

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

ISSN 2651-2394 ONLINE
ISSN 1685-3865 PRINT

ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2562



เป็นวารสารที่ผ่านการรับรองคุณภาพ กลุ่มที่ 1 ของ TCI

Journal of Thai Ombudsman Homepage



Available now

Follow us at



www.ombudsman.go.th/ombudsmanstudies



สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน



วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน Journal of Thai Ombudsman

วารสารฉบับนี้ผ่านเกณฑ์ประเมินคุณภาพ กลุ่มที่ 1 ของศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย

TCI-Thai-Journal Citation Index Centre

ISSN 1685-3865 (Print) 2651-2394 (Online)

ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2562)

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่ความรู้ ความคิดในด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กระบวนการยุติธรรม/อาชญาวิทยา คุณธรรม/จริยธรรม หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

กำหนดตีพิมพ์

ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน และ ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม

ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์

พลเอก วิชาวุธ ราชตะนันท์

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

นายบุญ ฐาปนดุลย์

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ที่ปรึกษา

นายรักษเกชา แฉ่ฉวย

เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

นายวาทัญญู ทิพยมณฑา

รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

นายกรีป กฤตธีรานนท์

รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

นายกมลธรรม วาสบุญมา

รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

กองบรรณาธิการภายนอกหน่วยงาน

ดร.ปัญญา อุดชาชน

ศาลรัฐธรรมนูญ

ผศ.ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พันตำรวจโท ประวุธ วงศ์สีนิล

กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม

นางสาวสมสมัย ดวงแข

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กองบรรณาธิการภายในหน่วยงาน

นางสาวกิตติยา ไสภณโกโคย

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

นายสิริน ชาวเพชรดี

สำนักสอบสวน 2

นางสาวชาลินี ถนังงาน

สำนักสอบสวน 4

กองการจัดการ

นางทัศนีย์ คล้ายดี แจ็คแมน

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

นางสาวอัญรัตน์ เสียมไหม

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

นายพิวัฒน์ จอมจิต

สำนักสื่อสารองค์กรและประชาสัมพันธ์

ผู้ช่วยบรรณาธิการและเลขานุการ

นางสาวอัญพัชญ์ สัตยาพันธุ์

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

นางสาวอรพัฒน์ รัฐกาญจน์

สำนักกิจการผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการ

นางสาวนิจท์นลิน กมลสิริวิทย์

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

เนื้อหา/ข้อความในวารสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินบทความ

ศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ พวงงาม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์	กรมศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม
รองศาสตราจารย์ ดร.ชนินทร์ทิรา ณ ถลาง	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.ฐิติวดี ชัยวัฒน์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร.ธัญญธร อินศร	มหาวิทยาลัยมหิดล
รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร.ปฐม มณีโรจน์	มหาวิทยาลัยรังสิต
รองศาสตราจารย์ ดร.พาชิตชนัด ศิริพานิช	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.พัชร์ผจง วัฒนสินธุ์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด	มหาวิทยาลัยมหิดล
รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
รองศาสตราจารย์ ดร.อัชกรณ วรงค์ปรีดี	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.อานนท์ มาเฝ้า	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิตติ มงคลชัยอรัญญา	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิธิ เนื่องจำนงค์	มหาวิทยาลัยนเรศวร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพปฎล สุนทรนนท์	สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทิวดา กมลเวช	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประทีป ฉัตรสุภางค์	มหาวิทยาลัยมหิดล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรวลัญช์ โรจนพล	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วันวร จะนู	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิริชัย มงคลเกียรติศรี	มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุนิสา ซ่อแก้ว	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุมนทิพย์ จิตสว่าง	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความวิจัย/วิชาการที่ได้ลงตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้

ได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินคุณภาพบทความ รูปแบบ Double Blinded จำนวน 3 คน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรัญ ก๊กผล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วนิดา แสงสารพันธ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศุทธิกานต์ มีจั่น
พันตำรวจเอก ดร.ฐากรณ์ นิยมสมบูรณ์
ดร.ฐิติวัต ชัยวัฒน์
ดร.ณภัทร ชัยมงคล
ดร.ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์
ดร.ปัทมา จันทร์เจริญสุข
ดร.มนทกานต์ ฉิมมามี
ดร.วัชรศรณี ลีละวัฒน์
ดร.วศิน โกมุต
ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ
ดร.อนุสรณ์ เกิดศรี
นางจงจิต อรรถยุกติ
นายทิมมพร ศรีจันทร์
นายนิสิต จันทรสมวงศ์
นายพยนต์ สิ้นธนูวา
นายศรัณย์ จิระพงษ์สุวรรณ
นายสุพัฒน์ สังข์สายศิริกุล
นายสุรเดช แสงเพ็ชร
นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยบูรพา
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
สถาบันพระปกเกล้า
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
สมาคมนักแปลและล่ามแห่งประเทศไทย
หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ
กระทรวงมหาดไทย
กระทรวงยุติธรรม
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

เจ้าของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขที่ 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0 2141 9146 โทรสาร 0 2143 8375
Website: www.ombudsman.go.th/ombudsmanstudies

ตีพิมพ์ที่ บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน)
376 ถนนชัยพฤกษ์ (บรมราชชนนี) เขตตลิ่งชัน กรุงเทพฯ 10170
โทรศัพท์ 0 2882 1010, 0 2422 9000 โทรสาร 0 2433 2742, 0 2434 1385
Website: www.amarin.co.th
e-mail: aprint@amarin.co.th



EDITOR NOTE

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 นี้ได้ตีพิมพ์บทความ จำนวน 3 เรื่อง เป็นบทความวิจัย 2 เรื่อง และบทความวิชาการ 1 เรื่อง โดย บทความวิจัย เรื่อง “การสร้างรูปแบบกระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์” เป็นบทความวิจัยเชิงผสมผสานระหว่างบทความวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณที่ผู้เขียนอาศัยกรอบทฤษฎีในเชิงยุทธศาสตร์ นโยบาย และกฎหมาย เพื่อค้นหากระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ เพื่อให้ได้ตัวแบบของกระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ และทิศทางของการพัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม สำหรับบทความเรื่อง “การศึกษาความรู้ความเข้าใจเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นบทความที่ผู้เขียนได้ใช้ข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย แบบสอบถาม การอภิปรายกลุ่ม และสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคคลที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะทั้งภาครัฐและเอกชน ในการวิเคราะห์ความรู้ความเข้าใจของประชาชน ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค และได้วิเคราะห์สถานการณ์และปัญหาการบุกรุกดังกล่าว เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาและให้เกิดประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภาครัฐ และเพื่อให้ได้รูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ส่วนบทความวิชาการ เรื่อง “ศึกษาเปรียบเทียบความร่วมมือและการบูรณาการท้องถิ่นในต่างประเทศ: แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย” ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อเปรียบเทียบเกี่ยวกับแนวโน้ม ปัจจัย และกลยุทธ์ในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ผ่านมาตรการสร้างความร่วมมือและการบูรณาการท้องถิ่นในต่างประเทศ และเพื่อนำบทเรียนมากำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นไทย โดยมีการชี้ให้เห็นถึงบทเรียนจากทั้งญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และเยอรมันว่าล้วนมีประสบการณ์ในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นโดยผ่านมาตรการบูรณาการท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ดังนั้น กรณีของประเทศไทยจึงมีความเหมาะสมมากกว่าการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในรูปแบบนิติบุคคล

นอกจากนี้ วารสารฯ ฉบับนี้ยังมีคอลัมน์ประจำ “เปิดแฟ้มเรื่องร้องเรียน” ที่นำเสนอเรื่องร้องเรียนทั้งเชิงระบบและรายกรณีที่น่าสนใจอีก 3 เรื่อง ได้แก่ การแก้ปัญหาเชิงระบบเกี่ยวกับปัญหาการควบคุมวัตถุอันตรายพาราควอต, ผู้ตรวจการแผ่นดินทวงคืนพื้นที่โบราณสถาน และผู้ตรวจการแผ่นดินกับการจัดการปัญหาขยะมูลฝอย

บทความวิจัยและบทความวิชาการข้างต้นได้ผ่านการอ่านประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิผู้เชี่ยวชาญกองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านโดยเฉพาะนิสิตนักศึกษา และนักวิชาการ ในการศึกษาค้นคว้าข้อมูลความรู้เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินและการบริหารจัดการภาครัฐได้เป็นอย่างดี

CONTENTS

Journal of
Thai Ombudsman

ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2562)

บทความวิจัย

- 1 การสร้างรูปแบบกระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์

พนารัตน์ มาศมมาตล

- 22 การศึกษาความรู้ความเข้าใจเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พุกษา เครือแสง วรญา จตุพัฒน์รังสี และ พรสวรรค์ มณีทอง

บทความวิชาการ

- 47 ศึกษาเปรียบเทียบความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นในต่างประเทศ: แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย

ชัชวินธ์ ตันติเวชวาณิชย์ และ วลัยนต์ เหลืองประภัสร์

คอลัมน์ประจำ

เปิดเพิ่มเรื่องร้องเรียน

74 การแก้ปัญหาเชิงระบบเกี่ยวกับปัญหา
การควบคุมวัตถุอันตรายพาราควอต
พีรัญญา โปธิเสถียร

83 ผู้ตรวจการแผ่นดินทวงคืนพื้นที่โบราณสถาน
อาจณรงค์ พุ่มงาม

90 ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการจัดการปัญหาขยะมูลฝอย
รัชพร ตันมหาพราน

เล่าเรื่องด้วยภาพ

๑๑
อดิศักดิ์ นาคดีโลก

การสร้างรูปแบบกระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์¹

Creating a Model for the Process of Developing the Elderly Care System between the Administrative and the Elderly: A Case Study of Ban Yang Subdistrict Administrative Organization, Muang District, Buriram Province.

พนารัตน์ มาศฉมาดล²
Panarat Machamadol²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม²
Faculty of Law, Mahasarakham University²
E-mail: panaratm@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยชิ้นนี้เกิดขึ้นจากการวิจัยในเชิงผสมผสาน ระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อนำผลที่ได้ในเชิงปริมาณมาสนับสนุนการวิจัยในเชิงคุณภาพ โดยอาศัยกรอบทฤษฎีในเชิงยุทธศาสตร์ นโยบาย และกฎหมาย ด้วยการนำแนวคิดในการสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบ SIPOC Model มาปรับใช้ในการศึกษาวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อค้นหากระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุเพื่อให้ได้ตัวแบบ (Model) ของกระบวนการพัฒนาระบบการดูแล

ผู้สูงอายุ ด้วยการประเมินผลการดำเนินงานรูปแบบ และกระบวนการตามโครงสร้างการพัฒนา ระบบการดูแลผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง รวมถึงทิศทางของการพัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม ผลการศึกษาพบว่ากระบวนการพัฒนาระบบผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่ตอบสนองต่อผู้สูงอายุอย่างแท้จริง ฝ่ายปกครองสามารถนำ SIPOC Model มาสร้างรูปแบบความสัมพันธ์

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “โครงการศึกษาผลการดำเนินงาน รูปแบบ และกระบวนการตามโครงการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์” ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) และสถาบันพระปกเกล้า ประจำปี พ.ศ. 2560

² มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 41/20 ตำบลขามเรียง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม 44150

ระหว่างฝ่ายปกครองในฐานะผู้ส่งมอบกับผู้สูงอายุ ในฐานะลูกค้า เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในแง่ ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของกระบวนการ โดยการให้ผู้สูงอายุในฐานะลูกค้าเป็นแกนหลัก ในการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุของฝ่าย ปกครองต้องให้ความสำคัญโดยอาศัยต้นแบบ 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านผู้ส่งมอบ (S-Supplier) คือ ผู้ให้บริการหรือฝ่ายปกครองควรรหาเครือข่าย และแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนินการ 2) ด้านปัจจัย นำเข้า (I-Input) กระบวนการด้วยการปรับปรุง ฐานข้อมูลให้ทันสมัยเสมอ 3) ด้านกระบวนการ ดำเนินกิจกรรม (P-Process) ควรเน้นที่นโยบาย และการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การดำเนินการ 4) ด้านผลผลิต (O-Output) การสร้างกิจกรรม ให้ได้ผลผลิตที่ดีจำเป็นต้องสอดคล้องกับแผน นโยบายการดำเนินงานในระดับจังหวัดและระดับ ประเทศ และ 5) ด้านผู้รับบริการหลัก (C-Customer)

ต้องให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุที่เป็นผู้รับบริการหลัก ด้วยการบริการที่ดีของผู้ส่งมอบหรือฝ่ายปกครอง

ข้อเสนอแนะแบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ข้อเสนอแนะสำหรับฝ่ายปกครองในฐานะ ผู้ดำเนินการ ข้อเสนอแนะสำหรับฝ่ายปกครอง ที่จะให้ทุนงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมการ ดูแลผู้สูงอายุ และ ข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐ ท้ายที่สุดสังคมผู้สูงอายุจะเกิดการพัฒนาให้ สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยด้วยการสร้าง ระบบความคุ้มครองผู้สูงอายุในทางเศรษฐกิจและ สังคม ด้วยการออกกฎหมาย หรือระเบียบ เพื่อเป็น บรรทัดฐานต้นแบบให้ส่วนงานอื่นนำไปปฏิบัติตาม ภายใต้หลักการบริหารประเทศตามหลักนิติธรรม

คำสำคัญ: กระบวนการพัฒนาระบบการ ดูแลผู้สูงอายุ, SIPOC Model, ผู้สูงอายุ, ฝ่ายปกครอง

ABSTRACT

This research article has been based on “Mixed Methodology Research” between the qualitative research and the quantitative research to bring quantifiable results to support qualitative research with by the theory of law, the strategic and policy with SIPOC Model. This research finds to creating a model process to develop ageing care and synthetic the direction of development in accordance with the social conditions by evaluating the performance, form and process according to the structure, the development of the

elderly care system of Ban Yang Subdistrict Administration Organization. The study found that the development process of the elderly system in each area is different. The administrative department must bring the SIPOC Model to create a relationship between the government as suppliers and the elderly as customers in order to achieve the goals in terms of effectiveness and efficiency of the development process of ageing care. The administration needs to focus on 5 aspects are 1) S-Supplier are the administration have the authority

for providing public services, expanding networks and sources of funding operations. 2) I-Input, the administration should update the database of ageing. 3) P-Process, the administration should focus on policies and strategic action plans. 4) O-Output, the administration should create the ageing's project with consistent provincial and national policies. 5) C-Customer are the ageing people. The administration must provide good service.

The suggestions for this research on 3 aspects are 1) for the administration mean the subdistrict administration organization (SAO) 2) for the administration to provide

grants 3) for the government. Finally, the elderly community will be developed to align with the context of Thai society, which is fast becoming an elderly society, by creating a system of safety nets that protect the elderly on economic and social levels, such as saving accounts and jobs for the elderly, which can be achieved by the introducing government regulations, to set precedents for other government entities, which corresponds with the principle of the rule of law.

Keywords: The process of developing the elderly care, SIPOC Model, Elderly, Administration

1. บทนำ

ผู้สูงอายุเริ่มมีจำนวนเพิ่มขึ้นจึงทำให้แต่ละประเทศต้องเตรียมวางแผนรับมือกับสภาพของสังคมผู้สูงอายุที่กำลังเกิดขึ้น จากสถิติของสถาบันผู้สูงอายุแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ระบุว่าในปัจจุบันมีผู้สูงอายุซึ่งมีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไปเป็นจำนวนร้อยละ 8.5 ของประชากรทั่วโลกที่มีอยู่ประมาณ 617 ล้านคน โดยคาดการณ์ว่าก่อนปี พ.ศ. 2600 จะมีประชากรที่สูงอายุเพิ่มแบบก้าวกระโดดขึ้นไปถึงร้อยละ 17 ของประชากรทั้งหมดของโลก หรือมีจำนวนถึง 1.6 พันล้านคน (National Institute Ageing, 2016) ขณะที่สถิติขององค์การสหประชาชาติระบุว่า ผู้สูงอายุในเมืองมีจำนวนเพิ่มขึ้นด้วยอัตราที่สูงกว่าเขตชนบท โดยระหว่างปี พ.ศ. 2543-2558 ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีในเขตเมืองมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 68 เมื่อเทียบกับ

ผู้สูงอายุในเขตชนบทที่เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 25 ซึ่งถือว่ามี ความแตกต่างทางจำนวนของผู้สูงอายุในอัตราหลายเท่าตัว (United Nations, 2015) การเพิ่มจำนวนของผู้สูงอายุไม่ได้มีนัยสำคัญทางสถิติเท่านั้น เพราะยังมีข้อควรตระหนักที่ตามมาคือ ระบบการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุเช่นกัน เมื่อพิจารณาจากจำนวนผู้สูงอายุในประเทศไทย ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่า ในปี พ.ศ. 2548 มีผู้สูงอายุในสังคมไทยร้อยละ 10 และในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15 ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยมีจำนวนผู้สูงอายุประมาณ 8 ล้านคน (Ageing Asia Organization, 2017) และมีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2564 ผู้สูงอายุจะเพิ่มเป็นร้อยละ 20 ของประชากรไทย ซึ่งเท่ากับว่าสังคมไทยก้าวเข้าสู่การเป็นสังคม

ผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ระบบการดูแลผู้สูงอายุ ในฐานะสวัสดิการจากรัฐจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยเมื่อพิจารณาเรื่องการดูแลผู้สูงอายุของประเทศไทยแล้วมีความพยายามผลักดันให้เป็นการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (Long Term Care) โดยเกิดขึ้นได้ทั้งในรูปแบบของการดูแลที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งมีฐานการทำงานสำคัญมาจากการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่า กลไกสำคัญที่มักจะถูกอ้างถึงบ่อยครั้ง คือ ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานที่ทำงานใกล้ชิดกับชุมชนและท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครองประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพระดับตำบล (รพ.สต.) เป็นต้น การดูแลผู้สูงอายุในปัจจุบันมักจะมีฐานการทำงานมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งเพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ถูกกำหนดไว้โดยตรงในการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตรับผิดชอบของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเริ่มทำงานด้านผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขณะที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เข้าไปทำงานระดับชุมชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ การสอนหนังสือ ซึ่งค่อนข้างแยกส่วนกัน จึงทำให้การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงมีค่อนข้างจำกัด (Somsak Chunharat, 2017) หากแต่ในบางพื้นที่ การดูแลผู้สูงอายุกลายเป็นเรื่องที่มาจากการทำงานของฝ่ายปกครอง

ประเภทโรงพยาบาลชุมชน และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพพระดัดตำบล จะเห็นได้ว่าการดูแลผู้สูงอายุของประเทศไทยยังมีลักษณะของการไม่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงาน ที่ผ่านการดูแลผู้สูงอายุเป็นนโยบายที่เปลี่ยนตามผู้นำชุมชนท้องถิ่น เช่น เมื่อผู้บริหารองค์กรเปลี่ยนนโยบายและทิศทางการดูแลผู้สูงอายุก็เปลี่ยนตาม ทำให้ในท้ายที่สุดการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนไม่ถูกพัฒนาให้เป็นระบบและเป็นสถาบันได้จริง เนื่องจากขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเป็นหลัก

บทความนี้ เป็นการถอดผลจากการศึกษาวิจัยเพื่อสะท้อนภาพอันจะเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายปกครองอื่นใดที่ต้องการจะสร้างรูปแบบกระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ โดยการนำผลที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยเรื่องการประเมินผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาระบบผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นตัวอย่างในการถอดบทเรียน อนึ่ง การคัดเลือกพื้นที่ศึกษาในครั้งนี้ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางได้เข้าร่วมโครงการพัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ต้นแบบกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2556 ถึงกันยายน พ.ศ. 2558 กระบวนการทำงานต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนจึงเป็นผลให้ สสส. มีความต้องการประเมินผลการดำเนินโครงการพัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุว่าประสบความสำเร็จในระดับใด อันนำไปสู่รูปแบบการดูแลผู้สูงอายุที่ีระหว่างผู้มีหน้าที่ดำเนินการและผู้รับบริการหรือผู้สูงอายุนั่นเอง

2. วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

2.1 เพื่อประเมินผลการดำเนินงาน รูปแบบ และกระบวนการตามโครงการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ 4 ข้อ คือ

- 1) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง มีการดำเนินโครงการครบทั้ง 5 ชุดปฏิบัติการหรือไม่
- 2) การดำเนินงานเกิดการสังเคราะห์คู่มือการทำงานหรือไม่
- 3) เกิดการสร้างเครือข่ายสุขภาวะต่อไปหรือไม่ และ
- 4) มีการจัดทำข้อเสนอต่อองค์กรหรือหน่วยงานอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือไม่

2.2 การสังเคราะห์ตัวแบบ (Model) การดูแลผู้สูงอายุของฝ่ายปกครอง รวมถึงทิศทางของการพัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม โดยอาศัยรูปแบบของ SIPOC Model เพื่อวิเคราะห์ทิศทาง นโยบาย แนวทางการให้การสนับสนุนการดูแลผู้สูงอายุโดยฝ่ายปกครอง

3. วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงผสมผสาน คือ การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) ด้วยแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างโดยใช้วิธีการสนทนากลุ่มหรือการประชุมกลุ่มย่อย และการสัมภาษณ์ กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางเพื่อประเมินหารูปแบบกระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ (SIPOC Model) และการศึกษาเชิงปริมาณ (Quantitative Method) โดยการใช้แบบสอบถาม (Questionnaires) เพื่อประเมินความพึงพอใจของ

ผู้สูงอายุภายในเขตตำบลบ้านยาง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 1,680 คน ใช้การกำหนดตัวอย่างแบบยามาเน่ (Taro Yamane) ได้จำนวนประชากรกลุ่มตัวอย่าง 323 คน ใน 4 มิติ คือ

- 1) ประเมินด้านผลลัพธ์ในการประเมินคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ความพึงพอใจในการเข้ารับบริการ
- 2) ประเมินด้านผลผลิตเพื่อศึกษาความครบถ้วนและความถูกต้องของการดำเนินโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง
- 3) ประเมินด้านกระบวนการเพื่อศึกษาผู้สนับสนุนการทำงาน สิ่งที่น่าเข้ากระบวนการในการจัดทำบริการได้คำนึงถึงหลักนโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือมีแผนการดำเนินงานกิจกรรมมากน้อยเพียงใด ขั้นตอนการดำเนินงานเป็นไปตามขั้นตอนและกรอบระยะเวลาหรือไม่ ผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการจากโครงการที่ดำเนินการ
- 4) ประเมินความยั่งยืนในการดำเนินโครงการ

4. ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ขอบเขตการศึกษาวิจัยด้วยการทบทวนเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ของผู้สูงอายุ นโยบายรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ และศึกษาวิเคราะห์กระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ตามแนวคิด SIPOC Model พร้อมการให้ข้อเสนอแนะต่อชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินงานดูแลผู้สูงอายุ

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากรายงานผลการวิจัยนี้ สามารถเป็นแนวทางหรือต้นแบบในการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของแต่ละพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางหรือแนวทางในการดำเนินงานดูแลผู้สูงอายุ

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษา

- กระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ หมายถึง การดำเนินงานเพื่อให้ผู้สูงอายุที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ
- ฝ่ายปกครอง หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์³

7. แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

7.1 นิยามผู้สูงอายุ การแบ่งกลุ่ม และคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

ปัจจุบันการให้คำนิยามของ “ผู้สูงอายุ” ยังไม่มีความชัดเจนและยังคงมีการกำหนดหรือนิยามคำว่าผู้สูงอายุที่แตกต่างกันไปตามอายุ สังคม สภาพร่างกายหรือจิตใจ แม้กระทั่งการให้คำนิยามขององค์การสหประชาชาติก็ยังไม่สามารถระบุได้ว่าช่วงอายุเท่าไรถึงจะเรียกว่าผู้สูงอายุ สำหรับประเทศไทยอาจอนุมานได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 54 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ

มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จนกระทั่งต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ให้คำนิยามคำว่า “ผู้สูงอายุ” หมายถึง บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ นับจากนั้นเป็นต้นมาประเทศไทยก็ยังคงเกณฑ์เรื่องอายุของผู้สูงอายุว่าต้องมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์

ตามหลักสากลได้มีการจำแนกผู้สูงอายุออกเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อให้การดูแลรักษา การส่งเสริมสุขภาพ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตตรงต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุในแต่ละกลุ่ม เช่น การจำแนกตามช่วงอายุ เป็นกลุ่มผู้สูงอายุวัยต้นวัยกลาง และวัยปลาย หรือการจำแนกตามภาวะสุขภาพเป็นกลุ่มติดเตียง กลุ่มมีปัญหาในการรับรู้ กลุ่มที่เคลื่อนไหวไม่ได้ (Jiro Okochi, 2005) เป็นต้น ในขณะที่องค์การยูเนสโก (UNESCO, 1978) ได้ให้ความหมาย “คุณภาพชีวิต” คือ ความรู้สึกของการอยู่อย่างพอใจ มีความสุข ความพอใจต่อองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อบุคคลนั้น ๆ ส่วนองค์การอนามัยโลก (WHO) กล่าวว่าคุณภาพชีวิตของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม วัฒนธรรม และค่านิยมในเวลานั้น ๆ และมีความสัมพันธ์กับจุดมุ่งหมาย ความคาดหวัง และมาตรฐานที่แต่ละคนกำหนดขึ้น ซึ่งประกอบด้วย 4 มิติ ดังนี้ มิติด้านสุขภาพกาย สุขภาพจิต ความสัมพันธ์ทางสังคม และสภาพแวดล้อม (Sirinan Kittisuksathi, et al., 2014)

³ ฝ่ายปกครองในความหมายของกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองให้คำนิยามฝ่ายปกครองไว้ในมาตรา 3 “หน่วยงานทางปกครอง” หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

7.2 นโยบายและแผนงานระดับชาติด้านผู้สูงอายุของประเทศไทย

นโยบายภาครัฐด้านสังคมผู้สูงอายุเริ่มเป็นรูปธรรมตั้งแต่ พ.ศ. 2551 จากการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติของคณะรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เตรียมความพร้อมในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการมีงานหรือกิจกรรมที่เหมาะสม สร้างสรรค์ ไม่ก่อภาระต่อสังคมของผู้สูงอายุ โดยการจัดเตรียมระบบการดูแลผู้สูงอายุภายในบ้าน สถานพักฟื้น และโรงพยาบาลที่เป็นความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และครอบครัว รวมทั้งพัฒนาระบบการเงิน การคลังสำหรับการดูแลผู้สูงอายุ (Department of Older Persons, 2017) นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้กำหนด “ยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อเป็นกรอบอย่างหนึ่งในการจัดทำนโยบายและการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลชุดต่อ ๆ ไป โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ในมาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติจึงต้องมีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 12) ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแปลงยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวให้เป็นแผนงาน/โครงการในช่วง 5 ปี โดยระบุแผนปฏิบัติการและกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่เป็นรูปธรรม รวมทั้งให้มีการประเมินผลของการทำงานในรอบ 1 ปี และ 5 ปี (Porametee Vimolsiri, 2016) โดยหน่วยงานฝ่ายปกครองทั้ง 4 กระทรวงได้ร่วมมือกันบูรณาการดำเนินการในด้าน

ผู้สูงอายุ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย (มท.) กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และกระทรวงสาธารณสุข (สธ.) ด้วยการรื้อกรอบการบูรณาการความร่วมมือ “ผู้สูงวัยเป็นหลักชัยของสังคม” (Active and Health Ageing) มีเป้าหมายให้ผู้สูงอายุสามารถดูแลตนเอง ดำรงชีวิตประจำวันได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

แผนผู้สูงอายุแห่งชาติถือเป็นแผนยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุที่ได้มีการดำเนินการเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 โดยมีลักษณะเป็นแผนรวมของชาติไม่ใช่แผนของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่จำเป็นต้องมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ ตัวชี้วัดเป้าหมายการดำเนินการ ตลอดทั้งมาตรการต่าง ๆ เพื่อการดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนชาติต่อไป โดยมีกองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติเพื่อจัดทำแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2525-2544) ต่อมาได้มีการจัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ขึ้น โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รับผิดชอบหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ เพื่อเสนอแนะ ปรับปรุงแผนผู้สูงอายุแห่งชาติให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จนได้รับมติจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 ได้รับอนุมัติเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2553 ความแตกต่างของทั้งแผนฉบับที่ 2 ได้แก่

- การเปลี่ยนวิสัยทัศน์ว่าผู้สูงอายุเป็น “บุคคลที่มีประโยชน์ต่อสังคมและสมควรส่งเสริมให้คงคุณค่าไว้ให้นานที่สุด โดยการจัดสวัสดิการจากรัฐเป็นระบบเสริมเพื่อให้เกิดหลักประกันในวัยสูงอายุและความมั่นคงของสังคม”
- จัดทำแผนในลักษณะ “บูรณาการ” และ “แบ่งออกตามเป้าหมายทางยุทธศาสตร์เป็นหลัก”
- การกำหนด “ดัชนีและเป้าหมาย” ของมาตรการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้บรรลุจุดหมายเพื่อการติดตามประเมินผลการดำเนินการ และในแผนยังได้ระบุถึง “มาตรการในการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง”

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบในการเป็นศูนย์กลางเพื่อเป็นเครือข่ายในการดูแลผู้สูงอายุเป็นหลัก จากการศึกษาพบว่า มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุร่วมกัน ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) หนึ่งในนโยบายที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน คือ “การเตรียมความพร้อมรองรับสังคมผู้สูงอายุ” ด้วยการพัฒนาและยกระดับศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพสำหรับผู้สูงอายุให้เป็นแหล่งเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ กระทรวงสาธารณสุข เน้นการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุกลุ่มต่าง ๆ และ กระทรวงแรงงาน เน้นในเรื่องของตลาดแรงงานผู้สูงอายุ ตลอดจนการให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนที่มีอายุเกิน 55 ปี

7.3 แนวความคิดด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

แนวความคิดด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

7.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายที่มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์แห่งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ในส่วนของบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของผู้สูงอายุ ประเด็นสำคัญที่ต้องนำมาใช้ประกอบการศึกษาสิทธิของผู้สูงอายุ คือ “สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สิทธิในการรับสวัสดิการจากรัฐด้านต่าง ๆ” โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดรับรองสิทธิของผู้สูงอายุไว้ในมาตรา 27 ในแง่ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายของบุคคล มาตรา 71 วรรคสาม รัฐพึงให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ และ มาตรา 74 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนทำงานอย่างเหมาะสมตามศักยภาพและวัย

7.3.2 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553) เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิในการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น การบริการทางการแพทย์ การประกอบอาชีพ การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน เป็นต้น โดยเหตุผลในการออกกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 54 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุให้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเพื่อให้ได้กฎหมายที่ครอบคลุมทุกด้านสำหรับผู้สูงอายุ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อมาเมื่อประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บทบัญญัติในมาตรา 53 กำหนดให้บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ สิทธิเรื่องเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมจากรัฐ

เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553) กำหนดให้มีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการคุ้มครอง ส่งเสริม ผู้สูงอายุในหลาย ๆ บทบาท ตลอดจนมีหน้าที่สำคัญในการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุนผู้สูงอายุและระเบียบการพิจารณาอนุมัติ การจ่ายเงินสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ ภายใต้ “กองทุนผู้สูงอายุ” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สามารถดูแลผู้สูงอายุ

ที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้ได้รับสิทธิจาก เบี้ยยังชีพอันเป็นการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถ ดำรงชีพได้อย่างเสมอภาคในสังคมด้วยเหตุแห่งการ ปฏิบัติที่แตกต่างกันนำไปสู่ความเท่าเทียมกัน ในสังคมนั้นเอง อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมาย ดังกล่าวยังเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดรายละเอียด ในมุมกว้าง ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงเป็นเรื่องสำคัญ ที่ต้องกำหนดรายละเอียดของกฎหมายลำดับรอง เช่น ระเบียบการบริหารกองทุน ระเบียบการอนุมัติ การจ่ายเงิน ระเบียบการจัดทำรายงานสถานะ การเงินและการบริหารกองทุน ระเบียบการรับ เงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน ตลอดจนระเบียบอื่น ๆ ให้สามารถปรับใช้ให้ทัน ต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมผู้สูงอายุ และการ หมั่นปรับปรุงระเบียบเหล่านี้

7.3.3 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พ.ศ. 2494 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 28 พ.ศ. 2554) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกัน แก่ข้าราชการเมื่อแก่ชรา หรือทุพพลภาพ โดย กฎหมายฉบับนี้ให้จัดตั้ง “กองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (กบข.)” ขึ้นเพื่อการจ่ายบำเหน็จ บำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการ แก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ เพื่อส่งเสริม การออมทรัพย์ของสมาชิก และเพื่อจัดสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก กฎหมายฉบับนี้ นับเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยให้รัฐสามารถ วางแผนการคลังที่ดีได้ เนื่องจากการจ่ายบำเหน็จ บำนาญต้องนำเงินภาษีของประชาชนมาจ่ายให้ กับผู้เกษียณ จึงถือเป็นภาระผูกพันกับผู้เสียภาษี ในอนาคต นอกจากนี้ เมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่ ภาวะสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ประเทศ จะเกิดปัญหาคือมีผู้เสียภาษีน้อยลง แต่ต้องนำส่ง

ภาษีเพื่อดูแลผู้สูงอายุเกษียณเป็นจำนวนมาก จึงเป็นเหตุให้มีแนวความคิดในการจัดตั้ง กบข. ขึ้นมาเพื่อบริหารความเสี่ยงด้านนี้ นอกจากนี้ กองทุนยังช่วยให้เกิดการออมของสมาชิกเพื่อการดำเนินชีวิตในวัยเกษียณอีกด้วย

7.3.4 ปฏิญญาผู้สูงอายุ สำหรับประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ได้จัดทำรายงานผลการดำเนินงานผู้สูงอายุภายใต้พันธกรณีสหประชาชาติ (ตามแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ) โดยเป็นการประมวลและนำเสนอผลการดำเนินงานผู้สูงอายุระหว่าง พ.ศ. 2545 ถึง พ.ศ. 2555 สำหรับการดำเนินการของประเทศไทยเพื่อตอบสนองพันธกรณีระหว่างประเทศ ได้มีการดำเนินการโดยการประกาศ “ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย” เพื่อให้การดำเนินงานผู้สูงอายุมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น (Department of Public Welfare, 1999)

ประเทศไทยจึงได้ดำเนินการจัดทำแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (พ.ศ. 2525-2544) พร้อมกับการกำหนดนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) และนำหลักการพัฒนาผู้สูงอายุไว้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เพื่อกำหนดแนวทางหลักในการพัฒนาผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติสิทธิของผู้สูงอายุไว้เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับความช่วยเหลือมีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

7.4 ฝ่ายปกครองกับการดูแลผู้สูงอายุ

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการดูแลผู้สูงอายุถูกกำหนดขึ้นภายหลังจากได้รับการ

กระจายอำนาจลงให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ดังนั้น ฝ่ายปกครองถือเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นได้ดีกว่าหน่วยงานส่วนอื่น ๆ เนื่องจากลักษณะของความใกล้ชิดกับชุมชนและสังคมที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพชีวิตของสังคมนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยได้นิยามคำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง (มาตรา 4)” ทั้งนี้พบว่ากฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กฎหมายเทศบาลฉบับนี้ได้จัดแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร หน้าที่ของเทศบาลทั้ง 3 ระดับปรากฏไว้ในส่วนที่ 3 ของกฎหมายที่ต่างมีสาระสำคัญที่กำหนดให้เทศบาลต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนภายในพื้นที่ของตน

3. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับนี้ ได้กำหนดให้ในแต่ละจังหวัดมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกำหนดอำนาจหน้าที่

ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้หมวด 4 และกำหนดหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องสนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อวางแผนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ (มาตรา 45) ทั้งนี้ หน้าที่ดังกล่าวต้องคำนึงถึงการพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุเพื่อรองรับต่อสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยด้วย

4. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนี้จัดตั้งขึ้นให้ตำบลหนึ่งมีสภาตำบลสภาหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ 1) ส่วนของสภาตำบล มาตรา 23 กำหนดให้ต้องส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ รวมทั้งบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร 2) ส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในส่วนที่ 3 ตั้งแต่มาตรา 66-73 ทั้งนี้ หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เป็นต้น

5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 6) อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในมาตรา 89 โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ เช่น หน้าที่ด้านสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษา

พยาบาลแก่ผู้สูงอายุ การควบคุมความปลอดภัยให้แก่ผู้สูงอายุ การส่งเสริมการประกอบอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น

6. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจหน้าที่เมืองพัทยาในหมวด 4 ตั้งแต่มาตรา 62-69 กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ เช่น การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตลอดจนอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา หมายความว่า เมืองพัทยาก็ยังคงต้องมีหน้าที่ในการส่งเสริมศักยภาพของผู้สูงอายุเช่นเดียวกันกับหน้าที่ของเทศบาลนครตามกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

หน่วยงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นนั้นล้วนเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งหน่วยงานฝ่ายปกครองในระดับท้องถิ่นให้มีภาระหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ที่องค์กรเหล่านี้ตั้งอยู่ อันประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยขอขยายและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการกระจายอำนาจและเอื้อประโยชน์ให้คนภายในพื้นที่ดูแลและบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยคนในพื้นที่อันเป็นการเข้าถึงปัญหาที่ประชาชนต้องการให้แก้ไขมากกว่ารอให้หน่วยงานราชการจากส่วนกลางเข้ามาดูแลจัดการแก้ไขให้ ทั้งนี้ การมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครองในส่วนหนึ่งของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุจะช่วยให้ระบบการดูแลผู้สูงอายุของประชาชนในท้องถิ่นสามารถ

ตอบสนองต่อสังคมผู้สูงอายุได้ตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น

7.5 กรอบแนวคิดของ SIPOC Model

เป็นการสร้างกระบวนการในภาพรวมเพื่อให้เกิดการเริ่มต้นศึกษาตั้งแต่ภาพรวมในระดับองค์กร (Organization) โดยใช้แนวคิด SIPOC Model เป็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์กันระหว่างผู้ส่งมอบผลผลิต (Suppliers) กับลูกค้า (Customers) เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของผลกำไรเชิงธุรกิจหรือผลกำไรเชิงสังคม ตลอดจนผลลัพธ์ของกระบวนการเพื่อให้เจ้าของกระบวนการและผู้ปฏิบัติงานสามารถตกลงกันได้เป็นฉันทามติในเรื่องขอบเขตของงานว่าเกี่ยวข้องกับทรัพยากรด้านใดบ้าง ก่อนเขียนแผนภาพการทำงาน ผู้วิจัยจึงนำแนวความคิดของ SIPOC MODEL มาเพื่อกำหนดกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองกับผู้สูงอายุ

แนวคิด SIPOC MODEL ประกอบด้วย

1. S-Supplier หมายถึง ผู้ส่งมอบสิ่งของหรือข้อมูลที่จะต้องนำไปผ่านกระบวนการหรือคู่ค้าที่ร่วมทำธุรกิจด้วย หรือผู้ที่มีหน้าที่ส่งมอบงานให้เรา (ผู้ส่งมอบปัจจัย)

2. I-Input หมายถึง สิ่งของหรือข้อมูลที่จะต้องนำไปผ่านกระบวนการ (ปัจจัยนำเข้า)

3. P-Process หมายถึง กระบวนการอันประกอบไปด้วยหลาย ๆ ขั้นตอนเพื่อที่จะเปลี่ยนสิ่งของหรือข้อมูลต้นทาง (Input) ให้กลายเป็นสิ่งของหรือข้อมูลที่ต้องการ (Output) ที่เป็นไปตามความต้องการของลูกค้า (กระบวนการที่เหมาะสม)

4. O-Output หมายถึง สิ่งของหรือข้อมูลที่เป็นไปตามความต้องการของลูกค้า (สินค้าและบริการ)

5. C-Customer หมายถึง ลูกค้าผู้กำหนดความต้องการของสิ่งของหรือข้อมูล (ผู้รับบริการ)

จากแนวความคิดของ SIPOC Model เมื่อองค์กรสามารถระบุผู้รับบริการได้แล้วจะต้องค้นหาความต้องการของผู้รับบริการและนำไปสู่การออกแบบกระบวนการ รวมทั้งปัจจัยนำเข้าของกระบวนการนั้น ๆ ตลอดจนเชื่อมโยงไปถึงผู้ส่งมอบปัจจัยนำเข้าด้วย SIPOC จึงช่วยให้องค์กรเข้าใจจุดมุ่งหมาย (Purpose) หรือ ขอบเขต (Scope) ของกระบวนการทำงาน ซึ่งเป็นการระบุกระบวนการทำงานในภาพใหญ่ ก่อนเริ่มเขียนแผนภาพ วัตถุประสงค์หรือทำการพัฒนาเพื่อให้เกิดการวางแผนการทำงานด้วยกระบวนการทำงานที่ดี ดังนั้นจากแนวคิดเรื่อง SIPOC Model สามารถนำมาอธิบายเข้ากับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้สูงอายุภายใต้กระบวนการทำงานของฝ่ายปกครองได้ดังนี้

1. S-Supplier หมายถึง ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานบริการสาธารณะด้านผู้สูงอายุ รวมถึง เครือข่ายที่ดำเนินงานร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อผู้สูงอายุ

2. I-Input หมายถึง สิ่งสำคัญที่จำเป็นต้องนำมาใช้ในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ

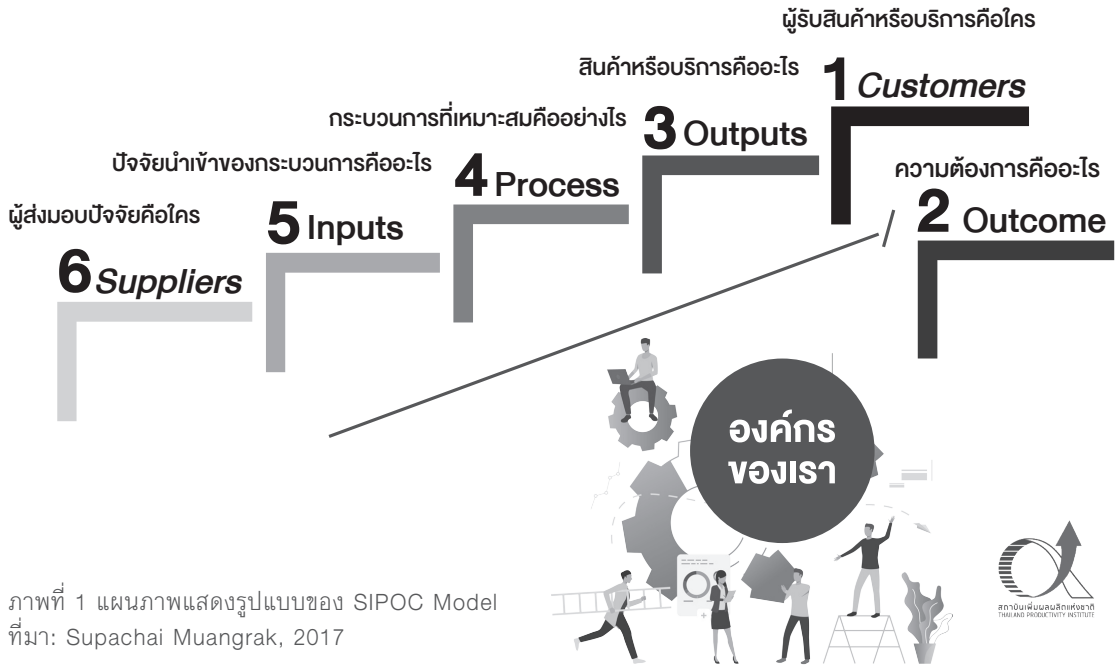
3. P-Process หมายถึง กระบวนการทำงานบริการสาธารณะด้านผู้สูงอายุ

4. O-Output หมายถึง ผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองด้านผู้สูงอายุ

5. C-Customer หมายถึง ผู้สูงอายุที่เป็นผู้รับบริการด้านการจัดทำบริการสาธารณะจากฝ่ายปกครอง



Value Chain : SIPOC Model



ภาพที่ 1 แผนภาพแสดงรูปแบบของ SIPOC Model
ที่มา: Supachai Muangrak, 2017

8. ผลการวิจัย

ผลการศึกษาเพื่อการประเมินผลการดำเนินโครงการพัฒนาผู้สูงอายุตำบลบ้านยางบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดโครงการมากน้อยเพียงใดอันเป็นผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ตลอดจนการประชุมกลุ่มย่อยจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง ผลพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์เพียง 1 ข้อ จากทั้งหมด 4 ข้อ ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางได้ดำเนินการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุผ่านชุดปฏิบัติการทั้งหมด 5 ชุดปฏิบัติการ ทั้งทางด้านจิตใจ อารมณ์ และสังคม ได้แก่ 1. ด้านการอบรมให้ความรู้ 2. ด้านการฝึกอาชีพ 3. ด้านการถ่ายทอด

วัฒนธรรมประเพณี นันทนาการ 4. ด้านการจัดทำข้อมูลผู้สูงอายุ และ 5. ด้านการศึกษาและเรียนรู้

2) การสังเคราะห์จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดให้เห็นแนวทางการออกแบบการทำงานเฉพาะแต่ละชุดปฏิบัติการจนเกิดเป็นคู่มือการทำงานได้ ผลการศึกษาพบว่าในส่วนนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ข้อนี้ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางไม่มีการสังเคราะห์ประสบการณ์การทำงานจนเกิดเป็นคู่มือการทำงาน

3) สร้างเครือข่าย โดยการสร้างการเรียนรู้ข้ามพื้นที่และในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายจนเกิดเป็นข้อสรุปแนวทางการออกแบบ

การทำงานในทุกชุดปฏิบัติการ ผลการศึกษาพบว่าในส่วนนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ข้อนี้ กล่าวคือ การดำเนินโครงการพัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุยังไม่ก่อให้เกิดการสร้างเครือข่ายในการดำเนินงานอย่างเป็นทางการ ระบุธรรมอย่างต่อเนื่องและไม่มีการจัดทำข้อสรุปการทำงานในทุกชุดปฏิบัติการ

4) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง พัฒนาข้อเสนอต่อองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่าในส่วนนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ข้อนี้ เนื่องจากไม่มีการจัดทำข้อเสนอต่อองค์กรหรือหน่วยงานอื่นใดที่เกี่ยวข้องแต่ประการใด

ผลประเมินจากแบบสอบถามผู้สูงอายุในตำบลบ้านยางในเชิงปริมาณ แบ่งออกเป็น 4 มิติ (คะแนนถ่วงน้ำหนักเต็ม 5) ได้ผลดังนี้

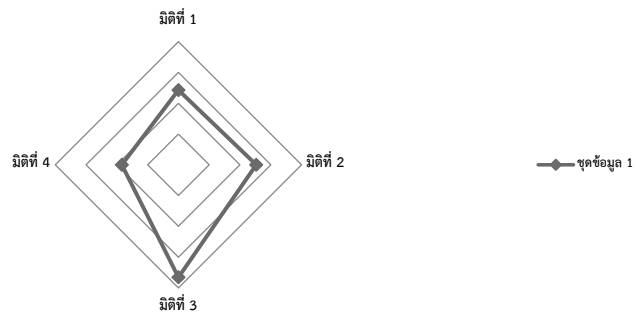
1) ด้านผลลัพธ์ได้คะแนนถ่วงน้ำหนัก 2.4270 ในส่วนของการวิเคราะห์คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุพบว่า ผู้สูงอายุตำบลบ้านยางมีคุณภาพชีวิตในระดับปานกลางถึงร้อยละ 75.12 และพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางได้มีการจัดตั้งกองทุนสำหรับการจัดสวัสดิการ ด้วยการนำข้อมูลของผู้สูงอายุไปใช้ประโยชน์และมีการพัฒนากฎ กติกาเพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมด้านดูแลผู้สูงอายุ

2) ด้านผลผลิตได้คะแนนถ่วงน้ำหนัก 2.5273 พบว่า ผลผลิตเชิงปริมาณที่เกิดขึ้นจริงเมื่อเทียบกับจำนวนผลผลิตตามเป้าหมายมีเพียงร้อยละ 64.71 แต่พบว่า ความถูกต้องสมบูรณ์ของผลผลิตในด้านคุณภาพมีสูงถึงร้อยละ 100 และยังเกิดการนำผลผลิตไปใช้ประโยชน์ได้ตามเป้าหมายถึงร้อยละ 90.91

3) ด้านกระบวนการได้คะแนนถ่วงน้ำหนัก 3.6532 พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางมี Suppliers ด้านการดำเนินการเกี่ยวกับผู้สูงอายุหลายราย โดยที่ Suppliers ทั้งหมดต่างมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลส่งเสริมด้านผู้สูงอายุ จึงมีความเชี่ยวชาญในหน้าที่และมีการดำเนินการส่งมอบทรัพยากรเพื่อสนับสนุนกิจกรรมผู้สูงอายุที่ตรงเวลา มีการกำหนดแผนการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่เป็นขั้นตอนเป็นแผนภาพ มีองค์ความรู้ในการดำเนินงานด้วยการกำหนดแผนทำ KM นอกจากนั้นยังพบว่า มีความเพียงพอของงบประมาณในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตามในส่วนของกระบวนการทำงานพบว่า เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางยังไม่มีทักษะในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ส่งผลให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามกรอบระยะเวลา

4) ด้านความยั่งยืนได้คะแนนถ่วงน้ำหนัก 1.8400 ในส่วนนี้ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางได้คะแนนค่าถ่วงน้ำหนักต่ำ เนื่องจากขาดความยั่งยืนด้านการมีลูกข่าย ด้านการขยายผลพบว่า หน่วยงานที่เข้ามาศึกษาดูงานการบริหารจัดการด้านผู้สูงอายุยังอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดและยังไม่สามารถสร้างผู้ดูแลผู้สูงอายุกับผู้สูงอายุให้เกิดผลขึ้นได้ นอกจากนี้ในส่วนของความยั่งยืนด้านองค์กรนั้นพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตามกฎหมายได้รับการพัฒนาด้านผู้สูงอายุไม่ต่ำกว่า 60 ชั่วโมงต่อปี ในสัดส่วนร้อยละ 22.67 อันเป็นอัตราส่วนที่ต่ำมาก และยังขาดการติดตามและรายงานผลผ่านระบบสารสนเทศ ขาดการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการบริหารงาน

กราฟเรดาร์แสดงความเชื่อมโยงผลการศึกษาทั้ง 4 มิติ



ภาพที่ 2 กราฟเรดาร์แสดงผลการศึกษาทั้ง 4 มิติ

ข้อมูลจากกราฟเรดาร์นี้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงทั้ง 4 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 ด้านผลลัพธ์ 2.4270 มิติที่ 2 ด้านผลผลิต 2.5273 มิติที่ 3 ด้านกระบวนการ 3.6532 และ มิติที่ 4 ด้านความยั่งยืน 1.8400 แสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านยางมีกระบวนการทำงานที่วางแผนไว้ล่วงหน้าและผลผลิตที่ออกมาตามจำนวนกิจกรรมที่ดำเนินงาน แต่ในมิติด้านผลลัพธ์นั้นยังไม่เป็นที่พอใจแก่ผู้เข้าร่วมโครงการโดยเฉพาะผู้สูงอายุมากนัก และในด้านของความยั่งยืนพบว่าคะแนนที่ได้รับมีค่าน้อยมาก เนื่องจากไม่มีการดำเนินกิจกรรมด้านผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่องจากกิจกรรมที่เคยดำเนินการกลับลดกิจกรรมด้านผู้สูงอายุต่าง ๆ ลงเป็นจำนวนมาก กอปรกับการไม่มีลูกข่ายทำให้กิจกรรมด้านผู้สูงอายุไม่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องนั่นเอง สิ่งที่เป็นปัญหาและอุปสรรคการจัดกิจกรรมให้แก่ผู้สูงอายุของตำบลบ้านยาง คือ การปรับเปลี่ยนผู้นำท้องถิ่นคนใหม่ ทำให้นโยบายการบริหารเปลี่ยนแปลงไป จึงส่งผลกระทบต่อนโยบายด้านสังคมผู้สูงอายุของตำบลบ้านยางไม่ได้รับการจัดอันดับให้เป็นยุทธศาสตร์ลำดับต้น ๆ ในการบริหารงานผลที่ตามมา คือ ความไม่ต่อเนื่องของการจัดกิจกรรมด้านผู้สูงอายุ เนื่องจากการบริหารงาน

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมักจะเน้นงานที่สามารถเห็นผลที่เป็นรูปธรรมอันมีผลต่อการได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสมัยหน้า ดังนั้น โดยปกติผู้นำท้องถิ่นมักจะเน้นการให้ความสำคัญกับงานโครงสร้างพื้นฐานมากกว่างานพัฒนาด้านคุณภาพชีวิตและด้านผู้สูงอายุ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านผู้สูงอายุที่ทำงานได้อย่างต่อเนื่อง ขาดการทำงานเชิงรุก ตลอดจนการขาดฐานข้อมูลผู้สูงอายุที่ทันสมัย ขาดช่องทางการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ และการประสานงานเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพตามแนวคิด SIPOC MODEL ซึ่งเป็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์กันระหว่างผู้ส่งมอบผลผลิต (Suppliers) กับลูกค้า (Customers) เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของในแง่ประสิทธิผลและประสิทธิภาพของโครงการผู้สูงอายุตำบลบ้านยาง ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านยางได้รับจากการขับเคลื่อนด้วยการจัดกิจกรรมเพื่อตอบโจทย์ที่กำหนดไว้จำนวน 5 ด้านกิจกรรมแบ่งเป็นกิจกรรมย่อยที่ดำเนินการไปจำนวนทั้งสิ้น 11 กิจกรรม ผลการศึกษาได้มีการวิเคราะห์กระบวนการในการสร้างคุณค่าตามตัวแบบ SIPOC Model พบว่า การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุยังมีข้อบกพร่องในบางส่วน ดังภาพที่ 3

S ผู้จัดหาหน่วย (Suppliers)	I ปัจจัยนำเข้า (Inputs)	P กระบวนการ (Process)	O ผลผลิต (Outputs)	C ลูกค้า (Customers)
1. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง 2. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) 3. เครือข่ายด้านผู้สูงอายุ 4. ศูนย์วิจัยและพัฒนาาระบบสุขภาพชุมชน (ศวช.) คณะพยาบาลศาสตร์	1. เจ้าหน้าที่ในการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูล (ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้สูงอายุ) 2. งบประมาณที่ใช้ดำเนินการ 3. อุปกรณ์ในการจัดกิจกรรมประเภทต่าง ๆ 4. รูปแบบการประชาสัมพันธ์ (ไม่ทั่วถึง) 5. แผนนโยบายแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานของผู้นำ (ไม่เน้นการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ)	1. การเริ่มต้นรวบรวมความต้องการ 2. การวางแผนการดำเนินงาน 3. การเสนอขออนุมัติโครงการ 4. การประชาสัมพันธ์ 5. การประสานวิทยากร/เครือข่าย (ไม่ต่อเนื่อง) 6. การดำเนินกิจกรรมโรงเรียนผู้สูงอายุ (ขาดกระบวนการตรวจสอบผลการดำเนินงานว่าประสบความสำเร็จในการจัดกิจกรรมเพียงใด อะไรที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเพื่อนำมาปรับปรุงการจัดกิจกรรมต่อ ๆ ไป)	1. กิจกรรมการตรวจสุขภาพและ กิจกรรมการออกกำลังกายด้วยไม้พลอง 2. กิจกรรมฝึกอาชีพดอกไม้จันทน์ เหยี่ยวไปรยานของข้าราชการศพ 3. กิจกรรมการถ่ายทอดวัฒนธรรมวัฒนธรรมประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วยเครื่องดนตรีของผู้สูงอายุ 4. กิจกรรมการเรียนรู้งานนอกสถานที่ 5. กิจกรรมสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุด้วยโปรแกรม Recap Tcnap 6. ขาดกิจกรรมอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ	1. ผู้สูงอายุที่มีความรู้ด้านสุขภาพ 2. ผู้สูงอายุแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ 3. ผู้สูงอายุมีอาชีพสร้างรายได้ 4. ผู้สูงอายุร่วมถ่ายทอดและเผยแพร่วัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิม 5. เกิดฐานข้อมูลผู้สูงอายุ 6. ขาดจิตอาสาดูแลเพื่อนผู้สูงอายุด้วยกัน

ภาพที่ 3 SIPOC Model ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง

9. สรุปและข้อเสนอแนะ

9.1 บทสรุป

การเพิ่มจำนวนประชากรผู้สูงอายุ มีข้อควรตระหนักที่ตามมา คือ การเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุที่มีความเหลื่อมล้ำที่มาจากเพศ เชื้อชาติ ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม จากสถานการณ์ผู้สูงอายุไทยพบว่าในปัจจุบันมีผู้สูงอายุร้อยละ 34.3 โดยที่ผู้สูงอายุของประเทศไทยยังมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน เป็นผลให้ประเทศไทย

ออกกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อถ่ายโอนอำนาจในการดูแลผู้สูงอายุให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชนเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการดูแลจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ

จากการศึกษาถึงนโยบายรัฐด้านผู้สูงอายุของประเทศไทย แผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579): ด้านผู้สูงอายุ แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า รัฐบาลได้เตรียมพร้อมรับมือกับสังคมผู้สูงอายุ และกำหนดหน่วยงานในการดูแลผู้สูงอายุไว้ 3 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงาน

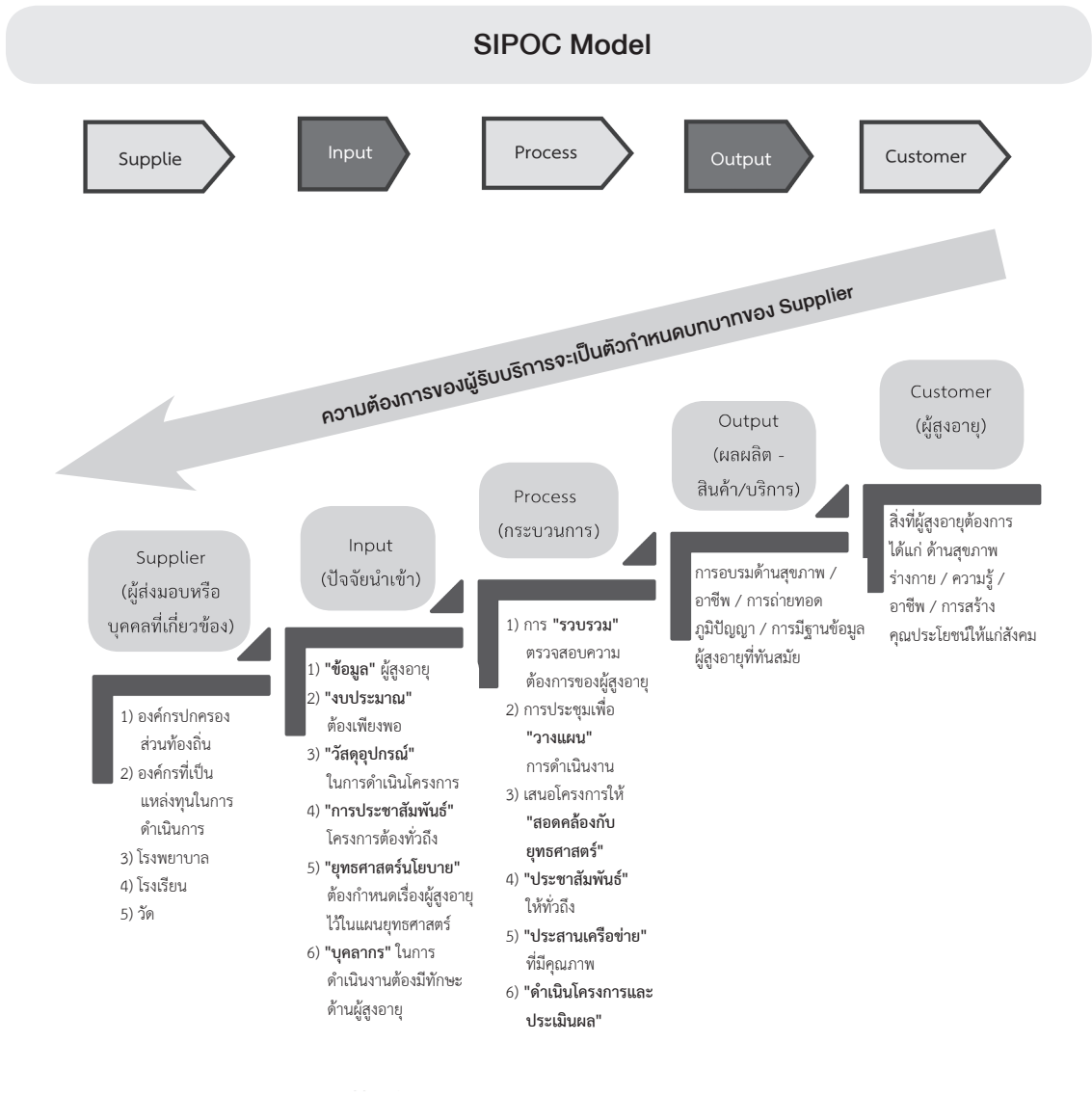
เมื่อพิจารณาจากกระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุเมื่อพิจารณาตาม SIPOC Model ที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอเมืองจังหวัดบุรีรัมย์ ดำเนินการพบว่า Supplier หรือผู้ส่งมอบหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง ได้แก่ ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะการดูแลด้านผู้สูงอายุซึ่งหากพิจารณาในกรอบใหญ่ในระดับประเทศจะพบว่า ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุสอดคล้องกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงาน ถือเป็นผู้ส่งมอบนโยบายและแผนของผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในส่วนของผู้ส่งมอบที่เกี่ยวข้องเฉพาะกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง ผู้ส่งมอบที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 3 กระทรวงจะอยู่ในส่วนของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) นักพัฒนาสังคมที่สังกัดกระทรวงทั้งสามนั่นเอง

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุสะท้อนถึงนโยบายการดูแลผู้สูงอายุได้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิแก่ผู้สูงอายุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช 2560) รัฐพึงให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถ

ดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว และส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำอย่างเหมาะสมกับศักยภาพ

ทั้งนี้ ภาครัฐจะต้องนำทบทวนปฏิบัติแห่งรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้ให้เกิดการปฏิบัติอย่างแท้จริงภายใต้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553) ข้อเสนอแนะในรูปแบบของ SIPOC Model เพื่อสร้างกระบวนการด้านความสัมพันธ์กันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางในฐานะ (Suppliers) กับผู้สูงอายุในฐานะลูกค้า (Customers) เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในแง่ประสิทธิผลและประสิทธิภาพของโครงการผู้สูงอายุตำบลบ้านยาง ภายใต้ต้นแบบ 5 ด้าน ได้แก่ ด้านผู้ส่งมอบ ด้านปัจจัยนำเข้ากระบวนการด้านกระบวนการดำเนินกิจกรรม ด้านผลผลิต และ ด้านผู้รับบริการหลัก

จากผลการศึกษาในเชิงพื้นที่ตำบลบ้านยาง ซึ่งเป็นพื้นที่ตัวอย่างพบว่า ผลการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุยังคงไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่ผู้ให้ทุนอันได้แก่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางไม่สามารถสร้างลูกค้าเพื่อให้กิจกรรมผู้สูงอายุขยายผลต่อไป จากผลการศึกษาดังกล่าวพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานโครงการผู้สูงอายุดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์ตัวแบบ/รูปแบบการดูแลผู้สูงอายุอันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้สูงอายุที่เป็นผู้รับบริการ ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 SIPOC Model ที่เหมาะสมในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ

9.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาในเชิงพื้นที่ตัวอย่างด้วยแนวคิดทางรูปแบบการบริหารจัดการผู้สูงอายุที่ดีตาม SIPOC Model ข้างต้นนั้น ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจึงได้ถอดบทเรียนเพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อที่จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดการโครงการผู้สูงอายุในระดับประเทศได้ต่อไป ดังนี้

9.2.1 ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในการจัดทำโครงการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

ผู้วิจัยขอตั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อให้เกิดการปรับปรุงรูปแบบและกระบวนการทำงาน ดังนี้ (ก) ควรกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์

การพัฒนาและการนำไปกำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณด้านผู้สูงอายุใน 3 ด้าน กล่าวคือ ด้านการให้บริการ ด้านการสร้างระบบการช่วยเหลือสังคม และด้านการส่งเสริมภาคีเครือข่ายจัดสวัสดิการ (ข) ควรกระจายงานบริการผู้สูงอายุแก่ทุกภาคส่วนภายในองค์กรอันนำไปสู่การวางแผนโครงการของแต่ละส่วนงานภายในองค์กรให้เป็นทิศทางเดียวกัน ผลให้บุคลากรเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรได้รับรู้หน้าที่ของตนเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เกิดการทำงานในลักษณะทีมเวิร์คที่ดี และถือเป็นการเพิ่มจำนวนบุคลากรในการดำเนินงานให้เพิ่มขึ้น ตลอดจนควรส่งเสริมให้บุคลากรเข้ารับการอบรมเพิ่มทักษะการทำงานด้านผู้สูงอายุ (ค) ควรเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์สำหรับกลุ่มผู้สูงอายุและกลุ่มผู้ดูแลผู้สูงอายุ ด้วยการผลิตสื่อทั้งประเภท เนื้อหา รูปแบบที่ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงได้ง่ายเพื่อสามารถให้ผู้สูงอายุเรียนรู้ได้โดยไม่มีเบื่อ ด้วยสื่อการประชาสัมพันธ์ผ่านทางผู้นำชุมชน สื่อวิทยุกระจายเสียง การบอกต่อระหว่างเพื่อน เป็นต้น (ง) เพิ่มการเก็บฐานข้อมูลผู้สูงอายุ โดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ประกอบการดำเนินงาน นอกจากนี้ ควรถ่ายทอดวิธีการใช้สื่อเทคโนโลยีดังกล่าวให้แก่บุคลากรเจ้าหน้าที่ให้สามารถใช้งานได้จริง (จ) ด้านการให้บริการ ฝ่ายปกครองควรจัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุให้มีความต่อเนื่อง เพื่อให้การจัดกิจกรรมเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล (ฉ) เพิ่มประสิทธิภาพการประสานงานเครือข่ายการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ ทักษะ ความสามารถที่ตรงกับกิจกรรมที่จัดบริการ และเพื่อให้เกิดการประหยัดงบประมาณการใช้จ่ายด้านวิทยากรได้อีกส่วน

9.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงาน (Supplier) ที่จะสนับสนุนทุนการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

หน่วยงานที่จะให้ทุนการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุควรกำหนดกรอบการขอทุน หรือของงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุให้แก่ฝ่ายปกครองอื่น ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะขอทุนด้วยการให้หน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ ประเมิน “ศักยภาพของชุมชน” ภายใต้หลักเกณฑ์ 4 ประการคือ (Sasiphat Yordpret, 2017)

- 1) ประเมินศักยภาพในการปฏิบัติงาน (Practice Capability) ชุมชนต้องแน่ใจว่า วิธีการปฏิบัติงานและการบริการนั้น ๆ สามารถเติมเต็มความต้องการของชุมชนได้ หลักการสำคัญในการพิจารณาว่าชุมชนบรรลุการมีศักยภาพได้หรือไม่
- 2) ประเมินศักยภาพของชุมชน (Community Capability) หมายถึง การทำงานร่วมกันของคนในชุมชนเพื่อสร้างระเบียบทางสังคมต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น
- 3) ประเมินศักยภาพของทีม (Team Capability) เพื่อประเมินความพร้อมในการจัดบริการสาธารณะด้านสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ การประเมินศักยภาพของทีมงานที่ดีย่อมมีความสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ ทั้งนี้ ทีมงานจึงเป็นฟันเฟืองขับเคลื่อนระบบการปฏิบัติงานในชุมชน และ
- 4) ประเมินศักยภาพในการจัดการ (Management Capability) พิจารณาได้จากกระบวนการดำเนินงานและค่านิยมของหน่วยงาน กล่าวคือ การพิจารณาจากนโยบาย ยุทธศาสตร์ของผู้นำท้องถิ่น ตลอดจนเกิดการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางได้หรือไม่

9.2.3 ข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐ

ประเด็นด้านกฎระเบียบ (Regulation): การสร้างระบบความคุ้มครองทางเศรษฐกิจและสังคมด้วยการสร้างการออมและการประกอบอาชีพสำหรับผู้สูงอายุ (การมีงานทำและการออมของผู้สูงอายุ) ด้วยการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ระบบการออมของผู้สูงอายุมีความมั่นคงแต่อย่างไรก็ดี จำเป็นต้องศึกษาวิจัยในส่วนของมาตรการทางกฎหมายต่อไปว่าระบบการออมอย่างไรจะตอบโจทย์ของผู้สูงอายุในสังคมไทย เนื่องจากตามที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าในปัจจุบันนี้ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้จะได้รับการจ่ายเบี้ยยังชีพจากภาครัฐโดยฝ่ายปกครองต้องเป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการจัดทำทะเบียน ตรวจสอบคุณสมบัติผู้สูงอายุ และจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นอำนาจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ข้อมูลสำคัญสะท้อนให้เห็นว่าผู้สูงอายุของไทยในปัจจุบันไม่มีเงินออมที่เพียงพอต่อการยังชีพในวัยชรา ทั้งนี้ การสร้าง “ระบบการออม” ของบุคคลที่มีรัฐร่วมสมทบนี้จะเป็นมาตรการสำคัญให้ผู้สูงอายุในอนาคตมีหลักประกันรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างมีคุณภาพชีวิตที่ต้องการ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรเร่งรัดกระบวนการทางกฎหมายเรื่อง ระบบการออมแห่งชาติ และขยายช่องทางการออมให้มีความหลากหลาย (Multi Pillar) ในรูปแบบใหม่ที่ประชาชนเข้าถึงง่าย เพื่อให้มีหลักประกันรายได้เพิ่มเติมที่เพียงพอต่อการ

มีคุณภาพชีวิตที่ดี นอกจากระบบการออมแห่งชาติ “กองทุนสวัสดิการชุมชน” ก็เป็นเครื่องมือสำคัญของการออม ดังนั้น รัฐบาลทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นควรสนับสนุนส่งเสริมกองทุนของประชาชนเหล่านี้ ทั้งในด้านวิชาการ การบริหารจัดการ นอกเหนือจากการร่วมสมทบ เพื่อให้กองทุนจัดสวัสดิการชุมชนในพื้นที่ให้ครอบคลุม และสามารถตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิผล ภาครัฐจึงควรวางแผนการใช้งบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการเพื่อผู้สูงอายุในอนาคต ทั้งในแง่ของการสนับสนุนงบประมาณผ่านกองทุนสวัสดิการต่าง ๆ และงบประมาณเพื่อการดำเนินการสร้างระบบการออมให้สามารถเกิดผลได้จริงในเชิงรูปธรรม

นอกจากนี้ ในประเด็นด้านกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุ ภาครัฐควรผลักดันให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานสำหรับผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป เพื่อให้ผู้สูงอายุมีงานทำ มีรายได้ และมีสวัสดิการที่ได้รับการคุ้มครองอย่างต่อเนื่อง อันถือเป็นการเพิ่มโอกาสในการทำงานให้กับผู้สูงอายุที่ยังสามารถประกอบอาชีพได้ ใช้ศักยภาพความสามารถของตนเองมาสร้างรายได้ โดยไม่ต้องพึ่งพิงบุตรหลานหรือภาครัฐอันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ถือเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงสุดเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย ●

บรรณานุกรม

- Ageing Asia Organization. (2017, April 3). **Ageing population in Thailand**. Retrieved February 11, 2018 from <http://ageingasia.org>
- Department of Older Persons. (2017). **Nayōbāi Ratthabān Dān Phū Sūng'āyu**. Retrieved February 11, 2018 from <http://www.dop.go.th>
- Department of Public Welfare, Ministry of Labor. (1999). **Patinyā Phū Sūng'āyu Thai**. Retrieved February 15, 2018 from <http://www.dop.go.th>
- Jiro Okochi. (2005). **Increase of mild disability in Japanese elders: A seven year follow-up cohort study**. Retrieved February 11, 2018 from <https://www.researchgate.net>
- National Institute Ageing. (2017, April 7). **World's older population grows dramatically**. Retrieved March 11, 2018 from <https://www.nia.nih.gov>
- Porameteer Vimolsiri. (2016). **'ēkkasān prakōp kān banyāi rū'ang yutthasāt chāt sōng sū pī 'anākhōt prathēt Thai phū'a khwāmmankhong mangkhang yangyūn**. Na hōng prachum sathāban wittayākān prakanphai radap sūng chan sōng samnakngān คปภ. Krung Thēp Mahā Nakhōn.
- Sasiphat Yordpret. (2017). **Bōrikān Thōngthin Phū'a Kān Pīanplāeng Thī dī Samrap Phū sūng'āyu**. Krung Thēp Mahā Nakhōn: sathāban phrapokkklao.
- Sirinan Kittisuksathit, et al. (2014). **Khunnaphāp Chīwit Kānthamngān lāe Khwām Suk Nai Khrōngkān čhaptā Sathānakān Khwām Suk Khōng Khon Ngān Nai Prathēt Thai**. Sathāban Wičhai Prachākōn lāe Sangkhom Mahāwittayālai Mahidon. Nakhōn Pathom.
- SomSak Chunharat. (2017). **Bot thī Nūng Sakkayaphāp 'Ongkōn Pokkrōng Sūan Thōngthin Kap Kānphatthanā Khunnaphāp Chīwit Phū sūng'āyu**. Retrieved March 11, 2018 from <http://thaitgri.org>
- Supachai Muangrak. (2017, August 28). **Lakkān Phatthanā 'Ongkōn sū Khwāmpen lōēt Tām Nāothāng Kānbōrihān čhatkān Phāk Rat (PMQA)**. Sathāban Phōem Phonphalit Hāeng Chāt .
- UNESCO. (1978). **Indicators of Environmental Quality and Quality of Life**. Paris: UNESCO.
- United Nations. (2015). **World Population Ageing 2015**. New York: United Nations.

การศึกษาความรู้ความเข้าใจ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

The Study for Administrative Managements
to Problems of public domain encroachment
in Lampang's Local Municipality

พุกษา เครือแสง² วรญา จตุพัฒน์รังสี³ และ พรสวรรค์ มณีทอง⁴
Phruksa Krueasaeng² Worraya Jatupatrungsri³ and Ponsawan Maneethong⁴

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง²
Faculty of Humanities and Social Sciences, Lampang Rajabhat University²

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง³
Faculty of Humanities and Social Sciences, Lampang Rajabhat University³

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง⁴
Faculty of Humanities and Social Sciences, Lampang Rajabhat University⁴

E-mail: phruksa44@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการบุกรุกที่สาธารณะเพื่อจะเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย แบบสอบถาม การอภิปรายกลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะทั้งภาครัฐและเอกชน จำนวน 581 คน จากข้อมูลที่ได้ทั้งหมดเมื่อนำมาวิเคราะห์แล้วพบว่า ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะในจังหวัดลำปางเป็นปัญหา

เรื้อรังและโดยเฉพาะในเขตชนบทเกิดปัญหานี้เพิ่มขึ้น เพราะประชาชนยากจน ขาดที่ทำกินด้วยจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและพื้นที่ทำกินมีเท่าเดิม ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะขาดการดูแลและแก้ไขเนื่องด้วยปัจจัยหลายด้าน อาทิ เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ทางด้านกฎหมายอย่างเพียงพอ ประชาชนขาดจิตสำนึก ไม่ให้ความร่วมมือในการช่วยกันแก้ไขปัญหา โดยอ้างว่าตนมีสิทธิเพราะอาศัยอยู่ในพื้นที่มาตั้งแต่บรรพบุรุษ และที่สำคัญประชาชนไม่ทราบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง "รูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง" ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2560

² มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง 119 ถนนลำปาง-แม่ทะ ตำบลชมพู อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง 52100

³ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง 119 ถนนลำปาง-แม่ทะ ตำบลชมพู อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง 52100

⁴ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง 119 ถนนลำปาง-แม่ทะ ตำบลชมพู อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง 52100

อันเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการราชการของหน่วยงานภาครัฐที่ดูแล ดังนั้นหากในท้องถิ่นมีการประชาสัมพันธ์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทั่วถึง เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจปัญหาและบทบาทบัญญัติของกฎหมายสามารถอธิบายแก่ประชาชนได้ และมีกฎหมายเฉพาะที่รวบรวมใช้บังคับกับท้องถิ่นได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหลักของประเทศ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและให้เกิดประสิทธิภาพ

ของการบริหารจัดการภาครัฐ บรรเทาผลกระทบจากการดำเนินคดีในศาล สร้างบรรทัดฐานที่เป็นธรรมภายใต้หลักธรรมาภิบาล และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ร่วมกันดูแลรักษาคุ้มครองและป้องกันผลกระทบที่จะตามมาจากปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ

คำสำคัญ: กฎหมาย, การบุกรุกที่สาธารณะ, การบริหารจัดการ, เทศบาล

ABSTRACT

This research aims to analyze the problem of encroachment on public land, to present ways in which local ordinances governing the management of this problem by officials in Lampang province might be improved and developed, and to suggest new provisions for use by local government in solving problems with administration in this area. The research involved a literature review, and distributing questionnaires to and holding group discussions and in-depth interviews with stakeholders in the management of land encroachment. A total of 581 people from both the public and private sectors participated in the research. Analysis of the research data shows that encroachment of public land is a chronic problem in Lampang and in more rural parts of the province, the problem is worsening. Factors contributing to this situation include poverty, a lack of access to land, and especially a fixed supply of

the latter against an increasing pressure of numbers. However, despite the persistence of this issue, little attention is paid to it and efforts to solve it are lacking because officials have insufficient knowledge of the laws, communities are not sufficiently public-spirited and so there is a lack of cooperation in attempts to address problems with encroachment (a common complaint is that individuals have a right to occupy the land because their ancestors lived there), and most importantly, the public have limited knowledge of the law governing access to and use of land. This is a significant problem and it affects the work of government agencies tasked with managing public land and so it is proposed that local efforts to increase public relations efforts aimed at providing a comprehensive understanding of the problem should be made and that officials who have a solid understanding of both the problem and the

relevant regulations and legislation should help to educate the public. In addition, local, specialized regulations, provided they do not conflict with national laws, would help to increase the efficiency of the work of government bodies, reduce the negative impacts of court action taken against encroachers, build rules and norms that are in accord with

principles of good governance, and provide an opening for the public to participate in solving problems with land encroachment and to protect against the impacts of the illegal use of public lands.

Keywords: Law, Public Domain Encroachment, Management, Local Government

บทนำ

ปัจจุบันปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะได้เพิ่มจำนวนคดีให้แก่หน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบทำให้เกิดกรณีพิพาทซึ่งรัฐต้องเสียเวลาและงบประมาณในการยุติปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าวสาเหตุของปัญหาดังกล่าวนั้นมาจากราษฎรขาดแคลนพื้นที่ทำกินประกอบกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ทำให้เกิดการรุกกล้าเข้าไปตั้งถิ่นฐานและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐรวมถึงพื้นที่ป่าไม้ของประเทศเป็นจำนวนมาก จากการสำรวจการถือครองที่ดินในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2560 โดยกรมพัฒนาที่ดินพบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320.70 ล้านไร่ สามารถจำแนกออกเป็นที่ดินในความดูแลของกรมที่ดิน มีพื้นที่ 167 ล้านไร่ (ร้อยละ 52.07 ของที่ดินในประเทศ) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีพื้นที่ 38 ล้านไร่ (ร้อยละ 11.84) ป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้ มีพื้นที่ 76.44 ล้านไร่ (ร้อยละ 23.83) และที่ดินราชพัสดุ กรมธนารักษ์ มีพื้นที่ 12.51 ล้านไร่ (ร้อยละ 3.90) และหากเปรียบเทียบสัดส่วนจะพบว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยอยู่ภายใต้การดูแลของกรมที่ดินจำนวน 167 ล้านไร่หรือคิดเป็น

ร้อยละ 50.07 ของพื้นที่ประเทศไทย และเมื่อนำมารวมกับที่ดินราชพัสดุ เท่ากับว่าที่ดินในประเทศไทยเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศ จำนวน 179.50 ล้านไร่ อยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของรัฐ ขณะที่ที่ดินในความครอบครองของประชาชนมีอยู่ที่ 141.20 ล้านไร่ ข้อมูลข้างต้นแสดงว่าที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่มีได้อยู่ในมือของเกษตรกร แต่ต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรหรือทำการเกษตรในที่ดินของผู้อื่น จึงส่งผลต่อการใช้ที่ดินและความมั่นคงในอาชีพของเกษตรกร ราษฎรขาดแคลนพื้นที่ทำกินประกอบกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทำให้เกิดการรุกกล้าเข้าไปตั้งถิ่นฐานและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐรวมถึงพื้นที่ป่าไม้ของประเทศเป็นจำนวนมาก (Department Of National Parks, 2018)

จากการลงพื้นที่สำรวจข้อมูลและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลในจังหวัดลำปาง พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความ

เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะเพราะมีกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องหลายฉบับแต่จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาไม่สามารถใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกที่ดินดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรจากชุมชน ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ และมีจำนวนที่ดินสาธารณะที่ถูกบุกรุกเพิ่มมากขึ้นทุกปี

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงสภาพปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะในพื้นที่ จังหวัดลำปาง เพื่อร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหาระหว่างเทศบาลและชุมชนทั้ง 13 อำเภอ ซึ่งแนวทางที่ได้อาจนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ปัจจุบันและก่อให้เกิด ความเป็นธรรมในสังคมอันเป็นการสอดคล้องกับที่รัฐบาลได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. วิเคราะห์ความรู้และความเข้าใจของประชาชน ผู้บริหารเทศบาล ข้าราชการส่วนภูมิภาค และผู้นำชุมชนที่มีต่อปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง

2. เพื่อหาแนวทางการกำหนดรูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การศึกษาความรู้ความเข้าใจเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจะใช้วิธีการศึกษาข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มเป้าหมาย ข้อมูลพื้นที่ ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ซึ่งได้กำหนดวิธีการดำเนินการวิจัยไว้ดังนี้

1. แหล่งข้อมูลชั้นปฐมภูมิ (Primary Source) คือ กลุ่มเป้าหมายซึ่งประกอบไปด้วย 1) ประชาชนทั่วไป จำนวน 400 คน จากประชากรในจังหวัดลำปางทั้ง 13 อำเภอ 2) ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน 84 คน จากเทศบาลทั้ง 42 แห่ง 3) ผู้นำชุมชน จำนวน 84 คน 4) ข้าราชการในสังกัดหน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาค จำนวน 13 คน กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวนี้จะให้ข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะในปัจจุบัน และจะเป็นข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาตัวแบบการบริหารจัดการของเทศบาล

2. แหล่งข้อมูลชั้นทุติยภูมิ (Secondary Source) ได้จากเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อการบริหารจัดการภายในเทศบาล อาทิ ข้อกฎหมาย ข้อมูลการเก็บสถิติของปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ จำนวนคดีความที่เกิดจากการบุกรุกที่สาธารณะ ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา

การเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลของแผนงานวิจัยนี้จะให้ความสำคัญกับการรวบรวมข้อมูลซึ่งแบ่งวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 3 ส่วน โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) และประชุมอภิปรายกลุ่ม (Focus Group) จากตัวแทนภาคประชาชน ผู้นำชุมชน ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าว

เป็นผู้มีประสบการณ์และมีปฏิสัมพันธ์กับเทศบาลในพื้นที่ที่ตนเองอาศัยอยู่ โดยผู้วิจัยใช้ประเด็นคำถามที่มุ่งเน้นเรื่องความรู้ ความเข้าใจต่อปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ คำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ รวมถึงทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาล และแนวทางการพัฒนาความเข้มแข็งของเทศบาลต่อการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ นอกจากนี้การอภิปรายกลุ่มยังถือเป็นโอกาสให้ประชาชนได้เสนอแนวทางการพัฒนาศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง ตลอดจนแนวทางการพัฒนาสมรรถนะของเทศบาลในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งรวบรวมข้อมูลจากผู้บริหารเทศบาล ข้าราชการส่วนภูมิภาคต่อประเด็นปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ โดยเฉพาะการบริหารจัดการและกลไกการดำเนินงานในเชิงบริหาร โดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลของงานวิจัยนี้ประกอบด้วย 2 วิธี คือ

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) ได้มาจากการใช้แบบสอบถามในการสำรวจความรู้ความเข้าใจของประชาชนในแง่มุมต่าง ๆ ของปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ การวิเคราะห์ข้อมูลของแต่ละหมวดจะนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) เช่น ค่าเฉลี่ย ค่าร้อยละ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และข้อมูลในลักษณะการบรรยายแบบตาราง การแปล

ความหมายค่าเฉลี่ยโดยใช้เกณฑ์ประเมินค่า และแบ่งระดับความสำคัญออกเป็น 5 ระบบ ตามแบบ Likert Scale คือ (คะแนนสูงสุด-คะแนนต่ำสุด)/จำนวนชั้น

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) เป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการประชุมกลุ่มย่อยตัวแทนภาคประชาชน ตลอดจนข้อมูลแบบสอบถามที่เป็นคำถามปลายเปิด และข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และประเด็นสำคัญตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยและกรอบแนวคิดการวิจัย และนำมาสังเคราะห์เป็นแบบพรรณนาความที่จำแนกให้เห็นถึงความสำคัญของการบุกรุกที่สาธารณะในมุมมองของประชาชนและบุคลากรภาครัฐ รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนในชุมชน

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความรู้และความเข้าใจของประชาชน ผู้บริหารเทศบาล ข้าราชการส่วนภูมิภาคและผู้นำชุมชนที่มีต่อปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง ทั้งเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา และเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยแบ่งเป็น 2 ตอน ประกอบด้วย

ตอนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์

ความหมายของที่สาธารณะหรือที่ดินของรัฐ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (krisdika, 2019) บัญญัติว่า “สาธารณ

สมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อารูยทุภักดิ์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 เป็นเพียงตัวอย่างของสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น ทรัพย์สินอื่นที่มีได้บัญญัติไว้เมื่อพิจารณาจากสภาพของทรัพย์สินนั้น ๆ แล้วอาจเข้าข่ายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามอนุมาตราใดมาตราใดก็ได้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1648/2500 โรงเรียนประชาบาลประเภทโรงเรียนประถมศึกษา คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1345/2519 สนามบินที่ใช้ในราชการกองทัพอากาศ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5423/2537 ที่ทำการเกษตรตำบล เหล่านี้ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Supreme court, 2019) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยได้ให้นิยามศัพท์คำว่า “ที่สาธารณประโยชน์” หรือ “ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน” หมายถึงที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบล หรือหมู่บ้าน และได้ให้ความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ว่าหมายถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 (krisdika, 2018) ได้ให้นิยามคำว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ว่าหมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 (Provincial Affairs Bureau, 2018) ได้ให้นิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ว่าหมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า ที่สาธารณะหรือที่ดินของรัฐ หมายถึง ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบล หรือหมู่บ้าน

ผลของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1. ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้⁵ การห้ามโอน หมายความว่า ห้ามโอนดังเช่นการโอนทรัพย์สินของเอกชนธรรมดา แต่ไม่ห้ามโอนโดยอาศัยกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การโอนโดยลักษณะทาง

⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305

นิติกรรมสัญญาต่าง ๆ อาจจะเป็นเรื่องซื้อขาย แลกเปลี่ยนให้หรือนิติกรรมสัญญาอะไรก็ได้อันมีผล ให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ซึ่งกระทำไม่ได้ แต่ถ้าเป็น เพียงสัญญาจะโอน สัญญานั้นย่อมมีผลบังคับกันได้ เพียงแต่การโอนจะไม่เกิดขึ้นจนกว่าจะมีกฎหมาย อนุญาตให้โอนได้เท่านั้น

2. ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินจะยกอายุความขึ้นต่อสู้ไม่ได้⁶ หมายความว่า เมื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วใคร ก็ตามจะมาอ้างว่าได้กรรมสิทธิ์หรือได้ทรัพย์สินสิทธิ ไปโดยการครอบครองปรปักษ์ไม่ได้ ฉะนั้น คนที่ ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสงบ เปิดเผย ด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ แม้จะครอบครอง เป็นระยะเวลาานานเพียงใดก็ตามก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ แต่อย่างไรก็ตามสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทมิใช่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือสงวนไว้ เพื่อสาธารณประโยชน์ ประชาชนทุกคนมีสิทธิ ที่จะเข้าไปใช้สอยได้ แต่ในระหว่างประชาชนด้วยกัน คนที่เข้าไปใช้สอยอยู่ก่อนย่อมมีสิทธิดีกว่าคนอื่น ๆ ดังนั้นหากมีผู้ใดมารบกวนการใช้สิทธิของตน ได้ชื่อว่าได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ จึงมีสิทธิ ฟ้องให้ระงับการรบกวนนั้นได้

3. ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน⁷ ไม่ว่าจะ เป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หรือ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน ก็ห้ามยึดทั้งสิ้น คำว่า “ยึด” หมายความว่า ยึดเอามาเพื่อประโยชน์ในการบังคับคดีตาม คำพิพากษา เช่น สาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ใน

ความดูแลของทางราชการ ส่วนราชการที่ดูแลนั้น เป็นหนี้ในทางแพ่งและมีคำพิพากษาให้ชำระหนี้ ปกติเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิไปยึดทรัพย์สิน ของลูกหนี้ขายทอดตลาดเอาเงินมาชำระหนี้ ตามคำพิพากษาได้ แต่ถ้าทรัพย์สินที่จะยึดนั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในความดูแล ของส่วนราชการ เจ้าหนี้ก็จะไปยึดไม่ได้

การใช้ที่ดินของรัฐหรือที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

จากการพิจารณากฎหมายหลายฉบับทำให้ ทราบได้ว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สามารถนำไปใช้ได้ แต่ผู้ใดบ้างมีสิทธิใช้ที่ดินของรัฐ ผู้ใดเป็นผู้อนุมัติหรืออนุญาต และจะใช้ได้ในลักษณะ ใดบ้าง เรื่องการใช้ที่ดินของรัฐได้มีกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการ เกี่ยวข้องมากมายหลายฉบับด้วยกัน ดังนี้

1. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (Krisdika, 2019)

ผู้จะขอใช้ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมาย ที่ดินจะต้องมีฐานะเป็นทบวงการเมือง โดยมาตรา 1 ให้คำนิยามไว้ ดังนี้

“ทบวงการเมือง หมายความว่า หน่วย ราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการ ส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น” การใช้ที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ต้องดำเนินการถอนสภาพการเป็นที่ดินของรัฐ ก่อน โดยการตรากฎหมายเป็นพระราชกฤษฎีกา และดำเนินการขึ้นทะเบียนการใช้ สำหรับเอกชน

⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306

⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307

ขอใช้โดยการนำที่ดินมาแลกเปลี่ยน ต้องดำเนินการ ตรากฎหมายเป็นพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ อาจจะขอเช่าจากทบวงการเมืองก็ได้ ดังที่มีบัญญัติ ไว้ในมาตรา 8 วรรคสอง และมาตรา 8 ทวิ ดังนี้

มาตรา 8 วรรคสอง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 8 ทวิ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใด มีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา 8 (1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ท้องที่ประกาศจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบ มีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้น

การจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย

นอกจากนี้การใช้ที่ดินของรัฐยังต้องดำเนินการตามมาตรา 9 และมาตรา 9 ทวิ มิฉะนั้น จะถือว่าเป็นการบุกรุกเข้าไปในที่ดินของรัฐ ซึ่งมีความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

มาตรา 9 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวดหรือที่ทราย

ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

มาตรา 9 ทวิ ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 9 ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัด แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

(1) เข้าไปยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย

ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

มาตรา 9 ทวิ ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 9 ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัด แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

2. คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 109/2538 เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(Department of Local Administration, 2019) โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ

1. อธิบดีกรมที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับการอนุญาตระเบิดและย่อยหิน การขุดตัดดินลูกรังหรือหินผุ ในบริเวณที่เขา

หรือภูเขา และปริมาตรรอบที่เขาหรือภูเขา 40 เมตร ที่รัฐมนตรียังมีได้ประกาศกำหนดพื้นที่นั้น ให้เป็นแหล่งหินปูนหรือดินลูกรัง หรือหินผุเพื่อการก่อสร้าง

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่จังหวัดสำหรับการอนุญาตดังนี้

(1) การระเบิดและย่อยหิน การขุดตัดดินลูกรังหรือหินผุ ในบริเวณที่รัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดพื้นที่นั้น เป็นแหล่งหินปูนหรือดินลูกรังหรือหินผุเพื่อการก่อสร้าง และในพื้นที่นอกเขตเขาหรือภูเขาและปริมาตรรอบที่เขา หรือภูเขา 40 เมตร

(2) การขุดหรือดูดทราย การเก็บหินลอย การทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

(3) การเข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(4) การต่ออายุใบอนุญาต กรณีที่อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุญาตไว้

3. การใช้ที่ดินที่ราชพัสดุ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ผู้ขอใช้จะต้องเป็นส่วนราชการเท่านั้น เอกชนจะขอใช้ได้เฉพาะกรณีการเช่า หรือการจัดทำเป็นสัญญาต่างตอบแทนอื่นเท่านั้น กฎกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 (Treasury, 2019) กำหนดดังนี้

ข้อ 2 “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม เทศบาล หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่ขอใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายกระทรวงนี้

“ผู้ใช้ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม เทศบาลหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นผู้ปกครอง ดูแล หรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และให้หมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมาย

ข้อ 14 ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุที่ประสงค์จะขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อเป็นประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นให้ขอใช้ที่ราชพัสดุต่ผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมทั้งแจ้งเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้น เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ และให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้เมื่อได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์แล้ว

ข้อ 23 ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น นอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย
- (2) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม
- (3) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้กระทรวงการคลัง
- (4) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น
- (5) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

ข้อ 25 ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม หรือเทศบาลสงวนไว้ แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ใน

ทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น นอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้ แต่จะต้องเป็นการจัดหาประโยชน์เป็นการชั่วคราว

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าตามข้อ 23 (1) (2) (4) และ (5) และจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรม หรือเทศบาลดังกล่าว

4. หนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค 0407/ว 121 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2537 เรื่อง การขอใช้ที่ราชพัสดุ (Treasury, 2019)

ข้อ 3 ถ้าที่ราชพัสดุที่ขอใช้มีส่วนราชการครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ก่อน ขอให้ส่วนราชการที่ขอใช้ทำความตกลงกับส่วนราชการที่ครอบครองอยู่ก่อน และเมื่อได้รับความยินยอม ขอให้ส่งสำเนาหนังสือยินยอมของส่วนราชการที่ครอบครองอยู่ก่อน ไปให้กรมธนารักษ์ด้วย

นอกจากนี้ การใช้ที่ดินของรัฐก็ยังมีการใช้ในลักษณะต่าง ๆ อีกมากมาย เช่น การใช้ที่ดินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตทราย พ.ศ. 2546 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขออนุญาตให้ดำเนินการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ต้นเงิน พ.ศ. 2536 เป็นต้น

ตอนที่ 2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(Boonchai Somjai, 2005, pp.43-44)

ได้ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ: ศึกษากรณีที่ตั้งสวนสัตว์กมลา หมู่ที่ 3 อำเภอเกาะทุ่ง จังหวัดภูเก็ต มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ ผลการศึกษาพบว่า ผู้ครอบครองที่ดินสาธารณะส่วนใหญ่เป็น คนในพื้นที่กมลาโดยกำเนิด เป็นการครอบครอง ต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษที่อาศัยอยู่เดิม หรือ บางรายก็ได้มาจากการแบ่งซื้อจากผู้อาศัยอยู่เดิม มีการบุกรุกครอบครองต่อเนื่องมานานกว่า 60 ปีแล้ว มีการสร้างบ้านพักอาศัยหรือสร้างบ้านหรือบังกะโล สำหรับเช่า ผู้ครอบครองบางรายก็เป็นคนต่าง พื้นที่ แต่มีเพียงส่วนน้อยที่มาซื้อที่ดินเพื่อทำธุรกิจ ต้องการให้ทางราชการออกเอกสารสิทธิแสดง กรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองจึงได้มีการ คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) มาโดยตลอด เมื่อรัฐบาลได้มีนโยบาย แก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ กรมที่ดินได้จัดทำแผนปฏิบัติการบริหารจัดการ ที่ดินของรัฐกรณีมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะเพื่อ แก้ไขปัญหาความยากจนโดยการนำที่ดินที่มีการ ครอบครองอยู่มาให้เช่าโดยเสียค่าตอบแทน ให้แก่รัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากสามารถ ดำเนินการได้ตามนโยบายดังกล่าวก็สามารถแก้ไข ปัญหาการคัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวงได้ในที่สุด

(PhaiRoj Lokniyom, et al., 2008, pp.๘)

ได้ศึกษาเรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตพื้นที่ป่าไม้ มี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบุกรุกพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติและเขตพื้นที่ป่าไม้ และเสนอ

มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวน แห่งชาติและเขตพื้นที่ป่าไม้ โดยใช้วิธีการศึกษา ทั้งการศึกษาเชิงปริมาณและการศึกษาเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจุบันทรัพยากรป่าไม้ มีความสัมพันธ์กับวิถีชีวิตของประชาชนที่อาศัย อยู่รอบป่าโดยร้อยละ 73.8 ของประชาชนกลุ่ม ตัวอย่างมีการใช้ประโยชน์จากป่า เช่น การใช้ ไม้เพื่อสร้างบ้านเรือน ฟืน เกือบของป่า ล่าสัตว์ เพื่อเป็นอาหารและขายเป็นรายได้ และพบว่า ประชาชนได้รับประโยชน์จากป่าลดลงจากอดีต เนื่องจากป่าไม้มีความเสื่อมโทรมลงมากเมื่อ เทียบกับ 10 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญ คือ ประชาชนที่อาศัยในเขตป่ากว่าครึ่งหนึ่งมองว่า ตนไม่ได้อาศัยในเขตป่าและร้อยละ 68 ระบุว่า ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินและมีเฉพาะเอกสารแสดง รายการที่ดินของผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท.5)

(Itthiphon Srisaowaluck, et al., 2007, pp.34) ศึกษาถึงกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และแนวนโยบายของรัฐ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ศึกษาความต้องการของภาคประชาชน กลไกและ ข้อจำกัดของทางราชการ ความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ และผลดี ผลเสีย ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจาก การเปลี่ยนแปลงกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐที่เหมาะสม ผลการศึกษาพบว่า การมี คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) เป็นทางเลือกที่สามารถหาข้อยุติได้ด้วย พยานหลักฐานและการบริหารจัดการในทางปกครอง จึงมีผลดีมากกว่า แต่ควรปรับปรุงองค์ประกอบ ของ กบร. และ กบร.จังหวัด ให้มีสัดส่วนของ

ภาครัฐลดลงเท่าที่จำเป็น และมีองค์ประกอบของภาคประชาชนและภาควิชาที่เหมาะสมปรับปรุงมาตรการของการอ่านภาพถ่ายทางอากาศและการพิสูจน์สิทธิโดยการลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น กำหนดระยะเวลาการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนที่ชัดเจน การอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศดำเนินการเป็นพื้นที่/ชุมชน/หรือเป็นรายระวาง และในกรณีที่ดินแปลงใดไม่เป็นที่สงวนหวงห้ามจะต้องไม่สร้างเงื่อนไขหรือขั้นตอนให้เป็นภาระเพิ่มขึ้นในการที่จะออกเอกสารสิทธิที่ดิน เป็นต้น จัดทำแผนงานในการเพิ่มจำนวนของผู้ชำนาญการในการอ่านภาพถ่ายทางอากาศให้เพียงพอและทั่วถึงอย่างเร่งด่วน ควรมีแรงจูงใจโดยอาจกำหนดให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นตัวชี้วัดในการประเมินผลงาน

(Ratita Kaewjuncan, 2011, pp.185-195) ได้ศึกษาถึงโครงการวิจัยแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาสาเหตุ ผลกระทบจากการบุกรุกถือครองที่นำไปสู่การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามาตรการที่เหมาะสมได้รับการยอมรับจากสาธารณะ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยที่ทำให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยยังไม่บรรลุเท่าที่ควรเนื่องจากความทับซ้อนและขาดการประสานงานที่ดีของหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งมีหลายหน่วยงานที่ไม่สามารถแก้ปัญหาต้นตออันได้แก่การพิสูจน์สิทธิและการจัดทำแนวเขตได้อย่างทันท่วงที่ทำให้เกิดแรงจูงใจในการบุกรุกเข้าไปถือครองพื้นที่เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง การที่ประชาชนไม่ศรัทธาเจ้าหน้าที่รัฐและการบังคับใช้กฎหมายเท่าที่ควร

และประการสำคัญคือการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการแก้ปัญหา

ในการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้ทำให้ทราบได้ว่าปัญหาการบุกรุกที่สาธารณชนนั้นเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และยังคงระดมแนวคิดเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่องในทุกภาคส่วน ข้อมูลเหล่านี้จะนำไปสู่กระบวนการกำหนดข้อคำถามในเครื่องมือวิจัย ซึ่งจะได้นำแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาทั้งจะเป็นแนวทางกำหนดความชัดเจนและความเหมาะสมของกลไกการบริหารจัดการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านอำนาจหน้าที่อันสามารถดำเนินการบริหารจัดการท้องถิ่นได้ภายใต้กฎหมาย ทั้งหมดของการรวบรวมข้อความเห็นทั้งทางด้านเอกสารและข้อมูลจากภาคประชาชนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในพื้นที่จริงของจังหวัดลำปาง จะช่วยให้เกิดแนวทางในการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางได้

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้จึงพยายามศึกษาว่าแนวทางใดที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณชนของเทศบาลในจังหวัดลำปาง โดยใช้กรณีศึกษาของเทศบาลในจังหวัดลำปาง โดยจะสรุปและอภิปรายผล ตามวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังต่อไปนี้

1. วิเคราะห์ความรู้และความเข้าใจของประชาชน ผู้บริหารเทศบาล ข้าราชการส่วนภูมิภาคและผู้นำชุมชนที่มีต่อปัญหาการบุกรุกที่สาธารณชนของเทศบาลในจังหวัดลำปาง

ตาราง ข้อมูลจากแบบสอบถามที่ทำการเก็บรวบรวมจากประชาชนและผู้นำชุมชน จำนวนทั้งสิ้น 484 คน โดยวัดระดับความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลจำนวน 5 ด้าน ประกอบไปด้วย ด้านเนื้อหากฎหมาย, ด้านการประชาสัมพันธ์, ด้านหน้าที่ของภาครัฐ, ด้านเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และด้านการมีส่วนร่วม โดยข้อมูลทั้งสิ้นรวบรวมและสังเคราะห์ผลได้ดังนี้

ประเด็นวัดความคิดเห็น	ระดับความคิดเห็น		ร้อยละ	แปลผล
	M	S.D.		
ด้านเนื้อหากฎหมาย	3.24	0.913	65.0	ปานกลาง
1. เนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินมีความเหมาะสมและเป็นธรรมกับประชาชน	3.37	0.879	67.0	ปานกลาง
2. บทกำหนดโทษของกฎหมายมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความผิด	3.12	0.948	62.0	ปานกลาง
ด้านการประชาสัมพันธ์	2.65	1.017	53.0	ปานกลาง
3. หน่วยงานภาครัฐได้ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง	2.77	0.981	55.0	ปานกลาง
4. หน่วยงานภาครัฐได้เข้ามาให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกที่สาธารณะ	2.55	1.005	51.0	น้อย
5. หน่วยงานภาครัฐได้เข้ามาสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการหรือมาตรการที่จะนำมาใช้กับผู้บุกรุกที่สาธารณะ	2.56	1.018	51.0	น้อย
6. หน่วยงานภาครัฐได้ประชาสัมพันธ์ วรรณคดีเพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกที่สาธารณะ	2.59	1.029	51.0	น้อย
7. หน่วยงานภาครัฐได้จัดโครงการอบรมเพื่อเสริมความรู้และปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนได้ตระหนัก	2.65	1.009	53.0	ปานกลาง
8. หน่วยงานภาครัฐได้จัดทำป้ายเพื่อแสดงเขตที่ดินให้ประชาชนรับทราบว่าเป็นเขตพื้นที่สาธารณะ	2.81	1.065	56.0	ปานกลาง
ด้านหน้าที่ของภาครัฐ	3.30	1.076	66.0	ปานกลาง
9. หน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมในการจัดการเรื่องการบุกรุกที่สาธารณะ	3.38	0.972	68.0	ปานกลาง
10. หน่วยงานของรัฐมีอำนาจ มีกำลังพล มีเครื่องมืออย่างเพียงพอในการจัดการเรื่องการบุกรุกที่สาธารณะ	3.23	1.180	65.0	ปานกลาง
ด้านเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน	3.15	0.932	63.0	ปานกลาง
11. เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาและจับกุมดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดมีจำนวนเพียงพอ	2.93	0.877	60.0	ปานกลาง

ประเด็นวัดความคิดเห็น	ระดับความคิดเห็น		ร้อยละ	แปลผล
	M	S.D.		
12. เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ	3.16	0.964	63.0	ปานกลาง
13. เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย และมาตรการเพื่อจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ	3.37	0.955	67.0	ปานกลาง
ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน	2.70	0.007	45.0	ปานกลาง
14. หน่วยงานภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการรับรู้ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ	2.86	1.065	57.0	ปานกลาง
15. หน่วยงานภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการเสนอกำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุก	2.80	0.913	56.0	ปานกลาง
16. ประชาชนมีส่วนช่วยเหลือการทำงานของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการ แก้ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ	2.73	0.978	55.0	ปานกลาง
17. หน่วยงานภาครัฐมีการแต่งตั้งประชาชน เข้าไปเป็น กรรมการหรือมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การทำงานของ เจ้าหน้าที่รัฐ	2.43	1.072	49.0	น้อย
ผลประเมินภาพรวม	3.00	0.789	60.0	ปานกลาง

จากตาราง พบว่า ระดับความคิดเห็นในการเข้าร่วมโครงการ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.00 คิดเป็นร้อยละ 60.0 เมื่อพิจารณาเป็นรายประเด็นพบว่า

ด้านเนื้อหากฎหมาย ความคิดเห็นในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (M=3.24, S.D.=0.913) คิดเป็นร้อยละ 65.0 และเมื่อพิจารณารายข้อพบว่า โดยเรียงลำดับความคิดเห็นจากมากไปหาน้อย ได้แก่ เนื้อหากฎหมายที่ดินมีความเหมาะสมเป็นธรรมกับประชาชน มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (M=3.37, S.D.=0.879) คิดเป็นร้อยละ 67.0 รองลงมา บทกำหนดโทษของกฎหมายมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความผิด มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (M=3.12, S.D.=0.948) คิดเป็นร้อยละ 62.0 ตามลำดับ

ด้านการประชาสัมพันธ์ ความคิดเห็นในภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง (M=2.65, S.D.=1.017) คิดเป็นร้อยละ 53.0 และเมื่อพิจารณา รายข้อพบว่า โดยเรียงลำดับความคิดเห็นจากมากไปหาน้อย ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐได้จัดทำป้าย เพื่อแสดงเขตที่ดินให้ประชาชนรับทราบว่าเป็นเขตพื้นที่สาธารณะ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (M=2.81, S.D.=1.065) คิดเป็นร้อยละ 56.0 รองลงมา หน่วยงานภาครัฐได้ประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง ความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (M=2.77, S.D.=0.981) คิดเป็นร้อยละ 55.0 และ น้อยที่สุด หน่วยงานภาครัฐได้เข้ามาให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกที่สาธารณะ ความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย

(M=2.55, S.D.=1.05) คิดเป็นร้อยละ 51.0 ตามลำดับ

ด้านหน้าที่ของภาครัฐ ความคิดเห็นในภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง (M=3.30, S.D.=1.076) คิดเป็นร้อยละ 66.0 และเมื่อพิจารณารายข้อพบว่า โดยเรียงลำดับความคิดเห็นจากมากไปหาน้อย ได้แก่ หน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมในการจัดการเรื่องการบุกรุกที่สาธารณะ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (M=3.38, S.D.=0.972) คิดเป็นร้อยละ 68.0 รองลงมา หน่วยงานของรัฐมีอำนาจ มีกำลังพล มีเครื่องมืออย่างเพียงพอในการจัดการเรื่องการบุกรุกที่สาธารณะ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (M=3.23, S.D.=1.180) คิดเป็นร้อยละ 65.0 ตามลำดับ ด้านเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ความคิดเห็นในภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง (M=3.15, S.D.=0.932) คิดเป็นร้อยละ 63.0 และเมื่อพิจารณารายข้อพบว่า โดยเรียงลำดับความคิดเห็นจากมากไปหาน้อย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและมาตรการเพื่อจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (M=3.37, S.D.=0.955) คิดเป็นร้อยละ 67.0 รองลงมา เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ ความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (M=3.16, S.D.=0.964) คิดเป็นร้อยละ 63.0 และน้อยที่สุดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาและจับกุมดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดมีจำนวนเพียงพอ ความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (M=2.93, S.D.=0.877) คิดเป็นร้อยละ 60.0 ตามลำดับ

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ความคิดเห็นในภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง (M=2.70, S.D.=0.007) คิดเป็นร้อยละ 45.0 และเมื่อพิจารณารายข้อพบว่า โดยเรียงลำดับความคิดเห็นจากมากไปหาน้อย ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (M=2.86, S.D.=1.065) คิดเป็นร้อยละ 57.0 รองลงมา หน่วยงานภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอกำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (M=2.80 S.D.=0.913) คิดเป็นร้อยละ 56.0 และน้อยที่สุด หน่วยงานภาครัฐมีการแต่งตั้งประชาชนเข้าไปเป็นกรรมการหรือมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย (M=2.43, S.D.=1.072) คิดเป็นร้อยละ 49.0 ตามลำดับ

นอกจากนี้ยังมีข้อมูลจากการประชุมอภิปรายกลุ่มในประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ โดยจากการให้ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลหลักของภาคประชาชนในประเด็นคำถามเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ พบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจว่ามีกฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะและไม่ควรทำผิดกฎหมาย แต่เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีปัญหาที่ทำกิน อาชีพเกษตรกร ไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จึงยินยอมที่จะเช่าทำกินในที่สาธารณะ ทั้งอาศัยอยู่มานานนับแต่รุ่นบรรพบุรุษ นอกจากประเด็นดังกล่าวแล้วประชาชนต้องการให้ภาครัฐมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาการ

บุกรุกที่สาธารณะอย่างต่อเนื่องทั่วถึง และหากภาครัฐจะมีมาตรการอย่างใดต่อการจัดการปัญหา ควรสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนก่อน และควรให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ควรฟังเสียงประชาชนในท้องถิ่นในการเสนอทางออกของปัญหาร่วมกัน

จากการให้ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลหลักของภาคผู้นำชุมชนพบว่า แม้ว่าผู้นำชุมชนจะได้เข้าไปให้ความรู้ ความเข้าใจก็ตาม แต่หลายพื้นที่สามารถจัดการปัญหาได้ด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ย แต่อีกหลายพื้นที่ที่ประชาชนไม่ยอมรับฟังและอ้างสิทธิ โดยบางพื้นที่เกิดการโต้เถียง ขัดแย้งกันอย่างรุนแรง เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อกัน อีกทั้งเจ้าหน้าที่บางคนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ใช้อำนาจในทางที่ไม่เป็นธรรม เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มคนบางกลุ่ม ทำให้เกิดข้อกังขาของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และภาครัฐไม่มีแนวนโยบายต่อการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่อการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และบางพื้นที่ที่มีปัญหาแต่ผู้บริหารท้องถิ่นกลับไม่สนใจต่อการแก้ไขปัญหา

จากการให้ข้อมูลการสัมภาษณ์บุคลากรในเทศบาลต่อบทบาทหน้าที่ของตนพบว่า ส่วนใหญ่จะมีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมายเป็นอย่างดีว่ามีกฎหมายบังคับใช้อยู่ แต่ในด้านของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ในท้องถิ่นมีความรู้ด้านกฎหมายเพียงเบื้องต้น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน และผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ควรจะมีกฎหมายเฉพาะของท้องถิ่นที่เป็นเอกเทศและเป็นรูปธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาคาบุกรุกที่สาธารณะ

เพราะมีกฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะของรัฐมากมายหลายฉบับ แต่หากท้องถิ่นได้นำกฎหมายหลักมาปรับให้เป็นเฉพาะท้องถิ่นของตน และประกาศแก่ประชาชน ให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน เชื่อว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาและลดข้อกังขาของประชาชนในการอ้างว่าไม่รู้ ไม่ทราบ ข้อกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวได้ แต่กฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้ในท้องถิ่นควรเป็นลักษณะที่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐสามารถแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยเป็นลักษณะเอื้อต่อการบริหารจัดการด้วยธรรมาภิบาล เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหลักของรัฐ ภายใต้อำนาจหน้าที่การบริหารจัดการของเทศบาลในจังหวัดลำปาง

จากข้อมูลทั้งหมดผู้วิจัยได้พิจารณาถึงเห็นถึงแนวปฏิบัติของประชาชนกับกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันเกี่ยวกับปัญหาคาบุกรุกที่สาธารณะ ไม่เอื้อต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งปัญหาการไม่รู้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยมองว่าเป็นเรื่องสำคัญต่อการปกครองอย่างยิ่ง เนื่องจากเมื่อเจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่รู้กฎหมายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น การบริหารจัดการภายในชุมชนจึงไม่อาจแก้ปัญหาได้ และผู้วิจัยได้ข้อมูลในเชิงของการบริหารจัดการเป็นลักษณะการทับซ้อนในอำนาจของการดูแลรักษาพื้นที่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง หากผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานจะมองเห็นความสำคัญในปัญหาและนำมาบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาอันเป็นประเด็นปัญหาเร่งด่วนที่ควรได้รับการแก้ไข ผู้วิจัยเชื่อว่าปัญหาจะได้รับการแก้ไข

2. เพื่อหาแนวทางการกำหนดรูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง

จากการศึกษาเอกสาร ตำรา การให้ข้อมูลสำคัญจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง ทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติ ผู้รับการปฏิบัติ และภาคประชาชนมีทัศนะว่า หากท้องถิ่นมีข้อบัญญัติเป็นการเฉพาะต่อการจัดการปัญหาดังกล่าวจะเป็นผลดี เพราะบทบัญญัติของกฎหมายที่มากกระจัดกระจายซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อมูลกฎหมายของประชาชน หากมีบทบัญญัติของท้องถิ่นโดยตรงนั้น จะทำให้ประชาชนทราบและปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย โดยแนวทางในการกำหนดรูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง ควรกำหนดเป็นเทศบัญญัติโดยเนื้อหาของข้อบัญญัติต้องเชื่อมโยงกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่สาธารณะ และควรมีส่วนประกอบ ส่วนที่ 1 หลักการและเหตุผลในการจัดทำ (ร่าง) เทศบัญญัติ, ส่วนที่ 2 บททั่วไปประกอบด้วย คำจำกัดความ, ส่วนที่ 3 การบริหารจัดการในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ, ส่วนที่ 4 บทกำหนดโทษ และส่วนที่ 5 ผู้รักษาการตามเทศบัญญัติ

ผู้วิจัยวิเคราะห์เอกสารและข้อมูลจากผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการสังกัดหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค จึงนำมาเป็นต้นแบบ (ร่าง) เทศบัญญัติ เรื่อง การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ พ.ศ. ... (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ประกอบมาตรา 8, 8 ทวิ, 9, 9/1, 10, 11, 20, 21, 22 และมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถนนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดการผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550

ข้อ 1 ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า “เทศบัญญัติ... เรื่อง การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ พ.ศ. ...”

ข้อ 2 ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล... และให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานเทศบาล...แล้วเจ็ดวัน

ข้อ 3 บรรดาข้อบัญญัติ ประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งอื่นใดในส่วนที่ได้ตราไว้ในเทศบาล ซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัตินี้ให้ใช้เทศบัญญัตินี้แทน

ข้อ 4 ในเทศบัญญัตินี้

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล

“สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” หมายความว่า ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า นายกเทศมนตรี... อำเภอ... จังหวัดลำปาง

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับแต่งตั้งจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่และให้มีอำนาจตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมาย

“เทศบาล” หมายความว่า เทศบาล... อำเภอ... จังหวัดลำปาง

ข้อ 5 บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นที่สาธารณะที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของเทศบาลอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าเทศบาลหรือหน่วยงานอื่นใดหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของเทศบาล ถ้าหากเทศบาลเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้าม หรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว และหากเทศบาลจะใช้หรือจัดหาประโยชน์จากที่ดินนั้น ต้องได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย (ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8)

ข้อ 6 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า ที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินในที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล

ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติในข้อนี้ต้องระวางโทษปรับครั้งละไม่เกิน 1,000 บาท (ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 60 วรรคสาม เทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท)

ข้อ 7 ให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตตามข้อ 6 เสียค่าตอบแทนเป็นรายปีแก่เทศบาล ดังนี้

(1) ตาม ข้อ 6 (1) ไร่ละ 1,000 บาทต่อปี

(2) ตามข้อ 6 (2) หรือ ตามข้อ 6 (3)

(ก) การขุดหรือขุดทราย ลูกบาศก์เมตรละ 28 บาท

(ข) การขุดดินหรือลูกรัง หรืออื่น ๆ ไร่ละ 1,000 บาท หรือลูกบาศก์เมตรละ 10 บาท

โดยในการนี้ ให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตชำระค่าตอบแทนแก่เทศบาลภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันที่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้ถือว่าการอนุญาตสิ้นผลทันทีโดยไม่ต้องบอกกล่าวเป็นหนังสือ (ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9/1)

ข้อ 8 การขอรับอนุญาตตามข้อ 7 ให้ผู้ประสงค์ยื่นเอกสารเกี่ยวกับการขออนุญาตตามแบบฟอร์มและรายการหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาที่เทศบาลกำหนด

การพิจารณาอนุญาตให้เทศบาลโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาโดยผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและประกาศโดยเปิดเผย สำนักงานเทศบาล ให้ประชาชนได้รับทราบเพื่อโต้แย้งหรือคัดค้าน ไม่น้อยกว่า 7 วัน ในการนี้จะดำเนินการอนุญาตโดยไม่ผ่านการเห็นชอบและการรับฟังประชาชนก่อนมิได้

การพิจารณาหากไม่ผ่านสภาเทศบาลให้แสดงเหตุผลของการไม่อนุญาตไว้ และให้การขออนุญาตนั้นตกไป

หากการพิจารณาผ่านสภาเทศบาลแล้วหากมีประชาชนได้โต้แย้งคัดค้านไม่เห็นด้วยและมีเหตุอันสมควร สามารถรับฟังได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับการอนุญาตนั้น แต่หากการโต้แย้ง

คัดค้านเป็นไปเพื่อการกั้นแกล้ง ประวิงเวลา หรือไม่มีเหตุผลอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการอนุญาตได้

การพิจารณาไม่อนุญาตตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ไม่ตัดสิทธิบุคคลอื่นจะได้นำเสนอคำร้องเพื่อขออนุญาตใหม่ได้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 เดรส (2))

ข้อ 9 ที่ดินของรัฐที่อยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดการผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550 แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดิน ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อุชนรุ่นหลังด้วย (ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 10, 11)

ข้อ 10 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินเพื่อประชาชนดังต่อไปนี้

(1) วางนโยบายจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามสมควรแก่อัตรา

(2) วางแผนการถือครองที่ดิน

(3) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(5) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดที่ดิน และให้ส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา

(6) เข้าไปยังสถานที่หรือที่ดินของหน่วยงานหรือบุคคลใด ๆ ที่อยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาล เพื่อตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน และให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง เรียกเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่ในสถานที่หรือที่ดินเช่นว่านั้นมาตรวจพิจารณาได้ตามความจำเป็นในการนี้บุคคลเช่นว่านั้นต้องให้ความสะดวกแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามสมควร (ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20)

ข้อ 11 ให้นายกเทศมนตรี... เป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามเทศบัญญัตินี้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 เทรส (5))

(พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ ในกรณีเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา)

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า เทศบาลต้องส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะอย่างเป็นระบบซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมกับชุมชน ทำให้เกิดค่านิยมในการหวงแหนผลประโยชน์ร่วมกัน มีความเข้าใจความต้องการและปัญหาของชุมชน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการ ทั้งผู้บริหารและชุมชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจร่วมดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ (Ratita Kaewjuncan, 2011, pp.185-195) เห็นว่า ปัจจัยที่ทำให้การแก้ปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยยังไม่บรรลุเท่าที่ควร เนื่องจากความทับซ้อนและขาดการประสานงานที่ดีของหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งมีหลายหน่วยงาน การที่ไม่สามารถแก้ปัญหาต้นตออันได้แก่การพิสูจน์สิทธิและการจัดทำแนวเขตได้อย่างทันท่วงที ทำให้เกิดแรงจูงใจในการบุกรุกเข้าไปถือครองพื้นที่เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง การที่ประชาชนไม่ศรัทธาเจ้าหน้าที่รัฐและการบังคับใช้กฎหมายเท่าที่ควร และประการสำคัญคือการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการแก้ปัญหา

นอกจากนี้แล้วผลการวิจัยยังสะท้อนปัญหาประชาชนมีฐานะยากจน ขาดที่ดินทำกิน ประชาชนไม่รู้กฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ ปัญหาประชาชนบางรายรู้กฎหมายแต่ไม่เคารพกฎหมายจึงสอดคล้องกับหลักแนวคิดเรื่องการบุกรุกที่สาธารณะที่ระบุสาเหตุของการบุกรุกที่สาธารณะว่ามาจากความยากจนและขาดแคลนที่ดินทำกินขาดเอกสารสิทธิในที่ดิน ทำให้ไม่มั่นคงในการ

ครอบครัวที่ดิน รวมทั้งไม่มีความรักและหวงแหน ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ขาดการพัฒนาอาชีพ ที่มั่นคง การขาดจิตสำนึกร่วมกันในการอนุรักษ์ ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาคือการขจัดความยากจนให้กับประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ ให้กับประชาชนหรือยินยอมให้ประชาชนสามารถแสวงหาประโยชน์จากที่สาธารณะได้โดยที่ต้องมีค่าตอบแทนให้กับรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ (Boonchai Somjai, 2005, pp.43-44) ที่พบว่า เมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาล้มเหลว และความยากจนเชิงบูรณาการ กรมที่ดินได้จัดทำแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐกรณีมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาล้มเหลว โดยการนำที่ดินที่มีการครอบครองอยู่มาให้เช่า โดยเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากสามารถดำเนินการได้ตามนโยบายดังกล่าว ก็สามารถแก้ไขปัญหาล้มเหลวการคัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ในที่สุด ทั้งยังสอดคล้องกับการศึกษาของ (Itthiphon Srisaowaluck, et al., 2007, pp.34) ที่พบว่า การให้สิทธิชุมชนจัดการที่ดินเป็นทางออกอย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดิน โดยเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะออกให้แก่ชุมชนอาจเป็นสิทธิใช้ประโยชน์โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ สิทธิของชุมชนในที่ดินดังกล่าวจะทำให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกในชุมชน ภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงกับภาครัฐ และชุมชนยังสามารถประสานประโยชน์หรือป้องกันการเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลภายนอกที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยมีกฎหมายรองรับ ทำให้ที่ดินในเขตความรับผิดชอบของชุมชนและที่ดินของรัฐ ข้างเคียงได้รับการดูแลสืบไป และสอดคล้องกับ

(PhaiRoj Lokniyom, et al., 2008, pp.๑) ได้เสนอมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตพื้นที่ป่าไม้ เรื่องเอกสารสิทธิแก่ประชาชน

ข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะจำนวนมากก่อให้เกิดปัญหาการเข้าถึงกฎหมายของประชาชนเป็นไปด้วยความยาก รวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามกฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะเจ้าหน้าที่อาจจะเข้าใจข้อกำหนดไม่ถ่องแท้ ทั้งในด้านการดำเนินการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายในระหว่างส่วนราชการไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ส่วนราชการ บางกรณีกลับเสี่ยงการแก้ไขปัญหาโดยการอ้างว่าหน่วยงานภาครัฐไม่มีอำนาจดูแลหรือแก้ไขปัญหาก็เกิดช่องว่างของกฎหมาย ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ขอเสนอการกำหนดมาตรการของกฎหมายในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะในเชิงนโยบาย และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ 3 ด้าน ดังนี้

1. เทศบาลควรร่วมมือกับสำนักงานที่ดินในเขตท้องที่ ดำเนินการจัดทำทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์ที่ถูกต้อง หน่วยงานใดเป็นผู้ครอบครองดูแล เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาแนวเขตและความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่หน่วยงานภาครัฐในการควบคุมดูแลพื้นที่ต่าง ๆ รวมทั้งออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องของกรรมสิทธิ์ อำนาจหน้าที่และสิทธิในการครอบครอง ดูแล ชัดเจน เพื่อแก้ไข

ปัญหาเรื่องสิทธิในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือ สิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าวได้

2. เทศบาลควรดำเนินการกำหนด บทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่ชัดเจนและ ประชาชนเข้าถึงข้อกฎหมายนั้นได้ เป็นการแก้ไข ปัญหา ถึงกรณีการอ้างความไม่รู้กฎหมายเพื่อ พ้นจากความรับผิด ซึ่งสังคมทุกสังคมจำเป็นต้องมี กฎเกณฑ์ที่ใช้ร่วมกัน และเชื่อว่ากฎหมายที่ชัดเจน และประชาชนทราบถึงบทบัญญัติของกฎหมาย กฎหมายนั้นจะเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคม เพราะทุกบทบัญญัติของกฎหมายนอกจากจะช่วย ให้สังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขแล้ว ยังต้องมองถึง บุคคลที่ฝ่าฝืนให้ถูกลงโทษตามความเหมาะสมเพื่อ เป็นการปรามสังคมว่าไม่ควรทำ เพราะหากทำใน สิ่งที่กฎหมายห้าม ท่านจะต้องถูกลงโทษทันทีเสมอ

3. หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ สาธารณะที่ถูกละเมิดสิทธิจากการบุกรุกควร

ดำเนินการฟ้องร้องบังคับคดีกับผู้บุกรุกหรือ ฝ่าฝืนคำสั่ง เพื่อให้เกิดกรณีการบังคับใช้กฎหมาย อย่างแท้จริง ในกรณีที่ไม่อาจจะใช้ช่องทางอื่นใด ต่อผู้กระทำผิดได้ เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่ เป็นช่องทางสุดท้าย เพราะช่องทางนี้จะสร้าง ผลกระทบอย่างรุนแรงในความปกติสุขของสังคม และมาตรการนี้จะใช้ก็ต่อเมื่อไม่เหลือช่องทางใด แล้วที่จะเยียวยาปัญหานี้ได้ การฟ้องร้องดำเนินคดี จึงเป็นมาตรการที่จะทำให้ทราบโดยชัดแจ้งว่า ผลจากการกระทำนั้น กระทำได้หรือไม่ต่อไป

ทั้งหมดนี้เป็นเพียงแนวทางที่ได้จากการ วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลทั้ง เอกสาร ตำรา ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ คณะผู้วิจัย ได้นำมารวบรวมและเรียบเรียงเพื่อให้สามารถ นำข้อเท็จจริงต่าง ๆ เหล่านี้ไปใช้เพื่อเป็นประโยชน์ ในอนาคตต่อไปได้ ●

บรรณานุกรม

- Boonchai Somjai. (2005). kānsuksā n̄əothāng kānk̄ækhai panhā kān bukruk thī sāthāranaprayōt: suksā kṛānī thī sangūan liang satkṓmṓlā mū thī sām tambon kamalā ‘amphōe kathū čhangwat phū ket. [Study of guidelines for solving problems of intrusion at public interest: Study of Kamala animal reserve Moo. 13, Kamala Sub District, Katoo District, Phuket Province]. (Master’s Thesis). Burapha University, Chonburi.
- Department of Local Administration. (Public Organization). (2019, June 1), kham sang krasūang mahātthai thī n̄nggrōikao / sṓngphanhārōisāmsipp̄æt rūang t̄əngtang phanakngān čhaonāthī. Retrieved from http://www.dla.go.th/upload/template/tempNews/2018/11/49078_1.PDF
- Department of National Parks, Wildlife and Plant Conservation (Public Organization). (2019, April 20), sarup kān rāingān sathiti khadī k̄eokap kān pāmai pračham p̄ngoppramān 2560. Retrieved from <http://www.dnp.go.th/Lawsuit/sṓngphanhārōihāsipčhet-09302557.pdf>
- Itthiphon Srisaowaluck, et al. (2007). khrōngkān suksā rabop sitthi nai thīdin khōng chumchon thī mṓsom. [Study the right community land rights system]. Bangkok: The Thailand Research Fund, (Public Organization).
- Krisdika (Public Organization). (2019, June 1), pramūan kotmāi ph̄əng læ phānit. Retrieved from <http://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=567410&ext=htm>
- Krisdika (Public Organization). (2019, June 1), pramūan kotmāi thīdin Ph̄.Sṓ. sṓngphansīrōikāosipčhet. Retrieved from <http://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=570844&ext=htm>
- Krisdika (Public Organization). (2019, June 1), rabīap krasūang mahātthai wādūai kāndūl̄æ raksā læ khumkhrōng p̄ngkan thīdin ‘anpen sāthāranasombat khōng ph̄əndin samrap phonlamūang chairṓwṓ makan Ph̄.Sṓ. sṓngphanhārōihāsipsām. Retrieved from <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%C503/%C503-2g-2553-a0001.htm>
- PhaiRoj Lokniyom, et al. (2008). māttrakān k̄ækhai panhā kān bukruk thīdin nai khēt phūnthī pāsangūan h̄əng chāt læ khēt phūnthī pāmai. [Measures to solve land encroachment problems in the National Reserved Forest area And forest areas]. Bangkok: National

- Research Council of Thailand (Public Organization).
- Provincial Affairs Bureau. (Public Organization). (2018, June 1), rabīap samnak nāyokratthamontrī wādūai kānkākhai panhā kān bukruk thīdin khōng rat Phō.Sō. sōngphanhārōisīphā. Retrieved from http://pab.dopa.go.th/main/law/land_threat.pdf
- Ratita Kaewjuncan. (2011). khōngkān wīchai nāothāng kākhai panhā kān bukruk thīdin khōng rat nai phūnthī khēt hām lā sat pā thalē nōi. [The solution to the problem of state land encroachment in the area of the Noi Wildlife Hunting Area]. Bangkok: The Thailand Research Fund, (Public Organization).
- Saman Rungsiyokrit and Sutee Suttisomboon. (1994). kānbōrihān ngān bukkhon. [Personnel management]. Bangkok: Office of the Civil Service Commission, (Public Organization).
- Schwartz, Lita Linzer. (1980). Criteria for Effective University Teaching. Improving College and University Teaching.
- Supremecourt. (Public Organization). (2019, June 1), khamphiphāksā sān dīkā. Retrieved from <http://deka.supremecourt.or.th/>
- Thongchai Suntiwong. (2000). ongkān lāe kānbōrihān. [Organization and administration]. Bangkok: Thai Wattana Panich Public Company Limited.
- Treasury. (Public Organization). (2019, June 1), kot krasūng kānkhlāng wādūai lakkēn lāe withīkān pokkhōng dūlāe bamrung raksā chai lāe čhathā prayōt kīeokap thīrātchaphatsadu Phō. Sō. sōngphanhārōisīphā. Retrieved from http://www.treasury.go.th/ewtadmin/ewt/treasury_intra/download/article/article_20131007153230.pdf
- Treasury. (Public Organization). (2019, June 1), nangsū krom Thanaruk thī kok sīrōičhet / wō nungrōiyīsip'et longwan thī sipsī Kumphāphan sōngphanhārōisāmsipčhet rūang kān khō chai thīrātchaphatsadu. Retrieved from http://www.treasury.go.th/pv_nakhonnayok/download/article/article_20171122140829.pdf



ศึกษาเปรียบเทียบความร่วมมือ และการยุบรวมท้องถิ่นในต่างประเทศ: แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย¹

Comparative Study of Cooperation and
Amalgamation of Local Government in Foreign
Countries: Guidelines for Development of Local
Government in Thailand.

ชัชวินธ์ ตันติเวชวานิชย์² และ วสันต์ เหลืองประภัสร์³
Chardchawin Tantivejvanichaya² and Wasan Luangprapat³

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์²
Faculty of Political Science, Thammasat University²
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์³
Faculty of Political Science, Thammasat University³
E-mail: Chardchawin@gmail.com และ Wasan.bu@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอข้อเปรียบเทียบเกี่ยวกับแนวโน้ม ปัจจัย และกลยุทธ์ในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ผ่านมาตรการสร้างความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นในต่างประเทศ โดยใช้กรณีศึกษาจากญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน เพื่อนำบทเรียนที่ได้มากำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและให้บริการสาธารณะ ตลอดจนให้ข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นไทย

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าทั้งญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน ได้เคยมีประสบการณ์ในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นผ่านมาตรการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน มีทั้งที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ ขณะเดียวกันการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในรูปแบบนิติบุคคล แม้จะมีข้อดีในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพด้านงบประมาณ แต่ข้อเสียคือ แนวทางนี้อาจก่อให้เกิดความสับสนในเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น การบริหารจัดการที่ล่าช้า และไม่อาจไม่มีความจำเป็นและเหมาะสมต่อพลวัตทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ

¹ บทความวิชาการฉบับนี้เป็นบทความที่พัฒนาเพิ่มเติมจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง "ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา พื้นที่ภาคตะวันออก" ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนสำหรับการทำวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า
² มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200
³ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

อย่างยิ่งการเติบโตของเมืองที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง บทเรียนที่ได้จากต่างประเทศได้ชี้ให้เห็นว่า กรณีของประเทศไทยนั้น แนวทางการบูรรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันจะมีความเหมาะสมกับพื้นที่เขตเมืองมากกว่าเขตชนบท โดยรัฐบาลจำเป็นต้องใช้ทั้งมาตรการจูงใจทางการเงินและ มีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน ซึ่งมาตรการดังกล่าว

ทำให้การบูรรวมท้องถิ่นประสบความสำเร็จ ทั้งในญี่ปุ่นและเยอรมัน ส่วนแนวทางการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เหมาะสมกับพื้นที่เขตชนบท ประชากรอาศัยอยู่บาง และแถบภูเขา ซึ่งเป็นแนวทางที่มีการสนับสนุนและส่งเสริมในญี่ปุ่นและฝรั่งเศสมากขึ้นเป็นลำดับ

คำสำคัญ: ความร่วมมือ, การบูรรวม, ท้องถิ่น

Abstract

This academic article has objective to present a comparison of trends, factors and strategies for reforming local governance structures. Through measures to create cooperation and amalgamation by using case studies from Japan, France, the United States and Germany for bring lessons learned to formulate appropriate guidelines for Thai local government structural reforms for increase efficiency of management and public services. As well as providing recommendations on measures that affect the success of Thai local structural reforms.

The study suggests that in both Japan, France, the United States and Germany have had experience in reforming local government structures through local amalgamation, both successful and unsuccessful. At the same time, creating cooperation between local governments in the form of a legal entity. Although there are advantages in increasing budget efficiency, but the disadvantage is this approach may

cause confusion in the local government structure, delayed management and may not be necessary and suitable for social and economic dynamics especially the growth of the urbanization that is constantly expanding.

Lessons learned from experience in many countries show that In the case of Thailand the way to amalgamation will be more suitable for urban areas than rural areas. The government needs to use both financial incentives and clearly supported laws. Which the measure makes the local collapse successful in both Japan and Germany. The guidelines for promoting cooperation between local suitable for rural areas, sparse population zones and mountains, which is a way that has more support and promotion in Japan and France.

Keyword: cooperation, amalgamation, local government

บทนำ

ปัจจุบันมีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลให้ขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดหรือลดลง อาทิ การกระจายอำนาจเชิงภารกิจที่ไม่สมดุลกับงบประมาณและทรัพยากร การเผชิญวิกฤติทางการคลัง กระบวนการโลกาภิวัตน์ และการพัฒนาอุตสาหกรรม การเติบโตของเมือง ขณะเดียวกัน มีการเรียกร้องบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่เพิ่มขึ้น ท่ามกลางสถานการณ์ดังกล่าว พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเทศ ยังมีโครงสร้างที่กระจายกระจายจำนวนมาก (Territorial fragmentation) ทำให้ไม่มีศักยภาพที่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะที่ดีได้ หลายประเทศจึงมีมาตรการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง 2 แนวทาง คือ การยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (Amalgamation) และการสร้างระบบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (Cooperation) ทั้งนี้ แต่ละประเทศจะเลือกใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งหรือทั้งสองวิธีเป็นหลัก และประสบความสำเร็จแตกต่างกัน (Wasan Luangprapat, 2006, pp.167-168)

อย่างไรก็ตาม มาตรการทั้งสองผลกระทบที่แตกต่างกันออกไป สำหรับผลกระทบในเชิงบวกจากการสร้างความร่วมมือ พบว่า ช่วยลดภาระงาน เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ และสามารถนำขีดความสามารถไปพัฒนาบริการอื่นต่อไปได้ ส่วนผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ ทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจเพราะมีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากให้การรับรองหรืออนุมัติ การแก้ไขปัญหาไม่มีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ (Robert Hertzog, Pawel Swianiewicz, Ken

Davey and Massimo Balducci, 2010, pp.14-23) ขณะที่การใช้ยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เชื่อมมั่นว่าการผนวกพื้นที่และประชาชนหลายแห่งเข้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยเดียว จะทำให้ต้นทุนทางธุรกรรมลดลง และการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Stefano Calciolari, Daniela Cristofoli, Laura Maccio, 2013) ขณะที่การยุบรวมถูกมองว่าเป็นตัวบ่อนทำลายอัตลักษณ์ของท้องถิ่น ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ชนบทหรือประชากรกระจายกระจาย หรือมีความหลากหลายของภูมิประเทศ สังคม และวัฒนธรรม จึงมักถูกโจมตีว่ามุ่งให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจมากกว่ามิติทางด้านการเมืองในการส่งเสริมรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย ละเลยมิติทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น

กรณีของประเทศไทย ได้เคยมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำแนวทางการยุบรวมท้องถิ่น แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากขัดผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่น ประชาชนเห็นว่าท้องถิ่นขนาดเล็กมีความใกล้ชิดกับประชาชน และสะดวกในการรับบริการมากกว่า และส่วนหนึ่งประชาชนยังคงยึดมั่นในเอกลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Naritti Sethabuttra., et al., 2002) ขณะที่แนวทางการปฏิรูปด้วยวิธีการดังกล่าวประสบความสำเร็จในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เดิมปี ค.ศ. 1995 มีเทศบาลจำนวน 3,234 แห่งลดจำนวนลงเหลือเพียง 1,719 แห่งในปี ค.ศ. 2011 กรณีมลรัฐ Baden-Württemberg ในเยอรมัน ปี ค.ศ. 1968 มีจำนวนเทศบาล 3,379 แห่ง แต่เหลือเพียง 1,111 แห่ง ในปี ค.ศ. 1975 เป็นต้น กระนั้นก็ตาม หลายประเทศที่มีการส่งเสริมความ

ร่วมมือประสบความสำเร็จ เช่น แม้นิวยอร์กมันมีการควบวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน แต่ปี ค.ศ. 2011 แต่ยังคงมีสหพันธ์เทศบาล (Municipal confederations) จำนวนรวม 1,331 แห่ง และมีเทศบาลที่เป็นภาคีสมาชิกอยู่จำนวน 8,135 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 80 ของเทศบาลทั้งหมด ในบางกรณีกลับพบว่าการสร้างความร่วมมือมีทั้งที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ ดังเช่นกรณีของสหรัฐฯ พบว่า แนวโน้มการสร้างความร่วมมือในรูปแบบเขตพิเศษ (Special districts) ที่ไม่ใช่เขตพิเศษโรงเรียนมีจำนวนเพิ่มสูงมากขึ้นจากเดิมปี ค.ศ. 1992 มีจำนวน 33,131 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 38,266 แห่ง ในปี 2012 แต่ความร่วมมือเขตพิเศษโรงเรียน (School districts) มีแนวโน้มลดลง เพราะมีการยกเลิกและยุบรวมเข้าด้วยกัน โดยในปี ค.ศ. 1992 มีจำนวน 14,556 แห่ง แต่เหลือเพียง 12,880 แห่ง ในปี ค.ศ. 2012 หรือกรณีของฝรั่งเศสที่จำนวนเทศบาลที่เข้าเป็นภาคีสมาชิกหน่วยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นมีจำนวนสูงถึงร้อยละ 90 ทำให้รัฐบาลต้องปรับโครงสร้างให้หน่วยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นทางการของรัฐในปี ค.ศ. 2014 ประเด็นเหล่านี้มีความน่าสนใจสำหรับการศึกษาและนำมาเป็นบทเรียนของไทยในการจัดวางแนวทางที่เหมาะสมหรือการปฏิรูปโครงสร้างใหม่ ผ่านการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับประโยชน์ ผลกระทบ ความเหมาะสม และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการใช้มาตรการทั้งสอง

สิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่ง ผู้เขียนพบว่า กฎหมายท้องถิ่นของไทยได้ระบุถึงแนวทางการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นให้มีสถานะเป็น “นิติบุคคล”

ไว้ 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (มาตรา 58) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 (มาตรา 69) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (มาตรา 94) แต่ในทางปฏิบัติกลับติดข้อจำกัดทางกฎหมายและโครงสร้างท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ กระนั้นก็ตาม ความชัดเจนมีขึ้นอีกครั้งภายหลังเมื่อมีการออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกัน จัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งกำหนดแนวทางและวิธีการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่ชัดเจนและสร้างความเชื่อมั่นยิ่งขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมมือกันในการจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังไม่ได้มีมาตรการสนับสนุนด้านงบประมาณเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้น และออกกฎหมายจากสภานิติบัญญัติรองรับเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริบทเชิงสถาบันในการส่งเสริม ความสำเร็จของไทยจึงมีความแตกต่างจากที่ปรากฏในต่างประเทศอย่างมาก

ส่วนมาตรการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันนั้น เมื่อพิจารณากรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันในปัจจุบันพบว่า ปรากฏอยู่ในกฎหมายท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) มาตรา 40, 41, 41 ทวิ, 41 ตริ, 41 จัตวา และมาตรา 42 แต่อย่างไรก็ตาม พบว่า การดำเนินการยุบรวมท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว

ยังไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้วางกรอบแนวทางการเสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 249 วรรค 2 ความว่า “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน” อันถือเป็นเจตนารมณ์ที่สะท้อนเป้าประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการปฏิรูปและปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มีมติเห็นชอบ “ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และได้นำเสนอร่างกฎหมายทั้งสองฉบับไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเป็นเทศบาลตำบล และการเปิดโอกาสให้มีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน (Grichawat Lowatcharin, 2017, pp.62) แต่กระนั้นก็ตาม ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการขับเคลื่อนและผลักดันมาตรการบูรรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันเชิงรูปธรรม

จากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นทั้งสองมาตรการในข้างต้นผู้เขียนมีความสนใจว่าแท้จริงแล้วแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยพัฒนา

แล้วเป็นอย่างไร ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจและความสำเร็จในการใช้ทั้งมาตรการส่งเสริมความร่วมมือและการบูรรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันของประเทศเหล่านั้น ตลอดจนการใช้กลยุทธ์ (Strategy) หรือกลวิธีใดที่จะทำให้มาตรการทั้งสองประสบความสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรมและสำหรับในกรณีของประเทศไทยนั้น ควรดำเนินแนวทางปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใด โดยนำประเด็นดังกล่าวของประเทศที่พัฒนาแล้วประกอบด้วย ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน เนื่องจากประเทศเหล่านี้ต่างประสบความสำเร็จในการใช้มาตรการต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ผลการศึกษาวิเคราะห์ และสังเคราะห์นี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้านการปกครองท้องถิ่นของไทย และจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายด้านการปฏิรูปและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคต

2. บทเรียนความร่วมมือและการบูรรวมท้องถิ่นในต่างประเทศ กรณีศึกษา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เยอรมันและสหรัฐอเมริกา

ญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว เน้นหลักการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1946 ได้กล่าวถึงการประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Principle of Local Autonomy) พร้อมเพิ่มอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดประชามติ เพื่อใช้กรณีพิเศษและถือเป็นหลักประกันที่รัฐไม่สามารถยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (Council of Local Authorities for International Relations, 2010) ภายหลังจากมีการ

ประกาศใช้กฎหมาย Local Autonomy Law 1947 เทศบาลจะเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และรัฐเปิดโอกาสให้เทศบาลแต่ละแห่งสามารถควรวรรวมหรือเปลี่ยนแปลงขอบเขตอำนาจเชิงพื้นที่ได้ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น มี 2 ระดับ ได้แก่ การปกครองท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) และระดับเทศบาล (Municipality) ดังนั้น ภาพรวมของโครงสร้างการเมืองการปกครองของญี่ปุ่นจึงมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย ทั้งการปกครองของรัฐในรูปแบบรัฐเดี่ยว มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ มีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นสองชั้น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด - เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล/เมืองพัทยา) แต่ข้อแตกต่างสำคัญ คือ ประเทศญี่ปุ่นไม่มีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐส่วนกลางเข้าไปกำกับดูแลท้องถิ่นดังเช่นในกรณีของไทย

รูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่น แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ หน่วยความร่วมมือที่เป็นนิติบุคคล และไม่เป็นนิติบุคคล สำหรับหน่วยความร่วมมือที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ประเภทแรก คือ สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local public cooperative) เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบจากรัฐมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถจัดการทรัพย์สินของตนเองได้ มีแหล่งรายได้ของตนเอง แต่ไม่มีอำนาจจัดเก็บภาษีโดยสหภาพสามารถกระทำได้ 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) สหภาพธุรกิจทั่วไป (Partial Cooperative) เกิดจากความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นมอบหมาย

จัดบริการสาธารณะในพื้นที่พิเศษบางแห่งเพื่อทำหน้าที่แทน แต่การเสริมการยุบรวมและยกฐานะทำให้สหภาพพิเศษลดลงตามลำดับ 2) สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union) มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1994 รับผิดชอบในพื้นที่กว้างและอาจรับมอบหมายภารกิจจากรัฐเพิ่มเติมเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและรับการถ่ายโอนภารกิจ ปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น 3) สหภาพธุรกิจการรวม (Administrative Cooperative) เป็นสหภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้ทำหน้าที่ทั้งหมดให้ทำหน้าที่ ถูกใช้ในรูปแบบทดแทนความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการของเทศบาลขนาดเล็ก แต่ยังไม่เคยมีการจัดตั้งขึ้น 4) สหภาพธุรกิจราชการ (Full-Office Cooperative) รวมสำนักงานเพื่อการบริหารไว้ในที่เดียวกัน เพื่อทดแทนความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการในระดับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล เกิดขึ้นเพื่อร่วมมือกันดำเนินภารกิจต่าง ๆ ของเทศบาล โดยโครงสร้างการบริหารงานของสหภาพจะมีฝ่ายบริหารมาจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกและมีฝ่ายสภา สัดส่วนภาคีสมาชิกขึ้นอยู่กับข้อบังคับการจัดตั้งสหภาพแต่ละแห่งแตกต่างกัน ซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือทางอ้อม ประเภทที่สองคือ บริษัทพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Development Corporate) จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาและเตรียมสถานที่ก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาค ได้แก่ สนามบิน การพัฒนาเมือง เป็นต้น แต่เป็นองค์กรจัดตั้งชั่วคราว เมื่อเสร็จสิ้นจะโอนอำนาจการจัดการไปยังองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และยกเลิกกิจการ ทั้งนี้ เพื่อความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการบริหารงานในด้าน

การจัดการรายได้และการใช้จ่ายของโครงการ จะมีการระบุนายละเอียดผ่าน “กฎบัตร” ระหว่าง ภาคีสมาชิก ส่วนความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคล พบได้ทั่วไป ได้แก่ 1) ความร่วมมือโดยจัดตั้ง สภาร่วม ไม่มีทรัพย์สินและบุคลากรแต่อย่างใด ใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาร่วมกันเป็นหลัก 2) ความร่วมมือโดยการมอบหมายภารกิจ 3) การกระทำ ข้อตกลงในการใช้ทรัพยากรทางการบริหารร่วมกัน

แนวโน้มการใช้ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน พบว่า ข้อมูลที่ พบตั้งแต่ปี ค.ศ. 1883-2008 รัฐบาลให้ความสำคัญ กับมาตรการยุบรวมท้องถิ่นเรื่อยมาอาทิปีค.ศ. 1883 พบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 71,497 แห่ง หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ปี ค.ศ. 1945 เหลือ จำนวน 10,520 แห่ง จากนั้นยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง จนใน ปีค.ศ. 2008 พบว่า มีเทศบาล เหลืออยู่เพียง 1,795 แห่ง (Osamu Koike, 2010) แสดงให้เห็นว่าการยุบรวมเทศบาลเข้าด้วยกัน มีแนวโน้มดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และโดยเฉพาะ จำนวนเทศบาลนคร (Cities) เพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน โดยในปี ค.ศ. 1945 พบว่า เทศบาลนครมีเพียง 205 แห่ง แต่ในปี ค.ศ. 2008 มีจำนวนเพิ่มขึ้นสูงถึง 783 แห่ง การเจริญของเมืองส่งผลต่อการยุบรวม ท้องถิ่นเข้าด้วยกันอย่างมีนัยสำคัญ (ผู้เขียน) และ จากข้อมูล ณ ปี ค.ศ. 2014 พบว่า มีเทศบาลจำนวน ทั้งสิ้น 1,719 แห่ง (Ministry of Internal Affairs and Communications, 2014)

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้มาตรการยุบรวมท้องถิ่น เข้าด้วยกันประสบความสำเร็จ เกิดจากปัจจัยหลาย ประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการของภาครัฐ โดยพบว่าระหว่างปี ค.ศ. 1995-2005 เทศบาล ของญี่ปุ่นเผชิญกับวิกฤตการณ์ครั้งใหญ่จึงได้มี

การออกกฎหมาย Municipal Amalgamation Law 1999 เพื่อส่งเสริมการยุบรวมท้องถิ่น แต่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังมีมุมมองต่อ มาตรการดังกล่าวไม่ดีมากนักและรัฐยังไม่มี ความชัดเจนต่อประโยชน์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้รับ รัฐบาลจึงเปลี่ยนมาใช้มาตรการจูงใจ ผ่านการใช้กองทุนจัดสรรภาษีองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ตามมาตรการยุบรวมเข้าด้วยกันมากขึ้นและ ส่งผลให้เทศบาลลดลงถึง 1,410 แห่ง พร้อมกับเกิด เทศบาลขนาดใหญ่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดความ ไม่พอใจกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเดิมและมีความผูกพันของวิถีชีวิตกับชุมชน เดิมมากกว่ารัฐบาล นอกจากนี้ วิกฤตการณ์คลัง เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จ เชิงอุปสงค์ของการยุบรวมครั้งใหญ่ในช่วงผ่าน มา (Osamu Koike, 2010) ส่วนปัจจัยเชิงอุปทาน พบว่า มาตรการจูงใจทางด้านภาษีเป็นปัจจัยสำคัญ ที่สุด

ขณะที่ความร่วมมือสหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union Federations of Municipalities: MF) เป็นทางเลือกหนึ่งที่เทศบาลสามารถนำมาใช้เป็น ตัวแบบแทนการยุบรวมท้องถิ่นด้วยกรอบแนวคิด แบบล่างขึ้นบน (Bottom-up approach) พบว่า สหภาพเขตกว้างมีความเหมาะสมมากกว่า การควบรวมในพื้นที่ที่ไม่สามารถยุบรวม เทศบาลเข้าด้วยกันได้อันเนื่องมาจากข้อจำกัด ด้านภูมิศาสตร์และการเมือง เช่น ประชากรเบาบาง หรือพื้นที่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ เป็นต้น ในทางตรงกันข้ามรูปแบบสหภาพในเขตกว้างกลับ มีการนำมาใช้ค่อนข้างน้อยและมีประสิทธิภาพ ไม่มากนักหากนำมาปรับใช้ในพื้นที่ที่มีการเติบโต

ของเมืองสูง นอกจากนี้ แม้ว่าสภาพเขตกว้าง เป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างความร่วมมือ รูปแบบแนวนอน (horizontal) ในระยะสั้น แต่ในระยะยาวจะช่วยให้การนำมาตรการยุบรวมเทศบาลเข้าด้วยกันสามารถทำได้ง่ายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่ที่กลุ่มการเมืองมีความขัดแย้งมาก่อน อย่างไรก็ตาม มีงานศึกษาพบว่า การยุบรวมท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะบางประเภทมากกว่าการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เช่น การดูแลและประกันสุขภาพผู้สูงอายุ แต่การพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ กลับพบว่า การยุบรวมท้องถิ่นมีแนวโน้มที่ค่าใช้จ่ายต่อประชากรจะเพิ่มสูงขึ้นในระยะยาวได้ ขณะที่พื้นที่สภาพเขตกว้างที่มีประสิทธิภาพค่อนข้างสูงในภูมิภาคที่มีขนาดใหญ่ และประชากรเบาบางของญี่ปุ่น พบว่า ค่าใช้จ่ายทั้งระยะสั้น (เช่น สวัสดิการสังคม) และระยะยาว (เช่น โครงสร้างพื้นฐาน) เมื่อมีการกระจายการบริการจากเมืองศูนย์กลางไปยังพื้นที่ห่างไกล หรือแถบชนบทจะปรากฏสิ่งที่เรียกว่า cost-prohibitive หรือ ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงเกินกว่าที่ควรจะเป็นและไม่ควรเกิดขึ้น ดังนั้น หากพิจารณาความได้เปรียบเสียเปรียบของมาตรการยุบรวม และสภาพเขตกว้าง จะพบว่ารูปแบบการยุบรวมจะมีประสิทธิภาพมากกว่าสภาพเขตกว้าง ในสถานการณ์ที่การกำหนดและดำเนินการตามนโยบายมีความเหมาะสม ซึ่งสิ่งนี้จะยิ่งดึงดูดให้แนวโน้มการนำมาตรการยุบรวมไปใช้ของรัฐได้รับความสนใจจากท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย (Jacobs, Andrew J., 2004)

จากข้อมูลที่ได้ศึกษาในข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า กรณีของญี่ปุ่นนั้น แม้รัฐจะมีการส่งเสริม

ความร่วมมือของท้องถิ่น คือ สภาพในเขตกว้าง และมีความร่วมมือในรูปแบบที่ไม่เป็นนิติบุคคล ปรากฏอยู่บ้าง แต่แนวโน้มพบว่า รัฐมีกฎหมายที่มุ่งเน้นให้แต่ละพื้นที่แต่ละแห่งสามารถทำการควบรวม (amalgamation) หรือการเปลี่ยนขอบเขตอำนาจเชิงพื้นที่ได้ (changes to boundary) ดังเห็นได้จากจำนวนเทศบาลที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง เช่น ปี ค.ศ. 1999 มีเทศบาลทั่วประเทศ จำนวน 3,229 แห่ง ลดลงเหลือเพียง 1,719 แห่งในปี ค.ศ. 2011 การใช้มาตรการยุบรวมองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันมากกว่าการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง โดยการใช้มาตรการทางกฎหมายและการส่งเสริมของรัฐบาล และความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดเป็นทุนเดิม การใช้มาตรการจูงใจทางการเงิน และการออกกฎหมายรองรับและแนวทางที่ชัดเจน

ฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว เน้นหลักการรวมศูนย์อำนาจคล้ายประเทศไทย รวมทั้งมีการแบ่งโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ข้อแตกต่าง คือ การปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศส มีรากฐานมายาวนานตั้งแต่ศตวรรษที่ 10 - 12 ประชาชนรวมตัวเป็นเทศบาล (Commune) ต่อมามีการรวมตัวที่เป็นจังหวัด (Province) ซึ่งพัฒนาเป็นจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนภาค (Region) รองรับโดยกฎหมายในปี ค.ศ. 1982 (Somkid Lertpaitoon, 2000) การปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส จึงแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ภาค (Region) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Department) และเทศบาล (Commune) กับ 1 รูปแบบพิเศษ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 มีการ

จัดตั้งสภาภาคมาจากการเลือกตั้ง และประธานสภาภาคเป็นผู้นำเศรษฐกิจและสังคมประจำภาค ฝ่ายบริหาร มีคณะกรรมการเป็นที่ปรึกษา (Nakharin Mektrairat et al., 2000) ขณะเดียวกัน ภาครัฐได้มอบภารกิจและงานจากส่วนกลางเพิ่มขึ้น

เทศบาลมีอยู่กระจัดกระจาย 36,681 แห่ง (129 แห่ง อยู่ในดินแดนโพ้นทะเล) นำไปสู่หน่วยสำคัญของการจัดบริการสาธารณะเชิงแลกเปลี่ยนและร่วมมือกันกับหน่วยที่อยู่ใกล้เคียงกัน แม้มีความพยายามควบรวมเทศบาลแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก โดยเทศบาลสามารถจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ ตามจำนวนประชากร ได้แก่ เทศบาลขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และยังมีรูปแบบพิเศษ เพราะมีจำนวนประชากรหนาแน่น ได้แก่ นครปารีส ลียง มาเชลเลย์

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐนั้น มีลักษณะที่รัฐส่วนกลางมีอำนาจเหนือท้องถิ่น เกิดจากปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะวัฒนธรรมฌากอบีแ็ง (Jacobin tradition) ที่ฝังรากลึกอยู่ในการปกครองและระบบราชการ ทำให้รัฐบาลต้องทนแรงกดดันต่อกระแสการกระจายอำนาจจากรัฐบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากในระยะหลัง (Jean Claude Lugan, 2011) ในปี ค.ศ. 1982 รัฐบาลสังคมนิยมที่เข้ามามีบทบาทการบริหารประเทศลดอำนาจราชการส่วนภูมิภาคและเพิ่มอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Department) คล้ายกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในไทย และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเมืองขนาดใหญ่ (Large cities) ซึ่งขัดแย้งกับการปกครองเขตจังหวัด (Prefecture) แต่เทศบาลยัง

คงมีรากฐานเชื่อมโยงกับเขตทางศาสนาในอดีตอย่างเข้มข้น (MényY., 1983) ต่อมาช่วงทศวรรษที่ 1990 ถึงปี ค.ศ. 2003 ที่มีการระบุเรื่องการกระจายอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญ การปฏิรูปนำไปสู่หลักการเชื่อมั่นในความสามารรถใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาค และในปี ค.ศ. 2010 ได้มีการสร้างองค์การรูปแบบใหม่แบบพหุสภาของการปกครองสองระดับ (Conseils territoriaux) เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกันของระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและระดับภาค ในขณะที่ภารกิจหน้าที่ของทั้งสองระดับมีการแบ่งแยกชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งสภารูปแบบใหม่นี้ มีการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกในปี ค.ศ. 2014 (Sabine Kuhlmann, 2011) งบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มาจากการจัดเก็บภาษีภายในและมีรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐ รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเมื่อได้มีการส่งมอบอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณตามภารกิจนั้น ๆ ด้วย โดยทั่วไปจะเป็นไปในลักษณะของการโอนเงินภาษีที่รัฐจัดเก็บได้ หรือเงินอุดหนุน (Stéphanie Jamet. 2007)

สำหรับความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในฝรั่งเศส สามารถแบ่งออกเป็นกรณีที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล สำหรับความร่วมมือในรูปแบบที่เป็นนิติบุคคล เป็นองค์การความร่วมมือที่มีลักษณะเป็นทางการระดับสูงที่สุด โดยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้ง จำแนกได้ 2 ประเภท คือ องค์กรที่สามารถจัดเก็บรายได้เองได้ ได้แก่ ดิสทริก ประชาคมนคร ประชาคมเมือง และประชาคมเทศบาล สำหรับองค์กรที่ไม่สามารถจัดเก็บรายได้เองได้ ได้แก่ สหการประเภทต่าง ๆ ซึ่งต้องอาศัยเงิน

อุดหนุนจากภาคีสมาชิกหรือรัฐเพื่อการดำเนินงานความร่วมมือในรูปแบบนิติบุคคลเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง แต่บางรูปแบบก่อให้เกิดความสับสนทำให้รัฐมีมาตรการจัดตั้งหน่วยความร่วมมือรูปแบบที่ใหญ่ขึ้นรองรับการถ่ายโอนภารกิจที่ชัดเจน ลดความสับสน และเพิ่มประสิทธิภาพไปพร้อมกัน ส่วนความร่วมมือในรูปแบบที่ไม่เป็นนิติบุคคล (Somkid Lertpaitoon, 2000) ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือในเรื่องเทคนิคและเครื่องมือต่าง ๆ การสนับสนุนทางการเงินผ่านการมอบหมายภารกิจ และการให้ความเห็น คำปรึกษา และข้อเสนอแนะต่าง ๆ มักจะเกิดขึ้นในกรณีที่ต้องการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่ใหญ่กว่า เช่น ภาค หรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะต้องการพัฒนาเขตที่กว้างร่วมกันให้เกิดเอกภาพ

แนวโน้มของความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันนั้น แม้ว่ามาตรการสร้างความร่วมมือเกิดขึ้นโดยทั่วไป แต่สิ่งที่พึงระวัง คือ ต้องรักษาความสมดุลและเหมาะสมและความร่วมมือที่มีขนาดเล็กเกินกว่าความสามารถในการระดมงบประมาณและแหล่งทรัพยากร รวมไปถึงการทำให้กิจกรรมโครงการมีความสมบูรณ์อย่างแท้จริง (Karen West, 2007) ปัจจุบันการออกกฎหมายเกี่ยวกับความร่วมมือของเทศบาลมีการปรับโครงสร้างเพื่อความสอดคล้องรองรับภารกิจหน้าที่ ในปี ค.ศ. 2010 เพื่อจัดวางโครงสร้างและเพิ่มความทันสมัย (พระราชบัญญัติก่อนหน้านี้ คือ ฉบับปี ค.ศ. 1982 ฉบับปี ค.ศ. 1992 ฉบับปี ค.ศ. 1999 และฉบับ ปี ค.ศ. 2004 จะเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ท้ายสุดแล้วจะมีเทศบาลที่ถูกแยกออกมาโดยเฉพาะ (Benoit Sablayrolles, 2011)

สิ่งที่น่าสนใจ ผู้เขียนพบว่า ท้องถิ่นขนาดเล็กของฝรั่งเศสกำลังเผชิญปัญหาทรัพยากรและศักยภาพไม่เพียงพอโดยเฉพาะพื้นที่ในเขตประชากรอาศัยอยู่อย่างเบาบางและภูเขา ประธานาธิบดีฝรั่งเศสจึงมีแนวคิดที่จะปฏิรูปท้องถิ่น เพื่อให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพได้ผ่านมาตรการส่งเสริมการรวมตัวแบบสหการมากขึ้นตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 2017 เป็นต้นไป (Government of France, 2014, online)

ความร่วมมือของเทศบาลในฝรั่งเศสอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ แม้ว่าฝรั่งเศสจะเป็นรัฐที่เน้นการรวมศูนย์ก็ตาม แต่การใช้มาตรการยุบรวมท้องถิ่นอาจเผชิญความเสี่ยงทางการเมือง ทำให้แนวคิดเรื่องการร่วมมือระหว่างเทศบาลซึ่งได้รับการยอมรับมากกว่า อย่างไรก็ตามความร่วมมือที่มีวัตถุประสงค์เดียวมีแนวโน้มลดลง เช่น ปี ค.ศ. 1995 มีจำนวนถึง 14,490 แห่ง แต่ในปี ค.ศ. 2006 กลับเหลือจำนวนเพียง 12,149 แห่งเท่านั้น ในทางกลับกัน พบว่า ความร่วมมือที่มีวัตถุประสงค์หลายภารกิจกลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น โดยเพิ่มขึ้นจาก 3,310 แห่ง เป็น 4,089 แห่ง ขณะเดียวกันความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในลักษณะแนวตั้งหรือความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นระดับที่แตกต่างกันได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสหการหลายวัตถุประสงค์ (syndicatsmixtes) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นฝรั่งเศสเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางเกิดจากความคาดหวังในทรัพยากรที่จะได้รับจากท้องถิ่นระดับที่สูงกว่า ความจำเป็นที่ต้องร่วมมือกันเพราะมีพื้นที่ซ้อนกันและขนาดที่เหมาะสมต่อความร่วมมือ บางกรณีพบว่า เกิดจากการอุดหนุนของรัฐโดยตรงแฝงอยู่ในระบบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(Rudie Hulst, André van Montfort, Arto Haveri, Jenni Airaksinen, and Josephine Kelly, 2007)

ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่ง คือ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลมีได้ลดลงมากนัก แม้ระยะเวลาจะผ่านเกือบสองศตวรรษ โดยในปี ค.ศ. 1861 พบว่าฝรั่งเศสมีจำนวนเทศบาล 37,510 แห่ง (ไม่รวมในดินแดนโพ้นทะเล) ต่อมาปี ค.ศ. 1962 กลับเพิ่มขึ้นเป็น 38,076 แห่ง ปี ค.ศ. 1975 ลดลงเหลือจำนวน 36,296 แห่ง และตั้งแต่ปี ค.ศ. 2017 พบว่า มีจำนวนเทศบาลทุกพื้นที่รวม 35,416 แห่ง การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสเป็นลักษณะหวงแหนอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น (Homeostatic System) ดังเช่นความล้มเหลวของกฎหมายที่ผลักดันการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1972 แตกต่างไปจากประเทศเพื่อนบ้านที่ประสบความสำเร็จช่วงทศวรรษที่ 1970 เช่น เบลเยียม เดนมาร์ก เยอรมัน จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงไปร้อยละ 40 - 80 (Albert Mabileau, 1991)

ดังนั้น การยุบรวมท้องถิ่นยังคงมีแรงต้านจากประชาชนในพื้นที่และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีความรู้สึกผูกพันเชิงอัตลักษณ์ประชาชนบางส่วนที่ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเชื่อมโยงกับประชาธิปไตย และมีคุณค่ามากกว่ามิติทางเศรษฐกิจและการจัดการเพียงอย่างเดียว (Salvaris, M., 2001) ส่งผลให้การร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสยังปรากฏต่อไปอย่างกว้างขวาง แต่มีการเปลี่ยนแปลงแนวโน้มเรื่องรูปแบบจากวัตถุประสงค์เดียวสู่หลายวัตถุประสงค์มากขึ้น และเน้นการบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อรองรับ

การเปลี่ยนแปลงของภายนอกและการเติบโตของเมืองและประชากรเป็นสำคัญ ความสำเร็จในการแก้ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะผ่านมาตรการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในรูปแบบนิติบุคคล เกิดจากการมีกฎหมายที่ชัดเจนเป็นสำคัญ ส่วนปัจจัยเงื่อนไขที่นำไปสู่การสร้างความร่วมมืออย่างกว้างขวางมาจากแรงกดดันหรืออุปสงค์ด้านข้อจำกัดของงบประมาณและความไร้ประสิทธิภาพของท้องถิ่นขนาดเล็ก บทเรียนของฝรั่งเศสที่น่าสนใจ คือ การวางกรอบกฎหมายในฐานะปัจจัยเชิงสถาบัน (Institutional Context) ที่มีแนวทางที่ชัดเจนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันได้ชัดเจน รวมทั้งแรงจูงใจจากโอกาสที่ท้องถิ่นขนาดเล็กจะได้รับจากท้องถิ่นขนาดใหญ่หรืออยู่ในระดับที่สูงกว่าซึ่งมีทรัพยากรและงบประมาณมากกว่า บทเรียนดังกล่าวนี้สามารถนำมาพัฒนามาตรการส่งเสริมกลไกความร่วมมือของท้องถิ่นในประเทศไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะได้เป็นอย่างดี

สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา มีการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วยโครงสร้างการเมืองการปกครอง 3 ระดับ คือ รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น การปกครองระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างในแง่สถานะ โครงสร้าง และรูปแบบขึ้นอยู่กับธรรมเนียมของแต่ละมลรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐฯ สามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ เคาน์ตี (County) เทศบาล (Municipal) หรือเมือง (City) ทาวน์ชิพ (Township) และเขตพิเศษ (Special Districts) ซึ่งหน่วยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่มีอิสระทางการคลังและการบริหาร รวมทั้ง

มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นนั้นอาจทำหน้าที่การเฉพาะดังกล่าวได้มากกว่าหนึ่งอย่าง

เขตพิเศษ (Special Districts) เป็นรูปแบบความร่วมมือที่สำคัญปรากฏทุกมลรัฐ ส่วนภารกิจขนาด และรูปแบบอาจแตกต่างกัน องค์ประกอบสำคัญ คือ เป็นความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่ง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน กิจกรรมนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นมาจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทรัพย์สินและการคลัง และมีคณะกรรมการบริหารและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันตามภารกิจ (Wasan Luangprapat, 2006) บางแห่งอยู่ซ้อนบนพื้นที่เดียวกัน แต่รับผิดชอบในภารกิจที่แตกต่างกันได้ นอกจากนี้ ยังมีเขตพิเศษโรงเรียน (School District) เป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่คล้ายคลึงกับเขตพิเศษทั่วไป แต่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านการจัดการศึกษาแก่เด็กนักเรียนเท่านั้น และปรากฏอยู่โดยทั่วไป

ธรรมนูญแต่ละมลรัฐได้มอบอำนาจให้รัฐบาลมลรัฐสามารถจัดตั้งเขตพิเศษได้ แต่ในทางปฏิบัติการเริ่มต้นจัดตั้งอาจมาจากท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพื้นที่นั้นลงนามร่วมกัน ในฐานะผู้เสนอขอให้มีการจัดตั้งเขตพิเศษ หรืออาจเป็นการที่เจ้าของที่ดินในเขตการปกครองท้องถิ่นจำนวนหนึ่งลงนามโดยคณะกรรมการบริหารของเคาน์ตี หรือผู้พิพากษาในเขตพื้นที่นั้น ให้การรับรอง เมื่อมติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบแล้ว จึงสามารถจัดตั้งโดยคณะกรรมการบริหาร

เคาน์ตี หรือคำสั่งศาลเป็นขั้นสุดท้าย และกฎหมายของมลรัฐให้มีการจัดตั้งขึ้นต่อไป หรืออาจทำได้โดยคณะกรรมการบริหารของเคาน์ตี หรือ คำสั่งของศาล ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยมีต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือตราเป็นกฎหมายลำดับรองอีก การจัดตั้งเขตพิเศษของสหรัฐอเมริกา ทำให้ง่ายกว่าการจัดตั้งสหการของไทยและของประเทศฝรั่งเศส ส่วนรายได้ของเขตพิเศษสามารถจัดหารายได้หลายทาง เพื่อให้การบริหารงานตามภารกิจนั้นมีประสิทธิภาพ ได้แก่ 1) รายได้จากการขายพันธบัตรแก่นักลงทุน โดยได้รับความเห็นชอบจากนักคณะกรรมการหลักทรัพย์ของสหพันธรัฐ 2) รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และภาษีจากผู้ใช้บริการ 3) รายได้จากการกู้ยืมเงิน 4) รายได้จากทุนจัดตั้งครั้งแรก โดยการสนับสนุนจากภาคีสมาชิกที่จัดตั้ง 5) ผลประโยชน์ หรือ ดอกผลอันเกิดจากเงินทุนเริ่มแรก หรือทรัพย์สินของเขตพิเศษ อย่างไรก็ตาม เขตการศึกษามีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเริ่มต้นการมีเขตการศึกษาในสหรัฐอเมริกา เช่น ในปี ค.ศ. 1934 มีจำนวนถึง 125,627 แห่ง แต่ในปี ค.ศ. 1962 เหลือเพียง 34,678 แห่ง

แนวโน้มของการสร้างความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนท้องถิ่นแต่ละประเภท ปี ค.ศ. 1977 และปี ค.ศ. 2012 พบว่า ท้องถิ่นแต่ละประเภทมีทิศทางที่เพิ่มขึ้นและลดลงดังนี้ เคาน์ตี (County) จากเดิม 3,043 แห่ง ลดลงเหลือ 3,031 แห่ง เทศบาล/เมือง (Municipal/City) จากเดิม 18,862 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 19,519 แห่ง เขตพิเศษโรงเรียน (School District) จากเดิม 15,174 แห่ง ลดลงเหลือ 12,880 แห่ง และเขตพิเศษที่มีวัตถุประสงค์อื่น ๆ (Other

Special District) จากเดิม 5,962 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 8,266 แห่ง (Svara, J., & Hoene, 2008) (Alan Norton, 1994) (U.S. Census Bureau, 2012)

จากข้อมูลในข้างต้น จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งเขตพิเศษที่มีภารกิจอื่น ๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่เขตพิเศษโรงเรียน (School District) กลับมีแนวโน้มลดลง ซึ่งเป็นผลมาจากการนำแนวคิดการบูรณาการท้องถิ่นเพื่อความประหยัดในเชิงขนาดเช่นกัน ส่วนการบูรณาการองค์รวมมีของท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป ได้แก่ เคาน์ตี เทศบาล และเมือง เข้าด้วยกันกระทำได้อย่าง เนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ ได้แก่ สถานะของท้องถิ่นแตกต่างกันออกไปตามรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและกำหนดขอบเขตอำนาจรัฐครอบคลุมไม่ได้ปรากฏชัดเจนอยู่ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ ระบบวัฒนธรรมและประเพณีทางการเมืองแต่ละมลรัฐแตกต่างกัน ความเข้มข้นของอุดมการณ์การเมืองท้องถิ่น และความเชื่อมั่นในอิสระของท้องถิ่นมีอยู่อย่างเข้มข้น การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐฯ ยังมีความยืดหยุ่นสูงซึ่งเป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่จะช่วยให้ท้องถิ่นหลายหน่วยงานและต่างระดับกันเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะได้ แม้จะมีการเรียกร้องให้ท้องถิ่นมีการปฏิรูปในระดับมลรัฐเพื่อลดความสับสนซับซ้อนลงก็ตาม (Donald F. Norris, 1997) (Joseph F. Zimmerman, 1995) (Ian Tiley, 2010)

เยอรมัน

เยอรมันเป็นระบบสหพันธรัฐ มีรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law ค.ศ.1949) บังคับใช้เป็นหลักการในกฎหมายต่าง ๆ ระดับการปกครองออกเป็นสามระดับ คือ สหพันธรัฐ มลรัฐ และท้องถิ่น แบ่งท้องถิ่น

ออกเป็น ระดับอำเภอ (Districts) มีอำเภอเขตเมือง (Urban District or Stadt kreise) และอำเภอเขตชนบท (Rural District or Land kreise) และระดับเทศบาล (Municipalities) เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองระดับแคว้น และเป็นโครงสร้างการปกครองในระดับต่ำที่สุดในกฎหมาย The Basic Law ประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Prachya Wasarat, 2000) ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นของเยอรมันได้รับการรับรองใน Basic Law มาตรา 28 โดยระดับอำเภอและเทศบาลถือเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีความสำคัญ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสภาเป็นของตนเอง มีสิทธิในการจัดกิจการและความรับผิดชอบในแต่ละระดับโดยมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งสำหรับการบริการสาธารณะ และขึ้นอยู่กับหลักความสามารถในการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองด้วย (Wasan Luangprapat, 2006) ประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของเยอรมันมีที่มาจาก การต่อสู้ระหว่างศาสนจักรกับกษัตริย์ การเพิ่มขึ้นของประชากรและการเติบโตของเศรษฐกิจทำให้เกิดเป็นชุมชนเมืองกระจายตามพื้นที่ต่าง ๆ ต่อมา มีการตราประมวลกฎหมายท้องถิ่น ในปี ค.ศ. 1808 เพื่อป้องกันการครอบงำของรัฐ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญใหม่ ทำให้เกิดแนวคิดการปกครองท้องถิ่นได้รับความสำคัญมากขึ้น ในฐานะการแบ่งเบาภาระและจัดสรรอำนาจจากส่วนกลางให้ทั่วไปในการบริหารจัดการ การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและมีขอบเขตความเจริญขยายตัวออกไปอย่างมาก

ส่วนโครงสร้างการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเยอรมัน สามารถแบ่งออกได้ 4 ประเภท ตามรูปแบบการบริหารจัดการภายใน

ระหว่างฝ่ายสภา และฝ่ายบริหาร ได้แก่ รูปแบบคณะผู้บริหาร รูปแบบนายกเทศมนตรี รูปแบบสภาเยอรมันเหนือ และรูปแบบสภาเยอรมันใต้ (Prachya Wasarat, 2000) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดดเด่นในเรื่องของตัวแบบการมีหลายหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (multi-function model) และมักทำหน้าที่นอกเหนือจากหน้าที่ปกติทั่วไป สะท้อนให้เห็นถึงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ และประเพณีการปกครอง ซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ระดับสหพันธ์อยู่ แต่ในทางกลับกันนั้นทั้งการบริหารงานภาครัฐ การนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการดำเนินการตามกฎหมาย และนโยบายของสหพันธ์ ตกไปอยู่กับมลรัฐ และโดยเฉพาะเทศบาล โดยประมาณร้อยละ 70 - 85 ของกฎหมายที่ออกโดยสหพันธ์และมลรัฐ ดำเนินการโดยรัฐบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้อำนาจหลายประการตกอยู่กับหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำภารกิจจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) การจัดทำตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ความร้อน แก๊ส การจัดบริการบำบัดน้ำเสีย และกำจัดสิ่งปฏิกูล การวางผังเทศบาล โดยกำหนดแนวเขตที่อยู่อาศัย การพาณิชย์ นโยบายที่ดิน การออกโฉนดที่ดิน เป็นต้น 2) ภารกิจตามหลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งในประสิทธิภาพและสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สะท้อนศักยภาพความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติเป็นหน้าที่โดยตรง หรือรับมอบอำนาจมาจากสหพันธ์หรือมลรัฐ

แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงเป็นภารกิจในระดับที่กว้าง ส่วนงบประมาณ บ่อยครั้งที่มลรัฐจะทำหน้าที่ในการช่วยบรรเทาภาระทางการเงินให้แก่เทศบาล เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายของเทศบาลแหล่งที่มาของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ 1) รายได้จากภาษี 2) เงินอุดหนุนจากรัฐ และ 3) เงินกู้ยืม แต่การกู้ทำได้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหารายได้อย่างเพียงพอ หรือการกู้เพื่อการลงทุน โดยต้องประกาศให้สาธารณชนทราบ ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือเอกสารสิทธิอื่น ๆ มาแสดงด้วย ทั้งนี้ สาเหตุที่ต้องมีการวางหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดดังกล่าว เนื่องจากรัฐต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความกระตือรือร้นในการจัดการรายได้เลี้ยงตัวเองและไม่ส่งเสริมให้ขาดวินัยการเงินการคลัง

สหพันธ์รัฐ ทำหน้าที่เพียงประกันการดำรงอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่มีความสัมพันธ์โดยตรง แต่อาจกระทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกฎหมายได้ โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม รวมถึงด้านการเงินใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคม การตรวจสอบและควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐ ส่วนความสัมพันธ์กับมลรัฐเป็นไปอย่างใกล้ชิด Basic Law ได้มอบอำนาจให้มลรัฐตรากฎหมายปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งรูปแบบองค์กร สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งนี้ อำเภอบึงและเทศบาล ต่างเป็นส่วนหนึ่งในระดับย่อยตามรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐหรือจัดเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองมลรัฐ และโดยส่วนใหญ่ มลรัฐจะมีโครงสร้างการบริหารสามระดับ ได้แก่ ระดับรัฐบาลมลรัฐ โดยมีคณะมนตรีแห่งมลรัฐ

เป็นผู้ดูแล มีส่วนราชการรับผิดชอบในแต่ละด้าน ระดับหน่วยงานภาค และระดับหน่วยงานบริหาร ระดับอำเภอและเมืองซึ่งไม่ได้ขึ้นตรงกับอำเภอ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จัดเป็นส่วนหนึ่งของ โครงสร้างของมลรัฐ แต่เทศบาลและเมืองถือเป็น หน่วยการปกครองท้องถิ่น ส่วนอำเภอและเมือง บางแห่งที่ไม่ได้ขึ้นกับอำเภอ จะมีสองสถานภาพ คือ เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยบริหารระดับล่าง ของมลรัฐ และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันด้วยมลรัฐยังสามารถตรวจสอบ โดยกฎหมาย และการตรวจสอบโดยผู้ชำนาญการ โดยการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญให้คำแนะนำแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มักเป็นงานที่มลรัฐมอบให้ กระทำการแทน

ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม ของแต่ละภารกิจวางอยู่บนหลักของการทำงานและ ผลประโยชน์ร่วมกัน โดยหากระดับหนึ่งไม่สามารถ ทำได้อย่างเหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็จะมีโอนภารกิจดังกล่าวให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอีกระดับหนึ่งทำแทน โดยการโอน อาจเป็นได้ทั้งจากหน่วยที่ใหญ่กว่าโอนมาให้หน่วย ที่เล็กกว่า หรือที่เล็กกว่าให้กับหน่วยที่ใหญ่กว่าก็ได้ (Hellmut Wollmann, 2002) ทั้งนี้ ภายใต้รูปแบบ ความสัมพันธ์ดังกล่าว ส่งผลให้การทำงานร่วมกัน เกิดขึ้น 2 รูปแบบ (Wasan Luangprapat, 2006) 1) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต่างระดับกัน มักเกิดเป็นคณะทำงานร่วม (Working Group) หรือ รูปแบบของสมาคมความร่วมมือ (Collaborative Associations) เพื่อร่วมพิจารณาประเด็นต่าง ๆ เช่น นโยบาย การวางแผน เป็นต้น 2) ความสัมพันธ์ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเดียว

มักเกิดจากความร่วมมือเพื่อจัดบริการสาธารณะ ร่วมกัน เช่น เทศบาลสองแห่งขึ้นไป หรืออำเภอ สองแห่งขึ้นไปร่วมมือกัน เป็นต้น

ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล เรียกว่า “สหการ” (Vebende) ซึ่งเป็นความร่วมมือของ เทศบาลดำเนินการบริการสาธารณะร่วมกัน องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิรูปช่วงปี ค.ศ. 1960 เพื่อปรับโครงสร้างให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเพิ่มศักยภาพและความสามารถทางการ บริหารและรองรับภารกิจใหม่ ๆ ที่รัฐและมลรัฐ ถ่ายโอนลงมาให้เพิ่มขึ้น นำไปสู่การยุบหรือควมรวม (Amalgamation) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968-1987 เยอรมันตะวันตก มีเทศบาลลดลงจาก 24,000 แห่ง เหลือเพียง 8,400 แห่ง หรือลดลงประมาณเกือบ สองในสาม ขณะที่ระดับอำเภอลดลงจาก 425 แห่ง เหลือเพียง 237 แห่ง หรือลดลงเกือบกึ่งหนึ่งของ ที่มีอยู่เดิม แต่จำนวนมากน้อยมีความแตกต่างกัน ในแต่ละแคว้น

ส่วนหน่วยความร่วมมือ มีรูปแบบและ โครงสร้าง มีความแตกต่างและหลากหลาย จำแนก โดยสรุปได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) องค์กรบูรณาการ เชิงบริหาร มีขอบข่ายกว้างขวางและครอบคลุม ทั้งระดับอำเภอและเทศบาล เป็นลักษณะกึ่งกลาง (Intermediate) 2) องค์กรความร่วมมือขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหพันธ์เทศบาล (Municipal Federation) ใช้แทนการควมรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางมลรัฐ และเพิ่ม ศักยภาพเทศบาลขนาดเล็ก โดยที่เทศบาลเหล่านั้น เหลือเพียงความเป็นอิสระทางการเมือง แต่อำนาจ การบริหารทั้งหมดมาอยู่ที่คณะกรรมการบริหาร และผู้บริหารของสหพันธ์เทศบาล มีสำนักงาน

เฉพาะขณะที่เทศบาลขนาดใหญ่ การบริหารจะไม่ขึ้นอยู่กับสหพันธ์เทศบาล 3) องค์ครความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน เกิดจากแรงกดดันให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพเชิงการคลังและเพิ่มพูนศักยภาพในการจัดทำภารกิจบางด้าน เช่น การจัดการของเสียและน้ำเสียจำเป็นต้องอาศัยความสามารถการบริหารและเชิงเทคนิคเป็นองค์กรมหาชนอิสระ อาจเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาล หรือระดับภูมิภาค ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางทั้งอำเภอและเทศบาล นอกจากนี้ มีองค์ครความร่วมมือในเขตเมืองเกิดขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของความเป็นเมืองออกไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่รอบนอก จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนกำหนดนโยบายและพัฒนาเมืองร่วมกันเชิงบูรณาการ ทั้งนี้ พื้นที่เมืองหรือมหานครหลายแห่งมีองค์ครความร่วมมือฯ ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

แนวโน้มของความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันนั้น พบว่า อิทธิพลของมลรัฐสามารถส่งผลต่อการปฏิรูปโครงสร้างการยุบรวมหรือมีมาตรการกึ่งบังคับในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มประสิทธิภาพ ดังเช่น มลรัฐ Baden-Württemberg เริ่มจากช่วงต้นทศวรรษที่ 1960 มีคำถามเกี่ยวกับความสามารถในการจัดการความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้หรือไม่ นำไปสู่การประชุม “Dichtel Commission” ผลการประชุมนำไปสู่กระบวนการยุบรวมเทศบาลให้ใหญ่ขึ้นในเขตมลรัฐ Baden-Wuerttemberg (Deutscher Juristentag, 1964) ต่อมาได้มีกฎหมายในปี ค.ศ. 1968 ที่ชื่อว่า “law to strengthen the administrative capacity of small municipalities” มีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการและกระบวนการยุบรวมเข้าด้วยกันเพื่อ

จัดตั้งเทศบาลแห่งใหม่ และมีการออกกฎหมายอีกฉบับในปี ค.ศ. 1974 ชื่อว่า “law to end up the rearrangement of municipalities” และสิ้นสุดกระบวนการยุบรวมเทศบาลเข้าด้วยกันในเดือนมกราคม ค.ศ. 1975 นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจำนวนตัวเลขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน (Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraftkleinerer Gemeinden, 1968) จากปี ค.ศ. 1968 มีจำนวน 3,379 แห่ง เหลือจำนวนเพียง 1,111 แห่ง ในปี ค.ศ. 1975 หรือลดลงจำนวน 2,268 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 67.12)

ต่อมารัฐบาลกลางได้มีนโยบายการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการยุบรวมเข้าด้วยกันทั่วประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพอีกครั้งหนึ่ง เกิดขึ้นในช่วงกลางปี ค.ศ. 2000 เรียกว่า “แนวทางการพัฒนาโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชนบท (Guidelines for the development of rural structures)” เจ็อนไซสำคัญ คือ เทศบาลแต่ละแห่งควรจะต้องมีประชากร 5,000 คนขึ้นไป และหากไม่สามารถดำเนินการได้ให้เทศบาลที่มีอยู่เดิมเข้าร่วมกันจัดตั้ง “องค์กรสหพันธ์ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น” หนึ่งโดยที่เทศบาลแต่ละแห่งที่ได้เข้าร่วมเป็นส่วนสหพันธ์เทศบาลควรมีประชากรไม่น้อยกว่า 500 คน และสหพันธ์เทศบาลแต่ละแห่งควรมีประชากรอาศัยอยู่ไม่น้อยกว่า 5,000 คน มีภาคีสมาชิกเทศบาลเข้าร่วมจำนวน 3 - 6 แห่ง และพื้นที่ไม่ควรเกิน 20 ตารางกิโลเมตร พร้อมกับกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเพิ่มเข้ามา เช่น อำเภอและสหพันธ์เทศบาล แนวทางดังกล่าวส่งผลให้ทั้งอำเภอและเทศบาลไม่ยากยุบรวมเข้าด้วยกัน ยกเว้นมีเจ็อนไซบางอย่างที่ชัดเจนเท่านั้น

หลังจากนั้นได้มีการเผยแพร่แนวทางการยุบรวมเข้าด้วยกันตามความสมัครใจ (voluntary merger) ระหว่างปี ค.ศ. 2001-2002 โดยเทศบาลแต่ละแห่งสามารถพิจารณาได้ว่าจะยุบรวมเข้ากับพื้นที่ไหนและเมื่อไรก็ได้ แต่จะต้องผ่านกระบวนการทำสัญญาและขออนุมัติจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเทศบาล และหากเป็นพื้นที่ประชากรอาศัยอยู่น้อยกว่า 5,000 คน ต้องผ่านกระบวนการจัดทำประชามติด้วย (referendum) หลังจากนั้นจะเข้าสู่การอนุมัติโดยรัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายใน ทั้งนี้ ทรัพย์สินหนี้สิน และอำนาจการบริหารของเทศบาลจะถูกถ่ายโอนสู่เทศบาลที่ตั้งขึ้นใหม่ รวมถึงมีการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนมาตรการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันโดยสมัครใจผ่านการออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปเทศบาล (Municipal Reform Law: Gemein De Reform Gesetz) ในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งรัฐบาลกลางได้มีมาตรการจูงใจทางการเงิน (financial incentive) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยุบรวมเข้าด้วยกันโดยสมัครใจในช่วงดังกล่าวไม่เกินพื้นที่ละ 2.5 ล้านยูโรต่อการจัดตั้งเทศบาลใหม่หนึ่งแห่ง

ท้ายที่สุดช่วงต้นปี ค.ศ. 2003 รัฐบาลมลรัฐได้มีการออกกฎหมายปฏิรูปว่าด้วยการปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Laws of Reorganization) จำนวน 6 ฉบับ เพื่อบังคับให้เทศบาลที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ออกมาก่อนหน้านี้ยุบรวมเข้าด้วยกัน โดยมีผลบังคับใช้กับเทศบาลที่เหลืออยู่ทั้งหมดในช่วงเดือนตุลาคมปีเดียวกัน นำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐจำนวนถึง 255 คดี ข้อกล่าวหาหลักคือแนวทางดังกล่าวขัดกับหลักความเป็นอิสระของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การปฏิรูปตามแนวทางดังกล่าวยังคงดำเนินต่อไปจนกระทั่งคดีสิ้นสุดลงในช่วงปี ค.ศ. 2006 ทำให้จำนวนเทศบาลลดลงจากจำนวน 1,479 แห่ง เหลือเพียง 421 แห่ง ทั้งโดยบังคับและสมัครใจ และค่าเฉลี่ยประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 6,099 คน

จากการศึกษาดังกล่าวสามารถนำมาสู่ข้อสรุปในเบื้องต้นได้ว่า เยอรมันมีการใช้ทั้งมาตรการให้ท้องถิ่นสร้างกลไกความร่วมมือ หรือยุบรวมเข้าด้วยกันโดยสมัครใจ แต่หากเห็นว่าไม่เป็นผลสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ จะใช้มาตรการทางกฎหมายหรือบังคับโดยอาศัยอำนาจของรัฐบาลระดับมลรัฐและมาตรการจูงใจทางการเงินโดยรัฐบาลกลางช่วยสนับสนุนส่วนหนึ่ง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากแม้ว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานจะมีหลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน แต่กลับให้อำนาจดังกล่าวไว้กับมลรัฐในการกำหนดโครงสร้าง ภารกิจ อำนาจหน้าที่ จึงถือว่าท้องถิ่นจัดเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐบาลมลรัฐประการหนึ่งด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลมลรัฐยังมีอำนาจเหนือท้องถิ่นอย่างชัดเจน เช่น การตรวจสอบทางกฎหมาย การแต่งตั้งบุคลากรเมื่อเห็นว่ามีควมจำเป็น การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญหรือยุบสภาท้องถิ่นได้ เป็นต้น

เปรียบเทียบความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นในต่างประเทศ

ในประเทศญี่ปุ่น แม้รัฐจะมีการส่งเสริมความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางประเภท โดยเฉพาะสหภาพในเขตกว้าง (Wide Area Union) และบริษัทพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Development Corporate) และมีความร่วมมือในรูปแบบที่ไม่เป็นนิติบุคคล

ปรากฏอยู่บ้าง แต่รัฐมีกฎหมายที่มุ่งเน้นให้แต่ละพื้นที่แต่ละแห่งสามารถทำการควบรวมมากกว่า และประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง เครื่องมือสำคัญที่ใช้คือมาตรการจูงใจทางการเงิน มีกฎหมายรองรับชัดเจน ผนวกกับความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดเป็นทุนเดิม และการสร้างความร่วมมืออาจเป็นจุดเริ่มต้นของการยุบรวมท้องถิ่นในอนาคตอีกด้วย ส่วนปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐต้องให้ความสำคัญกับการยุบรวมท้องถิ่น เกิดขึ้นจากปัญหาหนี้สินและวิกฤตการณ์คลัง หากพิจารณาความคุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจ มาตรการยุบรวมท้องถิ่นจะให้ได้ผลในพื้นที่เขตเมือง ส่วนความร่วมมือจะเหมาะสมมากกว่าสำหรับพื้นที่เขตชนบท มีข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ และประชากรอาศัยอยู่เบาบาง

ในประเทศฝรั่งเศส รัฐมีมาตรการจัดตั้งหน่วยความร่วมมือรูปแบบที่ใหญ่ขึ้นรองรับการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อลดความสับสนและเพิ่มประสิทธิภาพไปพร้อมกัน ส่วนแนวโน้มการยุบรวมท้องถิ่น พบว่า ในฝรั่งเศส มีมาตรการในการสร้างความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นการรักษาความสมดุลและความสามารถในการระดมทรัพยากรขององค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก นอกจากนี้ การออกมาตรการยุบรวมท้องถิ่นอาจเผชิญความเสี่ยงในการเมืองได้

ในประเทศสหรัฐอเมริกา แนวโน้มความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐฯ ยังคงได้รับการยอมรับอย่างเข้มแข็งและขยายตัวของจำนวนเขตพิเศษอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

แต่เขตพิเศษโรงเรียนกลับมีจำนวนลดลง ส่วนการยุบรวมหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควรและมีอุปสรรคหลายประการ อาทิ ประชาชนในท้องถิ่นต่อต้านวัฒนธรรมการเมืองที่คาดหวังบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูง กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ ทำให้แนวโน้มไปที่การสร้างความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ พร้อมกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมากขึ้น

ในประเทศเยอรมัน แม้ว่าทางเยอรมันได้เคยใช้มาตรการส่งเสริมยุบรวมและความร่วมมือโดยสมัครใจ แต่หากเห็นว่าไม่เป็นผลสำเร็จ จะใช้มาตรการทางกฎหมายหรือบังคับโดยอาศัยอำนาจมลรัฐ และมาตรการจูงใจทางการเงินช่วยสนับสนุนสาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากแม้ว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานจะมีหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนแต่กลับให้อำนาจไว้กับมลรัฐในการกำหนดโครงสร้างภารกิจ อำนาจหน้าที่ จึงถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐบาลมลรัฐประการหนึ่งด้วย มลรัฐจึงมีสิทธิในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและปฏิรูปท้องถิ่นได้โดยตัวเอง

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาขอสรุปบทเรียนความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นในต่างประเทศกรณีศึกษา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เยอรมันและสหรัฐอเมริกาตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุปบทเรียนความร่วมมือและการบูรณาการท้องถิ่นในต่างประเทศ กรณีศึกษา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา

ประเทศ	ความร่วมมือและการบูรณาการท้องถิ่น
ญี่ปุ่น	<ul style="list-style-type: none"> มุ่งเน้นการควรวรรวมมากกว่า โดยรัฐใช้มาตรการจูงใจทางการเงินและกฎหมายรองรับชัดเจน ผนวกกับความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดเป็นทุนเดิม เหตุผลของการบูรณาการ ได้แก่ หนี้สาธารณะของท้องถิ่นและการเติบโตของเมืองเพิ่มขึ้น และการประหยัดในเชิงขนาด (economy of scale) สภาพเขตกว้างได้รับการส่งเสริม แต่ไม่แพร่หลายมากนัก และมีข้อโต้แย้งว่าพื้นที่เขตชนบทเหมาะสมกับการสร้างความร่วมมือมากกว่าพื้นที่เขตเมือง ค.ศ. 1995 มีเทศบาลจำนวน 3,234 แห่ง ลดจำนวนลงเหลือเพียง 1,719 แห่ง ในปี ค.ศ. 2011
ฝรั่งเศส	<ul style="list-style-type: none"> รัฐพยายามบูรณาการท้องถิ่น แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะประชาชนหวงแหนอัตลักษณ์ การบูรณาการท้องถิ่นจึงเกิดจากความสมัครใจเป็นหลัก ความร่วมมือได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและมีกฎหมายให้การรองรับชัดเจน ทั้งนิติบุคคลที่สามารถจัดเก็บรายได้เอง และนิติบุคคลที่รับการอุดหนุนจากสมาชิก (เช่น สหการเทศบาล และ สหการผสม) พร้อมกับรูปแบบไม่ใช่นิติบุคคล ความร่วมมือหลากหลายวัตถุประสงค์ และความร่วมมือเพื่อบูรณาการพื้นที่มากขึ้นอันเป็นผลจากการเติบโตของเมืองและประชากร จำนวนเทศบาลมีมากกว่า 3.6 หมื่นแห่ง และเป็นสมาชิกสหการไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ปัจจุบันฝรั่งเศสส่งเสริมความร่วมมือในเขตชนบทให้มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง
สหรัฐอเมริกา	<ul style="list-style-type: none"> แนวโน้มความร่วมมือเขตพิเศษอื่น ๆ (Special District) เพิ่มขึ้น โดยเป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจ (ยกเว้นเขตพิเศษโรงเรียน (School District) ที่มีจำนวนลดลง เช่น ในปี ค.ศ. 1992-2012 มีเขตพิเศษต่าง ๆ เพิ่มขึ้นจาก 3,131 แห่ง เป็น 8,266 แห่ง แนวโน้มการบูรณาการหน่วยท้องถิ่นยังไม่ได้รับการยอมรับเพราะประชาชนต่อต้านและในสหรัฐฯ วัฒนธรรมการเมืองคาดหวังบทบาทท้องถิ่นสูง และกฎหมายท้องถิ่นมีความซับซ้อนและแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับธรรมเนียมและกฎหมายของแต่ละมลรัฐ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเคาน์ตีมีจำนวนมากขึ้น
เยอรมัน	<ul style="list-style-type: none"> เยอรมันเคยใช้มาตรการส่งเสริมบูรณาการเชิงบังคับ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ แต่หากไม่เป็นผลสำเร็จจะใช้มาตรการทางกฎหมายหรือบังคับโดยอาศัยอำนาจมลรัฐ และมาตรการจูงใจทางการเงินช่วยสนับสนุน แม้เยอรมันได้มีการส่งเสริมมาตรการบูรณาการท้องถิ่น แต่ปัจจุบันยังปรากฏความร่วมมือในรูปแบบสหพันธ์อยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นความร่วมมือโดยสมัครใจ ปี ค.ศ. 2011 พบว่า เทศบาลทั่วประเทศเป็นสมาชิกสหพันธ์ความร่วมมือ ประมาณร้อยละ 80

บทวิเคราะห์การนำบทเรียนการสร้างความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นจากต่างประเทศ มาพัฒนาท้องถิ่นไทย

ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) มีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ เน้นหลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง แบ่งโครงสร้างการปกครองหรือโครงสร้างระบบราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในปัจจุบันโดยทั่วไปมีรูปแบบสองชั้น ได้แก่ ระดับบน (Upper Tier) คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 76 แห่ง และระดับล่าง (Lower Tier) คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 7,774 แห่ง นอกจากนี้ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ส่วนการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันยังมีลักษณะที่ไม่เป็นนิติบุคคลปรากฏอยู่เป็นจำนวนมากและมีหลากหลายรูปแบบ ในที่นี้ผู้เขียนจะขอหยิบยกเฉพาะบางตัวอย่าง ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง การลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) เพื่อจัดตั้งองค์กรความร่วมมือในรูปแบบที่มีใช้นิติบุคคล ทั้งความร่วมมือของท้องถิ่นระดับล่างด้วยกัน และความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นระดับบนและระดับล่าง เช่น (1) ความร่วมมือเพื่อจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี (2) ความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและบริหารจัดการร่วมกันด้านโครงสร้างพื้นฐานอำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง (3) ความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์

ประสานงานและบริหารจัดการร่วมกันด้านการจัดการขยะอำเภอกะลา จังหวัดลำปาง (4) ศูนย์ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำ จังหวัดอ่างทอง (5) โครงการนำร่องการบริหารและจัดการน้ำเพื่อพัฒนาจังหวัดที่ยั่งยืน จังหวัดอุบลราชธานี และ (6) ศูนย์ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นต้น

รูปแบบที่สอง รูปแบบการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ของท้องถิ่นหลายแห่ง กับองค์การระหว่างประเทศ โดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (กฎหมายไทยไม่อนุญาตให้ท้องถิ่นลงนามข้อตกลงหรือสัญญากับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศโดยตรง) อาทิ กรณีการจัดตั้งโครงการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการจังหวัดชลบุรี ที่ริเริ่มจาก PEMSEA เข้ามาผลักดันการจัดตั้งความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น 5 แห่งในรูปแบบหนังสือรับรองการรับรองยุทธศาสตร์การจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการจังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2547 เรียกว่า “การประสานงานจัดการแบบสหการ” แม้มีคำว่า “สหการ” ปรากฏ แต่ไม่ได้มีการจัดตั้งเป็นทบวงการเมืองและนิติบุคคลมหาชน ตามความหมายของพระราชบัญญัติเทศบาลฯ มาตรา 58 และมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามกฎหมายดังกล่าว ปัจจุบันหน่วยความร่วมมื่อดังกล่าวขยายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งของจังหวัดชลบุรี โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการ

รูปแบบที่สาม การลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างท้องถิ่นเพื่อมอบหมายภารกิจ ปรากฏอยู่โดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง มีลักษณะสำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง จะมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแห่ง ดำเนินภารกิจบางประการแทนตนเอง เนื่องจากท้องถิ่นผู้รับมอบหมายภารกิจมีศักยภาพและความพร้อมมากกว่า เช่น ท้องถิ่นหลายแห่งในจังหวัดจันทบุรีมอบหมายภารกิจการจัดการขยะให้กับเทศบาลเมืองจันทบุรีเป็นผู้ดำเนินการ โครงการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการกำจัดมูลฝอย เทศบาลเมืองจันทบุรี มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า 40 แห่ง ร่วมเป็นภาคีสมาชิก เทศบาลเมืองจันทบุรีจะได้คำตอบแทนเป็นรายได้จากสมาชิกเพื่อการบริหารจัดการขยะมูลฝอย

รูปแบบอื่น ๆ ปรากฏอยู่โดยทั่วไปโดยมีปัจจัยขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อม สภาพปัญหา ภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ค่านิยม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ ทูตทางสังคม ความพร้อมของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่แตกต่างกัน และปัจจัยอื่น ๆ นำมาสู่การสร้างความร่วมมือในหลายรูปแบบ ทั้งที่มีเอกสารที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างท้องถิ่น การใช้ทรัพยากรหรือแหล่งน้ำร่วมกัน การขอความร่วมมือระดับเพลิงจากท้องถิ่นใกล้เคียงเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน การยืมตัวบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะ เป็นการชั่วคราว เป็นต้น

สำหรับการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในรูปแบบ “นิติบุคคล” ตามกฎหมายนั้น ยังไม่ปรากฏอย่างเป็นทางการ เช่น กรณีการจัดตั้งสหการเทศบาล มีข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย โดยสหการเทศบาลจำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเพียงอย่างเดียว ทั้งที่ในความเป็นจริงสภาพปัญหามักเกิดขึ้นในพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับองค์การบริหารส่วนตำบล การขาด

ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการขาดการสนับสนุน และแนวทางที่ชัดเจนจากภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งโดยหลักการแล้ว ความร่วมมือที่การตกลงที่เป็นทางการ (Formal) จะช่วยให้มีหลักประกันทางกฎหมาย หรือข้อผูกมัดที่ผู้เข้าร่วมจะต้องปฏิบัติตามพันธสัญญามากกว่ารูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (Informal) (Robert E. Costello, 1979) และยิ่งรูปแบบความร่วมมือที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล (Law Entity) ที่มีกฎหมายรองรับชัดเจนจะยิ่งมีแนวโน้มที่มีความยั่งยืนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ส่วนมาตรการในการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันกรณีของประเทศไทยนั้น ได้เคยมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำแนวทางการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันมาใช้ แต่พบว่าประสบกับปัญหาหลายประการ เช่น ขัดผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่น ประชาชนเล็งเห็นถึงความสะดวกรวดเร็วในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็กและมีความใกล้ชิดกับประชาชน และการยึดมั่นในเอกลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น (Naritti Sethabutra, et al., 2002) ส่งผลให้การยุบรวมท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ยากเช่นกัน

ดังนั้น ในที่นี้ผู้เขียนจึงได้ทำการวิเคราะห์ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยบริบทแวดล้อมเชิงสถาบัน (Institutional Context) ของต่างประเทศ ที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลง และการปฏิรูปโครงสร้างของท้องถิ่น เพื่อนำมาวิเคราะห์และให้ข้อเสนอต่อการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย ดังนี้

1. การพิจารณาหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ในกรณีของประเทศไทยนั้น โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการออก

กฎหมายจัดตั้งโดยส่วนกลางเป็นหลัก การระบุอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจของท้องถิ่น การได้รับการจัดสรรงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของส่วนกลางเป็นหลัก กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของท้องถิ่นไทยนั้น จะเกิดขึ้นไปในทิศทางใดต้องขึ้นอยู่กับรูปแบบของรัฐ รัฐธรรมนูญ การกำเนิดขึ้นของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและบริบทแวดล้อมในหลายมิติ อาทิ วัฒนธรรมทางการเมือง การพัฒนาเชิงกายภาพหรือโครงสร้างพื้นฐาน การขยายตัวหรือกระจายตัวทางประชากรเชิงพื้นที่ ทั้งนี้ เนื่องจากกรณีของไทยมุ่งเน้นหลักการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) มากกว่าหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ลักษณะเช่นนี้มีความคล้ายคลึงกับกรณีของฝรั่งเศส ซึ่งจะเห็นได้ว่าฝรั่งเศสมีกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น การปฏิรูปท้องถิ่นเพื่อปรับโครงสร้างหลายฉบับ ดังนั้น บทบาทสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นของไทยจึงควรให้ส่วนกลางกำหนดออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับและจัดวางแนวทางที่ชัดเจนในรูปแบบ “พระราชบัญญัติ” ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมการสร้างร่วมมือในรูปแบบนิติบุคคล ตามกฎหมาย หรือการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน

2. การพิจารณาเลือกดำเนินมาตรการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในรูปแบบนิติบุคคล กับการยุบรวมท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำภารกิจ ในกรณีไทยนั้น แนวทางการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันได้รับการต่อต้านจากประชาชน นักการเมือง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ เช่นเดียวกับหลายประเทศ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ทั้งกรณีของญี่ปุ่นและเยอรมันประสบความสำเร็จในการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เพื่อแก้ปัญหา

ด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอ การใช้จ่ายไม่มีประสิทธิภาพ หนี้สาธารณะ และรองรับการเติบโตของความเป็นเมืองที่สูงยิ่งขึ้น (Urbanization) แม้ว่าญี่ปุ่นและเยอรมันยังคงมีรูปแบบความร่วมมือของท้องถิ่นกระจายอยู่โดยทั่วไป โดยเฉพาะในกรณีของญี่ปุ่นมีผลการศึกษาว่า เหมาะสมกับพื้นที่เขตชนบทที่มีประชากรเบาบาง ประชาชนจำเป็นต้องเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ จากท้องถิ่นที่สะดวก แต่สำหรับพื้นที่เขตเมืองซึ่งมีสภาพปัญหาและความต้องการที่ซับซ้อนสูง จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่ได้เด็ดขาด รวดเร็ว และมีเอกภาพ จึงควรใช้รูปแบบการยุบรวมท้องถิ่นจะมีความเหมาะสมมากกว่า

แต่อย่างไรก็ตาม กรณีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยมีการปกครองเชิงพื้นที่ (Territorial Governance) 2 ระบบ คือ การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ขณะเดียวกันโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันของไทยยังได้แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้ ระดับบนคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีขอบเขตอำนาจเชิงพื้นที่ซ้อนทับกับพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ในกรณีที่ภารกิจใดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำได้นี้เนื่องจากงบประมาณหรือศักยภาพไม่เพียงพอ สามารถร้องขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำแทนได้ตามความเหมาะสม ความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นระดับล่างด้วยกันจึงลดลงไปด้วยในระดับหนึ่ง

นอกจากนี้ ภาครัฐมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการพัฒนาเชิงพื้นที่มากขึ้น สังเกตได้จากในช่วงที่ผ่านมา มีนโยบายให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค รวมทั้ง

การเชื่อมโยงและบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด ส่งผลให้เกิดสภาพของความเป็นเมืองพื้นที่ภูมิภาคสูงชันอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในการจัดการปัญหาที่สลับซับซ้อนที่อาจมีความเชื่อมโยงกับขอบเขตอำนาจของแต่ละท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งและมีให้การจัดการปัญหาต่าง ๆ เกิดความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ และจากบทเรียนที่ได้จากหลายประเทศ อาทิ การจัดตั้งสหการของฝรั่งเศสเป็นจำนวนมากก่อให้เกิดปัญหาความสับสนในการบริหารงานและมีได้เป็นหลักประกันด้านประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบดังกล่าวยังมีความจำเป็นในพื้นที่ประชากรเบาบางและภูเขา ซึ่งรัฐบาลมีแนวโน้มกระชับความเข้มแข็งและขยายกลไกความร่วมมือมากยิ่งขึ้น (Government of France, 2014, online) ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับกรณีของญี่ปุ่นที่พบว่า ปัญหาและความซับซ้อนจากการเติบโตของเมือง (Urbanization) ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นตัดสินใจใช้มาตรการบูรรวมท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองสูงเข้าด้วยกัน (Jacobs, A. J., 2004) ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่า สำหรับพื้นที่เขตเป็นเมืองซึ่งมีความสลับซับซ้อนของปัญหาและเกี่ยวเนื่องกับพื้นที่ขอบเขตอำนาจของท้องถิ่นกว้างขวางขึ้น แนวทางการส่งเสริมมาตรการบูรรวมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า ส่วนใน

พื้นที่ประชากรเบาบาง เขตชนบท และภูเขา ควรนำมาตรการส่งเสริมการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

ดังนั้น ในกรณีของประเทศไทย มาตรการบูรรวมท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกันจึงมีความเหมาะสมสำหรับรองรับการเจริญเติบโตของเมืองขนาดใหญ่ควบรวมกับพื้นที่ข้างเคียง สำหรับมาตรการส่งเสริมการบูรรวมท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกันนั้น ควรนำบทเรียนจากกรณีของญี่ปุ่นและเยอรมันมาปรับใช้ กล่าวคือ รัฐควรใช้มาตรการจูงใจทางการเงินและออกกฎหมายรองรับ โดยในระยะเริ่มแรกรัฐจำเป็นต้องมีวิธีการในการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นขนาดเล็ก หากเห็นว่าการขับเคลื่อนภารกิจไม่มีประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณจะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อบูรรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ส่วนในพื้นที่ประชากรอาศัยอยู่อย่างเบาบางในเขตชนบท และระบบการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการเดินทางยังไม่สะดวกมากนัก ควรส่งเสริมการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในรูปแบบนิติบุคคลที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งสามารถช่วยลดภาระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พอสมควร ซึ่งจะสอดคล้องกับความสำเร็จในของญี่ปุ่นและแนวโน้มการพัฒนาขีดความสามารถของท้องถิ่นผ่านการส่งเสริมความร่วมมือกันในพื้นที่ชนบทของฝรั่งเศส ●

บรรณานุกรม

- Alan Norton. (1994). International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies. Birmingham UK: Edward Elgar Countries, p. 401
- In Tiley, Ian (2010), Local Government Structural Reform in Anglosphere and OECD Countries, Centre for Local Government, UNE.
- Albert Mabileau. (1991). Le système local en France.: In Eric Kerrouche. (2015). France and its 36,000 Communes: An Impossible Reform? (article). In Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose. (Eds.) (2010). Territorial Choice, The Politics of Boundaries and Borders. Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited.
- Benoit Sablayrolles. (2011). Budget and Taxation of French Local Administration, Benoit Sablayrolles, Head of the centralization and the valuation of the accounts of the local collectives Public finance general directorate of the ministry of budget, French Council of Local Authorities for International Relations. (2010). Local Government in Japan. Factsheet (PDF),p.1 serach in <<http://www.clair.or.jp/e/>>. Retrieve October 24, 2015.
- Deutscher Juristentag. (1964).Verhandlungen des 45. DeutschenJuristentages Band I (Gutachten) und Band II (Sitzungsberichte), Karlsruhe. ;Thieme, W. and G. Prillwitz 1981, Durchführung und Ergebnis der kommunalenGebietsreform, Nomos: Baden-Baden.; Wagener, Frido 1969, Neubau der Verwaltung, Gliederung der öffentlichenAufgaben und ihrerTrägernachEffektivität und Integrationswert, Duncker&Humbolt: Berlin.
- Donald F. Norris. (1997). Local Government Reform in the US-and Why it Differs so Greatly from Britain. Local Government Studies, 23(3).
- Gesetzzur Stärkung der Verwaltungskraftkleinerer Gemeinden (1968), in: Gesetzblattfür Baden-Württemberg 8, p. 114-117.; Gesetzzur Änderung des Gesetzesüber den kommunalenFinanzausgleichs (1972), Gesetzblattfür Baden-Württemberg.
- Government of France. (2014). A territorial reform to modernise and strengthen France. Content published under the Government Valls I from 2014 02nd April to 2014 25th August, 3 June 2014. Retrieve June 7, 2019.
- Grichawat Lowatcharin. (2017). Local Government Consolidation: Lessons from Selected Countries. Thai Journal of Public Administration, 15 (2): 59-80.

- Hellmut Wollmann. (2002). Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between continuity and change, divergence and convergence, paper present at the international Conference on reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency, The University Stuttgart, September 26 - 27, 2002, pp. 3 และ Alan Norton, International Handbook of Local and Regional Government: Comparison Analysis of Advance Democracies (Edward Elger Limited: Hants).
- Ian Tiley. (2010), Local Government Structural Reform in Anglosphere and OECD Countries, Centre for Local Government, UNE, p.15.
- Jacobs, Andrew J. (2004). Federations of Municipalities: A Practical Alternative to Local Government Consolidations in Japan?. An International Journal of Policy, Administration and Institutions 17, 2 (April 2004): 247-274.
- Jean Claude Lugan. (2011). The New Face of Local Government in France., Online in <xa.yimg.com/kq/groups/.../Çáíã+Çáíáí+Ýí+ÝÑăÓÇ.pdf.> Retrieve October 24, 2015.
- Joseph F. Zimmerman. (1995). State-Local Relations: A Partnership Approach. London: Praeger.p.204.
- Karen West.(2007), Inter-Municipal Cooperation In France: Incentives, Instrumentality And Empty Shells, In R. Hulst and A. van Montfort (eds.) (2007), Inter-Municipal Cooperation in Europe.
- MényY.(1983). Permanence and change: the relations between central government and local authorities in France. Environment and Planning C: Government and Policy 1 (1).
- Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan. (2014). "Local Administration Bureau (LAB): Promoting new wide-ranging collaborations". Online <<http://www.soumu.go.jp/english/lpfb/>> Retrieve October 16, 2015.
- Nakharin Mektrairat et al. (2003). The Direction of Local Government in Thailand and Foreign Countries Compare. Bangkok: Office of the Council of State.
- Naritti Sethabutra., et al. (2002). Strengthening the Capacity of Local Government. Bangkok: Department of Local Administration.
- Osamu Koike. (2010). Local Government Amalgamation in Japan: Creating a New Local Government or New Crisis of Governance?. yokohama journal of social sciences vol. 15 no. 4.
- Prachya Wasarat. (2000). Local government of the Federal Republic of Germany. Bangkok: Office of the Civil Service Commission.

- Robert E. Costello (1979), *Interlocal Cooperation in the Delivery of Services*, A Thesis Project Submitted In Partial Fulfillment Of The Requirements For The Degree Of Master Of Community Planning University Of Rhode Island.
- Robert Hertzog, Pawel Swianiewicz, Ken Davey and Massimo Balducc (2010). *TOOLKIT MANUAL INTER-MUNICIPAL COOPERATION (IMC Toolkit)*, pp. 19-23. ; <http://www.municipal-cooperation.org/> (Topic: Establishing IMC). Retrieve October 24, 2015.
- Rudie Hulst, André van Montfort, Arto Haveri ,Jenni Airaksinen, and Josephine Kelly. (2007). *Institutional Shifts InInter-MunicipalService Delivery. An analysis of developments in Western European countries*,Paper presented in the study group onIntergovernmental Relations of the EuropeanGroup on Public Administration (EGPA),Madrid, September 19-22, 2007.<www.municipal-cooperation.org/images/5/5e/Paper_Institutional_Shifts_in_IMC_Service_Delivery_Spain_2007.pdf>. Retrieve October 20, 2015.
- Sabine Kuhlmann. (2011). *Decentralization in France: The Jacobin State Stuck between Continuity and Transformation*. *Hrvatska I Komparativna Javna Uprava*, god. 11. (2011.), br. 2.
- Salvaris, M. (2001). *The New Face of Local Government in France*. *Victorian Local Government Association Bulletin* (May). pp. 4-5. In Ian Tiley. (2010), *Local Government Structural Reform in Anglosphere and OECD Countries*. Centre for Local Government, University of New England.
- Somkid Lertpaitoon. (2000). *French local government*. Bangkok: Aksorn Printing.
- Stefano Calciolari, Daniela Cristofoli, Laura Maccio. (2013). *When politics does matter: Explaining the reactions of Swiss municipalities*. Appeared on *Public Management Review*, 15(4).
- Stéphanie Jamet.(2007). *Meeting the Challenges of Decentralization*. In *France Economics Department Working Papers No. 571*.
- Svara, J., & Hoene, C. (2008). *Local Government Reforms in the United States*. In B. Dollery, J. Garcea & E. C. LeSage (Eds.), *Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American, U.S. Census Bureau* (2012), *Local Governments in Individual County-Type Areas: 2012*, online <<http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=CF>>.
- Wasan Luangprapat. (2006). *Joint operation guidelines for organizing public services of local government organizations in foreign countries*. Proposed to the College of Local Government Development King Prajadhipok's Institute.

เปิดแฟ้มเรื่องร้องเรียน การแก้ปัญหาเชิงระบบ เกี่ยวกับปัญหาการควบคุม วัตถุอันตรายพาราควอต

พีรญา โภธิเสถียร¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (3) ประกอบมาตรา 35 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจที่กำหนดขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญนี้เป็นครั้งแรก และการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาโดยใช้หลักการแก้ปัญหาเชิงระบบ (System Approach) อันประกอบด้วย การแยกแยะและทำความเข้าใจในปัญหา รวบรวมหรือพัฒนาวิธีการแก้ปัญหา และเลือกวิธีการแก้ไขปัญหานั้นที่ตรงกับความต้องการมากที่สุด²

หน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ได้

กำหนดไว้เป็นหน้าที่อันมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามในทางบริหารหรือทางปกครอง (Chanchai Sawangsak, 2010, pp. 208) เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การทูต การสาธารณสุข การศึกษา การคลัง การรักษาสงแวดล้อม โดยกำหนดให้ “รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชน” กล่าวคือ รัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่กำหนดให้แก่ประชาชนทุกคนหรือทุกชุมชนเป็นการทั่วไป โดยที่ประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละชุมชนไม่ต้องใช้สิทธิร้องขอหากรัฐไม่ปฏิบัติตามในเรื่องที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ³ ทั้งนี้กฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการฟ้องร้อง คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

¹ เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส สำนักกักการผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

² วิธีการเชิงระบบ (System Approach) <http://doed.edu.ku.ac.th/article/systemmethod.pdf>

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 บัญญัติว่า

“มาตรา 51 การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้น เป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตาม และเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชน หรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 45 ซึ่งกำหนดให้กระบวนการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการฟ้องร้องให้รัฐ ดำเนินการตามหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ ประชาชน⁴ อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบหน้าที่ ของรัฐนั้น มิได้จำกัดว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน จะต้องรอให้ประชาชนยื่นคำร้องเรียนเท่านั้น แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถหยิบยกปัญหาที่ สัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และเกิดขึ้นแล้วเป็นเวลานานในสังคมไทย ขึ้นพิจารณาเป็นรายกรณีได้เช่นกัน

ประเด็นปัญหาหนึ่งซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้หยิบยกขึ้นพิจารณาคความถูกต้องครบถ้วน ในการปฏิบัติตามหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ ปัญหาการควบคุม วัตถุอันตรายพาราควอตที่ใช้ในการเกษตร ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวง อุตสาหกรรม โดยมีกระทรวงสาธารณสุข

เป็นหน่วยงานที่สะท้อนปัญหาสุขภาพ ของประชาชน เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2561 นายกรัฐมนตรีมีข้อสั่งการให้กระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวง อุตสาหกรรม ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับพาราควอต รวมถึงผลกระทบของการใช้สารดังกล่าว ซึ่งเป็น สารเคมีที่เกษตรกรนิยมนำมาใช้ในการกำจัดวัชพืช ให้ชัดเจน มีหลักฐานเป็นที่ประจักษ์ และรายงาน นายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว กระทรวงสาธารณสุข จึงได้จัดการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2561 และเสนอให้ยกเลิก การใช้วัตถุอันตรายพาราควอตในการเกษตรภายใน ปี พ.ศ. 2562 เพื่อควบคุมวัตถุอันตรายดังกล่าว แต่เนื่องจากหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจ ในการออกประกาศเพื่อปรับระดับการควบคุม คือ กระทรวงอุตสาหกรรม โดยความเห็นของ คณะกรรมการวัตถุอันตราย ตามพระราชบัญญัติ วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 จึงเสนอเรื่องให้

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 บัญญัติว่า “มาตรา 45 บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้า เกินสมควร ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 (4) ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ (1) บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติ หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็น หนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง และ (2) บุคคลหรือชุมชนตาม (1) ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐตาม (1) มิได้ปฏิบัติให้ ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่หนังสือโต้แย้งตาม (1) ในกรณีนี้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและ หน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อ คณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว (3) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควรในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรี อาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของ คณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชน เห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจ ยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยตามมาตรา 7 (4) ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ในระหว่างการพิจารณาคดีตามมาตรา 7 ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไปก่อนจนกว่าศาล จะมีคำวินิจฉัย ให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 นี้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับคำร้อง”

คณะกรรมการวัตถุอันตรายพิจารณา และเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2561 ได้มีการประชุมคณะกรรมการวัตถุอันตราย ณ กระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีวาระการพิจารณาการยกเลิกและจำกัดการใช้วัตถุอันตรายทางการเกษตร 3 รายการ ได้แก่ สารเคมีพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และไกลโฟเซต แต่ปรากฏว่า ที่ประชุมมีมติไม่ยกเลิกการใช้วัตถุอันตรายทั้ง 3 รายการ แต่ให้จำกัดการใช้แทน

จากกรณีดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้เกิดความเป็นธรรมทางสุขภาพและสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่ควรให้ความสำคัญ สมควรหยิบยกขึ้นตรวจสอบและนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบ จึงมอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน เอกสารรายงานการวิจัยทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของเกษตรกร และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประชุมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2561 โดยมีขอบเขตการพิจารณาภายใต้หน้าที่และอำนาจตามมาตรา 22 (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถานการณ์ความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรมทางสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่เกิดแก่ประชาชนจากการควบคุมการใช้วัตถุอันตรายพาราควอตที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นมากในพื้นที่เกษตรกรรม โดยเฉพาะบริเวณแปลง

เพาะปลูกพืชไร่ที่มีการใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชจำนวนมากและปรากฏพฤติกรรมการใช้สารเคมีที่ไม่ถูกต้อง ผู้ที่เจ็บป่วยจากสารเคมีมีได้หลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นจากการรับสารเคมีพาราควอตโดยตรง อันเนื่องจากการใช้ที่ขาดการป้องกันอย่างเหมาะสม จากอุบัติเหตุหรือจากการรับสารเคมีที่ปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมโดยที่ผู้รับผลกระทบมิได้เป็นผู้ที่สมัครใจใช้สารเคมี รวมถึงการปนเปื้อนสารเคมีในสัตว์น้ำบางชนิดในแหล่งน้ำบริเวณพื้นที่เกษตรกรรม เมื่อได้รับทราบข้อเท็จจริงแล้ว ในขั้นตอนของการพิจารณาและเลือกวิธีการแก้ไขปัญหาจะเป็นกระบวนการเปรียบเทียบวิธีการแก้ปัญหาในแนวทางต่าง ๆ จนกระทั่งได้ข้อสรุปของวิธีการแก้ไขปัญหาอันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน⁵

การพิจารณาความถูกต้องครบถ้วนของการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่อาจกำหนดตัวชี้วัดด้วยตัวเลขหรือพิจารณาเพียงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดมาตราหนึ่งได้ แต่จะต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง มติคณะรัฐมนตรี ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงหลักการต่าง ๆ อันเป็นที่ยอมรับ ให้เชื่อมโยงกันทุกมิติ โดยมีบทบัญญัติในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นฐานในการพิจารณา และการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐนั้น ไม่ควรจำกัดเพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่ย่อมเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติ

⁵ ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะรายละเอียดของการพิจารณาตามมาตรา 22 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เท่านั้น และจะกล่าวถึงข้อเสนอแนะตามมาตรา 22 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยสังเขป

หน้าที่ให้สอดคล้องกับแนวทางตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดภายใต้ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของตน ตามกฎหมาย และคณะรัฐมนตรีย่อมมีหน้าที่และ อำนาจพิจารณาสั่งการมอบหมายไปยังหน่วยงาน หลักตามที่เห็นสมควรภายใต้หลักเกณฑ์ในการ สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกัน อย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของ รัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ในปัญหาการ ควบคุมวัตถุอันตรายพาราควอตที่ใช้ในการเกษตรนี้ มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนทั้งในมิติด้านสุขภาพ ด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภค ในการ พิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐกรณีดังกล่าว จึงมีประเด็นพิจารณาดังต่อไปนี้

ก. การเสริมสร้างให้ประชาชน มีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรคจากการใช้สารเคมีซึ่งเป็นวัตถุ อันตรายทางการเกษตร ซึ่งมีรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 มาตรา 55 เป็นฐานในการพิจารณา

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนากษตร อินทรีย์แห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) นั้น มีความ มุ่งหมายในการส่งเสริมให้ประชาชนปลอดภัยจาก พิษของสารเคมีที่ใช้ในการเกษตร ซึ่งอาจจะก่อให้เกิด โรคในทางใดทางหนึ่ง และการพิจารณาควบคุม วัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ ตามบัญชี 1 ท้ายประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. 2556 ใน คณะกรรมการวัตถุอันตราย ย่อมเป็นการเริ่มต้น ที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พระราชบัญญัติ

วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 7 (6) กำหนด ให้คณะกรรมการวัตถุอันตรายมีอำนาจหน้าที่ ประการหนึ่ง คือ การแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับ วัตถุอันตรายให้ประชาชนได้ทราบ ถือเป็นหน้าที่ ในการเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยว กับ การส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคจากการ ใช้สารเคมีซึ่งเป็นวัตถุอันตราย และการปฏิบัติงาน ใด ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม วัตถุอันตราย ไม่ว่าจะเป็นการให้ความเห็นของ คณะกรรมการวัตถุอันตราย หรือการปฏิบัติหน้าที่ ของกรมวิชาการเกษตรในการควบคุม ย่อมต้องเป็น ไปเพื่อประโยชน์แก่การป้องกันและระงับอันตราย ที่อาจมีแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม และเมื่อกระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณา ผลกระทบทางสุขภาพแล้ว โดยระบุลักษณะอาการ เจ็บป่วยจากพิษของพาราควอตว่า กรณีที่ได้รับ สารเคมีเข้าสู่ร่างกายทางปาก จะทำให้เกิดอาการ ปวดแสบปวดร้อน เกิดแผลในปาก ลิ้น คอ หลอดลม และช่องท้อง หากดูดซึมจะทำให้เกิดพังผืดที่ปอด ส่งผลต่อภาวะหายใจล้มเหลว กล้ามเนื้อหัวใจ ล้มเหลวและไตวาย หากเป็นกรณีที่สุดหายใจละออง สารเคมีและการรับสัมผัสสารเคมีทางผิวหนัง มีอันตรายต่อสุขภาพ ส่งผลให้เกิดอาการระคาย เคืองหรือตุ่มคัน และอาจมีอาการพิษต่อหลาย ระบบอวัยวะ ซึ่งหากมีการสัมผัสต่อเนื่องยาวนาน อาจมีผลต่อระบบสืบพันธุ์และการถ่ายทอด ความผิดปกติไปยังลูกหลานได้ และในต่างประเทศ ได้มีการห้ามใช้แล้วกว่า 50 ประเทศ หน้าที่ในการ เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการ ส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคจากการใช้ สารเคมีซึ่งเป็นวัตถุอันตรายย่อมเป็นหน้าที่ของ หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุ อันตราย พ.ศ. 2535 เช่นกัน

นอกจากนี้ กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคจากสภาพแวดล้อมที่เป็นพิษที่สำคัญฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 25 (4) มีสาระสำคัญว่า “การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ” ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ดังนั้น การใช้หรือการฉีดพ่นสารเคมีทางการเกษตรซึ่งเป็นสิ่งมีพิษจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ย่อมเป็นเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้แก่ (1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล (3) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร (5) นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา (6) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สำหรับในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน ตามมาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 28 ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่เชิงรุกได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียน แต่แทบจะไม่ปรากฏข้อมูลว่ามีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม ทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติ

การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดกลไกให้สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชนที่ต้องการหลีกเลี่ยงอันตรายจากสารเคมีได้โดยเร็ว ทั้งนี้ หากมีการสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับการตีความกฎหมายให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ย่อมส่งผลให้การส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคจากการใช้สารเคมี ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์อันตรงทางกาเกษตร บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างเป็นรูปธรรม

ข. การดำเนินการร่วมกับประชาชนและชุมชนในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์ด้านสุขภาพ และด้านเกษตรกรรมอย่างสมดุลและยั่งยืน

ในการพิจารณาตามประเด็นดังกล่าว มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 มาตรา 57 (2)⁷ เป็นฐานในการพิจารณา

สำหรับด้านการเกษตร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 73 ความว่า “รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้...” ซึ่งเห็นได้ว่าการเกษตรที่มีความปลอดภัย ใช้ต้นทุนต่ำ ย่อมเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (2) บัญญัติว่า
“มาตรา 57 รัฐต้อง

...

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ให้เกิดประโยชน์ในด้านเกษตรกรรม และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ที่กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศให้เกิดผล ในด้านเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมการประกอบ วิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อ สิ่งแวดล้อม ก็เป็นองค์ประกอบที่รัฐต้องพิจารณา ด้วยในการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักการ ตามมาตรา 57 (2)

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า สารเคมี กำจัดวัชพืชพาราควอตมีความเป็นพิษต่อคน และสัตว์ รวมถึงมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พื้นที่เกษตรอินทรีย์ได้รับผลกระทบจากการใช้ สารเคมีในแปลงเพาะปลูกข้างเคียง เป็นเหตุให้ ภาคประชาชนเรียกร้องให้รัฐพิจารณายุติการ ใช้และยกเลิกการนำเข้าสารเคมีพาราควอตนั้น ย่อมเป็นกรณีที่ประชาชนต้องการให้รัฐสนับสนุน การบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่าง สมดุลและยั่งยืน ทั้งประโยชน์ในด้านสุขภาพและ ด้านเกษตรกรรม ซึ่งรัฐจะต้องร่วมกับประชาชน ในการบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ

ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อพัฒนาวิธีการ กำจัดวัชพืชที่ให้ผลเช่นเดียวกับการใช้สารเคมี ทั้งด้านประสิทธิผลในการกำจัดวัชพืช และด้านการ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย แต่การส่งเสริมให้มี การใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ โดยภาครัฐนั้น กลับปรากฏว่าภาครัฐยังดำเนินการ พัฒนาองค์ความรู้และใช้ประโยชน์ไม่แพร่หลาย ดังเห็นได้จากการที่ยังมีประชาชนที่ยังคงเชื่อมั่น ในวิธีกำจัดวัชพืชด้วยการใช้สารเคมี ในขณะที่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ได้กำหนดประเด็นท้าทายที่ต้องเร่งดำเนินการใน ช่วงปี พ.ศ. 2560-2564 ได้แก่ การสร้างความมั่นคง ของฐานทรัพยากรธรรมชาติและยกระดับคุณภาพ สิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตร กับสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน เร่งแก้ไขปัญหาวิกฤตสิ่งแวดล้อมเพื่อลดมลพิษที่ เกิดจากการผลิตและการบริโภค พัฒนาระบบบริหาร จัดการที่โปร่งใสเป็นธรรม ส่งเสริมการผลิตและ การบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้าง มากขึ้น ซึ่งได้กำหนดให้มีแผนการส่งเสริมและเร่ง ขยายผลแนวคิดการทำการเกษตรตามหลักปรัชญา ของเศรษฐกิจพอเพียง⁸

⁸ รายละเอียดแผนการส่งเสริมและเร่งขยายผลแนวคิดการทำการเกษตรตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ปรากฏ ดังนี้

- (1) ส่งเสริมให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการเกษตร มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำและเป็นเจ้าของในการ พัฒนาการเกษตรของตนโดยภาครัฐสนับสนุนด้านปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นและเชื่อมโยงการดำเนินการกับศูนย์เรียนรู้ ต่าง ๆ ในพื้นที่
- (2) ส่งเสริมขยายผลและพัฒนาการผลิตในระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ทั้งในรูปแบบเกษตรทฤษฎีใหม่ เกษตรผสม ผสาน วนเกษตร เกษตรอินทรีย์ เกษตรธรรมชาติ รวมถึงการทำเกษตรกรรมตามหลักการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี โดยสนับสนุนบทบาทเครือข่ายปราชญ์ชาวบ้านในการขับเคลื่อน และการปรับกลไกและโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตร ที่จำเป็นในการทำเกษตรกรรมยั่งยืน อาทิ การพัฒนาระบบข้อมูลเกษตรกรรมยั่งยืน การสร้างองค์ความรู้การสนับสนุน เงินทุนในลักษณะสินเชื่อสีเขียวที่มุ่งใจการผลิตและการส่งเสริมการตลาด
- (3) การควบคุมการใช้สารเคมีการเกษตรที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะ สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ชีวภาพทดแทนสารเคมีการเกษตรให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งใช้สารเคมี การเกษตรอย่างเหมาะสมตามหลักวิชาการเพื่อลดผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกำหนดมาตรการ ทางการเงินการคลังในการกำกับดูแลการผลิต การนำเข้าและการใช้สารเคมีการเกษตร

ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2560 เห็นชอบยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 โดยมีวิสัยทัศน์ว่า “ประเทศไทยเป็นผู้นำในระดับภูมิภาค ด้านการผลิต การบริโภค การค้าสินค้า และการบริการเกษตรอินทรีย์ที่มีความยั่งยืน และเป็นที่ยอมรับในระดับสากล” ได้สั่งการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกระทรวงการคลัง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบและรวบรวมจำนวนการนำเข้ายาปราบศัตรูพืช ปุ๋ยเคมี และสารเคมีที่นำเข้ามาใช้เพื่อการเกษตรและปศุสัตว์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนผู้บริโภค แล้วให้จัดทำแนวทาง/มาตรการในการลดปริมาณการนำเข้าและการใช้ยาปราบศัตรูพืช ปุ๋ยเคมี และสารเคมีดังกล่าว ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไปนั้น⁹ ย่อมเป็นมาตรการหนึ่งในการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนเกษตรกรรมใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า มีการนำเข้าสารเคมีทางการเกษตรในปี พ.ศ. 2560 เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสารเคมีพาราควอตที่เพิ่มสูงขึ้นมากอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณการนำเข้าในปี พ.ศ. 2559¹⁰ ซึ่งหากนำข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดความถูกต้องครบถ้วนในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการ

ตามข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรีที่มีความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนผู้บริโภคให้บรรลุผลในทางปฏิบัติได้

ค. การจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ในด้านความรู้ข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับการใช้และพิษของสารเคมี หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

ในการพิจารณาตามประเด็นดังกล่าว มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 มาตรา 61¹¹ เป็นฐานในการพิจารณา

การมีหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 61 ดังกล่าว สอดคล้องกับการมีสิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ซึ่งการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่ควรนำมาพิจารณาในประเด็นนี้มีข้อพึงพิจารณาว่า ประชาชนผู้ใช้สารเคมีพาราควอตในการเกษตรได้รู้ข้อมูลที่เป็นจริงจากหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการใช้สารเคมีที่เหมาะสมหรือไม่

จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานได้จัดทำเอกสารคำแนะนำการใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูพืช แต่ไม่ปรากฏว่าในเอกสารคำแนะนำดังกล่าวมีการระบุข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาชนะอุปกรณ์ที่ใช้บรรจุหรือผสมสารเคมี หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพิษของสารเคมีต่อคน สัตว์ และสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่ที่ไม่ควรใช้ ตลอดจนข้อห้ามหรือข้อควรระวังเมื่อผสมสาร

⁹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/13139 ลงวันที่ 12 เมษายน 2560

¹⁰ กรมวิชาการเกษตรรายงานข้อมูลว่า ในปี พ.ศ. 2559 มีการนำเข้าวัตถุอันตรายพาราควอต 31,508 ตัน และในปี พ.ศ. 2560 มีการนำเข้า 44,051 ตัน

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 61 บัญญัติว่า

“มาตรา 61 รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค”

เคมีในอัตราส่วนที่ไม่ตรงตามคำแนะนำบนฉลากไว้แต่อย่างใด ทำให้ประชาชนในกลุ่มผู้ใช้สารเคมีขาดความตระหนักถึงสุขภาพ ทรัพย์สินของชาติ และสิ่งแวดล้อมที่จะถูกทำลายด้วยพิษของสารเคมี นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ใช้สารเคมีมักจะผสมสารเคมีเข้มข้นเกินอัตราส่วนที่แนะนำบนฉลาก รวมถึงการแบ่งบรรจุสารเคมีลงในภาชนะอื่นส่งผลให้มีผู้เข้าใจผิดและได้รับสารเคมีเข้าสู่ร่างกายโดยอุบัติเหตุเป็นจำนวนมาก

ในขณะที่คณะกรรมการวัตถุอันตรายมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุอันตรายให้ประชาชนได้ทราบ รวมถึงสอดส่องดูแลให้คำแนะนำ และเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือเป็นอำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคประการหนึ่ง คณะกรรมการวัตถุอันตรายหรือกรมวิชาการเกษตรจึงควรแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุอันตรายให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลอย่างรอบด้านด้วย และพิจารณาให้มีการปรับปรุงฉลากเพื่อเป็นการเตือนภัย และให้ผู้ใช้สารเคมีทางการเกษตรได้รับข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับการใช้สารเคมีที่เหมาะสม

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นจึงสรุปได้ว่า ในกรณีการควบคุมวัตถุอันตรายพาราควอตที่ใช้ในการเกษตรนั้น หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐของรัฐธรรมนูญ มาตรา 55 มาตรา 57 (2) และมาตรา 61 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 (3) ประกอบมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เสนอรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการให้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำหรับข้อเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหานี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 22 (1) (2) ประกอบมาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เสนอแนะต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม คณะกรรมการวัตถุอันตราย เพื่อดำเนินการในกรณีการยกเลิกการใช้วัตถุอันตรายพาราควอต โดยขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมปรับปรุงแก้ไขบัญชีแนบท้ายประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. 2556 ตามมาตรา 18 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยปรับระดับการควบคุมวัตถุอันตรายพาราควอตในการเกษตรจากวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 หรือวัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาต เป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 หรือวัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง กรณีการจำกัดการใช้วัตถุอันตรายและการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับวัตถุอันตรายพาราควอตแก่ประชาชน และกรณีการพัฒนาสารชีวภัณฑ์หรือวิธีอื่นทดแทน ซึ่งยังเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณากันในรายละเอียดร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้นิ่งนอนใจในปัญหาที่เกิดขึ้น แม้จะไม่มีผู้ร้องเรียนแต่ก็เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนเป็นวงกว้าง การหยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะในเชิงระบบจึงเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐและเสริมสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนในอีกทางหนึ่ง ●

บรรณานุกรม

Chanchai Sawangsak. (2010). Kotmāimahāchon: khwāmpenmā Tritḍī lāelakkānthīsamkhan [Public Law: History, Theory and Core Principle]. Bangkok: Winyuchon.



เปิดเพิ่มเรื่องร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดิน ทวงคืนพื้นที่โบราณสถาน

อาจณรงค์ พุ่มงาม¹

จากกระแสของละครย้อนยุคเรื่องหนึ่งที่มีการใช้คำว่า “อเจ้า” ซึ่งถือเป็นคำสรรพนามบุรุษที่ 2 ใช้แทนชื่อผู้ที่เราพูดด้วย ทำให้คนไทยหันมาให้ความสนใจประวัติศาสตร์ชาติไทยในสมัยอยุธยากันอย่างแพร่หลาย ซึ่งในครั้งนั้นกรุงศรีอยุธยาเคยเป็นราชธานีอันวิจิตรงดงามตระการตา เต็มไปด้วยปราสาทราชวัง วัดวาอารามต่าง ๆ มากมาย ซึ่งหากท่านมีโอกาสได้ไปเที่ยวจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ก็คงหนีไม่พ้นที่จะต้องชื่นชมความงามของวัดที่อยู่รายรอบเกาะอยุธยา อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันวัดเหล่านี้ได้กลายเป็นวัดร้างและไม่มีพระสงฆ์จำพรรษาอยู่เป็นเวลานาน² ทั้งนี้ วัดร้างในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ถูกแบ่งออกเป็น 6 เขต ได้แก่ วัดร้างในเขตอุทยานประวัติศาสตร์ วัดร้างนอกเขตอุทยานประวัติศาสตร์ วัดร้างทางทิศใต้ของเกาะเมือง วัดร้างทางทิศตะวันออกของเกาะเมือง วัดร้างทางทิศเหนือของเกาะเมือง วัดร้างทางทิศตะวันตกของเกาะเมือง (Kampol Champapan, 2016)

เนื่องจากวัดร้างในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีจำนวนมากกว่า 400 แห่ง โดยมีการขึ้นทะเบียนโบราณสถานไว้จำนวน 133 แห่ง (Fine Arts Department, 2015) การบูรณปฏิสังขรณ์ให้

กลับมาสมบูรณ์ดังงามอย่างเดิมย่อมต้องใช้งบประมาณที่ค่อนข้างสูง จึงมีเชื่อว่าทุกวัดจะได้รับการบูรณะเสมอไป วัดร้างที่ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการบูรณปฏิสังขรณ์จึงมีสภาพรกร้างเต็มไปด้วยต้นไม้และวัชพืชขึ้นปกคลุมจนทั่วบริเวณ ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 32 ทวิ ได้กำหนดให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีหน้าที่ปกครองดูแลรักษาวัดนั้น รวมทั้งที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และทรัพย์สินของวัดนั้นด้วย ปัจจุบันที่ดินหลายแปลงของวัดร้างในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาถูกหน่วยงานของรัฐและเอกชนขออนุญาตเช่าจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม บางแปลงผู้เช่าไม่สามารถปฏิบัติตามวัตถุประสงค์แห่งการเช่าได้ครบถ้วนซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถาน ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตรวจสอบการปฏิบัติของผู้เช่าว่าได้ทำให้โบราณสถานหรือโบราณวัตถุที่ยังไม่มีการค้นพบต้องเสียหายหรือไม่

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ร้อง โดยขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติ

¹ เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

² พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 32 ทวิ

หน้าที่ของกรมศิลปากร สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา กรณีไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งจัดให้มีการเช่าที่โบราณสถานในเขตวัดสิงหนารายณ์ (ร้าง) เนื้อที่ประมาณ 26 ไร่เศษ อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นอกจากนี้ ยังมีโรงงานไม้แปรรูปซึ่งอาจดำเนินงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำการแปรรูปไม้ในพื้นที่ดังกล่าวด้วย

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้แสวงหาข้อเท็จจริงปรากฏว่า วัดสิงหนารายณ์ (ร้าง) โดยสภาพเดิมเป็นวัดเก่าแก่ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา มีอายุประมาณ 412 ปี ต่อมากรมศิลปากรได้ทำการสำรวจและขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน ส่งผลให้พื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่วัดสิงหนารายณ์ เป็นเขตพื้นที่ควบคุมดูแลรักษาโดยกรมศิลปากร ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และเป็นศาสนสมบัติกลางของชาติตามมาตรา 40 (1) แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

ต่อมามีเอกชนจำนวน 7 ราย เข้าทำการบุกรุกโบราณสถาน โบราณวัตถุในวัดสิงหนารายณ์ (ร้าง) โดยอ้างว่าได้รับอนุญาตจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตามสัญญาเช่า นอกจากนี้ ยังมีโรงงานไม้แปรรูป ซึ่งอาจดำเนินงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำการแปรรูปไม้ในพื้นที่

ดังกล่าวด้วย ซึ่งวัดสิงหนารายณ์ (ร้าง) นี้ตั้งอยู่ติดกับวัดไชยชุมพล (ร้าง) ซึ่งผู้ร้องเรียนได้เคยร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัย กรณีวัดไชยชุมพล (ร้าง) ไว้แล้ว

เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2561 คณะเจ้าหน้าที่สอบสวนได้เข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักศิลปากรที่ 3 พระนครศรีอยุธยา และผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยข้อเท็จจริงสรุปว่า วัดสิงหนารายณ์ (ร้าง) ซึ่งอยู่ในบัญชีการสำรวจโบราณสถาน ลำดับที่ 459 เป็นวัดที่มีความสำคัญในสมัยอยุธยาและถือว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ โบราณสถานดังกล่าวยังไม่ได้ดำเนินการศึกษาทางโบราณคดีอย่างละเอียด หรือมีการสำรวจขุดค้นทางโบราณคดีแต่อย่างใด

จากการลงพื้นที่สำรวจพบว่า ทางเข้ามีสภาพรกทึบ มีต้นหญ้าและพืชขนาดใหญ่ขึ้นปกคลุมทางเดินไปยังสถาปัตยกรรมว่ามีน้ำขังไม่สามารถเดินเข้าไปได้ คณะเจ้าหน้าที่สอบสวนจึงเดินทางไปยังโรงงานแปรรูปไม้ (โรงเลื่อย) พร้อมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา แต่ผู้เช่าไม่อนุญาตให้เข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว จากการสังเกตจากภายนอกพบว่า โรงงานแปรรูปไม้ถูกสร้างในลักษณะเป็นอาคารปิดทึบ มีรั้วกั้นหลายชั้น ตัวอาคารอยู่ห่างจากรั้วด้านนอกโดยประมาณ 200 เมตร เมื่อไม่สามารถเข้าตรวจสอบพื้นที่เจ้าหน้าที่สอบสวนจึงได้ทำหนังสือขอข้อมูลจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงเลื่อยว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีหนังสือ

ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2561 แจ้งว่า กระทรวงอุตสาหกรรมได้อนุญาตให้ผู้เช่า ประกอบกิจการทำวงกบ บานประตู หน้าต่าง ไม้ปาร์เก้ โม่เสก ไม้เซาะร่องรางลิ้น ไม้คิ้ว ไม้บัว และอบไม้ โดยโรงงานตั้งอยู่ ณ ถนนสายอโยธยา อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากการตรวจสอบใบอนุญาตผู้เช่าได้ต่อใบอนุญาตตลอดมา

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีหนังสือ ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2561 แจ้งว่า กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้เช่า ประกอบกิจการโรงงานไม้แปรรูปโดยใช้เครื่องจักร เพื่อประดิษฐ์กรรม โดยได้รับอนุญาตให้มีเครื่องจักรจำนวน 56 เครื่อง ไซมอเตอร์ไฟฟ้า ตันกำลังจำนวน 73 ลูก กำลังรวม 349 แรงม้า เครื่องทุ่นแรงและอุปกรณ์เครื่องใช้ประจำโรงงาน มีจำนวน 11 เครื่อง มอเตอร์ไฟฟ้าตันกำลัง 16 ลูก กำลังรวม 34 แรงม้า

เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2561 คณะเจ้าหน้าที่สอบสวนได้เข้าตรวจสอบพื้นที่บริเวณ วัดสิงหนารายณ์ (ร้าง) ปรากฏว่า มีร่องรอยของโบราณสถานโดยปรากฏชิ้นส่วนพระพุทธรูปในสมัยอยุธยาและสลูปขนาดใหญ่ รวมถึงเนินดินจำนวนมากรอบบริเวณกลางปากร้าง ซึ่งเป็นพื้นที่ของวัดสิงหนารายณ์ (ร้าง) เจ้าหน้าที่สอบสวนได้ประสานกับเจ้าหน้าที่ของสำนักศิลปากรที่ 3 เพื่อดำเนินการขุดค้นและบูรณะโบราณสถานโบราณวัตถุดังกล่าวต่อไป สำหรับพื้นที่บริเวณที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่าเป็นโรงงานไม้แปรรูป เจ้าหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดพระนครศรีอยุธยาไม่สามารถเข้าตรวจได้เนื่องจากผู้เช่าไม่อนุญาตให้เข้าพื้นที่

วันที่ 28 พฤศจิกายน 2561 ผู้เช่าได้ขอชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานไม้แปรรูปและยินยอมให้เข้าตรวจสอบในพื้นที่บริเวณโกดังเก็บไม้แปรรูปได้ ทั้งนี้ ผู้เช่าแจ้งว่าพื้นที่ดังกล่าวไม่ใช่โรงงานไม้แปรรูปแต่เป็นเพียงโกดังเก็บไม้แปรรูปเท่านั้น เจ้าหน้าที่สอบสวนจึงได้นัดหมายกับผู้เช่าเพื่อขอเข้าตรวจสอบโกดังไม้แปรรูป ซึ่งตั้งอยู่บริเวณริมคลองกุฎีดาว ตรงข้ามเทศบาลเมืองอโยธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในวันที่ 24 ธันวาคม 2561 เมื่อถึงวันดังกล่าวปรากฏว่า ผู้เช่าได้รับอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมให้ประกอบกิจการทำวงกบ บานประตู หน้าต่าง ไม้ปาร์เก้ โม่เสก ไม้เซาะร่องรางลิ้น ไม้คิ้ว ไม้บัว และอบไม้ จากการตรวจสอบใบอนุญาตผู้เช่าได้ต่อใบอนุญาตตลอดมา และได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้ประกอบกิจการโรงงานไม้แปรรูปโดยใช้เครื่องจักร เพื่อประดิษฐ์กรรม โดยได้รับอนุญาตให้มีเครื่องจักรจำนวน 56 เครื่อง ไซมอเตอร์ไฟฟ้าตันกำลังจำนวน 73 ลูก กำลังรวม 349 แรงม้า เครื่องทุ่นแรงและอุปกรณ์เครื่องใช้ประจำโรงงาน มีจำนวน 11 เครื่อง มอเตอร์ไฟฟ้าตันกำลัง 16 ลูก กำลังรวม 34 แรงม้า

และจากการตรวจสอบบริเวณรอบโรงงานไม้แปรรูปพบเครื่องจักรจำนวนมากที่ไม่สามารถใช้งานได้เนื่องจากได้รับความเสียหายจากอุทกภัยเมื่อปี 2554 ผู้เช่าแจ้งว่าเป็นเครื่องจักรของเพื่อนซึ่งนำมาฝากไว้โดยไม่ได้มีการใช้งานแต่อย่างใด ในปัจจุบันผู้เช่าไม่ได้ประกอบกิจการไม้แปรรูปเนื่องจากผลประกอบการไม่ดี และสาเหตุที่ต้องเก็บไม้แปรรูปไว้ในโรงงาน เพราะไม่สามารถนำไปจำหน่ายได้ ทั้งนี้ พื้นที่ดังกล่าวอยู่ในบริเวณ

ของวัดลายสอ (ร้าง) ซึ่งผู้เช่าได้ทำสัญญาเช่ากับกรมการศาสนา ปัจจุบันคือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ³ โดยสัญญาเช่าจะสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม 2570 จากการเดินเท้าสำรวจอาณาเขตพื้นที่ของโรงงานไม้แปรรูปโดยรอบปรากฏว่าโรงงานดังกล่าวมีได้อยู่ในพื้นที่ของวัดสิงหนารายณ์ (ร้าง) แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพบแนวเขตชัดเจนปรากฏตามแนวกำแพงกั้นระหว่างโรงงานไม้แปรรูปกับพื้นที่ของวัดสิงหนารายณ์ (ร้าง)

เมื่อนำข้อเท็จจริงทั้งหมดมาพิจารณาแล้ว จะเห็นว่า ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้ให้นิยามไว้ว่า โบราณสถาน หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย ซึ่งวัดสิงหนารายณ์ (ร้าง) โดยสภาพเป็นโบราณสถาน ตามนัยแห่งบทบัญญัติดังกล่าว แม้จะยังมีได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4425/2533 ได้วางหลักกฎหมายในประเด็นการประกาศขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน และกำหนดเขตที่ดินเป็นโบราณสถานไว้ว่า “พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ

และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 7 วรรคสอง มีความมุ่งหมายเพียงให้อธิบดีกรมศิลปากรแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานทราบถึงการขึ้นทะเบียน หรือการกำหนดเขตที่ดินเป็นเขตโบราณสถานเท่านั้น มิใช่เป็นการขออนุญาตเพื่อดำเนินการดังกล่าว แม้จะมีประกาศเขตที่ดินเป็นโบราณสถานก่อนแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ ก็ถือได้ว่าเป็นประกาศขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นโบราณสถานโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว” ดังนั้น การขึ้นทะเบียนวัดสิงหนารายณ์ (ร้าง) ไว้ในทะเบียนโบราณสถาน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงทำให้วัดสิงหนารายณ์ (ร้าง) เป็นโบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

อีกทั้งวัดสิงหนารายณ์ (ร้าง) ยังเป็นวัดที่มีความสำคัญในสมัยอยุธยา ถือว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ ซึ่งจากการลงพื้นที่ตรวจสอบบริเวณวัดสิงหนารายณ์ (ร้าง) ปรากฏว่ามีร่องรอยของโบราณสถาน โดยปรากฏชิ้นส่วนพระพุทธรูปในสมัยอยุธยาและสลูปขนาดใหญ่ รวมถึงเนินดินจำนวนมาก รอบบริเวณกลางป่ารก้าง ทั้งนี้ โบราณสถานดังกล่าวยังไม่ได้ดำเนินการศึกษาทางโบราณคดีอย่างละเอียด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกันพื้นที่วัดสิงหนารายณ์ (ร้าง) เพื่อเป็นพื้นที่อนุรักษ์และดำเนินการศึกษาวิจัย

³ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ได้มีการแบ่งส่วนราชการกรมการศาสนาเดิมออกเป็น 2 หน่วยงาน คือ กรมการศาสนา สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี



ก่อนมีการก่อสร้างใด ๆ ในพื้นที่โบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

สำหรับกรณีโรงเลื่อยจะเป็นโรงเลื่อยเถื่อนหรือไม่นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้เช่าได้รับอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมให้ประกอบกิจการทำวงกบ บานประตู หน้าต่าง ไม้ปาร์เก้ โม่เสก ไม้เขาะร่องรางลิ้น ไม้คิ้ว ไม้บัว และอบไม้ โดยผู้เช่าได้ต่อใบอนุญาตตลอดมา และได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้ประกอบกิจการโรงงานไม้แปรรูปโดยใช้เครื่องจักร เพื่อประดิษฐ์กรรม ดังนั้นการประกอบกิจการของผู้เช่าจึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

จากการตรวจสอบโรงงานไม้แปรรูปพบเครื่องจักรจำนวนมาก ซึ่งไม่สามารถใช้งานได้เนื่องจากได้รับความเสียหายจากอุทกภัยเมื่อปี 2554 ปัจจุบันผู้เช่าไม่ได้ประกอบกิจการไม้แปรรูปเนื่องจากผลประกอบการไม่ดี โดยสาเหตุที่ต้องเก็บไม้แปรรูปไว้ในโรงงาน เนื่องจากไม่สามารถนำไปจำหน่ายได้ ทั้งนี้ พื้นที่ดังกล่าวอยู่ในบริเวณ

ของวัดลายสอ (ร้าง) ซึ่งผู้เช่าได้ทำสัญญาเช่ากับกรมการศาสนา โดยสัญญาเช่ายังไม่ครบกำหนด ทั้งนี้จากการเดินเท้าสำรวจอาณาเขตพื้นที่ของโรงงานไม้แปรรูปโดยรอบปรากฏว่า มีได้อยู่ในพื้นที่ของวัดสิงหนารายณ์ (ร้าง) แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพบแนวเขตชัดเจนปรากฏตามแนวกำแพงกันระหว่างโรงงานไม้แปรรูปกับพื้นที่ของวัดสิงหนารายณ์ (ร้าง)

“ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) ขอให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติประสานกับสำนักศิลปากรที่ 3 พระนครศรีอยุธยาเข้าดำเนินการสำรวจ ขุดค้น และศึกษาทางโบราณคดี เพื่อเป็นการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของชาติ และเพื่อส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าทางประวัติศาสตร์ โดยให้ทำการกำหนดเขตพื้นที่ที่เป็นโบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ให้ชัดเจน หากพื้นที่ใดอยู่ในเขตโบราณสถานดังกล่าวขอให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติยกเลิกสัญญาเช่าที่ดินเฉพาะส่วนที่เป็นบริเวณโบราณสถานต่อไป

(2) เนื่องจากสัญญาเช่าวัดลายสอ (ร้าง) ระหว่างสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติกับผู้เช่า ซึ่งเป็นบริเวณที่โรงงานไม้แปรรูปตั้งอยู่ มีวัตถุประสงค์แห่งการเช่าระบุไว้เพื่อปลูกบ้านพักอาศัยและทำสวนเกษตร มิใช่เพื่อประกอบกิจการโรงงาน ดังนั้น เพื่อให้การเช่าประกอบกิจการไม่ขัด

กับวัตถุประสงค์แห่งสัญญา จึงขอให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติแจ้งให้ผู้เช่าดำเนินการยื่นคำร้องขอเปลี่ยนวัตถุประสงค์แห่งการเช่าให้ถูกต้องตรงกับลักษณะการเช่าในปัจจุบัน หากผู้เช่าไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ขอให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติดำเนินการยกเลิกสัญญาเช่า

(3) ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในฐานะผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามคำแนะนำของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย

ทั้งนี้ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานผลการดำเนินการให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือของ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน หากไม่สามารถดำเนินการตามข้อเสนอแนะได้ ให้แจ้งต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของโบราณสถานเหล่านี้ เนื่องจากเป็นสถานที่อันทรงคุณค่าในทางประวัติศาสตร์ของชาติ แม้ปัจจุบันโบราณสถานบางแห่งจะมีสภาพรกร้างว่างเปล่าเต็มไปดด้วยต้นไม้และวัชพืชขึ้นปกคลุม แต่หากไร้ซึ่งการอนุรักษ์ดูแลหรือปล่อยให้มีการทำลายโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของผู้เช่า ก็อาจทำให้โบราณสถานถูกทำลายไปอย่างน่าเสียดายและไม่อาจสร้างขึ้นมาทดแทนได้ ดังนั้น หน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพย์สมบัติอันมีค่าของชาติเหล่านี้ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและเป็นหน้าที่ของทุกคนในชาติ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินขอเป็นอีกหนึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันมิให้มรดกทางวัฒนธรรมของชาติต้องถูกทำลายลงอย่างน่าเสียดาย ●

บรรณานุกรม

- Fine Arts Department. กรมศิลปากร. (2019, June 7). bōrānnasathān thūa rācha'ānāčhak khun thabīan læ mai khun thabīan [Registered and unregistered archaeological sites in Thailand]. Retrieved from <https://www.finearts.go.th/parameters/ความรู้ทั่วไป/โบราณสถาน/item/โบราณสถานทั่วราชอาณาจักร ขึ้นทะเบียน และไม่ขึ้นทะเบียนล่าสุด3กย58.html>.
- Kampol Champapan. (2016). wat rāng nai mū'ang 'Ayutthayā [The Deserted Temples in Ayutthaya]. *Damrong Journal*.15., 1, 311-321.

เปิดแฟ้มเรื่องร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการ จัดการปัญหาขยะมูลฝอย

รัชพร ตันมหาพราน¹

ปัจจุบันปัญหาเรื่องขยะเป็นปัญหา ด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญอย่างมาก ไม่ใช่ ปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่งหรือชุมชนใด ชุมชนหนึ่งเท่านั้น เพราะปัญหาขยะส่งผลกระทบต่อ อย่างกว้างขวางในระดับโลก ดังจะเห็นได้จากสื่อ ต่าง ๆ ได้นำเสนอว่า ขยะมูลฝอยจากทวีปหนึ่ง สามารถตกลงสู่ทะเลและลอยไปไกลถึงอีกทวีปหนึ่ง ซึ่งมีระยะทางหลายร้อยกิโลเมตร หรือแม้แต่ในข่าวที่ นำเสนอเกี่ยวกับผลกระทบของขยะที่มีต่อสิ่งมีชีวิต ได้ทะเลเนื่องจากปริมาณของการทิ้งขยะมูลฝอย พลาสติกที่เพิ่มขึ้น หรือข่าวนักประดาน้ำดำน้ำ ได้ทะเลซึ่งรายล้อมไปด้วยเศษขยะนานาชนิด รวมถึงข่าวการลักลอบนำขยะพิษจากประเทศอื่น มาทิ้งในประเทศไทย เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถ ปฏิเสธได้ว่าปัญหาเรื่องขยะมูลฝอยเป็นปัญหา ระดับโลกที่ควรจะต้องแก้ไขอย่างจริงจัง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศไทยนั้น ปัญหาเรื่อง ขยะมูลฝอยถือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเป็นระยะเวลายาวนาน แม้ว่าจะมีความ พยายามในการที่จะแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง ยาวนาน แต่ดูเหมือนว่าปัญหานี้กลับไม่ได้รับการ แก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก อันจะเห็นได้จาก เรื่องร้องเรียนดังต่อไปนี้

ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบ ข้อเท็จจริง กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในจังหวัด แห่งหนึ่ง ละเลยไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาการ ทิ้งขยะในพื้นที่ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า บ่อขยะดังกล่าวเป็นของนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลแห่งหนึ่ง โดยได้มีการซื้อที่ดินเพื่อขุดเป็น บ่อขยะมีความลึกกว่า 20 เมตร จากนั้นได้มีการนำขยะ ในหลายพื้นที่มาทิ้งในบ่อขยะ และยังมีการบริหาร จัดการที่ไม่ถูกต้อง เช่น นำขยะมาทิ้งแบบเทรวมใน บ่อ ไม่คัดแยกขยะ ไม่มีการปูพื้นด้วยแผ่นพลาสติก กันน้ำเน่าเสียจากขยะซึมลงสู่พื้นดิน หากฝนตก จะทำให้น้ำเน่าเสียซึมลงดินและทำให้ไหลไปสู่คลอง ชลประทานในบริเวณใกล้เคียง ซึ่งผู้ร้องเรียน เกรงว่าสารพิษจากขยะอาจซึมลงดิน ทำให้น้ำบาดาล ที่องค์การบริหารส่วนตำบลขุดเจาะมาใช้เป็น น้ำประปาเกิดการปนเปื้อนสารพิษได้ กรณีปัญหานี้ ได้มีการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว 2 ครั้ง ในการตรวจสอบครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2557 จังหวัดได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและมีความเห็นว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ จึงแจ้ง

¹ เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง สำนักสอบสวน 3 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ให้อำเภอสอบสวนหาข้อเท็จจริงในประเด็นดังกล่าว ตามมาตรา 92 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2542 ที่กำหนด ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว หากปรากฏว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพ ของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติ การไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ซึ่งจากการตรวจสอบ พบว่า ปอชยะดังกล่าวอยู่ในที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ ของภรรยา และบุตรของนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลนั้น โดยมีบุคคลอื่นเป็นผู้ประกอบกิจการ จังหวัดจึงแจ้งให้อำเภอตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า ผู้ประกอบกิจการดังกล่าวเป็นผู้รับมอบอำนาจ ในการดำเนินกิจการจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ ในที่ดินหรือมีการทำสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าว เนื่องจากหากเป็นเพียงผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าของ กรรมสิทธิ์ที่ดิน การดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับปอชยะ ย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของภรรยาและบุตร ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อันอาจจะมี ประเด็นที่จะต้องพิจารณาเรื่อง “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539² เนื่องจากการ ประกอบกิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อนายกองค์การบริหาร

ส่วนตำบลซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจ พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ ผู้ขออนุญาต ซึ่งเป็นคู่สมรสของตน จึงอาจเป็นการพิจารณา ทางปกครองที่ขัดต่อบทบัญญัติดังกล่าวได้ แต่หาก ผู้ประกอบกิจการมีการทำสัญญาเช่าที่ดิน จากภรรยาและบุตรของนายกองค์การบริหารส่วน ตำบลจะเป็นประเด็นในการพิจารณาที่แตกต่าง กันออกไป เมื่อจังหวัดส่งเรื่องให้อำเภอพิจารณา ในประเด็นดังกล่าวแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงมีคำวินิจฉัยว่า กรณียังไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ว่า ราชการจังหวัดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรมตาม มาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2559 คณะเจ้าหน้าที่จาก หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ได้เข้าตรวจสอบพื้นที่ พบว่า ผู้ประกอบกิจการที่เคยมีคำสั่งให้ตรวจสอบ ว่าเป็นผู้รับมอบอำนาจหรือเป็นผู้ดำเนินกิจการ ด้วยตนเองนั้น ได้กระทำการร่วมกับบุคคล อีกคนหนึ่งใช้บ่อดินเก่าเป็นที่รับทิ้งขยะจาก ท้องถิ่นใกล้เคียง โดยไม่ได้ขออนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ทำให้มีปริมาณขยะ สะสมจำนวนมาก สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐมจึงมีหนังสือ

² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณา ทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายใน สามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งผู้ประกอบการ บ่อดินและผู้ประกอบการรับจ้างเก็บขยะมูลฝอย ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งกำกับ และควบคุมผู้ประกอบการบ่อดินและการประกอบ กิจการของผู้รับจ้างเก็บขนขยะมูลฝอยไม่ให้เกิด ผลกระทบทางกลิ่นและหากฝ่าฝืนให้ดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่อย่างเคร่งครัด หลังจากนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เข้าตรวจสอบบ่อดิน ดังกล่าว ยังคงพบที่มีการขุดดินทิ้งที่ไม่มีใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงาน เนื่องจากใบอนุญาต หมดอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 และใช้รถบรรทุก ขนดินวิ่งเข้า-ออกถนนสาธารณะประโยชน์ และมีรถบรรทุกขยะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ใกล้เคียงนำขยะมาทิ้งในบริเวณดังกล่าว จำนวนมาก โดยมีคนงานคอยอำนวยความสะดวก ในการถ่ายเทขยะและสิ่งปฏิกูลคล้ายการประกอบ กิจการรับทิ้งและกำจัดขยะ มิได้มีลักษณะเป็นการ ถมบ่อดินตามที่อำเภอกล่าวอ้างแต่อย่างใด จากข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติได้ว่า ผู้ดำเนินกิจการ บ่อขยะยังคงทำการขุดดินและนำขยะมูลฝอย ไปทิ้งลงในบ่อดินโดยไม่ได้รับอนุญาตตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กรณีดังกล่าวจึงอาจเข้าลักษณะเป็นการละเลย การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานหรือ ราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 13 (1) แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอแนะให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงในประเด็น ดังกล่าว และประเด็นที่ผู้ประกอบการเข้า ดำเนินกิจการขุดดินในที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ ของภรรยาและบุตรนายกองค้การบริหาร

ส่วนตำบลที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบบ่อขยะนั้น หากพบว่ามีการกระทำความผิดจริงและเกิดจาก ความประมาทเลินเล่อ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือมีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติดมิชอบ ให้พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด

ในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการร้องเรียนในประเด็น เดิมต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จากการ แสวงหาข้อเท็จจริงพบว่า เมื่อปี พ.ศ. 2560 จังหวัด ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว โดยคณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือรายงานผลการ สอบข้อเท็จจริงไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเห็นว่าการดำเนินงานของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ดูแลและรับผิดชอบ ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีอำนาจ ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่ หรือทาง สาธารณะหรือสถานที่เอกชน และมีอำนาจออก คำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุม เหตุรำคาญต่าง ๆ ได้แต่การดำเนินงานของ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลยังไม่บรรลุผลตาม ที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับความเดือดร้อน ของประชาชนก็ยังมีได้กำจัดให้หมดสิ้นไป ดังนั้น พฤติการณ์ของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นการกระทำการฝ่าฝืน ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วย อำนาจหน้าที่ จึงเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนนายกองค้การบริหาร ส่วนตำบลเพื่อพิจารณาสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป สำหรับประเด็นที่ผู้ประกอบการเช่าที่ดิน ของภรรยาของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล

คนดังกล่าว ได้มีการลักลอบรับทิ้งและกำจัดขยะมูลฝอยโดยไม่ได้รับอนุญาต พฤติการณ์นี้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่และชุมชนโดยรอบ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นเป็นบริเวณกว้างสามารถก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุข เพื่อให้เกิดความเรียบร้อยและสามารถระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญให้แก่สาธารณสุขได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายอำเภอสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ประกาศให้บริเวณที่มีการลักลอบทิ้งขยะเป็น “พื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ” เพื่อระงับการลักลอบทิ้งขยะ จังหวัดจึงได้แจ้งให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนนายกองค้การบริหารส่วนตำบล โดยอำเภอได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีดังกล่าวแล้ว เห็นว่า พฤติการณ์ของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ จึงรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง ต่อมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และทราบว่าปัญหาความเดือดร้อนยังไม่ได้รับการแก้ไข ที่ประชุมได้มีมติให้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ทำการตรวจสอบให้รายงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ ต่อมาจังหวัดได้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาและมีคำสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2561 ส่วนประเด็นเรื่องการดำเนินการบริหารจัดการขยะ

ในพื้นที่นั้น นายอำเภอสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลประกาศให้บริเวณที่มีการลักลอบทิ้งขยะเป็นพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญและสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดได้สั่งการให้กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบดำเนินการในส่วนของการบริหารจัดการขยะในพื้นที่ต่อไป ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วกรณีจึงไม่ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 และได้เสนอแนะให้จังหวัดติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่องต่อไป

คำร้องเรียนดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1. แม้ว่าการร้องเรียนเมื่อปี พ.ศ. 2557 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่าอาจเข้าลักษณะเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ จึงได้เสนอแนะให้จังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงในประเด็นดังกล่าวรวมทั้งประเด็นผู้ประกอบกิจการเข้าดำเนินกิจการขุดดินในที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของภรรยาและบุตรของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ และต่อมาจังหวัดได้มีการตรวจสอบจนกระทั่งมีคำสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อปี พ.ศ. 2561 แล้วก็ตาม แต่เห็นว่าการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ใช้ระยะเวลาในการพิสูจน์ความผิด ซึ่งระหว่างการพิสูจน์ความผิด

ก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าวยังคงกระทำความผิดอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด กรณีนี้เป็นประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งอำเภอและจังหวัด จะมีมาตรการในการระงับ ยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในระหว่างพิสูจน์ความผิดของบุคคลนั้นหรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากจะกล่าวอ้างว่าจังหวัดได้แจ้งให้นายอำเภอสั่งให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าหน้าที่พนักงานท้องถิ่นประกาศให้บริเวณที่มีการลักลอบทิ้งขยะเป็นพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ เพื่อระงับการลักลอบทิ้งขยะในบริเวณดังกล่าวแล้วก็ไม่สามารถอ้างได้ด้วยเหตุผล 2 ประการ ดังนี้ ประการแรกยังคงปรากฏข้อเท็จจริงว่ายังมีการลักลอบทิ้งขยะอยู่ แสดงให้เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งไม่มีผลบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ ประการที่สอง คือ ตามที่จังหวัดได้สั่งการให้ตรวจสอบว่าผู้ประกอบการเข้าดำเนินกิจการขุดดินเป็นผู้รับอำนาจในการดำเนินกิจการจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือมีการทำสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าว ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการตรวจสอบตามคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากอาจเกิดประเด็นปัญหาเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหากปรากฏว่าผู้ประกอบการเป็นผู้รับมอบอำนาจของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งได้แก่ภรรยาและบุตรของนายกองคการบริหารส่วนตำบล นายกองคการบริหารส่วนตำบลย่อมจะทำการพิจารณาทางปกครอง โดยจะออกใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือมีคำสั่งใด ๆ ไม่ได้ เนื่องจากถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการนั้น นอกจากนี้การที่จังหวัดแจ้งให้นายอำเภอสั่งให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่ง

ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องดังกล่าวเป็นผู้ประกาศให้บริเวณที่มีการลักลอบทิ้งขยะเป็นพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญดังกล่าวย่อมไม่สามารถทำให้แก้ไขปัญหาได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากนายกองคการบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งเป็นผู้ที่ผู้มีส่วนได้เสียกับเจ้าของกิจการซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งนั่นเอง

ผู้เขียนเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง และควรมีการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดอย่างเข้มงวด ซึ่งการขาดความตระหนักและใส่ใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจเกิดจากการมองปัญหาเป็นเรื่องไกลตัว หรือเป็นเรื่องของชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการบูรณาการร่วมกันในการให้ความรู้ และทำการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงเพื่อสร้างจิตสำนึกให้ทุกคนได้ตระหนักถึงปัญหาขยะมูลฝอยอย่างจริงจัง และปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และใช้เวลายาวนานหลายปีในการตรวจสอบ ซึ่งในท้ายที่สุดได้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แต่ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่าปัญหาขยะดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข แม้จะมีการชี้แจงว่าสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดได้สั่งการให้กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบดำเนินการในส่วนของการบริหารจัดการขยะในพื้นที่แล้ว แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการวางแผนและแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วหรือไม่อย่างไร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การแก้ไขปัญหามูลฝอยจะสำเร็จลุล่วงได้ ต้องประกอบไปด้วยปัจจัยหลายประการ ประการแรกควรมีการตั้งงบประมาณในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และมีการวางแผนการบริหารจัดการ ตลอดจน

องค์ความรู้วิทยาการและเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ ประการต่อมา ต้องมีการสร้างจิตสำนึก เสริมสร้าง ความรู้ ความเข้าใจ และความรับผิดชอบร่วมกัน ของทุกคนในชุมชน และปัจจัยที่น่าจะมีความ สำคัญที่สุด คือ การบังคับใช้กฎหมาย ในกรณี ที่ การสร้างจิตสำนึกความตระหนักในปัญหาและ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ไม่สามารถสำเร็จลุล่วงได้ จึงจำเป็นต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด จริงจังเพื่อเป็นการป้องปราม และลงโทษ เพื่อให้ ประชาชนมีความเกรงกลัวที่จะกระทำความผิด เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

3. กฎหมายที่สามารถนำมาใช้บังคับกับ กรณีตามคำร้องเรียนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า มีกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ดังนี้

3.1 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2539

ตามที่ได้มีการประกาศให้บริเวณที่มี การลักลอบทิ้งขยะเป็นพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2539³ โดยมาตรา 28 ได้เปิด ช่องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจระงับเหตุ รำคาญและจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกัน มิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญ

เกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอม ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของ หรือ ผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าว ต้องเป็นผู้เสียค่า ใช้จ่ายสำหรับการนั้น ดังนั้น หากจะปรับบทบัญญัติ แห่งกฎหมายกับกรณีนี้ย่อมสามารถกระทำ ได้ โดยหน่วยงานของรัฐสามารถเข้าระงับเหตุรำคาญ และจัดการตามความจำเป็น โดยเรียกค่าใช้จ่าย จากเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้

3.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและ พยานิชย์

มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัย ก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่ง อย่างไม่ดีก็ตาม ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่า สินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” หากพิจารณาแล้วจะ เห็นว่า ผู้ประกอบกิจการบ่อดิน มีการดำเนินการที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ประชาชนที่อยู่ใกล้เคียง ได้รับความเสียหายแก่ร่างกาย อนามัย การกระทำ ดังกล่าวจึงอาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำทาง ละเมิด ซึ่งผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถฟ้องร้อง ทางแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายจากการกระทำ ดังกล่าวได้

³ มาตรา 25 ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

- (1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ล้าง หรือที่ใส่มูลหรือเถ่า หรือสถานที่อื่นใด ซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการทิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือ น่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- (2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- (3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ อย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- (4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- (5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 1337 บัญญัติว่า “บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะเป็นไปตามปกติ และเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมา คำนึงประกอบไขว้ ทานว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ไม่ละล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน” หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ผู้เป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองย่อมมีสิทธิในการใช้ที่ดินนั้น แต่ถ้ามีการนำที่ดินไปใช้เพื่อเป็นที่ตั้งขยะอาจเข้าลักษณะเป็นการใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ข้างเคียงได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะเป็นไปตามปกติ เช่น น้ำเน่าเสียจากบ่อขยะซึมลงสู่ดินและเข้ามาในบ้านของผู้ที่อยู่ข้างเคียง ผู้ที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิที่จะปฏิบัติการเพื่อให้ความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นสิ้นไปได้ และมีสิทธิเรียกค่าทดแทนด้วย

มาตรา 1342 บัญญัติว่า “บ่อ สระ หลุมรับน้ำโสโครก หรือหลุมรับปุ๋ยหรือขยะมูลฝอยนั้น ทานว่าจะขุดในระยะสองเมตรจากแนวเขตที่ดินไม่ได้

คูหรือการขุดร่องเพื่อวางท่อน้ำใต้ดินหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันนั้น ทานว่าจะทำใกล้แนวเขตที่ดินกว่าครึ่งหนึ่งแห่งส่วนลึกของคูหรือร่องนั้นไม่ได้ แต่ถ้าทำห่างแนวเขตหนึ่งเมตรหรือกว่านั้น ทานว่าทำได้

ถ้ากระทำการดังกล่าวไว้ในสองวรรคก่อน ใกล้แนวเขตไซ้ ทานว่าต้องใช้ความระมัดระวังตามควร เพื่อป้องกันมิให้ดินหรือทรายพังลง หรือมิให้น้ำหรือสิ่งโสโครกซึมเข้าไป”

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 เป็นต้น ดังนั้น การพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะนำมาใช้กับเรื่องขยะมูลฝอยตลอดจนปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ จึงควรที่จะพิจารณาอย่างรอบด้าน เพื่อให้สามารถนำกฎหมายที่อยู่มาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

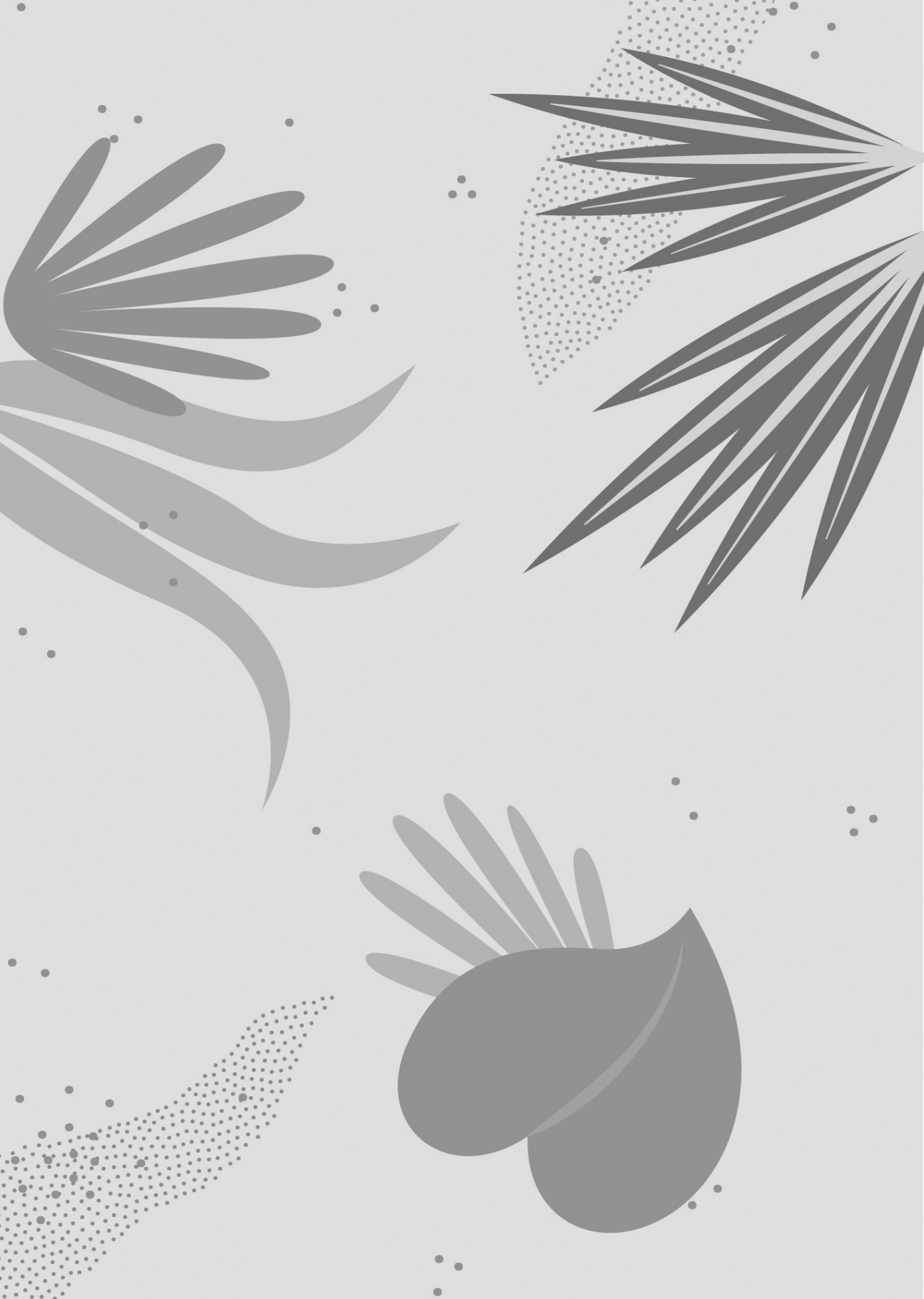
4. ข้อพิจารณาเรื่องหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแก้ไขปัญหาเรื่องขยะมูลฝอย ผู้เขียนเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้...(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น...” หากพิจารณาตามคำร้องเรียนจะพบว่า เมื่อผู้ร้องเรียนได้ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อมีการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ใช้อำนาจเสนอแนะให้หน่วยงานสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วพบว่า “นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้กระทำความผิดจริง” จึงมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งและต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยว่า กรณีไม่ปรากฏว่าจังหวัดละเลยในการตรวจสอบการปฏิบัติ

หน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งเน้นไปที่การพิสูจน์ความผิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้มุ่งเน้นไปที่ปัญหาการจัดการขยะ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากหน่วยงานสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากกองขยะได้ น่าจะเป็นสิ่งที่ตรงตามวัตถุประสงค์ในการร้องเรียนมากที่สุด นอกจากนี้ หากมองในอีกแง่มุมหนึ่ง หากพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทุกประการแล้ว แต่ปัญหาขยะยังคงมีอยู่ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถดำเนินการอย่างไร ในกรณีดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 35 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวดที่ 5 หน้าที่ของของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ⁴ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงาน พร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็ว โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้รัฐสภาเผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้” พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาเรื่องขยะมูลฝอยรวมทั้งปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งเป็น

หน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า มีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากการที่รัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษ ที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่รายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

จากกรณีคำร้องเรียนข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อในระดับโลก โดยรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน อันเป็นหน้าที่ที่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐจึงต้องดำเนินการแก้ไข ปัญหาอย่างจริงจังทั้งด้านการส่งเสริมจิตสำนึก ความตระหนักรู้ในปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งความสำเร็จจะเกิดขึ้นได้เมื่อเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขยะและได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐกรณีที่มีการร้องเรียน และมีหน้าที่และอำนาจในการหยิบยกเรื่องขยะขึ้นมาตรวจสอบได้ด้วยตนเอง เนื่องจากปัญหาเรื่องขยะเป็นเรื่องหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ●

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 79 บัญญัติว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน



เล่าเรื่องด้วยภาพ

อดีตักดี นาคติลก¹



ลงพื้นที่แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน น จังหวัดอุดรธานี

วันที่ 22 มกราคม 2562 พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายบุญ ฐาปนคุณุย์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายรักษเกชา แฉฉฉาย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะ ได้เดินทางลงพื้นที่ตำบลหนองนาคำ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และประชุมหารือร่วมกับนายวัฒนา พุฒิศาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี สำนักงานอุตสาหกรรม

จังหวัดอุดรธานี กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุดรธานี สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 9 การยางแห่งประเทศไทยจังหวัดอุดรธานี สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรธานี สาธารณสุขจังหวัดอุดรธานี นายอำเภอเมืองอุดรธานี นายกองค้การบริหารส่วนตำบลหนองนาคำ

¹ เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์อาวุโสระดับสูง สำนักสื่อสารองค์กรและประชาสัมพันธ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้แทนบริษัทผู้ประกอบการโรงงานยางพารา ทั้ง 2 แห่ง และผู้ร้องเรียน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา เรื่องร้องเรียน กรณีประชาชนได้รับผลกระทบ จากมลภาวะทางกลิ่นอันไม่พึงประสงค์จาก โรงงานผลิตและรับซื้อยางพาราขนาดใหญ่ 2 แห่ง ในใจกลางเมืองจังหวัดอุดรธานี ส่งผลต่อระบบ ทางเดินหายใจและปัญหาสุขภาพอนามัยของ ประชาชนในพื้นที่มานานกว่า 7 ปี ผลจากการประชุม ดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดิน และหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ได้ร่วมกันหามาตรการการแก้ไขปัญหา

อย่างเป็นรูปธรรมและเชิงระบบ ในระยะสั้นภาครัฐ ต้องส่งเสริมให้เกษตรกรสวนยางใช้กรดฟอร์มิก แทนกรดซัลฟิวริกหรือกรดกำมะถัน ในขณะที่ โรงงานต้องฉีดพ่นสาร EM อย่างต่อเนื่องทุกวัน ตลอดจนต้องปรับปรุงสภาพแวดล้อมด้วยการ ปลูกไม้ยืนต้นที่เป็นปรากรักษ์กลิ่นธรรมชาติ ล้อมรอบโรงงานสลับฟันปลาเพื่อดักกลิ่นเหม็น รวมถึงการปลูกไม้ยืนต้นที่ให้กลิ่นหอม และการใช้ ธรรมชาติบำบัดน้ำเสียเช่นเดียวกับการดำเนินงาน ของโครงการแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจาก





พระราชดำรินในหลวงรัชกาลที่ 9 โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะติดตามการแก้ไขปัญหาภายใน 3 ถึง 6 เดือน สำหรับการแก้ไขปัญหาในระยะยาวนั้น กรมควบคุมมลพิษต้องเสนอและผลักดันตลอดจนเร่งรัดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกประกาศเรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าความเข้มข้นของกลิ่นของอากาศเสียที่ปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษโดยเร็ว โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะประสานงานกับกรมควบคุมมลพิษเกี่ยวกับระยะเวลาและขั้นตอนในการประกาศใช้บังคับ รวมถึงรายละเอียดการกำหนดตัวชี้วัดในประกาศต่อไป ●





ลงพื้นที่แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน ณ จังหวัดระยอง

วันที่ 29 มกราคม 2562 พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายกมลธรรม วาสบุญมา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะ ประชุมหารือร่วมกับ นายธีรวัฒน์ สุดสุข รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรจังหวัดระยอง กรมธนารักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า - หมู่เกาะเสม็ด เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน กรณีการประกาศแนวเขตพื้นที่ทับซ้อนในเขตอุทยานแห่งชาติ

เขาแหลมหญ้า - หมู่เกาะเสม็ด ระหว่างกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กับกรมธนารักษ์ เป็นเหตุให้ชาวบ้าน ได้แก่ 1. กลุ่มผู้มีสิทธิการเช่า ซึ่งได้รับการผ่อนปรนตามมติคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐปี 2543 เดิมมีเพียงจำนวน 49 ราย ปัจจุบันขยายจำนวนเป็น 168 ราย บางรายมีการเปลี่ยนแปลงผู้เช่าที่ไม่ใช่ทายาท จึงเกิดปัญหาการขออนุญาตการก่อสร้างและปลูกสร้างอาคาร เนื่องจากไม่มีการแจ้งเปลี่ยนแปลงผู้เช่าจากกรมธนารักษ์ให้กรมอุทยานฯ ทราบ รวมถึงปัญหาการรุกกล้าชายหาดและบุกรุกบริเวณอื่น ๆ 2. กลุ่มประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตชุมชนดั้งเดิม รวมถึงวัดและโรงเรียน ที่ยังเป็นปัญหาอยู่ว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานหรือที่ราชพัสดุที่จะสามารถให้เช่าได้หรือไม่ 3. กลุ่มประชาชนที่

เช่าพื้นที่ราชพัสดุ 700 ไร่ ตามแนวเขตของแผนที่ปี 2542 ที่ไม่ตรงกับแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาของกรมอุทยานฯ กลายเป็นบางส่วนรุกกล้าเข้ามาในเขตอุทยาน ได้รับผลกระทบยาวนานกว่า 30 ปี

นอกจากนี้ พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ติดตามแผนการวางท่อน้ำประปาจากฝิ่งสู่เกาะเสม็ด เพื่อแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่ต้องแบกรับภาระในการซื้อน้ำประปา ราคาแพงมาใช้ในการอุปโภคบริโภค ●



ลงพื้นที่แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน ณ จังหวัดพิษณุโลก

วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2562 นายวาทัญญู ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายเมธี มั่นคง ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 1 และคณะ ประชุมหารือและลงพื้นที่แสวงหาข้อเท็จจริงร่วมกับจังหวัดพิษณุโลก ปลัดอำเภอนครไทย สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพิษณุโลก กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช นายกองดีการบริหารส่วนตำบลน้ำกุ่ม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในลักษณะ

เชิงระบบ กรณีขอดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงเส้นทางคมนาคมของหมู่บ้านที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้รับทราบถึงปัญหา อุปสรรค และเข้าใจขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการปรับปรุงถนนในเขตอุทยานแห่งชาติและป่าสงวน ให้ถูกต้องตามกฎหมายจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ และจะได้ประสานงานเพื่อดำเนินการปรับปรุงถนนเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนให้ประชาชนต่อไปโดยเร็ว ณ ที่ทำการอุทยานแห่งชาติน้ำตกชาติตระการ จังหวัดพิษณุโลก ●





ลงพื้นที่ติดตามการแก้ไขปัญหา เรื่องร้องเรียน ณ จังหวัดสุพรรณบุรี

วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2562 นายรักษเกชา แฉ่ฉ่าย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายกีรป กฤตธีรานนท์ รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นำคณะผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ นำโดยนายเมลเคอร์ อาเธอร์ คารันดัง (Mr. Melchor Arthur H. Carandang) รองผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ร่วมประชุมติดตามการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน กรณีการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลศรีประจันต์

ร่วมกับนายนิมิต วันไชยธนวงศ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี นายอำเภอศรีประจันต์ นายกเทศมนตรีตำบลศรีประจันต์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ณ ห้องประชุมเทศบาลตำบลศรีประจันต์ พร้อมทั้งลงพื้นที่ศึกษาดูงานเชิงประจักษ์ ณ ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยแบบครบวงจร อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนที่ประเทศคู่ภาคีจะนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับเรื่องร้องเรียนของประเทศตนได้



กรณีการแก้ไขปัญหาคาการบริหารจัดการขยะมูลฝอยให้กับประชาชนตำบลศรีประจันต์และตำบลข้างเคียง จังหวัดสุพรรณบุรี หลังเผชิญปัญหาน้ำเน่าเสียและกลิ่นอันไม่พึงประสงค์นานกว่า 6 ปี นับเป็นการแก้ไขเรื่องร้องเรียนที่ประสบความสำเร็จซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้ติดตามแก้ไขปัญหาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด ล่าสุด ได้มีความคืบหน้าไปมาก โดยเทศบาลตำบลศรีประจันต์ได้เข้ามาบริหารศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยแบบครบวงจรแทนบริษัทเอกชน และเร่งมาตรการแก้ไขปัญหาด่าง ๆ อาทิ การงดรับขยะจากพื้นที่อื่นชั่วคราวเพื่อเร่งแก้ไขปัญหามลพิษขยะคั่งค้างให้เข้าสู่ระบบ



เสียก่อนและทำการฝังกลบ การเสริมคันดินรอบบ่อบำบัดน้ำเสียให้สูงขึ้นเพื่อลดปัญหาน้ำเสียเจิ่งนอง และการก่อสร้างรั้วเมทัลชีทป้องกันขยะปลิวไปนอกพื้นที่ซึ่งมาตรการต่าง ๆ นับเป็นสัญญาณอันดีที่ปัญหาเหล่านี้จะได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม ●

เครือข่ายด้านธรรมาภิบาล ณ จังหวัดกาฬสินธุ์

วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2562 นายกมลธรรม วาสบุญมา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย ลงพื้นที่เยี่ยมชมเครือข่ายด้านธรรมาภิบาล จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการเสริมสร้างความเข้มแข็ง และการสร้างความยั่งยืนในการดำเนินงานด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยในสถานศึกษา อาทิ โรงเรียนดอนไทรงามพิทยาคม และโรงเรียน

เทศบาล 2 จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งการเยี่ยมชมเครือข่ายด้านธรรมาภิบาลในครั้งนี้ ได้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการที่มีความก้าวหน้ามากขึ้น และเห็นถึงความตั้งใจของคณะทำงานในพื้นที่ในการที่ต้องการผลักดันให้ผู้บริหาร นักเรียน และชุมชนให้เกิดความตระหนักถึงการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการดำเนินงาน ตลอดจนทั้งการใช้ชีวิตประจำวัน ◉





ลงพื้นที่แก้ไขปัญหารื่องร้องเรียน ณ จังหวัดนครราชสีมา

วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2562 นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายกมลธรรม วาสบุญมา รองเลขาธิการสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายสิริน ชาวเพชรดี ผู้อำนวยการ สำนักสอบสวน 2 และคณะ ประชุมหารือ และลงพื้นที่ร่วมกับนางปิยะฉัตร อินสว่าง รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา นายพนมบุตร จันทรโชติ รองอธิบดีกรมศิลปากร นายจารึก วิไลแก้ว ผู้อำนวยการสำนักศิลปากรที่ 10 นครราชสีมา นายเลิศพันธุ์ สิบบรรเลงเสนาะ นายอำเภอพิมาย นายदनัย ตั้งเจ็ดจำ นายกเทศมนตรีตำบลพิมาย นายชุตินา จันทร์เทศ ผู้อำนวยการพิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติพิมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันตรวจสอบข้อเท็จจริงและเร่งแก้ไขปัญหารื่องร้องเรียน กรณีกรมศิลปากรได้กำหนดเขตพื้นที่ โบราณสถานเมืองพิมายทับซ้อนที่ดินของประชาชน และการกำหนดเขตโบราณสถานยังไม่มีการจัดเวที



รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ซึ่งประชาชน มองว่าอาจเป็นการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 อันส่งผลให้ประชาชนในชุมชนได้รับความเดือดร้อน ทั้ง ๆ ที่ประชาชนได้อยู่อาศัย ในพื้นที่แห่งนี้มาเป็นเวลานาน และยังมีเอกสารสิทธิ ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งครอบคลุม พื้นที่กว่า 2,600 ไร่ ณ บริเวณเขตโบราณสถาน เมืองพิมาย อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา ©



ลงพื้นที่แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน ณ จังหวัดพัทลุง

วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2562 นายบุรินทร์ ฐาปนดุลย์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายกีรป กฤตธีรานนท์ รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายพินิจ ตันติวิญญูพงศ์ ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 3 และคณะ ประชุมหารือ และลงพื้นที่ร่วมกับนายศิลป์ชัย รามณีย์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุง และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุง เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย สำนักงานที่ดินจังหวัดพัทลุง ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดพัทลุง เทศบาลตำบลทะเลน้อย

และเทศบาลตำบลพนางตุง เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน กรณีผลกระทบจากการประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สะสมมานานกว่าสิบปี ทั้งปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลบริหารจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์ของชุมชนในพื้นที่ตำบลทะเลน้อยและตำบลพนางตุงที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของจังหวัดพัทลุง รวมถึงปัญหาการถือครองสิทธิในที่ดินทำกินของประชาชนที่ทับซ้อนกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของประชาชนที่มีเอกสารสิทธิ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำชับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินงานเพื่อประโยชน์ต่อท้องถิ่นและประชาชนต่อไป ●





ลงพื้นที่รับฟังสภาพปัญหา เรื่องร้องเรียนบนพื้นที่เกาะพะงัน

วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2562 พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายวาทัญญู ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายกรรชิ่ง อิศรางกูร ณ อยุธยา ผู้อำนวยการสำนักสื่อสารองค์กรและประชาสัมพันธ์ พันโท เทพจิต วิณะคุปต์ ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 4 และคณะ ลงพื้นที่รับฟังสภาพปัญหาเรื่องร้องเรียนบนพื้นที่เกาะพะงัน และในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562 คณะผู้ตรวจการแผ่นดินได้ลงพื้นที่ร่วมกับนายประเวศ ไทยประยูร รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี นายอำเภอเกาะพะงัน สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขาเกาะพะงัน และเทศบาลตำบลเกาะพะงัน เพื่อติดตามการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสภาพโครงสร้าง





ของท่าเทียบเรือและมาตรฐานความปลอดภัยในการบริหารจัดการท่าเทียบเรือและเรือโดยสาร ณ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี จากนั้นจึงได้เดินทางไปสักการะเยี่ยมชมพลับพลาที่ประทับและแท่นหินจารึกพระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พร้อมปลูกต้นรวงผึ้ง และให้กำลังใจจิตอาสาที่มาร่วมกันทำความสะอาดในครั้งนี้ ตลอดจนรับฟังข้อเท็จจริงและแนวทางการอนุรักษ์พลับพลาที่ประทับและแท่นหินจารึกพระปรมาภิไธยในพื้นที่อุทยานแห่งชาติธารเสด็จ

ต่อมาในช่วงบ่าย คณะผู้ตรวจการแผ่นดินได้ร่วมประชุมหารือกับหน่วยงานราชการเกาะพะงันเพื่อรับฟังการบรรยายสรุป และหาแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในประเด็น ดังนี้ 1) ปัญหามาตรฐานและการบริหารจัดการท่าเทียบเรือและเรือโดยสาร 2) ปัญหาการรับจ้างสาธารณชน 3) ปัญหาการอำนวยความสะดวกของภาครัฐในการให้บริการออกใบอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตต่าง ๆ และ 4) แนวทางการอนุรักษ์พลับพลาที่ประทับและพื้นที่โดยรอบ และแท่นหินจารึกพระปรมาภิไธยในพื้นที่อุทยานแห่งชาติธารเสด็จ - เกาะพะงัน ●



ลงพื้นที่แก้ไขปัญหารื่องร้องเรียน ณ จังหวัดนครราชสีมา

วันที่ 5 มีนาคม 2562 พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายกมลธรรม วาสบุญมา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายสิริน ชาวเพ็ชรดี ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 2 และคณะ ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและประชุมหารือร่วมกับนางปิยะฉัตร อินสว่าง รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา นายกเทศมนตรีนครราชสีมา กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดนครราชสีมา ขนส่งจังหวัดนครราชสีมา ขนส่งจังหวัดขอนแก่น และตำรวจภูธรจังหวัดนครราชสีมา เพื่อนำแนวทางการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดนครราชสีมา มาพิจารณาประกอบการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในจังหวัดขอนแก่นที่ได้รับผลกระทบต่อชีวิตประจำวันจากการย้ายสถานีขนส่งผู้โดยสาร จนเป็นประเด็นร้องเรียนกันมายาวนาน ณ จังหวัดนครราชสีมา ●



ลงพื้นที่แก้ไขปัญหารถร้องเรียน ณ จังหวัดขอนแก่น

วันที่ 6 มีนาคม 2562 พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายกมลธรรม วาสบุญมา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายสิริน ชาวเพ็ชรดี ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 2 และคณะ ประชุมหารือร่วมกับ นายสมศักดิ์ จังตระกุล ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น นายสันติ เหล่าบุญเสงี่ยม รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น นายเทศมนตรีนครขอนแก่น ผู้แทนจากสำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่น แขวงทางหลวงขอนแก่นที่ 1 สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ขอนแก่น กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดขอนแก่น ตำรวจภูธรจังหวัดขอนแก่น และประชาชนที่เดือดร้อน เพื่อติดตามความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวขอนแก่น หลังผู้ตรวจการแผ่นดินเคยเสนอแนะมาตรการระยะสั้น เพื่อเร่งบรรเทาผลกระทบในการเดินทางเหตุจากการย้ายสถานีขนส่งผู้โดยสารขอนแก่นออกนอกเมือง

นอกจากนี้ คณะผู้ตรวจการแผ่นดินยังได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ สถานีขนส่งผู้โดยสารแห่งที่ 1 และแห่งที่ 3 เพื่อพิจารณาประเมินแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการอย่างครอบคลุมเหมาะสมกับทุกฝ่าย จากการรวบรวมข้อมูลที่ได้เพิ่มเติมจะนำไปทบทวน

หาข้อยุติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้ 1. ให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ขอนแก่นเสนอแผนปรับปรุงสถานีขนส่งผู้โดยสารแห่งที่ 1 จะทำเป็นสตรีทฟู้ด และแห่งที่ 2 จะทำเป็นพิกิธภัณฑ์และศูนย์การเรียนรู้ของจังหวัดขอนแก่น ภายใน 30 วัน 2. ให้ขนส่งจังหวัดขอนแก่นประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่ลงรถที่สถานีขนส่งผู้โดยสารแห่งที่ 3 เข้าเมืองได้สะดวกและปลอดภัยที่สุด เช่น การกำหนดจุดจอด โดยเฉพาะบริเวณแยกสามเหลี่ยมการจัดจราจร การข้ามถนน เป็นต้น ภายใน 30 วัน 3. ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงทางเข้า-ออก สถานีขนส่งผู้โดยสารแห่งที่ 3 โดยให้ติดป้ายแสดงให้เห็นว่าเป็นสถานีขนส่งผู้โดยสารแห่งที่ 3 ให้ชัดเจน ทั้งเวลากลางวันและกลางคืน และปรับปรุงไฟส่องทางจากปากทางเข้าสถานีขนส่งผู้โดยสารแห่งที่ 3 ให้สว่างเพียงพอเพื่อเพิ่มความปลอดภัยสำหรับผู้ใช้บริการ และ 4. เมื่อดำเนินการตามข้างต้นแล้ว จะแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีถอนอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป จากนั้นจะเสนอให้รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมยกเลิกการใช้สถานีขนส่งผู้โดยสารแห่งที่ 1 และ 2 ●



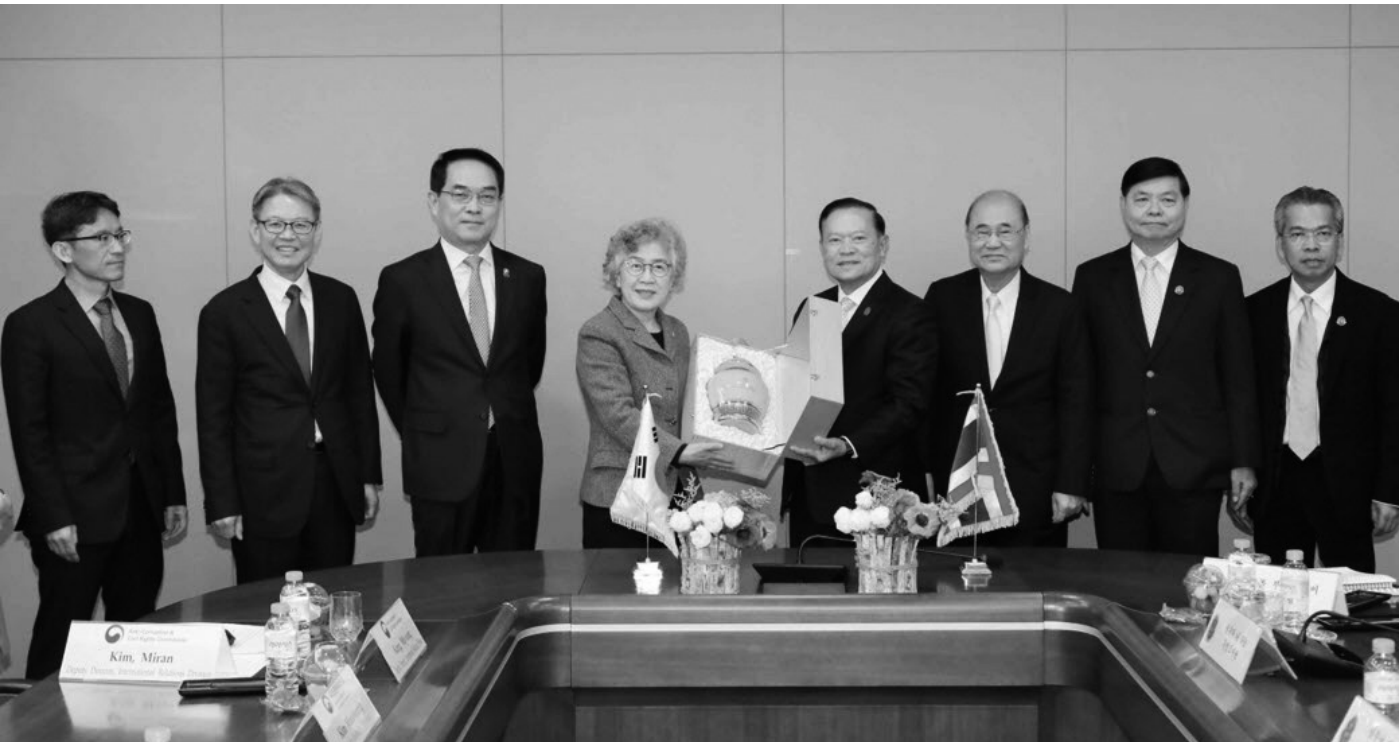
กิจกรรม Ombudsman Care ณ จังหวัดระนอง

วันที่ 6 มีนาคม 2562 นายวทัญญู ทิพยมณฑารอง เลขานุการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายปิยะ ลือเดชกุล ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เจ้าหน้าที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เจ้าหน้าที่สำนักสื่อสารองค์กรและประชาสัมพันธ์ และเจ้าหน้าที่สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จัดโครงการ

Ombudsman Care โดยการออกหน่วยบริการเคลื่อนที่ โดยการให้คำปรึกษาและรับเรื่องร้องเรียน รวมถึงเผยแพร่ประชาสัมพันธ์บทบาทหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนช่องทางการร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้กับประชาชนอำเภอเมืองจังหวัดระนอง ได้รับทราบ ณ บริเวณป้อมน้ำร้อนสวนสาธารณะรักษะวาริน ●



**กิจกรรมภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคี
ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรไทย
และหน่วยงาน Anti-Corruption and Civil Rights Commission
(ACRC) แห่งสาธารณรัฐเกาหลี**



วันที่ 15-20 มีนาคม 2562 พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายบุญรัฐ ปานบุญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายรักษเกชา แฉ่ฉาย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะ ได้เดินทางเยือนสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อดำเนินกิจกรรมภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรไทยและหน่วยงาน Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) แห่งสาธารณรัฐเกาหลี

ในโอกาสนี้ คณะผู้ตรวจการแผ่นดินได้ เข้าร่วมการประชุมหารือร่วมกับเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงโซล (นายสิงห์ทอง ลาภพิเศษพันธุ์) อัครราชทูต ที่ปรึกษาฝ่ายแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงโซล (นางสาวพินยุดา แจ่มจันทร์ศรี) และคณะผู้แทนหน่วยงาน ACRC นำโดย Mr.Kwon Kunsang ตำแหน่งอธิบดีสำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี ณ วัดพุทธรังษีโซล จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อติดตาม ความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี



พร้อมกันนี้ หน่วยงาน ACRC ได้นำรถรับเรื่องร้องเรียนเคลื่อนที่ (Mobile Shinmungo Bus) ร่วมลงพื้นที่เพื่อรับเรื่องร้องเรียนของแรงงานไทย ในโอกาสเดียวกัน

นอกจากนี้ คณะผู้ตรวจการแผ่นดินยังได้ เข้าร่วมการประชุมหารือข้อราชการเชิงนโยบาย ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือ ทวิภาคีร่วมกับ Ms. Pak Un-jong ประธานหน่วยงาน ACRC พร้อมด้วยคณะผู้บริหารหน่วยงาน ACRC และในโอกาสเดียวกันนี้ นายรักษเกชา แฉ่ฉ่าย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้รับ มอบหมายจากประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าคณะ เพื่อเข้าร่วม การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนโดยวิธี ไกล่เกลี่ยอีกด้วย ●

ลงพื้นที่แก้ไขปัญหารีองร้องเรียน ณ จังหวัดภูเก็ต

เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2562 พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายวทัญญู ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พันโท เทพจิต วิณะคุปต์ ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 4 และคณะ ประชุมหารือร่วมกับนายวิจิตต์ แก้วไทรเทียม รองผู้อำนวยการท่าอากาศยานภูเก็ต สายปฏิบัติการ และบำรุงรักษา นายบรรพต สอนโต ผู้อำนวยการฝ่ายรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานภูเก็ต พ.ต.ต. ประวัติ ตันติปุษประรค์ สารวัตรปราบปราม สถานีตำรวจภูธรสาคุ ตำรวจท่องเที่ยว ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง บริษัทเอกชนที่รับจ้างขนถ่ายสัมภาระ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมลงพื้นที่

ตรวจการดำเนินการขนถ่ายสัมภาระของผู้โดยสาร และบริเวณลานจอดอากาศยานภายในท่าอากาศยานภูเก็ต เนื่องจากที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินรับทราบถึงปัญหาที่มีผู้โดยสารเดินทางโดยเครื่องบินเกิดทรัพย์สินสูญหายจากกระเป๋าเดินทางที่โหลดใต้ท้องเครื่อง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานภูเก็ต ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเห็นว่าเรื่องดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ด้านมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยภายในท่าอากาศยานของประเทศไทย ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องเร่งพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ●



โดยจากการตรวจสอบพบว่า ท่าอากาศยานภูเก็ตมีมาตรการรักษาความปลอดภัยค่อนข้างรัดกุม ทั้งการควบคุมการผ่านเข้า-ออกของบุคลากรและยานพาหนะ การจัดชุดสายตรวจ ติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) กว่า 795 ตัว ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะให้ดำเนินการมาตรการระยะสั้นและระยะยาว ดังนี้ มาตรการระยะสั้นให้ท่าอากาศยานภูเก็ตติดตั้งกล้องวงจรปิดเพิ่มเติมในบริเวณจุดเสี่ยงและเพ่งเล็งจุดที่มีสถิติการเกิดเหตุ และตรวจสอบปรับปรุงไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดรวมถึงปรับมุมกล้องให้เหมาะสมไม่ถูกสิ่งอื่นบดบังสำหรับมาตรการระยะยาว ให้ท่าอากาศยานภูเก็ตจัดทำแผนแม่บทระบบความปลอดภัย โดยคำนึงถึงภารกิจและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้ครบถ้วน ทั้งการดูแลรักษาทรัพย์สินราชการและผู้โดยสาร จัดระเบียบการจอดรถและการป้องกันการก่อเหตุร้ายภายในท่าอากาศยาน และได้เน้นย้ำให้เข้มงวดในการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมและยาเสพติดของเจ้าหน้าที่ด้วย

ในช่วงบ่ายของวันเดียวกัน คณะผู้ตรวจการแผ่นดินได้ลงพื้นที่ติดตามการแก้ไขปัญหาและมาตรการความปลอดภัยในการคมนาคมทางน้ำ ท่าเทียบเรืออ่าวปอ พร้อมประชุมหารือร่วมกับ นายธัญญวัฒน์ ชาญพินิจ รองผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต นายวิวัฒน์ ชิตเชิดวงศ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาภูเก็ต นายประชา อัครวิริยะ ผู้อำนวยการเขตพื้นที่ภาคใต้ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หลังเกิดเหตุการณ์เรือโดยสารพินิกส์ อับปางลงจนเกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อภาพรวมของเศรษฐกิจและภาพลักษณ์การท่องเที่ยวในประเทศไทย ผู้ตรวจการแผ่นดินตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา จึงได้เร่งรัดให้ทุกภาคส่วนร่วมกันจัดทำมาตรการด้านความปลอดภัยให้ เป็นมาตรฐานสากล ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักท่องเที่ยว และกระตุ้นเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ตให้เดินหน้าต่อไป ●





โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพให้แก่ นักเรียนที่ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาต่อ หลังจบการศึกษาภาคบังคับ ณ จังหวัดแม่ฮ่องสอน

วันที่ 3 เมษายน 2562 นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายรักษเกชา แฉ่ฉ่าย เลขาธิการสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายกีรป กฤตธีรานนท์ รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายทิมพร ยะลา ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ และคณะ ได้เปิดหลักสูตรการอบรมเพิ่มทักษะด้านอาชีพให้แก่แก่นักเรียนรุ่นแรก ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ในโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพให้แก่นักเรียนที่ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ เนื่องจากครอบครัวมีฐานะที่ยากจน ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาจึงได้จัดให้มีหลักสูตรการอบรมเพิ่มทักษะด้านอาชีพให้กับนักเรียนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ร่วมกับจังหวัดแม่ฮ่องสอน สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดแม่ฮ่องสอน สำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานแม่ฮ่องสอน ตลอดจนหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนกว่า 10 หน่วยงาน โดยการอบรมในรุ่นแรกมีนักเรียนเข้าร่วมโครงการ จำนวน 33 คน

ประกอบด้วย สาขาช่างซ่อมรถจักรยานยนต์ และ สาขาช่างเย็บผ้าด้วยจักรอุตสาหกรรม เมื่อนักเรียนจบหลักสูตรดังกล่าวจะสามารถนำความรู้และทักษะที่ได้เข้าสู่ตลาดแรงงาน ในฐานะ “แรงงานฝีมือ” อันที่จะสามารถสร้างรายได้และความมั่นคงในอาชีพให้กับตนเองได้ต่อไป

นอกจากนี้ คณะผู้ตรวจการแผ่นดิน ยังได้ประชุมหารือเพื่อรับฟังสภาพปัญหาพร้อมกับศึกษาธิการจังหวัดแม่ฮ่องสอนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนสรุปผลการขับเคลื่อนโครงการฯ เพื่อมุ่งสร้างแรงงานฝีมือคุณภาพป้อนสู่ตลาดแรงงานหมุนชุมชนแม่ฮ่องสอนเป็นต้นแบบหวังต่อยอดขยายผลทั่วทุกจังหวัด ●





รับเรื่องร้องเรียน ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

วันที่ 23 เมษายน 2562 นายรักษเกชา แฉฉฉาย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รับเรื่องร้องเรียนจาก ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้พิจารณาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณี กรมสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการคดีพิเศษ สำนักงานอัยการคดีพิเศษ 4 ดำเนินคดีอาญากับผู้ร้องเรียนในความผิดฐานกบฏ อันเนื่องจากการจัดรายการสดบนเวทีปราศรัยระหว่างการชุมนุม กปปส. และความผิดอาญาอื่น ๆ เป็นการกระทำ ละเมิดสิทธิผู้ร้องเรียนซึ่งได้รับการคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 34 และมาตรา 44 ประกอบมาตรา 211 212 213 และ 231 (1) และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ●



แก้ไขปัญหาคณะกรรมาการ วัตถุอันตรายไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการยกเลิก สารเคมี “พาราควอต”

วันที่ 25 เมษายน 2562 ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายบุญฐาปน ดุลย์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายรักษเกชา แฉ่ฉ่าย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะ ร่วมประชุมหารือกับนายอภิรักษ์ โชติกเสถียร รองปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ในฐานะประธานคณะกรรมการวัตถุอันตราย และนางสาวเสริมสุข สลักเพ็ชร์ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร และนายแพทย์รุ่งเรือง กิจผาติ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข อดีตโฆษกกรมควบคุมโรค เพื่อเร่งแก้ไขปัญหาคณะกรรมาการวัตถุอันตรายไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินในการยกเลิกสารเคมี “พาราควอต” ที่มีไปเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2561

ผลจากการประชุมหารือประธานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มอบหมายให้นายรักษเกชา แฉ่ฉ่าย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้แถลงผลการประชุม โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติยืนยันข้อเสนอแนะเดิม และได้กำหนดเวลา 60 วัน ให้คณะกรรมการวัตถุอันตรายไปดำเนินการพิจารณาทบทวนการยกเลิกการใช้ให้เป็นผลสำเร็จภายในกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน หากคณะกรรมการวัตถุอันตรายไม่ดำเนินการต้องมีการชี้แจงเหตุผลให้เพียงพอ เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีให้นำพิจารณาในคณะรัฐมนตรีต่อไป ●





ลงพื้นที่แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน ณ จังหวัดขอนแก่น

วันที่ 4 มิถุนายน 2562 นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายกมลธรรม วาสบุญมา รองเลขาธิการสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายสิริน ชาวเพ็ชรดี ผู้อำนวยการ สำนักสอบสวน 2 และคณะ ประชุมหารือร่วมกับ ผู้แทนผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น รองนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น ปลัดอำเภอ น้ำพอง นายกเทศบาลตำบลม่วงหวาน ปลัดเทศบาล ตำบลกุดน้ำใส ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง เชื้อนอุบลรัตน์ ผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จังหวัดขอนแก่น ผู้จัดการการประปาส่วนภูมิภาค สาขาน้ำพอง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง ผู้ร้องเรียนเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน กรณี ขอให้นิคมสร้างตนเองเชื้อนอุบลรัตน์เร่งดำเนินการ พิจารณาต่อสัญญาเช่าที่ดิน กรณีขอให้การไฟฟ้า



ส่วนภูมิภาคอำเภอน้ำพอง และการประปา ส่วนภูมิภาค สาขาน้ำพอง ขยายเขตไฟฟ้าและขยายเขตน้ำประปาเข้าไปบริเวณนิคมสร้างตนเอง เชื่อนอุบลรัตน์ (แปลงคุ้มโนนทองและชุมชนสว่างโนนทอง) กรณีขอให้เทศบาลตำบลกุดน้ำใส ซ่อมแซมถนนที่ชำรุดบริเวณชุมชนสว่างโนนทอง และกรณีขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น เร่งดำเนินการก่อสร้างถนนเข้ามายังบริเวณ คุ้มโนนทองให้เสร็จสมบูรณ์ และในเวลาต่อมา คณะทั้งหมดได้ลงพื้นที่นิคมสร้างตนเอง เชื่อนอุบลรัตน์พบปะผู้ร้องเรียนและชาวบ้าน

ชุมชนสว่างโนนทอง รวมถึงชุมชนคุ้มโนนทอง

ในช่วงบ่ายของวันเดียวกันได้มีการประชุม พิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน กรณีสำนักงาน ที่ดินจังหวัดขอนแก่น สาขาชุมแพ ออกโฉนดที่ดิน เลขที่ 18052 , 18079 และ 18081 ตำบลหนองทุ่ม อำเภอุมแพ จังหวัดขอนแก่น โดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน ณ ห้องประชุมสำนักงานที่ดิน จังหวัดขอนแก่น ร่วมกับเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่นเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่น สาขา ชุมแพ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และผู้ร้องเรียน ●



**ท่านสามารถสมัครสมาชิกหรือขอรับวารสารฉบับย้อนหลังได้ โดยไม่มีค่าใช้จ่าย
เพียงกรอกรายละเอียดในแบบฟอร์มให้ครบถ้วนและส่งมายัง**

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

แบบฟอร์มการสมัครสมาชิก และขอรับวารสารฉบับย้อนหลัง

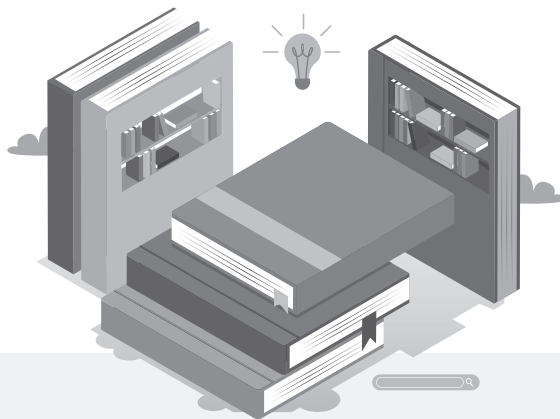
ข้อมูลส่วนตัว

ชื่อ.....นามสกุล.....วัน/เดือน/ปี เกิด.....
ที่อยู่ (จัดส่งวารสาร) เลขที่.....หมู่บ้าน.....ซอย.....
ถนน.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....
จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....
โทรศัพท์.....โทรสาร.....
อีเมล.....
วารสารฉบับย้อนหลังที่ต้องการ (โปรดระบุ)

ท่านสามารถขอรับ วารสาร ผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับย้อนหลัง

ดาวน์โหลดบทความในรูปแบบ PDF ได้ที่

www.ombudsman.go.th/ombudsmanstudies
(เอกสารเผยแพร่ เลือกรหัสวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน)



1/2553



2/2553



1/2554



2/2554



1/2555



2/2555



1/2557



2/2557



1/2558



1/2560



2/2560



1/2561



ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

1. เป็นบทความวิจัย บทความวิชาการ บทความปริทัศน์ หรือบทวิจารณ์หนังสือที่มีคุณค่าทางวิชาการ ส่งเสริมให้เกิดการศึกษาค้นคว้าในทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการ บ้านเมืองที่ดี กระบวนการยุติธรรม/อาชญาวิทยา คุณธรรม/จริยธรรม หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

2. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน หรือไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในวารสาร/สิ่งพิมพ์อื่น เว้นแต่เป็นการเรียบเรียงขึ้นใหม่

3. เนื้อหาต้นฉบับ (ภาษาไทย หรือ ภาษาอังกฤษ) มีความยาว 10-20 หน้าพิมพ์ (กระดาษพิมพ์ดีดขนาด A4) ต้นฉบับพิมพ์ด้วยโปรแกรม MS-Word for Windows อักษรภาษาไทย/ภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วย TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร ดังนี้ ชื่อเรื่องมีขนาดอักษร 18/ตัวหนา ชื่อผู้พิมพ์มีขนาดอักษร 14/ปกติ ชื่อสังกัดมีขนาดอักษร 12/ปกติ เนื้อหาส่วนอื่นมีขนาดอักษร 16/ปกติ พิมพ์หน้าเดียวแบบ 1 คอลัมน์ กั้นหน้าและหลัง 3.17 ซม. กั้นหัวและท้ายกระดาษ 2.50 ซม.

4. ส่วนประกอบของบทความวิจัย

(1) ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

(2) ชื่อผู้พิมพ์และสังกัด (Author & by-line) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ชื่อสถานที่ทำงาน/ติดต่อ/โทรศัพท์ที่ทำงาน/โทรศัพท์มือถือ/โทรสาร และ E-mail) โดยใช้เครื่องหมาย *, ** ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

(3) บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความย่อหน้าเดียว ที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ มีสาระโดยสังเขป ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) การวิเคราะห์สรุปผล (Results Conclusion) และข้อเสนอแนะที่สำคัญ (Recommendations) พอสั่งเขปไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ

(4) บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการรวมทั้งวัตถุประสงค์ของงานวิจัยสมมติฐาน ขอบเขตของการศึกษาวิธีการศึกษา นิยามศัพท์ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(5) วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) กล่าวถึงการออกแบบกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ โดยเรียงตามลำดับขั้นตอนพอสังเขป

(6) ผลการวิจัย (Result) รายงานและอธิบายผลที่สำคัญที่เป็นจริง มีตารางหรือภาพประกอบตามความจำเป็นและเหมาะสม

(7) สรุปและอภิปรายผล (Discussion) นำประเด็นที่สำคัญของผลของการวิจัยมาศึกษา อธิบาย วิเคราะห์ตามลำดับการเสนอว่าเหมือนหรือแตกต่างจากผลการศึกษาของผู้อื่นอย่างไร โดยมีหลักฐานอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ การนำผลมาประยุกต์ใช้ รวมทั้งข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยในครั้งต่อไป

(8) หากมีการอธิบายขยายความของเนื้อหาในเนื้อเรื่อง ให้ใช้เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote)

(9) การอ้างอิงและบรรณานุกรมต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับบรรณานุกรมท้ายเรื่อง

5. ส่วนประกอบของบทความวิชาการ

(1) ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

(2) ชื่อผู้เขียนและสังกัด (Author & by-line) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ชื่อสถานที่ทำงาน/ติดต่อ/โทรศัพท์ที่ทำงาน/โทรศัพท์มือถือ/โทรสาร และ E-mail) โดยใช้เครื่องหมาย *, ** ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

(3) บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความย่อหน้าเดียวที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ พอสังเขป ไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ

(4) บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการ รวมทั้งวัตถุประสงค์ของเรื่องนั้น ๆ

(5) เนื้อหา (Body)

(6) สรุป (Conclusion)

(7) หากมีการอธิบายขยายความของเนื้อหาในเนื้อเรื่อง ให้ใช้เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote)

(8) การอ้างอิงและบรรณานุกรมต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับบรรณานุกรมท้ายเรื่อง

6. การอ้างอิงแบบระบบนามปีแทรกในเนื้อหามีรูปแบบ ดังนี้ (ชื่อ-ชื่อสกุลผู้แต่ง, //ปีที่พิมพ์, //หน้าที่ใช้อ้างอิง) หรือ (ชื่อผู้แต่งที่เป็นนิติบุคคล, //ปีที่พิมพ์, //หน้าที่ใช้อ้างอิง)

(1) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่งคนเดียว

ผู้แต่งชาวไทย

ตัวอย่าง

(ประเทศ วรรสี, 2541, หน้า 100) หรือ ประเทศ วรรสี (2541, หน้า 100)

ผู้แต่งชาวต่างประเทศ ใส่เฉพาะชื่อสกุล

ตัวอย่าง

(Jensen, 1991, pp.8)

(2) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 2 คน

ใช้คำว่า “และ” คั่นระหว่างชื่อผู้แต่งทั้งสองคน ในภาษาไทย

ตัวอย่าง

(มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และ อัครพงศ์ อันทอง, 2549, หน้า10)

ใช้คำว่า “and” หรือ “&” คั่นระหว่างชื่อผู้แต่งทั้งสองคนในภาษาอังกฤษ

ตัวอย่าง

(Samit & Miller, 1997, pp.50) หรือ (Samit and Miller, 1997, pp.50)

(3) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 3-5 คน
ใส่ชื่อผู้แต่งคนที่ 1 คั่นด้วยเครื่องหมาย
"," ตามด้วยชื่อผู้แต่งคนที่ 2 ไปเรื่อย ๆ และก่อน
หน้าชื่อผู้แต่งคนสุดท้ายให้ใช้เครื่องหมาย "&" หรือ
คำว่า “และ” หรือ “and” ก็ได้

ตัวอย่าง

(สุวัฒนาวิบูลย์เศรษฐ์, เกื้อวงศ์บุญสิน, &
วิพรรณ ประจวบเหมาะ รุฟโฟโล, 2500, หน้า125)

(4) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 6 คน หรือ
มากกว่า ใส่ชื่อเฉพาะผู้แต่งคนแรก และตามด้วย
คำว่า “และคณะ” หรือ “et al.”

ตัวอย่าง

(อุบล บุญชู และคณะ, 2555, หน้า 158)
(Tarantola, et al., 1998, pp.99)

7. รูปแบบการเขียนบรรณานุกรมทำย
บทความ

- บรรณานุกรมภาษาอังกฤษ ใช้รูปแบบ
APA–American Psychological Association
เป็นมาตรฐาน

- บรรณานุกรม Foreign Language¹ ใช้
ตามหลักเกณฑ์การลงรายการ ดังนี้

(1) การอ้างอิงจากหนังสือ (Books)

รูปแบบ (format)

Author.(Year).Romanized Title
[Translated Title].Place: Publisher.

ตัวอย่าง (Example)

sanē čhāmrik (1997).kānmū ang
Thai kap kānphatthanā ratthammanūn [Thai
politics and constitutional development].
Bangkok: The Foundation for the Promotion of
Social Sciences and Humanities Textbooks
Projects

(2) การอ้างอิงจากวิทยานิพนธ์ (Thesis/
Dissertation)

รูปแบบ (format)

Author.(Year).Romanized
Title of dissertation [Translated Title of
dissertation].(master's/phd thesis). Name
of Institute, Place

ตัวอย่าง (Example)

Boonmathaya, R.(1997).kəo
khwāmkhit nai kānphatthanā chonnabot
phāk tawan'ū k chāng nū a khōng prathēt
Thai [Contested concepts of development
in rural northeastern Thailand].(Ph.D.
Dissertation Department of Anthropology).
University of Washington,U.S.A.

(3) การอ้างอิงจากบทในหนังสือ (Book
Chapters)

รูปแบบ (format)

Author. (Year).Romanized Title
of Chapter [Translated Title of Chapter].
In Editor (Ed.), Romanized Title of book
[Translated Title of book] (page). Place:
Publisher.

ตัวอย่าง (Example)

'ukrit phæt nōi. (1987) lakkān
thīthāē čhing khō ng thritsadī sanyā
|prachākhom [The Real Principles of
Community Contract Theory] In thanasa
wong yānnāwā (Ed.), Ratthasāt: Pratyā læ
khwāmkhit [Political Science: Philosophy
and Thought] (pp.57-59) Bangkok: Amarin
Printing & Publishing Public Company Limited.

¹ เพื่อเข้าสู่มาตรฐาน Asian Citation Index-ACI

(4) การอ้างอิงจากบทความในวารสาร

(Journal Articles)

รูปแบบ (format)

Author.(Year). Romanized Title

[Translated Title]. Journal. Vol., No, page.

ตัวอย่าง (Example)

Soparatana Jarusombat. (2017).

konkai choeng sathaban nai kanburi rihan chatkanpanha singwattom khamprom dæan [Institutional Arrangements to Manage Transboundary Environmental Problems]. Journal of the Ombudsman, 22., 2, 103-105.

(5) การอ้างอิงจากการสัมภาษณ์

(Interview)

รูปแบบ (format)

Romanized Interviewee

Interviewee's in original language. (Year, Month date). Interview. Position (If there is). Affiliation or Address

ตัวอย่าง (Example)

Sakunchai Sakda สกุนชัย ศักดา

(2017, August 8). Interview. President. Khon Khen University.

(6) การอ้างอิงจากอินเทอร์เน็ต/เว็บไซต์

(Internet/Website)

รูปแบบ (format)

Romanized Author Author's in

original language. (Year, Month date).

Romanized Title [Translated Title].

Retrieved from URL.

ตัวอย่าง (Example)

Ratchakitchanubeksa ราช

กิจจานุเบกษา. (2016, August 25).

phraratchabanyat kansuksa haeng chat

Pho.Su. 2542 [Act National Education,

1999]. Retrieved from <http://www.moe.go.th/main2/plan/p-r-b42-01.html>

(7) อ้างอิงจากการนำเสนอผลงานใน

การประชุมวิชาการ (Conference papers/proceedings)

Author. (Year). Romanized Title

of paper [Translated Title of paper]. In

Editor (Ed.), Romanized Title of conference

[Translated Title of conference] (page).

Place: Publisher.

ตัวอย่าง (Example)

Viddhavat Rajatanun. (2016).

wiwatthanakan khoo ng phoo truatkan

phaendin: koo ranee prathet Thai [The evolution

of the Ombudsman: the case of Thailand].

In Royyim Therawong (Ed.), kan prachum

radap look khong sathaban phoo truatkan

phaendin rawang prathet khrang thisip'et

[11th World Conference of the International

Ombudsman Institute] (pp.167-181).

Thailand: n.p.

8. หลักการ Romanization ในภาษาต่าง ๆ

จะยึดตามหลักเกณฑ์สากลของ “Library of

Congress” โดยสามารถสืบค้นจาก website:

<http://www.loc.gov/catdir/cpsd/roman.html>

html

และสำหรับ Thai Romanization สามารถใช้โปรแกรมแปลงสาส์นจาก website: <http://164.115.23.167/plangsarn/index.php>

9. การพิจารณารับบทความ

(1) กองบรรณาธิการพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับขอบเขตและความเหมาะสมของเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของวารสารตลอดจนรูปแบบการพิมพ์ตามข้อกำหนด

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกอ่านประเมินเนื้อหาของบทความเพื่อควบคุมคุณภาพทางวิชาการ โดยผู้พิมพ์จะต้องแก้ไขบทความตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ และกองบรรณาธิการ

(3) กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ไม่พิจารณาคัดเลือกบทความที่ผู้พิมพ์มิได้แก้ไขปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการและผลการวินิจฉัยของกองบรรณาธิการถือเป็นที่สุด

(4) ผู้พิมพ์บทความที่ได้รับการคัดเลือกให้ลงพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน จะได้รับวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่นำบทความลงตีพิมพ์ จำนวน 2 เล่ม, หนังสือรับรองการตีพิมพ์บทความ และค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

(5) เนื้อหา หรือ ข้อความในบทความ ถือเป็นความคิดเห็นส่วนตัวและอยู่ในความรับผิดชอบของผู้พิมพ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

10. กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินขอสงวนสิทธิ์ในการรับบทความที่ส่งผ่านระบบส่งบทความออนไลน์ที่ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/ombudsma> โดยดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ www.ombudsman.go.th/ombudsmanstudies (หัวข้อ “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน”)

11. สถานที่ติดต่อสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 โทรศัพท์ 0 2141 9146 โทรสาร 0 2143 8375 E-mail: anypatch@ombudsman.go.th ●



ขอเชิญผู้อ่านร่วมตอบแบบสอบถามความพึงพอใจ
ต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

เชิญชวนส่งบทความ วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน



ขอเชิญชวนส่งบทความวิจัย บทความวิชาการ
บทความปริทัศน์ หรือบทความวิจารณ์หนังสือ ที่มีเนื้อหาด้าน

- รัฐศาสตร์
- รัฐประศาสนศาสตร์
- นิติศาสตร์
- การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
- การส่งเสริมธรรมาภิบาล
- การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
- กระบวนการยุติธรรม/อาชีวศึกษา
- คุณธรรม/จริยธรรม
- หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดยบทความที่เขียนจะต้องเป็นการค้นคว้า/แปล/รวบรวมขึ้นใหม่
เพื่อนำลงวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอสงวนสิทธิ์ในการพิจารณา
บทความที่เป็นไปตามข้อกำหนดและวัตถุประสงค์ของวารสารเท่านั้น

กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินขอสงวนสิทธิ์
ในการรับบทความที่ส่งผ่านระบบส่งบทความออนไลน์ที่

<http://www.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman>

โดยดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่

www.ombudsman.go.th/ombudsmanstudies

(หัวข้อ “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน”)



“วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน” ได้ผ่านการรับรองคุณภาพโดยศูนย์การอ้างอิงวารสารไทย
(Thai Journal Citation Index Centre-TCI) สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
ในระดับที่ 1 มีระยะเวลาการรับรองถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2562



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี (อาคารบี)
ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0 2141 9100 โทรสาร 0 2143 8341 สายด่วน 1676 (โทรฟรีทั่วประเทศ)
www.ombudsman.go.th