



**COLA
KKU**



Local วารสารการบริหารท้องถิ่น Administration Journal

Volume 16 • Number 2 • April – June, 2023
ISSN (Print) 1906-103X • ISSN (Online) 2730-1834
www.localadminjournal.com



Local วารสารการบริหารท้องถิ่น Administration Journal

Volume 16 • Number 2 (April – June 2023)

ปีที่ 16 • ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2566)

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 (TCI Tier 1) 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: Peerasit Kamnuansilpa

Editor-in-Chief: Hirofumi Ando

Editors: Grichawat Lowatcharin and Sirisak Laochankham

Editorial Staff Member: Nattaya Srihanarm

Editorial Board Members:

Bruce Gilley, Portland State University, USA

Allen Hicken, University of Michigan, USA

Weerasak Krueathep, Chulalongkorn University, Thailand

Kealeboga Maphuny, University of South Africa, South Africa

Charles E. Menifield, Rutgers University, USA

Masashi Nishihara, Research Institute for Peace and Security, Japan

Oraon Pooncroen, Chiang Mai University, Thailand

Keiko Osaki-Tomita, Tokiwa University, Japan

Emmanuel Kojo Sakyi, University of Ghana, Ghana

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

Xiaodong Xu, Huazhong University of Science and Technology, China

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

Copyright © 2023 College of Local Administration, Khon Kaen University



Local Administration Journal

College of Local Administration, Khon Kaen University

123 Mittraphap Road, Mueang, Khon Kaen 40002 Thailand

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

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 400 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 (7th edition). References in a language other than English should be translated to English. For each translated reference, a designation "(In Language)" should be added at the end.

Submission

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

Publication Charges

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

Copyright Notice

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

Contents

RESEARCH ARTICLE

- A Qualitative Narrative on the Practices of Transparency and Accountability at Local Government Institutions: The Case of a Union Parishad in Bangladesh** 151

Nikhil Chandra Shil and Anup Chowdhury

- Factors Influencing Sustainable Economic Empowerment of Small-Scale Women Entrepreneurs Using a Local Government Women's Development Fund in Tanzania** 177

Laurent D.Ngoyo, Elisei E.Lubuva and Furaha Lupala

- Local Autonomy Barometer: Empirical Evidence and Policy Implication** 195

Weerasak Krueathep et al

- Participatory Process for Enhancing Community Products to Support Tourism by Rail** 217

Piyarat Wongjummali, Wilailuk Promsen and Bunsikan Tangpakorn

- The Stability of the Elderly in Cross-Generational Families** 233

Kotchakorn Dechakhamphu

- People's Needs for the Provision of Public Services of Local Administrative Organizations: A Case Study of Wangnamsub Sub-District Municipality, Si Prachan District, Suphanburi** 249

Pathompong Kookkaew and Thanatchaphon Sang-in

- Local Administration for Sustainability Development Goals of Pathum Thani Local Administration Organization** 267

Supawadee Khunthongjan

ACADEMIC ARTICLE

- The So Phisai Model: A New Approach to Local Development Based on Community Museum Mechanism** 289

Suriyanon Pholsim and Suthipong Suriya

สารบัญ

บทความวิจัย

- A Qualitative Narrative on the Practices of Transparency and Accountability at Local Government Institutions: The Case of a Union Parishad in Bangladesh** 151

Nikhil Chandra Shil and Anup Chowdhury

- Factors Influencing Sustainable Economic Empowerment of Small-Scale Women Entrepreneurs Using a Local Government Women's Development Fund in Tanzania** 177

Laurent D.Ngoyo, Elisei E.Lubuva and Furaha Lupala

- ปรอทวัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย: การวิจัยเชิงประจักษ์และข้อเสนอเชิงนโยบาย** 195

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ

- กระบวนการยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยรถไฟ** 217

ปิยรัตน์ วงศ์จุมมะลิ วิไลลักษณ์ พรหมเสน และ บัณฑิตกาญจก ตั้งภากรณ์

- ความมั่นคงผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่น** 233

กชกร เดชะคำภู

- ความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี** 249

ปฐมพงศ์ กุ๊กแก้ว และธนัชพร แสงอินทร์

- การพัฒนาท้องถิ่นเพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี** 267

สุภาวดี ขุนทองจันทร์

บทความวิชาการ

- โซ่พิสัยโมเดล: ตัวแบบการพัฒนาท้องถิ่นแนวใหม่ด้วยกลไกพิพิธภัณฑสถาน** 289

สุรียานนท์ พลสมิ และสุทธิพงษ์ สุริยะ

RESEARCH ARTICLE

A Qualitative Narrative on the Practices of Transparency and Accountability at Local Government Institutions: The Case of a Union Parishad in Bangladesh

Nikhil Chandra Shil

Professor, Department of Business
Administration, East West University,
Dhaka, Bangladesh

Anup Chowdhury

Professor, Department of Business
Administration, East West University,
Dhaka, Bangladesh

Abstract

This study presents the current practices of transparency and accountability of local government institutions in Bangladesh taking a union parishad as a case. The research approach follows the style of a qualitative narrative based on selective interviews, focus group discussion, observation and analysis of archival records and documents. Different secondary sources are also consulted to provide a thick description on the key themes of the study. Research triangulation is reached through analyzing interviews, archival records, and observations. The study found that local government institutions in Bangladesh still suffer from a very weak structure in providing basic services to the citizens, including lack of revenue, low level of human capital in the local government bodies. The study also found that participation in decision making and the budget preparation process is grossly absent, along with a weak monitoring mechanism which lacks accountability and transparency. Continuation of an inherited colonial structure fueled with political instability and a power-playing attitude are collectively responsible for weak local government structure. Though Bangladesh has witnessed significant reform initiatives in organizations responsible for public service delivery, local government institutions have not benefitted enough from these initiatives due to their remote positioning and servicing a large beneficiary population, most of whom are unaware about their public rights. However, the study highlights some visible changes whereby transparency and an accountability framework of local government units is improving. Digitalized technology has been widely used in public service delivery. The use of a database system, sharing information, awareness programs and inclusion of digital centers in local government agencies make the local government units more transparent.

Keywords

Transparency, accountability, local government, Union Parishad, Bangladesh

CORRESPONDING AUTHOR

Nikhil Chandra Shil, Department of Business Administration, East West University,
A/2, Jahurul Islam Avenue Jahurul Islam City, Aftabnagar, Dhaka-1212, Bangladesh
Email: nikhil@ewubd.edu

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

Introduction

The Local Government Institution (LGI) was erroneously thought about as an insignificant phase of the central government. However, such perceptions are modified with the event of the industrial countries wherever the number of civil servants at the local level becomes larger than unremarkably believed. This created a distinction between ‘local government,’ ‘local politics’ and ‘local administration’ and, thus, it is incredibly vital to avoid confusion regarding understanding these ideas. Conceptually, ‘local politics’ is way broader than that of ‘local government’ which incorporates political parties, factionalism, political competition, etc. (Panday, 2011). On the contrary, ‘local administration’ denotes the execution of presidency selections not solely by the local government entities, rather conjointly by national government units settled at the local level.

Relating to the government, local government is widely referred to as local self-rule in most South Asian countries (Siddique, 1994; Panday, 2019). There are several changes created to its mode of operation completely underneath during different regimes. Even though local bodies are well located to include a considerable scope of people’s participation, the fact is totally different in reality. The practices (e.g., financial administration, service delivery, etc.) of accountability and transparency at local government units (e.g., union parishad) become a core area for research. Various factors are liable to associate monarchical mode of centralized authority, and lack of economic resources, improper policy formulation and implementation, because of the apathy of the individuals and, therefore the government. Where LGIs enjoy the opportunity of ensuring public service delivery at the mass level being very close to their location, they nevertheless fail to make desired services available to the satisfaction of service recipients for various reasons. This study presents the practices of transparency and accountability of a union parishad selected as a case to understand the state of public service delivery in local government units in Bangladesh.

Ensuring responsibility and transparency in operations at the local level are important parts for guaranteeing people’s participation in local development. Responsibility could be a relationship between associate actors and a forum, during which the actor has an associated obligation to clarify and to justify his/her conduct, and the forum will cause queries and pass judgment which may lead to consequences for the actor (Willems, 2002). Responsibility entails government in any respective levels to be accountable, by each of its individuals and its electoral bodies. In addition, responsibility requires a strict separation of local budgets and entrepreneurial activities at the local level. However, to hold the government responsible, transparency is essential (Felzmann et al., 2019). Transparency refers to norms and practices for lawful and legitimate centers of powers to disclose data regarding their choices, actions, and states of affairs

to the public. A clear public monetary accounting policy creates the potential to see what the government has done and to check the actual monetary operations with planned activities. Transparency denotes free access to governmental political and economic activities and choices (Broz, 2002). The main objective of this study is to unravel this standing of responsibility and transparency at local government level with an added emphasis on financial operations to seek the challenges that constrain responsibility and transparency.

Transparency as a concept is a precondition for accountability, and both concepts are seen as indistinguishable and inseparable from one another, which Hood (2010) calls “Siamese twins”. Transparency involves “seeing through” the affairs of local government where information on administrative, political and financial decisions of public administrators are known to the electorate. Accountability implies the duty to act in a responsible way and to be accountable to others for one’s actions to maintain effective and logical links between planning, deciding, action and verification (Ricci, 2016). In public administration, the demand for accountability has evolved following changes in institutional structure and functions. Apparently, transparency practices encourage accountability (Gabriel et al., 2019). Henceforth, the level of transparency dictates to a certain extent, accountability practices. In the local context, transparency and accountability is institutionalized by statutory legislations where a person or agency evaluates the action of the government so that it may be held responsible for its actions. Accountability is a measure to make local officials responsible not only to their superior but also to the public in general. To establish “sound government frameworks, local officials are made responsible for their decisions and finances to the central government as well as the public” (Uddin, 2018). Transparency is a critical mechanism to open up government (Castillo and Gabriel, 2020). Transparency and accountability in local governance inform scrutiny and participation. They need to be embedded in the culture of local governance, and it is something which politicians and administrators alike should invest, considering the key role local governments perform towards countryside development (Gabriel, 2017).

Accountability embraces transparency depending on the openness and flow of information between the government and the public (Musa et al., 2015). The interplay between transparency and accountability is real, in that, for an institution to be accountable, it must be transparent and, if an institution is transparent, it is likely that it is accountable as it has nothing to hide (Mallya, 2016). The more transparent the government is, the more accountable the officialdom. Transparency creates expectations among clients leading to “vertical accountability” (Han & Demircioglu, 2016). It is a prerequisite to an open and democratic government. Considering the interplay between accountability and transparency in public service delivery to the satisfaction of service recipients, this study developed a qualitative narrative based

on the practices of a local government unit in Bangladesh to inform the wider public about its functionality. The remaining part of the paper is structured as follows: Section 2 identifies research questions and goals, followed by a description of the research methodology in section 3. The paper presents a unified legal framework in section 4, and discusses findings in section 5. Finally, the paper ends with conclusions and recommendations in section 6.

Research Questions and Goals

Bangladesh has witnessed a significant reform initiative in its public administration and management (Chowdhury and Shil, 2022). Local government has also undergone some changes. However, the diffusion of innovative practices in local government is considerably slow. The objectives of such reform initiatives are to strengthen each governmental unit financially, to capacitate them to perform better, to implement decentralized democratic systems, to empower them with the right of decision making, etc. Very aptly, this study considers the principal research question as follows: *Is the financial administration of local government in Bangladesh transparent and accountable?* In line with this research question, this study has the following research goals:

- a) To explore the present system of local level finance in Bangladesh
- b) To identify the transparency and accountability mechanisms of local level finance
- c) To explain the extent of progress in local government performance in Bangladesh
- d) To recommend measures of increasing accountability and transparency in the operation of local government unit, say, Union Parishad.

Research Method

This study is built on the qualitative paradigm of research where empirical data comes from both primary and secondary sources. The primary source of the data contains interview sessions with general people who are the service recipients, people who are service providers, and selective government officials from the unit under study. A total of 21 persons have been interviewed to develop an understanding of the accountability and transparency framework present in the selected local government unit. Out of 21 interviewees, 8 represent selected government officials (3 elected members of the union parishad and 5 employees of the union parishad), 7 represent service recipients (randomly selected from the mass who come to union parishad for different types of services during the study period) and 6 represent service providers. The Chairman (head of the parishad who is elected by the public) acts as the gatekeeper which help us to select and reach to the interviewees (particularly, government officials and service providers) easily and comfortably. The interviews and focus group discussions (FGD) were

undertaken in Sakta Union of Keranigonj Upazila, Bangladesh, a local government unit. The interviews were conducted over a period of roughly six months from May to November 2022. The gatekeeper also helped us to participate and observe the businesses transacted in public hearings (regular event of the parishad) and arranged one FGD. The secondary sources of data comprise a review of various documents and publications of government agencies, non-governmental organizations (NGOs), reports, archival records, and research papers.

To analyze the data, we have applied the method of qualitative narratives to highlight the experiences in the form of storytelling. Researchers use narrative analysis to understand how research participants construct stories and narratives from their own personal experience. Narrative inquiry is a form of qualitative research in which the stories themselves become the raw data (Bleakley, 2005). This approach involves inquiry directed at narratives of human experience or inquiry that produces data in narrative form (Hoshmand, 2005). Defining features of the narrative approach include the collection of narratives (stories) from individuals or small groups. Most often there is collaboration with the researcher as storytelling engages the audience. Narratives are often collected through interviews, but other qualitative forms of data collection, such as observation and documents, may be used. Narratives can be derived from journals, letters, conversations, autobiographies, transcripts of in-depth interviews, FGD, or other types of qualitative research, and then used in narrative research. Analysis of narrative data varies as there is no universal approach. However narrative researchers have published guidelines and processes (Reissman, 2008). There is a dual layer of interpretation in narrative analysis. First the research participants interpret their own lives through narrative. Then the researcher interprets the construction of that narrative supplementing and substantiating the evidence with other data sources. In this study, we found that this research method and data analysis was perfect due to the nature of the study and research objectives. Our research methodology and data analysis are depicted in Figure 1 below.

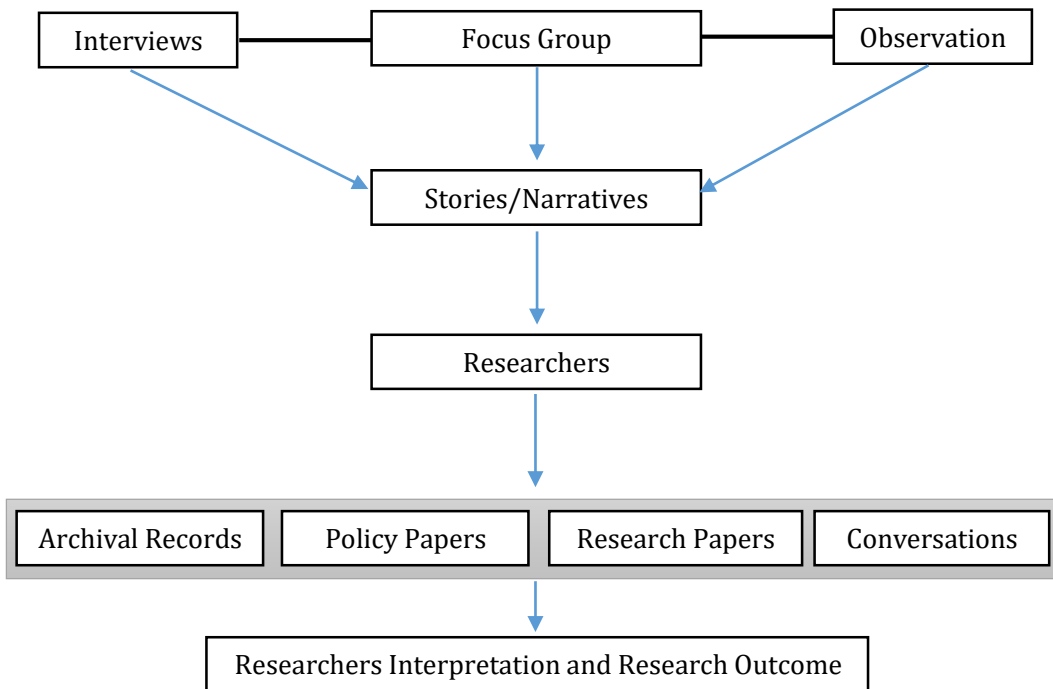


Figure 1: Dual layer data analysis in narrative inquiry (Source: Authors own compilation)

Unified legal Framework of Local Government

Bangladesh inherited a colonial structure which encourages the central government to exert hegemonic control over LGI by integrating all local bodies within a regulated, unified framework (Siddiqui, 1994; Panday, 2011). The local government system in Bangladesh relies on at least five separate laws covering the roles and functioning of Zila parishads, Upazila parishads, Union parishads, Pourashavas, and City Corporations. Other than constitutional provisions dealing with local governance, the system lacks a single legal framework. The main advantage of the piece-meal legislative approach for local governance is that each piece of legislation could more easily be tailored to the relevant political constituency to secure passage by parliament.

One could question whether a parliamentary majority would support comprehensive or unified Local Government Act covering all local government levels (Jamie and Renata, 2015). As such, the evolution of the legislative framework is understandable, and it could be argued that the series of revisions to the local government acts in 2009-10 resulted in some improvements and alignment between the different acts. Conceivably, the most important disadvantage of current fragmentation of the legal framework, with respect to local governance, is that it has contributed to considerable duplication and lack of clarity in the assignment of functional

responsibilities across different LGIs (Ali, 2012). Furthermore, the fragmentation approach has failed to give shape to an appropriate overarching mechanism for coordinating intergovernmental relations and for funding local government institutions. Most local government laws (or closely related local government finance laws) also provide the legal basis for the provision of formula-based intergovernmental fiscal transfers at the local government level.

In Bangladesh, local government structure makes a clear separation between urban and rural local governments. It may be appropriate to adopt one comprehensive law for the rural local government system and to adopt a separate law for urban local governments. To the extent that it might be preferable to achieve harmonization between urban and rural local governments at each level, it would be appropriate to pursue a single local government Act. In either case, the legal framework should not only limit itself to the functioning and responsibilities of the LGIs themselves, but also deal with the relevant systemic issues such as intergovernmental coordination and intergovernmental finance. The comprehensive legal framework on local governance should also be better positioned to proactively deal with the division of responsibilities between LGIs on one hand and the role and responsibilities of deconcentrated administrative entities at the different levels on the other hand (Royal Government of Colombia, 2010).

The existing structure of local government in Bangladesh is nothing but a result of changes during successive regimes. The constitution of Bangladesh preserves the provision of elected representative bodies at all levels of administrative tiers with powers to prepare budgets, maintain funds, impose taxes, and implement plans for public services and economic development (Government of Bangladesh, 2011). The administration of Bangladesh is divided into nine administrative units called divisions. Each division is split into several districts which are further subdivided into Upazila (sub-districts). Each sub-district is further divided into several unions, except for those in metropolitan areas. At present, there are two distinct types of LGIs in Bangladesh: one for rural areas and the other one for urban areas. The local government in rural areas represents a hierarchical system consisting of three tiers: Union Parishad (UP) at the village level, Upazila Parishad at the sub-district level and Zila Parishad at the district level, while urban local government are the city corporation for large cities and the Paurashava (municipality) for small towns (CPD, 2013). There exist separate laws for each tier of local government. In the three hill districts of Chittagong hill tracts, the system of local government appears iron-fisted and more complicated because of the existence of a dual governing system. Here, traditional local government is functioning under the circle chief along with the general system (Barkat et al., 2015). Figure 2 shows the existing structure of local government in Bangladesh.

Pouroshava/Municipal Corporations areas, excluding the cities with city corporations, have municipal corporations, also known as Paurasabha. Paurasabhas are divided into wards, which are further divided into Mauzas and Mahallas. Direct elections are held for each ward, electing a chairperson and several members. The municipal heads are elected for a span of five years. Bangladesh has 532 urban areas classified into eleven City Corporations and 318 Pourashavas (Municipalities) run by elected Pourashava councils. Pourashavas are further classified as A, B and C categories. Urban areas are categorized as larger city corporations or A, B, and C class Pourashavas based on the minimum of annual revenues collected over last three years. Class A being those with income of more than BDT (BDT refers the currency of Bangladesh, Bangladeshi Taka) 6 million, class B with more than BDT 2.5 million up to BDT 6 million income and class C with more than BDT 1 million up to BDT 2.5 million income. About 60% of the urban population reside in the city corporations, while 40% live in porashavas. Urban areas are contained within only 10,600 Sq km (7%) of the country's 147000 sq km, reflecting a high urban population density in 2011 of 4028 persons per sq km (compared with a much lower rural density of 790 persons).

In Bangladesh, a Union Parishad is the grassroots establishment for desegregation local into the event method. Since independence, all the events have been undertaken and enforced at the grassroots level are through with the management of Union Parishads, that are presupposed to be pass by the people's representatives. Union Parishad is the last tier in the system of Local Government which directly serves the people live in rural areas. It possesses more discretionary authority than the other tiers due to its positioning and urgency of serving the local needs which cannot be generalized. It also contributes to rural development which has gotten more priority in recent years, driven by the concept of inclusive development and, for more than 150 years, it shaped the current rural power structure (Chowdhury and Jabbar, 1979; Rahman, 2019). The Bangladeshi Constitution (Article 11) mandates the existence of such elected Local Government bodies. Articles 59 and 60 of the constitution also mandate the establishment of a representative and decentralized peripheral government (Government of Bangladesh, 1972; Rahaman and Hasan, 2019). In this regard, the Local Government (Union Parishad) Act of 2009 grants UP the financial autonomy to maintain a fund known as the Union Fund in addition to local accountability measures such as Open Budgeting and Wardshava. In recognition of thana-level administration, the decentralization measures implemented during the regime of Hussain Muhammad Ershad, the former president (1983-1990) of Bangladesh, were the most significant attempt in Bangladesh's history to introduce responsible government to Local Governance (Siddiqui, 2005). There are approximately 4,500 UP in Bangladesh which differ in size, population, location, and level of development. Each UP has a parishad and a council, which is mostly

composed in a similar manner throughout the country (Government of Bangladesh, 2012). The different UPs, however, differ in terms of the political orientation of their key elected members (chairman, members, and women members), their technical capacity to undertake functions, and the ways different actors define inter-role relationships and resolve problems of mutual adjustment. Much of what has been described about the Upazila Parishad (UZP) equally applies to UP. Very importantly, UPs are not recognized as self-governing bodies with complete discretion over their income and expenditures. Rather, local fund mobilization is governed by stringent and specific legislation enacted by higher authorities (Panday, 2011). Haque (2009) identified this weakening democratic structures of UPs as the "dark clouds" of Local Government's financial dependence on the central government.

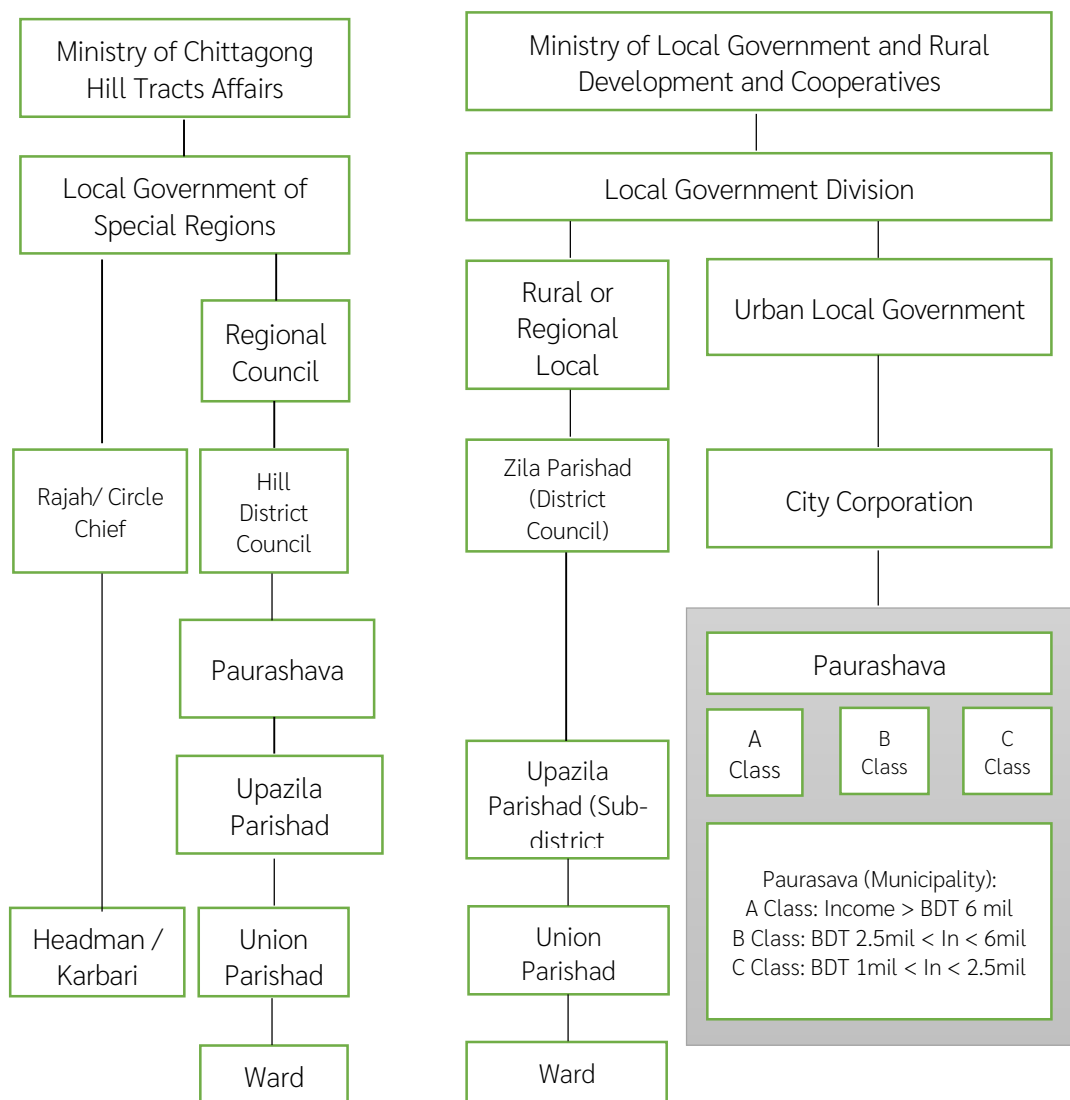


Figure 2: The Hierarchy of Local Government System in Bangladesh

(Source: Adapted from Barkat et al., 2015)

Findings of Union Parishad Mechanism

In Bangladesh, most fiscal decisions are controlled at the national level through parliamentary provisions. The portion of revenues and expenditure of local government in the total public budget is very insignificant. During the last few decades, the share of all UPs total revenues amounted to about one to three percent of the Central Government's total revenue. This section reviews some of the major findings from the interviews and focus group discussions about local finance budgets and accounting, funding sources, standing committees, monitoring mechanisms of Sakta Union under Keraniganj Upazila of Dhaka District, Bangladesh. This study found that the accountability of public service delivery is demonstrated through the accounting and budgeting system of the country and transparency mechanism is strengthened through using digitization in providing various services to public. Keeping the central theme of the study in focus, we have presented our findings in this section based on our interview transcripts, observation notes and archival records.

Funding Sources

Revenue assortment is one of the most critical functions of LGI. Local government collects funds from a spread of revenue sources, together with fines, fees, taxes, licenses, permits, and special assessments. Revenues area unit received in a timely manner, attributed to the right fund, and deposited into the right checking account as quickly as possible. Additionally, governments try for prime rates for all revenues owed and keep the payment-making method easy and simple for voters. A UP's financial gain comes from tax collections on housing, land, agriculture, license fees, financial gain from the property, hat-bazars, business and occupation fees, registration and charges, the payment received for services provided by the union. Furthermore, there are some contributions from individuals and institutions, government grants, profits from investments, and receipts accruing from the trusts placed with local bodies, loans raised by unions and proceeds.

In summary, funding sources of UPs may be identified as - central government and its own sources. Central government transfers revenues to the Local Government Division (LGD), which allocates resources as grants to the UZP and finally the UZP allocates the designated revenues through block allocation, special grant, land tax transfer (1%), and resources for development projects to UPs through their 17 transferred departments. On the other hand, some grants are allocated directly to UP accounts for development projects – for instance, the Local

Government Support Program (LGSP). A separate source of revenue received by UPs from UZPs comprises a proportion of lease money, salary, allowance and benefits of employees. The salary and allowance of UP representatives and employees are received from central government. Another source of revenue for UPs is the contribution of NGOs/INGOs that work with UP either directly or through Partner NGO (PNGO). Holding and non-holding taxes are the two main sources of revenue of UP which come mainly from its local level resources.

Union Parishads (UP) collect following types of taxes:

The union rate (which is a certain percentage of the annual valuation of households living quarters, buildings and lands),

Lighting rate,

Drainage rate,

Conservancy rates,

Rates for provision of water supply,

Rates for the remuneration of village police.

According to the Secretary of Sakta UP:

The UP first prepares the list of all buildings located in the union with the help of Gram Police (police force maintained by UP) of the UP with previous approval of the relevant authority. Such as the assessment provider may either be a ward member or any other suitable high-profile person in a particular area.

Finally, specific grants are given to the UP underneath three separate, however, similar varieties of programs. These areas are Rural Works Program (RWP), the Food for Works Program (FFWP) and the Test Relief Program (TRP). To get these funds, the UPs submit schemes to the Deputy Commissioner each year with complete specifications and project estimates within the prescribed direction. There are still unexplored areas whereby UPs can improve its financial health.

Financial Process

To ensure transparency and accountability, a standardized system needs to prevail in total financial process (Figure 3) which includes three important but interconnected areas: budgeting, accounting, and auditing. Financial autonomy is a very important precursor leading to a transparent and accountable system. Financial autonomy refers to the ability of managing funds of spending unit independently (EUA, 2021). For the LGI, financial autonomy refers to the freedom to impose local tax, generate revenue within its assigned sources, allocate its financial and material resources, determine, and authorize its annual budget without external interference

(Okafor, 2010). In Bangladesh, the UP receives the power of revenue collection and obligation of providing public services through the Local Government (UPs) Ordinance, 1983. Still, resource mobilization in rural Bangladesh remains challenging due to a lack of real commitment from both the national and local governments (Ahmad, 2021). Furthermore, due to a lack of administrative and budgetary authority and institutional capacities, LGI struggle to provide expected public services to the public at the grassroots level (Mahfuz, 2015). To ensure transparency and accountability, public sector of Bangladesh has brought reforms by bringing different private sector tools driven by the concept of new public management (Chowdhury and Shil, 2023).



Figure 3: Entire financial process in local government

Budgeting

The existing budgeting system of the UPs follows the Local Government (UP) Act 2009. The government ratified the Act following the successful implementation of the Local Government Support Project (LGSP), partly funded by the World Bank (Chowdhury & Panday, 2018). The Act has emphasized the involvement of NGOs and civil society members in the planning process by creating a new arrangement of budgeting systems for the UPs that promotes transparency, accountability, and people's participation (Chowdhury, 2018; Lewis & Hossain, 2022). The Local Government (UP) Act, 2009 and the UP Operation Manual, 2018 provide the legal framework and necessary guidelines for preparing the annual budget of the UPs in Bangladesh. According to the regulations, the UP planning and budgeting will be formulated bypassing through four committees, namely, Ward Committee (WC), Planning Committee (PC), Standing Committee (SC) and Union Development Coordination Committee (UDCC) (Chowdhury & Panday, 2018). Moreover, the existing budgeting system has ensured people's participation by arranging two Public Meetings (Ward Shava) organized by WC and an Open Budget Meeting (OBM) held by the UP annually. Moreover, the Upazila Nirbahi Officer (UNO), the chief executive

officer at the subdistrict level, holds the approval authority role of the UP budget (UP Operational Manual, 2018).

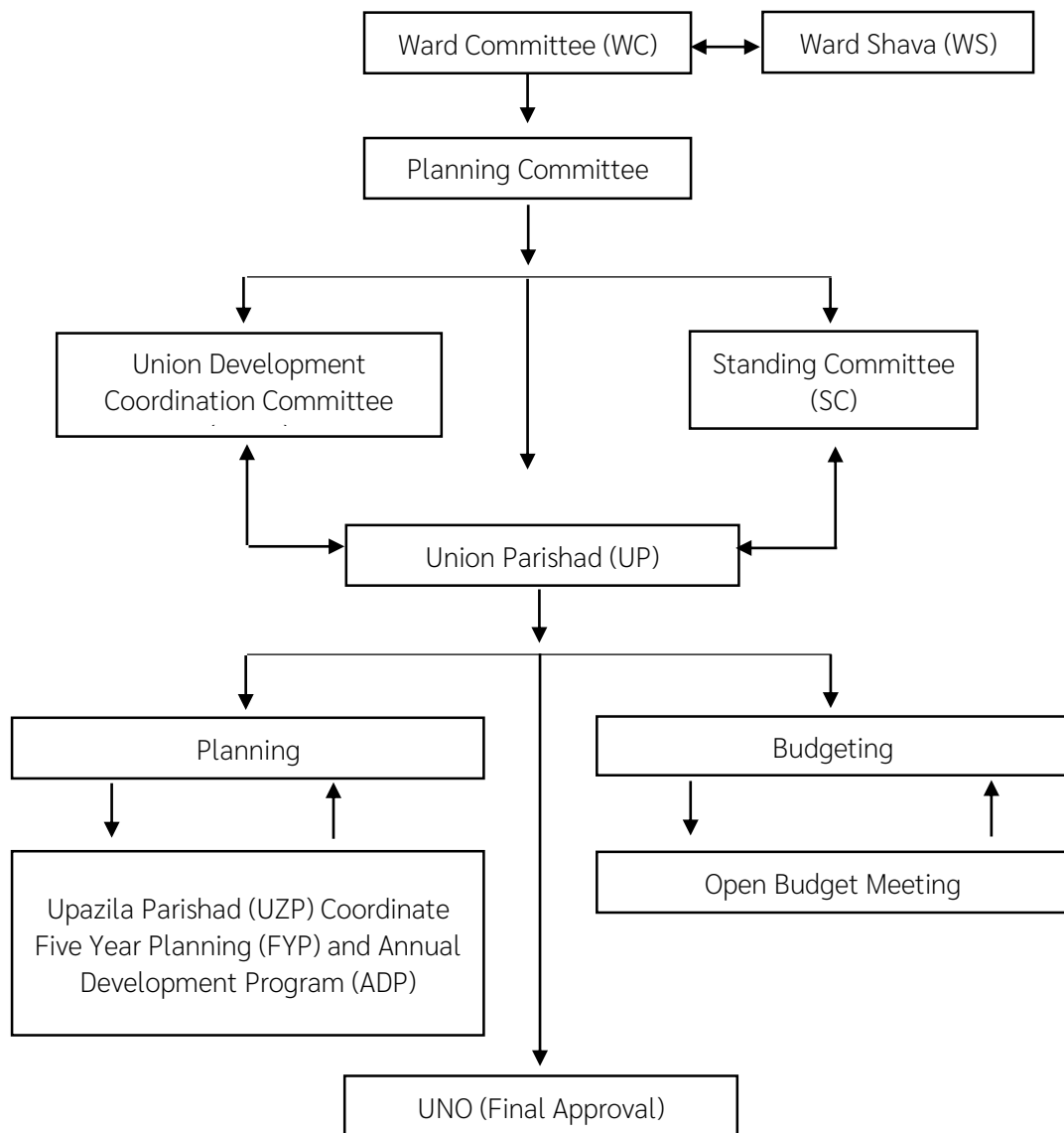


Figure 4: Planning and Budgeting Process at UP (Based on UP Operational Manual 2018)

Budgets tend to be specialized in the one-year approach of UP. The annual request embodies another common feature of budgets. The request for the approaching year is even in terms of marginal changes from the previous year's budget. The essence of this feature of budgeting isn't that budgets should increase, however, that budgets square measure even by marginal changes from previous years. The process of local government budget will be participatory, and demand of the general people and the vision is to finance the development projects for the people. The pre-budget meeting is a mandatory part of every UP where the ward representative, reputative experience and educated local citizens should be present to express their demand regarding the development and needs. The project was given on a priority basis, what they need most and give to higher authority. Following the budget approved by the government, and based on the allocation, the projects are implemented on a priority basis. But now the system is created like that the representatives are highly influenced by a powerful politician of Government group along with the local leaders. The political group of government presents chairman group that influence the process a lot. However, the people's participation in the budget process of UP is extremely low.

A businessman of Sakta Union observed the following:

General people didn't participate in the UP budget. People do not know when a budget is declared. The whole budget is totally unknown to the general people. The Chairman and members call only local elites and some politicians of the UP. The Chairman and members of UP decide what will be next year's budget. They ignore general people's opinions related to the budget. People have less knowledge about the budget and accountability and its importance.

Studies (Hasan & Ara, 2022) highlighted various problems with the local government budgeting process as explained above. In selecting committee members, UP Chairperson takes dominating role. Ward Shava is less effective, and the members of various committees are unaware of their roles and responsibilities. The role of UDCC is limited and there is a lack of coordination among various committees. The study (Hasan & Ara, 2022) revealed that the existing budgeting procedure established the dominance of politically and economically empowered groups, e.g., UP Chairpersons and their allies, ruling party members, local elites, and bureaucrats, which hinders socioeconomic development at the grassroots level in Bangladesh. The UP could play a catalytic role in local level development if it could overcome the existing organizational and financial limitations by accelerating the decentralization process (Khan, 2008).

Accounting

In local level finance, cash-based accounting solely emphasizes accounting for transactions. They use a single-entry method to record the transaction and make payments and classifications are made by classes like wage payments, running expenses, individual transactions etc. However, what matters are the individual records of every group action. These records are summarized weekly, monthly, and annual receipts and company tax receipts to check them against budgets. The tax collection slips are preserved with the holding number in Tally Book. The registrations of trade license are online, and it is recorded in the iBAS++ database directly and the fees are deposited regularly in the account of UP and the records are also kept in Tally Books. They still use Tally Papers to record the transactions because of their lack of digital knowledge. However, the recent inclusion of iBAS++ integrates the accounting and finance system wherever all the transactions are recorded with the help of digital entrepreneurs. The important transactions are inputted in the government database by the Secretary who are solely responsible to handle the administrative task, spending hard time because of working pressure and lack of manpower. As a result, there are risks of lost or damaged record. Also, because of failing to give entry of transaction on regular basis, this creates many errors and mismatch with the actual affairs resulting misleading accounting records.

Auditing

The audit system in local government is very poor. There is very little or no internal audit happening at the very root level and it is the opposite scenario as compared to Upazilas and City Corporations. The activity is monitored by the UNO regarding the expense with whatever the budget is given to the UP for the expense. The budget of the UP usually comes for the specific project of development or construction or services through the District Parishad and the Upazila Parishad. The project committee set by the chairman implements the project and the records of expenses are given to the higher authorities and that's how the internal audit works. They emphasize accounting that supports verification, fact-based verifiable transactions. A very important part of this verification is the reconciliation of accounting with the local government's bank accounts. The external audit is done for two or three years together without any specific audit calendar. Due to this irregularity, it develops an uneven gap between the two audits. While observing the Sakta UP, we find the audit report of the 2017-18 fiscal year and 2018-19, 2019-2020 is under audit process. The audit process is found as usual, the auditors visit the office, verify income source earning accounts with proper documents that they preserve through the Tally Paper, and match the balance on a sample basis.

The LGD of the Ministry of LGRD and Cooperatives has initiated the implementation of Local Governance Support Project-3 with financial support from the World Bank in January 2017. One of the objectives of the LGSP-3 is to institutionalize the UP fiscal transfer system, and UPs' audit & performance assessment. The key feature of the Project is to ensure UPs have an external audit of their latest annual financial statements along with the performance assessment and fiduciary & safeguard compliance assessment. Under the project, funds are available for appointing Audit Review Firms for reviewing the reports of UP Financial Audits of different districts under different packages. The project also arranges Training of Trainers for conducting audit of UP. Presently, the samples are inputted through the Document Verification System (DVS) database and preserved, verified with bank accounts and documents of collection and expenses accounts, and documented and gave reasonable assurance.

The statement from Digital Entrepreneur of Sakta Union is as follows:

UPs have a lot of imbalances in the auditing system. Auditing is not held regularly. General people are not involved in auditing and testing systems and the auditing and inspection reports are typically not published publicly. As auditing and inspection are not held in due time, it loses relevance by the time the report comes out. One year 's audit is held in another year. There are serious questions about ensuring accountability and transparency. There is a huge inconsistency between the income and expenditure of the UP budget.

To ensure transparency and accountability, financial process plays a significant role. As per the discussions made above across accounting, budgeting, and auditing, the practices of UP have undergone through various reform actions. This will collectively bring financial strength and autonomy with better opportunity of public service delivery in the days ahead.

Standing Committees

The idea of UP Standing Committees comes from the target of creating the UP active and economically transparent and accountable. The UPs Ordinance (1983) states that the UP may form any kind of committee with prior approval of the authority if it deems necessary. The Sakta UP constitutes 13 standing committees comprising civil participation to ensure accountability and transparency in its management and service delivery:

- Finance and establishment
- Education and mass education
- Health, family planning and epidemic control
- Audit and accounts

- Agriculture and other development works
- Social welfare and community centers
- Cottage industries and cooperatives
- Law and order
- Welfare of women and children, sports and culture
- Fisheries and livestock
- Conservation of the environment and tree plantation
- Union public works

Rural water supply and sanitation.

The purpose of a UP standing committee is to help with the activities of the UP. Some matters don't seem to be doable to resolve within the UP workplace without verification. In those cases, the UP standing committees conduct the spot review, take people's opinions, analyze the data gathered and submit them to the UP. Once such a matter is placed before the UP with the analysis and suggestions from the committee, then it becomes easier to implement. The UP decides the operating space of a committee. Any call proposed by the committee should be approved by the UP. There are some serious structural and procedural flaws of the standing committees of UPs. Conferences of standing committees don't seem to be organized often, members of the standing committees don't have a transparent conception regarding the functions of the UP, and weaknesses in coordination and relation among the various UP standing committees generate additional obstacles in performance of the committees. It has conjointly been criticized that a lot of members of standing committees keep busy with their personal work and are thus unable to contribute enough time to the UP activities. It had been argued that standing committees are fashioned formally, they're not active owing to the dearth of sincerity of the Chairman.

The Chairman of Sakta UP, however, observed the following:

The government offers many packages and aid for the general public to revive their economic condition and for the people who earn their daily livelihood. Most of the people in our union earn their daily livelihood but the amount of aid that comes from the government is very low. We distribute the aid among people who need it. We set up committees in each of the ward consisting of some young voluntaries, ward member, Mosque Imam etc. to identify the list of general people who are in need because of corona pandemic and other reasons and distribute accordingly. In addition, we advertise our mobile number for the people who feel shy to seek help. Through these phone calls, we identify them and make

the necessary help available to the people at night who desperately need support without disclosing their identity.

Monitoring Mechanisms

The monitoring system of the local-level finance assesses the internal management systems to confirm the quality of accounting data and transparency. Timely and accurate examination and auditing is a very important part of the local level finance. The accuracy of the income forecast is highly dependent on the ability of the secretary to effectively coordinate and communicate with local representatives. Any errors or inaccuracies in the information provided by local representatives could result in incorrect income forecasts and potentially impact on the overall financial management of the UP. It is therefore important for the secretary to have strong communication and coordination skills, as well as an understanding of local-level finances to produce accurate income forecasts. The UP coordinating meeting holds monthly with the presence of the Chairman and different members. Within the UP meeting, the overall quantity of the union rates to be realized from the inhabitants of the UP members of the various areas are created chargeable for levying the union rates on the individual households of the villages in consultation with local leaders.

It is claimed that, in fixing the number of union rates to be paid by individual households, their economic conditions are taken into consideration. Local money accounts are monitored by personnel understanding the systems, however on condition that the records and systems are maintained accurately and effectively; policies, timetables, and targets are met; areas of weakness are known for action; and errors and fraud are deterred and detected. The Upazila accounts officer is meant to keep up accounts of receipts and expenditures of the UP. Anyway, based on our interviews and focus cluster discussions, we find that the observation and auditing mechanisms are very weak which needs serious improvements.

Implementation of Alternative Dispute Resolution (ADS)

The ADR indicates the process and technique that solves the problem between or among the parties in a disputed issue and short litigation. It helps to solve the disputed problem within a shorter time alongside the court system. The ADR is very popular in developed countries (e.g., Europe, America, Canada). Even in subcontinent counties like Pakistan and India, it has been implemented way long ago. In countries like ours with a large population, it has been very effective with less costs than formal litigation. The cases like land distribution problem, land ownership, conflict among the people, thefts generally resolved by using ADR. Any party of the dispute can start the process. Generally, the Chairman with the ward members, local popular

faces and local political leaders are the main arbitrators. However, a party can challenge the arbitrator on the grounds of lack of qualification and agreement of fairness.

The focus of this Gram Adalat (village court) lies in compromise and making a decision that might be better for both the parties. The village court consists of five members headed by the UP chairman. Each conflicting party nominates two representatives; of the two representatives, one must be a UP member. If the chairman is unable to perform his/her duty or any question arises about his neutrality, then the UNO nominates another UP member as chairman of the village court. If the compromise (outcome of the village court) has been successfully made and accepted, there will be a written dispute resolution given and that cannot be appealed in court. From the Sakta Union, one case example is mentioned below that was solved by Gram Adalat:

Plaintiff asked for the solution of a piece of land in MODDERCHOR that was purchased by Plaintiff. When he identified his land and erected a signboard of his name, the defendant and his accomplices removed the signboard and hung a Mosque signboard in its place. The claim was that this piece of land is for the Mosque, as directed by the District Court. Accordingly, the Gram Adalat, consisting of Chairman with the ward member and well-known persons, investigated the claims and sued the person who falsely sold the land to the Plaintiff. They were ordered to pay the full cost and damages. The case is already solved and the land is under administration of the Mosque. Thus, there was no result announced, and the written copy of the results with the signature of the Chairman was given.

Eksheba

E-Governance is the public sector's use of information and communication technologies with the aim of improving information and service delivery and making government more accountable, transparent, and effective. Traditional system development approach for e-governance solution will create chaotic situation when different vendor uses different choices of technology, platform, framework and it becomes difficult to maintain interoperability. EkSheba works as a mediator of different systems. It is a government project under myGov (Amar Sarker) to deliver all the government services to the doorstep. Under this project, in every local government center Union office, the digital center is established.

There are more than 45,000 union digital centers across the country. Through the digital center with the help of digital entrepreneurs, general people can enjoy all the government

services online. The services people get from the digital centers are issuances of birth certificate, character certificate, death certificate, land ledgers, duplicate copy of land registration, pension money, all kind of licenses, visa application, passport application, E-ticketing, National Identity Card online service, government grant and helps, online GD, E-loan, Remittance, Agent Banking facilities in respect of commission etc. This system reduces the suffering of the citizens, reduces the information gap, and allows the people to enjoy all the government services in a single center. The revenue is directly deposited into the government account and the digital entrepreneurs receive the commission on a daily basis of work. During the Covid-19 crisis, the Center played a very important role to continue the services. People maintaining proper safety measures visited nearby Digital Center to avail themselves of all government services. There was no work-from-home opportunity available at Digital Centers. This service was not available only during lockdown periods. This service represents a breakthrough in public service delivery of UPs with added transparency and accountability.

Performance Evaluation

Bangladesh made considerable progress in strengthening the role and capacity of LGIs. UPs have been transformed from traditional and largely unresponsive LGIs to increasingly participatory and proactive institutions. The government has undertaken many investments and technical assistance projects to enhance good governance at the local level. Initiatives were taken to increase transparency and accountability of LGIs, Union Digital Centers, Access to Information (a2i), training for LGIs' elected representatives and staffs, technical assistance programmers, and so on. In addition, LGIs are required by law to prepare their development plans. Every UP, Upazila Parishad, Zila Parishad, Municipality and City Corporation is required to prepare Five Year Plans and Annual Plans. Despite the impressive progress in the sector, LGIs in Bangladesh have been burdened with many issues and challenges to improve public services delivery and ensure good governance. Based on our observation and discussion regarding certain services, we identified few areas which require significant attention to ensure service delivery to the satisfaction of service recipients.

Tax Collection Process: The UP collects household taxes by physically visiting each of the registered holdings numbered houses on yearly basis. A copy of the tax slip preserved by UP and the other is given to the householders that copy is needed to enjoy further services of UP including citizenship certificate, Death Certificate, NID card registration or avail other services. The collection process is very time-consuming, and Gram Police have to spend lots of time in the year to collect the taxes; many UPs have inefficient manpower to collect taxes.

One-Stop Services: In the past, it required considerable time to avail services from UP, e.g., obtaining a birth certificate or renewal of license, or even for the distribution of funds and allowances for destitute women, widow allowances, and other welfare. Now, however, the services have become simplified and digitalized. Allowances holders have been given a card and whenever the allowances and relief come, they have been informed and distribute accordingly. Inclusion of Digital Entrepreneurs has ensured the one-stop services because all the necessary information is already given on the website and in the UP notice board with attractive banners and with those paper one can avail the services with digital way quickly of withdrawing birth certificates, character certificates, trade licenses, withdraw ledgers and copy documents of lands. The cost and time have been saved to ensure the economy, effectiveness, and efficiency (3M) of their performance. But the availability of Digital Entrepreneurs is not sufficient as compared to its demand of the service holders and sometimes it takes a long time to avail the services. Besides, the government A2i and LGED servers are not very much efficient because of technical difficulties and down of server, people are suffering a lot from availing the services. A housewife described the services of UP as follows:

I have been going to UP for the last 15 days to obtain my child's Birth Certificate. However, every time they told me that it was not possible because the server is down. This troubled me a lot because, without a birth certificate, I cannot enroll my child in school and it's already time for the academic term to begin.

The UP services have admittedly improved a lot as compared to earlier years, however, it still has a long way to go to ensure the efficiency and effectiveness as compared to other developing countries. The introduction of digital entrepreneur at UP is a part of e-governance system of improving public service delivery. Its goal is to serve citizens better and being transparent and accountable to them. Failure to provided committed services on time result agitation among the citizens which run against the accountability and transparency mechanism of e-governance system.

Training and Development Programs: UP implements different initiatives of the government to train and develop entrepreneurial mindset. Digital training program initiatives by a2i are implemented through UP to give training to young people on trending topics like web development, digital marketing, YouTube Content creator and ad sense of google to create freelancers. These digital trainings are offered free of cost to the rural youth which helps them to become freelancers enabling them to earn foreign currencies for themselves and for the country. Mr. Ali, a freelancer who trained from the government training project, observed the following:

After passing Hon ' s degree, I received graphic designing training in the UP premises under a2i digital training program. That training helped me to grow as a graphic designer. Now I work in Upwork, Fiverr to construct logos, digital banners, and posters. This gives me income security and peace of mind. Importantly, I attended this course for free; if I had done this training at another institute, it would have costed me a lot which, at that time, I could not afford.

In addition, UP also implements the government projects of woman empowerment through training the housewives and uneducated women about knitting and cutting of cloths to make them skilled manpower. It helps them to be self-reliant and after successful training, they are also given Sewing Machines. So, UP performs a great role to implement government projects and socially interact with the general people to grow them as manpower for the betterment of society and economy. But there is a question of the transparency and accountability of those projects and the use of funds. More training is required for digital registration which may be supplemented by simple online examination. It will support preserving databases of training recipients, increase their seriousness on the training and ensure transparency.

Conclusion and Recommendations

The most standardized and widely accepted strategy for ensuring citizen participation in local government processes is decentralization. There are probably no other establishments like government bodies to be able to afford a good scope of public participation. In Bangladesh, ever since monetary decentralization has become a serious policy concern, the political masters have exploited it as a way of gaining their political goals in UP. As a result, despite varied reform initiatives undertaken in this field by the governments at different regimes, government establishments haven't nonetheless emerged as autonomous. This, in turn, restricted the scope of citizen participation within the native decision-making process, leaving scope for improvements in local-level finance of UPs.

This study examined current practices of transparency and accountability at UP based on in-depth interviews, FGD, observation and analysis of archival records. The researcher reviewed various legal documents like ordinance and acts. Finally, this research employed qualitative narratives as a method of data analysis and reporting the findings.

Our interviews and FGD empirically conclude that the UPs suffer from the monetary crisis which is a major reason behind the poor or under performance. In addition, the dominance of government officials within the local councils, lack of information, and lack of experience in technical matters are collectively responsible for non-participation in UP functionalities, let's leave financing apart. Accounting records are full of discrepancies, characterized by improper and

untimely recorded transactions, unsubstantial changes resulting in misleading monetary statements, authorizations without proper subordination, culture of unrecorded tips, unattended complaints. The study also found other irregularities, e.g., conflicting or missing documentation; unexplained things on reconciliation forms; inconsistent, vague, or implausible responses to questions; variations from confirmations of balances; tough or uncommon relationships between auditor and auditee like a denial of access to information or disposition to work, undue pressure on time, delays in providing requested information, disposition to deal with known weaknesses in control of local-level finance.

At present, reform in local-level finance is in good shape. Among a variety of improvements, tax collection has improved; corruption has declined due to digitalization; project monitoring, implementation, and evaluation has become easier. Yet there is inadequate participation in the funding processes, and that has contributed to the deterioration of economic solvency at the local level. A lack of democratic modality is still observed for making certain answerability and transparency at local level finance.

It is important to note that the interviews and FGD in this study were only conducted in a single UP. Thus, the findings cannot be generalized. A baseline study covering more UPs may be made to develop a profile of transparency and accountability practices at UPs in Bangladesh.

To enhance the current state of affairs in local UPs in Bangladesh, this study offers some recommendations to achieve a balanced and more evenhanded native financial system:

The LGIs need financial autonomy to come up with innovative sources of revenue generation with a transparent accountability system. This conjointly implies that the grants from the government ought to be rational.

Each workspace ought to be regularly audited and supervised by the central government. Central government must have standard operating procedures to manage and audit local finance with the involvement of civil society. The central government ought to even have policies in situation to confirm citizen participation in the selection of local-level finance. The iBAS++ database training should be done extensively at the local level so that all the financial information passes through the iBAS++ system in real time.

The dissemination of local monetary budgets needs to be done properly, ensuring massive participation. The full local financial set-up ought to be digitalized and provided online. This will conjointly facilitate confirming that only the legitimate activities are performed by the responsible officers of the UP.

The Digital Center should be equipped with all required infrastructure, and it needs to be a focal point for all government services. Currently, the full array of services is not always available in all the centers, and the digitalization pace is not up-to-date.

References

- Ahmad, M. (2021). Financial autonomy of Union Parishad: A study of model Union Parishad. *Bangladesh Rural Development Studies*, 24(1), 61-72.
- Ali, M. (2012, September 22). Why has Bangladesh so far failed to establish an effective local government system? *The Daily Star*, Law & Our Rights, Issue No. 288.
- Barkat, A., Khan, S. H., Majumder, S., Sabina, N., Badiuzzaman, M., Ahmed, K., & Abdullah, M. (2015). *Local Governance and Decentralization in Bangladesh: Politics and Economics*. Dhaka: Pathak Shamabesh.
- Bleakley, A. (2005). Stories as data, data as stories: Making sense of narrative inquiry in clinical education. *Medical Education*, 39(5), 534-540.
- Broz, J. L. (2002). Political System Transparency and Monetary Commitment Regimes. *International Organization*, 56(4), 861–887. <http://www.jstor.org/stable/3078651>
- Castillo, L. C., & Gabriel, A. G. (2020). Transparency and Accountability in the Philippine Local Government. In: Farazmand, A. (eds), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3895-1
- Chowdhury, A., and Shil, N. C. (2023). Public Policy Issues in the Context of Public Sector Reforms: A Qualitative Storytelling of a Former Government Department in the Asia-Pacific Region. *Asia-pacific Journal of Public Policy*, 9(1), 74-91.
- Chowdhury, A., and Shil, N. C. (2022). New Public Management as a Reform Initiative in the Australian Public Sector: Demonstrated Evidences from Literature. *Journal of Public Administration and Local Governance*, 6(2), 104-112.
- Chowdhury, S. N. I., & Jabbar, M. A. (1979). Development orientation of local government in Bangladesh: The case of Union Parishad. *Bangladesh Journal of Agricultural Economics*, 2(454-2016–36456), 1–22.
- Chowdhury, S. (2018). Decentralizing Planning and Budgeting as Social Accountability: A Study of Social Accountability in Local Government in Bangladesh. In N. Ahmed (Ed.), *Inclusive Governance in South Asia: Parliament, Judiciary and Civil Service* (pp. 215–234). Palgrave Macmillan.
- Chowdhury, S., & Panday, P. K. (2018). Governance, People's Participation, Accountability, and the Act of 2009. In *Strengthening Local Governance in Bangladesh*. Public Administration, Governance and Globalization in Bangladesh (pp. 57–81). Springer Singapore.
- CPD (2013). Finance for local government in Bangladesh: an elusive agenda. *CPD-CMI Working Paper No. 6*. Dhaka: Centre for Policy Dialogue.
- Felzmann, H., Villarronga, E. F., Lutz, C., & Tamò-Larrieux, A. (2019). Transparency you can trust: Transparency requirements for artificial intelligence between legal norms and contextual concerns. *Big Data & Society*, 6(1), 1-14.

- Gabriel, A. G., Antonio, M. A. B., Ramos, V. B., & Marasigan, J. T. (2019). Transparency and Accountability in Local Governance: The Nexus Between Democracy and Public Service Delivery in the Philippines. *Public Policy and Administration Research*, 9(7), 30-36.
- Gabriel, A. G. (2017). Transparency and accountability in local government: levels of commitment of municipal councilors in Bongabon in the Philippines. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 39(3), 217-223.
- Government of Bangladesh (1972). *The Constitution of the People's Republic of Bangladesh*. Dhaka: Government of Bangladesh.
- Government of Bangladesh (2011). *Curricular of Union Development Coordination Committee*. Dhaka: Local Government Division, Ministry of Local Government & Rural Development.
- Government of Bangladesh (2012). *Union Parishad Operation Manual*. Dhaka: Local Government Division, Ministry of Local Government & Rural Development.
- Han, Y., & Demircioglu, M. A. (2016). Accountability, Politics, and Power. In: Farazmand, A. (eds), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2453-2
- Haque, S. T. M. (2009). Challenges of people's participation at local governance: A case study on the standing committees of Union Parishad in Bangladesh. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, 24(1), 43-61.
- Hasan, M. M., & Ara, J. G. (2022). Political Economy of Local Level Budgeting in Bangladesh: A Critical Analysis. *Space and Culture, India*, 10(2), 16-27.
- Hood, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? *West European Politics*, 33(5), 989-1009.
- Hoshmand, L. T. (2005). Narratology, cultural psychology, and counseling research. *Journal of Counselling Psychology*, 52(2), 178-186.
- Jamie, B., & Renata, S. (2015). A Comparative Overview of Local Governance Systems in Selected Countries. *LPSI Working paper*. Washington, DC: Local Public Sector Initiative.
- Khan, M. M. (2008). Tax Payment Behavior of UP Citizens. Available at www.dwatchbd.org/UP%20tax%20Behavior.pdf (Accessed on December 27, 2022)
- Lewis, D., & Hossain, A. (2022). Local Political Consolidation in Bangladesh: Power, Informality and Patronage. *Development and Change*, 53(2), 356-375.
- Mahfuz M. A. (2015). Financial Autonomy of Union Parishad: A Case of Buripota Union Under Meherpur District. *MS Thesis*, Department of Public Administration, University of Dhaka.
- Mallya, E. T. (2016). Accountability and Transparency at the Grassroots Level: The Experience of Tanzania. *Conference Paper*, COSTECH Integrated Repository, Retrieved from <http://repository.costech.or.tz/handle/20.500.11810/2717?show=full>
- Musa, A., Bebić, D. & Đurman, P. (2015). Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities. *HKJU – CCPA*, 15(2), 415-450.

- Okafor, J. (2010). Local government financial autonomy in Nigeria: The State Joint Local Government Account. *Commonwealth Journal of Local Governance*, 6, 127-131.
- Panday, P. K. (2011). Local Government System in Bangladesh: How Far is it Decentralized? *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 9(3), 205-230.
- Panday, P. K. (2019). Public participation in local governments in Bangladesh: experience, challenges and the future. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 41(2), 85–96.
- Rahman, M. (2019). Paradoxes of participation of the women leaders in the union parishad in Bangladesh: A phenomenological analysis. *Jurnalul Practicilor Comunitare Pozitive*, 19(2), 58–73.
- Rahaman, S. A., & Hasan, G. S. (2019). Local Government in Bangladesh: Constitutional Provisions and Reality. *Metropolitan University Journal*, 136–145.
- Reissman, C. K. (2008). *Narrative methods for the human sciences*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Ricci, P. (2016). Accountability. In: Farazmand A. (eds), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham.
- Royal Government of Colombia (2010). *Public Finance Management Assessment Cambodia*. Ministry of Economy and Finance. Phnom Penh: Public Financial Management Reform Program.
- Siddiqui, K. (1994). *Local Government in Bangladesh*. Dhaka: University Press Limited.
- Siddiqui, K. (2005). *Local government in Bangladesh*. 3rd Edition. Dhaka: University Press Limited.
- The Local Government (Union Parishad) Act 2009, (2009). Ministry of Law, The People's Republic of Bangladesh.
- The UP Operation Manual (2018). The Local Government Division, Ministry of Local Government, Rural Development and Cooperatives, The People's Republic of Public of Bangladesh.
- Uddin, K. F. (2018). Decentralization and Governance. In: Farazmand A. (eds), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham.
- Willems, T. (2002). *Public Accountability and PPPs*. Barcelona, Spain: Universitat Pompeu Fabra, Mimeo.

Factors Influencing Sustainable Economic Empowerment of Small-Scale Women Entrepreneurs Using a Local Government Women's Development Fund in Tanzania

Laurent D.Ngoyo

Lecturer, Community and Economic, Local Government Training Institute, Tanzania

Elisei E.Lubuva

Lecturer, Communication Skills, Local Government Training Institute, Tanzania

Furaha Lupala

Lecturer, Community Development, Local Government Training Institute, Tanzania

Abstract

The study assessed factors influencing sustainable empowerment of women small-scale entrepreneurs using the Women's Development Fund (WDF). It adopted the elements and factors for a sustainability framework to examine the contribution of WDF to women small-scale entrepreneurs' beneficiary groups. Qualitative and quantitative methods were used in a cross-sectional design to collect data meriting a complementary understanding of the study problem. Findings revealed low business performance among beneficiary groups due to gaps in the 4% allocation from Local Government Authorities (LGAs) for loans, delay of loan disbursement, inadequate entrepreneurship training to beneficiary groups, and limited supportive supervision to credit beneficiaries. Moreover, their business performance has also been affected by limited entrepreneurship capability and non-compliance with WDF guidelines, which increased loan defaults. This paper recommends a study to compare business performance between WDF groups with loans from other Microfinance Institutions (MFIs) for enhancing LGAs' management of empowerment programs.

Keywords:

empowerment, entrepreneurship, Women Development Fund

CORRESPONDING AUTHOR

Laurent D. Ngoyo, Local Government Training Institute - (LGTI)

P.O. Box 1125, Dodoma, Tanzania. E-mail: laurent.ngoyo@gmail.com

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

Introduction

World-wide, repositioning economic productivity of women as individuals or in groups is considered an economic strategy to enhance their contribution to their family's and society's wellbeing (UN-Women's economic Empowerment report 2016). The concern on the predicament of women has attracted several policies to ensure equity and full participation of women in society for their socio-economic empowerment (Amos and Lutego, 2022). The women's empowerment policies are intended to raise the social and economic status of women. Specific to economic empowerment, the Women's Development Fund (WDF) was formulated globally, regionally, and in specific countries.

In Africa, the WDF has become one of the more useful financial voices for low-income women who can hardly access loans from financial institutions due to lack of typical forms of collateral (Buvinic & O'Donnell, 2016). In Kenya, the Women's Enterprise Fund (WEF) was introduced in 2007 with the principal objective of empowering women's economically (Adhiambo, 2014). WEF loans were channeled to women through financial intermediaries and directly through the Constituency Women Enterprise Scheme (CWES). Buvinic & Furst-Nichols, (2014) affirmed that loans and grants seem to be more effective when awarded to groups of women who engage in collective entrepreneurship activities. Groups with at least one member who is experienced in business enhances outcomes. This seems to suggest that access to loans like WDF is not a sufficient prerequisite for small-scale women entrepreneurs' (SSWE) activities to grow and thrive. Therefore, understanding potential beneficiaries' capability and experience in business is essential in devising appropriate interventions before providing loans, if empowerment is to be realized. In Zimbabwe, WDF improved the livelihoods of SSWE through initiation of income-generating projects. However, the major drawback was the small amount of the loan per beneficiary compared to the needs, and inadequate complementary initiatives, e.g., capacity building and market networking (Tshuma and Selome, 2014).

Like other countries, Tanzania launched WDF in 1993/1994 under the Exchequer and Audit Ordinance, Cap 439, number 21 of 1961 Cap 7(1) for the purpose of empowering women's economically through provision of soft loans (URT, 2019). The WDF was strategically formed to facilitate women's economic empowerment and augment the fight against income inequality and other challenges facing women in the family and society at large. Despite the government emphasis on economic empowerment, specifically of SSWE, competition over scarce financial resources has tended to stall WDF efforts. According to the 2003 Small and Medium Entrepreneurs (SMEs) policy of the United Republic of Tanzania (URT), SME refers to formalized undertakings engaging between five and 49 employees, or with capital investment from 5,000,000TZS to 200,000,000TZS, where SSWE fall within that range (URT, 2003).

One of the major constraints to effective economic empowerment of the SSWE through WDF is dependence on the 4% Local Government Authorities (LGAs) own-source contribution as the only source of fund for WDF in the context of dwindling LGAs' own-source revenue collection. A study by Bujene (2020) noted organizational reluctance to endorse the 4% of own-source revenue to the WDF scheme. One of the factors influencing this reluctance is competition over scarce resources in LGAs with low own-source revenue (Ngoyo, Lubuva & Einstern, 2015). This reluctance strains the WDF capacity to transact its activities with target beneficiaries, causing delays of loan disbursement, weak capacity building to beneficiary groups, and limited supportive supervision to loan beneficiaries. Despite the constraints, this study chose to take a bottom-up approach to examine the factors affecting economic empowerment of SSWE based on collective activities implemented by WDF beneficiaries.

A number of studies conducted on women's economic empowerment across countries posit persistence of gender inequality, with women dominating micro-entrepreneurial activities against small and medium entrepreneurial activities led by men (Majenga & Mashenene, 2014). This inequality could have been caused by several practices, as observed by Philipo (2022), on business experiences among women supported by WDF in Iringa Municipal Council in Tanzania. His study unveils low start-up capital, inadequate technical and managerial skills, lack of business premises, operating unregistered business activities, low savings, and poor record keeping of business activities as some of the constraints to SSWE activities.

To qualify the gender inequality concern, Mori (2014), focusing on business type as a constraint among SSWE in Tanzania, found that, most women entrepreneurs concentrate in informal, micro, low-growth, and low-profit activities, where entry barriers are low. Overall analyses of these studies from the Tanzanian perspective pose a question as to whether the constraint to economic empowerment is due to gender-based division of labor or the nature of loan beneficiary groups in terms of experiences and capability to undertake collective activities.

Experiences from other contexts (Buvinic & Furst-Nichols, 2014), reveal that, where businesses were owned by individual SSWE, the number of firms were on increase. However income and profit were not as bountiful as observed in Mongolia, Thailand, and Sri-Lanka. Contrary to this scenario, the study reports that, collective ownership of business seemed to yield more profit, especially where the level of education is higher than in groups with lower education level.

Tendai (2012) opined that equipping women in rural areas with entrepreneurial competences can be a wise move toward self-reliance. Similarly, Buvinic & O'Donnell (2016) affirmed that entrepreneurship training among SSWE enhances business knowledge which entails marketing, record-keeping, and financial planning among other skills to improve business practices, increase the rate of survival, and ultimately boost sales and profit. However, the training

intervention needs to be availed at an appropriate time, and needs to be accompanied with follow-up to enhance application.

Overall empirical findings reveal the conditions of success for the WDF empowerment scheme to realize its goal of women's empowerment. Loan disbursement alone is not a reliable means to empower SSWE, given their limited knowledge and experiences in business and management of financial resources. Furthermore, appropriate training and follow-up is essential to strengthen group norms, organization, capability, and networking for capacity building on business and financial resources management.

The government of the United Republic of Tanzania recognizes the need to empower women, especially those working in informal sectors and who cannot meet the conditions for accessing loans from Microfinance Financial Institutions (MFIs). The introduction of WDF soft loans to women was considered a means for entrepreneurship empowerment among groups of women as a path to self-reliance.

The Bill & Melinda Gates Foundation, (2019) argued that there is a strong link between small-scale women's economic empowerment and foundational health outcomes. Although economic progress can improve the health status of women, it is also true that a country cannot sustainably develop if its women are left behind. Focusing on women in the provision of credit assistance can achieve more rapid pro-poor economic growth than gender-neutral policies.

Since the inception of WDF operations in 1994 in Tanzania, the contribution of the fund to SSWE seemed to be more of a financial supplement without considering the group merits to engage in collective entrepreneurship. This study explores the elements and factors that influence sustainability of collective activities done by SSWE through the WDF credit service. Thus, the paper assesses the extent to which the micro-credit from WDF has improved business performance of SSWE, while also exploring the factors influencing the sustainability of women's Income Generating Activities (IGAs) supported by WDF

Theoretical Framework

Sharma and Ohama (2007), in their Participatory Local Social Development (PLSD) model, espouse elements and factors for sustainability as pre-conditions for development and sustainability of collective activities like SSWE activities. The framework considers the necessity for ensuring a continuous balance between elements and factors for sustainability (Sharma and Ohama, 2007). In their proposition, elements consist of *Resources* (including financial-like funds from WDF, human-like supportive supervision, and expertise, among others); *Organization* (Women groups); *Norms* (constitution); and factors for sustainability such as *Capability* (knowledge, skills, and experience) and *Institutional Linkage* (support networks). Figure 1 summarizes the elements and factors for sustainability used to examine collective activity of SSWE.

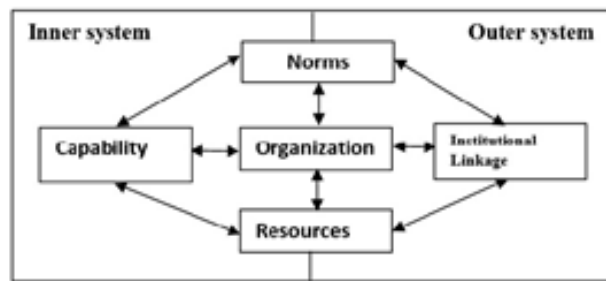


Figure 1. Elements and Factors for Sustainability

Source: Sharma & Ohama (2007; 145)

This paper adopts the Sharma & Ohama (2007) framework (Figure 1) to analyze the influence of norms, organization, resources, capability, and institutional linkages (networking) on the sustainability of women IGAs.

Norms: These consist of overt behavioral traits and rules and regulations as in group constitutions that hold the group together, and act as one of the bases for group turnaround in case of violation of what holds the group together. **Organization:** This consists of structures for duty transaction instituted and practiced within the group as a collective entity. It involves roles and responsibilities accorded to and accepted by all members as standard operation protocols.

Resources: This entails existing physical, human, financial, and material sources needed, utilized, and managed by the group to support group entrepreneurship. This is in line with Sharma and Ohama (2007) in that the three development elements need to balance for the group to thrive in collective activity. However, in situations where the group seeks financial resources, the supply of such resource (as in WDF) need to consider stability of norms and organization prior to resource supply. Therefore, in case of any shortfall in norms (both operational and cognizant), intervention needs to be made prior to resource supply -- in this case, WDF soft loans. With a balance of the three developmental elements, the group can effectively conduct operations, maintain institutional linkages, and streamline activities within the three development elements to promote sustainability of the group.

Capability among group members, as in WDF, consists of useful traits among members, including knowledge, skills, experiences, self-esteem, and risk-taking among other traits, that are accumulated through training or experiences of the best possible practice in collective entrepreneurship.

Institutional linkage: This consists of horizontal and vertical streams of support that can be utilized by the group as a source of experience, resources or expertise needed to enhance group entrepreneurship. These support is sourced from nearby catchment areas to the group,

such as the suburb/street, village or ward actors. If the groups cannot satisfactorily meet the group needs in the nearby catchment area, the needs can be met through the support from outside the locality. For instance, a WDF beneficiary group engaging in poultry farming in village “XX” may need to link with a thriving poultry farming group in village “YY” for experience sharing on poultry farming (horizontal learning). On the other hand, the group in village “XX” may seek technical assistance from extension officers at Ward headquarters or a veterinary officer from the Council head office (vertical learning). Sharma and Ohama (2007) consider the nearby catchment area as an inner system, and the more distant catchments as an outer system.

In this paper, the elements and factors for sustainability are used as a lens through which WDF beneficiary SSWE activities can be assessed. Since access to WDF loans requires group formation among women beneficiary groups (URT, 2018), assessment on Resources, Organization, Norms, Capability and Institutional Linkage, as articulated by Sharma and Ohama (2007), is essential in understanding how the WDF beneficiary groups could collectively lead a sustainable entrepreneurship activity.

Study Methodology

Location

The study was conducted during 2020 in Dodoma City Council in central Tanzania which is one of the administrative units of Local Government with SSWE activities that received loans from WDF, thus, making it a data rich site (Creswell, 2012). The Dodoma City Council can be traced back to 1973 when it was declared the National Capital under Presidential Decree No. 320 of 1973. Dodoma City Council is located in the middle of the country. It is bordered by Chamwino District in the east and Bahi District in the west. It lies between Latitudes 6.00° and 6.30° South, and Longitude 35.30° and 36.02° East. It is 456 kms from Dar es Salaam and 426 kms from Arusha.

Study Objectives

The study was guided by the main objective which is to assess factors influencing sustainable empowerment of SSWE through the WDF. The main objective is supported by two sub-objectives:

To assess the extent to which the micro-credit from WDF has improved business performance of women small-scale entrepreneurs

To explore the factors influencing the sustainability of women’s Income Generating Activities (IGAs) supported by WDF

Design and Methods

The study adopted a cross-sectional research design to assess factors influencing the contribution of WDF in enhancing economic empowerment among SSWE. The design was chosen because it allows data collection for multiple variables at a specific time without repetition (Machimu & Kayunze, 2019). The study used a questionnaire to collect numeric data, and conducted a case study to compile descriptive data. Qualitative methods include focus group discussion and document review (Creswell & Plano Clark, 2018). The choice of the LGAs was purposive based on the existence of WDF operations with ample information on the economic value to its beneficiaries.

Population and Sample

The unit of analysis was SSWE in Dodoma City Council, and the unit of observation was 14 women's groups, with a total of 300 SSWE. The sample size was calculated using the Yamane 1973 formula which prescribed a sample size of 75 small-scale women entrepreneurs (Bujune, 2020).

$$n = \frac{N}{1 + N(e)^2}$$

Where: n = Sample size, N= Population size (300), 1= Constant, e = Level of precision (0.1)

By equating the values in the above formula, the sample size was estimated as follows:

Purposive sampling technique was adopted in selecting five (5) key informants (City Director, Economist, Community Development Officer, Treasurer, and WDF coordinator). Quantitative data were collected by three interviewers with 75 SSWE which benefited from WDF. Qualitative data was collected using key informant interviews. Researchers also conducted five focus group discussions in which each group had a total of five members who were group leaders representing SSWE. Documentary review was also done by reviewing Dodoma City Council financial reports, budget allocations, and loan repayment roster for corroboration.

Data analysis

Quantitative data were coded and analyzed using descriptive statistics through IBM Statistical Package for Social Sciences (SPSS version 22) and Microsoft Excel. Qualitative strand involved verbatim transcription of audio data from the focus group discussions into Microsoft text editor. Transcripts were thoroughly reviewed to identify meaningful phrases relevant to the study objectives. Meaningful phrases were assigned code labels where codes communicating similar meaning were combined as segments used to identify emerging themes. Phrases and sentences that were relevant to each theme were identified as recommended by Cohen et al (2018).

Narrative analysis was used where researchers identified and enhanced relevant participants' expressions to support interpretation of findings.

Findings and Discussion

Resources (Loan Size)

Human and financial resources are essential for the takeoff of any intervention (Mwakisisya, 2020). There is a link between size of the resource, its utilization, and management. Findings from this study indicate that the largest amount of loan funds (resource) received was ten million (10,000,000 TZS) and the lowest was one million (1000, 000 TZS) as illustrated in Table 1

Table 1. Loan Amount Received by Beneficiary Groups from WDF

Frequencies n=78	Amount taken in TZS	Percentage
56	10,000,000	71.8
16	5,000,000	20.5
6	1,000,000	7.7

Source: Research findings, 2020

Based on Table 1 findings, the loan amount received is defined as a resource (Harma & Ohama 2007) by beneficiary groups, and this was a great boost to groups where investment was done collectively. However, the study found that some groups sub-divided the loans funds to individual members, which is contrary to WDF governing regulations. Thus, this practice affected the performance of SSWE since, in such cases, the individual loan was not sufficient for an entrepreneur to start a meaningful business or even to support an existing business.

Organization

As emphasized by Sharma and Ohama (2007) and similarly, Mwakisisya (2020), when people are capable of forming a social group or administrative unit in order to strengthen their self-help efforts, they form an organization. What binds the organization together is the purpose of its existence and the norms shared by its members. The organization becomes more effective when guided by strong norms. This was contrary to SSWE whose organization and norms were weak, since they only used the group as a platform to access funds, while they did not have any governing rules (operational or cognizant) for collective entrepreneurship activities as required by WDF. This affected their performance and sustainability because they resorted to implementing personal projects rather than the projects approved by the LGA. For example, the maximum number of members per group was 25, as in the “Family Friend group,” and the minimum number of members was five, as found in Imani, Mnarani, Tuinuane, ushonaji, and

Lukundane women groups. Therefore, when the maximum amount of the loan of 10 million is equally shared among 25 members, each member received a maximum of TZS 400,000; when shared equally among the groups with five members, each member received two million TZS 2,000,000. Figure 3 illustrates the number and percentage of members per groups.

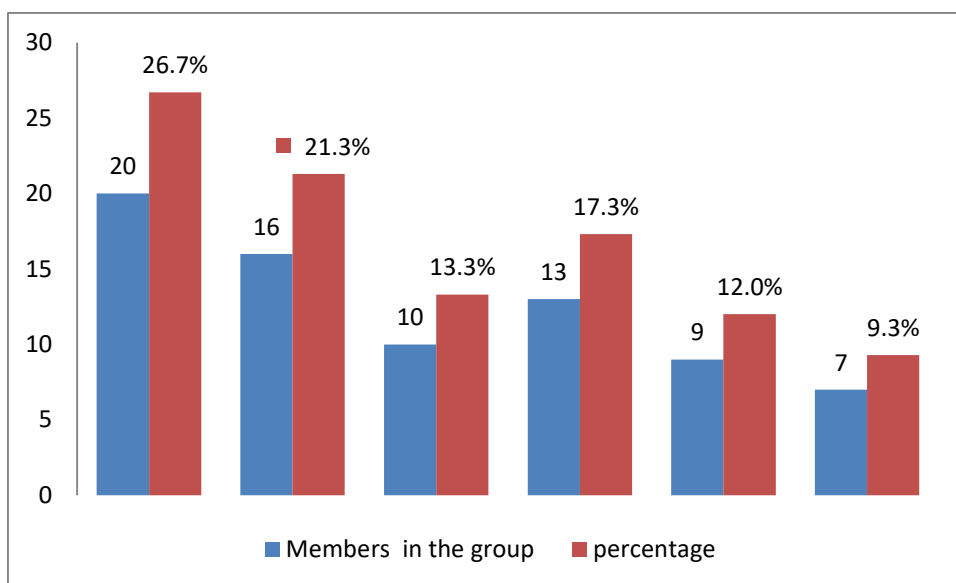


Figure 2. SSWE Members per Group

Furthermore, the study found that, out of 75 members, 26.7% were from groups with an average of 20 members, 21.3% from groups with 16 members, 13.3% from groups with members, 17.3% from groups with 13 members, 12% from groups with nine members, and 9.3% from groups with seven members. The dilution of the loan fund by dividing it among members equally meant that, in the largest groups, each member received a loan of 400,000TZs, and that was not enough to start or improve their enterprise. Without an incentive to invest collectively, the amount of loan (resource) acquired from WDF was insufficient to add value to women’s economic empowerment. In light of elements and factors for sustainability (Sharma & Ohama, 2007), WDF credit intervention needs to include a thorough assessment of beneficiary groups in terms of norms, organizational strengths, capability and experience to utilize and manage financial resources before providing loan funds. Moreover, if the loans are to be disbursed to individuals through the umbrella group or the collective entity, then there needs to be strong supportive supervision to nurture beneficiaries’ capability and experiences to manage the proposed business.

The study also found that the choice of business type, especially for start-ups, influenced the performance of the business. WDF guidelines offer a grace period of three months after which repayments commence (URT, 2018). However, the one-size-fits-all tendency of the grace period

is not always appropriate in all cases. This is because some groups had activities which take longer than three months to generate revenue, e.g., cash crop cultivation and livestock raising. The program should consider a more flexible grace period. Apart from business type, what seemed to constrain performance of SSWE include small business size, which limited the size of profit and timely loan repayment. As noted, 5.1% of SSWE who received WDF loan were of this category. This affirms the findings by Mori (2014) who argued that the size of investment matters as far as the success of business is concerned. Moreover, 6.4% of the survey responses revealed the existence of an unfriendly business environment due to failure of their products to compete in the local markets due to limited quality, size and diversity, and lack of market information, as noted by 71.8% of responses. These results support findings by De Mel et al (2008) who argued that inadequate entrepreneurship training and limited supportive supervision constrains women micro-entrepreneurs to penetrate the market. On the other hand, 7.7% of SSWE reported that the amount of money given as loan funds was not enough to start a new business. These findings seemed to indicate low performance of business activities among SSWE is attributable to inadequate financial resources.

Capability Building

The study further investigated whether the WDF women beneficiary groups received any capacity building for effective management of their business (Table 2).

Table 2. Entrepreneurship Training

Extent	Number of Cases	Percentage
Strongly agree	51.0	65.4
Agree	19.0	24.4
Disagree	2.0	2.6
Strongly Disagree	3.0	3.8
Not sure	3.0	3.8
Total	78	100.0

Source: Research Findings, 2020

The findings indicate that the majority (65.4%) of SSWE strongly agreed and 24.4% agreed with receiving entrepreneurship training before acquiring loan. However, 3.8% were not sure, 2.6% disagreed, and 3.8% strongly disagreed. This shows that the training did not adequately deliver the required skills to all participants in order to manage their enterprise. These results were corroborated with findings from the focus group discussion (excerpt 2 A&B).

Excerpt 2 “A”

Chairperson 2:

“We did not get enough training to keep our business going...we just got a brief orientation in one day on how to use the loan ... we also faced a problem of commitment to business, as some group members used the loan to solve family issues rather than focusing on business.”

(Focus group discussion, Chang’ombe Ward, 22nd January 2020).

Excerpt 2 “B”

Secretary 1: “

“Waiting for the loan funds is a big problem and, when we get it, it is not enough. Thus, we were forced to do small activities only up to the size of our loan... if you invest a small amount, you will only gain a little profit. I wish there was material credit as well so that we could get an adequate amount of money and material to support our activities.”

(Focus Group discussion Nkuhungu Ward 17th January, 2020)

Excerpts 2 “A&B” exemplify the challenges faced by SSWE in accessing loan funds and using the loan sustainably. Training is an essential means for enriching entrepreneurship skills, but this was not thoroughly done nor was it continuous. Despite the high rating on training receive, the opposite seemed to be true as expressed in Excerpt 2 “A” which revealed unsatisfactory training. Moreover, use of loans to pay for family debts/needs appeals to multiple perspectives. First, it could mean economic hardships which forced the loan beneficiary to resort to addressing family issues at the expense of business. Second, it suggests that the group had not yet developed norms and organizational capability to invest collectively as recommended in elements and factors for sustainability. It seems that the groups were only formed as a means to acquire loans, which were then spent for individual needs. Argued in terms of elements and factors for sustainability, the whole process of loan processing and group scrutiny could be rated as a dimension of resource utilization, without considering the challenge of resource management which is a sustainable business trait as observed by Sharma & Ohama (2007:132).

Similarly, Excerpt 2 “B” offers an alternative option for loan funds by considering material resources relevant to the group needs, rather than just disbursing cash or both. While this suggestion is reasonable, it seems to be outside the existing WDF scheme which is designed to offer cash. Perhaps the need for material support should be considered by the program.

Norms

The framework for elements and factors for sustainability pinpoint norms as rules and regulations that govern the community or their interventions. Sustainability of projects and the

entire community interventions, such as SSWE, depend on strong rules and regulations. These norms comprise both cognizant and operational dimensions. Cognizant norms are represented by collaboration, participation, and cooperation by community members (Sharma and Ohama 2007). Operational norms are functional rules, stipulated in the constitution of group or institution. Regulations for empowerment of Women, Youth and People with Disabilities (WYD) Section 8 (1) of 2019 assert that the optimum time for loan processing under the WDF scheme is three months (URT, 2019). Findings (Figure 3) reveal a dissimilar pattern of loan processing by LGA which interrupted beneficiaries' investment plans and business performance.

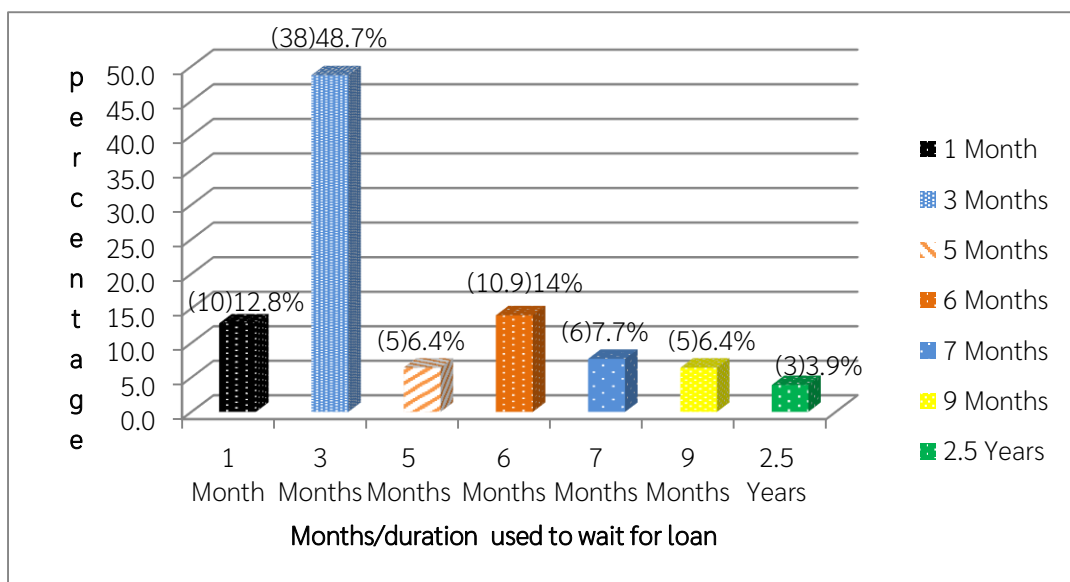


Figure 3. WDF Loan Processing Pattern Experienced by Women's Beneficiary Groups

The findings in Figure 3 reveal an irregular pattern of loan disbursement to women small-scale entrepreneurs. The shortest duration of one month accounts for ten respondents equivalent to (12.8%). Also 38 respondents (48.7%) experienced three months as per government guidelines. Furthermore five respondents (6.4%) received loan after five months, 11 respondents (14.1%) received a loan after six months, while six respondents (7.7%), experienced seven months, five respondents experienced nine months' duration to receive a loan, while 38 respondents (48.7%) received a loan after two and a half years.

This loan processing pattern is not reliable enough for SSWE who have limited alternative sources of loan funds. This pattern affects implementation of business activities where investment was intended to fund seasonal activities like crops cultivation or purchase of products urgently needed in the market. Similar findings are noted by Bujune (2020) in a study assessing the performance of WDF in Babati District Council in the Manyara region of Tanzania. What

seemed to affect this loan scheme is inadequate liquidity due to limited revenue collection in some LGAs which limit commitment to disburse 4% of their own resources to WDF as recommended by the guidelines (URT, 2018). However, this should not be a license to delay loan processing, because business management entails the power to confer prompt feedback. Failure to consider prompt communication with beneficiary groups deprives groups of the right to relevant information for taking action, such as looking for other means of loan fund support.

Loan repayment behavior

To understand business performance among groups of women small-scale entrepreneurs, the researchers investigated loan repayment behavior. The findings seem to reveal a crux in loan repayment. Respondents' were asked a question, with response assigned a Likert's scale (5= strongly agree and 3= Neutral and 1 = strongly disagree). The question was whether every group member could repay the loan on monthly basis, with response shown in Table 3.

Table 3. Loan Repayment

Loan amount	Extent	Frequency	Percentage
10mil loan timely repaid	Strongly Disagree	17	65.4
10mil Loan timely repaid	Disagree	26	33.3
5mil Loan timely repaid	Strongly Disagree	9	11.5
5mil Loan timely repaid	Disagree	4	5.1
1mil Loan timely repaid	Strongly Disagree	1	1.2

Source: Research Findings, 2020

Out of 75 respondents (SSWE who received a loan worth TZS 10,000,000/=), 17 (65.4%) strongly disagreed that they timely repaid their loan, while 26 (33.3%) disagreed on the same. Nine (11.5%) members whose groups received a loan worth TZS 5,000,000/=, strongly disagreed, and four (5.1%) disagreed. Four (5.1%) members from groups that received a loan worth TZS 1,000,000/= strongly disagreed, while one (1.2%) disagreed. This is an indication that the credit scheme is not performing as intended, and it threatens the welfare of SSWE as well as the welfare of the WDF credit scheme due to late repayment resulting to nonperforming loans. The cause of this repayment behavior could be attributed to inadequate business skills among beneficiary members, e.g., the choice of business type relative to the size of the loan. This could also be due to the loan-only approach with limited interventions to enable women beneficiary groups to manage their business as recommended by Buvinic & Furst-Nichols (2014). Moreover, a total of 46 group members (58.9%) agreed, and four members (5.1%) were not sure whether every group member timely repaid their loan on a monthly basis.

Deviation from Norms

The revised WDF guidelines (URT, 2018), provide that loan funds for SSWE must be disbursed after thorough analysis and approval of business plans, with only the feasible business ideas to receive loans. However contrary to the guidelines, this study found that there was a mismatch between group business plans with what was actually implemented by individual group members. Women invested their loan funds (resources) in quite different ways (IGAs) from what the LGAs approved the group to do. This is deviation and lack of conformity to norms or agreed rules contradict the elements and factors for sustainability (Sharma and Ohama, 2007, as cited by Mwakisya, 2020). They maintained that, for smooth operation and management of groups or community interventions, adherence to laid down rules is indispensable. Consequently, SSWE groups seemed to act as platforms for loan access and repayment while the implemented businesses is quite different from the original proposal. This can be one of the reasons for the increase of non-performing loans as revealed by Control and Auditor General (CAG) report 2018/2019 (URT, 2020).

On the other hand, beneficiary groups seemed to lack required experience and capability to engage in collective investment whereby the loan funds could be invested with adequate attention to the business plan as recommended by the WDF guidelines (URT, 2018). The review of the literature suggests that the loan as the only intervention restricts emerging micro-entrepreneurs (like WDF beneficiary groups) to a low profile in a competitive business environment. In other words, training and supportive supervision is needed in addition to the loan (De Mel et.al, 2012). The bottom line of limited management of loans is failure of LGAs to recover the loan from groups of SSWE. An indicator for this loan management lethargy is noted in the CAG report 2018/2019 (URT, 2020) which revealed that there was a failure of 111 LGAs to recover loan funds amounting TZS 13,794,359,981. Those funds were disbursed to groups of women, youth, and people with disabilities. This also limits the capacity of LGAs to support the target groups with soft loans and, consequently, a failure to realize the government's intention to empower SSWE among other groups. To provide a snapshot trend of LGAs loan recovery behavior based on CAG report, Figure 4 shows the percentages of unrecovered loans from beneficiary groups including women:

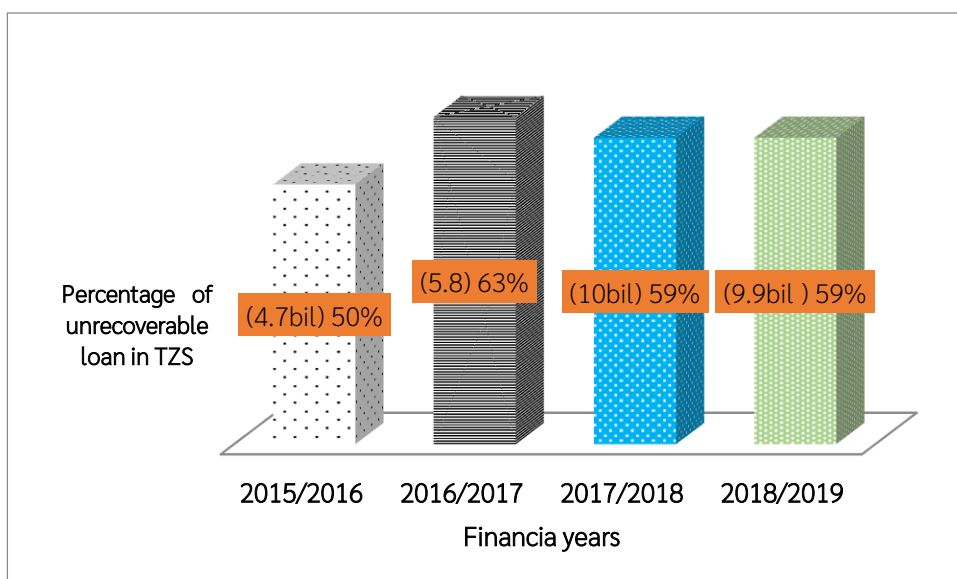


Figure 4. Trend of Unrecoverable Women and Youth Loans for Four Consecutive Years

Source: CAG Audit Report 2018/2019 - (URT 2020)

Findings in Figure 4, unveils the reality that some of the SSWE who obtained loans from WDF failed to repay their loan. The main reason is the selection of the wrong project, implementing individual projects rather than collective projects approved by the LGA, and lack of capacity and experience to implement and manage selected projects. This seems to suggest persistence of management lethargy in handling financial resources used as loans to SSWE among other beneficiary groups. The trend of non-performing loans undermines financial resource utilization with limited resource management for sustainable return on investment as recommended by Sharma & Ohama (2007).

LGA Oversight of WDF Norm/Regulations

The findings from the document analysis on WDF guidelines (URT 2019) and CAG reports (2020) affirm that each LGA is obliged to set aside 4% of their own resources to support WDF by (4% of own-source revenue collections, URT, 2019). To the contrary, the CAG report 2018/2019, revealed that, of 111 assessed LGAs (out of 185 LGAs), a sum of TZS 9,930,902,514/= were not allocated for WDF activities. This was contrary to Section 37A of Local Government Finances Act Cap 290 which requires LGAs to set aside 10% of their own revenue for women, youth and persons with disabilities (URT, 2019). These findings are consistent with the study by Bujune (2020) and seem to suggest that weakness in revenue base in the LGAs contributes to the failure of the government to realize the envisaged empowerment of SSWE among other groups.

Networking or Institutional Linkages

Sharma and Ohama (2007), considered institutional linkages as an alternative network of support for self-reliance of community groups like SSWE. Establishment of horizontal and vertical linkages with relevant sectors or organizations within or outside community is a key trait of effective groups. This enables the groups to access external support, including financial, technical, or moral support from other relevant organizations or institutions in addition to LGAs. This study found that SSWE rely solely on LGAs support, both financially and technically. This dependence threatens their sustainability since the LGAs cannot address all needs faced by every SSWE. The dependence limits the capacity of SSWE to become sustainable due to failure to tap alternative networks to meet their business needs.

Conclusions

Based on the findings, it is evident that SSWE could have benefited from WDF soft loans and could experience business undertakings using the loans. However, several constraints related to WDF and SSWE were found in this study. SSWE lack capacity to select appropriate income-generating activities (IGA). In addition, they have weak organizations (groups) and lack strong norms to manage collective action. Furthermore, SSWE breached the WDF rules and regulations by operating individual projects, i.e., distributing group loans to individual members rather than investing in a collective IGA approved by the LGA to receive the loan. Moreover, sustainability of SSWE is undermined by the limited amount financial resources invested in IGAs, especially where the group loan was distributed among individuals. Finally, the inability of LGAs to allocate 4% of their own-source revenue collections to support WDF limits the capacity of WDF to provide loans to SSWE, among other community groups.

Recommendations

Based on the findings, in order for WDF loans to empower small-scale women entrepreneurs, the researchers recommend the following:

LGAs need to disburse loans of appropriate size for an approved business plan by the loan committee without any reduction in order to enable SSWE to undertake a meaningful enterprise.

The government, through LGAs, needs to revise the guidelines and regulations governing the facilitation and management of WDF to allow flexibility of the grace period based on the nature of the project or business undertaken by beneficiary groups.

LGAs need to conduct an in-depth socio-context analysis prior to awarding a loan to beneficiary groups in order to understand the capability and experience of groups in collective investment for sustainability of the group and credit schemes.

The government needs to seek for alternative sources of funds to support the WDF scheme rather than relying solely on 10% of LGAs own-source revenue collections, since those are not stable for effective contribution to empowerment of women, youth, and people with disabilities.

LGAs should identify investment opportunities and initiate a bonding agreement with public microfinance organizations to provide loans and supportive supervision to SSWE to attract them to invest or who are already operating a collective IGA for strengthening the collective investment.

References

- Adhiambo, P.A. (2014). *Women Enterprise Fund in Kenya: Its Influence on Livelihoods of Women Entrepreneurs*. Dissertation for award of Master degree in Community Development at University of Nairobi: Kenya
- Amos, D. M. & Lutego, D. (2022). Role of Women Development Fund on Growth of Women Owned Businesses. *International Journal of Engineering, Business and Management*, 6(2), 105–115.
- Australia, C.L., Kuratko, D., & O'Connor, A., (2015). *Entrepreneurship Cengage Learning*. Australia, Melbourne.
- Bill & Melinda Gates Foundation. (2019). *Women's Economic Empowerment*. Retrieved from <https://www.gatesfoundation.org/equal-is-greater/>
- Bujune, L. (2020). *Women Development Fund and Livelihood Improvement in Tanzania*. Dissertation for award of Msc.DP at Mzumbe University: Tanzania
- Buvinic, M. & Furst-Nichols, R. (2014). *Measuring women's economic empowerment*. Irving, TX: ExxonMobil Foundation.
- Buvinic, M. & O'Donnell, M. (2016). *Revisiting what works: Women, economic empowerment and smart design*. Washington DC 20036; Centre for Global Development. Retrieved from http://womeneconroadmap.org/sites/default/files/CGD-Roadmap-Update_v4.pdf
- Cohen, L., Manion, L. & Morrison, K., (2018). *Research methods in education*, (8th ed.) Routledge, London; New York.
- Creswell, J. W. (2012). *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research* (4th ed.). Boston, MA: Pearson
- Creswell, J.W. & Plano Clark, V.L., (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed). SAGE, Los Angeles.
- de Mel, S., D. McKenzie, & C. Woodruff. (2008). "Returns to Capital in Microenterprises: Evidence from a Field Experiment." *Quarterly Journal of Economics*, 123(4), 1,329–1,372.
- Entwistle, R. (2008). *Entrepreneurship and Youth: The Critical Role of the Christian Community in Development*. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.586.1273&rep=rep1&type=pdf>. [17/12/2017]

- Ikasu, E. & Matimbwa, H., (2019). Impact of Women Development Fund in Generating Women Entrepreneurs: Evidence from Mbulu District Council. *Journal of Business School*, 2(6), 31-39.
- Machimu, G.M. & Kayunze, K.A. (2019). Impact of Sugarcane Contract Farming Arrangements on small scale holder farmers' livelihood Outcomes in Kilombero Valley. *East African Journal of Social and Applied Sciences*, 1(2), 1-12
- Majenga, A. & Mashenene, R. (2014). Socio-Cultural Factors and Financial Performance among Women Small and Medium Enterprises in Tanzania. *European Journal of Business and Management*, 6 (32), 153-163.
- Mori, N. (2014). *Women's entrepreneurship development in Tanzania: Insights and Recommendations*. Geneva: International Labour Office.
- Mtega, D.V. (2018). Performance of Women Development Fund Toward Economic Empowerment in Tanzania. *Global Scientific Journal*, 6(11), 314-328.
- Mwakisisya, H. (2020). The Interface between Participatory Local Social Development (PLSD) and Andragogy in Improved Opportunities and Obstacles to Development (O&OD) System in Tanzania. *Journal of Education and Practice*, 11(14), 87 – 96.
- Ngoyo, L., Lubuva, E. & Alexander, E. (2015). Factors affecting internal revenue mobilization in Local Government Authorities in Tanzania. *Local Government Development Journal*, 3(1), 1 – 15.
- Phillipo, F. (2022). Business Practices of Beneficiaries of Women Development Fund in Iringa Municipal Council, *Iringa Region Tanzania*, 16(3), 1–9.
- Rwegoshora, H.M.M. (2006). *A guide to social science research*. Dar es Salaam: Mkuki na Nyota Publishers.
- Sharma, J. & Yutaka Ohama (2007). *Participatory Local Social Development- An Emerging Discipline*. Bharat Book Centre. Lucknow. India
- Tendai, C. (2012). Impediments to youth entrepreneurship in rural areas of Zimbabwe. *African Journal of Business Management*, 6(38), 10,389-10,395.
- Tshuma, N. & Selome, J. (2014). Microfinance and women empowerment in Zimbabwe: *International Letters of Social and Humanistic Sciences*, 35, 74-85.
- United Nations. (2016). Leave no one behind a call to action for gender equality and women's economic empowerment. *Women's Economic Empowerment*, 16(1), 1-14.
- United Republic of Tanzania. (2003). Small and Medium Enterprise Development Policy. Retrieved from www.mit.go.tz/uploads/documents/sw/1455890063-SME-Development-Policy.pdf
- United Republic of Tanzania. (2018). *Guidelines for facilitating and managing Women Development Fund*. Dodoma: Ministry of Health Community Development, Gender, Elderly and Children.
- United Republic of Tanzania. (2019). Regulations for facilitating and managing Women. Dodoma-Tanzania: Youth and People with Disabilities Development Fund.
- United Republic of Tanzania. (2020). *Control and Auditor General (CAG) report 2018/2019*. Dodoma Tanzania: Chamwino.

Local Autonomy Barometer: Empirical Evidence and Policy Implication

Weerasak Krueathep

Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University, Thailand

Siriwit Issaro

Faculty of Management Sciences,
Prince of Songkhla University, Thailand

Kanta Vilachai

College of Politics and Governance,
Mahasarakham University, Thailand

Siriphakorn Sathongchan

Department of Provincial Administration,
Ministry of Interior, Thailand

Kiraphat Khianthongkul

Institute of Metropolitan Development,
Navamindradhiraj University, Thailand

Ratchadaporn Huanarom

Faculty of Humanities and Social Sciences,
Lampang Rajabhat University, Thailand

Tanongkiat Mattaya

Office of the Permanent Secretary,
Ministry of Justice, Thailand

Abstract

This paper analyzes the level of local autonomy in Thailand to develop a local autonomy barometer. Data were collected from 644 local administrators, practitioners, and expert groups. Findings indicate that Thai local autonomy is moderate, varying by local government types, sizes, and evaluators' occupational backgrounds and years of experience. This study finds that it is highly essential to formulate governmental policies that stimulate the roles and importance of local authorities. Institutional and legal changes are also required so Thai local authorities can better manage local concerns and fulfill the constituency's needs in the long run.

Keywords

local government autonomy, local autonomy barometer, local government in Thailand

CORRESPONDING AUTHOR

Kiraphat Khianthongkul, Department of Urban Administration and Management, Institute of Metropolitan Development, Navamindradhiraj University, Bangkok 10300 Thailand.

Email: kiraphat@nmu.ac.th

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

ปรอทชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย: การวิจัยเชิงประจักษ์และข้อเสนอเชิง นโยบาย

วีระศักดิ์ เครือเทพ

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กิริพัฒน์ เขียนทองกุล

ภาควิชาการบริหารและการจัดการเมือง
วิทยาลัยพัฒนามหานคร
มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช

สิริวิธ อีสโร

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

รัชดาพร หวลอารมณ์

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

กัณตา วิลาชัย

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ทนงเกียรติ มาตตยา

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม

สิริภากร สระทองจันทร์

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งพัฒนาเครื่องมือชี้วัดเพื่อประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่น และเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 644 ราย ผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นพบว่าอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น และพบว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นแตกต่างกันไปตามประเภทท้องถิ่น ประสบการณ์ ภูมิหลังอาชีพ และประสบการณ์การทำงานของผู้ตอบแบบประเมิน การวิจัยนี้บ่งชี้ถึงความจำเป็นในการปรับปรุงกรอบกฎหมาย แนวนโยบายรัฐ และกลไกการจัดการเชิงสถาบันด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนให้ อปท. สามารถตอบสนองต่อการจัดการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างเต็มศักยภาพต่อไป

คำสำคัญ

ความเป็นอิสระของท้องถิ่น, ปรอทชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่น, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

ปัจจุบัน หลายฝ่ายได้ให้การยอมรับบทบาทและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการดำเนินการกิจด้านต่าง ๆ เพื่อการจัดการปัญหาเชิงพื้นที่ การจัดการบริการสาธารณะ หรือการดูแลส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชน ในขณะเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐและฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ได้สนับสนุนและวางระบบการจัดการด้านกฎหมายและกลไกเชิงสถาบันต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติงานของ อปท. ไว้พอสมควร (Pitayarangsarit, Tosanguan, & Sumalee, 2010; Sunanta, 2018; Krueathep et al., 2008) แต่กระนั้น อปท. กำลังเผชิญกับปัญหาท้าทายต่าง ๆ ในระดับพื้นที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก นอกจากปัญหาท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อม ความรุนแรงของปัญหาต่าง ๆ ที่ซับซ้อนขึ้น และการเพิ่มขึ้นของความคาดหวังของประชาชนแล้วนั้น โครงสร้างระบบการจัดการที่ออกแบบไว้ช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาจึงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และสร้างข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะข้อจำกัดทางกฎหมาย แนวนโยบายของรัฐ ระเบียบปฏิบัติ การตีความขอบเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นหรือการสั่งการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีเพิ่มขึ้น จนทำให้ อปท. ไม่สามารถดำเนินการกิจของตนเองในการตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างลุล่วง หากผู้ที่เกี่ยวข้องไม่เร่งปรับปรุงแก้ไขประเด็นข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่นแล้วนั้น ย่อมส่งผลต่อเนื่องให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอลงในการดำเนินการกิจด้านต่าง ๆ ได้ในระยะยาว (Committee of Local Governance Reform, 2015; Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, 2019)

แม้ว่ากรอบรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับในช่วงที่ผ่านมา จะมุ่งส่งเสริมให้ อปท. ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระ แต่กระนั้นมิได้มีค่านิยมหรือให้การขยายความไวเฉพาะ และได้มีบทบัญญัติเพื่อรองรับการปฏิบัติในเรื่องนี้ให้ชัดเจน อาทิ มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และมาตรา 281, 283 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มุ่งให้เกิดความเป็นอิสระของท้องถิ่นในด้านการกำหนดนโยบาย การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการเงินและการคลัง โดยรัฐต้องสนับสนุนให้ อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการปกครองตนเอง ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 250 วรรคห้า กำหนดให้รัฐตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่นซึ่งได้เน้นย้ำให้ อปท. มีความเป็นอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา และการเงินและการคลัง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้ประเทศไทยเราไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนักในการผลักดันมาตรการเชิงสถาบันที่เป็นรูปธรรมในเรื่องการส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่น จนประเด็นนี้กลายเป็นประเด็นที่เลือนลอย ไม่ได้รับความสำคัญในเชิงนโยบายสาธารณะ และไม่มีหน่วยงานใด ๆ ที่จะรับเป็นเจ้าภาพเพื่อผลักดันการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวในช่วงที่ผ่านมา¹

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาความหมาย ความสำคัญ และดำเนินการวัดประเมินสถานะความก้าวหน้าของความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยอย่างเป็นระบบ โดยพัฒนา “ปรอทชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่น” หรือ Local Autonomy Barometer (LAB) ที่เหมาะสมกับบริบทการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย ดำเนินการตรวจสอบและปรับปรุงคุณภาพของปรอทชี้วัดให้มีความ

1 แม้แต่ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ที่ระบุถึงคำว่า “ความเป็นอิสระ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้แต่เน้อย

เที่ยงตรงตามหลักวิชาการ จากนั้นจึงจัดเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อบท. และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวม 644 ราย ซึ่งสุ่มอย่างเป็นระบบ ต่อจากนั้น ผู้เขียนดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล อภิปรายผลการศึกษา และประมวลข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ตามลำดับ

การทบทวนวรรณกรรม

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ Local autonomy มีความหมายหลายประการ Shah (2006) อธิบายว่าความเป็นอิสระของ อบท. คือ สภาวะที่ อบท. มีเสรีภาพในการใช้ดุลพินิจเพื่อการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานด้านต่าง ๆ โดยไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่และกรอบกฎหมาย โดยปลอดจากการแทรกแซงหรือควบคุมจากรัฐอย่างเบ็ดเสร็จหรือเกินความจำเป็น Wolman et al. (2008) เห็นว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นหมายถึงระบบการปกครองที่สนับสนุนให้ อบท. มีบทบาทหลักในทางเศรษฐกิจและสังคม มีดุลพินิจในการกำหนดนโยบายว่าควรดำเนินการในเรื่องใด มีศักยภาพที่จะดำเนินการกิจต่าง ๆ เหล่านั้น และ อบท. จะต้องไม่ถูกจำกัดขอบเขตหรือแทรกแซงการดำเนินงานโดยภาครัฐและกฎบัตรแห่งประชาคมยุโรปเพื่อส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 (European Charter of Local Self-Government) มองว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น คือ การรับรองถึงอำนาจของท้องถิ่นที่เพียงพอสำหรับการดำเนินการกิจของตนเอง สามารถเลือกวิธีการปฏิบัติงานได้อิสระเพื่อให้งานได้ลุล่วง และมีทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างเพียงพอ โดยที่รัฐจะต้องสนับสนุนความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างแท้จริง (Council of Europe, 1985)

สำหรับนักวิชาการของไทยก็ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้เช่นกัน ดังเช่น จรัส สุวรรณมาลา (Suwannamala, 1998) อธิบายว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น หมายถึง สภาวะที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุดมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง ธเนศวร เจริญเมือง (Charoenmuang, 2008) กล่าวว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นจำแนกได้ 6 มิติ ได้แก่ ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ความเป็นอิสระในการวางแผนงาน ความเป็นอิสระในการตรากฎข้อบังคับเพื่อใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น ความเป็นอิสระในการกำหนดงบประมาณ และความสามารถในการหารายได้ ความเป็นอิสระในการบริหารงานท้องถิ่น และความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (Lertpaithoon, 2004) เห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นควรมี 5 องค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ (1) ความเป็นอิสระด้านสถานะองค์กรในทางมหาชน (2) ความเป็นอิสระด้านการเมือง (3) ความเป็นอิสระด้านพื้นที่ดำเนินการ (4) ความเป็นอิสระด้านอำนาจหน้าที่ และ (5) ความเป็นอิสระด้านงบประมาณและการคลัง

จากความหมายข้างต้น ผู้เขียนจำแนกองค์ประกอบสำคัญของความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ 3 ประการ ประการแรก ความสำคัญของท้องถิ่น (Importance) หมายความว่า อบท. จะต้องมีความเหมาะสม สามารถสร้างคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจและสังคม และควรมีสัดส่วนของหน้าที่รับผิดชอบมากพอสมควรในระบบบริหารราชการแผ่นดิน ต่อมา อบท. ต้องมีอำนาจดุลพินิจ (Discretion) หมายความว่า อบท. สามารถตัดสินใจได้ว่าภารกิจใดควรหรือไม่ควรดำเนินการ และรัฐไม่ควรกำหนดเงื่อนไขหรือข้อห้ามที่ไม่จำเป็นต่อการดำเนินงานของท้องถิ่น และประการสุดท้าย ศักยภาพของท้องถิ่น (Capacity) หมายความว่า อบท. มีปัจจัยทางการบริหารเพียงพอสำหรับการดำเนินงานให้ลุล่วง ได้แก่ ทรัพยากรทางการเงินการคลัง ทรัพยากรบุคคล ทักษะหรือความเป็นมืออาชีพในการจัดบริการสาธารณะ และอำนาจตัดสินใจ

ทั้งนี้ กรอบรัฐธรรมนูญของไทยได้วางรากฐานเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่นพอสมควร อาทิ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 กล่าวว่า อบท. ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับ อบท. และระหว่าง อบท. ด้วยกัน ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 281 มีเนื้อหาโดยสรุปว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง และส่งเสริมให้ อบท. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมาตรา 282 กำหนดว่า การกำกับดูแล อบท. ต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบของ อบท. และปัจจุบัน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 250 ระบุว่ารัฐจะต้องให้อิสระแก่ อบท. ในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษา และการเงินและการคลัง และรัฐจะกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อประโยชน์ของประเทศในภาพรวม

อย่างไรก็ดี แม้จะมีรัฐธรรมนูญถึง 3 ฉบับที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น แต่ทว่าปัจจุบันยังไม่ปรากฏชัดว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการผลักดันนโยบายหรือมาตรการที่ส่งเสริมความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง (Thammasat University Research and Consultancy Institute, 2009; Krueathep et al., 2008) เหตุผลสำคัญประการหนึ่งอาจเกิดจากการขาดค่านิยมหรือความหมายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ และยิ่งขาดมาตรการที่รูปธรรมว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะวัดประเมินกันเช่นใด หรือควรมีองค์ประกอบอย่างไรบ้าง ช่องว่างในทางวิชาการและในทางนโยบายดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการวิจัยครั้งนี้

ทั้งนี้การวิจัยเชิงประจักษ์ในด้านนี้เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ แต่ทว่างานวิจัยในช่วงแรก มักมุ่งเน้นไปที่ความเป็นอิสระทางการคลัง ดังเช่น งานวิจัยของ Wolman et al. (2010) พิจารณาที่สัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางการคลังของ อบท. ส่วนงานวิจัยของ Harold et al. (2008) มุ่งเน้นการประเมินในด้านการกำหนดนโยบาย และการใช้ดุลพินิจของ อบท. โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านโครงสร้างเชิงสถาบัน หน้าที่รับผิดชอบ และขอบเขตทางกฎหมายที่รัฐบาลกำหนดให้แก่ท้องถิ่น และอำนาจดุลพินิจของ อบท. ในการหารายได้ การก่อหนี้ระยะยาว และการใช้จ่ายของ อบท. ที่ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขจากรัฐบาล

ส่วนงานวิจัยของ Ladner et al. (2019) ได้พัฒนากรอบวิเคราะห์ที่บ่งชี้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่หลากหลายและครอบคลุมข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติมากขึ้น โดยมีเกณฑ์ชี้วัดขึ้นจำนวน 11 ด้าน และนำไปประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปจำนวน 39 ประเทศ โดยใช้ข้อมูลระหว่างปี ค.ศ. 1990 - 2014 (หรือ 25 ปี) และมีตัวอย่างจำนวน 966 ชุดข้อมูล ผลประเมินพบว่าประเทศกลุ่มยุโรปส่วนใหญ่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในระดับที่ค่อนข้างดีและมีพัฒนาการเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเป็นระยะ ๆ นอกจากนี้ งานวิจัยของ Ladner et al. (2019) ยังให้ข้อมูลเชิงลึกสำหรับการวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระที่แตกต่างกัน เพื่อนำไปประมวลเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้ตรงประเด็น²

2 ทั้งนี้ ปัจจัยบ่งชี้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในงานของ Ladner et al. (2019) มีจำนวน 11 ด้าน (1) ปัจจัยด้านสถาบัน (2) ปัจจัยด้านนโยบาย (3) ปัจจัยด้านการใช้ดุลพินิจ (4) ปัจจัยด้านความเป็นอิสระทางการคลัง (5) ปัจจัยด้านการพึ่งพาเงินอุดหนุน (6) ปัจจัยด้านการพึ่งพาตนเอง (7) ปัจจัยด้านการกู้ยืม (8) ปัจจัยด้านความเป็นอิสระของหน่วยงาน (9) ปัจจัยด้านความคุ้มครองทางกฎหมาย (10) ปัจจัยด้านการกำกับดูแล และ (11) ปัจจัยด้านการเข้าถึงการกำหนดนโยบายของรัฐ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนสังเคราะห์ว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่น หมายถึง การให้ความสำคัญ และการรับรองอำนาจตัดสินใจของประชาชน ผ่านกลไกการเมืองการปกครองท้องถิ่น มาตรการทางกฎหมาย และกลไกเชิงสถาบันที่จะสนับสนุนให้ อบต. สามารถปฏิบัติการกิจและหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยที่ อบต. สามารถกำหนดวิธีบริหารจัดการ การจัดโครงสร้างองค์กร วิธีการได้มาซึ่งทรัพยากรบุคคล และทรัพยากรการเงินการคลังและวิธีการนำไปใช้ และสามารถควบคุมผลสำเร็จจากการปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง โดยที่รัฐให้การสนับสนุนและกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

จากคำนิยามข้างต้น ทำให้ผู้เขียนจำแนกองค์ประกอบที่สำคัญในการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยออกเป็นจำนวน 10 ด้านให้สอดคล้องกับบริบททางกฎหมายและโครงสร้างเชิงสถาบัน และการจัดการ เพื่อนำไปประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ความเป็นอิสระด้านนโยบายและการตัดสินใจ หมายความว่า อบต. จะต้องมีความริเริ่มนโยบายหรือดำเนินภารกิจต่าง ๆ ในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และไม่เข้าซ้อนกับหน่วยงานอื่น (Residual competence) และ อบต. ต้องไม่ถูกแทรกแซง ชี้นำ หรือถูกระงับอำนาจตัดสินใจ เว้นแต่กรณี ที่จำเป็นภายใต้กรอบกฎหมายที่อนุญาตให้รัฐพึงกระทำได้

(2) ความเป็นอิสระด้านการเมืองและการกำกับดูแลจากรัฐ หมายความว่า อบต. จะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดโครงสร้างทางการเมือง การได้มาซึ่งคณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น และภาคประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้กว้างขวาง ทั้งการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ความเป็นอิสระด้านกฎหมายและการได้รับความคุ้มครอง หมายความว่า อบต. จะต้องมีความสถานะและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (Legal Protection) เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระขั้นพื้นฐานในการดำเนินงาน มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของท้องถิ่นที่ชัดเจน และมีเขตแดนการปกครองของตนเอง และสามารถกระทำนิติกรรมใด ๆ ในนามขององค์กรได้

(4) ความเป็นอิสระด้านการจัดบริการสาธารณะ หมายความว่า อบต. ต้องสามารถดำเนินงานเพื่อการแก้ไขปัญหาของชุมชนและการจัดหา/ ส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยที่ภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ร่วมให้ข้อมูลและตัดสินใจ และร่วมรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่าย

(5) ความเป็นอิสระด้านการสร้างเสริมสุขภาวะชุมชน หมายความว่า อบต. ต้องสามารถดำเนินการด้านการรักษาพยาบาล การสาธารณสุขชุมชน การให้ความรู้ต่าง ๆ แก่ชุมชนหรือครัวเรือน และดำเนินการจัดการเพื่อป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาด การจัดการสภาพแวดล้อมทางด้านสุขภาพ เพื่อส่งเสริมสุขภาวะที่ดีของประชาชน โดยอาจดำเนินการเอง จ้างเหมา หรือทำงานเป็นเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ

(6) ความเป็นอิสระด้านการคลังและงบประมาณ หมายความว่า อบต. ควรมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร (Power to Tax) ทั้งอำนาจในการกำหนดประเภทหรือฐานภาษี (Tax Base) และอัตราภาษี (Tax Rate) อำนาจในการกำหนดขอบเขตหรือประเภทการใช้จ่าย การก่อหนี้ระยะยาว หรือการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน และอยู่บนหลักการรักษาวินัยทางการคลังที่ดี

(7) ความเป็นอิสระด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลและการจัดการองค์การ หมายความว่า อบต. ควรมีอิสระในการบริหารทรัพยากรบุคคล การจัดโครงสร้างองค์กร และวางระบบปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อให้

อปท. บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถกำหนดโครงสร้างค่าตอบแทน เงินเดือน หรือสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่บุคลากร และวางแผนกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานของตนเองให้ลุล่วง

(8) ความเป็นอิสระด้านการควบคุมผลสำเร็จของงาน หมายความว่า อปท. ควรกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน มาตรฐานการจัดบริการต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่และความต้องการของประชาชน เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการควบคุมผลสำเร็จของงาน และสร้างความรับผิดชอบต่อประชาชน ในการนี้ รัฐหรือหน่วยตรวจสอบจะต้องไม่สร้างเงื่อนไขควบคุมการปฏิบัติงานของ อปท. เกินความจำเป็น จนทำให้การทำงานเกิดความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล สร้างภาระรายจ่ายเกินควร หรือบั่นทอนขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของ อปท.

(9) ความเป็นอิสระด้านการสร้างเครือข่ายความร่วมมือและส่งเสริมการมีส่วนร่วม หมายความว่า อปท. ควรมีทางเลือกอิสระในการดำเนินงานกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ทั้งการร่วมมือกับภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ อปท. ด้วยกัน ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม และรวมถึงความเป็นอิสระในการทำสัญญาให้สัมปทานหรือการร่วมทุนกับภาคส่วนต่าง ๆ

(10) ความสามารถในการผลักดันนโยบายรัฐเพื่อหนุนเสริมท้องถิ่น หมายความว่า อปท. จะต้องเข้าถึงกลไกรัฐเพื่อผลักดันนโยบาย กฎหมาย หรือการสนับสนุนต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่น แนวคิดนี้สะท้อนถึงหลักการปกครองท้องถิ่นอันเกิดจากฐานราก (Bottom-Up Approach) ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่น โดยคนท้องถิ่น และเพื่อชุมชนท้องถิ่น โดยที่ภาครัฐจะทำหน้าที่เพียงการหนุนเสริมหรือตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของชุมชนเท่านั้น

หลักการต่าง ๆ ทั้ง 10 ประการดังที่นำเสนอข้างต้นนี้จะถูกนำไปวัดผลความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยอย่างไร มีการพัฒนาและตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือหรือไม่ ใช้วิธีการจัดเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างเช่นใด และผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นอย่างไร ผู้เขียนจะนำเสนอในลำดับต่อไป

ระเบียบวิธีศึกษาวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้เทคนิควิจัยผสม (Mixed Methods) ทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ โดยใช้แนวทางแบบสำรวจบุกเบิกเป็นลำดับ (Exploratory Sequential Approach) เพื่อดำเนินการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพเพื่อนำมาพัฒนาเครื่องมือในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ เพื่อให้ผลการประเมินมีความน่าเชื่อถือ โดยเรียงตามลำดับ ดังนี้

ในส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research)

(1) ทบทวนวรรณกรรมบริบททางกฎหมายและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และพัฒนาต้นแบบปรอทชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Prototype) ซึ่งมีจำนวน 10 ด้าน ๆ ละ 10 ตัวชี้วัด รวมจำนวน 120 ข้อ

(2) การประเมินคุณภาพของปรอทชี้วัดโดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปกครองท้องถิ่นและสาขาที่เกี่ยวข้องจำนวน 17 ท่าน และการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) ร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวน 56 ท่าน เพื่อประเมินคุณภาพของตัวชี้วัดเพื่อให้เกิดความตรงเชิงเนื้อหา (Content validity) มีข้อคำถามที่สื่อความหมายชัดเจน จากนั้นผู้เขียนได้ปรับปรุงเครื่องมือชี้วัดโดยการลดจำนวนข้อคำถามที่มีเนื้อหาที่ซ้ำซ้อน หรือกำกวม ทำให้เหลือปรอทชี้วัดจำนวน 100 ข้อ

ในส่วนการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research)

(3) ทดสอบคุณภาพของปรอทชี้วัดโดยการทดลองจัดเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Pilot Test) จำนวน 2 ครั้ง ครั้งแรกจำนวนกลุ่มตัวอย่าง อบต. 50 ราย ในพื้นที่จังหวัดระยอง ช่วงเดือนพฤษภาคม 2565 และครั้งที่สองจำนวน 194 รายจาก อบต. พื้นที่จังหวัดลำปางระหว่างเดือนมิถุนายน 2565 และดำเนินการปรับลดจำนวนปรอทชี้วัดลงเพื่อให้เนื้อหามีความกระชับ ผลการทดสอบค่าความเที่ยง (Reliability Test) พบว่ามีค่า Cronbach's Alpha ที่สูง (เกินกว่า .60 ในทุกด้าน)

Table 1. Cronbach's Alpha Reliability Test 1 and 2

ที่	ด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่น	จำนวนข้อ คำถาม #1	Cronbach's Alpha	จำนวนข้อ คำถาม #2	Cronbach's Alpha
1	นโยบายและการตัดสินใจ	5	$\alpha = .882$	4	$\alpha = .676$
2	การเมืองและการกำกับดูแลจากรัฐ	9	$\alpha = .897$	7	$\alpha = .888$
3	กฎหมายและการได้รับความคุ้มครอง	8	$\alpha = .939$	7	$\alpha = .839$
4	การจัดบริการสาธารณะ	6	$\alpha = .930$	4	$\alpha = .804$
5	การสร้างเสริมสุขภาวะชุมชน	7	$\alpha = .963$	7	$\alpha = .928$
6	การคลังและงบประมาณ	9	$\alpha = .945$	8	$\alpha = .866$
7	การบริหารทรัพยากรบุคคลและการจัด องค์การ	9	$\alpha = .960$	8	$\alpha = .945$
8	การควบคุมผลสำเร็จของงาน	6	$\alpha = .940$	5	$\alpha = .883$
9	การสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการ มีส่วนร่วม	5	$\alpha = .926$	4	$\alpha = .749$
10	การผลักดันนโยบายรัฐเพื่อหนุนเสริม ท้องถิ่น	7	$\alpha = .946$	6	$\alpha = .908$
รวม		70	-	60	-

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน; หมายเหตุ: ค่า Cronbach's Alpha ที่ยอมรับได้ในทางสถิติคือมีค่าสูงกว่า 0.6

(4) เป็นการจัดเก็บข้อมูลจริงโดยใช้ปรอทชี้วัดที่ปรับปรุงแล้วจำนวน 60 ข้อ จำแนกเป็น 10 ด้าน ในช่วงเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม 2565 ผู้เขียนใช้ข้อมูลประเมินจาก 2 ส่วนประกอบกัน ได้แก่ (1) การประเมินโดยบุคลากรท้องถิ่น (Local Reviews) และ (2) การประเมินโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Expert Reviews) โดยข้อมูลเชิงปริมาณมีรายละเอียด ดังนี้

(4.1) การประเมินโดยกลุ่ม อบต. จากจำนวนประชากรทั้งหมด 7,850 แห่ง ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างตามสัดส่วน (Quota Sampling) และมีกรอบการสุ่ม (Sampling Frame) จำนวน อบต. ทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษาคือ 3,116 แห่ง หรือร้อยละ 40 ของประชากร ดังแสดงในตารางที่ 2 โดยผู้ที่ตอบปรอทชี้วัดนั้นจะมีการระบุจุดหมายนำส่งเพื่อขอความอนุเคราะห์จากผู้บริหารของ อบต. เช่น นายก อบต. รองนายก อบต. หรือปลัด อบต. ในการตอบปรอทชี้วัดดังกล่าว เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่มีนัยสำคัญมากที่สุด

(4.2) ผู้เขียนจัดส่งแบบประเมินให้แก่ อบต. ทางไปรษณีย์ (Mail Survey) แต่ในการตอบกลับ อบต. สามารถส่งผ่านระบบออนไลน์ (Online Response) หรือทางไปรษณีย์ (Mail Response) เมื่อครบกำหนด ผู้เขียนได้รับแบบประเมินจำนวน 602 ชุด มีอัตราตอบกลับ (Response Rate) ร้อยละ 19.32 หรือคิดเป็นร้อยละ 7.7 ของจำนวน อบต. ทั้งหมด (ไม่รวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) การ

ทดสอบค่าความแตกต่างระหว่างประชากรและกลุ่มตัวอย่างโดย ANOVA Test พบว่าไม่มีนัยสำคัญทางสถิติเมื่อพิจารณาจากขนาดงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2564 ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ($p\text{-value} > .05$ สำหรับทุกประเภทของ อบท.)

Table 2. Scope of Sampling for Assessing the Local Autonomy Barometer

ประเภท ท้องถิ่น	ประชากร (แห่ง)	กรอบการสุ่ม ตัวอย่าง (Sampling frame)	แบบประเมินที่ ได้รับตอบกลับ	ร้อยละของ ประชากร อบท.	ค่าเฉลี่ยรายได้ (ล้านบาทต่อปี)
อบจ.	76	76	30	39.5%	988.82 (S.D. = 882.33)
เทศบาล นคร	30	30	13	43.3%	1,001.36 (S.D. = 359.66)
เทศบาล เมือง	195	195	83	42.6%	332.44 (S.D. = 200.45)
เทศบาล ตำบล	2,247	805	146	6.5%	68.27 (S.D. = 38.03)
อบต.	5,300	2,010	330	6.2%	50.04 (S.D. = 27.15)
รวม	7,848	3,116	602	7.7%	-

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

หมายเหตุ: SD หมายถึงส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation), การทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยรายได้ของกลุ่มตัวอย่าง อบท. และประชากร อบท. แต่ละประเภท โดย ANOVA test พบว่าทุกประเภทของ อบท. กลุ่มตัวอย่างมีค่า $p\text{-value} > .05$

(4.3) การประเมินโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ กำหนดไว้จำนวน 80 คน ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) กระจายตัวในแต่ละภูมิภาคตามสัดส่วนของจำนวน อบท. แต่ทั้งนี้ผู้เชี่ยวชาญร่วมตอบแบบประเมินพร้อมชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นจำนวน 42 คน คิดเป็นร้อยละ 52.5 ของกลุ่มเป้าหมาย ดังแสดงในตารางที่ 3 ข้อมูลการประเมินจากผู้เชี่ยวชาญนี้จะให้ภาพเปรียบเทียบ (หรือการตรวจทาน) กับผลการประเมินจากกลุ่มบุคลากรของ อบท. ซึ่งผู้เขียนจะนำเสนอผลวิเคราะห์โดยละเอียดต่อไป

ทั้งนี้ พร้อมชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นจำนวน 60 ข้อเป็นข้อคำถามที่สะท้อนว่า อบท. สามารถดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด โดยจัดแบ่งเป็น 10 ระดับ (10-point scale) ค่า 1 คะแนนสะท้อนถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นในข้อนั้นระดับต่ำที่สุด ในทางกลับกัน การให้ค่า 10 คะแนนหมายความว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นในข้อนั้นอยู่ในระดับสูงสุด การเลือกใช้มาตรวัดดังกล่าวเพื่อให้เกิดการวัดที่ละเอียด ช่วยกระตุ้นให้ผู้ตอบแสดงความเห็นได้ดี (Forced rating) และเป็นตัวเลขที่ทำความเข้าใจได้ง่าย (Yusoff and Janor, 2014) สำหรับผลวิเคราะห์ที่จะนำเสนอต่อไป ผู้เขียนประยุกต์ใช้แนวทางของ Ladner et al. (2019) ซึ่งจะแสดงผลเป็นค่าเฉลี่ย (Mean score) การจัดลำดับ (Ranking) และแผนภูมิใยแมงมุม

(Radar chart) เนื่องจากสามารถนำเสนอข้อมูลที่มีอยู่หลากหลายด้านให้เกิดความกระชับและทำความเข้าใจได้ง่าย

Table 3. Scope of Random Sampling of Expert Review for Assessing the Local Autonomy Barometer

ประเภท	จำนวน	ภูมิภาค				ประสบการณ์เกี่ยวกับ อบท. (ปี)
		เหนือ	กลาง	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้	
ผู้ทรงคุณวุฒิ จาก อบท.	15	3	3	6	3	21.3
ส่วนราชการ	12	0	12	0	0	11.4
นักวิชาการ	9	5	0	2	2	10.9
ภาคประชาสังคม	6	2	1	1	2	13.0
รวม	42	10	16	9	7	15.0
	(100.0%)	(23.8%)	(38.1%)	(21.4%)	(16.7%)	

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

ผลการศึกษาเชิงประจักษ์

ผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นในเชิงประจักษ์จากข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อบท. และจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจำแนกเป็น 5 ประการที่สำคัญ ได้แก่ การประเมินผลในภาพรวม การประเมินผลจำแนกตามประสบการณ์การทำงานของผู้ประเมิน การจำแนกผลการประเมินตามประเภทของ อบท. การจำแนกผลการประเมินตามลักษณะงานของผู้ประเมิน และการจำแนกผลประเมินเป็นรายจังหวัด ดังนี้

ก. ผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นในภาพรวม

ผลวิเคราะห์จากกลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวน 602 แห่งแสดงดังแผนภาพที่ 1 (ก) ซึ่งพบว่ามีความเป็นอิสระที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยร้อยละ 65.71 (จากคะแนนเต็ม 100.00) หรืออาจกล่าวได้ว่าอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้ ผลการประเมินในด้านที่ได้รับคะแนนสูงสุดได้แก่ ด้านที่ 1 (นโยบายและการตัดสินใจ) ด้านที่ 2 (การเมืองและการกำกับดูแลจากรัฐ) และด้านที่ 8 (การควบคุมผลสำเร็จของงาน) ซึ่งมีคะแนนประเมินเท่ากับร้อยละ 71.43, 71.12, และ 70.71 ตามลำดับ ในทางกลับกัน ด้านที่มีข้อจำกัดสูงสุด 3 ลำดับ ได้แก่ ด้านที่ 6 (การคลังและงบประมาณ) ด้านที่ 10 (การเข้าถึงนโยบายของรัฐ) และด้านที่ 4 (การจัดบริการสาธารณะ) ซึ่งมีคะแนนการประเมินเท่ากับร้อยละ 60.65, 61.00 และ 62.55 ตามลำดับ

ส่วนผลการประเมินจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจำนวน 42 คน แสดงดังแผนภาพที่ 1 (ข) ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีค่าเฉลี่ยร้อยละ 60.06 จากคะแนนเต็ม 100.00 หรือมีความเป็นอิสระในระดับปานกลาง ซึ่งใกล้เคียงกับผลการประเมินโดยกลุ่มบุคลากรท้องถิ่นข้างต้นเช่นกัน ทั้งนี้เมื่อพิจารณารายละเอียด ด้านที่ได้รับ

คะแนนประเมินความเป็นอิสระสูงสุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ ด้านที่ 8 (การควบคุมผลสำเร็จของงาน) ด้านที่ 2 (การเมืองและการกำกับดูแลจากรัฐ) และด้านที่ 9 (การสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการส่งเสริมการมีส่วนร่วม) ซึ่งมีคะแนนประเมินเท่ากับร้อยละ 65.67, 63.95 และ 61.10 ตามลำดับ ในทางกลับกัน ระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่มีคะแนนการประเมินระดับต่ำสุด 3 ด้าน ได้แก่ ด้านที่ 6 (การคลังและงบประมาณ) ด้านที่ 4 (การจัดบริการสาธารณะ) และด้านที่ 3 (กฎหมายและการได้รับความคุ้มครอง) ซึ่งมีคะแนนร้อยละ 53.01, 57.44 และ 58.61 ตามลำดับ

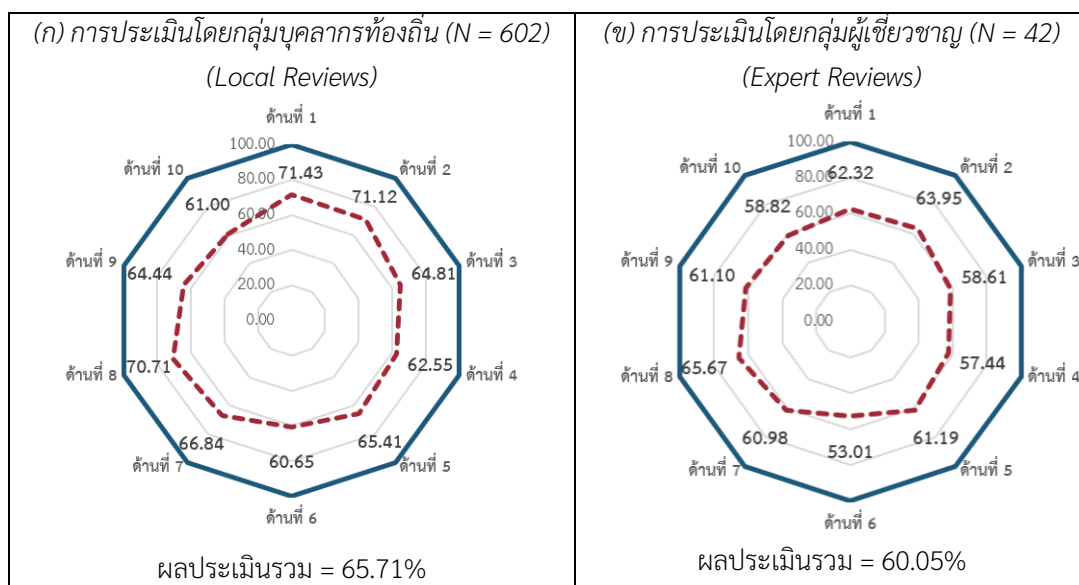


Figure 1. Overall Results of the Assessment of Local Autonomy

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

ข. ผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นจำแนกตามประสบการณ์ของผู้ประเมิน

ลำดับต่อมา หากใช้สมมติฐานว่าผู้บริหารหรือบุคลากรท้องถิ่นที่มีประสบการณ์ทำงานเป็นเวลานาน น่าจะมีความรู้ความเข้าใจในระบบงานท้องถิ่น และหากวิธีในการก้าวข้ามข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้ค่อนข้างดี จึงอาจมีมุมมองต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นระดับสูง ผู้เขียนจึงใช้ค่ากลาง (Mean) ประสบการณ์การทำงานของกลุ่มตัวอย่างจำแนกเป็นผู้ที่มีประสบการณ์สูง (มากกว่า 15 ปี) และผู้ที่มีประสบการณ์น้อย (ต่ำกว่า 15 ปี) และประเมินผลความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยกลุ่มบุคลากรท้องถิ่น และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ดังแผนภาพที่ 2

ในกลุ่มแรกได้แก่บุคลากรท้องถิ่น ผลประเมินพบว่า ผู้ที่มีประสบการณ์ใน อบต. มากกว่า 15 ปี มองว่าระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 63.46 ในขณะที่ผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานน้อยกว่านั้น เห็นว่าระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ที่ประมาณร้อยละ 68.91 หรือแตกต่างประเมิน 5.45 จุดร้อยละ ในทางกลับกัน ผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ทำงานเกี่ยวกับท้องถิ่นมากกว่า 15 ปีขึ้นไป เห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีค่าเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 62.71 ซึ่งเป็นค่าคะแนนที่สูงกว่ากลุ่มผู้ที่มีประสบการณ์น้อยกว่า 15 ปี ซึ่งเท่ากับร้อยละ 57.63 อย่างชัดเจน

นัยที่สำคัญจากผลวิเคราะห์นี้น่าจะสะท้อนว่าบุคลากรของ อบท. ที่แม้ว่าจะมีประสบการณ์ทำงานมานาน แต่ไม่ได้มองความเป็นอิสระในด้านที่เป็นบวกมากนัก ในทางกลับกัน น่าจะหมายถึงสภาวะ “ยิ่งอยู่นานยิ่งเห็นปัญหาข้อจำกัด” จนอาจเกิดความท้อใจและเสียขวัญกำลังใจกับการทำงานของ อบท. ในทางกลับกัน กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์สูงกว่า 15 ปี จัดว่าเป็น “คนวงนอก” จึงอาจมองเห็นพื้นที่เล่น (Playroom) สำหรับ อบท. ได้กว้างขวางกว่าคนวงในที่เป็นบุคลากรของท้องถิ่นโดยตรง จึงทำให้ผลประเมินความเป็นอิสระอยู่ในระดับปานกลางที่ค่อนข้างดี ในขณะที่ผู้ที่มีประสบการณ์ต่ำกว่า 15 ปี ประเมินในระดับที่พอใช้เท่านั้น

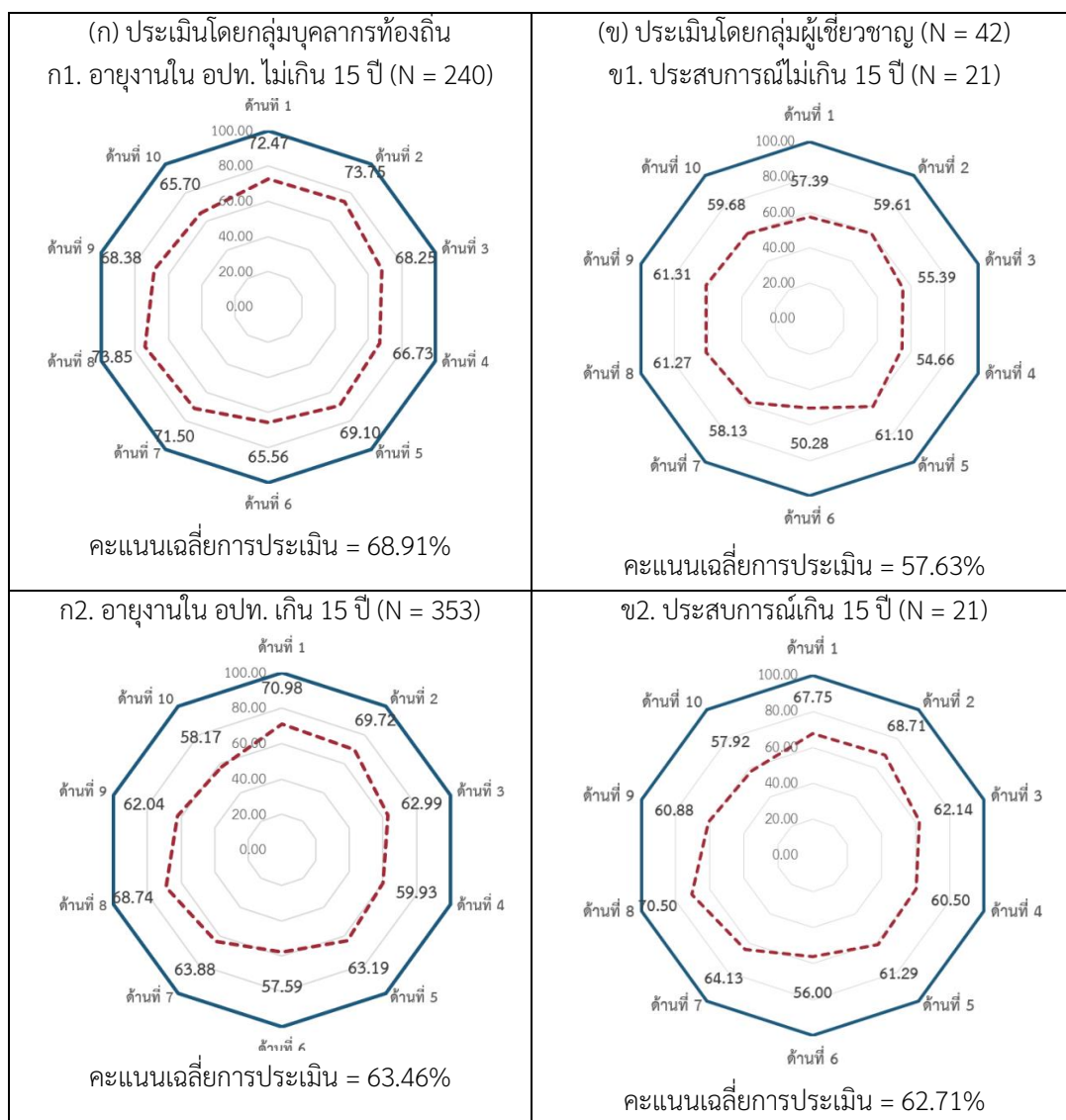


Figure 2. Results of the Assessment of Local Autonomy Categorized by Relevant Local Experiences

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

ค. ผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นจำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อจำแนกการประเมินระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามขนาดหรือศักยภาพของ อปท. โดยจัดแบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีผลวิเคราะห์เป็นดังนี้ กลุ่ม อบจ. เห็นว่าความเป็นอิสระอยู่ที่คะแนนร้อยละ 67.99 ในขณะที่เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ประเมินระดับความเป็นอิสระเท่ากับร้อยละ 66.38, 65.20 และ 64.24 ตามลำดับ หรือมีคะแนนเฉลี่ยในกลุ่มเทศบาลเท่ากับร้อยละ 64.69 อย่างไรก็ตามในกลุ่ม อบต. มีผลประเมินความเป็นอิสระร้อยละ 66.24 ซึ่งสูงกว่ากลุ่มเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล

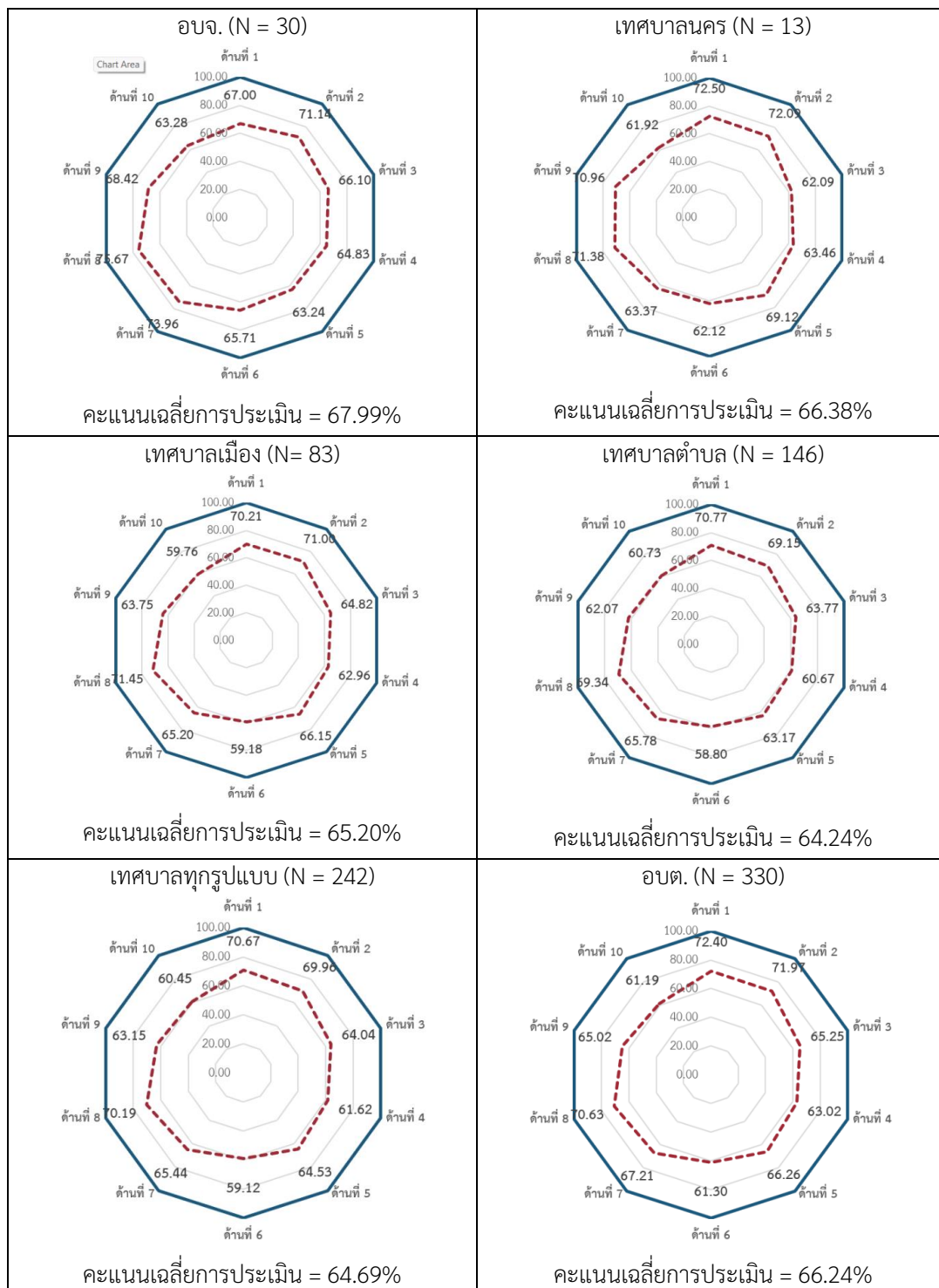


Figure 3. Results of the Assessment of Local Autonomy Categorized by Types of Local Government Organizations

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะความเป็นอิสระเป็นเรื่อง “มุมมองเชิงสัมพัทธ์ (Relative term)” ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามแต่บริบทการทำงานของผู้ประเมิน ในกรณีของเทศบาลนั้น บริบทการทำงานและภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบตามกรอบกฎหมายมีกว้างขวาง ในขณะที่หน้าที่ที่ต้องดำเนินการสำหรับ อบต. นั้นมีปริมาณน้อยกว่าเทศบาล และด้วยความที่ อบต. ส่วนใหญ่เป็นชุมชนชนบทหรือกิ่งเมืองกิ่งชนบท ทำให้สภาพปัญหาของเมืองหรือชุมชนไม่รุนแรงหรือไม่ซับซ้อนเท่ากับกรณีสังคมเมืองดังเช่นเทศบาล ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานใน อบต. จึงอาจพึงพอใจกับระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วก็เป็นได้ ส่วนกรณีของ อบจ. ที่มีผลประเมินที่สูงกว่าเล็กน้อย อาจเนื่องด้วยมีศักยภาพและงบประมาณดำเนินการที่สูงกว่ากลุ่มเทศบาลและ อบต. โดยเฉพาะ จึงทำให้เห็นว่ามีผลคล่องตัวในการดำเนินงานที่ค่อนข้างสูงกว่าในเชิงเปรียบเทียบ

ง. ผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นจำแนกตามลักษณะงานของผู้ประเมิน

ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่แตกต่างกันใน อบท. มีมุมมองต่อความเป็นอิสระที่แตกต่างกันหรือไม่ ผลวิเคราะห์แผนภาพที่ 4 ซึ่งเป็นบุคลากรท้องถิ่น 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น (นายก อบท./ รองนายก อบท./ เลขานุการ หรือที่ปรึกษา) ปลัด อบท. หรือรองปลัด อบท. ผู้บริหารระดับกลางหรือเทียบเท่า ผู้อำนวยการสำนัก/ กอง หรือรองผู้อำนวยการ และบุคลากรระดับปฏิบัติการ จากการประเมินโดยคนทั้ง 4 กลุ่ม จะเห็นได้ว่าผลประเมินจาก “ปลัด/ รองปลัด อบท.” อยู่ในระดับต่ำที่สุด หรือร้อยละ 58.78 ตามด้วยคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารระดับกลาง และผู้ปฏิบัติงาน

โดยทั่วไป ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือตำแหน่งเชื่อมต่อที่สำคัญระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ และต้องดูแลภารกิจทุกอย่างของ อบท. ตั้งแต่การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การทำหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการสภาท้องถิ่น การสั่งการและกำกับดูแลการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของ อบท. การจัดการกับแรงกดดันหรือปัญหาจากภาคประชาชน รวมถึงการทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรงบประมาณและบุคลากร และยังต้องรับมือกับการตรวจสอบและการกำกับดูแลจากหน่วยงานรัฐ ดังนั้น หากภารกิจใดมีข้อติดขัด หรือขาดระเบียบรองรับ ย่อมสร้างแรงกดดันต่อการทำงานของกลุ่มคนเหล่านี้พอสมควร ผลประเมินนี้สะท้อนว่าตำแหน่งงานปลัด อบท./ รองปลัด อบท. ต้องเผชิญกับแรงกดดันสูงตลอดเวลา การสร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากรกลุ่มนี้ จึงเป็นมาตรการที่สำคัญที่ควรเร่งดำเนินการ เพื่อป้องกันปัญหาสมองไหลหรือการสูญเสียขวัญกำลังใจ

ในทางกลับกัน บุคลากรท้องถิ่นในตำแหน่งผู้บริหารระดับกลาง (ผู้อำนวยการหรือเทียบเท่า) และในระดับปฏิบัติการ มองว่าการบริหารท้องถิ่นไม่ได้มีข้อจำกัดมากนัก ซึ่งมีผลประเมินเท่ากับร้อยละ 66.35 และ 68.52 ตามลำดับ (ระดับปานกลางค่อนข้างดี) ความแตกต่างนี้ สะท้อนได้ว่ากลุ่มคนเหล่านี้ อาจมีความพอใจแล้วกับสถานะที่เป็นอยู่ หรือมี “พื้นที่ปลอดภัยที่สูง (Comfort zone)” จึงมิได้ร่วมรับรู้ถึงข้อจำกัดในด้านความเป็นอิสระ และมิได้แบ่งปันความรู้สึกนี้ร่วมกับผู้บริหารระดับสูงของ อบท. ในกรณีเช่นนี้ การสร้างกลไกเพิ่มความรับผิดชอบ (Accountability mechanism) ให้เกิดขึ้นทั่วทั้งองค์กรจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้บุคลากรทุกภาคส่วนของ อบท. มีสำนึกรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของการปฏิบัติงานขององค์กรไปด้วยกัน

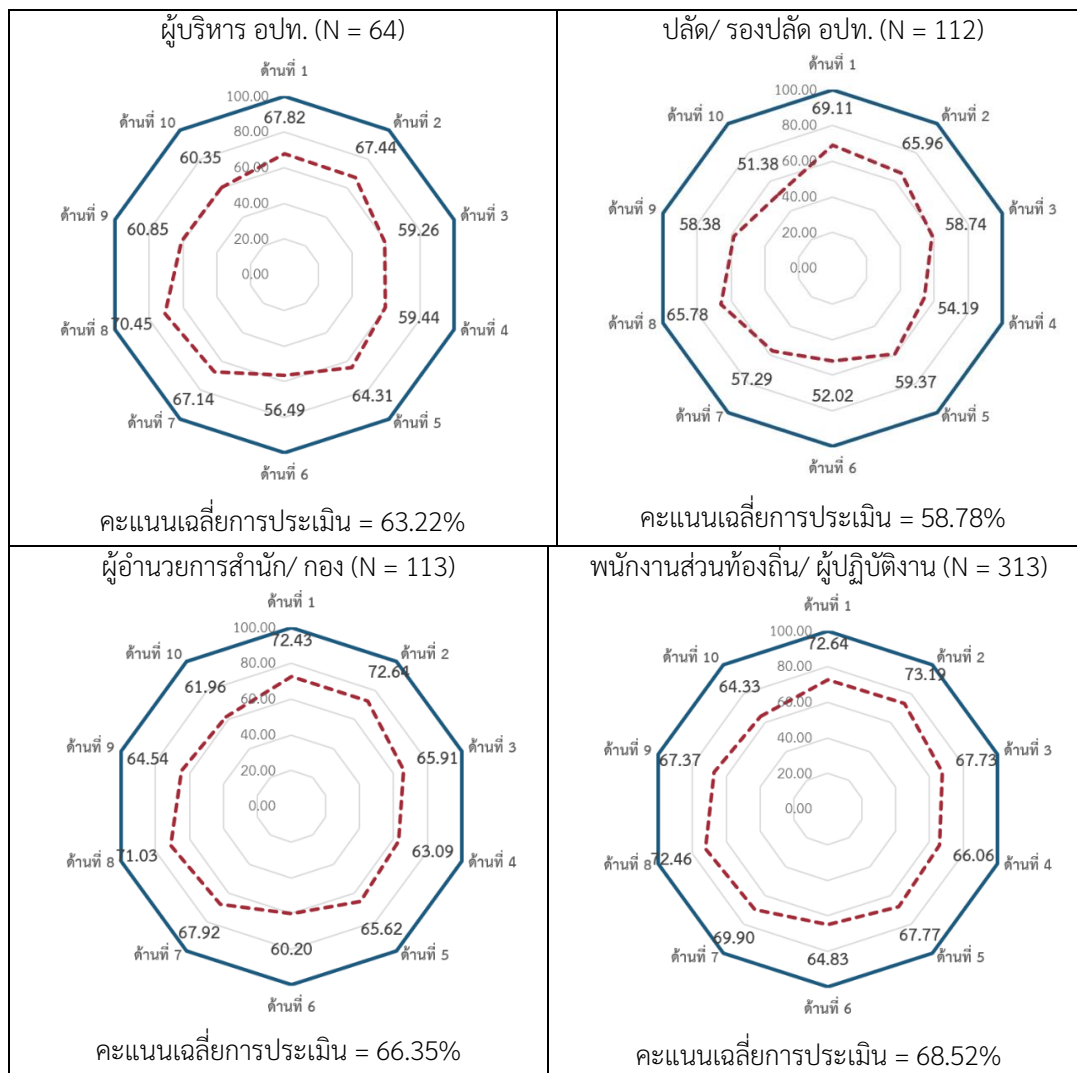


Figure 4. Results of the Assessment of Local Autonomy Categorized by Roles and Responsibilities of Local Government Officer

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

ในทางกลับกัน กรณีของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ 42 คน สามารถจำแนกผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามภูมิหลังอาชีพได้ 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 15 คน ผู้แทนส่วนราชการจำนวน 12 คน นักวิชาการจำนวน 9 คน และภาคประชาสังคม จำนวน 6 คน ผลประเมินแสดงดังแผนภาพที่ 5 ลำดับแรก ผู้บริหารท้องถิ่นที่จัดอยู่ในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ประเมินว่าระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นเท่ากับร้อยละ 65.64 ลำดับต่อมา เป็นผู้แทนส่วนราชการ เห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ระดับปานกลางเช่นกัน หรือมีคะแนนเฉลี่ยร้อยละ 63.63 ส่วนกลุ่มนักวิชาการ มีความคาดหวังต่อการทำหน้าที่ของท้องถิ่นค่อนข้างมาก แต่เห็นว่า อปท. ยังเผชิญกับข้อจำกัดที่สูง ผลการประเมินจึงเท่ากับร้อยละ 49.24 ซึ่งจัดว่าอยู่ในระดับที่ต่ำ ลำดับสุดท้าย ได้แก่ ภาคประชาสังคม ซึ่งทำงานใกล้ชิดกับ อปท. อย่าง

มากและคาดหวังสูงพอควรจาก อบท. แต่เห็นว่า อบท. ทำงานได้จำกัด จึงมีผลประเมินเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 55.14 เท่านั้น

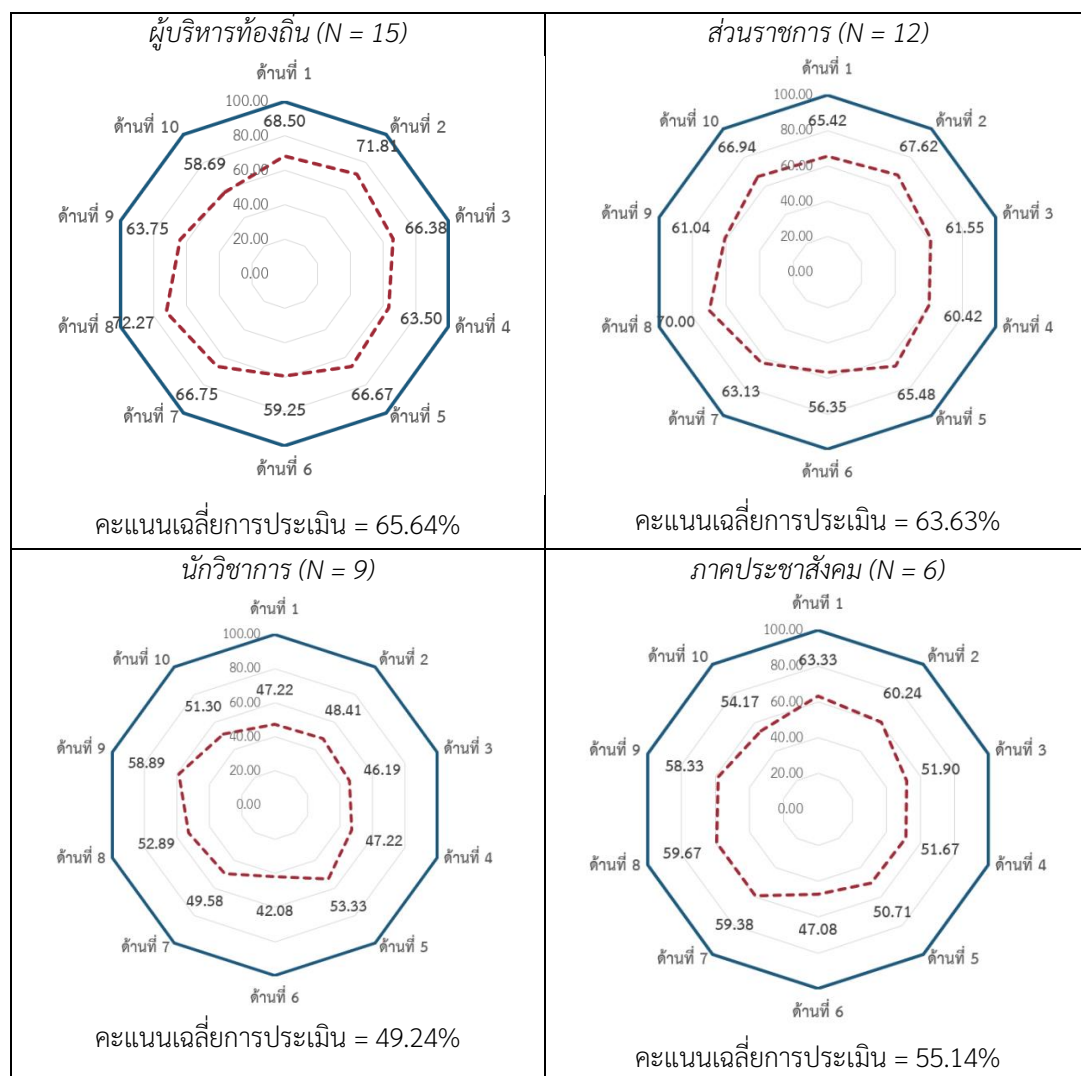


Figure 5. Results of the Assessment of Local Autonomy Categorized by Professional Backgrounds of Experts Review

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

จ. ผลการจัดอันดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นรายจังหวัด

ลำดับสุดท้าย คือการพิจารณาว่า อบท. ในแต่ละจังหวัดมีความเป็นอิสระสูงต่ำแตกต่างกันอย่างไร ผลการวิเคราะห์แสดงดังแผนภาพที่ 6 และตารางที่ 4 ซึ่งจัดเรียงคะแนนเป็นรายจังหวัด (Provincial ranking) อนึ่ง เนื่องจาก อบท. กลุ่มตัวอย่างในบางจังหวัดมีจำนวนน้อยกว่า 5 แห่ง จึงอาจทำให้ผลการประเมินขาดความคงเส้นคงวาได้ ผู้เขียนจึงนำกลุ่มจังหวัดเหล่านี้่ออกจากการจัดอันดับ จากผลการประเมินพบว่าจังหวัดที่ อบท. มีความเป็นอิสระสูงสุด 5 อันดับแรกได้แก่ ฉะเชิงเทรา ปทุมธานี แพร่

ราชบุรี และอ่างทอง ซึ่งมีผลคะแนนระหว่างร้อยละ 75.50 ถึง 84.83 ซึ่งจัดว่า อปท. มีความเป็นอิสระที่สูง ในทางกลับกัน จังหวัดที่มีผลการประเมินต่ำสุด 5 อันดับ ได้แก่ เพชรบุรี พะเยา กำแพงเพชร หนองบัวลำภู และพิษณุโลก ซึ่งมีคะแนนประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นระหว่าง 49.33 ถึงร้อยละ 55.67 และจัดว่าอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ

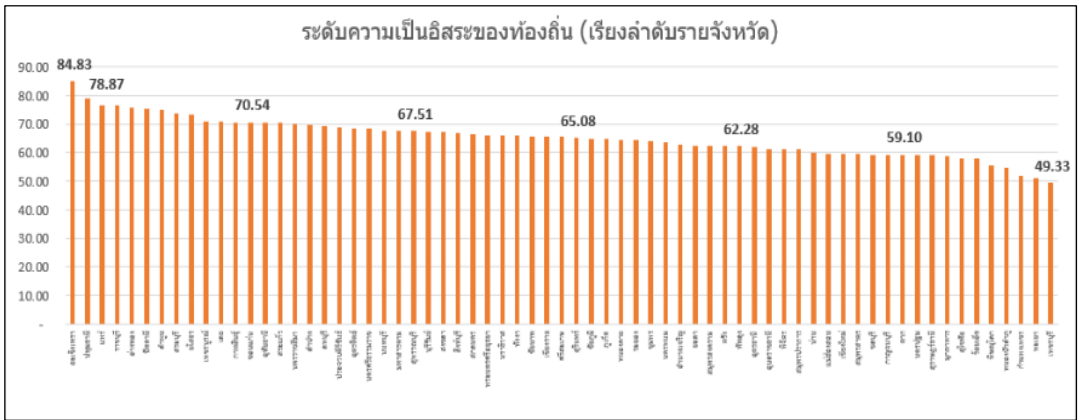


Figure 6. Results of the Assessment of Local Autonomy Ranked by Province

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

ทั้งนี้ ผู้เขียนไม่พบว่า มีแบบแผน (Pattern) ที่ชัดเจนระหว่างคุณลักษณะของจังหวัด จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่การปกครอง บริบทพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคม และระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ กับระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่น เช่น พื้นที่อุตสาหกรรมดังเช่นฉะเชิงเทรา (1) หรือปทุมธานี (2) บ่งชี้ว่า อปท. มีระดับความเป็นอิสระสูงลำดับต้น ๆ แต่ทางกลับกัน พื้นที่อุตสาหกรรมอื่น ๆ ดังเช่น พระนครศรีอยุธยา (29) ระยอง (39) หรือชลบุรี (55) กลับพบว่า อปท. ประเมินถึงระดับความเป็นอิสระในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ การเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ในด้านพื้นที่การปกครอง หรือการเป็นพื้นที่อยู่อาศัย/ เกษตรกรรม ก็ได้มีแบบแผนที่สัมพันธ์กับระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างชัดเจนเช่นกัน

Table 4. Top 5 Highest-Ranked Local Autonomy Levels, 5 Middle-Ranked Levels, and 5 Lowest-Ranked Levels

ที่	จังหวัด	Score	ที่	จังหวัด	Score	ที่	จังหวัด	Score
1	ฉะเชิงเทรา	84.83	33	เชียงราย	65.54	63	พิษณุโลก	55.67
2	ปทุมธานี	78.87	34	ศรีสะเกษ	65.45	64	หนองบัวลำภู	54.54
3	แพร่	76.48	35	สุรินทร์	65.08	65	กำแพงเพชร	51.69
4	ราชบุรี	76.33	36	ชัยภูมิ	64.89	66	พะเยา	51.02
5	อ่างทอง	75.50	37	ภูเก็ต	64.79	67	เพชรบุรี	49.33

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน; ผู้เขียนไม่นับรวมจังหวัดที่มีจำนวนท้องถิ่นตอบแบบประเมินจำนวนต่ำกว่า 5 แห่ง

บทสรุปที่สำคัญในประเด็นนี้ทำให้กล่าวได้ว่า บริบททางเศรษฐกิจ ภูมิศาสตร์ หรือประชากร ไม่มีผลโดยตรงต่อระดับความเป็นอิสระของ อบต. ด้วยเหตุนี้ ปัจจัยด้านการจัดการ อาทิ ศักยภาพในการปฏิบัติงาน ผู้นำท้องถิ่น ประสิทธิภาพ และแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากร และปัจจัยด้านการเมือง การปกครอง กฎหมาย และนโยบายรัฐและตัวแสดงต่าง ๆ ในระบบบริหารราชการแผ่นดิน น่าจะส่งผลต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้น การจะผลักดันให้ อบต. ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระจึงควรพุ่งเป้าไปที่ปัจจัยเหล่านี้ ดังที่ผู้เขียนจะนำเสนอในเนื้อหาส่วนสุดท้ายของบทความต่อไป

อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทความวิจัยนี้ต้องการพัฒนาเครื่องมือชี้วัดเพื่อประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งได้พัฒนา “ปรอทชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่น” และปรับปรุงคุณภาพหลายขั้นตอนเพื่อให้ได้เครื่องมือวัดที่มีความน่าเชื่อถือ และนำไปประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยใช้ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.) (Local reviews) จำนวน 602 อบต. และจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Expert reviews) จำนวน 42 ราย และนำเสนอผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นในหลายลักษณะ ในภาพรวมจะเห็นว่าผลประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ในระดับ “ปานกลาง” หรือมีค่าเฉลี่ยคะแนนเท่ากับร้อยละ 65.71 ซึ่งประเมินโดยกลุ่มบุคลากรท้องถิ่น และมีค่าคะแนนเท่ากับร้อยละ 60.05 ซึ่งประเมินโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

ส่วนผลวิเคราะห์จำแนกเป็นรายประเภท อบต. พบว่า อบต. ขนาดใหญ่ดังเช่น อบจ. มีแนวโน้มที่จะให้คะแนนประเมินระดับความเป็นอิสระสูงกว่า อบต. ขนาดเล็ก แต่กลุ่มเทศบาลมีความเห็นว่าปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัดที่มากกว่า นอกจากนี้ ผู้เขียนพบว่า ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งปลัด อบต. หรือรองปลัด อบต. และผู้ที่มีประสบการณ์ทำงานกับ อบต. มาเป็นเวลานาน มีแนวโน้มที่จะประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นในระดับที่ต่ำกว่าปกติ เนื่องจากต้องเผชิญกับแรงกดดันเชิงสถาบันและข้อกฎหมายที่ทำให้ อบต. ไม่สามารถทำงานได้คล่องตัว และจึงเห็นว่าความเป็นอิสระของ อบต. อยู่ในระดับที่ไม่สูงนักนั่นเอง พร้อมกันนี้ ผู้เขียนพบว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นไม่มีนัยสัมพันธ์โดยตรงกับบริบทแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น การพุ่งเป้าหมายในระบบการจัดการเชิงสถาบันและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงมีส่วนส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้โดยตรง

ผลวิจัยนี้ช่วยให้เกิดความเข้าใจเชิงวิชาการและประมวลข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้หลายประการดังนี้

1. การส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่นควรพุ่งเป้าที่การพัฒนากลไกการจัดการเชิงสถาบัน และกรอบกฎหมายของรัฐที่เกื้อหนุนต่อการทำงานของ อบต. ก่อนเป็นลำดับแรก เนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบัน ความคาดหวังของ อบต. และฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีแรงกดดันสูงที่ต้องการจะให้ อบต. ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระในการดูแลประชาชน หากกรอบกฎหมาย ระเบียบ และการทำหน้าที่ของตัวแสดงกลไกภาครัฐ ยังคงกดทับความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ตามเดิม การกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากภายใน อบต. เพียงลำพังจึงยากที่จะประสบผลสำเร็จ หากรัฐสามารถผลักดันนโยบายเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้ จะมีส่วนที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี

2. เมื่อได้พัฒนากลไกเชิงกฎหมายและการจัดการเชิงสถาบันของภาครัฐแล้ว การสร้างแรงกระตุ้นหรือแรงจูงใจ เพื่อให้บุคลากรท้องถิ่นทำงานเชิงรุกมากขึ้น และกล้าที่จะก้าวออกจากพื้นที่

ปลอดภัย (Comfort Zone) เป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกัน ข้อมูลจากการวิจัยนี้บ่งชี้ว่าบุคลากรของ อบท. อีกส่วนหนึ่งมีแนวโน้มที่จะทำงานแบบเฉื่อยชา ไม่รู้สึกรู้ร้อนหรือคับข้องใจใด ๆ หาก อบท. ไม่มีอิสระในการทำงานแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ (โดยเฉพาะในกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นระดับกลางและกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน) แน่นนอนว่ามุมมองที่ยอมรับและจำนนต่อพันธนาการความเป็นอิสระของ อบท. มีใช้สิ่งที่พึงประสงค์ในบริบทการปกครองท้องถิ่นปัจจุบัน

การสร้าง “กลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanisms)” ตั้งแต่คณะผู้บริหาร อบท. บุคลากรฝ่ายประจำ ไปจนถึงระดับปฏิบัติการ จะต้องใส่ใจในการทำงานที่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างเต็มที่ และหากพบว่ามีความขัดแย้งใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของ อบท. ทั้งในเชิงความคล่องตัว ประสิทธิภาพ หรือประสิทธิผลของการดำเนินการ ก็จะต้องพยายามเสาะหามาตรการใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิผลเพิ่มขึ้นในการตอบสนองต่อประชาชน กลไกเช่นนี้เป็นเงื่อนไขจำเป็นที่ต้องผลักดันให้เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นไทยในวงกว้างต่อไป

3. ในอนาคต การศึกษาติดตามสถานะและความก้าวหน้าของความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้เกิดความเข้าใจทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้มีข้อมูลเชิงประจักษ์สำหรับการผลักดันนโยบายเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Evidence-based Policy) ในระยะยาว การวิจัยเพื่อพัฒนาปรับปรุงหรือต่อยอดปรอทชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเที่ยงตรงในการวัดประเมินมากขึ้น การศึกษาเพื่อทำซ้ำ (Replication) หรือการวิจัยเชิงเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่หรือภูมิภาค (Comparative Studies) เพื่อให้เกิดการสะสมองค์ความรู้ในด้านนี้เชิงลึกก็สิ่งสำคัญเช่นกัน

ความเข้าใจที่ลุ่มลึกในเรื่องนี้จึงเป็นฐานสำคัญสำหรับการปรับสมดุลระหว่างบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่หนุนเสริมและให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานระหว่างกันเป็นอย่างดีต่อไปในอนาคต ผู้เขียนหวังว่าการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญเพื่อให้เกิดการถกเถียงกันในทางวิชาการ ก่อให้เกิดผลการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ต่อไปในอนาคต และมีส่วนผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในเรื่องนี้ได้ต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

This Article is a part of the research: Stimulating Local Government Roles in Community Health Promotion through Local Autonomy Barometer, funded by The Thai Health Promotion Foundation.

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเพื่อส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างเสริมสุขภาวะชุมชนผ่านปรอทชี้วัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

References (เอกสารอ้างอิง)

- Bahl, R. (1999). *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*. Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies. [unpublished manuscript]
- Bunthuang, A. (2020). *Local Autonomy Problems: A Study of Local Government Auditing by the State Audit Office of the Kingdom of Thailand*. Thesis for Master degree of Law, Thammasat University. (in Thai)

- Cartwright, N. & Stegenga, J. (2011). A Theory of Evidence for Evidence-based Policy. *Proceedings of the British Academy*, 171, 291 - 322.
- Charoenmuang, T. (2008). *Theories and Concepts: Local Governance and Local Administration*. Bangkok: Kob Fire Knowledge Publishing Project. (in Thai)
- Committee of Local Governance Reform. (2015). *Report on Guidelines for Decentralization and Local Governance Reform*. Bangkok: National Reform Commission. (in Thai)
- Council of Europe. (1985). *European Charter of Local Self-Government*. (No. 122). Retrieved from <https://rm.coe.int/168007a088>. Consulted in 2022.
- Harold, W., Robert, M., Michael, B. & David, B. (2008). Comparing Local Government Autonomy Across States. *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 101, 377 - 383.
- Keuffer, N. (2016). *Local Autonomy, a Multifaceted Concept: How to define it, how to Measure it and How to Create a Comparative Local Autonomy Index? Revue internationale de politique comparée*, 23, 443 - 490.
- Krueathep, W. et al. (2008). *Final Research Report: Fifteen Years of Thai Decentralization*. Bangkok: Office of the Permanent Secretary, The Prime Minister's Office. (in Thai)
- Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990 - 2014). *Regional and Federal Studies*, 26(3), 321 - 357.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K. and Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Lertpaithoon, S. (2004). *Local Governance Law*. Bangkok: Office of the Cabinet and Royal Gazette. (in Thai)
- Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. (2019). *Annual Report 2019, Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee*. Bangkok: Office of the Permanent Secretary, The Prime Minister's Office. (in Thai)
- Pitayarangsarit, S., Tosanguan, J., & Sumalee, H. (2010). *Final Research Report: Role of Local Government Organizations in Promoting Health and Policy Recommendations on Power Distribution in Health Promotion*. Nonthaburi: Health Systems Research Institute. (in Thai)
- Ruechupan, S. (2002). *Problems of Local Government Organization Revenues: What are the Problems and How to Solve Them?*. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Shah, A. (2006). *Local Government in Developing Countries*. Washington, DC: The World Bank.
- Sunanta, S. (2018). Local Government Organizations and their Role in Community Health Promotion. *Public Health Policy & Laws Journal*, 4(1), 98 - 107. (in Thai)
- Suwannamala, C. (1998). *Reforming the Thai Fiscal System: Decentralization to Regional and Local Levels*. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)

- Thammasat University Research and Consultancy Institute. (2009). *Final Research Report: Monitoring Study on the Progress of Power Distribution in Thailand*. Bangkok: Department of Local Administration. (in Thai)
- Wolman, H., McManmon, R., Bell, M. & Brunori, D. (2008). Comparing Local Government Autonomy Across States. *Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 101, 377 - 383.
- Wolman, H., McManmon, R., Bell, M. & Brunori, D. (2010). *Comparing Local Government Autonomy Across States. In The Property Tax and Local Autonomy*. Cambridge, Massachusetts: The Lincoln Institute.
- Yusoff, R. & Janor, R. M. (2014). Generation of an Interval Metric Scale to Measure Attitude. *SAGE Open*, 4(1).

Participatory Process for Enhancing Community Products to Support Tourism by Rail

Piyarat Wongjumali

Faculty of Humanities and Social Sciences
Lampang Rajabhat University, Thailand

Wilailuk Promsen

Faculty of Humanities and Social Sciences
Lampang Rajabhat University, Thailand

Bunsikan Tangpakorn

Faculty of Education
Lampang Rajabhat University, Thailand

Abstract

This paper presents a participatory community product upgrading process to support tourism by the Northern Railway in Chiang Mai, Lamphun, and Lampang provinces. Qualitative research methodology was used to study the phenomenon of community for being a guideline to develop and enhance the product. The purposive samples were the leaders and members of community products for 20 people from 9 areas, for a total of 180 participants. Data collection was made by surveys of community latency, community products, and participatory meetings. The content was analyzed and utilized the results for designing the activities with communities. The study decoded the “Lannaness” through lifestyles, architecture, residences, archaeological sites, antiques, traditions, and cultures. The process of enhancing community products was divided into three stages. Firstly, upstream. The communities reviewed their latency, context of product capital, and existing resources. Secondly, middle stream. The community analyzed the outstanding products for planning and designing unique styles, then selected the existing products to add value again. Thirdly, downstream. The community received the benefits from the enhanced products and maintained the community identities. The products were classified into cloth and clothing, souvenirs, food, and herbs for 12 lists. In addition, the community has participated in the evaluation to develop products to reach standards that can support travel by train in the long term.

Keywords

community product enhancements, participation, and train travel

CORRESPONDING AUTHOR

Piyarat Wongchummali, Faculty of Humanities and Social Sciences, Lampang Rajabhat University, 119 Moo 9, Soi Na Guam 9, Chomphu, Mueang Lampang District, Lampang 52100, Thailand.

Email: artjar2012@outlook.com

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

กระบวนการยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยรถไฟ

ปิยรัตน์ วงศ์จุมมะลิ

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

วิไลลักษณ์ พรหมเสน

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

บัณฑิตกาญจ ดึงภากรณ์

คณะครุศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการนำเสนอกระบวนการยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยรถไฟสายเหนือในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษาปรากฏการณ์ของชุมชนเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ เจาะจงกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้นำและสมาชิกกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนละ 20 คน จำนวน 9 แห่ง รวมทั้งสิ้น 180 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสำรวจศักยภาพชุมชน การสำรวจผลิตภัณฑ์ชุมชน การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์เนื้อหาและนำผลมาออกแบบกิจกรรมเชิงปฏิบัติการร่วมกับชุมชน การศึกษาได้ถอดรหัสความเป็นล้านนาผ่านรูปแบบวิถีชีวิต สถาปัตยกรรม อาคารบ้านเรือน โบราณสถาน โบราณวัตถุ ประเพณี และวัฒนธรรม แบ่งกระบวนการยกระดับผลิตภัณฑ์ออกเป็น 3 ระยะคือ ต้นน้ำ ชุมชนได้ร่วมทบทวนศักยภาพ บริบทของผลิตภัณฑ์ทุนและทรัพยากรที่มีอยู่ กลางน้ำ ชุมชนได้ร่วมวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์ที่โดดเด่นเพื่อนำมาวางแผนออกแบบให้คงความเป็นลักษณะเฉพาะ รวมถึงได้ร่วมคัดเลือกผลิตภัณฑ์เดิมเพื่อนำมาสร้างมูลค่าเพิ่มใหม่ ส่วนปลายน้ำ ชุมชนได้รับผลประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการยกระดับและคงไว้ซึ่งความเป็นอัตลักษณ์ของชุมชน จำแนกตามประเภทผ้าและเครื่องแต่งกายของที่ระลึก อาหาร และสมุนไพร จำนวน 12 รายการ นอกจากนี้ชุมชนได้ร่วมประเมินผลเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้เข้าสู่มาตรฐานสามารถสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยรถไฟได้ในระยะยาว

คำสำคัญ

การยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชน การมีส่วนร่วม การท่องเที่ยวโดยรถไฟ

บทนำ

ในปี พ.ศ. 2464 ได้มีการเริ่มเดินรถไฟสายเหนือโดยมีสถานีปลายทางอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ การคมนาคมทางรถไฟได้เชื่อมต่อเส้นทางระหว่างเมืองทำให้เกิดความสะดวกสบายและส่งผลต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง การค้า การพัฒนาเมือง โดยเฉพาะชุมชนตามเส้นทาง

รถไฟสายเหนือได้เกิดเป็นย่านชุมชนการค้าบริเวณสถานีรถไฟ เช่น ชุมชนย่านสถานีรถไฟนครลำปาง ชุมชนย่านถนนอินทวยยศ จังหวัดลำพูน หรือชุมชนย่านวัดเกต จังหวัดเชียงใหม่ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้เชื่อมโยงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของกลุ่มคนหลายชาติพันธุ์ที่เข้ามาทำการค้า เช่น กลุ่มพ่อค้าชาวจีน อิสลาม พม่า ฝรั่งเศส อังกฤษ และลูกจ้างแรงงานที่ได้เข้ามาสร้างทางรถไฟ เช่น ชาวอินเดีย พม่า และไทใหญ่ โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวได้นำไปสู่การสร้างบริบทใหม่ของคนในพื้นที่ภาคเหนือ ถ่ายทอดผ่านรูปแบบวิถีการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกับทุนของชุมชนที่มีลักษณะโดดเด่นและคงความเป็นอัตลักษณ์เฉพาะ ทั้งสถาปัตยกรรมอาคารบ้านเรือนในแบบล้านนา พม่า จีน และฝรั่งเศส หรือแม้แต่ความโดดเด่นทางด้านศิลปะสถาปัตยกรรมร่วมสมัย โบราณสถาน โบราณวัตถุ วัฒนธรรม ประเพณี อาหาร ของใช้ ของประดับตกแต่งต่าง ๆ (Pradipasen, 2005)

การท่องเที่ยวโดยรถไฟ ถือว่าการเดินทางที่ได้รับความนิยมอีกรูปแบบหนึ่งในลักษณะของการท่องเที่ยวที่ไร้การรีบเร่ง (slow tourism) ซึ่งผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยรถไฟทั้งในและต่างประเทศได้ชี้ให้เห็นว่ารถไฟเป็นเครื่องมือหนุนเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบของ rail-to-trail เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้พัฒนา Trail and Rails Program จำนวน 18 เส้นทางเพื่อสร้างโอกาสการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้แก่ผู้โดยสารรถไฟ (Camargo et al., 2014) ขณะที่ประเทศไทย รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยรถไฟเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว โดยเน้นให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการตามแนวคิดการเพิ่มคุณค่าของสินค้าและบริการ (Value Creation) ที่มีความหลากหลายทางทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิสังคม และวัฒนธรรมของความเป็นพื้นถิ่นนิยม (Chiangmainews, 2016) อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโดยรถไฟในประเทศไทยพบข้อจำกัดด้านเส้นทางการเดินทางซึ่งรถไฟไม่สามารถหยุดพักหรือจอดได้ทั่วไปเหมือนกับการท่องเที่ยวโดยรถยนต์หรือการโดยสารในรูปแบบอื่น ทำให้นักท่องเที่ยวไม่มีเวลามากพอที่จะหยุดพักผ่อนเพื่อชื่นชมหรือศึกษาเรียนรู้บรรยากาศที่ใกล้ชิดกับชุมชนสองข้างทางได้อย่างลึกซึ้ง

โครงการวิจัยเรื่อง การยกระดับศักยภาพของชุมชนเพื่อการสื่อสารอัตลักษณ์เชิงสร้างสรรค์ของการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์โดยรถไฟบนเส้นทางยุคสมัยแห่งล้านนา ได้รับการอุดหนุนทุนจากหน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (บพข.) มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อ (1) ยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมเพื่อการสื่อสารเชิงอัตลักษณ์ของพื้นที่ท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์โดยรถไฟบนเส้นทางยุคสมัยแห่งล้านนา (2) พัฒนากลไกการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของชุมชนพื้นที่ท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์โดยรถไฟบนเส้นทางยุคสมัยแห่งล้านนา และ (3) พัฒนาศิลปะจัดวาง (Installation Art) เพื่อการสื่อสารเชิงอัตลักษณ์บนเส้นทางยุคสมัยแห่งล้านนา โดยภาพรวมของการวิจัยได้ให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวโดยรถไฟสายเหนือที่มุ่งนำอัตลักษณ์ของชุมชนบนเส้นทางรถไฟ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการท่องเที่ยวแสดงถึงการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรถไฟและชุมชนได้เกิดการยกระดับคุณค่า การสร้างมูลค่า และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของชุมชนตามเส้นทางท่องเที่ยวรถไฟสายเหนือจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง ให้สามารถรองรับการท่องเที่ยวที่จะเกิดขึ้น โดยโครงการวิจัยออกแบบการศึกษาให้สอดคล้องกับแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางพระราชบัญญัติโมเดล “ประเทศไทย 4.0” และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันเพื่อการยกระดับรายได้และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ด้วยวิจัย

และนวัตกรรมด้านการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Promsen et al., 2021) และบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์การยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมเพื่อการสื่อสารเชิงอัตลักษณ์ของพื้นที่ท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์โดยรถไฟบนเส้นทางยุคนมยแห่งล้านนา โดยจะนำเสนอกระบวนการยกระดับผลิตภัณฑ์แบบมีส่วนร่วมของชุมชนรถไฟจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง ที่สอดคล้องกับบริบทและอัตลักษณ์โดดเด่นทางด้านสถาปัตยกรรม อาคารบ้านเรือน วัด โบราณสถาน โบราณวัตถุ วิถีชีวิต วัฒนธรรมด้านอาหาร สิ่งทอ และสิ่งประดิษฐ์ของชุมชน

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อนำเสนอกระบวนการยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมให้สามารถสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยรถไฟจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง

แนวคิดและทฤษฎี

กระบวนการยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยรถไฟมุ่งพัฒนาผลิตภัณฑ์ของชุมชนบนเส้นทางรถไฟสายเหนือจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง ได้นำแนวคิดการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนและแนวคิดการมีส่วนร่วมมาใช้เป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

แนวคิดการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน

Faculty of National Economic and Social Development (2018) ให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างทุนทางสังคมมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 โดยพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพ เกื้อกูล และเอื้ออาทร มีระบบการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงานบนพื้นฐานทางเศรษฐกิจพึ่งตนเองโดยการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีอาชีพ มีความเป็นอยู่ที่ดี มีงานทำ มีรายได้ นำทรัพยากรชุมชนมาสร้างมูลค่าผลิตเป็นสินค้าชุมชนเพื่อจำหน่าย ทั้งยังสานต่อโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ให้ชุมชนได้มีการรวมกลุ่มเป็นวิสาหกิจชุมชนช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์และการจัดจำหน่าย ตลอดจนให้ความสำคัญกับสินค้าชุมชนเพราะถือว่าเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองให้เกิดช่องทางสร้างความเท่าเทียมที่จะนำไปสู่ฐานรากทางเศรษฐกิจที่มั่นคง ด้านการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์เป็นคุณค่าที่ผู้บริโภคได้รับจากการบริโภคผลิตภัณฑ์หรือบริการที่สูงขึ้น ไม่ว่าจะได้รับการสัมผัสทางกายภาพหรือความรู้สึกอย่างเป็นกระบวนการเพื่อให้ได้ผลิตภัณฑ์และบริการที่มีคุณค่าต่อผู้บริโภค ตามหลักการเพิ่มคุณค่า การออกแบบผลิตภัณฑ์ การพิจารณาวัตถุดิบที่สร้างเรื่องราวและคุณค่าเพิ่ม กระบวนการผลิต คุณค่าของบรรจุภัณฑ์ที่ผู้บริโภครับรู้ตั้งแต่สัมผัสแรก การสร้างมูลค่าเพิ่มในเชิงบริการให้กับผลิตภัณฑ์ และการเสริมสร้างคุณค่าให้ผลิตภัณฑ์และบริการ ตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชนที่ได้รับการยอมรับในตลาดของผู้บริโภคทั้งในและต่างประเทศ ได้แก่ (1) ประเภทอาหาร (2) ประเภทเครื่องดื่ม (3) ประเภทผ้าและเครื่องแต่งกาย (4) ประเภทศิลปะและของที่ระลึก และ (5) ประเภทสมุนไพรที่ไม่ใช่อาหาร (Saokham, 2018)

แนวคิดการมีส่วนร่วม

แนวคิดการมีส่วนร่วมเป็นความพยายามให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมการพัฒนาตามความพยายาม ความคิด ความรู้ ความสามารถ ทักษะ แรงงาน ทุนทรัพย์ และวัสดุที่นำมาใช้ประกอบกิจกรรมการพัฒนา (Vesarat, 2005) ตามรูปแบบของการมีส่วนร่วม ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision making) ประกอบด้วย ขั้นตอนริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจลงมือปฏิบัติการ (2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและการประสานขอความร่วมมือ (3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (benefits) ประกอบด้วย ผลประโยชน์ทางด้านวัสดุ ผลประโยชน์ทางสังคม และผลประโยชน์ส่วนบุคคล และ (4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับการควบคุมและการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด (Cohen & Uphoff, 1977) นอกจากนี้ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนมักดำเนินงานผ่านขั้นตอนของ (1) การวางแผนคือ รับรู้ เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (2) การดำเนินการหรือการปฏิบัติคือ เข้าร่วมดำเนินการ และตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ (3) การจัดสรรประโยชน์ คือ การจัดสรรผลประโยชน์ และการรับผลประโยชน์ร่วมกันตามวัตถุประสงค์ของกิจกรรม หรือผลของการตัดสินใจร่วมกัน และ (4) การติดตามประเมินผลดำเนินการหรือปฏิบัติ คือ เป็นการคิดเกณฑ์ในการประเมินผลความสำเร็จร่วมกันเพื่อนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงงาน ทั้งนี้ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย (1) ลักษณะของโครงการที่ประชาชนต้องการ (2) ลักษณะของประชาชน (3) ลักษณะการสนับสนุนของหน่วยงานราชการ และ (4) ส่วนประกอบต่าง ๆ ที่นำมาใช้เป็นทรัพยากรในการดำเนินงาน (Saihu, 1986)

กรอบแนวคิดของการวิจัย

การศึกษานี้ได้นำแนวคิดการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนและแนวคิดการมีส่วนร่วมเพื่อศึกษากระบวนการคิด การแก้ไขปัญหา และการกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนได้อย่างสร้างสรรค์ ดังภาพประกอบที่ 1

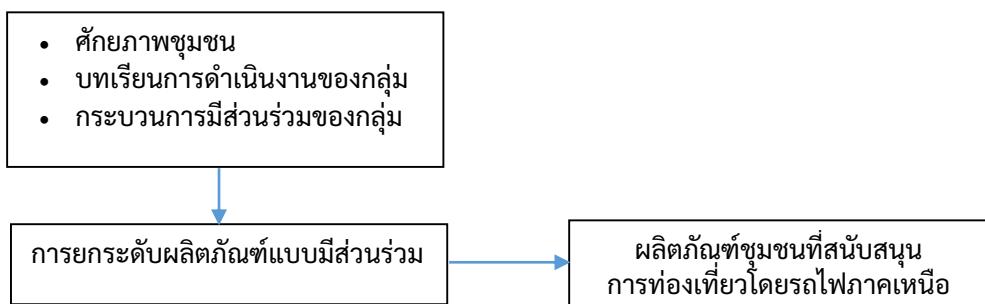


Figure 1. Conceptual Framework

ระเบียบวิธีวิจัย

กระบวนการยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยรถไฟใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative) เพื่อศึกษาปรากฏการณ์ของชุมชนบนเส้นทางรถไฟสายเหนือที่นำมาใช้เป็นแนวทางการพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนในพื้นที่จังหวัดคือเชียงใหม่

ลำพูน และลำปาง รวมทั้งสิ้น 9 ชุมชน จำแนกเป็น จังหวัดเชียงใหม่จำนวน 3 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนมุสลิมบ้านฮ่อ ชุมชนวัดเกต ชุมชนเมืองสารท จังหวัดลำพูนจำนวน 2 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนไชยมงคล ชุมชนท่าขาม – บ้านฮ่อม และจังหวัดลำปางจำนวน 4 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนแม่ตานน้อย ชุมชนเก๊าจาว ชุมชนกาดกองต้า และชุมชนท่ามะโอ พื้นที่ดังกล่าวคัดเลือกจากชุมชนที่อยู่บนเส้นทางรถไฟทั้งชุมชนย่านการค้า และชุมชนย่านสถานีรถไฟ โดยมุ่งให้กลุ่มเป้าหมายได้เข้ามาร่วมในกระบวนการคิดเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา และกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหาได้อย่างสร้างสรรค์ ผสมผสานกับองค์ความรู้ และทักษะของบุคคล เพื่อให้เกิดแนวทางการพัฒนาร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ และรับผลประโยชน์ร่วมกันอย่างเป็นธรรม

ประชากรและกลุ่มเป้าหมาย

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยคือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่รถไฟจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง โดยคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวนชุมชนละ 20 คน จำแนกเป็นผู้นำจำนวน 5 คน และสมาชิกกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนจำนวน 15 คน จาก 9 ชุมชน รวมจำนวนกลุ่มเป้าหมายทั้งสิ้น 180 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย

1) แบบสำรวจศักยภาพชุมชนเพื่อทราบข้อมูลพื้นฐานของชุมชนและขีดความสามารถในการพัฒนาของกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนที่จะนำไปสู่การยกระดับผลิตภัณฑ์แบบมีส่วนร่วม โดยแบบสำรวจศักยภาพชุมชน 2 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานชุมชน ได้แก่ ชื่อชุมชน ชื่อ – สกุลของผู้นำชุมชน จำนวนสมาชิกในชุมชน อาชีพของสมาชิกในชุมชน รายได้เฉลี่ยต่อเดือน และส่วนที่ 2 สำรวจผลิตภัณฑ์ชุมชน ได้แก่ ชื่อกลุ่มผลิตภัณฑ์ ระดับการศึกษาของสมาชิกกลุ่ม ระยะเวลาการจัดตั้งกลุ่มสมาชิกกลุ่ม เงินทุนหมุนเวียนต่อปี แหล่งทุน มาตรฐานหรือรางวัลของกลุ่มที่เคยได้รับ ช่องทางการประชาสัมพันธ์ คุณลักษณะผลิตภัณฑ์

2) การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อสำรวจผลิตภัณฑ์ชุมชนและถอดบทเรียนการทำงานด้านผลิตภัณฑ์ชุมชนร่วมกับผู้นำและสมาชิกกลุ่มผลิตภัณฑ์ ได้แก่ ผลการดำเนินงานของกลุ่ม เช่น ด้านกระบวนการผลิต ด้านการตลาด การขึ้นทะเบียนระดับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ การสื่อสาร/ช่องทางการสื่อสาร ปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงาน รวมถึง การวิเคราะห์ศักยภาพของกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชน ด้วยเทคนิค SWOT Analysis

3) การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมเพื่อศึกษาลักษณะทางกายภาพ ภูมิทัศน์ วิถีชีวิต วัฒนธรรมตามลักษณะเฉพาะหรืออัตลักษณ์ของชุมชน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ทำการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ลักษณะคือ ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary) ได้ทบทวนบทความวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง หนังสือ ภาพถ่าย และสื่อสาธารณะจากเว็บไซต์ เพื่อทราบข้อมูลด้านประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชุมชน ทุนวัฒนธรรม และวิถีชีวิต ส่วนข้อมูลปฐมภูมิ (Primary) ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนามโดยวิธีการสำรวจ การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม

ร่วม เพื่อทราบลักษณะทางกายภาพและภูมิทัศน์วัฒนธรรมของชุมชนที่มีความเป็นลักษณะเฉพาะหรือเป็นอัตลักษณ์ที่โดดเด่นของชุมชน และจัดประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อมูลผลิตภัณฑ์ชุมชน

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary) และข้อมูลปฐมภูมิ (Primary) ทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และใช้เทคนิคการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation Method) ด้านข้อมูลเพื่อความถูกต้อง ความพอเพียง และความน่าเชื่อถือของข้อมูล โดยจำแนกเนื้อหาจากการสำรวจและจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อนำมาออกแบบกิจกรรมยกระดับการมีส่วนร่วมให้สอดคล้องตามกรอบแนวคิดงานวิจัย และนำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการเชิงพรรณนา

ผลการวิจัย

ก่อนหน้าที่รถไฟจะขึ้นมาถึงหัวเมืองในภาคเหนือ บริบทของพื้นที่บนเส้นทางรถไฟนั้นเป็นกลุ่มวัฒนธรรมล้านนาซึ่งมีพัฒนาการทางสังคมและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมสืบเนื่องมายาวนาน โดยประชากรส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาวไทยวน หรือที่เรียกตนเองว่า คนเมือง มีขอบเขตพื้นที่การปกครองเป็นของตนเองพัฒนาจากเมืองขนาดเล็กสู่แคว้นแคว้นและอาณาจักร ซึ่งเรียกว่า อาณาจักรล้านนา การสร้างทางรถไฟสายเหนือมาถึงจังหวัดลำปางในปี พ.ศ. 2459 และถึงปลายทางที่เชียงใหม่พ.ศ. 2464 ระหว่างการก่อสร้างทางรถไฟจำเป็นต้องว่าจ้างแรงงานมาช่วยงานเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นแรงงานคนในบังคับของอังกฤษ เช่น ชาวอินเดีย ชาวพม่า ชาวไทใหญ่ และชาวจีนอีกเป็นจำนวนมาก ภายหลังจากรถไฟเข้ามาสู่พื้นที่ภาคเหนือได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของหัวเมืองภาคเหนืออย่างรวดเร็วทั้งด้านการปกครอง การค้า การพัฒนาเมือง ตลอดจนเส้นทางคมนาคมที่สร้างความสะดวกสบายในการเดินทางระหว่างเมืองและชุมชนรอบนอก การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อบริบทวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนที่เปลี่ยนแปลงไปตามค่านิยมสมัยใหม่ มีความทันสมัย และดำรงอยู่ท่ามกลางพหุวัฒนธรรมที่หลากหลายจนกลายเป็นอัตลักษณ์ที่โดดเด่นของชุมชนดังหลักฐานที่ปรากฏตามสถาปัตยกรรม อาคาร บ้านเรือน วัด โบราณสถาน โบราณวัตถุ วิถีวัฒนธรรมด้านอาหาร สิ่งทอ สิ่งประดิษฐ์ ตลอดจนความเชื่อ ขนบประเพณีต่าง ๆ

ผลการสำรวจศักยภาพชุมชน พบว่า จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย (1) ชุมชนเมืองสารท มี ความโดดเด่นด้านภูมิปัญญาและหัตถกรรมสร้างสรรค์ทางวัฒนธรรมล้านนาด้านการทำไหม ตุ้ง และข้าวถัก (2) ชุมชนบ้านฮ่อ มีความโดดเด่นด้านการค้าเป็นตลาดมุสลิมที่เก่าแก่ยังคงอนุรักษ์การใช้ภาษาจีนยูนนาน วัฒนธรรมด้านอาหารและการแต่งกาย (3) ชุมชนวัดเกต โดดเด่นด้วยสถาปัตยกรรมที่ปรากฏตามอาคารบ้านเรือนและมีวัดซึ่งเป็นสถานที่ตั้งเจดีย์พระเกศแก้วจุฬามณีจำลอง จังหวัดลำพูน ประกอบด้วย (1) ชุมชนท่าขาม – บ้านฮ่อม และ (2) ชุมชนไชยมงคล ทั้ง 2 ชุมชนเป็นชุมชนในย่านเมืองเก่าหรือภูเขียวยังคงหลงเหลือวัฒนธรรมการค้าขายของจีน และมรดกทางวัฒนธรรม งานด้านหัตถศิลป์จากภูมิปัญญาท้องถิ่นคือผ้าทอ กี่ ผ้าไหม และผ้าฝ้ายยกดอก และจังหวัดลำปาง ประกอบด้วย (1) ชุมชนแม่ต๋านน้อย ยังคงวิถีชีวิตที่พึ่งพิงความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ มีการรวมกลุ่มอาชีพที่เข้มแข็ง (2) ชุมชนเก้าจาวหรือชุมชนรถไฟนครลำปางเป็นศูนย์กลางและเป็นแหล่งขนถ่ายสินค้าในเขตภาคเหนือ (3) ชุมชนกาดกองต้า เป็นชุมชนย่านการค้าตลาดจีนที่มีความหลากหลายเชื้อชาติและ

วัฒนธรรม อาคารบ้านเรือนในแบบล้านนา พม่า จีน และฝรั่งเศส (4) ชุมชนท่ามะโอเป็นชุมชนที่มีทุนทางวัฒนธรรม มีแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และอาหารที่เป็นเอกลักษณ์ รายละเอียดดังตารางที่ 1

Table 1. Characteristics and Types of Community Products

จังหวัด	ชุมชน	ลักษณะเด่นของชุมชน	ประเภทผลิตภัณฑ์
เชียงใหม่	เมืองสาทร	1. มีชื่อเสียงด้านสินค้าทางวัฒนธรรม 2. จัดการความรู้โดยใช้สื่อและมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร	ของใช้: โคม ตุ้ง
	บ้านฮ่อ	1. เป็นย่านการค้าสินค้าอุปโภคบริโภค 2. ทุนทางวัฒนธรรมมีความแตกต่างและหลากหลาย	อาหาร: ผักดอง เนื้อน้ำค่าง ขนมจีนยูนาน ข้าวพิน
	วัดเกต	1. เป็นย่านค้าขายแห่งแรกของชาวจีนและชาวตะวันตกในจังหวัดเชียงใหม่ 2. อาคารบ้านเรือนสถาปัตยกรรมมีความโดดเด่น 3. ขนมและของว่างรสชาติอร่อยและขึ้นชื่อ 4. มีสถานที่สำคัญ เช่น วัดเกตการาม สะพานจันทร์สมอนุสรณ์ วัดซิกข์	อาหาร: ขนมของว่าง ข้าว เกรียบปากหม้อ สาคุไส้หมู ขนมตาล
ลำพูน	ท่าขาม- บ้านฮ่อม ไชยมงคล	1. ตั้งอยู่ในเขตเมืองเก่าลำพูนบริเวณชุมชนเป็นที่ตั้งของวัดพระธาตุหริภุญชัย คุ่มเจ้า และมีอาคารเก่าแก่ 2. โบราณสถาน โบราณวัตถุและสถาปัตยกรรมมีความโดดเด่น 3. มีการสืบทอดภูมิปัญญาการทอผ้ายดอก การทำเทียนและกรวยดอกไม้บูชา	ของใช้: ผ้าไหมยกดอกลำพูน เทียนบูชาและกรวยดอกไม้
ลำปาง	แม่ตานน้อย	1. วิถีชีวิตชุมชนยังคงพึ่งพิงธรรมชาติ 2. ทรัพยากรธรรมชาติมีความสมบูรณ์มีอ่างเก็บน้ำและเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำ 3. คริวเรือนแปรรูปอาหารที่หาได้จากป่า 4. เป็นแหล่งผลิตอาหารช้างให้แก่ศูนย์อนุรักษ์ช้าง 5. เป็นที่ตั้งของสถานีรถไฟแม่ตานน้อย 6. ผู้นำมีความรู้ความสามารถด้านการพัฒนาท่องเที่ยวเชิงนิเวศและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	อาหาร: น้ำพริกลาบ น้ำพริก แกงอ่อม น้ำพริกน้ำเงี้ยว ของใช้: กระเป๋าค่า
	แก๊จาว	1. ประวัติศาสตร์ชุมชนเกี่ยวข้องกับการรถไฟลำปาง เช่น สะพานดำ 2. เป็นชุมชนเก่าแก่ที่มีภูมิปัญญาอย่างหลากหลายมีพิพิธภัณฑ์และค่ายมวยลูกแก๊จาว 3. มีอาหารที่ขึ้นชื่อ และมีปราชญ์ด้านอาหารที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการผลิตอาหารจำหน่ายภายในตลาดแก๊จาว	อาหาร: หมี่กรอบ หมี่กะทิ โบราณ กะหรี่ปั๊บ กาแฟโบราณ
	กาดกองต้า	1. เป็นย่านการค้าตลาดจีน 2. อาคารบ้านเรือนเก่าแก่และสถาปัตยกรรมร่วมสมัยทั้งล้านนา อังกฤษ พม่า จีน และฝรั่งเศส เช่น เรือนขนมปังขิง อาคารฟองหลิ บ้านหม่องโง่ชิน 3. เป็นที่ตั้งของถนนคนเดินกาดกองต้า	อาหาร: บะหมี่เกี๊ยวสูตร โบราณ ขนมถ้วย ข้าวปั้น
	ท่ามะโอ	1. มีธรรมเนียมชุมชนเป็นหลักปฏิบัติของคนในชุมชน 2. เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม เช่น บ้านหุยส์ วัดประตูป่อง วัดท่ามะโอ กำแพงเมืองโบราณ กุ๋ย่าสุตา และอาคารบ้านเรือนเก่าแก่ 3. เป็นชุมชนพหุวัฒนธรรม	อาหาร: แกงฮังเล แกงสี่เป็ด ขนมวงสมุนไพร ยานวด ยาหม่อง

กระบวนการยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจศักยภาพชุมชนทำให้พบลักษณะเด่นของชุมชนและประเภทของผลิตภัณฑ์ที่นำไปสู่การยกระดับ และผลการสังเคราะห์การระดมความคิดเห็นจากการประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมทำให้ทราบบทเรียนการดำเนินงานของกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชน และพบว่า ขั้นตอนการยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย (1) การทบทวนศักยภาพชุมชน (2) การวางแผนเพื่อหาแนวทางพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ (3) การคัดเลือกและออกแบบผลิตภัณฑ์ (4) การลงมือปฏิบัติการยกระดับผลิตภัณฑ์ และ (5) การประเมินผลผลิตภัณฑ์ชุมชน โดยขั้นตอนดังกล่าวได้แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะคือ

ต้นน้ำ สมาชิกกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนได้มีส่วนร่วมคิดในการทบทวนศักยภาพชุมชน บริบทของผลิตภัณฑ์ ทุนและทรัพยากรที่มีอยู่ภายในชุมชน ขั้นตอนนี้ทำให้ทราบข้อมูล เช่น ความเป็นมาของชุมชน ทุนชุมชน อาชีพ รายได้ และผลิตภัณฑ์ชุมชนที่สำคัญ

กลางน้ำ สมาชิกกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ทุนคน ความรู้ ทรัพยากร และความพร้อม อันจะนำไปสู่การวางแผนออกแบบยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนที่คงความเป็นลักษณะเฉพาะหรือเป็นอัตลักษณ์ที่โดดเด่นของชุมชน ขั้นตอนนี้ทำให้ทราบถึงความพร้อมที่จะทำการยกระดับผลิตภัณฑ์ภายใต้ทุนที่ตนเองมีอยู่ ไม่เพียงแค่นั้นสมาชิกกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนยังได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกผลิตภัณฑ์ชุมชนที่จะยกระดับโดยขั้นตอนนี้ทำให้ได้มิติของประเภทของผลิตภัณฑ์ที่จะนำมาพัฒนาหรือยกระดับเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม

ปลายน้ำ สมาชิกกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนได้ร่วมลงมือปฏิบัติการยกระดับผลิตภัณฑ์ที่มาจากการคัดเลือกและตัดสินใจร่วมกันเพื่อให้ได้ผลผลิตเป็นไปตามแผนที่วางไว้ ในขั้นตอนนี้สมาชิกกลุ่มผลิตภัณฑ์จะได้ร่วมออกแบบพัฒนาผลิตภัณฑ์ของชุมชนตนเอง เช่น ชุมชนเมืองสารท จังหวัดเชียงใหม่ ได้ยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนโดยการปรับเปลี่ยนรูปแบบผลิตภัณฑ์ชุมชนจากโคมแขวนล้านนาเป็นโคมไฟตั้งโต๊ะและโคมไฟตั้งพื้นโดยเน้นประโยชน์เพื่อการใช้งานในชีวิตประจำวันหรือนำไปใช้เพื่อตกแต่งอาคารบ้านเรือน ทำให้ผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการยกระดับเกิดคุณค่า บ่งบอกถึงความเป็นอัตลักษณ์ของชุมชน ผลิตภัณฑ์ได้สร้างมูลค่าเพิ่ม และมีความทันสมัย ผลจากการลงมือปฏิบัติทำให้สมาชิกกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนจะได้รับผลประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการยกระดับร่วมกัน จำแนกตามประเภท ได้แก่ ผ้าและเครื่องแต่งกาย ของที่ระลึก อาหาร และสมุนไพร รวมจำนวน 12 รายการ นอกจากนี้ยังได้มีส่วนร่วมประเมินผลผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการยกระดับเพื่อพัฒนาให้เข้าสู่มาตรฐานสามารถสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยรถไฟได้ในระยะยาว ดังภาพที่ 2

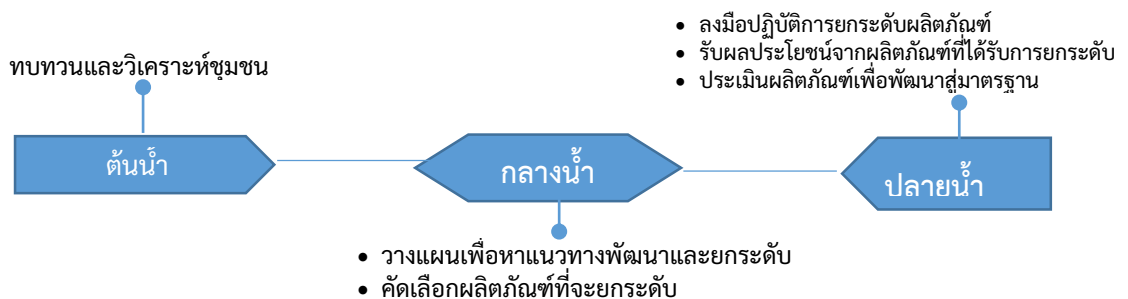


Figure 2. Participatory Process for Enhancing Community Products



Figure 3. Participatory Workshops for Community Products

จากกระบวนการยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่รถไฟจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง จำนวน 9 ชุมชน มีผลิตภัณฑ์ชุมชนที่ได้รับการยกระดับจำนวน 12 รายการ ดังนี้

1) ผลิตภัณฑ์โคมไฟเมืองสาทร จากชุมชนเมืองสาทร จังหวัดเชียงใหม่ เดิมเป็นชุมชนทำโคมแขวนล้านนาที่แสดงถึงอัตลักษณ์ของความเป็นล้านนา การยกระดับผลิตภัณฑ์คือ การออกแบบโดยนำรูปแบบหรือลักษณะเดิมของโคมแขวนมาพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์เพื่อสร้างมูลค่าให้เป็นโคมไฟตั้งพื้นและโคมไฟตั้งโต๊ะเหมาะสำหรับใช้งานในชีวิตประจำวันและประดับตกแต่งสถานที่ภายในอาคารบ้านเรือน

2) ผลิตภัณฑ์เนคไทผ้าฝ้ายยกดอก จากชุมชนท่าขามบ้านฮ่อมและไชยมงคล จังหวัดลำพูน มีการทอผ้าฝ้ายยกดอกลายพิกุลส่วนใหญ่จะทอเพื่อจำหน่ายเป็นผืนเพื่อนำไปแปรรูปเป็นเครื่องแต่งกาย เช่น เสื้อชายและหญิง ผ้าถุง โดยแนวทางการยกระดับผลิตภัณฑ์ผ้าฝ้ายยกดอกลายพิกุลคือ ต้องการแปรรูปผ้าทอให้สามารถนำไปใช้งานได้หลากหลาย คงความโดดเด่นของลวดลายบนผืนผ้าโดยการพัฒนารูปแบบให้เป็นเครื่องแต่งกาย คือ เนคไทที่มีการตัดเย็บด้วยฝีมือที่ประณีตและสวยงาม

3) ผลิตภัณฑ์น้ำพริกแม่ตาลน้อย จากชุมชนแม่ตาลน้อย จังหวัดลำปาง มีแนวทางการออกแบบและพัฒนาบรรจุภัณฑ์น้ำพริกแม่ตาลน้อย เพื่อยกระดับผลิตภัณฑ์ให้เกิดมูลค่าเพิ่ม มีระยะเวลาเก็บรักษาได้นาน และสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ผู้บริโภค โดยคงรักษาตราสัญลักษณ์ของกลุ่มผสมกับการใช้แรงบันดาลใจจากลักษณะเด่นของชุมชน เช่น ภูมิศาสตร์ของชุมชน อ่างเก็บน้ำ วัดและสถานีรถไฟแม่ตาลน้อย

4) ผลิตภัณฑ์กระเป๋าแม่ตาลน้อย จากชุมชนแม่ตาลน้อย จังหวัดลำปาง มีแนวทางการยกระดับทักษะการปักและเย็บ กระเป๋าผ้า โดยแนวทางการออกแบบของกลุ่มคือ สร้างสรรค์ลวดลายการปักกระเป๋าผ้าตามลักษณะเด่นของชุมชน เช่น สถานีรถไฟแม่ตาลน้อย สัญลักษณ์รูปช้างซึ่งมาจากอาชีพคนในชุมชนปลูกหญ้าเพื่อขายให้กับศูนย์อนุรักษ์ช้างไทย ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ของชุมชน

5) ผลิตภัณฑ์กระถางเซรามิก จากชุมชนเก้าจาว จังหวัดลำปาง โดยมีแนวทางการยกระดับผลิตภัณฑ์จากลวดลายขนมปังขิงที่ปรากฏในอาคารของสถานีรถไฟลำปาง มีความโดดเด่นและได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมแห่งสมาคมสถาปนิกสยามฯ ให้เป็นอาคารอนุรักษ์ดีเด่น ประเภทอาคารสถาบันและสาธารณะเมื่อปี พ.ศ. 2536 สมาชิกกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนได้นำมา

ออกแบบเป็นกระถางเซรามิกเพื่อใช้ปลูกต้นไม้ โดยมีแรงบันดาลใจจากรถไฟ และลวดลายขนมปังขิง ในสถานีรถไฟมาใช้ในการยกระดับผลิตภัณฑ์

6) ผลิตภัณฑ์หม้อกรอบเกี๊ยว จากชุมชนเกี๊ยวหรือชุมชนรถไฟนครลำปาง จังหวัดลำปาง เป็นสินค้าประเภทอาหารหรือของขบเคี้ยวที่เป็นสูตรดั้งเดิมได้รับการถ่ายทอดมาจากรุ่นสู่รุ่น การยกระดับผลิตภัณฑ์คือ การเพิ่มคุณค่าและมูลค่าของหม้อกรอบโดยออกแบบและสร้างสรรค์บรรจุภัณฑ์ที่น่าอัศจรรย์ดั้งเดิมของจังหวัดลำปางมาใช้ในการจัดวางองค์ประกอบ เช่น รูปร่างของต้นขะจาว รูปร่างของรถม้า รูปร่างของรถไฟ และรูปร่างของสะพานด้ามใช้ในการจัดวางสลับจังหวะของการออกแบบให้เกิดความน่าสนใจทำให้สินค้ามีมูลค่าเพิ่มขึ้น

7) ผลิตภัณฑ์น้ำพริกลาบเกี๊ยว จากชุมชนเกี๊ยว จังหวัดลำปาง เป็นสูตรดั้งเดิมของชุมชน แนวคิดการยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนคือ การออกแบบบรรจุภัณฑ์เพื่อสร้างมูลค่า จากลักษณะของชุมชนรถไฟและกาดเกี๊ยว อาทิ ต้นขะจาว รถไฟ รถม้า ไข่ขาว และลวดลายขนมปังขิง ซึ่งเป็นบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่ทันสมัย ใช้งานง่าย ยืดอายุการจัดเก็บได้นาน และง่ายต่อการเก็บรักษา

8) ผลิตภัณฑ์เครื่องประดับเซรามิก จากชุมชนกาดกองต้า จังหวัดลำปาง แนวคิดการยกระดับคือ นำต้นทุนทางวัฒนธรรมของจังหวัดลำปางมาประยุกต์เพื่อออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่คือ เครื่องประดับเซรามิก เช่น จี้ห้อยคอ ต่างหู และสร้อยข้อมือ มีที่มาจากลวดลายขนมปังขิงของอาคารหม่องโงยขึ้น ซึ่งถือเป็นอัตลักษณ์งานไม้ฉลุล้านนาลำปาง

9) ผลิตภัณฑ์ยาสีฟันใบช้อย จากชุมชนท่ามะโอ จังหวัดลำปาง ที่มีสูตรเฉพาะได้รับการสืบทอดมาจากบรรพบุรุษ แนวคิดการยกระดับผลิตภัณฑ์คือ การออกแบบบรรจุภัณฑ์ให้มีความน่าสนใจ และเพิ่มมูลค่า จากการนำอัตลักษณ์ของท้องถิ่น เช่น วัดประตูป้อง บ้านหลุยส์ เลียวโนเวนส์ ตลอดจนบรรยากาศภายในชุมชน มาใช้ในการออกแบบบรรจุภัณฑ์

10) ผลิตภัณฑ์สมุนไพรเพื่อสุขภาพ จากชุมชนท่ามะโอ จังหวัดลำปาง ประกอบด้วย ยาสมุนไพรจำนวน 4 ชนิดคือ 1) น้ำมันเขียวใบย่านาง 2) น้ำมันเหลืองโพลและขมิ้นชัน 3) สเปรย์สมุนไพรกระดูกไก่ดำ และ 4) สเปรย์สมุนไพรกันยุง ผลิตภัณฑ์สมุนไพรเพื่อสุขภาพเป็นภูมิปัญญาด้านการใช้สมุนไพรที่ได้จากชุมชน แนวคิดการยกระดับผลิตภัณฑ์คือ การออกแบบและสร้างสรรค์บรรจุภัณฑ์โดยนำอัตลักษณ์ท้องถิ่นมาใช้เป็นองค์ประกอบในการกำหนดลักษณะลวดลาย เช่น วัดประตูป้อง ชุมวัดประตู บ้านหลุยส์ เลียวโนเวนส์ และรถม้า ส่วนบรรจุภัณฑ์ภายนอกใช้สีน้ำเงินและทองในการออกแบบให้เกิดความน่าสนใจ และตอบโจทย์ผู้บริโภคหรือนักท่องเที่ยวโดยรถไฟ

11) ผลิตภัณฑ์ผงฮังเลพ่อนาน จากชุมชนท่ามะโอ จังหวัดลำปาง เป็นผงประกอบอาหารเฉพาะถิ่นที่ขึ้นชื่อของชุมชน เป็นสูตรที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ แนวคิดในการยกระดับคือ การออกแบบบรรจุภัณฑ์ผงฮังเลตาหรับพม่าเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและสะดวกในการเก็บรักษา โดยการออกแบบใช้อัตลักษณ์ของชุมชน เช่น วัดท่ามะโอ และสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน ซึ่งลักษณะของบรรจุภัณฑ์เป็นถุงพลาสติกใสและติดฉลากสีขาวน้ำตาล แสดงถึงกลิ่นอายของความเป็นธรรมชาติ ดูเรียบง่าย และร่วมสมัย

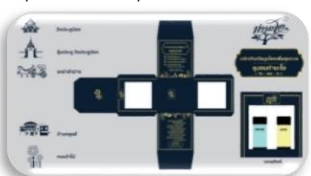
12) ผลิตภัณฑ์น้ำพริกปลาฉ่องและน้ำพริกลาบสูตรไทใหญ่ จากชุมชนท่ามะโอ จังหวัดลำปาง แนวคิดในการยกระดับคือ การออกแบบบรรจุภัณฑ์น้ำพริกปลาฉ่องและน้ำพริกลาบ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์และง่ายต่อการเก็บรักษา ซึ่งการออกแบบมุ่งนำอัตลักษณ์ของชุมชนท่า

มะโอ เช่น วัดประตูป่อง ลวดลายตุ่งไส้หมูภายในวัดประตูป่อง และสัญลักษณ์ควิปักในวัดท่ามะโอ มาใช้ในการออกแบบบรรจุภัณฑ์ รายละเอียดปรากฏดังตารางที่ 2

Table 2. Concepts to Enhance the Target Community Products

ที่	ชื่อผลิตภัณฑ์	แนวคิดการยกระดับผลิตภัณฑ์
จังหวัดเชียงใหม่		
1	โคมไฟเมืองสารต 	แนวคิดการยกระดับผลิตภัณฑ์คือ การออกแบบโดยนำรูปแบบหรือลักษณะเดิมของโคมแขวนมาพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์เพื่อสร้างมูลค่าให้เป็นโคมไฟตั้งพื้นและโคมไฟตั้งโต๊ะเหมาะสำหรับใช้งานในชีวิตประจำวันและประดับตกแต่งสถานที่ภายในอาคารบ้านเรือน
จังหวัดลำพูน		
2	เนคไทผ้าฝ้ายยกดอก 	แนวคิดการยกระดับผลิตภัณฑ์ผ้าฝ้ายยกดอกลายพิกุลคือ ต้องการแปรรูปผ้าทอให้สามารถนำไปใช้งานได้หลากหลาย คงความโดดเด่นของลวดลายบนพื้นผ้าโดยการพัฒนารูปแบบให้เป็นเครื่องแต่งกายคือ เนคไทที่มีการตัดเย็บด้วยฝีมือที่ประณีตและสวยงาม
จังหวัดลำปาง		
3	น้ำพริกแม่ตาลน้อย 	แนวคิดการยกระดับผลิตภัณฑ์คือ สร้างมูลค่าเพิ่ม มีระยะเวลาเก็บรักษาได้นาน โดยคงรักษาตราสัญลักษณ์ของกลุ่มผสมกับการใช้แรงบันดาลใจจากลักษณะเด่นของชุมชน เช่น ภูมิศาสตร์ของชุมชน อ่างเก็บน้ำ วัด และสถานีรถไฟแม่ตาลน้อย
4	กระเป๋ามาตาลน้อย 	แนวคิดการออกแบบของกลุ่มคือ สร้างสรรค์ลวดลายการปักกระเป๋ามาตาลน้อยตามลักษณะเด่นของชุมชน เช่น สถานีรถไฟแม่ตาลน้อย สัญลักษณ์รูปช้างซึ่งมาจากอาชีพคนในชุมชนปลูกหญ้าเพื่อขายให้กับศูนย์อนุรักษ์ช้างไทย ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ของชุมชน
5	กระถางเซรามิก 	แนวคิดการยกระดับผลิตภัณฑ์คือ การนำลวดลายขนมปังขิงที่ปรากฏในอาคารของสถานีรถไฟลำปาง มาออกแบบเป็นกระถางเซรามิกเพื่อใช้ปลูกต้นไม้ และเป็นของที่ระลึกของจังหวัดลำปาง
6	หมี่กรอบเก๋จาว 	แนวคิดในการยกระดับผลิตภัณฑ์คือ การเพิ่มคุณค่าและมูลค่าของหมี่กรอบโดยออกแบบและสร้างสรรค์บรรจุภัณฑ์ที่นำอัตลักษณ์ดั้งเดิมของจังหวัดลำปางมาใช้ในการจัดวางองค์ประกอบ เช่น รูปร่างของต้นชะจาว รูปร่างของร่มม้า รูปร่างของรถไฟ และรูปร่างของสะพานดาม่าใช้ในการจัดวางสลับจังหวะของการออกแบบให้เกิดความน่าสนใจทำให้สินค้ามีมูลค่าเพิ่มขึ้น

Table 2. Concepts to Enhance the Target Community Products (Cont.)

ที่	ชื่อผลิตภัณฑ์	แนวคิดการยกระดับผลิตภัณฑ์
7	น้ำพริกปลาเก๋าจาว 	แนวคิดการยกระดับผลิตภัณฑ์คือ การออกแบบบรรจุภัณฑ์เพื่อสร้างมูลค่า จากลักษณะของชุมชนรถไฟและภาคเก๋าจาว อาทิ ต้นชะจาว รถไฟ รถม้า ไก่ขาว และลวดลายขนมปังขิง เป็นบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่ทันสมัย ใช้งานง่าย ยืดอายุการจัดเก็บได้นาน และง่ายต่อการเก็บรักษา
8	เครื่องประดับเซรามิก 	แนวคิดการยกระดับผลิตภัณฑ์คือ การออกแบบและสร้างสรรค์ผลงานเป็นเครื่องประดับเซรามิก ได้แก่ จี้ห้อยคอ ต่างหู และสร้อยข้อมือ จากลวดลายขนมปังขิงและเซรามิกซึ่งเป็นอัตลักษณ์ของจังหวัดลำปาง
9	ยาสีฟันใบช่อย 	แนวคิดการยกระดับผลิตภัณฑ์คือ การออกแบบบรรจุภัณฑ์ให้มีความน่าสนใจและเพิ่มมูลค่า จากการนำอัตลักษณ์ของท้องถิ่น เช่น วัดประตูป้อง บ้านหลุยส์ เลี้ยวโนเวนส์ ตลอดจนบรรยาการภายในชุมชน มาใช้ในการออกแบบบรรจุภัณฑ์
10	สมุนไพรเพื่อสุขภาพ 	แนวคิดการยกระดับผลิตภัณฑ์คือ การออกแบบและสร้างสรรค์บรรจุภัณฑ์โดยนำอัตลักษณ์ท้องถิ่นมาใช้อเป็นองค์ประกอบในการกำหนดลักษณะลวดลาย เช่น วัดประตูป้อง ชุมวัดประตู บ้านหลุยส์ และรถม้า ส่วนบรรจุภัณฑ์ภายนอกใช้สีน้ำเงินและทองในการออกแบบให้เกิดความน่าสนใจ
11	ผงฮังเลพ่อนาน 	แนวคิดในการยกระดับผลิตภัณฑ์คือ การออกแบบบรรจุภัณฑ์ผงฮังเลสำหรับพม่าเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและสะดวกในการเก็บรักษา โดยการออกแบบใช้อัตลักษณ์ของชุมชน เช่น วัดท่ามะโอ และสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน ซึ่งลักษณะของบรรจุภัณฑ์เป็นถุงพลาสติกใสและติดฉลากสีขาวน้ำตาล แสดงถึงกลิ่นอายของความเป็นธรรมชาติและเรียบง่าย
12	น้ำพริกปลาฉ่องและน้ำพริกปลาสูตรไทใหญ่ 	แนวคิดในการยกระดับผลิตภัณฑ์คือ การออกแบบบรรจุภัณฑ์น้ำพริกปลาฉ่องและน้ำพริกปลา เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์และง่ายต่อการเก็บรักษา ซึ่งการออกแบบมุ่งนำอัตลักษณ์ของชุมชนท่ามะโอ เช่น วัดประตูป้อง ลวดลายตุ่งไล่หมุภายในวัดประตูป้อง และสัญลักษณ์ควิพิกในวัดท่ามะโอ มาใช้ในการออกแบบบรรจุภัณฑ์

หมายเหตุ: ภาพประกอบ โดยผู้แต่ง

สรุปและอภิปรายผล

สรุปผล

การยกระดับผลิตภัณฑ์ในพื้นที่ชุมชนเป้าหมาย 9 แห่งบนเส้นทางรถไฟจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการยกระดับผลิตภัณฑ์ของชุมชน เพื่อสร้างคุณค่าและเพิ่มมูลค่าสำหรับสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยรถไฟ ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสำรวจศักยภาพชุมชน การสังเคราะห์ผลการระดมความคิดเห็น บทเรียนจากการดำเนินงานของกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมในการศึกษาลักษณะทางกายภาพ วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนเป้าหมาย และนำผลที่ได้มาออกแบบกิจกรรมเพื่อปฏิบัติการยกระดับผลิตภัณฑ์ของชุมชนแบบมีส่วนร่วม

การยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมมีการดำเนินงาน 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การทบทวนศักยภาพชุมชน (2) การวางแผนเพื่อหาแนวทางพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ (3) การคัดเลือกและออกแบบผลิตภัณฑ์ (4) การลงมือปฏิบัติการยกระดับผลิตภัณฑ์ และ (5) การประเมินผลผลิตภัณฑ์ชุมชน แบ่งดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะคือ ต้นน้ำ สมาชิกกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนได้มีส่วนร่วมคิดในการทบทวนศักยภาพ บริบทของผลิตภัณฑ์ ทุนและทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้ทราบถึง ประวัติความเป็นมาของชุมชน ทุนชุมชน อาชีพ รายได้ และผลิตภัณฑ์ชุมชนที่สำคัญ กลางน้ำ สมาชิกกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ทุนคน ความรู้ ทรัพยากร และความพร้อม อันจะนำไปสู่การวางแผนออกแบบยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนที่คงความเป็นลักษณะเฉพาะหรืออัตลักษณ์ที่โดดเด่นของชุมชน รวมทั้ง ได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกผลิตภัณฑ์ชุมชนที่มีอยู่เดิมเพื่อนำมาออกแบบใหม่ให้เกิดมูลค่าเพิ่ม และปลายน้ำ สมาชิกกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนได้ร่วมลงมือปฏิบัติการยกระดับผลิตภัณฑ์ที่มาจากการคัดเลือกและตัดสินใจร่วมกัน เพื่อให้ผลผลิตเป็นไปตามแผนที่วางไว้ นอกจากนี้สมาชิกกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนจะได้รับผลประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการยกระดับร่วมกัน โดยจำแนกตามประเภทคือ ผ้าและเครื่องแต่งกาย ของที่ระลึก อาหาร และสมุนไพร รวมจำนวน 12 รายการ อีกทั้งยังได้มีส่วนร่วมประเมินผลผลิตภัณฑ์ชุมชนที่ผ่านการยกระดับ เพื่อพัฒนาให้เข้าสู่มาตรฐานสามารถสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยรถไฟได้ในระยะยาว โดยผลิตภัณฑ์ชุมชนที่ได้รับการยกระดับ ได้แก่ (1) โคมไฟเมืองสาทร (2) เนคไทผ้าฝ้ายยกดอก (3) น้ำพริกแม่ตาลน้อย (4) กระเป๋แม่ตาลน้อย (5) กระถางเซรามิก (6) หมี่กรอบเก้าจาว (7) น้ำพริกลาบเก้าจาว (8) เครื่องประดับเซรามิก (9) ยาสีฟันใบข่อย (10) สมุนไพรเพื่อสุขภาพ (11) ผงฮังเลพ่อนาน และ (12) น้ำพริกปลาฉ่องและน้ำพริกลาบสูตรไทใหญ่

อภิปรายผล

ผลการศึกษาข้างต้นสนับสนุนประเด็นของการพัฒนาสินค้าที่ระลึก และแนวทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์ของ Channamchoo and Laophuangsak (2017) ได้ทำการศึกษาเรื่องการพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุของผู้ประกอบการท้องถิ่นในภูมิภาคตะวันตกเพื่อการยกระดับการท่องเที่ยวอย่างมีคุณภาพ มีวัตถุประสงค์ของการศึกษา (1) เพื่อศึกษาศักยภาพในการพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว (2) เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว และ (3) เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุ ผลการศึกษพบว่า ศักยภาพในการพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว ได้แก่ การสร้างผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว โดยมีเงื่อนไขความสำเร็จในการพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว ได้แก่ การ

เรียนรู้ ทรัพยากรการท่องเที่ยว สิ่งอำนวยความสะดวก การสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก และเครือข่ายผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว ส่วนการพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุ ได้แก่ การพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยว และการพัฒนาสินค้าที่ระลึก 4 ด้าน คือ ขนาดผลิตภัณฑ์ อรรถประโยชน์ของผลิตภัณฑ์ รูปลักษณะของผลิตภัณฑ์ และบรรจุภัณฑ์ โดยแนวทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์ควรมีอัตลักษณ์ชุมชน มีมาตรฐานการผลิต และมีพัฒนาเครือข่ายทางการตลาด จากผลการศึกษากระบวนการยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยรถไฟ พบว่าศักยภาพชุมชนได้แสดงถึงขีดความสามารถของชุมชนในการนำทุนที่มีอยู่ภายในชุมชนทั้งคน องค์ความรู้ และทรัพยากรที่มีความโดดเด่นหรือเป็นอัตลักษณ์ของตนเอง มาใช้เป็นฐานในการพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ของชุมชนเพื่อสร้างคุณค่าและมูลค่าให้เป็นไปตามเป้าหมายของแต่ละชุมชน เช่น ผลิตภัณฑ์น้ำพริกปลาฉ่องและน้ำพริกปลาสูตรไทใหญ่ ของชุมชนท่ามะโอ จังหวัดลำปางมีแนวคิดในการยกระดับผลิตภัณฑ์คือ การออกแบบบรรจุภัณฑ์น้ำพริกปลาฉ่องและน้ำพริกปลา เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์ ง่ายต่อการเก็บรักษา โดยนำอัตลักษณ์ของชุมชนท่ามะโอ เช่น วัดประตูป่อง ลวดลายดุงไส้หมูภายในวัดประตูป่อง และสัญลักษณ์คิ่วปักในวัดท่ามะโอมาใช้ในการออกแบบลวดลายบรรจุภัณฑ์ ผลการศึกษาดังกล่าวได้สนับสนุนการศึกษาของของนพพร จันทรนำชู และพรรณธิดา เหล่าพวงศักดิ์ ในประเด็นแนวทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์สินค้าที่ระลึกต้องประกอบด้วย ขนาดผลิตภัณฑ์ อรรถประโยชน์ของผลิตภัณฑ์ รูปลักษณะของผลิตภัณฑ์ และบรรจุภัณฑ์ โดยแนวทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์ควรมีอัตลักษณ์ชุมชนและมีมาตรฐานการผลิต ทั้งนี้หากต้องการบรรลุการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้เป็นไปตามอัตลักษณ์ของชุมชน ควรนำกระบวนการยกระดับผลิตภัณฑ์แบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้เพื่อออกแบบการยกระดับหรือพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เพิ่มความเป็นอัตลักษณ์ชุมชนได้อย่างเหมาะสมทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำวิจัยไปใช้ประโยชน์

- 1) ควรนำขั้นตอนการยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ การทบทวนศักยภาพชุมชน การวางแผนเพื่อหาแนวทางพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ การคัดเลือกและออกแบบผลิตภัณฑ์ การลงมือปฏิบัติการยกระดับผลิตภัณฑ์ และ การประเมินผลผลิตภัณฑ์ชุมชน ไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่กำลังพัฒนาหรือต้องการยกระดับผลิตภัณฑ์เพื่อรองรับการท่องเที่ยวในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การท่องเที่ยวโดยชุมชน
- 2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนควรนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้เพื่อออกแบบกิจกรรมพัฒนาหรือยกระดับผลิตภัณฑ์แบบมีส่วนร่วมอย่างเป็นกระบวนการทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

- 1) ควรศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการมีส่วนร่วมในการยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวโดยรถไฟ หรือการท่องเที่ยวในรูปแบบอื่น
- 2) ควรศึกษากระบวนการการยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยรถไฟในภูมิภาคอื่น ๆ

References (เอกสารอ้างอิง)

- Camargo, B.A. et al. (2014). *Railway tourism: An opportunity to diversify tourism in Mexico*. Railway Heritage and Tourism Global Perspectives. Channel View Publication.
- Cohen, J. & N. T. Uphoff. (1977). *Rural development participation*. Cornell University.
- Channamchoo, N. & Laophuangsak, P. (2017). Development of tourism products for elderly group by local operators in the western region for enhanced quality tourism. *University of the Thai Chamber of Commerce Journal, Humanities and Social Sciences*, 37(1), 52-64. (In Thai)
- Chiangmainews. (2016). *Upper north region group 1 support railway tourism*. Retrieved from <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/541461>. (in Thai)
- Faculty of National Economic and Social Development. (2018). *The 20-year national strategy (2018-2037)*. Retrieved from <http://www.moac.go.th/>. (in Thai)
- Pradipasen, J. (2005). *Khun Chuang lianglukiatt: 100-Year-Old Zheng Hei Caravan to Chiang Mai*. Thanabankapim. (In Thai)
- Promsen, W., et al. (2021). Elevating community potential for communicating creative identity of Creative travel by train on the route of the Lanna era (*Research Report*). Lampang: Lampang Rajabhat University. (in Thai)
- Saihu, P. (1986). *The mechanism of society*. Chulalongkorn University Printing House. (in Thai)
- Saokham, P. (2018). Development of local product for hotel marketing business in Chiang Rai Province. *Dusit Thani College Journal*, 12(1), 165-182. (in Thai)
- Vesarat, P. (2005). *Public participation in rural development activities*. Thaikadi Research Institute Thammasat University. (in Thai)
- Wijit, I. (2016). *Communications of identities to promote the tourism of Buriram Province*. Thesis for Master of Art Program in Mass Communication, Thammasat University. (in Thai)

The Stability of the Elderly in Cross-Generational Families

Kotchakorn Dechakhamphu

Faculty of Arts and Sciences,

Nakorn Phanom University, Thailand

Abstract

This research article aims to 1) studies the level of stability of the elderly in cross-generational families and 2) compares the stability of the elderly in cross-generational families. This research was a quantitative research. The study sample consisted of 420 elderly people in cross-generational families. The sample size was calculated using the Taro Yamane formula. The tool used to collect the data was the estimation scale questionnaire. The confidence value for the was 0.80. The statistics used in the analysis were percentage, mean and standard deviation, t-test, and F-test statistics. The results found that 1) the overall level of stability among the elderly in cross-generational families was at a high level. The aspect with the highest average was family, followed by housing and environment and safety of life and property. The two moderate-level aspects were health and economic and social aspects respectively. 2) The comparison of the stability of the elderly in cross-generational families found that the elderly with different ages, educational levels, marital status, family characteristics, and savings had overall life stability had a statistically significant difference at the 0.05 level.

Keywords

the elderly, cross-generation family, stability of the elderly

CORRESPONDING AUTHOR

Kotchakorn Dechakhamphu, Faculty of Arts and Sciences, Nakorn Phanom University
103 Moo 3 Chayangkoon Road, Tambon Kham Tao, Amphur Muang, Nakhon Phanom,
48000, Thailand. E-mail: Monydecha@gmail.com

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

ความมั่นคงผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่น

กชกร เดชะคำภู

คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์

มหาวิทยาลัยนครพนม

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับความมั่นคงผู้สูงอายุในครอบครัวข้ามรุ่น 2) เปรียบเทียบความมั่นคงผู้สูงอายุในครอบครัวข้ามรุ่น การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย คือ ผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่น จำนวน 420 คน ใช้วิธีการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตรทาร์ยามานัน เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า ได้ค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับ เท่ากับ 0.80 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ คือ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสถิติทดสอบที (t-test) และ สถิติทดสอบเอฟ (F-test) ผลการวิจัย พบว่า 1) ระดับความมั่นคงผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่น โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ ด้านครอบครัว รองลงมา คือ ด้านที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 3.84 ระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านสุขภาพ ด้านเศรษฐกิจและสังคม ตามลำดับ 2) การเปรียบเทียบความมั่นคงผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่น พบว่า ผู้สูงอายุที่มี อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส ลักษณะครอบครัว และการออม แตกต่างกันมีความมั่นคงในชีวิต โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

คำสำคัญ

ผู้สูงอายุ, ครอบครัวข้ามรุ่น, ความมั่นคงผู้สูงอายุ

บทนำ

ประเทศไทยมีนโยบายลดอัตราเพิ่มประชากรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - พ.ศ. 2519) ส่งผลให้อัตราเจริญพันธุ์รวมของประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง สาเหตุสำคัญของการเพิ่มสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ (Ministry of Social Development and Human Security, 2020) คือ (1) การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์หรือการเกิด (2) การลดภาวะการตายทำให้อายุคนไทยยืนยาวขึ้นดูได้จากอายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดของคนไทย ซึ่งจำนวนบุตรโดยเฉลี่ยที่สตรีหนึ่งคนมีตลอดวัยเจริญพันธุ์จาก 4.9 คนต่อสตรี 1 คน ในปี 2517 เหลือเพียง 1.5 คนในปี 2556 และเหลือ 1.2 คนในปี 2565 ส่วน อายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดของเพศชายในปี 2555 ประมาณ 70 ปี เพศหญิง ประมาณ 77 ปี แต่ในปี 2565 อายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดของเพศชายประมาณ 74 ปี เพศหญิง 81 ปี (Office for National Statistics, 2022) โดยประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุนับตั้งแต่ปี 2550 จากที่มีผู้สูงอายุ (60 ปี ขึ้นไป) ร้อยละ 10.7 ของประชากรทั้งประเทศเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 18.8 ในปี 2564 และมีการคาดการณ์ในอีก 2583 จะมีผู้สูงอายุถึงร้อยละ 31.4 ของประชากรทั้งหมด (Foundation of Thai Gerontology Research and Development institute (TGRI), 2021)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรส่งผลให้รูปแบบครอบครัวเปลี่ยนแปลงเป็นครอบครัวเดี่ยว ครอบครัวข้ามรุ่นที่ผู้สูงอายุต้องอาศัยอยู่กับหลาน หรือ คู่สมรสเท่านั้น โดยบุตรย้ายถิ่นไปประกอบอาชีพในพื้นที่อื่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมและส่งเงินกลับมาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว กลับมาบ้านในช่วงเทศกาลสำคัญ เช่น ช่วงเทศกาลสงกรานต์ วันขึ้นปีใหม่ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของครัวเรือนไทยที่สำคัญคือ แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของครัวเรือนลักษณะพิเศษที่อาจเรียกได้ว่าเป็นครัวเรือนขนาดเล็ก คือ ครัวเรือนผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียว หรืออยู่เฉพาะกับคู่สมรสที่เป็นผู้สูงอายุ และครัวเรือนข้ามรุ่น การเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลกระทบมาจากการเปลี่ยนแปลงทางประชากรส่งผลถึงสภาพความเป็นอยู่ การดำรงชีวิต ตลอดจนบทบาทของสมาชิกแต่ละคนในการปฏิบัติต่อกันและกัน การมีปฏิสัมพันธ์และการพึ่งพาอาศัยระหว่างกัน ที่มีแนวโน้มลดน้อยลงตามไปด้วย เพราะเมื่อสมาชิกแต่ละคนต้องอาศัยอยู่คนละที่กัน สมาชิกบางส่วนต้องย้ายออกไปทำงานและอาศัยอยู่ที่ถิ่นอื่น โอกาสในการมีกิจกรรมและปฏิสัมพันธ์กัน บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกครัวเรือนในการพึ่งพาอาศัยกันและกันก็อาจจะน้อยลงตามไปด้วย (Katewongsa et al, 2016)

สถานการณ์ที่กล่าวมาทำให้ภาครัฐมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อการเข้าสู่สังคมสูงอายุของประเทศอย่างต่อเนื่อง การถ่ายโอนภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ต้องดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก สตรี ผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาส โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มีการบริการอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553) ตามความในมาตรา 10 ให้สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ประเด็นสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่ตาม (4) สร้างระบบการดูแลผู้สูงอายุในชุมชน และ (5) ร่วมมือและประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์กรอื่นในการจัดให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553) เป็นแนวทางของรัฐเพื่อตอบสนองต่อการเข้าสู่สังคมสูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคงในชีวิต ซึ่ง Ministry of Social Development and Human Security (2020) กล่าวว่า ความมั่นคงในชีวิตของมนุษย์ มีดัชนีชี้วัดความมั่นคง 12 มิติ ได้แก่ ที่อยู่อาศัย สุขภาพ การศึกษา การมีงานทำและรายได้ ครอบครัว ชุมชนและการสนับสนุนทางสังคม ศาสนาและวัฒนธรรม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สิทธิและความเป็นธรรม การเมือง สิ่งแวดล้อมทรัพยากร/พลังงาน ส่วน Department of Older Person (2017) ระบุว่า ความมั่นคงเศรษฐกิจ ด้านครอบครัว ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านสิ่งแวดล้อม และประกอบด้วย ด้านเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านความมั่นคงในครอบครัวชุมชน และสิ่งแวดล้อม (Sueluerm et al, 2011)

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความมั่นคงผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่น
2. เพื่อเปรียบเทียบความมั่นคงผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่น

นิยามศัพท์

ครอบครัวข้ามรุ่น หมายถึง ครอบครัวที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่กับหลาน หรือ หรือผู้สูงอายุอาศัยอยู่กับหลาน หรือคู่สมรส

แนวคิดและทฤษฎี

ความมั่นคงในชีวิตผู้สูงอายุ

Department of Older Person (2017) ได้ให้ความหมายว่า ความเกี่ยวข้องกับระหว่างมนุษย์และการตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐาน การมีวิถีชีวิตที่ดี การอยู่ดีกินดี การได้รับความปลอดภัยในชีวิต การดำเนินชีวิตโดยปราศจากความ ขาดแคลนและความหวาดกลัว ใน 4 องค์ประกอบ ได้แก่

1. ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ คือ การมีรายได้ก่อนเข้าสู่วัยสูงอายุเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากมีเมื่อเริ่มเข้าสู่วัยสูงอายุจะมีรายได้ลดลง หรือขาดรายได้ประจำจากอาชีพเพื่อกิจกรรมการจ้าง และสภาพร่างกายไม่เอื้ออำนวยให้สามารถทำงานได้ เช่น วัยหนุ่มสาว ขณะที่ความจำเป็นในการใช้จ่ายมีเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะรายจ่ายด้านสุขภาพ การบริหารจัดการกับเงินหรือรายได้จากการทำงาน และการออมผ่านช่องทางต่าง ๆ ทั้งในรูปแบบออมทรัพย์ผ่านสถาบันการเงิน กองทุนออมแห่งชาติ ประกันชีวิตในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงต่ำที่มีอยู่จึงมีความสำคัญสำหรับผู้สูงอายุเพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีโดยปราศจากความวิตกกังวล

2. ความมั่นคงด้านครอบครัว เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุจะมีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่ผู้สูงอายุและครอบครัวต้องเผชิญไม่ว่าจะเป็นด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ การงาน รายได้ ผู้สูงอายุบางคนรับไม่ได้กับการเปลี่ยนแปลง และอาจเกิดความคับข้องใจ บางคนมีความขัดแย้งกับบุตรหลานหรือคนใกล้ชิด จึงเป็นที่มาของความเครียด อาการซึมเศร้าและไม่มีความสุข การอยู่ร่วมกับบุตรหลานอย่างมีความสุขนั้น สิ่งแรกที่ผู้สูงอายุจะต้องทำคือการปรับตัวทั้งด้านร่างกาย จิตใจ ความคิด อารมณ์ และสภาพความเป็นอยู่ของตนเอง โดยเริ่มจากการปรับใจของตนเองให้ได้ด้วยการเปิดใจยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งของตนเองและสิ่งใหม่มีความยืดหยุ่นในเรื่องต่าง ๆ ให้คิดเสมอว่า ทำอย่างไรจึงจะอยู่ร่วมกับครอบครัวให้ได้ดีที่สุดเท่าที่ทำได้ ทำอย่างไรที่จะให้มีความขัดแย้งกันน้อยที่สุด เปิดรับและยอมรับความคิดเห็นของบุตรหลานให้มากขึ้นไม่เก็บตัวหรือแยกตัวเองออกจากครอบครัว ใช้เวลาทำกิจกรรมร่วมกับครอบครัวอย่างสม่ำเสมอ เช่น ทำอาหารให้บุตรหลานรับประทาน ปลูกต้นไม้ เลี้ยงสัตว์ ดูโทรทัศน์ ออกกำลังกายร่วมกัน ไปทำบุญที่วัด หรือ ไม่เที่ยวพักผ่อนในวันหยุด ฯลฯ ช่วยแบ่งเบาภาระครอบครัวเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่าที่ทำได้ เช่น ช่วยดูแลบุตรหลาน ดูแลบ้านเรือนตลอดจนพยายามช่วยตนเองในด้านต่าง ๆ ให้มากที่สุด ยอมรับความช่วยเหลือและการดูแลของบุตรหลานเมื่อถึงเวลาจำเป็นการอยู่ร่วมกันของสมาชิกในครอบครัว นอกจากผู้สูงอายุเองที่จะต้องมีการปรับตัวแล้วบุตรหลานเองก็ต้องเอาใจใส่ในการดูแลผู้สูงอายุอย่างดีด้วยเช่นกันไม่เฉพาะเรื่องความเป็นอยู่ทั่วไปหรือดูแลสุขภาพกายของผู้สูงอายุเท่านั้น แต่ต้องสนใจสุขภาพจิตของผู้สูงอายุด้วยโดยให้พิจารณาว่า “ทำอย่างไรที่จะให้ผู้สูงอายุมีความสุขในการ

ดำเนินชีวิตในแต่ละวัน” ซึ่งไม่ใช่เรื่องยากเท่าใดนัก เพียงแต่ผู้สูงอายุและบุตรหลานต้องเริ่มต้นที่จะสร้างความสุขให้กันและกัน

3. ความมั่นคงด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน คือ ผู้สูงอายุต้องปลอดภัยจาก (1) อุบัติเหตุภายในบ้าน เช่น การใช้ยาและรับประทานยาผิด การเกิดเหตุเพลิงไหม้เพราะหลงลืม การใช้เครื่องมือเครื่องใช้ที่ไม่ปลอดภัย (2) ภัยธรรมชาติ (3) มิจฉาชีพ เช่น ภัยจากอินเทอร์เน็ต ภัยจากการหลอกลวงซื้อ – ขายสินค้าและบริการ ภัยจากการหลอกลวงรับสิทธิต่าง ๆ แก๊งคอลเซ็นเตอร์ แก๊งตักทอง เป็นต้น

4. ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม หมายถึง ผู้สูงอายุมีความปลอดภัยจากอุบัติเหตุภายในบ้านและนอกบ้าน เนื่องจากเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ประสาทสัมผัสการตอบโต้ต่อสิ่งเร้าจะลดลง กล้ามเนื้ออ่อนแรง การทรงตัว การได้ยิน การมองเห็นลดประสิทธิภาพลง และอาจมีความผิดปกติต่าง ๆ เกิดขึ้นกับร่างกาย เช่น กระดูกเปราะ ทำให้เกิดอุบัติเหตุง่าย อุบัติเหตุที่มักเกิดกับผู้สูงอายุภายในบ้านที่พบบ่อย ได้แก่ การหกล้ม ตกเตียง ตกจากที่สูง ตกบันได เดินสะดุดสายไฟ พร้มเช็ดเท้า ธรณีประตู ไฟฟ้าช็อต ไฟไหม้ น้ำร้อนลวก อุบัติเหตุเหล่านี้เกิดจากสภาพแวดล้อม ที่ไม่ปลอดภัย เช่น วางสิ่งของกีดขวางทางเดิน ซึ่งอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุมักมีอาการรุนแรง ต้องใช้เวลาในการพักฟื้นนาน และอาจเป็น อันตรายถึงขั้นเสียชีวิต

นอกจากนี้ Panyathorn (2012) ได้ให้ความหมายของความมั่นคงในชีวิตผู้สูงอายุ ประกอบด้วย การมีสุขภาพดี ร่างกายแข็งแรง ไม่ป่วยเข้าโรงพยาบาลบ่อย มีหลักประกันสุขภาพ มีครอบครัวที่ลูกหลานรักใคร่ปรองดองดูแลพ่อแม่ มาเยี่ยมเยียนมีเงินใช้จ่ายในการดำเนินชีวิต มีเงินซื้อยา กิน ทำบุญ มีเงินออม ไม่มีหนี้สิน อยู่ในสังคมดีมีเพื่อนบ้านดีช่วยเหลือกันพึ่งพากันได้ มีที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมดี มีความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน และ Panyathorn (2013) สรุปว่า ความมั่นคงด้านสุขภาพ มีองค์ประกอบ 5 ปัจจัย ดังนี้ 1. ความแข็งแรงของร่างกาย 2. อาการเจ็บป่วย 3. ได้รับการดูแลการดำเนินชีวิตประจำวัน 4. ได้รับการดูแลเมื่อเจ็บป่วย และ 5. การเข้าถึงบริการสาธารณสุข

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงผู้สูงอายุ สามารถสรุปผลการศึกษาดังนี้ Panyathorn (2013) ได้ศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยคัดสรรกับความมั่นคงในชีวิตของผู้สูงอายุ จังหวัดอุดรธานีผลการวิจัยพบว่า ผู้สูงอายุให้ความหมายชีวิตที่มั่นคงประกอบด้วย การมีสุขภาพดี มีครอบครัวดีมีเงินใช้จ่ายเพียงพอ เข้าร่วมกิจกรรมในชุมชน มีที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย ระดับความมั่นคงในชีวิตของผู้สูงอายุ ด้านครอบครัว ที่อยู่อาศัยสิ่งแวดล้อมและสังคมอยู่ในระดับมากส่วนด้านเศรษฐกิจ อยู่ในระดับน้อย ภาพรวมความมั่นคงในชีวิตของผู้สูงอายุอยู่ในระดับมาก Thongyai (2019) ได้ศึกษา ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสุขผู้สูงอายุในเขตชุมชนเก่าแก่อำเภอเมืองจังหวัดสงขลา ผลการวิเคราะห์ปัจจัยด้านคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุทั้ง 6 ด้าน ภาพรวมผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตในระดับมาก ผลการวิจัยพบว่า การวิเคราะห์ปัจจัยด้านคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุทั้ง 6 โดยภาพรวมพบว่า ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตด้านสภาพร่างกายในระดับมาก รองลงมาคือ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอยู่ในระดับมาก ด้านสภาพอารมณ์อยู่ในระดับมาก ด้านการตัดสินใจด้วยตนเอง อยู่ในระดับปานกลาง ด้านสภาพความเป็นอยู่อยู่ในระดับปานกลาง และด้านการรวมกลุ่มทางสังคมอยู่ในระดับปานกลาง และระดับความสุขใน

ครัวเรือน การพึ่งพากันระหว่างสมาชิกในครัวเรือนและบ้านใกล้เคียงอยู่ในระดับสูง (Samutachak, Kornkaew and Uden, 2016)

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยสังเคราะห์มาจากแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงผู้สูงอายุจาก Department of Older Person (2017) Panyathorn (2012) และ Panyathorn (2013) ซึ่งสามารถสรุปองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดดังภาพที่ 1

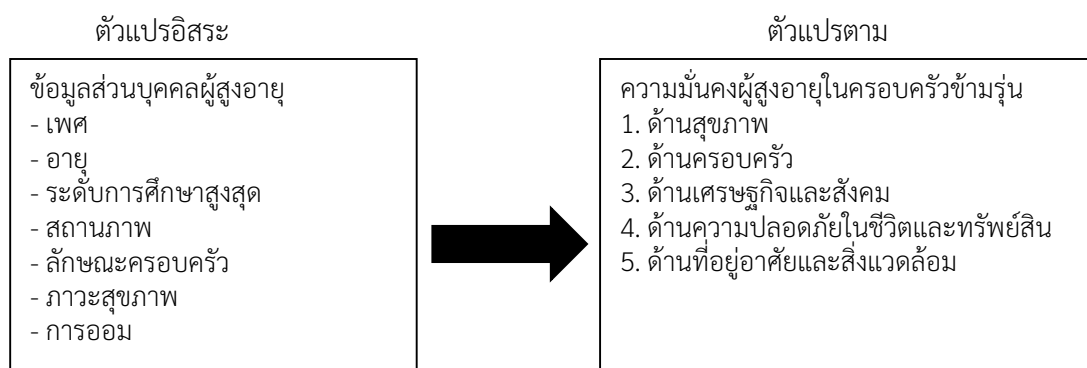


Figure 1. Conceptual Framework

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ แบ่งเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้สูงอายุในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนม ประกอบด้วย 2 อำเภอ 13 ตำบล ได้แก่ 1) อำเภอเมืองนครพนม 10 ตำบล ได้แก่ ตำบลในเมือง ตำบลอาจสามารถ ตำบลหนองแสง ตำบลหนองญาติ ตำบลท่าค้อ ตำบลนารายณ์ ตำบลนาทราย ตำบลโพธิ์ตาก ตำบลบ้านผึ้ง และ ตำบลกู่ 2) อำเภอท่าอุเทน มี 3 ตำบล ได้แก่ ตำบลโนนตาล ตำบลเวินพระบาท และ ตำบลรามราช จำนวน 89,901 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้มาโดยคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างของ ยามาเน่ (Yamane, 1973) จากนั้นทำการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (Proportional Stratified Random Sampling) ตามสัดส่วนขนาดประชากรแต่ละตำบล โดยกำหนดระดับค่าความเชื่อมั่นร้อยละ 95 และระดับความคลาดเคลื่อนร้อยละ 5 จำนวน 420 คน

ขั้นตอนที่ 2 ตัวแปรที่ศึกษาในการวิจัยครั้งนี้

จำแนกออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

2.1 ตัวแปรอิสระ คือ ข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษาสูงสุด ลักษณะครอบครัว ภาวะสุขภาพ และการออม

2.2 ตัวแปรตาม คือ ความมั่นคงของผู้สูงอายุในครอบครัวข้ามรุ่น ได้แก่ 1) ด้านสุขภาพ 2) ด้านครอบครัว 3) ด้านเศรษฐกิจและสังคม 4) ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และ 5) ด้านที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม

ขั้นตอนที่ 3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสอบถามที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นจากการ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นแบ่งออกเป็น 3 ตอน ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check-List) และแบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale เกณฑ์กำหนดค่าน้ำหนักของการประเมิน 5 ระดับ ผ่านการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน ได้ความตรงของเนื้อหา (Index of Item-objective Congruence: IOC) เท่ากับ 1.00 นำแบบสอบถามไปทดลองใช้ จำนวน 40 ชุด แล้วนำไปวิเคราะห์หาค่าความเชื่อมั่นร่วมด้วยวิธีการของ Cronbach's alpha ซึ่งผลการวิเคราะห์ความเชื่อมั่นทั้งฉบับ เท่ากับ 0.80 ซึ่งเป็นค่าที่ยอมรับได้

ขั้นตอนที่ 4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลด้วยตนเองโดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่าง จากผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่น จำนวน 420 คน

ขั้นตอนที่ 5 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำแบบสอบถามไปวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปทำการวิเคราะห์โดยหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน วิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงอ้างอิง ได้แก่ ทดสอบค่าที (t-test) และสถิติทดสอบเอฟ (F-test) โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบทางเดียว (One Way ANOVA) กำหนดนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และกำหนดเกณฑ์การแปลผลค่าเฉลี่ยระดับความมั่นคงผู้สูงอายุ คือ 1.00 - 1.50 = น้อยที่สุด, 1.51 - 2.50 = น้อย, 2.51 - 3.50 = ปานกลาง, 3.51 - 4.50 = มาก และ 4.51 - 5.00 = มากที่สุด (Srisa-ard, 2013).

ผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่น

ผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 304 คน คิดเป็นร้อยละ 72.38 อายุ 60 – 69 ปี จำนวน 239 คน คิดเป็นร้อยละ 56.90 มีสถานภาพสมรส จำนวน 213 คน คิดเป็นร้อยละ 50.71 จบการศึกษาระดับประถมศึกษา จำนวน 315 คน คิดเป็นร้อยละ 75.00 อาศัยอยู่กับหลาน จำนวน 232 คน คิดเป็นร้อยละ 55.24 และอาศัยอยู่กับคู่สมรส และหลาน 188 คน คิดเป็นร้อยละ 44.76 ผู้สูงอายุไม่มีการออม จำนวน 265 คน คิดเป็นร้อยละ 63.10 มีโรคประจำตัว จำนวน 247 คน คิดเป็นร้อยละ 58.81 โดยเป็นโรคความดันโลหิตสูง จำนวน 128 คิดเป็นร้อยละ 39.51 และ โรคเบาหวาน 103 คน คิดเป็นร้อยละ 31.79 ตามลำดับ

ผลการวิเคราะห์ความมั่นคงผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่น

ผลการวิเคราะห์ พบว่า ระดับความมั่นคงผู้สูงอายุในครอบครัวข้ามรุ่น โดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.71$, S.D.=0.448) โดยความมั่นคงด้านครอบครัวมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X}=4.02$, S.D.=0.591) รองลงมา คือ ด้านที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม ($\bar{X}=3.93$, S.D.=0.633) ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ($\bar{X}=3.84$, S.D.=0.587) ด้านสุขภาพ ($\bar{X}=3.42$, S.D.=0.587) ด้านเศรษฐกิจและสังคม ($\bar{X}=3.34$, S.D.=0.839) ดังแสดงในตารางที่ 1

Table 1. The Level of Stability of the Elderly in Cross-Generation Family

ประเด็น	($\bar{X}$)	S.D.	ระดับความมั่นคง
ด้านสุขภาพ	3.42	0.587	มาก
1. ผู้สูงอายุสามารถดำเนินชีวิตและทำงานได้โดยไม่จำเป็นต้องไปรับการรักษาพยาบาล	2.08	1.004	น้อย
2. ผู้สูงอายุมีหลักประกันการคุ้มครองสุขภาพ เช่น ประกันสุขภาพ	2.66	1.325	ปานกลาง
3. ผู้สูงอายุรู้พึงพอใจกับสุขภาพกาย	3.74	0.971	มาก
4. ผู้สูงอายุรู้สึกพึงพอใจกับฐานะความเป็นอยู่	3.75	0.932	มาก
5. ผู้สูงอายุยอมรับรูปร่างหน้าตาของตัวเอง	3.94	0.904	มาก
6. ผู้สูงอายุรู้สึกพึงพอใจกับชีวิต (ไม่เหงา ไม่เศร้า ไม่วิตกกังวล)	3.84	0.976	มาก
7. ผู้สูงอายุรู้สึกพึงพอใจกับชีวิต (มีความสุข ความสงบ มีความหวัง)	3.92	0.931	มาก
ด้านครอบครัว	4.02	0.591	มาก
1. สมาชิกในครอบครัวควรร่วมแสดงความรักด้วยการโอบกอด หอมแก้ม	3.72	1.080	มาก
2. สมาชิกในครอบครัวพาออกกำลังกาย ไปทำบุญที่วัด หรือไปเที่ยวพักผ่อนในวันหยุด	3.52	1.065	มาก
3. สมาชิกในครอบครัว คอยซักถาม สุขภาพ ความรู้สึก สภาพความเป็นอยู่	4.29	0.760	มาก
4. สมาชิกในครอบครัวเดินทางเพื่อมาเยี่ยมเยือนในช่วงเทศกาล วันหยุด	3.94	0.951	มาก
5. สมาชิกในครอบครัวพูดหรือแสดง พฤติกรรมหยอกล้อให้ตลก หรือ สนุกสนาน	3.82	1.009	มาก
6. สมาชิกในครอบครัวรับฟังปัญหาและให้กำลังใจผู้สูงอายุ เมื่อผู้สูงอายุท้อแท้ใจและมีเรื่องไม่สบายใจ	4.30	0.842	มาก

Table 1. The Level of Stability of the Elderly in Cross-Generation Family (cont.)

ประเด็น	($\bar{x}$)	S.D.	ระดับความมั่นคง
ด้านเศรษฐกิจและสังคม	3.34	0.839	ปานกลาง
1. ผู้สูงอายุยังคงประกอบอาชีพหลัก	3.42	1.406	ปานกลาง
2. ผู้สูงอายุมืออาชีพและรายได้หลัก	3.32	1.300	ปานกลาง
3. รายได้ที่ท่านได้รับในแต่ละเดือนมีความเพียงพอต่อการดำรงชีวิตในแต่ละเดือน	3.16	.929	ปานกลาง
4. เงินรายได้แต่ละเดือนนำไปเป็นเงินออมสำหรับอนาคต	2.54	1.165	ปานกลาง
5. เมื่อเจ็บป่วยเพื่อนบ้านได้ไปเยี่ยมเยียนท่าน	3.90	1.132	มาก
6. ผู้สูงอายุมีกิจกรรมร่วมกับบุคคลอื่น เช่น ไปพบปะสังสรรค์ รับประทานอาหาร งานศพ งานแต่งงาน ฯลฯ	3.73	1.389	มาก
ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	3.84	0.587	มาก
1. ผู้สูงอายุอ่านและเข้าใจในคำอธิบายต่าง ๆ บน ฉลากอาหารหรือยา ถึง วิธีการกิน การใช้ ส่วนผสม วันหมดอายุ และประโยชน์ที่ได้รับ	3.74	1.156	มาก
2. เมื่อมีข้อสงสัยเรื่องการรับประทานยา ท่านจะปรึกษาเจ้าหน้าที่สาธารณสุข/ เภสัชกร/ แพทย์	3.50	1.087	ปานกลาง
3. ผู้สูงอายุไม่ซื้อยาชุดจากบุคคลที่แนะนำมารับประทานเอง	3.65	1.262	มาก
4. ผู้สูงอายุสอบถามรายละเอียดก่อนให้สำเนาบัตรประชาชน หรือข้อมูลส่วนตัวแก่เจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่น	4.09	0.980	มาก
5. ผู้สูงอายุมั่นใจว่าชุมชนที่ท่านอาศัยอยู่มีความปลอดภัยด้านที่อยู่อาศัยสิ่งแวดล้อม	4.25	0.817	มาก
1. บ้านที่มีผู้สูงอายุเป็นบ้านชั้นเดียว มีห้องน้ำอยู่ใกล้ห้องนอน	3.93	0.633	มาก
2. ความปลอดภัยของที่อยู่อาศัย เช่น การมีราวยึดเกาะที่บันได ห้องนอน ห้องน้ำ	3.95	0.942	มาก
3. ห้องน้ำมีความสะอาดถูกสุขลักษณะเหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ	4.10	0.878	มาก
4. สภาพแวดล้อมบริเวณบ้านปลอดภัยโปร่งมีอากาศถ่ายเทได้สะดวก	4.19	0.811	มาก
5. บ้านมีความมั่นคง แข็งแรง และปลอดภัยจากพายุ หรือมิจฉาชีพ	4.11	0.844	มาก
6. สภาพแวดล้อมบริเวณที่อยู่อาศัยไม่ประสบปัญหาด้านเสียงดัง	3.43	1.233	ปานกลาง
7. สภาพแวดล้อมบริเวณที่อยู่อาศัยไม่ประสบปัญหาน้ำเน่าเสีย ขยะหรือของเสีย	3.43	1.330	ปานกลาง
8. ผู้สูงอายุรู้สึกปลอดภัยกับสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตประจำวัน	4.26	0.787	มาก
รวม	3.93	0.633	มาก

การเปรียบเทียบระดับความมั่นคงผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่น

ผลการเปรียบเทียบระดับความมั่นคงผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่น พบว่า ผู้สูงอายุที่มีอายุระดับการศึกษา สถานภาพสมรส ลักษณะครอบครัว และการออม แตกต่างกันมีความมั่นคง โดยภาพรวม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนผู้สูงอายุภาวะสุขภาพต่างกันมีความมั่นคง แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม และผู้สูงอายุที่มี เพศ ต่างกันมีความมั่นคงไม่แตกต่างกัน ดังแสดงในตารางที่ 2

Table 2. Compare the Stability of the Elderly in Cross-Generation Family

ความมั่นคงใน	ข้อมูลทั่วไปผู้สูงอายุ						
ชีวิตของ ผู้สูงอายุ	เพศ	อายุ	ระดับ การศึกษา	สถานภาพ สมรส	ลักษณะ ครอบครัว	ภาวะ สุขภาพ	การออม
ด้านสุขภาพ	-	-	√ (F=10.568)**	√ (t=7.300)**	√ (t=-3.427)**	-	√ (t=2.3.996) **
ด้านครอบครัว	-	-	√ (F=10.568)**	√ (t=3.018)**	√ (t=-2.436)**	-	-
ด้านเศรษฐกิจ และสังคม	-	√ (F=10.568)* *	√ (F=10.568)**	√ (t=5.206)**	√ (t=-4.980)**	-	-
ด้านความ ปลอดภัยใน ชีวิตและ ทรัพย์สิน	-	-	-	√ (t=2.973)**	√ (t=-3.645)**	√ (t=2.657)**	-
ด้านที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อม	-	-	√ (F=2.973)**	√ (t=-1.939)*	√ (t=-2.091)**	√ (t=-2.053)*	-
ภาพรวม	-	√ (F=2.952) **	√ (F=6.450)**	√ (t=-5.002)**	√ (t=-4.986)**	-	√ (t=2375)*

หมายเหตุ √ และ ** หมายถึง มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 หรือ 0.01 ตามลำดับ

- หมายถึง ไม่มีความแตกต่าง

สรุปและอภิปรายผล

ระดับความมั่นคงผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่น

ผลการศึกษา พบว่า ความมั่นคงผู้สูงอายุในครอบครัวข้ามรุ่น โดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก ทั้งนี้ เนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Panyathorn (2013) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยคัดสรรกับความมั่นคงในชีวิตของผู้สูงอายุ จังหวัดอุดรธานี พบว่า ภาพรวมความมั่นคงในชีวิตผู้สูงอายุจังหวัดอุดรธานีอยู่ในระดับมาก และ Thongyai (2019) พบว่า การวิเคราะห์ปัจจัยด้านคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุทั้ง 6 ด้านภาพรวมผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตในระดับมาก และระดับความสุขในครัวเรือน การพึงพากันระหว่างสมาชิกในครัวเรือนและบ้านใกล้เคียงอยู่ในระดับสูง (Samutachak, Kornkaew, & Uden, 2016)

1.1 ด้านสุขภาพ ภาพรวม ผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่นมีความมั่นคงในชีวิตอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.42$) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้สูงอายุยังมีโรคประจำตัว โดยเฉพาะโรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง ที่ต้องเข้ารับการรักษอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการขาดหลักประกันการคุ้มครองสุขภาพ เช่น การประกันสุขภาพ ซึ่งสอดคล้องกับ Runghairun (2021) ที่ศึกษาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในครอบครัวแห่งกลางในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย พบว่า ผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่มีโรคประจำตัว ความดันโลหิตสูง เบาหวาน หัวใจ มีการเจ็บปวดในการเคลื่อนไหวบ้าง เช่น ปวดขา ปวดเข่า ปวดหลัง แต่ยังสามารถใช้ชีวิตประจำวันได้ นอกจากนี้ได้รับการตรวจรักษาพร้อมทั้งรับยาและการดูแลรักษาอย่างต่อเนื่องจากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล และได้รับการดูแลจากอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) อย่างสม่ำเสมอ โดย Manowang (2015) ได้กล่าวว่า ความมั่นคงของมนุษย์ด้านสุขภาพอนามัย ประกอบด้วย การมีสุขภาพกายที่ดี การมีสุขภาพจิตที่ดี การมีหลักประกันด้านสุขภาพอนามัยอย่างเท่าเทียมและพอเพียง ไม่มีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยทางกายและจิต การปฏิบัติตนที่มีส่วนส่งเสริมสุขภาพกายและจิต (Ministry of Social Development and Human Security, 2020) กล่าวว่า ความมั่นคงด้านสุขภาพ คือ การมีสุขภาพอนามัยที่ดี มีหลักประกันสุขภาพที่เหมาะสมเข้าถึงบริการทางสุขภาพได้ พฤติกรรมการดำเนินชีวิตมีความเสี่ยงต่ำต่อการเจ็บป่วยต่อร่างกายน้อย และมีการเสริมสร้างสุขภาพให้สามารถดำรงได้อย่างมีความสุข

1.2 ด้านครอบครัว ผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่นมีความมั่นคงในชีวิตอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.02$) แม้บุตรจะย้ายถิ่นแบบชั่วคราวไปทำงานที่ต่างจังหวัด หรือ ต่างประเทศ แต่สมาชิกครอบครัวไม่ก่อความลำบากใจไม่มีเหตุทะเลาะวิวาท รับฟังปัญหา ให้กำลังใจ ติดต่อ สื่อสารอย่างสม่ำเสมอ คอยซักถามด้านสุขภาพ ความเป็นอยู่ กลับมาเยี่ยมผู้สูงอายุเมื่อมีโอกาสนในช่วงเทศกาลวันหยุด มีการพูด หรือ แสดงความรัก ความห่วงใย หลานแสดงความรักความห่วงใย รวมทั้งพาออกกำลังกาย ทำบุญ และพาไปเที่ยวในวันหยุด ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Panyathorn (2013) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยคัดสรรกับความมั่นคงในชีวิตของผู้สูงอายุ จังหวัดอุดรธานี พบว่า ภาพรวมผู้สูงอายุมีความ มั่นคงในชีวิตด้านครอบครัวระดับมาก นอกจากนี้ความมั่นคงของมนุษย์ด้านครอบครัว ประกอบด้วย การที่สมาชิกในครอบครัวรับทราบหน้าที่ของตนเอง มีความสัมพันธ์ที่ดี มีความรับผิดชอบ สามารถช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรง (Ministry of Social Development and Human Security, 2020)

1.3 ด้านเศรษฐกิจและสังคม ผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่นมีความมั่นคงในชีวิตอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.34$) รายได้หลักของผู้สูงอายุมาจากเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันได ยังคงประกอบอาชีพหลักเพื่อหารายได้ เนื่องจากรายได้แต่ละเดือนไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายและเหลือเก็บออม ประกอบกับการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการสร้างกลุ่มอาชีพ จ้างงาน และ ผู้สูงอายุอาศัยอยู่กับหลานเป็นส่วนใหญ่จึงไม่สามารถการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม เช่น ไปพบปะสังสรรค์ รับประทานอาหาร งานศพ งานแต่งงาน ได้เต็มที่ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Panyathorn (2013) พบว่า การร่วมกิจกรรมใน ชุมชน อยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากผู้สูงอายุมีปัญหาสุขภาพเคลื่อนไหวลำบากการได้ยิน และ การมองเห็นไม่ดีทำให้ผู้สูงอายุมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมเพื่อช่วยเหลือสังคม การไม่ได้เข้าร่วม กิจกรรมในสังคม ทำให้ผู้สูงอายุเหงาและไม่มีเพื่อน และ Teungfung and Choiejit (2015) ได้กล่าวว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคม (Socio - Economic

Security) หมายถึง ความต้องการพื้นฐานที่ได้รับการตอบสนอง จากระบบ และหน่วยงานที่เป็นผู้จัด หรือ ผู้ดูแลด้านสวัสดิการในระดับพื้นฐานที่บุคคลพึงได้รับ ได้แก่ การคุ้มครองเกี่ยวกับความจำเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การมีงานทำ การมีสุขภาพที่ดีและการตอบสนองทางวัตถุในกรณีอื่น ๆ

1.4 ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่นมีความมั่นใจในชีวิตอยู่ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.84$) โดย ผู้สูงอายุไม่เคยถูกขโมยกระเป๋าเงินหรือทรัพย์สิน ไม่เคยถูกล่อลวงให้ซื้อสินค้าและพวงจับสลากรางวัล ชุมชนที่อาศัยอยู่มีความปลอดภัย สอบถามรายละเอียดก่อนให้สำเนาบัตรประชาชน หรือข้อมูลส่วนตัวแก่เจ้าหน้าที่ อ่านคำอธิบายต่าง ๆ บนฉลากอาหาร หรือยา ไม่ซื้อยาชุดจากบุคคลที่แนะนำมารับประทานเอง และเมื่อมีข้อสงสัยเรื่องการรับประทานยาจะปรึกษา เจ้าหน้าที่สาธารณสุข/ เกษตรกร/ และ ความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน คือ สามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปลอดภัย ไปไหนมาไหนไม่มีใครทำร้าย รวมไปถึงอยู่ในสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่ดีมีที่อยู่อาศัยที่เป็นส่วนตัวบรรยากาศดีและมีเครื่องมือเครื่องใช้ ที่จำเป็น Sasuad (2017) ซึ่ง Department of Older Person (2017) ได้ระบุว่า ความมั่นคงในชีวิตด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผู้สูงอายุ (1) อุบัติเหตุภายในบ้าน เช่น การใช้ยาและรับประทานผิด การเกิดเหตุเพลิงไหม้ เพราะหลงลืม การใช้เครื่องมือเครื่องใช้ที่ไม่ปลอดภัย (2) ภัยธรรมชาติ (3) มิจฉาชีพ เช่น ภัยจากอินเทอร์เน็ต ภัยจากการหลอกลวงซื้อ – ขายสินค้าและบริการ ภัยจากการหลอกลวงรับสิทธิต่าง ๆ แก๊งคอลเซ็นเตอร์ แก๊งต๋อง เป็นต้น

1.5 ด้านที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม ผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่นมีความมั่นใจในชีวิตอยู่ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.93$) โดยผู้สูงอายุรู้สึกปลอดภัยกับสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตประจำวัน สภาพแวดล้อมบริเวณบ้านปลอดภัยมีอากาศถ่ายเทได้สะดวก บ้านมีความมั่นคง แข็งแรง และปลอดภัยจากพายุ หรือ มิจฉาชีพ ห้องน้ำมีความสะอาดถูกสุขลักษณะเหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ การมีรายยัดเกาะที่บันได ห้องนอน ห้องน้ำ เป็นบ้านชั้นเดียว มีห้องน้ำอยู่ใกล้ห้องนอน สภาพแวดล้อมบริเวณที่อยู่อาศัยไม่ประสบปัญหาด้านเสียงดัง และสภาพแวดล้อมบริเวณที่อยู่อาศัยไม่ประสบปัญหาน้ำเน่าเสีย ขยะหรือของเสีย ซึ่งสอดคล้องผลการศึกษา Panyathorn (2013) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยคัดสรรกับความมั่นคงในชีวิตของผู้สูงอายุ จังหวัดอุดรธานี พบว่า ผู้สูงอายุมีความมั่นคงในชีวิตด้านที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อมระดับมาก และ Kalyanamitra (2022) ได้ศึกษา การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เปลี่ยนภาระเป็นพลัง ร่วมพัฒนาสังคม พบว่า สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย ต้องจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ เน้นความปลอดภัย โดยการจัดให้มีระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมกับการใช้ชีวิตประจำวัน ทั้งภายในและภายนอกบ้านโดยเฉพาะสภาพแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะต้องคำนึงถึงสภาวะสุขภาพผู้สูงอายุด้วย เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างสะดวกสบายมากขึ้น อาทิ การสร้างทางเดินที่ราบเรียบ สะดวกสบาย การจัดให้มีพื้นที่สีเขียว และอุปกรณ์ช่วยเหลืออื่น ๆ ในชุมชนอย่างเพียงพอ รวมทั้งการมีไฟส่องสว่างที่เพียงพอในถนนต่าง ๆ เป็นต้น

การเปรียบเทียบความมั่นคงของผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่น

การเปรียบเทียบระดับความมั่นคงของผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวข้ามรุ่น พบว่า ผู้สูงอายุที่มี เพศต่างกันมีความมั่นคงในชีวิตไม่แตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Laohabut (2014) พบว่า

ผู้สูงอายุในเขตเทศบาลตำบลโพนสา อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ที่มีเพศต่างกันมีคุณภาพชีวิตไม่แตกต่างกัน และ Tawkratoke (2018) พบว่า ผู้สูงอายุพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอจรัลราช ที่มีเพศต่างกันมีคุณภาพชีวิตไม่แตกต่างกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่ว่าจะเป็นเพศหญิง หรือ เพศชาย เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุมักจะประสบปัญหาเช่นเดียวกันโดยเฉพาะปัญหาด้านสุขภาพ

ส่วนปัจจัยด้านอายุ สามารถอธิบายได้ว่าเมื่ออายุเพิ่มมากขึ้นหรือการเข้าสู่วัยสูงอายุปัญหาสุขภาพที่เกิดจากโรคประจำตัวและต้องได้รับการรักษาอย่างต่อเนื่อง เป็นอุปสรรคต่อการเข้าร่วมกิจกรรมในสังคม การประกอบอาชีพ ต้องทำหน้าที่ในการเลี้ยงดูหลาน ในขณะที่ยังคงต้องทำงานเพื่อหาเลี้ยงชีพจึงมีความมั่นคงแตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Aongae (2021) พบว่า ผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านสวน จังหวัดชลบุรีที่มีอายุต่างกันมีคุณภาพชีวิตแตกต่างกัน และ Pukdikiripriwan (2016) พบว่า อายุมีผลต่อคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และ Taneerat (2022) พบว่า ผู้สูงอายุที่มีอายุต่างกันมีความต้องการการเรียนรู้สู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีพฤติกรรมแตกต่างกัน

สำหรับประเด็นระดับการศึกษา พบว่า ผู้สูงอายุที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีความมั่นคงในชีวิตแตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Laohabut (2014) พบว่า ผู้สูงอายุในเขตเทศบาลตำบลโพนสา อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีคุณภาพชีวิตแตกต่างกัน และ Pukdikiripriwan (2016) พบว่า การศึกษามีผลต่อคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุโดยรวม ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่าการศึกษามีอิทธิพลต่อการแสวงหาความรู้ การต่อยอดความรู้และการประยุกต์ใช้ความรู้เพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิต

ปัจจัยภาวะสุขภาพ การที่ผู้สูงอายุมีโรคประจำตัวทุกเดือนต้องเดินทางไปรับการรักษาพยาบาล อาจส่งผลต่อความเครียด ความทุกข์ทรมานทั้งด้านร่างกายและจิตใจ รวมทั้งต้องพึ่งพิงคู่สมรส หรือเพื่อนบ้าน การดำเนินชีวิตอาจมีความยากลำบาก การรับประทานยาอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีความวิตกกังวลในการดำเนินชีวิตจึงมีความมั่นคงแตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Panvongsa, Sonthon and Yusook (2020) พบว่า การมีโรคประจำตัวเรื้อรังมีโอกาสนำมาซึ่งคุณภาพชีวิตต่ำกว่าผู้สูงอายุที่ไม่เป็นโรคประจำตัว

ส่วนผู้สูงอายุที่มีสถานภาพสมรสต่างกันมีความมั่นคงในชีวิตแตกต่างกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะหากผู้สูงอายุมีคู่สมรสมีคนช่วยแบ่งเบาภาระทั้งด้านเศรษฐกิจ ช่วยกันดูแลหลาน จึงทำให้มีเวลาพักผ่อน มีส่วนร่วมกับชุมชน มีคนให้คำปรึกษาให้การสนับสนุนและ พุดคุยในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Tawkratoke (2017) พบว่า ผู้สูงอายุที่มีสถานภาพสมรสต่างกันมีคุณภาพชีวิตแตกต่างกัน และ Laohabut (2014) พบว่า ผู้สูงอายุในเขตเทศบาลตำบลโพนสา อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ที่มีสถานภาพสมรสต่างกันมีคุณภาพชีวิตแตกต่างกัน

สำหรับปัจจัยลักษณะครอบครัว การย้ายถิ่นของวัยหนุ่มสาว วัยทำงานการปรับเปลี่ยนอาชีพจากเกษตรกรรมไปเป็นแรงงานในพื้นที่การพัฒนาอุตสาหกรรม พัฒนาเศรษฐกิจทำให้ลักษณะครอบครัวเปลี่ยนแปลงไปเป็นครอบครัวขนาดเล็กเพิ่มมากขึ้น ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่เพียงกับหลานอาจมีความมั่นคงในชีวิตต่ำกว่าผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่กับคู่สมรสและหลาน ซึ่ง Katewongsa et al. (2016) พบว่า ครอบครัวข้ามรุ่นเป็นครัวเรือนที่มีเพียงประชากรวัยพึ่งพิงอาศัยอยู่ร่วมกัน ด้วยความแตกต่างของช่วงวัยและวิถีชีวิตนำมาซึ่งผลทั้งในเชิงบวกและเชิงลบและความมั่นคงแตกต่างกัน

ปัจจัยการออม การเข้าสู่วัยสูงอายุมัสมรรถนะทางร่างกาย และความสามารถในการหารายได้และประกอบอาชีพจะลดลง ประกอบกับการอยู่ในครอบครัวข้ามรุ่นหน้าที่หลักเป็นการดูแลหลาน และรายได้

หลักมาจากเบี้ยยังชีพ บุตรส่งเงินกลับบ้านเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือนทำให้ไม่เงินเหลือเก็บออม ผู้ประกอบอาชีพที่ไม่ใช่ข้าราชการจะได้รับบำนาญจากประกันสังคมเพียงเดือนละ 3,000 บาท ส่วนผู้สูงอายุที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม แรงงานนอกระบบไม่มีหลักประกันรายได้เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุอาจมีเพียงการช่วยเหลือจากรัฐตามนโยบาย เช่น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จึงมีความมั่นคงแตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Thongyai (2019) ที่พบว่า ภาวะการออม ที่แตกต่างกันส่งผลต่อความสุขของผู้สูงอายุแตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุ ควรสนับสนุนส่งเสริมให้มีการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุ หรือศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุในพื้นที่ใช้เป็นที่พักผ่อนร่วมกัน ทำกิจกรรมร่วมกัน เช่น การออกกำลังกาย การพัฒนาอาชีพ การถ่ายทอดความรู้ภูมิปัญญา การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารสวัสดิการผู้สูงอายุ และเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้ทำประโยชน์ให้กับชุมชน
2. รัฐควรส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเตรียมความพร้อมด้านการเงิน การออมก่อนเข้าสู่วัยสูงอายุผ่านกลุ่มออมสัจจะ กองทุนออมแห่งชาติ (กอช.) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม เพื่อสร้างงาน สร้างอาชีพที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งโครงการวิจัย การจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการเสริมสร้างความมั่นคงผู้สูงอายุในครอบครัวข้ามรุ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนครพนม ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก มหาวิทยาลัยนครพนม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

References (เอกสารอ้างอิง)

- Aongae, N. (2021). *The Quality of Life of the Elderly in ban suan municipality, Chonburi Province*. Graduate School of Public Administration, Burapha University. (In Thai)
- Department of Older Person. (2017). *Self - care knowledge set and develop the potential of the elderly "Stable in life"*. Department of Older Person, Ministry of Social Development and Human Security. (in Thai)
- Kalyanamitra, K. (2022). Quality of life of the elderly, turn load into power, Contribute to social development. *Journal of MCU Buddhapanya Review*, 7(2), 32-46. (in Thai)
- Katewongsa, P., Chuanwan, S., Surat, W., et al. (2016). Well-being project of rural Thai households under the change of population and society. Research report, The Wisdom of Research experience. (in Thai)
- Laohabut, P. (2014). *The Quality of Life of the elderly in Village No.7 of Plootaluang sub-district, Sattahip District*. Chonburi Province. Graduate School, Burapha University. (in Thai)

- Manowang, J. (2015). Life Security of the Elderly in Baan Pasang Wiwat Community in Nang Lae Sub-district, Chiang Rai Province. (Master's thesis). Shukhothai Thammathirat Open University. Bangkok. (In Thai)
- Ministry of Social Development and Human Security. (2020). *Thailand's Human Security Year 2019*. Office of the Permanent Secretary. (in Thai)
- Office for National Statistics. (2022). Demographics Population and housing. Retrieved from statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx. (in Thai)
- Panyathorn, K. (2012). The life security of the elderly in Pu Phen District, Udonthani Province. Suratthani Rajabhat University. *Integrated Research for local development*, 8, (November), 15-16. (in Thai)
- Panyathorn, K. (2013). The relationship between selected factors and the life security of the elderly in Udonthani Province. *Nursing Journal of the Ministry of Public Health*, 22(2), 24 – 36. (in Thai)
- Panvongsa, P., Sonthon, P. & Yusook, K. (2020). Factors associated with quality of life of Elderly in rural, phetchbun province. *Academic Journal: Uttaradit Rajabhat University*, 15(2), 41-56. (in Thai)
- Pukdikiripriwan, P. (2016). *Quality of Life of the people in Ban Saentor community village No.11, Thapha sub-district, Kokha district, Lampang Province*. Thesis for Master degree of Social work, Thammasat University. (in Thai)
- Runghairun, U. (2021). A Study of the quality of life of elderly in Skipped-Generation family in Northeast. *Panyapiwat Journal*, 13(3), 226-239. (in Thai)
- Samutachak, B., Kornkaew, T., & Uden, R. (2016). *The Well-being of Thai family*. Nakhompathom: Institute for Population and Social Research, Mahidol University. (in Thai)
- Sasuad, K. (2017). Factors affecting the quality of life of elderly in Eastern Province. *Community Research Journal*, 11(2), 21 – 38. (in Thai)
- Srisa-ard, B. (2013). *Statistical methods for research Vol.1* (5th ed). Bangkok: Suweeriyasan. (In Thai)
- Sueluerm,K., Viripiomgoo, s., Suthisukon,p., & Mikanorn.J. (2011). Quality of Life Elderly. *Seas Control Journal*, 37(3), 222-228. (in Thai)
- Taneerat, W. (2022). Learning Needs to be the Active Aging of the Elderly in Trang Province. *Local Administration Journal*, 15(1), 79-96. (in Thai)
- Tawkratoke, S. (2017). Guidelines for quality of life development for the elderly of Subdistrict Administrative. *NRRU Community Research Journal*, 11(1), 158-170 (in Thai)
- Teungfung, R., & Choiejit, R. (2015). Socio-economic Security and Happiness of Bangkok Residents. *Journal of Social Development*, 17(1), 111–113. (In Thai)
- Thongyai, K. (2019). Factors affecting happiness of the elder in Kaoseng, Mueang District Songkhla Province. *MUT Journal of Business Administration*, 16(1), 154 – 179. (In Thai)
- Yamane, T. (1973). *Statistics: An Introductory Analysis*. (3th ed). USA: Harper & Row.

People's Needs for the Provision of Public Services of Local Administrative Organizations: A Case Study of Wangnamsub Sub-District Municipality, Si Prachan District, Suphanburi

Pathompong Kookkaew

Faculty of Business Administration and Information Technology,
Rajamangala University of Technology
Suvarnabhumi, Suphanburi Campus, Thailand

Thanatchaphon Sang-in

Faculty of Business Administration and Information Technology,
Rajamangala University of Technology
Suvarnabhumi, Suphanburi Campus, Thailand

Abstract

This research aimed 1) to compare people's need for the provision of public services, classified by personal qualification; and 2) to study the factors related to public services that affected the people's need for the provision of public services. The instrument used was a questionnaire. The sample was 380 respondents residing in the Wangnamsub Sub-District Municipality area using non-probability sampling applied by accidental sampling technique. The statistical tools for data analysis included frequency, percentages, mean, standard deviation, one-way ANOVA, and multiple regression analysis. The findings found that 1) people with different gender, ages, education levels, occupations, and duration of residence may have needs for public services that were similar, but the needs of people with different average household incomes were different; and 2) the factors related to public services that affected the provision of public services were experience in public service and perception of the news about public service. The Wang Nam Sub Subdistrict Municipality can use the results of the study as a guideline for developing public service provision to respond to the needs of the people in all aspects.

Keywords

people's needs, provision of public services, local administrative organizations

CORRESPONDING AUTHOR

Pathompong Kookkaew, Faculty of Business Administration and Information Technology,
Rajamangala University of Technology Suvarnabhumi, 450 Samchuk Suphanburi, 72130,
Thailand. Email: kookkaew2526@gmail.com

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

ความต้องการของประชาชนต่อการจัด บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี

ปฐมพงศ์ กุ๊กแก้ว

คณะบริหารธุรกิจและเทคโนโลยีสารสนเทศ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ
ศูนย์สุพรรณบุรี

ธัญพร แสงอินทร์

คณะบริหารธุรกิจและเทคโนโลยีสารสนเทศ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ
ศูนย์สุพรรณบุรี

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เปรียบเทียบความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล และ 2) ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่ส่งผลต่อความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ ประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลวังน้ำซับ จำนวน 380 คน โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบไม่อาศัยความน่าจะเป็นด้วยวิธีแบบบังเอิญ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว และการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ ผลการวิจัยพบว่า 1) ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และระยะเวลาที่อาศัยในพื้นที่แตกต่างกัน มีความต้องการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนต่อเดือน แตกต่างกัน มีความต้องการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ แตกต่างกัน 2) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่ส่งผลต่อความต้องการของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะเทศบาลตำบลวังน้ำซับ ได้แก่ ประสิทธิภาพการรับบริการสาธารณะ และการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะ โดยเทศบาลตำบลวังน้ำซับสามารถนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ครอบคลุมทุกด้าน

คำสำคัญ

ความต้องการของประชาชน, การจัดบริการสาธารณะ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นลักษณะการปกครองเพื่อการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้การปกครอง การพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง โดยมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการ

สาธารณะแก่ประชาชนของแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและทราบความต้องการในพื้นที่ มีความผูกพัน รักใคร่ในท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ อีกทั้งยังรู้จักสภาพท้องถิ่น ทรัพยากร ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีในท้องถิ่นของตนเองได้เป็นอย่างดี (Kalapukdee, 2021)

พันธกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องจัดทำให้กับประชาชนและเป็นประโยชน์กับทุกคนที่อาศัยอยู่ภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก สบาย มีความมั่นคงและความปลอดภัยในการดำเนินชีวิต โดยรูปแบบการดำเนินงานจำเป็นต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับคุณภาพและประสิทธิภาพของการให้บริการ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการได้อย่างแท้จริง โดยอาศัยหลักการบริการสาธารณะ 3 ด้าน ได้แก่ 1) หลักความเสมอภาค เป็นการบริการที่ประชาชนต้องได้รับการบริการสาธารณะโดยเท่าเทียม ไม่มีการเลือกปฏิบัติ 2) หลักความต่อเนื่อง เป็นการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา ไม่มีวันหยุดนิ่ง และ 3) หลักความเปลี่ยนแปลงได้ (ความก้าวหน้า) เป็นการจัดการบริการสาธารณะที่ทันต่อความต้องการของประชาชน และสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็น (Wichairam et al., 2019) จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการปกครองและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เพื่อตอบสนองให้ประชาชนในพื้นที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีความสุขในการดำเนินชีวิต

เทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารราชการจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระที่จะดำเนินการปกครองตนเองภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด มีพื้นที่ประมาณ 16.36 ตารางกิโลเมตร มีประชากรจำนวน 6,793 คน (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2565) แบ่งการบริหารราชการภายในออกเป็น 5 กอง ได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง กองการศึกษา และกองสาธารณสุข โดยแต่ละกองจะมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบงานด้านการบริการสาธารณะตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องบริการประชาชน โดยสามารถจัดกลุ่มการจัดบริการสาธารณะที่มีความสำคัญเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนออกเป็น 3 ด้านหลัก คือ ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และด้านสาธารณสุข โดยเทศบาลตำบลวังน้ำซับได้จัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบอย่างครบถ้วนตามขอบเขตอำนาจหน้าที่

อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะที่ผ่านมาเกิดจากการกำหนดลักษณะการบริการจากนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดโดยภาครัฐ ทำให้การบริการสาธารณะอาจไม่ครอบคลุมหรือไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เทศบาลตำบลวังน้ำซับเป็นแหล่งเศรษฐกิจ มีสถานประกอบการตั้งอยู่หลายแห่ง และเป็นแหล่งเกษตรกรรมที่สำคัญของอำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี จึงทำให้มีความแตกต่างในการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น การที่จะจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนนั้น ควรมีการกำหนดความต้องการที่มาจากข้อเสนอของประชาชนโดยตรงในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้สะท้อนปัญหาหรือความต้องการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะได้อย่างชัดเจน สามารถแก้ไขข้อบกพร่องได้อย่างตรงจุด ส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ให้มีความเป็นอยู่ที่ดี และมีศักยภาพมากขึ้น (Udomkantong & Akkasaeng, 2018) นอกจากนี้ประสบการณ์ในการรับบริการสาธารณะ และการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะ นับเป็น

ปัจจัยสำคัญที่สามารถสะท้อนปัญหาหรือความต้องการจากผู้รับบริการได้เป็นอย่างดี โดยผู้รับบริการจะนำประสบการณ์ที่เป็นจริงเมื่อไปรับบริการมาประเมินและเปรียบเทียบความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจ ทำให้สามารถแสดงความคิดเห็นหรือการให้ข้อเสนอแนะ เพื่อให้ได้รับการบริการที่ตรงตามความต้องการ ทั้งนี้การกำหนดเกณฑ์การวัดความต้องการขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่แต่ละบุคคลได้รับ ส่วนการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะนั้นจะทำให้ประชาชนรับทราบและเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการมีผลมาจากการรับรู้ข่าวสารจากสื่อแขนงต่าง ๆ อันเป็นเหตุที่จะส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต (Kunphai & Varaporn, 2015)

จากความเป็นมาและความสำคัญข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี โดยมุ่งเน้นการบริการที่มีบทบาทการให้บริการที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และมีความสำคัญเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากที่สุด ประกอบด้วย ความต้องการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และด้านสาธารณสุข เพื่อนำผลการศึกษาไปนำเสนอผู้บริหารเทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี สำหรับใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งกำหนดนโยบายการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อเปรียบเทียบความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่ส่งผลต่อความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี

แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ

การจัดบริการสาธารณะ หมายถึง การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวก ให้บริการอย่างต่อเนื่องและยุติธรรม โดยหลักของการให้บริการสาธารณะมีสาระสำคัญ คือ ความเสมอภาค ความเป็นกลาง ความต่อเนื่อง และการปรับปรุงให้มีคุณภาพอยู่เสมอ (Arunawatroek et al, 2021) โดยการบริหารสาธารณะตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องบริการประชาชนทั้งหมด 9 ภารกิจ โดยสามารถจัดกลุ่มการจัดบริการสาธารณะที่มีบทบาท และความสำคัญเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนด้วย

เหตุผลหลัก ๆ ได้แก่ ด้านสุขภาพอนามัยและสวัสดิการที่ดี ด้านคุณภาพชีวิตที่ดี และด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (Wichairam et al., 2019) ซึ่งการศึกษาครั้งนี้แบ่งประเภทของการบริการสาธารณะและอธิบายได้ ดังนี้ 1) การจัดบริการสาธารณะด้านสาธารณสุข เป็นการจัดการบริการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประชาชนใช้ชีวิตอย่างถูกสุขอนามัย หรือถูกสุขลักษณะ มีการส่งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขออกตรวจโรคหรือออกเยี่ยมผู้ป่วยนอกพื้นที่ โดยการจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ด้านการบริการสาธารณสุขที่ทันสมัย และเพียงพอต่อผู้รับบริการ มีระบบการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยในชุมชนที่ถูกต้องตามหลักมาตรฐาน และมีมาตรการและการวางแผนการป้องกันโรคระบาดและควบคุมโรคติดต่อ 2) การจัดบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต เป็นการจัดการบริการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ การสร้างสถานที่ออกกำลังกายและกิจกรรมนันทนาการที่มีมาตรฐาน ส่งเสริมการป้องกันปัญหาเสพติดการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด จัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการจัดตั้งกลุ่มพัฒนาและส่งเสริมอาชีพเพื่อสร้างรายได้อย่างมั่นคง และ 3) การจัดบริการสาธารณะด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นการจัดการบริการเกี่ยวกับการจัดระเบียบสังคม รักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้ประชาชนและสังคม รวมทั้งการ จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมทุกพื้นที่ เช่น การจัดการไฟฟ้า ประปา และการคมนาคม เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนดำเนินชีวิตได้อย่างปลอดภัยและมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดี

แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ

การทำให้หลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะเกิดประโยชน์สูงสุดและตรงต่อความต้องการของประชาชนที่แท้จริง จะต้องให้ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสียสะท้อนความต้องการรับบริการสาธารณะอะไรและรูปแบบใด เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ (Udomkantong & Akkasaeng, 2018) การสะท้อนความต้องการของประชาชนอาจเกิดจากประสบการณ์ที่ผู้รับบริการเข้าไปในสถานที่ให้บริการนั้น ซึ่งเป็นประสบการณ์ตามความคาดหวังก่อนรับบริการ และประสบการณ์ที่ได้รับจริงและนำไปสู่ความพึงพอใจ (Political and Social Communication Research and Development Center Sukhothai Thammathirat University, 2023) โดยประสบการณ์ที่ผู้ใช้บริการจะได้รับหลังจากเข้าไปใช้บริการจะเป็นความรู้สึกหรือความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับความสะดวก สบายที่ได้รับจากการบริการ การติดต่อประสานงานบริการที่ดี ความมีอัธยาศัยของผู้ให้บริการ และความเพียงพอต่อข้อมูลที่ได้รับจากการบริการ เป็นต้น (Aday & Andersen, 1975) และนอกจากนี้การได้รับข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ จากการประชาสัมพันธ์ของศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารยังเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้รับบริการสามารถรับรู้เกี่ยวกับข้อมูลผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ รับรู้ข้อมูลกิจกรรมเพื่อส่งเสริมและเชิญชวนให้ประชาชนมีส่วนร่วม และได้รับการแจ้งข้อมูลขั้นตอนการปฏิบัติงานหรือการติดต่อเพื่อให้มีความเข้าใจ และสามารถปฏิบัติได้ถูกต้อง โดยจากการศึกษาของ Chimpoog et al. (2015) ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลปลายบาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี พบว่า การรับรู้ข่าวสารและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบริการสาธารณะมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อบริการสาธารณะด้านตรงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งการรับรู้การส่งมอบบริการสาธารณะที่แท้จริงจะขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของแต่ละบุคคลตามเกณฑ์หรือมาตรฐานที่แต่ละบุคคลตั้งไว้รวมทั้งการตัดสินใจ

ของบุคคลนั้นด้วย (Political and Social Communication Research and Development Center Sukhothai Thammathirat University, 2023) และจากการศึกษาของพัชฌณ์ ฤทธิชัย และคณะ (2558) ทำการศึกษาเรื่องความต้องการของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลในเขตอำเภอแม่ขาม จังหวัดจันทบุรี พบว่า การรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ต่างกันของประชาชนจะมีความต้องการต่อการบริการที่แตกต่างกัน

ทั้งนี้ การประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการให้บริการของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นจะมีพื้นฐานเกิดจากการรับรู้ (Perception) ซึ่งการตัดสินใจ (Judgement) หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ ด้านอัตวิสัย (Subjective) ซึ่งเกิดจากการรับรู้การส่งมอบบริการ และด้านวัตถุวิสัย (Objective) ซึ่งเกิดจากการได้รับปริมาณและคุณภาพบริการ (Faculty of Political Science and Public Administration Rajabhat Maha Sarakham University, 2020) ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการสะท้อนความต้องการของประชาชนต่อการบริการสาธารณะ คือ ประสบการณ์ในการรับบริการสาธารณะ และการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับความต้องการเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

ความต้องการของมนุษย์ได้รับการศึกษาจากนักปราชญ์มาเป็นเวลานาน จากการพยายามที่จะทำความเข้าใจว่าเหตุใดมนุษย์จึงประพฤติปฏิบัติเช่นนี้ โดย Maslow, 1954 กล่าวถึง ลำดับของความต้องการต่าง ๆ ของมนุษย์ว่าต้องเป็นไปตามลำดับขั้นตามความสำคัญและสามารถยืดหยุ่นได้ เมื่อความต้องการเบื้องต้นได้รับบำบัดแล้วมนุษย์จะให้ความสนใจกับความต้องการขั้นสูงขึ้นเป็นลำดับ (Phetchabun Provincial Education Office, 2020) และได้อภิปรายความต้องการของมนุษย์ออกเป็นทั้งหมด 5 ชั้น ประกอบด้วย ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Needs) ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs) ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (Belongingness and Love Needs) ความต้องการได้รับความนับถือยกย่อง (Esteem Needs) และความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริง (Self-actualization Needs) โดยเน้นในเรื่องลำดับขั้นความต้องการที่มีความเชื่อว่ามนุษย์มีแนวโน้มที่จะมีความต้องการอันใหม่ที่สูงขึ้นเมื่อความต้องการพื้นฐานได้รับการตอบสนอง และเมื่อความต้องการนั้นได้รับตอบสนองเรียบร้อยแล้ว มนุษย์ก็จะเกิดความต้องการสิ่งใหม่ทดแทนวนเวียนอยู่เสมอ เป็นวัฏจักรแบบไม่มีที่สิ้นสุด โดยความต้องการเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ด้านสาธารณสุข ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จะอยู่ในระดับความต้องการทางด้านร่างกาย ซึ่งเป็นระดับความต้องการพื้นฐานที่ช่วยในการดำรงชีวิตเพื่อการอยู่รอด และทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และความต้องการความปลอดภัย ซึ่งเป็นระดับความต้องการที่ต้องการความมั่นคงและความปลอดภัยในการใช้ชีวิต เช่น ความมั่นคงทางการเงิน ความมั่นคงในหน้าที่การงาน ความปลอดภัยด้านสุขภาพ และการอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย เป็นต้น

ทั้งนี้ ความต้องการเกี่ยวกับบริการสาธารณะจะมีความแตกต่างกันของแต่ละบุคคล โดยจะขึ้นอยู่กับปัจจัยส่วนบุคคลหรือปัจจัยพื้นฐานของบุคคลนั้น ซึ่งจากการศึกษาของ Kalapukdee (2021) ทำการศึกษาเรื่อง ความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลทะเลบก อำเภอดอนเจดีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า ปัจจัยด้านสังคม ได้แก่ เพศ อาชีพ และระดับการศึกษามีความสัมพันธ์กับความต้องการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนอายุ รายได้เฉลี่ยของครอบครัวต่อเดือน และระยะเวลาที่อาศัยใน

ชุมชนไม่มีความสัมพันธ์กับความต้องการจัดบริการสาธารณะ และจากการศึกษาของ Sonnoei et al. (2022) ทำการศึกษาเรื่อง ความต้องการรับบริการด้านสาธารณสุขของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบางหลวง อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี พบว่า ประชาชนที่มีอายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา และอาชีพต่างกัน มีความต้องการรับบริการด้านสาธารณสุขไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีเพศ รายได้ต่างกัน มีความต้องการรับบริการด้านสาธารณสุขแตกต่างกัน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยกำหนดตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนต่อเดือน และระยะเวลาที่อาศัยในพื้นที่ และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ ประกอบด้วย ประสบการณ์ในการรับบริการสาธารณะ และการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะ และกำหนดตัวแปรตาม ได้แก่ ความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะ ประกอบด้วย ด้านสาธารณสุข ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งมีรายละเอียดดังภาพที่ 1

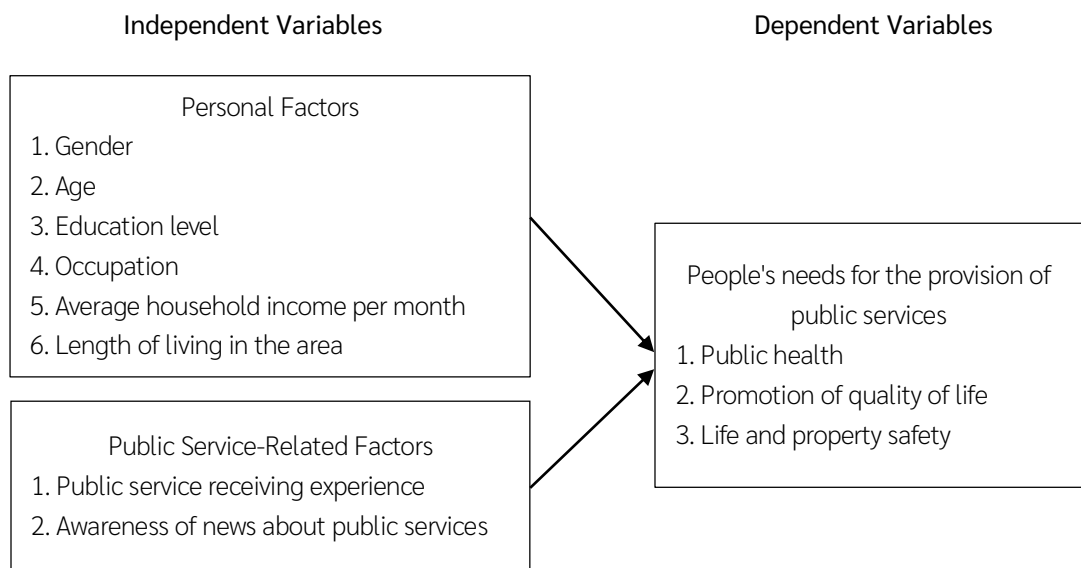


Figure 1. Conceptual Framework

สมมติฐานการวิจัย

1. ปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนแตกต่างกันมีความต้องการต่อการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลวังน้ำซบ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรีแตกต่างกัน
2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะส่งผลต่อความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลวังน้ำซบ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี

ระเบียบวิธีวิจัย

การดำเนินการวิจัยครั้งนี้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เนื่องจากมีการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรและกลุ่มตัวอย่างจำนวนมาก เพื่ออธิบายและนำเสนอผลการศึกษาในเชิงตัวเลขทางสถิติ ซึ่งจะสามารถทดสอบสมมติฐานและสรุปผลการวิจัยได้อย่างถูกต้อง และมีความน่าเชื่อถือ โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ คือ ประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่เทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอสรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน 6,793 คน (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2565) กลุ่มตัวอย่างคือ ประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่เทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอสรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี โดยผู้วิจัยได้กำหนดค่าความเชื่อมั่นที่ 95 เปอร์เซ็นต์ และค่าความคลาดเคลื่อนที่ ± 5 เปอร์เซ็นต์ จากสูตรการหาขนาดกลุ่มตัวอย่างของ Yamane, T. (1973) ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 380 คน เพื่อใช้ในการศึกษาวิจัย โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบไม่อาศัยความน่าจะเป็นด้วยวิธีแบบบังเอิญ (Accidental Sampling) โดยใช้หน่วยวิเคราะห์ระดับปัจเจกบุคคล (Individual Unit)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม มี 4 ตอน คือ

ตอนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลปัจจัยพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งมีระดับการวัดของตัวแปรแบบมาตรานามบัญญัติ (Nominal Scale) ประกอบด้วย เพศ อาชีพ และระดับการวัดของตัวแปรแบบมาตราอันดับ (Ordinal Scale) ประกอบด้วย อายุ ระดับการศึกษา รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนต่อเดือน ระยะเวลาที่อาศัยในพื้นที่ มีลักษณะเป็นแบบสอบถามปลายปิด แบบคำตอบหลายตัวเลือก (Multiple Choices Question)

ตอนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ ประกอบด้วย ประสิทธิภาพในการรับบริการสาธารณะ และการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ซึ่งมีระดับการวัดของตัวแปรแบบมาตราประมาณค่า (Rating Scale) ลักษณะเป็นแบบสอบถามปลายปิด แบบตัวเลือก (Checklist)

ตอนที่ 3 แบบสอบถามเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะ ประกอบด้วย ด้านสาธารณสุข ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งมีระดับการวัดของตัวแปรแบบมาตราประมาณค่า (Rating Scale) ลักษณะเป็นแบบสอบถามปลายปิด แบบตัวเลือก (Checklist)

และตอนที่ 4 แบบสอบถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเพิ่มเติมของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งเป็นคำถามปลายเปิด

ผู้วิจัยทำการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยพิจารณาจากค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ (Index of Item Objective Congruence: IOC) ได้ค่า IOC อยู่ระหว่าง 0.67-1.00 และนำแบบสอบถามไปตรวจสอบความเชื่อมั่น (Reliability) โดยนำไปทำการทดลอง (Try – Out) กับกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ใช่เป็นกลุ่มตัวอย่างสำหรับงานวิจัย จำนวน 30 คน แล้วหาค่าความ

เชื่อมั่น (Reliability) ด้วยวิธีหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบัค (Cronbach's Alpha Coefficient) ได้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบัค ระหว่าง 0.70-0.79 แสดงว่าเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีความเที่ยงตรงและความเชื่อมั่นที่สามารถยอมรับได้ (Wanichbancha, 2016)

ทั้งนี้ ผู้วิจัยดำเนินการขอรับการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ และผ่านการรับรองโดยคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ เรียบร้อยแล้ว (เลขที่หนังสือรับรอง IRB-RUS-2565-059) จึงนำแบบสอบถามไปเก็บรวบรวมข้อมูล โดยผู้วิจัยเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ไม่มีการล่วงละเมิดสิทธิ และรักษาข้อมูลเป็นความลับเพื่อปกป้องความเป็นส่วนตัวและสวัสดิภาพของกลุ่มตัวอย่างการวิจัยและผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่สมบูรณ์เก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่เทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน 380 ชุด โดยเก็บแบบสอบถามด้วยตนเอง และทำการตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของแบบสอบถาม และนำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลมาวิเคราะห์ทางสถิติ เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการสรุปผลและอภิปรายผลการวิจัยให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การวิจัยต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์และประมวลผลด้วยเครื่องมือทางสถิติ โดยการศึกษาครั้งนี้ใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ (SPSS) โดยใช้สถิติสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage)

2. การวิเคราะห์ระดับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ และระดับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับความต้องการการบริการสาธารณะ โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) โดยมีเกณฑ์การแปลผลค่าเฉลี่ย ดังนี้

ค่าเฉลี่ย 4.21 – 5.00 หมายถึง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับ มากที่สุด

ค่าเฉลี่ย 3.41 – 4.20 หมายถึง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับ มาก

ค่าเฉลี่ย 2.61 – 3.40 หมายถึง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับ ปานกลาง

ค่าเฉลี่ย 1.81 – 2.60 หมายถึง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับ น้อย

ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.80 หมายถึง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับ น้อยที่สุด

3. การวิเคราะห์เปรียบเทียบความต้องการของประชาชนต่อการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล โดยใช้สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) ได้แก่ การวิเคราะห์ความแปรปรวนจำแนกทางเดียว (One-Way ANOVA)

4. การวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่ส่งผลต่อความต้องการของประชาชนต่อการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอ

ศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี โดยใช้สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) ได้แก่ การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) ด้วยวิธีการคัดเลือกเข้า (Enter Selection)

ผู้วิจัยทำการทดสอบคุณสมบัติของตัวแปรตามข้อตกลงเบื้องต้นของการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณเพื่อทดสอบสมมติฐานการวิจัย เนื่องจากตัวแปรอิสระไม่ควรมีความสัมพันธ์กัน หรือควรเป็นอิสระต่อกัน เพราะจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระที่สูงเกินไป (Multicollinearity) จะทำให้ผลการวิเคราะห์มีความคลาดเคลื่อนสูง ซึ่งผลทดสอบพบว่า 1) ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างค่าตัวแปรอิสระมีค่าเท่ากับ 0.2 ซึ่งมีค่าไม่เกิน 0.7 2) ค่าองค์ประกอบความแปรปรวน (VIF) มีค่าเท่ากับ 0.9 ซึ่งมีค่าน้อยกว่า 10 และ 3) ค่าพิกัดความเผื่อ (Tolerance) มีค่าเท่ากับ 1.0 ซึ่งมีค่าไม่ต่ำกว่า 0.10 (Wanichbancha, 2016) ดังนั้น แสดงว่าคุณสมบัติของตัวแปรเป็นไปตามข้อตกลงเบื้องต้นจึงสามารถนำไปทดสอบสมมติฐานด้วยการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณได้

ผลการวิจัย

ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

ประชาชนผู้รับบริการที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 191 คน คิดเป็นร้อยละ 50.3 มีอายุ 51-60 ปี จำนวน 113 คน คิดเป็นร้อยละ 29.7 มีการศึกษาระดับประถมศึกษา 154 คน คิดเป็นร้อยละ 40.5 มีอาชีพเกษตรกร/รับจ้างทั่วไป จำนวน 179 คน คิดเป็นร้อยละ 47.1 มีรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนต่อเดือน น้อยกว่า 10,001 บาท จำนวน 222 คน คิดเป็นร้อยละ 58.4 และมีระยะเวลาที่อาศัยในพื้นที่มากกว่า 10 ปีขึ้นไป จำนวน 298 คน คิดเป็นร้อยละ 78.4 ดังแสดงในตารางที่ 1

Table 1. Personal Factors of the Respondents

Personal Factors	Count	Percentage
1. Gender		
Man	167	43.9
Woman	191	50.3
Prefer not to answer	22	5.8
2. Age		
15-20	44	11.6
21-30	102	26.9
31-40	34	8.9
41-50	46	12.1
51-60	113	29.7
60 and over	41	10.8

Table 1. Personal Factors of the Respondents (cont.)

Personal Factors	Count	Percentage
3. Education level		
Primary school	154	40.5
Junior high school	140	36.9
High school/vocational c	33	8.7
Diploma/bachelor's degree	21	5.5
Postgraduate degree	21	5.5
Not specified	11	2.9
4. Occupation		
Students	11	2.9
Civil servant/state enterprise employee	22	5.8
Private employee	28	7.4
Entrepreneur/business owner	90	23.7
Farmer/general contractor	179	47.1
Not specified	50	13.1
5. Average household income per month		
Less than 10,001	222	58.4
10,001-20,000	134	35.3
20,001-30,000	4	1.1
30,001-40,000	0	0.0
40,001-50,000	0	0.0
50,001 and over	0	0.0
Not specified	20	5.2
6. Length of living in the area		
Less than 1 year	12	3.2
1-5 years	29	7.6
6-10 years	41	10.8
More than 10 years	298	78.4
Total	380	100.0

ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ

ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะโดยรวม พบว่าประชาชนมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x}$ = 4.3, S.D. = 0.3) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ด้านการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x}$ = 4.3, S.D. = 0.4) โดยความคิดเห็นที่มีระดับค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ได้รับการแจ้งข้อมูลขั้นตอนการปฏิบัติงานหรือการติดต่อเทศบาล เพื่อให้มีความเข้าใจ และสามารถปฏิบัติตามได้ถูกต้อง และการรับรู้ข้อมูลกิจกรรมของเทศบาลจากการประชาสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมและเชิญชวนให้ประชาชนมีส่วนร่วม รองลงมาคือ ด้านประสบการณ์ในการรับบริการสาธารณะ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x}$ = 4.2, S.D. =

0.4) โดยความคิดเห็นที่มีระดับค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ได้รับการบริการสาธารณะที่มีการปรับปรุง และพัฒนาคุณภาพการบริการอยู่เสมอและได้รับการบริการสาธารณะตรงตามระยะเวลาที่กำหนด ดังตารางที่ 2

Table 2. Mean and Standard Deviation of Factors Related to Public Services (Overall)

Factors Related to Public Services	$\bar{x}$	S.D.	Interpretation	Order
1. Public service receiving experience	4.2	0.4	Highest	2
2. Awareness of news about public services	4.3	0.4	Highest	1
Average	4.3	0.3	Highest	

ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะ

ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะโดยรวม อยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x} = 4.3$, S.D. = 0.3) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือ การจัดบริการสาธารณะด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x} = 4.3$, S.D. = 0.3) รองลงมาคือ การจัดบริการสาธารณะด้านสาธารณสุข มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x} = 4.3$, S.D. = 0.4) และการจัดบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x} = 4.3$, S.D. = 0.4) ดังแสดงในตารางที่ 3

Table 3. Mean and standard deviation of people's need for the provision of public services (overall)

People's Need for the Provision of Public Services	$\bar{x}$	S.D.	Interpretation	Order
1. Public health	4.3	0.4	Highest	2
2. Promotion of quality of life	4.3	0.4	Highest	2
3. Life and property safety	4.3	0.3	Highest	1
Average	4.3	0.3	Highest	

การเปรียบเทียบความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

ผลการเปรียบเทียบความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และระยะเวลาที่อาศัยในพื้นที่ แตกต่างกัน มีความต้องการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนต่อเดือน แตกต่างกัน มีความต้องการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ดังนั้น จึงต้องมีการเปรียบเทียบรายคู่โดยใช้วิธีการเปรียบเทียบพหุคูณแบบ Fisher's Least – Significant Different (LSD)

เมื่อทดสอบเปรียบเทียบความแตกต่างเป็นรายคู่ด้านรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนต่อเดือน พบว่า ประชาชนผู้ใช้บริการที่มีรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนต่อเดือน 10,001-20,000 บาท มีความต้องการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี แตกต่างกับ ประชาชนผู้ใช้บริการเทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี ที่มีรายได้เฉลี่ยของ ครัวเรือนต่อเดือน 20,000-30,000 บาท และประชาชนผู้ใช้บริการที่ไม่ระบุรายได้ อย่างมีนัยสำคัญทาง สถิติที่ระดับ 0.05 ดังนั้น สามารถสรุปได้ว่าผลการศึกษาเป็นไปตามสมมติฐานที่ 1 ดังแสดงในตารางที่ 4 และตารางที่ 5

Table 4. Comparison of People's Need for The Provision of Public Services

Model		Sum of Squares	df	Mean of Squares	F	p
Gender	Between groups	0.1	2	0.1	0.9	0.4
	Within groups	25.2	377	0.1		
	Total	25.3	379			
Age	Between groups	0.2	5	0.0	0.6	0.7
	Within groups	25.1	374	0.1		
	Total	25.3	379			
Education level	Between groups	0.4	5	0.1	1.3	0.3
	Within groups	24.9	374	0.1		
	Total	25.3	379			
Occupation	Between groups	0.6	5	0.1	1.7	0.1
	Within groups	24.7	374	0.1		
	Total	25.3	379			
Average household income per month	Between groups	0.6	3	0.2	3.0	0.0*
	Within groups	24.7	376	0.1		
	Total	25.3	379			
Length of living in the area	Between groups	0.01	3	0.0	0.2	0.9
	Within groups	25.2	376	0.1		
	Total	25.3	379			

* Statistically significant at the 0.05 level

Table 5. Paired comparison of Average Household Monthly Incomes

Average household income per month	$\bar{x}$	Less than 10,001	10,001-20,000	20,001-30,000	Not specified
		4.3	4.3	4.0	4.2
Less than 10,001	4.3	-	0.2	0.1	0.1
10,001-20,000	4.3		-	0.0*	0.0*
20,001-30,000	4.0			-	0.4
Not specified	4.2				-

* Statistically significant at the 0.05 level

การวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะ

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะ ได้แก่ ประสบการณ์ในการรับบริการสาธารณะ (Sig = 0.0) และการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (Sig = 0.0) อย่างมีระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01 โดยที่ตัวแปรอิสระร่วมกันพยากรณ์ตัวแปรตามได้ร้อยละ 6.2 โดยพิจารณาจากค่า Adjusted R Square เท่ากับ 0.1 ดังนั้น สามารถสรุปได้ว่าผลการศึกษานี้เป็นไปตามสมมติฐานที่ 2 ดังแสดงในตารางที่ 6

Table 6. Analysis Results of the Factors Related to Public Services That Affected the Provision of Public Services in Wangnamsub Sub-District Municipality

Factors Related to Public Services	B	Beta (β)	t	sig	Collinearity Statistics	
					Tolerance	VIF
Constant	3.3	-	17.6	0.0	-	-
1. Public service receiving experience	0.1	0.2	3.3	0.0**	0.9	1.0
2. Awareness of news about public services	0.1	0.2	3.8	0.0**	0.9	1.0
Adjust R Square = 0.1						

** Statistically significant at the 0.01 level

และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ประสบการณ์ในการรับบริการสาธารณะ และการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะ มีค่า $b = 0.1$ และ 0.1 ตามลำดับ โดยค่า b คือ ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอย ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้อิทธิพลของตัวแปรอิสระบนตัวแปรตาม หมายความว่าเมื่อตัวแปรอิสระ (X) เปลี่ยนแปลงไป 1 หน่วย แล้วตัวแปรตาม (Y) จะเปลี่ยนแปลงไป b หน่วย นั่นคือจำนวนของตัวแปรอิสระแต่ละด้านเพิ่มขึ้น 1 หน่วย ส่งผลต่อความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี ที่เพิ่มขึ้น 0.1 และ 0.1 ตามลำดับ โดยสามารถสร้างสมการพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ ได้ดังนี้

$$Y = 3.3 + 0.1 (\text{ประสบการณ์ในการรับบริการสาธารณะ}) + 0.1 (\text{การรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะ})$$

หากพิจารณาจากค่า beta (β) ซึ่งแสดงค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยในแบบคะแนนมาตรฐานที่สามารถบ่งชี้ว่าตัวแปรอิสระตัวใดมีผลหรืออิทธิพลต่อตัวแปรตามมากน้อยต่างกัน โดยค่า beta ของตัวแปรอิสระใดที่มีค่ามาก (ไม่คำนึงถึงเครื่องหมาย) แสดงว่าตัวแปรอิสระนั้นจะมีอิทธิพลต่อตัวแปรตามมากกว่า โดยเมื่อพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ พบว่า การรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะ มีค่า beta เท่ากับ 0.2 และประสบการณ์ในการรับบริการสาธารณะ มีค่า beta เท่ากับ 0.2 นั้นหมายความว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะด้านประสบการณ์ในการรับบริการสาธารณะ ($\beta = 0.2$) มีอิทธิพลต่อ

ความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี เท่ากับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะด้านการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ($\beta = 0.2$) โดยสามารถสร้างสมการพยากรณ์ในรูปแบบมาตรฐาน ได้ดังนี้

$Z = 0.2$ (การรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะ) + 0.2 (ประสบการณ์ในการรับบริการสาธารณะ)

สรุปและอภิปรายผล

การเปรียบเทียบความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

การวิจัยนี้สามารถสรุปได้ว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และระยะเวลาที่อาศัยในพื้นที่ แตกต่างกัน มีความต้องการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนต่อเดือน แตกต่างกัน มีความต้องการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนที่มีรายได้สูงจะมีลักษณะหรือวิถีการดำเนินชีวิตที่ต้องการความสะดวกสบาย และหากมีรายได้ถึงเกณฑ์ที่ต้องชำระภาษี จะต้องดำเนินการชำระตามประเภทที่กำหนดแก่เทศบาล จึงอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้มีความต้องการการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพมากขึ้น ซึ่งแตกต่างกับประชาชนที่มีรายได้น้อยที่อาจไม่มีภาระดังกล่าวและได้รับการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานอยู่แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Ritthichai (2015) ศึกษาเรื่องความต้องการของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลในเขตอำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านเพศ อายุ อาชีพ ต่างกันจะมีความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านรายได้ ต่างกันจะมีความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการแตกต่างกัน และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Sonnoei et al. (2022) ศึกษาเรื่อง ความต้องการรับบริการด้านสาธารณสุขของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบางหลวง อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนที่มีอายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา และอาชีพต่างกัน มีความต้องการรับบริการด้านสาธารณสุข ไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีความต้องการรับบริการด้านสาธารณสุข แตกต่างกัน

การวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่ส่งผลต่อความต้องการของ ประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะ

การวิจัยนี้สามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่ส่งผลต่อความต้องการของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลวังน้ำซับ อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี ได้แก่ ประสบการณ์ในการรับบริการสาธารณะ และการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจาก ประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับการขอรับบริการสาธารณะ และสามารถปฏิบัติตามขั้นตอนในการติดต่อขอรับบริการสาธารณะจากเทศบาลได้อย่างถูกต้อง และสามารถเข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่เทศบาลจัดขึ้น จากการได้รับการแจ้งข้อมูล และประชาสัมพันธ์ของเทศบาลอย่างทั่วถึง และได้รับการบริการสาธารณะที่มีการพัฒนาคุณภาพการให้บริการอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งได้รับการบริการที่ตรงตามระยะเวลาที่ทางเทศบาลกำหนด ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Chimpoo et al. (2015) ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลปลายบาง อำเภอบางกรวย

จังหวัดนนทบุรี ผลการศึกษาพบว่า การรับรู้ข่าวสารและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบริการสาธารณะ มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของประชาชนต่อบริการสาธารณะ และสอดคล้องกับแนวคิดของ Ziethaml, Parasuraman, and Berry (1990) กล่าวว่า ประสบการณ์ในอดีตจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับประสบการณ์ด้านการบริการที่เคยได้รับและมีอิทธิพลต่อความคาดหวังหรือความต้องการในปัจจุบันของผู้รับบริการ ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วถือได้ว่าประสบการณ์การรับบริการเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลหรือส่งผลหรือเป็นตัวกำหนดความคาดหวังในการให้บริการของผู้รับบริการ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. เทศบาลตำบลวังน้ำซับ ควรคำนึงถึงลักษณะปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนที่มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะประชาชนที่มีรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนต่อเดือนต่างกัน จะมีความต้องการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน ซึ่งหากมุมมองด้านรายได้แล้วประชาชนที่มีรายได้สูงอาจมีความต้องการต่อบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูง ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าการบริการขั้นพื้นฐานทั่วไป ดังนั้น เทศบาลควรกำหนดนโยบายการให้บริการที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในทุกสถานะ

2. เทศบาลตำบลวังน้ำซับ ควรมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะ ให้เพียงพอต่อความต้องการ และมีคุณภาพการอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการวางแผนด้านการส่งเสริม พัฒนาบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริการ ให้มีความตระหนักในหน้าที่ตามหลักการบริหารสาธารณะ คือ หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักความเปลี่ยนแปลงได้ (ความก้าวหน้า) เพื่อสร้างประสบการณ์ที่ดีในการรับบริการสาธารณะแก่ประชาชน

3. เทศบาลตำบลวังน้ำซับ ควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนตระหนัก และสนใจในการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ โดยการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข่าวสารด้วยวิธีการต่าง ๆ ให้ครอบคลุมทั่วพื้นที่ เช่น เสียงตามสาย แผ่นป้ายประกาศ รถประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

4. เทศบาลตำบลวังน้ำซับ ควรมีการจัดกิจกรรมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นหรือเสนอความต้องการบริการสาธารณะ เช่น การประชุมรับฟังความคิดเห็น หรือจัดกิจกรรมลงพื้นที่เยี่ยมเยียนประชาชนในเขตเทศบาล เพื่อระดมความคิดเห็นและสำรวจความต้องการจากพื้นที่จริง สำหรับใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

ข้อเสนอในการวิจัยครั้งต่อไป

1. การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาในภาพรวมของการจัดบริการสาธารณะ ดังนั้นในการศึกษาครั้งต่อไป ควรเป็นการศึกษาแบบเจาะจงแต่ละประเภทของการบริการ เพื่อให้ได้ข้อมูลเฉพาะด้านสำหรับการพัฒนาให้ตรงกับความต้องการได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

2. การศึกษาครั้งนี้เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเฉพาะความต้องการต่อการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลวังน้ำซับเท่านั้น ดังนั้นในการศึกษาครั้งต่อไป ควรขยายขอบเขตการวิจัยเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลความต้องการต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากประชาชนใน

จังหวัดสุพรรณบุรี หรือภูมิภาค เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมสำหรับการจัดบริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม และครบถ้วน

References (เอกสารอ้างอิง)

- Aday, L. A. & Andersen, R. (1975). *Development of indices of Access to Medical Care*. Michigan: Ann Arbor Health Administration Press.
- Arunsawatroek, S. et al. (2021). The efficiency of public services of Bang Krang Subdistrict Administration Organization, Mueang Nonthaburi District, Nonthaburi Province. *The Journal of Development Administration Research*, 11(4), 732-745. (in Thai)
- Chimpoog, A. et al. (2015). The People's opinion toward the public service of Plaibang Subdistrict Municipality, Bang Kruai District, Nonthaburi Province. *Journal of Interdisciplinary Research: Graduate Studies*, 4(4), 116-123. (in Thai)
- Faculty of Political Science and Public Administration Rajabhat Maha Sarakham University. (2020). *Assessment in results People's Satisfaction towards Service Quality of Nam Aom Subdistrict Administrative Organization, AmphoeKho Wang, Yasothon Province*. [http://www.namaom.go.th/files/dynamic content/file-2026641611803216908803205.pdf](http://www.namaom.go.th/files/dynamic%20content/file-2026641611803216908803205.pdf). (in Thai)
- Kalapukdee, P. (2021). People's needs for the provision of public services of local administrative organizations: Case Study Talaebok Subdistrict Administrative Organization Don Chedi District Suphanburi. *NKRAFA Journal of Humanities and Social Sciences*, 9, 5-18. (in Thai)
- Kunphai, R. & Varaporn, T. (2015). The perception of news and Participation of People Affecting Local Development under Accountability in Subdistrict Administrative Organization, Province in the Lower Western Region. *Veridian E-Journal, Silpakorn University*, 8(1), 1075-1088. (in Thai)
- Phetchabun Provincial Education Office. (2020). *A study of people's needs in Phetchabun Province receiving educational services from Phetchabun Community College*. <https://www.pnbpeo.go.th/web/list/download/d91c7d97c8679a1f422c03a9996c4a92.pdf>. (in Thai)
- Political and Social Communication Research and Development Center, Sukhothai Thammathirat University. (2023). *Satisfaction of service recipients with the services provided by Bangkruai Municipality, Bangkruai district, Nonthaburi Province*. <https://bangkruaicity.go.th/content/file/document/03131915524477671.pdf>. (in Thai)
- Ritthichai, P. et al. (2015). People's requirement towards the service of the Municipality in Makhon subdistrict Chanthaburi Province. *Rajabhat Rambhai Barni Research Journal*, 9(3), 45-54. (in Thai)
- Sonnoei, S. et al. (2022). The demand for public health services of people in Bangluang subdistrict Municipality Muang Pathum Thani district, Pathum Thani Province. *Journal of MCU Nakhondhat*, 9(5), 31-49. (in Thai)

- Udomkantong, A. & Akkasaeng, A. (2018). People Demands on Public Services Provided by Sub-District Administrative Organizations: Recommendations for Decentralization from the Bottom. *Journal of Politics and Governance*, 8(3), 79-97. (in Thai)
- Wanichbancha, K. (2016). *Statistical Analysis: Statistics for Management and Research* (16th ed). Publishing House of Chulalongkorn University. (in Thai)
- Wichairam, S. et al. (2019). Ethics for Thai Public Service. *Academic Journal of Buriram Rajabhat University*, 11(2), 117-134. (in Thai)
- Yamane, T. (1973). *Statistics: An Introductory Analysis* (3rd ed.) New York: Harper and Row Publications.
- Zeithaml, V., A., Parasuraman, A. & Berry, L. L. (1990). *Delivering Quality Service*. New York: The Free Press.

Local Administration for Sustainability Development Goals of Pathum Thani Local Administration Organization

Supawadee Khunthongjan

Puey Ungphakorn School of Development
Studies, Thammasat University, Thailand

Abstract

The objectives of this research are (1) to study the context of economic problems, society, and the environment in the area of responsibility of Pathum Thani local government organizations; and (2) to study problem-solving and development in the area of responsibility of Pathum Thani local government organizations for sustainable development goals according to development groups. This research used qualitative research methodology. The tools used were interview forms, purposive sampling, and data collection from personnel of local government organizations and representatives consisting of 40 people. Data were analyzed by content analysis method. There is continuous economic growth in the province. The population and migrant workers live densely, facing economic problems in society and the environment from the expansion of the industry. Local governments prioritize problem-solving and continuously develop according to the organization's potential, classified by development groups as follows: (1) People's quality of life by supporting the creation of careers in special target groups. (2) Sustainable economic growth by coordinating with relevant agencies to provide people with basic public utilities and promoting the use of alternative energy. (3) Natural resources and the environment by encouraging households to manage waste. (4) Strong institutions and justice by supporting women to serve as supervisors in local governments. (5) Partnerships in cooperation with network organizations to collect statistical data to plan overall work on the real database.

Keywords

local administration organization, sustainability development goals, local development potential

CORRESPONDING AUTHOR

Supawadee Khunthongjan, Puey Ungphakorn School of Development Studies, Thammasat University 10200, Thailand. Email: supawadee.k@psds.tu.ac.th
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

การพัฒนาท้องถิ่นเพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี

สุภาวดี ขุนทองจันทร์

วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาบริบทของปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี และ (2) ศึกษาการแก้ปัญหาและการพัฒนาในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี เพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ตามกลุ่มการพัฒนา การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้ คือ แบบสัมภาษณ์ ทำการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงและเก็บข้อมูลจากบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนประชาชน 40 คน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา ผลการศึกษา พบว่า จังหวัดปทุมธานี มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ประชากรและแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่หนาแน่น เผชิญปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมจากการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดลำดับการแก้ปัญหาและพัฒนาตามศักยภาพขององค์กรอย่างต่อเนื่องโดยจำแนกตามกลุ่มการพัฒนาดังนี้ (1) คุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัย ด้วยการสนับสนุนการสร้างอาชีพกลุ่มเป้าหมายพิเศษ (2) ความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนมีสาธารณสุขปลอดภัย ส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือก (3) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยการส่งเสริมให้ครัวเรือนจัดการขยะ (4) สถาบันที่เข้มแข็งและความยุติธรรม สนับสนุนผู้หญิงได้ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารระดับหัวหน้างานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) การเป็นหุ้นส่วน โดยร่วมมือกับองค์กรเครือข่ายจัดเก็บข้อมูลทางสถิติ เพื่อวางแผนการทำงานในภาพรวมบนฐานข้อมูลจริง

คำสำคัญ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, ศักยภาพการพัฒนาท้องถิ่น

บทนำ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยส่วนหนึ่งเกิดจากมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ จนขาดสมดุลด้านอื่น ๆ การพัฒนาเศรษฐกิจก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งระบบนิเวศโดยรวม เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภาวะโลกร้อน สภาพแวดล้อมไม่ปกติ นอกจากนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจที่มากเกินไป ยังส่งผลให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจ และสังคม ความยากจน คุณภาพชีวิตตกต่ำ ขาดโอกาสทางการศึกษา เกิดปัญหาทางสังคมและวัฒนธรรมในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ปรากฏในหลากหลายรูปแบบ ซึ่งสะท้อนถึงการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และ

สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ถูกกำหนดขึ้น 17 เป้าหมาย (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยองค์การสหประชาชาติที่จะต้องบรรลุภายในปี พ.ศ. 2573 และเป็นพันธะสัญญาที่ประเทศสมาชิกรวมทั้งประเทศไทยต้องตระหนักร่วมกัน สำหรับประเทศไทย การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้กำหนดเป็นเป้าหมาย ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 ได้แก่ (1) เพิ่มและพัฒนาศักยภาพของทุนมนุษย์ (2) ให้ความยุติธรรม และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม (3) เสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืน (4) ส่งเสริมการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (5) เสริมสร้างเสถียรภาพของชาติ เพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง และความยั่งยืน (6) เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐ และ (7) ส่งเสริมธรรมาภิบาล (Office of the Secretary of the National Strategy Committee, 2019) เพื่อเป็นกรอบแนวทางให้หน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ ของไทยได้นำไปพัฒนาในพื้นที่ที่เหมาะสมกับบริบทที่แตกต่างกัน เนื่องจาก ปัญหาที่เกิดขึ้นปัจเจกชน องค์กรธุรกิจ และองค์กรภาครัฐทุกระดับล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องที่จะต้องตระหนักถึงผลกระทบและร่วมมือแก้ปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีภารกิจสำคัญที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะ แก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ประกอบด้วยหน่วยงานขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ ตั้งแต่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลตำบล (ทต.) เทศบาลเมือง (ทม.) เทศบาลนคร (ทน.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตามลำดับ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 7,890 แห่ง ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2563 (Department of Local Administration, 2021)

จากหน้าที่ ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับงบประมาณ และทรัพยากรเพื่อใช้ในการบริหารจัดการ แต่เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นที่ส่งผลต่อประชาชน มีความหลากหลายของปัญหา ทั้งที่สำคัญเร่งด่วนต้องแก้ไขในสถานะฉุกเฉิน บางองค์กรมีงบประมาณไม่เพียงพอ ก็แสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ในท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ช่วยกันแก้ไขปัญหา เช่น การร่วมมือให้ท้องถิ่นเป็นพื้นที่สีขาวปลอดยาเสพติด การโอนงานโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลมาใช้สร้างประโยชน์สุข โดยดูแลสุขภาพแบบองค์รวมให้แก่ประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งผู้สูงอายุหรือผู้พิการ (Puntasen, 2021) บางภารกิจแม้ไม่ได้เป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ดำเนินงานจนเกิดเป็นนวัตกรรมจัดการที่ดี เช่น การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุ เพื่อดูแลผู้สูงอายุและผู้ป่วยติดเตียงให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ทั้งนี้ การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ดังที่ได้กล่าวแล้ว ซึ่งเป็นแผนพัฒนาประเทศ ที่กำหนดกรอบและแนวทางการพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนได้ดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ประเทศไทย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐ จึงได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ส่งผลโดยตรงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนตามบริบทของพื้นที่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น (แผนละ 5 ปี) อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร งบประมาณ และข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ได้รับ แต่การอยู่ใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุด ทำให้เกิดความเข้าใจ และสามารถเข้าถึงพื้นที่ จึงเกิดความร่วมมือกับประชาชนในท้องถิ่นแก้ปัญหาและ

พัฒนาได้เป็นอย่างดี โดยคิดค้นนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาและการพัฒนา ทั้งกระบวนการทำงานใหม่ที่รื้อฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชนในท้องถิ่น กระบวนการคิดใหม่เพื่อจะนำสู่วิธีการทำงานใหม่ๆ ให้มีคุณค่ายิ่งขึ้น หรือแม้กระทั่งนวัตกรรมทางกายภาพอื่น ๆ เพื่อตอบสนองความจำเป็นในการแก้ปัญหา ภายใต้ทรัพยากรเกือบทัน และงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งข้อจำกัดด้านงบประมาณกลายเป็นความท้าทายในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างผลลัพธ์ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในพื้นที่ให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

จังหวัดปทุมธานี มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 65 แห่ง มีหน้าที่โดยตรงในการบริการสาธารณะ มียุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ 7 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) ส่งเสริมการพัฒนาสาธารณสุข (2) ส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) การบำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (4) การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น (5) การส่งเสริมเศรษฐกิจ (6) การพัฒนาด้านการบริหารจัดการ และ (7) การส่งเสริมการท่องเที่ยว ด้วยสภาพทางกายภาพที่อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครเพียง 27.8 กิโลเมตร มีการขยายตัวของเมืองอย่างต่อเนื่อง ทั้งบ้านจัดสรร คอมโดมิเนียม โรงงานอุตสาหกรรม เกิดขึ้นในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ประชาชนมีอาชีพที่หลากหลาย อยู่อย่างหนาแน่นทั้งประชาชนที่อยู่ในพื้นที่อยู่เดิม และประชาชนที่ย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานในพื้นที่ อยู่กันอย่างแออัด ในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปัญหาขยะ การจราจรแออัด เกิดอุบัติเหตุทางถนน

จากปัญหาดังกล่าว นับเป็นความท้าทายในการแก้ปัญหาบริบทเฉพาะพื้นที่ ที่ส่งผลต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน กลายเป็นคำถามสำคัญว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี ที่มีขนาดขององค์กร และการได้รับงบประมาณสนับสนุนแตกต่างกัน จะมีแนวทางในการแก้ปัญหาและการพัฒนา ความเป็นอยู่ของประชาชนร่วมกับประชาชนในพื้นที่อย่างไร แนวทางการแก้ปัญหาและการพัฒนาในพื้นที่ส่งผลให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในเป้าหมายใดบ้าง จึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้ เพราะหากได้คำตอบที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี ที่เกิดจากความร่วมมือในพื้นที่ได้เพิ่มขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณจากภาครัฐเพิ่มขึ้น จะกลายเป็นนวัตกรรมการจัดการที่ส่งผลดีในการพัฒนาที่ยั่งยืนในภาพรวมของประเทศต่อไป สามารถนำไปขยายผลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในภูมิภาคของไทยได้นำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ตามบริบทพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมกับศักยภาพองค์กร ทรัพยากรเกือบทันที่มีอยู่ รวมถึงงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากภาครัฐต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบริบทของปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี
2. เพื่อศึกษาการแก้ปัญหาและการพัฒนาในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี เพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน จำแนกตามกลุ่มการพัฒนา

แนวคิดและทฤษฎี

การพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก มุ่งหวังยกระดับรายได้ของคนในประเทศโดยรวม โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางลบที่อาจจะตามมาในภายหลัง โดยเฉพาะการพัฒนาที่เกิด

การกระจายรายได้แบบไม่ทั่วถึง กลายเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับชุมชนท้องถิ่น ได้รับผลกระทบทางลบจากการพัฒนา ดังนั้นการพัฒนาที่ยั่งยืนควรจะอยู่บนฐานภูมิสังคม ประเพณีวัฒนธรรม พฤติกรรมของประชาชนที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยแนวคิด ทฤษฎีที่เหมาะสมสำหรับเป็นกรอบแนวทางการศึกษาประกอบด้วย แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ยุทธศาสตร์การพัฒนาตามศาสตร์พระราชา และปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ แบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน รวมทั้งการประเมินผลเพื่อปรับปรุงพัฒนา (Cohen & Uphoff, 1981) การพัฒนาโดยใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการพัฒนาที่จะนำสู่ความยั่งยืนได้จริง เนื่องจากปัญหาชุมชนท้องถิ่นเป็นปัญหาที่กระทบโดยตรงกับประชาชนผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น และเป็นผู้ที่อยู่กับปัญหา เผชิญหน้ากับปัญหามากที่สุด การหาทางออกในการแก้ปัญหาจึงต้องมีประชาชนที่เผชิญปัญหา ได้รับผลกระทบจากปัญหาโดยตรงและโดยอ้อม และหาทางแก้ปัญหาอย่างมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงต้องเปิดโอกาส เปิดใจรับความคิดเห็น เพราะความคิดเห็นที่หลากหลายมาจากประสบการณ์ของประชาชนที่หลากหลาย การรับฟังความคิดเห็นแล้วประมวลความคิดเห็น จะนำไปสู่หนทางในการแก้ปัญหาได้อย่างสำเร็จ (Wattanasiritham & Petchmark, 2008) ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการแสดงออกถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการชุมชน ทุนของชุมชน ดังนั้นการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นแผนนำทางการพัฒนาที่มีความหมายต่อประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนจึงต้องเป็นผู้ร่วมทำและร่วมรับผิดชอบในวิถีทางที่เหมาะสมตามหลักประชาธิปไตยท้องถิ่น

แนวคิดยุทธศาสตร์การพัฒนาตามศาสตร์พระราชา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาท้องถิ่นในพื้นที่ความรับผิดชอบ มีบทบาทในการเข้าไปพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น การนำแนวคิดยุทธศาสตร์พระราชทาน เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา มาประยุกต์ใช้ จึงต้องมีขั้นตอนดำเนินงาน เริ่มจากการทำความเข้าใจบริบทของพื้นที่ ประเพณี วัฒนธรรม นิสัยใจคอของประชาชนอย่างเป็นระบบ สอบถามจากผู้นำชุมชน ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ให้มีรายละเอียดที่ถูกต้อง รอบด้านสำหรับเป็นข้อมูลในขั้นการดำเนินการต่อไป ซึ่งเป็นขั้นการเข้าถึง คือ การเปลี่ยนมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐจากเดิมที่เป็นผู้พาทำ จะเป็นเพียงผู้เชื่อมประสานให้ชุมชนท้องถิ่นเกิดกระบวนการเรียนรู้ รู้ปัญหา รู้วิธีการแก้ปัญหา เมื่อประชาชนรู้ปัญหา แล้วจะร่วมกันสร้างทางเลือกและวิธีการแก้ปัญหาที่เกิดจากความศรัทธาในการร่วมคิด ร่วมทำจะสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน เมื่อถึงขั้นพัฒนาซึ่งเป็นขั้นที่ต้องลงมือปฏิบัติ ประชาชนในพื้นที่จะให้ความร่วมมือ จะทำให้การแก้ปัญหาประสบความสำเร็จ (Puntasen, 2019) ดังนั้นการใช้ศาสตร์พระราชาเพื่อการพัฒนาเป็นลำดับตั้งแต่เข้าใจ เข้าถึงและพัฒนาจึงเป็นขั้นตอนที่จะช่วยให้การดำเนินงาน โครงการพัฒนาเกิดประสิทธิภาพ ส่งผลให้ประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนสามารถจัดการแก้ปัญหาของตนเอง และเชื่อมั่นในการพัฒนานำสู่การพึ่งพาตนเองได้ในที่สุด จึงจะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาที่เกิดขึ้นบนภูมิสังคมของประเทศไทย ที่พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร พระราชทานให้พสกนิกรชาวไทยมาอย่างยาวนาน มีคุณลักษณะและเงื่อนไขสำคัญประกอบด้วย (1) ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไป โดยไม่เบียดเบียนตนเอง ผู้อื่นและสิ่งแวดล้อม เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ (2) ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับความพอเพียงนั้น จะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล พิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ๆ อย่างรอบคอบ และ (3) การมีภูมิคุ้มกัน หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีเงื่อนไขของการตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับพอเพียง 2 ประการ คือ (1) เงื่อนไขความรู้ ประกอบด้วย ความรอบรู้เกี่ยวกับวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรอบด้าน ความรอบคอบที่จะนำความรู้เหล่านั้นมาพิจารณาให้เชื่อมโยงกัน เพื่อประกอบการวางแผนและความระมัดระวังในการปฏิบัติเพื่อลดความเสี่ยง และ (2) เงื่อนไขคุณธรรม ที่ประกอบด้วย ความซื่อสัตย์สุจริต ความอดทน ความเพียร ใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต (Chaipattana Foundation, 2016) จากคุณลักษณะและเงื่อนไขที่สำคัญ ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นปรัชญาที่เป็นแนวทางนำสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากช่วยให้บุคคล องค์กร ได้พิจารณาเหตุปัจจัย และผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตโดยอาศัยความรอบรู้ รอบคอบ ระมัดระวังในการปฏิบัติงาน และการดำเนินชีวิต ที่จะสัมพันธ์กับมิติเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาของโลกที่กำลังเผชิญในปัจจุบัน ดังนั้นหากทุกคนได้นำแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้จนเป็นวิถีชีวิตจะช่วยลดความเสี่ยงและนำสู่ความยั่งยืน

เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้แนะแนวทางสำหรับการนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิต แก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอด ก่อนเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ และเมื่อภายหลังพระองค์ท่านได้ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไข เพื่อให้รอดพ้นและสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง ยั่งยืน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทุกกิจกรรมต้องอาศัยความรอบรู้ในภูมิสังคมซึ่งเป็นสภาวะแวดล้อมและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง และคุณธรรมประกอบการทำงานซึ่งต้องมีความเพียรพยายาม ดำเนินการเป็นลำดับขั้นตอนให้สำเร็จ ด้วยความพอประมาณ คำนึงถึงเหตุและปัจจัยแวดล้อมทั้งหมดเพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพ เศรษฐกิจพอเพียงนอกจากจะเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับบุคคล ครอบครัว ชุมชน และสังคม แล้ว ยังสามารถเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ สังคมโลกด้วย เนื่องจากเศรษฐกิจพอเพียงให้ความสำคัญกับทุนมนุษย์ และทุนทางสังคมเป็นลำดับแรก เพราะทุนมนุษย์ที่ดีจะสร้างทุนทางสังคมซึ่งเป็นพื้นฐานของสังคมไทย ร่วมมือ ร่วมใจ ความรัก ความสามัคคี จิตอาสา ซึ่งเป็นพื้นฐานของสังคมไทย ทุนมนุษย์และทุนทางสังคมที่ดีจึงเป็นฐานในการฟื้นฟูทุนอื่น ๆ ที่จะส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Puntasen, 2019)

ระเบียบวิธีวิจัย

1. แหล่งข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษามาจาก 2 แหล่ง คือ (1) ข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก และการสังเกตการณ์ของนักวิจัย (ทั้งทางตรงและทางอ้อม เครือข่ายและความเชื่อมโยงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ) และ (2) ข้อมูลทุติยภูมิ โดยรวบรวมจากรายงาน เอกสารของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และเอกสารที่เป็นรายงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี

2. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มุ่งศึกษาบริบทปัญหาพื้นที่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในขอบข่ายภารกิจความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ในบริบทภาพรวม 65 แห่ง เน้นเจาะลึกในพื้นที่ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ 3 องค์กรที่เป็นตัวแทนขององค์กรขนาดเล็ก คือ เทศบาลตำบลหนองเสือ (ทต.) ตัวแทนขนาดกลาง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสาม (อบต.) และองค์กรขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี (อบจ.) เนื่องจากทั้ง 3 แห่ง มีขนาดองค์กรต่างกัน ได้รับทรัพยากรเงื่อนไขต่างกัน แต่ต้องเผชิญปัญหาที่หลากหลายและการพัฒนาที่ท้าทายเหมือนกัน ดังนั้นความพยายามแก้ปัญหาและแนวทางการพัฒนาในพื้นที่ จะทำให้เห็นรูปธรรมการพัฒนาที่เป็นตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดปทุมธานีได้ครอบคลุม ซึ่งคัดเลือกโดยอาศัยความสนใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าร่วมโครงการวิจัย ที่ประสงค์เผยแพร่แนวทางการพัฒนาในพื้นที่สู่สาธารณชน เพื่อสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนการพัฒนา กับพื้นที่อื่น ๆ

2.1 ประชากรเป้าหมายของการศึกษา

ประชากรเป้าหมายของการศึกษา คือ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนจากเทศบาลตำบลหนองเสือ องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสาม และองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี และตัวแทนประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรทั้ง 3 แห่ง

ผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษานี้ ได้จากการเลือกแบบเจาะจง ซึ่งประกอบด้วย

1. บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสาม และเทศบาลตำบลหนองเสือ ได้แก่ นายกฯ หรือรองนายกฯ ปลัด หัวหน้าช่าง และหัวหน้าคลัง จำนวน 30 คน โดยผู้ให้ข้อมูลหลักที่ถูกเลือก จะต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในองค์กรมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี และต้องอยู่ในรอบของแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี พ.ศ. 2561-2565

2. ตัวแทนประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสาม และเทศบาลตำบลหนองเสือ จำนวน 10 คน โดยกลุ่มประชาชนที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก จะต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรทั้ง 3 แห่ง อาศัยอยู่ในพื้นที่มาไม่น้อยกว่า 4 ปี มีประสบการณ์ตรงเห็นผลลัพธ์การพัฒนาที่เกิดจากแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 4 ปี เนื่องจาก ระยะเวลาของแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี พ.ศ. 2561-2565 แต่การดำเนินงานวิจัยสิ้นสุดในปี 2564

2.2 ขอบเขตระยะเวลา

ผู้วิจัยศึกษาบริบทพื้นที่และเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่าง เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 - เดือน มีนาคม พ.ศ. 2564 รวมระยะเวลา 13 เดือน

2.3 ขอบเขตเนื้อหา

องค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทยได้เผยแพร่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ประชาคมโลกตกลงร่วมกันที่จะใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานด้านการพัฒนา 17 เป้าหมาย (ตารางที่ 1)

Table 1. 17 Sustainable Development Goals

เป้าหมาย	รายละเอียด	เป้าหมาย	รายละเอียด
1.	ยุติความยากจน	10.	ความเหลื่อมล้ำลดลง
2.	ไม่มีความหิวโหย	11.	เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน
3.	สุขภาพและสุขภาวะที่ดี	12.	การบริโภคและการผลิตอย่างมีความรับผิดชอบ
4.	คุณภาพการศึกษา	13.	มีแนวปฏิบัติต่อสภาวะโลกร้อน
5.	การเท่าเทียมทางเพศ	14.	สิ่งมีชีวิตใต้น้ำ
6.	น้ำสะอาดและสุขอนามัย	15.	สิ่งมีชีวิตบนบก
7.	พลังงานที่สามารถจ่ายได้และสะอาด	16.	สันติภาพความเป็นธรรมและสถาบันที่เข้มแข็ง
8.	งานที่ยอมรับได้และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	17.	การมีพันธมิตรเพื่อการบรรลุเป้าหมาย
9.	อุตสาหกรรม นวัตกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน		

ที่มา: Office of the National Economics and Social Development Council (2018)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้ง 17 เป้าหมาย เมื่อจัดกลุ่มการพัฒนาที่ยั่งยืนในมิติที่เกี่ยวข้องตามจุดเน้นของการพัฒนาได้ 5 กลุ่ม ดังนี้ (Office of the National Economics and Social Development Council, 2018)

1. เป้าหมายที่ 1, 2, 3, 4, 5 เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของผู้คน (People)
2. เป้าหมายที่ 7, 8, 9, 10, 11 เกี่ยวข้องกับความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (Prosperity)
3. เป้าหมาย 6, 12, 13, 14, 15 เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Planet)
4. เป้าหมาย 16 สันติภาพ เกี่ยวข้องกับสถาบันที่เข้มแข็ง และความยุติธรรม (Peace)
5. เป้าหมาย 17 เกี่ยวข้องกับการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Partnership)

การศึกษานี้ใช้กลุ่มการพัฒนาที่ยั่งยืน 5 กลุ่ม ในการกำหนดกรอบการศึกษา การวิเคราะห์ข้อมูล และอภิปรายผลในบริบทการแก้ปัญหา และการพัฒนาในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แห่ง (ภาพที่ 1)

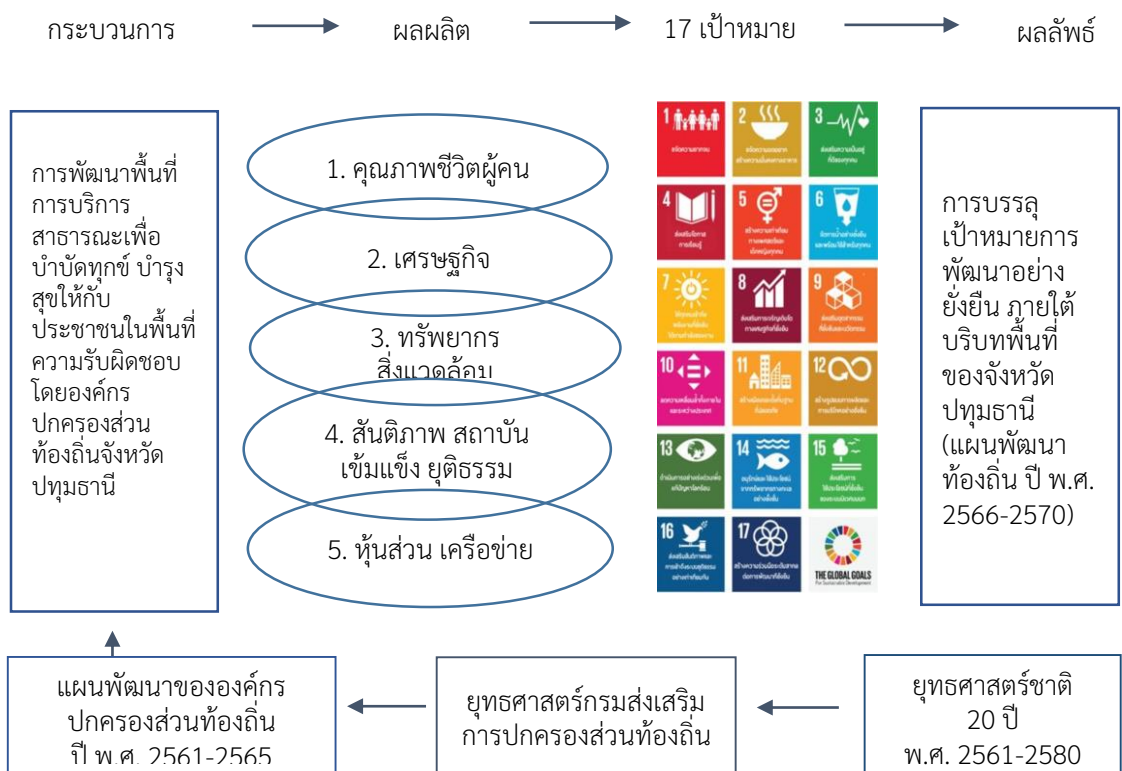


Figure 1. Conceptual Framework

ที่มา: Author (2022)

3. วิธีการศึกษา

วิธีการ และเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย (1) การสัมภาษณ์ และการสังเกต โดยใช้แบบสัมภาษณ์บุคคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับรูปแบบการบริหารที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ใน 17 เป้าหมาย เนื่องจาก จังหวัดปทุมธานีไม่มีพื้นที่ติดกับทะเล ดังนั้นแบบสัมภาษณ์จึงไม่มีการถามเป้าหมายที่ 14 และ แบบสัมภาษณ์ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (2) การประชุมกลุ่มย่อยเชิงปฏิบัติการด้านข้อมูล โดยนำผลลัพธ์จากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากการสังเกต และการสัมภาษณ์บุคคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่มารวบรวมเป็นประเด็น และร่วมกันยืนยันข้อมูลที่ได้ ก่อนนำไปสู่ขั้นตอนการวิเคราะห์ และจัดเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตามศักยภาพของพื้นที่

การวิเคราะห์ข้อมูล ด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา จัดกลุ่มประเด็นที่เป็นการบริหารงานการแก้ปัญหา และการพัฒนาที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ตามแผนพัฒนาท้องถิ่นรอบปี พ.ศ. 2561-2565 ที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนใน 5 กลุ่ม แล้วให้ผู้เกี่ยวข้องเห็นชอบและยืนยันข้อมูลร่วมกันอีกครั้ง ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2564 โดยให้เรียงลำดับตามความสำคัญเร่งด่วน โดยใช้เกณฑ์จำนวนความถี่ของผู้ให้ข้อมูลหลัก 40 คนที่เข้าร่วม ซึ่ง

ทำให้ได้ข้อมูลที่อึดตัวและเห็นชอบร่วมกัน ในการนำประเด็นสำคัญสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณานำไปบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นฉบับปี พ.ศ. 2566 - 2570

ผลการวิจัย

1. บริบททั่วไปของพื้นที่และบริบทปัญหาที่เกี่ยวข้องด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

จังหวัดปทุมธานีเดิมชื่อ “เมืองสามโคก” เป็นจังหวัดหนึ่งในภาคกลาง แบ่งการปกครองออกเป็น 7 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอเมืองปทุมธานี อำเภอธัญบุรี อำเภอลองหลวง อำเภอลำลูกกา อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอสามโคก และอำเภอหนองเสือ ในปี พ.ศ. 2563 มี 60 ตำบล 460 หมู่บ้าน ประชากรทั้งหมด 1,164,107 คน (ชาย 550,823 คน และหญิง 613,284 คน) ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ (ร้อยละ 95.8) อิสลาม (ร้อยละ 2.7) คริสต์ (ร้อยละ 0.7) และอื่น ๆ (ร้อยละ 0.8) ภายในจังหวัดมีสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับศาสนา ประกอบด้วยวัด 191 แห่ง โบสถ์ 79 แห่ง มัสยิด 30 แห่ง และ สำนักสงฆ์ 9 แห่ง กระจายอยู่ใน 7 อำเภอ (Pathum Thani Provincial Social Development and Human Security Office, 2021)

จำนวนผู้สูงอายุและผู้พิการในพื้นที่ (เฉพาะผู้ที่มีทะเบียนบ้านที่อยู่ในจังหวัดปทุมธานี) ในปี พ.ศ. 2561 มีผู้สูงอายุจำนวน 157,090 คน และมีผู้พิการในพื้นที่ จำนวน 2,493 คน จำแนกเป็น ผู้พิการทางการมองเห็น 154 คน การได้ยินและสื่อความหมาย 465 คน การเคลื่อนไหวร่างกาย 1,409 คน ทางจิตใจหรือพฤติกรรม 210 คน ทางสติปัญญา 147 คน การเรียนรู้ 71 คน และออทิสติก 46 คน (Pathum Thani Provincial Administration Organization, 2021) ปทุมธานีเป็นจังหวัดในเขตปริมณฑลที่มีความเจริญมากจังหวัดหนึ่ง แต่ความเจริญส่งผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบ ในด้านลบที่เกิดขึ้นนั้นยากต่อการแก้ไข เนื่องจากมีความเชื่อมโยง ซับซ้อนจากปัญหาหนึ่งนำสู่อีกปัญหาหนึ่ง รูปแบบการแก้ปัญหาจึงต้องร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ภาคการเกษตร มีพื้นที่ทางการเกษตรทั้งหมด 955,576 ไร่ มีครัวเรือนเกษตรกร 23,345 ครัวเรือน เกษตรกรในพื้นที่ส่วนใหญ่เช่าที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นจำนวน 440,922 ไร่ และมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง 69,654 ไร่ พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว มีเนื้อที่เพาะปลูกมากถึง 311,184 ไร่ รองลงมาเป็นการปลูกพืชอื่น ๆ ผสมผสาน เช่น หญ้าปูลานาม กล้ายหอม มะระจีน ถั่วฝักยาว บวบ และ ตะไคร้ เป็นต้น ส่วนไม้ผลที่ปลูกมากที่สุด คือ ปาล์มน้ำมัน ด้านการประมง พบว่า มีเกษตรกรเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทั้งสิ้น 2,848 ครัวเรือน จำนวนบ่อเลี้ยง 12,987 บ่อ เนื้อที่ 24,128 ไร่ สำหรับการปศุสัตว์ เกษตรกรส่วนใหญ่เลี้ยงสัตว์ประเภท โค กระบือ สุกร แพะ ไก่ และเป็ด กระจายใน 7 อำเภอ (Pathum Thani Provincial Agriculture Office, 2021)

การพัฒนาและเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคม การพัฒนาเมืองที่ส่งผลให้โครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตร กลายเป็นสังคมเมือง หมู่บ้านจัดสรรมากกว่า 50 โครงการ โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มากกว่า 3,889 แห่ง ในปี พ.ศ. 2561 อุตสาหกรรมที่สำคัญในจังหวัดประกอบด้วย อุตสาหกรรมการเกษตร อาหาร เครื่องดื่ม สิ่งทอ เครื่องแต่งกาย เครื่องหนัง ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ เฟอร์นิเจอร์และเครื่องเรือน กระดาษและผลิตภัณฑ์จากกระดาษ สิ่งพิมพ์ และเคมี เป็นแหล่งรองรับแรงงานในพื้นที่จำนวน 294,398 คน มีแรงงานทั้งที่เป็นแรงงานต่างด้าว และแรงงานไทย ที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาทำงานจนเกิดความหนาแน่น ประชากรมีรายได้เฉลี่ย 41,484 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน (Pathum Thani Provincial Industry Office, 2021) ความหนาแน่นของ

ประชากรที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดเป็นชุมชนใหม่ที่หลากหลาย เกิดปัญหาตามมา เช่น ปัญหาเสพติดในพื้นที่ มีการแพร่ระบาดอย่างรุนแรง ประกอบกับโครงสร้างการคมนาคมที่สะดวก ทำให้ปทุมธานีกลายเป็นแหล่งพัก และลำเลียงยาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม มีคดีประเภทความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหายมากที่สุด และคดีความผิดเกี่ยวกับร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน (Pathum Thani Provincial Police Division, 2021) นอกจากนี้ปัญหาขยะที่เกิดจากการบริโภคในครัวเรือน มีปริมาณเฉลี่ย 1,600 ตันต่อวัน หรือเฉลี่ย 1.5 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน (Provincial Offices of Natural Resources and Environment Pathum Thani, 2021) รวมถึงปัญหาที่เกิดจากเงิน เช่น ภัยธรรมชาติ ภัยแล้ง น้ำท่วม การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ส่งผลกระทบต่อปริมาณผลผลิต และรายได้ของประชาชน เป็นต้น

สถานที่ท่องเที่ยวในจังหวัดปทุมธานีส่วนใหญ่เป็นวัดวาอาราม ที่กระจายอยู่ตามริมแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นวัดที่เก่าแก่เมื่อครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยา มีโบราณสถาน และโบราณวัตถุ เป็นจุดที่นักท่องเที่ยวให้ความสนใจเข้าเยี่ยมชม ซึ่งมีมากกว่า 24 แห่ง รวมถึงหอดูดาวแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติในหลวงรัชกาลที่ 9 พิพิธภัณฑ์ อนุสรณ์สถาน 8 แห่ง สินค้าพื้นเมือง และสินค้าที่ระลึกเป็นสินค้าโอท็อป เช่น เครื่องปั้นดินเผาเบญจศิริ ดอกไม้ประดิษฐ์จากดินญี่ปุ่น น้ำมันงา เปลือกไขวิจิตร กระจเป่า รองเท้าหนัง หมูทุบ และน้ำพริกคลองรังสิต เป็นต้น (Office of Commercial Affairs Pathumthani, 2021)

2. การแก้ปัญหา และการพัฒนาเพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

จากบริบททั่วไปและปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แห่ง ได้แก้ปัญหาและมีแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในพื้นที่ โดยจำแนกตามกลุ่มการพัฒนา 5 กลุ่ม ซึ่งรายการที่ปรากฏในแต่ละกลุ่ม จะเรียงลำดับความคิดเห็นจากความคิดมากที่สุดไปหาน้อยที่สุดตามลำดับ ดังนี้

2.1 การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของผู้คน (เป้าหมายที่ 1, 2, 3, 4, 5) พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินกิจกรรมสำคัญเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ที่สำคัญ 8 รายการ ซึ่งรายการที่มีความถี่มากที่สุด คือ มาตรการสนับสนุน ส่งเสริมผู้ที่ว่างงาน ผู้สูงอายุ ผู้พิการหรือผู้ดูแล และคนจนที่มีชื่อในทะเบียนคนจนที่ยังคงขาดแคลนให้มีอาชีพ และมีรายได้ที่จะดูแลตนเองหรือดูแลกันเองได้ในเบื้องต้นให้มีความทำ (ร้อยละ 37.5) เนื่องจาก การพัฒนาประชาชนที่ขาดโอกาสและมีรายได้น้อยให้มีศักยภาพที่จะจัดหาความจำเป็นในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานด้วยตนเองได้ เป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ให้ประชาชนมีภูมิคุ้มกันในเบื้องต้น เพื่อให้ประชาชนที่ขาดโอกาสมีฐานต่อยอดได้ในอนาคต เกิดการพัฒนาศักยภาพของทุนมนุษย์ในระยะยาว (ตารางที่ 2)

Table 2. Development Related to the Quality of Life of People in the Area (Goals 1, 2, 3, 4, 5)

รายการ	ความถี่	ร้อยละ
1. มีมาตรการสนับสนุน ส่งเสริมผู้ที่ว่างงาน ผู้สูงอายุ ผู้พิการหรือผู้ดูแล และคนจนที่มีชื่อในทะเบียนคนจนที่ยังคงขาดแคลนให้มีอาชีพ และมีรายได้ที่จะดูแลตนเองหรือดูแลกันเองได้ในเบื้องต้นให้มีความทำ	15	37.5
2. ส่งเสริม และสนับสนุนเกษตรกรเก็บเมล็ดพันธุ์พืชรวมทั้งพันธุ์สัตว์ เช่น แมลง สัตว์น้ำ กุ้ง หอย ปู ปลา กบ เป็ด ไก่ สุกร โค และกระบือ ของตนเองในรอบการผลิตหนึ่งๆ เพื่อความมั่นคงทางอาหาร	10	25

Table 2. Development Related to the Quality of Life of People in the Area (Goals 1, 2, 3, 4, 5)

รายการ	ความถี่	ร้อยละ
3. มีมาตรการส่งเสริมให้มีการดูแลสุขภาพประชาชนในระดับที่สูงกว่าการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคขั้นพื้นฐานผ่านโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เช่น ชมรมสร้างเสริมสุขภาพสูงอายุ	9	22.5
4. การรณรงค์ลดอบายมุขและสนับสนุนให้มีการลด ละ เลิก การพนันทุกชนิด	7	17.5
5. ลดปัญหาการตั้งครรภ์ก่อนวัยอันควรของเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปี ด้วยโครงการ “อดเปรี้ยวไว้กินหวาน”	4	10
6. รณรงค์กำจัดยุงลายและป้องกันการระบาดของหนู และโรคพิษสุนัขบ้า ด้วยการควบคุมทุกวิถีทาง เช่น การรณรงค์ให้ความรู้ที่ถูกต้องแก่ประชาชน เพื่อไม่ให้เกิดการแพร่ระบาดของโรค	3	7.5
7. ส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยตั้งแต่แรกเกิดถึง 6 ปี ให้มีจำนวนครู กับเด็กตามเกณฑ์ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สัดส่วน 10 ต่อ 1	2	5
8. ส่งเสริมความรัก ความสามัคคีและสัมพันธภาพที่ดีตามวัฒนธรรมประเพณี ระหว่างชุมชนกับวัดในพระพุทธศาสนา และศาสนสถานตามความเชื่อของประชาชนในท้องถิ่น จัดให้มีงานบุญประเพณีใหญ่ประจำปีที่มีผู้เข้าร่วมงานทั้งใน และนอกพื้นที่	1	2.5
รวม	40	100

2.2 การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับความเจริญทางเศรษฐกิจ (เป้าหมายที่ 7, 8, 9, 10, 11) พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนมีโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญใน 5 รายการ ซึ่งรายการที่มีความถี่มากที่สุด คือ การมีโครงข่ายถนนเข้าถึงทุกหมู่บ้าน รวมทั้งมีการบำรุงรักษาโครงข่ายถนนเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางทุกฤดูกาล และประชาชนทุกหมู่บ้านมีความพึงพอใจ (ร้อยละ 40) เนื่องจาก การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องมีโครงสร้างพื้นฐานประเภทถนนที่ใช้ในการคมนาคม และติดต่อกิจกรรมทางธุรกิจและสังคม ประชาชนส่วนใหญ่จะมีพาหนะส่วนตัวประเภท รถยนต์ส่วนบุคคลในการเดินทางและการขนส่งระหว่างสถานที่ เป็นไปอย่างกว้างขวาง ดังนั้น โครงข่ายถนนที่เชื่อมต่อระหว่างหมู่บ้านเพื่อรองรับความเจริญดังกล่าวจะ ช่วยอำนวยความสะดวกในการสัญจรทุกฤดูกาล และประหยัดเวลาในการเดินทาง ทำให้ประชาชนทุกหมู่บ้านมีความพึงพอใจต่อสิ่งอำนวยความสะดวก และสนับสนุนวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงตามความเจริญของยุคสมัย (ตารางที่ 3)

Table 3. Development Related to Economic Prosperity (Goals 7, 8, 9, 10, 11)

รายการ	ความถี่	ร้อยละ
1. มีโครงข่ายถนนเข้าถึงทุกหมู่บ้านหรือมีการบำรุงรักษาโครงข่ายถนน	16	40
2. ดูแลและป้องกันอุบัติเหตุทางถนนภายในพื้นที่ ส่งเสริมระบบคมนาคมขนส่งที่ยั่งยืน ให้ประชาชนเข้าถึงได้ปลอดภัย ในราคาที่สมารถจ่ายได้	12	30
3. ติดตั้งไฟฟ้าระบบโซลาร์เซลล์ในบริเวณถนน ทางเท้า อาคาร เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนใช้พลังงานทางเลือก	6	15

Table 3. Development Related to Economic Prosperity (Goals 7, 8, 9, 10, 11)

รายการ	ความถี่	ร้อยละ
4. มีระบบโทรคมนาคมหรืออินเทอร์เน็ตหมู่บ้าน โดยมีความเร็วและความแรงที่เหมาะสมตามสภาพภูมิสังคมของพื้นที่ และสัญญาณครอบคลุมทั่วครัวเรือน	6	15
รวม	40	100

2.3 การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เป้าหมาย 6, 12, 13, 14, 15) พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาที่สำคัญ 6 รายการ โดยรายการที่มีความถี่มากที่สุด คือ การส่งเสริม และสนับสนุนให้ครัวเรือนมีการจัดการขยะที่ต้นทาง และรณรงค์ให้ความรู้ จัดให้มีธนาคารขยะ (ร้อยละ 42.5) เนื่องจาก จังหวัดปทุมธานี มีปริมาณขยะต่อวันจำนวนมาก โดยเฉพาะขยะที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมและการอยู่อาศัยของประชากรที่หนาแน่น ดังนั้น การจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพจึงต้องเริ่มจากการปรับพฤติกรรม การคัดแยกขยะที่ต้นทางจากครัวเรือน ซึ่งนอกจากจะส่งผลต่อปริมาณขยะที่ลดลง มีรายได้จากการขายขยะจำพวกที่นำกลับไปแปรรูปใช้ใหม่ (Recycle) ยังส่งผลดีต่อครัวเรือนให้มีความสะอาด และปลอดภัยจากโรค เป็นการทำลายพาหะต้นเหตุของโรคที่เกิดจากขยะ (ตารางที่ 4)

Table 4. Development Related to Natural Resources and the Environment (Goals 6, 12, 13, 14, 15)

รายการ	ความถี่	ร้อยละ
1. การส่งเสริม และสนับสนุนให้ครัวเรือนมีการจัดการขยะที่ต้นทาง และจัดให้มีธนาคารขยะ	17	42.5
2. การจัดโครงการ กิจกรรมให้ความรู้หรือสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมผ่านโครงการจิตอาสา	10	25
3. การส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อทำการเกษตรตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และสนับสนุนให้ มีศูนย์การเรียนรู้ในรูปแบบเกษตรทฤษฎีใหม่ที่เน้นการจัดการดิน และน้ำ จะเป็นแนวปฏิบัติต่อสภาวะโลกร้อน	7	17.5
4. มีส่วนร่วมในการลด ป้องกัน หรือบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชนในพื้นที่จากอุบัติภัยน้ำท่วม	2	5
5. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปลูกต้นไม้ และเพิ่มพื้นที่สีเขียวในพื้นที่	2	5
6. ส่งเสริมให้มีแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคทุกหมู่บ้านที่อยู่ในชนบท จัดให้มีและบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะในหมู่บ้าน สำหรับการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม	2	5
รวม	40	100

2.4 การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพ สถาบันที่เข้มแข็ง และความยุติธรรม (เป้าหมาย 16) พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินงานในองค์กรที่สะท้อนความเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง และเป็นแบบอย่างด้านความยุติธรรมที่สำคัญ 4 รายการ ซึ่งรายการที่มีความถี่มากที่สุด คือ สัดส่วนผู้หญิงที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารระดับหัวหน้างานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนมากกว่าผู้ชาย (ร้อยละ 50) สะท้อนให้เห็นถึง ความเท่าเทียม และการสร้างหลักประกันว่าจะมีกระบวนการตัดสินใจที่มีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ ครอบคลุม และมีความเป็นตัวแทนที่ดี ในทุกระดับการตัดสินใจ แนวทางดังกล่าว

ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากเพศหญิงมีความละเอียดรอบคอบในการทำงาน ทำให้งานผิดพลาดน้อยลง อีกทั้งความละเอียดรอบคอบของผู้หญิงที่คอยตรวจสอบการดำเนินการ วิสัยของทางราชการ เป็นเกราะป้องกันการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ และลดความเสี่ยงต่อการรับสินบนทุกรูปแบบ (ตารางที่ 5)

Table 5. Development Related to Peace, Strong Institutions and Justice (Goal 16)

รายการ	ความถี่	ร้อยละ
1. สัดส่วนผู้หญิงที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารระดับหัวหน้างานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนมากกว่าผู้ชาย	20	50
2. ไม่ถูกร้องเรียนต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ (ไม่นับรวมการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในรอบปกติ)	8	20
3. การตกลงราคา ในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปตามระเบียบและดำเนินการด้วยความโปร่งใส	6	15
4. การประกวดราคา ในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นไปอย่างโปร่งใส ตั้งราคาโครงการตามราคากลาง การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาให้สถาบันเข้มแข็ง	6	15
รวม	40	100

ทั้งนี้ ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี มีคะแนนด้านการบริหารจัดการใกล้เคียงกันย้อนหลัง 3 ปี (พ.ศ. 2562-2564) และอยู่ในระดับที่สูง กล่าวคือ ในปี 2564 ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา มีคะแนนเต็ม 100 (เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2563) ในขณะที่ ด้านการบริหารการเงินและการคลัง และด้านการบริการสาธารณะ คะแนนลดลงจากปี พ.ศ. 2562 และ 2563 ตามลำดับ ส่วนด้านธรรมาภิบาล พบว่า ทั้ง 3 ปีย้อนหลัง คะแนนมีความแตกต่างกัน แต่ก็ถือว่าอยู่ในเกณฑ์ดี โดยภาพรวมคะแนนประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี อยู่ในระดับที่ดี สะท้อนให้เห็นการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและการดำเนินการตามแผน ในการให้บริการแก่ประชาชนตอบสนองในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการ จึงเป็นที่พึงพอใจของประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการ การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทันท่วงที รวมทั้งมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในระดับที่ดี (ภาพที่ 2)

ประสิทธิภาพการบริหารงาน

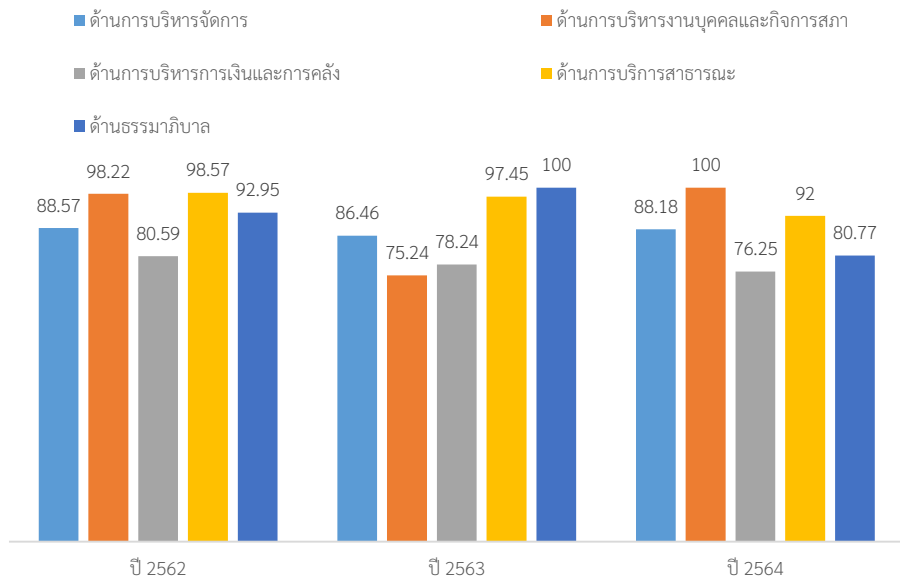


Figure 2. Overview of the Efficiency of Local Administrative Organizations in Pathum Thani Province

ที่มา: Researcher (2022)

2.5 การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (เป้าหมาย 17) พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินกิจกรรมที่สะท้อนความเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญใน 2 รายการ ซึ่งทั้งสองรายการมีความถี่เท่ากัน (ความถี่ = 20) ได้แก่ มีการเก็บข้อมูลทางสถิติ เพื่อการวางแผนการทำงานบนฐานข้อมูลจริง เช่น สถิติอุบัติเหตุบนท้องถนน การลดปริมาณขยะ การลดข้อร้องเรียน ความพึงพอใจของประชาชนที่มาใช้บริการ (ร้อยละ 50) และการขยายเครือข่ายการทำงานในระดับพื้นที่ ทั้งภายในและภายนอกจังหวัด (ร้อยละ 50) เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กรที่อยู่ในจังหวัดปทุมธานี ได้ร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐด้านสุขภาพ ได้แก่ โรงพยาบาล สาธารณสุขจังหวัด ผู้นำชุมชน กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ผู้ประกอบการ ภาคเอกชน สถาบันทางศาสนา และสถาบันการศึกษา เพื่อประสานการทำงานในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับ ระบบโครงสร้างพื้นฐานสาธารณสุขปลอดภัย การคมนาคมการขนส่งที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตจังหวัดปทุมธานี โดยการก่อสร้างปรับปรุง ถนน สะพานตามมาตรฐานทางหลวงชนบท ระบบสาธารณสุขและการกีฬา ภารกิจด้านสาธารณสุข เสริมสร้างสุขภาวะที่ดีให้กับประชาชน รวมทั้งสนับสนุนอุปกรณ์ เครื่องมือทางการแพทย์ที่จำเป็นให้กับสถานพยาบาลของรัฐที่ขาดแคลน ระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ผลักดันให้มีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล และระบบการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาเสพติดในจังหวัดปทุมธานี

สรุปและอภิปรายผล

1. การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของผู้คน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญมากที่สุด และเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วน เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหา และพัฒนาอย่างต่อเนื่องมากที่สุด คือ มีมาตรการสนับสนุน ส่งเสริมกลุ่มเป้าหมายพิเศษ เช่น ผู้ไร้บ้าน ผู้ไร้ที่พึ่ง ผู้ที่ว่างงาน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ดูแล และคนจนที่มีชื่อในทะเบียนคนจนที่ยังคงขาดแคลนให้มีอาชีพ และมีรายได้ที่จะดูแลตนเอง หรือดูแลกันเองได้ในเบื้องต้นให้มีงานทำ มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ให้สามารถดำรงชีพอยู่ในชุมชนได้อย่างมีศักดิ์ศรี เนื่องจากการช่วยเหลือกลุ่มบุคคลที่ขาดโอกาสด้านรายได้ เป็นการลดความไม่เสมอภาคภายในท้องถิ่น เมื่อดำเนินการต่อเนื่องจะเกิดการจ้างงาน และการมีงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน รองลงมา คือ การส่งเสริม และสนับสนุนเกษตรกรเก็บเมล็ดพันธุ์พืชรวมทั้งพันธุ์สัตว์ของตนเองในรอบการผลิตหนึ่งๆ ทั้งพืชและสัตว์เศรษฐกิจที่มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และภูมิสังคมไม่ให้เกิดการสูญเสียพันธุ์ เพื่อความมั่นคงทางอาหารและลดค่าใช้จ่ายเสริมสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจของครัวเรือน ส่งผลต่อความยั่งยืน

2. การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญและเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วน เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหา และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนมีสาธารณูปโภคพื้นฐาน มากที่สุดคือ การมีโครงข่ายถนนเข้าถึงทุกหมู่บ้าน และมีการบำรุงรักษาโครงข่ายถนน เพื่ออำนวยความสะดวกในการสัญจรทุกฤดูกาล และประชาชนทุกหมู่บ้านมีความพึงพอใจ ดูแลและป้องกันอุบัติเหตุทางถนนภายในพื้นที่ รองลงมา คือ ติดตั้งไฟฟ้าระบบโซลาร์เซลล์ในบริเวณถนน ทางเท้า อาคาร เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนใช้พลังงานทางเลือก เป็นการสร้างหลักประกันว่าทุกคนจะเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ในราคาที่สามารถซื้อหาได้ เชื่อถือได้ ปลอดภัยและยั่งยืน เป็นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เตรียมพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ ส่งผลต่อความยั่งยืน

3. การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญและเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วน เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มากที่สุด คือ การส่งเสริม และสนับสนุนให้ครัวเรือนมีการจัดการขยะที่ต้นทาง ให้แต่ละบ้านรักษาความสะอาด นำอยู่ และปลอดภัย และจัดให้มีธนาคารขยะ รองลงมา คือ การจัดโครงการ กิจกรรมให้ความรู้ หรือสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อม มีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปลูกต้นไม้ และเพิ่มพื้นที่สีเขียวในพื้นที่ ส่งเสริมให้ทุกหมู่บ้านที่อยู่ในชนบทมีแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค รวมถึงการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะในหมู่บ้านเพื่อสร้างหลักประกันเรื่องน้ำให้มีการจัดการอย่างยั่งยืน เป็นการสร้างหลักประกันให้มีแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน มีส่วนร่วมในการลดป้องกัน หรือบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชนในพื้นที่จากอุบัติเหตุ น้ำท่วม ลักษณะดังกล่าวสะท้อนถึงปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนร่วมกับประชาชนในพื้นที่เพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น เพราะจะทำให้ประชาชนเกิดความปลอดภัย และมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อความยั่งยืน

4. การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพ สถาบันที่เข้มแข็ง และความยุติธรรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญและเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วน เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาและพัฒนาอย่างต่อเนื่องมากที่สุด คือ สักส่วนผู้หญิงที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารระดับหัวหน้างานในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนมากกว่าผู้ชาย รองลงมา คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรอบ 3 ปีที่ผ่านมาไม่เคยถูก

ร้องเรียนต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ ทั้งนี้ ในการจัดซื้อจัดจ้างได้ยึดระเบียบกระทรวงการคลังและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามขั้นตอนด้วยความโปร่งใส

5. การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญและเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วน เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาและพัฒนาอย่างต่อเนื่องมากที่สุด คือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภค การคมนาคมขนส่งที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภายในเขตจังหวัดปทุมธานี โดยการก่อสร้างปรับปรุงถนนสะพานตามมาตรฐานทางหลวงชนบท รองลงมา คือ การกิจด้านสาธารณสุขและการกีฬา โดยการเสริมสร้างสุขภาวะที่ดีให้กับประชาชน รวมทั้งสนับสนุนอุปกรณ์ เครื่องมือทางการแพทย์ที่จำเป็นให้กับสถานพยาบาลของรัฐที่ขาดแคลน นอกจากนี้ การส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายในระดับจังหวัดและเครือข่ายภายนอกจังหวัดเพื่อเสริมสร้างพลังในการทำงานโดยอาศัยความเชี่ยวชาญของของแต่ละฝ่ายในการหนุนเสริม การทำงานเป็นเครือข่ายนอกจากจะทำให้งานสำเร็จและบรรลุเป้าหมายแล้ว ยังทำให้ทรัพยากรที่ใช้ในการทำงานเกิดความคุ้มค่า ส่งผลต่อความยั่งยืน

แนวทางการแก้ปัญหา และการพัฒนาเพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนของ Cohen & Uphoff (1981) และ Wattanasiritham & Petchmark (2008) กล่าวคือ การทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแผนนำทางการพัฒนาที่มีความหมายต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยมีประชาชนเป็นผู้ร่วมทำและร่วมรับผิดชอบในวิถีทางที่ถูกต้องตามหลักประชาธิปไตยท้องถิ่น นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดยุทธศาสตร์การพัฒนาตามศาสตร์พระราชา ของ Puntasen (2019) ที่กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาท้องถิ่นในพื้นที่ความรับผิดชอบ โดยการนำแนวคิดยุทธศาสตร์พระราชทาน เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนามาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญและเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วน เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาและพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างต่อเนื่องมากที่สุด และยังสอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงโดย Chaipattana Foundation (2016) ที่ระบุความสำคัญกับการพัฒนาที่ต้องคำนึงถึงการพิจารณาเหตุและปัจจัยที่ดีในการดำเนินงานอย่างรอบคอบก่อนเสมอ เพื่อให้ผลการดำเนินงานเกิดผลดีตามมา การเตรียมความพร้อมรองรับผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงที่เป็นปัจจัยเข้ามากระทบ โดยใช้ความรู้และคุณธรรมนำการแก้ปัญหาและการพัฒนาในการตั้งรับหรือการพัฒนาเชิงรุก โดยใช้ทุนมนุษย์ที่มีศักยภาพในการพัฒนาทุนอื่น ๆ เช่น การฟื้นฟูทุนสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาสำคัญที่ประเทศไทย และสังคมโลกกำลังเผชิญ (Puntasen, 2019) ที่ส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

ผลการศึกษา การพัฒนาพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่าง ที่สอดคล้องต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การร่วมจัดทำตัวชี้วัด และสร้างเป้าหมายร่วมกับประชาชนในพื้นที่ ตามลำดับความสำคัญ โดยต้องบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี โดยเริ่มจากฉบับปี พ.ศ. 2566 - 2570 เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาที่ท้าทายแต่มีความเป็นไปได้ ภายใต้ศักยภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทรัพยากรที่เกื้อหนุนที่มีอยู่ และความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่

ผ่านเวทีประชาคม ที่ได้จากการศึกษาศึกษา ตามกลุ่มการพัฒนาใน 5 กลุ่มตามข้อเสนอแนะจากการศึกษา เพื่อนำไปประเมิน และให้ความเห็นชอบร่วมกันสำหรับการพัฒนาอย่างเหมาะสมต่อไป ดังนี้

1. การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของผู้คน

1.1 การส่งเสริม และพัฒนากลุ่มเป้าหมายพิเศษ ผู้ไร้บ้าน ผู้ไร้ที่พึ่ง ผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ดูแลให้สามารถดูแลตนเองหรือดูแลกันเองได้ และคนจนที่มีชื่อในทะเบียนคนจนที่ยังคงขาดแคลนให้มีอาชีพ มีรายได้ โดยกำหนดสัดส่วนร้อยละหรือเป็นจำนวนคนต่อปี และเพิ่มสัดส่วนหรือจำนวนคนสะสมขึ้นตามปีของแผนพัฒนา เช่น ในปี พ.ศ. 2566 ไม่น้อยกว่า 5 คนต่อองค์กร ปีต่อไปเพิ่มขึ้นอย่างน้อยปีละ 3 คนต่อองค์กร

1.2 ส่งเสริมให้ครัวเรือนเกษตรกรเก็บเมล็ดพันธุ์พืชของตนเองไว้ทำการเกษตร เริ่มต้นปี พ.ศ. 2566 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของครัวเรือนทั้งหมด และเมื่อสิ้นสุดปี พ.ศ. 2570 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของครัวเรือนทั้งหมด

1.3 ส่งเสริมให้ครัวเรือนเกษตรกร และประชาชนทั่วไป รักษาจำนวนพันธุ์สัตว์ในท้องถิ่น เช่น แมลง สัตว์น้ำ หอย ปู กบ ปลา เป็ด ไก่ สุกร โค และกระบือ ที่สามารถนำมาเป็นอาหารได้ให้คงอยู่ทั้งหมดเทียบกับ 10 ปีที่ผ่านมา เพื่อเป็นหลักประกันถึงความมั่นคงทางอาหารของประชาชนทุกคนในพื้นที่ทั้งวันนี้และวันหน้า รวมถึงร่วมกันกำหนดมาตรการป้องกันความเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ของพืชและสัตว์

2. การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับความเจริญทางเศรษฐกิจ

2.1 ส่งเสริม และร่วมกันพัฒนาให้รวมกลุ่มใช้พลังงานทางเลือก เช่น การติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างระบบโซล่าเซลล์ ในบริเวณถนน ทางเท้า และขยายสู่หลังคาบ้านเรือนของประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ เริ่มต้นปี พ.ศ. 2566 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของครัวเรือนทั้งหมดและเพิ่มสัดส่วนขึ้น แต่ละปี เมื่อสิ้นสุดแผนปี พ.ศ. 2570 ควรไม่น้อยกว่าร้อยละ 80

2.2 ดูแลและป้องกันอุบัติเหตุทางถนน รวมถึงการเก็บข้อมูลสถิติอุบัติเหตุทางถนน ดำเนินงานผ่าน โครงการ “อปพร. ร่วมใจลดอุบัติเหตุช่วงเทศกาล (เทศกาลปีใหม่ เทศกาลสงกรานต์)” เพื่อให้อุบัติเหตุในช่วงเทศกาล ลดลงร้อยละ 20 ทุกปีของแผน

3. การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1 ส่งเสริม และร่วมกันพัฒนาให้ครัวเรือนในตำบลมีการจัดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง เริ่มต้นปี พ.ศ. 2566 อย่างน้อยร้อยละ 20 ของครัวเรือน และเพิ่มสัดส่วนขึ้นร้อยละ 20 ทุกปีของแผน เมื่อสิ้นสุดแผนปี พ.ศ. 2570 ให้ครบทุกครัวเรือน ร้อยละ 100 รวมถึงริเริ่มจัดให้มีธนาคารขยะและยกระดับพัฒนาจนให้เกิดศูนย์เรียนรู้และมีผู้เข้ามาศึกษาดูงานด้านการจัดการขยะ

3.2 ทำโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ เริ่มจากการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปลูกต้นไม้ และเพิ่มพื้นที่สีเขียวในพื้นที่สาธารณะ การขุดลอกคลองให้สะอาดและน้ำไหลผ่านสะดวกสำหรับการสัญจรทางน้ำให้มีสัดส่วนขยายเพิ่มขึ้นทุกปี เนื่องจากปทุมธานีเป็นจังหวัดที่มีคลองจำนวนมาก

4. การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพ สถาบันที่เข้มแข็ง และความยุติธรรม

4.1 การจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและมีการดำเนินการอย่างเคร่งครัด จัดให้มีการตรวจสอบงานระหว่างฝ่ายงานในองค์กรด้วยตนเอง มีระบบและช่องทางออนไลน์ เพิ่มขึ้นสำหรับให้ประชาชนสามารถตรวจสอบร่วมได้เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลในองค์กร

4.2 สนับสนุนให้ภาคประชาชนที่มีความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนทั่วไป มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างงานพัสดุ การสังเกตการณ์ในขั้นตอนการร่างขอบเขตงาน รายละเอียดพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อช่วยลดความเสี่ยง และดำเนินการอย่างโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ทุกระบวนการทำงาน อันเป็นการสร้างหลักประกันการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วม

5. การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันสร้างเป้าหมาย และเครือข่ายการทำงานในพื้นที่ กับหน่วยงาน องค์กรภาครัฐและเอกชนทั้งที่อยู่ในพื้นที่และนอกพื้นที่ ให้มีจำนวนเพิ่มขึ้น เพราะการมีเครือข่าย ที่ต้องอาศัยความร่วมมือ การแบ่งปันทรัพยากร ความรู้ ความเชี่ยวชาญของแต่ละฝ่ายมี และร่วมกันวางแผนทำงาน จะทำให้การขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนมีความสำเร็จมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นหุ้นส่วนกับประชาชน ประชาชนในพื้นที่ให้ความร่วมมือ ย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในพื้นที่อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ส่งเสริมให้เกิดความเป็นหุ้นส่วนเพื่อผนึกกำลัง โดยเฉพาะเครือข่ายข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนในพื้นที่ เพื่อแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกัน เพื่อร่วมแก้ปัญหาที่เป็นต้นตอปัญหาทางสังคม การลดอบายมุขในพื้นที่ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ประกอบด้วย การป้องกันและลดปัญหายาเสพติด ลดอบายมุข และการพนัน โดยภาครัฐควรมีนโยบายสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนป้องกัน เฝ้าระวังปัญหา ยาเสพติดและอบายมุขทุกประเภทในพื้นที่ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บริหารจัดการกองทุนให้เกิดประโยชน์ และให้ประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมเป็นกรรมการกองทุน มีข้อกำหนด กติการ่วมกันที่เหมาะสมกับท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวรับมือกับปัญหาฉุกเฉินที่จะเกิดขึ้น ซึ่งสามารถช่วยภาครัฐส่วนกลางในการพัฒนาพื้นที่ตามอำนาจหน้าที่ เพื่อลดต้นตอของปัญหานานาสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

2. สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจับมือกับผู้ประกอบการเพื่อสังคม หรือองค์กรธุรกิจที่มีนโยบายดำเนินกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) ซึ่งเป็นองค์กรธุรกิจที่มีศักยภาพในทางธุรกิจ และมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะช่วยให้กลุ่มประชากรในพื้นที่ มีความเป็นอยู่ดีขึ้นผ่านการดำเนินงานด้าน CSR โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายพิเศษและจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนในการวางแผนช่วยเหลือ เริ่มจากการช่วยเหลือผู้ไร้บ้าน ผู้ไร้ที่พึ่ง ผู้สูงอายุ คนพิการ และคนจนที่มีชื่อในทะเบียนคนจนที่ยังคงขาดแคลนปัจจัยในการดำรงชีพพื้นฐาน เพื่อให้มีแนวทางในการช่วยเหลือให้มีรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น การพัฒนาอาชีพที่เหมาะสม เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายพิเศษสามารถดำรงชีพอยู่ในชุมชนได้อย่างมีศักดิ์ศรี องค์กรธุรกิจที่จับมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐควรมีนโยบายให้สิทธิพิเศษด้านการลดหย่อนอัตราภาษี แก่กลุ่มผู้ประกอบการเพื่อสังคม ซึ่งเป็นการลงทุนทางสังคมที่จะเกิดประโยชน์ในการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง รวมทั้งมีนโยบายสนับสนุนรณรงค์การใช้สินค้าที่มาจากกลุ่มเป้าหมายพิเศษจากการสร้างอาชีพ ในกิจกรรมขององค์กรภาครัฐตามวาระและโอกาสต่าง ๆ

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณแหล่งทุนสนับสนุนการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ที่ได้ให้ทุนสนับสนุนในการทำวิจัย

References (เอกสารอ้างอิง)

- Chaipattana Foundation. (2016). *Sufficiency Economy*. Retrieved from <https://www.chaipat.or.th/publication/publish-document/sufficiency-economy.html> (in Thai)
- Cohen, J. M., & Uphoff, N. T. (1981). *Rural Development Participation: Concept and Measure for Project Design Implementation and Evaluation: Rural Development Committee Center for International Studies*. New York: Cornell University Press.
- Department of Local Administration. (2020). *Evaluation of the efficiency of local government organizations by province*. Retrieved from <http://www.dla.go.th/work/2559/LPA/index.jsp> (in Thai)
- Office of Commercial Affairs Pathumthani. (2020). *Local products and OTOP products*. Retrieved from <https://www.dit.go.th/region/PATHUM%20THANI> (in Thai)
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2021). *Thailand's SDGs report 2016-2020*. Retrieved from [https://sdgs.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2021/11/Retrieved from Thailand's-SDGs-report-2016-2020-book_for-web-1.pdf](https://sdgs.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2021/11/Retrieved%20from%20Thailand%20SDGs%20report%202016-2020%20book%20for%20web%201.pdf) (in Thai)
- Office of the National Economics and Social Development Council. (2018). *National strategy 2018 - 2037*. Retrieved from <https://www.sepo.go.th/assets/document/file> (in Thai)
- Office of the National Economics and Social Development Council. (2018). *Sustainable Development Goals*. Retrieved from <https://sdgs.nesdc.go.th/> (in Thai)
- Office of the Secretary of the National Strategy Committee. (2019). *National strategy 2018 - 2037*. Bangkok: Office of the Secretary of the National Strategy Committee, Office of the National Economics and Social Development Council. (in Thai)
- Pathum Thani Provincial Administration Organization. (2021). *General Information*. Pathum Thani: Pathum Thani Provincial Administrative Organization. (in Thai)
- Pathum Thani Provincial Agriculture Office. (2021). *Analysis of agricultural information situation*. Retrieved from <http://www.pathumthani.doe.go.th/> (in Thai)
- Pathum Thani Provincial Industry Office. (2021). *Industrial Economic Analysis Report*. Pathum Thani: Pathum Thani Provincial Industry Office. (in Thai)
- Pathum Thani Provincial Police Division. (2021). *Annual Report Pathum Thani*. Pathum Thani: Pathum Thani Provincial Police Division. (in Thai)
- Pathum Thani Provincial Social Development and Human Security Office. (2021). *Social Situation Analysis*. Retrieved from <http://pathumthani.m-society.go.th/> (in Thai)
- Pathum Thani Provincial Statistical Office. (2021). *Situation Analysis Report of Pathum Thani Province*. Retrieved from <http://pathumthani.nso.go.th/> (in Thai)

- Provincial Offices of Natural Resources and Environment Pathum Thani. (2021). *Annual Performance Report, Pathum Thani*. Provincial Offices of Natural Resources and Environment Pathum Thani. (in Thai)
- Puntasen, A. (2019). *Sufficiency economy: Genius and kindness of His Majesty King Rama IX*. (2nd ed.) Pathum Thani: Rangsit University Press. (in Thai)
- The Pathum Thani Provincial Office of the Comptroller General. (2021). *Pathum Thani Province Economic Report on March 31, 2021*. Retrieved from <https://www.cgd.go.th/cs/ptt> (in Thai)
- Wattanasiritham, P. & Petchmark, P. (2008). *Social Administration: Science of the Century for Thai and World Society*. Bangkok: Community Organizations Development Institute (in Thai)

The So Phisai Model: A New Approach to Local Development Based on Community Museum Mechanism

Suriyanon Pholsim

College of Local Administration (COLA),
Khon Kaen University, Thailand

Suthipong Suriya

Life Community Museum Bueng Kan,
Thailand

Abstract

This article assesses museology theory in the role of museums as a focal point of local development. The study was conducted based on the experience of the Life Community Museum Bueng Kan and eight community museums located in So Phisai District, Bueng Kan, Thailand. The study offers a new local development approach, the “*So Phisai Model*,” in which community museums play an important role in initiating, managing, and integrating multiple development programs at the community, sub-district, and district levels. This model also proposes a new method to community resources management and inclusive income distribution. A further argument made by the authors is that the community museum approach has a high potential to make a significant contribution to local development in Thailand, a method that local governments should integrate into their development plans in a comprehensive manner. Moreover, this study reveals that the museum is a missing sector in the collaborative governance literature. Thus, the enlargement of community museums into other cities across Thailand and further research into the roles of community museums within local collaborative systems would broaden the boundaries of local collaborative governance theory.

Keywords

life community museum, museology, local development, So Phisai District, Bueng Kan Province

CORRESPONDING AUTHOR

Suriyanon Pholsim, College of Local Administration, Khon Kaen University,
123 Mittaparp Road, Muang Khon Kaen, Khon Kaen, 40002, Thailand.

Email: Suripho@kku.ac.th

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

โซพิสัยโมเดล: ตัวแบบการพัฒนาท้องถิ่น แนวใหม่ด้วยกลไกพิพิธภัณฑ์ชุมชน

สุรียานนท์ พลสม

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

สุทธิพงษ์ สุริยะ

พิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต
จังหวัดบึงกาฬ

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอแนวคิดพิพิธภัณฑ์วิทยากับบทบาทในฐานะศูนย์กลางขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับท้องถิ่น โดยศึกษาวิเคราะห์บทเรียนการดำเนินงานของพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ และเครือข่ายพิพิธภัณฑ์ชุมชนรวม 8 แห่ง ในอำเภอโซพิสัยจนเกิดเป็น “โซพิสัยโมเดล” ที่เน้นย้ำความสำคัญของพิพิธภัณฑ์ในการริเริ่ม ขับเคลื่อน และเชื่อมโยงกิจกรรมการพัฒนาตั้งแต่ระดับชุมชน ตำบล และอำเภอ ตลอดจนยังนำเสนอแนวทางในการยกระดับต้นทุนของชุมชนแบบใหม่ที่สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและกระจายรายได้ให้กับคนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทความนี้ยืนยันว่ากลไกพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีศักยภาพสูงที่สามารถเป็นทั้งกลไกหลักและกลไกทางเลือกใหม่สำหรับการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปปรับใช้เพื่อยกระดับการพัฒนาในพื้นที่ได้อย่างรอบด้าน อีกทั้งยังพบว่าพิพิธภัณฑ์เป็นภาคส่วนที่ขาดหายไปในงานศึกษาทฤษฎีภาคีภิบาลของไทยด้วย ดังนั้น หากมีการขยายผลหรือยกระดับบทบาทของพิพิธภัณฑ์ชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ และมีการศึกษาวิจัยกลไกการดำเนินงานของพิพิธภัณฑ์ชุมชนเหล่านี้ในระบบความร่วมมือหนึ่ง ๆ มากยิ่งขึ้นก็จะช่วยขยายพรมแดนองค์ความรู้ของทฤษฎีภาคีภิบาลในระบบการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์มากขึ้น

คำสำคัญ

พิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต, พิพิธภัณฑ์วิทยา, การพัฒนาท้องถิ่น, อำเภอโซพิสัย, จังหวัดบึงกาฬ

บทนำ

กลไกเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Approach) สามารถก่อรูปขึ้นได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับการจัดวางองค์ประกอบโครงสร้างเชิงสถาบันและการออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ว่าได้เล็งเห็นความสำคัญหรือมีจุดเน้นเชิงนโยบายที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นไปในทิศทางใด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณากลไกที่นำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมแล้วจะพบเห็นกลไกหลัก ๆ อยู่ 3 ประเภท คือ (1) กลไกเชิงสถาบัน (Institutional Approach) ซึ่งเน้นบทบาทของสถาบันที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจและสังคมหนึ่ง ๆ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการจัดการและขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับพื้นที่ (Hill & Varone, 2021: 273-300; Crowder, Roohanifar, & Brown, 2022; 98-118) เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การชุมชน องค์การเศรษฐกิจ ภาคประชาสังคม มหาวิทยาลัย มูลนิธิ รวมไปถึงสถาบันคลังสมองของเมือง เป็นต้น (2) กลไกทางการเงิน (Financial Approach) ซึ่งให้ความสำคัญกับการบริหารงบประมาณของรัฐเพื่อสนับสนุนการพัฒนาในระดับท้องถิ่นตามระบบหรือโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการ รวมไปถึงกลไกทางการเงินใหม่ที่เกิดขึ้นจากการระดมทุนร่วมกันระหว่างภาคเอกชนด้วยกันเองหรือเงินลงทุนร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชนเพื่อนำไปใช้เป็นกองทุนสำหรับแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ (Mitlin, Colenbrander, & Satterthwaite, 2018; The World Bank, 2019) และ (3) กลไกทางการเมือง (Political Approach) ซึ่งเน้นย้ำความสำคัญของภาวะผู้นำและบริบททางการเมืองที่มีผลต่อการพัฒนาในระดับพื้นที่ ซึ่งพื้นที่ใดมีกลไกทางการเมืองที่เข้มแข็งหรือมีความเป็นเอกภาพทางการเมืองสูงก็จะสามารถนำพาความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมมาสู่คนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว เป็นต้น (Hamilton, 2002; Nishizaki, 2011; Pholsim & Inaba, 2022a) โดยสภาวะของการดำรงอยู่และการแปรเปลี่ยนของกลไกทั้งสามประเภทเหล่านี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ดังนั้น ความสามารถในการจัดการและออกแบบกลไกการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมต่อบริบทเฉพาะของพื้นที่จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างมากที่จะทำให้การยกระดับเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นนั้น ๆ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ

บทความชิ้นนี้มุ่งนำเสนอแนวคิดและอิทธิพลของกลไกเชิงสถาบัน (Institutional Approach) ที่มีผลต่อการพัฒนาในระดับท้องถิ่นโดยมุ่งเน้นศึกษาบทบาทของพิพิธภัณฑ์ชุมชน (Community Museum) กับการจัดการทรัพยากรและพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ โดยพิจารณาพิพิธภัณฑ์ชุมชนในฐานะกลไกเชิงสถาบันอีกหนึ่งประเภท (Museum Sector) ที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในระบบการจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) ดังปรากฏในหลายประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ หรือญี่ปุ่น ที่ได้นำเอากลไกพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและการท่องเที่ยวของประเทศอย่างจริงจัง เช่น กรณีของพิพิธภัณฑ์ลูฟวร์ (Louvre Museum) กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีนักท่องเที่ยวเยี่ยมชมพิพิธภัณฑ์มากกว่า 10.2 ล้านคนในปี 2561 ส่งผลให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการในประเทศเติบโตอย่างมาก (Capstik, 1985; Louvre, 2020) หรือกรณีของพิพิธภัณฑ์ดอจด์ (the Doge's Palace) กรุงเวนิส ประเทศอิตาลี ซึ่งบริหารจัดการโดยเทศบาลกรุงเวนิส โดยแต่ละปีมีนักท่องเที่ยวเยี่ยมชมพิพิธภัณฑ์กว่า 2.3 ล้านคน สร้างรายได้ให้กับเทศบาลจากการจำหน่ายตั๋วเข้าชมพิพิธภัณฑ์และกระตุ้นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในเมืองได้อย่างมหาศาล (Nogare, 2018) ดังนั้น พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นจึงไม่ได้เป็นเพียงคลังจัดเก็บวัตถุหรือสถานที่จัดแสดงมรดก

และสิ่งของเท่านั้น แต่หากพิพิธภัณฑ์ได้รับการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ มีการบูรณาการกับต้นทุนหรือบริบทเฉพาะของพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมก็จะสามารถทำให้พิพิธภัณฑ์สามารถกลายเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การเรียนรู้ และการท่องเที่ยวที่สำคัญให้กับคนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี (Chomchoei, 2014; ยุกติ มุกดาวิจิตร, 2561) ดังเช่นกรณีตัวอย่างของพิพิธภัณฑ์ดอจด์ในอิตาลี พิพิธภัณฑ์ลูฟวร์ของฝรั่งเศส หรือพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น (Pholsim & Inaba, 2022b) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงสถานภาพของพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นในประเทศไทยจะพบว่าความเข้าใจของผู้คนและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไม่ได้ตระหนักถึงบทบาทของพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวนำการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมมากนัก โดยทั่วไปจะมองว่าพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเป็นเพียงสถานที่จัดเก็บหรือจัดแสดงมรดกทางภูมิปัญญาหรือสิ่งของที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์เท่านั้น อีกทั้ง การดำเนินงานของพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นในประเทศไทยยังมีปัญหาหลายด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดทางการเงิน ศักยภาพในการจัดการองค์ความรู้ และการขยายบทบาทของพิพิธภัณฑ์เพื่อเชื่อมโยงการพัฒนากับภาคส่วนอื่น ๆ ยังมีอยู่อย่างจำกัด (Tussama, 2017; Chatasuwutchananon & Kwiecien, 2016) ดังนั้น การสังเคราะห์บทเรียนจากพื้นที่ต้นแบบที่สามารถนำเอาพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น (local museum) ไปใช้เป็นกลไกเพื่อพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงจะเป็นประโยชน์อย่างมากที่จะช่วยขยายพรมแดนองค์ความรู้และยกระดับการทำงานของพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงนำเอาบทเรียนการดำเนินงานของ “พิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ” มาสังเคราะห์เพื่อนำเสนอให้เห็นว่าบทบาทของพิพิธภัณฑ์ชุมชนนั้นมีศักยภาพมากพอที่จะกลายเป็นฟันเฟืองชิ้นสำคัญซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน หรือภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปรับใช้เป็นเพื่อขับเคลื่อนกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม หรือการท่องเที่ยวในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศไทยได้

วัตถุประสงค์

บทความนี้มุ่งนำเสนอแนวคิดพิพิธภัณฑ์วิทยากับบทบาทของพิพิธภัณฑ์ในการพัฒนาท้องถิ่น และมุ่งสังเคราะห์บทเรียนการดำเนินงานของพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงแบบแผนการพัฒนาท้องถิ่นที่มีพิพิธภัณฑ์เป็นศูนย์กลาง (Museum-Centric Approach) ตามแนวทางที่เรียกว่า “โซ่พิสัยโมเดล” ตลอดจนวิเคราะห์ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการยกระดับบทบาทของพิพิธภัณฑ์ชุมชนและประเด็นข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยในอนาคต

แนวคิดและทฤษฎี

พิพิธภัณฑ์วิทยากับการพัฒนาเมือง

บทบาทดั้งเดิมของพิพิธภัณฑ์มีหน้าที่หลักในการจัดเก็บ รักษา และถ่ายทอดความรู้ งานศิลปะ วัฒนธรรม หรือสิ่งอื่น ๆ ที่มีคุณค่าต่อการเรียนรู้ของคนในสังคม (ICOM Statute, 2007) อย่างไรก็ตาม ในยุคที่บริบททางเศรษฐกิจและสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น พิพิธภัณฑ์ได้ขยายบทบาทและก้าวเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในระบบการจัดการสังคม การแก้ไขปัญหาสาธารณะ และการพัฒนาสังคมอย่างรอบด้านมากยิ่งขึ้นโดยใช้ความเชี่ยวชาญของพิพิธภัณฑ์ในฐานะที่เป็นอีกหนึ่งภาคส่วนที่สำคัญ (Museum Sector) ในระบบเศรษฐกิจและสังคม (ICOM, 2019) ดังนั้น บทบาทใหม่ของพิพิธภัณฑ์จึงไม่ใช่เพียงแค่การเป็น

สถาบันหรือองค์กรซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บ รักษา หรือถ่ายทอดความรู้และจัดแสดงสิ่งของต่าง ๆ อีกต่อไป แต่พิพิธภัณฑ์ได้กลายมาเป็นตัวเหนี่ยวนำ (Driver) การพัฒนาเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และการเรียนรู้ของคนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่แพ้สถาบันประเภทอื่น ๆ ดังรายงานขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) และสภาการพิพิธภัณฑ์สถานระหว่างประเทศ (International Council of Museum: ICOM) ที่กล่าวว่า

“ภารกิจของพิพิธภัณฑ์กำลังขยายตัวมากขึ้น การดูแลรักษา คຸ້ມครอง และจัดแสดงมรดกหลักฐานต่าง ๆ ยังคงเป็นหน้าที่หลักของพิพิธภัณฑ์อยู่ แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน พิพิธภัณฑ์กำลังปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองมาเป็นตัวแทนเพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงหรือยกระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม เพราะพิพิธภัณฑ์มีความเชี่ยวชาญในการสร้างองค์ความรู้ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาสังคมหรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ได้ ตลอดจน ยังเป็นพื้นที่ซึ่งก่อให้เกิดการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในสังคม กระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และเป็นเสมือนแหล่งกำเนิดของความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น” (OECD/ICOM, 2018: 12)

สอดคล้องกับมุมมองของกรมศิลปากร (Fine Arts Department, 2014: 9) ที่ได้อธิบายบทบาทของพิพิธภัณฑ์ว่าเป็น “แหล่งแสวงหา รวบรวม อนุรักษ์ วิจัย สื่อสาร และจัดแสดงวัตถุ ที่เป็นหลักฐานของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม เพื่อจุดมุ่งหมายในการเรียนรู้ ให้การศึกษา หาความเพลิดเพลิน และเพื่อพัฒนาสังคมในที่สุด” ดังนั้น พิพิธภัณฑ์จึงมีบทบาทสำคัญในระบบการจัดการและการพัฒนาสังคมเทียบเท่าสถาบันอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการยกระดับการเรียนรู้ การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ การสร้างความจริงใจให้กับคนในเมือง และการพัฒนาเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะในท้องถิ่น

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) และสภาการพิพิธภัณฑ์สถานระหว่างประเทศ (ICOM) ยืนยันว่า “พิพิธภัณฑ์ไม่ใช่แค่องค์ประกอบเชิงสถาบันหนึ่ง ๆ ในระบบการพัฒนาท้องถิ่นเท่านั้น แต่พิพิธภัณฑ์ถูกมองว่าเป็นผู้นำ (driver) หรือตัวกระตุ้นการพัฒนาท้องถิ่นที่สำคัญด้วย” (OECD/ICOM, 2018: 12) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วพบว่าพิพิธภัณฑ์มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นครอบคลุม 5 ด้านหลัก (OECD/ICOM, 2018: 14-50; Lanzinger & Garlandini, 2019: 46-57) ได้แก่ (1) บทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและนวัตกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างงาน สร้างรายได้ หรือการถ่ายทอดเทคโนโลยีใหม่ ๆ ให้กับสังคม (2) บทบาทในการออกแบบเมืองและพัฒนาชุมชน ซึ่งพิพิธภัณฑ์มีส่วนช่วยให้เกิดการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน พัฒนาทุนทางสังคม ดึงดูดการลงทุนและนักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนมีบทบาทในการพัฒนาระบบนิเวศสีเขียวและความยั่งยืนให้กับเมือง (3) บทบาทด้านการพัฒนาการศึกษา วัฒนธรรม และความคิดสร้างสรรค์ให้กับคนในเมือง เพราะพิพิธภัณฑ์มีบทบาทโดยตรงในการพัฒนาการศึกษาและนิเวศการเรียนรู้ของเมือง ตลอดจนบทบาทในการถ่ายทอดและพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ให้กับคนในเมืองด้วย (4) บทบาทในการสร้างเสริมความเสมอภาค ความสมบูรณ์ทางสุขภาพกายและจิต การส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีให้กับคนในท้องถิ่น เพราะการดำเนินงานของพิพิธภัณฑ์มีอิทธิพลมากพอที่สามารถปรับเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับ

พฤติกรรมการณ์ดำเนินชีวิต ความต้องการทางสังคม และความตระหนักต่อปัญหาของคนในพื้นที่ได้ จึงช่วยกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น และส่งเสริมให้คนเข้ามามีส่วนร่วมกับการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเสมอภาค ทำให้กลุ่มคนเปราะบางได้รับการพัฒนาทักษะวิชาชีพด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปประกอบอาชีพเลี้ยงตนเอง (Brown, 2019: 1-13) และ (5) บทบาทในการประสานความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนงานพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากพิพิธภัณฑ์มีบทบาททั้งในฐานะผู้นำ (Driver) และผู้สนับสนุน (Enabler) ให้เกิดการพัฒนาในฐานะศูนย์กลางแห่งองค์ความรู้ของท้องถิ่น (Knowledge Hub) อีกทั้ง พิพิธภัณฑ์ยังมีความสามารถในการออกแบบและส่งเสริมอบบริการด้านต่าง ๆ ที่มีความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ซึ่งสร้างความยั่งยืนเชิงการพัฒนาให้กับท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีด้วย

พิพิธภัณฑ์นิเวศ (Ecomuseum)

อีกหนึ่งแนวคิดที่น่าสนใจต่อการอธิบายบทบาทของพิพิธภัณฑ์กับการพัฒนาท้องถิ่นก็คือ แนวคิดเรื่องพิพิธภัณฑ์นิเวศ (Ecomuseum) ซึ่งปรากฏมาตั้งแต่ช่วงปี 1971 โดยนักวิชาการด้านพิพิธภัณฑ์วิทยา (Museology) คนสำคัญคือ George-Henri Rivière และ Hugues de Varine ซึ่งได้พัฒนาแนวคิดพิพิธภัณฑ์นิเวศนี้ขึ้นมาเพื่อปรับเปลี่ยนมุมมองและกระบวนทัศน์ในการศึกษาบทบาทของพิพิธภัณฑ์ใหม่ (Davis, 1999; Chang, 2015; Donghai, 2008; Corsane, 2006) โดยพิพิธภัณฑ์นิเวศ (Ecomuseum) พิจารณาแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างพิพิธภัณฑ์ ชุมชน และสิ่งแวดล้อมเชื่อมโยงถึงกันแบบเป็นองค์รวม ในขณะที่แนวทางศึกษาพิพิธภัณฑ์ดั้งเดิมจะมองพิพิธภัณฑ์แบบแยกส่วนโดยแบ่งพรมแดนของชุมชน พิพิธภัณฑ์ และบริบทแวดล้อมโดยรอบออกจากกัน ซึ่งรากฐานดั้งเดิมของแนวคิดพิพิธภัณฑ์นิเวศในช่วงก่อตัวขึ้นแรก ๆ มีเป้าหมายเพื่อนำไปใช้ในการรักษามรดกประเภทต่าง ๆ ให้มีความสมบูรณ์โดยคงสภาพแวดล้อมหรือบริบทเดิมไว้ให้ได้มากที่สุด (Its original environment หรือ in situ) (de Varine, 1985: 185; Rivière, 1985: 182-183) ดังนั้น พิพิธภัณฑ์นิเวศ (Ecomuseum) จึงเป็นอีกหนึ่งแนวคิดที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับทฤษฎีด้านการพัฒนาชุมชนและการจัดการปกครองท้องถิ่นได้อย่างรอบด้านเพราะให้ความสำคัญกับบริบทดั้งเดิมและความเชื่อมโยงระหว่างชุมชน ทรัพยากร พิพิธภัณฑ์ กับบริบทแวดล้อมดั้งเดิมของชุมชนนั้น ๆ แบบองค์รวมทั้งระบบ (holistic approach)

โดยทั่วไปพิพิธภัณฑ์นิเวศ (Ecomuseum) ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยหน่วยงานในระดับท้องถิ่น และถูกบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมโดยคนในชุมชน ดังนั้น องค์ประกอบสำคัญประการแรกของพิพิธภัณฑ์นิเวศ (Ecomuseum) คือ การเป็นพิพิธภัณฑ์ในระดับชุมชน (Community-Based Museum) หรือพิพิธภัณฑ์ที่ถูกขับเคลื่อนและบริหารจัดการโดยชุมชนเป็นหลักเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งพิพิธภัณฑ์นิเวศนี้อาจเกิดขึ้นในลักษณะของการก่อตั้งเป็นสถาบันใหม่หรืออาจเกิดขึ้นในลักษณะของการจัดทำเป็นโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่หนึ่ง ๆ เฉพาะได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว พิพิธภัณฑ์นิเวศมีหน้าที่พื้นฐานเช่นเดียวกับพิพิธภัณฑ์รูปแบบอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการแสวงหา เก็บสะสม บำรุงรักษา หรือจัดแสดงวัตถุสิ่งของต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้พิพิธภัณฑ์นิเวศ (Ecomuseum) แตกต่างจากพิพิธภัณฑ์แบบอื่น ๆ ก็คือ “แนวทาง” ในการจัดการและจัดแสดงวัตถุสิ่งของประเภทต่าง ๆ ของพิพิธภัณฑ์ซึ่งได้มีการเชื่อมโยงพิพิธภัณฑ์เข้ากับวิถีชีวิตของผู้คนและบริบทแวดล้อมของชุมชนอย่างรอบด้านไม่ว่าจะเป็นบริบททางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ (Davis, 1999; Choi, 2017; Chang, 2015) ดังนั้น องค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วมและความเป็นหนึ่งเดียวกันระหว่างพิพิธภัณฑ์ ชุมชน และบริบทแวดล้อมของชุมชนจึงเป็นลักษณะสำคัญของพิพิธภัณฑ์นิเวศ ดังที่ เชน ฉาง (Cheng Chang) ได้อธิบายไว้

ว่า คำว่า “นิเวศ (Eco)” ของพิพิธภัณฑ์นิเวศ (Ecomuseum) นั้น โดยพื้นฐานแล้วหมายถึงชุมชนหรือสภาพแวดล้อมของชุมชน (Chang, 2015: 16) ดังนั้น พิพิธภัณฑ์ทั่วไปกับพิพิธภัณฑ์นิเวศจึงแตกต่างกันตรงที่ “พิพิธภัณฑ์นิเวศเชื่อมโยงพิพิธภัณฑ์กับชุมชนเข้าด้วยกัน” ในขณะที่พิพิธภัณฑ์ทั่วไปแบ่งแยกพรมแดนของพิพิธภัณฑ์กับชุมชนออกจากกัน ดังรายละเอียดในภาพที่ 1 ด้านล่าง

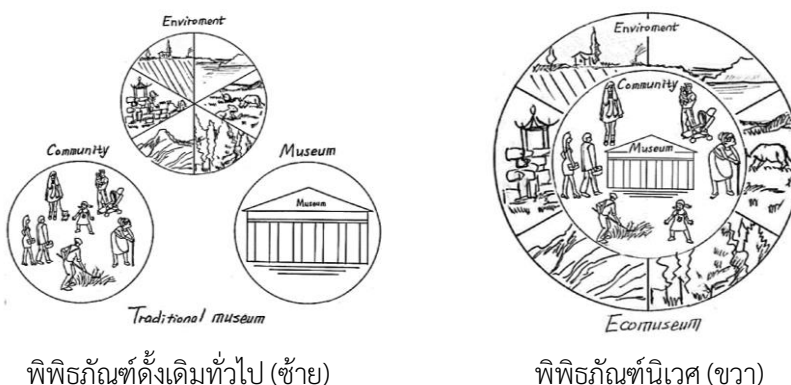


Figure 1. Relationship Between Museum, Community, and Environment in Working Process of Traditional Museum and Ecomuseum Approaches

Source: Chang (2015: 17) in “Community Involvement and Ecomuseum”

นอกจากนี้ พิพิธภัณฑ์นิเวศยังมีลักษณะสำคัญ 9 ด้านหลัก (Corsane et al., 2007) ได้แก่ (1) พิพิธภัณฑ์นิเวศดูแลพื้นที่หนึ่ง ๆ แบบครอบคลุมทั้งหมดโดยไม่ได้ถูกจำกัดอยู่เฉพาะอาณาบริเวณหรือแหล่งที่ตั้งของพิพิธภัณฑ์เท่านั้น (2) มุ่งจัดเก็บและรักษาวัตถุสิ่งของหรือมรดกทางวัฒนธรรมให้อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมดั้งเดิมหรืออาณาเขตดั้งเดิมของวัตถุสิ่งของหรือมรดกทางวัฒนธรรมนั้น ๆ (3) พิพิธภัณฑ์นิเวศมุ่งกระตุ้นการมีส่วนร่วมของนักท่องเที่ยวและส่งเสริมการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม (4) มีการบริหารจัดการภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน ประชาชนในพื้นที่ และภาคเอกชนในท้องถิ่น (5) ส่งเสริมกิจกรรมการพัฒนาที่เกิดขึ้นอย่างสมัครใจหรือเป็นกิจกรรมอาสาสมัครเพื่อร่วมกันพัฒนาชุมชนอย่างรอบด้าน (6) พิพิธภัณฑ์นิเวศมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือและพัฒนาให้ชาวบ้านเกิดความภูมิใจและเห็นคุณค่าของอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมและชุมชนตนเอง (7) มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาการศึกษาเรียนรู้ของคนในชุมชน (8) พิพิธภัณฑ์นิเวศดำรงอยู่อย่างมีพลวัต ก่อตัวขึ้นมาเพื่อเป้าหมายการพัฒนาในระยะยาวและส่งเสริมการพัฒนาที่เชื่อมโยงกันอย่างสมบูรณ์ระหว่างสถานที่ตั้งพิพิธภัณฑ์ ต้นทุนหรือทรัพยากร และบริบทแวดล้อมของพิพิธภัณฑ์ และ (9) พิพิธภัณฑ์นิเวศมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนงานวิจัยเพื่อเชื่อมโยงองค์ความรู้หรือเทคโนโลยีเข้ากับกิจกรรมในระดับปัจเจกบุคคล เชื่อมโยงธรรมชาติเข้ากับวัฒนธรรม รวมไปถึงการเชื่อมโยงอดีตเข้ากับปัจจุบันด้วย เป็นต้น

นอกจากนี้ ดาวิส (Davis, 1999) ยังได้สรุปลักษณะสำคัญของพิพิธภัณฑ์นิเวศเพิ่มเติมโดยอธิบายว่าพิพิธภัณฑ์นิเวศมีลักษณะสำคัญ 5 อย่าง ได้แก่ (1) พิพิธภัณฑ์นิเวศปรับเปลี่ยนมุมมองเรื่องขอบเขตหรืออาณาเขตการปกครองใหม่ โดยมองว่าบทบาทของพิพิธภัณฑ์นั้นไม่ควรถูกจำกัดด้วยแนวคิดอาณาเขตการปกครองแบบดั้งเดิม (2) มีการประยุกต์ใช้แนวคิดเรื่องการกระจายตัวของพื้นที่เรียนรู้ (Fragmented Site) โดยมองว่ามรดกทางวัฒนธรรมต่าง ๆ ควรได้รับการจัดเก็บ รักษา จัดแสดงหรือ

ถ่ายทอดภายในอาณาบริเวณหรือบริบทแวดล้อมดั้งเดิมของมัน (3) ยกเลิกแนวคิดเรื่องความเป็นเจ้าของพื้นที่ (Site Ownership) ออกไปเพราะพิพิธภัณฑ์นิเวศมองว่าการรักษาและจัดแสดงมรดกต่าง ๆ ควรเกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยไม่ควรมีใครเป็นเจ้าของพื้นที่อย่างสมบูรณ์ (4) พิพิธภัณฑ์นิเวศให้ความสำคัญกับการเสริมอำนาจแก่ชุมชนหรือท้องถิ่น (Empowerment) เพื่อให้ชาวบ้านในพื้นที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของพิพิธภัณฑ์นิเวศได้อย่างเต็มที่จนชาวบ้านเกิดความตระหนักต่อคุณค่าของอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมตนเองในที่สุด และ (5) พิพิธภัณฑ์นิเวศมุ่งทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการเพื่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นแบบองค์รวมและยั่งยืนมากที่สุด

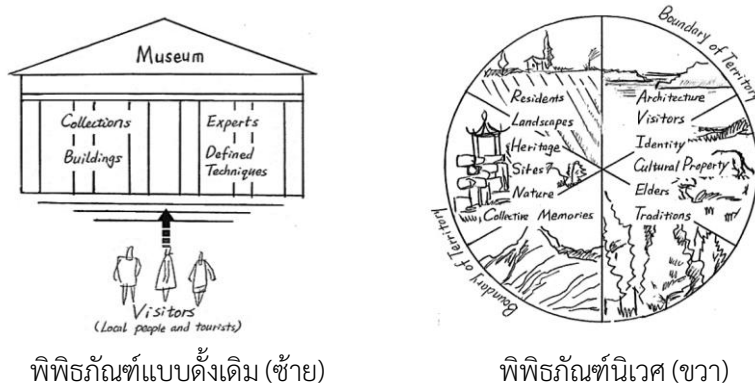


Figure 2. Differences in Working Space and Exhibition Management Between Traditional Museum and Ecomuseum

Source: Chang (2015: 17) in "Community Involvement and Ecomuseum"

ดังนั้น พิพิธภัณฑ์นิเวศ (Ecomuseum) จึงมีแนวทางขับเคลื่อนภารกิจที่ต่างไปจากพิพิธภัณฑ์แบบอื่น ๆ ทั่วไป กล่าวคือ พิพิธภัณฑ์นิเวศมุ่งเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างมรดกทางวัฒนธรรมและบริบทแวดล้อมของชุมชนเข้ากับการทำงานของพิพิธภัณฑ์เพื่อให้พิพิธภัณฑ์สามารถขับเคลื่อนงานพัฒนาได้แบบองค์รวมครอบคลุมอาณาบริเวณของพื้นที่ทั้งหมด ดังนั้น ขอบเขตความรับผิดชอบของพิพิธภัณฑ์นิเวศจึงไม่ได้จำกัดอยู่ที่อาณาบริเวณของสำนักงานหรือแหล่งที่ตั้งของพิพิธภัณฑ์เท่านั้นแต่พิพิธภัณฑ์นิเวศยังมุ่งเชื่อมโยงการทำงานกับวิถีชีวิต บริบทแวดล้อม และกลไกการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน หน่วยงานภาครัฐ หรือภาคส่วนอื่น ๆ ให้ตระหนักต่อคุณค่าของต้นทุนที่มีอยู่ในท้องถิ่นตนเองเพื่อให้เกิดการนำเอาต้นทุนเหล่านี้ไปพัฒนาต่อยอดเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่คนในท้องถิ่นโดยรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ พิพิธภัณฑ์นิเวศจึงไม่ได้แบ่งแยกพรมแดนระหว่างพิพิธภัณฑ์ ชุมชน กับมรดกทางวัฒนธรรมหรือสิ่งแวดล้อมออกจากกัน ในทางตรงกันข้าม พิพิธภัณฑ์นิเวศคือพิพิธภัณฑ์ที่รวมเอาชาวบ้าน ชุมชน และมรดกท้องถิ่นด้านต่าง ๆ มาบริหารจัดการให้สามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างบูรณาการโดยพิพิธภัณฑ์นิเวศเป็นฝ่ายที่มีบทบาทหลักในการจัดการต้นทุนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ให้สามารถยกระดับคุณภาพชีวิต สร้างรายได้ พัฒนาเศรษฐกิจ การเรียนรู้ หรือรักษาสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นให้มีความสมบูรณ์และเกิดการพัฒนายั่งยืนและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น พิพิธภัณฑ์เมือง และพิพิธภัณฑ์ชุมชน

การจัดแบ่งประเภทของพิพิธภัณฑ์ตามลักษณะการบริหารงานสามารถแบ่งพิพิธภัณฑ์ได้เป็น 4 ประเภทหลัก ๆ (Fine Arts Department, 2014: 7-8) ได้แก่ (1) พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ (national Museum) ซึ่งเป็นพิพิธภัณฑ์ระดับชาติ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้และรวบรวมความรู้ของประเทศทุกแง่มุมและได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง (2) พิพิธภัณฑ์ของเอกชน (Individual/Private Museum) เกิดขึ้นจากการจัดตั้งของบริษัทเอกชนหรือของปัจเจกบุคคล ซึ่งส่วนมากเป็นพิพิธภัณฑ์ที่มุ่งเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ หรือจัดแสดงสิ่งของต่าง ๆ ที่อยู่ในความสนใจของบริษัทหรือบุคคลนั้น ๆ โดยเฉพาะ ตลอดจนสิทธิในการครอบครองและบริหารจัดการอยู่ที่ตัวปัจเจกบุคคลหรือบริษัทเอกชนนั้น ๆ โดยตรง (3) พิพิธภัณฑ์ของหน่วยงาน (Organizational Museum) ถูกตั้งขึ้นและบริหารจัดการภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในระดับกระทรวง กรม หรือสถาบันการศึกษา เช่น พิพิธภัณฑ์ของมหาวิทยาลัย พิพิธภัณฑ์ของธนาคาร พิพิธภัณฑ์ไปรษณีย์ พิพิธภัณฑ์ของกรุงเทพมหานคร พิพิธภัณฑ์ของกรมตำรวจ พิพิธภัณฑ์ของทหาร หรือพิพิธภัณฑ์โทรศัพท์ ฯลฯ และ (4) พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น (Local Museum) ถูกจัดตั้งและบริหารจัดการโดยหน่วยงานในระดับท้องถิ่นเป็นหลัก เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการชุมชน หรือกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ฯลฯ โดยพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นมุ่งนำเสนอเรื่องราวของพื้นที่นั้น ๆ เป็นหลัก ซึ่งอาจมีรูปแบบการจัดแสดงที่เรียบง่ายและเกิดขึ้นได้หลากหลายลักษณะตามบริบทเฉพาะของพื้นที่ โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นพิพิธภัณฑ์ที่นำเสนอวิถีชีวิต วัฒนธรรม ความเชื่อ หรือเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นหลัก

ดังนั้น พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น (Local Museum) จึงเป็นพิพิธภัณฑ์ที่มีความจำเพาะเจาะจงและก่อตัวขึ้นได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับบริบทเฉพาะทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งสิ่งที่ทำให้พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นแตกต่างจากพิพิธภัณฑ์อื่น ๆ อยู่ที่แหล่งความรู้และการจัดแสดงสิ่งของหรือข้อมูลความรู้ต่าง ๆ เพราะพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเน้นนำเสนอเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ การเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือวิถีชีวิตที่มีคุณค่าต่อคนและสังคมในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นหลัก (Sirindhorn Anthropology Centre, 2008; Chalempao-ko-anantakul et al., 2007) โดย ศรีสักร วัลลิโภดม (Vanliphodom, 2018) อธิบายว่าพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น (Local Museum) เป็นของคนในท้องถิ่นและถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อนำเสนอเรื่องราวหรือเนื้อหาที่มีคุณค่าต่อท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นหลัก ซึ่งศรีสักร วัลลิโภดม ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้สองรูปแบบหลัก ๆ โดยแบบที่หนึ่งคือพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นที่จัดการโดยคนภายนอกที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ เช่น จากหน่วยงานราชการผู้เป็นฝ่ายจัดหาและรวบรวมสิ่งของมาจัดแสดงในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งอาจมีความเกี่ยวข้องกับบริบทของพื้นที่หรือไม่ก็ได้ ส่วนแบบที่สองคือพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นที่ถูกจัดการโดยคนหรือกระบวนการในท้องถิ่นเอง เช่น พิพิธภัณฑ์ตามวัด พิพิธภัณฑ์ชุมชน หรือโรงเรียน ซึ่งคนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดการ จัดหา ออกแบบการจัดแสดงสิ่งของหรือเรื่องราวต่าง ๆ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม หรือภูมิปัญญาของคนในพื้นที่นั้น ๆ

สำหรับกรณีของพิพิธภัณฑ์เมือง (City Museum) และพิพิธภัณฑ์ชุมชน (Community Museum) จัดว่าเป็นหนึ่งในรูปแบบย่อยของพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น (Local Museum) ซึ่งมีขนาดและบริบทในการทำงานที่แตกต่างกัน โดยพิพิธภัณฑ์เมือง (City Museum) จะมีบทบาทหรือความรับผิดชอบที่กว้างครอบคลุมอาณาบริเวณในระดับเมือง ส่วนพิพิธภัณฑ์ชุมชน (Community Museum) จะมีบริบทการ

ดำเนินงานที่จำเพาะเจาะจงมากกว่าพิพิธภัณฑ์เมืองและก่อตัวขึ้นได้หลากหลายลักษณะโดยยึดโยงกับบริบททางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ และสังคมของระดับชุมชนเป็นหลัก โดยในมิติของการบริหารจัดการนั้น พิพิธภัณฑ์เมือง (City Museum) จะถูกบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการของเมืองนั้น ๆ หรือในบางแห่งพิพิธภัณฑ์เมืองอาจเกิดขึ้นผ่านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล เอกชน หรือภาคประชาสังคมในเมืองนั้น ๆ ได้ ในขณะที่พิพิธภัณฑ์ชุมชน (Community Museum) จะถูกบริหารจัดการโดยชาวบ้านและกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับชุมชนเป็นหลัก เช่น พิพิธภัณฑ์ของวัด พิพิธภัณฑ์ชุมชน พิพิธภัณฑ์เพื่อการเรียนรู้ทางโบราณคดีของชุมชน เป็นต้น สอดคล้องกับความคิดเห็นของศรีศักร วัลลิโภดม (Vanliphodom, 2018) ที่ได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้ว่ารูปแบบของพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นอาจเกิดขึ้นหรือถูกจัดการได้ในสองรูปแบบคือถูกจัดการโดยหน่วยงานราชการภายนอกพื้นที่หรือถูกบริหารจัดการโดยคนในท้องถิ่นเอง ซึ่งกรณีของพิพิธภัณฑ์เมือง (City Museum) โดยส่วนใหญ่จะถูกจัดการโดยหน่วยงานราชการทั้งที่อยู่ภายในและมาจากภายนอกพื้นที่ รวมถึงความร่วมมือระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ในระดับเมืองไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัย ภาครัฐ เอกชน หรือภาคประชาสังคม เช่น พิพิธภัณฑ์เมืองอุดรธานี พิพิธภัณฑ์เมืองนครศรีธรรมราช พิพิธภัณฑ์เมืองระยอง พิพิธภัณฑ์เมืองสกลนคร พิพิธภัณฑ์เมืองนครราชสีมา พิพิธภัณฑ์เมืองภูเก็ต เป็นต้น ส่วนพิพิธภัณฑ์ชุมชน (Community Museum) จะถูกจัดการโดยประชาชนภายในชุมชนนั้น ๆ เป็นหลักและมีขนาดเล็กกว่าพิพิธภัณฑ์เมือง ตลอดจนเนื้อหาในการจัดแสดงก็必将มีความใกล้ชิดและเชื่อมโยงกับบริบทเฉพาะของชุมชนนั้น ๆ เป็นหลัก ดังนั้น พิพิธภัณฑ์เมือง (City Museum) และพิพิธภัณฑ์ชุมชน (Community Museum) จึงเป็นองค์ประกอบหรือประเภทย่อยหนึ่งของพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น (Local Museum) ดังรายละเอียดปรากฏในภาพที่ 3 ด้านล่าง

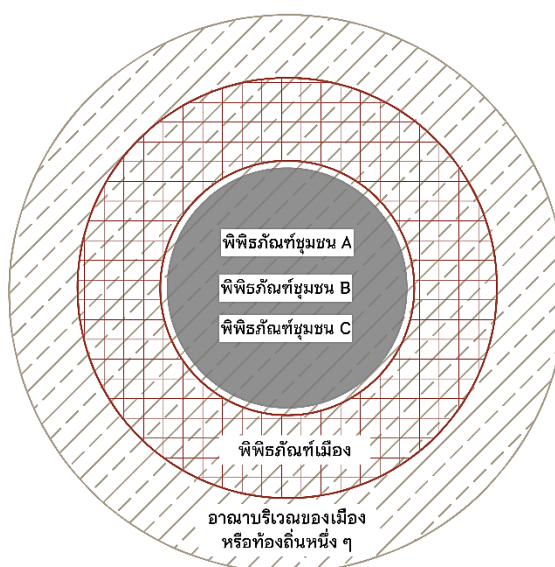


Figure 3. Types and Working Boundary of Local Museums

Source: Authors

กรณีของพิพิธภัณฑ์เมืองจะทำหน้าที่หลัก ๆ อยู่ 3 ประการ (ICOM, 2018: 15; Piccininato, 2012: 19-29) ได้แก่ (1) หน้าที่เสมือนเป็นกระจกหรือภาพตัวแทนที่สะท้อนตัวตนของคนในเมือง (Mirror

for City Residents) (2) เป็นประตูสู่การทำมาค้าขายให้กับนักท่องเที่ยวหรือผู้มาเยี่ยมเยือน (City Gateway for Visitor) และ (3) ทำหน้าที่เสมือนทูตของเมือง (Ambassadors of The City) ดังนั้น พิพิธภัณฑ์เมือง (City Museum) จึงมีบทบาทสำคัญอย่างมากทั้งในเชิงนโยบาย ภาพลักษณ์ และอัตลักษณ์ของเมือง อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากบทบาทของการเป็นทูตและภาพตัวแทนของเมืองแล้ว พิพิธภัณฑ์เมืองยังมีอิทธิพลสำคัญต่อการประกอบสร้าง “ภาพจำ (Memorable Image)” เชิงประวัติศาสตร์ของเมืองให้คงอยู่ และสร้างคุณค่าให้กับคนในเมืองได้เป็นอย่างดีอีกด้วย (Piccininato, 2012: 20) เพราะการเติบโตของความเป็นเมืองสมัยใหม่ (Modern City) ในปัจจุบัน ส่งผลทำให้ “ภาพจำ” ซึ่งเป็นความทรงจำของคนที่มีต่อประวัติศาสตร์ วิวัฒนาการ หรือเหตุการณ์สำคัญของเมือง ค่อย ๆ เลือนหายไป ดังนั้น การเกิดขึ้นของพิพิธภัณฑ์เมืองจึงมีความสำคัญต่อการธำรงไว้ซึ่งภาพจำของเมืองที่สร้างการตระหนักรู้ต่อคุณค่าและบทเรียนทางประวัติศาสตร์ให้กับคนในเมืองได้เป็นอย่างดีในส่วนของการพิพิธภัณฑ์ชุมชน (Community Museum) นั้น มีลักษณะโดดเด่นคือพิพิธภัณฑ์ชุมชนก่อตัวขึ้นมาจากกลไกการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน (Interactive Relation) ระหว่างพิพิธภัณฑ์กับชุมชนโดยรอบ อีกทั้งกลุ่มคนที่มีบทบาทในการจัดการพิพิธภัณฑ์ชุมชนหลักก็คือคนในชุมชนนั้น ๆ เอง ดังนั้น พิพิธภัณฑ์ชุมชน (Community Museum) จึงเป็นเสมือนสถาบันหนึ่ง ๆ ที่มีส่วนสำคัญในการจัดการสังคมและพัฒนาชุมชนโดยอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมจากคนในชุมชนโดยรอบเพื่อร่วมกันแสวงหา จัดเก็บ รักษา จัดการความรู้ จัดแสดงสิ่งของหรือเรื่องราวต่าง ๆ ตลอดจนบูรณาการภูมิปัญญาของชุมชนเพื่อพัฒนาเป็นนวัตกรรมสำหรับนำไปใช้ต่อยอดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเรียนรู้ของชุมชนอย่างรอบด้าน (UNESCO, 2010; ICOM, 2019) บทบาทของพิพิธภัณฑ์ดังกล่าวนี้มีความสำคัญทั้งในระบบการจัดการชุมชนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (Formal and Informal Roles) โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของพิพิธภัณฑ์ในการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อผลักดันนโยบายการพัฒนาชุมชนในระบบโครงสร้างการจัดการของรัฐและกลไกทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ดังนั้น พิพิธภัณฑ์ชุมชนจึงเป็นสถาบันที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการออกแบบกลไกการจัดการปกครองในท้องถิ่น (Local Governance) และแบบแผนความสัมพันธ์ทางการเมืองที่นำไปใช้ต่อรองอำนาจการตัดสินใจและจัดสรรผลประโยชน์เพื่อผลักดันการพัฒนาในระดับท้องถิ่นได้ (Gray, 2011 & 2015 & 2017; Brown, 2019)

อย่างไรก็ตาม จากงานศึกษาวิจัยพิพิธภัณฑ์ชุมชนหลายชิ้นที่ผ่านมาพบว่าหนึ่งในปัญหาสำคัญของการจัดการพิพิธภัณฑ์ชุมชนในประเทศไทยคือขาดการมีส่วนร่วมที่ต่อเนื่องจากคนในชุมชน รวมถึงการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานของพิพิธภัณฑ์ชุมชนยังมีอยู่อย่างจำกัด อีกทั้งยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในระบบงานพิพิธภัณฑ์ชุมชนด้วย (Tussama, 2017; Chatasuwutchananon & Kwiecien, 2016; Wongwaikolayoot, 2013) เช่นเดียวกับปัญหาในเรื่องความตระหนักต่อบทบาทและความสำคัญของพิพิธภัณฑ์ชุมชนในสังคมไทย ซึ่งคนไทยส่วนใหญ่ให้ความสนใจพิพิธภัณฑ์ชุมชนน้อยมากเพราะเมื่อพูดถึงพิพิธภัณฑ์ คนในสังคมส่วนมากก็แทบจะไม่ได้ให้ความสนใจหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพิพิธภัณฑ์มากนัก ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมการเข้าชมพิพิธภัณฑ์ของคนไทยซึ่งยังไม่เป็นที่นิยมเท่าใดนัก (Chaikhampa, 2015) นอกจากนี้ พิพิธภัณฑ์ชุมชนที่สามารถสร้างแรงบันดาลใจและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยังปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมน้อยมากในประเทศไทย ตลอดจนพิพิธภัณฑ์ชุมชนที่มีอยู่ก็ไม่ได้มีระบบบริหารจัดการที่ดีมากนัก เมื่อเทียบกับต่างประเทศที่นำเอากลไกพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเป็นตัวส่งเสริมระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของเมืองซึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่าง

จริงจัง ดังเช่น คำให้สัมภาษณ์ของพระอาจารย์บุญรัตน์ ปัญญาคุณโท วัดพระยืน จังหวัดลำพูน ซึ่งอธิบายถึงมูลเหตุในการทำพิพิธภัณฑ์ว่า “เราคิดที่จะทำพิพิธภัณฑ์เพราะเห็นว่าบ้านไหนเมืองไหนก็มีพิพิธภัณฑ์อาตมาเคยไปจำพรรษาที่เยอรมัน เห็นทุกเมืองมีพิพิธภัณฑ์ ไม่ว่าที่แฟรงก์เฟิร์ต ชตุทท์การ์ท แต่พอกลับมาดูที่บ้านเราเป็นการเฝ้าของเก่าอย่างเดียว... เด็กรุ่นใหม่ไม่มีโอกาสได้ศึกษาว่าคนรุ่นก่อนเขานำพาบ้านเมืองมาอย่างไร อยากให้เด็ก ๆ มาศึกษาเรียนรู้ ได้เห็น ได้สัมผัส (Sirindhorn Anthropology Centre, 2008: 6)”

ดังนั้น การถอดบทเรียนพิพิธภัณฑ์ชุมชนที่มีสามารถสร้างแรงบันดาลใจในการพัฒนาท้องถิ่นและขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการขยายพรมแดนองค์ความรู้และยกระดับการดำเนินงานของพิพิธภัณฑ์ชุมชนทั่วประเทศให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งบทความนี้จะนำเสนอประสบการณ์และบทเรียน การดำเนินงานของ “พิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ” มาสังเคราะห์เพื่อนำเสนอรูปแบบการดำเนินงานของพิพิธภัณฑ์ชุมชนกับบทบาทในการจัดการต้นทุนของชุมชนและยกระดับเศรษฐกิจท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ โดยผู้เขียนมุ่งหวังว่าบทความนี้จะเป็ประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน พิพิธภัณฑ์ชุมชน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับนำไปใช้ขยายผลหรือเป็นบทเรียนเชิงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศไทยได้

โซ่พิสัยโมเดล

“โซ่พิสัยโมเดล (So Phisai Model)” คือ แนวทางยกระดับเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นโดยใช้พิพิธภัณฑ์ชุมชน (Community Museum Approach) เป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนและเชื่อมโยงกลไกการพัฒนาตั้งแต่ระดับชุมชน ตำบล และอำเภอ โดยมีพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ (Life Community Museum Bueng Kan) เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนราชการ และภาคีเครือข่ายพิพิธภัณฑ์ชุมชนซึ่งกระจายอยู่ตามชุมชนต่าง ๆ ในเขตอำเภอโซ่พิสัยรวม 8 แห่ง เพื่อขับเคลื่อนงานพัฒนาท้องถิ่นและยกระดับการจัดการต้นทุนของชุมชนประเภทต่าง ๆ ให้เกิดการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและคุณค่าทางสังคมแก่ประชาชนในพื้นที่

การพัฒนาท้องถิ่นด้วยกลไกพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ ตามแนวทาง “โซ่พิสัยโมเดล”

พิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ (Life Community Museum Bueng Kan) ตั้งอยู่ที่หมู่บ้านชีเหล็กใหญ่ ตำบลหนองพันทา อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดบึงกาฬ ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 โดยแต่เดิมหนองพันทาเป็นหมู่บ้านชนบททั่วไปเหมือนพื้นที่อื่น ๆ ในภาคอีสานซึ่งชาวบ้านส่วนใหญ่พึ่งพาการทำเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลักในการหล่อเลี้ยงปากท้องและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เมื่อเริ่มมีการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิตขึ้นมา ความสนใจและกระแสการล้นไหลของผู้เยี่ยมเยือนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติก็เดินทางเข้ามาในชุมชนอย่างต่อเนื่อง (รายละเอียดเพิ่มเติมใน The Momentum, 2018; Bangkokbiznews, 2019, Creative Thailand, 2022) เพื่อเยี่ยมชมพิพิธภัณฑ์ ศึกษาเรียนรู้วิถีชีวิตและแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นที่ขับเคลื่อนด้วยกลไกพิพิธภัณฑ์ชุมชน ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวในพื้นที่ตำบลหนองพันทาและอำเภอโซ่พิสัยเติบโตขึ้นอย่าง

ต่อเนื่องโดยจุดเน้นสำคัญในการดำเนินงานของพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ คือความมุ่งมั่นในการกลับมาพัฒนาบ้านเกิดโดยนำเอา “ของดี” หรือทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนมายกระดับใหม่ผ่านการประยุกต์แนวคิดเชิงการออกแบบเข้าไปผสมผสานกับต้นทุนประเภทต่าง ๆ ของชุมชนให้มีความร่วมสมัยมากยิ่งขึ้นไม่ว่าจะเป็นต้นทุนทางภูมิปัญญา วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ หรือวิถีชีวิตดั้งเดิมของชาวอีสานที่มีมาแต่เดิมอยู่แล้วในชุมชนให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างอาชีพและกระจายรายได้ให้กับชาวบ้านในชุมชนได้อย่างรอบด้าน

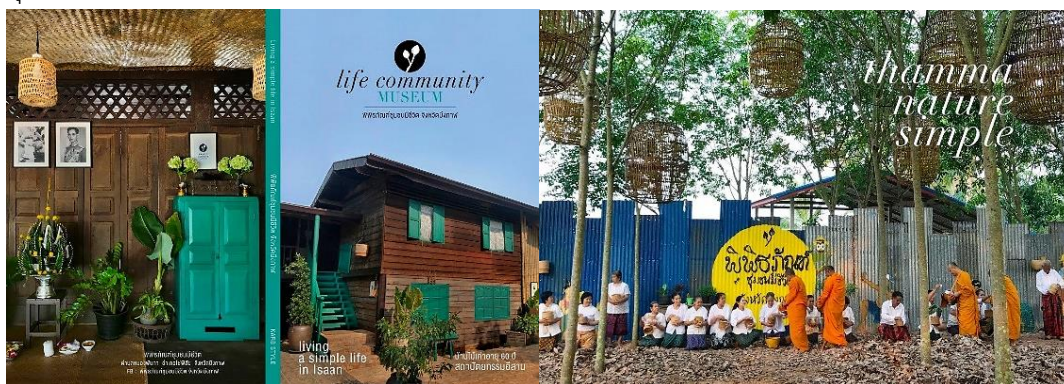


Figure 4. Life Community Museum Bueng Kan

Source: Life Community Museum Bueng Kan

ปัจจุบันเครือข่ายพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ มีทั้งหมดรวม 8 แห่ง กระจายอยู่ตามชุมชนต่าง ๆ ในเขตอำเภอโซ่พิสัย แบ่งเป็นพิพิธภัณฑ์ชุมชน 2 ประเภทคือ พิพิธภัณฑ์ที่บริหารจัดการโดยหน่วยงานราชการในท้องถิ่น (Official Museum) ภายใต้ความร่วมมือกับพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬมีอยู่ 2 แห่ง ได้แก่ พิพิธภัณฑ์การปกครองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองพันทาและพิพิธภัณฑ์โรงพยาบาลโซ่พิสัย ส่วนประเภทที่สองคือพิพิธภัณฑ์ที่บริหารจัดการโดยชาวบ้านในชุมชนหรือคนในท้องถิ่นเอง (Community Museum) มีอยู่ 6 แห่ง ได้แก่ พิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ แหล่งเรียนรู้บ้านขี้เหล็กใหญ่ พิพิธภัณฑ์ชุมชนคล้าร่วมสมัย พิพิธภัณฑ์ชุมชนต้นคล้า พิพิธภัณฑ์ชุมชนสวนธรรมพันไผ่ และพิพิธภัณฑ์ชุมชนคล้าแม่มหา ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 1 และรูปภาพที่ 5 โดยพิพิธภัณฑ์เหล่านี้ไม่ได้มีการจัดตั้งให้มีสถานะเป็นองค์กรนิติบุคคลหรือจดทะเบียนตั้งเป็นพิพิธภัณฑ์เหมือนแนวคิดพิพิธภัณฑ์ดั้งเดิมแต่อย่างใด หากแต่เกิดขึ้นในรูปแบบของพิพิธภัณฑ์นิเวศ (Ecomuseum) ที่นำเอาเอกลักษณ์ความร่วมมือในระดับพื้นที่มายกระดับและจัดการต้นทุนของชุมชนให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นมิติต่าง ๆ โดยนำเอาพิพิธภัณฑ์มาเป็นโครงสร้างหลักเพื่อขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือและกิจกรรมการท่องเที่ยวภายในพื้นที่ (Museum-Centric Approach) ดังนั้น สถานีพิพิธภัณฑ์ชุมชนที่มีอยู่ทั้งหมดในเขตอำเภอโซ่พิสัยจึงทำหน้าที่เสมือนระบบ ๆ หนึ่งที่ทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ โดยมีพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ เป็นศูนย์กลางในการประสานงานและขับเคลื่อนกลไกการพัฒนา ซึ่งบทบาทหน้าที่ของพิพิธภัณฑ์ชุมชนแต่ละแห่งในกลไกโซ่พิสัยโมเดลจะแตกต่างกันออกไปตามความสนใจหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะของพิพิธภัณฑ์ชุมชนนั้น ๆ เช่น พิพิธภัณฑ์โรงพยาบาลโซ่พิสัยก็จะนำเอาความเชี่ยวชาญและระบบงานทางการแพทย์มาบูรณาการกับศิลปะบำบัดพร้อมกับการยกระดับโรงครัวของโรงพยาบาลให้บริการผู้ป่วยด้วยอาหารคุณภาพ ส่วนพิพิธภัณฑ์ชุมชนคล้าร่วมสมัย

ก็เน้นเรื่องการจัดการต้นทุนของชุมชนและการผลิตสินค้ามูลค่าสูงจากต้นกล้าที่ส่งออกไปจำหน่ายยังห้างสรรพสินค้าในกรุงเทพมหานครด้วย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่นักท่องเที่ยวหรือคณะศึกษาดูงานจากนอกพื้นที่เดินทางเข้ามาเรียนรู้แนวทางการพัฒนาท้องถิ่น พิพิธภัณฑ์ชุมชนเหล่านี้ก็จะร่วมกันออกแบบกิจกรรมการดำเนินงานเพื่อรองรับการมาเยี่ยมเยือนของคณะนักท่องเที่ยวให้เกิดความประทับใจและเกิดการกระจายรายได้สู่ประชาชนให้ได้มากที่สุด นอกจากนี้ สถานีเครือข่ายพิพิธภัณฑ์ชุมชนยังเข้าไปมีบทบาทในการขับเคลื่อนงานพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียน วัด หรือโรงพยาบาลที่อยู่ในเขตอำเภอโซ่พิสัย ซึ่งเครือข่ายสถานีพิพิธภัณฑ์ชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬมีบทบาทค่อนข้างมากในการผลักดันเชิงนโยบายหรือโครงการเพื่อยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและวัฒนธรรมให้กับชาวบ้านในพื้นที่ ตลอดจนบทบาทในการขับเคลื่อนกิจกรรมส่งเสริมเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวในระดับจังหวัดด้วย ซึ่งได้รับการประสานความร่วมมือกับส่วนราชการของจังหวัดบึงกาฬที่เกี่ยวข้องในการเข้าไปทำงานเพื่อยกระดับการท่องเที่ยวของจังหวัดบึงกาฬอย่างต่อเนื่องด้วย

Table 1. List of Community Museums Located in So Phisai District, Bueng Kan Province

สถานีเครือข่ายพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต	บริหารจัดการโดย	ความโดดเด่น
พิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ	สุทธิพงษ์ สุริยะ และเครือข่ายชาวบ้าน	แหล่งแหล่งเรียนรู้วิถีชีวิต วัฒนธรรม ภูมิปัญญา พื้นบ้านของชาวอีสาน ตลาดชุมชน และ ศูนย์กลางขับเคลื่อนเครือข่ายพิพิธภัณฑ์ชุมชนในเขตอำเภอโซ่พิสัย จังหวัดบึงกาฬ
แหล่งเรียนรู้บ้านชีเหล็กใหญ่	ชาวบ้าน	แหล่งเที่ยวชมภาพวาดกราฟฟิตี้พญานาคหรือ “ชุมชนกราฟฟิตี้พญานาค”
พิพิธภัณฑ์ชุมชนคล้าร่วมสมัย	ชาวบ้าน	แหล่งเรียนรู้กระบวนการพัฒนาและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชนจากต้นกล้า
พิพิธภัณฑ์ชุมชนต้นกล้า	ชาวบ้าน	แหล่งเรียนรู้กระบวนการพัฒนาและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชนจากต้นกล้า
พิพิธภัณฑ์ชุมชนสวนธรรมพันไถ	ชาวบ้าน	แหล่งเรียนรู้เชิงธรรมะและแหล่งเยี่ยมชมศิลปะ ภูมิปัญญาดั้งเดิมของชุมชน
พิพิธภัณฑ์ชุมชนคล้าแม่มา	ชาวบ้าน	แหล่งท่องเที่ยวและเรียนรู้วัฒนธรรมพื้นบ้านอีสานร่วมสมัย
พิพิธภัณฑ์การปกครองท้องถิ่น อบต.หนองพันทา	บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	แหล่งเรียนรู้ประวัติศาสตร์ การปกครอง การพัฒนาท้องถิ่น และจุดเที่ยวชมธงพญานาคร่วมสมัย
พิพิธภัณฑ์โรงพยาบาลโซ่พิสัย	บุคลากรของโรงพยาบาล	แหล่งเรียนรู้แนวทางการใช้ศิลปะบำบัดและการผลิตอาหารคุณภาพสำหรับผู้ป่วยด้วยโรคเรื้อรังร่วมสมัยของโรงพยาบาล

Source: Authors



Figure 5. Locations of the Life Community Museum Bueng Kan and Associated Community Museums under the So Phisai Model

Source: Life Community Museum Bueng Kan

สำหรับการพัฒนาท้องถิ่นด้วยตัวแบบ “โซพิสัยโมเดล” เกิดขึ้นในลักษณะของการมีพิพิธภัณฑ์เป็นศูนย์กลางการพัฒนาในระดับชุมชน (Museum-Centric Approach) ทั้งในด้านการระดมความร่วมมือการบริหารเครือข่าย การจัดการต้นทุนของชุมชนเพื่อยกระดับเศรษฐกิจและกระจายรายได้ให้กับคนในพื้นที่ โดยในปีล่าสุด พ.ศ. 2565 มีผู้มาเยี่ยมชมพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬมากกว่า 12,000 คน รวมถึงมีหน่วยงานเข้ามาศึกษาการพัฒนาท้องถิ่นด้วยในชุมชนมากกว่า 300 องค์กรต่อปี เช่น คณะศึกษาดูงานจากสถาบันพระปกเกล้า กระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีและผู้บริหารกระทรวงการอุดมศึกษาฯ กระทรวงมหาดไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) บริษัทเอกชน สื่อมวลชน โรงเรียน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมหาวิทยาลัยจากทั่วประเทศ เป็นต้น โดยผู้มาเยี่ยมชมเหล่านี้จะติดต่อมายังพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬโดยตรง จากนั้นจะมีการออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้และกระจายนักท่องเที่ยวไปชมสถานที่เครือข่ายพิพิธภัณฑ์ชุมชนตามจุดต่าง ๆ ในเขตอำเภอโซพิสัย ซึ่งมีบริบทและความโดดเด่นแตกต่างกันออกไป โดยในสถานที่เครือข่ายของพิพิธภัณฑ์แต่ละแห่งก็จะมีกิจกรรมที่เชื่อมโยงให้ผู้คนภายนอกได้เรียนรู้และทำความเข้าใจกับบริบทหรือความสนใจเฉพาะของสถานที่พิพิธภัณฑ์นั้น ๆ อย่างลึกซึ้ง พร้อมกับการจำหน่ายสินค้าของชาวบ้านที่ผลิตจากภูมิปัญญาของคนในชุมชนตามสถานที่พิพิธภัณฑ์ชุมชนนั้น ๆ ที่ผ่านการยกระดับคุณภาพและออกแบบให้มีความร่วมสมัยด้วยงานศิลปะที่เชื่อมโยงกับวิถีชีวิตหรือเรื่องราวที่จัดแสดงในพิพิธภัณฑ์ชุมชนนั้น ๆ เช่น สถานที่พิพิธภัณฑ์ชุมชนคัลล่าร่วมสมัย นอกจากจะมีการจัดแสดงผลภัณฑ์จากต้นคัลล่าแล้ว ก็จะมีกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้เกี่ยวกับกระบวนการผลิตสินค้าจากต้นคัลล่าด้วยกรรมวิธีดั้งเดิมให้ผู้มาเยี่ยมชมพิพิธภัณฑ์ได้มีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำจนถึงกระบวนการผลิตเป็นสินค้าและบรรจุภัณฑ์ต่าง ๆ

อีกทั้ง ยังมีสินค้าที่ผลิตจากต้นคล้ามาจำหน่ายให้ผู้มาเยี่ยมชมด้วยโดยสินค้าเหล่านี้ได้รับการออกแบบให้มีความร่วมสมัยโดยใช้ท่อนักออกแบบหรือศิลปินท้องถิ่นจากพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬมาช่วยให้คำแนะนำแก่ชาวบ้าน ซึ่งกลไกในลักษณะนี้ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ในชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานีเครือข่ายพิพิธภัณฑ์ชุมชนของชาวบ้านซึ่งมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการท่องเที่ยวและการจำหน่ายสินค้าให้กับผู้มา เยี่ยมเยือน รวมถึงส่งไปจำหน่ายยังห้างสรรพสินค้าในกรุงเทพฯ ฯ เฉลี่ยประมาณ 8,000 - 12,000 บาทต่อเดือน ดังนั้น สถานีเครือข่ายพิพิธภัณฑ์ชุมชนแห่งนี้ นอกจากจะเป็นพื้นที่ในการเสริมสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันและยกระดับความเข้มแข็งในการจัดการชุมชนอย่างมีส่วนร่วมแล้ว ยังเป็นพื้นที่สร้างอาชีพ พัฒนาทักษะ และกระจายรายได้ให้กับชาวบ้านในชุมชนได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

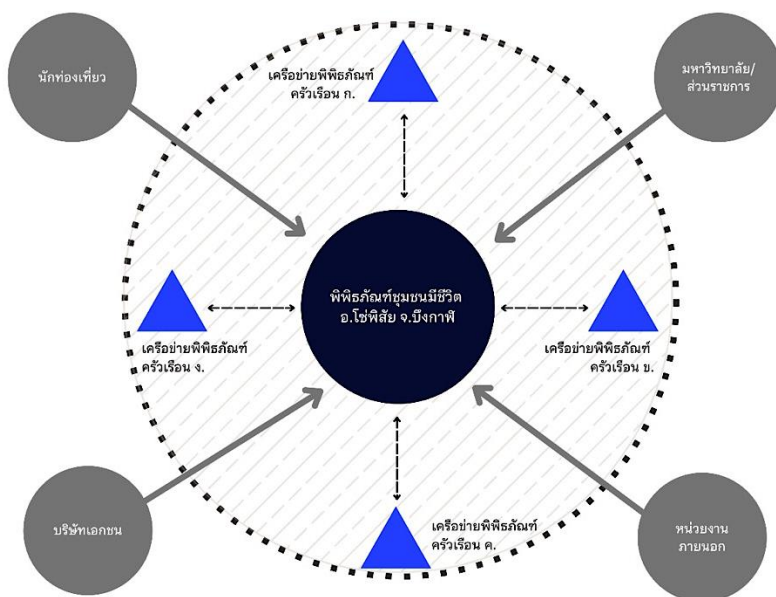


Figure 6. Museum-Centric Local Development Approach of the Life Community Museum Bueng Kan

Source: Authors

ตัวแบบการจัดการต้นทุนของชุมชน

ในพื้นที่หนึ่ง ๆ มีต้นทุนหลายประเภทที่สามารถนำมาแยกแยะระดับเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่นได้อย่างรอบด้าน อย่างไรก็ตาม ความหลากหลายของต้นทุนที่มีอยู่ในชุมชนหนึ่ง ๆ อาจเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายต่อการพัฒนาได้เพราะหากต้นทุนแต่ละประเภทไม่ได้รับการจัดการอย่างเหมาะสมก็จะส่งผลกระทบต่อมูลค่าและคุณค่าของต้นทุนเหล่านั้นได้ ดังจะเห็นได้จากบทเรียนของโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ที่หลายตำบลมีสินค้าใกล้เคียงกันหรือเป็นประเภทเดียวกันเกือบทั้งหมดทำให้คุณค่าและมูลค่าของต้นทุนชุมชนลดหายไป อย่างไรก็ตาม ตัวแบบการจัดการต้นทุนของชุมชนตามแนวทางโซ่พิสัยโมเดลให้ความสำคัญอย่างมากกับการสร้างอัตลักษณ์ของผลิตภัณฑ์เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับต้นทุนที่มีอยู่ในชุมชน โดยตระหนักว่าครัวเรือนแต่ละแห่งจะมีทรัพยากรหรือของดีในครัวเรือนนั้น ๆ แตกต่างกันไป บางครัวเรือนอาจมีทรัพยากรหรือต้นทุนมากกว่าหนึ่งอย่างซึ่งอาจอยู่ใน

รูปแบบของความรู้ ภูมิปัญญา ทักษะอาชีพ การเกษตร ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ความเชี่ยวชาญในการผลิตสินค้าหรือให้บริการบางอย่างที่เป็นมรดกตกทอดมาหลายรุ่น สิ่งเหล่านี้คือต้นทุนหรือ “ของดี” ที่มีอยู่เดิมในครัวเรือนนั้น ๆ และจะถูกยกระดับไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่มโดยผู้เชี่ยวชาญด้านงานศิลปะและการออกแบบของพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬเพื่อแสวงหารูปแบบหรือแนวทางในการจัดการต้นทุนของชาวบ้านที่เหมาะสม เพื่อให้ต้นทุนเหล่านี้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่มีความร่วมสมัย น่าสนใจ และแข่งขันได้ในตลาดเสรี อีกทั้งต้นทุนของแต่ละครัวเรือนเหล่านี้ยังจะถูกนำไปออกแบบเป็นกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ให้กับนักท่องเที่ยวหรือผู้มาเยี่ยมชมเยือนของสถานีมัธยมศึกษาพิพิธภัณฑ์ชุมชนนั้น ๆ เพื่อให้กลุ่มคนที่มาเยี่ยมชมได้เข้าใจและตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรชุมชนในเรื่องนั้น ๆ อย่างลึกซึ้งด้วย

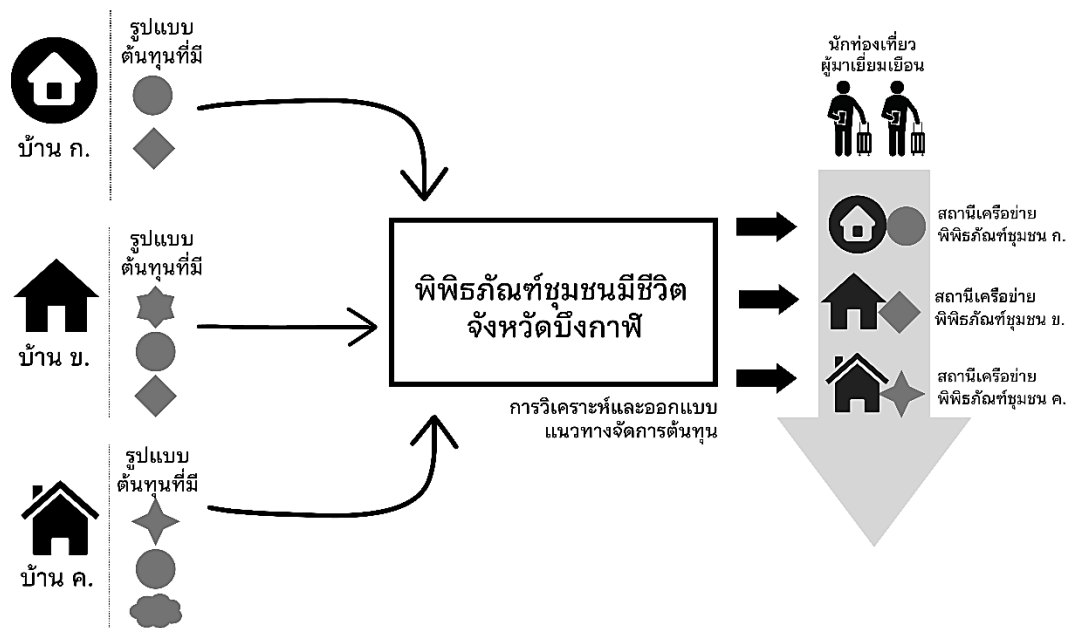


Figure 7. The So Phisai Model's Community Resources Management

Source: Authors

ดังนั้น การจัดการต้นทุนของชุมชนตามแนวทางโซphisaiโมเดลในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ได้เกิดขึ้นแบบบนลงล่าง (Top-Down Approach) แต่การยกระดับต้นทุนของชุมชนจะเริ่มต้นจากความต้องการฐานรากที่แท้จริงเพราะมาจากความต้องการของชาวบ้าน โดยหากครอบครัวหรือครัวเรือนหนึ่ง ๆ ต้องการที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกหรือภาคีเครือข่ายพิพิธภัณฑ์ชุมชนเพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจการท่องเที่ยว และสร้างรายได้ให้กับครอบครัวของตนเอง ก็จะมีการติดต่อยังพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ เพื่อนำเสนอให้เห็นว่าครอบครัวตนเองมีทรัพยากร ต้นทุน หรือของดีประเภทไหนบ้างที่จะพอสามารถนำไปยกระดับเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและออกแบบเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างรายได้ให้กับคนในครอบครัวได้บ้าง จากนั้น พิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ ก็จะให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางการจัดการพื้นที่ สถาปัตยกรรมอาคารบ้านเรือน และแนวทางยกระดับต้นทุนของ

ครัวเรือนดังกล่าวให้มีความโดดเด่นโดยใช้งานศิลปะและงานออกแบบให้มีความร่วมสมัยเข้าไปช่วยยกระดับต้นทุนของชาวบ้านให้มีความน่าสนใจและเอกลักษณ์มากยิ่งขึ้น ดังนั้น พิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬจึงมีบทบาทเป็นศูนย์กลางของการบริหารเครือข่ายและการจัดการต้นทุนของชุมชนที่สามารถสร้างอาชีพและกระจายรายได้ให้กับชาวบ้านในชุมชนได้อย่างครอบคลุมและเสมอภาค

สรุปและอภิปรายผล

พิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ คือพิพิธภัณฑ์ระดับชุมชน (Community Museum) ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาและบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมโดยเครือข่ายของชาวบ้านในชุมชนโดยมีผู้นำคนสำคัญคือ คุณสิทธิพงษ์ สุริยะ ที่เป็นต้นแบบผลักดันการพัฒนาท้องถิ่นด้วยกลไกพิพิธภัณฑ์ชุมชนมาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ทำให้แนวคิดของพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิตแตกต่างจากพิพิธภัณฑ์ชุมชนอื่นทั่วไปคือพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิตนำเอาสิ่งของ เรื่องราว บริบททางแวดล้อมเฉพาะทาง ภูมิปัญญา สังคม วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ หรือต้นทุนด้านอื่น ๆ ของชุมชนมานำเสนอให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกับ “ชีวิต” ของคนในชุมชนนั้น ๆ ซึ่งหากพิจารณาบทบาทและรูปแบบการดำเนินงานของพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ จะสะท้อนให้เห็นความโดดเด่นอยู่สองลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรกพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิตเน้นการจัดแสดงสิ่งของ เรื่องราว หรือบริบทต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับ “ชีวิต (Life)” ของคนในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้น ๆ ส่วนลักษณะที่สองคือรูปแบบการจัดการของพิพิธภัณฑ์เพื่อนำเสนอบริบทแวดล้อมด้านต่าง ๆ ของชุมชนให้เกิดการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมอย่าง “มีชีวิต (Living)” ของกลุ่มคนที่มาเยี่ยมชมพิพิธภัณฑ์โดยเปิดโอกาสให้คนเหล่านี้ได้สัมผัสกับความดั้งเดิม ความคลาสสิกของวิถีชีวิตหรือบริบทแวดล้อมทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของคนในชุมชนอย่างรอบด้านตามแนวทางพิพิธภัณฑ์นิเวศ (Ecomuseum) ตลอดจนมีการออกแบบกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมให้ผู้เยี่ยมชมได้เกิดความรู้สึกต่อคุณค่าและเข้าใจถึงแก่นแท้ของภูมิปัญญา เรื่องราว และวิถีชีวิตของคนในชุมชนนั้น ๆ ได้อย่างเพลิดเพลินและเป็นธรรมชาติ ในขณะที่พิพิธภัณฑ์ชุมชนอื่นจะเน้นการพัฒนากิจกรรมหรือการจัดแสดงวัตถุสิ่งของเป็นหลักมากกว่าที่การนำเสนอ “ชีวิต” และบริบทแวดล้อมของคนในพื้นที่นั้น ๆ “อย่างมีชีวิต”

การพัฒนาท้องถิ่นตามแนวทางโซพิลัสโมเดลที่ใช้พิพิธภัณฑ์เป็นกลไกในการยกระดับเศรษฐกิจการท่องเที่ยว และกระจายรายได้ให้กับคนในชุมชนนั้น แตกต่างจากแนวทางหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์หรือโอท็อปเพราะกลไกพิพิธภัณฑ์ชุมชนไม่ได้มุ่งเน้นเพียงการยกระดับคุณภาพของผลิตภัณฑ์เป็นหลัก แต่มุ่งเน้นออกแบบและจัดการนิเวศของการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นทั้งหมด (Ecomuseum) ตลอดจนพิพิธภัณฑ์ชุมชนยังมีศักยภาพในการกระจายรายได้ให้กับชาวบ้านที่ครอบคลุมคนทุกกลุ่ม (Inclusive Development) ได้ดีมากกว่าแนวทางหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ที่รายได้กระจุกตัวอยู่เฉพาะสมาชิกของกลุ่มอาชีพที่เชี่ยวชาญในการผลิตสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้นในขณะที่กลุ่มคนอื่นซึ่งไม่เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นถูกกลืนหายไป เช่น หากชุมชนนั้น ๆ เน้นเรื่องผลิตภัณฑ์ยาสมุนไพรโบราณเป็นหลัก กลุ่มคนที่มีทักษะและความเชี่ยวชาญเรื่องสมุนไพรหรือแพทย์พื้นบ้านในชุมชนนั้นก็จะได้ประโยชน์โดยตรงในขณะที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้แต่มีความสามารถด้านอื่นกลับไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ดังกล่าว ดังนั้น รายได้และประโยชน์โดยส่วนใหญ่จึงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนที่เป็นสมาชิกหรือเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ เป็นหลัก ไม่กระจายไปยังคนกลุ่มอื่นในชุมชน ในทางตรงกันข้าม กลไกพิพิธภัณฑ์ชุมชนเปิดโอกาสให้ครอบครัวทุกครัวเรือนที่มีความเชี่ยวชาญ

ด้านต่าง ๆ มีต้นทุน หรือ “ของดี” อันเป็นมรดกทางภูมิปัญญาของแต่ละครอบครัวซึ่งมีความหลากหลาย ให้มีโอกาสเข้ามาเป็นเครือข่ายสมาชิกของพิพิธภัณฑ์ชุมชนได้อย่างเสมอภาค เพราะยิ่งสถานีเครือข่าย พิพิธภัณฑ์ชุมชนมีความหลากหลายมากเท่าใดก็จะทำให้ดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวมากขึ้นและกระจายรายได้ให้กับคนในชุมชนได้อย่างครอบคลุมมากยิ่งขึ้นด้วย (Inclusive Development) ดังนั้น “โซ่พิสัยโมเดล” หรือแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นด้วยกลไกพิพิธภัณฑ์ชุมชนจึงเป็นอีกหนึ่งแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปรับใช้เพื่อเป็นอีกหนึ่งระบบหรือทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวให้กับคนในชุมชนร่วมกันกับโครงการพัฒนาอื่น ๆ ในท้องถิ่นของตนเองได้ อันจะทำให้เกิดการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการจัดการชุมชนยกระดับกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน และก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของชุมชนได้อย่างยั่งยืนในที่สุด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพิพิธภัณฑ์ชุมชนจะเป็นกลไกที่มีศักยภาพในการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น แต่บทเรียนการพัฒนาท้องถิ่นตามแนวทางโซ่พิสัยโมเดลสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดหลัก ๆ อยู่สองเรื่องที่ต้องคำนึงถึงหากมีการนำกลไกพิพิธภัณฑ์ชุมชนไปขยายผลหรือขับเคลื่อนในพื้นที่หนึ่ง ๆ ประเด็นแรกคือบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการในพื้นที่ (Local Authority) ซึ่งบทบาทของหน่วยงานเหล่านี้คือเงื่อนไขสำคัญอย่างมากที่จะเกื้อหนุนให้พิพิธภัณฑ์ชุมชนสามารถดำรงอยู่และดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะหน่วยงานเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตัดสินใจขับเคลื่อนงานในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง ซึ่งงานพัฒนาบางเรื่องเกี่ยวพันกับมิติทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของภาครัฐ เช่น งานจะพัฒนาพื้นที่ริมถนนของชุมชนเพื่อปลูกต้นไม้ประจำถิ่นและทำเป็นย่านท่องเที่ยวจะทำโดยไม่ได้รับอนุมัติจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่ได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างมากที่จะช่วยให้การดำเนินงานของพิพิธภัณฑ์ชุมชนในพื้นที่หนึ่ง ๆ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนประเด็นที่สองคือการขับเคลื่อนพิพิธภัณฑ์ให้มีความน่าสนใจและประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องมีผู้นำเครือข่ายที่มีความสามารถและประสบการณ์ด้านงานศิลปะหรือทักษะการออกแบบ (Local Artist And Designer) เพื่อจัดการทรัพยากรของชุมชน การจัดแสดงของพิพิธภัณฑ์ชุมชน และการนำเสนอเรื่องราวหรือวิถีชีวิตของคนในชุมชนให้มีความร่วมสมัยและน่าสนใจ ดังนั้น การขับเคลื่อนพิพิธภัณฑ์ชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ ต้องใช้กลุ่มคนที่มีความสามารถทางศิลปะและการออกแบบมาช่วยยกระดับต้นทุนของชุมชนประเภทต่าง ๆ โดยอาจเป็นกลุ่มศิลปินหรือดีไซเนอร์ในท้องถิ่น เป็นต้น ดังนั้น การขับเคลื่อนกลไกพิพิธภัณฑ์ชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่ชนบทจึงมีความท้าทายในประเด็นนี้ค่อนข้างสูง เพราะขาดแคลนกลุ่มคนที่มีความสามารถด้านงานศิลปะและการออกแบบมาช่วยยกระดับการจัดการต้นทุนของชุมชน อย่างไรก็ตาม ในเขตชนบทบางแห่งอาจมีกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่เป็นเยาวชน นักศึกษา หรือชาวบ้านที่มีความเชี่ยวชาญในงานศิลปะ หัตถกรรมพื้นบ้านที่มีความคิดสร้างสรรค์และมาช่วยขับเคลื่อนงานของพิพิธภัณฑ์ชุมชนให้มีความน่าสนใจได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบริบทเฉพาะของต้นทุนทางทรัพยากรมนุษย์ในพื้นที่นั้น ๆ เป็นหลัก ซึ่งบทเรียนจากโซ่พิสัยโมเดลสะท้อนให้เห็นว่าความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้นำเครือข่ายที่มีความสามารถด้านงานศิลปะและการออกแบบคือเงื่อนไขสำคัญที่อาจเป็นทั้งข้อจำกัดและปัจจัยเกื้อหนุนการทำงานของพิพิธภัณฑ์ชุมชนให้ประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โซฟิสัยโมเดลกับทฤษฎีภาคีภิบาลในประเทศไทย

โซฟิสัยโมเดลสะท้อนให้เห็นว่าพิพิธภัณฑ์ คือ ภาคส่วนที่ขาดหายไป (Missing Sector) หรือได้รับความสนใจน้อยมากในงานศึกษาวิจัยภาคีภิบาล (Collaborative Governance) ของนักวิชาการในประเทศไทย เพราะงานศึกษาความร่วมมือในระบบบริหารกิจการสาธารณะหรือภาคีภิบาลโดยส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้กระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ต่างให้ความสำคัญกับความร่วมมือแบบปิด (Closed Collaborative System) ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเป็นหลัก ส่วนงานศึกษาภายใต้กระบวนการจัดการปกครองแนวใหม่ (NPG) ก็ล้วนให้ความสำคัญไปที่บทบาทของภาครัฐ (Public Sector) ภาคเอกชน (Private Sector) ภาคประชาสังคม (Civil Sector) ภาควิชาการ (Academic Sector) หรือภาคสื่อสารมวลชน (Mass Media Sector) เป็นหลัก โดยไม่ได้ให้ความสนใจกับ “ภาคส่วนพิพิธภัณฑ์ (Museum Sector)” มากนัก ทั้ง ๆ ที่ภาคส่วนพิพิธภัณฑ์ดังกล่าวก็มีบทบาทเชิงการพัฒนาไม่ด้อยไปกว่าหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคส่วนอื่น ๆ (Duncan, 2006; Sonoda, 2016; Garthe, 2023) ไม่ว่าจะเป็นบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ การเรียนรู้ นวัตกรรม และการท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่นหรือแม้กระทั่งบทบาทในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ (Basu & Modest, 2015; Yoshihara, 2016) อีกทั้ง พิพิธภัณฑ์แต่ละประเภท เช่น พิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์ พิพิธภัณฑ์ธนาคาร พิพิธภัณฑ์ประวัติศาสตร์ พิพิธภัณฑ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ พิพิธภัณฑ์อาหาร ฯลฯ ยังมีบุคลากร นักวิจัย หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Specialist) ที่มีศักยภาพและเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมตามภารกิจหรือความเชี่ยวชาญของพิพิธภัณฑ์นั้น ๆ อย่างต่อเนื่อง แต่ความสนใจในบทบาทของพิพิธภัณฑ์เหล่านี้ภายใต้งานศึกษาทฤษฎีภาคีภิบาลในประเทศไทยยังมีน้อยมาก โดยส่วนใหญ่เป็นการแยกศึกษาบทบาทของพิพิธภัณฑ์ภายใต้แนวคิดพิพิธภัณฑ์วิทยา (Museology) โดยตรง ซึ่งมีได้คำนึงถึงแบบแผนความร่วมมือองค์กรรวมในระดับพื้นที่ ดังนั้น ผู้เขียนเชื่อว่าหากมีงานศึกษาบทบาท กลไก และความสัมพันธ์ของภาคส่วนพิพิธภัณฑ์ (Museum Sector) ในระบบความร่วมมือของการบริหารกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ ก็จะนำไปสู่การขยายพรมแดนองค์ความรู้ของทฤษฎีภาคีภิบาล (Collaborative Governance) ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นได้

นอกจากนี้ โซฟิสัยโมเดลยังสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นที่มีพิพิธภัณฑ์เป็นศูนย์กลางตามตัวแบบความร่วมมือแนวระนาบ (Horizontal Collaboration) ซึ่งเกิดขึ้นผ่านกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างสถาบันหลายประเภทในท้องถิ่นและพึ่งพากระบวนการจัดการด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจที่กระจายอำนาจไปยังภาคีสมาชิกของเครือข่ายที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งแตกต่างจากแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นตามตัวแบบความร่วมมือแนวตั้ง (Vertical Collaboration) ที่เน้นรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่สถาบันใดสถาบันหนึ่งและขับเคลื่อนการพัฒนาด้วยกระบวนการจัดการเชิงลำดับชั้นบังคับบัญชาเป็นหลัก (Agranoff & McGuire, 2003: 21-22; Kooiman, 2003, Greenwood, Singer, & Willis, 2021) ซึ่งกรณีของโซฟิสัยโมเดลได้สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของกลไกร่วมมือแนวระนาบที่มีอิทธิพลต่อการยกระดับเศรษฐกิจและสร้างการกระจายรายได้ให้กับคนในชุมชนได้อย่างครอบคลุม (Inclusive Approach) ผ่านบทบาทของพิพิธภัณฑ์ชุมชน ดังนั้น ตัวแบบการพัฒนาที่มีพิพิธภัณฑ์ศูนย์กลาง (Museum-Centric Approach) ตามแนวทางโซฟิสัยโมเดลจึงเป็นอีกหนึ่งทางเลือกหรือรูปแบบในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน เพราะการจะขับเคลื่อนกลไกพิพิธภัณฑ์ให้กลายเป็นศูนย์กลางการพัฒนาท้องถิ่นได้ต้องอาศัยความเข้มแข็งและกลไกความร่วมมือฐานรากในระดับชุมชนให้สามารถขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น โซฟิซิสโมเดลจึงสะท้อนให้เห็นลักษณะจำเพาะอีกหนึ่งประเภทของตัวแบบความร่วมมือแนวระนาบ (Horizontal Collaborative Model) ในทฤษฎีภาคีภิบาลซึ่งกลไกของความร่วมมือในพื้นที่ถูกประกอบสร้างขึ้นโดยมีพิพิธภัณฑสถานชุมชนอยู่ในระบบและโครงสร้างหลักของการจัดการปกครองแบบภาคีภิบาลในท้องถิ่น (Local Collaborative Governance)

ข้อเสนอแนะ

1) ข้อเสนอเชิงการพัฒนา (Practical Suggestion) บทความนี้สะท้อนให้เห็นว่าพิพิธภัณฑสถานคือ อีกหนึ่งกลไกที่มีศักยภาพสำหรับนำไปใช้จัดการต้นทุนของชุมชนและยกระดับเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว ในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำบทเรียนการดำเนินงานของโซฟิซิสโมเดลไปปรับใช้ในการจัดการทรัพยากรของชุมชนหรือ “ทดลอง” จัดตั้งกลไกพิพิธภัณฑสถานประเภทต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ตนเอง แล้วนำเอาองค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้จากการดำเนินงานมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขับเคลื่อนเรื่องกลไกพิพิธภัณฑสถานในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศไทย

2) ข้อเสนอเชิงการวิจัยในอนาคต (Future Research Agendas) งานศึกษานี้สะท้อนให้เห็นว่าพิพิธภัณฑสถานที่มีอยู่ในประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในการดำเนินงานหลายด้าน อีกทั้ง บทบาทของพิพิธภัณฑสถานในงานศึกษาทฤษฎีภาคีภิบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่น (Local Collaborative Governance) ยังมีอยู่น้อยมาก ดังนั้น ผู้เขียนจึงมองว่างานวิจัยในอนาคตควรให้ความสนใจไปที่สองประเด็นหลัก โดยประเด็นแรกคืองานศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Research) เพื่อแสวงหา “เงื่อนไข” ที่ส่งผลต่อการยกระดับการดำเนินงานของพิพิธภัณฑสถานให้กลายเป็นตัวนำการพัฒนาในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนประเด็นที่สองคือการนำเอาทฤษฎีภาคีภิบาลมาใช้อธิบายตัวแบบ (Typological Research) และศึกษาบทบาทเชิงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองของพิพิธภัณฑสถานในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นพิพิธภัณฑสถานเมือง (City Museum) หรือพิพิธภัณฑสถานชุมชน (Community Museum) โดยพิจารณาแบบแผนความสัมพันธ์ (Interactive Relation) บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Actors) และโครงสร้างหรือกลไกการจัดการความร่วมมือที่เกิดขึ้น (Governing System) ว่ามีผลกระทบเชิงการพัฒนาของพื้นที่นั้น ๆ อย่างไรบ้าง ซึ่งจะทำให้นักวิจัยสามารถสร้างตัวแบบของระบอบการจัดการความร่วมมือหนึ่ง ๆ (Collaborative Regimes) ที่สามารถขยายพรมแดนองค์ความรู้ของทฤษฎีภาคีภิบาลได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

References (เอกสารอ้างอิง)

- Agranoff, R., I. & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington: Georgetown University Press.
- Bangkokbiznews. (2019). *Life Community Museum Bueng Kan: Life Styles Learning and Creating Incomes to the Villages*. Retrieved from: <https://www.bangkokbiznews.com/social/852030>. (in Thai).
- Basu, P., & Modest, W. (eds.). (2015). *Museums, heritage and international development*. London: Routledge.

- Brown, K. (2019). Museums and Local Development: An Introduction to Museums, Sustainability and Well-being. *Museum International*, 71 (3-4), 1-13.
- Capstik, B. (1985). Museums and tourism. *International Journal of Museum Management and Curatorship*, 4(4), 365-372.
- Chaikhampa, R. (2015). *The image of the national museum Bangkok in perception of people of Krung Rattanakosin*. Thesis for Master of degree of Arts in Corporate Communication Management, Thammasat University. (in Thai)
- Chalermphao-ko-anantakul, P., et al., (2007). *Research and development project on community-based museums, phase2: digital archives on community-based museums in Thailand*. (Full Research Report). Thailand Science Research and Innovation (TSRI). (in Thai)
- Chang, C. (2015). *Community Involvement & Ecomuseums Towards a Mutual Approach to Ecomuseology and Landscape Studies*. Doctoral Thesis, Swedish University of Agricultural Sciences.
- Chatasuwutchananon, W., & Kwiecien, K. (2016). Local Museum Management in Thailand. *Journal of Information Science*, 34(3), 90-102. (in Thai)
- Choi, M.S. (2017) A New Model in an Old Village: The Challenges of Developing an Ecomuseum, *Museum International*, 69 (1-2), 68-79, DOI: 10.1111/muse.12151
- Chomchoei, K. (2014). *Museum Management: A Case Study of the Museum Siam and the Jim Thompson House*. (Full Research Report). The Institute of Culture and Arts: Srinakharinwirot University. (in Thai)
- Corsane, G. (2006) Using ecomuseum indicators to evaluate the Robben Island Museum and World Heritage Site. *Landscape Research*, 31(4), 399-418.
- Corsane, G., Davis, P., Elliott, S., Maggi, M., Murtas, D., & Rogers, S. (2007) Ecomuseum Evaluation: Experiences in Piemonte and Liguria, Italy. *International Journal of Heritage Studies*, 13(2), 101-116, DOI: 10.1080/13527250601118936
- Creative Thailand. (2022). *From “local” to “luxury”: Life Community Museum at the homeland of Kharb, Sutthipong Suriya*. Retrieved from: https://www.creativethailand.org/view/article-read?article_id=33785&lang=th&life-community-museum-buengkan. (in Thai)
- Crowder, M., Roohanifar, M., Brown, T., A. (2022). *Public Sector Strategy: Concepts, Cases and Tools*. London: Routledge.
- Davis, P. (1999). *Ecomuseums: A Sense of Place*. London: Leicester University Press.
- de Varine, H. (1985). The World and Beyond. *Museum International*, 37(4), 185.
- Donghai, S. (2008) The Concept of the Ecomuseum and its Practice in China. *Museum International*, 60 (1-2), 29-39, DOI: 10.1111/j.1468-0033.2008.00634.x
- Duncan, G. (2006). Museums of cities and urban futures: new approaches to urban planning and the opportunities for museums of cities. *Museum international*, LVIII(58), 3/231, 32-42.
- Fine Arts Department. (2014). *Local Museum Handbook*. Fine Arts Department, National Museum: Ministry of Culture. (in Thai)

- Garthe, C., J. (2023). *The Sustainable Museum : How Museums Contribute to the Great Transformation*. London: Routledge.
- Gray, C. (2015). *The Politics of Museums*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Gray, C. (2011). Museums, Galleries, Politics and Management. *Public Policy and Administration*, 26(1), 45–61.
- Gray, C. (2017). Local government and the arts revisited. *Local Government Studies*, 43(3), 315–322
- Greenwood, S., Singer, L., & Willis, W. (2021). *Collaborative Governance: Principles, Processes, and Practical Tools*. New York: Routledge.
- Hamilton, D., K. (2002). Regimes and Regional Governance: The Case of Chicago. *Journal of Urban Affairs*, 24(4), 403-423.
- Hill, M., & Varone, F. (2021). *The Public Policy Process (Eight Edition)*. London: Routledge.
- ICOM. (2018). *The Future of Communities of Cities*. Frankfurt: Book of Proceedings CAMOC Annual Conference 2018.
- ICOM (2019). *Museums as Cultural Hubs: The Future of Tradition*. Retrieved from: <https://imd.icom.museum/past-editions/2019-museums-as-cultural-hubs-the-future-of-tradition/>
- ICOM Statutes. (2007). *Museum Definition. ICOM Statutes, adopted by the 22nd General Assembly in Vienna, Austria*. Retrieved from: <https://icom.museum/en/resources/standards-guidelines/museum-definition/>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. New York: Sage.
- Lanzinger, M., & Garlandini, A. (2019). Local Development and Sustainable Development Goals: A Museum Experience. *Museum International*, 71 (3-4), 46-57.
- Local Government Association. (2019). *Making the most of your museum: a handbook for councillors*. London: Local Government House.
- Louvre. (2020). 9.6 million visitors to the Louvre in 2019. Retrieved from: <https://presse.louvre.fr/9-6-million-visitors-to-thebr-louvre-in-2019/>
- Mitlin, D., Colenbrander, S., & Satterthwaite, D. (2018). Editorial: Finance for community-led local, city and national development. *Environment and Urbanization*, 30(1), 3-14.
- Nishizaki, Y. (2011). *Political Authority and Provincial Identity in Thailand: The Making of Banharn-buri (Studies on Southeast Asia)*. New York: Cornell University Press.
- Nogare, C., D. (2018). *Cities and Museums Working Together to Foster Local Development: The Case of MUVE*. Venice. OECD Venice Conference on Culture and Local Development.
- OECD/ICOM. (2018). *Culture and Local Development: Mixing the Impact (Guides for Local Governments, Communities, and Museums)*. Paris: OECD publishing.
- Pholsim, S., & Inaba, Y. (2022a). Roles of policy brokers in collaborative governance: Evidence from Khon Kaen and Bueng Kan cities in Thailand. *Asian Politics & Policy* 14(3):1-14
- Pholsim, S., & Inaba, Y. (2022b). Revitalizing Local Economy: A Comparative Study Between Thailand and Japan. *The Journal of Social Science*, 2022(89), 115-137

- Piccinato, G. (2012). City museums, museum cities, modern cities. In Jones, I., Sandweiss, E., Mouliou, M., & Orloff, C. (eds.). *Our Greatest Artefact: the City (Essays on cities and museums about them)*. CAMOC: ICOM's International Committee for the Collections and Activities of Museums of Cities.
- Rivera, R., C. (2016). *Museums are a valuable education hub*. The Peninsula. Retrieved from: <https://thepeninsulaqatar.com/article/22/11/2016/Museums-are-a-valuable-education-hub>
- Rivière, G.H. (1985). The ecomuseum - An evolutive definition. *Museum International*, 37(4), 182-183.
- Sirindhorn Anthropology Centre. (2008). Local Museum Research and Development Project. Thailand Science Research and Innovation (TSRI). (in Thai)
- Sonoda, N. (ed.). (2016). *New Horizons for Asian Museums and Museology*. Osaka: Springer.
- The Momentum. (2018). Life Community Museum Bueng Kan: An old house that takes us to learn traditional lifestyles of E-san. Retrieved from: <https://themomentum.co/life-community-museum-bueng-kan/>
- The World Bank. (2019). *New Perspectives on Results-Based Blended Finance for Cities*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank.
- Tussama, K. (2017). The Local Museum Management in the Globalization. *Journal of Liberal Arts*, 12(24), 70-84. (in Thai)
- UNESCO. (2010). *Community-Based Approach to Museum Development in Asia and the Pacific for Culture and Sustainable Development*. Paris: UNESCO.
- Vanliphodom, S. (2018). *Museum and Local History*. Bangkok: Lek-Prapai Viriyapant Foundation. (in Thai)
- Wongwaikolayoot, T. (2013). *A development plan on the U-Thong national museum's marketing strategy, U-Thong district, Suphanburi province*. (Master of Business Administration Program of Entrepreneurship). Graduate School: Silpakorn. (in Thai)
- Yoshihara, S. (2016). JICA's Cooperation in Museum Construction and Capacity Building of Human Resources. In Sonoda, N. (ed.). (2016). *New Horizons for Asian Museums and Museology*. Osaka: Springer.

RESEARC ARTICLE

- A Qualitative Narrative on the Practices of Transparency and Accountability at Local Government Institutions: The Case of a Union Parishad in Bangladesh** 151

Nikhil Chandra Shil and Anup Chowdhury

- Factors Influencing Sustainable Economic Empowerment of Small-Scale Women Entrepreneurs Using a Local Government Women's Development Fund in Tanzania** 177

Laurent D.Ngoyo, Elisei E.Lubuva and Furaha Lupala

- Local Autonomy Barometer: Empirical Evidence and Policy Implication** 195

Weerasak Krueathep et al

- Participatory Process for Enhancing Community Products to Support Tourism by Rail** 217

Piyarat Wongjummali, Wilailuk Promsen and Bunsikan Tangpakorn

- The Stability of the Elderly in Cross-Generational Families** 233

Kotchakorn Dechakhamphu

- People's Needs for the Provision of Public Services of Local Administrative Organizations: A Case Study of Wangnamsub Sub-District Municipality, Si Prachan District, Suphanburi** 249

Pathompong Kookkaew and Thanatchaphon Sang-in

- Local Administration for Sustainability Development Goals of Pathum Thani Local Administration Organization** 267

Supawadee Khunthongjan

ACADEMIC ARTICLE

- The So Phisai Model: A New Approach to Local Development Based on Community Museum Mechanism** 289

Suriyanon Pholsim and Suthipong Suriya

