



Local วารสารการบริหารท้องถิ่น Administration Journal

Volume 14 • Number 1 • January – March 2021
ISSN (Print) 1906-103X • ISSN (Online) 2730-1834
www.localadminjournal.com



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.

Contents

RESEARCH ARTICLES

- Financial Education Program Evaluation: The Situation in Vietnam** **1**
Tue Dang Nguyen
- Analyses of Hotel Tax Revenue Potentials:
A Case of Provincial Administrative Organizations** **19**
Weerasak Krueathep and Siwaporn Chaicharoen
- Awareness of Temporary Traffic Signs and Cellular Data Usage
on Smart Phone: Ideas for Digital Safety Management** **37**
Narongdet Mahasirikul and Preenithi Akson
- Conflict Management by Government Officials in Subdistrict Administrative
Organizations in Trang Province** **53**
Pradthana Leekpai and Thepyuda Fuakong
- Strengthening Networks for Urban Development, Creative Arts,
and Tourism in the Lanna Region** **69**
Phramaha Kraisorn Sanvong, Phramaha Attaphon Kongtan, Pha Naruepan
Somcharoen, and Pinpinat Lueangphithak
- Public Participation Process in the Implementation of a Development
Project: A Case Study of Metro Industrial Estate Park Project,
Prachin Buri Province** **83**
Chutarat Chompunth

สารบัญ

บทความวิจัย

Financial Education Program Evaluation: The Situation in Vietnam 1

Tue Dang Nguyen

การวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนารายได้ท้องถิ่น : 19

กรณีค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรม
วีระศักดิ์ เครือเทพ และศิวาภรณ์ ไชยเจริญ

การตระหนักรู้เกี่ยวกับป้ายจราจรชั่วคราวกับการใช้งานเซลล์ูลาร์ดาตา 37

บนสมาร์ทโฟน : แนวคิดสำหรับการจัดการความปลอดภัยในรูปแบบดิจิทัล
ณรงค์เดช มหาศิริกุล และพีรณิธิ อักษร

การจัดการความขัดแย้งของข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตรัง 53

ปรารธนา หลีกภัย และเทพยุดา เผื่อคง

การเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวใน 69

กลุ่มจังหวัดล้านนา

พระมหาไกรสร แสงวงศ์, พระมหาอรรถพล คงตัน, พระนฤพันธ์ สมเจริญ,
และปิ่นปิ่นท์ เหลืองพิทักษ์

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ : 83

กรณีศึกษาโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค จังหวัด
ปราจีนบุรี

จุฑารัตน์ ชมพันธุ์

Financial Education Program Evaluation: The Situation in Vietnam

Tue Dang Nguyen

School of Economics and Management
Hanoi University of Science and Technology
Vietnam

Abstract

Financial education is an important instrument for the government to promote financial inclusion so that all citizens, especially people in the disadvantaged groups, are not left behind in approaching and using financial products and services. This paper seeks to give a preliminary assessment to answer two research questions: (1) How were financial education programs evaluated; and (2) Do financial education programs in Vietnam help improve financial literacy and financial products and service usage. This paper also presents evaluation frameworks and discusses the problems in financial education evaluation based on the findings. The author proposes policy recommendations to improve the evaluation of financial education programs.

Keywords

financial education, evaluation, financial inclusion, Vietnam

CORRESPONDING AUTHOR

Tue Dang Nguyen, School of Economics and Management, Hanoi University of Science and Technology, 1 Dai Co Viet, Hai Ba Trung District, Hanoi, 10000, Vietnam.

Email: nguyendangtue@gmail.com; tue.nguyendang@hust.edu.vn

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

Introduction

In Vietnam, financial inclusion is considered an important government target. The Prime Minister approved the National Comprehensive Financial Strategy up to 2025, with an orientation to 2030 in Decision No. 149 / QĐ-TTg on January 22, 2020. Financial education was considered an important instrument to successfully implement the National Comprehensive Financial Strategy. Financial education programs include any program that addresses an individual's knowledge, attitudes, and behavior toward financial topics and concepts.

Over the past decade, there has been a dramatic increase in the development and delivery of financial education programs in Vietnam. Many public and private entities engaged in personal financial education including community organizations, businesses, universities, commercial banks, the State Bank of Vietnam, the Deposit Insurance Corporation, and Vietnam Television. A list of agencies providing financial education programs or initiatives related to financial education can be found in the Appendix. Some programs for improving personal financial literacy addressed topics such as budgeting, saving, and credit management. Other programs were offered by financial products and services providers by giving specific training in financial product and service usage. The energy and resources devoted to improving Vietnamese people's financial literacy through financial education programs were substantial. However, the impending challenge to educators, researchers, and policy makers is the impact of these efforts. In Vietnam, this question is also very important to answer relevant policy questions about measures to be undertaken to promote some financial activities. For example, would financial education programs be a suitable policy to improve retirement activities of teachers in the context of changes in both the retirement and education systems.

The question becomes even more important when the impact of financial education programs worldwide on financial outcomes remains inconclusive. There was fairly consistent evidence that financial education leads to increases in financial knowledge and more positive changes in financial attitudes, motivation, and planned behavior (Hilgert, et al., 2003; Lyons et al., 2006; Lyons et al., 2007). However, many programs did not bring about the expected results, and debates about whether financial education actually resulted in improvements in other financial outcomes were not well settled (Taylor & Wagland, 2013; Hathaway & Khatriwada, 2008).

Suitable financial education program evaluation would make it possible to predict the effectiveness of different types of financial education, the overall impact of a program, and help set well-defined policy targets (Lopus et al., 2019). However, until now, comprehensive evaluation and reporting are not part of many financial education programs in Vietnam. Few programs used a rigorous pre- and post-test method to identify program impact, and most of the programs were deemed effective based only on the number of participants completing the program. Only several university-based programs used a pretest–post-test design to determine the impact of a financial

education intervention. Moreover, many stakeholders are not concerned enough about the importance of evaluation.

In this article, the author seeks to give a preliminary assessment to answer two research questions: (1) How were financial education programs evaluated; and (2) Do financial education programs in Vietnam help improve financial literacy and financial products and service usage. The following section presents an overview of the conceptual frameworks for financial education programs evaluation which serve as a theoretical basis for the study. The next section presents the methodology that the researchers used to examine a wide range of financial education programs aimed at improving financial literacy for Vietnamese people. The fourth section presents result and discussion in which challenges to financial educators and evaluators in evaluating financial education programs were analyzed. Finally, the author proposes some policy recommendations to improve the evaluation of financial education programs.

Conceptual Frameworks for Evaluation of Financial Education Programs

It is not rational for small, local, independent programs to develop their own evaluation framework because of the high cost and time-consuming nature of self-designed evaluations (Lyons et al., 2006). Also, it would be difficult to compare different programs if the evaluations use completely different frameworks. In this section, the author presents and compares OECD and World Bank evaluation frameworks and guidelines. This serves as a theoretical basis to explore how financial education programs were evaluated in Vietnam in the following section.

OECD's Framework

OECD's International Network on Financial Education proposed a standardised but flexible five-tiered approach on financial education evaluation (Holzmann et al., 2013). The general implementation of the OECD five-tiered framework is described in Table 1.

Table 1. The Implementation of OECD Five-Tiered Framework

	What to measure?	How to measure it?
Tier 1: Need (Program objectives)	Financial literacy scores; Levels of bankruptcy; High debt; Low savings	Financial literacy survey to target group Existing financial literacy results. Publicly published data on specific issues
Tier 2: Accountability (Program inputs)	Costs of the program; Duration of the program; Size and characteristics of the target group; Teaching methods/delivery	Description of teaching methods, etc. Survey at the start or end of program Data on program expenses

Table 2. The Implementation of OECD Five-Tiered Framework (Cont.)

	What to measure?	How to measure it?
Tier 3: Fine-tuning (Program delivery)	What in the program was effective; What was not effective; What can be improved; What should be changed or completely eliminated	Post-survey to participants and teachers; Focus groups; One-on-one interview
Tier 4: Micro-impact (Program outcomes)	Knowledge Outcome	Pre- and post-test; Alternative assessment; Criterion reference group test; Follow-up survey
	Attitude Outcome	Pre- and post-test; Alternative assessment; Follow-up survey; Focus groups; One-on-one interview
	Behavior Outcome	Follow-up survey Alternative assessment Focus Groups – one-on-one interview Administrative records
	Other Outcome	Follow-up survey
Tier 5: Macro-impact (Program impact)	Financial literacy scores	National survey conducted regularly.
	Other indicators of financial well-being: i.e., income level, savings level, indebtedness.	

Source: OECD (2013)

This framework organized evaluation activities into five levels from generating descriptive and process-oriented information at the earlier stages (Tier 1, Tier 2 and Tier 3) to determining the effects of programs (Tier 4 and Tier 5) (Jacobs, 2003). A significant advantage of this model is that it helps draw a comprehensive conclusion about program impact. When a program reaches the final tier, its independent impact can be identified (Fox et al., 2005). The framework provides an external discipline where practitioners may not be experts in evaluation, and encourages tailoring within a standard.

Tier 4 - Program outcomes and Tier 5 - Program impact focus exclusively on evaluation of financial education programs. Tier 4 covers all direct effects of a program on participants. They can be categorised into four subsets: knowledge outcomes, attitude outcomes, behavior outcomes, and practical outcomes. Table 3 shows each subset's description and evaluation methods.

Table 3. Four Subsets of Program Outcomes

Description		Methods
Knowledge outcomes	Measure changes in program participants' knowledge of specific financial concepts or program-related concepts	Pre- and post-test Criterion Reference Group Test Alternative assessment Follow-up survey
Attitude outcomes	Measure the effects of a program on participants' attitudes toward financial literacy and financial responsibilities or toward the topic specifically dealt with by a program and level of self-confidence regarding general or specific issues	Pre- and post-survey Alternative assessment Follow-up survey Focus groups
Behavior outcomes	Measure changes in Behavior normally associated with general economic issues or specific issues addressed by a program (they can be measured a long time after a program)	Follow-up surveys Focus groups Administrative records
Other outcomes	Measure specific outcomes, for example: changes in the financial well-being of participants	Combined

Source: OECD (2013)

Tier 5 - Program impact is suitable for program impact at the macro level and should be implemented in programs that have a large scope (national or regional). It aims to answer the question: “*What impact is the program making relative to the big policy picture, and compared to other possible initiatives?*” (Bruhn et al., 2014). A government can use measurements in this tier to compare the impact and value for money of a financial education program to that of other initiatives.

The World Bank’s Framework

The World Bank also has a comprehensive framework for impact evaluation in practice which views monitoring and evaluation of a financial education program as two distinctly different components rather than a single one (Bauhoff et al., 2013). Evaluation includes process evaluation and impact evaluation. Monitoring, process evaluation and impact evaluation are differentiated in Table 4.

Table 4. World Bank Monitoring, Process Evaluation and Impact Evaluation

	Goals	Objectives
Monitoring	Ensure that the program is delivering what is called for at the right time and in the right place	Keep programs stay on course: Track the process of program. Identify any emerging threats to the program's success and adjust quickly and in real time. Support other evaluation activities
Process evaluation	Identify if the program is being implemented as program designers envisioned	Document and assess implementation, operation, and outcomes against the goals and objectives of the program.
Impact evaluation	Find out changes in outcomes are directly attributable to the program alone	Measure the causal effect of program.

Source: Bauhoff et al., 2013

Monitoring

Monitoring makes sure that a financial education program stays on course, identifies possible obstacles and adjusts quickly and in real time. In order to do it, monitoring involves regularly collecting, analysing, and reviewing information about how a financial education program is operating. Descriptive and real-time data is collected from a range of sources, including both the organization planning the program and those charged with delivering it. Beyond the above, robust and explicit monitoring activities and process often share information, infrastructure, and staff, which can also support other evaluation activities. This is the reason why monitoring is linked and sometimes overlaps with process evaluation (Bauhoff et al., 2013).

Process evaluation

Process evaluation's goal is to make sure that the program is being implemented as program designers envisioned. It documents and assesses implementation, operations, and outcomes against the goals and objectives of the program. The main differences between monitoring and process evaluation is that while monitoring continuously assesses whether inputs, activities, and services are being delivered as anticipated and in a timely manner, process evaluations focus more on the effectiveness of those items relative to the program's goals and objectives and on whether it is being implemented as intended by the program's designers (Bauhoff et al., 2013)

Impact evaluation

Impact evaluation focuses on the causal effect of the program, both changes in beneficiaries' behavior and changes in their knowledge, skills, and attitudes related to financial decision making that underlie behavioral changes (Brown et al., 2016). The key concern is being able to tease out whether the financial education program directly caused the changes in the outcomes observed or whether those changes are the result of other environmental factors (Fan & Chatterjee, 2018). This evaluation seeks to remove the effect of factors that confound the association between the financial education program and financial behaviors as much as possible to establish a causal link (Steinert et al., 2018, Sherraden et al., 2011, Lusardi, 2019).

Comparison Between OECD's and the World Bank's Frameworks

OECD and World Bank approaches are slightly different. OECD's five tiers are structured for consecutive use. This model reflects evaluation process from the start to the end of the program (Jacobs, 2003). On the other hand, World Bank distinguished three simultaneous components: monitoring and evaluation (process evaluation and impact evaluation). Although the fact that information collected from monitoring may be used in process evaluation, and information collected from process evaluation may be used in impact evaluation may lead to an overlap, those components are independent to each other.

Research Methodology

This study used qualitative methods to explore how financial education programs in Vietnam were evaluated. The author and his research team conducted a survey using a set of semi-structured questionnaires containing both open-ended questions and multiple-choice questions with a group of lecturers and trainers in personal finance programs. The questionnaire was designed based on the OECD and World Bank's frameworks to assess whether the elements of these frameworks were used to evaluate financial education programs. The questionnaire also contains questions about the impact of the program based on the organizers' collected evidence and the difficulties that program organizers had to face in evaluating their financial education programs. The procedure to select the people to be interviewed and the context of the interview are described below.

Around 100 scholars from public and private universities, non-profit organizations, and government agency representatives participated in a National Conference on Financial education in the context of improving financial inclusion in Vietnam in March 2018 in Hanoi, Vietnam. The purpose of the Conference was to identify critical research questions that could inform relevant public policy and effective practice leading to personal financial literacy. Using the conference attendance list, financial education program representatives were contacted to share information

about how their programs were evaluated. Fully 28 program representatives agreed to fill out the questionnaire, and participate in a follow-up telephone conversation. However, only 24 completed questionnaires were sent back, and only eight telephone conversations lasted for more than ten minutes which yielded enough meaningful information. (Other conversations were too short and only allowed for checking the clarity of the information in the questionnaire). The interviews were conducted in December 2019 and January 2020. As the sample was rather small, quantitative methods could not be applied. Rather, the author conducted simple statistical analysis, and synthesized the findings with qualitative data analysis to give some exploratory results. Nevertheless, the respondents were from various programs teaching children, adults, undergraduate and graduate students as well as the general population. Also, the respondents were from different parts of the country, and their programs were conducted both in urban and rural areas. Therefore, it can be concluded that the survey results provided some useful preliminary insights from differing financial education programs in Vietnam.

Results and Discussion

Aims, Scopes, Content, and Delivery Methods of Financial Education Programs

The following sections present a summary of the results of the survey in order to answer the research questions.

Table 5. Aims and Objectives of Financial Education Programs

Aims	Number of financial education programs	Percentage of program (n=24)
Increase knowledge	22	87.5%
Train skills	20	83.3%
Form positive attitudes	11	45.8%
Change Behavior	10	41.7%
Raise confidence	8	33.3%
Improve financial inclusion	6	25.0%
Inform about financial products/services	3	12.5%

Source: Authors' calculation

Most financial education programs aimed at increasing knowledge and training skills for participants. Several programs aimed to change behavior, attitudes and raise confidence. Only 6 programs aimed at improving financial inclusion and 3 programs were explicitly conducted to inform about financial products or services. Most programs targeted from 100 to 500 participants. Only 2 programs aimed to serve less than 100 participants, and 3 aimed to serve more than 500 participants (mostly contained websites/apps/media programs).

Table 6. Number of Targeted Participants

Number of targeted participants	Number of financial education programs	Percentage of program (n=24)
Less than 100	2	8.3%
100 to 200	5	20.8%
200 to 500	14	58.3%
Over 500	3	12.5%

Source: Authors' calculation

One-sixth of financial education programs under study (4 out of 24) focused on specific issues in financial education such as microfinance or insurance. The rest dealt with general issues in personal finance such as how to identify, access, and compare financial information from a variety of sources; critically evaluate the credibility, timeliness, and point of view or bias of financial information and its sources, and apply financial information wisely and productively.

Table 7. Delivery Methods

Delivery methods	Number of financial education programs	Percentage of program (n=24)
Paper materials	7	29.2%
Seminars	9	37.5%
Lectures	10	41.7%
Websites/Apps	3	12.5%
Special events	1	4.2%
Media campaigns	3	12.5%

Source: Authors' calculation

As can be seen in Table 7, most of the financial education programs used simple methods such as paper materials, seminars and lectures. However, some utilized more modern methods such as websites, mobile applications, special events or media campaigns.

Benefits of Financial Education Programs

According to the response to the open-ended questions and follow-up telephone conversations, most participants in their programs were highly excited and reported that financial learning helped them make better decisions about spending, saving, budgeting and planning. Financial education program participants applied this learning to have a positive impact on their own lives and within the community.

Most of financial education programs put strong emphasis on activity-based learning, and developed a range of initiatives to provide learners with direct experience of money

management. For example, one respondent emphasized that, in her financial education program, undergraduate students were motivated to work with their classmates to develop their own ideas of how to manage personal finance. Another respondent said that, with the help of his financial education classes, his students realized the value of money and broadened their understanding of money beyond spending and personal use.

For financial education programs deployed in schools, all respondents who organized their financial education training courses in schools stressed that parents were keen for financial literacy to be a key focus of their children's school curriculum. According to their point of view, pupils were engaged with some initiatives which developed their financial transactional and money management skills. The program organizers reported that parents commented that their children had developed an understanding of saving money and delaying gratification.

It should be noted here that all the benefits listed above were summarized from the responses of program organizers and based on their own collected evidence and judgment. The lack of a common evaluation framework made it difficult to have an unbiased conclusion as well as to compare the effectiveness among programs. The next subsection explores how financial education programs in Vietnam were evaluated.

Financial education program evaluation

Evaluation purposes

The necessity of program evaluation was not well recognized by program organizers. Among the respondents, 2 reported that their programs had not undertaken any evaluation. For those programs that undertook evaluation (i.e., 22 programs), the survey showed that evaluation of financial education programs under study was not comprehensively carried out. For many programs, evaluation was just an additional component, and not an integrated part of program design. (Only 3 respondents agreed with the statement that evaluation was included in initial program design.) Almost no program established a baseline (only 2 respondents agreed and strongly agreed with the statement that there was a clear baseline in their financial education program for evaluation), and very few programs or initiatives selected a comparison group (only 3 respondents agreed with the statement that a comparison group was selected for their financial education program evaluation).

Evaluation purposes are diverse as can be seen in Table 8. In general, evaluation purposes can be classified into two categories, a process (i.e., formative) evaluation and an impact (i.e., summative) evaluation. Formative evaluation collects information that provides feedback for educators and program organizers to make improvements in the program itself. Summative evaluation collects information on whether the program is making a difference in previously-identified and desired outcome measures. Summative evaluation information deals more with

the issue at hand—whether or not financial education impacts financial behavior—as well as gathering evidence of program satisfaction, increased knowledge levels, or increased levels of confidence. The survey findings suggest that most programs preferred easy-to-measure aspects such as satisfaction of participants or cost efficiency (e.g., the cost for training one program participant). In other words, financial education programs in Vietnam tend to be subject to formative evaluation. No program under study had an evaluation of macroeconomic impact, although quite a few of the programs targeted nationwide audiences.

Table 8. Evaluation Purposes

Purpose	Number of financial education programs	Percentage of program (n=24)
Satisfaction of participants	14	58.3%
Cost efficiency of program	12	50.0%
Identify necessary improvements to program	12	50.0%
Policy goals	7	29.2%
Reinforce accountability	6	25.0%
Assess macroeconomic impact	0	0.0%

Source: Authors' calculation

Table 9. Data Collection Methods

Methods	Number of financial education programs	Percentage of program (n=24)
Web-based questionnaire	11	45.8%
Test	8	33.3%
Paper-based questionnaire	5	20.8%
Face-to-face interviews	3	12.5%
Phone interviews	2	8.3%
Group discussion	1	4.2%
Postal feedback questionnaire	0	0.0%

Source: Authors' calculation

Data collection methods

Regarding data collection method, different financial education programs used different approaches to get information. Some used self-reported information while others used secondary data. Data also comes from various types such as in-depth interviews, focus group or a brief and simple survey, as can be seen in Table 9. No program organizers mentioned randomized control trial or similar approach. Overall, based on programs' resources and features,

program organizers choose a variety of data collection and evaluation methods. This diversity of approaches causes difficulty in comparing results among programs, and may even lead to different impact for the same program. Outcome measures vary significantly by the program goals, audience, and delivery method.

Evaluation implementation

As explained in Section 2 of the article, OECD and World Bank frameworks for evaluation should help identify the success of the program and impact of financial education on the financial understanding of a population. In the survey, the program representatives were asked about the evaluation phases that were carried out in the programs. As can be seen in Table 10, few programs followed the components of these frameworks. Only 2 programs had pre-implementation evaluation, 3 had program clarification and 1 had progress-toward objectives. Most programs focused on accountability evaluation to assess education and services provided, cost, and participants. None of the programs had program impact evaluation. In other words, the short-term and long-term impact of financial education programs in Vietnam were unclear.

Table 10. Evaluation Implementation According to OECDs Five-Tier Framework

Tier	Content	Number of programs	Percentage of program (n=24)
Pre-implementation	Needs assessment	2	8.3%
Accountability	Education and services provided, cost and participants	11	45.8%
Program clarification	Assess ongoing program’s strengths and weaknesses, and reassess program goals and objectives	3	12.5%
Progress-toward objectives	Continued follow-up contact attempting to identify actions being taken that are in congruence with program goals	1	4.2%
Program impact	Measurement of both short- and long-term impacts of a program	0	0.0%

Source: Authors’ calculation

Difficulties in Financial Education Evaluation

The survey respondents stated the following difficulties in evaluating financial education programs: data integrity (e.g., limited and biased data due to personal privacy or self-perception);

practical difficulties (e.g., collecting financial education evaluation data was time-consuming, expensive and complicated); isolating program impact (e.g., the financial education program was combined with other factors leading to complex unexplained variation in individuals' financial behavior), and putting the impact in context (e.g., the goal of financial education was not appropriately defined and there were no benchmarks for comparison).

Another issue often mentioned by survey respondents was the lack of consistency in how to define and measure program success. Considerable differences across programs in core content, delivery methods, and targeted audience resulted in differences in programs goals and objectives. This makes it difficult to make comparisons across programs. These findings were consistent with Doi et al. (2014). More importantly, the design of existing financial education programs did not allow for methodological controls for potential sampling and selection biases, environmental impacts (e.g., socialization factors and unexpected life events) and psychological factors (e.g., inherent motivation and ability). These deficiencies make it difficult to isolate the impact of financial education on long-run outcomes. The relationship between financial education and other types of potentially effective interventions was left unexplored in most financial education programs. It was also nearly impossible to compare effectiveness of various financial education delivery methods such as one-on-one financial counseling, group lectures, telephone, Internet, and mobile application programs and simulations.

Policy Implications

The government, social organizations, and corporations have invested in personal financial education programs with great expectation of demonstrated and significant benefits to program participants. As outlined in Section 4.2., financial education programs in Vietnam brought about some initial positive impacts to the program participants. However, the study results showed that, in Vietnam, financial education program organizers often omitted evaluation as a unified part of their program design. This omission led to lack of convincing evidence of the impacts of the programs, as most of the achievements were collected and reported by the program organizers without a clear baseline for comparison.

This led to the need of adopting a comprehensive framework for evaluation to assist those currently delivering, and planning to deliver, financial education programs in Vietnam. Widespread adoption of a more consistent approach to program evaluation will facilitate program comparison, and finding best practices to improve existing programs, as well as detect consistent link between financial education and targeted outcomes. Only with reliable, valid, and relevant information collected from well-designed program evaluation, will financial educators be able to provide effective improvement in financial inclusion and financial behaviors and, at the same time, maintain the attention of community leaders, policy makers, and funding agents.

In this article, the comprehensive but flexible evaluation frameworks of OECD and the World Bank were compared and outlined. These frameworks can address various program goals and objectives, regardless of the program's stage of development. Financial education programs in Vietnam should commit to these frameworks so that it could be possible to carry out research to understand how financial education can be translated to financial knowledge retention, changes in financial attitudes and behaviors such as retirement planning and, ultimately, long-term financial well-being.

This study also demonstrated that it is vital to identify a common set of reliable measures (e.g., knowledge, attitude, and behavior indicators) that can be adequately validated in multiple settings. Financial educators in Vietnam should have a clear and common understanding of what it means to be financially educated, what financial information and skills learners need to know, the intensity of financial education needed to motivate positive financial change, and the delivery/timing of financial education in combination with other tools. Lessons learned from behavioral and consumer studies should also be applied to evaluating the impact of financial education.

Acknowledgement

This article presents part of the research B2021-BKA-22 funded by Ministry of Education and Training, Vietnam conducted in Hanoi University of Science and Technology.

References

- Bauhoff, S. P. A., Hung, A., Lila, R., Mihaly, K., & Yoong, J. (2013). *A toolkit for the evaluation of financial capability programs in low, and middle-income countries*. Washington DC: World Bank.
- Berg, G., & Zia, B. (2017). Harnessing Emotional Connections to Improve Financial Decisions: Evaluating the Impact of Financial Education in Mainstream Media. *Journal of the European Economic Association*, 15(5), 1025–1055.
- Brown, M., Grigsby, J., van der Klaauw, W., Wen, J., & Zafar, B. (2016). Financial Education and the Debt Behavior of the Young. *The Review of Financial Studies*, 29(9), 2490–2522.
- Bruhn, M., Lara Ibarra, G., & McKenzie, D. (2014). The minimal impact of a large-scale financial education program in Mexico City. *Journal of Development Economics*, 108, 184–189.
- Doi, Y., McKenzie, D., & Zia, B. (2014). Who you train matters: Identifying combined effects of financial education on migrant households. *Journal of Development Economics*, 109, 39–55.
- Fan, L., & Chatterjee, S. (2018). Application of situational stimuli for examining the effectiveness of financial education: A behavioral finance perspective. *Journal of Behavioral and Experimental Finance*, 17, 68–75.
- Fox, J., Bartholomae, S., & Lee, J. (2005). Building the Case for Financial Education. *Journal of Consumer Affairs*, 39, 195–214.

- Hathaway, I., & Khatiwada, S. (2008). Do *Financial Education Programs Work?* *FRB of Cleveland Working Paper*. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1118485
- Hilgert, M., Hogarth, J., & Beverly, S. (2003). Household Financial Management: The Connection Between Knowledge and Behavior. *Federal Reserve Bulletin*, 89, 309–322.
- Holzmann, R., Mulaj, F., & Perrotti, V. (2013). *Financial Capability in Low- and Middle Income Countries: Measurement and Evaluation*. Retrieved from <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.15046.88644>
- Jacobs, F. H. (2003). Child and Family Program Evaluation: Learning to Enjoy Complexity. *Applied Developmental Science*, 7(2), 62–75.
- Lopus, J. S., Amidjono, D. S., & Grimes, P. W. (2019). Improving financial literacy of the poor and vulnerable in Indonesia: An empirical analysis. *International Review of Economics Education*, 32, 100 - 168.
- Lusardi, A., Michaud, P.-C., & Mitchell, O. S. (2019). *Assessing the impact of financial education programs: A quantitative model*. *Economics of Education Review*. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2019.05.006>
- Lyons, A., Palmer, L., Jayaratne, K. S., & Scherpf, E. (2006). Are We Making the Grade? A National Overview of Financial Education and Program Evaluation. *Journal of Consumer Affairs*, 40(2), 208–235.
- Lyons, A., Rachlis, M., & Scherpf, E. (2007). What's in a Score? Differences in Consumers' Credit Knowledge Using OLS and Quantile Regression. *Journal of Consumer Affairs*, 41, 223–249.
- Mandell, L., & Klein, L. (2009). The Impact of Financial Literacy Education on Subsequent Financial Behavior. *Journal of Financial Counseling and Planning*, 20(1), 15–24.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2013). *Evaluating financial education programs: Survey, evidence, policy instruments and guidance*. Paris: OECD.
- Sherraden, M., Johnson, E., Guo, B., & Elliott, W. (2011). Financial Capability in Children: Effects of Participation in a School-Based Financial Education and Savings Program. *Journal of Family & Economic Issues*, 32, 385–399.
- Steinert, J. I., Cluver, L. D., Meinck, F., Doubt, J., & Vollmer, S. (2018). Household economic strengthening through financial and psychosocial programming: Evidence from a field experiment in South Africa. *Journal of Development Economics*, 134, 443–466.
- Taylor, S., & Wagland, S. (2013). The Solution to the Financial Literacy Problem: What is the Answer? *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*, 7, 69–90.

Appendix

Table 10. List of Some Financial Education Programs in Vietnam

	Name of the program	Agencies	Target participants	Type
1	Mobile apps for financial education for the poor	Bank for Social Policies	Poor people	Mobile application
2	Financial education for the kindergarten	Vin school	Kindergarten children	Training Course
3	Personal Finance Counselling	Berich.vn	General audiences	Training Course & Counselling
4	Financial education for high school students in Ho Chi Minh City	SBFIC and Ho Chi Minh Banking University	High school students	Training Course
5	Including financial education in high school education programs	Ministry of Education and Training & World Bank	High school students	Training Course
6	Personal Finance	University of Economics and Business - Vietnam National University (Hanoi)	Master programs students	Training Course
7	Personal Finance for Women	Vietnam Women Union	Women in rural areas	Training Course
8	Personal Finance for Start-up	University of Economics and Business - Vietnam National University (Hanoi) & Phu Tho province	People in rural areas of Phu Tho Province	Training Course
9	Financial education for high school and college students in Ho Chi Minh City	Ho Chi Minh Communist Youth Union	High school and college students	Training Course
10	Personal Finance for Microfinance customers	Banking Institute (Hanoi)	Microfinance customers	Training Course
11	Personal finance for financial consumers	Vietnam Deposit Insurance Corporation	Financial consumers	Training Course
12	Intelligent money	State Bank of Vietnam & Vietnam Television	General audiences	Media Campaign
13	Cha-Ching	Prudential	Children	Media Campaign
14	Personal finance through simulation games	SBFIC	General audiences	Training Course

Table 10. List of Some Financial Education Programs in Vietnam (Cont.)

	Name of the program	Agencies	Target participants	Type
15	Personal finance for children and adolescence	Gen A	Children and adolescence from 6 to 17 years old	Training Course
16	Personal Finance Management	ANZ & Foreign Trade University (Hanoi)	Undergraduate Students	Training Course
17	Parents and children learn how to manage personal finance	Vietnam Literacy Network	Parents and children	Training course & Social media interaction
18	Personal financial education for consumer credit	FE Credit	Bank customers	Training Course
19	Money tree	AYP	General audiences	Training Course
20	Understand correctly about money	University of Economics and Business - Vietnam National University (Hanoi)	Undergraduate Students	Media Campaign
21	Saving Game	Banking Institute (Hanoi) & SBFIC	Undergraduate Students	Training Course
22	Personal finance for TYM Microfinance customers	TYM Microfinance Organization	Microfinance customers	Training Course
23	Personal Finance Management	Viet My College	Undergraduate Students	Training Course
24	Personal Finance for children	Edubelife	Children	Training Course
25	Personal Finance - Life creation	Unica	General audiences	Online Course
26	Personal Finance Management and career planning	HSBC & Tien Giang University	Undergraduate Students	Training Course
27	Personal Finance Management and Investment	VN Direct Stock Company	General audiences	Training Course
28	Personal Finance and Gender	Women Academy	Undergraduate Students	Training Course

Table 10. List of Some Financial Education Programs in Vietnam (Cont.)

	Name of the program	Agencies	Target participants	Type
29	Retirement training for kindergarten teachers	Hanoi University of Science and Technology, Association of Vietnam universities and Colleges	Kindergarten teachers	Training Course
30	Retirement training for primary school teachers	Hanoi University of Science and Technology, Association of Vietnam universities and Colleges	Primary school	Training Course

RESEARCH ARTICLE

Analyses of Hotel Tax Revenue Potentials: A Case of Provincial Administrative Organizations

Weerasak Krueathep

Faculty of Political Science
Chulalongkorn University, Thailand

Siwaporn Chaicharoen

Faculty of Social Science
Naresuan University, Thailand

Abstract

This paper explores the necessities and techniques for the estimation of hotel tax revenues for Provincial Administrative Organizations (PAO). This would be advantageous and an accurate method to assist in the hotel tax collection and help to reduce tax revenue losses for the PAO. Findings from the estimations of both macro- and micro- (provincial level) data indicate that the hotel taxes range from 964 to 11,739 million baht during 2017-2018 (B.E. 2560-2561), or about 6,352 million baht on average. However, the actual hotel tax collection was 533 million baht during the same period. This study indicates that all parties concerned with hotel tax collection systems should pay close attention to the improvement of administrative procedures and hotel databases so that tax revenue losses and collection loopholes are be minimized.

Keywords

Hotel Taxes, Tax Revenue Estimation, Provincial Administrative Organization

CORRESPONDING AUTHOR

Weerasak Krueathep, Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, 254 Payathai Road, Wang-mai, Pathumwan District, Bangkok 10330 Thailand. Email: weerasak.k@chula.ac.th

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

การวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนารายได้ ท้องถิ่น : กรณีค่าธรรมเนียมบำรุง องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เก็บจาก ผู้เข้าพักในโรงแรม

วีระศักดิ์ เครือเทพ

คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศิวาภรณ์ ไชยเจริญ

คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยนเรศวร

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอเหตุผลความจำเป็นและวิธีการวิเคราะห์ศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องสำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจด้านบริหารจัดการเก็บรายได้ และใช้เป็นข้อมูลสำหรับประเมินรายได้ที่สูญเสียไป (Revenue Foregone) ในช่วงที่ผ่านมา ผลวิเคราะห์ข้อมูลระดับมหภาคและจุลภาคพบว่ารายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมที่ควรจัดเก็บได้อยู่ระหว่าง 964.52 ล้านบาทถึง 11,739.82 ล้านบาทในช่วงปี 2560/2561 หรือมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 6,352.17 ล้านบาท ในขณะที่ผลการจัดเก็บรายได้ในช่วงดังกล่าวเท่ากับ 533.27 ล้านบาทเพียงเท่านั้น ผลวิเคราะห์นี้สะท้อนว่าฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพและการรวบรวมฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมให้ครบถ้วนขึ้นต่อไป

คำสำคัญ

ค่าธรรมเนียมโรงแรม, การวิเคราะห์ศักยภาพในการหารายได้, องค์การบริหารส่วนจังหวัด

บทนำ

แม้ว่าประเทศไทยจะได้ผลักดันการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่ อปท. นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 284) พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 283) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 250) แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถานการณ์ด้านความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นไทยไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่ได้เริ่มต้นการกระจายอำนาจในช่วงที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย ดังเช่น อินโดนีเซีย หรือเกาหลีใต้ (สกนธ์ วรรณัญญาวัฒนา, 2556; สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552; วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557; Cho, 2018;

Hofman and Kaiser, 2002) การเร่งพัฒนาศักยภาพด้านรายได้สำหรับท้องถิ่นไทยภายใต้กระแสการกระจายอำนาจจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ครั้นไทยเราจะดำเนินการเรื่องนี้โดยอาศัยการผลักดันจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวคงมิใช่เรื่องที่ยั่งยืน เนื่องจากความตึงตัวด้านการคลัง (Fiscal Stress) ของรัฐบาลจากการดำเนินนโยบายงบประมาณแบบขาดดุลต่อเนื่องมาหลายปีจนระดับหนี้สาธารณะอยู่ในสัดส่วนที่สูงขึ้นมากในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา และจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2562 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งส่งผลกระทบในวงกว้างต่อระบบเศรษฐกิจและการบริหารจัดการเก็บรายได้ทั้งของรัฐและของ อบท. ด้วยเหตุนี้ การหันกลับมากระตุ้นมาตรการพึ่งพาตนเองทางการคลัง (Fiscal Self-Reliance) ให้มากขึ้นสำหรับ อบท. จึงเป็นวิธีที่มีโอกาสได้ และหาก อบท. ใดไม่เร่งปรับตัวโดยการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นช่องทางเพิ่มรายได้ของตนเองในขณะนี้ ย่อมกระทบต่อขีดความสามารถในการลงทุนและการจัดบริการสาธารณะในระยะยาว

เมื่อพิจารณาโครงสร้างรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) พบว่ารายได้สำคัญประการหนึ่งที่ อบจ. จัดเก็บเองได้แก่ “ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. จากผู้เข้าพักโรงแรม” ซึ่งเป็นไปตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในการนี้ อบจ. แห่งต่าง ๆ ได้ตราข้อบัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว โดยมีอัตราค่าธรรมเนียมที่แตกต่างกันออกไป (จะนำเสนอรายละเอียดต่อไป) ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีว่าในช่วงที่ผ่านมาภาคเศรษฐกิจการโรงแรมและการท่องเที่ยวของไทยเติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้ค่าธรรมเนียมโรงแรมเป็นแหล่งรายได้ที่มีศักยภาพสูงสำหรับ อบจ. (Revenue Potentials) แต่กระนั้น ศักยภาพที่แท้จริงจากค่าธรรมเนียมโรงแรมในแต่ละปีเป็นเท่าใดยังไม่ปรากฏแน่ชัด และส่งผลทำให้ไม่สามารถประเมินได้ชัดเจนว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมของ อบจ. ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพเพียงใด หรือก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือไม่ การศึกษาเพื่อให้ทราบถึงศักยภาพที่แท้จริงในเรื่องนี้จึงมีความสำคัญยิ่งสำหรับการจัดทำนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการรายได้ของ อบจ. ต่อไป

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินศักยภาพด้านรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. โดยพัฒนาแนวทางวิเคราะห์จากรายงานข้อมูลหลายแหล่งประกอบกัน (Triangulation) อาทิ ข้อมูลเศรษฐกิจและสังคม ข้อมูลสำรวจที่พักและโรงแรมของทางราชการ และข้อมูลจากผู้ประกอบการภาคเอกชน จากนั้นจะนำมาวิเคราะห์ศักยภาพในการหารายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. ทั้งในระดับมหภาค (ทั่วประเทศ) และในระดับจุลภาค (รายจังหวัดที่ศึกษาจำนวน 4 แห่ง) เน้นอนว่าการศึกษาครั้งนี้เกิดขึ้นก่อนสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 จึงย่อมได้รับข้อมูลและผลการวิเคราะห์ที่แตกต่างไปจากสภาพปัจจุบัน แต่ในอนาคตเมื่อสถานการณ์กลับคืนสู่ภาวะปกติแล้ว บทวิเคราะห์ครั้งนี้สามารถสะท้อนถึงแนวทางการพัฒนารายได้สำหรับ อบจ. จากการบริหารจัดการค่าธรรมเนียมโรงแรมได้ต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อประเมินศักยภาพด้านรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ.
2. เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพในการหารายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. ทั้งในระดับประเทศและในระดับรายจังหวัดที่ศึกษาจำนวน 4 แห่ง

แนวคิดและทฤษฎี

ภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรมมีการจัดเก็บในหลายประเทศ และถูกเรียกชื่อแตกต่างกันไป รวมถึงมีการกำหนดอัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียม ฐานภาษี ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษี และวิธีการบริหารการจัดเก็บภาษีที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศหรือในแต่ละบริษัท แต่โดยส่วนใหญ่ มักกำหนดฐานภาษีจากค่าเช่าห้องพัก และถึงแม้ว่าภาษีหรือค่าธรรมเนียมโรงแรมจะมีใช้แหล่งรายได้หลักของรัฐบาลท้องถิ่นเหมือนกับภาษีอื่นที่เก็บจากฐานการบริโภค เช่น ภาษีการขาย (Sales Tax) หรือฐานความมั่งคั่ง (Wealth) เช่น ภาษีทรัพย์สิน แต่กระนั้น รัฐบาลท้องถิ่นในหลายประเทศมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมประเภทนี้ เพื่อต้องการส่งออกภาระภาษี (Tax Export) ไปยังผู้ที่อยู่นอกเขตภาษีที่ได้เดินทางเข้าไปใช้ทรัพยากรหรือบริการสาธารณะในพื้นที่เหล่านั้น (Bland, 2005)

ในกรณีของสหรัฐอเมริกา รัฐบาลมลรัฐทุกแห่งและรัฐบาลท้องถิ่นใน 44 มลรัฐมีกฎหมายจัดเก็บภาษีผู้เข้าพักในโรงแรม และปัจจุบันเมืองใหญ่ ๆ ในสหรัฐอเมริกามากกว่าร้อยละ 90 มีการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ (Bland, 2005) ในกรณีของมลรัฐฮาวายเป็นตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จในการจัดเก็บภาษีห้องพักจากผู้ประกอบการโรงแรม ซึ่งจัดเก็บมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1987 ในเรื่องนี้ Bonham & Gangnes (1996) พบว่าแต่เดิมผู้ประกอบการโรงแรมจ่ายภาษีที่อัตราร้อยละ 4.16 ของค่าห้องพัก และมีภาษีห้องพักต่างหากในอัตราร้อยละ 5.25 การดำเนินการจัดเก็บภาษีในปีแรกมีผู้ประกอบการร่วมมือไม่ถึงร้อยละ 50 แต่เมื่อมีการรณรงค์มากขึ้นทำให้จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้ในปีถัดมาเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว สาเหตุสำคัญที่ทำให้โรงแรมเหล่านี้ยินดียินยอมมีหลายประการ ประการแรก ฮาวายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวตลอดทั้งปี ธุรกิจโรงแรมจึงมีผลประโยชน์ที่ดี ประการที่สอง โรงแรมดำเนินการจัดเก็บภาษีประเภทนี้อย่างมีระบบ โดยได้จำแนกภาษีออกจากค่าเช่าห้องพักอย่างชัดเจน และผู้เข้าพักยินยอมจ่าย เนื่องจากภาษีดังกล่าวคิดเป็นสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 1.5 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการท่องเที่ยว จึงทำให้ภาระภาษีประเภทนี้ไม่สูงนักในมุมมองผู้เสียภาษี

ในกรณีของไทย อบจ. ทั้ง 76 แห่งมีอำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักในโรงแรมในอัตราไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าเช่าห้องพักตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยให้ อบจ. มีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมเพื่อกำหนดฐานภาษีจากค่าเช่าห้องพัก อัตราค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บ นิยามประเภทของโรงแรมที่เข้าข่ายต้องเสียค่าธรรมเนียม ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ขั้นตอนการบริหารจัดเก็บ การอุดหนุนและบทกำหนดโทษหากไม่ชำระค่าธรรมเนียม ปัจจุบัน อบจ. แต่ละแห่งจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่แตกต่างกัน ซึ่งจะขึ้นอยู่กับนโยบายผู้บริหาร จำนวนสถานประกอบการ และศักยภาพด้านการท่องเที่ยว ข้อมูลในตารางที่ 1 แสดงการกระจายตัวของอัตราค่าธรรมเนียมโรงแรมที่เรียกเก็บโดย อบจ. ในปัจจุบัน ซึ่งมีอัตราค่าธรรมเนียมเฉลี่ยหรือ Effective rate เท่ากับร้อยละ 1.74 โดยประมาณ

ตารางที่ 1. การกระจายตัวของอัตราค่าธรรมเนียมโรงแรมที่จัดเก็บโดย อบจ. ทั่วประเทศ

อัตราค่าธรรมเนียมโรงแรม	0.50%	1.00%	1.50%	2.00%	2.50%	3.00%	รวม
จำนวน อบจ. (แห่ง)	3	22	8	32	0	11	76
ร้อยละของ อบจ. ทั้งหมด	3.9	28.9	10.5	42.1	-	14.5	100.0

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

จากข้อมูลจะเห็นว่ามี อบจ. จำนวน 3 แห่งเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 0.5 ของค่าเช่าห้องพัก หรือคิดเป็นร้อยละ 3.9 ของจำนวน อบจ.ทั้งหมด มี อบจ. 22 แห่งเรียกเก็บในอัตราร้อยละ 1 ของค่าเช่าห้องพัก คิดเป็นร้อยละ 28.9 ของจำนวน อบจ. ทั้งหมด มี อบจ. 8 แห่งเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 1.5 ของค่าเช่าห้องพัก คิดเป็นร้อยละ 10.5 ของจำนวน อบจ.ทั้งหมด มี อบจ. 32 แห่งเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 2.0 ของค่าเช่าห้องพัก คิดเป็นร้อยละ 42.1 ของจำนวน อบจ.ทั้งหมด นอกจากนี้ มี อบจ. จำนวน 11 แห่งเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 3.0 ของค่าเช่าห้องพัก หรือคิดเป็นร้อยละ 14.5 ของจำนวน อบจ.ทั้งหมด

ทั้งนี้หลักปฏิบัติในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ภายใต้กรอบกฎหมายมี 3 ส่วนที่สำคัญ ในส่วนแรก ผู้มีหน้าที่เสียค่าธรรมเนียมคือผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมที่เสียค่าเช่าห้องพักจะเป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. ส่วนที่สอง อัตราค่าธรรมเนียมขึ้นอยู่กับการตราข้อบัญญัติของ อบจ. แต่ละแห่ง แต่ละแห่งจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ในอัตราไม่เกินร้อยละสามของค่าเช่าห้องพักรายวัน ดังที่กล่าวแล้ว และส่วนที่สาม ในการบริหารจัดการเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม กฎหมายกำหนดให้ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้ไว้แทน อบจ. ทุกครั้งที่มีการเรียกเก็บค่าเช่าห้องพักและให้นำส่ง อบจ. ภายในวันที่ 10 ของเดือนถัดไป

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า อบจ. จำนวนมากประสบกับข้อจำกัดในการบริหารจัดการเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมพอสมควร จนทำให้ อบจ. เสียโอกาสในการจัดเก็บรายได้ส่วนนี้ไปเป็นจำนวนมาก อาทิ (1) ความไม่ทั่วถึงในการสำรวจข้อมูลกิจการโรงแรมและข้อมูลการเข้าพักของบุคลากรในงานเร่งรัดและจัดเก็บรายได้ของ อบจ. ทำให้ไม่มีข้อมูลสำหรับการกำหนดเป้าหมายการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมที่ชัดเจนและน่าเชื่อถือ (2) นอกจากนี้ ระบบการสำรวจข้อมูลโรงแรมของ อบจ. ยังขาดการประสานงานและตรวจทานด้านข้อมูลร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีฐานข้อมูลในลักษณะเดียวกัน¹ ทำให้ระบบฐานข้อมูลโรงแรมสำหรับ อบจ. ที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมขาดความสมบูรณ์ไปด้วย (3) การขาดนโยบายหรือการผลักดันอย่างจริงจังจากผู้บริหาร อบจ. ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม (4) การต่อต้านไม่ยอมจ่ายภาษีจากผู้ประกอบกิจการโรงแรม (อรนันท์ กลิ่นทุระ, 2547) และ (5) การเติบโตของกิจการโรงแรมหรือห้องพักที่มีได้จดทะเบียนตาม พ.ร.บ.โรงแรม พ.ศ.2547 หรือกิจการที่ดำเนินธุรกิจห้องเช่า/หอพัก/Startup—AirBNB ที่มีเพิ่มขึ้นมากในกลุ่มจังหวัดท่องเที่ยว แต่ยังไม่ถูกรวมในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ (Informal Economy) และฐานข้อมูลของ อบจ.²

ผลการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ทั่วประเทศระหว่างปีงบประมาณ 2556 – 2561 แสดงดังตารางที่ 2 ซึ่งมีอัตราเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 15.5 ต่อปี โดยในปี 2561 อบจ. ทั่วประเทศจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมได้จำนวน 533.27 ล้านบาท แต่คิดเป็นสัดส่วนไม่ถึง ร้อยละ 1 ของรายได้รวมของ อบจ. ผลการจัดเก็บดังกล่าวนี้สามารถสะท้อนถึงประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับศักยภาพในการทำรายได้ประเภทนี้สูงหรือต่ำเพียงใดยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนในขณะนี้ และถือเป็นโจทย์สำคัญของการวิจัยที่จะช่วย

- 1 อาทิ ฐานข้อมูลกิจการโรงแรมจากระบบภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งเรียกจัดเก็บโดยเทศบาลหรือ อบต. ฐานค่าธรรมเนียมใบอนุญาตหรือค่าธรรมเนียมห้องพักของกิจการโรงแรมที่เรียกจัดเก็บโดยจังหวัดหรืออำเภอ และฐานข้อมูลภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ที่เรียกเก็บโดยกรมสรรพากร เป็นต้น
- 2 อ้างอิงข้อมูลจากเว็บไซต์ Start It Up (เข้าดูที่ <http://startitup.in.th/introducing-airbnb-startup/>) (เข้าดูเมื่อ 19 เมษายน 2562)

พัฒนาเทคนิควิธีวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับใช้ประเมินศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. จากค่าธรรมเนียมโรงแรม เพื่อให้มีข้อมูลสำหรับกำหนดเป้าหมายการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. ที่มีสมบรูณ์มากขึ้นในอนาคต

ตารางที่ 2. รายได้จากค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. ที่เก็บจากผู้เข้าพักโรงแรม (ปีงบประมาณ 2556 – 2561)

ประเภทรายได้	2556	2557	2558	2559	2560	2561
รายได้ค่าธรรมเนียมฯ (ล้านบาท)	270.45	299.57	327.29	372.45	426.59	533.27
Growth Rate (%)	19.8	10.8	9.3	13.8	14.5	25.0

ที่มา : วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2563) หน้า 7-10.

ระเบียบวิธีวิจัย

โจทย์สำคัญทั้งในทางวิชาการและในเชิงนโยบายเรื่องนี้จะเราจะทราบได้อย่างไรว่าศักยภาพที่แท้จริงของรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมนี้ (Revenue Potential) เป็นเท่าใด และส่งผลทำให้รายได้ที่สูญเสียไปจากค่าธรรมเนียมโรงแรม (Revenue Foregone) ที่ อบจ. ไม่สามารถจัดเก็บได้หรือจัดเก็บไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยมีเป็นจำนวนเท่าใด คำถามทั้ง 2 ประการนี้ก่อให้เกิดความจำเป็นในการวิเคราะห์รายได้จากธุรกิจโรงแรมและค่าเช่าห้องพักในแต่ละปี เพื่อเป็นฐานสำหรับคำนวณรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. ให้มีความแม่นยำและสามารถนำไปใช้ประโยชน์เชิงนโยบายได้ต่อไป

โดยพื้นฐานนั้น รายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมจัดเก็บจากค่าเช่าห้องพักรายวันที่ผู้เข้าพักจ่ายตามอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติของ อบจ. แต่ละแห่ง ฐานภาษีค่าเช่าห้องพักจะคำนวณจากจำนวนห้องและจำนวนวันที่มีผู้เข้าพักจริงในแต่ละเดือน ดังนั้น รายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมจึงเท่ากับผลรวมของค่าเช่าห้องพักตามจำนวนห้องและจำนวนวันที่มีผู้เข้าพักจริงในรอบ 1 เดือน แล้วนำมาคูณกับอัตราค่าธรรมเนียมตามที่ระบุในข้อบัญญัติของ อบจ. การคำนวณรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมแสดงได้ดังสมการ (1) ต่อไปนี้

$$\text{รายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรม} = \frac{(\text{ค่าเช่าห้องพักรายวัน} \times \text{จำนวนวันที่มีผู้เข้าพักในรอบ 1 เดือน})}{\text{จำนวนห้องที่มีผู้เข้าพักในรอบ 1 เดือน}} \times \text{อัตราค่าธรรมเนียม} \quad (1)$$

จากสมการ (1) ข้างต้นจะเห็นว่าการประเมินรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมไม่ซับซ้อนเท่าใดนัก แต่ทว่าการจะประมาณการรายได้ประเภทนี้ให้แม่นยำ อบจ. จะต้องทราบข้อมูล (ก) ค่าเช่าห้องพักรายวันของกิจการแต่ละแห่ง ซึ่งจะมีราคาสูงต่ำแตกต่างกันไป และราคาดังกล่าวอาจปรับเปลี่ยนตามฤดูกาลการท่องเที่ยว และ (ข) จำนวนห้องและจำนวนวันที่มีผู้เข้าพักจริงในรอบ 1 เดือน ข้อมูลทั้งสองส่วนนี้จะทำให้ทราบถึง “รายได้จริงจากค่าเช่าห้องพัก” จากนั้นจึงนำไปคำนวณรายได้ค่าธรรมเนียมที่ อบจ. ควรจัดเก็บได้ต่อไป อย่างไรก็ตาม ข้อมูลทั้งสองส่วนนี้มักไม่ครบถ้วน และช่วงที่ผ่านมา อบจ. จะมีข้อมูลตามแต่การรายงานของกิจการแต่ละแห่งเท่านั้น ซึ่งมักเป็นข้อมูลที่ต่ำกว่าความเป็นจริงเป็นอย่างมาก ดังนั้น การหาทางเลือกในการประเมินรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. จึงมีความจำเป็นที่จะช่วยลดช่องว่างดังกล่าวนี้

เทคนิคทางวิชาการที่นิยมใช้ในเรื่องนี้ได้แก่การประมาณการรายได้โดยเทคนิคสถิติสมการถดถอย (Multiple Regression Analysis: MRA) อย่างไรก็ดี เทคนิค MRA มีข้อจำกัดในการนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทที่พหุสมการ ทั้งนี้เนื่องจากค่าตัวแปรตามของสมการ (Predicted Revenue) จะใช้ข้อมูลผลการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. ช่วงที่ผ่านมา ซึ่งแนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมดังที่ได้อธิบายข้างต้นบ่งชี้ว่าเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าความเป็นจริง (Under Value) เป็นอย่างมาก การนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้เพื่อหาความสัมพันธ์ทางสถิติกับตัวแปรต้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ประชากร หรือการท่องเที่ยว แม้จะให้ผลวิเคราะห์ที่เชื่อถือได้ในทางสถิติ (Statistically Robust Regression) แต่ก็ เป็นผลวิเคราะห์ที่ขาดความน่าเชื่อถือในทางนโยบาย เนื่องจากข้อมูลที่ใช้เป็นฐานดังกล่าวไม่สะท้อนศักยภาพทางด้านรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมที่แท้จริง การหาทางเลือกใหม่ในการวิเคราะห์ศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ส่วนนี้จึงมีความจำเป็น

ตารางที่ 3. แหล่งข้อมูลและเทคนิคที่ใช้การประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรม

ระดับ	แหล่งข้อมูล	ข้อมูลที่มีอยู่สำหรับการประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรม	เทคนิคการประมาณการรายได้
ประเทศ	สำนักงานสถิติแห่งชาติ ¹	จำนวนโรงแรม จำนวนห้องพัก จำนวนผู้เข้าพัก รายรับรวมของโรงแรม	คำนวณหาอัตราการใช้ห้องพัก (Occupancy Rate) และรายได้ห้องพักทั้งประเทศ และประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมของทั้งประเทศ
ประเทศ/ จังหวัด	AirDNA ²	จำนวนโรงแรม จำนวนห้องพัก (รวมนอก ระบบ) อัตราเข้าพักของโรงแรม ราคาห้องพักเฉลี่ยต่อคืน	นำอัตราการใช้ห้องพักของโรงแรมไปใช้กับประมาณการรายได้เมื่อเทียบกับชุดข้อมูลห้องพักรายจังหวัดของกรมการปกครอง
ประเทศ/ จังหวัด	กรมการปกครอง ³	จำนวนโรงแรม จำนวนห้องพัก	นำอัตราเข้าพักของโรงแรมและราคาห้องพักเฉลี่ยต่อคืนของ AirDNA เพื่อประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียม
ประเทศ/ จังหวัด	กระทรวง ท่องเที่ยว และการกีฬา ⁴	จำนวนห้องพัก รายได้จากผู้มาเยี่ยมเยือน	คำนวณรายได้จากห้องพัก (คิดที่ 60%) ของรายได้จากผู้มาเยี่ยมเยือนทั้งหมดของแต่ละจังหวัด

ที่มา : ¹ สืบค้นจาก <http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages1/สำรวจ/ด้านเศรษฐกิจ/สาขาการท่องเที่ยวและกีฬา/การสำรวจการประกอบกิจการโรงแรม.aspx>; ² สืบค้นจาก <https://www.airdna.co/> เป็นเว็บไซต์ที่สำรวจข้อมูลการตลาดของที่พักที่ลงทะเบียนเป็นสมาชิกกับ Airbnb; ³ สืบค้นจาก <https://multi.dopa.go.th/omd3/news/cate6>; ⁴ สืบค้นจาก <https://www.thailandtic.com/th/graph/travelrank/index>

จากข้อจำกัดเรื่องข้อมูลที่จำเป็นและเทคนิควิธีประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมที่เหมาะสมดังที่ได้อธิบายข้างต้น ผู้เขียนจึงเลือกวิเคราะห์ศักยภาพทางด้านรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมจากข้อมูลหลายแหล่งเพื่อให้ได้ผลที่น่าเชื่อถือและสามารถทำความเข้าใจแง่มุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างถี่ถ้วนมากขึ้น (Triangulation) ในครั้งนี้ ผู้เขียนได้ใช้ข้อมูลทั้งในเชิงมหภาค ข้อมูลราชการ ข้อมูลจากธุรกิจการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ที่วิธีแบ่งปันห้องเช่า/ที่พัก (Room Sharing)

และข้อมูลระดับจุลภาคจากพื้นที่จังหวัดที่เป็นกรณีตัวอย่าง รวมเป็น 4 แนวทางดังมีรายละเอียด แหล่งข้อมูลและเทคนิควิธีการสรุปในตารางที่ 3

ในการนี้ ผู้เขียนจะใช้ข้อมูลในระดับมหภาคและรายจังหวัดเพื่อประมาณการรายได้ค่าเช่าห้องพัก และคำนวณเข้ากับอัตราค่าธรรมเนียมโรงแรมที่ อบจ. เรียกจัดเก็บในแต่ละจังหวัด จากนั้นจึงนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลผลการจัดเก็บรายได้จริงจากค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ตามลำดับ แหล่งข้อมูลแรกได้แก่ข้อมูลโรงแรมที่สำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้อมูลระดับมหภาค มีข้อมูลจำนวนโรงแรม ห้องพัก จำนวนผู้เข้าพักและรายรับรวมโดยประมาณ แหล่งต่อมาเป็นข้อมูลโรงแรมรายจังหวัดจากฐานข้อมูลซึ่งสำรวจโดยกรมการปกครอง เว็บไซต์ธุรกิจแบ่งปันห้องพัก AirDNA และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งมีข้อมูลสำรวจและรายงานในลักษณะใกล้เคียงกัน แต่กรณีของ AirDNA จะเป็นข้อมูลเจาะจงเป็นรายกิจการ สำหรับจังหวัดที่เลือกศึกษาเชิงลึกจะกระจายตัวครอบคลุมทั้ง 4 ภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดสงขลา จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งผู้เขียนกำหนดให้กลุ่มตัวอย่างเป็นจังหวัดท่องเที่ยวเมืองหลักและ เมืองรองประเภทละ 2 จังหวัดตามลำดับ และเป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชากรสูง ได้แก่จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดสงขลา และจังหวัดที่มีจำนวนประชากรขนาดเล็ก ได้แก่จังหวัดสิงห์บุรี โดยทั้ง 4 จังหวัดนี้มีระดับความเจริญทางเศรษฐกิจสูง ปานกลาง และต่ำ ซึ่งได้แก่ เชียงใหม่ สงขลา อุบลราชธานี และสิงห์บุรี ตามลำดับ

ผลการวิจัย

การประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมระดับมหภาคจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

การประเมินศักยภาพด้านรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมในระดับมหภาคเป็นการประเมินโดยใช้ข้อมูลโรงแรมจากการสำรวจที่พักแรมในปี 2556, 2558 และ 2560 (สำรวจทุก ๆ 2 ปี) โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้แก่ จำนวนโรงแรม จำนวนห้องพัก จำนวนผู้เข้าพัก และรายรับรวมของโรงแรมทั่วประเทศ (แต่ไม่มีรายงานข้อมูลรายจังหวัด) ซึ่งสามารถนำมาคำนวณหาอัตราการใช้ห้องพัก (Occupancy Rate) เพื่อประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพักและประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมในแต่ละปีได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้คำนวณรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรม โดยอ้างอิงอัตราค่าธรรมเนียมเฉลี่ย (Effective Rate) ของ อบจ. ทั้ง 76 แห่ง ซึ่งเท่ากับร้อยละ 1.74 เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพทางด้านรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรม (Revenue Potential) แล้วนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับผลการจัดเก็บรายได้จริงของ อบจ. ทั่วประเทศเพื่อประเมินหาความสูญเสีย (Revenue Foregone) ผลวิเคราะห์แสดงดังตารางที่ 4

ข้อมูลสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) ในปี พ.ศ. 2556 พบว่ามีโรงแรมและเกสต์เฮาส์ทั่วประเทศจำนวน 10,018 แห่ง มีห้องพักรวม 457,029 ห้อง สสช. คาดว่าในปี 2556 มีจำนวนผู้เข้าพัก 110.9 ล้านคน เมื่อเทียบสัดส่วนจำนวนผู้เข้าพักต่อห้องพักแล้วพบว่าห้องพักหนึ่งห้องสามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้ 243 คนต่อปีโดยเฉลี่ย หรือมีอัตราการเข้าพัก (Occupancy Rate) ร้อยละ 66.48 ต่อห้องต่อปี นอกจากนี้ ผลสำรวจของ สสช. รายงานว่ากิจการโรงแรมและเกสต์เฮาส์มีรายรับรวมในปี 2556 รวม 161,481.7 ล้านบาท เมื่อกำหนดว่ารายรับรวมนี้เป็นส่วนของรายได้จากการให้บริการห้องพักร้อยละ 60 (ที่เหลือเป็นรายได้จากการให้บริการอื่น ๆ) จะเท่ากับว่าธุรกิจโรงแรมมีรายได้จากการให้บริการห้องพักประมาณ 9.689 หมื่นล้านบาทต่อปี ดังนั้นเมื่อเทียบกับจำนวนห้องพักที่มีรวม 457,029 ห้อง จะเท่ากับ

ว่าห้องพักหนึ่งทำรายได้ประมาณ 211,997.53 บาทต่อปี และหากเทียบอัตราการเข้าพักที่ร้อยละ 66.48 จะเท่ากับว่ามีราคาห้องพักเฉลี่ย 580.82 บาทต่อคืน

ตารางที่ 4. การประเมินศักยภาพทางด้านรายได้ของค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. จากผู้เข้าพักในโรงแรม เปรียบเทียบปี 2556, 2558 และ 2560

หัวข้อ	ปีดำเนินการสำรวจ		
	2556	2558	2560
จำนวนโรงแรม (แห่ง)	10,018	12,654	24,391
จำนวนห้องพัก (ห้อง)	457,029	481,529	721,501
จำนวนผู้เข้าพัก (ล้านคน)	110.9	117.8	158.5
จำนวนผู้เข้าพักต่อห้องพักต่อปี	243	245	220
อัตราการเข้าพัก (Occupancy Rate) (%)	66.48	67.02	60.19
รายรับรวมของโรงแรม (ล้านบาท)	161,481.70	175,016.90	210,861.90
ประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพัก (ล้านบาท)	96,889.02	105,010.14	126,517.14
ประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรม (ล้านบาท)	1,685.87	1,827.18	2,201.40
รายได้จริงจากค่าธรรมเนียม (ล้านบาท)	270.45	327.29	426.59
สัดส่วนรายได้จริงต่อประมาณการรายได้	16.04%	17.91%	19.38%

ที่มา: ข้อมูลโรงแรมสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ และคำนวณโดยผู้เขียน (ข้อมูลส่วนที่แรเงา)

เมื่อนำข้อมูลนี้มาคำนวณกับอัตราค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. ที่เก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรม โดยใช้ Effective Rate ร้อยละ 1.74 ของค่าเช่าห้องพักแล้วนั้น รายได้จากค่าธรรมเนียมที่ อบจ. พึงจัดเก็บได้ สูงสุดในปี 2556 จะเท่ากับ 1,685.87 ล้านบาทโดยประมาณ ในขณะที่ตัวเลขจริงที่ อบจ. จัดเก็บได้เท่ากับ 270.45 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 16.04 ของศักยภาพด้านรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมเท่านั้น ส่วน ผลวิเคราะห์ในปี 2558 และ 2560 ก็สอดคล้องในทิศทางเดียวกัน การประเมินในภาพรวมพบว่าศักยภาพ ทางด้านรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมในปี 2558 จะเท่ากับ 1,827.18 ล้านบาท ในขณะที่ตัวเลขรายได้จริง ในปี 2558 เท่ากับ 327.29 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 17.91 เท่านั้น และในปี 2560 ศักยภาพทางด้าน รายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมเท่ากับ 2,201.40 ล้านบาท แต่ อบจ. สามารถจัดเก็บได้จริงประมาณ 426.59 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 19.38 ของศักยภาพที่มีเท่านั้น

จากผลการศึกษาข้างต้น ทำให้พบว่า อบจ. ทั่วประเทศสามารถจัดเก็บรายได้ในส่วนนี้ได้ราวร้อยละ 16.04, 17.91 และ 19.38 ของศักยภาพด้านรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมในปี 2556, 2558 และ 2560 ตาม ลำดับ หรือ เฉลี่ย ร้อยละ 17.78 ต่อปี ในช่วง เวลา ดัง กล่าว เท่านั้น ผลวิเคราะห์ข้อมูลนี้ทำให้พบว่า อบจ. สูญเสียรายได้ที่ควรจะได้ไปถึง 1,415.42 ล้านบาทในปี 2556 จำนวน 1,499.89 ล้านบาทในปี 2558 และจำนวน 1,774.81 ล้านบาทในปี 2560 คุญประกอบการ วิเคราะห์ข้อมูลโดยการเทียบเคียงกับแหล่งข้อมูลทางราชการที่มีอยู่นี้สะท้อนให้เห็นถึงช่องโหว่ (Tax Loophole) ที่สำคัญของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม และเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่ภาครัฐจะต้อง เร่งรัดให้ อบจ. พัฒนาระบบบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมนี้ให้ครบถ้วนขึ้นต่อไป

ตารางที่ 5. การประเมินศักยภาพทางด้านรายได้ของค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ทั่วประเทศ และ
จำแนกตามภูมิภาค ในปีงบประมาณ 2561 โดยใช้ข้อมูลจากกรมการปกครองและ AirDNA

	ทั้ง ประเทศ	กลาง	ตะวันออก	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	เหนือ
จำนวนโรงแรม (แห่ง)*	8,953	1,650	793	2,479	2,332	1,699
จำนวนห้องพัก (ห้อง)*	318,729	55,316	50,240	57,001	106,253	49,919
จำนวนห้องพัก Room Sharing**	44,847	5,578	10,939	952	21,579	5,799
ประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพัก (ล้านบาท)*	66,767	10,486	9,930	8,089	31,347	6,916
ประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพัก (ล้านบาท)**	14,876	1,568	2,639	110	9,028	1,531
ประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพัก ทั้งหมด (ล้านบาท)	81,643	12,054	12,568	8,199	40,375	8,447
อัตราค่าธรรมเนียมฯ โรงแรม	--- ใช้อัตราค่าธรรมเนียมโรงแรม ณ ปัจจุบันของแต่ละ อบจ. ใน การคำนวณรายได้ ---					
ประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมฯ (ล้านบาท)*	824.07	135.47	70.12	152.36	354.80	111.32
ประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมฯ (ล้านบาท)**	140.45	13.51	18.56	1.82	90.70	15.86
ประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียม ทั้งหมด (ล้านบาท)	964.52	148.97	88.68	154.18	445.50	127.18
รายได้จริงจากค่าธรรมเนียม (ล้านบาท)	533.27	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
สัดส่วนรายได้จริงต่อประมาณการรายได้ จากค่าธรรมเนียมฯ ทั้งหมด	55.3%					
รายได้ที่สูญเสียไป (ล้านบาท)	431.25					
สัดส่วนรายได้ที่สูญเสียไปต่อประมาณการ รายได้จากค่าธรรมเนียมฯ ทั้งหมด	44.7%					

ที่มา : * ข้อมูลจากกรมการปกครอง ** เว็บไซต์ AirDNA

หมายเหตุ : ข้อมูลรายได้จากค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. ที่เก็บจากผู้เข้าพักโรงแรมในปีงบประมาณ 2561 มาจากกรมส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่น

การประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมระดับมหภาคและภูมิภาคจากข้อมูลธุรกิจโรงแรมและธุรกิจที่พัก/ห้องเช่านอกระบบ

ผลสำรวจข้อมูลจำนวนห้องพักรายวันจากธุรกิจโรงแรมในระบบและธุรกิจห้องเช่า/ที่พักนอกระบบหรือ Room Sharing ในปี พ.ศ. 2561 พบว่าเป็นห้องพักในโรงแรมที่มีอยู่ในฐานข้อมูลของกรมการปกครองจำนวน 318,729 ห้อง จาก 8,953 โรงแรมทั่วประเทศ ดังข้อมูลรายงานในตารางที่ 5 ข้างต้น ในจำนวนนี้แยกเป็นโรงแรมในภาคกลาง 1,650 แห่ง ภาคตะวันออก 793 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2,479 แห่ง ภาคใต้ 2,332 แห่ง และภาคเหนือ 1,699 แห่ง ส่วนข้อมูลจากธุรกิจ Room Sharing ทั่วประเทศพบว่ามีห้องพักให้เช่ารายวันจำนวนทั้งสิ้น 44,847 ห้อง เมื่อจำแนกตามรายภาค พบว่าภาคใต้มีจำนวนห้องพักของธุรกิจประเภทนี้มากที่สุดจำนวน 21,579 ห้อง รองลงมาคือภาคตะวันออกมีจำนวนห้องพัก 10,939 ห้อง ภาคเหนือและภาคกลางมีจำนวนห้องพักใกล้เคียงกัน คือ 5,799 ห้องและ 5,578 ห้อง ตามลำดับ ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีห้องพักประเภทนี้น้อยที่สุดคือ 952 ห้อง

เมื่อนำข้อมูลจำนวนห้องพักต่าง ๆ มาประเมินรายได้จากค่าเช่าห้องพักในปีงบประมาณ 2561 โดยคำนวณจากจำนวนห้องพักดังแสดงข้างต้น คูณกับอัตราการเข้าพักเฉลี่ยและราคาห้องพักเฉลี่ยต่อคืนของแต่ละจังหวัดจากข้อมูลเว็บไซต์ AirDNA ผลประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพักทั่วประเทศเท่ากับ 66,767 ล้านบาทจากข้อมูลห้องพักของกรมการปกครอง และเท่ากับ 14,876 ล้านบาทจากข้อมูลห้องพักนอกระบบของ AirDNA ผลรวมของประมาณการรายได้จากห้องพักเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 81,643 ล้านบาทในปี 2561 โดยที่กลุ่มจังหวัดภาคใต้มีส่วนรายได้จากค่าเช่าห้องพักสูงสุดหรือประมาณ 40,375 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 49.5 ของรายได้จากห้องพักทั่วประเทศ

ต่อจากนั้น ผู้เขียนนำรายได้ค่าเช่าห้องพักในแต่ละจังหวัดมาคำนวณกับอัตราค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ที่กำหนดขึ้นในแต่ละจังหวัด เพื่อให้ประมาณการศักยภาพด้านรายได้ของค่าธรรมเนียมโรงแรมได้ ผลวิเคราะห์พบว่า อบจ. จะสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้จำนวน 964.52 ล้านบาท โดยจำแนกเป็นห้องพักในระบบจากกรมการปกครอง และห้องพักนอกระบบจาก AirDNA จำนวน 824.07 ล้านบาท และ 140.45 ล้านบาท ตามลำดับ หรือคิดเป็นสัดส่วน 85.4 : 14.6 (หรือเทียบสัดส่วนระหว่างรายได้ในระบบโรงแรม 5.9 ส่วนต่อรายได้นอกระบบโรงแรม 1 ส่วนโดยประมาณ) จากนั้น เมื่อนำไปเทียบกับผลการจัดเก็บรายได้จริงของ อบจ. ทั่วประเทศในปี 2561 จะเท่ากับ 533.27 ล้านบาท สามารถสรุปได้ว่า อบจ. จัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมได้ราวร้อยละ 55.3 ของศักยภาพที่มีอยู่เท่านั้น

การประมาณการรายได้จากแหล่งข้อมูลนี้ทำให้สรุปได้ว่าประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ในปี 2561 ยังมีประสิทธิภาพเพียงระดับปานกลาง และสะท้อนความสำคัญในเชิงนโยบายว่า อบจ. ควรเร่งปรับปรุงระบบข้อมูลและการบริหารจัดการเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมนี้เพิ่มขึ้นต่อไป หาก อบจ. สามารถจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมจากโรงแรมและที่พักที่มีใช้โรงแรมได้อย่างครบถ้วนแล้วนั้นอาจทำให้ อบจ. ทั่วประเทศมีรายได้จากค่าธรรมเนียมดังกล่าวเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 431.25 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 44.71 จากปัจจุบัน และยังทำให้การประกอบธุรกิจโรงแรมที่อยู่ในระบบและนอกระบบได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันในทางภาษีอากรอีกประการหนึ่งด้วย

การประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมระดับจุลภาคหรือรายจังหวัดจากข้อมูลธุรกิจโรงแรมและธุรกิจที่พัก/ห้องเช่านอกระบบ

นอกจากการประเมินศักยภาพรายได้ของค่าธรรมเนียมโรงแรมจากข้อมูลในระดับมหภาค ผู้เขียนได้สำรวจข้อมูลห้องพักในฐานะข้อมูลโรงแรมที่มีใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมของกรมการปกครองและข้อมูลของห้องพักรายวันจากธุรกิจห้องเช่า (Room Sharing) ในแต่ละจังหวัดจากเว็บไซต์ AirDNA ที่สำรวจข้อมูลของที่พักให้เข้ารายวันที่มีใช้โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งประกอบไปด้วย บ้านทั้งหลังให้เช่า (Entire Home) และห้องพักเช่าร่วมกัน (Shared Room) เป็นต้น ธุรกิจเหล่านี้เปิดให้เช่าผ่านทางเว็บไซต์ Airbnb และ Vrbo ซึ่งสร้างรายได้หมุนเวียนจำนวนมากในแต่ละปี และมีแนวโน้มที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ทั้งนี้ ข้อมูลจาก Brandinside³ พบว่าในปี ค.ศ. 2018 เว็บไซต์ Agoda สามารถขายห้องพักจากที่พักในไทยรวม 91,230 แห่ง และมีที่พักที่มีใช้โรงแรม (Non-Hotel Accommodation หรือ Short-Term Rental) จำนวน 19,180 แห่ง ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2016 ที่มีเพียงประมาณ 6,000 แห่ง

จากข้อมูลดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่าห้องพักให้เข้ารายวันจากกิจการที่ไม่ใช่โรงแรมมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นในอนาคต หากไม่มีการนำธุรกิจประเภทนี้เข้ามาในระบบของ อบจ. แล้ว ก็จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจในระบบที่จดทะเบียนรับใบอนุญาตและกิจการที่อยู่นอกระบบได้ การประเมินศักยภาพทางด้านรายได้จากข้อมูลเหล่านี้จึงพัฒนาเป็นแนวทางเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางภาษีอากร (Tax Equity) และใช้เป็นช่องทางขยายฐานภาษีให้แก่ อบจ. ได้ในอนาคต ในการนี้ ผู้เขียนได้ประเมินศักยภาพของค่าธรรมเนียมจากห้องพักให้เข้ารายวันที่ไม่ใช่โรงแรมตามที่กฎหมายกำหนดในระดับจังหวัดจากเว็บไซต์ AirDNA ผลการคำนวณในภาพรวมและของจังหวัดตัวอย่างทั้ง 4 จังหวัดแสดงดังตารางที่ 6 หน้าถัดไป⁴

ตารางที่ 6. ศักยภาพทางด้านรายได้ของค่าธรรมเนียมโรงแรมในภาพรวม และจังหวัดตัวอย่าง 4 แห่ง ในปี พ.ศ. 2561 โดยใช้ข้อมูลรายจังหวัดจากกรมการปกครองและเว็บไซต์ AirDNA

	ทั่วประเทศ	เชียงใหม่*	สงขลา	อุบลราชธานี	สิงห์บุรี
จำนวนโรงแรม (กรมการปกครอง)	8,953	79	192	183	50
จำนวนห้องพัก (กรมการปกครอง)	318,729	4,622	10,347	5,384	1,083
จำนวนห้องพัก (AirDNA)	29,930	4,924	108	44	6
ประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพัก (ล้านบาท)	81,643.31	2,798.34	2,518.61	132.86	85.88
อัตราค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ.	1.74%	1%	1%	2%	2%
ประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียม (ล้านบาท)	964.52	27.98	25.19	2.66	1.72

3 อ้างอิงข้อมูลจากเว็บไซต์ Brandinside (เข้าดูที่ <https://brandinside.asia/house-sharing-economy-travel-trend/>) (เข้าดูเมื่อ 26 กรกฎาคม 2562)

4 เว็บไซต์ AirDNA เป็นรายงานข้อมูลของที่พักประเภท Entire Home และ Shared Room ในปี 2561 โดยรวมข้อมูลห้องพักในโรงแรมที่มีใบอนุญาตประกอบกิจการจากกรมการปกครอง ผู้เขียนจึงนำมาวิเคราะห์อัตราค่าเช่าห้องพักเฉลี่ย และราคาห้องพักเฉลี่ยต่อคืนของแต่ละจังหวัด แล้วจึงประเมินรายได้จากค่าเช่าห้องพัก เพื่อนำไปคูณกับอัตราค่าธรรมเนียมโรงแรมของแต่ละ อบจ.

ตารางที่ 7. ศักยภาพทางด้านรายได้ของค่าธรรมเนียมโรงแรมในภาพรวม และจังหวัดตัวอย่าง 4 แห่ง ในปี พ.ศ. 2561 โดยใช้ข้อมูลรายจังหวัดจากกรมการปกครองและเว็บไซต์ AirDNA (ต่อ)

	ทั่วประเทศ	เชียงใหม่*	สงขลา	อุบลราชธานี	สิงห์บุรี
รายได้จริงจากค่าธรรมเนียม (ล้านบาท)	533.27	51.56	5.33	1.08	0.16
สัดส่วนรายได้จริงต่อประมาณการรายได้	55.3%	184.25%	21.2%	40.6%	9.3%
รายได้ที่สูญเสียไป (ล้านบาท)	431.25	-23.58	19.86	1.58	1.56
สัดส่วนรายได้ที่สูญเสียไปต่อประมาณการรายได้	44.7%	-84.25%	78.8%	59.4%	90.7%

ที่มา : สํารวจและประเมินโดยผู้เขียนจากกรมการปกครอง ณ เดือนตุลาคม 2561 และจาก AirDNA ณ เดือนกรกฎาคม 2562 ซึ่งเป็นที่พักประเภท Entire Home และ Shared Room โดยจะเป็นที่พักให้เช่ารายวันที่ไม่ใช่โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

หมายเหตุ : * คาดว่าข้อมูลโรงแรมจังหวัดเชียงใหม่จากกรมการปกครองมีความคลาดเคลื่อนเป็นอย่างมาก (แรงงา)

จากข้อมูลพบว่าจำนวนห้องพักจากกรมการปกครอง เท่ากับ 318,729 ห้องและจากเว็บไซต์ AirDNA เท่ากับ 29,930 ห้องในปี พ.ศ. 2561 รวมจำนวนห้องพักทั้งสิ้น 348,659 ห้อง โดยที่จังหวัดเชียงใหม่มีห้องพักรวม 9,546 ห้อง จังหวัดสงขลา 10,455 ห้อง จังหวัดอุบลราชธานี 5,428 ห้อง และจังหวัดสิงห์บุรี 1,089 ห้อง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าจำนวนห้องพักในเชียงใหม่จากฐานข้อมูลของกรมการปกครอง ซึ่งมีโรงแรม 79 แห่ง น่าจะเป็นตัวเลขที่คลาดเคลื่อน และทำให้การประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมจากข้อมูลนี้ยังไม่สะท้อนความเป็นจริงในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ผู้เขียนจึงต้องพิจารณาแหล่งข้อมูลอื่นจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาประกอบ ทั้งนี้ ผลวิเคราะห์ปี 2561 ในระดับจังหวัดพบว่าสัดส่วนรายได้จริงต่อประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ.สงขลา อบจ.อุบลราชธานี และ อบจ.สิงห์บุรี เท่ากับร้อยละ 21.2, 40.6 และ 9.3 ตามลำดับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า อบจ.ทั้ง 3 แห่งได้สูญเสียรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมไปร้อยละ 78.8, 59.4 และ 90.7 ของศักยภาพทางด้านรายได้ในส่วนนี้ ตามลำดับ และเป็นสัดส่วนการสูญเสีย (Foregone) ที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยในภาพรวมของประเทศ และเป็นประเด็นที่ควรเร่งแก้ไข

การประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมระดับจุลภาคหรือรายจังหวัดจากข้อมูลห้องพักและการเข้าพักโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

จากการวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนห้องพักที่ผู้เยี่ยมเยือนเข้าพักในทุกจังหวัดทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2561 โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีจำนวนทั้งสิ้น 743,107 ห้อง ซึ่งเป็นตัวเลขห้องพักที่สูงกว่าข้อมูลจากกรมการปกครองราวเท่าตัวเศษ (ข้อมูลจำนวนห้องพักจากกรมการปกครองเท่ากับ 318,729 ห้องในปีเดียวกัน หรือดูจากตารางที่ 6 ข้างต้น) แต่กระนั้น ผู้เขียนพบว่าข้อมูลจำนวนห้องพักในพื้นที่สิงห์บุรีและอุบลราชธานีมีจำนวนน้อยกว่าข้อมูลของกรมการปกครอง ซึ่งน่าจะเป็นตัวเลขที่คลาดเคลื่อนและอาจทำให้ประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมได้ผลคลาดเคลื่อนไปด้วย จึงต้องใช้ข้อมูลนี้ด้วยความระมัดระวังด้วยเช่นกัน

การประเมินรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมในตารางที่ 7 พบว่าในภาพรวมเป็นจำนวนสูงถึง 11,739.82 ล้านบาท ในขณะที่รายได้จริงจากค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ทุกแห่งในปี พ.ศ. 2561 เท่ากับ 533.27 ล้านบาท หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 4.54 ของประมาณการรายได้เท่านั้น จากนั้นเมื่อ

พิจารณาเป็นรายจังหวัด พบว่าประมาณการรายได้ของ อบจ.ทั้ง 4 แห่งสูงกว่าจำนวนรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมที่ อบจ. แต่ละแห่งจัดเก็บได้จริงในปี พ.ศ. 2561 เป็นอย่างมาก กล่าวคือ อบจ. เชียงใหม่ อบจ.สงขลา อบจ.อุบลราชธานี และ อบจ.สิงห์บุรี มีศักยภาพในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมเท่ากับ 648.08, 408.58, 95.88 และ 10.08 ล้านบาท ตามลำดับ แม้จะพบว่าจำนวนห้องพักของจังหวัดอุบลราชธานีและสิงห์บุรีจะมีจำนวนน้อยกว่าฐานข้อมูลของกรมการปกครองก็ตาม และเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับผลการจัดเก็บรายได้จริงของ อบจ. ทั้ง 4 แห่งพบว่าการจัดเก็บจริงมีสัดส่วนร้อยละ 7.96, 1.30, 1.13 และ 1.59 ตามลำดับของประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมเท่านั้น ข้อมูลดังกล่าวจึงสะท้อนถึงการสูญเสียโอกาสในด้านรายได้ในช่วงที่ผ่านมา และน่าจะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้ อบจ. ต่าง ๆ เร่งพัฒนาการบริหารจัดเก็บรายได้ในส่วนนี้โดยด่วนต่อไป

ตารางที่ 8. ศักยภาพทางด้านรายได้ของค่าธรรมเนียมโรงแรมในภาพรวม และจังหวัดตัวอย่าง 4 แห่ง ในปี พ.ศ. 2561 โดยใช้ข้อมูลโรงแรมและห้องพักจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

	ทั่วประเทศ	เชียงใหม่	สงขลา	อุบลราชธานี	สิงห์บุรี
จำนวนห้องพัก (ห้อง)	743,107	35,994	19,365	4,694*	613*
จำนวนผู้เข้าพัก (คน)	165,723,348	8,323,001	5,188,856	1,438,161	161,670
อัตราการเข้าพัก (%)	70.92	76.02	72.81	64.31	61.59
ประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพัก (ล้านบาท)**	1,651,751.4	64,807.8	40,858.5	4,794.1	504.25
อัตราค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ.	1.74%	1%	1%	2%	2%
ประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียม (ล้านบาท)	11,739.82	648.08	408.58	95.88	10.08
รายได้จริงจากค่าธรรมเนียมฯ (ล้านบาท)	533.27***	51.56	5.33	1.08	0.16
สัดส่วนรายได้จริงต่อประมาณการรายได้	4.54%	7.96%	1.30%	1.13%	1.59%
รายได้ที่สูญเสียไป (ล้านบาท)	11,206.55	596.52	403.25	94.80	9.92
สัดส่วนรายได้ที่สูญเสียไปต่อประมาณการรายได้	95.46%	92.04%	98.70%	98.87%	98.41%

ที่มา: ประเมินโดยผู้เขียน ข้อมูลสำรวจโดยกองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

หมายเหตุ : * ข้อมูลจำนวนห้องพักในจังหวัดสิงห์บุรีและจังหวัดอุบลราชธานี จากการสำรวจของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามีจำนวนน้อยกว่ากรมการปกครอง;

** ข้อมูลประมาณการรายได้จากค่าเช่าห้องพักรายจังหวัด เป็นข้อมูลที่คิดจากร้อยละ 60 ของรายได้ทั้งหมด (ที่เหลืออาจเป็นรายได้จากบริการอื่น ๆ) ซึ่งเป็นข้อมูลที่สำรวจโดยกองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา; *** ข้อมูลรายได้จริงจากค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. ที่เก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรมของ อบจ. ทั่วประเทศในปีงบประมาณ 2561 มาจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สรุปและอภิปรายผล

เนื้อหาบทความนี้นำเสนอแนวทางการวิเคราะห์ศักยภาพทางด้านรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. ซึ่งก่อนหน้านี้ประสบข้อจำกัดที่มีข้อมูลไม่สมบูรณ์ ทำให้ไม่สามารถประเมินได้ว่าประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บค่าธรรมเนียมของ อบจ. เป็นอย่างไร ควรมีการปรับปรุงพัฒนาเช่นใด โจทย์วิจัยดังกล่าวถูกมองข้ามไปในการพัฒนาความเป็นอิสระทางด้านรายได้สำหรับท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมา ในการนี้ ผู้เขียนจึงพัฒนาแนวทางเพื่อประเมินศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรม โดยใช้วิธีเทียบเคียงจากข้อมูลแหล่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ ทั้งข้อมูลในระดับมหภาคจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมการปกครอง และ AirDNA และในระดับจังหวัดจากข้อมูลกรมการปกครอง ธุรกิจห้องพัก AirDNA และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ผลวิเคราะห์ศักยภาพในการหารายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. โดยแหล่งข้อมูลต่าง ๆ แสดงดังตารางที่ 8 ต่อไปนี้ จากข้อมูลจะเห็นได้ว่าภาพรวมการคาดการณ์รายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. จะอยู่ระหว่าง 964.52 ล้านบาทถึง 11,739.82 ล้านบาทในช่วงปี 2560/2561 ซึ่งเป็นพิสัย (Range) หรือเป็นช่วงห่างที่ค่อนข้างกว้าง และมีค่าเฉลี่ย (Average) เท่ากับ 6,352.17 ล้านบาท แต่ถ้าพิจารณาข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติที่คาดว่าจะเท่ากับ 2,201.40 ล้านบาทด้วยแล้วนั้น จะทำให้ค่าเฉลี่ยใหม่เท่ากับ 4,968.58 ล้านบาท การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บค่าธรรมเนียมในส่วนนี้สำหรับ อบจ. ให้เพิ่มขึ้นอย่างน้อย 1-10 เท่าตัวอาจเป็นโจทย์สำคัญเชิงนโยบายที่ควรต้องพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ชุดนี้

ตารางที่ 9. เปรียบเทียบผลการประมาณการรายได้ด้วยเทคนิคและแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ช่วงปี 2560/2561

แหล่งข้อมูล ผลวิเคราะห์	ผลจัดเก็บ จริง ของ อบจ.	สำนักงาน สถิติ แห่งชาติ	กรมการ ปกครอง (โรงแรมใน ระบบ)	AirDNA (ที่พักนอกระบบ โรงแรม)	กระทรวงการ ท่องเที่ยวและ กีฬา
ภาพรวมรายได้ ค่าธรรมเนียมโรงแรม (ล้านบาท)	533.27 (ปี 2561)	2,201.40 (ปี 2560)	824.07	140.45 964.52 (ปี 2561)	11,739.82 (ปี 2561)
ค่าธรรมเนียมโรงแรมจำแนกรายจังหวัด (ปี 2561) (ล้านบาท)					
- เชียงใหม่	51.56	ไม่มีข้อมูล		27.98	648.08
- สงขลา	5.33	ไม่มีข้อมูล		25.19	408.58
- อุบลราชธานี	1.08	ไม่มีข้อมูล		2.66	95.88
- สิงห์บุรี	0.16	ไม่มีข้อมูล		1.72	10.08

ที่มา : คำนวณโดยผู้เขียน

ทั้งนี้ พิจารณาว่าเทคนิคประมาณการรายได้ด้วยวิธีทางสถิติสมการถดถอย หรือ MRA มีอาจกระทำได้ในกรณีเช่นนี้เนื่องจากข้อมูลฐานการจัดเก็บรายได้ที่ผ่านมาเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าความเป็นจริง เทคนิค MRA ยื่อนำไปสู่ผลประมาณการที่ไม่น่าเชื่อถือ ในขณะเดียวกัน การใช้ข้อมูลจากหลายแหล่งสามารถนำมาวิเคราะห์เทียบเคียงให้เกิดความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ดี ข้อมูลอ้างอิงเหล่านี้ให้ผลการประมาณการที่แม่นยำในระดับหนึ่งเท่านั้นเนื่องจากการรวบรวมข้อมูลโดยหน่วยงานต่าง ๆ

เหล่านี้อาจใช้เทคนิควิธีประมาณการที่แตกต่างกันไป ดังเช่นการประมาณการจากข้อมูลห้องพักของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา คาดว่าจะส่งผลให้รายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. สูงถึง 11,739.82 ล้านบาทนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นตัวเลขการคาดการณ์ที่น่าจะสูงเกินความเป็นจริง ซึ่งอาจเกิดเนื่องจากความต้องการที่จะรายงานตัวเลขเกี่ยวกับท่องเที่ยวและการเข้าพักในโรงแรมสูงเกินจริง (Over Report) เพื่อสื่อสารผลสำเร็จจากการกระตุ้นการท่องเที่ยวของไทยเราก็เป็นได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่าตัวเลขอ้างอิงสำหรับนำไปใช้เชิงนโยบายในเรื่องนี้จึงอาจอยู่ระหว่าง 964.52 ล้านบาทถึง 2,201.40 ล้านบาทโดยประมาณในช่วงปี 2560/2561 ซึ่งหมายความว่า การสูญเสียในด้านรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. อาจอยู่ที่ประมาณ 1-4 เท่าตัว ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนได้ว่า อบจ. ยังมีโอกาสและศักยภาพในการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมนี้ได้เป็นอย่างมาก มีเช่นนั้นย่อมสูญเสียรายได้และทำให้ระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมมีช่องว่างที่ก่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างกิจการที่ชำระค่าธรรมเนียมกับกิจการที่ไม่ชำระค่าธรรมเนียมได้

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา ผู้เขียนจึงนำเสนอแนวทางการปรับปรุงเชิงประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการรายได้สำหรับ อบจ. ซึ่งอาจทำได้หลายประการดังต่อไปนี้ ในประการแรก อบจ. ควรพัฒนาระบบข้อมูลโรงแรมในเชิงรุก โดยทำงานประสานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการปกครอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลภายในจังหวัด กรมสรรพากร หรือกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และอาจรวมไปถึงธุรกิจห้องพักนอกระบบเช่น AirDNA เป็นต้น เพื่อให้มีระบบข้อมูลโรงแรมและที่พักจำนวนการเข้าพัก เป็นต้น เพื่อนำไปใช้บริหารจัดการภาษีได้อย่างครบถ้วน เป็นธรรม และตรงตามข้อเท็จจริง นอกจากนี้แล้ว อบจ. อาจใช้ระบบการสุ่มตรวจกิจการโรงแรมหรือที่พักบางแห่ง โดยการตรวจสอบเชิงลึกเกี่ยวกับข้อมูลการเข้าพัก รายได้ต่าง ๆ จากค่าเช่าห้องพัก เพื่อให้เกิดผลเชิงป้องปรามมิให้กิจการต่าง ๆ รายงานข้อมูลที่ไม่ตรงตามความเป็นจริงอีกต่อไป ซึ่งอำนาจของ อบจ. ตามกฎหมายสามารถกระทำการเรียกดูข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อการบริหารจัดเก็บรายได้ได้อยู่แล้ว

ในระยะยาว อบจ. อาจใช้มาตรการเชิงระบบและมาตรการจูงใจควบคู่กันเพื่อเพิ่มผลสำเร็จของการจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมดังกล่าว ในด้านระบบ การประสานข้อมูลร่วมกับหน่วยจัดเก็บภาษีอื่นที่มีฐานข้อมูลเดียวกันกับค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. เป็นเรื่องสำคัญ ในกรณีนี้ กรมสรรพากรมีการเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากรายได้ค่าห้องพักอยู่เป็นประจำแล้ว การเชื่อมโยงข้อมูลหรือการมอบหมายให้กรมสรรพากรดำเนินการบริหารจัดการเก็บไว้แทน อบจ. โดยสามารถคิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการได้ (มาตรา 71 ของ พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) วิธีการเช่นนี้น่าจะมีความคุ้มค่าและช่วยเพิ่มรายได้ค่าธรรมเนียมนี้ให้แก่ อบจ. ได้ไม่มากนักน้อย ส่วนในด้านการจูงใจนั้น อบจ. อาจจะต้องนำเงินรายได้ดังกล่าวไปพัฒนาและสร้างประโยชน์กลับคืนให้แก่ผู้เสียภาษีอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ ส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัด พัฒนาทักษะบุคลากรในงานด้านบริการและการท่องเที่ยว การพัฒนาการคมนาคมและการจัดการสิ่งแวดล้อมของจังหวัดเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น เมื่อกิจการโรงแรมในฐานะผู้เสียภาษีมองเห็นประโยชน์ที่พึงจะได้รับชัดเจน ก็อาจเต็มใจแจ้งข้อมูลและยินดีเสียค่าธรรมเนียมโรงแรมอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยได้

นอกจากนี้ ในเชิงวิชาการนั้น ควรมีการศึกษาและวิเคราะห์ศักยภาพในการหารายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. เพิ่มเติมอยู่เป็นประจำ เพื่อให้หน่วยงานนโยบายและหน่วยงานปฏิบัติมี

ข้อมูลเพื่อส่งเสริมและพัฒนารายได้สำหรับ อบท. ได้ต่อไป ในการนี้อาจให้มีศึกษาติดตามผลในระยะยาว (Time-Series Analysis) เพื่อสร้างความแม่นยำด้านข้อมูลมากขึ้น และสามารถวิเคราะห์เพิ่มเติมเป็นรายภูมิภาคหรือรายจังหวัดอื่น ๆ เพื่อให้สามารถใช้ติดตามผลการบริหารจัดการเก็บภาษีของ อบจ. ในพื้นที่ต่าง ๆ ได้ครอบคลุมมากขึ้นต่อไป

กล่าวโดยสรุป ข้อมูลจากการวิเคราะห์ครั้งนี้สะท้อนถึงช่องว่างของระบบบริหารจัดการเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมของ อบจ. ในปัจจุบันและประเมินโอกาสในการพัฒนารายได้ดังกล่าว โดยอ้างอิงข้อมูลจากหลายส่วน หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขสิ่งโดยอ้อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในทางภาษีอากรและ อบจ. สูญเสียรายได้โดยไม่จำเป็น การดำเนินการในเรื่องนี้จึงต้องอาศัยความร่วมมือและการพัฒนาเปลี่ยนแปลงหลายด้านที่สอดคล้องกันอย่างจริงจัง จึงจะประสบผลสำเร็จในการช่วยพัฒนาให้ อบจ. มีอิสระในการพึ่งพาตนเองทางการคลังในด้านรายได้ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). 15 ปีการกระจายอำนาจของไทย สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2563). การพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- สกนธ์ วรรณวัฒนา. (2556). การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรนนท์ กลั่นทปฺระ. (2547). เศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยการต่อต้านภาษี : กรณีศึกษาการต่อต้านค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Bland, R. L. (2005). *A Revenue Guide for Local Government* (2nd ed.). Washington, D.C.: International City/County Management Association.
- Bonham, C. & Cangnes, B. (1996). Intervention Analysis with Cointegrated Time Series: The Case of the Hawaii Hotel Room Tax. *Applied Economics*, 28, 1281-1293.
- Cho, I. G. (2018). Fiscal Decentralization in Korea. *Asian Education and Development Studies*, 7(3), 279-290.
- Hofman, B. & Kaiser, K. (2002). The Making of the Big Bang and its Aftermath: A Political Economy Perspective. The Conference entitled Can Decentralization Help Rebuild Indonesia? Atlanta. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Translated References

- Gluntapura, O. (2004). *Political Economy of Tax Revolts: A Case of Hotel Tax for Provincial Administrative Organization*. Doctoral Dissertation in Political Sciences, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Krueathep, W. et al. (2014). *Fifteen Years Review of Thai Decentralization Research Summary and Policy Recommendations*. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)
- Krueathep, W. et al. (2020). *Enhancing Capabilities of Local Revenue Administration in Thailand* (Research Report). Bangkok: Thailand Science Research Institute and consultancy, Thammasat University and Innovation. (in Thai)
- Research Institute and consultancy, Thammasat University. (2009). *Monitoring the Progress of Thai Decentralization* (Research Report). Bangkok: Research Institute and consultancy, Thammasat University. (in Thai)
- Waranyuwatthana, S. (2013). *Fiscal Decentralization to Local Government: Concepts and Practices in Thailand*. Bangkok: Thammasat University Press. (in Thai)

Awareness of Temporary Traffic Signs and Cellular Data Usage on Smart Phone: Ideas for Digital Safety Management

Narongdet Mahasirikul

Department of Civil Engineering
Faculty of Engineering
Khon Kean University, Thailand

Preenithi Akson

Sustainable Infrastructure Research and
Development Center, Department of
Engineering, Khon Kean University, Thailand

Abstract

This research studied the relation between awareness toward temporary traffic signs in and smart phones' cellular data usage. The sample was 600 drivers, divided into two group by their smart phones' cellular data uses: drivers who used and those that did. Data were collected by questionnaires from visitors at the Land Transport Office in Khon Kaen. The results showed that the use of a smart phone's cellular data has no effect on awareness of compliance with traffic signs, the characteristics of quality and standard traffic signs, the recommended speed in work zones, and the risk in a work zone. However, the use of a smart phone's cellular data has an effect on awareness of the objectives and meanings of traffic signs and the importance and necessity of traffic sign installation. Further, the group of drivers who used their smart phone's cellular data have a greater awareness of traffic signs in terms of the objectives and meanings and the importance and necessity of traffic sign installation more than the other group. A notable problem found was traffic signs that were installed in inappropriate positions. It was found that accidents in work zones could be reduced by adjusting the drivers' behaviors. It is suggested that the audio system could be the most efficient platform of notification on smart phones and that digital technology could help to prevent accidents. Nevertheless, drivers must abide by traffic laws and regulations and must be conscious of hazards at all times.

Keywords

Safety management, awareness, smartphone, temporary traffic signs

CORRESPONDING AUTHOR

Narongdet Mahasirikul, Faculty of Engineering, Khon Kaen University, Khon Kaen, 40002 Thailand, Email: narongdet@kku.ac.th

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

การตระหนักรู้เกี่ยวกับป้ายจราจรชั่วคราวกับการใช้งานเซลลูลาร์ดาตาบนสมาร์ทโฟน : แนวคิดสำหรับการจัดการความปลอดภัยในรูปแบบดิจิทัล

ณรงค์เดช มหาศิริกุล

หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาวิศวกรรมโยธา

คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

พีรณิธิ อักษร

ศูนย์วิจัยและพัฒนาโครงสร้างมูลฐานอย่างยั่งยืน

ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการตระหนักรู้เกี่ยวกับป้ายจราจรชั่วคราวในงานก่อสร้างของผู้ขับรถยนต์กับการใช้งานเซลลูลาร์ดาตาบนสมาร์ทโฟน กลุ่มตัวอย่างจำนวน 600 คน ถูกแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มที่ใช้งานเซลลูลาร์ดาตาบนสมาร์ทโฟน และกลุ่มที่ไม่มีการใช้งานเซลลูลาร์ดาตาบนสมาร์ทโฟน ผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม จากผู้มาติดต่อราชการ ณ สำนักงานขนส่งทางบก จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า การใช้หรือไม่ใช้งานเซลลูลาร์ดาตา ไม่มีผลต่อการตระหนักรู้ในด้านขั้นตอนการปฏิบัติตามที่แนะนำบนป้ายจราจรฯ ด้านคุณลักษณะของป้ายจราจรฯ ที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน ด้านความเร็วที่ควรใช้ในบริเวณงานก่อสร้างและด้านความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในบริเวณงานก่อสร้าง ในขณะที่การใช้งานเซลลูลาร์ดาตาก็กลับมีผลต่อการตระหนักรู้ในด้านวัตถุประสงค์และความหมายของสัญลักษณ์บนป้ายจราจรฯ และด้านความสำคัญและความจำเป็นของการติดตั้งป้ายจราจรฯ โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีการใช้งานเซลลูลาร์ดาตา มีความตระหนักรู้เกี่ยวกับป้ายจราจรฯ ในด้านวัตถุประสงค์ ความหมายของสัญลักษณ์บนป้ายจราจรฯ ความสำคัญและความจำเป็นของการติดตั้งป้ายจราจรฯ มากกว่ากลุ่มที่ไม่ใช้งานเซลลูลาร์ดาตา โดยปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการปรับปรุง คือ การติดตั้งในตำแหน่งที่ไม่เหมาะสม และปัญหาอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในบริเวณงานก่อสร้าง การเอาเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาช่วยในการจัดการความปลอดภัยจะสามารถช่วยป้องกันการเกิดอุบัติเหตุในบริเวณงานก่อสร้างได้ และมีข้อเสนอว่า ระบบเสียงเป็นรูปแบบการแจ้งเตือนบนสมาร์ทโฟนที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด

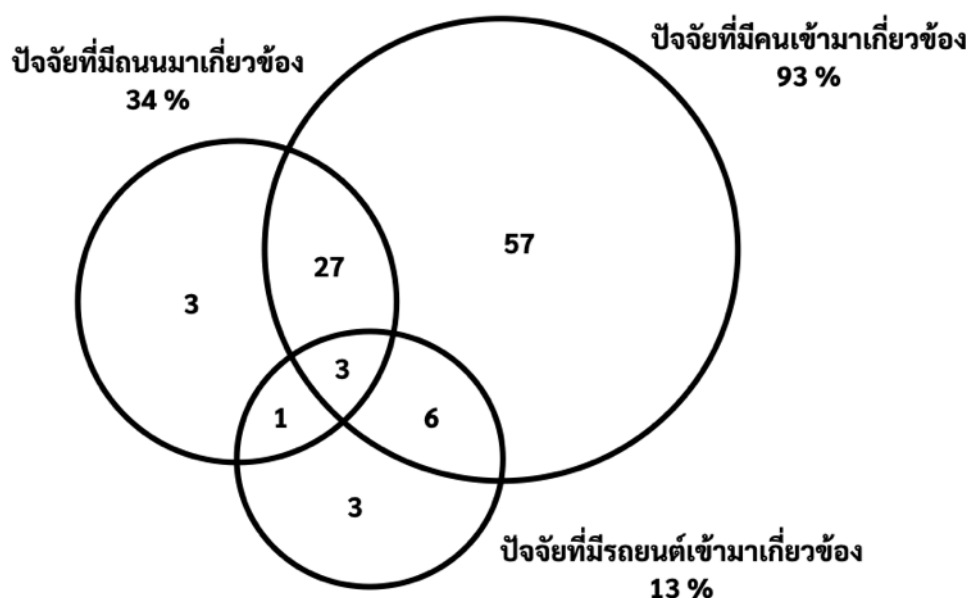
คำสำคัญ

การจัดการความปลอดภัย, ความตระหนักรู้, สมาร์ทโฟน, ป้ายจราจรชั่วคราว

บทนำ

รัฐบาลภายใต้การนำของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ตั้งเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ ไปสู่การพัฒนาในรูปแบบ เมืองอัจฉริยะ หรือ สมาร์ทซิตี้ ตามแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย 4.0 และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี การคมนาคมขนส่ง เป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าว (สำนักงานเมืองอัจฉริยะ ประเทศไทย, 2559)

การคมนาคมขนส่งที่สำคัญของประเทศไทย ประกอบด้วย ทางถนน ทางอากาศ ทางน้ำ และทางระบบราง เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วน พบว่าการคมนาคมขนส่งทางถนน มีปริมาณการขนส่งมากที่สุด โดยถนนที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นทางหลวงแผ่นดิน มีระยะทางรวมทั้งสิ้นประมาณ 702,210 กิโลเมตร (ศูนย์ปฏิบัติการคมนาคม, 2563) จากข้อมูลทางสถิติขององค์การอนามัยโลก (WHO) พบว่า ประเทศไทยมีอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนสูงที่สุดเป็นอันดับที่ 1 ของกลุ่มประเทศในทวีปเอเชีย และอันดับที่ 9 ของโลก (องค์การอนามัยโลก, 2561) โดย สาเหตุของการอุบัติเหตุทางถนนเกิดจากปัจจัย 3 ประการ คือ ปัจจัยที่มีคนเข้ามาเกี่ยวข้อง คิดเป็นร้อยละ 93 ปัจจัยที่มีรถยนต์เข้ามาเกี่ยวข้อง คิดเป็นร้อยละ 13 และปัจจัยที่มีถนนเข้ามาเกี่ยวข้อง คิดเป็นร้อยละ 34 (AASHTO, 2556) ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1. ปัจจัย 3 ประการที่เป็นสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุทางถนน (AASHTO, 2556)

จากข้อมูลการเกิดอุบัติเหตุ พบว่า พฤติกรรมการใช้ความเร็ว เป็นสาเหตุอันดับที่ 1 ของการเกิดอุบัติเหตุทางถนน (สำนักแผนความปลอดภัย กระทรวงคมนาคม, 2562) โดยทั่วไปแล้ว ถนนในสภาพปกติ ออกแบบมาเพื่อจัดการจราจรและคำนึงถึงความปลอดภัยเป็นสำคัญ แต่ถนนที่อยู่ในระหว่างการก่อสร้าง มีสภาพที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการจราจร ส่งผลให้โอกาสในการเกิดอุบัติเหตุมีสูงมากกว่าในสภาพปกติปกติ (กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม, 2548) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 - 2560 มี

ผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุในบริเวณก่อสร้างสูงถึง 27,037 ราย หรือเฉลี่ยปีละ 773 ราย และในปี พ.ศ. 2546 - 2560 มีผู้ปฏิบัติงานเสียชีวิตในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ ถึง 1,844 คน (สถาบันอาชีวอนามัยและความปลอดภัยแห่งประเทศไทย, 2562)

การอำนวยความสะดวกในบริเวณงานก่อสร้าง เป็นสิ่งที่มีความจำเป็น งานวางแผนและติดตั้งเครื่องหมายจราจรที่ดี สามารถชดเชย ความผิดพลาดจากเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึงได้ (คู่มือควบคุมเครื่องหมายจราจรในงานก่อสร้าง งานบูรณะและงานบำรุงรักษาทางหลวงแผ่นดิน, 2561) อีกทั้ง การตระหนักรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติตัวตามคำแนะนำและความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุของผู้ขับรถยนต์เองก็มีความสำคัญเช่นกัน

จากการเล็งเห็นความสำคัญดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงลงมติ ให้มีหนังสือสั่งการไปยังส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง กำหนดให้โครงการก่อสร้างในความดูแลของรัฐ ต้องจัดงบประมาณในการจัดการความปลอดภัยในระหว่างการทำงานก่อสร้างและกำหนดให้ผู้รับเหมาก่อสร้างต้องทำแผนการปฏิบัติงานด้านความปลอดภัยระหว่างการทำงานอย่างละเอียดและชัดเจน โดยให้ผู้คุมงานหรือเจ้าของโครงการฯ เป็นผู้ควบคุม ดูแล และตรวจสอบ ให้ผู้รับจ้างปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2543)

สังคมในปัจจุบันการใช้งานอินเทอร์เน็ตได้รับความนิยมและมีการใช้งานอย่างแพร่หลายเป็นอย่างมาก โดยในปี พ.ศ. 2561 ประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไป จำนวนประมาณ 63.3 ล้านคน มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต ร้อยละ 56.8 และมีการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตบนสมาร์ทโฟน สูงถึงร้อยละ 89.9 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561) แสดงให้เห็นว่า สมาร์ทโฟนเป็นเครื่องมือในการใช้งานอินเทอร์เน็ต และมีบทบาทในชีวิตประจำวันเป็นอย่างมาก

เมื่อพิจารณาจากที่กล่าวมาแล้ว หากสามารถพัฒนารูปแบบการจัดการความปลอดภัยในบริเวณงานก่อสร้าง ด้วยการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามามีส่วนช่วยผ่านการใช้งานสมาร์ทโฟน เช่น การส่งข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับงานก่อสร้างให้กับผู้ขับรถยนต์ได้อย่างรวดเร็วและทันทั่วถึง จะสามารถช่วยให้ผู้ขับรถยนต์มีการตระหนักรู้ที่มากขึ้นและมีระยะเวลาในการตัดสินใจที่เพียงพอ ส่งผลให้โอกาสในการสูญเสียที่เกิดจากอุบัติเหตุมีปริมาณน้อยลง

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อตอบสนองนโยบายภาครัฐในการพัฒนาประเทศในรูปแบบเมืองอัจฉริยะ และการบริหารโครงการก่อสร้างอย่างมีประสิทธิภาพ การสำรวจการตระหนักรู้เกี่ยวกับป้ายจราจรชั่วคราวในบริเวณงานก่อสร้างของผู้ขับรถยนต์ รวมไปถึงการใช้เซลล์ูลาร์ดาตาบนสมาร์ทโฟน โดยนำผลการเก็บข้อมูลที่ได้ไปพัฒนารูปแบบการจัดการความปลอดภัย ด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อลดโอกาสในการเกิดอุบัติเหตุบนถนนในขั้นต่อไป

แนวคิดและทฤษฎี

การเกิดอุบัติเหตุ สร้างความเสียหายกับทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง ในงานก่อสร้าง ป้ายจราจรชั่วคราวทำหน้าที่เป็นอุปกรณ์อำนวยความสะดวกให้กับผู้ปฏิบัติงานและผู้สัญจรไป - มา การสร้างการตระหนักรู้เกี่ยวกับป้ายจราจรและการให้ข้อมูลอย่างทันทั่วถึงแก่ผู้ขับรถยนต์ มีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากต่อการ

ปฏิบัติตัวในบริเวณงานก่อสร้าง มีผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้นิยามและเสนอทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น

การเกิดอุบัติเหตุ

การป้องกันอุบัติเหตุเป็นกิจกรรมที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับต้น ๆ ในการทำงาน หากเกิดความผิดพลาดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อกิจกรรมอื่น ๆ ตามไปด้วยการลดปริมาณความเสียหายและความสูญเสียที่เกิดขึ้นมีผลต่อความสำเร็จของการทำงาน มีผู้เสนอหลักการและแนวคิดที่ได้รับการยอมรับเกี่ยวกับการเกิดอุบัติเหตุและการจัดการความปลอดภัยไว้ อาทิ เช่น

เฮอร์เบิร์ต วิลเลียม ไฮน์ริช (Heinrich, 2463 อ้างถึงใน วิฑูรย์และวีรพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์, 2544,) วิศวกรผู้เชี่ยวชาญด้านความปลอดภัย ได้ศึกษาถึง ปัญหาสาเหตุที่ ส่งผลกระทบทำให้เกิดอุบัติเหตุอย่างจริงจัง ในโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ สรุปได้ว่า สาเหตุของอุบัติเหตุ ที่สำคัญ มี 3 ประการ

1. สาเหตุที่เกิดจากคน (Human Cause) มีสัดส่วนการเกิดที่มากที่สุด ประมาณร้อยละ 88 เช่น ความประมาท การทำงานที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการและขั้นตอน ความพลั้งเผลอ การมีลักษณะนิสัยที่ชอบความเสี่ยง รวมไปถึง บุคลิกภาพ สติปัญญา ประสบการณ์ อายุ ระดับการศึกษาและความอ่อนล้าของร่างกาย

2. สาเหตุที่สองคือสาเหตุที่เกิดจากความผิดพลาดของเครื่องมือเครื่องจักร (Mechanical Failure) มีสัดส่วน ประมาณร้อยละ 10 เช่น การไม่ติดตั้งเครื่องป้องกันอันตรายจากเครื่องจักรเครื่องมือขณะปฏิบัติงาน หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ มีสภาพไม่พร้อมใช้งานหรือชำรุด รวมไปถึงการออกแบบพื้นที่ในโรงงานที่ไม่เหมาะสม และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในการทำงานไม่ปลอดภัย

3. สาเหตุที่สามคือสาเหตุที่เกิดจากดวงชะตาหรือภัยธรรมชาติ (Acts of God) เป็นสาเหตุของอุบัติเหตุที่น้อยที่สุดในสามสาเหตุ ประมาณร้อยละ 2 ซึ่งเป็นสาเหตุที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ นอกเหนือการควบคุมได้ เช่น พายุ น้ำท่วม ไฟป่า เป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2474 ไฮน์ริช ได้มีการพัฒนาแนวคิดจากเดิม สามารถสรุปสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุออกได้เป็น 2 ประการคือ

1. การกระทำที่ไม่ปลอดภัย (Unsafe Acts) เป็นสาเหตุใหญ่ที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุ คิดเป็นร้อยละ 85 เช่น การปฏิบัติที่ไม่ถูกขั้นตอน การมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ความประมาท หรือ การมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้อง เป็นต้น

2. สภาพการณ์ที่ไม่ปลอดภัย (Unsafe Conditions) เป็นสาเหตุรอง คิดเป็นร้อยละ 15 เช่น ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่ การทำงานร่วมกับเครื่องจักรกล อุปกรณ์ไม่พร้อมใช้งาน หรือ สภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม เป็นต้น

ดังนั้นหากสามารถวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิดอุบัติเหตุในแต่ละสถานการณ์ รวมไปถึงการป้องกันไม่ให้ความผิดพลาดจากปัจจัยนั้น ๆ เกิดขึ้นได้ จะส่งผลให้ความสูญเสียหรือโอกาสในการเกิดอุบัติเหตุลดลงได้

การตระหนักรู้

การตระหนักรู้เป็นแนวคิดในเชิงจิตวิทยาที่ผสมผสานเข้ากับแนวคิดเชิงพฤติกรรม โดยมีผู้ให้ความหมาย หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการตระหนักรู้ไว้หลายท่าน ดังนี้

Brackher (1986 อ้างถึงใน ประภาส บุญยนิติ, 2536: 15) กล่าวว่า ความตระหนัก เกิดจากทัศนคติที่มีต่อสิ่งเร้าอัน ได้แก่ บุคคล สถานการณ์ กลุ่มสังคม และสิ่งต่าง ๆ ที่โน้มเอียงหรือพร้อมที่จะสนองตอบในทางบวก หรือทางลบ เป็นสิ่งที่เกิดจากการเรียนรู้ประสบการณ์

ประพล มลิทธิจินดา (2542) กล่าวว่า “ความตระหนัก” หมายถึง การแสดงออกซึ่งความรู้สึก ความคิดเห็น และความสำนึก เป็นภาวะที่บุคคลเข้าใจ และประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับตนเอง ได้โดยอาศัย ระยะเวลา เหตุการณ์ ประสบการณ์หรือสภาพแวดล้อมเป็นปัจจัยที่ทำให้คนเกิดความตระหนัก

ราชบัณฑิตยสถาน (2545) ให้ความหมายของคำว่า “ตระหนัก” ไว้ว่า หมายถึง รู้ประจักษ์ชัด รู้ชัดแจ้ง

พงษ์ชัย เฉลิมกลิ่น (2551) กล่าวว่า ความตระหนัก หมายถึง พฤติกรรมที่แสดงถึง ความรับผิดชอบต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ที่เป็นอารมณ์ความรู้สึกด้าน ทัศนคติ ค่านิยม ความชอบหรือไม่ชอบ ดีหรือไม่ดี ที่ได้จากการประเมินสิ่งเร้าต่าง ๆ ของบุคคลนั้น

การตระหนักหรือการตระหนักรู้ จึงสามารถสรุปได้ว่าเป็นความรู้ ความเข้าใจ ความคิดเห็นรวมไปถึงการตอบสนอง โดยอาศัยองค์ความรู้เดิมที่มีมาก่อนแล้ว และใช้ประสบการณ์ในการตัดสินใจ ทำให้เกิดกระบวนการใช้สมอง คิด วิเคราะห์ ของบุคคลนั้น ๆ

ป้ายจราจรชั่วคราวในบริเวณงานก่อสร้าง

ป้ายจราจรเป็นอุปกรณ์งานทางที่ติดตั้งบนทางหลวงเพื่ออำนวยความสะดวก และเสริมสร้างความปลอดภัยในการเดินทางแก่ผู้ขับขี่ ประเภทป้ายที่สำคัญในการใช้งานทั่วไป ได้แก่ ป้ายบังคับ ป้ายเตือน และป้ายแนะนำ โดยป้ายแต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์การใช้งานแตกต่างกัน การติดตั้งป้ายจราจรในงานก่อสร้าง บำรุงรักษาทางหลวง จะต้องติดตั้งในตำแหน่งที่คนขับรถสามารถมองเห็นได้ง่าย และชัดเจน (กรมทางหลวง, 2561)

การวางแผน และการติดตั้งป้ายจราจรชั่วคราวในบริเวณงานก่อสร้าง มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับ ปัจจัยหลายประการ เช่น สถานที่ก่อสร้าง ชนิดของถนน ลักษณะการออกแบบทางกายภาพของถนน ผู้ใช้รถใช้ถนน ปริมาณการจราจร ประเภทของยานพาหนะ และการจำกัดความเร็ว เพราะฉะนั้นการวางแผน และติดตั้งเครื่องหมายจราจรในแต่ละพื้นที่ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่โดยยึดหลักการเพื่อความปลอดภัยเป็นอันดับหนึ่ง และให้เกิดการรบกวนต่อผู้ใช้รถใช้ถนนน้อยที่สุด (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, 2546)

การวางแผน และวิธีการจัดการจราจรระหว่างการก่อสร้าง และการประชาสัมพันธ์ ถือเป็นมาตรการที่สำคัญอีกมาตรการหนึ่งในการบรรเทาผลกระทบด้านการจราจร ดังนั้นจะต้องมีการวางแผนให้เหมาะสม และสอดคล้องกับการจัดการจราจรระหว่างการก่อสร้าง และมีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพ เช่น หนังสือพิมพ์ การทำแผ่นปลิว แผ่นพับ การติดตั้งป้ายประกาศ ป้ายเตือนที่ถูกต้องตามหลักวิศวกรรมงานทาง เพื่อให้สื่อสารไปยังผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง (กรมทางหลวงชนบท, 2556)

ดังนั้น ในงานก่อสร้างบนพื้นทางหลวง การประชาสัมพันธ์ข่าวสาร และให้ข้อมูลที่สำคัญเป็นสิ่งจำเป็น ป้ายจราจรชั่วคราวในบริเวณงานก่อสร้างถือว่าอุปกรณ์อีกประเภทหนึ่งที่ต้องมีการวางแผนจัดการ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ขับขี่ยานพาหนะ โดยพิจารณาตามความเหมาะสม และยึดหลักความปลอดภัยเป็นอันดับหนึ่ง

วิธีดำเนินการวิจัย

จากข้อมูลของกรมการขนส่งทางบก จำนวนใบอนุญาตขับรถรถยนต์ส่วนบุคคลชั่วคราว (1 ปี) จำนวนใบอนุญาตขับรถรถยนต์ส่วนบุคคล (5 ปี) และจำนวนใบอนุญาตขับรถรถยนต์ส่วนบุคคลตลอดชีพ ณ วันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2563 มีจำนวนรวมกันทั้งสิ้น 17,904,587 ใบ (กรมการขนส่งทางบก, 2563) เมื่อนำมาคำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการของ Taro Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% และค่าของความคลาดเคลื่อน 5% พบว่า ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการเก็บข้อมูล คือ 400 คน แต่เพื่อชดเชยค่าความคลาดเคลื่อนที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยจึงเพิ่มจำนวนของกลุ่มตัวอย่างอีก 1.5 เท่าของจำนวนที่คำนวณได้ คือ 400×1.5 ซึ่งเท่ากับ 600 คน โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการกำหนดโควตา (Quota Sampling) จากผู้มาใช้บริการ สำนักงานขนส่งทางบก จังหวัดขอนแก่น โดยสลับเพศชายและเพศหญิง เพศละ 300 คน เก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม (Questionnaire) ทำการแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วยกลุ่มที่ใช้งานเซลลูลาร์ดาตา และกลุ่มที่ไม่มีการใช้งานเซลลูลาร์ดาตา เมื่อได้ข้อมูลครบตามจำนวนแล้ว ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ (SPSS) แล้วประมวลผลตามวัตถุประสงค์ โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์ นำเสนอ และอภิปรายถึง ในประเด็นต่าง ๆ ในส่วนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์หลังจากที่แยกแยะประเด็นจัดหมวดหมู่แล้ว นำมาวิเคราะห์เนื้อหาสาระ (Content Analysis) จากนั้น นำเสนอข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive) คือ ค่าร้อยละ (Percentage) จากนั้นทำการเปรียบเทียบความแตกต่างของทั้ง 2 กลุ่มตัวอย่างต่อตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของงานวิจัยแบบ Independent Sample T-Test

ผลการศึกษา

ผลการเก็บข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง เกี่ยวกับ เพศ อายุ การศึกษา การมีใบอนุญาตขับรถยนต์ และประเภทของใบอนุญาตที่มี แสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1. ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

ข้อมูลทั่วไป	จำนวน	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	300	50.00
หญิง	300	50.00
อายุ		
18-27	170	28.33
28-37	138	23.00
38-47	156	26.00
48-57	105	17.50
58-67	31	5.17
ระดับการศึกษาสูงสุด		
ต่ำกว่าปริญญาตรี	181	30.17
ปริญญาตรี	354	59.00
สูงกว่าปริญญาตรี	65	10.83

ตารางที่ 1. ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

ข้อมูลทั่วไป	จำนวน	ร้อยละ
ใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคล		
มี	600	100.00
ไม่มี	0	0.00
ประเภทของใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลที่มี		
ส่วนบุคคลชั่วคราว 1 ปี	71	11.80
ส่วนบุคคล 5 ปี	435	72.50
ส่วนบุคคลตลอดชีพ	94	15.70
รวม	600	100.00

ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเพศชายและเป็นเพศหญิงมีจำนวนเท่ากัน คือ เพศละ 300 คน คิดเป็นร้อยละ 50.00 ช่วงอายุของกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนมากที่สุดอยู่ในช่วงอายุ 18-27 ปี จำนวน 170 คน คิดเป็นร้อยละ 28.33 รองลงมา ช่วงอายุ 38-47 จำนวน 156 คน คิดเป็นร้อยละ 26.00 ช่วงอายุ 28-37 จำนวน 138 คน คิดเป็นร้อยละ 23.00 ช่วงอายุ 48-57 จำนวน 105 คน คิดเป็นร้อยละ 17.50 และ ช่วงอายุ 58-67 จำนวน 31 คน คิดเป็นร้อยละ 5.17 ตามลำดับ มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีมากที่สุด จำนวน 354 คน คิดเป็นร้อยละ 59.00 รองลงมา ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี จำนวน 181 คน คิดเป็นร้อยละ 30.17 และระดับสูงกว่าปริญญาตรี จำนวน 65 คน คิดเป็นร้อยละ 10.83 ตามลำดับ

กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด มีใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคล หากจำแนกตามประเภทของใบอนุญาตพบว่า มีใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลประเภท 5 ปี มากที่สุด จำนวน 435 คน คิดเป็นร้อยละ 72.50 รองลงมา ประเภทตลอดชีพ จำนวน 94 คน คิดเป็นร้อยละ 15.70 และประเภทชั่วคราว 1 ปี จำนวน 71 คน คิดเป็นร้อยละ 11.80 ตามลำดับ

ผลการเก็บข้อมูล ด้านการมีสมาร์ตโฟน การใช้สมาร์ตโฟนระหว่างขับรถยนต์ และการใช้งานเซลล์ลาร์ดาตาบนสมาร์ตโฟน แสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2. การมีสมาร์ตโฟน การใช้สมาร์ตโฟนระหว่างการขับรถยนต์ และการงานใช้งานเซลล์ลาร์ดาตาบนสมาร์ตโฟน

การครอบครองและการใช้งานสมาร์ตโฟน	จำนวน	ร้อยละ
สมาร์ตโฟน		
มี	600	100.00
ไม่มี	0	0.00
การใช้สมาร์ตโฟนระหว่างขับรถยนต์		
เคยใช้งาน	600	100.00
ไม่เคยใช้งาน	0	0.00
การใช้งานเซลล์ลาร์ดาตาบนสมาร์ตโฟน		
มีการใช้งาน	527	87.83
ไม่มีการใช้งาน	73	12.17

ตารางที่ 2. การมีสมาร์ทโฟน การใช้สมาร์ทโฟนระหว่างการขับรถยนต์ และการทำงานใช้งานเซลล์ูลาร์ดาตาบนสมาร์ทโฟน (ต่อ)

การครอบครองและการใช้งานสมาร์ทโฟน	จำนวน	ร้อยละ
วัตถุประสงค์ในการใช้งานเซลล์ูลาร์ดาตาระหว่างการขับรถยนต์		
การติดต่อสื่อสาร (โทรศัพท์และส่งข้อความ)	490	81.70
การนำทาง (โปรแกรมนำทางและแผนที่)	40	6.70
การเข้าถึงสังคม (โซเชียลเน็ตเวิร์ค)	40	6.70
ความบันเทิง (ฟังเพลงและดูวิดีโอ)	18	3.00
การใช้งานอื่น ๆ (ถ่ายรูปและถ่ายวิดีโอ)	12	2.00
รวม	600	100.00

จากตารางที่ 2 พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีสมาร์ทโฟน และมีการใช้สมาร์ทโฟนระหว่างขับรถยนต์ กลุ่มตัวอย่างมีการใช้งานเซลล์ูลาร์ดาตาบนสมาร์ทโฟน จำนวน 527 คน คิดเป็นร้อยละ 87.80 และไม่มีการใช้งานเซลล์ูลาร์ดาตาบนสมาร์ทโฟน จำนวน 73 คน คิดเป็นร้อยละ 12.17 มีวัตถุประสงค์ในการใช้งานเซลล์ูลาร์ดาตาระหว่างการขับรถยนต์ เพื่อการติดต่อสื่อสารมากที่สุด จำนวน 490 คน คิดเป็นร้อยละ 81.70 รองลงมา ใช้เพื่อการนำทางและการเข้าถึงสังคม จำนวนอย่างละ 40 คน คิดเป็นร้อยละ 6.70 ใช้เพื่อความบันเทิง จำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 3.00 และใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น จำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 2.00 ตามลำดับ

ผลของการนำข้อมูลไปวิเคราะห์หาค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับการตระหนักรู้เกี่ยวกับป้ายจราจรชั่วคราวในบริเวณงานก่อสร้าง แสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3. ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับการตระหนักรู้เกี่ยวกับป้ายจราจรชั่วคราวในบริเวณงานก่อสร้าง

คำถาม	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ระดับการตระหนักรู้
วัตถุประสงค์และความหมายสัญลักษณ์บนป้ายจราจรฯ	4.51	0.89	รู้มากที่สุด
ความสำคัญและความจำเป็นของการติดตั้งป้ายจราจรฯ	4.35	1.00	รู้มากที่สุด
ขั้นตอนการปฏิบัติตามที่แนะนำบนป้ายจราจรฯ	2.97	1.22	รู้ปานกลาง
คุณลักษณะของป้ายจราจรฯ ที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน	2.79	1.20	รู้ปานกลาง
ความเร็วที่ควรใช้ในบริเวณงานก่อสร้าง	2.15	0.81	รู้น้อย
ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในบริเวณงานก่อสร้าง	4.22	0.80	รู้มากที่สุด

จากตารางที่ 3 พบว่า การตระหนักรู้ในด้านวัตถุประสงค์และความหมายของสัญลักษณ์บนป้ายจราจรฯ มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.51 มีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่ 0.89 หมายถึง มีระดับการตระหนักรู้มากที่สุด

การตระหนักรู้ในด้านความสำคัญและความจำเป็นของการติดตั้งป้ายจราจรฯ มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.35 มีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่ 1.00 หมายถึง มีระดับการตระหนักรู้มากที่สุด

การตระหนักรู้ในด้านขั้นตอนการปฏิบัติตามที่แนะนำบนป้ายจราจรฯ มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.97 มีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่ 1.22 หมายถึง มีระดับการตระหนักรู้ปานกลาง

การตระหนักรู้ในด้านคุณลักษณะของป้ายจราจรฯ ที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.79 มีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่ 1.20 หมายถึง มีระดับการตระหนักรู้ปานกลาง

การตระหนักรู้ในด้านความเร็วที่ควรใช้บริเวณงานก่อสร้าง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.15 มีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่ 0.81 หมายถึง มีระดับการตระหนักรู้ต่ำ

การตระหนักรู้ในด้านความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในบริเวณงานก่อสร้าง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.22 มีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่ 0.80 หมายถึง มีระดับการตระหนักรู้มากที่สุด

เมื่อนำข้อมูลไปวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมทางสถิติ (SPSS) โดยวิธี Independent sample t-test เพื่อเปรียบเทียบการตระหนักรู้เกี่ยวกับป้ายจราจรชั่วคราวในบริเวณงานก่อสร้างกับการใช้งานเซลล์ลาร์ดาตา ได้ผลดังตารางที่ 4

จากตารางที่ 4 พบว่า การตระหนักรู้ในด้านวัตถุประสงค์และความหมายของสัญลักษณ์บนป้ายจราจรฯ มีค่า T เท่ากับ 2.80 และค่า Sig. เท่ากับ 0.00 น้อยกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ดังนั้นสรุปได้ว่าการใช้งานหรือไม่ใช้งานเซลล์ลาร์ดาตา จะมีการตระหนักรู้ที่ต่างกัน

การตระหนักรู้ในด้านความสำคัญและความจำเป็นของการติดตั้งป้ายจราจรฯ มีค่า T เท่ากับ 6.91 และค่า Sig. เท่ากับ 0.00 น้อยกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ดังนั้นสรุปได้ว่าการใช้งานหรือไม่ใช้งานเซลล์ลาร์ดาตา จะมีการตระหนักรู้ที่ต่างกัน

ตารางที่ 4. การวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติของการตระหนักรู้เกี่ยวกับป้ายจราจรชั่วคราวในบริเวณงานก่อสร้างกับการใช้งานเซลล์ลาร์ดาตา

การตระหนักรู้	การใช้งาน เซลล์ลาร์ดาตา	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน	T	Sig.
วัตถุประสงค์และความ หมายของสัญลักษณ์บน ป้ายจราจรฯ	ใช้เซลล์ลาร์ดาตา	73	4.56	0.85	2.80	0.00*
	ไม่ใช้เซลล์ลาร์ดาตา	527	4.18	1.11		
ความสำคัญและความ จำเป็นของการติดตั้งป้าย จราจรฯ	ใช้เซลล์ลาร์ดาตา	73	4.46	0.92	6.91	0.00*
	ไม่ใช้เซลล์ลาร์ดาตา	527	3.51	1.13		
ขั้นตอนการปฏิบัติตามที่ แนะนำบนป้ายจราจรฯ	ใช้เซลล์ลาร์ดาตา	73	3.01	1.24	2.34	0.19
	ไม่ใช้เซลล์ลาร์ดาตา	527	2.66	1.10		
คุณลักษณะของป้ายจราจรฯ ที่มีคุณภาพและได้ มาตรฐาน	ใช้เซลล์ลาร์ดาตา	73	2.76	1.21	-1.71	0.87
	ไม่ใช้เซลล์ลาร์ดาตา	527	3.01	1.14		
ความเร็วที่ควรใช้บริเวณ งานก่อสร้าง	ใช้เซลล์ลาร์ดาตา	73	2.16	0.81	1.34	0.77
	ไม่ใช้เซลล์ลาร์ดาตา	527	2.03	0.85		
ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ในบริเวณงานก่อสร้าง	ใช้เซลล์ลาร์ดาตา	73	4.19	0.80	-2.07	0.52
	ไม่ใช้เซลล์ลาร์ดาตา	527	4.40	0.78		

* นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

การตระหนักรู้ในด้านขั้นตอนการปฏิบัติตามที่แนะนำบนป้ายจราจรฯ มีค่า T เท่ากับ 2.34 และค่า Sig. เท่ากับ 0.19 มากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ดังนั้น สรุปได้ว่า การใช้งานหรือไม่ใช้งานเซลลูลาร์ดาตา จะมีการตระหนักรู้ที่ไม่แตกต่างกัน

การตระหนักรู้ในด้านคุณลักษณะของป้ายจราจรฯ ที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน มีค่า T เท่ากับ -1.71 และค่า Sig. เท่ากับ 0.87 มากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ดังนั้น สรุปได้ว่า การใช้งานหรือไม่ใช้งานเซลลูลาร์ดาตา จะมีการตระหนักรู้ที่ไม่แตกต่างกัน

การตระหนักรู้ในด้านความเร็วที่ควรใช้ในบริเวณงานก่อสร้าง มีค่า T เท่ากับ 1.34 และค่า Sig. เท่ากับ 0.77 มากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ดังนั้น สรุปได้ว่า การใช้งานหรือไม่ใช้งานเซลลูลาร์ดาตา จะมีการตระหนักรู้ที่ไม่แตกต่างกัน

การตระหนักรู้ในด้านความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นในบริเวณงานก่อสร้าง มีค่า T เท่ากับ -2.07 และค่า Sig. เท่ากับ 0.52 มากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ดังนั้น สรุปได้ว่า การใช้งานหรือไม่ใช้งานเซลลูลาร์ดาตา จะมีการตระหนักรู้ที่ไม่แตกต่างกัน

สำหรับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาป้ายจราจรฯ และข้อเสนอแนะในการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาช่วย แสดงในตารางที่ 5

ตารางที่ 5. ปัญหาป้ายจราจรและข้อเสนอแนะในการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาช่วย

ปัญหาและข้อเสนอแนะ	จำนวน	ร้อยละ
ป้ายจราจรฯ ควรได้รับการปรับปรุงด้านใด		
ตำแหน่งการติดตั้ง	503	83.33
รูปแบบและสัญลักษณ์	81	13.50
วัสดุที่ใช้	16	2.67
อุบัติเหตุในบริเวณงานก่อสร้างควรแก้ไขที่ด้านไหนเป็นอันดับแรก		
พฤติกรรมรถจักรยานยนต์	490	81.67
การทำงานในพื้นที่ของผู้ปฏิบัติงาน	68	11.33
กฎระเบียบ กฎหมาย	42	7.00
การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาช่วยในการจัดการความปลอดภัย		
ไม่เห็นด้วย	13	2.17
ไม่มีความคิดเห็น	273	45.50
เห็นด้วย	339	52.33
เทคโนโลยีดิจิทัลช่วยลดอุบัติเหตุในบริเวณงานก่อสร้างหรือไม่		
ไม่ช่วยเหลือ	2	0.33
ไม่แน่ใจ	259	43.17
ช่วยเหลือ	339	56.50
รูปแบบการแจ้งเตือนบนสมาร์ตโฟนที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด		
รูปแบบเสียง	525	87.50
รูปแบบแสง	45	7.50
รูปแบบสั่น	2	0.33
รูปแบบแสดงผลหน้าจอ	28	4.67
รวม	600	100.00

จากตารางที่ 5 พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นว่า ป้ายจราจร ควรได้รับการปรับปรุงในด้านตำแหน่งการติดตั้งป้ายจราจร มากที่สุด จำนวน 503 คน คิดเป็นร้อยละ 83.33 รองลงมา ควรได้รับการปรับปรุงในด้านรูปแบบและสัญลักษณ์ จำนวน 81 คน คิดเป็นร้อยละ 13.50 และควรได้รับการปรับปรุงในด้านวัสดุที่ใช้ จำนวน 16 คน คิดเป็นร้อยละ 2.67 ตามลำดับ

สำหรับการแก้ไขปัญหอบัณฑิต กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นว่า ควรแก้ไขที่พฤติกรรมการขับรถยนต์ก่อนเป็นอันดับแรกมากที่สุด จำนวน 490 คน คิดเป็นร้อยละ 81.67 รองลงมา ควรได้รับการแก้ไขที่การทำงานในพื้นที่ของผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 68 คน คิดเป็นร้อยละ 11.33 และ ควรได้รับการแก้ไขในด้านกฎระเบียบและกฎหมาย จำนวน 42 คน คิดเป็นร้อยละ 7.00 ตามลำดับ

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นสนับสนุน ในการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาช่วยเหลือในการจัดการความปลอดภัยและจัดการป้ายจราจร จำนวน 339 คน คิดเป็นร้อยละ 52.33 รองลงมาคือ ไม่แสดงความคิดเห็น จำนวน 273 คน คิดเป็นร้อยละ 45.50 และ ไม่สนับสนุน จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 2.17 ตามลำดับ

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นว่า เทคโนโลยีดิจิทัลช่วยป้องกันอุบัติเหตุ ในบริเวณงานก่อสร้างได้ จำนวน 339 คน คิดเป็นร้อยละ 56.50 รองลงมาคือ ไม่แน่ใจ จำนวน 256 คน คิดเป็นร้อยละ 43.17 และไม่ช่วยเหลือ จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 0.33 ตามลำดับ

สำหรับรูปแบบการแจ้งเตือนบนสมาร์ตโฟน กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นว่า รูปแบบเสียง มีประสิทธิภาพมากที่สุด จำนวน 525 คน คิดเป็นร้อยละ 87.50 รองลงมาคือ รูปแบบแสง จำนวน 45 คน คิดเป็นร้อยละ 7.50 รูปแบบแสดงผลหน้าจอ จำนวน 28 คน คิดเป็นร้อยละ 4.67 และ รูปแบบสั่น จำนวน 2 คน คิดเป็น 0.33 ตามลำดับ

สรุปและอภิปรายผล

จากการวิจัยสามารถสรุปได้ว่า การใช้งานหรือไม่ใช้งานเซลล์ลาร์ดาตา มีผลไม่แตกต่างกันในทางสถิติ สำหรับการตระหนักรู้ในด้านขั้นตอนการปฏิบัติตามที่แนะนำบนป้ายจราจรฯ ด้านคุณลักษณะของป้ายจราจรฯ ที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน ด้านความเร็วที่ควรใช้ในบริเวณงานก่อสร้าง และด้านความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในบริเวณงานก่อสร้าง แต่การใช้งานและไม่ใช้งานเซลล์ลาร์ดาตา มีผลแตกต่างกันในทางสถิติ สำหรับการตระหนักรู้ในด้านวัตถุประสงค์และความหมายของสัญลักษณ์บนป้ายจราจรฯ และด้านความสำคัญและความจำเป็นของการติดตั้งป้ายจราจรฯ โดยกลุ่มที่มีการใช้งานเซลล์ลาร์ดาตา มีความตระหนักรู้เกี่ยวกับป้ายจราจรฯ ในด้านวัตถุประสงค์และความหมายของสัญลักษณ์บนป้ายจราจรฯ และด้านความสำคัญและความจำเป็นของการติดตั้งป้ายจราจรฯ มากกว่า กลุ่มที่ไม่ใช้งานเซลล์ลาร์ดาตา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ถึงแม้ว่าระดับการตระหนักรู้เกี่ยวกับป้ายจราจรชั่วคราวของผู้ขับขี่รถยนต์จะมีค่ามากหรือน้อย แต่การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเพิ่มระดับการตระหนักรู้เกี่ยวกับป้ายจราจรชั่วคราวให้กับผู้ขับขี่รถยนต์ ก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการพัฒนานวัตกรรมเพื่อใช้สำหรับการจัดการความปลอดภัยในบริเวณงานก่อสร้างได้ โดยสมาร์ตโฟนเป็นอุปกรณ์ทางเลือกที่สามารถบูรณาการ การจัดการความปลอดภัย การทำงาน และการให้ข้อมูลที่จำเป็น แก่ผู้ขับขี่รถยนต์ได้ เนื่องจากสมาร์ตโฟนได้รับการยอมรับและมีการใช้งานอย่างแพร่หลาย การทำงานโดยอาศัยเซลล์ลาร์ดาตา ด้วยการให้ข้อมูลรูปแบบต่าง ๆ เช่น เสียง แสง

สั้น และแสดงผลหน้าจอ อาจจะสามารถเพิ่มระดับการตระหนักรู้ และลดโอกาสในการเกิดอุบัติเหตุบนถนนได้

ข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันการขั้บรยยนต์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย การปฏิบัติตามระเบียบจราจร และการใช้ความเร็วที่เหมาะสมของผู้ขั้บรยยนต์ เป็นเรื่องที่ควมคุมยาก ต้องใช้เวลา ใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่อง การจัดการความปลอดภัยในบริเวณงานก่อสร้างยังขาดการเอาใจใส่เท่าที่ควร

การปลูกฝังให้ประชาชนเคารพกติกาของสังคม และคำนึงถึงความปลอดภัยของตัวเอง เพื่อนร่วมทาง และผู้อื่น เป็นสิ่งสำคัญนั้นหากทุกคนมีความรู้ ความเข้าใจ มีทัศนคติที่ดี รวมไปถึงมีพฤติกรรมที่เหมาะสม โดยมีจุดมุ่งหมายในทิศทางเดียวกัน คือ คำนึงถึงความปลอดภัยเป็นอันดับแรก ย่อมส่งผลให้อัตราการเกิดอุบัติเหตุ ตัวเลขผู้บาดเจ็บ จำนวนผู้เสียชีวิต และมูลค่าความเสียหายลดลงตามไปด้วย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมทางหลวงชนบท. (2556). คู่มือการติดตั้งป้ายจราจร เล่มที่ 1/2. กรุงเทพฯ: กรมทางหลวงชนบท.
- กรมทางหลวง. (2561). คู่มือเครื่องหมายควบคุมการจราจรในงานก่อสร้าง งานบูรณะ และงานบำรุงรักษาทางหลวงแผ่นดิน เล่มที่ 3. กรุงเทพฯ: กรมทางหลวง.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2543). การจัดสวัสดิการชุดเครื่องแบบพนักงาน. สืบค้นจาก <https://www.labour.go.th/index.php>
- ประพล มลิทินจินดา. (2542). ความตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี. วิทยานิพนธ์ ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ประภาส บุญยิณี. (2536). ความตระหนักในการกำหนดและนำแผนพัฒนาอำเภอมาปฏิบัติของนายอำเภอ. ภาคนิพนธ์ ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พงษ์ชัย เฉลิมกลิ่น. (2551). ความตระหนักของพนักงานนิคมอุตสาหกรรมเขตเวชิต์ต่อลักษณะปัญหาสิ่งแวดล้อม. ภาคนิพนธ์ ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2545). ความตระหนัก. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2545. กรุงเทพฯ: นานมีบุคส์พับลิเคชั่นส์.
- วิฑูรย์ สิมะโชคดี และวีระพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์. (2544). วิศวกรรมและการบริหารความปลอดภัยในโรงงาน. (พิมพ์ครั้งที่ 21). กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).
- ศูนย์ปฏิบัติการคมนาคม กระทรวงคมนาคม. (2563). รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์อุบัติเหตุทางถนนของกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร สำนักแผนความปลอดภัย.
- สถาบันอาชีวอนามัย และความปลอดภัยแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา. (2562). Highway work zone safety. สืบค้นจาก <https://www.cdc.gov/niosh/topics/highwayworkzones/>

- สำนักงานแผนความปลอดภัย กระทรวงคมนาคม. (2562). รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์อุบัติเหตุทางถนนของกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรสำนักงานแผนความปลอดภัย.
- สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (2546). คู่มือการใช้เครื่องหมายจราจรบริเวณพื้นที่ก่อสร้าง. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร.
- สำนักงานเมืองอัจฉริยะ ประเทศไทย. (2559). เมืองอัจฉริยะ. สืบค้นจาก <https://smartcitythailand.or.th/>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2561). การสำรวจการมี การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2561 (ไตรมาส 4). กรุงเทพฯ: กองสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2533). ทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน (*Decade of Action for Road Safety*). กรุงเทพฯ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล.

ภาษาอังกฤษ

- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). (2013). *Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific No. 83*. Thailand: United Nations publication.
- World Health Organization (WHO). (2561). *WHO World Health Organization 2018: Global status report on road safety 2018*. Retrieved from <https://www.who.int/publications/i/item/9789241565684>.

Translated References

- Boonyindee, P. (1993). *Awareness in Formulate and Implementing the District Development Plan for the sheriff*. Thesis for Master Degree of Science in Social Development, National Institute of Development Administration. (in Thai)
- Chalermklin, P. (2008). *Employee Awareness of Gateway City Industrial Estate on Environmental Problems*. Report for Master Degree of Environmental Management, National Institute of Development Administration. (in Thai)
- Department of Highways. (2018). *Handbook of Traffic Control Marking in Construction, Restoration and Maintenance Work of National Highways* (Volume 3). Bangkok: Department of Highways. (in Thai)
- Department of Labor Protection and Welfare. (2000). *Employee Uniform Welfare*. Retrieved from <https://www.labour.go.th/index.php> (in Thai)
- Department of Rural Roads. (2013). *Traffic Sign Installation Manual* (Volume 1/2). Bangkok: Department of Rural Roads. (in Thai)
- Milintachinda, P. (1999). *Awareness of Environmental Problems among Sub-district administrative Organization Members in Phetchaburi Province*. Report for Master Degree of Science in Environmental Management, Kasetsart University. (in Thai)
- National Statistical Office. (2018). *2018 Household Information and Communication Technology Use Survey (Q4)*. Bangkok: Division of Forecasting Statistics National Statistical Office. (in Thai)

- Occupational Health and Safety, Institute of the United States. (2019). *Highway Work Zone Safety*. Retrieved from <https://www.cdc.gov/niosh/topics/highwayworkzones> (in Thai)
- Office of Transport and Traffic Policy and Planning. (2003). *Manual for the use of traffic signs in the construction area*. Bangkok: Office of Transport and Traffic Policy and Planning. (in Thai)
- Royal Academy. (2002). *Awareness*. The Dictionary of the Royal Institute of Thailand 2002. Bangkok: Nanmee Books Publications. (in Thai)
- Safety Plan Office, Ministry of Transport. (2019). *Road Accident Situation Analysis Report of the Ministry of Transport 2019*. Bangkok: Office of Transport and Traffic Policy and Planning, Office of Safety Planning. (in Thai)
- Simachokdee, W. & Chalermchirarat, W. (2001). *Engineering and safety management in factories*. (21st eds.) Bangkok: Technology Promotion Association. (Thailand - Japan). (in Thai)
- Thailand Smart City Office. (2016). *Smart City*. Retrieved from <https://smartcitythailand.or.th> (in Thai)
- The Secretariat of the Cabinet. (1990). *Decade of Action for Road Safety*. Bangkok. The Secretariat of the Cabinet. Royal Thai Government. (in Thai)
- Transport Operations Center, Ministry of Transport. (2020). *Road Accident Situation Analysis Report in 2019*. Bangkok: Office of Transport and Traffic Policy and Planning. Security Planning Bureau. (in Thai)

Conflict Management by Government Officials in Subdistrict Administrative Organizations in Trang Province

Pradthana Leekpai

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 study investigates the causes of conflicts and conflict management in subdistrict administrative organizations and proposes suggestions to prevent or minimize the conflicts. The study used quantitative data gathered through questionnaires from 300 government officials in subdistrict administrative organizations in Trang Province. The statistics used for the analysis were mean, standard deviation, frequency, and percentage. The findings indicate that the conflicts in subdistrict administrative organizations are at a moderate level. The causes of the conflicts are individual factors, organizational conditions, and interactional issues. The methods of conflict management are compromise, smoothing, withdrawal, confrontation, and forcing. These findings suggest that regularly-provided staff training, fieldtrips that promote knowledge and work skills development, activities for inter-organizational relationships, the mixed use of formal and informal communication, efficient budget allocation, a creation of work manuals, clearly-defined organizational structures, and implementation of good governance may prevent or minimize these conflicts.

Keywords

Causes of conflict, conflict management, subdistrict administrative organization

CORRESPONDING AUTHOR

Pradthana Leekpai, Faculty of Commerce and Management, Prince of Songkla University, Trang Campus, Muang, Trang, 92000 Thailand. Email: pradthana.l@psu.ac.th

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

การจัดการความขัดแย้งของข้าราชการ ในองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดตรัง

ปรารภนา หลักชัย

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

เทพยดา เผือกคง

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุของความขัดแย้งและวิธีการจัดการความขัดแย้งของข้าราชการภายในองค์การบริหารส่วนตำบล และเพื่อเสนอแนวทางเพื่อป้องกันหรือลดความขัดแย้งใน อบต. การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ โดยมีกลุ่มตัวอย่างคือข้าราชการสังกัด อบต. ในจังหวัดตรัง จำนวน 300 ราย เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความถี่ และร้อยละ ผลการวิจัยพบว่า ความขัดแย้งภายใน อบต. ในจังหวัดตรัง ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีสาเหตุจากปัจจัยด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล สาเหตุจากปัจจัยด้านสภาพขององค์การ และสาเหตุจากปัจจัยด้านปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน ตามลำดับ การจัดการความขัดแย้งของข้าราชการ คือ วิธีการประนีประนอม วิธีการไกล่เกลี่ย วิธีการหลีกเลี่ยง วิธีการเผชิญหน้า และวิธีการบังคับ ตามลำดับ แนวทางป้องกันหรือลดความขัดแย้งจากการทำงานใน คือ การจัดโครงการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรอย่างสม่ำเสมอ การจัดโครงการศึกษาดูงานเพื่อเสริมความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน การจัดกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์ในองค์กร การใช้การสื่อสารในรูปแบบอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการควบคู่กันไป การจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ การจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงาน การกำหนดโครงสร้างให้ชัดเจน และการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน

คำสำคัญ

สาเหตุของความขัดแย้ง, การจัดการความขัดแย้ง, องค์การบริหารส่วนตำบล

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง อันเป็นหลักการที่ภาครัฐมีการมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างตรงความต้องการและทันทั่วถึง โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณ มีบุคลากร และอำนาจในการบริหารจัดการในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การสาธารณสุข โภค การจัดการบริการ และสวัสดิการสังคม ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559) ทั้งนี้ ในประเทศไทย การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ การปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบทั่วไป และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปสามารถจำแนกออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด เทศบาล ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีพื้นที่ครอบคลุมในพื้นที่ชุมชนเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยแบ่งเป็นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ในขณะที่การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสามารถจำแนกออกเป็นกรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2538 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผลมาจากแนวคิดในการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลได้มอบอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะ ด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

ความขัดแย้งจากการทำงานภายในองค์กรเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะองค์กรมีทรัพยากรที่จำกัด มีความแตกต่างของหน้าที่การทำงาน นอกจากนั้นบุคลากรในองค์กรมีความแตกต่างกันในด้านต่างๆ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งที่มีสาเหตุมาจากเรื่องใดก็ตาม จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของบุคลากรในองค์กรไม่มากนักน้อย ดังนั้น การจัดการความขัดแย้งภายในองค์กรจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในองค์กรสามารถดำเนินต่อไปได้ และบรรลุเป้าหมายขององค์กรตามที่ได้กำหนดไว้

หากพิจารณาจังหวัดตรัง ซึ่งเป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ในภาคใต้ของประเทศไทย และเป็นจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มของจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน จังหวัดตรังมี 10 อำเภอ และมีองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งสิ้นจำนวน 77 แห่ง ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติของกลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบ และเรื่องร้องทุกข์ สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดตรัง พบว่า จำนวนข้อร้องเรียนที่มีสาเหตุเนื่องจากความขัดแย้งจากการปฏิบัติงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง มีจำนวนเพิ่มขึ้นในแต่ละปี โดยข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้นมีทั้งข้อร้องเรียนระหว่างบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกัน รวมทั้งข้อร้องเรียนระหว่างบุคลากรและผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจทำการศึกษาเกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้ง และวิธีการจัดการความขัดแย้งของข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง เพื่อที่จะทำให้ได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับระดับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการทำงานของข้าราชการภายในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง สาเหตุของความขัดแย้งจากการทำงานของข้าราชการภายในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง และวิธีการจัดการความขัดแย้งจากการทำงานของข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางเพื่อลดความขัดแย้งจากการทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปประยุกต์ใช้ เพื่อลดความขัดแย้งจากการทำงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุของความขัดแย้งจากการทำงานของข้าราชการ เพื่อศึกษาวิธีการจัดการความขัดแย้งจากการทำงานของข้าราชการ และเพื่อเสนอแนะแนวทางเพื่อลดความขัดแย้งจากการทำงานของข้าราชการภายในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตรัง

แนวคิดและทฤษฎี

ความหมายของความขัดแย้ง

อรุณ รักธรรม (2546) ได้ให้ความหมาย ความขัดแย้งขององค์การไว้ว่าเป็นความเห็นที่ไม่สอดคล้องต้องกันระหว่างสมาชิกหรือกลุ่มขององค์การตั้งแต่สองคนขึ้นไป เนื่องจากจะต้องมีส่วนร่วมในทรัพยากรที่จำกัดในองค์กรหรือมีส่วนร่วมในงานต่างๆ หรือการมีความแตกต่างด้านสถานภาพ เป้าหมาย ค่านิยมหรือการรับรู้ ทัศนคติ ความเชื่อ ซึ่งมีอยู่แตกต่างกัน และวันชัย วัฒนศัพท์ (2547) กล่าวถึง ความขัดแย้งว่า หมายถึง ความไม่ลงรอยกันหรือสภาวะที่ไม่เห็นพ้องต้องกัน หรือความเป็นปฏิปักษ์กันระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปโต้แย้งกันในประเด็นของค่านิยมหรือเกิดการแข่งขันกัน ในเรื่องของอำนาจ สถานภาพ เป้าหมายและการแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

สาเหตุของความขัดแย้ง

Walton and Robert Mckersie (1965) ได้กล่าวถึงสาเหตุสำคัญ 3 ประการของความขัดแย้งภายในองค์กร ได้แก่ 1) โครงสร้างขององค์การ ก่อให้เกิดความขัดแย้งได้คือ ความขัดแย้งในสายงานและระดับการบังคับบัญชาความขัดแย้งในหน้าที่ความขัดแย้งระหว่างสายการบังคับบัญชากับสายอำนาจและความขัดแย้งระหว่างองค์การรูปร่างกับอุปนิสัย 2) การที่บุคคลต้องปฏิบัติงานร่วมกัน ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้ง คือ ความกดดันให้ทำงานเหมือนกัน ปกติวิสัยหรือบรรทัดฐาน การหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบส่วนบุคคล ความกดดันให้ทำงานในระดับปานกลาง และ 3) การมีความคาดหวังที่แตกต่างกัน เกิดจากกลุ่มภายในองค์กรมีจุดมุ่งหมายลำดับความสำคัญ ความปรารถนาและพฤติกรรมแตกต่างกัน มีสาเหตุมาจากแรงจูงใจ การรับรู้และอารมณ์ที่แตกต่างกัน ความแตกต่างกันทั้งสามประการนี้ คือ พลังเกี่ยวกับแรงจูงใจองค์ประกอบของการรับรู้ และพลังเกี่ยวกับอารมณ์ เป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งภายในองค์กร

Pneuman and Bruehl (1982) มีมุมมองเกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งที่แตกต่างออกไป โดยได้จำแนกสาเหตุของความขัดแย้งออกเป็น 3 สาเหตุใหญ่ๆ คือ 1) องค์ประกอบส่วนบุคคล (Individual Factors) เป็นสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งจำแนกออกเป็น ภูมิหลัง แบบฉบับ การรับรู้ และความรู้สึก 2) ปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน (Interaction Issues) การปฏิสัมพันธ์ที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้ง คือการสื่อสารที่ไม่ดีหรือไม่มีความภาพ ซึ่งจำแนกออกเป็น ปัญหาจากผู้ส่งข่าว ปัญหาจากสื่อที่ใช้ส่งข่าว และปัญหาจากผู้รับข่าวสาร และ 3) สภาพขององค์การ (Organizational Conditions) สาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดจากสภาพขององค์การ ซึ่งจำแนกออกเป็น การมีทรัพยากรที่จำกัด ความคลุมเครือ กฎเกณฑ์ที่เข้มงวด การแข่งขัน และการมีข้อยกเว้น

การจัดการความขัดแย้ง

เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น Howat and London (1980) ได้สรุปวิธีการจัดการความขัดแย้งไว้ 5 แบบ คือ 1) การเผชิญหน้า (Confronting) คือ การที่ผู้บริหารกล้าเผชิญกับปัญหาโดยตรงและเปิดเผยหยิบยกปัญหามาพิจารณาถึงจะแสดงความคิดเห็นอย่างชัดเจนหาวิธีแก้ไขความขัดแย้งไม่ทอดทิ้งปัญหานั้นกว่าจะจัดการแก้ไขเรียบร้อยแล้ว 2) การหลีกเลี่ยง (Avoiding) คือ การที่ผู้บริหารพยายามไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับพิพาทไม่รับรู้ว่ามีปัญหาขัดแย้งเกิดขึ้นถอนตัวออกจากสถานการณ์ขัดแย้งและ

หลีกเลี่ยงการโต้เถียงที่จะนำไปสู่การทะเลาะวิวาท 3) การบังคับ (Forcing) คือ การที่ผู้บริหารใช้อำนาจบังคับให้ผู้อื่นยอมรับความคิดเห็นของตนเชื่อมั่นในความคิดและวิธีการของตนไม่ยอมรับคำปฏิเสธจากผู้อื่น ยินยอมเรียกร้องให้ผู้อื่นดำเนินการตามวิธีการของตน 4) การไกล่เกลี่ย (Smoothing) คือ การที่ผู้บริหารพยายามทำให้เห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องเล็กน้อยพยายามกลบเกลื่อนหาทางเจรจาต่อรอง และ 5) การประนีประนอม (Compromise) คือ การที่ผู้บริหารพยายามหาทางสายกลางเพื่อให้เป็นที่พอใจแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ยินดีรับฟังปัญหามานำพิจารณาพยายามหาทางประนีประนอมยอมเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับยอมเสียสละบางส่วนเพื่อให้ได้บางส่วนไว้

ส่วน Thomas and Kilmann (1974) ได้เสนอวิธีการจัดการความขัดแย้งออกเป็น 5 แนวทาง ซึ่งมีความคล้ายคลึงกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้ 1) การเอาชนะ (Competition) คือ การแก้ไขความขัดแย้งด้วยวิธีการเอาชนะ โดยมุ่งเน้นชัยชนะของตนเองเป็นสำคัญ จึงพยายามใช้อิทธิพลวิธีการหรือช่องทางต่าง ๆ เพื่อจะทำให้คู่กรณียอมแพ้หรือพ่ายแพ้ตนเองให้ได้ 2) การยอมรับ (Accommodation) คือ พฤติกรรมที่เน้นการเอาใจผู้อื่น อยากเป็นที่ยอมรับและได้รับความรัก มุ่งสร้างความพอใจให้แก่คู่กรณี โดยที่ตนเองจะยอมเสียสละ 3) การหลีกเลี่ยง (Avoiding) คือ วิธีจัดการกับความขัดแย้งในลักษณะไม่สู้ปัญหา ไม่ร่วมมือในการแก้ไขปัญห ไม่สนใจความต้องการของตนเองและผู้อื่น พยายามวางตัวอยู่เหนือความขัดแย้งพูดง่าย ๆ ก็คือทำตัวเป็นพระอิฐพระปูนนั่นเอง 4) การร่วมมือ (Collaboration) คือ พฤติกรรมที่มุ่งจัดการความขัดแย้ง โดยต้องการให้เกิดความพอใจทั้งแก่ตนเองและผู้อื่น เป็นความร่วมมือร่วมใจในการแก้ไขปัญหามุ่งให้เกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่าย และ 5) การประนีประนอม (Compromising) คือ ความพยายามที่จะให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้รับความพอใจบ้าง และต้องยอมเสียสละบ้าง

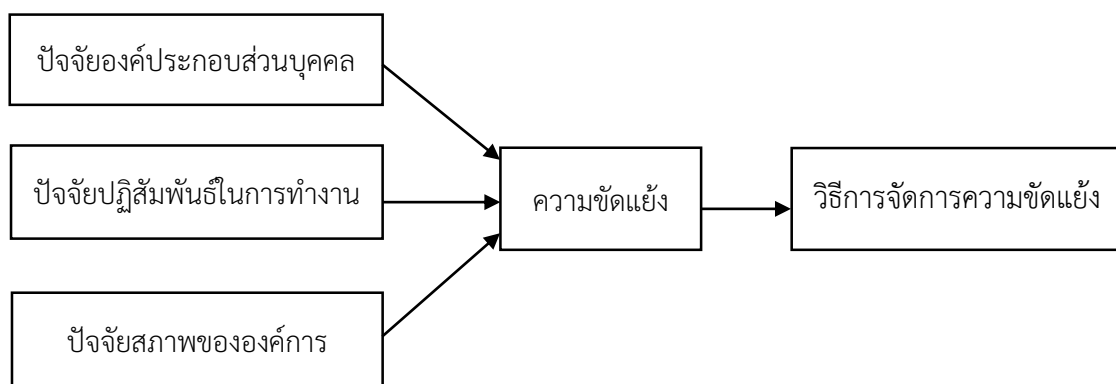
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว แต่ได้ทำการศึกษาในภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งมิใช่จังหวัดในภาคใต้ของประเทศไทย ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษา ดังนี้ งานวิจัยของศุภกร อิมวัฒน์กุล (2553) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา กลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้บริหาร หัวหน้าส่วนราชการ และข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 200 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุของความขัดแย้งมาจากพฤติกรรมส่วนตัว สายการบังคับบัญชา การพึ่งพาการทำงานตามลำดับ การจัดการความขัดแย้ง คือ การประชุมชี้แจง การปฐมนิเทศ การปรับความเข้าใจ การทำขั้นตอนงาน การทำคำสั่งมอบหมายงาน การกำหนดโครงสร้างให้ชัดเจน การใช้ระบบคุณธรรม การกำหนดค่านิยมร่วมกัน การร่วมค้นหาเป้าหมาย การอบรม การจัดหาปัจจัยบริหาร และการเสริมสร้างจริยธรรม ส่วนงานวิจัยของบุญ อุบลัมภ์ (2558) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับการจัดการความขัดแย้งของผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าสำนักปลัด ผู้อำนวยการกองคลัง และผู้อำนวยการกองช่าง จำนวน 45 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ ผลการศึกษา พบว่า ผู้นำใช้วิธีการจัดการกับความขัดแย้ง คือ วิธีการเอาชนะ วิธีการยอมให้ วิธีการหลีกเลี่ยง วิธีการร่วมมือ และวิธีการประนีประนอม แต่จะมีวิธีการเลือกใช้แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับประสบการณ์และสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และงานวิจัยของอติญา งาม

ภักดี และอรนันท์ กลันทปุระ (2558) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับสาเหตุและการจัดการความขัดแย้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น A จังหวัดปทุมธานี เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสัมภาษณ์ คือ ผู้บริหารและหัวหน้าส่วนราชการ จำนวน 14 คน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้แบบสอบถาม คือ บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 210 คน ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า สาเหตุของความขัดแย้งในองค์กร คือ ด้านผลประโยชน์ ด้านข้อมูล ด้านค่านิยม และด้านโครงสร้าง และการจัดการความขัดแย้ง คือ วิธีการประนีประนอม วิธีการยอมให้ วิธีการเอาชนะ และวิธีการร่วมมือ ส่วนสาเหตุของความขัดแย้งในองค์กรจากการวิจัยเชิงปริมาณ คือ ด้านข้อมูล ด้านผลประโยชน์ ด้านค่านิยม ด้านความสัมพันธ์ และด้านโครงสร้าง และการจัดการความขัดแย้งที่ใช้ในระดับมาก คือ วิธีการยอมให้ วิธีการหลีกเลี่ยง วิธีการร่วมมือ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกแนวคิดเกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้ง โดยอิงแนวคิดของ Pneuman and Bruehl (1982) สำหรับการจัดการความขัดแย้ง ผู้วิจัยเลือกใช้แนวคิดของ Howat and London (1980) โดยมีกรอบแนวคิดการวิจัยดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1. กรอบแนวคิดการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาสาเหตุของความขัดแย้งจากการทำงานของข้าราชการภายในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง และการศึกษาวิธีการจัดการความขัดแย้งจากการทำงานของข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง ผู้วิจัยใช้การศึกษาเชิงปริมาณ โดยประชากร คือ ข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง ซึ่งมีจำนวนรวม 977 คน (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน 2562) สำหรับกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีคำนวณของทาโร ยามาเน่ เพื่อหาจำนวนขนาดกลุ่มตัวอย่างจากประชากร 1,000 คน โดยกำหนดความคลาดเคลื่อนที่ร้อยละ 0.05 มีจำนวนทั้งสิ้น 286 คน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอและข้อมูลมีความสมบูรณ์ ผู้วิจัยปรับขนาดของกลุ่มตัวอย่างเป็น 300 คน โดยใช้วิธีการสุ่มแบบหลายขั้นตอน เพื่อให้ได้ตัวแทนกระจายในองค์การบริหารส่วนตำบลจากทั้ง 10 อำเภอของจังหวัดตรัง ทั้งนี้

กลุ่มตัวอย่างจำแนกรายอำเภอ คือ อำเภอเมือง จำนวน 50 คน อำเภอกันตัง จำนวน 50 คน อำเภอย่านตาขาว จำนวน 22 คน อำเภอปะเหลียนจำนวน 32 คน อำเภอสีเกา จำนวน 18 คน อำเภอห้วยยอด จำนวน 46 คน อำเภอวังวิเศษ จำนวน 20 คน อำเภอนาโยง จำนวน 28 คน อำเภอรัษฎา จำนวน 22 คน อำเภอหาดสำราญ จำนวน 12 คน ส่วนการศึกษาเพื่อนำเสนอแนวทางเพื่อลดความขัดแย้งจากการทำงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูล คือ ข้าราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนรวม 20 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ คือ แบบสอบถาม ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ตอน คือ ตอนที่ 1 สอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป โดยให้เลือกตอบเพียงหนึ่งตัวเลือก ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับเพศ อายุ สถานภาพ การศึกษา รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ระยะเวลาในการทำงาน ที่ตั้งขององค์กร ส่วนงานที่สังกัด จำนวน 8 ข้อคำถาม ตอนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้ง โดยอิงแนวคิดของ Pneuman and Bruehl (1982) ซึ่งแบ่งสาเหตุของความขัดแย้งเป็น 3 สาเหตุ คือ 1) ปัจจัยด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล 2) ปัจจัยด้านปฏิสัมพันธ์ในการ และ 3) ปัจจัยด้านสภาพองค์กร จำนวน 43 ข้อคำถาม เป็นแบบสอบถามแบบมาตราประมาณค่า 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด ตอนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการจัดการกับความขัดแย้ง เลือกใช้แนวคิดของ Howat and London (1980) ซึ่งได้จำแนกวิธีการจัดการความขัดแย้งออกเป็น 5 วิธี คือ วิธีเผชิญหน้า วิธีหลีกเลี่ยง วิธีการบังคับ วิธีการไกล่เกลี่ย และวิธีการประนีประนอม จำนวน 25 ข้อคำถาม เป็นแบบสอบถามแบบมาตราประมาณค่า 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด และตอนที่ 4 เป็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย เป็นแบบสอบถามปลายเปิด สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ คือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interviews)

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณมีการดำเนินการ คือ จากแบบสอบถามที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล มีจำนวน 300 ชุด การวิเคราะห์ข้อมูลตอนที่ 1 วิเคราะห์แบบแจกแจงความถี่ และแสดงจำนวนร้อยละ ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป คือ โปรแกรม SPSS

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลตอนที่ 2 วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับของความขัดแย้งและสาเหตุของความขัดแย้ง โดยการหาค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของรายข้อและรายด้าน ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS สำหรับการวิเคราะห์ระดับของความขัดแย้ง มีเกณฑ์การแปลผลคะแนนเฉลี่ย ดังนี้

คะแนนเฉลี่ย 1.00-1.80 หมายถึง ความขัดแย้งระดับน้อยที่สุด

คะแนนเฉลี่ย 1.81-2.60 หมายถึง ความขัดแย้งระดับน้อย

คะแนนเฉลี่ย 2.61-3.40 หมายถึง ความขัดแย้งระดับปานกลาง

คะแนนเฉลี่ย 3.41-4.20 หมายถึง ความขัดแย้งระดับมาก

คะแนนเฉลี่ย 4.21-5.00 หมายถึง ความขัดแย้งระดับมากที่สุด

ในส่วนของสาเหตุของความขัดแย้ง มีเกณฑ์การแปลผลคะแนนเฉลี่ย ดังนี้

คะแนนเฉลี่ย 1.00-1.80 หมายถึง สาเหตุของความขัดแย้งระดับน้อยที่สุด
คะแนนเฉลี่ย 1.81-2.60 หมายถึง สาเหตุของความขัดแย้งระดับน้อย
คะแนนเฉลี่ย 2.61-3.40 หมายถึง สาเหตุของความขัดแย้งระดับปานกลาง
คะแนนเฉลี่ย 3.41-4.20 หมายถึง สาเหตุของความขัดแย้งระดับมาก
คะแนนเฉลี่ย 4.21-5.00 หมายถึง สาเหตุของความขัดแย้งระดับมากที่สุด

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลตอนที่ 3 คือ วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการจัดการความขัดแย้ง โดย
การหาค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของรายข้อและรายด้าน ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้
โปรแกรมสำเร็จรูป คือ โปรแกรม SPSS มีเกณฑ์การแปลผลคะแนนเฉลี่ย ดังนี้

คะแนนเฉลี่ย 1.00-1.80 หมายถึง วิธีการจัดการความขัดแย้งที่ใช้ระดับน้อยที่สุด
คะแนนเฉลี่ย 1.81-2.60 หมายถึง วิธีการจัดการความขัดแย้งที่ใช้ระดับน้อย
คะแนนเฉลี่ย 2.61-3.40 หมายถึง วิธีการจัดการความขัดแย้งที่ใช้ระดับปานกลาง
คะแนนเฉลี่ย 3.41-4.20 หมายถึง วิธีการจัดการความขัดแย้งที่ใช้ระดับมาก
คะแนนเฉลี่ย 4.21-5.00 หมายถึง วิธีการจัดการความขัดแย้งที่ใช้ระดับมากที่สุด

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์เนื้อหาตามขั้นตอนของไมล์
และฮูเบอร์แมน (Miles and Huberman, 1994) คือ การจัดระเบียบข้อมูล การแสดงข้อมูล การสรุป
และการตีความ

ผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 217 คน คิดเป็นร้อยละ 72.3 และเป็นเพศ
ชาย จำนวน 83 คน คิดเป็นร้อยละ 27.7 ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 40-49 ปี จำนวน 168 คน คิดเป็นร้อยละ
56.0 รองลงมาคือ อายุ 30-39 ปี จำนวน 85.0 คน คิดเป็นร้อยละ 28.3 และอายุ 50 ปีขึ้นไป จำนวน 25
คน คิดเป็นร้อยละ 8.3 ตามลำดับ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรส จำนวน 183 คน คิด
เป็นร้อยละ 61.0 รองลงมาคือ สถานภาพโสด จำนวน 99 คน คิดเป็นร้อยละ 33.0 และหม้ายหรือหย่าร้าง
จำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 6 ตามลำดับ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาอยู่ในระดับ
ปริญญาตรี จำนวน 164 คน คิดเป็นร้อยละ 54.7 รองลงมาคือ ระดับปริญญาโทหรือสูงกว่า จำนวน 123
คน คิดเป็นร้อยละ 41.0 และระดับต่ำกว่าปริญญาตรี จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 4.3 ตามลำดับ ส่วน
ใหญ่มีรายได้เฉลี่ย 25,001-30,000 บาท จำนวน 80 คน คิดเป็นร้อยละ 26.7 รองลงมาคือมีรายได้
20,001-25,000 บาท จำนวน 65 คน คิดเป็นร้อยละ 21.7 และรายได้ 15,001-20,000 บาท จำนวน 61
คน คิดเป็นร้อยละ 20.3 ตามลำดับ ส่วนใหญ่มีอายุงานไม่เกิน 5 ปี จำนวน 101 คน คิดเป็นร้อยละ 33.7
รองลงมาคือมีอายุงาน 10-14 ปี จำนวน 76 คน คิดเป็นร้อยละ 25.3 และมีอายุงาน 5-9 ปี จำนวน 73 คน
คิดเป็นร้อยละ 24.3 ตามลำดับ และผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่สังกัดสำนักงานปลัด จำนวน 138 คน คิด
เป็นร้อยละ 46 รองลงมาสังกัดกองคลัง จำนวน 88 คน คิดเป็นร้อยละ 29.3 และสังกัดกองช่าง จำนวน 32
คน คิดเป็นร้อยละ 10.7 ตามลำดับ

ระดับความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลระดับความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง พบว่า ความขัดแย้งรวมทุกด้านในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.20$) (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1. ผลการวิเคราะห์ระดับความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล

	$\bar{X}$	S.D.	ระดับความขัดแย้ง
ความขัดแย้งรวมทุกด้าน	3.20	.587	ปานกลาง

สาเหตุของความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับผลการวิเคราะห์สาเหตุของความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง พบว่า ปัจจัยด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตรังมากที่สุด ($\bar{X} = 3.33$) รองลงมา คือ ปัจจัยด้านสภาพขององค์กร ($\bar{X} = 3.21$) และปัจจัยด้านปฏิสัมพันธ์ในการทำงานเป็นปัจจัยก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตรังน้อยที่สุด ($\bar{X} = 3.04$) (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2. ผลการวิเคราะห์สาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล

	$\bar{X}$	S.D.	ระดับความขัดแย้ง
ปัจจัยด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล	3.33	.580	ปานกลาง
ปัจจัยด้านการปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน	3.04	.703	ปานกลาง
ปัจจัยด้านสภาพขององค์กร	3.21	.708	ปานกลาง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลสาเหตุของความขัดแย้งจากปัจจัยด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล พบว่า ลำดับแรกมีสาเหตุเกิดจากความแตกต่างของค่านิยม ($\bar{X} = 3.68$) รองลงมา คือ ความแตกต่างของประสบการณ์ ($\bar{X} = 3.40$) ความแตกต่างของบุคลิกภาพ ($\bar{X} = 3.24$) และความแตกต่างของเป้าหมาย ($\bar{X} = 3.02$) ตามลำดับ (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3. ผลการวิเคราะห์สาเหตุของความขัดแย้งเนื่องจากปัจจัยด้านบุคคล

	$\bar{X}$	S.D.	ระดับความขัดแย้ง
ความแตกต่างของบุคลิกภาพ	3.24	.771	ปานกลาง
ความแตกต่างของค่านิยม	3.68	.861	มาก
ความแตกต่างของประสบการณ์	3.40	.686	ปานกลาง
ความแตกต่างของเป้าหมาย	3.02	.756	ปานกลาง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลสาเหตุของความขัดแย้งจากปัจจัยด้านปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน พบว่า ลำดับแรกมีปัญหาจากผู้รับข่าวสาร ($\bar{X} = 3.14$) รองลงมา คือ ปัญหาจากผู้ส่งข่าวสาร ($\bar{X} = 3.04$) และปัญหาจากสื่อที่ใช้ส่งข่าวสาร ($\bar{X} = 2.94$) ตามลำดับ (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4. ผลการวิเคราะห์สาเหตุของความขัดแย้งเนื่องจากปัจจัยด้านปฏิสัมพันธ์

	$\bar{X}$	S.D.	ระดับความขัดแย้ง
ปัญหาจากผู้ส่งข่าวสาร	3.04	.840	ปานกลาง
ปัญหาจากสื่อที่ใช้ส่งข่าวสาร	2.94	.838	ปานกลาง
ปัญหาจากผู้รับข่าวสาร	3.14	.786	ปานกลาง

จากสาเหตุของความขัดแย้งจากปัจจัยด้านสภาพองค์การ พบว่า ลำดับแรกมีสาเหตุจากความคลุมเครือในบทบาทหน้าที่ ($\bar{X} = 3.47$) รองลงมาคือ ลักษณะงานที่ต้องพึ่งพากัน ($\bar{X} = 3.40$) การมีข้อยกเว้น ($\bar{X} = 3.34$) ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์การ ($\bar{X} = 3.21$) การมีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดภายในองค์การ ($\bar{X} = 3.09$) และการมีทรัพยากรที่จำกัด ($\bar{X} = 2.78$) ตามลำดับ (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5. ผลการวิเคราะห์สาเหตุของความขัดแย้งเนื่องจากปัจจัยด้านองค์การ

	$\bar{X}$	S.D.	ระดับความขัดแย้ง
การมีทรัพยากรที่จำกัด	2.78	.838	ปานกลาง
ความคลุมเครือในบทบาทหน้าที่	3.47	.756	มาก
ลักษณะงานที่ต้องพึ่งพากัน	3.40	.898	ปานกลาง
ความเปลี่ยนแปลงในองค์การ	3.21	.855	ปานกลาง
กฎเกณฑ์ที่เข้มงวด	3.09	.861	ปานกลาง
การมีข้อยกเว้น	3.34	1.048	ปานกลาง

การจัดการความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการวิเคราะห์ข้อมูลการจัดการความขัดแย้งของข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดตรัง พบว่า วิธีการจัดการความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ข้าราชการมีการใช้ในระดับมาก คือ วิธีประนีประนอม ($\bar{X} = 3.84$) และวิธีไกล่เกลี่ย ($\bar{X} = 3.50$) วิธีการจัดการความขัดแย้งที่ใช้ในระดับปานกลาง คือ วิธีหลีกเลี่ยง ($\bar{X} = 3.40$) และวิธีการเผชิญหน้า ($\bar{X} = 3.37$) ส่วนวิธีการจัดการความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ข้าราชการมีการใช้ในระดับน้อย คือ วิธีการบังคับ ($\bar{X} = 2.19$) (ตารางที่ 6)

ตารางที่ 6. ผลการวิเคราะห์แนวทางการจัดการความขัดแย้งของข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล

	$\bar{X}$	S.D.	ระดับการใช้
วิธีเผชิญหน้า	3.37	.673	ปานกลาง
วิธีหลีกเลี่ยง	3.40	.553	ปานกลาง
วิธีบังคับ	2.19	.780	น้อย
วิธีไกล่เกลี่ย	3.50	.568	มาก
วิธีประนีประนอม	3.84	.684	มาก

การจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีประนีประนอม ข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง มีวิธีการ คือ ยินดีเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับ ($\bar{X}$ = 3.91) รองลงมา คือ การพยายามหาทางประนีประนอม ($\bar{X}$ = 3.88) การรับฟังข้อขัดแย้งมาพิจารณา ($\bar{X}$ = 3.85) การค้นหาทางสายกลางในการดำเนินการ ($\bar{X}$ = 3.80) และการยอมเสียสละบางส่วนเพื่อให้ได้บางส่วน ($\bar{X}$ = 3.77) ตามลำดับ (ตารางที่ 7)

ตารางที่ 7. ผลการวิเคราะห์แนวทางการจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีประนีประนอม

	$\bar{X}$	S.D.	ระดับการใช้
พยายามหาทางประนีประนอม	3.88	.735	มาก
ค้นหาทางสายกลางในการดำเนินการ	3.80	.766	มาก
ยินดีเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับ	3.91	.783	มาก
ยอมเสียสละบางส่วนเพื่อให้ได้บางส่วน	3.77	.771	มาก
รับฟังข้อขัดแย้ง มาพิจารณา	3.85	.783	มาก

ส่วนการจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีไกล่เกลี่ย ข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง มีวิธีการ คือ การทำให้เห็นว่าเป้าหมายที่มีอยู่ร่วมกันมีความสำคัญเป็นอันดับแรก ($\bar{X}$ = 3.80) รองลงมา คือ การอะลุ่มอล่วย การค่อยพูดค่อยจาในเรื่องความแตกต่าง ($\bar{X}$ = 3.61) การชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของเป้าหมายมากกว่าความแตกต่างในวิธีการ ($\bar{X}$ = 3.48) การไม่คิดมากกับความเห็นที่แตกต่าง ($\bar{X}$ = 3.43) และการให้ความสำคัญกับข้อขัดแย้ง ($\bar{X}$ = 3.21) ตามลำดับ (ตารางที่ 8)

ตารางที่ 8. ผลการวิเคราะห์แนวทางการจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีไกล่เกลี่ย

	$\bar{X}$	S.D.	ระดับการใช้
ให้ความสำคัญกับข้อขัดแย้ง	3.21	.878	ปานกลาง
ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของเป้าหมายมากกว่าความแตกต่างในวิธีการ	3.48	.765	มาก
ไม่คิดมากกับความเห็นที่แตกต่าง	3.43	.748	มาก
อะลุ่มอล่วย ค่อยพูดค่อยจา ในเรื่องความแตกต่าง	3.61	.762	มาก
ทำให้เห็นว่าเป้าหมายที่มีอยู่ร่วมกันมีความสำคัญเป็นอันดับแรก	3.80	.769	มาก

การจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีหลีกเลี่ยง ข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง มีวิธีการ คือ การหลีกเลี่ยงการโต้เถียงที่จะนำไปสู่การทะเลาะวิวาท ($\bar{X}$ = 3.72) รองลงมา คือ การพยายามทำเรื่องยากให้เป็นเรื่องง่าย ($\bar{X}$ = 3.58) การพยายามที่จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ($\bar{X}$ = 3.47) การถอนตัวออกจากสถานการณ์ที่เป็นความขัดแย้ง ($\bar{X}$ = 3.44) และการไม่รับรู้ว่ามีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้น ($\bar{X}$ = 2.76) ตามลำดับ (ตารางที่ 9)

ตารางที่ 9. ผลการวิเคราะห์แนวทางการจัดการความขัดแย้งของข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง ด้วยวิธีหลีกเลี่ยง

	$\bar{X}$	S.D.	ระดับการใช้
หลีกเลี่ยงการโต้เถียงที่จะนำไปสู่การทะเลาะวิวาท	3.72	.881	มาก
พยายามที่จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับข้อขัดแย้ง	3.47	.807	มาก
พยายามทำเรื่องยากให้เป็นเรื่องง่าย	3.58	.848	มาก
ถอนตัวออกจากสถานการณ์ที่เป็นความขัดแย้ง	3.44	.834	มาก
ไม่รับรู้ว่ามีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้น	2.76	.911	ปานกลาง

การจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีหลีกเลี่ยง ข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง มีวิธีการ คือ การไม่ทอดทิ้งข้อปัญหาจนกว่าจะแก้ไขเรียบร้อยแล้ว ($\bar{X}=3.57$) รองลงมา คือ การเผชิญปัญหาอย่างเปิดเผย ($\bar{X}=3.41$) การกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างชัดเจน ($\bar{X}=3.40$) การเผชิญกับความขัดแย้งโดยตรง ($\bar{X}=3.30$) และการหยิบบกข้อขัดแย้งมาพิจารณาอย่างเปิดเผยและดำเนินการแก้ปัญหา ($\bar{X}=3.17$) ตามลำดับ (ตารางที่ 10)

ตารางที่ 10. ผลการวิเคราะห์แนวทางการจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีเผชิญหน้า

	$\bar{X}$	S.D.	ระดับการใช้
หยิบบกข้อขัดแย้งมาพิจารณาอย่างเปิดเผยและดำเนินการแก้ปัญหา	3.17	.876	ปานกลาง
เผชิญกับปัญหาอย่างเปิดเผย	3.41	.828	มาก
ไม่ทอดทิ้งข้อปัญหาจนกว่าจะแก้ไขเรียบร้อยแล้ว	3.57	.775	มาก
เผชิญกับความขัดแย้งโดยตรง	3.30	.855	ปานกลาง
กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างชัดเจน	3.40	.801	ปานกลาง

การจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีบังคับ ข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง มีวิธีการ คือ การยื่นกรานให้รับวิธีการแก้ปัญหาที่ผู้บริหารเสนอเท่านั้น ($\bar{X}=2.45$) รองลงมา คือ การเรียกร้องให้ดำเนินการตามวิธีการของตนเองที่ได้คิดไว้แล้ว ($\bar{X}=2.26$) การไม่ยอมรับคำปฏิเสธจากผู้อื่น ($\bar{X}=2.09$) การบังคับให้ผู้อื่นยอมรับความคิดเห็นของตนเอง ($\bar{X}=2.08$) และการบังคับให้ใช้ทางแก้ปัญหาของตนเอง ($\bar{X}=2.06$) ตามลำดับ (ตารางที่ 11)

ตารางที่ 11. ผลการวิเคราะห์แนวทางการจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีบังคับ

	$\bar{X}$	S.D.	ระดับการใช้
บังคับให้ผู้อื่นยอมรับความคิดเห็นของตนเอง	2.08	.954	น้อย
ยื่นกรานให้รับวิธีการแก้ปัญหาที่ผู้บริหารเสนอเท่านั้น	2.45	.922	น้อย
เรียกร้องให้ดำเนินการตามวิธีการของตนเองที่ได้คิดไว้แล้ว	2.26	.928	น้อย
ไม่ยอมรับคำปฏิเสธจากผู้อื่น	2.09	.944	น้อย
บังคับให้ใช้ทางแก้ปัญหาของตนเอง	2.06	.925	น้อย

แนวทางลดความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล

แนวทางเพื่อลดความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึกข้าราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 20 คน คือ การจัดโครงการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรอย่างสม่ำเสมอ การจัดโครงการศึกษาดูงานเพื่อเสริมความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน การจัดกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์ในองค์กร การใช้การสื่อสารในรูปแบบอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการควบคู่กันไป การจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ การจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงาน การกำหนดโครงสร้างให้ชัดเจน และการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ พบว่า สาเหตุของความขัดแย้งจากการทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง อันดับแรก คือ สาเหตุเนื่องจากปัจจัยด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล รองลงมา คือ สาเหตุมาจากด้านสภาพองค์กร และสาเหตุเนื่องจากด้านการปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน ตามลำดับ การที่ปัจจัยด้านองค์ประกอบส่วนบุคคลเป็นสาเหตุหลักของความขัดแย้งเนื่องจาก ข้าราชการแต่ละคนในองค์กรมีความแตกต่างของค่านิยม ความแตกต่างของประสบการณ์ ความแตกต่างของบุคลิกภาพ และความแตกต่างของเป้าหมาย ทำให้การแสดงออกหรือการตัดสินใจหรือความเข้าใจของแต่ละคนไม่เหมือนกันเมื่อเจอกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ต่างๆ จึงเป็นสาเหตุทำให้มีความขัดแย้งเกิดขึ้น ซึ่งผลการศึกษานี้มีความสอดคล้องกับการศึกษาของจิรพงษ์ โชติอัครนิธย์ (2552) ที่พบว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสำนักงานเทศบาลตำบลโคกโพธิ์ มีสาเหตุส่วนใหญ่มาจากการติดต่อสื่อสารในการทำงาน อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เป้าหมาย ส่วนตัวของแต่ละคนและวิธีการทำงานที่ต่างกัน ค่านิยม ทัศนคติ ประสบการณ์ รวมทั้งยังมีความสอดคล้องกับการศึกษาของศุภกร อิมวัฒน์กุล (2553) ที่ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุของความขัดแย้งในการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลเรียงลำดับจากสาเหตุ คือ พฤติกรรมส่วนตัว สายการบังคับบัญชาที่ต่างระดับกัน การพึ่งพาการทำงาน ความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ โครงสร้างที่ซับซ้อน ผลประโยชน์ส่วนตัว ค่านิยม ทัศนคติความเชื่อ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การตั้งเป้าหมาย พื้นฐานการศึกษา/อบรม ปัจจัยบริหารที่ขาดแคลน การเมืองท้องถิ่น และการประสานงานภายในองค์กร

เมื่อมีความขัดแย้งจากการทำงานเกิดขึ้น ข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง มีวิธีการจัดการความขัดแย้งหลายวิธี โดยวิธีการที่ใช้มากที่สุดเรียงตามลำดับ คือ วิธีประนีประนอม วิธีไกล่เกลี่ย วิธีหลีกเลี่ยง วิธีเผชิญหน้า และวิธีบังคับ การที่วิธีการประนีประนอมได้ถูกนำมาใช้มากที่สุดเนื่องจากเมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในองค์กร วิธีการประนีประนอมเป็นวิธีการจัดการความขัดแย้งแบบสันติวิธีที่ดีที่สุด เป็นการจัดการความขัดแย้งที่สอดคล้องกับพฤติกรรมของคนไทยคือไม่ต้องการให้มีความบาดหมางเกิดขึ้น ไม่อยากเป็นศัตรูกับใคร ไม่อยากทำลายน้ำใจของใคร โดยมีวิธีการ คือ การรับฟังข้อขัดแย้งมาพิจารณา การพยายามหาทางประนีประนอม การยินดีเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับ การค้นหาทางสายกลางในการดำเนินการ และการยอมเสียสละบางส่วนเพื่อให้ได้บางส่วน โดยผลการวิจัยครั้งนี้สอดคล้องกับการศึกษาของจิรพงษ์ โชติอัครนิธย์ (2552) ที่พบว่า ในสำนักงานเทศบาลตำบลโคกโพธิ์ การบริหารความขัดแย้งมีแนวทาง คือ การประนีประนอมพบกันครึ่งทางหาเป้าหมายร่วมกัน และการศึกษาของอริญา งามภักดิ์ และอรนันท์ กลั่นทพบุระ (2558) ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ

สาเหตุและการจัดการความขัดแย้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น A จังหวัดปทุมธานี ซึ่งพบว่าการจัดการความขัดแย้งที่ใช้มากที่สุด คือ วิธีการประนีประนอม

สำหรับแนวทางหรือวิธีการเพื่อลดความขัดแย้งจากการทำงาน คือ การจัดโครงการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรอย่างสม่ำเสมอ การจัดโครงการศึกษาดูงานเพื่อเสริมความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน การจัดกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์ในองค์กร การใช้การสื่อสารในรูปแบบอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการควบคู่กันไป การจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ การจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงาน การกำหนดโครงสร้างให้ชัดเจน และการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน ซึ่งแนวทางนี้สอดคล้องกับการศึกษาของศุภกร อิมวัฒน์กุล (2553) ซึ่งได้เสนอแนวทางเพื่อลดความขัดแย้ง คือ การประชุมชี้แจง การปฐมนิเทศ การปรับความเข้าใจ การทำขั้นตอนงาน การทำคำสั่งมอบหมายงาน การกำหนดโครงสร้างให้ชัดเจน การใช้ระบบคุณธรรม การกำหนดค่านิยมร่วมกัน การร่วมค้นหาเป้าหมาย การอบรม การจัดหาปัจจัยบริหาร และการเสริมสร้างจริยธรรม

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

เพื่อการลดความขัดแย้งภายในองค์กรที่มีสาเหตุมาจากปัจจัยด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล ผู้บริหารควรดำเนินการเพื่อลดความแตกต่างของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร เช่น ความแตกต่างของค่านิยม ผู้บริหารควรส่งเสริม สนับสนุน และขับเคลื่อนให้มีการสร้างค่านิยมร่วมขององค์กรขึ้นมาในการทำงาน ซึ่งจะทำให้สามารถลดความขัดแย้งภายในองค์กรที่มีสาเหตุจากความแตกต่างของปัจจัยด้านบุคคลลงได้

เพื่อการลดความขัดแย้งภายในองค์กรที่มีสาเหตุมาจากด้านสภาพองค์การ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรลดความคลุมเครือในบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายแต่ละกอง ดำเนินการให้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายแต่ละกองให้มีความชัดเจน หากสามารถจัดทำเป็นเอกสารอย่างเป็นทางการและเผยแพร่ให้ทุกฝ่ายทุกกองทราบข้อมูล จะทำให้ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ลดลงได้ นอกจากนี้ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลควรบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะสามารถขจัดปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กรที่มีสาเหตุจากการมีข้อยกเว้นลงได้

เพื่อการลดความขัดแย้งภายในองค์กรที่มีสาเหตุมาจากด้านการปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน ผู้บริหารควรมีการวางระบบการสื่อสารภายในองค์กรให้มีความชัดเจนและครอบคลุม ควรมีการวางระบบการไหลของข้อมูลข่าวสาร นอกจากนั้นในการส่งข้อมูลข่าวสารที่มีความสำคัญควรใช้การสื่อสารที่เป็นทางการ

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยต่อไป

การวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษาเพื่อหาสาเหตุของความขัดแย้งจากการทำงานของข้าราชการภายในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตรัง เพื่อศึกษาการจัดการความขัดแย้งของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตรัง เท่านั้น ดังนั้น ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาครั้งต่อไป คือ การศึกษาในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอื่นๆ หรือการศึกษาในระดับภูมิภาคต่อไป รวมทั้งการศึกษาในหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานอื่น ๆ เพิ่มขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2559). *การวางแผนพัฒนา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- จิรพงษ์ โชติอัคนิย์. (2552). *สาเหตุของความขัดแย้งและแบบแผนของการบริหารความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสำนักงานเทศบาลตำบลโคกโพธิ์*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองและการปกครอง. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ไพบูลย์ อุภิมภ์. (2558). *ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับการจัดการความขัดแย้งของผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเขียงยืน จังหวัดมหาสารคาม*. วารสารบัณฑิตศึกษา มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์, 4(1), 15-30.
- วารสารณ์ พรหมสุวรรณ. (2555). *ความขัดแย้งทางการเมืองภายในองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่*. การค้นคว้าแบบอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2547). *ความขัดแย้ง หลักการ และเครื่องมือแก้ปัญหา*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภกร อิมวัฒนกุล. (2553). *กรณีศึกษาสาเหตุความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.
- อธิญา นามภักดิ์ และคณะ. (2558). *สาเหตุและการจัดการความขัดแย้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น A จังหวัดปทุมธานี*. วารสารวิทยบริการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 26(2), 95-103.
- อรุณ รักธรรม. (2538). *ทฤษฎีองค์การ : ศึกษาเชิงมนุษยสัมพันธ์*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Howat, G. and M. London. (1980). Attributions of conflict management strategies in supervisor-subordinate dyads. *Journal of Applied Psychology*. 65(1), 172-175.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd ed.). Sage Publications, Inc.
- Pneuman, R. W. & Bruehl. M. E. (1982). *Managing Conflict*. New Jersey: Prentice Hall.
- Wagner, J.A. & Hollenbeck, J.R. (2010). *Organizational Behavior*. New York: Routledge.
- Walton, R.E. & McKersie. R.B (1965). *A Behavioural Theory of Labour Negotiations*. New York: McGraw-Hill.

Translated References

- Chotakarnit, J. (2009). *Causes of conflicts and patterns of conflict management in Khok Pho Subdistrict Municipality Office*. Master's thesis in political science. Politics and government. Chiang Mai University. (in Thai)
- Department of Local Administration. (2016). *Development planning*. Bangkok: Local printing house. (in Thai)

- Imwattanakun, S. (2010). *Case studies on causes of conflicts in sub-district administrative organizations in district Dan Khun Thot, Nakhon Ratchasima Province*. Thesis for Master Degree of Civil Engineering in Construction and Public Utilities Management, Suranaree University of Technology. (in Thai)
- Ngamphak, A. et al. (2015). Causes and conflict management in local government organization A, Pathum Thani Province. *Journal of Academic Resources Prince of Songkla University*. 26(2), 95-103. (in Thai)
- Promsuwan, W. (2012). *Political conflicts within Wiang Subdistrict Administrative Organization Fang District, Chiang Mai Province*. Independent Research for Master Degree of Political Science in Politics and Government, Chiang Mai University. (in Thai)
- Raktham, A. (1995). *Organization Theory: A Study of Interpersonal Studies*. Bangkok: National Institute of Development Administration. (in Thai)
- Uppatam, B. (2015). Leadership of Change and Conflict Management of Leaders in Local Government Organizations in Chiang Yuen District Mahasarakham Province. *Journal of Graduate Studies, Humanities, Social Sciences*. 4(1), 15-30. (in Thai)
- Watanakham, W. (2004). *Conflict principles and problem - solving tools*. (3rd ed.) Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)

RESEARCH ARTICLE

Strengthening Networks for Urban Development, Creative Arts, and Tourism in the Lanna Region

Phramaha Kraisorn Sanvong

Lamphun Buddhist College,
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Thailand

Phramaha Attaphon Kongtan

Lamphun Buddhist College,
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Thailand

Pha Naruepan Somcharoen

Lamphun Buddhist College,
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Thailand

Pinpinat Lueangphithak

Lamphun Buddhist College,
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Thailand

Abstract

The objectives of this research was to study the network potential, to develop network performance and processes, and to develop innovation, network strengthening, urban development, creative arts, and tourism in Lanna Region (Northern Thailand). This research used qualitative research methodology and action research methodology. The research instruments include structured and non-structured interviews, focus groups, and academic seminars. The research investigated the potential and roles of networks that are involved in developing creative arts and tourism in the Lanna Region. Most of them have roles according to their potential and abilities, such as government sectors, organizations, communities, artists, etc. They perform their own roles and cooperate with each other with linking and coordinating the roles between the networks. The analysis of network potential found that the main strengths were the roles of each network, which were vigorous and can be developed together. The weakness is mostly the coordination between networks for opportunities, and each area has an important tourist attraction that can be connected by a travel route. The main obstacle the readiness of each area to develop as a creative arts city. In the process of strengthening a network, it must have co-thought, co-creation and co-development, and must develop these three competencies. Knowledge, attitude, practice, and innovation arising from this research indicates that public information innovation or electronic database systems and social innovation should be policy promotion and strategy.

Keywords

Network strengthening, creative arts, Lanna region, Northern Thailand

CORRESPONDING AUTHOR

Phramaha Kraisorn Sanvong, Lamphun Buddhist College, Mahachulalongkornrajavidyalaya University, 51000, Thailand. Email: ksanvong@hotmail.com

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

การเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเมือง ศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวใน กลุ่มจังหวัดล้านนา

พระมหาไกรสร แสนวงศ์

วิทยาลัยสงฆ์ลำพูน

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พระมหาอรรถพล คงตัน

วิทยาลัยสงฆ์ลำพูน

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พระณณพันธ์ สมเจริญ

วิทยาลัยสงฆ์ลำพูน

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ปิ่นปิ่นทร์ เหลืองพิทักษ์

วิทยาลัยสงฆ์ลำพูน

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาศักยภาพเครือข่าย เพื่อพัฒนาสมรรถนะและกระบวนการเครือข่าย และเพื่อพัฒนานวัตกรรมเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยโดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (Non-Structured interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการ ผลการวิจัยพบว่า ศักยภาพและบทบาทของเครือข่ายต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา ส่วนใหญ่แล้วจะมีบทบาทตามศักยภาพและความสามารถของตน เช่น หน่วยงานราชการ องค์กร ชุมชน กลุ่มศิลปิน เป็นต้น โดยจะทำหน้าที่ตามบทบาทของตนเองและสร้างความร่วมมือระหว่างกันด้วยการเชื่อมโยงและประสานบทบาทของเครือข่ายเข้าด้วยกัน และจากการวิเคราะห์ศักยภาพเครือข่ายพบว่าจุดแข็งสำคัญคือ บทบาทของแต่ละเครือข่ายมีความเข้มแข็งอย่างมาก สามารถนำมาพัฒนาพื้นที่ร่วมกันได้ จุดอ่อนที่พบส่วนมากคือการประสานความร่วมมือระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ ในส่วนของโอกาสจะเป็นการที่แต่ละพื้นที่มีแหล่งท่องเที่ยวสำคัญที่สามารถเชื่อมเป็นเส้นทางการท่องเที่ยวได้ และอุปสรรคสำคัญคือ ความพร้อมของแต่ละพื้นที่ในการพัฒนาให้เป็นเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ โดยกระบวนการเสริมสร้างเครือข่ายที่สำคัญจะต้องมีการร่วมคิด ร่วมสร้าง และร่วมพัฒนา ซึ่งจะต้องพัฒนาสมรรถนะ 3 ด้าน ได้แก่ ความรู้ ทักษะ และการปฏิบัติ และนวัตกรรมที่เกิดขึ้นจากการวิจัยนี้คือ นวัตกรรมเชิงสารสนเทศสาธารณะ หรือระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และนวัตกรรมทางสังคม คือ การผลักดันนโยบาย และยุทธศาสตร์

คำสำคัญ

การเสริมสร้างเครือข่าย, ศิลปะเชิงสร้างสรรค์, กลุ่มจังหวัดล้านนา, ภาคเหนือ

บทนำ

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมหลักที่สำคัญในการสร้างรายได้ให้กับประเทศไทยซึ่งสามารถยืนยันได้จากตัวเลขของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาถึง 24.64 ล้านคน สร้างรายได้กว่า 1.15 ล้านล้านบาท และนักท่องเที่ยวชาวไทยที่มีจำนวนถึง 138 ล้านคน ที่สร้างรายได้ 705,500 ล้านบาท ในปี 2562 ที่ผ่านมามีอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจึงเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญยิ่งต่อประเทศการเติบโตของอุตสาหกรรมนี้ เป็นผลให้เกิดการลงทุนสร้างเม็ดเงินในประเทศมากขึ้น นอกจากนี้ผลประโยชน์จะตกอยู่ภายในประเทศแล้วยังสามารถสร้างงานสร้างอาชีพอีกหลายแขนงก่อให้เกิดการกระจายงานกระจายรายได้ไปสู่ท้องถิ่น ต่าง ๆ นับเป็นการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจอันเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศชาติ ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมหลักที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพัฒนาสังคมของประเทศไทยได้ (สำนักวิจัยเศรษฐกิจและประเมินผล บริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิซิเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด, 2554)

รูปแบบการท่องเที่ยวที่หลายหน่วยงานของไทยกำลังให้ความสำคัญอย่างมากในปัจจุบัน ได้แก่ การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ (Creative Tourism) ซึ่งเป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่พัฒนาต่อยอดจากการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม มุ่งเน้นการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น เปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวมีส่วนร่วมกับกิจกรรมการท่องเที่ยวจากชุมชน และส่งเสริมการผลิตสินค้าท้องถิ่นป้อนสู่ตลาด เพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว การท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไปจึงส่งผลต่อนักท่องเที่ยว และชุมชนในแหล่งท่องเที่ยวรวมถึงเศรษฐกิจในท้องถิ่น ตลอดจนการรักษาความเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมถิ่นนั้นๆ รวมถึงการรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการพัฒนาทางการท่องเที่ยวให้มีความยั่งยืนนำมาสู่รูปแบบการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ ซึ่งมุ่งเน้นการเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยให้นักท่องเที่ยวได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมจากชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสร้างมูลค่าให้กับท้องถิ่นและเพิ่มพูนประสบการณ์ให้กับนักท่องเที่ยวตลอดจนเกิดการผลิตสินค้าท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระจายได้ให้ชุมชนจากที่ได้กล่าวมานั้นรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์นี้สามารถสร้างความยั่งยืนให้แก่การท่องเที่ยวได้ เพราะสามารถสร้างความสมดุลทั้ง 3 ส่วน คือด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพราะนอกจากจะสร้างความประทับใจให้กับนักท่องเที่ยวเมื่อเดินทางมาท่องเที่ยวแล้ว ยังช่วยสร้างรายได้ให้กับชุมชนที่สามารถรักษาเอกลักษณ์และอัตลักษณ์ของตน รวมทั้งยังคงสภาพแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์ไว้ได้อีกด้วย (ชัยวุฒิ ตั้งสมชัย และปิยพรรณ กลั่นกลิ่น, 2554)

กลุ่มจังหวัดล้านนาเป็นกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ที่เป็นพื้นที่มีทุนทางสังคมในการเป็นแหล่งท่องเที่ยวศิลปะเชิงสร้างสรรค์ และให้ความสนใจในการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ อันประกอบไปด้วยจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน พะเยา แพร่ น่าน และแม่ฮ่องสอน ซึ่งมีเป้าประสงค์ร่วมกันคือ 1) เพิ่มมูลค่าการค้าการลงทุน 2) เพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว 3) เพิ่มยอดขายสินค้า OTOP 4) เพิ่มมูลค่าการส่งออกของสินค้าการเกษตรที่สำคัญ 5) พัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และ 6) พัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งในส่วนของเป้าประสงค์ที่ 2 การเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว ถือได้ว่าเป็นเป้าประสงค์สำคัญหนึ่งในการส่งเสริมการใช้ทุนทางสังคมและวัฒนธรรมของกลุ่มจังหวัดล้านนาเป็นปัจจัยเสริมในการสร้างความโดดเด่นและความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นที่สามารถนำไปสู่การเสริมสร้างการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว

ของกลุ่มจังหวัดล้านนาได้อย่างเหมาะสม ผ่านกระบวนการดำเนินการในรูปแบบของเครือข่ายการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดล้านนาในการที่จะร่วมด้วยช่วยกันพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์

เพื่อเป็นการขับเคลื่อนการดำเนินงานการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ของกลุ่มจังหวัดล้านนาให้เป็นรูปธรรมและสามารถส่งเสริมการท่องเที่ยวได้อย่างยั่งยืน คณะผู้วิจัยจึงมีความตั้งใจที่จะเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา โดยการเชื่อมโยงองค์ความรู้ด้านการจัดการเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ ผ่านเครือข่ายกลุ่มจังหวัดล้านนา พร้อมทั้งเชื่อมโยงวิถีวัฒนธรรมของท้องถิ่นล้านนาจาก “วัด” สู่ “ชุมชน” จาก “ชุมชน” สู่ “พื้นที่สาธารณะเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์” อันจะนำมาสู่การเปิดพื้นที่สาธารณะในการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ พัฒนาสมรรถนะและกระบวนการเครือข่าย รวมทั้งการพัฒนานวัตกรรมเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ โดยมีเป้าหมายหลักคือการเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนาวัตถุประสงค์การวิจัย

วัตถุประสงค์ของบทความวิจัยหรือบทความวิชาการ

1. เพื่อศึกษาศักยภาพเครือข่ายเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา
2. เพื่อพัฒนาสมรรถนะและกระบวนการเครือข่ายของเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา
3. เพื่อพัฒนานวัตกรรมเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนาแนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดและทฤษฎี

พื้นที่ทางสังคมและวัฒนธรรม

การใช้พื้นที่สาธารณะ คือ การใช้ในเชิง “พื้นที่ทางสังคมและวัฒนธรรม” (Social and Culture Space) ซึ่งได้ขยายพื้นที่ครอบคลุมไปถึงนัยยะต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และการต่อต้านที่มีการปฏิสัมพันธ์กันในสังคมที่พื้นที่สาธารณะกลายเป็นเวทีต่อสู้โต้เถียง ต่อรอง และช่วงชิงความหมายผ่านการสร้างผลงานศิลปะข้างถนน สามารถสรุปได้เป็น 5 ด้านภายใต้การใช้พื้นที่สาธารณะในเชิงพื้นที่ทางสังคมและวัฒนธรรม ได้แก่ การท้าทายกฎหมาย การต่อสู้ประชาชนฝีมือ การต่อรองทางอำนาจ การกระตุ้นเตือนมวลชนและต่อต้านการบริโภคนิยม และเหตุการณ์สำคัญในสังคม (ไชยสิทธิ์ ชาญอาวุธ และพัชราภา เอื้ออมรวิช, 2558) ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับศิลปะในพื้นที่สาธารณะ อยู่ภายใต้การสถาปนาอุดมการณ์นำ (Hegemony) ของ แอนโตนีโอ กรัมสซี โดยใช้คำว่า “วัฒนธรรมประชาชน” (Popular culture) (กาญจนา แก้วเทพ, 2544) ในช่วงทศวรรษ 1970 เพื่อวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ที่พิจารณาว่า วัฒนธรรมประชาชนเป็นวัฒนธรรมของชนชั้นล่าง มีลักษณะทางวัฒนธรรมที่ไม่ได้เป็นผลิตผลของระบบทุนนิยมเท่านั้น แต่ได้ชี้ให้เห็นถึงการสอดแทรกทางอุดมการณ์ภายในขั้นตอน และการนำเสนอความหมายทางวัฒนธรรมก่อให้เกิดการเปิดกว้างในการบรรจุสร้างลักษณะของความเป็นพลเมือง (ซึ่งมิได้จำกัดความหมายเพียงพลเมืองของรัฐเท่านั้น) ที่ทุกคนสามารถเป็นหรือแสดงออก และเข้าใจต่อความเป็นพลเมืองในลักษณะนี้ผ่านเรื่องสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐาน ศักดิ์ศรี และความมั่นคงของมนุษย์

การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์

การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ (Creative Tourism) การท่องเที่ยวในประเทศไทยได้มีพัฒนาการมาตั้งแต่ พ.ศ.2467 สมัยพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ครั้นทรงดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการรถไฟ ซึ่งในครั้งนั้นการท่องเที่ยวในประเทศไทย ยังเป็นการท่องเที่ยวเพื่อชมธรรมชาติและสถานที่ราชการ หรือสถานที่สำคัญที่ทางชาวต่างประเทศที่เข้ามาในประเทศไทยสร้างขึ้น ซึ่งการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ (Creative Tourism) เป็นเทรนด์ท่องเที่ยวที่กำลังได้รับความนิยมอยู่ในขณะนี้ รูปแบบของ Creative Tourism เป็นการเปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวได้เรียนรู้ประสบการณ์ตรง (Hands on Experience) จากสถานที่นั้น ๆ เช่น เรียนรู้และลงมือทำงานศิลปะ กิจกรรม วัฒนธรรมของสถานที่นั้น ๆ ซึ่งจะทำให้นักท่องเที่ยวเกิดประสบการณ์พิเศษที่จะไม่มีวันลืม ซึ่งกิจกรรม Creative Tourism ที่นักท่องเที่ยวต้องการมาเรียนรู้มากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ เรียนนวดไทย เรียนทำอาหารไทย เรียนมวยไทย แนวคิดของการตลาดท่องเที่ยวในยุคปัจจุบัน ต้องมีองค์ประกอบ 3 มิติ คือ เป็นประโยชน์กับสังคม อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และสร้างผลกำไรที่ยั่งยืนสำหรับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นนักท่องเที่ยว บริษัทนำเที่ยว และผู้ประกอบการ ซึ่งการท่องเที่ยวแบบ Creative Tourism จะตอบโจทย์ Marketing 3.0 ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ประเทศไทยมีมรดกทางศิลปวัฒนธรรมที่โดดเด่นเป็นเอกลักษณ์หนึ่งเดียวในโลกที่พร้อมจะนำมาสร้างมูลค่าเพิ่มให้เป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวในรูปแบบ Creative Tourism ตลาดกลุ่มนี้ต้องสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Added) ให้แก่สินค้าท่องเที่ยวโดยการนำเสนอ “ประสบการณ์” (Experience) ให้แก่นักท่องเที่ยว (กรวรรณ สังขกร, 2555) คำว่า Creative Tourism “บัญญัติ” ขึ้น โดย คริสปิน เรย์มอนด์ (Crispin Raymond) และ เกร็ก ริชาร์ด (Greg Richards) ซึ่งกล่าวว่าเกิดขึ้นจากแรงบันดาลใจของพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวรุ่นใหม่ที่มาเยือนประเทศแถบเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ ประเทศไทย อินโดนีเซีย และออสเตรเลีย ที่ได้เขียนเล่าประสบการณ์อันน่าประทับใจของตนเมื่อได้เข้าฝึกนวดแผนไทยที่จังหวัดเชียงใหม่หลายสัปดาห์ ก่อนจะไปเรียนรู้การปรุงอาหารมังสวิรัตที่บาหลิ อินโดนีเซีย แล้วไปอบรมช่วงสั้นๆเกี่ยวกับการเป็นผู้ดูแลฝูงแกะและปศุสัตว์ (Jillaroo) ในออสเตรเลีย คำว่า “Creative Tourism” จึงเป็นคำที่เหมาะสมเพื่อใช้เรียกพฤติกรรมการท่องเที่ยวในลักษณะดังกล่าว ที่ให้ความสำคัญกับมรดกทางวัฒนธรรมนามธรรมมากขึ้น คริสปิน เรย์มอนด์ และ เกร็ก ริชาร์ด ได้ร่วมกันกำหนดนิยามการท่องเที่ยวแนวใหม่นี้ว่า Creative Tourism (การท่องเที่ยวสร้างสรรค์) หมายถึง การท่องเที่ยวซึ่งมอบโอกาสให้กับผู้เดินทางในการพัฒนาศักยภาพ การสร้างสรรค์ของตน ผ่านการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเรียนรู้ด้วยประสบการณ์จริง ที่เป็นไปตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่เป้าหมายที่ได้ท่องเที่ยว (“tourism which offer visitors the opportunities to develop their creative potential through active participation in courses and learning experiences which are characteristic of the holiday destination where they are undertaken”) (Richards and Raymond, 2000) จากงานศึกษาของ สุตแดน วิสุทธิลักษณ์ และคณะ (2554) เรื่อง ท่องเที่ยวสร้างสรรค์: เครื่องมือสำคัญนำไปสู่ชุมชนยั่งยืน พบว่า การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ คือ การท่องเที่ยวที่สนับสนุนให้นักท่องเที่ยวได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อทำความเข้าใจในคุณค่าทางสังคม วัฒนธรรม และสภาพแวดล้อมของพื้นที่ท่องเที่ยวอย่างลึกซึ้งโดยผ่านประสบการณ์ตรงร่วมกับเจ้าของพื้นที่หรือเจ้าของวัฒนธรรม ประเด็นสำคัญของการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์จะต้องมีคุณสมบัติทั้งในเชิงพื้นที่และเชิงกระบวนการ กล่าวคือในเชิงพื้นที่ กิจกรรมนั้น ๆ จะต้องมีความหลากหลายและโดดเด่นทางวัฒนธรรมและ/หรือธรรมชาติและชุมชนในฐานะเจ้าของวัฒนธรรมจะต้องมีความตระหนักในศักยภาพดังกล่าว ในเชิงกระบวนการ กิจกรรมของการท่องเที่ยวเชิง

พฤติกรรมการท่องเที่ยว

แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการท่องเที่ยว ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมนักท่องเที่ยว กระแสความนิยมท่องเที่ยวทางเลือกการขยายตัวของตลาดการท่องเที่ยวเฉพาะทาง ทำให้การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Health Tourism) การท่องเที่ยวเชิงผจญภัย (Adventure Tourism) การท่องเที่ยวเชิงศาสนา (Spiritual Tourism) การท่องเที่ยวเพื่อการประชุมและนิทรรศการ (MICE) และการท่องเที่ยวเชิงกีฬา (Sports Tourism) มีแนวโน้มขยายตัว และประเทศไทยก็มีความพร้อม จึงเป็นโอกาสให้ประเทศไทยสร้างนวัตกรรมใหม่เพื่อรองรับแนวทางการท่องเที่ยวเฉพาะทางในอนาคต ผลงานการศึกษาของ Market Wise Ltd. (2555) เรื่อง โครงการสำรวจทัศนคติและความพึงพอใจนักท่องเที่ยวต่างชาติกลุ่มตลาดหลักและกลุ่มตลาดเกิดใหม่ (ระยะที่ 2) จากการสำรวจนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยในภาพรวม 12 ตลาด จำนวน 3,600 คน พบว่า ปัจจัยพื้นฐานที่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติให้ความสำคัญ 5 อันดับแรกในการพิจารณาเลือกประเทศที่จะเดินทางไปท่องเที่ยว ได้แก่ ความเป็นมิตรของคนในพื้นที่ (58%) ความสวยงามของสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติ (54%) ความหลากหลายของสถานที่ท่องเที่ยว (52%) ความน่าสนใจของวัฒนธรรม (48%) และความน่าสนใจของวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ (46%) ในขณะที่ปัจจัยที่สำคัญ 5 อันดับแรกที่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติใช้พิจารณาในการเลือกเดินทางมาท่องเที่ยวที่ประเทศไทย ได้แก่ ความสวยงามของสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติ (60%) ความเป็นมิตรของคนในพื้นที่ (59%) ความน่าสนใจของวัฒนธรรม (50%) ความคุ้มค่า/ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไม่สูง (48%) ความน่าสนใจของวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ และความหลากหลายของสถานที่ท่องเที่ยว (47%) กรอบแนวคิดในการวิจัย แสดงได้ดังภาพที่ 1



74 Local Administration Journal 14(1) • January – March 2021

ระเบียบวิธีวิจัย

รูปแบบวิธีการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยโดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ซึ่งเน้นการทำงานวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research-PAR) มีขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การร่วมศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาอย่างมีส่วนร่วมกับกลุ่มเครือข่ายเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา โดยการกระตุ้นให้เครือข่ายได้เรียนรู้สภาพของชุมชน วิถีชีวิต สังคม ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการจัดทำและประกอบการพิจารณาวางแผนงานวิจัยในการเสริมสร้างเครือข่ายเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา

ขั้นตอนที่ 2 การร่วมวางแผน เป็นการวางแผนการพัฒนาหลังจากได้ข้อมูลเบื้องต้นเครือข่ายและนำข้อมูลมาวิเคราะห์พื้นที่ศิลปะในชุมชน โดยการนำมาอภิปรายแสดงความคิดเห็นร่วมกันเพื่อกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ

ขั้นตอนที่ 3 การร่วมดำเนินการ เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการพัฒนา หรือเป็นขั้นตอนปฏิบัติการตามแผนการวิจัยที่ได้วาง

ขั้นตอนที่ 4 การร่วมรับผลประโยชน์ โดยประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดการแจกจ่ายผลประโยชน์จากกิจกรรมการวิจัยในพื้นที่ศิลปะในชุมชนร่วมกันอย่างเท่าเทียม

ขั้นตอนที่ 5 เป็นการมีส่วนร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินงานวิจัย และผลของการพัฒนาจากการดำเนินการไปแล้วว่าสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดอย่างไร เพื่อแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันที และนำข้อผิดพลาดไปเป็นบทเรียนในการดำเนินการต่อไป

ในแต่ละขั้นตอน ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการวิจัย ดังนี้

1) พื้นที่การศึกษาเครือข่ายเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา ได้แก่ เชียงใหม่ (วัดและชุมชนบ้านท่าข้าม อำเภอฮอด) เชียงราย (วัดบ้านโป่งและบ้านเหล่าพัฒนา อำเภอแม่สรวย) ลำพูน (วิทยาลัยสงฆ์ลำพูน ตำบลตันธง อำเภอเมือง) ลำปาง (และชุมชนบ้านลำปางหลวง อำเภอเกาะคา) แพร่ (วัดและชุมชนบ้านต้นไคร์ตำบลช่อแฮ อำเภอเมืองแพร่) น่าน (วัดและชุมชนบ้านบุญยืน อำเภอเวียงสา) พะเยา (วัดและชุมชนบ้านแม่นาเรื่อ ตำบลแม่นาเรื่อ อำเภอเมืองพะเยา) และแม่ฮ่องสอน (วัดและชุมชนบ้านศรีดอนชัย อำเภอปาย)

2) ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ พระสงฆ์ ผู้นำชุมชน ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ เครือข่าย ราษฎรท้องถิ่น ผู้อาวุโส และกลุ่มชาวบ้าน กลุ่มเยาวชนและกลุ่มจิตอาสา

3) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ (Interview) แบบการสนทนากลุ่ม (Focus Group) แบบปฏิบัติการการประชุมสัมมนาทางวิชาการ และระบบฐานข้อมูลและเว็บไซต์

4) การเก็บรวบรวมข้อมูลและการปฏิบัติการวิจัย ซึ่งได้กำหนดไว้ 7 ระยะ คือ (1) การจัดประชุมทีมวิจัย (2) การลงสำรวจข้อมูลภาคสนาม (3) ปฏิบัติการเสริมสร้างเครือข่าย (4) การจัดพิมพ์เอกสารรายงานความก้าวหน้างานวิจัย (5) การสรุปองค์ความรู้ศิลปกรรมล้านนา แล้วนำข้อมูลไปสู่การจัดทำเวทีประชาคมในชุมชนหรือพื้นที่ (6) การจัดประชุมเสวนาทางวิชาการ และกิจกรรมเชิงปฏิบัติการทางศิลปะ (Art Workshop) และ (7) การจัดทำสื่อสิ่งพิมพ์ วีดีโอ ผลงานวิจัย วีดีทัศน์นำเสนอ และนวัตกรรมเพื่อเผยแพร่ความรู้สู่สาธารณชน

5) การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลตามเนื้อหา (Content analysis) แล้วสรุปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยผู้วิจัยจะนำข้อมูลจากการวิเคราะห์จากเอกสาร ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) หลังจากนั้น ผู้วิจัยยืนยันความน่าเชื่อถือได้ของข้อมูล ด้วยการให้บุคคลที่อยู่ในปรากฏการณ์ที่ศึกษาและบุคคลที่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องที่ทำการศึกษาตรวจสอบและรับรองความถูกต้อง โดยการแปลข้อมูลพร้อมให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม ทักท้วงหรือยอมรับข้อมูลที่นำเสนอ ซึ่งการตรวจสอบความน่าเชื่อถือได้ของข้อมูลด้วยวิธีนี้ ผู้วิจัยใช้กับข้อมูลเบื้องต้นและข้อมูลที่เป็นส่วนที่ผู้วิจัยได้ตีความแล้วนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) นำมาวิเคราะห์เชิงพรรณนาและการนำเสนอภาพกิจกรรมและชุดองค์ความรู้ (หนังสือสรุปองค์ความรู้) และวิธีทัศนัยบรรยายการสังเคราะห์ข้อมูลในพื้นที่สาธารณะของชุมชนทั้ง 9 แห่ง ในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนให้ได้ผลเป็นเชิงประจักษ์ และนำผลไปใช้ประโยชน์ได้จริงในวงกว้าง โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์โดยการสรุปตามสาระสำคัญด้านเนื้อหาที่กำหนดไว้

ผลการวิจัย

จากการศึกษาการเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

1) ศักยภาพเครือข่ายเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา

จากการศึกษาพบว่า เครือข่ายเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา มีเครือข่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ หลากหลายกลุ่ม ทั้งกลุ่มศิลปิน ชุมชนศิลปิน วัด สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาวัฒนธรรมจังหวัด การท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด เป็นต้น ซึ่งเครือข่ายต่าง ๆ ซึ่งแต่ละพื้นที่ก็มีบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยว และยังมีการส่งเสริมบทบาทด้านความร่วมมือกันอีกด้วย จุดแข็งสำคัญของศักยภาพเครือข่ายเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา จะเป็นในส่วนของบทบาทของแต่ละเครือข่ายที่มีการทำงานร่วมกันในลักษณะของการบูรณาการ การประสานความร่วมมือ และการนำเอาศักยภาพของตนเองเป็นเครื่องมือในการแสดงให้เห็นว่ามีเทคนิควิธีการ กระบวนการ กลยุทธ์ในการพัฒนาและบริหารจัดการเชิงพื้นที่เพื่อส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยวได้อย่างไร ซึ่งเครือข่ายที่สำคัญของแต่ละจังหวัดนั้นก็จะมีเครือข่ายคล้ายๆ กัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะบางพื้นที่ เช่น จังหวัดน่าน จังหวัดเชียงราย จังหวัดลำพูน จะมีหอศิลป์ หรือกลุ่ม/ชมรมศิลปะในพื้นที่ส่วนจังหวัดอื่นไม่มี เป็นต้น ซึ่งสามารถสรุปผลการวิจัยในแต่ละประเด็นได้ดังนี้

1. การบูรณาการเครือข่าย เป็นการบูรณาการในเรื่องของการทำงานเชิงพื้นที่ของแต่ละเครือข่ายร่วมกัน โดยมีพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาให้เป็นพื้นที่ศิลปะเชิงสร้างสรรค์เป็นแกนหลักของเครือข่าย มีความสัมพันธ์กับเครือข่ายอื่นๆ ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการร่วมด้วย เช่น แบบเป็นทางการ มีการติดต่อประสานงานตามระบบราชการ และแบบไม่เป็นทางการ คือการติดต่อประสานงานส่วนตัว เป็นต้น ซึ่งการบูรณาการเครือข่ายของพื้นที่เมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ในล้านนานั้น ได้มีการประสานเชื่อมโยงเครือข่ายทั้งพื้นที่เดิมและพื้นที่ใหม่ โดยพื้นที่เดิมจะเป็นพี่เลี้ยงที่สำคัญให้กับพื้นที่ใหม่ โดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติวัฒนธรรมของวัด และชุมชนและการบริหารจัดการการท่องเที่ยว โดยใช้จุดแข็งของแต่ละเครือข่ายเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมในเรื่องของ

การท่องเที่ยวด้วย ทั้งนี้เพราะ เครือข่ายเดิมของแต่ละพื้นที่ได้มีการบริหารจัดการเครือข่ายในเรื่องของการท่องเที่ยวอยู่ก่อนแล้ว เพียงแต่พื้นที่ใหม่ที่ได้รับการพัฒนาได้มีการเข้าไปประสานและเชื่อมโยงกับพื้นที่เดิม ทั้งในเรื่องของการพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยว การพัฒนาเชิงพื้นที่ร่วมกัน เป็นต้น

2. การประสานความร่วมมือ เป็นการประสานความร่วมมือของเครือข่ายต่าง ๆ ในการนำเอาจุดแข็งของตนเองเข้าไปผสานกับจุดแข็งของเครือข่ายอื่นในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน โดยเฉพาะการดึงเอาศักยภาพด้านการท่องเที่ยวซึ่งเป็นต้นทุนที่สำคัญของแต่ละจังหวัดมาเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการพัฒนาพื้นที่ใหม่ รวมทั้งการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวร่วมกันของพื้นที่เดิมและพื้นที่ใหม่เพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการประสานความร่วมมือในเรื่องของการประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่ใหม่ โดยอาศัยศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของพื้นที่เดิมเป็นฐานสำคัญ ซึ่งการประสานงานด้านการท่องเที่ยวจะต้องขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยตรงด้วย เช่น สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น อีกทั้งยังต้องมีการประสานงานกับเครือข่ายด้านวัฒนธรรม เช่น สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด สภาวัฒนธรรมจังหวัด เป็นต้น เพื่อให้เป็นฐานด้านความรู้เกี่ยวกับประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ในการนำมาเป็นส่วนหนึ่งของงานศิลปะเชิงสร้างสรรค์ เช่น ภาพวาด 3 มิติ ประติมากรรมวิถีชีวิต เป็นต้น

3. การนำเสนอศักยภาพเครือข่าย เป็นการนำเอาศักยภาพตนเองของแต่ละเครือข่ายมาเป็นเครื่องมือในการประสานความร่วมมือต่าง ๆ ในการพัฒนาพื้นที่เมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยว ซึ่งเครือข่ายแต่ละพื้นที่ต่างก็มีศักยภาพที่สามารถดำเนินการในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดี ในส่วนนี้ การนำเอาศักยภาพมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงานนั้นก็เพื่อให้เป็นที่ทราบว่าจะแต่ละเครือข่ายมีจุดแข็งสำคัญอย่างไรบ้าง สามารถที่จะเป็นปัจจัยหนุนเสริมในด้านใดให้กับเครือข่ายอื่นๆ ในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน และสามารถที่จะส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยวในพื้นที่เมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ได้ เช่น เครือข่ายด้านการประชาสัมพันธ์ จะเป็นในส่วนของสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เครือข่ายด้านการทำงานในพื้นที่ จะเป็นในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ วัดและชุมชนที่ได้รับการพัฒนา กลุ่มและองค์กรด้านศิลปะชุมชน สถาบันการศึกษา เป็นต้น เครือข่ายด้านการหนุนเสริม เช่น สภาวัฒนธรรมจังหวัด สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด กลุ่ม/องค์กรด้านปราชญ์ชุมชน เป็นต้น

2) การพัฒนาสมรรถนะและกระบวนการเครือข่ายของเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา

กระบวนการในการพัฒนาสมรรถนะและกระบวนการเครือข่าย มีดังนี้

1. กระบวนการพัฒนาสมรรถนะ

1.1 สมรรถนะด้านความรู้ (Knowledge) เป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้การทำงานในลักษณะเครือข่ายประสบความสำเร็จ และสามารถที่จะพัฒนาพื้นที่เมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ให้สามารถยกระดับสู่การท่องเที่ยวได้ ซึ่งการส่งเสริมด้านความรู้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แต่ละเครือข่ายได้มีการนำเอาองค์ความรู้ของตนเองไปพัฒนาบทบาทการดำเนินงานและสามารถที่จะเชื่อมโยงการทำงานเชิงบูรณาการร่วมกับเครือข่ายอื่นได้

1.2 ทักษะ (Attitude) สมรรถนะที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะต้องสร้างและพัฒนาให้เป็นทัศนคติเชิงบวกคือ การสร้างทัศนคติที่ดีต่อศิลปะเชิงสร้างสรรค์ ทั้งนี้เพราะคำว่าศิลปะเชิงสร้างสรรค์ถือ

ได้ว่าเป็นคำศัพท์ใหม่สำหรับชุมชน หลายพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศิลปะเชิงสร้างสรรค์ และในหลายพื้นที่ยังคงยึดติดกับแนวคิดเดิมๆ ที่ยึดถือกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษ ซึ่งทัศนคติของชุมชนได้ส่งผลสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชุมชน และวิถีชุมชนก็ส่งผลต่อการสร้างทัศนคติใหม่ให้เกิดขึ้นได้

1.3 การปฏิบัติ (Practice) สมรรถนะที่สำคัญของการพัฒนาพื้นที่เมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ในกลุ่มจังหวัดล้านนา คือการปฏิบัติการ หรือ Practice ซึ่งเป็นความร่วมมือของเครือข่ายต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ

2. กระบวนการเครือข่าย

2.1 ร่วมคิด เป็นกระบวนการในการระดมความคิดและการประสานงานของทุกภาคส่วนที่เป็นเครือข่ายในการดำเนินการ ทั้งในส่วนของวัดและชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่ม/องค์กรด้านศิลปะ หน่วยงานราชการ สถาบันการศึกษา

2.2 ร่วมสร้าง เป็นกระบวนการในการระดมความคิดต่อว่าควรที่จะมีการร่วมสร้างพื้นที่เมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในพื้นที่อย่างไร และจะยกระดับความร่วมมือของเครือข่ายในการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวได้อย่างไร และในกระบวนการนี้เป็นในส่วนของ การนำเสนอบทบาทของแต่ละเครือข่ายว่ามีบทบาทหรือศักยภาพด้านใดบ้างที่จะเป็นการเอื้อประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่และสามารถที่จะดำเนินการให้สำเร็จได้

2.3 ร่วมพัฒนา ในส่วนนี้เป็นกระบวนการในการพัฒนาพื้นที่ศิลปะเมืองสร้างสรรค์โดยการมีส่วนร่วมของเครือข่ายต่าง ๆ ในพื้นที่ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการร่วมกันพัฒนาพื้นที่ศิลปะให้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยว และยังเป็นส่วนหนึ่งของการดูแลรักษาพื้นที่ศิลปะให้คงคู่อยู่กับพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในด้านการประชาสัมพันธ์ การพัฒนาเส้นทาง การท่องเที่ยว การสร้างจุดเด่นเชิงพื้นที่ และการส่งเสริมสินค้าของดีชุมชน

3) การพัฒนานวัตกรรมเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา

จากการวิจัยพบว่า นวัตกรรมเสริมสร้างเครือข่าย เป็นการนำเสนอนวัตกรรมในส่วนของ นวัตกรรมเชิงสารสนเทศสาธารณะ คือ รูปแบบระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาเครือข่ายเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา คือ <http://bri.mcu.ac.th/lanna/> และนวัตกรรมทางสังคม คือ รูปแบบของการผลักดันนโยบาย และยุทธศาสตร์การเสริมสร้างเครือข่ายเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา

สรุปและอภิปรายผล

จากการวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา มีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1) ศักยภาพและสมรรถนะของเครือข่ายเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา โดยใช้กระบวนการ SWOT Analysis มาเป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์ศักยภาพเครือข่าย ทั้งนี้เพื่อให้เห็นถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของเครือข่ายต้นแบบที่จะไปพัฒนาเครือข่ายร่วมเพื่อสร้างพื้นที่ศิลปะเชิงสร้างสรรค์ขึ้นมา ซึ่งศักยภาพของเครือข่ายต้นแบบในแต่ละพื้นที่มีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก ในขณะเดียวกันก็ยังคงพบจุดอ่อนที่สำคัญ แต่ก็มีโอกาสในการที่จะประสาน

ความร่วมมือกับเครือข่ายอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้น รวมถึงยังคงพบอุปสรรคบางประการโดยเฉพาะความพร้อมของเครือข่ายใหม่ที่จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาพื้นที่ศิลปะเชิงสร้างสรรค์ให้มีความเข้มแข็งและสามารถที่จะบริหารจัดการเครือข่ายได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ความเข้มแข็งด้านบทบาทของแต่ละเครือข่ายต่างมีบทบาทในการดำเนินงานเครือข่ายเป็นของตนเองตามศักยภาพและสมรรถนะ ซึ่งเครือข่ายแต่ละพื้นที่ต่างก็มีศักยภาพที่สามารถดำเนินการในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดี กระบวนการสร้างเครือข่ายดังกล่าวนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ (กาญจนา แก้วเทพ, 2544, หน้า 267) ซึ่งได้กล่าวถึงกระบวนการสร้างเครือข่ายออกเป็น 4 ขั้นตอนคือ 1) ขั้นตอนการก่อรูปเครือข่าย โดยเฉพาะการสร้างจุดร่วมของผลประโยชน์ของเครือข่ายร่วมกันว่าควรมีการพัฒนาพื้นที่เมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว การแสวงหาแกนนำที่ดีของเครือข่าย โดยการหาผู้เล่นหลักเพื่อเป็นแกนนำหลักสำคัญของเครือข่าย โดยเฉพาะพื้นที่ของวัดและชุมชนที่ได้รับการพัฒนา การสร้างแนวร่วมสมาชิกของเครือข่ายในลักษณะของดาวกระจายโดยเน้นที่แกนนำของกลุ่ม หรือองค์กรที่มีการรวมตัวหรือเข้มแข็งอยู่ก่อนแล้ว 2) การจัดระบบบริหารเครือข่าย ตามบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในเครือข่ายว่าแต่ละเครือข่ายมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่อย่างไรบ้าง รวมถึงการจัดระบบติดต่อสื่อสาร เช่น การจัดเวทีประชาคม การประชุม การสัมมนา เป็นต้น เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ในการสร้างความเข้าใจร่วมกันของเครือข่าย 3) การใช้ประโยชน์เครือข่าย ในการใช้เครือข่ายเพื่อเป็นเวทีกลางประสานงานร่วมกัน เป็นช่องทางในการประสานความเข้าใจระหว่างกันในด้านวัตถุประสงค์ ขอบข่าย แผนการทำงาน วิธีการทำงานตลอดจนแนวทางปฏิบัติให้ไปในทิศทางเดียวกัน และ 4) การธำรงรักษาเครือข่าย ด้วยการจัดกิจกรรมร่วมที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการประสานความสัมพันธ์และสะท้อนความคิด ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการของแต่ละเครือข่ายด้วย ซึ่งบทบาทส่วนใหญ่จะเป็นในส่วนของการทำงานร่วมกันของแต่ละเครือข่ายในลักษณะของการบูรณาการ การประสานความร่วมมือ และการนำเอาศักยภาพของตนเองมาเป็นจุดร่วมสำคัญของการดำเนินการเครือข่าย

2) การพัฒนาสมรรถนะและกระบวนการเครือข่าย ได้มีการเรียนรู้เกี่ยวกับสมรรถนะของแต่ละเครือข่ายผ่านกระบวนการสร้างเครือข่ายข้างต้น ด้วยการพัฒนาสมรรถนะ (KAP) ได้แก่ ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Attitude) และการปฏิบัติ (Practice) โดยความรู้ (Knowledge) เป็นการรับรู้เบื้องต้น ซึ่งเครือข่ายจะได้รับผ่านประสบการณ์ในการทำงานตามบทบาทของตนเอง โดยมีทัศนคติ (Attitude) เกี่ยวกับบทบาทการทำงานเครือข่ายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่เมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ และได้มีการปฏิบัติ (Practice) หรือการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกับเครือข่ายอื่น เหตุผลสำคัญของการพัฒนาสมรรถนะเครือข่ายก็เพื่อที่จะทำให้เครือข่ายได้เกิดการเรียนรู้และสร้างความร่วมมือกับเครือข่ายอื่นเชิงบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในเรื่องของการประสานงานในระดับเครือข่ายที่เป็นกระบวนการสำคัญ เพราะเครือข่ายต่างก็มีบทบาทเป็นของตนเอง และจะต้องใช้บทบาทนั้นในการหนุนเสริมศักยภาพตนเองเพื่อสร้างและพัฒนาสมรรถนะของเครือข่ายให้เกิดขึ้น ซึ่งการพัฒนาสมรรถนะของเครือข่ายมีขั้นตอนคือ 1) การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นกระบวนการในการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการสร้างสรรค์งานศิลปะเชิงสร้างสรรค์ 2) การมีส่วนร่วมในระดับการปรึกษาหารือ เป็นกระบวนการในการให้เครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวกับชุมชนและศักยภาพของเครือข่าย 3) การมีส่วนร่วมในระดับให้เข้ามามีบทบาท เป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของเครือข่ายต่าง ๆ ในการทำงานร่วมกัน ทั้งกระบวนการในการนำเสนอข้อมูลผ่านเวทีสาธารณะต่าง ๆ การนำเสนอประเด็นสาธารณะ การประชาคม การจัดตั้งคณะทำงาน เป็นต้น

และ 4) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ เป็นกระบวนการในการให้เครือข่ายต่าง ๆ ได้มีความร่วมมือทั้งในการดำเนินการ การบริหารจัดการพื้นที่ และการร่วมเป็นเจ้าของพื้นที่ และกระบวนการในการสร้างเครือข่ายพบว่ามีแนวคิด 3 ขั้นตอนที่สำคัญคือ 1) ร่วมคิด เป็นกระบวนการ ในการระดมความคิดและการประสานงานของทุกภาคส่วนที่เป็นเครือข่ายในการดำเนินการ 2) ร่วมสร้าง เป็นกระบวนการในการระดมความคิดต่อว่าควรที่จะมีการร่วมสร้างพื้นที่เมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในพื้นที่อย่างไร และจะยกระดับความร่วมมือของเครือข่ายในการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวได้อย่างไร และ 3) ร่วมพัฒนา เป็นกระบวนการในการพัฒนาพื้นที่ศิลปะเมืองสร้างสรรค์โดยการมีส่วนร่วมของเครือข่ายต่าง ๆ ในพื้นที่ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการร่วมกันพัฒนาพื้นที่ศิลปะให้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยว และยังเป็นส่วนหนึ่งของการดูแลรักษาพื้นที่ศิลปะให้คงคู่อยู่กับพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน

3) การพัฒนานวัตกรรมการเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา ได้มีการนำเสนอนวัตกรรมในส่วนของระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ เว็บไซต์ และการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การเสริมสร้างเครือข่ายเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนา โดยเฉพาะระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ (Database System) นับเป็นเครื่องมือพื้นฐานที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งสำหรับระบบสารสนเทศแบบต่าง ๆ เพื่อใช้ในการส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาเครือข่าย ซึ่งเป็นการสร้างนวัตกรรมที่จะช่วยในเรื่องของระบบสารสนเทศด้านการท่องเที่ยวเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ในกลุ่มจังหวัดล้านนา โดยให้เครือข่ายต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดการข้อมูลสาธารณะเพื่อการจัดการเครือข่ายและการเรียนรู้ของผู้สนใจระบบสารสนเทศดังกล่าวนี้ได้มีการพัฒนาระบบ เพื่อให้เครือข่ายและนักวิจัยได้มีสิทธิ์ในการจัดการเนื้อหาเพื่อการเผยแพร่องค์ความรู้ต่าง ๆ ที่เกิดจากกระบวนการขับเคลื่อนงานวิจัย และเปิดโอกาสให้ผู้สนใจได้เข้ามาศึกษาเนื้อหาสารสนเทศที่ได้รับการเผยแพร่บนอินเทอร์เน็ต และในส่วนของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเครือข่ายเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยว ซึ่งจากการวิจัยได้ค้นพบนโยบายเพื่อการเสริมสร้างเครือข่ายโดยการเชื่อมโยงบทบาทของแต่ละเครือข่าย ได้แก่ 1) นโยบายการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการนำเสนอแนวคิดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของวัด ชุมชน สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการซึ่งจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานลักษณะเครือข่าย 2) นโยบายและยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ ในการให้ข้อมูลเชิงพื้นที่ของเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ การนำเสนอผลงานศิลปะเชิงสร้างสรรค์ การเชื่อมโยงเส้นทางการท่องเที่ยวจากพื้นที่การท่องเที่ยวเดิมที่เป็นที่รู้จักหรือมีชื่อเสียงอยู่แล้วสู่พื้นที่รอบนอก และ 3) นโยบายการเสริมสร้างเครือข่ายเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ โดยให้การส่งเสริมศักยภาพและบทบาทของเครือข่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการเกี่ยวกับงานศิลปะเชิงสร้างสรรค์ที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่ของเครือข่าย เพื่อยกระดับสู่การสร้างสรรค์และพัฒนาพื้นที่เมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ที่สามารถนำไปสู่การท่องเที่ยวได้

ข้อเสนอแนะ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน ควรมีการสะท้อนความคิดเห็นเกี่ยวกับอัตลักษณ์ชุมชนวิถีชุมชน ประเพณีและวัฒนธรรม ตลอดจนของดีหรือผลิตภัณฑ์ชุมชนออกมา และสกัดเป็นองค์ความรู้ที่แท้จริง

โดยการจัดเวทีชุมชนเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน เพราะแน่นอนว่า สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเป็นคุณค่าที่สำคัญของชุมชน แต่การรับรู้ของชุมชนร่วมกันยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนเท่าใดนัก

2. การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้เครือข่าย เป็นเรื่องที่จำเป็นที่สุด การเรียนรู้เพื่อรับรู้บทบาท เครือข่ายนั้นเป็นกระบวนการสำคัญที่จะสามารถนำไปต่อยอดเพื่อพัฒนาเป็นแนวทางในการทำงาน ร่วมกันของแต่ละเครือข่าย เพราะมองเห็นถึงศักยภาพ สมรรถนะ จุดเด่น และจุดด้อยของเครือข่ายต่าง ๆ ซึ่งจะต้องนำมาประยุกต์ใช้ในการทำงานร่วมกันในระดับเครือข่าย โดยให้พื้นที่เมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์ พัฒนากระบวนการเสริมสร้างเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง

3. การเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของเครือข่ายทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเมืองศิลปะเชิง สร้างสรรค์ ซึ่งการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเกิดมาจากวิถีแห่งความตั้งใจและความต้องการร่วมกันของ เครือข่ายทั้งหมดในการที่จะยกระดับและพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์เพื่อการท่องเที่ยว อย่างแท้จริง โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนและพื้นที่ได้แสดงบทบาทในการพัฒนาพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

4. ในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป ควรเป็นการศึกษาถึงการพัฒนาศมรรถนะเครือข่ายอื่น ๆ เพื่อ พัฒนาเมืองศิลปะเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวในล้านนา เพื่อให้เกิดกระบวนการยกระดับการ ท่องเที่ยวชุมชน ในลักษณะของศิลปะเชิงสร้างสรรค์ที่ก่อให้เกิดคุณค่า และรายได้แก่ชุมชน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรวรรณ สังขร. (2555). แหล่งท่องเที่ยวและการท่องเที่ยวตลาดใหม่. เอกสารประกอบการประชุม ใน การประชุมวิชาการการผลิตอาหารปลอดภัยเพื่อตอบสนองตลาดใหม่ทางการท่องเที่ยวในเขต ภาคเหนือ ตอนบน (น.23). ลำปาง: โครงการกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายวิจัยของศูนย์ภาคี เครือข่ายวิจัยล้านนา สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- กาญจนา แก้วเทพ. (2544). ศาสตร์แห่งสื่อและวัฒนธรรมศึกษา. กรุงเทพฯ: เอดิสัน เพรส โปรดักส์.
- ชัยวุฒิ ตั้งสมชัย และปิยพรรณ กลั่นกลิ่น. (2554). สถานการณ์และแนวโน้มของธุรกิจท่องเที่ยวใน ภาคเหนือ ตอนบน. เชียงใหม่: ศูนย์เตือนภัยธุรกิจภาคเหนือ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ไชยสิทธิ์ ชาญอาวูร และพัชรภา เอื้ออมรวนิช. (2558). การศึกษาคุณค่าด้านอัตลักษณ์ของศิลปะช้าง ถอนเพื่อการสร้างมูลค่าสู่เศรษฐกิจสร้างสรรค์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี.
- สำนักวิจัยเศรษฐกิจและประเมินผล บริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด. (2561). รายงานสถิติการ ท่องเที่ยวภายในประเทศ ประจำปี พ.ศ. 2561 (ภาคเหนือ). กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงการ ท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬา.
- สุดแดน วิสุทธิลักษณ์ และคณะ. (2554). ท่องเที่ยวสร้างสรรค์: เครื่องมือสำคัญนำไปสู่ชุมชนยั่งยืน. กรุงเทพฯ: องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน).
- Market Wise Ltd. (2555). โครงการสำรวจทัศนคติและความพึงพอใจนักท่องเที่ยวต่างชาติกลุ่มตลาดหลัก และกลุ่มตลาดเกิดใหม่ (ระยะที่ 2). กรุงเทพฯ: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.

Translated References

- Bureau of Economic Research and Evaluation, Excellent Business Management Co., Ltd. (2018). *Domestic tourism statistics report of the year 2018 (Northern Region)*. Bangkok: Office of the Permanent Secretary for Tourism and Sports, Ministry of Tourism and Sports. (in Thai)
- Chanarwut, C. & Ueaamonwanich, P. (2015). *A study of the identity values of the street arts to create value to the creative economy*. Bangkok: Thonburi Rajabhat University. (in Thai)
- Kaewthep, K. (2001). *Science of media and cultural studies*. Bangkok: Edison Press Products. (in Thai)
- Market Wise Ltd. (2012). *Attitude and satisfaction survey program in major market groups and emerging markets segment (phase 2)*. Bangkok: Tourism Authority of Thailand. (in Thai)
- Tangsomchai, C. & Klangklin, P. (2011). *The situation and trends of the tourism business in Upper North Region*. Chiang Mai: Business Warning Center, Faculty of Business Administration, Chiang Mai University. (in Thai)
- Sangkakorn, K. (2012). Attractions and Travelling New Market. Documentation for the discussion on *Safe Food Production in Response to Travel New Markets in Upper North Region* organized by the Project on the Process of Strengthening Research Networks of Lanna Research Network Associate Center, Science and Technology Research Institute, Chiang Mai University, at Lampang Wiang Thong Hotel, Lampang Province, 9 July 2012. (Duplicated documents), 23. (in Thai)
- Wisuthilak, S. et al. (2011). *Creative tourism: An essential tool for sustainable communities*. Special Area Development Management Organization for Sustainable Tourism. (Public Organization). (in Thai)

Public Participation Process in the Implementation of a Development Project: A Case Study of Metro Industrial Estate Park Project, Prachin Buri Province

Chutarat Chompunth

School of Environmental Development Administration

National Institute of Development Administration

Thailand

Abstract

This research studied the public participation process in preparing the environmental impact assessment (EIA), evaluating the effectiveness of the public participation process, and presented guidance for improving public the participation process in the EIA process. The author explores the case of the Metro Industrial Estate Park Project in Prachin Buri by collecting data via semi-structured interviews with stakeholders, non-participant observation, and a site survey. The period of data collection was five months. The results showed that the public participation process was an obstacle and did not cover all stakeholders. Some people did not get enough project information. The project opponents united and did not participate in the public participation process. For the public hearing process, it was found that the people did not have enough time to prepare to listen to the project's information. As a result, the public did not believe in the decision-making process of the authorities. This study found that for the public participation in the environmental assessment to succeed, the government and the project developer must be aware of the importance of public participation in the process, provide transparency in the implementation of the project, provide information related to the project correctly and completely, and receive public comments from the start of the process to determine the real needs of the people in the area. The public needs to learn about the environmental impact assessment process and the requirements of public participation, including relevant laws.

Keywords

Public Participation, environmental impact assessment, effectiveness evaluation

CORRESPONDING AUTHOR

Chutarat Chompunth, Chutarat Chompunth, School of Environmental Development Administration, NIDA, Bangkok 10240, Thailand. Email: pat_env@yahoo.com

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

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ : กรณีศึกษาโครงการเขตประกอบการ อุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค จังหวัดปทุมธานี

จุฑารัตน์ ชมพันธุ์

คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับผู้ที่มีส่วนได้เสียของโครงการ การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และการสำรวจพื้นที่ โดยใช้ระยะเวลาในการดำเนินการศึกษาทั้งสิ้น 5 เดือน ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีอุปสรรคและไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสีย โดยประชาชนบางส่วนไม่ทราบข้อมูลข่าวสารของโครงการ ประชาชนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยรวมตัวคัดค้านไม่เข้าร่วมกิจกรรม ด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนพบว่าประชาชนมีระยะเวลาไม่มากพอที่จะเตรียมตัวรับฟังข้อมูลของโครงการ ส่งผลให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นในการตัดสินใจของภาครัฐ สำหรับแนวทางในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ประสบความสำเร็จ ภาครัฐและผู้พัฒนาโครงการต้องตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใสในการดำเนินงาน ต้องให้ข้อมูลโครงการอย่างถูกต้องและครบถ้วน พร้อมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่เริ่มกระบวนการเพื่อให้ทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ ส่วนภาคประชาชนต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ

การมีส่วนร่วมของประชาชน, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, การประเมินประสิทธิภาพ

บทนำ

การจัดทำโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของภาครัฐหรือภาคเอกชนเพื่อการพัฒนาประเทศตอบสนองต่อความต้องการและการอยู่ดีมีสุขของประชาชนของประเทศในอดีต ถือว่าเป็นการพัฒนาที่มีเจตจำนงที่ดีต่อสาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติมักพบว่าโครงการพัฒนาขนาดใหญ่เหล่านั้นไม่สามารถตอบสนองเจตนารมณ์ของการพัฒนาดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งต่อมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้พยายามเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาเป็นระดับล่างสู่บน (Bottom-up) เนื่องจากการต่อต้านจากประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง จนบ่อยครั้งโครงการพัฒนาที่ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2006) ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ดังนั้นกระแสการพัฒนาประเทศในปัจจุบันจึงมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาในการเรียนรู้พัฒนาแนวทางและวิธีการปฏิบัติ เพื่อที่ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริงต่อไป (Thailand Environment Institute Foundation, 2002)

โครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลบางเคชะและตำบลรอบเมือง อำเภอเมืองปราจีนบุรี มีพื้นที่โครงการประมาณ 5,000 ไร่ โดยพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการครอบคลุมพื้นที่จำนวน 5 ตำบล โดยแบ่งเป็นพื้นที่สำหรับสาธารณูปโภคและพื้นที่สิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ พื้นที่สำหรับพาณิชยกรรมที่พักอาศัย สำนักงาน และเป็นพื้นที่สีเขียวและแนวกันชน พื้นที่ดังกล่าวจัดเตรียมไว้เพื่อรองรับโรงงานอุตสาหกรรม 5 ประเภท ประกอบด้วย 1) อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ 2) อุตสาหกรรมผลิต/ประกอบยานยนต์ 3) การผลิตอัญมณี เครื่องประดับ หรือสิ่งประดิษฐ์มีค่า 4) อุตสาหกรรมที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะด้านและมีคุณภาพสูง เช่น นาฬิกา ปากกา เลนส์แว่นตา หรือส่วนประกอบ และ 5) อุตสาหกรรมแปรรูปผลิตผลทางการเกษตรทั้งที่เป็นอาหารและไม่เป็นอาหาร เช่น ผลิตภัณฑจากยางพาราและการแปรรูปเศษวัสดุทางการเกษตร

โครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค เป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง ซึ่งทางโครงการจำเป็นต้องมีการจัดการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยกฎหมายที่กำหนดต้องมีการบูรณาการการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งโครงการได้จัดเวทีรับฟังความเห็นของประชาชน เพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจ แต่ก็ยังเกิดการคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ซึ่งส่งผลให้เกิดความขัดแย้งตามมา จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะมีการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค จังหวัดปราจีนบุรี เพื่อทราบถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการดังกล่าว ประสพความสำเร็จมากน้อยเพียงใดและควรที่จะปรับปรุงและพัฒนาในประเด็นใดบ้าง

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประเมินประสิทธิผลของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสนอแนวทางในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเทรียล ปาร์ค จังหวัดปทุมธานี

แนวคิดและทฤษฎี

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือหนึ่งที่นิยมใช้ประกอบการตัดสินใจ โดยมีแนวคิดให้การพัฒนาสามารถดำเนินควบคู่ไปกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เริ่มจากการพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะเริ่มต้นโครงการหรือระยะวางแผนจนกระทั่งโครงการได้ดำเนินการแล้ว แนวคิดดังกล่าวจะช่วยลดผลกระทบพร้อมกับส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีหลักการว่าพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีสามารถดำเนินควบคู่ไปกับกระบวนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ หรือหลักการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development) (WCED, 1987) อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือส่วนหนึ่งของการวางแผนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ที่จะช่วยให้รู้และสามารถเตรียมการป้องกันปัญหาล่วงหน้า ซึ่งสอดคล้องกับหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precaution Principle) ที่แนะนำให้มีการป้องกันปัญหาล่วงหน้า หากมีสัญญาณหรือแนวโน้มว่าอาจมีผลกระทบต่อเนื้อที่รุนแรงตามมา

โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการตรวจสอบความถูกต้องเบื้องต้นของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเห็นชอบก่อนออกใบอนุญาต ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีขั้นตอนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งแบ่งออกเป็น 7 ขั้นตอนได้ดังต่อไปนี้ 1) การพิจารณากันกรองว่าโครงการหรือกิจกรรมใดบ้างที่ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยในประเทศไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้กำหนดขอบข่ายหรือโครงการที่ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน 2) การกำหนดกรอบศึกษา ทั้งมิติของกลุ่มพื้นที่ เป้าหมายและประเด็นสำคัญที่ควรเน้นในการศึกษา เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่ตั้งไว้ 3) การระบุประเด็นผลกระทบ เป็นการเจาะลึกในรายละเอียดของแต่ละประเด็นที่ได้จากข้อ 2 ตลอดจนระบุตัวแปรที่เหมาะสม อาจทำได้โดยการอ้างอิงการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการอื่นที่มีความคล้ายคลึงกันหรือโดยการสำรวจสอบถามทั้งฝ่ายผู้สร้างผลกระทบและฝ่ายผู้รับผลกระทบจากโครงการนั้น ๆ 4) การคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเป็นการอธิบายถึงลักษณะของเหตุที่ก่อให้เกิดผลกระทบนั้น ๆ รวมถึงขนาดและมิติอื่น ๆ ของผลกระทบอย่างชัดเจน เป็นรูปธรรมและเป็นไปตามกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ทั้งผลกระทบทางตรงในระยะสั้นและผลกระทบต่อเนื่องในระยะยาว 5) การประเมินผลกระทบที่ได้จากข้อ 4 และลำดับความสำคัญก่อน-หลังเพื่อง่ายในการกำหนดมาตรการป้องกัน การแก้ไขหรือการลดผลกระทบนั้น ๆ 6) การกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบ ซึ่งโดยทั่วไปมี 2 แบบคือมาตรการแบบโครงสร้างและมาตรการแบบไม่มีโครงสร้างและ 7) การเฝ้าติดตามตรวจสอบ ระวังผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของมาตรการป้องกันแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบ ขณะเดียวกันก็เป็นการตรวจสอบความถูกต้องของการคาดการณ์และการประเมินผลกระทบด้วย (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2006)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถตีความได้หลายความหมาย โดยจะเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในที่นี้การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจในขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น (ดัดแปลงจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2549) สำหรับการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมนั้น มโนยของการกระจายอำนาจของภาครัฐที่มีต่อภาคประชาชน โดยบทบาทของประชาชนจะเพิ่มขึ้นตามระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้น (Arnstein, 1969) นอกจากนี้ การที่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นได้นั้น จะต้องมีการมีส่วนร่วมในระดับล่างอย่างเหมาะสมก่อน เนื่องจากหากประชาชนไม่ได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน สมบูรณ์แล้วประชาชนย่อมไม่สามารถคิด วิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างครอบคลุมในการแสดงความคิดเห็น การร่วมปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจ ติดตามและตรวจสอบ ตลอดจนการปฏิบัติตามนโยบาย หรือดำเนินโครงการให้ประสบความสำเร็จได้ โดยสามารถสรุประดับการมีส่วนร่วม เริ่มจาก ระดับต่ำสุด คือ การชักชวน (Manipulation) เป็นระดับต่ำสุดของการมีส่วนร่วม เป็นวิธีการที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ระดับที่สอง คือ การบอกกล่าวให้ข้อมูล (Informing) มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชน เป็นการสื่อสารทางเดียว ไม่มีการรับฟังความคิดเห็น ระดับที่สาม คือ การปรึกษาหารือ/รับฟังความคิดเห็น (Consultation) มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำข้อมูล และ/หรือ ผลการศึกษา มาปรึกษากับประชาชนเกี่ยวกับประเด็นปัญหา ทางเลือก ทางแก้ไข มีการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นบ้าง ระดับที่สี่ คือ การสร้างความร่วมมือ/ลดความขัดแย้ง (Placation) เริ่มเปิดให้มีการสื่อสาร 2 ทาง แต่เป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับโครงการ โดยเฉพาะความคิดเห็นที่นำไปสู่การลดผลกระทบ ลดความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจยังสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ระดับที่ห้า คือ การสร้างมิตรภาพ (Partnership) อนุญาตให้มีการต่อรอง/แลกเปลี่ยนกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและจะนำไปสู่การปฏิบัติ ระดับที่หก คือ การร่วมตัดสินใจ (Delegated power) ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินโครงการได้อย่างเต็มที่ นับเป็นช่องทางของการสร้างพลังต่อรองให้กับประชาชน และระดับสูงสุด คือ การสนับสนุนความคิด (Citizen control) ในระดับนี้ประชาชนสามารถคิด วางแผน และดำเนินโครงการเอง โดยหน่วยงานรัฐเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุน (Arnstein, 1969)

ส่วนในบริบทของประเทศไทย ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ในระดับต่ำ หรือแทบไม่มีส่วนร่วมเลย ส่วนใหญ่เป็นในลักษณะที่รัฐเป็นผู้ริเริ่ม และตัดสินใจให้มีกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาขึ้น แล้วจึงแจ้งให้ประชาชนทราบในภายหลัง ซึ่งการมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้เป็นลักษณะการสั่งการจากภาครัฐสู่ประชาชน (Vatanasapt, 2003) เป็นการมีส่วนร่วมที่มีได้เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยทำให้การตัดสินใจเกิดประสิทธิภาพในเชิงคุณภาพ โดยได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้เกิดการร่วมมือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่

การวางแผน และดำเนินโครงการ ยังเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้มีส่วนได้เสียของโครงการพัฒนานั้น ๆ อีกด้วย (Roberts, 1995)

การประเมินผลโครงการ

การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลของการดำเนินงานโครงการ เพื่อให้ทราบถึงจุดเด่นจุดด้อยของโครงการอย่างมีระบบ และนำไปสู่การปรับปรุงโครงการ (Ritjaroon, 2012) ซึ่งกระบวนการในการประเมินผลโครงการอาจมีขั้นตอนและรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามแนวคิดของนักวิชาการทางการประเมินผลโครงการแต่ละบุคคลหรืออาจมีรายละเอียดที่แตกต่างเพราะรูปแบบหรือประเภทของการประเมินผลโครงการ แต่อย่างไรก็ดีการประเมินผลโครงการนอกจากจะประเมินโครงการทั้งหมดโดยส่วนรวมแล้ว แต่ละส่วนของกิจกรรมหรือโครงการก็จะต้องได้รับการประเมินควบคู่กันไปด้วยเสมอ กล่าวคือ การประเมินข้อมูลนำเข้า (Inputs) การประเมินตัวกระบวนการ (Process) และการประเมินผลงาน (Outputs) (Rodprasert, 1996)

สำหรับปัจจัยที่มีความสำคัญในการพิจารณาเพื่อการประเมินผลโครงการได้แก่ ระยะเวลา (Timing periods) ของการดำเนินงานโครงการ นอกจากนี้ในการประเมินผลโครงการจะต้องอาศัยสิ่งสำคัญ เช่น ข้อเท็จจริง ผลประโยชน์ ข้อผูกพัน ความเป็นไปได้ มาตรฐาน และอื่น ๆ เพื่อประกอบในการพิจารณา ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวสามารถนำไปกำหนดรูปแบบของการประเมินโครงการที่เรียกว่า “CIPP” ซึ่งเป็นการประเมินทั้งสถานะแวดล้อม (Content) ข้อมูลนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลิตภัณฑ์ (Product) และผลกระทบ (Impact) ของโครงการ (Poboon, 2009) โดยเป็นรูปแบบการประเมินโครงการที่นักวิชาการส่วนใหญ่ให้การยอมรับเพื่อใช้ประเมินผลกิจกรรมหรือโครงการ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เครือมาศ สุจิตโต (2546) พบว่า กลุ่มตัวอย่างระดับครัวเรือนและ ผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่เห็นว่าควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของ โครงการฯ โดยกลุ่มตัวอย่างระดับครัวเรือนเห็นว่า ควรให้ตนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนของการสำรวจ ความคิดเห็น และควรเผยแพร่ผลการศึกษาต่อ สาธารณะ ส่วนผู้ให้ข้อมูลหลักเห็นว่าเนื่องจากการดำเนินโครงการฯ อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของ ประชาชนในพื้นที่ ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจึงควรได้รับข้อมูลข่าวสาร ได้ร่วมแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนข้อมูล ควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ตั้งแต่การวางแผนการศึกษา การพิจารณา รายงานผล การศึกษา รวมทั้งการติดตามประเมินผลในระยะดำเนินการ ด้านปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เกิดจากประชาชนบางส่วนไม่มีความรู้ คิดว่าเป็นเรื่อง เข้าใจยาก ทำให้ไม่สนใจจะมีส่วนร่วมและบางส่วนยังเน้นความเป็นวัง ปลูกฝังองค์ความรู้ ยึดมั่นคุณธรรมให้เชิดชู เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้สู่สากล ขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านข้อเสนอแนะและแนวทางเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรเผยแพร่ข้อมูลผลการศึกษาอย่างทั่วถึง มีการจัดประชุมเพื่อชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นต่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมทั่วถึงและบ่อยครั้ง ประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึง โดยใช้สื่อหลากหลายชนิด รวมทั้งการประสานให้ผู้นำในท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับมาเป็นแกนกลางในการชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

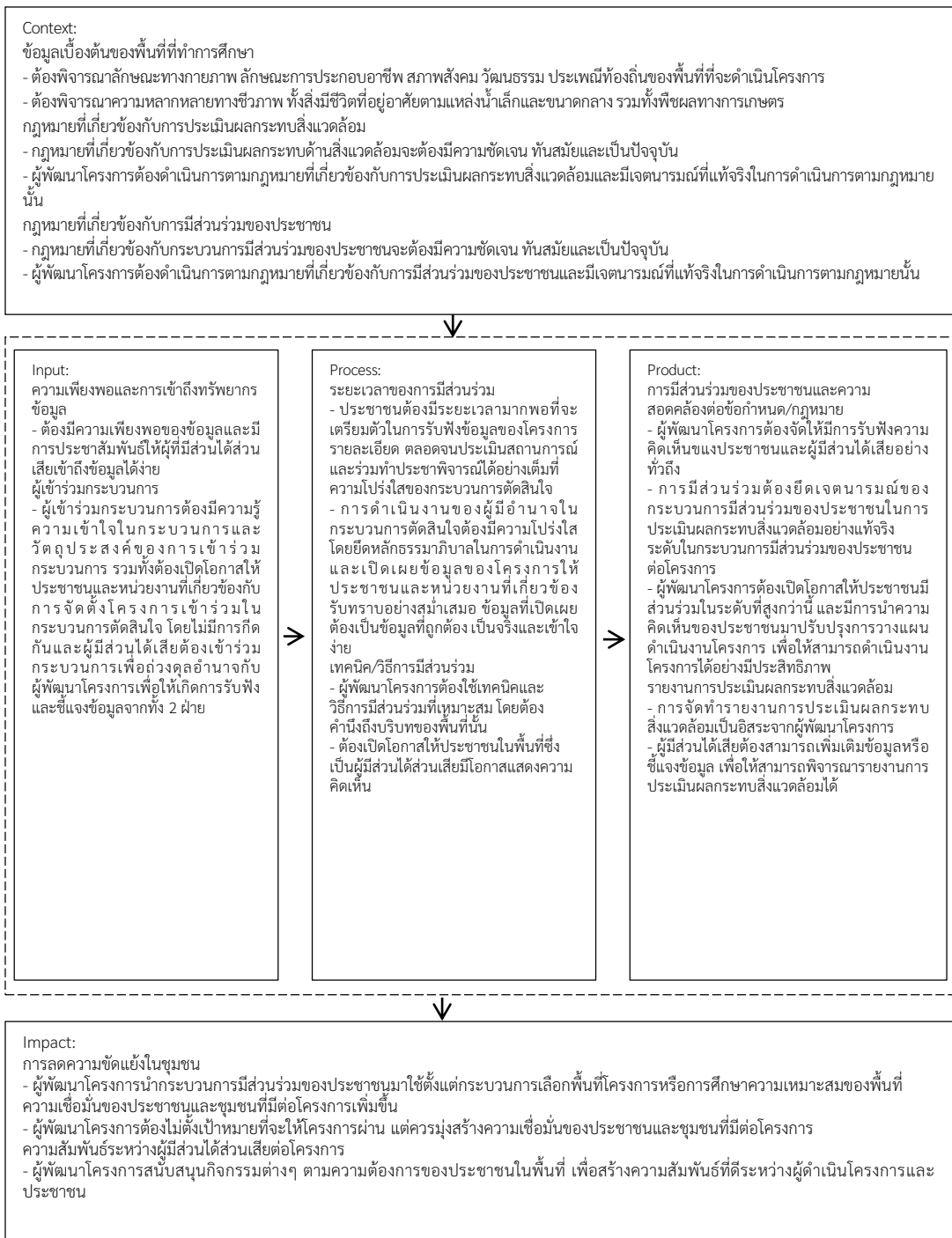
ผลการศึกษาของพิเชฐ โสภณแพทย์ และจุฑารัตน์ ชมพันธุ์ (2556) พบว่า ในด้านบริบทของโครงการ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงเป็นเรื่องใหม่ซึ่งต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ ในส่วนของ

ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ด้านกระบวนการ ผู้ดำเนินโครงการได้ดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมได้เหมาะสม แต่ยังมีผู้มีส่วนได้เสียบางส่วนที่ไม่เข้าร่วมในกระบวนการ ส่งผลให้ขาดความครอบคลุมของผู้มีส่วนได้เสีย ด้านผลกระทบ การใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่กระบวนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการจะช่วยลดความขัดแย้งได้ รวมถึงผู้ดำเนินโครงการต้องจัดกิจกรรมให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่มากที่สุด ซึ่งจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันระหว่างโครงการกับประชาชนอย่างยั่งยืน โดยปัจจัยความสำเร็จในการดำเนินการ ได้แก่ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจใน กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แก่ทุกภาคส่วน

จุฑารัตน์ ขมพันธ์ (2556) พบว่า การพัฒนา ประเทศในอดีตที่ผ่านมาได้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นต้นทุนในการดำเนิน กิจกรรม และโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มรายได้ประชาชาติ ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ลดน้อยและเสื่อมโทรมลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนา ขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ อนามัยของประชาชนในพื้นที่ นำมาสู่ปัญหาความ ขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างเจ้าของโครงการกับ ประชาชนในท้องถิ่น โดยปัญหาและอุปสรรคต่อการ สร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนใน กระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนาในประเทศไทย ได้แก่ ลักษณะการสั่งการแบบบนสู่ล่าง การขาด การส่งเสริมจากภาครัฐ การขาดความโปร่งใสในการ บริหารจัดการโครงการพัฒนา กระบวนการมีส่วนร่วม ของประชาชนไม่ครอบคลุมของผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่ เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และระดับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการตัดสินใจอยู่ในระดับต่ำทำให้ผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมไม่มีประสิทธิภาพ เกิดความขัดแย้ง ขึ้นในสังคมเนื่องจากการตัดสินใจต่าง ๆ ไม่ได้รับการ ยอมรับ ในขณะที่ มานิดา เพ็ญซุนุช และจุฑารัตน์ ขมพันธ์ (2560) พบว่า ในส่วนของกฎหมายมีช่องว่างในทางปฏิบัติทำให้ กระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวยังไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ที่แท้จริง ประชาชนมีอุปสรรคในด้านการ ได้รับข้อมูล ซึ่งอาจยังไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจ เนื่องจากข้อมูลที่โครงการนำ เสนอแก่ ประชาชนเป็นข้อมูลด้านเดียวและยังไม่ชัดเจนเพียงพอทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในส่วน ของ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พบว่า ระบบฐานข้อมูลด้านสุขภาพของ ประเทศยังไม่สามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมกับผลกระทบด้านสุขภาพจากการ ดำเนินโครงการฯ ได้นำไปสู่ความไม่ชัดเจนของมาตรการลดผลกระทบต่อสุขภาพ ด้านแนวทางในการ พัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมฯ ของโครงการให้ประสบความสำเร็จ ภาครัฐควรพิจารณาปรับปรุง กฎหมายให้ทันสมัยและกำหนดบทลงโทษของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน พัฒนาระบบฐานข้อมูลด้าน สุขภาพ มีความโปร่งใสในการดำเนินงาน รับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่เริ่มกระบวนการเพื่อให้ทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ เสริมขีดความสามารถของชุมชนในด้านวิชาการใน ส่วนของภาคประชาชนนั้นควรเปิดใจรับข้อมูลทั้งด้านบวกและด้านลบของโครงการอย่างไม่มีอคติ

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

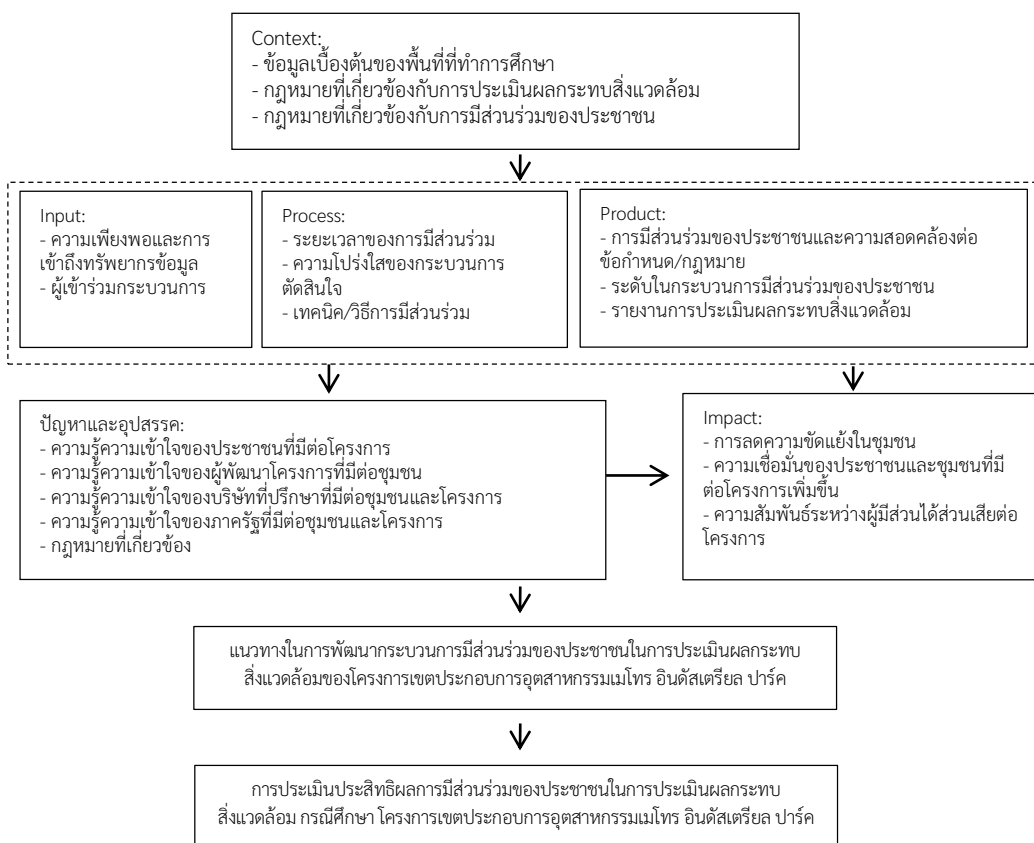
การประเมินผลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาในรูปแบบของ CIPP-I Model โดยขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยเรื่อง การประเมินผลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา โครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเน้นการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ดังนั้น วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจึงใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interviews) การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participatory Observation) และการสำรวจพื้นที่ (Site Survey) รวมทั้งการทดสอบแบบสามเส้า (Triangulation Method) ในการวิเคราะห์ข้อมูล กลุ่มเป้าหมาย และผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ดังนี้ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการฯ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรบริหารส่วนตำบล บางเดชะและตำบลรอบเมือง เจ้าหน้าที่ของโครงการฯ เจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดปราจีนบุรี นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม จำนวนรวมทั้งสิ้น 24 คน



ภาพที่ 2. กรอบแนวคิดในการศึกษา

ผลการวิจัย

ผลการศึกษากระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา โครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค พบว่า ผู้พัฒนาโครงการและบริษัทที่ปรึกษาได้จัดให้มีการประชุมประชาสัมพันธ์โครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2554 หลังจากนั้นได้จัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการฯ ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 โดยชี้แจงเหตุผลในการเลือกพื้นที่ตั้งโครงการว่ามีเส้นทางการคมนาคมที่สะดวก อีกทั้งยังถือเป็นประตูเชื่อมโยงระหว่างภาคตะวันออกไปสู่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้พื้นที่ตั้งโครงการอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 3 ส่งผลให้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนและมีสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี

หลังจากการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ 1 ผู้พัฒนาโครงการและบริษัทที่ปรึกษาได้จัดประชุมกลุ่มย่อยกับผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่และให้เข้าเยี่ยมชมพื้นที่ ต่อมาภาคประชาชนได้รวมตัวกันในนามเครือข่ายปกป้องพื้นที่อนุรักษ์ พัทธกษปราชญ์บุรี เพื่อคัดค้านโครงการดังกล่าว โดยได้ยื่นหนังสือคัดค้านการก่อสร้างโครงการต่อผู้พัฒนาโครงการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2554 และยื่นหนังสือคัดค้านต่อผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2554 แต่ผู้พัฒนาโครงการและบริษัทที่ปรึกษาได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 กลุ่มประชาชนที่คัดค้านโครงการพยายามยื่นหนังสือคัดค้านการก่อสร้างและพยายามที่จะเข้าไปในพื้นที่ที่จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น จนกระทั่งผู้พัฒนาโครงการและบริษัทที่ปรึกษาต้องยกเลิกเวทีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 2

ด้านการประเมินประสิทธิผลของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษาโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค วิเคราะห์ผ่านแบบจำลอง CIPP-I Model ซึ่งประกอบด้วย บริบทหรือสิ่งแวดล้อม (Context) ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Product) และผลกระทบ (Impact) โดยมีรายละเอียดผลการศึกษาในแต่ละประเด็นดังนี้

บริบทหรือสิ่งแวดล้อม

โครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทรอินดัสเตรียล ปาร์ค ตั้งอยู่ในพื้นที่โครงการตั้งอยู่ที่ตำบลบางเคชะ และตำบลรอบเมือง อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี มีเนื้อที่ประมาณ 5,000 ไร่ ซึ่งอยู่ในพื้นที่ขออนุญาตกฎกระทรวงกลุ่มประเภทพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมข้อที่ 5.10 โดยกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวใช้เพื่อการเกษตรหรือที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร สถาบันราชการ สถาบันศึกษา สถานพยาบาล สถานเพื่อการศึกษาหรือจัดเป็นพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ อีกทั้งยังมีลักษณะทางกายภาพเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ และที่ราบน้ำท่วมถึงโดยมีแม่น้ำปทุมธานีไหลผ่าน ทางตอนล่างของพื้นที่มีความหลากหลายทางชีวภาพทั้งสิ่งมีชีวิตที่อยู่อาศัยตามแหล่งน้ำขนาดเล็กและขนาดกลาง หากพิจารณาการกำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า การก่อสร้างโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมในพื้นที่นี้อาจไม่เหมาะสมเท่าที่ควร

ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้กำหนดลักษณะโครงการที่จะต้องทำการ

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการ อีกทั้งกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ทั้งนี้ผู้พัฒนาโครงการได้จัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาให้เป็นผู้ดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินงานโครงการ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ได้ประกาศใช้มานานกว่า 20 ปี ซึ่งบริบทโครงการพัฒนาในปัจจุบันแตกต่างจากอดีตค่อนข้างมาก โดยอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังพบช่องโหว่ของกฎหมายที่อาจก่อให้เกิดการหลบเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพได้

ส่วนกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้ขอยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีประกาศสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้การดำเนินงานโครงการจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากมีประกาศของกฎหมายบางฉบับยังมีปัญหาและอาจขัดกับเจตนารมณ์ของ พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และขัดต่อหลักการการรับฟังความคิดเห็นหรือการประชาพิจารณ์ที่เป็นสากล การประยุกต์ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎหมายเพื่อนำมาบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ดี การปฏิบัติตามกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค นั้น เป็นการปฏิบัติที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง

ปัจจัยนำเข้า

จากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเพียงพอและการเข้าถึงทรัพยากรข้อมูล พบว่า ประชาชนบางส่วนในพื้นที่ได้รับข้อมูลไม่เพียงพอและเข้าถึงข้อมูลได้ยาก เนื่องจากผู้พัฒนาโครงการได้เปิดเผยข้อมูลด้วยวิธีการติดประกาศตามสถานที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนไม่ได้รับทราบข้อมูลดังกล่าว จึงไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำประชาพิจารณ์ได้อย่างทั่วถึง โดยประชาชนบางส่วนได้ให้ข้อมูลว่า ไม่ทราบข้อมูลจากผู้พัฒนาโครงการ แต่ได้รับทราบจากการพูดคุยปากต่อปากจากประชาชนในพื้นที่คนอื่น ๆ ภายหลังจากการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 1 ประชาชนส่วนนี้จึงไม่ได้เข้าร่วมการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว ดังนั้นจึงส่งผลให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังไม่ครอบคลุม และยังพบว่า ประชาชนที่เข้าร่วมกระบวนการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ 1 ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่สนับสนุนโครงการ สำหรับการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในครั้งที่ 2 มีการเชิญให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นดังเดิม ซึ่งส่วนใหญ่มีแต่ผู้สนับสนุนโครงการเท่านั้นที่มาเข้าร่วม ซึ่งในขณะเดียวกันฝ่ายผู้คัดค้านไม่ยอมเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นโดยจะทำการยื่นหนังสือคัดค้านการก่อสร้างโครงการ และท้ายที่สุดนำไปสู่การล้มเวทีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในครั้งที่ 2

กระบวนการ

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทรอินดัสเทรียล ปาร์ค ถูกจัดทำขึ้นตามแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาและแนวทางการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม พบว่าผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ มีระยะเวลาน้อยเกินไปในการรับทราบข้อมูลโครงการ เนื่องจากขาดการประชาสัมพันธ์ไม่ครอบคลุมกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ส่งผลให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบรับทราบข้อมูลล่าช้ากว่ากำหนด

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ชาวบ้านบางส่วนคิดว่าหน่วยงานราชการขาดความโปร่งใส เพราะไม่เปิดเผยข้อมูลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจนกว่ากระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบและการทำประชาพิจารณ์จะเสร็จสิ้น ส่งผลให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบกังวลถึงความไม่โปร่งใสในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และได้มีตัวแทนจากประชาชนที่คัดค้านได้แสดงความคิดเห็นโดยกล่าวว่า

“...ตอนที่ทำ EIA ครั้งที่สอง ดิฉันเป็นผู้ที่ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อบริษัทเทคนิคสิ่งแวดล้อมซึ่งเรายื่นหนังสือคัดค้าน แต่ทางบริษัทไม่ส่งตัวแทนมารับ เท่านั้นยังไม่พอ พอเราเดินทางเพื่อไปเข้าร่วมการประชาพิจารณ์ครั้งที่สองตัวแทนของบริษัทกลับไม่ยอมให้เราเข้าร่วม ปิดประตู ลงกลอน เขาบอกว่าเราต้องเซ็นชื่อก่อน เราเลยบอกว่าคุณไม่รับหนังสือเราก็ไม่เซ็น แต่เราในฐานะประชาชนในพื้นที่ เราควรได้เข้าร่วมประชุมซึ่งเขาก็ไม่ให้เราเข้าร่วม อีกทั้งเขาทำเหมือนการประชาพิจารณ์เป็นโรงลิเก คลุมปิดไม่ยอมให้เราเห็นว่ากระบวนการเป็นอย่างไร...”

ด้านเทคนิค/วิธีการมีส่วนร่วม ผู้พัฒนาโครงการเน้นใช้เทคนิคและวิธีการการสื่อสารทางเดียว (One-Way Approach) โดยเน้นการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประชาสัมพันธ์แต่ผลดีของโครงการเท่านั้น อีกทั้งในเวทีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้ง 2 ครั้ง มีประชาชนเพียงบางส่วนที่เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นฝ่ายสนับสนุนการก่อสร้างโครงการเท่านั้น

ผลผลิต

การมีส่วนร่วมของประชาชนและความสอดคล้องต่อข้อกำหนด/กฎหมาย พบว่าผู้พัฒนาโครงการได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้สอดคล้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบกฎหมายที่กำหนด แต่อย่างไรก็ดีประชาชนบางส่วนยังไม่ได้เข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็น

ระดับในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งอยู่ในขั้นปรึกษาหารือ โดยผู้พัฒนาโครงการและบริษัทที่ปรึกษาได้เปิดโอกาสในการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ถึงแม้ว่าจะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ แต่ผลจากการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังไม่ทั่วถึงในทุกพื้นที่ที่ได้รับ

ผลกระทบ จึงส่งผลให้ประชาชนบางส่วนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว

ด้านรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการไม่สามารถจัดทำได้อย่างครบถ้วน สมบูรณ์เนื่องจากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในครั้งที่ 2 ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะฝ่ายคัดค้านรวมตัวกันยื่นหนังสือคัดค้านและล้มเวทีดังกล่าว จึงส่งผลให้โครงการยังไม่สามารถดำเนินการได้

ผลกระทบ

ประชาชนในพื้นที่โครงการเกิดความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มที่คัดค้านกับกลุ่มผู้สนับสนุนโครงการ โดยกลุ่มที่คัดค้านอ้างว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ และได้ยื่นหนังสือร้องเรียนถึงคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา เพื่อให้หามาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหากรณีพิพาทดังกล่าว

ประชาชนขาดความเชื่อมั่นที่มีต่อโครงการ ทั้งนี้เนื่องจากผู้พัฒนาโครงการและบริษัทที่ดำเนินการศึกษาผลกระทบและจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนำเสนอข้อมูลเพียงด้านเดียวและมีการประชาสัมพันธ์การทำประชาพิจารณ์ทั้ง 2 ครั้งอย่างไม่ทั่วถึง นอกจากนี้ประชาชนในพื้นที่โดยรอบโครงการยังมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของทรัพยากรที่ใช้ในกระบวนการผลิต ทั้งทรัพยากรน้ำและไฟฟ้าที่ใช้ในกระบวนการผลิตรวมทั้งมลพิษที่จะเกิดจากการผลิตอีกด้วย ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็มีความไว้วางใจต่อหน่วยงานภาครัฐและข้าราชการน้อยมากอีกด้วย โดยประชาชนท่านหนึ่งกล่าวว่า

“...การทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมครั้งที่ผ่านมา เราจะพบว่า รายงานเขาพูดแต่สิ่งที่ดี ๆ แต่ไม่มีการพูดถึงสารพิษสารเคมีที่ใช้เป็นสารตั้งต้นหรือที่ออกมาเป็นผลิตภัณฑ์ใด ๆ เลย อย่างน้อยอุตสาหกรรมประเภทไม้พวกนี้ ดินฉันเชื่อว่าต้องมีสารจำพวกกาวเอเย สารลอกเนื้อไม้เอเย สารทำความสะอาด โรคแรกที่จะมาเยือนพวกเราแน่นอนว่าต้องเป็นโรคมะเร็งแน่ ต่อมาก็จะกลายเป็นพวกโรคในกลุ่มเลือด สุดท้ายก็มะเร็ง...”

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียต่อโครงการ พบว่าประชาชนโดยรอบพื้นที่โครงการและผู้พัฒนาโครงการมีความสัมพันธ์ต่อกันในหลายมิติทั้งความสัมพันธ์ที่ดีและไม่ดี กล่าวคือ หากมีการดำเนินงานโครงการดังกล่าวจะทำให้ประชาชนบางส่วนขาดที่ดินทำกิน แต่ก็มีประชาชนอีกส่วนหนึ่งที่จะมีอาชีพและรายได้จากการดำเนินงานโครงการ ในส่วนของหน่วยงานราชการในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการมีความคิดเห็นที่แตกต่างต่อการดำเนินงานโครงการ โดยต่างทราบข้อมูลและข้อกำหนด กฎหมายที่เกี่ยวข้องชัดเจน พร้อมทั้งรับทราบและขอบเขตอำนาจความรับผิดชอบของตน นอกจากนี้หน่วยงานเอกชนและองค์กรอิสระมีความกังวลในเรื่องของกระบวนการดำเนินการและการบำบัดของเสียก่อนปล่อยออกสู่แหล่งสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ผลการประเมินประสิทธิผลของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านของกระบวนการ (Process) ซึ่งประกอบด้วย ระยะเวลาของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจและเทคนิค/วิธีการมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จน้อย ส่วนด้านผลผลิต (Product) ซึ่งประกอบด้วย การมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาชนและความสอดคล้องต่อข้อกำหนด/กฎหมาย และระดับในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการประสบความสำเร็จระดับกลาง ซึ่งจะไปสู่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากรายงานดังกล่าวไม่สามารถจัดทำได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด จึงส่งผลให้โครงการไม่สามารถดำเนินการได้

แนวทางในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม

สำหรับแนวทางในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค และโครงการพัฒนาอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกันให้ประสบความสำเร็จ มีดังนี้

1. วิธีการนำเสนอข้อมูลในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้น จะต้องทราบถึงการเข้ามาของโครงการ พร้อมทั้งเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบข้อมูลที่ต้องเกี่ยวกับโครงการส่วนประชาชนควรมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ทั้งนี้ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้มานั้น จะต้องอยู่บนหลักของความถูกต้อง ชัดเจนและน่าเชื่อถือ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มน้ำหนักในการสนับสนุนต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. ในส่วนของความวิตกกังวลด้านผลกระทบของโครงการในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลต่อความเชื่อมั่นของโครงการ ผู้พัฒนาโครงการจะต้องยืนยันหรือพิสูจน์ถึงความปลอดภัยจากการดำเนินโครงการ ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในระยะยาว หากผู้พัฒนาโครงการสามารถทำได้ก็จะส่งผลให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในโครงการ และยอมรับการดำเนินการของโครงการ

3. สำหรับความสอดคล้องกับกฎหมายในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมผู้พัฒนาโครงการควรที่จะดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญในการตัดสินใจว่าควรดำเนินการโครงการต่อไปหรือไม่ เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการแสดงความคิดเห็น เสนอข้อเท็จจริง และแสดงถึงความยอมรับและความเชื่อมั่นต่อโครงการ ทั้งยังเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ หากประชาชนในพื้นที่ให้การยอมรับก็สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ แต่ต้องอยู่ในกรอบข้อตกลงที่ผู้พัฒนาโครงการได้ตกลงกับชุมชน

4. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในส่วนที่ประชาชนจะต้องมีการเรียนรู้ในเรื่องของข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ข้อกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ และจะต้องมีการทบทวนข้อมูลด้วยว่า ยังขาดข้อมูลด้านไหน หรือต้องการข้อมูลในเรื่องใด รวมถึงต้องมีการยืนยันถึงจุดยืนและความต้องการของประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน

สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

สำหรับข้อมูลทั่วไปของพื้นที่โครงการ พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการทั้งกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวบางฉบับประกาศใช้มานานมาแล้ว เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ประกาศใช้มานานกว่า 20 ปีแล้ว ซึ่งควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์, วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และทักษมัย ฤกษ์สุต (2544) ที่พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรส่วนใหญ่เป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอันเป็นฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในชนบทซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์และความไม่เท่าเทียมกันเพราะเป็นกฎหมายดั้งเดิมที่ใช้มาเป็นเวลานานและยังมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรจะต้องหาทางแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว

ในด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ความเพียงพอและการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนยังเป็นอุปสรรคและมีปัญหา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากผู้พัฒนาโครงการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยจะเห็นได้จากการที่ประชาชนบางส่วนยังไม่รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของโครงการ รวมทั้งการทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็มีเพียงประชาชนบางส่วนเท่านั้นที่รับรู้ข้อมูลและเข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ นอกจากนี้ทางโครงการยังเปิดเผยข้อมูลไม่มากพอและไม่ชัดเจน ในส่วนของผู้เข้าร่วมกระบวนการในการแสดงความคิดเห็นยังมีความบกพร่องและไม่ครอบคลุมเนื่องจากประชาชนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานโครงการไม่ยินยอมเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นในการจัดทำประชาพิจารณ์ ส่งผลให้โครงการไม่ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนและไม่สามารถดำเนินโครงการได้ในที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Chompunth (2013) และชูเกียรติ ศิวะทกุล (2544) ที่พบว่า สิ่งที่สำคัญที่สุดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นคือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงให้แก่ประชาชน ทั้งนี้เมื่อประชาชนได้รับทราบและมีความรู้ความเข้าใจมากขึ้นย่อมนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีการยอมรับของทุกฝ่าย

สำหรับกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค พบว่า ระยะเวลาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำความเข้าใจโครงการยังน้อยเกินไป และไม่เพียงพอที่จะเตรียมตัวเข้ารับฟังข้อมูล อีกทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดให้จัดขึ้น 2 ครั้งในช่วงก่อนดำเนินโครงการ โดยให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงก่อนจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและช่วงระหว่างการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในส่วนของความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ พบว่า การจัดทำเวทีประชาพิจารณ์ที่ทางโครงการได้จัดขึ้นยังไม่มี ความโปร่งใส เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการและบริษัทที่ปรึกษาของโครงการยังปิดบังข้อมูลบางส่วน ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ไม่มีความเชื่อมั่นการทำงานของส่วนราชการท้องถิ่นและระบบการทำงานของภาครัฐที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งสอดคล้องกับวสันต์ วัฒนะรัตน์ (2541) ที่กล่าวว่า ควรมีการปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์เพิ่มมากขึ้น ได้แก่ ควรกำหนดขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจน และควรเปิดเผยข้อมูลและการดำเนินการอย่างโปร่งใสทุกขั้นตอน

ในขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนและความสอดคล้องต่อข้อกำหนด/กฎหมายของโครงการ เป็นกระบวนการที่ได้ยึดตามระเบียบและข้อกำหนดตามกฎหมาย เพื่อให้สามารถดำเนินโครงการได้อย่างถูกต้อง แต่ทั้งนี้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในบางโครงการเป็นเพียงการดำเนินการเพื่อให้ครบถ้วนตามกฎหมายเท่านั้นและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชน ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว จัดเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับ 3 กล่าวคือระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) มีการเจรจากันอย่างมีรูปแบบระหว่างผู้พัฒนาโครงการ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการแสดงความคิดเห็นและนำเสนอข้อมูล ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของภริดี ลิ้มการณ (2554) ที่พบว่า ระดับของการมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลข่าวสารเป็นระดับที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ การสร้างความร่วมมือซึ่งใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในการให้อำนาจประชาชนและระดับการมีส่วนร่วมที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคือการมีส่วนร่วมในระดับการหารือและการมีส่วนร่วมเข้ามามีบทบาท

ทั้งนี้ประชาชนในพื้นที่บางส่วนคัดค้านต่อกระบวนการมีส่วนร่วมและรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการ โดยให้เหตุผลว่าการเข้ามาของโครงการอาจทำให้เกิดน้ำท่วมเนื่องจากพื้นที่ดำเนินโครงการสร้างบนพื้นที่รับน้ำ และพื้นที่ดังกล่าวยังเป็นพื้นที่เกษตรกรรม และประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพได้ ซึ่งการดำเนินงานโครงการอาจส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของคนที่ในพื้นที่ได้ และประชาชนยังมีความกังวลทางด้านมลพิษที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการอุตสาหกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน และชาวบ้านยังมีความวิตกกังวลด้านกรรมสิทธิ์ที่ดิน เกรงว่ากรรมสิทธิ์จะเป็นของเอกชนและจะไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้อีก ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้มีการเสนอแนวทางมาตรการป้องกันและแก้ไข ดังนี้

1) ให้พิจารณาความเหมาะสมและประเมินพื้นที่เพื่อสร้างโครงการใหม่ โดยพิจารณาร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อหาพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการจัดตั้งโครงการ

2) หากมีการอนุมัติโครงการ กระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องมีความชัดเจน ต้องรับพิจารณาทุกข้อเสนอและข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้นจากปัญหาต่างๆ พื้นที่ที่ใช้ในกระบวนการก่อสร้างไม่ควรเป็นพื้นที่สาธารณะที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี หากมีการทำลายหรือคุกคามพื้นที่สาธารณะเหล่านี้จะต้องคืนกรรมสิทธิ์ให้กับรัฐและประชาชนทั้งหมด นอกจากนี้การอนุมัติโครงการหรือโรงงานจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินที่ชัดเจน ครอบคลุมทุกประเด็น รวมถึงเรื่อง Carrying Capacity ของพื้นที่ด้วย

สำหรับผลกระทบจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรม เมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค พบว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่โดยรอบโครงการเป็นความขัดแย้งที่สามารถจัดการได้ โดยความขัดแย้งดังกล่าวเกิดจากการขาดข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นข้อเท็จจริง นอกจากนี้ผลประโยชน์ที่ขัดกันอย่างชัดเจนระหว่างประชาชนที่สนับสนุนและคัดค้านการก่อสร้างโครงการ ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งมีผลเป็นอย่างมากต่อกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อหาข้อยุติและแนวทางแก้ไขที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Poboon, 2009) ในส่วนของความเชื่อมั่นของประชาชนหรือชุมชนที่อยู่อาศัยโดยรอบโครงการมิได้เพิ่มขึ้นเท่าใดนัก ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ประชาชนที่อยู่โดยรอบทำหน้าที่เป็นผู้ร้องเรียนต่อโครงการดังกล่าว โดยการยึดติดกับภาพของพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ในประเทศไทยที่เคยประสบปัญหาจากการเข้าไปรุกรานของภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ นอกจากนี้ความสัมพันธ์และความขัดแย้งภายในชุมชนมิได้ลดน้อยลงทั้งระหว่างผู้ร้องเรียนและฝ่ายผู้ที่ให้การ

สนับสนุนโครงการ แต่ความขัดแย้งระหว่างประชาชนในชุมชนกับเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐลดน้อยลง เนื่องด้วยกระบวนการแก้ไขปัญหความขัดแย้งโดยอาศัยคนกลางเป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ย ซึ่งสอดคล้องกับ Vatanasapt (2000) และ Chompunth and Chomphun (2012) ที่พบว่า การเปิดเผยข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงและถูกต้องจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น ๆ มีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จสูง

ในส่วนปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค พบว่า มีประชาชนบางส่วนที่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องระเบียบขั้นตอนและข้อปฏิบัติของกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ประกอบรายงานการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากการที่ประชาชนที่อยู่อาศัยโดยรอบพื้นที่ก่อสร้างโครงการ เข้าใจกระบวนการทำประชาพิจารณ์ว่าผ่านและได้รับการอนุมัติในตัวรายงานการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการเรียบร้อยแล้วและอยู่ในขั้นตอนเตรียมการก่อสร้าง ซึ่งเป็นสิ่งไม่ถูกต้องอันแสดงให้เห็นถึงการขาดความรู้และความเข้าใจของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เครือมาศ สุจิตโต (2546) และ พิเชษฐ โสภณแพทย์ และจุฑารัตน์ ชมพันธ์ (2556) ที่พบว่า ปัญหาของกระบวนการมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกิดจากการที่ประชาชนบางส่วนไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องการมีส่วนร่วม อีกทั้งยังไม่กระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ผู้พัฒนาโครงการและบริษัทที่ปรึกษายังมีการดำเนินโครงการที่ไม่มีความโปร่งใส มุ่งหาประโยชน์เอาแต่เพียงฝ่ายเดียวเพื่อให้โครงการได้รับการยอมรับ สำหรับหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น มีความรู้ความเข้าใจอันดีต่อโครงการ แต่วัฒนธรรมองค์กรของภาครัฐยังเป็นรูปแบบการตัดสินใจจากระดับบนสู่ล่าง ถึงแม้จะมีความพยายามเปลี่ยนแปลงเป็นรูปแบบการตัดสินใจจากระดับล่างสู่บนแล้วก็ตาม ซึ่งพบว่าในทางปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

ผู้พัฒนาโครงการจะต้องให้ความสำคัญกับข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งอาจได้รับจากผู้ที่มีส่วนได้เสียจากการพัฒนาโครงการ ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลที่มีความหลากหลายไปใช้ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น สำหรับแนวทางที่จะส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประสบความสำเร็จ ได้แก่ การสร้างองค์ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน ในท้องถิ่น ตลอดจนผู้ที่มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ทั้งนี้หากทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงและสอดคล้องกันย่อมส่งผลให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการบริหารของภาครัฐโดยธรรมชาติการทำงานของภาครัฐมักจะมีระบบการวางแผนจากส่วนกลางหรือจากบนลงล่าง (Top-Down Approach) แต่ในทางตรงกันข้ามกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชนซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องกระจายอำนาจ กระจายความรับผิดชอบ เพราะฉะนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มิควรกำหนดแค่เพียงประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เท่านั้น แต่ควรหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการและพนักงานอัตราจ้างของรัฐทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและทางอ้อมเข้าร่วมกระบวนการด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรเป็นการเรียกร้องของทุกฝ่ายด้วยหลักเหตุและผล ผ่านข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและมีหลักฐานเอกสารทั้งทางนิตินัยและวิชาการมารวบรวมรองรับต่อกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น ๆ มิใช่เป็นการประชุมโต้เถียงโดยใช้อารมณ์เป็นที่ตั้ง

2) ผู้ดำเนินการในการจัดเวทีประชุมประชาพิจารณ์ในแต่ละกรณีที่มีการทำรายงานการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ควรจัดให้มีความครอบคลุมและเต็มใจพร้อมที่จะรับฟังประเด็นปัญหาของทุกฝ่ายอย่างยุติธรรม เพื่อหาข้อสรุป ประเด็นปัญหา ตลอดจนมาตรการในการดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม

3) ข้อมูลของโครงการ ทั้งด้านกระบวนการ เทคนิค กฎหมายและข้อกำหนดที่สำคัญ ควรพิจารณาให้ครอบคลุมและเปิดเผยในทุก ๆ ประเด็นที่ประชาชนมีสิทธิ์ที่ควรจะต้องรู้ในกรอบคูลมนั้น ๆ นอกจากการให้รู้แล้ว ควรสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อกันทั้งสองฝ่ายด้วย

4) ประชาชนเมื่อเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ควรพิจารณาข้อมูลด้วยใจเป็นกลาง มากกว่าที่จะมองทุกอย่างอย่างเป็นภาพลบเสียทีเดียว แต่ควรรับฟังและทบทวนพิจารณาข้อมูลนั้น ๆ เสียก่อน แล้วจึงตัดสินใจหรือคัดค้านข้อมูลนั้น ๆ โดยต้องมีวิจารณ์ญาณและมีการสืบค้นเอกสาร วารสารหรือบทความที่ส่งเสริมต่อกระบวนการคัดค้านของตนด้วย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

เครือมาศ สุจิตโต. (2546). การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

จำลอง โพธิ์บุญ. (2552). การบริหารโครงการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: ทิพนตรการพิมพ์.

ชูเกียรติ ศิวะทกุล. (2544). การแก้ไขความขัดแย้ง: ศึกษากรณีการรับฟังความคิดเห็นในโครงการอ่างเก็บน้ำโปร่งขุนเพชร. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2549). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ประชุม รอดประเสริฐ. (2539). การบริหารโครงการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยบูรพา.

พิชิต ฤทธิ์จัญญ. (2555). เทคนิคการประเมินโครงการ. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิเชษฐ์ โสภณแพทย์ และจุฑารัตน์ ชมพันธ์. (2556). การประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา โรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อน จังหวัดฉะเชิงเทรา. วารสารวิจัยรำไพพรรณี, 7(3), 93-101.

ภริณี ลีภากรณ์. (2554). ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษ: กรณีศึกษาชุมชนมาบชะลูุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง. รายงานการค้นคว้าอิสระ ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- วสันต์ วัฒนรัตน์. (2541). เจตคติของนักวิชาการสิ่งแวดล้อมภาครัฐและภาคเอกชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2545). การกระจายอำนาจและการจัดการสิ่งแวดล้อม: การมีส่วนร่วมและการสร้างขีดความสามารถท้องถิ่น. นนทบุรี: บริษัทเด่นฟ้าการพิมพ์.
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และทัชชมัย ฤกษ์สุต. (2544). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ภาษาอังกฤษ

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planner*, 35(4), 216-224.
- Chompunth, C. & Chomphan, S. (2012). Evaluating Public Participation Process in Development Projects in Thailand: A Case Study of the Hin Krut Power Plant Project. *American Journal of Applied Sciences*, 9(6), 865-873.
- Chompunth, C. (2013). Public Participation in Environment Management in Constitutional and Legal Framework. *American Journal of Applied Science*, 10(1), 73-80.
- Roberts, R. (1995). Public Involvement: from Consultation to Participation. In F. Vanclay and D.A. Bronstein (Eds). *Environmental and social Impact Assessment*. New York: John Wiley and Son.
- Vatanasapt, V. (2003). Public Participation in Thailand: Country Trends on Development and Public Participation. In K. J. Haller & P. Sioros (Eds). *Legal Foundations for Public Consultation in Government Decision-Making*. Bangkok: Kobfai Publishing Project.
- World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our Common Future*. England: Oxford University Press.

Translated References

- Leepakorn, P. (2011). *Factors Influencing Community Participation in Environmental Management in Pollution Control Zone: A Case Study of Mapchalute Community, AmphorMuang Rayong*. Thesis for Master Degree of Science in Environmental Management, National Institute of Development Administration. (in Thai)
- Poboorn, J. (2009). *Environment Project Management*. Bangkok: Tipnet press. (in Thai)
- Ritjaroon, P. (2012). *Technical Evaluation*. Bangkok: Chulalongkorn University Bookshop. (in Thai)
- Rodprasert, P. (1996). *Project Management*. Bangkok: Burapha University. (in Thai)
- Siwawetkul, C. (2001). *Solving conflict: a case study of public hearing in Prong Khun Phet Reservoir Project*. Thesis for Master Degree of Arts in Political Sciences, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Soponpet, P. & Chompunth, C. (2013). *An Evaluation of Project Participation in Environment Impact Assessment: A Study of the KhaoHin Son Coal-Fired Power Plant Project, Chachoengso*. *Rajabhat RambhaiBarni Research Journal*, 7(3), 93-101. (in Thai)

- Srisaowaluk, I., Nakvibulkong V., & Rerksasut, T. (2001). *Legal framework for Local Administration*. Bangkok: Chulalongkron University. (in Thai)
- Sujitto, K. (2003). *Public Participation in Environmental Impact Assessment of Thai-Malaysia Gas Separation Plant Project*. Thesis for Master Degree of Science in Environmental Management, Prince of Songkla University. (in Thai)
- Thailand Environment Institute Foundation. (2002). *Decentralization and Environmental Management: participation and local capacity building*. Nonthaburi: Denfa press. (in Thai)
- Uwanno, B. & Burikul, T. (2006). *Participatory Democracy*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Wattanasat, W. (1998). *Attitudes of Public and Private Sectors Environmental Technologists Toward Public Participation in the Process of marking Environmental Impact Assessment Report*. Thesis for Master Degree of Arts in Political Science, Ramkhamhaeng University. (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

Financial Education Program Evaluation: The Situation in Vietnam 1

Tue Dang Nguyen

Analyses of Hotel Tax Revenue Potentials: 19

A Case of Provincial Administrative Organizations

Weerasak Krueathep and Siwaporn Chaicharoen

Awareness of Temporary Traffic Signs and Cellular Data 37

Usage on Smart Phone: Ideas for Digital Safety

Management

Narongdet Mahasirikul and Preenithi Akson

Conflict Management by Government Officials in 53

Subdistrict Administrative Organizations in Trang

Province

Pradthana Leekpai and Thepyuda Fuakong

Strengthening Networks for Urban Development, 69

Creative Arts, and Tourism in the Lanna Region

Phramaha Kraisorin Sanvong, Phramaha Attaphon Kongtan, Pha

Naruepan Somcharoen, and Pinpinat Lueangphithak

Public Participation Process in the Implementation of a 83

Development Project: A Case Study of Metro Industrial

Estate Park Project, Prachin Buri Province

Chutarat Chompunth



**COLA
KKU**

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