



**COLA
KKU**



Local วารสารการบริหารท้องถิ่น Administration Journal

Volume 17 • Number 2 • April - June 2024
ISSN (Print) 1906-103X • ISSN (Online) 2730-1834
www.localadminjournal.com



Local วารสารการบริหารท้องถิ่น Administration Journal

Volume 17 • Number 2 (April - June 2024)

ปีที่ 17 • ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2567)

The Local Administration Journal (LAJ) has been the modest but aspiring 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 © 2024 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

In this issue of *Local Administration Journal*, we are proud to present a diverse collection of manuscripts that highlight the pressing issues in public administration, local governance, and sustainable development across various regions. The papers featured in this volume address a range of topics that reflect the ongoing transformations in governance structures, public service delivery, and the role of local administrative organizations in improving community welfare.

The first paper by Yixi Yang and colleagues examines the factors influencing the adoption of Internet medical services in Chengdu, China. This study provides insights into how performance expectancy, social influence, and perceived security shape patient behavior. The implications for enhancing the adoption of such services are timely, especially as the global healthcare landscape shifts toward digital solutions.

Geofrey Ndunguru and colleagues present a comprehensive review of the Open Performance Review and Appraisal System (OPRAS) in Tanzanian Local Government Authorities. The paper uncovers the systemic challenges that hinder the effective implementation of OPRAS and offers recommendations for creating a performance-oriented culture within the public sector.

In the context of urban development, Thanapauge Chamaratana and colleagues explore the impact of urbanization on the urban poor in the Northeasit, Thailand. Their qualitative research sheds light on the socio-economic and cultural consequences of rapid urban development, particularly in terms of housing instability and limited job opportunities for vulnerable populations.

Disaster preparedness and response capabilities are critical to local governance, as Kanrawee Wichaip and colleagues' study on disaster prevention and mitigation in Thailand illustrates. The paper emphasizes the need for improving organizational structures, budget allocation, and human resource management to better equip local administrative organizations in responding to disasters.

Kotchakorn Dechakhamphu and colleagues delve into water management challenges in the Nam Kam Royal Irrigation Project. Their research underscores the importance of collaboration between local administrative organizations and communities for enhancing agricultural water management efficiency, offering both short-term and long-term solutions.

The issue of sustainability is also addressed by Wisakha Phoochinda and Nicharnan Patitas, who investigate environmentally friendly practices among coffee shop owners in Thailand. Their findings highlight the potential for businesses to adopt green practices and the limitations posed by the lack of supportive government policies.

Empowering communities is a theme central to the paper by Thongbai Singseetha and colleagues, which discusses the "Public Sphere" initiative in Suphan Buri Province. This initiative

promotes deliberative democracy by fostering community resilience and encouraging public participation in local governance.

Prasongchai Setthasuravich and Aphisit Pukdeewut's scoping review on policy capacity offers a detailed exploration of definitions, frameworks, and applications in public administration. The review provides valuable insights into the analytical tools available for evaluating policy capacity across different levels of governance, setting the stage for future research.

Finally, Thuanthong Krutchon's study on the Social Return on Investment (SROI) of the University to Tambon (U2T) project in Phatthalung Province evaluates the tangible and intangible benefits of this community-based initiative. The project demonstrates the positive social impact that can be achieved through focused investments in local development.

This volume of the *Local Administration Journal* brings to light significant findings that contribute to our understanding of public administration and governance. The research presented here not only advances theoretical knowledge but also provides practical solutions for improving governance systems, promoting sustainability, and empowering communities. We hope that these articles will inspire further discussions and research in the field of local administration.

Editorial Team
Local Administration Journal
College of Local Administration
Khon Kaen University, Thailand

Contents

RESEARCH ARTICLES

- Factors Impacting People Performance Expectancy and Behavioral Intention with the Internet Medical Service in Chengdu, China** 129

Yixi Yang, Paitoon Porntrakoon, and Jian Li

- Two Decades of the Application of the Open Performance Review and Appraisal System in Tanzanian Local Government Authorities: A Synopsis of Predicaments and the Way Forward** 155

Geoffrey Ndunguru, Ng'homange Merkiad James, and Justuce Muhoza Gratton

- Changing of Urban Society: The Impact of Urban Development Projects on the Isan Urban Poor People** 171

Thanapauge Chamaratana, Rasita Dasri, Monchai Phongsiri, Kritsada Phatchaney, and Patchanee Muangsri

- A Study of the Potential and Capability of Local Administrative Organizations in Disaster Prevention and Mitigation** 189

Kanrawee Wichaipa, Nattawat Chansrithada, and Wasan Luangprapat

- Enhancing the Capacity of Local Administrative Organizations and Communities for Efficient Water Management in Agriculture within the Nam Kam Royal Irrigation Project** 205

Kotchakorn dechakhamphu, Jarukanya Udanont, and Komsak Harachai

- Potential for Environmentally Friendly Business Practices Among Coffee Shop Business Owners in Thailand** 223

Wisakha Phoochinda and Nicharnan Patitas

- Empowering Citizens to Enhance Quality of Life: The “Public Sphere” Initiative in Suphan Buri Province** 245

Thongbai Singseetha, Chanit Suntapun, Banjerd Singkaneti, and Chatcharin Thongmomram

- Policy Capacity: A Scoping Review of Definitions, Conceptual Frameworks, Applications, and Future Research Directions** 261

Prasongchai Setthasuravich and Aphisit Pukdeewut

ACADEMIC ARTICLE

- Social Return on Investment for the University to Tambon Project in Phatthalung Province** 295

Thuanthong Krutchon

สารบัญ

บทความวิจัย

- Factors Impacting People Performance Expectancy and Behavioral Intention with the Internet Medical Service in Chengdu, China** 129

Yixi Yang, Paitoon Porntrakoon, and Jian Li

- Two Decades of the Application of the Open Performance Review and Appraisal System in Tanzanian Local Government Authorities: A Synopsis of Predicaments and the Way Forward** 155

Geoffrey Ndunguru, Ng'homange Merkiad James, and Justuce Muhoza Gratton

- สังคมเมืองที่กำลังเปลี่ยนแปลง : ผลกระทบจากโครงการพัฒนาเมืองที่มีต่อคนจนเมืองอีสาน** 171

ธนพลฤกษ์ ชามะรัตน์, รสिता ดาศรี, มนต์ชัย ผ่องศิริ, กฤษดา ปัจจาเนย์, และพัชนี เมืองศรี

- การศึกษาศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย** 189

กานต์รวี วิชัยปะ, ณัฐวัฒน์ จันทร์ศรีธาดา, และวสันต์ เหลืองประภัสร์

- การพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการน้ำสำหรับการเกษตรในพื้นที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพัฒนาลุ่มน้ำก่ำ** 205

กษกร เดชะคำภู, จารุกัญญา อุดานนท์, และคมศักดิ์ ทารไชย

- ศักยภาพในการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการร้านค้าแพใน ประเทศไทย** 223

วิสาชา ภูจินดา และนิชนัญญ์ ปฏิทัศน์

- สานพลัง เปิด “พื้นที่กลาง” สร้างสุขสุพรรณ : แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตถ้วนหน้าในจังหวัดสุพรรณบุรี** 245

ทองใบ สิงสัทา, ฌานิทธิ สันตะพันธุ์, บรรเจิด สิงคะเนติ, และชัชรินทร์ ทองหม่อมราม

- ความสามารถของนโยบาย : การทบทวนวรรณกรรมแบบกำหนดขอบเขตเกี่ยวกับนิยามกรอบแนวคิด การประยุกต์ใช้และทิศทางการวิจัยในอนาคต** 261

ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวินธุ์ และอภิสิทธิ์ รักดีวุฒิ

บทความวิชาการ

- ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนของโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง** 295

ทวนธง ครุฑจ้อน

RESEARCH ARTICLE

Factors Impacting People Performance Expectancy and Behavioral Intention with the Internet Medical Service in Chengdu, China

Yixi Yang

Vincent Mary School of Science and Technology,
Assumption University, Thailand; Chengdu
University, China; Chengdu Medical College, China

Paitoon Porntrakoon

Vincent Mary School of Science and Technology,
Assumption University, Thailand

Jian Li

Perclinical Medicine, Chengdu University, China

Abstract

This research examined patients' receptiveness to utilizing online medical services, explored the factors impacting their performance expectancy and behavioral intention, and offered actionable recommendations to enhance patient adoption and utilization of online medical services. The study was based on the unified theory of acceptance and use of technology and also drew upon the health belief model and social cognitive theory to elucidate the components. The cross-sectional survey included the participation of a total of 494 valid outpatients from the first affiliated hospital founded by the Chengdu Medical College of China through the use of convenience sampling and purposive or judgmental sampling. With Cronbach's alpha and composite reliability greater than 0.7 and the average variance extracted greater than 0.5, all of the constructs demonstrated a satisfactory level of reliability and validity. Each and every one of the research hypotheses was validated. Both social influence and facilitation conditions were shown to have a considerable impact on performance expectancy, as evidenced by the statistically significant β values of 0.436 and 0.344 ($p < 0.001$), respectively. The behavioral intention was substantially affected by resistance to change, effort expectancy, perceived security, performance expectancy, and perceived disease threat, as indicated by the β values of -0.196, 0.367, 0.308, 0.223, and 0.307, respectively, with p -values less than 0.001. Effort expectancy significantly predicted the behavioral intention to promote the adoption of Internet medical services. Therefore, the promotion of Internet medical services should focus on individuals who are well-educated and have basic IT skills. Regular training sessions should be provided to broaden the intended user group.

Keywords

internet medical service, performance expectancy, behavioral intention, UTAUT, SEM

CORRESPONDING AUTHOR

Jian Li, Perclinical Medicine, Chengdu University.
No. 2025 Chengluo Ave. Longquanyi District, Chengdu, 610106, China. Email: lijian01@cdu.edu.cn
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

Introduction

The embryonic form of Internet healthcare could be traced back to the emergence of telephone diagnosis and treatment. In 1879, the Lancet publication made reference to the potential application of the telephone as a means to alleviate the demands associated with face-to-face medical consultations (Dash, 2020). During the early 2000s, the global medical and health sector faced the challenge of increasing multi-level and personalized medical and health needs from the public as the aging population intensified and the prevalence of chronic diseases remained high (Fan et al., 2022). On the other hand, it also faced practical difficulties, such as uneven allocation of medical resources, overcrowding of large hospitals, and serious problems for patients seeking medical treatment (Lai et al., 2021). In this situation, the idea of Internet medical services was created, which had been instrumental in enhancing the availability of high-quality medical resources, thus contributing to the equitable distribution of medical resources and the restructuring of the healthcare system.

The so-called Internet medical service referred to the new application of the Internet in the medical industry, including various forms of health butler services such as health education, medical information query, electronic health records, disease risk assessment, online disease consultation, electronic prescribing, remote consultation, remote treatment and rehabilitation based on the Internet as a carrier and technical means (Rana et al., 2021; Srivastava et al., 2022).

The digital economy in China has witnessed enormous expansion since the early 2000s, leading to a significant uptake of digital services within the country (Ito, 2019). Within this specific framework, the Chinese government had adopted the national policy of Internet Plus Healthcare to facilitate the utilization of the Internet in the process of reforming, modernizing, and enhancing the healthcare sector (Li et al., 2020). There was an investigation about web-based medical consultation in China by Li et. al. (2019). As of September 23, 2017, a total of 88308 doctors, which represented 5.325% of the entire medical population in China, engaged in web-based consultations only during their leisure hours on an Internet medical platform. As of the beginning of 2019, the top 14 Chinese medical and health unicorns were involved in online hospital-related businesses (Deloitte, 2021). Based on the correspondence issued by the NHC (2021), a cumulative count of more than 1,700 online hospitals had been established nationwide; yet, a majority of these facilities were predominantly concentrated in the eastern region of China.

However, the development of Internet diagnosis and treatment businesses not only requires the active participation of physical medical institutions and Internet enterprises, but also requires patients to transform traditional diagnosis and treatment models and form online medical habits (Xu et al., 2021). Therefore, the attitude of patients largely determines the sustainable development of the Internet medical service, which will also become a focus of

attention for some medical institutions that hold a wait-and-see attitude toward the Internet medical service.

Objectives

Published studies of the behavioral intentions of the Internet medical service in China are still scarce, and the number of studies is not in line with the rapid development in the area of Internet technology (IT). Chengdu City in particular, with the largest population in southwest China and far from coastal cities, has a unique geographic location, advanced economy, and top level Internet medical service. Thus, a research question that needed to be answered was: What factors impact the behavioral intention to use the Internet medical service directly and indirectly in this advantaged Chinese provincial capital city? The current research aimed to examine patients' receptiveness to utilizing online medical services and explore the factors impacting their performance expectancy and behavioral intention.

Theory and Prior Studies

This study was based on a number of theories. The unified theory of acceptance and use of technology (UTAUT) (Venkatesh et al., 2003) was the key theory. In this study, additional theories were also used to help understand behavioral intention and user behavior in the areas of online medicine, Internet "plus," Internet shopping, Internet education, and other spheres of online activity. These theories include the health belief model (HBM) (Champion & Skinner, 2008) and social cognitive theory (SCT) (Compeau & Higgins, 1995).

UTAUT was primarily employed to conduct research on the variables that influence how consumers utilize and accept new products and technology. The UTAUT framework encompasses four primary variables: performance expectancy, effort expectancy, social influence, and facilitating conditions.

The HBM encompasses various fundamental concepts that serve as predictors for an individual's inclination to engage in actions aimed at preventing, screening for, or managing sickness. These concepts encompass susceptibility, seriousness, benefits, and barriers associated with specific behaviors, cues to action and, more recently, self-efficacy (Rosenstock, 1974; Bandura & Wessels, 1994).

Bandura (1977) produced a seminal article on self-efficacy, which became a milestone in the field of SCT. The field of study recognized the significant influence of social modeling on human motivation, cognition, and behavior. SCT had emerged as a foundational framework in various fields of psychology, including clinical, educational, social, developmental, health, and personality psychology (Ratten & Ratten, 2007).

Conceptual Framework

The framework for this research study is based on three theoretical frameworks. Zhang et. al. (2019) developed a comprehensive theoretical framework to determine the elements that impact patient intent to use diabetes management applications in the current context. The second theoretical framework was developed and implemented by Hoque and Sorwar (2017). The aim of their study was to address the aforementioned gaps by examining the adoption and acceptance challenges of m-health (mobile health) from the perspective of older individuals in a resource-constrained setting, such as Bangladesh. In addition, the third theoretical framework (Shahbaz et al., 2019) initially used the technology acceptance model to shed light on the adoption of big data analytics (BDA) by healthcare companies. That study examined the factors influencing user adoption of BDA, while acknowledging the potential oversight of system implementation considerations.

For the purpose of this study, the four elemental variables from the first theoretical framework (based on the UTAUT model) were chosen, including social influence, facilitation conditions, performance expectancy, and behavioral intention, as well as the variable of perceived disease threat from HBM theory. The second theoretical framework offered two variables: effort expectancy and resistance to change. Perceived security was adapted from the third theoretical framework. Figure 1 depicts the resulting research framework.

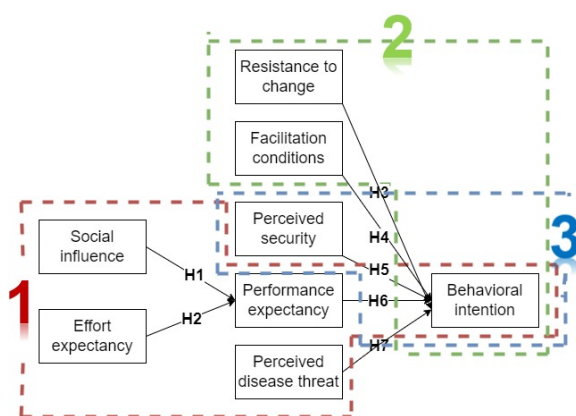


Figure 1. Research Framework

Also, if a model included the significant performance expectancy and effort expectancy constructs, then the facilitation conditions variable was no longer useful for forecasting a user's intentions with regard to the adoption and acceptance of technology (Venkatesh et al., 2003). Furthermore, as stated in the first theoretical framework, the variables of social influence, effort expectancy, and facilitation condition were identified as having indirect effects on behavioral intention. It was seen that social influence exerted the most notable indirect impact. Hence, the

present study identified social influence and facilitation as factors that should indirectly impact behavioral intention, perhaps mediated by performance expectancy.

Alongside the foundational UTAUT model, this study was constructed to explain the factors impacting performance expectancy and behavioral intention with the Internet medical service in Chengdu, China.

Hypothesis

Social Influence

The component affecting how the service was actually used was social influence. For technology to succeed, the social influence factor is essential (Martins et al., 2014). According to Kijasanayotin et. al. (2009), social influence is the extent to which a person believed that significant others thought they should use health IT. The construct includes the idea that one's behavior is influenced by how they thought other people would perceive them as a result of using health IT. Cialdini and Goldstein (2004) discussed social influence in terms of the value of having correct views of reality and responding appropriately, as well as the relevance of building social connections and upholding a positive self-concept. People generally didn't like being in the dark, so they interacted with social networks to get advice and information (including normative social influence) before making a decision to use health IT (Burkhardt & Brass, 1990). Kristianto (2021) demonstrated that social influence had a favorable and considerable impact on how the Halodoc application (telehealth mobile) was used. Hence, the researcher proposes the following hypothesis:

H1: Social Influence (SI) has a significant impact on Performance Expectancy (PE).

Facilitation Conditions

Consumer awareness of existing technology support was defined as facilitating conditions (Salgado et al., 2020). Baumeister et. al. (2015) indicated that the facilitating conditions were technical infrastructure and technical support using Internet-based interventions. Different types of infrastructure were required, depending on the technology being used. For instance, applications in health support facilities that were essential include a strong Internet connection, a smartphone that worked well, and user expertise with the technology (Utomo et al., 2021). Facilitating conditions might be more crucial to electronic-based health (e-health) than other IT because it is typically utilized to respond to a unique medical issue (Wilson & Lankton, 2009). The main findings of Sobti (2019) suggest that facilitating conditions had a positive and considerable influence on the uptake of mobile services in India. Hence, the researcher proposes the following hypothesis:

H2: Facilitation Conditions (FC) have a significant impact on Performance Expectancy (PE).

Resistance to Change

Any dissident behavior that slows down, opposes, or obstructs a change management endeavor is referred to as resistance to change (Lines et al., 2015). Sometimes, as the word was most commonly used, “resistance” usually refers to “negative” actions and non-action, ill will, resentment, and a defensive or confrontational disposition (Starr, 2011). Thomson (2008) referred to the urge to reform, shift, criticize, or ignore change intentions as the driving force behind resistance to change. Bhattacharjee’s (2007) empirical investigation found that resistance to change was a major obstacle to the widespread adoption of information technology in the healthcare industry. Hence, the researcher proposes the following hypothesis:

H3: Resistance to Change (RC) has a significant impact on Behavioral Intention (BI).

Effort Expectancy

Effort expectancy refers to how simple it is (or not) to use an information system (Venkatesh et al., 2003). The foundation of effort expectancy is the notion that there are connections between the effort made at work, the results attained as a result of that effort, and the rewards obtained as a result of the effort (Ghalandari, 2012). In the medical arena, the likelihood that consumers accept an e-health technology increases with how simple it is for them to understand and utilize (Alpay et al., 2010). The degree of convenience connected with the remote access and use of the entire m-health system is how Dwivedi et. al. (2016) defined this notion, using a generic perspective of m-health. This notion is not unique. Hsieh (2016) discovered that effort expectancy has a direct and beneficial impact on a patient’s intention to use the ‘health cloud.’ Hence, the researcher proposes the following hypothesis:

H4: Effort Expectancy (EE) has a significant impact on Behavioral Intention (BI).

Perceived Security

People’s perceptions of the security and dependability of the Internet of things (IoT) are referred to as perceived security (Zhang et al., 2014). Based on a few indicators, people evaluated an organization’s degree of data protection. Peikari et. al. (2018) refer to this phenomenon as perceived security. In the context of Johnson et. al. (2019) define ‘perceived security’ as the belief that the vendor would take the necessary steps to ensure that technology usage was risk-free. Perceived security, according to Khan et. al. (2021), is a predictor of trust. A user’s level of confidence in technology depends on how secure they feel. A model for identifying

the elements impacting an older user's perceptions of home telehealth services was developed and empirically evaluated by Cimperman et. al. (2016), who found that behavioral intention was directly impacted by perceived security. Hence, the researcher proposes the following hypothesis:

H5: Perceived Security (PS) has a significant impact on Behavioral Intention (BI).

Performance Expectancy

Ghalandari (2012) defined the degree to which a person expected that using the system might result in improved performance at work (i.e., 'performance expectancy'). Performance expectancy, as defined by Brown et. al. (2010), is the degree to which employing a technology benefits customers, and results in reliable performance enhancement. According to Sarfaraz (2017), performance expectancy refers to what users anticipated from the performance of accepted technology. A person's awareness of the benefits of utilizing a technical innovation that produces superior results is also known as performance expectancy (Zhou, 2008). Chong (2013) found that the most powerful predictor of behavioral intention to utilize mobile apps is performance expectancy. Hence, the researcher proposes the following hypothesis:

H6: Performance Expectancy (PE) has a significant impact on Behavioral Intention (BI).

Perceived Disease Threat

The importance of the perceived disease threat is typically highlighted, with less emphasis on the objective perception of the hazard than on the subjective experience of it (Tomaka et al., 1993). Rosenstock (1974) observed that perceived disease threat is frequently cited as a key determinant of health-related actions. The perceived disease threat is referred to as people dealing with uncertainty and unpredictability relating to disease threats, and generating behaviors relating to threat reduction strategies (Kim, 2020). According to Campbell et. al. (2020), the perceived disease threat had a negative impact on a consumer's ontological security, leading to behavioral (e.g., greater excessive consumption) as well as psychological (e.g., fear, anxiety) reactions. Hence, the researcher proposes the following hypothesis:

H7: Perceived Disease Threat (PDT) has a significant impact on Behavioral Intention (BI).

Behavioral Intention

According to Warshaw and Davis (1985), behavioral intention refers to a conscious decision to engage in or refrain from a particular behavior. Fishbein and Ajzen (1975) defined behavioral intention as an individual's intention to engage in a given behavior, and would be the

best single predictor of that behavior. A person's feelings about engaging in the target activity (e.g., favorable or unfavorable) are referred to as behavioral intention (Shen et al., 2017). Saha and Nath (2017) asserted that behavioral intent could be referred to as anticipated future conduct and desired behavior. According to Spears and Singh (2004), behavioral intention refers to a person's propensity to act in accordance with his or her sentiments, knowledge, or assessments of prior experience.

Methods

In this study, the target population met the following requirements: Chengdu residents who had personal experience with Internet medical services for more than six months; Outpatient of the First Affiliate Hospital of Chengdu Medical College. This hospital was chosen because it is one of several tertiary, Grade A, comprehensive hospitals in Chengdu, with a large number of outpatients from all areas of Chengdu City. In addition, due to practical criteria such as geographical proximity, availability at a given time, and willingness to participate, the sample participants from this hospital were easily accessible. Consequently, the researcher was able to select the intended study population through the use of convenience sampling and purposive or judgmental sampling.

Purposive (judgment) sampling involves the intentional selection of participants based on specific inclusion criteria (Etikan et al., 2016). For the initial phase, purposive sampling was employed to choose outpatients of four departments from the First Affiliate Hospital of Chengdu Medical College. These four departments have a complete Internet medical service platform, and the majority of their outpatients have a chronic condition. Thus, the outpatients had a good possibility of being referred to the Internet medical service. Meanwhile, the second phase of the research utilized the stratified sampling method to establish distinct strata. The survey instrument was distributed to four departments as indicated in Table 1. Daniel Soper's calculator (Soper, 2006) determined that the minimum sample size required to detect an effect was 444. The researcher selected a sample size of 500 based on prior studies. Therefore, the sample size for each of the four departmental branches was equivalent to a combined total sample size of 500 (Malterud et al., 2016).

Table 1. Number of Questionnaires Distributed to Each Department

Four Main Departments	Outpatient Population (per year)	Proportional Sample Size
Department of Gastroenterology	62, 190	135
Department of Neurology	34, 578	75
Department of Cardiovascular Medicine	81, 002	175
Department of Endocrine Metabolism	53, 107	115
Total	230, 877	500

Source: The data comes from official website of the first affiliated hospital of Chengdu medical college <https://www.cyfy.cn/>.

In the final phase, the researcher used convenience sampling of participants based on factors such as their geographical proximity, accessibility in a specific timeframe, and willingness to participate in the study (Simkus, 2022). The study employed a questionnaire, which was disseminated through various social media applications (e.g., WeChat, QQ, Wenjuanxin). The online survey was conducted during October 2023 to January 2024. In all, 494 questionnaires met all requirements and were qualified to provide the data for the analysis.

The analysis was carried out in multiple stages. The initial portion presents a descriptive analysis of the demographic data of the sample. The second segment analyzed the data set for skewness and kurtosis. The third portion was confirmatory factor analysis (CFA) to assess the validity and reliability of the measurement model. The fourth portion produced the structural equation modeling (SEM) for the structural model's fitness.

Findings

Demographic Information

Table 2 shows that, out of the 494 participants, 49.4% were male and 50.6% were female. The majority of participants had attained a bachelor's degree or higher, accounting for 86.0% of the total. Out of all participants, just one individual lacked literacy skills, while three individuals had only attained elementary school education. Furthermore, 39.1% of the participants fell within the age range of 18 to 35 years. Among these individuals, 36.8%, 10.7%, and 13.4% were age 35 to 50, 50 to 65, and above 65 years, respectively. The majority had a monthly salary above 4,000 RMB, accounting for 65.6% of the population. One-fifth (19.8%) of the sample had monthly income below 2,000 RMB, while 14.6% earned between 2,000 and 4,000 RMB. The monthly minimum salary standard in Chengdu City is 2,100 RMB. The participants consisted of individuals from various occupations, such as student, medical professional, government employee, state-owned enterprise worker, private enterprise employee, self-employed, freelancer, and retiree. These groups accounted for 22.9%, 17.8%, 16.6%, 7.3%, 13.0%, 6.3%, and 16.2%, respectively. Nevertheless, the e-health usage behavior of all these individuals was not particularly high, as 85.8% of participants utilized the Internet medical service only 1 to 2 times a month. Out of the total of 494 participants, only 38 individuals utilized the Internet medical service between 3 and 6 times per month. Notably, out of the 494 participants, 32 utilized the Internet medical service more than 7 times a month. This suggests that these individuals had already developed a habit of using the service, and their frequency of usage remains consistently high.

Table 2. Demographic Information

Demographic and General Data (N=494)		Frequency	Percentage
Gender	Male	244	49.4%
	Female	250	50.6%
Highest degree	Illiterate	1	0.2%
	Elementary school	3	0.6%
	Junior high school	19	3.9%
	Senior high school	46	9.3%
	Bachelor degree	304	61.5%
	Master degree or above	121	24.5%
Age	18-35 years old	193	39.1%
	35-50 years old	182	36.8%
	50-65 years old	53	10.7%
	More than 65 years old	66	13.4%
Salary per month	Below 2000 RMB	98	19.8%
	2,000-4,000 RMB	72	14.6%
	4,000-8,000 RMB	174	35.2%
	Above 8,000 RMB	150	30.4%
Occupation	Student	113	22.9%
	Medical staff	88	17.8%
	Employee of a government agency/institution	82	16.6%
	Employee of a state enterprise	36	7.3%
	Employee of a private enterprise	64	13.0%
	Self-employed /Freelancer	31	6.3%
	Other (including retired)	80	16.2%
E-health usage per month	1-2 times	424	85.8%
	3-4 times	34	6.9%
	5-6 times	4	0.8%
	More than 7 times	32	6.5%

Confirmatory Factor Analysis (CFA)

The technique for gauging latent variables is known as CFA (Byrne, 2013). The purpose of CFA was to determine whether or not a model was acceptable. Hence, it was crucial to assess all latent variables in the research before using a structural model (Perry et al., 2015). The skewness of the 8 variables varied from -0.4291 to 0.1262, while the kurtosis ranged from -0.60348 to 0.04798. The findings fell within the range of -2 to 2 (Byrne, 2013), indicating an adequate fit with a typical skewness curve. All values of skewness and kurtosis met the acceptance criteria. Meanwhile, the findings of multicollinearity for each set of potential

variables was less than 0.800 (Barton & Peat, 2014), suggesting that there was no violation of multicollinearity.

The findings in Table 3 indicate that the constructs exhibited a coefficient of internal consistency that met the recommended criterion of a Cronbach's alpha (CA), i.e., a value of 0.70 or higher (Dikko, 2016). The factor loading for each variable was greater than 0.5 (Chau, 1997), with a t-value exceeding 1.96 and a p-value less than 0.05 (Hair et al., 2006). All constructs had a composite reliability (CR) value exceeding 0.6, and an average variance extracted (AVE) value exceeding 0.5, as reported by Fornell and Larcker (1981). To summarize, the statistical estimates were statistically significant.

The square root of AVE values is displayed in Table 4. Discriminant validity pertains to the extent to which a latent variable, labeled as A, could effectively distinguish itself from other hidden variables, such as B, C, and D (Farrell, 2010). This was evaluated using the statistical metric AVE. The study found that all the values of discriminant validity exceeded the inter-construct correlations, indicating that the discriminant validity was deemed acceptable.

Table 3. Cronbach's Alpha (CA), Composite Reliability (CR), and Average Variance Extracted (AVE) Results

Variables	Source of Questionnaire (Measurement Indicator)	No. of Items	CA	Factor Loading	CR	AVE
SI	Wang et. al. (2021)	4	0.865	0.715~0.823	0.866	0.618
FC	Tavares and Oliveira (2016)	4	0.864	0.734~0.821	0.866	0.618
RC	Guo et. al. (2013)	4	0.915	0.824~0.888	0.916	0.731
EE	Hoque and Sorwar (2017)	4	0.905	0.817~0.851	0.905	0.704
PS	Cimperman et. al. (2016)	4	0.914	0.828~0.858	0.914	0.728
PDT	Luo et. al. (2022)	3	0.859	0.795~0.875	0.862	0.676
PE	Venkatesh et. al. (2012)	3	0.857	0.814~0.823	0.859	0.670
BI	Zhang et. al. (2019)	3	0.860	0.786~0.842	0.861	0.674

Note: CA, CR and AVE.

Table 4. Discriminant Validity

Variables	Factor Correlations							
	SI	FC	RC	EE	PS	PDT	PE	BI
SI	0.786							
FC	0.347	0.786						
RC	-0.294	-0.350	0.855					
EE	0.245	0.368	-0.288	0.839				
PS	0.381	0.432	-0.367	0.331	0.853			
PDT	0.288	0.375	-0.346	0.344	0.426	0.822		
PE	0.463	0.407	-0.240	0.254	0.302	0.232	0.819	
BI	0.322	0.478	-0.420	0.499	0.516	0.501	0.385	0.821

Note: The diagonally-listed value is the AVE square roots of the variables

Structural Equation Model

SEM is a widely recognized statistical technique utilized for the analysis of multivariate data. It has garnered considerable attention in the field of marketing due to its particular suitability for the purpose of theory testing (Bagozzi, 1980). The evaluation of a single SEM is determined by assessing the goodness-of-fit between observed data and the model's predictions, as well as by examining the relationships between different variables. Table 5 presents the fitness of the model, where the values of the statistical indices from SEM are compared with the acceptable threshold. The indices and their corresponding values used to assess the goodness of fit are as follows: CMIN/DF=2.548, GFI=0.852, AGFI=0.825, CFI=0.936, NFI=0.900, TLI=0.930, and RMSEA=0.056. All index values met the acceptable requirement, thereby confirming the model's fitness.

Table 5. Goodness of Fit for the Structural Equation Model (SEM)

Index	Criterion	Statistical Value
χ^2/df (CMIN/df)	<3 (Kline, 2023)	2.548
GFI	>0.85 (Sica & Ghisi, 2007)	0.852
AGFI	>0.80 (Sica & Ghisi, 2007)	0.825
CFI	>0.90 (Little, 2013)	0.936
NFI	≥ 0.90 (Hair et al., 2006)	0.900
TLI	>0.90 (Hu & Bentler, 1999)	0.930
RMSEA	≤ 0.08 (Pedroso et al., 2016)	0.056

Note: CMIN/DF=The ratio of the chi-square value to degree of freedom, GFI=goodness-of-fit index, AGFI=adjusted goodness-of-fit index, CFI=comparative fit index, NFI=normalized fit index, TLI=Tucker Lewis index and RMSEA=root mean square error of approximation

Source: constructed by the author

Testing of the Research Hypotheses

The importance of the association between variables was assessed based on the regression weights and R² variances in the structural model. The findings demonstrate that all the study hypotheses were corroborated. Performance expectancy was most strongly predicted by social influence, with effort expectancy also contributing to behavioral intention, and facilitation conditions contributing to performance expectancy. Furthermore, the resistance to change resulted in a detrimental impact on behavioral intention. The causal correlations among the variables are displayed in Table 6.

The findings of the structural pathway analysis, as presented in Table 6 and Figure 2, are summarized as follows:

H1: The impact of social influence on performance expectancy was found to be positive, with a standardized path coefficient of 0.436 and a t-value of 8.647 ***. Performance expectancy was mostly impacted by social factors. Alarefi (2023) researched the factors influencing the behavioral intents of IoT healthcare devices (IoTHD) and concluded that a person's social influence was impacted by the people in their immediate environment. In other words, if those people were positive, the person would perceive performance expectancy favorably. The hypothesis was supported by previous empirical studies (Lu et al., 2005; Aggelidis & Chatzoglou, 2009; Or et al., 2011).

H2: The standardized path coefficient linking facilitation conditions and performance expectancy was 0.344, with a t-value of 7.036 ***. Facilitation conditions positively impacted performance expectancy. Therefore, H2 was confirmed. Rho et. al. (2015) investigated the characteristics that affected a consumer's willingness to use telemedicine services for improved diabetic mellitus management based on the UTAUT model. The findings showed that, via performance expectancy, facilitation conditions had an impact on behavioral intentions to use telemedicine services. Tsai (2021) also studied the connection between facilitating conditions and performance expectancy, which had a considerable impact on facilitating conditions and was positively tempered by performance expectancy. In addition, Zhang et. al. (2019) and Lai et. al. (2017) found that the facilitation condition affected performance expectancy.

H3: The hypothesis is validated, in that resistance to change negatively impacted behavioral intention, as indicated by a standardized path coefficient of -0.196 and a t-value of -4.401 ***. The impact of resistance to change on behavioral intention was the least compared to other variables, although it was still statistically significant ($p < 0.001$). Bhattacharjee and Hikmet (2007) showed how resistance to change had a major detrimental effect on one's intention to use healthcare IT. Hoque and Sorwar (2017) also found that a consumer's behavioral intentions to use m-health services were significantly impacted by resistance to change. This corresponds to research conducted by Deng et. al. (2014), Chi et. al. (2020), and Dou et. al. (2017).

H4: The standardized path coefficient connecting effort expectancy and behavioral intention to use Internet medical services was 0.367 (t-value=7.688 ***), indicating the most significant impact on behavioral intention compared to resistance to change, perceived security, performance expectancy, and perceived disease threat. Alam et. al. (2018) studied the adoption of m-health in the healthcare system of Bangladesh using the UTAUT model, and found that effort expectancy had a significant influence on behavioral intention. Alkhalifah (2022) found that effort expectancy had a favorable impact on behavioral intentions to utilize m-health when examining the acceptance of m-health in Saudi Arabia. Consequently, H4 is supported and aligns with the findings of Pal et. al. (2018), Ofori et. al. (2021), and Diño and de Guzman (2015).

H5: The hypothesis is validated, given the positive impact of perceived security on the behavioral intention to use Internet medical services, with a standardized path coefficient of 0.308 and a t-value of 6.666 ***. When Shahbaz et. al. (2019) investigated how BDA was adopted in healthcare companies, they discovered that intention to use BDA was significantly predicted by perceived security. Furthermore, other research also found a significant relationship with health-related applications (Abdekhoda et al., 2019; Abd-Alrazaq et al., 2019; Zhao et al., 2018).

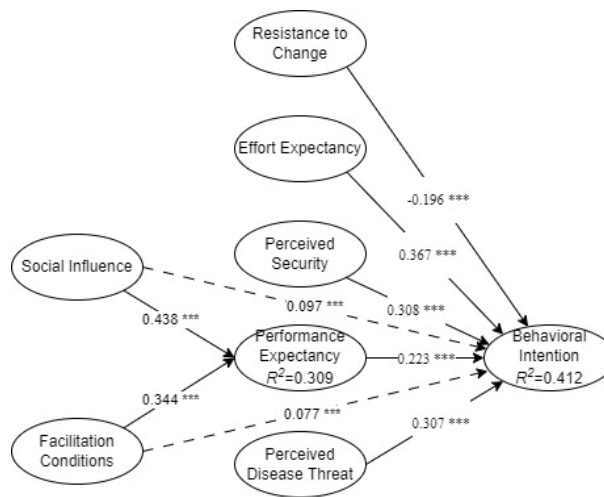
H6: The standardized path coefficient linking performance expectancy and behavioral intention was 0.223 with a t-value of 4.785 ***. H6, which had the smallest direct impact on behavioral intention, is validated. This finding shows that performance expectancy positively impacted on intention to use Internet medical services. Wang et. al. (2020) used a hybrid model based on UTAUT and technology task fit to interpret consumer acceptance of healthcare wearable devices. Their results indicate that performance expectancy positively affects a consumer's behavioral intention. Salgado et. al. (2020) demonstrated that the driver of intention to accept m-health had statistical relevance with performance expectancy. That said, there are still many research studies which found that performance expectancy had a significant impact on behavioral intention, such as Quaosar et. al. (2018), Azizi et. al. (2020), and Apolinário-Hagen et. al. (2018).

H7: Finally, the perceived disease threat positively impacted behavioral intention, as evidenced by the standardized path coefficient of 0.307 and a t-value of 6.491 ***. The findings of Zhang et. al. (2019) demonstrate that behavioral intention is directly impacted by perceived disease threat when using a smartphone application to control diabetes. Meanwhile, in order to better understand the psychological mechanisms which, determine how online health information-seeking behavior (OHISB) affects doctor-patient relationships, perceived disease severity and OHISB are positively associated (Luo et al., 2022). This finding is consistent with the studies of Tavares and Olivera (2016), Jayanti and Burns (1998), and Shah et. al. (2021).

Table 6. Hypothesis Testing Result of the Structural Model

	Hypothesis	Standardized Path Coefficients (β)	t-value
H1	SI $\rightarrow$ PE	0.436	8.647 ***
H2	FC $\rightarrow$ PE	0.344	7.036 ***
H3	RC $\rightarrow$ BI	-0.196	-4.401 ***
H4	EE $\rightarrow$ BI	0.367	7.668 ***
H5	PS $\rightarrow$ BI	0.308	6.666 ***
H6	PE $\rightarrow$ BI	0.223	4.785 ***
H7	PDT $\rightarrow$ BI	0.307	6.491 ***

Note: ***= $p < 0.001$; **= $p < 0.01$; *= $p < 0.05$.

**Figure 2.** Revised Research Framework

Note: Solid line reported the Standardized Direct Coefficient with ***= $p < 0.001$; Dash line reported the Standardized Indirect Coefficient with ***= $p < 0.001$

Conclusions and Discussion

Conclusions

The findings validated the hypotheses that both the social influence and facilitation conditions had a favorable direct impact on performance expectancy, as well as a positive indirect impact on behavioral intention. Out of all the factors, social influence had the greatest impact on performance expectancy. Furthermore, the lack of willingness to adapt had a detrimental impact on the desire to act in a certain way. Effort expectancy, perceived security, and perceived disease threat positively influenced behavioral intention, with effort expectancy having the greatest direct impact on behavioral intention.

According to the findings of this study, Internet medical service providers may enhance the design and functionality of their platforms. Government departments may enhance their

understanding of the key areas of public awareness, facilitate the widespread use of online services in China, and address the existing issue of limited and unequal distribution of medical resources.

This research provides more guidance for “Internet plus” by examining service quality. How can medical services effectively leverage the benefits, harness the limitless potential of the Internet, enhance patient experience during medical treatment, cultivate brand awareness of Internet medical services among patients, and establish a novel approach to healthcare? Not only can this type of research address the issue of limited access to doctors and alleviate the scarcity of medical resources, but it can also offer a clear path for traditional medical services to transition to the Internet.

Discussion

Social influence and facilitation conditions affect behavioral intention to use Internet medical services, both directly and indirectly, via performance expectancy. Thus, the expansion of Internet medical services is attributed to government policy, recommendations from others, and the perception of current trends. Specifically, the mean value of SI1 was lower than the other three measures of social influence, suggesting that the recommendations from medical experts were somewhat weak. If medical professionals had adequate training, their recommendations could assist patients in obtaining the necessary information, making it more likely for this particular set of patients to be receptive to using Internet-based medical services. It is also important to take advantage of the extensive support facilities and network environment of Internet medicine in order to enable easy access to services, in comparison with other technological applications. Compared to other items of facilitation conditions, participants expressed a persistent sense of inadequacy in terms of the resources available to them for utilizing Internet medical services. Consequently, there is an opportunity to exploit a greater number of smartphone applications, websites, and official accounts in a professional and thorough manner.

Effort expectancy significantly impacted the behavioral intention towards Internet medical services. The greater the proficiency in utilizing Internet medical services, the more likely individuals were to continue using these services. Hence, it is easier for people who are well-educated and possess fundamental IT skill to use the Internet medical service. On the other hand, it will be necessary to provide regular training programs to expand the target user group. This is particularly important for vulnerable people (e.g., lower-educated, older, lower income) who will need more opportunities to be well-trained.

Moreover, the impact of performance expectancy on behavioral intention was mediated. Participants reported that the Internet medical service had the potential to enhance productivity and expedite tasks, leading to a rise in their intention to use the service. However,

these individuals had not yet experienced the complete effects of Internet medicine in their everyday life. To enhance the quality of daily life, it is recommended to establish dedicated sections on the Internet medical platform for nutritious meals, fitness tracking, and the popularization of medical science. This would enable individuals to access relevant medical information on a daily basis, in addition to seeking medical advice, and foster the habit of using the platform.

Finally, perceived security and perceived disease threat impacted behavioral intention. Hence, in designing Internet medical services, it is crucial to prioritize service security in order to instill a sense of safety among customers. The designers and implementers of the Internet medical service need to prioritize network security to guarantee the protection of personal and medical information from any potential leaks. On the other hand, it is also important for users to be aware of these security and privacy advancements. Meanwhile, people who have a long-term awareness of disease prevention or are worried about changes in their quality of life due to disease may have a relatively long-term intention to use Internet medicine. Often, individuals fail to recognize that the depletion of the workforce as a result of illness will have a profound impact on their entire professional trajectory. Hence, by establishing and promoting relevant exemplary case databases on the Internet medical platform, individuals might develop a heightened awareness of urgency when browsing the platform. This, in turn, should encourage them to utilize the Internet medical platform more frequently for illness prevention, triage, and treatment. Another area of research should focus on finding ways to surmount the natural resistance that individuals have toward change. One of the changes that people are most apprehensive about is altering the way they engage with others due to the prevalence of online healthcare. Hence, using video interview methods during online medical consultations and prescription processes could alleviate consumer apprehension, and enhance willingness to utilize these services.

Implications

Currently, the academic study on topics relating to “Internet medical service” is in the early stages. The research on patient behavioral intentions has lagged behind. Presently, the research in China about patient behavioral intention mostly centers on the development of an assessment index system. The aim is to derive theoretical models that align with the evaluation system.

For theoretical implications, numerous theoretical models have been proposed in previous studies pertaining to the acceptance of Internet medical services. The current empirical study utilized variables primarily derived from the UTAUT, supplemented by additional constructs from different theoretical frameworks, including perceived security, resistance to change, and perceived disease threat. The inclusion of these supplementary factors, which are considered

from a physiological perspective and are connected to health issues, helped to elucidate the behavioral patterns of individuals. Resistance to change, which is considered a negative effect, could be assessed by evaluating the model from a different perspective. **What is more**, the integration of these constructs could enhance the explanatory capacity of the theoretical framework for the adoption of Internet medical services.

For practical implications, overestimation of the Internet's ability to disrupt conventional services of care was sometimes caused by a lack of knowledge about the Internet-informed patient. In addition to providing insights for the global expansion of Internet hospitals and connected matters affecting tailored digital health and patient-centered services, the findings of this study should contribute to the development of Internet medical services in China, which will help advance healthcare delivery on the Internet.

Limitation and Further Study

This study was based on previous research carried out with people who use Internet medical services. This article discussed research results on the creation of an Internet medical service, which was based on a questionnaire survey carried out among the citizens of Chengdu City. However, this study has research limitations and shortcomings due to several aspects.

Firstly, the research findings might have limited generalizability due to the small sample size and the small-scale nature of the study. It is important to note that this data set only captures the participants' intention to use the Internet medical service during the specific research period. Thus, the findings do not fully reflect actual willingness to use the service in the future. Therefore, there is potential for improvement at the data level.

Secondly, the conclusion of this article only pertains to the circumstances within a specific location. Hence, the author was unable to provide a comprehensive overview of the developmental progress across the entire country. In the future, it is recommended to broaden the scope of research on the Internet medical service to encompass additional regions of the country.

Thirdly, the predominant focus of this study was the viewpoints of individuals who utilized Internet medical services. Nevertheless, there is a lack of research on the viewpoints of organizations that offer Internet medical services. There is a scarcity of comprehensive research that examines the viewpoints of both supply and demand in a systematic manner. Those gaps in the research need to be filled.

References

- Abd-Alrazaq, A., Bewick, B. M., Farragher, T., & Gardner, P. (2019). Factors Affecting Patients' use of Electronic Personal Health Records in England: Cross-sectional Study. *Journal of Medical Internet Research*, 21(7), e12373-e12392.

- Abdekhoda, M., Dehnad, A., & Khezri, H. (2019). The Effect of Confidentiality and Privacy Concerns on Adoption of Personal Health Record from Patient's Perspective. *Health and Technology*, 9, 463-469.
- Aggelidis, V. P., & Chatzoglou, P. D. (2009). Using a Modified Technology Acceptance Model in Hospitals. *International Journal of Medical Informatics*, 78(2), 115-126.
- Alam, M. Z., Hu, W., & Barua, Z. (2018). Using the UTAUT Model to Determine Factors Affecting Acceptance and Use of Mobile Health (mHealth) Services in Bangladesh. *Journal of Studies in Social Sciences*, 17(2), 137-172.
- Alarefi, M. (2023). Internet of Things in Saudi Public Healthcare Organizations: The Moderating Role of Facilitating Conditions. *International Journal of Data and Network Science*, 7, 295-304.
- Alkhalifah, T. (2022). A Structural Equation Modelling of Governing Factors Influencing Patient Acceptance of Mobile Health in Saudi Arabia: A Modified UTAUT Model. *International Journal of E-Services and Mobile Applications (IJESMA)*, 14(1), 1-17.
- Alpay, L. L., Henkemans, O. B., Otten, W., Rövekamp, T. A., & Dumay, A. C. (2010). E-health Applications and Services for Patient Empowerment: Directions for Best Practices in Netherlands. *Telemedicine and E-Health*, 16(7), 787-791.
- Ammenwerth, E. (2019). Technology Acceptance Models in Health Informatics: TAM and UTAUT. *Study Health Technology and Informatics*, 263, 64-71.
- Apolinário-Hagen, J., Menzel, M., Hennemann, S., & Salewski, C. (2018). Acceptance of Mobile Health Apps for Disease Management among People with Multiple Sclerosis: Web-based Survey Study. *JMIR Formative Research*, 2(2), e119773-e119790.
- Azizi, S. M., Roozbahani, N., & Khatony, A. (2020). Factors Affecting the Acceptance of Blended Learning in Medical Education: Application of UTAUT2 Model. *BMC Medical Education* 20, 376, 1-9.
- Bagozzi, R. P. (1980). *Causal Models in Marketing*. New York: Wiley.
- Bandura, A. (1977). Self-efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change. *Psychological Review*, 84(2), 191.
- Bandura, A., & Wessels, S. (1994). Self-efficacy. In V. S. Ramachaudran (Ed.), *Encyclopedia of human behavior* (Vol. 4, pp. 71-81). Academic Press.
- Barton, B., & Peat, J. (2014). *Medical Statistics: A guide to SPSS, Data Analysis and Critical Appraisal*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Baumeister, H., Seifferth, H., Lin, J., Nowoczin, L., Lüking, M., & Ebert, D. (2015). Impact of an Acceptance Facilitating Intervention on Patients' Acceptance of Internet-based Pain Interventions: A Randomized Controlled trial. *The Clinical Journal of Pain*, 31(6), 528-535.
- Bhattacharjee, A., & Hikmet, N. (2007). Physicians' Resistance Toward Healthcare Information Technology: A Theoretical Model and Empirical Test. *European Journal of Information System*, 16(6), 725-737.

- Brown, S. A., Dennis, A. R., & Venkatesh, V. (2010). Predicting Collaboration Technology Use: Integrating Technology Adoption and Collaboration Research. *Journal of Management Information Systems*, 27(2), 9-54.
- Burkhardt, M. E., & Brass, D. J. (1990). Changing Patterns or Patterns of Change: The Effects of a Change in Technology on Social Network Structure and Power. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 104-127.
- Byrne, B. M. (2013). Structural Equation Modeling with AMOS Basic Concepts, Applications, and Programming. New York: Routledge.
- Caruth, G. D. (2013). Understanding Resistance to Change: A Challenge for Universities. *Turkish Online Journal of Distance Education*, 14(2), 12-21.
- Campbell, M. C., Inman, J. J., Kirmani, A., & Price, L. L. (2020). In times of trouble: A framework for understanding Consumers' Responses to Threats. *Journal of Consumer Research*, 47(3), 311-326.
- Champion, V. L., & Skinner, C. S. (2008). The Health Belief Model. *Health Behavior and Health Education: Theory, Research, and Practice*, 4, 45-65.
- Chau, P. Y. (1997). Reexamining a Model for Evaluating Information Center Success Using a Structural Equation Modeling Approach. *Decision Sciences*, 28(2), 309-334.
- Chi, W. C., Lin, P. J., Chang, I., & Chen, S. L. (2020). The Inhibiting Effects of Resistance to Change of Disability Determination System: A Status quo Bias Perspective. *BMC Medical Informatics and Decision Making*, 20(1), 1-8.
- Chong, A. Y. L. (2013). Predicting M-Commerce Adoption Determinants: A Neural Network Approach, *Expert Systems with Applications*, 40(2), 523-530.
- Chopdar, P. K. (2022). Adoption of Covid-19 Contact Tracing App by Extending UTAUT Theory: Perceived Disease Threat as Moderator. *Health Policy and Technology*, 11(3), 100651-100663.
- Cialdini, R. B., & Goldstein, N. J. (2004). Social influence: Compliance and Conformity. *Annual Review of Psychology*. 55, 591-621.
- Cimperman, M., Brenčič, M. M., & Trkman, P. (2016). Analyzing Older Users' Home Telehealth Services Acceptance Behavior-Appling an Extended UTAUT Model. *International Journal of Medical Informatics*, 90, 22-31.
- Compeau, D. R., & Higgins D. A. (1995). Computer Self-Efficacy: Development of a Measure and Initial Test. *MIS Quarterly*, 19(2), 189-211.
- Dash, S. P. (2020). The Impact of IoT in Healthcare: Global Technological Change & the Roadmap to a Networked Architecture in India. *Journal of Indian Institute of Science*, 100(4), 773-785.
- Deloitte. (2021). *Internet Hospitals in China: the new step into digital healthcare*. Retrieved from <https://www2.deloitte.com/cn/en/pages/life-sciences-and-healthcare/articles/internet-hospitals-in-china-the-new-step-into-digital-healthcare.html>

- Deng, Z., Mo, X., & Liu, S. (2014). Comparison of the Middle-aged and Older Users' Adoption of Mobile Health Services in China. *International Journal of Medical Informatics*, 83(3), 210-224.
- Dikko, M. (2016). Establishing Construct Validity and Reliability: Pilot Testing of a Qualitative Interview for Research in Takaful (Islamic Insurance). *Qualitative Report*, 21(3), 521-528.
- Diño, M. J. S., & de Guzman, A. B. (2015). Using Partial Least Squares (PLS) in Predicting Behavioral Intention for Telehealth Use Among Filipino Elderly. *Educational Gerontology*, 41(1), 53-68.
- Dou, K., Yu, P., Deng, N., Liu, F., Guan, Y., Li, Z., Ji, Y., Du, N., Lu, X., & Duan, H. (2017). Patients' Acceptance of Smartphone Health Technology for Chronic Disease Management: A Theoretical Model and Empirical Test. *JMIR MHealth and UHealth*, 5(12), e177-e191.
- Dwivedi, Y. K., Shareef, M. A., Simintiras, A. C., Lal, B., & Weerakkody, V. (2016). A Generalised Adoption Model for Services: A Cross-country Comparison of Mobile Health (m-health). *Government Information Quarterly*, 33(1), 174-187.
- Etikan, I., Musa, S. A., & Alkassim, R. S. (2016). Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling. *American Journal of Theoretical and Applied Statistics*, 5(1), 1-4.
- Fan, Y., Ma, Y., Zhang, Y., & Sun, C. (2022). A Retrospective Analysis of Internet-based Sharing Nursing Service Appointment Data. *Computational and Mathematical Methods in Medicine*, 2022, 8735099-8735105.
- Farrell, A. M. (2010). Insufficient Discriminant Validity: A Comment on Bove, Pervan, Beatty, and Shiu (2009). *Journal of Business Research*, 63(3), 324-327.
- Fishbein, M. & Ajzen, I. (1975). *Belief, Attitude, Intention and Behavior: An Introduction to Theory and Research*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Fornell, C., & Larcker, D. F. (1981). Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error. *Journal of Marketing Research*, 18(1), 39-50.
- Ghalandari, K. (2012). The Effect of Performance Expectancy, Effort Expectancy, Social Influence and Facilitating Conditions on Acceptance of e-banking Services in Iran: The moderating role of age and gender. *Middle East Journal of Scientific Research*, 12(6), 801-807.
- Guo, X., Sun, Y., Wang, N., Peng, Z., & Yan, Z. (2013). The Dark side of Elderly Acceptance of Preventive Mobile Health Services in China. *Electronic Markets*, 23(1), 49-61.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2006). *Multivariate data analysis* (6th ed). Pearson Prentice Hall.
- Hoque, B., & Sorwar, G. (2017). Understanding Factors Influencing the Adoption of m-Health by the Elderly: An Extension of the UTAUT Model. *International Journal of medical informatics*, 101, 75-84.
- Hsieh, P. J. (2016). An Empirical Investigation of Patients' Acceptance and Resistance Toward the Health Cloud: The Dual Factor Perspective. *Computers in Human Behavior*, 63, 959-969.
- Hu, L. T., & Bentler, P. M. (1999). Cutoff Criteria for Fit Indexes in Covariance Structure Analysis: Conventional Criteria Versus New Alternatives. *Structural Equation Modeling: A Multidisciplinary Journal*, 6(1), 1-55.

- Ito, A. (2019). Digital China: A Fourth Industrial Revolution with Chinese characteristics? *Asia-Pacific Review*, 26(2), 50-75.
- Jayanti, R. K., & Burns, A. C. (1998). The Antecedents of Preventive Health Care Behavior: An Empirical Study. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 26(1), 6-15.
- Johnson, V. L., Woolridge, R. W., Wang, W., & Bell, J. R. (2019). The Impact of Perceived Privacy, Accuracy and Security on the Adoption of Mobile Self-Checkout Systems. *Journal of Innovation Economics & Management*, 1(21), 221-247.
- Khan, S., Umer, R., Umer, S., & Naqvi, S. (2021). Antecedents of Trust in Using Social Media for E-government Services: An Empirical Study in Pakistan. *Technology in Society*, 64, 101400.
- Kijisanayotin, B., Pannarunothai, S., & Speedie, S. M. (2009). Factors Influencing Health Information Technology Adoption in Thailand's Community Health Centers: Applying the UTAUT Model. *International Journal of Medical Informatics*, 78(6): 404-416.
- Kim, J. (2020). Impact of the Perceived Threat of COVID-19 on Variety-Seeking. *Australasian Marketing Journal*, 28(3), 108-116.
- Kline, R. B. (2023). *Principles and Practice of Structural Equation Modeling*. New York: Guilford Publications.
- Kristianto, Y. E. (2021). Strategy of Technology Acceptance Model Utilization for Halodoc, A Telehealth Mobile Application with Task Technology Fit as Moderator Variable. *International Journal of Innovation Science and Research Technology*, 6(8), 192-201.
- Lai, C., Li, X., & Wang, Q. (2017). Students' Perceptions of Teacher Impact on Their Self-directed Language Learning with Technology Beyond the Classroom: Cases of Hong Kong and US. *Educational Technology Research and Development*, 65, 1105-1133.
- Lai, Y., Chen, S., Li, M., Ung, C. O. L., & Hu, H. (2021). Policy Interventions, Development Trends, and Service Innovations of Internet Hospitals in China: Documentary Analysis and Qualitative Interview Study. *Journal of Medical Internet Research*, 23(7), e22330-e22343.
- Li, W., Xu, A., Lu, M., Lin, G., Wo, T., & Xi, X. (2020). Influence of Primary Health Care Physicians' Perceived over Qualification on Turnover Intention in China. *Quality Management in Healthcare*, 29(3), 158-163.
- Li, Y., Yan, X., & Song, X. (2019). Provision of Paid web-based Medical Consultation in China: Cross-Sectional Analysis of Data from a Medical Consultation Website. *Journal of medical Internet research*, 21(6), e12126-e12139.
- Little, T. D. (2013). *Longitudinal Structural Equation Modeling*. New York: Guilford Press.
- Lines, B. C., Sullivan, K. T., Smithwick, J. B., & Mischung, J. (2015). Overcoming Resistance to Change in Engineering and Construction: Change management factors for Owner Organizations. *International Journal of Project Management*, 33(5), 1170-1179.

- Lu, J., Yao, J. E., & Yu, C. S. (2005). Personal Innovativeness, Social Influences and Adoption of Wireless Internet Services Via Mobile Technology. *The Journal of Strategic Information Systems*, 14(3), 245-268.
- Luo, A., Yu, Z., Liu, F., & Xie, W. (2022). The Chain Mediating Effect of the Public's Online Health. *Frontiers in Public Health*, 10, 874495.
- Malterud, K., Siersma, V. D., & Guassora, A. D. (2016). Sample Size in Qualitative Interview Studies: Guided by Information Power. *Qualitative Health Research*, 26(13), 1753-1760.
- Martins, C., Oliveira, T., & Popovič, A. (2014). Understanding the Internet Banking Adoption: A Unified Theory of Acceptance and Use of Technology and Perceived Risk Application. *International Journal of Information Management*, 34(1), 1-13.
- NHC. (2021) *China's Internet Health Services Gathering Steam Amid COVID-19*. Retrieved from http://en.nhc.gov.cn/2021-08/24/c_85005.htm
- Ofori, P. P., Antwi, E. A., & Asante-Oduro, A. (2021). The Behavioral Intention in Accessing Digital Healthcare Information on Social Media. *International Journal of Scientific Research in Science and Technology*, 8(6), 510-521.
- Or, C. K., Karsh, B. T., Severtson, D. J., Burke, L. J., Brown, R. L., & Brennan, P. F. (2011). Factors Affecting Home Care Patients' Acceptance of a Web-based Interactive Self-Management Technology. *Journal of the American Medical Informatics Association*, 18(1), 51-59.
- Pal, D., Funilkul, S., Charoenkitkarn, N., & Kanthamanon, P. (2018). Internet-of-things and Smart Homes for Elderly Healthcare: An End User Perspective. *IEEE Access*, 6, 10483-10496.
- Pedroso, R., Zanetello, L., Guimaraes, L., Pettenon, M., Goncalves, V., Scherer, J., Kessler, F., & Pechansky, F. (2016). Confirmatory Factor Analysis (CFA) of the Crack Use Relapse Scale (CURS). *Archives of Clinical Psychiatry*, 43(3), 37-40.
- Peikari, H. R., Shah, M. H., & Lo, M. C. (2018). Patients' Perception of the Information Security Management in Health Centers: The Role of Organizational and Human Factors. *BMC Medical Informatics and Decision Making*, 18(102), 1-13.
- Perry, J. L., Nicholls, A. R., Clough, P. J., & Crust, L. (2015). Assessing Model Fit: Caveats and Recommendations for Confirmatory Factor Analysis and Exploratory Structural Equation Modeling. *Measurement in Physical Education Exercise Science*, 19(1), 12-21.
- Quaosar, G. A. A., Hoque, M. R., & Bao, Y. (2018). Investigating Factors Affecting Elderly's Intention to Use m-health Services: An Empirical Study. *Telemedicine and E-Health*, 24(4), 309-314.
- Rana, A., Chakraborty, C., Sharma, S., Dhawan, S., Pani, S. K., & Ashraf, I. (2021). Internet of Medical Things-based Secure and Energy-efficient Framework for Health Care. *Big Data*, 10(1), 18-33.
- Ratten, V., & Ratten, H. (2007). Social Cognitive Theory in Technological Innovations. *European Journal of Innovation Management*, 10(1), 90-108.
- Rho, M. J., Kim, H. S., Chung, K., & Choi, I. Y. (2015). Factors Influencing the Acceptance of Telemedicine for Diabetes Management. *Cluster Computing*, 18, 321-311.
- Rosenstock, L. M. (1974). The Health Belief Model and Preventive Health Behavior. *Health Education Monographs*, 2(4), 354-385.

- Saha, P., & Nath, A. (2017). A Conceptual Framework of Festival Visitors' Behavioral Intentions. *In Management International Conference at Monastier di Treviso (Venice), Italy on 24-27 May 2017*, pp.275-284.
- Salgado, T., Tavares, J., & Oliveira, T. (2020). Drivers of Mobile Health Acceptance and Use from the Patient Perspective: Survey Study and Quantitative Model Development. *JMIR Mhealth and Uhealth*, 8(7), e17588-e17609.
- Sarfaraz, J. (2017). Unified Theory of Acceptance and Use of Technology (UTAUT) Model-mobile banking. *Journal of Internet Banking and Commerce*, 22(3), 1-20.
- Starr, K. (2011). Principals and the Politics of Resistance to Change. *Educational Management Administration & Leadership*, 39(6), 646-660.
- Shahbaz, M., Gao, C., Zhai, L., Shahzad, F., & Hu, Y. (2019). Investigating the Adoption of Big Data Analytics in Healthcare: The Moderating Role of Resistance to Change. *Journal of Big Data*, 6(1), 1-20.
- Shah, S. K., Zhongjun, T., Sattar, A., & XinHao, Z. (2021). Consumer's Intention To purchase 5G: Do Environmental Awareness, Environmental Knowledge and Health Consciousness Attitude Matter?. *Technology in Society*, 65, 101563.
- Shen, C. W., Ho, J. T., Kuo, T. C., & Luong, T. H. (2017). Behavioral Intention of Using Virtual Reality in Learning. *In Proceedings of the 26th International Conference on World Wide Web Companion at Republic and Canton of Geneva, Switzerland on April 3 - 7, 2017*, pp. 129-137.
- Sica, C., & Ghisi, M. (2007). The Italian versions of the Beck Anxiety Inventory and the beck depression inventory-II: psychometric properties and discriminant power. In M. A. Lange (Ed.), *Leading-edge Psychological Tests and Testing Research* (pp. 27-50). Nova Science Publishers.
- Simkus, J. (2022). Convenience Sampling: Definition, Method and Examples. Retrieved from <https://www.simplypsychology.org/convenience-sampling.html>
- Sobti, N. (2019) Impact of Demonetization on Diffusion of Mobile Payment Service in India. *Journal of Advances in Management Research*, 16(4), 472-497.
- Soper, D. (2006). Calculator: A-Priori sample size for structural equation models. Daniel Soper.
- Spears, N., & Singh, S. N. (2004). Measuring Attitude Toward the Brand and Purchase Intentions. *Journal of Current Issues & Research in Advertising*, 26(2), 53-66.
- Srivastava, J., Routray, S., Ahmad, S., & Waris, M. M. (2022). Internet of medical things (IoMT)-Based Smart Healthcare System: Treads and Progress. *Computational intelligence and Neuroscience*, 2022, 7128113-7128129.
- Tavares, J., & Oliveira, T. (2016). Electronic Health Record Patient Portal Adoption by Health Care Consumers: An Acceptance Model and Survey. *Journal of Medical Internet Research*, 18(3), e49-e69.
- Thomson, P. (2008). Head Teacher Critique and Resistance: A Challenge for Policy, and for Leadership/management Scholars. *Journal of Educational Administration and History*, 40(2), 85-100.

- Tomaka, J., Blascovich, J., Kelsey, R. M., & Leitten, C. L. (1993). Subjective, Physiological, and Behavioral Effects of Threat and Challenge Appraisal. *Journal of Personality and Social Psychology*, 65(2), 248-260.
- Tsai, L. L. (2021). Evaluating the Effects of Facilitating Conditions and Usage Experience on Mobile Payment. *International Journal of Information Systems in the Service Sector (IJISSS)*, 13(4), 88-106.
- Utomo, P., Kurniasari, F., & Purnamaningsih, P. (2021). The Effects of Performance Expectancy, Effort Expectancy, Facilitating Condition, and Habit on Behavior Intention in Using Mobile Healthcare applications. *International Journal of Community Service and Engagement*, 2(4), 183-197.
- Venkatesh, V., Morris, M. G., Davis, G. B., & Davis, F. D. (2003). User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View. *MIS Quarterly*, 27(3), 425-478.
- Venkatesh, V., Thong, J. Y., & Xu, X. (2012). Consumer Acceptance and Use of Information Technology: Extending the Unified Theory of Acceptance and Use of Technology. *MIS Quarterly*, 36(1), 157-178.
- Wang, H., Tao, D., Yu, N., & Qu, X. (2020). Understanding Consumer Acceptance of Healthcare Wearable Devices: An Integrated Model of UTAUT and TTF. *International Journal of Medical Informatics*, 139, 104156.
- Wang, J., Yang, Y., Li, H., & van Aalst, J. (2021). Continuing to Teach in a Time of Crisis: The Chinese Rural Educational System's Response and Student Satisfaction and Social and Cognitive presence. *British Journal of Educational Technology*, 52(4), 1494-1512.
- Warshaw, P. R., & Davis, F. D. (1985). Disentangling Behavioral Intention and Behavioral Expectation. *Journal of Experimental Social Psychology*, 21(3), 213-228.
- Wilson, E.V., & Lankton, N. K. (2009). Predicting Patients use of Provider-Delivered e-health: The Role of Facilitating Condition. *Patient-Centered E-Health*. IGI Global, 217-229.
- Xu, X., Cai, Y., Wu, S., Guo, J., Yang, L., Lan, J., Sun, Y., Wang, B., Wu, J., Wang, T., Huang, S., Lin, Y., Hu, Y., Chen, M., Gao, X., & Xie, X. (2021). Assessment of Internet hospitals in China during the COVID-19 pandemic: national cross-sectional data analysis study. *Journal of Medical Internet Research*, 23(1), e21825-e21836.
- Zhang, Y., Liu, C., Luo, S., Xie, Y., Liu, F., Li, X., & Zhou, Z. (2019). Factors Influencing Patients' Intentions to Use Diabetes Management Apps Based on an Extended Unified Theory of Acceptance and Use of Technology Model: Web-based Survey. *Journal of Medical Internet Research*, 21(8), e15023-e15039.
- Zhang, Z. K., Cho, M. C. Y., Wang, C. W., Hsu, C. W., Chen, C. K., & Shieh, S. (2014). IoT Security: Ongoing Challenges and Research Opportunities. In *2014 IEEE 7th international conference on service-oriented computing and applications*, 230-234.
- Zhao, Y., Ni, Q., & Zhou, R. (2018). What Factors Influence the Mobile Health Service Adoption? A Meta-Analysis and the Moderation Role of Age. *International Journal of Information Management*, 43, 342-350.

Zhou, T. (2008). Exploring Mobile User Acceptance Based on UTAUT and Contextual Offering. *In 2008 International Symposium on Electronic Commerce and Security* at Guangzhou, China on August 3, 2008. pp. 241-245.

Two Decades of the Application of Open Performance Review and Appraisal System (OPRAS) in Tanzania Local Government Authorities: A synopsis of Predicaments and the Way Forward

Geofrey Ndunguru

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

Ng'homange Merkiad James

Public Administration and Public Policy,
Department of Human Resource Management.
The Local Government Training Institute, Tanzania

Justuce Muhoza Gratian

Information and Communication Technology,
Department of Community Development.
The Local Government Training Institute, Tanzania

Abstract

Open Performance Review and Appraisal System (OPRAS), was introduced by the Tanzania government to manage employees' performance and develop a performance management culture in the public sector (ministries, departments, agencies, and local government authorities). Local Government Authorities (LGAs) have been implementing this mandatory performance management tool since 2004. However, evidence suggests that the LGAs have not been able to create a genuine and effective OPRAS, despite the efforts taken to impose its implementation. In this regard, this study intended to provide an account of the predicaments experienced by the LGAs in OPRAS implementation and then recommend how LGAs can ensure effective implementation of the performance management system. A desktop review was employed complemented with interviews with 20 Human Resource and Administration Officers responsible for enforcing OPRAS implementation to inform the findings. The findings suggest that the LGAs have been trailing in the implementation of OPRAS due to numerous setbacks inter alia, employee skepticism of OPRAS, insufficient budget allocation, incompetence of staff in operating OPRAS, inadequate leadership commitment, and interference of political and contingent activities given the nature of decentralization of the LGAs. It is imperative to provide timely and adequate allocation of resources, improve leadership commitment, and ensure staff frequent staff capacity building for LGAs to implement a performance management system successfully.

Keywords

Open performance review and appraisal system, predicaments, way forward, local government authorities

CORRESPONDING AUTHOR

Geofrey Ndunguru, Department of Human Resource Management. The Local Government Training Institute – Dodoma, Tanzania Email: gndunguru6@gmail.com

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

Introduction

The introduction of Open Performance Review and Appraisal System (OPRAS) in Tanzania public service dates back to July 2004, when it was adopted through Establishment Circular No.2 of 2004 as an integral part of Performance Management System (PMS), with an intention of managing performance of public servants in Tanzania. OPRAS was introduced with envision to promote performance and enhance accountability of public servants. This prospect is built on the features of the tool itself which include openness and participatory in the performance management process, feedback and regular communication between employees and supervisors.

In order to achieve the above objective, the adoption and implementation of OPRAS was made compulsory, enforced through the Public Service Legislation (Section 22(1) of the Public Service Act No.8 of 2002; the Public Service (Amendment) Act, Number 9 of 2007, and Public Service Management and Employment Policy, pp.27-28).

Therefore, OPRAS has been implemented in the Tanzanian public service from July 2004, which is two decades now. The primary goal of implementing ORAS is to advance performance management practices that advance workers' performance in the direction of better public service delivery. OPRAS could have been successfully implemented, allowing evaluation of its impact on better public service delivery in Tanzanian LGAs. Experience, however, suggests that the adoption of OPRAS in Tanzania's public sector has not yet produced the expected results in LGAs. More importantly, evaluations of OPRAS implementation in Tanzania have revealed that there is a discrepancy between expected outcomes and actual OPRAS application during service delivery. This ineffectiveness in the operationalization of OPRAS has been repeatedly reported by the National Audit Office. For instance, in the financial year 2013/2014, the Controller and Auditor General (CAG) of Tanzania found no proof of the use of OPRAS tool in several institutions (CAG, 2015). In this regard, therefore, this paper seeks to answer the question why is the implementation of the OPRAS in the LGAs in Tanzania ineffective, thereby highlighting the challenges limiting its effective implementation.

Methodological Note

This paper is mainly informed by the desk research methodology. It entails review of written documents; National Audit reports from Controller and Auditor General publications, conference papers and research reports on the subject matter accessed through Google Scholar. The basis that secondary sources give for a researcher to build arguments that may lead to the solution of the subject under study makes them just as important as primary sources. By using secondary data, researchers can expand on previous findings, producing more insightful and superior outcomes (Moore, 2006). The reason this approach was chosen was that, in the twenty

years since OPRAS was first introduced in Tanzania, a number of studies have been carried out and data has been collected and compiled regarding the tool's application in public service. Therefore, the information and findings from the documents were important in describing the predicaments of OPRAS in local government authorities.

To complement the information obtained from those secondary sources, the study used consultations and interviews with 4 Heads of Human Resource and Administration (HHRAs) and 16 Human Resource Officers (HROs) from Mbinga District Council, Babati Town Council, Kondo District Council, Nyasa District Council and Kongwa District Council. Therefore, the interviews involved 20 officers who comprised of 5 females (25%) and 15 males (75%) including all 4 HHRAs. This confirms the observation made by Yoon (2016) which revealed that in Tanzania there is a female underrepresentation in decision making bodies.

These interview respondents were sampled purposively as they are directly responsible in administering implementation of OPRAS. Therefore, this sampling approach was used strategically to sample participants who are relevant to the study objective (Bryman, 2008). The interviews were conducted in 2022 in the respondents' offices in which semi-structured interview questions were designed to encourage the respondents give their views and share their experience regarding implementation of OPRAS in their LGAs.

To start with, the paper conceptualizes OPRAS thereby providing its meaning, features and purpose. It also puts the discussion of OPRAS into perspective by examining the implementation process and key elements of OPRAS. It is on these elements that we set out to present an orderly account of the two decades of OPRAS implementation in Tanzanian LGAs, keeping in perspective a discussion of the predicaments that encounter OPRAS implementation, and the last part presents the way forward for LGAs to fully realise potentials of OPRAS.

Conceptualization of OPRAS

The main concept of this paper is OPRAS. Then, it is vital to shed light to this basic concept and exhibit the exclusive features that establish the relevance of OPRAS as a performance improvement tool in LGAs.

The Meaning of OPRAS

OPRAS is an open, formal, and systematic procedure designed to assist both employers and employees in planning, managing, evaluating and realizing performance improvement in the organization with the aim of achieving organizational goals (URT, 2011).

In line with the above definition, URT (2013) provides the main features of OPRAS to be characterized with the following: First, transparency, which enables both the employer and the employee to openly discuss and reach an understanding on the organizational and personal goals to be achieved throughout the year; Second, involvement, in which employees take part

in the process of setting goals, performance targets and criteria, as well as determining, assessing, and recording performance; Third, accountability, which entails that each employee signs an annual performance agreement and report on how they performed in relation to the goals they had set and the resources assigned to each activity; Fourth, ownership, which demonstrates connections between personal goals and the general company goals over time. This is intended to make the employee more aware of their own role and contribution, which will increase their dedication to accomplishing organizational objectives.

By fostering and supporting a high-performance culture with responsibility among public employees, OPRAS seeks to enhance the standard of public services in Tanzania. In order to accomplish this, it is planned to increase institutional performance by tying compensation to performance, aligning the institutional plan to individual responsibilities, creating a culture of feedback, exchange, and communication between supervisors and subordinates, and supporting the identification of the subordinate's strengths and areas for development.

OPRAS Implementation Process

The annual procedure that governs OPRAS entails Performance Agreements, which are agreements between supervisors and subordinates regarding: (1) what the subordinate will do, (2) what the subordinate's objectives are, (3) how the subordinate will be evaluated, and (4) the resources that will be made available;

The process concludes with the end-of-year appraisal, which evaluates the subordinate's performance, after the initial agreement has been reviewed and, if required, changed. By these actions, OPRAS is anticipated to develop a shared vision, understanding, and agreement regarding the outcomes to be attained, as well as the approach, deployment, assessment, and review of activities for continuous improvement in service delivery standards.

Key Elements of OPRAS

Setting of Annual Performance Targets

This is a crucial component of OPRAS done at the planning stage. The targets are used to evaluate the performance of every public employee by comparing accomplishments to predetermined performance targets as outlined in the Strategic Plan. Individual employees' annual performance goals are derived from overall direction and objectives of the institution, its departments, divisions, and units. The link between organizational goals and personal goals is finally established through this process.

Aspects of evaluation

Evaluations are OPRAS' second important component. There are altogether six aspects of evaluation in OPRAS as follows:

The first aspect is that OPRAS offers an opportunity to assess the whole level of accomplishment obtained by a certain employee over the year. The main focus in this aspect is how the employee utilizes resources in terms of quantity, quality, and effectiveness.

Second, the attributes of good performance which evaluate the traits and qualities of Public Service employees. The qualities of good performance are intended to inspire employees and cultivate a positive attitude toward their work. They do, however, discourage behavior that is contrary to accepted standards of decency and public service principles. Integrity, commitment, discipline, the capacity to work well in a team environment, and the ability to build positive relationships with coworkers both inside and outside the public service are among the traits that stand out.

Third, the chance to appeal; another feature added to the OPRAS is an appeal process in the event that an employee and their immediate supervisor disagree about the evaluation results.

Fourth, developmental measures. OPRAS gives the supervisor and employee a chance to talk about and decide on steps to strengthen performance deficiencies in order to better position the individual for future organizational responsibilities.

Fifth, feedback. OPRAS gives employees the chance to provide feedback to employers on problems they encountered during the evaluation period and suggest improvements.

Lastly, in addition to salary advancement, rewards also include non-salary progression. Because of the implementation of OPRAS, a public servant's pay progression is no longer automatic like it formerly was. Salary increases will be provided to employees who do well in order to promote performance. Poor and very poor performers will not be given pay raises as a sign of their performance levels. In addition to monetary rewards, OPRAS stipulates that outstanding and above average performers will also receive bonuses and non-financial rewards.

Historical Background of OPRAS in Tanzania

Following the comprehensive Public Sector Reform Programme (PSRP), OPRAS was introduced in Tanzania as one of the means of creating a Performance Management System. (PMS). OPRAS was intended to be a key component in enhancing service delivery. Its implementation in institutions of the public sector complied with both the Public Service Act, No. 8 of 2002 and the Public Management and Employment Policy of 1999.

The widespread adoption of PMS throughout the world in the late 1950s and 1960s as a measure to enhance public sector performance which was seen as essential to fostering

socioeconomic development led to its proliferation in the majority of African states. The local government authorities to make and carry out decisions with regard to the interests of the public needs are included in the public sector, which is made up of a number of organizations. When compared to commercial management, its primary purpose is to supply citizens with goods and services based on the realization and representation of public interests. (Haque, 2001).

Following the widespread adoption of the PMS and its introduction in Tanzania in the late 1980s, the Civil Service Reform Program (CSRP) was implemented from 1993 to 1998, and the Public Service Reform Program (PSRP) was later introduced in 2000. OPRAS was introduced in 2004 along with the PSRP was a new tool for managing individual performance in the public sector institutions. The Performance Improvement Model (PIM), which was seen as a crucial model to the adoption and fostering of the performance management culture in the public Service, was implemented using OPRAS as one of the main instruments under the PSRP. (Bana, 2009).

OPRAS was implemented in all Ministries, Independent Departments and Agencies, Regional Secretariats, and Local Government Authorities (LGAs) to enable proper and more effective use of human resources and to increase the effectiveness of the performance management system (URT,2013). The goals of OPRAS were expected to increase resource management, transparency, and accountability for the efficient and effective provision of high-quality services to the general population. Tanzania first used OPRAS at the national level before expanding to the regional and local levels. Currently, the system has been utilized by the public sector for 19 years.

Results and Discussion

Institutional set up of OPRAS in LGAs

The first research objective was to understand the way OPRAS is institutionalized, that is how it operates. The associated research question was how is the OPRAS institutionalized in the LGAs? This question was asked to all 20 respondents. Three aspects were examined with a view to understanding how OPRAS is institutionalized: (1) The degree to which OPRAS is understood by staff in the LGAs. (2) The degree to which OPRAS is implemented in the LGAs, and (3) The process of OPRAS that is how OPRAS is carried out in the LGAs.

The degree of familiarity of OPRAS among employees in the LGAs

Possession of knowledge and good understanding of OPRAS has critical impact in its implementation. To understand the degree to which OPRAS, as a performance management tool is shared and internalized by employees in the LGAs, all 20 respondents were asked to assess the degree to which they felt that they understood the OPRAS. In this respect, the

responses revealed employees had little knowledge regarding practical implementation of OPRAS. One of the interviewees for instance commented that “Most of our staff have limited understanding of this system. You can see some of them filling the same goals every year, although organizational goals change year after year. But we have to implement it with all these difficulties”. This makes it evident that the extent of OPRAS knowledge among the staff leaves a lot to be desired. When asked the causes for little internalization of the system among the employees, most respondents reiterated that training has not been sufficiently done to reach all LGAs staff. One Head of Human resource and Administration in an interview had this comment: “education on OPRAS has not effectively reached rural workers who comprise majority of the council workers including teachers and nurses who are found nearly in every administrative sub area. Some employees name OPRAS forms hopeless forms”. Whether this sounds ironic it might have quite hindering impact in the implementation of OPRAS. These findings echo other studies for instance, Mpululu (2014:50-52) and Mtasigazya (2021:63) whose findings advanced insufficient training among common staff as one of the factors limiting effective implementation of OPRAS in the local government authorities. Despite the fact that OPRAS has been implemented in the LGAs almost two decades since its inception, majority of staff remain unfamiliar with this performance management tool.

The degree of implementation of OPRAS

The ineffectiveness in the operationalization of the tool in public service has been repeatedly reported by the National Audit Office. For instance, in the financial year 2013/2014, the Controller and Auditor General (CAG) of Tanzania found no proof of the use of OPRAS tool in several institutions (CAG, 2015).

Likewise, in the financial year 2014/2015, the CAG’s audit report for 2 Ministries and 5 Regional Secretariats, 64 per cent (119) of the 187 personal files in the sample lacked evidence of the implementation of OPRAS instrument for performance evaluation. In 2015/2016, the audit report of 36 councils in Tanzanian Mainland showed that performance evaluation of public servants was either not done at all or was not done effectively (CAG,2017).

Similar findings were observed in 2016/2017 (CAG, 2018) where the majority of the public institutions did not provide evidence for the implementation of OPRAS in evaluation of employee performance. The repeatedly reported ineffective OPRAS implementation in both Central and local government authorities (LGAs) indicates lack of compliance with the Public Service Act (2002), Public Service Regulations (2003), the Standing Orders for Public Service in Tanzania (2009), and the OPRAS Guideline for the Application of OPRAS in Public Services (2011) (URT 2002, URT 2003, 2009, URT 2011) which set OPRAS as mandatory instrument for assessing public employees’ performance. We can make inference from these findings that in the LGAs the scope and pace of OPRAS application is yet to gain a momentum.

Interview with Human Resource Officers in Babati Municipal Council and Kondoa District Council echo these observations. For instance, one Human Resource Officer asserted: “employees are filling the OPRAS forms reluctantly unless it comes to their knowledge that they are due for next promotion, then they can complete the forms with a serious tone”. The interview went further explaining that “OPRAS implementation is mainly observed in some departments located at the council headquarters”. This is congruent with the observation of Issa (2010) who found that only about 50 percent of Tanzania's public organisations are implementing OPRAS in some manner. This tells that some of the employees use OPRAS just because it is the requirement but not as a tool to guide them in execution of their daily duties and support achievement of organisational goals.

The process of OPRAS

The United Republic of Tanzania in 2006 and 2013 issued OPRAS guidelines to guide its implementation. The process has to start with performance agreement where superiors agree with their subordinates on the objectives and standards of performance to be achieved, how performance will be assessed and what resources will be available. However, the findings portray that the implementation of OPRAS in most of the LGAs is not in compliance with the guidelines.

A review made by the researcher to 95 OPRAS forms completed by the employees in one of district councils and found that 57 forms equal to 60 percent of the reviewed forms did not indicate resources required accomplishing the agreed goals, and some forms were not signed by the end of financial year.

This finding is consonant to other studies for instance Mtasigazya (2021:66) who found that 90 percent of the respondents in Kinondoni Municipal Council asserted that they did not fill OPRAS form on time. The interview with sampled Human Resource Officers rendered similar observations in this respect. These findings imply that the process of OPRAS implementation takes place haphazardly and not in any manner routed in a way that starts with joint objective setting.

Major predicaments OPRAS encounters in LGAs

Studies for instance, Mwanaamani (2013), Mwita and Andrea (2019), and Mtasigazya (2021), reveal numerous problems and challenges deterring successful implementation of OPRAS in LGAs. The list is too long to be accommodated by this section; hence, a few of them will be dealt with. The list engages skepticism on OPRAS among employees, competency of LGA staff in the implementation of OPRAS, budgetary constraints, quality of leadership in the processes involved in OPRAS implementation, non-adherence with OPRAS guidelines, clarity of performance standards to employees, and interference with political activities and other urgent but ad hoc activities.

Skepticism on OPRAS among employees

OPRAS was introduced in 2000's as a tool of enforcing employee performance in the public sector. Being a relatively new system in the public sector, OPRAS was received with a skeptical eye among the staff. The staffs think that OPRAS was introduced as a tool to punish less productive employees-the observation that is entrenched in the Human Resource Compliance Report by the President's Office Public Service Commission (2013). The employees feel if fully implemented OPRAS would jeopardize their security of tenure. Different studies reveal that the purpose of OPRAS in the public service was not effectively communicated to the employees in the councils (Mtasigazya, 2021:61). This finding can be linked to reluctance of LGAs staff in taking effective implementation of the tool. This has been one of the factors limiting effective implementation of OPRAS in the public service, LGAs in particular, as such a negative stance towards OPRAS culminated in reluctance of staff, thus affecting their commitment to its implementation. It is quite difficult for a reform to register success stories without full support from organization members, which depends on the extent to which organization members are set ready to welcome such changes (Piderit,2000).

Competency of staff in implementing OPRAS

According to reports, the adoption of OPRAS in the public service was accompanied with series of training to equip the implementers with required skills to effect the implementation of the system. That notwithstanding, studies have revealed that the competency of LGAs staff in carrying out OPRAS processes has been questionable (Mtasigazya, 2021:63). The councils have not embarked on serious and consistent training to maintain staff knowledge on OPRAS. As asserted by Tefurukwa (2014:6) Tanzanian government employees, particularly the lower cadres, were not well trained. The heads of department that attended the training did not share the information with their subordinates. In the end, OPRAS implementation in several government departments and agencies never received significant consideration. This is coupled with little orientation program for new employees that makes them less familiar with the system as new users. This factor among others seems to limit the active engagement and contribution of staff in the whole process of OPRAS implementation. Consequently, as noted from studies, this results in unsuccessful execution of the planned goals. The majority of the workers are not even able to complete filling the OPRAS forms as required due to lack of pertinent skills needed to operationalize the OPRAS.

Insufficient budget allocation

It appears evident from several studies for instance, Mwita and Andrea (2019) and Mtasigazya (2021) that in the LGAs money and other resources are not always sufficient to fully

carry out the set of objectives and targets to be achieved by individuals in respective departments. Financial resource affects availability of material resources that are necessary to carry out the targets set of the departments to achieve the mission of the councils. Limited financial resources hinder operationalization of several objectives and thus remain in OPRAS forms without implementation. That is to say, OPRAS objectives are sometimes less achieved for reasons beyond the reach of the individual staff. This is underscored by Mwita and Andrea (2019:172) observe that 68% of respondents opined that resources are not adequately supplied. Mtasigazya (2021:69) echo this finding as he asserts that 60% of respondents in Kinondoni Municipal Council reiterated that financial resources were insufficient to realise the planned objectives. These findings substantiate with Mwanaamani (2013) who in examining the difficulties in Tanzania's district councils in managing OPRAS and found that budgetary limitations have a negative impact on OPRAS management and prevent staff from achieving their set goals.

Commitment of leadership in monitoring OPRAS implementation

Being a new system in the public service in Tanzania, the implementation of OPRAS called for high commitment on the part of leaders to ensure its effective implementation. Studies on OPRAS implementation portray that some leaders in the LGAs do not exercise great responsibility to guide the subordinates on the implementation of OPRAS. The council leaders do not demonstrate exemplary leadership in taking the OPRAS implementation serious and binding for the staff to comply. One of the requisites for implementation of OPRAS is good and effective leadership as it plays essential role to inspire the individuals to participate fully in its implementation. A leader may have great influence in the successful implementation of OPRAS through playing as a guide figure, showing the direction the followers have to pass through in the course of implementation of the system in the council. However, as noted from the studies some of the officials and senior staff in the councils do not exercise closer supervision to enable full operation of the OPRAS.

One Human Resource Officer interviewed had this to comment: "You know this tool is tedious to implement, we normally insist our staff to fill the forms as a requirement for promotion. This tool is just hopeless". This finding resembles Mtasigazya (2021:63), who found that at Kinondoni Municipal Council 90% of top management members lacked commitment in monitoring and enforcing effective implementation of the performance management tool. One of the possible explanations for this result is that members of top management are unwilling to commit their effort to supervise the implementation of the system. This might result from the fact that the openness implied in OPRAS may be interpreted as jeopardy to the powers of top management members.

Non-adherence to OPRAS guidelines

OPRAS guidelines prescribe requisite procedures to effect is implementation. For instance, it calls for involvement of employees in the process of setting objectives, discussing on the type of resources to be supplied to achieve the objectives and agree on mutual basis the modality of assessing the performance. Different studies for instance Elitumainiet et al. (2021:141-143) indicate that in most cases the employees are not involved in performance agreement and reviews are rarely conducted to agree on performance scores.

All Human Resource Officers interviewed asserted that it was the superiors who determined the objectives and passed to the subordinates. This indicates that the mutual involvement implied in the OPRAS is not abided by as required by the legislations which govern the implementation of this performance appraisal system. Public Service Regulations (URT 2003), Regulation 23 for instance, requires the public servant and his supervisor to sign a performance contract every year. Also OPRAS guideline (URT, 2011) provides that all public servants and their managers have to develop their personal objectives based on strategic planning process and organisation's respective service delivery targets.

The guideline adds that to develop individual performance plan both the subordinate and the manager need to agree on performance objectives, performance targets, performance criteria and required resources in order to achieve the set objectives and targets. It is apparent that effective employee participation in performance agreement is sine qua non for understanding the direction the employee has to excel in the course of implementing the set targets.

Comprehensive employee participation is of paramount importance for the employees to feel they are part and parcel of the organisation and thus enhance their morale and motivation to work toward attainment of the agreed objectives. As Jyothi and Venkatesh (2006) observed that comprehensive and effective participation of individuals in developing performance standards is vital for the employee to be clear of expected standards of performance. This is among the key elements of a valid and reliable performance appraisal. The authors further add that, the development of fair, reliable, valid and useful performance standards is enhanced by employee participation, as workers possess the requisite unique and essential information necessary for developing realistic standards. Surprisingly, this is not the case in the LGAs. One of the possible reasons for this result is that the participatory culture is yet to uproot the top-down decision making experienced in the traditional performance appraisal as Waal (2007) noted that western performance management systems cannot well be implemented in developing countries due to cultural differences.

Interference with political activities and contingent demands

The LGAs staffs have multiple accountabilities to multiple superiors. Council staff have to always give priority to immediate tasks most of which are contingent or unplanned and do not form part of OPRAS objectives. These activities interfere with the staff capacity play an active role toward realization of the set targets. For instance, political directives from senior government officials to the LGAs disrupt staff progression to achieve OPRAS objectives as intended. There are myriad of other non-programed or ad hoc tasks which divert a lot of financial and material resources that might be used to accomplish the individual employee's OPRAS objectives. This situation is typical in a district council. Managers are always exposed to making contingent and non-programed decisions. From interview with the sampled heads of department it was revealed that the work of staff in LGAs is governed to a large degree by events over which they have little control and by a dynamic network of interrelationships with other government and political authorities.

Moreover, the non-programed activities disrupt the scheduled time required to fill the OPRA forms and conducting mid-year reviews. As a result, OPRA forms are not filled in the beginning of financial year (July) as stipulated in the OPRAS guideline. Some of the forms are filled in September and others October and November. With such haphazard process the OPRAS implementation turns out to be a formality of filling the OPRAS forms while not meeting the performance targets.

Rewarding of performance

By its structure, OPRAS requires rewards to be directly linked to performance result. It gives powers to supervisors to recommend or suggest the most suitable reward, developmental measures or sanctions to be taken on the employee to reflect the level of agreed performance targets in line with the requirement of regulation 22 of the Public Service Regulations 2003.

According to studies for instance, Mwita and Andrea (2019), (Ilomo and Anyingisye, 2020) and Mtasigazya (2021) the appraisal process hardly led to the employees' rewarding, development and retooling. Some of employees, ignored the OPRAS process because they did not receive feedback on their performance it did not lead to the promised development (Ilomo and Anyingisye, 2020:116-117), Mtasigazya (2021:64). The question then arises whether OPRAS can enable the LGAs reap the expectations envisaged. This confirms the study by Mwita and Andrea (2019:172) which reveals a significant gap with compensating employees based on performance reviews. Employee desire to achieve their goals was found to be impacted by the lack of integration between rewarding and OPRAS results. Lack of a link between OPRAS and both financial and non-financial rewards is a demotivating factor in the realization of OPRAS goal.

Conclusion and Way Forward

This study confirms that OPRAS as a Performance Management tool is facing several challenges in the LGAs that call for corrective measures for effective performance of the LGAs staff. Although OPRAS as a performance management tool installed in the Public Service in Tanzania embraces some vital features that could enhance staff performance in the LGAs, its effective implementation leaves a lot to be desired. This is attributed to the challenges discussed in the findings of this study.

The study therefore recommends

1. In order to face-lift the OPRAS implementation dilemmas experienced in the LGAs, it is imperative for the government to enact policies and legislations that create avenues for sound OPRAS or other Performance Management System implementation. Institutional rules, regulations, and other factors have to create enabling and compelling environment for every individual to take an active part in the performance management processes.
2. Any performance management system should be shared and internalized by employees. Successful implementation of a performance management system needs substantial knowledge on the part of subordinates and supervisors. This should be coupled with continuous capacity building to staff at various levels to enhance understanding and ownership of the performance management system. Armed with requisite knowledge, workers would likely become devoted to take an active role and facilitate successful implementation of the performance management system.
3. Comprehensive and effective participation of subordinates in performance agreement is no option. The performance of employee depends on, among other factors, the involvement of the employee in developing performance targets, performance standards and setting job expectations. The involvement of the employees in this process is of vital importance to make them aware of their job duties and responsibilities which might result in high performance. The realization of departmental and organisational goals may be enhanced by employee participation because once one knows what, how, why and when to achieve, one is likely to be motivated to strive for the accomplishment of the goal.
4. The role of effective leadership and commitment to supervision of the OPRAS should not be overlooked. Effective leadership is a tool for cohesiveness and provides a sense of direction and vision to individuals at work. For successful implementation of a performance management system good leadership traits are vital to convince the employees on the potential of implementing OPRAS to the effective achievement of the set goals. The Council Management Team (CMT) should play a great deal of role to supervise the process of OPRAS implementation.

5. Successful OPRAS implementation requires timely allocation of sufficient resources. The goals stated in the forms need to be put into operation through coordination of human resources, money, and material resources. The government should ensure availability of enough resources to the LGAs in sufficient quantity, quality and on time so that OPRAS implementation can count for success. At district council level the council directors, the heads of department and council management team must ensure adequate resource allocation to respective departments to prompt operation of the plans so that OPRAS does not remain a formality culminated in filling OPRA forms and keeping them in shelves without tangible results.

References

- Bana, B. A (2009). Performance Management in the Tanzania Public Service: 'Governance Excellence: Managing Human Potential', a paper presented at *the Conference on Governance Excellence* at Arusha International Conference Centre from 2-4 March, 2009.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods (4th ed.)* Oxford: Oxford University Press.
- Controller and Auditor General. (2015). *Annual General Report of the Controller and Auditor General on the Audit of Local Government*, unpublished report, Dar es Salaam, Government Printers.
- Controller and Auditor General (2017). *Annual General Report of the Controller and Auditor General on the Audit of Local Government*, unpublished report, Dar es Salaam, Government Printers.
- Controller and Auditor General (2018). *Annual General Report of the Controller and Auditor General on the Audit of Local Government*, unpublished report, Dar es Salaam.
- Elitumaini, R. et al. (2021). Supervisors Use of OPRAS to Provide Feedback on Performance of Public Secondary School Teachers in Korogwe District, Tanzania. *International Journal of Contemporary Applied Researches*, 8(9), 141-143.
- Haque, M.S. (2001). *The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance*. Singapore: National University of Singapore.
- Ilomo, O and Anangisye, P.M. (2020). An Assessment of the Effectiveness of Open Performance Review and Appraisal System (OPRAS) to Secondary School Teachers in Arusha City, Tanzania. *EAJESS April- June 2020*, 1(1), 112-119
- Issa, F. (2010). Policy and Methodologies for Evaluating Performance of the Public Service in Tanzania: A Paper Presented at *an Expert Group Meeting on Human Resource Management Policy in the Public Sector in Africa*—Held in Durban, South Africa, November, 2010
- Jyothi, P. and Venkatesh, D. N. (2006). *Human Resource Management*. New Delhi: Oxford University Press.
- Moore, N. (2006). The Contexts of Context: Broadening Perspectives in The (re) Use of Qualitative Data. *Methodological Innovations Online*, 1(2), 21-32.

- Mpululu, M.M. (2014). *The Effectiveness of Open Performance Review and Appraisal System of Public Primary School Teachers: A Case of Mvomero District*, (Masters Dissertation) The Open University of Tanzania, Dar es Salaam.
- Mtasigazya, P. (2021). Local Government Staff Performance Management in Tanzania: Experience of Open Performance Review and Appraisal System (OPRAS) in Kinondoni Municipal Council. *Vestnik of Saint Petersburg University. Asian and African Studies*, 13(1), 51–73.
- Mwanaamani, M. (2013). *Challenges of Administering OPRAS in District Councils in Tanzania: The Case of Lushoto District Council*, Mzumbe University, Tanzani.
- Mwita, K & Andrea, P (2019). Assessment of Employee Performance Management in Tanzania Public Health Facilities. *Journal of Management Research and Analysis*, 6(4), 169-173.
- Piderit K. S (2000). Rethinking Resistance and Reorganizing Ambivalence: A Multi-dimensional View of Attitudes toward Organization Change. *Academy of Management Review*, 25(4), 783–794.
- Tefurukwa, O. W. (2014). The Paradox of the Nexus between Employees’ Performance Appraisal Scores and Productivity in Tanzania. *International Journal of Social Sciences and Entrepreneurship*, 1(10), 260-273.
- United Republic of Tanzania. (2002). *Public Service Act No.8 of 2002*. Dar es Salaam: Government Printers.
- United Republic of Tanzania. (2003). *Public Service Regulations, 2003*. Dar es Salaam: Government Printers.
- United Republic of Tanzania. (2009). *Tanzania Standing Orders for Public Service*. Dar es Salaam: Government Printers.
- United Republic of Tanzania. (2009). *Public Management and Employment Policy*. Dar es Salaam: Government Printers.
- United Republic of Tanzania. (2010). Enhancing Professionalization in Human Resource Management in the Public Service in Africa, Paper on Methodologies for evaluating performance of the public service in Tanzania, presented at an expert Group meeting on Human Resource management policy in the public sector in Africa held in Durban, South Africa, November 2010, PO-PSM.
- United Republic of Tanzania. (2011). *Guideline on Open Performance Review and Appraisal system*, Dar-es Salaam: PO-PSM.
- United Republic of Tanzania. (2013). *Guideline on Open Performance Review and Appraisal system*, Dar-es Salaam: PO-PSM.
- United Republic of Tanzania. (2013). *Human Resource Compliance Inspection Report*, Dar-es Salaam: President’s Office–Public Service Commission.
- Waal, A.A. de (2007). Is performance management applicable in developing countries? The case of a Tanzanian college, *International Journal of Emerging Markets*, 2(1) 2007

Yoon, M.Y. (2016). Beyond quota seats for women in the Tanzanian legislature. *Canadian Journal of African Studies*. 50(2), 191-210.

Changing of Urban Society: The Impact of Urban Development Projects on the Isan Urban Poor People

Thanapauge Chamaratana

Faculty of Humanities and Social Sciences,
Khon Kaen University, Thailand

Rasita Dasri

Faculty of Humanities and Social Sciences,
Khon Kaen University, Thailand

Monchai Phongsi

Faculty of Humanities and Social Sciences,
Khon Kaen University, Thailand

Kritsada Phatchaney

Faculty of Humanities and Social Sciences,
Khon Kaen University, Thailand

Patchanee Muangsri

Faculty of Humanities and Social Sciences,
Khon Kaen University, Thailand

Abstract

In the midst of global changes in the development stream and the driving force of globalization, there are many changes in every context of Thai society, including changes affected by the development of urban areas. This qualitative research aims to study the impacts of urban development projects on the poor people of Isan. Data were collected from in-depth interviews using an interview guide, as well as participatory and non-participatory observations with 25 key informants from the Isan urban community, focusing on case studies in Khon Kaen Municipality and Sila Municipality, which are centers of a large province and the northeastern region, respectively. Data were analyzed using content analysis with the ATLAS.ti program. The research found that the impacts on Isan urban society are both positive and negative for the urban poor. The impacts are divided into four aspects: (1) Economic impacts, which include the convenience of living in the city and more career opportunities, but these are limited to low-level jobs that are difficult, dirty, and dangerous. Some people have lost their jobs due to new workers replacing them. (2) Social and cultural impacts, which include promoted community participation in social events becoming more convenient, but at the same time causing estrangement within poor households. Some households had to move to new communities and adapt to living in new places. (3) Housing impact, which is the most severe, includes being evicted from original residences, causing housing instability. And (4) The rights and authority of Isan poor people, who still lack awareness of their own rights and abilities.

Keywords

urban poor, changes, impact of development, urban society

CORRESPONDING AUTHOR

Thanapauge Chamaratana, Department of Social Development, Faculty of Humanities and Social Sciences,
Khon Kaen University, Khon Kaen 40002 Thailand. Email: thanacha@kku.ac.th

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

สังคมเมืองที่กำลังเปลี่ยนแปลง : ผลกระทบจากโครงการพัฒนาเมือง ที่มีต่อคนจนเมืองอีสาน

ธนพลักษ์ ชามะรัตน์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

มนต์ชัย ผ่องศิริ

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

พัชนี เมืองศรี

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

รลิตา ดาศรี

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

กฤษดา ปัจจำนัย

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทคัดย่อ

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกในกระแสธารการพัฒนาและพลังขับเคลื่อนของโลกาภิวัตน์ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงมากมายในทุกบริบทของสังคมไทย รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลกระทบจากการพัฒนาพื้นที่เมือง งานวิจัยเชิงคุณภาพนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบจากโครงการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นต่อคนจนเมืองอีสาน เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แนวทางการสัมภาษณ์ ร่วมกับการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ รวม 25 ราย จากพื้นที่ชุมชนเมืองอีสาน โดยใช้กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่นและเทศบาลเมืองศิลา ซึ่งเป็นพื้นที่ใจกลางจังหวัดขนาดใหญ่ และเป็นศูนย์กลางของภาคอีสาน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาโดยใช้โปรแกรม ATLAS.ti ผลการวิจัยพบว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นในสังคมเมืองอีสานมีทั้งด้านบวกและด้านลบต่อคนจนเมือง โดยแบ่งออกเป็นแต่ละด้าน ประกอบด้วย (1) ด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตในเมือง และมีโอกาสในการประกอบอาชีพมากขึ้น แต่ก็จำกัดอยู่เพียงงานระดับล่างที่มีความยาก สกปรก และอันตราย บางส่วนต้องสูญเสียงานเนื่องจากมีแรงงานใหม่เข้ามาแทนที่ (2) ด้านสังคมและวัฒนธรรม ทำให้การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมของเมืองสะดวกมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดความห่างเหินในครัวเรือนที่ต้องหาเช่ากินค่า และบางส่วนจำเป็นต้องย้ายไปอยู่ในชุมชนใหม่จึงต้องปรับตัวเพื่อให้อยู่กับสถานที่ใหม่ (3) ด้านที่อยู่อาศัย เป็นผลกระทบที่รุนแรงที่สุด โดยเฉพาะการถูกไล่รื้อออกจากที่อยู่อาศัยเดิมเกิดความไม่มั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัย และ (4) ด้านสิทธิและอำนาจ คนจนเมืองอีสานยังขาดซึ่งความตระหนักรู้ในสิทธิและพลังความสามารถของตนเอง

คำสำคัญ

คนจนเมือง, การเปลี่ยนแปลง, ผลกระทบของการพัฒนา, สังคมเมือง

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ท่ามกลางกระแสธารการพัฒนาและพลังขับเคลื่อนของโลกาภิวัตน์ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงมากมายในสังคมไทย โดยมีการซ้อนทับกันของการเปลี่ยนแปลงในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จนกลายเป็นปัญหาที่ยากจะทำความเข้าใจและให้คำตอบต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยได้อย่างแท้จริง ในขณะที่สังคมยังคงดำเนินไปท่ามกลางความไม่รู้ในแทบทุกด้าน เพราะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น หาได้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในเพียงบางมิติ หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและระบบความสัมพันธ์แบบองค์รวมของสังคมไทยเลยทีเดียว

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและมีส่วนกำกับชีวิตผู้คนในสังคมไทย ประการหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงความหมายและปฏิบัติการที่มีต่อพื้นที่ (Space) ของผู้คนในสังคม ซึ่งต้องการการศึกษาทำความเข้าใจอย่างจริงจังและลึกซึ้ง เพราะเป็นภววิทยาที่มีความสลับซับซ้อน และหากจะศึกษาเรื่องของ “พื้นที่” ตามกรอบความรู้เดิม ไม่ว่าจะเป็นการกลายเป็นเมือง (Urbanization) กับความเป็นชนบท (Rurality) ก็พบว่ามีความขัดแย้งกันที่จะทำความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังมีความเหลื่อมซ้อนทับกันที่มากขึ้นจนไม่สามารถแยกให้เป็นสองขั้วได้อย่างชัดเจนเช่นเดิมได้ ขณะเดียวกันความเป็นเมืองเองก็มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปจากกรอบความคิดเดิม จนยากเกินกว่าจะวางปัญหามูลฐานความเข้าใจแบบเดิมได้อีกต่อไป (Chamaratana, 2023)

การไม่เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงและยังคงยึดมั่นอยู่กับกรอบการอธิบายแบบเก่านอกจากจะทำให้เกิดปัญหาที่สะสมมากขึ้นจนไม่อาจหาทางออกได้ แล้วยังมีส่วนเพาะบ่มปัญหาให้กลายเป็นสภาพจำยอมให้คนในสังคมไทยต้องซัดสับกับการเปลี่ยนแปลงและมองเห็นว่าเป็นเรื่องปกติและดำรงอยู่กับมันต่อไป เพราะในด้านหนึ่งนั้น รัฐไทยเองก็ได้เพิ่มปริมาณของการควบคุม “พื้นที่” ให้รัดกุมและเข้มข้นมากขึ้น โดยการผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่เมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ ร่วมกับแรงส่งทางเศรษฐกิจที่กลุ่มทุนในท้องถิ่นหันมาจับมือกับรัฐในการพัฒนา “พื้นที่” โดยมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจและวัตถุต่าง ๆ เป็นหลัก โดยเฉพาะการพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมือง (Urban Area)

พลาณภาพของรัฐและทุนที่กระทำการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเปลี่ยนกายภาพของเมือง ทำให้เกิดผลกระทบ (Impact) ต่อชีวิตทุกชีวิตในพื้นที่เมืองอย่างไม่มีทางออก อีกทั้งรัฐและทุนก็ได้สร้างวาทกรรมที่ทรงพลังในการแปรเปลี่ยนพื้นที่ ทั้งชุดวาทกรรมที่เป็นความรู้ และชุดวาทกรรมที่สร้างความหวังแก่ผู้คน ไม่ว่าจะเป็นวาทกรรมเมืองน่าอยู่ (Healthy City) เมืองยั่งยืน (Sustainable City) ตลอดจนเมืองอัจฉริยะ (Smart City) (Chamaratana, 2023)

เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าการเหยียบคันเร่งการพัฒนาเมืองของรัฐและทุนดังกล่าว ล้วนแต่วางอยู่บนมายาคติและจินตนาการถึงเมืองที่มีชนชั้นกลาง (Middle Class) เป็นแกนหลักและละเลยคนกลุ่มอื่น ๆ โดยไม่ได้พยายามที่จะตระหนักถึงผลกระทบของการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตผู้คนที่มีความแตกต่างอย่างสลับซับซ้อน การขับส่งด้วยจินตนาการถึงเมืองในฝันได้เอื้อประโยชน์กับคนเฉพาะกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มทุนที่เข้าร่วมมือกับรัฐในการเปลี่ยนแปลง “พื้นที่” เพื่อตอบสนองการสะสมทุนของตนเองอย่างเต็มที่ เช่น ในรูปของการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองที่จังหวัดใหญ่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ รวมไปถึงเมืองใหญ่ในภาคอีสานอย่างขอนแก่น (Prompakphing et.al, 2019)

จากการทบทวนสถานการณ์ทางองค์ความรู้ในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา พบว่าองค์ความรู้จากการศึกษาในพื้นที่เมืองในภาคอีสาน แม้จะมีความพยายามที่จะศึกษาถึงกระบวนการการพัฒนาชุมชน

เมืองเป็นหลัก แต่ภายใต้การพัฒนาเมืองและชุมชนเมืองนั้น ยังปรากฏร่องรอยของคนตัวเล็กตัวน้อย ที่เป็นคนชายขอบ และยิ่งกว่าชายขอบอยู่บ้าง แต่ภาพความรู้ก็ยังพัวเลือนและถูกบดบังด้วยการศึกษาในเชิงการพัฒนาเมืองทางกายภาพ และโครงสร้างพื้นฐาน รวมไปถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มุ่งเน้นเรื่องสิ่งแวดล้อมของเมือง (Visetpricha et.al, 2018) ทำให้การศึกษาดังกล่าวยังมีขีดจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถทำความเข้าใจในพลวัตร และการดำรงอยู่อันซับซ้อนของคนจนเมือง รวมไปถึงขาดความเชื่อมโยงระหว่างชุมชนกับผู้คนที่ถูกมองว่าเป็นเพียง “ตัวประกอบ” ของสังคมเมืองเท่านั้น หากได้มองให้ลึกลงไปถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในสังคมชุมชนเมือง

ท่ามกลางกระแสการพัฒนาที่นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงของเมืองใหญ่ในภาคอีสานอย่างเมืองขอนแก่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างถนนหนทางในเขตเมืองและทางหลวงรอยต่อระหว่างเมือง ตลอดจนโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่รองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างโครงการรถไฟทางคู่และรถไฟความเร็วสูง ทำให้เกิดแรงกระแทกจากนโยบายการพัฒนาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา การศึกษาที่มุ่งตอบโจทย์การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวกลับมุ่งเน้นไปที่วัตถุประสงค์ที่หลาย และแข่งแข่งความรู้เกี่ยวกับ “ผู้คน” โดยเฉพาะคนตัวเล็กตัวน้อย ผู้ด้อยโอกาส และคนชายขอบ ในนาม “คนจนเมือง” ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวิถีชีวิตท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง การเคลื่อนย้ายเข้าออกเมืองของผู้คนที่เต็มใจและไม่เต็มใจ การเมืองที่ขาดเสถียรภาพ การถูกกีดกันจากการพัฒนา รวมไปถึง “ผลกระทบจากการพัฒนา” อันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมทางสังคม ซึ่งเกี่ยวโยงสัมพันธ์กันจนแยกไม่ออก ดังนั้น เพื่อให้ได้องค์ความรู้ที่เท่าทันกับสถานการณ์ปัจจุบันของคนจนเมือง ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงและความสลับซับซ้อนของพื้นที่เมือง จำเป็นต้องมีการศึกษาในเชิงลึกถึงผลกระทบจากการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นกับคนจนเมือง เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกของบริบทการเปลี่ยนแปลงของ “พื้นที่เมืองอีสาน” ซึ่งถือเป็นพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาอย่างยาวนานของประเทศไทย (Prompakphing, 2017; Prompakphing et.al, 2018) โดยมุ่งศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงกับคนจนเมือง เพื่อนำไปสู่การแสวงหาทางเลือกของการพัฒนาเมืองที่เอื้อต่อ “คนตัวเล็กตัวน้อย” มากกว่าการพัฒนาเมืองกระแสหลักที่เอื้อต่อภาคธุรกิจและชนชั้นกลางแต่เพียงกลุ่มเดียว หรือกล่าวให้ชัดเจนคือเป็นการศึกษาเมืองจากมุมมองของคนที่อยู่เบื้องล่างในฐานะสมาชิกเมืองผู้ควรมี “สิทธิ” ในการกำหนดชะตาชีวิตเมืองเช่นเดียวกับสมาชิกเมืองกลุ่มอื่น

วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบจากโครงการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นต่อคนจนเมืองอีสานในเขตเทศบาลนครขอนแก่นและเทศบาลเมืองศิลา อำเภอมืองขอนแก่น

การทบทวนวรรณกรรม

เพื่อชี้ให้เห็นถึงพรมแดนความรู้และช่องว่างทางความรู้ของการศึกษาคุณลักษณะของชุมชนแออัดและคนจนเมืองในภูมิภาคอีสาน ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจจากฐานข้อมูลงานวิจัย บทความวิชาการ และฐานงานพัฒนา ทำให้พบว่างานศึกษาเกี่ยวกับชุมชนแออัดและคนจนเมืองในรอบสองทศวรรษหลัง (พุทธศักราช 2540 – 2560) ลดลงอย่างมีนัยสำคัญในพื้นที่ภาคอีสาน ทั้งที่หลายจังหวัดในภาคอีสานไม่ว่าจะเป็น ขอนแก่น อุดรธานี และ อุบลราชธานี มีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนาดใหญ่ ทั้งจากโครงการขยาย

ทางรถไฟเป็นรางคู่ และการสร้างรถไฟความเร็วปานกลางผ่านจังหวัดขอนแก่น และอุดรธานีไปยัง จังหวัดหนองคาย ส่วนจังหวัดอุบลราชธานีก็มีการขยายเมืองในฐานะเมืองชายแดนที่สำคัญของกลุ่ม จังหวัดอีสานใต้

จากการทบทวนเอกสารงานวิจัยจากฐานข้อมูลทางวิชาการต่างๆ ในประเด็นการศึกษาที่ สอดคล้องกับเรื่อง “คนในชุมชนแออัด” “คนชายขอบ” และ “คนถูกกีดกัน” อันเป็นผลจากการพัฒนา เมืองบริเวณพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ถึง พ.ศ. 2561 สามารถจำแนกประเด็นสำคัญออกเป็น 5 ประเด็น ได้แก่ องค์ความรู้ด้านชุมชนแออัด องค์ความรู้ด้าน ชีวิตของคนจนเมืองในฐานะคนชายขอบ องค์ความรู้ด้านที่อยู่อาศัย และการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง องค์ ความรู้ด้านการเคลื่อนไหวทางสังคมของคนจนเมือง ตลอดจนองค์ความรู้ด้านสุขภาวะและวิถีดำรงชีพ ของคนจนเมือง

งานศึกษาในด้านชุมชนแออัด มีงานที่แสดงถึงความเป็นมาของชุมชนแออัดในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือได้เด่นชัดที่สุด น่าจะเป็นงานวิจัยของ Laphanun et.al (1998) ที่ศึกษาวิวัฒนาการ ชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง โดยเน้นที่สถานภาพการศึกษาและการทำงานพัฒนาชุมชน แออัดและองค์กรชุมชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น สอดคล้องกับงานของ Bunmattaya et.al (1998) รวมไปถึง Ratniyom (2010) ที่พบว่าเกิดขึ้นจากผลของรัฐบาลมีนโยบายเร่งการพัฒนาแบบทุนนิยม หรือ มุ่งเน้นที่การเติบโตทางเศรษฐกิจ มีการขยายโครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมการค้าและการบริการ ส่งผลให้ เกิดความต้องการแรงงานราคาถูกในเมือง คนจากชนบทอีสานจึงหลั่งไหลเข้ามาเพื่อหางานทำ ในขณะที่ เมืองยังไม่มีความสามารถในการรองรับประชากรผู้อพยพที่มีจำนวนมากได้ จึงเกิดเป็นชุมชนแออัดใน เมืองขึ้น

องค์ความรู้ด้านชีวิตของคนจนเมืองในฐานะคนชายขอบ เน้นการศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มบุคคลที่ได้รับ ผลกระทบจากการพัฒนาเมืองโดยภาครัฐ รวมไปถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในเมือง และคนชายขอบ ซึ่งล้วน แล้วแต่เป็นกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างในงานวิจัยของ Rawiwong et al. (1999) ที่ทำการศึกษาสถานการณ์คนจนและการจัดการแก้ไขปัญหาคนจนในภาวะวิกฤตทาง เศรษฐกิจ เพื่อประเมินผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจที่มีต่อคนจน ในช่วงวิกฤตทางเศรษฐกิจ 2540 งาน ของ Wechayachai and Nonthapatamadul (2003) ที่ได้พบนิยามความหมายใหม่ของ “คนจน” ในมิติที่ ลึกมากกว่ามิติทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นความจนในเชิงโอกาส จนอำนาจ จนทางเลือกของชีวิต จน ปัญญาที่จะคิดแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงความอับจนอันเกิดจากการถูกเบียดขับหรือการกีด กันทางสังคม (Social Exclusion) เช่นเดียวกับงานของ Srisontisuk et al. (2004) พบว่าความหมายของ ความยากจนเป็นมิติทางกาย ทางใจ และทางโครงสร้าง สาเหตุของความยากจน คือ ปัจจัยส่วนบุคคล โครงสร้าง สิ่งแวดล้อม และโอกาสเสี่ยง ความยากจนนำมาซึ่งปัญหาสังคม นโยบายรัฐยังไม่ประสบ ความสำเร็จเนื่องจากไม่สามารถเข้าร่วมโครงการของภาครัฐ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการภาครัฐต่างๆ ทุนทางสังคมต่ำ และขาดอำนาจต่อรอง ในขณะที่ Chueduangpuy et al. (2018) ได้ศึกษาวิถีชีวิตของคน ไร้บ้านในเขตเทศบาลนครขอนแก่น พบว่า คนไร้บ้านในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ใน ภูมิภาคอีสานมากกว่าภูมิภาคอื่น ส่วนใหญ่เคยสมรสและมีบุตรมาแล้วแต่ได้เลิกรากันก่อนที่จะออกมา เป็นคนไร้บ้าน สะท้อนถึงความเปราะบางทางครอบครัวที่นำพวกเขาให้กลายเป็นคนชายขอบในเมือง ขอนแก่น

องค์ความรู้ด้านที่อยู่อาศัยและการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง มีงานหลายชิ้นที่น่าสนใจ เช่นงานศึกษาของ Dhiravisit (2007) ได้เสนอแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนเมืองขอนแก่นว่า การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนเมืองนั้น มิได้เป็นเรื่องสวัสดิการระหว่างผู้ให้ คือ รัฐส่วนกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น และคนจนเมืองภายใต้ความสัมพันธ์แบบ “การให้” และ “การรับ” เท่านั้น แต่เกี่ยวข้องกับภาคีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยหลายส่วน ได้แก่ ชุมชนและองค์กรชุมชน เทศบาล สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น และองค์กรที่ให้การสนับสนุน คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ในขณะที่การศึกษาของ Leksomboon (2014) งานของ Toprayoon et al. (2016) ล้วนเป็นการศึกษาในเชิงการจัดการสิ่งแวดล้อมของเมือง และการจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์รูปแบบการจัดการขยะของพื้นที่

องค์ความรู้ด้านการเคลื่อนไหวทางสังคมของคนจนเมือง มีงานวิจัยที่ฉายภาพการขยับเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้ต่อรองของคนจนเมืองอีสานที่น่าสนใจอยู่บ้าง อย่างงานศึกษาของ Chinnak et al. (2005) พบว่า ในสายตาของคนเมืองบางกลุ่มอาจไม่ให้ความสนใจต่อพื้นที่ชุ่มน้ำเลย แต่ประชาชนในพื้นที่ยังคงพึ่งพาทรัพยากรในกุดและป่าบุงป่าทามเพื่อการดำรงชีวิต รูปแบบความสัมพันธ์ที่หลากหลายระหว่างคนเมืองกับทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว นำมาซึ่งความสลับซับซ้อนและภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร ส่วนงานของ Junthothai (2010) พบว่ามิติต่างๆของทุนทางสังคมมักจะฝังอยู่ในกิจกรรมทางสังคมซึ่งแฝงไปกับวัฒนธรรมท้องถิ่นหรือภูมิปัญญาพื้นบ้านของคนเมือง รวมไปถึงงานของ Hankun et al. (2013) ในเรื่อง “สนามการต่อรองเชิงอำนาจของชาวชุมชนแออัดในจังหวัดอุบลราชธานี” พวกเขาเชื่อว่าชุมชนแออัดถูกสร้างค่านิยมและอัตลักษณ์เชิงลบทำให้เป็นพื้นที่แปลกแยกของสังคมเมือง เป็นพื้นที่ยาเสพติด ลักขโมย อาชญากรรม และโสเภณี แต่คนจนเมืองก็สามารถใช้สนามต่างๆของพื้นที่เมืองเพื่อต่อรองการนิยามความหมายดังกล่าวจากสังคมโดยสร้างกลไกการต่อสู้เชิงอำนาจขึ้นในหลากหลายรูปแบบ ผ่านการสร้างอัตลักษณ์ของตนเองและอัตลักษณ์ของพื้นที่

ส่วนสุดท้าย เป็นงานวิจัยที่สร้างองค์ความรู้ด้านสุขภาวะและวิถีดำรงชีพของคนจนเมืองในภาคอีสาน แม้จะมีอยู่บ้างแต่ก็ยังถือว่ามีน้อยอยู่เมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น หรือหากจะมีก็มักแฝงอยู่ในการศึกษาสุขภาพชุมชน และการพัฒนาชุมชน เช่นงานของ Suwannasak and Kosin (2003) ที่ทำการศึกษาสภาพชีวิต สาเหตุสำคัญของปัญหาชีวิต และรูปแบบในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มเด็กยากจนและด้อยโอกาสในชุมชนเมือง รวมทั้งการช่วยเหลือกันเองของชุมชน บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและภาคเอกชนอื่นๆ รวมทั้งการเข้าถึงระบบบริการของรัฐ โอกาส และรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล งานในแนวมานุษยวิทยาของ Rabibhadana et al. (2007) ทำให้เราเข้าใจถึงการมองโลกและความคิดของคนจนเมืองในภาคอีสาน โดยเฉพาะจังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นหนึ่งในห้าพื้นที่ศึกษาของงานชิ้นนี้ โดยพวกเขาชี้ว่าในสังคมไทยที่มีโครงสร้างความสัมพันธ์แบบแนวตั้งความก้าวหน้าเกิดขึ้นจากการพึ่งพา “ผู้ใหญ่” แม้ว่าในชุมชนในโครงการบ้านมั่นคง ชาวบ้านน่าจะเปลี่ยนไปจากทัศนคติเช่นนี้แล้วก็ตาม ในขณะที่งานของ Promphakping (2017) ที่ได้ทำการวิจัยความเปราะบางของครัวเรือนในเมืองอุดรธานีภายใต้บริบทการขยายตัวของเมือง โดยแบ่งความเปราะบางของครัวเรือนออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ความเปราะบางในการดำรงชีพ ความเปราะบางด้านอาหาร ความเปราะบางเกี่ยวกับน้ำ ความเปราะบางทางด้านสุขภาพ ความเปราะบางด้านเครือข่ายทางสังคม และความเปราะบางต่อภัยธรรมชาติ ส่วน Rattoran (2009) ชี้ให้เห็นว่าผลกระทบจากความเป็นเมืองต่อสุขภาพนับว่าเป็นประเด็นที่สำคัญมาก โดยเขาเสนอว่าการจัดการสุขภาพในเมืองโดยเฉพาะประเด็นปัจจัยระดับ

ท้องถิ่นหรือระดับเทศบาล จัดเป็นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทในการจัดการทางด้านสุขภาพในท้องถิ่น

จากการทบทวนองค์ความรู้ทั้งห้าประเด็นข้างต้น เราจะพบว่า “คนตัวเล็กตัวน้อย” ของสังคมที่เป็นคนในชุมชนแออัด คนชายขอบ ตลอดจนคนถูกกีดกัน ล้วนแล้วแต่เป็น “ตัวแสดง” ที่ปรากฏตัวอยู่ในแทบทุกองค์ความรู้ ไม่ว่าจะเป็นด้านชุมชนแออัด ด้านชีวิตคนชายขอบ ด้านที่อยู่อาศัยและการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง ด้านการเคลื่อนไหวทางสังคม ตลอดจนด้านสุขภาพและวิถีดำรงชีพ โดยจะเห็นว่าพวกเขามีความเชื่อมโยงกับนโยบายหรือโครงการพัฒนาของรัฐในฐานะของ “ผู้จำกระทำตามนโยบายอย่างเคร่งครัด” เพราะงานแทบทุกชิ้นชี้ให้เห็นระดับของการรับแรงกระแทกจากการพัฒนาผ่านวาทกรรมการพัฒนาโดยภาครัฐและเอกชน ส่วนจะมากหรือน้อยนั้นก็ขึ้นอยู่กับระดับของการเข้าถึงหรือความสำคัญในฐานะหน่วยวิเคราะห์ของงานศึกษาต่าง ๆ ในข้างต้น

กล่าวโดยสรุป จากการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับคนจนเมืองและการพัฒนาเมืองในภาคอีสาน ทำให้พบข้อจำกัดของการศึกษาที่ผ่านมา ดังนี้

1. การศึกษาที่ผ่านมาเป็นการศึกษาประเด็นเฉพาะ ทั้งในการศึกษากลุ่มคน หรือเชิงพื้นที่เฉพาะในด้านหนึ่งแม้จะช่วยให้เกิดความเข้าใจประเด็นนั้นๆ มากขึ้น แต่ขาดความเชื่อมโยง ประเด็นเฉพาะนั้นเข้ากับนโยบายและแผนพัฒนาเมืองที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้บังเกิดขึ้นกับผู้คนหรือชุมชนทุกกลุ่ม งานวิจัยเฉพาะประเด็นจึงไม่สามารถทำความเข้าใจพลวัตการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่เมืองได้อย่างละเอียดรอบด้าน และเท่าทันความเปลี่ยนแปลงอันสลับซับซ้อนของเมืองในช่วงที่ผ่านมา

2. งานวิจัยด้านการพัฒนาเมืองเชิงกายภาพที่ละเลยมิติด้านผู้คนและสังคม ทำให้เพียงส่วนหนึ่งของการสนับสนุนนโยบาย กระแสแนวคิดการพัฒนาเมืองที่เป็นนามธรรมและเลื่อนลอย จากคำขวัญ “เมืองน่าอยู่” จนถึง “เมืองอัจฉริยะ” เป็นเพียงการวิจัยเชิงเทคนิคและการจัดการเมืองที่ให้ความสำคัญกับผู้เชี่ยวชาญ นักวางแผนจากภาครัฐ นักวิชาการ และการจัดการจากภาครัฐกิจเอกชนเท่านั้น ที่สำคัญไม่มีงานวิจัยที่วิเคราะห์วิพากษ์ถึงทิศทางหรือแนวนโยบายการพัฒนาโดยตรง ทั้งที่หากพิจารณาถึงแนวนโยบายการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นและสืบเนื่องต่อมาในช่วงสองทศวรรษหลัง ก็จะสามารถเห็นได้ว่าแนวนโยบายเหล่านี้อยู่ภายใต้การพัฒนาเมืองตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ ที่เน้นความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจบนฐานของภาคบริการ โดยไม่สนใจความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นตามมา การพัฒนาที่เน้นการสร้างเมืองแบบสมัยใหม่ที่มีสาธารณูปโภคพื้นฐานสำหรับคนชั้นกลางในเขตเมืองแนวนโยบายเหล่านี้มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อคนจนและชุมชนแออัดในเขตเมือง แต่งานวิจัยที่สะท้อนและวิพากษ์ว่าการพัฒนาดังกล่าวในระดับกระบวนทัศน์ยังมีน้อยมาก

3. การศึกษาและวิเคราะห์เมืองและชุมชนเมืองในมุมมองกระแสหลักทำให้ไม่เห็นถึงความเป็นเมืองที่แตกต่าและกระจัดกระจาย (Fragmentation) มากขึ้นในเกือบทุกๆเมือง ทำให้จินตภาพเกี่ยวกับเมืองที่ผ่านมา และจินตนาการถึงเมืองในอนาคต เป็นภาพของเมืองที่มีชนชั้นกลางเป็นแกนหลัก ทำให้มองไม่เห็นคนจนเมือง คนที่ประกอบอาชีพอยู่ในระบบเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นแรงงานที่ขาดความมั่นคงและหลักประกันในชีวิต คนที่มีที่อยู่อาศัยในภาคนอกระบบ คนที่จำเป็นต้องเช่าที่อยู่อาศัยที่คุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานเพราะข้อจำกัดเรื่องรายได้ของตน คนที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะที่มีราคาแพง ส่วนที่ขนส่งสาธารณะราคาถูกอย่างรถโดยสารณะก็ไม่ได้รับบริการที่ดี จึงต้องพึ่งพายานพาหนะ

อย่างมอเตอร์ไซค์ เสียงและความต้องการของคนเหล่านี้ไม่เคยถูกละเลย ถูกให้ความสำคัญว่าพวกเขามีจินตนาการถึงเมืองที่เอื้อต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาอย่างไร

ด้วยข้อจำกัดข้างต้น จะเห็นได้ว่างานศึกษาวิจัยที่มีอยู่ยังไม่สามารถทำความเข้าใจถึงคนจนเมืองทั้งที่อยู่และนอกชุมชนแออัดได้อย่างรอบด้าน ไม่อาจทำความเข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับพวกเขา โดยเฉพาะ “ผลกระทบจากการพัฒนา” ที่ทำให้ “สังคมเมืองที่กำลังเปลี่ยนไป” ส่งผลต่อพวกเขาโดยตรงอย่างไร ซึ่งการวิจัยครั้งนี้กำลังจะให้คำตอบเบื้องต้นดังที่จะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษากับกลุ่มคนจนเมืองที่อาศัยอยู่ในเมืองทุกกลุ่ม รวมไปถึงศึกษากับกลุ่มผู้อยู่อาศัยในบ้านเช่าราคาถูกที่กระจายตัวในเขตเมืองชั้นในของเทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลเมืองศิลาที่เป็นเทศบาลเมืองปริมณฑลของเมืองขอนแก่น โดยมีพื้นที่วิจัยหลักอยู่ในชุมชนแออัดริมรางรถไฟ 5 ชุมชน ซึ่งอยู่ภายในอาณาบริเวณถนนวงแหวนรอบเมืองขอนแก่น ได้แก่ ชุมชนโนนหนองวัดริมราง ชุมชนพรสวรรค์ ชุมชนหลักเมือง ชุมชนเทพารักษ์ 5 และชุมชนหนองแวงใหม่ ที่โยกย้ายจากชุมชนหนองแวงตราซำเดิมซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ก่อนถูกบังคับให้ย้ายออกไปอาศัยในพื้นที่ของเทศบาลเมืองศิลา โดยทั้ง 5 ชุมชนนี้ ถือเป็นตัวแทนของพื้นที่คนจนเมืองเพราะเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเมืองในมิติต่างๆ มีจำนวนคนจนเมืองอาศัยอยู่มากกว่าชุมชนอื่นในเมืองขอนแก่น นอกจากนี้ยังอาศัยอยู่บนพื้นที่เข้ากับการรถไฟแห่งประเทศไทยตามแนวเส้นทางรถไฟ ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวระเบียงเส้นทางนโยบายการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ทั้งยังปรากฏการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในฐานะของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอย่างต่อเนื่องยาวนาน (Chamaratana, 2023) รวมไปถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในการพัฒนาเมือง โดยดำเนินการวิจัยตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2563 ถึงเดือนพฤษภาคม 2564 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ร่วมกับการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม (Participatory and Non-participatory Observation) โดยการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม มุ่งเน้นสังเกตการแสดงออกของสีหน้า แววตา ภาษากาย ในระหว่างการให้สัมภาษณ์ และพฤติกรรมส่วนบุคคลขณะร่วมกิจกรรมการเรียกร้องและยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานราชการ ส่วนการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม มุ่งเน้นสังเกตบริบททั่วไป เช่น สภาพชุมชน บ้านเรือน สถานที่ประกอบอาชีพของคนจนเมือง

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ประกอบด้วย ประธานชุมชน จำนวน 5 ราย กลุ่มคนจนเมืองจากทั้งห้าชุมชน จำนวน 15 ราย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่หลักเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง จำนวน 3 ราย และตัวแทนภาคเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง จำนวน 2 ราย รวมทั้งสิ้น 25 ราย แยกเป็นเพศชาย 8 ราย และเพศหญิง 17 ราย ส่วนใหญ่มีพื้นเพหรือมีถิ่นกำเนิดในตัวเมืองขอนแก่น มีเพียง 3 รายที่เป็นผู้ที่โยกย้ายมาจากจังหวัดอื่นในภาคอีสาน

สำหรับการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการไตรภาคีแบบต่างแหล่งข้อมูล (Data Source Triangulation) กระทำโดยการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลในหลายแหล่งข้อมูลกระจายกันไปตามพื้นที่เมือง และตรวจสอบข้อมูลย้อนกลับระหว่างคนจนเมืองแต่ละกลุ่ม รวมทั้งตรวจสอบจากบันทึกภาคสนามแบบวันต่อวัน เพื่อป้องกันการคลาดเคลื่อนของข้อมูล จนแน่ใจว่าข้อมูลที่ได้มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลในแต่ละประเด็นและหาข้อสรุป โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก มาจัดระเบียบทางกายภาพของข้อมูล ได้แก่ การถอดเทปบันทึกเสียงและ

บรรณาธิกรณข้อมูลจากบันทึกสนาม (Field Note) แล้วจัดพิมพ์ข้อมูลลงเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรม Microsoft Word จากนั้นจึงโอนข้อมูล (Assigning) เข้าสู่โปรแกรม ATLAS.ti ซึ่งเป็นโปรแกรมคอมพิวเตอร์ช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Computer-Assisted Qualitative Data Analysis) ที่ทำงานได้ดีในระบบปฏิบัติการ Windows และสามารถรองรับข้อมูลภาษาไทยผ่านโปรแกรมประมวลผลคำ (Word Processing) โดยทำการให้หมายเลขบรรทัดข้อมูล คัดเลือกข้อความสำคัญ (Quotations) ลงรหัสข้อมูล (Coding) และจัดหมวดหมู่และเชื่อมโยงความสัมพันธ์ (Networking) นำไปสู่การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อแยกแยะ ตีความ เปรียบเทียบ หาความสัมพันธ์และแบบแผนในปรากฏการณ์ เพื่อสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย ก่อนจะการนำเสนอผลการวิจัยโดยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) ซึ่งเป็นการบรรยายอธิบายข้อเท็จจริงประกอบหลักฐานเชิงประจักษ์ต่าง ๆ (Neuman, 2004; Shope, 2008; Chamaratana, Knippenberg, and De Jong, 2020).

ผลการวิจัย

ขอนแก่นเป็นเมืองหลักของภาคอีสาน ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาหัวเมืองหลักเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค กลายเป็นเมืองศูนย์กลางการพัฒนาในภูมิภาคทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ด้านการบริการ ตลอดจนด้านการศึกษา มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง โดยมีทั้งโครงการพัฒนาจากนโยบายส่วนกลางและจากนโยบายท้องถิ่น โดยโครงการพัฒนาที่เป็นนโยบายจากส่วนกลาง ที่สำคัญประกอบด้วย โครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟ (Transit-Oriented Development : TOD) โครงการระบบรถไฟความเร็วสูง (High-Speed Train) โครงการรถไฟทางคู่ (Dual-Track Train) และโครงการเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) หรือ “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” ขณะที่โครงการพัฒนาที่เป็นนโยบายจากส่วนท้องถิ่น ที่โดดเด่นของเมืองขอนแก่น คือ โครงการรถไฟรางเบาสาธารณะ (Light Rail Transit System: LRT) ที่ถือเป็นปรากฏการณ์ในการพัฒนาเมืองโดยการผลักดันโดยท้องถิ่นเองเป็นพื้นที่แรกของประเทศไทย

โครงการพัฒนาเมืองขอนแก่น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายจากส่วนกลางหรือเกิดจากส่วนท้องถิ่นเอง ล้วนแต่ละมีผลทำให้ “สังคมเมืองกำลังจะเปลี่ยนแปลง” ที่ส่งผลกระทบต่อคนจนเมืองอีสานในเมืองขอนแก่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นมีทั้งด้านบวกและด้านลบต่อคนจนเมือง โดยแบ่งออกเป็นแต่ละด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม ด้านที่อยู่อาศัย และด้านสิทธิและอำนาจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

คนจนเมืองขอนแก่นได้รับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจทั้งด้านบวกและด้านลบ โดยที่ผลกระทบด้านบวก พบว่า เมื่อมีโครงการพัฒนาเกิดขึ้นในเมืองขอนแก่นทั้งการพัฒนาเมืองไปสู่ความเป็นอัจฉริยะ หรือการพัฒนาระบบรางต่าง ๆ จะส่งผลให้เมืองได้รับการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น การเดินทางสัญจรมีความปลอดภัย การพัฒนาเมืองขอนแก่นยังนำไปสู่การเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาของลูกหลานคนจนเมืองที่อยู่ในเมืองที่สามารถเข้าถึงโรงเรียนในเขตที่มีคุณภาพ นอกจากนั้นเมื่อเมืองขอนแก่นพัฒนาเกิดการเพิ่มขึ้นของประชากรในเมือง มีการบริโภคเพิ่มมากขึ้นทำให้ส่งผลดีต่อคนจนเมืองที่ประกอบอาชีพค้าขายสามารถทำมาหากินในเมืองได้ และมีแหล่งขายสินค้าที่อยู่ในตลาดในเมือง ดังคำกล่าวของคนจนเมืองท่านหนึ่งในชุมชนพรสวรรค์ อายุ 50 ปี กล่าวว่า

“ถ้าเมืองเจริญขึ้น โดยที่เราไม่ได้ย้ายไปไหน คาดว่าจะสามารถทำมาหากินได้ดีขึ้น สะดวกการเดินทาง ลูกได้เรียนในสถานศึกษาที่ดีๆ นอกจากนี้ถ้าสามารถทำได้ยาก ขยายชนบ่งให้ เพราะแต่ก่อนมาอยู่ตรงนี้ยังไม่มีลูกค้า เมื่อเมืองขยายตัวก็จะสามารถนำชนบ่งไปขายที่ตลาดบ้านหนองใหญ่ได้” (สัมภาษณ์คนจนเมือง, วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2564)

ถึงแม้ว่าการพัฒนาจะส่งผลกระทบทางด้านบวกต่อคนจนเมืองแล้ว แต่ยังมีอีกมุมหนึ่งของคนจนเมืองที่ได้รับผลกระทบทางด้านลบด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ เมื่อเกิดโครงการพัฒนาเกิดขึ้นในเมือง ขอนแก่นในกรณีการพัฒนาเมืองไปสู่เมืองอัจฉริยะทำให้เมืองขยายตัวมากขึ้นก็จริง ถึงแม้ว่าจะมีอัตราการเปิดรับสมัครงานเพิ่มขึ้น แต่การแย่งงานกันทำก็เพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน เมื่อมองย้อนกลับไปที่คนจนเมืองนั้น การเข้าถึงงานในเมืองยากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านการศึกษา ส่วนใหญ่การเปิดรับสมัครงานก็จะรับเฉพาะคนที่มีอายุน้อย นอกจากนี้งานของคนจนเมืองยังจำกัดอยู่เพียงงานระดับล่างที่มีความยาก รวมไปถึงต้องเผชิญกับความสับสนและความอันตราย เช่น งานกรรกรก่อสร้าง งานเก็บกวาดทำความสะอาดพื้นที่แคบ งานก่อสร้างในที่สูงละขาดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน นอกจากนี้การพัฒนาเมืองจากโครงการรถไฟความเร็วสูงมีแนวโน้มที่คนจนเมืองจะถูกไล่ออกจากพื้นที่ใหม่ ยิ่งตอกย้ำให้คนจนเมืองที่ประกอบอาชีพในเมือง ที่กำลังจะยกระดับตัวเองขึ้นมาเป็นผู้ประกอบการรายย่อยนั้น ต้องกลับไปเริ่มต้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง หรือทำให้คนจนเมืองบางคนต้องเปลี่ยนอาชีพหรือหยุดกิจการของตัวเองลงก็มี ดังคำกล่าวของคนจนเมืองท่านหนึ่งในชุมชนโนนหนองวัด (ริมราง) อายุ 41 ปี กล่าวว่า

“เมืองโตขึ้น คนมากขึ้น คนจะเข้ามาทำงานมากขึ้น แย่งงานกันทำ เศรษฐกิจไม่ดี งานหายาก รายได้น้อย บางคนที่ย่างมากขึ้นและข้อจำกัดด้านการศึกษาก็จะทำให้หางานยากขึ้น หรือว่าอย่างเมื่อก่อนขายดีกว่า แต่ปัจจุบัน คนค้าขายเยอะ แย่งลูกค้ากัน ต้องหาแนวทางใหม่ ๆ ในการค้าขาย ก่อนโดนรื้อค้าขายได้ดี ขายตามบ้านเช่ามีลูกค้ามากมาย เมื่อทำทางรถไฟแล้วทำให้ลูกค้าหายไป ทำให้ค้าขายลำบากมากที่สุดท้ายต้องเลิกทำอาชีพนี้แล้วไปทำอาชีพแม่บ้านแทน” (สัมภาษณ์คนจนเมือง, วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2564)

นอกจากนี้ผลจากการพัฒนาพื้นที่เมืองทำให้เกิดความเจริญทางกายภาพของเมือง ส่งผลให้ค่าครองชีพพื้นฐานในเมืองมีการขยับเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ทำให้คนจนเมืองต้องเผชิญหน้ากับปัญหาเศรษฐกิจของครัวเรือนที่ยากลำบากมากขึ้นเช่นกัน

ผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม

สำหรับผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรมของคนจนเมืองขอนแก่นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนานั้น พบว่า คนจนเมืองขอนแก่นยังมีกิจกรรมที่ทำได้ด้วยกันอยู่ ตัวอย่างเช่น ประธานชุมชนประกาศเสียงตามสายเพื่อประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกในชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมฟ้อนรำในงานครบรอบ 222 ปีเมืองขอนแก่น คนจนเมืองขอนแก่นก็สามารถที่จะแบ่งเวลาเข้าไปร่วมด้วย นอกจากนั้นยังไปร่วมประเพณีที่วัดของชุมชน เพื่อที่จะเข้าไปทำบุญตักบาตรในทุกเช้า ซึ่งการเข้าร่วมกิจกรรมของคน

เมืองในเรื่องความร่วมมือกับชุมชนและการเข้าวัดทำบุญ เป็นภาพสะท้อนว่า ถึงเมืองจะเจริญขึ้นขึ้นมากน้อยเพียงใด แต่ความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรมของคนจนเมืองยังดำเนินควบคู่กันไปด้วย

ในขณะเดียวกันยังมีภาพสะท้อนผลกระทบทางลบ เมื่อโครงการพัฒนาในเมืองขอนแก่นเริ่มต้นขึ้น สิ่งตามมาคือการเกิดขึ้นของโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ทางยกระดับ ถนน ดึงสูง ฯลฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ส่งผลทำให้เกิดความห่างเหินของคนจนเมือง ถึงแม้ว่าในปัจจุบันยังมีคนจนเมืองบางกลุ่มที่ยังคงมีส่วนร่วมและมีความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดีอยู่ แต่ยังมีคนจนเมืองบางกลุ่มที่ต้องออกไปทำงานหาเช้ากินค่ำ และได้ห่างเหินการร่วมประเพณีดั้งเดิม นอกจากนี้ในกรณีผลกระทบจากโครงการรถไฟความเร็วสูงเริ่มต้นขึ้น ทำให้คนจนเมืองขอนแก่นจำเป็นต้องย้ายไปอยู่ที่ชุมชนใหม่ และต้องปรับตัวเพื่อให้อยู่กับสถานที่ใหม่ที่อยู่แห่งใหม่ และอยู่กับสังคมใหม่ หรือบางพื้นที่ต้องไปเจอสังคมใหม่ของคนเมืองที่เห็นแก่ตัวไม่มีการช่วยเหลือเกื้อกูลในชุมชน สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นกับคนจนเมืองทั้งสิ้น ดังคำกล่าวของคนจนเมืองท่านหนึ่งในชุมชนโนนหนองวัด (ริมราง) อายุ 50 ปี กล่าวว่า

“การพัฒนาเมืองยังเมืองก็ต้องเปลี่ยน 10-20 ปี ยิ่งไงก็ต้องเปลี่ยน เราก็ดูต้องมาคิดว่าทำอะไรให้อยู่กับเมืองได้ เมืองจะมีแต่ตึกอย่างเดียวไม่ได้ ไม่มีประเพณี ไม่มีความเป็นอยู่ดั้งเดิม ถ้าเลี้ยงได้ก็อยากเลี้ยง เพราะไม่อยากจะย้ายไปไหน เพราะคุ้นเคยกับสถานที่ มีความสนิทสนมกับคนในพื้นที่ ถ้าเริ่มต้นใหม่ หาลูกค้าใหม่ จะทำยังไงละ ต้องปรับตัวค่อนข้างมากเพราะผู้คนที่นี่อาศัยอยู่ค่อนข้างเห็นแก่ตัว ไม่ช่วยเหลือกัน” (สัมภาษณ์คนจนเมือง, วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564)

ผลกระทบด้านที่อยู่อาศัย

สำหรับผลกระทบด้านที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง พบว่า โครงการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อคนจนเมืองขอนแก่นในช่วงนี้คือ โครงการรถไฟความเร็วสูง โครงการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) โดยพื้นที่วิจัยทั้งหมด 5 ชุมชนได้รับผลกระทบแทบทั้งหมด โดยผลกระทบแรกที่ต้องเผชิญคือการถูกไล่ออกจากที่อยู่อาศัยเดิม เนื่องจากอยู่ในเขตพื้นที่โครงการและมีการทำสัญญาเรื่องที่อยู่อาศัยในลักษณะการเช่าที่อยู่กับการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และคนจนเมืองบางครัวเรือนยังไม่ได้เอกสารสิทธิ์ ทำให้ที่มีโอกาสจะถูกไล่ออกจากพื้นที่ภายใต้โครงการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน และอีกหนึ่งพื้นที่จะถูกไล่ออกคือชุมชนหนองแวงใหม่ ที่เคยได้รับผลกระทบและย้ายที่อยู่อาศัยมาแล้วครั้งหนึ่ง แต่เหมือนโชคชะตาเล่นตลกกับชีวิต เมื่อพวกเขาจำเป็นต้องได้ย้ายที่อยู่ใหม่อีกครั้ง เนื่องจากชุมชนที่ย้ายมาอยู่ใหม่กลับอยู่ในทิศทางการพัฒนาของโครงการรถไฟความเร็วสูง คนจนเมืองบางรายเพิ่งจะได้รับเอกสารสิทธิ์ก็มีแนวโน้มที่จะต้องย้ายที่อยู่อีกครั้ง ต้องกลับไปตั้งตัวใหม่ เกิดความไม่มั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งบางคนรู้สึกกังวลกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาดังกล่าว ดังคำกล่าวของคนจนเมืองท่านหนึ่งในชุมชนหนองแวงใหม่ อายุ 65 ปี กล่าวว่า

“ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงเมืองที่มีพื้นที่ให้ทุกคนโดยเฉพาะคนจน อย่างกรณี ชุมชนหลักเมือง ยังไม่ได้มีสัญญาเช่า คือ ชุมชนอยู่มานาน แต่ยังไม่มีการช่วยเหลือเรื่องสัญญาเช่า ชุมชนจึงอยู่แบบกังวล ไม่มีความมั่นคงเรื่องที่อยู่อาศัย” (สัมภาษณ์คนจนเมือง, วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2564)

นอกจากการถูกไล่รื้อที่อยู่อาศัยแล้วยังพบว่า คนจนเมืองยังต้องเผชิญกับการหาที่อยู่อาศัยใหม่ที่ยากขึ้น เนื่องจากคนต้องการที่อยู่อาศัยในเมืองเพื่อการประกอบอาชีพและการทำมาหากิน รวมไปถึงเมื่อเมืองพัฒนาขึ้น ที่อยู่อาศัยก็จะมีราคาที่สูงขึ้นเช่นเดียวกัน ทำให้คนจนเมืองจำนวนไม่น้อยที่เข้าไม่ถึงที่อยู่อาศัยในราคาที่เหมาะสม หรือเข้าไม่ถึงบ้านเช่าที่มีราคาถูก นอกจากนี้แล้วเมื่อเกิดกรณีย้ายที่อยู่อาศัย สิ่งที่ตามมาคือความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นกับคนจนเมือง เพราะว่าบางพื้นที่ไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับการย้ายที่มองว่าจะมาทำปัญหา โดยมาแย่งงานในพื้นที่ ดังคำกล่าวของคนจนเมืองท่านหนึ่งในชุมชนเทพารักษ์ 5 อายุ 50 ปี กล่าวว่า

“ความต้องการที่อยู่อาศัยจะมากขึ้น เนื่องจากหากเมืองโตขึ้น เจริญขึ้น คนจะต้องเข้ามาอยู่อาศัยมากขึ้น อาจจะมีการแย่งที่อยู่อาศัยกัน และจะทำให้การเดินทางลำบาก รถติดมากขึ้น ตอนแรกที่มาอยู่ มีปัญหากับคนในชุมชนเดิมจนจะฆ่ากัน เพราะเขาไม่อยากให้มาอยู่ และมีความสัมพันธ์ไม่ดี ผู้นำชุมชนไม่อยากรับรองบ้านเลขที่ เพราะทางผู้นำชุมชนกังวลว่าจะมีปัญหาเรื่องกฎหมาย” (สัมภาษณ์คนจนเมือง, วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2564)

ผลกระทบด้านสิทธิและอำนาจ

อีกหนึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นกับคนจนเมืองคือผลกระทบทางด้านสิทธิและอำนาจ จากการสัมภาษณ์คนจนเมือง พบว่า คนจนเมืองเริ่มมีการรวมกลุ่มกันภายใต้เครือข่ายฟื้นฟูประชากรสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นเครือข่ายที่รวบรวมสมาชิกชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาระบบรางของเมืองขอนแก่น เข้ามาเพื่อเรียกร้องสิทธิที่ตนเองควรได้รับ และเป็นพื้นที่สำหรับการสะท้อนความเดือดร้อนของคนจนเมืองต่อผู้กำหนดนโยบายการพัฒนาให้ได้รับรู้ มีการเรียกร้องให้จัดสรรพื้นที่อยู่ใหม่ในเขตเมืองจำนวน 5 ไร่ อยู่ในพื้นที่สนามกอล์ฟเก่าสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง เพื่อที่จะสามารถมีสิทธิที่จะทำมาหากินในเมืองได้ไม่ต่างจากที่เคยเป็น การสะท้อนความเดือดร้อนและการเรียกร้องสิทธิที่ตนเองมีอยู่เปรียบเสมือนว่าคนจนเมืองเริ่มได้สิทธิและอำนาจจากโครงการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น

แต่ทว่าในสิ่งที่เกิดขึ้นจริงสำหรับคนจนเมืองกลับพบว่า การเรียกร้องของเขายังขาดอำนาจการต่อรองในเรื่องสิทธิที่จะอยู่ในเมือง แม้ว่าจะแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะความต้องการออกไปก็ยังมีพลังที่น้อยมากในการต่อรอง เห็นได้จากการต่อรองเรื่องการขอที่อยู่อาศัยจากการรถไฟพื้นที่ 5 ไร่ แต่ทางการรถไฟกำหนดให้เพียง 2 ไร่เท่านั้น ซึ่งไม่เป็นไปตามความต้องการของคนจนเมืองที่เสนอขอ นอกจากนี้ยังพบว่า สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของคนจนเมืองเมื่อเข้าร่วมประชุม ส่วนใหญ่ก็จะเข้าไปร่วมรับฟัง แล้วพอถึงเวลาที่ยกมือก็ยกมือ สิทธิในการออกความคิดเห็นนั้นน้อยมาก ดังคำกล่าวของคนจนเมืองท่านหนึ่งในชุมชนเทพารักษ์ 5 อายุ 50 ปี กล่าวว่า

“ยังขาดอำนาจในการต่อรอง ขาดพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วม ต้องการพื้นที่และโอกาสในการต่อรองร่วมกับผู้บริหารเมือง นอกจากนี้ก็มีส่วนร่วมในการเข้าไปนั่งฟังข้อมูลในการประชุมบ่อยครั้ง แต่ไม่ได้ออกความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว ซึ่งได้มีการให้ออกความคิดเห็นแต่ตนไม่กล้า เนื่องจากคิดว่าไม่มีความรู้พอ ในอนาคตถ้า

หากมีโอกาสนี้ก็จะออกเสียงในการแสดงความคิดเห็นมากขึ้น” (สัมภาษณ์คนจนเมือง, วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2564)

สาเหตุที่คนจนเมืองไม่กล้าที่จะเสนอความคิดเห็นเนื่องจากมองว่าตัวเองมีความรู้น้อย ไม่มีความรู้พอที่จะไปเสนอความคิดเห็นกับเจ้านาย จึงไม่กล้าเสนอออกไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเมื่อมีโครงการพัฒนาหนึ่ง ๆ เข้ามาในพื้นที่ คนที่ได้รับผลกระทบก็คือคนจนเมืองก่อน ในกรณีคนจนเมืองขอนแก่นก็ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน โดยที่ส่วนใหญ่จะไม่มีสิทธิและอำนาจในการต่อรวมที่มีพลังมากนัก ถึงแม้ว่าข้อเรียกร้องบางเรื่อง เช่น เรื่องที่ดินที่อยู่อาศัยจะได้รับการพิจารณาแต่ก็ไม่ได้ตามที่ตนเองมีความประสงค์และตามที่ต้องการจริง

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้น จะเห็นได้ว่าการผลกระทบจากโครงการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นมีทั้งด้านบวกและด้านลบต่อคนจนเมือง โดยมีผลกระทบที่สำคัญ 4 ด้าน ดังนี้

ประการแรก ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ที่ชัดเจนคือการพัฒนาเมืองมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตในเมือง และยังส่งผลถึงการมีโอกาสนในการประกอบอาชีพมากขึ้นจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ช่วยขยายตลาดงานของคนจนเมือง อย่างไรก็ตามโอกาสในการเข้าถึงงานข้างต้นก็จำกัดอยู่เพียงงานระดับล่างที่มีความยาก รวมไปถึงต้องเผชิญกับความสับสนและอันตราย บางส่วนต้องยุติการทำงานเดิมเนื่องจากมีแรงงานใหม่เข้ามาแทนที่ นอกจากนี้ยิ่งเมืองมีการพัฒนามากเท่าไร อัตราค่าครองชีพพื้นฐานในเมืองก็มีการขยับตามไปด้วย ทำให้คนจนเมืองต้องเผชิญหน้ากับปัญหาเศรษฐกิจของครัวเรือนที่ยากลำบากมากขึ้น สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Phatchaney and Chamaratana (2017) รวมไปถึง Promphakping, Inmuong, and Phongsiri (2019) ที่ต่างชี้ว่าการเติบโตของเมืองขอนแก่น เป็นการเติบโตแบบรอบด้าน ทำให้เกิดการพัฒนาเชิงโครงสร้างที่ส่งเสริมการเติบโตของภาคเศรษฐกิจทั้งในระดับจุลภาคไปจนถึงระดับมหภาค ทำให้เกิดการขยายตัวของตลาดแรงงานในภาคธุรกิจบริการที่เติบโตและขยายตัวอย่างมากในตลาดแรงงานกึ่งทักษะฝีมือและระดับฝีมือ ทำให้ตำแหน่งงานในระดับล่างที่เป็นงานไร้ทักษะ เป็นงานในลักษณะ 3D คือ เป็นงานที่มีความยากลำบาก งานที่ต้องทำงานกับสิ่งสกปรก และเป็นงานอันตราย ที่ล้วนต้องใช้แรงงานจากคนชายขอบ ซึ่งหมายรวมไปถึงกลุ่มคนจนเมืองด้วย

ประการที่สอง ผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม แม้เมืองเมืองขอนแก่นจะได้รับการพัฒนาและมีความเจริญขึ้นขึ้นมาน้อยเพียงใด แต่ความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรมของคนจนเมืองยังคงดำเนินควบคู่กันไปด้วย สะท้อนจากการเข้าร่วมกิจกรรมของคนเมืองและให้ความร่วมมือกับชุมชน โดยอาศัยผลจากการพัฒนาที่ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ สะดวกมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันการพัฒนาที่เกิดขึ้นก็ส่งผลทำให้เกิดความห่างเหินของคนจนเมืองบางส่วนที่ต้องออกไปทำงานหาเช้ากินค่ำ และได้ห่างเหินการร่วมประเพณีดั้งเดิม บางส่วนจำเป็นต้องย้ายไปอยู่ที่ชุมชนใหม่ และต้องปรับตัวเพื่อให้อยู่กับสถานที่ใหม่ เหล่านี้ล้วนเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นกับคนจนเมืองทั้งสิ้น สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Phongsiri (2019) รวมไปถึง Promphakping, Inmuong, and Phongsiri (2019) ที่นำเสนอข้อค้นพบเรื่องการเติบโตของเมืองขอนแก่น โดยชี้ว่าแม้ว่าความเติบโตทางเศรษฐกิจจะทำให้เมืองขอนแก่นมีความทันสมัยในเชิงกายภาพ แต่ก็ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงสังคมหลายอย่าง เช่น การปรับเปลี่ยนทางวัฒนธรรม และ

การเปลี่ยนแปลงการดำรงชีวิตของคนเมือง รวมไปถึงการขยายตัวของเมืองก็มีส่วนทำให้วัฒนธรรมของคนชนเมืองที่มีความเป็นวัฒนธรรมกึ่งเมืองกึ่งชนบทปรับเปลี่ยนตามไปด้วยเช่นกัน

ประการที่สาม ผลกระทบด้านที่อยู่อาศัย เป็นผลกระทบที่รุนแรงที่สุดเพราะโครงการพัฒนาที่เริ่มเข้ามามีบทบาทและส่งผลกระทบต่อคนจนเมืองขอนแก่นไม่ว่าจะเป็นโครงการรถไฟความเร็วสูง โครงการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) โดยพื้นที่วิจัยทั้ง 5 ชุมชนได้รับผลกระทบแทบทั้งหมด โดยเฉพาะการถูกไล่รื้อออกจากที่อยู่อาศัยเดิมในกรณีของครอบครัวที่ยังไม่มีสัญญาเช่าถูกต้องเกิดความไม่มั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัย เพราะคนจนเมืองรู้สึกกังวลกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาดังกล่าว สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Phuttharak and Dhiravisit (2014) และงานของ Phong Siri (2019) รวมไปถึงงานของ Chamaratana, Knippenberg, and De Jong (2020) ที่ล้วนยืนยันด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองในประเทศไทย มักจะสร้างผลกระทบด้านที่พักอาศัยต่อประชาชน โดยเฉพาะคนตัวเล็กตัวน้อยที่อาศัยในชุมชนแออัดและสลัม และเกือบทั้งหมดต้องยอม “ศิโรราบ” กับเงื่อนไขของการพัฒนา

ประการสุดท้าย ผลกระทบด้านสิทธิและอำนาจ แม้จะมีความพยายามของคนจนเมืองในการรวมกลุ่มกันภายใต้เครือข่ายฟื้นฟูประชากรสร้างสรรค์เพื่อเรียกร้องสิทธิที่ตนเองควรได้รับ และเป็นพื้นที่สำหรับการสะท้อนความเดือดร้อนของคนจนเมืองต่อผู้มีอำนาจในพื้นที่ แต่การเรียกร้องก็ยังขาดอำนาจการต่อรองในเรื่องสิทธิที่จะอยู่ในเมือง โดยในการแสดงความคิดเห็นของคนจนเมืองเมื่อเข้าร่วมประชุมกับ “เจ้านาย” ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ และบรรดาข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่จะเป็นเพียงการเข้าไปร่วมรับฟัง สิทธิในการออกความคิดเห็นมีน้อยมาก เนื่องจากไม่กล้าที่จะเสนอความคิดเห็นเนื่องจากมองว่าตัวเองมีความรู้太少 ไม่มีความรู้พอที่จะไปเสนอความคิดเห็นกับ “เจ้านาย” จึงไม่กล้าเสนอความเห็นออกไปเพราะ “ย่านแว่วปลีก” [กลัวพูดไม่ถูก - ผู้วิจัย] ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าคนจนเมืองอีสานยังขาดซึ่งความตระหนักรู้ใน “สิทธิ” และ “พลังความสามารถ” ของตนเอง จึงคิดเพียงว่าตนไม่มีสิทธิและอำนาจในการต่อรองที่มีพลังมากนัก ถึงแม้ว่าข้อเรียกร้องบางเรื่อง เช่น เรื่องที่ดินที่อยู่อาศัยจะได้รับการพิจารณาแต่ก็ไม่ได้ตามที่ตนเองมีความประสงค์และตามที่ต้องการจริง สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Chamaratana, Knippenberg, and De Jong (2020) Butsrinoi and Niyompanitpatana (2016) และงานของ Lao-an (2020) รวมไปถึงงานของ ที่ต่างเสนอตรงกันว่า “คนตัวเล็กตัวน้อย” ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในเขตเมือง ต่างถูกบังคับใน “ยอมจำนน” ต่อผู้มีอำนาจ ส่วนหนึ่งด้วยความไม่มั่นใจและไม่แน่ใจในสิทธิของตนเอง

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากผลการวิจัยข้างต้นที่ถือเป็นองค์ความรู้พื้นฐานของผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เมืองที่เกิดขึ้นกับคนจนเมืองและครัวเรือน โดยพบว่าผลกระทบทั้งสี่ด้านล้วนมีความเกี่ยวข้องกับ “สิทธิ” และ “เสียงของคนตัวเล็กตัวน้อย” ที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเป็นสมาชิกของชุมชนเมือง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะใน การพัฒนานโยบายสาธารณะของเมืองที่เติบโตเร็วอย่างเมืองขอนแก่น ควรมาจาก “เสียง” ของคนทุกกลุ่มที่เป็นสมาชิกของเมือง แต่ในกระบวนการพัฒนาที่ผ่านมา เสียงของคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้เปราะบางอย่าง “คนจนเมือง” กลับขาดหายไปจากวิสัยทัศน์ของเมืองขอนแก่น ดังนั้น แนวนโยบายการพัฒนาเมืองที่ต้องตระหนักถึง “สิทธิที่จะมีส่วนในเมือง” (The Right to the City) ของประชาชนทุกกลุ่มอย่างแท้จริง จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ใน

หลายด้าน เช่น การควบคุมทิศทางการเติบโตของเมืองอย่างเหมาะสม ที่มาจากความคิดเห็นในหลายมุมมอง โดยที่ทุกมุมมองมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Balance of Power) เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง (The Right to the City) ที่กล่าวถึงในข้างต้น จะเห็นว่าเป็นแนวคิดทางสังคมวิทยาเชิงวิพากษ์ เป็นกรอบแนวคิดที่ส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยในเมืองต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาเมือง แนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในแวดวงวิชาการต่างประเทศด้านเมืองศึกษาเชิงวิพากษ์ และยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอีกด้วย (Mayer 2009; Pattillo 2013) โดยนัยยะนี้ผู้วิจัยเสนอว่าสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมืองเป็นสิ่งที่ครอบคลุมความหมายทั้งการกำหนดวิถีของเมือง และมีสิทธิที่จะเป็นส่วนหนึ่งของเมือง โดยไม่ถูกเบียดขับออกไปจากพื้นที่ของเมืองทั้งในเชิงกายภาพและสังคมวัฒนธรรมนั่นเอง

ในขณะเดียวกันในประเด็นสิทธิในการกำหนดที่อยู่อาศัย และสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากการพัฒนาเมือง ดังนั้น ภาครัฐจึงควรเตรียมแผนรองรับที่ชัดเจนและเป็นธรรม ก่อนที่จะดำเนินโครงการพัฒนาตามแผนที่กำหนดไว้ เช่น การจัดสรรที่อยู่อาศัยใหม่ที่ชาวบ้านยังสามารถดำรงชีพตามวิถีเดิม สามารถใช้ประโยชน์จากโครงการพัฒนาและบริการต่างๆ ของเมือง ได้รับค่าชดเชยที่เป็นธรรมจากการโยกย้ายที่ทำให้พวกเขาเสียโอกาส เป็นต้น

ประเด็นสำคัญในการพัฒนาประการสุดท้าย คือ การสร้างสมดุลของแนวคิดในการพัฒนาแบบเดิมที่รัฐมุ่ง “อุดหนุน ช่วยเหลือ” ประชาชน กับแนวคิดการพัฒนาที่มุ่งสร้าง “สำนึกความเป็นเจ้าของ” หรือ “การเสริมสร้างพลังอำนาจ” ที่ทำให้ “คนเมือง” รู้สึกถึงการมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของในการพัฒนาเมืองอย่างจริงจัง โดยภาครัฐช่วยสนับสนุน ทำหน้าที่เป็น “ผู้เอื้ออำนวย” ให้ประชาชนลุกขึ้นมาแก้ปัญหาด้วยตัวเอง จะช่วยปรับเปลี่ยนมุมมองให้ “คนเมือง” เป็นผู้ลงมือกระทำเพื่อแก้ปัญหาของเมือง ไม่ได้เป็นเพียงผู้รอรับผลประโยชน์จากการพัฒนาเมืองเท่านั้น แต่พวกเขาควรเป็นส่วนหนึ่งที่จะมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองเช่นเดียวกันประชาชนในกลุ่มอื่น

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง คนจนเมืองที่เปลี่ยนไปในสังคมเมืองที่กำลังเปลี่ยนแปลง : กรณีศึกษาชุมชนเมืองอีสาน ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) และสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

References

- Bunmattaya, J. et al. (1998). *Developing Slum Communities and Urban Slum Community Organizations, Phases 2-3, Case Study: Slum Communities in Khon Kaen Province*. Khon Kaen: Research and Development Institute (RDI), Khon Kaen University. (in Thai)
- Butsrinoi, N. and Niyompanitpatana, T. (2016). A Study of Space Use of Within and Surrounding Areas of Khon Kaen Province's Bus Station for Preparing Proposal of Area Development Plan: Case Study of the First Bus Station of Khon Kaen Province. *Journal of Politics and Governance*, 6(1), 124-132. (In Thai)
- Chamaratana, T. (2023). *Urbanization and Urban Development*. Khon Kaen: Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University. (in Thai)

- Chamaratana, T., Knippenberg, L. and De Jong, E. (2020). "Toward a Low Carbon City: Community Networks for Developing and Promoting Carbon Emission Reduction Behavior, Khon Kaen, Northeast Thailand." *International Journal of Sustainability Policy and Practice*, 16 (2),1-13.
- Chinnak, S. et al. (2005). *Way of life, People and Wetlands: The Dynamic of natural resource management in oxbow lake of urban communities between Ubon Ratchathani and Warin Chamrap Municipality, Ubon Ratchathani Province, Phase 1*. Bangkok: Thailand Research Fund (TRF). (in Thai)
- Chueduangpuy, K., Pontip, A., Wattananamkul, V. and Prasertsuk, S. (2018). Homeless way of life in Khon Kaen City Municipality, Khon Kaen Province. *Veridian E-Journal, Silpakorn University*, 11(2), 1341-1362. (in Thai).
- Dhiravisit, A. (2007). *Housing development for urban poor: a case study of Khon Kaen City*. Doctor of Philosophy Thesis in Development Sciences, Graduate School, Khon Kaen University. (in Thai)
- Hankun, K., Manorom, K. and Kittivetchakul, N. (2013). Power Negotiating Fields of an Urban Poor Community in Ubon Ratchathani Province. *Journal of Liberal Art, Ubon Ratchathani University*, 9(1), 45-73. (in Thai)
- Junthothai, D. (2010). *Social Capital in Urban Community: A Search for Internal-External Linkage Enhancement*. Bangkok: Thailand Research Fund (TRF). (in Thai)
- Krueasaeng, P. (2015). Quality of the Thai Education and Directive Principle of Fundamental State Policy. *Executive Journal*, 35(2), 46-60. (in Thai)
- Lao-an, T. (2020). The Community Beside the Railroad and the Effect of Constructing the Double Railroad Tracks: Case Study; the Community Beside the Railroad, Muang District, Khon Kaen Province. *Journal of Social Sciences and Humanities*, 46(1), 254-289. (in Thai)
- Lapanun, P. et al. (1998). *Evolution of Slum Communities and Urban Slum Organizations Case study of Khon Kaen City*. Khon Kaen: Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University. (in Thai)
- Leksomboon, S. (2014). The Strategies for Community Solid Waste Management by Using the People Participation in Muang Kalasin Municipality. *MBA-KKU Journal*, 7(1), 125-146. (in Thai)
- Mayer, M. (2009). The 'Right to the City' in the Context of Shifting Mottos of Urban Social Movements. *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*, 13(2-3), 362-374.
- Neuman, W. L. (2004). *Basic of Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Pearson Education.
- Office of Transport and Traffic Policy and Planning, Ministry of Transport. (2015). *Executive Summary Report: The Study and Design of High Speed Rail System, Bangkok - Nong Khai, Phase 2: Nakhon Ratchasima - Nong Khai*. Bangkok: Asian Engineering Consultants Corp.
- Pattillo, M. (2013). Housing: Commodity versus Right. *Annual Review of Sociology*, 39(1), 509-531.
- Phatchaney, K. and Chamaratana, T. (2017). Consumption Culture of Labor Households in Khon Kaen Peri-Urban. *Journal of Language, Religion and Culture*, 6(2), 221-240. (in Thai)

- Phongsiri, M. (2019). Land Conflict and Land Governance in the Greater Mekong Sub-Region: Case Studies of Urban and Peri-urban in Thailand. *Journal of Mekong Societies*, 15(1), 87-110. (in Thai)
- Phuttharak, T. and Dhiravisit, A. (2014). Regional Rapid Growth in Cities and Urbanization in Thailand. *Journal of Arts and Humanities (JAH)*, 3(1), 57-63. (in Thai)
- Prawanne, C. (2020). The Process of Transformation into a Smart City: A Case Study of Khon Kaen Municipality. *Local Administration Journal*, 13(3), 267-284. (in Thai)
- Promphakping, B. (2017). *Market and Petty Traders in Khon Kaen City*. Khon Kaen: Research Group on Wellbeing and Sustainable Development. (in Thai)
- Promphakping, B. (2017). Vulnerability of Urban Households Urban Growth Udon Thani Province. *Journal of Social Development and Management Strategy*, 19(2), 69-92. (in Thai)
- Promphakping, B., Inmuong, Y. and Phongsiri, M. (2019). *Khon Kaen City: Growth, Challenges, and Opportunities*. Nonthaburi: Thailand Environment Institute. (in Thai)
- Rabibhadana, A. et al. (2007). *Evaluation Research Project Report on the Baan Mankong Project - Urban poor: Changing Worldviews and Views Towards Oneself and Society*. Khon Kaen: Research and Development Institute (RDI), Khon Kaen University. (in Thai)
- Ratoran, S. (2009). Health: Impacts of Urbanization. *Journal of Safety and Health*, 2(7), 55-63. (in Thai)
- Ratniyom, A. (2010). Migration on the Path of Thailand's Industrial Development. *Economics and Public Policy Journal*, 8(16), 67-83. (in Thai)
- Rawiwong, W., Grisanaputi, W. and Silabut, P. (1999). *The Situation of the Poor and Relief Measures at the Time of the Economic Crisis*. Bangkok: Thailand Research Fund (TRF). (in Thai)
- Shope, R.J. (2008). *An Introduction to Qualitative Data Analysis (QDA) with Atlas/ti*. New York: Office of Qualitative & Mixed Methods Research.
- Srisontisuk, S., Kutchamart, P. and Pakdee, P. (2004). Reflections of the Urban Poor in the Northeast. *Humanities and Social Sciences*, 3(2), 27-38. (in Thai)
- Suwanasak, P. and Kosin, U. (2003). *Life Problems of the Poor and Underprivileged Children in Urban Communities in Surin Province*. Bangkok: Thailand Research Fund (TRF). (in Thai)
- Toprayoon, Y. Peimmetra, J. and Nunchan, A. (2016). A Livable City with Waste Management in Entering the ASEAN Community. *Rajapark Journal*, 10(20), 82-95. (In Thai)
- Visetpricha, B., Sattayanurak, A., Preechasilpakul, S., Pintobtang, P., Chamaratana, T. and Jitnirat, N. (2018). *Slums and Dynamics of Urban Poor in the Changing Urban Society*. Bangkok: Thailand Research Fund (TRF). (in Thai)
- Wanmontri, J. and Wongthanavas, S. (2020). Key Actors in Collaborating with the Development of Khon Kaen's Smart City. *Governance Journal*, 9(1), 262-303. (In Thai)
- Wechayachai, A. and Nonthapatamadul, K. (2003). *The Development of Social Welfare System for the Poor and Vulnerable Group: The Underprivileged and Social Risk Groups. Complete Research Report*. Bangkok: Center for the Study of Political Economy, Faculty of Economics, Chulalongkorn University. (in Thai)

A Study of the Potential and Capability of Local Administrative Organizations in Disaster Prevention and Mitigation

Kanrawee Wichaipa

Faculty of Social Sciences,
Srinakharinwirot University, Thailand

Nattawat Chansrithada

Independent Researcher, Thailand

Wasan Luangprapat

Faculty of Political Science,
Thammasat University, Thailand

Abstract

The development of disaster prevention and mitigation personnel in local administrative organizations (LAOs) is crucial due to their roles and responsibilities in preventing and mitigating disasters. This is considered one of the key mechanisms at the local level for disaster prevention and mitigation. The purposes of this study were: 1) to examine the importance and status of LAOs' disaster prevention and mitigation missions, and 2) to assess the potential and capacity of LAOs in disaster prevention and mitigation. The study involved analyzing qualitative research data through documentary research and focus groups. The results of the study indicated that the disaster prevention and mitigation operations of local administrative organizations require development in the following areas: 1) Relevant laws and regulations, 2) Duties and responsibilities of local government organizations in public service provision, 3) Organizational structure, 4) Human resource management in disaster prevention and mitigation, 5) Budget allocation for disaster prevention and mitigation, and 6) Resources for disaster prevention and mitigation.

Keywords

potential, capacity, local administrative organizations, disaster prevention and mitigation

CORRESPONDING AUTHOR

Kanrawee Wichaipa, Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University, 114 Khlong Toei Sub-district, Wattana District, Bangkok 10110 Thailand. Email: w.kanrawee@gmail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

การศึกษาศักยภาพและขีดความสามารถ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กานต์รวี วิชัยปะ

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ประสานมิตร)

ณัฐวัฒน์ จันทร์ศรีธาดา

นักวิจัยอิสระ

วสันต์ เหลืองประภัสร์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

การพัฒนาพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญทั้งในเรื่อง บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งนับว่าเป็น กลไกสำคัญกลไกหนึ่งในระดับพื้นที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบัน งานวิจัยฉบับนี้มี วัตถุประสงค์ 2 ประการ ได้แก่ 1. เพื่อศึกษาการกำหนดความสำคัญและสถานะของภารกิจด้านการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2. เพื่อศึกษาศักยภาพและขีดความสามารถ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิเคราะห์ข้อมูลผ่านการวิจัยจากเอกสาร การสนทนากลุ่ม ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงานด้านการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการพัฒนารายประเด็นดังนี้ 1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2) ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ จัดบริการสาธารณะ 3) การจัดโครงสร้างองค์กร 4) การบริหารทรัพยากรบุคคลด้านการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย 5) งบประมาณด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 6) ทรัพยากรด้านการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย

คำสำคัญ

ศักยภาพ, ขีดความสามารถ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

บทนำ

ในปี พ.ศ. 2564 ที่ผ่านมาศูนย์วิจัยระบาดวิทยาต้านภัยพิบัติ (Centre for Research on the Epidemiology of Disaster: CRED) ได้แสดงข้อมูลการเกิดภัยพิบัติทั่วโลก โดยไม่นับรวมภัยจากการแพร่ ระบาดของโรคจากโควิด-19 พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2563 มีการรายงานภัยพิบัติ ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นถึง 389 ครั้ง ซึ่งสูงกว่าโดยเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยในรอบสองทศวรรษถึง 21 ครั้ง คร่าชีวิตของผู้คนไปกว่า 15,080 ราย และส่งผลกระทบต่อประชาชนอีกกว่า 98.4 ล้านคน และก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ เป็นมูลค่ากว่า 171.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากข้อมูลทางสถิติแสดงให้เห็นถึงภูมิทัศน์ความเสี่ยงภัย พิบัติที่เกิดขึ้นทั่วโลก มีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น และส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง อีกทั้งผลกระทบ

จากภัยพิบัติทางธรรมชาติในช่วงที่ผ่านมา มีความซับซ้อนของภัยมากยิ่งขึ้น และก่อให้เกิดสถานการณ์หยุดชะงักกันของกิจกรรมในชีวิตประจำวันของผู้คน บริการสาธารณะ และส่งผลกระทบต่อทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเชื่อมโยงกับมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้สภาพสังคมและเศรษฐกิจมีความเปราะบางมากยิ่งขึ้น (Department of Disaster Prevention and Mitigation, 2016)

จากการทบทวนบทเรียนการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยและการประเมินผลการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้ชี้ให้เห็นถึง สภาพปัญหาข้อจำกัดในการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านโครงสร้างองค์กรและกลไกการจัดการสาธารณภัย พบปัญหาสำคัญ กล่าวคือ ขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการสาธารณภัยทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ หรือแม้แต่ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยนั้นมีโครงสร้าง กลไกในหลายระดับ และมีหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้าร่วมจำนวนมาก ขณะเดียวกันผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายไม่สามารถสั่งการได้อย่างครอบคลุมทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เข้าร่วมเป็นไปอย่างยากลำบาก การทำงานมีลักษณะต่างหน่วยต่างทำ 2) ด้านกระบวนการวางแผนและการสนับสนุน เป็นปัญหาในแง่ของการระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ประสบภัยที่ยังขาดแนวทางการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน เมื่อเกิดเหตุทุกหน่วยงานเข้าพื้นที่ประสบภัยด้วยตัวเองโดยไม่ประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย ทำให้ขาดความพร้อมในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน เนื่องจากทุกหน่วยงานมุ่งให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นลำดับแรก แต่การปฏิบัติงานกลับไม่มีการวางแผนในภาพรวมต่างหน่วยต่างปฏิบัติงานตามแนวทางของตนเอง โดยไม่มีความรู้ความเข้าใจ ทำให้หน่วยเผชิญเหตุในพื้นที่ ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลาและเป็นระบบ และ 3) ด้านองค์ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณภัย พบว่า ข้อมูลที่เกี่ยวกับสาธารณภัยยังคงมีอยู่จำกัด และหน่วยปฏิบัติแต่ละระดับมีระดับความเข้าใจในเนื้อหาหรือสาระสำคัญที่ไม่เท่ากัน ขณะที่ข้อมูลที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนการปฏิบัติงานหรือการตัดสินใจในการบริหารจัดการ และมีข้อจำกัดในการนำมาใช้เพื่อการคาดการณ์หรือประเมินสถานการณ์ เพื่อวางแผนเตรียมความพร้อมและจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Kamolvej et al., 2019)

ขณะเดียวกัน ผลการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 จากกรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย ขอนแก่น ระยอง กรุงเทพมหานคร และสงขลา ในช่วงปีดำเนินการ พ.ศ. 2559 – 2561 พบว่า การดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ มีแนวโน้มลดลงในทุกยุทธศาสตร์ ขณะที่การใช้งบประมาณส่วนใหญ่มีการใช้งบประมาณในยุทธศาสตร์ที่ 1 การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงภัยพิบัติมากที่สุด โดยโครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการประจำไม่ใช่โครงการทางยุทธศาสตร์ เมื่อพิจารณาผลการขับเคลื่อนแผนในช่วงเวลาดังกล่าว ข้อค้นพบที่น่าสนใจ ดังประเด็นต่อไปนี้ ประเด็นที่หนึ่ง มิติขององค์ความรู้ และแนวคิดหลักของการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย พบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มีการรับรู้แนวคิดการจัดการภัยพิบัติของกลไกแต่ละระดับไม่เท่ากัน เนื่องจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยมีการสื่อสารแผนทางเดียว และผู้ประสานงานด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติระดับกระทรวง (DRR Focal Point) จากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน และแลกเปลี่ยนเรียนรู้การขับเคลื่อนการบริหารจัดการภัยพิบัติมีการรับรู้อย่างจำกัดในการมีอยู่ของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และขาดกลไกในการถ่ายทอดองค์ความรู้ไปยังภาคส่วนต่าง ๆ ประเด็นที่สอง ช่องว่างของกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับพื้นที่

ของส่วนราชการภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถบูรณาการทรัพยากรทางการบริหาร เพื่อดำเนินภารกิจร่วมกันได้ และการจัดสรรงบประมาณของจังหวัดไม่ได้คำนึงถึงการลดความเสี่ยงภัย พิบัติ แต่งบประมาณดังกล่าวส่วนใหญ่มีแนวโน้มถูกนำมาใช้เป็นงบประมาณตามภารกิจในการจัด โครงการประจำ รวมถึงอีกปัญหาหนึ่งคือแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ไม่มีการออกแบบหรือกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติในการจัดการภัยพิบัติภายในขอบเขตของพื้นที่ (Kamolvej et al., 2019)

ในขณะที่มุมมองของการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้น ภารกิจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณ ภัยจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะส่วนบุคคลที่เฉพาะตัวรวมถึงจะ ศึกษาในระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจาก เป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับภัยที่จะเกิดขึ้นและเหตุ ฉุกเฉินที่จะเกิดขึ้นมากที่สุด และแม้ว่าระบบในการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยใช้สมรรถนะจะเป็นระบบ ที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยระยะเวลานานแต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระบบสมรรถนะ ซึ่งถูกนำมาใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยเป็นการเน้นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ กระบวนการของการประเมินผลตามสมรรถนะและตัวชี้วัดโดยมิได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนา ทรัพยากรบุคคลตามสมรรถนะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้น และแม้ว่ากรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่นจะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานของตำแหน่งแต่ละตำแหน่งในองค์กรปกครอง ท้องถิ่นหากในเรื่องของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น ก็ยังมีอุปสรรคและปัญหารวมถึงการ กระจายภารกิจในการปฏิบัติงานของกรมต่าง ๆ ภายใต้อำนาจกรมมหาดไทย (Wichaipa, 2021)

ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการทำศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยในการปกครองสำคัญที่มี บทบาทในการจัดการสาธารณภัยของพื้นที่ และถือเป็นกลไกการจัดการสาธารณภัยส่วนแรกที่มีหน้าที่ รับผิดชอบโดยตรง ภายใต้อำนาจการกระจายอำนาจและการจัดกลไกการจัดการ ทั้งนี้ กรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยตระหนักถึงความสำคัญในบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งนับว่าเป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งในระดับพื้นที่ จึงควรมีการศึกษา เพื่อให้ทราบถึงสถานะ ศักยภาพ และขีดความสามารถ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบัน รวมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานและการเสริมสร้างความ เข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใน พื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้มาตรฐาน และสนับสนุนการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของ ประเทศได้อย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการกำหนดความสำคัญและสถานะของภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาศักยภาพและขีดความสามารถในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎี

การทบทวนแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเนื้อหาในส่วนนี้เป็นการรวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ โดยเน้นไปที่งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการภัยพิบัติ ดังหัวข้อต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างองค์การตามสภาพแวดล้อม

Hood (1991, 8-9) พยายามที่จะฉายภาพให้เห็นว่า “public management for all seasons” คือ คำนิยามที่สำคัญของการอธิบายถึงการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทั้งยังอธิบายต่อไปถึงการนำเสนอและโลกทัศน์ต่อแนวความคิดดังกล่าวว่าถูกนำไปใช้ได้โดยง่าย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการจัดการภาครัฐแนวใหม่คือการบริหารรัฐกิจที่สามารถนำไปใช้ได้กับทุกสถานการณ์อันเกี่ยวเนื่องกับทางการบริหารจัดการรวมไปถึงการให้บริการสาธารณะ ซึ่ง Hood ก็ได้สร้างข้อถกเถียงต่อมโนทัศน์ดังกล่าวผ่าน 4 ข้อถกเถียง/เสนอแนะ ดังนี้

(1) การก่อตัวขึ้นของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกโฉมดังภาพที่นำเสนอต่อสาธารณะ หากแต่ภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้เองยังคงปรากฏซึ่งปัญหารวมถึงจุดอ่อนอยู่มาก ดังนั้น การให้ความสำคัญกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมากเช่นกัน

(2) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่สามารถตอบสนองต่อบริการสาธารณะได้ทั้งหมด การเปลี่ยนแปลงกรอบงบประมาณและการควบคุม ทำให้เกิดความไม่มั่นคงของระบบราชการ ส่วนแนวทางการแก้ไข คือ การนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปมีปฏิสัมพันธ์กับระเบียบราชการ เพื่อการบริการสาธารณะ เพื่อให้การควบคุมระหว่างสองปัจจัยดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(3) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ กล่าวอ้างว่าได้มีการส่งเสริมสินค้าสาธารณะที่ถูกกว่าและดีกว่า ในด้านการบริการสาธารณะเพื่อทุกคน หากแต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าได้ถูกออกแบบมาเพื่อพนักงานระดับสูงและละเลยต่อการให้ความสำคัญต่อพนักงานระดับล่าง ในส่วนวิธีแก้ไขคือการลดทอนการจัดการที่ไม่สมส่วนมากกว่าการลดพนักงานปฏิบัติงานและมาตรการเพื่อส่งเสริมอำนาจผู้รับบริการ

(4) การสร้างและแสวงหาความเป็นสากลให้กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งต้องปฏิเสธโลกทัศน์ทางความคิดที่ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ใช้ได้กับทุกสถานการณ์

จากการพิจารณางานของ Hood (1991) จะเห็นได้ว่าเขาได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการและการก่อตัวขึ้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่รวมถึงได้อธิบายให้เห็นลักษณะและช่องว่างของกลไกการทำงาน รวมถึงได้ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ดังปรากฏเป็น 4 ข้อถกเถียง/เสนอแนะ

ในมิติของการจัดการภัยพิบัติ จะเห็นได้ว่ากลไกการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่สามารถที่จะรองรับต่อการแก้ไขปัญหาหรือวิกฤตที่เกิดขึ้นได้ในทุกสถานการณ์ หากแต่สามารถเป็นแค่โครง ของการกำหนดทิศทางการทำงานด้านการบริหารจัดการ ทั้งนี้สิ่งสำคัญที่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาคือการตระหนักถึงความเฉพาะเจาะจงของภัยหรือสถานการณ์ กล่าวคือการออกแบบแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติที่สามารถใช้ได้กับพื้นที่หนึ่ง แต่อาจจะไม่สามารถใช้ได้กับอีกพื้นที่หนึ่งเนื่องจากมีหลายปัจจัยที่กำหนดความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญด้านการบริหารจัดการภาครัฐจากงานของ

Hood อีกประการคือ การจัดการแบบมืออาชีพในภาคปฏิบัติเนื่องจากในการรับมือกับภัยที่จะเกิดขึ้นหรือกำลังเกิดขึ้นหรือแม้แต่หลังสิ้นสุดไปแล้วนั้น ปฏิเสธไม่ได้ว่าความเชี่ยวชาญหรือสมรรถนะเฉพาะภัยเป็นสิ่งสำคัญมากต่อการรับมือกับสภาพการณ์ดังกล่าว ดังนั้น ในแง่การบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญและพัฒนาต่อปัจจัยดังกล่าวให้มีความพร้อมมากที่สุดเพื่อรับมือกับภัยพิบัติในทุกกระบวนการ

แนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติ

การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management: DRM) เป็นกระบวนการอย่างเป็นระบบของการใช้คำสั่งทางการบริหารองค์กร และทักษะความสามารถเชิงปฏิบัติการ เพื่อดำเนินยุทธศาสตร์ นโยบาย มาตรการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยง ลด หรือ ถ่ายโอนความเป็นไปได้ในการเกิดภัยพิบัติ รวมทั้งการเพิ่มศักยภาพในการจัดการปัญหา เพื่อเตรียมพร้อมรับผลกระทบของภัย (Department of Disaster Prevention and Mitigation, 2014 : 35) การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติถือเป็นกรอบแนวคิดสำคัญหรือเป็นร่มใหญ่ของแนวคิดการจัดการภัยพิบัติหลังทศวรรษ 2550 แนวคิดดังกล่าวเป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงสำคัญในการพัฒนากรอบแนวคิดหลักเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งวางอยู่บนฐานคิดที่เชื่อว่าผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นสามารถบริหารจัดการได้โดยไม่ต้องรอให้เกิดภัยพิบัติขึ้นก่อน และสามารถจัดการกับปัจจัยเสี่ยงจากภัยพิบัติได้อย่างเป็นระบบ ผ่านการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติในทุกขั้นตอนของวงจรการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Department of Disaster Prevention and Mitigation, 2016: 19) โดยมุ่งเน้นให้เกิดการทำงานเชิงรุก เพื่อลดผลกระทบ ลดความสูญเสียหรือป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ

ในบริบทประเทศไทยแนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติเป็นผลพวงของความเปลี่ยนแปลงเชิงบริบททั้งที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของกรอบการดำเนินงานสากลอย่างกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ ความเปลี่ยนแปลงจากบริบทภายในประเทศอันเนื่องมาจากเหตุการณ์สึนามิ เมื่อ พ.ศ. 2547 ที่ในท้ายที่สุดแล้วนำไปสู่การทบทวนบทเรียน และการแก้ไขปัญหาลักษณะเชิงสถาบันของกลไกการจัดการภัยพิบัติ จนนำไปสู่การตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่และตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งให้ความสำคัญกับวงจรการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติและการขับเคลื่อนการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยภายใต้แนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ ในอีกมุมหนึ่งการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังเป็นการให้อำนาจและรองรับการปฏิบัติการกิจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำให้ภายหลังปี พ.ศ. 2550 ได้มีการให้ความสำคัญกับการสร้างระบบการป้องกันและระบบเตือนภัย การจัดทำแผนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (Kamolvej et al., 2019 : 88 - 90) โดยแนวทางส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การป้องกันและลดผลกระทบการเตรียมความพร้อม ผ่านการจัดทำมาตรการในเชิงโครงสร้าง (สิ่งก่อสร้าง) และมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง ซึ่งเป็นการเน้นการทำงานในบทบาทเชิงรุกตามแนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติที่สามารถดำเนินการในการจัดการความเสี่ยงได้ตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดภัย โดยเฉพาะการป้องกันและลดผลกระทบ ตลอดจนการเตรียมความพร้อม

แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐ (Intergovernmental Relations)

จากเงื่อนไขเชิงสถาบันภายใต้กฎหมาย ระเบียบ และแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ เมื่อพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของไทย ปรากฏให้เห็นถึงลักษณะเครือข่ายที่สำคัญสองลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะที่หนึ่ง เครือข่ายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นเครือข่ายที่เป็นทางการ โดยมีกฎหมายรองรับ และมีแนวทางในการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายในเครือข่ายที่ชัดเจน รวมทั้งมีการกำหนดตัวแสดงหลักที่ทำหน้าที่ในการกำกับทิศทางหรือขับเคลื่อนภารกิจของเครือข่าย โดยเครือข่ายในลักษณะนี้มีการกำหนดปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบความสัมพันธ์แบบสายการบังคับบัญชา และบางส่วนเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์แบบส่งเสริมและสนับสนุนการทำงาน ลักษณะที่สอง เครือข่ายของหน่วยงานในการปฏิบัติงานที่ไม่อยู่ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นเครือข่ายที่มีลักษณะเฉพาะ ทั้งในมิติความเฉพาะของภัย ความเฉพาะของพื้นที่ รวมทั้ง เป็นเครือข่ายที่มีภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานด้วย โดยเครือข่ายในลักษณะนี้ส่วนหนึ่ง ขับเคลื่อนภารกิจภายใต้กฎหมายเฉพาะของหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อจัดการกับภัยที่เกิดขึ้น อีกส่วนหนึ่ง เป็นการเข้ามาของตัวแสดงในพื้นที่ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับภัยพิบัติภายในขอบเขตของพื้นที่ ขณะที่บางส่วนนั้นเข้ามาในลักษณะอาสาสมัครเพื่อเข้ามาช่วยเหลือหรือดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยเครือข่ายในลักษณะดำเนินภารกิจภายใต้ความสัมพันธ์ในรูปแบบส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงาน และในรูปแบบความสัมพันธ์ในการทำงาน (Working Relation) (Phillimore ,2013) ซึ่งถือเป็นหนึ่งในรูปแบบความสัมพันธ์ที่ปรากฏอย่างเด่นชัดในหลายกรณีของเครือข่ายการจัดการในภาวะฉุกเฉิน สำหรับแบบแผนความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ปรากฏดังแผนภาพที่ 1

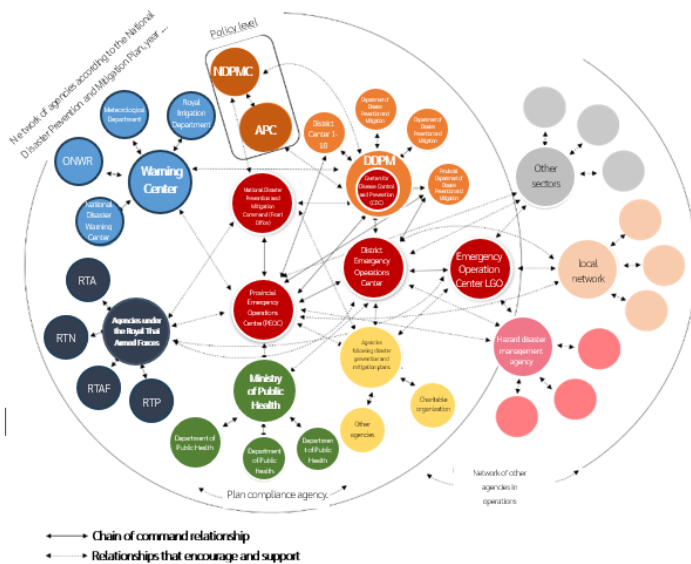


Figure 1. Relationships Between Government Agencies and Sectors Involved in Disaster Management

Source: Adapted from Kamolvej (2021)

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การทบทวนแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยไว้ ดังนี้

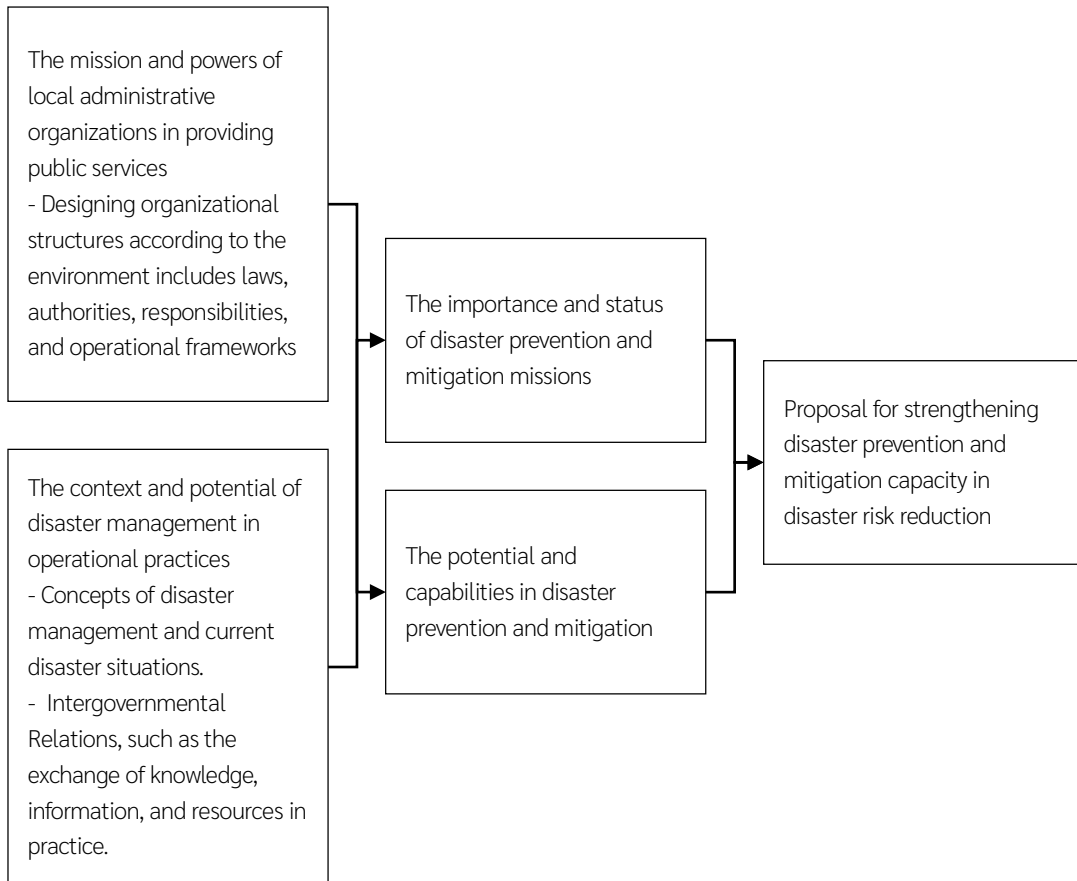


Figure 2. Conceptual Framework

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการในการวิจัย ดังนี้ (1) ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) และ (2) ดำเนินการจัดการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) กับผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

วิธีการเก็บข้อมูล

งานวิจัยนี้มีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อศึกษาและทำ

ความเข้าใจสภาพปัญหา สิ่งที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนประเภทที่สอง ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ข้อมูลในส่วนนี้ผู้วิจัยได้จากการเก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้เครื่องมือวิจัยที่สำคัญ คือ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570 หนังสือของหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เอกสาร ตำรา บทความ และรายงานวิจัย เพื่อใช้ในการศึกษาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กลุ่มเป้าหมาย ผู้ให้ข้อมูลหลัก และพื้นที่ในการศึกษา

กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา คือ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานเครือข่ายด้านการจัดการสาธารณภัย ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570 อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย โดยเฉพาะผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ

ผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีตำแหน่งเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ เพื่อสัมภาษณ์ถึงผลการปฏิบัติงานในพื้นที่ การจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ รวมถึงการร้องขอการสนับสนุน หรือแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในการบริหารจัดการของแต่ละพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษา การศึกษากำหนดพื้นที่ในการศึกษาออกเป็น 6 ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และ ภาคใต้ โดยจะเป็นการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง และสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยการสอบถามประเด็นทั่วไปในเหตุการณ์ บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ที่เหมาะสมกับพื้นที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สำหรับประชากรในการวิจัย เป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละภาคโดยคัดเลือกจากเกณฑ์การคัดเลือกจากชุดข้อมูล และเกณฑ์การคัดเลือกจากข้อมูลหรือผลการปฏิบัติที่น่าสนใจในมิติใดมิติหนึ่งในหกมิติ คือ อุทกภัย วาตภัย ดินโคลนถล่ม แผ่นดินไหว อัคคีภัย และไฟฟ้า

การศึกษาวิจัยระหว่างผู้วิจัยและผู้แทนจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้แทนหน่วยงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด เจ้าหน้าที่งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างสำหรับการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ได้แก่ 1) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2) หน่วยงานเครือข่ายด้านการจัดการสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570 3) บุคลากรสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด 4) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 6) กลุ่มเครือข่าย และอาสาสมัคร

ผลการวิจัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหัวใจสำคัญของการจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ขนาดเล็กหรือขอบเขตการปกครองของท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในฐานะหน่วย

เผชิญเหตุหน่วยแรกที่เข้าถึงและจัดการสาธารณภัยในเขตพื้นที่นั้น ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสาธารณภัย โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน จากการทบทวนบทเรียนการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย และการประเมินผลการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งให้เห็นถึง สภาพปัญหา ข้อจำกัดในการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านโครงสร้าง องค์กร และกลไกการจัดการสาธารณภัย 2) ด้านกระบวนการวางแผนและการสนับสนุน และ 3) ด้านองค์ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณภัย พบแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีประเด็นสำคัญดังนี้

บริบทของการจัดการสาธารณภัยและสภาพปัญหาในปัจจุบัน

ผลการศึกษาพบว่า สาธารณภัยหรือภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน มีลักษณะของภัยที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และมีความรุนแรงมากขึ้น โดยหากจำแนกตามลักษณะการเกิดภัย สามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ภัยหลัก (Primary Hazard) เป็นภัยที่เป็นสาเหตุหลักของภัยพิบัติโดยตรง 2) ภัยรอง (Secondary Hazard) คือ ภัยที่เป็นผลสืบเนื่องจากภัยหลัก และ 3) ภัยประจำถิ่น (Localized Hazard) ภัยขนาดเล็กที่มักเกิดขึ้นบ่อยครั้งในพื้นที่หนึ่ง ๆ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557, น. 61) นอกจากนี้ ลักษณะของภัยพิบัติยังพบว่า นอกจากภัยรอง ภัยต่อเนื่อง หรือภัยคู่แฝดแล้ว หากแต่ยังมีลักษณะของภัยรูปแบบหนึ่งที่เป็นด้านกลับกัน หรือเรียกได้ว่าเป็น ภัยคู่ตรงข้าม เช่น น้ำท่วมกับภัยแล้ง ซึ่งลักษณะภัยดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะพิเศษของภัย ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงความเฉพาะของภัยในพื้นที่ด้วย ด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบันการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยขึ้นนั้น จึงไม่ใช่เป็นเพียงการจัดการเฉพาะภัยที่เกิดขึ้น แต่ต้องคำนึงถึงภัยที่อาจตามมา รวมถึงลักษณะเฉพาะของภัยที่อาจจะเกิดขึ้นในพื้นที่

ปัญหาของการจัดการสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาจากงานวิจัยในช่วงสิบปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2554 – 2564) พบว่า ข้อจำกัดหรือช่องว่างที่ต้องซ่อม ปรับและเปลี่ยนของการจัดการสาธารณภัย ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ลดทอนศักยภาพของหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัย โดยมีประเด็นครอบคลุมใน 3 เรื่อง ได้แก่

1) ช่องว่างของกลไกการบริหารจัดการระดับพื้นที่ ผลการศึกษาพบว่า การกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังขาดกลไกที่ชัดเจนในระดับอำเภอ และการเชื่อมต่อกลไกต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ จากกฎหมาย ระเบียบ ประกาศที่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อย่างน้อยมีถึงจำนวน 24 ฉบับ ที่กำหนดบทบาทหน้าที่ แนวทางการดำเนินการกิจ และการบริหารจัดการภารกิจ โดยครอบคลุมตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และภายหลังเกิดภัยพิบัติ พบว่า ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกิจภายใต้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก โดยในแต่ละฉบับต่างมีเงื่อนไข ข้อกำหนดที่จำกัดการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และก่อให้เกิดช่องว่างของการดำเนินการกิจอีกด้วย

2) ปัญหาของทรัพยากรที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัย ผลการศึกษาพบว่า กลไกที่ประสบปัญหาความไม่เพียงพอของทรัพยากรในการบริหารจัดการ พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หากพิจารณาถึงสาระสำคัญ และตัวบทของกฎหมายจะเห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกึ่งเป็นการให้อำนาจในการดำเนินการกิจ แต่ข้อจำกัดสำคัญ คือ ผลผูกพันที่อยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายด้านงบประมาณ กฎหมายด้านบุคลากร ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการสาธารณภัย เมื่อพิจารณาถึง ระเบียบหรือหลักเกณฑ์งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัย พบว่า มีลักษณะที่เป็นเงื่อนไข หลายประการและบางส่วนก็มีข้อกำหนดในการใช้งบประมาณและผูกพันกับการใช้งบประมาณของ หน่วยงานภาครัฐที่ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ปัญหาองค์ความรู้และความเข้าใจในการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ พบว่า กลไกการบริหารจัดการแต่ละระดับมีองค์ความรู้ทางเทคนิคที่ไม่เท่ากัน และบางส่วนขาดความเข้าใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ครอบคลุมใน 7 ด้าน กว่า 30 ภารกิจ และมีกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก โดยในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยมีกฎหมายและระเบียบอย่างน้อย 24 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกิจขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยในการจัดการสาธารณภัย ระเบียบ หลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่มี ความเข้มงวด และมีหลักเกณฑ์ที่มีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่ชัดเจน แต่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีความเข้าใจในหลักเกณฑ์ที่ต่างกัน รวมไปถึงระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการ สาธารณะ

(1) ผลการศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การจัดบริการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ การจัดทำ และให้บริการสาธารณะ รวมถึงภารกิจทางปกครองบางส่วนในขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และหนึ่งในภารกิจที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ภารกิจที่ เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และเป็นหนึ่งในภารกิจที่มีหน่วยงานรับผิดชอบตาม โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงาน เทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงาน ของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2563 นอกจากนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในการเผชิญเหตุและจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงดำเนินการตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และภายหลังจากภัยพิบัติ ผ่านพื้นที่

(2) ข้อจำกัดของภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการ สาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินกว่าครึ่งหนึ่งมีศักยภาพและขีดความสามารถไม่เพียงพอต่อ การรับมือและจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น อีกทั้งยังมีทรัพยากรที่จำเป็น

ต่อการปฏิบัติงานไม่เพียงพอต่อการเผชิญเหตุ หรือเครื่องมือที่มีก็มีอายุมากเกินไปที่จะรับมือกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ในอีกทางหนึ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยบริการสาธารณะพื้นฐานที่ดำเนินการกิจและบริการสาธารณะกว่า 31 รายการ และภารกิจจากส่วนราชการระดับอื่น ๆ ที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการหรือจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งตรงกันข้ามกับบุคลากรและงบประมาณที่มีอยู่จำกัด จนเป็นเหตุให้การส่งมอบบริการสาธารณะต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะเป็น

การจัดโครงสร้างองค์การภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่ถือเป็นการจัดกลไกการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง (Subnational Government) ที่วางอยู่บนหลักการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากรัฐบาลระดับชาติไปยังกลไกในระดับต่ำกว่าในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เพื่อรองรับภารกิจในด้านต่าง ๆ ของรัฐ และเป็นการจัดโครงสร้างหน่วยงานที่จัดแบ่งตามพื้นที่ (Area-Based) โดยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Self Government) ถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ โดยมีกฎหมายสำคัญนอกเหนือจากกฎหมายจัดตั้ง คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดขอบข่ายภารกิจหน้าที่และให้อำนาจดำเนินการให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ในฐานะหน่วยการปกครองในระดับที่เล็กที่สุดที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและเป็นหน่วยบริการในระดับพื้นที่ที่เข้าใจและรับรู้สภาพปัญหา วัฒนธรรมของพื้นที่ อย่างไรก็ดี ด้วยปัญหาความทับซ้อนในเชิงโครงสร้างของการจัดระดับชั้นทางการบริหารงานภาครัฐไทยที่หน่วยการปกครองระดับพื้นที่มีความซ้อนทับกันในเชิงขอบข่ายพื้นที่และภารกิจระหว่างหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้การจัดโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น ไม่เป็นไปตามลักษณะที่ควรจะเป็น และมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง

การบริหารทรัพยากรบุคคลด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษา พบว่าปัจจุบันสภาพในการพัฒนาพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการพัฒนาด้วยตนเองผ่านระบบครูฝึกขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายทอดความรู้ของพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จากรุ่นพี่สู่รุ่นน้อง ซึ่งจะมีสัดส่วนที่มากกว่าการที่จะเข้าไปอบรมตามหลักสูตรของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้วยเหตุนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ตระหนักถึงความสำคัญในบทบาท อำนาจหน้าที่ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดังกล่าวข้างต้น ซึ่งนับว่าเป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งในระดับพื้นที่ จึงมีการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงสถานะ ศักยภาพ และขีดความสามารถ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบัน รวมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้มาตรฐาน และสนับสนุนการบริหารจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยของประเทศได้อย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

งบประมาณด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า ปัญหางบประมาณที่มีจำกัดและไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการในการกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจาก สัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรนั้นมุ่งเน้นในเรื่องของการบริหารจัดการของหน่วยงาน โดยเฉพาะงบประมาณด้านบุคลากร งบประมาณด้านการจัดซื้อครุภัณฑ์ มีสัดส่วนมากกว่างบประมาณในการจัดการสาธารณภัย

ทรัพยากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่าทรัพยากรด้านการจัดการสาธารณภัย ยังคงเป็นปัญหาและข้อจำกัดที่ทำทลายขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินกว่าครึ่งหนึ่งประสบปัญหาข้อจำกัดของทรัพยากรที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งในแง่ของบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องจักรกลสาธารณภัย หรือยานพาหนะ โดยที่ผ่านมานั้น ทางออกหนึ่งเพื่อลดช่องว่างและแก้ไขปัญหาการจัดการสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันร่วมกันดำเนินภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำหรับข้อเสนอของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระจายหรือถ่ายโอนทรัพยากรบางส่วน หรือมีแนวทางที่ชัดเจนและรวดเร็วในการสนับสนุนทรัพยากรในการช่วยเหลือการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่การขอรับการสนับสนุนทรัพยากรจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือหน่วยงานในสังกัด ยังเต็มไปด้วยขั้นตอนและกระบวนการที่ค่อนข้างซับซ้อนและใช้เวลา ทำให้เป็นข้อจำกัดในการจัดการสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษา ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งระบบ ซึ่งมุ่งเน้นศึกษาถึงศักยภาพด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย รวมถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยสามารถสรุปและอภิปรายผลได้ผ่านบนฐานทางความคิดของแนวคิดสำคัญ ได้แก่

(1) แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างองค์กรตามสภาพแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนึ่งในหน่วยงานหลักที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการดำเนินภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และเป็นหน่วยเผชิญเหตุหน่วยแรกในพื้นที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่นั้น ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่และมีความใกล้ชิดกับประชาชน เข้าใจสภาพภูมิศาสตร์ ปัญหาและความเสี่ยงจากสาธารณภัยในรูปแบบต่าง ๆ ของพื้นที่ หนึ่งในแนวคิดสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ หลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity) ฐานนี้มีจุดแข็ง คือ อำเภอกองและกลไกการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ และเป็นหน่วยประสานที่มีทรัพยากรอย่างจำกัด และไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนการปฏิบัติในพื้นที่ ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติ เมื่อมีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอมีจุดแข็งที่น่าสนใจ กล่าวคือ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอเป็นหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ที่อยู่กึ่งกลาง

ระหว่างขอบเขตของอำนาจทางการปกครองและระดับชั้นทางการบริหาร และเป็นหน่วยที่อยู่กึ่งกลางของกลไกการบริหารจัดการระดับพื้นที่ ที่มีความสามารถในการเชื่อมโยงกลไกทุกภาคส่วนและทุกระดับเชื่อมโยงเข้าหากัน และด้วยเงื่อนไขและบริบทเชิงสถาบันของกลไกระดับอำเภอ ทำให้เป็นหน่วยที่มีความสามารถในการเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ด้วยรูปแบบเครือข่าย โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเชื่อมประสาน รายงานสถานการณ์ ระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ เข้าสู่พื้นที่ประสบภัย รวมทั้งกำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมของหน่วยงานทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการภัยพิบัติในขอบเขตพื้นที่ของอำเภอ เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นเอกภาพ และมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน รวดเร็ว เป็นไปตามมาตรฐานของการจัดการในภาวะฉุกเฉินสำหรับกลไกการปกครองท้องถิ่นที่เป็นการนำกลไกที่มีอยู่ในพื้นที่มาเชื่อมโยงเข้าหากันโดยมีศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอเป็นตัวเชื่อม ทำให้การจัดการภัยพิบัติโดยรวมในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจาก การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรและข้อมูล โดยศูนย์ปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยที่มีทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติ ซึ่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านถือเป็นส่วนที่มีข้อมูลและเข้าใจสภาพบริบททางสังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของชุมชนเป็นอย่างดี และเป็นองค์ประกอบหนึ่งในคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหมู่บ้าน

(2) แนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งจะดำเนินการจัดการภัยพิบัติตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติระหว่างเกิดภัยพิบัติ และภายหลังจากภัยพิบัติผ่านพ้นไป บนฐานของหลักคิดที่ว่า ภัยพิบัติสามารถป้องกันและลดผลกระทบได้ ด้วยการจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติตั้งแต่อันตรายที่เกิดขึ้นในพื้นที่หนึ่ง ๆ และจัดเตรียมมาตรการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ เพราะหากการจัดการตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดภัยทำได้ดีนั้น จะสามารถลดความรุนแรงและผลกระทบที่ภัยพิบัติจะส่งผลกระทบต่อพื้นที่

ตามฐานการจัดการภัยพิบัติ พบว่า ในปัจจุบันและคุณลักษณะพิเศษของภัยพิบัติที่ก้าวข้ามขอบเขตอำนาจหน้าที่ ข้ามขอบเขตการปกครองของพื้นที่ และมีความซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่กฎหมายที่มีอยู่หลายฉบับที่ตราขึ้นและประกาศใช้มาระยะหนึ่งนั้น มีความล้าสมัย ไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงและความซับซ้อนของสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จนกลายเป็นข้อจำกัดสำคัญในการบังคับใช้ หรือดำเนินการกิจต่าง ๆ ของหน่วยงาน โดยหากกฎหมายไม่ได้เขียน “ให้อำนาจ” หรือ “ห้ามมิให้ดำเนินการ” ก็ก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่จำเป็นต้องอาศัยการตีความหรือการวินิจฉัยชี้ขาดว่า สามารถทำได้หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ การจัดการสาธารณภัยในช่วงที่ผ่านมาจึงมีหลายกรณีที่ปรากฏให้เห็นถึงช่องว่างและปัญหาของการใช้กฎหมาย ที่ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนเลือกที่จะไม่ดำเนินการ หรือรอให้มีการอนุมัติ หรือวินิจฉัยสั่งการว่าสามารถดำเนินการได้ ในอีกแง่หนึ่ง กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะที่เป็นข้อจำกัดและเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลให้การดำเนินการกิจ เผชิญกับข้อจำกัดและมีลักษณะควบคุมการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ การกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้ออกแบบระบบ กลไกและโครงสร้างในการบริหารจัดการสาธารณภัย ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570 ได้ออกแบบให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการกิจร่วมกันในลักษณะของเครือข่าย เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ข้อมูล และทรัพยากรในการปฏิบัติ โดยการปฏิบัติงานต้องมีความเหมาะสมของพื้นที่ตาม ดังนั้น การทำงาน

ร่วมกันแบบเครือข่าย จึงเป็นการสร้างบรรยากาศของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลักษณะดังกล่าวจึงจำเป็นที่รัฐต้องดำเนินการให้การปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน เป็นเอกภาพ และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอต่อการจัดการสาธารณภัย

โดยภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จะปฏิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570 ผ่านรูปแบบของการประสานงานแบบข้ามหน่วยงานในรูปแบบของการสนธิกำลังและแลกเปลี่ยนทรัพยากร รวมไปถึงการจัดส่วนการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) และส่วนที่สาม เครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่และอาสาสมัครจากภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งภาคเอกชน ซึ่งมีส่วนสำคัญในการเผชิญเหตุและเข้าช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาปกติหรือเกิดสาธารณภัยขนาดเล็กในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรสำคัญ คือ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหน่วยแรกในการเผชิญเหตุสาธารณภัย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เสนอให้มีการทบทวนความรู้กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์ รวมถึงแบบคำสั่งที่เกี่ยวข้องให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และอาจจัดทำเป็นรูปแบบรายการ (Check list) หรือแสดงรายการการตรวจสอบตามหลักเกณฑ์ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นอย่างถูกต้อง รวดเร็ว ขณะเดียวกันกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา โดยจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาทางกฎหมายด้านการจัดการสาธารณภัย เพื่อให้บริการปรึกษาและคำแนะนำแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอาจร่วมกับคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัย ในการรวบรวม ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อวางแผนทางในการพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับการจัดการสาธารณภัยในปัจจุบัน

2) ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ เสนอให้มีการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยริเริ่มส่วนของ “งาน ฝ่าย กอง” ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยหลักในการเสนอ ออกแบบ หรือจัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่มุ่งเน้นการลดความเสี่ยงสาธารณภัย และคัดกรองหรือให้คำแนะนำกับหน่วยงานอื่น ๆ ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่มุ่งเน้นการลดความเสี่ยงสาธารณภัย ซึ่งนำไปสู่การจัดแบ่งภารกิจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ออกเป็น 2 ภารกิจหลัก ได้แก่ 1) ภารกิจลดความเสี่ยงสาธารณภัย หน่วยงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกระดับ (งาน ฝ่าย และกอง) ขับเคลื่อนแผนงาน โครงการ กิจกรรมลดความเสี่ยงสาธารณภัย 2) ภารกิจเผชิญเหตุสาธารณภัย “งาน ฝ่าย และกอง” ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยหลักในการเผชิญเหตุและประสานการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานภายใต้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแบ่งหน้าที่ภายใต้โครงสร้างศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) ทรัพยากรบุคคล เสนอให้มีกำหนดกรอบการพัฒนาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) การบริหารทรัพยากรบุคคล (HRM) โดยให้ความสำคัญกับการวางแผนอัตรากำลัง 3 ปี พิจารณาถึงสมรรถนะ

ความก้าวหน้าในสายงาน และมาตรฐานความเป็นวิชาชีพ รวมถึงประมาณการบริหารงานบุคคล และ 2) การพัฒนาบุคคล (HRD) ให้มีความสำคัญกับออกแบบหลักสูตรให้สอดคล้องกับสมรรถนะ ความก้าวหน้าในอาชีพ และมาตรฐานความเป็นวิชาชีพ พร้อมทั้งพิจารณาปรับลดจำนวนชั่วโมง หรือจำนวนหลักสูตร และประมาณสำหรับการเข้าร่วมอบรมให้มีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ และครอบคลุม มาตรฐานภัยต่าง ๆ รวมถึง การกำหนดแนวทางการพัฒนาตามสายงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Training Roadmap: TPM)

2) ทรัพยากรประเภทเครื่องมือจัดการสาธารณภัย โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน จัดทำความร่วมมือในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปัจจุบันรูปแบบความร่วมมือที่สามารถดำเนินการได้ ประกอบไปด้วย 1) บันทึกความเข้าใจ (MOU) 2) บันทึกความตกลง (MOA) และ 3) สหการ (โดยมีข้อผูกพันทางกฎหมาย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่นิยมการดำเนินการร่วมมือในรูปแบบสหการ) และ 4) เครือข่าย ในส่วนของรูปแบบความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนหรือสนับสนุนทรัพยากร ในกรณีที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะดำเนินการสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการในการสนับสนุนทรัพยากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) การแบ่งทรัพยากร 2) การกระจายทรัพยากร และ 3) การถ่ายโอนทรัพยากรและการมอบอำนาจ

References

- Department of Disaster Prevention and Mitigation. (2014). *Vocabulary book on disaster risk management*. Department of Disaster Prevention and Mitigation Ministry of Interior. (in Thai)
- Department of Disaster Prevention and Mitigation. (2016). *Disaster risk reduction towards sustainable development*. United Nations Development Program Thailand office. (in Thai)
- Hood, C. C. (1991). Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.
- Kamolvej, T. (2019). *Complete research report. research project to evaluate the driving force National Disaster Prevention and Mitigation Plan 2015*. Department of Disaster Prevention and Mitigation. Ministry of Interior. (in Thai)
- Kamolvej, T. (2021). *State Local: Sources of Power and Destinations of Potential Crisis Management in Hazardous Areas*. King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- CONLAN, T., & POSNER, P. (2008). *Introduction: Intergovernmental Management and the Challenges Ahead*. In Rivlin A. (Author) & Conlan T. & Posner P. (Eds.), *Intergovernmental Management for the 21st Century* (pp. 1-10). Brookings Institution Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt6wphh3.5>
- Wichaipa, K. (2021). Hazard-Specific Competency in Earthquake and Building Collapse for Local Administrative Organizations Disaster Risk Reduction. *Local Administration Journal*, 14(3), 269-290. (in Thai)

Enhancing the Capacity of Local Administrative Organizations and Communities for Efficient Water Management in Agriculture within the Nam Kam Royal Irrigation Project

Kotchakorn Dechakhamphu

Faculty of Arts and Science,
Nakhon Phanom University, Thailand

Jarukanya Udanont

Faculty of Arts and Science,
Nakhon Phanom University, Thailand

Komsak Harachai

Faculty of Engineering,
Nakhon Phanom University, Thailand

Abstract

This research aimed to study the processes, mechanisms, and challenges of water management for agriculture and to develop collaborative measures between local administrative organizations and communities to enhance water management efficiency in the Nam Kam Royal Irrigation Project area, Na Kae District, Nakhon Phanom Province. A mixed-methods approach was used, collecting data from 153 farmer water users through questionnaires, which were analyzed using statistical techniques, and from 30 key informants through semi-structured interviews, focus group discussions, and small group meetings, analyzed by content analysis. The study found that the water management process for agriculture includes planning, organizing, directing, controlling, and evaluating. Four main issues in water management were identified: water users and user groups, local administrative organizations and personnel, area and canal conditions, and data and technology. Effective collaborative measures between local administrative organizations and communities to enhance water management efficiency include short-term measures such as: 1) knowledge transfer from experienced individuals; 2) raising awareness of the value of water resources; 3) selecting committees; 4) establishing irrigation water management group regulations; 5) jointly developing branch canals, and 6) creating development plans to improve the water delivery system. Long-term measures, requiring cooperation from all relevant sectors, include: 1) developing joint water management plans; 2) managing information systems; 3) promoting low-water-use crops to farmers; 4) empowering water user farmers; 5) forming official water user groups, and 6) developing digital technology systems to enhance water management efficiency.

Keywords

water management, water delivery project, Nam Kam Basin Development, local administrative organization

CORRESPONDING AUTHOR

Kotchakorn Dechakhamphu, Faculty of Arts and Science, Nakhon Phanom University
Mueang Nakhon Phanom District, Nakhon Phanom Province, 48000, Thailand. E-mail: Monydecha@gmail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

การพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการน้ำสำหรับการเกษตรในพื้นที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพัฒนาลุ่มน้ำก่ำ

กชกร เดชะคำภู

คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์

มหาวิทยาลัยนครพนม

จารุกัญญา อุดานนท์

คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์

มหาวิทยาลัยนครพนม

คมศักดิ์ ทารไชย

คณะวิศวกรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยนครพนม

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการ กลไก และปัญหาการจัดการน้ำเพื่อการเกษตร และพัฒนามาตรการการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการน้ำในพื้นที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพัฒนาลุ่มน้ำก่ำ อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม โดยใช้การวิจัยแบบผสม เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสอบถามจากเกษตรกรผู้ใช้น้ำ จำนวน 153 คน โดยใช้แบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคทางสถิติ และ การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล จำนวน 30 คน โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง การสนทนากลุ่มย่อย และการประชุมกลุ่มย่อย วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดการน้ำเพื่อการเกษตร ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ การควบคุมและประเมินผล โดยพบปัญหาการจัดการน้ำ 4 ประเด็น คือ ด้านผู้ใช้น้ำและกลุ่มผู้ใช้น้ำ ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากร ด้านสภาพพื้นที่และคลองส่งน้ำ และ ด้านฐานข้อมูลและเทคโนโลยี มาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการน้ำ ได้แก่ มาตรการระยะสั้น คือ 1) การถ่ายทอดความรู้จากผู้ที่มีความรู้ 2) การสร้างความตระหนักรู้ต่อคุณค่าทรัพยากรน้ำ 3) การเลือกคณะกรรมการ 4) การจัดทำระเบียบข้อบังคับกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน 5) การพัฒนาคลองซอยร่วมกัน 6) การจัดทำแผนพัฒนาปรับปรุงระบบส่งน้ำ ส่วนมาตรการระยะยาวที่ต้องใช้กลไกความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) การจัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำร่วมกัน 2) การจัดการข้อมูลสารสนเทศ 3) การประชาสัมพันธ์ส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำปลูกพืชใช้น้ำน้อย 4) กิจกรรมเสริมพลังให้กับเกษตรกรผู้ใช้น้ำ 5) การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำอย่างเป็นทางการ และ 6) การพัฒนาระบบการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำ

คำสำคัญ

การจัดการน้ำ, โครงการส่งน้ำ, การพัฒนาลุ่มน้ำก่ำ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีทรัพยากรน้ำอุดมสมบูรณ์และมีสัดส่วนในการกักเก็บน้ำในระดับสูง วิกฤตการณ์น้ำที่เกิดขึ้นในอดีตส่วนใหญ่เป็นปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งตามวงจรของธรรมชาติ แต่ปัจจุบันการขาดแคลนนํานอกจากจะเกิดตามฤดูกาลแล้วยังเกิดจากปริมาณฝนที่แปรปรวนจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้เกิดทั้งปัญหาภาวะภัยแล้งและน้ำท่วม ซึ่งส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำท่าและน้ำใต้ดินในระยะยาว เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ประเทศไทยมีแนวโน้มประสบปัญหาภัยแล้งบ่อยครั้งและทวีความรุนแรงมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยมีความต้องการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การใช้น้ำในโรงงานอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น โดยภาคกลางมีความต้องการใช้น้ำมากที่สุด รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยแล้งในระดับปานกลางถึงรุนแรง คือลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความเสี่ยงมากที่สุด โดยภาคการเกษตร เป็นภาคที่ใช้น้ำกว่าร้อยละ 75 ของน้ำทั้งหมด (Navanuch, Mairungroj, Sirichokratamane & Mahawat, 2022) โดยเฉพาะการผลิตข้าวที่ต้องประสบกับสภาพภัยแล้ง ที่มีสาเหตุมาจากการขาดแคลนน้ำต้นทุนโดยเกิด 1-2 ครั้งต่อปี ซึ่งมักเกิดตอนที่ฝนทิ้งช่วงระยะเวลายาวนานประมาณเดือนมิถุนายนถึงเดือนกรกฎาคม และช่วงเดือนมีนาคมถึง เดือนเมษายน และแหล่งกักเก็บน้ำเพื่อการเกษตรมีจำกัด (Ngamwitroj, 2011)

โครงการพัฒนาลุ่มน้ำก่ำอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เกิดพระราชดำริของ พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ทรงมีพระราชดำริเมื่อวันที่ 14, 18 และ 23 พฤศจิกายน 2535 ให้กรมชลประทานพิจารณาว่าโครงการเพื่อก่อสร้างโครงการพัฒนาลุ่มน้ำก่ำ จังหวัดสกลนครและจังหวัดนครพนม เพื่อช่วยแก้ปัญหาในเรื่องน้ำท่วมพื้นที่เพาะปลูกในฤดูฝน และช่วยราษฎรในท้องถิ่นบริเวณ 2 ฝั่งลำน้ำก่ำ ให้มีน้ำใช้ในการเกษตร ซึ่งลุ่มน้ำก่ำ มีลำน้ำสาขา ได้แก่ ลำน้ำบัง ลำน้ำห้วยแคนและลำน้ำพุง มีแหล่งน้ำต้นทุนที่สำคัญคือ หนองหาน โดยลำน้ำก่ำนั้น เริ่มต้นจากหนองหาน อำเภอมือ จังหวัดสกลนคร ไหลไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ จนถึงแม่น้ำโขงที่ตำบลน้ำก่ำ อำเภอรธาตุพนม จังหวัดนครพนม รวมความยาวประมาณ 123 กิโลเมตร สภาพภูมิประเทศมีความลาดเทจากด้านทิศตะวันตกไปทางด้านทิศตะวันออก ความลาดเทจากหนองหานไปถึงบริเวณอำเภอนาแก มีค่าเท่ากับ 1:4,000 และความลาดเทจากอำเภอนาแกไปถึงปากน้ำก่ำที่จัดบรรจบแม่น้ำโขง มีค่าเท่ากับ 1:5,000 มีพื้นที่รับน้ำฝนประมาณ 3,440 ตารางกิโลเมตร ปริมาณน้ำเฉลี่ยรายปีประมาณ 1,400 ล้านลูกบาศก์เมตร พื้นที่บริเวณสองฝั่งของลำน้ำส่วนใหญ่เป็นที่นา ช่วงปลายลำน้ำมีสภาพเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงเป็นประจำในฤดูฝนจะเกิดปัญหาอุทกภัย ส่วนในฤดูแล้งในลำน้ำจะมีปริมาณน้ำน้อยทำให้การนำน้ำขึ้นมาใช้ทำได้ยาก จึงมักเกิดภาวะการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร และอุปโภค-บริโภค ของราษฎร โครงการพัฒนาลุ่มน้ำก่ำอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 และดำเนินการแล้วเสร็จในปี 2559 มีประตูละบายน้ำ จำนวน 7 แห่ง สถานีสูบน้ำด้วยระบบไฟฟ้า 17 แห่ง และหนองบึงขนาดใหญ่ (แก้มลิง) จำนวน 15 แห่ง โดยสามารถส่งน้ำให้พื้นที่เพาะปลูกชลประทานได้มาก ถึง 165,000 ไร่ (Nam Kam Basin Development Project under the Royal Initiative Sakon Nakhon Province, 2024)

สภาพปัญหาปัจจุบันของการบริหารจัดการการใช้น้ำของเกษตรกรในพื้นที่โครงการส่งน้ำบำรุงรักษาและพัฒนาลุ่มน้ำก่ำ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดนครพนมในหลากหลายมิติ การปฏิรูประบบราชการและการกระจายอำนาจ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจ

การดูแลบริหารจัดการระบบส่งน้ำ สถานีสูบน้ำ จากกรมชลประทานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณในการดูแล บำรุงรักษา จัดสรรน้ำ ให้กับกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำให้เพียงพอกับความต้องการของเกษตรกรผู้ใช้น้ำทั้ง 280 กลุ่ม การใช้น้ำเพื่อการเกษตรเป็นกิจกรรมการใช้น้ำที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย มีการจัดเก็บค่าน้ำเฉพาะผู้ใช้น้ำนอกภาคการเกษตร ขณะที่ค่าใช้จ่ายในด้านการก่อสร้างระบบชลประทาน และการบำรุงรักษาภาครัฐเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด เกษตรกรผู้ใช้น้ำมีเพียงค่าใช้จ่ายบางส่วนจากค่ากระแสไฟฟ้าเพื่อสูบน้ำเข้าพื้นที่เพาะปลูกเพียงร้อยละ 20 ของค่ากระแสไฟฟ้าในแต่ละเดือน ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 80 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายส่วนเกินที่เกิดขึ้นทั้งหมด จึงเป็นสาเหตุให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำไม่เห็นคุณค่าทรัพยากรน้ำ ใช้น้ำไม่ประหยัดและใช้น้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การสูบน้ำเกินระยะเวลา ปลอ่ยให้น้ำล้นคลองและเหลือทิ้ง ขาดการดูแลบำรุงรักษาคล่องส่งน้ำ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อขาดแคลนน้ำในอนาคต และความมั่นคงทางน้ำ ประกอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับหลักวิชาการ ปัญหาที่พบมากที่สุดที่เกี่ยวข้องกับน้ำ ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้กำหนด นโยบายและผู้มีอำนาจตัดสินใจขาดความรู้และไม่เข้าใจปัญหาเรื่องน้ำเท่าที่ควร (Roachananakanan, 2014) การบริหารจัดการน้ำเป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ ต่อเนื่อง มีขั้นตอนต่าง ๆ ที่ต้องพึ่งพาความร่วมมือจากหลายภาคส่วนแบบมีส่วนร่วมให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพเหมาะกับการใช้ประโยชน์และมีปริมาณที่เพียงพอกับความต้องการไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดมาตรการและแผนการใช้น้ำทั้งระยะสั้น ระยะยาวที่สะท้อนความต้องการของเกษตรกรผู้ใช้น้ำและปริมาณน้ำต้นทุน รวมทั้งมีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำย่อมก่อให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความคุ้มค่ามาก ผู้วิจัยได้กำหนดพื้นที่ในการศึกษา 2 พื้นที่ โดยพิจารณาถึงความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่และความเข้มข้นในการเพาะปลูก และเป็นชุมชนที่มีการรวมกลุ่มบริหารจัดการการกระจายน้ำในระบบชลประทานที่มีศักยภาพในการพัฒนาต่อยอดเป็นพื้นที่ต้นแบบในจังหวัดนครพนม ประกอบด้วย ชุมชนในพื้นที่รับน้ำจากสถานีสูบน้ำบ้านหนองผือ ตำบลหนองบ่อ อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม และ ชุมชนในพื้นที่รับน้ำจากสถานีสูบน้ำบ้านหนองสังข์ ตำบลหนองสังข์ อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการ กลไก และปัญหาการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่โครงการพัฒนาลุ่มน้ำก่ำอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
2. เพื่อพัฒนากลไก มาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการน้ำ

การทบทวนวรรณกรรม

การพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการน้ำสำหรับการเกษตรในพื้นที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพัฒนาลุ่มน้ำก่ำ ได้ทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีจาก เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ โดยมีรายละเอียดดังนี้

แนวคิดการจัดการชลประทาน

Public Participation Promotion Office (2011) นิยามว่า การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม (Participatory Irrigation Management: PIM) หมายถึง การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำชลประทาน ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการบริหารจัดการชลประทานเข้ามามีส่วนร่วมกับกรมชลประทาน ในการตัดสินใจบริหารจัดการ และดำเนินงานกิจกรรมชลประทานทั้งในด้านการก่อสร้าง และด้านการส่งน้ำ และบำรุงรักษา ตามที่ได้ตกลงเห็นชอบร่วมกันหรือได้กำหนดขึ้น นอกจากนี้ Department of Local Administration Promotion (n.d.) กล่าวว่า การจัดการชลประทานโดยให้เกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการให้บริการชลประทานได้มีส่วนร่วมกับส่วนราชการในการจัดการชลประทานระดับโครงการในด้านต่าง ๆ โดยเน้นที่การจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม หลังการก่อสร้างหรือการส่งน้ำบำรุงรักษาที่สำคัญ คือ การบริหารจัดการ การดำเนินงาน การก่อสร้าง ทั้งระยะก่อนการก่อสร้าง ระหว่างการก่อสร้าง การส่งน้ำบำรุงรักษาหรือระยะหลังการก่อสร้าง

แนวคิดกระบวนการจัดการ

Kuntonbutr (2013) เสนอว่า การจัดการองค์การมีภารกิจหลายด้านไม่ว่าจะเป็นองค์การขนาดเล็ก องค์การขนาดใหญ่ ผู้บริหารจึงต้องมีการแผนงานล่วงหน้า ในการประสานภารกิจทุกด้านซึ่งเกิดขึ้นร่วมกัน ให้องค์การสามารถเคลื่อนตัวไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีระบบงานที่ดีซึ่งได้แก่ ขั้นตอนการทำงาน จึงจะประสานหน้าที่ต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ยังต้องมีผู้รับผิดชอบในหน้าที่ต่าง ๆ และมีการติดตามจนปรากฏความสำเร็จตามที่ต้องการ กระบวนการจัดการจึงประกอบด้วย หน้าที่ทางการจัดการ

1. การวางแผน เป็นการพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานรวมทั้งพิจารณาข้อจำกัดต่าง ๆ และทำการกำหนดล่วงหน้าถึงวิธีการปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติ ทรัพยากรที่ต้องการ เวลาแล้วเสร็จ และผลที่ได้

2. การจัดองค์การ เป็นการกำหนดระบบการทำงานของหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์การเพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดีในการจัดองค์การนั้น รวมถึงแต่การกำหนดหมวดหมู่ของงาน การกำหนดวิธีการสื่อสารระหว่างฝ่ายต่าง ๆ การวางแผนทางด้านทรัพยากรมนุษย์เพื่อปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ

3. การอำนวยการ การมีผู้รับผิดชอบในงานด้านต่าง ๆ ขององค์การเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยการนำหรือการจูงใจในการปฏิบัติในองค์การธุรกิจจะต้องมีผู้บริหาร ผู้จัดการ หัวหน้างาน เพื่อคอยประสานงาน สั่งการจูงใจพนักงานและดูแลทุกข์สุขของพนักงาน เพื่อให้พนักงานปฏิบัติหน้าที่ขององค์การคาดหวัง

4. การควบคุม การติดตามผลการปฏิบัติเมื่อระยะเวลาผ่านไปเพื่อให้ทราบงานที่ได้ดำเนินการไปตรงตามระยะเวลาที่กำหนดในแผนหรือไม่

ส่วน Faculty of Business Administration (2013) ได้สรุปหน้าที่หรือกระบวนการจัดการ 4 ประเด็น ประกอบด้วย

การวางแผน เป็นการกำหนดเป้าหมายร่วมกับวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย ที่ประกอบด้วย การวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน และการคาดการณ์อนาคตรวมทั้งการกำหนดกลยุทธ์ เพื่อให้เกิดการประสานกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องกระทำให้ประสบความสำเร็จ เพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

การจัดองค์การ เป็นการเตรียมและจัดสรรทรัพยากรองค์การเพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความสำคัญกับการโครงสร้างองค์การ การกำหนดส่วนงานและการแบ่งงาน รวมทั้งการกำหนดช่วงการบังคับบัญชาเพื่อให้การปฏิบัติเป็นระบบและสอดคล้องกันภายในหน่วยงาน

การนำ หรือการสั่งการ หรือการอำนวยการ เป็นการใช้อิทธิพลในการจูงใจผู้ปฏิบัติให้ไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ บุคคลที่จะทำหน้าที่ในการนำอย่างมีประสิทธิภาพต้องใช้ศิลปะในการบังคับบัญชา มีภาวะผู้นำ มีหลักการจูงใจ มีมนุษยสัมพันธ์ และการติดต่อสื่อสาร

การควบคุม เป็นการติดตามผลการทำงานและความก้าวหน้าว่าเป็นไปตามแผน หรือเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าบรรลุวัตถุประสงค์ และประเมินว่าการปฏิบัติงานจริงจะเหมือนหรือต่างมาตรฐานมากน้อยเพียงใด การควบคุมประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การกำหนดมาตรฐาน การวัดผลการดำเนินงานจริงโดยเปรียบเทียบกับมาตรฐาน และการปฏิบัติแก้ไข

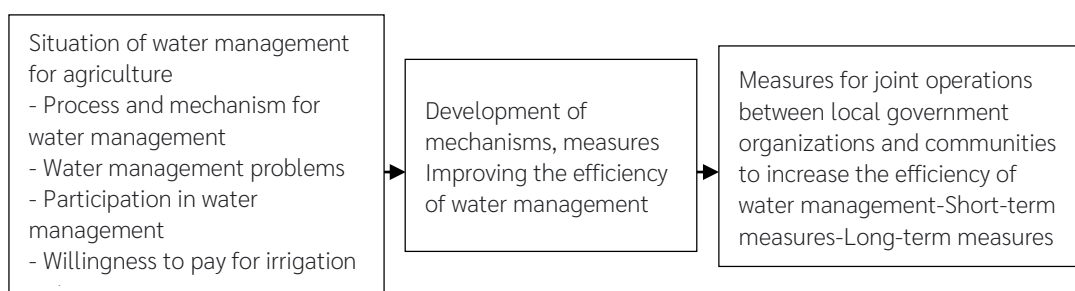


Figure 1. Conceptual Framework

ระเบียบวิธีวิจัย

การพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการน้ำสำหรับการเกษตรในพื้นที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพัฒนาลุ่มน้ำท่าอ้นเนื่องมาจากพระราชดำริ โดยดำเนินการวิจัย 15 พฤษภาคม 2563 ถึง 30 สิงหาคม 2564 รูปแบบการวิจัยครั้งนี้ เป็นแบบผสมวิธีการระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิเคราะห์ สัมเคราะห์เนื้อหาจากเอกสาร งานวิจัย เก็บข้อมูลการวิจัยภาคสนามโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม จากการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มแบบเจาะจง แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ สรุปและเขียนบรรยายเชิงพรรณนา การวิจัยเชิงปริมาณ ใช้แบบสอบถาม และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางคอมพิวเตอร์ ดังนี้

การวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ คือ เกษตรกรผู้ใช้น้ำในพื้นที่ตำบลบ้านหนองสังข์ ตำบลหนองสังข์ อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม และ บ้านหมากเพื่อง ตำบลหนองบ่อ อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม จำนวน 153 คน

เครื่องมือในการวิจัย คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเองโดยอาศัยการศึกษาแนวคิดการบริหารจัดการน้ำ แนวคิดการมีส่วนร่วม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้อสังเกตคำถามปลายปิด

(Close-Ended Question) ชนิดตรวจสอบรายการ (Check List) และคำถามปลายเปิด (Open-Ended Question) เพื่อให้ผู้ตอบได้แสดง ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

สถิติวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลของเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ

การวิจัยเชิงคุณภาพ

ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยเก็บข้อมูลการวิจัยภาคสนามโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม จากเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ผู้นำชุมชน มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจร่วมตรวจสอบและร่วมรับผลประโยชน์ควบคู่ไปกับกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เพื่อร่วมกันค้นหาศักยภาพ และปัญหาการจัดการน้ำในพื้นที่ โดยใช้กระบวนการเรียนรู้ 5 ขั้นตอน ได้ 1. ระยะก่อนการทำการวิจัย 2. ระยะการดำเนินการวิจัย 3. การวางแผน 4. การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ 5. การติดตามและประเมินผล การ โดยคัดเลือกพื้นที่ที่จะทำการวิจัยเชิงคุณภาพ จากพื้นที่และประชากรในวิธีวิจัยเชิงปริมาณ รวมทั้งจากข้อมูลทุติยภูมิ และหารือกับเจ้าหน้าที่กรมชลประทาน จำนวน 2 พื้นที่ คือ บ้านหนองสังข์ ตำบลหนองสังข์ อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม และบ้านหมากเฟือง ตำบลหนองบ่อ อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม

กลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1. การสนทนากลุ่มย่อย กลุ่มละ 2- 3 คน และการสนทนากลุ่มแบบเจาะจงกลุ่มละ 8-10 คน เป็นการเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง ได้แก่ นายสถานีสูบน้ำ หัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำ สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ และผู้ใช้น้ำโดยเลือกจากพื้นที่ และประชากรในวิธีวิจัยเชิงปริมาณเพื่อค้นหา กลไก กระบวนการ และสภาพปัญหาการจัดการน้ำในพื้นที่ เพื่อตรวจสอบผลที่ได้จากการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณ

2. การสัมภาษณ์ เพื่อตรวจสอบคุณภาพเนื้อข้อมูลจากการสนทนากลุ่มย่อย และการสนทนากลุ่มแบบเจาะจง ว่ามีความแม่นยำตรงด้วยการตรวจสอบสามเส้า นายสถานีสูบน้ำ หัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำ สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ

3. กลุ่มเป้าหมายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ คือ สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านหนองสังข์ และบ้านหมากเฟือง ได้แลกเปลี่ยนกับกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีการรวมกลุ่มกันอย่างต่อเนื่อง และเข้มแข็งเพื่อกลุ่มจะสามารถนำกระบวนการ กลไก การรวมกลุ่ม การบริหารจัดการน้ำมาประยุกต์ใช้ในพื้นที่

4. กลุ่มเป้าหมายในการระดมความคิดเห็น โดยการเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง จากตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพัฒนากลุ่มน้ำก่ำ สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ หัวหน้ายุทธศาสตร์จังหวัดนครพนม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาประกอบด้วย 1) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ 2) การสนทนากลุ่มย่อย ในประเด็น กระบวนการ กลไก และปัญหาการจัดการน้ำ การพัฒนากลไก มาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ จัดแยกหมวดหมู่ตามประเด็นการวิจัย ทัศนคติ ความ ถอดรหัส และสร้างข้อสรุป

ผลการวิจัย

ข้อมูลเกษตรกรผู้ใช้น้ำในพื้นที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพัฒนาลุ่มน้ำก่ำอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

เกษตรกรผู้ใช้น้ำมีพื้นที่ทำการเกษตรส่วนใหญ่ 1-5 ไร่ จำนวน 63 คน คิดเป็นร้อยละ 41.18 มีส่วนร่วมพัฒนาคลองส่งน้ำหรือสมทบเงินมากที่สุด จำนวน 59 คน คิดเป็นร้อยละ 38.56 ปัญหาส่วนใหญ่ในการใช้น้ำชลประทาน คลองส่งน้ำไปไม่ถึงพื้นที่การเกษตร 56 คน คิดเป็นร้อยละ 36.60 และเกษตรกรผู้ใช้น้ำยังเห็นว่าหน้าที่ในการจัดการควรเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 88 คน คิดเป็นร้อยละ 57.52 ในขณะที่เกษตรกรผู้ใช้น้ำมีความเต็มใจจ่ายค่าน้ำชลประทาน จำนวน 153 คน คิดเป็นร้อยละ 99.35

Table 1. General Information of Water-Using Farmers

Items	No	Percentage
Agricultural area		
1 – 5 rai	63	41.18
6 – 10 rai	54	35.29
11- 15 rai	14	9.15
16 – 20 rai	9	5.88
21 – 25 rai	13	8.50
Total	153	100.00
Participation of water-using farmers		
Conservation and restoration watersheds areas	49	32.02
Meeting attendance	32	20.92
Canal development or contribution	59	38.56
Water conflict	8	5.23
Outcome monitoring	3	1.96
Evaluation	2	1.31
Total	153	100.00
Problems related to irrigation water using		
Canals do not deliver water to agricultural areas	56	36.60
The secondary water canal has been converted into an earthen ditch	27	17.65
Water conflict	32	20.92
Members do not follow the rules and regulations	15	9.80
Members are not cooperative	11	7.19
Water allocation is not time	12	7.84
Total	153	100.00
Responsible party for irrigation water fees		
Farmers who use water	25	16.34
Local administrative organization	88	57.52
Nam Kam Water Delivery and Watershed Conservation Project	32	20.91
Farmers and government agencies who use	8	5.23
Willingness to pay for irrigation fees		
Willing to pay	152	99.35
Unwilling to pay	1	0.65
Total	153	100.00

กระบวนการ กลไก และปัญหาของการจัดการน้ำเพื่อการเกษตร

กระบวนการ กลไก และปัญหาของการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่โครงการพัฒนาลุ่มน้ำก่ำ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จากข้อมูลทฤษฎีได้แก่ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสังข์ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสังข์ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสังข์ เรื่อง การบริหารจัดการสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า พ.ศ. 2548 ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อ เรื่อง การบริหารจัดการสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า พ.ศ. 2548 รวมทั้งข้อมูลจากแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อย โดยทั้ง 2 พื้นที่ที่มีกระบวนการ กลไก และปัญหาการจัดการน้ำทั้งที่มีลักษณะเหมือนกัน และแตกต่างกัน ดังนี้

การจัดการน้ำขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองสังข์และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อ

ได้จัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสังข์ เรื่อง การบริหารจัดการสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า พ.ศ. 2548 ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อ เรื่องการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า พ.ศ. 2548 ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมติมอบหมายให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการจัดทำตัวอย่างข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบริหารกิจการสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าได้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน แต่อย่างไรก็ตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดขึ้น ยังไม่ได้ระบุรูปแบบการบริหารจัดการน้ำว่าจะดำเนินการตามแนวทางที่กำหนด ได้แก่ รูปแบบที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการ ทั้งหมด รูปแบบที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำเป็นผู้บริหารจัดการเองทั้งหมด รูปแบบที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำร่วมกันบริหารจัดการโดยให้มีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบให้ชัดเจน แต่ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเพียงการอุดหนุนค่ากระแสไฟฟ้า การจ้างพนักงานสูบน้ำให้บริการจัดสรรน้ำตามรอบเวร และ การสนับสนุนงบประมาณบางส่วนในการปรับปรุงซ่อมแซม ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการจัดการน้ำในพื้นที่ นอกจากนี้ยังไม่สามารถจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นทางการที่มีกฎหมายรองรับ และไม่สามารถจัดตั้งเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำตามภารกิจที่รับการถ่ายโอนได้ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง รายชื่อกลุ่มหรือกลุ่มกิจกรรมที่ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่ม เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ว่า กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานและสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานนั้น กรมชลประทานเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดตั้ง แต่ในการถ่ายโอนภารกิจสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าตามระเบียบกรมชลประทานว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553 ได้มีการถ่ายโอนภารกิจงานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำไปด้วย ดังนั้น ความรับผิดชอบในการบริหารจัดการกลุ่มผู้ใช้น้ำส่งเสริมสนับสนุน ประสานงาน จนสามารถจดทะเบียนจัดตั้งเป็น สหกรณ์ผู้ใช้น้ำจึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับโอนภารกิจเป็นผู้ดำเนินการต่อไป ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนด แนวทางวิธีการจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมไว้ในมาตรฐานการบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและคู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านโครงสร้างพื้นฐาน เล่ม 4 การบำรุงรักษา

คลองส่งน้ำาดาดคอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอยและโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า กรมชลประทาน ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2547 เป็นแนวทางในการปฏิบัติ

การจัดการน้ำในแต่ละพื้นที่

บ้านหนองสังข์ ตำบลหนองสังข์ อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม เกษตรผู้ใช้น้ำได้รับน้ำจากสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าบ้านหนองสังข์ ซึ่ง ตั้งอยู่บนพิกัด UTM (E=441900 N=1876800) มีหมู่บ้านที่ได้รับประโยชน์ คือ บ้านหนองสังข์ หมู่ 2 และบ้านหนองสังข์ หมู่ 10 ตั้งอยู่ทางฝั่งซ้ายลำน้ำก่ำ ความยาวคลอง 2,312.64 เมตร รับน้ำจากประตูระบายน้ำบ้านนาคู่ ประเภทเครื่องสูบน้ำหอยโข่ง ขนาด 110 กิโลวัตต์ พื้นที่ได้รับประโยชน์ 1,500 ไร่ ดำเนินการก่อสร้าง พ.ศ. 2536 ถ่ายโอนให้ตำบลหนองสังข์ พ.ศ. 2546 อยู่ในเขตฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 2 และตั้งอยู่ฝั่งซ้ายของลำน้ำก่ำ มีการจัดตั้งกลุ่มบริหารจัดการน้ำในปี พ.ศ. 2558 โดยการถ่ายทอดความรู้จากเจ้าหน้าที่ชลประทาน มีกลไกการดำเนินงานของกลุ่มประกอบด้วย สมาชิกผู้ใช้น้ำ แหล่งน้ำ ระบบส่งน้ำ กฎกติกา ระบบการกำกับดูแล มีผู้ใช้น้ำไม่เกิน 300ครัวเรือน มีพื้นที่รับน้ำ 1,500 ไร่ มีกระบวนการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรใน 4 ประเด็น ได้แก่ การวางแผน การจัดโครงสร้างกลุ่ม การอำนวยการ การควบคุมและติดตามประเมินผล ดังนี้

1) การวางแผน ได้แก่ การวางแผนการจัดสรรน้ำ การระบายน้ำ การบำรุงรักษา และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำ โดยก่อนถึงฤดูเพาะปลูก คณะกรรมการกลุ่มและนายสถานีสูบน้ำ จะนัดประชุมสมาชิกผู้ใช้น้ำเพื่อชี้แจงรายละเอียดถึงสถานการณ์น้ำ ปริมาณน้ำต้นทุน ข้อกำหนดการเพาะปลูกพืชฤดูแล้ง และดำเนินการสำรวจความต้องการการใช้น้ำ ประเภทพืชที่จะเพาะปลูกการใช้น้ำในพื้นที่การเกษตร มีการประชุมปีละ 2 ครั้งก่อนฤดูทำนาปี (ฤดูฝน) ฤดูทำนาปรัง (ฤดูแล้ง) เพื่อร่วมกันกำหนดแผนการจัดสรรน้ำ และให้ผู้ใช้น้ำใช้แจ้งความประสงค์การเพาะปลูกพืช ชนิดพืชที่จะเพาะปลูก ร่วมกันการพัฒนาคลอง คือ เอาดินออกจากคลองส่งน้ำ ถางหญ้าเพื่อให้น้ำไหลสะดวก

2) การจัดองค์การ โครงสร้างของกลุ่มบริหารจัดการน้ำ โครงสร้างของงานบริหารจัดการน้ำ มีการเลือกคณะกรรมการกลุ่มบริหารจัดการน้ำ ตั้งแต่ปี 2558 ปัจจุบันหัวหน้ากลุ่มบริหารจัดการน้ำ คณะกรรมการกลุ่มบริหารจัดการน้ำ ประกอบด้วย ประธานกลุ่ม รองประธาน เหนียวญิก ปฎิคม และเลขานุการ ประธาน และรองประธาน จะทำหน้าที่ประสานงานกับเกษตรกรผู้ใช้น้ำและนายสถานี เมื่อเกิดปัญหาในการจัดการน้ำ เช่น คลองระบายน้ำชำรุด รวมทั้งการจัดเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้าจากสมาชิก

3) การอำนวยการ ในสถานการณ์ปกตินายสถานีจะเป็นผู้แจ้งข้อมูลข่าวสาร การใช้น้ำมายังหัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อแจ้งไปยังสมาชิก

4) การควบคุมและการประเมินผล นายสถานีสูบน้ำจะเป็นผู้รายงานสภาพเครื่องสูบน้ำ เสนอไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสังข์ หากมีการชำรุด ใช้งานไม่ได้ และต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสังข์ สนับสนุนงบประมาณในการซ่อมบำรุง กรณีคลองชำรุด ไม่สามารถใช้งานได้เบื้องต้นผู้ใช้น้ำจะซ่อมแซมด้วยตนเอง หากไม่สามารถดำเนินการได้จะแจ้งไปยังประธานกลุ่มและร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหา

บ้านหมากเพือง ตำบลหนองบ่อ อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม เกษตรกรได้รับน้ำสถานีสูบน้ำบ้านหมากเพืองตั้งอยู่บนพิกัด UTM (E=437800 N=1882800) ประเภทเครื่องสูบน้ำหอยโข่ง ขนาด 110 กิโลวัตต์ พื้นที่ได้รับประโยชน์ 2,000 ไร่ ดำเนินการก่อสร้าง พ.ศ. 2538 อยู่ในเขตฝ่ายส่งน้ำและ

บำรุงรักษาที่ 2 ตั้งอยู่ฝั่งขวาลำน้ำเก่า กรมพลังงานได้ถ่ายโอนสถานีสูบน้ำให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อ อำเภอนาแก จังหวัดนครพนมโดยตรง ไม่มีการกักตุนจากโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพัฒนาลุ่มน้ำเก่า มีผู้ใช้น้ำ 200 ราย มีพื้นที่ได้รับประโยชน์ 2,000 ไร่ พบว่า ในพื้นที่ไม่มีกระบวนการ กลไกการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรที่ชัดเจนไม่จะเป็นการวางแผน การจัดโครงสร้างกลุ่ม การอำนวยความสะดวก การควบคุมและติดตามประเมินผล มีเพียงการพูดคุยกันบ้างเล็กน้อย เมื่อต้องการน้ำจะประสานไปยังนายสถานีเป็นหลัก ส่วนการแจ้งพื้นที่เพาะปลูก นายสถานีจะทำหน้าที่สอบถามเกษตรกรที่ขอใช้น้ำในแต่ละฤดูกาล

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการบริหารจัดการน้ำ

เกษตรกรผู้ใช้น้ำได้รับน้ำจากสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าบ้านหนองสังข์ ตำบลหนองสังข์ อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม ประสบปัญหาและอุปสรรคดังนี้

1) ด้านผู้ใช้น้ำและกลุ่มผู้ใช้น้ำ ความตระหนักในคุณค่าทรัพยากรน้ำพบว่า การดูแล และการบำรุงรักษา ผู้ใช้น้ำมองว่าเป็นหน้าที่หลักขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองสังข์และกรมชลประทานที่จะต้องจัดสรรงบประมาณในการพัฒนา ปรับปรุงคลองส่งน้ำที่ชำรุด ผู้ใช้น้ำยังใช้น้ำฟุ่มเฟือยเนื่องจากมองว่าปริมาณน้ำต้นทุนมีปริมาณที่ไม่จำกัด การรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำมีลักษณะไม่เป็นทางการ เป็นแบบหลวม เพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก วัสดุอุปกรณ์ หรือโครงการต่าง ๆ เท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่า การดูแลคลองส่งน้ำในพื้นที่ ยังไม่ดีเท่าที่ควร ขาดความเอาใจใส่ ผู้ใช้น้ำหากต้องการต่อคลอง เจาะคลอง จะลงมือทำเอง โดยไม่มีการปรึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น แต่หากดำเนินการแล้วไม่สามารถใช้ได้ หรือมีปัญหา ก็จะเรียกร้องมายังกลุ่ม

2) ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสบปัญหาด้านบุคลากรที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านในการซ่อมบำรุงสถานีสูบน้ำ คลองส่งน้ำ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำ รวมไปถึงปัญหาด้านงบประมาณในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองสังข์การจัดตั้งงบประมาณเพื่อจ่ายค่ากระแสไฟฟ้าในแต่ละรอบปีงบประมาณและด้านบริหารจัดการเป็นการตั้งงบประมาณประเภทฉุกเฉินเท่านั้นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมสถานีสูบน้ำ ส่วนการขอรับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไม่จะเป็นงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและงบบูรณาการ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสังข์จะต้องดำเนินการผ่านอำเภอนาแก เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มอบอำนาจในการจัดทำค่าของงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายจะต้องผ่านการประชาคมของแต่ละหมู่บ้านในการจัดลำดับความสำคัญ ซึ่งหากจะเปรียบเทียบผู้ใช้น้ำในพื้นที่กับประชากรทั้งในหมู่บ้านตำบลจะมีสัดส่วนที่น้อยกว่า จึงส่งผลให้การเลือกโครงการ การจัดสรรงบประมาณประจำปีในเรื่องการจัดการน้ำอยู่ลำดับท้าย และไม่ได้รับจัดสรรในที่สุด

3) ด้านสภาพพื้นที่และคลองส่งน้ำ ปัญหาคลองส่งน้ำไปไม่ถึงพื้นที่ หรือปัญหาคลองส่งน้ำชำรุด ซึ่งสถานีสูบน้ำหนองสังข์สามารถจัดสรรน้ำได้เพียง 1,000 ไร่ ในขณะที่เกษตรกรมีการเพาะปลูก 1,500 ไร่ ประกอบกับเกษตรกรผู้ใช้น้ำจะต้องจัดหาอุปกรณ์ เช่น ท่อพีวีซีมาเพื่อต่อเพื่อนำน้ำเข้าแปลงนา และ ปัญหาคลองส่งน้ำไม่สามารถใช้งานได้เนื่องจากการก่อสร้างสูงกว่าระดับคลองเดิม และคลองส่งน้ำชำรุดในบางช่วง



Figure 2. Problematic Areas of the Water Delivery Ditch



Figure 3. A Damaged Canal

บ้านหมากเฟือง ตำบลหนองบ่อ อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม ปัญหาที่สำคัญในพื้นที่ คือ ขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิกผู้ใช้น้ำตั้งแต่การดูแลบำรุงรักษาคลองส่งน้ำ การวางแผน การจัดโครงสร้างกลุ่ม รวมไปถึงการอำนวยการ เนื่องจากไม่มีการประชุมสมาชิกผู้ใช้น้ำในแต่ละฤดูกาลมากกว่า 3 ปี ซึ่งในปัจจุบันคลองส่งน้ำส่วนใหญ่นั้นชำรุดเสียหายเกือบตลอดทั้งสาย การขนน้ำต้องใช้เวลาานกว่าที่น้ำจะไหลถึงพื้นที่เพาะปลูกทำให้ได้รับน้ำไม่เต็มประสิทธิภาพส่งผลให้ผลผลิตข้าวต่อไร่ลดลง อีกทั้งยังพบ

ปัญหาการขโมยน้ำอีกด้วย ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อมีการวางแผนการพัฒนาและปรับปรุงคลองส่งน้ำไม่ครอบคลุมระยะเวลาตลอดทั้งปี ในขณะที่ผู้ใช้น้ำมีความต้องการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในการซ่อมแซม คูคลอง สร้างความเข้มแข็งกลุ่มผู้ใช้น้ำ และการมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การจัดการน้ำ กับกลุ่มที่มีความเข้มแข็ง

การพัฒนากลไกและมาตรการการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการน้ำ

กลไกและมาตรการระยะสั้น

กลไกและมาตรการระยะสั้นที่สามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหา เนื่องจากมีกระบวนการดำเนินงานที่ไม่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับข้อกฎหมาย คือ การสร้างตระหนักรู้ต่อคุณค่าทรัพยากรน้ำ การเสริมสร้างความเข้มแข็งกลุ่มผู้ใช้น้ำรวมทั้งการทบทวนกฎ กติกา และคณะกรรมการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำ เริ่มจากการประชุมผู้นำชุมชน หัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำ ตัวแทนผู้ใช้น้ำ เพื่อกำหนดแผนการดำเนินงานการขับเคลื่อนมาตรการระยะสั้น ในการพัฒนา ปรับปรุง คลองซอยร่วมกันเพื่อให้ น้ำไหลสะดวก ลดการสูญเสียน้ำระหว่างการจัดส่งจากสถานีสูบน้ำไปยังแปลงการเกษตร รวมทั้งการสร้างความตระหนักในคุณค่าทรัพยากรน้ำ การถ่ายทอดความรู้การบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรจากผู้ที่ประสบการณ์การบริหารจัดการกลุ่ม/การจัดสรรน้ำมากกว่า 20 ปี จากเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ส่งผลให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำบ้านหมากเพื่อง มองเห็นแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มของตนเอง โดยการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำขึ้นมาใหม่ ได้ร่วมกัน (ร่าง) ระเบียบข้อบังคับกลุ่มการบริหารการใช้น้ำชลประทานเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนและพัฒนากิจการน้ำในพื้นที่ และ การจัดทำแผนพัฒนาปรับปรุงพัฒนาสถานีสูบน้ำ คลองส่งน้ำ รวมทั้งพื้นที่คมนาคมภายในพื้นที่ทำการเกษตร เสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

กลไกและมาตรการระยะยาว

การบริหารจัดการน้ำที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมและยั่งยืนการขับเคลื่อนด้วยกระบวนการกลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่คงยังไม่เพียงพอต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะต้องมีส่วนในการดำเนินการกิจของหน่วยงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนด ดังนั้นมาตรการระยะยาวที่สำคัญคือ

มาตรการที่ 1 ควรจัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำร่วมกัน ทั้งในด้านการสร้าง ต่อเติมคลองส่งน้ำ การสร้างสถานีสูบน้ำ ระหว่างเกษตรกรผู้ใช้น้ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพัฒนาลุ่มน้ำ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ

มาตรการที่ 2 ควรจัดการข้อสารสนเทศและการประชาสัมพันธ์

มาตรการที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา พัฒนาลุ่มน้ำก้ำอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ควรมีการให้ความรู้ประชาสัมพันธ์ส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำปลูกพืชใช้น้ำน้อยในช่วงฤดูแล้ง เช่น พืชสมุนไพร พืชอาหาร ที่สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตในระยะเวลาสั้นที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และตรงตามความต้องการของตลาด

มาตรการที่ 4 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพัฒนาลุ่มน้ำก้ำอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ควรมีกิจกรรมเสริมพลังให้กับเกษตรกรผู้ใช้น้ำ เช่น การจัดประกวดและให้รางวัลแก่กลุ่มที่มีการบริหารจัดการน้ำที่เข้มแข็ง มีรายได้หมุนเวียนภายในกลุ่ม และพึ่งตนเองได้

มาตรการที่ 5 การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำอย่างเป็นทางการที่มีกฎหมายรองรับ ตามที่ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมติมอบหมายให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดทำข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบริหารกิจการสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าได้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน และควรใช้รูปแบบที่ 3 คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำร่วมกันบริหารจัดการโดยให้มีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบให้ชัดเจน โดยส่งเสริมให้กลุ่มบริหารจัดการน้ำ จัดตั้งกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์ เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้จากการดำเนินงานของกลุ่ม จะทำให้กลุ่มมีงบประมาณค่าบริหารจัดการน้ำ ค่าพัฒนาซ่อมแซมคลองส่งน้ำซึ่งรายได้จากการประกอบการของกลุ่ม ถ้ามีกำไรสามารถปันผลคืนแก่สมาชิก ทำให้กลุ่มเกิดความเข้มแข็งและสามารถดำเนินการได้ หากหน่วยงานภาครัฐลดงบประมาณสนับสนุนการบริหารจัดการ โดยเบื้องต้นจำเป็นต้องมีการถ่ายทอดความรู้ที่ชัดเจนให้กับสมาชิก เนื่องจากการดำเนินงานจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในรูปแบบสหกรณ์จะต้องรับ การตรวจอย่างเป็นทางการ การทำธุรกรรมทางการเงินเป็นไปตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วย วิธีดำเนินการขอจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ.2547

และ มาตรการที่ 6 การพัฒนาระบบการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำ โดยการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำตั้งแต่กระบวนการออกแบบระบบผ่านการสร้างผังการใช้ น้ำของชุมชนที่สอดคล้องกับบริบทและการใช้งานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปและอภิปรายผล

1) กระบวนการ กลไก และปัญหาของการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่โครงการพัฒนาลุ่มน้ำ ก้ำ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ

กระบวนการจัดการน้ำเพื่อการเกษตร ประกอบด้วย การวางแผนการจัดการน้ำในพื้นที่ การเกษตรซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญโดยการมีส่วนร่วมระหว่างคณะกรรมการกลุ่ม เกษตรกรผู้ใช้น้ำ และ นายสถานีสูบน้ำ เพื่อกำหนดแนวทางการจัดสรรน้ำ ระบายน้ำ และบำรุงรักษาอย่างเหมาะสมก่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดต่อเกษตรกรผู้ใช้น้ำ สอดคล้องกับ Navanuch, Mairungroj, Sirichokratamane & Mahawat (2022) ที่กล่าวว่า การบริหารจัดการน้ำต้องมีการวางแผนใช้น้ำทั้งอุปโภคบริโภค และ การเกษตรที่สอดคล้องกับปริมาณน้ำที่มีจัดการข้อมูล วิเคราะห์สมดุลน้ำ ดำเนินงานตามทฤษฎีใหม่ รวมทั้งการจัดทำแผนงานปลูกพืชฤดูแล้งโดยบูรณาการร่วมกับทุกภาคส่วนและจัดหาตลาดรองรับ ผลผลิตจากพืชฤดูแล้ง Luealon, Sathitanant & Singhalert (2016) และยังสอดคล้องกับ Santiniyom (2021) ได้ศึกษา การบริหารจัดการน้ำตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า ธรรมาภิบาลการบริหารจัดการน้ำโดย ใช้หลักความคุ้มค่า ที่มีการบริหารจัดการน้ำโดยใช้ทรัพยากรบุคคลและทุนรวมทั้งทรัพยากร อื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้องอย่างคุ้มค่า วางแผนการใช้ทรัพยากรในการบริหารจัดการน้ำในระยะยาว เพื่อให้ใช้ประโยชน์ได้ อย่างคุ้มค่าและยั่งยืน

การจัดองค์การ การอำนวยการ การควบคุมและประเมินผล จากโครงสร้างของกลุ่มบริหาร จัดการน้ำ พบว่า มีการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกลุ่มอย่างชัดเจน โดยประธาน

และรองประธานจะทำหน้าที่ประสานงานกับเกษตรกรผู้ใช้น้ำและนายสถานี ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการน้ำ เนื่องจากเกษตรกรผู้ใช้น้ำและนายสถานีเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบริหารจัดการน้ำ นอกจากนี้ คณะกรรมการกลุ่มยังมีหน้าที่ดูแลเรื่องการเงิน ปฏิคม และเลขานุการ และเป็นหน้าที่ที่สำคัญต่อการบริหารงานของกลุ่ม สอดคล้องกับ Khanom (2019) ได้ศึกษา การบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมของชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ป่าชุมชนโค้งตาบง ตำบลท่าไม้รวก อำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี พบว่า ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการบริหารจัดการตนเองที่ดี มีระบบกลไกขับเคลื่อนที่ดีประสบความสำเร็จต่อเนื่องและกระจายแนวคิดและแนวการบริหารจัดการน้ำไปในพื้นที่ใกล้เคียง มีผู้นำที่เข้มแข็ง ภายใต้อำนาจบังคับ ระเบียบและมติชุมชน ร่วมกันผ่านคณะกรรมการชุมชนในการแก้ปัญหาที่ชัดเจน สร้างจิตสำนึก ตระหนักคุณค่าของน้ำ

ส่วนปัญหาในการจัดการน้ำเพื่อการเกษตร มี 4 ประเด็นหลัก คือ

- 1) ด้านเกษตรกรผู้ใช้น้ำและกลุ่มผู้ใช้น้ำ เกษตรกรและกลุ่มผู้ใช้น้ำยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการน้ำ ขาดความร่วมมือในการอนุรักษ์น้ำ ความรับผิดชอบในการใช้น้ำ และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ สอดคล้องกับ Amnath, Somboon & Malai (2022) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า เกษตรกรขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการจัดการน้ำ ขาดความร่วมมือในการอนุรักษ์น้ำ และขาดความรับผิดชอบในการใช้น้ำ ส่วน Poboon (2023) ได้ศึกษาการพัฒนาศักยภาพชุมชนในการปรับตัวต่อภัยแล้ง: กรณีศึกษาชุมชนสายทอง อำเภอป่าโมก จังหวัดอ่างทอง จากการวิเคราะห์ปัจจัยภายใน พบว่า ประชาชนในชุมชนบางส่วนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการน้ำเนื่องจากเห็นว่าปัญหายั่งยืนไม่รุนแรงและไม่ได้กระทบกับการดำเนินชีวิต และสอดคล้องกับ Meelatsanom, Sairuks & Singhalert (2020) ได้ศึกษากลยุทธ์การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากน้ำช่วงฤดูแล้งเขตพื้นที่โครงการชลประทานจังหวัดชัยภูมิ พบว่า ผู้ใช้น้ำขาดจิตสำนึกในการใช้น้ำ ทั้งพื้นที่ต้นน้ำและพื้นที่ปลายน้ำ

- 2) ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากร ขาดความรู้ขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการน้ำ ขาดงบประมาณในการดำเนินงาน Pinsawad (2020)

- 3) ด้านสภาพพื้นที่และคลองส่งน้ำ คลองส่งน้ำชำรุด สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสมกับการปลูกพืช ซึ่งสอดคล้อง Luealon, Sathitanant & Singhalert (2016) ที่ได้ศึกษาแนวทางการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากโครงการชลประทาน ในฤดูแล้ง พบว่า ปัญหาและอุปสรรค คือ ระบบชลประทานชำรุด และควรมีการกำหนดกลยุทธ์ที่ส่งเสริมให้เกษตรกรมีการใช้น้ำในช่วงฤดูแล้ง ดูแลปรับปรุงบำรุงรักษาระบบชลประทานตลอดเวลา อบรมให้ความรู้กับเกษตรกรอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ จัดทำแผนงานปลูกพืชฤดูแล้งโดยบูรณาการร่วมกับทุกภาคส่วนและจัดหาตลาดรองรับผลผลิตจากพืชฤดูแล้ง และ สอดคล้องกับ Navanuch, Mairungroj, Sirichokratamane & Mahawat (2022) ได้ศึกษา การบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรโดยชุมชน พบว่า พื้นที่เกษตรกรรมและกิจกรรมอื่น ๆ มีเพิ่มมากขึ้นตามทิศทางการพัฒนาในขณะที่ปริมาณน้ำต้นทุนกลับมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การตัดไม้ทำลายป่าและการทำลายแหล่งต้นน้ำ ส่งผลให้เกิดภาวะความแห้งแล้ง ฝนทิ้งช่วง ป่าไม้และแหล่งน้ำธรรมชาติ ลดจำนวนลง ไม่สามารถกักปริมาณน้ำตามธรรมชาติได้มากเพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำ เกิดการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ประกอบกับแหล่งกักเก็บน้ำที่มีอยู่เดิม ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำธรรมชาติและที่สร้างขึ้น เกิดการทับถมของตะกอน ฝายเก็บน้ำ และลำเหมืองของชาวบ้านต้นเขินชำรุดไม่สามารถจัดเก็บปริมาณน้ำฝนไว้ได้อย่างเพียงพอ

4) ด้านฐานข้อมูลและเทคโนโลยีการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการน้ำ ยังไม่มีระบบบริหารข้อมูลการบริหารจัดการน้ำขาดเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการบริหารจัดการน้ำสอดคล้องกับ Chuenchum, Suttinon & Koontanakulvong (2023) ได้ศึกษา การปรับการบริหารจัดการน้ำด้วยข้อมูลและเทคนิคสมัยใหม่ จากงานวิจัยเชิงปฏิบัติการสู่ข้อเสนอเชิงนโยบาย ที่พบว่า แนวทางการเพิ่มน้ำต้นทุนโดยการบริหารเขื่อนด้วยเทคโนโลยีสมัย โดยการจัดระบบสารสนเทศการจัดการน้ำแบบทำนายล่วงหน้า บูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัย ในการปล่อยน้ำเข้าคลองชลประทานกลุ่มผู้ใช้น้ำใช้ข้อมูลความชื้นในดินประกอบการขอรับน้ำ และมีการวางแผนการปลูก การบ่งน้ำที่ขึ้น ทำให้ใช้น้ำตามความจำเป็นลดการส่งน้ำซ่อม ลดการใช้น้ำต้นทุนลงได้

2) การพัฒนากลไกและมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการน้ำ โดยมาตรการการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร ได้แก่

1) มาตรการระยะสั้นที่สามารถขับเคลื่อนและดำเนินการระหว่างดำเนินโครงการวิจัย คือ การสร้างตระหนักรู้ต่อคุณค่าทรัพยากรน้ำ การเสริมสร้างความเข้มแข็งกลุ่มผู้ใช้น้ำรวมทั้งการทบทวนกฎ กติกา และคณะกรรมการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำ รวมทั้ง การพัฒนา ปรับปรุง คลองซอยร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับ Pinsawasdi (2020) ที่ได้ศึกษา การพัฒนาระบบบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐภาคประชาชน ภาคเอกชนในการจัดการน้ำของจังหวัดชัยนาท แนวทางการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรมีการกำหนดขอบเขตเกี่ยวกับผู้ใช้ทรัพยากร กำหนดกฎระเบียบการใช้และดูแลน้ำ มีกระบวนการส่งเสริมการให้ผู้ใช้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมตัดสินใจ มีกลไกการติดตามกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ มีกระบวนการลงโทษอย่างเป็นขั้นตอนจากเบาไปหาหนักและมีกลไกจัดการความขัดแย้ง และสอดคล้องกับ Sakkatat, Kruekumand & Kanokhong (2021) ได้ศึกษา การจัดการน้ำสำหรับการเกษตรในภาวะภัยแล้งของเกษตรกรผู้ใช้น้ำ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่แฝก-แม่จัด อำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าควรมีการ การซ่อมแซมคลองชลประทานที่ชำรุดให้แล้วเสร็จก่อนเริ่มฤดูกาลเพาะปลูก

และ 2) มาตรการระยะยาวที่ต้องใช้กลไกความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำร่วมกัน โดยเน้นการสร้างความรู้ การถ่ายทอดความรู้ การจัดการน้ำและการใช้น้ำเพื่อการเกษตรให้คุ้มค่า การพัฒนาศักยภาพของผู้ใช้น้ำ และการบริหารจัดการน้ำร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ Chanhom (2021) ได้ศึกษาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำสู่ความยั่งยืน

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพ ให้ทุกส่วนของสังคมรู้ถึงคุณค่าของน้ำ ใช้น้ำอย่างพอประมาณมีเหตุผลเพื่อให้ทรัพยากรน้ำมีใช้อย่างทั่วถึงให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้การพัฒนาแบบยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับ Krainara (2019) ได้ถอดบทเรียนการจัดการน้ำฝายมีชีวิต บ้านนาโหนด ตำบลกำแพงเขา อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช มีข้อค้นพบที่สำคัญ คือ การจัดการน้ำจะเกิดความยั่งยืนควรเริ่มจากการทำการเกษตรแบบยั่งยืน เพื่อเป็นการลดการใช้น้ำเป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาการจัดการชุมชนเชิงระบบได้มากขึ้น โดยให้ทุกส่วนในสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการน้ำอย่างมีเอกภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และ Sakkatat, Kruekumand & Kanokhong (2021) ได้ศึกษา การจัดการน้ำสำหรับการเกษตรในภาวะภัยแล้งของเกษตรกรผู้ใช้น้ำ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่แฝก-แม่จัด อำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าแนวทางการจัดการน้ำในภาวะภัยแล้งของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ คือ การสนับสนุนให้เกิดโครงการถ่ายทอด

ความรู้เกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อการเกษตรอย่างเหมาะสมในสภาวะภัยแล้ง อีกทั้งยังสอดคล้องกับ Navanuch, Mairungroj, Sirichokratamane & Mahawat (2022) ได้ศึกษาการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรโดยชุมชน พบว่า การบริหารจัดการน้ำโดยชุมชนนั้นอาจเริ่มด้วยเงื่อนไข และกิจกรรม มีการสร้างกลุ่มการใช้ความร่วมมือจากภายในและภายนอกชุมชน มีการนำความรู้ไปสู่คนรุ่นใหม่ และเยาวชน และการประยุกต์ความรู้และเทคโนโลยีทันสมัย เพื่อการจัดการในลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชน การอนุรักษ์น้ำ เกษตรกรในฐานะผู้ใช้น้ำ มีหน้าที่ บำรุงรักษาโดยการมีส่วนร่วมโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำชลประทานเพื่อการเกษตร อาทิ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร และ โครงการส่งน้ำบำรุงรักษา พัฒนากลุ่มน้ำ ถ้า ควรเปิดโอกาสให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำเข้ามามีส่วนในทุกกระบวนการบริหารจัดการน้ำ โดยเฉพาะการติดตามประเมินผลการบริหารจัดการน้ำ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหา และกำหนดแผนการดำเนินงานร่วมกัน รวมทั้งการกำหนดการจัดเก็บค่าน้ำชลประทานผ่านการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างเกษตรกรผู้ใช้น้ำ กลุ่มบริหารจัดการน้ำและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีงบประมาณเพิ่มเติมในการพัฒนาและปรับปรุงคลองส่งน้ำ รวมไปถึงขยายพื้นที่การรับน้ำชลประทาน

กิจกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการน้ำสำหรับการเกษตรในพื้นที่โครงการส่งน้ำ และบำรุงรักษากลุ่มน้ำท่าช้างที่ได้รับการสนับสนุนทุนอุดหนุนการวิจัยจากกองทุนวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม(ววน.) และ หน่วยบริหารและจัดการทุนวิจัยด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.) ประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2563

References

- Amnath, Y., Somboon, T., & Malai, W. (2022). Participation of farmers in agricultural water management in Ubon Ratchathani Province. *Journal of Chandrakasemsarn*, 29(1), 1-16. (in Thai)
- Chanhom, B. (2021). Guidelines for the development of public participation in water management towards sustainability. *Journal of Roi Kaensarn Academi*, 6(6), 340-356. (in Thai)
- Chuenchum, P., Suttinon, P., & Koontanakulvong, S. (2023). Water management transform via data and new techniques: From action research to policy recommendations. In *The 28th National Convention on Civil Engineering* (pp. 24-26). Phuket, Thailand. (in Thai)
- Faculty of Business Administration. (2013). *Principles of management and organization*. Triple Education Co., Ltd. (in Thai)

- Khanom, T. (2019). Community participatory water management with local administrative organizations in Khong Ta Bang Community Forest Area, Thamairuak Subdistrict, Tha Yang District, Phetchaburi Province. *Journal of Phetchaburi Rajabhat University*, 9(3), 148-149. (in Thai)
- Krainara, R. (2019). Lesson learned of water management by life dam at Ban Na Not village, Kampong Sao Sub-district, Muang District, Nakhon Si Thammarat Province. *Journal of Environmental Management*, 15(1), 28-45. (in Thai)
- Kuntonbutr, C. (2013). *Principle of management organization and modern management*. Chulalongkorn University Printing House. (in Thai)
- Luealon, T., Sathitanant, S., & Singhalert, R. (2016). A promotion model of the irrigation project utilization in dry season in Yasothon Province. *Srinakharinwirot Research and Development Journal (Humanities and Social Sciences)*, 8(15), 76-62. (in Thai)
- Meelatsanom, S., Sairuks, D., & Singhalert, R. (2020). Strategies for promoting participation in the use of water during the dry season in irrigation project area, Chaiyaphum Province. *Journal of Education Rajabhat Maha Sarakham University*, 17(1), 571-572. (in Thai)
- Nam Kam Basin Development Project under the Royal Initiative Sakon Nakhon Province - Nakhon Phanom. (2024, April 09). Retrieved from <https://www.porpeang.org/content/6223/>. (in Thai)
- Navanuch, P., Mairungroj, B., Sirichokratamane, P., & Mahawat, P. (2022). Management of water for agriculture by the community. *Santapol College Academic Journal*, 8(2), 182-190. (in Thai)
- Ngamwitroj, B. (2011). Research report on the education and lifestyle development project and the role of communities in flood crisis areas, case study: Wiriti River basin area. Northeast Integrated Water Resources Management Research and Development Center, Northeast Khon Kaen University. (in Thai)
- Public Participation Promotion Office. (n.d.). *Standards for management of water resources for agriculture*. Public Participation Promotion Office. (in Thai)
- Poboon, C. (2023). Development of community's capacity in adaptation to drought problem: A case study of Saithong community, Pa Moke District, Ang Thong Province. *Journal of Environmental Management*, 19(2), 1-27. (in Thai)
- Roachananakan, C. (2014). *Local government organizations and water management*. Local Administration Development College, King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Sakkatat, P., Kruekumand, P., & Kanokhong, K. (2021). Water management for agriculture during drought of farmers using water under Mae Faek-Mae Ngat operation and maintenance project, Sansai District, Chiang Mai. *Journal of Agricultural Research and Extension*, 39(3), 169-179. (in Thai)
- Santiniyom, P. (2021). Water management according to good governance. *Journal of MCU Nakhondhat*, 8(1), 20-32. (in Thai)

Potential for Environmentally Friendly Business Practices Among Coffee Shop Business Owners in Thailand

Wisakha Phoochinda

Graduate School of Environmental
Development Administration,
National Institute of Development
Administration, Thailand

Nicharnan Patitas

Graduate School of Environmental
Development Administration,
National Institute of Development
Administration, Thailand

Abstract

The study aims to analyze the potential and limitations of coffee shop owners in practicing environmentally friendly business and to propose guidelines for promoting such practices in the dimensions of production and services. Data were collected through surveys from 272 coffee shop owners in tourist areas in Thailand using accidental sampling and interviews with 15 coffee shop owners interested in environmentally friendly business practices. The data analysis includes descriptive statistics and qualitative data retrieved from interviews. The study's findings reveal that over half (59.56%) of the sample coffee shop owners have expectations for conducting business that supports environmentally friendly practices and demonstrates social and environmental responsibility. Most coffee shop owners repair equipment rather than buy new ones, with 81.62% doing so. Furthermore, the study found that most coffee shop owners are inclined to enhance their business's environmental friendliness, starting with waste sorting at 79.60%. Coffee shop owners interested in conducting environmentally friendly businesses pay attention to sustainable development from upstream to downstream. This includes selecting chemical-free coffee beans and ensuring that the coffee production process does not harm the environment. They also focus on eco-friendly waste management. At the same time, they acknowledge common limitations due to the absence of supportive policies and initiatives from the government sector, such as the higher cost of environmentally friendly packaging compared to plastic packaging. Additionally, there is a lack of consumer awareness and promotion of sustainable consumption and limited support for producing organic coffee beans, all of which reflect a lack of commitment to societal responsibility.

Keywords

green coffee shop, environmentally friendly business, potential of business owner

CORRESPONDING AUTHOR

Wisakha Phoochinda, Graduate School of Environmental Development Administration,
National Institute of Development Administration
148 Moo 3 Klong Chan Bangkok Bangkok, 10240, Thailand. Email: wisakha.p@nida.ac.th
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

ศักยภาพในการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการร้านค้าแพในประเทศไทย

วิชาสา ภูจินดา

คณะบริหารการพัฒนาลิ่งแวดล้อม
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร

นิชนัญ ปฏิทัศน์

คณะบริหารการพัฒนาลิ่งแวดล้อม
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพและข้อจำกัดของผู้ประกอบการในการดำเนินธุรกิจร้านค้าแพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และเสนอแนวทางส่งเสริมการดำเนินธุรกิจร้านค้าแพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในมิติการผลิตและการบริการ ผู้วิจัยเก็บข้อมูลแบบสอบถามกับผู้ประกอบการร้านค้าแพในพื้นที่ท่องเที่ยว จำนวน 272 ราย โดยสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญและสัมภาษณ์ผู้ประกอบการที่มีความสนใจในการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมจำนวน 15 ราย การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์ข้อมูลสถิติเชิงพรรณนา ร่วมกับการวิเคราะห์เชิงข้อมูลคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ ผลการศึกษาพบว่าผู้ประกอบการร้านค้าแพเกินกว่ากึ่งหนึ่งมีความคาดหวังในการดำเนินธุรกิจที่สนับสนุนกิจการที่ดำเนินการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนกิจการที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ระดับเท่ากันร้อยละ 59.56 ผู้ประกอบการร้านค้าแพส่วนใหญ่มีพฤติกรรมในการซ่อมแซมเครื่องใช้ต่าง ๆ มากกว่าการซื้อใหม่ที่ร้อยละ 81.62 นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้ประกอบการร้านค้าแพส่วนใหญ่มีแนวโน้มในการพัฒนาศักยภาพการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมตั้งแต่การคัดแยกขยะจากของเสียร้อยละ 79.60 ผู้ประกอบการที่มีความสนใจในการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำตั้งแต่การเลือกเมล็ดกาแฟที่ปลอดสารเคมี รวมถึงขั้นตอนการแปรรูปกาแฟที่ต้องไม่สร้างมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ไปจนถึงการจัดการขยะภายในร้าน ในขณะเดียวกันผู้ประกอบการก็เล็งเห็นข้อจำกัดร่วมกันจากการไม่มีมาตรการ หรือนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินธุรกิจร้านค้าแพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐ อาทิ ข้อจำกัดในเรื่องราคาบรรจุกัญที่ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่มีราคาสูงกว่าบรรจุกัญพลาสติก การรณรงค์การบริโภคอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมียังน้อย การไม่มีการส่งเสริมการผลิตเมล็ดกาแฟที่ปลอดสารเคมี หรือการไม่มีการขับเคลื่อนกระแสสังคมสู่การบริโภคอย่างยั่งยืนและมีความรับผิดชอบต่อสังคม

คำสำคัญ

ร้านค้าแพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม, ธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม, ศักยภาพของผู้ประกอบการ

บทนำ

วิกฤตการณ์ขยะพลาสติกกำลังเป็นปัญหาทั่วโลกเนื่องจากมีปริมาณมากมายมหาศาล สำหรับประเทศไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีขยะพลาสติกเกิดขึ้นประมาณร้อยละ 12 ของปริมาณขยะที่เกิดขึ้นทั้งหมด หรือประมาณปีละ 2 ล้านตัน ซึ่งมีการนำขยะพลาสติกกลับไปใช้ประโยชน์เฉลี่ยเพียงประมาณปีละ 0.5 ล้านตัน ส่วนที่เหลือ 1.5 ล้านตัน ส่วนใหญ่เป็นพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว (Single Use Plastics : SUP) อาทิ ถุงร้อน ถุงเย็น ถุงหูหิ้ว แก้วพลาสติก หลอดพลาสติก กล่องพลาสติก โดยไม่มีการนำกลับไปใช้ประโยชน์หรือเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ถือว่าเป็นการเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด และปริมาณขยะมูลฝอยประเภทแก้วพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว เกิดขึ้น 9,750 ล้านใบต่อปี และหลอดพลาสติก เกิดขึ้น 5,000 ล้านหลอดต่อปี และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากพฤติกรรมผู้บริโภคที่ส่งผลให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจในกลุ่มธุรกิจร้านค้าแฟรนไชส์และตลาดกาแฟในประเทศไทย (Ministry of Natural Resources and Environment, 2023) โดยพบว่า อัตราเฉลี่ยในการบริโภคกาแฟของประชาชนไทยประมาณ 300 แก้วต่อคนต่อปี

การเติบโตของธุรกิจกาแฟมีแนวโน้มในการบริโภคมากยิ่งขึ้นตามความนิยมของประชาชนในปัจจุบัน ซึ่งล้วนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะ หรือของเสีย ส่งผลให้ธุรกิจร้านค้าแฟรนไชส์เป็นธุรกิจที่นอกจากจะให้บริการเครื่องดื่มแล้ว ยังมีส่วนในการเพิ่มปริมาณการใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติก อาทิ แก้วน้ำ หลอดพลาสติก ถุงหูหิ้วที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะพลาสติกปีละ 2 ล้านตัน (Ministry of Natural Resources and Environment, 2023) จากการใช้พลาสติกครั้งเดียวทิ้งที่เพิ่มสูงขึ้นใน ปี พ.ศ. 2564 โดยพบปริมาณขยะมูลฝอยประมาณ 24.98 ล้านตันต่อปี ซึ่งขยะมูลฝอยที่พบเป็นอันดับต้น ๆ คือ ขยะพลาสติก (Plastic Waste) (Pollution Control Department, 2022) จึงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าร้านค้าแฟรนไชส์เป็นธุรกิจที่นอกจากจะให้บริการเครื่องดื่มยอดนิยมต่อคนในประเทศแล้วยังมีส่วนในการส่งเสริมการใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติก อาทิ แก้วน้ำ และหลอดพลาสติกที่ส่งผลให้มีปริมาณขยะพลาสติกของประเทศสูงขึ้น และปนเปื้อนสู่แหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ อาทิ ท้องทะเล แม่น้ำ และป่าไม้ ที่พบปริมาณขยะพลาสติกปนเปื้อนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยประเทศไทยติดหนึ่งใน 10 อันดับประเทศที่มีขยะพลาสติกปนเปื้อนลงสู่ทะเลต่อปีมากที่สุดถึง 22,806 ตันต่อปี (Lourens J. J. Meijer et al., 2021)

ในขณะที่สุดท้ายแล้วผลกระทบเหล่านั้นจะกลับมาสู่ประชาชน เนื่องจากขยะพลาสติกที่ปนเปื้อนสู่แหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ อาทิ ท้องทะเล แม่น้ำ และป่าไม้ ที่พบปริมาณขยะพลาสติกปนเปื้อนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ขยะพลาสติกที่ถูกปนเปื้อนลงสู่ระบบนิเวศทางทะเลจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบนิเวศในทะเล อาทิ แนวปะการัง แหล่งหญ้าทะเล ป่าชายเลน และการตายของสัตว์ทะเลหายาก (เต่า โลมา วาฬ และพะยูน) อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ด้านการท่องเที่ยว จากทัศนียภาพที่เสื่อมโทรม ส่งผลต่อปัญหาสุขภาพจากอาหารที่ปนเปื้อนไมโครพลาสติก เนื่องจากพลาสติกสามารถถูกย่อยเป็นขนาดเล็กลงได้โดยแสงแดด (Photodegradation) ทำให้สารเคมีบางชนิดที่เป็นพิษละลายลงไปในน้ำทะเล ขณะที่พลาสติกบางชนิดยังสามารถดูดซึมสารพิษ อาทิ โพลีคลอรีเนตไบฟีนีล (Polychlorinated biphenyls) ที่เป็นสารเคมีจำพวกสารอินทรีย์ที่มีคลอรีนเป็นส่วนประกอบหลักปนเปื้อนในน้ำทะเลสู่ห่วงโซ่อาหารได้ เมื่อสัตว์น้ำกินเข้าไปก็สามารถส่งต่อมายังผู้บริโภคในลำดับที่สูงกว่า (Department of Marine and Coastal Resources, 2023)

การเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะพลาสติกอย่างต่อเนื่องของประเทศได้ส่งผลกระทบต่อปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศ อันเป็นสาเหตุหลักของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและปรากฏการณ์โลกร้อนที่กำลังกลายเป็นวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ และส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งในประเทศและทั่วโลก (United Nations Environment Programme, 2020) ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของการประกอบธุรกิจร้านค้าแฟรนไชส์แนวทางการดำเนินธุรกิจร้านค้าแฟรนไชส์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมการจัดการบรรจุภัณฑ์ใช้แล้วกับผู้ประกอบการร้านค้าแฟรนไชส์อย่างครอบคลุมถึงกระบวนการการผลิต การบริการ และการบริโภคที่ต้องคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้คุ้มค่า ซึ่งนอกจากจะส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ดีในการร่วมอนุรักษ์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของธุรกิจแล้วยังเป็นการลดต้นทุนจากการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ของผู้ประกอบการธุรกิจร้านค้าแฟรนไชส์และยังเป็นการยกระดับมาตรฐานการให้บริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ผู้การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพ และข้อจำกัดของผู้ประกอบการในการดำเนินธุรกิจร้านค้าแฟรนไชส์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อเสนอแนวทางการส่งเสริมการดำเนินธุรกิจร้านค้าแฟรนไชส์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

แนวคิดและทฤษฎี

สถานการณ์ขยะพลาสติกทั่วโลกกับธุรกิจร้านค้าแฟรนไชส์ในประเทศไทย

ขยะพลาสติกกำลังเป็นปัญหาใหญ่สำหรับทุกประเทศตามรายงาน World Economic Forum 2020 ที่คาดการณ์ว่าปริมาณขยะพลาสติกเพิ่มขึ้นจาก 260 ล้านตัน เป็น 460 ล้านตันในปี 2573 (World Economic Forum, 2020) สหประชาชาติและรัฐบาลทั่วโลกตื่นตัวและพยายามลด ละ เลิกพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง ดังจะเห็นได้จากโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Program: UNEP) กำหนดให้วันสิ่งแวดล้อมโลก (World Environmental Day) เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2561 เป็นวันแห่งการต่อสู้กับมลพิษพลาสติก (Beat Plastic Pollution) โดยณรงค์ให้ปฏิเสธการใช้พลาสติกชนิดนี้ ซึ่งประเด็นปัญหาขยะพลาสติกนับเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศไทยเช่นกัน ในแต่ละปี ประเทศไทยมีการผลิตและใช้ถุงพลาสติกกว่า 45,000 ล้านใบ ซึ่งพบว่าในปี พ.ศ. 2560 ปริมาณขยะพลาสติกประเภทถุงพลาสติกหิ้วอยู่ที่ 517,054 ตัน แก้วน้ำพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว 241,233 ตัน หลอดพลาสติก 3,873 ตัน กล่องโฟมบรรจุอาหาร 29,248 ตัน (Environmental Research Institute, Chulalongkorn University, 2019) นอกจากนี้ประเทศไทยยังถูกจัดให้อยู่อันดับ 6 ของประเทศที่ทิ้งขยะพลาสติกมากที่สุดในโลก (Jambeck et al., 2015) ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศเป็นอย่างมาก

ร้านค้าแฟรนไชส์เป็นหนึ่งในธุรกิจที่ได้รับความนิยมของคนในยุคปัจจุบัน โดยในปี พ.ศ. 2561 ที่ผ่านมามีประเทศไทยมีจำนวนร้านค้าแฟรนไชส์ประมาณ 8,025 ร้าน เติบโตจาก พ.ศ. 2560 ถึงร้อยละ 4.6 และหากพิจารณาการเพิ่มขึ้นของร้านค้าแฟรนไชส์ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา พบว่าเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 6.2 (Food Intelligence Center Thailand, 2019)

ในปัจจุบันสามารถแบ่งประเภทร้านค้ากาแฟได้หลากหลายรูปแบบตั้งแต่ร้านกาแฟขนาดเล็ก ไปจนถึงร้านกาแฟที่ให้บริการเต็มรูปแบบ (Full Service) ทั้งนี้สามารถแบ่งร้านกาแฟออกได้เป็น 2 ประเภทตามลักษณะการดำเนินธุรกิจ ดังนี้

1) ร้านกาแฟเครือข่าย (Chained Store) ร้านกาแฟที่ดำเนินธุรกิจในรูปแบบเครือข่าย หรือร้านกาแฟที่มีจำนวนสาขามากกว่า 1 สาขา ภายใต้ชื่อและแบรนด์เดียวกัน โดยร้านกาแฟในประเทศส่วนใหญ่เป็นร้านกาแฟเครือข่ายหรือเชนร้านกาแฟ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 60.0 ของร้านกาแฟทั้งหมด และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาเชนร้านกาแฟมีอัตราเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 8.8 ต่อปี สูงกว่าภาพรวมที่เติบโตเฉลี่ยร้อยละ 6.2 ต่อปี เนื่องจากหนึ่งในกลยุทธ์หลักในการช่วงชิงส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการกลุ่มนี้คือ การขยายสาขา ดังจะเห็นได้จาก “สตาร์บัคส์” ตั้งเป้าเพิ่มจำนวนร้านให้ครบ 400 สาขาภายในปี พ.ศ. 2561 ปัจจุบันมีสาขาประมาณ 321 แห่ง ทั่วประเทศ ขณะที่ “คาเฟ่ อเมซอน” มีเป้าหมายจะเพิ่มเป็น 600 สาขา เช่นเดียวกันกับร้าน “กาแฟมวลชน” ที่กำหนดเป้าหมาย 2,000 สาขา ภายใน 3 ปี ปัจจุบันมี 160 สาขา เป็นต้น (Food Intelligence Center Thailand, 2019)

2) ร้านกาแฟรายย่อย (Independent Store) เป็นร้านกาแฟของผู้ประกอบการรายย่อยที่เจ้าของลงทุนและบริหารจัดการเอง มีสัดส่วนร้อยละ 40.0 ของร้านกาแฟทั้งหมด หรือจำนวน 3,213 ร้าน เติบโตขึ้นร้อยละ 3.3 ภายใต้ภาวะการแข่งขันที่รุนแรงในธุรกิจร้านกาแฟ ทำให้ร้านกาแฟรายย่อยที่ไม่มีฐานลูกค้า และเงินทุนหมุนเวียนต่ำไม่สามารถอยู่รอดได้และจำเป็นต้องออกจากธุรกิจไปเป็นจำนวนไม่น้อย ทั้งนี้แนวทางปรับตัวหนึ่งของร้านกาแฟรายย่อยคือ การกำหนดกลุ่มลูกค้าเฉพาะหรือ Niche Market เพื่อสร้างความแตกต่างให้กับธุรกิจของตนเอง เช่น คาเฟ่สัตว์เลี้ยง คาเฟ่อร์แกนิก ร้านกาแฟคุณภาพสูง (Specialty Coffee) และร้านกาแฟเปิดบริการ 24 ชั่วโมง เป็นต้น ทั้งนี้ปี พ.ศ. 2561 ตลาดร้านกาแฟรายย่อย มูลค่า 11,429 ล้านบาท เติบโตจากปีพ.ศ. 2560 ร้อยละ 6.9

การเติบโตของธุรกิจกาแฟที่เพิ่มขึ้นตามความต้องการของผู้บริโภคในยุคปัจจุบันและมีแนวโน้มในการบริโภคมากยิ่งขึ้นดังกล่าวล้วนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะ หรือของเสีย เนื่องจากร้านกาแฟเป็นธุรกิจที่นอกจากจะให้บริการเครื่องดื่มแล้วยังมีส่วนในการเพิ่มปริมาณการใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติก อาทิ แก้วน้ำ หลอดพลาสติก ถุงหิ้วที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะพลาสติกปีละ 2 ล้านตัน (Ministry of Natural Resources and Environment, 2023) จากการใช้พลาสติกครั้งเดียวทิ้งที่เพิ่มสูงขึ้นในปี พ.ศ. 2564 ที่พบปริมาณขยะมูลฝอยประมาณ 24.98 ล้านตันต่อปี โดยขยะมูลฝอยที่พบเป็นอันดับต้น ๆ ได้แก่ ขยะพลาสติก (Plastic Waste) และขยะอาหาร (Food Waste) (Pollution Control Department, 2022) ด้วยเหตุนี้ร้านกาแฟจึงมีส่วนในการส่งเสริมการใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติก อาทิ แก้วน้ำ และหลอดพลาสติกที่ส่งผลให้มีปริมาณขยะพลาสติกของประเทศสูงขึ้น และปนเปื้อนสู่แหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ อาทิ ท้องทะเล แม่น้ำ และป่าไม้ ที่พบปริมาณขยะพลาสติกปนเปื้อนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเป็นเหตุให้ประเทศไทยติดหนึ่งใน 10 อันดับประเทศที่มีขยะพลาสติกปนเปื้อนสู่ทะเลต่อปีมากที่สุดถึง 22,806 ตันต่อปี (Lourens J. J. Meijer et al., 2021)

การรับรองมาตรฐานด้านธุรกิจกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

การรับรองมาตรฐานด้านธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยขับเคลื่อน และพัฒนาประเทศควบคู่กับการมีมาตรการ และนโยบาย เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนทัดเทียมระดับสากลนั้น ส่งผลให้

ผู้ประกอบการต่าง ๆ มีความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจเพื่อความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในกระบวนการผลิต การคัดแยก และการลดปริมาณขยะ เป็นต้น นอกจากนี้การดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมยังสามารถลดต้นทุนของธุรกิจได้ อาทิ การประหยัดพลังงาน การใช้เทคโนโลยีเพื่อความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และยังสามารถสร้างภาพลักษณ์ให้กับธุรกิจในแง่ของการมีความรับผิดชอบต่อสังคมและความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ที่ปัจจุบันมีแนวโน้มได้รับความสนใจจากสังคมเพิ่มขึ้น

การรับรองมาตรฐานธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยที่ได้รับการยอมรับในระดับหน่วยงานภาครัฐ อาทิ โครงการโรงแรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Hotel) โครงการร้านอาหารที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Restaurant) โครงการสำนักงานสีเขียว (Green office) สถานประกอบการที่มีการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Production) ศาสนสถานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Religion) อุทยานแห่งชาติสีเขียว (Green National Park) สถานประกอบการที่มีการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Production) หรือแม้กระทั่งอุทยานแห่งชาติสีเขียว (Green National Park) ที่พัฒนาโดยกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมุ่งเป้าในการสนับสนุนการขอขึ้นทะเบียนสิ่งแวดล้อม โอกาสทางการตลาดต่อผู้ประกอบการและหน่วยงาน เพื่อตอบโจทย์ผู้บริโภคที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Ministry of Natural Resources and Environment, 2023)

การรับรองมาตรฐานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมกาแฟในระดับสากลส่วนใหญ่จะได้รับความนิยมในภูมิภาคยุโรป เนื่องจากมีความนิยมในการบริโภคกาแฟมากที่สุดในโลกและจากกระแสความตระหนักต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและความต้องการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมธุรกิจกาแฟให้มีความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการบริโภคอย่างยั่งยืน ส่งผลให้ในยุโรปมีแนวทางในการดำเนินธุรกิจภาคอุตสาหกรรมกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมตั้งแต่กระบวนการในการเพาะปลูกเมล็ดกาแฟ ไปจนถึงการรับรองมาตรฐานสำหรับร้านกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยวิวัฒนาการของผลผลิตเมล็ดกาแฟที่เข้าร่วมการรับรองมาตรฐานกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในระดับสากลในปี ค.ศ. 2013 - 2019 ของแต่ละมาตรฐานรับรองมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น (Centre for The Promotion of Imports from Developing Countries, 2021) ดังที่แสดงในภาพ Figure 2. The Evolution of sold certified coffee volumes per certification scheme, globally.

มาตรฐาน 4C (The Common Code for the Coffee Community) Certification

มาตรฐาน 4C Certification พัฒนาโดยองค์กร Common Code for the Coffee Community (4C) Association เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาความยั่งยืนในห่วงโซ่อุปทานในอุตสาหกรรมกาแฟและเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรผู้เพาะปลูกกาแฟ โดยจะเป็นมาตรฐานที่ไม่ได้เป็นข้อบังคับแต่ใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากลสำหรับภาคอุตสาหกรรมธุรกิจกาแฟทั้งหมด มาตรฐานการรับรอง 4C มีเป้าหมายในการรับรองความยั่งยืนในห่วงโซ่อุปทานอุตสาหกรรมกาแฟในมิติด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ เป็นกระบวนการได้รับการยอมรับและให้ความเชื่อถือในระดับสากล เนื่องจากมีกระบวนการในการตรวจสอบ

และการประเมินความเสี่ยงที่ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกภาคีเครือข่ายภาคธุรกิจต่าง ๆ เพื่อการบรรลุและรักษาพันธสัญญาด้านความยั่งยืน

เมลิคคาแฟที่ผ่านการรับรองมาตรฐาน 4C เป็นเมลิคคาแฟที่ได้รับการรับรองกระบวนการสู่ความยั่งยืนในการผลิตเมลิคคาแฟสีเขียว โดยมีแนวปฏิบัติในมิติทางเศรษฐกิจที่ต้องดำเนินการตั้งแต่การบริหารจัดการธุรกิจ การพัฒนาศักยภาพพนักงาน การเข้าถึงบริการและข้อมูลด้านการตลาด และการตรวจสอบการดำเนินงาน ส่วนในมิติทางสังคมโดยจะต้องพิจารณาการเข้าถึงสิทธิมนุษยชนและแรงงานและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในการทำงาน และสุดท้ายในมิติด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องบริหารจัดการและประเมินผลด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพและการบริหารจัดการกิจกรรมที่ปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ การเพาะปลูกการใช้สารกำจัดศัตรูพืชและสารเคมีอันตรายอื่น ๆ การอนุรักษ์ดินและความอุดมสมบูรณ์ การอนุรักษ์น้ำ การจัดการของเสียและการอนุรักษ์พลังงาน (4C Services GmbH, 2022) โดยการรับรองมาตรฐานจะมีหน่วยงานกลางในการตรวจสอบรับรองมาตรฐานให้ธุรกิจตามมาตรฐานที่สอดคล้องหลักการของมาตรฐาน ISO/IEC 17065 ข้อกำหนดสำหรับการรับรองผลิตภัณฑ์หรือ ISO/IEC 17021 ข้อกำหนดสำหรับระบบการจัดการ การรับรอง ISO 19011 สำหรับคำแนะนำทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินงานและการตรวจสอบ มาตรฐาน ISO/IEC Guide 60 แนวปฏิบัติเพื่อความสอดคล้องในการประเมิน ISAE 3000 ว่าด้วยการให้ความเชื่อมั่น โดยต้องตรวจสอบตามกรอบการดำเนินงานตามกระบวนการ 4C Certification (4C Services GmbH, 2022)

มาตรฐาน UTZ Certification

มาตรฐาน UTZ Certification เป็นกระบวนการในการรับรองมาตรฐานและฉลากรับรองการเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน ก่อตั้งขึ้นโดยองค์กรไม่แสวงผลกำไรในประเทศเนเธอร์แลนด์ในปี ค.ศ. 2002 ซึ่งปัจจุบันฉลากได้รับรองในแฟคเกอผลิตภัณฑ์มากกว่า 10,000 รายการในกว่า 116 ประเทศ นอกจากนี้มาตรฐานการรับรอง UTZ ยังมีแนวทางในการเกษตรกรรมต่อเกษตรกรอย่างมีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเพิ่มโอกาสในการเติบโตทางเศรษฐกิจเนื่องจากการมีมาตรฐานในการรับรองผลิตภัณฑ์สร้างความมั่นใจต่อผู้บริโภค และยังเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมด้วยการดำเนินงานอย่างตระหนักถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Rainforest Alliance, 2020)

กระบวนการในการได้รับการรับรองมาตรฐาน UTZ จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด และผ่านการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระที่ได้รับมาตรฐานและมีแนวทางในการเพาะปลูกที่ได้มาตรฐาน ปลอดภัย ถูกสุขลักษณะ

มาตรฐาน Fairtrade Standards for Coffee

มาตรฐาน Fairtrade Standards for Coffee ปัจจุบันเป็นมาตรฐานที่ใช้กันอย่างแพร่หลายซึ่งเป็นเครื่องหมายมาตรฐานการผลิตกาแฟเพื่อความเป็นธรรมจัดทำขึ้นโดยองค์กรติดฉลากการค้าที่เป็นธรรม ซึ่งมีเครือข่ายการค้าที่เป็นธรรมระหว่างประเทศ 4 แห่ง (Fairtrade Labeling Organization International , World Fair Trade Organization (WFTO), Network of European World ร้านค้าและ European Fair Trade Association (EFTA)) มาตรฐาน Fairtrade Standards for Coffee เป็นกระบวนการในการรักษามาตรฐานเมลิคคาแฟที่ครอบคลุมการผลิตเมลิคคาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมทั้ง 2 สายพันธุ์ ได้แก่ เมลิคคาแฟอาราบิก้า และเมลิคคาแฟโรบัสต้า ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการดำเนินกิจกรรมของ

เกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนาให้ได้รับราคาที่ยุติธรรมของผลิตผลและเป็นไปตามมาตรฐานทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ผ่านระบบการค้าที่ยั่งยืนและเท่าเทียม (Fairtrade Labelling Organizations International, 2021)

มาตรฐานที่กระตุ้นการอุดหนุนผลผลิตเมล็ดกาแฟจากผู้ผลิตที่ได้รับมาตรฐานให้มีราคาสูงกว่าราคาตลาดทั่วไป และสนับสนุนแรงงานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ สุขภาพ และความปลอดภัยในการดำเนินงาน เนื่องจากเกษตรกรที่ผลิตเมล็ดกาแฟมักเสียเปรียบด้านผลประโยชน์จากนักธุรกิจคนกลาง การดำเนินงานตามมาตรฐาน Fairtrade Standards จึงเป็นกระบวนการขับเคลื่อนให้องค์กรธุรกิจสนใจการซื้อตรงต่อเกษตรกร ในราคาที่เป็นธรรมต่อการผลิตกาแฟที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่ผ่านการรับรองมาตรฐาน Fairtrade Standards ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่มีประสิทธิภาพและได้รับรางวัลในระดับสากลจำนวนมาก อาทิ Cup of Excellence and Roaster of the Year นอกจากเมล็ดกาแฟแล้วผลิตภัณฑ์ประเภทหัตถกรรมเคยได้รับรางวัล Sustain Ability in Design ในงาน New York Home Textile Show

มาตรฐาน Rainforest Alliance Certified

มาตรฐาน Rainforest Alliance Certified พัฒนาโดย Rainforest Alliance ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงผลกำไร มีวัตถุประสงค์ในการเป็นกระบวนการในการผลิตผลผลิตด้านการเกษตรอย่างยั่งยืน ไม่รบกวนระบบนิเวศและไม่ทำลายความหลากหลายทางชีวภาพในไร่กาแฟ และยังทำให้มีผลผลิตมากขึ้น โดยมีผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพียงเล็กน้อยและเป็นมิตรกับสัตว์ป่า นอกจากนี้ยังเป็นมาตรฐานที่คำนึงถึงการทำงานอย่างเคารพสิทธิมนุษยชนและด้านการใช้แรงงาน

การรับรองมาตรฐาน Rainforest Alliance ดำเนินการขึ้นตอนการประเมินผลกระทบและสภาพความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมและอากาศในท้องถิ่นก่อนที่จะออกแบบแนวทางการดำเนินงานที่ถูกต้องเหมาะสม สำหรับแต่ละไร่กาแฟ อาทิ กรณีที่ 1 การหาแนวทางในการดำเนินงานด้านการเกษตรในรัฐพินาทุ ประเทศอินเดีย ซึ่งที่ดินที่ผ่านการรับรองได้ใช้เทคนิคต่าง ๆ เช่น การคลุมดินและการชลประทานเพื่อการป้องกัน เพื่อรับมือกับความเสี่ยงด้านสภาพอากาศ กรณีที่ 2 เกษตรกรผู้ปลูกกาแฟที่ผ่านการรับรองในประเทศเคนยา ได้เรียนรู้การเตรียมที่ดินเพื่อป้องกันการพังทลายของดิน การปลูกต้นไม้ให้ร่มเงา และวิธีปกป้องกาแฟไม่ให้แห้งเมื่ออากาศร้อนจัดเนื่องจากสภาพอากาศเปลี่ยนแปลงโดยการใช้แนวทางการดำเนินงานด้วยวิธีการที่ยั่งยืนส่งผลให้ผลผลิตมีคุณภาพดีขึ้น (Rainforest Alliance, 2021)

มาตรฐาน USDA ORGANIC Certified

USDA ย่อมาจาก U.S. Department of Agriculture เป็นตรารับรองมาตรฐานสำหรับอาหารและผลิตภัณฑ์ออร์แกนิกของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสินค้าที่จัดเป็น Organic ตามมาตรฐาน USDA วัตถุประสงค์ที่นำมาใช้จะต้องเป็นพืชที่ไม่ผ่านการตัดต่อพันธุกรรม หรือมาเชื้อโรคโดยการฉายรังสี พืชที่ปลูกด้วยดินที่ไม่ใช้ปุ๋ยเคมีหรือปุ๋ยมูลสัตว์ โดยผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน USDA ORGANIC Certified จะแบ่งระดับความเป็น Organic 3 ระดับ ได้แก่ 1) ผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการรับรองในระดับ Organic ไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ซึ่งจะได้รับการประทับตรา “USDA Organic” รับรองว่าเป็นสินค้า Organic 2) ผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการรับรองในระดับ Organic ต่ำกว่า คือร้อยละ 95-70 จะสามารถรับรองเป็น “Made

with Organic Ingredients” และ 3) ผลิตภัณฑ์ที่เป็น Organic ต่ำกว่าร้อยละ 70 จะรับรองเป็น “Some Organic Ingredients” (U.S. Department of Agriculture, 2004)

มาตรฐาน Coffee and Farmer Equity (C.A.F.E.) Practices

มาตรฐาน Coffee and Farmer Equity (C.A.F.E.) Practices ถูกพัฒนาโดยสตาร์บัคส์ คอฟฟี่ คอมพานี (Starbucks Coffee Company) (NASDAQ:SBUX) ร่วมกับ Conservation International and Scientific Certification Systems เพื่อเป็นกระบวนการในการผลักดันการเก็บเกี่ยวและแปรรูปผลผลิตกาแฟด้วยวิธีที่ยั่งยืน เพื่อยึดหลักการรับซื้อกาแฟด้วยความเป็นธรรม มีความรับผิดชอบ และโปร่งใส โดยสตาร์บัคส์มีแนวทางการรับซื้อเมล็ดกาแฟจากเกษตรกรผู้ปลูกกาแฟและโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ C.A.F.E. Practices และได้มาตรฐานที่ตั้งไว้ตามหลักเกณฑ์ 4 ข้อ ได้แก่ เมล็ดกาแฟคุณภาพสูง ความโปร่งใสทางธุรกิจ ความรับผิดชอบต่อสังคม และดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

โดยคู่ค้าที่ผ่านการรับรองมาตรฐาน C.A.F.E มี 3 ระดับ คือ คู่ค้าพันธมิตร คู่ค้าชั้นดี และคู่ค้าทั่วไป แตกต่างกันตามคะแนนรวม โดยคู่ค้าพันธมิตร ซึ่งต้องได้คะแนนอย่างน้อยร้อยละ 80 ซึ่งจะได้รับสิทธิพิเศษ คือ ในปีแรกสตาร์บัคส์จะรับซื้อเมล็ดกาแฟที่ยังไม่ผ่านการคั่วในราคาที่สูงกว่าปกติปอนด์ละ 0.05 ดอลลาร์สหรัฐ และอาจจะให้ราคาพิเศษหากสามารถพัฒนาคะแนนเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 90 ได้ในปีต่อไป (SCS Global Services, 2022) รายละเอียดของคะแนนตามมาตรฐาน Coffee and Farmer Equity (C.A.F.E.) Practices

โครงการ AAA Sustainable Quality Program

โครงการ AAA Sustainable Quality Program เป็นนโยบายที่มีเป้าหมายมุ่งสู่ความยั่งยืนของ Nestlé Nespresso S.A. ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรผู้ปลูกกาแฟ โดยโครงการริเริ่มในปี ค.ศ. 2003 ภายใต้ความร่วมมือกับองค์กรไม่แสวงกำไร Rainforest Alliance

โครงการฯ มีเกษตรกรผู้ปลูกกาแฟเข้าร่วมโครงการถึง 63,000 คน ใน 11 ประเทศ ที่ดำเนินงานและปฏิบัติตามกระบวนการสู่ความยั่งยืนของโครงการ AAA Sustainable Quality ที่ผสมผสานแนวคิดในการพัฒนาคุณภาพการผลิตและความยั่งยืนเข้าด้วยกัน โดยคำนึงถึงตัวแปรด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจ (Nestlé Group, 2003)

การบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ท่ามกลางปัญหาที่รุมเร้ามากมายในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มลภาวะในทะเล การตัดไม้ทำลายป่า ตลอดจนการค้ามนุษย์และความเป็นธรรมในการจ้างงาน เหล่านี้เป็นตัวอย่างของปัญหาที่ปรากฏชัดเจนขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งนอกจากจะเป็นภัยคุกคามที่หลายภาคส่วนถามหาความรับผิดชอบต่อภาคธุรกิจในฐานะผู้ก่อปัญหาแล้ว ประเด็นเหล่านี้ยังเป็นความท้าทายที่ภาคเอกชนจำเป็นต้องก้าวผ่านเพื่อความอยู่รอดทางธุรกิจอีกด้วย

ในเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals ขององค์การสหประชาชาติที่ทั่วโลกยึดถือเป็นหลักการร่วมกันคือเป้าหมายที่ 12 การผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน (Sustainable Consumption and Production) ซึ่งสะท้อนว่าเราไม่สามารถให้ผู้ผลิตเป็นจำเลยต่อปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้เพียงฝ่ายเดียว การบริโภคและการผลิตอย่างยั่งยืน

จำเป็นต้องเดินหน้าควบคู่กันไป เราจึงจำเป็นต้องขับเคลื่อนพลวัตทั้งสองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ความยั่งยืน (United Nations Environment Programme, 2020)

การขับเคลื่อนการบริโภคอย่างยั่งยืนต้องเริ่มจากการส่งเสริมความตระหนักต่อผู้บริโภคว่า ผู้บริโภคให้บริโภคอย่างมีความรับผิดชอบต่อผลกระทบจากการใช้ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ และตระหนักว่า ผู้บริโภคมีส่วนในการสร้างผลกระทบและมีส่วนในการกำหนดทิศทางของตลาดได้ คือ จุดเริ่มต้นสำคัญในการสร้างความเปลี่ยนแปลง

การบริโภคอย่างยั่งยืน การบริโภคที่ยึดจริยธรรม การบริโภคอย่างรับผิดชอบต่อผู้บริโภค (และคำอื่น ๆ ที่มีความหมายคาบเกี่ยวกัน เช่น การบริโภคสีเขียว การบริโภคที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม เป็นต้น) เริ่มได้รับการกล่าวถึงมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามระดับของปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏชัดเจนขึ้น คำที่กล่าวไปข้างต้นนี้แม้จะต่างกันอยู่บ้างในรายละเอียดแต่ความหมายโดยรวมไม่ต่างกัน โดยหมายถึงพฤติกรรม การเลือกซื้อเลือกใช้นสินค้าที่ไม่ได้พิจารณาความพึงพอใจส่วนตัวเท่านั้น แต่คำนึงถึงประเด็นทางศีลธรรม ได้แก่ การปฏิบัติต่อแรงงานและสิทธิมนุษยชน สุขภาพและความเป็นอยู่ สวัสดิภาพของสัตว์ และความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม “การบริโภคอย่างยั่งยืน” มีคำนิยามเพิ่มเติมที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนคือ “การบริโภคที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่มีผลกระทบในทางลบต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไปในอนาคต” ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้บริโภค

การศึกษาพฤติกรรมผู้บริโภคส่วนใหญ่ได้บ่งชี้ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอุปสรรคของการเปลี่ยนแปลงนี้ประกอบด้วย การขาดความตระหนัก ขาดจำกัดด้านราคา ขาดข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ ขาดจำกัดในการเข้าถึงสินค้า อุปสรรคด้านการตลาดที่จะส่งผลให้สินค้าที่ไม่รับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมมีความได้เปรียบมากกว่า เป็นต้น การบริโภคเป็นกระบวนการที่ได้รับอิทธิพลจากระบบที่มีปัจจัยมากมาย การส่งเสริมให้ผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมประกอบด้วยส่วนผสมที่จำเป็นอย่างน้อย 3 ด้าน อันเป็นรากฐานที่สำคัญต่อการส่งเสริมการบริโภคที่ยั่งยืน ได้แก่ 1) ทศนคติ 2) ผู้อำนวยความสะดวก และ 3) โครงสร้างที่เกื้อหนุน ถ้าปัจจัยทั้งสามประสานงานกันอย่างดี จะทำให้รูปแบบการดำเนินชีวิต (Lifestyle) แบบยั่งยืนเป็นทางเลือกที่ง่ายและสะดวกสบายที่สุดสำหรับผู้บริโภค (TGO Climate Action Academy, 2020)

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาศักยภาพในการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการร้านอาหารแพ่ในประเทศไทย รวบรวมข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจร้านอาหารแพ่ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สถานการณ์ปัญหาขยะจากการบริโภคกาแพ่ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ การตอบแบบสอบถามผู้ประกอบการร้านอาหารแพ่ ร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการร้านอาหารแพ่ที่มีความสนใจการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ท่องเที่ยวประเทศไทย ดังแสดงใน Figure 1

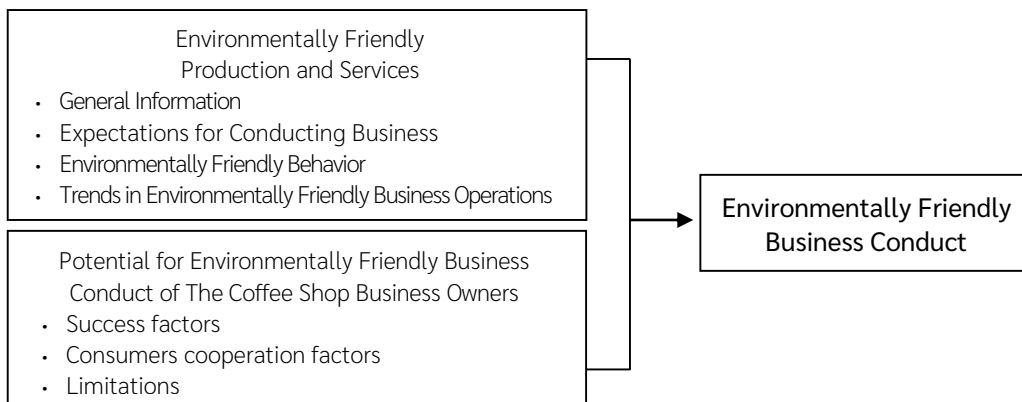


Figure 11. Conceptual Framework

ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจร้านกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สถานการณ์ปัญหาขยะจากการบริโภคกาแฟ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อศึกษาบริบทที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจร้านกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แนวทางการพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการธุรกิจร้านกาแฟ ผู้บริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ข้อมูลที่สำคัญที่เกี่ยวข้องแนวโน้มผู้บริโภค มิติการผลิต การบริการ และการบริโภค สถานการณ์การจัดการขยะพลาสติกในธุรกิจร้านกาแฟทั่วโลกและประเทศไทย เป็นต้น

ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลปฐมภูมิจากการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม ผู้ประกอบการธุรกิจร้านกาแฟในเขตพื้นที่ท่องเที่ยวในประเทศไทย 272 ราย ทั่วไป โดยการสุ่มตัวอย่างที่ไม่อิงความน่าจะเป็นในการสุ่ม (Non-Probability Sampling) สุ่มแบบบังเอิญ (Accidental Sampling) เพื่อศึกษาองค์ประกอบเชิงปฏิบัติในการผลิต และการบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในธุรกิจร้านกาแฟ และวิเคราะห์สรุปข้อมูลเชิงสถิติเพื่อวิเคราะห์เป็นข้อมูลเชิงสถิติและอภิปรายข้อมูลในเชิงพรรณนา ใช้ในประเด็นข้อมูลทั่วไป ความคาดหวัง พฤติกรรมและแนวโน้มในการดำเนินธุรกิจอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพในเชิงปฏิบัติด้านผลิต และการบริการของร้านที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจร้านกาแฟที่มีความสนใจในการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ร้านกาแฟในเขตพื้นที่ท่องเที่ยวในประเทศไทยประมาณ 15 แห่งที่มีความสนใจในการเข้าร่วมโครงการร้านกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อศึกษาศักยภาพของผู้ประกอบการในประเด็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ การสร้างความร่วมมือกับผู้บริโภค และข้อจำกัด สู่แนวทางในการพัฒนาธุรกิจร้านกาแฟสู่ความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

สำหรับการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยตรวจสอบความครอบคลุมของข้อคำถาม ภาษาที่ใช้เขียนหรือภาษาที่พูด ตรวจสอบความครอบคลุมของเนื้อหาโดยผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบความถูกต้องของภาษาความเข้าใจของผู้ตอบโดยผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความสอดคล้องแล้ว คำนวณหาค่าความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์หรือนิยาม (Item Objective Congruence Index: IOC) โดยข้อคำถามที่มีความสอดคล้องจะให้ 1 คะแนน ไม่แน่ใจให้ 0 คะแนน และไม่สอดคล้องให้ -1 คะแนน เลือกข้อคำถามที่มีค่า IOC มากกว่า 0.5 มาใช้ แต่ถ้าค่า IOC น้อยกว่า 0.5

ควรมีการปรับปรุง โดยผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่าน โดยผลการประเมินแบบสอบถามผู้ประกอบการธุรกิจร้านกาแฟมีค่าความตรงเท่ากับ 0.97 คะแนน ซึ่งหมายความว่าเนื้อหาอยู่ในระดับความสอดคล้องกับเครื่องมือเก็บข้อมูลและมีความเหมาะสม นอกจากนี้มีผลการประเมินแบบสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจร้านกาแฟมีค่าความตรงเท่ากับ 0.93 คะแนน ซึ่งหมายความว่าเนื้อหาอยู่ในระดับความสอดคล้องกับเครื่องมือเก็บข้อมูลและมีความเหมาะสม

ผลการวิจัย

ข้อมูลทั่วไป

ผู้ประกอบการร้านกาแฟเกินกว่ากึ่งหนึ่งมีอายุ 27-43 ปี หรืออยู่ในช่วงวัย Generation Y ถึงร้อยละ 59.56 รองลงมามีอายุ 44-58 ปี หรืออยู่ในช่วงวัย Generation X ร้อยละ 21.32 และน้อยที่สุดมีอายุ 59-77 ปี หรืออยู่ในช่วงวัย Baby Boomer ที่ร้อยละ 1.10 โดยผู้ประกอบการร้านกาแฟทั่วไปที่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 55.88 ผู้ประกอบการร้านกาแฟที่เป็นเพศชายร้อยละ 39.71 และผู้ประกอบการร้านกาแฟที่เป็นเพศทางเลือก หรือ LGBTQ+ ร้อยละ 4.04 ซึ่งกลุ่มตัวอย่างผู้ประกอบการร้านกาแฟทั่วไปเกินกว่ากึ่งหนึ่งมีระดับการศึกษาปริญญาตรีถึงร้อยละ 62.87 รองลงมามีระดับการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี ร้อยละ 16.18 และน้อยที่สุดมีระดับมัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 0.37 นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีความสนใจในดำเนินธุรกิจร้านกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมถึงร้อยละ 85.29 ดังรายละเอียดในตารางที่ 1 (Table 1)

Table 1. General Information of the Coffee Shop Business Owners

General Information	Percentage
Age	
13-26 years old (Generation Z)	18.01
27-43 years old (Generation Y)	59.56
44-58 years old (Generation X)	21.32
59-77 years old (Baby Boomer)	1.10
Gender	
Male	39.71
Female	55.88
LGBTQ+	4.04
Education	
Secondary	0.37
High school/Vocational certificate	11.03
Associate degree	8.82
Bachelor's degree	62.87
Higher than bachelor's degree	16.18
Other	0.74
Interested in the green coffee shop business?	
Yes	85.29
No	8.46
Other	6.25

การผลิตและการบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ความคาดหวังจากการดำเนินธุรกิจอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ผู้ประกอบการธุรกิจร้านกาแฟเกินกว่าครึ่งหนึ่งมีความคาดหวังในการสนับสนุนกิจการที่ดำเนินการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนกิจการที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยไม่ลดคุณภาพในการให้บริการที่ระดับเท่ากันร้อยละ 59.56 รองลงมา คือ ความคาดหวังในการเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยลดภาวะโลกร้อนร้อยละ 48.53 และน้อยที่สุด คือ อื่นๆ อาทิ การได้รับสิทธิประโยชน์อื่นๆ เช่น การลดหย่อนภาษี เป็นต้น ที่ร้อยละ 1.10 ดังตารางที่ 2 (Table 2. Expectations for Conducting Business in An Environmentally Friendly Manner)

Table 2. Expectations for Conducting Business in An Environmentally Friendly Manner

Expectations for Conducting Business	Percentage
Supporting the environmentally friendly activity	59.56
Actions for a healthy planet	48.53
Support the social and environmentally responsible activity	59.56
Support the environmentally friendly consumption	45.96
Support the creation of consumer consumption awareness	35.66
Create a socially and environmentally responsible image in the coffee shop business	38.97
Promoting coffee shop for business growth	40.44
Other	1.10

พฤติกรรมความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ผู้ประกอบการร้านกาแฟส่วนใหญ่มีพฤติกรรมในการซ่อมแซมเครื่องใช้งานต่างๆ มากกว่าการซื้อใหม่ถึงร้อยละ 81.62 รองลงมาพบว่า ผู้ประกอบการธุรกิจร้านกาแฟมีพฤติกรรมในการประหยัดน้ำประปาที่ร้อยละ 78.68 โดยพฤติกรรมความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่น้อยที่สุด คือ การมีรายการอาหาร บริการ หรือผลิตภัณฑ์แบบพิเศษของร้านที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมร้อยละ 58.82 ดังตารางที่ 3 (Table 3)

Table 3. Environmentally Friendly Behavior

Environmentally Friendly Behavior	Percentage
Waste sorting	75.37
Energy saving	75.74
Water saving	78.68
Support the coffee shop products businesses locally	63.79
Environmentally friendly food and products service	58.82
Environmentally friendly packaging for customer service	61.40
Waste management creates other benefits	75.55
Organic products (non-toxic) to consumer's service.	69.30
Waste materials are recycled for maximum benefit	74.08
Repairing rather than buying new	81.62
Environmental conservation activities participate	59.38

แนวโน้มในการดำเนินธุรกิจอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ผู้ประกอบการธุรกิจร้านค้ากาแฟส่วนใหญ่มีแนวโน้มในการคัดแยกประเภทขยะจากของเสียในธุรกิจร้านค้ากาแฟให้ถูกต้องถึงร้อยละ 79.60 รองลงมา คือ การปรับเปลี่ยนวิธีการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่ร้อยละ 73.53 และน้อยที่สุด คือ การเปลี่ยนบรรจุภัณฑ์ไปเป็นผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่ร้อยละ 64.34 ดังตารางที่ 4 (Table 4)

Table 4. Trends in Environmentally Friendly Business Operations

Trends in Environmentally Friendly Business Operations	Percentage
Service changes to environmentally friendly packaging products	64.34
Benefits of Recycling for Businesses	67.65
Waste sorting	79.60
Organizing an environmentally friendly activity	68.57
Managing environmentally friendly procurement	73.53

ศักยภาพผู้ประกอบการร้านค้ากาแฟในการดำเนินธุรกิจอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

การศึกษาศักยภาพของผู้ประกอบการร้านค้ากาแฟในประเด็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ การสร้างความร่วมมือกับผู้บริโภค และข้อจำกัดในการบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สู่แนวทางในการพัฒนาธุรกิจร้านค้ากาแฟสู่ความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจร้านค้ากาแฟที่มีความสนใจในการดำเนินธุรกิจอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ท่องเที่ยวในประเทศไทย 15 ราย มีรายละเอียดดังนี้

แนวทางในการดำเนินการเพื่อพัฒนาธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ผู้ประกอบการร้านค้ากาแฟที่มีความสนใจการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมีแนวทางในการดำเนินการเพื่อพัฒนาธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกันในการให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำตั้งแต่การเลือกเมล็ดกาแฟที่ปลอดสารเคมี ขั้นตอนการแปรรูปกาแฟที่ต้องไม่สร้างมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม การจัดการของเสียจากการให้บริการอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การคัดแยกประเภทขยะ การจัดการคั่วจากการแปรรูปเมล็ดกาแฟ การนำเศษจากกระบวนการคั่วกาแฟมาแปรรูป และสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด ไปจนถึงการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ให้มีรูปแบบที่แสดงถึงอัตลักษณ์ในความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หรือแม้กระทั่งจัดกิจกรรมการรณรงค์เพื่อลดปริมาณการให้บริการหลอดพลาสติก หรือการปรับเปลี่ยนเป็นการให้บริการหลอดเครื่องดื่มที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และลดความเสี่ยงในการปนเปื้อนลงสู่ธรรมชาติ การใช้เครื่องใช้ไฟฟ้าที่มีคุณสมบัติในการประหยัดพลังงาน การใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นและพื้นที่ใกล้เคียง เช่น ปลาหรืออาหารทะเลจากเรือชาวบ้าน โดยวางระบบวงจรตั้งแต่เริ่มต้นการผลิตจนสามารถจำหน่ายได้ สนับสนุนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ลดการสร้างขยะให้มากที่สุดและเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนในท้องถิ่น การสร้างความเคยชินในการลดการใช้พลาสติกและการสร้างความตระหนักต่อผู้บริโภคผ่านการให้บริการร้าน เช่น การนำแก้วมาเองทางร้าน ลดราคาเครื่องดื่มร้อยละ 50 การนำถุงมาใส่อาหารที่ซื้อจากร้าน การสนับสนุนและใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกซ้ำ การไม่ให้หลอดในเครื่องดื่มสำหรับเครื่องดื่มที่ไม่จำเป็นต้องใช้หลอด การให้บริการฝาปิดเครื่องดื่ม

จากปากแก้ว ซึ่งเป็นการสร้างความตระหนักในขั้นต้นสู่การปฏิบัติจริงที่ทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ ในการเป็นร้านกาแฟเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ผู้ประกอบการธุรกิจร้านกาแฟมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันในปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจร้านกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ควรพิจารณาแนวทางในการดำเนินการที่ร้านกาแฟสามารถดำเนินการโดยไม่ต้องเพิ่มต้นทุน รวมถึงการสร้างความร่วมมือระหว่างกันของเครือข่ายร้านกาแฟที่มีความสนใจในการเป็นร้านกาแฟที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม กับผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในร้านกาแฟ อาทิ บรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และหลอดกระดาษ หรือการได้รับการสนับสนุนด้านต้นทุน เช่น การลดการใช้ถุงพลาสติก การขอความร่วมมือในการลดการใช้ถุงให้นำมาเอง สามารถนำแก้วและภาชนะมาซื้ออาหารที่ร้านได้ นอกจากนี้ควรพิจารณาด้านการส่งเสริมความตระหนักของผู้บริโภคในการให้ความร่วมมือเพื่อการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อาทิ การใช้แนวทางในการสร้างความคุ้นเคยโดยบริโภคอย่างลดการใช้พลาสติก และการสร้างความตระหนักผ่านการใช้บริการร้าน เช่น การนำแก้วมาเอง การนำภาชนะมาเอง มีส่วนลดราคาอาหาร เมื่อลูกค้าใช้บริการเป็นระยะเวลาหนึ่งจนเกิดความคุ้นชินจะส่งผลต่อการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง โดยรณรงค์ประชาสัมพันธ์ในการขับเคลื่อนกระแสสังคมสู่ความนิยมของผู้บริโภคต่อภาพลักษณ์ด้านความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของร้านกาแฟ โดยไม่เพิ่มภาระของผู้ประกอบการ เนื่องจากผู้ประกอบการบางรายต้องแบกรับภาระหนี้สินต่างๆ” ดังนั้นการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมควรคำนึงถึงผู้ประกอบการอย่างครอบคลุมทุกรูปแบบ “เพื่อเปลี่ยนข้อจำกัดให้เป็นโอกาส ในการสร้างความร่วมมือได้แล้วยังเป็นประโยชน์ และสร้างแรงขับเคลื่อนในการดำเนินธุรกิจควบคู่กับการขับเคลื่อนสังคมอีกด้วย

ปัจจัยในการสร้างความร่วมมือกับผู้บริโภค

ผู้ประกอบการธุรกิจร้านกาแฟส่วนใหญ่มีความคิดเห็นในปัจจัยในการสร้างความร่วมมือกับผู้บริโภค โดยใช้แนวทางในการสร้างความตระหนักให้ผู้บริโภค เมื่อใช้บริการร้านกาแฟและควรพิจารณาถึงประเด็น การสร้างแรงจูงใจของร้านกาแฟต่อลูกค้าหรือผู้บริโภคที่สนใจการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า หรือ การทำให้ลูกค้าหรือผู้บริโภคตระหนักถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสร้างความตระหนักคำนึงให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ด้วยการสื่อสารหรือประชาสัมพันธ์ผ่านการจัดกิจกรรมส่งเสริมการบริการ อาทิ การมีโปรโมชั่นในการลดราคาให้ลูกค้าเมื่อนำถ้วยมาใส่เครื่องดื่มกลับบ้านเอง การสร้างความตระหนักของผู้บริโภคที่ใช้บริการควรพิจารณาถึงการสร้างความคุ้นชินให้เป็นอัตลักษณ์ตามปกติของร้าน เนื่องจากการเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคต้องร่วมมือและมีส่วนร่วมในการสร้างความตระหนักด้วยตัวเอง เป็นข้อควรรู้และปฏิบัติได้ และยังคงค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหารและเครื่องดื่ม รวมถึงเป็นการช่วยลดการสร้างขยะที่เกิดจากการมาใช้บริการจากทางร้าน

นอกจากนี้ ผู้ประกอบการยังเล็งเห็นว่า ผู้บริโภคในปัจจุบันมีความพร้อมในการปรับตัวและตระหนักต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากร แต่สถานการณ์ของแต่ละสถานบริการในภาพรวมไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการบางรายมีการรณรงค์การใช้แก้วและภาชนะส่วนตัวมาใส่อาหาร เนื่องจากเพื่อเป็นการป้องกันจึงมีคำสั่งห้ามการใช้ภาชนะส่วนตัว จึงมีการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง ก่อให้เกิดการสร้างขยะเพิ่มขึ้น ในตอนนั้นการรณรงค์กำลังไปได้ดี แต่ตอนนี้กลับมา

เหมือนเดิม คงต้องมีการรณรงค์กันใหม่และต้องมีนโยบายที่เอื้อต่อการปฏิบัติได้จริงและไม่เป็นการสร้างภาระให้สังคม ควรให้ผู้ก่อเป็นผู้ต้องรับผิดชอบในการจัดการบำบัดสิ่งแวดล้อมที่ตนเองผลิตผลิตภัณฑ์ที่ทำลายสิ่งแวดล้อม

การสร้างความตระหนักให้ผู้บริโภค ในการบริโภควิถีใหม่ที่คำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เมื่อใช้บริการร้านกาแฟเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมสามารถดำเนินการได้หากผู้บริโภคทราบถึงผลประโยชน์ต่อตนเองว่า หากดำเนินการแล้วจะได้รับประโยชน์อย่างไรบ้าง เช่น การใช้บรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมจะเป็นที่ยอมรับทางสังคมมากขึ้น การสะสมแต้มเพื่อรับเครื่องดื่มฟรีหรือแลกซื้อสินค้าที่ต้องการในราคาที่ถูกลงกว่า การทิ้งบรรจุภัณฑ์ในถังคัดแยกแล้วจะได้แต้มสมนาคุณต่างๆ จากภาครัฐ หรือร้านกาแฟ เป็นต้น

ข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจร้านกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ผู้ประกอบการธุรกิจร้านกาแฟส่วนใหญ่เล็งเห็นข้อจำกัดในการเข้าร่วมโครงการร้านกาแฟเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมร่วมกันว่า จากการไม่มีมาตรการหรือนโยบายของรัฐบาล และไม่มีแนวทางที่เอื้อต่อการปฏิบัติจริงจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ อาทิ การมีมาตรการเก็บภาษีพลาสติก มาตรการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนไปใช้บรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมกับผู้ประกอบการ นโยบายส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภค เช่น การคัดแยกขยะก่อนทิ้ง การไม่รับหลอดหรือถุงพลาสติก เป็นต้น ทั้งนี้ รวมถึงข้อจำกัดในด้านการดำเนินการของธุรกิจร้านกาแฟทั่วไปหรือร้านกาแฟรายย่อย ประกอบด้วย ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ผลกระทบด้านเศรษฐกิจของธุรกิจ กายภาพ เช่น สถานที่ พื้นที่ ขนาดของร้านกาแฟ และการเข้าถึงข้อมูลองค์ความรู้เพื่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการดำเนินธุรกิจ โดยที่ภาพลักษณ์และมุมมองของร้านกาแฟทั่วไปและประชาชน ที่มีต่อภาครัฐ ผู้ประกอบการรายใหญ่และการเป็นร้านกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นแนวทางการดำเนินธุรกิจที่เป็นการเอื้ออำนวยเหมาะสมต่อผู้ประกอบการรายใหญ่ ที่นอกจากนี้ยังพบว่าราคาสารบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมจะมีราคาสูงกว่าบรรจุภัณฑ์พลาสติกใช้แล้ว ยังเป็นช่องทางในการสร้างรายได้เพิ่มของผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีต้นทุนทางเศรษฐกิจที่มากกว่าอีกด้วย

สรุปและอภิปรายผล

การศึกษาศักยภาพในการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการร้านกาแฟในประเทศไทย มุ่งเน้นศึกษาองค์ประกอบในการผลิต และการบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่ประกอบด้วยความคาดหวังจากการดำเนินธุรกิจอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และแนวโน้มในการดำเนินธุรกิจอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพผู้ประกอบการธุรกิจร้านกาแฟสู่แนวทางในการดำเนินธุรกิจร้านกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมกับผู้ประกอบการร้านกาแฟ ในพื้นที่ท่องเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับการบริการอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของธุรกิจร้านกาแฟ ให้มีความสอดคล้องกับบริบทการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการร้านกาแฟในประเทศไทย ไปจนถึงการสร้างการมีส่วนร่วมกับผู้บริโภคเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบริโภคอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals เป้าหมายที่ 12 การผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน (Sustainable Consumption and Production) (United Nations Environment Programme, 2020) ควบคู่ไปกับการ

พัฒนาประเทศ เนื่องจากร้านกาแฟเป็นหนึ่งในธุรกิจที่ได้รับความนิยมจากประชากรไทยและมีแนวโน้มในการขยายตัวของธุรกิจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Food Intelligence Center Thailand, 2019) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของต้นเหตุของปัญหาขยะพลาสติกจากพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (World Economic Forum, 2020) ที่พบว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีความสนใจในการดำเนินธุรกิจร้านกาแฟอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมถึงร้อยละ 85.29 นอกจากนี้ผู้ประกอบการเกินกว่ากึ่งหนึ่งมีความคาดหวังเพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนกิจการที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมในระดับเท่ากันร้อยละ 59.56 ซึ่งผู้ประกอบการใหญ่มีพฤติกรรมในการซ่อมแซมเครื่องใช้ต่าง ๆ มากกว่าการซื้อใหม่ร้อยละ 81.62 และพบว่าผู้ประกอบการร้านกาแฟส่วนใหญ่มีแนวโน้มในการคัดแยกประเภทขยะจากของเสียถึงร้อยละ 79.60 ซึ่งข้อมูลดังกล่าวแสดงถึงเจตนาารมณ์และการมีความพร้อมด้านศักยภาพที่จะพัฒนาธุรกิจสู่การเป็นร้านกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการร้านกาแฟในปัจจุบัน

ผู้ประกอบการร้านกาแฟที่มีความสนใจและมีความคาดหวังในการดำเนินธุรกิจอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการดำเนินธุรกิจตั้งแต่กระบวนการในการผลิต และการบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยมีความคาดหวังจากการพัฒนาธุรกิจร้านกาแฟให้มีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหากสามารถสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคของผู้บริโภคได้ (Jeong, E., Jang, S, S., Day, J., & Ha, S., 2014) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาศักยภาพของผู้ประกอบการร้านกาแฟในการดำเนินธุรกิจอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่ผู้ประกอบการร้านกาแฟที่มีความสนใจการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมีแนวทางในการดำเนินการเพื่อพัฒนาธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกันในการให้ความสำคัญกับ “การพัฒนาศักยภาพตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ” นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการสร้างความตระหนักในขั้นต้นสู่การปฏิบัติจริงที่ทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยมีความคิดเห็นถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จไปในทิศทางเดียวกัน คือ การใช้แนวทางในการดำเนินการที่ร้านกาแฟสามารถดำเนินการโดยไม่ต้องเพิ่มต้นทุน รวมไปถึงการสร้างความร่วมมือระหว่างกันของเครือข่ายร้านกาแฟที่มีความสนใจในการเป็นร้านกาแฟที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมกับผู้ผลิต (Supplier) ที่ผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในร้านกาแฟ อาทิ บรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และหลอดกระดาษ ที่จะเป็ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จได้ รวมถึงการณรงค์ประชาสัมพันธ์ในการขับเคลื่อนกระแสสังคมสู่ความนิยมของผู้บริโภคต่อภาพลักษณ์ด้านความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของร้านกาแฟ ด้วยการไม่เพิ่มภาระของผู้ประกอบการ เนื่องจากผู้ประกอบการบางรายต้องแบกรับภาระหนี้สินต่าง ๆ ดังนั้น การดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมควรคำนึงถึงข้อจำกัดของผู้ประกอบการ โดยเปลี่ยนจากข้อจำกัดให้เป็นโอกาส ที่นอกจากจะสามารถสร้างความร่วมมือได้แล้วยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการรายย่อยอีกด้วย

หากภาครัฐให้การสนับสนุนหรือมีมาตรการต่าง ๆ ในการส่งเสริมให้การดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมจะสนับสนุนให้ร้านกาแฟสามารถดำเนินธุรกิจอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเกิดความยั่งยืน ซึ่งพบปัจจัยในการสร้างความร่วมมือกับผู้บริโภคด้วยการสร้างความตระหนักให้ผู้บริโภคเมื่อใช้บริการร้านกาแฟ และควรพิจารณาถึง แนวทางการสร้างแรงจูงใจของร้านกาแฟต่อลูกค้าหรือผู้บริโภคที่สนใจการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า หรือ การทำให้ลูกค้าหรือผู้บริโภคตระหนักถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะเป็นการสร้าง ความตระหนักคำนึงให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าได้ ด้วยการสื่อสาร หรือประชาสัมพันธ์กิจกรรมส่งเสริมการบริการ เช่น การมีโปรโมชั่นในการลดราคาให้ลูกค้าเมื่อนำถ้วยมาใส่

เครื่องดื่มกลับบ้านเอง การสร้างความตระหนักของผู้บริโภคที่ใช้บริการควรพิจารณาถึงการสร้างความคุ้นชินให้เป็นอัตลักษณ์ตามปกติของร้าน เนื่องจากการเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคต้องร่วมมือและมีส่วนร่วมในการสร้างความตระหนักด้วยตัวเอง เป็นข้อควรรู้และปฏิบัติได้ และยังลดค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหารและเครื่องดื่ม รวมถึงเป็นการช่วยลดการสร้างขยะที่เกิดจากการมาใช้บริการจากทางร้าน

ทั้งนี้ ผู้ประกอบการร้านกาแฟได้เล็งเห็นข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจร้านกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมจากการไม่มีมาตรการหรือนโยบายของรัฐบาล และไม่มีแนวทางที่เอื้อต่อการปฏิบัติจริงจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ อาทิ มาตรการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนไปใช้บรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมกับผู้ประกอบการ นโยบายส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภค เช่น การคัดแยกขยะก่อนทิ้ง การไม่รับหลอดหรือถุงพลาสติก เป็นต้น รวมถึงข้อจำกัดในด้านการดำเนินการของธุรกิจร้านกาแฟทั่วไปหรือร้านกาแฟรายย่อย “ประกอบด้วย ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ผลกระทบด้านเศรษฐกิจของธุรกิจ กายภาพ เช่น สถานที่ พื้น ที่ ขนาดของร้านกาแฟ เช่นเดียวกันกับ Saengmaneedech (2024) ที่พบ อุปสรรคในกระบวนการ และการคัดเลือกวัตถุดิบที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการประยุกต์ใช้ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจ คือ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เนื่องจากราคาบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมจะมีราคาสูงกว่าบรรจุภัณฑ์พลาสติกใช้แล้ว และข้อจำกัดการเข้าถึงข้อมูลองค์ความรู้เพื่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งสอดคล้องกันกับ Udomthanasansakul (2021) ที่พบว่าผู้ประกอบการ หรือองค์กรขนาดใหญ่มีความได้เปรียบต่อการดำเนินงานด้านการมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมมากกว่าผู้ประกอบการหรือองค์กรขนาดเล็กและขนาดกลาง ซึ่งควรมีหน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลและมีนโยบายสนับสนุนผู้ประกอบการอย่างครอบคลุมทุกขนาดองค์กร

จากผลการศึกษาสามารถสรุปได้ว่าผู้ประกอบการร้านกาแฟส่วนใหญ่มีศักยภาพในการพัฒนาธุรกิจสู่การบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมได้ตามขีดความสามารถ อัตลักษณ์ และคุณลักษณะของแต่ละร้านกาแฟที่มีจุดแข็ง จุดอ่อน และข้อจำกัดต่างๆที่แตกต่างกัน โดยแนวทางในการดำเนินธุรกิจร้านกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนนั้น นอกจากผู้ประกอบการจะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการแล้ว การสร้างความเข้มแข็งด้วยการสร้างภาคีเครือข่ายร่วมกันแล้วยังต้องได้รับความร่วมมือจากผู้บริโภคและการส่งเสริมเพื่อผลักดันการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภค การมีนโยบายในการสนับสนุนผู้ประกอบการเพื่อเป็นแรงจูงใจในการดำเนินธุรกิจเพื่อขับเคลื่อนสังคมและสิ่งแวดล้อม อาทิ การส่งเสริมองค์ความรู้ในการพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ การรับรองคุณภาพสถานประกอบการ หรือผลิตภัณฑ์ การมีนโยบายที่เอื้อต่อการดำเนินการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และปฏิรูปเพื่อการเชื่อมโยงเครือข่ายในอุตสาหกรรมกาแฟเพื่อความสามารถในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ในการดำเนินการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมได้ด้วยความราบรื่นและไม่มีอุปสรรคของผู้ประกอบการรายย่อยที่อาจจะมีข้อจำกัดที่มากกว่าผู้ประกอบการร้านกาแฟรายใหญ่ เพื่อการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมธุรกิจกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมให้ยกระดับไปพร้อมกันทุกภาคส่วน และมีภาพลักษณ์การเปลี่ยนแปลงในวงกว้างสู่สภาพจำและปรับพฤติกรรมผู้บริโภคให้สอดคล้องกับการบริการร้านกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ และยกระดับมาตรฐานการให้บริการกับธุรกิจร้านกาแฟทัดเทียมระดับสากลที่มีการขับเคลื่อนที่เอื้อต่อผู้ประกอบการและเกษตรกรรายย่อยให้มีโอกาสทางธุรกิจทัดเทียมกัน อาทิ มาตรฐาน 4C Certification พัฒนาโดยองค์กร Common Code for the Coffee

Community เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาความยั่งยืนในห่วงโซ่อุปทานในอุตสาหกรรมกาแฟ มาตรฐาน UTZ Certification มาตรฐาน USDA ORGANIC Certified มาตรฐาน Coffee and Farmer Equity (C.A.F.E.) Practices และมาตรฐาน Fairtrade Standards for Coffee (Centre for the Promotion of Imports from developing countries, 2021) ที่กระตุ้นการส่งเสริมผลผลิตเมล็ดกาแฟจากผู้ผลิตที่ได้รับมาตรฐานให้มีคุณภาพเหมาะสมกับราคา และสนับสนุนแรงงาน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ สุขภาพ และความปลอดภัยในการดำเนินงานเนื่องจากเกษตรกรที่ผลิตเมล็ดกาแฟมักเสียเปรียบด้านผลประโยชน์จากนักธุรกิจคนกลาง ซึ่งการกำหนดมาตรฐานด้านความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมธุรกิจกาแฟในระดับสากลกำลังผลักดันแนวทางในการร่วมกันลดผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสร้างความยืดหยุ่นต่อขีดจำกัดของผู้ประกอบการ ความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม การคำนึงถึงความต้องการของผู้บริโภค โดยกลไกในการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมกาแฟในระดับสากลให้มีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับนั้นยังเป็นการสร้างจุดเด่นให้กับผู้ประกอบการและความเชื่อมั่นต่อผู้บริโภคที่ต้องการบริโภคอย่างยั่งยืนอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

การศึกษาศักยภาพในการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการร้านกาแฟในประเทศไทย ส่งผลให้เห็นข้อจำกัดในประเด็นต่าง ๆ ของผู้ประกอบการแต่ละแห่ง แม้ผู้ประกอบการจะมีความสนใจและมีความตั้งใจที่จะพัฒนาธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างโอกาสในการดำเนินธุรกิจอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมโดยไม่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจของผู้ประกอบการ รายได้ ค่าใช้จ่าย หรือผลกระทบให้ผู้ประกอบการร้านกาแฟเพียงฝ่ายเดียวดังนี้

1) ทุกภาคส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงประชาชนผู้บริโภคกาแฟจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาครัฐที่จะเป็นตัวแปรสำคัญในการสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนในอุตสาหกรรมกาแฟ อาทิ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องในการผลิตเมล็ดกาแฟ เกษตรกรธุรกิจที่ผลิตบรรจุภัณฑ์ต่าง ๆ ให้ความร่วมมือเป็นภาคีเครือข่ายในสนับสนุนการดำเนินธุรกิจร้านกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

2) การสนับสนุนด้านนโยบายจากภาครัฐ ในการดำเนินธุรกิจร้านกาแฟอย่างมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และครอบคลุมถึงผู้ประกอบการในทุกขนาดธุรกิจตั้งแต่ขนาดเล็กไปถึงขนาดใหญ่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการดำเนินธุรกิจและขยายภาคีเครือข่ายสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคของประชาชนในยุคปัจจุบันได้อย่างยั่งยืน โดยพิจารณาตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ โดยที่ต้องไม่เพิ่มต้นทุน หรือเป็นภาระของผู้ประกอบการเพียงฝ่ายเดียว เพื่อขับเคลื่อนและส่งเสริมผู้ประกอบการที่มีความตั้งใจและมีวิสัยทัศน์ที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมให้สามารถพัฒนาควบคู่ไปพร้อมกับการพัฒนาประเทศที่มีเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3) การส่งเสริมองค์ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมให้ประชาชน และผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงได้มากขึ้น โดยการรณรงค์เพื่อขับเคลื่อนกระแสสังคมให้เป็นความนิยมของผู้บริโภคในยุคปัจจุบันต่อภาพลักษณ์ด้านความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เมื่อใช้บริการร้านกาแฟ อาทิ การนำเสนอผลกระทบจากการบริโภคที่มากเกินไปจนความจำเป็น หรือจากการใช้พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกลับสู่ประชาชนทั้งด้าน

สุขภาพ สังคม และเศรษฐกิจ เพื่อสร้างความตระหนักรู้ สำหรับผู้บริโภคหรือประชาชนทั่วไป รวมถึงการประชาสัมพันธ์เพื่อนำเสนอวิสัยทัศน์ในการประกอบกิจการ หรือความมุ่งมั่นในการบริหารจัดการธุรกิจ ร้านกาแฟที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการต้นแบบให้เป็นแรงจูงใจ และเป็นแนวปฏิบัติต่อผู้ประกอบการรายอื่น ๆ

References

- 4C Services GmbH. (2022). *The 4C certification system*. Retrieved from <https://www.4c-services.org/process/certification-scopes/>
- Busser, S., & Jungbluth, N. (2009). The Role of Flexible Packaging in the Life Cycle of Coffee and Butter. *International Journal of Life Cycle Assessment*, 14(14), S80–S91.
- Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries. (2021). *The European Market Potential for Certified Coffee*. Retrieved from <https://www.cbi.eu/market-information/coffee/certified-coffee/market-potential>
- Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries. (2021). *The European Market Potential for Certified Coffee*. Retrieved from <https://www.cbi.eu/market-information/coffee/certified-coffee/market-potential>
- Coltro, L., Mourad, A. L., Oliveira, P., Baddini, J., & Kletecke, R. (2006). Environmental Profile of Brazilian Green Coffee. *International Journal of Life Cycle Assessment*, 11, 16–21.
- De Monte, M., Padoano, E., & Pozzetto, D. (2005). Alternative Coffee Packaging: An analysis from a life cycle point of view. *Journal of Food Engineering*, 66, 405–411.
- Department of Marine and Coastal Resources. (2023). *Situation of marine garbage (2021)*. Retrieved from https://km.dmcrc.go.th/c_260/d_19695 (in Thai)
- Environmental Research Institute, Chulalongkorn University. (2019). *Overview of measures to reduce single-use plastic waste abroad*. Retrieved from <https://ej.eric.chula.ac.th/article/view/151> (in Thai)
- Environmental Research Institute, Chulalongkorn University. (2023). *Coffee grounds: From coffee cups to circular economy concepts for biological products*. Retrieved from <https://ej.eric.chula.ac.th/article/view/66> (in Thai)
- Fairtrade Labelling Organizations International. (2021). *Coffee*. Retrieved from <https://www.fairtrade.net/product/coffee>
- Food Intelligence Center Thailand. (2019). *Thailand food market report January 2019*. Retrieved from https://fic.nfi.or.th/upload/market_overview/Rep_Cafe_15.01.62.pdf (in Thai)
- Furfori, S., Portis, C., Cabilli, A., Vanii, A., Breedveld, L., & Barrale, R. (2012). LCA of One Cup of Espresso Coffee: How to Collect and Validate LCA Data along the Coffee Supply Chain. *International Conference on Life Cycle Assessment in the Agri-Food Sector*, 8.

- Geibler, J. V., Cordaro, F., Kennedy, K., Lettenmeier, M., & Roche, B. (2016). Integrating Resource Efficiency in Business Strategies: A Mixed-Method Approach for Environmental Life Cycle Assessment in the Single-Serve Coffee Value Chain. *Journal of Cleaner Production*, 115, 62–74.
- Hassard, H., Couch, M., Techa-Erawan, T., & McLellan, B. C. (2014). Product Carbon Footprint and Energy Analysis of Alternative Coffee Products in Japan. *Journal of Cleaner Production*, 73, 310–321.
- Hellweg, S., & Milá i Canals, L. (2014). Emerging Approaches, Challenges and Opportunities. *Life Cycle Assessment*, 344, 1109–1113.
- Hicks, A. L., & Halvorsen, H. (2019). Environmental Impact of Evolving Coffee Technologies. *International Journal of Life Cycle Assessment*, 24, 1396–1408.
- Hoekstra, A. (2015). The Sustainability of a Single Activity, Production Process or Product. *Ecological Indicators*, 57, 82–84.
- Humbert, S., Loerincik, Y., Rossi, V., Margni, M., & Jolliet, O. (2009). Life Cycle Assessment of Spray Dried Soluble Coffee and Comparison with Alternatives (drip filter and capsule espresso). *Journal of Cleaner Production*, 17, 1351–1358.
- Jambeck, J. R., Geyer, R., Wilcox, C., Siegler, T. R., Perryman, M., Andrady, A., Narayan, R., & Law, K. L. (2015). Plastic Waste Inputs from Land into the Ocean. *Science*, 347(6223), 768–771.
- Jeong, E., Jang, S. S., Day, J., & Ha, S. (2014). The Impact of Eco-Friendly Practices on Green Image and Customer Attitudes: An Investigation in a Café Setting. *International Journal of Hospitality Management*, 41, 10–20.
- Jitrapiom, T., & Suksri, S. N. (2015). The Consumers' Decision-Making Behavior to Select Freshly Brewed Coffee Shop Services in Amphoe Mueang, Suratthani Province. *Journal of Management Sciences*, 2(1), 115–131. (in Thai)
- Ministry of Natural Resources and Environment. (2023). *Pyrolysis technology: Changing plastic waste into oil helps reduce pollution and global warming*. Retrieved from <https://www.mnre.go.th/th/news/detail/121075> (in Thai)
- Nestlé Group. (2003). *AAA sustainable quality program*. Retrieved from <https://www.nespresso.com/ncp/positive/th/th#/sustainability/aaa-sustainable-quality>
- Office of Agricultural Economics. (2021). *Situation of important agricultural products and trends in 2022*. Retrieved from <https://www.oae.go.th/assets/portals/1/files/journal/2565/trendstat2565-Final-Download.pdf> (in Thai)
- Office of Agricultural Economics. (2022). *Coffee: Perennial space, fruitful area, yield, and yield per rai including countries and regions, and by province in 2021*. Retrieved from [https://www.oae.go.th/assets/portals/1/fileups/prcaidata/files/coffee%2064\(2\).pdf](https://www.oae.go.th/assets/portals/1/fileups/prcaidata/files/coffee%2064(2).pdf) (in Thai)
- Udomthanasansakul, P. (2021). The Relationship between Corporate Social Responsibility, Corporate Reputation and Competitive Advantage Factors of Small and Medium Enterprises. *Journal of the University of the Thai Chamber of Commerce in Humanities and Social Sciences*, 41(4), 44–60. (in Thai)

- Pollution Control Department. (2022). *Thailand state of pollution report 2021*. Retrieved from <https://www.pcd.go.th/publication/26626> (in Thai)
- Rainforest Alliance. (2020). *UTZ certification (Now part of the Rainforest Alliance)*. Retrieved from <https://www.rainforest-alliance.org/utz/>
- Rainforest Alliance. (2021). *What does “Rainforest Alliance certified” mean?*. Retrieved from <https://www.rainforest-alliance.org/insights/what-does-rainforest-alliance-certified-mean/>
- SCS Global Services. (2022). *Starbucks C.A.F.E. practices*. Retrieved from <https://www.scsglobalservices.com/services/starbucks-cafe-practices>
- TGO Climate Action Academy. (2020). *Sustainable consumption and production ... Mission to save the world*. Retrieved from <https://caacademy.tgo.or.th/การบริโภคและการผลิตอยู่/> (in Thai)
- Saengmaneedech, T. (2024). Applying the Circular Economy to Gain Trade Advantages in Fashion Recycling Business. *Journal of Administrative and Management Innovation*, 12(1), 1-15. (in Thai)
- U.S. Department of Agriculture. (2004). *USDA organic*. Retrieved from <https://www.usda.gov/topics/organic>
- United Nations Environment Programme. (2020). *Goal 12: Sustainable consumption and production*. Retrieved from <https://www.unep.org/explore-topics/sustainable-development-goals/why-do-sustainable-development-goals-matter/goal-12>
- World Economic Forum. (2020). *White paper: Plastics, the circular economy and global trade*. Retrieved from https://www3.weforum.org/docs/WEF_Plastics_the_Circular_Economy_and_Global_Trade_2020.pdf

Empowering Citizens to Enhance Quality of Life: The “Public Sphere” Initiative in Suphan Buri Province

Thongbai Singseetha

Community Organization Development
Institute (Public Organization), Thailand

Chanit Suntapun

Graduate School of Law, National Institute of
Development Administration, Thailand

Banjerd Singkaneti

Graduate School of Law, National Institute of
Development Administration, Thailand

Chatcharin Thongmomram

Graduate School of Public Administration, National
Institute of Development Administration, Thailand

Abstract

The public sphere stands as the cornerstone of deliberative democracy, aiming to address the deficiencies of representative democracy. Positioned between the state and society, it serves to strike a balance between stability and social evolution. This platform fosters discussions, debates on public issues, and scrutiny of the state’s activities. The action research project “Empowering Community Resilience on the basis of the Thai Democratic Regime by Social Innovation” employs a participatory action research approach. It emphasizes collaborative learning, involving the research team, pilot provincial community organizations, development support organizations, and stakeholders across sectors. The objective is to fortify communities and advocate for a central community forum. The selection of pilot communities across five provinces considered their readiness. This article presents the outcomes of activities undertaken during the initial year in Suphan Buri province. The research team engaged in a central forum, facilitating the exchange of views and consultations among the community organization network and leaders of the Council of Community Organizations and the Civil Society Sector. Together, they established development objectives under the “One Goal” concept, addressing pressing needs related to the quality of life across five domains: economics, health, education, welfare, and residential aspects in Suphan Buri Province.

Keywords

public sphere, deliberative democracy, participatory democracy, empowered communities

CORRESPONDING AUTHOR

Chanit Suntapun, Graduate School of Law, National Institute of Development Administration
148 Serithai Road, Klongchan, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand. Email: suntapun@yahoo.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

สานพลัง เปิด “พื้นที่กลาง” สร้างสุขสุพรรณ : แนวทางการพัฒนา คุณภาพชีวิตถ้วนหน้าในจังหวัดสุพรรณบุรี

ทองใบ สิงสีทา

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

มานิทธิ สันตะพันธ์

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บรรเจิด สิงคะเนติ

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

พื้นที่กลาง คือ หัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่พยายามแก้ไขข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน พื้นที่กลางตั้งอยู่ระหว่างรัฐและสังคม ช่วยสร้างสมดุลระหว่างเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้มีการอภิปราย ถกเถียงประเด็นสาธารณะ หรือตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เป็นพื้นที่ของการตัดสินใจทางการเมืองที่ใช้ความคิดร่วมกันของทุกภาคส่วนสร้างผลลัพธ์ที่ผ่านการตัดสินใจบนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวม โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ “นวัตกรรมทางสังคมเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง : พื้นฐานของประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย” ใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เน้นกระบวนการร่วมเรียนรู้ ร่วมขับเคลื่อน และร่วมถอดบทเรียน ระหว่างคณะผู้วิจัย องค์กรชุมชนระดับจังหวัดนำร่อง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และองค์กรสนับสนุนการพัฒนา ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง ผลักดันให้มีเวทีกลางของชุมชน ผู้วิจัยได้พิจารณาคัดเลือกชุมชนที่มีความพร้อมเป็นพื้นที่นำร่อง 5 จังหวัด โดยบทความฉบับนี้จะนำเสนอผลการดำเนินการในช่วงปีที่ 1 ของพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี จากที่คณะผู้วิจัยได้เข้าร่วมเวทีกลางแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและปรึกษาหารือของเครือข่ายขบวนองค์กรชุมชน ผู้นำสภาองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคม ได้เปิดพื้นที่กลางโดยร่วมกันกำหนดเป้าหมายการพัฒนา ภายใต้แนวคิด “ดาวดวงเดียว” โดยคัดเลือกประเด็นความต้องการเร่งด่วนของประชาชนในจังหวัดสุพรรณบุรีเป็นประเด็นนำร่อง โดยเน้นไปที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้ง 5 ด้าน ประกอบด้วย ด้านเศรษฐกิจ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านสวัสดิการ และด้านที่พักอาศัย อีกทั้งมีการขับเคลื่อนพื้นที่ระดับตำบลนำร่อง ที่ตำบลบ้านแหลมพัฒนา อำเภอบางปลาม้า เพื่อจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับตำบลเป็นต้นแบบของพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป

คำสำคัญ

พื้นที่กลาง, ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, ชุมชนเข้มแข็ง

บทนำ

พื้นที่กลางหรือพื้นที่สาธารณะ คือ หัวใจสำคัญประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ที่พยายามแก้ไขปัญหา หรือเติมเต็มข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ในที่นี้จะกล่าวถึงพื้นที่กลาง (Public Sphere) และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)

แนวคิดทางสังคมวิทยาเห็นว่า สังคม (Society) ใหญ่และสำคัญกว่ารัฐ (State) ดังนั้น จึงต้องให้ความสำคัญกับประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้นถือว่ามีความจำเป็นและเป็นแนวทางที่จะพัฒนาให้สังคมและชุมชนเกิดความเข้มแข็ง กระบวนการที่เกิดขึ้นดังกล่าวถือว่าเป็น “การพัฒนาประชาธิปไตยในระดับพื้นฐาน” และสามารถกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นและประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เนื่องจากการสร้างโอกาสให้ภาคสังคมหรือภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่นตนเองได้นั้น คือ หลักการสำคัญของประชาธิปไตยที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในทางสากล เราจึงอาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตย คือ เครื่องมือสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรี ไม่มีความแตกต่างจากจังหวัดอื่นของประเทศที่นโยบายและกระบวนการพัฒนาถูกกำหนดจากส่วนกลางทั้งด้านภารกิจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน (Functional Based) และประเด็นการพัฒนา (Issue Based) แม้ว่าจะมีการวิเคราะห์ภูมิรัฐศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ประกอบการออกแบบทิศทางการพัฒนาให้เกิดความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่มากขึ้นก็ตาม ด้านกระบวนการพัฒนาที่ดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัด ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการพัฒนาน้อยมาก ผู้นำภาคประชาชนที่เป็นตัวแทนได้มีโอกาสเข้าร่วมกระบวนการดำเนินการกับหน่วยงานภาครัฐได้บางโอกาส เช่น การเข้าร่วมเข้าร่วมกิจกรรม หรือได้รับการชักชวนจากเจ้าหน้าที่ให้เข้าร่วมเป็นคณะทำงานในกลไกต่าง ๆ เป็นต้น การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นจึงเป็นลักษณะผู้เข้าร่วมกิจกรรมและผู้รับผลการพัฒนาเป็นสำคัญ ดังนั้นการสร้างการเรียนรู้ให้ประชาชนให้เกิดความรู้ความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมการพัฒนาจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะการสร้างการเรียนรู้ให้ภาคประชาชนเกิดความตระหนักถึงสิทธิของชุมชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นตนเองร่วมกับภาคีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การปกป้องสิทธิชุมชนตนเอง กระบวนการปรึกษาหารือกันแบบมีส่วนร่วมเพื่อหาทางออกในการแก้ไขปัญหาหรือเพื่อดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะเป็นการพัฒนาทักษะการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นอย่างดี เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมผ่านการปฏิบัติการจริงโดยนำหลักคิดเรื่อง “พื้นที่กลาง” มาเป็นเครื่องมือในการระดมความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งคนภายในพื้นที่และบุคคลภายนอกมาร่วมคิด ร่วมออกแบบ (Integrated Approach) กระบวนการปรึกษาหารือแบบมีส่วนร่วมดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการพัฒนาศักยภาพของประชาชนด้วยและเป็นการสานพลังการพัฒนาโดยมีพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางการพัฒนาได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อให้เครือข่ายภาคประชาสังคมระดับตำบลและจังหวัดเป็นกลไกที่มีศักยภาพและมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนงานการพัฒนาที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ภายใต้การสร้างความร่วมมือกับภาคีหุ้นส่วนที่หลากหลายในระดับจังหวัดหรือระดับภูมิภาค
2. เพื่อสร้างความพร้อมในการพัฒนาในระดับตำบลและจังหวัด เพื่อพัฒนาแนวคิดจังหวัดแบบบูรณาการ โดยใช้กลไกภาคประชาชนในการขับเคลื่อนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อพัฒนาและยกระดับกระบวนการพื้นที่กลางให้เป็นเครื่องมือสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนตั้งแต่ระดับตำบลและระดับจังหวัด

แนวคิดและทฤษฎี

ในหัวข้อนี้จะอธิบายถึงความหมายและความสำคัญของชุมชน จากนั้นจะอธิบายพื้นที่กลางในฐานะที่เป็นกลไกจัดการตนเองของชุมชน

ความหมายและความสำคัญของชุมชน

“มนุษย์เป็นสัตว์สังคม” (Social Animals) มักเป็นคำกล่าวที่คุ้นหูมาช้านาน เนื่องจากการดำรงชีวิตของมนุษย์จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเพื่อให้มีชีวิตที่อยู่รอดรวมกันเป็นหมู่เหล่า มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันทำให้เกิดความร่วมมือและช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เกิดการผลิตซ้ำเผ่าพันธุ์ และสืบทอดวัฒนธรรมภูมิปัญญาจนกลายเป็นชุมชน

Alinsky (1989) ให้คำจำกัดความว่า ชุมชน หมายถึง การอยู่ร่วมกันในพื้นที่หนึ่งภายใต้ความหลากหลายและความแตกต่างของเชื้อชาติ ศาสนา อาชีพ อายุ และเพศสภาพ โดยที่ทุกคนต่างมีผลประโยชน์ส่วนตัว แต่การจัดตั้งชุมชนจะทำให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งนำไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม คำนิยามดังกล่าวสอดคล้องกับ Phillips และ Pittman (2008) ที่ให้คำนิยาม ชุมชน (Community) หมายถึง ที่ตั้งหรือสถานที่หรือกลุ่มบุคคลที่มีความสนใจที่คล้ายคลึงกัน มีความสัมพันธ์กัน เช่นเดียวกับ Ismail (2009) ที่นิยามว่า ชุมชนโดยทั่วไปแล้วหมายถึง กลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่บริเวณเดียวกัน อยู่ใกล้กัน มีปฏิสัมพันธ์พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเป็นประจำ มีเป้าหมายเดียวกันเพื่อตอบสนองความต้องการที่เฉพาะเจาะจง

จากคำนิยามดังกล่าว เห็นได้ว่าสมาชิกในชุมชนต้องมีความรู้สึกผูกพันกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความมุ่งมั่นต่อสวัสดิการของชุมชนที่จะได้รับ มีความรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น คำนิยามดังกล่าวสอดคล้องกับ Kaewthep (1995) มองว่าความเป็นชุมชนเป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชน โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างคน สิ่งปฏิบัติและคุณค่าของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ชุมชนในปัจจุบันจึงควรเน้นที่การดำเนินกิจกรรมร่วมกัน หมายถึง สมาชิกมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน โดยกลุ่มดังกล่าวอาจมีพื้นฐานมาจากการมีประวัติศาสตร์ร่วมกัน มีอัตลักษณ์ร่วม มีความหมายร่วม และมีความเข้าใจร่วมกัน (Samakeetham, 2014) อย่างไรก็ตามชุมชนในความเป็นจริงมีความหลากหลายและสลับซับซ้อนอย่างมาก กล่าวคือ นอกจากชุมชนแบบเครือญาติในเขตชนบทแล้วยังมีชุมชนหลากหลายรูปแบบที่ เช่น ชุมชนบนพื้นที่ราบสูงที่เป็นชุมชนชนเผ่าต่าง ๆ ชุมชนในพื้นที่ที่ราบต่ำ ชุมชนชาวสวน ชุมชนชาวประมง ชุมชนทางศาสนา ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์

เป็นต้น ส่วนชุมชนในเขตเมืองพบมีชุมชนแออัด หมู่บ้านจัดสรร ชุมชนที่เกิดจากการรวมกลุ่มของคนที่ไม่รู้จักกันเป็นส่วนตัว อาทิ ชุมชนบนโลกโซเชียล เป็นต้น (Samukkethum, 2023)

ในอดีต ชุมชนมีความสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนตนเองได้เกือบทุกอย่าง ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาจากภายนอกหรือจากภาครัฐมากนัก แต่ในปัจจุบันสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงทำให้ชุมชนต้องพึ่งพาจากภายนอกของภาครัฐมากขึ้น เช่น กลไกของภาครัฐด้านเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา สื่อมวลชน ฯลฯ เป็นเหตุให้ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดของคนภายในชุมชนลดลงและประชาชนก็สามารถได้รับการตอบสนองผ่านกลไกของรัฐดังกล่าวได้ตามโอกาสและนโยบายของภาครัฐที่เอื้ออำนวย เช่น การฝากบุตรหลานให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของไว้กับสถาบันการศึกษาในระดับต่าง ๆ ครอบครัวมีบทบาทน้อยลง การพึ่งพาเพื่อนบ้านด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินน้อยลงเพราะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบอยู่แล้ว การทำมาหากินก็ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงชุมชน เพราะมีหน่วยงานและสถานที่ทำงานทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนมากมายรองรับ การพักผ่อนหย่อนใจก็สามารถหาได้จากสถานบันเทิงหรือจากสื่อบันเทิงในรูปแบบต่าง ๆ และสื่อสังคมออนไลน์ในยุคดิจิทัลได้ทดแทนการคบค้าสมาคมและการทำกิจกรรมร่วมกัน ที่กล่าวมานี้ สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระดับจิตใจ คือ ความผูกพันและการเสียสละช่วยเหลือซึ่งกันและกันของคนในชุมชนลดน้อยลงทุกขณะ (Promgird, 2013)

หลายทศวรรษที่ผ่านมา การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาของประเทศเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐเป็นสำคัญ มีกระบวนการและขั้นตอนตั้งแต่การวางแผน การลงมือปฏิบัติงาน การติดตามประเมินผล ฯลฯ กระบวนการและขั้นตอนเหล่านี้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้เนื่องจากภาครัฐปฏิบัติการฝ่ายเดียวขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างแท้จริง และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนมีมากกว่าขีดความสามารถในการจัดการของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ตัวอย่างเช่น ชุมชนแออัดในเมือง ประสบปัญหาเรื่องการขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณสุขโรค การว่างงาน ความยากจน ยาเสพติด และปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น ปัญหาความเดือดร้อนเหล่านี้มีความสัมพันธ์ซับซ้อนและมีภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมากมาย จำเป็นต้องมีกระบวนการวิเคราะห์สาเหตุ ค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake Holder) ต่าง ๆ จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด กระบวนการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาที่ชุมชนไม่มีบทบาทในกระบวนการและขั้นตอนดำเนินการต่าง ๆ ได้บั่นทอนความเป็นชุมชนลงทีละน้อย เพราะศักยภาพของคนในชุมชนไม่ได้รับการพัฒนา อีกทั้งยังเป็นการสร้างค่านิยมที่ไม่ถูกต้องให้กับชุมชน เนื่องจากชุมชนไม่ได้ “พึ่งตนเอง” ในการแก้ไขปัญหาของตนเอง แต่เฝ้ารอคอยการช่วยเหลือจากภาครัฐและบุคคลภายนอก (Outsiders) รัฐจึงกลายเป็นผู้จัดสวัสดิการสังคมและเป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาแทนชุมชนแทบทั้งหมด จนเป็นเหตุให้ความเป็นชุมชนอ่อนแอลงและหมดความสำคัญ Robert A. Nisbet (1970) เห็นว่า หากมองในแง่การพัฒนาประชาธิปไตยแล้ว การที่รัฐเข้าไปกระทำการแทนชุมชนทุกอย่งนั้นไม่ใช่เป็นรัฐที่ดี แต่ Nisbet (1970) เห็นว่าประชาธิปไตยที่ดีกว่านี้ ต้องเป็นรัฐที่สามารถถอนตัวออกมาจากการทำหน้าที่และภารกิจต่าง ๆ กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือรัฐประชาธิปไตยที่ดีต้องทำงานให้น้อยลง แล้วควรเปิดช่องทางให้กลุ่ม องค์กร และชุมชนต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการชุมชนของตนเองได้มากขึ้น สภาวะ “การล่มสลายของชุมชน” อันเป็นผลพวงจากการพัฒนาประเทศอย่างขาดสมดุล กลายเป็นประเด็นที่ได้รับการตระหนักว่าเป็นปัญหาระดับชาติและเป็นส่วนหนึ่งที่น่าไปสู่การปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ของรัฐในการพัฒนาประเทศ โดยมีการกล่าวถึงแนวคิด “การสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง”

พื้นที่กลาง : กลไกการจัดการตนเองของชุมชน

Habermas (1991) นักวิชาการชาวเยอรมันได้คิดค้นแนวคิดพื้นที่กลาง (Public Space) โดยคำว่า “พื้นที่” ในความหมายของ Habermas ไม่ได้หมายถึงสถานที่หรือพื้นที่ แต่หมายถึง วงพุดคุย เวทีที่สามารถทำให้กลุ่มบุคคลหรือบุคคลได้มาพบปะกันหรือกล่าวได้ว่า “พื้นที่กลาง” คือ พื้นที่สาธารณะของประชาชนในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการจัดการปกครองในระดับท้องถิ่น

หลักการที่จำเป็นสำหรับพื้นที่กลางตามที่ Habermas เขียนเป็นภาษาเยอรมันคือ *Öffentlichkeit* ซึ่งหมายถึง “การเปิดกว้าง” (Openness) ซึ่งการเปิดกว้างในที่นี้คือการเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนรวมและทุกคนสามารถเข้าถึงพื้นที่กลางได้ และยังรวมถึงการกระทำบางสิ่งบางอย่างให้เป็นสาธารณะ หรือ การหารือในที่สาธารณะ ซึ่งหมายถึงกิจกรรมที่กระทำจะต้องเปิดเผยและได้รับการพิจารณาต่อสาธารณะได้ (Klienstuber, 2001)

พื้นที่กลาง คือ หัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ที่พยายามแก้ไขปัญหาคือเติมเต็มข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ในกระบวนการกระจายอำนาจของรัฐที่ให้น้ำหนักการกระจายอำนาจผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาศัยระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนเป็นเครื่องมือเข้าสู่อำนาจ และในที่สุดผู้ได้อำนาจในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านกลไกตัวแทนดังกล่าว ส่วนใหญ่ผู้ได้รับเลือกตั้งจะเป็นชนชั้นนำในท้องถิ่น ภาคประชาชนจะถูกผลักออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการกระจายอำนาจของไทย นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบสถาบันที่ตายตัวไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีความซับซ้อนและมีความแตกต่างได้

กล่าวได้ว่า ไม่มีกรอบแนวคิดใดที่สามารถอธิบายความเป็นประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้ดีเท่าแนวคิดพื้นที่กลาง (Sommerfeldt, 2013) โดย Habermas (1996) ได้อธิบายว่าพื้นที่กลางเป็นรูปแบบที่ตั้งอยู่ระหว่างรัฐและสังคมที่มีความสำคัญต่อการรักษาประชาธิปไตย เนื่องจากสามารถช่วยสร้างสมดุลระหว่างเสรีภาพและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Castells, 2008) เป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้มีการอภิปราย ถกเถียง พุดคุยประเด็นสาธารณะ หรือตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เป็นพื้นที่ของการตัดสินใจทางการเมืองที่จำเป็นต้องใช้ความคิดร่วมกันของทุกภาคส่วน (Habermas, 2020) ส่งผลให้ผลลัพธ์ที่ผ่านการตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้โดยหลักการพื้นที่กลางกับหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไม่ได้เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่เป็นการเติมเต็มและสร้างระบบคู่ขนานของการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นไทย ระบอบประชาธิปไตยทั้งสองแบบสามารถอยู่คู่กันได้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะช่วยแก้ไขปัญหาคือข้อบกพร่องต่าง ๆ ของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้

ฉะนั้น พื้นที่กลางในหลักการตามความคิดตามระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะสำเร็จได้ ต้องสร้างพลเมืองตื่นรู้ (Active citizen) และมีจิตสาธารณะรวมหมู่ (Civic life) รูปแบบการมีส่วนร่วมในพื้นที่กลาง คือ การที่ภาคประชาชนหรือภาคพลเมืองเข้าร่วมกันวิเคราะห์แลกเปลี่ยนถกเถียงหารือกันเพื่อนำเสนอแนวคิดของตนในการสร้างนโยบายท้องถิ่น ติดตามตรวจสอบการบริหารจัดการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการในพื้นที่ หลักการสำคัญของพื้นที่กลางและหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษา คือ กระบวนการที่ให้ประชาชนหรือภาคพลเมืองได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะและตอบสนองข้อเรียกร้องเพื่อให้ตัวแทนของตนหรือรัฐบาลนำไปปฏิบัติต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ “นวัตกรรมทางสังคมเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง: พื้นฐานของประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย” ใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) โดยเน้นกระบวนการร่วมเรียนรู้ ร่วมขับเคลื่อน และร่วมถอดบทเรียน ระหว่างคณะผู้วิจัย องค์กรชุมชนระดับจังหวัดนำร่อง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และองค์กรสนับสนุนการพัฒนา ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน อาทิ ภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม ภาควิชาการ ฯลฯ ผ่านห้องทดลองสังคม (Social Lab) เพื่อให้เกิดกระบวนการในการสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง โดยผลักดันให้มีการสร้างพื้นที่เพื่อทำหน้าที่เป็นเวทีกลางของชุมชน หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมตัว ปรัชญาหรือ ประสานงาน บูรณาการการดำเนินงานจัดทำแผนการพัฒนาพื้นที่และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งและยั่งยืน ทั้งนี้โดยแบ่งการขับเคลื่อนเป็นระดับตำบลผ่านสมัชชาตำบลและระดับจังหวัดผ่านสมัชชาจังหวัด ในกรณีที่มีความพร้อมในระดับจังหวัดและระดับภาค อาจนำไปสู่การจัดให้มี “สมัชชาระดับชาติ” ได้ในอนาคต สำหรับการดำเนินการในช่วงปีที่ 1 (เริ่มโครงการเมื่อเดือนเมษายน 2566) ผู้วิจัยได้พิจารณาคัดเลือกชุมชนที่มีความพร้อมเป็นพื้นที่นำร่อง 5 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย ขอนแก่น สุพรรณบุรี ชลบุรี และพัทลุง โดยบทความฉบับนี้จะนำเสนอผลการดำเนินการในช่วงปีที่ 1 ของพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี

กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research : PAR) ในพื้นที่นำร่องต่าง ๆ มีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามบริบทและพัฒนาการงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของพื้นที่ แต่จะมีองค์ประกอบและภาคีพัฒนาเข้ามาร่วมคล้อยคลึงกัน เช่น ทุกพื้นที่จังหวัดนำร่องเป็นพื้นที่ที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้สนับสนุนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีผู้นำชุมชนที่มีศักยภาพในการขับเคลื่อนงานพัฒนา และมีต้นทุนทางการพัฒนาที่มีประสบการณ์ในการเชื่อมโยงประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาคีต่าง ๆ ในจังหวัดเพื่อมาสนับสนุนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรีมีต้นทุนการพัฒนาที่สำคัญ คือ สภาองค์กรชุมชนตำบลที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้สนับสนุนส่งเสริมจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ครอบคลุมทุกพื้นที่ตำบลของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วทั้งจังหวัด รวม 125 แห่ง จัดตั้งกองทุนสวัสดิการตำบลเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมมือกันจัดสวัสดิการพื้นฐานให้กับสมาชิกด้วยตนเอง จำนวน 58 ตำบล มีขบวนผู้นำชุมชนในระดับจังหวัดที่ทำงานในการประสานงานกับองค์กรชุมชนต่างๆที่เกิดขึ้นทั่วทั้งจังหวัดให้เกิดความร่วมมือกัน เชื่อมโยงงานพัฒนาของภาคประชาชนร่วมกันภายในจังหวัด นอกจากนี้ก็มีสมาคมเครือข่ายภาคประชาสังคม สุพรรณบุรี ที่เป็นการรวมตัวกันของผู้มีจิตสาธารณะที่มีความต้องการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดสุพรรณบุรีให้เกิดความเข้มแข็ง ดังนั้นกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการหลังจากได้มีการทบทวนต้นทุนการพัฒนาในพื้นที่ จึงได้ร่วมกันกำหนดเป้าหมายร่วมในการพัฒนาผ่านกระบวนการปรึกษาหารือแบบมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้นโดยได้เชิญชวนภาคีหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมกระบวนการหลากหลายมากขึ้น เช่น ผู้แทนสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงจังหวัดสุพรรณบุรี สำนักงานจังหวัดสุพรรณบุรี สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดสุพรรณบุรี นักวิชาการ ฯลฯ ได้เปิดเวทีปรึกษาหารือกันอย่างต่อเนื่องทั้งเวทีเล็ก ๆ และขยายขอบเขตผู้เข้าร่วมกิจกรรมมากขึ้นจนได้เป้าหมายร่วมการพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรีตรงกัน คือ การร่วมมือกันพัฒนาคุณภาพ

ชีวิตที่ดีของประชาชนในจังหวัดสุพรรณบุรีให้ทั่วถึงถ้วนหน้า ออกแบบคำเรียกเป้าหมายสั้นว่า “สานพลัง สร้างสุขสุพรรณ” ต่อมาก็มีกิจกรรมเชิงปฏิบัติการขับเคลื่อนมาต่อเนื่อง เช่น ร่วมกันลงพื้นที่ปฏิบัติการพัฒนาพื้นที่ตำบลต้นแบบการแก้ไขปัญหาคอนกรีตชีวิตร่วมกับหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่ตำบลบ้านแหลมพัฒนา อำเภอบางปลาม้า โดยเป็นกิจกรรมร่วมระหว่างสมาคมเครือข่ายภาคประชาสังคมสุพรรณบุรี สถาบันส่งเสริมภาคประชาสังคม (สสป.) ศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า เครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรี สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสุพรรณบุรี นายอำเภอบางปลาม้า สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นต้น

ผลการวิจัย

ขอแบ่งการนำเสนอเป็น 2 หัวข้อ ได้แก่ (1) จังหวัดสุพรรณบุรีในฐานะพื้นที่นำร่องของการสร้างพื้นที่กลาง และ (2) แนวทางการขับเคลื่อนชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรีให้เกิดความเข้มแข็ง

จังหวัดสุพรรณบุรีในฐานะพื้นที่นำร่องของการสร้างพื้นที่กลาง

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดสุพรรณบุรี และประเด็นขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรี ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต

พื้นฐานของจังหวัดสุพรรณบุรี

จังหวัดสุพรรณบุรีเป็นเมืองโบราณที่พบหลักฐานทางโบราณคดีซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 3,500 – 3,800 ปี โดยโบราณวัตถุที่ขุดพบมีทั้งโบราณวัตถุในยุคหินใหม่ ยุคสัมฤทธิ์ และยุคเหล็ก เป็นเมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ไทย ตั้งแต่ยุคก่อนที่คนไทยจะรวบรวมบ้านเมืองเป็นปึกแผ่น สุพรรณบุรีก็เป็นศูนย์กลางอำนาจแห่งหนึ่งของแคว้นแคว้นโบราณในภูมิภาคนี้คือ แคว้นสุพรรณภูมิ ซึ่งได้ร่วมมือกับแคว้นละโว้ในการสถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี โดยจังหวัดสุพรรณบุรีมีลักษณะภูมิประเทศตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคกลางด้านทิศตะวันตกของประเทศ มีแม่น้ำสุพรรณบุรีหรือแม่น้ำท่าจีนไหลผ่านตามแนวยาวของจังหวัดจากเหนือจรดใต้

จังหวัดสุพรรณบุรีเป็นจังหวัดที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์สูง สืบเนื่องมาจากลักษณะภูมิประเทศในยุคสมัยก่อนที่เป็นเมืองหน้าด่านและมีพื้นที่ติดต่อกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ทำให้สุพรรณบุรีเป็นเมืองที่มีผู้คนจากดินแดนโพ้นทะเลและชาวพื้นเมืองหลายกลุ่มเดินทางเข้ามาอาศัย เป็นเหตุให้สุพรรณบุรีมีความหลากหลายทางประเพณีและวัฒนธรรม กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เช่น ชาวไทยพื้นถิ่นซึ่งเป็นคนไทยที่มีเชื้อสายเป็นคนไทยในจังหวัดสุพรรณบุรี ชาวไทยเชื้อสายจีน ชาวไทยเชื้อสายกะเหรี่ยง ชาวไทยเชื้อสายไทยทรงดำ ชาวไทยเชื้อสายลาวเวียงสุพรรณบุรี ชาวไทยเชื้อสายญวน เป็นต้น

ด้านประชากร จากข้อมูลปี พ.ศ.2564 จังหวัดสุพรรณบุรีมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 836,800 คน โดยประกอบด้วย ประชากรในช่วงอายุน้อยกว่า 26 ปี จำนวน 238,525 คน (คิดเป็นร้อยละ 28.50 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) ประชากรในช่วงอายุ 26 ปี - 49 ปี เป็นประชากรที่อยู่ในวัยแรงงาน จำนวน 289,499 คน (คิดเป็นร้อยละ 34.60 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) ซึ่งเป็นจำนวนประชากรที่มีมากที่สุดของจังหวัด ประชากรในช่วงอายุ 50 – 60 ปี จำนวน 141,159 (คิดเป็นร้อยละ 16.87 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) ประชากรช่วงอายุ 61 ปี - 69 ปี จำนวน 86,304 คน (คิดเป็นร้อยละ 10.31 ของจำนวน

ประชากรทั้งหมด) ประชากรช่วงอายุ 70 ปี - 89 ปี จำนวน 76,811 คน (คิดเป็นร้อยละ 9.18 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) ประชากรช่วงอายุ 90 ปี - 100 ปี จำนวน 4,230 คน (คิดเป็นร้อยละ 0.51 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) และประชากรในช่วงอายุมากกว่า 100 ปีขึ้นไป อันเป็นประชากรที่น้อยที่สุด โดยมีจำนวน 272 คน (คิดเป็น 0.03 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) ประชากรส่วนใหญ่ของจังหวัดสุพรรณบุรีประกอบอาชีพเกษตรกรรม พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ (Suphanburi Provincial Statistical Office, 2021)

เหตุผลที่เลือกจังหวัดสุพรรณบุรีเป็นหนึ่งในพื้นที่นำร่องของโครงการวิจัยเนื่องจากสุพรรณบุรีเป็นจังหวัดที่มีความโดดเด่นและมีความพร้อมในด้านต่างๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนา ทั้งความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค ระบบชลประทานและความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ที่มีผลต่อการประกอบอาชีพหรือการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน มีที่ตั้งไม่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานครมากนัก สะดวกต่อการคมนาคมขนส่ง เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ โดยเฉพาะความโดดเด่นในเรื่องของการรวมตัวกันของภาคประชาสังคม ซึ่งนับว่าภาคประชาสังคมในจังหวัดสุพรรณบุรีมีพัฒนาการมานาน และต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนขึ้นครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ทั่วทั้งจังหวัด เช่น สภาองค์กรชุมชนตำบล กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ กลุ่มแปรรูปผลผลิตปลอดภัย ฯลฯ และมีผู้นำชุมชนที่เป็นกลไกกลางในระดับจังหวัด หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ขบวนองค์กรชุมชนจังหวัด” ทำบทบาทเชื่อมโยงผู้นำชุมชนจากพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อสื่อสารงานพัฒนาและสนับสนุนการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนร่วมกัน ผู้นำภาคประชาชนและประชาสังคมระดับจังหวัด มีประสบการณ์การจัดเวทีสมัชชาประชาชนระดับจังหวัดหรือเวทีพลเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี และได้รับงบประมาณอุดหนุนจากแหล่งทุนภายนอกและผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีในการรวบรวมข้อมูลปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วทั้งจังหวัด และผลักดันให้เกิด “เวทีกลางในระดับจังหวัด” ขึ้น ภาคประชาสังคมเรียกว่า “เวทีพลเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี” นำเสนอปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจังหวัดสุพรรณบุรีและแนวทางแก้ไขต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด ด้วยศักยภาพของพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี การก่อรูปกลไกการขับเคลื่อนงานของภาคประชาชนและประชาสังคม รวมทั้งประสบการณ์การขับเคลื่อนพื้นที่กลางในระดับจังหวัดดังกล่าว จึงเป็นต้นทุนสำคัญในการขับเคลื่อนงานเพื่อพัฒนาไปสู่การเป็นพื้นที่กลางของทุกภาคส่วนเพื่อบูรณาการงานพัฒนาในจังหวัดและยกระดับความเข้มแข็งต่อไป

ประเด็นขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรี: การพัฒนาคุณภาพชีวิต

การขับเคลื่อนงานของเครือข่ายภาคประชาชนและประชาสังคมของจังหวัดสุพรรณบุรีเริ่มตั้งแต่การหนุนเสริมของกองทุนเพื่อสังคม (SIF) ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ประมาณปี 2546 ที่ต้องการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนฐานรากและกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชน โดยได้รวมกันตั้งเป็น “ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน ภาคประชาชน (ศตจ.ปชช.)” ขึ้น มีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานสนับสนุน ต่อมาได้พัฒนามาเป็น ศจพ.ปชช. และจัดตั้งเป็นคณะประสานงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรีขึ้น และมีพัฒนาการมากขึ้นโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล สนับสนุนกิจกรรมการแก้ปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยผ่านโครงการบ้านมั่นคงเมืองและบ้านมั่นคงชนบท และการพัฒนาเศรษฐกิจและทุนชุมชน ทำให้ขอบเขตการ

ดำเนินงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรีมีเนื้อหากิจกรรมกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

การเกิด “เวทีกลางในระดับจังหวัด” ที่ผลักดันโดยเครือข่ายผู้นำภาคประชาชนและประชาสังคมเพื่อให้เป็นเวทีสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในแต่ละพื้นที่หรือที่เรียกว่า “เวทีพลเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี” ได้ก่อให้เกิดการรับรู้ของพลังภาคประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานในระดับจังหวัดได้รับรู้ถึงสถานะและพลังของขบวนองค์กรชุมชนที่มีเป้าหมายต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดสุพรรณบุรีให้ดีขึ้น

จากการจัดเวทีปรึกษาหารือกันของเครือข่ายผู้นำขบวนองค์กรชุมชน สภาองค์กรชุมชน และภาคประชาชนสังคม จังหวัดสุพรรณบุรี ทำให้คณะผู้วิจัยได้รับรู้ถึงการท่าบทบาทของชุมชนและเครือข่ายขบวนผู้นำองค์กรชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรีในการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นโดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่โดยมีประเด็นการพัฒนาที่ขบวนผู้นำและเครือข่ายองค์กรชุมชนที่ได้ดำเนินการและมีแผนการที่จะขับเคลื่อนต่อไป และคณะผู้วิจัยได้รับทราบถึงสถานการณ์ปัญหาความเดือดร้อน (Pain Point) ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี สามารถนำมากำหนดเป็นประเด็นการพัฒนาและร่วมกับผู้นำชุมชนและภาคประชาสังคมจังหวัดออกแบบเป็นแนวทางการบูรณาการทั้งกับขบวนองค์กรชุมชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่ กับหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจ รวมถึงภาคีพัฒนาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการผลักดันให้เกิดเวทีร่วมกันในการกำหนดเป้าหมาย ทิศทางการพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรี ออกแบบวิธีการและเครื่องมือขับเคลื่อนงานร่วมกัน เป็นการกำหนดการพัฒนาจาก “บุคคลภายใน” (Insiders) จังหวัดที่เป็นเจ้าของพื้นที่ เจ้าของปัญหาความเดือดร้อนแล้วบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานและภาคีพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นบุคคลหรือองค์กรภายนอก (Outsiders) ที่จะเข้ามามีบทบาทสนับสนุนการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้ประชาชนในจังหวัดสุพรรณบุรีมีคุณภาพชีวิตที่ดีถ้วนหน้า พัฒนาขบวนการภาคประชาชนให้เกิดความเข้มแข็งทั้งในระดับจังหวัดและระดับตำบล

กระบวนการขับเคลื่อนงานในระดับจังหวัด จะนำเอาปัญหาความเดือดร้อนของคนในชุมชนมาวิเคราะห์และจัดทำเป็นแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนระดับจังหวัด เชื่อมโยงหน่วยงานระดับนโยบายของจังหวัดเพื่อสนับสนุนพื้นที่ตำบล ผลักดันให้เกิดเวทีสมัชชาประชาชนในระดับจังหวัด ส่วนในระดับตำบล สนับสนุนให้เกิดกลไกบูรณาการระดับตำบล มีการเชื่อมโยงและสร้างการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นประเด็นการพัฒนาที่เป็นภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอยู่แล้ว โดยมีเนื้อหาครอบคลุม 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านความเป็นอยู่ และที่อยู่อาศัย 2) ด้านเศรษฐกิจ รายได้ รายจ่าย การออม และหนี้สิน 3) ด้านสุขภาพและสุขภาวะ 4) ด้านการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพของประชาชนให้มีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียม และ 5) ด้านสวัสดิการ เพื่อให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงสิทธิด้านสวัสดิการต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรีให้ประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการวิเคราะห์บริบทพื้นที่ การวิเคราะห์หน่วยงานในพื้นที่เพื่อร่วมเป็นภาคีพัฒนา การวิเคราะห์ปัญหาของจังหวัด ซึ่งที่ผ่านมาจังหวัดสุพรรณบุรีได้ใช้กระบวนการดังกล่าวแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนสำเร็จมาแล้วหลายด้าน เช่น ปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตำบลสระแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรี กรณีการเลี้ยงสุกรในเขตตำบลสระแก้ว อำเภอเมืองสุพรรณบุรี ที่เจ้าของ

ฟาร์มเลี้ยงสุกรปล่อยมูลสุกรลงในแหล่งน้ำ เป็นผลให้แหล่งน้ำในชุมชนเน่าเสีย ปลาและสิ่งมีชีวิตในแหล่งน้ำตาย ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนมาหลายครั้ง หลายช่องทางหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหามานานแต่ไม่สามารถแก้ไขได้เนื่องจากการเป็นกระดองการดำเนินการแบบ “ต่างคนต่างทำ” ไม่มีการร่วมมือกัน หลังจากที่ได้มีการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงได้มีการประสานความร่วมมือกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ อันเป็นการประสานงานกันระหว่างจังหวัด ท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ลงพื้นที่เพื่อให้คำแนะนำและร่วมกันกำหนดแนวทางแก้ไขแบบมีส่วนร่วม

แนวทางการขับเคลื่อนชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรีให้เกิดความเข้มแข็ง

การขับเคลื่อนชุมชนเข้มแข็งเพื่อให้เกิดความยั่งยืนจำเป็นต้องอยู่บนหลักการของความเท่าเทียมทางสังคม ซึ่งเปลี่ยนจุดเน้นของความยั่งยืนทางสังคมไปสู่การเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน (Bramley & Power 2009) ดังนั้นจุดเน้นเพิ่มเติมของความยั่งยืนทางสังคมจึงให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องชุมชน ซึ่งให้ความสำคัญกับบริบททางความคิด ความสัมพันธ์ และการกระทำร่วมกันของคนในชุมชน (Goodsell et al., 2010) เพื่อให้การขับเคลื่อนเครือข่ายชุมชนเกิดความเข้มแข็งยั่งยืนจึงจำเป็นต้องบูรณาการความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ของชุมชนโดยอาศัยผลักดันให้ผู้นำชุมชน ผู้อาศัยที่มีประสบการณ์ของแต่ละชุมชนเป็นผู้มีบทบาทหลัก เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้จะมีความเชื่อมโยงกับความผูกพันของชุมชน รับรู้สภาพปัญหาอย่างแท้จริงและลึกซึ้งจนกลายเป็นความพึงพอใจของชุมชน โดยความพึงพอใจของชุมชนนั้นมุ่งเน้นไปที่ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยภายในชุมชนของตนด้วย (Brown et al., 2000; Cope et al., 2015) ทั้งความผูกพันในชุมชนและความพึงพอใจของชุมชนยังช่วยให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนเกิดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่ชุมชนกำหนดขึ้น สร้างความรู้สึกร่วมของชุมชนที่เข้มแข็ง เมื่อผู้คนสามารถเชื่อมต่อซึ่งกันและกันก็จะทำให้รักษาความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนมากยิ่งขึ้น (Eizenberg & Jabareen, 2017)

“ชุมชนเข้มแข็ง” จึงเป้าหมายที่หมู่บ้านหรือชุมชนต่างๆ ต้องการที่จะพัฒนาชุมชนตนเองให้ไปถึงเพื่อแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของคนในชุมชนว่ามีขีดความสามารถบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ของชุมชนได้ด้วยตนเองสะท้อนให้เห็นถึงประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีความสามัคคี มีส่วนร่วมในการดำเนินการของชุมชน สมาชิกในชุมชนใช้ความสามารถในการพึ่งพาตนเองให้มีความร่วมมือในการทำงานระหว่างชุมชนกับหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่โดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจหน้าที่โดยตรง สมาชิกในชุมชนมีจิตอาสาและเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เพราะทุกคนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความรับผิดชอบร่วมกัน (Isariyanon, 2021)

จากที่คณะผู้วิจัยได้เข้าร่วมเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเวทีกลางของการปรึกษาหารือของเครือข่ายขบวนองค์กรชุมชน ผู้นำสภาองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมเพื่อกำหนดแผนการขับเคลื่อนงานร่วมกัน และได้เปิดโอกาสให้ผู้นำสภาองค์กรชุมชนตำบล ภาคประชาสังคมและผู้แทนหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมได้วิเคราะห์ทิศทางและเป้าหมายการดำเนินงานพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรีร่วมกัน โดยมีข้อคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมว่าการพัฒนาไปสู่เป้าหมายชุมชนเข้มแข็ง จังหวัดเข้มแข็ง และประเทศเข้มแข็งได้นั้น ต้องมีกระบวนการวิเคราะห์บริบทเชิงพื้นที่ การวิเคราะห์หน่วยงานในพื้นที่เพื่อร่วมเป็นภาคีการพัฒนา ยกตัวอย่างเช่น ประธานสภาองค์กรชุมชนตำบลด่านช้าง อำเภอด่านช้าง ได้นำเสนอถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในอำเภอด่านช้างว่า มีปัญหาในพื้นที่ด่านช้างหลายด้านที่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาย่างตรงจุด ซึ่ง

อำเภอต่างข้างเป็นอำเภอหนึ่งที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่สวยงาม สามารถพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติได้ หากมีการสนับสนุนจากภาครัฐ แต่การประสานงานหรือติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อนำปัญหาไปเสนอเป็นไปไดยาก เนื่องจากไม่มีพื้นที่หรือช่องทางในการติดต่อประสานงาน เป็นต้น

คณะผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาาร่วมกันให้ทุกภาคส่วนเห็นเป็นเป้าหมายการขับเคลื่อนเป็นเรื่องเดียวกัน ภายใต้แนวคิด “ดาวดวงเดียว” โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) กลไกความร่วมมือระหว่างภาคประชาชน ประชาสังคม ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งภาคีพัฒนาอื่น ๆ ซึ่งเป็นภาคส่วนต่างๆที่เข้ามาร่วมกันคิด กำหนดเป้าหมายร่วมในการพัฒนาจังหวัด ต้องยึดถือเป้าหมายเดียวกัน คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดสุพรรณบุรีให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างครอบคลุมและทั่วถึง ภายใต้วิสัยทัศน์ร่วมเดียวกันคือ “सानพลัง สร้างสุขสุพรรณ” ใช้กระบวนการวิเคราะห์ปัญหาความเดือดร้อนแบบมีส่วนร่วม ออกแบบการดำเนินงานร่วมกัน แบ่งบทบาทให้แต่ละภาคส่วนไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกิจของหน่วยงาน แล้วมีเวทีพูดคุยแลกเปลี่ยนปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานและกำหนดแผนปฏิบัติการเคลื่อนต่อย่างต่อเนื่อง กระบวนการนี้คือ “พื้นที่กลาง” ของการพัฒนาจังหวัด กระบวนการที่เกิดขึ้นจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม เกิดการแก้ไขปัญหที่ตรงจุด เป็นกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ซึ่งก็คือกระบวนการพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองโดยมีกลไกภาคประชาชนและประชาสังคมเป็นผู้มีบทบาทหลักและพัฒนาไปสู่ “สภาพลเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี” ในระยะต่อไปเพื่อทำบทบาทเป็นกลไกการเชื่อมประสาน ต่อรองและร่วมพัฒนากับหน่วยงานภาครัฐ

2) ร่วมกันเปิดพื้นที่กลางหรือสภาพลเมืองในระดับตำบลและในระดับจังหวัด เพื่อให้เป็นเวทีและโอกาสให้ผู้นำชุมชน ผู้แทนหน่วยงาน ภาคีพัฒนาอื่น ๆ นำเสนอปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการในการพัฒนาของประชาชนในจังหวัด และข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและร่วมกันวิเคราะห์หาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน

3) การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัด โดยคัดเลือกประเด็นความต้องการเร่งด่วนนำมาเป็นประเด็นนำร่องดำเนินงานร่วมกันซึ่งจะเป็นเครื่องมือในการประสานเชื่อมโยงการดำเนินงานกับหน่วยงานต่างๆ โดยแผนพัฒนานั้นต้องมีข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่มาสนับสนุน โดยอาจนำข้อมูลที่ภาครัฐได้จัดเก็บไว้แล้วมาเป็นต้นทุนในการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วย เช่น ข้อมูลประชากรที่เป็นกลุ่มเปราะบางในจังหวัด (TPMAP) ทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และคนยากจนผู้ด้อยโอกาส หรือข้อมูลคนจนในจังหวัด (Thai QM) เป็นต้น

นอกจากนั้นได้มีการนำเสนอและทบทวนวิสัยทัศน์ของขบวนองค์กรชุมชนสุพรรณบุรี เพื่อเป็นการทบทวนความฝัน ความหวังที่ต้องการให้เกิดขึ้นจากการเคลื่อนงานพัฒนาร่วมกัน และได้ข้อเสนอวิสัยทัศน์ร่วม คือ “จังหวัดสุพรรณบุรีเข้มแข็ง ขบวนองค์กรชุมชนเป็นกลไกหนุนเสริมในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพชีวิตตามหลักคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ภายใต้หลักคิดการขับเคลื่อนชุมชนจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) มีประเด็นการพัฒนาเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว 3 ประเด็น ดังนี้

1) การเสริมสร้างศักยภาพผู้นำชุมชน โดยการเพิ่มขีดความสามารถของขบวนองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน

2) พัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน จังหวัดสุพรรณบุรีให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีถ้วนหน้าและทั่วถึง โดยมีแนวทางในการขับเคลื่อนงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต 5 ด้าน ประกอบด้วย

2.1) ด้านความเป็นอยู่ โดยเฉพาะด้านที่พักอาศัยมีความจำเป็นอย่างมาก ควรมีเงินช่วยเหลือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมกับช่วงวัย วิเคราะห์และวางแผนระบบน้ำ ส่งเสริมให้แต่ละชุมชนมีแหล่งน้ำอุปโภค

2.2) ด้านเศรษฐกิจ เน้นการส่งเสริมอาชีพ การเข้าถึงแหล่งงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน การสำรวจคนว่างงาน เพื่อช่วยเหลือให้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน ตลอดจนหาแหล่งกระจายสินค้าเกษตร พัฒนาทักษะด้านการมีวินัยทางการเงินของครอบครัว สร้างนิสัยการออม

2.3) ด้านสุขภาพ เน้นการเสริมสร้างดูแลสุขภาพเพื่อป้องกันและสร้างสุขภาพให้แข็งแรง จัดหาสถานที่ออกกำลังกายในหมู่บ้าน การดูแลผู้ป่วยติดเตียงโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสุขภาพจิต ส่งเสริมการปลูกและจำหน่ายพืชสมุนไพรเพื่อเสริมสร้างสุขภาพ การบริการสาธารณสุขที่เข้าถึงง่าย มีมาตรฐาน และเท่าเทียมกันทุกพื้นที่

2.4) ด้านการศึกษา ดูแลผู้ด้อยที่เข้าไม่ถึงโอกาสทางการศึกษา สำรวจข้อมูลผู้หลุดออกจากระบบการศึกษา อุดหนุนทุนการศึกษาแก่เด็กยากไร้ จัดหาอุปกรณ์การเรียน ที่พักและอาหารให้เด็กที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งห่างไกลจากสถานศึกษา ผลักดันการศึกษาเชิงปฏิบัติการให้มีการศึกษาดูงานนอกสถานที่และมุ่งเน้นการศึกษาในภาคปฏิบัติที่สามารถนำไปใช้งานได้จริง ยกย่องคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในชุมชนให้ใกล้เคียงกับโรงเรียนระดับจังหวัด จัดกิจกรรมส่งเสริมการอ่านในระดับชุมชน

2.5) ด้านสวัสดิการ ส่งเสริมให้ชาวสุพรรณบุรีทุกคนเข้าถึงสิทธิของประชาชนด้านสวัสดิการชุมชน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จัดหาไฟฟ้าสำหรับการทำเกษตร มีกองทุนหมู่บ้านหรือสวัสดิการช่วยเหลือยามฉุกเฉิน เช่น อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย

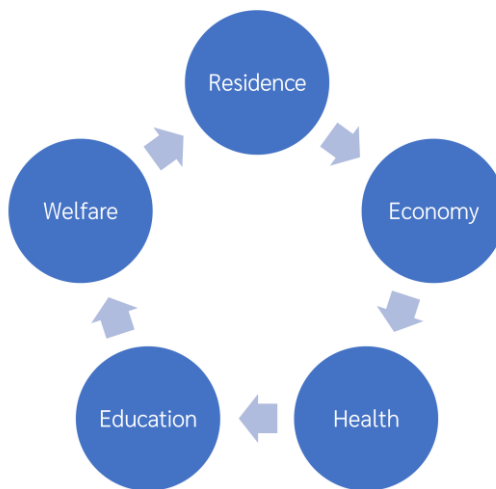


Figure 1. Key Issues for Improving Quality of Life in Suphan Buri Province

3) การพัฒนาเศรษฐกิจและทุนของชุมชน โดยสนับสนุนให้ผลผลิตทางการเกษตรมีคุณภาพปลอดภัยจากสารเคมี ลดต้นทุนการผลิต การแปรรูปผลผลิตให้มีความหลากหลาย และสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยชุมชน ซึ่งทิศทางการขับเคลื่อนงานนั้นจะมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมงานพัฒนาพื้นที่โดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง พัฒนาให้สภาองค์กรชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงาน อันมีประเด็นงานพัฒนาที่สำคัญทั้งห้าประเด็นดังกล่าวข้างต้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรีมีความเป็นมาอย่างยาวนาน เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 มีการจัดตั้ง “ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน ภาคประชาชน” (ศตจ.ปชช.) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชนมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สนับสนุน ต่อมาได้พัฒนามาเป็น ศจพ.ปชช. และจัดตั้งคณะประสานงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรีขึ้น กระทั่งมีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 ผู้นำขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรีและเครือข่ายภาคประชาสังคม ได้แก่ คณะทำงานพัฒนาสำนักพลเมือง สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี ศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า จังหวัดสุพรรณบุรี ฯลฯ ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีให้รวบรวมปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วทั้งจังหวัด และผลักดันให้เกิด “เวทีกลางในระดับจังหวัด” ขึ้นเรียกว่า “เวทีพลเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี” นำเสนอปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจังหวัดสุพรรณบุรีและแนวทางแก้ไข ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด ได้ก่อให้เกิดการรับรู้ของพลังภาคประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน ทำให้หน่วยงานผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานในระดับจังหวัดได้รับรู้ถึงสถานะและพลังของขบวนองค์กรชุมชน

แนวทางที่ใช้ในการขับเคลื่อนงานของเครือข่ายชุมชนเข้มแข็งในจังหวัดสุพรรณบุรีจะเน้นไปที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้ง 5 ด้าน ประกอบด้วย

ก. ด้านเศรษฐกิจ เน้นการส่งเสริมอาชีพ การเข้าถึงแหล่งงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน การสำรวจคนว่างงาน เพื่อช่วยเหลือให้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน ตลอดจนหาแหล่งกระจายสินค้าเกษตร

ข. ด้านสุขภาพ เน้นการดูแลสุขภาพในเชิงป้องกัน ด้วยการจัดหาสถานที่ออกกำลังกายของหมู่บ้าน การดูแลผู้ป่วยติดเตียงโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสุขภาพจิต ส่งเสริมการปลูกและจำหน่ายพืชสมุนไพรเพื่อเสริมสร้างสุขภาพ การบริการสาธารณสุขที่เข้าถึงง่าย มีมาตรฐานและเท่าเทียมกันทุกพื้นที่

ค. ด้านการศึกษา เน้นการดูแลผู้ด้อยโอกาสด้านการศึกษาโดยให้ทุนการศึกษาแก่เด็กยากไร้ จัดหาอุปกรณ์การเรียน ที่พักและอาหารให้เด็กที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งห่างไกลจากสถานศึกษา ผลักดันการศึกษาเชิงปฏิบัติการให้มีการศึกษาดูงานนอกสถานที่และมุ่งเน้นการศึกษาในภาคปฏิบัติที่สามารถนำไปใช้งานได้จริง ยกระดับคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในชุมชนให้ใกล้เคียงกับโรงเรียนระดับจังหวัด จัดกิจกรรมส่งเสริมการอ่านในระดับชุมชน

ง. ด้านสวัสดิการ ส่งเสริมให้ชาวสุพรรณทุกคนเข้าถึงสวัสดิการชุมชน เพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จัดหาไฟฟ้าสำหรับการทำเกษตร มีกองทุนหมู่บ้านหรือสวัสดิการช่วยเหลือยามฉุกเฉิน เช่น อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย

จ. ด้านที่พักอาศัย ควรมีเงินช่วยเหลือซ่อมแซมบ้าน วิเคราะห์และวางแผนระบบน้ำ ส่งเสริมให้แต่ละชุมชนมีแหล่งน้ำอุปโภค

กิจกรรมที่จัดขึ้นทั้งหมดถือเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวสุพรรณบุรีให้ดียิ่งขึ้น เพราะการที่ทุกคนได้ร่วมกันจัดกิจกรรมเหล่านี้ขึ้นถือเป็นการร่วมกันลงขันทานุมิตถกถร่วมกันว่าจะขับเคลื่อนพัฒนาคุณภาพชีวิตในประเด็นใดบ้าง เครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนพัฒนาคุณภาพชีวิตคือ แผนพัฒนา ที่จัดทำโดยความร่วมมือจากทั้งภาคประชาชน ภาคธุรกิจและภาครัฐ

ในส่วนของการดำเนินการขั้นต่อไปของพื้นที่ จะมีการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องในช่วงครึ่งปีหลัง ใน 2 ส่วน ได้แก่

1) การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวสุพรรณบุรี จะเชิญผู้นำขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรี สมาคมเครือข่ายภาคประชาสังคมสุพรรณบุรี สถาบันส่งเสริมภาคประชาสังคม (สสป.) และเหล่าผู้นำชุมชนจากทุกอำเภอ ในเขตจังหวัดสุพรรณบุรีโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำบลบ้านแหลมพัฒนา อำเภอบางปลาม้า ซึ่งเป็นตำบลนำร่องในการขับเคลื่อนมาร่วมพูดคุยกันเพื่อกำหนดแผนพัฒนาร่วมกัน

2) การขับเคลื่อนพื้นที่ระดับตำบลนำร่อง ที่ตำบลบ้านแหลมพัฒนา อำเภอบางปลาม้า ในส่วนของแผนพัฒนาระดับตำบล จะใช้ตำบลบ้านแหลมพัฒนาเป็นพื้นที่นำร่องขับเคลื่อนต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาวิจัย โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ นวัตกรรมทางสังคม เพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง พื้นฐานของ “ประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย” ผลงานวิจัยชิ้นนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ: ทุนส่งเสริมกลุ่มวิจัยศักยภาพสูง (สัญญาเลขที่ N42A660622)

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ที่สนับสนุนทุนวิจัยในครั้งนี้ ตลอดจนหน่วยงานเครือข่ายความร่วมมือ ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ (สสส.) สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

References

- Alinsky, S. (1989). *Rules for radicals: A pragmatic primer for realistic radicals*. New York, NY: Vintage.
- Bramley, G., & Power, S. (2009). Urban form and social sustainability: The role of density and housing type. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 36(1), 30-48.
- Brown, R. B., Xu, X., Barfield, M. A., & King, B. G. (2000). Community experience and the conceptual distinctness of rural community attachment and satisfaction. *Research in Community Sociology*, 10, 421-446.
- Castells, M. (2008). The new public sphere: Global civil society, communication networks, and global governance. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 78-93.
- Cope, M. R., Flaherty, J., Young, K. D., & Brown, R. B. (2015). Olympic boomtown: The social impacts of a one-time mega-event in Utah's Heber Valley. *Sociological Spectrum*, 35(2), 136-160.
- Eizenberg, E., & Jabareen, Y. (2017). Social sustainability: A new conceptual framework. *Sustainability*, 9(1), 68.
- Goodsell, T. L., Flaherty, J., & Brown, R. B. (2010). Community as moral proximity: Theorizing community in a global economy. *Rural America in a Globalizing World: Problems and Prospects for the*, 626-641.

- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. John Wiley & Sons.
- Habermas, J. (2020). The public sphere: An encyclopedia article. In *Critical Theory and Society* (pp. 136-142). Routledge.
- Habermas, J. (1991). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. MIT Press.
- Isariyanon, M., Isariyanon, S., & Silakorn, S. (2021). Community development of community strength to self-organization community of Thung Pho Sub-district, Na Di District, Prachin Buri Province. *Nakhon Lampang Buddhist College's Journal*, 10(2), 15–30. (in Thai)
- Ismail, M. (2009). Corporate social responsibility and its role in community development: An international perspective. *Journal of International Social Research*, 2(9), 199-209.
- Kaewthep, K. (1995). *Working in a community cultural way with human beings at the center*. Catholic Council of Thailand for Development. (in Thai)
- Kleinstüber, H. J. (2001). Habermas and the public sphere: From a German to a European perspective. *Javnost - The Public*, 8(1), 95-108.
- Phillips, R., & Pittman, R. (2008). *An introduction to community development*. New York, NY: Routledge.
- Promgird, P. (2013). *Political sociology*. Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University. (in Thai)
- Samukkethum, S. (2015). Community, individuality and development in the globalization era. *Journal of Social Development and Management Strategy*, 17(1), 1–27. (in Thai)
- Samukkethum, S. (2023). *Community empowerment and sustainable development*. National Institute of Development Administration. (in Thai)
- Sommerfeldt, E. J. (2013). The civility of social capital: Public relations in the public sphere, civil society, and democracy. *Public Relations Review*, 39(4), 280-297.
- Suphanburi Provincial Statistical Office. (2021). *Suphan Buri provincial statistical report: 2021*. Suphanburi, Thailand: Suphan Buri Provincial Statistical Office. (in Thai)

Empowering Citizens to Enhance Quality of Life: The “Public Sphere” Initiative in Suphan Buri Province

Thongbai Singseetha

Community Organization Development
Institute (Public Organization), Thailand

Chanit Suntapun

Graduate School of Law, National Institute of
Development Administration, Thailand

Banjerd Singkaneti

Graduate School of Law, National Institute of
Development Administration, Thailand

Chatcharin Thongmomram

Graduate School of Public Administration, National
Institute of Development Administration, Thailand

Abstract

The public sphere stands as the cornerstone of deliberative democracy, aiming to address the deficiencies of representative democracy. Positioned between the state and society, it serves to strike a balance between stability and social evolution. This platform fosters discussions, debates on public issues, and scrutiny of the state’s activities. The action research project “Empowering Community Resilience on the basis of the Thai Democratic Regime by Social Innovation” employs a participatory action research approach. It emphasizes collaborative learning, involving the research team, pilot provincial community organizations, development support organizations, and stakeholders across sectors. The objective is to fortify communities and advocate for a central community forum. The selection of pilot communities across five provinces considered their readiness. This article presents the outcomes of activities undertaken during the initial year in Suphan Buri province. The research team engaged in a central forum, facilitating the exchange of views and consultations among the community organization network and leaders of the Council of Community Organizations and the Civil Society Sector. Together, they established development objectives under the “One Goal” concept, addressing pressing needs related to the quality of life across five domains: economics, health, education, welfare, and residential aspects in Suphan Buri Province.

Keywords

public sphere, deliberative democracy, participatory democracy, empowered communities

CORRESPONDING AUTHOR

Chanit Suntapun, Graduate School of Law, National Institute of Development Administration
148 Serithai Road, Klongchan, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand. Email: suntapun@yahoo.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

สานพลัง เปิด “พื้นที่กลาง”

สร้างสุขสุพรรณ : แนวทางการพัฒนา

คุณภาพชีวิตถ้วนหน้าในจังหวัดสุพรรณบุรี

ทองใบ สิงสีทา

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

มานิทธิ สันตะพันธ์

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บรรเจิด สิงคะเนติ

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

พื้นที่กลาง คือ หัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่พยายามแก้ไขข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน พื้นที่กลางตั้งอยู่ระหว่างรัฐและสังคม ช่วยสร้างสมดุลระหว่างเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้มีการอภิปราย ถกเถียงประเด็นสาธารณะ หรือตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เป็นพื้นที่ของการตัดสินใจทางการเมืองที่ใช้ความคิดร่วมกันของทุกภาคส่วนสร้างผลลัพธ์ที่ผ่านการตัดสินใจบนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวม โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ “นวัตกรรมทางสังคมเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง : พื้นฐานของประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย” ใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เน้นกระบวนการร่วมเรียนรู้ ร่วมขับเคลื่อน และร่วมถอดบทเรียน ระหว่างคณะผู้วิจัย องค์กรชุมชนระดับจังหวัดนำร่อง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และองค์กรสนับสนุนการพัฒนา ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง ผลักดันให้มีเวทีกลางของชุมชน ผู้วิจัยได้พิจารณาคัดเลือกชุมชนที่มีความพร้อมเป็นพื้นที่นำร่อง 5 จังหวัด โดยบทความฉบับนี้จะนำเสนอผลการดำเนินการในช่วงปีที่ 1 ของพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี จากที่คณะผู้วิจัยได้เข้าร่วมเวทีกลางแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและปรึกษาหารือของเครือข่ายขบวนองค์กรชุมชน ผู้นำสภาองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคม ได้เปิดพื้นที่กลางโดยร่วมกันกำหนดเป้าหมายการพัฒนา ภายใต้แนวคิด “ดาวดวงเดียว” โดยคัดเลือกประเด็นความต้องการเร่งด่วนของประชาชนในจังหวัดสุพรรณบุรีเป็นประเด็นนำร่อง โดยเน้นไปที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้ง 5 ด้าน ประกอบด้วย ด้านเศรษฐกิจ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านสวัสดิการ และด้านที่พักอาศัย อีกทั้งมีการขับเคลื่อนพื้นที่ระดับตำบลนำร่อง ที่ตำบลบ้านแหลมพัฒนา อำเภอบางปลาม้า เพื่อจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับตำบลเป็นต้นแบบของพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป

คำสำคัญ

พื้นที่กลาง, ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, ชุมชนเข้มแข็ง

บทนำ

พื้นที่กลางหรือพื้นที่สาธารณะ คือ หัวใจสำคัญประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ที่พยายามแก้ไขปัญหา หรือเติมเต็มข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ในที่นี้จะกล่าวถึงพื้นที่กลาง (Public Sphere) และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)

แนวคิดทางสังคมวิทยาเห็นว่า สังคม (Society) ใหญ่และสำคัญกว่ารัฐ (State) ดังนั้น จึงต้องให้ความสำคัญกับประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้นถือว่ามีความจำเป็นและเป็นแนวทางที่จะพัฒนาให้สังคมและชุมชนเกิดความเข้มแข็ง กระบวนการที่เกิดขึ้นดังกล่าวถือว่าเป็น “การพัฒนาประชาธิปไตยในระดับพื้นฐาน” และสามารถกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นและประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เนื่องจากการสร้างโอกาสให้ภาคสังคมหรือภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่นตนเองได้นั้น คือ หลักการสำคัญของประชาธิปไตยที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในทางสากล เราจึงอาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตย คือ เครื่องมือสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรี ไม่มีความแตกต่างจากจังหวัดอื่นของประเทศที่นโยบายและกระบวนการพัฒนาถูกกำหนดจากส่วนกลางทั้งด้านการกิจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน (Functional Based) และประเด็นการพัฒนา (Issue Based) แม้ว่าจะมีการวิเคราะห์ภูมิรัฐศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ประกอบการออกแบบทิศทางการพัฒนาให้เกิดความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่มากขึ้นก็ตาม ด้านกระบวนการพัฒนาที่ดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัด ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการพัฒนาน้อยมาก ผู้นำภาคประชาชนที่เป็นตัวแทนได้มีโอกาสเข้าร่วมกระบวนการดำเนินการกับหน่วยงานภาครัฐได้บางโอกาส เช่น การเข้าร่วมเข้าร่วมกิจกรรม หรือได้รับการชักชวนจากเจ้าหน้าที่ให้เข้าร่วมเป็นคณะทำงานในกลไกต่าง ๆ เป็นต้น การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นจึงเป็นลักษณะผู้เข้าร่วมกิจกรรมและผู้รับผลการพัฒนาเป็นสำคัญ ดังนั้นการสร้างการเรียนรู้ให้ประชาชนให้เกิดความรู้ความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมการพัฒนาจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะการสร้างการเรียนรู้ให้ภาคประชาชนเกิดความตระหนักถึงสิทธิของชุมชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นตนเองร่วมกับภาคีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การปกป้องสิทธิชุมชนตนเอง กระบวนการปรึกษาหารือกันแบบมีส่วนร่วมเพื่อหาทางออกในการแก้ไขปัญหาหรือเพื่อดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะเป็นการพัฒนาทักษะการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นอย่างดี เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมผ่านการปฏิบัติการจริงโดยนำหลักคิดเรื่อง “พื้นที่กลาง” มาเป็นเครื่องมือในการระดมความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งคนภายในพื้นที่และบุคคลภายนอกมาร่วมคิด ร่วมออกแบบ (Integrated Approach) กระบวนการปรึกษาหารือแบบมีส่วนร่วมดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการพัฒนาศักยภาพของประชาชนด้วยและเป็นการสานพลังการพัฒนาโดยมีพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางการพัฒนาได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อให้เครือข่ายภาคประชาสังคมระดับตำบลและจังหวัดเป็นกลไกที่มีศักยภาพและมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนงานการพัฒนาที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ภายใต้การสร้างความร่วมมือกับภาคีหุ้นส่วนที่หลากหลายในระดับจังหวัดหรือระดับภูมิภาค
2. เพื่อสร้างความพร้อมในการพัฒนาในระดับตำบลและจังหวัด เพื่อพัฒนาแนวคิดจังหวัดแบบบูรณาการ โดยใช้กลไกภาคประชาชนในการขับเคลื่อนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อพัฒนาและยกระดับกระบวนการพื้นที่กลางให้เป็นเครื่องมือสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนตั้งแต่ระดับตำบลและระดับจังหวัด

แนวคิดและทฤษฎี

ในหัวข้อนี้จะอธิบายถึงความหมายและความสำคัญของชุมชน จากนั้นจะอธิบายพื้นที่กลางในฐานะที่เป็นกลไกจัดการตนเองของชุมชน

ความหมายและความสำคัญของชุมชน

“มนุษย์เป็นสัตว์สังคม” (Social Animals) มักเป็นคำกล่าวที่คุ้นหูมาช้านาน เนื่องจากการดำรงชีวิตของมนุษย์จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเพื่อให้มีชีวิตที่อยู่รอดรวมกันเป็นหมู่เหล่า มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันทำให้เกิดความร่วมมือและช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เกิดการผลิตซ้ำเผ่าพันธุ์ และสืบทอดวัฒนธรรมภูมิปัญญาจนกลายเป็นชุมชน

Alinsky (1989) ให้คำจำกัดความว่า ชุมชน หมายถึง การอยู่ร่วมกันในพื้นที่หนึ่งภายใต้ความหลากหลายและความแตกต่างของเชื้อชาติ ศาสนา อาชีพ อายุ และเพศสภาพ โดยที่ทุกคนต่างมีผลประโยชน์ส่วนตัว แต่การจัดตั้งชุมชนจะทำให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งนำไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม คำนิยามดังกล่าวสอดคล้องกับ Phillips และ Pittman (2008) ที่ให้คำนิยาม ชุมชน (Community) หมายถึง ที่ตั้งหรือสถานที่หรือกลุ่มบุคคลที่มีความสนใจที่คล้ายคลึงกัน มีความสัมพันธ์กัน เช่นเดียวกับ Ismail (2009) ที่นิยามว่า ชุมชนโดยทั่วไปแล้วหมายถึง กลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่บริเวณเดียวกัน อยู่ใกล้กัน มีปฏิสัมพันธ์พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเป็นประจำ มีเป้าหมายเดียวกันเพื่อตอบสนองความต้องการที่เฉพาะเจาะจง

จากคำนิยามดังกล่าว เห็นได้ว่าสมาชิกในชุมชนต้องมีความรู้สึกผูกพันกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความมุ่งมั่นต่อสวัสดิการของชุมชนที่จะได้รับ มีความรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น คำนิยามดังกล่าวสอดคล้องกับ Kaewthep (1995) มองว่าความเป็นชุมชนเป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชน โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างคน สิ่งปฏิบัติและคุณค่าของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ชุมชนในปัจจุบันจึงควรเน้นที่การดำเนินกิจกรรมร่วมกัน หมายถึง สมาชิกมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน โดยกลุ่มดังกล่าวอาจมีพื้นฐานมาจากการมีประวัติศาสตร์ร่วมกัน มีอัตลักษณ์ร่วม มีความหมายร่วม และมีความเข้าใจร่วมกัน (Samakeetham, 2014) อย่างไรก็ตามชุมชนในความเป็นจริงมีความหลากหลายและสลับซับซ้อนอย่างมาก กล่าวคือ นอกจากชุมชนแบบเครือญาติในเขตชนบทแล้วยังมีชุมชนหลากหลายรูปแบบที่ เช่น ชุมชนบนพื้นที่ราบสูงที่เป็นชุมชนชนเผ่าต่าง ๆ ชุมชนในพื้นที่ที่ราบต่ำ ชุมชนชาวสวน ชุมชนชาวประมง ชุมชนทางศาสนา ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ เป็น

ต้น ส่วนชุมชนในเขตเมืองพบมีชุมชนแออัด หมู่บ้านจัดสรร ชุมชนที่เกิดจากการรวมกลุ่มของคนที่ไม่รู้จักกันเป็นส่วนตัว อาทิ ชุมชนบนโลกไซเบอร์ เป็นต้น (Samukkethum, 2023)

ในอดีต ชุมชนมีความสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนตนเองได้เกือบทุกอย่าง ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาจากภายนอกหรือจากภาครัฐมากนัก แต่ในปัจจุบันสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงทำให้ชุมชนต้องพึ่งพากลไกต่างๆ ของภาครัฐมากขึ้น เช่น กลไกของภาครัฐด้านเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา สื่อมวลชน ฯลฯ เป็นเหตุให้ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดของคนภายในชุมชนลดลงและประชาชนก็สามารถได้รับการตอบสนองผ่านกลไกของรัฐดังกล่าวได้ตามโอกาสและนโยบายของภาครัฐที่เอื้ออำนวย เช่น การฝากบุตรหลานให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของไว้กับสถาบันการศึกษาในระดับต่าง ๆ ครอบครัวยุคใหม่มีบทบาทน้อยลง การพึ่งพาเพื่อนบ้านด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินน้อยลงเพราะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบอยู่แล้ว การทำมาหากินก็ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงชุมชน เพราะมีหน่วยงานและสถานที่ทำงานทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนมากมายรองรับ การพักผ่อนหย่อนใจก็สามารถหาได้จากสถาบันเทวหรือจากสื่อบันเทิงในรูปแบบต่าง ๆ และสื่อสังคมออนไลน์ในยุคดิจิทัลได้ทดแทนการคบค้าสมาคมและการทำกิจกรรมร่วมกัน ที่กล่าวมานี้ สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระดับจิตใจ คือ ความผูกพันและการเสียสละช่วยเหลือซึ่งกันและกันของคนในชุมชนลดน้อยลงทุกขณะ (Promgird, 2013)

หลายทศวรรษที่ผ่านมา การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาของประเทศเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐเป็นสำคัญ มีกระบวนการและขั้นตอนตั้งแต่การวางแผน การลงมือปฏิบัติงาน การติดตามประเมินผล ฯลฯ กระบวนการและขั้นตอนเหล่านี้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้เนื่องจากภาครัฐปฏิบัติการฝ่ายเดียวขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างแท้จริง และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนมีมากกว่าขีดความสามารถในการจัดการของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ตัวอย่างเช่น ชุมชนแออัดในเมือง ประสบปัญหาเรื่องการขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณสุขโรค การว่างงาน ความยากจน ยาเสพติด และปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น ปัญหาความเดือดร้อนเหล่านี้มีความสัมพันธ์ซับซ้อนและมีภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมากมาย จำเป็นต้องมีกระบวนการวิเคราะห์สาเหตุ ค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake Holder) ต่าง ๆ จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด กระบวนการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาที่ชุมชนไม่มีบทบาทในกระบวนการและขั้นตอนดำเนินการต่าง ๆ ได้บั่นทอนความเป็นชุมชนลงทีละน้อย เพราะศักยภาพของคนในชุมชนไม่ได้รับการพัฒนา อีกทั้งยังเป็นการสร้างค่านิยมที่ไม่ถูกต้องให้กับชุมชน เนื่องจากชุมชนไม่ได้ “พึ่งตนเอง” ในการแก้ไขปัญหาของตนเอง แต่เฝ้ารอคอยการช่วยเหลือจากภาครัฐและบุคคลภายนอก (Outsiders) รัฐจึงกลายเป็นผู้จัดสวัสดิการสังคมและเป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาแทนชุมชนแทบทั้งหมด จนเป็นเหตุให้ความเป็นชุมชนอ่อนแอลงและหมดความสำคัญ Robert A. Nisbet (1970) เห็นว่า หากมองในแง่การพัฒนาประชาธิปไตยแล้ว การที่รัฐเข้าไปกระทำการแทนชุมชนทุกอย่งนั้นไม่ใช่เป็นรัฐที่ดี แต่ Nisbet (1970) เห็นว่าประชาธิปไตยที่ดีกว่านี้ ต้องเป็นรัฐที่สามารถถอนตัวออกมาจากการทำหน้าที่และภารกิจต่าง ๆ กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือรัฐประชาธิปไตยที่ดีต้องทำงานให้น้อยลง แล้วควรเปิดช่องทางให้กลุ่ม องค์กร และชุมชนต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการชุมชนของตนเองได้มากขึ้น สภาวะ “การล่มสลายของชุมชน” อันเป็นผลพวงจากการพัฒนาประเทศอย่างขาดสมดุล กลายเป็นประเด็นที่ได้รับการตระหนักว่าเป็นปัญหาระดับชาติและเป็นส่วนหนึ่งที่น่าไปสู่การปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ของรัฐในการพัฒนาประเทศ โดยมีการกล่าวถึงแนวคิด “การสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง”

พื้นที่กลาง : กลไกการจัดการตนเองของชุมชน

Habermas (1991) นักวิชาการชาวเยอรมันได้คิดค้นแนวคิดพื้นที่กลาง (Public Space) โดยคำว่า “พื้นที่” ในความหมายของ Habermas ไม่ได้หมายถึงสถานที่หรือพื้นที่ แต่หมายถึง วงพุดคุย เวทีที่สามารถทำให้กลุ่มบุคคลหรือบุคคลได้มาพบปะกันหรือกล่าวได้ว่า “พื้นที่กลาง” คือ พื้นที่สาธารณะของประชาชนในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการจัดการปกครองในระดับท้องถิ่น

หลักการที่จำเป็นสำหรับพื้นที่กลางตามที่ Habermas เขียนเป็นภาษาเยอรมันคือ *Öffentlichkeit* ซึ่งหมายถึง “การเปิดกว้าง” (Openness) ซึ่งการเปิดกว้างในที่นี้คือการเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนรวมและทุกคนสามารถเข้าถึงพื้นที่กลางได้ และยังรวมถึงการกระทำบางสิ่งบางอย่างให้เป็นสาธารณะ หรือ การหารือในที่สาธารณะ ซึ่งหมายถึงกิจกรรมที่กระทำจะต้องเปิดเผยและได้รับการพิจารณาต่อสาธารณะได้ (Klienstuber, 2001)

พื้นที่กลาง คือ หัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ที่พยายามแก้ไขปัญหาคือเติมเต็มข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ในกระบวนการกระจายอำนาจของรัฐที่ให้น้ำหนักการกระจายอำนาจผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาศัยระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนเป็นเครื่องมือเข้าสู่อำนาจ และในที่สุดผู้ได้อำนาจในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านกลไกตัวแทนดังกล่าว ส่วนใหญ่ผู้ได้รับเลือกตั้งจะเป็นชนชั้นนำในท้องถิ่น ภาคประชาชนจะถูกผลักออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการกระจายอำนาจของไทย นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบสถาบันที่ตายตัวไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีความซับซ้อนและมีความแตกต่างได้

กล่าวได้ว่า ไม่มีกรอบแนวคิดใดที่สามารถอธิบายความเป็นประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้ดีเท่าแนวคิดพื้นที่กลาง (Sommerfeldt, 2013) โดย Habermas (1996) ได้อธิบายว่าพื้นที่กลางเป็นรูปแบบที่ตั้งอยู่ระหว่างรัฐและสังคมที่มีความสำคัญต่อการรักษาประชาธิปไตย เนื่องจากสามารถช่วยสร้างสมดุลระหว่างเสรีภาพและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Castells, 2008) เป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้มีการอภิปราย ถกเถียง พุดคุยประเด็นสาธารณะ หรือตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เป็นพื้นที่ของการตัดสินใจทางการเมืองที่จำเป็นต้องใช้ความคิดร่วมกันของทุกภาคส่วน (Habermas, 2020) ส่งผลให้ผลลัพธ์ที่ผ่านการตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้โดยหลักการพื้นที่กลางกับหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไม่ได้เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่เป็นการเติมเต็มและสร้างระบบคู่ขนานของการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นไทย ระบอบประชาธิปไตยทั้งสองแบบสามารถอยู่คู่กันได้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะช่วยแก้ไขปัญหาคือข้อบกพร่องต่าง ๆ ของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้

ฉะนั้น พื้นที่กลางในหลักการตามความคิดตามระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะสำเร็จได้ ต้องสร้างพลเมืองตื่นรู้ (Active citizen) และมีจิตสาธารณะรวมหมู่ (Civic life) รูปแบบการมีส่วนร่วมในพื้นที่กลาง คือ การที่ภาคประชาชนหรือภาคพลเมืองเข้าร่วมกันวิเคราะห์แลกเปลี่ยนถกเถียงหารือกันเพื่อนำเสนอแนวคิดของตนในการสร้างนโยบายท้องถิ่น ติดตามตรวจสอบการบริหารจัดการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการในพื้นที่ หลักการสำคัญของพื้นที่กลางและหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษา คือ กระบวนการที่ให้ประชาชนหรือภาคพลเมืองได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะและตอบสนองข้อเรียกร้องเพื่อให้ตัวแทนของตนหรือรัฐบาลนำไปปฏิบัติต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ “นวัตกรรมทางสังคมเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง: พื้นฐานของประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย” ใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) โดยเน้นกระบวนการร่วมเรียนรู้ ร่วมขับเคลื่อน และร่วมถอดบทเรียน ระหว่างคณะผู้วิจัย องค์กรชุมชนระดับจังหวัดนำร่อง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และองค์กรสนับสนุนการพัฒนา ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน อาทิ ภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม ภาควิชาการ ฯลฯ ผ่านห้องทดลองสังคม (Social Lab) เพื่อให้เกิดกระบวนการในการสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง โดยผลักดันให้มีการสร้างพื้นที่เพื่อทำหน้าที่เป็นเวทีกลางของชุมชน หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวมตัว ปรัชญาหรือ ประสานงาน บูรณาการการดำเนินงานจัดทำแผนการพัฒนาพื้นที่และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งและยั่งยืน ทั้งนี้โดยแบ่งการขับเคลื่อนเป็นระดับตำบลผ่านสมัชชาตำบลและระดับจังหวัดผ่านสมัชชาจังหวัด ในกรณีที่มีความพร้อมในระดับจังหวัดและระดับภาค อาจนำไปสู่การจัดให้มี “สมัชชาระดับชาติ” ได้ในอนาคต สำหรับการดำเนินการในช่วงปีที่ 1 (เริ่มโครงการเมื่อเดือนเมษายน 2566) ผู้วิจัยได้พิจารณาคัดเลือกชุมชนที่มีความพร้อมเป็นพื้นที่นำร่อง 5 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย ขอนแก่น สุพรรณบุรี ชลบุรี และพัทลุง โดยบทความฉบับนี้จะนำเสนอผลการดำเนินการในช่วงปีที่ 1 ของพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี

กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research : PAR) ในพื้นที่นำร่องต่าง ๆ มีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามบริบทและพัฒนาการงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของพื้นที่ แต่จะมีองค์ประกอบและภาคีพัฒนาเข้ามาร่วมคล้อยคลึงกัน เช่น ทุกพื้นที่จังหวัดนำร่องเป็นพื้นที่ที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้สนับสนุนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีผู้นำชุมชนที่มีศักยภาพในการขับเคลื่อนงานพัฒนา และมีต้นทุนทางการพัฒนาที่มีประสบการณ์ในการเชื่อมโยงประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาคีต่าง ๆ ในจังหวัดเพื่อมาสนับสนุนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรีมีต้นทุนการพัฒนาที่สำคัญ คือ สภาองค์กรชุมชนตำบลที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้สนับสนุนส่งเสริมจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ครอบคลุมทุกพื้นที่ตำบลของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วทั้งจังหวัด รวม 125 แห่ง จัดตั้งกองทุนสวัสดิการตำบลเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมมือกันจัดสวัสดิการพื้นฐานให้กับสมาชิกด้วยกันเอง จำนวน 58 ตำบล มีขบวนผู้นำชุมชนในระดับจังหวัดที่ทำงานในการประสานงานกับองค์กรชุมชนต่างๆที่เกิดขึ้นทั่วทั้งจังหวัดให้เกิดความร่วมมือกัน เชื่อมโยงงานพัฒนาของภาคประชาชนร่วมกันภายในจังหวัด นอกจากนั้นก็มีสมาคมเครือข่ายภาคประชาสังคม สุพรรณบุรี ที่เป็นการรวมตัวกันของผู้มีจิตสาธารณะที่มีความต้องการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดสุพรรณบุรีให้เกิดความเข้มแข็ง ดังนั้นกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการหลังจากได้มีการทบทวนต้นทุนการพัฒนาในพื้นที่ จึงได้ร่วมกันกำหนดเป้าหมายร่วมในการพัฒนาผ่านกระบวนการปรึกษาหารือแบบมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้นโดยได้เชิญชวนภาคีหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมกระบวนการหลากหลายมากขึ้น เช่น ผู้แทนสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงจังหวัดสุพรรณบุรี สำนักงานจังหวัดสุพรรณบุรี สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดสุพรรณบุรี นักวิชาการ ฯลฯ ได้เปิดเวทีปรึกษาหารือกันอย่างต่อเนื่องทั้งเวทีเล็ก ๆ และขยายขอบเขตผู้เข้าร่วมกิจกรรมมากขึ้นจนได้เป้าหมายร่วมการพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรีตรงกัน คือ การร่วมมือกันพัฒนาคุณภาพ

ชีวิตที่ดีของประชาชนในจังหวัดสุพรรณบุรีให้ทั่วถึงถ้วนหน้า ออกแบบคำเรียกเป้าหมายสั้นว่า “สานพลัง สร้างสุขสุพรรณ” ต่อมาก็มีกิจกรรมเชิงปฏิบัติการขับเคลื่อนมาต่อเนื่อง เช่น ร่วมกันลงพื้นที่ปฏิบัติการพัฒนาพื้นที่ตำบลต้นแบบการแก้ไขปัญหาคอนกรีตชีวิตร่วมกับหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่ตำบลบ้านแหลมพัฒนา อำเภอบางปลาม้า โดยเป็นกิจกรรมร่วมระหว่างสมาคมเครือข่ายภาคประชาสังคมสุพรรณบุรี สถาบันส่งเสริมภาคประชาสังคม (สสป.) ศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า เครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรี สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสุพรรณบุรี นายอำเภอบางปลาม้า สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นต้น

ผลการวิจัย

ขอแบ่งการนำเสนอเป็น 2 หัวข้อ ได้แก่ (1) จังหวัดสุพรรณบุรีในฐานะพื้นที่นำร่องของการสร้างพื้นที่กลาง และ (2) แนวทางการขับเคลื่อนชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรีให้เกิดความเข้มแข็ง

จังหวัดสุพรรณบุรีในฐานะพื้นที่นำร่องของการสร้างพื้นที่กลาง

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดสุพรรณบุรี และประเด็นขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรี ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต

พื้นฐานของจังหวัดสุพรรณบุรี

จังหวัดสุพรรณบุรีเป็นเมืองโบราณที่พบหลักฐานทางโบราณคดีซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 3,500 – 3,800 ปี โดยโบราณวัตถุที่ขุดพบมีทั้งโบราณวัตถุในยุคหินใหม่ ยุคสัมฤทธิ์ และยุคเหล็ก เป็นเมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ไทย ตั้งแต่ยุคก่อนที่คนไทยจะรวบรวมบ้านเมืองเป็นปึกแผ่น สุพรรณบุรีก็เป็นศูนย์กลางอำนาจแห่งหนึ่งของแคว้นแคว้นโบราณในภูมิภาคนี้คือ แคว้นสุพรรณภูมิ ซึ่งได้ร่วมมือกับแคว้นละโว้ในการสถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี โดยจังหวัดสุพรรณบุรีมีลักษณะภูมิประเทศตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคกลางด้านทิศตะวันตกของประเทศ มีแม่น้ำสุพรรณบุรีหรือแม่น้ำท่าจีนไหลผ่านตามแนวยาวของจังหวัดจากเหนือจรดใต้

จังหวัดสุพรรณบุรีเป็นจังหวัดที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์สูง สืบเนื่องมาจากลักษณะภูมิประเทศในยุคสมัยก่อนที่เป็นเมืองหน้าด่านและมีพื้นที่ติดต่อกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ทำให้สุพรรณบุรีเป็นเมืองที่มีผู้คนจากดินแดนโพ้นทะเลและชาวพื้นเมืองหลากหลายกลุ่มเดินทางเข้ามาอาศัย เป็นเหตุให้สุพรรณบุรีมีความหลากหลายทางประเพณีและวัฒนธรรม กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เช่น ชาวไทยพื้นถิ่นซึ่งเป็นคนไทยที่มีเชื้อสายเป็นคนไทยในจังหวัดสุพรรณบุรี ชาวไทยเชื้อสายจีน ชาวไทยเชื้อสายกะเหรี่ยง ชาวไทยเชื้อสายไทยทรงดำ ชาวไทยเชื้อสายลาวเวียงสุพรรณบุรี ชาวไทยเชื้อสายญวน เป็นต้น

ด้านประชากร จากข้อมูลปี พ.ศ.2564 จังหวัดสุพรรณบุรีมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 836,800 คน โดยประกอบด้วย ประชากรในช่วงอายุน้อยกว่า 26 ปี จำนวน 238,525 คน (คิดเป็นร้อยละ 28.50 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) ประชากรในช่วงอายุ 26 ปี - 49 ปี เป็นประชากรที่อยู่ในวัยแรงงาน จำนวน 289,499 คน (คิดเป็นร้อยละ 34.60 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) ซึ่งเป็นจำนวนประชากรที่มีมากที่สุดของจังหวัด ประชากรในช่วงอายุ 50 – 60 ปี จำนวน 141,159 (คิดเป็นร้อยละ 16.87 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) ประชากรช่วงอายุ 61 ปี - 69 ปี จำนวน 86,304 คน (คิดเป็นร้อยละ 10.31 ของจำนวน

ประชากรทั้งหมด) ประชากรช่วงอายุ 70 ปี - 89 ปี จำนวน 76,811 คน (คิดเป็นร้อยละ 9.18 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) ประชากรช่วงอายุ 90 ปี - 100 ปี จำนวน 4,230 คน (คิดเป็นร้อยละ 0.51 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) และประชากรในช่วงอายุมากกว่า 100 ปีขึ้นไป อันเป็นประชากรที่น้อยที่สุด โดยมีจำนวน 272 คน (คิดเป็น 0.03 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) ประชากรส่วนใหญ่ของจังหวัดสุพรรณบุรีประกอบอาชีพเกษตรกรรม พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ (Suphanburi Provincial Statistical Office, 2021)

เหตุผลที่เลือกจังหวัดสุพรรณบุรีเป็นหนึ่งในพื้นที่นำร่องของโครงการวิจัยเนื่องจากสุพรรณบุรีเป็นจังหวัดที่มีความโดดเด่นและมีความพร้อมในด้านต่างๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนา ทั้งความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค ระบบชลประทานและความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ที่มีผลต่อการประกอบอาชีพหรือการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน มีที่ตั้งไม่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานครมากนัก สะดวกต่อการคมนาคมขนส่ง เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ โดยเฉพาะความโดดเด่นในเรื่องของการรวมตัวกันของภาคประชาสังคม ซึ่งนับว่าภาคประชาสังคมในจังหวัดสุพรรณบุรีมีพัฒนาการมานาน และต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนขึ้นครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ทั่วทั้งจังหวัด เช่น สภาองค์กรชุมชนตำบล กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ กลุ่มแปรรูปผลผลิตปลอดภัย ฯลฯ และมีผู้นำชุมชนที่เป็นกลไกกลางในระดับจังหวัด หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ขบวนองค์กรชุมชนจังหวัด” ทำบทบาทเชื่อมโยงผู้นำชุมชนจากพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อสื่อสารงานพัฒนาและสนับสนุนการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนร่วมกัน ผู้นำภาคประชาชนและประชาสังคมระดับจังหวัด มีประสบการณ์การจัดเวทีสมัชชาประชาชนระดับจังหวัดหรือเวทีพลเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี และได้รับงบประมาณอุดหนุนจากแหล่งทุนภายนอกและผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีในการรวบรวมข้อมูลปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วทั้งจังหวัด และผลักดันให้เกิด “เวทีกลางในระดับจังหวัด” ขึ้น ภาคประชาสังคมเรียกว่า “เวทีพลเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี” นำเสนอปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจังหวัดสุพรรณบุรีและแนวทางแก้ไขต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด ด้วยศักยภาพของพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี การก่อรูปกลไกการขับเคลื่อนงานของภาคประชาชนและประชาสังคม รวมทั้งประสบการณ์การขับเคลื่อนพื้นที่กลางในระดับจังหวัดดังกล่าว จึงเป็นต้นทุนสำคัญในการขับเคลื่อนงานเพื่อพัฒนาไปสู่การเป็นพื้นที่กลางของทุกภาคส่วนเพื่อบูรณาการงานพัฒนาในจังหวัดและยกระดับความเข้มแข็งต่อไป

ประเด็นขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรี: การพัฒนาคุณภาพชีวิต

การขับเคลื่อนงานของเครือข่ายภาคประชาชนและประชาสังคมของจังหวัดสุพรรณบุรีเริ่มตั้งแต่การหนุนเสริมของกองทุนเพื่อสังคม (SIF) ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ประมาณปี 2546 ที่ต้องการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนฐานรากและกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชน โดยได้รวมกันตั้งเป็น “ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน ภาคประชาชน (ศตจ.ปชช.)” ขึ้น มีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานสนับสนุน ต่อมาได้พัฒนามาเป็น ศจพ.ปชช. และจัดตั้งเป็นคณะประสานงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรีขึ้น และมีพัฒนาการมากขึ้นโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล สนับสนุนกิจกรรมการแก้ปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยผ่านโครงการบ้านมั่นคงเมืองและบ้านมั่นคงชนบท และการพัฒนาเศรษฐกิจและทุนชุมชน ทำให้ขอบเขตการ

ดำเนินงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรีมีเนื้อหากิจกรรมกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

การเกิด “เวทีกลางในระดับจังหวัด” ที่ผลักดันโดยเครือข่ายผู้นำภาคประชาชนและประชาสังคมเพื่อให้เป็นเวทีสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในแต่ละพื้นที่หรือที่เรียกว่า “เวทีพลเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี” ได้ก่อให้เกิดการรับรู้ของพลังภาคประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานในระดับจังหวัดได้รับรู้ถึงสถานะและพลังของขบวนองค์กรชุมชนที่มีเป้าหมายต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดสุพรรณบุรีให้ดีขึ้น

จากการจัดเวทีปรึกษาหารือกันของเครือข่ายผู้นำขบวนองค์กรชุมชน สภาองค์กรชุมชน และภาคประชาชนสังคม จังหวัดสุพรรณบุรี ทำให้คณะผู้วิจัยได้รับรู้ถึงการท่าบทบาทของชุมชนและเครือข่ายขบวนผู้นำองค์กรชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรีในการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นโดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่โดยมีประเด็นการพัฒนาที่ขบวนผู้นำและเครือข่ายองค์กรชุมชนที่ได้ดำเนินการและมีแผนการที่จะขับเคลื่อนต่อไป และคณะผู้วิจัยได้รับทราบถึงสถานการณ์ปัญหาความเดือดร้อน (Pain Point) ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี สามารถนำมากำหนดเป็นประเด็นการพัฒนาและร่วมกับผู้นำชุมชนและภาคประชาสังคมจังหวัดออกแบบเป็นแนวทางการบูรณาการทั้งกับขบวนองค์กรชุมชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่ กับหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจ รวมถึงภาคีพัฒนาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการผลักดันให้เกิดเวทีร่วมกันในการกำหนดเป้าหมาย ทิศทางการพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรี ออกแบบวิธีการและเครื่องมือขับเคลื่อนงานร่วมกัน เป็นการกำหนดการพัฒนาจาก “บุคคลภายใน” (Insiders) จังหวัดที่เป็นเจ้าของพื้นที่ เจ้าของปัญหาความเดือดร้อนแล้วบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานและภาคีพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นบุคคลหรือองค์กรภายนอก (Outsiders) ที่จะเข้ามามีบทบาทสนับสนุนการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้ประชาชนในจังหวัดสุพรรณบุรีมีคุณภาพชีวิตที่ดีถ้วนหน้า พัฒนาขบวนการภาคประชาชนให้เกิดความเข้มแข็งทั้งในระดับจังหวัดและระดับตำบล

กระบวนการขับเคลื่อนงานในระดับจังหวัด จะนำเอาปัญหาความเดือดร้อนของคนในชุมชนมาวิเคราะห์และจัดทำเป็นแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนระดับจังหวัด เชื่อมโยงหน่วยงานระดับนโยบายของจังหวัดเพื่อสนับสนุนพื้นที่ตำบล ผลักดันให้เกิดเวทีสมัชชาประชาชนในระดับจังหวัด ส่วนในระดับตำบล สนับสนุนให้เกิดกลไกบูรณาการระดับตำบล มีการเชื่อมโยงและสร้างการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นประเด็นการพัฒนาที่เป็นภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอยู่แล้ว โดยมีเนื้อหาครอบคลุม 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านความเป็นอยู่ และที่อยู่อาศัย 2) ด้านเศรษฐกิจ รายได้ รายจ่าย การออม และหนี้สิน 3) ด้านสุขภาพและสุขภาวะ 4) ด้านการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพของประชาชนให้มีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียม และ 5) ด้านสวัสดิการ เพื่อให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงสิทธิด้านสวัสดิการต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรีให้ประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการวิเคราะห์บริบทพื้นที่ การวิเคราะห์หน่วยงานในพื้นที่เพื่อร่วมเป็นภาคีพัฒนา การวิเคราะห์ปัญหาของจังหวัด ซึ่งที่ผ่านมาจังหวัดสุพรรณบุรีได้ใช้กระบวนการดังกล่าวแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนสำเร็จมาแล้วหลายด้าน เช่น ปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตำบลสระแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรี กรณีการเลี้ยงสุกรในเขตตำบลสระแก้ว อำเภอเมืองสุพรรณบุรี ที่เจ้าของ

ฟาร์มเลี้ยงสุกรปล่อยมูลสุกรลงในแหล่งน้ำ เป็นผลให้แหล่งน้ำในชุมชนเน่าเสีย ปลาและสิ่งมีชีวิตในแหล่งน้ำตาย ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนมาหลายครั้ง หลายช่องทางหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหามานานแต่ไม่สามารถแก้ไขได้เนื่องจากการเป็นกระดองการดำเนินการแบบ “ต่างคนต่างทำ” ไม่มีการร่วมมือกัน หลังจากที่ได้มีการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงได้มีการประสานความร่วมมือกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ อันเป็นการประสานงานกันระหว่างจังหวัด ท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ลงพื้นที่เพื่อให้คำแนะนำและร่วมกันกำหนดแนวทางแก้ไขแบบมีส่วนร่วม

แนวทางการขับเคลื่อนชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรีให้เกิดความเข้มแข็ง

การขับเคลื่อนชุมชนเข้มแข็งเพื่อให้เกิดความยั่งยืนจำเป็นต้องอยู่บนหลักการของความเท่าเทียมทางสังคม ซึ่งเปลี่ยนจุดเน้นของความยั่งยืนทางสังคมไปสู่การเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน (Bramley & Power 2009) ดังนั้นจุดเน้นเพิ่มเติมของความยั่งยืนทางสังคมจึงให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องชุมชน ซึ่งให้ความสำคัญกับบริบททางความคิด ความสัมพันธ์ และการกระทำร่วมกันของคนในชุมชน (Goodsell et al., 2010) เพื่อให้การขับเคลื่อนเครือข่ายชุมชนเกิดความเข้มแข็งยั่งยืนจึงจำเป็นต้องบูรณาการความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ของชุมชนโดยอาศัยผลักดันให้ผู้นำชุมชน ผู้อาศัยที่มีประสบการณ์ของแต่ละชุมชนเป็นผู้มีบทบาทหลัก เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้จะมีความเชื่อมโยงกับความผูกพันของชุมชน รับรู้สภาพปัญหาอย่างแท้จริงและลึกซึ้งจนกลายเป็นความพึงพอใจของชุมชน โดยความพึงพอใจของชุมชนนั้นมุ่งเน้นไปที่ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยภายในชุมชนของตนด้วย (Brown et al., 2000; Cope et al., 2015) ทั้งความผูกพันในชุมชนและความพึงพอใจของชุมชนยังช่วยให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนเกิดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่ชุมชนกำหนดขึ้น สร้างความรู้สึกร่วมของชุมชนที่เข้มแข็ง เมื่อผู้คนสามารถเชื่อมต่อซึ่งกันและกันก็จะทำให้รักษาความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนมากยิ่งขึ้น (Eizenberg & Jabareen, 2017)

“ชุมชนเข้มแข็ง” จึงเป้าหมายที่หมู่บ้านหรือชุมชนต่างๆ ต้องการที่จะพัฒนาชุมชนตนเองให้ไปถึงเพื่อแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของคนในชุมชนว่ามีขีดความสามารถบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ของชุมชนได้ด้วยตนเองสะท้อนให้เห็นถึงประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีความสามัคคี มีส่วนร่วมในการดำเนินการของชุมชน สมาชิกในชุมชนใช้ความสามารถในการพึ่งพาตนเองให้มีความร่วมมือในการทำงานระหว่างชุมชนกับหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่โดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจหน้าที่โดยตรง สมาชิกในชุมชนมีจิตอาสาและเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เพราะทุกคนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความรับผิดชอบร่วมกัน (Isariyanon, 2021)

จากที่คณะผู้วิจัยได้เข้าร่วมเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเวทีกลางของการปรึกษาหารือของเครือข่ายขบวนองค์กรชุมชน ผู้นำสภาองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมเพื่อกำหนดแผนการขับเคลื่อนงานร่วมกัน และได้เปิดโอกาสให้ผู้นำสภาองค์กรชุมชนตำบล ภาคประชาสังคมและผู้แทนหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมได้วิเคราะห์ทิศทางและเป้าหมายการเคลื่อนงานพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรีร่วมกัน โดยมีข้อคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมว่าการพัฒนาไปสู่เป้าหมายชุมชนเข้มแข็ง จังหวัดเข้มแข็ง และประเทศเข้มแข็งได้นั้น ต้องมีกระบวนการวิเคราะห์บริบทเชิงพื้นที่ การวิเคราะห์หน่วยงานในพื้นที่เพื่อร่วมเป็นภาคีการพัฒนา ยกตัวอย่างเช่น ประธานสภาองค์กรชุมชนตำบลด่านช้าง อำเภอด่านช้าง ได้นำเสนอถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในอำเภอด่านช้างว่า มีปัญหาในพื้นที่ด่านช้างหลายด้านที่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาย่างตรงจุด ซึ่ง

อำเภอต่างข้างเป็นอำเภอหนึ่งที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่สวยงาม สามารถพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติได้ หากมีการสนับสนุนจากภาครัฐ แต่การประสานงานหรือติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อนำปัญหาไปเสนอเป็นไปได้น่า เนื่องจากไม่มีพื้นที่หรือช่องทางในการติดต่อประสานงาน เป็นต้น

คณะผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาาร่วมกันให้ทุกภาคส่วนเห็นเป็นเป้าหมายการขับเคลื่อนเป็นเรื่องเดียวกัน ภายใต้แนวคิด “ดาวดวงเดียว” โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) กลไกความร่วมมือระหว่างภาคประชาชน ประชาสังคม ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งภาคีพัฒนาอื่น ๆ ซึ่งเป็นภาคส่วนต่างๆที่เข้ามาร่วมกันคิด กำหนดเป้าหมายร่วมในการพัฒนาจังหวัด ต้องยึดถือเป้าหมายเดียวกัน คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดสุพรรณบุรีให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างครอบคลุมและทั่วถึง ภายใต้วิสัยทัศน์ร่วมเดียวกันคือ “सानพลัง สร้างสุขสุพรรณ” ใช้กระบวนการวิเคราะห์ปัญหาความเดือดร้อนแบบมีส่วนร่วม ออกแบบการดำเนินงานร่วมกัน แบ่งบทบาทให้แต่ละภาคส่วนไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกิจของหน่วยงาน แล้วมีเวทีพูดคุยแลกเปลี่ยนปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานและกำหนดแผนปฏิบัติการเคลื่อนต่อย่างต่อเนื่อง กระบวนการนี้คือ “พื้นที่กลาง” ของการพัฒนาจังหวัด กระบวนการที่เกิดขึ้นจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม เกิดการแก้ไขปัญหที่ตรงจุด เป็นกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ซึ่งก็คือกระบวนการพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองโดยมีกลไกภาคประชาชนและประชาสังคมเป็นผู้มีบทบาทหลักและพัฒนาไปสู่ “สภาพลเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี” ในระยะต่อไปเพื่อทำบทบาทเป็นกลไกการเชื่อมประสาน ต่อรองและร่วมพัฒนากับหน่วยงานภาครัฐ

2) ร่วมกันเปิดพื้นที่กลางหรือสภาพลเมืองในระดับตำบลและในระดับจังหวัด เพื่อให้เป็นเวทีและโอกาสให้ผู้นำชุมชน ผู้แทนหน่วยงาน ภาคีพัฒนาอื่น ๆ นำเสนอปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการในการพัฒนาของประชาชนในจังหวัด และข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและร่วมกันวิเคราะห์หาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน

3) การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัด โดยคัดเลือกประเด็นความต้องการเร่งด่วนนำมาเป็นประเด็นนำร่องดำเนินงานร่วมกันซึ่งจะเป็นเครื่องมือในการประสานเชื่อมโยงการดำเนินงานกับหน่วยงานต่างๆ โดยแผนพัฒนานั้นต้องมีข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่มาสนับสนุน โดยอาจนำข้อมูลที่ภาครัฐได้จัดเก็บไว้แล้วมาเป็นต้นทุนในการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วย เช่น ข้อมูลประชากรที่เป็นกลุ่มเปราะบางในจังหวัด (TPMAP) ทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และคนยากจนผู้ด้อยโอกาส หรือข้อมูลคนจนในจังหวัด (Thai QM) เป็นต้น

นอกจากนั้นได้มีการนำเสนอและทบทวนวิสัยทัศน์ของขบวนการองค์กรชุมชนสุพรรณบุรี เพื่อเป็นการทบทวนความฝัน ความหวังที่ต้องการให้เกิดขึ้นจากการเคลื่อนงานพัฒนาร่วมกัน และได้ข้อเสนอวิสัยทัศน์ร่วม คือ “จังหวัดสุพรรณบุรีเข้มแข็ง ขบวนการองค์กรชุมชนเป็นกลไกหนุนเสริมในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพชีวิตตามหลักคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ภายใต้หลักคิดการขับเคลื่อนชุมชนจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) มีประเด็นการพัฒนาเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว 3 ประเด็น ดังนี้

1) การเสริมสร้างศักยภาพผู้นำชุมชน โดยการเพิ่มขีดความสามารถของขบวนการองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน

2) พัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน จังหวัดสุพรรณบุรีให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีถ้วนหน้าและทั่วถึง โดยมีแนวทางในการขับเคลื่อนงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต 5 ด้าน ประกอบด้วย

2.1) ด้านความเป็นอยู่ โดยเฉพาะด้านที่พักอาศัยมีความจำเป็นอย่างมาก ควรมีเงินช่วยเหลือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมกับช่วงวัย วิเคราะห์และวางแผนระบบน้ำ ส่งเสริมให้แต่ละชุมชนมีแหล่งน้ำอุปโภค

2.2) ด้านเศรษฐกิจ เน้นการส่งเสริมอาชีพ การเข้าถึงแหล่งงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน การสำรวจคนว่างงาน เพื่อช่วยเหลือให้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน ตลอดจนหาแหล่งกระจายสินค้าเกษตร พัฒนาทักษะด้านการมีวินัยทางการเงินของครอบครัว สร้างนิสัยการออม

2.3) ด้านสุขภาพ เน้นการเสริมสร้างดูแลสุขภาพเพื่อป้องกันและสร้างสุขภาพให้แข็งแรง จัดหาสถานที่ออกกำลังกายในหมู่บ้าน การดูแลผู้ป่วยติดเตียงโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสุขภาพจิต ส่งเสริมการปลูกและจำหน่ายพืชสมุนไพรเพื่อเสริมสร้างสุขภาพ การบริการสาธารณสุขที่เข้าถึงง่าย มีมาตรฐาน และเท่าเทียมกันทุกพื้นที่

2.4) ด้านการศึกษา ดูแลผู้ด้อยที่เข้าไม่ถึงโอกาสทางการศึกษา สำรวจข้อมูลผู้หลุดออกจากระบบการศึกษา อุดหนุนทุนการศึกษาแก่เด็กยากไร้ จัดหาอุปกรณ์การเรียน ที่พักและอาหารให้เด็กที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งห่างไกลจากสถานศึกษา ผลักดันการศึกษาเชิงปฏิบัติการให้มีการศึกษาดูงานนอกสถานที่และมุ่งเน้นการศึกษาในภาคปฏิบัติที่สามารถนำไปใช้งานได้จริง ยกย่องคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในชุมชนให้ใกล้เคียงกับโรงเรียนระดับจังหวัด จัดกิจกรรมส่งเสริมการอ่านในระดับชุมชน

2.5) ด้านสวัสดิการ ส่งเสริมให้ชาวสุพรรณบุรีทุกคนเข้าถึงสิทธิของประชาชนด้านสวัสดิการชุมชน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จัดหาไฟฟ้าสำหรับการทำเกษตร มีกองทุนหมู่บ้านหรือสวัสดิการช่วยเหลือยามฉุกเฉิน เช่น อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย

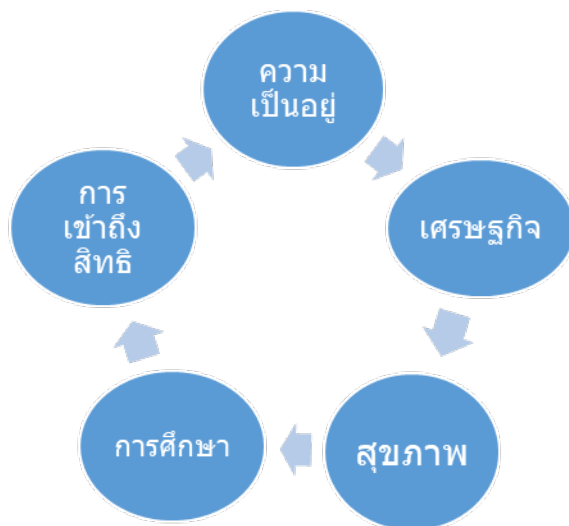


Figure 1. Key Issues for Improving Quality of Life in Suphan Buri Province

3) การพัฒนาเศรษฐกิจและทุนของชุมชน โดยสนับสนุนให้ผลผลิตทางการเกษตรมีคุณภาพ ปลอดภัยจากสารเคมี ลดต้นทุนการผลิต การแปรรูปผลผลิตให้มีความหลากหลาย และสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยชุมชน ซึ่งทิศทางการขับเคลื่อนงานนั้นจะมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมงานพัฒนาพื้นที่โดยใช้

พื้นที่เป็นตัวตั้ง พัฒนาให้สภาองค์กรชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงาน อันมีประเด็นงานพัฒนาที่สำคัญทั้งห้าประเด็นดังกล่าวข้างต้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

การสร้างคามเข้มแข็งของชุมชนในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรีมีความเป็นมาอย่างยาวนาน เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 มีการจัดตั้ง “ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน ภาคประชาชน” (ศจ.ปชช.) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชนมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สนับสนุน ต่อมาได้พัฒนามาเป็น ศจ.ปชช. และจัดตั้งคณะประสานงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรีขึ้น กระทั่งมีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 ผู้นำขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรีและเครือข่ายภาคประชาสังคม ได้แก่ คณะทำงานพัฒนาสำนึกพลเมือง สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี ศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า จังหวัดสุพรรณบุรี ฯลฯ ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีให้รวบรวมปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วทั้งจังหวัด และผลักดันให้เกิด “เวทีกลางในระดับจังหวัด” ขึ้นเรียกว่า “เวทีพลเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี” นำเสนอปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจังหวัดสุพรรณบุรีและแนวทางแก้ไข ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด ได้ก่อให้เกิดการรับรู้ของพลภาคประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน ทำให้หน่วยงานผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานในระดับจังหวัดได้รับรู้ถึงสถานะและพลังของขบวนองค์กรชุมชน

แนวทางที่ใช้ในการขับเคลื่อนงานของเครือข่ายชุมชนเข้มแข็งในจังหวัดสุพรรณบุรีจะเน้นไปที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้ง 5 ด้าน ประกอบด้วย

ก. ด้านเศรษฐกิจ เน้นการส่งเสริมอาชีพ การเข้าถึงแหล่งงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน การสำรวจจนว่างงาน เพื่อช่วยเหลือให้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน ตลอดจนหาแหล่งกระจายสินค้าเกษตร

ข. ด้านสุขภาพ เน้นการดูแลสุขภาพในเชิงป้องกัน ด้วยการจัดหาสถานที่ออกกำลังกายของหมู่บ้าน การดูแลผู้ป่วยติดเตียงโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสุขภาพจิต ส่งเสริมการปลูกและจำหน่ายพืชสมุนไพรเพื่อเสริมสร้างสุขภาพ การบริการสาธารณสุขที่เข้าถึงง่าย มีมาตรฐานและเท่าเทียมกันทุกพื้นที่

ค. ด้านการศึกษา เน้นการดูแลผู้ด้อยโอกาสด้านการศึกษาโดยให้ทุนการศึกษาแก่เด็กยากไร้ จัดหาอุปกรณ์การเรียน ที่พักและอาหารให้เด็กที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งห่างไกลจากสถานศึกษา ผลักดันการศึกษาเชิงปฏิบัติการให้มีการศึกษาดูงานนอกสถานที่และมุ่งเน้นการศึกษาในภาคปฏิบัติที่สามารถนำไปใช้งานได้จริง ยกระดับคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในชุมชนให้ใกล้เคียงกับโรงเรียนระดับจังหวัด จัดกิจกรรมส่งเสริมการอ่านในระดับชุมชน

ง. ด้านสวัสดิการ ส่งเสริมให้ชาวสุพรรณทุกคนเข้าถึงสวัสดิการชุมชน เพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จัดหาไฟฟ้าสำหรับการทำเกษตร มีกองทุนหมู่บ้านหรือสวัสดิการช่วยเหลือยามฉุกเฉิน เช่น อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย

จ. ด้านที่พักอาศัย ควรมีเงินช่วยเหลือซ่อมแซมบ้าน วิเคราะห์และวางแผนระบบน้ำ ส่งเสริมให้แต่ละชุมชนมีแหล่งน้ำอุปโภค

กิจกรรมที่จัดขึ้นทั้งหมดถือเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวสุพรรณบุรีให้ดียิ่งขึ้น เพราะการที่ทุกคนได้ร่วมกันจัดกิจกรรมเหล่านี้ขึ้นถือเป็นการร่วมกันลงขันทานุมิตถกถร่วมกันว่า

จะขับเคลื่อนพัฒนาคุณภาพชีวิตในประเด็นใดบ้าง เครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนพัฒนาคุณภาพชีวิต คือ แผนพัฒนา ที่จัดทำโดยความร่วมมือจากทั้งภาคประชาชน ภาคธุรกิจและภาครัฐ

ในส่วนของการดำเนินการขั้นต่อไปของพื้นที่ จะมีการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องในช่วงครึ่งปีหลัง ใน 2 ส่วน ได้แก่

1) การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวสุพรรณบุรี จะเชิญผู้นำขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรี สมาคมเครือข่ายภาคประชาสังคมสุพรรณบุรี สถาบันส่งเสริมภาคประชาสังคม (สสป.) และเหล่าผู้นำชุมชนจากทุกอำเภอ ในเขตจังหวัดสุพรรณบุรีโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำบลบ้านแหลมพัฒนา อำเภอบางปลาม้า ซึ่งเป็นตำบลนำร่องในการขับเคลื่อนมาร่วมพูดคุยกันเพื่อกำหนดแผนพัฒนาร่วมกัน

2) การขับเคลื่อนพื้นที่ระดับตำบลนำร่อง ที่ตำบลบ้านแหลมพัฒนา อำเภอบางปลาม้า ในส่วนของแผนพัฒนาระดับตำบล จะใช้ตำบลบ้านแหลมพัฒนาเป็นพื้นที่นำร่องขับเคลื่อนต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาวิจัย โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ นวัตกรรมทางสังคม เพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง พื้นฐานของ “ประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย” ผลงานวิจัยชิ้นนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ: ทุนส่งเสริมกลุ่มวิจัยศักยภาพสูง (สัญญาเลขที่ N42A660622)

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ที่สนับสนุนทุนวิจัยในครั้งนี้ ตลอดจนหน่วยงานเครือข่ายความร่วมมือ ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ (สสส.) สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

References

- Alinsky, S. (1989). *Rules for radicals: A pragmatic primer for realistic radicals*. New York, NY: Vintage.
- Bramley, G., & Power, S. (2009). Urban form and social sustainability: The role of density and housing type. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 36(1), 30-48.
- Brown, R. B., Xu, X., Barfield, M. A., & King, B. G. (2000). Community experience and the conceptual distinctness of rural community attachment and satisfaction. *Research in Community Sociology*, 10, 421-446.
- Castells, M. (2008). The new public sphere: Global civil society, communication networks, and global governance. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 78-93.
- Cope, M. R., Flaherty, J., Young, K. D., & Brown, R. B. (2015). Olympic boomtown: The social impacts of a one-time mega-event in Utah's Heber Valley. *Sociological Spectrum*, 35(2), 136-160.
- Eizenberg, E., & Jabareen, Y. (2017). Social sustainability: A new conceptual framework. *Sustainability*, 9(1), 68.

- Goodsell, T. L., Flaherty, J., & Brown, R. B. (2010). Community as moral proximity: Theorizing community in a global economy. *Rural America in a Globalizing World: Problems and Prospects for the*, 626-641.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. John Wiley & Sons.
- Habermas, J. (2020). The public sphere: An encyclopedia article. In *Critical Theory and Society* (pp. 136-142). Routledge.
- Habermas, J. (1991). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. MIT Press.
- Isariyanon, M., Isariyanon, S., & Silakorn, S. (2021). Community development of community strength to self-organization community of Thung Pho Sub-district, Na Di District, Prachin Buri Province. *Nakhon Lampang Buddhist College's Journal*, 10(2), 15–30. (in Thai)
- Ismail, M. (2009). Corporate social responsibility and its role in community development: An international perspective. *Journal of International Social Research*, 2(9), 199-209.
- Kaewthep, K. (1995). *Working in a community cultural way with human beings at the center*. Catholic Council of Thailand for Development. (in Thai)
- Kleinstüber, H. J. (2001). Habermas and the public sphere: From a German to a European perspective. *Javnost - The Public*, 8(1), 95-108.
- Phillips, R., & Pittman, R. (2008). *An introduction to community development*. New York, NY: Routledge.
- Promgird, P. (2013). *Political sociology*. Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University. (in Thai)
- Samukkethum, S. (2015). Community, individuality and development in the globalization era. *Journal of Social Development and Management Strategy*, 17(1), 1–27. (in Thai)
- Samukkethum, S. (2023). *Community empowerment and sustainable development*. National Institute of Development Administration. (in Thai)
- Sommerfeldt, E. J. (2013). The civility of social capital: Public relations in the public sphere, civil society, and democracy. *Public Relations Review*, 39(4), 280-297.
- Suphanburi Provincial Statistical Office. (2021). *Suphan Buri provincial statistical report: 2021*. Suphanburi, Thailand: Suphan Buri Provincial Statistical Office. (in Thai)

Policy Capacity: A Scoping Review of Definitions, Conceptual Frameworks, Applications, and Future Research Directions

Prasongchai Setthasuravich

College of Politics and Governance,
Mahasarakham University, Thailand

Aphisit Pukdeewut

College of Politics and Governance,
Mahasarakham University, Thailand

Abstract

The concept of policy capacity emerges as a pivotal approach for improving the efficacy and flexibility of public policies. Despite its significance, ambiguity surrounds its definitions and applications within research. Therefore, this paper aims to explore definitions, conceptual frameworks, measurement tools, case examples, and propose future research directions on policy capacity. A scoping review was conducted to search for articles in the SCOPUS database, yielding 213 relevant articles, out of which 29 were screened and included in this review. The analysis is divided into two parts: the first part focuses on definitions, conceptual frameworks, and the measurement of policy capacity, covering 15 articles, while the second part deals with the practical application of concepts across four main categories—public health systems, environmental governance, public administration and social policy, and inter-organizational collaboration, encompassing a total of 14 articles. The research findings indicate that the definition of policy capacity extends beyond the policy implementation phase, covering all stages in the public policy process. The framework for analyzing policy capabilities comprises three dimensions of government sector capability—analytical, operational, and political capacities—integrated across three levels: individual, organizational, and structural, to collectively drive policy towards achieving its objectives. It was also found that there are at least two analytical frameworks that researchers can apply: the policy capability analysis framework, from the studies of Wu et al. (2017) and Brenton et al. (2023), and the policy capability measurement framework of Hartley and Zhang (2018), which presents a method for measuring capacity that is useful for more empirical analysis of policy capacity levels. Finally, this article presents research directions on policy capacity to guide researchers towards a deeper understanding and effective application of policy capacity frameworks in diverse contexts.

Keywords

policy capacity, scoping review, public policy process, public policy

CORRESPONDING AUTHOR

Prasongchai Setthasuravich, College of Politics and Governance, Mahasarakham University Khamriang District, Kantarawichai City, Mahasarakham Province, 44150Thailand Email: prasongchai.s@msu.ac.th
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

ความสามารถของนโยบาย : การทบทวนวรรณกรรมแบบกำหนดขอบเขตเกี่ยวกับนิยาม กรอบแนวคิด การประยุกต์ใช้และทิศทางการวิจัยในอนาคต

ประสงค์ชัย เศรษฐสุริยชัย

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

อภิสิทธิ์ รักดีวุฒิ

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

บทคัดย่อ

แนวคิดเรื่องความสามารถของนโยบายเป็นวิธีการที่สำคัญในการปรับปรุงประสิทธิภาพและความยืดหยุ่นของนโยบายสาธารณะ ถึงแม้แนวคิดนี้จะสำคัญ แต่ก็ยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับนิยามและการนำไปประยุกต์ในการวิจัย ดังนั้นบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจนิยาม กรอบแนวคิด เครื่องมือการวัด ตัวอย่างกรณีศึกษา และนำเสนอทิศทางการวิจัยในอนาคตเกี่ยวกับความสามารถของนโยบาย โดยใช้วิธีการทบทวนวรรณกรรมแบบกำหนดขอบเขตซึ่งดำเนินการค้นหาบทความจากฐานข้อมูล SCOPUS ทั้งนี้พบบทความที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น 213 รายการ และมีเพียงบทความจำนวน 29 รายการเท่านั้นที่ผ่านการคัดกรองและถูกเลือกเข้าสู่การทบทวนวรรณกรรมนี้ การวิเคราะห์แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นบทความที่มุ่งเน้นไปที่นิยาม กรอบทฤษฎี และการวัดความสามารถในนโยบาย จำนวนบทความ 15 รายการ และส่วนที่สองเป็นบทความนำแนวคิดไปใช้ในทางปฏิบัติในสี่หมวดหมู่หลัก ได้แก่ ระบบสาธารณสุข การจัดการปกครองด้านสิ่งแวดล้อม การบริหารงานภาครัฐและนโยบายทางสังคม และการร่วมมือระหว่างองค์กร จำนวน 14 บทความ ผลการวิจัยพบว่า นิยามความสามารถของนโยบายนั้นไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพียงอย่างเดียวแต่ยังครอบคลุมถึงขั้นตอนทั้งหมดในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยกรอบการวิเคราะห์ความสามารถของนโยบายนั้น จะประกอบด้วยความสามารถของภาครัฐ 3 มิติ ได้แก่ ความสามารถด้านการวิเคราะห์ ความสามารถในการดำเนินงาน และความสามารถทางการเมือง ผสานเข้ากับโครงสร้างของภาครัฐใน 3 ระดับ ได้แก่ระดับบุคคล ระดับองค์กร ระดับโครงสร้าง เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ พบว่ามีกรอบการวิเคราะห์อย่างน้อย 2 กรอบที่นักวิจัยสามารถประยุกต์ใช้ได้แก่ กรอบการวิเคราะห์ความสามารถของนโยบาย จากการศึกษาของ Wu et al., (2017) และ Brenton et al., (2023) และกรอบการวัดระดับของความสามารถของนโยบายของ Hartley และ Zhang (2018) ที่ได้นำเสนอวิธีการในการวัดความสามารถที่มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ความสามารถของนโยบายในเชิงประจักษ์มากขึ้น สุดท้ายบทความชิ้นนี้ได้นำเสนอทิศทางการวิจัยเกี่ยวกับความสามารถของนโยบายเพื่อเป็นแนวทางให้นักวิจัยเพิ่มความเข้าใจและประยุกต์ใช้กรอบการวิเคราะห์ความสามารถของนโยบายในบริบทที่หลากหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

คำสำคัญ

ความสามารถของนโยบาย, การทบทวนวรรณกรรมแบบกำหนดขอบเขต, กระบวนการนโยบายสาธารณะ, นโยบายสาธารณะ

บทนำ

ความสามารถของนโยบาย (Policy Capacity) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายที่มุ่งเน้นในเรื่องประสิทธิภาพของผู้มีส่วนร่วมกับนโยบายรวมถึงประสิทธิภาพของนโยบายสาธารณะความสามารถของนโยบายนั้นเป็นการสำรวจและประเมินถึง ความสามารถที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ (Analytical Capacity) การปฏิบัติงาน (Operational Capacity) และการเมือง (Political Capacity) ซึ่งได้ผสมผสานเข้ากับทักษะและทรัพยากรในโครงสร้างของภาครัฐทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ระดับบุคคล (Individual) ระดับองค์กร (Organization) ระดับโครงสร้างหรือระบบ (System) จากการทบทวนวรรณกรรมเบื้องต้นพบว่างานวิจัยส่วนใหญ่ในสาขานี้มักมาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ขณะที่ในประเทศไทยและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา งานวิจัยในด้านนี้ยังค่อนข้างจำกัด

ความสามารถของนโยบายได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากการบริหารงานของภาครัฐในปัจจุบันเผชิญกับความท้าทายที่มีความซับซ้อน (Complexity) เพิ่มขึ้น รวมถึงความคาดหวังของประชาชน (Citizen Expectations) ที่เพิ่มขึ้น โดยมีความคาดหวังว่า ภาครัฐจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพผ่านนโยบายต่าง ๆ การศึกษาเกี่ยวกับความสามารถของนโยบายยังเป็นพื้นฐานทางทฤษฎีสำคัญที่ช่วยให้ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ สามารถพัฒนารอบความคิด (Framework) และตัวแบบ (Model) ที่อธิบายกระบวนการตัดสินใจนโยบาย (Peters, 2015) การใช้ความสามารถของนโยบายเป็นกรอบวิเคราะห์ช่วยให้มองเห็นและเปรียบเทียบประสิทธิผลของนโยบายต่าง ๆ ในหน่วยงานแต่ละแห่ง โดยช่วยระบุปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ (Policy Success) หรือความล้มเหลว (Policy Failure) ของนโยบายนั้น ๆ นอกจากนี้ยังสามารถวิเคราะห์บทบาทของระบบการเมืองและการบริหารในการกำหนดผลลัพธ์ของนโยบาย แนวคิดนี้ยังเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) และการนำไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ทำให้สามารถระบุจุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) ในกระบวนการนโยบายได้ (Anderson, 1996) กรอบการวิเคราะห์นี้เป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้ผู้กำหนดนโยบาย (Policymakers) ตรวจสอบจุดแข็งและจุดอ่อนของพวกเขาเอง สิ่งนี้มีความสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบายและสามารถนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย (Bakvis, 2000)

การวิเคราะห์ความสามารถของนโยบายช่วยให้ภาครัฐสามารถจัดการกับความท้าทายในการบริหารประเทศที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการเพิ่มความชอบธรรมและการสร้างการยอมรับสำหรับนโยบาย การกระตุ้นให้เกิดการปรับตัว และสร้างความร่วมมือระหว่างประชาชนกับภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ความสามารถของนโยบายยังเป็นการรอบในการทำความเข้าใจกระบวนการนโยบาย การวิเคราะห์ประสิทธิภาพ การประเมินผลลัพธ์ และการให้คำแนะนำเพื่อการปรับปรุงนโยบาย การประยุกต์และการนำองค์ความรู้เกี่ยวกับความสามารถของนโยบายไปใช้เป็นสิ่งสำคัญสำหรับการสร้างสังคมที่สามารถยืดหยุ่น มีความเสมอภาค และความยั่งยืนยิ่งขึ้น ดังนั้น การพัฒนานโยบายที่มีประสิทธิภาพและการใช้องค์ความรู้เกี่ยวกับความสามารถของนโยบายจึงมีผลกระทบที่สำคัญต่อทั้งสังคมและสาขาวิชาโดยเฉพาะรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะอีกด้วย

หนึ่งในปัญหาหลักของแนวคิดความสามารถของนโยบาย คือความไม่ชัดเจน (Unclear) ในการนิยามคำจำกัด (Definitions) ความที่ก่อให้เกิดผลเสียหลายประการหากไม่มีการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้คำนิยามที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ความคลุมเครือ (Ambiguity) ในการนิยามความหมายของคำว่า “ความสามารถของนโยบาย” สิ่งนี้ทำให้เกิดความสับสน (Confusion) และการตีความที่แตกต่างกันในหมู่นักวิจัย (Researchers) และผู้ปฏิบัติ (Practitioners) นักวิจัยบางกลุ่มอาจมองจากมุมมองของภาครัฐ (Public Sector Perspective) เพียงอย่างเดียว ในขณะที่บางกลุ่มให้คำนิยามที่ครอบคลุมไปถึงภาคเอกชน (Private Sector) ด้วย ความหลากหลายในการนิยามนี้ส่งผลให้ขอบเขตความหมายและองค์ประกอบของแนวคิดความสามารถของนโยบายมีความซับซ้อน (Complexity) และทับซ้อนกัน (Overlapping) จากความไม่ชัดเจนในการนิยามของแนวคิดนี้ ย่อมส่งผลเสียต่อการนำแนวคิดนี้ไปใช้ในทั้งระดับนโยบาย (Policy Level) และการบริหารจัดการ (Management Level) ความไม่ชัดเจนในการนิยามอาจทำให้องค์กรหรือหน่วยงานตีความความหมายในแบบเฉพาะหรือกว้างเกินไป ส่งผลให้การนำแนวคิดไปใช้ไม่มีประสิทธิภาพ บิดเบือนจากความตั้งใจเดิม หรือนำไปสู่การปฏิบัติที่คลาดเคลื่อนได้

ประโยชน์ของแนวคิดความสามารถของนโยบาย คือ การช่วยให้ภาครัฐสามารถกำหนดนโยบายและดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยกรอบแนวคิดนี้จะประกอบไปด้วยมิติด้านความสามารถในการวิเคราะห์ ความสามารถในการดำเนินงาน และความสามารถทางการเมือง ผูกกับโครงสร้างระดับบุคคล ระดับองค์กร และระดับโครงสร้าง เมื่อนำมาผสานกันอย่างเหมาะสม จะช่วยให้ภาครัฐมีศักยภาพในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างราบรื่น นอกจากนี้ แนวคิดความสามารถของนโยบายยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการประเมินและวิเคราะห์ศักยภาพของภาครัฐในการกำหนดและดำเนินนโยบาย ช่วยให้สามารถระบุจุดอ่อน จุดแข็งและปัญหาอุปสรรคในแต่ละมิติ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาอย่างเป็นระบบต่อไป อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ก็ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ต้องคำนึงถึง เช่น ความไม่ชัดเจนในนิยามและคำจำกัดความที่อาจก่อให้เกิดความสับสนในการตีความและนำไปประยุกต์ใช้ รวมถึงความซับซ้อนของกรอบแนวคิดที่อาจทำให้เกิดความยุ่งยากในการวิเคราะห์และประเมินผล นอกจากนี้แนวคิดนี้อาจให้น้ำหนักไปที่บทบาทของภาครัฐมากเกินไป โดยมองข้ามบทบาทของภาคส่วนอื่น ๆ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ความสำเร็จของนโยบายต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

ด้วยเหตุนี้ การสำรวจและทบทวนวรรณกรรมเพื่อระบุคำนิยามที่ชัดเจน มีความหมายแน่นอน และได้รับการยอมรับร่วมกันของความสามารถของนโยบายจึงมีความสำคัญยิ่ง คำนิยามที่ชัดเจนจะสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน (Common Understanding) และเป็นพื้นฐานสำคัญในการนำแนวคิดไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักวิชาการ และยังเหมาะสมกับบริบทที่หลากหลาย การสำรวจนี้ยังช่วยระบุว่าแนวคิดความสามารถของนโยบายสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในด้านนโยบายหรือสาขานโยบายต่าง ๆ ได้อย่างไร ซึ่งมีประโยชน์อย่างมากในการพัฒนาและปรับใช้แนวคิดนี้กับนโยบายสาธารณะและการบริหารบริหารงานภาครัฐ (Public Policy and Administration) เพื่อให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อสภาพปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อสำรวจคำนิยาม กรอบแนวคิด การวัดความสามารถ และกรณีศึกษาเกี่ยวกับความสามารถของนโยบาย จากวิธีการทบทวนวรรณกรรมแบบกำหนดขอบเขต

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในบทความนี้ประกอบด้วย การทบทวนวรรณกรรมแบบกำหนดขอบเขต (Scoping Review) กระบวนการนี้เป็นกระบวนการรวบรวมและประเมินข้อมูลทางวิชาการอย่างเป็นระบบ เพื่ออธิบายขอบเขตของความรู้เกี่ยวกับหัวข้อหรือประเด็นเฉพาะ โดยในบทความนี้จะเป็นการทบทวนวรรณกรรมเพื่อรวบรวมการศึกษาแนวคิดความสามารถของนโยบายในครั้งก่อนหน้าที่ได้มีการกล่าวถึง นิยามและกรอบแนวคิด รวมทั้งกรณีศึกษาของการนำแนวคิดนี้ไปสู่อการปฏิบัติ ที่ทำให้ได้ทราบถึงขอบเขตของการศึกษาและการนำแนวคิดนี้ไปใช้ว่ามีความก้าวหน้าและมีการพัฒนาองค์ความรู้ไปในระดับใดแล้ว

ในบทความนี้การทบทวนวรรณกรรมแบบกำหนดขอบเขต ได้ถูกนำมาใช้เพื่อรวบรวมความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดความสามารถของนโยบายจากการศึกษาก่อนหน้านี้ โดยรวมถึงการกล่าวถึงนิยาม กรอบแนวคิด การวัด กรณีศึกษาของการประยุกต์ใช้แนวคิด และฉายภาพรวมเกี่ยวกับการพัฒนาและการนำไปใช้ขององค์ความรู้ในด้านนี้ การทบทวนวรรณกรรมแบบกำหนดขอบเขต ถือว่าเป็นวิธีที่เหมาะสมและสำคัญสำหรับการสำรวจและรวบรวมองค์ความรู้ในหัวข้อที่ยังเป็นเรื่องใหม่และยังไม่มี การทบทวนอย่างครอบคลุม Arksey และ O'Malley (2005) ได้ชี้แจงว่า การทบทวนวรรณกรรมแบบกำหนดขอบเขต มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอภาพรวมของหัวข้อที่สนใจ ระบุขอบเขตและประเด็นหลัก ขณะที่ Levac และคณะ (2010) เน้นย้ำว่า การทบทวนวรรณกรรมแบบกำหนดขอบเขต เหมาะสำหรับหัวข้อที่ยังไม่มีการสำรวจครอบคลุมหรือเป็นประเด็นที่ยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับองค์ความรู้และการศึกษาในด้านต่าง ๆ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า การทบทวนวรรณกรรมแบบกำหนดขอบเขต เป็นวิธีที่เหมาะสมในการรวบรวมและประเมินข้อมูลทางวิชาการเพื่ออธิบายขอบเขตของความรู้เกี่ยวกับแนวคิดความสามารถของนโยบาย นำไปสู่การระบุช่องว่างขององค์ความรู้และช่วยในการพัฒนานิยามและกรอบแนวคิดที่ชัดเจนขึ้น ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการวิจัยในอนาคต แต่ข้อจำกัดที่พึงระวังของวิธีการนี้ เช่น การสังเคราะห์และวิเคราะห์อาจขาดความลึกซึ้ง เนื่องจากเป็นการทบทวนแบบที่มุ่งสำรวจแนวคิดและประเด็นหลัก แต่ไม่ได้วิเคราะห์อย่างละเอียดลึกซึ้งเหมือนวิธีการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบ เนื่องจากไม่มีการกำหนดเกณฑ์ประเมินคุณภาพงานวิจัยที่นำมาทบทวนอย่างชัดเจน และมีโอกาสเกิดอคติในการคัดเลือก สังเคราะห์ และวิเคราะห์มากกว่าวิธีการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบที่มีกระบวนการเป็นระบบมากกว่า

ขั้นตอนการทบทวนวรรณกรรมแบบกำหนดขอบเขตแสดงไว้ในแผนภาพที่ 1 โดยใช้วิธีการตามโครงสร้าง PRISMA ค้นหาจากฐานข้อมูล SCOPUS ด้วยคำค้นที่กำหนดข้างต้น ได้พบบทความจำนวน 213 รายการ การคัดเลือกเริ่มต้นด้วยการใช้ตัวกรองของฐานข้อมูล Scopus โดยกำหนดเงื่อนไขดังนี้ (1) บทความวิจัยที่ตีพิมพ์ตั้งแต่ปี 2000 – 2023 (2) บทความที่ตีพิมพ์ในวารสารเท่านั้น และ (3) บทความที่ตีพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษ จากขั้นตอนนี้เหลือบทความ 148 รายการที่เข้าข่ายสำหรับการทบทวนต่อ จากนั้นกระบวนการคัดเลือกต่อไปมุ่งเน้นไปที่บทความที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดความสามารถของนโยบาย ลดจำนวนลงเหลือ 101 รายการ ต่อมาคัดเลือกบทความที่กล่าวถึงมิติต่าง ๆ ของแนวคิดความสามารถของนโยบาย จำนวนลดลงเหลือ 62 รายการ และสุดท้ายเลือกบทความที่มุ่งเน้นไปที่บริบทของแนวคิดความสามารถของนโยบายโดยตรง จำนวนลดลงเหลือ 29 รายการ ดังนั้นจะมีบทความทั้งสิ้น 29 รายการ ได้ถูกเลือกให้รวมอยู่ในการทบทวนวรรณกรรมนี้ เพื่อสำรวจขอบเขตของแนวคิดความสามารถของนโยบาย การใช้เกณฑ์การคัดเลือกที่เข้มงวดนี้ช่วยให้การทบทวนวรรณกรรมมีความเป็นระบบและเน้นย้ำไปที่การศึกษาที่มีคุณภาพและเกี่ยวข้องกับหัวข้อการศึกษาอย่างแท้จริง

สำหรับการทบทวนวรรณกรรมแบบกำหนดขอบเขตนี้จะเริ่มจากการกำหนดคำถามวิจัยเพื่อสำรวจลักษณะของนิยาม กรอบแนวคิด การวัด และกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดความสามารถของนโยบาย โดยเริ่มจากการค้นหาข้อมูลจากฐานข้อมูลระดับนานาชาติ SCOPUS โดยใช้คำค้นหา (Keywords) ได้แก่ “Policy” AND “Capacity” OR “Policy” AND “Capacity” AND “Theory” OR “Policy” AND “Capacity” AND “Framework” OR “Policy” AND “Capacity” AND “Applications” OR “Policy” AND “Capacity” AND “Implementation”

สำหรับเกณฑ์การคัดเข้า (Inclusion Criteria) แบ่งเป็น 5 ข้อ ได้แก่ (1) เป็นการศึกษาที่วิเคราะห์แต่ละมิติของแนวคิดความสามารถของนโยบาย (2) ครอบคลุมการใช้แนวคิดนี้ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับหน่วยงานไปจนถึงระดับประเทศ และรวมถึงทุกกระบวนการของการพัฒนานโยบาย (3) เป็นบทความวิจัย (Research Papers) หรือบทความการทบทวนวรรณกรรม (Review Papers) (4) ต้องเป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น และ (5) เป็นบทความที่ตีพิมพ์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 ถึง 2023

ส่วนเกณฑ์การคัดออก (Exclusion Criteria) จะออกแบ่งเป็น 4 ข้อ ได้แก่ (1) เนื้อหางานวิจัยไม่เกี่ยวข้องกับมิติใด ๆ ของแนวคิดความสามารถของนโยบาย (2) งานวิจัยไม่ได้มุ่งเน้นไปที่ความสามารถของนโยบาย แต่มุ่งเน้นประเด็นอื่น เช่น กระบวนการออกแบบนโยบาย การประเมินผลนโยบาย (3) เป็นงานที่ตีพิมพ์ก่อนปี ค.ศ. 2000 และ (4) เป็นงานวิจัยที่ไม่ใช่ภาษาอังกฤษ

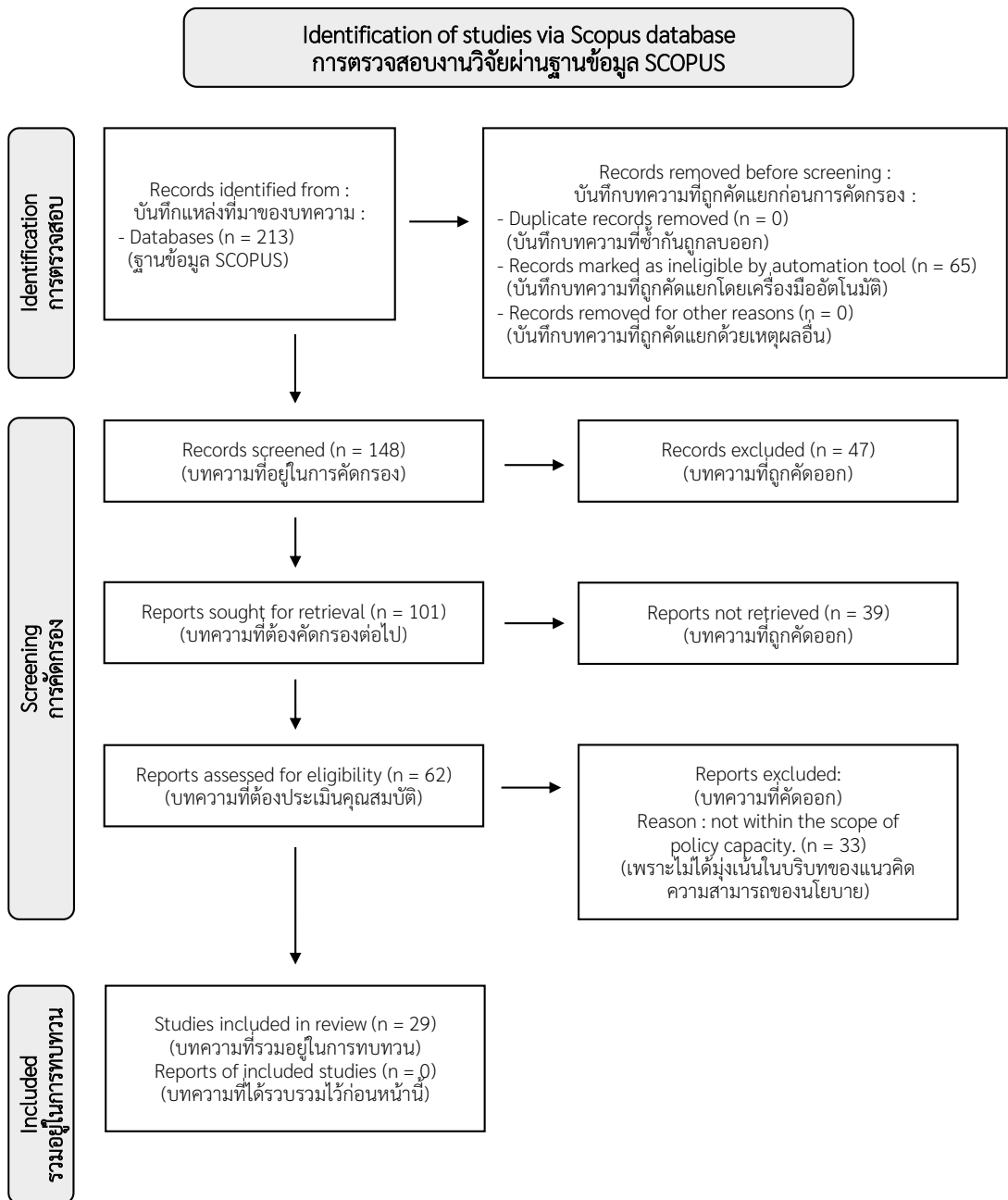


Figure 1. PRISMA Flow Diagram for the Scoping Review

ผลการศึกษา

ภาพรวมของงานวิจัย

จากกระบวนการทบทวนวรรณกรรมตามวิธีการที่กำหนดไว้ในหัวข้อวิธีการศึกษา ทำให้ได้กลุ่มของงานวิจัยที่นำมาใช้ในการทบทวนกรอบแนวคิดทฤษฎีที่กล่าวถึงนิยาม กรอบแนวคิด และการวัดความสามารถของนโยบาย โดยอีกหนึ่งกลุ่มจะกล่าวถึงกรณีศึกษาที่นำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้กับระบบสาธารณสุข การจัดการปกครองด้านสิ่งแวดล้อม นโยบายสาธารณะ และความร่วมมือระหว่างองค์กร รวมทั้งสิ้น 29 บทความ ดังแสดงในตารางที่ 1 (Table 1)

Table 1. Categories of Articles Included in the Review

หมวดหมู่ (Categories)	จำนวนบทความ (Number of articles)
นิยาม กรอบแนวคิด และการวัด (Definition, Theoretical Framework, and Measurement)	15
1) นิยามของความสามารถของนโยบาย (Definitions)	12
2) กรอบแนวคิดความสามารถของนโยบาย (Theoretical Frameworks)	2
3) การวัดความสามารถของนโยบาย (Measuring Policy Capacity)	1
การนำแนวคิดความสามารถของนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Applying the concept of policy capacity in practice)	14
1) การประยุกต์ใช้กับประเด็นด้านระบบสาธารณสุข (Applications to the Public Health System)	3
2) การประยุกต์ใช้กับประเด็นการจัดการปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Application to Environmental Governance)	3
3) การประยุกต์ใช้กับการบริหารงานภาครัฐและนโยบายทางสังคม (Application to Public Administration and Social Policy)	5
4) การประยุกต์ใช้กับความร่วมมือระหว่างองค์กร (Application to Inter-Organizational Collaboration)	3

ในกลุ่มแรกประกอบด้วยงานวิจัยที่มุ่งเน้นไปที่กรอบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความสามารถของนโยบาย แบ่งออกเป็นสามประเภทหลัก คือ นิยาม กรอบแนวคิด และการวัดความสามารถของนโยบาย มีจำนวนทั้งหมด 15 บทความ งานวิจัยเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานซึ่งช่วยให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องและชัดเจนเกี่ยวกับแนวคิดนี้และสนับสนุนการพัฒนานิยามและกรอบแนวคิดที่มีความชัดเจนมากขึ้น

กลุ่มที่สองประกอบด้วยงานวิจัยที่เกี่ยวกับกรณีศึกษาที่ได้นำแนวคิดความสามารถของนโยบายไปประยุกต์ใช้ในหลากหลายสาขา เช่น ระบบสาธารณสุข การจัดการปกครองด้านสิ่งแวดล้อม นโยบายสาธารณะ และความร่วมมือระหว่างองค์กร มีจำนวนทั้งหมด 14 บทความ การวิจัยเหล่านี้มีความสำคัญในการสะท้อนความเป็นไปได้และการใช้งานของแนวคิดในทางปฏิบัติ ทั้งยังช่วยเน้นย้ำถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการนำไปใช้ รวมทั้งเสนอแนวทางในการปรับปรุงและการพัฒนาเพิ่มเติม

สรุปได้ว่า การรวบรวมและวิเคราะห์งานวิจัยจากทั้งสองกลุ่มนี้ให้ภาพรวมที่ครอบคลุมทั้งในแง่ของทฤษฎีและการประยุกต์ใช้แนวคิดความสามารถของนโยบายในสถานการณ์จริง การศึกษานี้ช่วยให้เกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับแนวคิดความสามารถของนโยบายและมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวข้องต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะในการสร้างกรอบทฤษฎีที่เข้มแข็งและมีความชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ยังรวมถึงการพัฒนาเครื่องมือและวิธีการในการวัดและประเมินความสามารถของนโยบายที่แม่นยำและเหมาะสมกับบริบทที่หลากหลายต่อไป

นิยามของความสามารถของนโยบาย

แนวคิดความสามารถของนโยบายนั้น ได้ถูกนิยามและกล่าวถึงตามทัศนะและมุมมองที่มีความหลากหลายมาจากช่วงเวลาและกระแสของการศึกษาในขณะนั้น ซึ่งคำนิยามเหล่านี้ได้ถูกจัดกลุ่มออกเป็นสองกลุ่มหลัก ดังนี้

กลุ่มที่ 1: ความสามารถในการตัดสินใจของภาครัฐ

คำนิยามในกลุ่มนี้เน้นไปที่ความสามารถของภาครัฐในการตัดสินใจเลือกและจัดสรรทรัพยากรอย่างชาญฉลาด เพื่อนำไปสู่เป้าหมายร่วมกันของสาธารณะและการปรับตัวของนโยบายตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ตัวอย่างเช่น

การนิยามของ Painter & Pierre (2005) ซึ่งได้กล่าวถึงแนวคิดความสามารถของนโยบายว่าหมายถึงความสามารถของภาครัฐในการรวบรวมทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อการตัดสินใจเลือกอย่างชาญฉลาดและกำหนดทิศทางสำหรับการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ไปสู่เป้าหมายร่วมกันของสาธารณะ (Shared Public Values) และได้ให้นิยามอีกนัยยะว่าเป็นความสามารถในการปรับตัวของนโยบาย (Policy Adjustment) เมื่อสภาพแวดล้อมที่นโยบายถูกนำไปใช้มีความเปลี่ยนแปลง

ในขณะที่ Allred et al., (2021) มองว่าความสามารถของนโยบายประกอบด้วยทักษะและความสามารถที่จำเป็นในการทำหน้าที่ด้านนโยบาย เช่น การกำหนดรูปแบบ การตัดสินใจ และการนำไปปฏิบัติ โดยความรู้และความสามารถของผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบายจะมีส่วนช่วยให้พวกเขาสามารถสร้างผลลัพธ์เชิงนโยบายที่ต้องการ

ในทำนองเดียวกัน Brenton et al., (2023) นิยามคำว่า ความสามารถของนโยบายคือความสามารถในการคาดการณ์และมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงและเป็นการตัดสินใจอย่างชาญฉลาดเกี่ยวกับนโยบาย สร้างวิธีการเพื่อดำเนินการตามนโยบาย แสวงหาและจัดการทรัพยากร และประเมินสภาพการณ์ในปัจจุบันเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการในอนาคต

จากการนิยามที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงในข้างต้นทำให้พบได้ว่าแนวคิดความสามารถของนโยบายในกลุ่มนี้ จะเน้นการอธิบายแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับบทบาทในการตัดสินใจของภาครัฐเป็นหลัก เช่นการตัดสินใจเลือกและกำหนดวิธีการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการตัดสินใจเลือกอย่างชาญฉลาดในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ไปสู่เป้าหมายร่วมกันของสาธารณะ

กลุ่มที่ 2: บทบาทในการวิเคราะห์และความร่วมมือจากผู้มีส่วนร่วมทางการเมือง

กลุ่มที่สองของการนิยามความสามารถของนโยบายเน้นไปที่บทบาทในการวิเคราะห์และความร่วมมือจากผู้มีส่วนร่วมทางการเมือง โดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะภาครัฐ แต่ขยายไปถึงการประสานความรู้และความสามารถจากฝ่ายต่างๆ เพื่อผลักดันเป้าหมายร่วมในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้ระบุถึงส่วนประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ ความสามารถในการวิเคราะห์ (Analytical Capacity) การดำเนินงาน (Operational Capacity) และการเมือง (Political Capacity) ซึ่งทั้งหมดนี้เชื่อมโยงกันในบริบทของนโยบายผ่านหน่วยงานต่าง ๆ และกระบวนการนโยบาย ตัวอย่างเช่น

Gleeson et al., (2011) ได้กล่าวถึงแนวคิดความสามารถของนโยบาย ว่าเป็นความสามารถสำหรับการพัฒนาและการนำนโยบายไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสามารถด้านนโยบายของหน่วยงานต่าง ๆ จะหมายถึงโครงสร้างองค์กร กระบวนการ และวัฒนธรรมที่สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาและการนำนโยบายที่มีประสิทธิภาพไปใช้จริง

ต่อมา Forest et al., (2015) ได้ขยายขอบเขตของคำนิยามโดยเพิ่มเติมบทบาทของผู้มีส่วนร่วมทางการเมือง ที่เกี่ยวข้องกันนโยบาย โดยเสนอว่า ความสามารถของนโยบายสามารถกล่าวได้อย่างง่าย ว่าเป็นความสามารถของภาครัฐและผู้มีบทบาท “สาธารณะ” อื่น ๆ ในการวางแผน พัฒนาคำเนินการ และประเมินแนวทางแก้ไขที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาส่วนรวม

ในทำนองเดียวกันกับคำนิยามของ Denis et al., (2015) ที่อธิบายว่าความสามารถของนโยบายเป็นมากกว่าความสามารถในการวิเคราะห์ของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ตั้งแต่ความเข้าใจทางการเมือง ความรู้เชิงปฏิบัติการ ไปจนถึงความรู้ทางวิทยาศาสตร์และทางเทคนิค ที่สนับสนุนกระบวนการนโยบายทั้งหมด

Wu et al., (2017) ได้เสนอนิยามโดยได้เพิ่มเติมระดับของการวิเคราะห์ที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยมองว่า ความสามารถของนโยบายนั้นเป็นสมรรถนะและความสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นผลมาจากการผสมผสานทักษะและทรัพยากรในโครงสร้างของภาครัฐทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ระดับบุคคล (Individual) ระดับองค์กร (Organization) ระดับโครงสร้างหรือระบบ (System) ทำให้การสร้างนโยบายมีความสมเหตุสมผลจากการจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับการดำเนินนโยบาย จึงทำให้ให้นโยบายมีประสิทธิภาพและได้รับการสนับสนุนทางการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการผสมผสานความสามารถนี้มาจากระดับโครงสร้างของภาครัฐที่แตกต่างกันและไม่สามารถแยกออกจากกันได้ Wu et al., (2017) เห็นว่าแนวคิดความสามารถของนโยบายนี้ได้ขยายจากภาครัฐไปสู่ผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองรายอื่น เช่น พรรคการเมือง ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยทักษะและความสามารถของผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองเหล่านี้มีความสัมพันธ์ต่อความสามารถของภาครัฐในการดำเนินนโยบาย และแม้ว่ารัฐบาลจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการนโยบาย แต่ก็ต้องคำนึงถึงความสำคัญและบทบาทของผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองรายอื่นในการกำหนดนโยบายด้วย การทำงานร่วมกันระหว่างระบบหรือองค์กรในโครงสร้างการบริหารของภาครัฐทั้ง 3 ระดับ และความสามารถของแต่ละฝ่าย ส่งผลอย่างมากต่อขีดความสามารถของนโยบายและความสามารถขององค์กร ซึ่งจะได้รับอิทธิพลจากปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ด้วย

ต่อมา Cunha Saddi et al. (2018) ได้เพิ่มเติมขอบเขตของนิยามทั้งหมดข้างต้น โดยเน้นไปที่มิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสามารถของนโยบาย โดยได้ให้นิยามของความสามารถของนโยบายว่าเป็นความสามารถที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ (Analytical Capacity) การดำเนินงาน (Operational Capacity) และการเมือง (Political Capacity) โดยสามสิ่งนี้เชื่อมโยงกับองค์ประกอบแต่ละส่วนภายในบริบทของนโยบาย (เช่น หน่วยงาน หรือโครงสร้างของการบริหาร) และครอบคลุมขั้นตอนทั้งหมดของกระบวนการนโยบาย

จากการสำรวจคำนิยามที่มีอยู่เกี่ยวกับแนวคิดความสามารถของนโยบาย พบว่า ในอดีตนักวิจัยมักมุ่งเน้นไปที่ความสามารถของภาครัฐในการรวบรวมทรัพยากรและการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น การอธิบายของ Painter & Pierre (2005) ที่มองความสามารถของนโยบายในแง่ของการรวบรวมทรัพยากรและการตัดสินใจเลือกอย่างชาญฉลาด เป็นต้น ต่อมา Wu et al., (2017) ได้ขยายความเข้าใจใหม่เกี่ยวกับแนวคิดความสามารถของนโยบาย โดยไม่จำกัดเฉพาะบทบาทของภาครัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการมีส่วนร่วมของผู้เล่นทางการเมืองและสาธารณะรายอื่นที่มีบทบาทในปริณิถนาการทางการเมือง การมองเห็นนี้เปิดโอกาสให้เกิดการร่วมมือและการผสมผสานความสามารถของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อผลักดันนโยบายให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ Cunha Saddi et al., (2018) ยังได้ขยายขอบเขตของความสามารถของนโยบายไปยังมิติที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ การปฏิบัติงาน และการเมือง แสดงให้เห็นว่าความสามารถของนโยบายไม่เพียงแต่อยู่ในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการร่วมมือและการมีส่วนร่วมของผู้เล่นรายอื่นในกระบวนการนโยบายอีกด้วย สรุปได้ว่า ความสามารถของนโยบาย หมายถึง การรวมกันของทักษะและความสามารถหลากหลายที่จำเป็นสำหรับกระบวนการนโยบายทั้งหมด ทั้งในด้านการตัดสินใจและจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพของภาครัฐ รวมไปถึงความร่วมมือและการวิเคราะห์จากผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาสังคม และภาคสาธารณะอื่น ๆ ความสามารถนี้รวมความสามารถที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ (Analytical Capacity) การดำเนินงาน (Operational Capacity) และการเมือง (Political Capacity) ซึ่งช่วยให้ภาครัฐสามารถสร้าง ดำเนินการ และปรับปรุงนโยบายได้อย่างเหมาะสมเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายร่วมของสาธารณะและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในกระบวนการนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความยั่งยืนของนโยบาย

กรอบแนวคิดความสามารถของนโยบาย

การศึกษาเกี่ยวกับความสามารถของนโยบายได้นำไปสู่การพัฒนากรอบการวิเคราะห์อย่างน้อยสองแนวทางที่สำคัญ ได้แก่ กรอบการวิเคราะห์ของ Wu et al., (2017) เป็นกรอบที่มีความครอบคลุมมิติความสามารถ โดยผนวกเข้ากับโครงสร้างองค์กรภาครัฐในทุกระดับ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างกว้างขวาง และกรอบการวิเคราะห์ของ Brenton et al., (2023) นำเสนอแนวทางการวิเคราะห์แบบมุ่งเน้นการแก้ปัญหา ทำให้การประเมินมีความเฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น เหมาะสำหรับการนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทเฉพาะ ซึ่งทั้งสองกรอบการวิเคราะห์นี้ช่วยปิดช่องว่างในการเข้าใจและกำหนดขีดความสามารถของนโยบาย โดยทำหน้าที่เป็นฐานรากในการกำหนดและอธิบายนิยามของแนวคิดความสามารถของนโยบาย โดยเน้นทั้งการวิเคราะห์ความสามารถในด้านต่าง ๆ และการประเมินผลการดำเนินนโยบายในบริบทที่หลากหลาย กรอบการวิเคราะห์เหล่านี้จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนานโยบายให้เหมาะสมกับความต้องการของสังคมในปัจจุบันและอนาคต

กรอบการวิเคราะห์ความสามารถของนโยบายของ Wu et al., (2017)

แผนภาพที่ 3 แสดงให้เห็นว่าความสามารถของนโยบายไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแต่การกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่ครอบคลุมกระบวนการนโยบายทั้งหมด ซึ่งรวมถึงการตัดสินใจ การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผลของนโยบาย โดยเป็นการแสดงให้เห็นว่าปัญหาในการบริหารงานที่ซับซ้อนเป็นสิ่งที่ภาครัฐต้องพบในการปฏิบัติหน้าที่ด้านนโยบาย ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามบริบทของการบริหาร สุดท้ายคือความสามารถในการดำเนินงานด้านใดด้านหนึ่ง ไม่ได้เป็นการรับประกันว่าการดำเนินงานในด้านอื่น ๆ จะมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน จึงต้องมีการเปิดโอกาสให้มีการดึงความสามารถและทรัพยากรจากผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองรายอื่นที่อยู่ในปริณพททางการเมืองเดียวกัน

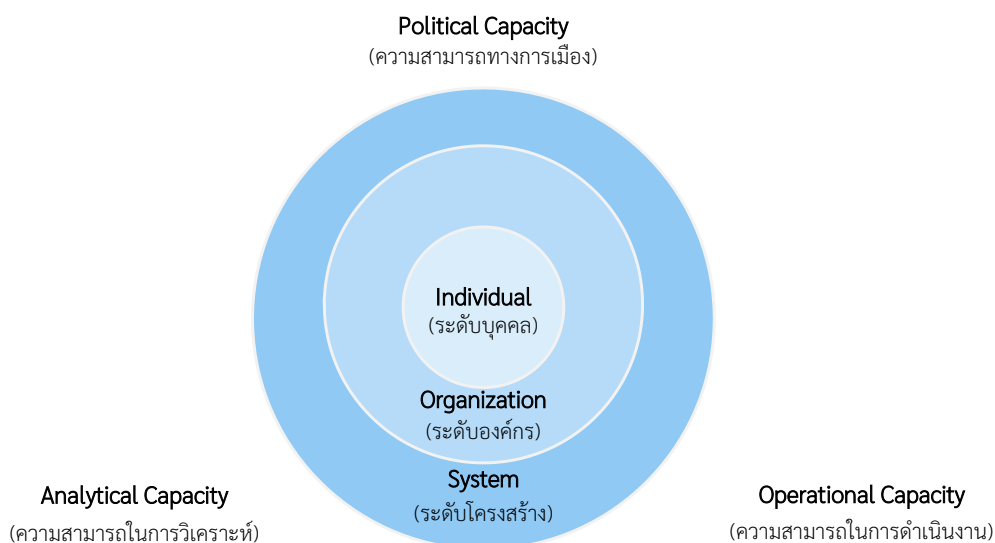


Figure 3. Relationship Between Government Work Structure and Capacity Dimensions

Source: Adapted from Wu et al. (2017)

แม้ว่ามิติความสามารถในระดับของการวิเคราะห์ ระดับการดำเนินงาน และระดับการเมือง จะมีความเชื่อมโยงกัน แต่สามสิ่งนี้อยู่ภายใต้บริบทของการนำมาใช้ในกระบวนการนโยบายที่แตกต่างกัน และการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายของมิติความสามารถทั้งสามข้อไม่สามารถนำมาใช้ทดแทนกันได้ ซึ่งบทบาทของแต่ละมิติความสามารถจะมีแตกต่างกัน คือ มิติความสามารถด้านการวิเคราะห์จะช่วยให้การดำเนินการตามนโยบายนั้นมีความสมเหตุสมผล ส่วนมิติความสามารถด้านการดำเนินงานช่วยให้สามารถจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามนโยบายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมิติความสามารถด้านการเมืองจะช่วยให้ได้รับความชอบธรรมจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและช่วยรักษาการสนับสนุนทางการเมืองสำหรับการดำเนินนโยบาย (Wu et al., 2017) ซึ่งสามารถอธิบายมิติของความสามารถแต่ละด้าน ดังมีรายละเอียดตามตารางที่ 2 (Table 2)

Table 2. Policy Capacity: Skills and Resources

Levels of resources and capabilities (ระดับของทรัพยากรและความสามารถ)	Skills and competences (มิติของทักษะและความสามารถ)		
	Analytical (ด้านการวิเคราะห์)	Operational (ด้านการดำเนินงาน)	Political (ด้านการเมือง)
Individual (ระดับปัจเจกบุคคล)	Individual analytical capacity (ความสามารถในการวิเคราะห์ของบุคคล)	Individual operational capacity (ความสามารถในการดำเนินงานของบุคคล)	Individual political capacity (ความสามารถทางการเมืองของบุคคล)
Organizational (ระดับองค์กร)	Organizational analytical capacity (ความสามารถในการวิเคราะห์ขององค์กร)	Organizational operational capacity (ความสามารถในการดำเนินงานขององค์กร)	Organizational political capacity (ความสามารถทางการเมืองขององค์กร)
Systemic (ระดับโครงสร้างหรือความเป็นระบบ)	Systemic analytical capacity (ความสามารถในการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ)	Systemic operational capacity (ความสามารถในการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ)	Systemic political capacity (ความสามารถทางการเมืองของระบบ)

Source: Adapted from Wu et al. (2017)

มิติความสามารถด้านการวิเคราะห์

- ระดับปัจเจกบุคคล: ประกอบด้วยความสามารถในการวิเคราะห์และใช้ความรู้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในกระบวนการวางแผนและการนำนโยบายไปปฏิบัติ พร้อมทั้งการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย
- ระดับองค์กร: ความพร้อมของบุคลากรที่มีทักษะการวิเคราะห์ การมีระบบการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ และความมุ่งมั่นขององค์กรในการสร้างและดำเนินนโยบาย
- ระดับโครงสร้าง: การมีฐานความรู้จากหลากหลายศาสตร์ การเก็บรวบรวมข้อมูลและการศึกษาปรากฏการณ์สังคม ทำให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถเข้าถึงข้อมูลสำคัญเพื่อวิเคราะห์และสร้างนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มิติความสามารถด้านการดำเนินงาน

- ระดับปัจเจกบุคคล: ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสารสนเทศมีความสำคัญอย่างมากต่อความสามารถด้านนโยบายโดยรวมของภาครัฐ
- ระดับองค์กร: วิธีการปฏิบัติงานและค่านิยมของหน่วยงานภาครัฐ และสภาพแวดล้อมภายในองค์กรสามารถสะท้อนถึงผลลัพธ์การดำเนินงานนโยบาย

- ระดับโครงสร้าง: ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาอย่างร่วมมือ ส่งผลให้สภาพแวดล้อมของนโยบายขยายกว้างขึ้นและเพิ่มขีดความสามารถของนโยบาย

มิติตามความสามารถด้านการเมือง

- ระดับปัจเจก: ผู้กำหนดนโยบายต้องมีความรู้และความเชี่ยวชาญทางการเมืองในการที่จะกำหนดนโยบายให้ตรงต่อความต้องการของสังคมและแก้ไขปัญหาอย่างตรงจุด
- ระดับองค์กร: ภาครัฐต้องเปิดรับความเห็นของทุกฝ่ายให้มีส่วนร่วมในการบอกกล่าวถึงปัญหาและหาทางออกของปัญหานั้น ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ทางการเมืองได้มากขึ้น
- ระดับโครงสร้าง: การสร้างสภาพแวดล้อมของนโยบายที่มีพื้นฐานจากการมีส่วนร่วม จะเป็นสิ่งที่สร้างความชอบธรรมให้แก่นโยบายและการได้รับความไว้วางใจจากประชาชน

ทั้งนี้ สำหรับแนวทางในการประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดความสามารถของนโยบาย ของ Wu et al., (2017) นั้น ควรประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอนพื้นฐาน ได้แก่

- ขั้นตอนที่ 1 การสร้างความเข้าใจในกรอบแนวคิด: การวิจัยเริ่มต้นด้วยการทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความสามารถของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติตามความสามารถทั้งสามประเภท (การวิเคราะห์ การดำเนินงาน และการเมือง) และการผสมผสานมิติเหล่านี้เข้ากับโครงสร้างการทำงานของภาครัฐ
- ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูล: ขั้นตอนนี้เน้นไปที่การรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นเพื่อประเมินความสามารถของนโยบายในบริบทของการวิจัย โดยอาจใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น การสำรวจ การสัมภาษณ์ หรือการวิเคราะห์เอกสาร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การวิจัยและบริบทที่กำหนด
- ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ข้อมูล: นักวิจัยจะวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมได้เพื่อประเมินความสามารถของนโยบาย ขั้นตอนนี้รวมถึงการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ที่เหมาะสมเพื่อระบุจุดแข็งและจุดอ่อนในกระบวนการนโยบาย และเสนอแนวทางเพื่อเพิ่มศักยภาพและการปรับปรุงกระบวนการดังกล่าว
- ขั้นตอนที่ 4 การให้ข้อเสนอแนะและการตีความผลการวิจัย: จากผลการวิเคราะห์ นักวิจัยจะตีความและสรุปความสามารถของนโยบายในบริบทการวิจัยที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังรวมถึงการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาความสามารถของนโยบาย เพื่อดำเนินการปรับปรุงและยกระดับผลลัพธ์ของนโยบายให้ดียิ่งขึ้น

กรอบการวิเคราะห์ความสามารถของนโยบายของ Brenton et al., (2023)

กรอบการวิเคราะห์ของ Brenton et al., (2023) เสนอการมองความสามารถของนโยบายในบริบทการทำงานของภาครัฐผ่าน 3 มิติหลัก ดังแสดงในแผนภาพที่ 4 ซึ่งประกอบไปด้วย (1) ทุนในการบริหาร (Administrative Capital) หมายถึงความสามารถของระบบบริหารภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากร การจัดสรรงบประมาณ และการดำเนินการนโยบายต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ทุนในการบริหารจึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการสร้างและดำเนินนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิผล (2) การจัดการกับปรากฏการณ์ทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Political Management) คือ ความสามารถในการตอบสนองและจัดการกับเหตุการณ์ทางการเมืองที่ไม่คาดคิด รวมถึงการนำเสนอโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาความชอบธรรมและการสนับสนุนจากประชาชน (3) ความคาดหวัง / ความพึงพอใจที่มีต่อภาครัฐ (Expectations / Satisfaction) มิติดังกล่าวสะท้อนถึงความต้องการและความคาดหวังของประชาชนต่อการดำเนินงานของภาครัฐ รวมถึงความพึงพอใจในผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะ มิติดังกล่าวเน้นย้ำถึงความสำคัญของการสื่อสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้ง 3 มิติข้างต้นนี้ล้วนเกี่ยวข้องกับอุปสงค์ที่หมายถึงความกดดันและข้อเรียกร้องทางการเมือง (Pressing Public and Political Demands) และอุปทานที่หมายถึงข้อจำกัด (Constraints) ความสามารถในการกระจายงบประมาณ (Competencies Budgets/Distribution) ในระบบนโยบาย โดยสามารถอธิบายในรายละเอียดได้ดังนี้

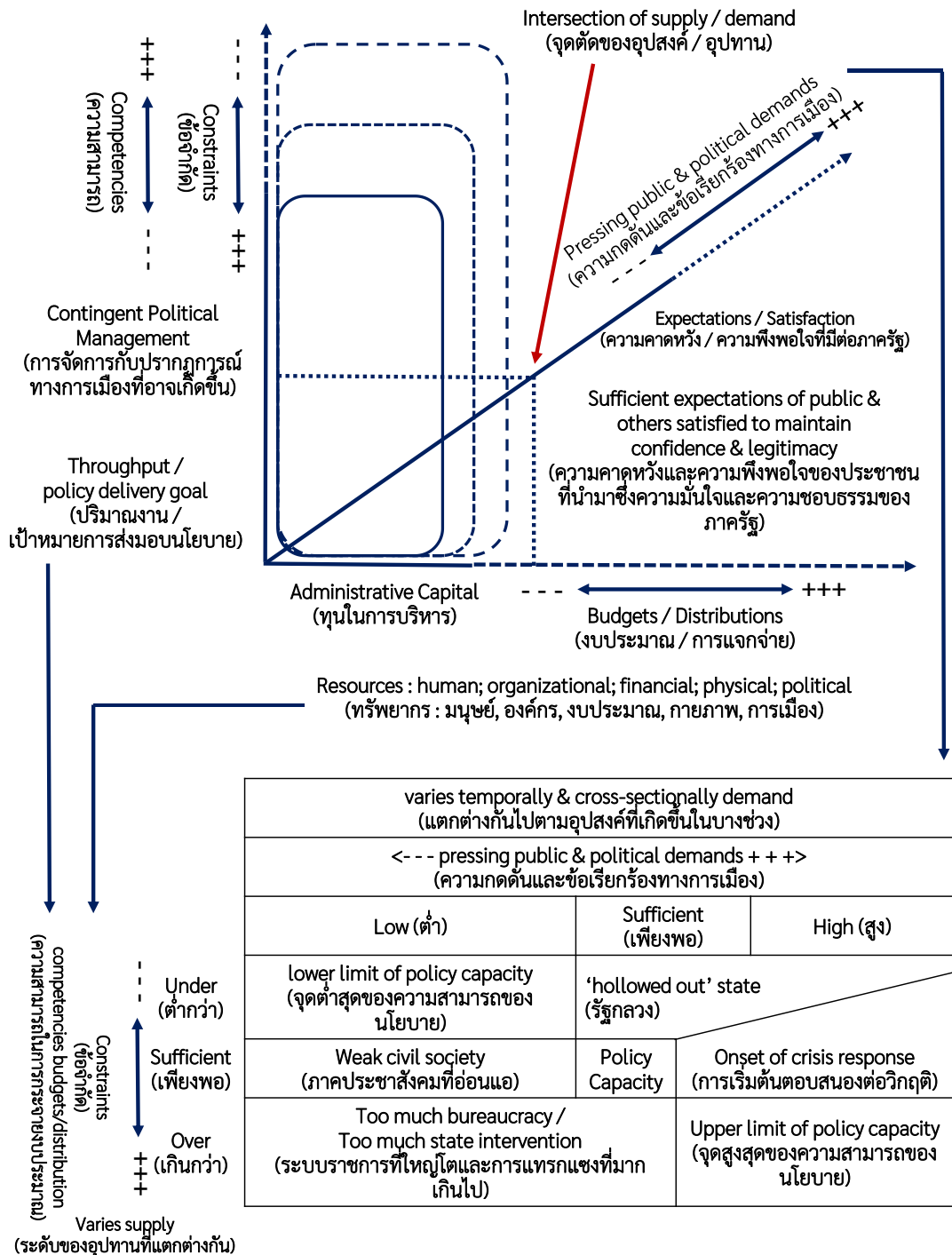


Figure4. Concept of Policy Capacity and Government Work

Source: Adapted from Brenton et al. (2023)

ทุนในการบริหาร (Administrative Capital) เป็นหนึ่งในมิติสำคัญของความสามารถของนโยบาย ที่ชี้วัดถึงทรัพยากรที่ภาครัฐมีการควบคุมและใช้งานได้ โดยรวมถึงงบประมาณ ทรัพยากรมนุษย์ โครงสร้างองค์กร และอิทธิพลทางการเมือง ทุนในการบริหารเป็นปัจจัยหลักที่ช่วยในการพัฒนาและดำเนินการนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จด้วยประสิทธิผลสูงสุด โดยเน้นไปที่การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่และการนำความรู้และความเชี่ยวชาญมาใช้ในการตัดสินใจด้านนโยบายอย่างมีเหตุผลและมีประสิทธิผล การมีทุนในการบริหารที่มั่นคงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาและดำเนินการนโยบายที่มีคุณภาพ ทั้งภาครัฐและผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองรายอื่นมีบทบาทในการสนับสนุนมิตินี้ ซึ่งทำให้สามารถใช้ทรัพยากรและความรู้ ความเชี่ยวชาญในการพัฒนานโยบายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และเป็นพื้นฐานสำคัญในการสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีความครอบคลุมและมีประสิทธิผล เพื่อนำไปสู่การดำเนินนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการและเป้าหมายของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดการกับปรากฏการณ์ทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Political Management) ซึ่งเป็นอีกหนึ่งในมิติของความสามารถของนโยบาย เน้นที่ความสามารถของระบบการเมืองในการสนับสนุนและดำเนินการนโยบายและโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ มิตินี้เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและความท้าทายที่ภาครัฐอาจเผชิญในการดำเนินนโยบาย รวมถึงการตัดสินใจที่อาจได้รับอิทธิพลจากการต่อสู้ทางการเมืองและความเห็นของกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ในมิตินี้ การจัดการทางการเมืองมีบทบาทสำคัญในการสร้างกรอบให้การดำเนินนโยบายและโครงการภาครัฐบรรลุผลสำเร็จ โดยเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการตัดสินใจที่รวมความคิดเห็นจากทุกฝ่าย และความเชี่ยวชาญของผู้นำทางการเมืองในการจัดการกับความท้าทาย ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจโลกที่อาจส่งผลกระทบต่อนโยบายของรัฐก็ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในมิตินี้เช่นกัน

ความคาดหวังและความพึงพอใจต่อการบริหารจากภาครัฐ (Expectations / Satisfaction) เป็นอีกมิติที่สำคัญในการประเมินความสามารถของนโยบาย มิตินี้เน้นไปที่ผลลัพธ์ของนโยบายและความสามารถของระบบในการตอบสนองความคาดหวังจากประชาชน โดยมุ่งเน้นที่ “ความพึงพอใจ” ซึ่งหมายความว่าความพึงพอใจในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเชิงนโยบายและสาธารณชน โดยไม่จำเป็นต้องมุ่งสู่ความสมบูรณ์แบบหรือความยินดีจากทุกฝ่าย แต่ต้องตระหนักถึงความจำเป็นในการแก้ปัญหาเชิงปฏิบัติและทำสิ่งที่จำเป็นมากกว่าการสร้างความสำเร็จแบบตามในอุดมคติ

มิตินี้ทำให้เห็นถึงความสำคัญของการตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของสังคม โดยภาครัฐ ขณะที่ยังต้องรักษาความสมดุลกับนโยบายที่ถูกกำหนด โดยให้ความสำคัญกับความท้าทายในการสร้างสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทาน การจัดการกับความท้าทายที่ไม่สามารถทำให้ทุกคนพอใจได้ และการบรรลุแนวทางแก้ไขที่เป็นปฏิบัติมากกว่าการไล่ตามความสมบูรณ์แบบในอุดมคติ นอกจากนี้ ความเป็นผู้นำทางการเมืองมีบทบาทสำคัญในการตอบสนองต่อความคาดหวังเหล่านี้ ผลที่ตามมาจะส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายที่นำมาใช้

ความสัมพันธ์ของทั้ง 3 มิติ สามารถทำความเข้าใจได้ตามส่วนประกอบของกราฟ ในแผนภาพที่ 4 ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการด้านนโยบายจากประชาชนและการเมือง กับ “ทุนในการบริหาร” ซึ่งทุนทางการเมืองนี้หมายถึง ทรัพยากรที่รัฐบาลหรือหน่วยงานมีอยู่ (แกนนอนของกราฟ) แสดงถึงทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินนโยบาย ทั้งด้านบุคลากร โครงสร้าง

องค์กร งบประมาณ ตลอดจนอำนาจทางการเมือง ซึ่งปริมาณของทรัพยากรเหล่านี้เป็นตัวกำหนดพื้นฐานของขีดความสามารถในการจัดทำและบังคับใช้นโยบายของภาครัฐ ทูตทางการบริหารเหล่านี้จะแปรผันตามความต้องการด้านนโยบายของประชาชนและการเมือง (แกนตั้งของกราฟ) โดยถ้ามีความต้องการสูง ก็จะต้องใช้ทุนทางการบริหารมากขึ้นในการตอบสนองความต้องการนั้น ซึ่งจุดตัดของเส้นอุปสงค์และอุปทานในกราฟคือ “ระดับความคาดหวังและความพึงพอใจของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” ต่อ นโยบาย ถ้ารัฐบาลสามารถจัดสรรทุนในการบริหารได้อย่างเหมาะสมกับความต้องการ ก็จะทำให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจและให้ความชอบธรรมกับนโยบายนั้น ซึ่งจะนำไปสู่ความไว้วางใจที่มีต่อรัฐบาล (Trust in Government) สุดท้ายคือบริเวณพื้นที่กลางของกราฟแสดงถึง “พื้นที่ความสามารถของนโยบาย” ซึ่งขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของทรัพยากรการบริหารและความคาดหวังของสาธารณะ หากมีทรัพยากรเพียงพอและสอดคล้องกับความคาดหวัง จะทำให้นโยบายมีความสามารถในการบรรลุเป้าหมายได้ สำหรับในส่วนล่างของแผนภาพจะเป็นตารางที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณการจัดสรรทุนทางการบริหารกับระดับความสามารถในการกำหนดนโยบาย โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ 1) ทุนในการบริหารต่ำ (Under) จะส่งผลให้เกิดภาวะ “Lower Limit of Policy Capacity” หรือความสามารถในการกำหนดนโยบายอยู่ในระดับต่ำสุด เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรต่าง ๆ และมักจะนำไปสู่สถานะที่ภาคประชาสังคมมีความอ่อนแอ 2) ทุนในการบริหารในระดับพอเพียง (Sufficient) จะทำให้รัฐบาลหรือหน่วยงานมีความสามารถในการกำหนดนโยบายได้อย่างเต็มที่ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3) ทุนในการบริหารมากเกินไป (Over) อาจจะนำไปสู่สถานะที่มีหน้าที่และอำนาจของระบบราชการที่ล้นเกินและอาจจะเกิดวิกฤตการณ์ขึ้น หรือถ้ามากเกินไปจะถึงจุดสูงสุดของขีดความสามารถ (Upper Limit of Policy Capacity) ซึ่งจะมีปัญหาเช่น มีระบบราชการที่ใหญ่โตเกินไป มีการแทรกแซงจากรัฐมากเกินไป เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว แผนภาพนี้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดที่สำคัญว่าการที่รัฐบาลหรือหน่วยงานจะสามารถกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีการจัดสรรทุนทางการบริหารได้แก่ บุคลากร องค์กร งบประมาณ ทรัพยากรกายภาพและอำนาจทางการเมืองให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนและสถานการณ์ให้ไม่มากเกินไปหรือน้อยเกินไป เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างเหมาะสม

การวัดความสามารถของนโยบาย

จากการศึกษาพบว่า Hartley และ Zhang (2018) ได้เสนอวิธีการในการวัดความสามารถของนโยบายผ่านการจัดทำตารางความสามารถที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการทำงานของภาครัฐ ประกอบด้วย การสร้างดัชนีชี้วัดที่มีมาตรฐานอย่างชัดเจน สามารถนำมาวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์ได้ โดยกำหนดค่าดัชนีสำหรับการวัดผลอย่างเป็นระบบผ่านการรวบรวมข้อมูลสถิติ การศึกษาพื้นที่เก็บข้อมูล และการสัมภาษณ์ เพื่อนำไปสู่การกำหนดคะแนนในแต่ละด้านของความสามารถจาก 0 ถึง 9 ในตารางที่กำหนดรายละเอียดดังที่แสดงในตารางที่ 3 (Table 3)

Table 3. Policy Capacity Measurement Components

	ระดับปัจเจก (Individual)	ระดับองค์กร (Organizational)	ระบบโครงสร้าง (System)
มิติความสามารถ ด้านการวิเคราะห์ (Analytical capabilities)	ความสามารถในการ วิเคราะห์นโยบาย (Policy analytical capacity) ความรู้เกี่ยวกับเนื้อหาของ นโยบาย (Knowledge of Policy Substance)	ความสามารถด้านข้อมูล (Organizational Information Capacity) การจัดเก็บข้อมูล (Storing Information)	ความสามารถด้านองค์ ความรู้ (Knowledge System Capacity) การมีที่ฝึกอบรม คุณภาพสูง (Presence of High Quality Educational and Training Institutions) โอกาสที่จะนำได้องค์ ความรู้มาสู่การปฏิบัติ (Opportunities for Knowledge Generation, Mobilization, and Use)
	เทคนิคการวิเคราะห์ นโยบายและทักษะการ สื่อสาร (Analytical Techniques and Communication Skills)	การบริการข้อมูล (Service utilization) การจัดทำงบประมาณ การจัดการทรัพยากร มนุษย์ การบริการทาง อิเล็กทรอนิกส์ (Budgeting, Human Resource Management, and E-Services)	ความสามารถและหน้าที่ รับผิดชอบ (Accountability and Responsibility System Capacity) ระดับความโปร่งใสของ ระบบยุติธรรม (Transparent Adjudicative and Career Systems)
	ความสามารถในการ จัดการ (Managerial Expertise Capacity)	ทรัพยากรในการบริหาร (Administrative Resource Capacity)	
มิติความสามารถ ด้านการ ดำเนินงาน (Operational capabilities)	การจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic management) ความเป็นผู้นำ ความสามารถในการ สื่อสาร การเจรจาต่อรอง และการจัดการกับความ ขัดแย้ง (Leadership, Competences Communication, Negotiation, and Conflict Resolution)	ระดับของการสื่อสาร การปรึกษาหารือ และการสื่อสารภายในหรือ ระหว่างหน่วยงาน (Levels of intra- and Inter-Agency Communication, Consultation, and Coordination)	
	การจัดการงบประมาณ (Financial Management and Budgeting)	งบประมาณและการจัดหา บุคลากร (Funding and Staffing)	การมีหลักนิติธรรม (Presence of Rule of Law)

Table 3. Policy Capacity Measurement Components (cont.)

	ระดับปัจเจก (Individual)	ระดับองค์กร (Organizational)	ระบบโครงสร้าง (System)
มิติตามความสามารถ ด้านการเมือง (Political capabilities)	ความเฉียบแหลมทาง การเมือง (Political Acumen Capacity)	ความสามารถทางการเมือง ขององค์กร (Organizational Political Capacity)	ความสามารถในการ วิเคราะห์นโยบาย (Political-Economic System Capacity)
	ความเข้าใจในความ ต้องการและบทบาทของผู้ มีส่วนได้ส่วนเสียของ นโยบาย (Understanding of the Needs and Positions of Different Stakeholders)	ระดับความไว้วางใจ ระหว่างองค์กรและการ สื่อสาร (Levels of Inter- Organizational Trust and Communication)	ความชอบธรรมและการ ไว้วางใจของประชาชน (Presence of Public Legitimacy and Trust)
	การคาดคะเนความเป็นไป ได้ทางการเมืองต่อการ กำหนดนโยบาย (Judgment of Political Feasibility)	การสนับสนุนของ นักการเมือง (Politicians' Support for the Agency Programs and Projects)	ระบบการคลังที่เพียงพอ (Adequate Fiscal System to Fund Programs and Projects)
	ความสามารถด้านการ สื่อสาร (Communication Skills)	การเจรจาต่อรองในระบบ ราชการ (Effective Civil Service Bargain)	การเข้าถึงข้อมูล (Access to Information)

Source: Adapted from Hartley and Zhang (2018)

ตารางการวัดความสามารถของนโยบายนี้มุ่งเน้นไปที่การประเมินองค์ประกอบต่างๆ ของการบริหารนโยบายในภาครัฐ โดยกำหนดค่าดัชนีที่มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติที่เก็บรวบรวมมา กระบวนการวัดความสามารถของนโยบายตามแนวทางนี้สามารถสรุปเป็นขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ระบุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ก่อนอื่นผู้วิจัยต้องชี้แจงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ต้องการวัดความสามารถอย่างชัดเจน และพิจารณาว่านโยบายนี้มีผลกระทบอย่างไรต่อระบบการบริหารภาครัฐ

ขั้นตอนที่ 2 เลือกมิติของความสามารถที่ต้องจะวัด ผู้วิจัยควรระบุมิติหรือแง่มุมต่าง ๆ ของความสามารถนโยบายที่เกี่ยวข้องกับบริบทนโยบาย มิติเหล่านี้อาจรวมถึงขั้นตอนอาจรวมไปถึงขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การจัดสรรทรัพยากร และการประเมินนโยบาย

ขั้นตอนที่ 3 ดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมิติตามความสามารถที่เลือกไว้ ข้อมูลนี้อาจมาจากการวิเคราะห์สถิติ การสำรวจ หรือการสัมภาษณ์เพื่อได้ข้อมูลที่เชื่อถือและสำคัญสำหรับการวัด

ขั้นตอนที่ 4 ให้คะแนน ผู้วิจัยกำหนดคะแนนสำหรับแต่ละมิติของความสามารถ โดยคะแนนเหล่านี้มีตั้งแต่ 0 ถึง 9 หลังจากให้คะแนนทุกมิติแล้ว รวมคะแนนเพื่อหาคะแนนความสามารถของนโยบายโดยรวม

ขั้นตอนที่ 5 ตีความและประเมินผล ผู้วิจัยวิเคราะห์ผลลัพธ์เพื่อทำความเข้าใจถึงจุดแข็ง จุดอ่อน และความสามารถโดยรวมของนโยบาย และพิจารณาว่านโยบายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้มากน้อยเพียงใด รวมทั้งระบุด้านที่ต้องการปรับปรุง

ขั้นตอนที่ 6 การเสริมด้วยการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ การใช้ข้อมูลเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียวอาจมีข้อจำกัดในเรื่องของความครบถ้วนของข้อมูล โดยเฉพาะในเชิงลึก จึงต้องทำการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เช่นการสัมภาษณ์ การใช้กรณีศึกษา หรือการวิเคราะห์เนื้อหาของนโยบาย (กล่าวคือในการวัดความสามารถของนโยบายควรใช้วิธีแบบผสมวิธี หรือ Mixed Methods) เพื่อเพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยความสามารถของนโยบายที่อาจไม่ได้รวมอยู่ในค่าสถิติ

จากขั้นตอนทั้งหมดในข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าความสามารถของนโยบายนั้นต้องได้รับการวัดโดยใช้วิธีการเชิงปริมาณอย่างการรวบรวมค่าสถิติต่าง ๆ เพื่อให้คะแนนแต่ละมิติของความสามารถ และต้องมีการใช้วิธีการเชิงคุณภาพด้วยการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การใช้กรณีศึกษา หรือการวิเคราะห์เนื้อหาของนโยบาย เพื่อให้ได้ความเข้าใจที่ครบถ้วนทั้งจากการรวบรวมข้อมูลเชิงสถิติและข้อมูลที่มาจากบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย โดยจะทำให้เข้าใจความสามารถโดยรวมของแต่ละนโยบายได้

กรณีศึกษาการประยุกต์แนวคิดความสามารถของนโยบาย

แนวคิดความสามารถของนโยบายเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญในการวางแผนและดำเนินนโยบายในหลายประเทศทั่วโลก การนำแนวคิดนี้ไปใช้ในการปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการเข้าใจและปรับใช้มิติต่าง ๆ ของความสามารถของนโยบายในบริบทที่เฉพาะเจาะจง เพื่อประสิทธิภาพและผลลัพธ์ที่ดีที่สุดในการดำเนินนโยบาย กรณีศึกษาต่าง ๆ ได้แสดงถึงวิธีการและบริบทที่แตกต่างกันในการนำแนวคิดความสามารถของนโยบายไปใช้ในการปฏิบัติจริง ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้รับเน้นย้ำถึงความสำคัญของการปรับให้เข้ากับสถานการณ์และความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป

การประยุกต์ใช้กับประเด็นด้านระบบสาธารณสุข

การศึกษาในด้านระบบสาธารณสุขได้เน้นการใช้แนวคิดความสามารถของนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสำเร็จในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ กรณีศึกษาต่อไปนี้นำเสนอการประยุกต์ใช้แนวคิดนี้ในสามบริบทที่แตกต่างกัน เช่น งานวิจัยของ Gen และ Wright (2015) การศึกษานี้มุ่งเน้นที่การใช้ศักยภาพเชิงนโยบายในการปฏิรูประบบสาธารณสุข โดยเน้นที่ความสามารถของผู้บริหารและองค์กรในการตัดสินใจและดำเนินนโยบายด้วยเหตุผลและการวิเคราะห์ การศึกษาได้ระบุว่าแม้แนวคิดนี้จะมีความสำคัญ แต่ก็มักจะมองข้ามผลกระทบและแรงกดดันทางการเมืองที่สามารถมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายได้ รวมถึงในด้านการสาธารณสุข การศึกษานี้เน้นการเสริมสร้างความสามารถทางเทคนิคด้วยการมีส่วนร่วมของสาธารณะและการสนับสนุนนโยบาย เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่ถูกนำไปใช้ได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากสาธารณะ การศึกษายังเน้นย้ำถึงความสำคัญของการพิจารณาความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและมุมมองของสาธารณะในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยชี้ให้เห็นว่าการเข้าใจและการปรับตัวตามสภาพแวดล้อมทางการเมืองและความต้องการของสาธารณะเป็นสิ่งจำเป็นในการให้ความสำคัญกับนโยบายสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

Tan (2019) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นอิสระภายในระบบราชการและความสามารถในการจัดสรรงบประมาณสำหรับระบบดูแลสุขภาพขั้นพื้นฐานในจังหวัดชวากลาง (Jawa Tengah) ประเทศอินโดนีเซีย การศึกษานี้เน้นที่การประเมินความสำคัญของการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานสาธารณสุขอย่างเข้มงวด และเน้นย้ำถึงบทบาทของการติดตามผลการประเมินผล และการรายงานการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอเพื่อเพิ่มความรับผิดชอบและปรับปรุงคุณภาพของบริการสาธารณสุข การศึกษายังคำนึงถึงความเป็นอิสระของศูนย์สุขภาพชุมชน (Community Health Centers: CHCs) ในเมืองมาเกล็ง (Magelang City) ซึ่งความเป็นอิสระนี้ช่วยให้สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการด้านสวัสดิการของเจ้าหน้าที่และการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นอิสระดังกล่าวส่งผลให้เมืองมาเกล็งสามารถให้บริการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพสูงขึ้น โดยผลลัพธ์นี้เกิดจากการที่ศูนย์สุขภาพชุมชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพในเขตของตน

งานชิ้นต่อมาของ Husain et al., (2023) ได้ใช้แนวคิดนี้เพื่อในการวิจัยเพื่อจัดการกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและมีความซับซ้อนในระบบสาธารณสุขของประเทศจีน ผลการวิจัยสรุปได้ว่าการพัฒนาความสามารถของนโยบายเป็นกุญแจสำคัญในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่ไม่คงที่และมีพลวัต (Dynamic) โดยเริ่มต้นจากการแก้ไขปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น ในระยะต่อไป การเผชิญหน้ากับปัญหาและความท้าทายที่มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นทำให้เกิดความต้องการในความสามารถของการวิเคราะห์ที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น รัฐบาลจึงได้ร่วมมือกับเครือข่ายของมหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยเพื่อวิเคราะห์และให้คำแนะนำต่อกระบวนการปฏิรูประบบสาธารณสุข ผลลัพธ์แสดงให้เห็นว่ากระบวนการปฏิรูประบบสาธารณสุขในประเทศจีนเป็นกระบวนการที่ค่อยเป็นค่อยไปและมีพลวัต ซึ่งช่วยให้เกิดการปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป การศึกษานี้ย้ำถึงความสำคัญของการพัฒนาความสามารถของนโยบายในการจัดการกับสถานการณ์ที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปในระบบสาธารณสุข และเน้นย้ำว่าการมีความสามารถในการวิเคราะห์และปรับตัวตามสถานการณ์เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยให้พัฒนาระบบสาธารณสุขได้

จากการสรุปผลการศึกษาเรื่องการประยุกต์ใช้แนวคิดความสามารถของนโยบายในภาคส่วนสาธารณสุข ในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายสาธารณสุขนั้นมีข้อดีที่สำคัญคือ ช่วยให้ระบบสาธารณสุขสามารถปรับตัวและตอบสนองต่อสถานการณ์และความต้องการด้านสุขภาพที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแนวคิดนี้มุ่งเน้นให้หน่วยงานสาธารณสุขมีความยืดหยุ่นในการนำทรัพยากรและความรู้ที่มีอยู่มาใช้เชิงกลยุทธ์เพื่อแก้ไขปัญหาสุขภาพในพื้นที่และสถานการณ์เฉพาะ รวมถึงมีการวิเคราะห์และปรับกลยุทธ์ให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น โรคระบาด หรือปัญหาสุขภาพจากการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการนำแนวคิดนี้ไปปรับใช้จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยสำคัญ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ และการได้รับการสนับสนุนทางการเมืองอย่างเพียงพอ เพื่อให้หน่วยงานสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ข้อโต้แย้งที่สำคัญคือ แนวคิดดังกล่าวอาจจะเหมาะสมกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและระยะสั้นมากกว่าการวางแผนและกำหนดนโยบายระยะยาว ซึ่งต้องอาศัยการวิเคราะห์และประเมินผลอย่างลึกซึ้งและรอบด้านมากกว่าการแก้ปัญหาแบบรวดเร็วและยืดหยุ่น

การประยุกต์ใช้กับการจัดการปกครองด้านสิ่งแวดล้อม

การวิจัยโดย Williams (2012) สำนวจการนำความสามารถเชิงนโยบายมาประยุกต์ใช้ในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) โดยหน่วยงานด้านงบประมาณของแคนาดา การศึกษานี้เน้นไปที่การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและการเตรียมพร้อมเชิงนโยบายของหน่วยงานสำหรับการวิจัยเชิงนโยบาย เพื่อการจัดการกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป งานวิจัยชี้ถึงความสำคัญของการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในหน่วยงานด้านงบประมาณ โดยเฉพาะการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพผ่านการบูรณาการความสามารถในการวิเคราะห์และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ การศึกษาเน้นว่าการจัดการแบบบูรณาการจำเป็นต้องตอบสนองต่อประเด็นต่าง ๆ และจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไป นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงความท้าทายในการดำเนินการระหว่างภาคส่วนของอุตสาหกรรมประกันภัยและธนาคารในระดับชาติ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการมีความสามารถทางนโยบายที่สามารถนำมาใช้ในการตัดสินใจและการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่ตามมา

การศึกษาโดย Craft และ Howlett (2012) เกี่ยวกับความสามารถของนโยบายและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในแคนาดาและสหรัฐอเมริกา ได้พิจารณาความสามารถของนโยบายใน 5 มิติหลัก ได้แก่ งบประมาณ โครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน ป่าไม้ และการขนส่ง การวิจัยนี้เน้นการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรภาครัฐ ตั้งแต่ระดับรัฐบาลกลางไปจนถึงระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการใช้ทักษะการวิเคราะห์และการจัดการของบุคคลากรในระดับสูงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบาย ผลการวิจัยชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาความสามารถเชิงนโยบายที่เพียงพอในการตอบสนองต่อความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้สามารถทำความเข้าใจและปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพในทั้งสองประเทศ

ต่อมานงานวิจัยของ Angel (2015) เรื่องการใช้ความสามารถในการวิเคราะห์นโยบายสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการเมือง งานชิ้นนี้ได้ตรวจสอบการประเมินความสามารถในการวิเคราะห์นโยบายผ่านการติดตามและรายงานข้อมูลสิ่งแวดล้อมในระดับนานาชาติ การศึกษานี้เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการมีความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือเพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) งานวิจัยระบุว่า การวิเคราะห์นโยบายอย่างมีประสิทธิภาพต้องการความร่วมมือจากองค์กรและกลุ่มบุคคลรายใหม่ ๆ เช่น นักวิจัยด้านประชากรศาสตร์ องค์กรสิ่งแวดล้อม ภาคเอกชน และองค์กรภายนอก อื่น ๆ (Third party) นอกจากนี้ งานวิจัยนี้ยังเสนอการใช้ข้อมูลสถิติระดับชาติเกี่ยวกับประสิทธิภาพการจัดการคุณภาพอากาศและน้ำเพื่อวัดความสามารถในการวิเคราะห์นโยบาย ชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมระหว่างประเทศในการวัดและติดตามความคืบหน้าเพื่อบรรลุเป้าหมายระดับโลก เช่น เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) อย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาที่ดำเนินการในหลายประเทศและบริบทต่าง ๆ ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการมีความสามารถเชิงนโยบายที่เพียงพอที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศ โดยหมายรวมถึงการมีทักษะ ความรู้ และทรัพยากรที่จำเป็นในการวิเคราะห์ วางแผน ตัดสินใจ และประเมินผลการดำเนินนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของหลากหลายภาคส่วน ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้สามารถระบุและตอบสนองความต้องการได้

อย่างตรงจุด รวมถึงเพิ่มความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของนโยบาย ส่งผลให้นโยบายมีความยั่งยืนและได้รับการสนับสนุนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม วิธีการเช่นนี้อาจนำมาซึ่งความท้าทายบางประการ เช่น การมีผลประโยชน์ขัดแย้งหรือมุมมองที่แตกต่างกันอย่างมาก ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าหรือข้อขัดแย้งในกระบวนการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงความเป็นกลางและการมีข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอสำหรับการตัดสินใจด้วย โดยอาจต้องมีการกำหนดกรอบและกระบวนการที่ชัดเจน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์และลดข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น

การประยุกต์ใช้กับการบริหารงานภาครัฐและนโยบายทางสังคม

การศึกษาโดย Regonini (2017) ทำการสำรวจวิธีการที่หน่วยงานภาครัฐในฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน และอิตาลี ประยุกต์ใช้เครื่องมือวิเคราะห์นโยบายเพื่อเสริมสร้างความสามารถของนโยบาย การศึกษาชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานเหล่านี้พยายามที่จะเบนเข็มจากการใช้วิธีการบริหารราชการแบบดั้งเดิมที่อาศัย ‘กฎหมาย’ ‘การคลังสาธารณะ’ และ ‘การบริหารภาคสาธารณะ’ ไปสู่การใช้เครื่องมือวิเคราะห์นโยบายที่มีความสามารถมากขึ้น อย่างไรก็ตามความไม่สอดคล้องระหว่างองค์การตามรัฐธรรมนูญกับการจำกัดความเป็นผู้นำทางการเมืองอาจกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการนำแนวคิดความสามารถของนโยบายไปใช้ในประเทศเหล่านี้ การศึกษานี้ยังเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการทำความเข้าใจความท้าทายและความซับซ้อนในการบูรณาการแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายเข้ากับการบริหารงานภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความสามารถของนโยบายในประเทศต่าง ๆ

ในอีกด้านหนึ่ง การศึกษาของ Brenton (2018) สำรวจความสามารถของนโยบายในออสเตรเลีย โดยพบว่าในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและรัฐบาลกลางมีบทบาทในการประสานงาน แต่ก็มีมีความจำเป็นต้องประหยัดการใช้จ่ายงบประมาณแม้จะมีภาระรับผิดชอบเพิ่มขึ้น การศึกษานี้เปิดเผยถึงความต้องการในการปรับปรุงความสามารถในการให้บริการสาธารณะและการแบ่งปันหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด การศึกษานี้มุ่งเน้นไปที่การสำรวจและเสนอกรอบการทำงานใหม่สำหรับการกำหนดและแบ่งปันความสามารถเชิงนโยบายระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกว่าแนวทางการจัดการแบบเดิม ๆ ที่ใช้อยู่ในหน่วยงานรัฐในออสเตรเลีย การศึกษาชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการมีความชัดเจนและความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับความสามารถนอกเหนือจากการวางแผนงบประมาณในการส่งมอบบริการสาธารณะหลัก และส่งเสริมการสร้างและแบ่งปันความสามารถเชิงนโยบายในระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่งานวิจัยของ Belyaeva (2018) ได้สำรวจลักษณะการเปลี่ยนแปลงและความมีพลวัตของนโยบายด้านอินเทอร์เน็ตในประเทศอิตาลี เบลารุส และรัสเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปรียบเทียบวิธีการควบคุมอินเทอร์เน็ตและวิธีที่ความสอดคล้องระหว่างความสามารถของรัฐและสังคมส่งผลต่อผลลัพธ์ของนโยบายเหล่านั้น การวิเคราะห์ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของแนวคิดความสามารถของนโยบายที่สามารถปรับตัวและรับอิทธิพลจากหลากหลายองค์กรในสังคม โดยรวมถึงทั้งฝ่ายรัฐและภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐ การศึกษายังทำการแยกแยะระหว่าง Hard Power ที่หมายถึงการใช้อำนาจบังคับให้ปฏิบัติตามโดยรัฐ และ Soft Power ซึ่งเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ผ่านกระบวนการสื่อสาร การรับฟัง และการเจรจา เพื่อสร้างเครือข่ายอินเทอร์เน็ตให้เป็นพื้นที่สาธารณะที่เปิดกว้างและรวมทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ต่อมาการศึกษาของ Qian (2021) เกี่ยวกับการใช้ความสามารถของนโยบายในการปฏิรูปนโยบายทางสังคมของประเทศจีนได้นั้นถึงความสำคัญในการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ พบว่าการจัดสรรทรัพยากรทางการคลัง ซึ่งช่วงแรกการจัดสรรทรัพยากรทางการคลัง (งบประมาณ) มักจะไม่เพียงพอและไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงการจัดการทรัพยากร โดยความสามารถในการวิเคราะห์เป็นปัจจัยที่สำคัญในการจัดการนโยบายทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งเน้นถึงความสำคัญของการทำความเข้าใจและแก้ไขปัญหาโดยความสามารถของนโยบายเพื่อการจัดการทรัพยากรเพื่อการปฏิรูปนโยบายสังคมของประเทศจีน

งานวิจัยของ Gaspay et al., (2023) พิจารณาการปฏิรูประบบขนส่งมวลชนในกรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งได้รับผลกระทบจากการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 การศึกษานี้ใช้แนวคิดความสามารถของนโยบายเพื่อสร้างโครงสร้างและการจัดการองค์กรใหม่สำหรับระบบขนส่งมวลชน ซึ่งรับผิดชอบในการใช้ความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคในการวางแผนการเดินรถและการปฏิบัติงาน เพื่อให้ระบบขนส่งมวลชนตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นหลักที่งานวิจัยเหล่านี้พยายามนำเสนอคือ ความจำเป็นในการนำแนวคิดความสามารถของนโยบาย (Policy Capacity) มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานภาครัฐและกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการกับประเด็นปัญหาที่ซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การมีเครื่องมือวิเคราะห์นโยบายที่เหมาะสม รวมถึงกระบวนการจัดสรรทรัพยากรและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความสามารถให้หน่วยงานภาครัฐสามารถปรับตัวและตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างทันท่วงที

การประยุกต์ใช้กับความร่วมมือระหว่างองค์กร

การศึกษาของ Daugbjerg and Halpin (2010) ได้นำแนวคิดนี้มาใช้ในการสร้างความสามารถของนโยบายในการพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์ในเดนมาร์กและออสเตรเลีย โดยความสามารถของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์จะเป็นความสามารถในการพัฒนานโยบายที่สร้างความสะดวกในการพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์และการขยายตลาดสำหรับผลผลิตของการเกษตรดังกล่าว โดยความสามารถระดับนโยบายแรกที่ถูกนำมาใช้คือความสามารถของภาครัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ในการกำหนดมาตรฐานสำหรับระบบการรับรองเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและโปร่งใสให้ผลผลิตทางการเกษตร เป็นการรับประกันว่าผลผลิตที่ติดฉลากเกษตรอินทรีย์ได้ผ่านการรับรองตามมาตรฐานแล้ว และความสามารถของนโยบายเกษตรอินทรีย์ต่อมาคือการสร้างนโยบายที่มุ่งในการเพิ่มทั้งอุปสงค์และอุปทานในตลาดเกษตรอินทรีย์ และมาตรการนี้ได้รับการปรับปรุงเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงภายในสภาพแวดล้อมที่นโยบายนี้ถูกนำไปใช้

ต่อมางานวิจัยของ Levasseur (2014) ได้ทำการประเมินและเปรียบเทียบระดับความสามารถในนโยบายระหว่างองค์กรอาสาสมัครและหน่วยงานภาครัฐในแคนาดา เพื่อทำความเข้าใจถึงผลกระทบที่มีต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าแต่ละองค์กรมีการดำเนินนโยบายที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับการรวมความสามารถเชิงนโยบายของผู้มีบทบาททางการเมือง การศึกษาเน้นถึงความจำเป็นในการทำความเข้าใจและจัดการกับความแตกต่างเหล่านี้อย่างรอบคอบ เพื่อส่งเสริมการปรับปรุงและเพิ่มพูนความสามารถในนโยบายขององค์กร แนะนำว่าการประเมินความสามารถในนโยบายอย่างรอบด้านและการสนับสนุนการพัฒนาความสามารถเหล่านี้สามารถช่วยให้ระบุพื้นที่ที่

ต้องการการปรับปรุง และย้ำถึงความจำเป็นในการหลีกเลี่ยงการแก้ไขปัญหแบบชั่วคราวและแก้ไข ปัญหาตั้งแต่ต้นเหตุเพื่อหลีกเลี่ยงวงจรของปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

การศึกษาความท้าทายด้านธรรมาภิบาลและขีดความสามารถของนโยบาย ในพื้นที่ ของแคนาดา โดย Sapeha et al., (2020) ซึ่งศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ดำเนินงานด้านนโยบายของ รัฐบาลและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) พบว่าภาครัฐมีแนวโน้มที่จะมีปฏิสัมพันธ์ในระดับที่ต่ำกว่า องค์กรพัฒนาเอกชน โดยผลการวิจัยกล่าวว่าการมีปฏิสัมพันธ์ที่เพิ่มขึ้นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นปัจจัย สำคัญในการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นด้านนโยบายและนำไปสู่การ รับรู้เกี่ยวกับขีดความสามารถของนโยบายที่เพิ่มขึ้นของประชาชน อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของการเมืองใน งานด้านนโยบายมีผลกระทบต่อขีดความสามารถของนโยบายโดยรวม และสิ่งที่น่าสนใจคือการทำงานเชิง นโยบายที่มีหลักฐานเชิงประจักษ์มากขึ้นไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การรับรู้ความสามารถของนโยบายหรือการ มีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มากขึ้น

จากกรณีศึกษาของการนำแนวคิดความสามารถของนโยบายไปสู่การปฏิบัติทั้ง 4 ด้าน แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาและปรับปรุงภาคส่วนสาธารณะผ่านแนวเรื่องของ ความสามารถของนโยบาย ในด้านระบบสาธารณสุข งานวิจัยเน้นที่การปรับปรุงคุณภาพและ ประสิทธิภาพของบริการด้านสุขภาพ, เช่น การเพิ่มการเข้าถึงบริการสุขภาพและการพัฒนาโครงสร้างและ กระบวนการในด้านการแพทย์ ด้านการจัดการปกครองด้านสิ่งแวดล้อม งานวิจัยใช้แนวคิดนี้สำหรับการ พัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน โดยพิจารณาถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในแง่ของการ บริหารงานภาครัฐและนโยบายทางสังคม การศึกษาเน้นการสร้างแนวทางการกระทำที่มีประสิทธิภาพ สำหรับการใช้ปัญหาสังคมและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิต สุดท้าย การ ประยุกต์ใช้แนวคิดนี้กับความร่วมมือระหว่างองค์กรเน้นย้ำการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างองค์กร เพื่อ แก้ไขปัญหาหรือดำเนินการโครงการร่วมกัน โดยการสร้างพื้นที่และเครื่องมือที่สนับสนุนการทำงาน ร่วมกัน การแบ่งปันข้อมูลและความรู้ และการสร้างค่านิยมร่วมกันในการทำงาน

สรุปและอภิปรายผล

ข้อสรุปจากผลการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดความสามารถของนโยบาย ทำให้ผู้เขียนได้พบว่าแนวคิดเรื่อง ความสามารถของนโยบาย (Policy capacity) ในช่วงก่อนหน้านั้นคำนิยามและองค์ประกอบของแนวคิดนี้ ยังขาดความชัดเจน ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งต่อการทำความเข้าใจและการนำแนวคิดนี้ไปสู่การปฏิบัติ โดยการให้นิยามความหมายของแนวคิดนี้มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน จึงเป็นผลให้นักวิชาการให้คำ นิยามที่มีความแตกต่างกัน เพราะมีมุมมองในการศึกษาแนวคิดนี้เป็นตัวแบบต่างกัน ซึ่งในช่วงแรกเริ่ม ประมาณทศวรรษ 1990-2000 นักวิชาการกลุ่มแรกได้ให้นิยามที่ยึดติดกับบริบทของภาครัฐและมักจำกัด ขอบเขตไว้แค่เพียงบทบาทและศักยภาพของภาครัฐหรือหน่วยงานราชการในการตัดสินใจกำหนด นโยบาย จัดสรรทรัพยากร และนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเท่านั้น ตัวอย่างเช่น Painter และ Pierre (2005) เสนอว่า ความสามารถของนโยบายคือ “ความสามารถของรัฐบาลในการรวบรวมทรัพยากรที่ จำเป็นเพื่อการตัดสินใจเลือกอย่างชาญฉลาด ในการกำหนดทิศทางและจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่าง จำกัดให้ไปสู่เป้าหมายร่วมกันของสาธารณชน” หรือ Allred et al. (2021) ที่ระบุว่า “ความสามารถของ

นโยบายประกอบด้วยทักษะและความสามารถที่จำเป็นในการทำหน้าทีด้านนโยบาย เช่น การกำหนดรูปแบบ การตัดสินใจ และการนำไปปฏิบัติ” ซึ่งเน้นไปที่ศักยภาพของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย แต่นักวิชาการอีกกลุ่มได้ให้คำนิยามที่กว้างกว่านั้น ด้วยการเริ่มขยายขอบเขตของความสามารถของนโยบายให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยไม่ได้จำกัดอยู่แค่เพียงบทบาทของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการ แต่ยังรวมถึงการมีส่วนร่วมและบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกภาครัฐด้วย เช่น Forest et al. (2016) เสนอว่า “ความสามารถของนโยบายเป็นความสามารถของรัฐบาลและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ‘สาธารณะ’ อื่น ๆ ในการวางแผน พัฒนา ดำเนินการ และประเมินแนวทางแก้ไขที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาส่วนรวม” สอดคล้องกับ Wu et al., (2017) ที่ได้ทำการรวบรวมคำนิยามและเห็นว่าความสามารถของนโยบายเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองรายอื่นนอกเหนือจากภาครัฐ เช่น พรรคการเมือง ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยทักษะและความสามารถของผู้มีส่วนร่วมเหล่านี้มีความสำคัญต่อความสามารถของภาครัฐในการดำเนินนโยบาย จึงทำให้เห็นภูมิทัศน์ของแนวคิดความสามารถของนโยบายที่กว้างขึ้น ซึ่งไม่ได้มีแค่บริบทของภาครัฐอีกต่อไป แต่ยังขยายไปถึงผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองรายอื่นที่อยู่ในปริบทของการเมืองด้วย และแนวคิดความสามารถของนโยบายยังประกอบไปด้วยมิติความสามารถทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ มิติความสามารถด้านการวิเคราะห์ มิติความสามารถด้านการดำเนินงาน และมิติความสามารถด้านการเมือง ซึ่งทั้ง 3 มิติดังกล่าวสามารถทำการวัดโดยใช้วิธีการเชิงปริมาณอย่างการรวบรวมค่าสถิติต่าง ๆ เพื่อให้คะแนนแต่ละมิติของความสามารถ และต้องมีการใช้วิธีการเชิงคุณภาพด้วยการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การใช้กรณีศึกษา หรือการวิเคราะห์เนื้อหาของนโยบาย เพื่อให้ได้ความเข้าใจที่ครบถ้วนทั้งจากการรวบรวมข้อมูลเชิงสถิติและข้อมูลที่มาจากบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย โดยจะทำให้เข้าใจความสามารถโดยรวมของแต่ละนโยบายได้

ดังนั้น จากการศึกษาที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอสรุปนิยามใหม่ของความสามารถของนโยบายว่า หมายถึง “การรวมกันของทักษะและความสามารถหลากหลายที่จำเป็นสำหรับกระบวนการนโยบายทั้งหมด ทั้งในด้านการตัดสินใจและจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพของภาครัฐ รวมไปถึงความร่วมมือและการวิเคราะห์จากผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาสังคม และภาคสาธารณะอื่น ๆ ความสามารถนี้รวมความสามารถที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ (Analytical Capacity) การดำเนินงาน (Operational Capacity) และการเมือง (Political Capacity) ซึ่งช่วยให้ภาครัฐสามารถสร้างดำเนินการ และปรับปรุงนโยบายได้อย่างเหมาะสมเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายร่วมของสาธารณะและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในกระบวนการนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความยั่งยืนของนโยบาย”

กรอบแนวคิดของ Wu et al., (2017)

กรอบการวิเคราะห์นี้มองว่าความสามารถของนโยบายเป็นผลรวมของความสามารถในระดับต่าง ๆ มารวมกัน ประกอบด้วย 3 ระดับหลัก ได้แก่ (1) ระดับบุคคล หมายถึงทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ ตลอดจนแรงจูงใจและทัศนคติของบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดผลักดัน และนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง นักวิเคราะห์นโยบาย นักวิจัยผู้เชี่ยวชาญภายนอก เป็นต้น (2) ระดับองค์กร หมายถึงโครงสร้าง กระบวนการ และวัฒนธรรมองค์กรของภาครัฐและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบาย รวมถึงกฎระเบียบ การกระจายอำนาจ ระบบสนับสนุนการตัดสินใจ การบริหารทรัพยากร ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ฯลฯ ซึ่งจะส่งผลต่อ

ประสิทธิภาพของนโยบาย (3) ระดับโครงสร้าง หมายถึง การประสานความร่วมมือเป็นเครือข่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ เพื่อนำทรัพยากร ข้อมูล และความสามารถมาบูรณาการร่วมกันให้นโยบายสามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างครอบคลุม

กรอบแนวคิดของ Brenton et al., (2023)

กรอบการวิเคราะห์นี้มุ่งเน้นการบูรณาการปัจจัยสำคัญเพื่อเสริมสร้างความสามารถของภาครัฐในการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ที่มีประสิทธิผล ที่ประกอบด้วย 3 มิติหลัก คือ (1) Administrative Capital หรือทุนในการบริหาร หมายถึงทรัพยากรต่าง ๆ ที่ภาครัฐควบคุมอยู่ ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร องค์กร และทรัพยากรทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการพัฒนาและดำเนินนโยบายให้มีประสิทธิภาพ โดยต้องอาศัยการใช้ทรัพยากรและความรู้ความเชี่ยวชาญอย่างเหมาะสม (2) Contingent Political Management หรือการจัดการกับปรากฏการณ์ทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้น เน้นไปที่ความสามารถในการสนับสนุนและดำเนินนโยบาย โดยลดข้อจำกัดและจัดการกับอิทธิพลจากการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ผ่านกระบวนการตัดสินใจที่รอบคอบ (3) Expectations/Satisfaction หรือความคาดหวังและความพึงพอใจที่มีต่อภาครัฐ หมายถึงความสามารถในการตอบสนองความคาดหวังของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยไม่จำเป็นต้องสร้างความสมบูรณ์แบบ แต่ต้องแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมและเสริมสร้างความสามารถของนโยบายให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ โดยต้องอาศัยภาวะผู้นำและการกระทำอย่างรอบคอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

กรณีศึกษาการประยุกต์ใช้แนวคิดความสามารถของนโยบาย

จากการศึกษา พบว่ามีงานวิจัยที่เป็นกรณีศึกษาที่นำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ใน 4 ด้าน ซึ่งให้ภาพเกี่ยวกับบริบทและสิ่งที่เกิดขึ้นจากการนำไปใช้จริง ได้แก่ (1) การประยุกต์ใช้กับระบบสาธารณสุข นำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของบริการสุขภาพ เช่น เพิ่มการเข้าถึงบริการสำหรับผู้ยากไร้ พัฒนาโครงสร้างและกระบวนการทางการแพทย์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (2) การประยุกต์ใช้กับการจัดการปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (3) การประยุกต์ใช้กับการบริหารงานภาครัฐและนโยบายทางสังคม เป็นแนวทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการพัฒนาสังคมด้านต่าง ๆ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีและความยั่งยืน (4) การประยุกต์ใช้กับความร่วมมือระหว่างองค์กร ส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาหรือดำเนินโครงการ โดยสร้างพื้นที่และเครื่องมือสนับสนุน การแบ่งปันข้อมูลและความรู้ รวมถึงการสร้างภาพลักษณ์การทำงานร่วมกัน

แนวคิดความสามารถของนโยบายจึงเป็นกรอบแนวทางสำคัญที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในด้านต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความยั่งยืนในการบริหารจัดการและการดำเนินนโยบายสาธารณะ ทั้งในระดับสุขภาพ สิ่งแวดล้อม สังคม และการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

ในอนาคตสำหรับแนวทางการวิจัยในอนาคตเกี่ยวกับแนวคิดความสามารถของนโยบายจะมุ่งเน้นไปที่การศึกษาและสร้างความเข้าใจในวิธีการที่รัฐบาลและระบบนโยบายสามารถพัฒนานโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างทัน่วงที่

หนึ่งในทิศทางการวิจัยหลักคือ การศึกษาเชิงเปรียบเทียบความสามารถของนโยบายในระดับสากล เพื่อเข้าใจแนวโน้มและความสำคัญของแนวคิดนี้ในบริบทที่หลากหลาย นอกจากนี้ยังมุ่งแบ่งปันความรู้และประสบการณ์จากประเทศที่มีการใช้แนวคิดความสามารถของนโยบายไปแล้ว โดยหวังว่าจะนำความรู้นั้นไปสู่ประเทศอื่น ๆ ที่ยังไม่มีประสบการณ์ในด้านนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนานโยบายให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสม อีกทิศทางคือการวิจัยที่มุ่งเน้นไปที่ปัญหาของการเสริมสร้างความร่วมมือในการดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะการสร้างความสัมพันธ์และการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบาย ความร่วมมือนี้จะช่วยให้การดำเนินนโยบายมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการสร้างพันธมิตรในการวางแผนและดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมและมีศักยภาพในการตอบสนองต่อความต้องการและความท้าทายที่มีอยู่ การวิจัยนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา ที่การสร้างความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกฝ่ายเป็นสิ่งจำเป็น

ทิศทางต่อมาคือ งานวิจัยที่เน้นการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลและนโยบายข้อมูลแบบเปิดจากรัฐบาลทั่วโลกเป็นแนวทางการวิจัยใหม่ที่น่าสนใจในอนาคตสำหรับการศึกษาศึกษาเกี่ยวกับความสามารถของนโยบาย การเข้าถึงข้อมูลจำนวนมากจากบิตแมสออนไลน์สามารถช่วยเสริมสร้างกระบวนการวิจัย ทำให้สามารถวิเคราะห์และประเมินความสามารถของนโยบายได้ดีขึ้น หนึ่งในความท้าทายหลักคือการค้นหาวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) อย่างมีประสิทธิภาพ ที่จะช่วยให้นักวิจัยสามารถเข้าใจมิติต่าง ๆ ของความสามารถนโยบายในระดับที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการวิจัยด้านนี้ไม่เพียงแต่เปิดโอกาสให้เข้าถึงข้อมูลที่หลากหลายเท่านั้น แต่ยังเป็นการเปิดทางสู่การวิเคราะห์และการตีความที่มีความสามารถในการปรับตัวสูง สนับสนุนการวางแผนและการดำเนินนโยบายที่ข้อมูลเป็นฐานอย่างมั่นคง

อีกหนึ่งทิศทางที่น่าสนใจคืองานวิจัยที่เน้นย้ำถึงการสร้างและนำนวัตกรรมมาใช้เพื่อเพิ่มความสามารถของนโยบายในระดับต่าง ๆ ด้วยการส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ ที่สามารถช่วยในการบริหารงานภาครัฐและการพัฒนานโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้ดียิ่งขึ้น นวัตกรรมเหล่านี้อาจรวมถึงเทคโนโลยีใหม่ ๆ วิธีการใหม่ในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล หรือแม้แต่กระบวนการทัศน์ใหม่ ๆ ในการคิดเกี่ยวกับนโยบายและการบริหาร

บทบาทของผู้นำในการเพิ่มพูนความสามารถของนโยบาย คืออีกหนึ่งทิศทางที่น่าสนใจ โดยผู้วิจัยอาจจะทำการวิเคราะห์ลักษณะเฉพาะและวิธีการที่ผู้นำที่ประสบความสำเร็จใช้ในการรวมทรัพยากรและสร้างการตอบสนองที่มีประสิทธิภาพต่อความคาดหวังของสาธารณะ การศึกษานี้จะเน้นไปที่การค้นหาและเข้าใจถึงคุณภาพหรือแนวทางการนำที่ช่วยให้ผู้นำสามารถบูรณาการและใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การวิจัยในอนาคตควรเน้นการประเมินผลกระทบจากการนำแนวคิดความสามารถของนโยบายไปใช้ในการพัฒนาประเทศ การศึกษานี้อาจจะศึกษาครอบคลุมหลายมิติ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม เพื่อสำรวจและวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในระดับชาติ วิธีการนี้มุ่งหวังว่าจะ

ช่วยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีที่แนวคิดความสามารถของนโยบายสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาของประเทศ โดยพิจารณาจากประสิทธิผลและผลกระทบที่มีต่อประเทศในหลายมิติ

ทิศทางต่อมา การวิจัยในอนาคตจะครอบคลุมการศึกษาความท้าทายและข้อจำกัดในการประยุกต์ใช้แนวคิดความสามารถของนโยบายตามบริบทที่แตกต่างกัน เช่น วัฒนธรรม ระเบียบการปกครอง และสภาพแวดล้อมทางการเมืองการปกครอง การศึกษานี้มุ่งหวังเพื่อเข้าใจความแตกต่างเหล่านี้และสำรวจวิธีการปรับแนวคิดความสามารถของนโยบายให้เหมาะสมกับบริบทที่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การค้นหาแนวทางแก้ไขที่ช่วยให้การนำไปปฏิบัติของแนวคิดนี้สามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลลัพธ์ที่ต้องการในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน

ในเชิงปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการบริหารราชการและการพัฒนานโยบายของภาครัฐไทย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะหลัก 6 ประการ ประการแรก ภาครัฐไทยควรมีการพัฒนาการบริหารจัดการในระบบราชการโดยเน้นการเข้าใจและการปรับใช้แนวคิดความสามารถของนโยบาย รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถและความเชี่ยวชาญของบุคลากรภายในระบบ ประการที่สอง ภาครัฐไทยควรเน้นการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ที่จำเป็นสำหรับการวางแผนและการตัดสินใจด้านนโยบาย ประการที่สาม ภาครัฐไทยควรลงทุนในการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรมและเทคโนโลยีเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยเสริมสร้างความสามารถของนโยบายให้กับประเทศ ประการที่สี่ ภาครัฐไทยควรส่งเสริมการเปิดรับและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและสังคมเป็นอย่างกว้างขวาง สร้างพื้นที่สำหรับการพิจารณาและสะท้อนความต้องการของประชาชนในการพัฒนานโยบายที่ตอบสนองความต้องการจริงของสังคม ประการที่ห้า ภาครัฐไทยควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เน้นการเปิดช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกระบวนการกำหนดนโยบาย ผ่านการเสนอข้อมูล ให้ความคิดเห็น และการติดตามผลลัพธ์ของนโยบาย เป้าหมายคือเพื่อให้กระบวนการนโยบายสะท้อนถึงความต้องการและความคาดหวังจริงของสังคม ประการที่หก ภาครัฐไทยจำเป็นต้องพัฒนาระบบฐานข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ โดยรวมถึงการนำเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่มาใช้ เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจและการวางแผนนโยบายบนฐานของข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์

กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากเงินทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณเงินรายได้ ประจำปี 2567 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 3 ท่าน สำหรับความคิดเห็นอันมีค่า ซึ่งมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปรับปรุงบทความนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

References

- Allred, S., Stedman, R., Heady, L., & Strong, K. (2021). Incorporating Biodiversity in Municipal Land-Use Planning: An Assessment of Technical Assistance, Policy Capacity, and Conservation Outcomes in New York's Hudson Valley. *Land Use Policy*, 104, Article 105344. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105344>

- Anderson, G. (1996). The New Focus on the Policy Capacity of the Federal Government. *Canadian Public Administration*, 39(4), 469-488. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.1996.tb00146.x>
- Angel, H. (2015). Measuring Policy Analytical Capacity for the Environment: A Case for Engaging New Actors. *Policy and Society*, 34(3-4), 197-208. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.003>
- Arksey, H., & O'malley, L. (2005). Scoping Studies: Towards a Methodological Framework. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), 19-32. <https://doi.org/10.1080/1364557032000119616>
- Bakvis, H. (2000). Rebuilding Policy Capacity in the Era of the Fiscal Dividend: A Report from Canada. *Governance*, 13(1), 71-103. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00124>
- Belyaeva, N. (2018). The Dynamic Nature of Policy Capacity: Internet Policy in Italy, Belarus, and Russia. In *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice* (pp. 411-439). https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9_18
- Brenton, S. (2018). Policy Capacity Within a Federation: The Case of Australia. In *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice* (pp. 337-358). https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9_15
- Brenton, S., Baekkeskov, E., & Hannah, A. (2023). Policy Capacity: Evolving Theory and Missing Links. *Policy Studies*, 44(3), 297-315. <https://doi.org/10.1080/01442872.2022.2043266>
- Craft, J., & Howlett, M. (2012). Subsystem Structures, shifting mandates and Policy Capacity: Assessing Canada's ability to adapt to climate change. *Canadian Political Science Review*, 6(1), 3-14. <https://doi.org/10.24124/c677/2012367>
- Daugbjerg, C., & Halpin, D. (2010). Generating Policy Capacity in Emerging Green Industries: The Development of Organic Farming in Denmark and Australia. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 12(2), 141-157. <https://doi.org/10.1080/15239081003719201>
- Denis, J. L., Brown, L., Forest, P. G., Normandin, J. M., Cambourieu, C., Cannizzaro, V., & Preval, J. (2015). *Policy capacity for health system reform. ENAP & Nova Scotia Health Research Foundation*. Retrieved from http://recherche.enap.ca/cerberus/files/nouvelles/documents/La_recherche/PolicyCapacitySynthesis_2015-10-29.pdf
- Forest, P. G., Denis, J. L., Brown, L. D., & Helms, D. (2015). Health Reform Requires Policy Capacity. *International Journal of Health Policy and Management*, 4(5), 265. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2015.85>
- Forest, P. G., Denis, J. L., Brown, L. D., & Helms, D. (2015). Health Reform Requires Policy Capacity. *International Journal of Health Policy and Management*, 4(5), 265. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2015.85>

- Gaspay, S. M., Tiglaio, N. C., Tacderas, M. A., Tolentino, N. J., & Ng, A. C. (2023). Reforms in Metro Manila's Bus Transport System hastened by the Covid-19 Pandemic: A policy Capacity analysis of the EDSA busway. *Research in Transportation Economics*, 100, Article 101305. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2023.101305>
- Gen, S., & Wright, A. C. (2015). Policy Capacity is Necessary but not Sufficient: Comment on "Health Reform Requires Policy Capacity". *International Journal of Health Policy and Management*, 4(12), 837. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2015.145>
- Gleeson, D., Legge, D., O'Neill, D., & Pfeffer, M. (2011). Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity: Comparative Lessons to be drawn. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 13(3), 237-263. <https://doi.org/10.1080/13876988.2011.565912>
- Hartley, K., & Zhang, J. (2018). Measuring Policy Capacity Through Governance Indices. In X. Wu, M. Howlett, & M. Ramesh (Eds.), *Policy Capacity and Governance* (Studies in the Political Economy of Public Policy). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9_4
- Hartley, K., & Zhang, J. (2018). Measuring Policy Capacity Through Governance Indices. In X. Wu, M. Howlett, & M. Ramesh (Eds.), *Policy Capacity and Governance* (Studies in the Political Economy of Public Policy) (pp. 411-439). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9_4
- Husain, L., Bloom, G., & Xiao, Y. (2023). Building Policy Capacity for Managing Rapid, Complex Change in China's health system. *Policy and Society*, 42(1), 28-48. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1933336>
- Levac, D., Colquhoun, H., & O'Brien, K. K. (2010). Scoping Studies: Advancing the Methodology. *Implementation Science*, 5, Article 69. <https://doi.org/10.1186/1748-5908-5-69>
- Levasseur, K. (2015). Moving Mountains and applying Band-Aids: The State of Policy Capacity in Canada. *Canadian Political Science Review*, 8(2), 1-16. <https://doi.org/10.24124/c677/2014533>
- Mukherjee, I., Coban, M. K., & Bali, A. S. (2021). Policy Capacities and Effective Policy Design: A review. *Policy Sciences*, 54(2), 243-268. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09420-8>
- Painter, M., & Pierre, J. (2005). Unpacking policy capacity: Issues and themes. In *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives* (pp. 1-18). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230524194_1
- Parsons, W. (2004). Not just Steering but Weaving: Relevant Knowledge and the Craft of Building Policy Capacity and Coherence. *Australian Journal of Public Administration*, 63(1), 43-57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2004.00358.x>
- Pauly, L. W. (2014). Governing Global Risks: The evolution of policy capacity in the financial sector. *Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlin* (SP IV 2014), 103. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2183937>

- Peters, B. G. (2015). Policy Capacity in Public Administration. *Policy and Society*, 34(3-4), 219-228.
<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005>
- Qian, J. (2021). Policy Capacity in China's Social Policy Reform. In *The Political Economy of Making and Implementing Social Policy in China* (pp. 101-125). https://doi.org/10.1007/978-981-16-5025-3_5
- Regonini, G. (2017). Governmentalities without Policy Capacity. *Policy Sciences*, 50, 163-178.
<https://doi.org/10.1007/s11077-017-9283-3>
- Saddi, F. D. C., Peckham, S., Bloom, G., Turnbull, N., Coelho, V. S., & Denis, J. L. (2023). Employing the Policy Capacity Framework for Health System Strengthening. *Policy and Society*, 42(1), 1-13.
<https://doi.org/10.1093/polsoc/puac031>
- Sapeha, H., Wellstead, A., & Evans, B. (2020). Peering into the Black Box of Government Policy Work: The challenge of Governance and Policy Capacity. *Canadian Political Science Review*, 13(1), 1-33. <https://doi.org/10.24124/c677/20191612>
- Siriprakob, P., & Na Ayudhya, P. M. (2018). Hollow State?: A Case Study of Privately-run Elderly Residences in Japan. *jsn Journal*, 8(1), 101-123. <https://doi.org/10.14456/jsnjournal.2018.17> (in Thai)
- Tan, S. Y. (2019). Bureaucratic Autonomy and Policy Capacity in the Implementation of Capitation Payment Systems in Primary Healthcare: Comparative Case Studies of Three Districts in Central Java, Indonesia. *Journal of Asian Public Policy*, 12(3), 330-350.
<https://doi.org/10.1080/17516234.2018.1459150>
- Williams, R. A. (2012). Operationalizing 'Policy Capacity': A Case Study of Climate Change Adaptation in Canadian Finance Agencies. *Canadian Political Science Review*, 6(1), 65-74.
<https://doi.org/10.24124/c677/2012375>
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2017). Policy capacity: A conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171.
<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

Social Return on Investment for the University to Tambon Project in Phatthalung Province

Thuanthong Krutchon

Faculty of Humanities and Social Sciences,
Thaksin University, Thailand

Abstract

The University to Tambon (U2T) project in Phatthalung province has a return on investment of 3.03. For every 1 Thai baht invested in the project, there is a social return or value of 3.03 Thai baht. The SROI analysis of the U2T project in Phatthalung province aims to measure the value or social return on investment that the project generates for the stakeholders. This study is conducted within the framework of the key principles of SROI, which consist of seven main principles: (1) Considering the interests and involvement of stakeholders to maximize their participation, (2) Understanding the changes, (3) Using financial proxies to value major outcomes, (4) Considering only significant aspects, (5) Avoiding overclaiming, (6) Emphasizing transparency at every step, and (7) Being ready for verification. The study applies the theory of change to analyze the inputs, outputs, outcomes, and impacts on all relevant parties, including Tambons, project employees, the private sector, university staff, and government agencies, who play roles in supporting and developing project employees in 62 Tambons in Phatthalung province.

Keywords

SROI, U2T, Phatthalung

CORRESPONDING AUTHOR

Thuanthong Krutchon, Department of Public Administration and Human Resource Management, Faculty of Humanities and Social Sciences, Thaksin University, Songkhla, 90000, Thailand. Email: thuanthong@tsu.ac.th
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน ของโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง

ทวนธง ครุฑจัน

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยทักษิณ ประเทศไทย

บทคัดย่อ

โครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง มีผลตอบแทนจากการลงทุนเท่ากับ 3.03 เท่า กล่าวคือ การลงทุนในโครงการฯ ทุก ๆ 1 บาท ก่อให้เกิดผลตอบแทนทางสังคมหรือคุณค่าทางสังคม 3.03 บาท การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคม (SROI) ของโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง มีวัตถุประสงค์เพื่อวัดมูลค่าของคุณค่าหรือผลตอบแทนทางสังคมที่โครงการได้ก่อให้เกิดแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การศึกษาดำเนินงานโดยอ้างอิงหลักการสำคัญของผลตอบแทนทางสังคม (SROI) ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญทั้งหมด 7 ข้อ ประกอบด้วย (1) คำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและดึงเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด (2) เข้าใจสิ่งที่เปลี่ยนแปลง (3) ใช้ค่าแทนการเงินตีค่าผลสำคัญ (4) รวมเฉพาะสิ่งที่เป็นสาระสำคัญ (5) หลีกเลี่ยงการกล่าวอ้างเกินจริง (6) เน้นความโปร่งใสในทุกขั้นตอน และ (7) พร้อมรับการตรวจสอบ โดยประยุกต์ใช้ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงเข้ามาทำการวิเคราะห์ปัจจัยนำเข้า ผลผลิต และผลลัพธ์รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย อาทิ ตำบลเป้าหมาย ลูกจ้างโครงการภาคเอกชน มหาวิทยาลัย (อาจารย์และเจ้าหน้าที่ดำเนินโครงการ) และหน่วยงานเครือข่ายภาครัฐ ที่มีส่วนในการช่วยเหลือและพัฒนาลูกจ้างโครงการใน 62 ตำบลของจังหวัดพัทลุง

คำสำคัญ

ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน, มหาวิทยาลัยสู่ตำบล, พัทลุง

บทนำ

ตามที่เกิดการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ ประชาชนว่างงานและบัณฑิตจบใหม่ไม่สามารถหางานทำได้ รวมถึงนิสิตนักศึกษาที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ประชาชนที่ว่างงานย้ายกลับถิ่นฐานจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา นโยบายการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงมุ่งเน้นที่การฟื้นฟูเศรษฐกิจในระดับชุมชน ทั้งการสร้างงาน การพัฒนาอาชีพในชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยให้มีโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ของภาครัฐลงไปปฏิบัติการเชิงพื้นที่หรือชุมชน อาทิ โครงการด้านการเกษตรสมัยใหม่ ด้านการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจสร้างสรรค์ การยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชน OTOP การท่องเที่ยวชุมชน การส่งเสริมและสนับสนุน SMEs ซึ่งโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ หากไม่บูรณาการกันอย่างเป็นระบบ จะ

ส่งผลให้ไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ เกิดการซ้ำซ้อนของโครงการ การใช้จ่ายงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถสร้างผลกระทบได้อย่างมีนัยสำคัญ เพื่อให้เกิดการบูรณาการโครงการในพื้นที่ที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง รัฐต้องจัดให้มีหน่วยงานในพื้นที่ที่ทำหน้าที่ในการบูรณาการกระบวนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่อย่างเป็นระบบ (Area Based System Integrator) ซึ่งมีมหาวิทยาลัยของรัฐกว่า 80 แห่งที่กระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ สามารถที่จะทำหน้าที่เป็น System Integrator ในระดับตำบลได้ โดยที่มหาวิทยาลัยในพื้นที่สามารถใช้องค์ความรู้ เทคโนโลยีและนวัตกรรมที่มีอยู่ ทำงานประสานและร่วมงานกับจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้การทำงานบูรณาการนี้ยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลที่สามารถนำไปสู่การลดความยากจนอย่างมีเป้าหมายชัดเจน (Targeted Poverty Alleviation) (Ministry of Higher Education, Science, Research and Innovation, 2020)

คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2563 เห็นชอบให้กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (อว.) โดยสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ดำเนินโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ หรือที่เรียกว่า โครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ (University to Tambon: U2T) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ โดยมหาวิทยาลัยในพื้นที่เป็นหน่วยบูรณาการโครงการ (System Integrator) การจ้างงาน การฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่มีความครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ ตามปัญหาและความต้องการของชุมชน และการจัดทำข้อมูลขนาดใหญ่ของชุมชน (Community Big Data) เพื่อยกระดับเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ได้สนับสนุนงบประมาณในพัฒนาไปยังเครือข่ายทั่วประเทศ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์กับตำบลชุมชนเป้าหมาย ในแง่ของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชุมชนที่ได้รับการพัฒนาและแก้ไขปัญหา โดยใช้องค์ความรู้จากมหาวิทยาลัยในพื้นที่

สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ได้จัดตั้งหน่วยปฏิบัติการ อว. ส่วนหน้าระดับจังหวัด เพื่รองรับนโยบายการขับเคลื่อนไทยไปด้วยกันในระดับพื้นที่ จังหวัดเพื่อให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ระดับจังหวัด สามารถขับเคลื่อนไปได้โดยเร็ว ลดปัญหาและอุปสรรค ทั้งใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำศักยภาพของจังหวัด ชุมชน และท้องถิ่น มาสานกับองค์ความรู้ งานวิจัยและนวัตกรรมเพื่อสร้างมูลค่าผลิตภัณฑ์ พัฒนาระบบการผลิตและยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นเพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานในพื้นที่ระดับจังหวัด ประสานการดำเนินงานด้านการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และเชื่อมโยงโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ “มหาวิทยาลัยสู่ตำบล” สร้างรากแก้วในประเทศให้เข้ากับนโยบายขับเคลื่อนไทยไปด้วยกัน จึงเห็นสมควรให้หน่วยปฏิบัติการ อว.ส่วนหน้า เข้ามามีบทบาทในการศึกษาผลกระทบเชิงเศรษฐกิจและสังคมรายจังหวัดของโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ (U2T) เพื่อได้ข้อมูลและแนวทางที่จะนำไปต่อยอดการพัฒนาจังหวัดในโครงการด้านเศรษฐกิจฐานรากต่อไป (Thaksin University, 2021)

มหาวิทยาลัยทักษิณ เป็นหนึ่งในมหาวิทยาลัยที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหน่วยปฏิบัติการ อว. ส่วนหน้า จังหวัดพัทลุง จึงได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานศึกษาผลกระทบเชิงเศรษฐกิจและสังคมโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ (U2T) ของจังหวัดพัทลุง เพื่อวิเคราะห์

ข้อมูลและแนวทางนำไปต่อยอดการพัฒนาจังหวัดในโครงการด้านเศรษฐกิจฐานรากเพื่อให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์การประเมิน

เพื่อประเมินผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมของโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง

แนวคิดด้วยผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน

ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (Social Return on Investment: SROI) ตามคำนิยามของ A Guide to Social Return on Investment (SROI Network, 2012) เป็นกรอบการวัดมูลค่าของโครงการด้วยการแสดงผลลัพธ์ทั้งที่เป็นตัวเลขและคำอธิบาย ซึ่งช่วยเพิ่มความโปร่งใสในการเปิดเผยมูลค่าทางสังคมที่เกิดจากการลงทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและปรับปรุงความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น โดยนำต้นทุนและประโยชน์ทางสังคมนิเวศวิทยาและเศรษฐกิจมาร่วมพิจารณา ทั้งนี้ ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดความเข้าใจและวัดผลรวมทั้งรายงานมูลค่าทางสังคมเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินงานด้านโครงการนโยบายหรือองค์การ โดยข้อมูลที่ได้มาการวิเคราะห์ ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนจะเป็นข้อมูลสะท้อนสำคัญที่แสดงถึงประสิทธิผลของกิจกรรมที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรือทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะสร้างมูลค่าเท่าใดในอนาคต และความแตกต่างระหว่างการวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์กับการวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน พบว่า การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนสามารถเสนอการวิเคราะห์ที่ครอบคลุมมากกว่าตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

แนวคิดดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการประเมินตามหลักการสำคัญ 7 ประการของ SROI ประกอบด้วย 1) คำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ (Involve Stakeholder) 2) เข้าใจสิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลง (Understand What Changes) 3) กำหนดและให้คุณค่าในสิ่งที่สำคัญต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Value The Things That Matter) 4) สารัตถภาพหรือรวมเฉพาะสิ่งที่เป็นสาระสำคัญ (Only Include What Is Material) 5) ไม่นำเสนอข้อมูลที่จะสะท้อนผลเกินจริง (Do Not Over-Claim) 6) เน้นความโปร่งใสเปิดเผยข้อมูล (Be Transparent) และ 7) ตรวจสอบผลการวัด (Verify The Result) (Social Value Thailand Association, 2021)

ขอบเขตการประเมิน

ขอบเขตเนื้อหา คือ ใช้ตัวแบบการประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (SROI) ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญทั้งหมด 7 ข้อ ประกอบด้วย (1) คำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและดึงเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด (2) เข้าใจสิ่งที่เปลี่ยนแปลง (3) ใช้ค่าแทนการเงินตีค่าผลสำคัญ (4) รวมเฉพาะสิ่งที่เป็นสาระสำคัญ (5) หลีกเลี่ยงการกล่าวอ้างเกินจริง (6) เน้นความโปร่งใสในทุกขั้นตอน และ (7) พร้อมรับการตรวจสอบ

ขอบเขตผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัด

พัทลุง ประกอบด้วย (1) ผู้ได้รับผลประโยชน์หลัก ได้แก่ ตำบลเป้าหมาย ลูกจ้างโครงการ ภาคเอกชน และ (2) ผู้ดำเนินโครงการหลัก ได้แก่ มหาวิทยาลัย อันประกอบไปด้วยอาจารย์กับเจ้าหน้าที่ดำเนินโครงการ และหน่วยงานเครือข่ายภาครัฐ

ขอบเขตเวลา มีระยะเวลาในการดำเนินโครงการ 11 เดือนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ผลการประเมิน

การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (SROI) โครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง มีวัตถุประสงค์เพื่อวัดมูลค่าของคุณค่าหรือผลตอบแทนทางสังคมที่โครงการได้ก่อให้เกิดแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยประยุกต์ใช้ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นกรอบในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ SROI เพื่อสะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการลงทุนต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย โดยทำความเข้าใจปัจจัยนำเข้า (Inputs) ผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcome) ทั้งในเชิงบวกและลบ รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น (Impact)

นอกจากนี้การประเมินยังได้คำนึงถึงหลักการที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคม (SROI) ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 7 ข้อ เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด ทำให้สะท้อนถึงคุณค่าทางสังคมที่ผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรงสะท้อนออกมา รวมถึงความร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นความเป็นเจ้าของโครงการร่วมกันในความพยายามสร้างความเปลี่ยนแปลงและสร้างสรรค์คุณค่าทางสังคมให้เกิดขึ้นกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (SROI) โครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุงเป็นไปตามหลักการ 7 ข้อของ SROI ดังต่อไปนี้

หลักการที่ 1 คำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ

การศึกษาในครั้งนี้เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย ผู้ได้รับผลประโยชน์หลัก และผู้ดำเนินโครงการหลัก (มหาวิทยาลัย โดยผู้ได้รับผลประโยชน์หลัก เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามวัตถุประสงค์ ส่วนผู้ดำเนินโครงการหลัก คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สนับสนุนทรัพยากร บุคลากร และงบประมาณ

หลักการที่ 2 เข้าใจสิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลง

เพื่อทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง การวิเคราะห์นี้เป็นการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2564 สำหรับการศึกษาครั้งนี้มีการกำหนดขอบเขตการประเมินผล การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และรายงานผล เพื่อทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเริ่มจากปัจจัยนำเข้าตลอดจนผลผลิตที่ได้รับ ซึ่งมีกระบวนการดำเนินงานทางข้อมูลมีดังนี้

1) การกำหนดขอบเขตและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง (Theory of Change) ที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับผลประโยชน์หลัก (ตำบลเป้าหมาย ลูกจ้างโครงการ ภาคเอกชน) และผู้ดำเนินโครงการหลัก (มหาวิทยาลัย อาจารย์และเจ้าหน้าที่ดำเนินโครงการ) และหน่วยงานเครือข่ายภาครัฐ) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินกิจกรรมของโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง ซึ่งดำเนินกิจกรรมในปี พ.ศ. 2564

2) การเก็บรวบรวมข้อมูล

การประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนของโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง ในปี พ.ศ. 2564 ได้ใช้ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิในการวิเคราะห์

ข้อมูลปฐมภูมิ ประกอบด้วย

(1) ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของลูกจ้างโครงการ จำนวน 1,240 อัตรา โดยรวบรวมข้อมูลจากลูกจ้างโครงการได้ จำนวน 1,240 คน ข้อมูลการสำรวจความคิดเห็นผู้แทนตำบลที่เข้าร่วมโครงการ จำนวน 62 ตำบล โดยรวบรวมข้อมูลจากผู้แทนรายตำบล จำนวน 62 คน และข้อมูลการสำรวจความคิดเห็นผู้แทนภาคเอกชนในตำบลที่เข้าร่วมโครงการ จำนวน 124 กิจการ โดยรวบรวมข้อมูลจากผู้แทนภาคเอกชนรายตำบล จำนวน 124 คน

(2) ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้แทนมหาวิทยาลัย อาจารย์และเจ้าหน้าที่ดำเนินโครงการ และผู้แทนหน่วยงานในเครือข่ายภาครัฐ รวมทั้งสิ้น จำนวน 224 คน โดยแบ่งเป็น จำนวน 65 คน และผู้แทนหน่วยงานในเครือข่ายภาครัฐ จำนวน 159 เครือข่าย รวบรวมข้อมูลจากกลุ่มดังกล่าวได้ จำนวน 224 คน

ข้อมูลทุติยภูมิ ประกอบด้วย เอกสารและรายงานที่เกี่ยวข้องและข้อมูลอื่น ๆ ผ่านการสอบถามจากมหาวิทยาลัยทักษิณ

3) การวิเคราะห์ข้อมูล

การประเมินโครงการฯ มีการออกแบบแผนที่ผลกระทบ (Impact Map) ร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สป.อว.) และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เพื่อให้ทราบทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง (Theory of Change) ของกิจกรรมจากโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง จากนั้นโครงการฯ นำข้อมูลที่รวบรวมมาป้อนรหัสลงในโปรแกรมสำเร็จรูปแล้วทำการแปลงค่าตัวแปรที่เกิดขึ้นให้อยู่ในรูปแบบมูลค่าทางการเงิน (หน่วยบาท) ทำให้สามารถประเมินมูลค่าของปัจจัยเข้า (Input) และมูลค่าของผลผลิต (Outcome) ตลอดจนผลกระทบ (Impact) หลัก จากนั้นเป็นการนำข้อมูลของโครงการฯ มาคำนวณวิเคราะห์และรายงานผล โดยกระบวนการต่าง ๆ มีการบันทึกแหล่งอ้างอิงของข้อมูลเพื่อทำให้สามารถเกิดการตรวจสอบและทวนสอบได้ในภายหลัง

ทั้งนี้ ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลที่ได้จากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งถือว่าเป็นข้อมูลมูลค่าที่อยู่ในระดับประชากรแล้ว การประเมินโครงการฯ จึงใช้ข้อมูลชุดดังกล่าวเพื่ออธิบายภาพรวมระดับประชากรได้อย่างถูกต้องชัดเจน

4) การรายงานผล

การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนของโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง เป็นรายงานผลเพื่อนำเสนอต่อหน่วยงาน และดำเนินการจัดทำเป็นบทความทางวิชาการ เพื่อตีพิมพ์หรือเผยแพร่เชิงสาธารณะอย่างเป็นทางการต่อไป

หลักการที่ 3 กำหนดและให้คุณค่าในสิ่งที่สำคัญต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

การประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนของโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง ในปี พ.ศ. 2564 มีการออกแบบแผนที่ผลกระทบ (Impact Map) ซึ่งมีการพิจารณาปัจจัยนำเข้า ผลผลิต ผลลัพธ์ ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการทั้ง 2 กลุ่ม เพื่อให้การวิเคราะห์มูลค่าทางสังคม (Social Value) สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และกิจกรรมของโครงการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ปัจจัยนำเข้า (Input) คือ ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมของโครงการฯ ถือเป็นการลงทุนหรือต้นทุนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับโครงการฯ โดยแบ่งปัจจัยนำเข้าตามกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้ง 2 กลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มมีปัจจัยนำเข้าในสัดส่วนที่แตกต่างกัน ดังนี้ (Table 1.)

Table 1. Input of U2T project in Phatthalung province in 2021

Stakeholders	Input	Value (Baht) / Proportion (Percentage)
Main beneficiaries (Target subdistrict, Project employees, Private sector)	There is no additional cost incurred from carrying out the activity.	-
Main project implementers (Universities (lecturers and project staffs) and Government network agencies)	The budget was implemented for the University to Tambon (U2T) project in Phatthalung province in 2021.	202,306,000.00 (100.00)

Note: Data are from Office of the Permanent Secretary for Higher Education, Science, Research and Innovation (2021).

2) ผลผลิต (Output) คือ ผลผลิตที่เกิดขึ้นต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมของโครงการฯ ซึ่งผลผลิตมีลักษณะเป็นรูปธรรมและวัดได้ (ไม่มีการแปลงมูลค่าทางการเงิน) โดยโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่

ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง ในปี พ.ศ. 2564 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก คือ ผู้ได้รับผลประโยชน์หลัก และผู้ดำเนินโครงการหลัก ดังนี้ (Table 2.)

Table 2. Output of U2T project in Phatthalung province in 2021

Stakeholders	Activities	Output
Main beneficiaries (Target subdistrict, Project employees, Private sector)	Subdistrict economic and social development	The subdistrict has received economic and social development, totaling 62 subdistricts.
	Employee	Project employees were hired for 11 months, totaling 1,240 people.
	Economic stimulus	The private sector received economic stimulus in at least 124 cases.
Main project implementers (Universities (lecturers and project staffs) and Government network agencies)	Project management and employment consultant for each subdistrict	The university manages the project at two universities. There are 63 teachers and staff running the project.
	Strengthening the power of cooperation networks to create a social economy	The network has participated in the project, totaling 159 agencies.

Note: Data are from Office of the Permanent Secretary for Higher Education, Science, Research and Innovation (2021).

3) ผลลัพธ์ (Outcome) คือ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยจะสะท้อนจากการตอบคำถามและความคิดเห็นที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถ่ายทอด ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับผลผลิตที่ได้จากการดำเนินกิจกรรมของโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง ในปี พ.ศ. 2564 โดยผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของโครงการฯ ประกอบด้วย ผลลัพธ์ทางตรงและผลลัพธ์ทางอ้อม ที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงทั้งในมิติเศรษฐกิจหรือการเงิน มิติศักยภาพ มิติการมีส่วนร่วมหรือภาคีเครือข่าย มิติสุขภาวะ (กาย-ใจ) และมิติสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในรูปมูลค่าทางการเงิน (Money Value) ทั้งนี้สำหรับการประเมินมูลค่าของผลลัพธ์จาก “โครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง ในปี พ.ศ. 2564” มีการพิจารณาการอ้างสิทธิ์ของผลลัพธ์และนำมาเฉพาะปัจจัยนำเข้าผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากโครงการดังกล่าวเท่านั้น ไม่มีการนำผลลัพธ์ที่อาจมีปัจจัยนำเข้าอื่น ๆ นอกโครงการฯ มาพิจารณาเพื่อลดปัญหาการกล่าวอ้างเกินจริงหรือการอ้างสิทธิ์ (Overclaim) ดังนั้น ผลลัพธ์บางส่วนจะมีค่าเท่ากับผลผลิตที่เกิดขึ้น โดยสำหรับโครงการฯ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่ได้รับผลกระทบ คือ ผู้ได้รับผลประโยชน์หลัก (ตำบลเป้าหมาย ลูกจ้างโครงการ ภาคเอกชน) และผู้ดำเนินโครงการหลัก (มหาวิทยาลัย (อาจารย์และเจ้าหน้าที่ดำเนินโครงการ) และหน่วยงานเครือข่ายภาครัฐ) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (Table 3)

Table 3. Outcome of U2T Projects in Phatthalung Province in 2021

Stakeholders	Outcome	Value (Baht)/ Proportion (Percentage)
Main beneficiaries (Target subdistrict, Project employees, Private sector)	Government organizations support the budget and resources that each subdistrict receives in order to develop the subdistrict and boost the economy	49,600,000.00 (24.52)
	Monthly compensation of project employees	150,040,000.00 (74.16)
Main project implementers (Universities (lecturers and project staffs) and Government network agencies)	Project management budget and strengthening the cooperation network to create a social economy	2,666,000.00 (1.32)

Note: Data are from Office of the Permanent Secretary for Higher Education, Science, Research and Innovation (2021).

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่า โครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง ในปี พ.ศ. 2564 สร้างการเปลี่ยนแปลงต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับผลประโยชน์หลัก (ตำบลเป้าหมาย ลูกจ้างโครงการภาคเอกชน) ในเรื่องของค่าตอบแทนรายเดือนของลูกจ้างโครงการมีสัดส่วนสูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 74.16 ซึ่งสอดคล้องกับกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของโครงการที่มุ่งเน้นเรื่องการจัดจ้างในช่วงวิกฤตโควิด-19

4) ผลการประเมินผลตอบแทนทางสังคม (Social Return) ที่เกิดจากโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง ในปี พ.ศ. 2564 พบว่า มีอัตราส่วนผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (Social Return on Investment) เท่ากับ 3.03 อธิบายได้ว่า การลงทุนของโครงการฯ ทุก ๆ 1 บาท สามารถสร้างมูลค่าให้แก่สังคม 3.03 บาท หรือคิดเป็น 3.03 เท่าของการลงทุน โดยคำนวณได้จากมูลค่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นรวม ณ ปัจจุบัน (Total Present Value of Outcome) ซึ่งมีมูลค่า 612,800,000 บาท หารด้วยมูลค่าปัจจุบันนำเข้า ซึ่งมีมูลค่า 202,306,000 บาท ดังต่อไปนี้ (Table 4)

Table 4. Social Return on Investment

Item	Value (Thai Baht)
Total Social Input	202,306,000.00
Total Present Value of Social Impact	612,800,000.00
Social Return on Investment (SROI)	3.03

Note. Data are from Office of the Permanent Secretary for Higher Education, Science, Research and Innovation (2021).

ทั้งนี้ มูลค่าผลลัพธ์ทางตรงและผลลัพธ์ทางอ้อม ที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงทั้งในมิติเศรษฐกิจหรือการเงิน มิติศักยภาพ มิติการมีส่วนร่วมหรือภาคีเครือข่าย มิติสุขภาวะ (กาย-ใจ) และมิติสิ่งแวดล้อม ให้อยู่ในรูปมูลค่าทางการเงิน (Money Value) ของโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง ในปี พ.ศ. 2564 เป็นดังนี้ (Table 5)

มูลค่าผลลัพธ์มิติเศรษฐกิจหรือการเงิน เท่ากับ 333,000,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 54.34 จำแนกเป็น ผู้ได้รับผลประโยชน์หลัก จำนวน 329,014,200 บาท และผู้ดำเนินโครงการหลัก จำนวน 3,985,800 บาท

มูลค่าผลลัพธ์มิติศักยภาพ เท่ากับ 80,200,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 13.09 จำแนกเป็น ผู้ได้รับผลประโยชน์หลัก จำนวน 70,099,000 บาท และผู้ดำเนินโครงการหลัก จำนวน 10,101,000 บาท

มูลค่าผลลัพธ์มิติการมีส่วนร่วมหรือภาคีเครือข่าย เท่ากับ 60,200,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 9.82 จำแนกเป็น ผู้ได้รับผลประโยชน์หลัก จำนวน 49,744,100 บาท และผู้ดำเนินโครงการหลัก จำนวน 10,455,900 บาท

มูลค่าผลลัพธ์มิติสุขภาวะ (กาย-ใจ) เท่ากับ 138,500,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 22.60 จำแนกเป็น ผู้ได้รับผลประโยชน์หลัก (ตำบลเป้าหมาย ลูกจ้างโครงการ ภาคเอกชน) จำนวน 135,742,700 บาท และผู้ดำเนินโครงการหลัก จำนวน 2,757,300 บาท

มูลค่าผลลัพธ์มิติสิ่งแวดล้อม เท่ากับ 900,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 0.15 จำแนกเป็น ผู้ได้รับผลประโยชน์หลัก จำนวน 900,000 บาท และไม่เกิดมูลค่าผลลัพธ์มิติสิ่งแวดล้อมกับผู้ดำเนินโครงการหลัก

Table 5. Social Return on Investment

Stakeholders	Value (Million Thai Baht)					
	Economy/ Finance	Potentiality	Participation/ Network sector	Healthy Body & Mind	Environment	Total
Main beneficiaries (Target sub district, Project employees, Private sector)	329.0	70.1	49.7	135.7	0.9	585.5
Main project implementers (Universities (lecturers and project staffs) and Government network agencies)	3.9	10.1	10.5	2.7	-	27.3
Total	333.0	80.2	60.2	138.5	0.9	612.8
Percentage	54.34	13.09	9.82	22.60	0.15	100.00

Note: Data are from Office of the Permanent Secretary for Higher Education, Science, Research and Innovation (2021).

หลักการที่ 4 สารัตถภาพหรือรวมเฉพาะสิ่งที่เป็นสาระสำคัญ

การคัดเลือกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง ในปี พ.ศ. 2564 อาศัยรายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการคัดเลือก โดยพิจารณาร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี โดยโครงการประเมินฯ ได้กำหนดให้ 2 กลุ่มเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของโครงการฯ ประกอบด้วย

- 1) ผู้ได้รับผลประโยชน์หลัก ที่ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของโครงการ
- 2) ผู้ดำเนินโครงการหลักที่เกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในกิจกรรม รวมถึงสนับสนุนจากกิจกรรมและงบประมาณในการดำเนินโครงการฯ

ทั้งนี้สำหรับกลุ่มภาคเอกชนที่เข้าร่วมกิจกรรมของโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง ในปี พ.ศ. 2564 ใช้กรณีศึกษาโดยการรวบรวมตัวอย่างรายตำบลละ 2 คน ด้วยวิธีการเจาะจง รวมทั้งสิ้นมีจำนวน 124 คน ซึ่งสามารถขยายขอบเขตการสัมภาษณ์ได้ในเวลาต่อไป อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์ครั้งนี้นับเฉพาะปัจจัยนำเข้าและผลลัพธ์จากแหล่งอ้างอิง เอกสาร รายงาน และข้อมูลความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่รวบรวมในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2564 เท่านั้น

หลักการที่ 5 ไม่นำเสนอข้อมูลที่สะท้อนผลเกินจริง

การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนของโครงการฯ ได้คำนึงถึงหลักการไม่กล่าวอ้างเกินความจริง เพื่อให้การคำนวณสะท้อนความเป็นจริงมากที่สุด การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนของโครงการในครั้งนี้เป็นครั้งแรกของการศึกษา จึงถือได้ว่าเป็นกรณีฐานในบริบทของการประเมิน ผลลัพธ์และผลตอบแทนทางสังคมและมียอดประกอบ เพื่อไม่กล่าวอ้างเกินจริง ดังนี้

1. การใช้สมมติฐาน ใช้เฉพาะที่มีแหล่งอ้างอิงและใกล้เคียงกับบริบทของโครงการมากที่สุด
2. ในการกล่าวอ้างเกี่ยวกับคุณค่าทางสังคมที่เกิดขึ้น การศึกษานี้ยอมรับว่าองค์การอื่น ๆ อาจจะมีส่วนในการสร้างผลกระทบที่คล้ายคลึงกันได้และยอมรับว่าผลกระทบบางส่วนอาจจะไม่ใช่ส่วนเพิ่มแต่เป็นการทดแทนผลกระทบอื่น (ผลลัพธ์ทดแทน - Displacement) และยอมรับว่าผลกระทบบางส่วนอาจเกิดขึ้นได้เองต่อให้ไม่มีองค์การไหนทำงานด้านนี้ (ผลลัพธ์ส่วนเกิน - Deadweight) โดยเป็นคำถามที่อยู่ในแบบสอบถามและนำหักออกจากการคำนวณในแต่ละผลลัพธ์
3. ผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นทั้งหมดสะท้อนภาพความเป็นจริงตามผู้ตอบแบบสอบถามที่พิจารณาต่อภาพรวมของโครงการที่เกิดขึ้นในช่วงปีของการดำเนินกิจกรรม

หลักการที่ 6 เน้นความโปร่งใสเปิดเผยข้อมูล

การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนของโครงการฯ ได้คำนึงถึงความสอดคล้องของข้อมูล มีการวิเคราะห์ความอ่อนไหว มีแหล่งที่มาและสามารถอ้างอิงแหล่งข้อมูลเพื่อความโปร่งใสในการคำนวณ

1. การประเมินมูลค่าของค่าแทนทางการเงินในทุกตัวชี้วัดได้อ้างอิงแหล่งข้อมูลที่ใช้และเกี่ยวข้องอย่างชัดเจน โดยบันทึกอยู่ในโปรแกรมแผนที่ผลลัพธ์ทางสังคมอย่างชัดเจน

2. การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของผลตอบแทนทางสังคมที่คำนวณได้ เพื่อตรวจสอบว่าการประเมินตัวชี้วัดใดที่ส่งผลต่อผลตอบแทนทางสังคมมากที่สุด โดยมีการตรวจสอบปัจจัยนำเข้า จำนวนของผลลัพธ์โดยพบว่า ผู้ได้รับผลประโยชน์หลัก คือ จำนวนลูกจ้างโครงการกลุ่มเป้าหมายเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการคำนวณมากที่สุดและรองลงมาคือ ผู้ดำเนินโครงการหลัก คือ ผู้แทนหน่วยงานในเครือข่ายภาครัฐ จำนวน 159 คน

3. กระบวนการประเมินมูลค่าของค่าแทนทางการเงินในทุกตัวชี้วัดได้มีการอ้างอิงแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนโดยเป็นค่าแทนทางการเงินที่ใกล้เคียงที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยมีการอ้างอิงที่สามารถตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมหรือการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยขึ้นได้ในอนาคต ทั้งนี้ประเทศไทยยังไม่ได้มีการรวบรวมฐานข้อมูลค่าแทนทางการเงินที่เป็นระบบและครอบคลุมเหมือนอย่างเช่นประเทศที่มีการวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมที่แพร่หลาย เช่น ประเทศสหราชอาณาจักร ที่จะมีฐานข้อมูลค่าแทนทางการเงินที่ครอบคลุมและมีระเบียบวิธีการวิจัยเพื่อให้ได้มาซึ่งผลการคำนวณที่ชัดเจนสามารถช่วยอำนวยความสะดวกแก่ผู้ทำการศึกษามากกว่ากรณีของประเทศไทยที่จำเป็นต้องใช้แหล่งข้อมูลอ้างอิงที่หลากหลาย โดยการวิเคราะห์ได้พยายามใช้แหล่งข้อมูลอ้างอิงที่เชื่อถือได้และเป็นราคากลางจริงและเป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน

4. การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนของโครงการนี้ เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสะท้อนภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงและให้โอกาสพิจารณาผลการศึกษาและให้คำแนะนำปรับปรุงผลการศึกษาเพื่อให้สะท้อนภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงมากที่สุด โดยกระบวนการได้อธิบายตามหลักการที่ 7 ในข้อถัดไป

หลักการที่ 7 ตรวจสอบผลการวัด

รายงานนี้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพิจารณาผลการศึกษาและเปิดรับข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงผลการศึกษา เพื่อให้ผลการศึกษาเป็นเครื่องมือที่สามารถสะท้อนตามทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงในหลายมิติมากที่สุดและเกิดการยอมรับผลการศึกษา

ขั้นตอนการพิจารณาตรวจสอบผล ประกอบไปด้วย การอ่านผลจากรายงานและสอบถามเพื่อความกระจ่างและให้ความเห็นเพื่อปรับปรุง โดยทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน ทางสำนักงาน ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และมหาวิทยาลัยทักษิณ ได้ช่วยประสานงานและอำนวยความสะดวกเป็นอย่างดี ผลการศึกษานี้เป็นเพียงการนำเสนอคุณค่าทางสังคมของโครงการฯ ที่ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงขึ้นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ ตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการวิเคราะห์ข้อมูลในครั้งนี้ สามารถใช้เพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง ต่อไปอย่างเป็นระบบ

สรุปและอภิปรายผล

การประเมินผลในครั้งนี้เป็นการนำเสนอมูลค่าทางสังคมที่เกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง มีรายละเอียดดังนี้

ผู้ได้รับผลประโยชน์หลัก (ตำบลเป้าหมาย ลูกจ้างโครงการ ภาคเอกชน) เกิดระดับการเปลี่ยนแปลงโดยในแต่ละตำบลได้รับการจัดสรรสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรจากหน่วยงานภาครัฐเพื่อพัฒนาตำบลและกระตุ้นเศรษฐกิจ และลูกจ้างโครงการได้รับเงินจากการจ้างงานผ่านโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง คิดเป็นสัดส่วน SROI เท่ากับร้อยละ 95.55

ผู้ดำเนินโครงการหลัก (มหาวิทยาลัย อาจารย์และเจ้าหน้าที่ดำเนินโครงการ) และหน่วยงานเครือข่ายภาครัฐ เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยได้รับงบประมาณเพิ่มเติมในการบริหารโครงการและสานพลังเครือข่ายความร่วมมือสร้างเศรษฐกิจสังคมผ่านโครงการได้รับเงินจากการจ้างงานผ่านโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง คิดเป็นสัดส่วน SROI เท่ากับร้อยละ 4.45

จากผลการประเมินโครงการได้มุ่งเน้นนำเสนอมูลค่าทางสังคมที่เกิดขึ้นกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักทั้งในส่วนของผู้ได้รับผลประโยชน์หลักและผู้ดำเนินโครงการหลักของโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง ร่วมกับข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารและรายงานที่เกี่ยวข้องและข้อมูลอื่น ๆ ร่วมกัน ถือเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวคิดของ Krlev, Münscher และ Mülbert (2013) ที่กล่าวว่า แนวทางการวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนเป็นการพยายามทำความเข้าใจผลกระทบโดยการสำรวจกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ถือเป็นเป็นองค์ประกอบพื้นฐานหลักของ SROI แต่การสำรวจความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพียงอย่างเดียวมักจะไม่เพียงพอสำหรับการนำเสนอผลกระทบที่เป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Arvidson, Battye, and Salisbury (2014) ที่ว่า การวิเคราะห์แนวทางผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (SROI) เป็นรวบรวมหลักฐานจากข้อมูลเชิงปริมาณ การสัมภาษณ์ และการทบทวนวรรณกรรม การวิเคราะห์ตรวจสอบผลกระทบ และพิจารณามูลค่าทางการเงินจากผลลัพธ์ทางสังคม ซึ่งการบริการด้านสาธารณสุขให้ผลตอบแทน 6.50 ปอนด์สำหรับทุก ๆ 1 ปอนด์ที่ลงทุน และได้สร้างผลลัพธ์สำหรับผู้ใช้บริการและผลกระทบระยะยาวต่อครอบครัวและเด็ก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบริการดังกล่าวมีความสำคัญต่อการตอบสนองบริการที่เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมอบความคุ้มค่าให้กับบริการสาธารณสุขแห่งชาติ (National Health Service) และมีความเกี่ยวข้องจำกัดความของคุณค่าทางสังคมและคุณค่าต่อเงิน

ข้อเสนอแนะ

การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (SROI) ถือเป็นเครื่องมือการประเมินผลโครงการที่สะท้อนผลลัพธ์และกระทบในมิติสำคัญคือ มิติเศรษฐกิจ มิติสังคม และมิติสิ่งแวดล้อม ที่องค์การทุกประเภทสามารถนำไปประยุกต์ใช้สำหรับการประเมินโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ จังหวัดพัทลุง หรือโครงการมหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ จังหวัดพัทลุง ถือเป็นกรณีศึกษาสำหรับการประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนที่องค์การภาครัฐหรือภาคเอกชนสามารถนำไปอ้างอิงมูลค่าทางการเงินได้ต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิชาการนี้ได้รับคัดเลือกให้เป็น Outstanding Paper Award 2023 Excellent in “Politics and Governance” Panel ในการประชุมวิชาการระดับชาติเครือข่ายการศึกษา วิจัยและความสัมพันธ์ทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ครั้งที่ 7 (The 7th PSPARN Academic Conference 2023) ระหว่างวันที่ 21-23 กรกฎาคม พ.ศ. 2566 ณ โรงแรมพูลแมน ขอนแก่น ราชา ออคิด จัดโดย วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้เขียนขอขอบคุณมหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และสมาคมผู้ประเมินมูลค่าทางสังคมไทย

References

- Anidson, M., Battye, F. & Salisbury, D. (2014). The Social Return on Investment in Community Befriending. *International Journal of Public Sector Management*, 27(3), 225-240.
doi.org/10.1108/IJPSM-03-2013-0045
- Krlev, G., Münscher, R. & Mülbert, K. (2013). *Social Return on Investment (SROI): State-of-the-art and perspectives*. Vienna: Centre for Social Investment, Heidelberg University.
- Office of the Permanent Secretary for Higher Education, Science, Research and Innovation. (2021). *SROI Impact Outcome Handout*. Bangkok: Ministry of Higher Education, Science, Research and Innovation. (in Thai)
- Ministry of Higher Education, Science, Research and Innovation. (2020). The University to Tambon Project. Retrieved from <https://www.mhesi.go.th/index.php/flagship-project/2690-u2tambon.html> (in Thai)
- Social Value Thailand Association. (2021). *Assurance Standard*. Bangkok: Social Value Thailand. (in Thai)
- Thaksin University. (2021). *Performance Manual for Principle of the University to Tambon Project*. Phattalung: Office of Academic Service Promotion and Local Wisdom, Thaksin University. (in Thai)
- The SROI Network. (2012). *A Guide to Social Return on Investment*. Liverpool: Social Value Network UK.

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.

RESEARCH ARTICLE

- Factors Impacting People Performance Expectancy and Behavioral Intention with the Internet Medical Service in Chengdu, China** 129

Yixi Yang, Paitoon Porntrakoon, and Jian Li

- Two Decades of the Application of the Open Performance Review and Appraisal System in Tanzanian Local Government Authorities: A Synopsis of Predicaments and the Way Forward** 155

Geofrey Ndunguru, Ng'homange Merkiad James, and Justuce Muhoza Gration

- Changing of Urban Society: The Impact of Urban Development Projects on the Isan Urban Poor People** 171

Thanapauge Chamaratana, Rasita Dasri, Monchai Phongsiri, Kritsada Phatchaney, and Patchanee Muangsri

- A Study of the Potential and Capability of Local Administrative Organizations in Disaster Prevention and Mitigation** 189

Kanrawee Wichaipa, Nattawat Chansrithada, and Wasan Luangprapat

- Enhancing the Capacity of Local Administrative Organizations and Communities for Efficient Water Management in Agriculture within the Nam Kam Royal Irrigation Project** 205

Kotchakorn dechakhamphu, Jarukanya Udanont, and Komsak Harachai

- Potential for Environmentally Friendly Business Practices Among Coffee Shop Business Owners in Thailand** 223

Wisakha Phoochinda and Nicharnan Patitas

- Empowering Citizens to Enhance Quality of Life: The “Public Sphere” Initiative in Suphan Buri Province** 245

Thongbai Singseetha, Chanit Suntapun, Banjerd Singkaneti, and Chatcharin Thongmomram

- Policy Capacity: A Scoping Review of Definitions, Conceptual Frameworks, Applications, and Future Research Directions** 261

Prasongchai Setthasuravich and Aphisit Pukdeewut

ACADEMIC ARTICLE

- Social Return on Investment for the University to Tambon Project in Phatthalung Province** 295

Thuanthong Krutchon

