้ประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดโครงสร้าง-การดำเนินงาน-ความสัมฤทธิ์ผล (Structure-Conduct-Performance paradigm: S-C-P) ส่วนกรอบแนวคิดหรือทฤษฎีเฉพาะบทจะระบุภายในบทที่เกี่ยวข้อง สำหรับกรอบแนวคิดนี้ Mason เสนอเป็นครั้งแรกในปี 1939 และกลายมาเป็นทฤษฎีหลักของการจัดองค์กรอุตสาหกรรม ต่อมาได้มีการนำแนวคิดนี้มาใช้กับองค์กรและการแข่งขันระหว่างองค์กร (Marion, 1976) ซึ่งอาจเป็นโมเดลทางเดียวอย่างง่ายดังแสดงในรูปที่ 1.1ก กล่าวคือ โครงสร้างเป็นปัจจัยกำหนดพฤติกรรมและผลลัพธ์ขององค์กร หรือมีปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนเชื่อมโยงกันอย่างที่แสดงในรูปที่ 1.1ข-1.1ค

รูปที่ 1.1 คึงความสัมพันธ์ Structure-Conduct-Performance (S-C-P)

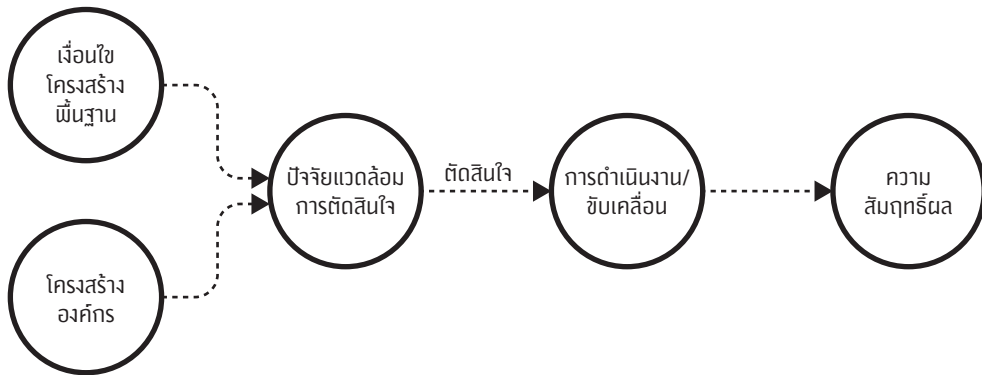


ที่มา: ปรับปรุงจาก Lee (2007)

การศึกษาในต่างประเทศนิยมใช้โมเดล S-C-P ศึกษาาระบบตลาด ผลกระทบของนโยบายราคา และการผลิต ก่อนการเข้ามาของทฤษฎีเกมส์ในแวดวงของเศรษฐศาสตร์ ต่อมา S-C-P ถูกนำมาใช้ศึกษาการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจกับโครงสร้างการกระจายอำนาจในภาครัฐในด้านผลกระทบของขนาดและโครงสร้างการกระจายอำนาจต่อการหารายได้ของท้องถิ่น เช่น Oates (1985 อ้างใน Eberts and Gronberg, 1990) พบว่า ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนรัฐบาลท้องถิ่นในมลรัฐกับสัดส่วนของรายได้ของรัฐและท้องถิ่นเทียบกับบุคคลธรรมดา (personal income) ระดับมลรัฐ หรือ Zax (1988; 1989 อ้างใน Eberts and Gronberg, 1990) ใช้ข้อมูลระดับประเทศ พบความสัมพันธ์เชิงลบระหว่างจำนวนรัฐบาลท้องถิ่นและสัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นเก็บเองในรายได้ประชากร และการศึกษาของ Eberts and Gronberg (1990) พบว่า โครงสร้างรัฐบาลท้องถิ่น การกระจายอำนาจ (วัดจากขนาดของรัฐบาลท้องถิ่นที่ลดลง) มีความสัมพันธ์ในเชิงลบกับรายได้ที่รัฐบาลท้องถิ่นเก็บเอง

สำหรับในการศึกษานี้ เนื่องจากปัญหาข้อมูลระดับ อปท. ในด้านผลลัพธ์ หรือ ความสัมพันธ์ผลจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อวัด (หรือประเมิน) ความพึงพอใจของประชาชนให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ในบทที่ 3 จึงใช้กรอบแนวคิดนี้ในการวัดตัวแปรและตัวชี้วัดในด้านโครงสร้างและการดำเนินงานทั่วไป ในทฤษฎีดั้งเดิมคำว่าโครงสร้างหมายถึงโครงสร้างตลาด แต่ในที่นี้ได้ปรับมาใช้เป็นโครงสร้างเชิงสถาบัน เช่น เงื่อนไขด้านกฎหมาย และระเบียบของรัฐซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่กำกับการดำเนินงานของ อปท. และโครงสร้างภายในขององค์กร ซึ่ง Marion (1976) ได้เสนอดังแสดงในรูปที่ 1.2

รูปที่ 1.2 การปรับปรุงแนวคิด Structure-Conduct-Performance (S-C-P)



ที่มา: ปรับปรุงจาก Marion (1976)

ในกลุ่มโครงสร้างจะประกอบด้วย 1) ปัจจัยโครงสร้างทั่วไปของพื้นที่ เช่น ขนาดพื้นที่ ความอุดมสมบูรณ์ของท้องถิ่นในด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรท่องเที่ยว ประชากร โครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น 2) โครงสร้างภายในองค์กร เช่น ประเภทขององค์กร ขนาดงบประมาณ ทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ โครงสร้างองค์กรยังได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอก เช่น นโยบายและกฎหมายของรัฐ เป็นต้น ส่วนการดำเนินงาน/ขับเคลื่อนจะเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณและบุคลากร

ในบทที่ 2 ได้ใช้แนวคิดนี้โดยเฉพาะปัจจัยโครงสร้างองค์กรและสภาพแวดล้อมมาศึกษาผลกระทบต่อวิสัยทัศน์ของผู้นำองค์กร และนำมาประยุกต์ใช้ในบทที่ 3 ในลักษณะตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบของดัชนีสุขภาวะที่ดีเพื่อการเปรียบเทียบสมรรถนะ แต่เนื่องจากความไม่ครบถ้วนของข้อมูลในด้านความสัมฤทธิ์ผลของ อปท. ในภาพรวม ซึ่งต้องใช้การวัดความพึงพอใจของประชาชน การศึกษาในบทที่ 3 จึงใช้กรอบแนวคิดเฉพาะในด้านขององค์ประกอบโครงสร้างมาปรับทำเป็นดัชนีชี้วัดสุขภาวะที่ดี

ส่วนโมเดล S-C-P ที่สมบูรณ์ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในบทที่ 4 เพื่อการวัดผลกระทบระหว่างโครงสร้างองค์กร การดำเนินงาน/การขับเคลื่อนการปฏิบัติภารกิจ และความสัมฤทธิ์ผลของการส่งเสริมการจัดการการท่องเที่ยวของ อปท.

1.3 การนำเสนอรายงาน

การนำเสนอผลการศึกษาแบ่งออกเป็น 7 บทด้วยกัน บทที่ 2 เป็นการวิเคราะห์วิสัยทัศน์ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปลัดขึ้นไปว่า วิสัยทัศน์ของผู้นำมีความแตกต่างกันหรือไม่ตามโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ประเภทขององค์กรพื้นที่ ประชากร งบประมาณ และความเป็นเมือง โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) ในการจัดกลุ่มวิสัยทัศน์ ในบทที่ 3 เสนอวิธีการสร้างตัวชี้วัดสุขภาวะที่ดีสำหรับท้องถิ่นตามกรอบแนวคิด S-C-P ซึ่งได้ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามและให้ผู้บริหาร

และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปรับปรุงดัชนีเพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับ อปท. ทั่วประเทศ โดยเน้นตัวบ่งชี้ด้านโครงสร้างและการดำเนินงาน/การขับเคลื่อน บทนี้ยังรายงานผลของ ปัจจัยที่เกี่ยวกับขนาด ประเภท และทำเลที่ตั้งของ อปท. ต่อการดำเนินงานขับเคลื่อน สุขภาวะที่ดีของท้องถิ่น และระบุนวัตกรรมที่พบจากการประชุมกลุ่มย่อยกับผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของ อปท. บทที่ 4 เสนอผลของการปรับตัวชี้วัดสุขภาวะที่ดีให้เป็นการวัด คักยภาพและวัดผลสัมฤทธิ์ของการส่งเสริมการท่องเที่ยวของ อปท. ที่อยู่ในพื้นที่ท่องเที่ยว โดยประยุกต์ใช้แบบจำลองสมการโครงสร้าง (Structural Equation Model: SEM) บทนี้เป็น บทที่พยายามประยุกต์ใช้โมเดล S-C-P อย่างเต็มรูปแบบ เพราะสามารถวัดผลสำเร็จของ การจัดการการท่องเที่ยวได้จากจำนวนผู้มาเยี่ยมชมและรางวัลที่ได้รับ บทที่ 5 วิเคราะห์ ขอบเขต อำนาจการจัดการท้องถิ่นของผู้บริหาร อปท. เฉพาะตั้งแต่ระดับนายก และปลัด ในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เปรียบเทียบความรู้และความต้องการอำนาจเพิ่มเติม ของผู้บริหาร อปท. บทที่ 6 เป็นบทที่เน้นกระบวนการขับเคลื่อนองค์กรโดยเฉพาะ การวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินการจัดการขยะขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในระดับกรณีศึกษา และบทสุดท้ายเป็นข้อเสนอแนะจากชุดโครงการ

เอกสารอ้างอิง

- จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ. 2554. ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจ: ผู้จังหวัดจัดการตนเอง. **ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและกรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. 2552. **รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Eberts, R.W. and Gronberg, T.J. 1990. Structure, conduct, and performance in the local public sector. **National Tax Journal** 43(2): 165-173.
- Lee, C. 2007. **SCP, NEIO and Beyond**. Working papers series vol.2007-05. Kitakyushu: The International Centre for the Study of East Asian Development (ICSEAD).
- Marion, B.W. 1976. **Application of the Structure, Conduct, Performance Paradigm to Subsector Analysis**. NC117, Working papers #7.
- Mason, E. 1939. Price and production policies of large-scale enterprise. **American Economic Review** 29(1): 61-74.

2

วิสัยทัศน์ เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนี้พยายามที่จะตอบคำถามว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มองบทบาทของตนเองด้านการกระจายอำนาจอย่างไร และให้ความสำคัญกับแนวคิดการกระจายอำนาจในแนวใด ระหว่างการมีส่วนร่วมนิยม ท้องถิ่นนิยม และบริการนิยม หาก อปท. ส่วนใหญ่มองบทบาทของตนเองจำกัดแต่การบริการสาธารณะ การผลักดันการกระจายอำนาจด้านการจัดการ/การจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติจะเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้จะมีการวิเคราะห์ร่วมกับปัจจัยอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อวิสัยทัศน์ของท้องถิ่น ได้แก่ ขนาดของ อปท. ประเภทของ อปท. (เทศบาล/อบต.) และทำเลที่ตั้งของ อปท. (เมือง/กึ่งเมือง-กึ่งชนบท/ชนบท)

2.1 แนวคิดการกระจายอำนาจ

แนวคิดประชาธิปไตยท้องถิ่นเกิดขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 โดย ท็อกเกอร์วิลล์ (Tocqueville) ซึ่งเป็นนักคิดนักเขียนชาวฝรั่งเศส ได้สังเกตการปกครองในเมืองขนาดเล็กของสหรัฐฯ ที่ปกครองโดยประชาชนโดยตรง พบว่า พลเมืองจะมีจิตสาธารณะสูง และสามารถสร้างประโยชน์สุขได้โดยไม่ต้องพึ่งพำนักการเมืองและราชการ ขณะที่ มองเตสกีเออ (Montesquieu) ซึ่งเป็นบุคคลแรกๆ ที่เสนอให้เมืองมีการปกครองตนเอง เห็นว่า “ในสาธารณรัฐขนาดใหญ่ นั้น ประโยชน์ส่วนรวมมักต้องหลีกทางให้ประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งมีมากมายเป็นพันๆ อย่าง หากจะมีส่วนร่วมได้บ้างในสังคมเช่นนั้น ก็เป็นเพียงความบังเอิญหรือเป็นเพียงอุบัติเหตุเท่านั้น ส่วนในสาธารณรัฐขนาดเล็กนั้น ประโยชน์ส่วนรวมจะเห็นกันได้ชัดเจนกว่า ในที่นั้นผู้คนจะมีความเข้าใจและปกป้องรักษาซึ่งประโยชน์ส่วนรวมมากกว่า และในที่นั้นการใช้อำนาจในทางที่ผิดจะมีได้น้อย และแน่นอนมักจะไม่มีการยอมให้ใช้อำนาจในทางที่ผิด” (อ้างใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552ข)

ต่อมา บุคชิน (Bookchin) แสดงความเห็นสอดคล้องกับ มองเตสกีเออ ว่า ประชาธิปไตยที่แท้จริงย่อมเกิดขึ้นได้ในเมืองขนาดเล็ก เพราะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาและพัฒนาบ้านเมือง ทั้งนี้ ดาห์ล (Dahl) ให้ความเห็นเห็นว่า ขนาดของพื้นที่เป็นหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญของการปกครองตนเอง ขณะที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) เห็นว่าควรสนับสนุนให้ อปท. ปกครองตนเองโดยมีเอกลักษณ์ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ (consultation)
- 2) ควรได้รับงบประมาณพิเศษพอสมควร
- 3) ใน อปท. ที่มีขนาดใหญ่มากควรกระจายอำนาจและทรัพยากรลงไปในระดับพื้นฐานมากขึ้น
- 4) อปท. ควรขับเคลื่อนด้วยอาสาสมัครไม่ใช่ลูกจ้าง และควรลดขนาดและความ เป็น “ราชการ”
- 5) อปท. ต้องสนับสนุนการศึกษาและความเป็นพลเมืองมากขึ้น

นอกจากนี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) ยังเห็นว่า การพัฒนาท้องถิ่นไม่ควรเป็นเพียง “ส่วนย่อยหรือส่วนย่อย” ของการพัฒนาระดับประเทศ แต่ต้องพัฒนาให้เกิดความแตกต่างและหลากหลาย โดยมีจุดเด่นและเอกลักษณ์ที่ไม่เหมือนใคร และสะท้อนวัฒนธรรมท้องถิ่นที่แตกต่างกัน

แนวคิดท้องถิ่นปกครองตนเองสอดคล้องกับความต้องการของนักวิชาการ นักพัฒนา และนักเคลื่อนไหวในพื้นที่ที่เห็นความล้มเหลวของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554) รวมทั้งสอดคล้องกับกระแสวัฒนธรรมชุมชนที่มีการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและความคิดริเริ่มของชาวบ้านในการแก้ไขปัญหาและสร้างทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ตนเป็นผู้กำหนด และยังสอดคล้องกับความคิดของกลุ่มที่สนับสนุนการแข่งขันทางการเมืองแบบพหุนิยมที่ให้มีการเปิดพื้นที่เพื่อผลักดันนโยบายแบบเปิดกว้าง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2552)

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า การส่งเสริมท้องถิ่นให้ปกครองตนเองมีฐานคิดมาจากการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า ซึ่งนักคิดในต่างประเทศได้จากการสังเกตประชาธิปไตยในสาธารณรัฐ หรือเมืองขนาดเล็ก (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552) สำหรับนักรัฐศาสตร์ การส่งเสริมท้องถิ่นให้ปกครองตนเองเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองสู่ความเป็นประชาธิปไตย ขณะที่นักเศรษฐศาสตร์ เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ (Sen, 1999; Rodrik, 2007 อ้างใน อภิชาติ สถิตินิรมัย, 2554) ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลในการกำกับการพัฒนาของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดใหม่ในการกระจายอำนาจ (decentralization) ที่ไม่ใช่แค่มอบหมายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นไปทำแทน แต่เป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองโดยสามารถตัดสินใจในหลายๆ เรื่อง ที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น โดยสามารถมีนโยบายและกฎหมายท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “devolution”

การกระจายอำนาจในประเทศไทยเริ่มต้นในลักษณะของการมอบอำนาจการให้บริการ สาธารณะแก่องค์กรในท้องถิ่นเพื่อลดภาระของส่วนกลาง และเพื่อให้มีการบริการที่ตรงกับ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ทั่วถึงมากขึ้น ดังนั้นแต่เดิมการกระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของการให้บริการสาธารณะ ในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการบรรจุการส่งเสริม ให้ท้องถิ่นมีสิทธิปกครองตัวเอง ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นครั้งแรก และปรากฏ ต่อมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ใน “มาตรา 180 การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521) และ ฉบับ พ.ศ. 2538 (รัฐสภฯ ฉบับพรพ.น.ร., 2554) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดการให้ท้องถิ่น ปกครองตนเองมีมาก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นจุดเริ่มต้นของการ กระจายอำนาจอย่างเป็นระบบ ซึ่งได้บรรจุหลักการปกครองตนเองไว้ในหมวดที่ 5 แผนนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดที่ 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

หมวดที่ 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการ ท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการตลอดทั้ง โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนา จังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ ของประชาชนในจังหวัดนั้น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รักษาสาระสำคัญของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่เปลี่ยนเป็นส่วนที่ 3 แผนนโยบายด้าน การบริหารราชการแผ่นดินใน (3)

หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากที่ผ่านมามีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยอยู่ภายใต้กระแสแนวคิด 2 ฝ่าย **ฝ่ายที่หนึ่ง** เป็นกระแสหลักที่มองการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายบริการสาธารณะ ซึ่งขยายจากฐานการให้บริการเดิม คือ การขยายสุขาภิบาลให้กว้างขวางขึ้น เพราะท้องถิ่น จะสามารถให้บริการได้ตรงกับความต้องการของประชาชนมากขึ้นเมื่อมีการกระจายอำนาจ และเป็นการถ่ายเทแบ่งเบาภารกิจส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจจากหน่วยงานในส่วนกลาง มาสู่ท้องถิ่น ส่วน**ฝ่ายที่สอง** มองการกระจายอำนาจเป็นการสร้างรากฐานประชาธิปไตย ในท้องถิ่น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552ก) การเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง ท้องถิ่นต้องสามารถ

ปกครองตนเองภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน มีรายได้เพียงพอที่จะพึ่งตนเองได้ ซึ่งสอดคล้องกับกลุ่มพัฒนาชุมชนที่มองว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การเพิ่มบทบาท การมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น และการกำกับธรรมาภิบาล ของท้องถิ่น

แม้ว่าหลักการท้องถิ่นปกครองตนเองได้ถูกระบุในรัฐธรรมนูญมาหลายครั้งแล้ว แต่ในความเป็นจริงการกระจายอำนาจให้มีการปกครองตนเองยังไม่มีความก้าวหน้ามากนัก (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2554) เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาและสาระของการกระจายอำนาจในเรื่องของการปกครองตนเองไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังได้เพิ่มอำนาจให้แก่การปกครองส่วนภูมิภาคมากขึ้น (วุฒิสภา ต้นไชย, 2554)

2.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

บทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอความเข้าใจของผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับเป้าหมาย สุดท้ายของการกระจายอำนาจ และความพร้อมในการถ่ายโอนอำนาจ โดยวัดความพร้อม จากความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่มีอยู่ และทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจที่ควรมีเพิ่มเติม ทั้งนี้ในการวิเคราะห์ใช้ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ อปท. ทั่วประเทศ ด้วยแบบสำรวจ ซึ่งได้ รับคืนมาทั้งหมด 2,680 ชุด (ร้อยละ 34.47 ของ อปท.ทั้งหมด) ตามภูมิภาคที่แตกต่าง ดังแสดงในตารางที่ 2.1 โดยแยกตามประเภท ลักษณะ และขนาดของท้องถิ่นดังปรากฏ ในตารางที่ 2.2 แบบสำรวจดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ตอบแบบสำรวจต้องเป็นนายก หรือ ปลัด อปท. เท่านั้น ซึ่งผู้ตอบแบบสำรวจคืนมากกว่าร้อยละ 56 เป็นนายก อปท. และประมาณ 2 ใน 3 ของ อปท. ที่ส่งแบบสำรวจกลับคืนมาเป็น อปท. ขนาดกลาง

ตารางที่ 2.1 สัดส่วนจำนวนแบบสำรวจที่ได้รับคืนจาก อปท. แบ่งตามภูมิภาค

หน่วย: ร้อยละ			
ภูมิภาค	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนตำบล	รวมทั้งหมด
เหนือ	41.04	40.55	40.69
ตะวันออกเฉียงเหนือ	33.57	34.00	33.90
กลาง	29.12	28.07	28.36
ตะวันออก	33.68	32.79	33.07
ตะวันตก	37.64	38.48	38.26
ใต้	30.42	28.59	29.00
รวมทั้งหมด (2,680 ชุด)	34.91	34.32	34.47

ที่มา: จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2554

ตารางที่ 2.2 ข้อมูลทั่วไปของ อปท. ตัวอย่าง

รายการ	หน่วย: ร้อยละ		
	เทศบาล (701 ตัวอย่าง)	องค์การบริหารส่วนตำบล (1,979 ตัวอย่าง)	รวมทั้งหมด (2,680 ตัวอย่าง)
1. ประเภทของ อปท.	100.00	100.00	100.00
เทศบาลตำบล หรือ อบต. ขนาดเล็ก	92.72	6.52	29.07
เทศบาลเมือง หรือ อบต. ขนาดกลาง	5.85	90.45	68.32
เทศบาลนคร หรือ อบต. ขนาดใหญ่	1.43	3.03	2.61
2. จำนวนประชากรใน อปท.	100.00	100.00	100.00
น้อยกว่า 5,001 คน	30.81	35.78	34.48
5,001-10,000 คน	45.65	49.17	48.25
มากกว่า 10,000 คน	23.54	15.06	17.28
3. พื้นที่ที่ อปท. ตั้งอยู่	100.00	100.00	100.00
พื้นที่เขตเมือง	12.75	3.98	6.29
พื้นที่กึ่งเมือง-กึ่งชนบท	48.28	25.01	31.13
พื้นที่ชนบท	38.97	71.01	62.59
4. งบประมาณของ อปท. ในปีที่ผ่านมา	100.00	100.00	100.00
ต่ำกว่า 15 ล้านบาท	9.13	24.70	20.62
15-50 ล้านบาท	73.32	72.17	72.47
มากกว่า 50 ล้านบาท	17.55	3.14	6.91
5. พื้นที่สาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อปท.	100.00	100.00	100.00
ไม่มี	53.95	43.65	46.33
พื้นที่ป่าไม้และสัตว์ป่า	26.43	43.26	38.88
พื้นที่ชายฝั่งแม่น้ำ	13.08	8.82	9.93
พื้นที่ชายฝั่งทะเลและป่าชายเลน	6.54	4.27	4.86
6. กลุ่มอนุรักษ์ที่มีอยู่ในพื้นที่ของ อปท.	100.00	100.00	100.00
กลุ่มของชุมชน เช่น ป่าชุมชน กลุ่มอนุรักษ์ เป็นต้น	71.51	69.76	70.17
ที่สาธารณะ เช่น หนองน้ำ ราชพัสดุ เป็นต้น	28.49	30.24	29.83

หมายเหตุ: รวมข้อมูลของเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง
ที่มา: จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2554

2.3 เป้าหมายการกระจายอำนาจ

คำถามแรกที่ต้องการค้นหาคำตอบ คือ “การปกครองส่วนท้องถิ่นในท้ายที่สุดหรือเมื่อพัฒนาให้สมบูรณ์แบบที่สุดแล้วควรมีลักษณะอย่างไร” คำถามนี้เป็นการถามถึงวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายสุดท้ายของการกระจายอำนาจในความเห็นของผู้บริหาร อปท. ซึ่งมีคำตอบให้เลือกให้คะแนนตั้งแต่ 1-10 อยู่ 6 ข้อ

จากการทดสอบความแตกต่างในเรื่องความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจระหว่างเทศบาล กับ อบต. ด้วยสถิติ t (t-statistic) พบว่า เทศบาล และ อบต. มีความเข้าใจแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ใน 2 ประเด็น คือ การให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน และการมีอำนาจในการตราข้อบังคับเพื่อจัดการกับปัญหาท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย (ข้อที่ 1 และ 5 ในตารางที่ 2.3 ตามลำดับ) กล่าวคือ เทศบาลจะให้ความสำคัญกับการให้บริการสาธารณะและการมีอำนาจที่จะตราข้อบังคับเพื่อแก้ปัญหาในท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายมากกว่า อบต.

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเพิ่มเติม ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10 พบว่า เทศบาลให้ความสำคัญกับการพึ่งพาตนเองในเรื่องรายได้มากกว่า อบต. (ข้อที่ 6 ในตารางที่ 2.3) ทั้งนี้เพราะเทศบาลเป็นชุมชนเมือง ปัญหาจึงมักกระจุกตัวอยู่ในเรื่องการจัดการสาธารณูปโภคที่เป็นกรให้บริการสาธารณะหลักของเทศบาล ขณะที่ อบต. ในเขตชนบทมีโอกาสและช่องทางเพิ่มรายได้น้อยกว่าเทศบาล

ตารางที่ 2.3 ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจแยกตามประเภทของ อปท.

ความหมาย/ขอบเขตการกระจายอำนาจ	ค่าคะแนนเต็ม = 10		
	เทศบาล	อบต.	t-statistic
1. สามารถให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน	8.45	8.18	3.338***
2. เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชน ประชาคม และ อปท. ร่วมคิด วางแผน ตัดสินใจ เพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น	8.77	8.66	1.549
3. อปท. มีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาคในการตัดสินใจจัดสรรและอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น	7.75	7.61	1.465
4. มีระบบที่ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำกับธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของการบริหารของ อปท. ได้อย่างเต็มที่	8.35	8.29	0.721
5. มีอำนาจเพียงพอและสามารถตราข้อบังคับเพื่อที่จะจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย	8.32	8.15	2.044**
6. สามารถหารายได้เองเป็นส่วนใหญ่และอาศัยเงินอุดหนุนเป็นส่วนน้อย	6.21	5.98	1.849*

หมายเหตุ: ***, ** และ * แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01, 0.05 และ 0.10 ตามลำดับ
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2554

ความหมาย/ขอบเขตการกระจายอำนาจทั้ง 6 ข้อ มาจาก 3 แนวคิดย่อย ดังนี้

1) แนวบริการนิยม (service-oriented) ได้แก่ (ก) สามารถให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน (ข้อ 1 ในตารางที่ 2.3) และ (ข) มีอำนาจเพียงพอและสามารถตราข้อบังคับเพื่อที่จะจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย (ข้อ 5 ในตารางที่ 2.3) ซึ่งเป็นการมองภารกิจในรูปแบบที่เคยเป็นมา

2) แนวการมีส่วนร่วม (people participation-oriented) เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ (ก) การปกครองท้องถิ่นที่ประชาชน ประชาคม และ อปท. ร่วมคิดวางแผน ตัดสินใจ เพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น (ข้อ 2 ในตารางที่ 2.3) และ (ข) มีระบบที่ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำกับธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของการบริหารของ อปท. ได้อย่างเต็มที่ (ข้อ 4 ในตารางที่ 2.3)

3) แนวคิดปกครองตนเอง (local government-oriented) หรือ อาจเรียกว่า ท้องถิ่นนิยม (local-governance oriented) แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับ (ก) การมีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาคในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ (ข้อ 3 ในตารางที่ 2.3) และ (ข) ความสามารถในการพึ่งตนเองทางด้านรายได้ คือ สามารถหารายได้ได้เองเป็นส่วนใหญ่ และอาศัยเงินอุดหนุนเป็นส่วนน้อย (ข้อ 6 ในตารางที่ 2.3)

จากแนวคิดที่เสนอข้างต้น เพื่อให้แน่ใจว่าข้อคำถามทั้ง 6 ข้อ สามารถใช้จัดกลุ่ม อปท. ตัวอย่างได้ตามแนวคิดที่ตั้งไว้ ในขั้นตอนแรกจึงใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (confirmatory factor analysis: CFA) ด้วยวิธี principal component analysis (PCA) ตรวจสอบความสัมพันธ์ของข้อคำถามทั้ง 6 ข้อ ว่าเป็นไปตามแนวคิด 3 แนวคิด ที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้หรือไม่ เมื่อวิเคราะห์และพิจารณาระดับความสัมพันธ์ของข้อคำถามทั้ง 6 ข้อแล้ว ต่อมาในขั้นตอนที่ 2 นำชุดข้อคำถามดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์จัดแบ่งกลุ่ม อปท. ตัวอย่าง โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์การจัดกลุ่ม (cluster analysis) เพื่อใช้พิจารณาความพร้อมของ อปท. ซึ่งอธิบายผลลัพธ์ที่ได้จากการจัดกลุ่มในหัวข้อถัดไป

คอลัมน์สุดท้ายของตารางที่ 2.4 เป็นผลลัพธ์จากการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันตามขั้นตอนที่ 1 โดยค่าสถิติ Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) ที่แสดงในแถวแนวผลการทดสอบทางสถิติ มีค่าเท่ากับ 0.87 (มากกว่า 0.50 ตามเกณฑ์ขั้นต่ำที่เสนอโดย Hair *et al.*, 2010) หมายความว่า ข้อคำถามทั้ง 6 ข้อ มีความสัมพันธ์กันเพียงพอที่จะนำมาสกัดเป็นองค์ประกอบที่สะท้อนความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจของ อปท. ที่ประกอบด้วยแนวคิดย่อย 3 แนวคิด องค์ประกอบดังกล่าวสามารถอธิบายความแปรปรวนที่เกิดขึ้นในคำถามทั้ง 6 ข้อ ได้ร้อยละ 65.07 ขณะที่ค่าน้ำหนักองค์ประกอบที่ได้จากวิธี principle component analysis (PCA) ที่แสดงในคอลัมน์สุดท้ายของตารางที่ 2.4 สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้อคำถามแต่ละข้อกับองค์ประกอบที่สกัดขึ้นมาใหม่ โดยข้อคำถามที่มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบสูง แสดงว่า มีค่าน้ำหนักสำคัญขององค์ประกอบที่สกัดขึ้นมาใหม่สูง หรือองค์ประกอบที่สกัดขึ้นมาใหม่สามารถอธิบายความแปรปรวนของข้อคำถามดังกล่าวได้สูง

ตารางที่ 2.4 ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจของ อปท.

	ค่าเฉลี่ย ความคิดเห็น	ร้อยละของ ที่เห็นด้วยมาก	ค่าน้ำหนักองค์ประกอบ ^{1/}
1. สามารถให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ อย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชน	8.25	88.70	0.84
2. เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชน ประชาคม และ อปท. ร่วมคิด วางแผน ตัดสินใจ เพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น	8.69	94.10	0.87
3. อปท. มีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาค ในการตัดสินใจจัดสรรและอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น	7.65	81.30	0.79
4. มีระบบที่ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำกับ ธรรมาภิบาล และความโปร่งใสของการบริหาร ของ อปท. ได้อย่างเต็มที่	8.32	90.20	0.87
5. มีอำนาจเพียงพอและสามารถตราข้อบังคับ เพื่อที่จะจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นตามภารกิจ ที่ได้รับมอบหมาย	8.20	88.70	0.83
6. สามารถหารายได้เองเป็นส่วนใหญ่ และอาศัยเงินอุดหนุนเป็นส่วนน้อย	6.04	54.00	0.61
ผลการทดสอบทางสถิติ	ข้อ 1, 4, 5 มีค่าไม่แตกต่างกัน	-	KMO = 0.87 % of variance = 65.07

หมายเหตุ: ^{1/} ได้จากการวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) ด้วยวิธี principal component analysis (PCA)
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2554

ผลการวิเคราะห์ยืนยันสมมติฐานของ 3 แนวคิดว่ามีจริง โดยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ (หรือความสำคัญ) ของข้อคำถามที่สอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจที่เสนอข้างต้น 3 กลุ่ม คือ กลุ่ม 1 กลุ่มแนวคิดการมีส่วนร่วม เป็นกลุ่มที่ให้ความสำคัญกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และมีบทบาทในการกำกับธรรมาภิบาลมากที่สุด (ข้อ 2 และข้อ 4 ซึ่งมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.87) กลุ่ม 2 แนวบริกรนิยม ที่เน้นการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย (ข้อ 1 และข้อ 5 ซึ่งมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.84 และ 0.83 ตามลำดับ) และกลุ่ม 3 แนวทางปกครองตนเอง ที่พยายามมีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาคในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ และพยายามพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ (ข้อ 3 และข้อ 6 ซึ่งมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.79 และ 0.61 ตามลำดับ)

จากตารางที่ 2.4 มีข้อสังเกตที่น่าสนใจเพิ่มเติมในประเด็นของข้อคำถามที่ 6 ที่เป็นเรื่องการพึ่งพาตนเองทางด้านรายได้ ซึ่งมีค่าเฉลี่ย ค่าร้อยละของ อปท. ที่เห็นด้วย และค่าน้ำหนักองค์ประกอบต่ำที่สุด (สอดคล้องกันทั้ง 3 ค่า) ทั้งนี้เพราะ อปท. ขนาดเล็ก ซึ่งมีอยู่มากในชุดตัวอย่างที่ตอบมา ให้ความสำคัญน้อยกับการพึ่งตนเองทางด้านรายได้ เนื่องจากพื้นที่ของตนเองมีศักยภาพในการสร้างรายได้ต่ำ

เมื่อทดสอบความแตกต่างในเรื่องความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจตามตำแหน่งผู้บริหารด้วยสถิติ t พบว่า นายก และปลัด อปท. ให้น้ำหนักความสำคัญในทิศทางเดียวกัน (ตารางที่ 2.5) เช่น ให้ความสำคัญเรื่องการมีส่วนร่วมมากกว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น แต่ปลัดให้ความสำคัญมากกว่านายกในประเด็นเรื่อง การมีส่วนร่วมกับทั้งรัฐบาลกลาง/ภูมิภาคในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 (ข้อที่ 3 ในตารางที่ 2.5) และประเด็นเรื่อง การให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10 (ข้อที่ 1 ในตารางที่ 2.5) ขณะที่ทำเลที่ตั้งของ อปท. คือ เมือง กึ่งเมือง-กึ่งชนบท หรือชนบท ไม่ทำให้เกิดความแตกต่างในด้านความเข้าใจเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ การกระจายอำนาจอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ยกเว้น เรื่องการพึ่งพาตนเองด้านรายได้ โดย อปท. ในชนบท (ซึ่งมักมีแหล่งรายได้ที่จัดเก็บเองได้น้อย) ให้ความสำคัญกับการพึ่งพาตนเองด้านรายได้น้อยกว่าอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 (ข้อที่ 6 ในตารางที่ 2.6) นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบ อปท. ตามงบประมาณรายได้ด้วยสถิติ F (F-statistic) พบว่า อปท. ที่มีขนาดงบประมาณแตกต่างกันมีความเห็นแตกต่างกัน โดย อปท. ที่มีงบประมาณรายได้สูงให้ความสำคัญกับแนวคิดการมีส่วนร่วมและบริการสาธารณะมากกว่าแนวคิดการปกครองตนเองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 (ตารางที่ 2.7)

ตารางที่ 2.5 ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจแบ่งตามตำแหน่งผู้บริหาร

ความหมาย/ขอบเขตการกระจายอำนาจ	ค่าคะแนนเต็ม = 10		
	นายก	ปลัด	t-statistic
1. สามารถให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชน	8.19	8.33	-1.852*
2. เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชน ประชาคม และ อปท. ร่วมคิด วางแผน ตัดสินใจ เพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น	8.66	8.73	-1.192
3. อปท. มีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาคในการตัดสินใจจัดสรร และอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น	7.56	7.75	-2.192**
4. มีระบบที่ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำกับธรรมาภิบาล และความโปร่งใสของการบริหารของ อปท. ใต้อย่างเต็มที่	8.26	8.37	-1.441
5. มีอำนาจเพียงพอและสามารถตราข้อบังคับเพื่อที่จะจัดการกับปัญหา ในท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย	8.16	8.24	-1.098
6. สามารถหารายได้เองเป็นส่วนใหญ่และอาศัยเงินอุดหนุน เป็นส่วนน้อย	6.00	6.10	-0.926

หมายเหตุ: ***, ** และ * แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01, 0.05 และ 0.10 ตามลำดับ
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2554

ตารางที่ 2.6 ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจแบ่งตามพื้นที่ตั้งของ อปท.

ความหมาย/ขอบเขตการกระจายอำนาจ	ค่าคะแนนเต็ม = 10					
	ชนบท (1)	กึ่งเมือง- กึ่งชนบท (2)	เขตเมือง (3)	F-statistic (1)-(2)-(3)	t-statistic (1)-(2) (2)-(3)	
1. สามารถให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน	8.22	8.36	8.11	1.990	-1.767*	1.608
2. เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชน ประชาคม และ อปท. ร่วมคิด วางแผน ตัดสินใจ เพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น	8.70	8.70	8.54	0.744	-0.065	1.213
3. อปท. มีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาค ในการตัดสินใจจัดสรรและอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น	7.65	7.63	7.78	0.332	0.196	-0.814
4. มีระบบที่ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาท ในการกำกับธรรมาภิบาล และความโปร่งใสของการบริหารของ อปท. ได้อย่างเต็มที่	8.36	8.26	8.12	1.730	1.227	0.914
5. มีอำนาจเพียงพอและสามารถตราข้อบังคับ เพื่อที่จะจัดการกับปัญหาในท้องถิ่น ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย	8.19	8.21	8.20	0.009	-0.133	0.012
6. สามารถหารายได้เองเป็นส่วนใหญ่ และอาศัยเงินอุดหนุนเป็นส่วนน้อย	5.86	6.34	6.46	10.362***	-4.096***	-0.507

หมายเหตุ: ***, ** และ * แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01, 0.05 และ 0.10 ตามลำดับ
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2554

ตารางที่ 2.7 ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจแบ่งตามงบประมาณรายได้

ความหมาย/ขอบเขตการกระจายอำนาจ	ค่าคะแนนเต็ม = 10					
	<15 ล้านบาท (1)	15-50 ล้านบาท (2)	>50 ล้านบาท (3)	F-statistic (1)-(2)-(3)	t-statistic (1)-(2) (2)-(3)	
1. สามารถให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชน	7.89	8.31	8.71	16.831***	-4.298***	-3.558***
2. เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชน ประชาคม และ อปท. ร่วมคิด วางแผน ตัดสินใจ เพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น	8.49	8.73	8.92	6.799***	-2.862***	-2.036**
3. อปท. มีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาค ในการตัดสินใจจัดสรรและอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น	7.60	7.62	8.05	3.425**	-0.257	-2.917***

ตารางที่ 2.7 ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจแบ่งตามงบประมาณรายได้ (ต่อ)

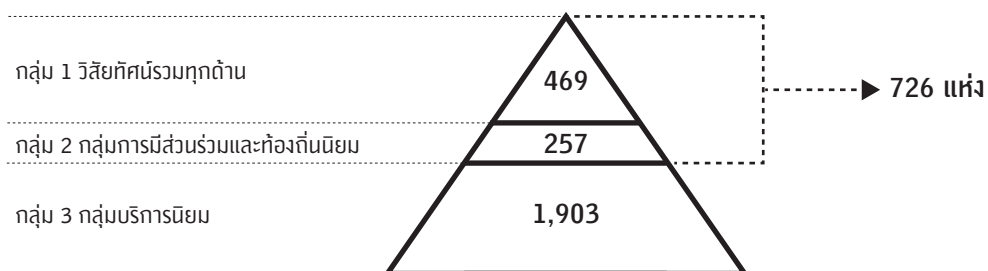
ความหมาย/ขอบเขตการกระจายอำนาจ	ค่าคะแนนเต็ม = 10			F-statistic	t-statistic	
	<15 ล้านบาท	15-50 ล้านบาท	>50 ล้านบาท		(1)-(2)	(2)-(3)
4. มีระบบที่ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำกับธรรมาภิบาล และความโปร่งใสของการบริหารของ อปท. ได้อย่างเต็มที่	8.18	8.32	8.54	2.815*	-1.563	-1.697*
5. มีอำนาจเพียงพอและสามารถตราข้อบังคับเพื่อที่จะจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย	8.01	8.22	8.55	6.063***	-2.256**	-2.329**
6. สามารถหารายได้เองเป็นส่วนใหญ่และอาศัยเงินอุดหนุนเป็นส่วนน้อย	5.76	6.03	7.06	15.520***	-1.959*	-4.864***

หมายเหตุ: ***, ** และ * แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01, 0.05 และ 0.10 ตามลำดับ
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2554

2.4 การจัดกลุ่ม อปท. ตามวิสัยทัศน์

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการจัดกลุ่ม อปท. ตัวอย่าง เป็น 3 กลุ่ม ตามกลุ่มวิสัยทัศน์เมื่อแบ่ง อปท. จำนวน 2,629 แห่ง (ไม่รวม อปท. ที่เป็น เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง เนื่องจากส่วนใหญ่เป็น อปท. ที่ไม่มีพื้นที่ป่าไม้หรือทรัพยากรธรรมชาติภายในท้องถิ่น) ออกเป็น 3 กลุ่ม ตามการให้ความสำคัญกับวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายของการกระจายอำนาจเพื่อศึกษาความแตกต่างของความพร้อมของแต่ละกลุ่มที่รับภารกิจ พบว่า มี อปท. จำนวน 469 แห่ง ที่ให้คะแนนสูงสุดกับแนวคิดทุกแนว และอีก 257 แห่ง ให้คะแนนเฉพาะแนวคิดการมีส่วนร่วมและท้องถิ่นนิยมสูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่ม (ทั้งสองกลุ่มมี อปท. รวมกัน 726 แห่ง) ส่วน อปท. ที่เหลืออีก 1,903 แห่ง ประกอบด้วย กลุ่มที่ยึดมั่นในระบบดั้งเดิมของการให้บริการสาธารณะ กลุ่มที่ให้ค่าคะแนนกลางๆ และกลุ่มที่เลือกแนวคิดผสมแบบไม่เป็นระบบ (รูปที่ 2.1) โดยกลุ่ม 1 และกลุ่ม 2 รวมกัน คือ กลุ่มที่ต้องการปกครองตนเองมีประมาณร้อยละ 28 ของชุดตัวอย่าง

รูปที่ 2.1 จำนวน อปท. ในแต่ละกลุ่ม



หมายเหตุ: ไม่รวมเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง

กลุ่ม อปท. บนสุด 2 กลุ่ม (รวม 726 ตัวอย่าง รวมกันคิดเป็นร้อยละ 27.62 ของชุดตัวอย่างทั้งหมด) อาจกล่าวได้ว่า เป็นกลุ่มที่ยึดมั่นในการปกครองตนเองโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนกลุ่มที่อยู่บนสุดจำนวน 469 แห่ง (ร้อยละ 17.84 ของชุดตัวอย่างทั้งหมด) เป็นกลุ่มที่มีวิสัยทัศน์ครอบคลุมมากที่สุด ส่วนตัวอย่างที่เหลือเรียกว่า กลุ่มบริการนิยมกลุ่มทั่วไป หรือกลุ่มที่เน้นหน้าที่บริการสาธารณะที่มีอยู่เป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด (ร้อยละ 72.38 ของชุดตัวอย่างทั้งหมด) อย่างไรก็ตาม ใดๆก็ดี จากการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มวิสัยทัศน์กับข้อมูลพื้นฐานของ อปท. ที่เป็นชุดตัวอย่างด้วยสถิติทดสอบไคสแควร์ (Chi-square) พบว่า กลุ่มวิสัยทัศน์มีความสัมพันธ์กับพื้นที่ที่ อปท. ตั้งอยู่ และขนาดของงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 โดย อปท. กลุ่ม 2 ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเมือง และกิ่งเมือง-กิ่งชนบทในสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มอื่น ขณะที่ อปท. กลุ่ม 3 ที่มีงบประมาณต่ำกว่า 15 ล้านบาท มีสัดส่วนมากกว่ากลุ่มอื่น (ตารางที่ 2.8) หรืออาจกล่าวได้ว่า อปท. ทั้ง 3 กลุ่ม มีความแตกต่างในเรื่องพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งและงบประมาณ

ตารางที่ 2.8 ข้อมูลทั่วไปของแต่ละกลุ่ม

รายการ	กลุ่ม 1 วิสัยทัศน์รวมทุกด้าน (469 ตัวอย่าง)	กลุ่ม 2 กลุ่มการมีส่วนร่วมและท้องถิ่นนิยม (257 ตัวอย่าง)	กลุ่ม 3 กลุ่มบริการนิยม (1,903 ตัวอย่าง)
1. ประเภทของ อปท.	100.00	100.00	100.00
1.1 เทศบาล	29.61	30.83	24.65
เทศบาลตำบล	26.71	27.44	23.20
เทศบาลเมือง	2.07	3.01	1.19
เทศบาลนคร	0.83	0.38	0.26
	Chi-square = 6.00, df = 4, p-value = 0.20		
1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล	70.39	69.17	75.35
อบต. ขนาดเล็ก	2.90	6.02	5.13
อบต. ขนาดกลาง	64.60	57.89	68.57
อบต. ขนาดใหญ่	2.90	5.26	1.66
	Chi-square = 22.93, df = 4, p-value = 0.00		
	Chi-square = 248.31, df = 2, p-value = 0.00		
2. จำนวนประชากรใน อปท.	100.00	100.00	100.00
น้อยกว่า 5,001 คน	33.33	29.70	35.42
5,001-10,000 คน	47.62	50.00	48.16
มากกว่า 10,000 คน	19.05	20.30	16.42
	Chi-square = 5.77, df = 4, p-value = 0.22		
3. พื้นที่ที่ อปท. ตั้งอยู่	100.00	100.00	100.00
พื้นที่เขตเมือง	5.44	11.32	5.80
พื้นที่กิ่งเมือง-กิ่งชนบท	31.17	39.62	29.94
พื้นที่ชนบท	63.39	49.06	64.26
	Chi-square = 27.63, df = 4, p-value = 0.00		

ตารางที่ 2.8 ข้อมูลทั่วไปของแต่ละกลุ่ม (ต่อ)

รายการ	กลุ่ม 1 วิสัยทัศน์ร่วมทุกด้าน (469 ตัวอย่าง)	กลุ่ม 2 กลุ่มการมีส่วนร่วมและท้องถิ่นนิยม (257 ตัวอย่าง)	กลุ่ม 3 กลุ่มบริกาารนิยม (1,903 ตัวอย่าง)
4. งบประมาณของ อปท. ในปีที่ผ่านมา	100.00	100.00	100.00
ต่ำกว่า 15 ล้านบาท	17.60	18.80	21.63
15-50 ล้านบาท	73.29	68.42	72.82
มากกว่า 50 ล้านบาท	9.11	12.78	5.55
Chi-square = 26.01, df = 2, p-value = 0.00			
5. พื้นที่สาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบ	100.00	100.00	100.00
พื้นที่ป่าไม้และสัตว์ป่า	70.43	68.10	73.56
พื้นที่ชายฝั่งแม่น้ำ	19.84	22.70	17.57
พื้นที่ชายฝั่งทะเลและป่าชายเลน	9.73	9.20	8.87
Chi-square = 3.25, df = 2, p-value = 0.52			
6. กลุ่มหรือพื้นที่ที่มีอยู่ในพื้นที่ของ อปท.	100.00	100.00	100.00
กลุ่มของชุมชน เช่น ป่าชุมชน กลุ่มอนุรักษ์ เป็นต้น	27.08	31.43	30.34
ที่สาธารณะ เช่น หนองน้ำ ราชพัสดุ เป็นต้น	72.92	68.57	69.66
Chi-square = 5.06, df = 2, p-value = 0.08			

หมายเหตุ: รวมเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2554

เมื่อพิจารณาค่าคะแนนเฉลี่ยของความเข้าใจชอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจของแต่ละกลุ่มที่แสดงในตารางที่ 2.9 พบว่า แต่ละกลุ่มให้ความสำคัญกับแต่ละแนวคิดแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 โดย อปท. กลุ่ม 1 มีค่าคะแนนเฉลี่ยของชอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจทั้ง 6 ข้อ สูงสุด ขณะที่กลุ่ม 2 มีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงในกลุ่มชอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจตามแนวการมีส่วนร่วม (ข้อที่ 2 และ 4) และท้องถิ่นนิยม (ข้อที่ 3 และ 6) สำหรับกลุ่ม 3 กลุ่มบริกาารนิยม ซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด มีค่าคะแนนเฉลี่ยของชอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจต่ำที่สุดทุกข้อ แต่เมื่อเปรียบเทียบชอบเขตวิสัยทัศน์ในกลุ่ม 3 ด้วยกัน พบว่า ชอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจตามแนวการมีส่วนร่วม (ข้อที่ 2 และ 4) มีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าแนวคิดอื่นๆ ขณะที่ข้อคำถามที่ 6 ที่เป็นเรื่องการพึ่งพาตนเองด้านรายได้มีค่าคะแนนเฉลี่ยต่ำที่สุดอย่างเห็นได้ชัดในทุกๆ กลุ่ม

ตารางที่ 2.9 กลุ่มของ อปท. แบ่งตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ

ความหมาย/ขอบเขตการกระจายอำนาจ	ค่าคะแนนเต็ม = 10					
	กลุ่ม 1 (1)	กลุ่ม 2 (2)	กลุ่ม 3 (3)	F-statistic (1)-(2)-(3)	t-statistic (1)-(2) (2)-(3)	
1. สามารถให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชน	9.96	8.54	7.78	313.79***	18.01***	8.39***
2. เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชน ประชาคม และ อปท. ร่วมคิด วางแผน ตัดสินใจ เพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น	9.96	9.16	8.31	245.71***	15.00***	13.01***
3. อปท. มีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาค ในการตัดสินใจจัดสรรและอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น	9.82	9.06	6.90	571.65***	15.06***	32.62***
4. มีระบบที่ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาท ในการกำกับธรรมาภิบาล และความโปร่งใสของการบริหารของ อปท. ได้อย่างเต็มที่	9.93	8.88	7.83	323.61***	15.74***	13.34***
5. มีอำนาจเพียงพอและสามารถตราข้อบังคับ เพื่อที่จะจัดการกับปัญหาในท้องถิ่น ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย	9.91	8.73	7.69	340.13***	16.61***	12.65***
6. สามารถหารายได้เองเป็นส่วนใหญ่ และอาศัยเงินอุดหนุนเป็นส่วนน้อย	9.44	8.76	4.80	1,348.73***	9.53***	52.91***
จำนวนกลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่ม (ตัวอย่าง)	469	257	1,903	-	-	-

หมายเหตุ: ไม่รวมเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง

***, ** และ * แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01, 0.05 และ 0.10 ตามลำดับ

ที่มา: จำนวนจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2554

2.5 สรุป

บทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบความเข้าใจของผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับเป้าหมายสุดท้ายของการกระจายอำนาจและความพร้อมในการถ่ายโอนอำนาจมากขึ้น ผลการศึกษาสรุปได้ว่า อปท. ที่เป็นชุดตัวอย่างมีความแตกต่างในด้านขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ และแนวคิดการมีส่วนร่วมนิยมเป็นแนวคิดที่ อปท. ให้นำหนักความสำคัญมากที่สุด และสามารถแบ่ง อปท. ออกเป็น 3 กลุ่ม ตามแนวคิดบริการนิยม การมีส่วนร่วมนิยม และท้องถิ่นนิยม โดยกลุ่มที่ตอบสนองต่อแนวคิดทุกด้านมีประมาณร้อยละ 18 ของชุดตัวอย่างทั้งหมด อปท. ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มบริการนิยม กลุ่มที่เล็กที่สุดเป็นกลุ่มที่สนใจการมีส่วนร่วมและการจัดการตนเอง อปท. ทั้ง 3 กลุ่ม ที่แยกตามวิสัยทัศน์มีความสัมพันธ์กับทำเลที่ตั้ง และขนาดของงบประมาณ จึงอาจตีความหมายได้ว่า อปท. มีวิสัยทัศน์และมองขอบเขตภารกิจตามบริบทและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

- จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ. 2554. ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจ: ผู้จังหวัดจัดการตนเอง. **ประเด็นความท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย.** ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2552. **รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย.** โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2554. **บทวิจารณ์รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน.** กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วุฒิสาร ตันไชย. 2554. อปท. การกระจายอำนาจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ใน **การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น: ความสำเร็จและความท้าทาย.** กอบกุล ราชะนาคร บรรณาธิการ เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. 2554. **รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน.** กรุงเทพฯ : สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2552. **อภิวัฒน์ท้องถิ่น: สสำรวจทฤษฎีการเมืองเพื่อสร้างท้องถิ่นให้เป็นฐานใหม่ ของประชาธิปไตย.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- _____. 2552ก. **สองนคราประชาธิปไตย.** กรุงเทพฯ: คบไฟ. พิมพ์ครั้งที่ 7.
- _____. 2552ข. **แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Hair, J. F., Black, W.C., Babin, B.J. and Anderson, R.E. 2010. **Multivariate Data Analysis.** 7th ed. New Jersey: Prentice-Hall International.

3

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการเสริมสร้างสุขภาวะที่ดี ของชุมชน

นับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อย่างเป็นทางการเป็นระบบ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้เกิดการพัฒนานวัตกรรมการบริหารงานของ อปท. เพื่อเสริมสร้างสุขภาวะที่ดี (wellbeing) ของประชาชนในชุมชน ที่ผ่านมามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นต้น เข้าไปสนับสนุนและส่งเสริมผ่านโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาสุขภาวะที่ดีของประชาชนในชุมชน สิ่งต่างๆ เหล่านี้กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาสุขภาวะที่ดีภายในชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยนวัตกรรมที่เกิดขึ้นมุ่งเน้นกระบวนการแก้ปัญหาบนพื้นฐานของการผสมผสานความต้องการของประชาชนในชุมชน การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ และการบูรณาการความรู้ทั้งที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นและวิชาการ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายภาคีที่จะเรียนรู้ร่วมกันเพื่อยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนให้ดีขึ้นอย่างเป็นระบบ และก่อให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมและการสร้างสรรค์แนวทางการบริหารจัดการท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ที่ทำให้ประชาชนในชุมชนมีสุขภาวะที่ดีขึ้น และเป็นต้นแบบให้กับท้องถิ่นอื่นๆ ได้เรียนรู้และปฏิบัติตาม

การติดตามและประเมินการใช้นวัตกรรมในการบริหารงานของ อปท. สามารถทำได้หลายแนวทาง หนึ่งในแนวทางเชิงประจักษ์ที่นิยมใช้อย่างกว้างขวาง คือ การใช้ดัชนีหรือตัวชี้วัดติดตามการดำเนินงานและ/หรือผลการบริหารงานของ อปท. ผลการประเมินที่ได้จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ในการบริหารงานของ อปท. ที่จะนำมาสู่สุขภาวะที่ดีขึ้นของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ตัวชี้วัดยังเป็นเครื่องมือที่สะดวกและง่ายในการใช้ติดตามและประเมินผลการบริหารงานของ อปท. และสามารถเปรียบเทียบสมรรถนะในการบริหารงานระหว่าง อปท. ได้อีกด้วย

เนื่องจากเป้าหมายหลักของการบริหารงานของ อปท. ที่มักถูกหยิบยกมากล่าวอ้าง คือ การพัฒนาและให้บริการเพื่อให้ประชาชนในชุมชนมีสุขภาวะที่ดี ดังนั้นการพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการดำเนินงาน ของ อปท. จึงควรมุ่งพัฒนาตัวชี้วัดที่สามารถวัดหรือประเมินสุขภาวะของชุมชนที่เป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการบริหารงานของ อปท.

สุขภาวะที่ดีของชุมชน (community wellbeing) เป็นเป้าหมายที่มักถูกหยิบยกมาใช้วางแผนนโยบายการพัฒนาหรือการบริหารงานท้องถิ่นอยู่เสมอ ในอดีตนิยมวัดหรือประเมินสิ่งที่มีความสัมพันธ์หรือเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ชุมชนมีสุขภาวะที่ดี เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต ความจำเป็นพื้นฐาน การพัฒนามนุษย์ ความสุข เป็นต้น แต่ตัวชี้วัดเหล่านี้ยังไม่เพียงพอที่จะวัดถึงสุขภาวะที่ดีของชุมชนได้ เนื่องจากสุขภาวะที่ดีของชุมชนประกอบด้วยปัจจัยที่หลากหลาย เช่น ประชาชนมีสุขภาพที่ดี เป็นสังคมที่มีความปลอดภัย การมีสวัสดิการที่ดีภายในชุมชน การมีเศรษฐกิจที่ดี เป็นต้น ดังนั้นการวัดหรือประเมินสุขภาวะที่ดีของชุมชนจึงเป็นการประเมินในมิติที่หลากหลาย (multidimensional) ที่มีส่วนช่วยสร้างสุขภาวะที่ดีให้กับประชาชนในชุมชน ซึ่งอาจมีน้ำหนักความสำคัญที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ภายใต้ความแตกต่างทางด้านโครงสร้างทางกายภาพของพื้นที่และองค์กรอาจมีผลให้ อปท. มีการดำเนินงานที่แตกต่างกันในการสร้างสุขภาวะที่ดีภายในชุมชนของตนเอง

3.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

บทนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะตอบคำถามหลักที่สำคัญว่า “ความแตกต่างด้านโครงสร้างทางกายภาพและองค์กรมีผลต่อการดำเนินงานของ อปท. ในการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนหรือไม่” โดยพัฒนาดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชน (community wellbeing index) ที่เป็นตัวชี้วัดเชิงปริมาณรายประเด็นและตัวชี้วัดรวมยอดในลักษณะดัชนีรวมสุขภาวะที่ดีของชุมชน บนพื้นฐานของข้อมูลที่มีการเก็บรวบรวมอยู่แล้วในปัจจุบัน เพื่อลดภาระในการเก็บรวบรวมข้อมูลใหม่ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้ข้อมูลที่มีอยู่ ชุดตัวชี้วัดที่พัฒนาเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้เปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะที่ดีของชุมชนในระดับ อปท. เพื่อทราบถึงช่องว่างการพัฒนาที่ อปท. สามารถเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งนี้ อปท. ยังสามารถนำข้อมูลจากตัวชี้วัดและผลลัพธ์จากการเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะที่ดีของชุมชนไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความอยู่ดีมีสุขของประชาชนภายในชุมชน อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังสามารถใช้ผลลัพธ์ดังกล่าวเป็นเกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาการให้รางวัลแก่ อปท. ที่มีแนวทางปฏิบัติเป็นเลิศ (best practice) เพื่อจูงใจให้เกิดการพัฒนาสุขภาวะที่ดีของชุมชนอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

นอกจากประเด็นคำถามหลักแล้วในบทนี้พยายามที่จะตอบประเด็นถ้อยถามย่อยที่สำคัญ 4 คำถาม ได้แก่

- ก. องค์ประกอบแต่ละด้านของสุขภาวะที่ดีของชุมชนมีความสำคัญในการบ่งชี้สุขภาวะที่ดีโดยรวมของชุมชนแตกต่างกันหรือไม่
- ข. อปท. มีการดำเนินงานแต่ละด้านแตกต่างกันตามบริบทของท้องถิ่นหรือไม่

ค. ประเภท ขนาด บริบทของพื้นที่ และงบประมาณ มีผลต่อการดำเนินงานของ อปท. ในการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนหรือไม่

ง. การสนับสนุนจากองค์กรภายนอกมีผลต่อการดำเนินงานของ อปท. ในการสร้างสุขภาวะที่ดีให้กับชุมชนหรือไม่

39

3.2 แนวคิดการพัฒนาดัชนีและตัวชี้วัดสุขภาวะที่ดีของชุมชนในระดับ อปท.

การวัดหรือการประเมินผลลัพธ์จากการพัฒนาด้วยตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจไม่สามารถวัดหรือสะท้อนผลการพัฒนาหรือสุขภาวะที่ดีของชุมชนได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากสุขภาวะที่ดีของชุมชนประกอบด้วยองค์ประกอบที่หลากหลายมากกว่าด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว (Cooke, 2005) งานศึกษาในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าสุขภาวะที่ดีของชุมชนมีองค์ประกอบที่หลากหลาย เช่น องค์ประกอบด้านสังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม สุขภาพ และการบริหารงานที่ดีของ อปท. (McHardy and O'Sullivan, 2004; McCaughey Centre, 2006; Social Policy and Implementation Branch, 2007)

Kusel and Fortmann (1991) เสนอว่า การศึกษาสุขภาวะที่ดีของชุมชนเป็นการศึกษาเพื่อให้เข้าใจถึงการมีส่วนร่วมของปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองภายในท้องถิ่นในการตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของคนในท้องถิ่น ซึ่งนิยมประเมินโดยใช้ตัวชี้วัดรวมทางสังคม (composite social indicators) ทั้งที่เป็นการวัดในเชิงคุณภาพ (qualitative/subjective) และในเชิงปริมาณ (quantitative/objective) (Ribova, 2002) การวัดในเชิงคุณภาพเป็นการประเมินโดยบุคคลหรือชุมชนด้วยการสำรวจทัศนคติ/ความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับสุขภาวะที่ดีของชุมชน หรือเรียกว่าสุขภาวะที่ดีในเชิงอัตวิสัย (subjective wellbeing) ที่เป็นการวัดในระดับบุคคล ขณะที่การวัดในเชิงปริมาณ หรือเรียกว่า สุขภาวะที่ดีในเชิงภาวะวิสัย (objective wellbeing) เป็นการวัดจากองค์ประกอบภายนอกของบุคคลที่มีลักษณะรูปธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ที่อยู่อาศัย ความปลอดภัย เป็นต้น ทั้งสองวิธียังคงวัดสุขภาวะที่ดีโดยใช้ตัวชี้วัดทางสังคม (social indicators) ที่สามารถสะท้อนสถานะของชุมชนในระดับ อปท. ในองค์ประกอบที่สำคัญได้ แต่ไม่สามารถอธิบายรายละเอียดได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตามตัวชี้วัดดังกล่าวจะให้ข้อมูลเพียงพอสำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ในชุมชนได้ (Redefining Progress and Earth Day Network, 2002)

ทั้งนี้ McCaughey Centre (2006) เสนอว่า ตัวชี้วัดสุขภาวะที่ดีของชุมชน (community wellbeing indicators) ควรให้ข้อมูลองค์ประกอบด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ ข้อมูลเหล่านี้มีความสำคัญต่อชุมชนและประชาชนในการประเมินตนเอง และติดตามการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ การพัฒนาตัวชี้วัดสุขภาวะที่ดีของชุมชนยังขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น ความต้องการของชุมชน ข้อมูลที่มีอยู่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดสุขภาวะที่ดีของชุมชนเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ท้องถิ่นทราบแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิผล (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) มากขึ้น และสามารถตอบสนอง

หรือแก้ไขปัญหาได้ตรงกับความต้องการของชุมชน เพื่อนำมาสู่การยกระดับคุณภาพชีวิต และความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในชุมชน

ตัวชี้วัดสุขภาพที่ดีของชุมชนควรสามารถใช้เปรียบเทียบท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ในเรื่องของแนวโน้มการพัฒนาได้ และสามารถช่วยกำหนดนโยบายของท้องถิ่นในการยกระดับสุขภาพของประชาชนในชุมชนภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน ในแต่ละท้องถิ่นได้ (Cooke, 2005) ปัจจุบันยังไม่มีตัวชี้วัดสุขภาพที่ดีของชุมชนที่เป็นตัวชี้วัดรวม และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางทั้งในระดับนานาชาติและในระดับชาติ เหมือนกับ ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจที่นิยมพิจารณาจากผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (gross domestic product: GDP) หรือรายได้ประชาชาติ (national income: NI) หรือตัวชี้วัดคุณภาพชีวิต ของมนุษย์ที่พิจารณาจากดัชนีการพัฒนามนุษย์ (human development index: HDI) ของ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP)

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า ตัวชี้วัดสุขภาพที่ดีของชุมชนมีลักษณะคล้ายกับ ตัวชี้วัดทางด้านสังคมอื่นๆ ที่ประกอบด้วยองค์ประกอบย่อยที่หลากหลาย แต่สามารถใช้เปรียบเทียบกันได้ ทั้งนี้ในการพัฒนาตัวชี้วัดจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับแหล่งที่มาของข้อมูล ความถูกต้องของวิธีการประเมิน การถ่วงน้ำหนัก และมาตราวัดของตัวชี้วัด (Cooke, 2005) สำหรับการรวมตัวชี้วัดย่อยทั้งหมดเป็นตัวชี้วัดรวม (composite indicators) เพื่อใช้วัดสุขภาพที่ดีของชุมชนโดยรวม สามารถทำได้ทั้งแบบใช้ตัวถ่วงน้ำหนักที่เท่ากันหรือแตกต่างกัน (สาลินี เทพสุวรรณ์, 2551) และสามารถใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) ค้นหา ค่าน้ำหนักความสำคัญของตัวชี้วัดย่อยแต่ละตัวได้ (ดารุณี จงอุดมการณ์ และคณะ, 2552)

ดังนั้นการพัฒนาและเลือกตัวชี้วัดสุขภาพที่ดีของชุมชนจะต้องพิจารณาเลือกตัวชี้วัด ที่น่าเชื่อถือและสอดคล้องกับความเป็นจริง โดยตัวชี้วัดที่ดีควรมีคุณลักษณะที่สำคัญ บางประการ เช่น ความเที่ยงตรงต่อสิ่งที่ต้องการวัด (validity) ความสอดคล้องกับประเด็นที่ สนใจ (relevance) ความสอดคล้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูล (consistence and reliability) ความสามารถในการวัด (measurability) ความสะดวกในการเข้าถึง (accessibility and affordability) ความสามารถในการเปรียบเทียบ (comparability) ความน่าเชื่อถือต่อผู้ใช้ (credibility) เป็นต้น (Hollander, 2002; Redefining Progress and Earth Day Network, 2002)

สำหรับประเทศไทยมีการพัฒนาและนำเสนอตัวชี้วัดเกี่ยวกับสุขภาพที่ดีที่หลากหลาย ตัวชี้วัดทั้งที่เป็นตัวชี้วัดเชิงภาวะวิสัยและอัตวิสัย ดัชนีหรือตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับสุขภาพที่ดี ที่สำคัญในประเทศไทยและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมี 4 ดัชนีหรือตัวชี้วัด คือ 1) ดัชนี ความก้าวหน้าของมนุษย์ (HAI) พัฒนาในปี พ.ศ. 2546 โดย UNDP 2) มาตรฐานและ ตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์ พัฒนาในปี พ.ศ. 2548 โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ 3) ดัชนีคุณภาพชีวิตคนไทย พัฒนาในปี พ.ศ. 2548 โดยกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ร่วมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และ 4) ดัชนีความอยู่ดีมีสุข พัฒนาในปี พ.ศ. 2549 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

แม้ว่าดัชนีหรือตัวชี้วัดทั้ง 4 มีองค์ประกอบและตัวชี้วัดที่แตกต่างกัน หากพิจารณา รายละเอียด พบว่า ดัชนีหรือตัวชี้วัดทั้ง 4 มีองค์ประกอบซ้ำกัน 7 องค์ประกอบ คือ สุขภาพ

การศึกษา/ความรู้ รายได้/เศรษฐกิจ ชีวิตการทำงาน ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อม และ การมีส่วนร่วม ดังแสดงในตารางที่ 3.1 นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาดัชนีที่เกี่ยวข้องกับสุขภาวะที่ดี ในต่างประเทศเพิ่มเติมอีก 2 ดัชนี คือ HDI (human development index) และ CIV (community indicators Victoria) พบว่า ดัชนีทั้งสองมีองค์ประกอบที่ซ้ำกับดัชนีหรือตัวชี้วัด ทั้ง 4 ที่พัฒนาในประเทศไทย หมายความว่า ในการวัด/ประเมินสุขภาวะที่ดี การศึกษา หรือรายงานที่ผ่านมานิยมวัด/ประเมินในองค์ประกอบสำคัญ 7 ด้าน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดเชิงภาวะวิสัยที่แสดงในตารางที่ 3.2 พบว่า มีการใช้ตัวชี้วัดซ้ำกัน ในการบ่งชี้องค์ประกอบแต่ละด้าน เช่น ด้านสุขภาพ นิยมใช้อายุขัยเฉลี่ยในการประเมิน สุขภาพ ขณะที่ด้านรายได้/เศรษฐกิจนิยมใช้รายได้เฉลี่ยในการประเมินรายได้/เศรษฐกิจ ของบุคคล/ครัวเรือน เป็นต้น ความถี่ในการใช้ตัวชี้วัดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ตัวชี้วัด ดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดที่มีความเที่ยงและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า สามารถใช้ประเมินสุขภาวะ ที่ดีในด้านนั้นๆ ได้ นอกจากนี้ ตัวชี้วัดส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดด้านผลลัพธ์มากกว่าปัจจัย หรือกระบวนการการพัฒนาเพื่อให้เกิดสุขภาวะที่ดีของชุมชน

ตารางที่ 3.1 การสังเคราะห์องค์ประกอบสำคัญที่นิยมใช้วัด/ประเมินสุขภาวะที่ดี

องค์ประกอบ	HDI	HAI	CIV	ความมั่นคง	คุณภาพชีวิต	WBI
1. สุขภาพ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. การศึกษา/ความรู้	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. รายได้/เศรษฐกิจ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. ชีวิตการทำงาน	-	✓	✓	✓	✓	✓
5. ชีวิตครอบครัว	-	✓	-	✓	✓	✓
6. สภาพแวดล้อม	-	✓	✓	✓	✓	✓
7. การมีส่วนร่วม	-	✓	✓	✓	✓	✓

หมายเหตุ: HDI = human development index, HAI = human achievement index, CIV = community indicators Victoria,

ความมั่นคง = มาตรฐานและชีวิตความมั่นคงของมนุษย์, คุณภาพชีวิต = ดัชนีคุณภาพชีวิตคนไทย และ WBI = ดัชนีความอยู่ดีมีสุข (wellbeing index)

ตารางที่ 3.2 การสังเคราะห์ตัวชี้วัดสำคัญที่ใช้วัด/ประเมินสุขภาวะที่ดี

องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด	HDI	HAI	CIV	ความ มั่นคง	คุณภาพ ชีวิต	WBI
1. สุขภาพ	1. อายุขัยเฉลี่ย	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	2. อัตราตายของการก	-	-	-	-	✓	-
	3. ร้อยละประชากรที่มีหลักประกันสุขภาพ	-	-	-	-	-	✓
2. การศึกษา/ ความรู้	4. อัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่	✓	-	✓	-	✓	-
	5. จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษา	✓	✓	-	-	✓	✓
	6. อัตราการเข้าเรียนต่อในระดับต่างๆ	-	✓	✓	-	✓	✓
3. รายได้/เศรษฐกิจ	7. รายได้เฉลี่ย (ต่อประชากร/ครัวเรือน)	✓	✓	✓	✓	✓	-
4. ชีวิตการทำงาน	8. อัตราการว่างงาน	-	✓	✓	✓	✓	✓
	9. แรงงานที่มีประกันสังคม	-	✓	-	✓	✓	✓

ตารางที่ 3.2 การสังเคราะห์ตัวชี้วัดสำคัญที่ใช้วัด/ประเมินสุขภาพะที่ดี (ต่อ)

องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด	HDI	HAI	CIV	ความ มั่นคง	คุณภาพ ชีวิต	WBI
5. ชีวิตครอบครัว	10. อัตราการหย่าร้าง	-	- ^{1/}	-	✓	✓	✓
6. สภาพแวดล้อม	11. สัดส่วนครัวเรือนที่มีที่อยู่เป็นของตนเอง	-	✓	✓	✓	-	✓
	12. สัดส่วนครัวเรือนที่มีน้ำสะอาดใช้	-	-	-	✓	✓	✓
	13. สัดส่วนคดียาชนากรรมต่อประชากร	-	✓	✓	✓	✓	✓
	14. สัดส่วนคดียาเสพติดต่อประชากร	-	✓	-	✓	✓	✓
	15. คุณภาพแหล่งน้ำ	-	-	✓	-	✓	✓
	16. สัดส่วนขยะต่อประชากร	-	-	✓	-	-	✓
	17. สัดส่วนพื้นที่สีเขียวต่อพื้นที่ทั้งหมด	-	-	✓	✓	✓	✓
7. การมีส่วนร่วม	18. สัดส่วนของผู้นำใช้สิทธิเลือกตั้ง	-	✓	-	-	✓	✓
	19. สัดส่วนครัวเรือนที่เป็นสมาชิกกลุ่มในท้องถิ่น	-	✓	✓	-	-	-

หมายเหตุ : HDI = human development index, HAI = human achievement index, CIV = community indicators Victoria,

ความมั่นคง = มาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์, คุณภาพชีวิต = ดัชนีคุณภาพชีวิตคนไทย และ WBI = ดัชนีความอยู่ดีมีสุข (wellbeing index)

^{1/} HAI ไม่ได้ใช้อัตราการหย่าร้างในการบ่งชี้องค์ประกอบด้านชีวิตครอบครัว

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีการพัฒนาและนำเสนอตัวชี้วัดหรือดัชนีชี้วัดสุขภาพะที่ดีทั้งในระดับประเทศ จังหวัด และท้องถิ่นที่หลากหลายภายใต้องค์ประกอบสำคัญอย่าง เศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งการบริหารจัดการของ อปท. แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า การศึกษาในระดับท้องถิ่นเกือบทั้งหมดเป็นการประเมินผลสำเร็จของการพัฒนาที่เป็นการประเมินด้านคุณภาพผ่านการสำรวจความคิดเห็น/ทัศนคติของประชาชนในท้องถิ่น ด้วยแบบสอบถามหรือแบบประเมินที่แตกต่างกัน หรือประเมินในระดับปัจเจกบุคคล (ตัวชี้วัดเชิงอัตวิสัย) เช่น การดำรงชีพ ความมั่นคงในชีวิต/ทรัพย์สิน สุขภาพส่วนบุคคล คุณภาพชีวิต เป็นต้น มากกว่าการพัฒนาตัวชี้วัดเชิงปริมาณ หรือตัวชี้วัดเชิงภาวะวิสัย ที่สามารถสะท้อนสุขภาพะที่ดีของชุมชนโดยรวมได้เช่นเดียวกับในระดับประเทศหรือจังหวัด หรือเรียกว่า ตัวชี้วัดในระดับพื้นที่/ตัวชี้วัดทางสถิติ เช่น รายได้ต่อหัวของประชาชน การกระจายรายได้ การมีบริการสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งมีการพัฒนาและใช้ในประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ เช่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย เป็นต้น

เนื่องจากตัวชี้วัดเชิงอัตวิสัยมาจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่แตกต่างกัน ทำให้การนำตัวชี้วัดดังกล่าวไปเปรียบเทียบระหว่างชุมชนหรือท้องถิ่นค่อนข้างทำได้ยาก เพราะ ความคิดเห็นดังกล่าวมาจากพื้นฐานของสังคมและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน รวมทั้งมาจากเครื่องมือวัด/มาตรวัดที่แตกต่างกัน ซึ่งแตกต่างจากตัวชี้วัดเชิงภาวะวิสัยที่นิยมใช้วัดในระดับประเทศหรือจังหวัดที่สามารถใช้เปรียบเทียบสุขภาพะที่ดีระหว่างท้องถิ่นได้ง่ายและเที่ยงตรงกว่า

จากข้อจำกัดของตัวชี้วัดเชิงอัตวิสัยทำให้การใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดดังกล่าวมีจำกัดเพียงแค่ทราบสถานะสุขภาพะที่ดีของชุมชนหรือประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากตัวชี้วัดเชิงภาวะวิสัยที่สามารถใช้ประโยชน์จากการเปรียบเทียบสมรรถนะระหว่างท้องถิ่นได้

แล้วนำมาสู่การกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของท้องถิ่นต่างๆ ผ่านการวิเคราะห์ ช่องว่าง (gap analysis) ของนวัตกรรมการบริหารจัดการที่แตกต่างกันของ อปท. ซึ่งได้ จากการเปรียบเทียบความแตกต่างของการพัฒนาหรือสุขภาวะที่ดีที่ประเมินด้วยตัวชี้วัด ในระดับพื้นที่ และสามารถใช้เป็นเครื่องมือติดตาม/ตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท. ในการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนภายในท้องถิ่นของตนเอง

3.3 การพัฒนาดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชนในระดับ อปท.

ดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชน (community wellbeing index: CWI) เป็นดัชนีวัด สุขภาวะที่ดีซึ่งอยู่ระหว่าง personal wellbeing index (PWI) และ national wellbeing index (NWI) จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ในกรณีของการวัดเชิงอัตวิสัย เป็นการวัดความพึงพอใจของคนท้องถิ่น (residence) ที่มีต่อการอาศัยอยู่ในท้องถิ่น เช่น การศึกษาของ Forjaz *et al.* (2011) ที่ใช้การวิเคราะห์ Rasch (Rasch analysis) แสดงให้เห็นว่า สามารถประเมิน CWI ในเชิงอัตวิสัยได้ใน 3 องค์ประกอบ คือ 1) การบริการของ ชุมชน (community services) ประกอบด้วย การสนับสนุนครัวเรือน การบริการทางสังคม การบริการสันทนาการ (leisure services) และการบริการด้านสุขภาพ 2) ความผูกพัน กับชุมชน (community attachment) ประกอบด้วย ความมั่นคง/ปลอดภัย (security) การมีส่วนร่วม (belonging) และความไว้วางใจในประชาชน และ 3) สภาพแวดล้อมทาง กายภาพและสังคม (physical and social environment) ประกอบด้วย เงื่อนไขทางสังคม สถานการณ์เศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม

ขณะที่ตัวชี้วัดชุมชนของรัฐวิคตอเรีย (community indicators Victoria: CIV) เป็นตัวชี้วัดที่ผสมระหว่างตัวชี้วัดเชิงภาวะวิสัยและอัตวิสัยเข้าด้วยกัน เพื่อใช้เป็นข้อมูล ให้กับท้องถิ่นและชุมชนในการวางแผนสำหรับพัฒนาตนเองอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต โดย CIV มีตัวชี้วัดทั้งหมด 70 ตัว ครอบคลุม 23 ด้าน ใน 5 องค์ประกอบ คือ 1) สุขภาพ ความปลอดภัย และการรวมกันของชุมชน (healthy, safe and inclusive communities) 2) พลวัตและความสามารถในการรองรับของเศรษฐกิจชุมชน (dynamic, resilient local economies) 3) การสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่ยั่งยืน (sustainable built and natural environments) 4) ชุมชนวัฒนธรรมและความน่าอยู่ (culturally rich and vibrant communities) และ 5) ชุมชนประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม (democratic and engaged communities) สำหรับข้อมูลที่ใช้พัฒนาตัวชี้วัดทั้งหมดมาจากฐานข้อมูล ที่มีอยู่แล้วทั้งในภาครัฐและสถาบันต่างๆ และมาจากการสำรวจประชาชนในชุมชนด้วยแบบ สสำรวจตนเอง (Cox *et al.*, 2010)

จากพื้นฐานทั่วไปของการพัฒนาตัวชี้วัดสุขภาวะที่ดีซึ่งจำเป็นต้องกำหนดเป้าหมาย ของการประเมินที่เป็นปัจจัย กระบวนการพัฒนา และผลลัพธ์ของการพัฒนาที่จะนำมาสู่การ มีสุขภาวะที่ดีของชุมชน ดังนั้นในการศึกษานี้จึงได้กำหนดเป้าหมายของการบริหารงานของ อปท. เพื่อให้เกิดสุขภาวะที่ดีของชุมชนบนพื้นฐานแนวคิดความอยู่ดีมีสุขในระดับประเทศ ที่เสนอโดย สศช. ร่วมกับกระบวนการทางนโยบายสาธารณะเพื่อร่วมสร้างให้ประเทศไทย น่าอยู่ภายใต้ปรัชญาเครือข่ายร่วมสร้างชุมชนท้องถิ่นน่าอยู่ที่สนับสนุนโดย สสส.

ความอยู่ดีมีสุขตามกรอบแนวคิดของ สคช. ประกอบด้วยองค์ประกอบ 7 ด้าน คือ สุขภาพ อนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549) สำหรับเป้าหมายของปฏิญญาเครือข่ายร่วมสร้างชุมชนท้องถิ่นน่าอยู่เป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย สาธารณะที่ อปท. ที่อยู่ในเครือข่ายดังกล่าวร่วมกันแสดงเจตจำนงที่จะขับเคลื่อนและรณรงค์ ให้เกิดการปฏิบัติใน 7 ประเด็น คือ 1) การบริหารจัดการท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม 2) การจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชน 3) การเรียนรู้ของเด็กและเยาวชน 4) การดูแลสุขภาพของคนในชุมชน 5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6) การเกษตรกรรมยั่งยืน และ 7) การจัดการภัยพิบัติ (ดวงพร เสงบุญพันธ์, 2555) เพื่อทำให้เกิดสุขภาวะที่ดีในท้องถิ่น/ชุมชน และจะนำสู่เป้าหมายหลักที่ต้องการร่วมกันสร้างประเทศไทยให้น่าอยู่ จากแนวทางทั้งสองที่เป็นกระบวนการไปสู่ชุมชนที่มีสุขภาวะที่ดีถูกนำมาใช้เป็นฐานคิดในการพัฒนาตัวชี้วัด ดังนั้นตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นมาจึงเปรียบเทียบกับเครื่องมือติดตามและประเมินผลการบริหารงานของ อปท. เพื่อพัฒนาชุมชนไปสู่ชุมชนแห่งการมีสุขภาวะที่ดีตามกระบวนการดังกล่าว กระบวนการพัฒนาชุมชนตามแนวทางข้างต้นประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 8 ด้าน ได้แก่ ด้านสุขภาพ ด้านความปลอดภัยและป้องกันภัยพิบัติ ด้านสวัสดิการชุมชน ด้านเกษตรยั่งยืน ด้านการศึกษาเรียนรู้ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการมีส่วนร่วม และด้านเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 10 ดัชนีย่อยที่สำคัญ ดังมีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

1) ด้านสุขภาพ ประกอบด้วย 1 ดัชนีย่อย ได้แก่ ดัชนีสุขภาพอนามัย ที่เป็นการประเมินการดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนในท้องถิ่นผ่านนโยบาย การดำเนินงาน และกิจกรรมต่างๆ ของ อปท. โดยมีตัวชี้วัด 8 ตัวชี้วัด

2) ด้านความปลอดภัยและป้องกันภัยพิบัติ ประกอบด้วย 2 ดัชนีย่อย ได้แก่ ดัชนีด้านความปลอดภัย ที่เป็นการประเมินความปลอดภัยในท้องถิ่นผ่านตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัด และดัชนีด้านการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ ที่เป็นการประเมินการเตรียมพร้อมและการให้ความสำคัญกับการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในท้องถิ่น โดยมีตัวชี้วัด 3 ตัวชี้วัด

3) ด้านสวัสดิการชุมชน ประกอบด้วย 1 ดัชนีย่อย ได้แก่ ดัชนีด้านสวัสดิการชุมชน ที่เป็นการประเมินการสนับสนุนและการให้ความสำคัญกับสวัสดิการชุมชนของ อปท. โดยมีตัวชี้วัด 4 ตัวชี้วัด

4) ด้านเกษตรยั่งยืน ประกอบด้วย 1 ดัชนีย่อย ได้แก่ ดัชนีด้านการสนับสนุนและส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ ที่เป็นการประเมินการสนับสนุนและส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ของ อปท. โดยมีตัวชี้วัด 4 ตัวชี้วัด

5) ด้านการศึกษาเรียนรู้ ประกอบด้วย 1 ดัชนีย่อย ได้แก่ ดัชนีด้านการศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน ที่เป็นการประเมินโอกาสและการให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีตัวชี้วัด 3 ตัวชี้วัด

6) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย 2 ดัชนีย่อย ได้แก่ ดัชนีด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่เป็นการประเมินการดูแลและส่งเสริมให้ประชาชนดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ผ่านตัวชี้วัด 3 ตัวชี้วัด และดัชนีด้านการจัดการ

สิ่งแวดล้อมในชุมชน ที่เป็นการประเมินการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องของการจัดการขยะในท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างทัศนคติด้านสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่น โดยมีตัวชี้วัด 7 ตัวชี้วัด

7) ด้านการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 1 ดัชนีย่อย ได้แก่ ดัชนีด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เป็นการประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่นและการให้ความคิดเห็นต่อการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการ โดยมีตัวชี้วัด 3 ตัวชี้วัด

8) ด้านเศรษฐกิจชุมชน ประกอบด้วย 1 ดัชนีย่อย ได้แก่ ดัชนีด้านเศรษฐกิจชุมชน ที่เป็นการประเมินในเรื่องของรายได้สำหรับการพัฒนาท้องถิ่น การออมและเงินทุนเพื่อช่วยเหลือการประกอบอาชีพ โอกาสในการได้รับรายได้เสริม และการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยมีตัวชี้วัด 4 ตัวชี้วัด

จากตัวชี้วัดทั้งหมด 44 ตัวชี้วัด ครอบคลุม 10 ดัชนีย่อย (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) ถูกแปลงออกมาเป็นตัวแปรก่อนนำมาพัฒนาเป็นแบบสำรวจข้อมูลสำหรับจัดทำดัชนีสุขภาพที่ดีของชุมชนในระดับ อปท. ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจถึงการดำเนินงานของ อปท. และสามารถอธิบายตัวชี้วัดในเชิงสถิติได้ จึงมีการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่าง อปท. กับทีมวิจัย

สำหรับหลักการในการคำนวณดัชนีย่อยแต่ละด้านดำเนินการโดยการคำนวณค่าคะแนนดิบของตัวชี้วัดแต่ละตัว (44 ตัวชี้วัด) หลังจากได้คะแนนดิบของแต่ละตัวชี้วัดลำดับต่อมาจะคำนวณหาค่าดัชนีย่อยโดยการหาผลรวมของค่าคะแนนชุดตัวชี้วัดในแต่ละด้านก่อนที่จะนำผลรวมของค่าคะแนนดังกล่าวมาปรับเป็นดัชนีย่อยในแต่ละด้าน ซึ่งมีค่าคะแนนระหว่าง 1-7 ตามวิธีการของ UNDP

ส่วนการคำนวณดัชนีรวมซึ่งมีแนวทางการคำนวณที่สำคัญสองแนวทาง คือ 1) แนวทางการคำนวณดัชนีรวมด้วยค่าเฉลี่ยในลักษณะของ composite index (หรือภายใต้แนวคิด formative measurement) ซึ่งมักมีเหตุผลที่สำคัญในการสนับสนุนการคำนวณตามแนวทางนี้ว่า “องค์ประกอบของสุขภาพที่ดีและ/ความอยู่ดีมีสุขในแต่ละด้านต่างก็มีความสำคัญในการสร้างสุขภาพที่ดีและ/ความอยู่ดีมีสุขในภาพรวมเท่าเทียมกัน” ดังนั้นโดยทั่วไปจึงมักรวมดัชนีย่อยภายใต้การกำหนดให้มีค่าถ่วงน้ำหนักเท่ากัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549; สาลีณี เทพสุวรรณ์, 2551) และ 2) การรวมดัชนีย่อยภายใต้แนวทาง reflective measurement ที่นิยมประยุกต์ใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) ในการรวมดัชนีย่อย โดยดัชนีย่อยแต่ละตัวมีค่าน้ำหนักความสำคัญในการบ่งชี้ดัชนีรวมสุขภาพที่ดีแตกต่างกัน (ดารุณี จงอุดมการณ์ และคณะ, 2552)

ดังนั้นเพื่อเลือกแนวทางการรวมดัชนีที่ต้องและสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ การศึกษานี้จึงประยุกต์ใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (confirmatory factor analysis: CFA) ตรวจสอบว่า สามารถยุบรวมดัชนีย่อยทั้ง 10 ดัชนี ภายใต้แนวทาง reflective measurement ได้หรือไม่ โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ อปท. ทั่วประเทศ ซึ่งมีข้อมูลสมบูรณ์ที่สามารถนำมาวิเคราะห์ CFA ได้จำนวน 674 ตัวอย่าง (จะขอกกล่าวถึงรายละเอียดของที่มาของข้อมูลในหัวข้อต่อไป)

แม้ว่าค่าสถิติ Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) ที่แสดงในแถวบนสุดท้ายของตารางที่ 3.3 บ่งชี้ว่า ชุดของดัชนีย่อยทั้ง 10 ดัชนี มีความสัมพันธ์เพียงพอที่จะนำมาสังกัดองค์ประกอบ (Hair *et al.* (2010) แนะนำว่า ค่า KMO ควรค่ามากกว่า 0.5) แต่ค่า Cronbach's alpha และค่า composite reliability มีค่าต่ำกว่าเกณฑ์ที่เสนอโดย Hair *et al.* (2010) (0.6 และ 0.7 ตามลำดับ) หมายความว่า ดัชนีย่อยทั้ง 10 ดัชนี ขาดความเชื่อมั่นที่จะนำมาบูรณาการด้วยวิธี CFA เพื่อบ่งชี้ดัชนีรวมสุขภาพที่ดีของชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐาน (standardized factor loadings) ที่ได้จากการสกัดน้ำหนักองค์ประกอบด้วยวิธี maximum likelihood estimation with robust standard errors (MLR) แล้วพบว่า มีดัชนีย่อยเพียงสองตัวเท่านั้นที่มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐานเกิน 0.5 (Hsu, Lu and Hsu (2007) แนะนำว่า ตัวแปรสังเกตที่ใช้ในการบ่งชี้ตัวแปรแฝงควรมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐานเกิน 0.5) ขณะเดียวกันค่า average variance extracted (AVE) ที่ได้มีค่าเพียงร้อยละ 15.70 หมายความว่า ดัชนีรวมที่ได้จากการบูรณาการดัชนีย่อยทั้ง 10 ดัชนี สามารถอธิบายความแปรปรวนของดัชนีย่อยทั้ง 10 ดัชนี ได้เพียงร้อยละ 15.70 ซึ่งต่ำกว่าร้อยละ 50 ที่เป็นเกณฑ์ขั้นต่ำที่เสนอโดย Hair *et al.* (2010)

ตารางที่ 3.3 ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบของดัชนีสุขภาพที่ดีของชุมชน

ดัชนีย่อย (n=674)	Standardized Factor Loadings	Error Variance	Item R-square
1. สุขภาพอนามัย	0.572***	0.673	0.327
2. ความปลอดภัย	0.516***	0.734	0.266
3. ป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ	0.093***	0.991	0.009
4. สวัสดิการชุมชน	0.462***	0.787	0.213
5. การสนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์	0.350***	0.878	0.122
6. การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน	0.474***	0.776	0.225
7. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	0.441***	0.806	0.194
8. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	0.109**	0.988	0.012
9. การมีส่วนร่วมของประชาชน	0.139***	0.981	0.019
10. เศรษฐกิจชุมชน	0.426***	0.819	0.181

Cronbach's alpha = 0.576; Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) = 0.759; composite reliability = 0.603; average variance extracted (AVE) = 15.70; Chi-square = 36.894 (df = 35, p-value = 0.381)

หมายเหตุ: Us-มากตามด้วยวิธี maximum likelihood estimation with robust standard errors (MLR)

: *** และ ** แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 และ 0.05 ตามลำดับ

ที่มา: จากการคำนวณ

จากผลลัพธ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ดัชนีย่อยแต่ละด้านมีความเป็นอิสระจากกันที่จะบ่งชี้ดัชนีรวม ดังนั้นจึงไม่ควรใช้แนวทาง reflective measurement ในการคำนวณดัชนีรวมสุขภาพที่ดี การศึกษานี้จึงใช้แนวทางการคำนวณดัชนีรวมด้วยค่าเฉลี่ยในลักษณะของ composite index ที่สมมติให้ดัชนีย่อยแต่ละด้านมีน้ำหนักความสำคัญเท่ากันในการบ่งชี้ดัชนีรวมสุขภาพที่ดีของชุมชน โดยในการคำนวณหาค่าดัชนีรวมจะใช้แนวทางเดียวกับการ

คำนวณค่าดัชนีย่อยในแต่ละด้าน กล่าวคือ หาผลรวมของค่าคะแนนตัวชี้วัดทั้งหมด (44 ตัวชี้วัด) แล้วนำผลรวมของค่าคะแนนดังกล่าวมาปรับเป็นดัชนีรวมที่มีค่าคะแนนระหว่าง 1-7

3.4 สุขภาวะที่ดีของชุมชนในระดับ อปท.: ผลเชิงประจักษ์

47

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาถึงผลเชิงประจักษ์ได้จากการจัดส่งแบบสำรวจข้อมูลสำหรับจัดทำดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชนในระดับ อปท. ประจำปีงบประมาณ 2556 (ระหว่าง 1 ตุลาคม 2555–30 กันยายน 2556) ไปยัง อปท. ทั่วประเทศ จำนวน 7,775 แห่ง¹ (ไม่รวมกรุงเทพฯ พัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และได้รับแบบสำรวจที่สามารถนำไปพัฒนาเป็นดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชนได้จำนวน 714 ชุด (หรือร้อยละ 9.18 ของ อปท. ทั้งหมด) แบ่งเป็นเทศบาล 305 แห่ง (เทศบาลนคร 10 แห่ง เทศบาลเมือง 30 แห่ง และเทศบาลตำบล 265 แห่ง) และองค์การบริหารส่วนตำบล 409 แห่ง (ขนาดใหญ่ 22 แห่ง ขนาดกลาง 344 แห่ง และขนาดเล็ก 43 แห่ง) นอกจากนี้ เพื่อให้เข้าใจปัญหาของท้องถิ่น และสามารถอธิบายดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชนในเชิงสถิติได้ จึงใช้การประชุมกลุ่มย่อย (focus group) กับ อปท. จำนวนหนึ่ง เป็นเวทีสำหรับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างที่วิจัยและ อปท. รวมทั้งทราบถึงนวัตกรรมที่ อปท. ใช้เสริมสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนที่อยู่ภายในท้องถิ่น

สำหรับการนำเสนอผลการศึกษาในเชิงประจักษ์ เป็นการนำเสนอเพื่อที่จะตอบคำถามและทดสอบสมมติฐานในประเด็นที่สำคัญ 3 ประเด็น ได้แก่ 1) อปท. มีการดำเนินงานแต่ละด้านแตกต่างกันตามบริบทของท้องถิ่นหรือไม่ 2) โครงสร้างทางกายภาพและองค์กรมีผลต่อการดำเนินงานของ อปท. ในการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนหรือไม่ และ 3) การสนับสนุนจากองค์กรภายนอกมีผลต่อการดำเนินงานของ อปท. ในการสร้างสุขภาวะที่ดีให้กับชุมชนหรือไม่ ดังมีรายละเอียดในแต่ละส่วนพอสังเขปดังนี้

3.4.1 ปัจจัยพื้นฐานของการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชน

การศึกษาส่วนนี้ประยุกต์ใช้การวิเคราะห์ *penalty-reward* (Brandt, 1987) ในการจำแนกกลุ่มของดัชนีย่อยตามผลกระทบที่มีต่อสุขภาวะที่ดีโดยรวมของชุมชน โดยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีย่อยในแต่ละด้านกับดัชนีรวมสุขภาวะที่ดีของชุมชน ภายใต้สมมติฐานที่ว่า สุขภาวะที่ดีในแต่ละด้านมีอิทธิพลต่อสุขภาวะที่ดีโดยรวมในลักษณะของอสมมาตร (asymmetrical) หมายความว่า การพัฒนาที่ดีขึ้นในบางด้านอาจไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสุขภาวะที่ดีของชุมชน ขณะที่การเปลี่ยนแปลงที่ลดลงในบางด้านอาจมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสุขภาวะที่ดีของชุมชน ผลลัพธ์ที่ได้จะแสดงให้เห็นถึงความสามารถของ อปท. ในการดำเนินงานและจัดการตนเองที่แตกต่างกัน

¹ ข้อมูลรายชื่อ อปท. ทั่วประเทศที่ใช้ส่งแบบสำรวจปรับปรุงเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 อ้างอิงมาจาก ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง สำนักงานพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (<http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>)

จากแนวคิดและสมมติฐานข้างต้น สามารถประยุกต์ใช้การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (multiple regression analysis) เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยตัวแปรตามในสมการถดถอย คือ ดัชนีรวมสุขภาวะที่ดีของชุมชน ส่วนตัวแปรอิสระ คือ ชุดตัวแปรหุ่นที่กำหนดจากดัชนีย่อยในแต่ละด้าน ซึ่งดัชนีย่อยหนึ่งด้านมีตัวแปรหุ่น 2 ตัวแปร ที่สะท้อนถึง reward (positive sign) และ penalty (negative sign) ขณะที่ค่าคงที่ในสมการถดถอยแสดงถึงค่าเฉลี่ยของดัชนีรวมสุขภาวะที่ดีของชุมชน

จากการพิจารณาการแจกแจงของดัชนีย่อย พบว่า มีลักษณะไม่ปกติที่เบ้ไปทางซ้าย ดังนั้นจึงกำหนดให้ค่าตัวแปรหุ่นที่สะท้อน reward (DR) หรือ penalty (DP) มีค่าเท่ากับ 1 ในกรณีที่มีคะแนนมากกว่า ค่าเฉลี่ย + หรือ - ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และมีค่าเป็น 0 ในกรณีอื่นๆ หลังจากได้ตัวแปรหุ่นทั้งหมด 20 ตัวแปร จากดัชนีย่อย 10 ดัชนี ลำดับต่อมาจะนำชุดตัวแปรหุ่นดังกล่าวมาหาความสัมพันธ์กับค่าดัชนีรวมสุขภาวะที่ดีของชุมชนภายใต้สมการถดถอยและประมาณค่าสัมประสิทธิ์ด้วยวิธี ordinary least square (OLS) พร้อมทั้งตรวจสอบและแก้ไขปัญหาหากมีการละเมิดเงื่อนไขทางสถิติ หลังจากนั้นจะนำค่าสัมประสิทธิ์ที่ประมาณค่าได้มาทดสอบสมมติฐานทางสถิติ ณ ระดับนัยสำคัญที่ 0.10 และจัดแบ่งกลุ่มดัชนีย่อยทั้ง 10 ดัชนี ตามเงื่อนไขดังนี้ (ดัดแปลงมาจาก Brandt, 1987)

1) กลุ่มปัจจัยพื้นฐานจำเป็น: เป็นด้านที่ อปท. ให้ความสำคัญและพัฒนาในลำดับแรก หาก อปท. ละเลยไม่มีการพัฒนาจะทำให้ท้องถิ่นมีสุขภาวะที่ต่ำลง แต่หากมีการพัฒนาที่ไม่ได้ช่วยให้ท้องถิ่นมีสุขภาวะที่ดีขึ้น โดยมีเงื่อนไขการพิจารณา คือ ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรหุ่นที่เป็น reward (β_{DR}) ต้องมีค่าน้อยกว่า ตัวแปรหุ่นที่เป็น penalty (β_{DP}) หรือ $[\beta_{DR} < \beta_{DP}]$

2) กลุ่มปัจจัยที่มีผลต่อการเสริมสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชน: เป็นด้านที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงสุขภาวะที่ดีของชุมชน กล่าวคือ หาก อปท. พัฒนาในด้านนี้จะทำให้ท้องถิ่นมีสุขภาวะที่ดีขึ้น และหากละเลยไม่มีการพัฒนาจะทำให้ท้องถิ่นมีสุขภาวะที่ต่ำลง โดยมีเงื่อนไขการพิจารณา คือ ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรหุ่นที่เป็น reward (β_{DR}) ต้องมีค่าเท่ากับ ตัวแปรหุ่นที่เป็น penalty (β_{DP}) หรือ $[\beta_{DR} = \beta_{DP}]$

3) กลุ่มปัจจัยที่ยกระดับสุขภาวะที่ดีของชุมชน: เป็นด้านที่ อปท. ไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาในลำดับแรก แต่หากมีการพัฒนาจะทำให้ท้องถิ่นมีสุขภาวะที่ดีขึ้น แต่การละเลยไม่พัฒนาในด้านนี้ก็มิได้ทำให้ท้องถิ่นมีสุขภาวะที่ต่ำลง โดยมีเงื่อนไขการพิจารณา คือ ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรหุ่นที่เป็น reward (β_{DR}) ต้องมีค่ามากกว่า ตัวแปรหุ่นที่เป็น penalty (β_{DP}) หรือ $[\beta_{DR} > \beta_{DP}]$

ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพความสามารถของ อปท. ในการดำเนินงานและจัดการตนเองที่แตกต่างกัน ภายใต้ความแตกต่างของบริบทของพื้นที่ จึงแบ่งกลุ่ม อปท. ที่ใช้วิเคราะห์ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่ม อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท ซึ่งมีจำนวน 389 แห่ง 2) กลุ่ม อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่กึ่งเมือง-กึ่งชนบท มีจำนวน 220 แห่ง และ 3) กลุ่ม อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เมืองรวมทั้งเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง มีจำนวน 75 แห่ง

ตารางที่ 3.4 ถึง 3.6 เป็นผลการประมาณค่าสัมประสิทธิ์ระหว่างชุดของตัวแปรหุ่น (สร้างมาจากดัชนีย่อย) กับดัชนีรวม โดยเลือกเฉพาะตัวแปรหุ่นที่มีอิทธิพลต่อดัชนีรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10 ซึ่งจะเห็นได้ว่า อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่แตกต่างกันมีรูปแบบการพัฒนาเพื่อสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนแตกต่างกันภายใต้เงื่อนไขของสภาพแวดล้อมและระดับการพัฒนา (หรือบริบทของพื้นที่) และในบางด้านก็ยังไม่ใช่สิ่งจำเป็นที่ อปท. บางพื้นที่ต้องดำเนินการพัฒนา เนื่องจากการพัฒนาในด้านดังกล่าวยังไม่ส่งผลต่อสุขภาวะที่ดีของชุมชน อย่างเช่น ในกรณีของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท ซึ่งการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติยังไม่ใช่สิ่งจำเป็นเร่งด่วนที่ อปท. ต้องดำเนินงานและ/จัดสรรงบประมาณมาใช้ป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ ขณะเดียวกัน อปท. ในพื้นที่ชนบทยังมีโอกาสทางเศรษฐกิจในพื้นที่น้อย ขณะที่ในพื้นที่กึ่งเมือง-กึ่งชนบทเริ่มมีโอกาสทางธุรกิจมากขึ้น กรณี อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เมือง ส่วนใหญ่ประชาชนไม่ได้ตั้งบ้านเรือนในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ ไม่มีการทำการเกษตร และภายในท้องถิ่นไม่มีพื้นที่ป่าไม้ ดังนั้น อปท. จึงไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาในเรื่องของการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ การสนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น แต่ อปท. ในพื้นที่เมืองจะเน้นการจัดการสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วม ส่วนเศรษฐกิจชุมชนจะกลายเป็นเรื่องของการฝึกอาชีพให้ปัจเจกบุคคลมากกว่า

นอกจากนี้ จากการทดสอบความแตกต่างของค่าคงที่ด้วยสถิติ t (t -statistic) พบว่า อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ทั้งสามประเภทมีระดับสุขภาวะที่ดีโดยเฉลี่ยไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10 หมายความว่า บริบทของพื้นที่ที่แตกต่างกันไม่ได้ทำให้การดำเนินงานของ อปท. ในการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนแตกต่างกัน แต่ความแตกต่างดังกล่าวทำให้ อปท. มีรูปแบบในการดำเนินงานและการพัฒนาเพื่อสร้างสุขภาวะที่ดีแตกต่างกันตามความจำเป็นและเงื่อนไขของพื้นที่และระดับการพัฒนา

ตารางที่ 3.4 ผลการประมาณค่าสัมประสิทธิ์ของการวิเคราะห์ penalty-reward ของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท

ดัชนีย่อย (จำนวน อปท. 389 แห่ง)	DR (reward)		DP (penalty)		p-value $H_0: \beta_{+R} + \beta_{-P}$	พื้นฐาน จำเป็น	เสริมสร้าง สุขภาวะที่ดี	ยกระดับ สุขภาวะที่ดี
	β_{+R}	p-value	β_{-P}	p-value				
1. สุขภาพอนามัย	0.188	0.000	-0.333	0.000	0.004	✓		
2. ความปลอดภัย	0.339	0.000	-0.105	0.002	0.000			✓
3. ป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ	ns	ns	ns	ns	-	-	-	-
4. สวัสดิการชุมชน	0.075	0.010	-0.143	0.002	0.257		✓	
5. การสนับสนุนส่งเสริม การทำเกษตรอินทรีย์	0.155	0.000	ns	ns	-			✓
6. การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน	0.238	0.000	-0.145	0.001	0.097			✓
7. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	0.105	0.003	-0.135	0.000	0.624		✓	
8. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	0.100	0.001	-0.287	0.000	0.001	✓		
9. การมีส่วนร่วมของประชาชน	0.065	0.033	-0.130	0.003	0.280		✓	
10. เศรษฐกิจชุมชน	ns	ns	ns	ns	-	-	-	-
ค่าคงที่					2.327 (p-value = 0.000)			

หมายเหตุ: ns = ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.10, R-squared = 0.871, Adj. R-squared = 0.858

: แถวอนที่แรงเงา หมายความว่า ดัชนีย่อยในด้านนั้นไม่มีอิทธิพลต่อดัชนีรวมอย่างนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10

ที่มา: จากการคำนวณ

ตารางที่ 3.5 ผลการประมาณค่าสัมประสิทธิ์ของการวิเคราะห์ penalty-reward ของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ตั้งเมือง-กึ่งชนบท

ดัชนีย่อย (จำนวน อปท. 220 แห่ง)	DR (reward)		DP (penalty)		p-value $H_0: \beta_{+R} + \beta_{-P}$	พื้นฐาน จำเป็น	เสริมสร้าง สุขภาวะที่ดี	ยกระดับ สุขภาวะที่ดี
	β_{+R}	p-value	β_{-P}	p-value				
1. สุขภาพอนามัย	0.264	0.000	-0.322	0.000	0.397		✓	
2. ความปลอดภัย	0.321	0.000	-0.222	0.000	0.127		✓	
3. ป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ	0.062	0.023	ns	ns	-			✓
4. สวัสดิการชุมชน	0.113	0.000	ns	ns	-			✓
5. การสนับสนุนส่งเสริม การทำเกษตรอินทรีย์	0.108	0.002	ns	ns	-			✓
6. การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน	0.262	0.000	-0.073	0.087	0.001			✓
7. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	ns	ns	-0.126	0.001	-	✓		
8. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	ns	ns	-0.310	0.000	-	✓		
9. การมีส่วนร่วมของประชาชน	0.071	0.017	ns	ns	-			✓
10. เศรษฐกิจชุมชน	ns	ns	-0.138	0.000	-	✓		
ค่าคงที่					2.373 (p-value = 0.000)			

หมายเหตุ: ns = ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.10, R-squared = 0.938, Adj. R-squared = 0.927

ที่มา: จากการคำนวณ

ตารางที่ 3.6 ผลการประมาณค่าสัมประสิทธิ์ของการวิเคราะห์ penalty-reward ของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เมือง

ดัชนีย่อย (จำนวน อปท. 75 แห่ง)	DR (reward)		DP (penalty)		p-value $H_0: \beta_{+R} + \beta_{-P}$	พื้นฐาน จำเป็น	เสริมสร้าง สุขภาวะที่ดี	ยกระดับ สุขภาวะที่ดี
	β_{+R}	p-value	β_{-P}	p-value				
1. สุขภาพอนามัย	0.218	0.003	-0.335	0.000	0.304		✓	
2. ความปลอดภัย	0.237	0.001	-0.162	0.006	0.502		✓	
3. ป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ	ns	ns	ns	ns	-	-	-	-
4. สวัสดิการชุมชน	0.178	0.012	-0.109	0.017	0.405		✓	
5. การสนับสนุนส่งเสริม การทำเกษตรอินทรีย์	ns	ns	ns	ns	-	-	-	-
6. การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน	0.160	0.017	-0.197	0.001	0.704		✓	
7. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	ns	ns	ns	ns	-	-	-	-
8. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	ns	ns	-0.326	0.000	-	✓		
9. การมีส่วนร่วมของประชาชน	ns	ns	-0.097	0.070	-	✓		
10. เศรษฐกิจชุมชน	0.148	0.001	ns	ns	-			✓
ค่าคงที่					2.447 (p-value = 0.000)			

หมายเหตุ: ns = ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.10, R-squared = 0.892, Adj. R-squared = 0.857

: แถวอนที่แรเงา หมายความว่า ดัชนีย่อยในด้านนั้นไม่มีอิทธิพลต่อดัชนีรวมอย่างนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10

ที่มา: จากการคำนวณ

ในการจำแนกกลุ่มของดัชนีย่อยตามผลกระทบที่มีต่อสุขภาวะที่ดีโดยรวมของชุมชนตามเกณฑ์ที่เสนอข้างต้น จำเป็นต้องทดสอบสมมติฐาน symmetric effects ของขนาดอิทธิพลที่ดัชนีย่อยแต่ละตัวมีต่อดัชนีรวม ซึ่งค่า p-value ของการทดสอบสมมติฐานหลักทั้ง 3 สมมติฐาน ($H_0: \beta_{+R} = 0$, $H_0: \beta_{-P} = 0$ และ $H_0: \beta_{+R} + \beta_{-P} = 0$) สรุปได้ว่า อิทธิพลของดัชนีย่อยแต่ละตัวที่มีต่อดัชนีรวมมีลักษณะอสมมาตร (asymmetrical) หมายความว่า การพัฒนาในแต่ละด้านมีขนาดของผลกระทบต่อสุขภาวะที่ดีของชุมชนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10 (ดูผลลัพธ์ในตารางที่ 3.4 ถึง 3.6)

ตารางที่ 3.7 เป็นผลลัพธ์ที่ได้จากการประยุกต์ใช้การวิเคราะห์ penalty-reward จำแนกกลุ่มของดัชนีย่อย ซึ่งพบว่า ในกรณีของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานและพัฒนาในด้านสุขภาพอนามัย และการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน ในลำดับแรก ส่วนสวัสดิการชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการมีส่วนร่วมของชุมชน เป็นด้านที่ อปท. ในกลุ่มนี้ดำเนินงานและพัฒนาเพื่อที่จะเสริมสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชน สำหรับการดำเนินงานและพัฒนาในด้านความปลอดภัย การสนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ และการศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชนเป็นสิ่งที่ช่วยให้ อปท. กลุ่มนี้สามารถยกระดับสุขภาวะที่ดีของชุมชนได้

สำหรับ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่กึ่งเมือง-กึ่งชนบท ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานและพัฒนาในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน และเศรษฐกิจชุมชน ในลำดับแรก เนื่องจากเป็นสามสิ่งแรกที่จำเป็นและสำคัญต่อการสร้าง

สุขภาวะที่ดีของชุมชน ทั้งนี้ อปท. ที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานและพัฒนาในด้านสุขภาพอนามัย และความปลอดภัย เป็นกลุ่ม อปท. ที่ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชน ส่วน อปท. ที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานและพัฒนาในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ สวัสดิการชุมชน การสนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกลุ่ม อปท. ที่เน้นและให้ความสำคัญกับการยกระดับสุขภาวะที่ดีของชุมชน

ส่วน อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เมือง มีการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสองด้านที่ อปท. กลุ่มนี้ให้ความสำคัญในลำดับแรก ส่วนการดำเนินงานด้านสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย สวัสดิการชุมชน และการศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน เป็นลำดับที่ อปท. ในพื้นที่นี้ดำเนินงานและพัฒนาเพื่อเสริมสร้างให้ชุมชนมีสุขภาวะที่ดีขึ้น นอกจากนี้ อปท. ให้ความสำคัญกับการยกระดับสุขภาวะที่ดีของชุมชนจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจชุมชน

ตารางที่ 3.7 ผลการจำแนกกลุ่มปัจจัยพื้นฐานของสุขภาวะที่ดีของชุมชน

ดัชนีย่อย	พื้นที่ชนบท			พื้นที่กึ่งเมือง-กึ่งชนบท			พื้นที่เมือง		
	เสริมสร้าง		ยกระดับ	เสริมสร้าง		ยกระดับ	เสริมสร้าง		ยกระดับ
	พื้นฐาน จำเป็น	สุขภาวะ ที่ดี	สุขภาวะ ที่ดี	พื้นฐาน จำเป็น	สุขภาวะ ที่ดี	สุขภาวะ ที่ดี	พื้นฐาน จำเป็น	สุขภาวะ ที่ดี	สุขภาวะ ที่ดี
1. สุขภาพอนามัย	✓				✓				✓
2. ความปลอดภัย			✓		✓				✓
3. ป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ	ไม่มีผลต่อสุขภาวะที่ดีโดยรวม					✓	ไม่มีผลต่อสุขภาวะที่ดีโดยรวม		
4. สวัสดิการชุมชน		✓				✓			✓
5. การสนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์			✓			✓	ไม่มีผลต่อสุขภาวะที่ดีโดยรวม		
6. การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน			✓			✓			✓
7. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ		✓		✓			ไม่มีผลต่อสุขภาวะที่ดีโดยรวม		
8. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	✓			✓			✓		
9. การมีส่วนร่วมของประชาชน		✓				✓	✓		
10. เศรษฐกิจชุมชน	ไม่มีผลต่อสุขภาวะที่ดีโดยรวม			✓					✓

ที่มา: จากการวิเคราะห์ penalty-reward

ผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า แม้ว่า อปท. ในแต่ละพื้นที่จะมีระดับสุขภาวะที่ดีไม่แตกต่างกัน แต่ อปท. ในแต่ละพื้นที่มีรูปแบบการดำเนินงานและการจัดการตนเองที่แตกต่างกันเพื่อให้ชุมชนของตนเองมีสุขภาวะที่ดีภายใต้ข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมและความแตกต่างของระดับการพัฒนาของชุมชน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ความแตกต่างทางด้านบริบทของพื้นที่ไม่มีผลต่อการสร้างสุขภาวะที่ดีของ อปท. แต่ อปท. มีความยืดหยุ่นในการดำเนินงานเพื่อสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนตามความแตกต่างของบริบทของพื้นที่

3.4.2 โครงสร้างทางกายภาพและองค์กรกับการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชน

ผลการศึกษาในส่วนนี้เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์และทดสอบสมมติฐานเพื่อตอบคำถามที่ว่า ความแตกต่างทางด้านโครงสร้างกายภาพและองค์กรในเรื่องของประเภทของ อปท. ขนาด บริบทของพื้นที่ และงบประมาณมีผลต่อการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนหรือไม่ ซึ่งจากผลการทดสอบสมมติฐานหลักที่ว่า “อปท. แต่ละประเภทและ/ขนาด มีค่าเฉลี่ยดัชนีรวมสุขภาวะที่ดีของชุมชนไม่แตกต่างกัน (H₀: $\bar{x}_{\text{เทศบาลตำบล}} = \bar{x}_{\text{อบต.ขนาดใหญ่}} = \bar{x}_{\text{อบต.ขนาดกลาง}} = \bar{x}_{\text{อบต.ขนาดเล็ก}}$)” ที่แสดงในตารางที่ 3.8 พบว่า ค่า p-value สำหรับพิจารณาผลการทดสอบค่าเฉลี่ยดัชนีรวมสุขภาวะที่ดี (แสดงในแถวบนสุดท้าย) มีค่าสูงกว่าระดับนัยสำคัญที่ 0.10 (significance level: α) แสดงว่า อปท. แต่ละประเภทและ/ขนาดมีระดับคะแนนดัชนีรวมสุขภาวะที่ดีของชุมชนไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10 (ไม่สามารถปฏิเสธสมมติฐานหลักได้) หรืออาจกล่าวได้ว่า ประเภทและ/ขนาดที่แตกต่างกันของ อปท. ไม่มีผลต่อการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชน

ตารางที่ 3.8 ค่าเฉลี่ยดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชนจำแนกตามประเภทของ อปท.

	เทศบาล ตำบล (กต.) (1)	องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)			p-value ของการทดสอบค่าเฉลี่ย			
		ขนาด ใหญ่ (2)	ขนาด กลาง (3)	ขนาด เล็ก (4)	(1)-(2)- (3)-(4)			
					(1)-(2)	(2)-(3)	(3)-(4)	
1. สุขภาพอนามัย	2.824	3.111	2.852	2.432	0.129	0.292	0.340	0.037
2. ความปลอดภัย	2.819	2.172	2.484	2.362	0.032	0.061	0.378	0.647
3. ป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ	1.949	2.065	2.010	1.977	0.533	0.629	0.820	0.681
4. สวัสดิการชุมชน	1.656	1.503	1.618	1.585	0.318	0.108	0.230	0.641
5. การสนับสนุนส่งเสริม การค้าเกษตรอินทรีย์	1.547	1.372	1.435	1.516	0.093	0.199	0.584	0.343
6. การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน	2.144	2.275	2.215	2.376	0.539	0.572	0.793	0.349
7. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	2.406	2.275	2.262	2.092	0.399	0.647	0.966	0.441
8. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	3.324	3.348	2.730	2.846	0.000	0.935	0.042	0.640
9. การมีส่วนร่วมของประชาชน	2.418	2.618	2.536	2.514	0.026	0.096	0.428	0.790
10. เศรษฐกิจชุมชน	1.184	1.137	1.171	1.139	0.768	0.272	0.409	0.523
ดัชนีรวมสุขภาวะที่ดี	2.258	2.227	2.165	2.071	0.143	0.788	0.578	0.114

หมายเหตุ: ส่วนที่แรเงา หมายความว่า ค่า p-value มีค่าต่ำกว่าค่าระดับนัยสำคัญที่ 0.10
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2556

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในระดับดัชนีย่อย พบว่า มีบางดัชนีย่อยที่ค่า p-value มีค่าต่ำกว่าค่าระดับนัยสำคัญที่ 0.10 อย่างเช่น การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชน ความปลอดภัย เป็นต้น ผลลัพธ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้ว่าประเภทและ/ขนาดที่แตกต่างกันของ อปท. จะไม่มีผลต่อการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชน แต่มีผลต่อการพัฒนาหรือการดำเนินงานในบางด้าน อย่างเช่น ในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน

54

ที่เทศบาลตำบล และ อบต. ขนาดใหญ่ สามารถดำเนินงานได้ดีกว่า อบต. ขนาดกลาง และเล็ก ขณะที่ในเรื่องของความปลอดภัยเป็นสิ่งที่เทศบาลตำบลสามารถดำเนินงานได้ดีกว่า อบต. แต่ อบต. สามารถดำเนินงานในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดีกว่าเทศบาลตำบล เป็นต้น

สำหรับตารางที่ 3.9 เป็นผลการทดสอบสมมติฐานหลักที่ว่า “อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่แตกต่างกันมีค่าเฉลี่ยดัชนีรวมสุขภาวะที่ดีของชุมชนไม่แตกต่างกัน ($H_0: \bar{x}_{พื้นที่ชนบท} = \bar{x}_{พื้นที่กึ่งเมือง-กึ่งชนบท} = \bar{x}_{พื้นที่เมือง}$)” พบว่า ค่า p-value ในแถวอนสุดท้าย มีค่าสูงกว่าค่าระดับนัยสำคัญที่ 0.10 ทั้งหมด แสดงว่า ความแตกต่างทางด้านบริบทของพื้นที่ไม่มีผลต่อการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10 (ไม่สามารถปฏิเสธสมมติฐานหลักได้) แต่จะมีผลต่อการพัฒนาหรือดำเนินงานในบางด้านอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10 อย่างเช่น ในด้านการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ ซึ่ง อปท. ในพื้นที่ชนบทสามารถดำเนินงานได้ดีกว่า อปท. ในเขตเมืองและกึ่งเมือง-กึ่งชนบท แต่ในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน อปท. ในเขตเมืองและกึ่งเมือง-กึ่งชนบท สามารถดำเนินงานได้ดีกว่า อปท. ในพื้นที่ชนบท ส่วนในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า อปท. ในเขตชนบทและกึ่งเมือง-กึ่งชนบท สามารถดำเนินงานได้ดีกว่า อปท. ในเขตเมือง

ตารางที่ 3.9 ค่าเฉลี่ยดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชนจำแนกตามพื้นที่ตั้งของ อปท.

ดัชนีย่อย [n=684, n ₍₁₎ = 389, n ₍₂₎ = 220, n ₍₃₎ = 75]	พื้นที่ที่ อปท. ตั้งอยู่			p-value ของการทดสอบค่าเฉลี่ย		
	ชนบท (1)	กึ่งเมือง- กึ่งชนบท (2)	เมือง (3)	(1)-(2)-(3)	(1)-(2)	(2)-(3)
1. สุขภาพอนามัย	2.877	2.776	2.927	0.529	0.333	0.366
2. ความปลอดภัย	2.523	2.735	2.845	0.160	0.131	0.645
3. ป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ	2.023	1.915	1.933	0.059	0.020	0.826
4. สวัสดิการชุมชน	1.638	1.639	1.588	0.615	0.982	0.338
5. การสนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์	1.484	1.472	1.676	0.129	0.808	0.108
6. การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน	2.243	2.183	2.375	0.388	0.489	0.191
7. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	2.295	2.360	2.054	0.223	0.559	0.091
8. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	2.816	3.206	3.461	0.000	0.001	0.147
9. การมีส่วนร่วมของประชาชน	2.500	2.506	2.119	0.000	0.884	0.000
10. เศรษฐกิจชุมชน	1.179	1.179	1.206	0.787	0.999	0.502
ดัชนีสุขภาวะที่ถ่วงรวม	2.186	2.251	2.242	0.274	0.131	0.890

หมายเหตุ: ส่วนที่แรเงา หมายความว่า ค่า p-value มีค่าต่ำกว่าค่าระดับนัยสำคัญที่ 0.10
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2556

ส่วนการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชนจำแนกตามขนาดของประชากรที่แสดงในตารางที่ 3.10 ให้ผลลัพธ์ที่แตกต่างจากข้างต้น ซึ่งจากการทดสอบสมมติฐานหลักที่ว่า “อปท. ที่มีขนาดของประชากรแตกต่างกันมีค่าเฉลี่ยดัชนีรวมสุขภาวะที่ดีของชุมชน

ไม่แตกต่างกัน ($H_0: \bar{x}_{<7,000 \text{ คน}} = \bar{x}_{7,000-10,000 \text{ คน}} = \bar{x}_{>10,000 \text{ คน}}$) พบว่า ค่า p-value ในแถวอนสุดท้ายของคอลัมน์ (1)-(2)-(3) มีค่าต่ำกว่าค่าระดับนัยสำคัญที่ 0.10 แสดงว่า การมีขนาดของประชากรที่แตกต่างกันมีผลต่อการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10 (ปฏิเสธสมมติฐานหลัก) โดย อปท. ที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 7,000 คน มีระดับสุขภาวะที่ดีต่ำกว่า อปท. กลุ่มอื่น และมีการดำเนินงานในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนต่ำกว่ากลุ่มอื่น สำหรับการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติเป็นด้านที่ อปท. ที่มีประชากรน้อยกว่า 7,000 คน สามารถดำเนินงานได้ดีกว่ากลุ่มอื่น ส่วนการดำเนินงานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นด้านที่ อปท. ที่มีประชากรน้อยกว่า 10,000 คน สามารถดำเนินงานได้ดีกว่า

ตารางที่ 3.10 ค่าเฉลี่ยดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชนจำแนกตามขนาดของประชากร

ดัชนีย่อย [n=714, n ₍₁₎ = 412, n ₍₂₎ = 162, n ₍₃₎ = 140]	ขนาดของประชากร			p-value ของการทดสอบค่าเฉลี่ย		
	< 7,000 คน (1)	7,000- 10,000 คน (2)	> 10,000 คน (3)	(1)-(2)-(3)	(1)-(2)	(2)-(3)
1. สุขภาพอนามัย	2.775	2.856	3.052	0.068	0.476	0.174
2. ความปลอดภัย	2.542	2.711	2.704	0.413	0.271	0.973
3. ป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ	2.030	1.992	1.845	0.003	0.417	0.013
4. วิธีสติกการชุมชน	1.630	1.633	1.614	0.912	0.938	0.687
5. การสนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์	1.462	1.543	1.495	0.320	0.138	0.505
6. การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน	2.216	2.190	2.312	0.548	0.782	0.312
7. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	2.260	2.356	2.305	0.723	0.429	0.735
8. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	2.932	3.167	3.135	0.133	0.076	0.839
9. การมีส่วนร่วมของประชาชน	2.494	2.563	2.252	0.000	0.140	0.000
10. เศรษฐกิจชุมชน	1.166	1.185	1.213	0.312	0.521	0.478
ดัชนีสุขภาวะที่ดีรวม	2.168	2.258	2.263	0.056	0.057	0.932

หมายเหตุ: ส่วนที่แรเงา หมายความว่า ค่า p-value มีค่าต่ำกว่าค่าระดับนัยสำคัญที่ 0.10

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2556

ขณะที่การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชนจำแนกตามงบประมาณรายได้ของ อปท. ที่แสดงในตารางที่ 3.11 ให้ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับในกรณีของการจำแนกตามขนาดของประชากร ซึ่งจากการทดสอบสมมติฐานหลักที่ว่า “อปท. ที่มีระดับงบประมาณรายได้แตกต่างกันมีค่าเฉลี่ยดัชนีรวมสุขภาวะที่ดีของชุมชนไม่แตกต่างกัน ($H_0: \bar{x}_{<20 \text{ ล้านบาท}} = \bar{x}_{20-50 \text{ ล้านบาท}} = \bar{x}_{>50 \text{ ล้านบาท}}$)” พบว่า ค่า p-value ในแถวอนสุดท้ายของคอลัมน์ (1)-(2)-(3) มีค่าต่ำกว่าค่าระดับนัยสำคัญที่ 0.10 แสดงว่า อปท. ที่มีระดับงบประมาณรายได้แตกต่างกัน มีระดับคะแนนดัชนีรวมสุขภาวะที่ดีของชุมชนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10 (ปฏิเสธสมมติฐานหลัก) โดย อปท. ที่มีงบประมาณรายได้สูงกว่า 50 ล้านบาท มีระดับสุขภาวะที่ดีสูงกว่า อปท. กลุ่มอื่น และยังสามารถดำเนินงานได้ดีในเรื่องของสุขภาพอนามัย

การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน และเศรษฐกิจชุมชน ส่วนในเรื่องของการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน อปท. ที่มีงบประมาณต่ำกว่า 50 ล้านบาท สามารถดำเนินงานได้ดีกว่า

ตารางที่ 3.11 ค่าเฉลี่ยดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชนจำแนกตามงบประมาณรายได้ของ อปท.

ดัชนีย่อย [n=714, n ₍₁₎ = 121, n ₍₂₎ = 435, n ₍₃₎ = 158]	งบประมาณของ อปท.			p-value ของการทดสอบค่าเฉลี่ย		
	< 20 ล้านบาท (1)	20-50 ล้านบาท (2)	> 50 ล้านบาท (3)	(1)-(2)-(3)	(1)-(2)	(2)-(3)
1. สุขภาพอนามัย	2.798	2.789	3.045	0.072	0.944	0.023
2. ความปลอดภัย	2.747	2.517	2.772	0.155	0.166	0.110
3. ป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ	2.102	1.990	1.875	0.004	0.063	0.024
4. สวัสดิการชุมชน	1.637	1.617	1.648	0.711	0.631	0.441
5. การสนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์	1.445	1.486	1.530	0.504	0.485	0.457
6. การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน	2.508	2.172	2.174	0.005	0.001	0.980
7. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	2.304	2.316	2.217	0.708	0.932	0.413
8. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	2.829	2.942	3.367	0.001	0.470	0.001
9. การมีส่วนร่วมของประชาชน	2.589	2.499	2.271	0.000	0.057	0.000
10. เศรษฐกิจชุมชน	1.194	1.153	1.239	0.012	0.206	0.005
ดัชนีสุขภาวะที่โดยรวม	2.205	2.170	2.288	0.035	0.217	0.011

หมายเหตุ: ส่วนที่แรเงา หมายความว่า ค่า p-value มีค่าต่ำกว่าค่าระดับนัยสำคัญที่ 0.10
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2556

ผลการศึกษารายข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ความแตกต่างของ อปท. ในเรื่องของประเภท ขนาด และบริบทของพื้นที่ที่ไม่มีผลต่อการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชน แต่ความแตกต่างดังกล่าวทำให้ อปท. มีการดำเนินงานและพัฒนาในบางด้านแตกต่างกันตามเงื่อนไขและข้อจำกัดของโครงสร้างกายภาพและองค์กร ผลลัพธ์ดังกล่าวสอดคล้องกับผลการศึกษาในส่วนที่ผ่านมาอย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาในส่วนนี้ ยังแสดงให้เห็นว่า ความแตกต่างในเรื่องของประชากรและงบประมาณรายได้ของ อปท. เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้ชุมชนมีสุขภาวะที่ดีแตกต่างกัน ดังนั้นในส่วนต่อไปจึงทดสอบสมมติฐานเพิ่มเติมว่า การสนับสนุนจากภายนอกมีผลต่อการดำเนินงานของ อปท. ในการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนหรือไม่

3.4.3 การสนับสนุนจากองค์กรภายนอกกับการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชน

การนำเสนอผลการศึกษาในส่วนนี้มีเป้าหมายสำคัญที่จะตอบคำถามว่า ภายใต้การสนับสนุนที่แตกต่างจากองค์กรภายนอกมีผลต่อการดำเนินงานของ อปท. ในการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนหรือไม่ ดังนั้นเพื่อให้เห็นภาพของการเปรียบเทียบภายใต้การสนับสนุนที่ต่างกันจากองค์กรภายนอก การศึกษานี้เลือกใช้กรณีของการสนับสนุนจากสำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน (สำนัก 3) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

แบ่งกลุ่ม อปท. ออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) อปท. ที่เป็นศูนย์จัดการเครือข่ายสุขภาวะชุมชน 2) อปท. ที่เป็นเครือข่ายของ สสส. และ 3) อปท. นอกเครือข่าย ซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนใดๆ จาก สสส.

ตารางที่ 3.12 เป็นการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชนที่จำแนกตามการสนับสนุนของ สสส. จากการทดสอบสมมติฐานหลักที่ว่า “อปท. ที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอกที่แตกต่างกันมีค่าเฉลี่ยดัชนีรวมสุขภาวะที่ดีของชุมชนไม่แตกต่างกัน ($H_0: \bar{x}_{\text{ศูนย์จัดการฯ}} = \bar{x}_{\text{เครือข่าย สสส.}} = \bar{x}_{\text{นอกเครือข่าย}}$)” พบว่า ค่า p-value ในแถวบนสุดท้ายมีค่าต่ำกว่าค่าระดับนัยสำคัญที่ 0.10 ทั้งหมด แสดงว่า อปท. ที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอกที่แตกต่างกันมีสุขภาวะที่ดีของชุมชนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10 (ปฏิเสธสมมติฐานหลัก) โดย อปท. ที่เป็นศูนย์จัดการเครือข่ายสุขภาวะชุมชนมีระดับของสุขภาวะที่ดีของชุมชนโดยเฉลี่ยสูงกว่า อปท. ที่เป็นเครือข่าย และนอกเครือข่าย ขณะที่ อปท. ที่เป็นเครือข่ายก็มีระดับสุขภาวะที่ดีของชุมชนโดยเฉลี่ยสูงกว่า อปท. นอกเครือข่าย

ตารางที่ 3.12 ค่าเฉลี่ยดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชนจำแนกตามการสนับสนุนจาก สสส.

ดัชนีย่อย [n=714, n ₍₁₎ = 11, n ₍₂₎ = 71, n ₍₃₎ = 632]	กลุ่มของ อปท. ตามการสนับสนุนของ สสส.			p-value ของการทดสอบค่าเฉลี่ย		
	ศูนย์จัดการฯ (1)	เครือข่าย (2)	นอกเครือข่าย (3)	(1)-(2)-(3)	(1)-(2)	(2)-(3)
1. สุขภาพอนามัย	3.337	2.988	2.824	0.234	0.234	0.292
2. ความปลอดภัย	3.832	3.089	2.535	0.001	0.095	0.014
3. ป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ	1.929	1.974	1.985	0.934	0.755	0.862
4. สวัสดิการชุมชน	2.061	1.770	1.603	0.000	0.066	0.001
5. การสนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์	1.567	1.521	1.481	0.748	0.756	0.592
6. การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน	2.432	2.205	2.228	0.784	0.520	0.860
7. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	3.696	2.540	2.247	0.002	0.051	0.073
8. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	3.731	3.267	2.986	0.064	0.189	0.095
9. การมีส่วนร่วมของประชาชน	2.723	2.641	2.437	0.002	0.618	0.002
10. เศรษฐกิจชุมชน	1.333	1.317	1.161	0.000	0.928	0.019
ดัชนีสุขภาวะที่รวม	2.699	2.367	2.180	0.000	0.083	0.013

หมายเหตุ: ส่วนที่แรเงา หมายความว่า ค่า p-value มีค่าต่ำกว่าค่าระดับนัยสำคัญที่ 0.10
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลที่ไ้จากการสำรวจผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2556

นอกจากนี้ ข้อมูลในตารางที่ 3.12 ยังแสดงให้เห็นว่า อปท. ที่ได้รับการสนับสนุนจาก สสส. ทั้งสองกลุ่ม สามารถดำเนินงานได้ดีกว่า อปท. นอกเครือข่าย ในด้านความปลอดภัย สวัสดิการชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชน และเศรษฐกิจชุมชน ส่วนในด้านสุขภาพอนามัย การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ การสนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ และการศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน เป็นสี่ด้านที่ อปท. ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก สสส. มีการดำเนินงานที่ไม่แตกต่างจาก อปท. ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจาก สสส. อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10

ผลการศึกษาในส่วนนี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การสนับสนุนจากองค์กรภายนอก เป็นหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการดำเนินงานของ อปท. ในการสร้างสุขภาพที่ดีให้กับ ชุมชน และยังส่งผลให้ อปท. มีการดำเนินงานและพัฒนาในบางด้านแตกต่างกัน อย่างเช่น ด้านความปลอดภัย สุวีถีการชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อม ในชุมชน เป็นต้น

3.5 สิ่งที่โดดเด่นและช่องว่างการพัฒนาของ อปท. แต่ละประเภท

หนึ่งในประโยชน์ที่สำคัญของการเปรียบเทียบสมรรถนะ (benchmarking) สุขภาวะที่ดีของชุมชนในระดับ อปท. คือ การทราบถึงช่องว่างการพัฒนาที่ อปท. สามารถ เรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญในการนำไปกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อยกระดับ คุณภาพชีวิตและความอยู่ดีมีสุขของประชาชนภายในท้องถิ่น ซึ่งจากการเปรียบเทียบ สมรรถนะสุขภาพที่ดีของชุมชนระหว่าง อปท. แต่ประเภท และการประชุมกลุ่มย่อยที่เป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่าง อปท. ทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับความสามารถที่โดดเด่น ในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยนวัตกรรมการดำเนินงานที่แตกต่างกัน โดยสามารถระบุช่องว่าง การพัฒนาภายในกลุ่ม และเพื่อยกระดับสู่ความเป็นเลิศ (best practice) ได้ดังแสดงใน ตารางที่ 3.13 ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน (เรื่องของการจัดการขยะ ภายในท้องถิ่น) เป็นสิ่งที่ อปท. ทุกประเภทสามารถพัฒนาได้อย่างโดดเด่น เนื่องจากขยะ เป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ อปท. ทุกประเภทกำลังเผชิญในปัจจุบัน ทั้งนี้ อปท. แต่ละแห่ง มีนวัตกรรมการจัดการขยะที่แตกต่างกัน เช่น การคัดแยกขยะ การจัดทำธนาคารขยะ การทำปุ๋ยจากขยะ การมีโครงการขยะรีไซเคิล เป็นต้น โดยนวัตกรรมต่างๆ ที่ อปท. ใช้ โดยส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการลดปริมาณการก่อขยะในระดับครัวเรือน และการ จัดเก็บและการกำจัดขยะที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอีกหนึ่งด้านที่ อปท. ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญและดำเนินงานได้อย่างโดดเด่น ยกเว้น อบต.ขนาดเล็ก โดย อปท. ส่วนใหญ่ พยายามให้ความสำคัญกับการมาใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่น และการรณรงค์ให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชน อย่างไรก็ตาม อปท. ส่วนใหญ่หิบบกโครงการ ในแผนชุมชนมาใช้ในแผนการพัฒนาท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย ซึ่งข้อมูลในระดับตัวชี้วัด แสดงให้เห็นว่า สัดส่วนงบประมาณของแผนชุมชนต่องบประมาณทั้งหมดมีค่าเฉลี่ยไม่เกิน ร้อยละ 30 และจากการลงพื้นที่และเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ทำให้ทราบข้อมูลเพิ่มเติมว่า การที่ประชาชนเห็นว่า อปท. นำโครงการหรือแนวทางการพัฒนาในแผนชุมชนมาใช้เป็นแผน พัฒนาในสัดส่วนที่น้อย ทำให้การทำแผนชุมชนใน อปท. หลายแห่ง ไม่ได้ได้รับความร่วมมือ จากประชาชนในการเข้าร่วมทำแผน เนื่องจากประชาชนไม่เห็นประโยชน์ที่จะเกิดจากการ ทำแผนชุมชนร่วมกัน เพราะ ในที่สุดแล้ว อปท. ก็ไม่ได้นำโครงการในแผนไปดำเนินการ ตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากทั้งสองด้านที่ได้กล่าวมาแล้ว เทศบาลตำบลยังมีการดำเนินงานที่ โดดเด่นในเรื่องของความปลอดภัย ขณะที่ อบต.ขนาดใหญ่ และขนาดกลาง สามารถทำได้ดี ในเรื่องสุขภาพอนามัย ส่วน อบต.ขนาดเล็ก สามารถดำเนินงานได้ดีในเรื่องการป้องกันและ บรรเทาภัยพิบัติ โดยเฉพาะ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ

สำหรับความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยและค่าสูงสุดของ อปท. แต่ละประเภท แสดงถึงช่องว่าง การพัฒนาภายในแต่ละประเภทของ อปท. โดยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกันและ บรรเทาภัยพิบัติ และการศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ อปท. แต่ละแห่งต้อง เรียนรู้ร่วมกันกับ อปท. ที่อยู่ในประเภทเดียวกัน ซึ่งสามารถทำได้ด้วยการดูงานแลกเปลี่ยน เรียนรู้ซึ่งกันและกัน หรือจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่าง อปท. ภายในประเภทเดียวกัน นอกจากนี้ อบต.ขนาดเล็ก สามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพิ่มเติมในเรื่องของการจัดการ สิ่งแวดล้อมในชุมชนซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะภายในท้องถิ่น

ส่วนความแตกต่างระหว่างค่าสูงสุดของแต่ละประเภทกับค่าคะแนนดัชนีสูงสุด ที่เป็นไปได้ แสดงให้เห็นถึงช่องว่างการพัฒนาเพื่อยกระดับสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งเป็นแนวทางที่ อปท. ที่มีค่าคะแนนสูงสุดในแต่ละประเภทสามารถพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นเลิศในด้านนั้น โดยประเด็นในเรื่องของเศรษฐกิจชุมชน การสนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ และ สวัสดิการชุมชน เป็นสามเรื่องสำคัญที่ทำทลาย อปท. ในแต่ละประเภทให้มุ่งมั่นที่จะพัฒนา ตนเองเพื่อยกระดับตนเองให้ดีขึ้นในด้านนั้น

ตารางที่ 3.13 สิ่งที่เกิดเด่นและช่องว่างการพัฒนาของ อปท. แต่ละประเภท

กลุ่มของ อปท.	สิ่งที่พัฒนาได้โดดเด่น	ช่องว่างการพัฒนา	
		ภายในกลุ่ม อปท. เดียวกัน	เพื่อยกระดับสู่ความเป็นเลิศ
เทศบาล ตำบล	1. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน 2. ความปลอดภัย 3. การมีส่วนร่วมของประชาชน	1. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ 2. การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ 3. การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน	1. เศรษฐกิจชุมชน 2. การสนับสนุนส่งเสริม การทำเกษตรอินทรีย์ 3. สวัสดิการชุมชน
อบต. ขนาดใหญ่	1. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน 2. การมีส่วนร่วมของประชาชน 3. สุขภาพอนามัย	1. การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ 2. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ 3. การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน	1. ความปลอดภัย 2. สวัสดิการชุมชน 3. เศรษฐกิจชุมชน
อบต. ขนาดกลาง	1. สุขภาพอนามัย 2. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน 3. การมีส่วนร่วมของประชาชน	1. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ 2. การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ 3. การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน	1. การสนับสนุนส่งเสริม การทำเกษตรอินทรีย์ 2. สวัสดิการชุมชน 3. เศรษฐกิจชุมชน
อบต. ขนาดเล็ก	1. การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ 2. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน 3. การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน	1. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ 2. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน 3. การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ	1. การสนับสนุนส่งเสริม การทำเกษตรอินทรีย์ 2. เศรษฐกิจชุมชน 3. สวัสดิการชุมชน

ที่มา: สังเคราะห์จากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2556

ขณะที่ผลจากการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่าง อปท. ทำให้ทราบว่า อปท. ส่วนใหญ่ ขาดระบบการจัดการและรวบรวมข้อมูลที่ดี ไม่มีการนำข้อมูลที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ในการ บริหารจัดการสุขภาวะที่ดีของชุมชน เช่น การกำหนดนโยบายและ/แผนพัฒนาชุมชน เป็นต้น ขาดแนวทางหรือความรู้ในการพัฒนาตนเอง การดำเนินงานของ อปท. ส่วนใหญ่ ยังคงให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของชุมชน ซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับ สาธารณูปโภคและปัญหาเฉพาะหน้า เช่น ปัญหาขยะ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มี อปท. บางแห่ง

60

พยายามพัฒนาและยกระดับสุขภาวะท้องถิ่น เช่น การจัดสวัสดิการชุมชน การจัดการขยะภายในท้องถิ่น การส่งเสริมการผลิตและ/จำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชน การจัดตั้งสถาบันการเงินชุมชน การมีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้กับเยาวชนและประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

แนวทางการเรียนรู้และพัฒนาสุขภาวะที่ดีของชุมชนที่สำคัญของ อปท. คือ การศึกษาดูงานและแลกเปลี่ยนเรียนรู้จาก อปท. ที่มีแนวทางการดำเนินงานที่ดีในแต่ละด้าน ทั้งนี้จากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับ อปท. ที่เข้าร่วมเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทำให้เข้าใจได้ว่า ความสำเร็จที่สำคัญของการนำไปสู่การเป็นตำบลสุขภาวะที่ดี คือ *การสร้างความเป็นเจ้าของให้กับคนในท้องถิ่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ รวมถึงการดำเนินการเรื่องต่างๆ ภายในท้องถิ่น ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับการพัฒนาท้องถิ่น* นำอยู่

นอกจากนี้ การจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่าง อปท. ยังทำให้ทราบว่า อปท. แต่ละแห่งมีนวัตกรรมการดำเนินงานเพื่อสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนแตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่ (ดูตัวอย่างในตารางที่ 3.14) โดยนวัตกรรมบางอย่างสามารถช่วยทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นอย่างแท้จริง อย่างเช่น กรณีของ ทต.บ้านต้อม อ.เมือง จ.พะเยา ที่ได้พัฒนาอุปกรณ์เพื่อช่วยเหลือผู้ป่วยที่เป็นอัมพาตและอัมพฤกษ์เรื้อรัง หรืออย่างกรณีของ ทต.อุโมงค์ อ.เมือง จ.ลำพูน ที่มีนวัตกรรมการจัดการปัญหาน้ำเสียในลำคลองภายในท้องถิ่น โดยการซื้อปลาปล่อยและชักชวนให้คนในชุมชนไม่ทิ้งเศษอาหารและ/ขยะลงในน้ำ จนทำให้น้ำในลำคลองสะอาดและยังมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเปิดให้มีการจับปลาในลำน้ำดังกล่าว เป็นต้น

ตารางที่ 3.14 ตัวอย่างนวัตกรรมชุมชนในด้านต่างๆ

<i>นวัตกรรม</i>	<i>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)</i>
ด้านสุขภาพอนามัย	
1. อุปกรณ์ช่วยเหลือผู้ป่วยอัมพาต และอัมพฤกษ์เรื้อรัง	ทต.บ้านต้อม อ.เมือง จ.พะเยา
2. กลุ่มเพื่อนช่วยเพื่อน (ดูแลสุขภาพคนในชุมชน)	อบต.น้ำตก อ.นาน้อย จ.น่าน
3. อาสาสมัครดูแลผู้พิการ และสูงอายุ	อบต.น้ำตก อ.นาน้อย จ.น่าน
4. เมนูอาหารเร่งน้ำนมมารดาหลังคลอด	อบต.หัวดง อ.เมือง จ.พิจิตร
ด้านความปลอดภัยและป้องกันภัยพิบัติ	
1. โครงการผู้สูงอายุประจำอำเภอ	ทต.อุโมงค์ อ.เมือง จ.ลำพูน
2. ใช้ social network (Line) ในการป้องกันภัยพิบัติ	ทต.วังเหนือ อ.วังเหนือ จ.ลำปาง
ด้านสวัสดิการชุมชน	
1. กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลอุโมงค์	ทต.อุโมงค์ อ.เมือง จ.ลำพูน
2. กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลพันเสา	ทต.พันเสา อ.บางระกำ จ.พิษณุโลก
ด้านการสนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์	
1. กลุ่มพีชีไรต์ดิน	ทต.อุโมงค์ อ.เมือง จ.ลำพูน
2. กลุ่มผักอินทรีย์กัลยาณมิตร	อบต.แม่ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่
3. ศูนย์เมล็ดพันธุ์เกษตรอินทรีย์	อบต.แม่ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่
4. วิชชาลัยชานาตำบลหัวดง	อบต.หัวดง อ.เมือง จ.พิจิตร

ตารางที่ 3.14 ตัวอย่างนวัตกรรมชุมชนในด้านต่างๆ (ต่อ)

นวัตกรรม	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)
ด้านการศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน	
1. แหล่งเรียนรู้ศูนย์ศึกษาพุทธศาสนาวินยาศาสนาวิทยาดอนแก้ว	อบต. ดอนแก้ว อ.แรมเริง จ.เชียงใหม่
2. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต้นแบบ ทต.ศรีสะเกษ	ทต.ศรีสะเกษ อ.นาน้อย จ.น่าน
ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	
1. ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการดูแลรักษาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการโซนพื้นที่สาธารณะ	อบต.แม่ยมน้อย อ.ขุนยวม จ.แม่ฮ่องสอน
2. โอนดชุมชนเพื่อความมั่นคงในที่อยู่อาศัย	อบต.บัวใหญ่ อ.นาน้อย จ.น่าน
ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	
1. การแก้ปัญหาลำน้ำปิงห่างที่น้ำเสีย	ทต.อุโมงค์ อ.เมือง จ.ลำพูน
2. ชยะฮอมบุญ	ทต.บ้านต้อม อ.เมือง จ.พะเยา
3. กลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม/นักสืบสายน้ำ	ทต.เกาะคา อ.เกาะคา จ.ลำปาง
4. นำหมักจาวปลวก	อบต.หัวดง อ.เมือง จ.พิจิตร
ด้านเศรษฐกิจชุมชน	
1. โปรแกรมงานชุมชนวิถีชีวิตเศรษฐกิจพอเพียงบ้านท่าขันทอง	ทต.บ้านแซว อ.เชียงแสน จ.เชียงราย
2. สถาบันการจัดการเงินชุมชน บ้านน้ำหก	ทต.ศรีสะเกษ อ.นาน้อย จ.น่าน
3. วิสาหกิจชุมชนชีวิตดี	อบต.น้ำเกี๋น อ.ภูเพียง จ.น่าน

ที่มา: รวบรวมจากเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างปี พ.ศ. 2556-2558

3.6 สรุปและข้อเสนอแนะ

บทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถามหลักที่สำคัญว่า ความแตกต่างทางด้านโครงสร้างทางกายภาพและองค์กรมีผลต่อการดำเนินงานของ อปท. ในการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนหรือไม่ โดยพัฒนาดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชน สำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ อปท. จำนวน 714 แห่ง และใช้วิธีวิเคราะห์ทางสถิติที่หลากหลายในการศึกษาเชิงประจักษ์และทดสอบสมมติฐานเพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบของประเด็นคำถามตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา นอกจากนี้ เพื่อให้สามารถอธิบายดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชนในเชิงสถิติได้ จึงได้จัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) กับ อปท. จำนวนหนึ่ง เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่าง อปท. กับทีมวิจัย

จากการศึกษาสามารถสรุปข้อค้นพบที่สำคัญได้พอสังเขปดังนี้

1) ควรใช้แนวทางการคำนวณดัชนีรวมในลักษณะของ composite index ภายใต้อัตนสมมติที่ว่า ดัชนีย่อยแต่ละด้านมีน้ำหนักความสำคัญเท่ากันในการบ่งชี้ดัชนีรวมสุขภาวะที่ดีของชุมชน เพราะ ดัชนีย่อยหรือองค์ประกอบของสุขภาวะที่ดีของชุมชนในแต่ละด้านมีความสำคัญไม่แตกต่างกันในการบ่งชี้สุขภาวะที่ดีโดยรวมของชุมชน

2) การบริหารของ อปท. มีความยืดหยุ่นตามบริบทของท้องถิ่น กล่าวคือ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท กึ่งเมือง-กึ่งชนบท และเมือง เน้นการพัฒนาในแต่ละด้านแตกต่างกันตามบริบทของท้องถิ่น โดยคงเน้นการพัฒนาบนพื้นฐานความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้น

ภายในชุมชนเป็นสำคัญ อย่างเช่น กรณีของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองก็ไม่ได้มีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินงานในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

3) ประเภท ขนาด และบริบทของพื้นที่ ไม่มีผลต่อการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชน แต่ขนาดของประชากร เงินงบประมาณรายได้ และการสนับสนุนจากองค์กรภายนอกยังเป็นเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการดำเนินงานของ อปท. ในการสร้างสุขภาวะที่ดีให้กับชุมชน

4) การจัดการขยะยังคงเป็นสิ่งที่ อปท. ทุกประเภทและ/ขนาดพัฒนาได้ก้าวหน้าที่สุด หมายความว่า อปท. ให้ความสำคัญกับภารกิจหลักนี้ ขณะที่เศรษฐกิจชุมชนซึ่งแม้ว่าไม่ใช่ภารกิจหลักของ อปท. แต่เป็นประเด็นความท้าทายสำคัญสำหรับ อปท. ทุกประเภทและ/ขนาดที่ต้องการยกระดับสุขภาวะให้ชุมชน

จากประเด็นข้อค้นพบในหัวข้อที่ 3 แสดงให้เห็นว่า การหลอมรวม อปท. ขนาดเล็กบางแห่งที่อาจไม่ได้รับประโยชน์จากการประหยัดจากขนาดตามข้อสังเกตของนักเศรษฐศาสตร์ ขึ้นอยู่ว่า การพิจารณาขนาดของ อปท. ใช้เกณฑ์ใดในการพิจารณา หากใช้เกณฑ์ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งประเภทและขนาด อปท. ก็ไม่จำเป็นต้องมีการหลอมรวม อปท. เนื่องจาก อปท. ที่มีขนาดแตกต่างกันไม่ได้มีสุขภาวะที่ดีแตกต่างกัน แต่ถ้าพิจารณาบนเกณฑ์ของขนาดประชากรและรายได้ของ อปท. การหลอมรวมจะมีผลต่อการสร้างสุขภาวะที่ดีของ อปท. เนื่องจาก อปท. ที่มีขนาดของประชากรและรายได้แตกต่างกันมีความแตกต่างในการสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชน

นอกจากนี้การเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะที่ดีของชุมชนในระดับ อปท. ยังก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ คือ

1) สามารถช่วยค้นหานวัตกรรมใหม่ๆ ในการบริหารงานของ อปท. ทำให้ทราบว่า อปท. ที่มีนวัตกรรมการบริหารงานที่ดีอยู่ที่ไหน ซึ่งเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันของ อปท.

2) อปท. ทราบช่องว่างการพัฒนาตนเองว่าอยู่ในระดับใด รวมทั้งช่องว่างการแลกเปลี่ยนที่จะพัฒนาตนเองให้มีสุขภาวะที่ดีขึ้นในอนาคต

3) อปท. สามารถรู้ระยะเวลาการพัฒนาตนเอง โดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จาก อปท. ที่มีนวัตกรรมการบริหารงานที่เป็นเลิศ รวมทั้งสามารถใช้ความรู้ดังกล่าวมาวางนโยบายสาธารณะเพื่อยกระดับสุขภาวะของชุมชนบนพื้นฐานที่แตกต่างกัน

4) เป็นข้อมูลสำหรับการวางแผนพัฒนาสามปีของท้องถิ่น และเป็นเครื่องมือติดตามและประเมินผลการบริหารงานของ อปท. ที่สอดคล้องกับช่องว่างการพัฒนา

นอกจากนี้ดัชนีสุขภาวะที่ดีของชุมชน ยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่ส่งเสริมให้ อปท. ใช้ข้อมูลในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีสุขภาวะที่ดีขึ้น แทนการใช้ความรู้สึกหรือประสบการณ์เหมือนเช่นในอดีต อปท. สามารถเปรียบเทียบและประเมินผลการดำเนินงานได้ด้วยตนเอง รวมทั้งใช้ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เข้าไปสนับสนุน อปท. ในการสร้างเสริมสุขภาวะที่ดีภายในชุมชน

สำหรับการศึกษาในอนาคตควรมีการพัฒนาชุดตัวชี้วัดเพิ่มเติมในประเด็นของ ประเมินความสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานของ อปท. ในการเสริมสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชน

เอกสารอ้างอิง

- ดวงพร เสงบุญพันธ์. 2555. **ปฏิญญาท้องถิ่น เส้นทางอภิวัดณ์ประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน สหพันธ์สุขภาวะชุมชน (สน.3), สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่วร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
- ดารุณี จงอุดมการณ์ และ คณะ. 2552. การพัฒนาดัชนีชี้วัดความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในพื้นที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น. **วารสารพยาบาลศาสตร์และสุขภาพ** 32(2), 67-79.
- สาสินี เทพสุวรรณ์. 2551. **ดัชนีความอยู่ดีมีสุขมวลรวมของคนไทย**. การประชุมวิชาการระดับบัณฑิต ศึกษา ครั้งที่ 1, 318-336.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549. **กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และ วิธีวัดความอยู่ดีมีสุขของคนไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ.
- Cooke, M. 2005. **The First Nations Community Well-Being Index (CWB): A Conceptual Review**. Ottawa: Minister of Indian Affairs and Northern Development.
- Cox, D., Frese, M., West, S. and Wiseman, J. 2010. Developing and using local community wellbeing indicators: Learning from the experience of Community Indicators Victoria. **Australian Journal of Social** 45(1), 71-88.
- Hair, J. F., Black, W.C., Babin, B.J. and Anderson, R.E. 2010. **Multivariate Data Analysis**. 7th ed. New Jersey: Prentice-Hall International.
- Hsu, C.L., Lu, H.P. and Hsu, H.H. 2007. Adoption of the mobile internet: An empirical study of multimedia message service (MMS). **Omega**, 35(6): 715-726.
- Hollander, J. 2002. Measuring community: Using sustainability indicators in Devens, Massachusetts. Planners'. **Casebook** 39 (winter): 1-7.
- Kusel, J. and Fortmann, L.P. 1991. What is community well-being? In J. Kusel and L. Fortman (eds.). **Well-being in forest-dependent communities (Volume I)**. Berkley, California: Forest and Rangeland Resources Assessment Program and California Department of Forestry and Fire Protection.
- McCaughey Centre. 2006. **A Resource Guide Using CIV as a Tool for Council Planning**. Victoria: The McCaughey Centre.
- McHardy, M. and O'Sullivan, E. 2004. **Nations Community Well-Being in Canada: The Community Well-Being Index (CWB), 2001**. Ottawa: Strategic Research and Analysis Directorate, Indian and Northern Affairs Canada.
- Redefining Progress and Earth Day Network. 2002. **A Community Indicators Guide**.
- Ribova, L. 2002. **Individual and Community well-being**. [http://www.thearctic.is/articles /topics/wellbeing/enska/index.htm](http://www.thearctic.is/articles/topics/wellbeing/enska/index.htm) (April 23, 2012)
- Social Policy and Implementation Branch. 2007. **Community Well-being Indicators**. A discussion paper prepared for the act community inclusion board.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2011. **Human Development Report 2011**. New York: Palgrave Macmillan.

ภาคผนวก

ดัชนีและตัวชี้วัดสุขภาพในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

64

ดัชนี	ดัชนีย่อย	หน่วย	ตัวชี้วัด
ด้านสุขภาพ	สุขภาพอนามัย	ร้อยละ	1. อัตราผู้ป่วยด้วยโรคติดต่อต่อจำนวนประชากรทั้งหมด
		ร้อยละ	2. อัตราผู้ป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อที่สำคัญต่อจำนวนประชากรทั้งหมด
		กลุ่ม	3. จำนวนกลุ่มแพทย์ทางเลือกที่ อปท. สนับสนุนภายในพื้นที่รับผิดชอบ
		มี/ไม่	4. บริการการแพทย์ฉุกเฉิน
		บาท/คน	5. งบประมาณรายจ่ายงานด้านสาธารณสุขของ อปท. ต่อหัวประชากร
		บาท/คน	6. งบประมาณรายจ่ายงานด้านสาธารณสุขที่ได้รับการสนับสนุนจากภายนอกต่อหัวประชากร
		บาท/คน	7. งบประมาณรายจ่ายที่สนับสนุนแพทย์ทางเลือกต่อหัวประชากร
		มี/ไม่	8. นโยบายสร้างเสริมสุขภาพของ อปท.
ด้านความปลอดภัยและป้องกันภัยพิบัติ	ความปลอดภัย	คดี/คน	1. สัดส่วนจำนวนคดีประทุษร้ายต่อจำนวนประชากรทั้งหมด
		คดี/คน	2. สัดส่วนจำนวนคดีลักทรัพย์ต่อจำนวนประชากรทั้งหมด
		ครั้ง/ตร.กม.	3. จำนวนครั้งการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนต่อจำนวนประชากรทั้งหมด
		โครงการ	4. จำนวนโครงการรณรงค์และป้องกันภัยอาชญากรรมในชุมชน
		บาท/คน	5. สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงานด้านความปลอดภัยต่อหัวประชากร
		มี/ไม่	1. แผนที่แสดงพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติน้ำป่าไหลหลากและดินโคลนถล่ม
		มี/ไม่	2. วิทยุสื่อสารเพื่อเตือนภัยน้ำป่าไหลหลากและดินโคลนถล่ม
ด้านสวัสดิการชุมชน	สวัสดิการชุมชน	ร้อยละ	1. สัดส่วนประชากรที่เป็นสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนต่อจำนวนประชากร
		บาท/คน	2. มูลค่าเงินกองทุนสวัสดิการชุมชนต่อหัวประชากร
		บาท/คน	3. มูลค่าเงินที่ อปท. สมทบกองทุนสวัสดิการชุมชนต่อหัวประชากร
		ร้อยละ	4. สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงานด้านบริการแก่สังคมต่อหัวประชากร
ด้านเกษตรยั่งยืน	การสนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์	แห่ง	1. จำนวนแหล่งเรียนรู้การทำเกษตรอินทรีย์ในท้องถิ่นที่สนับสนุนโดย อปท.
		ร้อยละ	2. สัดส่วนครัวเรือนที่ทำเกษตรอินทรีย์ต่อครัวเรือนทั้งหมด
		บาท/ครัวเรือน	3. งบประมาณรายจ่ายที่สนับสนุนและส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ต่อครัวเรือน
		บาท/ครัวเรือน	4. งบประมาณรายจ่ายที่สนับสนุนและส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ที่ได้รับจากภายนอกต่อครัวเรือน

ดัชนีและตัวชี้วัดสุขภาวะในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

ดัชนี	ดัชนีย่อย	หน่วย	ตัวชี้วัด
ด้านการศึกษา และเรียนรู้	การศึกษาเรียนรู้ ภายในชุมชน	ครั้ง/ปี	1. จำนวนกิจกรรมของกลุ่ม/องค์กรของเด็กและเยาวชน เพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน
		ครั้ง/ปี	2. จำนวนครั้งการจัดกิจกรรมพบปะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของชุมชน
		บาท/คน	3. งบประมาณรายจ่ายงานด้านการศึกษาต่อหัวประชากร
ด้านทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	การจัดการ ทรัพยากร ธรรมชาติ	มี/ไม่	1. ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการดูแลรักษาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติ
		มี/ไม่	2. กติกา/ข้อตกลงชุมชน/ท้องถิ่นในการดูแลรักษา และใช้ทรัพยากรธรรมชาติ
		มี/ไม่	3. กติกา/ข้อตกลงชุมชน/ท้องถิ่นในการใช้ประโยชน์ ที่สาธารณะร่วมกัน
	การจัดการ สิ่งแวดล้อม ในชุมชน	มี/ไม่	1. ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในชุมชน
		มี/ไม่	2. มีการส่งเสริมให้ครัวเรือนจัดการขยะด้วยการทำปุ๋ยหมัก
		มี/ไม่	3. มีการส่งเสริมให้ครัวเรือนจัดการขยะด้วยการคัดแยก
		มี/ไม่	4. มีการคัดแยกขยะรีไซเคิลภายในชุมชน
		บาท/กิโลกรัม	5. งบประมาณรายจ่ายที่ใช้จัดเก็บขยะต่อปริมาณขยะที่จัดเก็บได้
		ร้อยละ	6. สัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บขยะต่องบประมาณรายจ่าย ที่ใช้ในการจัดเก็บขยะ
		ร้อยละ	7. สัดส่วนพื้นที่สีเขียวต่อพื้นที่ทั้งหมด
ด้านการมีส่วนร่วม	การมีส่วนร่วม ของประชาชน	ร้อยละ	1. สัดส่วนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในท้องถิ่นทั้งหมด
		ร้อยละ	2. สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าร่วมวางแผนชุมชนต่อครัวเรือนทั้งหมด
		ร้อยละ	3. สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายของโครงการ/กิจกรรม ที่มาจากแผนชุมชนต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมด
ด้านเศรษฐกิจชุมชน	เศรษฐกิจชุมชน	บาท/ครัวเรือน	1. รายได้ที่จัดเก็บเองทั้งหมดต่อครัวเรือน
		บาท/ครัวเรือน	2. จำนวนเงินทุนในสหกรณ์/กองทุนชุมชนต่อครัวเรือน
		บาท/ครัวเรือน	3. รายได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชนต่อครัวเรือน
		กิจกรรม	4. จำนวนกิจกรรมที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชน มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

4

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการเสริมสร้างศักยภาพ ด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น

การบริหารจัดการท่องเที่ยวในอดีตทั้งที่เป็นการบริหารจัดการทรัพยากรท่องเที่ยว (อุทยาน) และตลาดท่องเที่ยว (อุปสงค์) ตกอยู่ในมือหน่วยงานส่วนกลาง เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมศิลปากร เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในปี พ.ศ. 2540 ทำให้ อปท. บางแห่งที่มีแหล่งท่องเที่ยวต้องมีภาระเพิ่มขึ้นในการดูแลทรัพยากรท่องเที่ยว นอกจากนี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยังมีนโยบายที่จะโอนภารกิจด้านการท่องเที่ยวให้แก่ อปท. 3 ภารกิจ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้แก่ การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุง ดูแล บำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้การส่งเสริมการท่องเที่ยวยังเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามกฎหมายกำหนด ได้แก่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (*กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2549*)

ในอนาคต อปท. จึงเป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญมากที่สุดในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น โดยเฉพาะ อปท. ที่มีแหล่งท่องเที่ยวและกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวภายในท้องถิ่น การดำเนินงานหรือการส่งเสริมการท่องเที่ยวของ อปท. ไม่เพียงแต่นำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนหรือท้องถิ่น ยังมีผลต่อเนื่องไปยังการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยรวมของประเทศ โดยแนวทางการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในอนาคตของ อปท. จะเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบหลัก 3 ด้าน ได้แก่ ด้านแหล่งท่องเที่ยว ด้านการบริการการท่องเที่ยว และด้านการตลาดท่องเที่ยว การดำเนินงานดังกล่าวจะทำให้ชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการท่องเที่ยว ประชาชนมีอาชีพและเกิดการจ้างงานภายในท้องถิ่น ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในท้องถิ่นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การส่งเสริม

การท่องเที่ยวของ อปท. ตามแนวทางดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างรอบคอบและคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตที่ดีของประชาชน เป็นต้น เพื่อให้การท่องเที่ยวในท้องถิ่นพัฒนาอย่างยั่งยืน

ความสำเร็จของการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของท้องถิ่นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ตั้งแต่ในระดับ อปท. ที่ต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการท่องเที่ยว รวมทั้งการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ที่รับผิดชอบ การให้ความร่วมมือของภาคเอกชนในการพัฒนาสิ่งสนับสนุนการท่องเที่ยวในท้องถิ่น เช่น สถานที่พักแรม ร้านอาหาร เป็นต้น ความร่วมมือของชุมชนในการดูแลและรักษาทรัพยากรท่องเที่ยวทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม เพื่อให้ยังคงสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เดินทางมาเยี่ยมเยือน ดังนั้นความสำเร็จของการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนในท้องถิ่นจึงต้องอาศัยศักยภาพหรือฐานทรัพยากรท่องเที่ยวรวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีอยู่ในพื้นที่ ความเข้มแข็งของภาคเอกชนในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และทักษะความรู้และความร่วมมือของ อปท. และชุมชน เป็นฐานในการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่น ซึ่งจะสะท้อนผลลัพธ์ของการพัฒนาออกมาในรูปแบบของการเพิ่มขึ้นของจำนวนนักท่องเที่ยว การได้รับการยอมรับจากสังคมในรูปแบบต่างๆ เช่น การได้รับรางวัล การเป็นสถานที่ดูงานหรือเป็นศูนย์เรียนรู้ให้กับท้องถิ่นอื่นๆ เป็นต้น

การศึกษาที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นประกอบด้วยปัจจัยและองค์ประกอบที่หลากหลาย และแต่ละองค์ประกอบมีน้ำหนักความสำคัญแตกต่างกัน หากพิจารณาด้านแนวคิด Structure-Conduct-Performance (S-C-P) paradigm (Mason, 1939) ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นประกอบด้วย 1) โครงสร้าง (structure) ซึ่งเป็นสิ่งสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยว เช่น สิ่งดึงดูดใจ สาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวก สภาพแวดล้อม เป็นต้น และ 2) การดำเนินงานหรือการจัดการ (conduct) จะเกี่ยวข้องกับนโยบายและ/การสนับสนุนส่งเสริมการท่องเที่ยวของ อปท. การมีส่วนร่วมของชุมชน การลงทุนของภาคเอกชน เป็นต้น ส่วนความสัมฤทธิ์ผล (performance) เป็นสิ่งที่เกิดจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นบนพื้นฐานของศักยภาพด้านการท่องเที่ยวที่แต่ละท้องถิ่นมีแตกต่างกัน เช่น จำนวน&แนวโน้มผู้มาเยี่ยมเยือน การได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น นอกจากนี้ จากรูปแบบผังความสัมพันธ์ของ S-C-P ที่นำเสนอในรูปที่ 1.1 (Marion, 1976) โครงสร้างอาจมีอิทธิพลต่อการดำเนินงาน และการดำเนินงานก็อาจมีอิทธิพลต่อเนื่องไปยังความสัมฤทธิ์ผลของการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

4.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

บทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบในเชิงประจักษ์ถึงบทบาทของ อปท. ในการเสริมสร้างศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ภายใต้การบูรณาการแนวคิดการวัดความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางและการท่องเที่ยว (Travel & Tourism Competitiveness Index: TTCI) ที่เสนอโดย World Economic Forum (2013) ร่วมกับแนวคิด S-C-P paradigm ของ Mason (1939) ในการพัฒนาตัวชี้วัดศักยภาพด้านการท่องเที่ยว

ของท้องถิ่น ก่อนที่จะนำชุดตัวชี้วัดดังกล่าวมาพัฒนาเป็นแบบจำลองการวัดศักยภาพ การท่องเที่ยวของท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบขนาดน้ำหนักความสำคัญของการดำเนินงานของ อปท. ที่เป็นหนึ่งในตัวบ่งชี้ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น และพัฒนาเป็นแบบจำลอง ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นกับความสัมฤทธิ์ผล ของการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น บนพื้นฐานความสัมพันธ์ของ S-C-P paradigm เพื่อตรวจสอบขนาดอิทธิพลของการดำเนินงานของ อปท. ที่มีต่อความสัมฤทธิ์ผลของการ ส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น ข้อมูลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการวางนโยบายเพื่อพัฒนา การท่องเที่ยวในท้องถิ่น รวมทั้งการส่งเสริมความสามารถของ อปท. ในการดูแลทรัพยากร ท่องเที่ยว และนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของท้องถิ่นที่จะนำมาสู่การพัฒนาการท่องเที่ยว ที่ยั่งยืนในระดับท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

4.2 การทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้นำเสนอเฉพาะวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องใน 2 ประเด็น คือ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาการท่องเที่ยว และการประเมิน ศักยภาพทางด้านการท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่น ดังมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาการท่องเที่ยว

การสำรวจแหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรมทั่วประเทศของ ททท. ระหว่างปี พ.ศ. 2540-2542 พบว่า มีจำนวนทั้งหมด 179 แห่ง และ 49 แห่งอยู่ในสภาวะวิกฤติ โดยแหล่งท่องเที่ยว ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การดูแลของ อปท. (TAT, 2000 อ้างใน วัชร ฐรักษา, 2548) ทำให้มีการ ตื่นตัวที่จะศึกษาวิจัยถึงศักยภาพ บทบาท ปัญหา และอุปสรรคของ อปท. ในการจัดการ ท่องเที่ยวในท้องถิ่น เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคือจะนำมาสู่การพัฒนาการท่องเที่ยว ที่ยั่งยืน (สมยศ มะลิลา, 2546; สุจิตราภา พันธวิไล, 2548; วัชร ฐรักษา, 2548)

การศึกษาที่ผ่านมา พบว่า พื้นที่ภายใต้การดูแลของ อปท. มีศักยภาพด้านแหล่ง ท่องเที่ยวที่ดึงดูดใจ แต่ อปท. มีศักยภาพด้านการจัดการการท่องเที่ยวในระดับน้อยถึงปานกลาง แม้ว่าจะมีบทบาทในการจัดการพื้นที่ที่ตนดูแลมากขึ้นก็ตาม (สุจิตราภา พันธวิไล, 2548; พัชรมน บุญยราศรี, 2548) ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ชุกลิน อุ่นวิจิตร (2549) ที่ได้สำรวจ อปท. จำนวน 144 แห่ง ในจังหวัดเชียงรายแล้วพบว่า อปท. มีศักยภาพในการบริหารจัดการ การท่องเที่ยวน้อย และมีศักยภาพปานกลางใน 4 มิติ ได้แก่ 1) นโยบายและยุทธศาสตร์ 2) วัสดุทัศนของผู้นำ 3) ความพร้อมของบุคลากรที่จะทำงานกับชุมชน และ 4) การมีส่วนร่วม ของประชาชน แต่ในงานศึกษาของ มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ (2557) พบว่า การท่องเที่ยว ได้กระจายไปยังรากใน อปท. ในระดับหนึ่ง และมี อปท. จำนวนหนึ่งมีความสามารถ ในการดำเนินการบริการจัดการท่องเที่ยวได้ระดับหนึ่ง อย่างเช่น อบต.อ่าวนาง (กระบี่) ทต.อุโมงค์ (ลำพูน) ทต.สุเทพ (เชียงใหม่) เป็นต้น

ส่วนสาเหตุของปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการจัดการ เกิดจากการ ที่กฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. กำหนดให้ อปท. มีหน้าที่ หลากหลายมากขึ้น ซึ่งในงานศึกษาของ สำเนาวิ เสาวกุล และคณะ (2550) พบว่า อปท.

มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ มาก แต่มีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวน้อย เนื่องจากปัญหาการทับซ้อนกันของกฎหมาย ระหว่างกฎหมายของ อปท. และกฎหมายที่กำกับทรัพยากรของหน่วยราชการส่วนกลาง โดย วัชร ชูรักษา (2548) ได้ยกตัวอย่างปัญหาการครอบครองที่ดินบนเกาะเต่าที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีกรมธนารักษ์เป็นเจ้าของ และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีอำนาจในการควบคุมการก่อสร้าง โดยในการก่อสร้างบนเกาะเต่าต้องขออนุญาตกรมธนารักษ์เพื่ออนุมัติแบบแปลนก่อนจะดำเนินการได้ หรือการที่ อบต. มีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเฉพาะบนบก แต่การปกป้องทรัพยากรทางทะเลเป็นหน้าที่ของกรมประมงในการส่งเรือตรวจตราพื้นที่ ขณะที่การศึกษาของ สมยศ มะลิลา (2546) ในพื้นที่เทศบาลเมืองลพบุรี ก็ได้ผลการศึกษาในลักษณะเดียวกันว่า แม้ว่าในพื้นที่เทศบาลเมืองลพบุรีมีแหล่งท่องเที่ยวระดับชาติหลายแห่ง แต่เทศบาลไม่มีหน้าที่จัดการแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ กรณีดังกล่าวข้างต้นเหมือนกับกรณีบทบาทของ อปท. ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่ง มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ (2555) พบว่า กฎหมายที่กำกับทรัพยากรธรรมชาติเท่าที่มีอยู่มีมาก่อนกำเนิด อปท. ดังนั้น อปท. จึงแทบไม่มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว การบูรณาการและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และ อปท. ในการดูแลทรัพยากรท่องเที่ยวและการจัดการท่องเที่ยวในท้องถิ่นจึงเป็นหนึ่งในบทบาทที่ทำทนาย อปท. ในอนาคต

นอกจากนี้ ข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย ทำให้ อปท. ไม่สามารถพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ๆ ได้ การรวมศูนย์อำนาจและการขาดการประสานงานของหน่วยราชการจากส่วนกลาง ทำให้ อปท. ไม่สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่และนับพันที่เกิดจากการท่องเที่ยวได้ อย่างเช่น กรณีอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย (มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ, 2557)

แม้ว่าการบูรณาการและการประสานงานเป็นสิ่งที่ถูกคาดหวังว่าจะเป็นตัวช่วยบรรเทาปัญหาดังกล่าว แต่การที่ อปท. เป็นองค์กรใหม่ที่ยังไม่เป็นที่ยอมรับมากนัก ประกอบกับตัวผู้นำ และเจ้าหน้าที่ของ อปท. ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตนอยู่มาก เนื่องจากสาเหตุในเรื่องของระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับ อปท. และการเป็นคนในท้องถิ่น (ศิริพันธ์ ไพโรจน์รัตน์, 2543; วัชร ชูรักษา, 2548) นอกจากนี้การฝึกอบรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ อปท. ยังมีอยู่น้อยและไม่ต่อเนื่อง

ประเด็นปัญหาข้างต้นยังมีความสำคัญน้อยกว่าประเด็นความไม่เพียงพอของงบประมาณที่เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น (วัชร ชูรักษา, 2548; นันทพร อติเรกโชติกุล, 2550; สำเนา เสาวกุล และคณะ, 2550) เนื่องจากงบประมาณของ อปท. ได้มาจากการขยายเงินอุดหนุนและการเก็บภาษี แต่เงินอุดหนุนที่ได้มาแปรผันไปตามสภาพเศรษฐกิจ โดยการศึกษาของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2547) พบว่า ระบบการจัดสรรเงินของสำนักงบประมาณ มีอคติต่อภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง และให้การสนับสนุนต่อชุมชนเมืองมากกว่าชนบท นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวแล้วยังมีปัญหาในเรื่องความเหลื่อมล้ำทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ทั้งในระดับจังหวัด เทศบาล และตำบล (Direk Patmasiriwat, 2012; ปิยะลักษณ์ พุทธวงศ์, 2556)

ปัญหาเรื่องงบประมาณที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การใช้งบประมาณในการส่งเสริมการท่องเที่ยวไปในทางอื่น โดยประเด็นนี้อาจอธิบายด้วยผลงานของ สมพงษ์ ธงไชย (2547) ที่พบว่า ศักยภาพการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวขึ้นอยู่กับทรัพยากรท่องเที่ยวที่แต่ละพื้นที่มีแตกต่างกัน ส่งผลทำให้ได้ผลลัพธ์ในการดำเนินการแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องงบประมาณที่น่ากังวลและไม่ควรมองข้าม คือ ปัญหาการคอร์รัปชัน เนื่องจากเงินงบประมาณของ อปท. ขึ้นอยู่กับเงินภาษี และงบประมาณอุดหนุนที่แปรไปตามสภาพเศรษฐกิจ แต่เงินเหล่านี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี ขณะที่ผลงานการพัฒนากลับไม่ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมอย่างที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ อาชีพ และรายได้ของชาวบ้าน

71

สำหรับปัจจัยการมีส่วนร่วมของชุมชนก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าปัจจัยทางด้านอื่นๆ ซึ่งผลงานการศึกษาหลายชิ้นสะท้อนปัญหาและเสียงร้องขอของประชาชนว่า ต้องการมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินงานมากขึ้น (มาษะ ขิตตะสังคะ, 2548; นันทพร อติเรกโชติกุล, 2550) เช่น การศึกษาของ มาษะ ขิตตะสังคะ (2548) พบว่า กระบวนการวางแผนพัฒนาท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงราย กระทำโดยคณะกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยว ซึ่งทั้ง อบต. และประชาชนไม่มีส่วนรับรู้ ยิ่งไปกว่านั้นแผนดังกล่าวยังเป็นไปในเชิงทฤษฎีมากกว่าเชิงปฏิบัติ เป็นต้น

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างเชิงนโยบายและงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมและศักยภาพของการพัฒนาการท่องเที่ยวแล้ว การประชาสัมพันธ์ถือเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ซึ่งเห็นได้จากงานศึกษาของ นันทพร อติเรกโชติกุล (2550) ที่พบว่า แม้การพัฒนาประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวของ อบต. ในกลุ่มอีสานมีผลต่อการท่องเที่ยว แต่ อบต. ยังไม่มีแผนประชาสัมพันธ์ที่ดีและชัดเจน อีกทั้งบุคลากรยังขาดความสามารถในการสื่อสารและการผลิตสื่อ ทั้งนี้แม้ว่าจะมีโครงการอินเทอร์เน็ตตำบลที่สนับสนุนให้แต่ละตำบลมีเว็บไซต์ประชาสัมพันธ์เป็นของตัวเอง แต่เว็บไซต์ดังกล่าวไม่สามารถใช้ได้จริงตามที่กล่าวอ้าง

สำหรับข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาข้างต้นและความคาดหวังของประชาชน รวมทั้งหน่วยงานท้องถิ่นต่อปัญหาดังกล่าวพอสรุปได้ดังนี้

- 1) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับ อบต. โดยให้ อบต. มีอำนาจในการจัดการอย่างเต็มที่ และส่งเสริมให้มีการประสานงานเชิงบูรณาการมากขึ้น ขณะเดียวกัน อบต. ควรได้รับการอบรมที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม
- 2) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับชุมชน กล่าวคือ ควรมีการส่งเสริมให้คนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติการ การประเมินและติดตามผล รวมถึงการจัดสรรผลประโยชน์อย่างยุติธรรม และให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวมากขึ้น
- 3) ให้มีการสนับสนุนงบประมาณมากขึ้น และมีการตรวจสอบอย่างเคร่งครัด
- 4) ส่งเสริมด้านการประชาสัมพันธ์ โดยให้หน่วยงาน เช่น ททท. ช่วยในการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

จากการทบทวนงานวิจัยที่ผ่านมาเกี่ยวกับบทบาทของ อปท. กับการพัฒนาการท่องเที่ยว ในท้องถิ่น พบว่า การศึกษาส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเรื่องศักยภาพ บทบาทหน้าที่ และความสามารถในการจัดการการท่องเที่ยวของ อปท. ที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งในการเสริมสร้างศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น แต่ยังคงขาดงานวิจัยในเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทความสามารถของ อปท. ในการเสริมสร้างศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น

4.2.2 การประเมินศักยภาพด้านการท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่น

การประเมินศักยภาพด้านการท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่นมีการประเมินในหลายรูปแบบ เช่น การประเมินศักยภาพของการเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การประเมินศักยภาพกิจกรรมการท่องเที่ยว เป็นต้น การประเมินตามแนวทางนี้ส่วนใหญ่ใช้แบบสอบถามในการสัมภาษณ์หรือสำรวจแหล่งท่องเที่ยว การสังเกตอย่างมีส่วนร่วม การประเมินด้วยการวิเคราะห์ SWOT เช่น การประเมินศักยภาพการท่องเที่ยวเชิงกีฬาของจังหวัดเชียงใหม่ (*กมลวรรณ กาญจนกิตติ, 2545*) การศึกษาศักยภาพการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงเกษตรหมู่บ้านรอบบริเวณศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ (*ศิโรรัตน์ หอมน่าน, 2547*) เป็นต้น

ผลการศึกษาศักยภาพด้านการจัดการท่องเที่ยวที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นการประเมินศักยภาพในการจัดการท่องเที่ยวในระดับชุมชน โดยชุมชนที่ประสบความสำเร็จจะมีศักยภาพสูงทางด้านโครงสร้างกายภาพ โดยเฉพาะในเรื่องของสิ่งดึงดูดใจทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมท้องถิ่น และความพร้อมของปัจจัยพื้นฐานสำหรับรองรับนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ปัจจัยดังกล่าวแล้วการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนและการที่การท่องเที่ยวไม่ใช่อาชีพหลักของคนในชุมชน เป็นอีกสองปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการจัดการท่องเที่ยวภายในชุมชน (*มธุรส ปราบไพรี, 2543; นิรันดร์ บุญเนตร, 2547*) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าชุมชนจะมีศักยภาพสูงในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและมีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวก็มิได้เป็นการการันตีว่าชุมชนจะประสบความสำเร็จในการจัดการท่องเที่ยว หากชุมชนดังกล่าวมีศักยภาพต่ำในเรื่องของการให้บริการการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการท่องเที่ยว (*คมสัน วาฤทธิ์, 2545*)

จากงานศึกษาที่ผ่านมา มีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ลักษณะของชุมชนที่ประสบความสำเร็จส่วนใหญ่มีลักษณะเด่นที่สำคัญ คือ เป็นหมู่บ้านที่มีลักษณะวัฒนธรรมร่วมกัน และการจัดการส่วนใหญ่เป็นการจัดการโดยชุมชนไม่ใช่ดำเนินการโดย อปท. ขณะที่ชุมชนที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จส่วนใหญ่มีปัญหาที่คล้ายกันในเรื่องของการจัดการแนวตั้ง โดยรัฐส่วนกลาง หรือหน่วยงานราชการ หรือกลุ่มผู้นำ และดำเนินการโดยเน้นการตลาดเพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวมากเกินไป นอกจากนี้ในการจัดการท่องเที่ยวของชุมชนยังมีปัญหาในเรื่องของการกระจายรายได้และความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายผลประโยชน์ภายในชุมชน (*มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ, 2548; Untong et al., 2006*)

การศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับการประเมินศักยภาพในระดับท้องถิ่นเกือบทั้งหมดเป็นงานประเมินระดับแหล่งท่องเที่ยวหรือชุมชน ขาดงานศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์

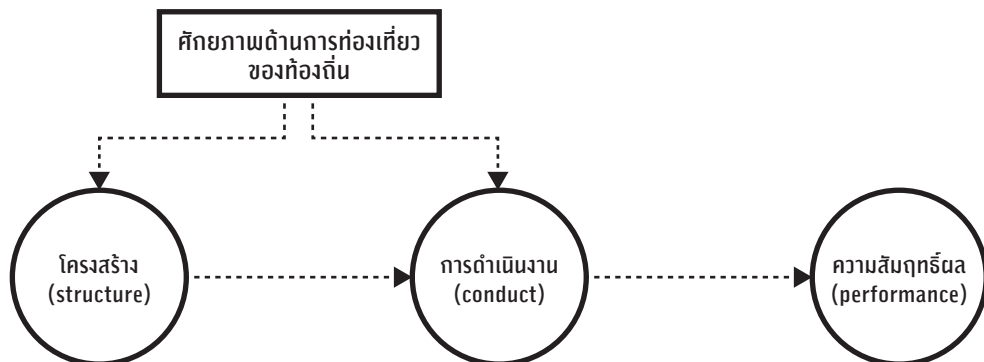
ศักยภาพของ อปท. โดยสามารถสรุปผลที่ได้จากงานศึกษาที่ผ่านมาได้ว่า ปัญหาของแหล่งท่องเที่ยวแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ส่วนใหญ่มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน และการคมนาคมที่เข้าถึงยาก อปท. ไม่มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปัญหาการแบ่งผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวจนทำให้เกิดความแตกสามัคคีภายในชุมชน นอกจากนี้ในการจัดการท่องเที่ยวของชุมชน ประชาชนอาจต้องการมีส่วนร่วมในบางขั้นตอนเท่านั้น โดยเฉพาะขั้นตอนการปฏิบัติ (จุฑามาศ ลิ้มรัตนพันธ์, 2547) อย่างไรก็ตาม การพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการจัดการท่องเที่ยวควรมีการเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในหลายๆ ด้าน ตั้งแต่การวางแผนการจัดการ การทำแผนงานหรือโปรแกรมการท่องเที่ยว การเตรียมแผนโฆษณา การเตรียมพร้อมในการให้บริการ รวมทั้งการมีคณะกรรมการท่องเที่ยวของชุมชน (ยศ สันตสมบัติ และคณะ, 2544)

4.3 วิธีดำเนินการวิจัย

4.3.1 กรอบแนวคิดการวัดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการวัดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นที่นำเสนอในรูปที่ 4.1 เป็นการบูรณาการแนวคิดการวัดความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางและท่องเที่ยว (TTCI) ร่วมกับแนวคิด S-C-P paradigm โดยศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นประกอบด้วย 1) องค์กรประกอบด้านโครงสร้าง (structure) และ 2) องค์กรประกอบด้านการดำเนินงาน (conduct) ซึ่งมีอิทธิพลต่อความสัมฤทธิ์ผล (performance) ของการส่งเสริมการท่องเที่ยวของท้องถิ่น

รูปที่ 4.1 กรอบแนวคิดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นและความสัมฤทธิ์ผลจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น



รูปที่ 4.1 เป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานที่ใช้พัฒนาแบบจำลองเพื่อทดสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ว่า โครงสร้าง และการดำเนินงาน เป็นองค์ประกอบที่มีขนาดน้ำหนักความสำคัญในการบ่งชี้ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร และองค์ประกอบทั้งสองมีอิทธิพลต่อความสัมฤทธิ์ผลของการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร กล่าวคือ ความสัมฤทธิ์ผลจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นอาจมาจากการที่ท้องถิ่นมีปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เข้มแข็ง (ทั้งโครงสร้างพื้นฐานด้านการท่องเที่ยวและ/หรือโครงสร้างเชิงนโยบายที่เกื้อหนุนต่อการพัฒนาการท่องเที่ยว) หรือการลงทุนของภาคเอกชน และ/หรือการดำเนินงานที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่สนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่น โดยปัจจัยเหล่านี้อาจมีผลทำให้การท่องเที่ยวในท้องถิ่นสัมฤทธิ์ผลในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น การเพิ่มขึ้นของจำนวนและ/หรือแนวโน้มผู้มาเยี่ยมชมเยือนหรือนักท่องเที่ยว การได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น เนื่องจากแต่ละภาคส่วนของท้องถิ่น เช่น ภาคเอกชน ภาครัฐ (ส่วนกลางหรือท้องถิ่น) ภาคประชาชน เป็นต้น อาจมีความสามารถหรือความชำนาญในการส่งเสริมหรือสนับสนุนการท่องเที่ยวของท้องถิ่นแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเป้าหมายในการดำเนินงานและข้อจำกัดที่แตกต่างกันของแต่ละท้องถิ่น

จากแนวคิดพื้นฐานในรูปที่ 4.1 การดำเนินงานของ อปท. ในการส่งเสริมการท่องเที่ยว มักเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ 2 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) องค์ประกอบด้านโครงสร้างที่เป็นเรื่องของความพร้อมด้านกฎหมายและการดูแลจัดการสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นที่เกื้อหนุนต่อการท่องเที่ยว และ 2) องค์ประกอบด้านการดำเนินงานที่เป็นเรื่องของนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดกิจกรรม และการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ดังนั้นเพื่อให้เห็นถึงบทบาทความสำคัญของการดำเนินงานของ อปท. จึงแยกองค์ประกอบโครงสร้างออกเป็น 2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ โครงสร้างเชิงนโยบาย และโครงสร้างเชิงกายภาพ และแยกองค์ประกอบการดำเนินงานออกเป็น 2 องค์ประกอบย่อย เช่นเดียวกัน ได้แก่ การดำเนินงานของ อปท. และการลงทุนของภาคเอกชน ดังนั้น ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 4 องค์ประกอบ ได้แก่ โครงสร้างเชิงนโยบาย โครงสร้างเชิงกายภาพ การลงทุนของภาคเอกชน และการดำเนินงานของ อปท.

4.3.2 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ศึกษาได้จากการส่งแบบสำรวจไปยัง อปท. ท่องเที่ยว จำนวน 1,889 แห่ง โดยคัดเลือก อปท. จากฐานข้อมูล กชช. 2ค ในปี พ.ศ. 2554 มีแบบสำรวจที่สามารถใช้วิเคราะห์ได้จำนวน 256 ชุด คิดเป็นร้อยละ 13.55 ของ อปท. ที่มีแหล่งท่องเที่ยวทั้งหมดของไทย

แบบสำรวจประกอบด้วยชุดคำถาม 4 ส่วน คือ ข้อมูลทั่วไปของ อปท. ข้อมูลด้านโครงสร้างกายภาพที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว (ประกอบด้วย สิ่งดึงดูดใจ ความหลากหลาย และกำลังรองรับของอุตสาหกรรม สิ่งอำนวยความสะดวก ข้อมูลด้านความปลอดภัย การเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ) ข้อมูลด้านการดำเนินงานเกี่ยวกับการท่องเที่ยว และข้อมูลด้านความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

ข้อมูลที่ได้จากข้อคำถามในแบบสำรวจถูกนำมาให้คะแนนตามเกณฑ์การให้คะแนนที่กำหนดขึ้น และเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบได้จึงแปลงค่าคะแนนให้มีค่าระหว่าง 1-7 ด้วยสูตร $[6 * \{(\text{คะแนนของ อปท.} - \text{คะแนนต่ำสุด}) / (\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด})\}] + 1$

4.3.3 ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

จากชุดตัวชี้วัดทั้งหมด การศึกษานี้เลือกตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องจำนวน 12 ตัวชี้วัด มาใช้ในการศึกษา ดังแสดงในตารางที่ 4.1

75

ตารางที่ 4.1 ตัวแปรและที่มาของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปรแฝง	ตัวแปรสังเกตได้	ที่มาของตัวแปร (เกณฑ์การประเมินในแต่ละด้าน)
โครงสร้าง เชิงนโยบาย	1. ความพร้อม ด้านกฎหมาย	1. การมีเทศบัญญัติด้วยการจัดการน้ำเสีย 2. การมีเทศบัญญัติด้วยการจัดการขยะ 3. การมีเทศบัญญัติด้วยการจัดการกิจการที่เป็นอันตราย 4. การมีเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน
	2. ความพร้อม ด้านสภาพแวดล้อม	1. การมีโครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับภูมิทัศน์เมืองและคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2. การไม่มีปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะและแหล่งท่องเที่ยว
โครงสร้าง เชิงกายภาพ	3. คุณภาพ ของสิ่งดึงดูดใจ	1. มีแหล่งท่องเที่ยวระดับชาติในท้องถิ่น 2. จำนวนแหล่งท่องเที่ยวที่มีในท้องถิ่น 3. มีแหล่งท่องเที่ยว/กิจกรรมที่มีคนไทยและต่างชาติมาท่องเที่ยว
	4. ความพร้อม ของสิ่งอำนวยความสะดวก	1. มีระบบกำจัดขยะรวม/ชุมชนดูแลขยะเอง 2. มีเตาเผาขยะ 3. มีรพพยาบาลให้บริการเคลื่อนที่/ใช้กรณีฉุกเฉิน 4. มีศูนย์ข้อมูลนักท่องเที่ยว 5. มีอินเทอร์เน็ตไร้สาย 6. มีแผนที่ท่องเที่ยวของท้องถิ่น 7. มีห้องน้ำสาธารณะมีผู้ดูแลความสะอาด 8. มีป้ายบอกทางไปสถานที่ท่องเที่ยว 9. มีสวนสาธารณะหรือพื้นที่สีเขียว
การลงทุน ของภาคเอกชน	5. ความพร้อม ของสถานที่พักแรม	1. จำนวนโรงแรมสำหรับรองรับนักท่องเที่ยว 2. จำนวนประเภทของที่พักอื่นๆ สำหรับรองรับนักท่องเที่ยว
	6. ความพร้อม ของภัตตาคาร ร้านอาหาร และเครื่องดื่ม	3. จำนวนภัตตาคารสำหรับรองรับนักท่องเที่ยว 4. จำนวนประเภทของร้านอาหารอื่นๆ สำหรับรองรับนักท่องเที่ยว
	7. ความพร้อม ของสถานบันเทิงราตรี	1. มีผับบาร์ 2. มีร้านอาหารโอเอซิส 3. มีดีสโก้คลับ 4. มีการแสดงโชว์อื่นๆ 5. มีสถานบันเทิงยามราตรีอื่นๆ

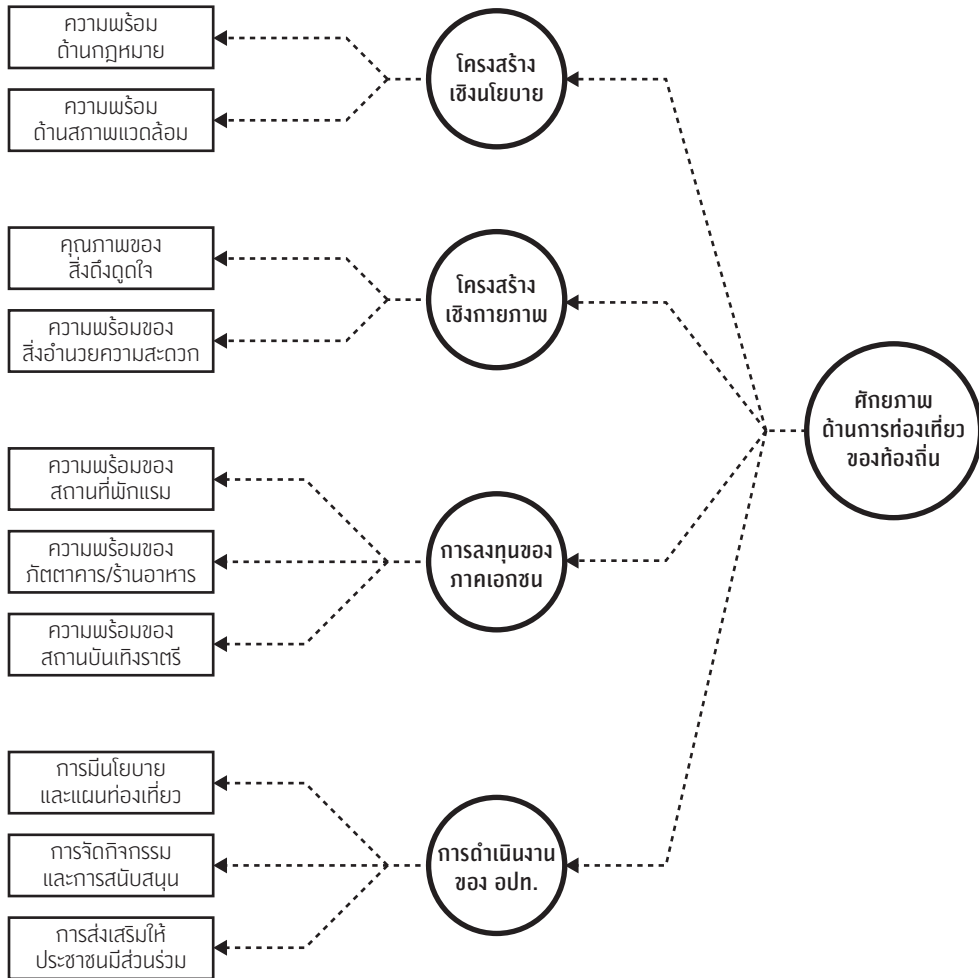
ตารางที่ 4.1 ตัวแปรและที่มาของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา (ต่อ)

ตัวแปรแฝง	ตัวแปรสังเกตได้	ที่มาของตัวแปร (เกณฑ์การประเมินในแต่ละด้าน)
การดำเนินงานของ อปท.	8. การมีนโยบายและแผนท่องเที่ยว	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีแผนก/ฝ่ายท่องเที่ยวใน อปท. 2. อปท. มีแผนท่องเที่ยว 3. มีการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่สาธารณะเพื่อการท่องเที่ยว 4. ผู้บริหารมีแผนนโยบายจัดการการท่องเที่ยวที่ชัดเจน
	9. การจัดกิจกรรมและการสนับสนุน	<ol style="list-style-type: none"> 1. จำนวนกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว 2. จำนวนการดำเนินงานที่สนับสนุนการท่องเที่ยว 3. มีโครงการถนนปลอดขยะ และเก็บขยะในเวลากลางคืน 4. จำนวนโครงการและกิจกรรมการจัดการขยะ (ยกเว้น เตาเผาขยะ) 5. ผู้บริหารมีการแสวงหากุณเพิ่มเติมเพื่อจัดการการท่องเที่ยว 6. มีบุคลากรที่รับผิดชอบด้านการจัดการท่องเที่ยว
	10. การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ	<ol style="list-style-type: none"> 1. จำนวนกลุ่มสนับสนุนการท่องเที่ยวในท้องถิ่น 2. มีการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมพิจารณาโครงการ/กิจกรรมการท่องเที่ยว 3. มีระบบ/หน่วยรับร้องเรียนจากประชาชน
ความสัมฤทธิ์ผล	11. จำนวนและแนวโน้มผู้มาเยี่ยมเยือน	<ol style="list-style-type: none"> 1. จำนวนนักท่องเที่ยวชาวไทยที่ค้างคืน 2. จำนวนนักท่องเที่ยวชาวไทยที่ไม่ค้างคืน 3. จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ค้างคืน 4. จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ไม่ค้างคืน 5. แนวโน้มจำนวนนักท่องเที่ยวชาวไทย 6. แนวโน้มจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ
	12. การได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้อง	<ol style="list-style-type: none"> 1. อปท. เคยได้รางวัลระบบจัดการสิ่งแวดล้อม (การรับรองมาตรฐาน) 2. อปท. เคยได้รางวัลการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ, ธรรมาภิบาล, พระปกเกล้า ฯลฯ 3. ชุมชน/ท้องถิ่น/แหล่งท่องเที่ยวเคยได้รางวัล/รับรองมาตรฐานเกี่ยวกับการท่องเที่ยว 4. บุคคล/องค์กรเคยได้รับรางวัล/รับรองมาตรฐานเกี่ยวกับการท่องเที่ยว 5. แหล่งท่องเที่ยวได้รับรองมาตรฐานจากระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา 6. มีนวัตกรรมจัดการ/บริหาร/พัฒนาการท่องเที่ยวที่ควรได้รับรางวัล

4.3.4 แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา

จากรูปที่ 4.1 และชุดตัวแปรในตารางที่ 4.1 นำมาพัฒนาเป็นแบบจำลองการวัดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ได้ดังแสดงในรูปที่ 4.2

รูปที่ 4.2 แบบจำลองการวัดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น

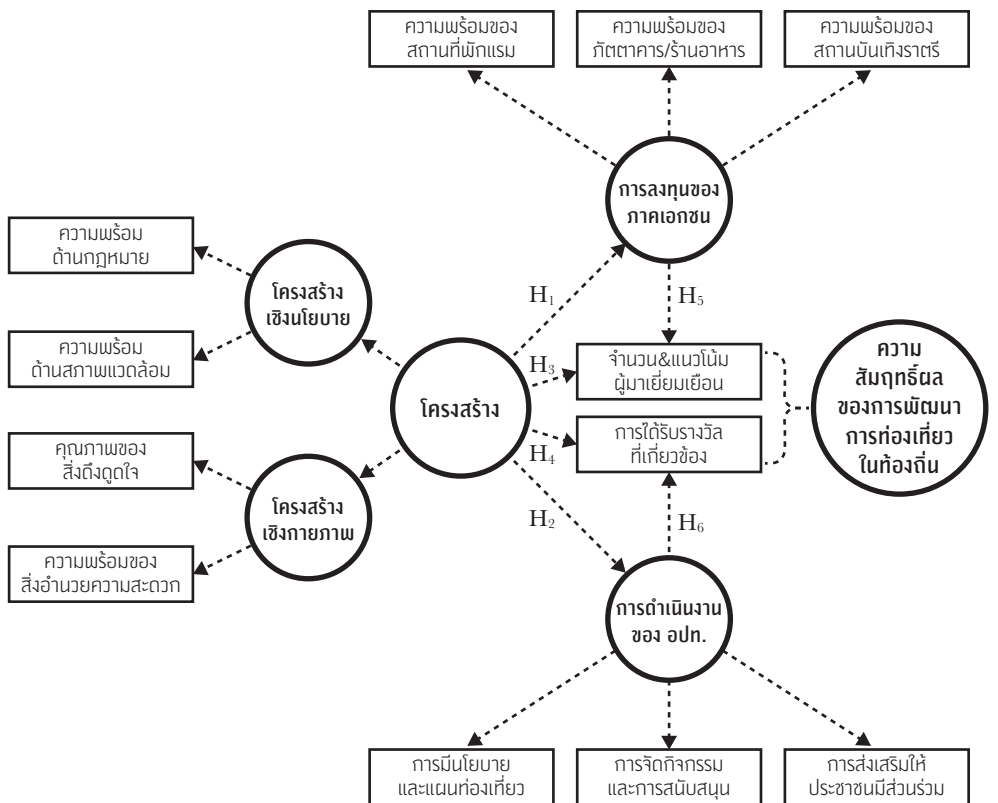


แบบจำลองในรูปที่ 4.2 ประกอบด้วยตัวแปรสังเกต 10 ตัวแปร ตัวแปรแฝง 5 ตัวแปร โดยมีพารามิเตอร์ที่ต้องประมาณค่า 34 ตัว ดังนั้นแบบจำลองดังกล่าวมีองศาความเป็นอิสระ (degree of freedom) เท่ากับ 21 $[(10 * ((10 + 1) / 2)) - 34]$ แสดงว่า เมทริกซ์ variance-covariance ของชุดตัวแปรสังเกตมีสมาชิกมากกว่าค่าพารามิเตอร์ในแบบจำลอง หรือเรียกว่า over identified ซึ่งตัวแปรแฝงแต่ละตัวในแบบจำลองถูกกำหนดให้วัดค่าได้ และสามารถประมาณค่าพารามิเตอร์ของแบบจำลองได้

การศึกษาในส่วนนี้เป็นการศึกษาส่วนแรกที่ใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบสองระดับ (second-order factor analysis) ค้นหาขนาดน้ำหนักความสำคัญของแต่ละตัวแปรและองค์ประกอบที่เป็นตัวบ่งชี้ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ซึ่งข้อมูลจำนวน 256 ชุดเพียงพอที่จะใช้เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบสองระดับ เนื่องจาก ขนาดตัวอย่างขั้นต่ำสำหรับการวิเคราะห์ด้วยเทคนิคดังกล่าวควรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 200 หรือ 5/10/15 ตัวอย่างต่อ 1 พารามิเตอร์ (Kline, 2012; Tabachnik and Fidel, 2012)

สำหรับการศึกษาในส่วนต่อมา พัฒนาแบบจำลองจากพื้นฐานแนวคิดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นและความสัมพันธ์ผลจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น ดังที่แสดงในรูปที่ 4.1 ร่วมกับชุดตัวแปรในตารางที่ 4.1 เพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุว่า องค์ประกอบด้านโครงสร้าง (ที่ประกอบด้วยโครงสร้างเชิงนโยบายและโครงสร้างเชิงกายภาพ) มีอิทธิพลต่อการลงทุนของภาคเอกชน การดำเนินงานของ อบท. ในการส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวของท้องถิ่น และความสัมฤทธิ์ผลของการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นที่พิจารณาผ่านจำนวน&แนวโน้มผู้มาเยี่ยมเยือน และการได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง ดังแสดงในรูปที่ 4.3

รูปที่ 4.3 แบบจำลองความสัมพันธ์ระหว่างศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นและความสัมฤทธิ์ผลจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น



จากแบบจำลองในรูปที่ 4.3 สามารถกำหนดสมมติฐานเพื่อการทดสอบได้ 6 สมมติฐาน ดังนี้

สมมติฐานที่ 1 H_1 : โครงสร้างมีอิทธิพลโดยตรงต่อการลงทุนของภาคเอกชน

สมมติฐานที่ 2 H_2 : โครงสร้างมีอิทธิพลโดยตรงต่อการดำเนินงานของ อปท.

สมมติฐานที่ 3 H_3 : โครงสร้างมีอิทธิพลโดยตรงต่อจำนวน&แนวโน้มผู้มาเยี่ยมเยือน

สมมติฐานที่ 4 H_4 : โครงสร้างมีอิทธิพลโดยตรงต่อการได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้อง

สมมติฐานที่ 5 H_5 : การลงทุนของภาคเอกชนมีอิทธิพลโดยตรงต่อจำนวน&แนวโน้มผู้มาเยี่ยมเยือน

สมมติฐานที่ 6 H_6 : การดำเนินงานของ อปท. มีอิทธิพลโดยตรงต่อการได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้อง

แบบจำลองในรูปที่ 4.3 ประกอบด้วยตัวแปรสังเกต 12 ตัวแปร ตัวแปรแฝง 5 ตัวแปร โดยมีพารามิเตอร์ที่ต้องประมาณค่า 35 ตัว ดังนั้นแบบจำลองดังกล่าวมีองศาความเป็นอิสระ (degree of freedom) เท่ากับ 43 [(12*((12+1)/2))-35] แสดงว่า เมทริกซ์ variance-covariance ของชุดตัวแปรสังเกตมีสมาชิกมากกว่าค่าพารามิเตอร์ในแบบจำลอง หรือเรียกว่า over identified ซึ่งตัวแปรแฝงแต่ละตัวในแบบจำลองถูกกำหนดให้วัดค่าได้ และสามารถประมาณค่าพารามิเตอร์ของแบบจำลองได้

การศึกษาส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์เชิงสถิต (static) โดยประยุกต์แบบจำลองสมการโครงสร้าง (Structural Equation Model: SEM) ตรวจสอบและประมาณค่าขนาดความสัมพันธ์ระหว่างศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นและความสัมฤทธิ์ผลจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

แม้ว่าจะยังไม่มีกรสรุปว่า ขนาดตัวอย่างที่เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์ด้วย SEM ควรเป็นจำนวนเท่าไร แต่การศึกษาส่วนใหญ่มักเสนอให้มีขนาดตัวอย่างขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 200 ตัวอย่าง (Hoelter, 1983; Garver and Metzger, 1999; Sivo et al., 2006; Kline, 2011; Tabachnik and Fidel, 2013) ดังนั้นข้อมูลจำนวน 256 ชุด จึงเพียงพอที่จะทำให้การวิเคราะห์ด้วย SEM มีอำนาจในการทดสอบหรือการวิเคราะห์ทางสถิติภายใต้แบบจำลองในรูปที่ 4.3

4.3.5 การตรวจสอบลักษณะของข้อมูลที่ใช้ศึกษา

ค่าสถิติพื้นฐานของตัวแปรสังเกตที่แสดงในตารางที่ 4.2 พบว่า ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษามีลักษณะ non-normal distribution (ค่า p-value ในคอลัมน์ “p-value of normality tests” มีค่าต่ำกว่าค่าระดับนัยสำคัญที่ 0.10) ซึ่งสอดคล้องกับผลการทดสอบ multivariate normality ในแถวบนสุดท้ายของตารางที่ 4.2 ที่พบว่า ชุดข้อมูลที่ใช้ไม่ผ่านเงื่อนไข multivariate normality ทำให้ค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้จากวิธี maximum likelihood estimation (MLE) อคติ (bias) และไม่มีประสิทธิภาพ (inefficient) ดังนั้นจึงใช้วิธี maximum likelihood estimation with robust standard errors (MLR) ประมาณค่าสัมประสิทธิ์แทน (Kline, 2012; Muthén and Muthén, 2012)

ตารางที่ 4.2 ลักษณะข้อมูลของตัวแปรที่ใช้ศึกษา

ชื่อตัวแปร	ค่าเฉลี่ย (คะแนน 1-7)	ค่าส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	p-value of normality tests
ความพร้อมด้านกฎหมาย	3.467	1.629	0.031
ความพร้อมด้านสภาพแวดล้อม	3.371	1.265	0.024
คุณภาพของสิ่งดึงดูดใจ	3.272	1.194	0.010
ความพร้อมของสิ่งอำนวยความสะดวก	4.044	1.420	0.015
ความพร้อมของสถานที่พักแรม	3.219	1.389	0.000
ความพร้อมของภัตตาคาร/ร้านอาหาร	3.242	0.948	0.000
ความพร้อมของสถานบันเทิงราตรี	1.721	0.985	0.000
การมีนโยบายและแผนท่องเที่ยว	2.910	1.876	0.000
การจัดกิจกรรมและการสนับสนุน	3.280	1.290	0.013
การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม	3.148	1.318	0.001
จำนวน&แนวโน้มผู้มาเยี่ยมชม	1.889	1.071	0.000
การได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้อง	1.648	1.003	0.000
Multivariate normality test	Mardia Skewness	= 23.276 [$\chi^2 = >1,000$; p-value = 0.000]	
	Mardia Kurtosis	= 190.370 [$\chi^2 = 95.321$; p-value = 0.000]	
	Henze-zirkler	= 1.142 [$\chi^2 = >500$; p-value = 0.000]	
	Doomik-Hansen χ^2	= 533.289 [p-value = 0.000]	

ที่มา: จากการคำนวณ

นอกจากนี้ ตารางที่ 4.3 ซึ่งเป็นผลการทดสอบความเชื่อมั่นของชุดตัวแปรสังเกตที่ใช้บ่งชี้ตัวแปรแฝงสองตัว ได้แก่ การลงทุนของภาคเอกชน และการดำเนินงานของ อปท. (ตัวแปรแฝงอื่นๆ มีตัวแปรสังเกตไม่เพียงพอที่จะใช้ทดสอบความเชื่อมั่นได้) พบว่าค่า Cronbach's alpha และ composite reliability ที่คำนวณได้มีค่ามากกว่าเกณฑ์ที่เสนอโดย Hair *et al.* (2010) (0.6 และ 0.7 ตามลำดับ) หมายความว่า ชุดตัวแปรสังเกตมีความสัมพันธ์เพียงพอที่จะนำมาใช้สกัดองค์ประกอบเพื่อบ่งชี้ตัวแปรแฝงได้อย่างมีความเชื่อมั่นในเกณฑ์ที่สูง ขณะที่ค่า average variance extracted (AVE) ที่ได้มีค่ามากกว่าร้อยละ 50 หมายความว่า ตัวแปรแฝง (หรือองค์ประกอบที่สกัดได้) สามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรสังเกตได้มากกว่าร้อยละ 50 ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่เสนอโดย Hair *et al.* (2010)

ตารางที่ 4.3 ผลการทดสอบความเชื่อมั่นในการบ่งชี้ตัวแปรแฝง

ตัวแปรแฝง (องค์ประกอบ)	จำนวน ตัวแปรสังเกต	Cronbach's alpha (Alpha)	Composite Reliability (CR)	Average Variance Extracted (AVE)
การลงทุนของภาคเอกชน	3	0.637	0.653	58.95
การดำเนินงานของ อปท.	3	0.765	0.796	70.51

ที่มา: จากการคำนวณ

4.4 ผลการศึกษา

การนำเสนอผลการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นผลการตรวจสอบขนาดน้ำหนักความสำคัญที่แตกต่างกันขององค์ประกอบที่เป็นตัวบ่งชี้ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น เพื่อตอบคำถามและแสดงให้เห็นในเชิงประจักษ์ถึงขนาดความสำคัญของการดำเนินงานของ อปท. ในการบ่งชี้ถึงศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น สำหรับส่วนที่สองเป็นผลการตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นและความสัมพันธ์ผลจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น โดยพยายามแสดงให้เห็นถึงขนาดอิทธิพลของการดำเนินงานของ อปท. ที่มีต่อความสัมพันธ์ผลของการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น ดังมีรายละเอียดในแต่ละส่วนพอสังเขปดังนี้

4.4.1 การดำเนินงานของ อปท. กับศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น

เพื่อให้แบบจำลองตามแนวคิดในรูปที่ 4.2 เหมาะสมและเข้ากันได้หรือกลมกลืน (fit) กับข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้จากการสำรวจ อปท. ท่องเที่ยวที่เป็นชุดตัวอย่าง จึงปรับปรุงแบบจำลองด้วยการเพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างความแปรปรวนของค่าคลาดเคลื่อนจากการวัดตามคำแนะนำของโปรแกรม (พิจารณาจาก modification indices) ซึ่งหลังจากปรับปรุงแบบจำลองแล้ว พบว่า ค่าสถิติที่ใช้วัดความกลมกลืนมีค่าภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดดังแสดงในตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 ค่าสถิติที่ใช้วัดความกลมกลืน (goodness of fit) ของแบบจำลองการวัดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น

ค่าสถิติที่ใช้วัดกลมกลืน	เงื่อนไข	ค่าที่ได้	ผลการพิจารณา
1. χ^2	low χ^2 and not Sig.	27.117 (p-value = 0.458)	✓
2. $\chi^2 / \text{d.f.}$	≤ 2.00	1.004	✓
3. RMSEA	≤ 0.05	0.004 (0.000, 0.049)	✓
4. SRMR	≤ 0.05	0.031	✓
5. Comparative Fit Index (CFI)	≥ 0.95	0.999	✓
6. Tucker Lewis Index (TLI)	≥ 0.90	0.999	✓

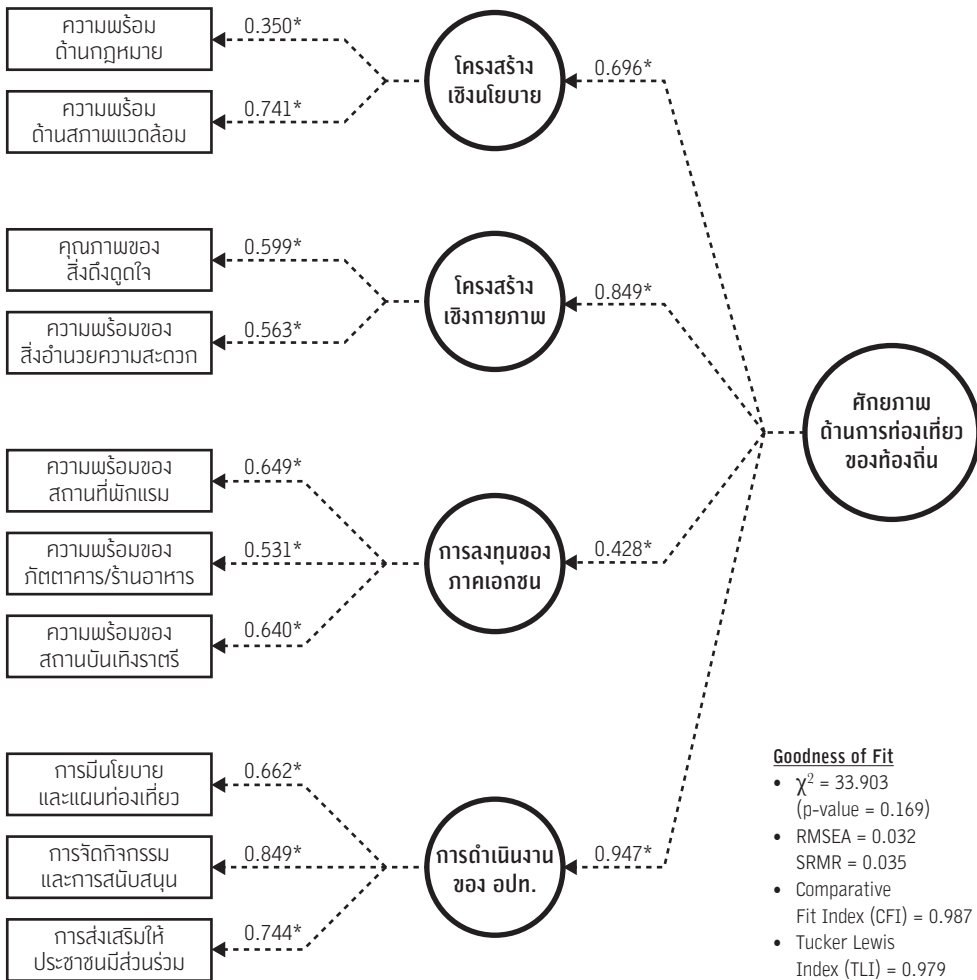
หมายเหตุ: χ^2 = Chi-square, RMSEA = root mean square error of approximation, SRMR = standardized root mean square residual
ที่มา: จากการคำนวณ

รูปที่ 4.4 แสดงค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐาน (standardized factor loading scores) ของแบบจำลองที่ปรับปรุงแล้ว ซึ่งประมาณค่าด้วยวิธี MLR สำหรับค่า goodness of fit เป็นค่าสถิติที่แสดงความกลมกลืนระหว่างแบบจำลองกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยค่า Chi-square ใช้ทดสอบสมมติฐานหลักที่ว่า covariance matrix ของข้อมูลเชิงประจักษ์ (S) เท่ากับ covariance matrix ของแบบจำลอง (Σ) [$S = \Sigma$] (Hair et al., 2010) ซึ่งมีค่า p-value ที่คำนวณได้มากกว่าค่าระดับนัยสำคัญที่ 0.05 หมายความว่า ยอมรับสมมติฐานหลัก ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 แสดงว่า แบบจำลองกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์

ขณะที่ค่าสถิติ t (t-statistic) ที่คำนวณได้ แสดงให้เห็นว่า ค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐานแต่ละค่าแตกต่างจากศูนย์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 แสดงว่า ตัวแปรสังเกตแต่ละตัวสามารถบ่งชี้ตัวแปรแฝงได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

ตัวเลขที่อยู่บนเส้นระหว่างตัวแปรสังเกต (สัญลักษณ์รูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า) และตัวแปรแฝง (สัญลักษณ์รูปวงกลม) เป็นค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐานลำดับที่หนึ่ง ส่วนตัวเลขที่อยู่บนเส้นระหว่างตัวแปรแฝงกับตัวแปรแฝง คือ ค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐานลำดับที่สอง หากตัวแปรใดมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐานสูง แสดงว่า ตัวแปรดังกล่าวเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญสูงในการบ่งชี้ตัวแปรแฝงที่กำลังพิจารณา

รูปที่ 4.4 ค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐานของแบบจำลองการวัดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น



หมายเหตุ: * แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05
ที่มา: จากการคำนวณ

ทั้งนี้เพื่อความเข้าใจผลลัพธ์ในรูปแบบที่ 4.4 ขอยกตัวอย่าง กรณีความพร้อมของโครงสร้างเชิงนโยบายที่มีความพร้อมของนโยบายด้านการดูแลสภาพแวดล้อมในท้องถิ่น (ตัวแปรความพร้อมด้านสภาพแวดล้อม) เป็นตัวแปรที่มีน้ำหนักความสำคัญมากที่สุด (มีน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.741) ขณะที่ความพร้อมของโครงสร้างเชิงนโยบายเป็นตัวแปรที่มีน้ำหนักความสำคัญในลำดับที่ 3 จาก 4 ด้าน ในการบ่งชี้ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น (มีน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.696) เหนือกว่าความพร้อมในเรื่องการลงทุนของภาคเอกชนเพียงอย่างเดียว ผลลัพธ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ความพร้อมด้านโครงสร้างเชิงนโยบายมีความสำคัญต่อศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นน้อยกว่าองค์ประกอบด้านอื่น ยกเว้น การลงทุนของภาคเอกชน ขณะที่ความพร้อมของนโยบายด้านการดูแลสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญที่เสริมสร้างให้ท้องถิ่นมีความพร้อมด้านโครงสร้างเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาผลการวิเคราะห์ห้อยประกอบลำดับที่หนึ่ง พบว่า ความพร้อมของนโยบายด้านการดูแลสภาพแวดล้อมในท้องถิ่น เช่น การมีโครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับภูมิทัศน์เมืองและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เป็นตัวแปรที่มีน้ำหนักความสำคัญในการบ่งชี้ถึงความพร้อมของโครงสร้างเชิงนโยบายของท้องถิ่น ขณะที่คุณภาพของสิ่งดึงดูดใจ เช่น การมีแหล่งท่องเที่ยวระดับชาติ จำนวนและความหลากหลายของแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น เป็นตัวแปรที่มีน้ำหนักความสำคัญในการบ่งชี้ถึงความพร้อมของโครงสร้างเชิงกายภาพในท้องถิ่น (มีน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.599) ส่วนความพร้อมในเรื่องการลงทุนของภาคเอกชนมีจำนวนและความหลากหลายของสถานที่พักแรมเป็นตัวแปรที่มีน้ำหนักความสำคัญมากที่สุด (มีน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.649) สำหรับการดำเนินงานของ อปท. พบว่า การจัดกิจกรรมและการสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดถนนคนเดิน การมีบุคลากรที่รับผิดชอบด้านการจัดการท่องเที่ยว การมีโครงการหรือกิจกรรมที่สนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น เป็นต้น เป็นตัวแปรที่มีน้ำหนักความสำคัญในการบ่งชี้ถึงการดำเนินงานของ อปท. ในการสนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น (มีน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.849)

สำหรับผลการวิเคราะห์ห้อยประกอบลำดับที่สอง พบว่า การดำเนินงานของ อปท. ในการสนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น เป็นตัวแปรที่มีน้ำหนักความสำคัญมากที่สุดในบ่งชี้ถึงศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น (มีน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.947) โดยความพร้อมของโครงสร้างเชิงกายภาพในท้องถิ่น เป็นตัวแปรที่มีน้ำหนักความสำคัญรองลงมา (มีน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.849) สำหรับตัวแปรที่มีน้ำหนักความสำคัญน้อยที่สุดในบ่งชี้ถึงศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ได้แก่ การลงทุนของภาคเอกชนหรือความพร้อมในเรื่องการลงทุนของภาคเอกชนในการรองรับการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่น โดยมีน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.428 หรือมีความสำคัญน้อยกว่าการดำเนินงานของ อปท. และความพร้อมของโครงสร้างเชิงกายภาพในท้องถิ่นกว่าครึ่งหนึ่ง ทั้งนี้เพราะ อปท. รับผิดชอบงานบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อการท่องเที่ยวมาก เช่น การจัดการขยะมูลฝอย และสิ่งแวดล้อมเมืองและสุขอนามัย เป็นต้น

ผลลัพธ์ทั้งสองส่วนแสดงให้เห็นว่า ความพร้อมของนโยบายด้านการดูแลสุขภาพแวดล้อมในท้องถิ่น และสิ่งดึงดูดใจเป็นพื้นฐานสำคัญที่สะท้อนถึงความพร้อมด้านโครงสร้างของท้องถิ่นที่สนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในท้องถิ่น โดยมีสถานที่พักผ่อนเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวของภาคเอกชน ส่วนการจัดกิจกรรมสนับสนุนการท่องเที่ยวของ อปท. เป็นสิ่งที่แสดงถึงการดำเนินงานของ อปท. ที่เพิ่มเติมการสนับสนุนหรือส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในท้องถิ่น เช่น การจัดถนนคนเดิน หรืองานอีเว้นท์ (events) ต่างๆ

การดำเนินงานของ อปท. และความพร้อมของโครงสร้างเชิงกายภาพเป็นสองตัวแปรสำคัญที่บ่งชี้ถึงศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น แสดงว่า ท้องถิ่นที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวเป็นท้องถิ่นที่มีการสนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยวโดย อปท. พร้อมทั้งมีสิ่งดึงดูดใจที่โดดเด่นเพียงพอที่จะนำมาพัฒนาเป็นสินค้าท่องเที่ยวเพื่อดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวภายในท้องถิ่น หลังจากนั้นความพร้อมของนโยบายด้านการดูแลสุขภาพแวดล้อมและสิ่งดึงดูดใจในท้องถิ่นจะเข้ามาช่วยทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรท่องเที่ยวที่ยั่งยืน ส่วนภาคเอกชนเข้ามาลงทุนในด้านต่างๆ เพื่อรองรับความต้องการและการขยายตัวของนักท่องเที่ยว

4.4.2 การดำเนินงานของ อปท. กับความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

จากแบบจำลองเริ่มต้นในรูปที่ 4.3 มีการปรับปรุงแบบจำลองด้วยการเพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างความแปรปรวนของคลาดเคลื่อนจากการวัด (measurement error) ของตัวแปรภายนอกและภายใน เพื่อให้แบบจำลองกลมกลืน (fit) กับข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้จากการสำรวจ อปท. ท้องเที่ยวที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง และเพื่อให้ค่าสถิติที่ใช้วัดความกลมกลืนอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังแสดงในตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 ค่าสถิติที่ใช้วัดความกลมกลืน (goodness of fit) ของแบบจำลองความสัมพันธ์ระหว่างศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นและความสัมฤทธิ์ผลจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

ค่าสถิติที่ใช้วัดความกลมกลืน	เงื่อนไข	ค่าที่ได้	ผลการพิจารณา
1. χ^2	low χ^2 and not Sig.	46.705 (p-value = 0.362)	✓
2. $\chi^2 / d.f.$	≤ 2.00	1.061	✓
3. RMSEA	≤ 0.05	0.015 (0.000, 0.046)	✓
4. SRMR	≤ 0.05	0.034	✓
5. Comparative Fit Index (CFI)	≥ 0.95	0.996	✓
6. Tucker Lewis Index (TLI)	≥ 0.90	0.994	✓

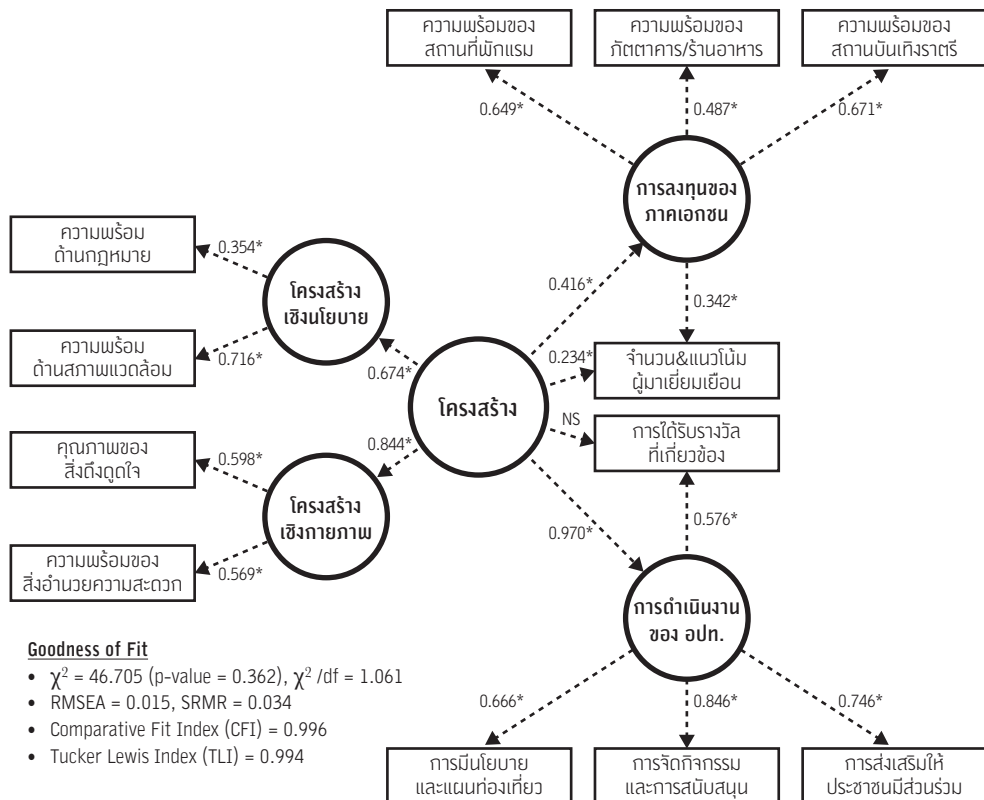
หมายเหตุ: χ^2 = Chi-square, RMSEA = root mean square error of approximation, SRMR = standardized root mean square residual
ที่มา: จากการคำนวณ

รูปที่ 4.5 แสดงค่าสัมประสิทธิ์มาตรฐานของแบบจำลองที่ปรับปรุงแล้ว โดยตัวเลขที่อยู่บนเส้นระหว่างตัวแปรสังเกต (สัญลักษณ์รูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า) และตัวแปรแฝง (สัญลักษณ์รูปวงกลม) คือ ค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐาน (standardized factor loading scores) ซึ่งได้อธิบายรายละเอียดในหัวข้อที่ผ่านมาแล้ว ขณะที่ตัวเลขที่อยู่บนเส้นอิทธิพลระหว่าง

ตัวแปรแฝง คือ ค่าสัมประสิทธิ์มาตรฐานของแบบจำลองสมการโครงสร้างที่แสดงอิทธิพลโดยตรงระหว่างตัวแปรแฝงต่างๆ ในแบบจำลอง

จากการทดสอบสมมติฐาน ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.5 (รูปที่ 4.5) พบว่ามีเพียงสมมติฐานที่ 4 (H_4 : โครงสร้างมีอิทธิพลโดยตรงต่อการได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้อง) ที่ถูกปฏิเสธ หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโครงสร้างไม่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ส่วนอีก 5 สมมติฐาน ไม่สามารถปฏิเสธสมมติฐานหลักได้ ซึ่งจากผลการทดสอบแสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโครงสร้างมีอิทธิพลโดยตรงต่อการลงทุนของภาคเอกชน การดำเนินงานของ อปท. และจำนวน&แนวโน้มผู้มาเยี่ยมชม ในขณะที่การลงทุนของภาคเอกชนมีอิทธิพลโดยตรงต่อจำนวน&แนวโน้มผู้มาเยี่ยมชม ส่วนการดำเนินงานของ อปท. มีอิทธิพลโดยตรงต่อการได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้อง

รูปที่ 4.5 ค่าสัมประสิทธิ์มาตรฐานของแบบจำลองความสัมพันธ์ระหว่างศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นและความสัมฤทธิ์ผลจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น



หมายเหตุ: * แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05, NS = ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05
ที่มา: จากการคำนวณ

ดังนั้นจากกล่าวได้ว่า เงื่อนไขด้านโครงสร้างเชิงนโยบายและกายภาพเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการตัดสินใจของภาคเอกชนและ อปท. เพื่อดำเนินการบนพื้นฐานเป้าหมายของความสัมฤทธิ์ผลที่แตกต่างกัน โดยการดำเนินการของภาคเอกชนจะผ่านการลงทุนในสิ่งสนับสนุนการท่องเที่ยวซึ่งมีอิทธิพลต่อจำนวน&แนวโน้มผู้มาเยี่ยมเยือนในท้องถิ่น ขณะที่การดำเนินการของ อปท. ในการสนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยวมีอิทธิพลต่อการได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้อง

ผลการประมาณค่าสัมประสิทธิ์มาตรฐานด้วยวิธี maximum likelihood estimation with robustness (MLR) พบว่า องค์ประกอบด้านโครงสร้างมีอิทธิพลโดยรวมต่อการดำเนินงานของ อปท. มากที่สุด (มีขนาดของอิทธิพลเท่ากับ 0.970) รองลงมา ได้แก่ การได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้อง (มีขนาดของอิทธิพลเท่ากับ 0.559) สำหรับการลงทุนของภาคเอกชนได้รับอิทธิพลโดยรวมจากองค์ประกอบด้านโครงสร้างน้อยที่สุด (มีขนาดของอิทธิพลเท่ากับ 0.376) ส่วนจำนวน&แนวโน้มผู้มาเยี่ยมเยือนได้รับอิทธิพลโดยรวมจากองค์ประกอบด้านโครงสร้างเพียง 0.372 ซึ่งน้อยกว่าอิทธิพลโดยรวมที่องค์ประกอบด้านโครงสร้างมีต่อการดำเนินงานของ อปท. ประมาณ 2.6 เท่า และองค์ประกอบด้านโครงสร้างมีอิทธิพลโดยตรงต่อการดำเนินงานของ อปท. สูงกว่าการลงทุนของภาคเอกชนประมาณ 2.3 เท่า สำหรับการลงทุนของภาคเอกชนมีอิทธิพลโดยตรงต่อจำนวน&แนวโน้มผู้มาเยี่ยมเยือนน้อยกว่าขนาดของอิทธิพลโดยตรงที่การดำเนินงานของ อปท. มีต่อการได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้องประมาณ 1.7 เท่า

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของการพหุการณ (squared multiple correlations: R^2) ที่แสดงในคอลัมน์สุดท้ายของตารางที่ 4.6 พบว่า องค์ประกอบด้านโครงสร้างซึ่งเป็นตัวแปรแฝงภายนอกสามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรการดำเนินงานของ อปท. ได้มากที่สุดถึงร้อยละ 94.1 ซึ่งสูงกว่าตัวแปรการได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้องที่อยู่ในลำดับรองลงมาเกือบ 3 เท่า (ประมาณร้อยละ 33.2) ส่วนตัวแปรจำนวน&แนวโน้มผู้มาเยี่ยมเยือน และการลงทุนของภาคเอกชน องค์ประกอบด้านโครงสร้างสามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรทั้งสองได้เพียงร้อยละ 23.8 และ 17.3 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.6 ขนาดของอิทธิพลและค่าสัมประสิทธิ์การพหุการณ (R^2) ของตัวแปรโครงสร้าง

ตัวแปรภายใน	อิทธิพลของตัวแปรโครงสร้าง			ค่าสัมประสิทธิ์การพหุการณ (R^2)
	ทางตรง	ทางอ้อม	โดยรวม	
การลงทุนของภาคเอกชน	0.416*	-	0.416*	0.173
การดำเนินงานของ อปท.	0.970*	-	0.970*	0.941
จำนวน&แนวโน้มผู้มาเยี่ยมเยือน	0.234*	0.142*	0.376*	0.238
การได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้อง	-	0.559*	0.559*	0.332

หมายเหตุ: * แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

ที่มา: จากการคำนวณ

ผลการศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างองค์ประกอบศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น แสดงให้เห็นในเชิงประจักษ์ว่า เงื่อนไขทางด้านโครงสร้างทางนโยบาย (องค์กร) และกายภาพ (โครงสร้างพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว) เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของ อปท. สูงกว่าการดำเนินงานของภาคเอกชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในท้องถิ่น โดยการดำเนินงานของ อปท. จะมีอิทธิพลต่อความสัมฤทธิ์ผลในเรื่องของการได้รับการยอมรับจากสังคมในลักษณะของการได้รับรางวัลหรือการรับรองมาตรฐานจากหน่วยงานที่น่าเชื่อถือ แต่จะยังไม่ส่งผลทำให้มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนนักท่องเที่ยว และชักจูงให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน สำหรับการดำเนินงานของภาคเอกชนที่เป็นการลงทุนในสิ่งสนับสนุนการท่องเที่ยวมีอิทธิพลทำให้มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้มาเยี่ยมเยือนภายในท้องถิ่น เพราะมีสถานที่พัก ร้านอาหารที่อำนวยความสะดวกให้นักท่องเที่ยวมากขึ้น

87

4.5 สรุปและข้อเสนอแนะ

บทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบในเชิงประจักษ์ถึงขนาดความสำคัญของการดำเนินงานของ อปท. ในการบ่งชี้ถึงศักยภาพด้านการท่องเที่ยว และขนาดอิทธิพลของการดำเนินงานของ อปท. ที่มีต่อความสัมฤทธิ์ผลจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น โดยบูรณาการแนวคิดการวัดความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางและการท่องเที่ยว ร่วมกับแนวคิด S-C-P paradigm ในการพัฒนาตัวชี้วัดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น และประยุกต์ใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบสองระดับและแบบจำลองสมการโครงสร้างวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ อปท. จำนวน 256 แห่ง เพื่อตรวจสอบในเชิงประจักษ์ถึงประเด็นดังกล่าว

ผลการศึกษาด้วยแบบจำลองการวัดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น พบว่า ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นประกอบด้วยหลายปัจจัยที่มีน้ำหนักความสำคัญแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ทั้งนี้การสนับสนุนและส่งเสริมของ อปท. ผ่านการดำเนินกิจกรรมท่องเที่ยวต่างๆ นับเป็นปัจจัยสำคัญมากกว่าปัจจัยอื่นในการบ่งชี้ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ความพร้อมในเรื่องของสิ่งดึงดูดใจที่สามารถพัฒนาเป็นสินค้าท่องเที่ยวเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ช่วยในการเสริมศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ทั้งนี้ อปท. ควรให้ความสำคัญกับนโยบายการดูแลสภาพแวดล้อมและสิ่งดึงดูดใจในท้องถิ่นเพื่อเสริมศักยภาพด้านการท่องเที่ยวภายในท้องถิ่น รวมทั้งกระตุ้นและส่งเสริมให้ภาคเอกชนลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวกและ/หรือสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวเพื่อรองรับความต้องการและการขยายตัวของนักท่องเที่ยว

ส่วนผลศึกษาด้วยแบบจำลองความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างองค์ประกอบของศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่นกับความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่น พบว่า เงื่อนไขทางด้านโครงสร้างทั้งในเชิงนโยบายและกายภาพของท้องถิ่น ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้เกิดการขยายตัวของผู้มาเยี่ยมเยือนหรือนักท่องเที่ยว ทั้งทางตรงและทางอ้อมผ่านการลงทุนของภาคเอกชน ขณะเดียวกันปัจจัยด้านโครงสร้างยังเป็นพื้นฐานสำคัญที่มีผลต่อการดำเนินงานของ อปท. ในด้านการท่องเที่ยว และนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลในเรื่องของการได้รับการยอมรับจากสังคมในลักษณะของการได้รับรางวัล

และ/หรือได้รับการรับรองมาตรฐาน ผลการศึกษาายังแสดงให้เห็นว่า อปท. มีบทบาทน้อยในการส่งเสริมหรือดึงดูดการลงทุนของภาคเอกชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่น รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของจำนวนและแนวโน้มของผู้มาเยี่ยมเยือนและ/หรือนักท่องเที่ยวในท้องถิ่น

88 ด้วยความสำคัญของ อปท. ในการเป็นองค์กรและปัจจัยสำคัญที่เสริมสร้างศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้อำนาจ อปท. ในการจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวในท้องถิ่นให้ครอบคลุมมากขึ้นโดยเฉพาะในทะเล 3 กม. จากฝั่ง และให้สามารถหารายได้จากทรัพยากรการท่องเที่ยวได้ ขณะเดียวกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลพื้นที่อนุรักษ์ อย่างเช่น กรมอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้ เป็นต้น ควรมีการทำงานร่วมกับ อปท. ในการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่อนุรักษ์ นอกจากนี้รัฐส่วนกลางควรมีการกำหนดหรือวางนโยบายและอุดหนุนงบประมาณในการให้ความรู้และส่งเสริมให้ อปท. เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวภายในท้องถิ่น เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรท่องเที่ยวของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ซึ่งจะนำมาสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- กมลวรรณ กาญจนกิตติ. 2545. **ศักยภาพของการท่องเที่ยวเชิงกีฬาในจังหวัดเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2549. **มาตรฐานการส่งเสริมการท่องเที่ยว**. กรุงเทพฯ: คมสัน วาฤทธิ. 2545. **ศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ: กรณีศึกษาชุมชนลำน้ำว่า อำเภอมะจรรย์ จังหวัดน่าน**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จุฑามาศ ลิ้มรัตนพันธ์. 2547. **ศักยภาพและการมีส่วนร่วมของชุมชนในโครงการเส้นทางท่องเที่ยวเชิงนิเวศ: กรณีศึกษาเขตเมืองจอมเพ็ด แขวงหลวงพระบาง สปป. ลาว**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ภูมิภาคศึกษา) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชุกลีน อุณวิจิตร. 2549. **ศักยภาพและความต้องการในการวางแผนและจัดการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. วารสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์การท่องเที่ยวไทยนานาชาติ ฉบับที่ 2 ปี 2549.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2547. **ความสามารถหารายได้ของเทศบาลและอบต. ทบพวนทฤษฎีและการศึกษาเชิงประจักษ์**. <http://www.mis.nu.ac.th/news.php?newsid=27>.
- นันทพร อติเรกโชติกุลการ. 2550. **พัฒนาการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวของ อบต. ในกลุ่มอีสานใต้**. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นรินทร์ บุญเนตร. 2547. **ศักยภาพการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ บ้านแม่กำปอง จังหวัดเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ปิยะลักษณ์ พุทธวงศ์. 2556. **โครงการศึกษาด้านการกระจายรายได้ของ อปท. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ**.
- พัทธมน บุญยรัตชัย. 2548. **ศักยภาพและความต้องการในการวางแผนและการจัดการท่องเที่ยวของภาคประชาสังคม และ NGO**. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- มธุรส ปรวบไพบร์. 2543. **ศักยภาพของชุมชนในการจัดการแหล่งท่องเที่ยว: กรณีชุมชนไทยทรงดำบ้านเขาย้อย ตำบลเขาย้อย อำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี**. การค้นคว้าอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- มาฆะ ชิตตะสังคะ. 2548. **บทเรียนจากกระบวนการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวโดยภาครัฐ เอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการเชิงพื้นที่อย่างยั่งยืนจังหวัดเชียงราย**. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ. 2548. **การพัฒนาท่องเที่ยวเชิงบูรณาการที่ยั่งยืนในลุ่มแม่น้ำโขง 1**. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____. 2555. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ: อำนาจ ปัญหาและข้อเสนอเชิงนโยบาย**. เชียงใหม่: มูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ.
- มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และอัครพงศ์ อันทอง. 2556. **การสร้างระบบจัดลำดับความสามารถของ อปท. ในการส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพสูง**. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____. 2557. **ปริทัศน์สถานภาพความรู้เศรษฐกิจท่องเที่ยวของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

- ยศ สันตสมบัติ และคณะ. 2544. **การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และ การจัดการทรัพยากร**. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาองค์ความรู้และศึกษานโยบายการจัดการ ทรัพยากรชีวภาพ.
- วัชรีย์ ชูรักษา. 2548. ศักยภาพขององค์ก่อนปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ผลกระทบและการ ตอบสนองต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน. **e-TAT Tourism Journal** 3/2548 (กรกฎาคม-กันยายน).
- ศิริพันธุ์ ไพโรจน์รัตน์. 2543. **ความพร้อมของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทรัพยากร การท่องเที่ยวเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในจังหวัดเชียงราย**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร มหาบัณฑิต (การจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ศิโรรัตน์ หอมนาน. 2547. **ศักยภาพการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงเกษตรหมู่บ้านรอบบริเวณศูนย์ศึกษา การพัฒนาห้วยฮ่องไคร้อันเนื่องมาจากพระราชดำริ**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (เกษตรศาสตร์) ส่งเสริมการเกษตร. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมพงษ์ ธงไชย. 2547. **ความพร้อมในการบริการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นของไทยในกลุ่มจังหวัดริมแม่น้ำโขงตอนล่าง**. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สมยศ มะลิลา. 2546. **บทบาทและศักยภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีต่อการพัฒนาการท่องเที่ยว จังหวัดลพบุรี: ศึกษากรณีเทศบาลเมืองลพบุรี**. ปัญหาพิเศษ (รป.ม.) มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สำเนาวิ เสาวกุล และคณะ. 2550. **บทบาทของผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว ในกลุ่มจังหวัดอีสานใต้**. วารสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์การท่องเที่ยวไทยนานาชาติ ฉบับที่ 3 ปี 2550.
- สุจิตราภา พันธุ์วิไล. 2548. **ศักยภาพและความต้องการในการวางแผนและการจัดการท่องเที่ยวของ 19 ชุมชนในจังหวัดเชียงราย**. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย.
- Direk Patmasiriwat. 2012. **Fiscal Inequality and Grant Allocation: Provincial Analysis of Thailand's Local Government Finance**.
- Hair, J. F., Black, W.C., Babin, B.J. and Anderson, R.E. 2010. **Multivariate Data Analysis**. 7th ed. New Jersey: Prentice-Hall International.
- Kline, R.B. 2012. Assumptions of structural equation modeling. **Handbook of Structural Equation Modeling**. Hoyle, R. New York: Guilford Press: 111-125.
- Mason, E.S. 1939. Price and production policies of large-scale enterprise. **The American Economic Review** 29(1): 61-74.
- Muthén, L.K. and Muthén, B.O. 2012. **Mplus User's Guide**. 7th Los Angeles, CA.
- Tabachnick, B.G. and Fidell, L.S. 2012. **Using Multivariate Statistics**. 6th ed. New York: Pearson.
- Untong, A., Phuangsaichai, S., Taweelerkunthon, N. and Tejawaree, J. 2006. Income distribution and community-based tourism: three case studies in Thailand. **Journal of GMS Development Studies** 3(1): 69-82.
- World Economic Forum. 2013. **The Travel & Tourism Competitiveness Report 2013**. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_TravelTourism_Report_2013.pdf (June 4, 2013)

5

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ที่มาของพันธกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และได้รับการยืนยันอีกครั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งมาตรา 290 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ บัญญัติเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ (2550) บันทึกเหตุผลไว้ว่า “โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมรับรู้สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยและการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่”

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ได้รักษาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ในส่วนของ อปท. และเพิ่มบทบัญญัติในส่วนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิชุมชน รวมถึงเพิ่มบทบัญญัติให้ อปท. มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น มีการบัญญัติเรื่อง อปท. ไว้ในหมวด 14 มาตรา 281-290 โดยให้ อปท. สามารถดำเนินนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารบุคคล การเงินและการคลังได้ (กอบกุล ราชเนตร, 2555) โดยเฉพาะมาตรา 290 ให้ อปท. มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 290)

- 1) การจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- 2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

- 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมในนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
- 4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

92

อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ อปท. ดังที่กล่าวมาแล้วยังมีได้มีการร่างขึ้น ในปัจจุบัน อปท. มีอำนาจหน้าที่ตามที่หน่วยงานส่วนกลางมอบอำนาจหรือถ่ายโอน รวมทั้งมีอำนาจตามกฎหมายการจัดตั้งองค์กร ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ในมาตรา 66-72 ได้ระบุถึงบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในมาตรา 67 จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก ให้มีการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น ส่วนในมาตรา 16 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะ โดย อปท. มีหน้าที่ถึง 31 ด้าน เพื่อบริการแก่ประชาชน อย่างเช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการท่องเที่ยว การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดูแลรักษาที่สาธารณะ เป็นต้น (รัชเกียรติ ศิริจันทร์วานนท์, 2551)

จากข้างต้นจะเห็นว่า อปท. มีบทบาท และหน้าที่อย่างกว้างขวางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จากการสำรวจความคิดเห็นของ อปท. ทั่วประเทศ จำนวน 2,773 แห่ง เกี่ยวกับปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยบทกฎหมายที่เป็นอุปสรรค โดยสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2554 พบว่า ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ของ อปท. ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนน้ำ การบุกรุกทำลายป่า และการบำรุงรักษาแหล่งน้ำ (มิ่งสรรพ ชาวสอาด และคณะ, 2555) โดย อปท. กว่าร้อยละ 76.52 ของชุดตัวอย่าง มีการจัดสรรงบประมาณในปีที่ผ่านมาไม่เกิน 5 แสนบาท เพื่อดูแลทรัพยากรธรรมชาติ งบประมาณดังกล่าวใช้ในการบำรุงรักษาต้นไม้ ควบคุมและจัดการไฟฟ้า และแก้ไขปัญหาการกัดเซาะริมตลิ่งมากที่สุด สำหรับปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเรื่องของการดูแลที่สาธารณะ การจัดการที่ดิน ทำกิน และการจัดการน้ำ เป็นปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายที่ อปท. ประสบมากที่สุดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยปัญหาด้านกฎหมายที่ อปท. ประสบมากที่สุดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ การขาดความรู้ในการใช้กฎหมายของบุคลากร นอกจากนี้ผู้บริหาร อปท. มีความคิดเห็นว่า กฎหมายควรเพิ่มอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้แก่ อปท. เพื่อให้ อปท. สามารถปฏิบัติงานได้ดีขึ้น ในการสำรวจยังพบว่า กฎหมายป่าไม้ กฎหมายชุดดินและถมดิน กฎหมายชลประทาน และกฎหมายของกรมเจ้าท่า เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปฏิบัติภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท. มากที่สุด (ตารางที่ 5.1)

จากข้อมูลข้างต้นทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. เกี่ยวกับปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตัวบทกฎหมายที่เป็นอุปสรรค ซึ่งนำมาสู่คำถามที่สำคัญว่า ควรจัดสรรอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ อปท. แດไหน และอย่างไร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทราบถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมของผู้บริหาร อปท. ในการเข้าไปจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาในบทนี้ก็เพื่อพยายามที่จะตอบคำถามใน 3 ประเด็น คือ

- 1) กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้อำนาจ อปท. ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากเพียงใด
- 2) อปท. มีความพร้อมที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้แค่ไหน ความพร้อมนี้อาจวัดจากความรู้ด้านกฎหมายที่มีอยู่ นวัตกรรมด้านการจัดการ เช่น การมีข้อบัญญัติรวมถึงกลุ่มอนุรักษ์และอาสาสมัครที่มีอยู่ในท้องถิ่น ในที่นี้จะวัดความรู้และความเข้าใจด้านกฎหมายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) มี อปท. จำนวนมากเท่าไรที่ต้องการอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและ อปท. เหล่านี้ต้องการอำนาจอะไรเพิ่มเติม

ตารางที่ 5.1 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท.

รายการ	การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
1. ปัญหาที่สำคัญที่สุด	1. การขาดแคลนน้ำ/การบำรุงรักษาแหล่งน้ำ 2. การบุกรุกทำลายป่า 3. ไฟป่า
2. งบประมาณในการดูแล (ปีที่ผ่านมา)	อปท. น้อยกว่า 1/3 มีงบประมาณน้อยกว่า 50,000 บาท หรือไม่มีเลย
3. งบประมาณถูกนำมาใช้เพื่อ	1. บำรุงรักษาต้นไม้/ป่าไม้ 2. ควบคุมและจัดการไฟป่า 3. แก้ไขปัญหาการกัดเซาะริมตลิ่ง
4. ลำดับของประเภททรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ อปท. มีปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย	1. การดูแลพื้นที่สาธารณะ 2. การจัดการเรื่องที่ดินทำกิน 3. การจัดการน้ำ
5. ในกระบวนการจัดการปัญหาที่ประสบมากที่สุด	1. บุคลากรขาดความรู้ในการใช้กฎหมาย (ร้อยละ 51.21 ของชุดตัวอย่าง) 2. การถ่ายโอนภารกิจไม่ชัดเจน 3. กฎหมายมีความซ้ำซ้อน
6. ความเห็นต่อการให้อำนาจของกฎหมาย	ควรเพิ่มอำนาจให้ปฏิบัติงานดีขึ้น (ร้อยละ 53.36 ของชุดตัวอย่าง)
7. ต้องการให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น	1. การจัดการน้ำ 2. การอนุรักษ์และการจัดการป่าไม้ 3. การอนุญาตและควบคุมตามกฎหมายแร่
8. กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติ	1. กฎหมายป่าไม้ 2. กฎหมายขุดดินและถมดิน 3. กฎหมายชลประทาน และกฎหมายของกรมเจ้าท่า
9. หน่วยงานที่มีปัญหาในการประสานงานมากที่สุด	1. กำนันผู้ใหญ่บ้าน 2. หน่วยงานภูมิภาค 3. นายอำเภอ

ดังนั้น เพื่อให้มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงศักยภาพ ความต้องการ ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งมีผลต่อการปฏิรูประบบการบริหารจัดการในอนาคต จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาปัญหาอุปสรรคทางกฎหมาย การสำรวจความเห็นของ อปท. ถึงระดับความสำคัญของปัญหา ความรู้ความเข้าใจของผู้บริหารในประเด็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้นำ อปท. ที่มีนวัตกรรมแสดงความคิดเห็นในประเด็นที่ต้องการให้มีการปฏิรูป และทำการวิจัยเป็นกรณีศึกษาในระดับพื้นที่เพื่อให้เข้าใจถึงปัญหาความซับซ้อนของอำนาจอย่างถ่องแท้ ความแตกต่างของศักยภาพของ อปท. ที่แตกต่างกัน และเงื่อนไขภายในชุมชนตลอดจนนโยบายเฉพาะกิจของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย เพื่อนำมาประกอบการเสนอแนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจ และการร่างกฎหมายต่อไป

ทั้งนี้จะมีการวิเคราะห์ร่วมกับปัจจัยอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อวิสัยทัศน์ของท้องถิ่น ได้แก่ ขนาดของ อปท. ประเภทของ อปท. (เทศบาล/อบต.) และทำเลที่ตั้งของ อปท. (เมือง/กึ่งเมือง-กึ่งชนบท/ชนบท)

5.1 ขอบเขตอำนาจทางกฎหมายของ อปท.

ก่อนที่จะวิเคราะห์ความเข้าใจของผู้บริหาร อปท. เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจทางกฎหมายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จะต้องทบทวนขอบเขตอำนาจทางกฎหมายของ อปท. ก่อน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 บัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ อปท. ไว้ในมาตรา 290 อปท. ย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ 4 ประการ ดังปรากฏในตอนต้นของบทนี้ แต่ในความเป็นจริง นโยบายทรัพยากรธรรมชาติของไทยกำหนดการบริหารแบบแยกส่วนแต่รวมศูนย์ตามภารกิจของหน่วยงานของรัฐ แม้แต่ในส่วนราชการในกระทรวงเดียวกันก็จะแยกกันบริหารแบบเป็นเอกเทศ ต่างฝ่ายต่างก็ต้องมีกฎหมายของตน ดังนั้นจึงอาจขาดความเป็นเอกภาพ หรือความสอดคล้องเกื้อหนุนกันตามความจำเป็นและตามสภาพปัญหาในพื้นที่

กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากเป็นกฎหมายที่เขียนขึ้นมานานแล้ว เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีมาก่อนการกระจายอำนาจ จึงมิได้มีบทบาทของ อปท. อยู่ในกฎหมายมาแต่เดิม นอกจากนี้กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติแต่ละฉบับต่างก็กำหนดขอบเขตอำนาจไว้อย่างกว้างขวาง จนแทบไม่เหลือขอบเขตอำนาจใดๆ ให้ อปท. เข้ามาจัดการ ยกเว้น การดูแลและปราบปรามผู้กระทำผิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนอำนาจในการจัดสรรและการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ จะเป็นอำนาจของหน่วยงานเจ้าของกฎหมายเท่านั้น การมอบอำนาจที่เกิดขึ้นก็เป็นกรมอบอำนาจให้ไปทำแทนส่วนกลาง ตามนโยบายของส่วนกลาง มิใช่การถ่ายโอนอำนาจเพื่อไปร่วมคิดร่วมทำตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากนี้ การวิเคราะห์กฎหมายได้มีการทบทวนกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติทั้งในรูปพระราชบัญญัติและกฎหมายรอง รวมทั้งสืบค้นคดีในศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ตลอดจนข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กอบกุล ราชะนาคร และคณะ, 2555) สามารถสรุปได้ว่าเมื่อมีความไม่ชัดเจนเกิดขึ้นให้ถือกฎหมายเฉพาะเป็นหลัก กฎหมายกระจายอำนาจเป็นรอง และหากกฎหมายเฉพาะมิได้ให้อำนาจไว้ถือว่าไม่มีอำนาจ อำนาจต่างๆ ที่ส่วนกลางได้มอบและถ่ายโอนให้ อปท. ได้สรุปไว้ในตารางที่ 5.2 จะเห็นได้ว่า อปท. มีอำนาจจำกัด โดยมีประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

1) กฎหมายส่วนใหญ่ให้อปท. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่มีอำนาจในการให้อนุญาตการใช้ประโยชน์

2) พระราชบัญญัติ ชุดดิน ถมดิน เป็นพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจ อปท. มากที่สุดคือ ให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติ ระเบียบกิจกรรม วางเงินประกัน เก็บค่าธรรมเนียม และปรับ

3) กฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ แต่งตั้งให้ผู้บริหาร อปท. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายป่าไม้

4) กรมเจ้าท่าใช้วิธีมอบอำนาจให้ อปท. มีอำนาจอนุญาตได้ 8 รายการ

5) พระราชบัญญัติการประมงไม่ให้อำนาจใดๆ แก่ อปท. เลย แต่เก็บอากรค่าน้ำในท้องถิ่นและมอบให้ อปท.

6) กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจ อปท. ออกข้อบัญญัติการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสำหรับท้องถิ่น ร่างกฎหมายเฉพาะที่แต่ละหน่วยงานกำลังเตรียมการกันอยู่ก็ได้มีบทบาทของ อปท. กฎหมายเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสำหรับท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญก็ยังมีได้มีการจัดทำขึ้น

ในปัจจุบันหน่วยราชการต่างๆ ได้จัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติ ที่กำกับทรัพยากรขึ้นใหม่ให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น น้ำ ป่า ประมง แต่กฎหมายที่ร่างใหม่ก็ไม่ปรากฏว่าระบุอำนาจของ อปท. ในการจัดสรรทรัพยากร การตรวจสอบการใช้ และกำกับการใช้ทรัพยากรให้แก่ อปท. แต่อย่างใด

ตารางที่ 5.2 อำนาจหน้าที่ของ อปท. แยกตามทรัพยากร

อำนาจและภารกิจของ อปท. ตามกฎหมาย	ทรัพยากร ป่าไม้	ที่ สาธารณะ	ที่ดิน/ ถมดิน	ทรัพยากร ประมง	ทรัพยากร แร่	ทรัพยากร น้ำ	คูคลอง ทางน้ำ สาธารณะ
1. ดูแล บำรุงรักษา/ควบคุม	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓
2. แต่งตั้งเป็น พนง.เจ้าหน้าที่	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✗
3. อำนาจในการจับกุม/รื้อถอน	✓	✗	✗	✗	-	✗	✓
4. อำนาจในการออกข้อบัญญัติ/กฎหมายรอง	✗	✗	✓	✗	✗	✗	-
5. อำนาจในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์	✗	✗	-	✗	✗	✓	✓
6. ให้ความเห็นชอบโครงการในพื้นที่	✓	✓	-	✗	✓	✗	-
7. อำนาจในการระงับกิจกรรม	✗	-	✓	✗	✗	✗	✗
8. อำนาจในการเพิกถอนสิทธิ/ใบอนุญาต	✗	✗	✗	✗	✗	-	-
9. อำนาจในการให้วางเงินประกัน	-	-	✓	-	-	✗	-
10. อำนาจในการปรับ	✗	-	✗	✗	-	✗	✓
11. อำนาจ/ ภารกิจในการเก็บค่าธรรมเนียม	-	✓	✗	✗	✗	✗	✓
12. ได้รับส่วนแบ่งจากภาษี/ค่าธรรมเนียม	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓

หมายเหตุ: 1. ✓ อปท.มีอำนาจหน้าที่, ✗ อำนาจอยู่ที่ผู้อื่น, - ไม่มีภาระตามกฎหมาย

2. รายละเอียดของกฎหมายที่ใช้กำกับอยู่ในภาคผนวกท้ายบท

ที่มา: มีงสรรค์ ชาวสอาด และคณะ: (2555)

ผลของการประชุมร่วมกับผู้บริหาร อปท. และกรณีศึกษา (มีงสรรค์ ชาวสอาด และคณะ, 2555) พบว่า อปท. มีขอบเขตจำกัดจริง ซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน เช่น ปัญหาสิ่งปลูกสร้างผิดกฎหมายในที่สาธารณะ เช่น บนเกาะ ชายฝั่ง เป็นต้น ซึ่ง อปท. ไม่สามารถรื้อถอนได้หรือเมื่อประชาชนมีปัญหาขัดแย้งเรื่องที่ดินทำกินที่มีข้อสงสัยว่านายทุนออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ เมื่อ อปท. ขอใช้ข้อมูลจากกรมที่ดินก็มีค่าธรรมเนียมและไม่มีอำนาจเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ทิ้งร้างว่างเปล่าเกินกว่าเวลาที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ อปท. ก็ยังไม่มีอำนาจในทะเล ทั้งๆ ที่ต้องเก็บขยะจากทะเลและบนเกาะ และไม่มีอำนาจเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ทรัพยากรท่องเที่ยว เช่น การปีนเขา การดำน้ำ ฯลฯ เป็นต้น

5.2 ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

คำถามเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นคำถามว่าด้วยภารกิจที่ได้ถ่ายโอนมาแล้วและขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่ได้มาพร้อมกับการถ่ายโอน ส่วนที่สอง เป็นอำนาจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และจัดสรรการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น ส่วนที่สาม เป็นคำถามว่าด้วยการหารายได้จากทรัพยากรท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติที่ท้องถิ่นเกี่ยวข้องแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ ทรัพยากรป่าไม้ ที่สาธารณะ แม่น้ำและชายฝั่ง ข้อควรสังเกต คือ นักวิจัยไม่ได้รวมทรัพยากรประมงไว้ด้วย เพราะยังไม่มีกรมมอบอำนาจใดๆ ให้ อปท. ตามกฎหมายประมงในขณะนั้น

การทดสอบความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของผู้บริหารโดยแบ่งกลุ่ม 3 กลุ่ม ตามวิธีการในบทที่ 2 โดยกลุ่ม 1 มีวิสัยทัศน์กว้างขวางทั้งด้านให้บริการสาธารณะ ท้องถิ่นนิยม และการมีส่วนร่วมนิยม 469 แห่ง กลุ่ม 2 เป็นกลุ่มนิยมการมีส่วนร่วมและ ท้องถิ่นนิยม 257 แห่ง และกลุ่ม 3 เป็นกลุ่มบริการนิยมซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดรวม 1,908 แห่ง สำหรับคำตอบได้ตัดเอาคำตอบในกรณีที่ อปท. ไม่มีพื้นที่ที่เกี่ยวข้องในหัวข้อนั้นๆ ออกจาก การวิเคราะห์ เช่น หาก อปท. ไม่มีพื้นที่ป่าไม้ในเขตปกครองก็จะถูกตัดออกจากการวิเคราะห์ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ เป็นต้น จากการวิเคราะห์ พบว่า อปท. มีความเข้าใจ กฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณะดีที่สุดในกลุ่ม และมีความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพยากรอื่นๆ จำกัดกว่า เช่น อปท. เพียงร้อยละ 42 เท่านั้นที่ทราบว่า สามารถเก็บภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ในพื้นที่เขตป่าสงวนได้ หากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ อย่างถูกต้อง (ข้อ ก.6 ในตารางที่ 5.3) และ อปท. ประมาณร้อยละ 36 ที่ทราบว่าสามารถ เก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการร้านค้าและค่าจัดการขยะในอุทยานแห่งชาติได้ (ข้อ ก.8 ในตารางที่ 5.3) เป็นต้น

สำหรับ อปท. ที่มีพื้นที่แม่น้ำ/ชายฝั่งเพียงร้อยละ 33 ที่ทราบว่า กรมเจ้าท่า ได้ถ่ายโอนภารกิจการดูแลท่าเทียบเรือข้ามฟากและการดูแลกระชังสัตว์น้ำจากกรมเจ้าท่า ให้แล้ว (ข้อที่ ค.1 ในตารางที่ 5.3) เป็นที่น่าสังเกตว่า อปท. ที่มีพื้นที่ป่าไม้ในอาณาเขต ของตนประมาณร้อยละ 20 เท่านั้น ที่ทราบว่า นายก อบต. และ นายกเทศมนตรีได้รับการ แต่งตั้งจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม กฎหมายป่าไม้ มีอำนาจป้องกัน จับกุม และปราบปรามผู้กระทำผิดตามกฎหมายป่าไม้ และยึดของกลางได้ (ข้อที่ ก.1 ในตารางที่ 5.3) อปท. เพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่ทราบว่า การเก็บของป่าเพื่อใช้ในครัวเรือนเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้ว (ข้อที่ ก.11 ในตารางที่ 5.3) หมายความว่า หาก อปท. มีข้อบัญญัติข้อนี้ออกมาก็จะเป็นข้อบัญญัติ ที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ตารางที่ 5.3 ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท. ในแต่ละกลุ่มตามความ เข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ

รายการ	หน่วย: เปอร์เซ็นต์ที่ตอบถูก			
	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	รวม
ก. ทรัพยากรป่าไม้				
1. นายก อบต./เทศมนตรีมีอำนาจจับกุมและปราบปราม ผู้กระทำผิดตาม พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ	19.61	22.58	17.87	18.61
2. นายก อบต./เทศมนตรีไม่มีอำนาจจัดสรรป่าเสื่อมโทรมให้แก่ผู้ยากไร้	79.75	72.45	78.67	78.22
3. นายก อบต./เทศมนตรีไม่สามารถขอใช้ประโยชน์ที่ดิน ในอุทยานแห่งชาติได้ตามกฎหมาย	31.41	31.52	24.76	26.48
4. อปท. ไม่สามารถขอใช้ประโยชน์ที่ดินในอุทยานแห่งชาติได้ตามกฎหมาย	28.00	54.84	40.51	39.94
5. อปท. ไม่สามารถเก็บภาษีบำรุงท้องที่จากพื้นที่ทำมาหากินในเขตป่าสงวน	65.00	61.86	68.33	67.14
6. อปท. เก็บภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างในเขตป่าสงวนได้ หากได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้แล้วอย่างถูกต้อง	44.65	50.53	40.88	42.43

ตารางที่ 5.3 ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท. ในแต่ละกลุ่มตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ (ต่อ)

รายการ	หน่วย: เปอร์เซ็นต์ที่ตอบถูก			
	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	รวม
7. อปท. ขอใช้ประโยชน์ที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติจากกรมป่าไม้ได้	55.63	53.13	44.75	47.35
8. อปท. สามารถเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการร้านค้าและขยะในเขตอุทยาน	41.18	45.16	33.90	36.16
9. อปท. ไม่สามารถออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรในป่าสงวนแห่งชาติได้	41.88	41.67	42.16	42.07
10. อปท. ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติมีรายได้จากส่วนแบ่งรายได้จากค่าธรรมเนียมอุทยานแห่งชาติ	46.00	74.19	49.36	51.27
11. อปท. ออกข้อบัญญัติกำหนดกติกาการเก็บของป่าในเขตป่าสงวน	20.25	23.40	17.80	18.74
เปอร์เซ็นต์ที่ตอบถูกเฉลี่ย [F-statistic = 1.446]	32.21	32.76	30.46	30.38
ข. การบริหารจัดการที่สาธารณะ				
1. อปท. มีอำนาจดูแลที่สาธารณะประโยชน์ร่วมกับนายอำเภอ	81.39	79.12	78.68	79.21
2. อปท. สามารถใช้ที่สาธารณะประโยชน์เพื่อหารายได้ โดยต้องขออนุญาตจากกรมที่ดิน	63.32	63.60	60.98	61.65
3. อปท. จะใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุได้ แต่ต้องขออนุญาตจากกรมธนารักษ์ก่อน	86.58	83.67	85.10	85.22
4. อปท. จะใช้ประโยชน์จากที่ นสล. ได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้	64.92	62.65	61.88	62.50
เปอร์เซ็นต์ที่ตอบถูกเฉลี่ย [F-statistic =0.008]	73.33	71.63	71.11	71.62
ค. การบริหารจัดการที่สาธารณะ				
1. อปท. มีอำนาจดูแลที่สาธารณะประโยชน์ร่วมกับนายอำเภอ	81.39	79.12	78.68	79.21
2. อปท. สามารถใช้ที่สาธารณะประโยชน์เพื่อหารายได้ โดยต้องขออนุญาตจากกรมที่ดิน	63.32	63.60	60.98	61.65
3. อปท. จะใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุได้ แต่ต้องขออนุญาตจากกรมธนารักษ์ก่อน	86.58	83.67	85.10	85.22
4. อปท. จะใช้ประโยชน์จากที่ นสล. ได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้	64.92	62.65	61.88	62.50
เปอร์เซ็นต์ที่ตอบถูกเฉลี่ย [F-statistic =0.008]	73.33	71.63	71.11	71.62
ง. การบริหารจัดการแม่น้ำ/ชายฝั่ง				
1. อปท. ใต้รับการถ่ายโอนภารกิจดูแลท่าเทียบเรือข้ามฟากกระชังจากกรมเจ้าท่า	32.79	25.00	34.05	32.64
2. อปท. สามารถเก็บค่าธรรมเนียมสิ่งก่อสร้างที่ล่องลำน้ำ เป็นรายได้ของท้องถิ่นได้	40.98	46.51	43.72	43.58
3. ที่ชายหาดน้ำท่วมไม่ถึงเป็นที่สาธารณะประโยชน์ที่ อปท. และนายอำเภอดูแลร่วมกัน	68.33	56.10	54.55	57.23
4. อปท. ไม่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตจับสัตว์น้ำในห้วย หลอง คลอง บึง	47.54	48.84	46.12	46.73
5. อปท. ไม่มีอำนาจในการอนุมัติการก่อสร้างเรือนแพในทะเลสาบ คลอง บึง ฯลฯ	37.70	40.48	43.29	41.92
เปอร์เซ็นต์ที่ตอบถูกเฉลี่ย [F-statistic =0.209]	45.25	41.82	44.03	44.31

ที่มา: จากการคำนวณ

เมื่อแยก อปท. ออกเป็นกลุ่มตามวิสัยทัศน์ 3 กลุ่ม ตามวิธีการที่ระบุไว้แล้วในบทที่ 2 พบว่า ทั้ง 3 กลุ่ม มีความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 (ทดสอบด้วยสถิติ F) ยกเว้น ในด้านการใช้ที่สาธารณะ ซึ่งกลุ่ม 1 มีสูงกว่ากลุ่ม 2 และกลุ่ม 3 เพียงเล็กน้อย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาร้อยละของคำตอบที่ตอบถูก โดยรวมแล้วพบว่า มีผู้บริหารตอบคำถามเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติถูกร้อยละ 50 ของผู้ตอบคำถามในข้อนี้ๆ หมายความว่า ผู้บริหาร อปท. ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารทรัพยากรธรรมชาติ จึงไม่ได้ให้ความสนใจกับอำนาจทางกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาในอดีต (มณีภัทร เพชรคำ, 2551; แพรว ศรีรัตน์, 2551) และยังใช้งบประมาณในด้านนี้ค่อนข้างน้อย (ธนากร คำมาเร็ว, 2552)

5.3 อำนาจในการบริหารจัดการ

เมื่อแบ่ง อปท. ตามกลุ่มขอบเขตวิสัยทัศน์ออกเป็น 3 กลุ่ม (ดูรายละเอียดของการแบ่งกลุ่มในบทที่ 2) พบว่า กลุ่ม 1 เป็นกลุ่มที่ต้องการอำนาจมากขึ้นในเกือบทุกเรื่องอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 เนื่องจากเป็นกลุ่มที่สนใจขับเคลื่อนทุกด้าน (ตารางที่ 5.4) อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ทราบความแรงตัวตนและความสำคัญของอำนาจที่ต้องการในแต่ละเรื่อง ในที่นี้จึงประยุกต์ใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (CFA) ในการค้นหาความสำคัญของอำนาจการบริหารจัดการที่ อปท. ต้องการเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 5.4 ทศนคติเกี่ยวกับอำนาจที่ อปท. ควรจะมีเพิ่มขึ้นของ อปท. ในแต่ละกลุ่มตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ

ค่าคะแนนเต็ม = 10				
อำนาจหน้าที่ของ อปท. ที่ควรมีเพิ่ม	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	F-statistic
1. อำนาจในการนำที่ดินสาธารณะมาจัดสรร	7.72	7.47	6.96	25.52***
มีอำนาจในการนำที่ดินสาธารณะมาจัดสรรให้ผู้ไร้ที่ทำกินในท้องถิ่น	7.05	6.94	6.35	9.89***
มีอำนาจนำที่ดินสาธารณะมาจัดสรรได้เพื่อกิจกรรมสาธารณะประโยชน์	8.07	7.79	7.20	21.34***
2. อำนาจในการดูแลและจัดการที่สาธารณะ	8.22	7.87	7.17	48.40***
มีอำนาจในการนำที่ดินสาธารณะมาหารายได้ให้ท้องถิ่น	8.61	8.04	7.46	36.24***
มีอำนาจตรวจสอบและเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ได้มาโดยมิชอบ	8.22	7.87	7.17	22.67***
มีอำนาจขับไล่ เพ็งพัก ร้านค้าในที่สาธารณะ	8.02	7.71	6.90	31.04***
3. อำนาจในการจัดการที่เกี่ยวกับประมง	8.62	8.24	7.55	51.19***
มีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่จับและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำร่วมกับกรมประมง	8.88	8.32	7.82	38.27***
มีส่วนร่วมในการกำหนดชนิดและลักษณะเครื่องมือร่วมกับกรมประมง	9.02	8.27	7.72	53.87***
มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายประมง	7.72	7.63	6.89	16.35***
4. การถ่ายโอนอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร	8.89	8.36	8.06	22.51***
การถ่ายโอนอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรควรเป็นไปตามศักยภาพของท้องถิ่น	8.89	8.36	8.06	

ตารางที่ 5.4 ทิศนคติเกี่ยวกับอำนาจที่ อปท. ควรมีเพิ่มขึ้นของ อปท. ในแต่ละกลุ่มตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ (ต่อ)

		ค่าคะแนนเต็ม = 10			
อำนาจหน้าที่ของ อปท. ที่ควรมีเพิ่ม		กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	F-statistic
5. อำนาจในการจัดการทางด้านการคลัง		8.92	8.58	8.00	34.48***
มีอิสระที่จะตราข้อบังคับในด้านการคลัง		9.05	8.41	7.78	51.58***
มีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดประเภทและเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น		9.45	8.87	8.31	56.97***
มีส่วนแบ่งรายได้จากการท่องเที่ยว		9.39	8.83	8.41	48.90***
ควรถูกกำหนดให้ภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นภาษีท้องถิ่น		9.56	9.14	8.74	41.30***
มีส่วนแบ่งรายได้จากภาษีที่เก็บจากรายได้ทุกประเภทที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น		9.32	8.81	8.31	74.36***

หมายเหตุ: ***, ** และ * แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01, 0.05 และ 0.10 ตามลำดับ
ที่มา: จากการคำนวณ

จากตารางที่ 5.5 ค่าสถิติ KMO แสดงให้เห็นว่า อำนาจที่ อปท. ต้องการเพิ่มทั้ง 5 ด้านมีความสัมพันธ์กันสูงจนสามารถนำมาสกัดเป็นองค์ประกอบ หรือจัดเป็นชุดปัจจัยที่สะท้อนทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจที่ อปท. ควรมีเพิ่ม และองค์ประกอบที่สกัดได้สามารถอธิบายความแปรปรวนที่เกิดขึ้นในประเด็นอำนาจย่อยที่ อปท. ต้องการเพิ่มทั้ง 5 ด้าน ได้สูงกว่าร้อยละ 50 ขณะที่ค่าน้ำหนักองค์ประกอบที่ได้จากวิธี PCA สะท้อนให้เห็นความสำคัญของอำนาจในแต่ละด้านที่ อปท. แต่ละกลุ่มต้องการเพิ่ม ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า อปท. กลุ่ม 1 ต้องการอำนาจการดูแลที่สาธารณะและประมงมากที่สุด ขณะที่กลุ่ม 2 คือกลุ่มท้องถิ่นนิยม และกลุ่ม 3 คือ กลุ่มบริกรนิยม ต้องการอำนาจเพิ่มขึ้นในด้านการประมงและการคลังมากที่สุด

ตารางที่ 5.5 ค่าน้ำหนักความสำคัญของทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจที่ อปท. ควรมีเพิ่มของ อปท. ในแต่ละกลุ่มตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ

อำนาจหน้าที่ของ อปท. ที่ควรมีเพิ่ม	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3
1. อำนาจในการนำที่ดินสาธารณะมาจัดสรร	0.596	0.765	0.680
2. อำนาจในการดูแลและจัดการที่สาธารณะ	0.815	0.798	0.799
3. อำนาจในการจัดการที่เกี่ยวกับการประมง	0.804	0.825	0.848
4. การถ่ายโอนอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร	0.549	0.720	0.724
5. อำนาจในการจัดการทางด้านการคลัง	0.742	0.819	0.817
Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) [% of variance]	0.78 [50.34%]	0.84 [61.87%]	0.81 [60.21%]

ที่มา: จากการคำนวณ

ส่วนตารางที่ 5.6 แสดงค่าน้ำหนักความสำคัญของประเด็นอำนาจย่อยที่ อปท. แต่ละกลุ่มต้องการ ซึ่ง อปท. แต่ละกลุ่มต้องการอำนาจย่อยแตกต่างกัน เช่น อปท. กลุ่ม 3 ต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดชนิดและลักษณะเครื่องมือประมงร่วมกับกรมประมง ส่วนกลุ่ม 2 ต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดทั้งพื้นที่และชนิดของเครื่องมือประมงกับกรมประมง อย่างไรก็ตาม อปท. ทั้ง 3 กลุ่ม ต้องการอำนาจในการจัดการด้านการคลังในเรื่องรายได้ด้านการท่องเที่ยว ส่วนอำนาจในการดูแลจัดการที่สาธารณะ อปท. ทั้ง 3 กลุ่ม ต้องการมีอำนาจตรวจสอบเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ได้มาโดยมิชอบ และต้องการอำนาจในการขับไล่เพิงพักร้านค้าในที่สาธารณะเหมือนกัน

101

ตารางที่ 5.6 ค่าน้ำหนักความสำคัญของทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจที่ อปท. ควรมีเพิ่ม 3 ลำดับแรก ของ อปท. ในแต่ละกลุ่มตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ

อำนาจหน้าที่ของ อปท. ที่ควรมีเพิ่ม	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3
1. อำนาจในการจัดการเกี่ยวกับประมง			
มีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่จับและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำร่วมกับกรมประมง	0.915	0.945	0.915
มีส่วนร่วมในการกำหนดชนิดและลักษณะเครื่องมือประมงร่วมกับกรมประมง	0.936	0.946	0.926
มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายประมง	0.711	0.800	0.787
Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) [% of variance]	0.61 [74.02%]	0.66 [80.96%]	0.67 [77.16%]
2. อำนาจในการจัดการทางด้านการคลัง			
มีอิสระที่จะตราข้อบังคับในด้านการคลัง	0.708	0.741	0.673
ออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดประเภทและเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรท่องเที่ยว	0.869	0.861	0.860
มีส่วนแบ่งรายได้จากการท่องเที่ยว	0.922	0.902	0.919
ควรกำหนดให้ภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นภาษีท้องถิ่น	0.900	0.896	0.899
มีส่วนแบ่งรายได้จากภาษีที่เก็บจากรายได้ทุกประเภทที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น	0.891	0.808	0.866
Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) [% of variance]	0.85 [74.23%]	0.85 [71.18%]	0.85 [71.91%]
3. อำนาจในการดูแลและจัดการที่สาธารณะ			
มีอำนาจในการนำที่ดินสาธารณะมาหารายได้ให้ท้องถิ่น	0.671	0.708	0.741
มีอำนาจตรวจสอบและเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ได้มาโดยมิชอบ	0.821	0.845	0.824
มีอำนาจขับไล่ เพิงพัก ร้านค้าในที่สาธารณะ	0.800	0.829	0.835
Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) [% of variance]	0.62 [58.80%]	0.64 [63.41%]	0.66 [64.16%]

ที่มา: จากการคำนวณ

5.4 รุปรูป อภิปราย และข้อเสนอแนะ

บทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินความพร้อมจากความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่มีอยู่ของผู้บริหาร และทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจที่ควรมีเพิ่ม ผลการศึกษาสรุปได้ว่า หากแบ่ง อปท. ออกเป็น 3 กลุ่ม ตามแนวคิดบริการนิยม การมีส่วนร่วมนิยม และท้องถิ่นนิยม และการให้ความสำคัญกับวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายของการกระจายอำนาจ โดยกลุ่มที่ตอบสนองต่อแนวคิดทุกด้านมีประมาณร้อยละ 18 ของทั้งหมด ความพร้อมที่วัดในด้านความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 เช่นเดียวกับความพร้อมในด้านการมีกลุ่มอนุรักษ์ภายในท้องถิ่นก็ไม่แตกต่างกันด้วย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า อปท. กลุ่มใหญ่ๆ (ร้อยละ 28) มีความพร้อมในระดับจิตสำนึก ซึ่งงานศึกษาในอดีตบางชิ้นพบว่า อปท. ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยมาก ยกเว้น ด้านการจัดการน้ำและการจัดการขยะ (มณีภัทร เพชรคำ, 2551; แพรว ศรีรัตน์, 2551) โดยดูได้จากการจัดสรรงบประมาณที่จำกัด (ธนกร คำมาเร็ว, 2552)

นอกจากนี้ อปท. ส่วนใหญ่ไม่มีความเข้าใจในตัวบทกฎหมายมากนัก ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาในอดีตหลายผลงานที่พบว่า การที่ อปท. ไม่สามารถจัดการบริหารทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดองค์ความรู้ ประสบการณ์ บุคลากร งบประมาณ และการมีกฎหมายหลายฉบับ (สุวารี วงศ์ทองแก้ว, 2540; ภูเบศร์ จักรสมศักดิ์, 2546; วิษี ชูรักษา, 2548; ชาญุทธ เทพา, 2550) ขณะเดียวกัน อปท. ยังเผชิญกับปัญหาการทับซ้อนระหว่างกฎหมายของ อปท. และกฎหมายที่กำกับทรัพยากรธรรมชาติของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ทำให้ อปท. มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่มากนัก (วิษี ชูรักษา, 2548) อย่างไรก็ตาม อปท. กลุ่มที่มีคะแนนขอบเขตวิสัยทัศน์สูงต้องการอำนาจมากกว่า อปท. กลุ่มอื่น และ อปท. ทุกกลุ่มต้องการอำนาจด้านประมงมากที่สุด อำนาจที่ อปท. ไม่ค่อยอยากได้คือ อำนาจการหารายได้เพื่อเลี้ยงตนเอง

จุดอ่อนของการศึกษานี้อยู่ที่การใช้ทัศนคติ ความรู้ ความเข้าใจของผู้บริหาร ซึ่งเป็นความรู้และทัศนคติของปัจเจกแทนความรู้และบรรทัดฐานขององค์กร ซึ่งผู้สนใจอาจนำจุดอ่อนนี้ไปแก้ไขในการศึกษาครั้งต่อไป

ข้อเสนอในด้านนโยบายสาธารณะได้แก่ การให้ความสำคัญกับความรู้เกี่ยวกับกฎหมายกับทั้งบุคลากรและผู้นำ ให้โอกาส อปท. เข้าถึงข้อมูลที่ดินของกรมที่ดิน กรมป่าไม้ และกรมธนารักษ์ ได้โดยสะดวกโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบข้อมูล ดำเนินการให้มีกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ให้อำนาจ อปท. ตามความจำเป็นมากขึ้น รวมทั้งให้ความรู้และกระตุ้นให้ อปท. พยายามพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะในสถานการณ์ที่กำลังเกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับพื้นที่มีความสำคัญมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กอบกุล ราชะนาคร. 2555. การปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและนวัตกรรมของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชาญยุทธ เทพา. 2550. พื้นที่ทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการความขัดแย้งทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษาลุ่มน้ำย่อยแม่ศึก ในตำบลปางหินฝน ตำบลแม่ศึก และตำบลช่างเคิ่ง อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธนกร คำมาเร็ว. 2552. การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลช่างเคิ่งกับภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร ลุ่มน้ำแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่. การค้นคว้าแบบอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- แพรว ดรีรัตน์. 2551. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ กรณีศึกษาตำบลบ้านต้อม อำเภอเมือง จังพะเยา. การค้นคว้าแบบอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ภูเบศร์ จักรสมศักดิ์. 2545. การจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรน้ำของตำบลสถานอำเภอเชียงของจังหวัดเชียงราย. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ. 2555. การศึกษานโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ อปท. และชุมชน. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- มณีภัทร เพชรคำ. 2551. ความขัดแย้งเรื่องน้ำจากการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างเข้ม : กรณีศึกษาชุมชนในลุ่มน้ำแม่เตี๊ยะ ตำบลดอยแก้ว อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วัชรวิ ชูรักษา. 2548. รายงานวิจัยฉบับย่อ บทสรุปสำหรับผู้บริหารงานวิจัยในหัวข้อ “ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ผลกระทบและการตอบสนองต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน” e-TAT Tourism Journal (3/2548 กรกฎาคม-กันยายน).
- สุวารี วงศ์ทองแก้ว. 2540. ความขัดแย้งอันเกิดจากการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐ: กรณีศึกษาอ่างเก็บน้ำแม่สาร อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาคผนวก

1. กรณียกรป่าไม้

1.1 การแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

1) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2547 แต่งตั้งบุคลากรของหน่วยงานต่างๆ รวมถึงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้แก่ นายกเทศมนตรี (ทต.) รองนายกเทศมนตรี นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล (อบต.) รองนายก อบต. ปลัด อบต. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ มีอำนาจหน้าที่ป้องกัน จับกุม ปราบปรามผู้กระทำผิด และยึดของกลางที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้

2) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2547 แต่งตั้งบุคลากรของหน่วยงานต่างๆ รวมถึงผู้บริหาร อปท. ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล นายก อบต. ปลัด อบต. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและปราบปรามผู้กระทำผิดตามกฎหมายทั้งสองฉบับ

1.2 อำนาจในการจับกุม/ริ้อถอน

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2547 แต่งตั้งบุคลากรของหน่วยงานต่างๆ รวมถึงผู้บริหาร อปท. ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี นายก อบต. รองนายก อบต. ปลัด อบต. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ป้องกัน จับกุม ปราบปรามผู้กระทำผิด และยึดของกลางที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมายป่าสงวน

1.3 การให้ความเห็นชอบโครงการในพื้นที่

1) ระเบียบกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตร การออกประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตร และการโอนประทานบัตร พ.ศ. 2547 กำหนดให้มีขั้นตอนที่ต้องขอความเห็นชอบจาก อบต. หรือ อปท. อื่นที่พื้นที่คำขอประทานบัตรตั้งอยู่

2) ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2548 กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 แห่ง พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ป่าไม้ซึ่งจะอนุญาตให้บุคคล

เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ได้จะต้อง “ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับราษฎรในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือ อบต. ท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่”

3) ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2548 กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการอนุญาตให้บุคคลหรือนิติบุคคล รวมทั้งส่วนราชการ เข้าปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยพื้นที่ดังกล่าวต้องเป็นพื้นที่ “ป่าเสื่อมโทรม” และต้องเป็นพื้นที่ที่ “ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับราษฎรในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่”

105

1.4 การได้รับส่วนแบ่งจากภาษี/ค่าธรรมเนียม

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 77-79 อบต. มีรายได้ หรือได้รับส่วนแบ่งจากเงินที่หน่วยงานอื่นเรียกเก็บจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ของ อบต. นั้น ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนด

2. ที่สาธารณะ

2.1 การดูแล บำรุงรักษา/ควบคุม

1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (27) กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยาและ อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ

2) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122

- นายอำเภอ และ อบต. มีหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

- นายอำเภอ และ อบต. ร่วมกันดำเนินการในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

- อบต. รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองดูแลที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกับข้อพิพาทในที่ดินดังกล่าว

3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553

- นายอำเภอ ร่วมกับ อบต. ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

- อบต. ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายใน 30 วัน นับแต่รู้เหตุ

- นายอำเภอ ร่วมกับ อบต. ดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ นายอำเภอ ร่วมกับ อบต. ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดให้การสนับสนุน

4) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 12/2543 ลงวันที่ 18 มกราคม 2543

• มอบหมายให้ กรุงเทพมหานคร จังหวัด เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. ดูแลรักษาที่ดินสาธารณะตามประมวลกฎหมายที่ดินภายในเขตพื้นที่ของตน

5) พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 117

• กรมเจ้าท่ามอบอำนาจเจ้าท่าให้ อบต. ในการควบคุมป้องกันมิให้บุคคลใด ปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า ซึ่งรวมถึง “ที่ชายตลิ่ง” “ที่น้ำท่วมถึง” และ “ที่ชายหาด”

2.2 การอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 6 กันยายน 2547 กระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบให้ กรมที่ดินนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทที่ทะเลเลี้ยงสัตว์และที่ป่าสาธารณประโยชน์ ที่ประชาชนเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้นำไปดำเนินการตามนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นประธานกรรมการ และมีผู้แทนของ อบต. ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นคณะกรรมการ ร่วมเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์

2.3 การให้ความเห็นชอบโครงการในพื้นที่

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 แนวทางปฏิบัติในการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง ข้อ 5 (2) เมื่อจังหวัดได้รับคำขอ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ และสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดิน และพิจารณาความเหมาะสมพร้อมทั้งผลกระทบ ในด้านต่างๆ พร้อมกับขอทราบความเห็นไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อม พังเมือง การจราจร รวมทั้งขอทราบความเห็นไปยัง อบต. อำเภอ กิ่งอำเภอ ฯลฯ

2.4 อำนาจ/ภารกิจในการเก็บภาษี

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 117 ทวิ บัญญัติให้ผู้อนุญาตปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชน ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว ต้องเสียค่าตอบแทนรายปีตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ค่าตอบแทนที่เก็บได้ ให้ตกเป็นของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล อบจ. หรือ อบต. อื่นซึ่งมีกฎหมาย จัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณีอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต

3. การขุดดินและถมดิน

3.1 การแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

1) นายกเทศมนตรี นายก อบต. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 4 ในพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

107

3.2 อำนาจในการออกข้อบัญญัติ/กฎหมายรอง

1) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

- มาตรา 7 อปท. ถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่รัฐมนตรีฯ ออกตามมาตรา 6 และ อปท. มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 6 ได้ในกรณีที่ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดในเรื่องนั้น แต่ถ้าต่อมามีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องดังกล่าว ให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเป็นอันยกเลิก และการยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่มีผลต่อการดำเนินการที่ได้กระทำไปแล้วโดยถูกต้องตามข้อบัญญัติท้องถิ่น

- มาตรา 8 อปท. มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในกรณีที่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดตามมาตรา 6 แล้วได้ในกรณีต่อไปนี้ 1) ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว 2) ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดในเรื่องที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง เนื่องจากมีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการขุดดินและถมดิน และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีฯ

3.3 อำนาจในการระงับกิจกรรม

เนื่องจากยังไม่มีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 กำหนดในเรื่องนี้ อปท. สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 7 วรรค 2 กำหนดหลักเกณฑ์การประกันความเสียหายที่เกิดจากการขุดดินและถมดิน รวมทั้งมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับจ้างขุดดินหรือถมดินหยุดการขุดดินหรือถมดินไว้เป็นการชั่วคราวในกรณีที่เห็นว่าอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายสูงกว่าหลักประกันที่ได้วางไว้และให้วางหลักประกันเพิ่มเติมก่อนที่จะดำเนินการต่อไปได้

3.4 อำนาจในการให้วางเงินประกัน

เนื่องจากยังไม่มีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 กำหนดในเรื่องนี้ อปท. สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 7 วรรค 2 กำหนดหลักเกณฑ์การประกันความเสียหายที่เกิดจากการขุดดินและถมดินได้ ตัวอย่างเช่น อบต. บ้านเกาะ จังหวัดนครราชสีมา ได้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเกาะ เรื่อง หลักเกณฑ์การประกันความเสียหายที่เกิดจากการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2552 ซึ่งกำหนดให้ผู้รับจ้างขุดดินหรือถมดิน หรือเจ้าของที่ดินซึ่งใช้เส้นทางอันเป็นสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในเขต อบต. บ้านเกาะ (เช่น ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ถนนลาดยาง ถนนหินคลุก ถนนดินลูกรัง ฯลฯ) มีหน้าที่ยื่นคำขอเพื่อวางหลักประกันเงินสดหรือหลักทรัพย์อื่น

เพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินดังกล่าวในเขต อบต. รวมทั้งมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับจ้างขุดดินหรือถมดินหยุดการขุดดินหรือถมดินไว้เป็นการชั่วคราวในกรณี que เห็นว่าอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายสูงกว่าหลักประกันที่ได้วางไว้และให้วางหลักประกันเพิ่มเติมก่อนที่จะดำเนินการต่อไปได้

3.5 อำนาจ/ภารกิจในการเก็บภาษี

1) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9/1 ให้ผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา 9 เสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่ เทศบาล อบต. กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือ อบท. อื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งที่ดินที่ได้รับอนุญาตนั้นตั้งอยู่ ยกเว้น อบจ. ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้ ให้ อบท. ที่ได้รับค่าตอบแทนแบ่งค่าตอบแทนดังกล่าวให้แก่ อบจ. ในอัตราร้อยละ 40 ส่วนที่เหลือให้ตกเป็นรายได้ของ อบท. นั้น ในกรณีที่ อบท. ไม่ได้ตั้งอยู่ในเขต อบจ. ให้ค่าตอบแทนตกเป็นของ อบท. นั้นทั้งหมด

2) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 26 ผู้ที่ประสงค์จะขุดดินหรือถมดินมีหน้าที่ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี นายก อบต. ผู้ว่า กรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา) และจะต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยให้ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่เก็บได้เป็นรายได้ของ อบท. ที่มีการขุดดินหรือถมดินนั้น

3.6 การได้รับส่วนแบ่งจากภาษี/ค่าธรรมเนียม

1) พระราชบัญญัติการขุดดินและการถมดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 18 ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่เก็บได้ตามมาตรา 17 วรรค 5 ให้เป็นรายได้ของ อบต. แห่งท้องที่ที่มีการขุดดินนั้น

2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 77 รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากร ประทานบัตร ใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บใน อบต. ไต ให้เป็นรายได้ของ อบต. นั้น

4. ทรัพยากรประมง

4.1 การได้รับส่วนแบ่งจากภาษี/ค่าธรรมเนียม

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 77 รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากร ประทานบัตร ใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บใน อบต. ไต ให้เป็นรายได้ของ อบต. นั้น

5. กรณียากรแร่

5.1 การดูแล บำรุงรักษา/ควบคุม

ตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 127/2547 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2547 พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามคำสั่งนี้มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรา 70 แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เฉพาะในเขตท้องที่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน โดยให้มีหน้าที่เฉพาะการตรวจสอบ การปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการทำเหมืองแร่ และการให้ความเห็น คำแนะนำ และการรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการร้องเรียนจากการทำเหมืองแร่

5.2 การแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 127/2547 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2547 แต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ คือ 1) เทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการสำนักหรือกองการสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม 2) อบต. ได้แก่ นายก อบต. ปลัด อบต. ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

5.3 การให้ความเห็นชอบโครงการในพื้นที่

ระเบียบกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับ คำขอประทานบัตร การออกประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตร และการโอนประทานบัตร พ.ศ. 2547 กำหนดให้ขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ กับคำขอประทานบัตร ประกอบด้วย ขั้นตอนที่ต้องทำหนังสือขอความเห็นชอบจาก อบต. หรือ เทศบาล ที่พื้นที่คำขอประทาน บัตรนั้นตั้งอยู่

5.4 การได้รับส่วนแบ่งจากภาษี/ค่าธรรมเนียม

1) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 77 รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำตาล เงินอากร ประทานบัตร ใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย ว่าด้วยป่าไม้ แร่ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมาย ที่ดินที่เก็บใน อบต. ไต ให้เป็นรายได้ของ อบต. นั้น

2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 (12) ประกอบกับมาตรา 24 (8) ค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละ 40 และให้จัดสรร ให้ อบต. ตามสัดส่วนที่ได้กำหนดไว้

6. ทรัพยากรน้ำ

6.1 การดูแล บำรุงรักษา/ควบคุม

คำสั่งกรมชลประทาน ที่ ข.1056/2546 เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเป็นเจ้าพนักงาน ลงวันที่ 5 กันยายน 2546 เจ้าพนักงานมีหน้าที่ดูแลรักษาทางน้ำชลประทานประเภท 2 และฝิวจรรยาทางลำเลียงย่อยบนคันคลองชลประทานภายในเขตพื้นที่ของ อปท.

6.2 การแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

1) คำสั่งกรมชลประทาน ที่ ข.1056/2546 เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเป็นเจ้าพนักงาน ลงวันที่ 5 กันยายน 2546 แต่งตั้ง 1) ประธานสภา อบต. 2) นายก อบต. 3) ปลัด อบต. 4) ประธานสภาเทศบาล 5) นายกเทศมนตรี 6) ปลัดเทศบาลมีหน้าที่ดูแลรักษาทางน้ำชลประทานประเภท 2 และฝิวจรรยาทางลำเลียงย่อยบนคันคลองชลประทานภายในเขตพื้นที่ของ อปท.

2) คำสั่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ 298/2553 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2553 แต่งตั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นของเทศบาล และ อบต. ดังต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เฉพาะในเขตเทศบาลหรือ อบต. ที่ตนมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ

- ข้าราชการการเมืองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี นายก อบต. ในเขตเทศบาลหรือ อบต. ซึ่งตั้งอยู่ในเขตน้ำบาดาลจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดนครราชสีมา

- ข้าราชการพลเรือนส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปลัดเทศบาล ปลัด อบต. ผู้อำนวยการกองช่าง หัวหน้าส่วนโยธา นิติกร วิศวกรโยธา นายช่างโยธา ช่างโยธา เจ้าพนักงานการประปา และเจ้าหน้าที่การประปา ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป หรือประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการขึ้นไป หรือประเภททั่วไประดับชำนาญงานขึ้นไป ซึ่งสังกัดเทศบาล หรือ อบต. ที่ตั้งอยู่ในเขตน้ำบาดาลจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดนครราชสีมา

3) คำสั่งกรมทรัพยากรน้ำบาดาลที่ 103/2554 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ลงวันที่ 20 เมษายน 2554 ซึ่งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ในเทศบาล และ อบต. เป็นพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ คือ

- แต่งตั้งนายกเทศมนตรี ในเขตท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดนครราชสีมา เป็นพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ในเขตน้ำบาดาลจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดนครราชสีมา ตามลำดับ มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตเทศบาลที่ตนรับผิดชอบ

- แต่งตั้งนายก อบต. ในเขตท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดนครราชสีมา เป็นพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ในเขตน้ำบาดาลจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดนครราชสีมา ตามลำดับ มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขต อบต. ที่ตนรับผิดชอบ

6.3 อำนาจในการให้ใช้ประโยชน์

คำสั่งกรมทรัพยากรน้ำบาดาลที่ 104/2554 เรื่อง มอบหมายให้เป็นผู้ออกใบอนุญาตแทนอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ลงวันที่ 20 เมษายน 2554 มอบหมายให้นายกเทศมนตรี และนายก อบต. ในเขตน้ำบาดาลจังหวัดเชียงใหม่ เขตน้ำบาดาลจังหวัดขอนแก่น และเขตน้ำบาดาลจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นจังหวัดนาร่อง มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตเทศบาลและเขต อบต. ที่ตนเองรับผิดชอบ

- 1) ออกใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาล ที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางของท่อกรูบ่ตอนบนสุดน้อยกว่า 100 มิลลิเมตร และใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่มีปริมาณน้ำไม่เกินกว่าวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร
- 2) โอนใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาล ที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางของท่อกรูบ่ตอนบนสุดน้อยกว่า 100 มิลลิเมตร และใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่มีปริมาณน้ำไม่เกินกว่าวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร
- 3) ต่ออายุใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาล ที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางของท่อกรูบ่ตอนบนสุดน้อยกว่า 100 มิลลิเมตร และใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่มีปริมาณน้ำไม่เกินกว่าวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร

6.4 อำนาจในการเพิกถอนสิทธิ/ใบอนุญาต

คำสั่งกรมทรัพยากรน้ำบาดาลที่ 105/2554 เรื่อง มอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ลงวันที่ 20 เมษายน 2554 มอบอำนาจให้นายกเทศมนตรี และนายก อบต. ในเขตน้ำบาดาลจังหวัดเชียงใหม่ เขตน้ำบาดาลจังหวัดขอนแก่น และเขตน้ำบาดาลจังหวัดนครราชสีมา มีอำนาจปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลดังนี้

- 1) แก้ไขหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เฉพาะใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาล และใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล ที่นายกเทศมนตรี และนายก อบต. ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ออกใบอนุญาต ส่วนใบอนุญาตที่ไม่ได้รับมอบอำนาจ ให้เสนอความเห็นได้ โดยแจ้งเป็นหนังสือต่ออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลเพื่อพิจารณาต่อไป
- 2) สั่งและกำหนดวิธีการให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมในเขตน้ำบาดาลตามที่เห็นสมควร ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เฉพาะใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาล และใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ออกใบอนุญาต ส่วนใบอนุญาตที่ไม่ได้รับมอบอำนาจ ให้เสนอความเห็นได้ โดยแจ้งเป็นหนังสือต่ออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลเพื่อพิจารณาต่อไป
- 3) เพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เฉพาะใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาล และใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ออกใบอนุญาต ส่วนใบอนุญาตที่ไม่ได้รับมอบอำนาจให้เสนอความเห็นได้ โดยแจ้งเป็นหนังสือต่ออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลเพื่อพิจารณาต่อไป

7. คูคลอง ทางน้ำสาธารณะ

7.1 การดูแล บำรุงรักษา/ควบคุม

1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการเกี่ยวกับการขุดลอกแหล่งน้ำ สาธารณประโยชน์ที่ต้นเงิน พ.ศ. 2547 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ข้อ 10 นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบและควบคุมการขุดลอกให้เป็นไปโดยถูกต้องตามเงื่อนไข

2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 117 กรมเจ้าท่ามอบอำนาจเจ้าท่าให้ อปท. ในการควบคุมป้องกันมิให้บุคคลใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า ซึ่งรวมถึง “ที่ชายตลิ่ง” “ที่น้ำท่วมถึง” และ “ที่ชายหาด”

7.2 อำนาจในการจับกุม/รื้อถอน

คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ 320/2547 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2547 มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ให้ อปท. ดำเนินการตามมาตรา 118 ทวิ

- 1) ออกคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น
- 2) ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนหรือไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ขอให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าท่าดำเนินการรื้อถอน โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น และนำวัสดุที่ได้จากการรื้อถอนออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่น ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยอมชดใช้ค่าใช้จ่ายให้ ฯลฯ

7.3 อำนาจในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

1) มาตรา 117 การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ อปท. มีอำนาจพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ 8 รายการ ดังนี้ 1) โรงสูบน้ำ 2) การวางท่อ สายเคเบิล และการปักเสาไฟฟ้า 3) กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ 4) เชือกกันน้ำเขาะ 5) ท่าเทียบเรือขนาดไม่เกิน 20 ตันกรอส 6) โป๊ะเทียบเรือและสะพานปรับระดับ 7) สะพานข้ามคลอง 8) คานเรือ

2) มาตรา 120 การอนุญาตให้ขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน อปท. มีอำนาจอนุญาตให้ขุดลอก ดูแลรักษาร่องน้ำทางเรือเดิน และงานติดตั้งบำรุงรักษาเครื่องหมายการเดินเรือ รวมถึงการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ดังนี้ 1) ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นบึง ลำคลอง แม่น้ำ ขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ใน อปท. นั้นๆ เพียงแห่งเดียว 2) ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก

7.4 อำนาจในการปรับ

คำสั่งกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ 320/2547 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2547 ข้อ 4. ให้ อปท. ดำเนินการเกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับให้เป็นไปตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2477 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลให้ อปท. มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหาได้เมื่อผู้เสียหายยินยอม ในกรณีที่เป็นความผิดซึ่งมีโทษปรับสถานเดียวไม่เกิน 10,000 บาท

7.5 อำนาจ/ภารกิจในการจัดเก็บภาษี

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

1) การบริหารและดูแลรักษาสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ) และการดำเนินการตามมาตรา 46 ทวิ อปท. เป็นผู้ดูแลการใช้ประโยชน์โดยไม่เรียกเก็บค่าบริการการใช้ท่าเรือ แต่จัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ เช่น ค่าสาธารณูปโภคต่างๆ ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่ารักษาความสะอาด ค่ารักษาความปลอดภัย ฯลฯ

2) มาตรา 117 ทวิ บัญญัติให้ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว ต้องเสียค่าตอบแทนรายปีตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ค่าตอบแทนที่เก็บได้ ให้ตกเป็นของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นแล้วแต่กรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต

7.6 การได้รับส่วนแบ่งจากภาษี/ค่าธรรมเนียม

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 117 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา 117 ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าตารางเมตรละ 50 บาท และถ้าเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ ให้เสียเป็นสองเท่าของอัตราดังกล่าว ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวถูกปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตให้เสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราดังกล่าว การกำหนดค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสภาพของแต่ละท้องที่ และประโยชน์ที่ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองพึงได้รับ ค่าตอบแทนที่เก็บได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี ที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร จะออกกฎกระทรวงยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้หน่วยงานหรือบุคคลใดก็ได้

6

115

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการจัดการขยะมูลฝอย ในท้องถิ่น

การจัดการขยะมูลฝอยเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ “การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น” เมื่อพิจารณาตามความในมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่า ขอบเขตของการจัดการขยะถูกจำกัดใน 3 กิจกรรมหลัก ได้แก่ การเก็บ การขน และการกำจัดด้วยอุปกรณ์หรือกระบวนการที่ออกแบบมาโดยเฉพาะตามหลักสุขภาพภิบาล เช่น ถังขยะที่มีฝาปิดมิดชิด รถเก็บขยะแบบเปิดข้าง รถเก็บขยะแบบอัดท้าย เต้าเผาขยะ และหลุมฝังกลบ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม อปท. จำนวนมากประสบปัญหาไม่สามารถจัดการขยะตามกรอบแนวคิดดังกล่าว จากข้อมูลของกรมควบคุมมลพิษในปี พ.ศ. 2557 มีขยะเพียง 7.43 ล้านตัน หรือประมาณร้อยละ 30 ของปริมาณขยะทั้งหมด (ประมาณ 26.17 ล้านตัน) ถูกเก็บขนและนำไปกำจัดอย่างถูกหลักสุขภาพภิบาล (ในจำนวนนี้เป็นของกรุงเทพมหานคร 3.56 ล้านตัน) ขยะอีก 6.91 ล้านตัน หรือประมาณร้อยละ 28 ของปริมาณขยะทั้งหมด มีการเก็บขนถูกกำจัดอย่างไม่ถูกต้องด้วยการเทกองและเผาทำลายกลางแจ้งหรือเผาทำลายด้วยเตาเผาขนาดเล็กที่ไม่มีระบบควบคุมมลพิษตามมาตรฐาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดมลพิษที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพของประชาชนและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ขยะที่ถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์มีเพียง 4.82 ล้านตัน หรือประมาณร้อยละ 18 ของปริมาณขยะทั้งหมด ส่วนขยะที่เหลืออีกประมาณ 1 ใน 4 อยู่ในพื้นที่ของ อปท. จำนวน 3,337 แห่ง ซึ่งยังไม่มีบริการเก็บขนและกำจัดขยะตามกฎหมาย (*กรมควบคุมมลพิษ, 2558*) อปท. เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นหรือเคยเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่ตั้งอยู่ในเขตชนบท

ดังนั้นการจัดการขยะเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายของ อบต. เนื่องจากการพัฒนาระบบการจัดการเพื่อให้บริการเก็บขนและกำจัดขยะเหมือนกับ อปท. ในเขตเมืองเป็นไปได้ยาก เพราะ อบต. มีพื้นที่ดูแลรับผิดชอบกว้างขวาง แต่กลับมีทรัพยากรด้านงบประมาณและ

บุคลากรที่มีประสบการณ์ด้านการสุขภาพจิต อย่างไรก็ตาม การมีเศรษฐกิจหลัก ในภาคเกษตรกรรม และชุมชนยังมีความใกล้ชิดกันได้ช่วยเอื้อต่อการสร้างการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการจัดการขยะ ดังที่หลาย อบต. ประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบ การจัดการอย่างยั่งยืนที่ครัวเรือนไม่ได้เป็นเพียงผู้ทิ้งขยะ แต่ยังเป็นผู้จัดการขยะร่วมกับ ชุมชนและท้องถิ่น อย่างเช่น อบต.หาดสองแคว อ.ตรอน จ.อุตรดิตถ์ อบต.ดอนแก้ว อ.แม่ริม จ.เชียงใหม่ เป็นต้น

สำหรับเนื้อหาในบทนี้พยายามนำเสนอและแสดงให้เห็นถึงบทบาทและความ สามารถของ อบต. ในการจัดการขยะมูลฝอยในท้องถิ่น โดยเน้นและให้ความสำคัญกับการ จัดการขยะของ อบต. และใช้จังหวัดเชียงรายเป็นกรณีตัวอย่างในการศึกษา เนื่องจากปัญหา การจัดการขยะในจังหวัดเชียงรายทวีความรุนแรงมากขึ้นหลังจากที่โรงงานคัดแยกขยะของ เอกชนที่รับขยะจากหลายพื้นที่ไปจัดการใน อ.แม่จัน ต้องหยุดดำเนินการในปี พ.ศ. 2555 เพราะประกอบกิจการผิดประเภทจนเกิดมลพิษจากขยะที่นำมากองทิ้งไว้ ทำให้หลายท้องถิ่น ไม่มีที่กำจัดขยะและต้องหยุดให้บริการหรือพิจารณานำเตาเผาขยะขนาดเล็กที่ไม่มีระบบ ควบคุมมลพิษอย่างเพียงพอมาใช้เพื่อบรรเทาปัญหา

ทั้งนี้จากข้อมูลของกรมควบคุมมลพิษในปี พ.ศ. 2557 พบว่า มีขยะประมาณ 50,965 ตัน จากทั้งหมด 222,266 ตัน ใน จ.เชียงราย ที่ถูกนำไปกำจัดอย่างไม่ถูกต้อง และมี อบต. จำนวน 81 แห่ง จากทั้งหมด 143 แห่ง ที่ไม่มีการให้บริการเก็บขนและกำจัดขยะ (กรมควบคุมมลพิษ, 2558) อย่างไรก็ดีตาม ในจำนวน อบต. 81 แห่ง ที่ไม่มีการให้บริการเก็บ ขนขยะทั่วไป มีบางชุมชนที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะและ เคยได้รับรางวัลจากการประกวดชุมชนปลอดขยะระดับประเทศของกรมส่งเสริมคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นบ้านสันทราย ต.เชียงเคี่ยน อ.เทิง ที่ได้รับรางวัลดาวรุ่งในปี พ.ศ. 2555 หรือบ้านโป่งศรีนคร ต.โรงช้าง อ.ป่าแดด ที่ได้รับรางวัลชนะเลิศประจำปี พ.ศ. 2558

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า มีชุมชนและ/หรือท้องถิ่นบางแห่งมีแนวทาง การพัฒนาระบบการจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นในเขตชนบท ทั้งนี้ การเข้าใจถึงแนวทางการพัฒนาที่ประสบความสำเร็จดังกล่าวย่อมเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับ อบต. อื่นๆ ใช้ในการเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองให้มีความสามารถในการจัดการขยะมูลฝอย ในท้องถิ่นของตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องยึดตัวแบบของ อบต. ในเขตเมือง แต่อาศัยการเรียนรู้ และถอดบทเรียนจากประสบการณ์จริงของท้องถิ่นที่มีรูปแบบการจัดการและระดับการให้ บริการที่แตกต่างกัน

6.1 ระเบียบวิธีวิจัยและกรอบแนวคิด

การศึกษานี้เป็นการสังเคราะห์ข้อค้นพบจากกรณีศึกษาจำนวน 4 กรณี ที่คัดเลือก แบบมุ่งเป้า (purposive sampling) ให้เป็นตัวแทนของรูปแบบและระดับการพัฒนาระบบ การจัดการขยะที่แตกต่างกันตามแนวทางของกรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (comparative case study) โดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม (mixed methodology) ที่เก็บและ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ (qualitative&quantitative methods)

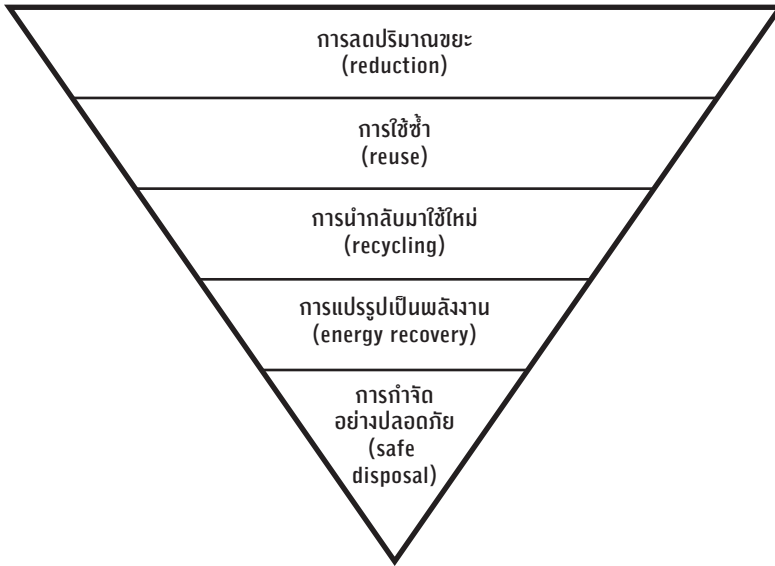
กรณีศึกษาอาศัยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพหลัก 3 ประการ ได้แก่ การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกต การศึกษาเอกสารจะเน้นศึกษาภาวะเปรียบเทียบท้องถิ่น รายงานประจำปีของ อบท. ยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาท้องถิ่น ส่วนการสัมภาษณ์เชิงลึกอาศัยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการบริหารของ อบท. เช่นผู้บริหารฝ่ายการเมือง ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม หรือเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการจัดการขยะมูลฝอย เจ้าหน้าที่กองการคลัง หรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขนขยะมูลฝอย เจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธาธิการและคณงานประจำรตขยะ สำหรับการสังเกตเป็นการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์ นอกจากนี้ก็วิจัยยังมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบการจัดการขยะของแต่ละพื้นที่ผ่านการเป็นวิทยากรและกิจกรรมของการวิจัยเชิงปฏิบัติ โดยเฉพาะกรณีของ อบต.ป่าตึง และ อบต.เมืองพาน

117

สำหรับระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณทั้ง 4 กรณีศึกษา อาศัยแบบสอบถามในการสำรวจทัศนคติและพฤติกรรมของครัวเรือน แบบสอบถามประกอบด้วย 23 ข้อคำถามหลัก แบ่งเป็น 6 ส่วน ได้แก่ (1) พฤติกรรมการจัดการขยะของครัวเรือน (2) ทัศนคติต่อการจัดการขยะ (3) ความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะ (4) กิจกรรมที่เกี่ยวข้องและระบบการจัดการขยะในท้องถิ่น (5) ข้อมูลพื้นฐานของครัวเรือน และ (6) ข้อเสนอแนะอื่นๆ การเก็บข้อมูลกำหนดขนาดตัวอย่างพื้นที่ละ 200 ครัวเรือน โดยอาศัยการสุ่มแบบชั้นภูมิ (stratified random sampling) ด้วยการสุ่มเลือกหมู่บ้านในแต่ละตำบล ก่อนจะสุ่มครัวเรือนภายในแต่ละหมู่บ้าน ยกเว้น กรณีของ ต.เชียงเคี่ยน ที่กำหนดการเก็บข้อมูลเฉพาะ 2 ชุมชนต้นแบบเท่านั้น รวมแล้วได้ชุดตัวอย่างสำหรับการวิเคราะห์จำนวน 869 ตัวอย่าง สามารถดูรายละเอียดผลการสำรวจแต่ละพื้นที่จากรายงานแต่ละกรณีศึกษา (ทัศนีย์ เจียรพสุพันธ์, 2558; พัชรพร สุคนธสรพร, 2558; พัชยาพร อุ๋นโรจน์, 2558; มงคลกร ศรีวิชัย, 2558)

การสังเคราะห์ข้อมูลจากกรณีศึกษาเป็นการเปรียบเทียบผลการพัฒนาระบบการจัดการขยะกับการจัดการขยะตามกรอบแนวคิดเรื่องลำดับขั้นของวิธีการจัดการขยะ (waste management hierarchy) (รูปที่ 6.1) ที่ให้ความสำคัญกับการเลี่ยงการนำขยะไปกำจัด (waste diversion) ด้วยวิธีการลดขยะ (reduction) การใช้ซ้ำ (reuse) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (recycling) ตามหลัก 3Rs ก่อนนำกลับมาใช้ใหม่ในรูปของพลังงาน (energy recovery) และการกำจัดอย่างปลอดภัย (safe disposal) กรอบแนวคิดนี้มีข้อดี คือไม่ได้กำหนดรูปแบบทางเทคโนโลยีที่ตายตัว วิธีการจัดการขยะถูกจัดลำดับความสำคัญตามความสามารถในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการจัดการขยะ ดังนั้นการสังเคราะห์จึงเน้นการถอดบทเรียนเพื่อระบุประเด็นสำคัญที่สนับสนุนการพัฒนาระบบขยะตามกรอบแนวคิดนี้ ก่อนประมวลเป็นหลักคิดที่ท้องถิ่น โดยเฉพาะ อบต. สามารถนำไปใช้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมกับบริบทของตน

รูปที่ 6.1 ลำดับชั้นวิธีการจัดการขยะมูลฝอย (waste management hierarchy)



6.2 ต้นทุนการจัดการขยะ

ในการตัดสินใจพัฒนาระบบจัดการขยะ ผู้ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องตระหนักถึงโครงสร้างต้นทุนของการจัดการขยะมูลฝอย ความเข้าใจนี้จะช่วยให้เห็นความสำคัญของการลดปริมาณขยะ และการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการรณรงค์ให้ผู้ทิ้งลดและคัดแยกขยะ เพราะปริมาณขยะที่ไม่ต้องนำไปกำจัดย่อมหมายถึงต้นทุนการให้บริการและต้นทุนภายนอกของการกำจัดขยะที่ลดลง

6.2.1 โครงสร้างของต้นทุนการจัดการขยะ

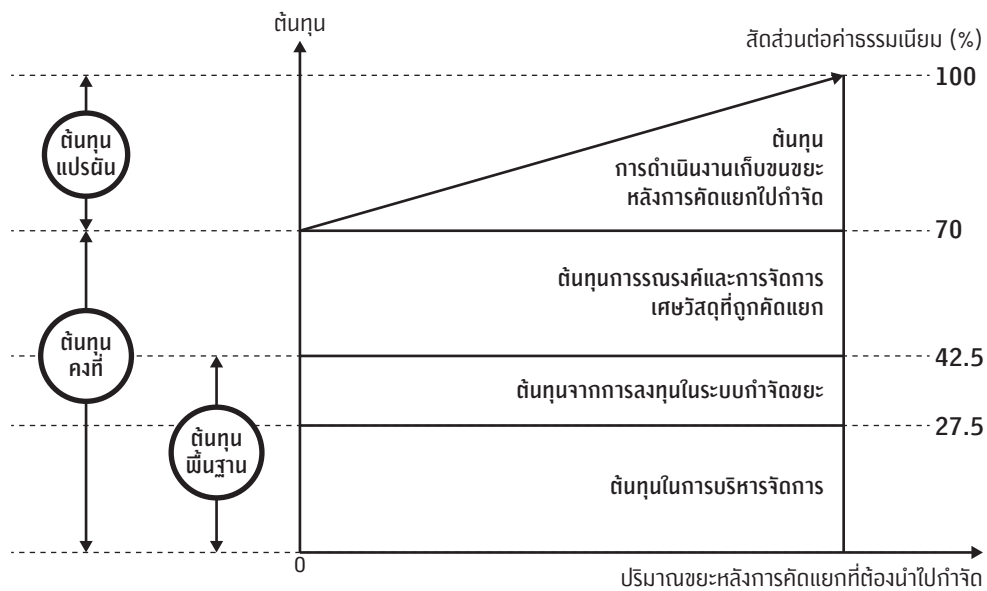
การพัฒนาระบบการจัดการขยะมีความเกี่ยวข้องกับต้นทุน จากการวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมพบว่า การสร้างแบบจำลองที่แสดงความเชื่อมโยงของการตัดสินใจออกแบบระบบการจัดการขยะ และสื่อสารออกมาในรูปของต้นทุนทางการเงินจะช่วยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่พัฒนาระบบมีความเข้าใจและสามารถพิจารณาระดับการให้บริการและระบบการจัดการที่เหมาะสมกับบริบทของตนได้ดีขึ้น (อภิสม อินทรลาวัณย์ และปเนต มโนมัยวิบูลย์, 2556) ขณะที่ความเข้าใจโครงสร้างองค์ประกอบของต้นทุนการจัดการขยะอย่างครบวงจรจะช่วยให้เห็นถึงต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) หาก อปท. สามารถเลือกที่จะไม่จ่ายต้นทุน (ในการศึกษานี้จะไม่ลงลึกถึงรายละเอียดของตัวแบบทางคณิตศาสตร์ของต้นทุนต่างๆ ซึ่งสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Porter (2002))

รูปที่ 6.2 แสดงโครงสร้างและสัดส่วนองค์ประกอบของต้นทุนการจัดการขยะ ซึ่งประกอบด้วยต้นทุน 4 ประเภท ได้แก่ (1) ต้นทุนการดำเนินงานที่เป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเก็บขนขยะไปกำจัดและเป็นต้นทุนที่แปรผันตามปริมาณของขยะหลังการคัดแยก

(2) ต้นทุนการรณรงค์และการจัดการเศษวัสดุอื่นที่ถูกคัดแยกออกจากขยะทั่วไป เช่น ค่าประชาสัมพันธ์ ค่าบำรุงรักษาศูนย์รีไซเคิลของเทศบาล ค่าอุปกรณ์รองรับเศษวัสดุรีไซเคิล ฯลฯ (3) ต้นทุนการลงทุนในที่ดิน เครื่องจักรสำหรับการกำจัดและเทคโนโลยีป้องกันและควบคุมมลพิษ และ (4) ต้นทุนการบริหารจัดการที่เป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่แปรผันโดยตรงกับปริมาณขยะที่นำไปกำจัด เช่น ค่าใช้จ่ายสำนักงาน เงินเดือนผู้บริหารและพนักงาน ตลอดจนค่าโลหุ้ย เป็นต้น

119

รูปที่ 6.2 โครงสร้างและสัดส่วนต้นทุนการจัดการขยะมูลฝอย



ที่มา: ปรับปรุงมาจาก Bilitewski (2008)

สำหรับสัดส่วนองค์ประกอบของต้นทุนที่แสดงในรูปที่ 6.2 เป็นสัดส่วนตามค่าบริการจัดการขยะของประเทศเยอรมนี (Bilitewski, 2008) เหตุผลที่เลือกประเทศเยอรมนีเป็นตัวอย่าง เนื่องจากระบบการจัดการขยะและการคำนวณต้นทุนมีความก้าวหน้าในการลดต้นทุนภายนอก (externalities) โดยเปลี่ยนมาเป็นต้นทุนภายในทำให้เห็นภาพของต้นทุนทั้งหมดอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น ต้นทุนของมลพิษจากการกำจัดขยะที่ปรากฏในรูปของการลงทุนในเทคโนโลยีควบคุมมลพิษ ค่าใช้จ่ายในการเดินเครื่องจักรและค่าบุคลากรในการบริหารจัดการระบบ ตลอดจนภาษีสิ่งแวดล้อมที่ค่านึงถึงต้นทุนทางสังคมของมลพิษที่ยังเหลือหลังจากการบำบัดซึ่งจะถูกรวมเข้าไปในค่ากำจัด (tipping fee) ที่คิดต่อปริมาณของขยะที่ส่งเข้าระบบ นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการตามลำดับชั้นวิธีการจัดการขยะมูลฝอยที่ให้ความสำคัญกับการลดและนำขยะมาใช้ประโยชน์ โดยจะเห็นว่าต้นทุนการรณรงค์และการจัดการเศษวัสดุที่ถูกคัดแยกออกจากขยะทั่วไปมีสัดส่วนค่อนข้างสูง

6.2.2 ทางเลือกของการลงทุน

ระบบการจัดการขยะที่ยังไม่เป็นไปตามลำดับขั้นหรือหลักการสุขภาพีบาลจะไม่เห็นต้นทุนเหล่านี้อย่างชัดเจนในงบประมาณหรือค่าธรรมเนียม เนื่องจากต้นทุนบางส่วนถูกถ่ายเทไปยังสังคมภายนอก ตัวอย่างเช่น มลพิษที่เกิดจากการกองทิ้งหรือการเผาขยะในที่โล่ง แม้ว่า อปท. หรือผู้ทิ้งจะยังจ่ายต้นทุนของควันทัน ไฟ น้ำเสีย และความไม่งามตาโดยตรงในทันที แต่สิ่งเหล่านี้มีผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อการสาธารณสุข คุณภาพของสิ่งแวดล้อม และมูลค่าของที่ดินในพื้นที่ ดังนั้นในระยะยาวจึงเป็นไปได้ที่ อปท. จะมองข้ามต้นทุนของการจัดการขยะได้ตลอดไป นอกจากนี้เหตุการณ์ เช่น เพลิงไหม้หรือน้ำท่วม อาจจะเป็นตัวเร่งที่ทำให้ต้นทุนเหล่านี้ปรากฏชัดขึ้น หรือเมื่อบ่อยครั้งที่เคยใช้ทิ้งขยะอย่างไม่ถูกต้องเต็มความยากลำบากในการหาพื้นที่ใหม่จากการต่อต้านไม่ยอมรับสถานที่กำจัดขยะใกล้บ้าน (NIMBY – not in my backyard) ก็สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เต็มใจยอมรับและต้นทุนภายนอกของการจัดการขยะที่ไม่ถูกต้องที่มีค่าสูง

ที่ผ่านมามีท้องถิ่นบางแห่งเช่น อบต.หาดสองแคว จ.อุตรดิตถ์ และ ทต.เชียงเคี่ยน (ตั้งแต่ยังเป็น อบต.) เป็นต้น พยายามจะบรรเทาผลกระทบจากการจัดการขยะ โดยยอมจ่ายต้นทุนของการรณรงค์เพื่อให้ประชาชนลดและคัดแยกขยะผ่านกิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นธนาคารขยะหรือการทำเสวียน (จะกล่าวถึงต่อไปในหัวข้อที่ 6.4) เนื่องจากมองเห็นว่าการสร้างระบบเก็บขนและกำจัดขยะมีต้นทุนการลงทุนและการดำเนินงานค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับงบประมาณของท้องถิ่น และไม่แน่ว่าจะช่วยแก้ไขปัญหาลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้จริง ขณะที่การรณรงค์ที่ประสบผลสำเร็จนอกจากจะช่วยลดปริมาณขยะที่จะถูกนำไปกำจัดอย่างไม่ถูกต้องแล้วยังช่วยลดต้นทุนภายนอก ประหยัดงบประมาณและทำให้ชุมชนเข้มแข็ง ทั้งนี้กรณีศึกษาของ ต.เชียงเคี่ยน ยังมีเสียงเรียกร้องให้ อปท. ลงทุนและดำเนินการเก็บขนขยะไปกำจัดน้อยที่สุด โดย ทต.เชียงเคี่ยน จะพัฒนาเฉพาะระบบในส่วนที่หมู่บ้านจัดการกันเองไม่ได้ เช่น การเก็บขนขยะอันตรายที่ให้บริการเก็บรวบรวมเป็นประจำทุกเดือนเพื่อรอส่งไปทำลายต่อไป เป็นต้น (พิศยาพร อุ๋นโรจน์, 2558ก)

แต่ในบางกรณี อปท. อาจจะไม่สามารถเลี่ยงต้นทุนการลงทุนและการดำเนินการเก็บขนขยะไปกำจัดได้ เกิดเป็นต้นทุนภายนอกที่ปรากฏชัด เช่น ใน ต.ป่าตึง หลังจากที่บริษัทเอกชน ใน อ.แม่จัน ถูกสั่งให้หยุดดำเนินการเนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาตการหยุดดำเนินการดังกล่าวได้สร้างความเดือดร้อนให้กับชุมชนเนื่องจากไม่มีผู้เข้ามาให้บริการรับเก็บขนขยะไปกำจัด แม้ว่าทาง อบต. และหมู่บ้านจะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการชุดบ่อขยะ แต่ก็ไม่เพียงพอกับปริมาณขยะที่เกิดขึ้นทำให้เกิดกองขยะอยู่ตามจุดต่างๆ ในพื้นที่ ทำลายทัศนียภาพและกลายเป็นแหล่งขยายพันธุ์ของพาหะนำโรค จนในปีงบประมาณ 2558 อบต.ป่าตึง จึงตัดสินใจลงทุนซื้อรถขยะ ทำโรงเรือนและซื้อเตาเผาขยะขนาด 5 ตันต่อวัน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

การลงทุนซื้อเตาเผาขนาดเล็กเป็นทางเลือกที่ อปท. หลายแห่งให้ความสนใจ เนื่องจากอยู่ในวิสัยที่จะจัดหามาได้ด้วยงบประมาณของตัวเอง อย่างไรก็ตาม การเผาขยะโดยไม่มีการควบคุมมลพิษตามมาตรฐานเป็นเพียงการย้ายปัญหาจากกองขยะไปเป็นฝุ่นละอองในอากาศและซี้เถ้าที่มีสารพิษปนเปื้อน นอกจากนี้เตาเผา ยังเป็นการรวมผลกระทบ

ต่อสิ่งแวดล้อมจากการกำจัดขยะอย่างไม่ถูกหลักสุขาภิบาล ซึ่งเป็นต้นทุนภายนอกที่เคยกระจายตัวอยู่ในพื้นที่มาไว้ที่จุดเดียว โครงการลักษณะนี้แม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางในตำบล แต่มักจะถูกต่อต้านจากชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้กับที่ตั้งของเตาเผาอย่างรุนแรง สำหรับเตาเผาที่สามารถเดินหน้าได้ ถ้าไม่ตั้งอยู่ที่สำนักงานของ อบต. ก็ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลของชุมชนซึ่งมีต้นทุนการเก็บขนเพิ่มมากขึ้น

121

การลงทุนพัฒนาระบบเก็บขนและกำจัดขยะของตัวเองอย่างเบ็ดเสร็จเป็นเรื่องที่ทำทหายความสามารถของท้องถิ่นโดยเฉพาะกรณีของ อบต. ตัวอย่างเช่น อบต.ป่าตึง ซึ่งไม่มีกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมและไม่มีบุคลากรที่เคยมีประสบการณ์ด้านการจัดการขยะต้องวางแผนการให้บริการประชาชนกว่า 2 หมื่นคน ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ 220 ตารางกิโลเมตร โดยใช้รถขนขยะแบบอัดท้าย 1 คัน ดังนั้นภารกิจแรกของการวิจัยเชิงปฏิบัติหลังจากที่ อบต. จัดซื้อจัดจ้างจึงเป็นการลงพื้นที่สำรวจเส้นทางและการวางจุดรวบรวมขยะให้สามารถทำงานได้ครบทั้ง 20 หมู่บ้าน ตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ แม้ว่าสามารถทำได้ แต่ อบต. ต้องรองรับต้นทุนการดำเนินการที่มาจากการลงทุนไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างพนักงาน ค่าน้ำมันรถ และค่าเชื้อเพลิงที่ใช้ในการเผาขยะ ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเครื่องจักรที่เพิ่มมากขึ้นตามปริมาณขยะที่ประชาชนไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการคัดแยก (ทัศนีย์ เจริญพรสุอนันต์, 2558)

6.2.3 การประหยัดจากการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการ

อบต. สามารถลดการลงทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการได้ โดยให้หมู่บ้านเข้ามาร่วมจัดบริการ อย่างเช่นในกรณีของ ต.แม่ข้าวต้ม ซึ่งหมู่บ้าน 22 แห่ง ที่เข้าร่วมโครงการกำจัดขยะจะเป็นผู้รวบรวมและขนส่งขยะมายังเตาเผาของเอกชนที่เข้ามา ซึ่งตั้งอยู่ที่ หมู่ 13 อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำแผนการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติในช่วงแรกไม่ว่าจะเป็นปริมาณหรือประเภทของขยะที่ไม่เหมาะสมกับการเผาที่ถูกส่งมาจากหมู่บ้าน (พัชรพร สุคนธสรวรพ, 2558) อาจะเกิดจากการถ่ายทอดนโยบายที่ไม่สมบูรณ์เนื่องจากในกรณีนี้ อบต. เป็นผู้จ่ายค่ากำจัดขยะให้กับเอกชนทั้งหมดในอัตรากิโกรัมละ 2 บาท ไม่เหมือนกับ ทต.นางแล ที่ให้หมู่บ้านเข้ามารับผิดชอบค่ากำจัดด้วยครึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ ทต.นางแล ยังให้ความสำคัญกับการชี้แจง ทำความเข้าใจ และจัดการฝึกอบรมให้กับหมู่บ้านที่เข้าร่วมโครงการพร้อมทั้งสนับสนุนอุปกรณ์สำหรับทำธนาคารขยะและให้เงินประเดิมกองทุนขยะหมู่บ้านละ 10,000 บาท เพื่อส่งเสริมให้คนลดและคัดแยกขยะ หรือในกรณีของ ทต.เวียงเทิง ที่แม้จะมีการให้บริการเก็บขนและกำจัด แต่ก็มีแผนการดำเนินการรณรงค์เพื่อควบคุมปริมาณขยะ โดยมีการประชาสัมพันธ์ให้ครัวเรือนและสถานประกอบการในพื้นที่ช่วยกันลดและคัดแยกขยะก่อนที่จะทิ้งมาให้เทศบาลเก็บขนไปกำจัด และการชั่งน้ำหนักและจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่อหน่วยเป็นมาตรการควบคุมเพื่อให้ข้อมูลตอบกลับ (feedback) อย่างต่อเนื่อง ซึ่งรูปที่ 6.3 แสดงภาพของการจัดการขยะของทั้งสองเทศบาล

รูปที่ 6.3 กิจกรรมการรณรงค์สำหรับการเก็บค่าธรรมเนียมขยะต่อหน่วย



อปท. บางแห่งเลือกที่จะจ่ายเป็นค่าดำเนินการขนส่งขยะที่รวบรวมได้ออกไปทิ้งนอกพื้นที่ แทนการจ่ายลงทุนในระบบกำจัดขยะของตนเอง ในกรณีนี้ อปท. ควรจะพิจารณามาตรฐานการจัดการของสถานที่รับกำจัดขยะ เพราะค่ากำจัดที่ต่ำอาจจะหมายถึงต้นทุนภายนอกจากการนำขยะไปทิ้งในพื้นที่ของคนอื่นซึ่งเป็นเรื่องอ่อนไหวและอาจจะนำมาสู่การต่อต้านจนถึงขั้นหยุดดำเนินการ ดังที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการเอกชนใน อ.แม่จัน เมื่อปี พ.ศ. 2555 โดย อบต.เมืองพาน เป็นพื้นที่หนึ่งที่ได้รับผลกระทบจึงเลือกที่จะส่งขยะไปกำจัดที่ อ.ฮอด

ซึ่งเป็นศูนย์กำจัดขยะอย่างถูกหลักสุขาภิบาลขนาดใหญ่ของภาคเหนือตอนบน แม้ว่าจะมีต้นทุนการดำเนินการเพิ่มมากขึ้น ค่ากำจัดขยะที่สูงขึ้นกลายเป็นแรงกระตุ้นให้ อบต. เมืองพานหันมาให้ความสำคัญกับการรณรงค์ให้ครัวเรือนและสถานประกอบการในพื้นที่ช่วยลดปริมาณขยะด้วยการสนับสนุนเงินอุดหนุน 21 หมู่บ้านๆ ละ 15,000 บาท ในการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะที่ต้นทาง โดยเมื่อเสร็จสิ้นปีหนึ่ง อบต. สามารถลดค่าส่งขยะไปกำจัดจากเดิมเดือนละกว่า 200,000 บาท เหลือเพียงประมาณเดือนละ 75,000 บาท จากปริมาณขยะที่ลดลง (*มงคลกร ศรีวิชัย, 2558ข*) การเล็งการนำขยะไปกำจัดตามหลัก 3Rs เป็นวิธีที่ช่วยลดต้นทุนการจัดการขยะ ดังนั้นในหัวข้อต่อไปจะกล่าวถึงความเป็นไปได้ของการลดปริมาณขยะ

123

6.3 การเกิดขึ้นของขยะในท้องถิ่น

ขยะส่วนใหญ่ที่ถูกทิ้งมาให้ อบต. เก็บขน เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นต้องนำไปกำจัดจากการรณรงค์ที่ประสบความสำเร็จจะช่วยให้เห็นว่า เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของขยะโดยเฉพาะเศษวัสดุอินทรีย์ที่ย่อยสลายได้และเศษวัสดุรีไซเคิลเป็นเป้าหมายสำคัญตามลำดับของการลดปริมาณขยะ

6.3.1 ขยะในฐานะผลิตภัณฑ์สังคม

“ขยะมูลฝอย” (solid waste) เป็นคำที่ใช้เรียกสิ่งที่เจ้าของไม่ต้องการและประสงค์จะทิ้ง ไม่มีสิ่งใดที่เป็นขยะโดยธรรมชาติด้วยตัวของมันเอง (*Strasser, 2000*) แต่ขึ้นอยู่กับทำให้คุณค่าของคนในสังคม เศษผักจากตลาดหรือเศษอาหารที่เหลือจากการรับประทาน อาจจะเป็นขยะของคนในเมือง แต่สิ่งเดียวกันนี้อาจจะมีค่าเป็นอาหารสัตว์ในสังคมชนบทในภาคเกษตรกรรม เช่นเดียวกับบรรจุภัณฑ์ใช้แล้วที่สามารถกลายมาเป็นวัตถุดิบให้กับอุตสาหกรรมผ่านธุรกิจรับซื้อของเก่า ดังนั้นขยะจึงมีพลวัตสูงและสะท้อนระบบการผลิตและการบริโภคของสังคม

การปรับค่านิยามของ “มูลฝอย” ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยเพิ่มรายการจากค่านิยามเดิมในปี พ.ศ. 2535 เป็น “เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ชากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน” แสดงให้เห็นถึงบริบทของสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วง 15 ปีดังกล่าว โดยคนไทยมีการใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ที่มีวัตถุดิบอันตรายเป็นองค์ประกอบเพิ่มมากขึ้น เมื่อสิ่งของเหล่านี้ไม่เป็นที่ต้องการหรือหมดอายุการใช้งานจึงปรากฏออกมาเป็นขยะ

6.3.2 ความเป็นไปได้ของการลดปริมาณขยะมูลฝอย

ขยะเป็นปัญหาของสังคมเมือง เดิมทีเมื่อมนุษย์อยู่ในสังคมเกษตรกรรม ขยะไม่ใช่ประเด็นทางนโยบายสาธารณะ ครัวเรือนในอดีตมีพื้นที่เหลือเพื่อสำหรับจัดการของเหลือใช้ที่ส่วนใหญ่เป็นเศษวัสดุอินทรีย์ที่ย่อยสลายได้ และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตร

ต่อมาการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้กลายเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เกิดการเข้ามาตั้งถิ่นฐานอย่างหนาแน่นในเมืองใหญ่ คริวเรือนในเมืองจึงมีพื้นที่จัดการขยะลดลง ขณะเดียวกันภาคอุตสาหกรรมก็ได้พัฒนาและผลิตสินค้าหลากหลายประเภทในปริมาณมาก สินค้าจำนวนมากถูกออกแบบให้ใช้ครั้งเดียวเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับคนในเมือง ที่ต้องดำเนินชีวิตประจำวันอย่างเร่งรีบ ปริมาณขยะที่สังคมเมืองทิ้งจึงเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว จนถึงขั้นที่มีการเรียกสังคมสมัยใหม่ว่าสังคมแห่งการทิ้งขว้าง (throw-away society)

อย่างไรก็ตาม ปริมาณขยะไม่ได้ถูกกำหนดจากจำนวนประชากรหรือระดับการพัฒนาเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ดังจะเห็นได้จากช่วงของการเกิดขยะของประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่ม OECD (2015) ที่ค่อนข้างกว้างมีตั้งแต่ 0.80 ไปจนถึง 2.06 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน โดยปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อปริมาณขยะคือ การยกระดับและเงื่อนไขการให้บริการจัดการขยะที่จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้ทิ้ง สำหรับประเทศไทยจากข้อมูลของกรมควบคุมมลพิษในปี พ.ศ. 2557 พบว่า ประเทศไทยมีขยะมูลฝอยชุมชนเกิดขึ้นประมาณ 1.10 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ของตัวชี้วัดที่สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดไว้ที่ 0.80 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน อย่างไรก็ตาม ตัวเลขเหล่านี้เป็นค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศที่รวมข้อมูลและสถิติจากท้องถิ่นและชุมชนที่มีบริบทแตกต่างกันมาก

จากการเปรียบเทียบปริมาณขยะใน อ.เชียงแสน (ปเนต มโนมัยวิบูลย์ และ ณีฎฐิกาภ์ เหมภักทรสุวรรณ, 2557) พบว่า ในพื้นที่ตัวอำเภอที่อยู่ภายใต้การดูแลของ ทต.เวียงเชียงแสน มีการตั้งบ้านเรือนและร้านค้าอย่างหนาแน่นและมีการให้บริการเก็บขนขยะ ทุก 2 วัน อัตราการเกิดขยะสูงถึง 1.03-1.32 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน ส่วนเขตรอบนอก ต.เวียงที่อยู่ภายใต้การดูแลของ ทต.เวียง ซึ่งมีการให้บริการเก็บขนสัปดาห์ละ 1-2 วัน ยกเว้นบริเวณสามเหลี่ยมทองคำที่มีการให้บริการเป็นประจำ 6 วันต่อสัปดาห์ จะมีอัตราการเกิดขยะอยู่ระหว่าง 0.51-0.78 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน ช่วงของอัตราการเกิดขยะเป็นค่าเฉลี่ยในฤดูแล้ง และฤดูฝน ผู้นำนักขยะที่เพิ่มขึ้นเป็นผลมาจากมวลของน้ำฝนที่ตกค้างในถุงและถังขยะ แต่ในกรณีของ ทต.บ้านแซว ที่ยังไม่มีการให้บริการเก็บขนและกำจัดขยะเนื่องจากอยู่ในเขตชนบทและเพิ่งยกฐานะขึ้นจาก อบต. มีปริมาณขยะต่อประชากรเพียง 0.26 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน และไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญระหว่างฤดูกาล

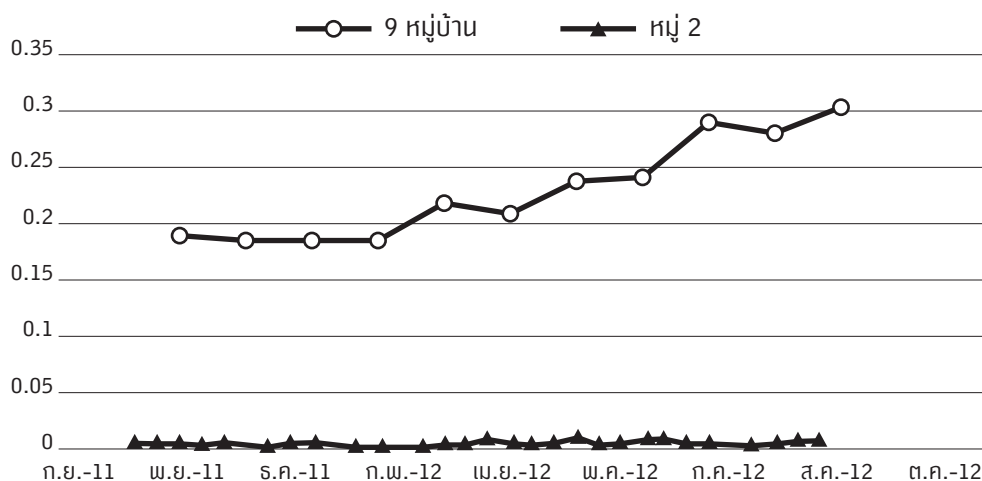
ผลการเปรียบเทียบนี้นำไปสู่ข้อสังเกตซึ่งอาจเป็นสมมติฐานสำหรับการวิจัยในอนาคตว่า การให้บริการเก็บขนขยะไปกำจัดของ อบต. อาจส่งผลให้อัตราการเกิดขยะเพิ่มสูงขึ้นถ้าไม่มีมาตรการหรือการรณรงค์ให้คนช่วยกันลดและคัดแยกขยะ เพราะการพึ่งพาการบริการของท้องถิ่นทำให้ความสามารถในการจัดการขยะมูลฝอยที่ต้นทางของชุมชนลดลง ดังนั้นความท้าทายของการจัดการขยะ คือ การออกแบบระบบที่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนพร้อมกับควบคุมปริมาณขยะ

รูปที่ 6.4 แสดงผลของมาตรการควบคุมปริมาณขยะในระดับท้องถิ่นและในระดับชุมชนของ ต.นางแล โดย ทต.นางแล มีโครงการกำจัดขยะด้วยเตาเผาเพื่อตอบสนองเสียงเรียกร้องจากประชาชนในหมู่บ้านที่ไม่มีบ่อขยะหลังการยกฐานะจาก อบต. โดยให้หมู่บ้านรับผิดชอบเก็บขนขยะที่จัดการเองไม่ได้ มาส่งให้โครงการด้วยตนเองทุกๆ 10 วัน และร่วมจ่ายค่าจ้างเผาขยะกับเทศบาลกิโลกรัมละ 1 บาท โดยเทศบาลมีการสนับสนุนเงิน

ประเดิมกองทุนขยะให้กับ 9 หมู่บ้าน ที่เข้าร่วมโครงการในปีที่ 1 จำนวน 10,000 บาท พร้อมอุปกรณ์ในการทำธนาคารขยะ ผลการดำเนินการในปีแรกแสดงให้เห็นว่า มาตรการระดับตำบลได้ผลในระดับหนึ่ง แม้ปริมาณขยะจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแต่ก็ยังคงอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ สิ่งที่น่าสนใจ คือ กรณีของหมู่ที่ 2 บ้านนางแล ซึ่งเป็นหมู่บ้านเดียวในขณะนั้นที่คิดค่าธรรมเนียมการเก็บขนขยะกับครัวเรือนตามน้ำหนักที่ทิ้งและมีปริมาณขยะที่ส่งไปเผาเฉลี่ยเพียงวันละ 0.006 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน

125

รูปที่ 6.4 การทิ้งขยะเพื่อนำไปกำจัดใน ต.นางแล จ.เชียงราย



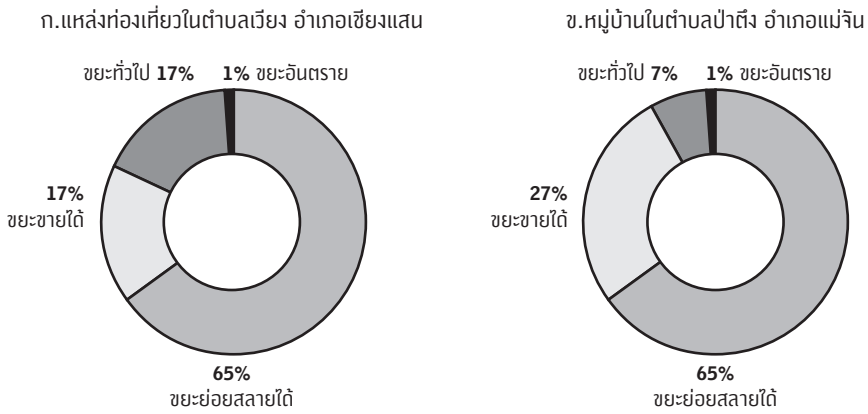
ที่มา: ปณต มโนชัยวิบูลย์ (2558)

6.3.3 องค์ประกอบของขยะมูลฝอยที่ลดลง

องค์ประกอบของขยะเป็นตัวชี้วัดถึงค่านิยมเชิงปฏิบัติการของขยะที่คนในแต่ละพื้นที่ให้ค่ากับเศษวัสดุแต่ละชนิดและระดับการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการขยะที่ต้นทางของชุมชน ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบขยะมักพบว่า ประกอบด้วยเศษวัสดุที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ (กรมควบคุมมลพิษ, 2547) ทั้งขยะที่ย่อยสลายได้ร้อยละ 50-60 และขยะรีไซเคิลร้อยละ 15-25 (รูปที่ 6.5) ก็เป็นผลที่ขึ้นกับบริบทของการศึกษาที่ส่วนใหญ่ จะทำการสำรวจองค์ประกอบขยะในพื้นที่ที่มีการให้บริการเก็บขนขยะไปกำจัดเป็นประจำ เนื่องจากสามารถใช้วิธีการสุ่มโดยแบ่งกองขยะที่เก็บรวบรวมแล้วออกเป็น 4 ส่วน (quartering method) ซึ่งทำได้ง่ายกว่าการสำรวจปริมาณขยะจากแหล่งกำเนิด

รูปที่ 6.5 ตัวอย่างผลการวิเคราะห์องค์ประกอบของขยะมูลฝอย

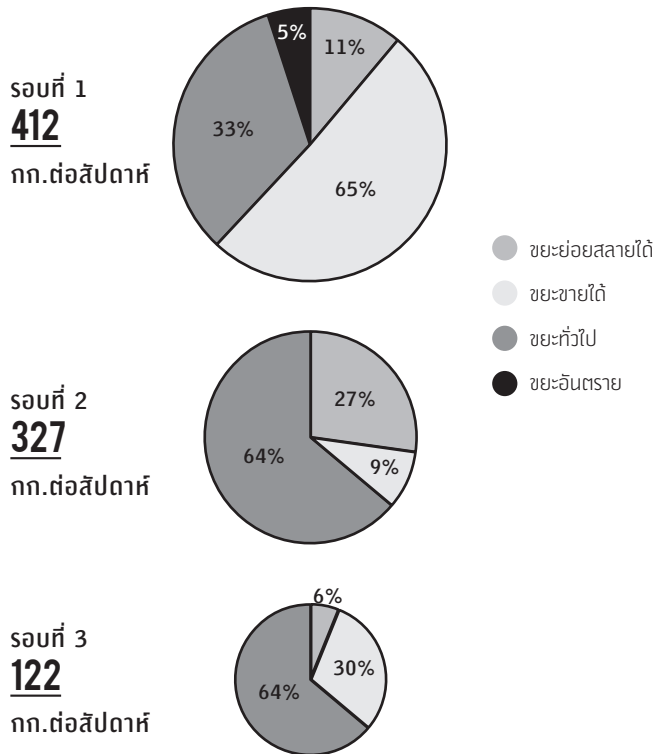
126



ที่มา: ปณต มโนชัยวิบูลย์ (2557) และทัศนีย์ เจริญรสสุนันต์ (2558)

รูปที่ 6.6 การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบขยะระหว่างการส่งเสริมการคัดแยกขยะของบ้านปากวัวทองกวาว

ก่อนเริ่มปริมาณขยะเฉลี่ย **1,096** กก.ต่อสัปดาห์



ที่มา: มงคลกร ศรีวิชัย (2558)

รูปที่ 6.6 แสดงการเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบขยะระหว่างการส่งเสริมให้ครัวเรือนคัดแยกขยะในหมู่ที่ 25 บ้านปากว้าวทองกวาว ต.เมืองพาน ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่ได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดชุมชนปลอดขยะ ภายใต้โครงการเมืองพานน่าอยู่ เขตสุขภาพวชนน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของ อบต.เมืองพาน โดยสามารถลดปริมาณขยะที่เคยทิ้งให้ อบต. มาเก็บขนไปกำจัดที่ อ.ฮอด จ.เชียงใหม่ จากเดิมสัปดาห์ละ 1,096 กิโลกรัม หรือ 0.43 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน (ก่อนเริ่มโครงการ) เหลือเพียงสัปดาห์ละ 122 กิโลกรัม หรือเพียง 0.05 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าสัดส่วนขยะย่อยสลายได้ลดลง ต่อจากนั้นจึงเป็นขยะรีไซเคิลซึ่งแม้ว่าสัดส่วนจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9 เมื่อสิ้นสุดรอบที่สอง มาเป็นร้อยละ 30 ในรอบที่สาม แต่เมื่อพิจารณาถึงปริมาณขยะทั้งหมดที่ลดลงจาก 327 กิโลกรัมต่อสัปดาห์ เหลือ 122 กิโลกรัมต่อสัปดาห์แล้ว ก็ถือว่าปริมาณขยะรีไซเคิลที่ถูกทิ้งค่อนข้างคงที่ สุดท้ายขยะส่วนใหญ่ที่ครัวเรือนไม่ได้คัดแยกแต่ทิ้งไปให้ อบต. คือ ผ้าอ้อมของเด็กและผู้ใหญ่และผ้าอนามัยซึ่งเป็นขยะทั่วไปที่ยังไม่มีวิธีการใช้ประโยชน์ในชุมชน

6.4 พฤติกรรมของผู้ทิ้งขยะในท้องถิ่น

ในบริบทของสังคมเกษตรกรรม การสร้างเงื่อนไขทางกายภาพที่เอื้ออำนวยให้แหล่งกำเนิด ครัวเรือนสามารถจัดการเศษวัสดุอินทรีย์ที่ต้นทาง เป็นวิธีการที่มีประสิทธิผลต่อการส่งเสริมการคัดแยกขยะ ส่วนเศษวัสดุรีไซเคิล การรณรงค์ควรให้ความสำคัญกับการสร้างจิตสำนึกและบรรทัดฐานทางสังคม โดยการจัดกิจกรรมร่วมกันของชุมชนในรูปแบบของตลาดนัดหรือธนาคารขยะจะช่วยให้มีการคัดแยกมากกว่าการให้แต่ละครัวเรือนคัดแยกขยะไปขายเอง

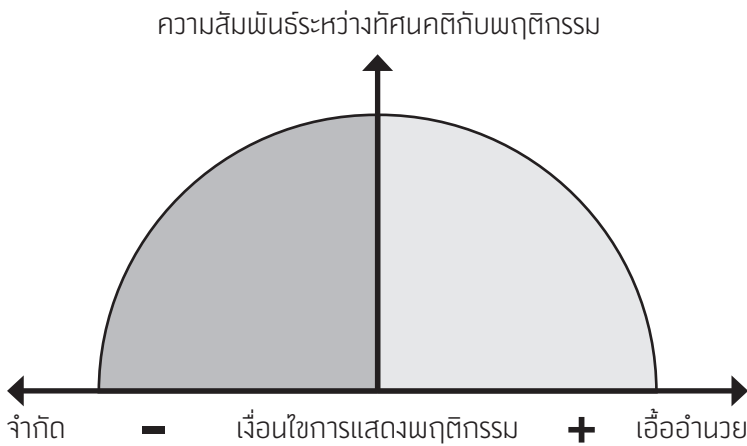
6.4.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ทิ้งขยะ

ทฤษฎีทางจิตวิทยาและพฤติกรรมศาสตร์ เช่น ทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (theory of planned behavior: TPB) (Ajzen, 1991) และทฤษฎีทัศนคติ-พฤติกรรม-เงื่อนไข (attitude-behavior-condition theory: A-B-C) (Guagnano et al., 1995) ต่างให้ความสำคัญกับทัศนคติในฐานะที่เป็นเครื่องชี้นำพฤติกรรม โดยเมื่อคนมีทัศนคติที่ดีกับสิ่งใดก็จะมีความตั้งใจทำสิ่งนั้น Stern (2000) ระบุว่า การกระตุ้นค่านิยมที่เห็นแก่ประโยชน์ผู้อื่น (altruistic value) ด้วยความตระหนักถึงผลเสียกับผู้อื่น (awareness of adverse consequences) และการยอมรับความรับผิดชอบของตน (ascription of responsibility to self) เป็นปัจจัยสำคัญของการมีพฤติกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ในทางกลับกัน ทัศนคติด้านลบต่อข้อจำกัดส่วนบุคคล เช่น เมื่อบุคคลมองว่าการคัดแยกขยะเป็นเรื่องเสียเวลา จะบั่นทอนความตั้งใจที่จะมีพฤติกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Thøgersen, 2005)

อย่างไรก็ดี ความตั้งใจจะกลายเป็นพฤติกรรมหรือไม่ขึ้นกับสถานการณ์หนึ่งๆ ว่า เอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคต่อการแสดงพฤติกรรม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติและพฤติกรรมถูกกำกับ (moderate) ด้วยเงื่อนไขทางสังคมและทางกายภาพ โดยทัศนคติส่วนบุคคลจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมมากที่สุดเมื่อเงื่อนไขของการแสดงพฤติกรรมอยู่ในระดับกลางๆ แต่เมื่อเงื่อนไขเอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคอย่างที่สุด การแสดงออกทาง

พฤติกรรมจะไม่ขึ้นกับทัศนคติแต่เป็นไปตามสถานการณ์นั้น (รูปที่ 6.7) อย่างเช่น ในงานศึกษาของ Ölander and Thørgersen (2006) ที่แสดงให้เห็นว่า การเพิ่มการเก็บขนเศษอาหาร สัปดาห์ละ 2 ครั้ง ของเมือง Herning ประเทศเดนมาร์ก ในปี ค.ศ. 1999 ช่วยให้ครัวเรือน ที่อยากจะคัดแยกขยะแต่อาศัยอยู่ในอพาร์ทเมนต์และไม่มีพื้นที่สำหรับหมักเศษอาหาร ด้วยตัวเองสามารถมีพฤติกรรมการคัดแยกเศษอาหารตามทัศนคติของตนเองได้มากขึ้น หลังการปรับปรุงเงื่อนไขทางกายภาพให้ทางออกกับขยะที่คัดแยก

รูปที่ 6.7 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติและพฤติกรรมภายใต้เงื่อนไขแบบต่างๆ



6.4.2 ปัจจัยและเงื่อนไขที่มีผลต่อพฤติกรรมของครัวเรือน

จากการสำรวจทัศนคติและพฤติกรรมการจัดการขยะของครัวเรือนจำนวน 869 ตัวอย่าง ที่อาศัยใน ต.แม่ข้าวต้ม ต.ป่าตึง ต.เมืองพาน และ ต.เชียงเคี่ยน ซึ่งยังมีสภาพเป็นสังคมเกษตรกรรม พบว่า ร้อยละ 91.1 ของชุดตัวอย่าง อาศัยอยู่ในตำบลมานานกว่า 15 ปี และเกือบทั้งหมดอาศัยอยู่ในบ้านเดี่ยวที่มีพื้นที่สวน มีเพียงร้อยละ 6.1 ที่อาศัยอยู่ในตึกแถว ทาวน์เฮาส์หรือหอพัก ร้อยละ 66.0 มีอาชีพหลักในภาคเกษตรกรรม โดยร้อยละ 62.4 มีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน และมีเพียงร้อยละ 13.2 ที่มีรายได้เกิน 20,000 บาทต่อเดือน

ผลการสำรวจพบว่า ในภาพรวมชุดตัวอย่างส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการขยะที่ต้นทางด้วยการคัดแยกขยะ โดยร้อยละ 83.3 เห็นด้วยว่า ถ้าครอบครัวของตนคัดแยกขยะจะช่วยลดภาระของชุมชน นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงทัศนคติต่อข้อจำกัดส่วนบุคคลก็พบว่า มีเพียงส่วนน้อยที่มองว่าขยะของครอบครัวตนเป็นสิ่งสกปรก หรือการคัดแยกขยะเป็นเรื่องน่ารำคาญ หรือเป็นสิ่งที่ครอบครัวตนไม่มีเวลาทำ ในทางตรงกันข้ามครัวเรือนร้อยละ 76.1 เห็นด้วยว่า การคัดแยกขยะสามารถสร้างรายได้เสริมให้กับครอบครัว และร้อยละ 74.9 เห็นด้วยว่า เป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายมาก

ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เบื้องต้นระหว่างทัศนคติและพฤติกรรมโดยยังไม่คำนึงถึงอิทธิพลของเงื่อนไขทางกายภาพและบริบททางสังคม พบว่า ค่าดัชนีทัศนคติที่ดีต่อการคัดแยกขยะที่สร้างขึ้นจากคะแนนระดับความคิดเห็นด้วยข้อความทัศนคติด้านบวก 3 ข้อ ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) มีความสัมพันธ์ทางบวกกับพฤติกรรมการคัดแยกขยะประเภทต่างๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 โดยค่า Pearson correlation ระหว่างคะแนนทัศนคติกับการคัดแยกขยะย่อยสลายได้ไปหมักอยู่ที่ 0.176 ($n = 864, p\text{-value} < 0.01$) ส่วนค่า Pearson correlation ระหว่างคะแนนทัศนคติกับการคัดแยกขยะชายได้อยู่ที่ 0.351 ($n = 864, p\text{-value} < 0.01$) อย่างไรก็ตาม ค่าสหสัมพันธ์ที่พบระหว่างทัศนคติและพฤติกรรมการคัดแยกขยะที่มีความสำคัญกับการลดปริมาณขยะที่นำไปกำจัดยังอยู่ในระดับน้อยถึงค่อนข้างน้อย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มีปัจจัยหรือตัวแปรอื่นนอกจากทัศนคติต่อขยะหรือต่อการคัดแยกขยะที่มีอิทธิพลกับพฤติกรรมของครัวเรือน

เงื่อนไขหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการคัดแยกขยะย่อยสลายได้ของครัวเรือน คือ อุปกรณ์รองรับขยะที่เรียกว่า “เสวียน” (รูปที่ 6.8) ซึ่งเป็นภูมิปัญญาดั้งเดิมสำหรับจัดการเศษวัสดุอินทรีย์ในภาคเหนือที่นำไม้ไผ่ที่หาได้ทั่วไปในท้องถิ่นมาสานเป็นที่เก็บเศษใบไม้ กิ่งไม้ และเศษวัสดุอินทรีย์อื่นๆ อย่างเป็นระเบียบ อย่างไรก็ตาม เสวียนได้หายไปจากชุมชนส่วนใหญ่ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เหลือไว้แต่ความทรงจำของคนรุ่นอายุ 40 ปีขึ้นไป ที่เคยเห็นอุปกรณ์นี้เมื่อยังเป็นเด็ก ยกเว้น ในพื้นที่ที่ส่งเสริมให้ครัวเรือนจัดการขยะด้วยตนเองบางแห่ง เช่น อบต.ดอนแก้ว อ.แม่ริม จ.เชียงใหม่ บ้านทุ่งศรี ต.โป่งศรี อ.ร้องกวาง จ.แพร่ และบ้านโป่งศรีนคร ต.โรงช้าง จ.เชียงราย โดยเมื่อทำการสำรวจในพื้นที่กรณีศึกษาเมื่อปลายปี พ.ศ. 2557 พบเสวียนอยู่หนาแน่นใน 2 หมู่บ้านต้นแบบของ ต.เชียงเคี่ยน และบางส่วนของ ต.เมืองพาน แต่ไม่พบเสวียนเลยใน ต.แม่ข้าวต้ม และ ต.ป่าตึง

รูปที่ 6.8 การส่งเสริมการใช้เสวียนสำหรับการจัดการเศษวัสดุอินทรีย์ใน ต.เชียงเคี่ยน อ.เทิง จ.เชียงราย



ตารางที่ 6.1 จำนวนและสัดส่วนครัวเรือนที่คัดแยกขยะย่อยสลายได้จำแนกตามการมีเสวียนและทัศนคติต่อการคัดแยกขยะของครัวเรือน

การมีเสวียน	คะแนนทัศนคติ	จำนวนครัวเรือน	สัดส่วนครัวเรือนที่คัดแยกขยะย่อยสลายได้ (ร้อยละ)				
			ไม่เคยเลย	นานๆ ครั้ง	ทำบ้าง	บ่อยๆ	เป็นประจำ
มี		190	1.6	1.6	3.2	14.2	79.5
ต่ำกว่ามัธยฐาน		53	3.8	3.8	1.9	17.0	73.6
สูงกว่ามัธยฐาน		137	0.7	0.7	3.6	13.1	81.8
ไม่มี		674	39.0	7.1	9.8	13.5	30.6
ต่ำกว่ามัธยฐาน		453	38.0	7.7	10.8	13.0	30.5
สูงกว่ามัธยฐาน		221	41.2	5.9	7.7	14.5	30.8

ที่มา: ปณต ปณิณวิบูลย์ (2558)

ตารางที่ 6.1 แสดงให้เห็นว่า ครัวเรือนที่มีเสวียนจำนวน 190 ครัวเรือน มีการคัดแยกขยะย่อยสลายได้เป็นประจำสูงถึงร้อยละ 79.5 หรือ 2.6 เท่า เมื่อเทียบกับกลุ่มครัวเรือนที่ไม่มีเสวียน ทั้งนี้หากจำแนกครัวเรือนในแต่ละกลุ่มตามคะแนนทัศนคติออกเป็น 2 กลุ่มย่อยตามค่ามัธยฐาน และวิเคราะห์เพิ่มเติม พบว่า ทัศนคติและพฤติกรรมไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 โดยค่า Person correlation ระหว่างตัวแปรทั้งสองของกลุ่มที่มีเสวียนและไม่มีเสวียนเท่ากับ 0.088 ($n = 189, p\text{-value} = 0.23$) และ 0.070 ($n = 673, p\text{-value} = 0.07$) ตามลำดับ ดังนั้นสามารถสรุปว่า การมีเสวียนซึ่งเป็นอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกในการจัดการขยะที่ต้นทางในครัวเรือนช่วยทำให้เกิดการคัดแยกขยะย่อยสลายได้ โดยไม่ขึ้นกับทัศนคติที่เกี่ยวกับการคัดแยกขยะของครัวเรือน ในทางกลับกันเมื่อไม่มีอุปกรณ์ที่ใช้งานได้ง่ายสะดวกและสามารถใช้ทั้งขยะย่อยสลายได้อย่างต่อเนื่อง เช่น เสวียน (หรือตัวช่วยในการเก็บขนขยะย่อยสลายได้ที่คัดแยกแล้วไปใช้ประโยชน์เหมือนในต่างประเทศ) ก็จะทำให้ครัวเรือนกลุ่มหนึ่งไม่สามารถแสดงพฤติกรรมที่สอดคล้องกับทัศนคติที่ดีต่อสิ่งแวดล้อมของตนเองได้

เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งจากผลการวิเคราะห์เป็นการวางบรรทัดฐานทางสังคมในรูปของการจัดตั้งธนาคารขยะชุมชน ซึ่งนอกจากจะเป็นการให้บริการควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจทางการเงินเช่นเดียวกับการรับซื้อเศษวัสดุรีไซเคิลของธุรกิจรับซื้อของเก่าแล้วยังเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงความคาดหวังของชุมชนในการให้สมาชิกคัดแยกเศษวัสดุขยะได้เข้าร่วมกิจกรรม (พิศทยาพร อุ๋นโรจน์, 2558ข) ผลการแยกกลุ่มวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า การมีธนาคารขยะช่วยให้ครัวเรือนสามารถแสดงพฤติกรรมตามทัศนคติด้านสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น โดยค่าสหสัมพันธ์ Pearson ระหว่างทัศนคติกับพฤติกรรมการคัดแยกขยะที่ขายได้มีค่าเท่ากับ 0.414 ($p\text{-value} < 0.00$) สำหรับครัวเรือนจำนวน 288 หลังคาเรือนที่รับรู้ถึงการมีอยู่ของธนาคารขยะในหมู่บ้าน ขณะที่ค่าสหสัมพันธ์เดียวกันของครัวเรือนอีก 570 หลังคาเรือน มีค่าในระดับต่ำกว่าที่ 0.320 ($p\text{-value} < 0.00$)

ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติและพฤติกรรมการคัดแยกเศษวัสดุสองประเภทที่ได้กล่าวถึงข้างต้น หากแปลความตามรูปที่ 6.7 ที่มีแบบแผนเป็นรูปชามคว่ำ

หรือตัว U กลับหัวตามเงื่อนไขระดับต่างๆ ที่ฤษฎี A-B-C ทำนายไว้ สามารถสรุปได้ว่าเมื่อเปรียบเทียบการคัดแยกเศษวัสดุขายได้กับเศษวัสดุย่อยสลายได้ในประเทศไทย ภายใต้เงื่อนไขปกติที่ยังไม่มีมาตรการหรือการรณรงค์ส่งเสริมให้มีการคัดแยกเศษวัสดุเหล่านี้ การมีทัศนคติที่ดีต่อการคัดแยกขยะมีแนวโน้มจะนำไปสู่การคัดแยกเศษวัสดุขายได้มากกว่า ส่วนหนึ่งต้องให้เครดิตกับธุรกิจรับซื้อของเก่าที่มีอยู่ในเกือบทุกพื้นที่ซึ่งทำให้การแสดงผลพฤติกรรมนี้ไม่ยากเกินไปนัก ขณะที่การคัดแยกเศษวัสดุย่อยสลายได้ทำได้ยากกว่า เนื่องจากโดยปกติไม่มีตลาดหรือช่องทางให้กับของที่คัดแยกได้ ดังนั้นแม้ว่าจะมีทัศนคติที่ดีต่อการคัดแยกขยะก็ยากที่ครัวเรือนส่วนหนึ่งจะสามารถแปลงทัศนคติมาเป็นพฤติกรรมได้ ต่อเมื่อมีการรณรงค์ส่งเสริมการคัดแยกอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว การสนับสนุนให้ครัวเรือนมีอุปกรณ์สำหรับจัดการขยะย่อยสลายได้ในบ้านเป็นสิ่งที่เหมาะสมและทำได้ง่ายในสังคมชนบทที่ยังอาศัยอยู่ในภาคเกษตรกรรม ส่วนการทำธนาคารขยะแม้จะช่วยให้ครัวเรือนมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับทัศนคติได้มากขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถสร้างเงื่อนไขที่อำนวยความสะดวกได้เท่ากับการทำเสวียนในครัวเรือน

131

6.4.3 ปัจจัยกำหนดการลดปริมาณขยะ

ผลการสำรวจทัศนคติและพฤติกรรมที่นำเสนอมาแล้วในส่วนที่ผ่านมา ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากอาศัยข้อมูลเฉพาะที่รายงานโดยครัวเรือน ดังนั้นแม้จะวัดความเข้มข้นของทัศนคติและพฤติกรรมได้ แต่ไม่สามารถคำนวณผลของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของแหล่งกำเนิดต่อปริมาณขยะที่ท้องถิ่นต้องนำไปกำจัด ซึ่งต้องอาศัยการเก็บข้อมูลปริมาณขยะควบคู่ไปกับการวัดระดับการคัดแยกขยะที่ต้นทาง ซึ่งทำได้ยากสำหรับครัวเรือนที่เป็นแหล่งกำเนิดที่กระจายตัวไม่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์การเกิดขยะจากสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวใน อ. เชียงแสน และ อ. เชียงของ (ปเนต มโนชัยวิบูลย์, 2557) โดยมีระดับความเข้มข้นของการจัดการขยะที่ต้นทางซึ่งได้จากการสังเกตของผู้วิจัยเป็นปัจจัยหนึ่งของการสร้างตัวแบบด้วยการวิเคราะห์การจำแนกพหุ (multiple classification analysis: MCA) ตามสมการด้านล่าง จะช่วยให้เห็นศักยภาพของการคัดแยกขยะที่ต้นทางและโอกาสในการลดปริมาณขยะที่ อปท. ต้องเสียเงินไปเก็บขนเพื่อนำไปกำจัดได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

$$\text{Waste}_i = \alpha + \sum_{j=1}^2 b_j \text{District}_{ji} + \sum_{k=1}^5 c_k \text{Type}_{ki} + \sum_{l=1}^2 d_l \text{Season}_{li} + \sum_{m=1}^2 e_m \text{Manage}_{mi}$$

โดยที่ Waste_i = ปริมาณขยะของจุดสำรวจที่ i (กิโลกรัมต่อวัน)
 α = ค่าคงที่
 b_j = ค่าสัมประสิทธิ์ของที่ตั้งที่ j
 District_{ji} = ที่ตั้งที่ j (ได้แก่ อ. เชียงแสน และ อ. เชียงของ) ณ จุดสำรวจที่ i

- c_k = ค่าสัมประสิทธิ์ของประเภทกิจกรรมที่ k
- Type $_{ki}$ = ประเภทกิจกรรมที่ k (ได้แก่ เกสต์เฮาส์ โรงแรม โรงแรม 5 ดาว แหล่งท่องเที่ยว และสถานี่ขนส่ง) ณ จุดสำรวจที่ i
- d_l = ค่าสัมประสิทธิ์ของช่วงเวลา l
- Season $_{li}$ = ช่วงเวลาที่ l (ช่วงท่องเที่ยวธรรมดา และช่วงวันหยุดยาว) ณ จุดสำรวจที่ i
- e_m = ค่าสัมประสิทธิ์ของการมีการจัดการขยะที่ต้นทาง (m)
- Manage $_{mi}$ = การมีการจัดการขยะที่ต้นทาง (m) โดยมีระบบการจัดการที่ต้นทางมากกว่าปกติ เช่น มีการนำเศษอาหารไปเป็นอาหารสัตว์ การทำปุ๋ยหมัก การคัดแยกขยะอันตราย เป็นต้น ณ จุดสำรวจที่ i

ตารางที่ 6.2 แสดงผลการวิเคราะห์การจำแนกหมู่ พบว่า ตัวแปรทั้ง 4 ตัว มีอิทธิพลต่อปริมาณขยะอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลมากที่สุด เมื่อพิจารณา ค่า Eta และค่า Beta คือ ประเภทของกิจกรรม โดยสถานประกอบการที่เป็นโรงแรมระดับ 5 ดาว ก่อให้เกิดขยะมากกว่าแหล่งกำเนิดอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด แต่ผลการวิเคราะห์ที่สำคัญ คือ สามารถเห็นถึงอิทธิพลของตัวแปรแต่ละตัวได้อย่างถูกต้อง โดยเฉพาะตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการจัดการที่ต้นทาง ซึ่งหากไม่มีการวิเคราะห์ด้วยวิธี MCA อาจทำให้เข้าใจว่า ปริมาณขยะเฉลี่ยของจุดสำรวจที่มีการจัดการที่ต้นทางมีค่าสูงกว่าจุดที่ไม่มีการจัดการที่ต้นทาง และปัจจัยดังกล่าวไม่มีอิทธิพลต่อปริมาณขยะมากนัก เนื่องจากมีค่า Eta เพียง 0.014 แต่เมื่อควบคุมอิทธิพลของตัวแปรอื่นๆ พบว่า ค่า Beta ของการจัดการขยะที่ต้นทางใกล้เคียงกับอิทธิพลของอีก 2 ตัวแปรที่เหลือ คือ ช่วงเวลาและที่ตั้ง นอกจากนี้ยังเห็นว่า จุดที่มีระบบการจัดการขยะที่ต้นทางก่อให้เกิดขยะน้อยกว่าค่าเฉลี่ย (grand mean) ถึง 10.81 กิโลกรัมต่อวัน ผลการวิเคราะห์ที่ได้ สอดรับกับข้อมูลจากการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า สถานประกอบการที่เป็นโรงแรมขนาดใหญ่ซึ่งตามประเภทกิจกรรมแล้วมีปริมาณขยะสูงเป็นทุนเดิม ดังนั้นแม้จะมีการคัดแยกขยะแล้วก็ยังมีปริมาณขยะที่ต้องส่งให้เทศบาลนำไปกำจัดสูงกว่าแหล่งกำเนิดประเภทอื่นอยู่ดี

ตารางที่ 6.2 ผลการวิเคราะห์การจำแนกหมู่ (MCA) ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปริมาณขยะจากกิจกรรมการท่องเที่ยว

ตัวแปรอิสระ	จำนวนการสังเกต (ครั้ง)	ความเบี่ยงเบน ที่ยังไม่ได้ปรับ	grand means = 37.90 กิโลกรัมต่อวัน		
			Eta	ความเบี่ยงเบน ที่ปรับแล้ว	Beta
1. ที่ตั้ง			0.282		0.134
1.1 อำเภอเชียงใหม่	207	9.31		4.40	
1.2 อำเภอเชียงใหม่	85	-22.67		-10.73	

ตารางที่ 6.2 ผลการวิเคราะห์การจำแนกพหุ (MCA) ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปริมาณขยะจากกิจกรรมการท่องเที่ยว (ต่อ)

ตัวแปรอิสระ	จำนวนการสังเกต (ครั้ง)	ความเบี่ยงเบน ที่ยังไม่ได้ปรับ	grand means = 37.90 กิโลกรัมต่อวัน	
			Eta	Beta
2. ประเภทกิจกรรม			0.730	0.724
2.1 เกสท์เฮาส์	87	-19.98		-17.35
2.2 โรงแรม	43	-6.92		0.99
2.3 โรงแรม 5 ดาว	20	135.68		135.25
2.4 แหล่งท่องเที่ยว	76	0.17		-5.02
2.5 สถานิชนสง	66	-10.45		-12.98
3. มีการจัดการที่ต้นทาง			0.014	0.119
3.1 ไม่มี	221	-0.42		3.47
3.2 มี	71	1.30		-10.81
4. ช่วงเวลา			0.144	0.158
4.1 High Season	229	-3.90		-4.25
4.2 Peak Season	66	14.16		15.46

หมายเหตุ: $R^2 = 0.583$
ที่มา: ปณต มโนชัยวิบูลย์ (2557)

ผลการศึกษากการเกิดขยะจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้ยืนยันความสำคัญของการจัดการขยะ ณ ต้นทาง มีการวิเคราะห์ข้อมูลเพิ่มเติมของ อ.เชียงใหม่ ที่มีฐานข้อมูลจำนวนประชากรของจุดทิ้งขยะที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่ชัดเจน และแสดงให้เห็นว่าหากจุดต่างๆ มีการจัดการขยะที่ต้นทางโดยสถานประกอบการที่เป็นที่พักของนักท่องเที่ยว มีการจัดการเศษวัสดุอินทรีย์ด้วยตนเอง และจุดอื่นๆ ที่เป็นที่พักนักท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว มีการคัดแยกเศษวัสดุรีไซเคิลในระดับที่แหล่งกำเนิดที่เป็นจุดตัวอย่างในการสำรวจและมีแนวปฏิบัติที่ดีทำอยู่แล้ว จะสามารถช่วยลดปริมาณขยะได้ถึงร้อยละ 70 ยกเว้น ในช่วงที่มีนักท่องเที่ยวเข้ามาจำนวนมาก และสถานประกอบการให้เวลาและความสนใจกับการคัดแยกขยะน้อยลง ดังแสดงในตารางที่ 6.3

ตารางที่ 6.3 ปริมาณขยะมูลฝอยในช่วงฤดูกาลท่องเที่ยวปกติและช่วงวันหยุดปีใหม่ระหว่างกรณีที่เป็นอยู่และในกรณีแหล่งกำเนิดมีแนวการปฏิบัติที่ดี

	จำนวนแหล่งกำเนิด (จุด)		ปริมาณขยะของกรณีที่เป็นอยู่ (กก.)		ปริมาณขยะของกรณีที่มี แนวทางปฏิบัติที่ดี (กก.)	
	เวียง	เวียงเชียงแสน	ช่วงปกติ	ช่วงวันหยุดปีใหม่	ช่วงปกติ	ช่วงวันหยุดปีใหม่
เกสท์เฮาส์	15	8	1,189	1,841	177	602
โรงแรม	3	1	299	412	88	177
โรงแรม 5 ดาว	2	0	395	541	277	334
แหล่งท่องเที่ยว	16	9	1,319	2,027	442	909
สถานิชนสง	5	6	426	738	118	260
รวมทั้งหมด	41	24	3,627	5,469	1,102	2,281

ที่มา: Manomaivibool (2015)

6.5 แนวทางบูรณาการการจัดการขยะมูลฝอยในท้องถิ่น

หัวข้อนี้จะกล่าวถึงแนวทางการทำงานของท้องถิ่นและชุมชนที่ต้องทำงานเชิงรุก และบูรณาการการจัดการขยะเข้ากับภารกิจและการพัฒนาด้านอื่นๆ เพื่อให้กิจกรรมการรณรงค์มีความต่อเนื่องและยั่งยืน ดังมีรายละเอียดในแต่ละส่วนดังนี้

6.5.1 การจัดการขยะเชิงบูรณาการ

จากหัวข้อที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า การจัดการขยะอย่างยั่งยืนต้องอาศัยความร่วมมือจากชุมชนในการลดปริมาณขยะ ด้วยการรณรงค์ให้ครัวเรือนและสถานประกอบการคัดแยกเศษวัสดุที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่หรือสามารถจัดการได้เอง โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากนักและแยกออกจากขยะที่ท้องถิ่นต้องจัดการ โดยเฉพาะในพื้นที่ของ อปท. ที่มีข้อจำกัดทางการคลังในการลงทุนกับเทคโนโลยีขั้นสูงเพื่อนำมากำจัดขยะตามหลักสุขาภิบาลด้วยตัวเอง อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ยาก คือ การสร้างการมีส่วนร่วมซึ่งแม้ว่าหลายพื้นที่จะเคยไปศึกษาดูงานจาก อปท. ต้นแบบด้านการจัดการขยะหรือตัวอย่างชุมชนปลอดขยะที่ดีมาหลายครั้งแล้วก็ตาม บ่อยครั้งที่มีก็จะมีการอ้างถึงความไม่พร้อมของคนในพื้นที่ซึ่งแม้จะถูกต้องบางส่วน แต่เป็นมายาคติของ “การกล่าวโทษเหยื่อ” (blaming the victim) ที่ไม่ช่วยให้เกิดการปรับปรุงพัฒนา ซึ่งจากผลการเปรียบเทียบการดำเนินการในกรณีศึกษา พบว่า ความสำเร็จของการจัดการขยะขึ้นอยู่กับความเข้าใจและความพร้อมของทีมงานในการทำงานเชิงบูรณาการ

การจัดการขยะมูลฝอยเชิงบูรณาการ (integrated solid waste management: ISWM) เป็นตัวแบบที่ได้รับการพัฒนามาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 โดยในช่วงแรกเป็นความพยายามทางวิศวกรรมในการผสมผสานเทคโนโลยีทางจักรกล เคมี และชีวภาพเพื่อให้สามารถนำเศษวัสดุจากขยะที่ถูกทิ้งกลับมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด พร้อมกับลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการกำจัดขยะให้น้อยที่สุด (White et al., 1995) ผลผลิตของการพัฒนาในช่วงนี้คือ ศูนย์รีไซเคิลวัสดุ (material recovery facilities: MRFs) และศูนย์จัดการขยะแบบผสมผสาน เมื่อแนวคิดนี้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีการให้ความสำคัญกับตัว “I” ของการบูรณาการ (integration) มากยิ่งขึ้น นักวิชาการและผู้ปฏิบัติทั้งในภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organizations: NGOs) ได้เน้นถึงมิติของการพัฒนาระบบที่ครอบคลุม (inclusive) โดยให้ความสำคัญของการนำภาคส่วนต่างๆ ตลอดจนเทคโนโลยีที่เหมาะสมและภูมิปัญญาท้องถิ่นสำหรับส่งเสริมการลดและนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ (Guerrero et al., 2013) อย่างไรก็ตาม การบูรณาการหนึ่งที่มีจะไม่มีการพูดถึงอย่างเป็นระบบ คือ การบูรณาการภายในองค์กรของผู้บริหารจัดการเอง

อบต.เมืองพาน และ ทต.เชียงเคี่ยน เป็นตัวอย่างของกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมในชุมชน มีลักษณะการทำงานที่คล้ายคลึงกัน 3 ประการ ได้แก่ (1) ผู้บริหารมอบนโยบายและให้ความสำคัญกับการติดตามการทำงานอย่างจริงจัง (2) ส่วนงานต่างๆ เข้ามาช่วยกันทำงานโดยสอดแทรกการจัดการขยะเข้าไปในงานหลักของตน และ (3) มีระบบพี่เลี้ยงโดยมอบหมายให้มีพนักงานของท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการประสานงานกับหมู่บ้านที่เข้าร่วมโครงการ ดังนั้นการทำงานจึงไม่เพียงแต่เกิดผลดี

ในเรื่องการจัดการขยะ แต่ยังคงช่วยสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่าง อปท. กับชุมชน และเป็นตัวอย่างที่ดีของการบูรณาการการทำงานให้กับชุมชน ซึ่งจะเห็นว่าต้นแบบชุมชนปลอดขยะส่วนมากไม่ได้โดดเด่นเฉพาะเรื่องขยะ แต่ยังมีความเข้มแข็งในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง เกษตรอินทรีย์ การเสริมสร้างอาชีพ การสร้างเสริมสุขภาพ และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งล้วนแล้วแต่มีรากฐานมาจากการทำงานเป็นทีมทั้งสิ้น

135

6.5.2 วิธีการทำงานบูรณาการเชิงรุก

อบต.เมืองพาน เป็นตัวอย่างของการบริหารจัดการขยะในเชิงรุกโดยผู้บริหาร อบต. และทีมนักวิจัย เพื่อทำการชั่งและบันทึกน้ำหนักขยะสำหรับการประกวดชุมชนปลอดขยะ ภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของตำบล โดยผู้บริหารตั้งแต่ตัวนายก รองนายก ปลัด และหัวหน้าสำนักงานปลัด จะแบ่งหน้าที่ออกเป็น 5 ชุด และผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันทำหน้าที่นี้เพื่อแสดงให้เห็นหมู่บ้านเห็นว่า อบต. ให้ความสำคัญและหวังผลจริงจากการดำเนินโครงการนี้ (มงคลกร ศรีวิชัย, 2558) ทั้งนี้ในระดับหมู่บ้านกิจกรรมการลดและคัดแยกขยะมักจะเริ่มต้นที่บ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำชุมชนคนอื่นๆ เป็นอันดับแรก เนื่องจากการขอความร่วมมือจากชาวบ้านโดยที่ตนเองไม่ทำเป็นตัวอย่างนั้นยากที่จะประสบความสำเร็จ

การดำเนินการด้านการจัดการขยะโดยไม่มีกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม อาจเป็นเรื่องท้าทาย แต่ในอีกด้านหนึ่งอาจเป็นโอกาสที่ทำให้ส่วนงานต่างๆ ของ อบต. ได้เข้ามาทำงานร่วมกัน ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญของการจัดการขยะอย่างมีส่วนร่วมโดยไม่ยึดติดกับกรอบของการเก็บขนขยะไปกำจัด คือ การสร้างความตระหนักและความสามารถในการจัดการตัวเองของชุมชนและศักยภาพในการบูรณาการความสามารถนี้เข้ากับภารกิจอื่นๆ ของท้องถิ่น ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) การสอดแทรกให้ความรู้และการขอความร่วมมือจากชุมชนให้ร่วมรับผิดชอบจัดการขยะในการลงพื้นที่ให้บริการด้านอื่นที่ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการจัดการขยะโดยตรง แต่มีกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน เช่น การแจกเบี้ยผู้สูงอายุ การให้บริการคลินิกเคลื่อนที่ ฯลฯ เป็นต้น โดยอาจมีเงื่อนไขให้สิทธิประโยชน์กับสมาชิกของชุมชนที่ให้ความร่วมมือคัดแยกขยะ ทำเสวียน ทำน้ำหมัก หรือกิจกรรมอื่นที่ท้องถิ่นและหมู่บ้านส่งเสริมเป็นลำดับแรก 2) เป็นการต่อยอดกิจกรรมการจัดการขยะไปสู่ประเด็นการพัฒนาอื่นๆ โดยอาศัยผลผลิตหรือกองทุนที่ชุมชนสะสมจากการจัดการเศษวัสดุ เช่น การทำโครงการผักสวนครัวรั้วกินได้ เกษตรอินทรีย์จากปุ๋ยมูลไส้เดือน การผลิตสินค้าจากเศษวัสดุ หรือการนำผลกำไรส่วนหนึ่งจากธนาคารขยะไปจัดสวัสดิการที่ตอบสนองความต้องการของชุมชน ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้กิจกรรมการจัดการขยะของชุมชนมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่ยังช่วยให้ภารกิจด้านอื่นๆ ของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

สุดท้ายการจัดพนักงานท้องถิ่นเป็นพี่เลี้ยงให้กับหมู่บ้านจะช่วยทำให้การประสานระหว่างท้องถิ่นและชุมชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น ยกตัวอย่าง ทต.เชียงเคี่ยน ที่การดำเนินโครงการต่างๆ ทาง ทต.เชียงเคี่ยน จะออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของเทศบาล หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนชุมชนในพื้นที่ที่ดำเนิน

โครงการ พริ้อมทั้งระบุนห้ที่ของคณะกรรการอย่างชัดเจน และมีการมอบหมายให้มื พนักรงานของเทศบาลอย่างน้อย 1 คน รับผิดชอบประสานงานในแต่ละหุ่มบ้าน ผู้ประสานงานนี้ จะมืหน้าท้ที่ส่งสารจากเทศบาลไปยังหุ่มบ้านและรับฟังความต้องการของหุ่มบ้านมายัง เทศบาลผ่านช่องทางท้ที่ไม่เป็นทางการและเป็นทางการ โดยทางเทศบาลจะจัดประชุม เจ้าหน้าท้ที่ทุกเดือนเพื่อติดตามความคืบหน้าและข่าวสารในตำบล และยังทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ในการดำเนินกรต่าง ๆ เช่น การออกแบบระบบเอกสารและแบบฟอร์มของธนาการชยะ ร่วมกับคณะกรรการของหุ่มบ้าน (พัทธยาพร อุ๋นโรจน์, 2558ข) การทำงานเชิงรุกที่เน้นการ อำนวยความสะดวกนี้ได้สร้างคามพึงพอใจให้กับประชาชน และยังแสดงให้เห็นถึงคาม ไปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล ท้ที่ยังเป็นการพัฒนาความสามารถและ ทักษะทางมนุษย์ (human skills) ของพนักรงานท้ที่ถึ้นให้มืความเข้าใจบริบทและความ ต้องการของชุมชน และสามารถทำงานกับมวลชนได้ดีขึ้น

6.6 สรุปลและข้อเสนอแนะ

บทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์ข้อค้นพบเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการจัดการ ชยะมูลฝอยของ อปท. ที่ได้จากกรณีศึกษา 4 กรณี จากความเข้าใจองค์ประกอบพื้นฐาน ของการจัดการชยะ คือ ปริมาณและองค์ประกอบชยะ แหล่งกำเนิดของชยะ ต้นทุนของการ พัฒนาระบบการจัดการ และแนวทางการทำงานเชิงบูรณาการ นำมาประมวลเป็นหลักคิด 4 ข้อ ที่สำคัญสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่กำลังอยู่ระหว่างการวางแผน ทบทวนนโยบาย หรือปรับปรุงการดำเนินงานด้านการจัดการชยะ ดังนี้

1) **“เมื่อรับรู้ถึงต้นทุน ก็จะเริ่มปรับปรุงประสิทธิภาพ”** ผลการศึกษาพบว่า แรงผลักดันที่ทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพและการสนับสนุนการจัดการชยะตาม แนวทางชุมชนปลอดชยะ คือ การตระหนักถึงต้นทุนของการจัดการชยะแบบท้ที่ที่เน้น การเก็บขนชยะไปกำจัด ซึ่งเริ่มต้นจากการลงทุนซื้อถัง ซื้อรถ และซื้อเตาเผาชยะขนาดเล็ก แม้ว่าจะอยู่ในวิสัยที่ อบต. สามารถจัดหาได้ด้วยงบประมาณของตัวเอง แต่ทำให้งบพัฒนา ท้ที่ถึ้นในด้านอื่นลดลง นอกจากนี้การซื้ออุปกรณ์และเครื่องจักรมาเป็นของตัวเองตั้งแต่แรก ยังทำให้เกิดต้นทุนการดำเนินการสูงและลดความสามารถจัดการชยะของประชาชน หากไม่มีการรณรงค์ส่งเสริมให้แหล่งกำเนิดชยะลดลง และการคัดแยกชยะซึ่งส่วนใหญ่ เป็นสิ่งที่ครัวเรือนและสถานประกอบการสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์หรือจัดการเองได้ จึงไม่น่าที่จะต้องเสียเงินเสียงบประมาณจนเศษวัสดุเหล่านี้ไปกำจัดให้เกิดผลเสียกับสุขภาพ และสิ่งแวดล้อม ท้ที่นี้ อบต. ควรส่งผ่านข้อมูลให้กับชุมชนและครัวเรือนไม่ว่าจะด้วยการ สื่อสารผ่านผู้นำชุมชน ในเรื่องของมูลค่าของวัสดุที่ถูกทิ้งปะปนไปกับชยะและชักชวนให้มา ร่วมกันนำท้ที่นี้กลับคืนสู่ชุมชน หรือการใช้การคิดค่าธรรมเนียมต่อหน่วยตามปริมาณชยะ ที่แต่ละครัวเรือนทิ้งเป็นเครื่องมือ ซึ่งอาจจะเหมาะสมกับพื้นที่ชุมชนเมืองหรือกิ่งเมืองที่มี ความเป็นปัจเจกสูงขึ้น

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ผู้บริหารและทีมงานของ อปท. ควรศึกษาทำความเข้าใจ ต้นทุนการจัดการชยะให้ถ่องแท้และออกแบบระบบการบริหารจัดการที่ จะช่วยให้ได้ข้อมูล ทางการเงิน เพื่อประโยชน์ของการติดตามตรวจสอบประสิทธิภาพของระบบอย่างต่อเนื่อง

2) “อย่าโทษคน แต่ให้ดูที่ระบบ” ผลการสำรวจทัศนคติและพฤติกรรมของครัวเรือนพบว่า ผู้ทิ้งขยะส่วนใหญ่ยินดีเข้าร่วมรับผิดชอบจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น แต่ทัศนคตินี้จะส่งผลให้เกิดพฤติกรรมลดและคัดแยกขยะหรือไม่ ขึ้นกับเงื่อนไขทางกายภาพและทางสังคมที่เป็นผลมาจากการจัดการขยะของ อปท. และข้อตกลงของชุมชนสำหรับขยะย่อยสลายได้ซึ่งมีสัดส่วนกว่าครึ่งหนึ่งของขยะมูลฝอยของชุมชนในประเทศไทย ครัวเรือนส่วนใหญ่ในพื้นที่ชนบทสามารถจัดการได้เองถ้ามีการสนับสนุนให้มีอุปกรณ์ที่เหมาะสมกับการหมักเศษวัสดุอินทรีย์ในบ้าน เช่น เสวียน เป็นต้น ส่วนการคัดแยกเศษวัสดุรีไซเคิล การจัดกิจกรรมของชุมชนในรูปของธนาคารขยะหรือตลาดนัดขยะสามารถช่วยลดภาระของท้องถิ่นและสร้างรายได้ให้กับครัวเรือน แต่ยังคงต้องอาศัยการฝึกอบรมสร้างความรู้และทัศนคติที่ดีให้กับคนในชุมชน

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า การพัฒนาการจัดการขยะอย่างยั่งยืนเป็นผลมาจากการบริหารจัดการของ อปท. และหมู่บ้าน ในการส่งเสริมการคัดแยกขยะ การกำหนดแนวทางการเก็บขน และนำขยะไปกำจัดอย่างชัดเจน เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในพื้นที่อย่างเป็นระบบและมีแบบแผนที่ดี

3) “ทำงานเป็นทีมเชิงบูรณาการ” จากการเปรียบเทียบการดำเนินการพื้นที่กรณีศึกษาพบว่า เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการขยะประสบผลสำเร็จคือ อปท. ต้องทำงานเป็นทีมตั้งแต่ผู้บริหารจนถึงผู้ปฏิบัติงาน โดยต้องตระหนักว่าการสร้างการมีส่วนร่วมไม่สามารถเกิดได้จากการทำงานประจำตามภาระหน้าที่เป็นแบบแยกส่วน ดังนั้นการทำงานตามโครงสร้างเดิมๆ โดยให้กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม หรือเจ้าหน้าที่เพียงคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบจึงยากที่จะสำเร็จ ผู้บริหารตั้งแต่ นายก รองนายก ปลัด รองปลัด หัวหน้าสำนักงานปลัด ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในส่วนงานต่างๆ ต้องช่วยกันทำงานเชิงรุก เพื่อทำความเข้าใจและส่งเสริมโครงการการจัดการขยะอย่างยั่งยืนด้วยชุมชน โดยการลงพื้นที่พบปะกับประชาชนในวาระโอกาสต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการประชุมหมู่บ้าน การแจกเบี้ยผู้สูงอายุ การทำประชาคม การตรวจเยี่ยมบ้าน ฯลฯ ซึ่งนอกจากจะช่วยให้งานขยะบรรลุผลแล้วยังสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่าง อปท. กับชุมชน และเป็นตัวอย่างของการบูรณาการการทำงานให้กับชุมชน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ต้นแบบชุมชนปลอดขยะส่วนใหญ่ไม่ได้ทำเฉพาะเรื่องของขยะเท่านั้น แต่ยังโดดเด่นในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง การเสริมสร้างอาชีพ เกษตรอินทรีย์ การสร้างเสริมสุขภาพที่ดี และการเรียนรู้ตลอดชีวิตอีกด้วย

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า หาก อปท. ต้องการจะเปลี่ยนจากการจัดการขยะแบบเดิมไปสู่การสร้างชุมชนปลอดขยะที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ อปท. ต้องเริ่มจากการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรของตนให้สามารถทำงานเป็นทีมเชิงบูรณาการและเป็นตัวอย่างให้กับชุมชน

4) “ประสิทธิภาพเกิดจากตัวชีวิตที่ชัดเจน” การปรับปรุงประสิทธิภาพจะประสบความสำเร็จและยั่งยืนต่อเนื่องได้นั้น คนทำงานจะต้องมีเป้าหมายและตัวชีวิตที่ชัดเจน ทั้งนี้การจัดประกวดชุมชนผ่านการวิจัยเชิงปฏิบัติการที่ผู้ปฏิบัติงานและนักวิจัยร่วมกันโดยมีประเด็นขยะเป็นต้นนำ มีตัวชีวิตที่ชัดเจนทั้งในส่วนขององค์ประกอบพื้นฐาน

(เช่น การมีคณะทำงาน การจัดสรรความรับผิดชอบ การมีเครือข่าย เป็นต้น) กิจกรรม (เช่น การสื่อสาร การฝึกอบรม การรองรับและการนำเศษวัสดุประเภทต่างๆ กลับมาใช้ประโยชน์ เป็นต้น) และผลลัพธ์ของการทำงานคือ ปริมาณขยะที่ต้องนำไปกำจัดลดลง โดยมีการประเมินอย่างต่อเนื่อง เป็นเครื่องมือที่มีพลังในการกระตุ้นและขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า การสร้างชุมชนปลอดขยะอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมีตัวชี้วัดที่ครอบคลุมมิติสำคัญของการทำงานที่ชัดเจน เพื่อให้ทราบเป้าหมายที่ต้องการ สถานภาพในปัจจุบันของตน และให้ข้อมูลย้อนกลับ (feedback) ถึงผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ซึ่งจะเป็นกำลังใจให้กับคนทำงาน

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. 2558. **ข้อมูลการสำรวจขยะมูลฝอย (First Draft) 77 จังหวัด ปี 2557 (ข้อมูล ณ วันที่ 12 มกราคม 2558)**. http://www.pcd.go.th/Info_Serv/roadmapWaste.html (28 กันยายน 2558).
- _____. 2547. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจและวิเคราะห์องค์ประกอบขยะมูลฝอยชุมชนของเทศบาลทั่วประเทศ**. คพ. 04-041. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- ทัศนีย์ เจียรฟูอนันต์. 2558. **การวางแผนออกแบบระบบการจัดการขยะมูลฝอย: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย**. ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. รายงานฉบับสมบูรณ์.
- ปเนต มโนชัยวิบูลย์. 2558. **คู่มือการคิดค่าธรรมเนียมขยะต่อหน่วยสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. เชียงใหม่: ล็อกอินดีไซน์เวิร์ค.
- _____. 2557. **การให้บริการด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อรองรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว: กรณีการจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสียในอำเภอเชียงของ และอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย**. ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. รายงานฉบับสมบูรณ์.
- ปเนต มโนชัยวิบูลย์ และ ญักฎีกาท์ เหมภัทรสุวรรณ. 2557. **การเปรียบเทียบสมรรถนะในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษา อปท. ในเขตอำเภอเชียงของและอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย**. ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. รายงานฉบับสมบูรณ์.
- พัชรพร สุคนธสวรรค์. 2558. **การนำแผนการจัดการขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ข้าวต้ม อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย**. ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. รายงานฉบับสมบูรณ์.
- พัทธยาพร อุโนโรจน์. 2558ก. **การพัฒนาระบบการจัดการขยะไปสู่ความยั่งยืน: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเชียงเคี่ยน อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย**. ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. รายงานฉบับสมบูรณ์.
- _____. 2558ข. **ธนาคารขยะบ้านสันปูเลย**. ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. เชียงใหม่: ล็อกอินดีไซน์เวิร์ค.
- มงคลกร ศรีวิชัย. 2558ก. **การปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอย: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพาน อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย**. ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. รายงานฉบับสมบูรณ์.
- _____. 2558ข. **คู่มือพานจัดการขยะ**. ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. เชียงใหม่: ล็อกอินดีไซน์เวิร์ค.
- แสงจริง. 2555. **หาดสองแคว**. Healthy Planet: สุขคติท่องเที่ยวชุมชนเพื่อการเรียนรู้. กรุงเทพฯ: สำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- อภิสม อินทรลาวัณย์ และ ปเนต มโนชัยวิบูลย์. 2556. **การใช้การวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนเพื่อการเรียนรู้ทางนโยบายของชุมชน: กรณีศึกษาโครงการสร้างเตาเผาขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่สลองในอำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย**. ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. รายงานฉบับสมบูรณ์.

- Ajzen, I. 1991. The theory of planned behavior. **Organizational Decision and Human Decision Process** 50(2): 179–211.
- Bilitewski, B. 2008. From traditional to modern fee systems. **Waste Management** 28(12): 2760–2766.
- Guagnano, G.A., Stern, P.C. and Dietz, T. 1995. Influences on attitude–behavior relationships: A natural experiment with curbside recycling. **Environment and Behavior** 27: 699–718.
- Guerrero, L.A., Maas, G., and Hogland, W. 2013. Solid waste management challenges for cities in developing countries. **Waste Management** 33(1): 220–232.
- Manomaivibool, P. 2015. Wasteful tourism in developing economy? A present situation and sustainable scenarios. **Resources, Conservation and Recycling** 103: 69–76.
- OECD. 2015. **Municipal Waste, Generation and Treatment**. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MUNW> (Accessed 28 Sept 2015).
- Ölander, F., and Thørgersen, J. 2006. The A–B–C of recycling. **European Advances in Consumer Research** 7: 1–6.
- Porter, R.C. 2002. **The Economics of Waste**. Washington, DC: Resources for the Future.
- Stern, P.C. 2000. Toward a coherent theory of environmentally significant behavior. **Journal of Social Issues** 56(3): 407–424.
- Strasser, S. 2000. **Waste and Want: A Social History of Trash**. New York: Owl Books.
- Thørgersen, J. 2005. How may consumer policy empower consumers for sustainable lifestyles? **Journal of Consumer Policy**, 28: 143–178.
- White, P., Franke, M., and Hindle, P. 1995. **Integrated Solid Waste Management: Lifecycle Inventory**. London: Blackie Academic & Professional.

7

unşu

รายงานฉบับนี้ให้ความสำคัญกับผลของโครงสร้าง (ประเภท/ขนาดของ อปท.) ต่อการดำเนินงานและความสัมฤทธิ์ผลของ อปท. โดยใช้แนวคิด Structure-Conduct-Performance (S-C-P) paradigm เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา บทที่ 2 ศึกษาผลของปัจจัยด้านโครงสร้างต่อวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร อปท. ส่วนบทที่ 3 พัฒนาดัชนีสุขภาวะที่ดีโดยอาศัยกรอบแนวคิด S-C-P และศึกษาผลของโครงสร้างต่อดัชนีสุขภาวะที่ดี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลลัพธ์จากการดำเนินงานของ อปท. ข้อมูลทุติยภูมิที่เป็นข้อมูลสาธารณะยังมีไม่เพียงพอ ต้องใช้ข้อมูลความพึงพอใจของประชาชน จึงยังไม่สามารถใช้แบบจำลองที่สมบูรณ์ในบทที่ 3 เนื่องจากงบประมาณจำกัด ทำให้ต้องทำการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์และการจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) ร่วมกับตัวแทนของ อปท. อย่างไรก็ตาม กรอบแนวคิด S-C-P ถูกประยุกต์ใช้ในบทที่ 4 และประยุกต์ใช้สมการโครงสร้าง (Structural Equation Model: SEM) ตรวจสอบและวิเคราะห์บทบาทของ อปท. ที่มีต่อความสัมฤทธิ์ผลของการท่องเที่ยวที่วัดจากจำนวนนักท่องเที่ยวและรางวัลที่ได้รับ บทที่ 5 วิเคราะห์ขอบเขตอำนาจและข้อจำกัดของ อปท. ในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและความพร้อมของ อปท. ในด้านดังกล่าว และบทที่ 6 เป็นบทที่ศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนการจัดการขยะภายในท้องถิ่น สามารถสรุปผลโดยย่อในแต่ละส่วนดังนี้

7.1 ผลกระทบของโครงสร้างต่อวิสัยทัศน์

การศึกษาในบทที่ 2 เป็นการสำรวจ อปท. ทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2554 โดยได้รับแบบสอบถามคืนมารวมทั้งสิ้น 2,680 แห่ง พบว่า ในระดับภารกิจจะมีความแตกต่างระหว่างเทศบาล และ อบต. ในด้านความสามารถในการให้บริการสาธารณะและการหารายได้ในด้านการหารายได้ ผู้นำ อปท. ในชนบทให้ความสำคัญกับการหารายได้น้อยกว่า อปท.

ในเขตเมือง โดย อปท. ในชนบทจะให้ความสนใจกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด และเมื่อแบ่ง อปท. ตามระดับขนาดของงบประมาณ อปท. ขนาดเล็ก (งบประมาณต่ำกว่า 15 ล้านบาทต่อปี) จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและระบบธรรมาภิบาลที่โปร่งใสมาก

ในแบบสำรวจของการศึกษานี้ ผู้นำ อปท. จะต้องระบุถึงวิสัยทัศน์ของตน ในการบริหารราชการท้องถิ่น (จำกัดให้ผู้ตอบต้องมีตำแหน่งนายก หรือปลัดเท่านั้น) โดยตั้งคำถามว่า เมื่อการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างสมบูรณ์แล้ว ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองภาพอนาคตของ อปท. ว่ามีขอบเขตอำนาจการบริหารจัดการเพียงใด โดยมีคำตอบ 6 ข้อให้เลือก ซึ่งคำถาม 6 ข้อจะเกี่ยวข้องกับภารกิจ เช่นการให้บริการสาธารณะ การให้ประชาชนมีส่วนร่วม การหารายได้ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ฯลฯ การศึกษาพบว่า แม้ว่าผู้นำ อปท. จะให้คะแนนภารกิจทุกข้อเป็นบวกในระดับค่อนข้างสูงทุกข้อ แต่ยังมี ความแตกต่างในระหว่างหัวข้อ ผู้บริหารท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมมากที่สุด ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญเนื่องจากเกี่ยวข้องกับฐานเสียง และสนใจการพึ่งตัวเองด้านรายได้ได้น้อยที่สุด เมื่อนำวิสัยทัศน์ทั้ง 6 ข้อนี้ มาทำ (แยก+รวม) ให้เป็นองค์ประกอบของ 3 แนวคิด คือ **หนึ่ง** บริการนิยม ซึ่งเป็นแนวทางที่มีมาแต่เดิมของ อปท. **สอง** การมีส่วนร่วมนิยม ซึ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนาท้องถิ่น และ **สาม** ท้องถิ่นนิยม คือ มีความอิสระในการจัดการตนเอง ตามแนวคิดดังกล่าวสามารถแบ่งกลุ่ม อปท. ตัวอย่างเป็น 3 กลุ่ม โดยกลุ่มที่ยอมรับแนวคิดบริการนิยมเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด (ของตัวอย่างทั้งหมด) รองลงมาคือ กลุ่มที่ยอมรับแนวคิดทั้ง 3 ด้าน กลุ่มที่เล็กที่สุด คือ กลุ่มที่ยอมรับแนวคิดการมีส่วนร่วมและท้องถิ่นนิยม ทั้ง 3 กลุ่มมีความแตกต่างในด้านขนาดงบประมาณ และทำเลที่ตั้ง (เมือง/ชนบท/กึ่งเมือง-กึ่งชนบท) หมายความว่า ผู้นำ อปท. มองขอบเขตภารกิจของตนตามบริบทของพื้นที่และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น วิสัยทัศน์ด้านการพึ่งตนเองด้านรายได้เป็นสิ่งที่ อปท. ทุกกลุ่ม ทุกประเภทโครงสร้างให้ค่าคะแนนต่ำที่สุด

การศึกษาวิสัยทัศน์ของผู้นำ อปท. สะท้อนความต้องการของชุมชนท้องถิ่นในชนบทและในท้องถิ่นที่ขาดแคลน ประชาชนจะเลือกผู้นำที่ให้โอกาสการมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากร (รวมงบประมาณ ทรัพยากรสาธารณะ และอื่นๆ) มาใช้ในการดำรงชีพให้ได้ประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ เนื่องจากโอกาสการสร้างรายได้ในท้องถิ่นที่ห่างไกลค่อนข้างต่ำ อปท. ในชนบทและท้องถิ่นที่ขาดแคลนจึงไม่เห็นการแสวงหารายได้ ส่วนในด้านบริการสาธารณะ ด้านขยะมูลฝอย ยังไม่ใช่ว่าปรากฏการณ์สำคัญในท้องถิ่นชนบททั่วไป จึงทำให้ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท ให้ความสนใจด้านสิ่งแวดล้อมไม่สูงนัก แต่ให้ความสนใจกับการมีส่วนร่วมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น

7.2 โครงสร้างท้องถิ่นและดัชนีสุขภาพที่ดีของชุมชน

ในบทที่ 3 ศึกษาว่าประเภททำเลที่ตั้งและขนาดของท้องถิ่นมีผลต่อระดับสุขภาพที่ดีของชุมชนหรือไม่ โดยใช้ดัชนีย่อย 10 ด้าน ได้แก่ สุขภาพอนามัย ความปลอดภัย การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ สวัสดิการชุมชน การสนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อม

ในชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชน และเศรษฐกิจชุมชน โดยมีตัวชี้วัดทั้งหมด 44 ตัว ทำการส่งแบบสอบถามไปยัง อปท. ทั่วประเทศ และได้แบบสอบถามคืนมาที่สามารถวิเคราะห์ได้ 674 ตัวอย่าง (สำรวจในปี พ.ศ. 2557) การศึกษาพบว่า ขนาดที่วัดโดยจำนวนประชากรและงบประมาณมีผลต่อการสร้างสุขภาวะที่ดีในภาพรวม โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน อปท. ขนาดใหญ่ (วัดจากงบประมาณ) และ อปท. ในเขตเมืองสามารถทำได้ดีกว่ากลุ่มอื่น นอกจากนี้ อปท. ที่มีงบประมาณมากจะสามารถจัดการเรื่องสุขภาพอนามัยและการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนและมีระดับสุขภาวะที่สูงกว่า ส่วน อปท. ที่มีงบประมาณน้อยจะมีค่าเฉลี่ยสุขภาวะที่ดีกว่าในด้านการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ การศึกษาเรียนรู้ในชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน การศึกษายังพบอีกว่า อปท. ที่ได้รับการสนับสนุนให้เป็นศูนย์จัดการเครือข่ายสุขภาวะชุมชน โดย สสส. และ อปท. ที่เป็นเครือข่ายของ สสส. มีระดับสุขภาวะที่ดีของชุมชนดีกว่า อปท. นอกเครือข่าย โดยเฉพาะในด้านสวัสดิการชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน ความปลอดภัย การมีส่วนร่วมของชุมชน และเศรษฐกิจชุมชน

ข้อค้นพบสำคัญของการศึกษานี้ คือ ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขให้เกิดการสร้างเสริมสุขภาวะที่ดีของชุมชน มี 2 ปัจจัยสำคัญ คือ ขนาดของ อปท. (วัดจากจำนวนประชากรหรืองบประมาณ) และการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก (ในการศึกษานี้ คือ สสส.) มีส่วนสำคัญในการสร้างสุขภาวะที่ดีแก่ชุมชน การศึกษานี้ยังชี้ให้เห็นว่า ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์ที่ให้มีการหลอมรวม อปท. ขนาดเล็กเพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (economies of scale) จะทำให้สุขภาวะดีขึ้น หากถือเกณฑ์ประชากรหรือเกณฑ์งบประมาณ แต่หากพิจารณาตามเกณฑ์ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเงื่อนไขหลายประการก็จะไม่มีผลจำเป็นในการหลอมรวม เพราะไม่มีความแตกต่างในระดับสุขภาวะที่ดีระหว่าง อปท. ที่มีขนาดแตกต่างกัน

สำหรับการให้ความสำคัญและช่องว่างการพัฒนา พบว่า อบต. ขนาดเล็กสนใจการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน และการศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน ในลักษณะของการจัดการความรู้ภายในท้องถิ่น เช่น การแสวงหาและใช้ประโยชน์ท้องถิ่น อบต. ขนาดกลางและใหญ่จะเน้นด้านสุขภาพอนามัย สิ่งแวดล้อมภายในชุมชนมากขึ้น ส่วนเทศบาลตำบลให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน โดยเฉพาะเรื่องขยะที่เริ่มเป็นปัญหาสำคัญเมื่อมีความเป็นเมืองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม อปท. ทุกประเภทสนใจให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาดัชนีชี้วัดสุขภาวะที่ดีเชิงลึกโดยการจัดประชุมกลุ่มย่อย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ สสส. ตั้งให้เป็นศูนย์จัดการเครือข่ายสุขภาวะชุมชน เป็นหัวรถจักรของการพัฒนาในทุกๆ ด้านที่เป็นความรับผิดชอบของ อปท. สามารถแสวงหานวัตกรรมและสร้างสุขภาวะที่ดีให้กับคนท้องถิ่นได้อย่างที่รัฐส่วนกลางไม่สามารถทำได้ หรือทำไม่ได้ อย่างทันการณ์ เช่น มีการกำกับกวดขันการรักษาป่าชุมชน และการทำเกษตรอินทรีย์ของ อบต.แม่ทา จังหวัดเชียงใหม่ การให้สวัสดิการชุมชนตั้งแต่การเกิดจนตายของเทศบาลตำบลอุโมงค์ จังหวัดลำพูน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำผังชุมชนของเทศบาลตำบลปริก จังหวัดสงขลา การแยกและจัดการขยะของ อบต.ดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่

การจัดการภัยพิบัติของ อบต.แม่พูล จังหวัดอุตรดิตถ์ หรือเทศบาลเมืองยะลา ที่พยายามใช้ทุกวิถีทางตั้งแต่สภาประชาชน ทีมฟุตบอล วงออร์เคสตราเด็กมาช่วยคลายความขัดแย้ง เป็นต้น

7.3 โครงสร้างการขับเคลื่อนและผลสัมฤทธิ์ของการจัดการการท่องเที่ยว

บทที่ 4 สำนวนการส่งเสริมการท่องเที่ยวของ อบท. ที่มีแหล่งท่องเที่ยว โดยคัดเลือกจากข้อมูล กชช.2ค ในปี พ.ศ. 2554 จำนวน 1,889 แห่ง รวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามทางไปรษณีย์ ซึ่งมี อบท. ตอบกลับมาจำนวน 256 แห่ง (สำรวจในปี พ.ศ. 2555) พบว่า อบท. ให้ความสนใจด้านการท่องเที่ยวในระดับค่อนข้างสูง กล่าวคือ ประมาณครึ่งหนึ่งมีแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการด้านการท่องเที่ยว คิดเป็นร้อยละ 75 มีเว็บไซต์เพื่อการเผยแพร่แหล่งท่องเที่ยว งบประมาณจากการท่องเที่ยวมาจากหลายหมวด เช่น การท่องเที่ยว การอนุรักษ์วัฒนธรรม เป็นต้น โดยรวมแล้วจะมีขนาดประมาณร้อยละ 10 ของงบประมาณทั้งหมด ในบทนี้ยังพบว่า แม้ในตำบลจะไม่มีสิ่งดึงดูดใจด้านการท่องเที่ยวที่โดดเด่น อย่างเช่น เทศบาลตำบลอุโมงค์ จังหวัดลำพูน แต่สามารถใช้รางวัลจากการบริหารจัดการด้านต่างๆ ดึงดูดให้มีผู้มาดูงานและทัศนศึกษา ก่อให้เกิดรายได้จากการท่องเที่ยวในท้องถิ่น เป็นต้น จากการประยุกต์ใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบสองระดับ (second-order factor analysis) ศึกษาแบบจำลองการวัดศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น พบว่า การดำเนินงานของ อบท. (มีนโยบาย/กิจกรรม และการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม) เป็นองค์ประกอบที่มีน้ำหนักความสำคัญมากที่สุดในการบ่งชี้ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ตามด้วยโครงสร้างเชิงกายภาพ ขณะที่การศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุขององค์ประกอบต่างๆ ของศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น โดยใช้แบบจำลองสมการโครงสร้าง (Structural Equation Model: SEM) พบว่า องค์ประกอบด้านโครงสร้างมีผลดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชน ส่วนการสนับสนุนกิจกรรมการท่องเที่ยวของ อบท. ยังไม่มีผลต่อจำนวนผู้มาเยี่ยมชมเยือน เพียงแต่มีผลต่อรางวัลที่ได้รับเท่านั้น ความสำคัญของ อบท. ต่อการท่องเที่ยวยังอยู่ที่การสร้างความพร้อมของสภาพแวดล้อมเชิงกายภาพ (การกำจัดขยะ การเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว และอื่นๆ) มากกว่าการส่งเสริมกิจกรรมด้านท่องเที่ยวโดยตรง

7.4 อบท. กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การศึกษาในบทที่ 5 ได้ทบทวนกฎหมายที่กำกับทรัพยากรธรรมชาติ พบว่า อบท. ได้รับอำนาจและทรัพยากรเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมน้อยมาก ปัญหาก็คือ ถึงแม้ว่ากฎหมายขั้นตอนกระจายอำนาจ (มาตรา 16) จะให้อำนาจ อบท. จัดการตามภารกิจ (รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) โดยไม่ขัดต่อกฎหมายอื่นได้ก็จริง แต่คณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยมาแล้วว่า กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นเพียงกฎหมายสนับสนุน อบท. ยังต้องการกฎหมายหลักที่ให้อำนาจ และแม้ว่ามาตราที่ 290 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และปี พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ว่า อบท. ย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมาย

บัญญัติ 4 เรื่อง คือ (1) การจัดการบำรุงรักษาและใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน และ 4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น จนมาถึงบัดนี้ กฎหมายลูกที่จะรองรับมาตรา 290 ก็ยังไม่เกิดขึ้น

ในบทที่ 5 ยังได้ศึกษาความรู้ความเข้าใจของผู้บริหาร อปท. ซึ่งพบว่า มีความเข้าใจในกฎหมายน้อยมาก ความพร้อมของ อปท. ที่จะช่วยการขับเคลื่อนให้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นความพร้อมในระดับจิตสำนึกมากกว่าในระดับปฏิบัติการ จึงควรมีการให้ความรู้เพิ่มเติม โดยเริ่มที่การทบทวนกฎหมายต่างๆ ที่กำกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้นำ อปท. ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่ถูกต้องนัก อปท. กลุ่มที่มีวิสัยทัศน์รวมทุกด้าน (แยกกลุ่มตามวิธีการในบทที่ 2) ต้องการอำนาจมากกว่า อปท. กลุ่มอื่น นอกจากนี้ อปท. ทุกกลุ่มยังต้องการได้อำนาจเพิ่มด้านประมงมากที่สุด และทุกกลุ่มให้ความสำคัญน้อยกว่าอำนาจในการหารายได้เพื่อเลี้ยงตัวเอง

7.5 การขับเคลื่อนการจัดการขยะท้องถิ่นอย่างบูรณาการ

บทที่ 6 เน้นด้านการดำเนินงานหรือการขับเคลื่อน (conduct) ซึ่งเป็นผลการศึกษาจาก 4 กรณีศึกษา ที่มีการจัดการขยะในระดับที่แตกต่างเพื่อถอดบทเรียนการพัฒนา พบว่ามีความเป็นไปได้ที่จะลดขยะ หากมีกิจกรรมรณรงค์ที่เข้มแข็งและใช้เครื่องมือการเก็บค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม เช่น เก็บตามน้ำหนักขยะ เป็นต้น สถานประกอบการท่องเที่ยวเป็นแหล่งกำเนิดขยะที่สำคัญในเขต อปท. ที่มีการท่องเที่ยวและโรงแรมระดับ 5 ดาว อาจมีขยะมากกว่าค่าเฉลี่ยของขยะจากต้นกำเนิดอื่นถึง 3 เท่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการขับเคลื่อนการจัดการขยะท้องถิ่นอย่างบูรณาการมี 5 ประการด้วยกัน คือ **หนึ่ง** ทั้งผู้บริหารและประชาชนมีความเข้าใจโครงสร้างองค์ประกอบต้นทุนอย่างครบวงจร กล่าวคือ ให้ความเข้าใจว่า ต้นทุนการสร้างระบบเก็บขนและกำจัดขยะรวมไปถึงการดำเนินงานต้องใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูง และมีต้นทุนเสียโอกาสจากการนำเงินงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาด้านอื่นๆ และยังส่งผลด้านสิ่งแวดล้อมจากการกำจัดที่ไม่ถูกต้อง **สอง** ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะ การขับเคลื่อนให้ประชาชนใช้หลัก 3Rs (reduce-reuse-recycle) ทำให้ อบต.เมืองพาน สามารถลดค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะจากเดือนละกว่า 200,000 บาท เป็น 75,000 บาท สามารถลดปริมาณขยะจาก 0.43 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน เหลือ 0.05 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน การมีส่วนร่วมนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการประกาศให้รางวัลชุมชนปลอดขยะ และให้ชุมชนมีรายได้จากธนาคารขยะ รวมทั้งการเก็บค่าธรรมเนียมขยะตามน้ำหนักไม่ใช่ค่าธรรมเนียมในอัตราคงที่ **สาม** ต้องมีอุปกรณ์ที่เหมาะสมในการศึกษาพบว่า แม้ทัศนคติที่เป็นบวกจะนำไปสู่พฤติกรรมจัดการขยะที่เป็นบวกและมีนัยสำคัญทางสถิติก็จริง แต่ค่าสหสัมพันธ์ที่พบยังอยู่ในระดับต่ำ (0.351) แสดงว่า ยังมีปัจจัยอื่นที่จำเป็นต่อพฤติกรรมการคัดแยกขยะ ที่วิจัยได้ค้นคว้าจนพบว่า หากมีการใช้อุปกรณ์รองรับขยะที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ หาง่าย ต้นทุนต่ำ ที่เรียกว่า เสวียน เพื่อแยกขยะ

ครัวเรือนที่มีเสถียรจะคัดแยกขยะย่อยสลายได้สูงถึง 2.6 เท่าของกลุ่มที่ไม่มี **สี่** การขับเคลื่อนแบบบูรณาการเชิงรุกเป็นเรื่องจำเป็น การขับเคลื่อนจำเป็นต้องมีผู้นำองค์กรเป็นตัวขับเคลื่อน ในตำบลที่ประสบความสำเร็จ นายก รองนายก ปลัด ผลัดเปลี่ยนกันนำทีมไปเป็นผู้นำของการซึ่งและบันทึกขยะสำหรับการประกวด และมีกำหนดผู้ใหญ่บ้านให้การสนับสนุนอย่างเข้มแข็ง มีการสอดแทรกการให้ความรู้ในการจัดการขยะไปกับการให้บริการกลุ่มเป้าหมายเดียวกันในทุกกิจกรรมของ อปท. ที่ประชาชนเข้ามารับบริการ เช่น การแจกเบี้ยผู้สูงอายุ การให้บริการคลินิกเคลื่อนที่ เกษตรปลอดสารพิษที่ใช้ปุ๋ยอินทรีย์จากขยะ การเลี้ยงกบขุดกลุ่มผู้ผลิตสินค้าพื้นเมืองจากเศษวัสดุ เป็นต้น กล่าวคือ ทำให้การจัดการขยะเป็นส่วนหนึ่งในทุกกิจกรรมของ อปท. รวมทั้งการพัฒนา สวัสดิการ บริการสาธารณสุข และ **ห้า** มีธรรมาภิบาลและการมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ได้แก่ การออกแบบระบบจัดการรายได้จากขยะ มีตัวชี้วัดแสดงจำนวนขยะและต้นทุนที่ลดลง เป็นข้อมูลย้อนกลับ เพื่อให้กำลังใจแก่คนทำงาน

นอกจากปัจจัยแห่งความสำเร็จตามที่กล่าวมาแล้ว การศึกษานี้ยังแสดงให้เห็นว่าแม้พื้นที่ที่ศึกษาจะเป็นพื้นที่กึ่งเมือง-กึ่งชนบท แต่ขยะเริ่มเป็นปัญหาสำคัญ และเป็นกิจกรรมที่ใช้พลังกำลัง (efforts) ขององค์กรอย่างยิ่ง ความพยายามให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่เนิ่นๆ จะทำให้เกิดวินัยและทัศนคติที่ดีต่อการคัดแยกขยะ ทำให้การจัดการขยะที่ดีมีความเป็นไปได้ มีประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืน

7.6 ข้อเสนอแนะ

7.6.1 การเพิ่มศักยภาพทั่วไป

1) ควรกระจายภารกิจและให้อำนาจการจัดการแก่ อปท. ให้เป็นไปตามกลุ่มตามศักยภาพและความพร้อม เพื่อให้สามารถจัดการปัญหาในบริบทที่แตกต่างกัน แทนที่จะให้อำนาจเหมือนกันเท่ากันอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน การศึกษานี้พบว่า อปท. มีศักยภาพและความต้องการการสนับสนุนแตกต่างกัน การเพิ่มอำนาจให้ อปท. จึงควรเพิ่มให้ตามความพร้อมของท้องถิ่นตามตัวชี้วัดด้านศักยภาพ โดยให้จัดกลุ่มตามศักยภาพและให้ระดับอำนาจหน้าที่สอดคล้องกับศักยภาพ ระดับอำนาจในการจัดการควรขึ้นอยู่กับตัวชี้วัดการหารายได้ และการทำงานร่วมกับประชาคม และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) ต้องดำเนินการสร้างองค์ความรู้ให้แก่ อปท. ทั้งระดับนโยบายและปฏิบัติการ ผ่านการเผยแพร่แนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศหรือการให้ความรู้โดยตรงและต่อเนื่อง เพราะมีภารกิจที่มอบหมายมาจากส่วนราชการต่างๆ จำนวนมาก แม้ว่า อปท. จะมีอำนาจในการว่าจ้างเอกชนมาดำเนินการต่างๆ ก็ตาม แต่ อปท. ก็มีความจำเป็นที่จะต้องเป็นเจ้าของหน้าที่ในหน่วยงานซึ่งมีความรู้ในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งการอนุรักษ์ การพัฒนา และการผังเมือง เป็นต้น

3) ต้องสร้างกระบวนการตรวจสอบติดตามบทบาทของ อปท. ทั้งในด้านลบและบวก เพื่อสร้างการยอมรับบทบาทของ อปท. จากสาธารณะ และเพื่อเป็นการขับเคลื่อนกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ในการเพิ่มประสิทธิภาพของ อปท. ซึ่งปัจจุบันสาธารณะยังไม่มีสมาธิไว้วางใจต่อ อปท. ในบางประเด็น เช่น การใช้อำนาจและข้อมูลในการจ้อจลเพื่อนำที่ดินหรือลำน้ำสาธารณะมาเป็นส่วนตน เป็นต้น

4) ใช้ตัวชี้วัดด้านการจัดการสุขภาวะที่ดีเป็นตัวกำหนดเงินอุดหนุนเงินงบประมาณ ในด้านที่เกี่ยวข้อง

7.6.2 การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว

การเขียนกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใหม่ ทั้งฉบับสำหรับ อปท. โดยโอนอำนาจทั้งหมดในพื้นที่จากหน่วยงานเดิมคงจะเป็นไปได้ยาก แต่ที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุดคือการระบุดิจิทัล อปท. มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจเพิ่มเติม ในการจัดการทั้งในด้านการกำกับควบคุมและการหารายได้ ดังนี้

- 1) ให้ อปท. มีอำนาจเก็บภาษีและ/ค่าธรรมเนียมต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการ สิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว เพื่อให้สามารถมีรายได้เพียงพอสำหรับนำมาจัดการปัญหา สิ่งแวดล้อม เช่น การเก็บขยะ การจัดการของเสียอันตราย เป็นต้น
- 2) สามารถลงทุนร่วมกันเป็นเครือข่ายเพื่อจัดการทรัพยากรท่องเที่ยว ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีระบบนิเวศเดียวกัน โดยหน่วยงานภูมิภาคยังมีหน้าที่ในการ ตรวจสอบทุกปี
- 3) ขยายอาณาเขตอำนาจ อปท. ให้ครอบคลุมทะเลช่วง 3 กิโลเมตร จากชายฝั่ง ในพื้นที่ที่มีการท่องเที่ยวหนาแน่น

7.6.3 การเพิ่มประสิทธิภาพการปกครองตนเองที่ประชาชนมีส่วนร่วม

หากมีการตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อรองรับตามมาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หรือรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะตามมาเพื่อให้เกิดความ ชัดเจนถึงขอบเขตหน้าที่ของ อปท. ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การปกครองตนเองที่มี ประชาชนมีส่วนร่วม การบัญญัติกฎหมายใหม่ควรเพิ่มเติมอำนาจ ดังนี้

- 1) ให้สิทธิแก่ อปท. ในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองกรรมสิทธิ์ หรือ การมีใบอนุญาตทรัพยากรธรรมชาติของราชการส่วนภูมิภาค โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย
- 2) ให้อำนาจ อปท. ตรวจสอบและเสนอชื่อเพื่อเพิกถอนสิทธิในการเข้าถึง หรือครอบครองทรัพยากรธรรมชาติอันได้มาโดยมิชอบ และให้ขั้นตอนการขอเพิกถอนสิทธิ สิ้นสุดในระดับจังหวัด
- 3) ให้เพิ่มอำนาจให้ อปท. กรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ ให้ อปท. มีอำนาจในการ ออกข้อบัญญัติการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติตามความจำเป็น โดยสามารถกำหนด พื้นที่แนวเขต ประเภท และปริมาณทรัพยากรที่อนุญาตให้ใช้ได้ หากกฎหมายเฉพาะมิได้ ห้ามไว้หรือได้มีข้อตกลงร่วมกับส่วนราชการซึ่งเป็นเจ้าของกฎหมายเฉพาะต้องมีการกำหนด กระบวนการและขั้นตอนที่ชัดเจนให้ชุมชนท้องถิ่น และหน่วยงานส่วนภูมิภาคเข้ามามี ส่วนร่วมในกระบวนการออกข้อบัญญัติ โดยหน่วยงานส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ในการตรวจสอบ ประเมินผล และให้ขั้นตอนการขออนุญาตนี้สิ้นสุดในระดับจังหวัด
- 4) ให้อำนาจ อปท. ในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างซึ่งขัดต่อกฎหมายเฉพาะ (เช่น การบุกรุกที่สาธารณะ สิ่งก่อสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำ เป็นต้น)

5) โครงการของรัฐส่วนกลาง หรือการให้ใบอนุญาต/ประทานบัตร/การต่ออายุโครงการเอกชนในท้องถิ่น ต้องแจ้งให้ท้องถิ่นรับทราบและท้วงติงได้ในเวลาที่กำหนด

148

7.6.4 ข้อเสนอแนะของการทำวิจัยในขั้นต่อไป

1) ควรมีการใช้ความพึงพอใจของประชาชนเป็นตัววัดความสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานของ อปท. และควรใช้เครื่องมือ อย่างเช่น anchoring vignette มาจัดข้อมูลประเภทความพึงพอใจของประชาชนต่อผลการดำเนินงานของ อปท. เพื่อขจัดความแปรปรวนและอคติของข้อมูลในระดับปัจเจก

2) ศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับนิยามต่างๆ ของ “ขนาด” และผลต่อการประหยัดจากขนาดของ อปท. อาจพิจารณาความแตกต่างของผลกระทบระหว่างกลุ่ม (between group) และภายในกลุ่ม (within group)



—

การศึกษานี้ได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ คือ รัฐควรพิจารณา
การกระจายอำนาจตามศักยภาพของท้องถิ่น
โดยใช้ดัชนีสุขภาวะที่ดีเป็นตัวชี้วัดศักยภาพและความสัมฤทธิ์ผล
และใช้เป็นเกณฑ์การให้รางวัลเพื่อจูงใจให้ อปท.
บริหารจัดการท้องถิ่นให้มีสุขภาวะและความอยู่ดีมีสุขเพิ่มขึ้น
รวมทั้งมีประสิทธิภาพในการจัดการในด้านต่างๆ เช่น การท่องเที่ยว ชยะ เป็นต้น
จึงควรมีการให้ความรู้เพิ่มเติม โดยเริ่มให้ความรู้ผ่านกรณีศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายต่างๆ
ที่กำกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

—



สนับสนุนโดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
เลขที่ 99/8 ศูนย์เรียนรู้สุขภาวะ ซ.งามดูพลี ต.พระราม 4
แขวงทุ่งมหาเมฆ เขตสาทร กรุงเทพฯ 10120
โทรศัพท์: 0 2343 1500 โทรสาร: 0 2343 1551
www.thaihealth.or.th

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย
สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ (PPSI)
เลขที่ 145/5 หมู่ 1 ต.ช้างเผือก อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50300
โทรศัพท์: 0 5332 7590-1 โทรสาร: 0 5332 7590-1 # 16
www.ppsi.or.th