



บทสังเคราะห์
ธรรมาภิบาลกับนโยบายสาธารณะ

โดย
ศ. ดร. มิ่งสรรพ ขาวสะอาด

กันยายน 2560

บทสังเคราะห์
ธรรมาภิบาลกับนโยบายสาธารณะ

โดย
ศ.ดร.มิ่งสรรพ ขาวสะอาด มุลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ

ภายใต้ชุดโครงการวิจัย
ประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลของนโยบายสาธารณะไทย
การวิจัยเพื่อเสริมสร้างนักรนโยบายสาธารณะที่ดี
(The Efficiency and Government of Thai Public Policies)
(SRI59X0602)

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสังเคราะห์

ธรรมาภิบาลกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทาง กลไก และเครื่องมือของรัฐในการอำนวยความสะดวกมีสุขเพื่อประชาชนทั้งมวล ในอดีตนโยบายเป็นเรื่องจาก “บนลงล่าง” หรือเป็นเรื่องของผู้บริหารซึ่งเป็นนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงเป็นผู้กำหนด แต่มาในปัจจุบัน ประชาชนเริ่มมีโอกาสในการเสนอและขับเคลื่อนประเด็นนโยบายมากขึ้นแม้ว่าการทำนโยบายให้อยู่ในรูปกฎหมายยังเป็นเรื่องของนักการเมืองในสภานิติบัญญัติก็ตาม ในยุคหลังพรรคการเมืองมักจะประกาศนโยบายชัดเจนมากขึ้นในช่วงหาเสียง ประกอบกับที่ประเทศไทยมีสื่อเสรี สื่อมวลชนในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้นก็เริ่มเป็นช่องทางให้ประชาชนเห็นผลนโยบายสาธารณะที่กระทบต่อตนมากขึ้น ประสบการณ์และความล้มเหลวของนโยบายประชานิยม เช่น นโยบายจำนำข้าว นโยบาย “รถคันแรก” ซึ่งเป็นนโยบายที่มีต้นทุนสูงสำหรับผู้เสียภาษี ทำให้ประชาชนและองค์กรต่างๆ มีความสนใจและความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะมากขึ้น

เอกสารฉบับนี้เป็นการสรุปการรายงานผลการประเมินผลกระทบของนโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบโดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นหลักฐาน (Evidence – based) ของชุดโครงการวิจัยประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลของนโยบายสาธารณะไทย การวิจัยเพื่อเสริมสร้างนัยนโยบายสาธารณะที่ดี ชุดโครงการนี้ได้อาศัยหลักธรรมาภิบาลเป็นเกณฑ์ในการประเมินนโยบายสาธารณะในด้านต่าง ๆ เพื่อหาข้อเสนอแนะและเครื่องมือทางนโยบายที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดผลที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น

1. ธรรมาภิบาลคืออะไร

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญสำหรับการบริหารจัดการที่ดี ประเทศไทยได้รับเอาหลักการนี้มาเป็นหลักการบริหารจัดการที่ดีของรัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2555 ได้มีมติเห็นชอบกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เสนอ โดยประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ได้แก่

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) ประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) และหลักการตอบสนอง (Responsiveness)

2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic value) ประกอบด้วย หลักการรับผิดชอบ/ สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักเปิดเผย/ โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of law) และหลักความเสมอภาค (Equity)

3) ประชาธิปไตย (Participatory state) ประกอบด้วย หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และหลักการมีส่วนร่วม/ การมุ่งเน้นฉันทามติ (Participation/ Consensus oriented)

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative responsibility) ประกอบด้วย หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/ Ethics)



รูปที่ 1 หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

2. ธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะอย่างไร

จากหลักการข้างต้น ธรรมาภิบาลดูเหมือนจะเป็นเรื่องของการทำงานกับการดำเนินงานขององค์กรเท่านั้น อย่างไรก็ตามเมื่อองค์กรมีธรรมาภิบาล นโยบายที่เป็นผลผลิตขององค์กรก็มักจะเป็นนโยบายที่ดีด้วย แต่ในโลกปัจจุบัน นโยบายมิได้ผลิตโดยภาครัฐแต่อย่างใดเลย แม้รัฐจะสร้างนโยบายได้ก็จริง แต่ในหลายกรณีก็ไม่สามารถบังคับใช้ เพราะมีกลุ่มผู้เสียประโยชน์คัดค้านหรือมีกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้องค์กรนอกภาครัฐและองค์กรของรัฐเองที่ยังต้องการหลักเกณฑ์ในการติดตามผลของนโยบาย ธรรมาภิบาลจึงสามารถใช้เป็นหลักที่กำกับทั้งกระบวนการแบบนโยบายตั้งแต่การออกแบบจนกระทั่งการประเมินผล กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ธรรมาภิบาลสามารถใช้เป็นหลักการที่ใช้ตรวจสอบว่ากระบวนการออกแบบนโยบายเข้าข่ายธรรมาภิบาลหรือไม่ กล่าวคือ เป็นเกณฑ์ตั้งต้น (Preemptive criterion) รวมทั้งใช้ในการประเมินผลระหว่างการดำเนินงานและเป็นการประเมินผลลัพธ์หลังการดำเนินงานเป็นเกณฑ์ที่ใช้สรุป (Summative criterion) ได้อีกด้วย

3. กระบวนการออกแบบนโยบายที่มีธรรมาภิบาล

การออกแบบนโยบายจะต้องมีความชัดเจนแต่แรกว่า ปัญหาคืออะไร ต้องแก้อย่างไร และเพื่อใคร ดังนั้น การออกแบบนโยบายที่มีกลุ่มเป้าหมายชัดเจนจึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้นโยบายสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ตรงเป้า และเนื่องจากนโยบายอาจมีผลต่อกลุ่มอื่นๆ จึงอาจต้องเปิดโอกาสให้กลุ่มที่มีส่วนเสียมีส่วนร่วมหรือรับฟังผลกระทบทางลบจากนโยบาย เพื่อออกแบบการบรรเทาและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเสียตั้งแต่เนิ่นๆ การมีส่วนร่วมไม่ได้หมายถึงการเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาประชุมเท่านั้น แต่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรต้องมีโอกาสในการร่วมคิดร่วมทำ ให้ความร่วมมือ และแสดงความคิดเห็นหรือความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานภาครัฐได้ ดังนั้น ชุดโครงการนี้ โครงการย่อยที่วิเคราะห์นโยบายท่องเที่ยวและนโยบายกระจายอำนาจ จะมีองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในกระบวนการวิเคราะห์ด้วย

4. วัตถุประสงค์ของชุดโครงการ

เพื่อทำการวิเคราะห์ผลทางนโยบายสาธารณะในด้านต่างๆ จากมุมมองของประชาชนโดยใช้หลักธรรมาภิบาลด้านประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วม และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยใช้การวิจัยเป็นวิธีสร้างนันทนโยบายสาธารณะรุ่นใหม่

สำหรับวัตถุประสงค์การดำเนินงานของโครงการ มีดังนี้

- 1) ประเมินประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลนโยบายสาธารณะของไทยจากมุมมองของประชาชน
- 2) สร้างนักวิจัยนโยบายสาธารณะที่มีคุณภาพสูงในมหาวิทยาลัย ให้เป็นที่พึ่งทางปัญญาของชุมชนท้องถิ่นและประเทศ สามารถสร้างองค์ความรู้ที่สามารถนำไปแก้ไข ตอบโจทย์นโยบายสาธารณะที่สังคมและท้องถิ่นต้องการ
- 3) สร้างนักวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์ที่สามารถใช้เครื่องมือวัดตัวแปรทางสังคมที่เกี่ยวข้อง
- 4) เพื่อเพิ่มคุณภาพงานวิจัยโดยออกแบบเครื่องมือวัดที่เที่ยงตรงและเหมาะสมกับโจทย์และสภาพปัญหาวิจัย
- 5) นำสถิติขั้นสูงมาใช้กับฐานข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อหาความสัมพันธ์และแนวโน้มที่ชัดเจน สำหรับการสร้างนโยบายสาธารณะที่ถูกต้อง
- 6) สร้างเวทีแลกเปลี่ยนทางวิชาการและการถ่ายทอดเทคนิคต่างๆ รวมถึงสร้างเครือข่ายกัลยาณมิตรด้านการวิจัยข้ามมหาวิทยาลัย ขยายองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการสร้างนันทนโยบายสาธารณะไปยังวงการนักวิชาการในวงกว้าง
- 7) สร้างช่องทางในการสื่อสารสาธารณะกับสังคมในวงกว้าง

บทสรุปนี้ ได้สังเคราะห์ผลของนโยบายสาธารณะในหลายด้านทั้งในมิติประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ส่วนรายละเอียดระเบียบวิธีการวิจัย พื้นที่ที่ศึกษาจะอยู่ในรายงานผลการศึกษารายโครงการ ในที่นี้จะเน้นเฉพาะประเด็นที่โดดเด่นและข้อเสนอเชิงนโยบายจากรายงานแต่ละฉบับเท่านั้น

5. ผลการศึกษาและประเด็นข้อเสนอเชิงนโยบาย

5.1 โครงการวิเคราะห์ประสิทธิผลของนโยบายควบคุมการบริโภคยาสูบ:

นักวิจัย ผศ. ดร.วรลักษณ์ หิมะกลัส คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่¹

การสูบบุหรี่เป็นปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญที่ทำให้เกิดการเสียชีวิตและโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non-communicable Disease: NCD) เช่น โรคมะเร็ง โรคหัวใจและหลอดเลือด และโรคระบบทางเดินหายใจเรื้อรัง เป็นต้น จากการประมาณการความสูญเสียทางเศรษฐศาสตร์จากโรคที่เกิดจากการสูบบุหรี่ ซึ่งประกอบด้วยค่าใช้จ่ายทางตรงและทางอ้อมทางการแพทย์ มูลค่าการสูญเสียผลิตภาพจากการขาดงานของผู้ป่วยและผู้ดูแล และมูลค่าการสูญเสียผลิตภาพจากการตายก่อนวัยอันควร พบว่า มีค่าใช้จ่ายทั้งหมดเท่ากับ 74.88 พันล้านบาท (เฉลี่ย 29.39 บาทต่อบุหรี่ยี่ 1 ซอง) คิดเป็นร้อยละ 0.78 ของ GDP หรือเท่ากับร้อยละ 18.19 ของงบประมาณทางด้านสาธารณสุขในปี พ.ศ. 2552 จึงไม่น่าแปลกใจว่าในบรรดานโยบายสาธารณะของไทย นโยบายลดการบริโภคยาสูบนับเป็นนโยบายที่ “ครบเครื่อง” มากที่สุดในด้านของการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instrument) ซึ่งได้แก่ ภาษีสรรพสามิต ซึ่งทำให้ราคาบุหรี่ยิ่งสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเครื่องมือทางสังคม คือ มีกลุ่มรณรงค์ มีการใช้สื่อประเภทต่างๆ โดยเฉพาะการผลักดันของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และมีมาตรการทางกฎหมายผ่านนโยบายควบคุมการบริโภคยาสูบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เพื่อลดจำนวนผู้สูบบุหรี่และป้องกันผู้สูบบุหรี่รายใหม่ที่จะเกิดขึ้น และมีการปรับกฎหมายให้มีความเข้มงวดขึ้นตามลำดับ รวมถึงการบังคับใช้มาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการลดควันบุหรี่มือสองเพื่อปกป้องผู้ไม่สูบบุหรี่ เนื่องจาก นโยบายควบคุมการบริโภคยาสูบเป็นนโยบายที่มีการระดมมาตรการและเครื่องมือทางนโยบายต่างๆ มาใช้อย่างครบครันที่สุดนโยบายหนึ่งของประเทศไทยจึงเป็นนโยบายที่สามารถประเมินเครื่องมือต่างๆ ได้พร้อมกัน และเป็นโครงการที่มีข้อมูลสำรวจขนาดใหญ่ของสำนักงานสถิติแห่งชาติรองรับ

ผลเชิงประจักษ์ที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ของสำนักงานสถิติแห่งชาติก็คือ การสูบบุหรี่ของคนไทยมีแนวโน้มลดลง สัดส่วนผู้หญิงที่สูบบุหรี่ต่ำกว่าผู้ชายมากและลดลงเร็วกว่ามาก ทุกกลุ่มอายุมีแนวโน้มสูบบุหรี่ลดลง แต่ในกลุ่มเยาวชนมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างต่ำ สัดส่วนผู้ที่สูบบุหรี่เป็นประจำลดลงอย่างต่อเนื่อง คนไทยสูบบุหรี่เมื่อยังอายุน้อยมากขึ้น คนไทยสูบบุหรี่ 11 มวนต่อวันและทุกกลุ่มสูบบุหรี่ปริมาณต่อวันมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ผลที่เกิดขึ้นยังไม่ชัดเจนว่ามีที่มาจากนโยบายอะไร การศึกษาผลของนโยบายที่ผ่านมามักเป็นการศึกษานโยบายในแต่ละเรื่องในเชิงพรรณนา ไม่สามารถนำนโยบายหลายๆ ประเภทมาเปรียบเทียบความมีประสิทธิภาพได้ การศึกษาภายใต้โครงการนี้ได้นำฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของรัฐบาลมาทำการวิเคราะห์ประสิทธิผลของนโยบาย 4 ประเภท ได้แก่ 1) นโยบายภาษีบุหรี่ 2) นโยบายค่าเตือนบนซองบุหรี่ 3) นโยบายห้ามสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ และ 4) การรณรงค์เพื่อลดการบริโภค โดยได้มีการทบทวนข้อมูลอย่างรอบด้าน และได้ผลการศึกษาที่น่าสนใจ 3 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

¹ โครงการนี้ตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 5 โดยเป็นโครงการประเมินประสิทธิผลของนโยบายควบคุมการบริโภคยาสูบโดยใช้ข้อมูลสถิติขนาดใหญ่ของ สำนักงานสถิติแห่งชาติที่ถูกนำไปใช้อย่างผิวเผินมาแยกแยะประสิทธิผลทางนโยบายให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น

ประเด็นแรก ด้านประสิทธิผลของนโยบายสาธารณะ การศึกษาใช้วิธี Treatment effect พบว่า นโยบายที่ทำให้จำนวนผู้สูบบุหรี่มีจำนวนลดลงถึงร้อยละ 19 และจำนวนบุหรี่ที่สูบลดลงถึง 1.6 มวนต่อคนต่อวัน ได้แก่ การกำหนดค่าเตือนบนซองบุหรี่ สำหรับผู้ที่สูบประจำและพยายามจะเลิกมีนโยบายหลายประเภทที่มีประสิทธิผลกล่าวคือ นโยบายภาษีที่ทำให้บุหรี่ขึ้นราคาจะมีผลต่อผู้สูบประจำลดลง ร้อยละ 24 และทำให้จำนวนบุหรี่ที่สูบลดลง 1.1 มวนต่อคนต่อวัน การห้ามสูบบุหรี่ในพื้นที่สาธารณะลดจำนวนผู้สูบลงร้อยละ 27 และลดจำนวนบุหรี่ที่สูบลง 0.4 มวนต่อวันต่อคน ซึ่งหากใช้จำนวนประชากรที่สำนักงานสถิติคำนวณจะทำให้ลดจำนวนบุหรี่ที่สูบลงได้ 4 ล้านมวนต่อวัน หรือ 2 แสนซองต่อวัน

ประเด็นที่สอง พฤติกรรมการสูบบุหรี่ของเยาวชน การศึกษาพบว่า พฤติกรรมการสูบบุหรี่ของเยาวชนที่แม้จะมีแนวโน้มลดลงแต่ก็ลดลงในอัตราต่ำกว่ากลุ่มอื่นๆ และยังมีแนวโน้มเริ่มสูบเร็วขึ้นโดยอายุต่ำสุดอยู่ที่ 6 ปี กลุ่มอายุน้อยจะมีความยืดหยุ่นต่อราคาต่ำ หมายความว่า การขึ้นราคาบุหรี่มีผลกระทบต่อการเสพน้อยกว่ากลุ่มนี้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกว่าครึ่งของเยาวชนอายุ 15-24 ปี ซืบบุหรี่ในลักษณะแบ่งขาย เยาวชนยังเป็นกลุ่มที่พยายามเลิกบุหรี่น้อยที่สุด และเป็นกลุ่มที่เห็นการส่งเสริมการขายบุหรี่ผ่านอินเทอร์เน็ตและสื่อสังคมออนไลน์มากกว่ากลุ่มอื่น

ประเด็นที่สาม ผู้เสพติดบุหรี่ การศึกษาพบว่า ผู้เสพติดบุหรี่ (ผู้สูบบุหรี่ที่ตอบว่าสูบเป็นประจำ) มักเป็นผู้ชาย มีจำนวนเป็น 16 เท่าของผู้หญิง มีระดับการศึกษาไม่สูงมาก ทำงานใช้แรงงานเป็นหลัก และมักดื่มแอลกอฮอล์ กลุ่มนี้จึงน่าจะเป็นอีกกลุ่มเป้าหมายสำคัญ นอกจากกลุ่มเยาวชน

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า นโยบายการควบคุมการบริโภคบุหรี่มีประสิทธิผล แต่มีกลุ่มที่เป็นจุดอ่อนหรือกลุ่มที่มีแนวโน้มจะเข้ามากลายเป็นผู้เสพติดได้ง่าย ได้แก่ กลุ่มเยาวชน กลุ่มผู้ที่ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และกลุ่มผู้ว่างงาน ซึ่งอาจจำเป็นต้องมีการควบคุมและลดการบริโภคแอลกอฮอล์ควบคู่กันไป และมีมาตรการเฝ้าระวังและเฝ้าระวังสุขภาพของผู้ว่างงานในยามวิกฤตเศรษฐกิจ

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1) ปรับปรุงและพัฒนารูปแบบในส่วนของภาพคำเตือนให้มีจำนวนที่มากขึ้นและมีความหลากหลายมากขึ้น เพราะนโยบายดังกล่าวทำให้โอกาสในการสูบบุหรี่ลดลง ในขณะที่มาตรการด้านราคาแม้จะมีผลทำให้โอกาสในการสูบลดลง แต่มีผลค่อนข้างจำกัด รวมถึงนโยบายในการรณรงค์การให้ความรู้ถึงพิษภัยของบุหรี่ผ่านสื่อต่างๆ ที่พบว่ามีผลค่อนข้างน้อย ดังนั้น ในการควบคุมจำนวนผู้สูบบุหรี่ รวมถึงการลดโอกาสในการเพิ่มจำนวนผู้สูบบุหรี่ใหม่ จึงควรให้ความสนใจในการปรับปรุงหรือพัฒนา รูปแบบในส่วนของภาพคำเตือนให้มีจำนวนที่มากขึ้นหรือมีความหลากหลายมากขึ้น เพื่อไม่ให้นักสูบรู้สึกชินกับภาพเดิมๆ จนทำให้ไม่รู้สึถึงพิษภัยของบุหรี่

2) เพิ่มพื้นที่สาธารณะเพื่อกำหนดเป็นพื้นที่ห้ามสูบและสร้างค่านิยมในเรื่องสังคมปลอดบุหรี่ รวมถึงการให้ความรู้หรือประชาสัมพันธ์ถึงพื้นที่ปลอดบุหรี่ว่ามีสถานที่ใดบ้าง รวมถึงการสร้างค่านิยมในเรื่องของสังคมปลอดบุหรี่ให้มีความเข้มแข็ง เพราะการใช้มาตรการทางสังคมในการกดดันผู้สูบบุหรี่ในที่สาธารณะ จะทำให้ผู้สูบบุหรี่รู้สึกถึงอุปสรรคในการสูบที่มากขึ้นจนอาจส่งผลทำให้ลดการสูบลงได้ รวมถึงป้องกันการเพิ่มขึ้นของนักสูบหน้าใหม่ด้วย

3) การพัฒนาช่องทางและรูปแบบในการนำเสนอผ่านสื่อต่าง ๆ ให้มีความทันสมัยและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะสื่อออนไลน์ต่าง ๆ และสื่อโทรทัศน์ และมีการปรับปรุงรูปแบบการรณรงค์ให้เข้ากับยุคสมัย

4) เพิ่มอัตราภาษีที่เกี่ยวข้องกับยาสูบเพื่อให้ราคาบุหรี่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้สูบ อย่างไรก็ตามมาตรการด้านราคาเป็นมาตรการที่จะทำให้ได้ผลเพียงในระยะสั้น เพราะผู้สูบสามารถหาสิ่งอื่นมาทดแทนได้ง่าย เช่น บุหรี่ไฟฟ้า บารากู่ หรือบุหรี่นอกหนีภาษี ซึ่งมีราคาต่ำกว่า รวมถึงสารเสพติดอื่นๆ ที่ทดแทนบุหรี่ได้ อีกทั้งหากการใช้นโยบายด้านราคาไม่มีความต่อเนื่องและไม่ทันกับภาวะเงินเฟ้อก็จะทำให้ผู้สูบบุหรี่รู้สึกว่าราคาราคานั้นไม่มีผลต่อรายได้ที่แท้จริงของตนเอง ดังนั้น การปรับราคาหรือการจัดเก็บภาษีควรคำนึงถึงระดับราคาบุหรี่หรือยาสูบที่จะทำให้เพิ่มขึ้นทันตามอัตราเงินเฟ้อได้

5) การเพิ่มความเข้มงวดในการบังคับใช้นโยบาย โดยเฉพาะมาตรการการห้ามแบ่งขายบุหรี่เป็นมวนๆ หรือขายเป็นซองเล็ก เพราะการแบ่งขายทำให้สามารถเข้าถึงบุหรี่ได้ง่ายขึ้น และยังทำให้เลิกสูบบุหรี่ได้ยากขึ้น เพราะสามารถซื้อบุหรี่มาสูบได้ทุกครั้งที่ต้องการ แม้จะมีเงินไม่มากพอที่จะซื้อบุหรี่เป็นซอง รวมถึงการบังคับใช้ในเรื่องของพื้นที่สูบอย่างเข้มงวด

6) เพิ่มการเฝ้าระวังการส่งเสริมการขายและการสูบบุหรี่ โดยเฉพาะในสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งเป็นแหล่งที่กลุ่มวัยรุ่นสามารถเข้าถึงได้ง่ายและส่งผลให้เกิดนักสูบหน้าใหม่และอาจส่งผลให้กลุ่มนักสูบหน้าใหม่เหล่านี้พัฒนาเป็นนักสูบที่สูบบุหรี่เป็นประจำมากขึ้น จนทำให้เกิดปัญหาการสูญเสียทรัพยากรบุคคลและมีค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขที่เพิ่มขึ้นอันเกิดจากโรคที่เกิดจากการสูบบุหรี่ได้

7) พัฒนาระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสูบบุหรี่ให้เป็นเชิงลึกมากขึ้น เนื่องจากระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสูบบุหรี่มีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ถึงผลการดำเนินนโยบายควบคุมการบริโภคยาสูบ ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงระบบการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ และมีการจัดเก็บในเชิงลึกมากขึ้น ได้แก่ พฤติกรรมการสูบของผู้ที่เสพติดบุหรี่ การตัดสินใจเลิกสูบ พฤติกรรมในแต่ละกลุ่มอายุ อาชีพ หรือพื้นที่อยู่อาศัย พฤติกรรมการใช้ผลิตภัณฑ์ทดแทนบุหรี่ รวมถึงผลกระทบของนโยบายควบคุมยาสูบต่อผู้เสพติดบุหรี่ โดยอาจจัดเก็บในลักษณะเชิงลึกทุกๆ 5 ปี และมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริโภคยาสูบ เช่น สำนักควบคุมการบริโภคยาสูบ กรมควบคุมโรค ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.) หรือสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เพื่อสร้างชุดของข้อคำถามที่เหมาะสมและสามารถนำไปใช้เพื่อการวิเคราะห์หรือวิจัยได้ดีมากขึ้น

ข้อเสนอการศึกษาในอนาคต

1) เนื่องจากการกำหนดนโยบายควรมีการใช้เครื่องมือที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย เช่น กลุ่มเยาวชน กลุ่มวัยแรงงาน หรือกลุ่มผู้สูงอายุ ผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองหรือชนบท หรือผู้ที่มีอาชีพแตกต่างกันและผู้ว่างงาน ย่อมมีพฤติกรรมการสูบบุหรี่ที่แตกต่างกัน ซึ่งควรมีการศึกษาเชิงลึกในแต่ละกลุ่มเป้าหมายต่อไป

2) เพิ่มการศึกษาในระดับมหภาคโดยพิจารณาถึงบริบททางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริโภคยาสูบ เช่น รูปแบบการสูบบุหรี่และการใช้นโยบายควบคุมยาสูบในแต่ละประเทศ โดยพิจารณาถึงระดับของการพัฒนาประเทศเป็นตัวชี้วัด รวมไปถึงบริบททางสังคม วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ของการบริโภคยาสูบในแต่ละประเทศหรือภูมิภาค รวมถึงการวิเคราะห์ในเชิงลึกที่เป็นเชิงสังคมและวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคยาสูบ เช่น วัฒนธรรมในการสูบบุหรี่ในกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มวัยรุ่น การสูบบุหรี่มวนเองในพื้นที่ชนบท และการศึกษาในเชิงจิตวิทยาเพื่อทำความเข้าใจในมุมมองของนักสูบให้มากขึ้นโดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นผู้เสพติดบุหรี่

3) การศึกษาวิจัยในเชิงการตลาดที่มุ่งเน้นการลดการบริโภค (Reverse marketing) ถึงรูปแบบของการนำเสนอในสื่อต่างๆ หรือรูปแบบของการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับบริบทของผู้สูบ เพื่อให้สามารถลดการสูบบุหรี่ลงได้ ก็จะทำให้ประสิทธิผลของการรณรงค์มีมากขึ้น รวมถึงการเพิ่มเนื้อหาที่สร้างความเข้าใจและตระหนักถึงพิษภัยของบุหรี่มือสองและสุขภาพของคนในครอบครัว

5.2 โครงการการประเมินความเสี่ยงทางการเงินและหลักธรรมาภิบาลด้านการบริหาร ความเสี่ยงของสหกรณ์ออมทรัพย์ในประเทศไทย:

นักวิจัย อ. ดร.รุ่งเกียรติ รัตนพานิช คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สหกรณ์ออมทรัพย์ ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการเงินโดยการเกื้อกูลกันระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มเดียวกันโดยไม่แสวงหากำไรจนเกินควร ในประเทศไทยเกิดขึ้นครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2459 ปัจจุบันสหกรณ์ทุกประเภทอยู่ในความดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในปัจจุบันสหกรณ์ออมทรัพย์มีประมาณ 1,448 แห่งทั่วประเทศ มีสมาชิกกว่า 3 ล้านคน มีมูลค่าสินทรัพย์ในปี พ.ศ. 2558 ถึง 2 ล้านล้านบาท ซึ่งมีขนาดใหญ่กว่าสหกรณ์ประเภทอื่นมาก เช่น สหกรณ์การเกษตรมี 4,337 แห่งทั่วประเทศ แต่มีสินทรัพย์เพียง 2 แสนล้านบาท หรือประมาณ 1 ใน 10 ของสหกรณ์ออมทรัพย์

เงินฝากที่สมาชิกฝากอยู่ในสหกรณ์ออมทรัพย์ในปัจจุบัน ไม่ได้มีพระราชบัญญัติเฉพาะที่คุ้มครองเงินฝากโดยตรงเหมือนการฝากเงินในสถาบันการเงินทั่วไปที่มีพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ที่คุ้มครองเงินฝากขั้นต่ำ 1 ล้านบาทต่อบัญชี (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 เป็นต้นไป) ทำให้เงินฝากที่อยู่ในสหกรณ์ออมทรัพย์มีความเสี่ยงค่อนข้างมาก ปัจจุบันกฎเกณฑ์ที่มีส่วนช่วยในการประกันเงินฝากให้กับสมาชิกสหกรณ์มีเพียงกฎกระทรวงที่ให้สหกรณ์ต้องสำรองสินทรัพย์สภาพคล่องต่อยอดเงินฝากไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1 เพียงเท่านั้น

ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา เกิดกระแสการขาดสภาพคล่องในสหกรณ์ออมทรัพย์ ทำให้เกิดความสูญเสียยับยั้งพั้งกันหวั่นล้านบาท เช่น กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น สหกรณ์เคหะชนพเก้าร่วมใจ เกิดผลกระทบต่อผู้ออมกว่าห้าหมื่นคน ดังนั้นนโยบายสาธารณะเพื่อกำกับดูแลความเสี่ยงของสหกรณ์ออมทรัพย์จึงเป็นเรื่องจำเป็น และมีความสำคัญมากขึ้น

เนื่องจากงานวิจัยในอดีตเป็นเพียงการหาประสิทธิภาพของสหกรณ์ออมทรัพย์ในการสร้างผลกำไรหรือรายได้สูงสุดเพียงเท่านั้น จึงไม่สามารถประกันได้ว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพในการสร้างรายได้ จะสามารถบริหารความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพหรือสามารถสร้างกำไรที่คุ้มค่ากับความเสี่ยงที่สหกรณ์เหล่านั้นแบกรับอยู่ งานวิจัยฉบับนี้จึงเป็นงานวิจัยฉบับแรกที่ได้นำปัจจัยด้านความเสี่ยงมาประเมินประสิทธิภาพของสหกรณ์ออมทรัพย์ในประเทศไทย

โครงการนี้ได้ศึกษาความเสี่ยงของสหกรณ์ออมทรัพย์ 30 แห่ง อย่างเจาะลึก ข้อค้นพบที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

1) สหกรณ์ออมทรัพย์มีแนวโน้มความเสี่ยงสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง สังเกตได้จากอัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (Loan to Deposit ratio) ที่สูงขึ้นจากร้อยละ 99 ในปี พ.ศ. 2554 เป็นร้อยละ 116 ในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นอัตราเพิ่มสูงกว่าธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ อัตราการเพิ่มของยอดสินเชื่อยังสูงกว่าอัตราการเพิ่มของสินทรัพย์ กลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงคือ กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ครูและตำรวจ นอกจากนี้ สหกรณ์ออมทรัพย์ยังกู้ยืมระหว่างกันสูงมากขึ้น โดยเพิ่มจาก 40,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2554 เป็น 94,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2559 ทำให้เพิ่มความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง (Systemic risk) ของทั้งระบบสหกรณ์ออมทรัพย์

2) ถึงแม้สหกรณ์ออมทรัพย์จะมีการสำรองค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญที่ต่ำมากเพียงร้อยละ 0.4 (ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์อยู่ที่ร้อยละ 3 และสถาบันการเงินเฉพาะกิจร้อยละ 6.5) แต่การตั้งสำรองนี้ไม่สามารถสะท้อนความเสี่ยงด้านเครดิตที่แท้จริงของสหกรณ์ออมทรัพย์ เพราะเกณฑ์ในการตั้งสำรองหนี้เสียของสหกรณ์ออมทรัพย์ค่อนข้างหละหลวม และไม่มีการทยอยตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญล่วงหน้าก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ในสถานการณ์ปกติ สำรองค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญเฉลี่ยของเครดิตยูเนียนจะอยู่ที่ประมาณ 700 ล้านบาทต่อปี และของสหกรณ์ออมทรัพย์อยู่ที่ 5,000 ล้านบาทต่อปี แต่เมื่อเกิดปัญหาด้านการบริหารงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคล่องจั้น ทำให้การตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ สูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด จากหนี้เสียจากผู้กู้เพียง 28 รายมีจำนวนเงินถึง 12,973 ล้านบาท และการให้เงินยืมทดรองจ่ายแก่อัตถิ์ประธานอีก 3,298 ล้านบาท รวมเป็นมูลค่าหนี้ที่เสียหายกว่า 16,000 ล้านบาท เป็นต้น

3) งานวิจัยฉบับนี้ วิเคราะห์ความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ออมทรัพย์ในประเทศไทย โดยวิธีการวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้วยตัวแบบ Network DEA ที่สะท้อนกระบวนการทำงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ตรงตามสภาพความเป็นจริง กล่าวคือ กระบวนการทำงานของสหกรณ์ออมทรัพย์สามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ กระบวนการผลิต (จากการใช้ต้นทุนในการดำเนินงานเพื่อสร้างมูลค่าเงินฝาก สินเชื่อและส่วนผู้ถือหุ้น) และกระบวนการสร้างกำไร (จากการนำสินเชื่อ ส่วนผู้ถือหุ้น และเงินฝาก ไปสร้างผลตอบแทนต่อความเสี่ยง)

ผลจากการประเมินสหกรณ์ออมทรัพย์ทั้ง 30 แห่งในกลุ่มตัวอย่างด้วยตัวแบบ Network DEA พบว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนใหญ่มีประสิทธิภาพในการควบคุมค่าใช้จ่ายในกระบวนการผลิต แต่มีส่วนน้อยที่มีประสิทธิภาพในการสร้างกำไรต่อความเสี่ยง นอกจากนี้ ยังพบว่าประสิทธิภาพของกระบวนการผลิตจะลดลงเมื่อสหกรณ์มีขนาดใหญ่ขึ้น กล่าวคือสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีขนาดใหญ่ขึ้นจะมีอัตราการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมค่าใช้จ่ายที่น้อยลง เพราะสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่มักจะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในสัดส่วนที่มากขึ้น เช่น การมีสวัสดิการ และค่าตอบแทนแก่สมาชิกและกรรมการที่มีความครอบคลุมในหลายด้านมากขึ้น เป็นต้น

ซึ่งแตกต่างจากประสิทธิภาพของกระบวนการสร้างกำไรต่อความเสี่ยงที่สหกรณ์ขนาดใหญ่ มีอัตราการเพิ่มประสิทธิภาพในการสร้างกำไรที่สูงกว่าเพราะส่วนหนึ่งเกิดจากความสามารถของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ที่มีการลงทุนที่หลากหลาย และมีการกระจายของแหล่งรายได้มากกว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดเล็กที่มักพึ่งพิงรายได้จากการปล่อยกู้แก่สมาชิกเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ สหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีขนาดใหญ่อาจมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ จึงทำให้สามารถกำหนดต้นทุนและรายได้ด้านดอกเบี้ยอย่างเหมาะสมจนมีผลตอบแทนคุ้มค่าต่อความเสี่ยงที่แบกรับ

จากการวิเคราะห์ความเสี่ยงข้างต้น จึงสะท้อนให้เห็นว่า สหกรณ์ออมทรัพย์มีความจำเป็นที่จะต้องมีการเพิ่มเติมในการกำกับดูแลความเสี่ยงและผลการดำเนินงาน โดยใช้ Network DEA และถ้าจะให้ดียิ่งขึ้นก็ควรมีการเปรียบเทียบในกลุ่มเดียวกัน (Benchmarking) ก็จะทำให้เกิดความตระหนักถึงความเสี่ยงและแสวงหาแนวทางจัดการที่เหมาะสมไว้ล่วงหน้า

ด้วยเหตุที่จำนวนสหกรณ์ออมทรัพย์ในกลุ่มตัวอย่างของงานวิจัยมีเพียง 30 แห่ง จึงทำให้การทดสอบความสัมพันธ์ของค่าคะแนนประสิทธิภาพที่คำนวณได้จากตัวแบบ DEA กับตัวแปรที่บ่งชี้ความ

เสี่ยงทางการเงินใน 4 มิติได้แก่ 1) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง 2) ความเสี่ยงด้านตลาด 3) ความเสี่ยงด้านเครดิต และ 4) ความเสี่ยงด้านเงินทุน ไม่พบความสอดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาที่ค่าความคลาดเคลื่อน (Standard errors) ของค่าเฉลี่ยคะแนนประสิทธิภาพของสหกรณ์ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงด้านการเงินในระดับที่เหมาะสม และกลุ่มที่มีความเสี่ยงในระดับที่ไม่เหมาะสม พบว่าค่าความคลาดเคลื่อนของค่าเฉลี่ยคะแนนประสิทธิภาพในกลุ่มที่เหมาะสมมีค่าน้อยกว่า สะท้อนให้เห็นถึงการเกาะกลุ่มของคะแนนประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ในเชิงประจักษ์นี้จึงเป็นตัวบ่งชี้ว่าหากกลุ่มตัวอย่างของสหกรณ์ออมทรัพย์ในการวิจัยมีจำนวนที่มากขึ้น การแบ่งกลุ่มระหว่างคะแนนประสิทธิภาพของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีความเสี่ยงเหมาะสมกับไม่เหมาะสมอาจมีนัยสำคัญที่สูงขึ้นได้ และจะเป็นเครื่องยืนยันการนำ Network DEA ที่งานวิจัยฉบับนี้เสนอไปปฏิบัติต่อไปในอนาคต

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

ตัวแบบ Network DEA ที่งานวิจัยฉบับนี้เสนอ มีความเหมาะสมมากกว่าตัวแบบ DEA ที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ใช้ในการประเมินสหกรณ์ในประเทศไทยผ่านโปรแกรม Thrift DEACE2009 เพราะตัวแบบ DEA ที่ใช้ในปัจจุบันนั้นเป็นตัวแบบที่ไม่เหมาะสมกับการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ แต่เหมาะสมกับการดำเนินงานของสหกรณ์ประเภทอื่นมากกว่าที่มุ่งหวังการดำเนินกิจการผ่านรายได้ หรือกำไรเป็นหลัก นอกจากนี้ ตัวแบบ DEA ในปัจจุบันไม่ได้มีการคำนึงถึงความเสี่ยงทางการเงินที่สหกรณ์ออมทรัพย์แต่ละแห่งเผชิญอย่างเป็นระบบ และยังทำให้เกิดแรงจูงใจในการดำเนินงานที่ไม่มีธรรมาภิบาล

ตัวแบบ Network DEA ที่เสนอนี้ จึงถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์สามารถนำไปปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสามารถนำไปใช้ควบคู่กับแนวทางการวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินตามหลักของ CAMELS ผ่านโปรแกรม CFSAWA:SS ได้

นอกจากนี้การแบ่งการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของกระบวนการทำงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ออกเป็น 2 ขั้นตอนได้แก่ 1) กระบวนการผลิต และ 2) กระบวนการสร้างกำไรต่อความเสี่ยง ยังทำให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สามารถชี้ปัญหาของสหกรณ์ออมทรัพย์แต่ละแห่งได้ว่า แห่งใดมีปัญหาการดำเนินงานในกระบวนการทำงานขั้นตอนใด เพื่อจะได้ทำให้การดำเนินนโยบาย การให้ความรู้ และการตรวจสอบแก้ไขปัญหาต่างๆ มีความถูกต้องและตรงประเด็นมากยิ่งขึ้น และสามารถตรวจสอบสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีอยู่ประมาณ 1,400 แห่งทั่วประเทศได้อย่างทั่วถึง มิเช่นนั้นแล้วกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์จะประสบความยากลำบากในการตรวจสอบเชิงรุก เพราะไม่สามารถลงพื้นที่ตรวจสอบอย่างละเอียดได้ทุกแห่ง แต่หากนำตัวแบบ Network DEA นี้ไปปรับใช้ จะทำให้สามารถบ่งชี้ และแบ่งกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ในประเทศได้ว่า กลุ่มใดควรแก้ไขด้านใด จะเป็นการลดต้นทุนการดำเนินงาน และเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบได้อย่างมาก

สำหรับดัชนีชี้วัดความเสี่ยง และกระบวนการในการตรวจสอบดูแลสหกรณ์ในระหว่างปีนั้น จะทำให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชี ได้เห็นภาพการดำเนินงานของสหกรณ์แต่ละแห่งอย่างละเอียดมากยิ่งขึ้น และจะมีตัวชี้วัดเพื่อส่งสัญญาณ (Warning signs) ให้แก่กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรม

ตรวจบัญชีสหกรณ์ ว่าสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งใด มีความเสี่ยงในภาวะวิกฤติ เพื่อจะได้รับเข้าไปดำเนินการตรวจสอบเชิงรุกอย่างรัดกุมมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะกรรมการบริหาร และสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์

ในปัจจุบันการประชุมคณะกรรมการบริหารที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกเดือนของแต่ละสหกรณ์ออมทรัพย์นั้นส่วนใหญ่จะเป็นเพียงการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อผู้กู้ จำนวนยอดเงินกู้ และเงินฝาก โดยเอกสารที่เข้าประชุมมักจะเป็นเพียงตารางสรุปผลการดำเนินงาน และการคำนวณอัตราส่วนทางการเงินอย่างง่ายที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ให้ความรู้และวางกระบวนการไว้

อย่างไรก็ตามการพิจารณาเพียงแค่อัตราส่วนทางการเงินเหล่านี้ ไม่สามารถทำให้คณะกรรมการบริหารเห็นภาพความเสี่ยง และการดำเนินงานที่แท้จริงของสหกรณ์ได้ เพราะเอกสารการวิเคราะห์จะเป็นการวิเคราะห์ ณ จุดเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น ไม่มีการแสดงรูป กราฟ หรือแผนภาพให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรต่างๆ ที่ชัดเจน ซึ่งอาจส่งผลทำให้เกิดการตัดสินใจดำเนินงานต่างๆ ที่ไม่เหมาะสมได้

ดังนั้น หากคณะกรรมการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์นำแนวทางที่งานวิจัยฉบับนี้เสนอไปปรับใช้ ในกระบวนการทำงาน การคำนวณดัชนีความเสี่ยงในมิติต่างๆ ทุกเดือน และการแสดงผลเป็นแผนภาพ จะช่วยให้การตัดสินใจมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้น การวิเคราะห์ด้วยตัวแบบ Network DEA จะทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์แต่ละแห่งสามารถนำคะแนนประสิทธิภาพที่ตนเองได้ ไปเปรียบเทียบกับสหกรณ์อ้างอิงในกลุ่มของตนเอง เพื่อบ่งชี้ปัจจัยที่ตนเองจะต้องปรับปรุง

การที่ตัวแบบ DEA ที่งานวิจัยฉบับนี้เสนอมีการแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานออกเป็น 2 ขั้นตอน และมีการนำเสนอผลการคำนวณจาก Slack-based model จะทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์สามารถเห็นภาพที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่า ความด้อยประสิทธิภาพของตนเองนั้นเกิดจากกระบวนการในขั้นตอนใด และจะสามารถปรับปรุงการดำเนินงานโดยการปรับเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าหรือผลผลิตได้อย่างไร

การเฝ้าระวังตนเองด้วยแนวทางการวิเคราะห์ความเสี่ยง และตัวแบบ Network DEA ที่ถูกต้องจะทำให้เกิดแรงจูงใจในการบริหารงานที่ถูกหลักธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น ดังนั้น สมาชิกและคณะผู้บริหาร จะได้รับประโยชน์อย่างมาก และได้ตระหนักถึงความเสี่ยงในด้านต่างๆ เพื่อร่วมกันกำหนดกฎระเบียบการกู้เงิน การฝากเงิน รวมถึงค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต

การศึกษาในอนาคต ควรจะต้องมีการนำตัวแบบ Network DEA ที่งานวิจัยฉบับนี้เสนอไปขยายผลประเมินกับกลุ่มตัวอย่างที่มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจได้ว่าตัวแบบ Network DEA ที่เสนอนี้สามารถจำแนกและบ่งชี้ประสิทธิภาพการดำเนินงานและความเสี่ยงของสหกรณ์ออมทรัพย์อย่างน่าเชื่อถือ การเปรียบเทียบผลคะแนนประสิทธิภาพจากตัวแบบ Network DEA และตัวแปรทางการเงินชี้วัดความเสี่ยงในการดำเนินงานในแต่ละด้านของสหกรณ์ออมทรัพย์ในแต่ละประเภทองค์กรจะทำให้ทราบได้ว่าคะแนนประสิทธิภาพที่ได้จากตัวแบบ Network DEA สามารถเป็นสัญญาณเตือนล่วงหน้าของความเสี่ยงของสหกรณ์ออมทรัพย์แต่ละแห่งได้อย่างแม่นยำเพียงใด

นอกจากนี้ งานวิจัยในอนาคตควรมีการศึกษาอย่างละเอียดเพิ่มเติมว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีคะแนนประสิทธิภาพที่สูงจากตัวแบบ Network DEA นั้นมีกระบวนการบริหารงานภายใน กฎเกณฑ์การรับฝากเงินและการกู้เงินเป็นอย่างไร ลักษณะของโครงสร้างกรรมการเป็นอย่างไร เพื่อเป็นงานวิจัยที่สามารถบ่งชี้กระบวนการปฏิบัติงานที่ส่งผลให้สหกรณ์ออมทรัพย์มีประสิทธิภาพที่สูงในการสร้างผลการดำเนินงานและการควบคุมความเสี่ยง

5.3 โครงการการรับรู้ของคนท้องถิ่นต่อผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาการท่องเที่ยว: นักวิจัย อ. ดร.อัศรพงศ์ อันทอง คณะพัฒนาการท่องเที่ยว มหาวิทยาลัยแม่โจ้

ประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่องกว่ากึ่งศตวรรษ แต่การท่องเที่ยวเริ่มเป็นภาคเศรษฐกิจสำคัญตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 2520 และกลายเป็นสาขาเศรษฐกิจสำคัญของไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 แม้ว่าการพัฒนาการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 จะประสบความสำเร็จด้านรายได้และขีดความสามารถในการแข่งขันซึ่งเห็นได้จาก 1) การเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของจำนวนและรายรับจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยในปี พ.ศ. 2559 ไทยมีจำนวนและรายรับจากนักท่องเที่ยวต่างชาติมากเป็นลำดับที่ 9 และ 3 ของโลก ตามลำดับ และยังได้เปรียบดุลการท่องเที่ยวเป็นลำดับ 2 ของโลก รองจากประเทศสหรัฐอเมริกา

การท่องเที่ยวไทยยังคงมีปัญหาและความท้าทายในเรื่องความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (อยู่ในลำดับที่ 122 จาก 136 ประเทศ) ที่เกิดจากความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติอันเป็นผลมาจากการขาดการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยว

ดังนั้นเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวและสร้างความยั่งยืนให้กับการท่องเที่ยวไทย แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560-2564) จึงให้ความสำคัญกับการสร้างแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ การอนุรักษ์รักษาแหล่งท่องเที่ยวที่เปราะบาง การให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลนักท่องเที่ยวและดูแลด้านความปลอดภัย รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาสินค้าและบริการบนพื้นฐานของมรดกและวัฒนธรรมท้องถิ่นโดยให้ความรู้และสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจด้านการท่องเที่ยวและบริหารจัดการท่องเที่ยวเพื่อปลูกฝังจิตสำนึกและการเป็นเจ้าบ้านที่ดีให้กับประชาชนหนึ่งในสาระสำคัญของแผนดังกล่าว คือ การกระจายการพัฒนาการท่องเที่ยวไปยังพื้นที่ใหม่ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริมและให้ความสำคัญกับการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชน ซึ่งต้องอาศัยการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ (หรือท้องถิ่น) ทำให้แนวนโยบายการส่งเสริมและการพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่นต้องหันมาให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นกับการให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและการบริหารจัดการมากขึ้น ดังนั้นในอนาคตการมีส่วนร่วมของชุมชนและ/คนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสนับสนุนและพัฒนาการท่องเที่ยวไทย โดยเฉพาะการพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่น

การศึกษานี้ประยุกต์ใช้สมการโครงสร้าง (Structural Equation Model: SEM) ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์คนท้องถิ่นใน 6 พื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของไทย ประมาณ 1,500 คน (สัมภาษณ์พื้นที่ละ 250 คน) พื้นที่ทั้ง 6 แห่งที่เป็นกรณีศึกษาแตกต่างกันตามระดับการพัฒนาตามโมเดลของบัตเลอร์ ได้แก่ เกาะยาวใหญ่ซึ่งอยู่ในระยะเริ่มต้น เกาะยาวน้อยอยู่ในระยะพัฒนา อ่าวนางและเชียงแสน เป็นพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาที่อิ่มตัวและชะลอตัว ปายและเชียงคาน มีการพัฒนาการท่องเที่ยวในระยะอิ่มตัวและ “พื้นที่ตัว”

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ชุมชนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ตัวอย่างจำนวน 1,500 ตัวอย่าง พบว่า การพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่นก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อท้องถิ่นในระดับ “มาก” โดยเฉพาะในเรื่องของการกระตุ้นให้คนท้องถิ่นร่วมมือกันดูแลและพัฒนาท้องถิ่นให้น่าอยู่ น่าเที่ยว และช่วยกันดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น รวมทั้งการเพิ่มโอกาสในการมีงานทำและรายได้ให้กับคนท้องถิ่นขณะเดียวกันก็สร้างผลเสียต่อท้องถิ่น (หรือชุมชน) ในระดับ “ค่อนข้างมาก” โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องของการถูกแย่งงานจากคนนอกพื้นที่ เกิดความแออัด ขยะ และมลพิษเพิ่มขึ้นในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวยังคงให้ผลประโยชน์มากกว่าผลเสีย ดังนั้นคนท้องถิ่นจึงยังสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับ “มาก” โดยเป็นการสนับสนุนในลักษณะของการให้ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของท้องถิ่นกับผู้ที่สนใจและ/นักท่องเที่ยวในทุกครั้งที่มีโอกาส

แม้ว่าคนท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่นน้อยกว่าเรื่องอื่นๆ แต่คนท้องถิ่นค่อนข้างเชื่อมั่นและไว้วางใจต่อศักยภาพของ อปท. ในเรื่องความสามารถในการกำหนดแผนและ/นโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยว รวมทั้งความสามารถในการสร้างการทำงานแบบมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวของท้องถิ่น

การศึกษาสรุปความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างการรับรู้ บทบาท ความเชื่อมั่น และการสนับสนุนของคนท้องถิ่น พบว่า

1) ความเชื่อมั่นและไว้วางใจที่คนท้องถิ่นมีต่อศักยภาพในการดำเนินงานของ อปท. เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวของท้องถิ่นช่วยกระตุ้นให้คนท้องถิ่นยินดีที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับการพัฒนาดังกล่าวมากขึ้น ดังนั้น อปท. ที่จะเป็นแกนนำในการพัฒนาการท่องเที่ยวได้ต้องเป็น อปท. ที่คนท้องถิ่นเชื่อถือและไว้วางใจ

2) การให้ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวกับคนท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องของการดำเนินงานและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรท่องเที่ยว ช่วยเพิ่มการรับรู้ผลประโยชน์จากการพัฒนาการท่องเที่ยว และยังส่งผลต่อการตัดสินใจสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยวของคนท้องถิ่น ดังนั้น การส่งเสริมให้คนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับการพัฒนาการท่องเที่ยวต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงาน การใช้ประโยชน์ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนา

3) ผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาการท่องเที่ยว และความเชื่อมั่นไว้วางใจต่อศักยภาพการดำเนินงานของ อปท. ส่งผลให้คนท้องถิ่นพึงพอใจต่อคุณภาพชีวิตมากขึ้น และยังส่งผลต่อเนื้อหาให้คนท้องถิ่นสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ดังนั้นนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่นที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และต้องการเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนท้องถิ่น ต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้าใจในการพัฒนา ผลประโยชน์ทางสังคม และการส่งเสริมให้ อปท. ที่คนท้องถิ่นเชื่อถือและไว้วางใจเป็นแกนนำในการพัฒนา

นอกจากนี้ ขนาดอิทธิพลโดยรวม (Total effect) ของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อความพึงพอใจต่อคุณภาพชีวิต และการสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยวของคนท้องถิ่น แสดงให้เห็นว่า คุณภาพชีวิตที่เพิ่มขึ้นของคนท้องถิ่นส่วนหนึ่งมาจากการที่คนท้องถิ่นเชื่อมั่นและไว้วางใจในศักยภาพการพัฒนาการท่องเที่ยวของ อปท. และผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา นอกจากนี้ความเข้าใจถึงประโยชน์ของ

การพัฒนา ของคนท้องถิ่นยังช่วยกระตุ้นให้คนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุนการพัฒนา การท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นอีกด้วย

ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่กรณีศึกษา

ผลการวิเคราะห์สมการโครงสร้าง (SEM) ของพื้นที่กรณีศึกษา แสดงให้เห็นถึงแนวทางที่แต่ละ พื้นที่ควรให้ความสำคัญเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่นตามบริบทของตนเอง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- 1) พื้นที่เชิงแสง: ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนท้องถิ่น (โดยเฉพาะในขั้นตอน ของการกำหนดแผน/นโยบาย) การจัดการขยะที่เกิดจากการท่องเที่ยว และการสนับสนุนส่งเสริมกิจกรรม ทางเศรษฐกิจที่สามารถสร้างรายได้ให้กับคนท้องถิ่น
- 2) พื้นที่ป่า: ควรส่งเสริม สนับสนุน และกระตุ้นให้คนในชุมชนให้ความสำคัญกับพัฒนาท้องถิ่น ให้น่าอยู่ น่าเที่ยว และให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลผลกระทบจากการท่องเที่ยวที่อาจเกิดกับ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เช่น การบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ขยะ เป็นต้น
- 3) พื้นที่เชิงความ: ให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลการใช้พื้นที่สาธารณะร่วมกัน การจัดการขยะ ที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยว และควรนำข้อเสนอของชุมชนมาใช้ในการกำหนดแผน/นโยบายการพัฒนา การท่องเที่ยวในท้องถิ่น
- 4) พื้นที่เกาะยาวใหญ่: ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาสาธารณูปโภคในท้องถิ่น และเน้นการ กำกับการใช้ การดูแล และการบำรุงรักษาแหล่งและ/กิจกรรมท่องเที่ยวร่วมกับชุมชน
- 5) พื้นที่เกาะยาวน้อย: เน้นการสร้างต่อเนื่องและเข้มแข็งให้กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ สร้างรายได้ให้กับชุมชน ให้ความสำคัญมากขึ้นกับการทำงานแบบมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และควรมีการนำข้อเสนอของชุมชนมาใช้ในการกำหนดแผน/นโยบายในการพัฒนาการท่องเที่ยวใน ท้องถิ่น
- 6) พื้นที่อ่าวนาง (ฝั่งพื้นที่บนบก): เน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะขั้นตอนของการกำหนดแผน/นโยบาย และให้ความสำคัญกับการกำกับการใช้ ดูแล และ บำรุงรักษาแหล่งและ/กิจกรรมท่องเที่ยวร่วมกับชุมชน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการจัดการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

- 1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวควรจัดแบ่งกลุ่ม อปท. ออกตามระดับ ความสามารถ ศักยภาพ และการพัฒนาการท่องเที่ยว ก่อนจัดให้มีกิจกรรมให้ความรู้และพัฒนาทักษะ บุคลากรที่แตกต่างกันกับ อปท. ในแต่ละกลุ่ม เช่น การให้ความรู้เกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูล การท่องเที่ยวเพื่อใช้ประกอบการวางแผนและ/กำหนดนโยบาย การจัดทำผังชุมชนเพื่อรองรับการพัฒนา การท่องเที่ยวของท้องถิ่น การจัดทำฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ การดูแล และการบำรุงรักษาแหล่งท่องเที่ยว ในท้องถิ่นของตนเอง เป็นต้น นอกจากนี้ควรจัดให้มีการให้รางวัลกับ อปท. ที่มีการดำเนินงาน (หรือ การพัฒนา) ที่โดดเด่นในระดับต่างๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเหมาะสมกับ พื้นที่ของตนเอง และกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ระหว่าง อปท.

2) ควรตระหนักว่าในปัจจุบันการท่องเที่ยวเป็นเพียงรายได้เสริมให้กับคนในท้องถิ่น เนื่องจาก การท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นมิได้เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สามารถสร้างรายได้ให้เพียงพอกับ การดำรงชีพภายในครัวเรือน (จากสำรวจพบว่า ครัวเรือนในพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษามีรายรับจาก การท่องเที่ยวปีละประมาณ 1.0-2.4 แสนบาทต่อปี และส่วนใหญ่ไม่พอใจกับรายรับที่ได้รับจากการท่องเที่ยว แม้ว่ารายรับดังกล่าวค่อนข้างมีความสำคัญในการจุนเจือครัวเรือน) และในการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยชุมชน ควรส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ชุมชนเริ่มต้นจากการมีกิจกรรมที่มีการดำเนินการร่วมกัน (Collective action) มากกว่าที่จะเริ่มต้นด้วยการพัฒนาท่องเที่ยว เช่น ในกรณีของบ้านท่าขันทอง ต.บ้านแซว อ.เชียงแสน ที่เริ่มต้นจากดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมเศรษฐกิจพอเพียง ก่อนที่พัฒนามาเป็นพื้นที่ดูงาน เกี่ยวกับการประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียง และแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในเวลาต่อมา หรือชุมชนที่ เกาะยาวน้อยที่เริ่มต้นจากกิจกรรมการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่ง ก่อนที่จะพัฒนามาเป็นพื้นที่ดูงานด้าน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและเชิงอนุรักษ์ในปัจจุบัน เป็นต้น

3) การส่งเสริมการท่องเที่ยวชุมชนควรเน้นตลาดนักท่องเที่ยวกลุ่มเล็ก หรือเฉพาะ (Niche market) มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับกลุ่มใหญ่ (Mass tourism) เนื่องจากท้องถิ่นไม่มีกำลังรองรับทั้งใน ด้านกายภาพ สิ่งสนับสนุนและสิ่งอำนวยความสะดวกได้อย่างเพียงพอกับความต้องการของนักท่องเที่ยว กลุ่มใหญ่ ดังนั้นจึงควรเน้นตลาดเฉพาะและค้นหาขนาดของการพัฒนาที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเอง

4) สนับสนุนให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นเป็นที่ปรึกษาทางเทคนิคและให้ความรู้กับท้องถิ่นใน การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆ เช่น การพัฒนาบุคลากรของ ท้องถิ่นในการให้การต้อนรับผู้มาเยือนการร่วมกับชุมชนคิดค้นผลิตภัณฑ์ท่องเที่ยวใหม่ๆ การช่วยแนะ นำและให้ความรู้ในการกำหนดขนาดรองรับ (Carrying capacity) ที่เหมาะสมของการพัฒนาการท่องเที่ยว ของท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการยกระดับมาตรฐานคุณภาพการให้บริการ ของการท่องเที่ยวโดยชุมชน สถาบันการศึกษา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และท้องถิ่น (หรือชุมชน) ควรร่วมมือกันสร้างกลไกการกำกับดูแลตรวจสอบ (Audit) การพัฒนาการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นภายใน ท้องถิ่น เป็นประจำทุกปี

5) ในท้องถิ่นที่มีการท่องเที่ยวอย่างเข้มข้นควรมีการส่งเสริมให้จัดเวทีรับ ฟังข้อเสนอแนะจาก คนท้องถิ่นอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อระดมความคิด รับทราบปัญหาจากการพัฒนาการท่องเที่ยว ในท้องถิ่น และควรนำข้อเสนอแนะ/ความคิดเห็นจากเวทีดังกล่าวมาใช้พัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่น เพื่อกระตุ้นให้คนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวในท้องถิ่นของตนเอง

6) รัฐส่วนกลางควรส่งเสริมและกระตุ้นให้หน่วยงานและ/องค์กรท้องถิ่นที่ได้รับความเชื่อถือและ ไว้วางใจจากคนในชุมชนเป็นแกนนำในการสร้างการทำงานแบบมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อ พัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่นของตนเอง

7) หน่วยงานท้องถิ่นหรือส่วนกลางควรมีการจัดประกวดหรือให้รางวัลและเชิดชูชุมชนที่มี การดูแล และสามารถพัฒนาท้องถิ่นให้สวยงามน่าอยู่และน่าเที่ยว และมีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

8) ปรับปรุงและออกกฎหมายที่ให้อำนาจกับหน่วยงานและ/องค์กรท้องถิ่น (เช่น องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น) ในการกำหนดแผน/นโยบายรวมทั้งการบริหารจัดการการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่นของ ตนเอง เนื่องจากหน่วยงานและ/องค์กรท้องถิ่นจะเข้าใจพื้นที่และความต้องการของประชาชนดีกว่าองค์กร

จากส่วนกลาง รวมทั้งการให้อำนาจในการดูแลทรัพยากรท่องเที่ยว และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรท้องถิ่นของการท่องเที่ยว เพื่อนำรายรับดังกล่าวมาใช้ดูแลพัฒนาสาธารณูปโภค และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น

5.4 โครงการการทบทวนต้นทุนการจัดการขยะและการประเมินผลตอบแทนจากรีไซเคิลของระบบการจัดการขยะมูลฝอย: หลักการและการดัดแปลงมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

นักวิจัย อ. ดร.ปเนต มโนมัยวิบูลย์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัจจุบันประเทศไทยมีขยะมูลฝอยตกค้างสะสมในสถานที่จัดการขยะมูลฝอยจำนวน 28 ล้านตัน และมีขยะเกิดใหม่ 26 ล้านตันต่อปี เกือบเท่าๆ กับข้าวเปลือกที่ประเทศไทยผลิตได้ แผนปฏิบัติการ “ประเทศไทย ไร้มลพิษ” ตามแนวทาง “ประชารัฐ” ระยะ 1 ปี (พ.ศ. 2559-2560) จึงเป็นการปรับกลยุทธ์หันมาให้ความสำคัญกับการจัดการขยะที่ต้นทางที่สามารถลงมือทำได้เลยในระดับหมู่บ้านและชุมชนโดยอาศัยกลไกการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีตัวชี้วัดระดับกลยุทธ์ของแผนปฏิบัติการฯ ที่ระบุให้ร้อยละ 100 ของหมู่บ้าน/ชุมชนมีการดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอย โดยในจำนวนนี้ให้มีร้อยละ 40 เป็นหมู่บ้าน/ชุมชนต้นแบบที่มีการคัดแยกขยะมูลฝอยอย่างครบถ้วนถูกต้อง ณ แหล่งกำเนิด ในขณะเดียวกันให้ อปท. ทุกแห่งประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ จัดภาชนะรองรับขยะมูลฝอยชุมชนที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ และจัดเวลาและวันในการเก็บ/ขนขยะแต่ละประเภท พร้อมสนับสนุนกิจกรรมที่ให้ผู้คัดแยกขยะมูลฝอยรายย่อย

ในขณะเดียวกัน พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2560 นั้นได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจัดการขยะมูลฝอยใหม่จากเดิมที่กฎกระทรวงออกตามความภายใต้ พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ อปท. เก็บค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอยจากครัวเรือนปกติ² ได้ในอัตราไม่เกิน 40 บาทต่อเดือน เพิ่มเป็น 150 บาทต่อเดือน และให้ อปท. สามารถจัดเก็บค่ากำจัดมูลฝอยเพิ่มเติมได้อีกไม่เกิน 200 บาทต่อเดือน

วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้เพื่อวิเคราะห์ความสำคัญของการส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ต้นทางเพื่อลดปริมาณมูลฝอยที่ต้องเก็บขนเพื่อนำไปกำจัด ความเป็นไปได้ ความจำเป็น และความเหมาะสมของนโยบายชุดใหม่นี้

การศึกษานี้ได้เปรียบเทียบผลของการจัดการขยะแบบดั้งเดิม (Business As Usual: BAU) ที่เน้นการเก็บขนขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นแล้วนำไปกำจัดกับการจัดการขยะอย่างยั่งยืนที่เน้นการจัดการขยะที่ต้นทางตามแนวคิดชุมชนปลอดขยะ (Zero Waste: ZW) โดยอาศัยข้อมูลจากกรณีศึกษาของ อปท. 9 แห่ง ในภาคเหนือตอนบน เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างที่เกิดขึ้นของการจัดการ 2 รูปแบบในบริบทที่แตกต่างกันในความเป็นจริง

² ครัวเรือนปกติในที่นี้กำหนดด้วยปริมาณขยะ โดยกฎกระทรวงของ พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เดิมกำหนดให้หมายถึงครัวเรือนที่มีปริมาณขยะไม่เกินวันละ 20 ลิตร สอดคล้องกับ พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้หมายถึงแหล่งกำเนิดที่มีปริมาณขยะเดือนละ 600 ลิตร พร้อมทั้งขยายความว่าในกรณีคิดเป็นน้ำหนักให้เท่ากับเดือนละ 120 กิโลกรัม ตามค่าความหนาแน่นของขยะมูลฝอยทั่วไปที่ 0.20 กิโลกรัมต่อลิตร

จากการวิเคราะห์การเคลื่อนย้ายของวัสดุ (Material Flow Analysis: MFA) ของชุมชนต้นแบบในพื้นที่การศึกษา โดยพิจารณาจากองค์ประกอบของขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นเฉลี่ยคนละ 1 กิโลกรัมต่อวัน พบว่า ขยะมูลฝอย 0.82 กิโลกรัม สามารถจัดการได้ทันทีที่ต้นทาง

การวิเคราะห์ข้อมูลจากกรณีศึกษาสามารถยืนยันผลการลดปริมาณขยะที่ต้องไปกำจัดได้จริง ซึ่งช่วยให้เข้าใจกลไกการทำงานของจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพ โดยเริ่มจากต้นทางที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนจึงจะได้ผล ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนสำคัญ คือ **ขั้นแรก** การจัดการในระดับครัวเรือนต้องให้ความรู้และอุปกรณ์ที่เหมาะสมสำหรับการจัดการขยะอินทรีย์ที่เกิดขึ้น **ขั้นตอนที่สอง** การจัดการในระดับชุมชน โดยการจัดการขยะรีไซเคิลที่ต้องอาศัยการรวมกลุ่มเพื่อสร้างประโยชน์โดยการเปลี่ยนเศษวัสดุให้กลายเป็นทุนของชุมชน และ**ขั้นสุดท้าย** จึงค่อยเพิ่มมาตรการควบคุมโดยมุ่งไปที่ขยะที่กำจัดยากหรือมีอันตรายให้มีปริมาณลดลงหรือคัดแยกไม่ให้ปะปนกับขยะทั่วไปที่ต้องนำไปกำจัด

การจัดการขยะที่ต้นทางใน 3 ขั้นตอนนี้ จะมีประสิทธิผลแตกต่างกันตามสภาพบริบทของท้องถิ่น ขึ้นกับความเป็นเมืองและลักษณะการสร้างบ้านเรือนที่ส่งผลต่อความสามารถในการจัดการขยะอินทรีย์ที่ต้นทาง และขนาดของชุมชนที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งในการรวมกลุ่มทำกิจกรรมและการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิก อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากกรณีศึกษาบ่งชี้ว่า แม้ในเขตเทศบาลเมืองก็มีความเป็นไปได้ที่จะลดปริมาณขยะที่เกิดขึ้นเฉลี่ยวันละ 1.15 กิโลกรัมต่อวัน ให้ลดลงร้อยละ 45

ผลการวิเคราะห์ต้นทุนทางการเงินแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของการจัดการขยะที่ต้นทาง เนื่องจากมีความคุ้มค่าและช่วยควบคุมอัตราค่าธรรมเนียมให้อยู่ในระดับที่ประชาชนยอมรับได้ การส่งเสริมการจัดการขยะที่ต้นทางอย่างครบถ้วนทุกขั้นตอนมีต้นทุนทางการเงินเฉลี่ย 0.91 บาทต่อกิโลกรัมของขยะที่ลดลง หาก อบท. ที่เป็นกรณีศึกษาดำเนินการเต็มพื้นที่จะมีค่าใช้จ่ายต่อบึงประมาณเฉลี่ยต่อหัวประชากรตามทะเบียนราษฎร 260 บาทต่อคน หรือ 696 บาทต่อครัวเรือน

การลงทุนเพื่อส่งเสริมการลดและคัดแยกขยะนี้ แม้ว่าจะมีค่าใช้จ่ายสูงกว่างบประมาณที่ อบท. ได้เคยจัดสรรให้แก่การจัดการขยะที่ต้นทาง แต่หากทำอย่างสมบูรณ์จริงจึงให้ได้ผลแล้วจะก่อให้เกิดการประหยัดงบประมาณที่ อบท. ต้องใช้ในการเก็บขนและกำจัดลงถึง 1.63 เท่าของต้นทุนการจัดการขยะที่ต้นทาง สำหรับ อบท. ที่เป็นกรณีศึกษาการจัดการขยะที่ต้นทางอย่างเต็มที่ จะช่วยลดงบประมาณที่ต้องใช้ในการเก็บขนและกำจัดขยะที่เกิดขึ้นทั้งหมดลงโดยเฉลี่ยร้อยละ 65 และร้อยละ 72 ตามลำดับ อัตราค่าธรรมเนียมที่ อบท. ต้องจัดเก็บจากครัวเรือนเพื่อให้เกิดการคืนต้นทุน (Cost Recovery) จึงอยู่ในระดับที่ประชาชนน่าจะยอมรับได้ระหว่าง 31-93 บาทต่อเดือน เปรียบเทียบกับค่าธรรมเนียมการเก็บขนและกำจัดในกรณีที่ไม่มีจัดการขยะที่ต้นทางที่อยู่ระหว่าง 143-308 บาทต่อเดือน

การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการจัดการขยะ 2 รูปแบบด้วยการประเมินตลอดวัฏจักรชีวิต (Life Cycle Assessment: LCA) ยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดการขยะที่ต้นทางตามแนวทางของชุมชนปลอดขยะที่ช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทุกด้าน เนื่องจากกระบวนการลดและคัดแยกขยะในบริบทของสังคมไทยอาศัยนวัตกรรมทางสังคมเป็นหลักไม่ได้ใช้เครื่องจักรกลที่ใช้ไฟฟ้าหรือเชื้อเพลิงมากนัก ดังนั้น ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้พลังงาน เช่น ภาวะโลกร้อน ฝนกรด หมอกควันแบบโฟโตเคมีจึงดีขึ้นจากการลดการใช้เชื้อเพลิงในการจัดการขยะ ยกตัวอย่างเช่น ก๊าซเรือนกระจกที่ลดลงร้อยละ 84 จากการเก็บขนขยะที่ลดลง

สำหรับ อปท. ที่ยังอาศัยการเทกองโดยไม่มีระบบควบคุมและบำบัดมลพิษนั้น การลดปริมาณขยะที่ต้องกำจัดยังช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยทุกๆ 1 กิโลกรัมของการเทกองขยะที่ลดลงจะช่วยลดปริมาณน้ำบาดาลที่จะถูกปนเปื้อนด้วยสารพิษที่อยู่ในขยะลง 5 ลูกบาศก์เมตร

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ประเทศไทยกำลังอยู่ระหว่างการปฏิรูปการจัดการขยะเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนที่มีเป้าหมายลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากขยะที่เกิดขึ้นในเมือง และลดปริมาณขยะตามหลัก 3Rs โดยมี Roadmap และแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559-2564) แผนปฏิบัติการ “ประเทศไทย ไร้ขยะ” ตามแนวทาง “ประชารัฐ” ระยะ 1 ปี (พ.ศ. 2559-2560) เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางและจังหวะของการเปลี่ยนแปลงนี้ อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นที่ควรปรับปรุงเพื่อให้การดำเนินงานมีผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้น มีประเด็นสำคัญต่างๆ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ตัวแบบการจัดการขยะที่ต้นทางเพื่อลดปริมาณขยะที่ต้องนำไปกำจัดจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากมีจำนวนกิจกรรมและตัวชี้วัดของการจัดการขยะอินทรีย์ที่ครัวเรือนมากกว่านี้ และการรวมกลุ่มเพื่อจัดการขยะรีไซเคิลมีความชัดเจนมากกว่านี้ โดยตัวชี้วัดของหมู่บ้านหรือชุมชนต้นแบบการคัดแยกขยะที่ต้นทาง ควรพิจารณาจากการมีอุปกรณ์จัดการขยะอินทรีย์ในระดับครัวเรือน ส่วนการจัดการขยะรีไซเคิลนั้น นอกจากการส่งเสริมผู้รับซื้อรายย่อยแล้ว ควรเพิ่มมาตรการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกันเพื่อขายหรือนำเศษวัสดุมาใช้ประโยชน์ เนื่องจากปัญหาไม่ได้อยู่ที่อุปสงค์ของการรับซื้อ แต่อยู่ที่อุปทานของการคัดแยกให้ได้ปริมาณมากเพียงพอ

ประเด็นที่ 2 เป้าหมายการลดปริมาณขยะควรมีความท้าทาย มีความเป็นไปได้ และมีฐานเปรียบเทียบที่เหมาะสมและเป็นธรรม เนื่องจากการกำหนดเป้าหมายการลดปริมาณขยะร้อยละ 5 โดยเปรียบเทียบกับปริมาณที่เข้าสู่ระบบ กำจัดปลายทางในปี พ.ศ. 2559 นั้น ไม่ได้คำนึงถึงบริบทและระดับการจัดการของ อปท. ที่แตกต่างกัน ดังนั้น การใช้ปริมาณขยะที่เข้าสู่ระบบกำจัดปลายทางเป็นฐานของการลดปริมาณขยะจึงไม่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ซึ่งมีปริมาณขยะที่เกิดขึ้นเกินกว่าครึ่งยังไม่เข้าสู่ระบบกำจัดที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ และอาจจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเก็บขนและกำจัดขยะให้ถูกหลักสุขาภิบาล

นอกจากนี้ สำหรับ อปท. ที่เคยส่งเสริมให้ชุมชนจัดการขยะที่ต้นทางจนเกือบจะเต็มรูปแบบแล้ว การลดปริมาณขยะเพิ่มเติมอีกร้อยละ 5 นั้นอาจจะเป็สิ่งที่ยากยิ่ง ในขณะเดียวกันเป้าหมายดังกล่าวก็ต่ำเกินไปที่จะกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในพื้นที่ที่ไม่เคยส่งเสริมการจัดการขยะที่ต้นทางอย่างจริงจัง

ดังนั้น เป้าหมายการลดปริมาณขยะควรจะเปรียบเทียบกับปริมาณขยะที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ โดยคำนวณจากอัตราการเกิดขยะมูลฝอยของกรมควบคุมมลพิษ และควรอยู่ในระดับที่สูงกว่าร้อยละ 5 จากผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าศักยภาพในการลดปริมาณขยะแม้แต่ในเขตเมืองก็สูงกว่าร้อยละ 40 ของขยะที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ในบริบทของประเทศไทย ตัวชี้วัดการลดปริมาณขยะต้องพิจารณาควบคู่กับสัดส่วนพื้นที่ให้บริการเก็บขนขยะ และสัดส่วนขยะที่เก็บขนได้ซึ่งเข้าสู่ระบบ กำจัดที่ถูกหลักวิชาการ เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาการจัดการทั้งระบบ

การมีเป้าหมายที่เหมาะสมจะช่วยให้การสื่อสารมีประสิทธิภาพ และให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจที่ตรงกันว่าการลงมือทำหมายถึงปริมาณขยะส่วนใดในการรายงานและประเมินผล อันจะช่วยลดความสับสนซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของระบบติดตามข้อมูลของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน

ประเด็นที่ 3 การนำเครื่องมือทางนโยบายมาใช้ต้องมีแนวทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายของการจัดการขยะอย่างยั่งยืน ยกตัวอย่างเช่น การปรับอัตราค่าธรรมเนียมการจัดการขยะ แม้ว่าจะช่วยสะท้อนถึงต้นทุนการจัดการขยะที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างมากในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่การประกาศใช้ พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่ก็สร้างความหนักใจให้กับ อปท. ส่วนใหญ่ เนื่องจากยังไม่มีกรอบแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน อีกทั้งยังเสี่ยงที่จะกระตุ้นให้คนทิ้งขยะต้องการนำขยะไปกำจัดมากขึ้น จะพบว่าการมีการปรับอัตราค่าธรรมเนียมขึ้นแต่เพียงมาตรการเดียว ผลที่ได้จะสวนทางกับนโยบายการลดปริมาณขยะและส่งเสริมกิจกรรมตามหลัก 3Rs

การนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการขยะ ควรจะเป็นไปตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) เช่น การคิดค่าธรรมเนียมขยะต่อหน่วย (Unit-based Pricing: UBP) ซึ่งในต่างประเทศมักจะเห็นในรูปของการเก็บเงินตามปริมาณขยะหรือใช้เทคโนโลยีในการชั่งน้ำหนักขยะที่แต่ละครัวเรือนทิ้งในถังขยะ เป็นต้น

แม้มาตรการดังกล่าวจะยังไม่เป็นที่แพร่หลายในประเทศไทย เนื่องจากข้อจำกัดทางงบประมาณในการจัดหาอุปกรณ์ชั่งน้ำหนักขยะ รวมถึงปัญหาการตีความทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำหน่ายขยะและการปฏิเสธไม่เก็บขยะที่ทิ้งไม่ตรงกับเงื่อนไขของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ได้มีการประยุกต์ใช้หลักการนี้ในบางพื้นที่โดยใช้ระดับความร่วมมือของครัวเรือนในการคัดแยกและจัดการขยะประเภทต่าง ๆ ที่ต้นทางมาใช้เป็นฐานของการคิดค่าธรรมเนียมรายเดือน เช่น กรณีของ อบต. ดอนแก้ว เป็นต้น

ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งศึกษาและถอดบทเรียนแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ของการประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อส่งเสริมการจัดการขยะอย่างยั่งยืนที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

ประเด็นที่ 4 การกำหนดบทบาทหน้าที่ของ อปท. ควรพิจารณาถึงความคุ้มค่าและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากโครงสร้างเดิมที่ให้อปท. แต่ละแห่งรับผิดชอบการเก็บขนและกำจัดขยะที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนนั้น ขาดความเหมาะสมต่อขนาดของการจัดการ และเป็นอุปสรรคต่อการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การลงทุนในระบบเก็บขนจะเริ่มคุ้มค่าเมื่อมีผู้รับบริการอย่างน้อย 9,000 คน ส่วนการกำจัดขยะอย่างถูกหลักสุขาภิบาล จำเป็นต้องจัดการแบบรวมศูนย์เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า นอกจากนี้ ควรมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของ อปท. เป็นผู้ซื้อบริการเก็บขนและกำจัดจากเอกชน โดยให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรม เพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการบริหารจัดการ โดยไม่ต้องมีการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและต้องพิจารณาถึงมิติอื่นๆ อย่างรอบคอบนอกเหนือจากการจัดการขยะ

สำหรับการสร้างเตาเผาขนาดใหญ่เพื่อเปลี่ยนขยะให้เป็นพลังงาน (Waste to Energy: WtE) เป็นส่วนหนึ่งของการทำระบบการจัดการขยะของไทยให้ทันสมัย แต่การเลือกเทคโนโลยีควรเริ่มจากการพิจารณาศักยภาพของการจัดการขยะที่ต้นทาง เพื่อไม่ให้เกิดการติดกับดักทางเทคโนโลยี (Technological

Lock-in) ในอนาคต นอกจากนี้ ควรพิจารณาระยะทางการขนส่งเพื่อให้ได้ปริมาณขยะที่ป้อนเข้าสู่ระบบเทคโนโลยีอย่างเพียงพอ และเพื่อไม่ให้เกิดการก่อกวนพิษจากการขนส่งขยะระยะไกลมีผลมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการนำขยะมาเป็นพลังงาน เช่นตัวอย่างในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในครั้งนี้

ประเด็นที่ 5 การจัดการขยะไม่ควรเป็นความรับผิดชอบของท้องถิ่นและชุมชนเท่านั้น แต่ควรเพิ่มความรับผิดชอบตามกฎหมายของผู้ผลิตและผู้บริโภคให้มากขึ้นตามแนวคิดความรับผิดชอบที่ขยายออกไปของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) เนื่องจากความสามารถในการจัดการขยะที่ต้นทาง และการกำจัดขยะตามหลักสุขาภิบาลนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของขยะ

ในอนาคตมีแนวโน้มที่ซากผลิตภัณฑ์ที่มีลักษณะเฉพาะตัว มีความซับซ้อน และมีความอันตราย เช่น ขยะอิเล็กทรอนิกส์ จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ท้องถิ่นและชุมชนสามารถแสดงบทบาทสำคัญในการคัดแยกและเก็บรวบรวมซากผลิตภัณฑ์เหล่านี้ แต่การนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ และการกำจัดอย่างปลอดภัย ตลอดจนภาระทางการเงินและการจัดการระบบข้อมูลสนับสนุนการดำเนินการ ควรให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากผลิตภัณฑ์เหล่านี้เข้ามาร่วมรับผิดชอบ เช่นเดียวกับการจัดการในประเทศอุตสาหกรรมที่ผ่านการเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบขยะนี้มาแล้ว

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต

จากผลการศึกษาในครั้งนี้ควรมีการวิจัยเพิ่มเติมในประเด็นต่อไปนี้ เพื่อสนับสนุนการปฏิรูประบบการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยให้ยั่งยืนยิ่งขึ้นไป

1) การจัดการขยะที่ต้นทางในเขตเมือง เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในปัจจุบันและเทคโนโลยีที่เหมาะสมที่สามารถนำมาเพิ่มศักยภาพการจัดการขยะที่ต้นทางในเขตชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่มีประชากรอยู่หนาแน่น

2) การจัดการซากผลิตภัณฑ์ แม้จะมีการจัดการขยะที่ต้นทางตามแนวคิดชุมชนปลอดขยะ แต่สุดท้ายจะมีขยะส่วนหนึ่งที่เกินความสามารถในการจัดการของชุมชนและต้องนำไปกำจัด ดังนั้นควรจะมีการศึกษาแนวทางการบริหารซากผลิตภัณฑ์เหล่านี้ที่เป็นทั้งขยะอันตรายหรือขยะทั่วไป เทคโนโลยีการนำไปใช้ประโยชน์ และวิธีการกำจัดให้ปลอดภัย

3) การตรวจสอบผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของการกำจัดขยะ โดยเฉพาะในด้านการปนเปื้อนของแหล่งน้ำใต้ดินในพื้นที่ที่มีการกำจัดขยะอย่างไม่ถูกต้อง ซึ่งผลการประเมินเบื้องต้นด้วยโมเดล LCA แสดงให้เห็นว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ

5.5 โครงการประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลของนโยบายกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:

หัวหน้าโครงการ ศ. ดร.มิ่งสรรพ ขาวสอาด มุลนิธิสถาบันศึกษาโยบายสาธารณะ
นักวิจัยรศ. ดร.ปิยะลักษณ์ พุทธวงศ์ นายณัฐพล อหันทธานสาร นายศุภศิษฐ์ สุวรรณสิน
ร่วมกับ อ. ดร.ศิวาพร ฟองทอง ผศ. ดร. จักรพันธ์ สุขสวัสดิ์ ผศ.อริยา เผ่าเครื่อง
อ. ดร.ปิยะพงษ์ แสงแก้ว อ. ดร.ปวีณา คำพุกกะ นายอรรถพันธ์ สารวงศ์ และนางสาว
วรัญญา บุตรบุรี

ในสังคมที่เป็นประชาธิปไตย นโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นนโยบายที่ได้รับงบประมาณสูงมาก เพราะเป็นนโยบายที่มีฐานเสียงครอบคลุมประชาชนทั่วประเทศ เป็นนโยบายที่มีผลต่อชีวิตประจำวันและความอยู่ดีมีสุขของประชาชนทั้งหมด ในประเทศไทย นโยบายกระจายอำนาจในทางปฏิบัติมีอุปสรรคในการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แต่แรกเริ่ม นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมหลายประเภทที่หลังจาก พ.ร.บ. ขั้นตอนกระจายอำนาจออกใช้บังคับให้กระจายอำนาจแล้ว รัฐส่วนกลางก็ยังดึงเอาภารกิจที่กระจายให้ท้องถิ่นไปแล้วกลับมาอีก หรือยังไม่กระจายตามเป้าหมาย เช่น การบำบัดประชาชนและการก่อสร้างทางหลวงชนบท เป็นต้น

การชะลอกระบวนการกระจายอำนาจของส่วนกลางส่วนหนึ่งจะมาจากความไม่ไว้วางใจของรัฐบาลท้องถิ่นว่าไร้ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ไม่มีความรู้ความสามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนข่าวการฉ้อราษฎร์บังหลวงในโครงการต่างๆ ของ อบต. จึงทำให้เกิดข้อเสนอ เช่น ข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศหรือ สปท. ให้ปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยกฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมด อ้างถึงให้ยุบรวม อบต. ขนาดเล็กโดยเป็นวิธีที่ทำให้ท้องถิ่นมีศักยภาพและมีประสิทธิภาพการบริหารงาน (มติชน, 29 สิงหาคม 2559) ข้อมูลของสมาคม อบต. แห่งประเทศไทย คาดว่าจะมี อบต. ที่มีประชากรไม่ถึง 7,000 คน และรายได้ไม่เกิน 20 ล้านบาท จะถูกยุบไปควบรวมเป็นเทศบาลจำนวนทั้งสิ้น 6,173 แห่ง จากจำนวน 7,548 แห่ง แบ่งออกเป็น อบต. 4,545 แห่ง และเทศบาลตำบลอีก 1,628 แห่ง (มติชน, 6 มกราคม 2560)

วัตถุประสงค์ของโครงการย่อยนี้ เพื่อตอบคำถามนโยบายสาธารณะจากข้อมูล อบต. เครือข่าย 39 แห่ง ว่า 1) อบต. มีความพยายามที่จะส่งมอบงานอย่างไร มีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพอย่างไร 2) งานที่ส่งมอบเป็นงานที่สำคัญในความเห็นของประชาชนหรือไม่ และประชาชนพึงพอใจในงานที่ส่งมอบแค่ไหน 3) อบต. มีศักยภาพในการดำเนินงานทางสังคมโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แค่ไหน ทั้งนี้ ใน 2 ประการหลังได้ใช้หลักการธรรมาภิบาลเพื่อประเมินผลลัพธ์ของการดำเนินงานขององค์กรโดยวิธีการศึกษาแบบเจาะลึก โดยเน้นใน 3 ด้านคือ ประสิทธิภาพประสิทธิภาพ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมและการตอบสนองความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์รองเพื่อฝึกฝนให้นักวิจัยนโยบายสาธารณะรุ่นใหม่กระจายอยู่ในมหาวิทยาลัยต่างๆ

แนวทางในการวิเคราะห์ สำหรับการศึกษาในครั้งนี้จะอาศัยหลักของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง (Theory of Change) โดยติดตามตั้งแต่การใช้จ่ายเงินเข้า (Input) ในกระบวนการดำเนินงาน (Process)

ของ อปท. เพื่อสร้างผลผลิต (Output) และมีการนำไปใช้ประโยชน์จนกระทั่งเกิดผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ส่วนด้านประสิทธิผลและประสิทธิภาพได้ศึกษาการดำเนินงาน 2 ระดับ คือ 1) การวัดประสิทธิผลในการส่งมอบบริการสาธารณะ โดยพิจารณาจากดัชนีสุขภาวะชุมชน เพื่ออธิบายถึงโครงสร้างและความพยายาม (Effort) ของ อปท. ในการสร้างสุขภาวะชุมชน และ 2) การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการดำเนินงานบางด้านของ อปท. เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการใช้ปัจจัยนำเข้าในการสร้างผลผลิตของ อปท. ว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่เมื่อเทียบกับ อปท. อื่นๆ ที่ดำเนินงานในลักษณะเดียวกัน

สำหรับผลลัพธ์ ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานของ อปท. ที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน ดังนั้น จึงจะวัดผลในมุมมองของประชาชน ประกอบด้วยการวิเคราะห์ 2 ส่วน คือ 1) การประเมินความพึงพอใจ โดยประยุกต์ใช้เครื่องมือแอนเคอร์ริง วินยเกตต์ (Anchoring Vignette: AV) เพื่อลดอคติจากการตอบที่เกิดจากความแตกต่างของผู้ตอบแบบสอบถาม และทำให้ผลการวัดมีความเที่ยงมากขึ้น และ 2) การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (Social Returns on Investment: SROI) จากนวัตกรรมจัดการชุมชนของ อปท. ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการที่กระตุ้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนท้องถิ่นให้มีสุขภาวะเพิ่มขึ้น

การประเมินสมรรถนะสุขภาวะ วิเคราะห์โดยอาศัยตัวชี้วัดที่เป็นปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output) ของการดำเนินงานในแต่ละด้าน ซึ่งเป็นการวัดจากทรัพยากรที่ใช้หรือภารกิจที่ต้องทำ ขั้นตอนและวิธีการทำงาน และงานที่ทำสำเร็จ ตามลำดับ โดยใช้ตัวชี้วัดด้านสุขภาวะที่มีองค์ประกอบ 10 ด้าน คือ 1) สุขภาพอนามัย 2) ความปลอดภัย 3) การป้องกันภัยพิบัติ 4) สวัสดิการชุมชน 5) เกษตรยั่งยืน 6) การศึกษาและการเรียนรู้ 7) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ 8) การจัดการสิ่งแวดล้อม 9) การมีส่วนร่วมของประชาชน และ 10) เศรษฐกิจชุมชน ผลการประเมินพบว่า อปท. กลุ่มตัวอย่าง (39 อปท.) มีคะแนนดัชนีสุขภาวะอยู่ในระดับปานกลาง 8 ด้าน ได้แก่ สุขภาพอนามัย ความปลอดภัย การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ สวัสดิการชุมชน การศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม อปท. กลุ่มตัวอย่างมีคะแนนสุขภาวะค่อนข้างต่ำอยู่ 2 ด้าน ได้แก่ การสนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ และเศรษฐกิจชุมชน

การเปรียบเทียบสมรรถนะระหว่างเทศบาลตำบลและ อบต. เมื่อพิจารณา อปท. กลุ่มตัวอย่างที่มีค่าดัชนีสุขภาวะสูงที่สุดในแต่ละด้าน พบว่า อปท. ที่มีคะแนนสูงสุดมีทั้ง อปท. อยู่ในรูปแบบเทศบาลตำบลและ อบต. อีกทั้งเมื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของดัชนีสุขภาวะระหว่างเทศบาลตำบลและ อบต. ก็พบว่าค่าดัชนีสุขภาวะเฉลี่ยไม่มีความแตกต่างกันในรูปแบบการปกครองทั้งสองแบบ แต่ข้อมูลทางการคลังของ อปท. เช่น รายจ่ายต่อหัวประชากรมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับดัชนีสุขภาวะ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดในดัชนีย่อยที่เป็นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการโดยตรง ดังนั้น หากมีการรวบรวม อปท. ที่ขนาดใกล้เคียงกัน โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายต่อหัวประชากร ก็อาจไม่ทำให้ค่าดัชนีสุขภาวะรวมดีขึ้นได้ แต่หากเป็นการรวบรวมเพื่อให้งบประมาณรายจ่ายรวมเพิ่มสูงขึ้น ก็อาจจะส่งผลดีในบางดัชนีย่อย เช่น ดัชนีย่อยด้านสุขภาพอนามัย

การศึกษาในด้านประสิทธิผลซึ่งเป็นการดำเนินงานตามภารกิจด้วยการวิเคราะห์ดัชนีสุขภาวะ 10 ด้านยืนยันว่า อปท. ให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานในแต่ละด้านต่างกัน ทั้งนี้เป็นไปตามบริบทของพื้นที่

และชุมชนท้องถิ่น การกิจที่ อบท. ให้ความสำคัญทั้งในด้านการให้งบประมาณและการดำเนินงาน ได้แก่ ด้านสิ่งแวดล้อมชุมชน ด้านความปลอดภัย และด้านสาธารณสุข ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยรายด้านสูงกว่าค่าเฉลี่ยของทุกด้าน ส่วนภารกิจที่ อบท. ให้ความสำคัญระดับต่ำกว่า คือ ด้านเศรษฐกิจชุมชนและเกษตรอินทรีย์ เนื่องจากภารกิจ 2 ด้านนี้ ไม่ถือเป็นภารกิจหลักของ อบท. แต่เป็นภารกิจที่จะช่วยยกระดับสุขภาวะโดยรวมของชุมชน ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับการศึกษาทางเศรษฐมิติโดยใช้อัตราข้อมูลขนาดใหญ่ โดยวิธีการ Penalty–Reward System กับ อบท. 684 แห่ง พบว่า อบท. ทั้งในเขตเมืองและในเขตชนบท มีภารกิจที่มีความสำคัญและเป็นมิติพื้นฐานที่ อบท. ส่งมอบแก่ประชาชน 3 ด้าน คือ ด้านสิ่งแวดล้อมชุมชน ด้านความปลอดภัยจากภัยพิบัติต่างๆ และด้านสาธารณสุข สำหรับ อบท. ในเขตเมืองมิติด้านถัดไปที่ต้องส่งมอบแก่ประชาชน คือ การมีส่วนร่วมชุมชน ส่วน อบท. ที่มีความพร้อมมากขึ้น จะพิจารณางานด้านเศรษฐกิจชุมชนเป็นลำดับท้ายสุด

เมื่อนำคะแนนดัชนีสุขภาวะรายด้านมาวิเคราะห์ความสัมพันธ์กับข้อมูลต่างๆ ของ อบท. ได้แก่ จำนวนประชากร พื้นที่ งบประมาณรายจ่าย ความหนาแน่นประชากร งบประมาณต่อหัวประชากร รายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) และสัดส่วนรายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะด้าน) พบว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณต่อหัวกับดัชนีสุขภาวะในด้านต่างๆ ได้แก่ ดัชนีด้านการป้องกันภัยพิบัติ ดัชนีด้านสวัสดิการชุมชน ดัชนีด้านความยั่งยืนของการเกษตร ดัชนีด้านการศึกษาเรียนรู้ ดัชนีด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดัชนีเศรษฐกิจชุมชน และดัชนีสุขภาวะรวม ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีนัยสำคัญเชิงสถิติ หมายความว่า หากงบประมาณต่อหัวสูงขึ้น ดัชนีเหล่านี้ก็จะมีค่าสูงตามไปด้วย ดังนั้น อบท. ที่ได้งบประมาณต่อหัวมาก โอกาสในการพัฒนาสุขภาวะของท้องถิ่นก็สูงตามไปด้วย

การเปรียบเทียบสมรรถนะระหว่างเทศบาลตำบลและ อบต. เมื่อพิจารณา อบท. กลุ่มตัวอย่างที่มีค่าดัชนีสุขภาวะสูงที่สุดในแต่ละด้าน พบว่า อบท. ที่มีคะแนนสูงสุดมีทั้ง อบท. อยู่ในรูปแบบเทศบาลตำบลและ อบต. อีกทั้งเมื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของดัชนีสุขภาวะระหว่างเทศบาลตำบลและ อบต. ก็พบว่าค่าดัชนีสุขภาวะเฉลี่ยไม่มีความแตกต่างกันในรูปแบบการปกครองทั้งสองแบบ แต่ข้อมูลทางการคลังของ อบท. เช่น รายจ่ายต่อหัวประชากรมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับดัชนีสุขภาวะ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดในดัชนีย่อยที่เป็นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการโดยตรง ดังนั้น หากมีการรวบรวม อบท. ที่ขนาดใกล้เคียงกัน โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายต่อหัวประชากร ก็อาจไม่ทำให้ค่าดัชนีสุขภาวะรวมดีขึ้นได้ แต่หากเป็นการรวบรวมเพื่อให้งบประมาณรายจ่ายรวมเพิ่มสูงขึ้น ก็อาจจะส่งผลดีในบางดัชนีย่อย เช่น ดัชนีย่อยด้านสุขภาพอนามัย

การศึกษานี้บ่งชี้ว่า หากมีการหลอมรวมเทศบาลตำบลและ อบต. ที่มีงบประมาณต่อหัวไม่ต่างกัน โดยเฉพาะ อบท. ในพื้นที่ชนบทที่มีงบประมาณต่อหัวใกล้เคียงกัน ก็สามารถอนุมานได้ว่าจะไม่ช่วยให้สุขภาวะดีขึ้นได้

ผลการวิเคราะห์ประสิทธิภาพ เป็นการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการดำเนินงานทั้งการใช้งบประมาณด้านสาธารณสุข การจัดการขยะ และการจัดเก็บรายได้ ผลการศึกษาพบว่า ในกรณีที่สมมติให้ อบท. ตัวอย่างมีลักษณะเหมือนกัน มีสัดส่วนของ อบต. ที่มีขนาดเหมาะสมสูงกว่าของเทศบาลตำบล

ส่วนปัญหาความด้อยประสิทธิภาพของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ส่วนใหญ่เกิดจากความด้อยประสิทธิภาพด้านการดำเนินงานทางเทคนิคที่แท้จริงมากกว่าความด้อยประสิทธิภาพจากขนาด

กรณีที่เหมาะสมให้ อปท. ตัวอย่างมีลักษณะการดำเนินงานแตกต่างกัน การวิเคราะห์ Meta-frontier โดยเปรียบเทียบประสิทธิภาพการดำเนินงานในด้านการใช้งบประมาณด้านสาธารณสุข การจัดการขยะ และการจัดเก็บรายได้ระหว่างเทศบาลตำบลกับ อบต. กลุ่มตัวอย่าง พบว่า ไม่มีการดำเนินงานด้านใดที่ อบต. มีประสิทธิภาพการดำเนินงานด้อยกว่าเทศบาลตำบล โดยการใช้งบประมาณด้านสาธารณสุขของเทศบาลตำบลและ อบต. มีประสิทธิภาพและวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกัน โดยพบว่า อบต. มีประสิทธิภาพมากกว่าเทศบาลตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนด้านการจัดการขยะและการจัดเก็บรายได้ พบว่า เทศบาลตำบลและ อบต. มีประสิทธิภาพการดำเนินงานไม่แตกต่างกัน แต่วิธีการดำเนินงานทั้ง 2 ด้าน มีความแตกต่างกัน

ดังนั้น นโยบายการยกฐานะ อบต. ขึ้นมาเป็นเทศบาลตำบลโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณต่อหัวประชากร อาจจะไม่ช่วยทำให้ระดับสุขภาวะชุมชนเพิ่มขึ้นได้ และยิ่งรัฐบาลกลางเห็นว่าการหลอมรวม อปท. ขนาดเล็กเพื่อการลดจำนวนเจ้าหน้าที่จาก 2 ชุดเป็นชุดเดียว และจะสามารถปรับงบประมาณที่ใช้กับบุคลากรมาใช้เป็นงบพัฒนาอาจจะเป็นไปได้ยาก เนื่องจากในปัจจุบัน อปท. ขนาดเล็กก็ไม่สามารถรักษาเขตงานรายจ่ายงบประมาณด้านค่าจ้างในระดับร้อยละ 40 ของงบประมาณได้อยู่แล้ว และอาจจะทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น การหลอมรวมโดยไม่มีมาตรการส่งเสริมด้านประสิทธิภาพ อาจส่งผลทำให้คุณภาพของการให้บริการลดลง

การตอบสนองของท้องถิ่นและความพึงพอใจของประชาชน สำหรับคำถามธรรมาภิบาลถัดมาว่า การบริหารงานของท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด มีความเหมาะสมและตรงกับระดับ ความสำคัญที่ประชาชนให้หรือเพียงพอหรือไม่ โดยมีชุมชนท้องถิ่นกรณีศึกษา 12 แห่ง อาศัยแบบสอบถามความพึงพอใจและความคิดเห็นของประชาชน ประกอบด้วยคำถาม 4 ส่วน คือ 1) ความพึงพอใจต่อการดำเนินงานและการจัดบริการสาธารณสุขพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนได้รับบริการ 2) ความพึงพอใจต่อการดำเนินงานและการจัดบริการสวัสดิการที่มีเพียงบางกลุ่มได้รับบริการ 3) ความสำคัญและความพึงพอใจในภาพรวมต่อการดำเนินงานของ อปท. (Importance-Performance Analysis: IPA) และ 4) ความเชื่อมั่นหรือความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อ อปท.

การศึกษานี้พบว่า อปท. ขนาดเล็กที่ศึกษา สามารถส่งมอบบริการให้ตรงกับความต้องการของประชาชน และประชาชนก็มีความพึงพอใจการให้บริการของ อปท. ในระดับ “มาก” โดยประชาชนกลุ่มตัวอย่างให้คะแนนความพึงพอใจในระดับสูงทุกด้าน โดยเฉพาะการบริหารศูนย์เด็กเล็ก การจัดการขยะในชุมชน การอนุรักษ์ศาสนาและวัฒนธรรม การส่งเสริมสุขภาพบริการแพทย์ฉุกเฉิน และการดูแลผู้สูงอายุ ส่วนภารกิจที่ได้คะแนนความพึงพอใจค่อนข้างต่ำ ได้แก่ การจัดการปัญหายาเสพติด การเปิดโอกาสให้ประชาชนกำหนดข้อตกลงในการดูแลป่า ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายอนุรักษ์และอยู่นอกเหนืออำนาจ อปท. รวมถึงการดำเนินการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชน การสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนแพทย์ทางเลือก สำหรับการศึกษากาการวิเคราะห์ IPA โดยสอบถามประชาชนถึงความสำคัญของบริการในแต่ละด้านตามความเห็นของประชาชน และถามถึงความพึงพอใจต่อบริการที่ได้รับ ปรากฏว่า ประชาชนเห็นว่าท้องถิ่น อปท. 12 แห่ง ดำเนินงานสอดคล้องกับระดับความสำคัญที่ประชาชนในระดับมากถึงมากที่สุด กล่าวคือ

อปท. ตัวอย่างให้ความสำคัญมากกับการบริการที่ประชาชนสนใจมาก และให้ความสนใจน้อยกับบริการที่ประชาชนให้ความสำคัญน้อย หมายความว่า อปท. สามารถติดตามและตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้อย่างตรงเป้า ส่วนการปรับค่าคะแนนความพึงพอใจด้วยวิธีการแองเคอร์ริง วินเย็คต์ เพื่อลดอคติส่วนบุคคล ก็มีได้ทำให้คำตอบในภาพรวมเปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ตาม อปท. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ ยังต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ คือ การดำเนินงานด้านความปลอดภัย การศึกษาเรียนรู้ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการเสริมสร้างเศรษฐกิจชุมชน เนื่องจากการดำเนินงานส่วนที่ประชาชนเห็นว่ามีค่าสำคัญสูงแต่ยังมีความพึงพอใจต่ำ ผลของการดำเนินงานบางรายการจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานส่วนอื่นๆ ด้วย เช่น ความปลอดภัยต้องอาศัยการทำงานร่วมกับตำรวจ และทหาร เป็นต้น แต่สำหรับการดำเนินงานที่ประชาชนในพื้นที่เห็นว่า อปท. ดำเนินการเกินความจำเป็นไม่ค่อยมีมากนัก ซึ่งน่าจะเกิดจาก อปท. กลุ่มตัวอย่างแต่ละแห่งทราบความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี จึงไม่ได้ดำเนินการในด้านที่ประชาชนเห็นความสำคัญต่ำเกินความจำเป็น

ผลการประเมินความพึงพอใจต่อการดำเนินงานและการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนได้รับบริการ และสวัสดิการที่มีเพียงประชาชนบางกลุ่มได้รับบริการ พบว่า อปท. ที่เป็นเทศบาลได้รับการประเมินความพอใจด้านการให้บริการสาธารณะพื้นฐานหลายรายการมากกว่า อบต. ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกลุ่มเทศบาลตำบลมีงบประมาณรายจ่ายสูงกว่ากลุ่ม อบต. ทำให้สามารถให้บริการสาธารณะพื้นฐานได้ดีกว่า เนื่องจากการให้บริการสาธารณะพื้นฐานนั้นอาศัยการลงทุนสูงและมีลักษณะประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) นั่นคือ การให้บริการแก่ประชากรมากขึ้นจะมีต้นทุนต่อหน่วยต่ำลง ในทางตรงกันข้าม การจัดบริการที่เป็นสวัสดิการกลับพบว่า อบต. ได้รับการประเมินการดำเนินงานในระดับที่มีความพึงพอใจหลายด้านมากกว่าเทศบาลตำบล สะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองแบบ อบต. น่าจะเข้าถึงความต้องการของประชาชนในระดับย่อยได้ดีกว่า การให้บริการสวัสดิการของ อบต. จึงตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากกว่าเทศบาลตำบล

การประเมินความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ ผลการศึกษา อปท. กลุ่มตัวอย่าง 6 แห่ง พบว่า ค่าเฉลี่ยของความไว้วางใจต่อ อปท. กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดในแต่ละรายการย่อยอยู่ในระดับ “มาก” ซึ่งให้เห็นว่าประชาชนมีความไว้วางใจในการดำเนินของ อปท. โดยเฉพาะในมิติความสามารถของ อปท. ในประเด็นด้านบุคลากร กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยว่าตัวผู้นำและบุคลากรเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีทักษะสูงในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นข้อที่ได้คะแนนเห็นด้วยสูงสุด ซึ่งให้เห็นว่าประชาชนมีความเชื่อมั่นในความสามารถในการดำเนินงานของ อปท. สูง ในด้านความซื่อตรงของ อปท. ยังได้คะแนนน้อยโดยเปรียบเทียบกับความสามารถ ซึ่ง อปท. อาจจะต้องปรับปรุงมากขึ้น สรุปได้ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ตื่นรู้และน่าจะสามารถตรวจสอบและกำกับการทำงาน อปท. ที่มีขนาดเล็กได้ดีกว่า อปท. ที่มีขนาดใหญ่ ดังนั้น การควมรวม อปท. จะทำให้ความสามารถของประชาชนในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของ อปท. ลดลง

การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคม เป็นการนำผลลัพธ์ทางด้านสังคม (Social Impact) ในด้านต่าง ๆ ที่โครงการสร้าง มาคำนวณหา “คุณค่า” เป็นตัวเงิน (Monetized Value) แล้วเปรียบเทียบกับมูลค่าทางการเงินของต้นทุนที่ใช้ไปในการดำเนินการ เพื่อดูว่าโครงการสร้างผลลัพธ์ทางสังคมคิดเป็น

มูลค่าเท่าไร ต่อเงิน 1 บาทที่ลงทุนไป ดังนั้น SROI จึงเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่ใช้ประเมินการดำเนินโครงการที่มีผลประโยชน์ด้านสังคมเป็นหลัก

จากการศึกษานวัตกรรมจัดการหรือโครงการลงทุนของ อบท. ในโครงการย่อยทั้ง 6 โครงการ ได้แก่ 1) โครงการชุมชนปลอดภัย เทศบาลตำบลบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น 2) โครงการชุมชนปลอดภัย เทศบาลตำบลพระลับ จังหวัดขอนแก่น 3) โครงการโรงเรียนผู้สูงอายุ เทศบาลตำบลแมกกา จังหวัดพะเยา 4) โครงการลดการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และลดอุบัติเหตุจราจร เทศบาลตำบลบ้านต้า จังหวัดพะเยา 5) โครงการพัฒนาระบบสุขภาพผู้สูงอายุ อบต. โนนโพน จังหวัดอุบลราชธานี และ 6) โครงการอาสาป็นสุข คนตำบลอุโมงค์ไม่ทอดทิ้งกัน เทศบาลตำบลอุโมงค์ จังหวัดลำพูน พบว่าโครงการทั้งหมดเป็นโครงการที่คุ้มค่าในการลงทุนทางสังคม โดยโครงการที่ใช้ศึกษามีผลตอบแทนจากการลงทุนทางสังคมมากกว่า 1 จนกระทั่งถึง 11 เท่า เนื่องจากมีผลตอบแทนทางสังคมสูงกว่าต้นทุนในการลงทุน การศึกษารายละเอียดของแต่ละโครงการ พบว่า มีความกระตือรือร้นที่จะแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งมักจะเป็นหน่วยงานรัฐ เช่น มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล บางโครงการมีเงินทุนไม่เพียงพอต้องอาศัยเงินทุนภายนอกเช่นสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เพื่อให้การดำเนินการโครงการสำเร็จลุล่วงไปได้ นอกจากนี้บางโครงการ หากใช้วิธีการประเมินการลงทุนทางธุรกิจทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางสังคม โครงการดังกล่าวก็จะไม่มีความคุ้มค่าทางการเงิน

บทเรียนและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจ

1) ข้อค้นพบร่วมกันของโครงการวิจัยย่อยด้านการกระจายอำนาจซึ่งจะถือเป็นบทเรียนด้านนโยบายก็คือ อบท. มีบริบทในการดำเนินการที่ไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่สภาพของพื้นที่และความเป็นเมือง ดังนั้น อบท. จึงใช้ความพยายามในการพัฒนาแตกต่างกันไปตามบริบทของพื้นที่ ประเด็นนี้เห็นชัดว่า อบท. ในชนบทจะให้ความสนใจกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่ อบท. ในเมืองจะสนใจด้านสิ่งแวดล้อมหรือขยะ ดังนั้น การส่งเสริมการพัฒนาของ อบท. จึงควรจัดแยกเป็นกลุ่มๆ โดยให้ อบท. สมัครเป็นสมาชิกกลุ่มที่ตนเองเข้าเกณฑ์และสนใจแล้วจึงดำเนินการโดยใช้แรงจูงใจและให้ความรู้ เพื่อยกระดับการพัฒนาให้สูงขึ้น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายขั้นแรกจึงควรให้ อบท. มีความคล่องตัวด้านบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อจะสามารถบริหารจัดการและให้บริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ นโยบายกระจายอำนาจควรเป็นนโยบายที่ยืดหยุ่น เพราะมีผลกระทบต่อชุมชนที่หลากหลายเป็นจำนวนมากหลายครั้งครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศที่มีระบบนิเวศแตกต่างกัน รัฐบาลจึงควรให้ อบท. บริหารจัดการตามศักยภาพและเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่

2) ข้อค้นพบเบื้องต้นด้านประสิทธิภาพที่สำคัญสำหรับการวางนโยบายของการศึกษาคือ เทศบาลตำบลไม่ได้มีประสิทธิภาพเหนือกว่า อบต. การยกฐานะโดยหลอมรวม อบต. ให้เป็นเทศบาลตำบลเพื่อหวังประสิทธิภาพจากขนาดหรือหวังจะลดพนักงานและสมาชิกสภาให้เหลือชุดเดียวเพื่อลดงบประมาณด้านค่าจ้าง อาจจะทำให้เกิดการลดคุณภาพในการให้บริการ การควมรวม อบต. อาจส่งผลดีต่อการให้บริการสาธารณะที่เป็นพื้นฐาน แต่อาจส่งผลเสียต่อการให้บริการด้านสวัสดิการสาธารณะ รวมถึงความสามารถของประชาชนในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของ อบท. ลดลง งบประมาณรายจ่ายต่อหัวเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อดัชนีสุขภาวะของ อบท. หากมีการควมรวม อบท. โดยไม่ได้เพิ่มงบประมาณรายจ่ายต่อหัว ก็อาจไม่ทำให้ดัชนีสุขภาวะเพิ่มขึ้นได้ ดังนั้นการควมรวม อบท. ต้องทำให้เกิด

การลดค่าใช้จ่ายประจำลงเพื่อให้มีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมสำหรับรายการอื่นต่อไป อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงระวังในการนำผลการศึกษาไปใช้ เนื่องจากจำนวนตัวอย่างในการศึกษานี้ค่อนข้างจำกัดและเป็นตัวอย่างที่สุ่มอย่างเจาะจง จึงเป็นไปได้เพียงให้ข้อเสนอเบื้องต้นว่า ควรพิจารณาผลประโยชน์ของการหลอมรวมจากข้อมูลเชิงประจักษ์ก่อนดำเนินการ ดังนั้น จึงควรให้มีการศึกษาซ้ำในประเด็นดังกล่าวด้วย จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่มากขึ้น

3) อปท. ที่ศึกษายังดำเนินการให้เกิิดประสิทธิผลเกินกว่างบประมาณที่ได้รับ โดยสามารถดึงดูดสังคมในพื้นที่มาขับเคลื่อนสุขภาวะของสังคมให้ดีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม การศึกษานี้พบว่า อปท. มีความพยายามเพิ่มเติม นอกเหนือไปจากงบประมาณรายจ่ายที่ได้โดยขับเคลื่อนสุขภาวะด้วยงบประมาณจากภายนอกหรือมีความพยายามที่จะกระตุ้นทุนสังคม พบว่า ผลตอบแทนการลงทุนโครงการเชิงสังคมของ อปท. ทุกๆ 1 บาท สามารถสร้างผลตอบแทนอย่างคุ้มค่าในการร่วมกันดูแลสุขภาวะชุมชน เช่น เทศบาลตำบลอุโมงค์ จังหวัดลำพูน มีโครงการฝึกอบรมจิตอาสาแล้ว ตั้งตู้บริจาคให้คนในชุมชน เปิดรับเงินบริจาคจากองค์กรทั้งในและนอกชุมชน เพื่อเป็นทุนสนับสนุนให้จิตอาสาไปเยี่ยมเยียนดูแลคนเฒ่าคนแก่ที่ติดบ้านติดเตียง การวิเคราะห์ผลตอบแทนเชิงสังคม (Social Return on Investment) พบว่า งบประมาณที่เทศบาลสนับสนุน 1 บาท สร้างผลตอบแทนได้ 5.39 บาท หรือโครงการลดเหล้าเข้าพรรษาของเทศบาลตำบลบ้านด้า จังหวัดพะเยา ได้ผลตอบแทน 8.91 บาท ในภาพรวม สามารถสรุปได้ว่าโครงการทางสังคมที่ศึกษา ล้วนแต่ได้ผลตอบแทนเป็นบวกและมากกว่าหนึ่งบาท

4) การกระตุ้น อปท. ในการพัฒนาต่างๆ โดยมีการมอบรางวัลเป็นแรงจูงใจ เช่น รางวัลอปท. ต้นแบบลดขยะ จะทำให้ชุมชนและ อปท. ตื่นตัว โดยเฉพาะหากได้รับรางวัล ก็จะมีผลดีอื่นๆ ตามมา เช่น ท้องถิ่นอื่นมาศึกษาดูงาน มีการจัดฐานเรียนรู้แยกเป็นด้าน เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชน เกิดความภูมิใจที่ได้ช่วยสร้างทุนสังคม เป็นต้น โดยเฉพาะผลจากการเข้ามาดูงาน จะก่อให้เกิดรายได้ในชุมชน บางพื้นที่เติบโตไปจนถึงมีการให้บริการโฮมสเตย์เกิดรายได้เสริมให้กับท้องถิ่น

5) การศึกษาโครงการทางสังคมของ อปท. ชี้ให้เห็นถึงความยืดหยุ่นและความสามารถในการปรับตัวของ อปท. ที่จะรองรับสังคมสูงวัย โดยให้ความสนใจกับการให้บริการประชาชนสูงวัย รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณและกระตุ้นทุนทางสังคมในรูปของจิตอาสาและเงินบริจาคมารับเคลื่อนกิจกรรมการดูแลผู้สูงวัยที่เกิดความคุ้มค่า เกิดสังคมที่อบอุ่นและเอื้ออาทรต่อกัน

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า อปท. มีศักยภาพการทำงานได้สูงหากมีการส่งเสริมให้สร้างนวัตกรรม แต่ในการสร้างนวัตกรรม กฎหมาย และระเบียบต้องเอื้ออำนวยเช่น ภายในกรอบกฎหมายปัจจุบัน อปท. ดำเนินการเฉพาะภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้ ในทางปฏิบัติมีประเด็นพัฒนามากมายที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจ แต่เป็นเรื่องที่จำเป็นของราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่ง อปท. จะทำไม่ได้หากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น หากรัฐจะส่งเสริมให้ท้องถิ่นกล้าคิด กล้าพัฒนา ก็ควรมีการปฏิรูปกฎหมายของ อปท. ให้มีอำนาจกว้างขวางยิ่งขึ้น และให้กำหนดเฉพาะเรื่องที่ห้ามดำเนินการ นอกเหนือจากนี้ควรดำเนินการได้หมดตามเจตนารมณ์ของชุมชน

เนื่องด้วยการศึกษานี้มีอีกวัตถุประสงค์หนึ่งคือ สร้างนโนบายสาธารณะรุ่นใหม่ จึงเน้นการใช้เครื่องมือวิจัยและความเข้าใจองค์กรในเบื้องต้น การศึกษานี้ซึ่งอาศัยวิธีการศึกษาจึงมีข้อจำกัดในด้านขนาดตัวอย่าง และการเร่งรัดที่ต้องพัฒนาหลายทักษะในเวลาจำกัด ถึงแม้ว่าจะได้ข้อมูลเบื้องต้นที่

น่าสนใจแต่มีจำนวนตัวอย่างน้อย และจำนวนตัวแปรที่ใช้ก็จำกัดเกินกว่าจะใช้ยืนยันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้อย่างจริงจัง

6. ข้อสังเกตจากการสังเคราะห์รายงานทั้ง 5 เล่ม และข้อเสนอแนะ

1) นโยบายสาธารณะของไทยไม่ได้ออกแบบและปรับปรุงจากข้อมูลและงานวิจัยเชิงประจักษ์ แต่สร้างขึ้นจากการดูตัวอย่างหรืออาศัยสมมติฐานจากประสบการณ์ต่างประเทศ ประสบการณ์ของผู้วางนโยบาย และจากทฤษฎีวิชาการ ดังนั้น การวิจัยเพื่อทดสอบสมมติฐานของนโยบายจึงเป็นเรื่องควรกระทำยิ่งไปกว่านั้นแม้นโยบายที่ออกแบบมาอาจจะเหมาะสมในตอนเริ่มแรก เมื่อเวลาผ่านไปและปัจจัยแวดล้อมเปลี่ยนไป นโยบายที่อาจจะเคยเหมาะสมในช่วงเวลาหนึ่งก็อาจจะไม่เหมาะสมได้ ทำให้นโยบายตามไม่ทันสถานการณ์ การประเมินผลนโยบายเมื่อนโยบายได้ดำเนินการไปแล้วระยะเวลาหนึ่งคือ 4-5 ปี จึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น

2) นโยบายสาธารณะที่ออกแบบโดยส่วนกลางมักเป็นนโยบายไม่เลือกปฏิบัติเหมือนเสื้อฟรีไซส์ หรือ One Size Fits All กล่าวคือ ใช้บังคับกับองค์กรที่มีขนาดและศักยภาพต่างกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และระดับการจัดการของ อปท. ที่แตกต่างกัน ดังที่จะเห็นจากนโยบายการกำหนดเป้าหมายในการจัดการขยะ รัฐจึงควรสร้างตัวชี้วัดเพื่อแยกท้องถิ่นเป็นกลุ่มๆ ตามศักยภาพ มีการให้งบประมาณอิสระในการบริหารตามศักยภาพ และมีระบบ Coaching สำหรับกลุ่มที่มีปัญหาคล้ายคลึงกัน

3) นโยบายสาธารณะมักพึ่งเครื่องมือทางกฎหมาย ขาดการใช้เครื่องมือทางนโยบายอื่นๆ เช่น ทางเศรษฐศาสตร์และทางสังคม ตลอดจนขาดการประเมินที่มีประสิทธิภาพ ผู้วางนโยบายระดับสูงมักมุ่งเน้นการใช้เครื่องมือทางกฎหมายและการกำหนดกฎระเบียบมากกว่าเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ และเครื่องมือทางสังคมและมาร่วมบังคับใช้อย่างบูรณาการ แต่การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ทำให้เกิดเครื่องมือหรือนวัตกรรมทางสังคมมากขึ้น

4) นโยบายสาธารณะในบางกรณีขาดการบริหารแบบมองเหรียญทั้งสองด้าน เช่น นโยบายท่องเที่ยวที่เน้นการประชาสัมพันธ์หรือการสร้างอุปสงค์อย่างเข้มข้นโดยหน่วยงานเฉพาะกิจ แต่ขาดการยกระดับขีดความสามารถในการรองรับของท้องถิ่น นโยบายท่องเที่ยว จึงกลายเป็นนโยบายฉกฉวยโอกาสจากการรองรับทางธรรมชาติและการมีอุปทานรองรับส่วนเกิน แต่เมื่อมีการเร่งรัดอุปสงค์ทำให้อุปทานหรือมีความต้องการเกินกว่าขีดความสามารถในการรองรับ เกิดการเบียดใช้ทรัพยากรกับคนท้องถิ่นโดยนักท่องเที่ยวทำให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ดังที่ประจักษ์ในกรณีศึกษาทั้ง 6 แห่ง เป็นการจัดการการท่องเที่ยวที่อาจเสริมสร้างความมั่นคงด้านรายได้ แต่ไม่ยั่งยืนในระยะยาว

5) การประเมินเครื่องมือทางนโยบายควรประเมินหลายเครื่องมือพร้อมๆ กัน เพื่อให้ประจักษ์ชัดถึงประสิทธิภาพของแต่ละเครื่องมือ และผลจากการใช้เครื่องมือร่วมกันดังเช่นนโยบายควบคุมการบริโภคยาสูบ

7. ข้อเสนอแนะด้านนโยบายวิจัยของ สกว.

- 1) ควรแยกกลุ่มนักวิจัยตามศักยภาพโดยมีระบบ Coaching จากโปรแกรมเพิ่มทักษะการวิจัยที่เข้มข้นขึ้นกว่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน ปรับเวลา/ภาระงาน และผลตอบแทนนักวิจัยรุ่นใหม่ในโปรแกรมต่างๆ ให้สอดคล้องกัน
- 2) สกว. ควรทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ร่วมกับส่วนราชการที่กำกับนโยบาย หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้หัวข้อวิจัยร่วมกันที่จะนำไปสู่การใช้ประโยชน์ได้จริงมากขึ้น
- 3) สกว. ควรมีงานวิจัยที่ไปช่วยปรับความลึกของแบบสอบถามที่เป็นฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของรัฐที่เก็บโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติเพื่อให้สามารถตอบโจทย์เชิงนโยบายให้ลึกซึ้งและตรงประเด็นมากขึ้น เช่น การวิจัยที่คำนวณ “ราคากลาง” ของทุนสังคมประเภทต่างๆ คุณค่าทางนามธรรมเช่น ความสามัคคี การรู้จักเกื้อกูลกัน เป็นต้น
- 4) เพิ่มเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างนักวิจัยในหัวข้อเดียวกัน และระหว่างนักวิจัยกับผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้คุณภาพของงานและทักษะการคิด ความเข้าใจปัญหาเชิงนโยบายของนักวิจัยรุ่นใหม่ดีขึ้น