

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพของนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประยุกต์ใช้เป็นพื้นฐานและแนวทางการศึกษา โดยแยกเป็นประเด็นการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
4. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต
5. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ
6. แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินนโยบายสาธารณะ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1 ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองตนเองอย่างอิสระของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้คิดเอง วางแผนเอง กำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นด้วยขบวนการของตน ได้อย่างสอดคล้อง และให้ทุกภาคส่วนในชุมชนร่วมคิด วางแผน ร่วมรับผลประโยชน์และรับผิดชอบ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างชุมชนพึ่งตนเองได้และถือว่าการสร้างประชาธิปไตยฐานล่างอย่างแท้จริง ซึ่งประกอบไปด้วยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ คือ รัฐมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นรับไปบริหารมี 4 รูปแบบ คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองการบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด
2. เทศบาลมีโครงสร้างการบริหารคือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี

3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล

4. การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีฐานะเป็นทบวงการเมืองมี 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร โดยมีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต และเมืองพัทยา ซึ่งมีรูปแบบโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 อ้างถึงใน น้ำใจ เพื่อกเสนท์. 2544 : 13) ได้กล่าวถึง การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครอง และรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในการบริหารภายใต้ขอบเขต อำนาจ หน้าที่ และอาณาเขตของตนที่บัญญัติในกฎหมาย

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 อ้างถึงใน มนัสนันท์ ศุภพิทักษ์กุล. 2549 : 13) กล่าวถึง การปกครองส่วนท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้บริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยเหตุที่ว่าประชาชนแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการ และมีความผูกพันต่อท้องถิ่นดีกว่าคนอื่น ซึ่งการบริหารต้องอิงประมาณของตนเอง และมีความเป็นอิสระพอสมควร

โกวิท พวงงาม (2544 : 3) กล่าวถึง แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าตั้งอยู่บนเจตนารมณ์ เพื่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะความต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบชุมชนตนเองและเท่าเทียมเป็นการเพิ่มความสามารถ และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการบริการสาธารณะ ซึ่งจุดมุ่งหมายนี้จะสำเร็จลงได้ก็ด้วยวิธีการให้ประชาชนกลุ่มองค์กร ชุมชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทั้งในแง่ของการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นของตนเอง และกลไกการมีส่วนร่วมกิจกรรม เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การกำกับดูแลตรวจสอบ ตลอดจนการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นต้น และ โกวิท พวงงาม สรุปว่าแนวคิดพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นเป็นประโยชน์ต่อการวางรากฐานการปกครองของระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงอาจสรุปความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ว่า เป็นกระบวนการที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ใช้ศักยภาพของตนเองในการคิดวางแผน กำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนด้วยขบวนการชุมชนของตนเอง โดยเน้นให้ทุกภาคส่วนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมคิดวางแผน ร่วมตรวจสอบ และรับผิดชอบ โดยมีเป้าหมายสูงสุดให้ชุมชนพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

2.1.2 วิวัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (2544 : 125-127) ได้กล่าวถึง วิวัฒนาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ในปี 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่ประเทศตะวันตกกำลังรุกคืบเข้ามาโดยทรงยกเลิกระบบจตุสดมภ์ คือ การปกครองแบบเวียง วัง คลัง นา นำระบบบริหารราชการแผ่นดินระบบใหม่มาใช้แทน นอกจากนั้นยังได้ยกเลิกการปกครองส่วนหัวเมือง และได้ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในหัวเมือง (ภูมิภาค) ด้วยโดยรวบรวมการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาคมาไว้ที่ส่วนกลาง หรือที่กรุงเทพฯ ซึ่งการปฏิรูปนี้พระองค์ได้มีพระเจ้าน้องยาเธอ คือ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์เกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นผู้ช่วยที่สำคัญ กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมดูแลบริหาร โดยการส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปปกครองมณฑล จังหวัด อำเภอ ต่างพระเนตร พระกรร และมีอำนาจหน้าที่เก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ และบำบัดทุกข์ บำรุงสุขอาณาประชาราษฎร์ กินเงินเดือนเบี้ยหวัดจากส่วนกลาง ด้วยพระราโชบายนี้ทำให้ประเทศสยามมีความเข้มแข็ง และทำให้อาณาประชาราษฎร์ได้รับการคุ้มครองชีวิตทรัพย์สิน ตลอดจนสามารถบำบัดทุกข์ บำรุงสุข อำนาจความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้ดีกว่าที่ผ่านมา ที่สำคัญที่สุด คือ ทำให้หลุดพ้นจากนักล่าอาณานิคมตะวันตกได้ และสยามประเทศก็ได้เริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์มาเรื่อย ๆ และกระแสการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยเริ่มสูงขึ้น จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว บุคคลคนหนึ่งเรียกตัวเองว่า คณะราษฎรก็ได้เข้ายึดอำนาจจากพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2475

ภายใต้การนำรัฐบาลคณะราษฎร รัฐบาล ได้มีนโยบายกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใน พ.ศ. 2476 โดยมีจุดหมายที่จะให้เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยให้กับราษฎรด้วย

ในพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลไว้ 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยถือเอาความหนาแน่นของประชากรต่อหนึ่งตารางกิโลเมตรแต่ละพื้นที่เป็นเกณฑ์

ในการกำหนดประเภทเทศบาลและแบ่งภาระหน้าที่ของเทศบาลแตกต่างกันดังนี้ เนื่องจากแต่ละเทศบาลมีขอบเขต/อำนาจหน้าที่ และมีรายได้จากการเก็บภาษีที่แตกต่างกัน เช่น เทศบาลนครจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริการประชาชนมากกว่าเทศบาลเมือง เช่น การรักษาพยาบาล เป็นต้น

เทศบาลเมืองก็จะมีอำนาจหน้าที่บริการประชาชนมากกว่าเทศบาลตำบล เช่น การจัดการศึกษาชั้นประถมให้แก่ประชาชน เป็นต้น

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 รัฐบาลคณะราษฎรได้จัดตั้งเทศบาลประเภทต่าง ๆ ขึ้นในทุกจังหวัด 84 เทศบาล และเพิ่มเป็น 95 เทศบาลในปี พ.ศ. 2488 แต่หลังจากนั้นรัฐบาลในยุคต่อมาไม่ได้ใส่ใจในการจัดตั้งเทศบาลมากนักจะเห็นว่า ตั้งแต่ปี 2489-2523 มีเทศบาลเพิ่มขึ้นเพียง 6 แห่งเท่านั้น

เนื่องจากรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยหันไปให้ความสนใจการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น คือ สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2494 ตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2499 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นตามลำดับ

ต่อมารัฐบาลในยุค พ.ศ. 2500-2515 ซึ่งเป็นช่วงเวลารัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร เกี่ยวเนื่องติดต่อกัน ได้ยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทดลองจัดตั้งขึ้น 50 กว่าแห่ง โดยเพิ่มองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นซึ่งมีกรอบคิดว่า เป็นการเตรียมความพร้อมในการยกสถานสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล แต่ถ้าสังเกตจะเห็นว่าตั้งแต่ปี 2495-2540 รัฐบาลได้ยกสถานะสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลได้เพียง 54 แห่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลจึงมีเพียง 149 แห่ง มีสุขาภิบาลที่ยังไม่สามารถยกระดับให้เป็นเทศบาลได้ 981 แห่ง

ในปี 2516 กระแสการตื่นตัวการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากภาคประชาชนมีสูงขึ้น กระทั่งมีการเดินขบวนเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญและผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองการปกครองขึ้นอย่างกว้างขวาง จนทำให้ผู้นำรัฐบาลในขณะนั้นลงจากตำแหน่งและออกนอกประเทศไป หลังจากนั้นรัฐบาลในชุดต่อมาจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครขึ้นในปี 2517 ตราพระราชบัญญัติ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลใน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี 2540 การจัดระเบียบบริหารระดับตำบล มี 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง คณะกรรมการตำบลและสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 โดยคณะกรรมการตำบลประกอบด้วย กำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบลนั้นคนหนึ่ง ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้น ไม่น้อยกว่า 2 คน และให้มีข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตำบลด้วย ส่วนสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบลซึ่งมาจากราษฎรผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน

รูปแบบที่สอง องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 โดยองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล ซึ่งสภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน และกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันตำบลท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลหรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกิน 5 คน

รูปแบบที่สาม สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 เป็นการบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ ยังประกอบด้วยครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประชาบาลในตำบลเป็นกรรมการสภาตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการสภาตำบล โดยกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และมีรองประธานกรรมการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งจากกรรมการด้วยกัน การบริหารงานของสภาตำบลนอกจากจะมีคณะกรรมการสภาตำบลดังกล่าว สภาตำบลยังมีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันขึ้นมาหรือตั้งจากบุคคลภายนอก และมีที่ปรึกษาสภาตำบล ซึ่งเป็นพัฒนากรตำบลนั้นอีกด้วย

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในสมัยนั้น ก็เพื่อให้การปกครองในระดับตำบลที่มีความเจริญและมีรายได้ระดับหนึ่งได้มีการปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่น ต่อมาในปี 2515 องค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกยุบเลิกไป โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวยังคงให้สภาตำบลมีอยู่ต่อไป

หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 กระแสการปฏิรูปการเมืองได้ก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในหลาย ๆ ด้าน และด้านหนึ่งคือการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวคือ การยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงกลับมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลอีกครั้งหนึ่ง

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะ

กรรมการบริหาร สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาสองประเภท ประเภทแรก เป็นสมาชิกสภาโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ประเภทที่สองเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านอีกไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งอีกไม่เกิน 4 คน รวมแล้วมีคณะกรรมการบริหารได้ไม่เกิน 7 คน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 285 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

ในกลางปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2546 โดยได้มีการยกเลิกชื่อเรียก คณะกรรมการบริหารและกรรมการบริหาร ให้ใช้ชื่อคณะผู้บริหาร และชื่อเรียก ประธานกรรมการบริหาร เปลี่ยนเป็น นายองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานกรรมการบริหารเปลี่ยนเป็น รองนายองค์การบริหารส่วนตำบล เปลี่ยนชื่อเรียกข้อบังคับตำบลเป็น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และยกเลิกไม่ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะผู้บริหาร

การปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลครั้งสำคัญเกิดขึ้นอีกครั้งในช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 หลังจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไปเมื่อกลางปี พ.ศ. 2546 แต่เป็นการแก้ไขในรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ความจริง ได้มีความพยายามในการเสนอให้มีการแก้ไขที่มาของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมาแล้วครั้งหนึ่ง โดยวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมา ได้แก้ไขให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่เมื่อร่างกฎหมายกลับมาสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยและได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าว แต่เมื่อเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบ

แต่ความเคลื่อนไหวจากหลายฝ่ายที่ต้องการให้มีการแก้ไขที่มาให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นยังไม่หยุดนิ่ง สาเหตุที่สำคัญของการเคลื่อนไหวนี้เกิดจากการเปิดช่องไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในมาตรา 285 ซึ่งกล่าวถึงองค์ประกอบ ที่มาของสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาได้ 2 ทาง ทางแรก มาจากมติของสภาท้องถิ่น ทางที่สองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อกฎหมายรัฐธรรมนูญเปิดช่องก็ได้รับความเคลื่อนไหวให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกเมื่อช่วงปี พ.ศ. 2542-2543 โดยองค์กรที่ออกมาเคลื่อนไหวในช่วงดังกล่าว คือ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้อ้างถึงปัญหาของโครงสร้างเดิมที่เป็นอยู่ที่ฝ่ายบริหารมาจากมติของสภาท้องถิ่นนั้น เป็นโครงสร้างที่มีปัญหา เพราะ

1. โครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาเทศบาล ทำให้นายกเทศมนตรีต้องพึ่งพาหรือต้องการเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาเทศบาล ฉะนั้น หากนายกเทศมนตรีไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาลได้ เป็นการเปิดช่องฝ่ายสภาเทศบาลโค่นนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ส่งผลให้ในสมัยหนึ่ง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นบ่อยครั้ง
2. การเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรีบ่อยครั้ง ก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานในเทศบาล เพราะจะทำให้เห็นนโยบายขาดความต่อเนื่อง ยากที่จะผลักดันนโยบายต่าง ๆ เป็นรูปธรรมได้ และท้ายที่สุดผลเสียหรือความเสียหายตกแก่ประชาชนในท้องถิ่น
3. โครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาเทศบาล เป็นโครงสร้างที่นายกเทศมนตรีต้องเอาใจสมาชิกสภาโดยให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกันในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อรักษาเสียงข้างมากเอาไว้ ทำให้นายกเทศมนตรีต้องคอยเอาใจสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่าเอาใจประชาชน

ปัญหาโครงสร้างของเทศบาลที่ฝ่ายบริหารมาจากมติของสภานั้น เป็นโครงสร้างที่ฝ่ายบริหารไม่เข้มแข็ง ปัญหาเหล่านี้เป็นที่มาของการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหารในเทศบาล และการเรียกร้องดังกล่าวมาประสบความสำเร็จในปี พ.ศ. 2543 เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาผ่านกฎหมายที่กำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ทุกเทศบาลมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีเพียงเทศบาลนครและเทศบาลเมืองเท่านั้นสามารถเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรง ส่วนเทศบาลตำบลต้องรอไปในปี พ.ศ. 2550 จึงจะสามารถทำประชามติสอบถามประชาชนในเขตเทศบาลได้ว่าต้องการใช้ที่มาของนายกเทศมนตรีรูปแบบใด

ความสำเร็จของฝ่ายเทศบาลเป็นการทำให้เกิดการเคลื่อนไหวในฝ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลในการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเปลี่ยนแปลงที่มา

ของฝ่ายบริหารให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และในที่สุดปลายปี พ.ศ. 2546 ก็มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของไทย เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาผ่านกฎหมายท้องถิ่นแก้ไขเพิ่มเติม 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ คือ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น

2.1.3 การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กล่าวไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งได้มีประกาศจัดตั้งขึ้นในปี 2538 จำนวน 617 แห่ง จัดตั้งวันที่ 30 มกราคม 2539 จำนวน 2,143 แห่ง และจัดตั้งเมื่อ 25 ธันวาคม 2539 จำนวน 3,637 แห่ง ปัจจุบันในปี 2552 ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น 6,720 แห่ง

2.1.4 แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2551-2553) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยมีแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือการบริหารงาน ดังนั้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด และขอบเขตประเภทโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอแล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการ ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย. 2550 : 1-3)

1. เตรียมการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นเพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาตามกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอรับทราบสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชน และข้อมูลการพัฒนาที่เกี่ยวข้องแล้วกำหนดประเด็นการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือน กุมภาพันธ์-มีนาคม 2550 โดยให้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

1) การจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2551-2553) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจะทบทวนจากแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2550-2552) โดยนำโครงการที่กำหนดไว้จะดำเนินการในปี 2551 และ 2552 มาใช้หรืออาจพิจารณาทบทวน ปรับปรุง โดยการกำหนดรายละเอียด

วัตถุประสงค์ เป้าหมาย งบประมาณหรือจัดลำดับความสำคัญของโครงการใหม่และเพิ่มเติมโครงการสำหรับปี 2553

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดเป้าหมายระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยมีระยะเวลาปีสุดท้ายของแผนฯ คือ ปี 2552 ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2551-2553) เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2551-2553) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการต่อไปได้ โดยมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรจัดทำ/ทบทวนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาฉบับปัจจุบัน เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาและห้วงระยะเวลาให้ครอบคลุมแผนพัฒนาสามปี โดยมีแนวทางการจัดทำ/ทบทวนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ให้จัดทำแผนพัฒนาสามปีให้มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด และแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

3) เสริมสร้างทุนเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยการนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพและความได้เปรียบเทียบด้านอัตลักษณ์และคุณค่าของชาติทั้ง “ทุนทางสังคม” “ทุนทางเศรษฐกิจ” และ “ทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” มาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกัน พร้อมทั้งเสริมสร้างให้แข็งแกร่งเป็นเสมือนเสาเข็มหลักในการพัฒนาประเทศได้อย่างมั่นคง

4)ให้นำข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2 ค) และข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ มาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

5) การดำเนินงานเมื่องน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมใน 5 มิติ คือ มิติเมืองปลอดภัย มิติเมืองสะอาด มิติเมืองคุณภาพชีวิต มิติเมืองธรรมาภิบาล และมิติเมืองวัฒนธรรม

6) ให้คำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำผังเมืองผังตำบลแล้ว ให้ใช้ผังเมืองหรือผังตำบลเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีด้วย

7) ให้คำนึงถึงหลักการบูรณาการโครงการ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นๆ กล่าวคือ โครงการที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันและสามารถจัดกิจกรรมสนับสนุนซึ่งกันและกันได้ หรือโครงการลักษณะ/ประเภทเดียวกันที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในเขตติดต่อกันหากสามารถจัดทำโครงการพร้อมกัน ซึ่งสามารถประสานรูปแบบ

หรืองบประมาณให้มีลักษณะสอดคล้องต่อเนื่องกันแล้ว ให้ทำการประสานและบูรณาการโครงการ เพื่อลดความซ้ำซ้อน ประหยัดงบประมาณและทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากยิ่งขึ้น

8) แผนพัฒนาสามปี จะมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดของโครงการพัฒนา ภายใต้ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา ดังนั้น ในการจัดทำโครงการให้คำนึงถึงความเป็นไปได้ ในการปฏิบัติ โดยคำนึงถึงสถานะทางการคลังของท้องถิ่น และความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เกี่ยวข้อง ความจริง และในการจัดทำโครงการให้มีการจัดลำดับความสำคัญ ความเร่งด่วนของโครงการ กล่าวคือ โครงการที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและมีความจำเป็นเร่งด่วนมากต้องนำไป ปฏิบัติก่อน โดยอาจแยกประเภทของโครงการออกอย่างน้อยเป็น 3 ประเภท คือ

(1) โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

(2) โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ ตามที่มีระเบียบ กฎหมายกำหนดไว้

(3) โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น

9) ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดย

(1) ให้สนับสนุนให้มีการจัดทำแผนชุมชนให้เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ โดยการให้ คำแนะนำในการจัดทำ ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ สนับสนุนข้อมูลเพื่อการจัดทำแผนชุมชน สนับสนุนการจัดเวทีประชาคมและพิจารณานำโครงการ/กิจกรรมที่ต้องดำเนินการร่วมกับชุมชน หรือโครงการ/กิจกรรมที่เกินขีดความสามารถของชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี

(2) ให้พิจารณานำโครงการ/กิจกรรมที่เป็นปัญหาความต้องการของประชาชนจาก การจัดเวทีประชาคมท้องถิ่นมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี ทั้งนี้เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ในพื้นที่บูรณาการการจัดทำแผนพัฒนา เพื่อเป็นจุดเชื่อมต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัญหาความต้องการของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่ความเห็นพ้องต้องกันและ การทำงานร่วมกันขององคาธิการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจแห่งรัฐ ความมี ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และตอบสนองความต้องการของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นกระบวนการสำคัญที่ต้องดำเนินการและต้องมี ประชาคมเข้าร่วมประชุมทุกครั้ง และมีการจัดทำบันทึกรายงานการประชุม เพื่อเป็นการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาคประชาชน และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภายหลัง

10) ให้ความสำคัญกับหลักการทำงานคณะรัฐมนตรี โดยยึดหลัก 4 ป คือ โปร่งใส เป็น ธรรม ประหยัด ประสิทธิภาพ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี และคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปี ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือน เมษายน-พฤษภาคม 2550

3. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี/ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี ทั้งนี้ ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2550

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างแผนพัฒนาสามปี ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วนายกองค้การบริหารส่วนตำบลจึงพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป ดังนั้น หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้กำหนดสมัยประชุมสามัญไว้ภายในเดือนมิถุนายน 2550 ให้เสนอขอเปิดประชุมวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีโดยให้พิจารณาดำเนินการและเสนอนายกองค้การบริหารส่วนตำบลอนุมัติและประกาศใช้ให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน 2550

4. เมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีแล้ว ให้นำไปปฏิบัติรวมทั้งแจ้งสภาท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศใช้และปิดประกาศไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

สำหรับโครงการที่เกินศักยภาพฯ ซึ่งสอดคล้องกับขอบเขตประเภทของโครงการที่เกินศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นในเขตอำเภอเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอพิจารณาดำเนินการต่อไป

2.1.5 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีโครงสร้างดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสมาชิกสภาได้มาจากการเลือกตั้งจากหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้ 6 คน ประธานสภาองค์การ ได้มาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกสภา จำนวน 1 คน รองประธานเลือกจากสมาชิก จำนวน 1 คน เลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบล อาจเลือกจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอกได้ จำนวน 1 คน นายกองค้การมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน นายกองค้แต่งตั้งรองนายกได้ไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกได้ จำนวน 1 คน

2.1.6 อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 67 และ มาตรา 68 โดยมาตรา 67 เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติมี 9 ประการ คือ

1. จัดให้มีบำรุงทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครองดูแล และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 เป็นอำนาจหน้าที่ที่อาจปฏิบัติ มี 13 ประการ คือ

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.
10. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

จากแนวคิดของนักวิชาการและจากมาตรการทางกฎหมายที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงพัฒนาการโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลสรุปได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล คือ องค์การของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้คิด วางแผน ตัดสินใจดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ให้้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 67 และมาตรา 68 ซึ่งจะเห็นได้ว่าการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้งมีความเกี่ยวข้องกับมาตรา 67 ในหลายข้อ ได้แก่ การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และสอดคล้องกับมาตรา 68 ในเรื่องการบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการท่องเที่ยว

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

ความหมายและลักษณะธรรมาภิบาลนั้น ยังมีการให้คำนิยามจากนักวิชาการแตกต่างกันหลากหลาย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมนั้น ๆ แต่โดยรากศัพท์แล้ว คำว่า ธรรมาภิบาล เป็นคำสนธิระหว่างคำว่า “ธรรมะ” กับคำว่า “อภิบาล” ซึ่งแปลว่า การรักษาไว้ซึ่งธรรม หรือการคุ้มครอง หรือการยึด การปฏิบัติซึ่งธรรม จึงอาจกล่าวสรุปโดยรวมได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง “การใด ๆ หรือการบริหารจัดการใด ๆ ที่ต้องประกอบไปด้วยธรรมะ ซึ่งในบริบทสังคมปัจจุบันจะต้องมีกฎเกณฑ์และยึดหลักนิติธรรม และหลักคุณธรรมเป็นพื้นฐาน (วัชรพงษ์ คงมั่น. 2549 : 21)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 18-19, 31-34) ได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า มีความหมายรวมถึงระบบ โครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ ความสัมพันธ์ ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาครัฐต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติ

ธรรมาภิบาล เน้นตรงกฎเกณฑ์ที่วางระบบ โครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการ เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี (GOOD GOVERNANCE) โดยบวรศักดิ์มีข้อสมมติฐานว่า

วิกฤติเศรษฐกิจที่ผ่านมาเป็นผลมาจากอรรรมมาภิบาลส่วนหนึ่ง และได้เสนอหลักธรรมาภิบาลในมิติต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1. มิติด้านเป้าหมาย เป้าหมายธรรมาภิบาล คือ การพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ทุกภาคในสังคมมีคุณภาพในระบบเศรษฐกิจสังคม การเมือง เพื่อให้เกิดความมั่นคงมีเสถียรภาพ และประชาชนทุกกลุ่ม มีความสงบสุข

2. มิติด้านโครงสร้าง และกระบวนการ จะต้องปรับโครงสร้างและกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศที่ทุกภาคไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน หรือภาคประชาสังคม ภาคปัจเจกและครอบครัว มีส่วนร่วมกัน ผนึกกำลังขับเคลื่อนสังคมไปข้างหน้า และกระบวนการที่เป็นหัวใจของธรรมาภิบาลนั้นมี 3 ส่วน ที่จะต้องเชื่อมโยงกัน คือ

1) การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม

2) ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ เพื่อให้การทุจริต บิดเบือนผลประโยชน์ของภาคอื่นเป็นไปได้ยาก

3) ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถามและถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความรับผิดชอบในผลการตัดสินใจ โครงสร้าง และกระบวนการที่ก่อให้เกิดธรรมาภิบาลนี้ จะต้องมิกฎเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคทั้งกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎระเบียบ ข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ขนบธรรมเนียม จริยธรรม เป็นต้น

3. มิติด้านสาระ คือ การสร้างสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของสังคม ให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข เพื่อให้สังคมมีเสถียรภาพ ซึ่งประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 2 ประการ คือ

1) ความสมดุลในการจัดทรัพยากร โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วมและฉันทามติให้ทุกภาคได้บ้างเสียบ้าง เพื่อให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติ และ

2) เครื่องมือในการจัดการทรัพยากรที่สำคัญ คือ กฎหมายซึ่งจะต้องมี 3 บทบาท คือ บทบาทในการควบคุมสังคม บทบาทในการชี้ขาดข้อพิพาทอย่างยุติธรรม และบทบาทในการจัดสรรสิทธิ และประโยชน์ให้แก่บุคคล และกลุ่มต่าง ๆ

องค์การสหประชาชาติ เพื่อการพัฒนา (United Nations for Development Program (UNDP) (อ้างถึงใน ขัตติยา วรรณสุต. 2548 : 3) ได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลไว้ว่า คือ การใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง การบริหาร ในการดำเนินภารกิจและกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศในทุกระดับ และการดำเนินการนั้นประชาชนสามารถแสดงออกถึงความต้องการผลประโยชน์การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย การประสาน และประนีประนอมบนความแตกต่างโดยผ่านกลไกกระบวนการ สถาบันเหล่านั้น ต่อมา UNDP ได้นำแนวคิดนี้ไปวิเคราะห์และอธิบายเพิ่มเติมในเอกสารเรื่อง Governance for Sustainable Human Development (1997) ว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น

จะต้องคำนึงถึงด้านต่าง ๆ ทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ คือ การสร้างปัจจัยความเป็นอยู่ที่ดีแก่ประชาชนให้เกิดคุณภาพชีวิต ด้านการเมือง คือ กระบวนการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อปวงชนโดยฝ่ายการเมือง ซึ่งรวมถึงบทบาทของพรรค/กลุ่มการเมืองและสมาชิก ด้านการบริหาร คือ การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติให้เกิดผล โดยฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วยโครงสร้าง กระบวนการต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงทั้ง 3 ด้านดังกล่าวข้างต้น ด้านสังคม คือ ปังเจกชนและครอบครัวซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างยั่งยืน แนวคิดนี้ได้แพร่หลายในไทยเนื่องจากเงื่อนไข การกู้เงิน IMF ของประเทศไทย เมื่อ 21 สิงหาคม 2540 ระบุว่า จะต้องปรับปรุงการบริหารงานของประเทศไทยเป็นธรรมาภิบาล

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japanese International Cooperation Agency, JICA) (อ้างถึงใน ชัตติยา วรรณสุด. 2548 : 3) ซึ่งองค์การนี้ได้จัดทำเอกสารชื่อ Participatory Development & Good Governance : Report of the Aid Study Committee. 1995 โดยเสนอเงื่อนไขให้ความร่วมมือไว้ภายใต้หลักธรรมาภิบาลดังต่อไปนี้

1. ธรรมาภิบาลภาครัฐจะต้องมี 2 ด้าน คือ

1.1 ความสามารถในการทำงานจะต้องมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล โดยองค์กรและกลไกการทำงาน

1.2 มีความชอบธรรม และตอบสนองความต้องการของประชาชนมีประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน

2. ธรรมาภิบาล ต้องนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ

2.1 พึ่งตนเองได้ และเกิดความยุติธรรมทางสังคม

2.2 รัฐมีหลักการในการทำหน้าที่เพื่อบรรลุสิ่งดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.3 ธรรมาภิบาลต้องเป็นไปอย่างมีส่วนร่วม โดย รัฐต้องสนับสนุนส่งเสริม และสร้างบรรยากาศให้เกิดการมีส่วนร่วม

2.4 มีการปรับกลยุทธ์ให้เหมาะสมในด้านต่าง ๆ เช่น กลยุทธ์การพัฒนาตามแนวคิดความเจริญเติบโต การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การพัฒนาแบบยั่งยืน บทบาทของผู้รับประโยชน์จากการพัฒนา การพัฒนาด้วยสำนึกรับผิดชอบ และผสมผสานอย่างกลมกลืน

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank อ้างถึงใน ชัตติยา วรรณสุด. 2548 : 2) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าสภาพแวดล้อมขององค์กรหรือสถาบันจะต้องเปิดโอกาสให้พลเมืองกับหน่วยงานของรัฐมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันเป็นกระบวนการพัฒนาทั้งภาครัฐภาคเอกชน โดย Good Governance มุ่งเน้นความสนใจไปเรื่ององค์ประกอบของการจัดการอย่างมี

ประสิทธิภาพและเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้หรือมีบรรทัดฐานที่แน่ใจได้ว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน ADB ได้จัดทำเอกสารชื่อ Governance : Sound Development Management (1995) ระบุเงื่อนไขการให้เงินกู้ว่าต้องทำให้เกิด Good Governance ในประเด็นสำคัญ ได้แก่

- 1) สร้างสภาพแวดล้อมขององค์กรเพื่อให้ประชาชนมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และกับหน่วยงานของรัฐ
- 2) ให้ความสำคัญกับกระบวนการพัฒนาระหว่างภาคีสาธารณะกับภาคปัจเจก
- 3) ให้ความสำคัญขององค์ประกอบเพื่อให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อมั่นใจได้ว่า รัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ นอกจากนี้ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียยังได้เสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลไว้ 4 ประการ คือ

- (1) Accountability การทำงานอย่างรับผิดชอบ ตอบสนองความต้องการของประชาชน
- (2) Participation การมีส่วนร่วม
- (3) Pre-dictation ความสามารถคาดการณ์/ผลงานที่จะเกิดขึ้นได้
- (4) Transparency โปร่งใส ตรวจสอบได้

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) จัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1931 (อ้างถึงใน ขัตติยา กรวรรณสุด. 2548 : 1) ต่อมาได้พิมพ์เอกสารชื่อ Participatory Development and Good Governance (1995) ให้ข้อคิดสำคัญในการพัฒนาประเทศว่า ต้องประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้ คือ

- 1) การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม
- 2) กระบวนการทำให้เกิดประชาธิปไตย
- 3) การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล โดยเน้นเรื่อง การใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อควบคุมให้มีการจัดการทรัพยากรอย่างเหมาะสมในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมโดยเน้นให้ครอบคลุมถึงองค์กรสาธารณะทุกประเภท การสร้างสภาพแวดล้อมการกระจายประโยชน์ การสร้างสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้เสนอองค์ประกอบสำคัญในการสร้างธรรมาภิบาลไว้ 3 ประการ คือ

- 1) รูปแบบองค์กรทางการเมือง
- 2) กระบวนการใช้อำนาจควบคุม การจัดการทรัพยากร

3) สมรรถนะของรัฐในการกำหนด และนำนโยบายสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ยังได้เสนอมิติที่สำคัญที่จะนำไปสู่ Good Governance หรือธรรมาภิบาล คือ

- (1) ธรรมนูญสากล ประกอบไปด้วยกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่ค้ำจุน เป็นประชาธิปไตย มีสิทธิมนุษยชน
- (2) การจัดการภาคสาธารณะอย่างโปร่งใส ยุติธรรม มีส่วนร่วม ตรวจสอบได้
- (3) ควบคุมคอร์รัปชัน โดยมีกลไก มาตรการที่ชัดเจน
- (4) ลดค่าใช้จ่ายทางทหารเพื่อนำไปสร้างสันติ และพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือน

2.2.2 หลักการธรรมนูญสากล

ในปัจจุบันราชบัณฑิตยสถานได้บัญญัติ Good Governance อย่างเป็นทางการว่า “วิธีการปกครองที่ดี” หมายถึง วิธีดำเนินการปกครองที่ทำให้เกิดผลดีและเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามคำที่นิยมและใช้กันอย่างแพร่หลาย คือ ธรรมนูญสากล

ธรรมนูญสากลหรือ Good Governance มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้ (United Nations Development Programmed. 2552) (อ้างถึงใน ขัตติยา วรรณสุด. 2548 : 5)

- 1) หลักความโปร่งใส (Transparency) คือ การปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการองค์กร ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร จะต้องเปิดโอกาสให้สาธารณะชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก และรับรู้ข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา กับทั้งมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องและติดตามผลการดำเนินงานได้ในทุกขั้นตอน
- 2) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) คือ ในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ดีที่สุด และมีความกล้าหาญที่จะรับผิดชอบต่อสังคมของกิจกรรมที่ได้กระทำลงไป
- 3) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ การเปิดโอกาสให้สาธารณะชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นกับทั้งร่วมการตัดสินใจขององค์กรอย่างเท่าเทียมกันในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานที่เล็งเห็นได้ว่าจะเกิดผลกระทบและความเสียหายต่อประชาชน
- 4) หลักนิติธรรม (Rule Of Law) คือ การปกครองที่ทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่เป็นธรรมและยุติธรรมกับทุกคนในสังคม และรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรจะต้องยึดหลักของกฎหมายที่เป็นธรรม ยุติธรรม และมุ่งรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมในการตัดสินใจมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว หรือบางกลุ่ม
- 5) หลักความคุ้มค่า (Efficiency And Effectiveness) คือ การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ทั้งนี้ต้องมีการกำหนดตัวชี้วัด ผลการปฏิบัติงาน และมีองค์กรที่เป็นอิสระ หรือเป็นที่ยอมรับของสังคม เป็นผู้ทำหน้าที่ประเมิน

6) หลักคุณธรรม (Virtues) คือ การยึดมั่นในความถูกต้องความรู้สึกลึกซึ้งดีงามในชีวิต สำนึกในความดีงามที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้อง ซื่อสัตย์สุจริต และมีระเบียบวินัย

จากการศึกษาแนวคิดธรรมาภิบาลจากนักวิชาการข้างต้น ผู้วิจัย พบว่า ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดมาจากประเทศตะวันตก เป็นกระบวนการบริหารจัดการสังคม เศรษฐกิจ การเมือง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคในสังคม การเกื้อกูลผลประโยชน์ที่โปร่งใส ยุติธรรมแก่ทุกภาคในสังคมที่สามารถ ตรวจสอบได้และก่อให้เกิดผลงานบรรลุเป้าหมาย ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างคุ้มค่า

2.2.3 ธรรมาภิบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล

การที่จะให้ธรรมาภิบาลเกิดขึ้นใน องค์การบริหารส่วนตำบล ได้นั้น องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ตามหลักพื้นฐาน 6 ประการที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งทุกคนทุกฝ่าย และทุก ๆ ส่วนในองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องร่วมมือกันดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เป้าหมายของธรรมาภิบาล คือ สร้างความเป็นธรรมในการพัฒนา โดยประชาชนทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในกิจกรรมพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ตามสิทธิที่กฎหมายให้อำนาจไว้แก่ประชาชน เพื่อให้การพัฒนานั้นสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงกับความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง โดยมุ่งผลประโยชน์ต่อส่วนรวม อันก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม และอีกด้านหนึ่งคือเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ โดยสามารถใช้เงินงบประมาณอย่างคุ้มค่าในการจัดทำกิจกรรมพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนภายใต้การควบคุมตรวจสอบของประชาชนในชุมชน จุดมุ่งหมายของธรรมาภิบาลทั้ง 2 ประการ จะทำให้เกิดการพัฒนาสังคมให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการเมือง และประชาชนทุกคนในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศประชาชนจะมีโอกาสน้อยมากในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และนอกจากนี้ยังขาดระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดการทุจริต คอร์รัปชัน และประพฤติมิชอบ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 (วาริณ วังชัย. 2547 : 1 - 8)

จากปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน และประพฤติมิชอบดังกล่าว ทำให้เกิดกระแสเรียกร้องให้นำ “หลักธรรมาภิบาล” มาใช้กับการบริหารจัดการในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กำหนดให้มี “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและประชาชน” จึงได้มีการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

ขึ้นมา เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น ดังนั้น จึงนับได้ว่าเป็นโอกาสที่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนต้องหันมาสนใจในการวางรากฐานการปกครองและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความโปร่งใสสุจริตตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งจะเป็นรากฐานการด้านกัยการทุจริต คอร์รัปชันที่กำลังแผ่ขยายลงสู่ชุมชนในวงกว้าง และยังเป็น การวางรากฐานสังคมประชาธิปไตยในอนาคต โดยเริ่มต้นที่ชุมชนและประชาชนในชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนในตำบลได้มีโอกาสเลือกผู้แทนของตนเองเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองต่อความต้องการของตนเอง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นองค์กรของประชาชนในตำบลที่ดำเนินงานโดยประชาชนในตำบล เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในตำบล ผู้มีส่วนในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย

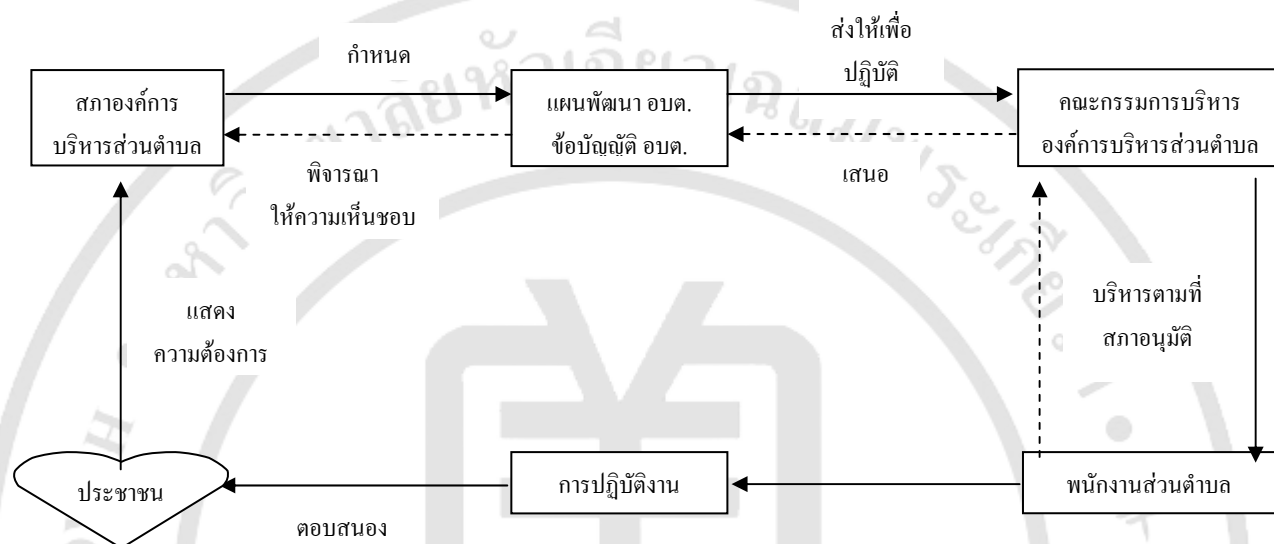
1) สภา องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายให้คณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล นำไปปฏิบัติซึ่งอยู่ในรูปของแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องสอดคล้องหรือตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในตำบลนั้น ๆ

2) คณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการนำเอาแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ โครงการกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้รับการอนุมัติจากสภา องค์การบริหารส่วนตำบลไปปฏิบัติ

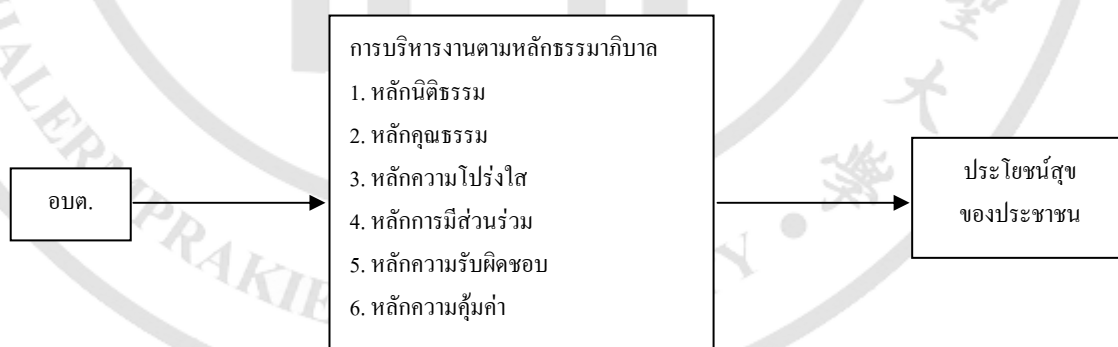
3) พนักงานส่วนตำบล มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล และให้คำแนะนำ ปรีกษา การดำเนินงานให้มีความถูกต้องตามที่กฎหมายระเบียบ และข้อบัญญัติที่กำหนดไว้

จะเห็นว่าทุกคนใน องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาและสนองต่อความต้องการของประชาชนในตำบลให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้น ทุกคนในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งสภา องค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบล จะต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้เกิดผลตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างถูกต้องและเป็นธรรม (แผนภูมิที่ 2.1)

แผนภูมิที่ 2.1
การปฏิบัติงานของ อบต.ตามหลักธรรมาภิบาล



แผนภูมิที่ 2.2
ผลการปฏิบัติงานของ อบต.ตามหลักธรรมาภิบาล



ในฐานะที่องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรประชาชนที่ใช้อำนาจแทนประชาชนในการทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อผลประโยชน์สุขของประชาชนในตำบล กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มีความเสียสละไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว มุ่งแต่ผลประโยชน์ส่วนรวม ประชาชนก็จะได้รับการจัดสรรทรัพยากรและได้รับการแก้ไขปัญหาได้ตรง

ตามความต้องการอย่างถูกต้องและเป็นธรรม ประชาชนก็จะมีความเชื่อมั่นและความไว้วางใจต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และเต็มใจที่จะมอบอำนาจของตนเองให้องค์การบริหารส่วนตำบล ไปใช้ในการบริหารกิจการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นชุมชนให้มีความเข้มแข็ง

ประชาชนได้เอะใจจากการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล ดังจะเห็นได้จากมีการกำหนดถึงอำนาจและสิทธิของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ ดังนี้

1) ประชาชนได้รับรู้ข่าวสาร และความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารด้านบุคคล ด้านแผนงาน/โครงการ ด้านการเงิน ระเบียบข้อบังคับ และกฎหมาย ซึ่งเป็นการเรียนรู้การพัฒนาและการปกครองโดยตนเอง

2) การพัฒนา การแก้ไขปัญหา และการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล. มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนตามความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งทำให้การใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดประโยชน์คุ้มค่า

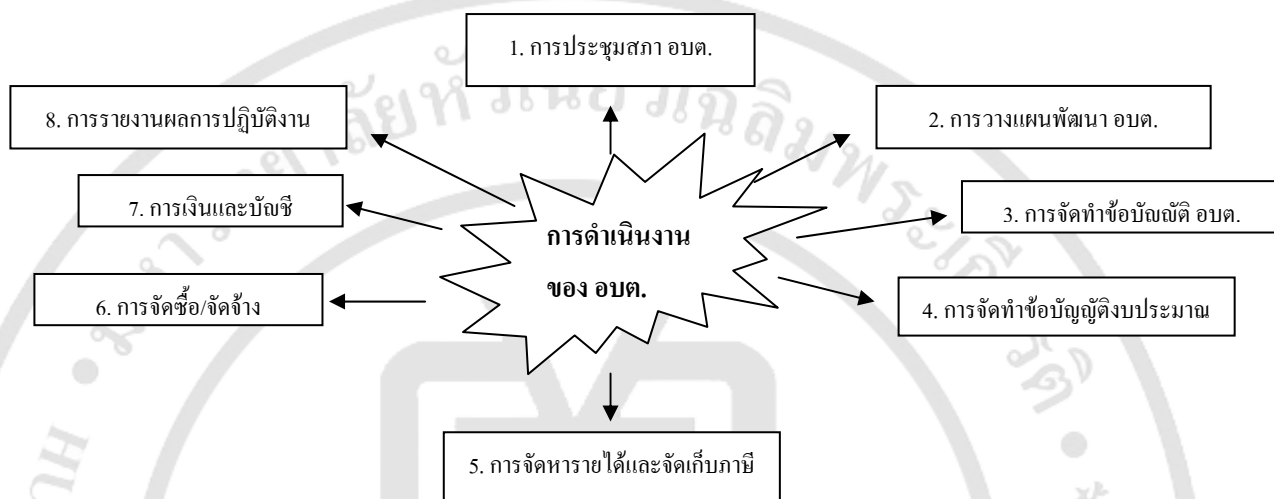
3) องค์การบริหารส่วนตำบล บริหารงานด้วยความถูกต้องภายใต้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรม

4) การใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปด้วยความประหยัด โปร่งใส ไม่รั่วไหล ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน

5) ประชาชนมีโอกาสดำเนินการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน เช่น การเสนอปัญหาความต้องการของตนเอง การเลือกตั้ง การเสนอข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล การถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล โดยสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านประชาคม ซึ่งจะทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบล พัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนในตำบล

ในฐานะที่้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการจัดบริการสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2542 องค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีภารกิจและหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในตำบล เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในตำบล ซึ่งกระบวนการในการดำเนินงานเป็นไปตามแผนภูมิที่ 2.3

แผนภูมิที่ 2.3
กระบวนการดำเนินงานของ อบต.



การยึดหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 8 กระบวนการดังกล่าวข้างต้นจะเป็นประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง เช่น

1. การยึดหลักนิติธรรม ในการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้การดำเนินกิจกรรมในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องและเป็นธรรม โดยประชาชนทุกคนในท้องถิ่นสามารถได้รับบริการสาธารณะจากองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างทั่วถึง

2. การยึดหลักคุณธรรม ในองค์การบริหารส่วนตำบล จะทำให้การบริหารจัดการของ องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกคนในท้องถิ่นได้อย่างเสมอภาค เป็นธรรมไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ไม่มีการเล่นพรรค เล่นพวก ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความรัก ความสามัคคี ความผูกพัน ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนในท้องถิ่น นำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน

3. การยึดหลักความโปร่งใส ในองค์การบริหารส่วนตำบล จะทำให้การบริหารจัดการภายใน องค์การบริหารส่วนตำบล มีระบบขั้นตอนหรือระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน สามารถตรวจสอบได้ และเป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น

4. การยึดหลักการมีส่วนร่วม ในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมรับฟังการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และร่วมตัดสินใจมติในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ รวมถึงการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการ

วางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล จะส่งผลให้ทิศทางการพัฒนา ท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการส่งเสริมอาชีพและรายได้พอเลี้ยงตนเอง การศึกษา สาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ

5. การยึดหลักความรับผิดชอบ ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล เกิดความตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ในฐานะที่เป็นผู้รับมอบอำนาจและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นตัวแทนในการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมพัฒนาท้องถิ่นจะต้องมุ่งประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

6. การยึดหลักของความคุ้มค่า ในเรื่องการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนอย่างทั่วถึง

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปสังคม การเมืองและการปกครอง การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งกลไกทั้งหลายเหล่านี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างระบบธรรมาภิบาลในสังคมไทยนั่นเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้วางรากฐานและกฎเกณฑ์อันสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลไว้หลายประการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นแนวคิดและคุณค่าของธรรมาภิบาลที่จะมีส่วนช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งแห่งสังคมประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ดังนั้น การยึดหลักแนวคิดธรรมาภิบาลในกระบวนการต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้จึงเป็นกลไกที่ทำให้คนในท้องถิ่นสามารถพัฒนาความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้นได้ เพราะทุกคนสามารถร่วมรับฟังและร่วมตัดสินใจในโครงการต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลคิดขึ้นมา และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเท่าเทียมกัน และสามารถตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งเป็นการช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ได้อีกทางหนึ่ง ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในงานวิจัย ประสิทธิภาพของนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการว่า ได้ใช้หลักธรรมาภิบาลเรื่องใดบ้างในการบริหารนโยบายและการใช้หลักธรรมาภิบาลก่อให้เกิดประสิทธิผลของนโยบายหรือไม่ อย่างไร

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

2.3.1 ความสำคัญของการท่องเที่ยว

สมชัย เบญจฉาย (2546: 1) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความสำคัญของการท่องเที่ยว ดังนี้

1. การท่องเที่ยวเป็นการใช้เวลาว่างของมนุษย์เพื่อแสวงหาความสุขและความเพลิดเพลินจากแหล่งท่องเที่ยวที่ไปเยือนเป็นการช่วยผ่อนคลายความเหน็ดเหนื่อยเมื่อยล้าและความเครียด ทำให้สุขภาพทางกายและจิตใจสดชื่นดีขึ้น พร้อมทั้งจะกลับไปเผชิญกับภารกิจต่าง ๆ และการดำรงชีวิตที่จำใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. การท่องเที่ยวเปิดโอกาสให้มีการศึกษาเรียนรู้ประสบการณ์ความแปลกใหม่ตลอดเวลา การเดินทาง ช่วยเพิ่มพูนประสบการณ์ชีวิตในด้านต่าง ๆ และเข้าใจสภาพแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวที่ไปเยือนดีขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มจิตสำนึกที่มีต่อสิ่งแวดล้อม

3. หากการจัดการแหล่งท่องเที่ยวมีระบบที่ดี จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวและบริเวณโดยรอบได้ ซึ่งเรื่องนี้ในอดีตไม่ได้สนใจกันมากนัก จนกระทั่งกระแสการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในระดับโลกได้เข้ามามีบทบาทในประเทศไทย หลายฝ่ายเริ่มมองเห็นคุณค่าของการท่องเที่ยวต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้นตามลำดับ

4. การท่องเที่ยวเป็นกลไกธรรมชาติที่ก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักท่องเที่ยวกับชุมชนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้มีการเรียนรู้วัฒนธรรมของแต่ละฝ่ายดีขึ้น และนำไปสู่ความเข้าใจและมิตรภาพที่ดีต่อกัน

5. การท่องเที่ยวก่อให้เกิดรายได้การไหลเวียนของเศรษฐกิจและการจ้างงานทั้งในระดับท้องถิ่นภูมิภาคและประเทศโดยรวม

2.3.2 ความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

สตัญญ์ แสงอรุณ (2548 : 2) ได้ให้ความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ หรือ Ecotourism ว่าเป็นแนวความคิดที่เพิ่งปรากฏขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ และยังมีการใช้คำภาษาอังกฤษอื่น ๆ ที่ให้ความหมายเช่นเดียวกัน ที่สำคัญได้แก่ Nature Tourism, Bio Tourism, Green Tourism เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวดังกล่าวล้วนแต่เป็นการบ่งบอกถึงการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (Sustainable Tourism) ซึ่งจากการประชุม Globe 1990 ณ ประเทศแคนาดาได้ให้คำจำกัดความของการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนว่า การพัฒนาที่สามารถตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวและผู้เป็นเจ้าของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยมีการปกป้องและสงวน รักษาโอกาสต่าง ๆ ของอนุชนรุ่นหลังด้วยการท่องเที่ยวที่มีความหมายรวมถึงการจัดการทรัพยากรเพื่อตอบสนองความจำเป็นทางเศรษฐกิจ

สังคม และความงามทางสุนทรียภาพ ในขณะที่สามารถรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและระบบนิเวศด้วย

สำหรับความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ได้มีบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ ให้ความหมายและคำจำกัดความไว้มากมายแต่ความหมายที่เป็นที่ยอมรับในระดับหนึ่งและได้รับการอ้างอิงถึงเสมอที่สำคัญมีดังนี้

Ceballos Lascurain (1991 อ้างถึงใน สมชัย เบญจขย. 2546 : 2) อาจจะเป็นคนแรกที่ได้ให้คำจำกัดความของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ว่า "เป็นการท่องเที่ยว รูปแบบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางไปยังแหล่งธรรมชาติ โดยไม่ให้เกิดการรบกวนหรือทำลายเสียหายแก่ธรรมชาติ แต่มีวัตถุประสงค์ เพื่อชื่นชม ศึกษาเรียนรู้ และเพลิดเพลินไปกับทัศนียภาพ พืชพรรณ และสัตว์ป่า ตลอดจนลักษณะทางวัฒนธรรมที่ปรากฏในแหล่งธรรมชาติ เหล่านั้น"

Elizabeth Boo (1991 อ้างถึงใน สมชัย เบญจขย. 2546 : 2) ให้คำจำกัดความการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ว่า "การท่องเที่ยวแบบอิงธรรมชาติที่เอื้อประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ อันเนื่องมาจากการมีเงินทุนสำหรับการปกป้องดูแลรักษาพื้นที่ มีการสร้างงานให้กับชุมชนหรือท้องถิ่น พร้อมทั้งให้การศึกษาศึกษาและสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม"

The Ecotourism Society (1991 อ้างถึงใน สมชัย เบญจขย. 2546 : 2) ได้ให้คำจำกัดความการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ว่า "การเดินทางไปเยือนแหล่งธรรมชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเรียนรู้ถึงวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ด้วยความระมัดระวัง ไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือทำลายคุณค่าของระบบนิเวศและในขณะที่เดียวกันก็ช่วยสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเกิดประโยชน์ต่อประชาชนท้องถิ่น"

Western (1993 อ้างถึงใน สมชัย เบญจขย. 2546 : 2) ได้ปรับปรุงคำจำกัดความการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของ The Ecotourism Society ให้สั้นและกะทัดรัด แต่มีความหมายสมบูรณ์มากขึ้นคือ "การเดินทางท่องเที่ยวที่รับผิดชอบต่อแหล่งธรรมชาติซึ่งมีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนท้องถิ่นดีขึ้น"

The Common Wealth Department Of Tourism (1994 อ้างถึงใน สมชัย เบญจขย. 2546 : 2) ได้ให้คำจำกัดความการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ คือ การท่องเที่ยวธรรมชาติที่ครอบคลุมถึงสาระด้านการศึกษา การเข้าใจธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และการจัดการเพื่อรักษาระบบนิเวศให้ยั่งยืน คำว่าธรรมชาติสิ่งแวดล้อมยังครอบคลุมถึงขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นด้วย ส่วนคำว่าการรักษา ระบบนิเวศให้ยั่งยืนนั้นหมายถึง "การป็นผลประโยชน์ต่าง ๆ กลับสู่ชุมชนท้องถิ่นและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ"

กรมป่าไม้ (2548) ให้ความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ว่าเป็น “การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางไปยังแหล่งธรรมชาติและแหล่งวัฒนธรรมอย่างมีความรับผิดชอบ โดยไม่ก่อให้เกิดการรบกวนหรือความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่มีวัตถุประสงค์อย่างมุ่งมั่น เพื่อชื่นชม ศึกษาเรียนรู้ และเพลิดเพลินไปกับทัศนียภาพ พืชพรรณ และสัตว์ป่า ตลอดจนลักษณะทางวัฒนธรรมที่ปรากฏในแหล่งธรรมชาตินั้น อีกทั้งช่วยสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดประโยชน์ต่อชุมชนอีกด้วย”

โดยสรุปก่อนอื่นมีข้อสังเกตจากความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ซึ่งมาจากนิยามศัพท์และความหมายของคำ "Ecotourism" นั้น ขึ้นอยู่กับพื้นฐานอาชีพ ความเข้าใจ และวัตถุประสงค์ของแต่ละคนหรือองค์กร ซึ่งในภาษาไทย ราชบัณฑิตยสถาน ได้พิจารณากำหนดคำศัพท์ Ecotourism ว่า “การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์”

ข้อพิจารณาต่อมา คือ ความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ดังกล่าวข้างต้นเกือบทั้งหมดให้การยอมรับว่าการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เป็นรูปแบบหนึ่งของการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (Sustainable Tourism) ที่มีลักษณะพิเศษเป็นของตัวเอง และแตกต่างไปจากการท่องเที่ยวในรูปแบบอื่น คือ

1. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นการท่องเที่ยวที่อาศัยธรรมชาติเป็นฐาน (Nature - Based Tourism) เช่น แหล่งท่องเที่ยวประเภทอุทยาน วนอุทยาน เกาะแก่ง และชายทะเล เป็นต้น แต่อาจหมายรวมถึง ศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น หากสิ่งเหล่านี้ปรากฏอยู่ในหรือเกี่ยวข้องกับระบบนิเวศธรรมชาติ

2. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน้อยหรือต่ำ หรือไม่มีผลกระทบต่อวิถีทางธรรมชาติและวัฒนธรรมท้องถิ่น จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางลบ เพราะฉะนั้นการป้องกันและควบคุมผลกระทบอันเกิดจากการท่องเที่ยว จึงเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการ เช่น ไม่นั้นปริมาณนักท่องเที่ยว ไม่นั้นสนับสนุนให้มีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกเกินความจำเป็น เน้นธรรมชาติและองค์ประกอบของธรรมชาติเป็นสิ่งดึงดูด เป็นต้น

3. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นการท่องเที่ยวที่เปิดโอกาสให้ผู้มาเยือนได้สัมผัส เรียนรู้และเข้าใจธรรมชาติและองค์ประกอบธรรมชาติ (รวมทั้งศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น) ตลอดจนผลกระทบของมนุษย์ที่มีต่อระบบนิเวศ เพื่อให้นักท่องเที่ยวมีพฤติกรรมด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงบวก เพราะฉะนั้นการจัดระบบบริการข้อมูลและการสื่อความหมายธรรมชาติ รวมทั้งการเพิ่มพูนศักยภาพของมัคคุเทศก์จึงเป็นเรื่องสำคัญลำดับต้น

4. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นการท่องเที่ยวที่สนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด (วางแผน) การทำ (ปฏิบัติหรือดำเนินการ) และการติดตามตรวจสอบประเมินผล ร่วมกับ

ผู้เกี่ยวข้องส่วนอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน พร้อมได้รับผลตอบแทนในเชิงเศรษฐกิจ เพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของท้องถิ่นด้วยความเหมาะสมเป็นธรรม

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้ว่า หมายถึง การเดินทางท่องเที่ยวไปตามแหล่งธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์ และมีการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม โดยมีการควบคุมผลกระทบและสร้างบรรยากาศของการศึกษาเรียนรู้ ธรรมชาติแวดล้อม พร้อมให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์เพื่อเพิ่มพูนคุณภาพชีวิต

2.3.3 ลักษณะการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

โดยลักษณะทั่วไปของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์มีดังนี้

1. เป็นพื้นที่ธรรมชาติที่มีการอนุรักษ์ไว้ รวมถึงแหล่งประวัติศาสตร์ โบราณคดี และวัฒนธรรมที่ปรากฏในพื้นที่ธรรมชาตินั้น ๆ
2. มุ่งเน้นที่คุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวมากกว่าการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ
3. เน้นให้ทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบต่อสภาพแวดล้อมธรรมชาติและวัฒนธรรมของแหล่งท่องเที่ยว
4. ให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสเรียนรู้ หรือมีประสบการณ์โดยตรงกับสภาพแวดล้อมธรรมชาติ นอกจากนี้จะได้รับความพึงพอใจแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมประสบการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม
5. เป็นการท่องเที่ยวที่คืนประโยชน์สู่ธรรมชาติและชุมชนท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม
6. เป็นการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน

2.3.4 องค์ประกอบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์มีองค์ประกอบสำคัญที่ควรพิจารณาอยู่ 3 ประการ คือ การสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว และการมีส่วนร่วมของชุมชน การสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติและระบบนิเวศ หากปัจจัยข้างต้นได้รับผลกระทบกระเทือนจากการใช้ประโยชน์ในรูปแบบใดก็ตาม โอกาสที่จะเกิดความเสื่อมโทรมหรือถูกทำลายจนค้อยคุณค่าไปก็มีอยู่สูง

1. การให้ความรู้ความเข้าใจให้แก่นักท่องเที่ยว พร้อมทั้งการสร้างจิตสำนึกในการปกป้องรักษาธรรมชาติแวดล้อมระหว่างการเดินทางท่องเที่ยวจึงเป็นสิ่งจำเป็น รวมถึงการสร้างจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ให้กับราษฎรท้องถิ่น มัคคุเทศก์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดูแลรับผิดชอบแหล่ง

ท่องเที่ยววนั้นด้วย วิธีการสร้างจิตสำนึกในด้านการอนุรักษ์สำหรับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่นิยมใช้กันโดยทั่วไป ได้แก่ การจัดทำโปรแกรมสื่อความหมายธรรมชาติ เช่น การจัดตั้งศูนย์สื่อความหมายธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยว การจัดเอกสารสิ่งพิมพ์ที่จำเป็นต่อการศึกษาเรียนรู้ การจัดนิทรรศการ/แผ่นป้ายบรรยายตามจุดท่องเที่ยวต่าง ๆ การจัดทำเส้นทางเดินป่าศึกษาธรรมชาติ รวมถึงการฝึกอบรมมัคคุเทศก์และเจ้าหน้าที่ให้สามารถชี้แนะและอธิบายเกี่ยวกับธรรมชาติและนิเวศวิทยาของสิ่งต่างๆ ที่นักท่องเที่ยวพบเห็น

2. ความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวเชิงนิเวศส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความสนใจที่จะศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับธรรมชาติในลักษณะต่าง ๆ ทั้งสภาพภูมิทัศน์ตามธรรมชาติ ตลอดจนแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่ยากลำบากและท้าทายต่อการเดินทาง นักท่องเที่ยวกลุ่มนี้จึงต้องการการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติในแง่มุมต่าง ๆ ทั้งในระดับกว้างและระดับลึกซึ้ง ซึ่งเป็นเสมือนการเพิ่มพูนประสบการณ์และได้รับความพึงพอใจในการท่องเที่ยว

3. การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น การท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนท้องถิ่นในระยะยาว และขณะเดียวกันการท่องเที่ยวมีผลต่อการคงอยู่ของธรรมชาติแวดล้อม ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์จะช่วยให้ชุมชนได้รับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวทั้งทางตรงและทางอ้อม และทำให้ชุมชนท้องถิ่นตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ และลดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติลง ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการส่งเสริมการอนุรักษ์ ซึ่งมีความสำคัญต่อสังคมส่วนรวมระดับประเทศ

2.3.5 การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์กับการพัฒนาที่ยั่งยืน

ปัจจุบันการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้รับการผลักดันและส่งเสริมให้เป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือหรือมาตรการหนึ่งในการส่งเสริมเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะลดน้อยหรือเสื่อมโทรมลง อันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เป็นแนวคิดที่มีสาเหตุจากการบรรจบของแนวโน้มในด้านการอนุรักษ์และแนวโน้มแห่งการเปลี่ยนแปลงด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว กล่าวคือ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายได้พยายามผสมผสานเรื่องของการอนุรักษ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการใช้ประโยชน์พื้นที่อนุรักษ์ให้เป็นแหล่งพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปกับการสงวนรักษาระบบนิเวศตามธรรมชาติ โดยส่งเสริมให้มีการท่องเที่ยวใน

พื้นที่อนุรักษ์ ด้วยความเชื่อที่ว่าการท่องเที่ยวดังกล่าวนี้ จะเป็นทางเลือกหนึ่งที่เปิดโอกาสให้มีการจ้างงานและสร้างรายได้จำนวนมากทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งจะเป็นแรงจูงใจให้แก่ราษฎรในชนบทให้ตระหนักถึงความสำคัญและช่วยสนับสนุนการสงวนรักษาพื้นที่อนุรักษ์และทรัพยากรธรรมชาติ

สำหรับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มนุษย์มีความต้องการการท่องเที่ยวในรูปแบบผจญภัยมากขึ้น รวมทั้งการได้เข้าไปมีส่วนร่วมและสัมผัสธรรมชาติอย่างแท้จริง นอกจากนี้นักท่องเที่ยวธรรมชาติมีความต้องการที่จะศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับสถานที่ที่ได้ไปเยือนทั้งในด้านระบบนิเวศ ชนิดพันธุ์พืช และสัตว์ที่ได้พบเห็น รวมถึงประเด็นปัญหาด้านการอนุรักษ์ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มีสาเหตุสำคัญจากการตื่นตัวและให้ความสนใจในเรื่องคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัญหาในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์จึงมีแนวคิดที่สำคัญ คือ การท่องเที่ยวอย่างมีความรับผิดชอบในแหล่งธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น และแหล่งวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับระบบนิเวศโดยมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องภายใต้การจัดการสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยวอย่างมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดจิตสำนึกต่อการรักษาระบบนิเวศอย่างยั่งยืน (สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, 2540 อ้างใน มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548)

ดังนั้น โดยนัยแนวความคิดระดับชาติและนานาชาติสำหรับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์จะเกี่ยวกับการนำแหล่งทุนทางธรรมชาติและแหล่งทุนทางวัฒนธรรม มาพัฒนาบริหารจัดการเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นนั้น ๆ

นอกจากนี้ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Ecotourism) ยังเป็นการท่องเที่ยวเพื่อรักษาระบบนิเวศ ซึ่งบ่งบอกให้เห็นว่าเป็นการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (Sustainable Tourism) การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. แหล่งท่องเที่ยวที่จะส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ควรเป็นพื้นที่ธรรมชาติที่มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม และอาจรวมไปถึงแหล่งประวัติศาสตร์ โบราณคดี และวัฒนธรรมที่ปรากฏในพื้นที่ธรรมชาตินั้นด้วย

2. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เป็นการท่องเที่ยวที่ทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบต่อสภาพแวดล้อม ธรรมชาติและระบบนิเวศ โดยเป็นการท่องเที่ยวที่ไม่ทำลาย หรือทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม

3. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เน้นให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสหรือมีประสบการณ์กับสภาพแวดล้อมธรรมชาติโดยตรง และเปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวได้ศึกษาเรียนรู้สภาพแวดล้อม

ธรรมชาติ ซึ่งนอกจากจะได้รับความพึงพอใจแล้ว ยังจะเป็นการเสริมสร้างจรรยาบรรณด้านสิ่งแวดล้อมเชิงบวกด้วย

4. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์จะต้องเป็นการท่องเที่ยวที่ให้ประโยชน์กลับคืนสู่ธรรมชาติและ การอนุรักษ์ธรรมชาติ ในขณะที่เดียวกันจะเอื้อประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม นอกจากนั้น จะมุ่งเน้นที่คุณค่าของธรรมชาติ หรือลักษณะเด่นที่เป็นเอกลักษณ์ของแหล่งท่องเที่ยว เป็นสิ่งดึงดูดนักท่องเที่ยว ไม่ใช่เน้นที่การเสริมแต่งหรือการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

2.3.6 การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์กับการมีส่วนร่วมของชุมชน

มีการศึกษาวิจัยโดยชุมชนเป็นฐานในเรื่องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ แต่ยังคงขาดการศึกษา ประเมินความยั่งยืนของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดูแลจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ อย่างไรก็ตามได้มีสิ่งบ่งชี้ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนจะยั่งยืนได้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ความต้องการของชุมชน โครงการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์สำหรับชุมชนใดก็ตาม จะต้องเกิดจากความสนใจและความต้องการของสมาชิกชุมชนเองเป็นหลัก มิใช่หน่วยงานของทางราชการหรือองค์กรภาคเอกชนหรือใครก็ตามไปยึดเยื้อดให้โดยที่ชุมชนไม่เต็มใจที่รับโครงการไว้ และมีส่วนร่วม อาจเพราะความเกรงใจเกรงขามหรืออำนาจตามวิถีธรรมชาติของชุมชนในชนบท

2. ความรู้และความตระหนักของชุมชน เป็นปัจจัยสำคัญอีกตัวหนึ่งที่จะชี้ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนจะยั่งยืนหรือไม่ ความรู้และความตระหนักนี้ รวมไปถึงแนวคิดและองค์ประกอบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ทรัพยากรท่องเที่ยวของชุมชนและศักยภาพ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชุมชน (ต้นทุนทางสังคม) และสภาพแวดล้อมธรรมชาติ (ต้นทุนทางธรรมชาติแวดล้อม) หากดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และความรู้อื่น ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการพัฒนาและการบริหารจัดการ

3. การได้รับการสนับสนุนจากภายนอก ชุมชนท้องถิ่นในชนบทส่วนใหญ่มักอยู่ในภาวะด้อยโอกาสในหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความรู้และทักษะในการพัฒนาและการจัดการ ยิ่งเรื่องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ซึ่งเป็นงานบริการที่ต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำ เพราะมีการแข่งขันทางการตลาดแล้ว เป็นสิ่งที่ชุมชนท้องถิ่นไม่คุ้นเคย ก็เป็นสาเหตุทำให้เกิดความท้อแท้และไม่สามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามความตั้งใจได้ ตรงจุดนี้หน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนรวมทั้ง Ngos หรือผู้รู้ต่าง ๆ จะต้องเข้ามาสนับสนุนหรือช่วยเหลือ สร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนดังกล่าวในข้อ 2 อย่างจริงจังและต่อเนื่อง พร้อมสร้างภูมิคุ้มกันด้านทุนต่ออิทธิพลต่าง ๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่มีผลมาจากการท่องเที่ยวด้วย

4. การตัดสินใจและการแบ่งปันประโยชน์ การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นจะต้องพัฒนาให้รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการคิด การปฏิบัติ การแก้ไขปัญหา และการติดตามประเมินผลแบบครบวงจร ไม่ใช่ผู้นำหรือกลุ่มผู้นำท้องถิ่นดำเนินการเองทั้งหมด และที่สำคัญจะต้องมีกลไกและระบบการแบ่งปันรายได้หรือประโยชน์อื่น ๆ อันเกิดจากการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นธรรมและความโปร่งใส โดยเฉพาะประเด็นหลังนี้มักจะพบว่าเป็นสาเหตุของความไม่ยั่งยืนในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นค่อนข้างสูงทีเดียว

กล่าวโดยสรุป การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เป็นการท่องเที่ยวที่ไม่ก่อให้เกิดการรบกวนหรือความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่มีวัตถุประสงค์อย่างมุ่งมั่น เพื่อชื่นชม ศึกษาเรียนรู้ และเพลิดเพลินไปกับทัศนียภาพ พืชพรรณ และสัตว์ป่า ตลอดจนลักษณะทางวัฒนธรรมที่ปรากฏในแหล่งธรรมชาตินั้น อีกทั้งช่วยสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดประโยชน์ต่อชุมชน จึงมีความเกี่ยวข้องอย่างมากในการศึกษาว่า นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง มีการดำเนินการอย่างไร และเกิดประสิทธิผลตามที่ตั้งไว้หรือไม่ อย่างไร

2.4 แนวคิดเรื่องคุณภาพชีวิต

2.4.1 ความหมายคุณภาพชีวิต

คุณภาพชีวิต (Quality of Life) หมายถึง คุณภาพในด้านสุขภาพ สังคม เศรษฐกิจ การศึกษา การเมือง และศาสนา ซึ่งเป็นค่าเทียบเคียงไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวแน่นอน กล่าวคือ ทุกคนหรือทุกประเทศอาจจะกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ กันไปตามความต้องการ และความต้องการคุณภาพชีวิตนี้ย่อมจะเปลี่ยนแปลง ไปได้ตามกาลเวลาและกาลเทศะ (ศิริ ฮามสุโพธิ์, 2543 : 56)

คุณภาพชีวิต หมายถึง ชีวิตของบุคคลที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างเหมาะสม ไม่เป็นภาระและไม่ก่อให้เกิดปัญหาแก่สังคม เป็นชีวิตที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ และสามารถดำรงชีวิตที่ชอบธรรมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และค่านิยมสังคม ตลอดจนแสวงหาสิ่งที่ตนปรารถนาให้ได้มาอย่างถูกต้องภายใต้เครื่องมือและทรัพยากรที่มีอยู่ คุณภาพชีวิตแบ่งเป็น 3 ประการ คือ

1. ทางด้านร่างกาย คือ บุคคลจะต้องมีสุขภาพร่างกายที่สมบูรณ์แข็งแรงปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ อันเป็นผลตอบสนองมาจากปัจจัยพื้นฐานๆ

2. ทางด้านจิตใจ คือ บุคคลจะต้องมีสภาวะจิตใจที่สมบูรณ์ร่าเริงแจ่มใส ไม่วิตกกังวล มีความรู้สึกพึงพอใจในชีวิตตนเองครบถ้วน และสังคมสิ่งแวดล้อม มีความปลอดภัยในชีวิต

3. ทางด้านสังคม คือ บุคคลสามารถดำรงชีวิตภายใต้บรรทัดฐาน และค่านิยมของสังคม ในฐานะเป็นสมาชิกของสังคมได้อย่างปกติสุขฯ (ศิริ ฮามสุโพธิ์. 2543 : 57)

ดีน (Dean. 1985 : 98) กล่าวว่า คุณภาพชีวิต หมายถึง ความพึงพอใจในชีวิต ความรู้สึกมีคุณค่าในตนเอง ภาวะสุขภาพที่ดี การปรับตัวอย่างมีประสิทธิภาพ ความสุขสบายทางกายและใจ ชีวิตที่มีความหมายและมีคุณค่า และภาระหน้าที่ของบุคคล

สุขภาพ หมายถึง สภาวะที่สมบูรณ์และเชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล ทั้งทางกาย ทางจิต ทางสังคม และทางวิญญาณ สุขภาพมิได้หมายถึงเฉพาะความไม่พิการและการไม่มีโรคเท่านั้น มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านบุคคล สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ชีวภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา กฎหมาย ศาสนา วัฒนธรรมประเพณี วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น รวมทั้งปัจจัยด้านระบบบริการสาธารณสุขด้วย (ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 : 3-4)

องค์การอนามัยโลก UNESCO (1993 อ้างใน ประเวศ วะสี. 2545 : 9) ซึ่งได้ร่วมกันคิด ร่วมกันทำจากประเทศต่าง ๆ ให้นิยาม ความหมายของคำว่าสุขภาพว่า

“ Health is stage of complete physical, mental, social and spiritual well-being, not merely absence of diseases and infirmity ”

การไม่มีโรคก็ไม่ได้หมายความว่าสุขภาพดี และแม้มีโรคสุขภาพก็ดีได้ เพราะสุขภาพ หมายถึง สภาวะที่สมบูรณ์ ทั้งทางกาย ทางจิต ทางสังคม และทางวิญญาณ หรือสภาวะที่สมบูรณ์ เชื่อมโยงกัน

ชีวิตที่มีคุณภาพ เป็นชีวิตที่สามารถสนองตอบความต้องการของตนเองได้อย่างเหมาะสมกับอัตภาพ อยู่ในกรอบและระเบียบแบบแผน วัฒนธรรมที่ดั่งงามตามมาตรฐานที่ยอมรับของสังคม พร้อมทั้งสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเหมาะสมกับสังคมที่เปลี่ยนแปลง ชีวิตจะมีคุณภาพได้ต้องอาศัยสถาบันต่าง ๆ ของสังคม ร่วมกันทำหน้าที่ตามบทบาท (ผาสุก มุทขเมธา. 2535 : 96)

คุณภาพชีวิต (Quality of life) ในแง่ของสิ่งแวดล้อมนั้น หมายถึง การศึกษาความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพทางการศึกษา อนามัย และเศรษฐกิจ ตามลักษณะของสิ่งแวดล้อมทางชีวกายภาพ เชื้อชาติ วัฒนธรรม และวิธีการเลี้ยงดู โดยที่คุณภาพชีวิตนั้นขึ้นอยู่กับสภาพทั่วไปของสิ่งแวดล้อมทางชีวกายภาพ บุคคลอยู่ในที่ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์ย่อมจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า บุคคลที่อยู่ในที่ขาดแคลนทรัพยากรสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิตต้องขึ้นอยู่กับความพึงพอใจ ซึ่งมีความแตกต่างกันไปแต่ละบุคคลอีกด้วย (เกษม จันทร์แก้ว. 2540 : 28-29)

สรุป คุณภาพชีวิต หมายถึง สภาพแวดล้อมของชีวิตที่สมดุลกันทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง สิ่งแวดล้อม ตลอดจนทั้งศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี และค่านิยมในสังคมที่ทำให้สมาชิกในชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

2.4.2 องค์ประกอบของคุณภาพชีวิต

องค์ประกอบของคุณภาพชีวิตมีเนื้อหาค่อนข้างกว้างขวางมาก แต่พอสรุปคุณภาพชีวิตของประชาชนตามแนวคิดของ OECD (1988 อ้างถึงใน ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. 2543 : 328) ว่า คุณภาพชีวิตจะครอบคลุมหลายมิติ คือ

1. คุณภาพทางด้านอนามัยและสาธารณสุข
2. พัฒนาการบุคคลโดยผ่านการศึกษาฝึกอบรม
3. การทำงานและคุณภาพชีวิตการทำงาน
4. เวลาว่างที่สร้างสรรค์
5. ความสุขสมบูรณ์ทางด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ
6. คุณภาพสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ
7. สิ่งแวดล้อมทางสังคม
8. โอกาสทางสังคมและการมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมกัน
9. ความมั่นคงในการดำรงชีวิต
10. สิทธิเสรีภาพทางการเมือง

จะเห็นได้ว่าคุณภาพชีวิตของประชาชนมีมิติเกี่ยวกับการเมืองการปกครองด้วย กล่าวคือ จะต้องมิตสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ซึ่งหมายถึงคนในชุมชนจะต้องได้รับความคุ้มครองทางเสรีภาพ สังคมจะต้องมีประชาธิปไตย แม้คณะบริหารส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่และมีความเป็นอิสระเพียงใดก็ตาม ต้องไม่ละเลยเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นจึงจะทำให้คุณภาพชีวิตประชาชนมีความครบถ้วนทั้งระบบโครงสร้างสังคมแบบองค์รวม

ลิว (Liu. 1975 : 1) กล่าวถึงคุณภาพชีวิตว่ามี 2 องค์ประกอบ คือ องค์ประกอบด้านจิตวิสัย ซึ่งเป็นเรื่องของอารมณ์ ความรู้สึกของบุคคล อันได้แก่ความเชื่อ ค่านิยม และความรู้สึกนึกคิดของบุคคล เป็นต้น และองค์ประกอบด้านวัตถุวิสัย ได้แก่ ปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมของบุคคล เช่น ด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม

องค์การยูเนสโก (UNESCO. 1980 : 312) ได้ใช้เกณฑ์ในการประเมินคุณภาพชีวิตไว้ 2 ด้าน คือ

1. ด้านวัตถุประสงค์ (Objective) การประเมินด้านวัตถุประสงค์ วัดได้โดยอาศัยข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมสามารถมองเห็นได้ นับได้ วัดค่าได้ เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมฯ

2. ด้านจิตวิสัย (Subjective) เป็นการประเมินข้อมูลด้านจิตวิทยา ซึ่งอาจทำได้โดยการสอบถามความรู้สึก และเจตคติต่อประสบการณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับชีวิต การรับรู้สภาพต่อการเป็นอยู่ การดำรงชีวิต รวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิต และความพึงพอใจในชีวิต

จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบสำคัญของคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน จะต้องประเมินได้ทั้งสิ่งที่เป็นนามธรรม และสิ่งที่เป็นรูปธรรม เพื่อยืนยันเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตของชุมชน ในการดำเนินชีวิตภายใต้การบริหารขององค์กรส่วนท้องถิ่น

สำหรับประเทศไทยมีการนำเอาเรื่องคุณภาพชีวิตเป็นประเด็นในการรณรงค์มาเป็นเวลากว่า 30 ปีแล้ว โดยกระทรวงมหาดไทยได้นำเอาแนวคิดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) (Basic Minimum Needs) มาใช้กำหนดเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตของประชาชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 โดยใช้เครื่องชี้วัดหลัก จปฐ. 8 หมวด 32 ตัวชี้วัด

ปี พ.ศ. 2531 คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ได้ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมอบ โครงการ ปีรณรงค์คุณภาพชีวิตให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการ โดยกรมการพัฒนารัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบภายใต้ชื่อว่า “งานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท (พชช.)”

ปี พ.ศ. 2532 กชช. มีมติเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2532 ให้กรมการพัฒนารัฐบาลจัดเก็บข้อมูล จปฐ. เป็นประจำทุกปี

ปี พ.ศ. 2533 เริ่มจัดเก็บ ประมวลผล และวิเคราะห์ข้อมูล จปฐ. คุณภาพชีวิตของคนไทยโดยรวม ทุกครัวเรือนทั่วประเทศ

ปี พ.ศ. 2535 กรมการพัฒนารัฐบาลได้ปรับปรุงเครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐานเป็น 9 หมวด 37 ตัวชี้วัด เพื่อให้เข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535 – 2539)

ปี พ.ศ. 2540 กรมการพัฒนารัฐบาลมีการปรับปรุงเครื่องชี้วัดเป็น 8 หมวด 39 ตัวชี้วัด เพื่อให้ตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540 - 2544)

ปี พ.ศ. 2544 กรมการพัฒนารัฐบาลมีการปรับปรุงเครื่องชี้วัดเป็น 6 หมวด 37 ตัวชี้วัด เพื่อให้ตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 2545 - 2549 กรมการพัฒนารัฐบาล (2544 : 1) และชุดนิยาม เล่าหวิจิตรจันทร์ (2544 : 21)

แนวคิดเกี่ยวกับดัชนีเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต (จปฐ.) ที่กรมการพัฒนารัฐบาลได้ปรับตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 2545 – 2549 ลดลงเหลือ 6 หมวด มีดัชนี 37 ตัวชี้วัด

หมวดที่ 1 สุขภาพดี มีดัชนี 11 ตัวชี้วัด ได้แก่

1. หญิงตั้งครรภ์ได้รับการดูแลก่อนคลอด
2. แม่ที่คลอดลูกได้รับการทำคลอดและดูแลหลังคลอด
3. เด็กแรกเกิดมีน้ำหนักไม่ต่ำกว่า 2,500 กรัม
4. เด็กแรกเกิดถึง 1 ปี ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคครบ
5. เด็กแรกเกิดได้กินนมแม่อย่างเดียวน้อย 4 เดือนแรกติดต่อกัน
6. เด็กแรกเกิดถึง 5 ปี ได้กินอาหารอย่างเหมาะสมและพอเพียง
7. เด็กอายุ 6 – 15 ปี ได้กินอาหารถูกต้องและครบถ้วน
8. เด็กอายุ 6 – 12 ปี ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคครบ
9. คนในครัวเรือนได้กินอาหารที่มีคุณภาพถูกสุขลักษณะปลอดภัย และได้มาตรฐาน
10. คนในครัวเรือนมีความรู้ในการใช้ยาที่ถูกต้องและเหมาะสม
11. คนอายุ 35 ปีขึ้นไป ได้รับการตรวจสุขภาพประจำปี

หมวดที่ 2 มีบ้านอาศัย มีดัชนี 8 ตัวชี้วัด ได้แก่

12. ครัวเรือนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย
13. ครัวเรือนมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและบริโภคเพียงพอตลอดปี
14. ครัวเรือนมีน้ำใช้เพียงพอตลอดปี
15. ครัวเรือนมีการจัดการบ้านเรือนและบริเวณบ้านให้เป็นระเบียบสุขลักษณะ
16. ครัวเรือนไม่ถูกรบกวนจากเสียง ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง กลิ่นเหม็นหรือมลพิษทางอากาศ น้ำเสีย ขยะ และสารพิษ
17. ครัวเรือนมีการป้องกันอุบัติเหตุอย่างถูกต้อง
18. ครัวเรือนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
19. ครัวเรือนมีความอบอุ่น

หมวดที่ 3 ฝึกฝนการศึกษา มีดัชนี 6 ตัวชี้วัด ได้แก่

20. เด็กอายุ 3 – 5 ปีเต็ม ได้รับการเลี้ยงดูเตรียมความพร้อม
21. เด็กอายุ 6 – 15 ปี ได้รับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี
22. เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ได้เรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย
23. เด็กที่ไม่ได้เรียนต่อมัธยมศึกษาตอนปลาย ได้รับการฝึกอบรมด้านอาชีพ
24. คนอายุ 15 – 60 ปีเต็ม อ่านออกและเขียนภาษาไทยได้
25. คนในครัวเรือนได้รับรู้ข่าวสาร

หมวดที่ 4 รายได้ก้าวหน้า มีดัชนี 3 ตัวชี้วัด ได้แก่

26. คนอายุ 18 – 60 ปีเต็ม มีการประกอบอาชีพและมีรายได้
27. คนในครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 20,000 บาทต่อปี
28. ครัวเรือนมีการเก็บออมเงิน

หมวดที่ 5 plugged คำนิยม มีดัชนี 5 ตัวชี้วัด ได้แก่

29. คนในครัวเรือนไม่ติดสุรา
30. คนในครัวเรือนไม่สูบบุหรี่
31. คนอายุตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไปทุกคนไปปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนา
32. คนสูงอายุได้รับการดูแลเอาใจใส่
33. คนพิการได้รับการดูแลเอาใจใส่

หมวดที่ 6 ร่วมใจพัฒนา มีดัชนี 4 ตัวชี้วัด ได้แก่

34. ครัวเรือนมีคนเป็นสมาชิกกลุ่มที่ตั้งขึ้นในหมู่บ้าน ตำบล
35. ครัวเรือนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อประโยชน์ของชุมชนหรือท้องถิ่น
36. ครัวเรือนเข้าร่วมทำกิจกรรมสาธารณะของหมู่บ้าน
37. คนมีสิทธิ์ได้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง

จะเห็นได้ว่า การจัดทำเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตของกรมการพัฒนาชุมชนนั้น มีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา สาเหตุหนึ่งมาจากแนวคิดในการพัฒนาชุมชนข้างข้อบรรล วัตถุประสงค์แล้ว อีกประการหนึ่งการปรับเปลี่ยนเครื่องชี้วัดทุก ๆ 5 ปี ยังทำให้งานพัฒนาคุณภาพชีวิตของส่วนท้องถิ่นมีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลาโดยมองภาพรวมของประเทศ

ดัชนีเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตที่ไ้ก้นมาก คือ ความยืนยาวของชีวิต สุขภาพอนามัยที่ ดี การศึกษา ความเสมอภาคทางเพศ และเสรีภาพทางสังคมและการเมือง เป็นต้น ว่าดัชนีเชิงปริมาณ เหล่านี้จะไม่สามารถครอบคลุมแนวคิดในการพัฒนาได้ทั้งหมด

2.4.3 คุณภาพชีวิตในทัศนะของนักคิดอาวุโสของไทย

ป่วย อึ้งภากรณ์ (อ้างถึงใน ระพีพรรณ คำหอม. 2540 : 34)ได้ให้ทัศนะคุณภาพชีวิต ของคนโดยเริ่มตั้งแต่การอยู่ในครรภ์ของมารดา ไปจนถึงการมีชีวิตตามความเหมาะสมกับอัตรภาพ เน้นด้านความเสมอภาคของคนที่จะได้รับบริการสังคมจากรัฐ ดัชนีชี้วัดดังกล่าว ได้แก่

1. การได้รับโภชนาการดี มีคุณภาพประโยชน์ต่อร่างกาย
2. การได้รับบริการด้านสวัสดิการอนามัยแม่และเด็ก
3. การมีลูกไม่มาก และเหมาะสมกับขนาดของครอบครัว

4. ครอบครัวมีความอบอุ่น
5. โอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน
6. ความเสมอภาคในการได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายของรัฐ
7. โอกาสในการปะทะสังสรรค์กับภายนอกสังคม
8. ความเสมอภาคเชิงพาณิชย์กับภายนอกสังคม
9. การดำเนินชีวิตภายใต้สภาวะแวดล้อมที่ดี
10. การเรียนรู้เกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว
11. การได้รับบริการด้านสวัสดิการสังคมและการประกันสังคม
12. การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน
13. การดำรงชีวิตตามความเหมาะสมกับอัตภาพ
14. โอกาสและความเสมอภาคในด้านต่างๆ คือ
 - 14.1 ด้านปัจจัยการผลิตของบุคคล
 - 14.2 ด้านการรับรู้ข่าวสาร และการนันทนาการ
 - 14.3 ด้านการรับบริการด้านสาธารณสุข
 - 14.4 ด้านการรวมกลุ่มเพื่อประกอบกิจกรรมใด ๆ ที่ไม่ขัดต่อความสงบสุขและความมั่นคงของรัฐ
 - 14.5 ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง

พระเทพเวที (ประยุทธ์ ปยุตโต) (อ้างถึงใน ระเบียบพรณ คำหอม. 2540 : 37) ได้จำแนกคุณภาพชีวิต โดยเน้นที่การใช้ชีวิตร่วมในสังคมออกเป็น 3 ระดับคือ

1. คุณภาพชีวิตระดับพื้นฐาน คือ ระดับ ที่ถูกข่มมิกดขี่ มีดังนี้
 - 1.1 สุขภาพดีมีพลานามัยและมีปัจจัยเครื่องรักษาส่งเสริมสุขภาพ
 - 1.2 พึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ เช่น มีอาชีพ มีความประหยัด ขยันและสุจริต มีเงินใช้และใช้เงินเป็น เป็นผู้ผลิตและบริโภคเป็น
 - 1.3 มีอาหารที่มีคุณค่า มีกินและกินเป็น
 - 1.4 มีที่อยู่อาศัยและที่ทำงานที่เหมาะสมไม่แออัด สะอาด สะดวกและสบาย ต่อการดำเนินชีวิต
 - 1.5 การทำงานและการเดินทาง
 - 1.6 มีครอบครัวซึ่งมีกำลังพอบำรุงเลี้ยงได้ อยู่กันด้วยความสุข ทั้งอบอุ่นและรุ่มเย็น
 - 1.7 อยู่ร่วมและทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ดี รับผิดชอบ เอื้อเฟื้อ มีน้ำใจเกื้อการุณย์ ผูกมิตรและชวนขาย ทำกิจที่เป็นประโยชน์

1.8 มีเวลาว่างเป็นของตนเอง และรู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ในการเสนอความริเริ่มยั้งเดิมที่ไร้โทษ ชื่นชมซาบซึ้งในสุนทรีย์และในการที่จะพัฒนาตนยิ่งขึ้นไปในด้านต่าง ๆ

2. คุณภาพชีวิตระดับพัฒนาการ หรือระดับสัมปรายภคัตถะ

2.1 มีการศึกษา รู้เข้าใจเท่าทันเหตุการณ์ มีประสบการณ์ที่เป็นฐานของการดำเนินชีวิต และตัดสินใจอย่างฉลาด

2.2 มีวิจารณ์ญาณ พิจารณาเหตุปัจจัย รู้จักคิด รู้จักแก้ปัญหาคำเนินชีวิตด้วยปัญญา มีคุณวิริยอุตสาหะที่จะแก้ไขทุกสิ่งทุกอย่างได้

2.3 มีจิตใจที่พัฒนา กอปรด้วยคุณธรรมและจริยธรรม เชื่อมั่นในการทำความดี ประพฤติดีงาม สุจริตทั้งกาย วาจาใจ มั่นใจในคุณค่าแห่งชีวิตของตน

2.4 สุขภาพจิตดี มีความมั่นคงทางจิตใจ มีเจตคติดีงาม จิตใจปลอดโปร่ง เบิกบาน ผ่องใส เป็นสุข มองโลกและชีวิตตามความเป็นจริง

3. คุณภาพชีวิตระดับเอื้อโอกาส หรือระดับ อุกฤษฏัตถะ

3.1 มีความปลอดภัยทั้งกายใจ เช่น ปราศจากโจรผู้ร้าย ละอบายมุข

3.2 อยู่ในสังคมที่มีสวัสดิการและบริการดี อำนวยสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และไม่ตรีสังเคราะห์

3.3 อยู่ในสังคมที่อำนวยโอกาสในการทำงานที่ตนถนัด โอกาสในการเรียนรู้และเข้าถึงวิทยาการต่าง ๆ โอกาสในการมีส่วนร่วมในสังคม ในชุมชนและในทางการเมืองและโอกาสในการได้รับความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ

3.4 อยู่ในสังคมที่มีระเบียบมีขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมและกฎหมายที่เป็นธรรมและเอื้อต่อการพัฒนาชีวิตและสังคม

3.5 มีธรรมชาติแวดล้อมที่เกื้อกูล รื่นรมย์ สวยงาม ผืนน้ำ อากาศบริสุทธิ์ ไร้มลพิษ

จากแนวคิดของนักคิดอาวุโสของไทย ทั้งสองท่านจะเห็นได้ว่า คุณภาพชีวิตของคนโดยเริ่มตั้งแต่การอยู่ในครรภ์ของมารดา ไปจนถึงการมีชีวิตตามความเหมาะสมกับอัตภาพ เน้นด้านความเสมอภาคของคนที่จะได้รับบริการสังคมจากรัฐ โดยที่มนุษย์ไม่สามารถแยกออกจากสังคมได้เพราะมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสังคม และธรรมชาติก็เป็นส่วนที่สำคัญในการดำเนินชีวิต

2.4.4 คุณภาพชีวิตในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่นอกจากจะมีบทบัญญัติ ซึ่งให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการร่างมากกว่าฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมา ซึ่งได้มีส่วนช่วยสร้างความตื่นตัวในทางการเมือง และความตระหนักในสิทธิและเสรีภาพ

ของประชาชนมากขึ้น แม้อ้อมมาได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 เป็นต้นมา แต่เนื้อหาสาระในมาตราต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 ที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชากรก็ถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2550 ด้วยทุกเรื่อง โดยปรากฏอยู่ในมาตรา 78 มาตรา 79 มาตรา 80 มาตรา 84 และมาตรา 85 ทั้งนี้ อาจแยกบทบัญญัติที่รัฐดูแลคุณภาพชีวิตด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

1) คุณภาพชีวิตด้านการทำงาน หมายถึง การที่ประชาชนมีงานทำโดยที่มีความพึงพอใจในงาน/อาชีพในเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคง มีความก้าวหน้าของงานที่ทำ ตลอดจนมีความพึงพอใจในรายได้ สภาพแวดล้อมในการทำงานและความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานด้วย ในด้านนี้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ในมาตรา 86 ว่า รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิงจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม ส่วนในรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้ในมาตรา 84 ว่ารัฐต้องดำเนินการส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้มีงานทำมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

2) คุณภาพชีวิตด้านครอบครัว หมายถึง การที่ประชาชนมีครอบครัวที่มีความพึงพอใจเกี่ยวกับความผูกพัน การช่วยเหลือและความรับผิดชอบต่อกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว ทั้งในด้านจิตใจและวัตถุ ในด้านนี้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ในมาตรา 80 ว่า รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชนส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ในเรื่องคุณภาพชีวิตของครอบครัว รัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้ในมาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรมดังต่อไปนี้ (1) คุ้มครองและพัฒนาเด็ก และเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งตนเองได้

3) คุณภาพชีวิตด้านสุขภาพและความเครียด หมายถึง การที่ประชาชนมีภาวะของสุขภาพกายที่แข็งแรงและมีสุขภาพจิตที่ดี ในด้านนี้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540 กำหนด

ไว้ในมาตรา 82 ว่า รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐาน และมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง และในมาตรา 73 ว่า รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิตในคุณภาพชีวิตด้านนี้ ในรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้ในมาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้ โดยใน (2) มีความว่า ส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายส่วนในด้านสุขภาพจิต ในด้านศาสนา กำหนดไว้ในมาตรา 79 ว่า รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านานและศาสนาอื่น ทั้งต้องส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อสร้างเสริมคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

4) คุณภาพชีวิตด้านสิ่งแวดล้อม หมายถึง การที่ประชาชนอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ไม่ได้มีความรู้สึกที่ได้รับผลกระทบจากมลภาวะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในบริเวณที่อยู่อาศัยและในชีวิตประจำวัน ในด้านนี้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ในมาตรา 79 ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่วนในรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 85(5) ว่า ส่งเสริม บำรุงรักษา ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

5) คุณภาพชีวิตด้านชีวิตในเมือง หมายถึง การที่ประชาชนได้รับการบริการที่ดีของภาครัฐ ในด้านการศึกษา คมนาคม สาธารณสุข สาธารณูปโภคต่าง ๆ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งความพึงพอใจในด้านราคาสินค้าอุปโภค บริโภค และสาธารณูปโภคที่เป็นอยู่ด้วย ในด้านนี้ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ในมาตรา 78 และ 87 โดยมาตรา 78 กำหนดว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองพัฒนา

เศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และมาตรา 87 กำหนดว่า รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อมรวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค สำหรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550 ในเรื่องนี้อยู่ในมาตรา 78 (3) และ 84 (1) โดยมีความดังต่อไปนี้ มาตรา 78 (3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจกิจการของท้องถิ่นได้เองส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และมาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ (1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจกรรมที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษา

ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือจัดให้มีสาธารณูปโภคจากการทบทวนแนวคิดเรื่องคุณภาพชีวิต ดังที่กล่าวมา สรุปได้ว่าคุณภาพชีวิตที่ดีจำเป็นจะต้องมีปัจจัยหลายด้านที่มีส่วนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นคุณภาพชีวิตระดับพื้นฐาน เช่น สุขภาพที่ดี การกินคืออยู่ดี มีสุข มีสิทธิ มีที่อยู่อาศัย มีที่ทำงานที่เหมาะสม รวมถึงสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนั้นยังมีปัจจัยอื่นๆ อีกหลายด้านซึ่งอาจจะพูดถึงปัจจัยภายนอกที่จะเข้ามามีส่วนในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ไม่ว่าจะเป็นความปลอดภัยภายในสังคม สวัสดิการที่ดีจากรัฐบาล รวมถึงธรรมชาติสิ่งแวดล้อมที่เกื้อกูลต่อการดำเนินชีวิต

สำหรับการวิจัยครั้งนี้จะมุ่งความสนใจไปยังคุณภาพชีวิต 6 ด้าน คือ (1) รายได้ (2) ความมั่นคงของอาชีพ (3) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (4) ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน (5) การศึกษา/ศาสนา/ศิลปวัฒนธรรม และ (6) ความสัมพันธ์อันดีของครอบครัว

2.5 แนวคิดและทฤษฎี กระบวนการนโยบายสาธารณะ

2.5.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

โทมัส ดาย (Thomas Dye อ้างถึงใน วรรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์, 2540 : 31) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่า รัฐบาลจะต้องการทำอะไร ทำไมต้องกระทำเช่นนั้น และอะไรที่เป็นความแตกต่างที่รัฐบาลกระทำขึ้น นโยบายสาธารณะคืออะไรก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่เลือกกระทำ

ลาสเวลล์ และแคพตัน (Lasswell and Kaptan, 1970 อ้างถึงใน วรรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์, 2540 : 31) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น ประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ

นาเกล (Nagel, 1987 อ้างถึงใน วรรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์, 2540 : 31) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของสังคมเช่น ปัญหา นโยบายต่างประเทศ ปัญหาการป้องกันสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

อายสโตนัน (Eyestone, 1971 อ้างถึงใน วรรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์, 2540 : 31) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่าเป็นความสัมพันธ์กับ หน่วยงานของรัฐบาลกับสิ่งแวดล้อม

แอนเดอร์สัน (Anderson, 1975 อ้างถึงใน วรรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์, 2540 : 31) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง แนวทางปฏิบัติ (ของรัฐบาล) ที่กำหนดวัตถุประสงค์แน่นอน เพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจัดการกับปัญหาหรือ เรื่องที่อยู่ในความสนใจ

สมบัติ ชำรงชัญวงษ์ (2550 อ้างถึงใน วรรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์, 2540 : 31) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำโดยใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคมของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ

ทินพันธ์ นาคาคะ (2525 อ้างถึงใน วรรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์, 2540 : 31) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า คือ โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้น เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม

ถวัลรัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2540 อ้างถึงใน วรรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์, 2540 : 31) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า คือ แนวทางการปฏิบัติของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน เพื่อป้องกันปัญหาหรือหลีกเลี่ยงปัญหาใน

อนาคต และเพื่อก่อให้เกิดสิ่งที่พึงปรารถนา รัฐบาลมีความจริงใจและนโยบายเป็นบวกหรือลบหรือ อาจเป็นการกระทำหรือคว้งวนการกระทำก็ได้

กล่าวโดยสรุปนโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติของรัฐบาลในการจัดสรร คุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม โดยใช้เป็นแนวทางที่กำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนเพื่อให้บุคคล หรือ กลุ่มบุคคลจัดการกับปัญหาหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคมและก่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนของประเทศ

2.5.2 ลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2543 : 52) ได้จำแนกนโยบาย สาธารณะออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มแนวคิดแบบคลาสสิก ด้านหนึ่งเน้นเรื่องกฎระเบียบที่ใช้ในการบริหารคามหัด ของ แมกซ์ เวเบอร์ และอีกด้านหนึ่งเน้นเทคนิควิธีการของกระบวนการบริหาร กลุ่มคลาสสิกของ องค์การบริหารจะเน้นเรื่องงานแต่ไม่เน้นเรื่องคน
2. กลุ่มแนวคิดแบบนีโอคลาสสิก มองปัญหาองค์กรโดยเน้นเรื่องคนหรือเรื่อง พฤติกรรม องค์กรเป็นหลัก เน้นเรื่องการสร้างทีมงาน จิตวิทยาองค์กร มนุษยสัมพันธ์ในองค์กรแรงงาน สัมพันธ์ เป็นต้น
3. กลุ่มแนวคิดองค์กรสมัยใหม่ เน้นเรื่องระบบและกระบวนการสังคม โดยมององค์กร เป็น ระบบย่อยในระบบใหญ่ของสังคม มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อยกับระบบใหญ่มีผลกระทบมี การปรับตัวเข้าหากัน และมีคุณภาพของระบบ เป็นต้น

นโยบายสาธารณะจะมียุทธศาสตร์ประกอบสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543 อ้างถึงใน วรณิการ์ ภูมิงศ์พิทักษ์, 2540 : 33)

1. เป็นแนวทางปฏิบัติกว้างๆ (A Guide of Action) ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลหรือ ข้าราชการ ระดับสูง (ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย) นโยบายจะเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆไม่มี รายละเอียดหรือค่อนข้างเป็นนามธรรม (Abstract) เพื่อให้ข้าราชการแปลงเป็นรูปธรรม(Concrete) ก่อน นำไปปฏิบัติซึ่งอาจกระทำในรูปแบบของแผนงานหรือโครงการก็ได้ สำหรับผู้มีอำนาจในการ กำหนด นโยบายนั้น คือ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางหมายถึง คณะรัฐมนตรีซึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยทุกกระทรวงและทุก ส่วนของรัฐบาล ท้องถิ่น คือ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถตัดสินใจ ดำเนิน กิจการของตนเองตามกฎหมาย นั่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล องค์การบริหาร ส่วนตำบล และหน่วยการปกครองในรูปแบบพิเศษอื่น ๆ เช่น กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา

2. มีวัตถุประสงค์แน่นอนไม่อย่างใดก็อย่างหนึ่ง วัตถุประสงค์ หมายถึง สิ่งที่ผู้ตัดสินใจจะ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้นั้นจะต้องชัดเจน วัดได้ และสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือปฏิบัติได้ วัตถุประสงค์ของนโยบายแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ

- 2.1 เพื่อแก้ปัญหาที่กำลังเกิดขึ้น ในปัจจุบัน (to solve existing problems)
- 2.2 เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้น (to prevent future problems)
- 2.3 เพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา (to bring about desirable)

3. ผู้ออกนโยบายมีความตั้งใจจริงที่จะให้มีนโยบายไปปฏิบัติถ้าการกำหนดนโยบาย ออกมาเพื่อตอบสนองกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยไม่มีความจริงใจและจริงจังที่จะนำไป ปฏิบัติ ให้บรรลุผลก็ไม่ถือเป็นนโยบายสาธารณะ

เอกณรงค์ ขวดแก้ว (2549 : 132) อธิบายว่านโยบายสาธารณะมีสิ่งที่สำคัญ 2 ประการ คือ แนวทางปฏิบัติของรัฐบาลและโครงการที่สำคัญ ๆ ที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นด้วยการกำหนดเป้าหมาย และวิธีการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุสิ่งดังกล่าวสิ่งเหล่านี้ย่อมรวมถึงสถาบันต่างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการ กำหนดนโยบายสาธารณะ และกระบวนการทั้งหลายที่จะช่วยให้ นโยบายสาธารณะมีลักษณะอัน ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งสองสิ่งนี้เองจะเป็นเครื่องชี้ว่าสังคมได้มีพัฒนาการทางการเมืองอยู่ระดับใด เพราะสังคมที่เจริญแล้วจะมีสถาบัน โดยเฉพาะรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและการรองรับว่า นโยบายนั้น ๆ ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นการกระทำในรูปสถาบันมากกว่าจะเป็นเรื่องส่วนตัว ของใครคนใดคนหนึ่ง และส่วนมากจะออกมาในรูปของกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือคำสั่ง ฯลฯ

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2550 : 25) อธิบายว่า นโยบายสาธารณะที่ดีต้องสอดคล้องกับค่านิยม และความต้องการของประชาชนเมื่อถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะทำให้ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า หากนโยบายสาธารณะมีลักษณะในทางตรงกันข้ามจะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ขาดงาน ขาดการศึกษา และคุณภาพชีวิตต่ำว่า นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับ ท้องถิ่น จะมีลักษณะสำคัญ 7 ประการคือ

1. ครอบคลุมทั้งหมดหรือเฉพาะเจาะจง ในบางกรณีมีความจำเป็นต้องกำหนดนโยบายให้ ครอบคลุมกว้าง เพราะขอบเขตของปัญหามีลักษณะกว้างและซับซ้อนแต่มีจุดอ่อนที่มักประสบกับ ความเป็นไปไม่ได้ของนโยบายในบางกรณีปัญหาเฉพาะด้านจำเป็นต้องกำหนดนโยบายที่ เฉพาะเจาะจงใน เรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งอาจแบ่งตามตัวเรื่องของปัญหา กลุ่มผู้รับบริการ และพื้นที่ ภูมิศาสตร์

2. มีมาตรฐานเหมือนกันหมด หรือมีมาตรฐานหลายแบบแตกต่างกันไป นโยบายที่ กำหนด ขึ้นมักจะกำหนดให้เป็นแบบฉบับเดียวกันหมด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความต้องการในแต่ละเวลา

แต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกัน การกำหนดนโยบายที่เป็นแบบฉบับเดียวกันอาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคได้ เพราะไม่อาจสนองต่อความต้องการที่แตกต่างหลากหลายนั้น ได้ทั้งหมดจึงจำเป็นต้องกำหนด นโยบายที่มีมาตรฐานหลากหลายขึ้น

3. รวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลางหรือกระจายไปที่ท้องถิ่นการจัดทำนโยบายมักจะเกิดจาก เมืองบนที่เป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ อย่างไรก็ตามอาจเกิดความจำเป็นที่การกำหนดนโยบายอาจจะต้องกระจายไปยังส่วนอื่น ๆ แทนที่จะรวมอยู่ในศูนย์กลาง

4. แน่นอนตายตัวหรือยืดหยุ่นได้ การกำหนดนโยบาย คือ การออกแบบเพื่อสร้างเสถียรภาพในบางสิ่งบางอย่างขึ้น ซึ่งเป็นความพยายามสร้างความแน่นอนขึ้นในโลกแห่งความไม่แน่นอน ในบางกรณีนโยบายอาจกำหนดขึ้นโดยพยายามให้มีความยืดหยุ่นเพื่อให้หน่วยปฏิบัติสามารถนำไปปรับให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป

5. เป็นกลางทางการเมืองหรือไม่เป็นกลางทางการเมืองการกำหนดนโยบายของรัฐบาลย่อมเป็นเรื่องของการเมือง เพราะการเมืองเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและตัวตัดสินใจความถูกต้องของนโยบาย ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจึงมักกำหนดนโยบายที่สร้างผลประโยชน์ทางการเมืองสูงสุด

6. เป็นนโยบายเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ นโยบายเชิงปริมาณคือนโยบายที่ใช้เทคโนโลยีแบบใหม่ ใช้ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้ตัวแบบทางคณิตศาสตร์ บางทีก็ใช้คอมพิวเตอร์เข้าช่วย ทำให้นโยบายที่กำหนดขึ้นมีลักษณะเป็นเชิงปริมาณ สำหรับนโยบายเชิงคุณภาพเป็นข้อมูลเชิงพรรณนามีลักษณะเป็นเชิงพรรณนาโวหาร

โดยสรุป ลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยแนวทางปฏิบัติกว้าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์แน่นอนชัดเจน วัดได้ และสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือปฏิบัติได้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา

2.5.3 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบายสาธารณะมีขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ได้แก่

- 1) ขั้นตอนจัดทำนโยบาย
- 2) ขั้นตอนประกาศเป็นนโยบาย
- 3) ขั้นตอนการนำนโยบายมาปฏิบัติ
- 4) และขั้นตอนการติดตามและประเมินผลนโยบาย

แฟรงค์คลิน (Franklin, 1980 อ้างถึงใน วรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์, 2540 : 34) ได้อธิบายขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย โดยเริ่มจากการจัดระเบียบวาระ ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการที่รัฐบาลจะต้องบอกได้ว่า จะทำอะไรต่อไป และจะดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้หรือไม่ กิจกรรมที่กระทำในขั้นตอนนี้จึงเกี่ยวกับการที่ รัฐบาลทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ได้รับรู้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมและยอมรับว่าปัญหานั้น ๆ รัฐบาลสมควรที่จะให้ความสนใจยื่นมือเข้าไปแก้ไข สิ่งที่เกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ คือ ระเบียบวาระของรัฐบาล ซึ่งหมายถึง จำนวนปัญหาที่รัฐบาลกำลังให้ความสนใจและดำเนินการในขั้นที่จะแก้ไขปัญหาอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง ขั้นตอนต่อมา คือ การจัดทำและประกาศใช้นโยบายและแผนงาน ผู้เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นและไม่ได้เป็นรัฐบาล จะเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหา และทำการเลือกชุดของการกระทำที่ได้วางแผนไว้เป็นอย่างดี ขั้นตอนนี้การตัดสินใจอาจจะใช้การเจรจาต่อรองประนีประนอมกัน ในกรณีที่มีความเห็นขัดแย้ง ตัวอย่างของผลผลิตจากกิจกรรมนี้ คือ กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาทั้งที่เกี่ยวกับโครงการใหม่หรือการแก้ไขโครงการเดิม หลังจากนั้นเป็นขั้นตอนของการตัดสินใจนำไปปฏิบัติ บุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องแสวงหาทรัพยากร ตีความกฎหมาย จัดทำกฎระเบียบ ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และให้บริการ

ประเวศ วะสี (2547 : 87) กล่าวว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะควรประกอบด้วยบุคคล 3 ประการ คือ 1) เป็นกระบวนการทางปัญญา ใช้หลักฐานข้อเท็จจริงที่ผ่านการวิเคราะห์มาอย่างดีจนเป็นความรู้ ที่เรียกเป็นการสร้างนโยบายที่อยู่บนฐานของความรู้ (Knowledge – based policy formulation)

2) เป็นกระบวนการทางสังคม นโยบายกระทบสังคมทั้งหมดอย่างรุนแรงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือสังคม ควรเข้ามามีบทบาทร่วมเรียนรู้กำหนดนโยบาย เป็นกระบวนการเปิดเผยโปร่งใส

3) กระบวนการทางศีลธรรม กระบวนการนโยบายสาธารณะควรมีอุดมคติเพื่อความถูกต้องดีงามและ ประโยชน์สุขของคนทั้งหมดไม่แบ่งเส้นเพื่อรักษาประโยชน์เฉพาะตนเฉพาะกลุ่ม

ซัตติยา วรรณสูตร (2526 : 104-106) กล่าวถึง ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า แม้ว่านโยบายและแผนได้ถูกกำหนดมาอย่างเหมาะสมแล้ว แต่ปัญหามักเกิดขึ้น เนื่องมาจากปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ ยังไม่ครบครันในเรื่องต่อไปนี้

1. การขาดอำนาจที่จะปฏิบัติได้จริงทั้งนี้เนื่องจากนโยบายส่วนใหญ่มักจะมีแต่หลักการ ซึ่งในการบริหารงานให้เกิดผลจะต้องออกระเบียบข้อบังคับในรูปแบบต่าง ๆ ปัญหาที่ปรากฏอยู่บ่อย ๆ ได้แก่ การขาดกฎหมายโดยตรงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ

2. การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อหาทางแก้ไข โดยให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ ส่วนการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์นั้นฝาก

ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ปฏิบัติเพิ่มขึ้น โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เท่าที่พอจะเสียดจ่าย ให้ได้การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมักไม่ก่อให้เกิดผลอย่างจริงจัง เพราะมีลักษณะคล้ายงานฝาก ซึ่งโดยปกติแล้ว หน่วยงานก็ย่อมจะต้องให้ความสำคัญกับงานหลักของตนก่อนเป็นธรรมดา งานฝากจึงเป็นไปอย่างเชื่องช้า

3. ความล่าช้าของการปฏิบัติตาม นโยบายและแผนด้านใดด้านหนึ่งเชื่อมโยงให้เกิดปัญหา ซึ่งแก้ไขได้ยากในภายหน้า

4. การขาดทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การขาดคน ด้านปริมาณและคุณภาพการขาดอุปกรณ์ ด้านความเพียงพอและความเหมาะสม และปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ

5. การขาดการสนับสนุนในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับการเมืองและในระดับประชาชน ซึ่งยังมีความแตกต่างกันอยู่มากในสังคมไทย มีผลทำให้การปฏิบัติงานตามแผนนั้นได้

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2548 : 92-93) ได้เสนอแนวทางการวิเคราะห์เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะว่า การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเพื่อเป็นบทเรียนอาจเริ่มโดยนำกรณีศึกษา มาดู ทั้งกรณี Top down และกรณี Bottom up และมีกรณีที่จัดว่าสำเร็จหรือล้มเหลวในการวิเคราะห์ ต้อง จำแนกแยกแยะให้ดีโดยเสนอลำดับขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่ 1 วิชาการเรื่องนั้นมีความเข้มข้นกินใจหรือไม่

ขั้นที่ 2 วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) 4 กลุ่ม ได้แก่ การเมือง ราชการ ธุรกิจ สื่อ ประชาชนและท้องถิ่น วิเคราะห์ข้อจำกัดทางสถาบัน เช่น เรื่อง ภูมิปัญญาสถาบัน วิเคราะห์ลักษณะของผลกระทบ ที่เกิดขึ้นระหว่าง ผู้ได้รับผลประโยชน์และผู้เสียประโยชน์

ขั้นที่ 3 วิเคราะห์เวลาและแนวโน้มของนโยบายสาธารณะ

ขั้นที่ 4 เมื่อวิเคราะห์แล้วต้องดูว่า Road map คือ อะไร การจัดการกับ Stakeholders อย่างไร

โดยสรุปกระบวนการดำเนินนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยขั้นจัดทำนโยบาย ขั้นประกาศเป็นนโยบาย ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นการติดตามและประเมินผลนโยบายซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายได้ ให้ความเห็นชอบและประกาศเป็นนโยบายแล้วจึงมอบให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการว่าเกิดประสิทธิผลหรือไม่ เพียงใด

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินนโยบายสาธารณะ

2.6.1 ความหมายของการประเมินผลนโยบาย

จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร (2551: 1) กล่าวว่า การประเมินผลนโยบาย หมายถึง กระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบว่า แผนงาน โครงการที่อยู่ภายใต้ นโยบายนั้นว่า บรรลุตามวัตถุประสงค์ และ เป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้นหรือไม่และระดับใด และสิ่งที่ควรพิจารณา คือ การประเมินผลนโยบายนั้น จะกระทำหลังจากปฏิบัติตามนโยบายแล้ว หรือประเมินทั้งระหว่างดำเนินการและหลังดำเนินการ หรือกระทำทั้งสองอย่าง กล่าวคือ เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็มีการประเมินเป็นระยะ ๆ และเมื่อมีการปฏิบัติเสร็จสิ้นแล้ว ก็ประเมินอีกรอบ หรือเมื่อสิ้นสุดนโยบายแล้ว ก็มีการประเมินผลกระทบของนโยบายด้วย

การที่ต้องทำการประเมินนโยบายตั้งแต่มีการดำเนินการตามนโยบาย เนื่องจากต้องมีการตรวจสอบอยู่เสมอว่า นโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายนั้น ได้มีการปฏิบัติถูกต้องหรือไม่ มีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลในการดำเนินงานสูงหรือต่ำอย่างไร มีปัญหา อุปสรรค หรือข้อบกพร่องเกิดขึ้นอย่างไรหรือไม่ มีการเบี่ยงเบนไปจากนโยบายที่ตั้งไว้แต่ต้นหรือไม่ ถ้ามีการเบี่ยงเบนก็จำเป็นต้องแก้ไขให้ถูกต้อง นอกจากนั้นในขณะที่มีนโยบายนั้นออกมา อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ต่าง ๆ จึงต้องมีการปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ การประเมินนโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง หรือ มีผลต่อประชาชนทั้งประเทศ หรือเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ การประเมินผลนโยบายสาธารณะจะทำให้การดำเนินการตามนโยบายสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

2.6.2 แนวทางและรูปแบบการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร (2551 : 1) กล่าวถึง แนวทางและรูปแบบการประเมินผลนโยบายสาธารณะว่า ที่สำคัญ มี 5 ประการ คือ

1. การประเมินผลนโยบายแบบดั้งเดิม เป็นรูปแบบการประเมินผลซึ่ง ส่วนใหญ่ผู้ทำการประเมินผลเป็นคณินองค์กร จึงมีแนวโน้มที่จะนำเสนอผลในด้านดีเพื่อให้เกิดความประทับใจแก่ผู้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงานในองค์กร ลักษณะการประเมินผลตามแบบนี้ อาจเป็นลักษณะการวิเคราะห์แบบไม่เป็นทางการ ไม่ได้ใช้ระเบียบการวิเคราะห์วิจัยที่เป็นระบบ ผู้ประเมินผลภายในส่วนใหญ่มิใช่ผู้เชี่ยวชาญในการประเมินผลโดยตรง นอกจากนี้การประเมินผลอาจแฝงด้วยอคติที่ต้องการนำเสนอเฉพาะผลด้านดี เพื่อวัตถุประสงค์ในการของบประมาณสนับสนุนต่อไป ลักษณะการประเมินผลแบบดั้งเดิมจึงไม่ค่อยได้รับความเชื่อถือจากผู้เชี่ยวชาญด้านประเมินผลและจาก

บุคคลทั่วไปที่เกี่ยวข้องมากนัก ในหลายกรณีอาจมีปัญหามาจากผู้มีส่วนได้เสียหลายประการที่ผู้ประเมินผลภายในไม่สามารถให้ความกระจ่างชัดได้

2. การประเมินผลแบบการวิจัยทางสังคมศาสตร์ เป็นรูปแบบที่ผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลเป็นผู้ทำการประเมินด้วยตนเอง ลักษณะสำคัญของการประเมินผลตามตัวแบบนี้ ผู้ประเมินผลจะเคร่งครัดกับการใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการกำหนดกรอบความคิดการประเมินผล การกำหนดตัวแปรที่เกี่ยวข้อง การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ทางสถิติที่ก้าวหน้า ทำให้ผลการวิเคราะห์มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ เทคนิคในการวิเคราะห์ที่ผู้ประเมินผลจะพิจารณาจากความเหมาะสมเป็นสิ่งสำคัญ โดยอาจจะใช้การวิจัยประเมินผลแบบทดลอง หรือกึ่งทดลอง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละนโยบาย

3. การประเมินผลงบประมาณประจำปี การประเมินผลตามแนวทางนี้จะพิจารณาจากการตัดสินใจของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณประจำปีในนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ว่าสอดคล้องกับการใช้เงินงบประมาณหรือไม่ โดยเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับจำนวนเงินที่ได้ลงทุนไป รูปแบบการประเมินผลนี้เหมือนกับการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของนโยบาย ซึ่งเป็นการวัดผลตอบแทนในรูปของเงินตรา

4. การประเมินผลโดยมุ่งเน้นการตรวจสอบประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ แนวทางนี้จะไม่เน้นการตรวจสอบเกี่ยวกับต้นทุนและผลประโยชน์ของนโยบายทั่วไปในทางเศรษฐกิจ แต่จะให้ความสนใจในการประเมินผลนโยบายสาธารณะใหญ่ ๆ ว่าประชาชนได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวคุ้มค่าหรือไม่ การบริหารนโยบายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด การลงทุนของรัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนตามที่กำหนดไว้เพียงใด

5. การประเมินผลเชิงคุณภาพ แนวทางนี้ ผู้ประเมินผลจะมุ่งสำรวจข้อมูลจากนโยบายที่เกิดขึ้นจริง โดยมีได้กำหนดฐานคติในการประเมินผลไว้ล่วงหน้าดังกรณีของการประเมินผลเชิงปริมาณ โดยพยายามจะตัดอคติที่มีอยู่ก่อนให้หมดไปและมุ่งสำรวจสภาพของนโยบายที่เป็นอยู่ว่ามีตัวแปรที่เกี่ยวข้องอะไรบ้าง ตัวแปรเหล่านั้นมีลักษณะอย่างไรมีความสัมพันธ์กับตัวแปรอื่นหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อทำความเข้าใจกับสภาพที่เป็นจริงของนโยบายและผู้มีส่วนได้เสียให้ชัดเจน การรายงานผลการประเมินจะครอบคลุมรายละเอียดของนโยบายอย่างครบถ้วน

2.6.3 วิธีการในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร (2551: 2) ยังได้กล่าวถึงวิธีการในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ สรุปได้ 3 วิธีการใหญ่ ๆ คือ

1. การกำกับติดตามนโยบาย เป็นการประเมินผลในขณะที่กำลังมีการดำเนินงานหรือปฏิบัติตามนโยบาย เป็นการติดตามความก้าวหน้า ปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติมีวิธีประเมิน โดยให้หน่วยงานที่ปฏิบัติรายงานความก้าวหน้า และผู้กำกับติดตามนโยบายออกตรวจสอบ หรือติดตามตรวจสอบด้วยตัวเอง

2. การวัดประสิทธิภาพ เป็นการประเมินผลที่มุ่งเน้นในการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายและผลผลิตที่ได้รับ โดยคำนวณออกมาเป็นสัดส่วนในรูปของต้นทุนต่อหน่วย ในบางกรณีอาจวัดผลผลิตโดยคำนวณออกมาเป็นสัดส่วนที่เปรียบเทียบระหว่างผลผลิตและปัจจัยนำเข้า แล้วเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่ตั้งไว้ ซึ่งนโยบายที่ประเมินผลแบบนี้จะเป็นนโยบายเกี่ยวกับการลงทุน เช่น ก่อสร้างทางด่วน สร้างเขื่อน เป็นต้น เพื่อเป็นข้ออ้างว่าคุ้มค่าต่อการลงทุน

3. การวัดประสิทธิผล เป็นการตรวจสอบว่านโยบายได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ เกิดผลข้างเคียงหรือผลกระทบที่ไม่ตั้งใจหรือไม่ โดยปกติการวัดประสิทธิผลของนโยบายจะกระทำเมื่อนโยบายสิ้นสุดลงหรือผ่านไประยะเวลาหนึ่งหลังจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเสร็จ เป็นการศึกษาผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ดังนั้น การประเมินผลนโยบาย จึงเป็นกระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบว่า แผนงานโครงการที่อยู่ภายใต้ต้นนโยบายนั้นว่า บรรลุตามวัตถุประสงค์ และเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้นหรือไม่และระดับใด ซึ่งเป็นการประเมินประสิทธิผลของนโยบาย นั่นเอง

2.6.4 การประเมินประสิทธิผลนโยบายสาธารณะ

อาร์. ดับบลิว. ไทเลอร์ (R.W. Tylor. 1949) เอ็ม. โพรวัส (M. Provus. 1971) ดับบลิว.เจ โปแฟม (W.J. Popham. 1975) ดี. แอล. สตัฟเฟิลบีม (D.L. Stufflebeam. 1971) เอ็ม. สไครเวน (M. Scriven) อี. ไอส์เนอร์ (E. Eisner) (อ้างถึงใน อรรถธรรม พรหมมະ. ม.ป.ป : 45) ได้ให้ความหมายของการประเมินผลไว้ว่าเป็นกระบวนการพิจารณาความสอดคล้องระหว่างผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ จะเป็นการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจเลือกทางเลือกต่าง ๆ แล้วเปรียบเทียบผลที่แท้จริงกับกรอบความต้องการที่แสดงไว้เป็นการพรรณนาและประเมินค่าสิ่งที่ประเมิน โดยอาศัยความรู้ความชำนาญและการวิพากษ์วิจารณ์

ทิพาพร พิมพ์สุทธิ (2532 : 149 อ้างถึงใน ศิริลักษณ์ บุญเต็ย. 2542 : 42) ได้ให้ความหมายของการประเมินผลไว้ว่าเป็นวิธีการวัดอย่างมีระบบว่าการปฏิบัติงานบรรลุตามที่วางไว้หรือไม่ การประเมินผลทางการศึกษาในทางรัฐศาสตร์ ส่วนมากเป็นการประเมินผลแผนงาน (Program Evaluation) ซึ่งหมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลอย่างเป็นทางการเพื่อเตรียมหาข้อมูลให้กับแผนงาน ตลอดจนประเมินผลกระทบจากนโยบายโดยใช้เทคนิคทาง

เศรษฐศาสตร์และการศึกษาเชิงประจักษ์อื่น ๆ มาช่วยในการศึกษาประเมินผล อาจจะทำขณะกำลังดำเนินแผนงานและเมื่อแผนงานสิ้นสุด

ดันน์ (Dunn, 1981 : 404-405 อ้างถึงใน ศิริลักษณ์ บุญเต็ย, 2542 : 42) ได้กล่าวไว้ว่า ลักษณะของการประเมินมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การผลิตข่าวสารที่เกี่ยวกับคุณค่าของผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ และชี้ว่าการประเมินผลมุ่งแสวงหาข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริงหรือข่าวสารที่อธิบายว่าจะมีอะไรเกิดขึ้นบ้างที่บ่งบอกว่าผลของการดำเนินการตามนโยบายมีคุณค่าหรือไม่เพียงไร ลักษณะหรือธรรมชาติของการประเมินผลในความเห็นของดันน์ จึงมี 4 ประการใหญ่ ๆ คือ

การเน้นคุณค่า (Value - focus) การประเมินผลเน้นการตัดสินใจว่านโยบายที่ดำเนินการไปนั้นมีคุณค่าที่น่าสนับสนุนต่อไปหรือไม่เพียงไร การประเมินผลไม่ใช่เป็นเพียงการพยายามเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้น และผลที่ไม่เกิดขึ้นตามที่คาดการณ์ไว้เท่านั้น แต่รวมไปถึงการให้คุณค่าแก่ผลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นว่ามีค่าต่อสังคมหรือไม่ เพียงไร

ความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริงและคุณค่า (fact - value interdependence) การสรุปผลต้องอาศัยทั้งข้อเท็จจริงและคุณค่า การที่สรุปว่านโยบายหนึ่ง ๆ ประสบความสำเร็จมากหรือน้อยนั้น ต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ว่านโยบายนั้นก่อให้เกิดผลอย่างไรอย่างหนึ่งจริงหรือไม่ จากนั้นต้องกำหนดคุณค่าลงไปว่าผลที่เกิดขึ้นนั้นมีประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือไม่ มากน้อยเพียงไร

ความเกี่ยวเนื่องทั้งปัจจุบันและอดีต (Present and Past Orientation) การประเมินผลนโยบายไม่ได้มุ่งเน้นการหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจุบันกับอนาคตดังเช่นการเสนอแนะนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย แต่มุ่งเน้นการหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจุบันกับอดีต นั่นคือการประเมินผลลักษณะที่เน้นการมองย้อนหลังไปในอดีต (Retrospective) และเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายหลังที่การนำนโยบายไปปฏิบัติเสร็จสิ้นแล้ว จากผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลจะมองย้อนกลับไปหาอดีตเพื่อเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่คาดหวัง ซึ่งกำหนดไว้ในรูปวัตถุประสงค์ของนโยบายและสิ่งที่เกิดขึ้นจริง

ความมีคุณค่าทั้งสองด้าน (value - duality) คุณค่าที่เป็นพื้นฐานของการสรุปผลการประเมินต่าง ๆ มักเป็นวิธีการและเป้าหมายในตัวของตัวเอง ตัวอย่างเช่น ความมั่นคงของชาติเป็นคุณค่าที่สำคัญของนโยบายสาธารณะมากมายหลายนโยบาย นั่นคือเป็นเป้าหมายที่สำคัญโดยตัวเองอยู่แล้ว ขณะเดียวกันก็อาจนำไปสู่คุณค่าอื่นที่สำคัญ เช่น การสร้างบรรยากาศการลงทุน การเสริมสร้างบรรยากาศการท่องเที่ยว เป็นต้น ความมั่นคงของชาติจึงเป็นทั้งวิธีการและเป้าหมายในตัวเอง นั่นคือมีลักษณะเป็นคุณค่าทั้งสองด้าน

ศุภชัย ยาวะประภาส (2540 : 79 อ้างถึงใน ศิริลักษณ์ บุญเต็ย, 2542 : 49) ได้กล่าวถึงประสิทธิผลไว้ว่า เป็นความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบาย การพิจารณา

ทางเลือกโดยใช้ประสิทธิผลเป็นเกณฑ์ ทำได้โดยการวิเคราะห์ทางเลือกนั้นว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ มากหรือน้อยเพียงใด

อุทัย หิรัญโต (2535 : 31-33 อ้างถึงใน ศิริลักษณ์ บุญเตี้ย. 2542 : 49) ได้กล่าวว่า การประเมินประสิทธิผลของการบริหาร โครงการอาจพิจารณาได้จาก ผลสำเร็จของโครงการ กิจกรรมที่ผู้รับบริการใช้จากโครงการ น้าหนักในการให้ประโยชน์ของโครงการโดยพิจารณาจากการสนองความต้องการ ได้มากน้อยเพียงใด การพิจารณาผลที่ได้เปรียบเทียบกับการสนองความต้องการ ได้มากน้อยเพียงใด การพิจารณาผลที่ได้เปรียบเทียบกับปัจจัยการผลิต ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงกระบวนการบริหารว่าความสำเร็จของคนงานหรือโครงการเกิดขึ้นได้ เพราะอาศัยกระบวนการบริหารใดบ้าง เช่น การวางแผน การจัดองค์กร ประสานงาน การติดตามผล การใช้งบประมาณ และการประชาสัมพันธ์

2.6.5 ปัญหาในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร (2551 : 3) กล่าวว่า เนื่องจากการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เกี่ยวข้องกับองค์การ บุคลากรที่หลากหลาย ดังนั้นย่อมเกิดปัญหาขึ้น ซึ่งปัญหาที่พบมีดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายไม่ชัดเจน ปัญหานี้ถ้าพิจารณาให้ดีแล้วจุดเริ่มต้นจริง ๆ อยู่ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ นโยบายที่กำหนดออกมานั้นขาดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน แต่ถ้าพิจารณาอีกมุมหนึ่งในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายที่กล่าวว่านโยบายเป็นแนวทางการทำงานอย่างกว้าง ๆ ไม่แจ่มแจ้งรายละเอียดมาก ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายไม่ชัดเจนในมุมมองนี้ จึงเกิดจากการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรือการบิดเบือนนโยบาย ไม่ว่าจะเกิดจากการนำนโยบายที่ขาดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน หรือการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ผิดพลาด ย่อมส่งผลต่อการประเมินผลนโยบายด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร ที่ทำการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ปัญหาที่พบจะมีสองลักษณะ คือ (1) ในกรณีที่ผู้ประเมินเป็นบุคคลภายนอก ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการไม่ให้ความร่วมมือ เช่นการบิดเบือนข้อมูล หรือบางครั้งผู้ประเมินและผู้ถูกประเมิน ต่างมีผลประโยชน์ตอบแทนต่อกัน ผลของการประเมินจะไม่ตรงตามความเป็นจริง (2) ในกรณีที่ผู้ประเมินเป็นบุคคลภายใน หรือถ้าเป็นกรณีให้หน่วยงานรายงานผลการปฏิบัติงานบางครั้งรายงานที่ส่งไปอาจไม่ถูกต้องความเป็นจริง

3. ปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ปัญหาเรื่องข้อมูลข่าวสาร ปัญหาการการใช้เทคนิคในการประเมินผลนโยบาย และปัญหาเรื่องระยะเวลาในการประเมินผลนโยบาย

กล่าวโดยสรุป ในการปฏิบัติงานใด ๆ ก็ตาม ต้องมีการประเมินผล เพื่อจะทราบว่ามิอะไรเกิดขึ้นบ้าง ถ้าอยากจะทำว่ามีผลงานดีหรือไม่ดี ก็นำไปเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น นโยบายสาธารณะก็เช่นเดียวกัน เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วจะต้องมีการประเมิน ตามหลักการแล้วในการประเมิน มี 3 ช่วง คือ (1) ประเมินก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ เป็นการเตรียมความพร้อมหรือตรวจสอบว่าทรัพยากรที่ใช้มีอะไรขาดบ้าง (2) ประเมินขณะปฏิบัติ หรือบางครั้งเรียกว่าการควบคุม เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามแผนที่วางไว้ เพื่อให้สำเร็จตามกำหนดเวลา เพื่อตรวจสอบว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคอะไรหรือไม่ และ (3) ประเมินหลังจากปฏิบัติเสร็จ ในการประเมินในช่วงนี้ อาจมีการผลิต (Output) หรือผลลัพธ์ (Outcome)ว่าเป็นไปตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้หรือไม่ หรืออาจมีการประเมินผลกระทบ (Impact)ของนโยบาย ซึ่งอาจอยู่เหนือความคาดหมายหรือไม่คิดว่าจะเกิดขึ้น เช่น ผลกระทบในด้านลบของ นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรม ทำให้เกิดปัญหาด้านสภาพแวดล้อม น้ำเน่าเสีย อากาศเป็นพิษ สุขภาพของประชาชนในพื้นที่เลวร้ายลง เป็นต้น เพราะฉะนั้นการประเมินผลนโยบายสาธารณะจะต้องประเมินตามสภาพความเป็นจริง ไม่บิดเบือนข้อมูลเพราะนโยบายสาธารณะเมื่อนำไปปฏิบัติจะกระทบกับประชาชนจำนวนมาก แทนที่นโยบายสาธารณะจะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา กลับกลายเป็นการเพิ่มปัญหาให้กับประชาชนแทน

จากแนวความคิดการประเมินนโยบายสาธารณะดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่า นโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง เป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมนโยบายสวัสดิการ คือ การกินดี อยู่ดี มีสุข มีสิทธิ อีกทั้งยังมีส่วนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในชุมชน งานวิจัยนี้จึงเป็นส่วนประกอบสำคัญที่จะช่วยให้เห็น นโยบายที่ออกสู่สาธารณะจะมีประสิทธิผลสูงสุดในการดำเนินงาน ผู้วิจัยจึงได้นำแนวทางการประเมินผลแบบการวิจัยทางสังคมศาสตร์ และแนวทางการประเมินผลโดยมุ่งเน้นการตรวจสอบประโยชน์ที่ประชาชนได้รับมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้โดยเน้นการประเมินประสิทธิผลของนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการเป็นกรณีศึกษา

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จริยวัฒน์ โลหะพูนตระกูล (2551) ได้ทำการศึกษาเรื่องการพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนด้วยการจัดการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวโดยชุมชน กรณีศึกษาลาดน้ำบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษา พบว่า การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวลาดน้ำบางน้ำผึ้ง ดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง เพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนเรื่องผลผลิตไม่มีที่จำหน่าย

สินค้าราคาตกต่ำ และหลังจากมีแหล่งท่องเที่ยวตลาดน้ำบางน้ำผึ้งแล้ว สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ชุมชนในเรื่องผลผลิตทางการเกษตรได้ เพราะมีการสร้างอาชีพและรายได้ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ และผลการศึกษาด้านปัจจัยที่ส่งเสริมให้การพัฒนาประสบความสำเร็จพบว่า ปัจจัยภายนอกซึ่งได้แก่กระแสการส่งเสริมการท่องเที่ยวรูปแบบต่าง ๆ ของภาครัฐ ที่สร้างความต้องการในการท่องเที่ยวของภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง ควบคู่กับการส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวระดับท้องถิ่น ทำให้เกิดกระแสการท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่นมากขึ้น และสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวแบบยั่งยืน

จากรุวรรณ อ่องเอี่ยม (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่องบทบาทผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ กรณีศึกษาตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษา พบว่า ตลาดน้ำบางน้ำผึ้งเกิดจากแนวคิดของผู้นำท้องถิ่น โดยได้มีการโน้มน้าวให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเพื่อรองรับการท่องเที่ยว รวมทั้งมีการจัดให้ชุมชนเข้าร่วมประชุม พูดคุยถึงปัญหาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชน ซึ่งชุมชนยังต้องอาศัยบทบาทของผู้นำท้องถิ่นในการลงทุน และการพัฒนากับการท่องเที่ยวซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่จะต้องควบคู่กันไปกับระบบพัฒนาทางด้านการท่องเที่ยว ซึ่งผู้นำท้องถิ่นได้ใช้วิธีการสอบถามถึงความต้องการของชุมชนและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในชุมชนแก่ผู้นำ และสมาชิกในชุมชนเดียวกันรับทราบถึงปัญหาและแนวทางการแก้ไขร่วมกัน

จุฑารัตน์ จรียาอุดม (2548) ได้ทำการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวให้เป็นตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง กรณีศึกษาตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวให้เป็นตลาดน้ำบางน้ำผึ้งด้านริเริ่มการพัฒนาอยู่ในระดับสูง เนื่องจากวิถีชีวิตแบบสังคมท้องถิ่นที่มีความผูกพันกัน ด้านวางแผนพัฒนา ด้านดำเนินการพัฒนาและด้านประเมินผลพัฒนาอยู่ในระดับต่ำซึ่งเป็นขั้นตอนที่ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้กำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้ในการพัฒนา ด้านรับผลประโยชน์จากการพัฒนาอยู่ในระดับสูงเพราะเป็นขั้นตอนที่ประชาชนที่มีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาทางด้านวัตถุและด้านจิตใจและก่อเกิดการสร้างงานสร้างอาชีพของประชาชนระดับสูงสุด

ธัญนิษา เลิศนรเศรษฐ์ (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวจังหวัดสมุทรปราการ : กรณีศึกษาตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษา พบว่า

1. รายได้ต่อเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบล และชุมชนท้องถิ่นต่างกันมีความคิดเห็นต่อแนวทางการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว : กรณีศึกษาตลาดน้ำบางน้ำผึ้งในด้านพื้นที่ ด้านการจัดการ

ด้านกระบวนการ และด้านการมีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

2. ระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบล และชุมชนท้องถิ่น ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อแนวทางการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว : กรณีศึกษาตลาดน้ำบางน้ำผึ้งใน ภาพรวมและด้านพื้นที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และรายได้ต่อเดือนของ องค์การบริหารส่วนตำบล และชุมชนท้องถิ่นต่างกัน มีความคิดเห็นต่อแนวทางการพัฒนาแหล่ง ท่องเที่ยว : กรณีศึกษาตลาดน้ำบางน้ำผึ้งในภาพรวมและด้านการมีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนเพศ อายุ อาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

3. ความคิดเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบล และชุมชนท้องถิ่นกับนักท่องเที่ยวที่มีแนว ทิศทางการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว : กรณีศึกษาตลาดน้ำบางน้ำผึ้งในด้านพื้นที่ ด้านการจัดการด้าน กระบวนการ และด้านการมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์กันเชิงบวก

ศิริลักษณ์ บุญเตี้ย (2542) ได้ทำการศึกษาเรื่องประสิทธิผลของโครงการเศรษฐกิจชุมชน พึ่งตนเอง กรณีศึกษาดำบลบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษา พบว่า

1. ตำบลบางน้ำผึ้งมีการดำเนินงานตามโครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองของ กระทรวงมหาดไทยเพียง 8 กิจกรรม กิจกรรมที่ไม่ได้มีการดำเนินงานคือ การจัดทำผังเครือข่าย องค์กรชุมชน
2. โครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองมีผลทำให้ตำบลบางน้ำผึ้ง มีการพัฒนาทางด้านการ เกษตรแบบผสมผสานและการพัฒนาบทบาทสตรีมากขึ้น
3. โครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองไม่มีผลที่จะทำให้ประชาชนในตำบลบางน้ำผึ้งมีส่วน ร่วมในการออมทรัพย์และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น
4. โครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองมีผลให้ประชาชนในตำบลบางน้ำผึ้งเข้าเป็นสมาชิก กลุ่มเกษตรผสมผสาน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกลุ่ม พัฒนาสตรีจำนวนน้อยมากไม่ถึงร้อยละ 3 ตลอดจนมีผลให้ประชาชนที่ว่างงานเข้าร่วมเป็นสมาชิก ไม่ถึงร้อยละ 40 ของผู้ว่างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเกษตรผสมผสาน และกลุ่มพัฒนาสตรีมี ผู้ว่างงานเข้าเป็นสมาชิกไม่ถึงร้อยละ 10

อารีย์รัตน์ ริวทอง (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการ ท่องเที่ยวเชิงนิเวศบริเวณตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง กรณีศึกษาดำบลบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัด สมุทรปราการ ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างเป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชายเล็กน้อย ส่วนใหญ่ไม่ เป็นสมาชิกกลุ่มใดเลย และได้รับข้อมูลข่าวสารจากสื่อ โทรทัศน์ วิทยุ อินเทอร์เน็ต สื่อสิ่งพิมพ์และ พบว่ากลุ่มตัวอย่างได้รับความรู้ด้านข่าวสารจากญาติพี่น้อง เพื่อนมากที่สุด ด้านการมีส่วนร่วม

ส่วนใหญ่ได้เข้าร่วมค้าขายตั้งแต่เริ่มจัดตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจในการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก มีแรงจูงใจในการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง ในภาพรวมอยู่ในระดับมากเช่นกัน การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในภาพรวมอยู่ในระดับน้อยที่สุดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ด้านการพัฒนาสถานที่แหล่งท่องเที่ยว ได้แก่ ยานพาหนะในพื้นที่ไม่เพียงพอ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการจัดการตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง ด้านการประชาสัมพันธ์ตลาดน้ำบางน้ำผึ้งยังขาดการประชาสัมพันธ์ ขาดบุคลากรด้านอนุรักษ์ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน และระดับแรงจูงใจในการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า นโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง ได้รับการพัฒนาและส่งเสริมทั้งทางภาครัฐและเอกชน รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างดีและมีการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ผู้วิจัยจึงมีความสนใจ เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่มีผล ต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน รวมถึงประสิทธิผลของนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน องค์การบริหารตำบลส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง ให้มีประสิทธิผลที่สูงยิ่งขึ้น

2.8 กรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ดังแผนภูมิที่ 2.4

แผนภูมิที่ 2.4

กรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม

