



**COLA
KKU**



Local วารสารการบริหารท้องถิ่น Administration Journal

Volume 15 • Number 1 • January – March 2022
ISSN (Print) 1906-103X • ISSN (Online) 2730-1834
www.localadminjournal.com



Local วารสารการบริหารท้องถิ่น Administration Journal

Volume 15 • Number 1 (January - March 2022)

ปีที่ 15 • ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2565)

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

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

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

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

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

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

Editorial Staff Member: Ms. Nattaya Srihanarm

Editorial Board Members:

Dr. Bruce Gilley, Portland State University, USA

Dr. Allen Hicken, University of Michigan, USA

Dr. Weerasak Krueathep, Chulalongkorn University, Thailand

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

Dr. Charles E. Menifield, Rutgers University, USA

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

Dr. Oraon Pooncroen, Chiang Mai University, Thailand

Dr. Keiko Osaki-Tomita, Tokiwa University, Japan

Dr. Emmanuel Kojo Sakyi, University of Ghana, Ghana

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

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

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

Copyright © 2021 College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.



Local Administration Journal

College of Local Administration, Khon Kaen University

123 Mittraphap Road, Mueang, Khon Kaen 40002 Thailand

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

Contents

RESEARCH ARTICLE

- The Tanzania Housing and Population Census 2022: A Panacea for Local Service Delivery and Development Drawbacks** **1**
Rogers Rugeiyamu, Josephine Ackim and Amani Shayi
- Financial Accountability in the Administration of Area Council Revenues in Nigeria** **15**
Vincent Anayochukwu Ani
- Behavioral Approach to The Collection of Motor Vehicle Tax Overdues** **41**
Weerasak Krueathep and Thititthep Sitthiyot
- Collaboration and Citizen Engagement : Exploring the Worker of multiple Actors towards Learning City** **59**
Phimlikid Kaewhanam and Kathanyoo Kaewhanam
- Learning Needs to be the Active Aging of the Elderly in Trang Province** **79**
Wisuttinee Taneerat
- Bike Network Development in Rattanakosin Island, Bangkok** **97**
Pawinee Iamtrakul, Sararad Chayphong and Jirawan Klaylee

สารบัญ

บทความวิจัย

The Tanzania Housing and Population Census 2022: A Panacea for Local Service Delivery and Development Drawbacks	1
Rogers Rugeiyamu, Josephine Ackim and Amani Shayi	
Financial Accountability in the Administration of Area Council Revenues in Nigeria	15
Vincent Anayochukwu Ani	
การเร่งรัดการชำระภาษีรถยนต์คงค้างด้วยวิธีวิจัยเชิงพฤติกรรมศาสตร์	41
วีระศักดิ์ เครือเทพ และ จิตติเทพ สิทธิยศ	
ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง (Citizen engagement) : สัมภาษณ์จากตัวแสดงทางนโยบายที่หลากหลายในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้	59
พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม และ กตัญญู แก้วหานาม	
ความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพของผู้สูงอายุในจังหวัดตรัง	79
วิสุทธิณี ธานีรัตน์	
การพัฒนาโครงข่ายเส้นทางจักรยานในเกาะรัตนโกสินทร์	97
ภาวิณี เอี่ยมตระกูล สรารัตน์ ฉายพงษ์ และ จิรพรรณ คล้ายลี	

The Tanzania Housing and Population Census 2022: A Panacea for Local Service Delivery and Development Drawbacks

Rogers Rugeiyamu

Department of Human Resource Management
The Local Government Training Institute,
Tanzania

Josephine Ackim

Department of Community Development The
Local Government Training Institute,
Tanzania

Amani Shayo

Department of Local Government Accounting
and Finance, The Local Government Training
Institute, Tanzania

Abstract

Tanzania will undertake a population and housing census in 2022 to determine the nature, type, number, and other related characteristics of its population and housing. But what this process implies to Local Government Authorities (LGAs) on service delivery and local development? Using the secondary sources approach this paper answers this question by disclosing the drawbacks confronting LGAs on service delivery and local development, which probably result from a lack of data on population and housing or poor integration of previous census data that require the 2022 census a remedy. The drawbacks are focused on LGAs' failures in education health services, 10 percent of LGAs budget as loans for women, youth, and people with disabilities, and revenue collection failures. Such failures hinder LGAs toward full-service delivery and local development. The studied view is that the 2022 census can be a panacea for such failures if LGAs are ready to integrate the 2022 census data in their plans as a foundation for service delivery and local development. The paper recommends LGAs to participate fully in the process and be ready to use the census results to plan, implement and monitor the development process and in delivering services.

Keywords

Census, local service delivery, local development, Panacea

CORRESPONDING AUTHOR

Rogers Rugeiyamu, Local Government Training Institute (LGTI)
16 Academic Block, P.O. Box 1125, Dodoma. Tanzania. E-mail: rogerruge@gmail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

Introduction

Census in Tanzania is not a new terminology or practice. It can be dated back to 1910, though the first scientific census took place by then Tanganyika in 1958. Since then, five censuses have been conducted in 1961, 1978, 1988, 2002, and 2012 (National Bureau of Statistics, 2014). The country expects to conduct another census in 2022 on population and housing. Expectedly, the 2022 census will be the sixth in the history of the United Republic of Tanzania. Thus, the census is something that the country is gaining experience with. However, what does population census and housing census entails?

United Nations Economic Commission for Europe (2020, p. 4) defines the population census as “the operation that produces at regular intervals the official counting (benchmark) of the population in the territory of a country and in its smallest geographical sub-territories together with information on a selected number of demographic and social characteristics of the total population” This operation includes the process of collecting (through a field enumeration or the use of registered based information), processing and aggregating individual information, and the evaluation, dissemination, measuring the precision, and analysis of demographic, economic and social data (United Nations, 2017).

On the other hand, the housing census is similarly defined as the operation that produces at regular intervals the official counting (or benchmark) of all housing stock in the territory of a country and in its smallest geographical sub-territories together with information on a selected number of characteristics of housing. This operation includes similar data collection, processing, and aggregating information related to housing and the evaluation, dissemination, and analysis of data associated with the living quarters. The census should provide information on the stock of housing units and the structural characteristics and facilities that bear the development of everyday family living conditions (United Nations Economic Commission for Europe, 2020, 6). But what does census mean, and what has it been its focus in Tanzania?

For Tanzania, the census is the overall process of collecting, processing, tabulating, analysing, and publishing the population’s demographic, economic, and social data and housing units or part of it. It is carried out per the Statistics Act No. 1, 2002 Rev. 2019. The Act, among other things, mandates the National Bureau of Statistics (NBS) to conduct a population and housing census within the United Republic of Tanzania.

Generally, a population and housing census is thus the process that produces, at the same time, inter-related information on the population and housing stock as described above. This is what Tanzania has been doing since independence. The primary aim of conducting a population and housing census is to provide statistics on the population, family, household, and housing situation uniformly for small areas or population sub-groups. The

characteristics of the population include geographic, demographic, social, economic, household, and family characteristics. The information generated informs government decisions on development policies and plans for development attainment and effective service delivery (United Nations, 2021).

The last census, which was carried out in 2012, showed that the country had a population of 44,928, 923. In 2012, 44% of the population was aged below 15 years and 4% aged 65 years and above (NBS, 2013). The housing data showed that Tanzania Mainland had 9,026,785 private households, of which 6,054,641 (67%) were in rural areas and 2,972,144 (33%) were in urban areas. Males headed two-thirds of households in both urban and rural areas. Again, about disability status, the 2012 census also showed that 2% of the population had visual impairments, walking 1.2%, hearing 1%, remembering 0.9%, self-care 0.7%, and albinism 0.04% (NBS, 2014).

Turning a discussion to the coming 2022 census, the country is expecting to conduct the national census on population and housing in 2022 by the date to be announced by the president. The question to ask ourselves is, “What does the 2022 census mean to Tanzania?” First, it will help inform and help the government implement the National Development Vision 2025, National Five-Year Development Plan 2021/22-2025/26, and Sustainable Development Goals (SDG). Second, it will provide LGAs with data that will help them plan and implement development plans reflecting the peoples’ needs at a specific level and equality in distributing resources (the focus of the study). Three, the 2022 census is expected to ensure the internalisation of good governance, participatory democracy, constituency’s demarcation, and proper dividing of LGAs boundaries (NBS, 2021).

Specifically, the second and third items mentioned above make LGAs important stakeholders and beneficiaries of the 2022 census. More than 90% of housing and population dwell within LGAs. Hence, the 2022 census is significant towards LGAs implementation of its functions, including ensuring local governance, service delivery, and people’s development. The questions to ask ourselves in this scenario are; one, what approach the 2022 census will adopt, its difference from the previous census, and how will it relate to service delivery and development? Two, how will LGAs participate? Three, what are the drawbacks of LGAs requiring the 2022 census as a remedy? Four, will the 2022 census be a panacea for LGAs’ service delivery and development drawbacks?

This paper aims to answer the above questions by examining the 2022 census process, the involvement of LGAs, LGAs weaknesses, and the anticipated implications to local service delivery and development.

Methodological Issues

This paper used secondary sources to enrich its findings. It involved the review of national reports, journals, research, articles, laws, essays, and books. The secondary sources are equally significant as primary sources because it provides the foundation for a researcher to construct arguments potential to the solution of the problem studied. Secondary data let a researcher build on existing research, which leads to better results and new insights (Moore, 2006).

Also, this method was used because since independence, studies have been conducted, and information has been gathered and documented on local service delivery and development on one side and census on the other. Hence, the data and results from the used documents were significant in catching what the 2022 census might mean to local service delivery and development.

2022 Census Approach Choice: Strength and Weakness

There are several approaches applied globally in accomplishing the census process. Historically, Tanzania has been using a traditional approach to conduct its census. The 2022 census will most likely use the same. What is the traditional approach to the census? This approach entails canvassing the entire country, reaching every household, and collecting information on all individuals within a brief stipulated period (United Nations, 2007, p.1). It is cross-sectional in nature, whereby data are collected at one point in time (Tanzania's case is one in ten years as recommended in its population and housing census principles) (United Nations, 2021).

This approach is among of the complex systems that a country could undertake. Tanzania has experience because it has historically conducted its census using this approach. The process requires mapping the entire state, mobilising and training enumerators, running a massive public campaign (raising awareness and removing untrue thoughts, as needed), canvassing all households, and developing interviews/questionnaires analysing and disseminating data. The approach is high in cost compared to another method of collecting data from administrative records used in some countries like Bangladesh.

Even though the approach is of high cost, it is said to be effective in informing the government on “How many by number?” and “Who we are?” in terms of age, sex, education, occupation, economic activity, and other crucial characteristics, as well as to “Where do we live?” in terms of housing, access to water, availability of essential facilities, and now days access to the internet. To answer these questions, smart and careful planning is required. By smartness and carefulness, the NBS (2022) tells that the 2022 census will be unique compared to that 2012 on the aspect that; the process will involve permanent demarcation

of geographical areas to village/Mtaa (neighbourhood) for house and population counting/census so that it will be easier for the following census tasks. Also, it will use mobile devices at all stages of the process for cost-effectiveness. Moreover, additional questions will be asked which aim at getting data on demography (age during first marriage), disability status (e.g., epilepsy, and autism), migration-related questions, national identification ownership (National Identity Card, small business cards, passport, and/or driving license), land ownership, housing statistics (list, house status, and type) and questions on farming and animal keeping.

This approach to service delivery implies that results will inform the government to plan and prioritise based on the type of people it has. For instance, how many hospitals and health personnel must deliver health service to people efficiently, how many schools, electrical supplies, and safe and clean water? Probably, the census will come up with the projection of the trend of population increase for the next 10 years, which will serve as a basis for government decisions on service delivery. For national development, the approach will assist the government in realising the National Development Vision 2025, the Five-Year Development Plan, by determining the status of revenue collection and where to collect the revenue, how to improve people's economic situation, and where investment should be encouraged.

Position of LGAs in 2022 Census

The study opines that LGAs, as one of the census stakeholders, have two significant roles: legitimating the process and collaborating with NBS and National Census Committee to accomplish the activity.

Concerning the legitimacy of the 2022 census, LGAs are expected to make people aware of the process within their jurisdictions. More than 90% of people in the country are under the jurisdiction of LGAs. The LGAs know where households are located and people dwell. Also, they are the most closely level to the people. Expectedly, people will listen to local leaders such as village/mtaa chairpersons, Village Executive officers (VEO)/Mtaa Executive Officers (MEO), and 10 cell chairpersons. Hence, it will be easier for people to internalise and accept the process using local leaders. This implies that the process will be legitimate, and people will be ready to participate in the census process. LGAs have to own the process, get ready to participate, and ensure that their people are aware and untrue beliefs about census are corrected.

Coming to collaboration, LGAs are expected to work closely with NBS and National Census Committee (NCC) to smoothen the process. In this role, leaders at the local level should be ready to provide information about the nature of the population and households

and where they can be reached. They should also work hand in hand with enumerators to identify people and give information wherever required to simplify the data collection process. For this role to work out, the government, through NBS and the NCC, should ensure that LGAs leaders are trained about the process.

Failures of LGAs Requiring 2022 Census Interpose

Several LGA failures in service delivery and local development have been caused by a lack of precise data and status of its population and households. Also, there have been difficulties accessing the available data or integrating the data into LGAs' plans. This section documents such failures.

Education failures: Education is a key to success for every person and country to attain development. It is equally essential for local governance. In Tanzania, almost 80% of primary and secondary education is administered by LGAs. LGAs are responsible for ensuring enrolment, facilities, discipline, and teachers supply. However, there have been challenges related to the registration of students and facilities availability. Facilities like classes, laboratories, libraries, chairs, tables, and adequate sanitation, especially those with disabilities, are not enough to accommodate students in primary and secondary schools (Haki Elimu, 2014; Human Rights Watch, 2017). There are not enough schools to accommodate students at primary and secondary education levels (Human Rights Watch, 2017). The teacher-student ratio is a challenge, as well. This probably happens due to LGAs' lack of precise and reliable data on children joining education on such levels (Arun & Gaddis, 2015; Human Rights Watch, 2016).

It is estimated that 5.1 million children aged 7 to 17 years do not attend school. This is due to parents or guardians' failure to pay transport to school, uniforms, and additional school materials such as books, failing primary school leaving exam which cannot be re-taken. Since 2012 more than 1.6 children have been barred from joining secondary education, and those with disabilities fails to attend school (Haki Elimu, 2008; Sumra & Katabaro, 2014). Despite free primary and secondary education programmes, instead of enrolling in schools, many children end up in child labour (4.2 million equivalents to 29% of children aged 7-17 years), often in exploitative, abusive, or hazardous conditions in gold mines, fisheries, tobacco farms, or in domestic work to supplement their family's income (Human Rights Watch, 2013; ILO & TBS, 2014; USDL, 2015). Even though the 2012 census gave data on the children in terms of number and characteristics, including school enrolment, it looks like LGAs have not been using such data effectively to plan for education.

Moreover, access to census data on children by LGAs might be another challenge. Arguably, underutilisation is due to LGAs not considering significant or difficulties in

accessing data. Also, those using data fail to integrate them into their education development plans. This causes difficulties for LGAs to ensure adequate delivery of education service. 2022 might offer a solution to the education challenges if LGAs use the collected data to inform education plans.

Health System Failures: the roles and responsibilities of LGAs on health service delivery are clarified under the (District Authorities and Urban Authorities, 7 and 8) Acts of 1982 (as amended). Both Acts require LGAs to promote the social welfare and economic well-being of all persons within their areas of jurisdiction and need LGAs to take all measures to further enhance the health, education, and social, cultural, and recreational life of the people. In this regard, they have to build, equip and maintain, or grant money to establish, equip, and maintain hospitals, health centres, maternity clinics, and dispensaries (Kapologwe et al., 2020). In Tanzania, district hospitals, health centres, dispensaries, and community health services are under LGAs' jurisdiction, supervised by the District Medical Officer (DMO). While LGAs in collaboration with the central government are striving to improve health systems at the local level, challenges have been constraining the achievements (Boex et al., 2015).

Even though these health facilities are under LGAs administration, they still depend on intergovernmental transfers to fund the local health systems under decentralised health systems programme. This has made Tanzania not reach its primary health care requirements. For instance, as of 2015, there were 12,545 villages that required 12,545 dispensaries, but the country had 6640 (53%) out of which 4554 (36%) were owned by the government. At the ward level, the country had 4420 wards requiring 4420 health centres. However, the country had 701 (15.8%), out of which 518 (12%) were government-owned (Kapologwe et al., 2020). In 2019 dispensaries increased to 4922 (74%) and health centres to 716 (16.1%).

While there is an increase in the number of dispensaries, health centres are still behind in construction and the construction is confronted with challenges for human resources and facilities. For instance, Kapologwe et al. (2020, p. 10) show that only 1673 (33%) had running water, and 5.1% had telecommunication systems. Again, people living in urban areas can access health services within five kilometres, while this is not the case in rural areas. Moreover, there has been unequal distribution of resources among LGAs receiving financial help from the central government. The health facilities are not obtaining sufficient funding (Boex et al., 2015, p. 21). In this regard, unequal distribution of resources and demand for health facilities is still high. The fact that citizens in the rural areas are still not able to access health services compared to urban areas shows the underutilisation of the 2012 census data. The 2012 census data showed that most of the population was rural compared to urban areas. It looks like the efforts have been put on urban areas compared to

rural. Debatably, the population in rural areas has increased, but the 2022 census will show the exact number. However, a challenge still is the readiness of LGAs to integrate the data with health plans. It requires necessary interventions for LGAs to realise the idea of effective service health delivery for both rural and urban areas.

10% of LGA budget for women, youth and people with disabilities failures; LGAs are mandated to set aside 10% of its annual revenue collection to fund registered groups of women, youth and people with disabilities without interest so that they can use such monies for economic empowerment and living standards improve. The distribution is four percent (4%) for women, 4% for youth, and 2% for people with disabilities (Local Government Finance Act 1982, Rev. 2019. S.37A). However, there have been failures of LGAs in implementing this legal requirement. For instance, a study by Agricultural Non-State Actors Forum (2019) shows that, in the studied 25 LGAs, the average of setting aside 10% was 5%. Impliedly, some LGAs were not setting aside such monies for targeted groups. It was also shown that the largest number of beneficiaries were women (49%) as compared to youth at 41% and people with disabilities at 10% (ANSAF, 2019). Again, ANSAF (vii) indicated that 3 out of 10 groups (29%) received loans in FY2017/18, where the interest rate ranged from 2 to 10% annually. The most interesting occurrences were noted in Kilwa, Mtwara, Tandahimba, Newala, Kagera and Korogwe LGAs, which conflicts with S.37 of the Local Government Finance Act. The 2012 census revealed the number of women (51.3%), youth (34.7%) and people with disabilities (2%), which probably could be used as a basis for distributing such monies for the groups mentioned above. However, the 2012 census did not show the number of women eligible for receiving funds from the LGAs' budget because there is a percentage of women youth which is also counted in the women category in its entirety. Probably, this explains why women seem to be receiving the lion's share. Additionally, the number has changed from the last census, causing LGAs to lack current data on women, youth and people with disabilities, requiring the 2022 census data.

Again, LGAs face the challenge of failure to recover loans from the targeted groups (Rugeiyamu et al., 2021). This is also evidenced by Controller and Auditor General (CAG) on the audit of LGAs for the financial year 2019/2020, which revealed that loans of TZS 27,790,189,049 were not yet recovered from 130 audited LGAs. The CAG report (p. 72) shows no close follow-up to collect outstanding loans according to an agreement. Other groups are failing to pay a given amount after the time limit. This might be attributed to the fact that groups lack entrepreneurial and financial management skills, which is why they are failing to return the money. Also, perhaps LGAs are giving money to groups with no detailed data on their background, which is why they are not repaying the loans (Rugeiyamu et al., 2021). This is a failure facing LGAs that the 2022 census can remedy.

Revenue Collection Failures; LGAs in Tanzania, like other countries, support public services in different areas like clean water, health, road, and secondary education. They are also expected to decrease dependence on intergovernmental transfers. To attain this, effective revenue collection is essential to ensure the sustainability of services provided by LGAs (United Nations- Habitat, 2015). The revenue collection in Tanzania by LGAs is mandated by the Local Government Finance Act, 1982.

LGAs in Tanzania still face a serious challenge in revenue collection to fund their budgets. This is due to the widening gap between the availability of financial resources and LGAs spending needs to be attributed to underperformance in revenue collection (Mzenzi, 2013; Fjeldstad et al., 2014). For instance, CAG (2020) noted that for the four financial years of 2015/16 to 2018/19, almost 70% of Local Government Authorities did not achieve their targets for revenue collection. The audit report also showed that from 2015/16 to 2018/19, the contribution of own-source revenues decreased from 28% to 11%. Indicatively, LGAs dependency on Central Government increased tremendously because of an increased gap of funds needed in the LGAs against revenue collections from their own sources.

Among the reasons for such failures are unrealistic projections, inadequate supervision, failure to collect revenue to full potentials of available sources, and lack of effective strategies for expanding the tax base. LGAs lack staffing, with levels at 23% to 70% of the required staff, and the available staff lack skills, leading to failures to project revenue and assessing tax for some revenue sources such as hotels levy and service levy (CAG, 2020). Debatably, this might be attributed to a lack of precise data and underestimating sources like hotels and guest houses if they can be a good source of revenue generation, which probably requires housing census intervention to help LGAs perform well in hotels levy collection.

2022 Census Implications: A Panacea?

This part answers the question “whether 2022 housing and population census will be a solution to challenges confronting LGAs to attain fully service delivery and development?” As evidenced above, LGAs still face several failures in ensuring service delivery and development. One of the reasons is the lack of precise data on the population of LGAs, leading to the inability to plan and implement development plans based on the number of people available. Also, they are failing in revenue collection due to underestimation or precise data on some sources, such as hotels and other housing requiring remittance. It is the opinion of this paper that, through the 2022 census, LGAs have a chance to do the following.

Informed decision making on education plans; the decision to be made here relates to planning and implementing development plans. Expectedly, the 2022 census will provide data to LGAs on the number and type of people available within their jurisdictions. Also, results will anticipate the increase in number for some years to come. This will help LGAs plan and implement development plans based on available data. The 2022 census will provide information on the number of children attending school. It will also provide information on why students fail to attend school. Again, data on children with disabilities will be provided, including their school attendance status. The LGAs should be ready to use such data to decide on plans/strategies for increasing enrolment and dealing with the challenge of children failures to attend school. Also, they will be able to accommodate children with disabilities to enjoy equal rights as the abled children. The LGAs will be able to construct inclusive schools and learning facilities that will accommodate the number of children needing them. However, to implement this, LGAs should be ready to use and able to access the 2022 data to realise the expected decisions on education.

Strengthening Revenue generation strategies; the 2022 census results will help LGAs know where to impose revenue and how to collect from the population based on their economic status and activities they are engaged in. Likely, the number of people and the number of buildings that can be levied have both increased. 2022 census should include collecting data on hotels, guest houses and entertainment and recreational areas to help LGAs know where and how to impose revenue on such facilities, which will increase the revenue base. This will help LGAs be realistic in their budgets and avoid unrealistic expectations. Its effect will raise revenue collection to fund the services. Also, the revenue generated will help LGAs to support revenue strategic revenue-generating projects like hotels, markets, and bus stands. Such strategies will hasten development and improve service delivery.

Development must be inclusive. All groups should participate in attaining the development goals of a particular local area. Groups including the disadvantaged, such as people with disabilities, older citizens, youth, adolescents, and women, should meaningfully participate in development realisation. However, LGAs cannot attain that without knowing the number and finding such groups for development participation. Presumably, the 2022 census will collect data on the mentioned groups in terms of number, capacity, and education level. This requires LGAs to participate in development perspectives. LGAs currently implementing Improved Opportunities and Obstacles to Development (O&OD) methodology effectively are in a good position of realising inclusive development. Improved O&OD is a methodology to strengthen LGAs' capacity to grasp the reality in the communities, villages/Mitaa and groups and establish community development projects reflecting the

reality of the people. Improved O&OD aims to allow communities to implement self-help efforts, nurture them and develop collaborative relationships with the government to realise better service delivery and local economic and social development (Presidents Office Regional Administration and Local Government, 2019). LGAs are expected to use data generated on such groups to ensure that people of all groups identify with community needs and problems and participate in planning and implementing development plans. This will allow people to own the development agenda and participate fully in realising it.

Equal distribution of resources for health services; despite decentralisation of the health sector in the country, LGAs still depend on intergovernmental transfer to fund the provision of health services. As revealed in the drawbacks section, unequal distribution of resources (intergovernmental transfers) between urban and rural areas affects health service provision. At this juncture, the 2022 census will inform the government on equally distributing funds for mainly dispensary and health services construction which it is focusing on right now. Also, the government will be able to equally allocate personnel and other facilities to strengthen the health system in the LGAs.

Strengthening the distribution of 10% of LGAs budget for Women, Youth and People with disabilities; Distribution of 10% of LGAs own source revenue budget as a loan to women, youth and people with disabilities is still a challenge. As seen in the failures of LGAs, women are receiving the lion's share of the allocated money for the various groups. Thus, women are likely to attain more rapid development than youth and people with disabilities. The 2022 census will inform LGAs to ensure that the funds for such groups are equally distributed as data on such groups will be available. Encouragement should be made to people with disabilities, a group seen to be lagging. However, LGAs should be aggressive to use the collected data to strengthen this critical practice. Such aggressiveness will ensure all groups benefit and can use such money as a tool of economic empowerment. Also, LGAs ensure that before giving loans, they should train and equip groups with soft entrepreneurial skills, essential to the proper use of loans.

Conclusion and Recommendations

The 2022 census can be a panacea if LGAs and other LGA stakeholders build the habit of integrating the housing and population data in their plans for development and service delivery. Also, LGAs will be successful if they know where and how to access the data.

To realise that, it is recommended that local administration use the 2022 census results to identify potential sources of revenue and use it to set realistic collection targets to increase its power to fund budget and improve service delivery. Also, encourage and practice participatory development so that each identified individual and group participates in the

entire development process. Moreover, it is recommended that LGAs integrate the census data with their plans for distribution of the 10% of their budgets for women, youth, and people with disabilities to eliminate any weaknesses. Additionally, LGAs should be instructed on integrating the data with their plans for effective service delivery and development.

References

- Agricultural Non-State Actors Forum. (2019). *The capacity of local government authorities to mobilize, allocate and spend 10% of own source on women, youth and people with disabilities* (Study report). Dar es Salaam: Agricultural Non-State Actors Forum.
- Boex, J., Fuller, L., & Malik, A. (2015). *Decentralized local health services in Tanzania are health resources reaching primary health facilities, or are they getting stuck at the district level?* Washington DC: Urban Institute Elevate Debate.
- Bureau of International Labor Affairs, United States Department of Labor, Tanzania. (2016). *2015 Findings on the Worst Forms of Child Labor*. Retrieved from https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2015/tda2015.pdf
- Controller and Auditor General. (2020a). *Annual general report of the controller and auditor general on audit of the local government authorities for the financial year 2019/20*. Tambukareli, Dodoma: The United Republic of Tanzania National Audit Office.
- Controller and Auditor General. (2020b). *Performance audit report on revenue collection from own sources in Local Government Authorities: As performed by the President's Office - Regional Administration and Local Government*. Dodoma: The United Republic of Tanzania National Audit Office.
- Fjeldstad, O., Chambasand, G., & Brun, J.F. (2014). *Local government taxation in Sub-Saharan Africa*. (CMI Working Paper). Bergen: CHR – Michelsen Institute.
- Haki Elimu. (2008). *What is Quality Education? A Research Report on Citizens' Perspective and Children's Basic Skills*. Retrieved from <https://www.policyforum-tz.org/node/2595>.
- Haki Elimu. (2015). Will the "2014 Education and Training Policy" Prepare Tanzanian Children to Face Challenges of the 21st Century? *Haki Elimu Position Paper on the Education and Training Policy 2014*. Haki Elimu: Dar es Salaam.
- International Labour Organization and Tanzania National Bureau of Statistics, Tanzania National Child Labour Survey. (2014). *Analytical Report February 2016*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/africa/-roaddis_ababa/ilodar_es_salaam/documents/publication/wcms_502726.pdf
- Joshi, A.R., & Gaddis, I. (2015). *Preparing the Next Generation in Tanzania: Challenges and Opportunities in Education*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.
- Kapologwe, N. A., Meara, J.G., Kengia, J.T., Sonda, Y., Gwajima, D., Alidina, S. & Kalolo, A. (2020). Development and upgrading of public primary healthcare facilities with essential surgical

- services infrastructure: a strategy towards achieving universal health coverage in Tanzania. *BMC Health Services Research*, 20(218), 1-14.
- Moore, N. (2006). The contexts of context: Broadening perspectives in the (re) use of qualitative data. *Methodological Innovations Online*, 1(2), 21-32.
- Mzenzi, S.I. (2013). *Revenue Mobilization Issues in the Tanzanian LGAs*. Retrieved from http://www.clknet.or.tz/wp-content/uploads/2013/03/revenue-mobilisation-issues-in-the-tanzanian-lgas_fv.pdf
- National Bureau of Statistics. (2013). *Tanzania in figures in 2012*. Retrieved from <https://www.nbs.go.tz/index.php/en/tanzania-in-figures/274-tanzania-in-figures-2012>
- National Bureau of Statistics. (2014). *Basic Demographic and Socio-Economic Profile Report Tanzania Mainland*. Retrieved from https://www.tanzania.go.tz/egov_uploads/documents/TANZANIA_MAINLAND_SOCIO_ECONOMIC_PROFILE_sw.pdf
- President's Office, Regional Administration and Local Government Tanzania (PO-RALG). (2019). *Guidelines for Improved Opportunities and Obstacles to Development (O&OD)*. Retrieved from [https://tamisemi.go.tz/storage/app/media/uploaded-files/20191107 %20Guidelines%20English%20PDF.pdf](https://tamisemi.go.tz/storage/app/media/uploaded-files/20191107%20Guidelines%20English%20PDF.pdf)
- Rugeiyamu, R., Shayo, A., Kashonda, A. & Mohamed, B. (2021). Role of Local Government Authorities in Promoting Local Economic Development and Service Delivery to Local Communities in Tanzania. *Local Administration Journal*, 14(2), 123-144.
- Sumra, S. & Katabaro, J. K. (2014). *Declining quality of education: Suggestions for arresting and reversing the trend*. Dar es Salaam: Economic and Social Research Foundation.
- The United Republic of Tanzania. *The Local Government Finance Act 1982*. Revised Edition 2019 .
- United Nations Economic Commission for Europe. (2020). *Conference of European Statisticians: Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing*. Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.
- United Nations-Habitat (2015). *The Challenges of Local Government Financing in Developing Countries*. Nairobi: UN-Habitat.
- United Nations. (2007). *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses Revision 2*. New York: United Nations.
- United Nations. (2017). *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses Revision 3*. New York: United Nations.
- United Nations. (2021). *Handbook on the Management of Population and Housing Censuses Revision 2*. New York: United Nations.

Financial Accountability in the Administration of Area Council Revenues in Nigeria

Vincent Anayochukwu Ani

Department of Electronic Engineering,
University of Nigeria, Nsukka (UNN),
Nsukka, Nigeria

Abstract

This research paper carried out a critical and in-depth investigation and analysis of problematic issues of accountability and non-adherence to financial management that has characterized the administration of the Abuja municipal area council system. It also looked at the perennial problems of poor management, lack of probity, and accountability on the part of both career and political officials, which result in dwindling finances. Finally, the findings of this research lead to a logical conclusion and recommendations for improved accountability and service delivery in the Abuja municipal area council system.

Keywords

Revenue Mobilization, FCT, area councils, AMAC, Nigeria

CORRESPONDING AUTHOR

Vincent Anayochukwu Ani, Department of Electronic Engineering, University of Nigeria, Nsukka (UNN), Ihe Nsukka, 410105, Nigeria. Email: anayochukwu.vincent@gmail.com

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

Introduction

Finance is the bedrock of any successful organization, including the area council system in Nigeria. The level at which the services are rendered are not only inextricably linked with financial resources available to it, but the ability of managers of such funds to exhibit a sense of probity, prudence, transparency, and accountability in management of the financial resources entrusted in its care.

What the above implies is that it is not enough to identify potential sources of area council revenues, and concerted efforts are needed to ensure that the collected funds are properly recorded and remitted to the area council treasury as soon as possible to avoid possible embezzlement and misappropriation. The role of the accounting department in any organization, including the area council, is of great importance, bearing in mind the fact that the life span of any organization depends largely on how carefully its transaction is handled. In this regard, emphasis is placed on the accounting system that provides a detailed analysis of revenues and expenditures so that, at any point in time, it would be possible to evaluate or assess the extent to which an area council delivers their statutory functions to its constituents. Any area council that is worth its salt designs a well-articulated mobilization strategy aimed at improving its internal revenue base. However, the internal revenue capability of any area council can greatly enhance its share of statutory allocation from the federation account. This is so because some reasonable percentage is allocated to internally-generated revenue in the sharing formula to encourage area councils to generate more funds.

However, what vexes many people is that, despite efforts that are put in place to improve revenue generation in area councils, the actual collection is always a caricature of what is expected. The reason is that revenue collection, especially by the Abuja Municipal Area Council (AMAC) is characterized by institutional and functional difficulties that make monitoring and supervision impossible. It is also quite clear that despite all the legal statutory and accounting frameworks aimed at instilling financial discipline in the operators of AMAC, the resources so collected are next to nothing as they are either mismanaged or embezzled by the officials who are supposed to protect them. The establishment of these in-built checks and balances of property, if observed, would have encouraged efficiency, effectiveness, and accountability since the measures are tailored toward democratic principles that observe the separation of powers at the area council level. The financial memoranda (FM) provide specific functions required of the executives, the political officials, career officials, and the legislative (the councilors). Other important documents that guide the operators in area councils are the implementation guidelines on the application of civil service reforms in the area council, and the handbook on area council administration, which were used during military regimes. These documents dealt

specifically with responsibilities expected of each career official and/or political appointee, in the management of the fund to avoid waste, embezzlement, fraud, etc.

Statement of the problem

AMAC has revenue potential, but because they are not properly managed, they remain financially insolvent. There is no doubt the fact that the low development profile that characterized the area council system since its reforms is not unrelated to revenue management and accountability problems. The writing of this paper has then become imperative now, more so when this third tier of government entity most directly touches the lives of a greater percentage of the Nigerian populace. Secondly, there is a consensus among people that area councils are established, not only as a representative organ of the people, but also as a channel through which goods and services (that will touch the lives of the grassroots) can be channeled to them within the ambit of the law that established them.

However, things still differ in AMAC because there have been complaints of inefficiency, low development profile, and mismanagement of area council revenue. Given the above, this research paper is going to identify and analyze the following:

- Why has the area council, as the third tier of the government, not been able to provide the much-expected goods and services that are meant to touch the lives of the grassroots?
- What are the problematic issues of accountability that limit the development profile of the area council system?
- What are the causes of the financial mismanagement that has characterized the administration of the area council system, especially the AMAC?

Objectives of Study

Simply put, research is the process of arriving at a dependable solution to problems. Ani, (2021a) has also observed that research arises when there are problems to be solved. A lot of reasons could therefore be said to be responsible for research works. One could attribute the purpose of research to a way of finding solutions to practical problems, improving the quality of social life, or purely for academic exercise.

The objectives of the study are summarized thus:

- 1) To find out why the area council system as the third tier of the government has not been able to provide the much-expected goods and services to the people at the grassroots level.
- 2) To identify the problematic issues of accountability that limit the development profile of the area council system, especially as it concerns AMAC.

- 3) To identify the causes of financial mismanagement that has characterized the administration of the area council system, especially the AMAC.

Significance of the study

There is a general belief that no one can solve a problem effectively unless s/he knows the cause of the problem. Therefore, identification of revenue sources and accountability problems in the AMAC system will enable academicians and members of the area council to appreciate such problems and look for ways of improvement. The research becomes significant in that it seeks to identify the revenue sources and accountability to proffer solutions to those problems which we believe will go a long way in alleviating the suffering of the rural dwellers.

Scope and limitations of the study

The study is restricted to the identification and analysis of problematic issues of accountability and non-adherence to financial management in the AMAC system to proffer solutions for improvement.

Literature review

A good numbers of persons have written articles, books, and or given talks and public lectures on financial accountability and revenue sources in the area council system. Moreover, they have tried to highlight some salient points on problems and recommendations for improvement. However, it is quite regrettable to note that, despite all the efforts by scholars and practitioners of the area council administration, the realization of the objective has yielded no appreciable result.

Nigeria has been organized as a federal country since 1954 with the responsibility for providing most public goods being concurrently shared between the federal and state governments (Adedokun, 2004). In 1976, Local Government Authorities (LGAs) were established and recognized as the third tier of government, responsible for participating in the delivery of most local public services along with state governments, and entitled to statutory revenue allocations from both the federal and state governments for the discharge of their responsibilities (Nwabuisi, 2005). Adebayo & Rowland (1979:33) argued that, without effective financial management, the policies adopted by area council authority in a variety of fields may not be capable of being implemented. Similarly, Ani, (2000) maintained that finance entered into every realm of government. Consequently, financing is the principal means of procuring resources to carry out governments' operations and, at the end of the day, it measures a government's performance and results, both in detail and globally.

In government, financial accounting entails recording, communicating, summarizing, analyzing, and interpreting financial statements in aggregate and in detail (Onuvarah & Appah, 2012). Public Expenditure and Financial Accountability (2016) emphasizes that the goal of any social service organization is to improve the results of the target population in some way by providing the right type of services and by providing them in an appropriate and adequate way. Local government entities are assumed to be performing if the projects and services meet the demands of the citizens in the local areas (Agwor & Akani, 2017). In ideal situations, the public empowers (through taxpaying) government officials to promote public welfare using public resources. However, more often than not, government officials (politicians and civil servants) serve their own interests, which jeopardize service to the public (Eton et al, 2020; Shah, 2007; Agwor & Akani, 2017; Gailmardy, 2012; Birskyte, 2013).

Financial resources are among the most important elements needed to ensure the process of development in any country (Basri & Nabiha, 2014). In the same vein, Ozor (2000:20) writes that *“The principle of public accountability in governments throughout the world works based on the fact that any public office-holder, especially an elected public office-holder, holds his official duties and responsibilities in trust for the people. He agrees that the issue of public accountability in practice has often revolved around financial appropriation and expenditure.”*

Agu (2004), while writing on funds and finance was able to assert that for any organization or society to function well, it must be financially viable. This is because finance is required for the establishment of infrastructure, equipment, salaries, etc. To operate any system of the project without adequate finance is quite an uphill task that could lead to either non-accomplishment or frustration on the job.

This study was proposed based on the problematic issues of accountability and non-adherence to the financial management of the AMAC. The novelty of the study is that it has not been done before in the context of the AMAC, and it is similar enough to be able to be scaled up to apply to the rest of the area councils of the Federal Capital Territory (FCT).

Theoretical framework

Structural-functionalism theory sets out to interpret society as a structure with interrelated parts with each structure performing a role-function. The failure of one structure leads to dysfunctional or disorderliness in the system (Agba, et al, 2013). Varma (2013), corroborated by Nwaorgu (2009), noted that the analytical framework of structural functionalism revolves around two concepts, namely, structures and functions. According to Varma (2013), structures are the arrangement within the administrative system which performs specific responsibilities; while Merton (1958) defined functions as those observed consequences which make for adaptation or adjustment of a given system (cited in Nnamani et al, 2016:70). In this context, ‘*structure*’ primarily refers to a normative pattern of behavior (regularized patterns of

action in accordance with norms), while ‘*function*’ explains how such patterns operate as systems. A “*system*” refers to an organized whole with interdependent parts, regular patterns of interaction, with known boundaries, structures, and functions. What this means is that a ‘*political system*’ refers to an entity to provide security that helps to maintain domestic order in a society.

The theoretical framework of analysis for this study took its form from the structural-functionalism theory. The work of identification and collection of revenue sources and accountability problems have to do with the performance of various structures in area council treasury departments. In other words, functions cannot be performed in a vacuum. The theory also divorces norms and behavioral patterns from structure, yet the peculiarities in revenue sources, collections, and accountability in the area council system seem to emphasize structures and functions. This goes to show the connectivity of the theory with the study in question (i.e. subject of discussion). It is against this backdrop that this research work entitled "*Financial Accountability in the Administration of Area Council Revenues in Nigeria*" is being weighed.

Furthermore, the idea of dysfunctional or disorderliness advanced by structural functionalists could be used in explaining why the area council, as the third tier of the government not been able to provide the much-expected goods and services that are meant to touch the lives of the grassroots. As a system consisting of interrelated parts or components, area councils cannot exist in isolation. Put differently, area councils in Nigeria consist of departments, e.g., administration, finance, education, health, works, and agriculture. These departments must interact to keep the area council moving and effective.

Three departments (Administration, Finance, and Audit) are inevitable as Almond aptly stated, wherever there are functions, there must be structures to perform them (cited in Okoli, 2000:33). To justify the reasons for creating area councils, area council spending, functions performed by area council workers, and interactions between/among its parts, projects executed by area councils should be aimed at “providing the basic services to which each citizen is entitled in a timely, fair, honest, effective and transparent manner” (‘Servicom and the citizen’, www.servenigeria.com). So, ‘*dysfunction*’ in the administration of area council system in Nigeria can be corrected through identifying factors that have hampered accountability and making appropriate prescriptions (recommendations) based on the findings of the study.

Description of the Study Area

Area Councils of the Federal Capital Territory (FCT)

Area councils of the FCT are the third tier of government at the local level and are excised through a representative council established by law to exercise specific powers within defined areas. These powers gave the council substantial control and financial powers to initiate and direct the provision of services, and to determine and implement projects to complement the

efforts of state and federal government in their areas through the active participation of the people (Anayochukwu & Ani, 2021). The cardinal functions of the area councils are like any local government entity in Nigeria. This is spelled out in Chapter III page 28 of the Guidelines on Local Government Administration in Nigeria (Federal Government of Nigeria, 1976). There are six area councils in the FCT with the status, rights, and privileged of Local Governments of States in the Federation, including Abaji, AMAC, Bwari, Gwagwalada, Kuje, and Kwali (Ani & Anayochukwu, 2021; Ani, 2021b). Each of the six area councils has an elected Executive Chairperson who administers the Council. The area councils were created to enhance rural development through the provision of basic social amenities (Adah, 2014).

The AMAC is located on the Eastern wing of the FCT. It is bounded on the East by Nasarawa State, on the West, by Kuje area Council, North - West by Gwagwalada and on the North, by Bwari Area Council. AMAC comprises 12 electoral wards namely, City Centre, Garki, Gui, Gwagwa, Gwarimpa, Jiwa, Karshi, Kabusa, Karu, Nyanya, Orozo, and Wuse. Each of these wards is represented by an elected 'councillor.' The councillors form the legislative arm of the area council (<http://amac.knowfct.com/about-amac/>).

Structural Pattern/Function of Area Council Administration

The structure of the area council system in Nigeria reflects single-tier institution that could have subordinate units to which it could delegate its power. The administrative structure of the area council is usually arranged in order of hierarchy, specifically organized to make use of the concept of a unit of command. The figure below illustrates the administrative structure as well as the functions performed by these structures as reflected in the AMAC system organization. Top on the list of the organization is the chairperson, as the chief executive, with an appointed secretary of the area council as his immediate subordinate. Other subordinates who are also directly responsible to the chairperson are the Supervisory Councillors and Audit Unit. Others that fall under the seven broad purviews of the area council administration include (Anayochukwu & Ani, 2021):

- 1) The Head of Administration
- 2) The Finance Department
- 3) The Education Department
- 4) The Health Department
- 5) The Works Department
- 6) The Agriculture Department
- 7) Audit Unit

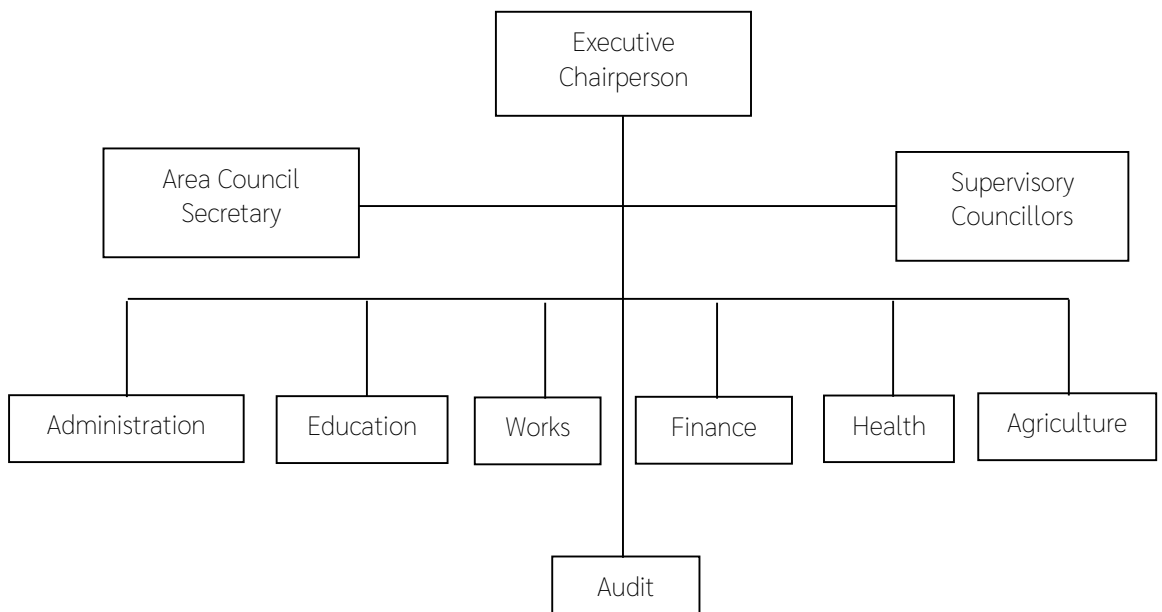


Figure 1. Administrative Organogram of AMAC

Source: Field Survey (2021)

The Executive Chairperson: The responsibility of the Council's Chairperson is to direct and oversee the functions of departments and units for effective management and control as well as good governance, accountability, and transparency. Among other functions of the chairperson of the area council is the following which has to do with the management of the funds of the council.

- (a) Ensure strict compliance with the provisions of the financial memoranda
- (b) Serve as the chief accounting officer
- (c) At the beginning of each financial year, the chairperson submits to the executive council committee, the list of each department in the area council that may exercise authority to approve expenditure within the specified limit

The Area Council Secretary: The area council secretary assumes the role of the political and administrative functions in the management of the area council. S/he is directly responsible to the chairperson who appointed him/her and, as such, performs all duties that may be assigned to him/her by his superior (i.e., the chairperson) as is stipulated in the current guideline on application of civil service reform in the area council services. S/he receives all necessary reports, information, reforms, and data concerning transactions of the area council and puts them before the appropriate committee or body to ensure proper control of the finances of the area council.

The Supervisory Councilors: The supervisory councillors, who are normally appointed from the outside legislatures, are assigned to the various departments of the area council where

they function as political-departmental heads. They are appointed to deliberate on issues affecting the council at the Finance and General Purpose Committee (F&GPC) in collaboration with the legal unit of the council. They are responsible to the chairperson, just like the secretary of the area council. Their functions include:

- (a) Giving directions to the heads of area council departments on the general policy issues only, but not on the internal management department.
- (b) Assisting the chairperson to supervise the execution of area council projects within their respective departments.
- (c) Carrying out such other functions as the area council chairperson may assign to them from time to time.

Internal Audit: The internal audit unit, usually headed by an accountant, provides complete and continuous audit accounts and records of revenues, and expenditures. S/he is directly responsible to the area council executive chairperson. The auditor takes necessary steps to prevent any irregular expenditures before they are made. This is referred to as a pre-auditing exercise. Also, s/he may employ a post-audit method whereby s/he scrutinizes all payment vouchers and receipts in the area council at any given period.

The Head of Administration

The head of administration is responsible for ensuring that there is an authorized signature all contractual agreements, local purchase orders, supplies, etc., but only after appropriate approval has been made to that effect. S/he must advise the approving authority in case of any irregularity in the transaction. But if the authority insists on having its way, then s/he shall raise an audit alarm. The head of administration signs all cheques in conjunction with the treasurer. Above all, the control of staff, etc. is the responsibility of the head of administration.

Head of Department (HOD)

The head of the department in the area council has the following responsibilities:

- (a) Ensuring that there is satisfactory financial control in their department
- (b) Controlling the vote and authority (subunits) to incur expenditure to discharge the duties in line with the laid down procedures.

The following were put in place to provide a check on the management and control of the council's finances:

The Elected Councilors (Legislatures): The elected councilors of the area council (which is the legislative arm of this third tier of government) is responsible for the following functions in respect of the management of council finances: Approving local annual budgets, subject to the chairperson's vetting, which could be over-ruled by a two-thirds majority of the council. Monitoring the implementation of projects and programs in the area council's annual budget.

The Executive Council Committee (EXCO): The executive council has a responsibility for the management and control of the finances of the area council. The following includes some duties and functions of the executive council committee:

- (a) Recommendation to the council, the policy to be followed by committees and departments which is, in other words, the financing of estimate for the following fiscal year
- (b) Overseeing the preparation of annual estimates of revenue and expenditure of the government etc.

Method of data collection

This study used qualitative data collection methods, such as review of the literature from various publications, extraction of statistical information from area councils, and in-depth interviews. The purpose of the key informant interview is to gain an in-depth understanding regarding their general view of AMAC, specifically regarding issues of financial accountability and sources of area council revenue.

Population sample and sample procedure

The subjects of study are the staff of the Area Council, and drawn from various departments/sections/units within the organization. Twenty (20) respondents were chosen from each of the seven departments/sections/units of the council, giving a total of one hundred and forty (140) respondents. One hundred and twenty-three (123) were successfully interviewed, and 17 were not. The analysis is based on the 123 valid interview transcripts shown in Table 1 below.

Table 1: Population Sample

Department	Number of Interviews	Percentage
Administration	20	16.3
Finance	20	16.3
Health	15	12.2
Education	19	15.4
Agric	15	12.2
Works	16	13.0
Audit	18	14.6
Total	123	100.0

Respondents from the administration department constitute 16.3% of the sample; finance accounts for another 16.3%, health 12.2%, education 15.4%, Agric 12.2%, works 13.0%, and Audit 14.6%.

Data Presentation

Data presentation involves the arrangement and simplification of the data collected into various tabular forms in conjunction with comprehensive percentage calculations performed to arrive at the answer that will justify the result of the research. In presenting the data, response from the in-depth interviews for discrete variables are tabulated and computed as percentages (Table 2).

Table 2: Lack of seriousness in the mobilization of revenue limits the scope of grassroots development in the area council system

Options	Responses	Percentages
Strongly agree	60	48.8
Agree	54	43.9
Undecided	1	0.8
Disagree	5	4.1
Strongly disagree	3	2.4
Total	123	100

About half the sample strongly agreed with the statement (48.8%), 43.9% agreed, 2.4%, strongly disagreed, 4.1% disagreed, and 0.8% were undecided. Based on the analysis in Table 2, the key informants seem to perceive that a lack of seriousness in the mobilization of revenue limits the scope of grassroots development in the area council system.

Table 3: Contracting out the area council revenue mobilization affects financial accountability

Options	Responses	Percentages
Strongly agree	56	45.5
Agree	64	52.1
Undecided	0	0
Disagree	3	2.4
Strongly disagree	0	0
Total	123	100

The data in Table 3 show that 45.5% strongly agreed with the statement, 52.1% agreed, none strongly disagreed, 2.4% disagreed, and none was undecided. The data implies that contracting out the area council revenue mobilization affects financial accountability

Table 4: Revenue collectors do not remit the entire amount collected to the area council treasury

Options	Responses	Percentages
Strongly agree	22	17.9
Agree	43	35.0
Undecided	45	36.5
Disagree	7	5.7
Strongly disagree	6	4.9
Total	123	100

Table 4 above presents the responses of the respondents on the question of whether revenue collectors remit the entire amount collected to the area council treasury. As shown in the table, 17.9% strongly agreed, 35.0% agreed, 4.9% strongly disagreed, 5.7% disagreed, and 36.5% were undecided. The large portion of the sample who were ‘undecided’ suggest that they are not aware whether revenue collectors remit the entire amount collected to the council or not. It should be noted that those individuals not work in any of the relevant departments (i.e., Administration, Finance, or Audit) that are directly responsible for revenue mobilization.

Table 5: Poor educational background affects a revenue collector’s performance and accountability

Options	Responses	Percentages
Strongly agree	36	29.3
Agree	49	39.8
Undecided	5	4.1
Disagree	18	14.6
Strongly disagree	15	12.2
Total	123	100

Table 5 shows opinion whether poor educational background affects a revenue collector’s performance and accountability. As can be seen in the table, 29.3% strongly agreed, 39.8% agreed, 12.2% strongly disagreed, 14.6% disagreed, and 4.1% were undecided.

Table 6: Lack of working materials/equipment affect revenue mobilization and accountability

Options	Responses	Percentages
Strongly agree	52	42.3
Agree	34	27.6
Undecided	7	5.7
Disagree	17	13.8
Strongly disagree	13	10.6
Total	123	100

This table above presents the opinion of respondents on the issue of whether lack of working materials/equipment affects revenue mobilization and accountability. As can be seen, 42.3% strongly agreed, 27.6% agreed, 10.6% strongly disagreed, 13.8% disagreed, and 5.7% were undecided.

Table 7: Tax evasion and avoidance affect internal revenue generation of the area council

Options	Responses	Percentages
Strongly agree	69	56.1
Agree	51	41.5
Undecided	0	0
Disagree	3	2.4
Strongly disagree	0	0
Total	123	100

The above table shows that 56.1% of the sample strongly agreed with the statement, 41.5% agreed, none strongly disagreed, 2.4% disagreed, and none was undecided. The data indicate that a majority of the key informants in the study strongly agreed that tax evasion and avoidance affect the internal revenue generation of the area council.

Table 8: Unfriendly relationships between elected officials and revenue personnel affect revenue mobilization and accountability

Options	Responses	Percentages
Strongly agree	32	26.0
Agree	35	28.5
Undecided	3	2.4
Disagree	53	43.1
Strongly disagree	0	0
Total	123	100

In Table 8 above, 26.0% strongly agreed that unfriendly relationships between elected officials and revenue personnel affect revenue mobilization and accountability, while 28.5% agreed, none strongly disagreed, 43.1% disagreed, and 2.4% were undecided.

Table 9: Which one of these alternative issues of accountability is responsible for the low development profile of the area council system?

Alternative	Responses	Percentages
Contracting out the revenue mobilization process	14	11.4
Remittance of some, rather than the entire amount collected	3	2.4
Poor educational background of the revenue collectors	9	7.3
Lack of working materials/equipment	12	9.8
Tax evasion and avoidance	15	12.2
Unfriendly relationship between elected officials and revenue personnel	5	4.1
All of the above	65	52.8
Total	123	100

Table 9 above shows that 11.4% of respondents chose ‘contracting out the revenue mobilization process’ as responsible for the low development profile of the area council system, 2.4% chose ‘remittance of some, rather than the entire amount collected,’ 7.3% chose ‘a poor educational background of the revenue collectors,’ 9.8% chose ‘lack of working materials/equipment,’ 12.2% chose ‘tax evasion and avoidance,’ 4.1% chose ‘unfriendly relationship between elected officials and revenue personnel,’ while 52.8% chose all the problematic issues of accountability mentioned. This implies that all the above-mentioned problematic issues of accountability are responsible in one way or another for the low development profile of the area council system.

Table 10: Non-adherence to the principle of prudent financial management and accountability dwindles the area council finances

Options	Responses	Percentages
Strongly agree	43	35.0
Agree	68	55.3
Undecided	3	2.4
Disagree	6	4.9
Strongly disagree	3	2.4
Total	123	100

The table above shows the respondent perception on non-adherence to the principle of prudent financial management and accountability as a factor behind dwindling area council finances. About one-third of the sample (35.0%) strongly agreed, 55.3% agreed, 2.4% strongly disagreed, 4.9% disagreed, and 2.4% were undecided.

Findings and Discussion

1) Sources of Area Council Revenues

Area council revenue refers to funds received by the area council, as collected from outside or by inside sources through statutory powers. The funds received from outside is called external revenue source while those received from within the area council area by statutory powers are called internal revenue sources.

Internal Revenue Sources: Internal revenue sources are those revenue sources that area councils are empowered by law to administer and collect, within their areas of jurisdiction. Some of the internal revenue sources of the area council are:

(a) *Capital rate:* This is a flat rate usually imposed by area councils on the citizens living within the locality. The rate used in calculating this tax is usually to the extent that most indigent individuals can afford it.

(b) *Special rate:* Special rate, on the other hand, is imposed on the citizens for the provision of specific services or projects. The amount to be imposed depends on the nature of the project or the expected cost of the services to be provided. The rate is payable by all-males age 18 years or above.

(c) *Local licenses, fees permit:* Both licenses and fees are used interchangeably depending on the area council concerned. While licenses (e.g., automobile, bakery house, beer parlor, block moulding industry, cigarette dealers, liquor dealer, motor/tricycle/motorcycle spare-parts, building material dealers, hotel/restaurant, printing press, etc.) are granted per annum, a permit (e.g., advertising, animal grazing, gambling, haulage, motor park gate fee, photograph studio, open-air preaching, timber lumbering, cinema, etc.) could be granted per day or per annum for a particular item.

Although the constitution of state Joint Tax Board law provided the general framework for area council revenue generation, by-laws are very important in providing the enabling environment for proper revenue generation in area councils. This is because experience has shown that the constitution, no matter how elaborate, cannot provide for everything in society. The importance of revenue sources cannot be over-emphasized since the price of oil (at the time of this research), as the country's main source of revenue, is suffering from fluctuations in the world market. Research Question #1 asks: *Why has the area council as the third tier of the government not been able to provide the much-expected goods and services that are meant to touch the lives of the grassroots?* It was noted that lack of seriousness in the mobilization of revenue limits the scope of grassroots development, especially if the chairperson of the area council is a greedy type who only cares for his purse against the development needs of the masses.

External Revenue Sources: The statutory allocation available to area councils from the federation account is 20%, and it has become the largest revenue item for area councils. VAT is levied on goods and services and at the point of each transaction. The proceeds are shared on an actual basis among the area councils, and not subject to the formula applied in the case of statutory allocation. The reason why it is given special attention here is that each successive regime, whether military or civilian, directs that (though not in writing) the VAT proceeds are meant for capital projects. Yet there is practically nothing on the ground throughout the six area councils to show or justify that claim. It then appears like all the area councils in the FCT have entered into a secret arrangement with the FCT Administration, with the claim of pocketing this money to the extent that the money would neither be used for projects nor the payment of staff salaries and allowances. This is because the Minister of FCT who claims to be supervising area councils has never demanded an explanation on the use of VAT money by these area councils. Furthermore, in addition to the federal account, the FCT is required by law to contribute 10% of its monthly, internally-generated revenue to area councils. Moreover, Grants-in-Aid refers to monetary allocations given by non-governmental organizations (NGOs), to enable area councils to carry out specific projects. The main objective of such a grant is to help the area councils so that they may be able to promote the provision and execution of services within their areas of jurisdiction. Furthermore, area councils can also raise revenue through a loan from financial institutions, but only with approval from the FCT Administration when the need arises, to finance special projects, especially commercially-viable projects such as markets, parks, recreation centers, and other industrial undertakings.

2) Accountability

Accountability refers to the most prudent use of materials and financial resources, plus the ability to keep accurate and clear records of income and expenditure of allocated resources. It could equally be seen as the act of being able to give an explanation for use of funds or being answerable to an auditor. While the explanation can be for actions taken or about to be taken, ‘*accountability*’ means being able to give a concise and comprehensive explanation to another person or group of persons. In this case, the word ‘*accountability*’ is based on the giving of correct or accurate information concerning something. There are several problematic issues of accountability of the AMAC, such as non-adherence to the revenue mobilization process, the problem of accounting and accountability on the revenue collectors, the status of revenue collectors, lack of facilities for revenue generation, tax evasion, tax avoidance, and the attitude of elected officials.

Non-adherence to the Revenue Mobilization Process

The revenue mobilization process refers to the methods through which revenue collections are made possible in the area council. Mobilization also involves the collection, recording, and remittance of area council revenue to the appropriate authority. Statutorily, the Finance Department, headed by the treasurer, is charged with the responsibility of mobilization in the area councils. However, interviews conducted in this research show that some area council chairpersons, out of pecuniary interest, contract out this function to their political associates, thereby rendering the area council revenue collectors redundant. An example is a tricycle (popularly known as KEKE NAPEP), the motorcycle emblem, and the motor (taxi, bus, truck) emblems. The production and sale of these emblems are usually contracted out to political associates or top business magnates by some chairpersons of the area councils, thereby leaving the revenue collectors at the area council with no work. They do this in complete defiance of provisions in the financial memoranda, which states that the finance department is to see that all revenues due to the area council are collected promptly and properly, and are remitted promptly into the area council treasury. In the course of this research, it was discovered that engaged services of revenue consultants find it difficult if not impossible to monitor, supervise, control, or manage revenue collections. This is because the goals/objectives of the consultants are normally different from that of the area council and, as the saying goes, “*He who pays the piper, dictates the tune*”. The consultant owes allegiance to the chairperson who appointed him/her and not the treasurer.

Problem of Accounting and Accountability on the Revenue Collectors

It is stated clearly in the financial memoranda that the finance department is to see that all revenue due to the area council is collected and promptly remitted into the area council funds. The finance department consists of the following sections: finance, payroll, planning, research/statistics, supplies, and cash. Each revenue office in the finance section has a group of junior workers who are put in charge of a major revenue source such as licenses and rates. The cash office on the other hand is headed by a cashier who is a nonprofessional staff, appointed by the head of the finance department. S/he receives all monies coming into the treasury and receipts to that effect. Accountability is very necessary for any organization because it enables staff to know what they are doing. Accountability in any organization makes the organization to be financially solvent. Accountability on the side of the collector is at times difficult because the amount remitted to the person in charge of the section may not be the exact amount to be remitted to the treasurer.

Most revenue collectors fail to remit the entire amount collected to the area council, thereby keeping the balance to themselves. The revenue collectors obtain receipts from the store which they use in collecting money. The collector is also supposed to keep the revenue cash book where s/he records or posts collections against treasury receipts obtained from the cashier after payment. However, investigations conducted by the researcher showed that those most affected in this study are those area councils with a history of non-payment of salaries (i.e., the area council claimed they received zero allocation from the federation account). These revenue collectors use this as a device for survival at the detriment of the area council concerned. For instance, after collecting revenue books from the area councils, these duplicitous collectors would move to the printers where they print their receipts which also retain the same serial number, security marks, etc., as the genuine ones. Many a time, they collaborate with the area council storekeepers who supply them with obsolete receipts that have been written off and dumped over a period of years. After perfecting their fraudulent plans with their supervisors (who are their accomplices and who take a cut), they quickly distribute those fake receipts in the field, after which (toward the end of the year) the genuine receipts would be distributed. Many unsuspecting loyal citizens have oftentimes purchased these fake receipts after which they discovered that they have been tricked by these fraudsters who could not be traced. While the collection is going on, the cashbook is usually left unspotted since the receipts in use are fake ones. It is usually very difficult for the auditor to find out about this since virtually everybody involved plays along, from the store-keeper down to the toll collectors.

The revenue collectors also evade correct accounting for their collection by leaving out the carbon paper when writing out receipts so that, later on, an amount of money lower than what is written on the original is impressed on the duplicate and, thus, less revenue is paid into the treasury. Even when suspected members of the public insist that a carbon paper be inserted behind the original receipt, revenue collectors have resorted to inserting a piece of paper behind the carbon sheet to block the writing on the original copy from the duplicate copy. They even go as far as washing the carbon sheet neatly dry to render them blunt. Most cashiers are also involved in this fraud. Some cashiers refuse to post treasury receipts into the treasury's main cash-book thereby making it impossible for auditors to detect the fraud.

Status of Revenue Collectors

Having a poor educational background seriously affects some revenue collectors' performance. They are very poorly remunerated with a pitiable condition of services. All these factors contribute to their poor economic base, making them vulnerable to pilfering, embezzlement, and other fraudulent activities just to make ends meet. Many revenue collectors lack the skill necessary for proper and accurate recording of revenue transactions. This creates problems of accounting and accountability. This is why some of them engage in physical threats

to collect revenue as they lack human relations and diplomacy in approaching taxpayers. This has made them very notorious among the members of the public and, consequently, created room for evasion of revenue payment by those concerned. Over 90% of revenue collectors in the AMAC interviewed are illiterate; only a few are supervisors, and they possess a maximum qualification of between GCE, OND, or its equivalent.

Lack of facilities for revenue generation

Revenue collection and accountability are always faced with such problems as shortage of working materials, equipment, motor vehicles, communication devices, etc. The area council sometimes runs out of official receipts and other important stationery needed for revenue collection. The dire situation is usually exploited by fraudulent revenue officials who print their receipts or use obsolete ones to collect money. The fact that revenue collectors do not have enough facilities makes it hard for them to reach the remotest parts of the area council to work. For instance, sometime in the year prior to this research, some revenue officials from AMAC were confronted by angry youths at Karshi. The youth complained that, though the revenue collectors always come to collect sanitation rates, they had never come to collect waste that accumulated along the roads and that are almost blocking the roads. Sometimes, the revenue officials have no option other than to charter private vehicles for revenue drives at an exorbitant amount that, at the end of the day, what may have been realized may not be enough to settle with the drivers. No meaningful achievement can be made in revenue collection without the use of vehicles. Apart from conveying revenue collectors to and fro, various revenue points, defaulters, and their seized properties have to be conveyed to the area council headquarters or police for prosecution.

Tax Evasion and Avoidance

Tax 'evasion' refers to a calculated and deliberate attempt not to pay tax. 'Avoidance' on the other hand refers to a planned effort to exploit loopholes in the tax law with a view to not paying the required amount of tax. The fundamental difference between the two is that, while tax evasion is an act punishable under the law, tax avoidance is not illegal, despite being considered unpatriotic. Since the general public has realized that Nigeria's government is nothing but a clique of people who are only after their selfish interest, they dodge paying taxes. Accordingly, the government is insensitive to their plight, and a vicious cycle is born. The Nigerian government, under one pretext or another, often refuses to honor its public contract with the people. There is indeed no 'quid pro quo' relationship in taxation. Nonetheless, taxpayers expect improvement in their areas for the taxes they pay.

Attitude of Elected Officials

The relationship between elected officials and revenue personnel in the area council has always been that of *“Cat and Rat.”* The mutual understanding is not there and no effort is made by the management to study group and individual behavior, which is essential for creating and maintaining an effective work team in the area council system. For instance, some council members and chairpersons unilaterally and often without seeking professional advice, abolish some local taxes, rates, fines, fees, etc., with the misleading excuse that they are *“reducing tax burdens on members of their wards”*. The effect of this type of action portrays the revenue collectors in a very bad light to the members of the public. Furthermore, the same elected officials do everything to frustrate the activities of revenue collectors to the extent that they (the revenue collectors) find it extremely difficult if not impossible to prosecute a revenue defaulter that happens to come from the same ward with these influential officials or political boards in the area council. Evidence abounds that even where there is a glaring case of serious default pending in court against any relation of these powerful officials, they would use their position to thwart the judgment against the revenue collector, thereby ridding or ridiculing him before the public. In like manner, even the illiterate councilors, while acting as “vanguard of their people,” openly challenge, slap, and mobilize their people against these helpless revenue officials in their respective marketplaces. These confrontational attitudes no doubt demoralize these workers and reduce their influence before the public, and consequently lead to poor revenue generation in the area council. The most vexing aspect of this is that these same ‘political lords’ who employ all kinds of barriers against the revenue collector are the same people enjoying the proceeds from these collections alone. They regard the internally-generated revenue as their “personal” money.

Interviews conducted during this research work show that most treasurers are not in control of internally generated revenue in their area councils. They complained that most chairpersons, up on the assumption of office, impose a cashier on the treasurer. They do this in an attempt to defraud the council without the knowledge of the treasurer. The chairperson often directs the cashier to always render the account of internally-generated revenue direct to him/her for the settlement of some fictional seminar/workshops or other allowances. Even the head of administration who is also a signatory to the council’s funds is sidetracked in this shady and illegal deal. This is the reason why most chairpersons object to advice by the two signatories – the treasurer and the head of administration, for the opening of revenue account in the bank. Chairpersons prefer to deal directly with the politically-appointed cashier than with the two statutory officials.

The above issues raised are very relevant to Research Question # 2 which asks: “What are the problematic issues of accountability that limit the development profile of the area council system?”

3) Non-adherence to Financial Management/Accountability

The legal or statutory framework for financial management in area council refers to those financial rules, regulations, and laws, including constitutional provisions enacted to enable the area council to implement their financial transactions within certain stipulations. Despite the existence of all these nicely-packaged regulatory and legal documents for fund acquisition utilization and asset protection in the area council system, AMAC is still in a financial quagmire. Instead of the area council using these allocations (federal/state) to better the condition of its subjects, the poor communities are now taxed, upon the rates they pay to be given the much-needed dividends of democracy. AMAC is still in a financial quagmire as a result of corruption, embezzlement, and outright stealing by those who are charged with the responsibility of protecting area council funds, who are busy converting the fund into their bottomless private pockets.

In an organized institution or organization, embezzlement should not be an open secret as is the case with area councils. It is an open secret in the sense that everyone does it, from the highest to the lowest echelon, yet everyone frowns pretentiously at the mere mention of it. The treasurer cannot direct any amount of money into any private purse without the help of the top officials, i.e., the people that matter in the area council. The rules are, more often than not, misinterpreted to suit their selfish desires. It is only in this part of the world that the payment of workers' salaries is laudably proclaimed as an achievement. This is because some past administrators owned workers several months' arrears of salaries, resulting in the deaths of many of these workers, while these corrupt administrators were busy siphoning money to settle their political office holders, and godfathers. Some illegal deductions are made from the area council share of the federation account without due regard to the reputations of the financial capability of the respective government. A situation where some cliques hijack and determine what should be deducted or shared among themselves from the statutory allocation with due consultation with the councilors and other appropriate statutory functionaries of the area council is illegal and against the principle of the statutory framework for accountability in the area council system.

In any case of stolen money, those in high authority are supposed to ask and demand the statement of accounts. However, because they have shared in the embezzlement, they keep mute whenever money is missing. It is also expected that the mobilized resources should be put into effective use. However, because nobody questions it, the money is used anyhow, mostly for selfish interest. The Finance and General-purpose Committee, which is the highest committee in

any area council, does not know the correct amount of income of the area council and, if asked, the chairperson and treasurer will shun them, leaving no one accountable.

Many heads of administration interviewed in the course of this research were beside themselves in anger when this issue was raised. They bitterly lamented that even the Nigerian Union of Local Government Employees (NULGE) is better equipped, as an organized labor union, to fight anomalies that are suspected to be benefiting from somewhere, as they keep quiet in the face of such illegal and dangerous issues. The big question now is, *“Who guards the guard?”* The above fact answers Research Question #3: *“What are the causes of the financial mismanagement that have characterized the administration of the area council system, especially the AMAC?”*

As explained above, the result of the key informant interviews held with the staff of the area council as well as personal observation by the researcher confirm that all the factors mentioned in this study (and others unmentioned) limit the development profile of the area council system. The importance is that, if the money meant for the development of these rural areas is judiciously utilized for the purpose intended, there will be tremendous development that will touch the lives of the grassroots. Unfortunately, however, the allocations meant for these people are diverted into a personal purse.

Conclusions and Recommendations

The study examined the problematic issues of accountability that limit the development profile of the area council system, and the causes of the financial mismanagement that have characterized the administration of the area council system in Nigeria. It sought to answer why the area council, as the third tier of the government, has not been able to provide the much-expected goods and services that are meant to touch the lives of the grassroots. In doing this research, structural-functionalism was employed as the analytical guide, while relying on the primary source of data collection. However, to accomplish the intent of the study, the responses elicited from the in-depth interviews were analysed and revealed a strong relationship between the problematic issues of accountability and financial indiscipline in area council administration, which rendered the government unable to provide the much-expected goods and services that are meant to touch the lives of the grassroots.

In view of this conclusion, and based on the research findings, the following recommendations are made:

- 1) The revenue collectors should be equipped with vehicles and should also be sent on training (courses) where they can be able to learn more about their work and so be able to deliver and discharge their duties effectively.

- 2) To minimize the problem of tax evasion, it is recommended that the masses must be educated on the importance of their adherence to the principle of the social contract theory by making them see the connection.
- 3) The involvement of consultants in the collection of revenues in the AMAC should be seriously discouraged as it breeds fraud and embezzlement of the area council fund by the chairperson, their superior.
- 4) The (NULGE) as a trade union should sit up and do their job, by questioning the activities of these political office holders who abuse their offices as a result of their quest for materialism.
- 5) An anti-corruption tribunal should be established in FCT to promptly handle offences connected with tax/revenue offenses, including its management, embezzlement, etc. Those found guilty, even if it is the area council chairperson, should face prosecution as a deterrent to others. This will guarantee accountability in the AMAC system.

Acknowledgments

The author wishes to acknowledge the cooperation of the staff of AMAC and every respondent in the study.

References

- Adah, P. D. (2014). *Appraisal of Abuja Metropolitan Management Council (AMMC) Structure and Process Masters in Urban Management and Regional Planning*. Zaria, Nigeria: Ahmadu Bello University.
- Adebayo, A., & Rowland, L. (1972). *Local Government Finance in Nigeria, Problems and Prospect*. Nigeria: University of Ife Press.
- Adedokun, A. A. (2004). The development of local government in Nigeria since pre-colonial era to 1999 constitution. *Polycom*, 2(2), 115 – 120.
- Agba, M. S., Akwara, A. F., & Idu, A. Y., (2013). Local Government and Social Service Delivery in Nigeria: A Content Analysis. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 2(2), 455 – 462. Doi:10.5901/ajis.2013.v2n2p455
- Agu, S.U. (2004). Internal Control Mechanisms and Financial Accountability in the Local Government System. In Oguonu, C. (ed) *Nigerian Journal of Public Administration and Local Government (NJPALG)*, 12(1), 107-121. Retrieved from <http://www.oer.unn.edu.ng>
- Agwor, T. C., & Akani, F. N. (2017). Financial accountability and performance of local governments in River State, Nigeria. *International Journal of Economics, Commerce and Management*, 5(10), 620-635.

- Anayochukwu, G. I., & Ani, V. A. (2021). Evaluation of Local Government Administration and Governance in Nigeria. *Local Administration Journal*, 14(1), 339-358 DOI:10.1234/laj.v14i4.255366
- Anayochukwu, G. I., & Ani, V. A. (2021a). *Development of an Intelligent Power Management System for Solar PV-Wind-Battery-Fuel Cell Integrated System*. Frontiers in Energy Research, DOI: 10.3389/fenrg.2021.613958
- Anayochukwu, G. I., & Ani, V. A. (2021b). Powering primary healthcare centres with clean energy sources, *Renew. Energy Environ. Sustain*, 6(7), 1 – 16. DOI: 10.1051/rees/2020009
- Ani, V. A., & Anayochukwu, G. I. (2021). Application of Due Process in Recruitment and Selection of Personnel into the Federal Civil Service. *RUDN Journal of Public Administration*. 8(4), 375-385. DOI: 10.22363/2312-8313-2021-8-4-375-385.
- Ani, W. U. (2000). Internal Revenue Sources of Local Government. Unpublished lecture notes on the workshop of an effective local government administration in Enugu.
- Basri, H., & Nabiha, A.K. S. (2014) Accountability of Local Government: The Case of Aceh Province, Indonesia. *Asia Pacific Journal of Accounting and Finance*, 3(1), 1-14.
- Birskyte, L. (2013). Involving citizens in public decision-making in Lithuania. *Financial Theory and Practice*, 37(4), 383-402.
- Eton, M., Arinaitwe, P., Agaba, M., Turyehabwa, A., Ogwel, B. P., & Mwosi, F. (2020). *Financial Accountability Mechanisms in Local Governments in Uganda: A Case of Kabale District Local Government*, 14 July 2020, PREPRINT (Version 1). Retrieved from <https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-40963/v1>
- Federal Government of Nigeria. (1976). *Guidelines for Local Government Reforms*. Kaduna: Government Printer.
- Nnamani, K., Ochiaka, D., Eze, B., & Nwoke, I., (2016), Public Sector Reform and Public Accountability in Nigeria: A Study of Integrated Personnel Payroll and Information System. *University of Nigeria Journal of Political Economy* 2016, 9(2), 65-78.
- Nwabuisi, J.N. (2005). *History of local government, unpublished lecture note for the Public Administration and Local Government (PALG)*. Nigeria: University of Nigeria, Nigeria
- Nwaorgu, O. (2009). *Dimensions of political analysis*. Port-Harcourt: Amethyst & Colleagues Publishers.
- Okoli, F. C. (2000). *Theory and Practice of Local Government: A Nigerian Perspective*, Enugu: John Jacobs Classic Publishers.
- Onuvarah, A. C., & Appah, E. (2012). Accountability and Public Sector Financial Management in Nigeria. *Arabian Journal of Business and Management Review*, 1(6), 1-17.
- Ozor, E. (2000). Public Accountability and Financial Management in Local Government in Nigeria. (ed) Lagos: Lizzibon Publishers.
- Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), (2016). *Framework for assessing public financial management*. Washington DC: PEFA Secretariat.

Shah, A. (2007). *Performance Accountability and Combating Corruption: Public Sector Governance and Accountability Series*. 1st ed. New York: Springer Publishing.

Varma, S.P. (2013). *Modern political theory: A critical survey*. New Delhi: Vikas Publishing House.

About the author

Vincent Anayochukwu Ani holds a Ph.D. in Electronic Engineering from the University of Nigeria Nsukka, an M.Sc., a B.Eng., and an undergraduate dual-major in Computer Science and Statistics. He has engaged in research areas on energy and environment, process control, information technology, and public administration. As a researcher for the past ten years, his focus is on developing renewable energy projects. He has published over 40 academic papers in professional core journals.

A Behavioral Approach to the Collection of Overdue Motor Vehicle Tax

Weerasak Krueathep

Department of Public Administration
Chulalongkorn University, Thailand

Thitithep Sitthiyot

Department of Banking and Finance
Chulalongkorn University, Thailand

Abstract

This research employs a behavioral approach to studying the collection of overdue motor vehicle tax. The amount of unpaid taxes was worth 6.2 billion Thai baht in June 2019. This represents huge opportunity losses for local governments and brings about tax inequality between those who pay taxes and those who do not. Data from five sub-districts in Krabi Province was the focal point in this study. A nudge approach was applied to the five types of overdue tax-reminder letters. Overall, the nudge letters helped increase the tax payment rate by about 10.48%. Yet, the benefit-based nudge letter and the social norm message caused the higher rates than the base figure by 12.67 percent to 13.07 percent, respectively. The findings suggest that the behavioral approach is an intriguing alternative for the enhancement of local revenues and the related tax authority should pay closer attention to the collection of overdue motor vehicle tax. This may result in increased tax revenues for wider local public services and more equitable tax administration practices.

Keywords

Overdue tax collection, behavioral approach, motor Vehicle taxes, experimental research

CORRESPONDING AUTHOR

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

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

การเร่งรัดการชำระภาษีรถยนต์ค้างชำระ ด้วยวิธีวิจัยเชิงพฤติกรรมศาสตร์

วีระศักดิ์ เครือเทพ

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ประเทศไทย

ฐิติเทพ สิทธิยศ

ภาควิชาการธนาคารและการเงิน
คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประเทศไทย

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ใช้แนวทางเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ในการติดตามภาษีรถยนต์ค้างชำระ ซึ่งมียอดภาษีค้างชำระสูงกว่า 6.2 พันล้านบาท ณ เดือนมิถุนายน 2562 ข้อเท็จจริงนี้ทำให้เกิดความสูญเสียด้านรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสร้างความไม่เป็นธรรมทางภาษีเป็นอย่างมาก การวิจัยนี้ใช้พื้นที่ 5 ตำบลในจังหวัดกระบี่เป็นหน่วยทดลอง และใช้วิธีกระตุ้นเตือนการชำระภาษีค้างชำระด้วยจดหมาย (Nudge Reminding Letter) จำนวน 5 รูปแบบ ผลการศึกษาชี้ว่าการเร่งรัดภาษีค้างชำระได้ผลตอบรับเฉลี่ยร้อยละ 10.48 ซึ่งมีประสิทธิผลเพิ่มขึ้นจากแนวปฏิบัติเดิมอย่างมีนัยสำคัญ กระนั้นก็ดี รูปแบบการแจ้งเตือนโดยการสื่อความว่าภาษีรถยนต์ถูกใช้ประโยชน์อย่างไร (Benefit Principle) หรือวิธีสื่อความว่าคนส่วนใหญ่ปฏิบัติเช่นใด (Social Norms) ช่วยกระตุ้นให้อัตราการชำระภาษีค้างชำระเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12.67 ถึง 13.07 ตามลำดับ การวิจัยนี้สะท้อนถึงคุณประโยชน์ของมาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ในการบริหารจัดการเก็บภาษีและสะท้อนถึงความจำเป็นเชิงนโยบายที่หน่วยงานจัดเก็บภาษีควรให้ความสำคัญในเรื่องนี้ต่อไปเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิผลและความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีรถยนต์ให้มากขึ้น

คำสำคัญ

การเร่งรัดภาษีค้างชำระ, วิธีวิจัยเชิงพฤติกรรมศาสตร์, ภาษีรถยนต์, การวิจัยเชิงทดลอง

บทนำ

ภาษีรถยนต์เป็นหนึ่งในแหล่งรายได้สำคัญที่รัฐจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งดำเนินการโดยกรมการขนส่งทางบก และจะนำส่งเงินภาษีให้แก่ อปท. ตามประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ อปท. นำเงินไปใช้ในการพัฒนาการคมนาคมขนส่งทางบก โครงข่ายถนน โครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมหรือบริการสาธารณะอื่น ๆ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 อปท. ได้รับจัดสรรภาษีรถยนต์จำนวน 37,512.51 ล้านบาท (กรมการขนส่งทางบก, 2562) อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการจัดเก็บภาษีรถยนต์

เดือนมิถุนายน 2562 พบว่ามีรถยนต์ค้างชำระภาษีจำนวน 9.9 ล้านคัน จากรถยนต์จดทะเบียนทั้งสิ้น 40.2 ล้านคัน คิดเป็นร้อยละ 24.8 กรณีดังกล่าวส่งผลให้มียอดภาษีค้างชำระสะสม 6,225 ล้านบาท (กรมการขนส่งทางบก, 2562) และส่งผลให้ อบท. เสียโอกาสที่จะใช้เงินภาษีในการพัฒนาบริการสาธารณะเป็นอย่างมาก

จากสถานการณ์ข้างต้น ผู้เขียนเห็นถึงความสำคัญของการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยใช้วิธีวิจัยเชิงทดลองเพื่อติดตามภาษีรถยนต์ค้างชำระตามแนวทางพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ที่นำเสนอโดย Thaler and Sunstein (2008), Behavioural Insights Team (2012), Hallsworth (2014), และ Bott et al. (2020) ผู้เขียนเลือกใช้วิธีสะกด (Nudge) เพื่อให้ผู้ที่ค้างชำระภาษีรถยนต์เต็มใจจ่ายภาษีมากขึ้น โดยจะไม่ใช้บทลงโทษทางกฎหมาย (Law Enforcement) เนื่องจากเป็นวิธีการที่มีค่าใช้จ่ายสูงและมักใช้เวลานานกว่าที่จะประสบผลสำเร็จ (Thaler and Sunstein, 2008; Behavioural Insights Team, 2012)

การวิจัยนี้ประยุกต์ใช้วิธีทดลองเชิงพฤติกรรมศาสตร์ในอำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ เพื่อมุ่งตอบคำถามว่าแนวทางเชิงพฤติกรรมศาสตร์จะสามารถเพิ่มผลสำเร็จในการติดตามภาษีรถยนต์ค้างชำระได้หรือไม่เพียงใด ผู้เขียนเลือกทดลองในจังหวัดกระบี่เนื่องจากมีปริมาณการค้างชำระภาษีที่สูงระดับค่าเฉลี่ยของประเทศ (กรมการขนส่งทางบก, 2562) และเป็นพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลผู้ค้างชำระภาษีรถยนต์ได้ หากประเด็นปัญหานี้ถูกมองข้ามแล้วนั้น สถานการณ์ดังกล่าวอาจรุนแรงขึ้น เนื่องจากผู้เสียภาษีรถยนต์อาจมีพฤติกรรมเลียนแบบกัน จนนำไปสู่ความหย่อนยาน (Delinquency) ในการชำระภาษีรถยนต์เพิ่มขึ้น และส่งผลให้เกิดความสูญเสียในด้านรายได้สำหรับ อบท. เป็นอย่างมาก และสร้างความไม่เป็นธรรมทางภาษีระหว่างผู้ที่ชำระภาษีรถยนต์อย่างสม่ำเสมอกับผู้ที่มีความหย่อนยานในทางภาษีอากรได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาและทดลองแนวทางเชิงพฤติกรรมศาสตร์ในการเพิ่มผลสำเร็จของการติดตามเร่งรัดภาษีรถยนต์ค้างชำระ
2. เพื่อศึกษาระดับผลสำเร็จของการใช้มาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์แบบต่าง ๆ ในการติดตามเร่งรัดภาษีรถยนต์ค้างชำระจากพื้นที่อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่

แนวคิดและทฤษฎี

กรอบกฎหมายเกี่ยวกับภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์

ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์จัดเก็บจากประชาชนหรือผู้ประกอบการเกี่ยวกับการขนส่งทางบกตาม พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 ซึ่งได้ให้อำนาจแก่กรมการขนส่งทางบกดำเนินการจัดเก็บ แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงทำให้ภาษีดังกล่าวตกเป็นรายได้ของ อบท. เพื่อนำไปใช้พัฒนาการคมนาคมขนส่งทางบก โครงข่าย

ถนน สถานีขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 จนถึงปัจจุบัน ทุกวันนี้ กรมการขนส่งทางบกจะนำเงินภาษีรถยนต์ที่จัดเก็บได้เข้าสู่ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) และส่งต่อให้แก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำการจัดสรรให้แก่ อบท. ต่อไป

ปัจจุบัน กรมการขนส่งทางบกได้พัฒนาช่องทางชำระภาษีไว้หลายช่องทาง เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน¹ แต่กระนั้น กรมฯ ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการในการจัดเก็บภาษีรถยนต์ให้ครบถ้วน ประการแรก เจ้าของรถยนต์จำนวนมากไม่เข้าใจหรือไม่เต็มใจจ่ายภาษีประจำปี ประการต่อมา ข้อมูลที่อยู่เจ้าของรถยนต์ส่วนหนึ่งไม่เป็นปัจจุบัน ทำให้การติดตามเจ้าของรถเพื่อมาชำระภาษีทำได้จำกัด ประการที่สาม กรมฯ ขาดบุคลากรและงบประมาณสำหรับการติดตามเร่งรัดภาษีค้างชำระ และยังมีภารกิจรับผิดชอบด้านอื่นอีกหลายประการ ทำให้งานติดตามภาษีรถยนต์ค้างชำระมีความสำคัญในช่วงที่ผ่านมา

ตารางที่ 1 แสดงผลการจัดเก็บภาษีรถยนต์ปี 2561 ซึ่งมีจำนวน 36,668.9 ล้านบาท (กรมการขนส่งทางบก, 2562) และระหว่างปี 2556-2561 มีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.13 ต่อปี ในขณะที่จำนวนรถยนต์เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.35 ต่อปีในช่วงเดียวกัน ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงทิศทางการเติบโตของรายได้จากภาษีรถยนต์อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารายละเอียดร้อยละผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษีรถยนต์ในตารางที่ 2 จะพบว่าในเดือนมิถุนายน 2562 ซึ่งมีจำนวนรถยนต์จดทะเบียนทั้งสิ้น 40.2 ล้านคัน มีรถยนต์ค้างชำระภาษี 9.9 ล้านคัน หรือร้อยละ 24.86 และมีภาษีรถยนต์ค้างชำระจำนวน 6,225.29 ล้านบาท (กรมการขนส่งทางบก, 2562) หรือร้อยละ 17 ของยอดเงินภาษีรถยนต์ที่จัดเก็บได้ในช่วงเวลาเดียวกัน

จากการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ร่วมกับส่วนงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการขนส่งทางบก สำนักงานขนส่งจังหวัด และผู้บริหารของ อบท. พบว่าปัญหาการค้างชำระภาษีรถยนต์มีสาเหตุหลักมาจาก 2 ส่วนได้แก่ หนึ่ง ผู้ชำระภาษีขาดความเข้าใจ มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ และมีพฤติกรรมหย่อนยานต่อการชำระภาษี ส่วนที่สองคือผู้จัดเก็บภาษีขาดแคลนบุคลากรและทรัพยากรในการติดตามเร่งรัดภาษีรถยนต์ค้างชำระ อีกทั้งหน่วยงานไม่เห็นความสำคัญของงานนี้ เนื่องจากมีภารกิจเร่งด่วนอื่น ๆ อีกหลายด้าน และเนื่องจากรายได้จากภาษีเหล่านี้ตกเป็นของ อบท. ทั้งจำนวน หน่วยงานจัดเก็บจึงขาดแรงจูงใจในการติดตามภาษีค้างชำระ

1 ตัวอย่างเช่น การชำระที่สำนักงาน เว็บไซต์ แอปพลิเคชัน DLT Vehicle Tax แคนเตอร์เซอร์วิส แอปพลิเคชัน mPAY, TrueMoney Wallet บริการล้อเลื่อนต่อภาษี (Drive thru) หรือจุดบริการตามห้างสรรพสินค้า ในวันหยุด ที่ทำการไปรษณีย์ ตู้คือสออัตโนมัติ หรือธนาคารพาณิชย์

ตารางที่ 1. จำนวนรถยนต์จดทะเบียนและผลการจัดเก็บภาษีรถยนต์ พ.ศ. 2556-2561

จำนวนรถยนต์	ปี พ.ศ.					
	2556	2557	2558	2559	2560	2561
รวมทั้งหมด (คัน)	34,624,406	35,835,180	36,731,017	37,338,139	38,308,763	39,551,789
(1) รถยนต์ตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 (คัน)	33,520,175	34,681,811	35,546,514	36,124,623	37,059,245	38,266,104
(2) รถยนต์ตาม พ.ร.บ.ขนส่ง ทางบก พ.ศ. 2522 (จำนวนคัน)	1,104,231	1,153,369	1,184,503	1,213,516	1,249,518	1,285,685
อัตราการเติบโต ของรถยนต์รวม (%)	6.61	3.5	2.5	1.65	2.6	3.24
- อัตราการเติบโต (1) (%)	6.62	3.47	2.49	1.63	2.59	3.26
- อัตราการเติบโต (2) (%)	6.45	4.45	2.7	2.45	2.97	2.89
ภาษีรถยนต์ (ล้านบาท)	26,398.77	29,054.53	29,413.46	31,631.51	34,594.91	36,668.89
อัตราการเติบโต ของภาษีรถยนต์ (%)	-3.43	10.06	1.24	7.54	9.37	6.00

ที่มา : กรมการขนส่งทางบก (2562)

ตารางที่ 2. ผลการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ในภาพรวมของประเทศ

หัวข้อ	ณ 31 ธ.ค. 61	ณ 31 มี.ค. 62	ณ 30 มิ.ย. 62
จำนวนรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และการขนส่งทางบก			
จำนวนรถทั้งสิ้น (คัน)	39,551,789	39,908,492	40,190,328
จำนวนรถที่ค้างชำระภาษี (คัน)	10,222,426	9,179,656	9,991,130
สัดส่วนจำนวนรถค้างชำระภาษีต่อจำนวนรถทั้งสิ้น (ร้อยละ)	25.85	23.00	24.86
จำนวนเงินที่ค้างชำระภาษี (ล้านบาท)	6,374.57	5,468.77	6,225.29

ที่มา : กรมการขนส่งทางบก (2562)

ไม่ว่าสาเหตุของการค้างชำระภาษีรถยนต์จะเกิดขึ้นด้วยเหตุผลใดก็ตาม ข้อมูลดังที่นำเสนอข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาการจัดเก็บภาษีรถยนต์อย่างชัดเจน ซึ่ง

นอกจากจะทำให้ อปท. เสียโอกาสในการใช้เงินภาษีรถเพื่อประโยชน์ในทางสาธารณะแล้ว ยังเป็นช่องโหว่ (Tax Collection Loophole) ที่สร้างความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ที่จ่ายและผู้ที่ไม่จ่ายภาษีรถยนต์เป็นอย่างมาก ทั้งหมดนี้จึงนำมาซึ่งความจำเป็นในการติดตามภาษีรถยนต์ค้างชำระด้วยมาตรการใหม่ที่มีประสิทธิผลเพิ่มขึ้นจากกรอบกฎหมายปัจจุบัน โดยผู้เขียนเลือกใช้แนวทางเชิงพฤติกรรมศาสตร์เพื่อวัตถุประสงค์นี้ ดังจะนำเสนอต่อไป

แนวคิดเชิงพฤติกรรมศาสตร์กับการเร่งรัดภาษีรถยนต์ค้างชำระ

ปัจจุบันหลายประเทศเผชิญกับปัญหาการมีพฤติกรรมที่หย่อนยานในการชำระภาษี (Tax Delinquency) ของเจ้าของรถยนต์ บางประเทศแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมาตรการบังคับใช้กฎหมาย และกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้น (Tax Enforcement) แต่ทว่าผลสำเร็จของการใช้มาตรการเชิงบังคับมีเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น เป็นวิธีการมีต้นทุนสูงในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย (High Enforcement Costs) เนื่องจากประชาชนมีแนวโน้มที่จะต่อต้านการใช้อำนาจบังคับเพิ่มขึ้น (Battaglio and Benardinelli, 2018; John et al., 2009)

ทางเลือกหนึ่งที่มีความนิยมในปัจจุบันคือการใช้มาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เสียภาษีไปในทิศทางที่ต้องการ โดยวิธีการให้ข้อมูล สะกิด หรือการจัดการสภาพแวดล้อมบางอย่าง (Nudge) วิธีการเช่นนี้มุ่งหวังให้ผู้เสียภาษีได้รับรู้ ประมวลผล และนำไปสู่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตน ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้รับการยืนยันในหลายสถานการณ์ว่ามีประสิทธิผล และคุ้มค่ากว่าวิธีการบังคับใช้กฎหมาย ดังเช่นประเทศอังกฤษได้จัดตั้ง “หน่วยวิจัยด้านพฤติกรรมศาสตร์” หรือ Behavioral Insights Team (BIT) ในปี ค.ศ. 2010 โดยมุ่งใช้แนวทางเชิงพฤติกรรมเพื่อแก้ปัญหาประชาชนหย่อนยานในการชำระภาษีท้องถิ่น (Council Tax) ในเมือง Medway และได้ทดลองวิธีการส่งจดหมายแจ้งเตือนการชำระภาษี โดยออกแบบข้อความใน 3 ลักษณะได้แก่

(1) จดหมายรูปแบบทั่วไปที่สภาเมืองใช้แจ้งเพื่อให้ชำระภาษี (Simplified Form) (รูปแบบดั้งเดิม)

(2) จดหมายที่สื่อสารเจาะจงว่าต้องการให้ผู้รับจดหมายทำอะไร (Action-Focused Form) พร้อมทั้งระบุข้อความเพิ่มเติมว่าการชำระภาษีเป็นปทัสถานที่เกิดขึ้นของคนส่วนใหญ่ (Social Norms) ดังตัวอย่างต่อไปนี้

“ร้อยละ 96 ของชาวเมือง Medway จ่ายภาษีท้องถิ่นในกำหนดเวลา แต่คุณเป็นหนึ่งในคนส่วนน้อยที่ยังไม่ได้จ่ายภาษีท้องถิ่น (96% of Medway council tax is paid promptly. You are currently in the very small minority of people who have not paid on time)” (Behavioral Insights Team, 2016, หน้า 62)

(3) จดหมายที่สื่อแผนภาพ (Diagram) ให้เห็นขั้นตอนการจัดเก็บภาษีโดยละเอียด พร้อมทั้งระบุว่าผู้ที่รับจดหมายติดขัดปัญหาการชำระภาษีอยู่ในขั้นตอนใด และให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลที่จะตามมาในทางลบหากพวกเขาไม่ชำระภาษี (Threat of Penalties)

จากนั้น Insights Team (2016) ทดลองส่งจดหมายแต่ละรูปแบบให้แก่ผู้ค้างชำระภาษีท้องถิ่นจำนวน 9,134 รายโดยวิธีสุ่ม (Random Assignment) ผลวิจัยพบว่าจดหมายรูปแบบแรก (รูปแบบดั้งเดิม) กระตุ้นให้ประชาชนมาชำระภาษีสัดส่วนร้อยละ 57.3 ในขณะที่ผู้ที่ได้รับจดหมายແจ้งแบบที่ 2 ซึ่งสื่อความถึงบรรทัดฐานของสังคม (Social Norms) มาชำระภาษีในสัดส่วนร้อยละ 68.3 ส่วนผู้ที่ได้รับจดหมายรูปแบบที่ 3 ที่ให้ข้อมูลขั้นตอนการชำระภาษีโดยละเอียดและผลทางลบจากการไม่จ่ายภาษี มาชำระภาษีในสัดส่วนร้อยละ 64.6 การทดลองนี้ทำให้เมือง Medway ติดตามภาษีค้างชำระได้มากกว่า 2 ล้านปอนด์ และได้บทเรียนสำคัญว่าการสะกิดผู้เสียภาษีโดยใช้ข้อมูลพฤติกรรมของคนส่วนใหญ่ในชุมชน มีแนวโน้มที่ช่วยเพิ่มผลสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้เสียภาษีค่อนข้างมาก

ฉะนั้น การนำวิธีสะกิดหรือ Nudge Approach มาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาภาษีรถยนต์ค้างในกรณีของไทย โดยวิธีส่งจดหมายแຈ้เตือนด้วยข้อความแบบต่าง ๆ จึงเป็นทางเลือกที่น่าสนใจที่อาจช่วยเพิ่มผลสำเร็จในการเก็บภาษีรถยนต์ และถือเป็นนวัตกรรมใหม่ทางวิชาการในบริบทการบริหารจัดเก็บภาษีของไทยที่ยังมีการศึกษาไม่มากนักก่อนหน้านี้ หากการทดลองดังกล่าวประสบผลสำเร็จและมีความคุ้มค่า (Cost Effectiveness) เราย่อมสามารถผลักดันแนวทางนี้ให้เกิดการขยายผลเชิงนโยบายในวงกว้างต่อไปได้

ระเบียบวิธีวิจัย

ในการวิจัยนี้ ผู้เขียนใช้แนวทางของ Behavioral Insights Team (2014, 2016) โดยได้ทดลองการ “ส่งจดหมายแຈ้เตือนการชำระภาษีรถยนต์ (Tax-Overdue Reminder Letter)” เพื่อเตือนเจ้าของรถยนต์ให้มาชำระภาษีค่าง เนื่องจากเป็นวิธีที่ไม่ซับซ้อน มีค่าใช้จ่ายที่ต่ำ หน่วยจัดเก็บภาษีมีฐานข้อมูลที่น่ามาใช้ได้ทันที และเป็นวิธีที่ง่ายต่อการขยายผลในอนาคตหากพบว่าวิธีการนี้ได้ผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ ทั้งนี้วิธีการส่งจดหมายแຈ้เตือนภาษีค่างชำระทางไปรษณีย์นี้มีใช้ในหลายพื้นที่สำนักงานขนส่งจังหวัด แต่ทว่ามิได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งเนื้อหาของจดหมายจะใช้ภาษาราชการ ทำให้ได้รับผลสำเร็จที่จำกัดในช่วงที่ผ่านมา แนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นก่อนนี้ทำให้ผู้เขียนสามารถใช้เป็นข้อมูลฐาน (Baseline) สำหรับการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับผลสำเร็จจากการทดลองเชิงพฤติกรรมศาสตร์ครั้งนี้ได้โดยตรง

หลักเกณฑ์การคัดเลือกพื้นที่สำหรับการทดลองครั้งนี้มีดังนี้ ลำดับแรก ผู้เขียนเลือกวิจัยในจังหวัดกระบี่เนื่องจากมีสัดส่วนภาษีรถยนต์ค่างชำระใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของประเทศ ดังตารางที่ 3 ซึ่งปี 2561 มีภาษีค่าง 45.57 ล้านบาท หรือร้อยละ 26.6 ของภาษีที่จัดเก็บได้ (กรมการขนส่งทางบก, 2562) ลำดับต่อมาคือความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลรายชื่อผู้ค้างชำระ

ภาษีรถยนต์ (Data Accessibility) ซึ่งดูแลโดยสำนักงานขนส่งจังหวัดกระบี่ ปัจจุบันเหล่านี้จึงสนับสนุนต่อการเลือกวิจัยเชิงทดลองในพื้นที่จังหวัดกระบี่เป็นอย่างดี

ตารางที่ 3. ยอดเงินภาษีรถยนต์ค้ำชำระจังหวัดกระบี่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556-2561 (หน่วย : บาท)

ปี งบประมาณ	รถที่ชำระภาษี		รถค้ำชำระภาษี		สัดส่วน รายได้ ที่หายไป (%)
	จำนวนรถ (คัน)	เงินภาษี (บาท)	จำนวนรถ (คัน)	เงินภาษี (บาท)	
2556	141,153	130,193,691	79,240	42,927,317	33.0%
2557	135,936	141,328,694	88,509	53,860,393	38.1%
2558	133,922	146,454,995	85,469	58,956,379	40.3%
2559	136,366	150,018,739	77,917	56,598,509	37.7%
2560	142,000	157,591,098	73,647	50,914,451	32.3%
2561	145,810	171,589,864	71,162	45,574,120	26.6%

ที่มา : กรมการขนส่งทางบก (2562)

ลำดับต่อมา ผู้เขียนจัดประชุมร่วม 3 ฝ่ายกับสำนักงานขนส่งจังหวัดกระบี่ และผู้บริหาร อบจ.กระบี่เพื่อกำหนด (1) พื้นที่ทดลอง ซึ่งได้แก่อำเภอเมืองกระบี่ (2) ประเภทรถยนต์ที่จะเร่งรัด ภาษีค้ำชำระ ได้แก่ รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 ที่นั่ง (รย. 1) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน 7 ที่นั่ง (รย. 2) และรถบรรทุกส่วนบุคคล (รย. 3) เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีข้อมูลที่สมบูรณ์และมีจำนวนเงิน ภาษีค้ำชำระสูงกว่ารถยนต์ประเภทอื่น และ (3) รูปแบบเนื้อหาของจดหมาย ซึ่งผู้เขียนประยุกต์ใช้ หลักการ EAST ของ Behavioural Insights Team (2014) ได้แก่ Easy, Attractive, Social, and Timely กล่าวคือจดหมายต้องสื่อสารด้วยข้อความที่ง่าย สร้างแรงจูงใจได้ดี สื่อได้ว่าปทัสถาน ที่พึงประสงค์ของสังคมคืออะไร และจะต้องดำเนินการในช่วงเวลาที่เหมาะสม นอกจากนี้ ผู้เขียน ประยุกต์ใช้หลักวิชาการคลังสาธารณะประกอบกัน ได้แก่ การสื่อสารถึงประโยชน์ที่พึงจะได้รับ (Social Benefits) (Buchanan, 1987) เป็นต้น

ต่อจากนั้น ผู้เขียนส่งจดหมายแจ้งเตือนให้แก่ผู้ค้างชำระภาษีรถในพื้นที่เป้าหมาย โดย กำหนดให้มีกลุ่มควบคุมและกลุ่มทดลองตามหลักการวิจัยเชิงทดลอง (Dunning, 2012; Shadish et al., 2002) รวมเป็น 5 รูปแบบดังนี้

(1) กลุ่มควบคุม (Control Group): ได้รับจดหมายแจ้งเตือนด้วยภาษาราชการ (Standard Message) แต่เน้นข้อความที่เข้าใจได้ง่าย พร้อมข้อมูลวิธีชำระภาษีผ่าน QR Code ที่ ด้านท้ายของจดหมาย

(2) กลุ่มทดลอง (Treatment Group): ได้รับจดหมายแจ้งให้ชำระภาษีรถค้ำชำระด้วย ภาษาที่เข้าใจง่าย พร้อมข้อมูลวิธีการชำระภาษีผ่าน QR Code และเพิ่มข้อความสะกดเพื่อให้จ่าย

ภาษีใน 4 รูปแบบ ซึ่งทำให้ผู้เขียนสามารถเปรียบเทียบผลสำเร็จของแต่ละแนวทาง (Variation-In-Treatment Design) ได้ดังนี้

(2.1) Majority Message คือ การสื่อสารว่าชาวกระบี่ส่วนใหญ่เป็นผู้ชำระภาษีตรงเวลา โดยหวังว่าข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติทางสังคมเช่นนี้จะกระตุ้นให้คนมาจ่ายภาษีมากขึ้น (Hallsworth et al., 2014) ดังข้อความต่อไปนี้

“ชาวกระบี่ร้อยละ 74.5 จ่ายภาษีตรงเวลา”²

(2.2) Good Citizen Message คือ การใช้ข้อความที่สื่อให้ผู้เสียภาษีตระหนักถึงหน้าที่ของพลเมืองดี ซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อส่วนรวมด้วยการจ่ายภาษีอากร (John et al., 2009) ดังข้อความต่อไปนี้

“การชำระภาษีรถให้ตรงเวลาเป็นหน้าที่อันพึงประสงค์ของพลเมืองดี”

(2.3) Positive Public Service Message คือ การใช้ข้อความและรูปภาพที่สื่อถึงประโยชน์ของบริการสาธารณะจากเงินภาษีรถยนต์ ได้แก่ การนำเงินภาษีไปพัฒนาเส้นทางหรือซ่อมบำรุงถนนภายในจังหวัดกระบี่โดยใช้ข้อมูลผลงานจริง แนวทางนี้พัฒนาขึ้นจาก “หลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (Benefit Principle)” โดยมีสมมติฐานว่าเมื่อผู้จ่ายภาษีเห็นถึงประโยชน์ที่ชัดเจนอาจเต็มใจจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น (Buchanan, 1987; Buchanan and Musgrave, 1999) จัดหารูปแบบที่ 3 จึงมีลักษณะดังนี้

“ภาษีรถจะถูกนำไปพัฒนาและปรับปรุงถนนภายในจังหวัดกระบี่”



การปรับปรุงผิวถนนสายบ้านเขาตั้ง – บ้านโพธิ์เรียง ม.7 และ ม.8 ต.กระบี่น้อย อ.เมือง จ.กระบี่ พ.ศ. 2562

ภาพที่ 1. Positive Public Service Message

2 ข้อมูลจริงจากสถิติการจัดเก็บภาษีรถยนต์ของจังหวัดกระบี่ เดือนกันยายน 2562 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เริ่มต้นทำการวิจัยเชิงทดลอง

(2.4) Negative Public Service Message คือ การใช้ข้อความและรูปภาพที่สื่อผลทางลบว่าการค้างชำระภาษีรถยนต์จะทำให้ท้องถนนแออัดและงบประมาณในการซ่อมแซมถนนรูปแบบนี้จึงเปรียบเสมือนการกระตุ้นด้วยข้อมูลผลกระทบเชิงลบ หรือ Public Bads เพื่อจูงใจให้ผู้ค้างชำระภาษีเปลี่ยนพฤติกรรมมาจ่ายภาษีให้ครบถ้วน (Hallsworth et al., 2014; Haynes et al., 2013) ดังตัวอย่างต่อไปนี้

“ถนนในจังหวัดกระบี่ขาดการซ่อมบำรุงอย่างเพียงพอเพราะภาษีรถ
จัดเก็บไม่ครบถ้วน”



ถนนสายควนไม่แดง-พุดเตียว ต.เขาหิน อ.เขาพนม จ.กระบี่ พ.ศ. 2559

ภาพที่ 2. Negative Public Service Message

ลำดับสุดท้ายคือการกำหนดพื้นที่วิจัยให้เป็น “กลุ่มควบคุม (Control Group)” และ “กลุ่มทดลอง (Treatment Group)” ซึ่งผู้เขียนดำเนินการสุ่ม (Random Assignment) ตามหลักการวิจัยเชิงทดลอง เพื่อเป็นหลักประกันว่าแต่ละกลุ่มที่สุ่มขึ้นนั้นไม่มีปัจจัยอื่นที่แตกต่างกันจนส่งผลทำให้การทดลองมีอคติในการสรุปผล ในการนี้ ผู้เขียนกำหนดให้ “ตำบล” เป็นหน่วยทดลองจำนวน 5 ตำบลจากอำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ และสุ่มเลือกรูปแบบจดหมายเตือนทั้ง 5 รูปแบบเพื่อจัดส่งให้แก่ผู้ที่ค้างชำระภาษีรถยนต์ในแต่ละตำบล ดังแสดงในตารางที่ 4

ลำดับแรก ตำบลปากน้ำเป็นกลุ่มควบคุม ซึ่งใช้รูปแบบจดหมายราชการแบบดั้งเดิม มีจำนวนผู้ค้างชำระภาษี 627 ราย หรือร้อยละ 2.95 ของจำนวนประชากร ส่วนกลุ่มทดลองแบ่งเป็น 4 กลุ่มดังนี้ ตำบลไสไทยใช้จดหมายแจ้งว่าชาวกระบี่ส่วนใหญ่ชำระภาษีรถตรงเวลาต่อมา ตำบลกระบี่ใหญ่ใช้จดหมายแจ้งหน้าที่ของพลเมืองดีในการชำระภาษี ลำดับที่สาม ตำบลหนองทะเลใช้จดหมายที่สื่อความว่าภาษีรถถูกนำไปพัฒนาถนนในจังหวัดกระบี่ และลำดับที่สี่ ตำบลกระบี่น้อยใช้จดหมายที่สื่อถึงผลทางลบจากการขาดงบประมาณในการบำรุงรักษาถนนในจังหวัดกระบี่ ทั้งนี้ จำนวนเงินภาษีค้างชำระในแต่ละตำบลมีค่าเฉลี่ยระหว่าง 3,883.83 บาทต่อรายถึง 4,202.96 บาทต่อราย หรือเฉลี่ย 4,033.75 บาทต่อราย การทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยดังกล่าวโดย ANOVA Test ไม่พบว่ามีความสำคัญทางสถิติ ($p\text{-value} = .727$)

ตารางที่ 4. ข้อมูลพื้นฐานของตำบลที่เป็นหน่วยวิเคราะห์และรูปแบบการแจ้งเตือนภาษีค้างชำระ

ตำบลที่ศึกษา	รูปแบบจดหมาย (กำหนดโดยวิธีสุ่ม)	จำนวนประชากร	จำนวนผู้ค้างชำระภาษีรถยนต์	สัดส่วนการค้างชำระภาษีต่อประชากร	เงินภาษีที่ค้างเฉลี่ยต่อราย/A
1. ปากน้ำ *	แบบดั้งเดิม (Standard)	21,491	627	2.92%	4,202.96 (3,253.15)
2. ไส้ไทย	แบบชาวกระบี่ส่วนใหญ่ (Majority)	14,759	306	2.07%	4,000.93 (2,650.41)
3. กระบี่ใหญ่	แบบพลเมืองดี (Good Citizen)	11,153	375	3.36%	4,025.31 (2,673.24)
4. หนองทะเล	แบบนำเงินไปพัฒนา (Positive Public Service)	10,717	221	2.06%	3,940.93 (2,545.84)
5. กระบี่น้อย	แบบสะท้อนปัญหา (Negative Public Service)	17,983	485	2.70%	3,883.83 (2,748.42)
เฉลี่ยต่อตำบล		15,221	403	2.65%	4,033.75 (2,866.20)

หมายเหตุ : * Control group หรือตำบลที่กำหนดฐาน (baseline); /A ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่า Standard Deviation การทดสอบ ANOVA ค่าเฉลี่ยของเงินภาษีรถที่ค้างชำระของแต่ละตำบลพบว่าไม่แตกต่างกัน (p-value = .727)

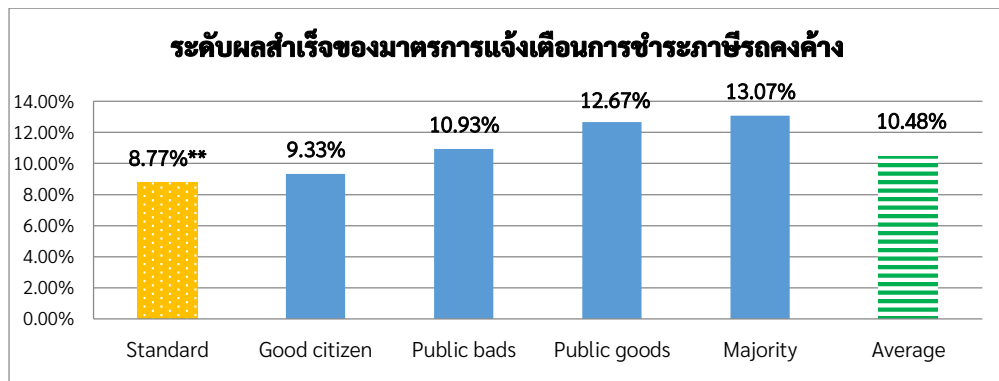
ผลการวิจัย

ผู้เขียนส่งจดหมายเตือนการชำระภาษีรถยนต์ตามรูปแบบที่กำหนดของแต่ละตำบลจำนวน 2 รอบ เพื่อให้ได้ผลการทดลองที่น่าเชื่อถือตามแนวทางของ Heynes et al. (2013) รอบแรกได้จัดส่งจดหมายในวันที่ 1 ตุลาคม 2562 จากนั้นจึงติดตามผลโดยใช้ข้อมูลผู้ค้างชำระภาษีวันที่ 1 พฤศจิกายน 2562 (ช่วงห่าง 1 เดือน) และประเมินว่าผู้ค้างชำระภาษีแต่ละรายได้มาชำระภาษีหรือไม่³ ซึ่งจะพิจารณาเป็นรายบุคคลจากข้อมูล 2 ช่วงเวลาดังกล่าว หรือ Before-After Comparison ต่อจากนั้นได้จัดส่งจดหมายซ้ำรอบที่ 2 ในวันที่ 13 พฤศจิกายน 2562 และเมื่อครบกำหนด 1 เดือนจึงดำเนินการประเมินผลด้วยวิธีการเดียวกัน

ผลการจัดส่งจดหมายแจ้งเตือนภาษีรถค้างรวมทั้ง 2 รอบแสดงดังภาพที่ 1 และตารางที่ 5 และ 6 ตามลำดับ ช่วงเวลาที่ทำการวิจัยมีรถยนต์ค้างชำระภาษีในพื้นที่ 5 ตำบล

3 ผู้เขียนกำหนดรอบเวลาไว้จำนวน 1 เดือนในการติดตามผล เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ไม่นานเกินไปจนไม่เปิดโอกาสให้มีการปรับตัวของผู้เสียภาษี (Cognitive Adaptation) และป้องกันปัญหาการวัดผลที่เร็วเกินไป (Too Early Assessment) ในขณะเดียวกัน ช่วงเวลาดังกล่าวไม่นานเกินไปจนเกิดการเสื่อมคลายของผลกระทบ (Declining Effect) จนนำไปสู่การสรุปผลที่คลาดเคลื่อน

จำนวน 2,014 ราย และมีภาษีคงค้างจำนวน 8.217 ล้านบาท เมื่อได้แจ้งเตือนให้มาชำระภาษีทั้ง 2 รอบแล้วนั้น พบว่ามีผู้มาชำระภาษีจำนวน 211 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 10.48 โดยเฉลี่ย และสามารถจัดเก็บภาษีรถยนต์คงค้างได้จำนวน 773,631.33 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 9.41 ของจำนวนเงินภาษีคงค้างในช่วงที่ทำการทดลองครั้งนี้



ภาพที่ 3. ระดับผลสำเร็จของมาตรการแจ้งเตือนให้ชำระภาษีรถยนต์คงค้างที่ได้ดำเนินการ

หมายเหตุ : ** หมายถึง Control group หรือกลุ่มควบคุมสำหรับเป็นข้อมูลฐาน (Baseline) ; ตัวเลขน้อยลง หมายถึงสัดส่วนจำนวนผู้ที่มาชำระภาษีคงค้างเทียบกับจำนวนรายที่ค้างภาษีในแต่ละตำบล

เมื่อพิจารณาผลสำเร็จของจดหมายแต่ละรูปแบบพบว่าได้ผลที่แตกต่างกันพอควร จดหมายแบบราชการดั้งเดิม (Standard) ได้ผลกระตุ้นให้เจ้าของรถมาชำระภาษีน้อยลง 8.77 ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำสุดจากการวิจัยครั้งนี้ ส่วนรูปแบบแจ้งเตือนแบบพลเมืองดี (Good Citizen) ได้ผลเชิงกระตุ้นร้อยละ 9.33 และรูปแบบจดหมายกระตุ้นโดยแสดงผลกระทบด้านลบ (Public Bads) ได้ผลกระตุ้นที่เพิ่มสูงขึ้นเล็กน้อย หรือร้อยละ 10.93 ลำดับต่อมา รูปแบบจดหมายที่แสดงถึงประโยชน์ของการนำเงินภาษีไปใช้ (Public Goods) ส่งผลกระตุ้นร้อยละ 12.67 และรูปแบบจดหมายที่สื่อความถึงชาวกระบี่ส่วนใหญ่จ่ายภาษีตรงเวลา (Majority) ได้ผลกระตุ้นสูงสุด หรือร้อยละ 13.07

ตารางที่ 5. ภาพรวมภาษีรถยนต์ค้างชำระระหว่างเดือนกันยายน - พฤศจิกายน 2562

ตำบล	รูปแบบ จดหมาย แจ้งเตือน	จำนวน รายที่ ค้าง ภาษี	ภาษีรถ ที่ค้างชำระ (บาท)	จำนวนราย ที่ ชำระภาษี รอบที่ 1	เงินภาษี คงค้าง ที่เก็บได้ ในรอบที่ 1	จำนวน รายที่ ชำระภาษี รอบที่ 2	เงินภาษี คงค้าง ที่เก็บได้ ในรอบที่ 2
ปากน้ำ **	Standard	627	2,701,893.77	40	145,775.85	15	67,213.00
ไสไทย	Majority	306	1,201,900.13	26	102,227.91	14	49,881.14
กระบี่ใหญ่	Good Citizen	375	1,532,436.78	21	66,586.87	14	48,026.19
หนองทะเล	Public Goods	221	888,421.27	12	48,667.59	16	63,909.91
กระบี่น้อย	Public Bads	485	1,892,678.63	33	109,286.01	20	72,056.86
รวม		2,014	8,217,330.58	132	472,544.23	79	301,087.10

ที่มา : ประมวลโดยผู้เขียน

ตารางที่ 6. ผลลัพธ์จากการติดตามภาษีรถยนต์คงค้างโดยการแจ้งเตือนทางจดหมาย 2 รอบ

ตำบล	รูปแบบ จดหมาย แจ้งเตือน	จำนวน รายที่ ค้าง ภาษี	จำนวนเงิน ภาษีรถยนต์ ที่ค้างชำระ (บาท)	จำนวน รายที่ ชำระ ภาษี	รวมเงินภาษี รถยนต์ ที่จัดเก็บได้	% จำนวน รายที่ ชำระภาษี	% จำนวน ภาษี ที่เก็บได้
ปากน้ำ **	Standard	627	2,701,893.77	55	212,988.85	8.77%	7.88%
ไสไทย	Majority	306	1,201,900.13	40	152,109.05	13.07%	12.66%
กระบี่ใหญ่	Good Citizen	375	1,532,436.78	35	114,613.06	9.33%	7.48%
หนองทะเล	Public Goods	221	888,421.27	28	112,577.50	12.67%	12.67%
กระบี่น้อย	Public Bads	485	1,892,678.63	53	181,342.87	10.93%	9.58%
รวม		2,014	8,217,330.58	211	773,631.33	10.48%	9.41%

ที่มา : ประมวลโดยผู้เขียน

สรุปและอภิปรายผล

จากผลการศึกษาข้างต้นจะเห็นว่ามาตรการทดลองเชิงพฤติกรรมศาสตร์ครั้งนี้ได้ผลสำเร็จน่าพอใจ และช่วยเปิดพื้นที่ใหม่สำหรับการวิจัยเชิงทดลองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีจากประชากรของไทย ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาวิจัยที่ยังมีจำกัดในขณะนี้ ผู้เขียนหวังว่าการวิจัยครั้งนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงนโยบายและช่วยสร้างแรงกระตุ้นให้มีการศึกษาในลักษณะเช่นนี้ในวงกว้างมากขึ้น นอกจากนี้ การวิจัยนี้สามารถตอบโจทย์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการติดตามภาษีรถยนต์ค้างชำระโดยใช้มาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นวิธีที่ดำเนินการได้ง่าย ได้ผลลัพธ์ที่สูงขึ้นกว่าเดิม และเกิดความคุ้มค่าในการดำเนินการ⁴

4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างผลตอบแทนที่ได้รับ และค่าใช้จ่ายดำเนินการ (Benefit-Cost Ratio) พบว่าอยู่ระหว่าง 2.9 เท่าตัว (คำนวณเฉพาะผลตอบแทนส่วนเพิ่ม) ถึงประมาณ 3.9 เท่าตัว (คำนวณจากผลตอบแทนทั้งหมดที่ได้รับ)

ในภาพรวม การทดลองครั้งนี้ให้ผลกระตุ้นเฉลี่ยร้อยละ 10.48 แต่หากพิจารณารูปแบบจดหมายที่สื่อถึงแนวปฏิบัติของคนส่วนใหญ่ (Majority) จะเห็นว่าได้ผลกระตุ้นเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 13.07 หรือเพิ่มขึ้น 4.30 จุดร้อยละ รูปแบบที่สื่อถึงคนส่วนใหญ่นี้จึงมีความน่าสนใจที่จะนำไปใช้กระตุ้นเตือนการชำระภาษีรถยนต์ในอนาคตต่อไป และยังช่วยยืนยันผลวิจัยของ Behavioural Insights Team (2016) และ Hallsworth et al. (2014) ว่า “การใช้บรรทัดฐานทางสังคม (Social Norms)” มีส่วนช่วยสะกิดเตือนพฤติกรรมที่ได้ผลสำเร็จค่อนข้างดีจากบริบทในการเร่งรัดภาษีรถยนต์ค้างชำระของไทยเรา

บทเรียนที่สำคัญต่อมาก็คือวิธีการสื่อความให้เห็นถึงประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้รับ หรือ Public goods ซึ่งเปรียบได้กับหลักผลประโยชน์ในทางภาษีอากร (Benefit Principle to Taxation) ที่ก่อให้เกิดผลเชิงกระตุ้นร้อยละ 12.67 หรือเพิ่มขึ้นจากวิธีพื้นฐาน 3.90 จุดร้อยละ ทฤษฎีพื้นฐานทางภาษีอากรนี้จึงมีความเป็นสากลที่สามารถนำมาสังเคราะห์เป็นแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและเพิ่มความเต็มใจในการจ่ายภาษีของประชาชนจากประสบการณ์ของไทยดังที่นักวิชาการหลายท่านได้อภิปรายไว้แล้วก่อนหน้านี้ อาทิ Buchanan and Musgrave (1999) และ Buchanan (1987) ดังนั้น หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีต้องหมั่นสื่อสารทำความเข้าใจและสร้างความโปร่งใสกับประชาชนว่าเงินภาษีถูกนำไปใช้ประโยชน์ในเรื่องใด (Tax Communication) เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเต็มใจจ่ายภาษีมากขึ้น วิธีการเช่นนี้ย่อมส่งผลดีต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีในระยะยาว

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการวิจัยนี้มีหลายประการ ในด้านแรก การเร่งรัดภาษีค้างชำระมีความสำคัญที่ไม่ควรมองข้ามเพื่อให้การบริหารจัดเก็บภาษีประสบผลสำเร็จ และช่วยป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวรุนแรงขึ้น จนทำให้หน่วยงานรัฐเสียโอกาสในการนำเงินภาษีไปพัฒนาบริการสาธารณะในระยะยาว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นสามารถใช้บทเรียนจากการวิจัยนี้ไปต่อยอดหรือหนุนเสริมประสิทธิภาพของระบบการติดตามเร่งรัดการจัดเก็บภาษีของตนเองได้

ประการต่อมา การศึกษาครั้งนี้บ่งชี้ว่ามาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ แม้จะไม่ได้ผลสำเร็จทั้งหมดตามที่ต้องการ แต่ทว่าเป็นวิธีการที่สามารถนำมาใช้เพื่อหนุนเสริมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาษีได้ไม่มากนักน้อย เป็นวิธีที่ง่ายและได้ผลที่คุ้มค่า และเป็นการสะกิดอย่างอ่อนเพื่อให้ประชาชนเต็มใจจ่ายภาษีมากขึ้น หน่วยงานจัดเก็บภาษีจึงสามารถเลือกใช้ควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษได้ แต่จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความรุนแรงของปัญหา จึงจะนำไปสู่ผลลัพธ์โดยรวมได้ตามที่ต้องการ

ข้อเสนอแนะต่อมาเป็นบทเรียนที่ได้จากผลการวิจัยครั้งนี้ กล่าวคือการวิจัยนี้พบว่าการสะกิดโดยใช้บทสนทนาของสังคม (Social Norm—Majority Message) เป็นแนวทางที่ให้ประสิทธิภาพค่อนข้างดี สาเหตุอาจเป็นเพราะผู้คนส่วนใหญ่จะคำนึงถึงผู้คนอื่น ๆ ในสังคม หรือ

คำนึงถึงความเป็นกลุ่มเป็นก้อน (Group Bonding) ดังแนวคิด “ทุนทางสังคม (Social Capital)” (Hanifan, 1916; Putnam, 2000) ผู้ที่ได้รับจดหมายแจ้งเตือนรูปแบบนี้จึงอาจไม่ต้องการปฏิบัติตนแตกต่างไปจากชุมชนโดยรวม และกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติตามคนส่วนใหญ่โดยการจ่ายภาษีรถยนต์เพิ่มขึ้น ดังนั้น การประยุกต์ใช้แนวทางนี้ในอนาคตให้มีประสิทธิผลที่สูงนั้นอาจต้องคำนึงถึงบริบทชุมชนที่มีต้นทุนทางสังคมที่ดีไปควบคู่กัน

ในอนาคต หากมีการขยายผลการทดลองจากอำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ให้ครอบคลุมการติดตามภาษีรถยนต์ค้างชำระทั่วประเทศ และมีสมมติฐานว่าอัตราการตอบสนองต่อจดหมายแจ้งเตือนของเจ้าของรถมีสัดส่วนใกล้เคียงกับกรณีของจังหวัดกระบี่ หากเราใช้รูปแบบจดหมายที่สื่อถึงแนวปฏิบัติของคนส่วนใหญ่ในแต่ละพื้นที่ (Majority Message) หรือรูปแบบที่สื่อถึงประโยชน์จากการนำเงินภาษีรถยนต์ไปใช้ในการพัฒนา (Public Goods) ผู้เขียนคาดว่าจะช่วยลดปริมาณภาษีรถยนต์ค้างชำระได้ระหว่าง 296.95 ถึง 788.74 ล้านบาท หรือสามารถลดจำนวนรถที่ค้างชำระภาษีได้ระหว่าง 389,654 ถึง 1,305,841 ราย ข้อมูลนี้บ่งชี้ว่ามีคุณค่าต่อการผลักดันนโยบายเรื่องนี้ต่อไปแน่นอนว่าผลการคาดการณ์จะเป็นเช่นนี้หรือไม่อาจต้องมีการวิจัยทดลองเพิ่มเติมเพื่อพิสูจน์ยืนยันหรือหักล้างข้อสรุปดังกล่าวนี้ด้วยเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป การวิจัยเชิงทดลองครั้งนี้เป็นความพยายามในการพัฒนาแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการติดตามเร่งรัดภาษีรถยนต์ค้างชำระโดยใช้วิธีการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ผลการทดลองจากพื้นที่อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ทำให้พบว่าการเร่งรัดภาษีค้างชำระโดยใช้จดหมายแจ้งเตือนได้ผลตอบรับที่ดีพอสมควร และก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่คุ้มค่าต่อการเพิ่มผลสำเร็จในการบริหารจัดการเก็บภาษี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรพิจารณาและผลักดันให้เกิดการขยายผลเชิงนโยบายในวงกว้างต่อไป

ส่วนคุณค่าทางวิชาการของงานวิจัยนี้คือการยืนยันว่าการศึกษาเชิงพฤติกรรมศาสตร์เป็นประเด็นที่น่าสนใจและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการวิจัยด้านรัฐประศาสนศาสตร์หรือการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเชิงวิชาการได้มากขึ้น นักวิจัยรุ่นหลังอาจใช้วิธีทำซ้ำ (Replicate) ขยายการศึกษาวิจัยไปยังบริบทอื่น ๆ หรืออาจพัฒนาวิธีสะกิดหรือกระตุ้นเตือนแบบใหม่ ๆ เพิ่มเติมให้สอดคล้องกับประเด็นที่ต้องการศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ การดำเนินการเช่นนี้ย่อมมีส่วนช่วยขยายความรู้ความเข้าใจทางวิชาการในเรื่องนั้น ๆ ได้

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมการขนส่งทางบก. (2562). *กลุ่มสถิติการขนส่ง*. สืบค้นจาก <https://web.dlt.go.th/statistics/>

ภาษาอังกฤษ

- Battaglio, R. P., and Benardinelli, P. (2018). Behavioral public administration ad fontes: A synthesis of research on bounded rationality, cognitive biases, and nudging in public organizations. *Public Administration Review*, 79(3), 304-320.
- Behavioural Insights Team. (2012). *Applying behavioural insights to reduce fraud, error, and debt*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/fraud-error-and-debt-behavioural-insights-team-paper>
- Behavioural Insights Team. (2014). *EAST: Four simple ways to apply behavioural insights*. Retrieved from https://www.bi.team/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf
- Behavioural Insights Team. (2016). *The behavioural insights team's update report 2015-16*. Retrieved from <http://www.behaviouralinsights.co.uk/publications/the-behavioural-insights-teams-update-report-2015-16>
- Bott, K., Cappelen, M., Alexander, W., Sørensen E. Ø, and Tungodden, B. (2020). You've got mail: A randomized field experiment on tax evasion. *Management Science*, 66(7), 2801 – 2819.
- Buchanan, J. M. (1987). *Public finance in democratic process: Fiscal institutions and individual choice*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Buchanan, J. M., and Musgrave, R. A. (1999). *Public finance and public choice: Two contrasting visions of the state*. Cambridge, M.A.: MIT Press.
- Dunning, T. (2012). *Natural experiments in the social sciences: A design-based approach*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hallsworth, M. (2014). The use of field experiments to increase tax compliance. *Oxford Review of Economic Policy*, 30(4), 658-679.
- Hallsworth, M., List, J. A., Metcalfe, R. D., & Vlaev, I. (2014). The behaviouralist as a tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance. *NBER Working Paper# 20007*, Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w20007>
- Hanifan, L. J. (1916). The rural school community centre. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 67(1), 130-138.
- Haynes, L. C., Green, D. P., Gallagher, R., John, P., and Torgerson, D. J. (2013). Collection of delinquent fines: An adaptive randomized trial to assess the effectiveness of text messages. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(4), 718-730.
- John, P., Smith, G., and Stoker, G. (2009). Nudge nudge, think think: Two strategies for changing civic behavior. *The Political Quarterly*, 80(3), 361 – 370.

- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Shadish, W. R., Cook, T. D., and Campbell, D. T. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston, MA: Houghton.
- Thaler, R. H., and Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. London: Penguin Books.

Translated References

- Department of Land Transport. (2019). *Transport Statistics Group*. Retrieved from <https://web.dlt.go.th/statistics/> (in Thai)

Collaboration and Citizen Engagement: Exploring the Variety of Policy Actors Driving the Learning City

Phimlikid Kaewhanam

Faculty of Liberal Arts, Kalasin University,
Thailand

Kathanyoo Kaewhanam

Faculty of Liberal Arts, Kalasin University,
Thailand

Abstract

This study on collaboration and citizen engagement had the objective to study the network format and building citizen engagement in driving the learning city by focusing on expression through diversified policies. It used qualitative methods based on phenomenology. The data were analyzed by building an induction summary and by building a general summary with empirical observation and using interpretation. The study unit at the organizational and personal level was 38 providers of important data around Kalasin Municipality. It was found that there were two types of cooperation. First, authority collaboration, which has three sub-forms: (1) intra-division collaboration, (2) organizational collaboration, and (3) inter-organization collaboration, an integrated cooperation between two or more agencies. Second, co-sponsorship, a cooperation format of driving the learning city in the form of a supporting network and building citizen engagement. While the latter has no clear and outstanding project operation in driving citizens, it has potential by focusing on citizen development based on local social capital that could promote engagement and bring pride in their own area to the citizenry.

Keywords

Citizen engagement, collaborative governance, learning city, local governance, networking

CORRESPONDING AUTHOR

Kathanyoo Kaewhanam, Department of Public Administration, Faculty of Liberal Arts, Kalasin University, Namon District, Kalasin, Thailand, 46230 Email: dr.kathanyoo@ksu.ac.th

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

ความร่วมมือและการมีส่วนร่วม ในฐานะพลเมือง : การสำรวจตัวแสดง ทางนโยบายที่หลากหลายในการขับเคลื่อน เมืองแห่งการเรียนรู้

พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์

กตัญญู แก้วหานาม

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้โดยมุ่งสำรวจจากตัวแสดงทางนโยบายที่หลากหลายในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพบนพื้นฐานคติแบบปรากฏการณ์นิยม วิเคราะห์ข้อมูลโดยการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย โดยการสร้างข้อสรุปทั่วไปที่มีความเชื่อมโยงจากการสังเกตเชิงประจักษ์ และใช้การตีความ หน่วงในการศึกษา ระดับองค์กรและบุคคล จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 38 คนในพื้นที่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า มีรูปแบบความร่วมมือ 2 แบบ ได้แก่ 1) รูปแบบความสัมพันธ์เครือข่ายความร่วมมือตามบทบาทหน้าที่ปรากฏรูปแบบย่อย 3 รูปแบบ คือ (1) ความร่วมมือภายใต้แผนงานในองค์กร (2) ความร่วมมือแบบบูรณาการแผนงานและโครงการร่วมกันภายในองค์กร และ (3) รูปแบบความร่วมมือดำเนินภารกิจร่วมกันเสนอโครงการตามนโยบายบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงานโดยมี 2 หน่วยงานขึ้นไปในการเสนอขอรับงบประมาณร่วมกันเป็นเจ้าของงบประมาณร่วมกัน พัฒนามาสู่การดำเนินงานร่วมกัน 2) เครือข่ายแบบร่วมสนับสนุน เป็นรูปแบบความร่วมมือการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ในลักษณะเครือข่ายร่วมสนับสนุน การสร้างการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง ยังไม่ปรากฏการดำเนินโครงการที่ชัดเจน และเด่นชัดในการขับเคลื่อนพลเมือง หากเน้นการพัฒนาพลเมืองจากทุนเชิงพื้นที่ตามศักยภาพของพื้นที่ที่มีอยู่จะสามารถยกระดับการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองและพัฒนาสู่ความภูมิใจในพื้นที่และท้องถิ่นของตนเองได้

คำสำคัญ

การสร้างการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง, ความร่วมมือภาครัฐ, เมืองแห่งการเรียนรู้, การปกครองท้องถิ่น, เครือข่าย

บทนำ

แนวโน้มของเมืองที่เติบโตมากยิ่งขึ้น เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ที่สำคัญของการเรียนรู้ โดยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน การเรียนรู้และกระบวนกรเรียนรู้เกิดการเปลี่ยนแปลงมาอย่าง การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม และเทคโนโลยี ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นก็มีโครงสร้างวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน การที่ท้องถิ่นที่มีภารกิจสำคัญในการพัฒนาเพื่อความยั่งยืนในมิติของ

การศึกษา จำเป็นต้องหันมาให้ความสำคัญกับการเรียนรู้มากยิ่งขึ้น ธุรกิจท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนเมืองอัจฉริยะด้านการเรียนรู้ การเกิดขึ้นของเทคโนโลยีใหม่ และการประยุกต์ใช้นวัตกรรมของเทคโนโลยีเหล่านี้ในการเรียนรู้ นำไปสู่การพัฒนาและระบุรูปแบบการเรียนรู้ใหม่ๆ ที่เหมาะสม (Hammad & Ludlow, 2016) ท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องการสร้างความร่วมมือกับผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่น รวมถึงผู้จัดการสาธารณะสามารถแสวงหาความเป็นไปได้ด้านเทคโนโลยี และความทันสมัยของการเรียนรู้เพื่อสร้างแนวทางปฏิบัติด้านการเรียนรู้ใหม่ของการเป็นพลเมือง รวมถึงเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและปรับปรุงบริการที่แสดงโดยองค์กรสาธารณะ การเรียนรู้รูปแบบใหม่ๆ เพื่อเพิ่มคุณภาพของบริการที่ตอบสนองความต้องการมากขึ้นและมีความสำคัญมากขึ้นขององค์กรภาครัฐ (Michel, 2005)

คุณสมบัติของเมืองแห่งการเรียนรู้ (Key Features of Learning Cities) (Shaikh, 2017) มีองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจและการรวมกลุ่มทางสังคม 2) การพัฒนาทางเศรษฐกิจและความรุ่งเรืองทางวัฒนธรรม รวมทั้ง 3) การพัฒนาอย่างยั่งยืนจากคุณสมบัติเบื้องต้น เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์เป็นเมืองที่มีความพร้อมในการขับเคลื่อนในภาคประชาชน ด้วยการวางรากฐานด้วยการมีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการทำงานของส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วม จากงานวิจัยเรื่องการศึกษาความเป็นพลเมืองของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ พบว่า ประชาชนในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีความพร้อมและมีความเป็นพลเมืองแบบประเพณีนิยมในระดับสูง (พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม และกตัญญู แก้วหานาม, 2560) การรวมกลุ่มทางสังคมระหว่าง เทศบาลเมือง หอการค้า ภาคธุรกิจ สภาอุตสาหกรรม มีการขับเคลื่อนในบางกิจกรรมซึ่งเป็นรูปแบบที่ยังไม่ชัดเจน นอกจากนี้คุณลักษณะสำคัญที่จะนำไปสู่การเป็นเมืองแห่งการเรียนรู้ 6 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมการเรียนรู้ตั้งแต่พื้นฐานจนถึงอุดมศึกษา การส่งเสริมการเรียนรู้ในครอบครัวและชุมชน การอำนวยความสะดวกให้มีการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพในสถานที่ทำงาน การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเกี่ยวกับการเรียนรู้ที่ทันสมัย การส่งเสริมคุณภาพและความเป็นเลิศในการเรียนรู้ และการสนับสนุนวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างเข้มแข็งนั้น (UNESCO, 2020) จากคุณลักษณะข้างต้นเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีการขับเคลื่อนที่ครอบคลุมผ่านโครงการ การพัฒนาศูนย์การเรียนรู้สำหรับทุกเพศทุกวัย โรงเรียนพัฒนาความเป็นเลิศทางด้านกีฬาวอลเลย์บอล การสืบสานประเพณีบุญข้าชะ หอศิลป์กาฬสินธุ์ พื้นที่สร้างสรรค์เยาวชน การยกระดับคุณภาพศึกษาโรงเรียนเทศบาล ศูนย์วิทยาศาสตร์การกีฬา พิพิธภัณฑ์กาฬสินธุ์ศึกษา และศูนย์เรียนรู้ออนไลน์ แต่ทั้งนี้ประสิทธิภาพของกลไกที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ซึ่งยังไม่มีวามเข้มแข็งและสามารถเป็นกลไกในการขับเคลื่อนความร่วมมือได้ หากเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีกลไกที่ชัดเจนและวางยุทธศาสตร์การทำงานแบบร่วมมือด้านการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้อย่างเป็นรูปธรรม จะสามารถทำให้โครงการที่ดำเนินการอยู่สามารถนำเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์เข้าสู่การรับรองจากเครือข่ายระดับโลกด้านเมืองแห่งการเรียนรู้ของยูเนสโกได้ และภายใต้เงื่อนไขสำคัญเป็นพื้นฐานการสร้างเมืองแห่งความรู้ 3 ประการ (UNESCO, 2020) ได้แก่ ความมุ่งมั่น และความเข้มแข็งของผู้นำ การบริหารเมืองและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งการเคลื่อนย้าย และการใช้ทรัพยากรนั้น เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีความพร้อมด้วยความมุ่งมั่นของผู้บริหารที่มีนโยบายพัฒนาเมืองกาฬสินธุ์ ให้เป็นเมืองอุดมสุข ที่มีความตั้งใจจะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ “เมืองนำศึกษา” โดยได้มีนโยบายการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องด้วยผู้นำที่มีความต่อเนื่องในการบริหารงานและได้รับรางวัลด้านการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม รางวัลด้านความโปร่งใสและธรรมาภิบาลจากหน่วยงานภายนอก อาทิ สำนัก

นายกรัฐมนตรี สถาบันพระปกเกล้า เป็นระยะเวลา 3 ปีต่อเนื่อง แสดงให้เห็นว่าศักยภาพและความพร้อมของเทศบาลเมืองมีความพร้อมตามกรอบการพัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้

ปรากฏการณ์เชิงพื้นที่ต่อการขับเคลื่อนความร่วมมือในการผลักดันภาพสินธุ์สู่การเป็นเมืองแห่งการเรียนรู้จะเป็นข้อมูลที่จะเป็นข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนวิจัยเพื่อการพัฒนา คือ การเชื่อมโยงกลไกและกลยุทธ์ความร่วมมือ (Collaborative Governance) การสนับสนุนกระบวนการทำงานร่วมกันผ่านรูปแบบและวิธีการที่เป็นนวัตกรรมเพื่อยกระดับความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับปัญหาและผลลัพธ์ของชุมชน ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการบริการและการส่งมอบบริการ (Bianchi, Nasi & Rivenbark, 2021) ท้องถิ่นของภาคส่วนต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนกิจกรรมเรียนรู้สาธารณะของท้องถิ่น ยังยึดโยงกับภาครัฐเป็นหลัก ภาคส่วนอื่น ๆ ยังไม่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่เมืองแห่งการเรียนรู้ที่ชัดเจน รวมถึงการบริหารจัดการเครือข่ายความร่วมมือสู่การเป็นเมืองแห่งการเรียนรู้ให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืน ยังไม่มีรูปแบบการบริหารที่ชัดเจน การนำนโยบายของเทศบาลไปปฏิบัติขาดกระบวนการที่มีส่วนร่วมในนโยบายจากตัวแสดงทางนโยบายที่หลากหลาย เนื่องจากขาดกลไกที่มีการขับเคลื่อนที่มีความต่อเนื่อง กระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีอยู่ขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การศึกษารูปแบบความร่วมมือและการสร้างการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง เพื่อค้นหาสถานะของการเป็นเมืองแห่งการเรียนรู้และเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกระบวนการนโยบายท้องถิ่นให้สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ปฏิบัติ ส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายของท้องถิ่นซึ่งหมายถึงนโยบายเมืองอุดมสุขที่มีอยู่ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะท้องถิ่นผ่านกระบวนการที่ยืดหยุ่น (Flexible) ดังนั้นหากมีกระบวนการที่ยืดหยุ่นภายใต้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้กลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ (Learning City) ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีความชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง การศึกษาการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้โดยการสำรวจผู้มีส่วนได้เสียสู่การทำงานร่วมกันโดยการประสานงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ซึ่งมีบริบทความเป็นเมืองวัฒนธรรมอันหลากหลาย ภายใต้คำถามวิจัยที่ว่า ความร่วมมือและการสร้างการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

ศึกษารูปแบบความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง ในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้

การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง

เมืองแห่งการเรียนรู้

แนวทางของสถาบันการเรียนรู้ตลอดชีวิตของยูเนสโก (UNESCO Institute for Lifelong Learning: UIL) ที่ได้จัดตั้งเครือข่ายระดับโลกด้านเมืองแห่งการเรียนรู้ของยูเนสโก (The UNESCO Global Network of Learning Cities: GNLC) เน้นย้ำถึงความสำคัญของการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเรียนรู้สำหรับทุกคน โดยตระหนักว่าการเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับ การศึกษาของ The World Bank (2018) ที่กล่าวว่า การเรียนรู้ในระบบการศึกษาถูกตั้งคำถามว่าสามารถตอบโจทย์ผู้เรียนและ

สร้างการเรียนรู้ให้แก่นุชนิยได้เต็มประสิทธิภาพหรือไม่ จากปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการเรียนรู้ในระบบการศึกษาที่ดีส่งผลให้กระบวนการเรียนรู้เปลี่ยนจากการเรียนรู้ในระบบการศึกษาสู่การเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเรียนรู้แบบเปิดที่ไม่ถูกจำกัดอยู่แค่ในระบบการศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนราชการที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ สถาบันการเรียนรู้ตลอดชีวิตของยูเนสโก ได้สนับสนุนให้รัฐบาลท้องถิ่นพัฒนากลยุทธ์ที่เป็นรูปธรรมในการสร้างเมืองแห่งการเรียนรู้ ทั้งนี้การขับเคลื่อนนโยบายผ่านตัวแสดงทางนโยบายเพียงส่วนราชการเดียว หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยงานเดียว ไม่สามารถทำให้การเกิดกลไกในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ได้ครบทั้งกระบวนการทางนโยบายสาธารณะท้องถิ่น การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะผ่านรูปแบบเครือข่ายจะสนับสนุนการบรรลุผลการดำเนินงานตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับทุกคน (Lifelong Learning: LLL) ตลอดจนการพัฒนาเมืองและถิ่นฐานใ้มนุษย์ได้อยู่ร่วมกันอย่างปลอดภัยและมีการช่วยเหลือเกื้อหนุนซึ่งกันและกันสู่ความยั่งยืนซึ่งสอดคล้องกับระบบราชการขนาดเล็กระดับท้องถิ่นการจัดทำระบบข้อมูลและแนวทางปฏิบัติในการสร้างแบบระบบข้อมูลขนาดใหญ่ที่ใช้สำหรับการปรับปรุงข้อมูลเป็นแนวทางในการบริหารจัดการการเรียนรู้ให้ตอบโต้กับทุกช่วงวัยด้วย

การดำเนินงานด้านการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้กับพลเมืองทุกคน เป็นสิ่งสำคัญต่ออนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องขับเคลื่อนเพื่อจัดบริการสาธารณะให้กับพลเมืองของตนเองร่วมกับเครือข่ายนโยบายการส่งเสริมให้มีการหารือร่วมกันเกี่ยวกับนโยบาย การเรียนรู้ระหว่างกันในกลุ่มสมาชิกเครือข่ายฯ สร้างความเชื่อมโยงส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนของพลเมืองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างขีดความสามารถและพัฒนาเครื่องมือในการส่งเสริมและตระหนักถึงการดำเนินงานเพื่อสร้างเมืองแห่งการเรียนรู้ร่วมกับเครือข่ายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณสมบัติของเมืองแห่งการเรียนรู้ (Key Features of Learning Cities) ภายใต้การดำเนินนโยบายโดยนายกเทศมนตรี (Mayor) หรือผู้แทนเมือง (City Representative) ร่วมกับพลเมือง พลังของการขับเคลื่อนผ่านเครือข่ายจะสนับสนุนนโยบายเมืองแห่งการเรียนรู้ที่มีผลลัพธ์ของนโยบายในลักษณะเทศบาลแห่งการเรียนรู้ (Learning Municipality) หมู่บ้านแห่งการเรียนรู้ (Learning Village) เมืองแห่งการเรียนรู้ (Learning Town) หรือชุมชนแห่งการเรียนรู้ (Learning Community) ในที่สุด

รูปแบบการพัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้มีการเปลี่ยนแปลงตามเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อมและเทคโนโลยี การเรียนรู้และกระบวนการเรียนรู้เกิดซึ่งสอดคล้องกับซึ่งสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งเรื่องของสาระการเรียนรู้ วิธีการ และเครื่องมือ ในแต่ละยุคสมัยความต้องการของเศรษฐกิจและสังคมก็จะแตกต่างกันไป (Medema et al, 2014) การศึกษาของ Dale et al., (2018). เรื่องรูปแบบการพัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้ พบว่า มีรูปแบบที่น่าสนใจหลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่เหมาะสมกับการเรียนรู้ในบริบทของเมืองแห่งการเรียนรู้ที่น่าสนใจและนำมาเป็นหลักในการสร้างรูปแบบการพัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้ได้แก่ 1) เมืองที่มีการเรียนรู้เป็นกระบวนการแบบโต้ตอบ 2) เมืองที่มีการเรียนรู้โดยการลงมือทำ 3) การใช้ประโยชน์จากความรู้และการเรียนรู้โดยผู้ใหญ่ 4) เมืองที่พัฒนาต้นแบบจากเมืองอื่น และ 5) เมืองใหญ่ที่ปรับนวัตกรรมจากเมืองขนาดกลางและขนาดกลางจากเมืองเล็กให้สอดคล้องกับยั่งยืน UNESCO Institute for Lifelong Learning, (2015) ได้กล่าวถึงรูปแบบการพัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้ที่มีคุณภาพ และส่งเสริมวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตมีคุณลักษณะที่สำคัญ 6 ประการ คือ ส่งเสริมการเรียนรู้ตั้งแต่พื้นฐานจนถึงอุดมศึกษา ส่งเสริมการ

เรียนรู้ในครอบครัวและชุมชน ส่งเสริมการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพในที่ทำงาน ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ส่งเสริมคุณภาพและความเป็นเลิศในการเรียนรู้ และสนับสนุนวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างเข้มแข็ง หากมีการพัฒนากลไกความร่วมมือที่ชัดเจนเสริมกับผ่านรูปแบบแห่งการเรียนรู้จะสามารถนำไปสู่การขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ที่มีประสิทธิภาพต่อไป

ความร่วมมือในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้

การศึกษาความร่วมมือในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ ในมิติการศึกษาด้านตัวแสดงทางนโยบายมีการศึกษาที่น่าสนใจ กล่าวคือการศึกษาของ Craig (2017); Zhang et al., (2022); Osborne (2010) พบว่า การแสวงหาพันธมิตรความร่วมมือและเครือข่ายการทำงานร่วมกันของนโยบายที่มีการศึกษาอย่างครบถ้วนและตรวจสอบปัจจัยภายใน และภายนอกและที่ทำให้สมาชิกทำงานร่วมกันพบว่ารูปแบบความร่วมมือที่โดดเด่นหลายรูปแบบ รวมทั้งแนวโน้มที่เป็นปัจจัยการขับเคลื่อนหลักต่อการทำงานร่วมกันสองฝ่ายในหน่วยงานภาครัฐและภาคีเครือข่าย (Taedong, 2019) ผลการศึกษายังแสดงให้เห็นว่า การทำงานร่วมกันที่มีความสม่ำเสมอ, และเครือข่ายที่ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและชื่อเสียงเป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ความร่วมมือประสบความสำเร็จได้ นอกจากนี้การตรวจสอบผลประโยชน์ทางกฎหมายของการทำงานร่วมกันจะเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมกันในการสร้างมาตรการใหม่ ๆ ของความโน้มเอียงต่อการทำงานร่วมกัน (Yetnay et al., 2018)

Craig (2017) ได้ศึกษารูปแบบของเครือข่ายความร่วมมือในการขับเคลื่อนนโยบาย พบว่า มีรูปแบบของความร่วมมือที่ 2 รูปแบบ ประกอบด้วย 1) เครือข่ายความร่วมมือตามบทบาทหน้าที่ เครือข่ายทางใช้การทำงานร่วมกันเพื่อส่งสัญญาณที่สมาชิกที่มีกลยุทธ์ในการตัดสินใจร่วมกันของตัวแสดงทางนโยบายที่มีการทำงาน หรือตามบทบาทหน้าที่ ซึ่งรูปแบบการทำงานร่วมกันในลักษณะนี้มีความชัดเจนในที่จะดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ 2) เครือข่ายแบบร่วมสนับสนุน เป็นรูปแบบความร่วมมือที่ใช้กันมากที่สุดในหน่วยงานจัดบริการสาธารณะ ในสมาชิกเครือข่ายนี้เชื่อมต่อเมื่อสมาชิกหรือ คณะกรรมการ ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของนโยบาย แผนงาน โครงการที่ต้องการขับเคลื่อนเนื่องจาก Co-sponsorship เป็นการปฏิบัติที่แพร่หลายสิ่งนี้จึงให้เครือข่ายขนาดใหญ่และหนาแน่นมากที่สุดรูปแบบหนึ่งที่ดำเนินการในปัจจุบัน การปรับปรุงบริการสาธารณะผ่านการขับเคลื่อนนโยบายจึงควรได้รับการวิเคราะห์ในบริบทขององค์กรเครือข่ายการกำกับดูแลแบบหลายองค์กรแทนที่จะเป็นองค์กรเดียว (Boyne, 2003; Benson et al., 2016) การศึกษาเครือข่ายการกำกับดูแลซึ่งหมายถึงรูปแบบที่มีเสถียรภาพมากหรือน้อยของความสัมพันธ์ทางสังคมนระหว่างตัวแสดงทางนโยบายที่เป็นอิสระที่พึ่งพาซึ่งกันและกัน แต่ดำเนินงานพัฒนาเกี่ยวกับปัญหา นโยบายที่ซับซ้อนและมีส่วนร่วมในการผลิตกฎระเบียบสาธารณะเป็นองค์ประกอบร่วมด้วย (Torfing, 2012; Klijn, 2012; Broccardo et al, 2019) การศึกษา Co-sponsorship พบว่า ความร่วมมือรูปแบบร่วมสนับสนุนทำให้การขับเคลื่อนงาน ทั้งมิติของการทำงาน กฎหมายได้รับการปรับปรุงพัฒนาร่วมกันมากยิ่งขึ้น (Fowler, 2006) และองค์กรเป็นตัวแทนของเครือข่ายได้ดำเนินงานในบทบาทการหน้าที่หลักมากยิ่งขึ้น เมื่อสมาชิกร่วมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากขึ้น (Fowler, 2006)

ดังนั้น การขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้โดยการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับเครือข่ายตัวแสดงทางนโยบาย แสดงให้เห็นว่า ความร่วมมือส่งเสริมการทำงานในระดับพื้นที่ให้

เกิดประโยชน์สูงสุดได้ การศึกษารูปแบบเครือข่ายและการสร้างการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง เพื่อค้นหาสถานะของการเป็นเมืองแห่งการเรียนรู้และเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกระบวนการนโยบายท้องถิ่นให้สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ปฏิบัติ ส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายของท้องถิ่นซึ่งหมายถึงนโยบายเมืองอุดมสุขที่มีอยู่ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะท้องถิ่นผ่านกระบวนการที่ยืดหยุ่น (Flexible) ดังนั้นหากมีกระบวนการที่ยืดหยุ่นภายใต้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้กลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ (Learning City) ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีความชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

การศึกษาการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ โดยการสำรวจผู้มีส่วนได้เสียผู้ทำงานร่วมกันผ่านการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่าประกอบด้วย 3 รูปแบบ (Craig, 2017) คือ 1. เครือข่ายความร่วมมือตามบทบาทหน้าที่ และ 2. เครือข่ายแบบร่วมสนับสนุน (Co-sponsorship) เป็นรูปแบบความร่วมมือที่ใช้กันมากที่สุดในหน่วยงานจัดบริการสาธารณะ เน้นเป็นฝ่ายสนับสนุนเท่านั้น และ 3. ความร่วมมือสมัครใจ (Collaboration) ที่เป็นรูปแบบการปรับปรุงบริการสาธารณะผ่านการขับเคลื่อนนโยบาย ขององค์กรเครือข่ายการกำกับดูแลแบบหลายองค์กรแทนที่จะเป็นองค์กรเดียว (Boyne, 2003; Benson et al., 2016) ซึ่งจะใช้เป็นกรอบหลักในการศึกษาร่วมกับการนำการศึกษาของ Ann Dale (2018) ผ่านกิจกรรมที่แสดงในแต่ละรูปแบบการเรียนรู้ กล่าวคือ 1) การเรียนรู้แบบโต้ตอบ 2) เมืองเรียนรู้โดยการลงมือทำ 3) การใช้ประโยชน์จากความรู้และการเรียนรู้โดยผู้ใหญ่ 4) เมืองที่พัฒนาต้นแบบจากเมืองอื่น ๆ และ 5) เมืองใหญ่ปรับนวัตกรรมจากเมืองขนาดกลางและขนาดกลางจากเมืองเล็ก ๆ ผู้วิจัยได้ผนวกร่วมกับแนวคิดรูปแบบเครือข่ายความเป็นพลเมืองเป็นกรอบในการศึกษาครั้งนี้



ภาพที่ 1. กรอบแนวคิดการวิจัย

ที่มา : พัฒนาจาก Craig (2017)

วิธีการดำเนินงานวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative Methods) บนพื้นฐานคติแบบปรากฏการณ์นิยม (Phenomenology) ซึ่งเชื่อว่าความจริงมีหลากหลายและมีลักษณะจำเพาะ วิเคราะห์ปัญหาพร้อมกับท้องถิ่นคือเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ วิเคราะห์ข้อมูลโดยการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction) โดยการสร้างข้อสรุปทั่วไปที่มีความเชื่อมโยง จากการสังเกตเชิงประจักษ์ (Empirical Observation) (สุรางค์ จันทวานิช, 2547) และใช้การตีความ (Interpretation) เข้ามาวิเคราะห์ผลการศึกษาด้วย นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ใช้การใช้กรณีศึกษา (Case Study) วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษาในพื้นที่ (Edmonds & Kennedy, 2017) ได้ดำเนินการสำรวจประสบการณ์ของเมืองแห่งการเรียนรู้ การศึกษาสำรวจบทความและการพัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้ในบริบทต่าง ๆ ที่ประกอบด้วยตัวแสดงทางนโยบายที่หลากหลาย (Lawrence et al., 2013) และอิทธิพลของบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ต่อการบริหารปกครองเพื่อขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ โดยดำเนินการตามขั้นตอนที่เป็นระบบ คือ มีการสำรวจ พัฒนา ทดลอง ประเมิน และปรับปรุงนวัตกรรม โดยผลการศึกษาถูกสังเคราะห์เป็นแนวทางในการปรับปรุงกิจกรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ต่อไป

หน่วยในการศึกษา

หน่วยในการศึกษาค้นคว้านี้ ประกอบด้วย ระดับองค์กร คือ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ และหน่วยงานภาคีที่เป็นตัวแสดงทางนโยบาย ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์การพัฒนาระดับต่าง ๆ ที่มีส่วนในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ ได้แก่ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดกาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ โรงเรียนเทศบาล 1 2 3 และ 4 หอศิลปวัฒนธรรมเมืองกาฬสินธุ์ หอการค้าจังหวัดกาฬสินธุ์ และระดับปัจเจกบุคคล ซึ่งเป็นบุคคลประชาชนในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ดังนี้

ในระยยะที่ 1 สร้างการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง ผ่านกิจกรรมเรียนรู้สาธารณะของประชาชนที่เหมาะสมกับช่วงวัย โดยการจัดเสวนาที่เหมาะสมกับช่วงวัยแต่ละช่วงวัย โดยกำหนดกลุ่มขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ได้แก่ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดกาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ โรงเรียนเทศบาล 1 2 3 และ 4 หอศิลปวัฒนธรรมเมืองกาฬสินธุ์ หอการค้าจังหวัดกาฬสินธุ์ และระดับปัจเจกบุคคล ซึ่งเป็นบุคคล ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ โดยการเข้าร่วมทั้งสิ้น 38 คน ในการประชุมกลุ่มย่อยของระดับองค์กรภาคีเครือข่าย และระดับปัจเจกบุคคลที่เป็นส่วนสำคัญในการดำเนินการร่วมกับเทศบาล อาทิ ปราชญ์ ศิลปินพื้นถิ่น และดำเนินการถอดบทเรียน

ในระยยะที่ 2 การสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายจากผู้มีส่วนได้เสียสำคัญทางนโยบายและการแนะนำจนกว่าผู้วิจัยจะได้ข้อมูลที่ครบถ้วน โดยใช้ เกณฑ์ของคำตอบเป็นเกณฑ์ในการยุติการสัมภาษณ์ คือมีคำตอบที่ซ้ำและไม่คำตอบใหม่จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญแล้ว จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 38 คน

ในระยะที่ 3 การจัดการความรู้ร่วมกัน ระหว่างกลุ่มเด็กเล็ก เยาวชน ผู้ปกครองและ และกลุ่มผู้สูงอายุ เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อยืนยันข้อมูลและหาข้อสรุป

วิธีการเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ติดต่อกับหน่วยงานที่เป็นกรณีศึกษาและได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการเพื่อดำเนินการงาน จากนั้นจะมีการติดตาม 1) รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ 2) สัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก (ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่) จากกลุ่มที่กำหนดไว้ล่วงหน้า 3) สัมภาษณ์เจาะลึก (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย)

การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ในขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยผู้วิจัยได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเปิดเผยในองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนานวัตกรรมเพื่อการพัฒนาพื้นที่ภายใต้การขับเคลื่อนตามเมืองแห่งการเรียนรู้ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเพื่อสังเกตการณ์ดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ การขับเคลื่อนงานของเครือข่ายดำเนินการวิจัยในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ การสร้างความสัมพันธ์กับคนในพื้นที่ ดำเนินการและกำหนดกรอบการสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ซึ่งข้อมูลอย่างละเอียดในทุกมิติของการวิจัย ข้อมูลเหล่านี้จึงเป็นข้อมูลสะท้อน ทักษะ ทักษะ ประสิทธิภาพ ความคิด ความรู้สึก ได้ผ่านการตีความโดยผู้วิจัย บางส่วนเป็นคำพูดของผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยตรง ทำให้ผู้วิจัยได้ทราบแง่มุมต่าง ๆ ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วย โดยในงานวิจัยนี้ได้ใช้กรอบการศึกษานำในการสัมภาษณ์และเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้อธิบายเพื่อความชัดเจนนอกเหนือจากประเด็นคำถามได้และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction)

การวิเคราะห์ข้อมูล

ประมวลผลเบื้องต้นโดยการจำแนกและจัดระบบข้อมูล นำข้อมูลที่ได้นำมาจำแนกและจัดหมวดหมู่ออกเป็นระบบทำเป็นข้อสรุปย่อย ๆ และเชื่อมโยงแต่ละส่วนเพื่อหาข้อสรุป ซึ่งจะตอบปัญหาการวิจัย (สุภางค์ จันทวานิช, 2547) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเริ่มกระทำพร้อม ๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกรณีศึกษา หลักฐานต่าง ๆ มาวิเคราะห์สาเหตุและผล ที่เกิดขึ้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์โดยเปลี่ยนมุมมองการวิเคราะห์ไปยังมุมมองอื่น ๆ ผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบความถูกต้องโดยการยืนยันข้อมูลจากเวทีของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ร่วมกับการตรวจสอบแหล่งข้อมูลการตรวจสอบอคติของตัวนักวิจัยเองการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า และใช้โปรแกรม ATLAS Ti เพื่อการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพร่วมในการจำแนก และสร้างข้อสรุปของข้อมูล

ผลการศึกษา

รูปแบบความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง (ในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน มีรูปแบบความร่วมมือ 2 แบบ ผลการศึกษาพบรูปแบบเพิ่มเติมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่สามารถอธิบายและขยายจากกรอบการศึกษา คือ 1) รูปแบบความสัมพันธ์เครือข่ายความร่วมมือตามบทบาทหน้าที่ สามารถแบ่งเป็น 3 ประเภทย่อย คือ (1) ความร่วมมือภายใต้แผนงานในองค์กร (2) ความร่วมมือแบบบูรณาการแผนงานและ (3) โครงการร่วมกันภายในองค์กรร่วมด้วย รูปแบบความร่วมมือดำเนินการกิจกรรมร่วมกันเสนอโครงการตามนโยบายบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงาน โดยมี

หน่วยงาน 2 หน่วยงานขึ้นไปเสนอขอรับงบประมาณและเป็นเจ้าของงบประมาณร่วมกัน พัฒนามาสู่การดำเนินงานร่วมกัน และ 2) เครือข่ายแบบร่วมสนับสนุน รูปแบบความร่วมมือการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ในลักษณะเครือข่ายร่วมสนับสนุนเป็นรูปแบบที่พบได้มากที่สุดในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ แสดงให้เห็นว่า รูปแบบเครือข่ายมีความชัดเจน แต่ยังขาดการให้ความสำคัญมิติเรื่องคุณภาพความร่วมมือในกระบวนการทางนโยบาย สามารถอธิบายรูปแบบเครือข่ายและการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ร่วมกันได้ดังนี้

รูปแบบเครือข่ายภาครัฐ เอกชน และประชาชนในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน

การขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ที่เกิดจากระบบการบริหารจัดการภาครัฐส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปที่ใช้ในขับเคลื่อนมีรูปแบบคือ การจัดเวทีประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เพื่อเสนอความต้องการและการพัฒนา จากนั้นมีการวิเคราะห์ความจำเป็นในการดำเนินโครงการและพัฒนาข้อเสนอโครงการผ่านกอง งานที่รับผิดชอบในแต่ละด้านของภารกิจท้องถิ่น จัดทำเทศบัญญัติ และอนุมัติงบประมาณในการสนับสนุนโครงการต่าง ๆ กลไกการดำเนินงานของท้องถิ่นนั้นการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการในการพัฒนาหรือประเด็นการขับเคลื่อนการเรียนรู้ ผลการศึกษาพบว่า การจัดเวทีประชาคม ประชาชนส่วนใหญ่ในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ยังมุ่งเน้นประเด็นที่การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และโครงสร้างพื้นฐาน ประเด็นการพัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้ จึงถูกเสนอขึ้นมาในขั้นตอนของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมระดับเทศบาล มักเป็นนโยบายที่เกิดจากการพัฒนาของผู้บริหารระดับเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ และการขับเคลื่อนผ่านการเสนอโครงการและประเด็นในการพัฒนาของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลและนอกสังกัดเทศบาลที่มีการเสนอประเด็นในการพัฒนาก่อนเสนอในแผนพัฒนา 5 ปี และเทศบัญญัติเพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป ซึ่งไม่มีความแตกต่างจากการดำเนินแผนงาน/โครงการอื่นที่มีในท้องถิ่น

การเสริมสร้างเครือข่ายภาครัฐ เอกชนและประชาชน ความร่วมมือในการพัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้ร่วมกับภาคีเครือข่าย เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีการสร้างภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนในการขับเคลื่อนกิจกรรมด้านต่าง ๆ เช่น ด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี ด้านการจัดบริการสาธารณะ ด้านการประชาสัมพันธ์ ด้านสตรีและครอบครัว เป็นต้น มีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ และเกิดความสมานฉันท์ปรองดอง เช่น ด้านศาสนา ศิลปะวัฒนธรรม ด้านการจัดบริการสาธารณะ ด้านการประชาสัมพันธ์ ด้านสตรีและครอบครัว เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนอย่างต่อเนื่อง และมีการปรับปรุงรูปแบบกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานร่วมกันได้อย่างคุ้มค่ากับงบประมาณ ความสำเร็จในการดำเนินการร่วมกัน ปรากฏชัดในการให้สัมภาษณ์ของหอการค้าจังหวัดกาฬสินธุ์ ความว่า

“การมีส่วนร่วมในการที่เราจะร่วมการสร้างเมืองแห่งการเรียนรู้ ภาคเอกชนและภาคประชาชนต้องมา ประชาชนจะต้องเวทีในการพูดคุย ร่วมกันในการที่เราจะขับเคลื่อนในระนาบเดียวกันกับหลายภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นในส่วนของหอการค้า สภาอุตสาหกรรมในส่วนของนายกสมาคมท่องเที่ยวและอีกหลายภาคส่วนเราก็ต้องมาคุยว่า

บริบทของแต่ละภาคส่วนนั้นเราจะไปขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ต้องร่วมมือกัน
(เฉลิมขวัญ หล่อตระกูล, ประธานหอการค้าจังหวัดกาฬสินธุ์)

ความร่วมมือในการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อพัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้ มีกิจกรรมที่สำคัญที่ดำเนินงาน ได้แก่ ถนนคนเดิน เขียวราชเมืองกาฬสินธุ์ หอศิลป์วัฒนธรรมเมืองกาฬสินธุ์ พิพิธภัณฑ์จังหวัดกาฬสินธุ์ หอสมุดกาฬสินธุ์ และหลักสูตรภายใต้การขับเคลื่อนความร่วมมือมีการขับเคลื่อนความร่วมมือ ทั้งในส่วนของผู้พิพิธภัณฑของดีเมืองกาฬสินธุ์ หอศิลป์” แหล่งเรียนรู้ บอกเล่าเรื่องราวของวิถีชีวิตคนกาฬสินธุ์ ถ่ายทอดและสร้างสรรค์งานด้านศิลปะ ศาสนา มีการแสดง ศิลปะภาพวาดจากศิลปินชื่อดัง ศิลปินชาวกาฬสินธุ์ ภาพวาด 3 มิติ รูปปั้นงานศิลป์ ที่สื่อออกถึงศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และสิ่งดี ๆ ของจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งขับเคลื่อนโดยนายจรรุวัฒน์ บุญเพิ่ม นายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ได้รับมอบหมายในการดูแลพิพิธภัณฑ์ของดีเมืองกาฬสินธุ์ (หอศิลป์) ร่วมกับสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดกาฬสินธุ์ สำหรับพิพิธภัณฑ์ของดีเมืองกาฬสินธุ์ โดยสร้างขึ้นเพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ แบ่งปันความรู้เป็นแหล่งข้อมูลที่บูรณาความรู้สมัยเก่ากับสมัยใหม่ เป็นแหล่งเรียนรู้และรวบรวมข้อมูลของดีจังหวัดกาฬสินธุ์ บอกเล่าเรื่องราวประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนจังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นศูนย์กลางการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และเชื่อมโยงข้อมูลศูนย์ศิลปวัฒนธรรมและสถานที่ท่องเที่ยวภายในจังหวัดกาฬสินธุ์ ถ่ายทอดและสร้างสรรค์งานด้านศิลปะ ศาสนา และวัฒนธรรมสู่คนรุ่นหลัง เป็นแหล่งข้อมูลเชิงวิชาการ บันทึกเรื่องราวประวัติศาสตร์เมืองกาฬสินธุ์ บุคคลสำคัญในจังหวัดกาฬสินธุ์ จัดพิมพ์แสดงผลงานเล่าเรื่องถ่ายทอดสู่ประชาชนทั่วไปได้ศึกษาและเรียนรู้ โดยมีอาสาสมัครชุมชนร่วมดูแล

นอกจากความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ ส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนแล้ว การดำเนินงานในส่วนของผู้ดูแลร้านค้าเมืองกาฬสินธุ์ สวนสาธารณะ แก่งดอนกลาง แหล่งเรียนรู้ด้านบรรพชีวิน ระบบนิเวศและตลาดนัดชุมชน สวนโคโค่นร่วมกับการค้าจังหวัดกาฬสินธุ์ ทั้งในมิติของความร่วมมือทางการเงิน และการบริหารจัดการร่วมกันประธานชุมชนและประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการเป็นผู้ประกอบการชุมชนอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้พื้นที่การเรียนรู้สำหรับเยาวชน ที่เรียกว่า กาฬสินธุ์ถิ่นอาร์ต ถนนสายศิลป์ โดยเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ และสภาเด็กและเยาวชนจังหวัดกาฬสินธุ์ได้พัฒนา แหล่งการเรียนรู้ด้านศิลปวัฒนธรรมผ่านผลงานแสดงศิลปะ ที่เป็นจุดสำคัญให้เด็กและเยาวชนได้แสดงออกทางความคิดและกิจกรรม จากประเด็นการพัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ที่ผ่านมาสามารถขับเคลื่อนกิจกรรมการเรียนรู้ได้หลากหลายรูปแบบ หลายช่วงวัย หากมีการหนุนเสริมกิจกรรมในพื้นที่ให้โดดเด่น ทั้งด้านรูปแบบกิจกรรมที่เหมาะสมกับพื้นที่เรียนรู้ที่มีอยู่แล้วอย่างต่อเนื่อง พัฒนาหลักสูตรที่ทันสมัย เหมาะกับทุกช่วงวัย ที่ครอบคลุมทั้ง มหาวิทยาลัย โรงเรียนเทศบาล ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์การศึกษาอนุบาล หอสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์เมืองกาฬสินธุ์ โรงเรียนผู้สูงอายุ สภาเด็กและเยาวชนจังหวัดกาฬสินธุ์ เน้นการเรียนรู้ในโรงเรียนผู้สูงอายุมากขึ้น สร้างพื้นที่การเรียนรู้ที่ไม่ใช่กายภาพที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ขับเคลื่อนผ่านกลไกที่พัฒนาขึ้นภายใต้การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นอย่างแท้จริงจะทำให้เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์สามารถเป็นเมืองแห่งการเรียนรู้ได้อย่างแท้จริง

จากประเด็นของปรากฏการณ์เชิงพื้นที่ที่สามารถวิเคราะห์ข้อมูลที่จะเป็นข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนวิจัยเพื่อการพัฒนา รวม 3 ประเด็น ดังนี้ ตามกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา (พ.ศ. 2561 -

2565) ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ มี 3 พันธกิจสำคัญคือ 1) การเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดี 2) ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี และ 3) การสร้างสังคมให้น่าอยู่และเข้มแข็ง ดังนั้นความยั่งยืนที่จะเกิดขึ้นจึงต้องสามารถดำเนินการร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้เครือข่ายหลักในพื้นที่เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เมืองกาฬสินธุ์มีการพัฒนาแบบองค์รวมทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน บนพื้นฐานความเหมาะสมและเป็นเอกลักษณ์ในพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันพบว่า จังหวัดกาฬสินธุ์มีพื้นที่แห่งการเรียนรู้ที่เป็นแหล่งการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับพื้นที่และคนแต่ละช่วงวัย แต่แหล่งเรียนรู้ที่มีอยู่ยังไม่สามารถเชื่อมโยงให้พัฒนาเศรษฐกิจระดับพื้นที่ได้ รูปแบบพื้นที่การเรียนรู้ยังเป็นแบบเดิมมีเพียงการสื่อสารเพียงด้านเดียว และยังขาดความน่าสนใจ จากเหตุผลดังกล่าวหากเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้มีการพัฒนาต้นแบบเมืองแห่งการเรียนรู้ (Learning City) โดยพัฒนาเป็นเส้นทางการเรียนรู้จากศักยภาพเดิมที่มีอยู่ (Learning Route) โดยมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่การเรียนรู้ (Learning Space) ทั้งพื้นที่กายภาพ (Physical Space) และพื้นที่ที่ไม่ใช่กายภาพ (Non Physical Space) ผ่านการวิจัยเพื่อพัฒนา (R & D) ที่มีจุดเด่นที่สำคัญคือ วิจัย แก้ไข ปรับปรุงเพื่อพัฒนาให้เกิดพื้นที่เรียนรู้ที่เหมาะสมทุกช่วงวัยอย่างแท้จริงจะสามารถนำไปสู่การยกระดับพื้นที่การเรียนรู้ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้อย่างแท้จริง

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น พบตัวแสดงทางนโยบายที่พบในพื้นที่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ที่สามารถนำมาวิเคราะห์รูปแบบเครือข่ายความร่วมมือในการขับเคลื่อนงานที่ผ่านมาพบว่า ตัวแสดงทางนโยบายเป็นตัวแสดงหลัก และมีตัวแสดงทางนโยบายเสริม ได้แก่ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาฬสินธุ์ สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดกาฬสินธุ์ สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดกาฬสินธุ์ หอการค้าจังหวัดกาฬสินธุ์ สมาคมส่งเสริมอุตสาหกรรมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดกาฬสินธุ์ และโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จากการวิเคราะห์ตัวแสดงทางนโยบายเพื่อขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ พบว่า บทบาทของตัวแสดงทางนโยบายมี 2 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบความร่วมมือที่อยู่ในกลุ่มเครือข่ายความร่วมมือตามบทบาทหน้าที่ จำนวน 3 รูปแบบย่อย และ 2) เครือข่ายแบบร่วมสนับสนุน ดังนี้

1. เครือข่ายความร่วมมือตามบทบาทหน้าที่

นโยบายเมืองแห่งการเรียนรู้เป็นนโยบายที่ไม่ได้มีการบรรจุลงในแผนงานของหน่วยงาน เครือข่ายนโยบายที่ชัดเจน ที่ระบุชื่อของแผนงานโครงการที่ชัดเจน แสดงให้เห็นว่ากรอบการประเมินเมืองแห่งการเรียนรู้เป็นกรอบที่ต้องมีต้ององค์ประกอบในการพัฒนาหลากหลายมิติ ทั้งมิติด้านการสร้างความรู้สึกรักบ้านเกิด ความภาคภูมิใจในพื้นที่ การสร้างความรู้องค์ความรู้ ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นถิ่น แสดงให้เห็นว่าการขับเคลื่อน

ไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ดังนั้น เครือข่ายความร่วมมือตามบทบาทหน้าที่ แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานแต่ละหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบแผนงานและโครงการภายใต้สังกัดหน่วยงานของตนเอง เพื่อขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ตามภารกิจหน้าที่ของตนเอง ซึ่งภารกิจดังกล่าวถือเป็นบทบาทหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง หากพิจารณาขอบเขตพื้นที่เป็นมิติในการพัฒนา (Area-Base Development) ใช้พื้นที่เทศบาลกาฬสินธุ์เป็นพื้นที่พัฒนานโยบายเมืองแห่งการเรียนรู้ พบว่า เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ โดยคณะผู้บริหารและบุคลากรเจ้าหน้าที่มีนโยบายการพัฒนาเทศบาลเมืองให้เป็น “เมืองอุดมสุข” การพัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้ในเขตพื้นที่

เทศบาลมีการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ ประกอบไปด้วยมิติการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาท้องถิ่น การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สวนสาธารณะ ตลาดชุมชนเมืองเก่า และหอศิลป์เมืองกาฬสินธุ์ จากการดำเนินงานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยโครงการเพียงแผนงานหรือโครงการเดียว แต่ต้องเป็นลักษณะการขับเคลื่อนบูรณาการร่วมกันระหว่างกองงานภายในหน่วยงาน เครือข่ายความร่วมมือตามหน้าที่ สามารถอธิบายได้ดังนี้

1.1 ความร่วมมือภายใต้แผนงานในองค์กร

เครือข่ายความร่วมมือตามบทบาทหน้าที่ ปรากฏในระดับแรก คือ บทบาทหน้าที่ของกองแผนงานในองค์กรแต่ละองค์กร หรือบทบาทของส่วนราชการสังกัดองค์กรนั้น ที่มีลักษณะการดำเนินงานแบบบูรณาการ ยุทธศาสตร์ แผนงานและโครงการร่วมกันภายในองค์กรร่วมด้วย และในการขับเคลื่อนภารกิจของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ กล่าวคือ การตั้งคำสั่งคณะกรรมการในการดำเนินงานซึ่งเป็นกลไกหลักในการดำเนินงานร่วมกันภายใต้แผนงานของหน่วยงาน เช่น ยุทธศาสตร์พัฒนาศักยภาพผู้เรียนจะมีหน่วยงานภายใต้ที่รับผิดชอบภายใต้แผนงานการศึกษา รับผิดชอบโดยกองการศึกษา และแผนงานศาสนาและวัฒนธรรม มีกองสวัสดิการ เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการทำงานความร่วมมือในการทำงานจะเกิดขึ้นตามบทบาทของส่วนราชการสังกัดองค์กรนั้น ส่งผลให้เกิดการทำงานร่วมกันตามบทบาทหน้าที่

1.2 ความร่วมมือแบบบูรณาการแผนงานและโครงการร่วมกันภายในองค์กร

มีลักษณะการดำเนินงานแบบบูรณาการการทำงานร่วมกันของแผนงานและโครงการมากกว่า 1 แผนงานขึ้นไปร่วมกันภายในองค์กรร่วมด้วย เช่นเดียวกับบทบาทขององค์กรอื่นเช่นกัน และรูปแบบความร่วมมือนี้ปรากฏในการดำเนินโครงการและแผนงานของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาฬสินธุ์ สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดกาฬสินธุ์ สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดกาฬสินธุ์ หอการค้าจังหวัดกาฬสินธุ์ สมาคมส่งเสริมอุตสาหกรรมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดกาฬสินธุ์ และโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจที่มีแผนงานและโครงการในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ตามบริบทการพัฒนาเชิงพื้นที่ ความร่วมมือลักษณะนี้จะสามารถขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ภายใต้ นโยบายเมืองอุดมสุข ได้บรรลุภารกิจขับเคลื่อนนโยบาย ขณะเดียวกันองค์กรอื่น ๆ ก็ขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ตามบทบาทภารกิจขององค์กร ดังปรากฏตามภารกิจการทำงาน มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ที่มีภารกิจในการผลิตบัณฑิต วิจัย บริการวิชาการ และมีนโยบายแผนงานในการพัฒนาพื้นที่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์อย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น การพัฒนาหลักสูตรการเรียนรู้ท้องถิ่น การพัฒนาวิชาการศึกษาพื้นฐานกาฬสินธุ์ศึกษา ตลอดจนการบริการวิชาการเพื่อเชื่อมโยงการท่องเที่ยว การพัฒนาหลักสูตรเพื่อผู้สูงอายุ เป็นต้น การดำเนินงานดังกล่าวล้วนเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน

1.3 ความร่วมมือดำเนินการกิจภายใต้แผนงานและโครงการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

รูปแบบความร่วมมือในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ รูปแบบ คือแผนงานและโครงการร่วมระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินการกิจร่วมกันเสนอโครงการตามนโยบายบูรณาการร่วมระหว่าง

หน่วยงาน โดยมี 2 หน่วยงานขึ้นไปในการเสนอขอรับงบประมาณร่วมกัน เป็นเจ้าของงบประมาณร่วมกัน พัฒนามาสู่การดำเนินงานร่วมกัน รูปแบบความร่วมมือที่มีการขออนุมัติงบประมาณเพื่อดำเนินร่วมกัน เกิดขึ้นภายในการจัดทำแผนงานระดับจังหวัด ในการจัดทำและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่เป็น ลักษณะแผนเดียวกัน (One Plan) โดยจะมีหน่วยงานร่วมกันเสนอขอโครงการร่วมกัน ปรากฏในโครงการ Kalasin Green Market ปรากฏความร่วมมือของสำนักงานที่ดินจังหวัดในการจัดพื้นที่ (Zoning) การควบคุมมาตรฐานด้านสินค้าเกษตร จากสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด การส่งเสริมการตลาดการ ขาย และการบริหารโครงการกลุ่มเป้าหมายร่วมกันของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์บนพื้นที่ตลาดวัฒนธรรม ชุมชนเมืองเก่า พื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์อ้อม ท้อง คือมีอาชีพ มีรายได้ ตามเป้าหมายสำคัญเมืองแห่งการเรียนรู้ของยูเนสโก

2. เครือข่ายแบบร่วมสนับสนุน

รูปแบบความร่วมมือการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ในลักษณะเครือข่ายร่วมสนับสนุน เป็นรูปแบบที่พบได้มากที่สุดในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ เป็นความร่วมมือใน รูปแบบ สมาชิกเครือข่าย เช่น การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อาสาสมัครร่วม ตรวจสอบการดำเนินงานส่วนท้องถิ่น (อสต.) หรือ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของนโยบาย แผนงาน โครงการที่ต้องการขับเคลื่อน เช่น คณะกรรมการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น คณะกรรมการจัดทำ แผน คณะกรรมการดำเนินงานด้านการศึกษา คณะกรรมการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ฯลฯ ปรากฏชัดเจน ในการดำเนินทุกแผนงาน และโครงการของหน่วยงานตามภารกิจที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนเมืองแห่ง การเรียนรู้



ภาพที่ 2. รูปแบบความร่วมมือในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน
ที่มา : ผู้วิจัย (2564)

การสร้างการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง

เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มุ่งเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง พัฒนาประชาชนในมีความเป็นพลเมือง สร้างความภาคภูมิใจให้กับท้องถิ่น มีความรักในความเป็นกาฬสินธุ์ การศึกษาพบว่า

การสร้างการรับรู้และความเป็นพลเมืองเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาผ่านการประชาสัมพันธ์

การดำเนินกิจกรรมของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ให้ความสำคัญกับการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจ การรับรู้ถึงกิจกรรมและการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อมุ่งเน้นการมีส่วนร่วม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีการเผยแพร่ สร้างการรับรู้ การประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านหอกระจายข่าวเสียงตามสาย เว็บไซต์ เฟสบุ๊ก (Facebook) กลุ่มไลน์ (Line) และวารสารสิ่งพิมพ์ เพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์รับทราบการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อต่าง ๆ จากเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์อย่างถูกต้อง ครบถ้วนและทันเวลาตามช่องทางที่เทศบาลเผยแพร่ นอกจากนี้พบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลรับรู้ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพสังคม เช่น การใช้เฟสบุ๊ก (Facebook) การใช้ไลน์ (Line) สื่อออนไลน์ต่าง ๆ ได้สะดวก และรวดเร็วขึ้น

การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนด้วยรางวัลการบริหารจัดการท้องถิ่นระดับประเทศ

การสร้างความรู้ความเข้าใจ “อึ้งใจ” ในฐานะพลเมืองของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ยังสร้างความภาคภูมิใจร่วมโดยการประกวดรางวัลการบริหารจัดการท้องถิ่นด้านต่าง ๆ อาทิเช่น รางวัลพระปกเกล้าทองคำ ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จากสถาบันพระปกเกล้า รางวัลการจัดการขยะมูลฝอย ระดับดีเยี่ยม ตามโครงการเมืองสวยใส่ไร้มลพิษ จากกรมควบคุมมลพิษ รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ด้านการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รางวัลพระปกเกล้า ด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาชาสังคม รางวัลเป็นพื้นฐานแบบในการจัดการสิ่งแวดล้อม (ด้านการจัดการขยะ) รางวัลเป็นพื้นที่ต้นแบบในการจัดการสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย จากกรมควบคุมมลพิษ รางวัลองค์กรสวัสดิการสังคมต้นแบบ จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประกาศเกียรติคุณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2562) จากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รางวัลชมเชยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีประเภทโดดเด่น ประจำปี พ.ศ. 2559 จากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น รางวัลดังกล่าวสร้างความภาคภูมิใจประชาชนในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

การบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลส่งผลให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเดียวกันคือความผาสุกของประชาชนในท้องถิ่นเป็นองค์กรแห่งคุณธรรมจริยธรรมและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบในการป้องกันการทุจริต เป็นผลกระทบในเชิงบวกที่ทำให้เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในการพัฒนาท้องถิ่นตามรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ภายใต้กรอบ

กฎหมายระเบียบในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง และการเป็นองค์กรที่ก่อตั้งมากกว่า 79 ปี จึงมีความเป็นสถาบันที่ควรคู่กับการปกครองในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นรากฐานที่มั่นคงในการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยที่รัฐควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

จากการศึกษาด้านการพัฒนาผลเมืองของประชาชนในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ พบว่ามีรูปแบบผลเมือง 3 รูปแบบ คือ (1) การให้ความสำคัญเกี่ยวกับวิถีวัฒนธรรม (2) การให้ความสำคัญเกี่ยวกับชุมชน (3) การให้ความสำคัญเกี่ยวกับอสรภาพความก้าวหน้าทันสมัยในชุมชน สำหรับแนวทางทางการพัฒนาความเป็นผลเมืองให้เกิด ความเข้มแข็ง โดยสร้างการบูรณาการแต่ละรูปแบบเข้าด้วยกัน เพราะแต่ละรูปแบบมีความสัมพันธ์กัน ไม่สามารถแยกออกจากกันได้แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด สำหรับข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งนี้คือ ผู้กำหนดนโยบายระดับชาติ ควรคำนึงถึงวิถีวัฒนธรรมของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น โดยเริ่มจากการให้ความสำคัญเกี่ยวกับประชาชนและชุมชน โดยเน้นให้อสรภาพความก้าวหน้าทันสมัยในชุมชนเป็นสำคัญ เพื่อนำไปสู่การเพิ่มระดับความรู้ของประชาชนในการเข้าใจกลไกความเป็นผลเมืองของท้องถิ่นและระดับชาติ และ ผู้นำระดับท้องถิ่น ควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ในระดับปัจเจกบุคคล ระดับสังคม ระดับเครือข่ายและระดับสากล เพื่อนำไปสู่การส่งเสริมการเป็นผลเมืองของประชาชนอย่างยั่งยืนต่อไป (พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม และคณะ, 2563)

การดำเนินงานที่ผ่านมาของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ กิจกรรมเน้นการพัฒนาที่ยึดวัฒนธรรมในการเป็นฐานในการเรียนรู้ ดังนั้น การพัฒนาผลเมืองให้รักในท้องถิ่น จึงเป็นประเด็นที่จะต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่องภายใต้ผลเมืองภายใต้การให้ความสำคัญเกี่ยวกับวิถีวัฒนธรรม ซึ่งเป็นผลเมืองที่สามารถพบได้ในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์และวัฒนธรรมอีสาน การยกหลักสูตรท้องถิ่น ผสานกับการเรียนรู้ในระดับพื้นที่ ที่มุ่งเน้นผลเมืองวิถีวัฒนธรรมจะทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและสามารถพัฒนาได้

อภิปรายผล

รูปแบบเครือข่ายมีความชัดเจน แต่ยังขาดการให้ความสำคัญมิติเรื่องคุณภาพความร่วมมือในกระบวนการทางนโยบาย

รูปแบบเครือข่ายของการขับเคลื่อนมีความชัดเจน ครอบคลุมความร่วมมือที่เกิดขึ้นภายใต้ส่วนราชการสังกัดองค์กรนั้น ซึ่งพบว่ามีรูปแบบความร่วมมือ 4 แบบ ได้แก่ 1) ความร่วมมือภายใต้แผนงานในองค์กร 2) ความร่วมมือแบบบูรณาการแผนงานและโครงการร่วมกันภายในองค์กรร่วมด้วย 3) รูปแบบความร่วมมือดำเนินภารกิจร่วมกันเสนอโครงการตามนโยบายบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงาน โดยมีหน่วยงาน 2 หน่วยงานขึ้นไปในการเสนอขอรับงบประมาณร่วมกัน เป็นเจ้าของงบประมาณร่วมกันพัฒนามาสู่การดำเนินงานร่วมกัน และ 4) เครือข่ายแบบร่วมสนับสนุน รูปแบบความร่วมมือการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ในลักษณะเครือข่ายร่วมสนับสนุน เป็นรูปแบบที่พบได้มากที่สุดในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ เป็นความร่วมมือในรูปแบบ สมาชิกเครือข่าย เช่น การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการดำเนินงานส่วนท้องถิ่น (อสต.) หรือ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของนโยบาย แผนงาน โครงการที่ต้องการขับเคลื่อน เช่น คณะกรรมการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น คณะกรรมการจัดทำแผน คณะกรรมการดำเนินงานด้านการศึกษา คณะกรรมการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ฯลฯ ปรากฏชัดเจนในการดำเนินทุกแผนงาน และโครงการของ

หน่วยงานตามภารกิจที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้สอดคล้องกับการศึกษา Craig (2017) ได้ศึกษารูปแบบของเครือข่ายความร่วมมือในการขับเคลื่อนนโยบาย พบว่า มีรูปแบบของความร่วมมือที่ 2 รูปแบบ ประกอบด้วย 1) เครือข่ายความร่วมมือตามบทบาทหน้าที่ และ 2) เครือข่ายแบบร่วมสนับสนุน แสดงให้เห็นว่า รูปแบบเครือข่ายในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีความชัดเจน อย่างไรก็ตามในมิติของคุณภาพการดำเนินงานนโยบายการพัฒนาของเทศบาลไปปฏิบัติ พบว่า ยังขาดกระบวนการที่มีส่วนร่วมของแต่ละระดับของเครือข่ายความร่วมมือจากตัวแสดงทางนโยบาย เนื่องจากกระบวนการการดำเนินงานไปปฏิบัติที่มีอยู่ขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกระบวนการนโยบาย ส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายที่มีอยู่เป็นกระบวนการที่ไม่ยืดหยุ่น (Flexible) ไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ปฏิบัติ ขาดกลไกการขับเคลื่อนที่มีความต่อเนื่อง ดังนั้นการพัฒนาความร่วมมือมีความจำเป็นต้องสร้างการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง ผ่านกิจกรรมเรียนรู้สาธารณะของประชาชนที่เหมาะสมกับช่วงวัย เชื่อมโยงกลไกและกลยุทธ์ความร่วมมือท้องถิ่นของภาคส่วนต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนกิจกรรมเรียนรู้สาธารณะของท้องถิ่น และพัฒนาศักยภาพท้องถิ่นให้บริหารจัดการเครือข่ายความร่วมมือสู่การเป็นเมืองแห่งการเรียนรู้ให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืน กระบวนการที่ยืดหยุ่นภายใต้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้กลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ (Learning City) ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีความชัดเจน และสามารถนำไปปฏิบัติได้ภายใต้การผสมผสานรูปแบบเครือข่ายการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับแผนงานและโครงการ ระหว่างพันธมิตรความร่วมมือจะส่งเสริมคุณภาพความร่วมมือได้ การศึกษาของ Craig (2017) ได้ยืนยันข้อค้นพบว่า การแสวงหาพันธมิตรความร่วมมือ เครือข่ายการทำงานร่วมกันของนโยบายอย่างครบถ้วนและตรวจสอบปัจจัยภายใน และภายนอกและที่ทำให้สมาชิกทำงานร่วมกันได้อย่างมีคุณภาพผ่านรูปแบบที่โดดเด่นหลายรูปแบบว่ารูปแบบใดมีความเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาเชิงพื้นที่

การสร้างการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง ที่เน้นการพัฒนาจากทุนเชิงพื้นที่

การสร้างการมีส่วนร่วมยังไม่ปรากฏชัดเจน และเด่นชัดในการขับเคลื่อนพลเมือง พื้นที่ที่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับโครงการเฉพาะที่เน้นสร้างการมีส่วนร่วมพลเมือง แต่เป็นเพียงโครงการและกิจกรรมเกี่ยวข้องเท่านั้น เกิดขึ้นในกิจกรรมการสร้างการรับรู้และความเป็นพลเมืองเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาผ่านการประชาสัมพันธ์ และการสร้างการมีความภูมิใจให้กับประชาชนด้วยรางวัลการบริหารจัดการท้องถิ่นระดับประเทศ การศึกษาพบว่ารูปแบบเครือข่ายการเรียนรู้มีความชัดเจน แต่ยังขาดการให้ความสำคัญมิติเรื่องคุณภาพความร่วมมือในกระบวนการทางนโยบาย การพัฒนาคุณภาพความร่วมมือในระดับการทำงานจะทำให้รูปแบบความร่วมมือที่มีอยู่มีคุณภาพมากขึ้น จากการศึกษาด้านพลเมืองประชาชนส่วนใหญ่เป็นพลเมืองในรูปแบบเน้นการพัฒนาที่ยึดวัฒนธรรมในการเป็นฐานในการเรียนรู้ ดังนั้น การพัฒนาพลเมืองให้รักในท้องถิ่น จึงเป็นประเด็นที่จะต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่องภายใต้การผลักดันการเป็นพลเมืองที่เน้นการให้ความสำคัญเกี่ยวกับวิถีวัฒนธรรม ซึ่งเป็นพลเมืองที่สามารถพบได้ในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ คือการนำทุนทางวัฒนธรรม การยกหลักสูตรท้องถิ่น ผสานกับการเรียนรู้การพัฒนาพลเมืองวิถีวัฒนธรรมจะทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและสามารถพัฒนาได้ สอดคล้องกับการศึกษาของ (Klijn and Koppenjan, 2015; Klijn, 2012; Osborne, 2010) ที่สนับสนุนว่า การพิจารณาบทบาทของตัวแสดงทางนโยบายอย่างรอบคอบเกี่ยวกับสถานการณ์บริบททางวัฒนธรรม บริบทเฉพาะของแต่ละองค์กรที่เฉพาะเจาะจงจึงมีความจำเป็นมาก การให้บริการสาธารณะแบบบูรณาการ คุณภาพ

ของการส่งมอบบริการสาธารณะขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่เกิดขึ้นระหว่างการทำงานขององค์กรที่เชื่อมต่อกันหลายแห่งภายใต้ทุนที่เหมาะสมสอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ (Area-Based Development)

สรุป

รูปแบบเครือข่ายและการสร้างการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง ในการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน มีรูปแบบความร่วมมือ 4 แบบ ได้แก่ 1) ความร่วมมือภายใต้แผนงานในองค์กร 2) ความร่วมมือแบบบูรณาการแผนงานและโครงการร่วมกันภายในองค์กรร่วมด้วย 3) รูปแบบความร่วมมือดำเนินภารกิจร่วมกันเสนอโครงการตามนโยบายบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงาน โดยมีหน่วยงาน 2 หน่วยงานขึ้นไปในการเสนอขอรับงบประมาณร่วมกัน เป็นเจ้าของงบประมาณร่วมกัน พัฒนามาสู่การดำเนินงานร่วมกัน และ 4) เครือข่ายแบบร่วมสนับสนุน รูปแบบความร่วมมือการขับเคลื่อนเมืองแห่งการเรียนรู้ในลักษณะเครือข่ายร่วมสนับสนุน เป็นรูปแบบที่พบได้มากที่สุดในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ แสดงให้เห็นว่า รูปแบบเครือข่ายมีความชัดเจน แต่ยังขาดการให้ความสำคัญมิติเรื่องคุณภาพความร่วมมือในกระบวนการทางนโยบาย

การสร้างการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง ยังไม่ปรากฏการดำเนินโครงการที่ชัดเจน และเด่นชัดในการขับเคลื่อนพลเมือง พื้นที่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับโครงการเฉพาะที่เน้นสร้างการมีส่วนร่วมพลเมือง แต่เป็นเพียงโครงการและกิจกรรมเกี่ยวข้องเท่านั้น เกิดขึ้นในกิจกรรมการสร้างการรับรู้และความเป็นพลเมืองเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาผ่านการประชาสัมพันธ์และการสร้างการมีความภูมิใจให้กับประชาชนด้วยรางวัลการบริหารจัดการท้องถิ่นระดับประเทศ ดังนั้น การสร้างการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง ที่เน้นการพัฒนาจากทุนเชิงพื้นที่ ตามศักยภาพของพื้นที่ที่มีอยู่จะสามารถยกระดับการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองและพัฒนาสู่ความภูมิใจในพื้นที่และท้องถิ่นของตนเองได้

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม และกตัญญู แก้วหานาม. (2560). แนวทางการขับเคลื่อนสำนึกความเป็นพลเมืองของประชาชนในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์. *วารสารการบริหารปกครอง*, 9(1), 144-167.

สุภางค์ จันทวานิช. (2547). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Benson, D., Lorenzoni, I., & Cook, H. (2016). Evaluating social learning in England flood risk management: an 'individual-community interaction perspective'. *Environmental Science & Policy*, 55(2016), 326-334.

Boyne, G.A. (2003). What Is Public Service Improvement. *Public Administration*, 81(2), 211-227.

Broccardo, L., Culasso, F. & Mauro, S.G. (2019). Smart city governance: exploring the institutional work of multiple actors towards collaboration. *International Journal of Public Sector Management*, 32(4), 367-387.

- Bianchi, C., Nasi, G. & William, C. (2021). Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges, *Public Management Review*. Taylor & Francis Online.
- Craig, A. W. (2017). *Policy Collaboration in the United States Congress*. Doctoral dissertation for Philosophy in Political Science, Ohio State University.
- Dale, A., Burch, S., & Robinson, J. (2018). Multi-level governance of sustainability transitions in Canada: Policy alignment, innovation, and evaluation. In *Climate Change in Cities: Innovations in Multi-Level Governance*, Editors S. Hughes, E. Chu and S. Mason. Springer
- Edmons, W. A., & Kennedy, T.D. (2017). *An applied guide to research designs: quantitative, qualitative, and mixed methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Fowler, J.H. (2006). Connecting the Congress: A Study of Cosponsorship Networks. *Political Analysis*, 14(4), 456–487.
- Hammad, R., & Ludlow, D. (2016). Towards a Smart Learning Environment for Smart City Governance. *2016 IEEE/ ACM 9th International Conference on Utility and Cloud Computing (UCC)*. (pp.185-190). Shanghai, China.
- Kabir, S. (2017). *Learning Cities and the SDGs: A Guide to Action*. Hamburg, Germany: UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL).
- Klijin, E. H. (2012). New Public Management and Governance: A Comparison. In *The Oxford Handbook of Governance*, edited by D. Levi-Faur, 201–214. Oxford: Oxford University Press.
- Klijin, E. H., & Joop, K. (2015). *Governance Networks in the Public Sector*. London: Taylor & Francis Group.
- Lee, T. (2019). Network comparison of socialization, learning and collaboration in the C40 cities climate group. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 21(1), 104-115
- Lawrence, T. B., Leca, B., Zilber, T.B. (2013). Institutional Work: Current Research, New Directions and Overlooked Issues. *Organization Studies*, 34(8), 1,023-1,033.
- Michel, H. (2005). e-Administration, e-Government, e-Governance, and the Learning City: A typology of Citizenship management using ICTs. *The Electronic Journal of e-Government*, 3(4), 213-218.
- Medema, W., Wals, A. & Adamowski, J. (2014). Multi-Loop Social Learning for Sustainable Land and Water Governance: Towards a Research Agenda on the Potential of Virtual Learning Platforms. *NJAS: Wageningen Journal of Life Sciences*, 69(1), 23-38.
- Osborne, S.P. (2010). The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?." In *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. edited by Stephen P. Osborne, 1–16. London: Routledge.
- Torring, J. (2012). Governance Networks in *The Oxford Handbook of Governance*, edited by D. Levi-Faur, 99–112. Oxford: Oxford University Press.

- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2020). The UNESCO Global Network of Learning Cities welcomes 54 new member cities from 27 countries. Retrieved from <https://uil.unesco.org/lifelong-learning/learning-cities/unesco-global-network-learning-cities-welcomes-54-new-member>.
- World Bank. (2018). *The Human Capital Project*. Washington DC: World Bank. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30498>.
- Worku, Y.G., & Tessema, G.A. (2018). Public-private collaboration in the Tourism Industry in Northwestern Ethiopia. *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 7(2), 1 – 12.
- Zhang, R., Lv, Q., Li, J., Bao, J., Liu, T., Liu, Sh. (2022). A reinforcement learning method for human-robot collaboration in assembly tasks. *Robotics and Computer- Integrated Manufacturing*. 73(2022), 102227. Retrieved from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0736584521001095>

Translated Thai References

- Kaewhanam, P., & Kaewhanam, K. (2020). Guidelines for Driving Citizenship Awareness of Peoples in Kalasin Municipality, Kalasin Province. *Governance Journal*, 9(1), 144 - 167. (in Thai)
- Chantavanich, S. (2004). *Qualitative research methods*. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)

Learning Needs to be the Active Aging of the Elderly in Trang Province

Wisuttinee Taneerat

Faculty of Commerce and Management

Prince of Songkla University

Trang Campus, Thailand

Abstract

This research aimed to study and compare the level of learning needs to promote active aging of the elderly by demographic categorization in Trang province. This research employed a quantitative approach with the sample of 400 elderly persons. The statistical tools for data analysis included frequency, percentage, mean, standard deviation, t-test and one-way ANOVA. Findings revealed that the average level of learning needs to a competent senior citizen is overall ranked at moderate ($\bar{x} = 3.28, S.D. = 0.650$), in which the need for learning about mental health is rated with the highest average scores, followed by physical health, relationship with a community or society, financial management, and benefit of others, respectively. The results of comparing the level of learning needs, when classified by gender, religion, marital status, and persons who the elderly live with, were not different. But the different living areas, age, education, occupation, income, membership in the elderly club, and health care benefits had a significant difference in learning needs at the 0.05 and 0.01 levels. Based on the concept of lifelong learning to develop the competence of the elderly, the relevant agencies can formulate plans to develop the elderly according to each locality.

Keywords

Learning needs, active aging, elderly

CORRESPONDING AUTHOR

Wisuttinee Taneerat, Faculty of Commerce and Management, Prince of Songkla University, Trang Campus, Muang, Trang, 92000 Thailand. Email: wisuttinee.t@psu.ac.th

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

ความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพของผู้สูงอายุในจังหวัดตรัง

วิสุทธิณี ธาณิรัตน์

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ (Active Aging) ของผู้สูงอายุ และเพื่อเปรียบเทียบระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพของผู้สูงอายุในจังหวัดตรัง โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้สูงอายุในจังหวัดตรัง จำนวน 400 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบแบบที (t-test) และการวิเคราะห์ความแปรปรวนจำแนกทางเดียว (One-Way ANOVA) ผลการวิจัยพบว่า ระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพของผู้สูงอายุในจังหวัดตรัง ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.28$, $S.D. = .650$) โดยความต้องการการเรียนรู้เกี่ยวกับด้านสุขภาพจิต มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด รองลงมาคือ ด้านสุขภาพร่างกาย ด้านวิธีการมีสัมพันธ์กับชุมชนหรือสังคม ด้านการจัดการการเงิน และด้านวิธีการทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ตามลำดับ ผลการเปรียบเทียบระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพของผู้สูงอายุในจังหวัดตรัง จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ผู้สูงอายุที่มีเพศ ศาสนา สถานภาพสมรส และบุคคลที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ด้วยต่างกันมีความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพไม่แตกต่างกัน ส่วนผู้สูงอายุที่มีพื้นที่อาศัย อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ การเป็นสมาชิกชมรมผู้สูงอายุ และสวัสดิการการรักษาพยาบาลที่ต่างกัน มีความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และ 0.01 สำหรับประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาในครั้งนี้ คือ ทำให้ทราบเกี่ยวกับรูปแบบการเรียนรู้ตามแนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อพัฒนาภาวะคุณภาพของผู้สูงอายุ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาผู้สูงอายุให้สอดคล้องในแต่ละท้องถิ่นได้

คำสำคัญ

ความต้องการการเรียนรู้, พหุผล, ผู้สูงอายุ

บทนำ

ในปัจจุบัน สถานการณ์การเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2563) ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2563 พบว่า 11,627,130 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 17.57 ต่อประชากรทั้งหมด ซึ่งหากย้อนดูข้อมูลย้อนหลังในระยะ 5 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2559-2563 จะเห็นได้ว่ามีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจำนวนของผู้สูงอายุในปี

พ.ศ. 2563 มากกว่าปี พ.ศ. 2559 ร้อยละ 2.5 (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2563) ดังนั้น หากจำนวนผู้สูงอายุยังเพิ่มอย่างต่อเนื่องเช่นนี้ ประเทศไทยคงจะมีสัดส่วนผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 20 นับจากนี้อีกไม่นาน

อย่างไรก็ดี การวางแผนรองรับสังคมสูงวัย เป็นอีกหนึ่งยุทธศาสตร์สำคัญที่ถูกระบุเอาไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติในระยะ 20 ปี เนื่องจากรัฐบาลได้ตระหนักแล้วว่า ด้วยการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของประชากร และการเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์ โดยรัฐบาลได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 3 เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งมีเป้าหมายการพัฒนาที่ต้องการพัฒนาโดยเฉพาะคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัย ซึ่งเป็นทุนมนุษย์ของการพัฒนาที่สำคัญ ให้เป็นคนที่พร้อมทั้งร่างกาย จิตใจและสติปัญญา ดังนั้น หากยุทธศาสตร์ดังกล่าวสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ จะสามารถสร้างคนให้กลายเป็น “คนไทย 4.0” ที่ได้รับโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพดี และได้รับสวัสดิการทางสังคมที่เหมาะสมตลอดทุกช่วงชีวิต (กองบริหารงานวิจัยและประกันคุณภาพการศึกษา สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2560)

สำหรับผู้สูงอายุ ถึงแม้จะมีการกำหนดให้ผู้สูงอายุ คือบุคคลที่มีสัญชาติไทยและอายุเกิน 60 ปี ขึ้นไป (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2561) แต่ผลจากเทคโนโลยีทางการแพทย์ ได้ส่งผลทำให้อายุขัยโดยเฉลี่ยของคนยาวนานขึ้น รวมทั้งผู้ที่มีอายุ 60 ขึ้นไปซึ่งถูกจัดว่าเป็นผู้สูงอายุนั้น ยังมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง หลายคนยังคงสามารถช่วยเหลือตนเองได้ และยังสามารถทำประโยชน์ให้กับส่วนรวมได้เช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาการเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุเพื่อส่งเสริมให้เป็นผู้สูงอายุที่มีพละพลั้ง (Active aging) จึงเป็นประเด็นที่สำคัญ โดยองค์การอนามัยโลกได้ให้ความหมายของ ผู้สูงอายุที่มีพละพลั้ง ว่าเกี่ยวข้องกับกระบวนการที่เหมาะสมและเอื้อให้เกิดโอกาสในการพัฒนาสุขภาพ การมีส่วนร่วมและความมั่นคงเพื่อเพิ่มพูนคุณภาพชีวิตของบุคคลเมื่อสูงวัย สำหรับแนวคิดของการเป็นผู้สูงอายุที่มีภาวะพละพลั้งนั้น ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก คือ การมีสุขภาพดี การมีหลักประกัน และการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นแนวคิดที่ในปัจจุบันหลายประเทศได้มีการนำมาปรับใช้ เนื่องจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรที่ต่างก็มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ในวัยผู้สูงอายุแล้วการดำรงชีวิตอยู่ด้วยคุณภาพชีวิตที่ดีมีความสำคัญกว่าการมีชีวิตอยู่ให้ยาวนานที่สุด

จังหวัดตรังนั้นเป็นจังหวัดที่มีสถานการณ์จำนวนของผู้สูงอายุมากที่สุดในแถบภาคใต้ฝั่งอันดามัน จากข้อมูลของสถิติจำนวนผู้สูงอายุในกลุ่มภาคใต้ฝั่งอันดามันประจำปี พ.ศ. 2563 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2563ก) จะเห็นข้อมูลเชิงประจักษ์ชัดเจนว่าจังหวัดตรังมีจำนวนของผู้สูงอายุมากถึงเกือบ 4 เท่าของจังหวัดที่มีจำนวนผู้สูงอายุน้อยที่สุด นั่นคือจังหวัดระนองเสียด้วยซ้ำ นอกจากนี้ ผลการสำรวจดัชนีพละพลั้งผู้สูงอายุของไทย จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2563ข) พบว่า ผู้สูงอายุมีค่าดัชนีพละพลั้งผู้สูงอายุ เท่ากับ 0.685 หรืออยู่ในระดับปานกลาง โดยผู้สูงอายุในภาคเหนือมีระดับพละพลั้งสูงที่สุด (0.695) ส่วนภาคใต้เป็นภาคที่ผู้สูงอายุมีระดับน้อยที่สุด (0.659) ดังนั้น การส่งเสริมการเรียนรู้ให้แก่ผู้สูงอายุจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะการพัฒนาให้ผู้สูงอายุเป็นผู้มีพละพลั้งและมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่ทั่วโลกต่างกำลังให้ความสนใจ เนื่องจากในปัจจุบันเกือบทุกประเทศต่างกำลังเผชิญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของประชากร และมีแนวโน้มของสัดส่วนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การดัดศักยภาพผู้สูงอายุที่เป็นผู้เต็มเปี่ยมด้วยองค์ความรู้และประสบการณ์จึงเป็นสิ่งจำเป็น

ในส่วนของการว่า พหุพลังอาจจะเป็นคำค่อนข้างใหม่ในสังคมไทย เนื่องจากเพิ่งจะมีการพูดถึงเมื่อไม่นานมานี้ โดยอาจจะมีชื่อเรียกที่หลากหลาย เช่น ผู้สูงอายุที่มีพหุพลัง/พหุพลัง ผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ สูงวัยอย่างมีคุณภาพ ผู้สูงอายุที่ทรงพลัง เป็นต้น แต่ไม่ว่าในภาษาไทยจะเรียกว่าอะไร ต่างมาจากแนวคิดเดียวกัน ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Active Aging ที่ทางองค์การอนามัยโลกได้เสนอเอาไว้ จะต้องประกอบด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ 1) การมีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่ดี (Healthy) 2) การมีหลักประกันที่มั่นคงปลอดภัย (Security) และ 3) การมีส่วนร่วม (Participation) (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และคณะ, 2560)

ด้วยเหตุนี้ เพื่อเป็นพัฒนาและเสริมสร้างผู้สูงอายุให้เป็นผู้สูงอายุที่มีพหุพลัง หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีการบูรณาการและประสานความร่วมมือกันเพื่อการพัฒนาการเรียนรู้ของผู้สูงอายุในมิติต่าง ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุการเป็นผู้สูงอายุที่มีภาวะพหุพลังได้ จากความสำคัญดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจอยากศึกษาเกี่ยวกับระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีพหุพลังของผู้สูงอายุในจังหวัดตรัง ซึ่งผลที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ สามารถนำข้อมูลไปพัฒนาการเรียนรู้ของผู้สูงอายุเพื่อส่งเสริมให้เป็นผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ เพื่อส่งเสริมให้เป็นผู้สูงอายุที่มีภาวะพหุพลังในจังหวัดตรังและพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีพหุพลังของผู้สูงอายุในจังหวัดตรัง
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีพหุพลังของผู้สูงอายุในจังหวัดตรัง จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของผู้สูงอายุ

แนวคิดและทฤษฎี

ความหมายของพหุพลัง (Active Aging)

คำว่า Active Aging ยังไม่มีการให้คำจำกัดความที่ชัดเจนจากราชบัณฑิตยสถาน ดังนั้น จึงมีการใช้ในภาษาไทยที่หลากหลายคำด้วยกัน อาทิ “สูงวัยอย่างมีคุณภาพ” “พหุพลัง” “พหุพลัง” หรือ “ผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ” เป็นต้น ในส่วนของความหมาย สามารถให้คำจำกัดความได้ดังนี้ สำหรับองค์การอนามัยโลก (World Health Organization) ให้ความหมายของ Active Ageing ไว้ว่าหมายถึงกระบวนการที่เหมาะสมและเอื้อให้เกิดโอกาสในการพัฒนาสุขภาพ การมีส่วนร่วมและความมั่นคงเพื่อเพิ่มพูนคุณภาพชีวิตของบุคคลเมื่อสูงวัย ซึ่งสอดคล้องกับ Department of Local Government and Regional Development ที่กล่าวถึง Active Aging ว่า เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีโอกาส และใช้โอกาสนั้นรักษาความมีพลัง (Active) ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะต่าง ๆ ของชีวิตตามอายุของพวกเขา ซึ่งรวมถึงยังคงมีส่วนร่วมในสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม จิตวิญญาณ สิ่งแวดล้อม และประชาสังคม ที่มากกว่าความสามารถหรือมีพลังเพียงทางร่างกายแต่ยังคงได้รับความเคารพและสนับสนุนจากครอบครัว มีสัมพันธ์ภาพกับเพื่อน และชุมชนตลอดจนกับสมาชิกคนอื่นๆ ในสังคมด้วย ดังนั้น Active Ageing จึงเกี่ยวข้องกับความสามารถของบุคคลเมื่อเป็นผู้สูงอายุ ยังคงดำเนินชีวิตที่ยังคงซึ่งประโยชน์ในสังคม

รวมทั้งทางเศรษฐกิจด้วย (Organization for Economic Co-operation and Development's) (Nantsupawat, W., & Kamnuansilapa, P. & Sritanyarat, W. and Wongthanawas, S., 2010)

นอกจากนี้ การที่ผู้สูงอายุจะพัฒนาสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ หรือมีพลพลังได้นั้น จะต้องสามารถดูแลตัวเองได้ (Self-Care) พึ่งตนเองได้ (Self-Reliance) ทำในสิ่งที่ปรารถนาได้ตาม ศักยภาพของตน ทำประโยชน์ต่อผู้อื่นและสังคม มีความพึงพอใจในชีวิตความเป็นอยู่ในปัจจุบันและ เตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่จะมาถึง ดังนั้น สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าจากการที่ประชากร ไทยจะก้าวเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ (Active Aging) ซึ่งเป็นกระบวนการทัศน์ใหม่ของ คุณลักษณะผู้สูงอายุที่ทุกประเทศทั่วโลกต่างพึงประสงค์ในยุคที่ผู้สูงอายุเป็นส่วนใหญ่ของโลก ดังนั้น ประชากรไทยที่จะก้าวเข้าสู่วัยสูงอายุ จึงต้องเป็นผู้ที่มีลักษณะโดยรวมของการเป็นผู้สูงอายุที่มี ศักยภาพ และเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีในท้ายที่สุด ซึ่งเป็นเป้าหมายของการเป็นผู้สูงอายุไทย ในอนาคต (เล็ก สมบัติ, ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และธนิศานต์ ศักดาพร, 2554)

แนวคิดเกี่ยวกับพลพลัง (Active Aging)

Active aging เป็นแนวคิดที่องค์การอนามัยโลก (World health organization) ได้กำหนดขึ้น เนื่องจากเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ที่ต่างเผชิญกับ สถานการณ์เดียวกัน นั่นคือ การมีจำนวนของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเพิ่มขึ้นในอัตราที่ มากกว่าอัตราการเกิดของเด็กแรกเกิดด้วยซ้ำ ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นอย่างไม่ หยุดนิ่ง เพราะเกิดจากลักษณะทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับความเจริญรุดหน้าทาง การแพทย์ก็มีส่วนสำคัญอย่างมากในการส่งผลให้อายุขัยโดยเฉลี่ยของคนในปัจจุบันเพิ่มขึ้นกว่าในอดีต ดังนั้น ทางองค์การอนามัยโลกจึงได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้ สามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ โดยการมีชีวิตที่ยืนยาวไม่สำคัญไปกว่าการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ประเด็นสำคัญของแนวคิดเกี่ยวกับ Active aging ที่ทางองค์การอนามัยโลกได้เสนอเอาไว้ นั้น ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ 1) การมีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่ดี (Healthy) 2) การมี หลักประกันที่มั่นคงปลอดภัย (Security) และ 3) การมีส่วนร่วม (Participation) (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และคณะ, 2560)

ในกรณีของประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2563ข) ได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวมา ประยุกต์ให้เข้ากับบริบทและข้อมูลของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างดัชนีพลพลัง ผู้สูงอายุของประเทศไทยที่สามารถใช้เปรียบเทียบระดับคุณภาพในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุได้ทั้งเชิง มิติของเพศและพื้นที่ในระดับภาคและจังหวัด ซึ่งใช้ข้อมูลผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป สำหรับดัชนีพลพลังของผู้สูงอายุไทย ที่จัดทำขึ้นนี้เป็นดัชนีองค์ประกอบ (Composite Index) ที่มาจากดัชนีย่อย 4 ด้าน ได้แก่ ด้านสุขภาพ ซึ่งมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง 6 ตัวชี้วัด ด้านการมีส่วนร่วม (4 ตัวชี้วัด) ด้านความ มั่นคง (4 ตัวชี้วัด) และด้านสภาพที่เอื้อต่อการมีภาวะพลพลัง (2 ตัวชี้วัด) ซึ่งค่าดัชนีพลพลังและ ดัชนีองค์ประกอบแต่ละด้านที่ได้จะมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ในการแปลความหมาย หากค่าดัชนีที่ได้มี ค่าเข้าใกล้ 1 หมายถึง ผู้สูงอายุมีความสามารถในการดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ แต่หากมีค่าเข้าใกล้ 0 จะมีความหมายในทางตรงกันข้ามหรือมีความสามารถในการดำรงชีวิตอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ

แนวคิดการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ (Lifelong Education)

แนวคิดการศึกษาตลอดชีวิตในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์การศึกษาของ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) และ Council of Europe เป็นแนวคิดที่ต้องการให้บุคคลเรียนรู้ตลอดเวลาที่ยังมีชีวิตอยู่และได้รับโอกาสทางการศึกษาในทุกช่วงวัยการศึกษาตลอดชีวิตจึงครอบคลุมการเรียนรู้ทุกรูปแบบและเกิดขึ้นได้หลายวิธี นอกเหนือจาก หลักสูตรการเรียนรู้ที่เป็นทางการในระบบการศึกษาแบบเป็นทางการ (Formal Learning) โดยเป็นการเรียนรู้ที่ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ที่ไม่เป็นทางการ (Non-Formal, In-Formal, and Workplace Learning Experience) ที่สามารถลดต้นทุนการเรียนรู้ ลดระยะเวลาการศึกษา และเพิ่มผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ รวมถึงมีมาตรฐานและผลลัพธ์ของการเรียนรู้ที่ชัดเจน และสามารถประเมินผลการเรียนรู้ (คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554) โดยมีหลักการสำคัญ กล่าวคือ

1. การเรียนรู้เพื่อรู้โดยบุคคลจะผสมผสานความรู้ทั่วไปที่กว้างขวางจากการเรียนรู้ทุกรูปแบบเพื่อพัฒนาตนเองเป็นสำคัญอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต
2. การเรียนรู้เพื่อปฏิบัติได้จริง หรือเป็นการเรียนรู้เพื่อพัฒนาทักษะหรือความเชี่ยวชาญให้สามารถนำไปปฏิบัติใช้ได้จริงในการดำเนินชีวิตหรือการทำงาน
3. การเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันโดยมุ่งส่งเสริมให้บุคคลเข้าใจผู้อื่นและตระหนักถึงการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การสร้างความร่วมมือและการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ
4. การเรียนรู้เพื่อชีวิตหรือเป็นการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือความเจริญก้าวหน้าของบุคคล

อย่างไรก็ตาม หลักการศึกษาตลอดชีวิตให้ความสำคัญกับผู้เรียน โดยการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตให้ได้ผลจะต้องส่งเสริมผู้เรียนให้เป็นผู้มีลักษณะเป็นผู้เรียนตลอดชีวิตด้วยการสร้างแรงจูงใจในการที่จะเรียนรู้ โดยการให้ความรู้ความเข้าใจ เหตุผลและความจำเป็นในการศึกษาตลอดชีวิตและตั้งใจที่จะเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ผู้เรียนจึงจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถในการเรียนรู้หรือการแสวงหาความรู้หรือวิธีการเรียนรู้และสามารถเรียนรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพควบคู่กับการส่งเสริมนิสัยการศึกษาตลอดชีวิตเป็นสำคัญ (สำนักส่งเสริมสุขภาพ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2556)

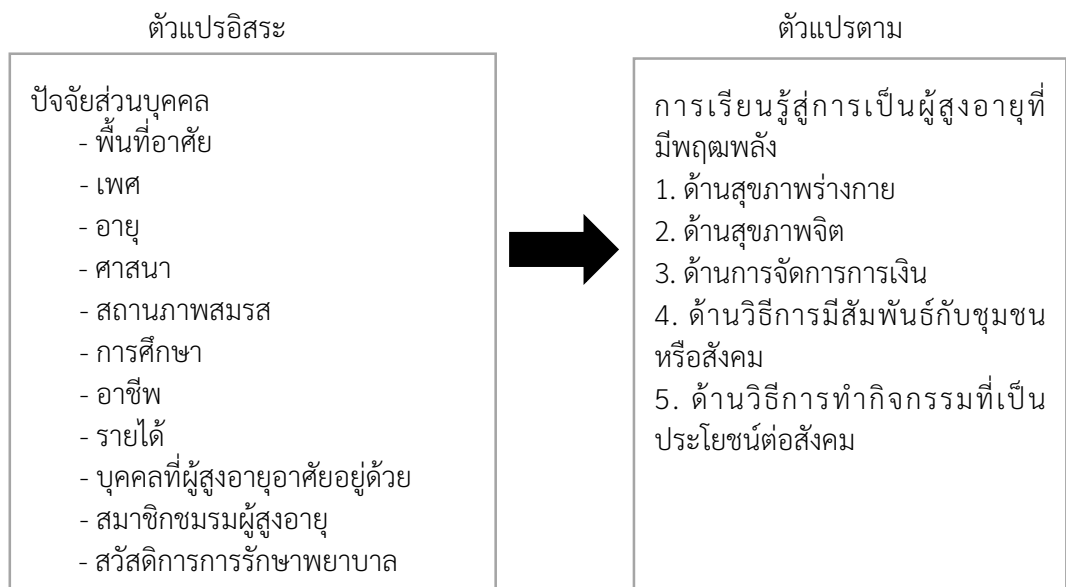
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีพลพลังของผู้สูงอายุ พบว่า งานวิจัยที่ศึกษาในภูมิภาคอื่นแล้วซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้ งานวิจัยของฐิติมา ดวงวันทอง (2560) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ ผลการวิจัยพบว่า การศึกษาที่มีความเหมาะสมกับผู้สูงอายุมากที่สุดคือการศึกษตลอดชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ โดยมีหมวดเนื้อหาการเรียนรู้ทั้งหมด 5 ด้าน ประกอบไปด้วย เนื้อหาด้านสุขภาพอนามัยที่เหมาะสมกับวัยผู้สูงอายุ เนื้อหาด้านการปรับตัวทางสังคมและจิตใจ เนื้อหาด้านการออม เนื้อหาด้านการเรียนรู้และเนื้อหาด้านสิทธิของผู้สูงอายุตามกฎหมาย และได้นำมาประยุกต์เข้ากับการเรียนรู้แบบบูรณาการครบวงจร โดยใช้กิจกรรมทางการเกษตร หัตถกรรม และกิจกรรมการขาย เป็นตัวส่งเสริมการเรียนรู้ ส่วนศศิพัฒน์ ยอดเพชร และคณะ (2560) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการถอดบทเรียนตัวอย่างที่ดีของโรงเรียน และชมรมผู้สูงอายุที่มีกิจกรรมถ่ายทอดความรู้ ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนาคุณภาพ

ชีวิตของผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี จำเป็นต้องพัฒนาทั้งด้านจิตใจ สังคม และเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนในชุมชนมีการดำรงชีวิตได้ในระดับที่เหมาะสมกับความจำเป็นขั้นพื้นฐาน มีสัมมาอาชีพ มีรายได้ตามสมควรแก่สภาพ มีปัจจัยสี่ในการครองชีพ (ด้านเศรษฐกิจ) มีการศึกษาตามสมควร มีสุขอนามัยที่ดี มีครอบครัวที่ดี (ด้านสังคม) เป็นผู้มีความสามารถพึ่งตนเองได้ ทำตนให้เป็นประโยชน์แก่ผู้อื่น สังคม และประเทศชาติ (ด้านจิตใจ) สำหรับบรรดา รุ่งเรือง (2562) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในโรงเรียนผู้สูงอายุสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตภาคกลางของประเทศไทย พบว่าปัจจัยด้านผู้เรียนและปัจจัยด้านโรงเรียนส่งผลอย่างมากต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยปัจจัยด้านผู้เรียน ประกอบด้วย ด้านเจตคติของผู้เรียนต่อโรงเรียนผู้สูงอายุ ด้านการส่งเสริมการเรียนรู้ของคนในครอบครัว ด้านพฤติกรรมการเรียนของผู้สูงอายุ และด้านการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการบริหารโรงเรียน ส่วนปัจจัยด้านโรงเรียน ครอบคลุมทั้งในด้านบรรยากาศและหลักสูตรที่ใช้จัดการเรียนการสอน ตลอดจนโรงเรียนผู้สูงอายุยังมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้มีการพัฒนาการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพอีกด้วย

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับพลพลัง (Active Aging) ซึ่งประกอบด้วย องค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1. กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาเกี่ยวกับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพของผู้อยู่อาศัยในจังหวัดตรัง ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงปริมาณ โดยประชากร คือ ผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ทั้งเพศชายและหญิงที่อาศัยอยู่ในจังหวัดตรัง จำนวน 105,560 คน (ข้อมูลจำนวนผู้อยู่อาศัย ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2563, กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2563) การกำหนดกลุ่มตัวอย่างใช้สูตรของ Taro Yamane (1973) ซึ่งกำหนดความเชื่อมั่นเท่ากับร้อยละ 95 ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 400 คน เมื่อได้ขนาดตัวอย่างตามที่ต้องการแล้ว ผู้วิจัยใช้การสุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi-Stage Random Sampling) ดังนี้ ขั้นที่ 1 สุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มแบบชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) ขั้นที่ 2 สุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการกำหนดโควตาการศึกษาในแต่ละอำเภอใน 10 อำเภอในจังหวัดตรัง ขั้นที่ 3 สุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มแบบอย่างง่าย (Simple Random Sampling) ในการเก็บตัวอย่าง

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม มี 3 ตอน คือ ตอนที่ 1 สอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม แบ่งเป็น 11 ข้อได้แก่ ที่อยู่อาศัย เพศ อายุ ศาสนา สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพหลัก รายได้ บุคคลที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ด้วย การเป็นสมาชิกชมรมผู้สูงอายุ และการได้รับสวัสดิการช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลจากรัฐ ตอนที่ 2 ความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ 1. ด้านสุขภาพร่างกาย 2. ด้านสุขภาพจิต 3. ด้านการจัดการการเงิน 4. ด้านวิธีการมีสัมพันธกับชุมชนหรือสังคม 5. ด้านวิธีการทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด และตอนที่ 3 เป็นข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเป็นคำถามแบบปลายเปิด

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบความตรงตามเนื้อหา (Content Validity) ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามให้ผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน พิจารณาความเหมาะสมของข้อคำถามและความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย โดยผู้วิจัยพิจารณาได้จากดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ (Index of Item Objective Congruence : IOC) ได้ค่า IOC เท่ากับ 0.912 ดังนั้นแบบสอบถามฉบับนี้ใช้ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามไปทดลองใช้กับกลุ่มผู้สูงอายุในจังหวัดตรัง จำนวน 30 คน แล้วนำคำตอบที่ได้มาหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ด้วยวิธีหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบัค (Cronbach's Alpha Coefficient) ได้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบัคเท่ากับ 0.974 ดังนั้น แบบสอบถามจึงมีค่าความเชื่อมั่นในระดับยอดเยี่ยม (Cronbach, 1970)

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับการขอรับการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ดังนั้น ก่อนการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ผู้วิจัยจะขอให้ขั้นตอนการดำเนินการขอรับการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ผ่านการรับรองโดยคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ สาขาสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงจะนำแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ไปเก็บข้อมูลการวิจัย (รหัสหนังสือรับรอง PSU IRB 2021- LL- Cm 020 (Internal))

นอกจากนั้น ผู้วิจัยมีการพิทักษ์สิทธิ์และการรักษาความลับของผู้ให้ข้อมูล เพื่อปกป้องความเป็นส่วนตัวและการรักษาความลับของผู้ให้ข้อมูล ก่อนการเก็บข้อมูลผู้วิจัยจะมีใบเชิญชวนแจ้งรายละเอียดของการเก็บข้อมูลก่อนที่จะขอความยินยอมจากผู้ให้ข้อมูลและให้ลงชื่อในยินยอมเข้าร่วมการวิจัย (Informed Consent Form) เมื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูลเสร็จแล้ว ข้อมูลดิบที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลจะถูกทำลายลงในทันที และต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ เพราะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูลที่จะได้รับการปกป้อง

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ SPSS สำหรับคำนวณค่าทางสถิติต่าง ๆ ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศ อายุ ศาสนา สถานภาพ ระดับการศึกษา อาชีพหลัก รายได้ ที่อยู่อาศัย บุคคลที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ด้วย การเป็นสมาชิกชมรมผู้สูงอายุ การได้รับสวัสดิการด้านการช่วยเหลือค่าครองชีพจากรัฐ และการได้รับสวัสดิการช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลจากรัฐ นำผลที่ได้มาวิเคราะห์หาค่าความถี่และค่าร้อยละ

2. ระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพของผู้สูงอายุในจังหวัดตรัง ประกอบด้วย ด้านสุขภาพร่างกาย ด้านสุขภาพจิต ด้านการจัดการการเงิน ด้านวิธีการมีสัมพันธกับชุมชนหรือสังคม และด้านวิธีการทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม นำผลที่ได้มาวิเคราะห์หาค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน มีเกณฑ์การแปลผลค่าเฉลี่ย ดังนี้

ค่าเฉลี่ย 4.21 – 5.00	หมายถึง	มีระดับความต้องการมากที่สุด
ค่าเฉลี่ย 3.41 – 4.20	หมายถึง	มีระดับความต้องการมาก
ค่าเฉลี่ย 2.61 – 3.40	หมายถึง	มีระดับความต้องการปานกลาง
ค่าเฉลี่ย 1.81 – 2.60	หมายถึง	มีระดับความต้องการน้อย
ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.80	หมายถึง	มีระดับความต้องการน้อยที่สุด

3. การศึกษาเปรียบเทียบระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพของผู้สูงอายุในจังหวัดตรัง เมื่อจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล โดยใช้การทดสอบแบบที (T-Test) และการวิเคราะห์ความแปรปรวนจำแนกทางเดียว (One-Way ANOVA)

ผลการวิจัย

ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีที่อยู่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล มีจำนวน 261 คน คิดเป็นร้อยละ 63.3 เป็นเพศหญิง จำนวน 261 คน คิดเป็นร้อยละ 63.3 มีอายุอยู่ในช่วงระหว่าง 60-65 ปี จำนวน 180 คน คิดเป็นร้อยละ 43.7 นับถือศาสนาพุทธ จำนวน 354 คน คิดเป็นร้อยละ 85.9 สถานภาพสมรส จำนวน 258 คน คิดเป็นร้อยละ 62.6 มีระดับการศึกษาในระดับประถมศึกษา (ป.1-ป.6) จำนวน 268 คน คิดเป็นร้อยละ 65.8 ประกอบอาชีพหลักด้านเกษตรกรรม จำนวน 122 คน คิดเป็นร้อยละ 29.8 มีรายได้ระหว่าง 5,001-10,000 บาท จำนวน 172 คน คิดเป็นร้อยละ 41.7 อาศัยอยู่ร่วมกับครอบครัว/ลูกหลาน/ญาติพี่น้อง จำนวน 304 คน คิดเป็นร้อยละ 73.8 ไม่ได้เป็นสมาชิกชมรม จำนวน 320 คน คิดเป็นร้อยละ 77.7 และได้รับสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือบัตรทองมากที่สุด จำนวน 355 คน คิดเป็นร้อยละ 86.2

ระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพของผู้สูงอายุ

จากการศึกษาพบว่า ความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพของผู้สูงอายุในจังหวัดตรัง ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.28$, $S.D. = .650$) โดยความต้องการการเรียนรู้เกี่ยวกับด้านสุขภาพจิต มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด รองลงมาคือ ด้านสุขภาพร่างกาย ด้านวิธีการมีสัมพันธภาพกับชุมชนหรือสังคม ด้านการจัดการการเงิน และด้านวิธีการทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมตามลำดับ ซึ่งผู้วิจัยได้ยกตัวอย่างประเด็นที่ผู้สูงอายุให้ความสำคัญในแต่ละด้านเอาไว้ด้วย ดังรายละเอียดในตารางที่ 1

ตารางที่ 1. ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุ

ประเด็น	$\bar{x}$	S.D.	ระดับความต้องการ
ด้านสุขภาพร่างกาย	3.75	.645	มาก
1. การเลือกรับประทานอาหารที่ถูกต้องตามหลักโภชนาการ	4.17	.859	มาก
2. ความรู้เรื่องการจัดสภาพแวดล้อมเพื่อความปลอดภัยในบ้านสำหรับผู้สูงอายุ	3.79	.850	มาก
3. ความรู้เรื่องการดูแลสุขภาพเพื่อการป้องกันโรคในวัยผู้สูงอายุ	3.76	.835	มาก
ด้านสุขภาพจิต	4.00	.651	มาก
1. การสร้างความรักและความอบอุ่นกับสมาชิกภายในครอบครัว/ญาติพี่น้อง	4.12	.797	มาก
2. การยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกาย และสถานภาพของตนเอง	4.09	.791	มาก
3. การเรียนรู้และปรับตัวเกี่ยวกับสุขภาพจิต	3.95	.807	มาก
ด้านการจัดการการเงิน	2.93	1.009	ปานกลาง
1. การลดรายจ่าย	3.34	1.145	ปานกลาง
2. การวางแผนและจัดเก็บเงินออม	3.25	1.285	ปานกลาง
3. การจัดทำบัญชีรายรับ-รายจ่าย	2.77	1.299	ปานกลาง
ด้านวิธีการมีสัมพันธภาพกับชุมชนหรือสังคม	3.07	.937	ปานกลาง
1. เรียนรู้การสร้างสัมพันธภาพกับเพื่อน ญาติ และสมาชิกในครอบครัว	3.73	1.070	มาก
2. เรียนรู้การสร้างความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ ในชุมชน	3.28	1.199	ปานกลาง
3. เรียนรู้การสร้างความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ นอกชุมชน	3.22	1.163	ปานกลาง
ด้านวิธีการทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม	2.67	1.190	ปานกลาง
1. การสร้างแรงจูงใจต่อตนเองและผู้อื่นในการทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม	2.91	1.290	ปานกลาง
2. การมีส่วนร่วมในการทำงานกับสังคม	2.90	1.306	ปานกลาง
3. การเป็นอาสาสมัคร หรือจิตอาสา	2.57	1.370	น้อย
รวม	3.28	.650	ปานกลาง

การเปรียบเทียบระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

ผลการศึกษา พบว่า เมื่อจำแนกตามพื้นที่อาศัย อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ การเป็นสมาชิกชมรมผู้สูงอายุ และสวัสดิการการรักษาพยาบาลของผู้สูงอายุต่อความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และ 0.01 เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านการจัดการการเงิน ผู้สูงอายุต้องการการเรียนรู้ที่แตกต่างกันมากที่สุด รองลงมา คือ ด้านวิธีการมีสัมพันธ์กับชุมชน/สังคม ด้านวิธีการทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ด้านสุขภาพร่างกาย และด้านสุขภาพจิต ตามลำดับ

และเมื่อจำแนกตามข้อมูลทั่วไปพบว่า ผู้สูงอายุที่มีเพศ ศาสนา สถานภาพสมรส และบุคคลที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ด้วยแตกต่างกันมีระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพโดยรวมไม่แตกต่างกัน ดังรายละเอียดในตารางที่ 2

สรุปและอภิปรายผล

การวิเคราะห์ระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ

ผลการศึกษาพบว่า ผู้สูงอายุมีความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพของผู้สูงอายุในจังหวัดตรัง โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งสามารถอภิปรายผลเป็นรายด้าน ได้ดังนี้

ด้านสุขภาพร่างกาย พบว่า ผู้สูงอายุมีระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ โดยรวมอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้ เป็นเพราะเมื่อก้าวเข้าสู่วัยชรา ก็มักมีความเสื่อมประสิทธิภาพของระบบการทำงานต่าง ๆ ภายในร่างกาย ประกอบกับในผู้สูงอายุก็มีเรื่องโรคภัยไข้เจ็บเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น ในกลุ่มวัยนี้จึงมีความสนใจอยากเรียนรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพร่างกายของตนเอง ทั้งในส่วนของ การป้องกันและรักษาให้มีสุขภาพที่แข็งแรง เพื่อให้ตนเองสามารถมีชีวิตอยู่กับบุตรหลานได้ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้ส่งผลให้ผู้สูงอายุยิ่งตระหนักต่อการดูแลสุขภาพของตนเองเป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้สูงอายุถือเป็น 1 ในกลุ่มเสี่ยงต่อการติดเชื้อโควิด-19 การดูแลตนเองจึงเป็นสิ่งสำคัญซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของศศิพัฒน์ ยอดเพชร และคณะ (2560) ที่พบว่า การที่ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี คือมีความหมายครอบคลุมทั้งสภาพความเป็นอยู่ของบุคคลทางด้านร่างกาย สังคม ความคิด และจิตใจ ซึ่งรวมเอาทุกด้านของชีวิตไว้ทั้งหมด

ด้านสุขภาพจิต พบว่า ผู้สูงอายุมีระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ โดยรวมอยู่ในระดับมาก เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นวัยที่มีประสบการณ์ในการดำเนินชีวิตมาค่อนข้างมาก ดังนั้น ผู้สูงอายุจึงมีความห่วงใยและเฝ้าอาทรต่อบุตรหลาน มักให้ความสำคัญกับสมาชิกภายในครอบครัวเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ในด้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะในส่วนด้านร่างกายเท่านั้น แต่ในส่วนทางด้านจิตใจก็เป็นสิ่งที่สำคัญด้วยเช่นเดียวกัน ผู้สูงอายุส่วนใหญ่จึงมักหาที่พึ่งทางจิตใจด้วยหลักคำสอนศาสนา เช่น การเข้าวัด ฟังธรรม ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ภัทรพรรณ ทำดี (2560) ที่พบว่ามิติด้านตัวตนที่เกี่ยวข้องกับด้านสุขภาพเป็นมิติหนึ่งจาก 3 มิติ ได้แก่ ตัวตน สังคม วัฒนธรรม ในการส่งเสริมศักยภาพของผู้สูงอายุ ซึ่งควรมีการบูรณาการเชื่อมโยงทุกมิติควบคู่กับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อให้ครอบครัวและ

ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการส่งเสริมศักยภาพของผู้สูงอายุอย่างยั่งยืน รวมทั้งยังมีความสอดคล้องกับ จิตินา ดวงวันทอง (2560)

ด้านการจัดการการเงิน พบว่า ผู้สูงอายุมีระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เพราะประเด็นด้านการเงิน อาจเป็นเพราะกลุ่มตัวอย่างมีอาชีพหลักด้านเกษตรกรรม จึงยังคงมีรายได้สำหรับการดำรงชีวิต นอกจากนี้ ในกลุ่มผู้สูงอายุมีลักษณะเป็นครอบครัวขยาย (Joint Family) ที่อาศัยอยู่รวมกันภายในครอบครัวกับลูกหลาน และญาติพี่น้อง จึงไม่ได้พิจารณาว่าการจัดการด้านการเงินเป็นประเด็นสำคัญเมื่อเทียบกับด้านอื่น แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตและการมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีคุณภาพ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษานันทวัน อดิทยกุล (2555) ที่พบว่า ปัจจัยด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยหนึ่งในการที่ส่งผลต่อการเรียนรู้เพื่อการเป็นผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ

ด้านวิธีการมีส่วนร่วมกับชุมชน/สังคม พบว่า ผู้สูงอายุมีระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยเฉพาะประเด็นการสร้างสัมพันธภาพกับเพื่อน ญาติ และสมาชิกในครอบครัว จะเห็นได้ว่าผู้สูงอายุให้ความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นนี้ค่อนข้างมาก เพราะบุคคลเหล่านั้นถือเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้สูงอายุมากที่สุด และล้วนมีอิทธิพลต่อผู้สูงอายุแทบทั้งสิ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Nantsupawat, et al. (2010) ที่พบว่าความสัมพันธ์ในครอบครัว และบทบาทของครอบครัว มีความหมายต่อการส่งเสริมให้เป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพในกลุ่มผู้สูงอายุ

ด้านวิธีการทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม พบว่า ผู้สูงอายุมีระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง แต่เป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับด้านอื่น เนื่องด้วยในการอุทิศตนเพื่อเป็นอาสาสมัคร เพื่อทำงานให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสังคมนั้น ผู้สูงอายุต่างมองว่าผู้ที่จะดำเนินกิจกรรมดังกล่าวได้ จะต้องมีความพร้อมทั้งในด้านร่างกายและจิตใจ ซึ่งในบางกรณีผู้สูงอายุเองอาจจะสุขภาพไม่เอื้ออำนวย รวมทั้งมีบางส่วนที่ยังต้องหาเลี้ยงชีพและเลี้ยงดูหลาน จึงไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมกับส่วนรวมได้อย่างเต็มที่ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของณัฐจิตตา เทวาลีสกุล, วณิศา ศิริวรสกุล และชัชสรณ์ รอดยิ้ม (2559) ที่พบว่า การพัฒนาผู้สูงอายุจากภาระให้เป็นพลังได้นั้น ส่วนสำคัญต้องเริ่มต้นจากผู้สูงอายุที่ตระหนักและให้คุณค่าในตนเอง

ตารางที่ 2. สรุปการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุ จำแนกตามข้อมูลทั่วไป

ความต้องการการเรียนรู้	ข้อมูลทั่วไปของผู้สูงอายุ										
	พื้นที่	เพศ	อายุ	ศาสนา	สถานภาพสมรส	การศึกษา	อาชีพ	รายได้	บุคคล	สมาชิกชมรมผู้สูงอายุ	สวัสดิการการรักษาพยาบาล
1. ด้านสุขภาพร่างกาย	✓ (t=2.97)**	-	-	-	-	✓ (F=3.88)**	✓ (F=3.11)**	✓ (F=6.17)**	-	✓ (t=-3.78)**	✓ (F=8.36)**
2. ด้านสุขภาพจิต	-	-	-	-	-	-	✓ (F=3.52)**	-	-	-	✓ (F=7.78)**
3. ด้านการจัดการการเงิน	✓ (t=4.71)**	-	✓ (F=5.33)*	✓ (F=3.70)*	-	✓ (F=2.50)*	✓ (F=4.05)**	✓ (F=6.44)**	-	✓ (t=-4.76)**	✓ (F=9.58)**
4. ด้านวิธีการมีสัมพันธกับชุมชน/สังคม	✓ (t=5.99)**	-	✓ (F=9.83)*	-	-	✓ (F=3.79)**	✓ (F=3.10)**	✓ (F=4.59)**	-	✓ (t=-4.86)**	✓ (F=15.84)**
5. ด้านวิธีการทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม	✓ (t=3.87)**	-	✓ (F=11.73)**	-	-	✓ (F=2.47)*	✓ (F=3.15)**	✓ (F=3.65)**	-	✓ (t=-5.91)**	✓ (F=17.72)**
รวม	✓ (t=5.43)**	-	✓ (F=8.35)*	-	-	✓ (F=4.04)**	✓ (F=4.68)**	✓ (F=7.81)**	-	✓ (t=-5.91)**	✓ (F=22.49)**

หมายเหตุ ✓ และ *,** หมายถึง มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 หรือ .01 ตามลำดับ - หมายถึง ไม่มีความแตกต่าง

การเปรียบเทียบระดับความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

สำหรับประเด็นพื้นที่อาศัยนั้น ด้วยความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีในปัจจุบัน ทำให้อุปกรณ์เทคโนโลยี โดยเฉพาะโทรศัพท์มือถือกลายเป็นสิ่งจำเป็นในการดำเนินชีวิต รวมทั้งในกลุ่มของผู้สูงอายุยิ่งถือเป็นสิ่งแปลกใหม่ที่ช่วยเปิดโลกทัศน์ให้ และยังทำให้การติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นสามารถทำได้ง่ายยิ่งขึ้นถึงแม้ว่าจะอาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลก็ตาม นอกจากนี้ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยังมีการใช้อุปกรณ์เทคโนโลยีเป็นช่องทางสำคัญในการติดต่อกันผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ เช่น เฟสบุ๊ก (Facebook) ไลน์ (Line) เป็นต้น โดยสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเรียนรู้เพื่อการเป็นผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ (คุณภาพ) ไม่ว่าจะเป็นแรงจูงใจที่อยากเรียนรู้ของผู้สูงอายุเอง การชักนำจากสมาชิกในสังคมให้เกิดการเรียนรู้ มาตรการส่งเสริมการเรียนรู้ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัจจัยทางเทคโนโลยี เช่น อินเทอร์เน็ต ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของนันทรัตน์ อมาตยกุล (2555)

เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านอายุของผู้สูงอายุ พบว่า ด้วยวิวัฒนาการทางการแพทย์ที่ก้าวหน้า ส่งผลให้วัยผู้สูงอายุมีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่แข็งแรง สามารถออกมาทำกิจกรรมได้มากมาย รวมทั้งหลากหลายมากกว่าในอดีต จึงทำให้ผู้สูงอายุมีความต้องการเรียนรู้ประเด็นด้านต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้ตนเองมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็น 1) การมีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่ดี (Healthy) 2) การมีหลักประกันที่มั่นคงปลอดภัย (Security) และ 3) การมีส่วนร่วม (Participation) ดังนั้น อายุจึงไม่เป็นอุปสรรคในการเรียนรู้เพื่อการเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ หากผู้สูงอายุมีความพร้อม ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของพุทธชาติ แผนสมบุญ และคณะ (2561)

ในส่วนของปัจจัยด้านการศึกษา จากแนวทางการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ สามารถอธิบายได้ว่าพฤติกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นพฤติกรรมที่บุคคลกระทำจนเป็นนิสัยและต่อเนื่อง โดยอาจจะเป็นการเรียนรู้ที่เกิดจากความมุ่งมั่นและความสนใจของแต่ละบุคคลในการเข้าร่วมกิจกรรมการเรียนรู้ต่าง ๆ ดังนั้น กิจกรรมที่ผู้สูงอายุเข้าร่วมแล้วรู้สึกสนุก สามารถใช้เวลาว่างได้อย่างสร้างสรรค์ด้วยมีประโยชน์ต่อร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคมของผู้สูงอายุโดยเมื่อเข้าร่วมกิจกรรมอย่างต่อเนื่องจะทำให้สุขภาพแข็งแรงมีความสุขทางใจ รู้สึกมีคุณค่าในตนเอง ลดความรู้สึกว่าเหว ลดการแยกตัวจากสังคม และเป็นการเปิดโอกาสในการเข้าสังคมของผู้สูงอายุ จึงเป็นกระบวนการหนึ่งในการพัฒนาผู้สูงอายุสู่การสูงวัยอย่างมีพลังได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของกาศย์ประภา สง่าใจ (2563)

สำหรับประเด็นด้านอาชีพ จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันการรวมตัวเป็นกลุ่มในอาชีพเกษตรกรรมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ ดังเช่น การรวมกลุ่มกันจัดตั้งกลุ่มนาแปลงใหญ่ เพราะนอกจากสมาชิกภายในกลุ่มได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความรู้ทางการเกษตรระหว่างกันแล้ว ยังได้รับโอกาสในการให้การสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็น การเชิญวิทยากรมาให้ความรู้เกี่ยวกับวิทยาการใหม่ ๆ การหาช่องทางการตลาด รวมถึงการต่อยอดเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตรจนนำไปสู่การพัฒนาาร่วมกัน ดังนั้น จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่สำคัญในการสร้างผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของรัตนากาญจน์ เจริญศรีรุ่งเรือง (2563)

ในส่วนรายได้ อาจกล่าวได้ว่าผู้สูงอายุในปัจจุบันมีการเปิดกว้างในการรับรู้ข้อมูลใหม่ๆ มากกว่าผู้สูงอายุในอดีต โดยมีความต้องการออกมาเรียนรู้เพิ่มเติมเพื่อเป็นช่องทางในการนำความรู้ไปใช้เพื่อการเพิ่มรายได้ให้มากขึ้น เพราะกิจกรรมการเรียนรู้มีการจัดขึ้นอย่างหลากหลาย เช่น การทำอาหาร การประดิษฐ์ดอกไม้ การตัดเย็บ เป็นต้น ซึ่งผู้สูงอายุสามารถนำไปต่อยอดเพื่อสร้างรายได้ให้เกิดขึ้นได้ ซึ่งถือเป็นกิจกรรมนันทนาการด้วยอย่างหนึ่ง สอดคล้องกับผลการศึกษาของกาพย์ประภา สง่าใจ (2563)

สำหรับปัจจัยการเป็นสมาชิกชมรมผู้สูงอายุนั้น ในปัจจุบันมีจำนวนชมรมผู้สูงอายุ และโรงเรียนผู้สูงอายุกระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ หลายแห่ง ซึ่งผลตอบรับค่อนข้างดี เพราะมีกิจกรรมจำนวนมากให้ผู้สูงอายุได้รู้สึกผ่อนคลาย และได้เรียนรู้ร่วมกัน เพราะนอกจากผู้สูงอายุได้ทำกิจกรรมแล้ว ยังได้ออกมาเจอเพื่อนในวัยเดียวกัน หรือวัยใกล้เคียงอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของวรดา รุ่งเรือง (2562)

นอกจากนี้ สวัสดิการการรักษาพยาบาล เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างของผู้สูงอายุได้รับสวัสดิการการรักษาพยาบาลจากสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือบัตรทอง ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการรับการรักษาพยาบาลจากภาครัฐ ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากต่อการทำให้สุขภาพดีขึ้น และยังทำให้อายุขัยโดยเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้น ดังนั้น เมื่อผู้สูงอายุมีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่ดี ก็อยากพัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น สอดคล้องกับการศึกษาของณัฏฐจิตตา เทวาลเลิศสกุล, วณิศา ศิริวรสกุล, และชัชสรวิญ รอดยี่ม (2559)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการพัฒนา

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับรูปแบบการเรียนรู้ตามแนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยควรให้ความสำคัญกับการผลการศึกษานำไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในยุทธศาสตร์แต่ละด้าน เพื่อพัฒนาภาวะพลพลังของผู้สูงอายุในทุกมิติ
- 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดทำแผนพัฒนาผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับการพัฒนาผู้สูงอายุให้มีพลพลังอย่างเป็นระบบ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ข้อมูลที่ได้จากการเก็บแบบสอบถามในครั้งนี้เป็นความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีพลพลังของผู้สูงอายุในจังหวัดตรังเท่านั้น การวิจัยครั้งต่อไปควรทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้การเป็นผู้สูงอายุที่มีพลพลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตรังเพื่อจะได้ทราบความพร้อมและแนวทางในการพัฒนาผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย
2. สำหรับการศึกษาในครั้งต่อไป ควรเพิ่มลักษณะบทบาทและการจัดการเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการเข้ามาดูแลกลุ่มผู้สูงอายุ เพื่อบูรณาการความร่วมมือในการจัดบริการแก่ผู้สูงอายุ

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยชิ้นนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากเงินรายได้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขต
ตรัง ประจำปีงบประมาณ 2564

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ภาพย์ประภา สง่าใจ. (2563). กิจกรรมนันทนาการกลวิธีหนึ่งสู่การสูงวัยอย่างมีพลัง. *วารสารสังคมวิวัฒน์*, 11(2), 1-14.
- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2563). สถิติผู้สูงอายุของประเทศไทย 77 จังหวัด ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2563. สืบค้น
จาก <https://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/335>
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561).
พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553). สืบค้นจาก
http://www.dop.go.th/download/laws/regulation_th_20152509163042_1.pdf
- กองบริหารงานวิจัยและประกันคุณภาพการศึกษา สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (2560).
Thailand 4.0 โมเดลขับเคลื่อนประเทศไทยสู่ความมั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืน. สืบค้นจาก
<http://www.stabundamrong.go.th/web/download/newkm/thailand4.0.pdf>
- คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2554). *การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุไทย*.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิตติมา ดวงวันทอง. (2560). *การเรียนรู้ของผู้สูงอายุ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาสถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาสถาปัตยกรรม มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ณัฐธิดา เทวาลีสกุล, วนิดา ศิริวรกุล, และชัชสรณ์ รอดยิ้ม. (2559). แนวทางการพัฒนาผู้สูงอายุจาก
ภาระให้เป็นพลัง กรณีศึกษาเทศบาลนครรังสิต. *Veridian E-Journal, Silpakorn University ฉบับ
ภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์และศิลปะ*, 9(1), 529-545.
- นันทรัตน์ อมาตยกุล. (2555). *การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเรียนรู้เพื่อการเป็นผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ*.
วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พุทธรักษา แผนสมบูรณ์ และคณะ. (2561). กระบวนการเสริมสร้างภาวะพลัมพลิงในผู้สูงอายุ. *วารสารมหา
จุฬานาครธรรมศาสตร์*, 5(2), 267-283.
- เล็ก สมบัติ, ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และธนิกานต์ คักดาพร. (2554). *ภาวะสูงวัยอย่างมีคุณภาพประโยชน์กับการ
พัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในประเทศไทย* (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานมาตรฐานการ
พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง
ของมนุษย์.
- ภัทรพรรณ ทาดี. (2560). ตัวตน สังคม วัฒนธรรม: เงื่อนไขสู่การสูงวัยอย่างมีศักยภาพของผู้สูงอายุใน
จังหวัดเชียงใหม่. *วารสารสังคมศาสตร์*, 47(2), 109-131.
- รัตนากาญจน์ เจริญศรีรุ่งเรือง. (2563). *ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับคุณภาพด้านการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ
ในอำเภอโกกพระ จังหวัดนครสวรรค์*. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
การศึกษานอกระบบโรงเรียน มหาวิทยาลัยนเรศวร.

- วรดา รุ่งเรือง. (2562). การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในโรงเรียนผู้สูงอายุสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตภาคกลางของประเทศไทย. *วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา*, 8(2), 249-258.
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และคณะ. (2560). *โครงการ การถอดบทเรียนตัวอย่างที่ดีของโรงเรียนและชมรมผู้สูงอายุที่มีกิจกรรมถ่ายทอดความรู้*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เจฟรินท์.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2563ก). *จำนวนประชากรผู้สูงอายุในกลุ่มภาคใต้ฝั่งอันดามันประจำปี พ.ศ. 2563 จำแนกตามจังหวัดและเพศ*. สืบค้นจาก <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2563ข). *ดัชนีพหุผลผู้สูงอายุไทย*. กรุงเทพฯ: เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัลพับลิเคชั่น.
- สำนักส่งเสริมสุขภาพ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2556). *แนวทางการอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุระยะยาว*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สำนักงานกิจการโรงพิมพ์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.

ภาษาอังกฤษ

- Cronbach, L. J. (1970). *Essentials of Psychological Test* (5th ed.). New York: Harper Collins.
- Nantsupawat, W., Kamnuansilapa, P., Sritanyarat, W. & Wongthanavas, S. (2010). Family Relationships, Roles and the Meaning of Active Aging among Rural Northeastern Thai Elders. *Pacific Rim International Journal of Nursing Research*, 14(2), 137-148.
- Yamane, T. (1973). *Statistic: An Introductory Analysis* (3rd ed.). New York: Harper & Row.

Translated References

- Amatayakul, N. (2012). *A study of the factors affecting the elderly's learning for active aging*. Thesis for Master degree of Arts in Democracy, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Bureau of Elderly Health, Ministry of Public Health. (2020). *Statistics of the elderly in Thailand, as of December 31, 2020*. Retrieved from <https://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/335> (in Thai)
- Charoensrirungrueng, R. (2021). *Factors Associated with Participation Active Aging Among Elderly People in Krokphra District, Nakhonsawan Province*. Thesis for Master degree of Education in Non-Formal Education, Naresuan University (in Thai)
- Department of Social Development and Welfare, Ministry of Social Development and Human Security. (2018). *The Elderly Act 2003 (Amendment B.E. 2553)*. Retrieved from <https://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/335> (in Thai)
- Devalersakul, N., Siritwarakoon, W., & Rodyim, C. (2016). The Development of the Elderly as a Burden to Power: Case Study of Rangsit City Municipality. *Veridian E-Journal, Silpakorn University*, 9(1), 529-545. (in Thai)
- Division of Research Administration and Educational Quality Assurance, National Science and Technology Development Agency. (2017). *Thailand 4.0 model driving Thailand towards wealth, stability and sustainability*. Retrieved from <http://www.stabundamrong.go.th/web/download/newkm/thailand4.0.pdf> (in Thai)

- Duangwanthong, T. (2017). *Learning of the Elderly*. Thesis for Master degree of Architecture in Architectural, Sripatum University. (in Thai).
- Faculty of Education, Chulalongkorn University. (2011). *Education and Lifelong Learning of Thai Elderly*. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)
- National Statistical Office. (2020a). *Annual population of the elderly in the southern Andaman region 2020 classified by province and gender*. Retrieved from <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx> (in Thai)
- National Statistical Office. (2020b). *Active ageing in Thailand*. Bangkok: Text and Journal Publication. (in Thai)
- Office of Health Promotion, Department of Health, Ministry of Public Health. (2013). *Guidelines for training long-term caregivers of the elderly*. Bangkok: Publishing House, Printing Works Office War Veterans Organization. (in Thai)
- Pansomboon, P. et al. (2018). The Process of Promoting Elderly Active Ageing. *Journal of MCU Nakhondhat*, 5(2), 267-283. (in Thai)
- Rungrueng, W. (2019). The Development of the Quality of Life for the Senior Citizens in the Senior Schools under the Local Administrative Organizations in the Central Region of Thailand. *Journal of Interdisciplinary Research: Graduate Studies*, 8(2), 249-258. (in Thai)
- Sangajai, K. (2020). Recreation activities, the way to active aging. *Journal of Social Synergy*, 11(2), 1-14. (in Thai)
- Sombat, L., Yodpetch, S. & Sakdaporn, T. (2011). *Productive ageing and socio-economic development in Thailand* (Research report). Bangkok: Office of Social Development and Human Security Standards Office of the Permanent Secretary, Ministry of Social Development and Human Security. (in Thai)
- Tamdee, P. (2017). Agency, Society and Culture: Conditions, Promoting Active Ageing in Older Persons in Chiang Mai. *Journal of Social Sciences*, 47(2), 109-131. (in Thai)
- Yodpetch, S. et al. (2017). *Removing Good Lessons from Schools and the elderly club with knowledge transfer activities Project* (Research report). Bangkok: J Print Press. (in Thai)

Bicycle Network Development on Rattanakosin Island, Bangkok

Pawinee Iamtrakul

Faculty of Architecture and Urban Planning,
Thammasat University, Thailand

Sararad Chayphong

Faculty of Architecture and Urban Planning,
Thammasat University, Thailand

Jirawan Klaylee

Faculty of Architecture and Urban Planning,
Thammasat University, Thailand

Abstract

This research aims to study the development of bicycle routes in the Rattanakosin Island area. The objectives were: 1) to study the characteristics of the physical area in the development of bicycle routes; 2) to analyze the potential of the suitable areas to recommend for bicycle routes; and 3) to propose solutions for the master plan of cycling routes in Rattanakosin Island area. The study was conducted by reviewing the relevant research papers and collecting data through a focus group of 50 persons. The bicycle routes were assessed with a questionnaire survey of 150 sets rated 1-5, with 5 representing the most agreed upon. The factors for evaluating the appropriateness of the network consisted of four aspects; safety, physical suitability, the potential of usage, and the pattern of cycling. After the ratings were gathered, a descriptive analysis was performed by analyzing the content. The results found that Rattanakosin Island is a likely pilot area to promote the bicycle network. This is due to the potential value which represents the importance and value of cultural, historical, artistic, spiritual, and social aspects. As a result, the area demonstrates high tourism potential, representing a major attraction node connected with multimodal transportation choices. Finally, the development of a bicycle network in the Rattanakosin area can help promote more cyclists while reducing the number of cars, while this influential group of tourism and recreation can potentially induce more demand for daily cycling.

Keywords:

Bicycle routes, multimodal of transportation, non-motorization, Rattanakosin area

CORRESPONDING AUTHOR

Pawinee Iamtrakul, Center of Excellence in Urban Mobility Research and Innovation, Faculty of Architecture and Urban Planning, Thammasat University, Pathum Thani, Thailand. Email: iamtrakul@gmail.com

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

การพัฒนาโครงข่ายเส้นทางจักรยาน ในเกาะรัตนโกสินทร์

ภาวิณี เอี่ยมตระกูล

ศูนย์แห่งความเป็นเลิศทางวิชาการด้านวิจัยและ
นวัตกรรมเพื่อการขนส่งเมือง คณะสถาปัตยกรรม
ศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปทุมธานี

สรรัตน์ ฉายพงษ์

ศูนย์แห่งความเป็นเลิศทางวิชาการด้านวิจัยและ
นวัตกรรมเพื่อการขนส่งเมือง คณะสถาปัตยกรรม
ศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปทุมธานี

จิรพรรณ คล้ายลี

ศูนย์แห่งความเป็นเลิศทางวิชาการด้านวิจัยและ
นวัตกรรมเพื่อการขนส่งเมือง คณะสถาปัตยกรรม
ศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปทุมธานี

บทคัดย่อ

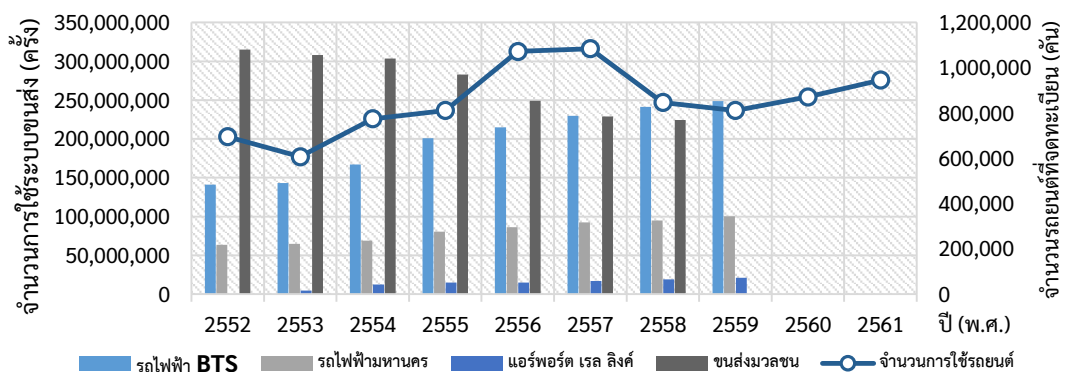
การวิจัยนี้มุ่งศึกษาแนวทางการพัฒนาเส้นทางจักรยานในเกาะรัตนโกสินทร์ โดยมีวัตถุประสงค์คือ (1) ศึกษาลักษณะของพื้นที่ทางกายภาพในการพัฒนาเส้นทางจักรยาน (2) วิเคราะห์ศักยภาพพื้นที่ในการพัฒนาเส้นทางจักรยานในเกาะรัตนโกสินทร์ (3) เสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาทางจักรยานเพื่อนำไปสู่แผนแม่บทเส้นทางจักรยานในเกาะรัตนโกสินทร์ ซึ่งมีวิธีศึกษาด้วยการทบทวนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและเก็บข้อมูลโดยการลงสำรวจพื้นที่ รวมถึงสัมภาษณ์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาโครงข่ายเส้นทางจักรยาน ด้วยเทคนิคการสนทนากลุ่มย่อย ครั้งละ 50 คน จำนวน 3 ครั้ง และประเมินความเหมาะสมของเส้นทางจักรยานด้วยแบบสอบถามจำนวน 150 ชุด ซึ่งมีการให้ค่าคะแนนแบ่งออกเป็น 5 ระดับ (5 คือ เห็นด้วยมากที่สุด) โดยประเด็นในการประเมินประกอบด้วย 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านความปลอดภัย ด้านความเหมาะสมเชิงกายภาพ ด้านศักยภาพการใช้งาน ด้านรูปแบบการใช้จักรยาน หลังจากนั้นนำการวิเคราะห์ในเชิงพรรณนาด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาหาของข้อมูล ผลการศึกษา พบว่า เกาะรัตนโกสินทร์ถือได้ว่าเป็นพื้นที่นาร่องที่มีความพร้อมในการพัฒนาเส้นทางจักรยาน เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และอุดมไปด้วยทรัพยากรวัฒนธรรมที่มีคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ ศิลปะ จิตวิญญาณ และคุณค่าต่อวิถีชีวิตชุมชน ส่งผลให้เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการท่องเที่ยวสูง อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่มีการเชื่อมโยงสถานที่ต่างๆ ซึ่งมีรูปแบบคมนาคมที่หลากหลาย และความพร้อมด้านเส้นทางจึงนำมาสู่แนวทางการจัดทำแผนแม่บทเพื่อส่งเสริมการพัฒนาโครงข่ายเส้นทางจักรยานในพื้นที่ดังกล่าว โดยมุ่งเป้าไปที่การส่งเสริมให้ผู้เดินทางเปลี่ยนมาใช้จักรยานเพื่อลดการเดินทางโดยรถยนต์ ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การเดินทางท่องเที่ยวและนันทนาการเป็นลำดับแรกก่อนขยายกลุ่มผู้ใช้งานจักรยานไปสู่กลุ่มผู้ใช้จักรยานในชีวิตประจำวัน

คำสำคัญ

เส้นทางจักรยาน, การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ, การเดินแบบไม่ใช้เครื่องยนต์, เกาะรัตนโกสินทร์

บทนำ

กรุงเทพมหานครประสบปัญหาด้านการจราจรติดขัดจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณการเดินทางด้วยใช้เครื่องยนต์ (Motorization) (รถยนต์ส่วนบุคคล รถจักรยานยนต์) โดยจากสถิติจำนวนรถจดทะเบียนใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ระหว่างปี 2551-2560 พบว่าในรอบ 10 ปีนี้มีรถจดทะเบียนใหม่รวม 8,519,416 คัน เฉลี่ยแล้วมีรถจดทะเบียนใหม่ในกรุงเทพฯ คิดเป็นปีละ 851,942 คัน เดือนละประมาณ 70,995 คน วันละประมาณ 2,334 คัน หรือเฉลี่ยทุก ๆ ชั่วโมงจะมีรถจดทะเบียนใหม่ในกรุงเทพฯ ถึงประมาณ 97 คัน โดยเพิ่มขึ้นด้วยอัตราเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 4 ต่อปี (ดังแสดงในภาพที่ 1) (กลุ่มสถิติการขนส่ง กองแผนงาน กรมการขนส่งทางบก, 2561) ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่องานทางด้านสิ่งแวดล้อมและปัญหาสุขภาพของประชาชน (Iamtrakul et al., 2021a; Iamtrakul & Chayphong, 2021b; Iamtrakul et al., 2021c) หลายภาคส่วนจึงเริ่มตระหนักและกำหนดแผนพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งตั้งแต่แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาการแก้ไขปัญหาจราจรแออัดในกรุงเทพมหานครตั้งแต่ในฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ซึ่งสาระสำคัญเป็นการชะลอก่อสร้างถนนในเขตเมือง และพัฒนาระบบขนส่งมวลชน และยกระดับคุณภาพการบริการขนส่งสาธารณะ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560) ในขณะที่กรุงเทพมหานครได้กำหนดแผนส่งเสริมให้จักรยานเป็นหนึ่งในทางเลือกที่ทางกรุงเทพมหานครได้พัฒนาเส้นทางและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้อง (กรุงเทพมหานคร, 2556)



ภาพที่ 1. การเปรียบเทียบจำนวนรถที่จดทะเบียนในกรุงเทพมหานครและจำนวนการใช้ขนส่งสาธารณะ
ที่มา : กลุ่มสถิติการขนส่ง กองแผนงาน กรมการขนส่งทางบก, 2561

อนึ่ง กรุงเทพมหานครได้มีการกำหนดเส้นทางจักรยานในเส้นทางหลักบริเวณรอบเกาะรัตนโกสินทร์ ใน พ.ศ. 2553 ซึ่งได้กำหนดให้มีเส้นทาง 5 เส้นทาง และประกาศเพิ่มเติมเป็น 12 เส้นทาง รวมเป็นระยะทาง 8 กิโลเมตร และมีพื้นที่รวม 4.1 ตารางกิโลเมตร ทั้งนี้จากสถิติในปลาย พ.ศ. 2557 พบว่า มีผู้ใช้จักรยานเพิ่มมากขึ้นทั้งในเส้นทางที่ประกาศและนอกเส้นทางที่มีการประกาศ เนื่องจากผู้คนในเมืองเริ่มตระหนักถึงประโยชน์ของการใช้จักรยาน ทั้งด้านความสะดวกในการเดินทางที่ง่ายขึ้น และการหันมาใส่ใจเรื่องสุขภาพของร่างกาย ทำให้ได้ออกกำลังกายเป็นประจำ ลดความเสี่ยงของปัญหา

สุขภาพจากการใช้ชีวิตในแบบชุมชนเมือง ทั้งยังสามารถปั่นได้ทุกเพศทุกวัย รวมไปถึงมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด (Victoria State Government, 2016) ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555–2559) และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, 2557) ได้เน้นยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน และการส่งเสริมโครงข่ายทางจักรยานเพื่อการท่องเที่ยว งานวิจัยนี้จึงมุ่งประเด็นในการศึกษาโครงข่ายเส้นทางจักรยานในเขตพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ เพื่อพิจารณาถึงศักยภาพในการเชื่อมต่อ (Connectivity) สิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางด้วยจักรยาน อันมีวัตถุประสงค์เพื่อการออกกำลังกาย การท่องเที่ยวอย่างสร้างสรรค์ และใช้ในชีวิตประจำวันอันเป็นแนวทางในการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ใช้รถใช้ถนน โดยท้ายที่สุดของการศึกษาจะทำการเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาทางจักรยานเพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนแม่บทเส้นทางจักรยานในเกาะรัตนโกสินทร์

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะทางกายภาพของการพัฒนาเส้นทางจักรยานในเกาะรัตนโกสินทร์
2. เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพพื้นที่ในการพัฒนาเส้นทางจักรยานในเกาะรัตนโกสินทร์ ด้วยการใช้เครื่องมือในการประเมินด้วย SWOT Analysis
3. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ปัญหาทางจักรยานเพื่อนำไปสู่แผนแม่บทเส้นทางจักรยานในเกาะรัตนโกสินทร์

แนวคิดและทฤษฎี

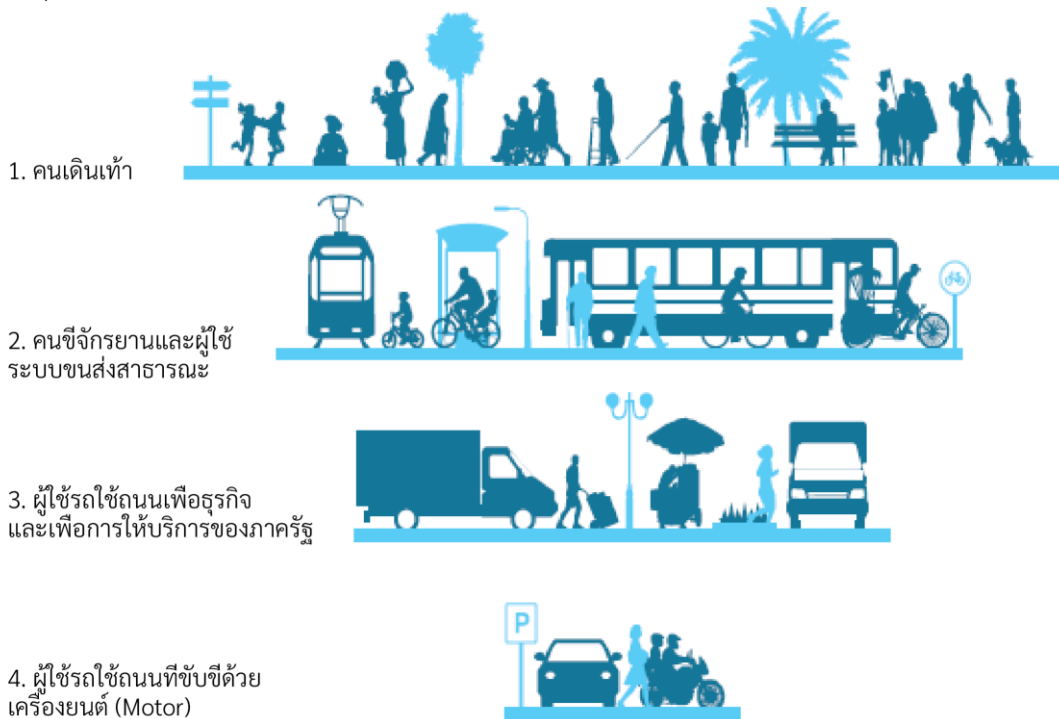
ผู้สัญจรที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ (Non-Motorization)

เป็นกลุ่มคนเดินทางที่สำคัญในลำดับแรกของการวางแผนด้านคมนาคมขนส่ง ได้แก่ คนเดินเท้า คนขี่รถจักรยาน ผู้สัญจรที่ใช้ยานพาหนะ 2 ล้อ สกู๊ตเตอร์ โรลเลอร์เบลต และเนื่องจากเป็นกลุ่มที่ไม่มีระบบป้องกันอุบัติเหตุจากยานพาหนะ ทำให้เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง (Vulnerable Road Users) จากการไม่มีระบบป้องกันการปะทะหรือชนจากอีกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะยานพาหนะประเภทรถยนต์และรถตู้ (Global Designing Cities Initiative, 2016) ดังนั้น คนเดินเท้าและคนขี่รถจักรยานจึงมีความเสี่ยงในการได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตมากกว่าผู้สัญจรประเภทอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องได้รับความสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง (ดังภาพที่ 2) (Iamtrakul et al., 2005; Narinsilp et al., 2011) ดังนั้น ในการวางแผนพัฒนาโครงข่ายเส้นทางควรสร้างมาตรฐานในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเส้นทางจักรยานที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมต่อบริบทของเมือง (Iamtrakul & Zhang, 2014) และสามารถประยุกต์นำมาใช้งานในบริบทของประเทศไทยได้จริง โดยปัจจัยการออกแบบทางจักรยานควรคำนึงความกว้างและความสูงของช่องลอดสำหรับทางจักรยาน ความเร็วในการออกแบบ ความชัน ระยะหยุดปลอดภัยสำหรับทางลาด ความโค้ง ไฟฟ้าแสงสว่าง ทางลาด (AASHTO, 1999; Austroads, 2011)

การถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาของต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาจากกรณีศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการการพัฒนาเส้นทางจักรยานในต่างประเทศโดยได้ทำการทบทวนแนวทางการพัฒนาโครงข่ายเส้นทางจักรยานจากประเทศเดนมาร์ก ประเทศอังกฤษ ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศญี่ปุ่น สะท้อนให้เห็นว่าการออกแบบและดูแลสู่ความสำเร็จ ทั้งการ

สร้างทางจักรยานที่มีความปลอดภัย (Iamtrakul et al., 2010; Iamtrakul, P., & Pimonsathean, P., 2010; Iamtrakul et al., 2012) เส้นทางและแผนที่จักรยาน การเชื่อมการใช้งานจักรยานกับเส้นทางขนส่งสาธารณะประเภทอื่น การนำเอาลักษณะพิเศษเฉพาะที่แตกต่างกันในแง่เศรษฐกิจสังคมและพื้นที่ของภูมิภาค เมือง และย่านชุมชนมาพิจารณาบูรณาการการวางแผนร่วมกัน จะช่วยให้ผู้ใช้รถใช้ถนนสามารถใช้งานได้จริงในชีวิตประจำวัน และสามารถพัฒนาไปสู่เส้นทางที่ส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยวในย่านชุมชนเมืองได้ (Fietsberaad, 2010) (ดังภาพที่ 3)



ภาพที่ 2. หลักการให้ความสำคัญแก่ผู้สัญจรที่ไม่ใช้เครื่องยนต์และผู้สัญจรที่ใช้เครื่องยนต์

ที่มา : ผู้เขียนปรับปรุงจาก Global Designing Cities Initiative (2016)

โดยการพัฒนาเส้นทางที่สามารถใช้จักรยานร่วมกับการเดินทางในรูปแบบอื่น ๆ มีประเภทของเส้นทางที่ต่างกันไป ซึ่งจะต้องคำนึงถึงบริบทของพื้นที่ รูปแบบเมือง ขนาดของเส้นทาง เพื่อใช้ในการออกแบบและพัฒนาเส้นทางจักรยานให้เหมาะสมกับพื้นที่ตามข้อจำกัดนั้น ๆ ซึ่งประเภทของเส้นทางจักรยานประกอบด้วย 1) เส้นทางจักรยานแบบจัดพื้นที่สำหรับจักรยานโดยเฉพาะ ซึ่งมีการจัดพื้นที่เฉพาะสำหรับจักรยาน 2) เส้นทางจักรยานแบบมีที่กันแบ่งพื้นที่จักรยาน 3) เส้นทางจักรยานแบบแบ่งพื้นที่จักรยาน ซึ่งมีการแบ่งพื้นที่สำหรับจักรยานบนผิวจราจรเดียวกับรถยนต์โดยการใช้เส้นจราจร ป้าย และสี 4) เส้นทางจักรยานแยกจากถนน และ 5) เส้นทางจักรยานแบบใช้ร่วมกับรถยนต์ เป็นเส้นทางจักรยานที่สามารถใช้ถนนและช่องจราจรร่วมกับรถยนต์ได้ โดยไม่มีการแบ่งพื้นที่ให้เฉพาะ แต่จะมีป้ายหรือสัญลักษณ์เพื่อบอกผู้ใช้เส้นทาง (Alta Planning + Design, 2017; Global Designing Cities Initiative, 2016; Roadway Bicycle Facilities, 2015; National Association of City Transportation Officials, 2012) โดยเกณฑ์การเลือกประเภททางจักรยานจะพิจารณาประเด็นด้านปริมาณจราจรและความเร็ว

ปริมาณจักรยาน พื้นที่การใช้งาน ที่จอดรถริมทาง (สำหรับในถนนเมือง) และเรื่องอื่น ๆ เพิ่มเติม อันเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเหมาะสมและความปลอดภัยในการใช้งาน



ภาพที่ 3. บทสรุปการถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาของต่างประเทศ

ที่มา : ผู้เขียน, 2565

สำหรับการพัฒนาทางจักรยานในประเทศไทยการกำหนดรูปแบบของทางจักรยานนั้นได้มีการปรับปรุงและพัฒนาแนวทาง รวมถึงมาตรฐานทางของการเดินทางด้วยรถจักรยานจากประเทศสหรัฐอเมริกาโดย AASHTO โดยมาตรฐานดังกล่าวมีการพัฒนาและจัดกลุ่มทางจักรยานตามปริมาณจราจรและการออกแบบทางกายภาพ อนึ่งการใช้รถจักรยานในต่างประเทศ นอกจากการมีกฎหมายรองรับให้ความคุ้มครองกับผู้ใช้จักรยาน มีการจัดเส้นทางและสาธารณูปโภคอย่างเหมาะสมและพอเพียงแล้ว สิ่งสำคัญที่สุดในแต่ละประเทศดำเนินการคือการสร้างวัฒนธรรมจักรยาน หรือวัฒนธรรมการใช้จักรยานที่ดีที่เกิดขึ้นกับพลเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งจะเกิดวัฒนธรรมการรับผิดชอบในความปลอดภัยร่วมกัน (AASHTO, 1999; Austroads, 2011)

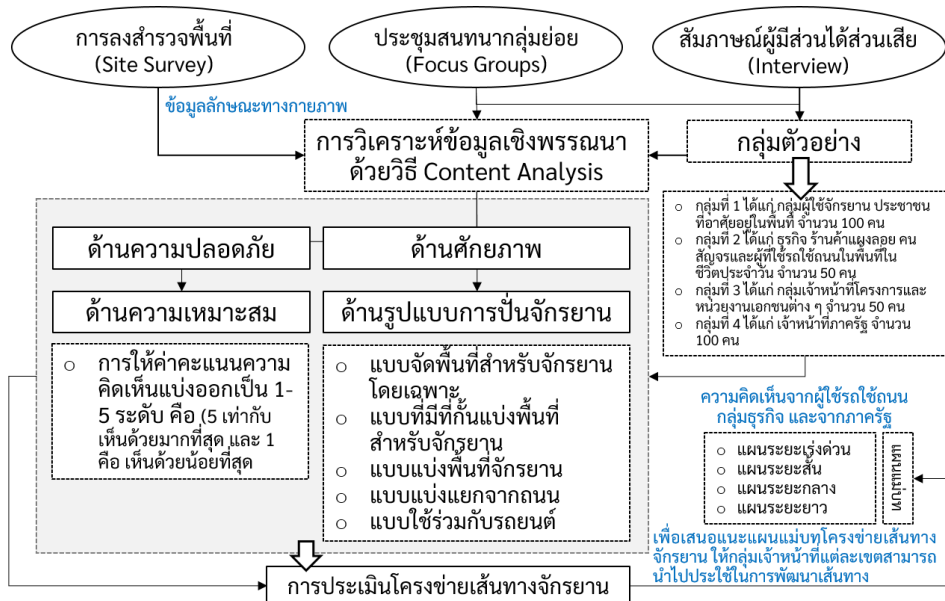
วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ด้วยการลงสำรวจพื้นที่ (Site Survey) การจัดประชุมสนทนากลุ่มย่อยกับกลุ่มเขตในพื้นที่กรุงเทพมหานคร (Focus Groups) ประกอบกับสัมภาษณ์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Engagement Interview) เพื่อให้ความคิดเห็นในการพัฒนาโครงข่ายเส้นทางจักรยาน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย 4 กลุ่ม ผ่าน

วิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- **กลุ่มที่ 1** ได้แก่ กลุ่มผู้ใช้จักรยาน ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ จำนวน 100 คน เกณฑ์ในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง เป็นกลุ่มผู้ใช้จักรยานที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มากที่สุด
- **กลุ่มที่ 2** ได้แก่ ธุรกิจ ร้านค้าแผงลอย คนสัญจรและผู้ที่ใช้รถใช้ถนนในพื้นที่ในชีวิตประจำวัน จำนวน 50 คน เกณฑ์ในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง ผู้ที่ใช้รถใช้ถนนในพื้นที่ในชีวิตประจำวัน
- **กลุ่มที่ 3** ได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่โครงการและหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ จำนวน 50 คน เกณฑ์ในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการพัฒนาเส้นทางจักรยาน
- **กลุ่มที่ 4** ได้แก่ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ จำนวน 100 คน เกณฑ์ในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและพัฒนาโครงการ

การรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย 2 ส่วน ประกอบด้วย (1) ข้อมูลทุติยภูมิ: รวบรวมข้อมูลเส้นทางจักรยานในปัจจุบันจากเอกสาร รวมไปถึงแนวคิด ทฤษฎี และแนวทางการพัฒนาเส้นทางจักรยานจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (2) ข้อมูลปฐมภูมิ: รวบรวมข้อมูลแบบปฐมภูมิประกอบด้วย (2.1) สำรวจเส้นทางในเกาะรัตนโกสินทร์ ซึ่งรวบรวมข้อมูลเพื่อศึกษาลักษณะของพื้นที่ทางกายภาพ สังคมและเศรษฐกิจ ในพัฒนาพื้นที่รอบเกาะรัตนโกสินทร์เพื่อสนับสนุนการใช้งานจักรยาน (2.2) การจัดสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) ซึ่งรวบรวมข้อมูลเส้นทางจักรยาน แนวทางการพัฒนาเส้นทางจักรยาน ปัญหา ข้อจำกัดและอุปสรรคในการใช้งาน (2.3) แบบสอบถามการประเมินเส้นทางจักรยาน ซึ่งรวบรวมข้อมูลประเด็นในการประเมินประกอบด้วย 4 ด้าน คือ ด้านความปลอดภัย ด้านความเหมาะสม ด้านศักยภาพ ด้านรูปแบบการปั่นจักรยาน โดยรูปแบบการปั่นจักรยาน มีประเด็นย่อยในการประเมิน 5 รูปแบบ คือ แบบการจัดพื้นที่สำหรับจักรยานโดยเฉพาะ แบบที่มีที่กันแบ่งพื้นที่สำหรับจักรยาน แบบแบ่งพื้นที่จักรยาน แบบแบ่งแยกจากถนน แบบใช้ร่วมกับรถยนต์ (ดังภาพที่ 4)



ภาพที่ 4. กรอบแนวคิดของการดำเนินการวิจัย

หลังจากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ผ่านเครื่องมือการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งวิเคราะห์ประเด็นการพัฒนาจากความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และคัดกรองข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคในการใช้งาน อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ศักยภาพพื้นที่ในการพัฒนาเส้นทางจักรยานในเกาะรัตนโกสินทร์ นอกจากนี้ยังมีการวิเคราะห์เชิงสถิติจากข้อมูลแบบประเมินเส้นทางจักรยานซึ่งแบบประเมินเส้นทางจักรยานโดยมีการให้ค่าคะแนนความคิดเห็นแบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ เห็นด้วยมากที่สุดค่าคะแนนเท่ากับ 5 เห็นด้วยมากค่าคะแนนเท่ากับ 4 เห็นด้วยปานกลางค่าคะแนนเท่ากับ 3 เห็นด้วยน้อยค่าคะแนนเท่ากับ 2 และเห็นด้วยน้อยที่สุดค่าคะแนนเท่ากับ 1 โดยสถิติที่นำมาใช้ คือ ค่าเฉลี่ย จากนั้นสรุปผล และการบูรณาการภาพรวมของพื้นที่ต่อการพัฒนาเส้นทางจักรยาน และเสนอแนวทางการแก้ปัญหาเพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแผนแม่บทเส้นทางจักรยานในเกาะรัตนโกสินทร์

ผลการศึกษา

ลักษณะของพื้นที่ทางกายภาพในการพัฒนาเส้นทางจักรยาน

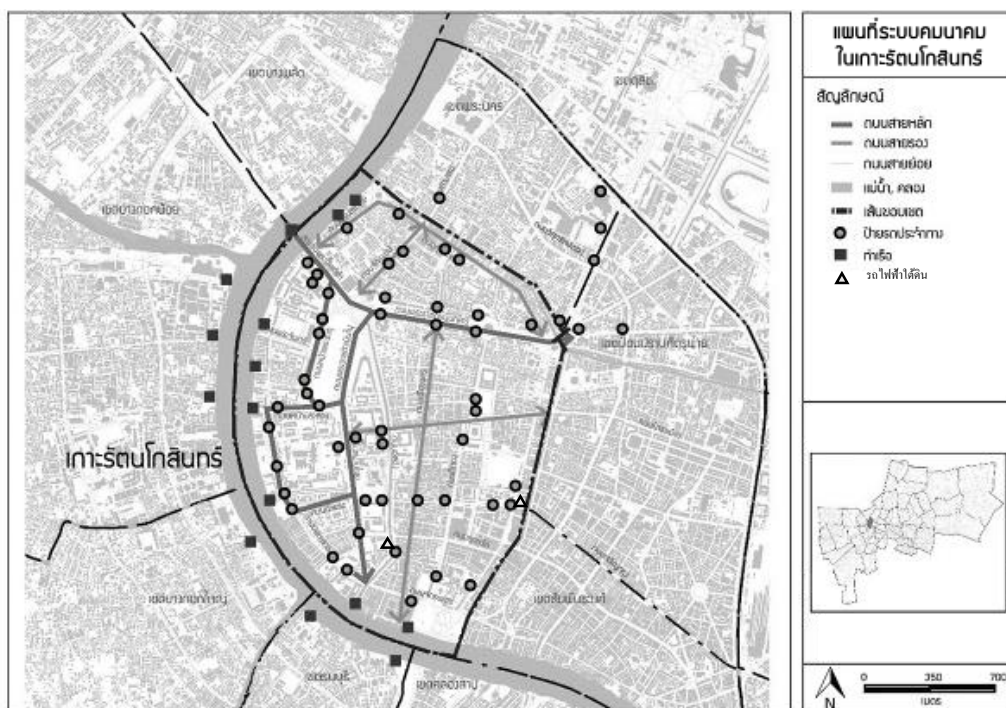
ระบบคมนาคมขนส่ง

โครงข่ายถนนสามารถเชื่อมต่อจากพื้นที่อื่น ๆ มายังพื้นที่ศึกษาได้ (ภาพที่ 5) ด้วยระบบขนส่งสาธารณะ กึ่งสาธารณะ และรถยนต์ส่วนบุคคล โดยสามารถแบ่งลำดับศักยภาพของถนนออกเป็น 2 ประเภท ซึ่งแบ่งจากการเชื่อมต่อจากพื้นที่โดยรอบของพื้นที่ศึกษาเป็นถนนสายหลัก และถนนที่เชื่อมต่อภายในพื้นที่เป็นถนนสายรอง ประกอบด้วย (1) ถนนสายหลัก ได้แก่ ถนนสมเด็จพระปิ่นเกล้า ถนนราชดำเนิน ถนนวิสุทธิกษัตริย์ ถนนเจริญกรุง ถนนมหาไชย ถนนสนามไชย ถนนมหาไชย ถนนจักรเพชร (2) ถนนสายรอง ได้แก่ ถนนกัลยาณไมตรี ถนนจักรพงษ์ ถนนเชตุพน ถนนท้ายวัง ถนนทรัพย์สิน ถนนบุญศิริ ถนนพิริพงษ์ ถนนแพร่งสรรพศาสตร์ ถนนแพร่งนรา ถนนภาณุรังสี ถนนราชบพิธ ถนนสราญรมย์ ถนนหลักเมือง ถนนหน้าพระธาตุ ถนนหน้าพระลาน โดยในพื้นที่มีระบบขนส่งสาธารณะให้บริการที่หลากหลายทั้งทางบกและทางน้ำ อาทิ รถโดยสารประจำทาง รถประจำทาง รถตู้ มอเตอร์ไซด์ เรือโดยสาร เรือด่วน เรือข้ามฟากไปยังฝั่งธนบุรี ซึ่งสามารถเชื่อมต่อการเดินทางได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ยังมีรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล (พุทธมณฑล-หลักสอง-หัวลำโพง-บางซื่อ-ท่าพระ) หรือโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย ช่วงหัวลำโพง-บางแค มีระยะทางประมาณ 14 กิโลเมตร ที่ได้เปิดให้บริการ ซึ่งจะช่วยให้การเชื่อมการเดินทางมีความหลากหลายในการทำกิจกรรมมากขึ้น

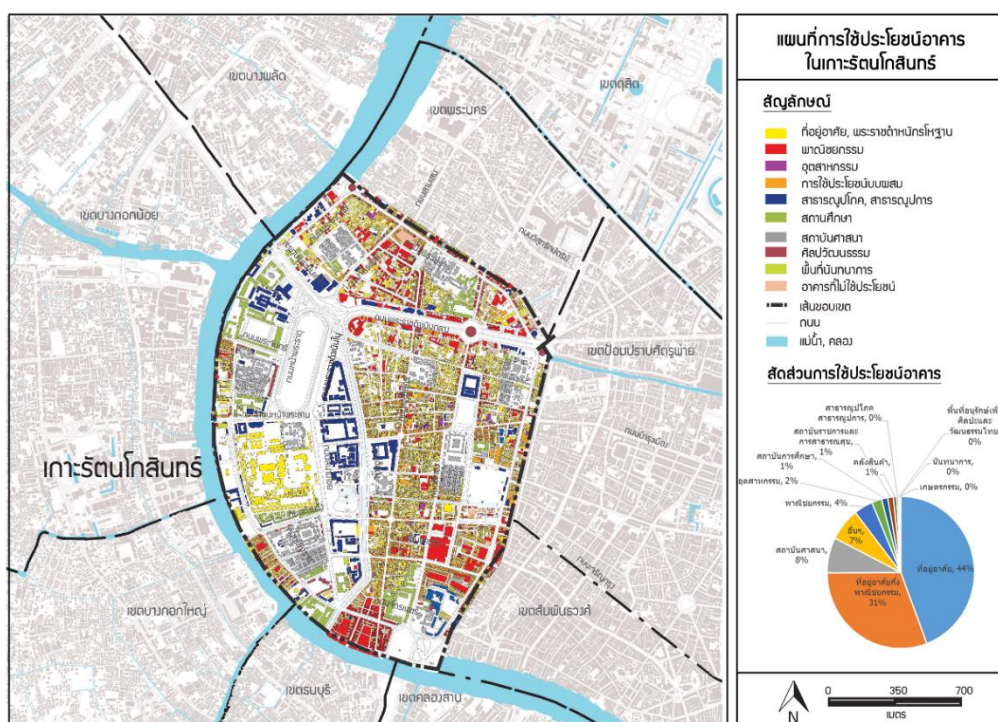
การใช้ประโยชน์อาคาร

จากการเปรียบเทียบสัดส่วนการใช้ประโยชน์อาคารในพื้นที่ศึกษา (ภาพที่ 6) พบว่าประเภทการใช้ประโยชน์อาคารมีดังนี้ (1) ประเภทที่อยู่อาศัย มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 75 ซึ่งกระจายอยู่ในพื้นที่เป็นส่วนใหญ่ (2) ประเภทสถาบันศาสนา ร้อยละ 8 ได้แก่ วัดพระศรีรัตนศาสดาราม วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม วัดสุทัศนเทพวราราม วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม วัดบวรนิเวศวิหาร วัดมกุฏกษัตริยาราม วัดราชนันทาราม วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎิ์ วัดมหรณพาราม ศาลหลักเมือง ศาลเจ้าพ่อเสือ เป็นต้น (3) ประเภทพาณิชยกรรม คิดเป็นร้อยละ 4 ได้แก่ ตลาดปากคลองตลาด ตลาดพาหุรัด

ดิโอลด์สยามพลาซ่า ห้างไนน์เวิร์ล เมก้าพลาซ่าวังบูรพา ตลาดบ้านหม้อ อินเดียเอ็มโพเรียม (4) ประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้แก่ โรงเรียน โรงละครแห่งชาติ พิพิธภัณฑ์ ประเภทสถาบันราชการ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงคมนาคม กรมศิลปากร กรมแผนที่ทหาร ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ศาลฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น อันแสดงให้เห็นว่าสถานที่ท่องเที่ยวในเขตพระนครที่เป็นเขตนุรักษ์โดยประเภทของการใช้ประโยชน์อาคารในประเภทสถาบันศาสนา ได้แก่ วัดและศาสนสถานต่าง ๆ ซึ่งจัดว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวประเภทประวัติศาสตร์ และประเภทสาธารณูปการ เชิงศิลปวัฒนธรรม



ภาพที่ 5. โครงข่ายคมนาคมและตำแหน่งระบบขนส่งสาธารณะในเกาะรัตนโกสินทร์



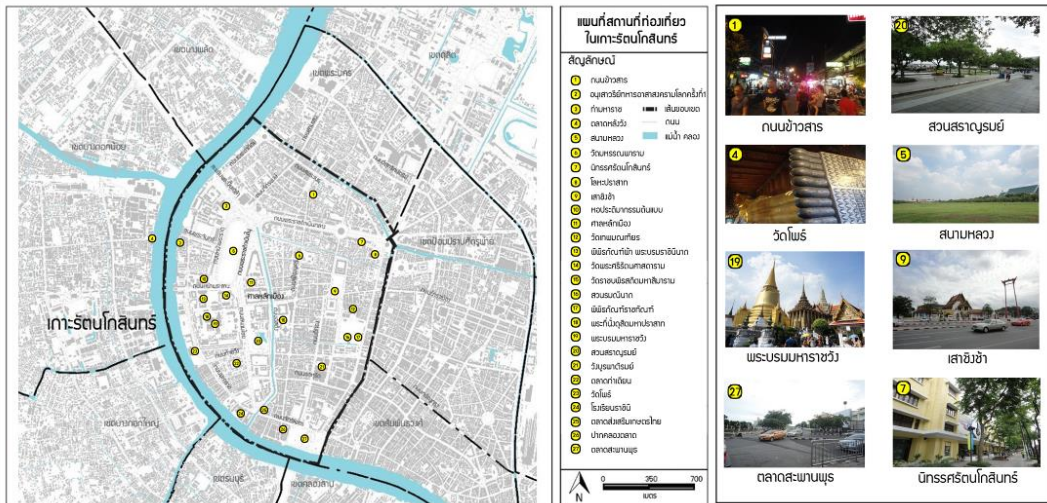
ภาพที่ 6. การใช้ประโยชน์อาคารในเกาะรัตนโกสินทร์

การส่งเสริมการท่องเที่ยว

จากการศึกษาข้อมูลสถานที่ท่องเที่ยวในเขตพระนครศรี (ภาพที่ 7) พบว่า สถานที่ท่องเที่ยวที่มักจะเป็นสถานที่ที่แนะนำทั้งในแผนที่ และในเว็บไซต์แนะนำสถานที่ท่องเที่ยว โดยสามารถสรุปสถานที่ท่องเที่ยวเป็นประเภทได้ดังนี้ (1) การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม อาทิ โบราณสถาน พิพิธภัณฑ วัด ศาสนสถาน และสิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าทางศิลปะและสถาปัตยกรรม อาทิ พระบรมมหาราชวัง วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม วัดราชประดิษฐ์สถิตมหาสีมาราม ศาลหลักเมือง วัดชนะสงคราม วัดบวรนิเวศวิหาร วัดราชนัดดาราม วัดอินทวิหาร วัดสามพระยา เป็นต้น (2) การท่องเที่ยวเชิงนันทนาการทั้งในเชิงสถานบันเทิงและสวนสาธารณะ อาทิ ท่าพระจันทร์ ท่ามหาราช ท่าช้าง ท่าเตียน บางลำพู ถนนข้าวสาร โรงละครแห่งชาติ ศาลาเฉลิมกรุง เป็นต้น

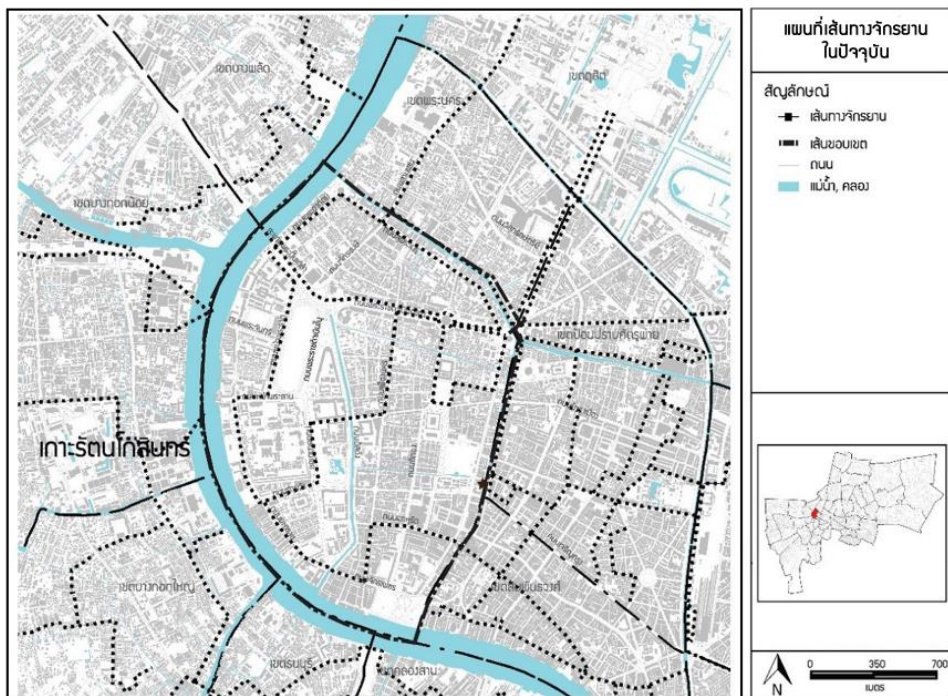
เส้นทางจักรยานรอบเกาะรัตนโกสินทร์

สามารถพบเห็นแผนที่ของเส้นทางจักรยานได้ที่บริเวณวัดโพธิ์ (วัดพระเชตุพนฯ) (ภาพที่ 8) โดยมีการแบ่งช่องทางจักรยานจากช่องทางถนนมหาราช ถนนพระอาทิตย์ ถนนเจ้าฟ้า ถนนข้าวสาร ถนนราชดำเนินกลาง ถนนมหาไชย ถนนบางรุ่งเมือง ถนนกัลยาณไมตรี ถนนสนามไชย และถนนเชตุพน ซึ่งเป็นบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์ชั้นในที่มีนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เดินทางมาท่องเที่ยว ซึ่งพบว่าผู้ใช้จักรยานจะใช้ ในบริเวณสะพานพุทธมากกว่า จึงทำให้เป็นพื้นที่ที่จอดรถ รถขึ้น ทางเดินเท้า



ภาพที่ 7. สถานที่ท่องเที่ยวในเกาะรัตนโกสินทร์

อนึ่ง จากการลักษณะทางกายภาพในการพัฒนาเส้นทางจักรยานในพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ พบว่า ด้วยระบบคมนาคมขนส่งที่หลากหลายสามารถเชื่อมต่อด้วยระบบขนส่งทางน้ำ (เรือด่วน เจ้าพระยา เรือข้ามฟาก) ระบบคมนาคมขนส่งทางบกทั้งรถโดยสารประจำทาง รถโดยสารขนาดเล็ก และ ปัจจุบันสามารถเชื่อมต่อด้วยรถไฟฟ้าใต้ดิน (MRT) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการเดินทางแบบ หลากหลาย (Multi-Modal Transportation) ตลอดจนการใช้ประโยชน์อาคารที่ผสมผสานที่อยู่อาศัยและ พาณิชยกรรมเข้าด้วยกัน และเป็นรวมกลุ่มอาคารทางราชการทำให้ยังส่งเสริมศักยภาพของพื้นที่ รวมถึง มีสถานที่ท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่มีคุณค่าของเมืองเก่า (Old Town) ซึ่งสะท้อนถึง เส้นทางที่เหมาะสมกับการใช้ชีวิตประจำวันและสามารถส่งเสริมเส้นทางให้เป็นเชิงท่องเที่ยวได้ อย่างไรก็ตาม ด้วยความเป็นลักษณะของเมืองเก่าจึงทำให้กิจกรรมในช่วงกลางคืนประสบปัญหาพื้นที่ขบ เซา ทำให้พื้นที่จึงมีปัญหาด้านความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินของผู้สัญจร ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณา และเข้าสู่แนวทางในการเสนอแนะต่อไป



ภาพที่ 8. เส้นทางจักรยานเดิมในเกาะรัตนโกสินทร์

ศักยภาพพื้นที่ในการพัฒนาเส้นทางจักรยานในเกาะรัตนโกสินทร์

การออกแบบทางเดินเท้าและทางจักรยานที่ได้มาตรฐานควรให้ความสำคัญกับด้านสถาปัตยกรรมและสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ โดยคำนึงถึงความปลอดภัยในการเดินทางจะสามารถส่งเสริมและสร้างโครงข่ายการท่องเที่ยวในเกาะรัตนโกสินทร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาและสำรวจทางกายภาพพื้นที่เขตพระนคร สามารถสรุปศักยภาพและปัญหาทางกายภาพ โดยวิธีการ SWOT Analysis ดังนี้

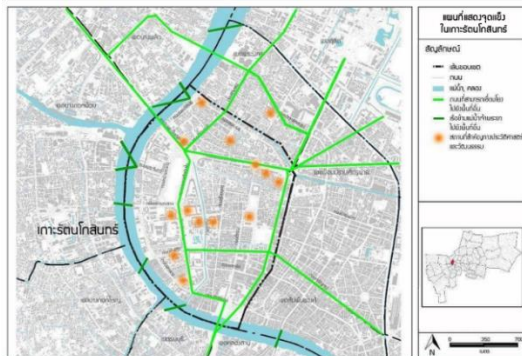
S-Strengths (จุดแข็ง)

พื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และอุดมไปด้วยทรัพยากรวัฒนธรรมที่มีคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ ศิลปะ จิตวิญญาณและคุณค่าต่อวิถีชีวิตชุมชน ทำให้เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการท่องเที่ยวสูง อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่มีการเชื่อมโยงของสถานที่ต่าง ๆ เป็นพื้นที่ที่มีเส้นทางเชื่อมไปยังพื้นที่อื่น ๆ โดยมีรูปแบบคมนาคมที่หลากหลาย (ภาพที่ 9ก)

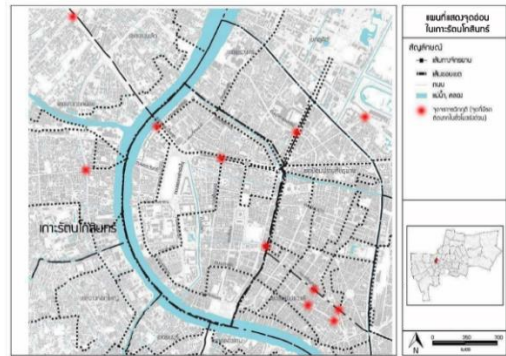
W-Weaknesses (จุดอ่อน)

แม้ว่าเกาะรัตนโกสินทร์จะมีเส้นทางที่เชื่อมไปยังพื้นที่ต่างๆ แต่เส้นทางสำหรับการปั่นจักรยานนั้นยังขาดความต่อเนื่องในการเชื่อมต่อของเส้นทางและเส้นทางถนนมีปริมาณการจราจรที่ค่อนข้างแออัด อีกทั้งยังไม่พบสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับจักรยาน ได้แก่ ช่องทางจักรยานและที่จอด

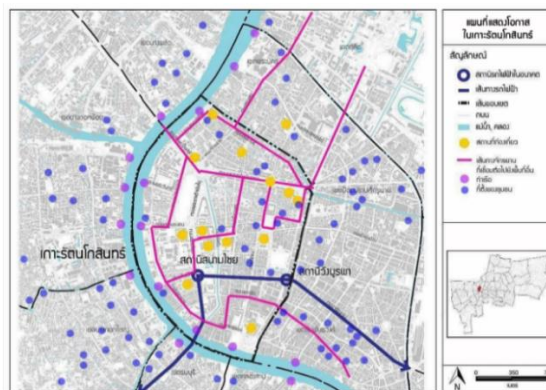
จักรยานซึ่งเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้ด้านความปลอดภัยของผู้ปั่นจักรยาน และการท่องเที่ยวโดยจักรยานในพื้นที่ยังไม่ได้รับความนิยมเนื่องจากการขาดการประชาสัมพันธ์ (ภาพที่ 9ข)



ก. แผนที่แสดงจุดแข็งในเกาะรัตนโกสินทร์



ข. แผนที่แสดงจุดอ่อนในเกาะรัตนโกสินทร์



ค. แผนที่แสดงโอกาสในเกาะรัตนโกสินทร์

ภาพที่ 9. ศักยภาพพื้นที่ในการพัฒนาโครงข่ายเส้นทางจักรยาน

O-Opportunities (โอกาส)

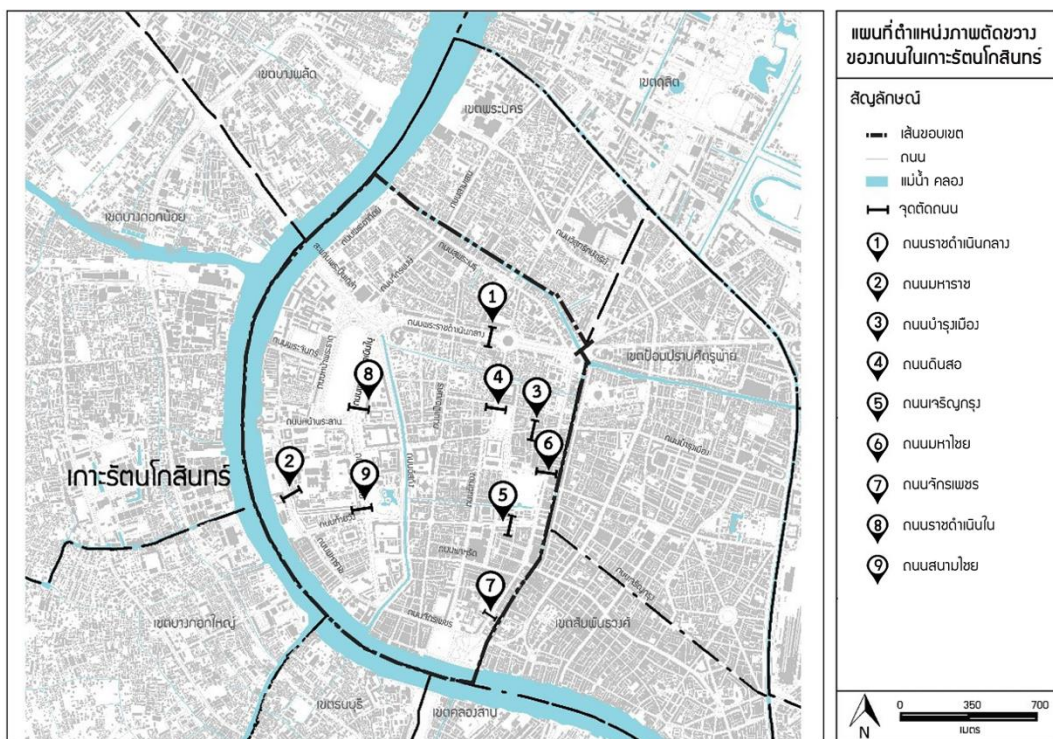
การจัดการเส้นทางจักรยานเพื่อการท่องเที่ยวถือว่าเป็นโอกาสในการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้กับพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์และเป็นการทำให้พื้นที่ที่มีกิจกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบใหม่เกิดขึ้น อีกทั้งยังเป็นการก่อให้เกิดการกระจายรายได้เข้าสู่ชุมชนและการเข้าถึงทรัพยากรวัฒนธรรมในพื้นที่มากขึ้นเปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวและคนในพื้นที่ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรในพื้นที่ ทั้งนี้ยังมีสถานียรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน: สถานีสนามไชย และสถานีวังบูรพาซึ่งจะทำเกิดจำนวนคนเข้ามาในพื้นที่เพิ่มขึ้น และการเดินทางในรูปแบบที่หลากหลาย (ภาพที่ 9ค)

T-Threats (ภัยคุกคาม)

ปัจจุบันมีกลุ่มนักท่องเที่ยวประเภทกลุ่มทัวร์เข้ามาท่องเที่ยวโดยปราศจากการวางแผนในเรื่องของจราจรซึ่งส่งผลต่อปัญหาการจราจรติดขัดอีกทั้งเนื่องจากปัญหาในการจัดการเส้นทางจักรยานที่ผ่านมาได้มีการดำเนินงานโดยบทบาทหลักอยู่ที่หน่วยงานของภาครัฐ ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว

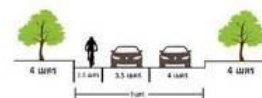
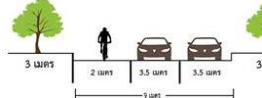
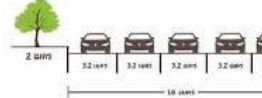
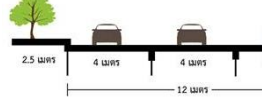
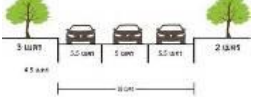
ขึ้นอยู่กับทัศนของผู้บริหาร จึงทำให้การจัดการเส้นทางจักรยานเพื่อการท่องเที่ยวอยู่ในสถานการณ์สับสนเสี่ยงมาโดยตลอดและทำให้เกิดการขาดช่วงในการพัฒนาต่อไป

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (กลุ่มตัวอย่าง) ด้วยแบบประเมินเส้นทางจักรยาน พบว่า สภาพทั่วไปของเส้นทางในปัจจุบันมีความปลอดภัย ความเหมาะสมโดยมีศักยภาพอยู่ในระดับที่ดีถึงปานกลางซึ่งมีศักยภาพในการปรับปรุงเพื่อเป็นเส้นทางจักรยานหากทำการปรับปรุงเส้นทางให้เหมาะสม และปลอดภัยมากขึ้น โดยรูปแบบการพัฒนาเส้นทางจักรยานกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความคิดเห็นว่าควรมีเส้นทางจักรยานแบบใช้ร่วมกับรถยนต์ เนื่องจากว่าพื้นที่ถนนในปัจจุบันมีขนาดพื้นที่ไม่กว้างขวางพอที่จะพัฒนาแบบแบ่งพื้นที่หรือกันเขตเฉพาะพื้นที่จักรยาน แต่อย่างไรก็ตามมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับความปลอดภัยในการปั่นจักรยานเนื่องจากเส้นทางจราจรในพื้นที่มีการจราจรพลุกพล่าน ดังนั้นควรมีแนวทางการพัฒนาโดยการปรับปรุงสภาพพื้นที่และสิ่งอำนวยความสะดวกให้เอื้อต่อการปั่น รวมไปถึงมีการกำหนดความเร็วของรถยนต์ที่ใช้ถนนร่วมกับพื้นที่จักรยานเพื่อสามารถพัฒนาเส้นทางไปสู่การปั่นเพื่อใช้ในชีวิตประจำวันได้อย่างปลอดภัย (ตารางที่ 1 และภาพที่ 10)



ภาพที่ 10. แผนที่แสดงตำแหน่งภาพตัดขวางของถนนในเกาะรัตนโกสินทร์

ตารางที่ 1. ภาพตัดขวางของถนนในเกาะรัตนโกสินทร์

ชื่อถนน	ภาพตัดขวาง	ผลการประเมิน (ค่าคะแนน)			
		ความปลอดภัย	ความเหมาะสม	ศักยภาพ	รูปแบบการปั่น
1. ถนนราชดำเนินกลาง		3	3	3	แบบใช้ร่วมกับรถยนต์
2. ถนนมหาราช		4	3	3	แบบมีช่องทางเฉพาะ
3. ถนนบำรุงเมือง		3	3	4	แบบใช้ร่วมกับรถยนต์
4. ถนนดินสอ		4	4	4	แบบมีช่องทางเฉพาะ
5. ถนนเจริญกรุง		3	3	4	แบบใช้ร่วมกับรถยนต์
6. ถนนมหาไชย		4	4	4	แบบใช้ร่วมกับรถยนต์
7. ถนนจักรเพชร		4	4	4	แบบใช้ร่วมกับรถยนต์
8. ถนนราชดำเนินใน		3	3	3	แบบใช้ร่วมกับรถยนต์
9. ถนนสนามไชย		3	4	3	แบบมีช่องทางเฉพาะ

หมายเหตุ: ค่าคะแนนความคิดเห็นแบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ เห็นด้วยมากที่สุดค่าคะแนนเท่ากับ 5 และเห็นด้วยน้อยที่สุดค่าคะแนนเท่ากับ 1

สรุปผลการศึกษาและแผนแม่บทเส้นทางจักรยานในเกาะรัตนโกสินทร์

จากการศึกษาเส้นทางจักรยานบริเวณรอบเกาะรัตนโกสินทร์ พบว่า จากการพิจารณาผลการประเมินทั้งในด้านความปลอดภัย ด้านความเหมาะสม และด้านศักยภาพส่วนใหญ่ของแต่ละเส้นทางอยู่ในระดับเห็นด้วยปานกลางจนถึงระดับเห็นด้วยมาก (มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.00 – 4.00) โดยถนนที่มีการปั่นในรูปแบบใช้ร่วมกับรถยนต์ ได้แก่ ถนนราชดำเนินกลาง ถนนบำรุงเมือง ถนนเจริญกรุง ถนนมหาไชย

ถนนจักรเพชร และถนนราชดำเนินใน ส่วนรูปแบบการปั่นที่มีช่องทางเฉพาะ ได้แก่ ถนนมหาราช ถนนดินสอ และถนนสนามไชย โดยผลสรุปดังกล่าวนำมาสู่แผนการพัฒนาโครงข่ายเส้นทางจักรยานแบ่งออกเป็น 4 ระยะ ซึ่งแผนพัฒนาโครงข่ายเส้นทางจักรยานในบริเวณรอบเกาะรัตนโกสินทร์ประกอบด้วยแผนงานระยะต่าง ๆ มีดังนี้

แผนระยะเร่งด่วน (ระยะดำเนินการ 1 ปี) ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิดที่ต่อเนื่องมากระยะเวลากว่า 3 ปี และมีแนวโน้มที่ผู้คนจำเป็นต้องอาศัยอยู่กับโรคระบาดดังกล่าว ดังนั้น ผู้ใช้รถใช้ถนนจึงมีการปรับเปลี่ยนวิถีที่เดินทางในรูปแบบส่วนบุคคลมากยิ่งขึ้น เพื่อลดการสัมผัสกับผู้อื่น จึงทำให้การเดินทางด้วยยานพาหนะส่วนบุคคล อาทิเช่น การขี่จักรยาน หรือสกู๊ตเตอร์จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการเดินทางในโลกระยะใกล้นี้ โดยในระยะนี้ จึงได้ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาต่อยอดจากเส้นทางจักรยานตามแผนเส้นทางเดิมที่มีอยู่ในปัจจุบัน และส่งเสริมมาตรการการเดินทางในระยะสั้นภายในพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ที่มีทางเลือกการเดินทางที่หลากหลาย โดยสนับสนุนจุดจอดรถจักรยานแบบแบ่งปัน (Bike Sharing) บริเวณพื้นที่จุดสำคัญของย่านและตามจุดจอดรถโดยสารประจำทางที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกเช่น จุดดื่มกาแฟ และที่นั่งพักเพื่อเปลี่ยนกิจกรรมระหว่างเดินทางทั้งรูปแบบ Park & Ride และ Park & Kiss โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนในพื้นที่ก่อน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดเส้นทางเชื่อมต่อโดยทั่วในพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ และทำให้เป็นเส้นทางที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการลมนสภาพในเมืองและเลือกใช้เพื่อการเดินทางในรูปแบบขนส่งสาธารณะ ผลการศึกษาพื้นที่ศึกษามีรายละเอียดของแผนระยะเร่งด่วนจะประกอบด้วย 2 เส้นทาง ประกอบด้วย

(1) เส้นทางบริเวณพื้นที่รอบเกาะรัตนโกสินทร์ทั้งหมด โดยเพิ่มเส้นทางจักรยานให้เชื่อมต่อและครอบคลุมพื้นที่แนวเส้นทางเชื่อมระบบขนส่งสาธารณะที่ครอบคลุมทั้งทางบกและทางน้ำ และต่อเส้นทางจักรยานที่ไม่เชื่อมต่อในบางจุด เช่น บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่เส้นทางขาดหายไป

(2) เส้นทางบริเวณพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์เพื่อเชื่อมโยงไปยังฝั่งธนบุรี จุดแรก คือ จากสะพานพระพุทธยอดฟ้า โดยเชื่อมเส้นทางจากปลายถนนตรีเพชรเขตฝั่งพระนครไปยังปลายถนนประชาธิปไตยฝั่งธนบุรี โดยมีระยะทางประมาณ 229.76 เมตร จุดที่สอง คือ จากสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า โดยเชื่อมจากถนนสมเด็จพระปิ่นเกล้า ฝั่งพระนครไปยังเขตบางกอกน้อย (ฝั่งธนบุรี) โดยมีระยะทาง 22 เมตร

แผนระยะสั้น (ระยะดำเนินการ 1-2 ปี) จะเน้นกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาท่องเที่ยวในเกาะรัตนโกสินทร์ (ภาพที่ 10ก) โดยเน้นการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่ร่วมลงทุนกับภาคเอกชน และพัฒนาให้มีจุดจอดจักรยานหลักทั้งรูปแบบ Park & Ride และ Park & Kiss เพิ่มมากขึ้น ซึ่งในปัจจุบันจะมีจุดจอดหลักอยู่ที่บริเวณสะพานพุทธ ทั้งนี้ควรเพิ่มจุดจอดโดยเป็นจุดบนเส้นทางที่จะเชื่อมต่อผ่านสถานที่ท่องเที่ยวกับขนส่งสาธารณะ เช่น บริเวณสถานีรถไฟฟ้าวังบูรพา สถานีรถไฟฟ้าสนามไชย โดยในแผนระยะสั้นจะมุ่งเป้าไปที่การลดยานพาหนะจากภายนอก ซึ่งได้แก่ กลุ่มของประชาชนในพื้นที่ และกลุ่มนักท่องเที่ยว

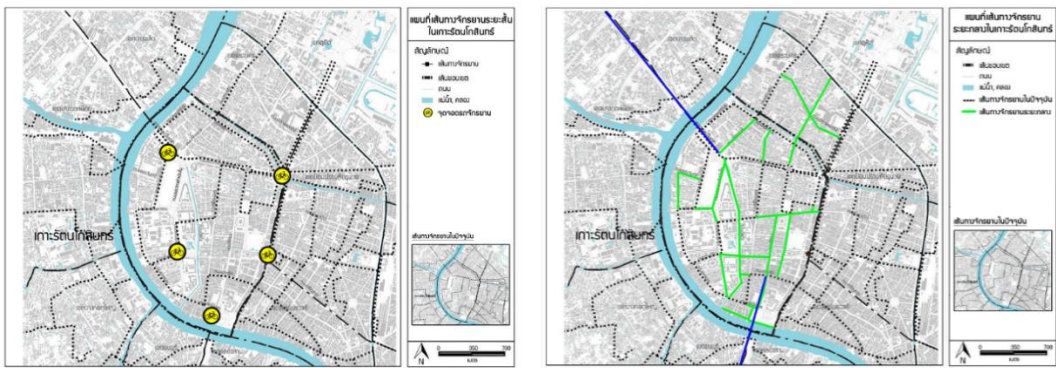
แผนระยะกลาง (ระยะดำเนินการ 3-5 ปี) จะเน้นการส่งเสริมระดับนโยบายโดยส่งเสริมให้เกิดกลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนที่เดินทางภายในกรุงเทพมหานครและนักท่องเที่ยวจากต่างถิ่น โดยส่งเสริมนโยบายทั้งในการออกแบบเมือง เพื่อสร้างบรรยากาศของพื้นที่ ตลอดจนนโยบายด้านการแหล่งดึงดูดการท่องเที่ยวภายในพื้นที่ เพื่อเน้นการดึงดูดเชิงทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของพื้นที่ให้สะท้อนออกมาในกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากพื้นที่ย่านชุมชน (Iamtrakul et al. 2008) ตลอดจนสนับสนุนกรอบของเส้นทาง

จักรยานจะเป็นเส้นทางสายหลัก (ภาพที่ 10ข) ซึ่งเส้นทางจักรยานตามแผนระยะกลาง จะสามารถเชื่อมต่อสถานที่สำคัญได้มากขึ้นและเชื่อมต่อไปยังพื้นที่เขตอื่น ๆ ได้โดยทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

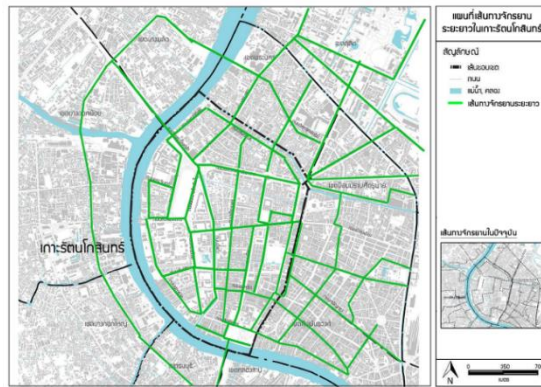
แผนระยะยาว (ระยะดำเนินการ 5-7 ปี) จะเน้นการส่งเสริมระดับนโยบายโดยส่งเสริมให้เกิดกลุ่มเป้าหมาย คือ กลุ่มประชาชนผู้อาศัยอยู่นอกเขตเมืองและนักท่องเที่ยวจากต่างถิ่น ซึ่งแผนระยะสุดท้ายของการพัฒนาเส้นทางจักรยานเกาะรัตนโกสินทร์ (ภาพที่ 10ค) โดยเน้นการเชื่อมต่อโครงข่ายเส้นทางจักรยานมาจากพื้นที่ย่านชานเมืองให้สามารถลัดเลาะผ่านคลอง แม่น้ำ และถนนขนาดเล็ก (Udomsap & lamtrakul, 2011) ที่สามารถสร้างเส้นทาง (Route) ที่ส่งเสริมให้เกิดการปรับเปลี่ยนการใช้รูปแบบการเดินทางจากใช้รถยนต์มาสู่การเดินทางโดยไม่ใช้รถยนต์มากยิ่งขึ้น (lamtrakul et al., 2018) โดยจะต้องทำให้การเดินทางภายในเขตตัวเมืองที่มีความหนาแน่นให้มีการใช้รถยนต์น้อยกว่ารถจักรยาน ทั้งนี้ ถนนที่ได้รับการปรับปรุงจำเป็นจะต้องปรับให้เกิดรูปแบบของความยืดหยุ่น (Flexible) และเกิดความปรับพื้นที่ถนนที่สามารถรองรับการเดินทางที่หลากหลายกลุ่มและหลากหลายรูปแบบการเดินทางได้ (Adaptive Street)

อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาที่เคฉิ้น จำเป็นต้องมีการผลักดันแผนแม่บทการพัฒนาเส้นทางจักรยานสู่การปฏิบัติจริง มีรายละเอียดดังนี้ 1) การดำเนินงานในส่วนของการมาตรการ/นโยบายการพัฒนาจุดเชื่อมต่อการเดินทางระบบขนส่งสาธารณะ ในพื้นที่กรุงเทพได้มีการจัดวางแผนการพัฒนาทั้งระยะเร่งด่วน ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยได้นำเสนอเป็นแนวทางเพื่อรอการสนับสนุนและผลักดัน ดังนั้นการสนับสนุนและผลักดันการดำเนินงานตามแผนงานดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติจริงถือเป็นอีกหนึ่งภารกิจที่มีความสำคัญและควรมีการสนับสนุนให้มีการดำเนินงานต่อเนื่องให้เป็นไปตามแผนการที่ได้วางไว้ในอนาคต 2) การผลักดันแก้ไขกฎหมายและมาตรการเพื่อสนับสนุนการใช้จักรยานหนึ่งในประเด็นของการศึกษาที่นำเสนอในโครงการ คือ ผลของการทบทวนข้อกฎหมายและมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่ากฎหมายและมาตรการ ตลอดจนมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ หรือที่สนับสนุนการเดินทางที่ไม่ใช้รถยนต์นั้นมีส่วนที่เนื้อหายังไม่ครอบคลุม และในส่วนที่ไม่ได้รับการใช้งานอย่างเข้มงวดหรือจริงจังเท่าที่ควร ด้วยเหตุดังกล่าวการผลักดันการแก้ไขกฎหมาย มาตรการ ตลอดจนมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ถือเป็นอีกภารกิจหนึ่งในการดำเนินงานต่อเนื่องของโครงการ ทั้งนี้ขั้นตอนในการผลักดันให้มีการแก้ไขตลอดไปจนถึงการปรับแก้ตัวบทกฎหมายเพื่อสนับสนุนการเดินทางที่ไม่ใช้รถยนต์ดังกล่าว ถือเป็นกระบวนการและขั้นตอนที่ละเอียดอ่อนซึ่งต้องการการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน



ก. แนวทางการพัฒนาเส้นทางจักรยานในระยะต้น ข. แนวทางการพัฒนาเส้นทางจักรยานในระยะกลาง



ค. แนวทางการพัฒนาเส้นทางจักรยานในระยะยาว

ภาพที่ 11. แนวทางการออกแบบเส้นทางจักรยานบริเวณรอบเกาะรัตนโกสินทร์

เกาะรัตนโกสินทร์เป็นพื้นที่หนึ่งที่กรุงเทพมหานครให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาจราจร ซึ่งปัจจุบันมีปริมาณรถยนต์เข้ามาในพื้นที่ปริมาณมากทำให้เกิดปัญหาการจราจร เกิดมลพิษทางอากาศและลดความสวยงามและเสน่ห์ของพื้นที่ลิ่ง (Iamtrakul et al., 2013) โดยเฉพาะความน่าอยู่ของเมือง (Horayangkura, 2016) แต่อย่างไรก็ตามเกาะรัตนโกสินทร์ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่น่าร่งที่มีความพร้อมในการพัฒนาเส้นทางจักรยาน ไม่ว่าจะเป็นการเชื่อมต่อการเดินทางภายในพื้นที่และนอกพื้นที่ ซึ่งบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์มีรูปแบบการเดินทางที่หลากหลายประกอบกับลักษณะกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นแหล่งท่องเที่ยว พาณิชย์ยกรรม พื้นที่นันทนาการ เอื้อต่อการเดินทางด้วยจักรยาน ซึ่งนำมาสู่แนวทางการพัฒนาเส้นทางจักรยานในเกาะรัตนโกสินทร์โดยมุ่งเป้าไปที่การให้ผู้เดินทางเปลี่ยนมาใช้จักรยานเพื่อลดการเดินทางโดยรถยนต์ และมุ่งเน้นการเดินทางท่องเที่ยวและนันทนาการเป็นลำดับแรกก่อนขยายกลุ่มผู้ใช้งานจักรยานไปสู่กลุ่มผู้ใช้จักรยานในชีวิตประจำวัน

กิตติกรรมประกาศ

คณะวิจัยขอขอบคุณการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และชมรมจักรยานเพื่อสุขภาพแห่งประเทศไทย โดยบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงวิจัยเรื่อง “แผนที่เส้นทางท่องเที่ยวด้วยจักรยานทั่วประเทศ (Kingdom Ride)” ซึ่งได้ดำเนินการภายใต้ศูนย์แห่งความเป็นเลิศทางวิชาการด้านวิจัยและนวัตกรรมเพื่อการขนส่งเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรุงเทพมหานคร. (2556). *เส้นทางจักรยานรอบเกาะรัตนโกสินทร์*. สืบค้นจาก https://repository.rmutp.ac.th/bitstream/handle/123456789/1163/ARCH_55_03.pdf
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2558). *แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ 2555-2559*. สืบค้นจาก <http://www.mots.go.th/download/ImplementationOfThePolicy/NotificationOfTheNationalTourismPolicy.PDF>
- กระทรวงคมนาคม. (2558). *สถิติการขนส่ง 2558*. สืบค้นจาก <http://www.mot.go.th/statmot.html?id=15>
- กลุ่มสถิติการขนส่ง กองแผนงาน กรมการขนส่งทางบก. (2561). *จำนวนรถจดทะเบียนสะสม ณ วันที่ 31 มกราคม 2565*. สืบค้นจาก <https://web.dlt.go.th/statistics/>
- สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580*. สืบค้นจาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2525 - 2529)*. สืบค้นจาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3780
- สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (2557). *โครงการศึกษาเพื่อส่งเสริมการเดินทางที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ (Non-Motorized Transport: NMT) และการปรับปรุงการเชื่อมต่อการเดินทางระบบขนส่งสาธารณะเพื่อการขนส่งอย่างยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Alta Planning + Design. (2017). *Advisory Bike Lanes in North America*. Retrieved from https://altago.com/wp-content/uploads/Advisory-Bike-Lanes-In-North-America_Alta-Planning-Design-White-Paper.pdf.
- American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO). (1999). *AASHTO Guide for the Development of Bicycle Facilities*. Washington DC: American Association of State Highway and Transportation Officials.
- Austroroads. (2011). *Cycling Aspects of Austroroads Guides*. Sydney, Australia: Austroroads.
- Fietsberaad. (2010). *The bicycle capitals of the world: Amsterdam and Copenhagen*. Retrieved from http://www.fietsberaad.nl/library/repository/bestanden/Fietsberaad_Publicatie7A.pdf.
- Global Designing Cities Initiative. (2016). *Bike lane*. Retrieved from <https://globaldesigningcities.org/publication/global-street-design-guide/designing-streets-people/designing-for-cyclists/cycle-facilities/geometry/>
- Horayangkura, V. (2016). Urban Design and Development: Towards Creating Livability, *Journal of Environmental Design*, 3(2), 3-23.
- Hossain, M. & Iamtrakul, P. (2008). Water transportation in Bangkok: Past, Present, and the Future. *Journal of Architectural/Planning Research and Studies (JARS)*, 5(2), 2-23.

- Iamtrakul, P. & Pimonsathean, P. (2010). Impact of urban factors on road accident in Bangkok, Thailand. *Lowland Technology International*, 12(1), 30-40.
- Iamtrakul, P. & Chayphong, S. (2021a). The The Perception of Pathumthani Residents Toward Its Environmental Quality, Suburban Area of Thailand. *Geographica Pannonica*, 25(2), 136-148.
- Iamtrakul, P. & Chayphong, S. (2021c). The Study of Risk Behavior Factors Affecting Road Accident. *NRRU community Research Journal*, 15(3), 30-42.
- Iamtrakul, P. & Zhang, J. (2014). Measuring Pedestrians' Satisfaction of Urban Environment under Transit Oriented Development: A Case Study of Bangkok Metropolitan, Thailand. *Lowland Technology International (LTI) journal*, 16(2), 125-134.
- Iamtrakul, P. Teknomo, K. & Hokao, K. (2005). Walking and cycling behavior within the service area of public parks. *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies* 6, 225-240
- Iamtrakul, P., & Chayphong, S. (2019). The Study on Impact of Road Safety by Considering Motorcycle Rental Behavior of Foreign Tourists in Chiang Mai. University of the Thai Chamber of Commerce *Journal Humanities and Social Sciences*, 39(2), 1-15.
- Iamtrakul, P., Kongphunphin, C. & Horayangkura, V. (2013). An Evaluation Framework for Sustainable Development: The Challenge for Planners and Development. *Journal of Architectural/Planning Research and Studies (JARS)*, 10 (1), 85-106.
- Iamtrakul, P., Pimonsatian, Y. & Narinsilp, S. (2010). The study of urban factors influencing on road safety through public participation process. *Journal of Architectural/Planning Research and Studies (JARS)*, 7(1), 59-72.
- Iamtrakul, P., Raungratanaamporn, I., Klaylee, J., & Chayphong, S. (2021b). The Walkability of Transit Oriented Development (TOD): A Case Study of Bangkok Metropolitan, Thailand. *Lowland Technology International*, 22(4), 181-192.
- Iamtrakul, P., Ruengratanaamporn, I. & Klaylee, J. (2018). Contribution on Water Transportation for Resilient and Sustainable Lowland Cities. *Lowland Technology International (LTI) journal*, 20(3), 331-340.
- Iamtrakul, P., Simcharean, P. & Jantaworn, P. (2012). Participation of local communities in road safety through Participation Research Approach (PAR): A case study of Thakhlung Municipality, Pathumthani. *Journal of Architectural/Planning Research and Studies (JARS)*, 9(1), 61-82.
- Narinsilp, S, Iamtrakul, P., & Jantaworn, P. (2011). Sustaining Urban Growth on an Enhancement of Road Safety. *Journal of Architectural/Planning Research and Studies (JARS)*, 8(2), 51-68.
- National Association of City Transportation Officials. (2012). *Bikeway design guide*. Washington DC: Island Press.
- Roadway Bicycle Facilities. (2015). *Washinton State Department of Transportation (WSDOT)*. Design Manual M 22-01.12, pp. 1520-3.
- Victoria state government. (2016). *Victoria in Future 2016: Learn about Victoria's future population projections*. Retrieved from <https://www.planning.vic.gov.au/land-use-and-population-research/victoria-in-future-2016>.

Udomsap, T. & lamtrakul P. (2011). Accessibility improvement for district's urban diversity: case study of Rachadamnoen Klang Avenue, Bangkok. *Journal of Society for Transportation and Traffic Studies*, 2(3), 1-17.

Translated References

- Bangkok Metropolitan Administration. (2013). *Bicycle Route Around Rattanakosin Island*. Retrieved from https://repository.rmutp.ac.th/bitstream/handle/123456789/1163/ARCH_55_03.pdf?sequence=1&isAllowed=y. (in Thai)
- Ministry of Tourism and Sports. (2015). *National Tourism Development Plan 2012-2016*. Retrieved from <http://www.mots.go.th/download/ImplementationOfThePolicy/NotificationOfTheNationalTourismPolicy.PDF> (in Thai).
- Ministry of Transport. (2015). *Statistics of Transport 2015*. Retrieved from <http://www.mot.go.th/statmot.html?id=15> (in Thai)
- Office of Transport and Traffic Policy and Planning. (2014). *The project promotes non-motorized travel and improving public transport connectivity for sustainable and environmentally friendly transport*. The Thammasat University Research and Consultancy Institute's repository (TU-RAC Repository). (in Thai)
- Office of the Secretary of the National Strategy Board, Office of the National Economic and Social Development Board. (2019). *National Strategy 2018 - 2037*. Retrieved from http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF (in Thai).
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2017). *The Fifth National Economic and Social Development Plan (1982 - 1986)*. Retrieved from https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3780 (in Thai)
- Transportation Statistics Group, Planning Division, Department of Land Transport. (2018). *Cumulative number of registered vehicles as of January 31, 2022*. Retrieved from <https://web.dlt.go.th/statistics> (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.

RESEARCH ARTICLE

- The Tanzania Housing and Population Census 2022: A Panacea for Local Service Delivery and Development Drawbacks** 1
Rogers Rugeliamu, Josephine Ackim and Amani Shayi
- Financial Accountability in the Administration of Area Council Revenues in Nigeria** 15
Vincent Anayochukwu Ani
- Behavioral Approach to The Collection of Motor Vehicle Tax Overdues** 41
Weerasak Krueathep and Thititthep Sitthiyot
- Collaboration and Citizen Engagement : Exploring the Worker of multiple Actors towards Learning City** 59
Phimlikid Kaewhanam and Kathanyoo Kaewhanam
- Learning Needs to be the Active Aging of the Elderly in Trang Province** 79
Wisuttinee Taneerat
- Bike Network Development in Rattanakosin Island, Bangkok** 97
Pawinee Iamtrakul, Sararad Chayphong and Jirawan Klaylee

