



Local วารสารการบริหารท้องถิ่น Administration Journal

Volume 13 • Number 4 • October – December 2020
ISSN (Print) 1906-103X • ISSN (Online) 2730-1834
www.localadminjournal.com



Local วารสารการบริหารท้องถิ่น Administration Journal

Volume 13 • Number 4 (October - December 2020)

ปีที่ 13 • ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2563)

The Local Administration Journal (LAJ) has been the flagship open-access journal of the College of Local Administration, Khon Kaen University, Thailand since 2008. LAJ serves as a forum for scholars, researchers, public administrators, students, and the general public, both domestic and international, to disseminate their latest scholarly and empirical work on local governance. LAJ's mission is to provide, on a regular and sustainable basis, a high quality scholarly journal for reporting empirical and comparative study findings, topical issues, theoretical concerns, and reviews on local governance and its related fields of study. LAJ also publishes high quality review and research articles in the fields of public administration, political science, economics, management, social sciences, and other disciplines related to local governance.

LAJ is published quarterly and provides immediate open access to its content on the principle that making research freely available to the public supports a greater global exchange of knowledge. LAJ is indexed by the Thai-Journal Citation Index (TC) and Google Scholar.

To ensure the highest quality of the journal, all research, review, and academic articles will undergo a double-blind peer-review process in which the authors and reviewers do not know each other's identity. At least two reviewers will be assigned to review an article. The opinions expressed in LAJ are those of the individual author or authors, and not necessarily those of the editorial staff or the College of Local Administration.

Honorary Editor-in-Chief: Assoc. Prof. Dr. Peerasit Kamnuansilpa

Editor-in-Chief: Prof. Dr. Hirofumi Ando

Editors: Asst. Prof. Dr. Grichawat Lowatcharin and Dr. Sirisak Laochankham

Editorial Staff Member: Ms. Nattaya Srihanarm

Editorial Board Members:

Dr. Bruce Gilley, Portland State University, USA

Dr. Allen Hicken, University of Michigan, USA

Dr. Weerasak Krueathep, Chulalongkorn University, Thailand

Dr. Kealeboga Maphuny, University of South Africa, South Africa

Dr. Charles E. Menifield, Rutgers University, USA

Dr. Masashi Nishihara, Research Institute for Peace and Security, Japan

Dr. Oraon Pooncroen, Chiang Mai University, Thailand

Dr. Keiko Osaki-Tomita, Tokiwa University, Japan

Dr. Emmanuel Kojo Sakyi, University of Ghana, Ghana

Dr. Maria Fe Villamejor-Mendoza, University of the Philippines, Philippines

Dr. Xiaodong Xu, Huazhong University of Science and Technology, China

ISSN (Print) 1906-103X • ISSN (Online) 2730-1834

Copyright © 2020 College of Local Administration, Khon Kaen University



Local Administration Journal

College of Local Administration, Khon Kaen University

123 Mittraphap Road, Mueang, Khon Kaen 40002 Thailand

Phone: +66-4320-3124 • Email: cola.laj@gmail.com • Website: www.localadminjournal.com

Contents

RESEARCH ARTICLES

- Land Conflicts in Emerging Suburban Areas in Viet Nam: Causes and Effects** 319

Huyen Thanh Do

- The Impact of Digital Transformation on Local Administrative Organizations' Public Service Development** 347

Nunta Bootnoi, Suthira Thipwiwatpotjana, and Kanchana Khuma

- Guidelines for Human Resource Management of Generation X: A Case Study of an Agricultural Housewife Community Enterprise** 363

Pensri Chirinang, Somporn Fuangchan, Arun Raktham, and Nachphol Nilnopkoon

- Waste Management According to the Sustainable Development Goal 12: A Case Study of Chang Island in Trat Province** 379

Patteera Srisung and Chutarat Chompunth

ACADEMIC ARTICLE

- A Case Study of the Draft Act on Community Rights for the Management of Land and Natural Resources in the Form of Community Title Deed: A Case Study of Bottom-Up Policy Implementation** 401

Suchanoot Phantaneeya, Prut Yuanlae and Thepyuda Fuakong

สารบัญ

บทความวิจัย

- Land Conflicts in Emerging Suburban Areas in Viet Nam: Causes and Effects** 319

Huyen Thanh Do

- ผลกระทบของการปรับเปลี่ยน** 347

สู่การเป็นองค์กรดิจิทัลต่อการพัฒนา

การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นันทะ บุตรน้อย สุธีรา ทิพย์วิวัฒน์พจนา และกาญจนา คุมา

- แนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์กลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์** 363

ของวิสาหกิจชุมชนกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร

เพ็ญศรี ฉรินัง สมพร เพ็ญจันทร์ อรุณ รักธรรม และณัฏฐ์พล นิลนพคุณ

- การจัดการขยะตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 : กรณีศึกษาเกาะช้าง** 379

จังหวัดตราด

พัทธธิดา ศรีสังข์ และจุฑารัตน์ ชมพันธุ์

บทความวิชาการ

- การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มาจากฐานล่าง :** 401

กรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร
ธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ.

สุชานุช พันธนียะ พฤต ยวนแหล และเทพยุดา เผือกคง

Land Conflicts in Emerging Suburban Areas in Viet Nam: Causes and Effects

Huyen Thanh Do

Policy Analyst

United Nations Development Programme in

Viet Nam

Abstract

This research takes the initial steps toward understanding the causes and effects of land conflict in Viet Nam after the enactment of the 2003 Land Law and its subsequent amendments in 2013. It examines institutional arrangements that govern land rights security but may have created biases toward different land users when there are conflicting land use purposes. The paper draws upon data from two large sample surveys in Viet Nam (the citizen-perception-based Vietnam Provincial Governance and Public Administration Performance Index and the firm-perception-based Provincial Competitiveness Index) in informing potential treatments towards citizens and firms as land users. The findings presented in this article imply more work needs to be done to improve land transparency for citizens, who play critical roles in securing regime legitimacy and contributing to the sustainable development of Vietnam. It also suggests the need for a more level playing field for the society and the market in relation to the State in land governance to mitigate potential conflicts in Vietnam.

Keywords

Land conflict, land governance, land institutions, land policy, Vietnam Provincial Governance and Public Administration Performance Index, and Provincial Competitiveness Index

HUYEN THANH DO

Huyen Thanh Do, United Nations Development Programme in Viet Nam

304 Kim Ma, Green One UN House, Ba Dinh District, Ha Noi, Viet Nam. Email:

do.thi.thanh.huyen@undp.org

© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

Background

Land has become a heated issue in contemporary Vietnam since the country embarked on robust economic reform in the early 1990s. The rapid pace of economic development over the past two decades, in tandem with fast modernization and urbanization across the country, has made land a hotspot for rent-seeking among government officials and real-estate developers (NEU and UNDP, 2016). Correspondingly, land acquisition for ‘development purposes’ has become a looming source of frustration and discontent among conventional land users, who too often are farmers and the poor living in the suburban areas. Complaints and denunciations regarding land confiscation, clearance and compensation are reported to account for nearly 68 percent of 28,428 complaints and denunciations the Government of Vietnam received in the first nine months of 2019, an increase by nearly 6 percent from 2018 (Dai Bieu Nhan, 11 November 2019; Phap Luat, 12 October 2019). Misappropriation of land was the second most prevalent type of wrong doing in 2019, according to the Government Inspectorate upon their investigations into complaints and denunciations (Hanoi Government Portal, 13 January 2020). The 2003 Land Law and the 2016 Law on Access to Information require that master land plans and annual land plans be consulted before being approved and must be publicized for public access. Also, by law, any adjustments to land plans must be announced for public consultation and consent. However, according to the Viet Nam Provincial Governance and Public Administration Performance Index (PAPI) in 2019, which captured the voice of over 14,100 randomly selected respondents in all 63 provinces in the country (CECODES, VFF-CRT, RTA and UNDP, 2020), less than 20 percent of the population was able to access information about local land use plans and less than five percent had opportunities to provide comments on land plan revisions.

Vietnam has had a long history of land conflict and land-related conflict (Kerkvliet, 2015; Kerkvliet, 2019). In response, generations of Vietnamese governments have attempted to implement land reforms. Over the past 20 years, as Vietnam has further integrated into the world economy, land reform has always been on the table to promote increased political legitimacy, business interests, and public concern. With its economic growth rates ranging between 6.8 percent and 7 percent from 2000 to 2019, and foreign direct investment increasing by more than 12-fold from 1.298 billion USD in 2000 to 20.4 billion USD in 2019, while the population growth has increased from 80 million people to nearly 96.5 million people by 2019 (General Statistics Office of Vietnam 2019), land for different socio-economic development purposes has become ever more scarce.

Regarding land reform, since the 2003 Land Law, more land tenure protection mechanisms have been introduced. The most recent amendment to the Land Law was in 2013, when the distinction between land for perennial crops and land for annual crops and aquaculture was lifted so that farming households and individuals can use land for farming for up to 50 years

cumulatively for both types of land. This differs from the previously defined terms of only 30 years for perennial crops and 20 years for annual crops. Under the 2013 Constitution and the 2013 Land Law, land remains under the entire population's ownership, but under the State's management (or owned by the State in a practical terms), and the State retains the power to seize or lease land for socio-economic and national defense purposes.

However, such land tenure protection mechanisms have rarely been implemented, as proven in the rising contemporary discontent with land policy and local government those who have experienced land seizures and other citizens. Worse still, land conflict involving violence and clashes between land users and the government and land users and businesses are on the rise in terms of their scope and scale over the past decade. Based on the Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED) (2020) dataset, since 2010 there have been 20 large cases of land conflict that have attracted the international media. Of these, seven have taken place in the capital city of Ha Noi, one in the southern economic and commercial hub of Ho Chi Minh City, while others have occurred in newly-industrialized provinces like Bac Ninh in the north and Binh Duong in the south. The most recent large-scale land conflicts involved four people killed in Ha Noi (BBC World News, 16 January 2020; Vietnam Plus, 13 January 2020) and important government officials in Ho Chi Minh City facing court charges for land mismanagement (Hanoi Times, 9 January 2020) in a massive land confiscation project for urban development that resulted in 15,000 people losing their land rights (Asia News, 28 May 2018). These, among other large- and small-scale land clearance projects for industrial and specialized export zones across Viet Nam, may explain why many central government officials and the public alike fear that Viet Nam's political stability and sustainable development are at risk (The Economist, 15 June 2017; Kien Thuc, 18 January 2020).

The root causes of land being misappropriated and land conflict vary and will be explored through this study's literature review and data analysis. There may be information asymmetry from both the government's and the market's sides (i.e., the lack of transparency in land planning and acquisition schemes), low state-defined land compensation schemes, government-business collusion in real-estate development/industrial zoning, and corruption. Nevertheless, the volatile land governance environment is visible through conflict-prone risks as a result of fiercer competition for more scarce land resources between industrial and urbanization development sectors and social and livelihood considerations.

Research Objectives

The objective of this research is to bring new evidence to bear on the following primary research questions:

(1) What are the institutional arrangements in securing land tenure in Viet Nam since 2004 after the 2003 Land Law took effect? How do formal and informal institutions interact where land rights security is concerned?

(2) What are main causes and effects of land conflicts? Why are land conflicts rising? What are the types and prevalence of contemporary land conflicts, especially over land tenure? Which political, social, and economic factors have driven land conflicts?

(3) How can available analytical work and data inform current policy debates and reforms to mitigate land conflicts in Viet Nam?

The research is done through analysis of survey data from two prominent citizen and business surveys in Viet Nam. These data sources include the citizen-perception-based Vietnam Provincial Governance and Public Administration Performance Index (PAPI)ⁱ and the firm-perception-based Provincial Competitiveness Index (PCI)ⁱⁱ. This study also involves a review of PAPI and PCI data from four land conflict-prone provinces, including Ha Noi and Bac Ninh in the North, and Ho Chi Minh City and Binh Duong in the South (see Appendix A for briefs about the four selected provinces). This research seeks to provide evidence-based policy options for on-going land reform discussions, which should aim to mitigate land conflicts in Viet Nam as well.

Research Methodology

This study applies three primary research methods. First, it reviews Viet Nam's contemporary legal and institutional arrangements for land governance, in which the State, the market, and the society interact to govern land tenure. It also situates the review in broader global policies and practices that influence Viet Nam's land administration since 2004. In this section, land conflicts happening over the past two decades will be reviewed to better understand what factors have led to land conflicts in Viet Nam from the institutional perspective. International and domestic literature about land conflicts in Viet Nam and other countries will be examined to inform the selection of factors to investigate further in the study.

Second, the study uses available large datasets to examine which factors motivate or hinder the application of land tenure protection mechanisms, thereby leading to land conflicts and/or peaceful land seizures in Viet Nam. The attributes may be political, social, economic, or cultural in nature. To obtain possible findings about those factors, this study will use UNDP Viet Nam's 2011-2019 Provincial Governance and Public Administration Performance Index (PAPI) datasets that collect citizen experience and perceptions and the Vietnam Chamber of Commerce and Industry's 2011-2019 Provincial Competitiveness Index (PCI) datasets that collect domestic and foreign invested businesses' perceptions. In addition, where possible, Viet Nam's 2019 Census on Housing and Population (General Statistics Office, 2019) will be cross-referenced.

Finally, a case study approach will also be employed to understand land tenure and land conflicts in Viet Nam. For this study's investigation of suburban land problems, the four most populated and fastest industrializing provinces were selected. Ha Noi, Bac Ninh, Ho Chi Minh City, and Binh Duong were selected because they have been more prone to frequent land conflicts due to conflicting use of land for development (i.e. housing, industrial, and farming) in suburban areas.

Institutional mechanisms in securing land tenure in Viet Nam after the 2003 Land Law

This section provides a snapshot of formal institutions framing land tenure protection after the 2003 Land Law took effect in 2004 and was revised in 2013. It briefly describes how the 2013 Constitution and the effective Land Law define land ownership and de-jure mechanisms in securing land rights for users in the single-party, authoritarian state of Viet Nam. It also reviews available literature about the interplay between formal constraints and informal norms regarding the understanding of land tenure security by different stakeholders.

Under the latest constitutional definition of land ownership by the 2013 Constitution and the 2013 Land Law (National Assembly of Vietnam 2013), land in Viet Nam remains a type of *“public property, owned by all the people, and represented and uniformly managed by the State”* (Article 53, 2013 Constitution). As further defined by Article 54 of the 2013 Constitution,

“1. Land is a special national resource and an important resource for national development, and is managed in accordance with law.

2. The State shall allocate or lease land to, and recognize land use rights of, organizations and individuals. Land users may transfer land use rights, exercise their rights, and perform their obligations in accordance with law. Land use rights shall be protected by law.

3. The State may recover land currently used by organizations or individuals in case of extreme necessity prescribed by a law for national defense or security purposes; or socio-economic development in the national or public interest. Land recovery must be public and transparent, and compensation must be paid in accordance with the law.

4. The State may requisition land in cases of extreme necessity prescribed by a law to perform national defense and security tasks or during a state of war or a state of emergency, or in response to a natural disaster.” (emphasis in bold added)

Although individuals and organizations have an equal right to access and acquire land use according to the Constitution, there is variation by groups of land users. State organizations (including state-owned enterprises), which are formally defined as legitimate users, can access land use nearly automatically, as state bodies representing the public interest. In contrast,

individuals need to apply for land use rights certificates (LURCs) for farmland or residential land use for a certain period. For farmland, users can use a plot of land for up to 50 years (Article 129 of the 2013 Land Law). Meanwhile, for residential land, users can lease land as long as they wish but need to apply for LURCs (Articles 100 and 101). State agencies are treated as long-term users, similar to ordinary citizens leasing land for housing.

According to the 2013 Constitution's (Article 53) and the 2013 Land Law, businesses can hold long-term leases up to 70 years and, in some special cases, up to 99 years in the form of LURCs which allow them to sell, exchange, lease, and mortgage the land. Foreign businesses can obtain LURCs by partnering with a Vietnamese company (state-owned or privately-owned) that provides the LURC as part of its joint venture contribution. They can also lease directly from state-permitted lessors, such as a national or provincial government authority. The LURCs vary in their tenure length but often last between 50 and 70 years and can be renewed after expiration. In addition, foreign-direct investors obtain their business premises through short-term rental or leases that are renewed on an annual or biannual basis.

As Pham, D. N. (2017) observes, the 2013 Constitution took a step towards a free market economy by recognizing the decisive role of the market in the national economy. The Constitution emphasizes the importance of the private sector and promises that the once-secondary sector is treated fairly among all other economic sectors, as opposed to how it was previously defined. That said, the 2013 Constitution also reaffirms the leading role of state-owned enterprises and preserves the ambiguous "ownership of the entire Vietnamese people of land and natural resources." This makes it challenging for organizations and individuals to feel secure about their property rights, including rights to land as a property for long-term investment, lease, transfer, mortgage, and/or collateral.

Such reforms have been, in part, responsive to international development agendas introduced by development banks like the World Bank. The World Bank's agenda in 2008 in their Vietnam Land Administration Project, for instance, included improvement in land administration, land tenure coverage, land administrative services, and access to loans through titles as mortgages (The World Bank, 2015; The World Bank, 2011). As a follow-up, in 2016 the World Bank and the Government of Viet Nam launched the Improved Land Governance and Database credit project with the objective of improving the efficiency and transparency of land administration services in the Project Provinces through the development and implementation of the national Multipurpose Land Information System.ⁱⁱⁱ

The interplay between such land policy reforms and informal norms in urban and sub-urban areas remains an area of interest for empirical research. One study conducted by Nguyen Van Thang et al. (2017) and commissioned by the United Nations Development Program in Viet Nam in 2016, presents five case studies of the interface between formal mechanisms in land

seizures and informal reactions from those who had their land seized. The study found corrupt norms among public officials at different levels and firms involved, as well as reactionary practices among those affected by land acquisition for land development under government-private partnerships—a rapidly growing type of land investment in Viet Nam.

Specifically, four types of corruption were found: village norms, black market, bid collusion, and policy corruption. “Village norms” arise when discretion is low and firms are forced or volunteer to pay informal charges to get access to land for their development projects. This type of corruption mostly involves bribery, which is used to bypass administrative procedures. The “black market” type happens when public officials have used the power of discretion for private gain. “Bid collusion” happens when public officials collude with their private sector partners to nullify policies, i.e., by implementing the policy artificially or by delaying tendering activities. The study also found “policy corruption,” where local government officials colluded with their partners to develop policies for their private gain. These types of corruption are a main cause for land conflicts in the case studies the research investigated, particularly in the Greenpark nuclear city [sic^v] near Ha Noi.

Land Conflicts: Causes and Effects

What triggers land conflicts in Viet Nam? This section aims to answer a set of questions. First, what are the main causes and effects of land conflicts? Second, why are the number of land conflicts increasing in recent years? Third, what are the types and prevalence of contemporary land conflicts especially over land tenure? And, fourth, at which scope and scale have land conflicts occurred, over both residential and farmland in suburban areas?

In this paper, the definition of the term ‘land conflict’ presented in USAID’s 2013 paper by John Bruce and Karol Boudreaux (2013) is used. It defines “*‘land conflict’ as involving competing claims to large areas of land by groups, of a breadth and depth not easily resolved within existing law. There is often no consensus on the rules to be applied, and the parties may have quite different understandings of the nature of the conflict.*” That paper further explains that “*‘conflict’ implies tension and the danger of violence, but not violence unless this is specified. Longstanding potentials for conflict based in structural or other fundamental problems may be the result of “trigger” events turned violent.*” Since this paper focuses more on human-made rather than natural triggers and catalysts, it adopts USAID 2013’s explanation. Also, natural calamities are beyond policy-makers’ control, apart from, perhaps, making and implementing more environment-friendly policies.

Table 1: An Analysis of Causes and Effects of Land Conflicts in Viet Nam

Dimensions	Causes	Immediate Effects	Long-term Effects
Political	Land as everyone's property under the State's ownership by 2013 Constitution	Pressure for political legitimacy of the Communist Party-State in securing its socialist-oriented market economy approach	Political legitimacy and stability Increasing political distrust and discontent
Institutional	Land confiscation with lack of transparency, public consultation, and accountability	Vested interest and corruption among state agencies and civil servants	Tensions between citizens and central and local governments
Economic	Policy priorities given to businesses and investors in access to land	Collision between State and business actors	Tensions between businesses and citizens
	Economic growth as a national and individual priority	Land as a scarce good in localities with good infrastructure	Tensions and disputes with both State and market forces
	Fast industrialization to catch up with the world	Fierce competition for farming substance and food security	Narrower farmland for food security
	High demand for farmland for food security and agricultural exports	Internal migration to industrial provinces causing higher demand in industrial and economic hubs	Insecure land access for residents in industrialized localities and economic hubs
	High demand for residential land for housing		Diminishing investors' interest due to limited access to land in overpopulated localities
Social	Low compensation for land seizure by both the State and private actors		Slower economic growth
	Rising modernization and urbanization pressure	Lack of access to public services in industrialized provinces and economic hubs due to overpopulation	Social unrest and instability
	Rich and poor gaps between urban and rural populations	Left-behind farming and poorer population	

Note: The researcher's own literature review and research with NEU and UNDP (2016).

Answers to the questions posted at the beginning of this section are summarized in Table 1, which provides an analysis of what has triggered land conflicts in Viet Nam. The analysis starts with the root causes of land conflicts, from deep down to surface causes as gathered from various research papers and reports (e.g, Conrad, D. A. 2014; Do, Q., & Iyer, L. 2008; Dao, M. Q. 1993; Hendry, J. B. 1960; Kerkvliet, B. J. 2015; Le, N. P. 2018; Pincus, P. 2015, Open Development Mekong 20 March 2019; Prindex 2018; Sasaki, Y., Suzuki, A., Yamaji, E., & Vu K. C. 2016; Vietnam Briefing 25 June 2019) as well as the author's own research in the field in Viet Nam (NEU and UNDP, 2016). Table 1 also summarizes negative short- to medium-term political, institutional, economic, and social effects of land conflicts that require investigation by Viet Nam's political and government agencies.

Land conflicts since 2004 and later have been triggered by the fact that land has become increasingly scarce and valuable due to Viet Nam's increasing population size, industrialization, and modernization. As a result, concern about tenure insecurity is emerging because of conflicting demands for land, which is the State's authority to allocate or lease to users through administrative measures, e.g., making it compulsory for every land user to apply for land use rights certificates. Residential or farmland, which has been owned and used by households even before 1945 when Viet Nam liberated itself from the French colonists, now is "a special national resource and an important resource for national development" as stated in the 2013 Constitution. As a result, anyone challenging the definition of land ownership might be seen as someone that is against the State's laws and regulations and can be punished depending on how much they react against the Vietnamese Communist Party's political stake, as in the infamous and deadly Dong Tam case in Ha Noi in early 2020 (BBC World News, 16 January 2020; Vietnam Plus, 13 January 2020; Le, H. H. 14 January 2020).

Nonetheless, one of the root causes of land conflicts is closely associated with how different or similar the State behaves with the market and the society. As summarized in Table 1, because of the need for economic growth and national development, the market forces have been given more access to land compared to residential users. In many cases, and as shown in Figures 1, 2, and 3, below, households using residential and farmland seem to be more prone to land confiscation than private firms. Although the proportion of households losing residential land was decreasing up to 2019, as shown in Figure 1, the proportion reporting that they lost farmland was on the verge of increasing (the PAPI research started collecting data about citizens' experiences with farmland seizures in 2018).

Often, suburban farmers are pushed to become urban dwellers or inter-provincial migrants living on alternative livelihoods that are much less sustainable. As the PAPI survey findings have shown, since 2015 when the question about what top three issues of greatest concern for citizens are, it has always been poverty and hunger that was ranked first (CECODES,

VFF-CRT, RTA and UNDP, 2020, p. 24). Historically, poor farmers and peasants were those who fought for access to land and for national security. People working in the farming sector still account for the largest share of Viet Nam’s population. For the party-state, this sector is clearly one to count on, as well as to watch over (see Kerkvliet, 2015 for an account of how Vietnamese peasants transformed national policy during the central planning era.)

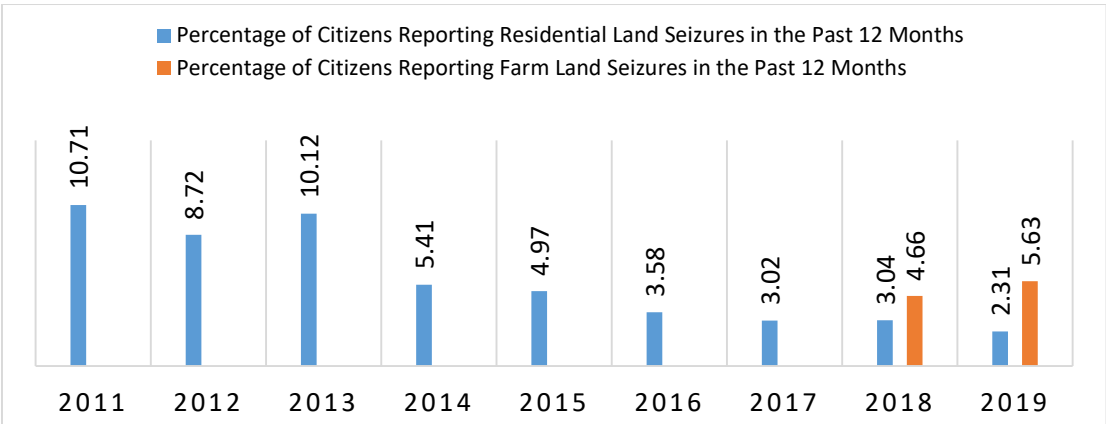


Figure 1: Citizens' Experience with Land Seizures (PAPI)

Source: PAPI data (2011-2019). (The national representative sample sizes are: 2011 N=13,642; 2012 N=13,747; 2013 N=13,892; 2014 N=13,552; 2015 N=13,955; 2016 N=14,063; 2017 N=14,097; 2018 N=14,304; and 2019 N=14,138. Respondents are voters age 18 years or older.)

Among the four selected provinces, more respondents in Binh Duong and Ha Noi reported having their residential land seized by the State (Figure 2a). By contrast, in Bac Ninh, significantly fewer reported having their land confiscated in 2019 than in 2014. The same pattern was evident for Ho Chi Minh City. The trend for farmland seizure in the four provinces cannot be traced to 2014 as PAPI started tracking this from 2018. However, as shown in Figure 2b, the percentage of respondents reporting they did not lose farmland in Bac Ninh and Binh Duong, two industrial provinces, decreased noticeably over the two years from 2018 to 2019.

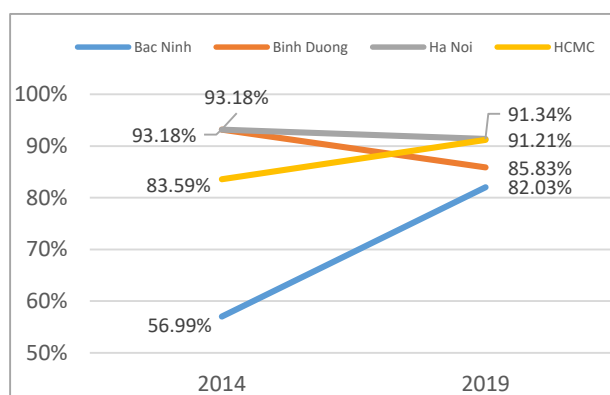


Figure 2a: Percentage of Citizens Who Have Not Experienced Loss of Residential Land, 2014 vs. 2019

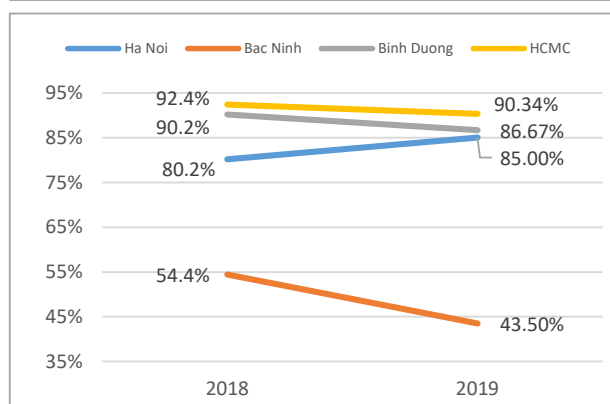


Figure 2b: Percentage of Citizens Who Have Not Experienced Loss of Farmland, 2018 vs. 2019

Figure 2: Citizens' Experience with Land Seizures (PAPI) in Four Selected Provinces

Source: 2014 and 2019 PAPI data. (N=196-200 for Bac Ninh and Binh Duong; N=700-720 for Ha Noi and HCMC)

Meanwhile, as Figure 3 shows, land expropriation risks that businesses faced were on a downward trend, from a higher likelihood (2.9 points) in 2011 to a lower likelihood (1.58 points) in 2019. The numbers indicate that the situation has improved since 2015 for private firms, since the drop from 2.34 (which still is not relatively high) down to below 2 points for the past 4 years seems to indicate that firms feel relatively secure in their tenure.

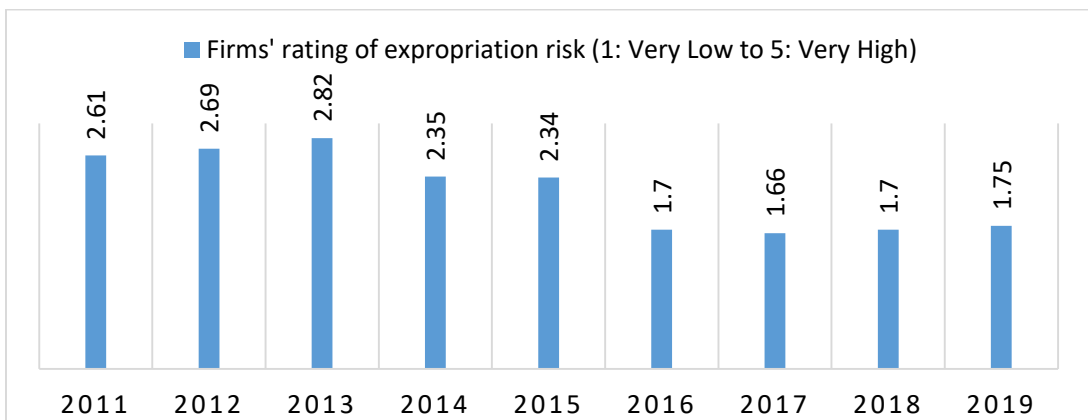


Figure 3: Firms' Rating of Risks of Having Land Expropriation (PCI)

Source: PCI data (2011-2019) (2011 N=7,087; 2012 N=8,169; 2013 N=8,093; 2014 N=8,091; 2015 N=8,335; 2016 N=7,995; 2017 N=8,242; 2018 N=8,681; and 2019 N=8,773 domestic private firms)

A key trigger of contemporary land conflicts in Viet Nam is inadequate compensation for both farming and residential land confiscated by the State for other purposes. When asked about compensation through the PAPI surveys over the past 11 years, inadequate compensation has been the key indicator that has lowered provincial scores for the land transparency sub-index. As shown in Figure 4, the trend for citizens' experiencing compensation that was around the market price was rising during 2013 and 2014 and then became steady towards 2019. Private firms were happier with compensation prices than citizens before 2014 but shared the same observations since 2014.

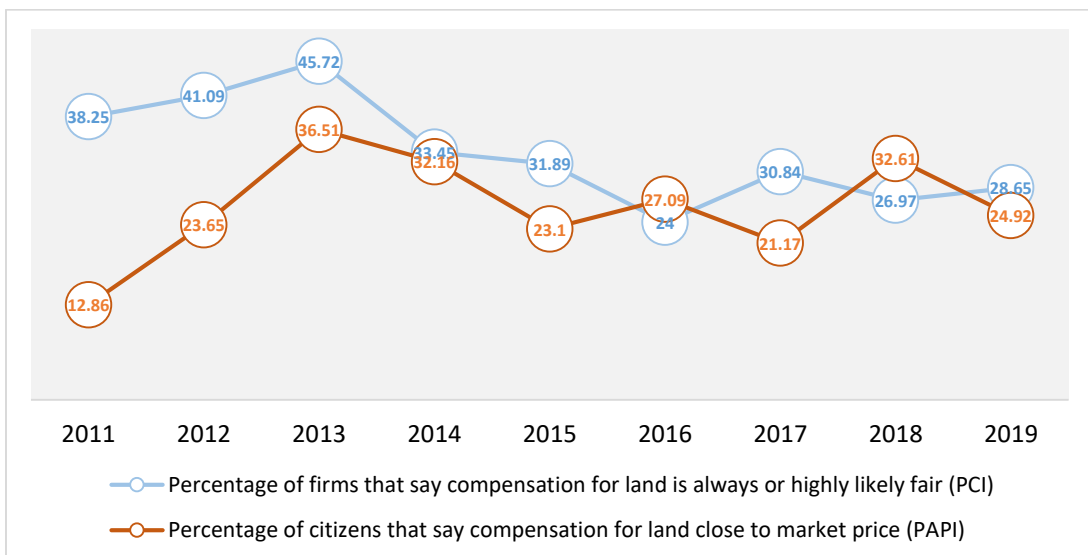
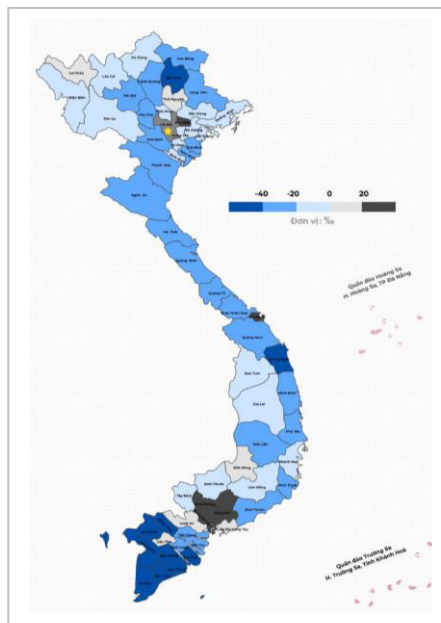


Figure 4: Firms' and Citizens' Satisfaction with Compensation for Seized Land

Source: PAPI and PCI data (2011-2019). PAPI = citizens' perceptions and PCI = businesses' perception.

Of more than 3,000 land-related complaints and denunciations that the Ministry of Natural Resources and Environment received and addressed within its national authority between 2014 to 2018, 21 percent were about compensation.^v The case studies conducted by UNDP in Viet Nam and the National Economic University (2016) also provide real-life stories about upset citizens who have had their land seized who kept staying in their houses to demand ‘close-to-market land prices’ for their land being converted into a satellite urban city near the capital city of Ha Noi or the commercial hub of Ho Chi Minh City. Widespread community resilience in the case of the Ecopark City near Ha Noi, the violent and deadly demonstration in Dong Tam commune of Ha Noi, the large-scale community protests in the case of Thu Thiem urban area in Ho Chi Minh City, which remain lingering challenges for the State to resolve, have all been about compensation.



Map 1: Provinces receiving largest inter-province migrants (GSO, 2019)

Map 2 shows the PAPI survey results for this land compensation indicator in these provinces in two years; 2014 as the baseline for the effectiveness of the 2013 Land Law and 2019 as the latest PAPI survey. Among the four provinces that are populous and receiving large numbers of FIEs and inter-provincial migrants, Ha Noi and Bac Ninh (in the North), and Binh Duong and Ho Chi Minh City (in the South) (see Map 1), the two in the South saw a sharp rise in citizen dissatisfaction with land compensation. Ha Noi maintained the status quo, while Bac Ninh seems to have better satisfied land losers’ expectations. More importantly, Ha Noi and Ho Chi

Minh City stood out as provinces where citizens have been much less satisfied with compensation for land confiscation for other purposes.

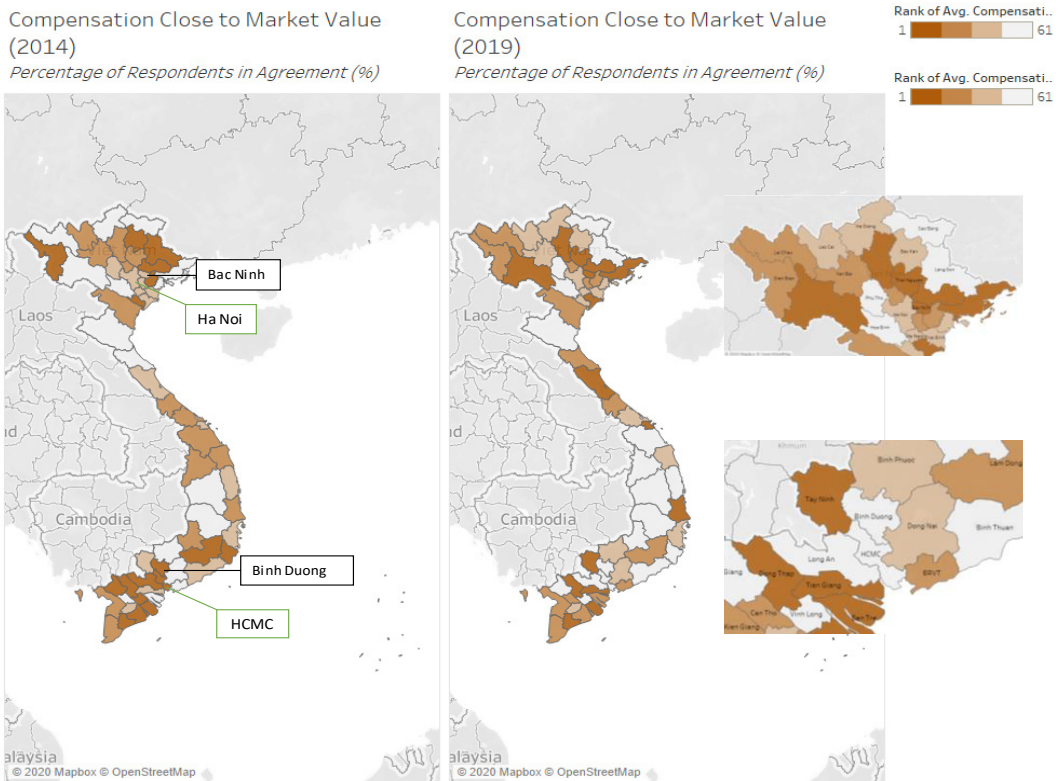
Easy or difficult access to LURCs is another source of land conflict between different groups of users. Foreign and domestic investors are being welcomed with easy access to land as one of the tactics of provinces in their competition to lure domestic and foreign investment, which is expected to yield higher economic growth and job creation. As findings from PCI (Malesky, E. & Pham, N. T. 2020) over time show (Table 2), domestic firms have stressed the importance of easy access to land through their increasing level of satisfaction with how local governments have responded to their need for land for industrial production or real-estate development.

An examination of the common indicators between PAPI and PCI on the number of days that private firms and citizens could obtain LURCs shows different behavior by state agencies in charge of granting LURCs. Figure 5 shows that, after 2014, when, on average, firms had to wait up to 190 days for their LURCs, there was a huge drop in the waiting time for firms to barely 40 days. Meanwhile, citizens' experiences were consistent over the nine years, despite a fall from the peak in 2015 (89 waiting days on the national average) and now citizens had to wait longer than firms to obtain LURCs (more than 50 days since 2013). This means that it has taken citizens more time, on average, to obtain LURCs than firms. Meanwhile, by the 2013 Land Law's by-law Decree No. 01/2017/ND-CP, both types of applicants should obtain LURCs in, at most, 30 days (Article 2.40).

Table 2: Businesses' Perception of Land Access and Tenure

PCI Indicators (median values)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Percentage of firms that own land and are in possession of an LURC	65.55	73.96	69.74	55.38	60.14	54.96	59.24	50.12	59.55
Percentage of firms that have completed land procedures in the last two years and have encountered no difficulties in land-related procedures			47.54	39.10	44.04	41.62	24.30	39.13	42.42
Percentage of firms that want to have LURCs but don't have LURCs because of complicated procedures and troublesome officials			26.52	27.06	32.95	28.34	18.42	15.00	14.63

Source: 2011-2019 PCI data



Map 2: Changes in Percentage of Respondents Agreeing that Compensation for Land Seizures was Close to Market Value, 2014 vs. 2019

Source: PAPI data (2014 and 2019). Maps created on Tableau.

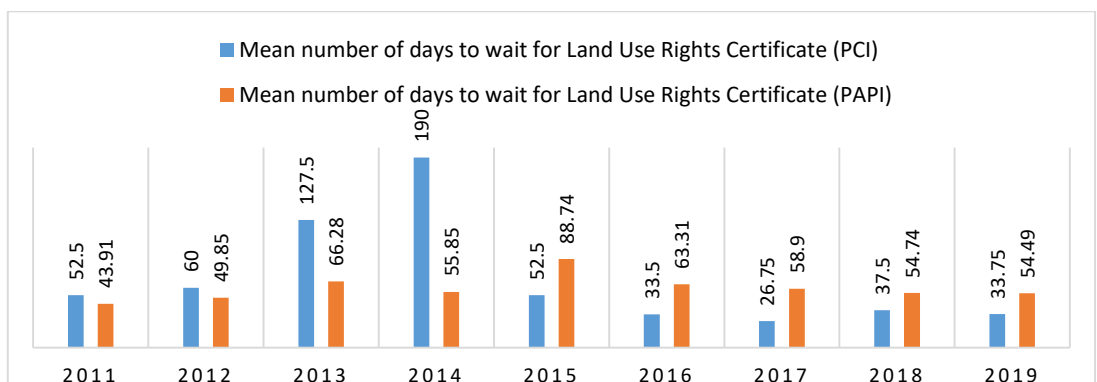


Figure 5: Mean Numbers of Days Firms and Citizens Waited to Obtain Land Use Rights Certificates

Source: PAPI and PCI data (2011-2019). PAPI = citizens' perceptions and PCI = businesses' perception.

Such differential behavior by the State has led to public scrutiny of the motives and intentions of institutions that are mandated with legislative, judicial, and executive functions. Those who have had their land seized for other purposes may think the State and the market have been in collision for someone else's interest, not for their own or the national development interest. Since 2013, findings from PAPI surveys have shown that bribes for land use rights have been steady (see Figure 6). This is also the case for domestic firms wishing to gain access to land leases, as is evident in the PCI findings. For foreign direct investment firms, it seems fewer of them have had to pay bribes for LURCs. This might be attributed to a better bribe-controlling mechanism from the 2015 Penal Code that took effect in 2018 with a new ban on bribing foreign public officials (Article 364.6)^{vi}.

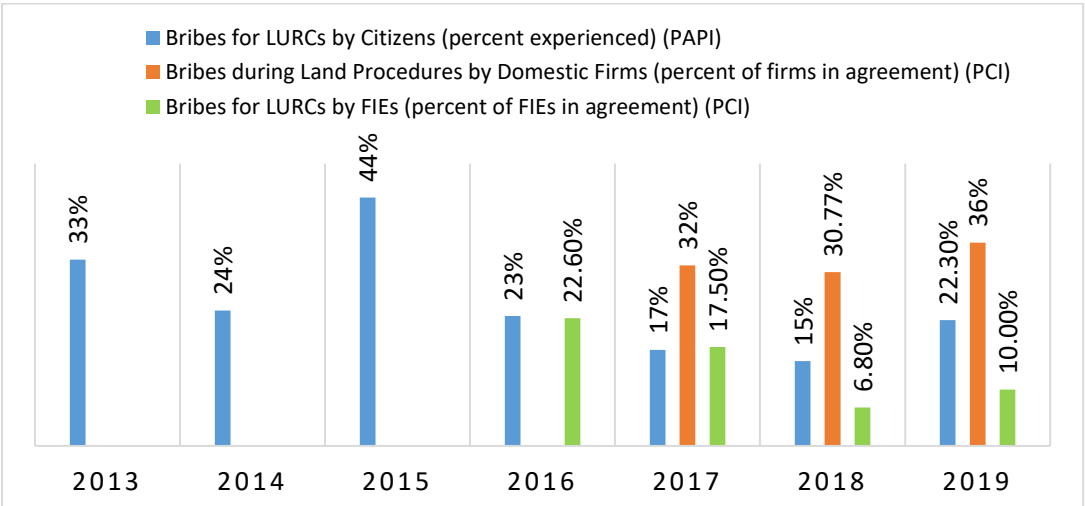


Figure 6: Bribes for LURCs by Citizens and Businesses

Source: PAPI and PCI data (2011-2019). For FIEs in PCI, 2017 N=1,756; 2018 N=1,577; and, 2019 N=1583.

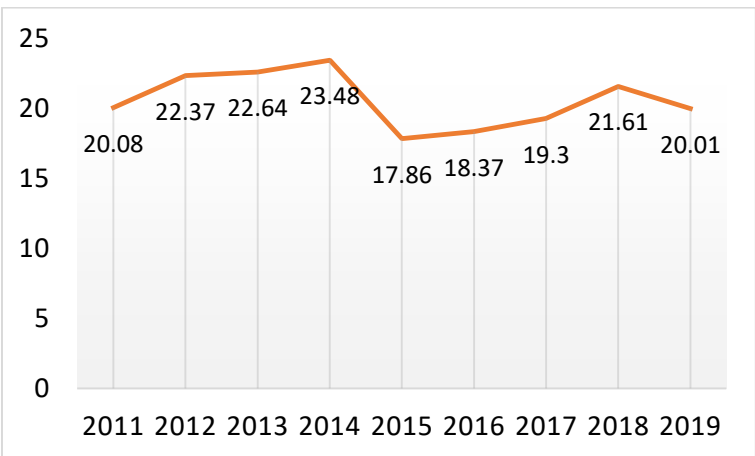


Figure 7: Percentage of Citizens Informed about Local Land Use Plans

(Source: PAPI data, 2011-2019)

Information asymmetry about local land plans is an important trigger for land conflicts, and goes hand in hand with the lack of transparency in land use plans and land price norms and bribes for LURCs (also reflected in Communist Party of Viet Nam 28 May 2019; the World Bank 2014;). By the 2013 Land Law and 2016 Law on Access to Information, local land plans must be posted for public view at all levels and online. However, access to local land plans remains limited, with about one-fifth of national respondents answering that they were aware of local land plans since 2011 as evidenced in PAPI findings at the national aggregate level (Figure 7) and by province in 2019 (see Figure 8). In particular, the percentage of citizens knowing about the 2019 land plans ranged from 3 percent (in Hai Phong) to 33 percent (in Quang Ninh).

2019 Provincial Performance in Disclosing Land Plans for Citizens to Know Remains Poor.

Percentage of Citizens Knowing 2019 Land Plans Ranges from 3% (Hai Phong) to 33% (Quang Ninh)

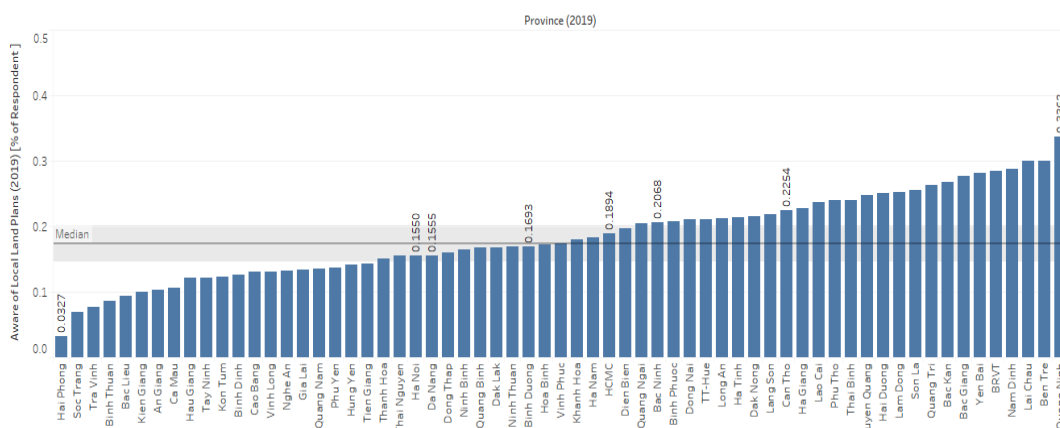


Figure 8: Citizens' Access to Local Land Use Plans by Province in 2019

Source: 2019 PAPI Data

Among the four provinces in this study, in 2019 only 15.5 percent of Ha Noi citizens were informed about local land plans. The proportion in Binh Duong was 17 percent; in Ho Chi Minh City 19 percent; and in Bac Ninh, 21 percent. Also, none of these four provinces improved much in making land plans better known to more than a quarter of the local population after five years. Figure 9 presents how each of the four provinces changed between 2014 to 2019 upon citizens' feedback through PAPI in terms of the transparency of local land plans and how the new land plans impacted on their households. It shows that Bac Ninh and Ho Chi Minh City did a better job in disclosing the information about land plans to citizens than Ha Noi and Binh Duong (see Figure

9a). Binh Duong, a heavily industrialized province with the highest inter-province migrants for labor and the largest investment inflows, was rated poorer in terms of land plan transparency, while the impact of local land planning on citizens in 2019 was much less beneficial than in 2014 (see Figure 9b). This might explain, though indirectly, about land conflicts involving large projects in Ha Noi and Binh Duong in recent years.

Knowing where to get the official government land price frames is also important for citizens to evaluate whether the prices being offered for land being transferred to other users are equivalent to the market value. It is also a measure of whether local governments fix land prices for their own advantage or at real market prices. Findings from 2014 and 2019 PAPI surveys (see Figure 10a) show that fewer than half of all provinces made improvements in making the information accessible to citizens. Among the four provinces, only Bac Ninh made some improvement, with about 15 percent more of the citizens knowing where to get information about local land price frames than five years ago (see Figure 10b). In Binh Duong, fewer people were able to get access to the information in 2019 than in 2014. Ha Noi and Ho Chi Minh City had little improvement over the five years.

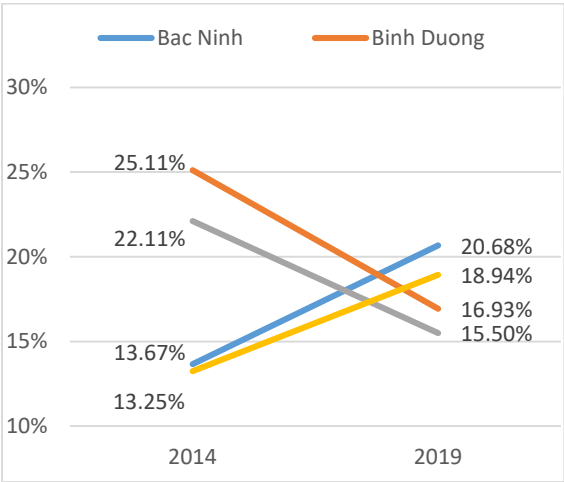


Figure 9a: Percentage of Citizens Informed about Local Land Plans in Four Selected Provinces

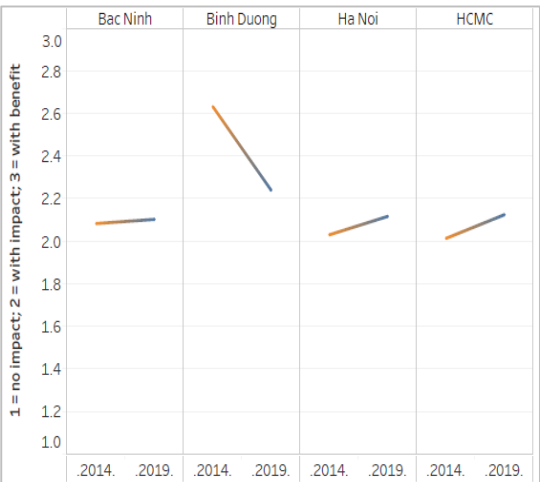


Figure 9b: Impact of New Local Land Plans on Respondents' Household (1=No Impact; 2=Negative Impact; 3=Positive Impact)

Figure 9: Citizens' Access to Local Land Plans and Citizens' Assessment of Impact of New Land Plans

Source: 2014 and 2019 PAPI Data

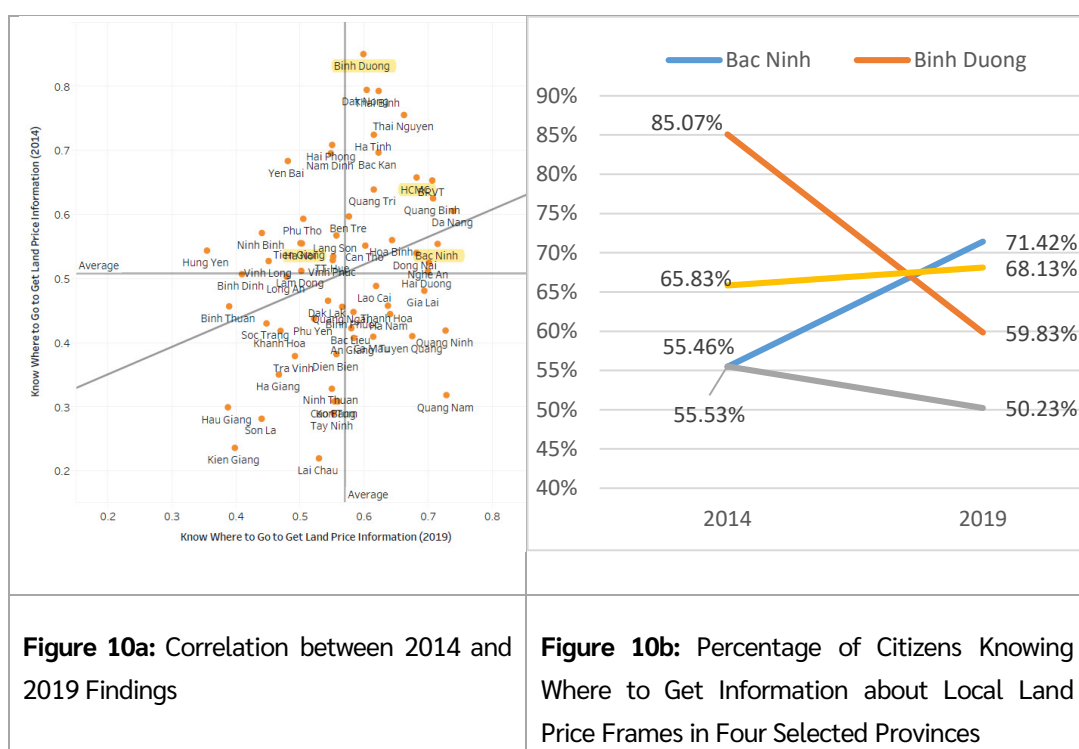


Figure 10: Percentage of Citizens Knowing Where to Get Local Land Price Frames, 2014 vs. 2019

Source: 2014 and 2019 PAPI Data

As discussed earlier, customary rights to land are not constitutionally recognized in Viet Nam at present. The society, as represented by individual and household users, does not have a say, except for occasional opportunities to provide comments on the land use plans. The 2011-2019 PAPI survey results in Figure 11 show that the percentage of respondents that had a chance to provide comments on local land plans dropped dramatically in 2015 after the 2013 Land Law. That law stipulated that land planning shall be done at the district level, not at the communal level as before. After peaking at 35.2 percent, the percentage declined again to 27.7 in 2019. The trend depicted in Figure 10, reflects how the society has much more limited power than other two stakeholders in terms of access to land information.

The findings presented above depict preferential treatment of private firms as well as the information asymmetry experienced by both firms and citizens. These are two of the causes of tensions among the State, citizens, and firms where land governance is concerned. In fact, tensions between the State and citizens, or between firms and citizens, have been well-documented (The Asia Foundation, 2013; NEU and UNDP, 2016; Phan & Vu, 2016; and, Kerkvliet, 2019 for instance).

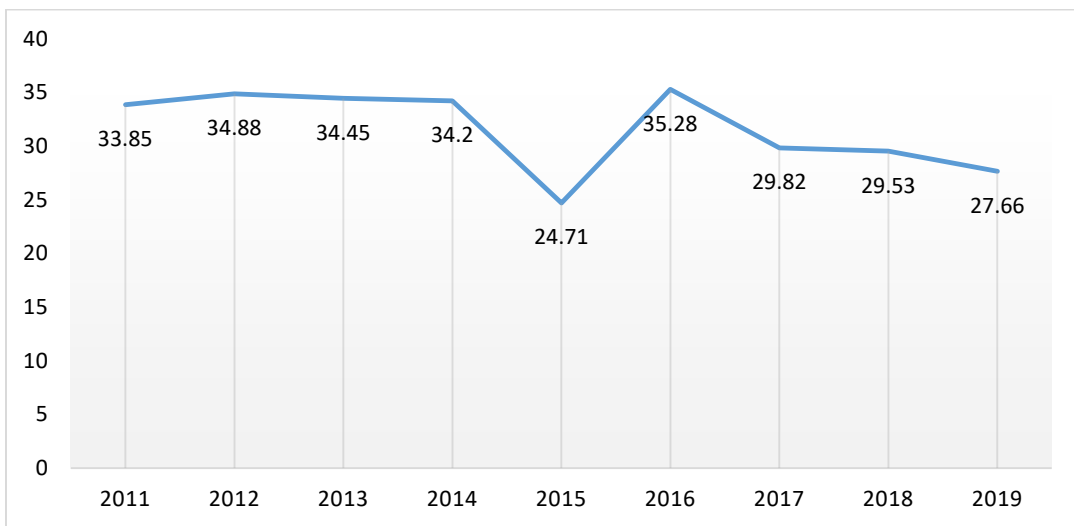


Figure 11: Percentage of Citizens Providing Comments on Draft Local Land Use Plans

Source: PAPI 2011-2019

Such differences have generated either political, social and/or economic consequences (as discussed in the background section and depicted in Table 1). For the State, the effect may be distrust and/or political unrest as tensions with citizens escalate. Social unrest and instability occur, as has happened in the past and more recently in Ha Noi and Ho Chi Minh City. These, in return, challenge the political legitimacy and stability of the Viet Nam Communist Party (Bao Chinh Phu, 30 December 2019). For the party-state government, slow economic growth is a threat, apart from political instability (see *The Economist*, 15 June 2017). Once integrated further into the world economy, if investors lose interest in investing, Viet Nam's efforts in attaining middle-income status would be at risk.

For private firms, land conflicts can pose serious risks for investors in terms of the cost of doing business and investment viability. This can be a result of social unrest and/or political instability in the medium- and long-term if firms fail to negotiate with local land users as required by the 2013 Land Law. In many cases, firms try to avoid land conflict with citizen users by requiring the provincial government to provide them with 'clean and cleared' land as a pre-requisite for investment (VietNamNet, 17 December 2019). Many provinces have welcomed investors for economic growth and political interests of local government officials by offering clear land plots, after confiscation of land from individual land users. This discriminating behavior by provincial governments (as evidenced earlier) speaks to the preference given to investors, which, in return, is being seen as collusion between the State and businesses for land appropriation from farming users for vested interests (see also Nguyen et. al., 2017). Without government backing, investors, especially foreign-investment enterprises, would choose a location with more incentives, including

favorable land rental schemes. As PwC's Report on 'Doing Business in Vietnam' indicates, by 2020, the National Assembly plans to pass an amendment to the 2013 Land Law to address land access issues for foreign investors and residential projects (PwC and VCCI, 2019).

Fast economic growth for Viet Nam to become a middle-income nation remains a top national policy priority, as the discussions on the 2021-2030 Socio-Economic Development Strategy continue (Vietnam Plus, 6 December 2019; VietNamNews, 20 September 2019). A new threat emerged in 2020 with the sudden outbreak of Covid-19, which is now a global pandemic. Whether the market forces will take over the development agenda in the socialist-oriented market economy is a question for further exploration, possibly a deep dive into government and market failures in land governance in Viet Nam is necessary. State and market failures in land governance are classic, as has happened in water governance in the country (Do H. , 2007). According to the 2013 Constitution and the 2013 Land Law, land tenure and property rights are not yet in place in socialist Viet Nam. Instead, good plots of land in and near big cities are kept for cartels like VinCom (The Financial Times, 27 June 2019) that develop real estate or big firms like Samsung Electronics in Bac Ninh (The Wall Street Journal, 3 July 2017). It is not a coincidence that the 2015 Penal Code now includes anti-corruption in the private sector and penalties for bribes of foreign public officials. Conflicts must be addressed to promote sustainable development for all parties involved, including the State (as represented by the public sector), the market (as represented by the private sector) and the society (as represented by individual citizens).

Conclusions and Implications

The results from the descriptive analysis of PAPI and PCI data regarding land governance suggest that information asymmetry in terms of land planning and acquisition schemes, low compensation for land seizures, and potential preferential treatments from the State towards private firms may have been key causes of land conflicts in suburban areas in Viet Nam. Because of fast urbanization and industrialization across the country (in particular in the four selected provinces of Ha Noi, Bac Ninh, Ho Chi Minh City, and Binh Duong), farmland is increasingly being acquired for industrial zones, export processing zones, and real-estate development projects for firms and businesses, especially after the 2013 Land Law. Too often, investors bargain with local governments for clean and cleared land in return for their investment to avoid direct negotiation with individual users as provided for in the Land Law. As a result, the State issues below-market land price frames for everyday land rights transactions between users, especially residential land rights. This has made citizens unsatisfied, as indicated in the PAPI data.

Institutional arrangements that govern land rights security may have created biases towards different land users based on conflicting land use purposes. Although available PAPI and

PCI data are insufficient to prove this directly, findings from this research show that bribery for land use rights certificates tend to be more prevalent among domestic firms and citizens than foreign-investment enterprises, especially after 2015. That may be because foreign investors often come in pursuit of clean and clear land while local governments have had to compete to lure them to their provinces to attract investment. It may also have been attributed to the 2015 Penal Code that criminalized foreign firms' acts of giving bribes to public officials in Viet Nam.

Available data also highlight factors that predict potential land conflicts. These factors include reduced citizen access to land use plans and local price frames, even in highly urban and industrial provinces like the four provinces in this study, which were in the average group in terms of land plan transparency in 2019 PAPI findings. Having few opportunities to provide comments on local land plans represents another reason for citizens' frustration in many cases of land conflict.

The findings presented in this article imply that more work needs to be done to improve land transparency for citizens, who play a critical role in securing the regime legitimacy and contributing to the sustainable development of Viet Nam. Better law enforcement, better government responses to citizens' expectations and feedback, robust evidence-based policy making and implementation, and, more importantly, active leadership from all government levels in civil service inspection will help create a more level playing field for the society and the market in relation with the State in land governance to mitigate potential conflicts when Vietnam attempts to enter a higher-middle-income status.

Of note is a limitation of this study. Many political and social aspects of land conflicts have not yet been captured well enough in the quantitative surveys to identify the key socio-political triggers of land conflicts. In Viet Nam, doing mass surveys like PAPI is extremely difficult and politically sensitive. Currently, PAPI asks indirect questions to construct proxy variables for analysis of correlation rather than cause-effect relationships. How to ask similar questions in both PAPI and PCI surveys to better capture the triangulation of power between the State, the market and the society in land governance is another matter of concern, as private firms and citizens have different interests and approaches when interacting with the State. Another important question that needs further study is the scope and scale of State capture in land administration by firms. Research into this problem will be useful for Viet Nam to help inform the path forward to better manage land conflict and ensure political stability and socio-economic development.

Disclaimer

This paper is based on the author's assignment, submitted as part of the Political Economy course on Land Governance toward her non-degree certificate on international development policy at Duke Sanford School of Public Policy, Duke University, North Carolina,

USA in May 2020. The analysis and views expressed in the paper are those of the author's and may not represent those of the United Nations Development Programme, where the author has been working as the Policy Analyst on Governance and Participation since 2008. The author is managing the research program "The Viet Nam Provincial Governance and Public Administration Performance Index at UNDP Viet Nam" at UNDP Viet Nam.

References

- Asia News. *Ho Chi Minh City, land expropriation in Thủ Thiêm, 15,000 households without a home*. (28 May 2018). Retrieved from <http://www.asianews.it/news-en/Ho-Chi-Minh-City,-land-expropriation-in-Th%E1%BB%A7-Thi%C3%AAM,-15,000-households-without-a-home-44005.html>.
- Bao Chinh Phu. (2019). *General Secretary's address at the online government meeting with provinces*. Retrieved from <http://baochinhphu.vn/Tin-noi-bat/Toan-van-phat-bieu-cua-Tong-Bi-thu-Chu-tich-nuoc-tai-Hoi-nghi-Chinh-phu-voi-cac-dia-phuong/383860.vgp>.
- BBC World News. (2020). *Dong Tam village: Anger in Vietnam over deadly 'land grab' raid*. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/world-asia-51105808>.
- Bruce, J., & Boudreaux, K. (2018). *Land and conflict*. Retrieved from <https://www.land-links.org/issue-brief/land-disputes-and-land-conflict/>.
- CECODES, VFF-CRT, RTA and UNDP. (2020). *The 2019 Viet Nam Governance and Public Administration Performance Index (PAPI): Measuring Citizens' Experiences. A Joint Policy Research Paper by the Centre for Community Support and Development Studies (CECODES). Centre for Research and Training of the Viet Nam Fatherland Front (VFF-CRT), Real-Time Analytics, and United Nations Development Programme (UNDP). Ha Noi, Viet Nam*.
- Communist Party of Viet Nam. (2019). *Land information needs to be made transparent*. Retrieved from <http://www.cpv.org.vn/day-manh-cai-cach-tu-phap-va-hoat-dong-tu-phap/can-minh-bach-thong-tin-dat-dai-523652.html>
- Conrad, D. A. (2014). 'Before it is too late': Land reform in South Vietnam, 1956–1968. *Journal of American-East Asian Relations*, 21(1), 34–57.
- Dai Bieu Nhan Dan. (2019). 37th Plenum of National Assembly Steering Committee: Land-related denunciation increases by 5.9%. Retrieved from <http://www.daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=73&NewsId=425346>.
- Dao, M. Q. (1993). History of land tenure in pre-1954 Vietnam. *Journal of Contemporary Asia*, 23(1), 84.
- Do H., (2007). *When global water policy goes local: Mainstream versus everyday water governance in Vietnam*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/228163185_hen_Global_Water_Policy_Goes_Local_Mainstream_versus_Everyday_Water_Governance_in_Vietnam.

- Do, Q., & Iyer, L. (2008). Land titling and rural transition in Vietnam. *Economic Development and Cultural Change*, 56(3), 531-579.
- Financial Times. (2019). *The rise and rise of a Vietnamese corporate empire. An Article by John Reed*. Retrieved from <https://www.ft.com/content/84323c32-9799-11e9-9573-ee5cbb98ed36>.
- General Statistics Office of Viet Nam (GSO). (2019). *Statistical Summary Book of Vietnam 2019*. Retrieved from https://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=515&idmid=5&ItemID=19690.
- General Statistics Office of Viet Nam (GSO). (2019). *Preliminary result of Vietnam Population and Housing Census 2019*. Retrieved from <https://pserver.gso.gov.vn/en/data-and-statistics/2019/10/preliminary-result-of-vietnam-population-and-housing-census-2019>; https://gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=515&idmid=5&ItemID=19449.
- Hanoi Government Portal. (2020). Hà Nội: Giải quyết gần 2.250 vụ khiếu nại trong năm 2019. [Hanoi addresses 2,250 complaints and denunciations in 2019]. Retrieved from <http://thanglong.chinhphu.vn/ha-noi-giai-quyet-gan-2-250-vu-khieu-nai-trong-nam-2019>. (In Vietnamese)
- Hanoi Times (2020). Former HCM City Party chief to be disciplined for wrongdoing at Thu Thiem project. Retrieved from <http://hanoitimes.vn/former-ho-chi-minh-city-party-chief-to-be-disciplined-for-violations-at-thu-thiem-project-300737.html>.
- Hendry, J. B. (1960). Land tenure in South Viet Nam. *Economic Development and Cultural Change*, 9(1), 27.
- Kerkvliet, B. J. (2015). *The power of everyday politics: How Vietnamese peasants transformed national policy*. New York: Cornell University Press.
- Kerkvliet, B. J. (2019). *Speaking out of Vietnam: Public political criticism in a Communist Party-ruled nation*. New York: Cornell University Press.
- Kien Thuc (The Knowledge). (2020). Vì sao cần sửa đổi Luật Đất đai? [Why is land law revision needed?]. <https://kienthuc.net.vn/kinh-doanh/vi-sao-can-sua-doi-luat-dat-dai-1331043.html>. (In Vietnamese)
- Le, N. P. (2018). *Land tenure security and land rent out income: Case of Vietnam. Sofia: Surveying Geology & Mining Ecology Management (SGEM)*. doi: <http://dx.doi.org/10.5593/sgem2018/5.4/S23.058>
- Le, H. H. (2020). Vấn đề tranh chấp đất đai nhìn từ sự kiện Đồng Tâm [Land conflicts from the perspective of the Dong Tam case]. Retrieved from <http://nghiencuuquocte.org/2020/01/14/van-de-tranh-chap-dat-dai-o-viet-nam-nhin-tu-su-kien-dong-tam/>. (In Vietnamese)
- Malesky, E. & Pham, N. T. (2020). *The Vietnam Provincial Competitiveness Index: Measuring economic governance for private sector development*. (Final Report). Vietnam Chamber of Commerce and Industry and United States Agency for International Development: Hanoi, Vietnam.
- National Assembly of Vietnam (2013). *Land Law No. 45/2013/QH13*. Retrieved from <https://data.vietnam.opendevelopmentmekong.net/en/dataset/land-law-no-45-2013-qh13>.

- National Economics University and United Nations Development Programme (NEU and UNDP). (2017). *A sectorial study of transparency and corruption in land acquisition*. A joint policy research paper on governance and participation commissioned by Asia-Pacific Institute of Management (the National Economics University) and the United Nations Development Programme (UNDP) in Viet Nam. Ha Noi, Viet Nam.
- Nguyen, V. T., Do T. H., & The Research Team. (2017). Corruption in land-related projects and ways to address it from socially structured perspectives. *Vietnam Law and Legal Forum*, 2017. Retrieved from <http://vietnamlawmagazine.vn/corruption-in-land-related-projects-and-ways-to-address-it-from-socially-structured-perspectives-5745.html>.
- Open Development Mekong. (2019). *Land*. Retrieved from <https://vietnam.opendevlopmentmekong.net/topics/land/>.
- Pham, D. N. (2017). From Marx to market: The debates on the economic system in Vietnam's revised constitution. *Asian Journal of Comparative Law*, 11,(2),263-285.
- Phan, X. S. & Vu, H. T. (2016). Causes of land conflicts in Vietnam. In Political Theory, Ho Chi Minh National Academy of Politics. Retrieved from <http://lyluanchinhtri.vn/home/en/index.php/practice/item/314-causes-of-land-conflicts-in-vietnam.html>.
- Phap Luat [the Law]. (2019). Giải quyết khiếu nại, tố cáo 2019: Kiến nghị xử lý 597 người vi phạm [Addressing complaints and denunciations in 2019: 597 officials to be disciplined]. Retrieved from <https://baophapluat.vn/trong-nuoc/giai-quyet-khieu-nai-to-cao-2019-kien-nghi-xu-ly-597-nguoi-vi-pham-474740.html>. (In Vietnamese)
- Pincus, P. (2015). *Vietnam: Building capacity in a fragmented, commercialized state*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/311231412_Building_Capacity_in_a_Fragmented_Commercialized_State.
- Prindex (2018). *Measuring global perceptions of land and property rights*. [with Vietnam Profile and data]. Retrieved from <https://www.prindex.net/reports/prindex-comparative-report-october-2018/>.
- PwC & VCCI (2019). *Doing business in Viet Nam*. Retrieved from <https://www.pwc.com/vn/en/publications/2019/pwc-vietnam-dbg-2019.pdf>.
- Sasaki, Y., Suzuki, A., Yamaji, E., & Vu K. C. (2016). *How does informal institution affect policy performance? Evidence from discrete choice experiment in Hanoi and Ho Chi Minh city*. *Vietnam Economists Annual Meeting Working Paper 2016*. Retrieved from <http://veam.org/wp-content/uploads/2016/08/96.-Yuta-Sasaki.pdf>.
- Scott, J. C. (1976). *The moral economy of the peasant: Rebellion and subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.

- The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED). (2020). *ACLED: Bringing clarity to crisis. Datasets for 2020*. Retrieved from <https://www.acleddata.com/data/>.
- The Asia Foundation (2013). *Conciliation of land disputes in Vietnam* [Vietnamese edition]. Retrieved from <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/ConciliationofLandDisputesinVietnamVietnamese.pdf>.
- The Economist. (2017). *No man's land: Property disputes are Vietnam's biggest political problem*. Retrieved from <https://www.economist.com/asia/2017/06/15/property-disputes-are-vietnams-biggest-political-problem>.
- The Wall Street Journal. (2017). *Samsung Electronics adds to buildup in Vietnam*. Retrieved from <https://www.wsj.com/articles/samsung-wins-license-to-invest-1-billion-in-vietnam-1404356966>.
- The World Bank (2011). *Compulsory Land Acquisition and Voluntary Land Conversion in Vietnam*. Hanoi, Vietnam.
- The World Bank. (2014). *Land transparency study: synthesis report*. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/934431468121474463/pdf/931010WP0P13280udy00PUBLIC00ENGLISH.pdf>. Hanoi: Hong Duc Publishing House.
- The World Bank. (2015). *Vietnam Land Administration Project Completion Report*. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/895771467994681236/pdf/ICR3590-ICR-P096418-PUBLIC-12-29-2015-Box394831B.pdf>.
- The World Bank. (2016). *Vietnam - Improved Land Governance and Database (VILG) Project*. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/696171467818164180/Vietnam-Improved-Land-Governance-and-Database-VILG-Project>
- USAID (US Agency for International Development). (2013). *Land and land conflict: Land disputes and land conflicts*. Retrieved from <https://www.land-links.org/issue-brief/land-disputes-and-land-conflict/>.
- Van Leeuwen, M. & Van Der Haar, G. (2016). Theorizing the land-violent conflict nexus. *World Development*, 78,(2016), 94-104.
- Vietnam Briefing. (2019). *Land rights in Viet Nam – What they are and how you can acquire land?* Retrieved from <https://www.vietnam-briefing.com/news/land-rights-vietnam-what-they-are-and-how-you-can-acquire-land.html/>. Accessed 7 February 2020.
- Vietnam Net. (2019). *Vietnam real estate firms struggle to find clean land*. Retrieved from <https://vietnamnet.vn/en/business/real-estate-firms-struggle-to-find-clean-land-598949.html>.
- VietNamNews. (2019). *VN's growth strategy focus on market economy, technology*. Retrieved from <https://vietnamnews.vn/economy/535660/vns-growth-strategy-focus-on-market-economy-technology.html>.

- Vietnam Plus. (2020). *Legal procedures started against 22 in Hanoi disturbance case*. Retrieved from <https://en.vietnamplus.vn/legal-procedures-started-against-22-in-hanoi-disturbance-case/167266.vnp>.
- Vietnam Plus. (2019). *Socio-economic development strategy for 2021-2030 discussed*. Retrieved from <https://en.vietnamplus.vn/socioeconomic-development-strategy-for-20212030-discussed/164948.vnp>.

Appendix A: Key Administrative Statistics about Ha Noi, Bac Ninh, Ho Chi Minh City and Binh Duong in 2019

Below are key socio-economic statistics about of the four case studies presented in this paper.

Key Administrative Statistics	Ha Noi ^{vii}	Ho Chi Minh City ^{viii}	Bac Ninh ^{ix}	Binh Duong ^x
Population (Number)	8,053,663	8,993,082	1,368,840	2,426,561
Urban (%)	49.2%	79.25%	27.5%	79.87%
Rural (%)	51.8%	20.75%	72.5%	20.13%
Immigrants (persons)	8.8%	21.4%	18.3%	52%
Density (persons/km2)	2,398	4,363	1,664	901
	persons/km2	persons/km2	persons/km2	persons/km2
Average population growth rate (%)	2.2%	2.28%	3.08	4.93%
Per capita GRDP (USD)	5,200 USD	6,862USD		5,989USD
Total GRDP (2019 estimates, billion USD)	41.85 billion USD	61.7 billion USD	5.1 billion USD	14.7 billion USD
Sectoral contribution to total GRDP				
Agriculture (%)	1.99%	0.65%	2.6%	2.98%
Industry and construction (%)	22.69%	25.43%	75.7%	64.07%
Services (%)	64.02%	61.18%	17.6%	25.05%
Taxes (%)	11.3%	12.73%	4.1%	7.9%
Investment (2019, USD)	5.85 billion USD	19.9 billion USD	3 billion USD	4.9 billion USD
State investment (%)	37.5%	11%	8.76%	16.3%
Domestic non-state investment (%)	51.1%	74.4%	40.15%	35.4%
Foreign direct investment (%)	11.4%	14.6%	51.1%	48.35%
Contribution to central government budget (2019, %) ^{xi}	65%	82%	17%	64%

Source: GSO's 2019 Population and Housing Census, GSO's preliminary statistics for 2019^{xii}, and Provincial Statistic Offices (2019)

Endnotes

ⁱ See <http://papi.org.vn/eng/> for information about PAPI. PAPI measures citizens' experience with local government performance in governance, public administration, and public service delivery. Its sample size is around 14,000 citizens per survey cycle, which has been nation-wide and every year since 2011.

ⁱⁱ See <http://eng.pcivietnam.org/> for information about PCI. PCI measures local government performance in facilitating economic development and business environment. PCI's sample is around 10,000 domestic and foreign firms each year.

ⁱⁱⁱ The objective was to simplify the standard operating procedures and guidelines and to improve business processes for the Land Registration Offices, among other objectives. See The World Bank (2016)

^{iv} The name of the nuclear city was changed to protect informants.

^v See the Ministry of Natural Resources and Environment's report at <http://www.monre.gov.vn/Pages/giai-quyet-tranh-chap-ve-dat-dai;-giai-quyet-khieu-nai,-to-cao-trong-quan-ly-va-su-dung-dat-dai.aspx>

^{vi} See the 2015 Penal Code in English at <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/vn/vn086en.pdf>

^{vii} See <http://thongkehanoi.gov.vn/uploads/files/source/2019/Bao%20cao%20KTXH%20thang/Bao%20cao%20Quy%204%20va%20nam%202019%20HaNoi.compressed.pdf>

^{viii} See http://www.pso.hochiminhcity.gov.vn/c/document_library/get_file?uuid=5ee2d375-3ef7-4dc1-92cf-53b0e67c1c7e&groupId=18

^{ix} See http://bacninh.gov.vn/documents/135051/22070595/27-KTXH_T12_2019+-TT.pdf/2a6d3dc4-2b58-4e7a-825d-310e0ee6d9d0

^x See

https://www.binhduong.gov.vn/chinhquyen/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=https://www.binhduong.gov.vn/chinhquyen/Lists/BaoCaoTinhHinhKTXH/Attachments/114/335-BC.signed.pdf&action=default

^{xi} See <https://thuvienphapluat.vn/tintuc/vn/thoi-su-phap-luat/chinh-sach-moi/23761/ti-le-ngan-sach-dia-phuong-giu-lai-nam-2019-cua-63-tinh-thanh>

^{xii} See https://www.gso.gov.vn/SLTK/Menu.aspx?rxid=8f161760-9ba0-4c6d-8898-fdef1a92c072&px_db=02.+D%C3%A2n+s%E1%BB%91+v%C3%A0+lao+%C4%91%E1%BB%99ng&px_type=PX&px_language=vi

The Impact of Digital Transformation on Local Administrative Organizations' Public Service Development

Nunta Bootnoi

Faculty of Management Science
Lampang Rajabhat University, Thailand

Suthira Thipwiwatpotjana

Faculty of Management Science
Lampang Rajabhat University, Thailand

Kanchana Khuma

Faculty of Management Science
Lampang Rajabhat University, Thailand

Abstract

The Royal Thai Government has mobilized government agencies to become digital organizations in order to improve their efficiency and effectiveness. This research aimed to study digital transformation and its impact on local administrative organizations' public service development. The population was local administrative organizations in Thailand. Two hundred fifty samples were determined by Stevens's criteria and selected by stratified random sampling. A questionnaire was used as an instrument to collect data. Data were analyzed using descriptive statistics, correlation analysis, and structural equation modeling analysis. The research results found that local administrative organizations' digital transformation had the total mean being at a high level, and positively impacting their public service development with statistical significance at .01 level.

Keywords

Digital transformation, public service development, local government organizations

CORRESPONDING AUTHOR

Suthira Thipwiwatpotjana, Faculty of Management Sciences,
Lampang Rajabhat University, Lampang, 52100, Thailand. Email: suthiray@live.lpru.ac.th
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

ผลกระทบของการปรับเปลี่ยน สู่การเป็นองค์กรดิจิทัลต่อการพัฒนา การบริการสาธารณะขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

นันทะ บุตรน้อย

คณะวิทยาการจัดการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง ประเทศไทย

สุธีรา ทิพย์วิวัฒน์พจนนา

คณะวิทยาการจัดการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง ประเทศไทย

กาญจนา คุมา

คณะวิทยาการจัดการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง ประเทศไทย

บทคัดย่อ

รัฐบาลมีนโยบายขับเคลื่อนองค์กรภาครัฐให้กลายเป็นองค์กรดิจิทัลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการประชาชน การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลและผลกระทบของการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ประชากร คือ อปท. ในประเทศไทย กลุ่มตัวอย่าง คือ อปท. จำนวน 250 แห่ง กำหนดโดยใช้เกณฑ์ของสถิติและเลือกด้วยวิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้น เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ และการวิเคราะห์สมการโครงสร้าง ผลการวิจัยพบว่า อปท. มีการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลโดยรวมอยู่ในระดับมาก และการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลมีผลกระทบทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

คำสำคัญ

การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล, การพัฒนาการบริการสาธารณะ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

การขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นประเทศไทย 4.0 เป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดกับสังคมไทยเพื่อพัฒนาไปสู่การเป็นสังคมดิจิทัลที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่ได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีดิจิทัลเช่นเดียวกัน เนื่องจากในปัจจุบันดิจิทัลเข้ามาเปลี่ยนแปลงการใช้ชีวิตของเราทุกคน และทำให้ประชาชนตั้งความหวังในการบริการของ

ภาครัฐสูงมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งนั่นส่งผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเพื่อพัฒนาองค์กรไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (สำนักงาน ก.พ., 2561) หนึ่งในหน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยงานสำคัญในการนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการดิจิทัล 4 ปี พ.ศ. 2561-2564 โดยมีพันธกิจในการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการการดำเนินงานและการให้บริการสาธารณะ การพัฒนาบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พร้อมขับเคลื่อนและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลตามนโยบายในการขับเคลื่อนประเทศไทย 4.0 โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาศักยภาพด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT Potential Baseline) และศักยภาพของหน่วยงานทั้งในด้าน Hardware Software และ Peopleware ให้มีความพร้อมในการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล โดยการดำเนินการเป็นไปตามกรอบของระยะเวลา 4 ปี (2561-2564) (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2561) เพื่อพัฒนาการบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างครอบคลุมความต้องการของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและมีคุณภาพดี

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังใช้รูปแบบบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองในทุกขั้นตอน ขณะเดียวกันประเภทบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นดำเนินการยังขาดความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างและจัดหาบริการสาธารณะใหม่ ๆ ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งที่มีสาเหตุจากข้อจำกัดทางกฎหมายและจากศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง (ภิกษณ์ กัลยาณมิตร, เอก ศรีเชลยिंग, ดรณศักดิ์ ตติยะลาภะ และไททัศน์ มาลา, 2561) ดังนั้น แผนปฏิบัติการดิจิทัล 4 ปี พ.ศ. 2561-2564 จึงเป็นเป้าหมายสำคัญหนึ่งในการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล เพื่อการพัฒนาและยกระดับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ให้สามารถบริหารจัดการการบริการสาธารณะในประเภทและรูปแบบที่หลากหลายยิ่งขึ้น มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมายการให้บริการสาธารณะขององค์กร (วุฒิสาร ตันไชย, 2559)

จากเหตุผลที่กล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (digital transformation) และผลกระทบของการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลที่มีต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหวังว่าข้อค้นพบและองค์ความรู้ที่ได้จะสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายในการพัฒนาและยกระดับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยตามนโยบายประเทศไทย 4.0 ที่มีเป้าหมายในการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาผลกระทบของการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎี

การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (Digital Transformation)

หัวใจสำคัญเพื่อการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (digital organization) เป็นวัฒนธรรมที่หลายองค์กรปลูกฝังไว้ให้กับพนักงานทุกคนในองค์กร เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงงาน ลดความสูญเสีย เพิ่มประสิทธิภาพ โดยกระตุ้นทั้งคิดและทำผ่านกิจกรรมต่าง ๆ อาทิ 5ส, QCC, Kaizen, ISO และอื่น ๆ อีกหลายวิธีการ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ดีที่ทำให้องค์กรมีรากฐานที่แข็งแกร่งและมั่นคง ในปัจจุบันเป็นยุคที่เทคโนโลยีดิจิทัลและข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ในโลกอินเทอร์เน็ตหรือโลกไซเบอร์ (Cyber) มีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด องค์กรจึงจำเป็นต้องนำการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ มาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาการทำงานหรือการดำเนินงานขององค์กรในด้านต่าง ๆ อย่างหลากหลาย ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรให้มากยิ่งขึ้น

วัฒนธรรมการทำงานแบบดิจิทัล และความสามารถของคนในองค์กรที่จะใช้เทคโนโลยีเพื่อเข้าถึงข้อมูลหรือองค์ความรู้ใหม่ ๆ ในโลกไซเบอร์จึงเป็นเรื่องที่สำคัญ “การเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นดิจิทัล หรือ digital transformation” จึงเป็นระบบการจัดการองค์กรที่องค์กรจะต้องพัฒนาการดำเนินงานที่ต่างไปจากเดิมเพื่อให้องค์กรก้าวไปสู่องค์กรแบบใหม่ที่ได้ชื่อว่าเป็นองค์กรดิจิทัล (digital organization) การเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นดิจิทัล มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ (จำลักษณ์ ขุนพลแก้ว, 2561; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2561; Reynolds, 2019) ดังนี้

1. ความคิดดิจิทัล (digital mindset) เป็นชุดความคิดของคนในองค์กรในทุกระดับชั้น โดยต้องเริ่มจากคณะผู้บริหาร และผู้บริหารสูงสุด ที่จะต้องไม่ใช่แค่แสดงออกเท่านั้น หากแต่ตนเองจะต้องทำให้เห็นว่าการคิดในเชิงการจัดการองค์กรจะต้องเป็นดิจิทัล งบประมาณและโครงสร้างพื้นฐานต้องพร้อมสำหรับการพัฒนาเป็นดิจิทัล

2. กระบวนการดิจิทัล (digital processes) ระบบงานและกระบวนการภายใน จะต้องสิ้นไหลแบบไร้รอยต่อ ข้อมูลต่าง ๆ ภายในองค์กรจะไม่ถูกจัดเก็บแบบต่างคนต่างเก็บ ต่างคนต่างใช้ หากแต่อยู่ในระบบฐานข้อมูลกลาง เพื่อลดความซ้ำซ้อน เชื่อถือได้ว่าทุกคนจะใช้ข้อมูลที่ใหม่อยู่เสมอ และที่สำคัญคือเป็นข้อมูลชุดเดียวกัน สำหรับการจัดการหรือการบริหารงานองค์กรในอนาคต จะต้องคำนึงถึงการไหลของข้อมูลและการประมวลผล (information flow) เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนและตัดสินใจในทุกกระบวนการของการดำเนินงานขององค์กร

3. ความรู้และทักษะดิจิทัล (digital knowledge and skills) เป็นความรู้และทักษะในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ระบบควบคุม สมองกลฝังตัว การเชื่อมต่อทั้งแบบมีสายและไร้สาย และการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ต่าง ๆ ในการประมวลข้อมูลและคำสั่งได้อย่างรวดเร็ว เพราะองค์กรแบบใหม่จะไร้กระดาษทุกอย่างอยู่ในระบบ ถ้าไม่มีทักษะในการดึงข้อมูลมาใช้ให้เป็นรูปแบบรายงานต่าง ๆ ได้ ก็ไม่มีประโยชน์อะไร

4. วัฒนธรรมดิจิทัล (digital culture) เป็นวัฒนธรรมการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง หรือการสร้างผลงานแบบก้าวกระโดดในเชิงนวัตกรรมนั้น อาจจะมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น ถ้าขับเคลื่อนด้วยวัฒนธรรมแบบดิจิทัล เพราะช่วยลดปัญหาอุปสรรคที่เป็นข้อจำกัดเดิม ๆ ไปได้อย่างสิ้นเชิง อาทิ ผู้บริหารเซ็นอนุมัติเอกสารสำคัญไม่ได้เพราะไปต่างประเทศ คนทำงานวุ่นวายไม่ตรงกันจึงไม่ได้ประชุมเสียที ข้อมูลกระดาษมากมายเก็บไว้จนล้นห้อง จัดทำรายงานแต่ละครั้งต้องใช้เวลาเป็นสัปดาห์ เป็นต้น

ในการวิจัยนี้ได้กำหนดองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน เป็นตัวแปรสังเกตได้ (observed variable) ของตัวแปรแฝง (latent variable) การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (digital transformation: DTR) ได้แก่ 1) ด้านความคิดดิจิทัล (digital mindset: DMS) 2) ด้านกระบวนการดิจิทัล (digital processes: DPC) 3) ด้านความรู้และทักษะดิจิทัล (digital knowledge and skills: DKS) และ 4) ด้านวัฒนธรรมดิจิทัล (digital culture: DCT)

การพัฒนาการบริการสาธารณะ (Public Service Development)

การพัฒนาเพื่อยกระดับการบริการหรือกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน อันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนและสร้างการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับท้องถิ่น โดยมีหลักการที่เป็นประเด็นสำคัญในการจัดบริการสาธารณะ คือ การจัดการบริการสาธารณะต้องดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น มีความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และความโปร่งใสในการให้บริการ การพัฒนาการบริการสาธารณะ ประกอบด้วย 6 ด้าน (อริสรา ป้องกัน, 2559; วุฒิสาร ตันไชย, 2559) ได้แก่

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีเนื้อหาของงานเกี่ยวกับ 1) การคมนาคมและการขนส่ง ได้แก่ 1.1) ทางบก อาทิ การก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลถนนและสะพาน การดูแล จัดตั้งสถานีขนส่ง และการจัดการจราจรในเขตพื้นที่ และ 1.2) ทางน้ำ เช่น การบำรุงรักษาทางน้ำ การก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ) 2) สาธารณูปโภค ได้แก่ แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท อาทิ การดูแล รักษา พัฒนา ซ่อมบำรุงแหล่งน้ำ และระบบประปาชนบท และ 3) สาธารณูปการ ได้แก่ 3.1) การจัดให้มีตลาด อาทิ การจัดให้มีและการควบคุมตลาด 3.2) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง 3.3) การผังเมือง อาทิ การจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด และการวางและปรับปรุงผังเมืองรวม และ 3.4) การควบคุมอาคาร อาทิ การควบคุมอาคาร และการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ 1) การส่งเสริมอาชีพ อาทิ การฝึกอบรม ส่งเสริม พัฒนา กลุ่มอาชีพต่าง ๆ 2) งานสวัสดิการสังคม การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส อาทิ งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เลี้ยงชีพผู้สูงอายุ การสงเคราะห์เลี้ยงชีพคนพิการ และการสงเคราะห์เลี้ยงชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น 3) นันทนาการ การส่งเสริมการกีฬา อาทิ การจัดหาอุปกรณ์กีฬา การก่อสร้าง บำรุงรักษาสนามกีฬา การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ อาทิ การบริหารจัดการ ดูแล บำรุง รักษาสวนสาธารณะ 4) การศึกษา การจัดการศึกษาในระบบ อาทิ การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน หรือปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการศึกษาสงเคราะห์ การศึกษานอกระบบ อาทิ การบริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอและการจัดการศึกษาระดับเขต งานห้องสมุดประชาชน เป็นต้น 5) การสาธารณสุข การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล อาทิ การส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกันปัญหาสุขภาพจิต และการส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก การพัฒนานามัยบนพื้นที่สูง การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ อาทิ การควบคุมโรคติดต่อ งานสนับสนุนเงินอุดหนุนในการสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อน ค่าสังคมสงเคราะห์และค่าฅาปนกิจ และ 6) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และที่อยู่อาศัย อาทิ การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ 1) การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน อาทิ งานตรวจมาตรา ชั่ง ตวง วัด และการ

เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค 2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล 3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาทิ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น และ 4) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ การทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน และงานจัดทะเบียนสัตว์พาหนะ

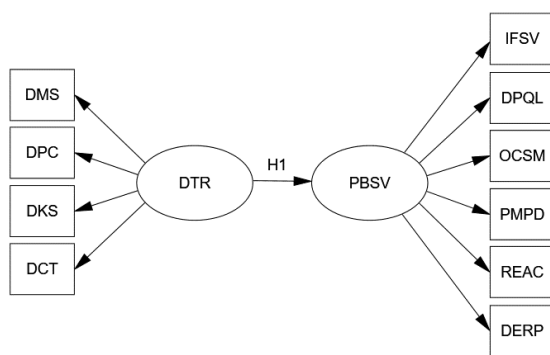
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ได้แก่ 1) การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน 2) การพัฒนาเทคโนโลยี อาทิ การบริการ และถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชน 3) การส่งเสริมการลงทุน อาทิ งานบริการข้อมูลนักลงทุน และงานเผยแพร่และชักจูงการลงทุน 4) การพาณิชยกรรม อาทิ งานทะเบียนพาณิชย์ 5) การพัฒนาอุตสาหกรรม อาทิ การกำกับดูแลโรงงาน การอนุญาตให้ตั้งโรงงาน และ 6) การท่องเที่ยว อาทิ การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์

5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ได้แก่ 1) การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ งานพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า เป็นต้น 2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ อาทิ การติดตามตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ งานสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง และการบำบัดน้ำเสีย และ 3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ อาทิ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์

6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ 1) การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ อาทิ การบำรุงรักษาโบราณสถาน และ 2) การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

ในการวิจัยนี้ได้กำหนดองค์ประกอบทั้ง 6 ด้าน เป็นตัวแปรสังเกตได้ (observed variable) ของตัวแปรแฝง (latent variable) การพัฒนาการบริการสาธารณะ (Public Service Development: PBSV) ได้แก่ 1) ด้านการจัดบริการโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure services: IFSV) 2) ด้านการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิต (developing and promoting quality of life: DPQL) 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (organizing community, society, and maintaining security in life and property: OCSM) 4) ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (preventing and mitigating public disaster: PMPD) 5) ด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ศิลปะ และวัฒนธรรม (resources, environment, art and culture: REAC) และ 6) ด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน (promoting democracy, equality, rights, liberties, and participation of the public: DERP)

กรอบแนวคิดในการวิจัย แสดงได้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1. กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมติฐานงานวิจัย

H1: การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (Digital Transformation: DTR) มีผลกระทบทางตรงต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะ (Public Service Development: PBSV)

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Methodology) โดยมีขั้นตอนการดำเนินการวิจัยดังนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จำนวน 7,852 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563) ผู้ให้ข้อมูล คือ หัวหน้าหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีเทศบาลนคร นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล) กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิเคราะห์สมการโครงสร้าง (structural equation modeling: SEM) ตามเกณฑ์ของสตีเวนส์ (Stevens, 1996) ที่แนะนำว่า ขนาดกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นควรใช้อย่างน้อย 20 หน่วย ต่อหนึ่งตัวแปรสังเกตได้ (observed variables) การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดตัวแปรสังเกตได้ไว้ 10 ตัว ขนาดกลุ่มตัวอย่างที่ควรใช้ คือ มากกว่า 200 (>200) เลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้น (stratified random sampling) โดยกำหนดสัดส่วนจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างตามสัดส่วนจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จากนั้นเลือกกลุ่มตัวอย่างตามสัดส่วนที่คำนวณได้ในแต่ละประเภท โดยวิธีการสุ่มอย่างง่าย (simple random sampling)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัยครั้งนี้เป็นแบบสอบถาม (questionnaire) ซึ่งได้สร้างตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดที่กำหนดขึ้น แบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน และตำแหน่งหน้าที่การปฏิบัติงาน

ลักษณะข้อคำถามเป็นแบบเลือกตอบ (multiple choice) ตอนที่ 2 การปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล จำนวน 18 ข้อ และตอนที่ 3 การพัฒนาการบริการสาธารณะ จำนวน 18 ข้อ ลักษณะของแบบสอบถามในตอนที่ 2 และ 3 เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (rating scale) มาตราวัด 5 ระดับ (five-point scale) ตามแนวคิดของลิเคิร์ท (Likert's scale) (Likert, 1932)

ตรวจสอบคุณภาพแบบสอบถามด้านความตรงเชิงเนื้อหา (content validity) โดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน ใช้ค่าดัชนีความสอดคล้อง (index of item objective congruence: IOC) ตามเกณฑ์ของแฮมเบิลตัน (Hambleton, 1984) ($IOC > .60$) จากผลการตรวจสอบพบว่า ค่า IOC ของทุกข้อคำถามในแบบสอบถามมากกว่า .60 จากนั้นผู้วิจัยได้นำข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญมาปรับปรุงแก้ไขแบบสอบถามก่อนนำไปทดลองใช้ (tryout) เพื่อหาค่าความเชื่อมั่น (reliability) โดยวิธีหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (alpha coefficient method) ของครอนบาค (Cronbach, 1951) กับหัวหน้าหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน จากผลการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับเท่ากับ .92 และค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามที่ใช้เก็บข้อมูลด้านการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล และด้านการพัฒนาการบริการสาธารณะ เท่ากับ .90 และ .87 ตามลำดับ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลดังนี้ คือ 1) ขออนุญาตจากมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง เพื่อขอความร่วมมือจากหัวหน้าหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเก็บรวบรวมข้อมูล 2) ดำเนินการจัดส่งแบบสอบถามไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 400 แห่ง จำนวน 400 ฉบับ ทางไปรษณีย์ โดยขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามและส่งกลับแบบสอบถามภายใน 30 วัน ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ เมื่อครบระยะเวลาที่กำหนด 30 วัน ผู้วิจัยได้รับการตอบกลับแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่าง รวม 257 ฉบับ ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบและคัดเลือกแบบสอบถาม ซึ่งได้แบบสอบถามที่มีข้อมูลครบถ้วนและสมบูรณ์สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล จำนวนทั้งสิ้น 250 ฉบับ

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ SPSS และ AMOS ในการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยดังนี้

- 1) วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ใช้สถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics) ได้แก่ ความถี่ (frequency) และร้อยละ (percentage)
- 2) วิเคราะห์ระดับการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล และการพัฒนาการบริการสาธารณะ ใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าเฉลี่ย (mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation)
- 3) วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล และการพัฒนาการบริการสาธารณะ ใช้การวิเคราะห์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Person's correlation analysis)
- 4) วิเคราะห์ผลกระทบของการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะ เพื่อตรวจสอบสมมติฐาน ใช้วิธีการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้าง (structural equation modeling analysis) โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาความสอดคล้องของแบบจำลองสมมติฐานที่นำเสนอกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (model-fit criteria) (Brown & Cudek, 1992; Byrne, 2001; Kline, 2005; Schumacker and Lomax, 2004) ที่ประกอบด้วยค่าสถิติต่าง ๆ ดังนี้ คือ 1) chi-square probability level ($p > .05$) 2)

relative chi-square ($\chi^2/df < 2$) 3) goodness of fit index (GFI $> .90$) และ 4) root mean square error of approximation (RMSEA $< .08$)

ผลการวิจัย

ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 78.8) มีอายุระหว่าง 41-50 ปี (ร้อยละ 44.8) จบการศึกษาระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 50.8) มีประสบการณ์ในการทำงาน 11-15 ปี (ร้อยละ 44.8) ตำแหน่งหน้าที่การปฏิบัติงานเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) (ร้อยละ 47.2) นายก เทศมนตรีเทศบาลตำบล (ร้อยละ 42.0) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) (ร้อยละ 4.8) นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง (ร้อยละ 4.0) และนายกเทศมนตรีเทศบาลนคร (ร้อยละ 2.0)

ผลการวิเคราะห์ทางสถิติ

การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลโดยรวม อยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=4.04$, $S.D.=.70$) ด้านที่มีระดับค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านวัฒนธรรมดิจิทัล (Digital Culture) ($\bar{x}=4.20$, $S.D.=.78$) อยู่ในระดับมาก รองลงมาคือ ด้านความคิดดิจิทัล (Digital Mindset) ($\bar{x}=4.15$, $S.D.=.79$) อยู่ในระดับมาก ด้านกระบวนการดิจิทัล (Digital Processes) ($\bar{x}=4.06$, $S.D.=.84$) อยู่ในระดับมาก และด้านความรู้และทักษะดิจิทัล (Digital Knowledge and Skills) ($\bar{x}=3.94$, $S.D.=.92$) อยู่ในระดับมาก ตามลำดับ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1. ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล

การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล	$\bar{x}$	S.D.	ระดับ
ด้านความคิดดิจิทัล (Digital Mindset)	4.15	.79	มาก
ด้านกระบวนการดิจิทัล (Digital Processes)	4.06	.84	มาก
ด้านความรู้และทักษะดิจิทัล (Digital Knowledge and Skills)	3.94	.92	มาก
ด้านวัฒนธรรมดิจิทัล (Digital Culture)	4.20	.78	มาก
รวม	4.04	.70	มาก

ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลกับการพัฒนาการบริการสาธารณะ พบว่า การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลกับการพัฒนาการบริการสาธารณะมีความสัมพันธ์กัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ($p < .01$) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ เท่ากับ .849 ($r = .849$, $p < .01$) ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2. ความสัมพันธ์ระหว่างการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลกับการพัฒนาการบริการสาธารณะ

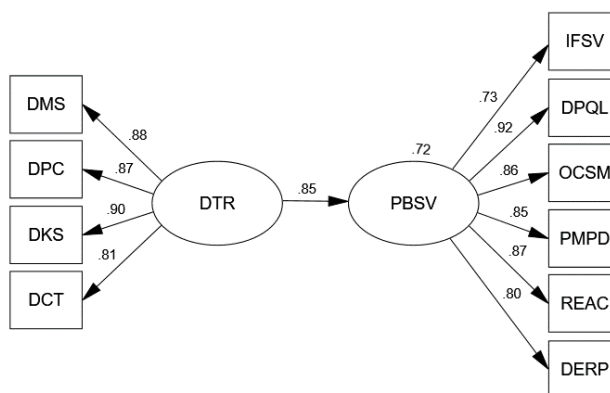
ตัวแปร	$\bar{x}$	S.D.	DTR	PBSV
การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (DTR)	4.04	.70	1	.849**
การพัฒนาการบริการสาธารณะ (PBSV)	3.94	.80		1

** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ($p < .01$)

ผลการศึกษาผลกระทบของการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะ โดยการวิเคราะห์สมการโครงสร้างเพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของโมเดลสมมติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า โมเดลสมมติฐานที่นำเสนอมีความสอดคล้องเหมาะสมกับข้อมูลเชิงประจักษ์ หลังการปรับโมเดลแล้วด้วยค่าดัชนีความสอดคล้อง (data-model fit indices) ไคสแควร์ (chi-square: χ^2) เท่ากับ 29.356 องศาอิสระ (degrees of freedom: *df*) เท่ากับ 24 ความน่าจะเป็น (probability value: *p*) เท่ากับ .207 ไคสแควร์สัมพัทธ์ (chi-square relative: χ^2/df) เท่ากับ 1.223 ค่าดัชนีวัดระดับความสอดคล้อง (goodness of fit index: *GFI*) เท่ากับ .977 และค่าดัชนีรากของค่าเฉลี่ยกำลังสองของการประมาณค่าความคลาดเคลื่อน (root mean square error of approximation: *RMSEA*) เท่ากับ .030 ดังค่าสถิติที่แสดงในตารางที่ 3 และภาพที่ 2

ตารางที่ 3. ค่าสถิติที่ได้จากการวิเคราะห์ความสอดคล้องของโมเดลที่นำเสนอเปรียบเทียบกับเกณฑ์

Evaluating the Data-Model Fit	Criteria	Results
1) Chi-square probability level: <i>p</i>	> .05	.207
2) Relative chi-square: χ^2/df	< 2	1.223
3) Goodness of fit Index: <i>GFI</i>	> .90	.977
4) Root mean square error of approximation: <i>RMSEA</i>	< .08	.030



Chi-square = 29.356, *df* = 24, *p* = .207, Chi-square/*df* = 1.223
CFI = .998, *GFI* = .977, *RMR* = .014, *RMSEA* = .030

ภาพที่ 2. ค่าสถิติแสดงความสอดคล้องเหมาะสมของโมเดลที่นำเสนอและข้อมูลเชิงประจักษ์

ข้อมูลในภาพที่ 2 สรุปได้ว่า การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลมีผลกระทบทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะ โดยมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพล เท่ากับ .85 ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ <.01 (β =.85, *p* <.01) และมีค่าสหสัมพันธ์พหุคูณ (Squared Multiple Correlations: R^2) ของการพัฒนาการบริการสาธารณะ เท่ากับ .72 (R^2 =.72) แสดงว่าการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (DTR) สามารถทำนายการพัฒนาการบริการสาธารณะ (PBSV) ได้ร้อยละ 72

ค่าน้ำหนักองค์ประกอบ (standardized factor loadings) ของตัวแปรสังเกตได้ (observed variables) ที่เป็นองค์ประกอบของตัวแปรแฝงการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลและการพัฒนาการบริการสาธารณะ ดังนี้ คือ

1) การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (DTR) มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบด้านความคิดดิจิทัล (DMS) ด้านกระบวนการดิจิทัล (DPC) ด้านความรู้และทักษะดิจิทัล (DKS) และด้านวัฒนธรรมดิจิทัล (DCT) เท่ากับ .88 ($\beta = .88$), .87 ($\beta = .87$), .90 ($\beta = .90$) และ .81 ($\beta = .81$) ตามลำดับ โดยมีระดับนัยสำคัญทางสถิติ $<.01$ ($p < .01$)

2) การพัฒนาการบริการสาธารณะ (PBSV) มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบด้านการจัดบริการโครงสร้างพื้นฐาน (IFSV) ด้านการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิต (DPQL) ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (OCSM) ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (PMPD) ด้านทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ศิลปะ และวัฒนธรรม (REAC) และด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน (DERP) เท่ากับ .73 ($\beta = .73$), .92 ($\beta = .92$), .86 ($\beta = .86$), .85 ($\beta = .85$), .87 ($\beta = .87$) และ .80 ($\beta = .80$) ตามลำดับ โดยมีระดับนัยสำคัญทางสถิติ $<.01$ ($p < .01$) ดังแสดงในภาพที่ 2 และตารางที่ 4

ตารางที่ 4. ค่าน้ำหนักองค์ประกอบ (standardized factor loadings) ของตัวแปรสังเกตได้ที่เป็นองค์ประกอบของตัวแปรแฝงการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (DTR) และการพัฒนาการบริการสาธารณะ (PBSV)

ตัวแปร	STD factor loadings (β)	S.E.	t-stat
การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (DTR)			
ด้านความคิดดิจิทัล (Digital Mindset: DMS)	.88	.072	15.476**
ด้านกระบวนการดิจิทัล (Digital Processes: DPC)	.87	.087	13.340**
ด้านความรู้และทักษะดิจิทัล (Digital Knowledge and Skills: DKS)	.90	.091	14.533**
ด้านวัฒนธรรมดิจิทัล (Digital Culture: DCT)	.81	Scaling	
การพัฒนาการบริการสาธารณะ (PBSV)			
ด้านการจัดบริการโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Services: IFSV)	.73	.045	14.619**
ด้านการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิต (Developing and Promoting Quality of Life: DPQL)	.92	Scaling	
ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (Organizing Community, Society, and Maintain Security in Life and Property: OCSM)	.86	.039	20.805**
ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Preventing and Mitigating Public Disaster: PMPD)	.85	.045	20.111**
ด้านทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ศิลปะ และวัฒนธรรม (Resources, Environment, and Art and Culture: REAC)	.87	.042	21.327**

ด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Promoting Democracy, Equality, Rights and liberties, and Participation of the Public: DERP)	.80	.054	15.819**
--	-----	------	----------

** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ($p < .01$)

ผลการทดสอบสมมติฐาน สรุปได้ว่า การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (DTR) มีผลกระทบทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะ (PBSV) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพล (path coefficient) เท่ากับ .85 ($\beta = .85$) ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ $< .01$ ($p < .01$) ซึ่งสนับสนุนสมมติฐานที่ตั้งไว้ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5. ผลการทดสอบสมมติฐาน

สมมติฐาน	β	S.E.	t-stat	Summarized
DTR → PBSV	.85**	.084	13.912	สนับสนุน

** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ($p < .01$)

สรุปและอภิปรายผล

ผลการศึกษาการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล พบว่า การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล ได้แก่ ด้านความคิดดิจิทัล ด้านกระบวนการดิจิทัล ด้านความรู้และทักษะดิจิทัล และด้านวัฒนธรรมดิจิทัล อยู่ในระดับมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้ดำเนินการตามนโยบายและแผนปฏิบัติการดิจิทัล 4 ปี พ.ศ. 2561-2564 ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่มีวิสัยทัศน์และเป้าหมายในการขับเคลื่อนและสนับสนุนการดำเนินงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (digital organization) เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนประเทศไทยตามนโยบายประเทศไทย 4.0 ซึ่งมีประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประการ คือ 1) การส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและมีระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการพัฒนาสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล 2) การบริหารและพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถขับเคลื่อนไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2561) สอดคล้องกับการศึกษาของสมศักดิ์ วานิชยาภรณ์ และนิสร ใจซื่อ (2562) ที่ได้ทำการศึกษาการขับเคลื่อนองค์กรดิจิทัลเพื่อก้าวสู่การพัฒนาประเทศไทย 4.0 ขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชน พบว่า การขับเคลื่อนองค์กรดิจิทัลเพื่อก้าวสู่การพัฒนาประเทศไทย 4.0 ต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญในการขับเคลื่อนที่สำคัญ ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี 2) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ 3) ปัจจัยด้านคน 4) ปัจจัยด้านความหลากหลายขององค์ความรู้ 5) ปัจจัยด้านโครงสร้าง โดยมีการขับเคลื่อนที่สำคัญ 4 ประการดังนี้ คือ 1) Digital Mindset ชุดความคิดของคนในองค์กร 2) Digital Processes ระบบงานและกระบวนการภายใน 3) Digital Skills ความรู้ ความสามารถ ตลอดจนทักษะในการใช้เทคโนโลยี และ 4) Digital Culture วัฒนธรรมการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่องในแบบไคเซ็น ปัจจัยสำคัญที่สุดในการเปลี่ยนภาครัฐไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล คือ ต้องพัฒนาคนและสร้างวัฒนธรรมดิจิทัลก่อน โดยการที่คนภาครัฐต้องพัฒนา

ตัวเองให้ทันกับการเข้ามาของเทคโนโลยีดิจิทัล หลังจากนั้นการเปลี่ยนผ่านสู่การเป็นดิจิทัล เทคโนโลยีควรเป็นเรื่องสุดท้ายที่จะดำเนินการและในที่สุดจะก้าวสู่การพัฒนาประเทศไทย 4.0 ได้สำเร็จ

ผลการศึกษาผลกระทบของการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะ พบว่า การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลมีผลกระทบทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะ เพราะการปรับเปลี่ยนทางดิจิทัลสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะช่วยเพิ่มผลิตภาพและคุณค่าขององค์กรและลดความสูญเสียจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2562) การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลเป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญในการบริหารท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนนวัตกรรมท้องถิ่นในยุคประเทศไทย 4.0 ประกอบด้วย นวัตกรรมด้านการวิจัย นวัตกรรมด้านการสร้างความร่วมมือ นวัตกรรมด้านเทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านการพัฒนาเมือง ซึ่งจะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้น (ปณณพศ์ วงศ์ณาศรี, 2560) ดังนั้นเป้าหมายสำคัญในการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การพัฒนาและยกระดับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ให้สามารถบริหารจัดการการบริการสาธารณะในประเภทและรูปแบบที่หลากหลายยิ่งขึ้น มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมายการให้บริการสาธารณะขององค์กร (วุฒิสาร ตันไชย, 2559) ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐกับการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล เพื่อยกระดับสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล ที่มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ในการพัฒนาบริการอัจฉริยะสำหรับประชาชน (smart service) สนับสนุนให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ (open data) และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐ (open government) พัฒนาแพลตฟอร์มบริการพื้นฐานภาครัฐ (government service platform) และขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างแท้จริง (สำนักงาน ก.พ., 2562; ศักดิ์ เสกขุนทด, 2559)

ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาครั้งนี้ พบว่า การปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลมีผลกระทบทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะ ดังนั้น เพื่อการพัฒนาและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุเป้าหมายการให้บริการสาธารณะสำหรับประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีการพัฒนาเพื่อให้องค์กรก้าวไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (digital organization) ในองค์ประกอบสำคัญของการปรับเปลี่ยนทางดิจิทัล 4 ประการ ดังนี้

1. ด้านความคิดดิจิทัล สนับสนุนให้พนักงานในองค์กร กล้าคิด กล้าทดลอง และพัฒนาต่อยอดจากข้อผิดพลาดต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว (fail fast & fail forward) รวมถึงช่วยให้ทุกคนในองค์กรเปิดใจและยอมรับการเปลี่ยนแปลง
2. ด้านกระบวนการดิจิทัล วางโครงสร้างของหน่วยงานสำคัญ รวมถึงปรับกระบวนการปฏิบัติงานที่สะท้อนทิศทางและนโยบายขององค์กร
3. ด้านความรู้และทักษะดิจิทัล สนับสนุนให้พนักงานมีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีตอบสนองความต้องการขององค์กร เช่น ความสามารถในการคิดเชื่อมโยง (connectivity) ความสามารถ

ในการใช้ระบบอัตโนมัติ (automation) ความสามารถในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล (data & analytics)

4. ด้านวัฒนธรรมดิจิทัล สร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบร่วมแรงร่วมใจ (collaboration) ประสานจุดแข็งของแต่ละทีม ร่วมมือกันเป็นหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเดียวกัน เพื่อมุ่งเน้นตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจสูงสุดในการบริการสาธารณะให้กับประชาชน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2561). *แผนปฏิบัติการดิจิทัล กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 4 ปี พ.ศ. 2561-2564*. กรุงเทพฯ: กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). *ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น 2 กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*. สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2562). *เงื่อนไขความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล (Digital Transformation)*. CIO World&Business. สืบค้นจาก <http://www.ciworlworldmagazine.com/dr-kriengsak-chareonwongsak-key-success-digital-transformation/>
- จำลักษณ์ ขุนพลแก้ว. (2561). 4 หัวใจสำคัญ เพื่อพัฒนาองค์กรไปสู่องค์กรดิจิทัล (Digital Organization). สืบค้นจาก <https://www.up-2be.com/4-หัวใจสำคัญ-การพัฒนา/>
- ปณณพงศ์ วงศ์ณาศรี. (2560). วิเคราะห์บริบทความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนนวัตกรรมท้องถิ่นในยุคไทยแลนด์ 4.0. *สารอาศรมวัฒนธรรมวลัยลักษณ์*, 17(1), 63-78.
- ภักดิ์ กัลยาณมิตร เอก ศรีเชลยিং ดรณศักดิ์ ตติยะลาภะ และไพทัศน์ มาลา. (2561). แนวทางการบริการสาธารณะเพื่อยกระดับคุณภาพมาตรฐานการบริการที่ดีแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี. *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์ (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, 8(1), 147-157.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2559). *รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศักดิ์ เสกขุนทด. (2559). *Digital Government Transformation in Action*. สืบค้นจาก https://www.dga.or.th/upload/download/ file_62ad39d4021384662ac8a0c84b1bd7ff.pdf
- สมศักดิ์ วานิชยาภรณ์ และนิสร ใจเชื้อ. (2562). การขับเคลื่อนองค์กรดิจิทัลเพื่อก้าวสู่การพัฒนาประเทศไทย 4.0. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*, 38(3), 78-91.
- สำนักงาน ก.พ. (2562). *การออกแบบองค์กรดิจิทัล*. สืบค้นจาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/ sruphng_1_kaarkaebngkhkrdicchithal.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2561). *Digital Organization*. สืบค้นจาก <https://www.opdc.go.th/file/reader/ YTZ8fDQWNTB8fGZpbGVfdXBsb2Fk>
- อริสรา ป้องกัน. (2559). การบริหารจัดการที่ดีในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรบริหารส่วนตำบลเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบน. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 6(2), 314-325.

ภาษาอังกฤษ

- Browne, M., & Cudeck, R. (1993). Alternative ways of assessing model fit. In K. A. Bollen, J. S. Ling (Eds.). *Testing structural equation models*. Beverly Hill, CA: Sage.
- Byrne, B. (2001). *Structural equation modeling with AMOS: Basic concept, application, and programming*. New Jersey: Lawrence Erlbaum, Associate.
- Cronbach, L. J. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*, 16(3), 297-334.
- Hambleton, R.K. (1984). Validating the test scores. In R. A. Berk. (Ed.), *A guide to criterion-referenced test construction* (pp. 199–223). Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Kline, R. (2005). *Principle and practice of structural equation modeling*. New York: The Guilford Press.
- Likert, R. 1932. *A technique for the measurement of attitude*. New York: Wood Worth.
- Reynolds, P. (2019). *Key factors of digital transformation*. Retrieved from <https://www.arcweb.com/blog/key-factors-digital-transformation>
- Schumacker, R., & Lomax, R. (2004). *A beginner's guide to structural equation modeling* (2nd ed). New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Stevens, J. (1996). *Applied Multivariate statistics for the social sciences* (3rd ed.). Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associate, Inc.

Translated References

- Charoenwongsak, K. (2019). *Conditions for the success of digital transformation*. CIO World & Business. Retrieved from <http://www.cioworldmagazine.com/dr-kriengsak-chareonwongsak-key-success-digital-transformation/> (In Thai)
- Department of Local Administration (2018). *Digital action plan local government promotion 4 years 2018-2021*. Bangkok: Department of Local Administration Promotion. Ministry of Interior. (In Thai)
- Department of Local Administration (2020). *Information on the number of local government organizations*. Local Law and Order Division 2, Local Law and Order Division Department of Local Administration. Retrieved from <http://www.dla.go.th/work/abt/> (In Thai)
- Kalayanamit, P., Srichayang, E., Tatiyalapha, D., and Mala, T. (2018). Public Service guidelines for raising the quality of good service standards for people of local government organizations in Pathum Thani Province. *Journal of Valaya Alongkorn Pritat (Humanities and Social Sciences)*, 8(1), 147-157. (In Thai)
- Khunpholkaew, J. (2018). *Four keys to develop the organization to a digital organization (Digital Organization)*. Retrieved from <https://www.up-2be.com/4-keystone-development/> (in Thai)
- Office of the Civil Service Commission (2019). *Digital organization design*. Retrieved from https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/sruphng_1_kaarkaebbngkhkrdicchithal.pdf (In Thai)

- Office of the Public Sector Development Commission (2018). *Digital Organization*. Retrieved from <https://www.opdc.go.th/file/reader/YTZ8fDQwNTB8fGZpbGVfdXBsb2Fk> (in Thai)
- Ponggun, A. (2016). Good management in the public service management of the Sub-District Administrative Organization of the Upper North. *Eastern Asia University Academic Journal Social Sciences and Humanities*, 6(2), 314-325. (In Thai)
- Sekkhuntot, S. (2016). *Digital Government transformation in action*. Retrieved from https://www.dga.or.th/upload/download/file_62ad39d4021384662ac8a0c84b1bd7ff.pdf. (In Thai)
- Tanchai, W. (2016). Form and type of public service organization of local government organizations. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Wanichyaporn, S. and Jaisue, N. (2019). Driving Digital Organization for the Development of Thailand 4.0. *Journal of Humanities and Sciences Mahawattiyalaya Mahasarakham*, 38(3), 78-91. (In Thai)
- Wongnasri, P. (2017). Analysis of Challenged contexts of local administration organization in local administration forward to drive local innovation in Thailand 4.0. *Walailak Abode of Culture Journal*, 17(1), 63-78. (In Thai)

Guidelines for Human Resource Management of Generation X: A Case Study of an Agricultural Housewife Community Enterprise

Pensri Chirinang

College of Innovation Management,
Rajamangala University of Management,
Thailand

Somporn Fuangchan

College of Innovation Management,
Rajamangala University of Management,
Thailand

Arun Raktham

College of Innovation Management,
Rajamangala University of Management,
Thailand

Nachphol Nilnopkoon

College of Innovation Management,
Rajamangala University of Management,
Thailand

Abstract

The objectives of this research were to analyze the current practice, identify problems, and present appropriate guidelines for human resource management for Generation X members of the Mahasawat Agricultural Housewife Group. The study employed a qualitative research approach. Data were collected by non-participant observation and in-depth interview of 43 key informants including the committee, group members, and government officials. The data were analyzed by thematic analysis. Recruitment of group members was opened to those who were interested throughout the year. There were both internal and external training programs and field trips for knowledge and occupational development. There were compensation regulations and performance appraisal based on product quality. There were no human resource management problems regarding Generation X members. However, for better human resource management, there should be skill development on production and processing of agricultural products, self-development practice, promotion of lifelong learning, training and development for new technologies, and job assignments based aptitude and expertise.

Keywords

Human resource management, generation x, Mahasawat agricultural housewife group

CORRESPONDING AUTHOR

Pensri Chirinang, Rajamangala University of Technology Rattanakosin, 96 Mu 3, Salaya, Phutthamonthon, Nakhon Pathom 73170 Thailand. Email: pensri.chi@rmutr.ac.th

© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

แนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์ กลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ของวิสาหกิจชุมชน กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร

เพ็ญศรี จิรินัง

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

สมพร เพื่องจันทร์

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

อรุณ รัชธรรม

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

ณัฏพล นิลนพคุณ

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

บทคัดย่อ

งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ ระบุปัญหา และเสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์ของกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 43 คน ประกอบด้วยคณะกรรมการกลุ่มแม่บ้าน สมาชิกกลุ่มแม่บ้าน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วทำการวิเคราะห์แก่นสาระ ผลการวิจัยพบว่า การสรรหาสมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ เปิดกว้างสำหรับผู้ที่สนใจสามารถสมัครเป็นสมาชิกได้ตลอดทั้งปี การคัดเลือกผู้สมัครจะต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบการสมัครเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรที่กรมส่งเสริมการเกษตรกำหนดไว้ มีทั้งการจัดโครงการฝึกอบรมทั้งภายในและภายนอก และมีการทัศนศึกษาดูงาน เพื่อพัฒนาสมาชิกกลุ่มแม่บ้านได้มีความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ มีการจัดสรรค่าตอบแทนให้กับสมาชิกกลุ่ม และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานจากคุณภาพของสินค้า แม้ว่าผลการวิจัยจะไม่พบปัญหาการจัดการทรัพยากรมนุษย์กลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ ของกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ แต่แนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์กลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ที่เหมาะสมกับกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ ได้แก่ การเพิ่มทักษะด้านการผลิตและการแปรรูปสินค้าเกษตร การพัฒนาตนเอง การส่งเสริมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การฝึกอบรมและพัฒนาความรู้เรื่องเทคโนโลยีใหม่ ๆ และการมอบหมายงานตามความถนัดและความชำนาญ

คำสำคัญ

การจัดการทรัพยากรมนุษย์, เจนเนอเรชั่นเอกซ์, กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร

บทนำ

ทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรในการจัดการที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นทรัพยากรที่สามารถสร้างคุณค่าและสร้างมูลค่าเพิ่มได้ โดยสามารถเรียนรู้เพิ่มพูนทักษะทางด้านความคิดและการกระทำ สามารถผลักดันภารกิจทั้งหลายขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ การที่บุคคลจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมี

ประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถทางการจัดการของผู้บริหารที่จะสร้างขวัญและกำลังใจ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจหรือการกระตุ้นให้คนในองค์กรมีแรงจูงใจการปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง ดังนั้นทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นกุญแจสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรและเป็นปัจจัยในการกำหนดโอกาสการเจริญเติบโตขององค์กรได้ แต่ในขณะเดียวกันทรัพยากรมนุษย์ของแต่ละองค์กรก็สร้างปัญหาเกิดขึ้นหลายลักษณะให้แก่องค์กรเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นทั้งในลักษณะที่เกิดจากระดับความรู้ ความสามารถของบุคลากร การมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อองค์กร และการขาดทักษะในการปฏิบัติงาน ซึ่งการจัดการทรัพยากรมนุษย์นั้นจำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพราะหากไม่ดำเนินการตามกระบวนการอย่างเป็นระบบนั้นจะก่อให้เกิดผลเสียต่อองค์กรในอนาคตได้ เพราะผลที่ได้รับจากการจัดการเหล่านั้น จะยังไม่สอดคล้องกับความสำเร็จหรือเป้าหมายขององค์กร (ซัชชัย พันธุ์เกตุ, 2559) การจัดการทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นการจัดการความหลากหลายของมนุษย์ในหลายๆ ด้าน เช่น ความรู้ ความสามารถ พฤติกรรม ทัศนคติ รวมถึงความแตกต่างขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ที่สำคัญที่สุดคือช่วงของอายุหรือยุคของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งคนในแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้นล้วนผ่านการถูกเลี้ยงดูเติบโตมาท่ามกลางสภาพแวดล้อม ความเจริญก้าวหน้าทางด้านสังคมและเทคโนโลยีที่แตกต่างกัน เมื่อเติบโตขึ้นมาทำให้รูปแบบการใช้ชีวิตของคนในแต่ละยุคแต่ละสมัยก็จะต่างกันออกไปอย่างสิ้นเชิง จึงทำให้มีผู้ศึกษาเรื่องราวของคนในแต่ละรุ่นที่เกี่ยวข้องกับยุคสมัยหรือที่เรียกกันแบบสากลว่าเจนเนอเรชั่น (Generation) เพื่อที่จะได้รู้ถึงลักษณะเด่น พฤติกรรม และธรรมชาติของนิสัยในการใช้ชีวิตของคนในแต่ละเจนเนอเรชั่นว่าเป็นอย่างไร (สถาบันเอ็นเทรเน็ท, 2559)

ปัจจุบัน องค์กรส่วนใหญ่ทั่วโลกมักจะให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกับคนต่างวัยหรือเจนเนอเรชั่น ซึ่งหมายถึงกลุ่มคนซึ่งเกิดและเติบโตในช่วงวัยเดียวกัน มีค่านิยมและรูปแบบการดำเนินชีวิตที่คล้ายคลึงกัน (Reynolds, 2005; Macky et al., 2008) เนื่องจากความแตกต่างของคนต่างวัยนั้นเป็นที่มาของทั้งความคิดสร้างสรรค์และความขัดแย้งให้กับสังคมในหลายระดับตั้งแต่ครอบครัว หน่วยงาน องค์กร และประเทศชาติ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางบวกและลบ ดังนั้นหากมีการศึกษาวิเคราะห์ ความคิดพฤติกรรม หรือแนวโน้มการทำงานของคนต่างวัย หรือต่างเจนเนอเรชั่น การบริหารแรงจูงใจในการทำงาน ตลอดจนเรียนรู้เทคนิคการติดต่อประสานงานก็จะเป็นประโยชน์ทั้งต่อตนเอง ผู้อื่น และองค์กร เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการทำงานระหว่างกันและนำพาองค์กรให้ประสบความสำเร็จได้ในที่สุด ปัจจุบันแนวคิดคนต่างวัยหรือต่างเจนเนอเรชั่นนี้ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้ในวงกว้าง ทั้งในแง่มุมของการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ และการตลาด ตลอดจนพฤติกรรมผู้บริโภค เป็นต้น การแบ่งกลุ่มคนออกเป็นรุ่นๆ ตามช่วงวัย หรือช่วงอายุของคน สำหรับองค์กรในปัจจุบันจะมีการแบ่งพนักงานออกเป็นเจนเนอเรชั่น ได้ 3 เจนเนอเรชั่น คือ พนักงานกลุ่มเบบี้บูมเบอร์ (Baby Boomer) พนักงานกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ (Generation X) และ พนักงานกลุ่มเจนเนอเรชั่นวาย (Generation Y) โดยการแบ่งช่วงวัยของพนักงานกลุ่ม เจนเนอเรชั่นต่าง ๆ นั้น มีหลากหลายแนวคิด ซึ่งยังไม่มีแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งที่สามารถกำหนดช่วงวัย และบุคลิกลักษณะของพนักงานกลุ่มเจนเนอเรชั่นต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง และครบถ้วนหมดทุกลักษณะ

จากคุณลักษณะและความแตกต่างของคนต่างวัย ทำให้หลายองค์กรพิจารณาถึงเทคนิคการประสานงานและการสื่อสารภายในองค์กรมากขึ้น ตลอดจนนำหลักการนี้มาพิจารณาถึงเกณฑ์การรับคนเข้าทำงาน เพื่อให้ตรงกับบุคลิกลักษณะของคนต่างวัยเหล่านี้มากขึ้น โดยเฉพาะพนักงานกลุ่มเจนเนอเรชั่น

เรchnerวรายที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้น และกลายเป็นคนส่วนใหญ่ขององค์การ ดังนั้นการออกแบบงานอาจจะเพิ่มเวทีการแสดงออกให้พนักงานกลุ่มเจนเนอเรชั่นวรายเพิ่มขึ้น มอบหมายงานรับผิดชอบให้มากขึ้น แบ่งงานเป็นทีมเพื่อแข่งขัน อาจจะเป็นแรงดึงดูดใจให้ธารรักษานักงานกลุ่มเจนเนอเรชั่นวรายนี้ไว้ให้ทำงานกับองค์กรมากขึ้น ขณะที่พนักงานกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอ็กซ์จะต้องฝึกให้เป็นผู้บริหารที่จะต้องฝึกให้ปรับอารมณ์ให้สมดุลในการทำงานระหว่างคนที่เด็กกว่าและคนที่อาวุโสกว่า ต้องฝึกให้ทำงานเป็นทีม หัดมอบความไว้วางใจแก่ผู้อื่นให้เป็น ส่วนพนักงานกลุ่มเบบี้บูมเบอร์นั้นก็คอยแนะนำสั่งสอนให้พนักงานกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอ็กซ์เป็นผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ และให้พนักงานกลุ่มเจนเนอเรชั่นวรายเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพเพื่อความสำเร็จขององค์กร

วิสาหกิจชุมชนเป็นนโยบายของรัฐบาลที่มีแนวคิดวปัญหาของประเทศในภาพรวม คือประชาชนมีหนี้สินเพิ่มขึ้น สามารถแก้ไขได้ด้วยการที่ประชาชนรู้จักนำสินทรัพย์ที่มีอยู่ในชุมชนทำให้เกิดมูลค่าเพิ่ม สามารถจัดปัญหาความยากจนเป็นการสร้างอาชีพที่ยั่งยืนและรายได้ที่มั่นคง ความคาดหวังของรัฐบาลปัจจุบันที่มีต่อวิสาหกิจชุมชนคือคนในชุมชนมองเห็นสินทรัพย์ตนเองและชุมชนว่ามีค่าสามารถทำให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น และนำมาเป็นปัจจัยสร้างรายได้ให้กับคนในชุมชน โดยคนในชุมชนเป็นกิจการของคนในชุมชนที่ปลูกให้ภูมิปัญญาในท้องถิ่นฟื้นขึ้นมา เป็นพลังให้กับชุมชนในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับรากฐานของประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินการคือการพึ่งตนเองและพึ่งพากันและกันของชุมชน ความหมายของวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 หมายถึง กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการหรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลและระหว่างชุมชนเพื่อพึ่งพาตนเองของครอบครัว และชุมชนวิสาหกิจชุมชนเป็นกิจการของชุมชนที่เกิดขึ้นด้วยความคิดสร้างสรรค์จากพื้นฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งไม่ใช่ธุรกิจ หากแต่วิสาหกิจชุมชนสามารถพัฒนาก้าวไปสู่การเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อยได้ (สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, 2548, 2)

จากการที่กลุ่มวิสาหกิจชุมชนได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐบาล ก่อให้เกิดการพัฒนาปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้กลุ่มแม่บ้านของชุมชนมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์ ตำบลมหาสวัสดิ์ อำเภอฟุทธรณชล จังหวัดนครปฐม ที่มีการพัฒนาตนเองโดยเข้ารับการอบรมโครงการต่าง ๆ เพื่อนำมาพัฒนาผลิตภัณฑ์ของชุมชน ภาพรวมของกรณีศึกษาในครั้งนี้จะเน้นไปที่กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์ ซึ่งได้รวมตัวและก่อตั้งเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2520 จากการรวมตัวของสมาชิกในหมู่บ้าน จำนวน 20 คน โดยมีนางปราณี สวัสดิ์แดง เป็นประธาน เริ่มต้นจากการแปรรูปกล้วย และถั่วเคลือบช็อกโกแลตแต่ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จึงได้เปลี่ยนไปแปรรูปผลผลิตเกษตรตามฤดูกาลได้แก่ ผลไม้หทัย ซึ่งได้รับการคัดสรรเป็นสุดยอดหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ของจังหวัดนครปฐม ผลิตภัณฑ์ที่กลุ่มแม่บ้านได้รับการส่งเสริมและอบรมจากสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินคือการแปรรูปข้าว โดยนำข้าวหอมมะลิซ้อมมือมาทำเป็นแผ่นข้าวตัง ซึ่งได้รับการคัดสรรสุดยอด “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” ของจังหวัดนครปฐม และได้รับการคัดสรรเป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่น 5 ดาว ระดับประเทศประจำปี 2547 ประเภทอาหารตามโครงการคัดสรรสุดยอดหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ รวมทั้งยังได้รับรางวัลรองชนะเลิศ อันดับ 3 ในการออกแบบบรรจุภัณฑ์ สำหรับผลิตภัณฑ์ข้าวตังถือเป็นผลิตภัณฑ์หลักของกลุ่มและได้นำไปจำหน่าย ณ ประเทศเยอรมันโดยกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นหน่วยงานที่สนับสนุน จึงนับได้ว่ากลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรม

มหาสวัสดิ์เป็นกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่ประสบความสำเร็จเป็นต้นแบบของวิสาหกิจชุมชนที่ดี ควรมีการถอดบทเรียนเพื่อขยายผลสู่วิสาหกิจชุมชนหรือกลุ่มเกษตรกรอื่นๆ (เพ็ญศรี ฉิรินัง อรุณ รักธรรม และสมพร เพ็ญจันทร์, 2561)

ข้อมูลที่ได้กล่าวไปในข้างต้น ทำให้คณะผู้วิจัยสนใจประเด็นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ของวิสาหกิจชุมชน โดยถือเอาวิสาหกิจชุมชนกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรจังหวัดนครปฐม เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากวิสาหกิจชุมชนดังกล่าวประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน โดยเป็นจุดสาธิตและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ในการแปรรูปผลผลิตเกษตร (Agricultural Processing Center) และเป็นศูนย์เรียนรู้ชุมชน ซึ่งในปัจจุบันวิสาหกิจชุมชนดังกล่าวมีสมาชิกของวิสาหกิจชุมชนทั้งสิ้น จำนวน 32 คน และส่วนใหญ่จัดอยู่ในกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ที่พึ่งพาความรู้ ความสามารถของตนเองในการดำเนินชีวิตและการทำงาน สามารถปรับตัวได้ดีในสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลง ด้วยสาเหตุเหล่านี้จึงส่งผลให้สมาชิกวิสาหกิจชุมชนกลุ่มนี้เห็นความสำคัญของการพัฒนาทักษะ ความรู้ และความสามารถตนเองอยู่เสมอ เพื่อให้มีความทันสมัย ทันยุคและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานได้อย่างดี ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงสนใจที่จะถอดบทเรียนแนวทางในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ของวิสาหกิจชุมชนกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรที่เหมาะสมกับกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ เพื่อต่อยอดไปสู่การจัดการทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนช่วยเพิ่มขีดความสามารถ พัฒนาความรู้ และเพิ่มพูนทักษะให้แก่สมาชิกของวิสาหกิจชุมชน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์การจัดการทรัพยากรมนุษย์ของกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ จังหวัดนครปฐม
2. เพื่อระบุปัญหาการจัดการทรัพยากรมนุษย์กลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ของกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ จังหวัดนครปฐม
3. เพื่อเสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์กลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ที่เหมาะสมกับกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ จังหวัดนครปฐม

ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่มีอายุระหว่าง 34-81 ปี ซึ่งเป็นพนักงานกลุ่มเบบี้บูมเบอร์ (Baby Boomer) พนักงานกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ (Generation X) และ พนักงานกลุ่มเจนเนอเรชั่นวาย (Generation Y) จำนวน 43 คน โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ (1) คณะกรรมการกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ จังหวัดนครปฐม จำนวน 5 คน ประกอบด้วย ประธานกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ รองประธานกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ เลขานุการ เหรัญญิก และประชาสัมพันธ์ (2) สมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ จังหวัดนครปฐม จำนวน 32 คน บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ปฏิบัติงานของกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐมโดยตรง และ (3) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 6 คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมหาสวัสดิ์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมหาสวัสดิ์

หัวหน้าส่วนสวัสดิการสังคม เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน กำนัน และผู้ใหญ่บ้านหมู่ 3 ซึ่งเป็นผู้ให้การส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนตำบลมหาสวัสดิ์

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ วิธีการสัมภาษณ์ (Interview Method) โดยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ ซึ่งคณะผู้วิจัยเป็นผู้ทำการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง เพื่อให้ได้ข้อมูลละเอียดตรงกับวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนดไว้ให้มากที่สุด โดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชนกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ สมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการสัมภาษณ์จะไม่กำหนดรูปแบบมาตรฐาน (Unstructured Interview) ไม่มีการกำหนดข้อคำถามอย่างตายตัว แต่จะกำหนดไว้เพียงกรอบหรือประเด็นที่จะสัมภาษณ์เท่านั้น โดยอาศัยกรอบแนวคิดที่พัฒนาขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรมเป็นตัวกำหนดในการตั้งประเด็นคำถาม และจะไม่เรียงลำดับคำถามก่อนหลัง ลักษณะคำถามจะเป็นแบบปลายเปิด และหากว่าในขณะทำการสัมภาษณ์พบปรากฏการณ์หรือประเด็นปัญหาที่ผู้วิจัยมีข้อสงสัยก็จะทำการสัมภาษณ์โดยละเอียด เพื่อให้ได้คำตอบอย่างชัดเจน

การพิทักษ์สิทธิของกลุ่มผู้ให้ข้อมูล

การดำเนินการเกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิผู้ให้ข้อมูลหลักนั้น ก่อนทำการเก็บข้อมูลคณะผู้วิจัยได้ทำการชี้แจงวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีการการเก็บข้อมูล พร้อมทั้งชี้แจงกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลรับทราบว่าเป็นข้อมูลที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้เป็นเพียงข้อมูลในการวิจัยเท่านั้น หากผู้ให้ข้อมูลไม่สนใจในการให้ข้อมูลสามารถที่จะปฏิเสธได้โดยไม่ส่งผลกระทบใด ๆ อีกทั้งการรายงานผลวิจัยจะนำเสนอข้อมูลในภาพรวม โดยไม่มีการเปิดเผยรายชื่อของผู้ให้ข้อมูล

การตรวจสอบข้อมูล

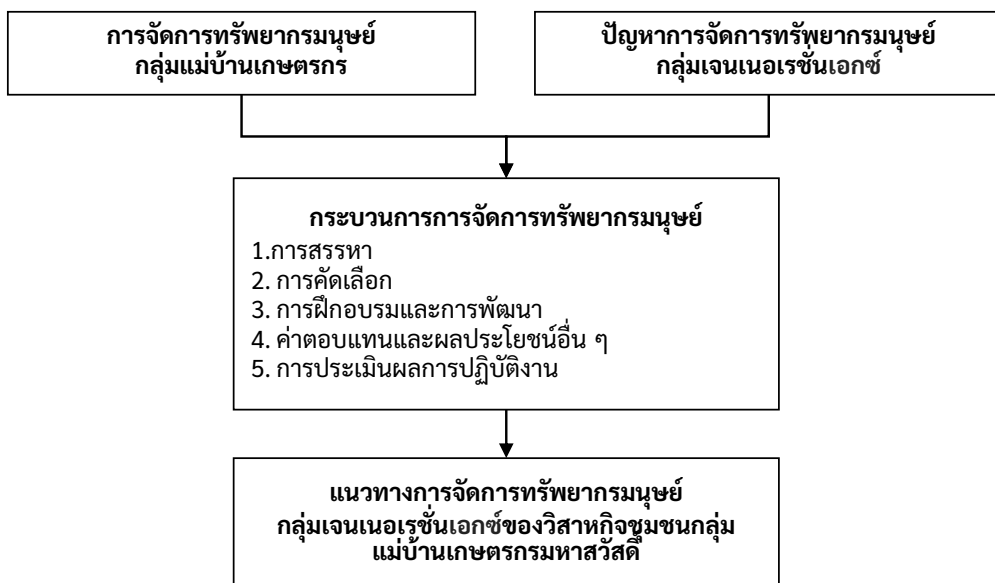
การตรวจสอบข้อมูล ประกอบด้วย (1) การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) โดยการนำข้อมูลที่ได้จากภาคสนาม และข้อมูลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในเรื่องเวลา สถานที่ บุคคลและเนื้อหา เช่น หากเวลาต่างกันข้อมูลที่ได้เหมือนกันหรือไม่ ข้อมูลที่ได้จากต่างสถานที่กันเหมือนกันหรือไม่ และหากบุคคลเปลี่ยนไปข้อมูลที่ได้เหมือนกันหรือไม่ และ (2) การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) เป็นการใช่วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านต่าง ๆ กันเพื่อรวบรวมข้อมูลในเรื่องเดียวกัน โดยในการศึกษาจะใช้วิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและแบบไม่มีส่วนร่วมควบคู่กับการสัมภาษณ์ พร้อมทั้งการศึกษาข้อมูลจากแหล่งเอกสารประกอบ หากข้อมูลที่ได้มีความแตกต่างกันหรือขัดแย้งกันผู้ศึกษาจะเข้าไปทำการเก็บรวบรวมข้อมูลอีกครั้ง หากข้อมูลที่ได้หลังจากทำการตรวจสอบแล้วปรากฏว่าเป็นข้อมูลที่เหมือนกันก็น่าเชื่อถือว่าเป็นข้อมูลที่ถูกต้อง จากนั้นนำผลการศึกษามาวิเคราะห์ข้อมูลเป็นลักษณะของการเขียนรายงานการวิจัยเชิงพรรณนา (Denzin and Lincoln, 2000; Stake, 2010)

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์แก่นสาระ (Thematic analysis) จากการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยนำข้อมูลที่ได้จากการถอดเทปสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เพื่อพิจารณาประเด็นที่มีความเหมือนกันหรือต่างกัน ซึ่งผู้คณะวิจัยทำการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย การสรรหา การคัดเลือก การฝึกอบรมและการพัฒนา ค่าตอบแทนและผลประโยชน์อื่น และการประเมินผลการปฏิบัติงาน หลังจากนั้นเชื่อมโยงข้อมูลให้มีลักษณะเป็นแนวคิดสรุปเชิงนามธรรม โดยนำเสนอผลการศึกษารูปแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) โดยเรียงตามข้อคำถาม (Braun & Clarke, 2006)

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมการจัดการทรัพยากรมนุษย์ คณะผู้วิจัยได้บูรณาการโดยยึดองค์ประกอบของกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ตามแนวคิดของ Mondy, Noe and Premeaux (1999) ซึ่งประกอบด้วย การสรรหาบุคลากร การคัดเลือก การฝึกอบรมและการพัฒนา ค่าตอบแทนและผลประโยชน์อื่น และการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะช่วยให้้องค์การสามารถวางแผนโครงสร้างการบริหารจัดการบุคลากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนช่วยเพิ่มขีดความสามารถพัฒนาความรู้ความสามารถ เพิ่มพูนทักษะให้แก่พนักงาน ทั้งก่อนและหลังรับเข้ามาในองค์กร และเมื่อพนักงานมีประสิทธิภาพองค์การก็จะสามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้



ภาพที่ 1. กรอบแนวคิดในการวิจัย (ดัดแปลงจากแนวคิดของ Mondy, Noe and Premeaux, 1999)

ผลการวิจัย

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ของกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ของกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์ อำเภอยุทธมณฑล จังหวัด นครปฐม มีการวางแผนเพื่อสรรหา คัดเลือก และบรรจุบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณสมบัติที่เหมาะสมให้เข้ามาทำงาน และมีการพัฒนาความรู้ ความสามารถของสมาชิกเพื่อส่งเสริมการดำเนินงาน กิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้ตั้งไว้ โดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่ามากที่สุด โดยสรุปได้ดังนี้

การสรรหาคนเข้ามาทำงานในกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์ พบว่าส่วนใหญ่เป็นคนในชุมชนเป็นหลัก โดยเริ่มต้นจากสมาชิกของกลุ่มจำนวนไม่มากนักในช่วงเริ่มต้น ภายหลังบุคคลที่เข้ามาทำงาน จะมีทั้งลูกหลานของสมาชิกเดิมบ้าง และเป็นคนรุ่นใหม่ที่น่าสนใจที่จะประกอบอาชีพในชุมชนของตนเอง ซึ่งสาเหตุที่เข้ามาทำงานจะมีทั้งที่ต้องการมีรายได้ที่มั่นคงและได้ใช้ชีวิตอยู่กับครอบครัวและชุมชนที่ตนได้อยู่อาศัยเดิม โดยการสรรหาสมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์นั้นจะเปิดกว้างสำหรับผู้ที่สนใจสามารถสมัครเป็นสมาชิกได้ตลอดทั้งปี ดังคำสัมภาษณ์

“...ในส่วนของสมาชิกกลุ่มแม่บ้านที่ผลิตข้าวตั้งเพื่อจำหน่ายนั้น ปัจจุบันมีทั้งสมาชิกเดิมและคนรุ่นใหม่เข้ามาร่วมกิจกรรมนี้ด้วย เพราะเห็นว่าสามารถเป็นอาชีพที่พึ่งพาตนเองได้และมีรายได้ที่ดี มีรุ่นลูกๆ หลานๆ เข้ามาคลาไคลกันไป เมื่อก่อนไม่ได้กำหนดใครจะเข้ามาก็ได้ แล้วก็กำหนดตอนปี 2545 ตอนโอท็อปเข้ามาเป็นหนึ่งในผลิตภัณฑ์...”

(กรรมการกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2563)

การคัดเลือกสมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์นั้น ผู้ที่สนใจจะต้องกรอกใบสมัครเป็นสมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรม แล้วยื่นต่อคณะกรรมการกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรม โดยผู้สมัครจะต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบการสมัครเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรม ที่สำนักพัฒนาเกษตรกรรม ส่งเสริมการเกษตรกำหนดไว้ในคู่มือการจัดตั้งและดำเนินงานกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรม ดังคำสัมภาษณ์

“...คณะกรรมการ มีวิธีการในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการรับสมาชิกใหม่และเครือข่าย เพื่อให้ได้สมาชิกที่เข้าใจในกฎระเบียบและเงื่อนไขของกลุ่ม และดำเนินกิจกรรมเชื่อมโยงอย่างมั่นคงและยั่งยืน...”

(กรรมการกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2563)

การฝึกอบรมและพัฒนาสมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์นั้น มีทั้งการจัดโครงการฝึกอบรมทั้งภายในและภายนอก และมีการทัศนศึกษาดูงาน เพื่อพัฒนาส่งเสริมให้สมาชิกกลุ่มแม่บ้านได้มีความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ สามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพ สร้างรายได้ให้แก่ตนเองและครอบครัวได้ และเพื่อสร้างโอกาสให้กลุ่มแม่บ้านได้เรียนรู้และนำความรู้ไปพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังคำสัมภาษณ์

“...มีการฝึกอบรมให้กับสมาชิกกลุ่มแม่บ้านอย่างสม่ำเสมอ โดยการเชิญวิทยากรจากภายนอกมาให้ความรู้ด้านต่างๆ เช่น ด้านการตลาดมีการเชิญวิทยากรจาก

พาณิชย์จังหวัดมาอบรมให้ความรู้ เชิญอาจารย์ พิรงศ์ จาตุรงค์กุล มาให้ความรู้เรื่อง การทำบรรจุภัณฑ์ การพัฒนาวัตถุดิบในชุมชน และช่วยทำสื่อประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ เป็นต้น...”

(กรรมการกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2563)

“...มีการจัดสรรวิทยากรจากภายนอกเข้ามาให้ความรู้แก่สมาชิกในกลุ่มเป็นประจำทุกเดือน มีการจัดฝึกอบรมให้ตลอดปี ปีละหลายๆ ครั้ง และหลาย ๆ เรื่อง...”

(สมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2563)

คณะกรรมการกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์มีการจัดสรรค่าตอบแทนให้กับสมาชิกกลุ่ม จากโปรแกรมการท่องเที่ยวล่องเรือชมสวนเลียบคลองมหาสวัสดิ์ 5 จุด ได้แก่ นาบัวลุ่มแจ่ม ข้าวตังบ้านศาลาดิน บ้านพักชาวชนิษฐา สวนกล้วยไม้คุณสร้อย และสวนผลไม้อินทรีลุ่มบุญเลิศ (สวนป่าแจ้ว) โดยจะมีค่าใช้จ่ายสำหรับนักท่องเที่ยว ส่วนแรก เป็นค่านั่งเรือลำละ 350 บาท แต่ละลำนั่งได้สูงสุด 6 คน ส่วนที่สองนักท่องเที่ยวจ่ายเพิ่มอีกคนละ 100 บาท เพื่อเป็นค่าเชิควินของสถานที่ท่องเที่ยวทั้ง 5 จุด รายได้ที่ได้รับจากนักท่องเที่ยวจะนำมาจัดสรรให้แก่คนขับเรือ 350 บาท/ลำ ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ เป็นค่าบริการและดูแลนักท่องเที่ยว และอีก 100 บาทที่จ่ายเป็นรายหัวของนักท่องเที่ยว จะถูกจัดสรรให้แก่บ้านนาบัว ข้าวตังบ้านศาลาดิน บ้านพักชาวชนิษฐา สวนกล้วยไม้คุณสร้อย และสวนบุญเลิศ (สวนป่าแจ้ว) ทั้งนี้จะมีการแบ่งเงินไว้สำหรับเป็นเงินกองกลางด้วย ในส่วนของสวัสดิการของสมาชิกกลุ่มแม่บ้าน มีการจัดทำประกันชีวิตแบบกลุ่มของ AIA เดือนละ 200 บาท (120 บาทเป็นเบี้ยสุญญ 80 บาท เป็นเงินออม) มีการจัดตั้งกลุ่มสวัสดิการชุมชนตำบลมหาสวัสดิ์ เก็บรายเดือนๆ ละ 30-31 บาท เพื่อจัดสรรให้กับสมาชิกที่คลอดบุตรจะได้เงินคนละ 200 บาท ดังคำสัมภาษณ์

“...มีสวัสดิการโดยการทำประกันชีวิตกับบริษัท AIA ให้กับสมาชิกวิสาหกิจชุมชนกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์ เพื่อคุ้มครองชีวิตยามเจ็บป่วยจะได้ไม่เป็นภาระของลูกหลานด้วย...”

(สมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์, สัมภาษณ์, 7 มีนาคม 2563)

คณะกรรมการกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานสมาชิกของกลุ่ม โดยให้เวลาเป็นตัวชี้วัดหากสมาชิกคนใดทำงานมีคุณภาพก็จะอยู่ได้ แต่ถ้าสมาชิกคนใดทำงานไม่มีคุณภาพก็จะไม่สามารถอยู่ได้ต้องเลิกค้าขายไปเอง ในประเมินผลการปฏิบัติงานจากผลิตภัณฑ์ข้าวตังซึ่งเป็นสินค้าหลักของชุมชน จะประเมินจากคุณภาพรสชาติที่เหมือนกันไม่ว่าผู้ผลิตจะมีมากน้อยเพียงใดคุณภาพทุกแผ่นที่ออกมาก็ต้องเหมือนกันเพราะใช้สูตรเดียวกัน และมีการชั่งวัตถุดิบให้เป็นมาตรฐานเหมือนกัน ดังคำสัมภาษณ์

“...ลูกทีมที่ทำกันนี้เหลือสี่เจ้าเองที่ทำแผ่น ทำแผ่นนี้คือแผ่นข้าวอย่างเดียว อันนี้ก็ทำคือให้เขาทำหาบางให้เท่าๆ กัน มีกำหนดอะไรอย่างนี้ แล้วจะมาเอาหน้าปิก คนนี้ได้ร้อยเก้าสิบแผ่น คนนี้ได้ร้อยห้าสิบแผ่น ร้อยห้าสิบแผ่นนี้บอกฉันไม่ซื้อแกลหรือกะ เขาก็เลยต้องไปปรับปรุงของเขาให้โล่ๆ กัน...”

(กรรมการกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2563)



ภาพที่ 2. แสดงแผ่นข้าวตังที่ขนาดได้มาตรฐานตามที่กำหนด

ปัญหาการจัดการทรัพยากรมนุษย์กลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ของกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมทาสวัสดิ์

จากการวิเคราะห์ข้อมูลไม่พบปัญหาการจัดการทรัพยากรมนุษย์กลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ เนื่องจากคุณลักษณะของกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์มักพึ่งพาความรู้ ความสามารถของตนเองในการดำเนินชีวิตและทำงาน สามารถปรับตัวได้ดีในสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลง ด้วยสาเหตุเหล่านี้จึงส่งผลให้ประชากรกลุ่มนี้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาทักษะ ความรู้ และความสามารถตนเองอยู่เสมอ เพื่อให้ทันยุค ทันสมัย และเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ด้านการทำงาน ประชากรกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์มักมองว่างานเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต จึงทำให้คนกลุ่มนี้สร้างสมดุลในการทำงานกับการใช้ชีวิตส่วนตัว ชีวิตครอบครัว และสัมพันธ์ภาพกับเพื่อนรอบข้างได้ดี กลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์เป็นกลุ่มที่อยู่ในช่วงระยะกลางของการทำงานที่กำลังมีความก้าวหน้าในอาชีพการงาน มีความทะเยอทะยาน ขยันขันแข็ง และชอบทำงานแบบพึ่งพาตัวเอง มีการพัฒนาศักยภาพในการทำงานของตนเองและมีการตั้งเป้าหมายในงานอยู่เสมอ ชอบเรียนรู้และพัฒนาตนเอง ดังคำสัมภาษณ์

“...ไม่มีปัญหาในการจัดการจัดการทรัพยากรมนุษย์กลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ มีแต่อย่างเดียว อธิบายต้องใช้เวลา อย่าอธิบายตอนเค้าอนดัดขาด เป็นเรื่องใหญ่โตมโหฬารต้องให้เกียรติ ถึงแม้พวกเค้าจะผิดแต่เราค่อย ๆ อธิบายใช้เวลา...”

(กรรมการกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมทาสวัสดิ์, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2563)

แนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์กลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ ที่เหมาะสมกับกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมทาสวัสดิ์

จากการวิเคราะห์แนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์กลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ ที่เหมาะสมกับกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมทาสวัสดิ์ จังหวัดนครปฐม สรุปได้ 5 แนวทาง ได้ดังนี้

แนวทางที่ 1 การเพิ่มทักษะด้านการผลิตและการแปรรูปสินค้าเกษตร ควรเพิ่มทักษะให้สมาชิกแม่บ้านเกษตรกรกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ในด้านการผลิต และการแปรรูปสินค้าเกษตรที่สอดคล้องกับภาวการณ์ตลาด การเข้าถึงแหล่งทุน เพื่อยกระดับวิสาหกิจชุมชนกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมทาสวัสดิ์ ให้

สามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการสร้างรายได้ในครอบครัว ลดค่าใช้จ่าย และกระตุ้นให้มีการออมเพิ่มขึ้น

แนวทางที่ 2 การพัฒนาตนเอง สมาชิกแม่บ้านเกษตรกรกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์จะต้องมีการพัฒนาตนเอง ใฝ่หาความรู้ และสามารถถ่ายทอดความรู้ต่าง ๆ ที่ได้รับสู่บุคคลอื่นได้ทั้งครอบครัวและชุมชน มีความรู้ ความเข้าใจต่อกฎระเบียบข้อบังคับของกลุ่มและปฏิบัติตามกฎระเบียบของกลุ่มอย่างเคร่งครัด และช่วยเหลือสนับสนุนให้เกิดการทำงานเป็นทีม

แนวทางที่ 3 การส่งเสริมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ควรส่งเสริมการเรียนรู้ของสมาชิกแม่บ้านเกษตรกรกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์อย่างต่อเนื่อง โดยเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรต่าง ๆ และนำความรู้กลับมาถ่ายทอดให้กับสมาชิกภายในกลุ่ม นอกจากนี้ยังควรไปศึกษาดูงานตามหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนำความรู้ที่ได้มาแลกเปลี่ยนกันภายในกลุ่ม มีกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง โดยการพัฒนาความรู้ในการผลิตและการพัฒนาคุณภาพของสินค้า มีการคิดค้นพัฒนาผลิตภัณฑ์อยู่เสมอ โดยนำความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรมและศึกษาดูงานมาประยุกต์ใช้ต่อยอดพัฒนาผลิตภัณฑ์ของกลุ่ม

แนวทางที่ 4 การฝึกอบรมและพัฒนาความรู้เรื่องเทคโนโลยีใหม่ๆ ควรฝึกอบรมและพัฒนาความรู้เรื่องเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อยกระดับสมาชิกแม่บ้านเกษตรกรกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ และให้เกิดการขับเคลื่อนและพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็ง มีคุณภาพชีวิตที่ดีช่วยยกระดับเศรษฐกิจของครัวเรือน โดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่และสินค้า และสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

แนวทางที่ 5 การมอบหมายงานตามความถนัดและความชำนาญ ควรส่งเสริมสมาชิกแม่บ้านเกษตรกรกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ให้มีส่วนร่วมในการทำงาน มีความซื่อสัตย์ไว้ใจซึ่งกันและกัน อีกทั้งต้องแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับสมาชิกกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์อย่างชัดเจนตามความถนัดและความชำนาญ และมีการติดตามผลการทำงานของกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์

สรุปและอภิปรายผล

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ของวิสาหกิจชุมชนกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ของกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม มีการวางแผน เพื่อสรรหา คัดเลือก และบรรจุบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณสมบัติที่เหมาะสมให้เข้ามาทำงาน และมีการพัฒนาความรู้ ความสามารถของสมาชิกเพื่อส่งเสริมการดำเนินการกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้ตั้งไว้ การสรรหาสมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์นั้น จะเปิดกว้างสำหรับสมาชิกผู้สนใจสามารถสมัครเป็นสมาชิกได้ตลอดทั้งปี ซึ่งในช่วงเริ่มต้นส่วนใหญ่จะเป็นคนในชุมชนเป็นหลัก ระยะเวลาหลังบุคคลที่เข้ามาทำงานจะมีทั้งลูกหลานของสมาชิกเดิมบ้าง และเป็นคนรุ่นใหม่ที่น่าสนใจที่จะประกอบอาชีพในชุมชนของตนเอง สำหรับการคัดเลือกสมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์นั้น ผู้ที่สนใจจะต้องกรอกใบสมัครเป็นสมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร แล้วยื่นต่อคณะกรรมการกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร โดยผู้สมัครจะต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบการสมัครเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร ที่สำนักพัฒนาเกษตรกร กรมส่งเสริมการเกษตรกำหนดไว้ ในคู่มือการจัดตั้งและดำเนินงานกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร ส่วนการฝึกอบรมและพัฒนาสมาชิกกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์นั้น มีทั้งการจัดโครงการฝึกอบรมทั้งภายในและภายนอก และมีการทัศนศึกษาดูงาน

เพื่อพัฒนาส่งเสริมให้สมาชิกกลุ่มแม่บ้านได้มีความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ สามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพ สร้างรายได้ให้แก่ตนเองและครอบครัวได้ และเพื่อสร้างโอกาสให้กลุ่มแม่บ้านได้เรียนรู้และนำความรู้ไปพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุด

กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์มีการจัดสรรค่าตอบแทนให้กับสมาชิกกลุ่ม ซึ่งคิดจากโปรแกรมท่องเที่ยวในชุมชน โดยการจัดให้นักท่องเที่ยวล่องเรือชมสวนเลียบคลองมหาสวัสดิ์ รายได้ที่ได้รับจากนักท่องเที่ยวจะนำมาจัดสรรให้แก่คนขับเรือ 350 บาท/ลำ ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์เป็นค่าบริการ และดูแลนักท่องเที่ยว และอีก 100 บาท ที่จ่ายเป็นรายหัวของนักท่องเที่ยวจะถูกจัดสรรให้แก่บ้านนาบัว ข้าวตังบ้านศาลาดิน บ้านพักชาวชนิษฐา สวนกล้วยไม้คุณสร้อย และสวนลุงบุญเลิศ (สวนป่าแจ้ว) ทั้งนี้จะมีการแบ่งเงินไว้สำหรับเป็นเงินกองกลางด้วย และการประเมินผลการปฏิบัติงานสมาชิกของกลุ่ม จะประเมินจากผลิตภัณฑ์ข้าวตังซึ่งเป็นสินค้าหลักของชุมชน โดยจะต้องมีคุณภาพและมีรสชาติที่เหมือนกันไม่ว่าผู้ผลิตจะมีมากน้อยเพียงใด คุณภาพทุกแผ่นที่ออกมาก็ต้องเหมือนกัน เพราะใช้สูตรเดียวกันและมีการชิงวัตถุดิบให้เป็นมาตรฐานเหมือนกัน ผลการวิจัยวิจัยสอดคล้องกับเบญจมาศ พิมพ์พระจันทร์ (2558) ที่ศึกษาการจัดการทรัพยากรแรงงานฝีมือของบริษัท แสบป์เอ็กซิชั่น จำกัด พบว่าการสรรหาและคัดเลือกมี 2 ช่องทาง คือ การสรรหาภายในองค์กร และการสรรหาภายนอกองค์กร หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคัดเลือก พิจารณาจากการแนะนำของพนักงานภายในองค์กรและการพิจารณาจากประสบการณ์ทำงาน การพัฒนาความสามารถ คือ การพูดคุยเบื้องต้น แบ่งกลุ่มจากทักษะการทำงาน การสอนงาน และการประเมินผลงาน และการจัดผลประโยชน์ตอบแทนและสวัสดิการมี 2 ด้าน คือ ด้านการบริหารค่าจ้างและเงินเดือน และด้านสวัสดิการพื้นฐาน และสอดคล้องกับ เขมภัทท์ เอ็นเปี่ยม, ดนุสรณ์ กาญจนวงศ์, สมศักดิ์ เจริญพูล, กุลธิดา ภูมิ่ง, และศิริมา สุวรรณศรี (2555) ทำการวิจัยเรื่องการพัฒนาทุนมนุษย์ของวิสาหกิจชุมชนในนิคมเศรษฐกิจพอเพียง เขตปฏิรูปที่ดิน พบว่าการพัฒนาทุนมนุษย์ของวิสาหกิจชุมชนในนิคมเศรษฐกิจพอเพียง เขตปฏิรูปที่ดินทั้งในนิคมฯ ที่ประสบความสำเร็จและยังไม่ประสบความสำเร็จได้รับการพัฒนาด้วยวิธีการฝึกอบรม (Training) ทั้งการฝึกอบรมในงาน (On the Job Training) และการฝึกอบรมนอกงาน (Off the Job Training) การเรียนรู้ (Learning) การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ (Learning Network Creation) และการจัดการความรู้ (Knowledge Management)

ปัญหาการจัดการทรัพยากรมนุษย์กลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์

จากการวิเคราะห์ข้อมูลไม่พบปัญหาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ เนื่องจากคุณลักษณะของกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์มักพึ่งพาความรู้ ความสามารถของตนเองในการดำเนินชีวิตและทำงาน สามารถปรับตัวได้ดีในสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลง ด้วยสาเหตุเหล่านี้จึงส่งผลให้ประชากรกลุ่มนี้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาทักษะ ความรู้ และความสามารถตนเองอยู่เสมอเพื่อให้ทันยุค ทันสมัย และเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ด้านการทำงาน ประชากรกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์มักมองว่างานเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต จึงทำให้คนกลุ่มนี้สร้างสมดุลในการทำงานกับการใช้ชีวิตส่วนตัว ชีวิตครอบครัว และสัมพันธ์ภาพกับเพื่อนรอบข้างได้ดี กลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์เป็นกลุ่มที่อยู่ในช่วงระยะกลางของการทำงานที่กำลังมีความก้าวหน้าในอาชีพการงาน มีความทะเยอทะยาน ขยันขันแข็ง และชอบทำงานแบบพึ่งพาตัวเอง มีการพัฒนาศักยภาพในการทำงานของตนเองและมีการตั้งเป้าหมายในงานอยู่เสมอ ชอบเรียนรู้และพัฒนาตนเอง สอดคล้องกับ เสฏฐาณิ หนู่มคำ และสัณฐะ เศรษฐ์ เรื่องเดชสุวรรณ และสมปรารถนา ประกัธฐโกมล (2559) ที่ทำการวิจัยเรื่องแนวคิดและพฤติกรรม

การปฏิบัติงานร่วมกันตามคุณลักษณะด้านทักษะ และอาชีพในศตวรรษที่ 21 ของเจนเนอเรชั่นวัยและเจนเนอเรชั่นเอ็กซ์ พบว่าแนวคิดและพฤติกรรมการปฏิบัติงานของผู้ตอบแบบสอบถามเจนเนอเรชั่นเอ็กซ์มีระดับความคิดเห็นในด้านการทำงานเป็นทีม สามารถปรับตัวได้ มีความกระตือรือร้น สนใจงานที่ทำทาสมีความคิดสร้างสรรค์ มีวินัยในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความตรงต่อเวลา สามารถทำงานภายใต้กรอบวัฒนธรรมองค์กรได้ สามารถวางแผนและจัดเรียงลำดับความสำคัญของงานได้ดี มีทักษะการประสานงาน การทำงานที่มีประสิทธิภาพ และมีทักษะการใช้เทคโนโลยีอย่างเหมาะสมสอดคล้อง ภัทรศยา ธัญญเจริญ และปริยานุช อภิบุญโยภาส (2563) ทำการวิจัยเรื่องทักษะในการทำงานของบุคลากรที่มีช่วงอายุต่างกัน พบว่าบุคลากรอายุตั้งแต่ 46-65 ปี (เบบี้บูมเมอร์) กับบุคลากรอายุตั้งแต่ 20-30 ปี (เจนเนอเรชั่นวัย) มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 ของทักษะในการทำงานทั้ง 3 ทักษะ นอกจากนี้บุคลากรอายุตั้งแต่ 46-65 ปี (เบบี้บูมเมอร์) กับบุคลากรอายุตั้งแต่ 31-45 ปี (เจนเนอเรชั่นเอ็กซ์) มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 ของทักษะในการทำงานด้านการปรับตัว เนื่องจากเบบี้บูมเมอร์มักเคารพกฎเกณฑ์ วัฒนธรรมอย่างเคร่งครัด มักไม่เปลี่ยนแปลงความคิดกับอะไรง่าย ๆ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นพวกที่ชอบที่จะยึดติดกับอะไรเดิม ๆ ไม่ชอบการปรับตัว และเจนเนอเรชั่นเอ็กซ์ จะมีทัศนคติแบบเปิดกว้าง ยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวได้ดี สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดี และต่อมา คือ ทักษะในการทำงานด้านการเป็นผู้ประกอบการ โดยคนกลุ่มเบบี้บูมเมอร์ เป็นกลุ่มที่ทำงานส่วนใหญ่เป็นข้าราชการอยู่ในระดับที่เหนือกว่า C7 แต่หากเป็นพนักงานบริษัทเอกชนจะอยู่ในตำแหน่งก็จะเทียบเท่าผู้บริหารระดับสูง ซึ่งแตกต่างจากเจนเนอเรชั่นเอ็กซ์ พวกเขา มักจะเป็นผู้ประกอบการมากกว่าเป็นลูกน้องทำงานตามบริษัท ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าบุคลากรที่มีช่วงอายุเป็นเบบี้บูมเมอร์นั้นจะมีความแตกต่างกับเจนเนอเรชั่นวัยอย่างเห็นได้ชัด ส่วนบุคลากรที่มีช่วงอายุเป็นเจนเนอเรชั่นเอ็กซ์จะสามารถปรับตัวตามเจนเนอเรชั่นต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี จึงมองเห็นความแตกต่างได้ไม่ชัดเจน สอดคล้องกับวิไลพร ศรีชัชวม และภูษิต วงศ์หล่อสายชล (2561) ทำการวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ของสิ่งจูงใจที่ไม่ใช่เงินกับความพึงพอใจในงานของพนักงานเจนเนอเรชั่นวัย และเจนเนอเรชั่นเอกซ์กรณีศึกษาฝ่ายรังสีวิทยา โรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่ง พบว่าสิ่งจูงใจที่ไม่ใช่เงินด้านความสัมพันธ์ต่อผู้ร่วมงานและการทำงานเป็นทีม และการสื่อสาร มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความพึงพอใจในงานโดยรวมของพนักงานเจนเนอเรชั่นเอกซ์ระดับมาก อาจเป็นเพราะลักษณะของคนเจนเนอเรชั่นเอกซ์ มักให้ความสำคัญกับสัมพันธภาพทั้งเพื่อนร่วมงานและครอบครัว และพนักงานในกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอกซ์ส่วนใหญ่ทำงานในหน่วยงานนี้มานานจนเกิดความผูกพันกับเพื่อนร่วมงาน และรู้สึกว่าการองค์กรเหมือนครอบครัว จึงให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานในระดับมาก เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยของสิ่งจูงใจทั้ง 2 ด้านนี้พบว่ายังอยู่ในระดับปานกลาง ดังนั้นหน่วยงานจึงควรค้นหาแนวทางในการเพิ่มสิ่งจูงใจด้านความสัมพันธ์ต่อผู้ร่วมงานและการทำงานเป็นทีม และการสื่อสารให้อยู่ในระดับมากหรือมากที่สุด เพื่อให้เกิดความพึงพอใจในงานของพนักงานเจนเนอเรชั่นเอกซ์เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานและเพิ่มผลประกอบการของหน่วยงานได้

แนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์กลุ่มเจนเนอเรชั่นเอ็กซ์ที่เหมาะสม

จากคุณลักษณะและความแตกต่างของคนต่างวัย ทำให้หลายองค์การพิจารณาถึงเทคนิคการประสานงาน และการสื่อสารภายในองค์กรมากขึ้น ตลอดจนนำหลักการนี้มาพิจารณาถึงเกณฑ์การรับคนเข้าทำงาน เพื่อให้ตรงกับบุคลิกลักษณะของคนต่างวัยเหล่านี้มากขึ้น โดยเฉพาะพนักงานกลุ่มเจนเนอเรชั่นเอ็กซ์

เรชัณวายที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้น และกลายเป็นคนส่วนใหญ่ขององค์การ ดังนั้นการออกแบบงานอาจจะเพิ่มเวทีการแสดงออกให้พนักงานกลุ่มเจนเนอเรชันวายเพิ่มขึ้น มอบหมายงานรับผิดชอบให้มากขึ้น แบ่งงานเป็นทีมเพื่อแข่งขัน อาจจะเป็นแรงดึงดูดใจให้ธำรงรักษานักงานกลุ่มเจนเนอเรชันวายนี้ไว้ให้ทำงานกับองค์กรมากขึ้น ขณะที่พนักงานกลุ่มเจนเนอเรชันเอ็กซ์จะต้องฝึกให้เป็นผู้บริหาร ที่จะต้องฝึกให้ปรับอารมณ์ให้สมดุลในการทำงาน ระหว่างคนที่เด็กกว่าและคนที่อาวุโสกว่า ต้องฝึกให้ทำงานเป็นทีม หัดมอบความไว้วางใจแก่ผู้อื่นให้เป็น ส่วนพนักงานกลุ่มเบบี้บูมเบอร์นั้น ก็ควรจะเป็นผู้อาวุโสที่ท้าทายให้เยาว์วัยเสมอ เพื่อเป็นกาใจและคอยแนะนำสั่งสอนให้พนักงานกลุ่มเจนเนอเรชันเอ็กซ์เป็นผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ และให้พนักงานกลุ่มเจนเนอเรชันวายเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ เพื่อความสำเร็จขององค์กรจากการวิเคราะห์แนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์กลุ่มเจนเนอเรชันเอ็กซ์ ที่เหมาะสมกับกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมหาสวัสดิ์ จังหวัดนครปฐม สรุปได้ 5 แนวทาง ประกอบด้วย การเพิ่มทักษะด้านการผลิตและการแปรรูปสินค้าเกษตร การพัฒนาตนเอง การส่งเสริมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การฝึกอบรมและพัฒนาความรู้เรื่องเทคโนโลยีใหม่ๆ และการมอบหมายงานตามความถนัดและความชำนาญ สอดคล้องกับการวิจัยของเขมภักดิ์ เย็นเปี่ยม, ดนุสรณ์ กาญจนวงศ์, สมศักดิ์ เจริญพูล, กุลธิดา ภูษัง, และศิริมา สุวรรณศรี (2555) ที่ทำการวิจัยเรื่องการพัฒนาทุนมนุษย์ของวิสาหกิจชุมชนในนิคมเศรษฐกิจพอเพียง เขตปฏิรูปที่ดิน พบว่าแนวทางการพัฒนาทุนมนุษย์ของวิสาหกิจชุมชนในนิคมเศรษฐกิจพอเพียง เขตปฏิรูปที่ดิน คือ การฝึกอบรม การเรียนรู้ การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ การจัดการความรู้ การจัดเวทีการเรียนรู้ การศึกษาจากคนต้นแบบหรือวิสาหกิจชุมชนต้นแบบ และการศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง ปัจจัย/เงื่อนไขที่ทำให้แนวทางการพัฒนาทุนมนุษย์ของวิสาหกิจชุมชนในนิคมเศรษฐกิจพอเพียง เขตปฏิรูปที่ดินนำไปประยุกต์ได้จริง ได้แก่ การวิเคราะห์กิจกรรมวิสาหกิจชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ การส่งเสริมและสนับสนุนจากทั้งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1. สมาชิกแม่บ้านเกษตรกรกลุ่มเจนเนอเรชันเอ็กซ์ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะความรู้ และความสามารถตนเองอยู่เสมอ เพื่อให้มีความทันสมัยเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานได้อย่างดี
2. สมาชิกแม่บ้านเกษตรกรกลุ่มเจนเนอเรชันเอ็กซ์สามารถปรับตัวได้ดีในสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลง ดังนั้นควรให้พัฒนาความรู้เรื่องเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร สามารถประยุกต์ใช้เทคโนโลยีได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่และสินค้าของกลุ่ม
- 3 ควรส่งเสริมการเรียนรู้ของสมาชิกแม่บ้านเกษตรกรกลุ่มเจนเนอเรชันเอ็กซ์อย่างต่อเนื่อง โดยส่งสมาชิกแม่บ้านเกษตรกรกลุ่มเจนเนอเรชันเอ็กซ์ เข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรต่างๆ และนำความรู้กลับมาถ่ายทอดให้กับสมาชิกภายในกลุ่ม

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งต่อไปควรศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติ พฤติกรรม ตลอดจนความต้องการของสมาชิกแม่บ้านเกษตรกรกลุ่มเจนเนอเรชันเอ็กซ์ว่ามีคุณลักษณะเด่น หรือคุณลักษณะที่แตกต่างจากประชากรใน

กลุ่มเจนเนอเรชั่นอื่น ๆ อย่างไร เพื่อนำมาปรับปรุงและเตรียมแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ของกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ เพื่อให้สามารถจูงใจ และดึงความสามารถและศักยภาพของประชากรกลุ่มนี้ ไม่ว่าจะเป็นความคล่องตัวในการเรียนรู้และการทำงาน การเรียนรู้ได้เร็ว ความสามารถในการปรับตัวได้ดีในสถานการณ์ต่าง ๆ ความมุ่งมั่นที่จะประสบความสำเร็จ ความสามารถด้านเทคโนโลยี ความคิดสร้างสรรค์ เป็นต้น มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่องนี้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณโดยวิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี ประจำปีงบประมาณ 2563

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- เชมภัทท์ เย็นเปี่ยม, ดนุสรณ์ กาญจนวงศ์, สมศักดิ์ เจริญพูล, กุลธิดา ภูมั่ง, และศิริมา สุวรรณศรี. (2555). *การพัฒนาทุนมนุษย์ของวิสาหกิจชุมชนในนิคมเศรษฐกิจพอเพียงเขตปฏิรูปที่ดิน*. รายงานการวิจัยหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- ชัยชัย พันธุ์เกตุ. (2559). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในยุคการแข่งขัน*. สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2563, จาก www.hu.ac.th/academic/article/HR/chatchai.htm.
- เบญจมาศ พิมพ์พระจันทร์. (2558). *การจัดการทรัพยากรแรงงานฝีมือของบริษัท แอปป์อิเล็กทรอนิกส์ จำกัด*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- เพ็ญศรี จิรินัง, อรุณ รักธรรม, และสมพร เฟื่องจันทร์. (2561). *การจัดการเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนกรณีศึกษาวิสาหกิจชุมชนกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรมหาสวัสดิ์ อำเภอกุสุมาลย์ จ.นครปฐม*. วารสารวิจัยราชภัฏพระนคร. 3(2), 146-159.
- ภัทรศยา ธัญญเจริญ และปริยานุช อภิบุณโยภาส(256) .1ทักษะในการทำงานของบุคลากรที่มีช่วงอายุ .(ต่างกันรายงานการประชุมวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 56. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. วันที่ 31 มกราคม-2 กุมภาพันธ์ 2561. หน้า .490-484
- วิไลพร ศรีซัชม และภูษิต วงศ์หล่อสายชลความสัมพันธ์ของสิ่งจูงใจที่ไม่ใช่เงินกับความพึงพอใจใน.(2561) .งานของพนักงานเจนเนอเรชั่นวายและเจนเนอเรชั่นเอกซ์ กรณีศึกษาฝ่ายรังสีวิทยาโรงพยาบาล .เอกชนแห่งหนึ่งรายงานการประชุมนำเสนอผลงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา ครั้งที่ 13 . ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยรังสิต .วันที่ 16 สิงหาคม 2561. หน้า 90-102.
- สถาบันเอ็นทรานนิ่ง. (ม.ป.ป.). *คน Gen Y คืออะไร ทำไมองค์กรต่าง ๆ ควรต้องเจียระไนคน Gen Y*. สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2563, จาก www.enttraining.net/article-paradorn-gen-y.php.
- เสฏฐวุฒิ หนู่มคำ สัณฐเศรษฐ์ เรื่องเดชสุวรรณ และสมปรารถนา ประกัฏฐโกมล. (2559). *แนวคิดและพฤติกรรม การปฏิบัติงานร่วมกันตามคุณลักษณะด้านทักษะ และอาชีพในศตวรรษที่ 21 ของเจนเนอเรชั่นวาย และเจนเนอเรชั่นเอกซ์*. วารสารทางวิชาการมหาวิทยาลัยฟาร์อีสเทอร์น. 10(4), 248-273.

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน. (2548). พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการเกษตรและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

ภาษาอังกฤษ

- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2): 77-101.
- Denzin, K., & Lincoln, S., (2000). *Handbook of qualitative research* (2nd ed.). London: Sage Publications.
- Mondy, R. W., Noe, R. M., & Premeaux, S. R., (1999). *Human Resource Management*. (7th ed.). New Jersey: Upper Saddle River.
- Reynolds, L.A. (2005). Communicating total rewards to the generations. *Benefits Quarterly*, 21(2): 13-17.
- Stake, E., (2010) *Qualitative research: Studying how things work*. New York: Guilford Press.

Translated Thai References

- Yenpia, K., Kanjanawong, D., Charoenpool, S., Charoenpool, Phukhang, K., & Suwansri, S. (2012). *Development of human capital by community enterprises in the sufficiency economy settlement land reform areas*. Research Report of Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Suan Dusit Rajabhat University. (In Thai)
- Phanket, C. (2016). *Human Resource Management in the Competitive Era*. Retrieved 13 January, 2020, from www.hu.ac.th/academic/article/HR/chatchai.htm. (In Thai)
- Phimprajun, B. (2015). *Human Resource Management of Skilled Worker of Happ Exhibition Company Limited*. Thesis for Master of Arts, Department of Public and Private Management, Silpakorn University. (In Thai)
- Chirinang, P., Raktham, A., & Fuangchan., F. (2018). Sustainable economic management: A case study of community enterprise of Mahasawat agricultural housewife group, Phuttha Monthon district, Nakhon Pathom Province. *Phranakhon Rajabhat Research Journal*, 3(2), 146-159. (In Thai)
- Thanyacharoen, P., & Apibunyopas, P. (2018). (Working skill of employees with different generations. *Proceedings of the 5th Kasetsart University Annual Conference*. Bangkok: Kasetsart University. January 31 – February 2, 2018. pp. 490-484 (In Thai)
- Srichuanchom, W. & Wongloachon, P. (2018) Relationship of non-financial incentives and job satisfaction for employees of Generation Y and Generation X: A case study of radiology department of a private hospital. *Proceedings of the 13th Graduate Research Presentation Conference*. Pathum Thani: Rangsit University. August 16, 2018. pp. 90-102. (In Thai)
- Training Institute. *What are Gen Y? Why should organizations need to cut Gen Y people?* Retrieved January 13, 2020, from <http://www.entaining.net/article-paradorn-gen-y.php>. (In Thai)
- Setthawut, N., Ruangdejsuwan, S., and Prakatthakomol, S., (2016). *Professional and Skills Characteristics between Generation Y and Generation X*. *FEU Academic Review Journal*, 10 (4), 248-273. (In Thai)

Waste Management According to the Sustainable Development Goal 12: A Case Study of Chang Island in Trat Province

Patteera Srisung

The Graduate School of Environmental
Development Administration
National Institute of Development
Administration

Chutarat Chompunth

The Graduate School of Environmental
Development Administration
National Institute of Development
Administration

Abstract

Waste management in tourist attractions, especially islands, is a significant issue that require contribution from all stakeholders. This research aimed to study the current practice waste management of Chang Island and how to achieve the 12th Sustainable Development Goal (12th SDG), Target 12.5. This research also aimed to examine the problems, obstacles, and guidelines for effective implementation of waste management. The authors employed a qualitative research design. Data were collected through semi-structured interviews with stakeholders, non-participant observation, and document research. The results showed that there is only one community in Chang Island that has achieved the 3Rs practice of waste management. In contrast, many communities are faced with many obstacles and problems to achieve the 12th SDG, Target 12.5, such as insufficient resources and lack of cooperation of the business, public, and tourist's sectors. This research suggests that the government should provide sufficient resources and budget to local authorities. The government should also raise awareness and educate people, entrepreneurs, and tourists in Chang Island, in order to achieve sustainable waste management.

Keywords

Waste management, Chang Island, sustainable development goal, local government authority

CORRESPONDING AUTHOR

Patteera Srisung, the Graduate School of Environmental Development Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240, Thailand.

Email: patteera.sri@stu.nida.ac.th

© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

การจัดการขยะตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 : กรณีศึกษาเกาะช้าง จังหวัดตราด

พัทธธีรา ศรีสังข์

นักศึกษาหลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

จุฑารัตน์ ชมพันธ์ุ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์

คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

ปัญหาขยะในแหล่งท่องเที่ยวเป็นปัญหาสำคัญที่ทุกภาคส่วนต้องช่วยกันหาทางออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล งานวิจัยนี้วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการจัดการขยะของเกาะช้างในปัจจุบัน และเพื่อให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการดำเนินงานด้านการจัดการขยะของเกาะช้าง เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12.5 งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม ร่วมกับการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่าในพื้นที่เกาะช้างมีเพียง 1 ชุมชนที่ดำเนินงานด้านการจัดการขยะตามหลัก 3Rs ที่ประสบผลสำเร็จในขณะที่ชุมชนอื่น ยังพบอุปสรรคและปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาด้านทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ และการขาดความร่วมมือของภาคเอกชน ประชาชน และนักท่องเที่ยว ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย คือ ภาครัฐควรสนับสนุนในเรื่องของทรัพยากร และงบประมาณให้เพียงพอ ภาครัฐควรมีการสร้างความรู้ความตระหนักและให้ความรู้แก่ประชาชน ผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยว เพื่อให้เกาะช้างนั้นประสบผลสำเร็จในการจัดการขยะทั้งพื้นที่อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ

การจัดการขยะ, เกาะช้าง, เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นแนวคิดของการพัฒนาที่ได้รับการยอมรับ และมีการนำไปประยุกต์ใช้กับหลายประเทศทั่วโลก การพัฒนาที่ยั่งยืนถูกเสนอโดยคณะกรรมการโลก ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) ในรายงาน Our Common Future ต่อสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1987 (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556) และได้มีการจัดประชุมเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนเรื่อยมา จนในปี ค.ศ. 2015 องค์การสหประชาชาติได้มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) จากการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญครั้งที่ 70 โดยมีผู้นำจากประเทศสมาชิก 193 ประเทศ

เข้าร่วมเพื่อรับรองวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 ซึ่งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมีทั้งสิ้น 17 เป้าหมาย (Goals) 169 เป้าประสงค์ (Targets) โดยเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น จะเป็นแนวทางการพัฒนาให้แก่ประเทศสมาชิกนำไปประยุกต์ใช้กับประเทศของตน รวมถึงประเทศไทยที่ได้มีการนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน มาประยุกต์ใช้ในระดับประเทศ ผ่านการใช้เครื่องมือทางนโยบายที่มีอยู่ อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

การขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยดำเนินการโดยมีกลไกหลักคือ “คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” (กพย.) ในปี 2558 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และมีการมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อให้ดำเนินงานตามเป้าหมายทั้ง 17 เป้าหมาย โดยแบ่งความรับผิดชอบแต่ละเป้าหมายให้กับหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเป้าหมายที่ 6 (Clean water and sanitation) ให้มีน้ำใช้และบริหารจัดการน้ำและสุขาภิบาลอย่างยั่งยืนสำหรับทุกคน เป้าหมายที่ 12 (Responsible consumption and production) ส่งเสริมรูปแบบการผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน เป้าหมายที่ 13 (Climate action) การเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศ เป้าหมายที่ 14 (Life below water) อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและมหาสมุทรอย่างยั่งยืน และเป้าหมายที่ 15 (Life on Land) ปกป้องฟื้นฟูและส่งเสริมการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) ซึ่งแต่ละเป้าหมายนั้นจะมีการกำหนดเป้าประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป เช่น เป้าหมายที่ 12 (Responsible consumption and production) ส่งเสริมรูปแบบการผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืนที่มีทั้งหมด 8 เป้าประสงค์ โดยเป้าประสงค์ที่ 12.5 ลดการเกิดของเสียโดยให้มีการป้องกัน การลดปริมาณ การใช้ซ้ำ และการนำกลับมาใช้ใหม่ (หลัก 3Rs) และกำหนดตัวชี้วัดคืออัตราการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ (recycling rate) ในระดับประเทศ (จำนวนตันของวัสดุที่ถูกนำกลับมาใช้ใหม่) ซึ่งเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างมาก เนื่องจากในปัจจุบันนั้นปัญหาการจัดการขยะที่ไม่ได้ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นกับหลายภาคส่วนในประเทศไม่ว่าจะเป็นในห้างสรรพสินค้า สถานศึกษา สถานประกอบการ หรือสถานที่ท่องเที่ยวที่ล้วนเป็นแหล่งกำเนิดของขยะปริมาณมาก และไม่ได้รับการจัดการอย่างถูกวิธีจึงเป็นประเด็นปัญหาที่ทุกคนตระหนักถึงและร่วมใจกันหาแนวทางการแก้ไขต่อไป

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยมีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวเข้ามาจำนวนมาก จึงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญอีกทางหนึ่งของประเทศโดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวชายฝั่งทะเลที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากจากทั้งในประเทศและชาวต่างชาติ แต่การเข้ามาท่องเที่ยวพักผ่อนของนักท่องเที่ยวต่าง ๆ ก็จะมีการสร้างขยะเพิ่มขึ้นให้กับแหล่งท่องเที่ยวนั้น เช่น แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่จะมีปริมาณขยะจำนวนมาก และไม่สามารถจัดการได้ ขยะบางส่วนก็มีการลอยออกไปในทะเล ก่อให้เกิดปัญหาในขยะในท้องทะเลตามมา หรือปัญหาขยะจากแหล่งท่องเที่ยวประเภทเกาะ ซึ่งจัดการขยะได้ยากลำบากกว่าแหล่งท่องเที่ยวตามชายฝั่ง เช่น เกาะภูเก็ตที่เป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทยโดยในอดีตเคยประสบกับปัญหาปริมาณขยะที่ล้นเมืองในปี พ.ศ. 2549 (พิริยต์มัย วรรณพฤกษ์, 2562) และเกาะช้าง จังหวัดตราด ที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 2 ของประเทศไทย มีจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งปีในปี 2560 ถึง 1,250,652 คน ซึ่งมีสัดส่วนนักท่องเที่ยวไทย 869,029 คน และนักท่องเที่ยวต่างชาติทั้งสิ้น 381,623 คน (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2561) จึงเป็นเหตุให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีมาตรการในการจัดการกับปัญหาขยะเหล่านี้

เกาะช้างเป็นเขตการปกครองที่มีสถานะเป็นอำเภอ แบ่งการปกครองออกเป็น 2 เขตเทศบาล คือ เทศบาลตำบลเกาะช้าง และเทศบาลตำบลเกาะช้างใต้ โดยเทศบาลตำบลเกาะช้างจะเป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องการกำจัดขยะในพื้นที่เกาะช้างทั้งหมด และได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปี (พ.ศ. 2561 - 2564) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในแผนพัฒนาท้องถิ่นได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วยแผนการพัฒนาในหลาย ๆ ด้าน โดยยุทธศาสตร์ด้านการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมของเกาะช้างนั้นได้มีแนวทางการพัฒนา คือการสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นสังคมน่าอยู่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ที่มีการส่งเสริมการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สร้างระบบหมุนเวียนวัสดุที่ใช้แล้วที่มีประสิทธิภาพ ขับเคลื่อนสู่ Zero Waste Society ผ่านมาตรการต่าง ๆ เช่น ส่งเสริมให้มีการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จัดให้มีระบบการกำจัดขยะ ระบบบำบัดน้ำเสีย และการแก้ไขปัญหาลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยเทศบาลตำบลเกาะช้างได้มีการจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการลดปริมาณขยะในพื้นที่ เช่น โครงการรณรงค์ลด คัดแยกขยะมูลฝอยจากต้นทาง (เทศบาลตำบลเกาะช้าง, 2562) ซึ่งการดำเนินการจัดการขยะของเกาะช้างนั้นได้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเป้าหมายที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12.5 ลดการเกิดของเสียโดยให้มีการป้องกัน การลดปริมาณ การใช้ซ้ำ และการนำกลับมาใช้ใหม่ (หลัก 3Rs) โดยการศึกษานี้ได้เลือก เกาะช้าง จ.ตราด เป็นพื้นที่ในการศึกษาเนื่องจากว่าเกาะช้างเป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 2 ของประเทศไทยมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาในพื้นที่เพื่อเป็นการสร้างรายได้และอาชีพให้แก่ภาคการท่องเที่ยวและชุมชน และเกาะช้างนั้นยังมีชุมชนที่เข้มแข็ง ทำให้มีศักยภาพในการพัฒนาอย่างมาก ดังนั้นการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการจัดการขยะของเกาะช้างในปัจจุบันที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12.5 เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านการจัดการขยะ นำไปสู่แนวทางในการปรับปรุงการจัดการขยะของเกาะช้างต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระบบการจัดการขยะของเกาะช้างในปัจจุบัน ที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12.5
2. เพื่อให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการดำเนินงานด้านการจัดการขยะของเกาะช้าง โดยอาศัยดัชนีชี้วัดความสำเร็จแบบสมดุล (Balanced Scorecard) ในการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแนวทางในการจัดการขยะตามเป้าหมายที่ 12.5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12

แนวคิดและทฤษฎี

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นมีการพัฒนามาเป็นระยะเวลายาวนาน เริ่มจากองค์การสหประชาชาติได้มีการประชุม Millennium Summit ขึ้น ในปี ค.ศ. 2000 ทำให้เกิดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ หรือ Millennium Development Goals หรือ MDGs จากการร่วมรับรองของประเทศสมาชิกในการประชุมครั้งนั้น โดยตั้งเป้าหมาย 8 เป้าหมาย เพื่อเสริมสร้างมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของ

ประชาชน โดยมีการตั้งเป้าว่า ในปี ค.ศ. 2015 การแก้ปัญหาจะบรรลุผลสำเร็จ เช่น ด้านความยากจนและความอดอยาก จะลดจำนวนคนจนและจำนวนคนอดอยากทั่วโลกให้ได้ครึ่งหนึ่ง ด้านการศึกษาเด็กทุกคนทั้งชายและหญิงจบการศึกษาระดับขั้นประถมศึกษา ด้านรักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนที่กำหนดนโยบายของประเทศและแผนพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนและลดการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (ปราโมทย์ ประสาทกุล, 2555) ผลการพัฒนาในช่วงเวลาดังกล่าวทำให้ปัญหาในแต่ละด้านมีแนวโน้มลดลง แต่ยังมีได้บรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง อาจเป็นผลมาจากกระบวนการได้มาซึ่ง MDGs นั้นมาจากการร่างของคณะผู้เชี่ยวชาญ (technocrats) ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง (high income countries) และขาดการมีส่วนร่วมระหว่างประเทศสมาชิกในการหารือกันเพื่อจัดลำดับประเด็นปัญหาสำคัญของโลก (โครงการประสานงานการวิจัยเพื่อการสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2560)

ในช่วงเวลาที่ MDGs ใกล้จะสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 2015 องค์การสหประชาชาติ จึงได้ริเริ่มกระบวนการหารือเพื่อกำหนดวาระการพัฒนาภายหลังปี ค.ศ. 2015 (post-2015 development agenda) ตามกระบวนการทัศน์ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” คือ การจัดทำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–SDGs) วาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ.2030 จะบรรลุผลในการขจัดความยากจนตามเป้าหมายได้จะต้องมีดำเนินการบนหลักการที่สำคัญ 5 ประการ (5 Ps) ได้แก่ ประชาชน (People) โดยให้ความสำคัญกับการขจัดปัญหาความยากจนและความหิวโหย ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โลก (Planet) โดยให้ความสำคัญกับปกป้องดูแลโลก ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพภูมิอากาศเพื่อคนรุ่นหลัง ความมั่งคั่ง (Prosperity) โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีสอดคล้องกับธรรมชาติ สันติภาพ (Peace) โดยยึดหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ร่วมมือ/ดำเนินการวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับโลก ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ คือ ทุกประเทศต้องมีปฏิญญา (Declaration) ร่วมกัน ภายใต้วิสัยทัศน์ของวาระการพัฒนา ค.ศ. 2030 ซึ่งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมีทั้งสิ้น 17 เป้าหมาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) โดยในการวิจัยนี้จะทำการวิเคราะห์การจัดการสิ่งแวดล้อมตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12.5 ที่มุ่งเน้นเรื่อง ลดการผลิตของเสียโดยการป้องกัน การลด การแปรรูปเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ และการนำมาใช้ซ้ำ ภายในปี 2573

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12.5

การขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goal) ที่ประเทศไทยได้ลงนามให้ความร่วมมือกัน เป้าหมายที่ 12 เป็นอีกเป้าหมายหนึ่งที่ประเทศไทยให้ความสำคัญ โดยเป้าหมายที่ 12 สร้างหลักประกันให้มีรูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน (Ensure sustainable consumption and production patterns) มีเป้าประสงค์ที่ครอบคลุมประเด็น การจัดการและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน (12.2), การลดของเสียที่เป็นอาหาร (food waste) (12.3), ลดการปล่อยสารเคมีและของเสียเป็นพิษออกสู่ธรรมชาติและจัดการอย่างถูกต้อง (12.4), ลดของเสียโดยกระบวนการ reuse และ recycle (12.5), การให้บริษัทข้ามชาติและบริษัทขนาดใหญ่ นำ SDGs ไปผนวกรวมกับข้อมูลด้านความยั่งยืน (12.6), การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างยั่งยืน (12.7), การสร้างความตระหนักถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนในสังคม (12.8) เป็นต้น (โครงการวิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2561)

โดยเป้าประสงค์ที่ 12.5 ของประเทศไทยนั้นกรมควบคุมมลพิษได้มีการบันทึกข้อมูลตัวเลขการนำขยะมูลฝอยชุมชน และกากอุตสาหกรรมไปใช้ประโยชน์ (การนำกลับไปใช้ใหม่ การทำปุ๋ย การนำไปผลิตพลังงาน) ซึ่งแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560 - 2564 ได้กำหนดเป้าหมายให้มีอัตราการนำกลับมาใช้ประโยชน์ (Recycle) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศ ปัจจุบันมีอัตราการนำกลับมาใช้ประโยชน์อยู่ที่ร้อยละ 18 - 21 (กรมควบคุมมลพิษ, 2559) และมีการนำกากอุตสาหกรรมไปใช้ใหม่ร้อยละ 50 อย่างไรก็ตาม ระบบโครงสร้างปัจจุบันของประเทศไทยยังไม่เอื้อให้เกิดระบบเศรษฐกิจแบบหมุนเวียน เช่น ระเบียบการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ขัดกับระเบียบคุณภาพและความปลอดภัย มีอุปสรรคสำคัญคือ พฤติกรรมแยกขยะจากครัวเรือนซึ่งครัวเรือนไม่มีแรงจูงใจให้แยกขยะ การจัดการโครงสร้างพื้นฐานในการจัดการขยะอย่างถูกวิธียังไม่เพียงพอ การมีพฤติกรรมการบริโภคสินค้าใช้แล้วทิ้งเช่น ภาชนะพลาสติก และยังไม่มีการลดขยะที่เหมาะสม

สถานการณ์ ณ ปัจจุบันของเป้าประสงค์ที่ 12.5 ภายใต้บริบทประเทศไทย คือการได้ประสบกับความท้าทายในการบริหารจัดการขยะโดยปัญหานี้ได้ถูกบรรจุให้เป็นหนึ่งในวาระแห่งชาติ (คสช., 2557) ซึ่งส่งผลให้เกิดแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เช่น แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559-2564) (ร่าง) พระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ โดยมีตัวชี้วัดที่กำหนดให้มีอัตราการนำกลับมาใช้ใหม่ (recycle rate) ของประเทศ และจำนวนตันของวัสดุที่ถูกรีไซเคิล มีการกำหนดเป้าหมายให้รีไซเคิล ขยะมูลฝอยครัวเรือนไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ภายในปีพ.ศ. 2564 และรีไซเคิลกากอุตสาหกรรมร้อยละ 50 ก่อนปี พ.ศ. 2568 ข้อมูลตามรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) มีข้อมูลขยะมูลฝอยครัวเรือน ที่ถูกนำกลับไปใช้ประโยชน์ ซึ่งตรงตามความหมายของการใช้ประโยชน์ใน 3 กรณีคือ การรีไซเคิลวัสดุ (เก็บข้อมูลจากการซื้อขายวัสดุรีไซเคิล) การนำไปทำปุ๋ยหมักอินทรีย์ (ขยะเศษอาหาร) และนำไปผลิตทำเชื้อเพลิงไบโอแมส อัตราการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ระหว่างปี พ.ศ. 2555-2558 พบว่าอยู่ระหว่างร้อยละ 18-21 ซึ่งยังไม่ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดนั้นคือต้องมีอัตรามากกว่าร้อยละ 30 (สุพจน์ ชุมทโชติอนันต์ และ ธิดา อ่อนอินทร์, 2560)

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะในพื้นที่เกาะช้าง

อำเภอเกาะช้างแบ่งเขตการปกครองย่อยออกเป็น 2 ตำบลได้แก่ ตำบลเกาะช้าง และตำบลเกาะช้างใต้ โดยฝั่งตำบลเกาะช้างนั้นจะเป็นฝั่งที่นักท่องเที่ยวนิยมไปเนื่องจากมีรีสอร์ต ร้านอาหาร และสิ่งอำนวยความสะดวกจำนวนมาก ในส่วนของฝั่งเกาะช้างใต้นั้นจะมีลักษณะเป็นหมู่บ้านชาวประมง มีการทำประมงและเกษตรกรรมในพื้นที่เป็นฝั่งที่เงียบสงบมีนักท่องเที่ยวจำนวนไม่มากนัก เนื่องจากนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่จะนิยมไปท่องเที่ยวทางฝั่งเกาะช้างมากกว่า จึงทำให้ปริมาณขยะในพื้นที่ฝั่งเกาะช้างปีพ.ศ. 2561 - 2562 มีปริมาณขยะเฉลี่ยถึง 22.62 ตัน/วัน และปริมาณขยะในพื้นที่ฝั่งเกาะช้างใต้มีปริมาณขยะเฉลี่ย 3.74 ตัน/วัน (เทศบาลตำบลเกาะช้าง, 2563) ซึ่งการจัดการขยะในพื้นที่เกาะช้างนั้นทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) คือเทศบาลตำบลเกาะช้างและเทศบาลตำบลเกาะช้างใต้จะมีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมขยะในแต่ละพื้นที่ของตน และขนส่งไปยังโรงคัดแยกขยะซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลเกาะช้างเพื่อทำการคัดแยกและกำจัดขยะดังกล่าว และบทบาทอื่นในด้านการจัดการขยะในพื้นที่เกาะช้างนั้นเทศบาลทั้ง 2 แห่งได้มีการจัดโครงการ และกิจกรรมเพื่อลดปัญหา

ปริมาณขยะในพื้นที่ เช่น โครงการรณรงค์คัดแยกขยะมูลฝอยจากต้นทาง โครงการประชาสัมพันธ์การรักษาความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่และโครงการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน เป็นต้น

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับดัชนีชี้วัดความสำเร็จแบบสมดุล (BSC)

ดัชนีชี้วัดความสำเร็จแบบสมดุล (Balanced Scorecard: BSC) เป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งที่หลายองค์กรนิยมใช้กันในการบริหาร พัฒนา และปรับเปลี่ยนองค์กรให้มีประสิทธิภาพ สำนักเลขาธิการคุรสภา (2552) ที่สรุปกลยุทธ์ทั้ง 4 ด้านของดัชนีชี้วัดความสำเร็จแบบสมดุลไว้ดังนี้

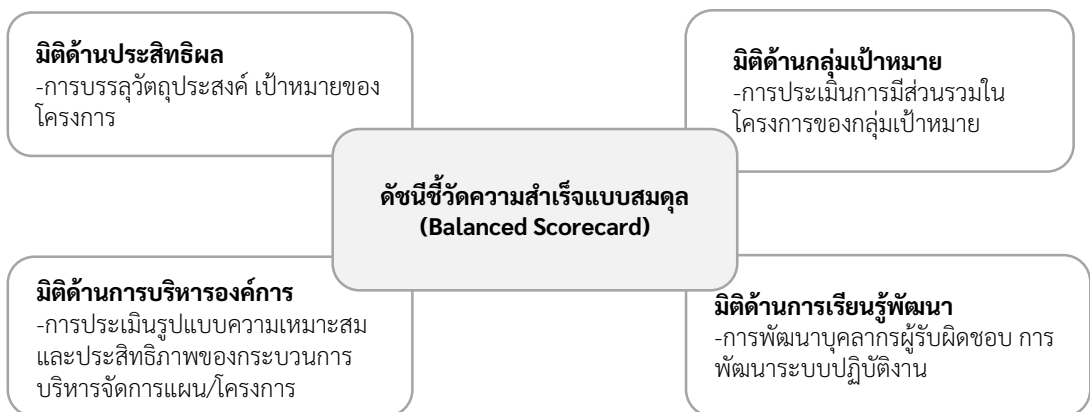
1. มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) เป็นเรื่องของการพิจารณาเน้นด้านการเงิน เช่น การเพิ่มรายได้ ประสิทธิภาพการผลิตที่มีมูลค่าสูงแต่การลงทุนไม่มาก การติดต่อแหล่งเงินทุนที่มีดอกเบี้ยต่ำ รวมทั้งการได้กำไรเพิ่มขึ้น

2. มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) เป็นการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับลูกค้าของบริษัท ความพึงพอใจของลูกค้า ความเชื่อมั่นของลูกค้าในคุณภาพสินค้าหรือบริการที่เสนอ เป็นต้น

3. มุมมองด้านกระบวนการธุรกิจภายใน (Internal Business Perspective) เป็นการมองด้านกระบวนการทำงาน การผลิตสินค้า หรือการบริหารภายในองค์กรเอง รวมทั้งการจัดโครงสร้างองค์กรที่มีประสิทธิภาพ การผลิตสินค้าและบริการมีคุณภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน

4. มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) เป็นเรื่องของการให้ความรู้ในเรื่องของการผลิตการพัฒนาส่วนที่เกี่ยวข้อง งานวิจัย การฝึกอบรม การฝึกทักษะที่เกี่ยวข้องและจำเป็น การรับฟังข้อเสนอแนะ เป็นต้น

งานวิจัยนี้ได้อ้างอิงงานวิจัยของ จำลอง โพธิ์บุญ (2560) ซึ่งได้ประยุกต์ใช้แนวคิดดัชนีชี้วัดความสำเร็จแบบสมดุล มาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์การประเมินผล แผน/โครงการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ปรับมิติ 4 มิติให้เหมาะสมกับงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ได้แก่ ปรับด้านการเงินเป็น “ประสิทธิผล” ด้านลูกค้าเป็น “กลุ่มเป้าหมาย” ด้านกระบวนการภายในเป็น “การบริหารองค์กร” และด้านการเรียนรู้และเติบโตเป็น “การเรียนรู้และพัฒนา” โดยมีรายละเอียดดังนี้



ภาพที่ 1. ดัชนีชี้วัดความสำเร็จแบบสมดุล (BSC) ในการประเมินผลโครงการด้านสิ่งแวดล้อม (จำลอง โพธิ์บุญ, 2560)

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ในการดำเนินงานด้านการจัดการขยะตามหลัก 3Rs ซึ่งถือเป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants) ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่ภาครัฐ 2) ตัวแทนภาคเอกชน 3) ภาคประชาชน รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 29 ท่าน ร่วมกับการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participatory observation) และศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Document Review) ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) กับกลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐจากส่วนกลาง ส่วนจังหวัด ส่วนท้องถิ่น และผู้นำชุมชน ซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบและมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้านการจัดการขยะในพื้นที่ และเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานจริง เช่นเจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมประจำเทศบาล ประกอบกับการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental Selection) กับตัวแทนภาคเอกชน ประชาชน และนักท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดการกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่างรวมทั้งให้ได้ข้อมูลจากภาคเอกชน ประชาชนและนักท่องเที่ยวที่สะดวกในการให้ข้อมูล และสามารถให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัยได้จริง รวมผู้ให้ข้อมูลหลักดังนี้

- ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง (เจ้าหน้าที่จากกองจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ และเจ้าหน้าที่จากกองยุทธศาสตร์และแผนงานสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) จำนวน 2 ท่าน

- ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ส่วนจังหวัด (เจ้าหน้าที่จากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จ.ตราด, อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง และเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราด) ที่รับผิดชอบดูแลเรื่องการจัดการขยะจำนวน 3 ท่าน

- ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น (ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ต.เกาะช้าง และ ต.เกาะช้างใต้) ที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลเรื่องการจัดการขยะ จำนวน 4 ท่าน

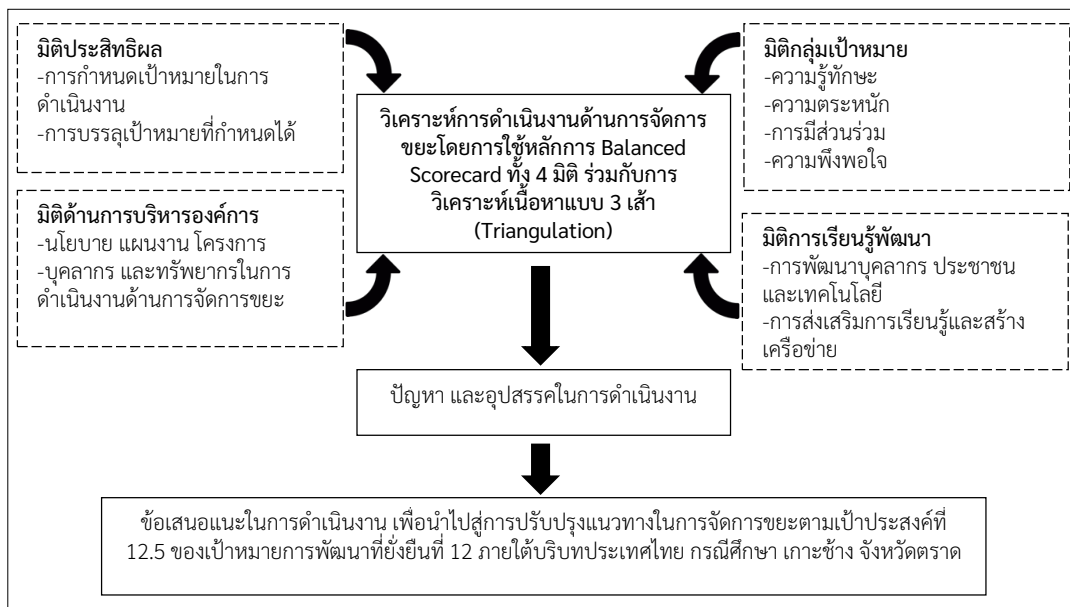
- หน่วยงานภาคเอกชน (ผู้ประกอบการร้านอาหารและที่พักในเขตพื้นที่ ต.เกาะช้าง และ ต.เกาะช้างใต้ ตำบลละ 3 ท่าน) รวมเป็นจำนวน 6 ท่าน

- ผู้นำชุมชน และประชาชนที่พักอาศัยใน ต.เกาะช้าง และ ต.เกาะช้างใต้ (ตำบลละ 5 ท่าน) รวมเป็นจำนวน 10 ท่าน

- นักท่องเที่ยวชาวไทยที่เข้ามาท่องเที่ยวที่ ต.เกาะช้าง 3 ท่าน และ ต.เกาะช้างใต้ 2 ท่าน (เนื่องจากฝั่ง ต.เกาะช้าง เป็นฝั่งที่มีโรงแรม และร้านอาหารจำนวนมาก จึงเป็นฝั่งที่ได้รับความนิยม และมีจำนวนนักท่องเที่ยวมากกว่าฝั่ง ต.เกาะช้างใต้ ที่ส่วนมากเป็นหมู่บ้านชาวประมงและโฮมสเตย์ขนาดเล็ก ดังนั้นทางผู้วิจัยจึงเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวฝั่ง ต.เกาะช้างมากกว่า) รวมเป็นจำนวน 5 ท่าน

แบบสัมภาษณ์ในการศึกษานี้มีลักษณะคำถามแบบปลายเปิด (Open-ended Questions) ที่ออกแบบมาโดยเฉพาะเพื่อให้มีความเหมาะสมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละกลุ่ม โดยได้มีการนำหลักการ BSC มาใช้สร้างแนวคำถามประกอบการสัมภาษณ์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 มิติ คือ มิติด้านประสิทธิภาพ มิติด้านกลุ่มเป้าหมาย มิติด้านการบริหารองค์การ และมิติด้านการเรียนรู้พัฒนา โดยแบบสัมภาษณ์ได้ผ่านการพิจารณาจากผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบค่าความเที่ยงตรง (IOC) จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

และทบทวนวรรณกรรมมาวิเคราะห์ โดยวิเคราะห์เนื้อหาเกี่ยวกับการวิเคราะห์แบบสามเส้า (Triangulation) ด้านข้อมูล (Data Triangulation) คือวิเคราะห์จากแหล่งข้อมูล 3 แหล่งได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินงานด้านการจัดการขยะของเกาะช้าง



ภาพที่ 2. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผลการวิจัย

จากการศึกษาข้อมูลพื้นฐานอำเภอเกาะช้างพบว่าเกาะช้างแบ่งเขตการปกครองย่อยออกเป็น 2 ตำบล 9 หมู่บ้าน ได้แก่ ตำบลเกาะช้างจำนวน 4 หมู่บ้าน ตำบลเกาะช้างใต้จำนวน 5 หมู่บ้าน ปัจจุบันเกาะช้างเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีผู้สนใจพักผ่อนจำนวนมาก มีการก่อสร้างที่พักเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว เช่น บังกะโล โรงแรม รีสอร์ท โฮมสเตย์ รวมถึงมีร้านอาหาร ร้านสะดวกซื้อเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝั่งตำบลเกาะช้าง การเดินทางมายังเกาะช้างนั้นสามารถขึ้นเรือโดยสารได้ 2 จุด คือท่าเรืออ่าวธรรมชาติ และท่าเรือเซ็นเตอร์พอยท์เฟอรี่ โดยการคมนาคมในพื้นที่เกาะช้างนั้นสามารถนำรถยนต์ส่วนบุคคลขึ้นเรือเพื่อข้ามไปเกาะได้ และจากการศึกษาการดำเนินงานด้านการจัดการขยะของเกาะช้าง จ.ตราด พบว่าสภาพพื้นที่ของเกาะช้างนั้นไม่สามารถสร้างหลุมฝังกลบขยะได้ เนื่องจากสภาพภูมิประเทศเป็นพื้นที่เกาะ และมีเขาลาดชันจึงทำให้ อปท.ในพื้นที่เกาะช้างทั้งหมดจะต้องหาวิธีการหรือมาตรการในการลดปริมาณขยะที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้ที่ต้องการปรับปรุงแนวทางการจัดการขยะในพื้นที่เกาะช้างเพื่อลดปริมาณที่ต้องกำจัดโดยใช้หลักการ 3Rs ที่เป็นวิธีการที่ครอบคลุมเป้าประสงค์ที่ 12.5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 โดยผู้วิจัยได้ประยุกต์หลักการ BSC ซึ่งมีการพิจารณาประเด็นหลัก 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านประสิทธิผล ด้านกลุ่มเป้าหมาย ด้านการบริหารองค์กร และด้านการเรียนรู้พัฒนา ประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

มิติด้านประสิทธิภาพ

การบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยในการศึกษานี้ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นย่อยออกเป็น 2 ประเด็นดังนี้

การกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงาน

การกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงาน สำหรับการดำเนินงานตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12.5 ซึ่งกำหนดว่าจะต้องบรรลุการจัดการของเสีย โดยการป้องกัน การลด การแปรรูปเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ และการนำกลับมาใช้ซ้ำ ภายในปี พ.ศ.2573 โดยในการศึกษานี้กำหนดแนวทางในการการปรับปรุงจัดการขยะให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่ 12.5 หรือหลัก 3Rs ไว้ว่าปริมาณขยะที่ต้องส่งกำจัดในพื้นที่ต้องลดลง และค่าใช้จ่ายในเรื่องการจัดการขยะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลดลง โดยจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้ให้ข้อมูลว่า “ปริมาณขยะในพื้นที่ลดลง โดยดูได้จากทัศนียภาพของเกาะช้างที่ดูสะอาดขึ้น และปริมาณขยะที่โรงคัดแยกขยะที่มีปริมาณลดลง และในช่วงสถานการณ์โควิด 19 ที่ผ่านมานั้นปริมาณขยะที่โรงคัดแยกขยะของเกาะช้างลดลงจากเดิม 24 ตัน เหลือเพียง 13 ตันต่อวัน” และเจ้าหน้าที่ภาครัฐบางท่านมีการเปิดเผยข้อมูลปริมาณขยะในแต่ละปีที่มีปริมาณลดลง ประกอบกับในช่วงต้นปี พ.ศ.2563 นั้นที่ทั้งประเทศประสบกับปัญหาโรคระบาดโควิด-19 ที่ทำให้นักท่องเที่ยวไม่สามารถเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวที่เกาะช้างได้จึงส่งผลให้ปริมาณขยะลดลงอย่างเห็นได้ชัด สอดคล้องกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐอีกท่านที่ได้ให้ข้อมูลว่า “ปริมาณขยะอาจจะตอบไม่ได้ว่าลดลงหรือไม่ เพราะตัวแปรของปริมาณขยะนั้นขึ้นอยู่กับนักท่องเที่ยวที่เป็นปัจจัยหลัก” โดยปริมาณขยะมูลฝอยของพื้นที่อำเภอเกาะช้างทั้ง 2 ตำบลที่เข้าสู่โรงคัดแยกและกำจัดขยะเทศบาลตำบลเกาะช้างปี พ.ศ.2560 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2563 แสดงดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1. ปริมาณขยะมูลฝอยที่เข้าสู่โรงคัดแยกและกำจัดขยะเทศบาลตำบลเกาะช้าง

เดือน	ปริมาณขยะ (ตัน)			
	พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2561	พ.ศ. 2562	พ.ศ. 2563
มกราคม	1,060.69	1,086.46	1,068.40	945.48
กุมภาพันธ์	859.57	977.31	907.69	851.61
มีนาคม	854.31	974.74	895.65	776.13
เมษายน	831.71	859.95	917.53	466.34
พฤษภาคม	761.40	850.81	827.06	401.28
มิถุนายน	599.68	657.95	631.72	-
กรกฎาคม	683.19	680.71	689.67	-
สิงหาคม	684.11	669.57	683.54	-
กันยายน	566.30	521.75	643.98	-
ตุลาคม	736.98	705.27	715.91	-
พฤศจิกายน	739.71	769.95	737.87	-
ธันวาคม	883.26	863.74	844.13	-
ปริมาณขยะเฉลี่ยต่อวัน	25.37	26.35	26.20	22.79

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน ข้อมูลจากเทศบาลตำบลเกาะช้าง (2563)

การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

การบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดในการศึกษานี้จะกำหนดประเด็นย่อยออกเป็น 3 เรื่อง โดยประเด็นย่อยนั้นมาจากการตั้งคำถามในการสัมภาษณ์ของผู้วิจัยโดยอาศัยการใช้หลักการ BSC คือ 1) ขยะในพื้นที่ที่มีการแยกประเภทอย่างชัดเจนไม่ปะปนกัน โดยจากการสัมภาษณ์หน่วยงานท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ดูแลนั้นให้ข้อมูลไปในทิศทางเดียวกันว่า ส่วนมากประชาชนในพื้นที่นั้นจะทำการแยกขยะพวกพลาสติก หรือขวดน้ำต่าง ๆ ที่สามารถขายได้ออกจากขยะทั่วไป รวมไปถึงภาคเอกชน ผู้ประกอบการ โรงแรม ร้านอาหาร ก็จะมีการแยกขยะพลาสติกและขวดต่าง ๆ ออกจากขยะทั่วไปเช่นกัน สอดคล้องกับผลการสังเกตการณ์ในพื้นที่เกาะช้าง พบว่าพื้นที่จัดเก็บขยะส่วนรวมในหลาย ๆ บริเวณนั้นมีการแยกประเภทขยะอย่างชัดเจน เช่นบริเวณท่าเรือเซ็นเตอร์พ้อยท์ที่มีการจัดเตรียมภาชนะขนาดใหญ่ไว้สำหรับใส่ขวดพลาสติกโดยเฉพาะ และประชาชนหรือผู้ประกอบการในพื้นที่ท่าเรือนั้นให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี มีการแยกประเภทขยะก่อนทิ้ง 2) การนำขยะไปรีไซเคิลและการใช้ซ้ำของบรรจุภัณฑ์ต่าง ๆ เพิ่มขึ้น จากการสัมภาษณ์ในพื้นที่นั้นพบว่า การนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ส่วนมากจะพบในภาคเอกชนที่ประกอบธุรกิจโรงแรม โฮมสเตย์หรือร้านอาหารโดยตัวแทนภาคเอกชนท่านหนึ่งได้ให้ข้อมูลว่า “ในรีสอร์ทที่ใช้ผลิตภัณฑ์สำหรับลูกค้าที่มาพักเช่น สบู่ ยาสระผม เป็นแบบชนิดเติมคือเราจะมีขวดขนาดใหญ่ไว้ในห้องพักทุกห้อง และถ้าลูกค้าเช็คเอาท์ออกเราก็จะเติมน้ำยาเพิ่มให้เต็มเสมอสำหรับต้อนรับลูกค้าใหม่เพื่อลดการใช้ขวดพลาสติก” สำหรับประชาชนทั่วไปในพื้นที่นั้นส่วนมากจะเป็นการนำขวดที่ไม่ได้ใช้แล้วไปเก็บไว้สำหรับขายมากกว่าการนำกลับไปใช้ซ้ำ 3) ไม่มีการเผาขยะหรือลักลอบทิ้งขยะในพื้นที่ จากการสัมภาษณ์พบว่าในปัจจุบันพื้นที่เกาะช้างไม่ค่อยมีการเผาขยะ แต่อาจจะมีการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรหรือใบไม้ กิ่งไม้บางเล็กน้อย ดังข้อมูลที่ได้จากตัวแทนภาคประชาชน “ไม่มีนะ ถ้าเผาขยะตามบ้านเรือน แต่บางคนแอบเผาขยะในสวนเล็กน้อยพวกใบไม้ ไม่บ่อยนัก” สอดคล้องกับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ให้ข้อมูลว่า “ไม่พบการเผาขยะ ถ้ามีจะเป็นเพียงการปรับพื้นที่เพาะปลูก เผาวัสดุทางการเกษตร เช่น ใบไม้ กิ่งไม้”

มิติด้านกลุ่มเป้าหมาย

การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของกลุ่มเป้าหมาย โดยในที่นี้กลุ่มเป้าหมายคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เช่นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ภาคเอกชน ผู้นำชุมชน และประชาชน ซึ่งในการศึกษานี้แบ่งประเด็นการวิจัยออกเป็น 4 ประเด็นย่อยคือ 2.1 ความรู้ทักษะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องการคัดแยกขยะ การกำจัดขยะอย่างถูกวิธี และการใช้ประโยชน์จากขยะ 2.2 ความตระหนักของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับปัญหาขยะในพื้นที่ 2.3 การมีส่วนร่วมและความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการด้านการจัดการขยะ และ 2.4 ความพึงพอใจ ดังนี้

ความรู้ทักษะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่นั้น เจ้าหน้าที่ภาครัฐได้นั้นให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องความรู้ ความสามารถในการจัดการขยะของประชาชนในพื้นที่ว่า “ประชาชนในพื้นที่นั้นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการจัดการขยะ อย่างเช่นมีการคัดแยกขวดไว้น้ำยามีการแยกขยะสด เช่น เศษอาหารไว้ทำปุ๋ยหมัก และประชาชนในพื้นที่มีการณรงค์ใช้กล่องโฟม งดใช้ถุงพลาสติก ซึ่งส่วนใหญ่จะ

มีความรู้และปฏิบัติอย่างถูกต้อง” แต่ในส่วนของการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและประชาชนนั้นยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างคือ ผู้นำชุมชนท่านหนึ่งให้ข้อมูลว่า “ชาวบ้านในชุมชนมีความรู้เรื่องการคัดแยกขยะอยู่แล้ว แต่การคัดแยกไปก็ไม่ได้ผลอะไรเพราะว่าทางเทศบาลก็เก็บแบบรวมกันอยู่ดี เนื่องจากว่ามีรถแค่คันเดียว จึงคิดว่าแยกไปก็ไม่มีประโยชน์ แต่จริง ๆ ก็แยกไปก่อนนั้นแหละตามที่เขาขอความร่วมมือ” และประชาชนอีกท่านหนึ่งก็มีความคิดเห็นเช่นเดียวกันว่า “ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการคัดแยกขยะยังไม่เพียงพอ เช่นการทิ้งเปลือกผลไม้ เปลือกทุเรียนลงถังขยะ ทำให้ปริมาณขยะที่ทางเทศบาลต้องเก็บขนนั้นมากขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วเปลือกทุเรียนสามารถนำไปทิ้งในสวนให้เป็นปุ๋ยหรือนำไปทำประโยชน์อย่างอื่นได้ ส่วนมากชาวบ้านก็จะแยกแต่ขวดไว้น้ำอย่างเดียว”

ความตระหนักถึงปัญหาการจัดการขยะในพื้นที่ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในเรื่องของความตระหนักนั้นจะทำการสัมภาษณ์ในเรื่องของมุมมองความคิดต่อการจัดการขยะในพื้นที่ ว่าแต่ละคนบุคคลมีความคิดเห็นอย่างไร คิดว่าเกะช้างนั้นมีปัญหาเรื่องการจัดการขยะหรือไม่ ถ้ามีปัญหาคิดว่าต้นเหตุของปัญหามาจากผู้ใด และจะช่วยจัดการได้อย่างไร โดยจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพบว่า มุมมองจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐในพื้นที่ส่วนมากจะให้ข้อมูลว่าการจัดการขยะของเกะช้างนั้นมีปัญหา แต่เหตุผลของแต่ละท่านนั้นก็อาจจะมีความแตกต่างกัน เช่นปัญหาขยะที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะมาจากการที่เกะช้างเป็นเมืองท่องเที่ยวจึงทำให้มีขยะมาก หรือการที่เกะช้างมีลักษณะเป็นเกาะจึงทำให้ไม่มีพื้นที่ในการจัดการขยะ ดังข้อมูลสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่ภาครัฐท่านหนึ่งว่า “มีปัญหาในเรื่องของการคัดแยก เนื่องจากในพื้นที่เกะช้างมีจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 9 หมู่บ้าน โรงคัดแยกขยะเพียง 1 โรงซึ่งได้มีการทำ MOU ร่วมกันระหว่าง อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง ที่ว่าการอำเภอเกาะช้าง เทศบาลตำบลเกาะช้าง และเทศบาลตำบลเกาะช้างใต้ ในการร่วมกันดูแล แต่สภาพเครื่องจักรมีความชำรุดทรุดโทรม จึงทำให้มีขยะตกค้าง” และเจ้าหน้าที่ภาครัฐอีกท่านยังให้ข้อมูลอีกว่า “เกาะช้างมีปัญหาเรื่องขยะทั้งในเรื่องปริมาณขยะและประสิทธิภาพของระบบกำจัด เนื่องจากว่าระบบกำจัดขยะนั้นเป็นระบบเก่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 และปัญหาขยะจะมีมากในช่วงฤดูกาลท่องเที่ยว เนื่องจากขยะส่วนมากจะไม่มีการแยกประเภทเวลาทิ้ง” และในอีกแง่มุมหนึ่งของนักท่องเที่ยวที่มีความคิดเห็นว่าเป็น “ก็อาจจะมีปัญหาบ้างเนื่องจากเป็นเกาะ น่าจะจัดการลำบาก” สอดคล้องกับอีกประเด็นคำถามในเรื่องของต้นเหตุของปัญหาว่าปัญหาขยะนั้นมาจากผู้ใด ซึ่งนักท่องเที่ยวที่ให้สัมภาษณ์นั้นให้ข้อมูลว่า “น่าจะเกิดจากความไม่ใส่ใจของนักท่องเที่ยวที่ไม่ช่วยกันดูแลรักษาความสะอาดของสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ความมกง่ายและการขาดไม่ถึงของนักท่องเที่ยว” และเมื่อถามถึงประเด็นของผู้ที่ต้องรับผิดชอบและจัดการปัญหาขยะนั้น นักท่องเที่ยวผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า “เป็นของคนทุกคนที่เข้าไปในพื้นที่บริเวณนั้น เพราะว่าเมื่อเราเข้าไปในพื้นที่แล้วไม่ว่าจะเข้าไปชมความสวยงาม พักผ่อนหย่อนใจ หรือเข้าไปทำมาหากิน เราก็ต้องช่วยกันดูแลรักษาความสะอาดถึงแม้เราจะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ก็ตาม”

การมีส่วนร่วมและความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์คือความร่วมมือต่าง ๆ จากทุกภาคส่วนในการจัดการขยะว่ามีอย่างน้อยเพียงใด โดยความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการกับ อบต. นั้นเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และผู้ประกอบการภาคเอกชนให้คำตอบในทิศทางเดียวกันคือ เมื่อมีการจัดกิจกรรม การขอความร่วมมือ หรือ

การออกกฎให้ปฏิบัติตาม ทุกคนพร้อมที่จะให้ความร่วมมือเต็มที่ ดังบทสัมภาษณ์จากภาคเอกชนกล่าวว่า “ให้ความร่วมมือ คือแยกขยะภายในรีสอร์ทและร้านอาหารของตนเอง และไปร่วมกิจกรรมเวลาทางเทศบาลจัด และได้ร่วมไปศึกษาดูงานด้านการจัดการขยะในต่างจังหวัด” หรือความร่วมมือจากประชาชน ต่อกิจกรรมของ อปท.นั้นตัวแทนภาคประชาชนให้ข้อมูลว่า “ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี เวลาที่มีกิจกรรมก็จะไปร่วม สิ่งของบางอย่างที่สามารถนำกลับมาใช้ได้ก็จะนำกลับมาใช้ซ้ำ หรือพวกเศษอาหารต่าง ๆ ก็จะนำไปเลี้ยงหมู ขวดพลาสติกก็จะแยกเก็บไว้ขาย” และอีกหนึ่งความคิดเห็นจากประชาชนว่า “ทราบ และได้ไปร่วมกิจกรรม แต่ก็มีความคิดเห็นว่าถ้าหมู่บ้านไหนที่ผู้นำไม่แข็งแรงไม่ปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างในลูกบ้านดู ก็จะไม่มีการทำตาม” และเจ้าหน้าที่จากเทศบาลตำบลเกาะช้างใต้ให้ข้อมูลว่า “ได้รับความร่วมมือจากหมู่ที่ 4 หมู่บ้านสลักคอก ซึ่งหมู่บ้านนี้เป็นต้นแบบด้านการจัดการขยะระดับจังหวัดจนถึงระดับประเทศ หมู่บ้านนี้จะใช้วิธีการที่เรียกว่า การชุกถังขยะ คือเอาถังขยะเข้าไปไว้ในบ้านตัวเอง เพื่อทิ้งขยะจำพวกเศษพลาสติก ขวดพลาสติกต่าง ๆ แต่ขยะที่สามารถย่อยสลายได้พวกเศษผัก ผลไม้ เศษอาหาร ก็จะนำไปฝังกลบหรือใส่ในถังหมักขยะอินทรีย์เพื่อทำเป็นปุ๋ยหมักต่อไป หรือในบางร้านค้าในชุมชนก็จะมี การแจกถุงพลาสติก และงดการใช้กล่องโฟม” และเทศบาลตำบลเกาะช้างได้นั้นได้มีโครงการจัดทำธนาคารน้ำใต้ดิน ที่นำขุดน้ำเก่ากลับมาใช้ซ้ำในการเก็บน้ำและฝังดินไว้เพื่อเพิ่มความชุ่มชื้นให้กับดิน โดยโครงการดังกล่าวนี้ประชาชนในตำบลเกาะช้างใต้ได้ให้ความร่วมมือกับ อปท.เป็นอย่างดี

ความพึงพอใจต่อวิธีการและภาพรวมในการจัดการขยะ

จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องของความพึงพอใจที่มีต่อวิธีการหรือแนวทางในการจัดการขยะของเทศบาลตำบลเกาะช้าง และเทศบาลตำบลเกาะช้างใต้ พบว่าภาคเอกชนและประชาชนมีความพึงพอใจต่อการแนวทางการจัดการขยะพื้นที่ และมีเข้าใจถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ของหน่วยงานท้องถิ่นที่ต้องดูแล ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของเครื่องจักร งบประมาณ และทรัพยากร ดังบทสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคเอกชนว่า “พึงพอใจในระดับหนึ่ง แต่เงื่อนไขในเรื่องของงบประมาณที่จะมาสนับสนุนนั้น อาจจะไม่ใช่เพียงพอ แต่ก็เข้าใจในทุก ๆ ฝ่ายดังนั้นเราจึงเริ่มทำในส่วนของตนเองก่อนที่ไม่ต้องพึ่งพาส่วนกลาง” และจากประชาชนในพื้นที่ท่านหนึ่งว่า “พึงพอใจนะ เพราะว่าในอดีตนั้นในคลองมีแต่ขวดพลาสติก แต่ปัจจุบันนี้ไม่ค่อยมีแล้วคลองสะอาด เนื่องจากประชาชนเริ่มปฏิบัติตาม และช่วยกันดูแลมากขึ้น”

มิติด้านการบริหารองค์การ

นโยบาย แผนงาน และโครงการ

ในประเด็นของนโยบาย แผนงาน และโครงการนั้น จะรวมไปถึงการนำไปปฏิบัติ หน่วยงานที่รับผิดชอบ การติดตามตรวจสอบและประเมินผล และการปรับปรุงการดำเนินงาน จากศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12.5 นั้นได้แก่ แผนปฏิรูปประเทศ, ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564), แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2560-2564 และยุทธศาสตร์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระยะ 20 ปี เป็นต้น โดยจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐจากสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองยุทธศาสตร์และแผนนโยบาย กล่าวว่า “เป็น

หน่วยงานที่นำนโยบายจากรัฐบาลมาถ่ายทอด และกระจายให้ภาคส่วนต่าง ๆ เช่น นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะ โดยส่งนโยบายให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประจำจังหวัดต่าง ๆ ไปปฏิบัติ เช่น โครงการงดให้ถุงพลาสติก ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่น อุทยานแห่งชาติต่าง ๆ ที่ไม่ให้นำถุงพลาสติก และ กล่องโฟม เข้ามาภายในอุทยานหรือ เรื่องปัญหาขยะในทะเล ที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีบทบาทในการดึงทุกภาคส่วนให้เข้ามาร่วมจัดการปัญหานั้น โดยมีการติดตามตรวจสอบและประเมินผลของนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ผ่านการทำแบบฟอร์มหรือแบบสอบถามให้หน่วยงานท้องถิ่นที่รับนโยบายต่าง ๆ นั้นตอบกลับมา เช่น การจัดกิจกรรมเก็บขยะตามชายหาด ต้องมีการรายงานผลว่าเก็บได้จำนวนกี่กิโลกรัม มีความแตกต่างจากเดิมเท่าไร เป็นต้น และส่วนสุดท้ายการปรับปรุงโครงการ เช่น โครงการลดถุงพลาสติก ที่มีอุปสรรคคือผู้ประกอบการยังไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร เนื่องจากผู้ประกอบการยังไม่สามารถหาสิ่งอื่น หรือทางเลือกอื่น ๆ มาให้ลูกค้าได้ ดังนั้น จึงต้องมีการหาวิธีแก้ไขปัญหานี้ไปช่วยผู้ประกอบการด้วย” สอดคล้องกับเจ้าหน้าที่จากเทศบาลตำบลเกาะช้างที่เป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรง ซึ่งให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ว่า “ในด้านนโยบายแผนงานและโครงการนั้น ทางเทศบาลตำบลเกาะช้างได้ได้มีการจัดทำโครงการรณรงค์คัดแยกขยะที่ได้จัดทำขึ้นทุกปี เพื่อสร้างความตระหนักให้คนในพื้นที่ในเรื่องของการคัดแยกขยะเพราะเป็นเรื่องสำคัญในชีวิตประจำวัน นำไปปฏิบัติโดยในแต่ละครัวเรือนนั้นจะมีการแยกขยะ และมีการใช้ถังหมักขยะอินทรีย์ รวมทั้งในหน่วยงานราชการ เป็นต้นเช่น รพ.สต. มีการติดตามตรวจสอบผ่านการลงสำรวจที่หน่วยงานจากทางจังหวัดจะลงมาตรวจสอบ และในเรื่องของการปรับปรุงโครงการคือ พยายามไปเชิญชวนให้ทุกครัวเรือนเข้าร่วมเนื่องจากบางครัวเรือนยังไม่ได้ให้ความร่วมมือกับโครงการ” และในส่วนของวิสัยทัศน์ และนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เกาะช้างนั้น ทั้ง 2 เทศบาลได้มีการกำหนดไว้ที่ชัดเจนแสดงถึงความใส่ใจและตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาขยะในพื้นที่เกาะช้าง ได้แก่ เทศบาลตำบลเกาะช้างที่ได้ดำเนินการภายใต้พันธกิจการพัฒนา B.A.T.M.A.N ที่มีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ โดยยกตัวอย่างตัวอักษรย่อ N ที่มาจาก Natural Awareness & Conservation “ธรรมชาติสร้างสรรค์สิ่งล้ำค่าเสมอ หมายถึงธรรมชาติคืออัตถุบัติการท่องเที่ยวอย่างแท้จริง จึงต้องมุ่งรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนในเกาะช้างเข้าใจและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติอันล้ำค่าที่มีอยู่ และพยายามร่วมแรงร่วมใจฟื้นฟูธรรมชาติที่มีแนวโน้มจะเสื่อมโทรมลง เพื่อเป็นจุดขายทางการท่องเที่ยวที่จะสร้างความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชนในพื้นที่และประเทศชาติในที่สุด ดังนั้นเทศบาลและชุมชนจึงต้องตระหนักเรื่องผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการพัฒนา จึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในเรื่องการกำจัดขยะที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม ตลอดจนระบบบำบัดน้ำเสียที่ได้มาตรฐานก่อนปล่อยน้ำที่ผ่านการบำบัดลงสู่ธรรมชาติ” (เทศบาลตำบลเกาะช้าง, 2562) เช่นเดียวกันกับนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างได้โดยนายจักรกฤษณ์ สลักเพชร ที่ได้แถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างได้ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2562 โดยคำนึงถึงปัญหาความต้องการของประชาชนชาวเกาะช้างได้ รวมถึงสถานะการเงิน การคลัง และการมีส่วนร่วมจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างได้ หน่วยงานราชการ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ผู้นำองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนเป็นสำคัญ เช่นด้านการบริหารจัดการส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยปรับปรุงภูมิทัศน์ของตำบลเกาะช้างใต้ให้มีความสวยงามเป็นระเบียบเรียบร้อย จัดให้มีการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พื้นที่ป่าทะเล ป่าชายเลน และชายฝั่ง รวมทั้งเขตชุมชนให้มีความยั่งยืนเพื่อเป็นสมบัติของชาวเกาะช้างได้

ตลอดไป ดูแลรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตชุมชน ประชาสัมพันธ์ ธรรมรงค์ และให้ความรู้แก่ประชาชนให้ทราบถึงความสำคัญของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะได้ร่วมกันปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ต่อไปอย่างยั่งยืน (องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้, 2562)

ความเพียงพอของบุคลากรและทรัพยากร ในการดำเนินงาน

จากการสัมภาษณ์ในประเด็นเรื่องความรู้ความเข้าใจในการจัดการขยะตามหลักการ 3Rs ของเจ้าหน้าที่ อปท. ทั้ง 2 ตำบล และเจ้าหน้าที่ภาครัฐส่วนกลางที่อยู่ในระดับนโยบายที่มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการจัดการขยะว่ามีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการจัดการขยะที่เพียงพอหรือไม่ และมีจำนวนบุคลากรในการดำเนินงานพอหรือไม่ โดยจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐจากหน่วยงานส่วนกลางได้กล่าวว่า “โดยรวมแล้วร้อยละ 95 ของบุคลากรที่มีความเกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้านการจัดการขยะนั้น มีความรู้ความเข้าใจ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดูแลเรื่องนโยบายโดยตรงจะมีความรู้ความเข้าใจอย่างมาก และเพียงพอ” สอดคล้องกับเจ้าหน้าที่จากเทศบาลตำบลเกาะช้างที่กล่าวว่า “ในเรื่องของความรู้ความเข้าใจในด้านการจัดการขยะนั้นบุคลากรที่มีอยู่มีความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอ แต่เนื่องจากภาระงานที่มีหลายด้านที่ต้องดูแล จึงทำให้บุคลากรที่มีอยู่เพียงคนเดียวอาจจะไม่เพียงพอ” และในอีกหนึ่งประเด็นที่สำคัญคือเรื่องของงบประมาณ ที่หลายฝ่ายให้ความคิดเห็นว่า งบประมาณและทรัพยากรที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอต่อภาระงาน ดังที่เจ้าหน้าที่จากเทศบาลตำบลเกาะช้างที่ให้ข้อมูลว่า “ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ แต่ยังไม่เพียงพอจึงเป็นเหตุให้มีขยะตกค้าง เนื่องจากต้องมีค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมเครื่องจักร และโรคัดแยกขยะบนพื้นที่เกาะช้างนั้นเป็นการทำ MOU ร่วมกันกับหลายหน่วยงานจึงไม่มีหน่วยงานใดที่จะสิทธิในการจัดการได้โดยตรง” และความคิดเห็นจากประชาชนที่ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ถึงประเด็นความไม่เพียงพอของรถจัดเก็บขยะในเกาะช้าง ที่มีรถเพียงคันเดียวจึงไม่สามารถจัดเก็บขยะแบบแยกประเภทได้

มิติด้านการเรียนรู้พัฒนา

ในการศึกษาด้านการเรียนรู้และพัฒนา หรือการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้น ผู้วิจัยได้ศึกษาใน 2 ประเด็นย่อยคือ 4.1 การพัฒนาบุคลากร ประชาชน และเทคโนโลยีในพื้นที่ 4.2 การส่งเสริมการเรียนรู้และการสร้างเครือข่ายเกี่ยวกับการจัดการขยะในพื้นที่ ดังนี้

การพัฒนาบุคลากร ประชาชน และเทคโนโลยี

จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการจัดการขยะในเกาะช้างนั้น พบว่าในเรื่องของการพัฒนาบุคลากรนั้น หน่วยงานท้องถิ่นได้มีโอกาสไปศึกษาดูงานด้านการจัดการขยะของชุมชนอื่น เพื่อนำมาประยุกต์และปรับใช้กับพื้นที่เกาะช้าง และทางหน่วยงานท้องถิ่นนั้น มีการจัดกิจกรรมเพื่อให้ความรู้ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เป็นประจำทุกเดือน ดังที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐได้กล่าวว่า “มีการจัดประชุมชมหมู่บ้านโดยจะมีชาวบ้านและผู้ประกอบการต่าง ๆ มาร่วมด้วยเดือนละ 1 ครั้ง” สอดคล้องกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐอีกท่านที่กล่าวว่า

“สำหรับภาคเอกชนก็จะมีการติดป้ายประชาสัมพันธ์เพื่อบอกวิธีการคัดแยกขยะ โดยในส่วนของโรงแรมและรีสอร์ทจะมีการจัดการที่ดีอยู่แล้ว และสำหรับภาคประชาชนมีการจัดโครงการณรงค์คัดแยกขยะตามหลัก 3Rs” และในส่วนของภาคเอกชนนั้นก็มีส่วนในการช่วยพัฒนาและเผยแพร่ข้อมูลเรื่องการจัดการขยะ ตามที่ตัวแทนภาคเอกชนได้ให้ข้อมูลว่า “ทางร้านเราก็มมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการให้ความรู้เรื่องการจัดการขยะ เนื่องจากทางร้านได้ไปร่วมกิจกรรมเก็บขยะกับกลุ่ม Trash Hero เกาะช้างอยู่แล้ว ในบางครั้งก็มีการไปร่วมงานในนามของกลุ่ม Trash Hero ที่ไปให้ความรู้ คำแนะนำในการจัดการปัญหาขยะต่าง ๆ” ในประเด็นสุดท้ายคือการนำเข้าเทคโนโลยีเพื่อจัดการขยะในพื้นที่นั้น ปัจจุบันทางเกาะช้างเองจะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น เช่น กรมควบคุมมลพิษที่ได้โอนเครหะห์เครื่องหมักปุ๋ย หรือจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่ได้มอบถังขยะอินทรีย์ตามโครงการณรงค์ ลด คัดแยกขยะมูลฝอยจากต้นทาง ประจำปีงบประมาณ 2563 ในแก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนตำบลเกาะช้าง ลด ปริมาณขยะมูลฝอยจากต้นทาง และนำมาหมุนเวียนใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์

การส่งเสริมการเรียนรู้และการสร้างเครือข่ายเกี่ยวกับการจัดการขยะ

จากการเก็บรวบรวมข้อมูล และการลงพื้นที่พบว่า เกาะช้างนั้นได้มีกลุ่มจิตอาสาที่ร่วมกันเก็บขยะตามพื้นที่สาธารณะในเกาะช้าง ทั้งแหล่งท่องเที่ยว และตามถนนสาธารณะ โดยมีชื่อกลุ่มว่า Trash Hero เกาะช้างซึ่งเป็นกลุ่มจิตอาสาที่รวมตัวกันด้วยความสมัครใจซึ่งในการทำกิจกรรมแต่ละครั้งไม่ได้มีค่าตอบแทนให้ แต่จิตอาสาทุกคนที่มานั้นจะได้รับความภาคภูมิใจที่ตนเองเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยดูแลรักษาความสะอาดของสถานที่ต่าง ๆ ในเกาะช้างให้มีความสวยงามดังเดิม และเกาะช้างนั้นยังมีหมู่บ้านต้นแบบการจัดการขยะมูลฝอย คือหมู่ที่ 4 หมู่บ้านสลักคอก ที่ได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียวจากสถาบันลูกโลกสีเขียวในปี พ.ศ.2553 (สถาบันลูกโลกสีเขียว, 2561) ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่มีคณะเยี่ยมชมจากพื้นที่อื่นเข้ามาเพื่อศึกษาดูงานด้านการจัดการขยะ จึงเป็นอีกหนึ่งสถานที่ที่ช่วยในการสร้างเครือข่ายด้านการจัดการขยะ เนื่องจากว่าในหมู่บ้านนั้นได้มีวิธีการปฏิบัติที่เป็นข้อตกลงร่วมกันคือ “การชุกถังขยะ” เพื่อเป็นการลดปริมาณการทิ้งขยะมูลฝอยของแต่ละครัวเรือน หมู่บ้านสลักคอกนั้นได้มีการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เพื่อเผยแพร่วิธีการจัดการขยะในหมู่บ้านและการทำน้ำหมักชีวภาพใช้ภายในครัวเรือน ผ่านการนำของผู้นำชุมชนที่ดูแลและเป็นตัวอย่างให้ประชาชนในหมู่บ้าน โดยจากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนได้กล่าวว่า “คนในหมู่บ้านให้ความร่วมมือในการคัดแยกขยะเป็นอย่างดี เพราะหมู่บ้านเรามี อสม.คอยเข้าไปให้ข้อมูลกับชาวบ้านเป็นประจำ และเป็นหมู่บ้านที่เป็นศูนย์ศึกษาในการมาดูงานเรื่องการจัดการขยะ เป็นต้นแบบในการจัดการขยะของเกาะช้าง และทางเราเองก็เป็นวิทยากรเวลาคนมาดูงานอยู่แล้ว ดังนั้นคนส่วนมากก็จะรู้จักหมู่บ้านเรา และอยากเข้ามาดู”

สรุปและอภิปรายผล

จากการผลการศึกษาการดำเนินงานด้านการจัดการขยะที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12.5 ในเรื่องการลดปริมาณ การใช้ซ้ำ และการนำกลับมาใช้ใหม่ (3Rs) ผ่านการใช้ BSC พบว่าหน่วยงานท้องถิ่นมีการขอความร่วมมือให้ประชาชน ภาคเอกชน และนักท่องเที่ยว ร่วมกันคัดแยกประเภทขยะก่อนทิ้ง ผลลัพธ์ที่ได้คือ ปริมาณขยะที่ทางเทศบาลต้องจัดเก็บลดลง สอดคล้องกับ

สุปราณี ศิริอาภาณนท์ (2561) ที่ได้ศึกษาแนวทางการจัดการของเสีย/ขยะของต่างประเทศ เช่นสหภาพยุโรปที่มีนโยบายที่ชัดเจน ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เน้นการใช้หลักการ 3Rs เช่นเดียวกับที่เกาะช้างได้ดำเนินการในปัจจุบัน โดยสหภาพยุโรปนั้นเป็นผู้นำในการตั้งข้อบังคับและแนวทางปฏิบัติด้านการจัดการของเสียต่าง ๆ มีนโยบายและ มาตรการในการจัดการที่เคร่งครัดและมีการออกกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ที่หลากหลายเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติ ได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นไปที่การป้องกันการเกิดของเสียเป็นสำคัญ และการให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาขยะในพื้นที่นั้นช่วยให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ดังที่ แพรดาว พุพาณิษฐ์พฤกษ์ (2559) ได้ศึกษาเรื่องกรอบนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของเกาะช้าง จ.ตราด พบว่าการท่องเที่ยวนั้นก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะปัญหาน้ำเสียและขยะ ดังนั้นนโยบายการท่องเที่ยวควรให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบการกำจัดขยะ และการบำบัดน้ำเสีย ปลุกจิตสำนึกรักชุมชนท้องถิ่นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและสนับสนุนการดำเนินงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมให้กับผู้ประกอบการเป็นต้น

ในพื้นที่เกาะช้าง จ.ตราด ได้มีการดำเนินงานด้านการจัดการขยะตามหลัก 3Rs เห็นได้จากโครงการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานท้องถิ่นได้จัดขึ้น เช่นโครงการลดขยะตั้งแต่ต้นทาง (เทศบาลตำบลเกาะช้าง, 2562) ที่มุ่งเน้นในเรื่องการแยกขยะตั้งแต่บ้านเรือน หรือตั้งแต่ตัวบุคคล เพื่อเป็นการลดปริมาณขยะของเกาะช้าง หรือโครงการจัดทำธนาคารน้ำใต้ดิน (องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้, 2562) ที่นำขุดน้ำเก่ากลับมาใช้ซ้ำในการเก็บน้ำและฝังดินไว้เพื่อเพิ่มความชุ่มชื้นให้กับดิน และอีกหนึ่งกิจกรรมที่ทางหมู่บ้านสลักคอกได้เป็นต้นแบบให้แก่หมู่บ้านอื่นในพื้นที่ คือโครงการ “ซุกถังขยะ” ที่ทำให้ปริมาณขยะของหมู่บ้านสลักคอกนั้นลดลงอย่างเห็นได้ชัด จึงจะเห็นได้ว่าแนวทางการจัดการขยะของพื้นที่เกาะช้างนั้นเป็นไปตามเป้าประสงค์ที่ 12.5 หรือหลัก 3Rs แต่ยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากยังมีอุปสรรคและปัญหาในอีกหลายด้าน เช่น ปัญหาด้านทรัพยากรที่จะช่วยในการจัดการขยะนั้นมีไม่เพียงพอไม่ว่าจะเป็น รถจัดเก็บขยะ ถังขยะ เครื่องจักร สถานที่ในการคัดแยกขยะ และบุคลากรในการดูแลเรื่องการจัดการขยะ ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ให้ความเห็นตรงกันว่าไม่เพียงพอ และอีกสิ่งหนึ่งที่สำคัญคือความร่วมมือของภาคเอกชน ประชาชน และนักท่องเที่ยวที่บางส่วนยังไม่ให้ความสนใจและความร่วมมือ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ รัตน์สุดา แก้วเกิด (2557) ที่พบว่าเกาะช้างมีการจัดการขยะแบบไตรภาคี แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่นในด้านของทรัพยากรที่บุคลากร เครื่องมือ และงบประมาณยังไม่เพียงพอ และในด้านของการมีส่วนร่วมที่ยังขาดความร่วมมือ ความรู้ในการจัดการขยะ และการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ยังไม่ทั่วถึงเช่นเดียวกับในงานวิจัยนี้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความคิดเห็นว่าสิ่งหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนในการเพิ่มความร่วมมือคือ การให้ความรู้เพิ่มเพื่อการสร้างความตระหนักให้แก่ผู้ที่ยังไม่สนใจ และการประชาสัมพันธ์ให้ทุกฝ่ายทราบและให้ถึงความสำคัญของปัญหานี้ โดยสรุปการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการขยะตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12.5 ตามหลักการ การลดปริมาณ การใช้ซ้ำและการนำกลับมาใช้ใหม่ได้ดังภาพที่ 3

	การดำเนินงานด้านการจัดการขยะในปัจจุบัน	ปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงาน
มิติด้าน ประสิทธิผล	- หน่วยงานท้องถิ่นมีการจัดทำโครงการณรงค์ และขอความร่วมมือให้ประชาชน ภาคเอกชน และนักท่องเที่ยว ร่วมกันคัดแยกประเภทขยะ ก่อนทิ้ง ผลลัพธ์ที่ได้คือ ปริมาณขยะที่ทาง เทศบาลต้องจัดเก็บลดลง	- ผลลัพธ์ที่ได้คือปริมาณขยะที่ลดลง ซึ่งเป็นผล มาจากการลดปริมาณการใช้และการใช้ซ้ำ แต่ ในเรื่องของการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่นั้น ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากในพื้นที่เกาะ ช้างนั้นยังไม่มีเทคโนโลยีสำหรับการรีไซเคิล
มิติด้าน กลุ่มเป้าหมาย	- หน่วยงานภาครัฐ มีการส่งเสริม / เชิญชวน ประชาชน และภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วน ร่วมกับโครงการ/กิจกรรม - มีกลุ่มจิตอาสาคือกลุ่ม Trash Hero รวมตัวกัน เก็บขยะในพื้นที่ โดยมีประชาชน และ นักท่องเที่ยวให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี	- การที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีนักท่องเที่ยวเข้า มาจำนวนมากนั้น การขอความร่วมมือในการ แยกขยะ อาจจะทำได้ไม่ทั่วถึง และไม่ได้รับ ความร่วมมือเท่าที่ควร - ยังมีประชาชน ภาคเอกชนและประชากรแฝง ที่ยังไม่ตระหนัก และไม่เห็นถึงความสำคัญใน การแยกขยะ
มิติด้านการบริหาร องค์การ	- นโยบายด้านการจัดการขยะของประเทศไทย ที่วางอยู่บนแนวคิด 3Rs ที่ถ่ายทอดสู่ระดับ จังหวัดและท้องถิ่นให้นำไปปฏิบัติ และมีการ รายงานผลกลับขึ้นไปสู่หน่วยงานระดับนโยบาย เพื่อให้สามารถตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขได้ - ภาคเอกชนมีการวางแผนปฏิบัติในการแยก ขยะ เพื่อให้พนักงานปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง - มีการมอบหมายหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ของ อบท. ดูแลเรื่องขยะในพื้นที่	- บุคลากร ที่รับผิดชอบดูแลด้านการจัดการขยะ ในพื้นที่ไม่เพียงพอ - ทรัพยากร เครื่องจักรในการคัดแยกขยะใน พื้นที่เกาะช้างไม่เพียงพอ เช่นรถจัดเก็บขยะ ที่มี เพียง 1 คันจึงทำให้ต้องจัดเก็บขยะรวมกัน - ยังไม่มีนโยบาย หรือมาตรการในการควบคุม พฤติกรรมในการจัดการขยะจากประชากรแฝง ที่อาจจะเข้ามาในพื้นที่มากขึ้นในอนาคต
มิติด้านการเรียนรู้ พัฒนา	- หน่วยงานท้องถิ่นมีการเสริมสร้างความรู้ความ เข้าใจให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในเรื่องของการ จัดการขยะตามหลัก 3Rs - ภาคเอกชนมีการให้ความรู้แก่พนักงาน เพื่อให้ เข้าใจถึงการแยกขยะที่ถูกต้อง - มีหมู่บ้านต้นแบบในการจัดการขยะ เพื่อให้ทุก ภาคส่วนสามารถมาเรียนรู้ และนำไปปฏิบัติตาม ได้	- ประชาชนบางส่วนยังมีความรู้ ความเข้าใจ ใน การคัดแยกขยะ หรือนำขยะกลับไปใช้ ประโยชน์ไม่เพียงพอ - การปลูกฝัง และสร้างความตระหนักในเรื่อง การคัดแยกขยะให้แก่เยาวชนในพื้นที่ยังมีน้อย

ภาพที่ 3. สรุปการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคด้านการจัดการขยะตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12.5 ตามหลัก 3Rs

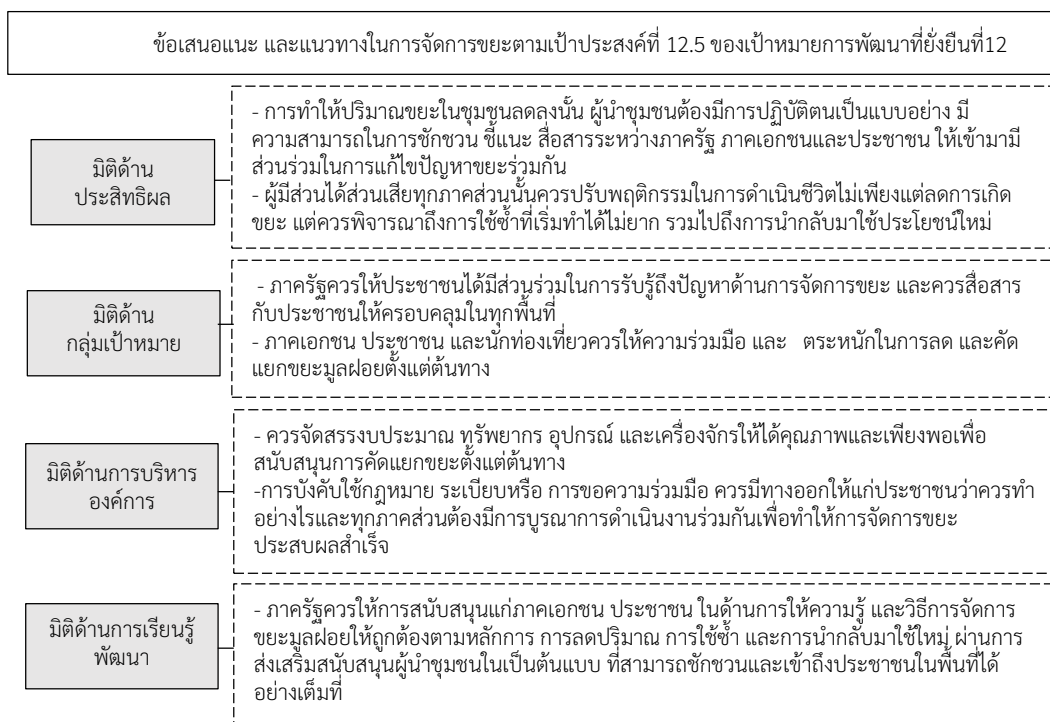
ข้อเสนอแนะ

การดำเนินงานด้านการจัดการขยะของเทศบาลตำบลเกาะช้าง และเทศบาลตำบลเกาะช้างใต้ จ. ตราด นั้นได้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12.5 ที่ มุ่งเน้นไปยังการลดปริมาณ การใช้ซ้ำ และการนำกลับมาใช้ใหม่ สามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะแนวการ ดำเนินงานทั้งเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ ได้ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่ (1) ควรกำหนดให้มีกฎระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยแนวทางการ จัดการขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทาง และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง (2) ควรจัดสรร

งบประมาณ ทรัพยากร อุปกรณ์ และเครื่องจักรให้ได้คุณภาพและเพียงพอเพื่อสนับสนุนการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่ อปท.ควรเพิ่มการสร้างตระหนักรู้ และให้ความรู้แก่ประชาชน และผู้ประกอบการที่ยังไม่ตระหนักถึงปัญหาขยะรวมถึงประชากรแฝงในพื้นที่ให้ทราบถึงปัญหา (2) ผู้นำชุมชนควรปฏิบัติเป็นแบบอย่างให้ประชาชน และควรเข้าถึงประชาชนในทุกครัวเรือน (3) มีการถอดบทเรียนจากชุมชนที่ประสบความสำเร็จและถ่ายทอดแนวปฏิบัติไปสู่ชุมชนอื่น เพื่อให้การจัดการขยะของเกาะช้างประสบผลสำเร็จครอบคลุมทั้งพื้นที่ ไม่ใช่เพียงไม่กี่ชุมชน และจากข้อเสนอแนะข้างต้นนั้นสามารถสรุปเป็นรูปแบบการดำเนินงานด้านการจัดการขยะเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4. รูปแบบการดำเนินงานด้านการจัดการขยะตามตามเป้าประสงค์ที่ 12.5 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 กรณีศึกษาเกาะช้าง จ.ตราด

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมควบคุมมลพิษ. (2559). แผนแม่บทในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ.2559-2564).

กรุงเทพฯ: บริษัท แอดทีฟพรีนซ์ จำกัด.

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2561). สถิตินักท่องเที่ยวภายในประเทศ ปี 2560 (จำแนกตามภูมิภาคและจังหวัด). สืบค้นจาก https://www.mots.go.th/more_news_new.php?cid=504

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2556). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- โครงการประสานงานการวิจัยเพื่อการสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน. (2560). จาก MDGs สู่ SDGs เป้าหมายการพัฒนาที่เปลี่ยนไปเพื่อความยั่งยืน. สืบค้นจาก <https://sdgmove.wordpress.com/2017/08/13/mdgstosdgs/>
- โครงการวิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. (2561). *Goal 12: Responsible Consumption and Production*. สืบค้นจาก <https://www.sdgmove.com/2016/10/07/goal-12-responsible-consumption-and-production/>
- จำลอง โพธิ์บุญ. (2560). การประเมินด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: ออลอินวัน พริ้นติ้ง.
- เทศบาลตำบลเกาะช้าง. (2562). *แผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปี (พ.ศ. 2561-2564)*. สืบค้นจาก <http://www.govesite.com/kochang/content.php?cid=201607041123311pZnbkV>
- เทศบาลตำบลเกาะช้าง. (2563). *ปริมาณขยะมูลฝอยเข้าโรงคัดแยกและกำจัดขยะเทศบาลตำบลเกาะช้างในปี 2554-2563*. เทศบาลตำบลเกาะช้าง จังหวัดตราด (เอกสารอัดสำเนา).
- ปราโมทย์ ประสาทกุล. (2555). เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ. *วารสารสุขภาพจิตประชากรและสังคม*, 3(1), 1. สืบค้นจาก <https://issuu.com/webmaking/docs/news3issue1>
- พิริยุตม์ วรรณพลกุล. (2562). *เดาเผาขยะมูลฝอยเริ่มต้นแบบการจัดการขยะสู่การผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อชุมชน*. สืบค้นจาก <https://erc.kapook.com/article23.php>
- แพรวดาว พุพาณิษฐ์พลกุล. (2559). *กรอบนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของเกาะช้าง จ.ตราด. การจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, 23(1), 39-63.
- รัตนสุตา แก้วเกิด. (2557). *การจัดการขยะแบบไตรภาคี: กรณีศึกษาเปรียบเทียบของเกาะช้าง จังหวัดตราด และเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง*. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สถาบันลูกโลกสีเขียว. (2561). *กลุ่มอนุรักษ์และชมรมน้ำเต้าพั่นบ้านสลักคอก จังหวัดตราด*. สืบค้นจาก <https://www.greenglobeinstitute.com/Frontend/Content.aspx?ContentID=2fcf3916-07e2-46b0-a7ba-c8822922c593>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *ความเป็นมาของวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)*. สืบค้นจาก <http://sdgs.nesdb.go.th/about>
- สำนักเลขาธิการคุรุสภา. (2552). *สารานุกรมวิชาชีพครู เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ สกสศ.
- สุปราณี ศิริอาภาณนท์. (2561). แนวทางการบริหารจัดการขยะรีไซเคิล: ประสบการณ์ต่างประเทศกับการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย. *รัฐาภิวัตน์*, 60(1), 103-114.
- สุพจน์ ชุมโพธิ์ดอนันต์ และ ธิดา อ่อนอินทร์. (2560). *โครงการสำรวจสถานะของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทประเทศไทย และทางเลือกมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และกฎหมาย เป้าหมายที่ 12. (รายงานวิจัย)* สืบค้นจาก <https://sdgmove.files.wordpress.com/2017/04/final-report-sdgs-goal-12.pdf>
- องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้. (2562). *ร่างแผนพัฒนาสี่ปีองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ (พ.ศ. 2561-พ.ศ. 2564)*. องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้าง (เอกสารอัดสำเนา)

Translated References

- Chunhachotiananta, S., & Onin, T. (2017). *The research on the status survey for the SDGs in the context of Thailand and analysis of economic, social and legal alternative measures is a part of the Sustainable Development Goal 12.* (Research Report). Retrieved from <https://sdgmove.files.wordpress.com/2017/04/final-report-sdgs-goal-12.pdf> (In Thai)
- Department of Pollution Control. (2016). *Master Plan for National Solid Waste Management (2016-2021)*. Bangkok: Active Print Company Limited. (In Thai)
- Foopanichpruk, P. (2016). Policy Framework for Enhancing Sustainable Tourism Development: A Case Study of Chang Island Trat Province, *Journal of Public and Private Management*, 23(1), 39-63. (In Thai)
- Green Globe Institute. (2018). *Salakkhok Conservation and Tour Club Trat Province*. Retrieved from <https://www.greenglobeinstitute.com/Frontend/Content.aspx?ContentID=2fcf3916-07e2-46b0-a7ba-c8822922c593>. (In Thai)
- Kaeokoed, R. (2014). *Tri-Party Collaboration on Solid Waste Management: A Comparative Study of Koh Chang, Trat and Ko Samet, Rayong*. Master Thesis for Political science, Ramkhamhaeng University. (In Thai)
- Kochang Municipality. (2019). *Local Development Plan (2018-2021)*. Retrieved from <http://www.govesite.com/kochang/content.php?cid=201607041123311pZnbkV>. (In Thai)
- Koh Chang Municipality (2020). *The amount of solid waste entered the waste sorting and disposal plant at Koh Chang Municipality in 2011-2020*. Koh Chang Municipality, Trat Province (Copy Print). (In Thai)
- Kochangtai Municipality. (2019). *Local Development plan (2018-2021)*. (Copy Print). (In Thai)
- Ministry of Tourism and Sports. (2018). *Statistic of border trade in Thailand 2017 (Classified by region and province)*. Retrieved from https://www.mots.go.th/more_news_new.php?cid=504. (In Thai)
- Ministry of Natural Resources and Environment. (2013). *Introduction of Sustainable Development*. Bangkok: Amarin Printing and Publishing Public Company. (In Thai)
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2016). *Sustainable Development Goals: SDGs*. Retrieved from <http://sdgs.nesdb.go.th/about>. (In Thai)
- Poboorn, C. (2017). *Environmental Assessment*. Bangkok: All in One Printing Company Limited. (In Thai)
- Prasartkul, P. (2012). Millennium Development Goals-MDGs. *Journal of Population and Social Issue on Mental Health*, 3(1), 1. Retrieved from <https://issuu.com/webmaking/docs/news3issue1>. (In Thai)
- SDG Research and Support Programme. (2018). *Goal 12: Responsible Consumption and Production*. Retrieved from <https://www.sdgmove.com/2016/10/07/goal-12-responsible-consumption-and-production/>. (In Thai)

- Secretariat Office of the Teachers' Council. (2009). Encyclopedia of Teacher Professions in The Celebrations on the Auspicious of His Majesty the King's 80th Birthday. Bangkok: Publisher of The Welfare Promotion Commission for Teachers and Educational Personnel. (In Thai)
- Siriaphanont, S. (2018). The Recyclable Waste Management: International Experiences and Applications for Thailand. *The National Defence College of Thailand Journal*, 60(1), 1 (In Thai)
- Vanapruk, P. (2019). *Phuket incinerator Master of Waste Management to the produce of electricity for the community*. Retrieved from <https://erc.kapook.com/article23.php>. (In Thai)

A Case Study of the Draft Act on Community Rights for the Management of Land and Natural Resources in the Form of Community Title Deed: A Case Study of Bottom-Up Policy Implementation

Suchanoot Phantaneeya

Faculty of Commerce and Management
Prince of Songkla University, Trang Campus
Thailand

Prut Yuanlae

Faculty of Commerce and Management
Prince of Songkla University, Trang Campus
Thailand

Thepyuda Fuakong

Faculty of Commerce and Management
Prince of Songkla University, Trang Campus Thailand

Abstract

This article addresses public policy paradigms from the mainstream top-down model to the new bottom-up model through a case study of the Draft Act on Community Rights for the Management of Land and Natural Resources in the form of Community Title Deed, which has been a long-standing issue of disputes and conflicts between the public sector and the people. This article also analyzes the consistency between the public policy paradigm and the draft act. The results reveal that the mobilization of civil-society groups and their affiliates are essential for public policy advocacy. The policy aims to solve the people's problems at a precise point, which results from people making recommendations to the government rather than waiting for government to implement policy as in the past. This form of policy mobilization is consistent with the new public policy paradigm based on the bottom-up model.

Keywords

Policy implementation, new public policy, community title deed

CORRESPONDING AUTHOR

Suchanoot Phantaneeya, Faculty of Commerce and Management, Prince of Songkla University, Trang Campus, Mueang Trang, Trang, 92000, Thailand. Email: suchanoot.p@psu.ac.th

© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มาจาก ฐานล่าง : กรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติ สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร ธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ.

สุชานุช พันธนิยะ

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง
ประเทศไทย

พฤต ยวนแหล

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง
ประเทศไทย

เทพยุดา เผื่อคง

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง
ประเทศไทย

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอกระบวนการทัศน์นโยบายสาธารณะจากฐานคติทางรัฐประศาสนศาสตร์ กระแสหลักซึ่งเป็นแบบบนลงล่าง ฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่แบบล่างขึ้นบน ผ่านกรณีศึกษารูปแบบการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมเพื่อขับเคลื่อนร่าง พ.ร.บ.สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ซึ่งเป็นประเด็นข้อพิพาทและสร้างความขัดแย้งที่ยืดเยื้อระหว่างภาครัฐกับประชาชนมาอย่างยาวนาน ตลอดจนวิเคราะห์ความสอดคล้องของกระบวนการทัศน์นโยบายสาธารณะ กับร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ผลจากการวิเคราะห์ พบว่า กลุ่มการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มองค์กรที่สำคัญที่มีช่วยผลักดันนโยบายสาธารณะให้เกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นนโยบายที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบของประชาชนได้อย่างตรงจุด ทั้งนี้ ร่าง พ.ร.บ. นี้ เป็นผลมาจากการที่ประชาชนได้ร่วมกันเสนอแนะแนวทางให้กับภาครัฐ แทนที่การรื้อรับนโยบายจากภาครัฐเหมือนอย่างในอดีต ซึ่งพลังในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในรูปแบบดังกล่าวมีความสอดคล้องกับกระบวนการทัศน์นโยบายสาธารณะแนวใหม่แบบล่างขึ้นบน

คำสำคัญ

การขับเคลื่อนนโยบาย, นโยบายสาธารณะแนวใหม่, โฉนดชุมชน

บทนำ

“พ.ศ. สองพันห้าร้อยสี่ ผู้ใหญ่ลีตีกลองประชุม
ชาวบ้านต่างมาชุมนุม มาประชุมที่บ้านผู้ใหญ่ลี
ต่อไปผู้ใหญ่ลีจะขอกว่า ถึงเรื่องราวที่ได้ประชุมมา
ทางการเขาสั่งมาให้ชานาเลี้ยงเปิดและสุกร
ฝ่ายตาสีหัวกลอน ถามว่าสุกรนั้นคืออะไร ผู้ใหญ่ลีลุกขึ้นตอบทันใด
สุกรนั้นไซ้ร คือ หมาน้อยธรรมดา...”

ผู้ประพันธ์ พิพัฒน์ บริบูรณ์ (อิง ชาวอีสาน)

เพลงผู้ใหญ่ลีได้รับเลือกเป็นเพลงลูกทุ่งดีเด่นจากงานกึ่งศตวรรษเพลงลูกทุ่งไทย ครั้งที่ 2 ประจำปี พ.ศ. 2534 เพลงผู้ใหญ่ลีเป็นเพลงลูกทุ่งเสียดสีสังคม ที่ขับร้องโดย ศักดิ์ศรี ศรีอักษร และโด่งดังในช่วงประมาณ พ.ศ. 2504 ในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการสื่อสารระหว่างข้าราชการกับชาวบ้านอย่างมีอารมณ์ขัน และทำให้มองเห็นภาพสะท้อนของการพัฒนาชุมชนและการบริหารบ้านเมืองที่มีลักษณะเป็นแบบบนลงล่าง (Top-down) นั่นคือการรณรงค์จากหน่วยงานของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งถือเป็นกรอบแนวคิดนโยบายสาธารณะในฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักหรือแบบดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับภาครัฐในฐานะเป็นตัวแสดงที่สำคัญ การบริหารบ้านเมืองเช่นนี้มองว่า นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจของรัฐบาลในการที่จะเลือกทำหรือไม่ทำกิจกรรมใด ๆ รวมถึงการกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ (Dye, 2005; Cochran & Malone, 2005) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีข้อจำกัด เนื่องจากมีฐานความคิดและการตัดสินใจอยู่ที่การรวมศูนย์อำนาจของรัฐสถาบันทางการเมือง และกระบวนการทางการเมืองในระบบตัวแทนหรือระบบที่เป็นทางการ และมีความสัมพันธ์กับหน่วยปฏิบัติและประชาชนในแนวคิด นั่นคือจากบนลงล่าง

เมื่อสภาพปัญหาสังคมในรัฐสมัยใหม่ได้ก่อตัวขึ้นซึ่งมีความหลากหลายของปัญหาและมีความซับซ้อนของระดับความสัมพันธ์ของปัญหา ส่งผลให้รูปแบบนโยบายสาธารณะในแนวทางดั้งเดิมไม่สามารถที่จะครอบคลุมถึงพลวัตทางสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ และผู้วิเคราะห์ทางเลือกนโยบายก็ไม่สามารถรับมือกับปัญหาและความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นได้ จึงทำให้เกิดฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ที่เน้นเรื่องการสร้างทางเลือกและการจัดการชีวิตสาธารณะในระดับท้องถิ่นชุมชนที่ต้องการชีวิตสาธารณะที่ดีขึ้นด้วยการจัดการชีวิตตัวเอง ดังที่ Denhardt (2007) ได้เสนอแนวคิดที่ว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณค่าหรืออุดมการณ์ โดยเฉพาะคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเรื่องประสิทธิภาพหรือผลผลิต การบริการสาธารณะแนวใหม่จึงเป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย (Value of Democracy) ความเป็นพลเมือง (Citizenship) และผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) มากขึ้นสำหรับประเทศไทยแล้วพลวัตทางสังคมที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมให้เปลี่ยนแปลงไปที่สำคัญ คือ การเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชนหรือภาคประชาสังคม

คำว่าประชาสังคม ปรากฏขึ้นในสังคมไทยราวกลางทศวรรษที่ 2520 และมีคำอื่น ๆ ที่ใช้ในความหมายเดียวกันคือภาคประชาชนและภาคพลเมือง ปรากฏการณ์ที่นำมาสู่การเมืองภาคประชาสังคมหรือการเมืองภาคประชาชนที่ชัดเจน คือ การเดินขบวนเรียกร้องของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นอย่าง

กว้างขวาง ช่วง ครม.สัญจรในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในช่วงปี พ.ศ. 2531 กับเกิดปัญหาทุจริต คอร์รัปชัน และการเคลื่อนไหวของสังคมในการตรวจสอบอำนาจ และกระแสการปฏิรูปทางการเมือง ในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 (ชนกกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์, 2559)

สำหรับกรณีศึกษาในบทความนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. (ต่อไปนี้จะเรียกว่า ร่าง พ.ร.บ. สิทธิชุมชนฯ) ซึ่งรายงานข้อเสนอของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้อธิบายว่า ที่มาของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นผลจากปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่ดินของรัฐทับซ้อนกับที่ดินทำกินของราษฎร และการกำหนดแนวเขตชุมชนที่ชัดเจน ซึ่งเป็นประเด็นข้อพิพาทและสร้างความขัดแย้งที่ยืดเยื้อระหว่างภาครัฐกับประชาชนมายาวนานตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2475 ทั้งนี้ ประเด็นข้อพิพาทดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการตรากฎหมายเพื่อใช้ประโยชน์จากป่า ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อสงวนและคุ้มครองป่าเพื่อประโยชน์ในด้านการสัมปทานไม้ และการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 โดยต่อมาได้มีการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตหวงห้ามที่ดิน ประเภทต่าง ๆ จากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินที่สงวนหวงห้าม ส่งผลให้ที่ดินของชุมชนและประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่มาก่อนที่รัฐจะออกประกาศเป็นที่สงวนหรือหวงห้าม ต้องตกเป็นที่ดินของรัฐตามกฎหมาย นอกจากนี้ การส่งเสริมให้ประชาชนขยายการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในเชิงพาณิชย์เพื่อการส่งออกเป็นหลัก ส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากที่ทำประโยชน์อยู่ในเขตที่ดินประเภทต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งแม้จะมีการแก้ไขด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิ แต่ก็พบว่าการดำเนินการดังกล่าวมีความล่าช้า เนื่องจากปัญหาข้อจำกัดด้านการบริหารภาครัฐ ทั้งในเรื่องโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ในการโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนขยายวงกว้างเพิ่มขึ้น ปัญหาที่กล่าวมาในช่วงต้นได้ส่งผลกระทบคือ ประชาชนถูกจับกุมดำเนินคดีทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง ประชาชนเกิดความไม่มั่นคงในที่ดินอยู่อาศัยและที่ทำกิน เกิดการล่มสลายของชุมชนอันเนื่องมาจากการถูกจำกัดการใช้ประโยชน์จากที่ดิน และเกิดการบุกรุกและการทำลายพื้นที่ป่าและทรัพยากรธรรมชาติมีแนวโน้มรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและความต้องการที่ทำกินสูงขึ้น ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน ภาคีเครือข่าย มาตลอดระยะเวลากว่า 30 ปี โดยเริ่มมีความชัดเจนตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายภาคประชาชนที่มีปัญหาที่ดินทั่วประเทศ

ถึงแม้ว่าในช่วงต้นปี พ.ศ. 2559 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้สรุปมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ว่า คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบร่างพระราชบัญญัติตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ และมีความคิดเห็นว่า ข้อเสนอแนวนโยบายนั้นมีการเสนอแนวทางการดำเนินการเช่นเดียวกับที่รัฐได้ดำเนินการในลักษณะกระจายการถือครองที่ดินและมอบสิทธิให้แก่ประชาชนซึ่งได้ดำเนินการมาแล้วหลายรูปแบบ และมีหน่วยงานเกี่ยวข้องจำนวนมาก จึงส่งผลให้เกิดการซ้ำซ้อนของภารกิจ ไม่มีเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดิน นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการระบุเนื้อหาและถ้อยคำบางส่วนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และอาจนำไปสู่ปัญหาในการตีความกฎหมาย ขณะเดียวกันการบัญญัติร่างพระราชบัญญัติอาจไม่ใช่วิธีการบริหารจัดการและแก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสม แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการปรับปรุง แก้ไข ยกเลิกระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนย่อมดีกว่าการ

บัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ ซึ่งทั้งหมดนี้ถือเป็นข้อสรุปของมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ.

สำหรับบทความวิชาการนี้ ผู้เขียนได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการเขียนบทความเพื่อ (1) นำเสนอกระบวนการทัศน์นโยบายสาธารณะจากฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักซึ่งเป็นแบบบนลงล่าง (Top-down) สู่ฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่แบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) (2) นำเสนอกรณีศึกษารูปแบบการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อน ร่าง พ.ร.บ. สิทธิชุมชนฯ และ (3) วิเคราะห์ความสอดคล้องของนโยบายสาธารณะที่มีฐานคติของรัฐบาลประศาสนศาสตร์แนวใหม่แบบล่างขึ้นบนกับร่าง พ.ร.บ. สิทธิชุมชนฯ เพื่อแสดงมุมมองของผู้เขียนต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบนพื้นฐานการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามฐานคติทางรัฐประศาสนศาสตร์

การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการทัศน์ของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะในฐานคติของรัฐบาลประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมหรือกระแสหลักจะเน้นกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยให้ความสำคัญไปที่รัฐ สถาบัน และกระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ และมีอำนาจการตัดสินใจในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ แบบรวมศูนย์ ตลอดจนมีการวิเคราะห์เพื่อหาทางเลือกนโยบายรวมถึงการประเมินผลลัพธ์ของนโยบายโดยผู้รู้ แต่ในบริบทของสังคมโลกาภิวัตน์ หรือรัฐสมัยใหม่สังคมจะมีลักษณะที่ซับซ้อนมากขึ้น กลุ่มคนมีความแตกต่างหลากหลายในการเลือกดำรงวิถีชีวิตรูปแบบชุมชนมีความแตกต่างและสะท้อนอัตลักษณ์ของตนเองที่ชัดเจนมากขึ้น จากปัญหาดังกล่าวทำให้บทบาทของรัฐในการจัดการประเด็นปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่หลากหลายของผู้คนในสังคมลดความสำคัญลง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่เกินความสามารถของนักเทคนิควิเคราะห์นโยบายที่จะวางแผนและจัดการประเด็นสาธารณะของสังคมที่เปลี่ยนแปลงและซับซ้อนมากขึ้นอย่างในสังคมปัจจุบัน ส่งผลให้ฐานคติของรัฐบาลประศาสนศาสตร์แนวใหม่ที่มุ่งเน้นในเรื่องการสร้างทางเลือกและการจัดการชีวิตสาธารณะในระดับท้องถิ่นชุมชนที่ผู้คนมุ่งสร้างชีวิตสาธารณะที่ดีขึ้นด้วยการจัดการชีวิตตัวเองเข้ามาแทนที่ ในประเด็นนี้ประภาส ปันตบแต่ง (2553) จึงได้อธิบายถึงกรอบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะใน 2 กรอบฐานคติด้วยกัน คือ (1) กรอบนโยบายสาธารณะในฐานคติของรัฐบาลประศาสนศาสตร์กระแสหลัก และ (2) ฐานคตินโยบายสาธารณะจากเบื้องล่าง ซึ่งสามารถอธิบายแต่ละฐานคติได้ดังนี้

จากบนลงล่าง : ฐานคตินโยบายสาธารณะกระแสหลัก

นโยบายสาธารณะในฐานคติของรัฐบาลประศาสนศาสตร์กระแสหลักหรือจากบนลงล่าง (Top-down) นี้ ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงไว้อย่างหลากหลาย อย่างเช่น Dye (2005) ในงานเขียนเรื่อง Understanding Public Policy เขาอธิบายว่า นโยบายสาธารณะคือกิจกรรมที่รัฐเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ นอกจากนี้ Cochran and Malone (2005) อธิบายว่า นโยบายสาธารณะ คือ การศึกษาการตัดสินใจของรัฐบาลและการกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ ขณะที่นักวิชาการไทยอย่าง ศุภชัย ยาวะประภาส (2555) ได้สรุปทัศนะร่วมของนักวิชาการไทยเกี่ยวกับการให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการดำเนินการหรือโครงการที่รัฐกำหนด เป็นเรื่องของการตัดสินใจและกระทำโดยรัฐทั้งปัจจุบันและอนาคต ซึ่งมีลักษณะเป็นวิธีการหรือทางเลือกที่จะ

ดำเนินการเพื่อที่จะบรรลุไปถึงเป้าหมาย จากแนวคิดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า การนิยามความหมายของนโยบายและนโยบายสาธารณะมุ่งให้ความสำคัญกับ “ภาครัฐ” ซึ่งเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่แสดงออกถึงภาวะการตัดสินใจที่จะเลือกกระทำ หรือไม่กระทำ ซึ่งล้วนแล้วส่งผลกระทบต่อสาธารณะทั้งสิ้น ขณะเดียวกันประภาส ปันตบแต่ง (2553) ได้อธิบายว่านโยบายสาธารณะในความหมายดังกล่าวได้เน้นสร้างนักเทคนิควิเคราะห์นโยบายในฐานะ “ผู้รู้” โดยหวังว่า “นักเทคนิค” จะวิเคราะห์เพื่อหาหนโยบายที่ดีที่สุดได้ ซึ่งจะนำไปสู่ชีวิตสาธารณะที่ดีของผู้คนในสังคม ฐานคิดนโยบายสาธารณะเช่นนี้จึงมีลักษณะรวมศูนย์การจัดการอยู่ที่รัฐ สถาบันทางการเมือง และกระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ เรียกว่าเป็นการมอบอำนาจสิทธิขาดในการจัดการชีวิตสาธารณะให้แก่รัฐ

โดยสรุปแล้ว นโยบายสาธารณะในฐานคิดของรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักหรือจากบนลงล่าง จะให้ความสำคัญกับภาครัฐ ซึ่งเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการตัดสินใจในนโยบาย ขณะที่กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติก็วิเคราะห์เริ่มต้นมาจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง โดยแนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลจากการวิเคราะห์ระบบ ซึ่งเน้นที่กล่องดำที่อยู่ตรงกลาง และถือว่านโยบายมีผลต่อผลลัพธ์โดยตรง การศึกษาตามแนวทางนี้จะมองว่านโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (Inputs) และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (Outputs) เพราะเหตุนี้แนวทางการศึกษานี้จึงให้ความสำคัญกับเรื่องการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะในแนวคิดจากบนลงล่างก็มีจุดอ่อนในบางประการ เช่น มักคิดว่าผู้กำหนดนโยบายสามารถควบคุมกระบวนการที่ทำให้เกิดผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ แต่ Elmore (1982) อธิบายว่าความคิดนี้ไม่เป็นจริง แต่กลับเป็นเพียงความเชื่อของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และการวิเคราะห์นโยบายสมัยดั้งเดิม ซึ่งเขาเรียกว่า “การโกหกของคนชั้นสูง” (Noble Lie) กล่าวคือ ผู้บริหารอ้างความชอบธรรมว่าตนได้รับมอบอำนาจและถูกควบคุมจากผู้กำหนดนโยบายที่เป็นนักการเมืองหรือมาจากการแต่งตั้ง ขณะเดียวกันก็ถูกวิพากษ์ว่าเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นแบบเส้นตรงจากบนลงล่าง ผู้คนเข้ามามีส่วนร่วมก็เพียงเพื่อเข้ามารับผลประโยชน์จากบริการที่รัฐจัดหาให้ในลักษณะของคำประกาศนโยบาย (ประภาส ปันตบแต่ง, 2553)

จากล่างขึ้นบน : ฐานคิดนโยบายสาธารณะแนวใหม่

จากความเป็นรัฐสมัยใหม่ซึ่งสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น ก่อให้เกิดรูปแบบปัญหาที่มีความแตกต่างหลากหลาย ด้วยเหตุนี้บทบาทของรัฐและระบบการเมืองแบบดั้งเดิมที่กระบวนการนโยบายสาธารณะมีจุดเน้นอยู่ที่ความเป็นสถาบันแห่งรัฐ และกระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ การตัดสินใจในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ และการวิเคราะห์หาทางเลือกนโยบายที่ดี รวมทั้งการประเมินผลลัพธ์ของนโยบายโดยผู้รู้ นักเทคนิควิเคราะห์นโยบายจึงไม่เพียงพอหรือเกินความสามารถที่จะจัดการปัญหาสาธารณะของสังคมที่เปลี่ยนแปลงและซับซ้อนมากขึ้นได้ ส่งผลให้เกิดฐานคิดของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ที่เน้นเรื่องการสร้างทางเลือกและการจัดการชีวิตสาธารณะในระดับท้องถิ่นชุมชนที่ต้องการชีวิตสาธารณะที่ดีขึ้นด้วยการจัดการชีวิตตัวเอง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Denhardt (2007) ที่ได้เสนอแนวคิดในงานเขียนเรื่อง The New Public Service: Serving, not Steering ว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณค่าหรืออุดมการณ์ โดยเฉพาะคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเรื่องประสิทธิภาพหรือผลิตภาพ การบริการสาธารณะแนวใหม่จึงเป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย (Value of democracy) ความ

เป็นพลเมือง (Citizenship) และผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ขณะที่ Stivers (1990) ได้อธิบายความคำว่า Active Citizenship ไว้ในงานเขียนเรื่อง Active Citizenship and Public Administration ว่า พลเมืองถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารรัฐที่มีประสิทธิภาพ การแลกเปลี่ยนคุณค่า และผลประโยชน์สาธารณะร่วมกันของพลเมืองและรัฐเป็นสิ่งจำเป็น ผลประโยชน์สาธารณะเป็นของประชาชนไม่ใช่การกำหนดจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว สังคมต้องเรียนรู้ร่วมกันที่จะพัฒนา โดยตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของพลเมือง ซึ่งจะสามารถรับมือกับปัญหาและความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้นจะเห็นได้จากข้อจำกัดของกระบวนทัศน์กระแสหลัก (Dominant Paradigm) ที่นำวิธีคิดกระบวนกรแบบวิทยาศาสตร์มาปรับใช้กับองค์กรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพได้ประสบกับปัญหาและกระแสความคิดเห็นที่แตกต่างจึงนำไปสู่กระบวนทัศน์ทางเลือก (Alternative Paradigm) ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองมากขึ้น (Degeling & Colebatch, 1993) ซึ่งแน่นอนว่าแนวคิดนี้ได้ถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นสำคัญและวัตถุประสงค์หลักของการจัดการภาครัฐและการดำเนินการทางด้านนโยบายสาธารณะในปัจจุบัน

จากบริบททางเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเหล่านี้ นำมาสู่การตั้งคำถามและการเรียกร้องให้ทบทวนแนวทางการวิเคราะห์นโยบายแบบเส้นตรงหรือบนลงล่างที่แข็งตัว และกลไกทางการเมืองที่เป็นทางการ และปรับเปลี่ยนเป็นการวิเคราะห์นโยบายแบบถกแถลงปรึกษาหารือ (Deliberative Policy Analysis) ซึ่งเปลี่ยนนิยามความหมายของนโยบายสาธารณะจากที่เป็น “คำประกาศของรัฐ” มาสู่ “ทิศทางและความมุ่งหวังของชุมชน/สังคม” เสมือนหนึ่งอุดมการณ์ของสังคมที่มาจากสาธารณะ เกิดจากการกำหนดแนวทางแห่งชีวิตสาธารณะของผู้คนในสังคมเอง พื้นที่การวิเคราะห์ของนโยบายสาธารณะเช่นนี้จึงขยายจากพื้นที่ทางการเมืองมาสู่พื้นที่ทางสังคมหรือปริบทสาธารณะ ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการสนทนาปรึกษาหารือ หรือถกแถลงของผู้คนในชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องราวในชีวิตของตนเอง ภายใต้ความมุ่งหวังต้องการแสวงหาสังคมและชีวิตที่ดี ซึ่งเป็นพลวัตของกระบวนการเรียนรู้ภายในพื้นที่สาธารณะมากกว่าภาพการกำหนดนโยบายโดยนักเทคนิควิเคราะห์นโยบาย หรือการระดมกลุ่มก้อนของผู้คนเพื่อเข้ามาผลักดันให้รัฐออกคำประกาศนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ ภายใต้เหตุผลที่ว่าเพื่อชีวิตสาธารณะที่ดีของผู้คนในสังคม (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2553)

ดังนั้น จากการศึกษานโยบายสาธารณะในฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักหรือจากบนลงล่างและฐานคตินโยบายสาธารณะจากล่างขึ้นบน ผู้เขียนสรุปได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะในฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักหรือจากบนลงล่างมีจุดเน้นการนิยามความหมายของนโยบายและนโยบายสาธารณะไปที่การให้ความสำคัญกับภาครัฐ ซึ่งเป็นตัวแสดงที่สำคัญในกระบวนการการตัดสินใจที่จะเลือกกระทำ หรือไม่กระทำ กล่าวคือ มีลักษณะรวมศูนย์การจัดการอยู่ที่รัฐ สถาบันทางการเมือง และกระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ ตลอดจนได้เน้นสร้างนักเทคนิควิเคราะห์นโยบายในฐาน “ผู้รู้” โดยหวังว่าเขาเหล่านั้นจะเป็นเสมือน “นักเทคนิค” ที่สามารถวิเคราะห์ปัญหาและศึกษาทางเลือกเพื่อหานโยบายที่ดีที่สุดได้ ซึ่งจะนำไปสู่ชีวิตสาธารณะที่ดีของผู้คนในสังคม โดยเน้นการวัดผลสำเร็จของนโยบายจากความสำเร็จสอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ภาครัฐได้กำหนดไว้ เน้นความคุ้มค่า และความมีประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยการดำเนินการตามหลักบริหารที่เป็นขั้นตอน ยึดกฎระเบียบและอำนาจตามสายการบังคับบัญชาเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะในฐานคติของรัฐ

ประวัติศาสตร์กระแสหลักนี้ได้ถูกวิพากษ์ว่าเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นแบบเส้นตรงจากบนลงล่าง ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมก็เพียงเพื่อเข้ามารับผลประโยชน์จากบริการที่รัฐจัดหาให้ในลักษณะของคำประกาศนโยบายเท่านั้น ขณะที่นโยบายสาธารณะในฐานคิดนโยบายสาธารณะจากล่างขึ้นบน ได้นำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มาใช้ โดยให้ความสำคัญกับเรื่องคุณค่าหรืออุดมการณ์ โดยเฉพาะคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเรื่องประสิทธิภาพหรือผลิภาพ ตลอดจนให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองและผลประโยชน์สาธารณะ โดยมองว่าพลเมืองเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารรัฐที่มีประสิทธิภาพ การแลกเปลี่ยนคุณค่าและผลประโยชน์สาธารณะร่วมกันของพลเมืองและรัฐเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น และเชื่อว่าผลประโยชน์สาธารณะเป็นของประชาชนไม่ใช่การกำหนดจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียวแต่สังคมต้องเรียนรู้ร่วมกันที่จะพัฒนา

กรณีศึกษา ร่าง พ.ร.บ. สิทธิชุมชน

จากการศึกษารายงานข้อเสนอเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) พบว่า ที่มาของการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. สิทธิชุมชนฯ นี้ เป็นผลจากปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่ดินของรัฐทับซ้อนกับที่ทำกินของราษฎร และการกำหนดแนวเขตชุมชนที่ขาดความชัดเจน เป็นปัญหาข้อพิพาทและสร้างความขัดแย้งที่ยืดเยื้อระหว่างภาครัฐกับประชาชนมายาวนานตั้งแต่ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2475 ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสาเหตุ 2 ประการ คือ *ประการแรก* การตรากฎหมายเพื่อใช้ประโยชน์จากป่า ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อสงวนและคุ้มครองป่าเพื่อประโยชน์ในด้านการสัมปทานไม้ และการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งได้มีการนิยามให้ “ป่า” คือ ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลได้มาตาม กฎหมายที่ดิน ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เขตหวงห้ามที่ดินประเภทต่าง ๆ เช่น ที่ดินทหาร ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ราชพัสดุ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ จากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินที่สงวนหวงห้าม และการที่มีได้กันเขตที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยของชุมชนออกจากเขตป่า ส่งผลทำให้ที่ดินของชุมชนและประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่มา ก่อนในเขตป่าเขตกเป็นที่ดินของรัฐตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง และ *ประการที่สอง* จากนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนขยายการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในเชิงพาณิชย์เพื่อการส่งออกเป็นหลัก ซึ่งจากสถานการณ์ดังกล่าวเมื่อมีการพิจารณาเพื่อพิสูจน์สิทธิและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน พบว่า มีประชาชนจำนวนมากที่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในเขตที่ดินประเภทต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งได้มีการแก้ไขด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิ แต่ก็พบว่าการดำเนินการดังกล่าวมีความล่าช้า เนื่องจากปัญหาข้อจำกัดด้านโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ในการโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนขยายวงกว้างเพิ่มขึ้น

ปัญหาที่กล่าวมาในข้างต้นได้ส่งผลกระทบใน 4 ประเด็นหลักด้วยกัน คือ (1) ประชาชนถูกจับกุมดำเนินคดีทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง (2) ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในที่ดินอยู่อาศัยและที่ทำกิน (3) เกิดการล่มสลายของชุมชนอันเนื่องมาจากการถูกจำกัดการใช้ประโยชน์จากที่ดินซึ่งส่งผลต่อการดำเนินชีวิตและเป็นปัญหาสังคมตามมา และ (4) การบุกรุกและการทำลายพื้นที่ป่าและทรัพยากรธรรมชาติมีแนวโน้ม

รุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและความต้องการที่ทำกินสูงขึ้น ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวกของภาคประชาชน ภาคีเครือข่าย มาตลอดระยะเวลากว่า 30 ปี ซึ่งสรุปได้ดังนี้

การเคลื่อนไหวกของภาคประชาชนและภาคีเครือข่าย

จากปัญหาข้างต้น ได้ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวกของภาคประชาชนและภาคีเครือข่ายที่ต้องการแก้ไขปัญหการใช้ประโยชน์จากที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนมาตลอดระยะเวลากว่า 30 ปี โดยการเคลื่อนไหวกของภาคประชาชนเพื่อให้ชุมชนได้มีบทบาทในการจัดการที่ดินและมีที่ทำกินเป็นของตนเอง โดยการรวมกลุ่มดังกล่าวมีความชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 เรื่อยมา ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

ปี พ.ศ. 2529 เป็นการรวมตัวของเครือข่ายชุมชนแออัดในเขตเมือง โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง

ปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้ตั้งสำนักพัฒนาชุมชนเมือง ภายใต้การเคหะแห่งชาติ ตลอดจนมีการตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งเป็นผลมาจากการรวมตัวของสมาชิกเกษตรกรทั่วทุกภาค เครือข่ายเหล่านี้ได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางจนรวมตัวกันเป็นสมัชชาคนจน

ปี พ.ศ. 2538 กลุ่มสมัชชาคนจนได้ร่วมกันยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหที่ดินทำกิน การรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ปี พ.ศ. 2553 มีการก่อตั้งขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส : P-move) ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายภาคประชาชนที่ปัญหาที่ดินทั่วประเทศ

ปี พ.ศ. 2554 เครือข่ายภาคประชาชนได้เสนอประเด็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม เพื่อเป็นมติสมัชชาปฏิรูปครั้งที่หนึ่ง ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การเคารพสิทธิของประชาชนและของชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อกำหนดกลไกในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้รับประโยชน์จากที่ดิน การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยให้การรับรองสถานภาพการเข้าอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ของรัฐที่มีข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบันด้วยการออกโฉนดชุมชน และสนับสนุนกระบวนการทำโฉนดชุมชนด้วยการให้ชุมชนท้องถิ่นและรัฐร่วมดำเนินการและให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนโดยเร็ว

ปี พ.ศ. 2555 มีมติสมัชชาปฏิรูปครั้งที่สอง ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การรับรองสิทธิในการจัดการที่ดินของชุมชนรวมถึงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ให้รับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการที่ดิน และให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนแทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

จากมติสมัชชาปฏิรูปทั้ง 2 ครั้ง ได้มีกระบวนการติดตามการดำเนินงานตามมติสมัชชาปฏิรูปที่ดิน โดยเครือข่ายภาคประชาชนร่วมกับนักวิชาการด้านที่ดิน ได้ร่วมกันยกร่างกฎหมายด้านที่ดิน 3 ฉบับ คือ ร่าง พ.ร.บ.โฉนดชุมชน พ.ศ. ร่าง พ.ร.บ.ธนาคารที่ดิน พ.ศ. และร่าง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ทั้งนี้ จากปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ และประชาชนกับเอกชนเรื่องที่ดินอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น ประชาชนคนยากไร้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จึงมีข้อเสนอให้มีการยกระดับกฎกระทรวงเรื่องกองทุนยุติธรรม มาเป็น ร่าง พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม พ.ศ. โดยมีจุดประสงค์ เพื่อให้ประชาชนคนยากไร้ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นธรรม

อีกฉบับหนึ่ง ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีหน่วยงานและองค์กรภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อ การแก้ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย ประกอบด้วยหน่วยงานราชการประมาณ 15 หน่วยงาน และ องค์กรเครือข่ายภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องอีกประมาณ 15 องค์กร

ผลจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากว่า 30 ปี ได้ข้อสรุปว่า ประการแรก รัฐควรยอมรับสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและ ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน ประการที่สอง ปรับปรุงกลไกและรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรจากเดิมรวม ศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการไว้กับหน่วยงานรัฐเป็นหลัก ไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรในรูปแบบ “การจัดการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource)” โดยการมอบสิทธิให้ชุมชนไปจัดการในรูปแบบ สิทธิร่วม (Collective Rights) และรัฐควรปรับเปลี่ยนบทบาทไปทำหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไข กติกา และกำกับ ติดตาม ควบคุมการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปตามข้อตกลง และประการที่สาม ยกระดับ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2555 เป็นพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนใน การจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหาร จัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนในเขตที่ดินของรัฐต่อไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ออนไลน์)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากว่าจะเป็น ร่าง พ.ร.บ.สิทธิชุมชนฯ ได้นั้น กลุ่มการเคลื่อนไหวของภาค ประชาชนและภาคีเครือข่ายล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มองค์กรที่สำคัญที่ช่วยผลักดันนโยบายสาธารณะให้ เกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นนโยบายที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบที่ประชาชนได้รับอย่างตรงจุด ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผลมาจากการที่ประชาชนได้ร่วมกันเสนอแนะแนวทางให้กับภาครัฐ แทนที่การรอรับ นโยบายจากภาครัฐเหมือนอย่างในอดีตที่ผ่านมา

ผลจากการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มาจากฐานล่าง

บทสรุปของนโยบาย

จากปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่ดินของรัฐทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของราษฎร และการ กำหนดแนวเขตชุมชนที่ขาดความชัดเจน ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาข้อพิพาทที่ยืดเยื้อระหว่างภาครัฐกับ ประชาชนมาอย่างยาวนาน และได้ส่งผลทำให้ที่ดินของชุมชนและประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่มาก่อน ในเขตพื้นที่ดังกล่าวต้องตกเป็นที่ดินของรัฐตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง จากปัญหาดังกล่าวได้มีการแก้ไข ด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิ แต่ก็พบว่า การดำเนินการดังกล่าวมีความล่าช้า เนื่องจากปัญหาข้อจำกัด ด้านโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ในการโยกย้ายประชาชนออกจาก พื้นที่อนุรักษ์ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนขยายวงกว้างเพิ่มขึ้น และส่งผลให้ ประชาชนถูกจับกุมดำเนินคดีทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในที่ดินอยู่อาศัยและที่ ทำกินตลอดจนเกิดการล่มสลายของชุมชนและมีการบุกรุกและการทำลายพื้นที่ป่าและ ทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากการเพิ่มขึ้นของประชากร ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดการ เคลื่อนไหวของภาคประชาชน ภาคีเครือข่าย มาตลอดระยะเวลากว่า 30 ปี

การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนและภาคีเครือข่ายที่ต้องการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์จาก ที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนเริ่มมีความชัดเจนมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2529 ซึ่งเริ่มต้นจากการรวมตัวของ

เครือข่ายชุมชนแออัดในเขตเมือง การรวมตัวของสมาชิกเกษตรกรทั่วทุกภาค และได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางจนรวมตัวกันเป็นสมาชิคนจน โดยกลุ่มสมาชิคนจนได้รวมกันยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน การรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการก่อตั้งขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส : P-move) ซึ่งเป็นเครือข่ายภาคประชาชนที่มีปัญหาที่ดินทั่วประเทศ ซึ่งผลจากการเคลื่อนไหวดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวนโยบายของรัฐ และได้ข้อสรุปว่ารัฐควรยอมรับสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนปรับปรุงกลไกและรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรจากเดิมรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการไว้กับหน่วยงานรัฐเป็นหลัก ไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรในรูปแบบ “การจัดการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource)” โดยการมอบสิทธิให้ชุมชนไปจัดการในรูปแบบสิทธิรวม (Collective Rights) และรัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทไปทำหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไข กติกา และกำกับ ติดตาม ควบคุมการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปตามข้อตกลง รวมถึงยกระดับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2555 เป็น พ.ร.บ.สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ... เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนในเขตที่ดินของรัฐต่อไป

อย่างไรก็ตาม ช่วงต้นปี พ.ศ. 2559 คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ว่าข้อเสนอแนะนโยบายนั้นมีการเสนอแนะแนวทางการดำเนินการเช่นเดียวกับที่รัฐได้ดำเนินการในลักษณะกระจายการถือครองที่ดินและมอบสิทธิให้แก่ประชาชนที่ได้ดำเนินการมาแล้วหลายรูปแบบ ซึ่งมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดการซ้ำซ้อนของภารกิจนอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการระบุเนื้อหาและถ้อยคำบางส่วนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และอาจนำไปสู่ปัญหาในการตีความกฎหมาย ขณะเดียวกัน การบัญญัติร่าง พ.ร.บ. อาจไม่ใช่วิธีการบริหารจัดการและแก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสม แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการปรับปรุง แก้ไข ยกเลิก ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนย่อมดีกว่าการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่

บทวิเคราะห์ : นโยบายฯ กับฐานคิดนโยบายสาธารณะแนวใหม่จากล่างขึ้นบน

นับตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา จากการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาลไทยที่มีลักษณะตัวแบบที่กำหนดโดยกลุ่มชนชั้นนำ (Elite Model) โดยเฉพาะตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ดังที่สะท้อนสภาพสังคมให้เห็นในบทเพลงผู้ใหญ่ลีบ ซึ่ง เป็นผลจากการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจมาใช้เป็นฉบับแรก การกำหนดนโยบายของรัฐบาลก็มุ่งเป้าไปที่การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจที่มีลักษณะของการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ และนำมาสู่การออกแบบนโยบายการพัฒนาประเทศที่มีผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เน้นการขยายตัวของการส่งออก ผลักดันให้ประชาชนเร่งผลิตสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกในเชิงพาณิชย์ ส่งผลให้เกิดความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและการขยายตัวของประชากร ขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัด และการจัดการที่ไม่เหมาะสมได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา รัฐจึงได้แก้ไขปัญหาโดยการกำหนดเขตอนุรักษ์ที่ดินของรัฐเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวส่งผลให้เกิดความทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของราษฎร ซึ่งเป็นข้อขัดแย้งที่ยืดเยื้อมานาน เนื่องจากความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินที่สงวนห้าม และการไม่ได้กันเขตที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของชุมชนออกจากเขตป่า ส่งผลให้ที่ดินของชุมชนและประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่มาก่อนที่รัฐจะออกประกาศเป็นที่สงวนหรือหวงห้ามต้องตกเป็นของรัฐ รวมถึงการโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์ทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนขยายวงกว้างมากขึ้น เมื่อการแก้ไขปัญหาและทัศนคติในการแก้ไขปัญหาของภาครัฐยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ จึงเกิดการรวมตัวกันของกลุ่มประชาสังคมและเครือข่ายต่าง ๆ เช่น เครือข่ายชุมชนแออัดในเขตเมือง กลุ่มสมัชชาเกษตรกร กลุ่มสมัชชาคนจน การก่อตั้งขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส : P-move) และเครือข่ายภาคประชาชนอื่น ๆ ได้แสดงตัวตนและเกิดการรวมตัวขึ้นเพื่อเรียกร้องและขับเคลื่อนให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาและเคลื่อนไหวผลักดันให้เป็นประเด็นสาธารณะเพื่อให้เกิดนโยบายที่ตอบสนองและแก้ปัญหาโดยคำนึงถึงสิทธิพลเมืองและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

การเคลื่อนไหวของกลุ่มดังกล่าวซึ่งเป็นผู้เผชิญและประสบกับปัญหาด้วยตัวเอง ได้เริ่มก่อตัวอย่างชัดเจนในปี พ.ศ. 2529 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าการขับเคลื่อนของกลุ่มคนและเครือข่ายดังกล่าว นับได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมพัฒนานโยบายสาธารณะและเป็นแนวทางการก่อรูปนโยบายสาธารณะที่มีกระบวนการการขับเคลื่อนที่มาจากฐานล่างอย่างชัดเจน ตลอดจนเห็นว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนดังกล่าวมีลักษณะของความเป็น “Active Citizenship” อย่างที่ Stivers (1990) ได้อธิบายไว้ว่า พลเมืองถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารรัฐที่มีประสิทธิภาพ การแลกเปลี่ยนคุณค่า และผลประโยชน์สาธารณะร่วมกันของพลเมืองและรัฐเป็นสิ่งจำเป็น ผลประโยชน์สาธารณะเป็นของประชาชนไม่ใช่การกำหนดจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว สังคมต้องเรียนรู้ร่วมกันที่จะพัฒนา โดยตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของพลเมือง ซึ่งจะสามารถรับมือกับปัญหาและความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นได้ เช่นเดียวกับ Degeling and Colebatch (1993) ที่สนับสนุนและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในประเด็นนโยบายสาธารณะมากขึ้น นอกจากนี้ผู้เขียนยังเห็นว่า เครือข่ายทางสังคมดังกล่าวมีพลังในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะจากล่างขึ้นบน ซึ่งจะเห็นได้จากยุทธวิธีที่เน้นการจัดตั้ง เน้นการรวมกลุ่ม รวมตัวเพื่อสร้างพลัง และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการขับเคลื่อนนโยบายและไม่ผูกขาดอยู่ที่ภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวอย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ชนกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์. (2559). การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจากฐานล่าง : กรณีศึกษา การณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ. วารสารการเมืองการปกครอง. 6(1), 328-344.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2553). การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยภาคประชาชน. สืบค้นจาก www.polpacon7.ru.ac.th.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2555). นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นของไทย. กรุงเทพฯ: จุฑาทอง.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 28 : การปฏิรูประบบเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง : สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parcy/054.pdf.

ภาษาอังกฤษ

- Cochran, C. L., & Malone, E. F. (2005). *Public policy: Perspectives and Choices* (3rd Ed.) London: Lynne Rienner.
- Degeling, P., & Colebatch, H. (1993). Structure and action as constructs in the practice of public administration. In M. Hill (Ed.), *The Policy Process: A Reader* (pp. 349-361). Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service: Serving, not steering*. New York and London: M.E. Sharpe.
- Dye, T. R. (2005) *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Education.
- Elmore, R. R. (1982). Backward mapping: Implementation process and policy decision. In W. William (Ed.) *Studying implementation: Methodological and administrative Issues*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Stivers, C. (1990). Active citizenship and public administration. In G. L. Wamsley (Ed.), *Refunding public administration* (pp. 246-273). California: Sage Publication.

Translated References

- Phundeamvong, C. (2016). Bottom-up Policy Advocacy: The case of People's Policy Proposal Advocating Four Laws for the Poor. *Journal of Politics and Governance*, 6(1), 328-344. (In Thai)
- Pintobtang, P. (2010). *Driving Public Policy by Public Sector*. Retrieved from www.polpacon7.ru.ac.th. (In Thai)
- The Secretariat of the House of Representative. (2015). *National Reform Council, Term 28: System reform for strengthening communities: Community rights in land and natural resources management*. Retrieved from https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parcy/054.pdf. (In Thai)
- Yavaprabhas, S. (2012). *Public Policy at the Local Administration Level*. Bangkok: Judtong. (In Thai)

Editorial Criteria

The criteria for publication of research and review manuscripts in LAJ are that they have:

- Novelty primarily in terms of empirical findings but LAJ welcomes theoretical discussions;
- Groundbreaking or rigorous methodology and research design; or
- Discovery of administrative innovation that would potentially benefit the society.

In addition, manuscripts should have the following qualifications:

- Writing quality.
- Presentation quality. Theoretical frameworks and empirical findings should be clear, adequate, and well-structured.
- The submission has not been previously published, nor under condition for publication elsewhere.

Research and Review Articles

A research or review manuscript should be no longer than 15 A4-pages (approximately 5,000-6,000 words) and should have the following components:

- Title page
 - Manuscript title
 - Names, positions, and affiliations of all authors. The corresponding author should provide contact information, especially email address.
 - Abstract. Please write a concise abstract (approximately 250 words) and provide three to five keywords.
- Main text
 - Introduction
 - Objective
 - Theory and/or prior studies
 - Hypothesis (optional)
 - Conceptual framework
 - Methods
 - Findings
 - Conclusion and discussion
 - Acknowledgement (optional)
 - References

Book Reviews

A book review should be no longer than 10 pages (approximately 3,500-4,000 words). A book review should include the book's basic information—i.e. title, location, publisher, year of publication, and total page number.

Reference

References should be prepared according to the Publication Manual of the American Psychological Association (6th edition). References in a language other than English should also be translated to English. Translated references should be grouped and placed in a separate reference list dubbed "Translated References". For each translated reference, a designation "(In Language)" should be added at the end.

Submission

LAJ operates an online submission system that allows authors to submit manuscripts online and track their progress via a web interface. All manuscripts must be submitted via the online submission system at www.localadminjournal.com. Manuscript style, templates, and submission guidelines are also available on the LAJ website.

Publication Charges

There are no submission fees, publication fees, or page charges for LAJ.

Copyright Notice

The copyright of all articles published in the Local Administration Journal is owned by the College of Local Administration, Khon Kaen University.

Local Administration Journal

วารสารการบริหารท้องถิ่น

RESEARCH ARTICLES

Land Conflicts in Emerging Suburban Areas 319

in Viet Nam: Causes and Effects

Huyen Thanh Do

The Impact of Digital Transformation 347

on Local Administrative Organizations' Public Service Development

Nunta Bootnoi, Suthira Thipwiwatpotjana, and Kanchana Khuma

Guidelines for Human Resource Management 363

of Generation X: A Case Study of an Agricultural Housewife Community Enterprise

Pensri Chirinang, Somporn Fuangchan, Arun Raktham, and Nachphol Nilnopkoon

Waste Management According to the Sustainable 379

Development Goal 12: A Case Study of Chang Island in Trat Province

Patteera Srisung and Chutarat Chompunth

ACADEMIC ARTICLE

A Case Study of the Draft Act on Community Rights 401

for the Management of Land and Natural Resources in the Form of Community Title Deed: A Case Study of Bottom-Up Policy Implementation

Suchanoot Phantaneeya, Prut Yuanlae and Thepyuda Fuakong



**COLA
KKU**

College of Local Administration, Khon Kaen University
123 Mittraphap Road, Khon Kaen 40002 Thailand
cola.laj@gmail.com www.localadminjournal.com