





ชื่อวิทยานิพนธ์	การพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการ สิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล
ผู้เขียน	นายกิตติคมน์ สงเอียด
สาขาวิชา	การจัดการสิ่งแวดล้อม
ปีการศึกษา	2551

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) วิธีการวิจัยใช้การศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการทบทวนเอกสาร การศึกษาข้อมูลและดูบริบท อบต. ในพื้นที่ทดลอง การสัมภาษณ์เชิงลึก แบบกึ่งโครงสร้าง และการสนทนากลุ่ม จากกับกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่น เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม กลุ่มนักวิชาการและตัวแทนภาคประชาชนที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิ้น 40 คน ผลการวิจัย พบว่า ตัวชี้วัดเพื่อประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง การจัดการภายใน อบต. ประกอบด้วย (1) ด้านนโยบายและแผนของ อบต. (มี 2 ประเด็นชี้วัดย่อย คือ ความเชื่อมโยงของนโยบายและแผน และการนำนโยบายและแผนของ อบต. ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งใน 2 ประเด็นชี้วัดย่อยมีตัวชี้วัดทั้งหมดจำนวน 6 ตัว) (2) ด้านบุคลากรของ อบต. (มี 2 ประเด็นชี้วัดย่อย คือ ผู้บริหารและบุคลากรอื่น ๆ ของ อบต. ซึ่งใน 2 ประเด็นชี้วัดย่อย มีตัวชี้วัดทั้งหมดจำนวน 12 ตัว) (3) ด้านการเงิน การคลังและงบประมาณของ อบต. (มี 2 ประเด็นชี้วัดย่อย คือ กระบวนการพึ่งตนเองและการสร้างเครือข่ายของ อบต. ซึ่งใน 2 ประเด็นชี้วัดย่อย มีตัวชี้วัดทั้งหมดจำนวน 2 ตัว) (4) ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต. (มี 2 ประเด็นชี้วัดย่อย คือ ข้อบัญญัติ อบต. และการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. ซึ่งใน 2 ประเด็นชี้วัดย่อย มีตัวชี้วัดทั้งหมดจำนวน 4 ตัว) ส่วนที่สอง บริบทของประชาชนใน อบต. ประกอบด้วย (1) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. (มี 2 ประเด็นชี้วัดย่อย คือ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคีผู้มีส่วนร่วม ซึ่งใน 2 ประเด็นชี้วัดย่อย มีตัวชี้วัดทั้งหมดจำนวน 6 ตัว) และ(2) ด้านความตระหนักของประชาชนใน อบต. (มี 2 ประเด็นชี้วัดย่อย คือ บทบาทของประชาชน และกระบวนการทางสังคมของประชาชนต่อความตระหนักด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งใน 2 ประเด็นชี้วัดย่อย มีตัวชี้วัดทั้งหมดจำนวน 2 ตัว) ส่วนที่สาม ยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต. (มี 3 ประเด็นชี้วัดย่อย คือ กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 กรอบตามกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

และสิ่งแวดลอม และกรอบยุทธศาสตร์สิ่งแวดลอมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ซึ่งใน 3 ประเด็นชี้วัดย่อย มีตัวชี้วัดทั้งหมดจำนวน 11 ตัว) ผลการศึกษาได้สะท้อนให้เห็นว่า ในการพัฒนาตัวชี้วัดของ อบต. มิได้มองแค่เพียงการบริหารจัดการภายใน อบต. เท่านั้น แต่บริบทของประชาชนใน อบต. และยุทธศาสตร์สิ่งแวดลอมที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญทั้งสิ้น นอกจากนี้ มุมมองและประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญมาใช้ในการพัฒนาตัวชี้วัดก็มีอาจละเลยได้ และจำเป็นต้องเปิด โอกาสให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อการพัฒนาตัวชี้วัดต่อไป



<b>Thesis Title</b>	Development of Indicators and Criteria for Evaluating the Readiness of Tambon Administrative Organizations in Environmental Management
<b>Author</b>	Mr. Kittikom Songaiet
<b>Major Program</b>	Environmental Management
<b>Academic Year</b>	2008

### **Abstract**

The objective of this qualitative research project was to develop the indicators for evaluating the readiness of Tambon Administration Organizations (TAO) in environmental management. The process of indicator development was done by literature review, case study, semi-structured interviews, and focus groups with 40 key informants. The key informants comprise with TAO officials, officials from government organisations working in environmental management, and representatives of environmental civil society organisations. It was found that the indicators to evaluate the readiness of TAO in environmental management can be grouped into 3 dimensions as follows: Firstly, the internal management of TAO: (1) Policies and plans of the TAO focus on 2 main points: (i) the linkage between policies and plans and (ii) the implementation process of TAO policies and plans. (6 indicators); (2) The personal capability of TAO staffs from 2 levels: (i) the local elected officials and (ii) the TAO officials and staffs. (12 indicators); (3) The financial and budget system include the autonomous and being independence organisation and local network establishment in financial management. (2 indicators); (4) Legal framework and regulations of TAO towards environmental management consist of (i) the local regulations towards environmental management and (ii) the enforcement of TAO's regulations especially the environmental management. (4 indicators) Secondly, the local people context within the TAO: (1) The local participation in TAO consists of (i) level of people participation and (ii) the partnership in initiating the environmental management activities. (6 indicators); (2) The local awareness includes (i) roles of groups and people joining with the TAO and (ii) the social process of local people towards the awareness in environmental activities. (2 indicators)

Lastly, the indicators on environmental management strategy of TAO had to be based on the environmental policies and plans at the national and local level. Three main policies and plans related to the responsibilities of TAO in handling with their tasks are (i) the Natural Resource and Environmental Management Plan for 2007-2011, (ii) the policies and plans based on the policy framework of Ministry of Natural Resources and Environment, and (iii) the environmental strategic plans. (11 indicators) Results of the study reflected that the development of the indicators to evaluate the readiness of TAO concerned not only the internal management, but also the local people context and the environmental management strategy. Moreover, various perspectives and experiences of involved actors working for both local government area and experts working in environmental management area are vital.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างยิ่งจาก ดร.ชนิษฐา ชูสุข และผู้ช่วยศาสตราจารย์จุฬาลักษณ์ พัฒนศักดิ์ภิญโญ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่กรุณาให้ข้อคิดเห็น ชี้แนะแนวทางอันเป็นประโยชน์ และคอยให้กำลังใจ กระตุ้นพลังความคิด ความมุ่งมั่นให้ผู้วิจัยตลอดมา ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งและประทับใจเป็นอย่างยิ่งและจะระลึกถึงความกรุณานี้ตลอดไป

ขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อาแว มะแส ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิชัย กาญจนสุวรรณ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อภิศักดิ์ ชีระวิสิษฐ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ยอมเสียสละเวลาอันมีค่ายิ่งในการให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะอันทรงคุณค่าต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณ นายสินทร อินทร์นั นายกองค้การบริหารส่วนตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ที่เมตตากรุณา ผู้วิจัยมาตลอด ทั้งความช่วยเหลือด้านความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นและความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาตัวชีวิต รวมทั้งขอแนะนำสำหรับการใช้ชีวิต

พร้อมกันนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน ทั้งอาจารย์กำราบ พานทอง อาจารย์ภาณุ พิทักษ์เผ่า อาจารย์นุภาพ กาญจนวงศ์ นายวิกรม เดชหนู นางสาวศานี ทิพย์ทะเบียนการ นายณพร ภคสันต์ นายวิญญู สิทธิเชนทร์ นายสุริยา ยีขุน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ ทุกท่านที่ไม่ได้กล่าวไว้ ณ ที่นี้ ที่ได้กรุณาให้แนวคิด และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ทำให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์

ขอขอบคุณ คุณสุกัญญา ปฐมระวี หัวหน้างานสิทธิประโยชน์ผู้ป่วย หัวหน้าผู้ที่คอยแนะนำ ให้โอกาส และให้กำลังใจมาตลอด ขอขอบคุณ คุณอรอนงค์ แสงทอง คุณอนิวุฒิ ขาวจันทร์ทองและคุณไชยา เกษารัตน์ เพื่อนรักที่คอยเคียงข้างไม่เคยเปลี่ยนแปลง ตลอดถึงเพื่อนผู้ร่วมงานสิทธิประโยชน์ผู้ป่วย โรงพยาบาลสงขลานครินทร์ ที่สนับสนุนผู้วิจัยด้วยดีมาทุก ๆ เรื่อง ทั้งในยามสุขและยามทุกข์

ขอขอบคุณ อาคารเย็นศิระ วัดโคกนาว (อรรถกระวีสุนทร) สถานที่ทำงานแห่งที่สอง ที่ได้สร้างโอกาสให้ผู้วิจัยได้เรียนรู้ชีวิตที่มีค่าในแง่มุมต่าง ๆ รวมทั้งนางสาวกนกพร พิทักษ์วงศ์ (น้องบุญช่วย) นายสุรศักดิ์ สุวรรณโณ (พี่หนิง) ที่ช่วยเหลือรับผิดชอบงานในระหว่างที่ผู้วิจัยกำลังเรียนอยู่ตลอดมา

ขอขอบคุณที่มอาสาสมัครอาหารเย็นศิระทั้งคุณวัลภา ฐานกาญจน์ คุณธรรมสรณ์  
ขุนรักษ์ คุณชนิษฐา ศรีวรรณยศ และที่ ๆ อาสาสมัครทุกท่าน ผู้มากด้วยความปรารถนาดีที่  
ผลักดันให้ผู้วิจัยกลับมาเรียนอีกครั้ง

ขอขอบคุณ นางสาวจิตราวดี ฐิตินันทกร (น้องโบ) นายอาทิตย์ วงศ์พุทธรักษา  
(น้องซิ่ง) นายสุพัฒน์ นวนจันทร์ (น้องไผ่) นายยุทธพงศ์ ชนะณรงค์ (น้องเต๊ะ) นางสาวจุฑารัตน์  
รัตนพิทักษ์ชน (น้อง) นางสาวอารมณ มีรุ่งเรือง (พี่กึ่ง) และที่น้องชาวสิ่งแวดล้อมทุกคนที่ให้  
กำลังใจ แรงบันดาลใจมาตลอดระยะเวลาที่เรียนอยู่ที่นี้

ขอขอบคุณครอบครัวสงเอียด ทั้ง ค.ต. สุจินต์ สงเอียด (พ่อจิ้น) แม่ระบาย  
สงเอียด (แม่บาย) นายธรรมชาติ สงเอียด (น้องจอม) และนางสาวชนิษฐา สงเอียด (น้องสาม) ที่  
เป็นแรงใจที่สำคัญที่สุดในชีวิตให้ผู้วิจัยจนถึงวันนี้

ขอกราบขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูล ที่เสียสละเวลาให้โอกาสผู้วิจัยได้ศึกษาด้วยความ  
เต็มใจและถ่ายทอดความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ให้ปรากฏในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งโดยตั้งใจและ  
ไม่ตั้งใจ

และขอขอบคุณเพื่อนมนุษย์ทุกคนที่ผู้วิจัยรู้จักและได้พบเจอมาตลอดทั้งชีวิต ที่ได้  
หล่อหลอมและให้ประสบการณ์ในชีวิต ทำให้ผู้วิจัยรู้และเข้าใจชีวิต กระทั่งสามารถนำพาชีวิต  
ตนเองจนมีวันนี้

สุดท้าย หากอุปการของวิทยานิพนธ์นี้เกิดขึ้น ผู้วิจัยขอยกความดีทั้งหมดนี้  
ให้กับแม่ระบาย สงเอียด แม่อันเป็นที่รักยิ่งของลูก แม่ผู้เป็นแบบอย่างของชีวิต แม่ผู้เป็นนักสู้ผู้ไม่  
เคยท้อถอย เปี่ยมด้วยรักและปรารถนาดีมาตลอด ขณะเดียวกันหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มี  
ข้อผิดพลาดใด ๆ ผู้วิจัยขอรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และกราบขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

กิตติคมน์ สงเอียด

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
Abstract	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(9)
รายการตาราง	(11)
รายการภาพประกอบ	(12)
บทที่	
1. บทนำ	
1.1 ความสำคัญและที่มาของการวิจัย	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
1.3 ประโยชน์ที่ได้รับ	4
1.4 ขอบเขตการวิจัย	4
1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย	5
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ	6
2. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	8
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบล	12
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม	44
2.4 แนวคิดและองค์ประกอบของความพร้อม	50
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดและคุณลักษณะของตัวชี้วัด	52
3. วิธีการวิจัย	
3.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา	61
3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล	62

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3 ขั้นตอนการวิจัย	62
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	70
4. ผลการศึกษา	
4.1 ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 (ผลจากการทบทวนเอกสาร)	72
4.2 ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 2 (ผลจากการศึกษาบริบท อบรม. ในพื้นที่ทดลอง)	75
4.3 ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 3 (ผลจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง)	79
4.4 ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 4 (ผลจากการสนทนากลุ่ม)	86
4.5 สรุปร่างการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินความพร้อม	93
4.6 ข้อกำหนดเกี่ยวกับตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการ	99
สิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล	
5. สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุปผล และอภิปรายผลการศึกษาวิจัย	129
5.2 ข้อเสนอแนะ	151
บรรณานุกรม	154
ภาคผนวก	167
ประวัติผู้เขียน	173

## รายการตาราง

ตาราง		หน้า
1.	สาระสำคัญของหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	11
2.	หน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมที่ต้องทำในเขต อบต.	20
3.	การเปรียบเทียบรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547-2551	30
4.	สรุปร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 (ผลจากการทบทวนเอกสาร)	74
5.	สรุปร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 2 (ผลจากการศึกษาบริบท อบต. ในพื้นที่ทดลอง)	78
6.	สรุปร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 3 (ผลจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง)	88
7.	สรุปร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 4 (ผลจากการสนทนากลุ่ม)	94
8.	สรุปเนื้อหาการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.	97
9.	สรุปขั้นตอนการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.	98
10.	ประเด็นตัวชี้วัดหลัก/ประเด็นตัวชี้วัดย่อยและเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อม	102
11.	ข้อมูลเพิ่มเติมตัวชี้วัดที่ 1.2.1	124
12.	ข้อมูลเพิ่มเติมตัวชี้วัดที่ 4.2.1	126
13.	ข้อมูลเพิ่มเติมตัวชี้วัดที่ 4.2.2	126
14.	ข้อมูลเพิ่มเติมตัวชี้วัดที่ 4.2.3	127

## รายการภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
1. กรอบแนวคิดการวิจัย	5
2. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พระราชบัญญัติสภาตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	19
3. โครงสร้างส่วนราชการตามอัตราค่าจ้าง 3 ปี	28
4. จุดเริ่มต้นการมีส่วนร่วมด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม	38
5. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	40
6. ขั้นตอนวิธีดำเนินการวิจัย	71



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความสำคัญและที่มาของปัญหา

สิ่งแวดล้อมคือ ทุกสิ่งทุกอย่างบนพื้น โลกนี้ (เกษม จันทรแก้ว, 2547 : 4) ซึ่งการดำรงชีวิตของมนุษย์ต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐาน คือ อาหาร อากาศ น้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ซึ่งปัจจัยในการดำรงชีวิตดังกล่าวนี้ ได้มาหรือมีแหล่งที่ได้รับจากธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น (กอแก้ว แสงสีคำ, 2541: 1)

ในสังคมยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการแข่งขันกันสูง มีทั้งการเพิ่มประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว นำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยนับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น (อุมาพร มุณีแนม, 2543 : 1) จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงกระตุ้นให้สังคมเกิดความตระหนักและต้องการแก้ปัญหาวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้งานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นภารกิจที่มีความสำคัญทุกระดับอย่างต่อเนื่องกัน ที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะต้องใช้องค์ความรู้ทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ทำให้เกิดการเชื่อมประสานในการจัดการอย่างกลมกลืน ยิ่งไปกว่านั้นยังต้องใช้ศาสตร์และศิลป์ปะทางการเมือง การปกครอง รวมไปถึงการพิจารณาถึงสภาพสังคมและวัฒนธรรมที่หลากหลายซึ่งเกี่ยวข้องอีกด้วย กล่าวได้ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นศาสตร์ที่ต้องมองและปฏิบัติอย่างเป็นระบบที่กลมกลืนกัน เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของทุกฝ่าย (เกษม จันทรแก้ว, 2547 : 1-2)

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับได้ว่ามีส่วนสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เข้าถึงตัวประชาชนมากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ใกล้ชิดกับพื้นที่และปัญหา รวมทั้งรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างทันทั่วทั้งที่มี การตัดสินใจที่คล่องตัว เพราะเป็นองค์กรขนาดเล็ก สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้รวดเร็วสอดคล้องกับความต้องการที่เร่งด่วนของประชาชนได้ (ศิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2548 : 13)

จากสาเหตุดังกล่าว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเพิ่มขึ้น สืบเนื่อง จากปัญหาของการบริหารราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ทั้งด้านโครงสร้าง ด้านการ

บริหารงาน ด้านการตอบสนองและบริการประชาชนที่ไม่สอดคล้องกัน ส่งผลให้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ก็มีส่วนสำคัญต่อการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากได้กำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 ที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตราที่ 282-290 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ในหมวด 14 ตั้งแต่มาตราที่ 281-290) ผลจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้เกิด พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดผู้รับผิดชอบ การให้อำนาจหน้าที่ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร และมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มารองรับด้านการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกรอบที่ชัดเจน ณ วันนี้แนวคิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศก็ยังสืบทอดเจตนารมณ์ของการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เช่นเดิม ถือเป็นนิมิตหมายที่ดีในการพัฒนาองค์กรท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ส่วนหน่วยงานท้องถิ่นสามารถให้บริการประชาชนตามหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นการสะท้อนถึงการให้อำนาจประชาชนในการจัดการท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง (สมเกียรติ ศรีสัมพันธ์, 2547 : 7)

สำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการจัดตั้งครั้งแรก เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 (โกวิทย์ พวงงาม, 2544 : 170) ภายใต้กรอบอำนาจและหน้าที่ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 มีภารกิจที่ต้องปฏิบัติหลายด้านได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านศิลปวัฒนธรรม ด้านธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่ง อบต. มีหน้าที่ที่จะต้องทำเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม 8 ประการ ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และมีหน้าที่ที่อาจจัดทำที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอีก 11 ประการ เช่น การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ เป็นต้น (คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม, 2543 : 7)

แต่ประเด็นสำคัญคือ อบต. มีความพร้อมในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งหน้าที่ที่จะต้องทำและหน้าที่ที่อาจจัดทำได้มากนักน้อยเพียงใด ซึ่งจากการวิจัย พบว่า

งานวิจัยด้านความพร้อมของ อบต. ได้มีองค์กรหลายหน่วยงานได้ทำการศึกษา รวมไปถึงจัดทำตัวชี้วัดเพื่อประเมินความพร้อมดังกล่าว โดยมีตัวอย่างให้เห็นอยู่ทั้งด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 โครงการกรมวิทย์ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการประเมินเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน และแบบตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2550 เป็นต้น จะเห็นได้ว่าภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนมาโดยเฉพาะ ด้านการศึกษา มีการสร้างเกณฑ์ประเมินความพร้อมอย่างเป็นทางการตั้งแต่ พ.ศ. 2547 ขณะที่ในภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมนั้น จากการทบทวนเอกสาร พบว่า มีงานของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2548 : 16) ที่ได้ทำการศึกษาการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยครอบคลุมถึงภารกิจในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย อย่างไรก็ตามในงานวิจัยนี้ ไม่ได้ศึกษาาระบุนเฉพาะระดับ อบต. แต่เป็นการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ นับแต่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ อบต. ตามลำดับ ดังนั้น ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยได้เน้นศึกษา การพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. เนื่องจากเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เข้าใจสภาพความเป็นจริงของ อบต. และเตรียมพร้อมเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับ อบต. ในอนาคต อีกทั้งทำให้ได้ทบทวนบทบาทและภารกิจจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. เพราะการพัฒนาองค์ความรู้การจัดการสิ่งแวดล้อมให้กับเจ้าพนักงานท้องถิ่นและการพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม ถือเป็นประเด็นหนึ่งของบทบาทเชิงรุกสำหรับทิศทางการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. โดยมีคำถามในการวิจัย คือ ตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. เป็นอย่างไรเพื่อเป็นแนวทางในการประเมินศักยภาพด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. และนำไปสู่การเตรียมการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ในแต่ละพื้นที่ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อสร้างตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.

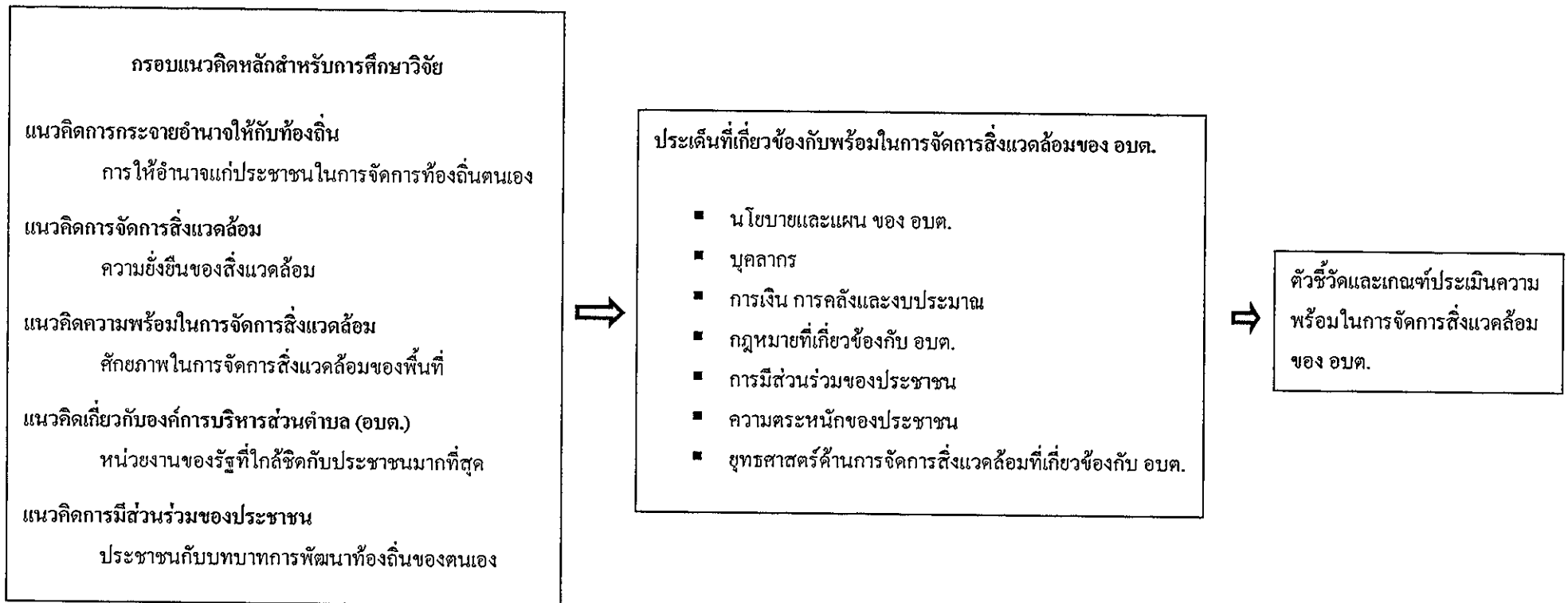
### 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้ตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.
- 2) นำผลจากการศึกษาไปใช้ในการประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของอบต.ในโอกาสต่อไป
- 3) เพื่อเป็นทางเลือกให้ผู้สนใจ หรือหน่วยงานในระดับท้องถิ่นนำตัวชี้วัดและเกณฑ์ที่ได้ไปประเมินการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน

### 1.4 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการสร้างและการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น อาศัยกระบวนการดังนี้ คือ 1) การทบทวนเอกสาร 2) การศึกษาข้อมูลและดูบริบท อบต.ในพื้นที่ทดลอง 3) การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) และ 4) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) สำหรับประชากรผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วยตัวแทนหน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม หน่วยงานด้านการศึกษา นักวิจัยอิสระ ประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นที่มีความรู้ความเข้าใจด้านสิ่งแวดล้อม โดยกรอบแนวคิดการวิจัย ดังแสดงในภาพ 1

## 1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพประกอบ 1: กรอบแนวคิดการวิจัย

ที่มา: ผู้วิจัย

## 1.6 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อคงสภาพความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม โดย การสร้างกลไกร่วมกันของภาคี การใช้ประโยชน์สิ่งแวดล้อมอย่างเป็นธรรม การขับเคลื่อนองค์กรในเชิงรุก รวมถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงโทรมโดยการควบคุมกิจกรรมที่สร้างปัญหาสิ่งแวดล้อม การกำจัด การบำบัด และการฟื้นฟู ของเสียและมลพิษให้คืนสู่สภาพที่ยอมรับได้อีกครั้ง เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อมนุษย์ตลอดไป

ความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง สภาพที่มีการเตรียมสิ่งแวดล้อมสำหรับการสร้างศักยภาพ การคงสภาพ และการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงโทรมให้คืนสู่สภาพที่ยอมรับได้อีกครั้ง ในงานวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. โดยครอบคลุมความพร้อมในมิติต่าง ๆ ได้แก่ ความพร้อมด้านนโยบายและแผนของ อบต. ความพร้อมด้านบุคลากรของ อบต. ความพร้อมด้านการเงินการคลังและงบประมาณของ อบต. ความพร้อมด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ความพร้อมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. ความพร้อมด้านความตระหนักของกลุ่ม/คนที่เกี่ยวข้องใน อบต. และความพร้อมของ อบต. ตามยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง

ความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านนโยบายและแผน หมายถึง สภาพแนวทางการดำเนินการ ซึ่งกำหนดเป็นแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมการดำเนินงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของ อบต.

ความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านบุคลากร หมายถึง สภาพของผู้รับผิดชอบหรือผู้ปฏิบัติงานใน อบต. ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.

ความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านกฎหมาย หมายถึง สภาพของข้อบังคับให้กระทำหรือละเว้นการกระทำในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งออกมาใช้บังคับใน อบต.

ความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านการเงิน การคลังและงบประมาณ หมายถึง สภาพของการจัดการเงินหรือกิจการเกี่ยวกับการเงินของ อบต. เฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใน อบต.

ความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง สภาพของกระบวนการของประชาชนในการมีส่วนร่วมในด้านสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ร่วมให้ข้อมูลร่วมให้คำปรึกษา ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน และร่วมประเมินผลเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.

ความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านความตระหนักของประชาชน หมายถึง สภาพของความตระหนักของประชาชน ในเขต อบต. ซึ่งร่วมแสดงออกถึงความสำนึก การรับรู้

ความรู้สึก รวมถึงการลงมือกระทำของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.

ความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านยุทธศาสตร์ หมายถึง ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต. เช่น ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมตามวาระแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมของจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับ อบต. และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554

ผู้บริหาร หมายถึง นายก อบต. และรองนายก อบต. ที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมใน อบต.

ตัวชี้วัดความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. หมายถึง สิ่งที่เป็นรูปธรรม โดยสร้างและพัฒนาขึ้นเพื่อใช้ประเมินสภาพของการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใน อบต.

เกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. หมายถึง ข้อตกลงเกี่ยวกับการแบ่งระดับตัวชี้วัดแต่ละประเด็น ทั้งนี้ตัวชี้วัดแต่ละประเด็นสามารถแบ่งเกณฑ์ประเมินได้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับ 1 มีความพร้อมน้อย ระดับ 2 มีความพร้อมปานกลาง และระดับ 3 มีความพร้อมมาก โดยเป้าหมายเพื่อให้ทราบระดับความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ตามตัวชี้วัดแต่ละประเด็น

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง การพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างแล้วนำเสนอตามลำดับต่อไปนี้

- 2.1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม
- 2.4. แนวคิดและองค์ประกอบของความพร้อม
- 2.5. แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดและคุณลักษณะของตัวชี้วัด

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันการกระจายอำนาจมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งต่อระบอบการปกครองในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มีโอกาสร่วมกันคิดร่วมกันทำ ในอันที่จะดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับการบริการต่าง ๆ ตามความต้องการของตนเอง พร้อม ๆ กันนั้น การกระจายอำนาจก็จะช่วยลดภาระของรัฐบาลในการที่จะต้องดูแลประชาชนในส่วนท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลมีเวลาในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ที่เป็นภารกิจส่วนรวมของทั้งประเทศ (พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และ ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ, 2543 : 9) โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ถือเป็นมิติที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งสำหรับการกระจายอำนาจ (โกวิท พงษ์งาม และปรีดี โชติช่วง, 2539 : 3)

##### 2.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ได้มีผู้ให้คำนิยามหรือความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2549 : 3) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำ



กิจการหรือการบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือ โอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทเนศวร์ เจริญเมือง (2539:19) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจจัดการกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจจัดการกิจการแทนทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการท้องถิ่นมีสิทธิจัดการ ได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ สองอย่างที่รัฐบาลควบคุมได้เด็ดขาดคือ การทหารและการต่างประเทศ

ประหยัด หงส์ทองคำ (2523:4) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐได้มอบอำนาจการปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน ในการนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ

โดยสรุปการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือการบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ ได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อลดภาระของรัฐบาลกลางและสามารถจัดบริการต่าง ๆ ตรงตามความต้องการของท้องถิ่น

#### 2.1.2 การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 และ 80 และหมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281-290 ดังมีหลักการที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

ซึ่งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

(1) ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น และระหว่างส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 78 วรรคสาม)

(2) ให้มีคณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้แทน 3 ฝ่าย และเมื่อมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วให้มีการทบทวนใหม่ทุกกระยะไม่เกิน 5 ปี เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาทราบแล้วให้มีผลบังคับได้ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 78 วรรคสาม)

### 2.1.3 หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ภายใต้บังคับมาตรา 1 (ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้) รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญ มาตรา 282) ดังนี้

(1) รัฐต้องให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ

(2) การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็น

(3) ให้มีมาตรฐานกลางในการดำเนินงานทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) จัดให้มีกลไกที่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนเป็นหลัก

(5) มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

### 2.1.4 การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 รวม 10 มาตรา ซึ่งมีเนื้อหาสาระโดยสรุปดังแสดง (ตาราง 1)

ตาราง 1 สารสำคัญของหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

สารสำคัญของหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550	
มาตรา 281	รัฐต้องให้อิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง
มาตรา 282	ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น
มาตรา 283	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ให้มีกฎหมายและคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับอปท.และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
มาตรา 284	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมาจากมติของสภาท้องถิ่น
มาตรา 285	ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นจำนวน ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 สามารถลงมติถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งได้
มาตรา 286	ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นจำนวน ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนต้องการได้
มาตรา 287	ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีวิธีการที่ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าว
มาตรา 288	ให้มีกฎหมายและคณะกรรมการเพื่อดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
มาตรา 289	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและมีสิทธิจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น
มาตรา 290	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และมีส่วนร่วมในการส่งเสริม จัดการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม

ที่มา : ผู้วิจัย

### 2.1.5 แนวนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังมีหลักการที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

(1) รัฐต้องจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (มาตรา 85 วรรคสาม)

(2) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างมีระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (มาตรา 85 วรรคสี่)

(3) ส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน (มาตรา 85 วรรคห้า)

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นช่องทางการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่น ซึ่งรัฐเป็นผู้มอบอำนาจให้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมดูแล และร่วมแสดงออกถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เพราะที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่างไม่ค่อยประสบความสำเร็จกับภารกิจเหล่านี้ ปัจจุบันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีความชัดเจนและมั่นคงเป็นอย่างยิ่ง พิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ในมาตราที่ 281-289 ซึ่งว่าด้วยเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ ดังจะได้อธิบายในเนื้อหาส่วนต่อไป

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการปกครองท้องถิ่นนับเป็นรากฐานในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณเองมีความสำคัญมีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหาร เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนเองอยู่อาศัย ที่สำคัญแนวคิดเกี่ยวกับการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองและบริหารด้วยตนเองนั้น มีความสอดคล้องกับ

แนวความคิดการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในที่สุด (จิระเกียรติ ภูมิสวัสดิ์, 2538 : 121-122)

### 2.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้คำนิยามหรือความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

อุทัย หิรัญโค (2523 : 2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดกันเองแม้การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่น เป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

Harris G. Mongtagu (1984 : 574 อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 2) ได้ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้ กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

William A. Robson (1953 : 574 อ้างถึงใน จิระเกียรติ ภูมิสวัสดิ์, 2538 : 8) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นเอง

ตามที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครอง ทั้งนี้อำนาจอิสระดังกล่าวต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยสรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

(1) อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองหลายรูปแบบ ตามความแตกต่างของความเจริญของประชากร หรือขนาดพื้นที่ เป็นต้น

- (2) ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
- (3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการคือ
- 1) สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 2) สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารจัดการตามอำนาจที่มีอยู่
- (4) มืองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเองคือ มืองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ
- (5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 30)

### 2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักการกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่น

จากแนวคิดการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดความเกี่ยวข้องการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่ง ดังนั้น ผลลัพธ์ที่ตามมาสรุปได้ดังนี้

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2542 : 44) เห็นว่า ข้อจำกัดทางสังคมที่ทำให้การกระจายอำนาจไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากความไม่เข้าใจในเรื่องของการกระจายอำนาจ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จะขาดฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ได้ ในขณะที่บางส่วนเข้าใจว่าต้องคืนอำนาจให้ท้องถิ่น ส่วนข้อจำกัดทางด้านการศึกษาที่สอนโดยใช้ระเบียบ กฎหมาย และสถาบัน (Legal-Institutional Approach) ทำให้ขาดการวิเคราะห์ให้เห็นข้อดีข้อเสียและนำปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมมาร่วมวิเคราะห์ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกรอบงำโดยข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ไปทำงานในส่วนภูมิภาค และนักการเมืองท้องถิ่นเพียงไม่กี่คน ที่ไม่ต้องการให้ประชาชนตรวจสอบ เนื่องจากภาระมาก ซึ่งจอร์เกียติ ภูมิสวัสดิ์ (2538:183) มีข้อเสนอแนะว่า นอกจากนั้นระบบการบริหารที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม เนื่องจากการผูกขาดการบริหารงานโดยนักการเมืองและข้าราชการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเร่งขยายงานของหน่วยงานใหม่ภายใต้สิ่งที่เรียกว่า การบริหารงานส่วนภูมิภาค เพื่อบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ นอกจากนี้ข้าราชการส่วนภูมิภาคได้เข้าไปมีบทบาทในการบริหารท้องถิ่นมากเกินไป

คำรงค์ วัฒนา และคณะ (2544 : 202-203) ได้เสนอแนวทางแก้ไขที่สำคัญ คือ ให้มีการศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจลักษณะการเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่กำเนิดจนถึงปัจจุบัน ส่วนการศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่น จะต้องนำระบบการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมเข้ามาประกอบ ในรูปของสหวิทยาการ เพื่อให้เข้าใจถึงปฏิสัมพันธ์กับปัจจัยพื้นฐานอื่น ๆ ซึ่งต้องสอดคล้องกับการศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบย่อยหรือจุลภาค (Subsystem or Micro Level) ของการปกครองประเทศ โดยจะต้องคำนึงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางที่ควบคุมระบบและการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครอง (Central-Local Relations) และในลักษณะทำนองเดียวกัน เนื่องจากสังคมไทยมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโลกภายนอก จึงจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยภายนอกประเทศว่ามีบทบาทต่อสังคมไทยและต่อท้องถิ่นอย่างไร รวมทั้งการปรับเปลี่ยนแนวคิดหลักจากการรวมศูนย์ที่เน้นความมั่นคง เป็นการกระจายอำนาจ เนื่องจากบริบทของสังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ใช้วิธีการศึกษาแบบเปรียบเทียบ (Comparative Method) มาใช้ในการศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงของระบบการปกครองท้องถิ่น และต้องคำนึงถึงกระบวนการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นขั้นตอน ไม่ใช่เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งเดียว และบรรลุจุดหมายที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ โดยไม่มองความเป็นจริงของสังคมขณะเดียวกันความสำคัญของระบบการบริหารองค์กรก็ไม่ควรถูกละเลยทั้งด้านนโยบาย ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ เป็นต้น

ดังนั้น การจะทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความมั่นคงและเข้มแข็งหลักการสำคัญอย่างหนึ่ง คือ รัฐบาลต้องคำนึงถึงการลดบทบาทของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคลง โดยให้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น ประสานงานเพื่อส่งเสริมและช่วยเหลือการดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สอดคล้องกับสถาบันการเมืองระดับชาติที่แบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามหลักการของประชาธิปไตยให้หมดไปจากระบบ (วิศิษฎ์ สุปรียาพร, 2543 : 93)

### 2.2.3 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน

จากพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้มีการกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ การบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่น ทำให้บทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความสนใจจากทุกภาคส่วน ถึงแม้ว่าจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการบริหารส่วนท้องถิ่นจะเกิดมาตั้งแต่มีมาตรการกระจายอำนาจการบริหารในลักษณะของ

การจัดการสาธารณะที่เรียกว่า กิจการของท้องถิ่น ซึ่งในทางวิชาการถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาไปสู่มาตรการกระจายอำนาจบริหาร (กอแก้ว แสงสีคำ, 2541 : 11) สำหรับรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ด้วยกัน 4 รูปแบบ คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2549 : 6-12)

#### (1) เทศบาล

เทศบาลจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 และแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยมีโครงสร้าง ประกอบด้วย

- 1) ฝ่ายบริหาร ซึ่งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
- 2) ฝ่ายสภาเทศบาล

โครงสร้างการบริหารดังกล่าวเป็นไปตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 ปรับปรุงเพิ่มเติม ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2542 ในปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้น 1,182 แห่ง เป็นเทศบาลนคร 23 แห่ง เทศบาลเมือง 126 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,033 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2551 : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551)

#### (2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

การจัดตั้ง อบจ. เป็นไปตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนและผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ต่อมาได้มีการตรา พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ทำให้ อบจ. มีโครงสร้างการบริหาร ประกอบด้วย สมาชิกสภา อบจ. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ จำนวน 24 - 48 คน ตามสัดส่วนของประชากรในจังหวัดนั้น ๆ ส่วนฝ่ายบริหาร คือนายก อบจ. ได้มาจากการเลือกของสมาชิกสภา อบจ. ปัจจุบันมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ปรับปรุงเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 ซึ่งมีประเด็นหลัก คือ นายก อบจ. ซึ่งเป็นผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและสามารถแต่งตั้งรองนายก อบจ. จำนวน 2-4 คน ตามจำนวนของสมาชิกสภา อบจ. ปัจจุบันมี อบจ. ทั้งหมด 75 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2551 : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551)

#### (3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การจัดตั้ง อบต. เป็นไปตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 กำหนดให้ อบต. มีโครงสร้างทางการบริหาร ประกอบด้วย สภา อบต. มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน มี นายก อบต. มาจากการเลือกตั้งโดยตรง



จากประชาชน ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน อบต. ทั้งหมด 6,594 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2551 : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551)

(4) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย

1) กรุงเทพมหานครมีการจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งในปัจจุบันเป็น พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 มีโครงสร้างการบริหาร ประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร

2) เมืองพัทยา มีการจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ปัจจุบันมีการบังคับ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มีโครงสร้างประกอบด้วยสภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 24 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและนายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรง

2.2.4 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยสนใจและศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามรายละเอียด ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 193-198) และ ปรีชา เรืองจันทร์ (2538 : 55-63) อ้างถึงใน จุมพล หนีมพานิช และคณะ, 2545:33) กล่าวว่า วิวัฒนาการของ อบต. คือ รูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ มีพัฒนาการจากกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440 และพัฒนาเป็น พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้หนึ่งตำบลมีคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาล 1 คน และกรรมการหมู่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการจัดระเบียบบริหารงานในตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยได้ปรับโครงสร้างของคณะกรรมการตำบลใหม่ ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคน แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอคัดเลือก ไม่น้อยกว่าตำบลละ 2 คน นอกจากนั้น ยังได้กำหนดให้มีสภาตำบลขึ้นเป็นครั้งแรก ประกอบด้วย สมาชิกจากหมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบลหมู่บ้านละ 2 คน ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล โดยมีอำนาจในการสอบถามข้อเท็จจริงและเสนอความคิดเห็นต่อคณะกรรมการตำบล ต่อมา มีคำสั่งที่ 275/2505 ให้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ให้รวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเป็นคณะเดียวกันอยู่ในรูปคณะกรรมการสภา

ตำบล โดยสรุปการจัดระเบียบบริหารของตำบลที่มีอยู่ในขณะนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน 3 รูปแบบ คือ (1) คณะกรรมการตำบลและสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 (2) อบต. ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 (3) สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

ดังนั้น เพื่อให้การจัดระเบียบบริหารในตำบลมีประสิทธิภาพและเหมาะสมยิ่งขึ้นในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติจึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้ยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล และสภาตำบลที่มีอยู่เดิม และให้มีการจัดระเบียบบริหารในตำบลเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ เรียกว่า สภาตำบล ประกอบด้วย คณะกรรมการ 2 ประเภท คือ (1) กรรมการ โดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคน และแพทย์ประจำตำบล (2) กรรมการ โดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกตั้ง

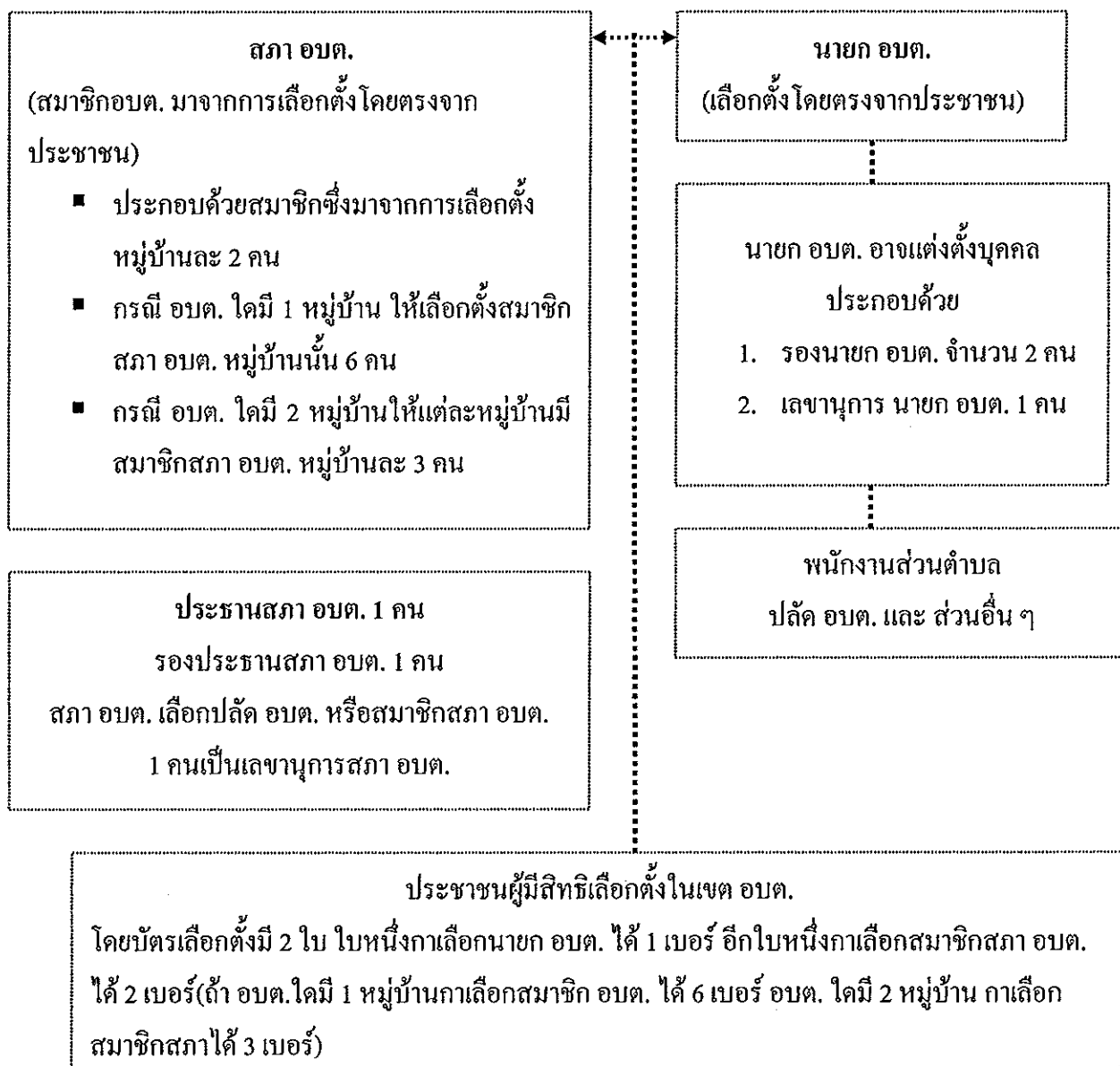
อย่างไรก็ตามสภาตำบล ก็ยังไม่สามารถบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากมีอุปสรรคอยู่หลายประการ ได้แก่ (1) สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถก่อนิติสัมพันธ์เองได้ (2) สภาตำบลมีขอบเขตของอำนาจที่ไม่ชัดเจน และยังไม่มียศระเท่าที่ควร (3) สภาตำบลมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะทำโครงการพัฒนาในตำบลได้ ต่อมาจึงได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของสภาตำบล ให้มีอำนาจหน้าที่มากขึ้น และสามารถสนองตอบต่อการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น จึงมีการตรา พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 ออกมา ปัจจุบันแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ซึ่ง อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนเลือกตั้งผู้แทนแต่ละหมู่บ้านเข้าไปเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สมาชิกสภา อบต.) และเลือกตั้งนายก อบต. โดยตรงจากประชาชนให้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในการบริหารงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้

#### (1) โครงสร้างและอำนาจตามกฎหมายจัดตั้ง

จากการมี พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 มาบังคับใช้โดยลักษณะสำคัญของ อบต. มี 5 ประการคือ (1) เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่การปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน (2) มีสภาพเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย (3) มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ (4) มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา อบต. และ (5) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนิน

กิจกรรมและการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548)

ตาม พ.ร.บ. สถาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) ที่เห็นได้ชัดเจนคือ การกำหนดให้ นายก อบต. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังแสดง (ภาพ 2)



ภาพ 2 : โครงสร้าง อบต. ตาม พ.ร.บ. สถาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 (เพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)

ที่มา : โกวิท พวงงาม, 2550 : 290

อำนาจหน้าที่ของ อบต. ตาม พ.ร.บ. สถาปนาและ อบต. พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 กำหนดรายละเอียดไว้ดังนี้

- 1) มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (มาตรา 66)
- 2) มีหน้าที่ต้องทำในเขต อบต. ด้านสิ่งแวดล้อม (มาตรา 67) ดังแสดงในตาราง 2

ตาราง 2 หน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมที่ต้องทำในเขต อบต.

หน้าที่	แนวทางปฏิบัติ
1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	ทำถนน ขุดลอกคูคลอง เป็นต้น
2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	จัดถังขยะ มีรถขยะ ออกซื้อบัญญัติ อบต. ว่าด้วยเรื่องการเก็บขยะ และค่าเก็บขยะ เป็นต้น
3) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	จัดหารดับเพลิง จัดอบรมเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัย จัดเตรียมเครื่องมือ เรือท้องแบน อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้ความรู้เรื่องไฟฟ้า เป็นต้น
4) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	รณรงค์การปลูกป่า จัดเก็บขยะมูลฝอยในสถานที่ท่องเที่ยว เช่น น้ำตก ให้ความรู้เรื่องมลภาวะอากาศเป็นพิษ น้ำเป็นพิษ ให้ความรู้เรื่องป่าไม้ ป่าชายเลน เป็นต้น
5) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	การละเล่นพื้นบ้าน หอศิลป์ตำบล พิพิธภัณฑน์ประจำตำบล คลังสมองท้องถิ่น หัตถกรรม เป็นต้น

ที่มา : ปรับปรุงจากคณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม :171-172

3) หน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลต้องแจ้งให้ อบต. ทราบล่วงหน้าตามสมควร หาก อบต. มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้นำความเห็นของ อบต. ไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย (มาตรา 69)

4) การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ อบต. ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา อบต. การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 69/1)

5) มีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินการกิจการของทางราชการในตำบล (มาตรา 70)

6) ออกข้อบัญญัติ อบต. เพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ของ อบต. ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน 1,000 บาท (มาตรา 71)

7) ขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของ อบต. เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม (มาตรา 72)

8) ทำกิจการนอกเขต อบต.หรือร่วมกับสภาตำบล อบต. หรือหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อกระทำการกิจกรรมร่วมกันได้ (มาตรา 73)

อำนาจหน้าที่ของ อบต. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อมดังนี้ (มาตรา 16)

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- 4) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 5) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 6) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 8) การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 9) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 10) การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้และที่ดิน
- 11) การผังเมือง
- 12) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 13) การควบคุมอาคาร
- 14) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

15) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(2) นโยบายและแผนของ อบต.

แนวทางการกำหนดนโยบายและแผนของ อบต. ขึ้นอยู่กับผู้บริหาร อบต. ที่จะวางกรอบนโยบายและแผนอย่างไร ทั้งนี้อาจเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือการยึดตามกรอบนโยบายจากส่วนกลางแล้วนำมาประยุกต์ใช้ เพื่อเข้าสู่กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติกับพื้นที่ของตน ดังนั้น นโยบายของ อบต. จึงสามารถกำหนดได้ตามเหมาะสม (สมพร เพ็ญจันทร์, 2539 : 6) ส่วนแผนของ อบต. มีรายละเอียด ดังนี้

คณะกรรมการเรื่องแผนพัฒนาตำบลของ อบต. มี 2 ชุด คือ

1) คณะทำงานสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของ อบต. แต่งตั้งโดย นายก อบต. ประกอบด้วย ปลัด อบต. เป็นหัวหน้าคณะทำงาน มีสมาชิกสภา อบต. ซึ่งสภา อบต. แต่งตั้งจำนวน 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิคัดเลือกโดย นายก อบต. ไม่เกิน 3 คน เป็นคณะทำงาน โดยมีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนของ อบต. เป็นคณะทำงานและเลขานุการ คณะทำงานชุดนี้มีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและอำเภอ วิเคราะห์และประสานโครงการกับหน่วยราชการเพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาตำบล ให้นายก อบต. นำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร อนุมัติให้นำเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภา อบต.

2) องค์กรอนุมัติแผน ซึ่งได้แก่ สภา อบต. ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายชื่อในแต่ละหมู่บ้านในตำบล หมู่บ้านละ 2 คน องค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้นายก อบต. ลงชื่อประกาศใช้แผนและเมื่อแผนมีผลปฏิบัติแล้วเสร็จให้นำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) เพื่อเป็นการประสานงานและทราบในส่วนของโครงการที่ อบต. ดำเนินการเอง

เมื่อดำเนินการจัดทำร่างแผนพัฒนาตำบลประจำปีแล้ว ให้นายก อบต. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารนำเข้าสู่การพิจารณาของสภา อบต. เพื่อให้ความเห็นชอบภายในเดือนมิถุนายนก่อนปีงบประมาณที่จะประกาศใช้เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2543 :165)

นโยบายและแผนของ อบต. ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมมีรายละเอียด คือ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 คือ กฎหมายที่เป็นทางการเกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและมีนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษา

คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 (แผน 20 ปี) ตามมาตรา 13 ของ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งมีแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดไปปรับใช้ในแต่ละจังหวัด ในส่วนอำนาจหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมถูกกระจายลงไปยังหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุดแต่อย่างไรก็ตามพบว่า อบต. ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่ของตนเอง (คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2543 : 166-167)

กล่าวได้ว่า ระบบการวางแผนพัฒนาของ อบต. ต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริง ปัญหาและความต้องการของพื้นที่ สำหรับแผนด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต. โดยส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้เงื่อนไขของ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งทำให้ประชาชนทั่วไปตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาแผนมากขึ้น (คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2543 : 167-168)

สรุปว่า อบต. ในภาพรวมยังไม่มียุทธศาสตร์และแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมของตนเองที่เป็นระบบและชัดเจน ส่วนใหญ่จะดำเนินงานภายใต้กรอบนโยบายและแผนของจังหวัด ซึ่งได้มีการถ่ายทอดลงสู่อำเภอและตำบลตามลำดับ กรอบนโยบายและแผนที่ค่อนข้างเป็นรูปธรรมสอดคล้องต้องการศึกษาของ วีรวัฒน์ ศรีสุมาตย์ (2546:69) ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลตามนโยบายและแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ที่ผ่านมา อบต. ยังไม่ค่อยมีบทบาทในการจัดทำแผนงานและโครงการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ทำให้แผนต่าง ๆ ไม่มีทิศทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ อบต. ของตน ส่วนการศึกษาของ กอแก้ว แสงสีคำ (2541:90-91) ที่ศึกษา เรื่อง บทบาทของคณะกรรมการ อบต. ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา พบว่า ข้อจำกัดด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมใน อบต. ได้แก่ ปัญหาความรู้เกี่ยวกับแผนงานและโครงการ แม้ที่ผ่านมา อบต. ได้อาศัยบุคลากรจากหน่วยงานอื่นมาช่วยขับเคลื่อนนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ รวมทั้งตามความเฉพาะของพื้นที่ แต่ก็นับว่าเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งซึ่ง อบต. ต้องให้ความสำคัญกับการเพิ่มศักยภาพด้านความรู้เกี่ยวกับนโยบายและแผนแก่บุคลากรของตน เพื่อในอนาคตจะได้ลดการพึ่งพาจากหน่วยงานภายนอก

### (3) แนวคิดเกี่ยวกับบุคลากรของ อบต.

บุคลากรของ อบต. มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานของ อบต. ซึ่งมีรายละเอียดในการศึกษา ดังนี้

#### 1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรของ อบต.

นับตั้งแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ อบต. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 284) รวมทั้งให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแต่งตั้งให้พนักงานหรือลูกจ้างพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นก่อน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 288) เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ในการบริหารงานบุคคลและป้องกันการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของอบต. ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงเกิดขึ้นเพื่อกำหนดความเป็นอิสระของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล

#### 2) บุคลากรใน อบต. ประกอบด้วย บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) นายก อบต. ที่มาของนายก อบต. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต อบต. มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปีและดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ (แม้ดำรงตำแหน่งไม่ครบ 4 ปีก็นับเป็น 1 วาระ) และจะดำรงตำแหน่งได้อีกครั้งเมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปี ไปแล้วนับแต่พ้นจากตำแหน่ง โดยก่อนเข้ารับหน้าที่ นายก อบต. ต้องแถลงนโยบายต่อสภา อบต. โดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภา อบต. ทุกคน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเป็นประจำทุกปี ซึ่งอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 35/5 พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ ดังนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของ อบต. ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย

2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของ อบต.

3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายก อบต. และเลขานุการนายก อบต.

4. วางระเบียบเพื่อให้งานของ อบต. เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ อบต.

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และ



## กฎหมายอื่น

7. ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของ อบต. ตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง อบต.

8. นายก อบต. รองนายก อบต. หรือผู้ที่ นายก อบต. มอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภา และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตน ต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงมติ

9. กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภา อบต. หรือ สภาอบต. ถูกยุบ หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายก อบต. จะดำเนินการ ไปก่อนเท่าที่จำเป็น (โกวิท ฬวงงาม, 2550 : 292-293)

### 2) สมาชิกสภา อบต.

สภา อบต. ประกอบด้วยสมาชิกสภา อบต. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้าน ละ 2 คน ในกรณีที่เขต อบต. มีเพียงหมู่บ้านเดียว ให้สภา อบต. นั้นมีสมาชิกสภาได้ 6 คน และกรณีที่เขต อบต. ใดมี 2 หมู่บ้าน ให้แต่ละหมู่บ้านเลือกตั้งสมาชิกสภาหมู่บ้านละ 3 คน รวมเป็น 6 คน

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภา อบต. ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ดังนี้

1. เลือกประธานสภาและรองประธานสภา
2. รับทราบนโยบายของ นายก อบต. ก่อน นายก อบต. เข้ารับหน้าที่และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ นายก อบต. ได้แถลงไว้ต่อสภา อบต. เป็นประจำทุกปี
3. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา อบต. เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานกิจการของ อบต.
4. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ อบต. ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
5. ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของ นายก อบต. ให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบายและแผนพัฒนา อบต. ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของราชการ
6. ในที่ประชุมสภา อบต. สมาชิกสภา อบต. มีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายก อบต. หรือรองนายก อบต. อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้เสนอข้อบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้

นายก อบต. แดงชื่อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหาร อบต. โดยไม่มีการลงมติ (โกวิท พวงงาม, 2544 : 175)

### 3) พนักงานส่วนตำบล

พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ.2539 ได้กำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลไว้จำนวน 21 ตำแหน่ง ดังนี้

1. ปลัด อบต. (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 3-7)
2. รองปลัด อบต. (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 3-6)
3. หัวหน้าปลัดสำนักปลัด อบต. (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 3-5)
4. หัวหน้างานธุรการ (เจ้าพนักงานธุรการ 2-5)
5. เจ้าหน้าที่ธุรการระดับ 1-4
6. เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลระดับ 1-4
7. หัวหน้างานงบประมาณ (เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 2-5)
8. หัวหน้างานนิติการ (นิติกร 3-5)
9. หัวหน้าส่วนการคลัง (เจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชี 2-6)
10. เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ ระดับ 1-4
11. หัวหน้างานการเงินและบัญชี (เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 2-5)
12. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ระดับ 1-4
13. หัวหน้าส่วนโยธา (เจ้าหน้าที่บริหารงานช่าง 2-6)
14. หัวหน้างานโยธา (วิศวกรโยธา 3-6)
15. นายช่างโยธา ระดับ 2-5
16. ช่างโยธา 1-4
17. หัวหน้าส่วนสาธารณสุข (นักบริหารงานสาธารณสุข 3-6)
18. หัวหน้างานสุขาภิบาล (นักวิชาการสุขาภิบาล 3-6)
19. หัวหน้างานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ (พยาบาลวิชาชีพ 3-5)
20. เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชนระดับ 2-4
21. หัวหน้างานจัดเก็บรายได้ (พนักงานจัดเก็บรายได้ 2-5)

สำหรับ พ.ร.บ. สถาปนาและ อบต. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ยังได้อำนาจกับนายก อบต. สำหรับการกำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล ที่มีความจำเป็นสำหรับพื้นที่นั้น ๆ เป็นการเฉพาะได้ตามความเหมาะสม

#### 4) โครงสร้างส่วนราชการของ อบต.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 กำหนดให้ อบต. จัดแบ่งการบริหารได้ดังนี้ (มาตรา 72)

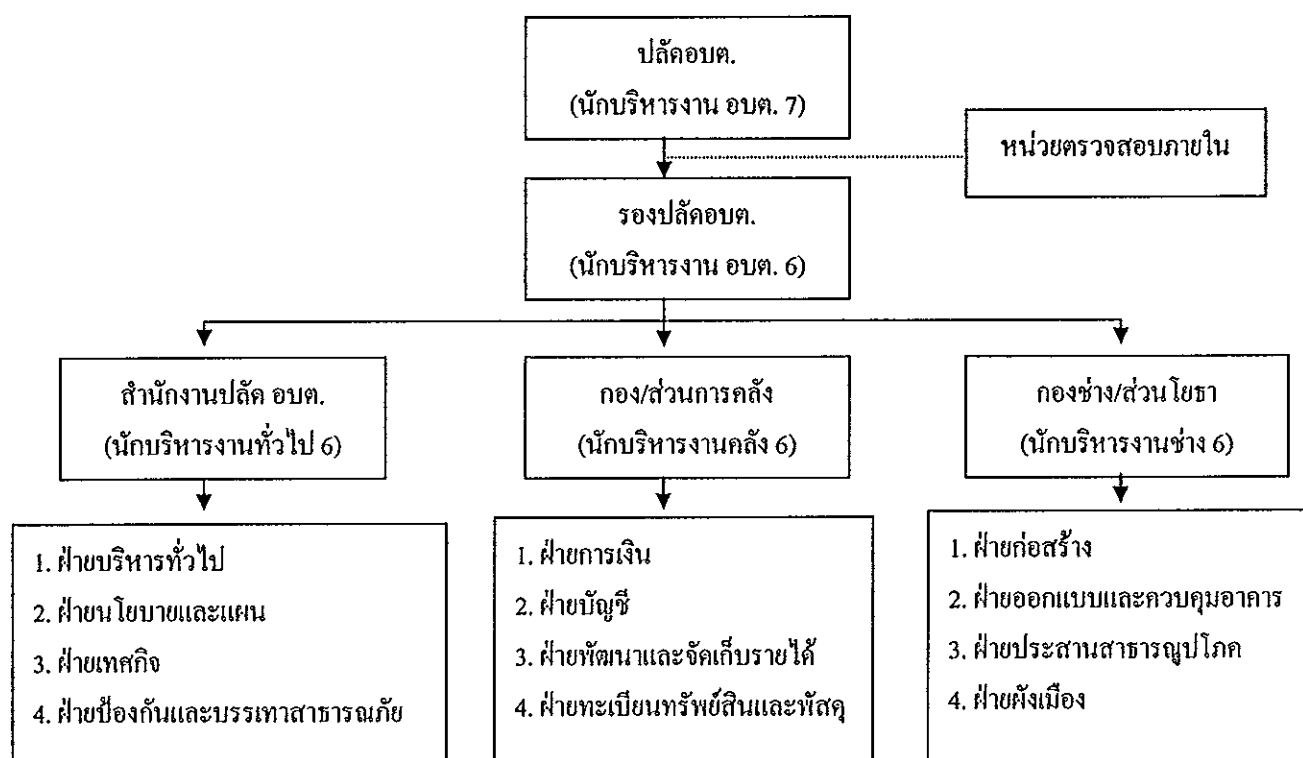
- 1) สำนักปลัด อบต.
- 2) ส่วนต่าง ๆ ที่ อบต. ได้ตั้งขึ้น

การจัดแบ่งการบริหาร ที่ อบต. จะจัดตั้งขึ้นนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่และกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยอย่างน้อยควรมีโครงสร้างทางการบริหาร ดังนี้

1. สำนักปลัด อบต. ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบล งานนิติกร งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2. ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานอนุมัติตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานการจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ เงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้ รายจ่าย งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

3. ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานการประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง และซ่อมบำรุง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ เป็นต้นหรือได้รับมอบหมาย สรุปได้ดังแสดง (ภาพ 3)



ภาพ 3 : โครงสร้างส่วนราชการตามอัตรากำลัง 3 ปี

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548 : 47)

โดยสรุปพบว่า บุคลากรของ อบต. ทั้ง ผู้บริหาร สมาชิกสภา อบต. และพนักงานส่วนท้องถิ่น ยังเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งสำหรับการบริหารงานของ อบต. ทั้งในเรื่องของความพร้อมของบุคลากร ในส่วนของพนักงานส่วนท้องถิ่น เรื่องความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ของบุคลากรทั้ง 3 กลุ่ม สอดคล้องกับ ปธาน สุวรรณมงคล (2543 : 104-105 อ้างถึงใน จุมพล หนีมพานิช, 2545 : 95) ได้เสนอความคิดเห็นว่า เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการโดยการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นในยุคโลกาภิวัตน์จำเป็นต้องแสวงหาความรู้ ความชำนาญเพิ่มเติม โดยการศึกษาเพิ่มเติมในระบบการศึกษาและนอกระบบการศึกษา การแสวงหาความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาเพื่อจัดทำหลักสูตรการพัฒนาความรู้ให้กับนักการเมืองท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นประจำและต่อเนื่อง หรือการจัดสัมมนาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ประสบการณ์และความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น ด้านนโยบายการกระจายอำนาจการคลัง หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นความคิดริเริ่มที่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในยุคนี้

(4) แนวคิดการเงิน การคลังและงบประมาณของ อบต.

การเงินการคลังและงบประมาณเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญกับ อบต. มีผลต่อการดำเนินการโดยรวมของ อบต. ซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลังและงบประมาณของ อบต.

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้อำนาจกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับโครงสร้างด้านการเงิน การคลังและงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 283 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในด้านการเงินและการคลัง โดยสรุปมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

1) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

2) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

4) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

5) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขอัตราการจัดสรรการนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 29)

6) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร รวมทั้งเงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรายละเอียดในตาราง 3

ตาราง 3 การเปรียบเทียบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547-2551

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	พ.ศ. 2547	พ.ศ. 2548	พ.ศ. 2549	พ.ศ. 2550	พ.ศ. 2551
1. รายได้ที่องค์กรเก็บเอง และภาษีที่รัฐบาลเก็บให้ และแบ่งให้	129,731.40	178,539.30	201,100.00	218,050.20	228,900.00
2. เงินอุดหนุน	79,138.00	115,210.70	126,013.00	139,374.00	147,840.00
รวมรายได้ท้องถิ่น	208,751.40	293,750.00	327,113.00	357,424.15	376,740.00
รายได้รัฐบาล	928,100.00	1,200,000.00	1,360,000.00	1,420,000.00	1,495,000.00
คิดเป็นสัดส่วน	22.50	23.50	24.10	25.17	25.20

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2551)

## 2) ปัญหาและอุปสรรคสำหรับการเงิน การคลังและงบประมาณของ อบต.

จากการดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อจำกัดด้านการเงินการคลังและงบประมาณอยู่หลายประการ เช่น อบต. เก็บร้อยละ 90 มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเอง ซึ่งรายได้ที่ไม่เพียงพอส่วนใหญ่ได้แก่ รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเอง รองลงมาคือเงินอุดหนุน ขณะเดียวกัน อบต. ก็ยังขาดความรู้ความชำนาญในการจัดทำงบประมาณ ขาดการส่งเสริมประสิทธิภาพด้านการบริหารการเงินการคลัง และขาดทักษะในการประมาณรายได้ และพบว่า มีการใช้เงินอุดหนุนส่วนใหญ่ไปกับการพัฒนาด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ขณะที่ยังมีปัญหาด้านอื่น ๆ เช่น ด้านการศึกษา หรือด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ขณะที่เรื่องการกระจายงบประมาณก็ได้รับความสนใจและกล่าวถึง เพราะความไม่มั่นใจว่ารัฐจะสามารถกระทำได้ตามที่กฎหมายกระจายอำนาจกำหนดได้ ซึ่งรัฐต้องจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นมีรายได้เป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐใน พ.ศ. 2549 ขณะที่ปีงบประมาณ 2548 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อนุมัติการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นเพียงร้อยละ 23.50 ของรายได้สุทธิของรัฐ ทั้งนี้อาจมีอุปสรรคอยู่หลายประการ ทั้งการถ่ายโอนภารกิจ สถานะเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้ดำเนินนโยบายกระจายอำนาจการคลัง โดยกำหนดเป็นนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้ แต่ในเชิงปฏิบัติจริง อบต. ยังไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากโครงสร้างและงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่สัมพันธ์

กับพื้นที่ดำเนินการ อาจกล่าวได้ว่าปัญหาในข้างต้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ อบต. เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่ จึงมีปัญหาและข้อจำกัดในการบริหารงาน ดังนั้น รัฐบาลต้องเร่งกระจายอำนาจการคลังไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จริงจังกว้างนี้ โดยเฉพาะอำนาจการจัดเก็บรายได้เพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น (ฐาปนา จินดาภาณูจน์, 2541:84 ; ฉัตรชัย สมวัชรน์, 2542:98 และ จุมพล หนิมพานิช และคณะ, 2545:182)

### 3) แนวทางการพัฒนาการเงิน การคลังและงบประมาณของ อบต.

สำหรับแนวทางการเงิน การคลังและงบประมาณของ อบต. หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ กล่าวว่า ปัจจัยที่ทำให้การปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ได้แก่ ปัจจัยด้านกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการคลังท้องถิ่น ฐานะการคลังของรัฐบาล เสถียรภาพของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผลกระทบต่อฐานะการคลังท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นต้น ขณะที่ทรัพยากรภายในพื้นที่ของท้องถิ่น ที่มีความแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่นทำให้แหล่งที่มาของรายได้แตกต่างกัน ตลอดจนความร่วมมือของประชาชนในการชำระภาษีและหากเพิ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาตรวจสอบด้านการเงินการคลังของ อบต. ก็อาจแก้ไขเกี่ยวกับความโปร่งใสด้านการเงินการคลัง กระทั่งทำให้ประชาชนทั่วไปมีความมั่นใจและให้ความร่วมมือในการชำระภาษีด้วย (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539 : 73 ; ฉัตรชัย สมวัชรน์, 2542 : 114 )

ดังนั้น อบต. จึงควรให้ความสำคัญกับการสำรวจข้อมูลด้านการเงิน การคลังด้วยตนเอง เพื่อวางแผนการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งฐานรายได้ ฐานรายจ่าย ปัจจัยพื้นฐานของชุมชนที่มีอิทธิพลต่อรายได้หรือรายจ่ายของ อบต. แรกกดดันด้านรายจ่ายจากชุมชนที่ตั้ง อบต. นโยบายและฐานะการเงินของรัฐบาลกลาง และการหาเครือข่ายจากภายนอกให้ช่วยให้เข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านการเงิน การคลัง ตามความต้องการของ อบต. ต่อไป (ธีระพล เหมะรุสินทร์, 2545 : 242-243 ; สุวิทย์ จันท์เพชร, 2545 และ อุดม ทุมโณสิต, 2545 : 93)

### (5) แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ โดยอยู่ในลักษณะของ พ.ร.บ.และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข อุตสาหกรรม ป่าไม้ และกฎหมายควบคุมอาคารและผังเมือง แต่อย่างไรก็ตามในประเด็นทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ตามกฎหมาย 3 ฉบับคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เป็นกรอบพื้นฐานสำหรับรัฐ ประชาชนและชุมชน พ.ร.บ.

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เชื่อว่าจะทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญว่าด้วยการให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีบทบาทในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นจริง และ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่เป็นกรอบสำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่เกิดขึ้นมาระยะเวลาหนึ่งแล้วก่อนหน้านี้ที่กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นจะใช้บังคับ (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2544 : 101-102)

นอกจากนั้น พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ตามมาตรา 67 ได้กำหนดให้ อบต. มีหน้าที่ที่สำคัญในการดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วยังมีอำนาจในฐานะที่เป็น “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในหลาย ๆ กฎหมาย อาทิ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดย อบต. สามารถที่จะมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบอยู่ จากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตาม พ.ร.บ. ที่กล่าวมาชี้ให้เห็นว่า อบต. มีหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อดูแลปกป้องและแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สมาชิก อบต. และคณะผู้บริหารเข้าใจอย่างถ่องแท้ จึงควรพยายามศึกษาทำความเข้าใจ พ.ร.บ. ที่กล่าวมา อนึ่ง อบต. ควรทำความเข้าใจรายละเอียดของกฎหมายและข้อบังคับของกระทรวง กรมอื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้รับผิดชอบ (คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2543 : 173)

1) กฎหมายและระเบียบปฏิบัติสำหรับ อบต. ในการจัดการสิ่งแวดล้อม  
การจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น อยู่ภายใต้กรอบภารกิจที่กำหนดโดยกฎหมายและระเบียบปฏิบัติหลายประการที่สำคัญสรุปตามประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมได้ ดังนี้ (คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2543 : 3-7)

- 1) ปัญหาด้านมลพิษทางน้ำ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้
  1. พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (มาตรา 119 ห้ามมิให้เท ทิ้ง หิน กรวด โคลน น้ำมัน และสารเคมี ลงในคลอง แม่น้ำ ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย)
  2. พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (มาตรา 31 ห้ามมิให้ผู้ใดจัดให้มีหรือดำเนินการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานท้องถิ่นให้อำนาจ



พนักงานท้องถิ่นที่จะควบคุมจำนวนและประเภทของห้องน้ำ ห้องส้วม และควบคุมระบบท่อระบายน้ำฝน และน้ำโสโครก ตามที่กฎหมายกำหนด)

3. พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย พ.ศ. 2535 (มาตรา 30 ห้ามมิให้ผู้ใดเท ปล่อยหรือระบายอุจจาระ หรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงทางน้ำ)

4. พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 (กฎกระทรวงออกตามความใน พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 ข้อ 13-16 ได้กำหนดการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ข้อ 14 ห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างจนน้ำทิ้งนั้นมีลักษณะเป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา)

5. พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (มาตรา 69-77)

6. พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ได้กำหนดมาตรการแก้ปัญหา มลพิษทางน้ำ สำหรับน้ำบาดาล

2) ปัญหาขยะมูลฝอยของเสียอันตรายและสารอันตราย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่

1. พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (มาตรา 19 ให้อำนาจแก่พนักงานท้องถิ่นในการออกใบอนุญาตแก่ผู้ดำเนินการรับการเก็บขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย)

2. พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 (มาตรา 63 และมาตรา 64 ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง ผู้ขายหรือผู้ส่งมอบวัตถุอันตรายให้บุคคลใดหรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายต้องรับผิดชอบเมื่อการเสียหายอันเกิดแก่วัตถุอันตรายที่อยู่ในความควบคุมของตน)

3. พ.ร.บ. สภาคำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 (มาตรา 67 ได้กำหนดหน้าที่ของ อบต. ในการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล)

4. ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม (ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2541) เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว

3) ปัญหาคุณภาพอากาศและเสียง มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (มาตรา 32-33 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ มาตรา 64-68 ได้กำหนดวิธีการแก้ไขมลพิษทางอากาศและเสียง)
2. พ.ร.บ. ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 (มาตรา 6 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งผู้ใช้เสียงหรือควบคุมเครื่องขยายเสียงให้ลดเสียงลงได้)
3. พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 (กฎกระทรวงฉบับที่ 9 พ.ศ. 2524 ได้กำหนดสภาพเครื่องอุปกรณ์และส่วนควบคุมของรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสาร สัตว์ หรือสิ่งของ เช่น ห้ามนำเศษสัญญาณ ที่มีเสียงทำให้เกิดความรำคาญหรือรบกวนสาธารณสุขมาใช้)
4. ประกาศกรมเจ้าท่า 177/2527 เรื่อง การใช้เครื่องวัดคว้น และเสียงดังของเรือกล
5. ประกาศเจ้าพนักงานจราจรที่วราชอาณาจักร เรื่อง กำหนดเครื่องวัดคว้นและลักษณะคว้นที่เป็นอันตรายหรือเสื่อมเสียอนามัยแก่ประชาชนและเครื่องวัดเสียงและระดับเสียงอันเป็นการเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนของรถยนต์และรถจักรยานยนต์ (ประกาศ ณ วันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2533)

4) ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (มาตรา 6-8 การกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ)
2. พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (มาตรา 6-13 การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ)
3. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2530 (หลักเกณฑ์ในการจัดสรรที่ดิน ระบบและมาตรฐานของถนน สาธารณูปโภคที่จำเป็น)
4. พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 (ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ)
5. พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (การจัดที่ดินเพื่อประชาชน การกำหนดสิทธิในที่ดิน การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อการศาสนา)

6. คำสั่งจังหวัดที่กำหนดพื้นที่ระงับการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืดในภาคใต้ (2541/2542)

7. พ.ร.บ. สวนป่า พ.ศ. 2535 (ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า การใช้ที่ดินทำสวนป่าเพื่อการค้า)

8. พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (บัญชีสัตว์ป่าสงวนและสัตว์คุ้มครอง ประเภทที่ 1 และที่ 2)

9. พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2518 (จำแนกพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์)

5) ปัญหาทรัพยากรประมงและชายฝั่งทะเล มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. พ.ร.บ. ประมง พ.ศ. 2490 (ที่จับสัตว์น้ำ การจดทะเบียนและการขออนุญาตจับสัตว์น้ำ)

2. พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (ข้อบังคับเกี่ยวกับทางเดินเรือ เขตท่าเรือและเขตจอดเรือ)

3. พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2535 (การปลูกสร้างอาคาร ที่มีลักษณะอันตรายต่อการเดินเรือ หรืออาจทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงหรือเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กรมเจ้าท่ามีอำนาจสั่งให้รื้อถอน)

4. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2515 (กำหนดห้ามการใช้อวนบางชนิด เช่น อวนรุน ภายในรัศมี 3,000 เมตร และห้ามใช้อวนลากในทะเลสาบสงขลา และในน่านน้ำจังหวัดชลบุรี ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน ถึง ปลายเดือนกุมภาพันธ์ ของทุกปี)

6) ปัญหาทรัพยากรแร่และพลังงาน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2510 (กฎหมายหลักควบคุมการทำเหมืองแร่ ทั้งในทะเลและภาคพื้นดินครอบคลุมกิจการทุกชนิดเกี่ยวกับการทำแร่)

2. พ.ร.บ. ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 (กำหนดเกี่ยวกับการอนุมัติให้สิทธิเพื่อการสำรวจค้นหาการผลิต การขาย และการจำหน่ายปิโตรเลียม)

3. พ.ร.บ. การส่งเสริมและการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2537 (การอนุรักษ์พลังงานในโรงงาน ในอาคาร)

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. มีประสิทธิภาพผู้ที่เกี่ยวข้องควรมีการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ให้มีความทันสมัยมีความเหมาะสมตามยุคสมัยที่เปลี่ยนไป รวมทั้งการสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถ

ดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมตามความจำเป็นในพื้นที่ได้อย่างทันด่วนที่ ถือเป็น การปิดช่องว่างของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547 : 67)

2) ปัญหาและแนวทางการพัฒนากฎหมายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต.

สำหรับปัญหาของกฎหมายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม พบว่าผู้บริหารและสมาชิกสภา อบต. ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย จึงส่งผลถึงการขาดศักยภาพของการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมในชุมชน เนื่องจากไม่เข้าใจว่าปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมด้านใดเป็นปัญหาร้ายแรงหรือปัญหาเร่งด่วนของตำบล ทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับบทบาทของตนเอง รวมทั้งการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในชุมชน ขณะเดียวกันพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเวลานานและยังมิได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรหาทางแก้ไขโดยเร็ว (วิศิษฐ์ สุปรียาพร, 2543 : 88-89)

ดังนั้นแนวทางสำหรับการพัฒนากฎหมายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต. อบต. ต้องมีความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร ผู้รู้และการประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดบทบาทให้ชัดในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหลายระดับ ทั้งจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม นอกจากตัวบทกฎหมายแล้วในการจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นให้ยั่งยืน ควรสนับสนุนบทบาทของประชาชนด้านการศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มต้นศึกษากฎหมายจากประเด็นสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาในชุมชนของตน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับน้ำเสีย อากาศเสียและขยะ เป็นต้น รวมถึงการเสริมการเรียนรู้ กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ชุมชน องค์กร กลุ่มเกษตรกรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, 2547 : 71)

(6) แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ เช่น กิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ หลายรูปแบบหลายวิธีการแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ ทำให้ค่านิยมและความหมายของการมีส่วนร่วมต่างกันไปบ้าง โดยมีผู้ให้ความหมายที่หลากหลาย และมีความแตกต่างกันไปตามความเข้าใจและประสบการณ์แต่ละบุคคลสรุปไว้ ดังนี้

### 1) ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน

W. Erwin (1976 อ้างถึงใน สถาบันสังคมและสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, 2544 : 2-1) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้ และความชำนาญร่วมกับวิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

Frankly Lisk (1985 อ้างถึงใน สถาบันสังคมและสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, 2544 : 2-1) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมในมุมมองกว้างว่า เป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับ และทุกรูปแบบของกิจกรรมทั้ง ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเฉพาะการกำหนดรูปแบบแนวความคิดการมีส่วนร่วมซึ่งสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวาง ในการเลือก การบริหาร และการประเมินผลของแผนงาน และโครงการต่าง ๆ ที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา การดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนทั้ง โดยทางตรงและทางอ้อม ทั้งกิจกรรมเก่าและกิจกรรมใหม่ เป็นต้น

### 2) พัฒนาการของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาพรวมเกิดจากการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นฐานทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่และส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งสาเหตุการเสื่อมโทรมของทรัพยากรโดยทั่วไปมีผลมาจากการใช้ประโยชน์ของคนในท้องถิ่น การกระทำจากบุคคลภายนอก และผลกระทบจากการพัฒนาต่าง ๆ (พิเศษ เสนาวงษ์, 2547 : 5-2) ดังแสดงรายละเอียดในภาพ 4

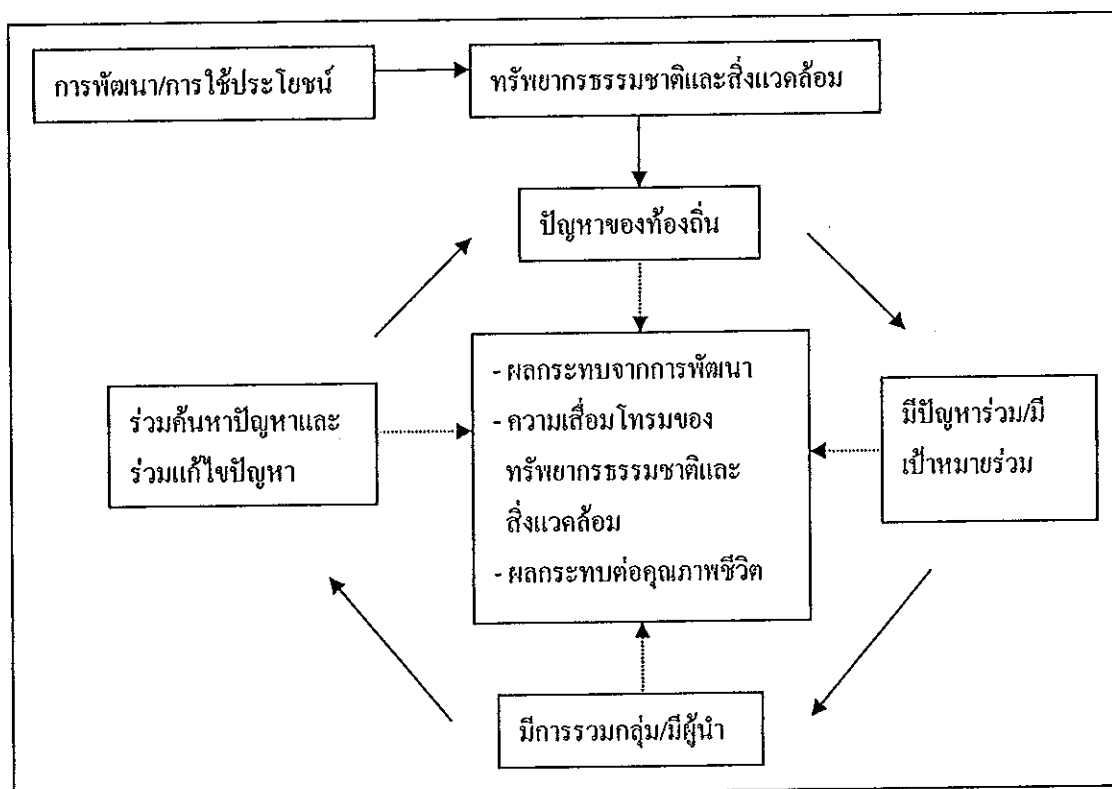
### 3) ปัจจัยเสริมการเริ่มต้นของการมีส่วนร่วม

พิเศษ เสนาวงษ์ และคณะ (2547 : 5-5) ได้กล่าวว่า การเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมมีปัจจัยเสริมสนับสนุน 3 ปัจจัยด้วยกัน คือ

1) ผู้นำเป็นผู้จุดประกายการมีส่วนร่วม เป็นปัจจัยสำคัญในการที่ก่อให้เกิดการรวมกัน อันเป็นจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วม เพราะในการได้รับผลกระทบของแต่ละคน อาจอยู่ในภาวะที่ไม่เข้าใจปัญหา ไม่รู้ทางแก้ไข หากมีผู้จุดประกายเริ่มต้นในการพูดคุย ขยาย

แนวคิด ชักชวนให้มาช่วยกันค้นหาปัญหาและแนวทางแก้ไข จะเป็นจุดที่สร้างเสริมการมีส่วนร่วม และหากชุมชนใดมีผู้นำที่เข้มแข็ง ก็จะสามารถสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับกระบวนการมีส่วนร่วมได้มาก

2) วัฒนธรรมท้องถิ่นหรือการร่วมในปัญหาเดียวกัน การมีวัฒนธรรมของท้องถิ่นอันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเช่น ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม วิถีชีวิต ศาสนา หรือการร่วมในปัญหาเดียวกัน จะทำให้เกิดสภาวะการณ์ร่วมตัวที่เป็นธรรมชาติทำให้เกิดความกลมกลืน เข้มแข็งได้มากกว่าการที่อยู่ในความเข้าใจหรือวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน



ภาพ 4 : จุดเริ่มการมีส่วนร่วมด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

ที่มา : พิเศษ เสนาวงษ์ (2547 : 5-3)

3) การสนับสนุนจากภายนอก ในการศึกษาพบว่า ในหลายพื้นที่ที่มีปัจจัยสนับสนุนจากภายนอกเข้าร่วมเสริมสร้างการเริ่มต้นของการมีส่วนร่วม ซึ่งมีทั้งเป็นผู้ร่วมค้นหาปัญหา เช่น ที่ป่าชุมชนดงนาทาม ที่มีเจ้าหน้าที่ป่าไม้เข้าร่วมตั้งแต่ระยะแรก ที่อำเภอทุ่งคา-สวี ที่มีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ชักจูงให้เกิดเครือข่ายขึ้นที่ดุ่มแม่น้ำปิงก็เริ่มต้นจากท้องถิ่นร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น

#### 4) ระดับของการมีส่วนร่วม

S.R. Arnstein (1995 : 358-373 อ้างถึงใน สถาบันสังคมและสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, 2544 : 2-1) แบ่งลำดับขั้นตอนของการมีส่วนร่วมออกเป็น 3 ระดับ คือ

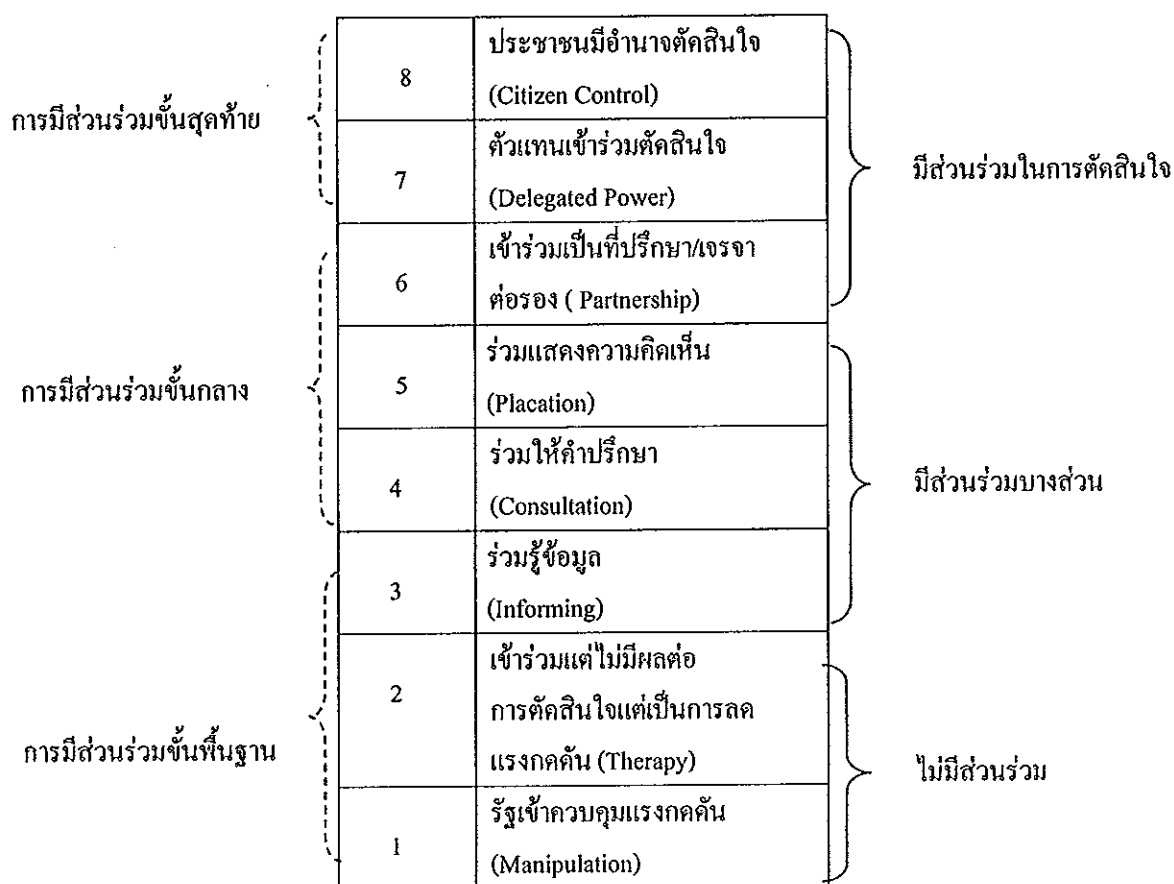
- ระดับพื้นฐาน วัตถุประสงค์ของการจัดการให้มีส่วนร่วมเป็นเพียงการให้ความรู้แก่ประชาชน เท่านั้น
- ระดับกลาง กลุ่มคนจะมีส่วนร่วมมากขึ้นในการให้ข้อมูลและคำปรึกษา แต่ยังไม่ใช้อำนาจในการตัดสินใจ
- ระดับสุดท้าย เป็นการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการ

กล่าวได้ว่า ระดับของการมีส่วนร่วมอาจเริ่มจากระดับล่างสุด คือ การให้ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้ ซึ่งกล่าวได้ว่าประชาชนไม่มีส่วนร่วมเลย ขึ้นต่อมาคือการมีส่วนร่วมโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ความคิด การให้คำปรึกษา ขึ้นต่อจากนั้นคือ การที่รัฐและประชาชนร่วมมือกัน เปรียบเสมือนหุ้นส่วนกัน และในระดับสูงสุดคือ การกระจายอำนาจอย่างยั่งยืน การไม่ควบคุมประชาชนซึ่งถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ดังแสดงในภาพ 5

#### 5) ภาตีสผู้มีส่วนร่วม (ส่วนได้ส่วนเสีย)

ผู้มีส่วนร่วม (ส่วนได้ส่วนเสีย) ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามนัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จำแนกได้ 5 ภาตีส คือ

- 1) รัฐและหน่วยงานของรัฐ (ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 79)
- 2) ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น (ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 56 และมาตรา 69)
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46)
- 4) องค์กรเอกชน (ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 290)
- 5) บุคคลหรือประชาชนทั่วไป (ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 56 วรรค 2)



ภาพ 5 : ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา : ปรับปรุงจากสถาบันสังคมและสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม (2544 : 2-3)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544) สรุปว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชน เป็นความสัมพันธ์ของคน 5 กลุ่มในชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดคือ บุคคลแต่ละคนที่รัฐธรรมนูญมาตรา 56 รับรองสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมได้ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่รัฐธรรมนูญมาตรา 56 ที่กำหนดให้เข้าไปมีส่วนร่วมทั้งกระบวนการ ทั้งด้านการเข้าไปใช้ทรัพยากรและการรักษาสิ่งแวดล้อม องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 56 เช่นกัน รวมทั้งการให้ความเห็นเกี่ยวกับรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและท้ายที่สุดคือ รัฐเองซึ่งคงจะต้องปรับบทบาทจากการเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวและการเป็นผู้จัดการแต่ผู้เดียวไปสู่การจัดการที่เน้นการมีส่วนร่วมของคนทั้ง 5 กลุ่มนี้ คำถามที่จะต้องตอบให้ได้ ก็คือ จะแบ่งบทบาทหน้าที่กันอย่างไรจึงจะสร้างฉันทามติให้เกิดขึ้นแก่ทั้ง 5 กลุ่มนี้



ซึ่งนักวิชาการเห็นว่าเป็นจุดเด่นที่สุดของกฎหมายนี้ที่สามารถให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าไปดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่นได้ (เพ็ญญา จันทร์แดง (2550 : 138-139)

6) ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต.

สำหรับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมปัจจุบันโดยรวมยังอยู่ในระดับต่ำ ในหลายกรณีอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียงขั้นตอนที่ทำไปตามกรอบของกฎหมายที่บังคับเท่านั้น ไม่ใช่การมีส่วนร่วมที่แท้จริง ขณะเดียวกันทั้ง 5 ภาคของการมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังนั้นการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน ทั้งปัจจัยระดับบุคคล เช่น เรื่อง เพศ การเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม การมีตำแหน่งทางสังคม การได้รับผลประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม การรับรู้ข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม การมีทัศนคติถูกต้องต่อสิ่งแวดล้อมและการประสบปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัจจัยเกี่ยวกับรูปแบบของการมีส่วนร่วม พบว่าการมีส่วนร่วมจะเริ่มจากบุคคลที่มีจิตสำนึกร่วมกันและพัฒนาเป็นกลุ่มเพื่อจัดทำกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่ง อบต. จะมีบทบาทสำคัญที่สามารถดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในองค์กร นอกเหนือจากการจัดทำกิจกรรมหรือโครงการแล้ว ยังสามารถดึงประชาชนมามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา อบต. เพื่อเป็นต้นแบบในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (กุลธิดา ธรรมรัตน์ 2548 : 98-99 ; ประรณดา ปรีชาลัย, 2545 : 97 ; พิสันต์ ณะสารสมบูรณ์, 2541 และสมชัย คำเพราะ, 2543)

(7) ความตระหนักด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาชนใน อบต.

1) ความหมายของความตระหนัก

จินตนา จินากุล (2540 : 14) กล่าวว่า ความตระหนักเป็นสภาวะทางจิตใจเกี่ยวกับพฤติกรรมที่แสดงออกถึงความสำนึก การรับรู้ ความรู้สึก ความคิด และความปรารถนาต่าง ๆ ต่อสิ่งหนึ่งหรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ด้วยการพูด เขียน หรืออื่น ๆ โดยอาศัยระยะเวลา ประสบการณ์ หรือสภาพแวดล้อมในชุมชน หรือสิ่งเร้าภายนอกเป็นปัจจัยทำให้บุคคลเกิดตระหนักขึ้น

ศุภชัย สราภีวานิช (2542 : 22) กล่าวว่า ความตระหนัก (Awareness) มีความหมาย ในทางจิตวิทยา หมายถึง ความสัมพันธ์กันของความสำนึกและเจตคติ กล่าวโดยสรุปความได้ว่า ความตระหนักเป็นภาวะของจิตใจ ที่ไม่อาจแยกเป็นความรู้สึกหรือความคิดแต่เพียงอย่างเดียว โดยได้เกิดจากความสำนึกและเจตคติที่มีทิศทางไปในทางเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกัน

สมพร วิทวัสการเวช (2538 : 15) ความตระหนักก็คือ การแสดงออกของความ

รู้สึก เป็นภาวะที่บุคคลเข้าใจและประเมินประสบการณ์ที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับตนเองได้เมื่อเผชิญกับเหตุการณ์หรือสภาพแวดล้อมอย่างหนึ่งอย่างใด

สรุปได้ว่า ความตระหนักรู้คือ สภาวะของจิตใจที่เชื่อมโยงกับพฤติกรรมที่แสดงออกถึงความสำนึก การรับรู้ ความรู้สึก ความคิด ความปรารถนา เจตคติ ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ด้วยการปฏิบัติ (พูด เขียน หรืออื่น ๆ ) ตามแต่ประสบการณ์ที่ได้รับ

## 2) องค์ประกอบของความตระหนักรู้

ความตระหนักรู้อาจจำแนกออกได้ในรูปแบบของส่วนย่อยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันดังนี้ (สุรเชษฐ์ ชีระมณี, 2534 : 52-53 อ้างถึงใน สุภชัย ศรภักขวานิช, 2542 : 15)

- |                |   |                                                                                                                                        |       |
|----------------|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| ความตระหนักรู้ | = | ความสำนึก + เจตคติ                                                                                                                     | เมื่อ |
| 1. ความสำนึก   | = | ความรู้สึกรู้สึกที่เกิดจากการสัมผัสด้วยประสาทสัมผัสและรับรู้ในรูปแบบของการมองเห็น ได้ยิน ได้กลิ่น รู้อรส และความรู้สึกรู้สึกจากผิวหนัง |       |
| 2. เจตคติ      | = | ความรู้+ความคิด +ลงมือทำ                                                                                                               |       |
| 3. ความรู้     | = | ความเข้าใจว่า "คืออะไร" เป็นความเข้าใจที่เกิดจากการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร                                                              |       |
| 4. ความคิด     | = | ประยุกต์ความเข้าใจที่เกี่ยวข้องกับตนเอง                                                                                                |       |
| 5. ลงมือทำ     | = | มีการแสดงออกตามที่ตนเองเข้าใจ                                                                                                          |       |

กล่าวได้ว่า ความตระหนักรู้เป็นสภาวะที่สืบเนื่องและสัมพันธ์กันระหว่างปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกคือ ภาวะจิตใจที่เชื่อมโยงออกมาในรูปแบบพฤติกรรมและเกี่ยวกับประสบการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลัง ดังนั้น ความตระหนักรู้จึงมีความสำคัญมากประเด็นหนึ่งในกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ซึ่งนอกจากจะเป็นปัจจัยชี้วัดความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้แล้วยังขยายผลต่อไปถึงกระบวนการสร้างความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของ อบต. ได้ด้วย

## 3) แนวทางการส่งเสริมความตระหนักรู้ของประชาชนใน อบต.

สำหรับแนวทางการส่งเสริมความตระหนักรู้ของประชาชนใน อบต. กล่าวได้ว่าผู้บริหาร อบต. ควรมีความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมการเสริมสร้างจิตสำนึก และความตระหนักร่วมกันของหน่วยงานและประชาชนในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม และการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมกันอย่างจริงจัง โดยให้องค์กรเอกชน นักธุรกิจและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนระดับท้องถิ่นนำไปสู่การแก้ไขที่ตรงจุด ในส่วนบุคคล พบว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

กับความตระหนักรู้ของประชาชนขึ้นอยู่กับ อายุ การศึกษา ตำแหน่ง อาชีพ การรับรู้ข่าวสาร ความรู้ ความเข้าใจในปัญหาสิ่งแวดล้อม การเห็นด้วยต่อการแก้ไขปัญหาและการเป็นสมาชิกชมรมหรือ กลุ่มทางสังคม (จินตนา สิงหเทพ, 2540 : 72 ; ประพล มิถินทจินดา, 2541 ; ณรงค์ น้ำผึ้ง, 2546 และ สุทธิยา หวังชัย, 2544 : 84)

ดังนั้น กระบวนการสร้างความตระหนักให้กับประชาชนในการจัดการ สิ่งแวดล้อมของ อบต. มีกระบวนการที่ซับซ้อนเป็นมากกว่าการดำเนินกิจกรรม หรือ โครงการอย่าง หนึ่งอย่างใด หากต้องใช้เวลาการปรับเปลี่ยนทั้งปัจจัยภายในบุคคลและประสบการณ์ภายนอกของ บุคคล ซึ่งโอกาสสำเร็จและล้มเหลวก็ไม่สามารถกำหนดได้ แต่ถ้ามองในมุมของการทำงานก็จะ พบว่า แค่เริ่มต้นทำโดยไม่อยู่กับที่ก็เป็นความสำเร็จแล้ว หากเกิดผลต่อความตระหนักของ ประชาชนได้จริงก็มั่นใจได้ว่า โอกาสที่จะเกิดความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมย่อมเกิดขึ้น ได้แน่นอน (วิวัฒน์ ชุมช่วย, 2547 : 115)

สำหรับแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบบการปกครองแบบ ประชาธิปไตยนับได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองที่สำคัญที่สุด เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น คือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มีส่วนร่วมในการ แสดงออกถึงความต้องการที่แท้จริงของตนเอง ส่วนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ปัจจุบันก็ ประกอบไปด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และ แบบ อบต. ซึ่งการปกครองรูปแบบ อบต. คือรูปแบบที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ สาระสำคัญของหลักการ ปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย (1) รูปแบบหน่วยการปกครองหลายรูปแบบ ตามความแตกต่าง ของความเจริญของประชากร หรือขนาดพื้นที่ เป็นต้น (2) ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการ ปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม (3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะ ดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการคือ สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของตนเอง และสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารจัดการตามอำนาจที่มีอยู่ (4) มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเองคือ มีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติ บัญญัติ และ (5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง ส่วนความเป็นมาของ อบต. นั้นมี จุดเริ่มต้นและที่มาจากสภาพตำบล และพัฒนาจนเป็น อบต. ในปัจจุบัน ตามกฎหมายจัดตั้งคือ พ.ร.บ. สภาพตำบลและ อบต. พ.ศ 2537 ในส่วนนี้มีการกล่าวถึงการบริหารงานของ อบต. ในด้านต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องทั้ง นโยบายและแผนของ อบต. บุคลากรของ อบต. การเงินการคลังและงบประมาณของ อบต. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต. การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. และความตระหนักของ ประชาชนใน อบต.

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

### 2.3.1 ความหมายของการจัดการสิ่งแวดล้อม

คำนิยามและความหมายของ “การจัดการสิ่งแวดล้อม” (Environmental) มีดังนี้ เกษม จันทร์แก้ว (2547 : 77) ให้ความหมายว่า การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการสร้างศักยภาพการคงสภาพความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและการควบคุมกิจกรรมการจัดการเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อมนุษย์ตลอดไป

โรจน์จรรย์ย์ ค่านสวัสดิ์ (2540 : 11) อธิบายว่า การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบเพื่อรักษาไว้ซึ่ง (คุณภาพ) สิ่งแวดล้อมที่ยอมรับได้ของ (กลุ่ม) คนในสังคมหนึ่งหรือเพื่อปรับปรุง (คุณภาพ) สิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงไป ให้กลับคืนมาสู่สภาพที่ยอมรับได้อีกครั้งหนึ่ง

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (2529 : 5 อ้างถึงใน อุมามพร มุณีแนม, 2543 : 17) ให้ความหมายว่า การจัดการสิ่งแวดล้อม คือ กระบวนการวางแผนงาน หรือ กิจกรรมในการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อสนองความต้องการระดับต่าง ๆ ของมนุษย์และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาที่ยั่งยืนและก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

จากความหมายของคำว่า การจัดการสิ่งแวดล้อม ดังกล่าวข้างต้น สามารถประมวลเป็นความหมายคำว่าจัดการสิ่งแวดล้อมในการศึกษารั้งนี้ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการสร้างศักยภาพ การคงสภาพความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้คืนสู่สภาพที่ยอมรับได้อีกครั้ง เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อมนุษย์ตลอดไป

### 2.3.2 แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อม

โรจน์จรรย์ย์ ค่านสวัสดิ์ (2541: 9-10) โดยสรุปไว้ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Management) แบ่งเป็น 3 แนวทาง ดังนี้

(1) แนวทางที่พัฒนามาจากความเชื่อในเรื่องการอนุรักษ์ เป็นแนวความคิดที่สนใจแต่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศเป็นด้านหลัก (Deep Ecology หรือ Biocentric Paradigm) เป็นแนวคิดที่ตรงกับแนวทางการอนุรักษ์ (Conservation) ในยุคแรก ๆ ปัจจุบันนักสิ่งแวดล้อมที่มีพื้นฐานทางด้านนิเวศ เช่น นักวิชาการป่าไม้ นักพฤกษศาสตร์และนักชีววิทยาจำนวนหนึ่งยังคงให้ความสำคัญกับแนวทางนี้ แม้จะยอมรับความสำคัญของการพัฒนามากขึ้นก็ตาม

(2) แนวทางที่พัฒนามาจากความเชื่อในการพัฒนาเทคโนโลยี เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจหรือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นหลัก (Frontier Economics หรือ Technocentric Paradigm) เป็นแนวทางที่เกิดขึ้นเวลาเดียวกับ การอนุรักษ์ ยุคแรก ๆ ซึ่งได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรบางประเภท เช่น ป่าไม้ และปิโตรเลียม ในช่วงดังกล่าว ปัจจุบันแนวความคิดนี้ยังคงได้รับการยอมรับในหลายกลุ่มวิชาชีพ โดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมเหมืองแร่และอุตสาหกรรมป่าไม้ แม้ว่าจะยอมรับในกระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ทวีความสำคัญมากขึ้นก็ตาม

(3) แนวทางที่พัฒนามาจากการผสมผสานการอนุรักษ์และการพัฒนาเข้าด้วยกัน เป็นแนวความคิดที่ยอมรับว่าการพัฒนาเป็นกิจกรรมที่จำเป็น ในขณะที่เดียวกันก็ยอมรับว่าสิ่งแวดล้อมธรรมชาติเป็นทรัพยากรที่จำเป็นต่อการพัฒนา และจะต้องมีการจัดการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์บางส่วนไว้เพื่ออนุชนรุ่นต่อไป แนวคิดนี้เป็นแนวทางหลักของการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม (Environmental Resource Management Paradigm) ซึ่งได้พัฒนาขึ้นเป็นแนวสากลที่เรียกว่า การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

เกษม จันทรแก้ว (2547) สรุปไว้ว่า ปรัชญาหรือแนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์วิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องควบคุมสิ่งแวดล้อมให้สามารถเอื้อประโยชน์ต่อมนุษย์โดยการนำมาใช้ในลักษณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริโภคอุปโภคโดยตรง การสัมผัสด้วยกาย การได้เห็นการได้ยินและการได้กลิ่น เหล่านี้สร้างความผาสุกต่อมนุษย์อย่างยั่งยืนตลอดไป ซึ่งการที่จะให้เกิดในสิ่งที่กล่าวนี้ได้ ต้องอาศัยวิธีการทางอนุรักษ์วิทยา 8 วิธีดังนี้

1) การใช้แบบยั่งยืน เป็นที่ทราบแล้วว่า ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทุกชนิด /ประเภทในโลกนี้ มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์ได้ทั้งสิ้น แต่การใช้นั้นต้องเป็นการใช้ที่ยั่งยืน หมายถึง การมีใช้ตลอดเวลาที่มนุษย์ต้องการ ในทางการจัดการสิ่งแวดล้อมแล้ว การสร้างศักยภาพของสิ่งแวดล้อมให้สามารถมีใช้ได้ เช่น การกำหนดชนิด ปริมาณ สัดส่วนและการกระจายการใช้ก็สามารถนำไปสู่ความสำเร็จได้ อนึ่งการใช้แบบยั่งยืนนั้น นอกจากจะคำนึงถึงการสร้างศักยภาพของสิ่งแวดล้อมแล้ว จะต้องคำนึงถึงการควบคุมกิจกรรมมนุษย์ด้วย หมายถึง การควบคุมหลักการและวิธีการปฏิบัติในการใช้ การนำเครื่องมือและอุปกรณ์มาใช้รวมถึงการควบคุมเวลา สถานที่ และพลังที่ใช้ให้เกิดปฏิบัติการด้วยจึงจะได้ผลแบบยั่งยืน

2) การเก็บกัก หมายถึง เก็บทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อมที่มีเหลือใช้ (Surplus) เอาไว้ใช้ในคราวจำเป็นหรือเมื่อมีภาวะขาดแคลน บางกรณีอาจเก็บกักไว้เพื่อเป็นพันธุ์

หรือสต็อก (Stock) เช่น การเก็บน้ำในอ่างเก็บน้ำ การถนอมอาหาร การสร้างสวนพันธุ์ไม้ การเก็บพันธุ์ การทำธนาคารเลือด เป็นต้น

3) การรักษา / ซ่อมแซม สิ่งแวดล้อมและ/หรือทรัพยากรต่าง ๆ มักมีปรากฏเสมอว่าสึกหรอ เปลี่ยนสภาพ หรือสูญหายไป จำเป็นต้องมีการรักษาหรือซ่อมแซม เพื่อให้สิ่งแวดล้อมนั้นอยู่ในสภาวะปกติ ทั้งโครงสร้างและการทำงาน/หน้าที่ ของตนเองและระบบ

4) การฟื้นฟู (Rehabilitation) หมายถึง การทำให้สิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมแล้วแปรสภาพเป็นปกติทั้งโครงสร้างและบทบาทซึ่งการดำเนินการนั้นอาจจะให้ธรรมชาติช่วยธรรมชาติ (การให้ฟื้นฟูด้วยตนเอง) หรือการใช้เทคโนโลยีช่วยให้เกิดการฟื้นฟู เช่น ป่าเสื่อมโทรม อาจทิ้งไว้ให้ฟื้นตัว แหล่งน้ำเสื่อมโทรมอาจขุดลอกตะกอนและ /หรือ ใช้เทคโนโลยีระบบบำบัดน้ำเสียเข้าช่วยเหล่านี้ เป็นต้น

5) การพัฒนา (Development) เป็นการดำเนินการที่อาศัยภาวะปกติเป็นฐาน แล้วใช้เทคโนโลยีช่วยให้เกิดการดำเนินงานของสิ่งแวดล้อม (โครงสร้าง) หรือของระบบทั้งระบบที่ดีกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ Outputs ที่ดีกว่า

6) การป้องกัน (Prevention and Protection) การป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลง โครงสร้าง และบทบาทของ โครงสร้างเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ เป็นเพราะว่า ถ้าโครงสร้างเปลี่ยนแปลงทางลบแล้ว ย่อมทำให้การทำงานของระบบเปลี่ยนไปด้วย อนึ่ง การป้องกันนี้ต้องทำทั้งสองลักษณะการป้องกัน คือ ป้องกันก่อนมีการทำลาย (Prevention) จำเป็นต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ และการป้องกันภัยที่เกิดซ้ำซาก (Protection) ก็ต้องหาทางยุติทั้งสองลักษณะการป้องกันต้องอาศัยเทคโนโลยีที่เหมาะสมทั้งสิ้น

7) การสงวน (Preservation) เป็นสิ่งที่กระทำเพื่อให้แน่ชัดว่ามีการสูญเสียแบบสมบูรณ์จะเกิดขึ้นของสิ่งแวดล้อม การสงวนจะเน้น ประเภท ของสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก แต่ไม่ได้เน้น พื้นที่ เป็นสำคัญบางกรณีอาจสงวนทั้งประเภทและพื้นที่ ก็ได้ ตัวอย่างของการสงวน เช่น สัตว์ป่าสงวน การสงวนโบราณวัตถุ การสงวนอาชีพ การสงวนพันธุ์ไม้ เป็นต้น

8) การแบ่งเขต (Zoning) ถือเป็นการกำหนดพื้นที่สงวนเอาไว้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น ป่าสงวน เมืองควบคุมมลพิษ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยาน เขตปลอดฝุ่น เป็นต้น การแบ่งเขตนี้เป็นมาตรการหนึ่งที่นิยมในการจัดการสิ่งแวดล้อม การดำเนินงานในลักษณะนี้ เป็นเพราะว่าการสงวนแต่ละชนิด อาจไม่ให้ประสิทธิภาพมากนัก หรือมีความต้องการให้พื้นที่ตรงนั้นเพื่อกิจการเฉพาะดังกล่าว

วิธีการทางอนุรักษ์ทั้ง 8 วิธีที่กล่าวนี้ อาจถูกนำมาใช้เพียงหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งหรือทุกๆ ตัวในการนำไปสู่การวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัญหาและเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเข้าไปจัดการเป็นสำคัญ ที่สำคัญยิ่งก็คือ วิชาอนุรักษ์จะเป็นตัวชี้นำไปสู่การจัดการสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืนร่วมกับกิจกรรมการจัดการและกระบวนการดำเนินการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมข้างล่าง

ความยั่งยืน = วิชาอนุรักษ์ + กิจกรรม + กระบวนการ

Sustainability = Conservation Methods + Working Activity + Processing

### 2.3.3 ลักษณะการจัดการสิ่งแวดล้อม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2551 : 19-20) ระบุไว้ว่าสามารถแบ่งลักษณะการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

#### (1) การใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน

การใช้ทรัพยากร/สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนซึ่งต่างมีหลักการและวิธีการเฉพาะตัวเอง เช่น หิน แร่ น้ำ อากาศ ดิน ป่าไม้ สัตว์ป่า เมือง เกษะ เป็นต้น ผู้จัดการต้องใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและใช้ทรัพยากรที่ทดแทนได้เฉพาะส่วนที่เพิ่มพูน ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไปต้องเกิดของเสียและมลพิษน้อยที่สุดและต้องควบคุมมิให้ทรัพยากรที่ใช้แล้วไม่หมดสิ้นให้สะอาดตลอดเวลา

#### (2) การกำจัด การบำบัดและฟื้นฟูของเสียและมลพิษ

การจัดการสิ่งแวดล้อมอีกลักษณะหนึ่งคือ การกำจัด การบำบัด และการฟื้นฟูของเสียและมลพิษ หมายถึง การกระทำการใด ๆ ก็ตามที่สามารถขจัดของเสียและมลพิษให้หมดไปหรือนำเสียและการฟื้นฟูแหล่งเสื่อมโทรมให้ฟื้นคืนสภาพปกติ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการขจัดของเสียและมลพิษในระบบสิ่งแวดล้อมต้องหมดสิ้นไป โดยเข้าสู่ภาวะปกติแล้วสามารถสร้างภาวะของโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของระบบให้ปกติ และสุดท้ายสร้างความสมดุลในระบบสิ่งแวดล้อมให้ปรากฏต่อไป

#### (3) การควบคุมกิจกรรม

กิจกรรมที่เกิดขึ้นในระบบสิ่งแวดล้อมทั้งในและนอกระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอาจทำลายโครงสร้างหรือทรัพยากรภายในระบบ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของระบบสิ่งแวดล้อมในที่สุด ขณะที่กิจกรรมใช้ทรัพยากรนั้นย่อมเกิดของเสียและมลพิษจากเทคโนโลยีตามมาด้วย ในทำนองเดียวกันย่อมมีฤทธิ์ทำลายทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อมใน

ระบบเปลี่ยนแปลงไป ทำให้บทบาทหน้าที่ของระบบสิ่งแวดล้อมให้เปลี่ยนแปลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

กล่าวโดยสรุป การจัดการสิ่งแวดล้อมก็คือ การใช้ทรัพยากรหรือการจัดการจัดการ การบำบัด และการฟื้นฟูต่อของเสียและมลพิษหรือเป็นการควบคุมกิจกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งหมดชี้ให้เห็นว่า มนุษย์สามารถใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมได้แต่ต้องเป็นการใช้แบบยั่งยืน การใช้ทรัพยากรแต่ละครั้งย่อมสร้างของเสียและมลพิษ จำเป็นต้องหาทางขจัดให้หมดไปถ้ามีกิจกรรมใดที่คาดว่าจะสร้างปัญหาจำเป็นต้องหาทางควบคุมมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมรวมไปถึงการทำให้กระบวนการวิทยาศาสตร์ของสิ่งแวดล้อมปกติอย่างยั่งยืนด้วย

#### 2.3.4. ระดับการจัดการสิ่งแวดล้อม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2551 : 20-22) ซึ่งได้ระบุว่า วัตถุประสงค์ของการจัดการสิ่งแวดล้อมก็คือ การต้องทำให้กระบวนการวิทยาศาสตร์ธรรมชาติของสิ่งแวดล้อมหรือระบบสิ่งแวดล้อมมีความต่อเนื่องสม่ำเสมอและยั่งยืน เพื่อให้มนุษย์และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ หรือสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ มีความเป็นอยู่อย่างผาสุกอย่างยั่งยืนตลอดไป ถ้ากระบวนการวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมไม่ปกติ หมายถึง สิ่งแวดล้อมไม่ปกติทั้งโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ และย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมไม่มากก็น้อย เพื่อให้กระบวนการวิทยาศาสตร์ธรรมชาติยั่งยืน จึงได้แบ่งการจัดการสิ่งแวดล้อมออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

##### (1) ระดับระบบสิ่งแวดล้อม

เนื่องด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม มุ่งให้ระบบสิ่งแวดล้อมทำงานปกติ ก่อให้เกิดปัจจัยนำออกของระบบนั้นสามารถเป็นปัจจัยนำเข้าสู่ระบบสิ่งแวดล้อมต่อ ๆ ไปให้ปกติ แต่การที่จะทำให้ระบบสิ่งแวดล้อมมีบทบาทหน้าที่ปกติ จำเป็นต้องจัดการให้โครงสร้างมีขนาดปริมาณ สัดส่วนการกระจายที่ปกติอย่างเคร่งครัด แนวการดำเนินการดังกล่าวต้องทำการสำรวจ วิเคราะห์หาปัญหาและสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมให้ลุ่มลึก แล้วใช้หลักการและวิธีการจัดการแบบผสมผสานดำเนินการ

##### (2) ระดับสิ่งแวดล้อม

สรรพสิ่งในระบบสิ่งแวดล้อมที่มีปัญหา เช่น การถูกคุกคาม หรือถูกรบกวนหรือกำลังสูญพันธุ์ จำเป็นต้องจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ปกติแล้วจะใช้หลักการและวิธีการอนุรักษ์วิทยา ได้แก่ การใช้อย่างยั่งยืน การกักเก็บ การซ่อมแซม การรักษา การฟื้นฟู การพัฒนาการป้องกัน การสงวนและการแบ่งเขต อันหนึ่งอันใดหรือทั้งหมดก็แล้วแต่สภาวะของปัญหา



### (3) ระดับโครงการ

การจัดการสิ่งแวดล้อมในระบบสิ่งแวดล้อมใด ๆ ก็ตาม จำเป็นต้องมีโครงการพัฒนาเพื่อการใช้ทรัพยากร โดยการนำออก นำเข้าและเข้าไปสัมผัส รวมไปถึงการกำจัด การบำบัดและการฟื้นฟูของเสียและมลพิษให้เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ดียิ่งขึ้น แต่การนำโครงการพัฒนาเข้าสู่ระบบนั้น ย่อมมีกิจกรรมบางกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในหรือนอกระบบได้ จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนาเพื่อประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เมื่อพบแล้วก็สร้างมาตรการและแผนแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ก่อนดำเนินการ โครงการและต้องสร้างแผนติดตามตรวจสอบเพื่อควบคุมมาตรการและแผนแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพ

โดยสรุป การจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งสามระดับเป็นงานที่สำคัญที่นักจัดการสิ่งแวดล้อมต้องตระหนักอยู่เสมอ ถ้าพบว่าสิ่งแวดล้อมใด ๆ เกิดปัญหาต้องใช้หลักการและวิธีการอนุรักษ์วิทยาช่วยจัดการ ส่วนกรณีการเกิดปัญหาของทั้งระบบสิ่งแวดล้อมต้องใช้หลักการและวิธีการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบผสมผสานมาดำเนินการจัดการ สุดท้ายต้องเข้าใจเสมอว่า การนำโครงการพัฒนาใด ๆ เข้าสู่ระบบสิ่งแวดล้อม ต้องทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการเพื่อจะได้นำมาตราการแผนแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาดำเนินการควบคู่กับการใช้ทรัพยากรรวมทั้งแผนติดตามตรวจสอบประสิทธิภาพด้วย

ขณะเดียวกัน พบว่า การดำเนินการของ อบต. ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ก็เป็นตัวแทนองค์กรภาครัฐที่สะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินการของรัฐเพื่อไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยให้มีความสมดุลของการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมด้วย นั้นยังเป็นเรื่องยาวไกล เนื่องด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมในปัจจุบันยังอยู่ในภาวะวิกฤต ภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่มีหน้าที่วางแผนและพัฒนาและหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมยังทำงานไม่ประสานสอดคล้องกันเท่าที่ควรจะเป็น ( จันทนา อินทปัญญา, 2547 : 23)

สำหรับแนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นการเน้นหลักความยั่งยืน ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการหรือกลไกต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนให้มีการเข้าถึงหลักความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม ซึ่งออกมาในลักษณะของปรัชญาการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ระบุเกี่ยวกับ หลักการฟื้นฟู การป้องกันการสงวน และการพัฒนา เป็นต้น ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืนเหล่านี้ ผู้วิจัยจะได้นำไปเป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานในการวิจัยต่อไป

## 2.4 แนวคิดและองค์ประกอบของความพร้อม

### 2.4.1 ความหมายของความพร้อม

คำว่า พร้อม ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายความว่า ครบถ้วน ส่วนคำว่า “ความพร้อม” มีความหมายว่า ความครบครันหรือมีทุกอย่างครบแล้ว ดังนั้น ความพร้อม หมายความว่า สภาพที่มีทุกอย่างทุกอย่างครบครันที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ได้ (สมพงษ์ เทียงธรรม, 2536 : 10)

Barrow and Milburn (1990 : 259 อ้างถึงใน สมพงษ์ เทียงธรรม, 2536 : 10) กล่าวว่า ความพร้อม หมายถึง การที่บุคคลมีความสนใจและเริ่มต้นที่จะกระทำบางสิ่งบางอย่าง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพร้อม คือ สภาพจิตใจ กายวิภาคและสรีระวิทยา

Sinclair and Hanks (1987 : 95 อ้างถึงใน สมพงษ์ เทียงธรรม, 2536 : 10) กล่าวว่า ความพร้อม หมายถึง การที่บุคคล ได้เตรียมตัวเพื่อกระทำกิจกรรมบางอย่างให้สำเร็จตามเป้าหมาย มีความเต็มใจ ความกระตือรือร้นที่จะทำกิจกรรมบางอย่าง

วิชดา หารษาจารย์พันธ์ (2540 : 26) กล่าวว่า ความพร้อม หมายถึง สภาพที่เตรียมพร้อมในการปฏิบัติหรือดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ให้สามารถสำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นผลมาจากการเตรียมตัวไว้แล้วสำหรับกิจกรรมนั้น ๆ

ศรีสุภาภรณ์ บิลเขาประสิทธิ์ (2540 : 69) กล่าวว่า ความพร้อม หมายถึง ภาวะที่บุคคลมีวุฒิภาวะทางด้านร่างกาย จิตใจ และประสบการณ์การเรียนรู้ตลอดจนสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จได้

วิษญาพร สุวรรณแทน (2541 : 30) กล่าวว่า ความพร้อม หมายถึง การที่บุคคลมีความสนใจมีความเต็มใจและมีความกระตือรือร้นที่จะกระทำบางสิ่งบางอย่างให้สำเร็จลุล่วงโดยได้เตรียมการไว้ล่วงหน้า

กล่าวโดยสรุปความพร้อม หมายถึง สภาพที่เตรียมพร้อมในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้สามารถลุล่วงและสำเร็จภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 2.4.2 แนวคิดของความพร้อม

Edward Lee Thorndike (1901 อ้างถึงใน สุชา จันทร์เอม, 2540 : 12) ได้ตั้งกฎแห่งความพร้อม (Law of Readiness) ขึ้นเพื่ออธิบายการเรียนรู้ตามทฤษฎีเชื่อมโยง (Connectionism) โดยเป็นกฎข้อหนึ่งซึ่งสนับสนุนกฎแห่งผล (Law of Effect) ในรูปของการเตรียมตัวและการเตรียมพร้อม ในการตอบสนองกิจกรรมที่ตามมา หลังจากที่มีการเตรียมตัวพร้อมแล้ว ส่วนการจะแสดงหรือไม่แสดงพฤติกรรมออกมานั้น มีหลัก 3 ข้อ ได้แก่

- (1) เมื่อหน่วยของการกระทำพร้อมที่จะแสดงออก ถ้าผู้กระทำทำด้วยความสบายหรือพอใจ ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงการกระทำนี้ได้
- (2) ถ้าหน่วยของการกระทำพร้อมที่จะแสดงออก แต่ไม่ได้แสดง จะทำให้เกิดความไม่สบายใจ
- (3) ถ้าหน่วยของการกระทำยังไม่พร้อมที่จะแสดงออก แต่จำเป็นต้องแสดงออก การแสดงออกนั้น ๆ กระทำไปด้วยความไม่สบายใจไม่พอใจเช่นกัน

#### 2.4.3 องค์ประกอบของความพร้อม

พรณี ชูทัยเจนจิต ( 2538 อ้างถึงใน นฤตพงษ์ ไชยวงศ์, 2540 : 18) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของความพร้อมไว้ 3 ประการ คือ

- (1) วุฒิภาวะ
- (2) การได้รับการอบรมและเตรียมตัว
- (3) ความสนใจหรือแรงจูงใจ

Downing และ Thackrey (1971 อ้างถึงใน นวรัตน์ สอยเหลืออง, 2545 : 17) ได้แบ่งองค์ประกอบของความพร้อมออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

- (1) องค์ประกอบทางกายภาพ ได้แก่ การบรรลุวุฒิภาวะด้านร่างกายทั่วไป เป็นต้น
- (2) องค์ประกอบด้านสติปัญญา ได้แก่ ความพร้อมด้านความสามารถในการรับรู้ ความสามารถในการคิดอย่างมีเหตุผล เป็นต้น
- (3) องค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ประสบการณ์ด้านสังคม สภาพแวดล้อมรอบตัว เป็นต้น
- (4) องค์ประกอบด้านอารมณ์ แรงจูงใจและบุคลิกภาพ ได้แก่ ความมั่นคงทางอารมณ์ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปองค์ประกอบของความพร้อม เกิดจากปัจจัยในตัวบุคคล และปัจจัยสนับสนุนภายนอก ปัจจัยในตัวบุคคลเอง เช่น วุฒิภาวะ บุคลิกภาพ ความรู้ ปัจจัยสนับสนุนภายนอก เช่น ประสบการณ์ด้านสังคม สภาพแวดล้อมรอบตัว การอบรม เป็นต้น

#### 2.4.4 แนวทางการพัฒนาความพร้อม

สำหรับบทบาทของการพัฒนาความพร้อมที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องพยายามพัฒนาปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อการเพิ่มศักยภาพของ อบต. ให้สามารถพึ่งตนเองได้ในอนาคต เช่น ต้องเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการอบรม การศึกษาดูงานอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ การสนับสนุนบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ อบต. มากขึ้น เป็นต้น ซึ่งตัว อบต. เองก็มองว่าตนเองมีความพร้อมที่จะจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากกว่าการจัดการทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข ซึ่งเป็นภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาพร้อมกันโดย อบต. มองว่า ความพร้อมทางด้านการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นความพร้อมที่เกิดจาก อบต. เอง และเป็นความพร้อมที่ปราศจากกระแสต่อต้านจากข้าราชการที่มีความรู้ดีกว่าตนเองสูญเสียอำนาจ ดังเช่น กรณีของข้าราชการครูและกรณีที่ยพยายามนำเอาการปฏิรูประบบสุขภาพ และการบริการสาธารณสุขมาเป็นแนวทางหรือความชอบธรรมในการผลักดันมิให้สถานีอนามัยไปขึ้นหรือโอนย้ายไปสังกัด อบต. ทั้งนี้ก็นับเป็นทิศทางที่ดีของ อบต. ต่อแนวทางการดำเนินงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมต่อไป (จีระเกียรติ ภูมิสวัสดิ์, 2538 : 120 ; พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ, 2543 : 104)

สำหรับแนวคิดและองค์ประกอบความพร้อมโดยสรุป คือการศึกษาเกี่ยวกับหลักการของความพร้อมซึ่งกล่าวถึงด้านกายภาพ สถิติปัญหา สิ่งแวดล้อม และด้านอารมณ์ เพื่อเป็นการทำความเข้าใจเริ่มต้นก่อน

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดและคุณลักษณะของตัวชี้วัด

แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัด เพื่อประเมินผลการดำเนินงานต่าง ๆ กำลังได้รับความนิยมแพร่หลายไปทั่ว เนื่องจากสามารถประเมินผลและเสริมสร้างประสิทธิภาพได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดดังนี้

### 2.5.1 ความสำคัญของตัวชี้วัด

ปัจจุบันการประเมินผลองค์กรกำลังได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายทั้งองค์กรในภาคราชการและธุรกิจเอกชน องค์กรหลายแห่งอาจเห็นว่าเป็นเรื่องใหม่ที่จริงแล้วแนวคิดเรื่องการประเมินผลองค์กรมีมานานควบคู่กับการบริหารจัดการ ซึ่ง K.P.I (Key Performance Indicator) ก็เป็นอีกแนวคิดหนึ่งในการพัฒนาการประเมินผลให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ ได้มีการนำมาใช้กับภาครัฐและภาคเอกชนในหลายประเทศ ทั้งสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และหลายประเทศในแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ฮองกง รวมทั้งประเทศไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้นำแนวคิดเรื่องการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาผนวกเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐด้วย ซึ่งการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ดังกล่าว เป็นวิธีการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย รวมทั้งปรับปรุงผลการดำเนินงานที่ทุกคนในองค์กรต้องมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ

และประสิทธิผล มีความรับผิดชอบต่อประชาชนและยกระดับผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้ดียิ่งขึ้น โดยใช้การสร้างตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมเพื่อวัดผลการปฏิบัติงานเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด นอกจากนี้ ภายใต้อำนาจการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการ โดยเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตราที่ 16 และ 17 บัญญัติให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 2 ประเภท คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนา 3 ปี โดยตามระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้มีการติดตามประเมินผล ซึ่งถือเป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การประเมินผล จำเป็นต้องมีเกณฑ์มาตรฐาน (Standard Criteria) และ ตัวชี้วัด (Indicators) เป็นกรอบในการประเมินเพื่อให้เกิดความชัดเจนเป็นระบบ มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับ (สมคิด บางโม, 2550 : 279-281)

ดังนั้น ตัวชี้วัดจึงมีความสำคัญในการเป็นมาตรหรือไม้บรรทัดวัดผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับมาตรฐานหรือเป้าหมายที่ตกลงกันไว้เพื่อให้สามารถใช้ผลของการวัดไปปรับปรุงประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานขององค์กร อีกทั้งเพื่อให้รู้ว่าแผนที่วางไว้บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงใด ทำให้รู้สถานภาพของตนเองว่าเป็นอย่างไร อยู่ตรงจุดไหนเมื่อเทียบกับคู่แข่งหรือถ้าต้องพัฒนาองค์กรก็จะต้องเริ่มที่การประเมินผลก่อน เพื่อจะได้รู้ว่าจะพัฒนาอะไร อย่างไร ระดับใด และตัวชี้วัดจะทำให้ผลการประเมินกระตุ้นให้บุคลากรในองค์กรเกิดความรับผิดชอบและมุ่งมั่นที่จะทำงานมากขึ้น

### 2.5.2 ประเภทของตัวชี้วัด

Bernstein และ Hilborne (1993 : 501-509 อ้างถึงใน จิรุตม์ ศรีวัตน์บัลล์ และคณะ, 2543 : 38-39) ได้แบ่งประเภทของตัวชี้วัดซึ่ง ประกอบด้วย โครงสร้าง กระบวนการและผลลัพธ์ ตามรายละเอียด คือ

(1) ตัวชี้วัดคุณภาพโครงสร้าง (Structural Indicators) ประเมินด้านโครงสร้างของการจัดบริการของระบบ เช่น จำนวนเตียงของสถานพยาบาลหรือจำนวนถึงขณะภายในชุมชน

(2) ตัวชี้วัดกระบวนการ (Process Indicators) ประเมินกระบวนการ กิจกรรม หรือขั้นตอนในการให้บริการที่เกิดขึ้น เช่น ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการให้ผู้ป่วย การสร้าง กิจกรรมที่ประชาชนในชุมชนได้ร่วมกิจกรรม

(3) ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome Indicators) ประเมินสิ่งที่เกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้นกับผู้รับบริการอันเป็นผลลัพธ์จากกระบวนการให้บริการดูแล ซึ่งอาจแบ่งได้อีกเป็นผลลัพธ์ ระหว่างกระบวนการ (Proximate Outcome) ซึ่งจะเป็นปัจจัยนำเข้าแก่ขั้นตอนต่อไปในการบริการ เช่น การได้รับผลการตรวจทางห้องปฏิบัติการที่ถูกต้องและผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย (Ultimate Outcome) ซึ่งได้แก่สิ่งที่เกิดขึ้นกับผู้ป่วย รวมถึงความพิการ การเสียชีวิต หรือความพึงพอใจของผู้ป่วย

นอกจากนี้ ตัวชี้วัดคุณภาพยังสามารถใช้ในการบ่งบอกถึงผลการปฏิบัติงานหรือผลการดำเนินงาน (Performance) ในด้านต่าง ๆ ซึ่งสามารถจัดแบ่งได้หลายประเภท เช่น ประสิทธิภาพ (Efficiency) การเข้าถึงบริการ (Access to Care) ความเหมาะสมของการดูแล (Appropriateness of Care) เป็นต้น การจัดประเภทของตัวชี้วัดคุณภาพในลักษณะนี้ จะมีความแตกต่างกันไปตามระบบตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่มีผู้นำมาใช้

### 2.5.3 รูปแบบ คุณสมบัติและคุณลักษณะที่ดีของตัวชี้วัด

#### (1) คุณสมบัติของตัวชี้วัด

มีผู้กล่าวถึงคุณสมบัติของตัวชี้วัดไว้หลากหลาย T.P. Hofer และคณะ (1997 : 455-467 อ้างถึงใน จิรุตม์ ศรีวัตินบัลล์ และคณะ, 2543 : 39-40) เสนอว่า ตัวชี้วัดคุณภาพที่ดีและเหมาะสมควรมีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) สามารถค้นหากรณีที่มีปัญหาได้ในระยะปัจจุบัน (Concurrently) และย้อนหลัง (Retrospectively)
- 2) ใช้ข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือข้อมูลที่สามารถเก็บได้โดยง่ายด้วยค่าใช้จ่ายต่ำและใช้เวลาของบุคลากรน้อยที่สุด
- 3) สามารถค้นหากรณีที่มีความเป็นไปได้สูงที่อาจได้รับการดูแลที่ด้อยมาตรฐาน (Substandard Care)
- 4) สามารถระบุปัญหาที่มักเกิดซ้ำ ๆ และมีกลุ่มสาเหตุที่อยู่ในวิสัยที่จะสามารถป้องกันได้

S.J. Bernstein และ L.H. Hilborne (1993 : 501-509 อ้างถึงใน จิรุตม์ ศรีวัตินบัลล์ และคณะ, 2543 : 40) เสนอว่าประเด็นสำคัญของการพัฒนาตัวชี้วัดต้องตอบคำถามพื้นฐานที่สำคัญ 3 ข้อได้แก่

1) ตัวชี้วัดนั้นน่าเชื่อถือ (Reliable) เพียงพอหรือไม่ที่จะสามารถค้นหาประเด็นที่จะศึกษาในกลุ่มเสี่ยงได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน

2) ตัวชี้วัดนั้นมีความถูกต้อง (Valid) หรือไม่ในการค้นหากรณีปัญหาที่สมควรได้รับการศึกษาทบทวนต่อไป

3) ตัวชี้วัดนั้นสามารถประเมินสิ่งที่เราต้องการประเมินได้ในระดับใด ซึ่งการกำหนดและจัดทำตัวชี้วัดจะมี 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 เป็นวิธีการกำหนดตัวชี้วัด โดยการตั้งกรอบความคิดในเชิงกายภาพ ซึ่งสามารถวัดผลเชิงปริมาณได้ชัดเจน วัดประเด็นการจัดการผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมและประเมินระบบกายภาพของการจัดการเมืองและชุมชน ทั้งนี้ไม่ใช่กับประเด็นทางสังคมและเศรษฐกิจและประเด็นที่มีลักษณะอื่น ไม่สามารถจะวัดเป็นปริมาณได้

รูปแบบที่ 2 เป็นวิธีการกำหนดตัวชี้วัดสัมฤทธิ์ผลหรือความก้าวหน้าของนโยบายการพัฒนาและกลยุทธ์การพัฒนามาเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเป็นรายการ ๆ ไป เป้าประสงค์ในความก้าวหน้าและความสำเร็จจะถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นตัวชี้วัดและติดตามกระบวนการพัฒนานโยบายและการแก้ไขปรับปรุงนโยบายการพัฒนา

โดยสรุปแล้วการกำหนดตัวชี้วัดอาจทำได้ 3 วิธีคือ (1) คัดแปลงมาจากตัวชี้วัดระดับองค์กร (2) เลียนแบบของฝ่ายอื่นที่มีการพัฒนาตัวชี้วัดไว้แล้ว และ (3) สร้างตัวชี้วัดขึ้นเอง (สมคิด บางโม, 2550 : 286)

## (2) คุณลักษณะที่ดีของตัวชี้วัด

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 5) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ดีจะต้องมีความถูกต้อง เหมาะสมและสามารถโน้มน้าวให้ทุกคนในองค์กรและผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ ตลอดจนสาธารณชนเชื่อถือผลงานที่วัดจากตัวชี้วัดเหล่านี้

1) คุณลักษณะตัวชี้วัดของประเทศออสเตรเลียได้กำหนดคุณลักษณะของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานไว้ 10 ประการ ได้แก่

1) สามารถวัดได้ (Measurability) ตัวชี้วัดต้องสามารถนำไปวัดได้จริงและเมื่อวัดแล้วได้ผลตามที่กำหนดตัวชี้วัดโดยตรง เช่น อุณหภูมิของน้ำ วัดเป็นองศาเซลเซียส หรือองศาฟาเรนไฮต์ เช่นเดียวกับกับระยะทาง น้ำหนัก แสงสว่าง ความหนาแน่นก็สามารถวัดได้โดยตรงเช่นเดียวกัน ตัวชี้วัดบางตัววัดได้ยากเพราะเป็นสิ่งที่แอบแฝงอยู่ เช่น จำนวนการเกิดอาชญากรรมที่แท้จริงวัดโดยตรงได้ยาก โดยทั่วไปมักจะวัดจากจำนวนอาชญากรรมที่ตรวจพบและมีการรายงาน ถ้าไม่มีการตรวจพบหรือไม่มีรายงานก็วัดไม่ได้ ดังนั้น การวัดสิ่งที่เป็น

นามธรรม เช่น ความเข้าใจหรือการรับรู้บริการของรัฐไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดโดยตรงได้ให้ใช้ตัวชี้วัดทางอ้อมแทน เช่น การวัดความสนใจกีฬาของประชาชน องค์กรสามารถใช้จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมชมการแข่งขันฟุตบอลเป็นตัวชี้วัดทางอ้อมได้

2) มีความคงเส้นคงวา (Consistency) ตัวชี้วัดที่ดีควรให้ผลของการวัดที่คงเส้นคงวา สิ่งที่ถูกวัดและวิธีการวัดที่เหมือนเดิมทำให้ได้ผลการวัดที่ถูกต้องเหมือนกัน ตัวอย่างเช่น ผลการวัดคุณภาพชีวิตของคน 4 คน ในครั้งแรกปรากฏว่า แต่ละคนมีคุณภาพชีวิตที่ต่างกัน เมื่อวัดด้วยเครื่องมือเดิม ผลการวัดต้องออกมาว่าคุณภาพชีวิตของคนทั้ง 4 คน ต่างกัน (ในกรณีที่ไม่มีปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตอื่น ๆ เข้ามาแทรกแซงระหว่างการวัด) หรือผลการวัดคุณภาพประจำวันของสถานที่หนึ่งจะมีความคงเส้นคงวาเมื่อวัดในเวลาเดียวกันและใช้เครื่องมือเดียวกัน

3) ชัดเจนและไม่กำกวม (Clear and Unambiguous) ความชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญสำหรับตัวชี้วัด ตัวชี้วัดที่มีความชัดเจนและเฉพาะเจาะจงสร้างความเข้าใจได้ง่าย สัญลักษณ์ที่ชัดเจนและไม่กำกวม เช่น สัญญาณไฟจราจร เครื่องหมายหยุด สัญญาณไฟเขียวในรถยนต์ และเครื่องหมายห้ามสูบบุหรี่ เป็นตัวชี้วัดที่ยอมรับ โดยสากล และเป็นเครื่องมือสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

4) มีอิทธิพลต่อสิ่งที่จะวัด (Impact) การปฏิบัติงานขององค์กรต้องส่งผลต่อสิ่งที่จะวัด สิ่งที่จะวัดไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงขององค์กรเสมอไป แต่องค์กรควรมีอิทธิพลต่อสิ่งที่จะวัด

5) สามารถสื่อสารได้ (Communicable) ตัวชี้วัดมีความหมายและสามารถใช้สื่อสารสร้างความเข้าใจได้ ถ้าตัวชี้วัดซับซ้อนเกินไปจนไม่สามารถสื่อสารอะไรได้ก็ไม่ถือเป็นตัวชี้วัด

6) มีความเที่ยงตรงตลอดเวลา (Valid over Time) เพื่อประโยชน์ในการวัดความก้าวหน้าตัวชี้วัดควรมีความเที่ยงเสมอแม้เวลาผ่านไป ไม่ว่าจะใช้วัดเมื่อใดคำตอบที่ได้มีความถูกต้องเสมอ เช่น ตัวชี้วัดภาวะเงินเฟ้อ คือ ดัชนีราคาผู้บริโภคที่คำนวณจากตะกร้าสินค้าและบริการ หากใช้สูตรนี้วัดเมื่อไรคำตอบที่ได้ถูกต้องทุกครั้งถ้าเปลี่ยนสูตรใหม่หรือส่วนประกอบในตะกร้ามีการเปลี่ยนแปลง คำตอบที่ได้จะไม่เหมือนเดิม ทำให้ตัวชี้วัดที่กำหนดนี้ขาดความเที่ยง

7) สามารถเปรียบเทียบได้ (Comparable) หมายถึงว่า สิ่งที่ถูกวัดนั้นมีความเชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงานในอดีตหรือสามารถเปรียบเทียบกับเกณฑ์อื่น ๆ ได้ ความสามารถในการเปรียบเทียบจะสูงเมื่อสถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ คงเดิม โดยทั่วไป



ความสามารถในการเปรียบเทียบจะสูงในเรื่องเกี่ยวกับกีฬาและความสามารถในการเปรียบเทียบจะต่ำ ในเรื่องเกี่ยวกับการเมืองและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เนื่องจากปัจจัยแวดล้อมต่างกัน

8) สามารถตรวจสอบและป้องกันการบิดเบือนข้อมูล (Resilient) ตัวชี้วัดต้องสามารถต้านทานต่อการปรับเปลี่ยน มีความแกร่ง (Solid) ไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ตัวชี้วัดที่ปรับเปลี่ยนได้ง่ายจะขาดความคงเส้นคงวาไม่สามารถใช้เปรียบเทียบกันได้ และขาดความน่าเชื่อถือ ซึ่งตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมมีความสามารถในการโน้มน้าวมากกว่าตัวชี้วัดที่เป็นนามธรรม ตัวอย่างตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม เช่น อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ จำนวนประชากร หรือผลการแข่งกีฬา เป็นต้น แต่ในทางตรงข้ามความเห็นของผู้บังคับบัญชามีความเป็นอัตวิสัย (Subjectivity) สูง เป็นตัวชี้วัดที่ไม่มีคุณสมบัติของการตรวจสอบและป้องกันการบิดเบือนข้อมูล

9) มุ่งเน้นที่ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Focused on the Critical Success Factor) ตัวชี้วัดจะต้องเชื่อมโยงกับปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ องค์กรกำหนดตัววัดผลการดำเนินงานหลักขึ้นเพื่อใช้วัดความก้าวหน้าของปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ

10) มีความพร้อมของข้อมูลที่ใช้สนับสนุนการวัด (Obtainable) องค์กรควรหาข้อมูลมาใช้กับตัวชี้วัดที่กำหนดและตัวชี้วัดไม่สามารถใช้งานได้หากปราศจากข้อมูล ดังนั้น องค์กรควรใช้ตัวชี้วัดอื่นที่มีข้อมูลอยู่แล้ว หากต้นทุนของการหาข้อมูลที่ต้องการสูงเกินไป จนไม่สมเหตุผลหรือองค์กรไม่มีการเก็บข้อมูลนั้นไว้เลย

## 2) คุณลักษณะตัวชี้วัดของประเทศสหรัฐอเมริกา

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดเกณฑ์ในการกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงานไว้ 5 ประการ เรียกว่า MAUVE ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544 : 7)

1) Measurable สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้จริง และใช้แยกแยะความแตกต่างระหว่างผลการปฏิบัติงานได้

2) Achievable สามารถบรรลุได้ มีความสมเหตุผลที่จะใช้เป็นตัวชี้วัด ไม่วัดสิ่งที่ยู่นอกเหนือจากความสามารถขององค์กร ไม่ใช้ต้นทุนในการวัดที่สูงมากเกินไป

3) Understandable ควรกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานให้ชัดเจน มีความเฉพาะเจาะจง เพื่อที่เจ้าหน้าที่ในองค์กร ผู้มีส่วนได้เสีย ประโยชน์และสาธารณชน สามารถเข้าใจตัวชี้วัดได้ถูกต้อง

4) Verifiable สามารถยืนยันได้ องค์กรต้องสามารถตรวจสอบและยืนยันผลการปฏิบัติงานของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักได้

5) Equitable สามารถวัดได้อย่างเท่าเทียมกัน ผลงานเหมือนกัน ต้องวัดด้วยตัวชี้วัดเดียวกัน

โดยสรุป แล้วลักษณะตัวชี้วัดที่ดี นอกจากชัดเจน ชัดได้จริง มีความสมเหตุสมผลแล้ว ยังต้องมีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ภารกิจ และกลยุทธ์ขององค์กรและที่สำคัญที่สุดคือ สามารถวัดได้และเป็นที่เข้าใจของบุคคลทั่วไป

### (3) การตรวจสอบความเหมาะสมของตัวชี้วัด

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 11) มีการประยุกต์ใช้เทคนิค SMART ตรวจสอบความเหมาะสม ถูกต้องของตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน หลัก SMART ประกอบด้วย

1) Specific ความเฉพาะเจาะจง ตัวชี้วัดควรมีความชัดเจนและมีความหมายมุ่งไปยังสิ่งที่วัด ควรกำหนดตัวชี้วัดให้ชัดเจน ไม่กำกวม เพื่อมิให้เกิดการตีความคิดและเพื่อสื่อสารความเข้าใจให้ตรงกันทั่วทั้งองค์กร ในกรณีที่มีความหมายเฉพาะ ควรเขียนคำจำกัดความอธิบายให้ชัดเจน เช่น คุณภาพของการบริการ คุณภาพในที่นี้หมายถึง ความถูกต้องและแม่นยำของบริการที่ให้ รวมถึงความรวดเร็วและความสะดวกของการรับบริการ เป็นต้น

2) Measurable เป็นตัวชี้วัดที่สามารถนำไปวัดผลการปฏิบัติงานได้จริง ข้อมูลที่ได้จากการวัดสามารถนำไปเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากตัวชี้วัดอื่นและใช้วิเคราะห์ความหมายทางสถิติได้

3) Attainable (Achievable) สามารถบรรลุผลสำเร็จได้มีความสมเหตุสมผล องค์กรไม่ควรใช้ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่องค์กรไม่สามารถควบคุมให้เกิดผลได้โดยตรง เช่น อัตราการเกิดอาชญากรรมลดลงไม่เหมาะสมที่จะเป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักขององค์กรที่มีภารกิจด้านการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง เพราะการเกิด/ไม่เกิดอาชญากรรมมีปัจจัยอื่น ๆ อีกมาก นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็งขององค์กร

4) Realistic มีความสมจริง ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักมีความเหมาะสมกับองค์กร และไม่ใช้ต้นทุนการวัดที่สูงเกินไป เช่น เป็นองค์กรขนาดเล็ก มีงบประมาณจำกัดแต่

กำหนดให้ใช้เกณฑ์เทียบงานระดับนานาชาติ (International Benchmark) เป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก ทำให้องค์กรต้องเสียค่าใช้จ่ายในการหามาตรฐานจากต่างประเทศมากกว่าการเลือกใช้ตัวชี้วัดอื่น ๆ

5) Timely สามารถใช้วัดผลการปฏิบัติงานได้ภายในเวลาที่กำหนด ควรปรับปรุงตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักให้ทันสมัยอยู่เสมอ หากผลการปฏิบัติงานที่เคยวัดลดความสำคัญลงแล้วไม่จำเป็นต้องวัดผลอีกต่อไปควรเลิกใช้ตัวชี้วัดนี้

กล่าวโดยสรุปก็คือ ตัวชี้วัดที่ดีนั้น ต้องสามารถวัดผลได้โดยตรงไม่ยุ่งยากเข้าใจง่าย สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายอย่างชัดเจน มีความคุ้มค่าในการจัดทำ และสามารถใช้ในการอธิบายสถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่สามารถวัดและเปรียบเทียบได้ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วจะไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการใช้เป็นหลัก ผู้ใช้แต่ละกลุ่มย่อมมีความต้องการใช้ตัวชี้วัดที่ต่างกัน อย่างไรก็ตาม การที่จะได้มาซึ่งตัวชี้วัดที่มีประสิทธิผลในการใช้งานนั้น ก็ควรจะเลือกตัวชี้วัดขึ้นมาจำนวนหนึ่งและดำเนินไปได้อีกควรจะเลือกมาในจำนวนน้อยเข้าไว้

#### (4) เกณฑ์การเลือกตัวชี้วัด

จากการทบทวนเอกสารเกี่ยวกับตัวชี้วัด พบว่าเกณฑ์การเลือกตัวชี้วัดที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย มีดังนี้

1) ตัวชี้วัดต้องมีความสอดคล้องโดยตรงกับวิสัยทัศน์ ภารกิจและวัตถุประสงค์ มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาที่กำลังศึกษาอยู่ ดังนั้น การนิยามปัญหาที่ชัดเจนจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก คำนิยามหรือคำจำกัดความที่คลุมเครือไม่ชัดเจนจะไม่ช่วยในการเลือกตัวชี้วัด

2) ตัวชี้วัดจะต้องมีความสอดคล้องกับกลุ่มผู้ใช้ตัวชี้วัด กลุ่มผู้ใช้ที่แตกต่างกันย่อมมีความต้องการใช้ตัวชี้วัดที่ต่างกัน ดังนั้น การคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายว่าเป็นกลุ่มใดนั้น จึงจำเป็นต่อการเลือกตัวชี้วัด

3) ตัวชี้วัดที่เลือกมานั้นจะต้องถูกออกแบบมาอย่างชัดเจนทั้งนี้ เพื่อป้องกันการเข้าใจคลาดเคลื่อนของผู้ใช้ ความชัดเจนที่กล่าวถึงนี้มีความหมายแตกต่างกันไปตามผู้ใช้แต่ละกลุ่ม กล่าวคือ ผู้ใช้บางกลุ่มต้องการความชัดเจนของตัวชี้วัดในด้านการสื่อความหมายเท่านั้น สิ่งสำคัญของการเลือกตัวชี้วัด จึงอยู่ที่การคำนึงถึงว่ากลุ่มใดเป็นผู้ใช้งานตัวชี้วัดที่สร้างขึ้น

4) ตัวชี้วัดจะต้องสร้างจากข้อมูลที่สะดวกต่อการเก็บรวบรวม และต้องมีค่าใช้จ่ายไม่สูงเกินไปนักหรือมีการจัดเก็บอยู่แล้วเกณฑ์การเลือกตัวชี้วัดเกณฑ์นี้มีผล ทำให้

ผู้พัฒนาตัวชี้วัดต้องให้ความสำคัญระหว่างค่าใช้จ่ายของการเก็บรวบรวมข้อมูลกับความสมบูรณ์ครบถ้วนของตัวชี้วัด กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายจะต้องไม่สูงกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับจากตัวชี้วัดนั้น

5) ตัวชี้วัดจะต้องมีความถูกต้องและเชื่อถือได้ การสร้างตัวชี้วัดให้มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือ นั้น จะต้องอาศัยข้อมูลที่มีความถูกต้อง เชื่อถือได้ ใช้วิธีการเก็บและ Scale เดียวกันตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม ผู้พัฒนาตัวชี้วัดควรมีวิธีการประเมินค่าตัวชี้วัดให้ใกล้เคียงกับตัวชี้วัดในอุดมคติให้มากที่สุด

6) ตัวชี้วัดต้องมีความครอบคลุมในค่านิยมของพื้นที่และเวลาไม่ว่าจะดำเนินการในพื้นที่ใดหรือเวลาใดสามารถให้ผลลัพธ์ที่เที่ยงตรงเหมือนกัน

7) การกำหนดตัวชี้วัด อาจทำได้ 3 วิธี คือ

- คัดแปลงมาจากตัวชี้วัดระดับองค์การ
- เลียนแบบของฝ่ายอื่นที่มีการพัฒนาตัวชี้วัดไว้แล้ว
- สร้างตัวชี้วัดขึ้นเอง (สมคิด บาง โม, 2550 : 286-287)

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดและคุณลักษณะของตัวชี้วัด สรุปได้ว่า ตัวชี้วัดคือแนวทางการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงาน สำหรับการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ที่มุ่งให้ผลของตัวชี้วัดกระตุ้นไปให้บุคคลเกิดความรับผิดชอบ และมุ่งมั่นที่จะทำงานมากขึ้น ทั้งนี้หลักการสำคัญของตัวชี้วัดที่พิจารณา คือ ตัวชี้วัดจะต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ กลยุทธ์กลุ่มผู้ใช้ตัวชี้วัด และการออกแบบตัวชี้วัดต้องชัดเจน ขณะที่คุณสมบัติของตัวชี้วัดที่ดี จะต้องมีความคงเส้นคงวา ต้องไม่กำกวม ต้องเที่ยงตรง และเปรียบเทียบได้ เป็นต้น

โดยสรุป การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดทำให้ทราบว่า แนวทางการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญมาก ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ให้ความสำคัญสอดคล้องกัน ขณะที่ อบต. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งก็ได้รับการถ่ายโอนภารกิจที่ต้องปฏิบัติหลายด้าน ซึ่งแต่ละด้านล้วนมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ที่มีการวางกรอบเรื่องความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น การทบทวนเอกสารเรื่องความพร้อมและตัวชี้วัดก็เป็นมิติการศึกษาที่สอดคล้องกับหลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าการทบทวนเอกสารทั้งหมดนอกจากมีการรวบรวมองค์ความรู้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องแล้วยังมีประโยชน์สำหรับการศึกษาในขั้นต่อไปด้วยอีกด้วย

## บทที่ 3

### วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Method) เพื่อการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. โดยกระบวนการศึกษาประกอบด้วย 1) การศึกษาเอกสาร ตำรา งานวิจัย และหนังสือต่าง ๆ 2) การศึกษาบริบท อบต. ในพื้นที่ที่ทดลอง 3) การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interviews) และ 4) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่นรวมทั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม กลุ่มนักวิชาการและกลุ่มประชาชนที่เป็นผู้ทรงวุฒิด้านท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.

สำหรับขั้นตอนการวิจัยและรายละเอียดต่าง ๆ มีดังนี้

#### 3.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

ผู้วิจัยได้แบ่งประชากรที่ใช้ในการศึกษาเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มองค์กรภาครัฐ กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มภาคประชาชน สำหรับผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งผู้วิจัยกำหนดคุณลักษณะของแต่ละกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

1) ตัวแทนองค์กรภาครัฐ รวม 12 คน ประกอบด้วย ตัวแทนจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น ตัวแทนจากสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16 ตัวแทนจากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา ตัวแทนจากสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดสงขลา ตัวแทนจากสำนักงานท้องถิ่นอำเภอหาดใหญ่ นคร และผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

2) ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 17 คน ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี นายก อบต. รองนายกเทศมนตรี รองนายก อบต. ปลัดเทศบาล ปลัด อบต. รองปลัดเทศบาล เจ้าหน้าที่ประจำ สมาชิก อบต. และพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

3) ตัวแทนภาคประชาชน รวม 11 คน ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำกลุ่มต่างๆ ทั้งแกนนำกลุ่มด้านสิ่งแวดล้อม ปราชญ์ชาวบ้าน อาสาสมัครประจำชุมชนและนักวิจัยอิสระ ด้านท้องถิ่นและด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

### 3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิเพื่อการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อม มีรายละเอียด ดังนี้

1) การใช้ข้อมูลเอกสาร (Documentary Review) เป็นข้อมูลหลักฐานที่มีอยู่ตามปกติและมีการจัดเก็บอยู่แล้ว เช่น ข้อมูลเอกสาร สถิติ ตัวเลข รวมทั้ง ข้อมูลตัวชี้วัดจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ตัวชี้วัดเมื่อนำอยู่จากเทศบาลนครสงขลาและเทศบาลนครหาดใหญ่ กลุ่มี้อการประเมินความพร้อมในการจัดการด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มี้อเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นต้น

2) การสัมภาษณ์ (Interviews) เป็นการ สัมภาษณ์แบบกึ่ง โครงสร้าง (Semi-Structured Interviews) โดยการนำเนื้อหาจากการทบทวนเอกสาร (ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1) และ การศึกษาบริบท อบต. ในพื้นที่ทดลอง (ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 2) มาวิเคราะห์และสังเคราะห์แล้วจัดเป็นหมวดหมู่เพื่อสรุปเป็นกรอบของการศึกษาในขั้นนี้

3) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยอาศัยเนื้อหาจากการทบทวนเอกสาร (ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1) การศึกษาบริบท อบต. ในพื้นที่ทดลอง (ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 2) และจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 3) มาบูรณาการเป็นประเด็นเริ่มต้นสำหรับการสนทนากลุ่ม

### 3.3 ขั้นตอนการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล

ขั้นตอนในการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อม ซึ่งแบ่งตามลำดับขั้นตอนมีดังนี้

1) การทบทวนเอกสาร การรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง โดยใช้การทบทวนข้อมูลเอกสาร (ทุติยภูมิ) (Documentary Review) ประกอบด้วย หนังสือ ตำรา ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นและรูปแบบท้องถิ่นที่มีอยู่ของ อบต. เทศบาล อบจ. และองค์กรท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับ อบต. เช่น ข้อมูลพื้นฐาน รายงานผลการดำเนินการของ อบต. แผนยุทธศาสตร์ อบต. (5 ปี) แผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น แผนแม่บทชุมชน แผนพัฒนาตำบล 3 ปี แผนดำเนินงานประจำปี แผนรายจ่ายประจำปี และแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ข้อมูลเกี่ยวกับตัวชี้วัดและคุณลักษณะของตัวชี้วัด แนวคิดและหลักเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งมีการค้นคว้าเนื้อหาที่เกี่ยวข้องมาจากหลายแหล่ง ทั้งห้องสมุดภายในมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์และหอสมุดอื่น ๆ

หลังจากรวบรวมเอกสารแล้วจึงเข้าสู่กระบวนการอ่านเอกสารเพื่อแยกแยะข้อมูล โดยการวิเคราะห์เนื้อหาออกเป็นส่วน ๆ ทั้งแนวคิดการกระจายอำนาจของท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับ องค์การและการจัดการ ความเป็นมาของ อบต. รวมทั้งหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากครั้งแรกนั้นผู้วิจัยยังไม่มีแนวคิดหรือทฤษฎีมาเป็นกรอบเบื้องต้นในการศึกษา การวิเคราะห์เอกสารใน ขั้นแรกและการสังเคราะห์เอกสารที่เป็นขั้นตอนต่อมา มีเป้าหมายคือการสร้างกรอบเริ่มต้นของ การศึกษา เพื่อให้เกิดการพัฒนางานวิจัยในขั้นต่อไปได้ สุดท้ายจึงได้มาซึ่งข้อสรุปที่เป็นแนวทาง เดียวกันแม้จะเป็นการ ได้มาซึ่งข้อมูล โดยบุคคลที่ต่างกัน

สำหรับผลลัพธ์ของขั้นตอนการทบทวนเอกสาร คือร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 ซึ่งเป็น ร่างตัวชี้วัดที่ได้มาจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ รายงานการศึกษาวิจัย บทความทางวิชาการและ เอกสารประกอบของ อบต. โดยผ่านการตรวจสอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต. เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และ พ.ร.บ. สถาปนาอบต.และ อบต. พ.ศ. 2537 เป็นต้น

จากการศึกษาคังกล่าวในข้างต้นจึงได้ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 และทำให้ผู้วิจัยสามารถ นำกรอบของร่างตัวชี้วัดดังกล่าวเชื่อมโยง ไปสู่ขั้นตอนการศึกษาริบท อบต. ใน พื้นที่ทดลอง ซึ่งเป็นขั้นตอนการวิจัยลำดับต่อมา

## 2) ขั้นตอนการศึกษาริบทของ อบต. ในพื้นที่ทดลอง

เมื่อได้ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 ออกมาจากการทบทวนเอกสารแล้ว คำถามต่อมา คือ ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 นั้นมีความเป็นไปได้หรือสอดคล้องกับบริบทของ อบต. ในปัจจุบันมากน้อย เพียงใด การเลือกพื้นที่ทดลองเพื่อนำร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 ไปตรวจพร้อมทั้งค้นหากรอบการศึกษา เพิ่มเติมจึงเป็นขั้นตอนการวิจัยในขั้นต่อมา ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ อบต. ท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เป็นพื้นที่ศึกษาเพื่อใช้อธิบายบริบทของ อบต. โดยมีเหตุผลดังนี้

(1) ปัจจัยด้านบุคลากร เนื่องจาก นายก อบต. คนปัจจุบัน (2551) ของ อบต. ท่าข้าม เป็นคนรุ่นใหม่ มีความรู้ มีแนวคิดส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ สำหรับท้องถิ่น มีวิสัยทัศน์ มีอุดมการณ์ มีประสบการณ์ด้านการบริหาร อบต. อย่างต่อเนื่องและผู้บริหารให้ความสำคัญกับภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม มีการสนับสนุนด้านงบประมาณอีกทั้งบุคลากร ในหน่วยงาน ก็เป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่ตั้งใจทำงานเข้าใจพื้นที่ โดยเจ้าหน้าที่บางส่วนก็เป็นคนใน พื้นที่ ขณะเดียวกันประชาชนในพื้นที่ก็มีความสนใจและตื่นตัวเกี่ยวกับบทบาทของตนเองในฐานะ เป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งแกนนำชุมชนทุกรูปแบบและเยาวชน เป็นต้น

(2) ปัจจัยด้านพื้นที่ แม้ว่าตามลักษณะทางกายภาพและตามเกณฑ์การแบ่งขนาดของพื้นที่ อบต. ทำข้ามถือเป็น อบต. ขนาดเล็ก โดยมีพื้นที่ครอบคลุม 8 หมู่บ้าน แต่พบว่า มีปัจจัยที่น่าสนใจ คือ พื้นที่ของ อบต. มีลักษณะพิเศษ คือ มีพื้นที่อยู่ใกล้แหล่งเกิดมลพิษหรือมีโครงการหรือกิจกรรมพิเศษ นอกเหนือจากกิจกรรมตามปกติที่มีการดำเนินการใน อบต. ทั่ว ๆ ไป นอกจากนั้นยังพบว่า แนวโน้มของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีความคล้ายคลึงกับปัญหาที่เกิดขึ้นทั้ง อบต. ในเขตเมืองและ อบต. ในเขตชนบท และพื้นที่ อบต. ทำข้ามยังมีปัญหาส่วนหนึ่งเป็นปัญหาพิเศษแตกต่างออกไปจากทั้งสองกลุ่มที่กล่าวมาแล้ว เช่น ปัญหาความเสี่ยงจากของเสียอันตรายหรือกากสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ทำกินกับหน่วยงานภาครัฐ ยิ่งเมื่อพิจารณาแนวโน้มของปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเกี่ยวกับโครงการด้านพัฒนาหรือปัจจัยเหนือขานา ซึ่งมักจะอยู่ระหว่างพื้นที่พัฒนาทั้งของเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลนครสงขลา ยิ่งสนับสนุนให้ อบต. ทำข้ามมีความน่าสนใจยิ่งขึ้น (คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2543 : 4-13)

สำหรับการเข้าไปศึกษาบริบท อบต. ในครั้งนี้ นอกจากจะมีวัตถุประสงค์ในการนำร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 ไปตรวจสอบว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาตัวชี้วัดหรือไม่แล้ว ก็ยังทำเพื่อค้นหาประเด็นความจำเป็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ อบต. และการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมหรือรูปแบบอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลจริงในพื้นที่เป็นหลัก โดยการเข้าไปในพื้นที่ใช้ทั้งการศึกษาเอกสาร โดยเฉพาะเอกสารเกี่ยวกับนโยบายและแผน และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ สำหรับรายละเอียดการวิจัยในพื้นที่มีดังนี้

- 1) การศึกษาพื้นที่ อบต. ทำข้ามเป็นพื้นที่ในบริบทลองใช้การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง และการร่วมทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ อบต. ทำข้ามดำเนินการอยู่
- 2) ระยะเวลาในการสัมภาษณ์และร่วมทำกิจกรรมกับผู้เกี่ยวข้องใน อบต. ทำข้าม อยู่ระหว่างวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 - 11 สิงหาคม พ.ศ. 2549
- 3) กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์สำหรับการศึกษาบริบท อบต. ในพื้นที่ทดลอง มีทั้งหมด 18 คน ผู้วิจัยได้แบ่งผู้ให้ข้อมูลออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) ตัวแทนจากผู้บริหารและบุคลากรอื่น ๆ ของ อบต. ทำข้าม จำนวน 9 คน (2) ตัวแทนภาคประชาชนของ อบต. ทำข้าม จำนวน 8 คน และ (3) เจ้าหน้าที่ (ปลัด อบต.) ของ อบต. พิจิตรซึ่งเป็น อบต. ใกล้เคียงกัน จำนวน 1 คน

ซึ่งจากร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 ผู้วิจัยได้อาศัยบริบทของ อบต. ทำข้ามมาทำความเข้าใจปัจจัยด้านบุคลากรของ อบต. ได้ชัดเจนขึ้น จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการเอาบริบทของ อบต. ทำข้าม มาศึกษา ช่วยให้เราเห็นปัจจัยต่าง ๆ มากขึ้น เนื่องจากผู้วิจัยได้มีการนำ



ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 ไปตรวจสอบทั้งจากผู้บริหาร และบุคลากรผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้ร่างตัวชี้วัดมีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น จนกลายมาเป็นร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 2 ต่อไป

### 3) การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interviews)

จากร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 2 ผู้วิจัยนำร่างดังกล่าวเข้ามาสู่ขั้นตอนการวิจัยขั้นตอนการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง เนื่องจากทั้งร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 และร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 2 เป็นกระบวนการค้นหาประเด็นตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย เมื่อได้ประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องการ จึงเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบร่างตัวชี้วัดที่ได้โดยการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ให้ช่วยพิจารณาร่างตัวชี้วัดอย่างละเอียด

ส่วนการเลือกกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้วิจัยดำเนินการคัดเลือกกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์โดยต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ มีประสบการณ์พื้นฐานสองด้านควบคู่กันคือ ด้านท้องถิ่นและด้านสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญ คือกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ต้องสนใจ และเห็นความสำคัญของการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อม และต้องมีเวลาเพียงพอสำหรับการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจึงปรึกษาอาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม เพื่อขอคำแนะนำเกี่ยวกับรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติตามรายละเอียดเบื้องต้น ได้กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างทั้งหมด 13 คน ผู้วิจัยได้แบ่งผู้ให้ข้อมูลออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1) ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน ได้แก่ ท้องถิ่นจังหวัดสงขลา นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลปริก รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลปริก และนายก อบต. ท่าข้าม

2) ตัวแทนจากหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมและด้านท้องถิ่น จำนวน 4 คน ได้แก่ ตัวแทนจากสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16 และตัวแทนจากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา

3) ตัวแทนจากภาคประชาชน จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิในชุมชน ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิจัยท้องถิ่น

สำหรับวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง จากนั้นจึงนำข้อคิดเห็นจากผู้ให้สัมภาษณ์มาปรับปรุงร่างตัวชี้วัดดังกล่าว ซึ่งช่วงเวลาในการสัมภาษณ์อยู่ระหว่างวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2551-12 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

สำหรับการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างแบ่งเป็น 2 ส่วน คือการเตรียมการก่อนการสัมภาษณ์และขั้นตอนการสัมภาษณ์ มีรายละเอียด ดังนี้

(1) ขั้นตอนการเตรียมการก่อนการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง

เมื่อได้กลุ่มเป้าหมายเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยเริ่มดำเนินการตามขั้นตอน  
ดังนี้

1) การส่งร่างตัวชี้วัดเพื่อประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อม  
ของ อบต. ที่ได้ผ่านขั้นตอนการทบทวนเอกสาร การศึกษาข้อมูลและการดูบริบท อบต. ในพื้นที่  
ทดลองให้กับกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อให้ได้มีเวลาศึกษาข้อมูลก่อน

2) การนัดหมายวันเวลาและสถานที่สำหรับการสัมภาษณ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ  
ความสะดวกของผู้ให้สัมภาษณ์เป็นหลัก

3) การเตรียมตัวของผู้วิจัยทั้งจัดหาเครื่องบันทึกเสียง และเอกสารที่  
เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งประเด็นคำถามที่จะสัมภาษณ์ ซึ่งประเด็นที่ต้องการคือ ข้อเสนอแนะสำหรับ  
การพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ ความรู้  
ความสามารถ และความชำนาญของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละท่าน

(2) ขั้นตอนการสัมภาษณ์แบบกึ่ง โครงสร้าง มีขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1) เมื่อถึงสถานที่นัดหมายผู้สัมภาษณ์เริ่มต้นด้วยการแนะนำตนเอง และ  
แนะนำรายละเอียดการวิจัย โดยครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์การวิจัย และประโยชน์ของงานวิจัย  
รวมทั้งกล่าวถึงความสำคัญของการสัมภาษณ์ พร้อมอธิบายเกี่ยวกับเนื้อหาและสาระสำคัญแก่ผู้ให้  
สัมภาษณ์ทราบเพื่อร่วมกันวางแผนดำเนินการสัมภาษณ์ต่อไป

2) เริ่มการสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการพร้อมบันทึกเสียงการสัมภาษณ์ เมื่อ  
สัมภาษณ์ครบทุกท่านแล้วค่อยดำเนินการแก้ไข แล้วจึงส่งกลับไปให้ผู้ให้สัมภาษณ์ตรวจสอบเพื่อ  
ยืนยันข้อมูลอีกครั้ง

3) ดำเนินการสัมภาษณ์กับผู้ให้สัมภาษณ์ลำดับถัดไปตามกำหนดการ  
หากพบว่าผู้สัมภาษณ์ท่านใดมีองค์ความรู้ที่น่าสนใจก็ทบทวนให้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม อันเป็น  
ขั้นตอนการวิจัยลำดับต่อไป รวมทั้งขอรายชื่อแนะนำสำหรับเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อมและ  
ด้านท้องถิ่นที่ผู้ให้สัมภาษณ์มีอยู่เพื่อขยายเครือข่ายและองค์ความรู้ในประเด็นที่จำเป็นสำหรับการ  
วิจัย

ผู้วิจัยดำเนินการตามขั้นตอนจนครบ จึงประมวลและสรุปเป็นร่างตัวชี้วัด  
และเกณฑ์ประเมินขั้นที่ 3 ซึ่งจากขั้นตอนนี้ทำให้ผู้วิจัยสามารถเห็นพัฒนาการของงานวิจัยได้  
ชัดเจนขึ้นตั้งแต่ประเด็นเกี่ยวกับตัวชี้วัด เกณฑ์ตัวชี้วัด และการแบ่งกลุ่มของตัวชี้วัดออกเป็น  
ส่วน ๆ เช่น ส่วนที่ 1 การจัดการภายใน อบต. ส่วนที่ 2 บริบทของประชาชนที่เกี่ยวข้องใน อบต.  
และ ส่วนที่ 3 ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต. เพื่อสะดวกต่อการทำความเข้าใจ  
และง่ายต่อการประเมินตัวชี้วัดต่อไป

#### 4) การสนทนากลุ่ม (Focus Group)

เมื่อพัฒนาตัวชี้วัดได้มาถึงร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 3 แล้ว ผู้วิจัยได้นำร่างตัวชี้วัดดังกล่าวเข้าสู่การสนทนากลุ่มเพื่อพัฒนาเป็นร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 4 ต่อไป

ในขั้นตอนการสนทนากลุ่ม ถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่สุดของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ในการดำเนินการเลือกกลุ่มผู้ร่วมสนทนา ผู้วิจัยเลือกผู้มีความรู้ ความชำนาญ และมีประสบการณ์พื้นฐานสองด้านคือ ด้านท้องถิ่นและด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่กัน โดยผู้ร่วมสนทนากลุ่มบางท่านเคยผ่านการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างมาแล้วทำให้มีความเข้าใจในงานวิจัยพอสมควร ทั้งนี้สำหรับข้อมูลบางประเด็นที่ยังไม่สมบูรณ์จากกระบวนการศึกษาก่อนหน้านี้ ผู้วิจัยจำเป็นต้องอาศัยมุมมองจากผู้ร่วมสนทนากลุ่มช่วยให้คำแนะนำให้เรียบร้อย สำหรับขั้นตอนการดำเนินการสนทนากลุ่มแบ่งเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

(1) เมื่อได้รายชื่อและตรวจสอบคุณสมบัติเฉพาะบุคคลแล้วจึงนำรายชื่อผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มดังกล่าว เสนออาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมพิจารณาอีกครั้ง

(2) การดำเนินการติดต่อและส่งเอกสารรายบุคคล หากพบว่ามิใคร่ติดภารกิจไม่สามารถเข้าร่วมได้ก็ขอความกรุณาช่วยแนะนำรายชื่อบุคคลท่านอื่น ๆ ที่ผู้ร่วมสนทนาเห็นว่าเหมาะสมเพื่อเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มในครั้งต่อไป

(3) สำหรับการสนทนากลุ่มครั้งที่ 1 ได้จัดขึ้นในวันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 ตั้งแต่เวลา 09.30 -12.00 น. ณ ห้องประชุมใหญ่ ชั้น 4 ห้อง E 401 คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ มีผู้เข้าร่วมจำนวน 7 คน ประกอบด้วย

1) ตัวแทนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 คน คือ นายก อบต. ท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา รองปลัดเทศบาลเมืองบ้านพรุ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และปลัด อบต. ทุ่งหมอ อำเภอสะเตาะ จังหวัดสงขลา

2) ตัวแทนหน่วยงานสิ่งแวดล้อม 1 คน คือ เจ้าหน้าที่สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16

3) ตัวแทนภาคประชาชนและนักวิจัยอิสระ 4 คน คือผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อมจากตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ตัวแทนจากสถาบัน ศานติธรรมและวิทย์เพื่อสุขภาพ และตัวแทนจากโครงการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนจังหวัดสงขลา

4) นอกจากนั้นมีผู้ช่วยจัดการสนทนากลุ่มจำนวน 3 คน เป็นนักศึกษาระดับปริญญาโท คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มและช่วยจัดบันทึกประเด็นสำคัญ

(4) สำหรับการสนทนากลุ่มครั้งที่ 2 ได้จัดขึ้นในวันพุธ ที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 ตั้งแต่เวลา 09.30 -12.00 น. ณ ห้องประชุมใหญ่ ชั้น 4 ห้อง E 401 คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ มีผู้เข้าร่วมจำนวน 5 คน ประกอบด้วย

1) ตัวแทนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 คน คือ นายท. รำแดง อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา และหัวหน้ากองโยธา เทศบาลตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา

2) ตัวแทนหน่วยงานสิ่งแวดล้อม 1 คน คือ เจ้าหน้าที่จาก สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา

3) ตัวแทนหน่วยงานด้านท้องถิ่น 1 คน คือ ตัวแทนจากสำนักงานท้องถิ่นอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

4) ตัวแทนองค์กรงานวิจัยอิสระ 1 คน คือ นายกสมาคมเกษตรอินทรีย์วิถีไท จังหวัดสงขลา

5) นอกจากนั้นยังมีผู้ช่วยจัดการสนทนากลุ่มจำนวน 3 คน เป็นนักศึกษาระดับปริญญาโท คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มและช่วยจัดบันทึกประเด็นสำคัญ

(5) ขั้นตอนการสนทนากลุ่ม มีดังนี้

1) ผู้วิจัยจึงเริ่มดำเนินการสนทนากลุ่มเมื่อผู้ร่วมสนทนากลุ่มมาครบโดยกล่าวต้อนรับและเชิญให้ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มแนะนำตนเอง

2) ผู้วิจัยแนะนำรายละเอียดการสนทนากลุ่ม เกี่ยวกับวัตถุประสงค์การวิจัย ซึ่งแจ้งความสำคัญของการสนทนากลุ่ม และวัตถุประสงค์ของการสนทนากลุ่มครั้งนี้ พร้อมอธิบายเกี่ยวเนื้อหาและข้อจำกัดด้านเวลาให้ผู้ร่วมสนทนากลุ่มทราบ เพื่อร่วมกันวางแผนดำเนินการสนทนากลุ่ม

3) การสนทนากลุ่มดำเนินไปตามลำดับของร่างตัวชี้วัดและเกณฑ์ที่มีอยู่แล้ว เริ่มต้นด้วย ส่วนที่ 1 ด้านการจัดการภายใน อบต. ส่วนที่ 2 ด้านบริบทของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับ อบต. และส่วนที่ 3 ด้านยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ภายในเวลา 2 ชั่วโมง และแบ่งเวลาสำหรับบางประเด็นที่ยังไม่สมบูรณ์ อีก 30 นาที หลังจากนั้นจึงสรุปประเด็นและปิดการสนทนากลุ่มในเวลา 12.00 น.

สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยใช้วิธีการสรุปจากเอกสารประกอบร่างตัวชี้วัดและเกณฑ์ที่แจกกลุ่มผู้สนทนา โดยนำประเด็นต่าง ๆ มาประมวล นอกจากนั้นยังมีผู้ช่วยจัดการสนทนากลุ่มคอยช่วยบันทึกรายละเอียดให้ด้วยวิธีการแบบแผนที่

ความคิด (Mind Mapping) ผู้วิจัยตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลจากการสนทนากลุ่มทั้งหมดทุกประเด็น กับเสียงบันทึกจากเครื่องบันทึกเสียงที่ได้เตรียมการไว้

#### 5) การแยกประเภทและกำหนดค่าน้ำหนักของตัวชี้วัด

สำหรับขั้นตอนการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. เมื่อผ่านกระบวนการพัฒนาทั้ง 4 ขั้นตอน โดยมีผลการศึกษาออกมาในลักษณะของร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 ถึงขั้นที่ 4 ผู้วิจัยจึงประมวลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้จากกระบวนการพัฒนาตั้งแต่การทบทวนเอกสารจนถึงการสนทนากลุ่ม เข้าสู่การวิเคราะห์สังเคราะห์อีกครั้ง รวมทั้งจัดเรียงและเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้ เพื่อสกัดให้ได้ตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมออกมา

ต่อมาผู้วิจัยจึงนำตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินที่ได้ให้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินร่วมแยกประเภทและกำหนดค่าน้ำหนัก โดยผู้เชี่ยวชาญทั้ง 7 คนประกอบไปด้วย

1) นายก อบต. ทำข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

2) ตัวแทนจากสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16 ตัวแทนจาก

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลปรีก อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา รวม 3 คน ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้คือกลุ่มที่ให้ข้อมูลในขั้นตอนการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง

3) ตัวแทนจากสถาบันสันติธรรมและวิทยุเพื่อสุขภาพ ตัวแทนจากโครงการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนจังหวัดสงขลา และตัวแทนจากสำนักงานท้องถิ่นอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา รวม 3 คน ซึ่งเป็นตัวแทนที่คัดเลือกมาจากกลุ่มผู้ที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม

โดยผู้เชี่ยวชาญกลุ่มนี้มีหน้าที่ในการพิจารณาแยกประเภทตัวชี้วัดและกำหนดค่าน้ำหนักของตัวชี้วัด ให้มีความเป็นรูปธรรมและเข้าใจได้ง่าย เหมาะสำหรับการนำตัวชี้วัดไปใช้ประเมินในพื้นที่ อบต. ต่อไป

ขณะเดียวกันกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ ได้ช่วยให้ข้อสรุปเกี่ยวกับรายละเอียดของตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อม ประเด็นอื่นๆ อีกด้วย เช่น เกณฑ์ประเมินความพร้อมของแต่ละตัวชี้วัดควรมี 3 ระดับ ตามที่ผู้วิจัยทบทวนเอกสารประกอบด้วย

ระดับ 1 ยังไม่มีความพร้อมหรือมีความพร้อมในระดับต่ำหรือมีความพร้อมน้อย มีค่าคะแนนเท่ากับ 1 คะแนน

ระดับ 2 มีความพร้อมในระดับปานกลาง มีค่าคะแนนเท่ากับ 2 คะแนน

ระดับ 3 มีความพร้อมในระดับสูงหรือมีความพร้อมมากมีค่าคะแนนเท่ากับ 3 คะแนน

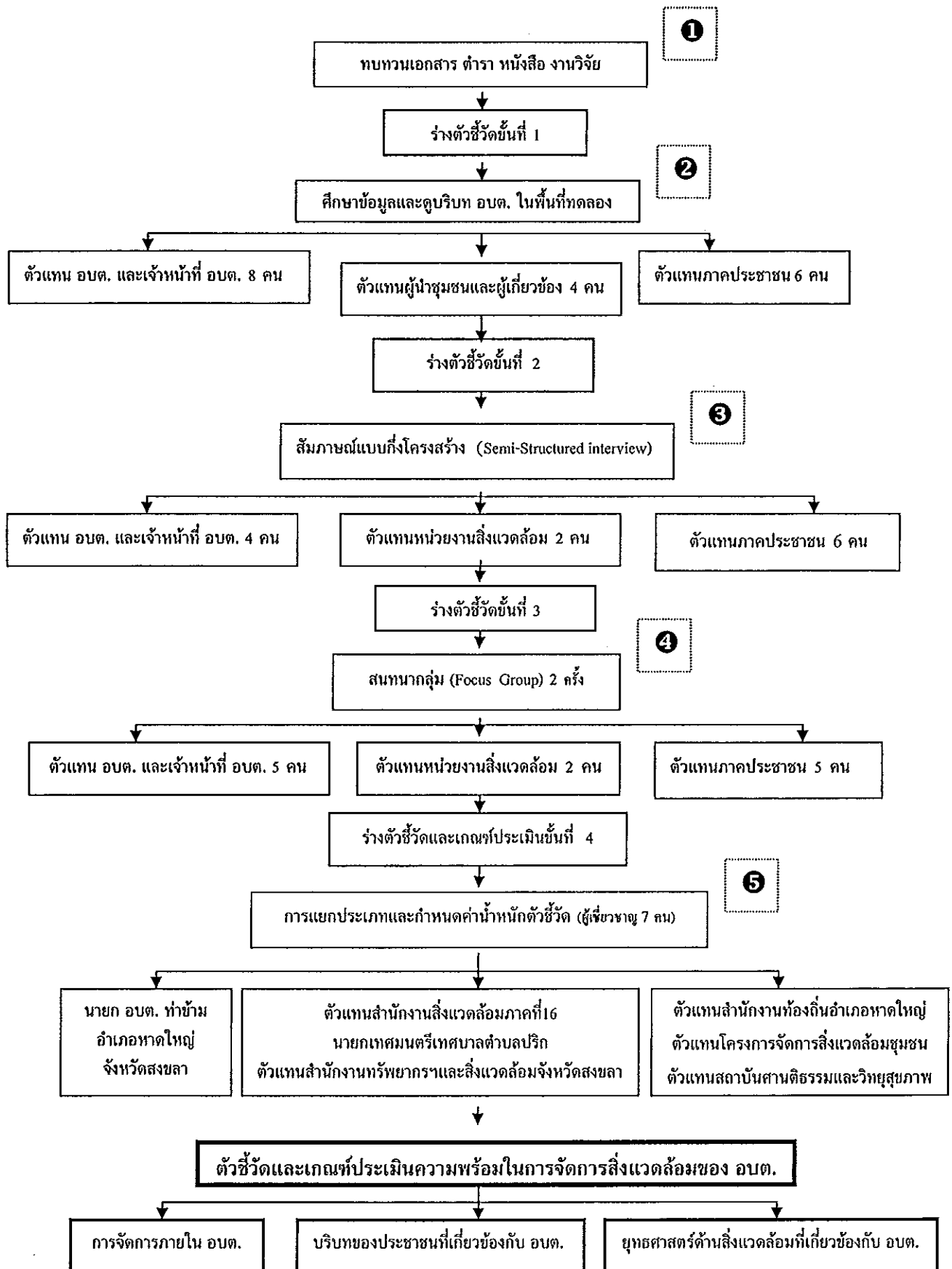
ในการศึกษาระดับความพร้อมได้ใช้หลักการคิดค่าคะแนนตามมาตรฐานสากล และการจัดระดับความพร้อมด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ให้มี 3 ระดับคือ (1) ยังไม่พร้อม (2) พร้อมบางส่วน และ (3) พร้อม

### 3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งเป็นกระบวนการและรูปแบบการวิจัยที่พัฒนามาจากการศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary Data) ทั้งจากหนังสือ เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยแล้วจึงนำ เข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบและเป็นวัตถุวิสัย กล่าวคือ เป็นวิธีการได้มาซึ่งข้อสรุปที่เป็นแนวทางเดียวกัน แม้จะเป็นการได้มาซึ่งข้อมูลโดยบุคคลที่ต่างกัน และใช้วิธีการเชิงพรรณนาสำหรับข้อสรุปจากการศึกษาบริบท อบต. ในพื้นที่ใกล้เคียง จากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง และการสนทนากลุ่ม เพื่อการสร้างตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.

โดยสรุปในการทำวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Method) เพื่อการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. โดยกระบวนการศึกษาประกอบด้วย 1) การทบทวนเอกสารต่างๆ 2) การศึกษาบริบท อบต. ในพื้นที่ทดลอง 3) การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interviews) และ 4) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) ซึ่งขั้นตอนวิธีดำเนินการวิจัยทั้งหมดของการวิจัยครั้งนี้สรุปได้ ดังแสดงในภาพ 6

ภาพ 6 ขั้นตอนวิธีดำเนินการวิจัย



## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

การนำเสนอผลการศึกษา เรื่อง การพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. จะนำเสนอตามขั้นตอนการวิจัย คือ ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 ที่เป็นผลจากการทบทวนเอกสาร ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 2 ที่เป็นผลจากการศึกษาบริบทของ อบต. ในพื้นที่ทดลอง ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 3 ซึ่งเป็นผลจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ร่างตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินขั้นที่ 4 อันเป็นผลจากการสนทนากลุ่ม ซึ่งสามารถแยกอธิบายรายละเอียด ดังนี้

#### 4.1 ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 (ผลจากการทบทวนเอกสาร)

จากการวิเคราะห์สังเคราะห์เอกสารต่าง ๆ ได้พัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. เป็นร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 ซึ่งมี 4 ประเด็นชี้วัดหลักดังนี้

1) นโยบาย แผนและโครงการของ อบต. จากการทบทวนเอกสาร นโยบายมีความสำคัญต่อองค์กร ทั้งนี้กระบวนการนโยบายมีขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (1) การกำหนดปัญหาและวาระพิจารณา ถือได้ว่าเป็นกระบวนการแรกที่ต้องพิจารณา (2) การกำหนดเป็นนโยบายและแผนงาน คือ การกำหนดนโยบายที่ประกอบด้วยกิจกรรมเกี่ยวกับการกำหนดตัวนโยบายและแผนงาน การทำให้งานได้รับความชอบธรรมและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินงานได้ (3) การยอมรับเป็นนโยบาย ขั้นตอนนี้นับว่าเป็นขั้นตอนที่อาศัยความชำนาญทางการเมืองของบุคคลผู้เกี่ยวข้องอย่างมาก (4) การนำเอานโยบายไปปฏิบัติ เป็นส่วนที่ต้องใช้ศิลปะของการบริหารนโยบายเป็นอันมาก และ (5) การประเมินผลนโยบายเป็นวิธีการอย่างหนึ่งช่วยให้เกิดความเข้าใจและปรับปรุงนโยบาย ซึ่งการประเมินนโยบายก็เพื่อพิจารณาว่านโยบายดังกล่าว ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้จริงหรือไม่ และ (6) การปรับปรุงหรือยุตินโยบาย คือข้อสรุปต่อแนวทางการดำเนินงานนโยบายนั้น ๆ (สมพร เพ็ญจันทร์, 2539 : 78)



2) บุคลากรของ อบต. จากการทบทวนเอกสาร พบว่า บุคลากรของ อบต. ทั้งผู้บริหารและบุคลากรผู้เกี่ยวข้องจึงมีบทบาทต่อการกำหนดทิศทางการดำเนินงานขององค์กร นับแต่ระดับผู้บริหาร ที่พบว่าด้วยสังคมเริ่มเปลี่ยนในยุค โลกาภิวัตน์ซึ่งเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ (Knowledge-based Society) ซึ่งหมายถึง ระบบการผลิตสมัยใหม่ใช้ความรู้และใช้บุคคลที่มีความรู้ในการทำงาน เช่นเดียวกับสภาพบริบท อบต. ที่เปลี่ยนไปทำให้ผู้เสนอตัวมาเป็นผู้บริหารเปลี่ยนบริบทไปจากผู้มีอิทธิพล มีอำนาจ มีต้นทุนทางสังคมสูงกลับเน้นและให้ความสำคัญกับความรู้ ความเข้าใจ หรือความสามารถมากขึ้น ที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า ความคิดริเริ่มการจัดการใหม่ (Local Initiatives) จึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่นักการเมืองประกาศให้ประชาชนรู้ว่ามีความคิดใหม่ และผลงานใหม่ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปผู้บริหารต้องมีความรู้ มีวิสัยทัศน์ ต่อสิ่งที่ประเด็นระดับ โลกซึ่งสิ่งแวดล้อมก็เป็นหนึ่งในประเด็นระดับ โลก โดยเฉพาะประเด็นด้านความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมที่หลายฝ่ายต่างให้ความสำคัญ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2548 : 23)

ส่วนบุคลากรในระดับปฏิบัติการ พบว่า บุคลากรระดับนี้นับเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งในด้านสิ่งแวดล้อมก็มุ่งไปสู่การดำรงอยู่อย่างสมดุลและยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ อบต. อนึ่ง หากจะให้งานด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. มุ่งไปสู่เป้าหมายดังกล่าวได้นั้น บุคลากรซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนา อบต. ควรมีความรู้ มีความสามารถ มีความคิดสร้างสรรค์ (Local Initiatives) มีโอกาสเรียนรู้ควบคู่การทำงาน (Learning by doing) หรือ ได้ทดลองทำงานใหม่ ๆ เช่น ท้องถิ่นบางแห่งมีการพัฒนาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงรุกและการปฏิบัติการกิจด้านสิ่งแวดล้อมที่ถ่ายโอนใหม่ รวมถึงการนำแผนที่ภูมิมาประยุกต์ใช้เพื่อจัดเก็บรายได้อย่างทั่วถึงเป็นธรรม (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และคณะ, 2547 : 154)

3) การเงิน การคลังของ อบต. จากการทบทวนเอกสารพบว่า การเงิน การคลังเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดบริการสาธารณะของทุกองค์กรและ อบต. ก็มีภารกิจที่จะต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 รวมถึงระเบียบปฏิบัติที่ต้องเกี่ยวข้องมากมาย ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณจึงขึ้นอยู่กับภาระหนักถึงความสำคัญของภารกิจด้านต่าง ๆ ทั้งของผู้บริหารและประชาชน แม้ว่ารายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บเองจะมีอยู่จำกัด แต่ก็ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมในปริมาณมากพอที่จะใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น แต่จะจัดสรรอย่างไรเป็นหน้าที่ของ อบต. ที่จะเป็นผู้วางแผนการใช้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2544 : 180)

4) อำนาจตามกฎหมาย จากการทบทวนเอกสารพบว่า อบต. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากมายหลายด้านที่เกี่ยวข้องทั้ง พ.ร.บ.สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง คือ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้บริหารจัดการองค์กรในภารกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้ง 6 ภารกิจคือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคุณภาพชีวิต (ซึ่งรวมการศึกษา สังคมและสุขภาพ) ด้านการจัดระเบียบชุมชน ด้านเศรษฐกิจพาณิชย์และการลงทุน ด้านการดูแลและจัดการสิ่งแวดล้อม และ ด้านศิลปวัฒนธรรม ทั้งนี้เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2548 : 1)

โดยสรุป แนวทางของกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของ อบต. มี 3 หลักการสำคัญ คือการใช้หลักการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainability and Sustainable Development) หลักการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสม (Subsidiarity) และยุทธศาสตร์ทางนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น ซึ่งทุกหลักการเน้นเป้าหมายของการให้ชุมชนและประชาชนสามารถดูแลตนเองได้ (Environmental Strategy) (นันทวัฒน์ บรมานันท์และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2544 : 119)

จากที่กล่าวมาในขั้นต้นสำหรับขั้นตอนการทบทวนเอกสารทั้งหมด สามารถร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 ได้ ดังแสดงในตาราง 4

ตาราง 4 สรุปร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1

ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด
นโยบาย แผนและโครงการของ อบต.	ไม่มีในขั้นตอนนี้	ไม่มีในขั้นตอนนี้
บุคลากรของ อบต.	ไม่มีในขั้นตอนนี้	ไม่มีในขั้นตอนนี้
รายได้ของ อบต.	ไม่มีในขั้นตอนนี้	ไม่มีในขั้นตอนนี้
อำนาจตามกฎหมาย	ไม่มีในขั้นตอนนี้	ไม่มีในขั้นตอนนี้

ที่มา : ผู้วิจัย

#### 4.2 ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 2 (ผลจากการศึกษาบริบท อบต. ในพื้นที่ทดลอง)

สำหรับการศึกษาบริบทของ อบต. ในพื้นที่ทดลอง ซึ่งเลือก อบต. ทำขำม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ผู้วิจัยมีโอกาสดูแลศึกษาบริบทของ อบต. ในหลายแง่มุม ทั้งความเป็นองค์กรภาครัฐที่มีขนาดเล็กสุดและใกล้ชิดประชาชนที่สุด ทั้งผลสืบเนื่องมาจากแนวคิดการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับตัวขององค์กรเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงจากโลกยุคโลกาภิวัตน์และแนวทางการดำเนินงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งจากการสรุปผลการศึกษาในร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 ผู้วิจัยจึงนำร่างตัวชี้วัดดังกล่าวมาศึกษาต่อในพื้นที่ อบต. ทำขำม มีผลการศึกษาปรากฏดังนี้

ผลการศึกษา ที่ได้จากร่างตัวชี้วัดที่ 1 มี 4 ประเด็นชี้วัดหลัก ได้แก่ นโยบายและแผนของ อบต. บุคลากรของ อบต. รายได้ของ อบต. และอำนาจตามกฎหมาย เมื่อผู้วิจัยศึกษาบริบท อบต. ในพื้นที่ทดลองทำให้ได้ประเด็นชี้วัดหลักเพิ่มอีก 2 ประเด็น คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. และความตระหนักของประชาชนใน อบต. โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) นโยบายและแผนของ อบต.<sup>1</sup> พบประเด็นเพิ่มเติมว่า นโยบายหรือแผนของ อบต. คือ สิ่งซึ่งสะท้อนรูปแบบการคิดที่เป็นนามธรรมของผู้บริหาร บุคลากร ประชาชน หรือประชาคมใน อบต. ให้ออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร และนำไปสู่การปรับเป็นแผนเพื่อกำหนดทิศทางตามแนวนโยบายนั้น ๆ สุดท้ายก็ไปสู่การปฏิบัติในลักษณะของโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ เช่น กิจกรรมอบรมการจัดการคัดแยกขยะของชุมชนการเคหะในหมู่ที่ 1 บ้านแม่เตยก็มีผลมาจากแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. ที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารและประชาคมใน อบต. กิจกรรมปลูกผักปลอดสารพิษของชาวบ้านหมู่ที่ 3 บ้านทำขำม จากแนวนโยบายด้านการชุมชนต้นแบบด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการรวมกลุ่มของชาวบ้านหมู่ที่ 2 บ้านคลองจิกเพื่อผลิตปุ๋ยชีวภาพตามนโยบายการลดต้นทุนการผลิตจากปุ๋ยเคมีของ อบต. เป็นต้น<sup>1</sup>

2) บุคลากรของ อบต. มีรายละเอียดเพิ่มเติมว่า ผู้บริหาร อบต. หรือ นายก อบต. นอกจากจะเป็นผู้นำขององค์กรที่เป็นทางการโดยความเข้าใจและการรับรู้ของประชาชนแล้วนายก อบต. ยังเป็นผู้นำทางสังคม ผู้นำทางเศรษฐกิจ ผู้นำทางด้านวัฒนธรรมและผู้นำทางด้านจิตวิญญาณด้วยทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพทางสังคมของชุมชนนั้นๆ<sup>2</sup> ซึ่งการได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากผู้นำส่วน

<sup>1</sup> สิ้นทพ อินทรรัตน์ (สัมภาษณ์), 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ; นิธิ พันธุ์มณี (สัมภาษณ์), 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ; เฝื่อง ผ่องสะอาด (สัมภาษณ์), 5 มิถุนายน พ.ศ. 2549 ; นุภาพ กาญจนวงศ์ (สัมภาษณ์), 16 มิถุนายน พ.ศ. 2549 ; ประยูร หนูคง (สัมภาษณ์), 16 มิถุนายน พ.ศ. 2549

<sup>2</sup> นุภาพ กาญจนวงศ์ (สัมภาษณ์), 19 มิถุนายน พ.ศ. 2549 ; สมใจ ธรรมเขต (สัมภาษณ์), 21 มิถุนายน พ.ศ. 2549

อื่น ๆ ใน อบต. ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่ ผู้นำกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ผู้ทรงคุณวุฒิ ปราชญ์ชาวบ้านก็ถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งทำให้การบริหารเป็นไปอย่างต่อเนื่อง<sup>3</sup>

อีกทั้งผู้บริหารต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะหรือองค์ความรู้เพิ่มเติมของบุคลากรอื่น ๆ เช่น อบต. ทำข้าม เปิดโอกาสให้บุคลากรอบรมหรือเรียนหลักสูตรต่าง ๆ ตามความสนใจโดยด้านสิ่งแวดล้อมมีการดูงานที่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เพื่อเพิ่มทักษะและองค์ความรู้ด้านการจัดการแปลงหญ้าเพื่อป้องกันหน้าดินและเพื่อการปศุสัตว์ เป็นต้น<sup>4</sup>

3) การเงิน การคลังและงบประมาณของ อบต. พบประเด็นเพิ่มเติมว่า สถานะทางการเงิน การคลังของ อบต. มีงบบุคลากรเป็นเงินทุนหลักสำหรับใช้ในการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งการตัดสินใจใช้เงินของ อบต. ก็เกี่ยวข้องกับความเป็นในพื้นที่เป็นประเด็นหลัก นอกจากนี้การแสวงหางบประมาณจากภายนอกเป็นอีกบทบาทหนึ่งซึ่ง อบต. สามารถทำได้<sup>5</sup>

4) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต. จากการศึกษาพื้นที่ อบต. ทำข้าม ผู้วิจัยได้พบประเด็นเพิ่มเติม คือ อบต. ยังมีปัญหาการนำกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมเฉพาะพื้นที่นั้น ๆ ขณะเดียวกันการออกข้อบัญญัติของ อบต. ในด้านต่าง ๆ รวมทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่มีเช่นกัน<sup>6</sup>

5) การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. พบว่า ในพื้นที่ อบต. มีระดับการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น คือ ขั้นการร่วมรู้ข้อมูล ขั้นร่วมแสดงความคิดเห็นและมีตัวแทนเข้าร่วมตัดสินใจ<sup>7</sup> เนื่องจากผู้บริหาร อบต. ให้ความสำคัญในการบริหารองค์กรผ่านการมีส่วนร่วมด้วยการทำแผนประชาคมเพื่อกำหนดกรอบการพัฒนาในแต่ละปี ซึ่งจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วม คือ ต้องผ่านประชาคมในระดับหมู่บ้านและนำเสนอต่อสภา อบต. เพื่อขออนุมัติเป็นร่างข้อบัญญัติ อบต. และมีตัวแทนประชาชนเข้าไปร่วมรับฟังและเสนอข้อคิดเห็นด้วย ซึ่งมีการถ่ายทอดประชุมผ่านเครือข่ายวิทยุชุมชนประจำตำบลให้ประชาชนทั่วไปรับทราบด้วย<sup>8</sup>

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. ทำข้าม ด้านสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่มาจากปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาขยะของชุมชนการเคหะ บริเวณหมู่ที่ 1

<sup>3</sup> เสาวณีย์ แก้วชูเชิด (สัมภาษณ์), 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ; สุรินทร์ บิลสัน (สัมภาษณ์), 4 มิถุนายน พ.ศ. 2549

<sup>4</sup> สุธน จันทร์กุล (สัมภาษณ์), 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2549

<sup>5</sup> นภาพร พัทธน์คำรน (สัมภาษณ์), 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ; นิธิ พันธุ์มณี (สัมภาษณ์), 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2549

<sup>6</sup> วิชาต สุคนธ์พันธุ์ (สัมภาษณ์), 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 ; วิเชษฐ์ พินิจสกุล (สัมภาษณ์), 4 สิงหาคม พ.ศ. 2549

<sup>7</sup> สนิทพร อินทร์ตัน (สัมภาษณ์), 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ; เพ็ญ ฝ่องสะอาด (สัมภาษณ์), 5 มิถุนายน พ.ศ. 2549

<sup>8</sup> สนิทพร อินทร์ตัน (สัมภาษณ์), 4 สิงหาคม พ.ศ. 2549 ; สุกรี เมฆทันต์ (สัมภาษณ์), 7 สิงหาคม พ.ศ. 2549

ปัญหาสารตกค้างจากการใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลงบริเวณหมู่ที่ 6 และหมู่ที่ 7 ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนนี้เป็นการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นแล้ว ไม่ใช่การมีส่วนร่วมในการป้องกันสิ่งแวดล้อม ซึ่งบทบาทสำคัญสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมใน อบต.<sup>9</sup> อย่างไรก็ตามในพื้นที่ อบต. ก็มีกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวกับบทบาทด้านการป้องกันสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เช่น การร่วมกันปลูกจิตสำนึกและอนุรักษ์ต้นตาลโตนดบริเวณคันนาเพื่อช่วยสำหรับการกักเก็บน้ำให้หน้าข้าวของประชาชนในหมู่ที่ 6 และ การร่วมกันรณรงค์และอนุรักษ์การใช้น้ำแบบป้อนน้ำดินแทนการใช้บ่อบาดาลเพื่อการป้องกันปัญหาดินทรุดภายในพื้นที่ เป็นต้น<sup>10</sup>

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นแนวทางที่สำคัญสำหรับการบริหารจัดการองค์กรของ อบต. ทำซ้ำ เพราะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญกับแนวทางการมีส่วนร่วม ขณะที่ประชาชนพร้อมทำหน้าที่ของตนเองต่อบทบาทการมีส่วนร่วมในพื้นที่เช่นกัน<sup>11</sup>

6) ความตระหนักของประชาชนใน อบต. จากการศึกษาพื้นที่ อบต. ทำซ้ำ พบว่า ความตระหนักของประชาชนมีจุดเริ่มต้นมาจากบุคคลก่อน โดยบุคคลนั้นอาจมีบุคลิกเข้มแข็ง อ่อนโยน เด็ดเดี่ยวและเป็นนักต่อสู้ หรือนักอุดมการณ์ แล้วสามารถรวบรวมหรือโน้มน้าวบุคคลอื่นให้มีแนวคิดหรือความเชื่อรวมกันได้จึงเกิดเป็นกลุ่ม หรือเครือข่าย เมื่อพัฒนาการมาถึงขั้นดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยเหนี่ยวนำให้ อบต. หรือหน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาให้การสนับสนุน เช่น กลุ่มโรงปุ๋ยหมักชีวภาพในหมู่ที่ 2 ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับภาค ก็มีจุดเริ่มต้นมาจากบุคคลเพียงคนเดียว กระทั่งสามารถรวบรวมสมาชิกเป็นกลุ่มและดำเนินงานจนเป็นที่ยอมรับ เป็นต้น<sup>12</sup>

นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้บริหารของ อบต. ทำซ้ำ ได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างความตระหนักของประชาชนในพื้นที่ ทำให้การดำเนินงานของ อบต. ในหลายโครงการหรือหลายกิจกรรม ได้ขยายผลต่อในระยะกลางหรือระยะยาว ไม่สิ้นสุดแค่การยุติโครงการหรือกิจกรรมเหมือน อบต. อื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากโครงการการเสริมสร้างความตระหนักของประชาชนต่อการร่วมอนุรักษ์พันธุ์ปลาท้องถิ่น เช่น ปลาช่อน ปลาหมอ ปลาดุก โครงการอนุรักษ์ต้นตาลโตนดบนคันนา และ โครงการบัณฑิตอาสา ร่วมพัฒนาชุมชน เป็นต้น<sup>13</sup>

<sup>9</sup> เสาวณีย์ แก้วชูเชิด (สัมภาษณ์), 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2549

<sup>10</sup> กัทรเดช ทองแป้น (สัมภาษณ์), 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2549

<sup>11</sup> ศวร ไชยกุล (สัมภาษณ์), 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ; นิธิ พันธุ์ณี (สัมภาษณ์), 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ; ประยูร หุบลง (สัมภาษณ์), 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2549

<sup>12</sup> นิรมล ธานีวัน (สัมภาษณ์), 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ; สุรเชษ บิลสัน (สัมภาษณ์), 4 มิถุนายน พ.ศ. 2549

<sup>13</sup> นุภาพ กาญจนวงศ์ (สัมภาษณ์), 19 มิถุนายน พ.ศ. 2549 ; เอื้อม ไชยกุล (สัมภาษณ์), 11 สิงหาคม พ.ศ. 2549

จะเห็นได้ว่า ในการบริหารจัดการของ อบต. นั้น หากต้องการพัฒนาท้องถิ่นหรือจัดการบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่แท้จริง ประเด็นชีวิตที่เพิ่มทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน และความตระหนักของประชาชน มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. จะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านการบริหารจัดการทั้งเรื่องนโยบาย บุคลากร งบประมาณและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้การบริหารงานของ อบต. บรรลุเป้าหมายได้ ประเด็นตัวชี้วัดที่เพิ่มขึ้นนับเป็นปัจจัยที่มีจำเป็นสำหรับการบริหารงานขององค์กรในโลกยุคโลกาภิวัตน์ด้วยเช่นกัน<sup>14</sup> สำหรับผลการศึกษาในขั้นนี้สามารถได้ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 2 ได้ ดังแสดงในตาราง 5

ตาราง 5 สรุปร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 2 ผลจากการศึกษาข้อมูลและดูบริบท อบต. ในพื้นที่ทดลอง

ลำดับ	ประเด็นชีวิตหลัก	ประเด็นชีวิตย่อย
1.	นโยบายและแผนของ อบต.	นโยบายมีความสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของชุมชน และมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่เริ่มต้น
2.	บุคลากรของ อบต.	บทบาทของผู้บริหารที่หลากหลายและการพัฒนาบุคลากรของ อบต.
3.	การเงิน การคลังและงบประมาณของ อบต.	ฐานะทางการเงินเกี่ยวข้องกับงบอุดหนุนเป็นหลัก บทบาทการแสวงหาเครือข่ายและงบประมาณจากภายนอกมาใช้ในอบต.
4.	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต.	ปัญหาการนำกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้ การออกข้อบัญญัติ อบต. ด้านสิ่งแวดล้อม
5.	การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต.	การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของ อบต. อย่างหลากหลาย
6.	ความตระหนักของประชาชนใน อบต.	ความตระหนักระดับบุคคลและพัฒนาเป็นความตระหนักของกลุ่มประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม บทบาทของผู้บริหารต่อการสร้างความตระหนักของประชาชน

ที่มา : ผู้วิจัย

<sup>14</sup> วิภูษิต สุคนธ์พันธุ์ (สัมภาษณ์), 30 พฤษภาคม พ.ศ.2549 ; ) นิรมล ชานะวัน (สัมภาษณ์), 17 พฤษภาคม

### 4.3 ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 3 (ผลจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interviews))

การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างมีความสำคัญกับการพัฒนาตัวชี้วัด เนื่องจาก การพัฒนาตัวชี้วัดในร่างขั้นที่ 1 และร่างขั้นที่ 2 เป็นการกำหนดประเด็นชี้วัดหลัก และประเด็นชี้วัดย่อยเมื่อเข้าสู่การพัฒนาร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 3 ซึ่งนอกจากเป็นการพัฒนาตัวชี้วัดแล้ว ยังเป็นขั้นตอนแรกสำหรับการพัฒนาเกณฑ์สำหรับตัวชี้วัด เพื่อใช้ประเมินตัวชี้วัดควบคู่กันไปด้วย

โดยสรุปสำหรับการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นร่วมกันว่าเพื่อสะดวกต่อการทำความเข้าใจและง่ายต่อการประเมินตัวชี้วัดไปใช้งาน ควรแบ่งตัวชี้วัดออกเป็น 3 ส่วน คือ การจัดการภายใน อบต. ประกอบด้วย ด้านนโยบายและแผนของ อบต. ด้านบุคลากรของ อบต. ด้านการเงินการคลังและงบประมาณของ อบต. และด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต. บริบทของประชาชนใน อบต. ประกอบด้วย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. และด้านความตระหนักของประชาชนใน อบต. และยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ประกอบด้วย แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ยุทธศาสตร์ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ จากการแบ่งส่วนที่กล่าวมาในตอนต้น มีสาเหตุมาจาก บริบทของการบริหารจัดการ อบต. ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมมีปัจจัยความพร้อมหลายอย่างที่มีความจำเป็น ทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภายในของ อบต. ซึ่งเป็นการพิจารณาองค์ประกอบขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจลงมา อันว่าด้วยปัจจัยจำเป็นพื้นฐานสำหรับการขับเคลื่อนองค์กร ประการต่อมา เนื่องจาก อบต. หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ปฏิบัติงานเพื่อให้บริการกับประชาชนในพื้นที่ของตน จึงอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือความตระหนักของประชาชน ถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ สุดท้าย คือ ประเด็นด้านยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมของ อบต. ซึ่งเปรียบเสมือนพิมพ์เขียวขององค์กรที่ว่าด้วยทิศทางด้านสิ่งแวดล้อมของตน ว่าสุดท้ายแล้วองค์กรควรจะเดินทางไปทางไหนเพื่อให้การดำรงอยู่ของสิ่งแวดล้อมในพื้นที่มีความยั่งยืนให้ถึงรุ่นลูกรุ่นหลานได้<sup>15</sup> ซึ่งรายละเอียดของผลการศึกษาวิจัยเป็นดังนี้

<sup>15</sup> กอเส็ม คาฮี (สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 ; กำราบ พานทอง, (สัมภาษณ์), 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 ; นุภาพ กาญจนวงศ์ (สัมภาษณ์), 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 ; เบนจมาศ นาคหลง (สัมภาษณ์), 21 เมษายน พ.ศ. 2551 ; ปราณี สมบูรณ์ (สัมภาษณ์), 13 เมษายน พ.ศ. 2551 ; ภาณุ พิทักษ์เผ่า (สัมภาษณ์), 21 เมษายน พ.ศ. 2551 ; วิกรม เลขหนู (สัมภาษณ์), 23 เมษายน พ.ศ. 2551 ; วิญญู สิริเชนทร์ (สัมภาษณ์), 18 เมษายน พ.ศ. 2551 ;

#### 4.3.1 การจัดการภายใน อบต.

เนื่องจาก อบต. มีฐานะเป็นองค์กรซึ่งจำเป็นต้องมีปัจจัยสำคัญสำหรับการบริหารงานด้านต่าง ๆ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนและงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยสรุปสำหรับปัจจัยสำคัญสำหรับการบริหารจัดการที่ได้จากการศึกษาใน 2 ชั้นตอนแรกมี 4 ด้าน ดังนี้

1) ด้านนโยบายและแผนของ อบต. ได้ประเด็นที่เกี่ยวข้องคือ มีการให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม (Policy Formulation) เนื่องจากนโยบายเป็นการตัดสินใจที่ไปมีผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมาก จากการศึกษาในชั้นนี้พบว่า นโยบายและแผนด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. สอดคล้องกับปัจจัยดังนี้

- (1) การบูรณาการระหว่างยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนด้านสิ่งแวดล้อม<sup>16</sup>
- (2) การเชื่อมโยงการทำงานให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่เฉพาะตน<sup>17</sup>
- (3) การประยุกต์สาระสำคัญด้านท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยภาคประชาชนในกระบวนการจัดทำนโยบายและแผนของ อบต. เพราะที่ผ่านมานโยบายสาธารณะหลายเรื่องในชุมชนล้วนเริ่มต้นจากภาคประชาชน ซึ่ง นายกสมาคมเกษตรอินทรีย์วิถีไทจังหวัดสงขลา ได้ยกตัวอย่างในกรณีจังหวัดสงขลา มีการนำยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขของประเทศมาประยุกต์เป็นยุทธศาสตร์ด้านอาหารปลอดภัยของจังหวัด เพื่อผลักดันให้เป็นจังหวัดต้นแบบด้านการจัดการอาหารปลอดภัย<sup>18</sup>
- (4) การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ของภาคส่วนต่าง ๆ กับบริบทของ อบต. ทั้งด้านงบประมาณหรือความร่วมมืออื่นที่สามารถนำมาซึ่งการขอสนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อนำมาพัฒนา อบต.<sup>19</sup>

---

ธานี พิทยะเวียงการ (สัมภาษณ์), 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2551; สิ้นทพ อินทร์ตัน (สัมภาษณ์), 28 เมษายน พ.ศ. 2551 ; สุริยา ชีขุน (สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 ; สุพจน์ แสงจันทร์(สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 ; อภิชัย เกื้อก่อบุญ(สัมภาษณ์), 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

<sup>16</sup> วิญญู ติพิชเชนทร์ (สัมภาษณ์), 18 เมษายน พ.ศ. 2551 ; ภาณุ พิทักษ์เผ่า (สัมภาษณ์), 21 เมษายน พ.ศ. 2551

<sup>17</sup> สิ้นทพ อินทร์ตัน (สัมภาษณ์), 28 เมษายน พ.ศ. 2551

<sup>18</sup> ภาณุ พิทักษ์เผ่า (สัมภาษณ์), 21 เมษายน พ.ศ. 2551

<sup>19</sup> กำราบ เพานทอง (สัมภาษณ์), 9 พฤษภาคม 2551 ; สุริยา ชีขุน (สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2551



(5) การทำความเข้าใจท้องถิ่นของตนเองเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนพร้อมผลักดันให้เป็นแนวนโยบายสาธารณะของตนเพื่อให้ประชาชนทราบและร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว<sup>20</sup>

(6) การประเมินผลนโยบายที่นำไปปฏิบัติเพื่อผลลัพธ์ของนโยบายนั้น ๆ ว่าควรมีการดำเนินการต่อเนื่องหรือเปลี่ยนแปลงใหม่เพื่อให้สอดคล้องยิ่งขึ้น<sup>21</sup>

ดังนั้น ขึ้นตอนถัดมาเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นกระบวนการที่ต่อจากขั้นตอนการกำหนดนโยบายและเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าเราต้องการผลลัพธ์เป็นเช่นไร ซึ่งแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติมีทั้งลักษณะ Top-down และ Bottom-up ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน

2) ด้านบุคลากรของ อบต. ที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ ผู้บริหารและบุคลากรของ อบต. ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) ระดับผู้บริหารของ อบต. พบว่า ผู้บริหารต้องส่งเสริมให้ความรู้ ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนของ อบต. ที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง<sup>22</sup> ขณะเดียวกันต้องเน้นหรือส่งเสริมบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งด้านความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต. และที่สำคัญคือการไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจขององค์กร อันจะส่งผลให้ อบต. มีความโปร่งใสและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย<sup>23</sup> นอกจากนี้ ผู้บริหารควรมีการสำรวจเกี่ยวกับกลุ่มพิเศษหรือนุคคลพิเศษที่มีความชำนาญด้านสิ่งแวดล้อมว่ามีอยู่หรือไม่ เนื่องจากกลุ่มหรือนุคคลพิเศษดังกล่าว มีบทบาทในขับเคลื่อนกิจกรรมหรือโครงการด้านสิ่งแวดล้อม หากมีอยู่ก็ถือเป็นประโยชน์สำหรับ อบต.<sup>24</sup> ส่วนเรื่องผู้บริหารกับการจัดการองค์ความรู้ของ อบต. นับว่ามีความสำคัญ เนื่องจากการจัดการองค์ความรู้คือ การขับเคลื่อนงานด้านสิ่งแวดล้อมให้ต่อเนื่องทั้งช่วยลดการพึ่งพาหน่วยงานภายนอก<sup>25</sup> ประเด็นสุดท้าย คือ ผู้บริหารต้อง

<sup>20</sup> สนิทพร อินทร์ตัน (สัมภาษณ์), 28 เมษายน พ.ศ. 2551

<sup>21</sup> ปราณี สมบูรณ์ (สัมภาษณ์), 13 เมษายน พ.ศ. 2551

<sup>22</sup> กานู พัทธ์เกล้า (สัมภาษณ์), 21 เมษายน พ.ศ. 2551

<sup>23</sup> วิญญู สิทธิเชนทร์ (สัมภาษณ์), 18 เมษายน พ.ศ. 2551 ; สุริยา ชีขุน (สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

<sup>24</sup> สุริยา ชีขุน (สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

<sup>25</sup> สนิทพร อินทร์ตัน (สัมภาษณ์), 28 เมษายน พ.ศ. 2551 ; สุริยา ชีขุน (สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

ขับเคลื่อนงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีผิดพลาดหรือถูกตำหนิบ้าง ให้ถือเป็นการเรียนรู้เพื่อพัฒนาต่อไป<sup>26</sup>

(2) ระดับบุคลากรของ อบต. พบว่า เจ้าหน้าที่ควรให้ความสำคัญกับการเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเอง โดยเฉพาะองค์ความรู้ที่จำเป็น เช่น เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และความตระหนักต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาขยะในชุมชน เป็นต้น<sup>27</sup>

3) ด้านการเงิน การคลังและงบประมาณของ อบต. พบว่า มีการส่งเสริมบทบาทการสร้างรายได้ด้วยตนเองของ อบต. ซึ่งลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากภาครัฐ พร้อมทั้งกระตุ้นให้ อบต. เห็นความสำคัญของงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อการบริหารหรือจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>28</sup> อนึ่ง อบต. และชุมชนควรสร้างกระบวนการพึ่งตนเองให้เป็นรูปธรรม เช่น กรณีบาง อบต. ที่ได้จัดตั้งกองทุนสีเขียวเพื่อดำเนินการในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่ โดย อบต. เข้ามาช่วยเหลือด้านเงินทุนจัดตั้งสำหรับเบื้องต้น<sup>29</sup>

4) ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต. พบว่า สำหรับกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ อบต. โดยเฉพาะกฎหมายด้านการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมควรมีการปรับเปลี่ยนภาษาที่ใช้ให้เป็นภาษาทั่วไปที่ประชาชนเข้าใจง่ายและเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง ซึ่งก็เป็นบทบาทของ อบต. ที่ต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น<sup>30</sup> ส่วนการออกข้อบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อม อบต. ต้องให้ความสำคัญเพิ่มขึ้น เช่น เรื่องบ่อคักไข่มัน หรือเรื่องการรักษาความสะอาดใน อบต.<sup>31</sup> แต่ที่ผ่านมาพบว่าผู้บริหาร อบต. มักจะเลือกใช้มาตรการทางสังคม ทั้งการสมานฉันท์และการเจรจาไกล่เกลี่ย ก่อนใช้มาตรการทางกฎหมายเนื่องจากกระบวนการทางกฎหมายมีลักษณะเป็นทางการและอาจไม่สอดคล้องกับสังคมชนบทที่มีลักษณะความสัมพันธ์แบบเครือญาติ<sup>32</sup>

<sup>26</sup> สิ้นชีพ อินทร์รัตน์ (สัมภาษณ์), 28 เมษายน พ.ศ. 2551

<sup>27</sup> นุภาพ กาญจนวงศ์ (สัมภาษณ์), 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

<sup>28</sup> สุริยา บีขุน (สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

<sup>29</sup> กำราบ พานทอง (สัมภาษณ์), 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

<sup>30</sup> ภาณุ พิทักษ์เผ่า (สัมภาษณ์), 21 เมษายน พ.ศ. 2551

<sup>31</sup> ศานี ทิพย์ทะเบียนการ (สัมภาษณ์), 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

<sup>32</sup> สิ้นชีพ อินทร์รัตน์ (สัมภาษณ์), 28 เมษายน พ.ศ. 2551

#### 4.3.2 บริบทของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับ อบต.

สำหรับประเด็นชี้วัดหลักในส่วนนี้ได้มาจากการศึกษาในขั้นตอนที่ 2 คือ การศึกษาบริบท อบต. ในพื้นที่ทดลอง จาก อบต. ทำข้าม โดยสรุปจากการศึกษาวิจัยมี 2 ด้าน ดังนี้

1) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. ควรศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าในปัจจุบัน ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. หรือไม่อย่างไร ทั้งดูการตื่นตัวของประชาชนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมใน อบต.<sup>33</sup> รวมถึงการให้ความสำคัญกับการเมืองภาคประชาชน ได้แก่ กลุ่มภาคีต่าง ๆ ทั้งเอกชน ประชาชน สภาท้องถิ่น และกลุ่มเยาวชน โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน อบต. ควรมีการส่งเสริมบทบาทให้เป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาแผนของ อบต. ควรจะศึกษาให้ครบทั้ง 3 ขั้นตอน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมเป็นผู้ปฏิบัติการ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล<sup>34</sup>

2) ด้านความตระหนักของประชาชนใน อบต. มีรายละเอียด คือ การเน้นบทบาทการสร้างความตระหนักกับทุกภาคส่วน โดยเฉพาะของประชาชน โดย อบต. ต้องสนับสนุนบทบาทการสร้างความตระหนัก ทั้งในรูปแบบการสื่อสาร การประชาสัมพันธ์ การพูดคุย การเปิดพื้นที่ทางสังคม โดยวัฒนธรรมของชุมชนใน อบต. นั้นๆ โดยผ่านช่องทางการสื่อสารกลางร่วมกัน และ อบต. ควรมีส่วนในการสร้างช่องทางการสื่อสารเพื่อให้เข้าถึงประชาชน หลักสำคัญคือ ควรมีบทบาทในการเป็นหน่วยงานที่เป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ซึ่งทำให้ อบต. ต้องยืนหยัดด้วยตนเอง บนฐานความคิด แนวนโยบาย ยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น ไม่ใช่อยู่ด้วยการพึ่งพาจากภายนอก<sup>35</sup> ขณะเดียวกัน ถ้าการขับเคลื่อนของประชาชนที่มีความตระหนักซึ่งออกมาในรูปแบบของการจัดตั้งกลุ่ม หรือดำเนินการเป็นกิจกรรมก็จะเป็นปัจจัยเหนี่ยวนำให้ อบต. หรือหน่วยงานอื่นสนใจและเข้ามาสนับสนุนกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ด้านการเงิน ด้านระบบการจัดการ หรือปัจจัยความจำเป็นอื่น ๆ<sup>36</sup> โดยสรุปแล้วพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พิจารณาว่าความตระหนักเกิดขึ้นในตัวบุคคลหรือในกลุ่มหรือไม่สามารถพิจารณาได้จาก 2 ประเด็นหลัก คือ พฤติกรรมของประชาชน เช่น จากพฤติกรรมภารกิจที่แสดงให้เห็นถึงการมีจิตสำนึกของประชาชนว่ามีมากน้อยเพียงใด

<sup>33</sup> วิญญู สิริเชนทร์ (สัมภาษณ์), 18 เมษายน พ.ศ. 2551

<sup>34</sup> กิ่งราบ พานทอง (สัมภาษณ์), 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

<sup>35</sup> กอสิม คาลี (สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม 2551; ศานี ทิพย์ทะเบียนการ (สัมภาษณ์), 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

<sup>36</sup> กิ่งราบ พานทอง (สัมภาษณ์), 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2551; ภาณุ พิทักษ์เผ่า (สัมภาษณ์), 21 เมษายน พ.ศ. 2551

และการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตจากพฤติกรรม เมื่อทำต่อเนื่องด้วยเวลาที่นานเพียงพอจนสามารถเรียกได้ว่าเป็นวิถีชีวิตใหม่<sup>37</sup>

#### 4.3.3 ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต.

ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต. นับว่าเป็นประเด็นที่มีการกำหนดเพิ่มเติมกันใหม่โดยกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนมีความเห็นว่ายุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ถือเป็นกรอบที่สำคัญสำหรับการวิจัยเรื่องนี้ ซึ่งขั้นตอนการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง สามารถสรุปกรอบยุทธศาสตร์ได้ ดังนี้

1) กรอบแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพ พ.ศ. 2550-2554 ซึ่งมีการขับเคลื่อนตามแนวนโยบายจากแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถ่ายโอนให้กับจังหวัด ดังนี้

(1) อบต. ส่งเสริมการสร้างกลไกร่วมกันของภาคีต่าง ๆ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

(2) อบต. มีการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมของภาคี

(3) อบต. ขับเคลื่อนองค์กรเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในเชิงรุก

(4) อบต. ส่งเสริมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์สิ่งแวดล้อม

อย่างเป็นธรรม

(5) อบต. ส่งเสริมการใช้ประโยชน์สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและ

ยั่งยืน

(6) อบต. มีการกำกับ ดูแล และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มี

ความสมดุลและยั่งยืน

2) กรอบยุทธศาสตร์ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม คือ การแปลงนโยบายตามแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด มีดังนี้

(1) อบต. กัมบหภาพด้านการบำบัดฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

(2) อบต. กัมบหภาพด้านการเฝ้าระวังป้องกันสิ่งแวดล้อม

<sup>37</sup> คำราช พานทอง (สัมภาษณ์), 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

(3) อบต. กับบทบาทเกี่ยวกับการสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม

(4) อบต. กับบทบาทเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยด้านสิ่งแวดล้อม

ในการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในขั้นตอนนี้ ซึ่งตัวแทนจากสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 16 มีความเห็นว่ากรอบยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อมควรมีความสอดคล้องกันตั้งแต่ ยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนระดับชาติ ระดับรัฐบาล ระดับภาค ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น<sup>38</sup> ขณะที่ นายก อบต. ท่าข้าม เห็นว่า นอกจากจะให้ความสำคัญกับความสอดคล้องในนโยบายและแผนระดับต่าง ๆ แล้ว อบต. ต้องเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ไปสู่การเป็น นโยบายสาธารณะในระดับ อบต. เพื่อให้ทั้ง อบต. ได้รับรู้ตรงกันถึงทิศทางด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นตนเอง<sup>39</sup>

ในขณะที่ ตัวแทนภาคประชาชน จังหวัดสงขลา และตัวแทนสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา ซึ่งมีประสบการณ์การทำงานกับชุมชน เห็นว่า อบต. หรือท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ด้านการสืบสานภูมิปัญญา รวมทั้งการผลักดันให้ อบต. เห็นความสำคัญกับแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมในมิติทางสังคม มิติทางวัฒนธรรมและมิติทางจิตวิญญาณ เพราะอดีตภาครัฐหรือหน่วยงานทั่วไปมุ่งเป้าการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบแยกส่วน โดยได้ยกตัวอย่าง กรณีการแก้ปัญหาน้ำเสียของคลองคูตะเถา จังหวัดสงขลา ที่พบว่า ตลอด 20 กว่าปีที่ผ่านมา ภาครัฐทุ่มงบประมาณ ปีละเป็นแสนบาทเพื่อทำโครงการหรือออกแบบกิจกรรม ซึ่งดำเนินกิจกรรมในรูปแบบเดิม ๆ แต่ก็ไม่ได้ทำให้วิกฤตของน้ำเสียในคลองคูตะเถาคลี่คลาย แต่เมื่อภาคีต่าง ๆ ในชุมชนรอบคลองคูตะเถา นำพิธีการบูชาลำน้ำเพื่อสำนึกถึงพระคุณของแม่คงคา ทั้งมีกิจกรรมล่องลำคลองเพื่อย้อนอดีตทำให้เกิดการเห็นคุณค่าของสายน้ำ จึงทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่ชุมชนหันมาร่วมกันดูแลน้ำเสียในคลองคูตะเถา ดังนั้นหาก อบต. หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ หันมาให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยผนวกมิติทางสังคม มิติทางวัฒนธรรมและมิติทางจิตวิญญาณ ย่อมมีผลกับการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการที่เป็นรูปธรรมและมีความเป็นไปได้ ไม่ใช่การบูรณาการเฉพาะในห้องประชุมหรือบนเวที ส่วนชุมชนก็มีหน้าที่ส่งเสริมและให้กำลังใจเพื่อเป็นการออกแบบสังคมที่ตีร่วมกันของทุกภาคส่วน<sup>40</sup>

<sup>38</sup> วิกรม เดชหนู (สัมภาษณ์), 23 เมษายน พ.ศ. 2551

<sup>39</sup> สนิทพ อินทร์ตัน (สัมภาษณ์), 28 เมษายน พ.ศ. 2551

<sup>40</sup> ศานี ทิพย์ทะเยียนการ (สัมภาษณ์), 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2551; ปรานี สมบูรณ์ (สัมภาษณ์), 13 เมษายน พ.ศ. 2551

ตัวแทนจากสถาบันศาสนาดิธรรมและวิทยุเพื่อสุขภาพ เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. โดยใช้คำว่า ธรรมนูญชุมชนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวไม่ได้เป็นการคานอำนาจการบริหารงานของ อบต. แต่เป็นลักษณะของการดูแลชุมชนแบบคู่ขนาน เพราะ อบต. มีภารกิจที่ต้องดูแลหลายด้านครอบคลุมหลายมิติภายใน อบต. จึงมีข้อจำกัดในแง่การแก้ปัญหาที่ทำได้ไม่ทั่วถึง ซึ่งธรรมนูญชุมชนด้านสิ่งแวดล้อมอาจมีส่วนช่วยชุมชนเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมแต่ไม่ได้ไปเกี่ยวข้องในแง่มุมมองอื่น ดังนั้นผู้บริหาร อบต. จึงไม่ควรไปกังวลว่าจะมีผลต่อการบริหารงานของ อบต.<sup>41</sup> อีกทั้งความคิดเห็นจากผู้ให้สัมภาษณ์ก็กล่าวถึงการปรับยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เสนอแนะให้แบ่งเป็นหมวดหมู่เพื่อสะดวกและง่ายต่อการนำไปใช้อีกด้วย<sup>42</sup>

สำหรับผลการศึกษาในขั้นนี้สามารถได้ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 3 ได้ ดังแสดงในตาราง 6

#### 4.4 ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 4 (ผลจากการสนทนากลุ่ม)

การสนทนากลุ่มมีความสำคัญกับการพัฒนาตัวชี้วัดมากที่สุด เพราะร่างตัวชี้วัดและเกณฑ์ขั้นที่ 3 จากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง ต้องอาศัยการสนทนากลุ่มโดยผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เพื่อทบทวนตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อม เนื่องจากเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการดำเนินการวิจัย สำหรับกระบวนการสนทนากลุ่มในครั้งนี้ได้ดำเนินการ 2 ครั้ง (ครั้งที่ 1 มีผู้เข้าร่วมจำนวน 7 ท่าน และครั้งที่ 2 มีผู้เข้าร่วมจำนวน 5 ท่าน) ซึ่งผลจากการสนทนากลุ่มยังคงแบ่งตัวชี้วัดออกเป็น 3 ส่วนเช่นเดิมโดยมีรายละเอียด ดังนี้

##### 4.4.1 การจัดการภายใน อบต.

ค่านโยบายและแผนของ อบต. มีประเด็นเพิ่มเติมดังนี้ มีแผนหลายส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ อบต. เช่น แผนที่มาจากการถ่ายโอนภารกิจ แผนยุทธศาสตร์ของภาครัฐและแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นแนวทางให้ อบต. สามารถเลือกดำเนินการได้<sup>43</sup> ส่วนสิ่งสำคัญ คือแผนต่าง ๆ ดังกล่าว ต้องอาศัยระเบียบกฎหมายที่ทันสมัยมารองรับให้สอดคล้องด้วย<sup>44</sup> ประเด็นต่อมา คือ นโยบายและแผนของ อบต. ส่วนใหญ่มาจากนักการเมือง ดังนั้นการ

<sup>41</sup> สุพจน์ แสงจันทร์(สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 ; ภาณุ พิทักษ์เผ่า (สัมภาษณ์), 21 เมษายน พ.ศ. 2551

<sup>42</sup> กำราบ พานทอง, (สัมภาษณ์), 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2551; อภิชัย เกื้อก่อบุญ(สัมภาษณ์), 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

<sup>43</sup> อติศักดิ์ รัตนะ(สนทนากลุ่ม), 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

<sup>44</sup> ณพร ภคสันต์ (สนทนากลุ่ม), 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

กำหนดยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นเชิงรุกและเน้นบทบาทภาคประชาชนด้านนโยบายและแผนจะเพิ่มความสมดุลสำหรับนโยบายและแผนของ อบต.<sup>45</sup>

ด้านบุคลากรของ อบต. มีประเด็นเพิ่มเติม ดังนี้ สำหรับผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำงาน เช่น เรื่องนวัตกรรมเพื่อพัฒนา อบต. ซึ่งผู้บริหารมีบทบาทโดยวิธีศึกษาดูงานหรือจัดกิจกรรมตามความเหมาะสม เพื่อสะสมประสบการณ์<sup>46</sup> แม้ปัจจุบันใน อบต. จะมีบุคลากรเพิ่มขึ้น ก็ยังไม่เพียงพอกับภารกิจ ซึ่งผู้บริหารจะต้องวางแผนแก้ไขอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เช่น การจัดจ้างพนักงานจ้างตามภารกิจที่มีในพื้นที่นั้นๆ<sup>47</sup>

ด้านการเงินการคลังและงบประมาณของ อบต. มีประเด็นเพิ่มเติมดังนี้ ตัวชี้วัดต้องครอบคลุมในเรื่องการเพิ่มศักยภาพสำหรับการพัฒนาตนเองของ อบต. มีการสำรวจทุนทางสังคมเพื่อพัฒนาศักยภาพองค์กรและลดการพึ่งพาภาครัฐในเรื่องของเงินอุดหนุนประจำปี<sup>48</sup> รวมถึงการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมจะได้แก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม<sup>49</sup>

<sup>45</sup> กิ่งราย พานทอง (สนทนากลุ่ม), 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 ; พิษยา แก้วขาว (สนทนากลุ่ม), 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

<sup>46</sup> กิ่งราย พานทอง (สนทนากลุ่ม), 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

<sup>47</sup> ณพร ภคสันต์ (สนทนากลุ่ม), 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

<sup>48</sup> ณพร ภคสันต์ (สนทนากลุ่ม), 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

<sup>49</sup> อติศักดิ์ รัตนะ (สนทนากลุ่ม), 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551; ศานี กิพย์ทะเบียนการ (สัมภาษณ์), 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

ตาราง 6 สรุปร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 3 (ผลจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง)

ส่วนที่	ประเด็นชี้วัดหลัก	ร่างประเด็นชี้วัดย่อย	ร่างตัวชี้วัด
1. การจัดการภายใน อบต.	นโยบายและแผนของ อบต.	- ความเชื่อมโยงด้านนโยบายและแผนกับบทบาทด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การบูรณาการระหว่างยุทธศาสตร์นโยบาย และแผนด้านสิ่งแวดล้อม</li> <li>2. การเชื่อมโยงการทำงานให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่เฉพาะคน</li> <li>3. การประยุกต์สาระสำคัญด้านท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยภาคประชาชน</li> <li>4. การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ของภาคส่วนต่าง ๆ กับบริบทของ อบต. ทั้งด้านงบประมาณหรือความร่วมมืออื่นที่สามารถนำมาซึ่งการขอสนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อนำมาพัฒนา อบต.</li> <li>5. การทำความเข้าใจท้องถิ่นของตนเองเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนพร้อมผลักดันให้เป็นแผนนโยบายสาธารณะของคนเพื่อให้ประชาชนทราบและร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว</li> <li>6. การประเมินผลนโยบายที่นำไปปฏิบัติซึ่งมีโครงการหรือกิจกรรมเป็นเป้าหมายในการประเมินผลเพื่อผลลัพธ์ของนโยบายนั้น ๆ</li> </ol>



ตาราง 6 (ต่อ)

ส่วนที่	ประเด็นชีวิตหลัก	ร่างประเด็นชีวิตย่อย	ร่างตัวชี้วัด
1. การจัดการภายใน อบต.	บุคลากรของ อบต.	- ผู้บริหารของ อบต.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ผู้บริหารต้องส่งเสริมให้ความรู้ ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนของ อบต. ที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง</li> <li>2. ผู้บริหาร อบต. ต้องเน้นหรือส่งเสริมบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ</li> <li>3. ผู้บริหารควรมีการสำรวจเกี่ยวกับกลุ่มพิเศษหรือบุคคลพิเศษที่มีความชำนาญด้านสิ่งแวดล้อม</li> <li>4. ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการจัดการองค์ความรู้ของ อบต.</li> <li>5. ผู้บริหารต้องขับเคลื่อนงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง</li> </ol>
		- บุคลากรของ อบต.	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. บุคลากรให้ความสำคัญกับการเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเอง</li> <li>7. บทบาทของบุคลากรที่มีต่อความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อม</li> </ol>

## ตาราง 6 (ต่อ)

ส่วนที่	ประเด็นชี้วัดหลัก	ร่างประเด็นชี้วัดย่อย	ร่างตัวชี้วัด
1. การจัดการภายใน อบต.	การเงิน การคลัง และงบประมาณของ อบต.	- กระบวนการพึ่งตนเองและการสร้างเครือข่ายของ อบต.	1. การส่งเสริมบทบาทการสร้างรายได้ด้วยตนเองของ อบต. เพื่อลดการพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐ 2. อบต.กับการศึกษาชุมชนเพื่อสร้างกระบวนการพึ่งตนเองให้เป็นรูปธรรม
	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต.	- ข้อบัญญัติ อบต. - การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของ อบต.	1. กฎหมายด้านการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมควรมีการปรับเปลี่ยนภาษาที่ใช้ให้เป็นภาษาทั่วไปที่ประชาชนเข้าใจง่ายและสามารถเผยแพร่ได้ 2. อบต. ต้องให้ความสำคัญกับการออกข้อบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อม
2. บริบทของประชาชนใน อบต.	การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต.	- ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	1. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. และการตื่นตัวของประชาชนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมใน อบต. 2. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาแผนของ อบต. ควรจะศึกษาให้ครบทั้ง 3 ระดับได้แก่ การมีส่วนร่วมในการวางแผน มีส่วนร่วมเป็นผู้ปฏิบัติการและการมีส่วนร่วมในการประเมินผล
		- ภาคี่ผู้มีส่วนร่วม	3. การให้ความสำคัญกับการเมืองภาคประชาชน ได้แก่ กลุ่มภาคีต่าง ๆ ทั้งเอกชน ประชาชน สภาท้องถิ่น และกลุ่มเยาวชน

## ตาราง 6 (ต่อ)

ส่วนที่	ประเด็นชี้วัดหลัก	ร่างประเด็นชี้วัดย่อย	ร่างตัวชี้วัด
2. บริบทของประชาชนใน อบต.	ความตระหนักของประชาชนใน อบต.	- บทบาทของกลุ่ม/คนที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ด้านความตระหนักเรื่องสิ่งแวดล้อมของ อบต.	1. การเน้นสร้างความตระหนักกับทุกภาคส่วน โดยเฉพาะของประชาชนใน อบต. 2. การขับเคลื่อนของประชาชนที่มีความตระหนักซึ่งออกมาในรูปแบบของการจัดตั้งกลุ่มหรือดำเนินกิจกรรม
3. ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องใน อบต.	แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554	การแปลงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ไปสู่การปฏิบัติ	1. การให้ความสำคัญ ยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนด้านสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ 2. การให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ด้านการสืบสานภูมิปัญญาและเห็นความสำคัญกับแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมในมิติทางสังคม มิติทางวัฒนธรรมและมิติทางจิตวิญญาณ 3. อบต. ส่งเสริมการสร้างกลไกร่วมกันของภาคีต่าง ๆ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม 4. อบต. มีการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมของทุกภาคี 5. อบต. มีการขับเคลื่อนองค์กรเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในเชิงรุก 6. อบต. ส่งเสริมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์อย่างเป็นธรรม 7. อบต. ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างเป็นสมดุลและยั่งยืน 8. อบต. มีการกำกับดูแลและฟื้นฟูทรัพยากรอย่างสมดุลและยั่งยืน

## ตาราง 6 (ต่อ)

ส่วนที่	ประเด็นชี้วัดหลัก	ร่างประเด็นชี้วัดย่อย	ร่างตัวชี้วัด
3.ยุทธศาสตร์ด้าน สิ่งแวดล้อมที่ เกี่ยวข้องใน อบต.	ยุทธศาสตร์ของ กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	การกำหนดนโยบายตาม แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม ระดับจังหวัด	1. การแก้ไขยุทธศาสตร์ให้สอดคล้อง กับการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. โดยใช้คำว่า ธรรมนูญชุมชนด้าน สิ่งแวดล้อม 2. อบต. กับบทบาทด้านบำบัดฟื้นฟู สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ 3. อบต. กับบทบาทด้านการเฝ้าระวัง ป้องกันสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ 4. อบต. กับบทบาทด้านการสร้าง จิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ 5. อบต. กับบทบาทด้านการจัดการ ศึกษาวิจัยในพื้นที่
	ยุทธศาสตร์ด้าน สิ่งแวดล้อมที่ เกี่ยวข้องอื่น ๆ	ตามแนวนโยบายที่เกี่ยวข้อง ด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ	1. อบต. มีการพัฒนาตามกรอบ ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2. อบต. มีการพัฒนาตามกรอบ ยุทธศาสตร์ของจังหวัด ด้านสิ่งแวดล้อม

ที่มา : ผู้วิจัย

ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต. มีประเด็นเพิ่มเติมดังนี้ กฎหมายรวมทั้ง  
กฎกระทรวงและระเบียบปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อมมีอยู่หลายส่วน ซึ่งในเกณฑ์ประเมินความพร้อม  
จะต้องระบุให้ชัดเจนว่าประเด็นสิ่งแวดล้อมแต่ละเรื่องมีบริบทกฎหมายใดมาเกี่ยวข้องบ้าง

ดังนั้น ตัวชี้วัดด้านกฎหมายจึงควรสร้างตัวชี้วัดด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ  
กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

#### 4.4.2 บริบทของประชาชนใน อบต.

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. ให้ประเด็นเพิ่มเติม ว่าในแผนแม่บทพัฒนาชุมชนหรือแผนยุทธศาสตร์ที่มาจากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสามารถช่วยให้เกิดผลต่อการพัฒนาตามความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง<sup>50</sup>

ด้านความตระหนักของประชาชนใน อบต. มีประเด็นเพิ่มเติม คือให้เน้นถึงการพิทักษ์สิทธิด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชน ก็เป็นประเด็นที่ อบต. ต้องให้ความสำคัญเนื่องจากฐานสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของชุมชนโดยรวมภายในเขต อบต. เช่น การพิทักษ์ป่าสาธิต/ป่าชุมชน/ป่าชายเลน /ปะการัง/การพิทักษ์หิ้งห้อย เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะทางกาย ชีวภาพของพื้นที่นั้นๆ<sup>51</sup>

#### 4.4.3 ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต.

จากการดำเนินการสนทนากลุ่มมีข้อสรุปเกี่ยวกับตัวชี้วัดและเกณฑ์ในส่วนยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต. มีดังนี้ พบว่านอกจากกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 กับกรอบตามกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แล้วยังมีกรอบยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมตามวาระแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับ อบต. เช่น ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข เป็นต้น ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมของจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับ อบต. หาก อบต. เชื่อมโยงยุทธศาสตร์ได้ก็สามารถรองรับประมาณสนับสนุนในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่<sup>52</sup> สำหรับผลการศึกษาในขั้นนี้สามารถได้ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 4 ได้ดังแสดงในตาราง 7

### 4.5 สรุปร่างการพัฒนาด้านตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อม

สำหรับร่างตัวชี้วัดที่ได้จากกระบวนการพัฒนาต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นที่ 1 จนถึงร่างตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมขั้นที่ 4 อันเป็นผลการศึกษาล่าสุดท้าย ปรากฏว่าร่างตัวชี้วัดจากขั้นที่ 4 นั้นยังไม่มีลักษณะหรือคุณสมบัติของตัวชี้วัดที่ดี ซึ่งต้องมีการปรับร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 4 อีกครั้งหนึ่งจึงจะสรุปออกมาเป็นตัวชี้วัดได้

นอกจากนี้ยังพบว่า เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดและเกณฑ์ที่ได้แล้วกลับยังไม่สามารถนำตัวชี้วัดและเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้งานได้ เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ คือ

<sup>50</sup> สิ้นทพ อินทรัตน์ (สนทนากลุ่ม), 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

<sup>51</sup> สานี กิพย์ทะเบียนการ(สนทนากลุ่ม), 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 ; วิกรม เดชหนู (สนทนากลุ่ม), 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

<sup>52</sup> ธานีภัทร์ อุยะพัฒน์ (สนทนากลุ่ม), 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 ; ประยูร ลิกพันธ์ (สนทนากลุ่ม), 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

ตาราง 7 สรุปร่างตัวชี้วัดชั้นที่ 4 (ผลจากการสนทนากลุ่ม) เมื่อเปรียบเทียบกับร่างตัวชี้วัดชั้นที่ 3 (การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง)

ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม
<b>ส่วนที่ 1 การจัดการภายใน อบต.</b>			
1. นโยบายและแผนของ อบต.	ไม่เปลี่ยนแปลง	ไม่เปลี่ยนแปลง	แบ่งเป็น 3 ระดับ
2. บุคลากรของ อบต.	ไม่เปลี่ยนแปลง	เพิ่มตัวชี้วัด 12 ตัว	แบ่งเป็น 3 ระดับ
3. การเงินการคลังและงบประมาณของ อบต.	ไม่เปลี่ยนแปลง	ไม่เปลี่ยนแปลง	แบ่งเป็น 3 ระดับ
4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต.	ไม่เปลี่ยนแปลง	เพิ่มตัวชี้วัด 4 ตัว	แบ่งเป็น 3 ระดับ
<b>ส่วนที่ 2 บริบทของประชาชนใน อบต.</b>			
1. การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต.	ไม่เปลี่ยนแปลง	เพิ่มตัวชี้วัด 6 ตัว	แบ่งเป็น 3 ระดับ
2. ความตระหนักของประชาชนใน อบต.	ไม่เปลี่ยนแปลง	ไม่เปลี่ยนแปลง	แบ่งเป็น 3 ระดับ
<b>ส่วนที่ 3 ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต.</b>			
1. กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554	ไม่เปลี่ยนแปลง	ไม่เปลี่ยนแปลง	แบ่งเป็น 3 ระดับ
2. กรอบตามกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ไม่เปลี่ยนแปลง	เหลือตัวชี้วัด 3 ตัว	แบ่งเป็น 3 ระดับ
3. กรอบยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ อบต.	ไม่เปลี่ยนแปลง	ไม่เปลี่ยนแปลง	แบ่งเป็น 3 ระดับ

ที่มา : ผู้วิจัย

1) ตัวชี้วัดที่ได้แต่ละตัวมีลักษณะค่อนข้างแตกต่างกัน เช่น ตัวชี้วัดบางตัวเป็นตัวชี้วัดที่มีผลจากการบังคับใช้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือเป็นไปตามกฎระเบียบปฏิบัติของ อบต. ขณะที่บางตัวชี้วัดมีลักษณะเป็นตัวชี้วัดที่เกิดจากความสมัครใจของ อบต. เองที่จะดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับพื้นที่หรือขึ้นอยู่กับทิศทางตามนโยบายของผู้บริหาร เป็นต้น

2) ตัวชี้วัดแต่ละตัวมีความสำคัญในระดับที่แตกต่างกัน เช่น บางตัวมีความสำคัญน้อย ส่วนบางตัวมีความสำคัญปานกลางและบางตัวก็มีความสำคัญมาก เป็นต้น จะเห็นได้ว่าถึงแม้ตัวชี้วัดแต่ละตัวจะมีความสำคัญไม่เท่ากันแต่ก็ไม่อาจจะละเลยได้ ดังนั้น จึงควรมีแนวทางในการจัดระบบตัวชี้วัด เพื่อสร้างมาตรฐานสำหรับใช้เป็นตัวชี้วัดต่อไป

จากเหตุ 2 ประการนี้ทำให้ผู้วิจัยต้องดำเนินการให้ผู้เชี่ยวชาญแยกประเภทตัวชี้วัด และดำเนินการกำหนดค่าน้ำหนักของตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อม ตามรายละเอียดดังนี้

#### 4.5.1 การแยกประเภทตัวชี้วัด

สำหรับตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีส่วนในการพัฒนาร่างตัวชี้วัด ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นตอนสุดท้าย ได้ร่วมกันออกแบบและแยกประเภทของตัวชี้วัด โดยสรุปสามารถแบ่งประเภทของตัวชี้วัดได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

- 1) ตัวชี้วัดทั่วไป หมายถึง ตัวชี้วัดที่เป็นไปตามกรอบหน้าที่กฎหมายกำหนดหรือตามแผนนโยบายปฏิบัติโดยทั่วไปซึ่ง อบต. ต้องปฏิบัติเหมือนกันทั้งหมด
- 2) ตัวชี้วัดท้าทาย หมายถึง ตัวชี้วัดที่มีการดำเนินกิจกรรมสูงกว่ามาตรฐานของกฎหมายหรือแผนนโยบายกำหนดไว้ซึ่ง อบต. จะทำได้หรือไม่ทำก็ได้โดยอิสระ

#### 4.5.2 การกำหนดค่าน้ำหนักของตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อม

สำหรับตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญได้ร่วมกันออกแบบและให้ค่าน้ำหนักของตัวชี้วัด โดยสรุป สามารถแบ่งค่าน้ำหนักของตัวชี้วัดได้เป็น 3 ระดับ ดังนี้

- 1) ระดับที่ 1 ตัวชี้วัดมีความสำคัญน้อย
- 2) ระดับที่ 2 ตัวชี้วัดมีความสำคัญปานกลาง
- 3) ระดับที่ 3 ตัวชี้วัดมีความสำคัญมาก<sup>53</sup>

<sup>53</sup> การาบ พานทอง, (สัมภาษณ์), 23 มกราคม พ.ศ. 2552 ; ณพร ภคสันต์ (สัมภาษณ์), 13 มกราคม พ.ศ. 2552 ; พิชชา แก้วขาว (สัมภาษณ์), 7 มกราคม พ.ศ. 2552 ; วิจารณ์ เลขหนู (สัมภาษณ์), 10 มกราคม พ.ศ. 2552 ; ศานี

ดังนั้น เมื่อได้ข้อสรุปของตัวชี้วัด การระบุประเภทตัวชี้วัด และค่าน้ำหนักของตัวชี้วัดเรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยจึงนำมารวบรวมรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดทั้งหมดสรุปเป็นตารางตัวชี้วัดความพร้อม เพื่อกำหนดเป็นคู่มือสำหรับการใช้งานตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ต่อไป

สำหรับผลการศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. สามารถสรุปขั้นตอนต่าง ๆ ได้ ดังแสดงในตาราง 8 และตาราง 9



ตาราง 8 สรุปการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.

การพัฒนา ร่างตัวชี้วัด	ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมิน	หมายเหตุ	
1. จากการพัฒนา ทบทวน เอกสาร	1.1 นโยบาย แผนและ โครงการของ อบต.	ยังไม่มีข้อค้นพบในการศึกษานี้	ยังไม่มีข้อค้นพบ ในการศึกษานี้	ยังไม่มีข้อค้นพบ ในการศึกษานี้	ในร่างตัวชี้วัดนี้ไม่ได้เฉพาะประเด็นชี้วัดหลักยังไม่ได้ข้อมูลในส่วนอื่น	
	1.2 บุคลากรของ อบต.					
	1.3 ราย ใ้ของ อบต.					
	1.4 จำนวนตามกฎหมายของ อบต.					
2. จาก การศึกษา บริบท อบต. ในพื้นที่ ทดลอง	2.1 นโยบาย แผนและ โครงการของ อบต.	ตรวจสอบค้องกับชุมชนและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน	ยังไม่มีข้อค้นพบ ในการศึกษานี้	ยังไม่มีข้อค้นพบ ในการศึกษานี้	ร่างขึ้นนี้เพิ่มประเด็นชี้วัดหลัก 3 ตัว คือ 1.การมีส่วนร่วมของประชาชน และ 2.ความตระหนักของประชาชน	
	2.2 บุคลากรของ อบต.	เน้นบทบาทผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อบต.				
	2.3 การเงินการคลังและงบประมาณของ อบต.	เน้นฐานะทางการเงินทั้งบุคคลและครัวเรือนงบประมาณภายนอก				
	2.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต.	เน้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องและข้อบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต.				
	2.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต.	เน้นการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมอย่างหลากหลาย				
	2.6 ความตระหนักของประชาชนใน อบต.	ความตระหนักบุคคล พัฒนาเป็นกลุ่มประชาชน และบทบาทผู้บริหาร				
3. จากการศึกษา สัมภาษณ์ แบบกึ่ง โครงสร้าง	3.1 นโยบาย แผนและ โครงการของ อบต.	การจัดการ ภายใน อบต.	ความเชื่อมโยงนโยบายและแผนกับบทบาทด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต.	ยังไม่มีข้อค้นพบ ในการศึกษานี้	ร่างขึ้นนี้ เพิ่มประเด็นชี้วัดหลัก 3 ตัว คือ 1. แผนจัดการสิ่งแวดล้อม 2. ยุทธศาสตร์ กระทรวงทรัพยากรฯ และ 3. ยุทธศาสตร์ด้าน สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจัดแบ่งตัวชี้วัดเป็น 3 ส่วนคือ I การ จัดการภายในอบต. 2 บริบทของประชาชนใน อบต. และ 3 ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่ เกี่ยวข้องใน อบต. และร่างขึ้นนี้มีร่างตัวชี้วัด รวมทั้งหมด 35 ตัวชี้วัด	
	3.2 บุคลากรของ อบต.		ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ของ อบต.			
	3.3 การเงินการคลังและงบประมาณของ อบต.		กระบวนการพึ่งตนเองและการสร้างเครือข่ายของ อบต.			
	3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต.	บริบทของ ประชาชน	ข้อบัญญัติ อบต. และการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ของ อบต.			
	3.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต.		ระดับการมีส่วนร่วมและภาคีผู้มีส่วนร่วม			
	3.6 ความตระหนักของประชาชนใน อบต.		บทบาทของกลุ่ม/คนที่เกี่ยวข้องกับ อบต.ด้านความตระหนัก			
	3.7 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554		ยุทธศาสตร์			การเปลี่ยนนโยบายแผนสิ่งแวดล้อมพ.ศ. 2550-2559 ไปสู่การปฏิบัติ
	3.8 ยุทธศาสตร์ของกระทรวงทรัพยากรฯ		สิ่งแวดล้อม			การเปลี่ยนนโยบายตามแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด
	3.9 ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง		ที่เกี่ยวข้อง			การเปลี่ยนนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต.
4. จากการศึกษา สนทนากลุ่ม	4.1 นโยบาย แผนและ โครงการของ อบต.	การจัดการ ภายใน อบต.	ความเชื่อมโยงนโยบายและการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ	มี 6 ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมิน ความพร้อมและ ตัวชี้วัดแบ่งออกให้ เป็น 3 ระดับ	
	4.2 บุคลากรของ อบต.		ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ของ อบต.			
	4.3 การเงินการคลังและงบประมาณของ อบต.		กระบวนการพึ่งตนเองและการสร้างเครือข่ายของ อบต.			
	4.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต.		ข้อบัญญัติ อบต. และการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ของ อบต.			
	4.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต.	บริบทของ ประชาชน	ระดับการมีส่วนร่วมและภาคีผู้มีส่วนร่วม			
	4.6 ความตระหนักของประชาชนใน อบต.		บทบาทของกลุ่ม/คนที่เกี่ยวข้องกับ อบต.ด้านความตระหนัก			
	4.7 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554		ยุทธศาสตร์			การเปลี่ยนนโยบายแผนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2559 ไปสู่การปฏิบัติ
	4.8 ยุทธศาสตร์ของกระทรวงทรัพยากรฯ	สิ่งแวดล้อม	การเปลี่ยนนโยบายตามแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด			
	4.9 ยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	ที่เกี่ยวข้อง	การเปลี่ยนนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวข้องกับ อบต.			



คือ พัฒนาการที่ได้เพิ่มของตัวชี้วัดที่ได้แต่ละชั้นการวิจัย

ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 (จากการทบทวนเอกสาร)	
ประเด็นชี้วัดหลัก ประกอบด้วย	
1.1 นโยบาย แผนและ โครงการของ อบต.	
1.2 บุคลากรของ อบต.	
1.3 ราย ใ้ของ อบต.	
1.4 อื่น ๆ ตามกฎหมายของ อบต.	

ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 2 (จากการศึกษาบริบท อบต. ในพื้นที่ทดลอง)	
ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย
2.1 นโยบาย แผนและ โครงการของ อบต.	ความสอดคล้องกับชุมชนและเห็นการมีส่วนร่วมของประชาชน
2.2 บุคลากรของ อบต.	เน้นบทบาทของผู้บริหารและการพัฒนาเจ้าหน้าที่
2.3 การเงินการคลังและงบประมาณของ อบต.	เน้นฐานะทางการเงินทั้งเรื่องบุคลากรและเครือข่ายงบประมาณภายนอก
2.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต.	เน้นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและข้อบัญญัติ อบต. คำสั่งแวกค้อม
2.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต.	เน้นการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมอย่างหลากหลาย
2.6 ความตระหนักของประชาชนใน อบต.	ความตระหนักระบบบุคคลและพัฒนาเป็นกลุ่มประชาชนและบทบาทผู้บริหาร

ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 3 (จากการสัมภาษณ์แม่บทถึงโครงสร้าง)			
การแบ่งส่วน	ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด
ส่วนที่ 1 การจัดการภายใน อบต.	3.1 นโยบาย แผนและ โครงการของ อบต.	ความเชื่อมโยงนโยบายและแผนกับบทบาทด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต.	มี 6 ตัวชี้วัด
	3.2 บุคลากรของ อบต.	ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ของ อบต.	มี 7 ตัวชี้วัด
	3.3 การเงินการคลังและงบประมาณของ อบต.	กระบวนการที่ตนเองและการสร้างเครือข่ายของ อบต.	มี 2 ตัวชี้วัด
	3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต.	ข้อบัญญัติ อบต. และการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต.	มี 2 ตัวชี้วัด
ส่วนที่ 2 บริบทของประชาชนใน อบต.	3.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต.	ระดับการมีส่วนร่วมและภาคีผู้มีส่วนร่วม	มี 3 ตัวชี้วัด
	3.6 ความตระหนักของประชาชนใน อบต.	บทบาทของกลุ่ม/คนที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ด้านความตระหนัก	มี 2 ตัวชี้วัด
ส่วนที่ 3 ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต.	3.7 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554	การแปลงนโยบายแผนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2559 ไปสู่การปฏิบัติ	มี 6 ตัวชี้วัด
	3.8 ยุทธศาสตร์ของกระทรวงทรัพยากรฯ	การแปลงนโยบายตามแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม ระดับจังหวัด	มี 5 ตัวชี้วัด
	3.9 ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	การแปลงนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต.	มี 2 ตัวชี้วัด

ร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 4 (จากการสนทนากลุ่ม)				
การแบ่งส่วน	ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมิน
ส่วนที่ 1 การจัดการภายใน อบต.	3.1 นโยบาย แผนและ โครงการของ อบต.	ความเชื่อมโยงนโยบายและการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ	มี 6 ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อมแต่ละตัวชี้วัดตามารกแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ
	3.2 บุคลากรของ อบต.	ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ของ อบต.	มี 12 ตัวชี้วัด	
	3.3 การเงินการคลังและงบประมาณของ อบต.	กระบวนการที่ตนเองและการสร้างเครือข่ายของ อบต.	มี 2 ตัวชี้วัด	
	3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต.	ข้อบัญญัติ อบต. และการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม	มี 4 ตัวชี้วัด	
ส่วนที่ 2 บริบทของประชาชนใน อบต.	3.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต.	ระดับการมีส่วนร่วมและภาคีผู้มีส่วนร่วม	มี 6 ตัวชี้วัด	
	3.6 ความตระหนักของประชาชนใน อบต.	บทบาทของประชาชนและกระบวนการของประชาชนต่อสิ่งแวดล้อม	มี 2 ตัวชี้วัด	
ส่วนที่ 3 ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต.	3.7 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554	การแปลงนโยบายแผนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2559 ไปสู่การปฏิบัติ	มี 6 ตัวชี้วัด	
	3.8 ยุทธศาสตร์ของกระทรวงทรัพยากรฯ	การแปลงนโยบายตามแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม ระดับจังหวัด	มี 3 ตัวชี้วัด	
	3.9 ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	การแปลงนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต.	มี 2 ตัวชี้วัด	

ตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล



คือ ให้นักการที่ได้เห็นของตัวชี้วัดที่ได้แต่ละขั้นการวิจัย

#### 4.6 ข้อกำหนดเกี่ยวกับตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.

##### 1. ตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อม แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ

(1) ส่วนที่ 1 การจัดการภายใน อบต. มี 4 ประเด็นชี้วัดหลัก คือ (1) ความพร้อมด้านนโยบายและแผนของ อบต. (5 ตัวชี้วัด) (2) ความพร้อมด้านบุคลากรของ อบต. (12 ตัวชี้วัด) (3) ความพร้อมด้านการเงินการคลังและงบประมาณของ อบต. (2 ตัวชี้วัด) และ (4) ความพร้อมด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต. (4 ตัวชี้วัด)

(2) ส่วนที่ 2 มี 2 ประเด็นชี้วัดหลัก คือ (1) ความพร้อมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. (6 ตัวชี้วัด) และ (2) ความพร้อมด้านความตระหนักของประชาชนใน อบต. (2 ตัวชี้วัด)

(3) ส่วนที่ 3 มี 3 ประเด็นชี้วัดหลัก คือ หนึ่ง กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมพ.ศ. 2550-2554 (6 ตัวชี้วัด) สอง กรอบแผนตามกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (3 ตัวชี้วัด) และ สาม กรอบยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ อบต. (2 ตัวชี้วัด) โดยสรุปรวมมีตัวชี้วัดทั้งหมด 42 ตัวชี้วัด

2. การแบ่งประเภทตัวชี้วัด แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ 1. ตัวชี้วัดทั่วไป และ 2. ตัวชี้วัดท้าย มีรายละเอียด ดังนี้

(1) ตัวชี้วัดทั่วไป หมายถึง ตัวชี้วัดที่เป็นไปตามกรอบหน้าที่กฎหมายกำหนดหรือตามแนวนโยบายปฏิบัติโดยทั่วไปซึ่ง อบต. ต้องปฏิบัติเหมือนกันทั้งหมด

(2) ตัวชี้วัดท้าย หมายถึง ตัวชี้วัดที่สูงกว่ามาตรฐานของกฎหมายหรือแนวนโยบายกำหนดไว้ ซึ่ง อบต. จะทำได้หรือไม่ทำก็ได้

##### 3. การให้ค่าน้ำหนักความพร้อมของตัวชี้วัด แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

(1) ค่าน้ำหนัก = 1 มีความสำคัญน้อย

(2) ค่าน้ำหนัก = 2 มีความสำคัญปานกลาง

(3) ค่าน้ำหนัก = 3 มีความสำคัญมาก

##### 4. เกณฑ์การประเมินความพร้อมของตัวชี้วัด ในแต่ละข้อมี 3 ระดับ ดังนี้

(1) ระดับ 1 ยังไม่มีความพร้อมหรือมีความพร้อมในระดับต่ำหรือมีความพร้อมน้อย มีค่าคะแนนเท่ากับ 1 คะแนน

(2) ระดับ 2 มีความพร้อมในระดับปานกลาง มีค่าคะแนนเท่ากับ 2 คะแนน

(3) ระดับ 3 มีความพร้อมในระดับสูงหรือมีความพร้อมมาก มีค่าคะแนนเท่ากับ 3 คะแนน

5. การคิดคำนวณคะแนนความพร้อม ให้คิดจากผลรวมของผลคูณของค่าคะแนนที่ได้ในแต่ละตัวชี้วัดที่ต้องประเมิน กับค่าน้ำหนักของตัวชี้วัดนั้น ๆ หาด้วยค่าน้ำหนักรวมของทุกตัวชี้วัดที่ต้องประเมินสำหรับกรณีนั้น

$$\begin{aligned} & \text{สูตรการคำนวณคะแนนความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.} \\ & = \frac{\sum (W_n \times I_n)}{\sum W_n} \end{aligned}$$

หรือ

$$= \frac{(W_1 \times I_1) + (W_2 \times I_2) + \dots + (W_n \times I_n)}{W_1 + W_2 + \dots + W_n}$$

โดยที่ W หมายถึง ค่าน้ำหนักความสำคัญที่ให้กับตัวชี้วัดนั้น

โดยที่ I หมายถึง คะแนนของตัวชี้วัดที่ได้จากการประเมิน

โดยที่ N หมายถึง ลำดับที่ของตัวชี้วัดแต่ละตัว ; n = 1, 2, 3, ..., n

6. ระดับความพร้อม ของ อบต. มี 3 ระดับ ดังแสดง

ระดับเฉลี่ยที่ (ระดับเต็ม 3)	ระดับความพร้อม
ไม่ถึง 1.50	ยังไม่พร้อม /ต้องปรับปรุง
1.50 แต่ไม่ถึง 2.50	พร้อมบางส่วน
2.50 ขึ้นไป	พร้อม

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับวิธีการกำหนดการใช้ตัวชี้วัด ที่ได้ ดังนี้

แนวทางที่ 1 คิดเป็นคะแนนเฉลี่ยของตัวชี้วัดทั่วไป ส่วนตัวชี้วัดที่ท้าทายนั้นมีการคิดเป็นคะแนนแต่ไม่นำมาคิดคำนวณในระยะแรก

แนวทางที่ 2 คิดคะแนน 2 ประเภทแต่แยกคำนวณ แล้วค่อยนำมาพิจารณาร่วมกัน โดยช่วงคะแนนเฉลี่ยนั้น กำหนดแยกทั้งตัวชี้วัดทั่วไปและตัวชี้วัดที่ท้าทาย โดยให้แต่ละระดับความพร้อมนั้น ช่วงคะแนนเฉลี่ยของตัวชี้วัดทั่วไปสูงกว่า ช่วงคะแนนเฉลี่ยของตัวชี้วัดที่ท้าทาย

แนวทางที่ 3 กำหนดแยกว่า อบต. ขนาดเล็กควรใช้แนวทางที่ 1 ส่วน อบต. ขนาดกลางและขนาดใหญ่ควรใช้แนวทางที่ 2

ตัวชี้วัด  
ส่วนที่ 1  
การจัดการภายใน อบต.

ตาราง 10 ประเด็นชีวิตหลัก / ประเด็นชีวิตย่อย ตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อม

ประเด็นชีวิตหลัก	ประเด็นชีวิตย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ก่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
1. ความพร้อมด้านนโยบายและแผนขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.)	1.1 ความเชื่อมโยงด้านนโยบายและแผนกับบทบาทด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของอบต.	1.1.1 มีการให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมในแผนทุกระดับของ อบต.	ระดับ 1 ไม่มีประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมในแผนทุกระดับของ อบต. ระดับ 2 มีประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเฉพาะบางแผนเท่านั้น ระดับ 3 มีประเด็นด้าน สิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนในทุกแผนมีการกำหนดผู้รับผิดชอบ ระบุปีและงบประมาณสำหรับแผนดำเนินงานประจำปี	3	ตัวชี้วัดทั่วไป	การเรียงลำดับแผนของอบต. - แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี - แผนพัฒนาตำบล 3 ปี - แผนดำเนินงานประจำปี (ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำประธานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548)
		1.1.2 มีการกำหนดโครงการด้านสิ่งแวดล้อมในแผนดำเนินงานประจำปี (ดูย้อนหลัง 3 ปีงบประมาณ)	ระดับ 1 ไม่มีโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่แยกเป็นด้านที่ชัดเจนและไม่มีการกำหนดผู้รับผิดชอบ ระดับ 2 มีโครงการด้านสิ่งแวดล้อมชัดเจนและมีกำหนดผู้รับผิดชอบ รวมทั้งงบประมาณ ระดับ 3 มีโครงการด้านสิ่งแวดล้อมชัดเจนมีการกำหนดผู้รับผิดชอบ งบประมาณรวมทั้งราย ละเอียด โครงการหรือแนวทางการประเมินผลโครงการนั้น ๆ	3	ตัวชี้วัดทั่วไป	

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชีวิตหลัก	ประเด็นชีวิตย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
1. ความพร้อมด้านนโยบายและแผนของ อบต. (ต่อ)	1.1 ความเชื่อมโยงด้านนโยบายและแผนกับบทบาทด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. (ต่อ)	1.1.3 มีแผนยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล หรือแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต.	ระดับ 1 ไม่มีการทำแผนที่ 2 แผน ระดับ 2 มีการทำร่างแผนเฉพาะแผนใดแผนหนึ่ง ระดับ 3 มีการทำแผนฉบับสมบูรณ์อย่างน้อยแผนใดแผนหนึ่ง	3	ตัวชี้วัดทั่วไป	
	1.2 การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ	1.2.1 ร้อยละของการปฏิบัติงานของ อบต. ตามแผนการถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (อบต. มีอำนาจปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อม 14 ภารกิจ)	ระดับ 1 อบต. สามารถปฏิบัติได้ ไม่เกินร้อยละ 60 (8 ภารกิจ) ของจำนวนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมที่รับการถ่ายโอน ระดับ 2 อบต. สามารถปฏิบัติได้ ไม่เกินร้อยละ 80 (11ภารกิจ) ของจำนวนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมที่รับการถ่ายโอน ระดับ 3 อบต. สามารถปฏิบัติ ได้มากกว่าร้อยละ 80 (11 ภารกิจ) ของจำนวนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมที่รับการถ่ายโอน	3	ตัวชี้วัดทั่วไป	รายละเอียดเพิ่มเติม หน้า 124

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
1. ความพร้อมด้านนโยบายและแผนของ อบต. (ต่อ)	1.2 การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ (ต่อ)	1.2.2 ร้อยละของความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมตามแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งไว้ในปีงบประมาณที่ผ่านมา	ระดับ 1 อบต. ดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อมได้ไม่เกินร้อยละ 50 ตามแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี ระดับ 2 อบต. ดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อมได้ร้อยละ 50- 80 ตามแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี ระดับ 3 อบต. ดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อมได้มากกว่าร้อยละ 80 ตามแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี	3	ตัวชี้วัดทั่วไป	
		1.2.3 มีการประเมินผลโครงการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.	ระดับ 1 ไม่มีการประเมินผลโครงการ ของโครงการด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ระดับ 2 มีการประเมินผลโครงการไม่เกินร้อยละ 50 ของโครงการด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ระดับ 3 มีการประเมินผลโครงการมากกว่าร้อยละ 50 ของโครงการด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหมด	2	ตัวชี้วัดทั่วไป	
2. ความพร้อมด้านบุคลากรของ อบต.	2.1 ด้านผู้บริหารของ อบต.	2.1.1 ผู้บริหาร อบต. มีความรู้ความเข้าใจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม	ระดับ 1 ผู้บริหาร อบต. ไม่เคยผ่านการสัมมนา/อบรม/กิจกรรม/โครงการด้านสิ่งแวดล้อมภายใน 3 ปีงบประมาณล่าสุด ระดับ 2 ผู้บริหาร อบต. ผ่านการสัมมนา/อบรม/กิจกรรม/โครงการด้านสิ่งแวดล้อม 1 ครั้งภายใน 3 ปีงบประมาณ ล่าสุด ระดับ 3 ผู้บริหาร อบต. ผ่านการสัมมนา/อบรม/ กิจกรรม/โครงการด้านสิ่งแวดล้อมมากกว่า 1 ครั้งภายใน 3 ปีงบประมาณล่าสุด	2	ตัวชี้วัดทำพาย	



ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
2. ความพร้อมด้านบุคลากรของ อบต. (ต่อ)	2.1 ด้านผู้บริหารของอบต. (ต่อ)	2.1.2 ผู้บริหาร อบต. มีประสบการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม	ระดับ 1 ผู้บริหาร อบต. ไม่มีประสบการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมเช่น การร่วมทำกิจกรรม หรือร่วม โครงการ ระดับ 2 ผู้บริหาร อบต. มีประสบการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมเช่น การร่วมทำกิจกรรมหรือร่วม โครงการไม่เกิน 1 ปี ระดับ 3 ผู้บริหาร อบต. มีประสบการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมเช่น การร่วมทำกิจกรรมหรือร่วม โครงการมากกว่า 1 ปี	2	ตัวชี้วัด ทำทาย	
		2.1.3 ผู้บริหาร อบต. ให้ความสำคัญกับการสนับสนุน/ส่งเสริมบทบาทด้านสิ่งแวดล้อม	ระดับ 1 ผู้บริหาร อบต. ไม่มีการแสวงหาทุนและเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อม ระดับ 2 ผู้บริหาร อบต. มีการแสวงหาทุนหรือสร้างเครือข่ายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ใดๆอย่างหนึ่ง ระดับ 3 ผู้บริหาร อบต. มีการแสวงหาทุนและสร้างเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อม	3	ตัวชี้วัด ทั่วไป	
		2.1.4 ผู้บริหารอบต. ให้ความสำคัญกับการเพิ่มทักษะบุคลากรใน อบต. ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม	ระดับ 1 ไม่มีบุคลากรได้รับการพัฒนาด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในรอบปีที่ผ่านมา ระดับ 2 มีบุคลากรที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม ได้รับการส่งเสริมการเพิ่มทักษะด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ระดับ 3 มีบุคลากรที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมและบุคลากรด้านอื่นๆ ของ อบต. ได้รับการส่งเสริมการเพิ่มทักษะด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม	3	ตัวชี้วัด ทำทาย	บุคลากร หมายถึง พนักงานส่วนตำบล/ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) และพนักงานจ้าง

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชีวิตหลัก	ประเด็นชีวิตย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
2. ความพร้อม ด้านบุคลากรของ อบต. (ต่อ)	2.1 ด้านผู้บริหาร ของอบต. (ต่อ)	2.1.5 ผู้บริหาร อบต. มี นโยบาย ให้ อบต. เป็น องค์กรต้นแบบด้านการ จัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่ ประชาชนและหน่วยงาน ภายนอก	ระดับ 1 อบต. ไม่มีกิจกรรม/โครงการที่เป็นแบบอย่างด้านสิ่งแวดล้อม ระดับ 2 อบต. มีกิจกรรม/โครงการที่เป็นแบบอย่างด้านสิ่งแวดล้อม โครงการ ระดับ 3 อบต. มีกิจกรรม/โครงการที่เป็นแบบอย่างด้านสิ่งแวดล้อม มากกว่า 1 โครงการ	3	ตัวชี้วัดทำทาย	องค์กรต้นแบบด้านการจัดการสวล. เช่น โครงการธนาคารขยะ/ โครงการ ขยะแลกไข่ ฯลฯ
		2.1.6 ผู้บริหารให้ ความสำคัญกับการ จัดการองค์ความรู้ (KM) ด้านการจัดการ สิ่งแวดล้อม	ระดับ 1 ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญกับ KM ด้านสิ่งแวดล้อม ระดับ 2 ผู้บริหารให้ความสำคัญกับ KM ด้านสิ่งแวดล้อมเป็นลำดับรอง ระดับ 3 ผู้บริหารให้ความสำคัญกับ KM ด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก	3	ตัวชี้วัดทำทาย	Knowledge Management หรือ KM ระดับ 1 ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับ KM ระดับ 2 มีข้อมูลเกี่ยวกับ KM บ้างบางส่วน เช่นมีการเก็บข้อมูลที่ จำเป็นสำหรับ อบต. บ้างเรื่อง
		2.1.7 ผู้บริหารมีความ ตระหนักต่อปัญหา สิ่งแวดล้อม	ระดับ 1 มีจำนวนโครงการด้านสิ่งแวดล้อมเกิน 3 โครงการ / ปีงบประมาณ ระดับ 2 มีโครงการด้านสิ่งแวดล้อมไม่เกิน 5 โครงการ / ปีงบประมาณ ระดับ 3 มีโครงการด้านสิ่งแวดล้อมมากกว่า 5 โครงการ / ปีงบประมาณ	2	ตัวชี้วัดทำทาย	เช่น การจัดการขยะ การจัดการน้ำเสีย เป็นต้น ระดับ 3 มีข้อมูลเกี่ยวกับ KM มาก คือมีข้อมูลเกือบทุกเรื่องที่อบต. เคย ดำเนินการหรือเคยร่วมมือกับหน่วย งานภายนอก

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชีวิตหลัก	ประเด็นชีวิตย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
2. ความพร้อมด้านบุคลากรของ อบต. (ต่อ)	2.1 ด้านผู้บริหารของ อบต. (ต่อ)	2.8.1 ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตามประเด็นที่มีอยู่ เช่น ชยะ น้ำเสีย อากาศ เสีย มลพิษทางเสียง เป็นต้น	ระดับ 1 ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเด็นสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ ระดับ 2 ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเด็นสิ่งแวดล้อมของพื้นที่เฉพาะบางประเด็น ไม่ครอบคลุมทุกประเด็น ระดับ 3 ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเด็นสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ทุกประเด็นที่มีอยู่ในเขต อบต.	3	ตัวชี้วัดทำลาย	
		2.1.9 ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในมิติทางวัฒนธรรมหรือมิติทางจิตวิญญาณ เช่น พิธีรำลึกถึงพระคุณของพระแม่ธรณี พิธีบวชป่า พิธีสืบสายน้ำ พิธีพืชมงคล หรือพิธีตามความเชื่อเฉพาะถิ่น เช่น พิธีไหว้แม่โกลศพ (เทพธิดาที่ดูแลข้าว) ของชาวนาเมื่อเสร็จสิ้นฤดูกาลเก็บเกี่ยวข้าว	ระดับ 1 ไม่มีกิจกรรมหรือโครงการด้านสิ่งแวดล้อม ในมิติทางวัฒนธรรมหรือมิติทางจิตวิญญาณ * ระดับ 2 มี 1 กิจกรรมหรือ โครงการด้านสิ่งแวดล้อมในมิติทางวัฒนธรรมหรือมิติทางจิตวิญญาณ* ระดับ 3 มี 2 กิจกรรมหรือ โครงการด้านสิ่งแวดล้อมในมิติทางวัฒนธรรมหรือมิติทางจิตวิญญาณ*	2	ตัวชี้วัดทำลาย	พิจารณา กิจกรรมหรือ โครงการใน 3 ปีงบประมาณ ล่าสุด

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
2. ความพร้อมด้านบุคลากรของ อบต. (ต่อ)	2.2 ด้านบุคลากรของ อบต.	2.2.1 บุคลากรของ อบต. มีความเข้าใจในกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	ระดับ 1 บุคลากรมีความเข้าใจกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินร้อยละ 50 ของกฎหมาย ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม (ร้อยละ 50 คือ 8 ฉบับ จากกฎหมายรวม 18 ฉบับ) ระดับ 2 บุคลากรมีความเข้าใจกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินร้อยละ 60 ของกฎหมาย ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม (ร้อยละ 60 คือ 10 ฉบับ จากกฎหมายรวม 18 ฉบับ) ระดับ 3 บุคลากรเข้าใจกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากกว่าร้อยละ 60 ของ กฎหมาย ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม (ร้อยละ 60 คือ 10 ฉบับ จากกฎหมาย รวม 18 ฉบับ)	3	ตัวชี้วัดทั่วไป	(รายละเอียดประกอบหน้า 125)
		2.2.2 บุคลากรฝ่ายนิติบัญญัติใน อบต. มีบทบาทด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่	ระดับ 1 บุคลากรฝ่ายนิติบัญญัติใน อบต. มีบทบาทด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งด้านการอนุมัติงบประมาณและร่วมกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ระดับ 2 บุคลากรฝ่ายนิติบัญญัติใน อบต. มีบทบาทด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมบางส่วนเช่น การอนุมัติงบประมาณหรือร่วมกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ระดับ 3 บุคลากรฝ่ายนิติบัญญัติใน อบต. มีบทบาทด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเต็มที่ทั้งด้านการอนุมัติงบประมาณ และร่วมกิจกรรม	2	ตัวชี้วัดทั่วไป	บุคลากรฝ่ายนิติบัญญัติ หมายถึง สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.)

ตาราง10 (ต่อ)

ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
2. ความพร้อมด้านบุคลากรของ อบต. (ต่อ)	2.2 ด้านบุคลากรของ อบต. (ต่อ)	2.2.3 บุคลากรมีความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อม	ระดับ 1 ไม่มีโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่ริเริ่มใหม่โดยบุคลากรใน อบต. ใน 3 ปีงบประมาณล่าสุด ระดับ 2 มีโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่ริเริ่มใหม่โดยบุคลากรใน อบต. 1 โครงการใน 3 ปีงบประมาณล่าสุด ระดับ 3 มีโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่ริเริ่มใหม่โดยบุคลากรใน อบต. มากกว่า 1 โครงการใน 3 ปีงบประมาณ	3	ตัวชี้วัดทำทาย	พิจารณา โครงการใน 3 ปีงบประมาณล่าสุด
3. ความพร้อมด้านการเงินการคลังและงบประมาณของอบต.	3.1 กระบวนการพึ่งตนเองและการสร้างเครือข่ายของ อบต.	3.1.1 ร้อยละของงบประมาณประจำปีด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต.	ระดับ 1 มีงบประมาณด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ระดับ 2 มีงบประมาณด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมร้อยละ 3-5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ระดับ 3 มีงบประมาณด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมมากกว่าร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี	2	ตัวชี้วัดทำทาย	

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
3. ความพร้อมด้านการเงิน การคลังและงบประมาณของอบต. (ต่อ)	3.1 กระบวนการพึ่งตนเองและการสร้างเครือข่ายของ อบต. (ต่อ)	3.1.2 จำนวนโครงการ/กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่ อบต. ร่วมมือด้านการเงินการคลังกับ อบต. หรือหน่วยงานอื่น	ระดับ 1 ไม่มีโครงการ/กิจกรรมที่ร่วมมือด้านการเงิน การคลัง กับ อบต. หรือหน่วยงานอื่น ภายใน 3 ปีงบประมาณล่าสุด ระดับ 2 มีโครงการ/กิจกรรมที่ร่วมมือด้านการเงินการคลัง กับ อบต. หรือหน่วยงานอื่น จำนวน 1 โครงการ/กิจกรรม ภายใน 3 ปีงบประมาณล่าสุด ระดับ 3 มีโครงการ/กิจกรรมที่ร่วมมือด้านการเงิน การคลังกับอบต. หรือหน่วยงานอื่น จำนวนมากกว่า 1 โครงการ/กิจกรรม ภายใน 3 ปีงบประมาณล่าสุด	3	ตัวชี้วัดทำหาย	
4. ความพร้อมด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อบต.	4.1 ข้อบัญญัติ อบต.	4.1.1 มีการออกข้อบัญญัติ อบต. ด้านสิ่งแวดล้อม	ระดับ 1 ไม่มีการออกข้อบัญญัติ อบต. ด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่จัดตั้ง อบต. ระดับ 2 มีการออกข้อบัญญัติ อบต. ด้านสิ่งแวดล้อมจำนวน 1-3 ฉบับ ตั้งแต่จัดตั้ง อบต. ระดับ 3 มีการออกข้อบัญญัติ อบต. ด้านสิ่งแวดล้อม มากกว่า 3 ฉบับตั้งแต่จัดตั้ง อบต.	3	ตัวชี้วัดทั่วไป	

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นหลัก	ประเด็นย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
4. ความพร้อมด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องอบต.	4.2 การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับใน 3 ปีงบประมาณของ อบต.	4.2.1 ร้อยละของการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องทำ ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 เฉพาะประเด็นในด้านสิ่งแวดล้อมภายใน 3 ปีงบประมาณ	<p>ระดับ 1 อบต.ปฏิบัติตามหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมที่ <u>ต้องทำ</u> ตาม พ.ร.บ.สภาตำบล และอบต. พ.ศ. 2537 ไม่เกินร้อยละ 60 ของประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนด</p> <p>ระดับ 2 อบต.ปฏิบัติตามหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมที่ <u>ต้องทำ</u> ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและอบต. พ.ศ. 2537 ไม่เกินร้อยละ 60-80 ของประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนด</p> <p>ระดับ 3 อบต.ปฏิบัติตามหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมที่ <u>ต้องทำ</u> ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและอบต. พ.ศ. 2537 มากกว่าร้อยละ 80 ของประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนด</p>	2	ตัวชี้วัดทั่วไป	รายละเอียดเพิ่มเติม หน้าที่ 126
		4.2.2 ร้อยละของการปฏิบัติหน้าที่ที่ <u>อาจจัดทำ</u> ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 เฉพาะประเด็นในด้านสิ่งแวดล้อมภายใน 3 ปีงบประมาณ	<p>ระดับ 1 อบต.ปฏิบัติตามหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมที่ <u>อาจจัดทำ</u> ตาม พ.ร.บ.สภาตำบล และอบต. พ.ศ. 2537 ไม่เกินร้อยละ 60 ของประเด็นด้านใน 3 ปีงบประมาณ</p> <p>ระดับ 2 อบต.ปฏิบัติตามหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมที่ <u>อาจจัดทำ</u> ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 ไม่เกินร้อยละ 60-80 ของประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนด</p> <p>ระดับ 3 อบต.ปฏิบัติตามหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมที่ <u>อาจจัดทำ</u> ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและอบต. พ.ศ. 2537 มากกว่าร้อยละ 80 ของประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนด</p>	3	ตัวชี้วัดทำหาย	รายละเอียดเพิ่มเติม หน้าที่ 126

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
4. ความพร้อมด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อบต.	4.2 การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของอบต. (ต่อ)	4.2.3 มีการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของ อบต. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. พ.ศ. 2542 ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายต่าง ๆ	ระดับ 1 อบต. สามารถปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ได้เพียง 1 ด้าน ระดับ 2 อบต. สามารถปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ได้ เพียง 2 ด้าน ระดับ 3 อบต. สามารถปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ได้มากกว่า 2 ด้าน	3	ตัวชี้วัดทำทาย	รายละเอียดเพิ่มเติม หน้า 127



ตัวชี้วัด  
ส่วนที่ 2  
บริบทของประชาชนใน อบต.

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
5. ความพร้อมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต.	5.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	5.1.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. โดยพิจารณาจากการเข้าร่วมกิจกรรมหรือ โครงการด้านสิ่งแวดล้อมของอบต.	ระดับ 1 ประชาชนใน อบต. ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ระดับ 2 ประชาชนใน อบต. ส่วนใหญ่ มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ การให้คำปรึกษา เข้าร่วมการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่จะจัดทำแต่ไม่มีโอกาสตัดสินใจ ระดับ 3 ประชาชนใน อบต. ส่วนใหญ่ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เกี่ยวกับโครงการด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่จะดำเนินการใน อบต.	3	ตัวชี้วัดทำทาย	
		5.1.2 มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.	ระดับ 1 อบต. ไม่มีระบบรับฟังความคิดเห็นต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. ระดับ 2 อบต. มีระบบรับฟังความคิดเห็นต่อการจัดการงานด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. 1-2 ช่องทาง ระดับ 3 อบต. มีระบบรับฟังความคิดเห็นต่อการจัดการงานด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. มากกว่า 2 ช่องทาง	3	ตัวชี้วัดทำทาย	ช่องทางแสดงความคิดเห็น เช่น วิทยุชุมชน/เสียงตามสาย/ตู้แสดงความคิดเห็น /เวที /สนทนากลุ่ม / ประชุมประจำเดือน/เว็บบอร์ด ฯลฯ

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
5. ความพร้อมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนใน (อบต.)	5.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (ต่อ)	5.1.3 มีการริเริ่มโครงการ/กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน	ระดับ 1 ไม่มีโครงการ/ กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่ริเริ่มโดยประชาชน ระดับ 2 มีโครงการ/ กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่ริเริ่มโดยประชาชน 1 โครงการ/กิจกรรม ระดับ 3 มีนโยบาย/โครงการ ด้านสิ่งแวดล้อมที่ริเริ่มโดยประชาชนมากกว่า 1 โครงการ/กิจกรรม	3	ตัวชี้วัดทำทาย	

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
5. ความพร้อมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนใน (อบต.)	5.2 ภาครัฐมีส่วนร่วม	5.2.1 มีกลุ่ม/องค์กร / เครือข่ายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยประชาชนใน อบต.	ระดับ 1 ไม่มีกลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยประชาชน ระดับ 2 มีกลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยประชาชน 1 กลุ่ม ระดับ 3 มีกลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยประชาชนมากกว่า 1 กลุ่ม	2	ตัวชี้วัดทำทาย	
		5.2.2 ประชาชนมีความสามารถในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	ระดับ 1 ประชาชนไม่สามารถจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนได้เองเลย ระดับ 2 ประชาชนสามารถจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนได้บางส่วน ระดับ 3 ประชาชนสามารถจัดการสิ่งแวดล้อมได้ทั้งหมด	3	ตัวชี้วัดทำทาย	
		5.2.3 มีองค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นตาม พ.ร.บ. สถานองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมใน อบต.	ระดับ 1 ไม่มีสถานองค์กรชุมชนเพื่อวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม ระดับ 2 มีสถานองค์กรชุมชนเพื่อวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมจำนวน 1 กลุ่ม ระดับ 3 มีสถานองค์กรชุมชนเพื่อวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมมากกว่า 1 กลุ่ม	3	ตัวชี้วัดทำทาย	

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
6. ความพร้อมด้านความตระหนักของประชาชนใน อบต.	6.1 บทบาทของประชาชนต่อความตระหนักด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม	6.1.1 ประชาชนมีความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อมใน อบต.	ระดับ 1 ไม่มีการริเริ่มกิจกรรม/โครงการหรือแกนนำรักษาสิ่งแวดล้อมภายใน อบต. ระดับ 2 มีการริเริ่มกิจกรรม/โครงการหรือแกนนำรักษาสิ่งแวดล้อมภายใน อบต. ระดับ 3 มีกิจกรรม/โครงการหรือแกนนำรักษาสิ่งแวดล้อมภายใน อบต. อย่างเป็นรูปธรรม (สามารถตรวจสอบได้)	3	ตัวชี้วัดทำทาย	
	6.2 กระบวนการทางสังคมของประชาชนต่อความตระหนักด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม อบต.	6.2.1 มีการพิทักษ์สิทธิของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของพื้นที่	ระดับ 1 ไม่มีการพิทักษ์สิทธิของชุมชนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นใน อบต. ระดับ 2 มีการพิทักษ์สิทธิของชุมชนด้านการจัดการสวส.ที่เกิดขึ้นใน อบต. ระดับ 3 มีการพิทักษ์สิทธิของชุมชนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและมีแนวทางผู้การวางแผนสู่ความยั่งยืนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชน การออกข้อบัญญัติ อบต./การทำโครงการ/กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิชุมชนนั้นๆ	3	ตัวชี้วัดทำทาย	การพิทักษ์สิทธิของชุมชนเช่น การพิทักษ์ป่าศาลู/การพิทักษ์ป่าชุมชน/การพิทักษ์ป่าชายเลน /การพิทักษ์ปะการัง/การพิทักษ์หึ่งห้อย ฯลฯ

ตัวชี้วัด

ส่วนที่ 3

ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต.

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
7. ความพร้อมของ อบต. ตามยุทธศาสตร์ ด้านสิ่งแวดล้อม	7.1 กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554	7.1.1 อบต. มีการส่งเสริมการสร้างกลไกร่วมกันของภาคีต่าง ๆ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม	<p>ระดับ 1 อบต. ไม่มีการส่งเสริมการสร้างกลไกร่วมกันของภาคีต่าง ๆ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม</p> <p>ระดับ 2 อบต. ส่งเสริมการสร้างกลไกร่วมกันของภาคีต่าง ๆ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้ง การอบรม การศึกษาดูงาน การเสวนา การประชุมกลุ่มสำหรับประเด็นสิ่งแวดล้อมที่มีในพื้นที่ เช่น ขยะ/การอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ/การป้องกันการกัดเซาะหน้าดิน/ใช้สารอินทรีย์ป้องกันน้ำเสีย เป็นต้น</p> <p>ระดับ 3 อบต. ส่งเสริมการสร้างกลไกร่วมกันของภาคีต่าง ๆ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้ง การอบรม การศึกษาดูงาน การเสวนา การประชุมกลุ่มสำหรับประเด็นสิ่งแวดล้อมที่มีในพื้นที่ เช่น ขยะ/การอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ/การป้องกันการกัดเซาะหน้าดิน/ใช้สารอินทรีย์ป้องกันน้ำเสีย และปัจจุบันประชาชนสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง</p>	2	ตัวชี้วัดทั่วไป	
		7.1.2 อบต. มีการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมของทุกภาคี	<p>ระดับ 1 ไม่มีการสร้างฐานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของทุกภาคี</p> <p>ระดับ 2 อบต. มีการสร้างฐานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องเพื่อยกระดับความสามารถในการจัดการสิ่งแวดล้อมของทุกภาคี</p> <p>ระดับ 3 อบต. มีการสร้างฐานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องเพื่อยกระดับความสามารถในการจัดการสิ่งแวดล้อมของทุกภาคีและมีการออกบัญชี อบต. ด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อบูรณาการการทำงานของภาคี</p>	2	ตัวชี้วัดท้าทาย	

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชีวิตหลัก	ประเด็นชีวิตย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
7. ความพร้อมของ อบต. ตามยุทธศาสตร์ ด้านสิ่งแวดล้อม	7.1 กรอบแผน จัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554	7.1.3 อบต. มีการ ขับเคลื่อนองค์กร เพื่อการจัดการ สิ่งแวดล้อมใน เชิงรุก	ระดับ 1 อบต. ไม่มีความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นใน พื้นที่ใกล้เคียงเพื่อดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อม ระดับ 2 อบต. มีการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในพื้นที่ ใกล้เคียงดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อ ประชาชนร่วมกัน เช่น จัดให้มีรถขนขยะร่วมกัน เป็นต้น ระดับ 3 อบต. มีการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในพื้นที่ ใกล้เคียงดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อ ประชาชนร่วมกัน เช่น จัดให้มี รถขนขยะร่วมกัน เป็นต้นหรือการ ดูแลป่าชุมชนร่วมกันและมีการนำนวัตกรรมใช้ในการจัดการ สิ่งแวดล้อมในเชิงรุก	3	ตัวชี้วัดทำทาส	
		7.1.4 อบต. มี การส่งเสริมการ เข้าถึงและการใช้ ประโยชน์ สิ่งแวดล้อม อย่างเป็นธรรม	ระดับ 1 อบต. ไม่ส่งเสริมหลักการผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่ายมาใช้ใน อบต. ตามสภาพของ อบต. นั้น ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล / ค่าธรรมเนียมขยะเป็นกิโกรัม / อากรประมง เป็นต้น ระดับ 2 อบต. ผลักดันหลักการผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่ายมาใช้ใน อบต. ตามสภาพของ อบต. นั้น ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล / ค่าธรรมเนียมขยะเป็นกิโกรัม / อากรประมง เป็นต้น ระดับ 3 อบต. มีแนวคิดและพยายามเป็นองค์กรตัวอย่างเกี่ยวกับหลักการผู้ ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่ายมาใช้ใน อบต. ตามสภาพของ อบต. นั้น ๆ ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล/ค่าธรรมเนียมขยะเป็นกิโกรัม/ อากรประมง เป็นต้น	3	ตัวชี้วัดทำทาส	



ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
7. ความพร้อมของ อบต. ตามยุทธศาสตร์ ด้านสิ่งแวดล้อม	7.1 กรอบแผน จัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554	7.1.5 อบต. มีการ ส่งเสริมการใช้ ประโยชน์สิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและยั่งยืน	ระดับ 1 อบต. ไม่มีการส่งเสริมการใช้ประโยชน์สิ่งแวดล้อมอย่าง สมดุลและยั่งยืน ระดับ 2 อบต. มีโครงการส่งเสริมการใช้ประโยชน์สิ่งแวดล้อมอย่าง สมดุล และยั่งยืน 1-2 โครงการ/กิจกรรมใน 3 ปีงบประมาณล่าสุด ระดับ 3 อบต. มีโครงการส่งเสริมการใช้ประโยชน์สิ่งแวดล้อมอย่าง สมดุลและยั่งยืนมากกว่า 2 โครงการ/กิจกรรมใน 3 ปีงบประมาณล่าสุด	3	ตัวชี้วัดทำทาย	โครงการส่งเสริมการใช้ ประโยชน์สวล.อย่างสมดุล และยั่งยืนเช่น ส่งเสริมการ ปลูกพืชหมุนเวียนในพื้นที่ เดียวกัน/ส่งเสริมการปลูก ดันไม้ทดแทนต้นที่ตัดไป เป็นต้น
		7.1.6 อบต. มีการ กำกับ ดูแล และฟื้นฟู คุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ มีความสมดุลและยั่งยืน	ระดับ 1 อบต. ไม่มีการกำกับ ดูแล และฟื้นฟูคุณภาพ สิ่งแวดล้อมให้ มีความสมดุลและยั่งยืน ระดับ 2 อบต. มีโครงการเกี่ยวกับกำกับ ดูแล และฟื้นฟูคุณภาพ สิ่งแวดล้อมให้มีความสมดุลและยั่งยืน 1-2 โครงการ/ กิจกรรมใน 3 ปีงบประมาณล่าสุด ระดับ 3 อบต. มีโครงการเกี่ยวกับกำกับ ดูแล และฟื้นฟูคุณภาพ สิ่งแวดล้อมให้มีความสมดุลและยั่งยืน มากกว่า 2 โครงการ/กิจกรรมใน 3ปีงบประมาณล่าสุด			3

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชีวิตหลัก	ประเด็นชีวิตย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
7. ความพร้อมของอบต. ตามยุทธศาสตร์ด้านสวล.	7.2 ครอบคลุมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	7.2.1 อบต. มีการเฝ้าระวังป้องกันสิ่งแวดล้อมในพื้นที่	ระดับ 1 อบต. ไม่มีการเฝ้าระวังป้องกันสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ระดับ 2 อบต. มีโครงการเกี่ยวกับการเฝ้าระวังป้องกันสิ่งแวดล้อมตามสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ 1-2 โครงการ/กิจกรรมใน 3 ปีงบประมาณล่าสุด ระดับ 3 อบต. มีโครงการเกี่ยวกับการเฝ้าระวังป้องกันสิ่งแวดล้อมตามสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ มากกว่า 2 โครงการ/ กิจกรรมใน 3 ปีงบประมาณล่าสุด	2	ตัวชี้วัดทั่วไป	โครงการเกี่ยวกับการเฝ้าระวังป้องกันสวล.ตามสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ เช่น ป่าชุมชน/ป่าชายเลน/สัตว์น้ำ/ ศิลปกรรมและโบราณสถาน เป็นต้น
		7.2.2 อบต.มีบทบาทในการสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่	ระดับ 1 อบต. ไม่มีโครงการสร้างจิตสำนึกของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ระดับ 2 อบต. มีโครงการเกี่ยวกับบทบาทในการสร้างจิตสำนึกของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ 1-2 โครงการ/ กิจกรรมใน 3 ปีงบประมาณล่าสุด ระดับ 3 อบต. มีโครงการเกี่ยวกับบทบาทในการสร้างจิตสำนึกของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่มากกว่า 2 โครงการ/กิจกรรมใน 3 ปีงบประมาณล่าสุด	2	ตัวชี้วัดทำทาส	โครงการเกี่ยวกับบทบาทในการสร้างจิตสำนึกของประชาชนด้านสวล. ในพื้นที่ เช่น จัดให้มีกรรมการสวล.ชุมชน/กลุ่มเยาวชนด้านสวล. หรือมีกลุ่มกิจกรรมที่เกี่ยวข้องด้านสวล. เช่น กลุ่มนุ้ยชีวภาพ/ กลุ่มคัดปลอดสารพิษ /กลุ่มขยะรีไซเคิล เป็นต้น

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นชี้วัดหลัก	ประเด็นชี้วัดย่อย	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมินความพร้อม	ค่าน้ำหนัก	ประเภทตัวชี้วัด	หมายเหตุ
7. ความพร้อมของอบต. ตามยุทธศาสตร์ด้านสวล.	7.2 กรอบตามกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	7.2.3 อบต.มีบทบาทในการศึกษาวิจัยด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่	ระดับ 1 อบต. ไม่มีบทบาทเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ระดับ 2 อบต. ให้การสนับสนุนหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรภายนอกในการศึกษาวิจัยด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ระดับ 3 อบต. ผลักดันหรือริเริ่มหรือสนับสนุนงบประมาณในการศึกษาวิจัยด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่	3	ตัวชี้วัดทำทาย	อบต.มีบทบาทในการศึกษาวิจัยด้านสวล.ตามสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ เช่น ป่าชุมชน / ป่าชายเลน / สัตว์น้ำ/ศิลปกรรมและโบราณสถาน ฯลฯ
	7.3 กรอบยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอบต.	7.3.1 อบต. มีการพัฒนาตามกรอบยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านสิ่งแวดล้อม	ระดับ 1 อบต. ไม่ได้พัฒนาตามกรอบยุทธศาสตร์ของชาติด้านสิ่งแวดล้อม ระดับ 2 อบต. ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของชาติด้านสิ่งแวดล้อม ระดับ 3 อบต. พัฒนาตามกรอบยุทธศาสตร์ของชาติด้านสิ่งแวดล้อมจนเป็นผลสำเร็จ	2	ตัวชี้วัดทั่วไป	ยุทธศาสตร์ด้านสวล.ตามวาระแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับอบต. เช่น ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข /ความยั่งยืนของสวล. เป็นต้น
		7.3.2 อบต. มีการพัฒนาตามกรอบยุทธศาสตร์ของจังหวัดด้านสิ่งแวดล้อม	ระดับ 1 อบต. ไม่ได้พัฒนาตามกรอบยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมของจังหวัด ระดับ 2 อบต. พัฒนาตามกรอบยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมของจังหวัด ระดับ 3 อบต. พัฒนาตามกรอบยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมของจังหวัดจนเป็นผลสำเร็จ	2	ตัวชี้วัดทั่วไป	

ข้อมูลเพิ่มเติมตัวชี้วัดที่ 1.2.1

ตาราง 11 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเป็นภารกิจที่ต้องทำ

ลำดับ	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ปีถ่ายโอน	หมายเหตุ
1.	งานพัฒนาป่าชุมชน	2545	
2.	การปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	2545	
3.	การติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการและกิจกรรมต่อเนื่อง	2545	ตาม พ.ร.บ.แร่ พ.ศ. 2510
4.	การดำเนินการตามกฎหมาย ในกิจกรรมตามข้อ 3.	2546	
5.	การควบคุมไฟฟ้า	2545	
6.	การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม/การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน	2545	
7.	การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม	2545	
8.	การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม	2545	
9.	การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม	2545	
10.	งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด	2545	
11.	งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน		
	11.1 งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ	2546	
	11.2 งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง	2546	
12.	การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านควบคุมมลพิษ	2546	
13.	การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน	2546 ถ่ายโอน อบต.ขนาดใหญ่ 2547 ถ่ายโอนอบต.กลางและเล็ก	
14.	การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)	2546	

## ข้อมูลเพิ่มเติมตัวชี้วัดที่ 2.2.1

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- 2) พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 3) พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 4) พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 5) พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- 6) พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518
- 7) พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2535)
- 8) พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535
- 9) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2550
- 10) พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- 11) พ.ร.บ.น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 (ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2535)
- 12) พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- 13) พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- 14) พ.ร.บ.แร่ พ.ศ. 2490
- 15) พ.ร.บ.การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
- 16) พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. 2490
- 17) พ.ร.บ.โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- 18) พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

ข้อมูลเพิ่มเติมตัวชี้วัดที่ 4.2.1

ตาราง 12 ข้อมูลเพิ่มเติมตัวชี้วัดที่ 4.2.1

หน้าที่	แนวทางปฏิบัติ
1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	ทำถนน ขุดลอกคูคลอง เป็นต้น
2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	จัดถังขยะ มีรถขยะ ออกข้อบังคับห้ามทิ้งขยะและค่าเก็บขยะ เป็นต้น
3) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	รณรงค์การปลูกป่า จัดเก็บขยะมูลฝอยในสถานที่ท่องเที่ยว เช่น น้ำตกให้ความรู้เรื่องมลภาวะอากาศ เป็นพืชน้ำเป็นพืชให้ความรู้เรื่องป่าไม้ป่าชายเลน เป็นต้น
4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร	สำรวจข้อมูลองค์กรประชาสัมพันธ์ข่าวสารทางราชการ ปฏิบัติตามนโยบายเร่งด่วน เป็นต้น

ข้อมูลเพิ่มเติมตัวชี้วัดที่ 4.2.2

ตาราง 13 ข้อมูลเพิ่มเติมตัวชี้วัดที่ 4.2.2

หน้าที่	แนวทางปฏิบัติ
1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร	จัดทำประปา ขุดคลองชลประทาน ขุดอ่างเก็บน้ำ สร้างฝาย ทำนบ เป็นต้น
2) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	ขุดคลองระบายน้ำ วางท่อและฝังท่อระบายน้ำ ตั้งเครื่องสูบน้ำ ล้างท่อระบายน้ำ เป็นต้น
3) ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุมการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ	จัดทำสวนสาธารณะ สนามกีฬา ที่ออกกำลังกาย สนามเด็กเล่น เป็นต้น
4) การผังเมือง	กำหนดผังเมืองในเขต อบต.

ข้อมูลเพิ่มเติมตัวชี้วัดที่ 4.2.3

ตารางแสดง 14 อำนาจและหน้าที่ของ อบต. ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

อำนาจและหน้าที่	กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
<p><b>การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ</b></p> <p>(1) การจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>(2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ</p>	<p>พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535</p> <p>พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2550</p> <p>พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2537)</p> <p>พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507</p> <p>พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535</p> <p>พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504</p> <p>พ.ร.บ.น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 (ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2535)</p> <p>พ.ร.บ.การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535</p> <p>พ.ร.บ.แร่ พ.ศ. 2490</p> <p>พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. 2490</p>
<p><b>การบริหารจัดการที่เกี่ยวข้อง</b></p> <p>(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตนเอง</p> <p>(2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น</p>	<p>พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2550</p> <p>ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำประสานแผนพัฒนา อบต. พ.ศ. 2546</p>

อำนาจหน้าที่ ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. พ.ศ. 2542

ตารางแสดง 14 (ต่อ)

อำนาจและหน้าที่	กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
<p><b>การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมนุษย์</b></p> <p>(1) การส่งเสริมการท่องเที่ยว</p> <p>(2) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>(3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ</p> <p>(4) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ</p> <p>(5) การผังเมือง</p> <p>(6) การควบคุมอาคาร</p> <p>(7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง</p>	<p>พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535</p> <p>พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2537)</p> <p>พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 (ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2535)</p> <p>พ.ร.บ.โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504</p> <p>พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2535)</p> <p>พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535</p>
<p><b>การป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษ</b></p> <p>(1) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย</p>	<p>พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535</p> <p>พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2537)</p> <p>พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535</p> <p>พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535</p> <p>พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535</p>

อำนาจและหน้าที่ ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ. 2542



## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Method) โดยผ่านการทบทวนเอกสาร (Documentary Review) การศึกษาบริบท อบต. ในพื้นที่ทดลอง การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interviews) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยมีกลุ่มเป้าหมายในการวิจัย ได้แก่ ตัวแทนกลุ่มองค์กรภาครัฐ รวม 12 คน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 17 คน และตัวแทนภาคประชาชน รวม 11 คน ผลการศึกษาทั้งหมดสามารถสรุปและอภิปรายผลการศึกษา รวมทั้งข้อเสนอแนะได้ดังนี้

#### 5.1 สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

ตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. สามารถแบ่งตัวชี้วัดได้เป็น 3 ส่วน คือ (1) การจัดการภายใน อบต. (2) บริบทของประชาชนใน อบต. และ (3) ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต. มีตัวชี้วัดรวม 43 ตัวชี้วัด

สำหรับการอภิปรายผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ (1) กระบวนการในการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. และ (2) ตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.1.1 กระบวนการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.

สำหรับกระบวนการในการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่ (1) การทบทวนเอกสาร (2) การศึกษาบริบทของ อบต. ในพื้นที่ทดลอง (3) การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง และ (4) การสนทนากลุ่ม

ชั้นที่หนึ่ง จากการทบทวนเอกสารตลอดถึงกระบวนการวิเคราะห์ และสังเคราะห์เป็นร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 ครอบคลุมประเด็นชี้วัดหลัก 4 ประเด็น คือ (1) นโยบาย แผนและโครงการของ อบต. (2) บุคลากรของ อบต. (3) รายได้ของ อบต. และ (4) อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งหากเปรียบเทียบกับการศึกษาของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2547 : 38) ที่ได้ศึกษาโครงการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน สรุปว่า การแบ่งเครื่องชี้วัดด้านการบริหารงานภายในองค์กรประกอบด้วย งานบริหารทั่วไป

เป็นต้น ในงานวิจัยนี้ประเด็นเกี่ยวกับนโยบาย บุคลากร รายได้ (การคลัง) และกฎหมาย (นิติการ) นับว่าประเด็นสำคัญลำดับแรก ๆ ที่กล่าวถึง และเป็นข้อค้นพบที่สอดคล้องกับข้อค้นพบของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2547 : 38) ด้วย ที่สำคัญคือ ข้อค้นพบดังกล่าวยังสอดคล้องกับข้อบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 283 ที่ระบุว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและจัดบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะให้มีกฎหมายและคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ขั้นที่สอง การลงพื้นที่เพื่อศึกษาบริบท อบต. ในพื้นที่ทดลอง ซึ่งจากสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ นำมาซึ่งร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 2 ที่แตกต่างจากร่างตัวชี้วัดขั้นที่ 1 เนื่องจาก การศึกษาข้อมูลและดูบริบท อบต. สามารถนำตัวชี้วัดขั้นที่ 1 มาตรวจสอบกับ อบต. ในพื้นที่จริง และทำให้เกิดข้อค้นพบประเด็นใหม่ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน และความตระหนักของ ประชาชนใน อบต. ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานและการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ไม่ได้มีเฉพาะองค์การ อบต. ที่ขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทว่าการมีส่วนร่วมและความตระหนักของประชาชน หรือกลุ่มต่าง ๆ ภายใน อบต. ก็มีบทบาทสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ซึ่งข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับข้อบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่น มาตรา 287 ที่ระบุว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมี ส่วนร่วมดังกล่าว

ขั้นตอนที่สาม คือ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อเพิ่ม มุมมองตัวชี้วัดให้ครอบคลุมในทุกมิติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลจากการสัมภาษณ์สามารถแบ่งประเด็น ชีววัดหลักออกเป็น 3 ส่วนคือ (1) การจัดการภายใน อบต. (2) บริบทของประชาชนใน อบต. และ (3) ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต. รวมทั้งการได้ร่างตัวชี้วัดเพื่อประเมินความ พร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมออกมาเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ พบว่า ตัวชี้วัดที่ได้หากเปรียบเทียบกับ ตัวชี้วัดที่ จิรุตม์ ศรีวัตตนบัลล์และคณะ (2543 : 38-39) ศึกษาเครื่องชี้วัดคุณภาพโรงพยาบาล ซึ่งระบุ ประเภทของตัวชี้วัด ประกอบด้วย ตัวชี้วัด โครงสร้าง ตัวชี้วัดกระบวนการและตัวชี้วัดผลลัพธ์ ก็จะ อยู่ในกลุ่มของตัวชี้วัดกระบวนการและตัวชี้วัดผลลัพธ์เป็นหลัก เพราะร่างตัวชี้วัดที่ได้จะเกี่ยวเนื่อง

กับกระบวนการและกิจกรรมโดยกิจกรรมก็เป็นผลลัพธ์กระบวนการ ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอยู่ด้วย

ขั้นตอนที่สี่ คือ การสนทนากลุ่มซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญที่สุด โดยพบว่า มุมมองของนักวิชาการ นักการเมืองท้องถิ่น และนักสิ่งแวดล้อม ที่มีความรู้และมีประสบการณ์สามารถเชื่อมโยงตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและในขั้นตอนนี้ทำให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับตัวชี้วัด และเกี่ยวกับเกณฑ์ประเมิน ทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้กับทุกภาคส่วนได้ระดมความคิดเห็นร่วมกัน ทำให้ตัวชี้วัดและเกณฑ์ที่ได้มีการพัฒนา มีความน่าเชื่อถือและสามารถนำไปใช้ได้ครอบคลุมยิ่งขึ้น แต่ขณะเดียวกันแม้การพัฒนาในขั้นตอนนี้จะได้มุมมองและข้อเสนอแนะจากกลุ่มนักวิชาการ นักสิ่งแวดล้อมและนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีความสามารถ แต่พบว่าบุคลากรเหล่านี้ยังมีจำนวนจำกัดอยู่ เมื่อเปรียบเทียบกับความจำเป็นของสังคมหรือกับความต้องการของท้องถิ่นที่มีความต้องการบุคลากรที่มีความสามารถเหล่านี้มาช่วยในการพัฒนาท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยเฉพาะบุคลากรทางด้านนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความรู้ มีความสามารถยังมีจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวน อบต. ทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น จึงต้องเพิ่มทั้งความรู้ ความสามารถและเพิ่มทั้งปริมาณของบุคลากรเหล่านี้ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ปธาน สุวรรณมงคล เรื่อง การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2543 : 104-105 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2545 : 95) ได้เสนอความเห็นว่าการเตรียมความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ โดยการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาบุคลากรและประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ ความชำนาญเพิ่มเติมโดยการศึกษาเพิ่มเติมในระบบการศึกษาและนอกระบบการศึกษา การแสวงหาความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา เพื่อจัดทำหลักสูตรการพัฒนาความรู้ให้กับบุคลากรและประชาชนอย่างเป็นประจำและต่อเนื่อง หรือการจัดสัมมนาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ประสบการณ์และความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น ด้านนโยบายการกระจายอำนาจการคลัง หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นความคิดริเริ่มที่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในยุคนี้

จากกระบวนการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมดังกล่าวข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า ในการพัฒนาตัวชี้วัดมีหลายปัจจัยที่ต้องพิจารณา ทั้งปัจจัยเกี่ยวกับการจัดการภายในของ อบต. เช่น ด้านนโยบาย ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านกฎหมาย ปัจจัยเกี่ยวกับบริบทของประชาชนใน อบต. เช่น ด้านการมีส่วนร่วม และ ด้านความตระหนักของประชาชน และปัจจัยเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง เช่น ยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมระดับประเทศ และยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ข้อค้นพบที่ได้เหล่านี้สะท้อนถึงความเชื่อมโยงระหว่าง อบต. ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการศึกษากับปัจจัยสนับสนุนต่อการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินในครั้งนี้

นี้ ซึ่งทั้งประเด็นเรื่ององค์กรและประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมตลอดจนประเด็นด้านความตระหนักของประชาชนมีความสำคัญต่อการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมไม่แตกต่างกัน

#### 5.1.2 ตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต.

จากกระบวนการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมทั้ง 4 ขั้นตอนหลักสามารถอภิปรายผลแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

##### 1) ตัวชี้วัดด้านการจัดการภายในของ อบต.

สำหรับตัวชี้วัดด้านการจัดการภายใน มีประเด็นชี้วัดหลักจำนวน 4 ประเด็นชี้วัดหลัก ประกอบด้วย นโยบายและแผนของ อบต. บุคลากรของ อบต. การเงิน การคลัง และงบประมาณของ อบต. และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต. สามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

##### (1) ความพร้อมด้านนโยบายและแผนของ อบต.

สำหรับตัวชี้วัดความพร้อมด้านนโยบายและแผนของ อบต. สามารถแบ่งเป็น 2 ประเด็นชี้วัดย่อย คือ (1) ความเชื่อมโยงด้านนโยบายและแผนกับบทบาทด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. และ (2) การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ ซึ่งมี 6 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย 1) มีการให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมในแผนทุกระดับของ อบต. 2) มีการกำหนดโครงการด้านสิ่งแวดล้อมในแผนดำเนินงานประจำปี 3) มีแผนยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล หรือแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. 4) ร้อยละของการปฏิบัติงานของ อบต. ด้านสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 5) ร้อยละของความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมตามแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ 6) มีการประเมินผลโครงการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

จากที่สรุปมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ตัวชี้วัดเกี่ยวกับนโยบายและแผนของ อบต. เป็นลักษณะของตัวชี้วัดที่มีผลมาจากแนวคิดการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น แผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. ก็เป็นผลมาจากการถ่ายโอนภารกิจมาจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องการสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เป็นต้น โดยสอดคล้องกับเนื้อหาในคู่มือความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจซึ่งจัดทำโดย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2549 : 3) ที่สรุปว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือการบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ ได้แก่ ระบบสาธารณสุขโลก การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลสุขภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาลกลางและสามารถจัดบริการ

ต่าง ๆ ให้ตรงตามความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งการสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นด้านการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่งได้เช่นกัน นอกจากนี้ยังพบว่า อบต. โดยทั่วไปยังไม่มีนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมของตนเองที่เป็นระบบและชัดเจน การดำเนินงานอยู่ภายใต้กรอบนโยบายและแผนของจังหวัด ซึ่งได้มีการถ่ายทอดลงสู่อำเภอและตำบลตามลำดับ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของ วีรวัฒน์ ศรีสุมาตย์ (2546 : 69) ที่ศึกษา เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลตามนโยบายและแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ กรณีอำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ที่ผ่านมา อบต. ยังไม่ค่อยมีบทบาทในการจัดทำแผนงานและโครงการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ทำให้แผนต่าง ๆ ไม่มีทิศทางสำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ อบต.

นอกจากนี้ ในตัวชี้วัดยังได้ชี้ให้เห็นว่ามีอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ มาช่วยในการปฏิบัติด้านนโยบายและแผนให้สอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจอีกด้วย เช่น พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาต่อไปพบว่า แม้ อบต. ได้รับการถ่ายโอนอำนาจมาแล้ว แต่ในภาพรวมกลับพบว่า บุคลากรของ อบต. ยังประสบปัญหาเรื่องการทำ ความเข้าใจเกี่ยวกับรายละเอียดในกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวข้องในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปัญหาการนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ<sup>55</sup> ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ กอแก้ว แสงสีคำ (2541 : 90-91) ในเรื่องบทบาทของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา พบว่า ที่ผ่านมา อบต. ยังไม่ค่อยมีบทบาทในการจัดทำแผนงานและโครงการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดทำให้แผนต่าง ๆ ไม่มีทิศทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน เมื่อ อบต. ให้ความสำคัญกับการเพิ่มศักยภาพด้านนโยบายและแผน นอกจากจะทำให้ทราบทิศทางการจัดการสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังส่งผลให้ในอนาคต อบต. จะได้ลดการพึ่งพาหน่วยงานภายนอก

จะเห็นได้ว่า นอกจากตัวชี้วัดด้านนโยบายและแผนจะกล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว ยังสรุปด้วยหลักการประเมินผลโครงการที่เกี่ยวข้องไว้ด้วย เพราะการประเมินผลโครงการเป็นบรรทัดฐานที่ผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้กำหนดโดยลักษณะการประเมินโครงการจะเป็นการประเมินโครงการหลังจากสิ้นสุดโครงการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ สมพร เฟื่องจันทร์ (2539 : 201) ที่ศึกษา เรื่อง นโยบายสาธารณะเกี่ยวกับทฤษฎีและการปฏิบัติ ที่พบว่า

<sup>55</sup>สุริยา ชีขุน (สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม 2551

การประเมินผลหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ (Post-Project Evaluation) เป็นแนวทางที่ได้รับความนิยมมากกว่าการประเมินในระหว่างโครงการ (On-going Project Evaluation) และรูปแบบสำหรับการประเมินโครงการโดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะแบบไม่เป็นทางการ (Informal Evaluation)

## (2) บุคลากรของ อบต.

สำหรับตัวชี้วัดความพร้อมด้านบุคลากรของ อบต. สามารถแบ่งเป็น 2 ประเด็นชี้วัดย่อย (1) ด้านผู้บริหารของอบต. และ (2) ด้านบุคลากรของ อบต. ซึ่งมี 12 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย (1) ผู้บริหาร อบต. มีความรู้ความเข้าใจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม (2) ผู้บริหาร อบต. มีประสบการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม (3) ผู้บริหาร อบต. ให้ความสำคัญกับการสนับสนุน/ส่งเสริมบทบาทด้านสิ่งแวดล้อม (4) ผู้บริหารอบต. ให้ความสำคัญกับการเพิ่มทักษะบุคลากรในอบต. ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม (5) ผู้บริหาร มีนโยบาย ให้ อบต. เป็นองค์กรต้นแบบด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภายนอก (6) ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการจัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management หรือ KM) ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม (7) ผู้บริหารมีความตระหนักต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม (8) ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเด็นสาขาในพื้นที่ตามประเด็นที่มีอยู่ เช่น ขยะ น้ำเสีย อากาศเสีย มลพิษทางเสียง (9) ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในมิติทางวัฒนธรรมหรือมิติทางจิตวิญญาณ เช่น พิธีบวงสรวง พิธีสืบสายน้ำ พิธีพืชมงคล เป็นต้น (10) ความเข้าใจของบุคลากรที่ด้านสิ่งแวดล้อมต่อการนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาใช้ใน อบต. (11) บุคลากรฝ่ายนิติบัญญัติใน อบต. กับบทบาทด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ และ(12) บุคลากรมีความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

สำหรับตัวชี้วัดส่วนนี้แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารของ อบต. ล้วนมีบทบาทต่อการกำหนดทิศทางขององค์กรเป็นอย่างดี ดังสรุปได้จากตัวชี้วัดความพร้อมด้านบุคลากรซึ่งมีตัวชี้วัดเกี่ยวกับผู้บริหาร ถึง 9 ตัวชี้วัด ตั้งแต่ประเด็น ความรู้ ด้านประสบการณ์จนถึงการให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในมิติทางวัฒนธรรมและจิตวิญญาณ เป็นต้น ด้วยความคาดหวังทั้งจากรัฐและสังคมทำให้บุคคลที่อาสาเข้ามาอยู่ในตำแหน่งนี้ จำเป็นต้องมีความตระหนักและเข้าใจว่าการเข้ามาบริหาร อบต. นั้น นอกจาก ความรู้ ความสามารถ เงินทุนหรือผู้สนับสนุนแล้ว จำเป็นต้องมีทักษะในการบริหารอย่างครอบคลุมจึงจะมีคุณค่าอย่างแท้จริง ซึ่งปัจจุบันผู้บริหารที่มีความพร้อมตามปัจจัยดังกล่าวยังมีอยู่น้อย<sup>56</sup> สอดคล้องกับข้อค้นพบของพีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ (2543 : 105) ที่ศึกษาเรื่อง การพัฒนาศักยภาพการ

<sup>56</sup>สุริยา ยี่ขุน (สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม 2551

บริหารจัดการ อบต. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ยังมีผู้บริหาร อบต. อีกเป็นจำนวนมากที่ควรได้รับการพัฒนาศักยภาพ ซึ่งการพัฒนาศักยภาพของผู้บริหาร มีผลต่อการสร้างความเข้มแข็งของ อบต. เพื่อรองรับพัฒนาการทางด้านการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ บทบาทของผู้บริหารควรมีการปรับทัศนคติเกี่ยวกับการทำงานร่วมกับหน่วยงานภายนอกหรือองค์กรต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ขององค์กรก็เป็นทิศทางที่สำคัญเช่นกัน

ดังนั้น การขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดความพร้อมด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่สุด คือ ต้องกระตุ้นให้เกิดความพร้อมด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมกับกลุ่มผู้บริหารและบุคลากรใน อบต. ว่า อบต. คือหน่วยงานท้องถิ่นที่ต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงของสังคม ต้องเป็นหน่วยงานที่ยืนหยัดด้วยตนเอง ด้วยความคิด ด้วยนโยบาย และด้วยยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น<sup>57</sup> สอดคล้องกับข้อค้นพบของ พิเศษ เสนาวงษ์และคณะ (2547:5-5) ที่ศึกษาเรื่อง การศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ระบุว่า ปัจจัยที่จะขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนประการหนึ่ง คือ ผู้บริหารหรือผู้นำ จะเป็นผู้จุดประกายการมีส่วนร่วมที่สำคัญ เพราะในการได้รับผลกระทบของแต่ละคนอาจอยู่ในภาวะที่ไม่เข้าใจปัญหา หากมีผู้จุดประกายเริ่มต้น ในการพูดคุย ขยายแนวคิด ชักชวนให้มาช่วยกันค้นหาปัญหาและแนวทางแก้ไข จะเป็นจุดที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วม ดังนั้น หากชุมชนใดมีผู้บริหารหรือผู้นำที่เข้มแข็งก็จะสามารถสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับกระบวนการมีส่วนร่วมได้มาก และสอดคล้องกับงานวิจัยของ จินตนา สิงห์เทพ (2540 : 72) ที่ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ ศึกษากรณี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยได้เสนอแนะว่า ผู้บริหารระดับสูงควรมีความตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม และควรร่วมมือแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมกันอย่างจริงจัง สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การเสริมสร้างจิตสำนึก และความตระหนักร่วมกันของราชการและประชาชนในเรื่องปัญหาสังแวดล้อมและการแก้ไขสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

ส่วนตัวที่ชีวิตที่เกี่ยวกับบุคลากรของ อบต. ก็ถือเป็นมิติที่สำคัญสำหรับการดำเนินงานของ อบต. บุคใหม่ เนื่องจากบุคลากร คือ ผู้ที่ขับเคลื่อนแผนนโยบายจากผู้บริหารไปสู่ประชาชนนับเป็นตัวกลางที่มีความสำคัญมาก หากบุคลากรของ อบต. มีความรู้ มีความสามารถ มีความเข้าใจในงานและมีความทุ่มเทมุ่งมั่น ก็จะทำให้ อบต. มีศักยภาพอย่างแท้จริง ซึ่งปัจจุบันบุคลากรของ อบต. ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณสมบัติดังกล่าวอยู่<sup>58</sup> สอดคล้องกับการศึกษาของ ปธาน สุวรรณมงคล (2543, อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิชและคณะ,

<sup>57</sup>สุริยา ชีขุน (สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม 2551 ; เบลญจมาศ นาคทอง (สัมภาษณ์), 21 เมษายน 2551

<sup>58</sup>สุริยา ชีขุน (สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม 2551

2545 : 43) ที่ศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเตรียมความพร้อมในการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และสอดคล้องกับข้อค้นพบของ จินตนา สิงหเทพ (2540 : 97) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ ศึกษากรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า การนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบาย ต้องอาศัยบุคลากรจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเกือบทุกหน่วยงาน รวมทั้งองค์กรเอกชน ตลอดจนนักการเมืองในท้องถิ่น ขณะเดียวกัน บุคลากรที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและมีจำนวนไม่เพียงพอ ซึ่งการปฏิบัติงานบางครั้งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน

### (3) ความพร้อมด้านการเงิน การคลังและงบประมาณของ อบต.

สำหรับตัวชี้วัดความพร้อมด้านการเงิน การคลังและงบประมาณของ อบต. สามารถแบ่งเป็น 1 ประเด็นชี้วัดย่อย คือ กระบวนการพึ่งตนเองและการสร้างเครือข่ายของ อบต. ซึ่งมี 2 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย (1) ร้อยละของงบประมาณประจำปีด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. และ (2) จำนวนโครงการหรือกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. ที่ร่วมมือด้านการเงินการคลังกับ อบต. หรือหน่วยงานอื่น ตามรายละเอียด ดังนี้

สำหรับตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับร้อยละของงบประมาณประจำปีด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. อาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารด้านการเงินและการคลัง สอดคล้องกับ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการปรับปรุงสัดส่วนเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเป็นสำคัญ รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น ซึ่งผลจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้ง อบต. มีรายได้เพิ่มขึ้นเมื่อคิดจากสัดส่วนรายได้ของรัฐ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะด้วยตนเอง โดยการจัดสรรสัดส่วนงบประมาณที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ในสภาพความจริง อบต. หรือหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ยังคงพบปัญหาด้านการเงิน



การคลังอยู่ตลอด<sup>59</sup> ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของ จรัส สุวรรณมาลา (2541) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ศักยภาพการคลังของ อบต. พบว่า อบต. ยังขาดสมรรถภาพด้านการบริหารการเงินการคลังอยู่มากพอสมควร ซึ่งการส่งเสริมประสิทธิภาพด้านการบริหารการเงินการคลังของ อบต. เป็นเรื่องด่วนที่จะต้องมีการปรับปรุง และสอดคล้องกับ สุวิทย์ จันทร์เพชร (2545) ที่ศึกษาเรื่อง ศักยภาพทางการคลังของ อบต. กรณีศึกษา อบต. ในเขตจังหวัดสงขลา พบว่า ด้านเสถียรภาพทางการคลังของ อบต. ทุกชั้นยังต้องพึ่งพารายได้หลักจากส่วนกลาง

นอกจากนี้การกระจายอำนาจการจัดเก็บภาษีให้ อบต. มีอำนาจในการจัดเก็บเองให้เพิ่มขึ้นเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้ อบต. มีความพร้อมในการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งงานด้านสิ่งแวดล้อม<sup>60</sup> สอดคล้องกับการศึกษาของ ฐาปนา จินดากาญจน์ (2541 : 84) ที่ศึกษาการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น กรณี อบต. คลองนครเนื่องเขต และ อบต. หนามแดง อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า อบต. เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่ ส่วนใหญ่มีปัญหาและข้อจำกัดในการบริหารงาน ปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหารายได้ที่จำกัดและรายจ่ายของท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ ปัญหาด้านประสิทธิภาพ ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวรัฐบาลต้องเร่งกระจายอำนาจการคลัง ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยเฉพาะ อำนาจการจัดเก็บรายได้เพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น

สำหรับตัวชี้วัดเกี่ยวกับจำนวน โครงการหรือกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่ร่วมมือด้านการเงิน การคลังกับ อบต. หรือหน่วยงานอื่นเพื่อแก้ปัญหาด้านงบประมาณ เนื่องจากภารกิจของ อบต. มีอยู่หลายด้านทั้ง โครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา สาธารณสุข วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับข้อจำกัดตามที่กล่าวในขั้นต้นทำให้ อบต. จำเป็นต้องหาแนวทางดึงงบประมาณจากภายนอกเข้ามาใช้ในการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของ สุวิทย์ จันทร์เพชร (2545) ที่ศึกษาเรื่อง ศักยภาพทางการคลังของ อบต. กรณีศึกษา อบต. ในเขตจังหวัดสงขลา พบว่า จากการที่ อบต. มีสัดส่วนการใช้จ่ายระหว่างรายจ่ายดำเนินการน้อยกว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุนทำให้หลาย อบต. มีการขอความช่วยเหลือและสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นด้วย นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับตัวชี้วัดประเด็นนี้ ยังมี การสนับสนุนด้วยข้อค้นพบของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2548:3) ที่ศึกษา บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม วิเคราะห์การขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจในอนาคต ได้วิเคราะห์และชี้เหตุผลที่น่าสนใจว่า ปัญหาของการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม อีกลักษณะหนึ่ง คือ ขาดการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย ขาดการลงทุนในลักษณะสหการ ทั้ง ๆ ที่หลาย

<sup>59</sup>การาบ พานทอง (สัมภาษณ์), 9 พฤษภาคม 2551

<sup>60</sup>สุริยา ยี่ขุน (สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม 2551

หน่วยงานร่วมกันทำกิจกรรมร่วมกัน จะเกิดการประหยัดและต้นทุนต่อหน่วยลดลง ซึ่งเป็นหลักการที่เข้าใจได้ง่าย แต่เหตุใดจึงไม่มีการลงทุนร่วมกัน อุปสรรคและข้อจำกัดในเรื่องนี้แท้จริงอาจจะมีอะไรสัก ๆ กว่าที่คนภายนอกเข้าใจ เช่น ระเบียบปฏิบัติไม่เปิดช่องให้ทำเช่นนั้น การจัดสรรความรับผิดชอบร่วมกัน (การแบ่งรายได้หรือรับภาระหนี้) การขาดความรู้และข้อมูล หรือวัฒนธรรมองค์กรที่เน้น การทำงานเดี่ยว อนึ่ง สำหรับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ อบต. ที่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเดียวกันหรือมีพื้นที่ติดต่อกันยังสามารถรวมตัวกัน เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรองร่วมกันเสนอโครงการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน เช่น ของบประมาณจัดซื้อรถขนขยะ แล้วช่วยกันบริหารการร่วมกันดูแลแม่น้ำลำคลองเกี่ยวกับประเด็นน้ำเสียของแต่ละพื้นที่<sup>61</sup> สอดคล้องกับแนวคิดของ พิเศษ เสนาวงษ์ (2547 : 5-3) ที่ระบุว่า จุดเริ่มต้นของการรวมกลุ่มสำหรับการมีส่วนร่วมในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาพรวมเกิดจากปัญหา หรือการเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นฐานทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่และส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งสาเหตุการเสื่อมโทรมของทรัพยากรโดยทั่วไปมีลักษณะมาจาก (1) การใช้ประโยชน์ของคนในท้องถิ่น (2) การกระทำจากบุคคลภายนอก และ (3) ผลกระทบจากการพัฒนาต่าง ๆ

นอกจากนี้ พบว่าในระหว่างปีงบประมาณแผ่นดินจะมีงบประมาณเฉพาะกิจหรืองบประมาณฉุกเฉินมาใช้สำหรับสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐให้คล่องตัว หาก อบต. ติดตามข่าวสารก็สามารถแสดงความจำนงต่อการขอใช้งบประมาณได้ตามข้อกำหนดเหล่านี้<sup>62</sup> ถือเป็นแนวนโยบายหรือแนวทางด้านการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างหนึ่งของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับ ฉัตรชัย สมวิรัตน์ (2542 : 96) ที่ได้ศึกษา นโยบายการกระจายอำนาจการคลัง ศึกษาเฉพาะกรณีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของ อบต. พบว่า แม้รัฐบาลได้พยายามดำเนินนโยบายกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดเป็นนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้และได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติ นโยบายหรือมาตรการบางประการ กลับไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานของรัฐ หรืออาจได้รับการตอบสนองแต่เกิดความล่าช้า สาเหตุและปัจจัยที่ทำให้ นโยบายไม่สัมฤทธิ์ผล คือ (1) กระบวนการในการติดต่อสื่อสาร ซึ่งขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบายตลอดจนความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่า มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายมากน้อยเพียงใด (2) สมรรถนะของหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติ พบว่า

<sup>61</sup> อธิศักดิ์ รัตนะ (สนทนากลุ่ม), 16 กรกฎาคม 2551

<sup>62</sup> ประยูร ลิกะพันธ์ (สนทนากลุ่ม), 16 กรกฎาคม 2551

อบต. ยังไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากโครงสร้างและงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สัมพันธ์กับพื้นที่ดำเนินการ

โดยสรุป แนวคิดเรื่องร้อยละของงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. ทึ่มผู้บริหารและบุคลากรต้องเป็นผู้จัดการจัดการซึ่งแต่ละพื้นที่ อบต. มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน ดังนั้น หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจึงควรยึดจากความเป็นของสภาพปัญหาเป็นพื้นฐานในการกำหนดงบประมาณ เพื่อจะได้จัดซื้อครหาที่ว่า อบต. ใช้งบประมาณไปกับโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานเพียงอย่างเดียวและไม่สามารถริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมที่นอกเหนือไปจากนี้ได้<sup>63</sup> ในขณะที่ผู้บริหาร อบต. แห่งหนึ่งกลับมองว่า<sup>64</sup> บางครั้งการดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานยังคงมีความจำเป็นอยู่ เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานอาจเป็นปัจจัยหนึ่งยวนำให้เกิดการพัฒนาโครงการด้านอื่น ๆ ทั้งด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา หรือด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

#### (4) ความพร้อมด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต.

สำหรับตัวชี้วัดความพร้อมด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต. สามารถแบ่งเป็น 2 ประเด็นชี้วัดย่อย คือ (1) ข้อบัญญัติ อบต. และ (2) การบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมใน อบต. “ซึ่งมี 4 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย (1) อบต. มีการออกข้อบัญญัติ อบต. ด้านสิ่งแวดล้อม (2) ร้อยละของการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องทำ ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 เฉพาะประเด็นในด้านสิ่งแวดล้อม (3) ร้อยละของการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจจัดทำตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 เฉพาะประเด็นในด้านสิ่งแวดล้อมและ (4) ความพร้อมในการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ อบต. ตามรายละเอียด ดังนี้

ตัวชี้วัดเกี่ยวกับกฎหมายที่ อบต. ออกหรือ ข้อบัญญัติ อบต. สำหรับการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอำนาจตามกฎหมายอย่างหนึ่งที่ อบต. สามารถดำเนินการได้ แต่เท่าที่ผ่านมาพบว่า การดำเนินการของ อบต. เกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมพบได้น้อย เนื่องจากเขต อบต. โดยส่วนใหญ่เป็นสังคมชนบท ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติเมื่อเกิดข้อพิพาทหรือความขัดแย้งเกิดขึ้น แนวทางในการจัดการความขัดแย้งหรือข้อพิพาทส่วนใหญ่ อบต. หรือผู้บริหารมักจะเลือกใช้มาตรการทางสังคมก่อน ทั้งการสมานฉันท์และการเจรจาไกล่เกลี่ย เนื่องจากมองว่ากระบวนการทางกฎหมายดูเป็นทางการขัดแย้งกับความ เป็นชนบทที่เรียบง่าย อย่างไรก็ตามมาตรการทางสังคมก็ไม่สามารถแก้ไขกรณีพิพาทใน อบต. ได้

<sup>63</sup>ศานี ทิพย์ทะเบียนกร (สนทนากลุ่ม), 30 กรกฎาคม 2551

<sup>64</sup>อุคม ทักขระ (สนทนากลุ่ม), 30 กรกฎาคม 2551

ทุกกรณี ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายจึงยังมีความสำคัญอยู่โดยเฉพาะกับ อบต. ที่เป็นสังคมชนบทซึ่งกำลังเปลี่ยนไปเป็นสังคมเมืองมากขึ้นในปัจจุบัน<sup>65</sup> ซึ่งเปรียบเทียบกับการศึกษาของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2548 : 14-15) ที่ได้ศึกษา บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม วิเคราะห์การขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจในอนาคต พบว่า ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอิสระ (Local Autonomy) สามารถตั้งงบประมาณ ตั้งโครงการและการเสนอข้อบัญญัติเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นของตนเอง ไม่ได้ใช้เฉพาะข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากแต่ประเด็นที่มีความจำเป็นในพื้นที่ก็ควรมีการผลักดันให้เกิดขึ้น เช่น ข้อบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้น ระหว่างชุมชน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการกำหนดกฎหมายให้อำนาจแก่ชุมชนในการร่วมมือกันรักษาฐานทรัพยากรซึ่งสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

อย่างไรก็ตามพบว่า ข้อบัญญัติบางเรื่องที่เป็นประกาศตามกฎหมาย ซึ่ง อบต. หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นต้องนำมาบังคับใช้ตามกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำท่อชักไขมันประจำบ้าน ปรากฏว่า อบต. หรือหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ กลับไม่ทราบการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว เนื่องจากบุคลากรขาดความรู้หรือขาดการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ อบต.<sup>66</sup> สอดคล้องกับการศึกษาที่ วิศิษฐ์ สุปรียาพร (2543 : 91) ที่ได้ศึกษาเรื่องศักยภาพของ อบต. ในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย พบว่า คณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภา อบต. ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย จึงส่งผลถึงการขาดศักยภาพของการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม และส่งผลทำให้ไม่เข้าใจว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขด้านใดเป็นปัญหา ร้ายแรงหรือปัญหาเร่งด่วนของตำบลตนเอง และคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภา อบต. ยังมีปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับบทบาทของตนเอง รวมทั้งการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในชุมชน แต่มีศักยภาพระดับหนึ่งในการจัดการกับสิ่งแวดล้อมใน อบต.

ส่วนตัวชี้วัดด้านกฎหมายเกี่ยวกับประเด็นสิ่งแวดล้อมของ อบต. ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น พบว่า พ.ร.บ.ดังกล่าวนับเป็นกฎหมายที่ทันสมัย สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่กฎหมายส่วนใหญ่ที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ฉบับอื่น ๆ ยังมีความล้าสมัย เนื่องจากใช้มานานทำให้ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายแต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีผลสัมฤทธิ์<sup>67</sup> สอดคล้องกับ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และ

<sup>65</sup>สินรพ อินทร์ตัน (สนทนากลุ่ม), 16 กรกฎาคม 2551

<sup>66</sup>ศานี ทิพย์ทะเยียนการ (สนทนากลุ่ม), 30 กรกฎาคม 2551

<sup>67</sup>ภาณุ พิทักษ์เผ่า (สัมภาษณ์), 21 เมษายน 2551

คณะ (2544) ที่ได้ศึกษาเรื่อง กฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีความสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เพราะบัญญัติให้กระจายอำนาจผู้ท้องถิ่นให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไป ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรส่วนใหญ่เป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนและชุมชนไม่สามารถมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร อันเป็นฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะกับประชาชนในชนบท ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการครอบครองสิทธิ การใช้ประโยชน์และความไม่เท่าเทียมกัน เพราะเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเวลานานและยังมิได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งควรรหาทางแก้ไขโดยเร็ว ส่วนกฎหมายที่เสริมสร้างการรวมตัวเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนส่วนใหญ่ที่มีในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับวิถีของชุมชนในชนบทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และกฎหมายการบริหารจัดการท้องถิ่นที่สนับสนุนการกระจายอำนาจการบริหารราชการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีความไม่ชัดเจนในหลายเรื่อง ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ การบริหารส่วนภูมิภาคที่ยังมีผลกับการจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วมแต่อย่างใด

ดังนั้น ในการบริหารจัดการท้องถิ่นควรสนับสนุนการศึกษา กฎหมาย ระบบการจัดการทรัพยากรที่ให้ประชาชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น ป่าไม้ ที่ดิน น้ำ ทรัพยากรประมง และขยะของเสีย เป็นต้น รวมทั้งการเสริมการเรียนรู้ กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ ผู้มีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งจำแนกได้ 5 ภาคี คือ (1) รัฐและหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 79) (2) ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 56 และ 69) (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 46) (4) องค์กรเอกชน (มาตรา 290) (5) บุคคลหรือประชาชนทั่วไป (มาตรา 56 วรรค 2)

2) ตัวชี้วัดด้านบริบทของประชาชนใน อบต. มี 2 ประเด็นชี้วัดย่อย คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. และความตระหนักของประชาชนที่เกี่ยวข้องใน อบต. แยกอภิปรายได้ดังนี้

(1) ความพร้อมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต.

สำหรับตัวชี้วัดความพร้อมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. สามารถแบ่งเป็น 2 ประเด็นชี้วัดย่อย คือ (1) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และ (2) ภาคีผู้มีส่วนร่วม ซึ่งมี 6 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย (1) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ

สิ่งแวดล้อมของ อบต. (2) การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. (3) มีการริเริ่มโครงการ/กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน (4) มีกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยประชาชนใน อบต. (5) ประชาชนมีความสามารถในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน และ (6) การมีองค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นตาม พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมใน อบต. ตามรายละเอียด ดังนี้

จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า ความพร้อมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ได้มีข้อเสนอจากตัวแทนหน่วยงานที่ดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ในประเด็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดโอกาสต่อการแสดงความคิดเห็น รวมถึงช่องทางการเสนอแนะนโยบาย/โครงการและกิจกรรมที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการได้นั้น ก็เนื่องจากมีกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นตัวผลักดัน ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พ.ร.บ. กำหนดขึ้นตอนและแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวข้างต้นเป็นตัวกระตุ้นให้ประชาชนสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งสามารถประเมินการตื่นตัวของประชาชนและ อบต. ว่าเป็นอย่างไร<sup>68</sup> แต่ในความเป็นจริงนั้นกลับพบว่า แม้ที่ผ่านมาจะมีกฎหมายต่าง ๆ ที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่ประชาชนยังเข้ามามีส่วนร่วมน้อยอยู่ ดังจะเห็นได้จากงานวิจัยทั้งของ ปรรารถนา ปรีชาลัย (2545) สมชัย คำเพราะ (2543) และ กุลธิดา ธรรมรัตน์ (2548) ที่ต่างก็ได้ข้อค้นพบไปในทิศทางเดียวกันว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ เช่น การศึกษาของ ปรรารถนา ปรีชาลัย (2545 : 97) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น พบว่า ประชากรส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ในระดับต่ำ โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม คือ การเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม การมีตำแหน่งทางสังคม การได้รับผลประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม การรับรู้ข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม การมีทัศนคติถูกต้องต่อสิ่งแวดล้อม และการประสบปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ส่วนงานของ สมชัย คำเพราะ (2543) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ อบต. ศึกษากรณีจังหวัดขอนแก่น พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นการร่วมดำเนินงาน มีระดับการมีส่วนร่วมที่น้อยที่สุด ขณะที่ขึ้นการจัดสรรให้ชุมชนได้รับประโยชน์มีระดับการมีส่วนร่วมมากที่สุด สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนต้องการได้รับผลประโยชน์จากการเข้าร่วมกิจกรรม แต่ความร่วมมือในการบริหารจัดการ

<sup>68</sup>วิญญู ลิทธิเชนทร์ (สัมภาษณ์), 18 เมษายน 2551

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับต่ำ และสุดท้ายคือ กุลธิดา ชรรมรัตน์ (2548 : 98-99) ที่ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก พบว่า แม้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับต่ำ แต่ปัจจัยที่มีผลต่อประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชน คือ ประสิทธิภาพการอบรมด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จากข้อค้นพบดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าความพร้อมของ อบต. ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ส่วนหนึ่งขึ้นกับบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นตนเอง โดยการมีส่วนร่วม ไม่ควรเป็นเพียงแค่การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นการมีส่วนร่วมนับตั้งแต่ขั้นตอนล่างสุด คือ การให้ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าประชาชนไม่มีส่วนร่วมเลย ขึ้นต่อมาก็คือ การมีส่วนร่วมโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ความคิด การให้คำปรึกษา ขึ้นต่อจากนั้นคือ การที่รัฐและประชาชนร่วมมือกัน เปรียบเสมือนหุ้นส่วนกัน และในระดับสูงสุด คือ การให้อิสระกับประชาชนโดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง (สถาบันสังคมและสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, 2544 : 2-1) ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ชีระพล เหมะธุดินทร์ (2545 : 242) เรื่อง การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรชุมชนแห่งหนึ่งในเขตเมืองนครพนม พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นการเข้าร่วมกิจกรรมกับคณะกรรมการชุมชนในขั้นตอนต่าง ๆ หรือเข้าร่วมกิจกรรมที่สำคัญ เช่น การแสดงความคิดเห็นในการเปิดเวทีชาวบ้าน การเข้าร่วมประชุมวางแผนกับคณะกรรมการชุมชน หรือการร้องเรียนให้แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชน เป็นต้น

ในขณะที่ตัวชี้วัดที่ 4-6 อันเป็นตัวชี้วัดชุดสุดท้ายของการมีส่วนร่วม ถือเป็นการพัฒนาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่พัฒนาขึ้นจากเฉพาะตัวบุคคล มาเป็นการรวมกลุ่มกันทางสังคม สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมและความตระหนักของประชาชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม อันสอดคล้องกับการศึกษาของ พิศันต์ ฐานะสารสมบูรณ์ (2541) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ศึกษากรณี เกาะสีชัง จังหวัดชลบุรี พบว่าประชาชนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมระดับต่ำ และการศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ของประชาชน จุดเริ่มต้นเกิดจากการที่บุคคลที่มีจิตสำนึกร่วมกัน ได้พัฒนาเป็นกลุ่มเพื่อร่วมกันจัดทำกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตามประเด็นที่คาดหวังให้กลุ่มและองค์กรภาคประชาชนเริ่มต้นอีกอย่างคือ กระบวนการพึ่งตนเองของประชาชน เพราะหากเกิดขึ้นจะทำให้เห็น

พัฒนาการของประชาชนด้านการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบและสะท้อนถึงความยั่งยืนของแนวทางการมีส่วนร่วม ซึ่งปัจจุบันพบว่าหากกลุ่มหรือองค์กรที่เกิดหรือริเริ่มและขับเคลื่อนโดยประชาชน และกระตุ้นให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานจากภายนอกเข้ามาช่วยสนับสนุนในภายหลัง เช่น กรณีโครงการอาหารปลอดภัยของจังหวัดสงขลา ซึ่งปัจจุบันได้รับการผลักดันให้เป็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด ก็มีแนวคิดริเริ่มมาจากสภาความร่วมมือในการผลิตอาหารปลอดภัยของเครือข่ายภาคประชาชนในจังหวัดสงขลา ซึ่งสะท้อนให้เห็นจุดเริ่มต้นมาจากการมีส่วนร่วมและความตระหนักของภาคประชาชน<sup>69</sup>

ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น เงื่อนไขสำคัญคือ ศักยภาพของ อบต. ในการทำงานประสานกับประชาชน หรือชุมชน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดทำงานประสานกับชุมชนได้ ก็จะทำให้สามารถประสบความสำเร็จในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน

## (2) ความพร้อมด้านความตระหนักของประชาชนใน อบต.

สำหรับตัวชี้วัดความพร้อมด้านความตระหนักของประชาชนใน อบต. สามารถแบ่งเป็น 2 ประเด็นชี้วัดย่อย คือ (1) บทบาทของประชาชนต่อความตระหนักด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม (2) กระบวนการทางสังคมของประชาชนต่อความตระหนักด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม อบต. ซึ่งมี 2 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย (1) ประชาชนมีความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อมใน อบต. และ (2) การพิทักษ์สิทธิของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ตามรายละเอียด ดังนี้

สำหรับตัวชี้วัดเกี่ยวกับความตระหนักของประชาชนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมนับว่ามีความสำคัญ เนื่องจากความตระหนักของประชาชนเป็นพัฒนาการเริ่มต้นมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำไปสู่การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดแนวคิดเรื่องความตระหนักด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่สุด คือ การเสริมสร้างให้ประชาชนมีจิตสำนึกหรือเจตคติในคุณค่าและความสำคัญของสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน ซึ่งวิถีชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ก็เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว เพียงแต่ขาดการอธิบายให้เห็นความสำคัญ ซึ่งการมีความรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นพัฒนาการขั้นต้นที่มีความสำคัญต่อความตระหนักของประชาชนในชุมชน และที่สำคัญที่สุด คือ ประชาชนต้องได้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินการอย่างเป็นทางการ จึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความตระหนักที่แท้จริงและร่วมกันดูแลสิ่งแวดล้อมในชุมชน<sup>70</sup> สอดคล้องกับการศึกษาของ สุนทรียา หวังชัย (2544 : 84) ที่ศึกษา เรื่อง ความตระหนักของประชาชนในสิทธิ

<sup>69</sup> ภาณุ พิทักษ์เผ่า (สัมภาษณ์), 21 เมษายน 2551

<sup>70</sup> ลินธพ อินทร์ตัน (สัมภาษณ์), 28 เมษายน 2551



ความเป็นพลเมืองต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่า ความตระหนักของประชาชนมีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจ การให้ความสำคัญ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในสิทธิความเป็นพลเมืองต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยลักษณะความความสัมพันธ์จะเป็นในเชิงบวก คือ ประชาชนที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่ศึกษาสูง จะให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมสูงในเรื่องนั้น ๆ และผู้ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องที่ศึกษานั้นสูง จะมีส่วนร่วมในเรื่องนั้นสูงเช่นกัน การพบความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการสร้างความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดกับประชาชนใน อบต. ต่อไป อย่างไรก็ตาม ไรก็ดี การสร้างความตระหนักของประชาชนจำเป็นต้องมองให้ครบทั้งระบบ นั่นคือ ควรส่งเสริมความตระหนักที่ตัวของเยาวชนด้วย เพราะเยาวชนทั้งหมด คือ อนาคตของ อบต. นั้น ๆ

สำหรับตัวชี้วัดเกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นพัฒนาการเรื่องความตระหนักของประชาชน ซึ่งการพิทักษ์สิทธิชุมชน คือ รูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ประชาชนรวมตัว เพราะมีความรู้สึกร่วมกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือมีความคิดเห็นร่วมกันต่อแนวทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ยกตัวอย่าง เช่น กรณีการพิทักษ์สิทธิชุมชนเกี่ยวกับป่าสาธูของประชาชนในชุมชนเขาพระ อำเภอรัตนบุรี จังหวัดสงขลา หรือเกี่ยวกับการร่วมดูแลป่าชุมชนในอำเภอตะโหมด จังหวัดพัทลุง เป็นต้น ซึ่งการพิทักษ์สิทธิของชุมชนโดยส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับความเชื่อเฉพาะถิ่น ภูมิปัญญาเฉพาะถิ่น วิถีชีวิตเฉพาะถิ่น เป็นต้น<sup>71</sup> สอดคล้องกับผลการศึกษาของ เจริญภา จันทร์แดง (2550 : 138-139) ที่ศึกษาเรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรทางทะเล ศึกษากรณีชุมชนบ้านแหลมจองถนน อำเภอเขาชัยสน จังหวัดพัทลุง พบว่า สิทธิชุมชนจะเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 46 ที่บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งจากการศึกษา ให้ความสำคัญกับระบบอำนาจในชุมชน แนวคิดเรื่องทรัพยากรทะเลเป็นของทุกคน ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ความเชื่อเกี่ยวกับธรรมชาติมีอำนาจและสิ่งที่ยึดเหนี่ยวใจ และการใช้ภูมิปัญญาในเรื่องการศึกษาและสังคมธรรมชาติ โดยเป้าหมายเพื่อให้ชุมชนสามารถดำรงอยู่ได้ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของสิ่งที่เข้ามาจากภายนอก ดังนั้น ประเด็นด้านความตระหนักของประชาชนต่อกรณีการพิทักษ์สิทธิของชุมชน จึง

<sup>71</sup> กำราบ พานทอง (สัมภาษณ์), 9 พฤษภาคม 2551

เป็นประเด็นที่เหมาะสมกับบริบทความเป็น อบต. เนื่องจากพื้นที่ อบต. ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชนบท มีภูมิปัญญาและความเชื่อที่หลากหลายอยู่แล้ว

ดังนั้น กระบวนการสร้างความตระหนักให้กับประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. กระบวนการที่ซับซ้อน มิใช่เป็นเพียงการดำเนินกิจกรรม หรือ โครงการอย่างหนึ่งอย่างใด หากต้องใช้เวลาในการปรับเปลี่ยนทั้งปัจจัยภายในบุคคลและ ประสิทธิภาพภายนอกของบุคคล ซึ่งมีโอกาสสำเร็จและล้มเหลวได้ แต่หากมองในมุมของการทำงานก็จะพบว่า การเริ่มต้นทำโดยไม่อยู่กับที่นับเป็นความสำเร็จแล้ว หากเกิดผลต่อความตระหนักของประชาชนได้จริง ก็มั่นใจได้ว่าโอกาสที่จะเกิดความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมย่อมเกิดขึ้นได้แน่นอน

### 3) ตัวชี้วัดด้านยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ อบต.

สำหรับตัวชี้วัดด้านยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งเป็น 3 ประเด็นชี้วัดย่อย คือ (1) ตัวชี้วัดตามกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 (2) ตัวชี้วัดตัวชี้วัดตามกรอบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (3) ตัวชี้วัดตามกรอบยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ตัวชี้วัดตามกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ซึ่งเชื่อมโยงตัวชี้วัด 6 ตัวชี้วัด ได้แก่ คือ (1) อบต. ส่งเสริมการสร้างกลไกร่วมกันของภาคีต่าง ๆ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม (2) อบต. มีการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมของทุกภาคี (3) อบต. มีการขับเคลื่อนองค์กรเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในเชิงรุก (4) อบต. ส่งเสริมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์สิ่งแวดล้อมอย่างเป็นธรรม (5) อบต. ส่งเสริมการใช้ประโยชน์สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน และ (6) อบต. มีการกำกับ ดูแล และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีความสมดุลและยั่งยืน โดยตามกรอบดังกล่าวนี้นับเป็นกรอบหลักให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนได้ยึดเป็นแนวทางปฏิบัติ สำหรับแนวทางตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ทั้ง 6 ตัวชี้วัด ซึ่งหากนำตัวชี้วัดดังกล่าวมาจัดกลุ่ม สามารถที่จะจัดเป็นกลุ่มใหญ่ได้ 2-3 กลุ่ม เช่น การให้ความสำคัญกับความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม การเน้นประสิทธิภาพในการจัดควบคุมกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น สอดคล้องกับหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมของ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2551 : 19-20) ที่ระบุว่า หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะคือ (1) หลักการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน (2) หลักการกำจัด การบำบัดและฟื้นฟูของเสียและมลพิษ และ (3) หลักการควบคุมกิจกรรมที่เกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุไปถึงความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมในชุมชนนั้น ๆ สำหรับการส่งต่อให้คนในชุมชนรุ่นต่อ ได้ใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน

สำหรับตัวชี้วัดตามกรอบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถแบ่งได้เป็น 3 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย (1) อบต. มีการเฝ้าระวังป้องกันสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ (2) อบต. กับบทบาทการสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ และ (3) อบต. กับบทบาทในการศึกษาวิจัยด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งกรอบตัวชี้วัดในส่วนนี้แบ่งตามแนวทางของการจัดทำแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ถือเป็นภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>72</sup> โดยทิศทางการกำหนดกรอบตัวชี้วัดในส่วนนี้ สอดคล้องกับปรัชญาการจัดการสิ่งแวดล้อมของ เกษม จันทรแก้ว (2547 : 87-89) ซึ่งสรุปไว้ว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืนต้องอาศัยวิธีการทางการอนุรักษ์วิथाทั้ง (1) การใช้แบบยั่งยืน (2) การเก็บรักษา (3) การรักษา/ซ่อมแซม (4) การฟื้นฟู (5) การพัฒนา (6) การป้องกัน และ (7) การสงวน โดยหลักปรัชญาดังกล่าวนั้น มุ่งสร้างศักยภาพสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืนตลอดไป แต่มิได้หยุดความคิดที่ไม่ให้นำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ โดยหลักการคือ การเน้นให้ธรรมชาติช่วยธรรมชาติสร้างความยั่งยืนเอง ถ้าธรรมชาติช่วยไม่ได้ ก็จะเอาเทคโนโลยีเข้าช่วย สุดท้ายถ้าทรัพยากรใดที่ได้นำมาใช้แล้ว แม้แต่นำเทคโนโลยีมาช่วยก็ช่วยไม่ได้ จึงมีเหมาะสมให้หยุดใช้ทรัพยากรนั้น

ส่วนตัวชี้วัดตามกรอบยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ อบต. สามารถแบ่งได้เป็น 2 ตัวชี้วัด คือ อบต. มีการพัฒนาตามกรอบยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านสิ่งแวดล้อม และ อบต. มีการพัฒนาตามกรอบยุทธศาสตร์ของจังหวัดด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งตัวชี้วัดในส่วนนี้มีบริบทที่ต้องเกี่ยวข้องกับหลายส่วนทั้งหน่วยงานด้านท้องถิ่น หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมและภาคประชาชน เป็นต้น ทำให้ต้องแยกประเด็นตัวชี้วัดให้ครอบคลุมเพื่อเชื่อมโยงกับการพัฒนาตัวชี้วัดทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของ ท้องถิ่นจังหวัดสงขลา<sup>73</sup> ที่ระบุว่า การมองความพร้อมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องมองแบบองค์รวม แต่ขณะเดียวกันก็ต้องสามารถแยกประเด็นที่มาหรือสาเหตุในระดับปัจจัยต่าง ๆ ได้ เพื่อการตรวจสอบความถูกต้องและองค์ความรู้ระหว่างกันได้ ขณะที่ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลปริง<sup>74</sup> ให้มุมมองที่แตกต่างบางส่วนว่า ด้วยบริบทความเป็น อบต. องค์กรจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเองด้วย จะยึดยุทธศาสตร์ของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคทั้งหมดไม่ได้ เนื่องจากความเฉพาะของพื้นที่นั้น ๆ หากจะนำเฉพาะแนวนโยบายจากส่วนกลางซึ่งออกโดยการบูรณาการจากการจัดการ

<sup>72</sup> สานี ทิพย์ทะเบียนการ (สัมภาษณ์), 2 พฤษภาคม 2551

<sup>73</sup> วิญญู สิริเชนทร<sup>73</sup> (สัมภาษณ์), 18 เมษายน 2551

<sup>74</sup> สุริยา ยี่ขุน<sup>74</sup> (สัมภาษณ์), 1 พฤษภาคม 2551

สิ่งแวดล้อมในระดับประเทศจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะที่ผ่านมานโยบายและแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของส่วนกลางมักจะให้เป็นกรอบหรือแนวทางกว้าง ๆ ไม่ได้ระบุรายละเอียดที่ชัดเจน ดังนั้น อบต. จำเป็นต้องมีการประยุกต์ใช้นโยบายและแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมใหม่ซึ่งบทบาทของ อบต. หรือหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ เกี่ยวกับการประยุกต์ใช้นโยบายจากส่วนกลางยังมีปัญหาอยู่ แต่ไม่มีปัญหากับนโยบายจากส่วนกลาง ซึ่งประเด็นดังกล่าวก็มีบางส่วนที่สนับสนุนผลการศึกษาของ วีรวัฒน์ ศรีสุมาตย์ (2546 : 66-68) ที่ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ อบต. ตามนโยบายและแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ ศึกษาเฉพาะอำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี ที่พบว่า การควบคุมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการจัดทำแผนงานหรือโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยรวม มีการบริหารจัดการสอดคล้องกับนโยบายและแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศในระดับมาก

ส่วนยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมของจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ต้องมีการเชื่อมโยงให้เป็นนโยบายสาธารณะของ อบต. อีกทั้งควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มยุทธศาสตร์ด้านการสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อผลักดันให้ อบต. ก้าวไปสู่การจัดการสิ่งแวดล้อมในมิติสังคม และมิติทางด้านจิตวิญญาณ ประเด็นสุดท้าย คือ ส่งเสริมการพัฒนายุทธศาสตร์ในการแก้ไข ปรับปรุง ระเบียบด้านการจัดการภายในให้สอดคล้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. อันนำไปสู่ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมของ อบต.

กล่าวได้ว่า ตัวชี้วัดความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. นับเป็นวิธีการประเมินคุณภาพที่ใช้กันแพร่หลายในปัจจุบันทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการจัดการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและองค์กรสะท้อนถึงมิติทางคุณภาพที่วางเอาไว้ อีกส่วนของตัวชี้วัดอาจครอบคลุมบริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมและบทบาทของผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ซึ่งการจัดแบ่งกลุ่มตัวชี้วัดอาจกระทำได้หลายลักษณะตามความเหมาะสมและการนำไปใช้งาน มีข้อสังเกตว่าจำนวนของตัวชี้วัดที่สมควรนำมาใช้ ขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดความพร้อมที่ได้เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญสำหรับกระบวนการพัฒนาความพร้อมและรับรองคุณภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีมาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับ อบต. ในอนาคตและเพื่อการดำรงอยู่ของสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน และสอดคล้องกับเป้าหมายสำคัญของผู้บริหารหรือนักการเมืองระดับท้องถิ่นที่ต้องการปกครองตนเองให้ทันสมัย เจริญก้าวหน้า และเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (โกวิทย์ พวงงาม และคณะ, 2551 : 51)

ขณะเดียวกัน พบว่า การดำเนินการของ อบต. ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมก็เป็นตัวแทนองค์กรภาครัฐที่สะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินการของรัฐเพื่อไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยให้มีความสมดุลของการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมด้วยนั้น ยังเป็นเรื่องยาวไกล เนื่องด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมในปัจจุบันยังอยู่ในภาวะวิกฤต ภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่มีหน้าที่วางแผนและพัฒนาและหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมยังทำงานไม่ประสานสอดคล้องกันเท่าที่ควรจะเป็น (จันทนา อินทปัญญา, 2547 : 23)

ดังนั้น อบต. ซึ่งเป็นเป้าหมายขององค์กรในการศึกษารัฐนี้ จำเป็นต้องทบทวนบทบาทและหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะหน้าที่ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งหน้าที่ที่ต้องทำและหน้าที่ที่อาจจัดทำได้ รัฐต้องคำนึงถึงการลดบทบาทของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค โดยให้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น ประสานงานเพื่อส่งเสริมและช่วยเหลือการดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง (วิศิษฐ์ สุปรียาพร, 2543 : 93)

จากข้อสรุปที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า กระบวนการวิจัยทั้งการทบทวนเอกสารและการสัมภาษณ์กับบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ซึ่งมีความแตกต่างกันทำให้ได้มุมมองเกี่ยวกับ อบต. ในประเด็นที่หลากหลาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภูมิหลังและประสบการณ์ของบุคคลเป็นหลัก ซึ่งหากมอง อบต. ในบริบทของคนภายนอก พบว่า ปัจจุบัน อบต. มีความเท่าเทียมกันเกี่ยวกับข้อจำกัดทางด้านการบริหารทั้งเรื่อง งบประมาณ บุคลากร แต่มีบางปัจจัยที่ทำให้ อบต. มีความแตกต่างกันอาจเกี่ยวกับปัจจัยเหล่านี้

1) ผู้บริหาร ซึ่งบทบาทของฝ่ายบริหารในปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้ว่ามีส่วนสำคัญต่อความพร้อมของ อบต. หากผู้บริหารมีวิสัยทัศน์มีความเข้าใจในระบบการบริหาร รวมทั้งมีทัศนคติในเชิงบวกก็จะมีส่วนผลักดันให้ อบต. เคลื่อนไปสู่ทิศทางการพัฒนาที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของทุกฝ่าย ดังนั้นกระบวนการได้มาซึ่งผู้บริหารหรือผู้นำของท้องถิ่นจึงควรให้ประชาชนในพื้นที่ใช้วิจารณญาณในการเลือกเข้ามาทำหน้าที่ ซึ่งในที่นี้ไม่หมายถึงเฉพาะ นายก อบต. เท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงแกนนำหรือคณะทำงานที่จะเข้ามามีบทบาทในการทำงานให้กับท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

2) ความเป็นลักษณะพิเศษของพื้นที่ซึ่งทำให้ อบต. มีบริบทที่แตกต่างกัน ซึ่งลักษณะเฉพาะของพื้นที่อาจบางพื้นที่เป็นปัจจัยสนับสนุนความพร้อมในการพัฒนา เช่น มีทรัพยากรต่าง ๆ ทั้ง น้ำ ดิน อากาศ ป่าไม้ ทรัพยากรทางทะเล หรือมีระบบสาธารณูปโภคทั่วถึง ในขณะที่ บางพื้นที่ อบต. ที่อยู่ห่างไกลขาดการกระจายการพัฒนาสาธารณูปโภคที่ยังไม่ทั่วถึงไปทั่วพื้นที่ แต่สิ่งสำคัญสุด คือ ความเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละพื้นที่ก็มีความมองข้าม เนื่องจากทุกพื้นที่

มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตนอยู่แล้ว ขึ้นอยู่กับการสำรวจค้นหาหรือส่งเสริมเอกลักษณ์เหล่านั้นหรือไม่เท่านั้นเอง

3) ประชาชน หรือคนที่อยู่ใน อบต. เป็นส่วนสำคัญที่สุดต่อการพัฒนาของ อบต. ถ้าผู้บริหารหรือองค์ประกอบอื่นถือเป็นจุดแข็งหรือเป็น โอกาสของ อบต. แล้วยังคงรับกับการที่ประชาชนมีความตระหนักรู้ เน้นความสำคัญของตนเอง มีความเข้าใจต่อ บทบาทหน้าที่และสิทธิของตนเองต่อชุมชน ก็ย่อมเป็นพลังขับเคลื่อนนำพา อบต. ไปสู่เปลี่ยนแปลง ขณะเดียวกันหากประชาชนใน อบต. ขาดการเรียนรู้ ขาดความเข้าใจในบทบาท หน้าที่ของตนเอง หรือพิทักษ์รักษาสิทธิของตนเอง และละเลยสิทธิชุมชนโดยรวม ย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาของ อบต. อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สำหรับในแง่ของตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการจัดการ สิ่งแวดล้อมของ อบต. ในครั้งนี้ แม้ว่าขั้นตอนหรือเนื้อหาต่าง ๆ ของงานวิจัยเกี่ยวกับตัวชี้วัดมีรายละเอียดหรือองค์ความรู้ในระดับที่สามารถนำไปศึกษาในพื้นที่ อบต. ได้จริง แต่พบว่ายังมีอุปสรรคอยู่พอสมควร เช่น พบว่า การเคลื่อนไหวทางสังคม โดยเฉพาะสังคมท้องถิ่น มีการเข้ามาร่วมเรียนรู้เกี่ยวกับตัวชี้วัดและเกณฑ์ความพร้อมยังอยู่ในวงจำกัด ดังนั้นจึงต้องประสานงานและให้ข้อมูลเพิ่มเติมซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญมาก เนื่องจากความรู้ที่ถูกต้องจะเป็นการเพิ่มอำนาจให้ สาธารณะ (Empowerment) ถ้าสังคมหรือ อบต. ต่าง ๆ ปราศจากความรู้ที่ถูกต้อง ทำให้การเคลื่อน ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมไปได้อย่าง ประการสุดท้ายที่จะทำมีการนำตัวชี้วัดไปใช้เพื่อทราบความพร้อมของ อบต. ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมคือ อำนาจทางการเมืองอันเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้เพราะผู้บริหาร อบต. คือ ผู้ใช้อำนาจรัฐบริหารการใช้ทรัพยากรของรัฐและเป็นผู้ออกกฎหมาย (ข้อบัญญัติ อบต.) มาบังคับใช้ให้เป็นไปตามความรู้ นั้น ๆ โดยสรุปได้ว่า องค์ประกอบทั้ง การเคลื่อนไหวทางสังคม (การดึงเครือข่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมทำงาน) การสร้างองค์ความรู้ (การวิจัยเกี่ยวกับตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อม) และอำนาจทางการเมือง (การยอมรับของ ผู้บริหาร อบต.) ทั้ง 3 องค์ประกอบดังกล่าวจะต้องมีความพร้อมทุกด้าน เพื่อให้สามารถนำตัวชี้วัด มาแก้ปัญหาความพร้อมด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ได้

อาจกล่าวได้ว่า สุดท้ายแล้วตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่ได้ย่อมต้องมีการแบ่งประเภท หรือการกำหนดค่าต่าง ๆ กับตัวชี้วัด เพื่อให้ตัวชี้วัดที่เป็นนามธรรม ไปใช้จริงในเชิงรูปธรรมได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนระดับความพร้อมได้แก่ ระดับยังไม่พร้อม ระดับพร้อมบางส่วน และระดับพร้อม นอกจากนี้จะเป็นตัวบ่งบอกผลลัพธ์ของการประเมินแล้ว ยังสะท้อนให้องค์กรนั้นรู้ สภาพของตนเอง และรู้แนวทางหรือความคาดหวังของสังคมว่ามีความต้องการสิ่งใดจากองค์กร

ดังนั้นองค์กรสามารถใช้ตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมที่ผ่านการศึกษานี้ไปช่วยในการวางแผนการพัฒนาองค์กรให้ก้าวไปสู่แนวทางที่สังคมคาดหวังไว้ได้<sup>75</sup>

โดยสรุป สำหรับตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ พบว่า ตัวชี้วัดที่ได้นั้นมีความหลากหลายเนื่องจากการพิจารณาความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องศึกษาทั้งระบบของ อบต. ซึ่งจะคำนึงเฉพาะประเด็นการจัดการภายใน อันเกี่ยวกับนโยบายและแผนของ อบต. หรือบุคลากรของ อบต. เพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องพิจารณาถึงประเด็นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงประเด็นเรื่องความตระหนักของประชาชนด้วย ซึ่งเป็นทิศทางเดียวกับการปรัชญาการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนของเกษม จันทร่แก้ว (2547 : 1-2) ที่มองว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นศาสตร์ที่ต้องมองและปฏิบัติอย่างเป็นระบบที่กลมกลืนกัน เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม อันเป็นเป้าหมายสูงสุดของทุกฝ่าย การที่ อบต. สามารถดำเนินการในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมได้ก็เพราะมีกฎหมายต่าง ๆ มารองรับ ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พ.ร.บ. สถาปนา อบต. พ.ศ. 2537 และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น แต่ทั้งหมดก็เป็นผลมาจากแนวทางการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม อบต. ซึ่งเป็นเป้าหมายขององค์กรในการศึกษานี้ จำเป็นต้องทบทวนบทบาทและหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะหน้าที่ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งหน้าที่ที่ต้องทำและหน้าที่ที่อาจจะทำได้ เพราะตัวชี้วัดที่ได้จากการศึกษาวิจัยนั้น ทำหน้าที่ได้แค่เพียงการประเมินผลของการดำเนินงานที่ผ่านมาแล้ว หากแต่ อบต. คือ ผู้ที่มีบทบาทต่อการกำหนดทิศทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนในอนาคตขององค์กร ชุมชน และสังคมไทย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ข้อเสนอแนะจากการวิจัย และข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ตามรายละเอียดดังนี้

### 5.2.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1) ความรู้และประสบการณ์ของผู้ที่ร่วมพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมมีความสำคัญหากมีผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์มากก็จะเป็นผลดีต่อการพัฒนา

<sup>75</sup>สินธพ อินทร์ดี (สัมภาษณ์), 16 มกราคม พ.ศ. 2552 ; สุริยา ชีขุน (สัมภาษณ์), 21 มกราคม พ.ศ. 2552

ตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อม เนื่องจากผู้ที่จะพัฒนาจะนำความรู้และประสบการณ์ที่มีอยู่ มาช่วยพัฒนาให้การศึกษาที่มีความเป็นรูปธรรมและใช้ได้จริง

2) ตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ไม่มีกรอบหรือรูปแบบการศึกษาที่แน่นอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้วิจัยว่ามีรูปแบบในการดำเนินการ ศึกษาวิจัยอย่างไรหรือยึดกรอบใดเป็นแนวทางในการศึกษา

3) กระบวนการพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมแต่ละชั้น ตอนนับว่ามีความสำคัญ ตั้งแต่การทบทวนเอกสาร การศึกษาบริบท อบต. ในพื้นที่ ตลอดจน การสัมภาษณ์แบบกึ่ง โครงสร้าง และการสนทนากลุ่ม แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การยกระดับผลการ ศึกษาวิจัยที่ได้ในแต่ละชั้นให้เป็นตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ของ อบต. ซึ่งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาตัวชี้วัดในชั้นตอนต่าง ๆ จะมีส่วนสำคัญใน การเลือกตัวชี้วัดในชั้นตอนสุดท้าย

4) ตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ที่แท้จริง คือ ตัวชี้วัดความพร้อมของ อบต. ในการบริหารงานองค์กรในภาพรวม เนื่องจากใน การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้กรอบที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ทั้งการจัดการภายในของ อบต. เช่น นโยบายและแผนของ อบต. บุคลากรของ อบต. เป็นต้น ทั้งบริบทของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับ อบต. เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน และความตระหนักของประชาชนใน อบต. หากในอนาคต อบต. นำตัวชี้วัดและเกณฑ์ไปประเมินความพร้อมด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. นอกจากทราบระดับความ พร้อมด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. แล้ว ยังทราบความพร้อมของ อบต. ในการบริหารงาน ในภาพรวมด้วย ซึ่งจะเป็ประโยชน์กับ อบต. ในวางแผนการบริหารงานสำหรับองค์กรต่อไป

## 5.2.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการนำตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการ สิ่งแวดล้อมที่ได้ในครั้งนี้นำไปใช้ในพื้นที่จริง เพื่อทดสอบว่าแนวทางของตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมิน ความพร้อมที่ได้นั้น สามารถนำไปใช้ได้จริงเพียงใด

2) ควรมีการนำตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมที่ได้ขยายไปใช้ ศึกษาที่พื้นที่ระดับเทศบาลตำบลด้วย เนื่องจากบริบทของความเป็น อบต. และเทศบาลตำบล ไม่ต่างกันมากนัก อันจะเป็นประโยชน์สำหรับ อบต. ทุกขนาด โดยเฉพาะ อบต. ขนาดใหญ่ที่ต้องยก ฐานะเป็นเทศบาลตำบลในอนาคตอันใกล้ เพื่อการเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรได้

3) ควรมีการวิจัยและพัฒนาแนวทางการเสริมสร้างเกี่ยวกับความพร้อม ด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. ในหลายรูป แม้ปัจจุบันองค์กรส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการวัด ผลการปฏิบัติงานด้วยการศึกษาประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาระยะหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ อบต.



สามารถพัฒนาคุณภาพงานของตนได้ดียิ่งขึ้น ขณะเดียวกันควรศึกษาแนวทางการพัฒนาหรือยกระดับการเรียนรู้ของ อบต. ในรูปแบบอื่น ๆ ที่ อบต. มีอำนาจจัดทำได้และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ เช่น การศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งองค์กรชุมชนที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. สถาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งความท้าทายอยู่ที่การวางแผนการดำเนินการว่าทำอย่างไร จึงจะดึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในชุมชนทั้งหมดให้สามารถร่วมอยู่ในองค์กรดังกล่าวเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนองค์กรไปข้างหน้า เป็นต้น

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม. 2548. คู่มือการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี (ประจำปีงบประมาณ 2549-2551). กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย.

\_\_\_\_\_. 2551. การจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : ม.ป.พ.

เกษม จันทร์แก้ว. 2547. การจัดการสิ่งแวดล้อมแบบผสมผสาน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

โกวิท พวงงาม. 2544. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

\_\_\_\_\_. 2550. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

\_\_\_\_\_. 2551. ท้องถิ่นอภิวัฒน์. กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

จรัส สุวรรณมาลา. 2541. ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายการศึกษา.

จิตรต์ ศรีรัตนบัลล์ และคณะ. 2543. เครื่องชี้วัดคุณภาพโรงพยาบาล. กรุงเทพฯ : ดีไซน์.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2527. ประชารัฐกับการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.

\_\_\_\_\_. 2544. ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สายธาร.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : พิมพ์ศพรินติ้งเซ็นเตอร์.

ธนสวรรค์ เจริญเมือง. 2542. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และ แก้วคำ ไกรสรพงษ์. 2544. การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : เดือนตุลา.

- บรรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2537. กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. กรุงเทพฯ : นิติกรรม.
- \_\_\_\_\_. 2544. ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทาง  
ด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : เดือนตุลา.
- บุญธรรม กิจปริคาบวิสุทธิ. 2531. ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ :  
ไทยวัฒนาพานิช.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. 2523. การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.
- โรจน์จรรย์ย์ คำนสวรรค์. 2540. ความหมายและแนวคิดของการจัดการสิ่งแวดล้อม. สงขลา : คณะ  
การจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- โรจน์จรรย์ย์ คำนสวรรค์. 2541. การวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสรุป  
แนวคิดและความรู้พื้นฐาน. สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- สมพร เพ็ญจันทร์. 2539. นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.
- สมคิด บางโม. 2550. องค์การและการจัดการ. กรุงเทพฯ : วิทย์พัฒน์.
- สมเกียรติ ศรีลัมพ์. 2547. การปฏิรูประบบราชการไทย. กรุงเทพฯ : ประดิพัทธ์.
- คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน. 2549. ความรู้  
เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ : คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. 2544. การพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์.  
กรุงเทพฯ.
- คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, สำนักงาน. 2529. การฝึกอบรมเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม.  
กรุงเทพฯ.
- สุชา จันทร์เอม. 2540. จิตวิทยาพัฒนาการ. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- อุทัย หิรัญโต. 2523. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.

## บทความ

จันทนา อินทปัญญา. 2547. บรรยายการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน. หอประชุมเฉลิมพระเกียรติ6รอบสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 11-12 มีนาคม 2547.

## วิทยานิพนธ์

กุลธิดา ธรรมรัตน์. 2548. “ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยนเรศวร. (สำเนา)

กอแก้ว แสงสีคำ. 2541. “บทบาทของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

จิตรประภา บุญลอย. 2541. “การศึกษาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเทคโนโลยีการวางแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล. (สำเนา)

จินตนา จินากุล. 2540. “ความตระหนักต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของนักเรียนมัธยมศึกษาในเขตควบคุมมลพิษ : กรณีศึกษาอำเภอหาดใหญ่”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

จินตนา สิงหเทพ. 2540. “การนำนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ : ศึกษากรณี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา”, วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (สำเนา)

จีระเกียรติ ภูมิสวัสดิ์. 2538. “ปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมของสภาตำบลในการปกครองตนเองในฐานะองค์กรท้องถิ่น”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (สำเนา)

- ฉัตรชัย สมวัชรน์. 2542. “นโยบายการกระจายอำนาจการคลัง : ศึกษาเฉพาะกรณีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (สำเนา)
- ฐาปนา จินดากาญจน์. 2541. “การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลคลองนครเนื่องเขตและองค์การบริหารส่วนตำบลหนามแดง อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (สำเนา)
- ณรงค์ น้ำสีง. 2546. “ความตระหนักของประชาชนต่อการอนุรักษ์โบราณสถานในพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย”, ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (สำเนา)
- คณพร เพื่อกอง. 2541. “การรับรู้และความตระหนักของประชาชนในท้องถิ่นต่อผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนสุราษฎร์ธานี”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล. (สำเนา)
- ธีระพล เหมะธูลินทร์. 2545. “การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรชุมชนแห่งหนึ่งในเขตเมืองจังหวัดนครพนม”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคมวิทยาการพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น. (สำเนา)
- นฤตพงษ์ ไชยวงศ์. 2540. “ความพร้อมในการจัดการป่าชุมชน ศึกษากรณี คณะกรรมการหมู่บ้านอำเภอปัว จังหวัดน่าน”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล. (สำเนา)
- นวรรตน์ สอยเหลืออง. 2545. “ความพร้อมของพยาบาลในโรงพยาบาลตำรวจกับการใช้มาตรฐานระบบจัดการสิ่งแวดล้อม ISO 14001”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (สำเนา)
- ประพล มิตินทจินดา. 2541. “ความตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (สำเนา)

- ปรารธนา ปรีชาลัย. 2545. “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยมหิดล. (สำเนา)
- พิสันต์ ธารสารสมบุรณ์. 2541. “การมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม ศึกษากรณี เกาะสีชัง จังหวัดชลบุรี”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยมหิดล. (สำเนา)
- เพ็ญญา จันทร์แดง. 2550. “สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรทะเล : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนบ้านแหลมจองถนน อำเภอเขาชัยสน จังหวัดพัทลุง”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (สำเนา)
- ยุวลักษณ์ เสมบุญหล่อ. 2543. “รูปแบบการประชาสัมพันธ์การแยกขยะมูลฝอยจากครัวเรือนของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรี”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (สำเนา)
- วนิดา แจ่มจันทร์. 2546. “ความตระหนักและพฤติกรรมการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช ในการปลูกผักของเกษตรกรในอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (สำเนา)
- วรางคณา วัฒนโย. 2540. “แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษาสุขาภิบาลเจ้าเจ็ด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (สำเนา)
- วิษญาพร สุวรรณแทน. 2541. “ผลการใช้ชุดเรียนรู้ด้วยตนเองเรื่องการเตรียมความพร้อมในบทบาทพยาบาลที่เลี้ยงต่อความรู้และความพร้อมในบทบาทพยาบาลที่เลี้ยงของพยาบาลประจำการห้องคลอด”, วิทยานิพนธ์พยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพยาบาลศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (สำเนา)

- วิชุดา หารณาจารย์พันธ์. 2540. “การศึกษาความพร้อมในการปฏิบัติบทบาทวิชาชีพของนักศึกษาพยาบาล ชั้นปีที่ 4 สถาบันการศึกษาพยาบาลเอกชน”, วิทยานิพนธ์พยาบาลศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชาการพยาบาลศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (สำเนา)
- วิวัฒน์ ชุมช่วย. 2547. “ความตระหนักของประชาชนต่อปัญหาคุณภาพน้ำ : ศึกษากรณีประชาชนในพื้นที่ปลายน้ำแม่น้ำปัดตานี”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (สำเนา)
- วิศิษฐ์ สุปรียาพร. 2543. “ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (สำเนา)
- วีรวัฒน์ ศรีสุมาตย์. 2546. “การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลตามนโยบายและแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. (สำเนา)
- ศรีสุกาญจน์ บิณฑาประสิทธิ์. 2540. “ผลของการใช้สัญญาณเรียนต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและความพร้อมในการเรียนรู้ด้วยตนเองของนักศึกษาพยาบาล”, วิทยานิพนธ์พยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพยาบาลศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (สำเนา)
- สุภชัย สรภักยวานิช. 2542. “ความตระหนักของประชาชนต่อปัญหามลฝอยที่เกิดจากการใช้กล่องโฟม บรรจุอาหารในเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)
- สมชัย คำเพราะ. 2543. “ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะจังหวัดขอนแก่น”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น. (สำเนา)

- สมพงษ์ เทียงธรรม. 2536. “ความพร้อมในการออกไปปฏิบัติหน้าที่ของนักเรียนพลตำรวจของโรงเรียนตำรวจภูธร : ศึกษาเฉพาะนักเรียนพลตำรวจรุ่นที่ 43”, วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาอาชีวศึกษาและงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยมหิดล. (สำเนา)
- สมพร วิทวัสการเวช. 2538. “ความรู้และความตระหนักของประธานกรรมการพัฒนาสตรีหมู่บ้าน (กพสม.) ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีอำเภอหาดใหญ่และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อมมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)
- สุนทรียา หวังชัย. 2544. “ความตระหนักของประชาชนในสิทธิความเป็นพลเมืองต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.”, วิทยานิพนธ์วารสารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (สำเนา)
- อุดม ทุมโกลิต. 2545. “โครงการวิจัยเรื่องการวัด การวิเคราะห์และการพยากรณ์ฐานะทางการเงิน การคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) : การแสวงหาตัวแบบและการประยุกต์ใช้เพื่อ การพัฒนาการบริหารการคลังท้องถิ่นไทยในระดับตำบล”, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อุมาพร มณีแนม. 2543. “การเพิ่มขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

#### รายงานการวิจัย

- กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมและมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. 2543. คู่มือเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานจัดการสิ่งแวดล้อม (องค์การบริหารส่วนตำบลในภาคใต้). สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม. 2543. การเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด. สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.



- จุมพล หนิมพานิช. 2544. การประเมินการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ : สำนัก  
นายกรัฐมนตรี.
- \_\_\_\_\_. และคณะ. 2545. การเพิ่มพูนศักยภาพ ความพร้อมและทักษะในการบริหาร  
จัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาของจังหวัดน่าน. กรุงเทพฯ : สำนักงาน  
กองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- คำรงค์ วัฒนา และคณะ. 2544. ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุน  
สนับสนุนการวิจัย.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. 2547. การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย  
การจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร  
ศาสตร์.
- พิเศษ เสนาวงษ์ และคณะ. 2544. การศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ.
- พีรสิทธิ์ คำานวลเคลือบ และ สุภาวัฒนากร วงศ์นวุธ. 2543. การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการ  
องค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. ขอนแก่น : พระธรรมจันต์.
- มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. 2544. การศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางการวิจัยในการแก้ไขปัญหา  
เร่งด่วนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาทัศนคติด้านการอนุรักษ์  
สิ่งแวดล้อมของประชาชน ผู้บริหารและผู้วางนโยบาย. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สถาบันสังคมและสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2544. การพัฒนา  
การดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ  
สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่นและสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย. 2541. การจัดการความขัดแย้งและการมีส่วนร่วมสาธารณะ. กรุงเทพฯ  
: ม.ป.พ.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2549. ความรู้เกี่ยวกับ การกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเมือง. 2544. การพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์. กรุงเทพฯ : ม.ป.พ.

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. 2529. การจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : ม.ป.พ.

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 25467. การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ.

สุวิทย์ จันทร์เหิษร. 2545. ศักยภาพทางการคลังของอบต. : ศึกษากรณี อบต. ในเขตจังหวัดสงขลา. สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. 2544. กฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

### อินเทอร์เน็ต

Edward Lee Thorndike, (1901). *The human nature club: An introduction to the study of mental life* (2nd ed.). New York : Macmillan สืบค้นจาก : [WWW] [http://moodle.ed.uiue.edu/wiked/index.php.Law\\_of\\_Effect](http://moodle.ed.uiue.edu/wiked/index.php.Law_of_Effect). (วันที่เข้าถึง 30 มีนาคม 2551)

ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์. (2548). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม วิเคราะห์การขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจในอนาคต. สืบค้นจาก : [WWW] <http://www.thaienviforum.net> (วันที่เข้าถึง 30 พฤษภาคม 2552)

### การสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม

กอเต็ม คาลี. รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)

1 พฤษภาคม 2551

กำราบ พานทอง. ตัวแทนสถาบันศาสนาศีธรรมและวิทยุเพื่อสุขภาพ

9 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 (สัมภาษณ์)

16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 (สนทนากลุ่ม)

ณพร ภคสันต์. ตัวแทนจากสำนักงานท้องถิ่นอำเภอหาดใหญ่ (สนทนากลุ่ม)

30 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

รานินทร์ อุษยะพัฒน์. ตัวแทนจากเทศบาลตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา

(สนทนากลุ่ม)

30 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

นภาพร พัทธ์คำรณ. ปลัด อบต. เนินพิจิตร อำเภอนาหม่อม จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)

24 พฤษภาคม พ.ศ. 2549

นิรมล ชานะวัน. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน อบต. ท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

(สัมภาษณ์)

17 พฤษภาคม พ.ศ. 2549

นิธิ พันธุ์ดี. ปลัด อบต. ท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)

17 พฤษภาคม พ.ศ. 2549

นภาพ กาญจนวงศ์. ประธานที่ปรึกษานายก อบต. ท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

16 มิถุนายน พ.ศ. 2549 (สัมภาษณ์)

3 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 (สัมภาษณ์)

16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 (สนทนากลุ่ม)

ประยูร หนูคง. รองนายก อบต. ท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)

16 มิถุนายน พ.ศ. 2549)

- ปราณี สมบูรณ์. เกษตรตำบลหินตก ต.ท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)  
13 เมษายน พ.ศ. 2551
- พิชชา แก้วขาว. ตัวแทนจากโครงการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนจังหวัดสงขลา (สนทนากลุ่ม)  
16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551
- เฟื่อง ผ่องสะอาด. ราษฎรอาวุโส ตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)  
5 มิถุนายน พ.ศ. 2549
- ภาณุ พิทักษ์เผ่า. นายกสมาคมเกษตรอินทรีย์วิถีไท จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)  
21 เมษายน พ.ศ. 2551  
30 กรกฎาคม พ.ศ. 2551
- ภัทรเดช ทองแป้น. หัวหน้าส่วนการศึกษา อบต. ท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา  
(สัมภาษณ์),  
9 พฤษภาคม พ.ศ. 2549
- วิกรม เดชหนู. ตัวแทนจากสำนักสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16  
23 เมษายน พ.ศ. 2551 (สัมภาษณ์)  
16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 (สนทนากลุ่ม)
- วิญญู ลิทธิเชนทร์. ท้องถิ่นจังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)  
18 เมษายน พ.ศ. 2551
- วิเชียร พินิจสกุล. สมาชิก อบต. หมู่ที่ 3 ตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)  
4 สิงหาคม พ.ศ. 2549
- วิภูษิต สุคนธ์พันธุ์. หัวหน้าส่วนโยธา อบต. ท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)  
30 พฤษภาคม พ.ศ. 2549
- เบญจมาศ นาคหลง. ครูโรงเรียนพระตงประชานคีรีวัดน้ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)  
21 เมษายน พ.ศ. 2551

ประยูร ลีกันท์. ปลัด อบต. หุ่น อําเภอลองหอยโข่ง จังหวัดสงขลา (สนทนากลุ่ม)

16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

สวร ไชยกุล. ผู้ทรงคุณวุฒิ ประจำตำบล ท่าข้าม อําเภอกาญจนบุรี จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)

22 พฤษภาคม พ.ศ. 2549

ศานี ทิพย์ทะเบียนการ. ตัวแทนจากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา

2 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 (สัมภาษณ์)

30 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 (สนทนากลุ่ม)

สินทร อินทร์ดี. นายก อบต. ท่าข้าม อําเภอกาญจนบุรี จังหวัดสงขลา

10 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 (สัมภาษณ์)

23 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 (สัมภาษณ์)

4 สิงหาคม พ.ศ. 2549 (สัมภาษณ์)

28 เมษายน พ.ศ. 2551 (สัมภาษณ์)

16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 (สนทนากลุ่ม)

สุกรี เหมทันต์. ตัวแทนชุมชนหมู่ที่ 1 บ้านแม่เตย อําเภอกาญจนบุรี จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)

7 สิงหาคม พ.ศ. 2549

สุรเชษ บิลสัน. ประธานกลุ่มเยาวชนท่าข้าม อําเภอกาญจนบุรี จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)

4 มิถุนายน พ.ศ. 2549

สุรน จันทกุล. ผู้ช่วยนักวิชาการเกษตร อบต. ท่าข้าม อําเภอกาญจนบุรี จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)

10 พฤษภาคม พ.ศ. 2549

สุพจน์ แสงจันทร์. ครูโรงเรียนหัวถนน อําเภอสะเดา จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)

1 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

สุรียา ยี่ขุน. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลปริง อําเภอสะเดา จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)

1 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

สุรินทร์ บิลสัน. ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 5 ตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)

4 มิถุนายน พ.ศ. 2549

สมใจ ธรรมเขต. ประธานชมรมท่าข้ามใจดีสัมพันธ์ ตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)

21 มิถุนายน พ.ศ. 2549

เสาวณีย์ แก้วชูเชิด. สมาชิก อบต. หมู่ที่ 3 ตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)

30 พฤษภาคม พ.ศ. 2549

อดิศักดิ์ รัตนะ. รองปลัดเทศบาลเมืองบ้านพรุ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (สนทนากลุ่ม)

16 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

อภิชัย เกื้อก่อนบุญ. ปลัด อบต. สะกอม อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)

12 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

เอี่ยม ไชยกุล. ราษฎรอาวุโส ตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์)

11 สิงหาคม พ.ศ. 2549

ภาคผนวก

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ในพื้นที่ อบต. ท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา  
กรณีการศึกษาบริบทของ อบต. ในพื้นที่ทดลอง

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง
1. นายอนุภาพ กาญจนวงศ์	ประธานที่ปรึกษานายก อบต. ท่าข้าม
2. นายสินธพ อินทร์ตัน	นายก อบต. ท่าข้าม
3. นายประยูร หนูคง	รองนายก อบต. ท่าข้าม
4. นายนิธิ พันธุ์มณี	ปลัด อบต. ท่าข้าม
5. นายวิภูษิต สุคนธ์พันธุ์	หัวหน้าส่วนโยธา
6. นางนิรมล ธานีวัน	เจ้าหน้าที่นโยบายและแผน
7. นายสุรชน จันทกุล	ผู้ช่วยนักวิชาการเกษตร
8. นายภัทรเดช ทองแป้น	หัวหน้าส่วนการศึกษา
9. นางสมใจ ธรรมเขต	ประธานชมรมท่าข้ามใจดีสัมพันธ์
10. นายสุกรี เหมทันต์	ตัวแทนชุมชนหมู่ที่ 1 บ้านแม่เตย
11. นายสุรินทร์ บิลสัน	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 5
12. นางสาวเสาวนีย์ แก้วชูเชิด	สมาชิก อบต. หมู่ที่ 3
13. นายวิเชียร พิณีจตุล	สมาชิก อบต. หมู่ที่ 1
14. นายสุรเชษ บิลสัน	ประธานกลุ่มเยาวชนท่าข้าม
15. นายเอี่ยม ไชยกุล	ราษฎรอาวุโส
16. นายเฟื่อง ผ่องสะอาด	ราษฎรอาวุโส
17. ร.ต.ต. ศวร ไชยกุล	ผู้ทรงคุณวุฒิ ตำบลท่าข้าม
18. นางนภาพร พยัคฆ์คำรน	ปลัด อบต. พิจิตร อำเภอนาหม่อม จังหวัดสงขลา



### รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง

ชื่อ	หน่วยงาน
1. นายอนุภาพ กาญจนวงศ์	อบต. ท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
2. นายสินทร อินทร์ดี	อบต. ท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
3. นายสุริยา ยี่ขุน	เทศบาลตำบลปรีก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา
4. นายกำราบ พานทอง	สถาบันศาสนศึกษาและวิทยุเพื่อสุขภาพ
5. นางเบญจมาศ นาคหลง	โรงเรียนพระตงประธานคีรีวัฒน์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
6. นายภานุ พิทักษ์เผ่า	สมาคมเกษตรอินทรีย์วิถีไท
7. นางสาวสาธิตี ทิพย์ทะเบียนการ	สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา
8. นายวิญญู สิริเทนทร์	สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดสงขลา
9. นางปราณี สมบูรณ์	เกษตรตำบลหินตก อำเภอร่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช
10. นายสุพจน์ แสงจันทร์	โรงเรียนหัวถนน อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา
11. นายอภิชัย เกื้อก่อบุญ	อบต. สะกอม อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา
12. นายกอเต็ม คาลี	เทศบาลตำบลปรีก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา
13. นายวิกรม เดชหนู	สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16

รายชื่อผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม (Focus Group)  
ณ ห้องประชุมใหญ่ ชั้น 4 ห้อง E 401 คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่  
วันที่ 16 กรกฎาคม 2551

ชื่อ-สกุล	หน่วยงาน
1. นายอดิศักดิ์ รัตนะ	เทศบาลเมืองบ้านพรุ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
2. นายอนุภาพ กาญจนวงศ์	อบต. ท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
3. นายสินทรัพย์ อินทร์ดี	อบต. ท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
4. นายกำราบ พานทอง	สถาบันศาสนติธรรมและวิทยุเพื่อสุขภาพ
5. นายวิกรม เดชหนู	สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16
6. นายประยูร ลีกะพันธ์	อบต. หุ้งหมอ อำเภอกลองหอยโข่ง จังหวัดสงขลา
7. นางพิชชา แก้วขาว	โครงการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน
8. ดร.ชนิษฐา ชูสุข	คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

รายชื่อผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม (Focus Group)  
ณ ห้องประชุมใหญ่ ชั้น 4 ห้อง E 401 คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่  
วันที่ 30 กรกฎาคม 2551

ชื่อ-สกุล	หน่วยงาน
1. นายธานีินทร์ อุยะพัฒน์	เทศบาลตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา
2. นายถาณุ พิทักษ์เผ่า	สมาคมเกษตรอินทรีย์วิถีไท
3. นายณพร ภคสันต์	สำนักงานท้องถิ่น อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
4. นางสาวศาลี ทิพย์ทะเบียนการ	สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา
5. นายอุดม ทักขระ	อบต. รำแดง อำเภอสติงพระ จังหวัดสงขลา
6. ดร.ชนิษฐา ชุสุข	คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญ  
ที่แยกประเภทตัวชี้วัดและกำหนดค่าน้ำหนักตัวชี้วัด

ชื่อ	หน่วยงาน
1. นายกำราบ พานทอง	สถาบันศาสนศึกษาและวิทยุเพื่อสุขภาพ
2. นายณพร ภคสันต์	สำนักงานท้องถิ่น อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
3. นางเบญจมาศ นาคหลง	โรงเรียนพะตงประชานคีรีวัฒน์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
4. นายวิกรม เดชหนู	สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16
5. นางสาวศานติ ทิพย์ทะเบียนการ	สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา
6. นายสินทร อินทร์ดี	อบต. ท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
7. นายสุริยา ยี่ขุน	เทศบาลตำบลปรีก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ สกุล	นายกิตติคมน์ สงเอียด	
รหัสประจำตัวนักศึกษา	4777005	
วุฒิการศึกษา		
วุฒิ	ชื่อสถาบัน	ปีที่สำเร็จการศึกษา
รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	2547

## ตำแหน่งและสถานที่ทำงาน

ตำแหน่ง	สถานที่ทำงาน
เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป	งานสิทธิประโยชน์ผู้ป่วย โรงพยาบาลสงขลานครินทร์ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

## การตีพิมพ์เผยแพร่ผลงาน

กิตติคมน์ สงเอียด, ชนิษฐา ชูสุข และจุฬาลักษณ์ พัฒนศักดิ์ภิญโญ, 2551  
 “การพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินความพร้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วน  
 ตำบล” บทความประกอบการประชุมเสนอผลงานวิจัยในการประชุมทางวิชาการ “นเรศวรวิจัย” ครั้งที่ 4 :  
 การบริหารนวัตกรรม กลุ่มบัณฑิตศึกษา, หน้า 808-814 มหาวิทยาลัยนเรศวร วันที่ 28-29 กรกฎาคม  
 2551.